



復興とは...

(法制度の観点から)

関西学院大学 災害復興研究所
兵庫県弁護士会 津久井 進

復興とは何か

「地震」は自然現象

「災害」は社会問題

「復興」は政治課題



→誰のための，何のための課題かによって，その切り口が変わる

復興とは何か

私たちは法制度の観点から考える

|| 具体的には...

「復興基本法」って何だろうか？

|| 思案の末の結論は...

復興基本法は「憲法」である

復興とは何か

私たちにとって、最も身近な法律は、
「**日本国憲法**」
であるはず。

しかし、最もおろそかにされている
法律も憲法である。

復興をめぐる諸問題を解くカギは、
憲法の中にプログラムされている。

復興の課題とは

【都市ではなく人間に注目する】

【モノではなく生活を支援する】

【その地での暮らしを大切にする】

【災害弱者と格差拡大を無くす】

【国ではなく地域・市民が主導する】

【何よりも人の命を重視する】

• • • • etc

復興の課題とは

復興基本法は、

「人間」

「くらし」

「地域で暮らす価値」

「災害弱者への救済と支援」

「被災地自治・被災者自治」

などの法的要素がバランスよく盛り込まれた**法理念**が必要

→ それが**憲法**

復興の課題とは

- ◆ 災害復興のミッションは“被災者・被災地を再生する”すなわち、被災者に希望を感じられるように、不安や障害を取り除き、活力・意欲を引き出し、被災地を元気にすること。
- ◆ それは、基本的人権を尊重し、地方自治を実現する、ということと全く同じ。
- ◆ 災害復興の王道は、憲法を実践すること。
- ◆ 多分野にわたる難題を解く共通の「カギ」は
“一人ひとりの人間を大切にする”
という考え方、すなわち、憲法の魂ともいえるべき基本的人権の尊重にほかならない。



憲法を見つめ直してみる

憲法を見つめ直す

憲法を制定する前提となる社会状況

◇戦後直後の焼け野原となった国土

+

◆数々の大規模な自然災害

- S15.7.12 三宅島噴火（死者不明者46人）
- S16.7.15 長野北部地震（死傷者23人）
- S16.11.28 豊橋竜巻（死傷者53人）
- S17.8.27 台風16号（死者不明者1158人）
- S18.9.10 鳥取地震（死者1083人）
- S18.9.20 台風26号（死傷者1461人）
- S19.12.7 東南海地震（死者不明者1223人）

憲法を見つめ直す



関東大震災跡



戦後の焼け跡

憲法を見つめ直す

当然のことながら

復興

を目的とした基本法になる。

憲法を見つめ直す

戦後一番最初の帝国議会の議題は「戦災者救済に関する質問」。1945年9月5日の衆議院本会議

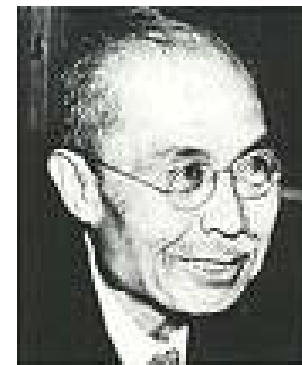
質問主意書（松本治一郎）

「居は人の心に移すもの、今日の焼け跡に見られる焼トタンの仮小屋のごとき冬季の居住に耐えられるべきものにあらず。この惨憺たる小屋に居住するにおいては人心は卑屈固陋となり明日より日本を復興せしむべき力の湧き出づることなし」

政府答弁（東郷實大臣）

「総じて国民生活の安定確保に万全を期することこそ、戦後復興の第一歩であります。政府はこの際、厚生省の勤労省的性格を社会政策省的性格に帰移せしめ、極めて進歩的な政策の果敢なる実施に邁進せられねばならぬと考えます」

憲法を見つめ直す



- 幣原喜重郎総理大臣就任時の所信表明演説
(1945年11月28日の帝国議会本会議)

