

震災対策・復興法制の展開軸 と震災法学の課題・2

池田恒男

目次
一 問題の所在——取り残された震災被災者から震災を見る
二 被災者支援・復興法制をめぐる法政策的争点と法学
1 被災者支援の枠組みと法理
2 震災の第二次被害と復興町づくりにおける「合意」主義の陥井
(以上、六九巻一二号)
3 地域復旧・復興過程での土地利用と民民関係
4 法学的震災論における現状追認的技術主義
5 震災法学における震災本質論の意義
—天災・人災論と学説の社会的基盤
三 震災対策と震災法における二つの途の対抗軸
小括——震災法学の課題
二 被災者支援・復興法制をめぐる法政策的争点と法学
(承前)
3 地域復旧・復興過程での土地利用

と民民関係

今回の被災地の復旧・復興過程で痛切に感じられたのは、住民あつての町であり、住民あつての町づくりだということである。このことは、後に見るよう、何よりも復興都市計画に民主主義的基礎を与えるための前提条件に関わり、したがって、現行の復興計画の枠組みに大きな反省を迫り、震災後の国家（国及び自治体）に対する権利の問題として住民に新たな位置づけを求めるものであるが、同時に、民民関係すなわち住民同士あるいは住民と地権者との関係等において一定の視角を要求することになる。

ところで、被災地での弁護士会や司法書士会、あるいは法律家ボランティアが開いた法律相談において常に圧倒的な部分を占めたものが借地借家関係をめぐる相談であったという事実に鑑みても、また土地利用をめぐる権利関係の直接性という意味でも、復旧・復興過程の土地問

題におけるこの種の問題を借地借家問題に代表させてよいと思われる。この間の法学論議において、それに関して鋭い争点を形成したものが、罹災都市借地借家臨時処理法（以下、罹災法と呼ぶ）の適用の是非であり、二月六日に公布された政令一六号によって同法が本震災に適用されることとなつた以後は同法の仕組みに対する賛否の問題であつた。そしてこの問題に対する姿勢にこそ、震災復興問題と土地問題に対する論者の感覚がよく現れているように感じられるのである。

以下、民民関係としてこの問題を取り上げる。

発災後、程経ずして現れたのは罹災法適用反対論（以下、否定論と呼ぶ）の合唱であった。これに対して、適用肯定論に立つ法学論文は僅かであるが、私は、肯定論の立場からの藤原精吾氏と甲斐道太郎氏の要を得た論点の整理と否定論への反論および課題の提起には十分な説得

力があると考えるので、枚数の関係からここでは藤原論文と甲斐論文を引用して争点をめぐる一般的な論点提示を避けよう。しかし、本稿は、それにもかかわらず否定論が時流に乗つてなお声高に根強く行われる現実に鑑みて、また否定論の論理構造が現在（一九九八年初頭）議員立法によってでも短兵急に実現されようとしている定期借家権立法の推進論に通じ合うものがある（それほどに支配層中権のものの考え方の底流になつてきていたので、現代法学のあり方に関わると思われる理論的問題を中心に少しく議論を展開することにする。

否定論者の挙げる論拠は多岐にわたるが、主要な論点としては、(1)罹災法の政策的と法制度との齟齬、(2)建物が滅失したことによつて借家権を喪失した者による優先借地権の取得という制度の「特異さ」ないし「不合理」、(3)区分所有建物の一般化などの建物の高層化に伴う適

用の不明確ないし困難、が挙げられる。そのうち(3)については甲斐論文の簡明な反論に尽きるので、ここでは(1)(2)を取り上げる。

(1) 先ず、罹災法の掲げる政策目的と法制度との齟齬という問題であるが、否定論者の論点は、震災被災者の住生活の救済は他の生活と同様に、国家（国・地方自治体）が面倒を見るべきで、同じく被災し貸家を失った旧家主に多大の負担を強いる罹災法の仕組みは不合理であり、政策的に見ても被災者同士に反目・対立を持ち込み長引く紛争の要因となるので被災地の復興にとつても賢明ではない、ということに収斂される。

