

災害復興計画における参加と私権—日本・タイの法制比較

神戸大学大学院国際協力研究科

教授 金子 由芳



1. はじめに

2013年6月、大規模災害における災害復興の恒久制度として「大規模災害からの復興に関する法律」(以下、大規模災害復興法という)が制定された。災害復興の手續基本法ともいふべき重要法規だが、さしたる報道も国民的議論もなく、同月の災害対策基本法改正にまぎれるようにして導入された感がある。しかし立法経緯もさることながら、同法は理念面・手續面の論点が多いと考えられる。

一方、アジア諸国においても近年、防災・応急対策のみならず災害復興をも視野に置く災害対策基本法の整備が相次いでいる(2007インドネシア災害管理法、2007タイ防災減災法、2010フィリピン災害管理法、2007中国突発事件対応法、2006ベトナム地震津波防災首相令など)。その背景には、2005年の国連「兵庫行動枠組み」(Hyogo Framework for Action 2005-2015: HFA)をはじめとする国際社会の機運がある。HFA 5課題のうち、Priority Area-1で分権型・コミュニティ参加型減災のための法制度整備を求め、同Priority Area-4でも土地利用・環境政策・開発政策・都市計画・災害復興計画・インフラ開発等の個別政策領域における減災政策の制度化を求めている。これら制度課題の達成度は2年毎の中間評価に晒され、2009~2011年次の中間報告には133か国が参加しており、このような国際的関心の高まりがアジアの法整備をも促してきたといえる。日本の災害復興の制度課題を検討するうえでも、アジアの制度状況との照合に一定の意義があると考えられる。

筆者は2011年度よりアジア8か国の研究機関やIRP(国際復興支援機構)他との連携で、「アジア災害法比較研究」事業を主催し、その一端でこのほどタ

イ南部における被災地調査を実施したことから、本稿では日本とタイの比較に軸を置いた検討を意図する。以下第一に大規模災害復興法の内容を確認し、第二に2004年インド洋津波以降のタイの制度状況を概観し、第三にタイ南部津波被災地における調査を踏まえつつ両国の制度課題の比較検討を試みたい。

2. 日本の大規模災害復興法—特区手法による国家主導の復興まちづくりの恒久法

2013年6月制定の大規模災害復興法の特色は、第一に国の主導である。同法の目的条項(1条)は、国レベルに復興対策本部を置き、「復興基本方針」を策定し復興特別措置を定めることを主眼とする。他方で、基本理念(3条)として、「国と地方自治体とが適切な役割分担の下に」「地域住民の意向を尊重しつつ協同して」復興を行うものとする。しかし理念はあくまで理念に留まるのか、制度設計の具体面は中央集権一色である。国の策定する「復興基本方針」は単なる抽象的な目標設定ではなく、私権制限を左右し地域のまちづくりの帰趨を決める土地利用方針にまで及ぶ(2条2号、8条2項3号他)。こうした国の「復興基本方針」が都道府県知事による「復興方針」を拘束し(9条)、またさらに市町村の策定する「復興計画」を拘束する(10条)。このような中央統制構造は、住民主体で復興方針を論じ、それに応じて国が復興予算や技術支援を柔軟に振り向けるべしとするボトムアップ型の災害復興論と相容れない。阪神・淡路大震災後の修正を受けた「防災基本計画」(第2編第3章第1節)が復興を「地方公共団体が主体となって」住民と協同で行い、「国はそれを支援する」と明記した趣旨は、転換されてしまったかにみえる。

第二に、「防災まちづくり」に特化された復興計画の限定性である。すなわち市町村が策定すべき「復興計画」の定義・射程は、都市計画・土地利用を中心とする「復興整備事業」とそれに資する事業に限定されており（2条3号、10条2項4号・5号）、被災者の生活再建・生業復興への言及はない。復興拠点市街地形成事業も所詮は空間計画であり、まちづくり優先・生活棚上げが進む東日本大震災後の現実が投影されている。こうした空間計画の最優先は、大規模災害復興法（3条）自身が掲げる「地域における生活の再建および経済の復興」と両立する防災まちづくりの復興理念と、解釈的に矛盾するおそれがある。

第三に、特区手法による規制緩和である。かくして防災まちづくりに特化された「復興計画」の策定手続では、土地利用基本計画の変更、都市計画決定・変更、農業振興地域・保全林・漁港区域の指定・変更等の個別手続が包括的に括られ（12条1項、13~14条）、それらを一括で処理する規制緩和手法として「復興協議会」による包括的な行政決定手法が採用される（11条）。「復興協議会」は被災市町村の首長・知事・関係省庁で構成する行政協議組織であり、基本的に住民参加の場ではない（11条3項）。この復興協議会の協議を経た「復興計画」の公表をもって、一括された都市計画決定や農地・保全林・漁港漁場等に関する規制緩和の効果を一齐に生じる（14条2項）。これは2011年12月制定「東日本大震災復興特別区域法」（以下、復興特区法という）が採用した一括行政決定手法である「特区」方式の踏襲に他ならない。

第四に、住民参加の阻害である。こうした簡易一括の都市計画決定・規制緩和の手続過程では、被災住民の私権が大きく影響されるに拘わらず、住民参加契機は上述の復興特区法と同様に最小化されている。住民参加機会として、公聴会その他の住民の意見を反映させる措置義務（10条5項）、二週間の縦覧・意見書（12条4項・5項）、意見書の要旨の審議（同6項）という最小限の規定を置くのみである。阪神・淡路大震災当時の「まちづくり協議会」の条例委任根拠ともなった都市計画法16条2項や、2000年代の法改正で導