「住宅の問題は最も深刻であります」

「戦災地の復興は産業の復興によって可能となるのであります (中略) 今後に於ける我が国の産業は主として中小商工業に依存するものと考えられますので、国家としても積極的な指導援助は極めて重要であると考えます」

憲法を見つめ直す

- 1945年12月14日の帝国議会衆議院

政府委員

「相当都市の災害を防ぐということから考えても、また都市の美観ということから考えましても過去における例えば関東大震災その他火災等の経験から考えて見ましても、どうしても耐震耐火の構造を都市の中心部においては造って行かなければならぬと考えるのであります」

議員応答

「衣食住の基本的な生活条件の中での最も大きな部分の住の問題に、国家的、社会的見地から恒久的な方針を立てられることは、もとより結構でありまして、私もまたそれを大いに期待するものであります。... (中略) ...復興建築助成株式会社のごとき創案も結構ですが、どうかこれだけにかかわらないで、もつと個人にウエートを置いて、個人が個人として復活し得るがごとき方途を開発せられんことを私はあくまで希望致します。」

憲法を見つめ直す

本当に、憲法は災害復興のことを考えているのだろうか？

たとえば（具体例）・・・

憲法を見つめ直す

憲法16条（請願権）

何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

憲法を見つめ直す

1 「損害の救済」は「損害賠償・損失補償・社会保障」以外の第四の類型

2 「損害の救済」をあえて例示列挙した。

(大日本帝国憲法第30条「日本臣民は相当の敬礼を守り別に定むる所の規程に従ひ請願を為すことを得」)

3 請願権の重要性

(1947年3月7日の衆議院請願委員会「復興促進のため特別措置に関する請願」→「この請願の趣旨は、現下の日本において復興すべき事業は多くありますが、**住むに家なき国民の住宅復興こそは急務中の急務**と思います。... (中略) ...**復興重点主義を徹底されたい**というのが、この請願の趣旨であります。」)

4 例示の事項の中で、冒頭に位置付けている

→ **災害復興への特別な対応を予定している！**

憲法を見つめ直す

憲法で、最も重要な条文は何条？

→ 13条

すべて国民は、**個人として尊重**される。

生命、自由及び**幸福追求**に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、**最大の尊重**を必要とする。

憲法を見つめ直す

「個人の尊重」とは、一人ひとりを大切にしよう、という考え方



「一人ひとりの人間は、誰もが同じよう
にかけがいのない存在であり、誰をも等
しく尊重し合おう」という概念

あるいは

「一人ひとりの人間は、誰もが違う個性
を持つ存在であり、それぞれの個性を等
しく尊重し合おう」という概念

憲法を見つめ直す

世界に一つだけの花（作詞作曲：槇原敬之）

花屋の店先に並んだ いろいろな花を見ていた
ひとそれぞれ好みはあるけど
どれもみんなきれいだね
この中で誰が一番だなんて 争うこともしないで
バケツの中誇らしげに しゃんと胸を張っている
それなのに僕ら人間は どうしてこうも比べたがる？
一人一人違うのにその中で 一番になりたがる？
そうさ 僕らは 世界に一つだけの花
一人一人違う種を持つ その花を咲かせることだけに
一生懸命になればいい

憲法を見つめ直す

- ◆ 「一人ひとりを大切にする」は言うは易く行うは難し。
全体の秩序維持や治安の強化を図るときは衝突する価値観。
- ◆ しかし、個人尊重の原理は「秩序」や「治安」をダイレクトな理由にして制限することはできない。
「公共の福祉」によって調整を余儀なくされるに過ぎない。
- ◆ 災害が起きたときなどの緊急時には、安全確保や治安維持が最優先される。公共の福祉の名の下に一定の制限を受けることはやむを得ない。（※災害救助法の立法時の議論）
- ◆ しかし、その後の復興の場面で個人の尊重が軽視されている。
被災者一人ひとりを大切にしようとの考え方があれば、孤独死は防げたかも知れない。
大量の災害弱者を生まないで済んだはず。