被災者の被災故の生活困難・住生活の手当ての中心的な筋は対國家請求権（公権）として構成すべきだ、という否定論者の主張には同意できる。

被災地の復興政策の観点から見れば、罹災法の仕組みは被災者による「自力復興」（今風に言えば一種の「民活」方式）を予定しており、旧家主に一定の負担を強いることになることも確かである。そもそも罹災法の原型が関東大震災の復興過程で生まれた時も、政府が東京復興都市計画のために莫大な財政負担を背負い込むことを回避し後藤新平市長等による壮大な復興構想が挫折していく糸余曲折の間に旧借家人によるバラック建築が進んだため、各地で生じているバラツ

クをめぐる紛争に対処する一方で焼け跡での自力復興によって引き起こされる権利関係の円滑な整序への筋道をつける目上ける。

（2）法律が作られたことは広く知られている。それゆえ、地域社会が崩壊に瀕するような甚大な災害によって生活の拠点を失った旧借家人の住生活の保障を罹災法だけで行えること自体が、この歴史的経緯に照らしても論外というべきである。しかも、七〇年間の状況の変化とりわけ建物の立体化や集合住宅の一般化、あるいは土地公法の複雑化と都市計画制限の飛躍的膨脹によって、罹災法は現実に追いつかず、さまざまな不備・欠陥を拡大してきた。したがって、罹災法をよりよく機能させるための立法論を含む改良や工夫が求められていることは当然というべきであろう。

しかし問題は、国家への措置請求権とは、旧家主への請求権（優先借家権、優先借地権）とが、単純にあれかこれかという選択関係に立つかどうかである。法のレベルではもちろんのこと、実際上も、さらには政治的現実の上においても「どちらか一つ」という関係には立たないのである。

優先借地権の制度の適用の可否の問題は、旧家主の賃貸目的としてきた建物所有権の社会的性質をどう理解するかが鍵であろう。

建物は不動産とみなされるが、それが言葉までもなく労働生産物であつて、その限りでは動産の性質を有する。端に振れる蓋然性がある。それは、当該

社会の思いやりの深さの程度、真の「文明度」の水準に規定されると言つべきである。

したがって、国家の被災者住宅対策が

被災者の住宅問題の要であることは、罹災法の適用を否定する根拠にはならない。

議論の前提として予め明確にすべきことは、罹災法の全体構造から見ても罹災法の立法史から見ても、これらの借地権

取得の問題が生じるのは、当該敷地に建物が建たない場合であるから、建物が建てられた場合に生じる優先借家権の取得

したがって、条文の順序にもかかわらず、第一四条が基本で第二条、第三条が特則と考えられることである。優先借地権はそのような例外的な制度なのである。

それは絶えず土地所有に吸い取られていくから、経済が拡大していく限り家賃は恒常的に上昇傾向を持つ。しかも、人間の不可欠の生存条件であり生活の基礎であるにもかかわらず、価格・賃料水準が買い手や借り手の支払能力と欲求の強

さに規定されがちの住宅には、社会階層の分裂状況や所得格差と心理状態とが独特の非合理的な作用をする。住宅問題にも土地所有の法則が累増する形で働くからこそ資本主義市場法則（「自由放任」）に任せておくと必然的にひどい社会問題が発生することになり、今回の震災で問

題となつた「文化住宅」のように住宅の質を極端に下げたり住宅の維持管理を放棄するか、歐米のように建築規制の強いところでは住宅の物理的質を下げられない代わりにアフォーダビリティ（住宅費負担能力）の危機の問題や過密居住、建物荒廃化、ホームレスの大量発生の問題を引き起⁽⁴⁹⁾こすのである。

したがつて、所有論と所有権論の平面では、建物は土地に準じて扱う必要がある。

そこで、建物所有権に乗り移る土地所有権について論じなければならないが、これこそ前世紀後半から今世紀への歩みの中で、所有権が制限されることの典型例を形作ってきた。

憲法二九条二項は、ワيمアル憲法等の憲法史、財産権についての人類の近代以降の思想的発達を承けて、「公共の福祉に適合するやうに」「法律でこれを定め」と、財産権の構成原理との構成形式を規定する。後者は暫く描く（「法律」の意味など）として、前者はますます重要性を増し、生命力を強めてきたと言えよう。

「公共の福祉」の概念は、常に戦後憲法の人権論の中心テーマであつて、学問的蓄積も膨大なものがあり、どうていこの小論において展開できるものではない。ただ、ここでは臨時処理法における土地利用権の法定設定なしし移転を根拠