入された住民提案制度（同21条の2）他の先進的な住民参加規定については、明確な適用・準用がなく、単に、都市計画の決定・変更に関する都市計画法その他法令の「手続の例による」と濁す（12条8項）ⁱ。

以上のような大規模災害復興法の構造は、東日本大震災の現場で顕現している行政主導・中央統制・情報統制の現実を迫認する、まさに犯行告白といえるだろう。災害復興法制の設計のありかたとして、果たして迅速・円滑を旨として国主導の中央集権ボトムアップ型行政体制で行くべきか、地方自治・住民主導を旨とすべきか。この問いに対して、大規模災害復興法は前者の選択を示しているが、その選択の妥当性は、災害復興の目的論に立ち返って検証されねばならない。同法（3条）が理念として掲げるように、災害復興の目標は生活再建・経済復興・安全まちづくりの同時追求であるとするならば、行政主導が常にその最善の実現手段であるとは限らない。生活再建・地域経済復興の主体であるとともに、安全まちづくりに直接の災害経験を活かしうる被災住民を、意思決定・情報開示の中核に据える制度選択もあり得たはずである。

3. タイの災害復興法制—開発独裁克服の文脈

（1）災害復興基本法の不在

タイでは2007年に防災減災法が成ったが、その実質は1979年の民間防衛法と1999年消防法を統合した危機管理組織法でⁱⁱ、災害復興には必ずしも明確な言及がない。同法を受けて策定された「国家防災計画」（2010~2014年）では、危機管理ガバナンスの問題に加え、衣食住の災害救助、被災者の生業再建支援、被災地の復旧、インフラの復旧、事後的検証の実施が扱われているが、一般的規定に留まる（Kannongnij 2012）。そこで災害復興は、平時の一般法規に依存せざるを得ない。災害復興の価値目標に関しては、2007年制定の憲法が解釈原理を提供する。災害復興の手続面に関しては、2004年インド洋津波の際にも活用された1992年制定の環境保全法、1975年制定の都市計画法、また日本ODAの支援を受けて2004年に成った区画整理法が関係するほか、2013年現在検討さ

れている公共参画法草案などがある。災害復興による私権制限をめぐる実体法分野では、1932年までに成立した民商法典・1954年制定の土地法他の財産権体系、またこの関連で近年ADB（アジア開発銀行）の肝いりで起草された「コミュニティ権」に関する一連の法案群として「国有林におけるコミュニティ土地利用権法」案、「沿岸管理促進法」案、「コミュニティ漁業法」案の動向が注目される。以下概要を紹介する。

（２） 災害復興の価値理念—2007年憲法

災害復興の価値目標について、現行タイ2007年憲法は、環境保全・持続的なコミュニティ文化の尊重、および行政決定過程への住民・コミュニティの参加を、再三にわたり強調しており、災害復興を直接導く規範と考えられる。人権規定（第2章）で、住民・コミュニティの開発計画について知る権利（57条）、行政過程への参加権（58条）、コミュニティ文化保全と持続的管理への参加権（66条）、環境保全行政への参加権（67条）、などを権利として定めている。また国政指針（第5章）では「土地・資源・環境政策指針」として、自然環境・コミュニティ調和的・持続的土地利用、その決定手続への住民参加、土地分配、資源保全的まちづくり計画、環境配慮的な開発計画の運用への住民・コミュニティ参加（85条）、また社会経済政策・計画決定過程への公的参加を強調する（87条）。

タイ憲法がこのようにコミュニティ参加・持続的開発を再三強調する背景に、同国の「開発独裁」型政治経済体制の動揺がある。1932年サリット・クーデターによる「立憲革命」以来、タイでは立憲君主制を奉じる既得権階層による利権擁護型の経済成長路線が維持され、格差拡大を批判する民衆運動が高揚するたびに国軍クーデターが起こって弾圧し、国王がこれを事後承認するという超法規的形式により、体制維持が行われてきた。民衆運動⇒クーデター⇒軍製の暫定憲法⇒恒久憲法の輪廻を繰り返してきた結果、同国の憲法は1932年から現在までに18個を数えている。現行2007年憲法自体も2006年クーデター後に成立し、このような超法規的憲法慣行を明文で容認する（7条）。しかし民主化の浸透とともに、貧困層を代弁す

る赤シャツ派の台頭など批判勢力が強まり、開発独裁慣行は限界を来しているといえ、平和的に国民を懐柔する慰撫策として行政過程への参加手続が喧伝されるゆえんである。

（３） 災害復興の手続法—環境保全法・区画整理法

では災害復興における手続面はどうか。まず1992年制定の環境保全法があり、2004年津波当時のタイ南部被災地において100～200m程度のセットバック規制が導入された際に、その法的根拠をなした（Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning 2005; Dept. of Urban & Regional Planning; 2005）。たしかに同法には、自然災害・環境汚染等の緊急・危険事態時に首相の裁量権限において適切な命令権を行使し（9条）、また事前防止措置を取りうるとの規定がある（10条）。しかし、こうした裁量の大きい包括委任条項を根拠に、土地利用制限等の大幅な私権制限を伴う災害復興対策を行うことには疑念がある。