憲法を見つめ直す

「震災は、まさしく、被災者の自立の基盤を根底から破壊した。そういう自立の基礎を失った被災者に対し、自立できるところまでの『公的支援』を行うことは、憲法の基底的原理たる『個人の尊重』原理から、当然要請されるべきものなのである。」（浦部法穂教授／憲法学）

憲法を見つめ直す

「真の復興は人間復興である」

そのままこれを条文化したのが
憲法 13 条

憲法を見つめ直す

人間の尊厳を守るために必要なこと

↓ 憲法13条では

- 1 生命を守ること (=安全権！)
- 2 自由を保障すること (=自由権)
- 3 幸福追求する権利を尊重すること



憲法を見つめ直す

被災者が自立する

被災地が自分で決める

国主導の中央集権を排する

憲法を見つめ直す

- 地方自治
憲法第8章（92条～95条）

「団体自治」

地方公共団体の独立性を尊重し、国と自治体との間でチェック&バランスを確保する。

「住民自治」

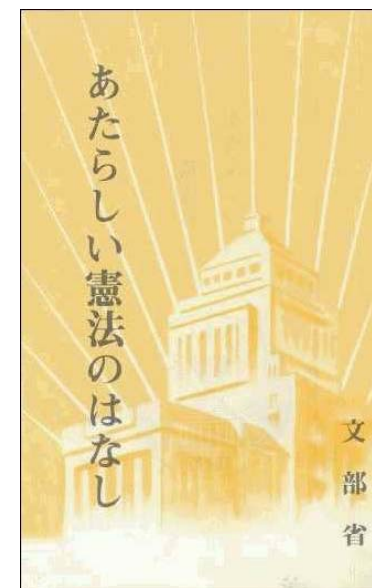
直接民主制をふんだんに採用し（93条の首長公選制，95条の住民投票制，リコール制など），そこに住む住民の民意の反映を図る。

→ 団体自治・住民自治は“地方自治の本旨”
「地元のことは自分で決めるのが最良だ」との思想

憲法を見つめ直す

文部省教科書「あたらしい憲法のはなし」

「国は国民のあつまりで、国民の一人ひとりがよくならなければ、国はよくなりません。それと同じように、日本の国は、たくさんの地方に分かれています。その地方が、それぞれよくなれば、国はよくなります。そのためは、地方が、それぞれよくなることを治めてゆくのが、いちばんよいのです。なぜならば、地方には、その地方のいろいろな事情があり、その地方に住んでいる人が、いちばんよくこれを知っているからです。」



憲法を見つめ直す

- ◆戦後の復興は各地域に任されていた。
=しばらくは地域独特の文化が再生し、昔ながらの伝統もコミュニティを通じて人から人に伝わった（住民自治が活きた時代）
- ◆しかし、1956年の教育長公選制の廃止や、竹下内閣時のふるさと創生事業に象徴されるような全国画一的な施策が、地方自治を後退させた

憲法を見つめ直す

- 戦時体制＝全国民一丸
- 法律による統治＝全国画一
- 復興方針は、団体自治・住民自治の基本原則を貫くことが大事。
憲法が保障する地方自治の制度は、災害復興の場面でこそ、活用されるべき。

憲法を見つめ直す

ボランティア
活動の位置付けを
どう考えているか？

憲法は予定していたか
(集会結社の自由???)