づけるものとしての憲法二九条二項・三項を援用する限りにおいて、援用者には財産権の制約原理としての「公共の福祉」概念に最小限のコメントを付することが求められよう。

なるほど、わが国では「公共の福祉」というと、国家権力握持者が権利制限の根拠として「打出の小槌」のように何でも思いのままに取り出すことができるかのような全體主義的観念が今なお支配的

思想として残り、その影響下に財産権制限の法的議論においても國家（政権）のその時々の政策内容・政策目的を無媒介に「公共の福祉」とする法イデオロギーは無視し難いものがある。現憲法の規定する「公共の福祉」はそれと対照的な性質を持つものであることは言うまでもない。しかし、このような倒錯した法イデオロギーを乗り越えるために、憲法典の「公共の福祉」概念を深める必要がある。憲法全体の「人類普遍の原理」としての「人権の体系」に即して財産権の調整・制約原則を考えれば、それぞれの財産権の本義による内在的制約（例えば土地財産権では相互調整の原理としての相隣関係などはその典型である）や目的制約性、市民生活の共同利益、あるいは財産権に優越すべき人間の生存や個人の尊嚴に関わる人権の原理（いわゆる生存権的あるいは社会権的基本権など）やそれらを保護するための警察規制などが、そ

こでの「公共の福祉」の実質的な内容として含まれることは明らかである。⁽⁵⁰⁾わが憲法二九条二項は、この国での財産権は、そのようなものとしての「公共の福祉」に適合するように制度設計された財産権であることを規定しており、財産権が当該社会の「公共性」＝「公共の福祉」とは別のところで自然権性（＝国家以前的性格）を主張できるものはされないと想するのである。

戦後民法改正は、新憲法の制定を受けた応急的改正だと自己規定したが、新たに設けられた民法一条と一条の二は、この憲法二九条を中心とし一二条・一三条等の基本的人権規定を承けて新憲法の精神を民事法に一般的に宣言することが立派な理由であった。

憲法二条・三条は、このようにしてその合憲性に関する判例の見地を是認できるだけでなく、法政策のレベルでも以下のように積極的に合理的だと主張できると考える。

前述のように、そもそも財産権が基本的人権のカテゴリーに入りうるのは、権利主体たる人間の人格と一体不分離である限りであり、いわば手段的ないし結果的権利にすぎない。

当面の問題との関係では家主の土地利用権（土地所有者の場合は土地賃借権が設定され、借地権者の場合はその譲渡が強制される）が適正な対価の支払を条件

に「収用」されるという仕組みが問題かどうかという形で立てられるのであり、深刻な大災害（罹災法の適用が認められた災害）の発生という非常時・異常時ににおける財産権のあり方如何の問題であり、それも元来自然の一部にすぎず労働生産物でない、それゆえ財産権を基礎づけた近代の社会＝国家教説によれば本来的には「所有（property）」の範疇に含まれない土地財産権とその延長としての建物所有権（もちろん建物それ自体は労働生産物であるから建物所有は土地自体への所有と区別されるべき契機をもつて、上述のように結局は土地所有に包括されざるをえない）という点では動産に対する所有とは全く違った社会的性質を有するのである）。は、所詮その程度の財産権であるというふうに捉えられるのではあるまいか。緊急の社会的必要があるときは（他人の）利用の必要に所有権は従属することがあることは一般論としてどこでも認められている。土地と建物との別財産制という特異な構成をとる日本民法の下でこそ一般的に発生する問題であるが、非常事態において所有権ではなく利用の権利が生存や生活維持のための（他人の）利用の必要に従属するという仕組みなのであるから、なおさら問題ではないはずである。これを問題視する見解は何か（本来は他の人権との関係では相対的に弱くても良いはずの）土地財産