これとは別に、2004年12月の奇しくも津波襲来直前に制定をみた区画整理法があり、さっそくパンナ一県カオラック地域における「観光地復旧計画」の一環として区画整理適用第一号の実績が築かれた（Dept. of Public Works and Town & Country Planning: Community 2005, p.2.22~2.26）ⁱⁱⁱ。同法は区画整理の一般法だが、災害復興時の活用をも見越して成立したことは関連の条文規定（45条）からも明らかである。同法は日本ODA支援の産物だが、その手続設計は1975年制定の都市計画法を受継ぐ行政主導色を踏襲している。タイの都市計画は、第一次国家経済社会開発計画（1961～1966年）と並行して内務省都市計画局が設置されて以来、開発計画の一部として歩み、2002年に至ってようやく開発計画から独立した「国家空間計画50年計画」（～2057年）が登場し、またこれを受けた5年計画・10年計画・15年計画が策定された（Oran, 2013）。しかし背景事情として、上述のような民主化圧力を受けて、開発計画への国民参加・分権を余儀なくされつつあるために、開発計画から都市計画を切り分け、行政主導による開発政策の具

として活用する政府官僚の狙いが伺われる。

こうした経緯を受けたタイ区画整理法の手続的特色は、興味深い二元構造である。上位の「基本計画」策定権限と、事業決定過程とを分離し、前者をあくまで国・県レベルの中央集権的行政決定の軸で行ない、後者の個別事業決定の過程で初めて私権者参加に配慮する二元構造である。そこでは両者をつなぐべき「都市計画」の概念があえて登場せず、同概念が含みうる参加的・自治的契機を排除しているようにみえる。すなわち内務大臣を長とする「土地区画整理委員会」を最高機関として設置し、他方で内務省派遣の県知事（公選制ではない）を長とする「県級区画整理事業委員会」を置く。区画整理の青写真である「基本計画」案は、この国・県の垂直関係を上下しつつ決定されてしまう（6条2号、13条6項）。「基本計画」決定ののちは、手続は個別の事業段階へ断続的に移行してしまう。

タイ区画整理法の第二の特色は、事業段階の私権者参加が、あくまで所有権者に留まり、所有権以外の権利利益の参加契機が乏しい点である。事業計画は所有権者の頭数かつ対象地積それぞれ3分の2の同意を必要とするが（36条）、所有権以外の利害関係者は単に事業認可の検討資料で言及されるのみである（41条6号）。利害関係者の異議申立て期間（公示から30日間）が設けられているが（43条）、県級区画整理委員会によって聞き置かれるにすぎず、事業手続そのものは続行され、通常180日以内に決定されねばならない（47条）。またとくに災害に際しては手続迅速化の特例規定があり（45条）、災害発生から30日以内に事業申請を行い、60日以内に事業認可の決定が行われる。事業実施段階では区画整理事業諮問会議が設置され、所有権者のみに関与する（53条）。最終的な換地決定・清算金決定に際して、利害関係者にも30日以内の異議申立て機会が与えられているが、県級区画整理委員会による判断で「最終確定」とし（70条）、司法審査への道を阻んでいる^{iv}。

タイでは既得権階層が大土地支配を行い、国民一般は長らく慣習的な土地占有権（チャップ・チョーン）

に甘んじてきた過去があり、1954年土地法によるトレンズ式土地所有権登記制度の導入後も現在なお国土の6割程しか登記が完了していないとみられ、現実の土地利用者が所有権を主張できない局面が多い。所有権者のみを対象とする区画整理事業手続であっても、現実の土地利用者を排除し開発利権を利するおそれがある。なおタイ民商法典では賃借権の書面主義（537条）、長期借地権の登記の効力要件主義（538条）、また地上権他の制限物権に文書・登記の様式性を要求するため（1299条）、こうした様式を備えないことの多い一般国民は「利害関係者」としての異議申立てすら認められないおそれがある。

4. 比較検討—災害復興の法と現実

（1）空間計画優先の弊—住宅再建と生業再建の乖離

以上を整理すれば、日本もタイも本格的な災害復興基本法を持たず、災害復興は区画整理法その他の一般法規に依拠して実施され、その過程では被災住民の意思決定参加機会が限定的であるなど、類似点がある。このような類似の制度構造が提起する問題群もまた、共通点が多いと考えられる。

筆者は2013年8月、チュラロンコン大学法学部およびタイ内務省災害防止管理局第11区地方支部の協力により、2004年インド洋津波当時の被災地となったタイ南部プーケット県・パンナー県の被災村落を訪問し、村落リーダー等への聴取りを行った。死者8千名余・407カ村が被災したと言われる惨禍のもとで、もともと被災の激しかった地域である。いずれも津波直後から行政・開発業者等と住民の対立が報告されてきた地域であるが（United Nations Country Team 2005; Nittharatana et al. 2006; 鈴木 2010）、今なお暫定処理にとどまる事例が多い。多くは、環境保全法を根拠として導入された海岸線からのセットバック規制により立退き対象となった漁業村落や少数民族コミュニティであり、行政規制に断固抵抗し元地に居残る例である。災害管理局職員らによれば、これらマスコミ等で取り上げられた事例以外にも、住民側が今なお抗争中の事例は少なくないという。これらの事例群