憲法を見つめ直す

【ボランティア活動の位置付け】

1 国民主権の実現

まさに「人民の人民による人民のための活動」である（国家ではなく、国民が主体となって権利を実現する）

2 自己決定権の行使

憲法13条（幸福追求権）は、自分のことは自分で決めるという自己決定権（人格的自律権）を保障する。公権力から干渉されることがなく、自らの思うところに従って意思決定・行動をすることができるという権利。

3 公権力からの独立

憲法89条では慈善、博愛の事業に公金を支出することを禁じている。戦時体制を想定した国民保護法では国民にいろいろな無償行動を強いているが、ボランティアは、あくまで自主性にに基づき独立に活動すべき。

4 憲法前文の実現

「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」の希望につながる。災害復興先進国として、実際に各地の被災地の復興に役立っている。

憲法を見つめ直す

ボランティア活動は

まさに憲法実現活動そのもの！

本来，政府によって行われるべき
「公」が果たされないため，
自然発生的に生まれた

新しい「公」





憲法という道具を

災害復興にどう使うのか

どのように役立つのか

憲法原理の使い方

◆ 実際の復興場面の神学論争を憲法目線で
考えてみる

「私的住宅への公費投入は憲法違反」

「私人の住宅への公費投入は私有財産制度
から否定される」

「焼け太りは許さない」

「私財への公費投入は財政上許されない」

「国民の納得が得られない」

.....阪神淡路大震災後の数々の妄言

憲法原理の使い方

×私的住宅への公費投入は憲法違反

○憲法は復興を後押しこそすれ、被災者個人の復興の足を引っ張るようなことは全くない。

一人ひとりの幸せを願っているのが憲法なのだから当たり前のこと。



憲法原理の使い方

×公費投入は私有財産制度に反する

○神戸大学法科大学院の入学試験問題（2004年2月）一部抜粋

【以下の文章を読んで、下記の設問に答えなさい。

日本国憲法29条1項の「財産権は、これを侵してはならない」という規定は、個人の現に有する具体的な財産上の権利の保障と、私有財産制の保障という二つの側面を有すると解されている。その上で、「私有財産制の保障とは、いわゆる財産権を制度として保障すること」であり、「財産権の不可侵性が否定された現代においては、財産権保障の主要な意味は、財産を取得し保持する権利一般を法制度として保障するという面にある」とされる。（引用は、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法(第3版)』(岩波書店・2002年)213頁)

1 日本国憲法が保障する基本的人権は、一般に、法律が憲法上の権利を制限する存在となる自由権を中心に構成されているが、それ以外にも、**憲法上、国民の利益にまで国法の定立が要請され、国民が国法に対して「積極的な受益的關係」に立ち、その結果、「国家による自由」の保障という性格・構造を持つものもある。**このような2つの人権保障の性格・構造を、それとはやはり異なる前記の財産権保障の性格・構造と比較して、それぞれの異同について論じなさい。（以下略）】

憲法原理の使い方

× 焼け太りは許さない

- この発想は、まさに、元に戻す「復旧」には補助金を出すが、プラス α も含む「復興」には補助金を出さないという国の復興方針に符合する。
国の復興姿勢の誤りを端的にあらわす。

住宅の再建は、そこで暮らすための最低限の基礎部分であり、有機的集合体である個人の生活総体の中から「住宅」という一部分だけを刺身のようにして切り分けて出してきた、従前の家屋の財産価値と、新築建物の財産価値を比較すること自体がナンセンス。

「ある種の人権について制度の保障が語られるとしても、その内容は人権の保障に奉仕するためのものでなければならない」（芦部信喜教授）

憲法原理の使い方

× 私財への公費投入は許されない

○憲法第89条

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

憲法原理の使い方

×国民の納得が得られない

○憲法上は財政民主主義。国民の姿勢が問われることになる。

国家という装置が人権保障のための仕組み・手段である以上、税金は、人権保障を維持するために国民が互助的に負担する共済費。

税金の役割（国税庁）

「税金は、国民の健康で豊かな生活を実現するために、国や地方公共団体が行う活動の財源となるのです。私たちは一人では生きていきません。税は、私たちが社会で生活していくための、いわば会費といえるでしょう。」