は、行政主導型復興手続が決して国家官僚の思いどおりの結論を導かず、住民側の激しい抵抗の原因ともなる現実を示唆している。

一例として、当時の内務省公共事業・都市計画局による復興計画 (Dept. of Public Works and Town & Country Planning 2005) が、復興の模範事例となすべく最大の力点を置いた、パンナー県バーン・ナムケム村の移転問題をとりあげる。同村は 6m の津波襲来により、人口 4,120 名中の 824 名を失い、このほかミャンマーからの不法就労者約 600 名も死亡した。1,660 戸中 1,210 戸の家屋が被災したことから、政府は住宅再建のモデル・ケースとして力点を置き、軍による仮設住宅建設 (元地に一戸ずつ再建) を急ぐとともに、内陸部の国有地を急遽造成し恒久住宅を供与し低賃料の借地権を設定する移転計画を打ち上げた。しかしながら村民の 7 割が内陸への移転を拒み、いまなお軍が元地に粗製した仮設住宅に居住を続けている。同村のマイトリー村長によれば、村民が元地を死守する理由は、マスコミ等で言われるような漁民の頑迷さではなく、観光開発業者に海岸土地を奪われることを防ぎたいとした権利保全であるという。タイ漁業法によれば国有保全林や観光地沿岸海域で漁業が規制されるため、観光業者の参入により海岸土地を奪われるならば、沿岸の漁場を失うことになるためである。住宅再建よりも生業基盤が重要であるとする村落側の主張は、タクシン首相 (当時) への直訴で聞きとどけられ、結果として元地居住が容認された。しかし安全対策面では護岸工事他のハードインフラ整備を陳情しても取り上げられず、避難路・訓練等のソフト対策以外には国は無為無策である。村長は「バンコクの官僚は漁村の実情がなにも分っていない」と断じる。この例は中央統制による災害復興が、机上の住宅再建計画に終始し、被災コミュニティの生業再建や真の安全対策に届きにくい現実を示唆している。

同様の問題状況は、東日本大震災被災地でも観察される。たとえば筆者が震災以降訪問を繰り返している岩手県宮古市周辺では、復興特区法に基づく復興整備計画により、生活基盤を脅かされる漁業者に会おうこ

とが少なくない。地域内の高台移転を住民側から行政に提言したが、これを無視した区画整理事業が行政決定され、減歩率 20% との報に悲観して土地を手離し、それに伴い江戸時代から 6 代続く漁業権の喪失を覚悟する鯵が崎の漁業者。この区画整理事業の延長で、狭隘な海浜に幅員 17 メートルの産業道路の建設が決まり、住宅・番屋の立退き指導に悩まされ、しかし立退けば明治 16 年以来継承する慣習上の入漁権を失う日立浜の漁業者。最寄り漁港の統廃合が行政決定され、隣町の漁港まで車で赴き船で前浜の漁場まで戻る不便のなかでカキ養殖を再開せねばならない磯鶏・金浜の漁業者。二線堤と称して、集落の中央を横切る一方的な線引きにより災害危険区域と元地再建地域とに二分され、漁業再開を阻むかのように、前浜の累々たるガレキは震災 2 年半を経て放置されたままの金浜。筆者の観察はごく一部地域に過ぎないが、同様の状況は各地で生起しているのではないかと想像される。いずれもバーン・ナムケムと同様に、被災地の実情に疎い机上の空間計画が、被災者の生業再建を疎外する例である。2013 年大規模災害復興法が、都市計画・土地利用に特化した「復興計画」定義を置いたことは、禍根を残すと考えられる。

(2) 生活権の主張機会

災害復興過程で、弱肉強食の市場原理に対して脆弱な立場にある権利利益の主張機会をいかに保障していくかの課題を、タイ南部少数民族モーケン族の諸事例が示唆している。2013 年 8 月時点、筆者は 3 つのモーケン集落を回ったが、共通する問題は制定法 (所有権を中心とする) と慣習法との対立である。海のジプシーとも呼ばれ、インド洋一帯の移動型漁労生活を営んできたといわれるモーケン族だが、一帯の村々はいずれも百年以上も昔から代々定住し、古くからの先祖の墓地がその証拠である。しかしその慣習的土地利用は、タイの制定法秩序のもとでは実体的権利として認知されず、災害復興におけるセットバック規制・区画整理において不法占拠者として扱われてしまい、軍や警察といった実力部隊が居住地や墓地を鉄柵で囲い込み立退きを迫る現実がある。なおセットバック規

制（数キロの津波遡上に対してわずか百 m 程度）は安全対策として効果に疑問があり、また観光業者等の圧力で容易に棚上げされているが、モーケン族の立退きに対しては厳格に適用される傾向が指摘される。

タイ南部パンナー県カオラック地区のトゥンワー村は、百年ほど前から定住を開始し、2004 年津波時点で 45 世帯 130 名の小集落であった。津波で 42 名の犠牲者を出し、当面は安全な避難所に村民全員で避難したが、避難所周辺にドイツ支援による病院建設計画が持ち上がったことを契機に、国が村民に遠隔地への移転を指示した。同村のホーン村長によれば、村側は村落元地への帰還を求めて国側と 1 か月間交渉を続けたが、国は海岸土地がもともと国有地であり帰還は認められないとする姿勢を変えなかったため、村民全員による抗議行進という実力行動によって元地を占拠し、そのまま現在に至るといふ。この実力行使が海外メディアの注目を浴び NGO 支援も集まったことから、国は態度を軟化させ、村落元地を国と半々で分け合うという妥協案を示した。しかし村側は元地全体に対する居住権を譲らなかつた。ホーン村長によれば、村はけっして所有権を主張しているのではなく、国王の治め給う国有地であることを重々認識したうえで、その一角にささやかに居住させていただき、従来長期的に穏便に生活を維持してきたように将来も維持できるよう、合法的に認知してほしいだけである。元地占拠は現状黙認されてはいるが、行政側の一筆すら出ておらず、将来的な保証はない。なおホーン村長は現行憲法のコミュニティ権（66 条）を具体化する立法草案の動きはよく知っているが、「権利」と名のつく利得を手にした瞬間から村民が欲に駆られて村落土地を分割処分しコミュニティの崩壊を招く懸念があると考えている。

同じくパンナー県トゥブタワン村も、人口 80 名の小さなモーケン族集落であるが、2004 年津波の襲来により 20 名が死亡し、残された 20 名の孤児たちを村民が共同で育てている。村民が手作業で建てた孤児院は、村の集会所でもあり、その大天井には祖先からの伝承を伝え防災を教える絵物語が描かれている。心

優しい村民たちはしかし、津波直後より、村土地の所有権登記を有すると自称する都市部資本家の突如の登場によって、土地明け渡し要求に苦しめられ、5 年間の法廷闘争を余儀なくされた（プーケット地方裁判所タグアパ支部）。資本家はすでに 1950 年代から所有権登記を有していたとして譲らず、結果、足して 2 で割る民事調停案で妥結した。元地の半分は資本家に無償で奪われたことになり、村側は辛くも残り半分について所有権暫定登記済証書（NS3）を獲得した。孤児院兼集会所はその安堵された土地の中心に建てられている。村の女性部などの役職を務める 3 名に話を伺ったが、同村に統率的なリーダーはなく、村民一体となってこの訴訟を闘ったという。村はもともと海岸にあったが、タイ政府の過去の移住政策により高台に移転させられ、しかしその後再びタイ政府の移動強制により現在の土地に移住となり、その後この地で何世代かを経ているため、よもや立退きはないと信じていた。しかし 2004 年津波後に都市部資本家との紛争が発生するや、政府は村側を不法占拠とみなして立退きを要求したのである。村民は弁護士会の司法扶助を得て長期居住の証拠を収集し、戦い抜いたが、この間、政府の被災者支援策を得られず、村の子供たちも周辺地域での差別に苦しんだという。なお彼らの聞き及ぶところでは、パンナー県カオラック周辺の観光地では同様のモーケン村落をめぐる土地紛争が多く、同じく折半で土地を奪われる解決事例が少なくない。

パンナー県に比して津波被害が限定的であったプーケット県においても、災害復興に便乗し、モーケン族居住地に食指を伸ばす都市部資本家は少なくない。コ・シデー村は、シデー島に居住する全 320 世帯の比較的大きなモーケン村落であり、言い伝えでは 300 年以上遡る歴史がある。伝統的漁具を補修中の古老に話を伺ったが、津波が 60~70 年に一度は襲来すると古くより言い伝えられてきたために、2004 年の津波当日、海水が 1 キロ先までも退いた現象にすぐに異変を感じ、村民全員が避難し、一人も犠牲者を出さなかつた。浸水は腰の高さ程度であったが、村内の住宅 26 戸が流失し、政府支援により早急に再建した（廢

材を組み立てた粗末なバラック)。しかしその後現在に至る過程で同集落が直面した問題は厳しいものであった。津波以前より、1980年代に集落一帯の土地について所有権登記を経たと主張する資本家との争いが存在し、村側は首相に直訴して解決を求めたが、回答がないまま津波が襲来した。津波直後からこの資本家は村民に立退きを迫り、2012年に提訴が行われたが、書類不備で却下されている。資本家はその後、土地所有権を在バンコクの資本家に売却し、当該バンコク資本家が筆者訪問時のまさに2013年8月現在、村落全320世帯を相手どった訴訟を提起し、村の空気はざわついていた。村民は所有権を主張しているのではなく、政府に居住の許可を陳情しているのみであるが、政府は対応を示さず、むしろ村側に相談なく勝手に護岸工事を行い居住・漁業環境を阻害している。

以上の事例に共通する所有権と慣習的居住権の対立は、タイのみならず世界各地の発展途上国で問題化する開発の矛盾である。農林漁業地帯では伝統的な土地利用者が土地登記を有しないことが多く、一方、政府は登記を効力要件とするトーレンズ方式の土地法を制定し、世銀・ADBがこれを後押する。登記なければ国有地の不法占拠者であると断定して(タイ土地法2条)、立退きを迫られる。慣習的土地利用を尊重すべく土地法改正が求められるが、国策として、所有権を絶対化する制定法秩序を容易に変えようとしない。経済開発を目標に、高度土地利用を優先してきたためであり、また一朝一夕に既得権構造を変更できない。2007年タイ憲法が持続的開発・コミュニティ権利を謳い、これを具体化する実体法改革の一つとして沿岸管理促進法案が準備されたことは改革への一歩であったが、しかし漁民団体等の1万人署名運動による国会直接提案権(憲法163条)が発動されながらも、国会審議は棚上げされたままである^v。なお筆者が法案を瞥見するかぎり(Asian Development Bank 2006)、これ自体がニュー・コモンズ論の衣を着た利権主義であり、面談したモーケン族長老たちも同じ見解であった^{vi}。このような脆弱な権利利益をとりまく厳しい現実ゆえに、せめて災害復興過程の手続保障を