復興バージョン

「税金は、国民が災害に遭って苦しんでいるときに、被災者が健康で豊かな生活を取り戻すために、行政の支援活動の財源となるものです。私たちは一人では復興できません。税は、私たちが被災したときに再起を支えるためのいわば会費といえるでしょう。」



憲法原理の使い方

そのほか盛りだくさん！

憲法原理の使い方

【生存権と災害弱者】

- 憲法25条は、プログラム規定（1967年5月24日判決）
→しかし、直ちに司法審査の対象になるかの問題で、
当不当の問題として**政府の政治責任は問われる。**
- 1972年11月22日の最高裁判決「憲法は、全体として、福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的發展を企図しており、その見地から、**すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策を要請していることは明らかである。**このような点を総合的に考察すると、憲法は、**国の責務として積極的な社会経済政策の実施を予定している**」

憲法原理の使い方

- ◆ 私たちは、憲法上保障される人権として生存権の存在をアピールしていく必要がある。

権利の実現については、憲法12条で「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、**国民の不断の努力**によつて、これを保持しなければならない」とされている。

しっかりと生存権の保障を具体化させるため、**政策の定立を求めていく「不断の努力」**が必要。

憲法原理の使い方

◆多様な住宅政策・営業支援が必要

憲法22条

何人も、公共の福祉に反しない限り、
居住、移転及び職業選択の自由を有する。

- ◇居住の権利 → 自由権 + 社会権
- ◇営業の権利 → 自由権 + 社会権

憲法原理の使い方

【居住の権利の保障】

- × 単線型の住宅政策
- × 私有地内の自力仮設住宅禁止
- × コミュニティ欠如の公営住宅



憲法原理の使い方

【営業の権利の保障】



自営業者や町工場に対する支援

コミュニティの形成の根拠

※弁当プロジェクトは憲法22条実現行動



憲法原理の使い方

タブーにも挑戦できる

憲法原理の使い方

自衛隊の役割と災害復興



「今後の自衛隊の役割に関する世論調査」
(平成7年 内閣府)

1位 災害派遣 66.0%



憲法原理の使い方

自衛隊法 3 条

自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。

- ◆ 災害救助の役割を担うのは消防庁
- ◆ 国内の治安維持を担うのは警察庁
- ◆ 国の防衛を役割を担うのは防衛省

憲法原理の使い方

◇機関に本来の役割を果たさせる

目的外使用は不可
(※FEMAの例)



憲法原理の使い方

◇憲法前文「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている**国際社会において、名誉ある地位を占めたい**と思う。われらは、**全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する**。われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであって、**政治道徳の法則は、普遍的なものである**、この法則に従うことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立とうとする各国の責務であると信ずる」

憲法原理の使い方

- 1 自衛隊は国家の自衛のための存在する。専守防衛である以上、自衛隊を過度に膨張させることは慎む。
- 2 これまでの災害派遣で高い評価を得た自衛隊の災害派遣任務は、予算と労務を振り替えて、消防隊の拡充を図る。あるいは、災害救助を本来の目的とする部隊を別に再構成する。
他国で災害が発生したとき、戦力を伴わずに救助活動や復興支援活動に駆け付ける。国家の自衛は、自然権として認める一方で、他国への派遣は別の災害救助組織が動く。それが、国際協調主義を実践する上で、当たり前の原理。
- 3 災害救助の部隊は、憲法の要請する「国際社会における名誉ある地位」を占められるように、災害救助や復興支援の知識と経験を十分に備えておく。

復興とは

「再び盛んにすること」は憲法の背景

人間復興はまさに憲法の目指すところ

未解決の諸問題は憲法価値の未実現ゾーン

災害はそれを一気に浮き彫りにする現象

立直しの方法も世直しの方法も憲法の中にある

復興とは

【抽象的には】

社会再生過程で憲法を実現すること

【具体的には】

被災者の人間の尊厳と生存基盤を確保し被災地の社会機能を再生すること