通じ、意思決定への参加を保障する強行法規が必要と考えられる。

東日本大震災被災地においても、実体的権利のうえで脆弱な立場にある被災者が、災害復興過程で阻害される問題は露呈している。岩手県沿岸部で筆者がしばしば遭遇するのは借地権の問題である。かつての間屋資本や船主などの伝統的資本家が広大な土地を所有し、長期借地権者が古くから居住する地域は少なくない。1坪年間数千円の低賃料で家を建てて生活し、親子代々百年来の借地関係だが、契約内容も定かでなく賃料も長らく据え置かれている。陸地面積が乏しい沿岸部だけに地価も租税も高騰しがちだが、古くからの家格を重んじる地主は手放すこともできずに運用に苦慮している。そこに津波が襲い建物が流出したとき、好機とみて契約更新・賃料引上げを要求し、支払いを拒めば契約解除の一筆を渡し、復興便乗型の開発事業に漸次振り向けている。岩手県宮古市A地区の一帯を所有するある大地主は、それが経済的には合理的処置だとしても、倫理的によかったのかと自問自答を続けている。家財産を失ったうえ借地権を解除され、文字通り行き場を失った同地区39世帯の被災者たちは、仮設住宅に身を寄せながら、唯一の希望としてコミュニティ一体で災害公営住宅への入居を心待ちにしてきた。しかし復興整備計画は地区内に災害公営住宅を建設しない方向で進んでおり、行政はこの事実を住民に開示していない。被災者・地主・復興行政が集い、はっきりとした情報開示のうえで住民主体の計画策定を行っていたならば、地主の協力のもと地区内部に災害公営住宅を建設する道もあったのではないか。

行政担当者は、行政は民事不介入であり私的契約自治に委ねるしかない、罹災都市借地借家臨時処理法が今回震災に適用されなかった理由もその趣旨であろう、神戸まちづくり協議会は綺麗事であって、行政が住民意思を一々真剣に配慮しては国の青写真を逸脱し、市の独自財源を使わねばならず、財政破綻に陥ってしまうと語る。災害復興が行政主導で行われ、私的自治放任・所有権優位に傾くとき、生活者の利害は影響を受けざるを得ない。モーケン族の慣習的権利

も東日本被災地の借地権も同様である。こうした生活者の脆弱な権利利益を擁護する、災害復興の強行法規の介入が必要な局面である（金子近刊）。

（3）住民主導の可能性

日本の大規模災害復興法は災害復興における国主導を打ち出したが、被災地の住民主導でボトムアップの復興提案を行う道は、完全に閉ざされているのだろうか。とくに自治体が住民主導手続を定める災害復興条例をすでに有する場合、あるいはすでに条例に基づき事前復興計画が準備されている場合、国の復興基本方針とどのような関係に立つのか。日本の憲法 94 条は「法律の範囲内」で自主条例を制定できるとし、その解釈論となるが、あるいは大規模災害復興法 12 条 8 項他を根拠に、都市計画法を受けた委任条例であるとも主張できそうである。総論はさておき、現実にコミュニティ主導の災害復興に成功しつつある事例から、制度条件のエッセンスを学ぶ各論も肝要と考えられる。

タイ南部の津波復興過程で、多くの沿岸住民が不法占拠を理由とする政府の立退き規制に泣き寝入りしたなかで、筆者が訪問した村落はいずれも居住継続に成功した事例であり、いくつかの共通要素が作用しているように見える。第一にコミュニティとしての境界が明確で、紐帯が強く、また意思決定ルールが明確である。いずれも漁村集落としての現実の生活共同範囲で画されている。とくにトゥンワー村やコ・シデー村などのモーケン集落では、土地利用・処分制限に関する伝統的な実体ルールや、長老意見を尊重しつつ行うコンセンサス方式による意思決定ルールなど、集団内部のルールが生きている。またコミュニティの紐帯は、政府の立退き規制との対決を通じて一層強化された感があり、たとえばバーン・ナムケム村は 1970 年代に入植した歴史の浅い村だが政府・マスコミ等とのやりとりのなかで理論武装を強め、またモーケン族集落は政府・資本家との紛争を契機に NGO や弁護士の支援を受けて勉強を重ねながら独自文化への誇りを高めた。

第二に、行政への情報アクセスを確保し、また行政

に対する影響力を高める制度枠組みを駆使している。タイでは地方自治改革が行われてきたが、独特の政治・行政の二元構造を伴い、政治面では 2003 年以降に直接選挙制に根差すタムボン自治体なる基層自治体を設置したが、行政面では今なお「国→県→郡→タムボン→村」と下り至る垂直支配が維持されている（永井 2008）。災害復興過程の村落は、漁業集落としての現実の経済的範囲と、自治単位たるタムボン構成単位としての村（ムーバーン）と、さらに行政垂直体制の末端単位としての機能（村長）との、三重の性格を駆使し、行政ルートの情報アクセスを逆手にとって活用しながら、自治体構成単位としての意思決定を主張していったと見られる^{vii}。

ひるがえって東日本被災地の状況は、一般にコミュニティの求心力が弱まり、2000 年代の広域市町村合併を通じて行政と住民との距離は開き、タイ南部村落の力強い自治志向には及ばない。しかしコミュニティ主導の成功事例もある。筆者は別稿で岩手県大槌町赤浜がコミュニティ一体で集落周辺の高台移転に成功しつつある例に触れたが（金子 2013a）、釜石市根浜地区の成功例にも最近接する機会があった。震災当時は東釜石中学校生徒らの誘導した鶴住居小学校の避難の成功例で全国的に脚光を浴びた地域だが、根浜は全 64 世帯、自治会長が漁協代表をも兼ねるこじんまりした漁村であった。ただし震災前から、伝統あるトリアスロン大会開催やマリン・ツーリズムに取り組む、町おこしに熱心な地域でもあった。震災で 17 名の犠牲者を出し、その苦悩を共有しながら集落全員で生死を共にした避難所暮らしが、コミュニティの結束を高めた自治会長は語る。その後、釜石市の意識の方針であったのか、仮設住宅入居に際して根浜住民は 11 か所に分けられ結束が薄れかねない状況に置かれたが、自治会主導で 3 班体制を作り、市に掛け合って 2011 年度中に根浜に集会所を設置、月に最低一回の自主懇談会を重ねた。市側が防潮堤建設・元地再建を前提に復興計画を固めていると知り、根浜住民は一致団結して、二度と犠牲者を出さない誓いを胸に、集落内での高台移転を主張した。住民主体の高台移転に成

功した先例である気仙沼市小泉地区を視察するなど研究を怠らず、粘り腰の主張を続け、結果として市は住民意思を容れる方向で進んでいる。

根浜の例においても、大槌町赤浜と同じく、またタイ南部の事例とも共通して、コミュニティの一枚岩のコンセンサスこそが行政交渉の成功要因であると、関係者は語る。根浜も赤浜も古くからの漁村集落であり、漁業権の単位としてのコミュニティの枠がある。それが近年廃れかけていたとしても、身内を亡くした苦悩と、生き残った住民の生活を支えていかねばならない切迫感が、関係者の一枚岩の決意となって、行政都合に押し切られることなく真の安全対策を追求させた。しかしそうした決意に加えて、特殊条件として、行政内部情報への特別のアクセスがあったこと、また行政に対する一定の影響力(観光地としての根浜の有用性が市側の経済・産業復興の狙いと合致)、などが言及された。

このように住民側成功事例はいずれも、コミュニティとしての求心力、意思形成の範囲・方式などのガバナンス・ルール、行政に対する情報アクセス、また行政に対する影響力・拘束力の要素が共通する。逆にいえばこれらの条件を法的に補強する制度構築を行うことによって、住民主体の災害復興の実現が夢ではないことが示唆される。大規模災害復興法が国主導の「復興計画」の垂直ベクトルを下してくるとき、これら成功の制度条件を備える地方災害復興条例が対決し、代替案としてボトムアップの「復興計画」を提起する道は残る^{viii}。

5. 総括—災害開発＝開発論を越えて

本稿で一部概観したように、日本とタイの災害復興法制は、行政主導・所有権優位の基本構造が類似する。詳細は金子(2013b, 近刊)に譲るが、意思決定手続面で住民参加が実質排除される設計は、日本の大規模災害復興法の特區手法もタイ憲法下の公共参画規定も同様である。また私権の実体的保障面では、タイは土地法で絶対的所有権を規定し、民法典・最高裁判例で慣習法を疎外する。日本では地震売買が問題化した

1900年代から災害における脆弱な権利保障のために建物保護法・借地法・罹災都市借地借家臨時処理法その他の保護法制・判例を蓄積し、また入会権・漁業権などの慣習法を明文・判例で尊重するなど、アジア諸国の法整備の手本ともなるべき先例であった。しかし近年は所有権優位論が跋扈し、東日本大震災での罹災法不適用や、復興特區法による漁業権保護・漁港保全の例外手続導入にみるように、新自由主義に傾斜する。

災害復興法制における行政主導・被災者疎外は、後発開発国家の宿命であるとする見方がある。災害復興が開発の好機とみなされ、一般住民の要求を遮断し、大土地所有層への根回しによって迅速円滑な都市建設を図るべく、都市計画手法が活用されてきたとする指摘である(池田 1993 他)。西欧においては、社会国家的な都市公序を実現せんがために行政主導・私権制限型に再構築された近代の都市計画手法を、日本は、その理念をさておき行政主導・私権制限型の制度設計のみを移入し、これを福祉度外視の経済開発の手段として活用してきたとの見方である。

たしかに日本の都市計画は歴史的に、明治21年の大火を受けた東京市区改正条例の時代より、災害復興を契機とする都市建設とともに歩んできた。しかし先進国として世界最高水準のインフラを誇るに至った現代日本が、いまなおアジアの発展途上諸国と同様に行政主導・開発独裁型の災害復興に拘泥することは正当化されるのだろうか。2013年制定の大規模災害復興法の理念条項(3条)は、生活再建・経済復興・防災まちづくりを鼎記し、旧態依然たる災害復興＝開発論と、未来志向の参加型復興論との間で動揺するかのように見える。

今後とも国策が後発開発国さながらの開発偏重を深めていくとするなら、制度構築の側が住民参加型の制度設計を意識的に探究・強化し、人間の復興に基礎づけられた見地からインバランスを修正していくしかない。このような制度探究は、日本の教訓を活かすアジア諸国への制度支援としても貢献すると考えられる。

参考文献：

- 1) 生田長人：防災の法と仕組み，東信堂，2010.
- 2) 池田恒男：東京市区改正条例の法史的意義に関する覚書，利谷信義他編，法における近代と現代，日本評論社，1993.
- 3) 金子由芳：被災者に届かぬ復興予算―人間の復興の阻害要因，日本災害復興学会誌復興(6号)，2013a.
- 4) 金子由芳：災害復興における参加の手續保障―日本・タイ・インドネシアの比較検討，国際協力論集，神戸大学国際協力研究科，2013b.
- 5) 金子由芳：災害復興における私権保護―東日本大震災への比較アジア法的アプローチ，法文化叢書12号，近刊.
- 6) 斎藤浩：復興特区の行政法的検討と被災者の権利，自由と正義，2012年3月号，2012.
- 7) 鈴木佑紀：タイの漁民村落における環境の変化，林勲男編，災害と社会・文化，2010.
- 8) 永井史男：タイの地方分権改革，玉田・船津編，タイ政治・行政の変革1991-2006年，アジア経済研究所，2008.
- 9) 中林一樹：東日本大震災からの東京の震災復興を再考する，都市問題，2011年6月号，2011.
- 10) 安本典夫：東日本大震災復興特区法の検討課題，名城法学，Vol.61, No.4, 2012.
- 11) 松浦基之：土地区画整理法，第一法規，1992.
- 12) 村尾龍雄：土地区画整理について，震災と法，日本土地法学会編，1995.
- 13) Asian Development Bank: TA No.4595-THA Supporting Post-tsunami Activities & Coastal Zone Management: Final Report, ADB, 2006
- 14) Dept. of Urban & Regional Planning: Post-Tsunami Rehabilitation & Reconstruction Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University, 2005.
- 15) International Recovery Platform: Cases and Practices on Role of Community in Recovery, IRP, 2011.
- 16) Dept. of Public Works and Town & Country Planning: Community, Tourist Destination, Environmental Project for Tsunami, Ministry of Interior of Thailand, 2005.
- 17) Kanongnij Sribuaiam: Template: Thailand Governance and Victim Aid, Proceeding at 2012 Asian Disaster Law Japan Workshop/Kobe University, December 21, 2012.
- 18) Nittharatana, P., Cherdchinda, C. and Siriwan, S.: Pre- and Post-Tsunami Coastal Planning and Land-use Policies and Issues in Thailand,” in Proceedings of the Workshop on Coastal Area Planning and Management in Asian Tsunami-affected Countries, FAO, 2006.
- 19) Office of Natural Resource and Environmental Policy & Planning: One Year after Tsunami: Restoration of Thailand's Natural Resources & Environment, Ministry of Natural Resource & Environment of Thailand, 2005.
- 20) Oran Sakkayarojkol: Overview of Spatial Policy in Thailand, An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism of Japan, 2013.
- 21) Ostrom, E.: Understanding Institutional Diversity, Princeton University Press, 2005.
- 22) United Nations Country Team: Tsunami Thailand One-year Later: National Response and Contribution of International Partners, NDP/ World Bank, 2005.

ⁱ なお金子(2013a)で「復興特区法」の速報的紹介の際、同48条8項が都市計画法の規定の一部を排除していると記載したが、誤りがあった。正しくは、同条項は復興特区法と都市計画法との重複規定を排除している。しかし重複規定以外の適用については、「都市計画の決定又は変更」に関する「手続の例による」と曖昧で、やはり明確な適用・準用ではない。

ⁱⁱ タイ2007年法の「災害」定義は、自然災害のみならず感染症などの人為的危険・事故、また航空テロや内憂騒乱まで、およそ国民・政府の生命・身体・財産を脅かす危険すべてが含まれている(4条)。またガバナンス体制として、内務省に防災減災局を新設し、国家防災計画を策定させる一方(11(1), 12(2))、県級防災計画の策定や各地の災害対応の実権は、内務省派遣による県知事の指揮統制に委ねる(15, 16, 21条以下)。

ⁱⁱⁱ 2004年当時の復興事業を担当したタイ内務省公共事業・都市計画局ソムチャイ顧問への2013年8月時点の筆者聴取りによる。ただし同局へ長期派遣中のODA技術協力専門家(UR機構職員)によれば、カオラックの災害復興は正規の区画整理とは言い難く、2013年現在準備中の首都バンコク(ラーマ9世通り)の案件が正式第一号となる見込みとのことであった。

^{iv} 行政裁判がたとえ受理されたとしても、タイ行政裁判所は、既得権益を代表する国会上下院の影響下で長官・判事人事を行う政治的存在である(憲法224~6条)。行政訴訟の実体根拠法として1996年「行政過程法」が存在するが、首相・大臣による政策判断他の広範な適用除外事由(4条)、また迅速性等を理由とする裁量的な例外規定がある(30条他)。手続法として1999年「行政裁判所設置および行政訴訟手続法」があり、救済種類として行政行為の取消し・義務付け・差止めなどを広く定め一見先進的だが(72条)、訴訟要件である行政機関・公務員の「行為」、「違法性」(9条)、「損害」(42条)他の曖昧な解釈余地を含み、現実には受理されぬまま棚上げが多い。2011年洪水に関連で2013年現在400件余が棚上げ中という。

^v 2013年8月、パンナー県ナムケム村マイトリー村長、タイ海洋沿岸資源開発研究所 Pinsak Suraswadi 部長への聴取り。

^{vi} 沿岸管理促進法案は2007憲法(66条)の規定する「コミュニティ権利」の敷衍として、地域委員会による漁業自主管理を規定するが、そこに民間開発業者も参加できる(69条)。他方で、伝統的漁民を「コミュニティ登録」なる審査・登録・取消制度で統制管理する(27~44条)。また「協同管理」の名のもとに持続的モデルを逸脱する商工業的利用を許容し、その利用料を国・県・地域間で利益分配する(52条)。

^{vii} 背景に、2003年に農漁村部の基層自治体として発足した「タムボン自治体」の存在があり、この新たに動き出した自治制度が、構成村落の意向に寄り添って自治力を発揮しているのではないかというのが筆者の仮説である。行政支配は国→県→郡→タムボン→村の垂直的構造で降り来るが、タムボン・レベルが基層自治体としての役割躍如として郡と村との間に介在し、村の意向を吸い上げているという見方である。この見方は、2013年8月に筆者が訪問した、日本ODA事業受入れ先としても知られるプーケット県タロン地区パクロン・タムボン自治体長の見解を受けている。

^{viii} 筆者の別稿(2013b)では、Ostrom(2005)「設計原則」の枠組みを借りながら、東日本被災地における住民主体の成功事例、また東京都葛飾区における2006年「区民参加による街づくり推進条例」、2010年「被災市街地復興対策条例」などの先進的な地域条例につき若干の横断的検討を試みた。