権を何か絶対的なもの、他の何よりも神聖なものと無意識に考えるから、特別の犠牲を旧家主＝敷地利用権者にかけているように映るのではなかろうか。

ところで、罹災法と現実との乖離を説く場合に、借地権価格の高さをもう一つの論拠にしようとする見解がある。しかし、これは本末転倒の議論といつてよい。

なるほど歐米でも土地利用権を物権的に強めれば土地所有権の属性がその利用権に乗り移り、利用権が亜所有権としての価格を持つようになることはイギリスのリースホールドの例を見ても明らかである。しかし、これは市場経済一般の法則によるのであって、何も利用権の強化政策が悪いことの論証にならないばかりかこの法則一般の範囲内であれば特に問題となることはないはずである。といふのは、その場合の価格は、大本の土地所有権もそれから派生する利用権もいわゆる収益還元価格となるはずであり、現実にも歐米における価格も特別なバブル状態が発生しない限りこの理論的想定の範囲内に納まっているからであって、罹災法二条・三条が適用される事態を考えたときに旧家主にとつても旧借家人にどつてもそれほど特別に困難な問題が発生するとは思われない。

しかし、被災地の裁判所によつて認定されている権利金の額は確かに被災した

旧借家人が自力で優先借地権の設定を受ける場合に困難ないし少なくとも申し出に躊躇を感じられるほどの金額であるのは既に指摘されてきたところである。優先借地権の設定料を引き上げている主たる要因は疑いなく平時における借地権価格であるが、その借地権価格の異常な高さは収益還元価格に数倍するような土地価格の異常な高さに起因しているのである。

されではそのような異常な土地価格が何故わが国で恒常に成立しているのかを考えれば、わが国の土地市場を規定する資本主義の構造問題に行き当たり、特に土地問題に特有の要因としてはわが国

の土地利用規制の異常な弱さ（最近の都市計画法などの土地法改革はこの日本の悪しき特徴を「規制緩和」の名の下に更に強めようとする）と、「地本主義」とさえ呼ばれる特有の要因、すなわち「土建国家」と称されるような補助金や財政投融資などの国家の財政機構を媒介としたあぶく銭の氾濫や税制上の各種引当金制度をはじめとする企業天国のような野放団な利潤追求の社会の仕組み、土地を

建物を喪失したはずであるから、事柄を左右しない。
むしろ、関係者間で激痛を分かち合うという考え方にして、「相当ノ対価」の支払を受けて優先借地権の成立を甘受することは、バランスがとれているのであり、成立する優先借地権価格と優先借地権者の喪失した借家権価格との差額を考慮して「相当ノ対価」を決めれば、交換価値的には公平であると言える。また、旧貸家人が罹災地に住宅を建てられないままの場合に、「相当ノ対価」を払える見込みのない旧借家人が優先借地権の行使をあきらめて旧貸家人から若干の立退料を請求する事例が多いと言われば、これが旧借家人と貸家人との関係悪化の原因として否定論の根拠の一つになつてゐるが、資産としての財産権の観点から見れば、借地権価格、借家権価格が成立している現状を前提とすると、震災といふ外的な事情で借家権が消滅して負担のない敷地利用権が得られることに対する一定の対価と考えれば、旧借家人が裸同然で居住地を立ち退くよりむしろ両者間の権利関係の調整としては公正な解決といえよう。

結局、このような現象が否定的に感じられるのは、貸家人も零細家主で、貸家の倒壊で生活困難に陥る人が多い現状が反映されているのである。この問題はそれこそ罹災法のような民民関係の問題

であるから、無償で権利状態の変更を享受するならば、それは奇貨というものであろう。家主は建物を喪失した被災者だといつても、通常は貸家にしなくとも

ではなく、生活再建の公的支援なり、住宅建設の公的援助なりのプログラムの問題であつて、この問題の平面で旧借家人と共に立つのである。否定論はこの問題の本来の構造を見えていくくなる。

他方、罹災法は資金のある人だけを救済するから怪しからぬという主張も、上述したところから自ずと明らかなるに、事態を全くあべこべに描いているのである。私権の利害調整の手法を取る限り、両者痛み分けになるのは仕方がないのであって、お金のある人すら住居を得られないよりマシだと考えるべきだし、本的には否定論者が強調してみせるよう公的援助（補助金、低利融資の拡充等）を強めて罹災法を実質化すべきなのである。

いずれにせよ、問題は借地権価格の発生・再生産メカニズムにあり、根本解決のためには借地権価格の根源すなわち土地利用のあり方から乖離した土地価格を断ち切ることが必要であり、私の推測によれば否定論者の多くが思い描いている市場主義（あるいは、土地についても需給関係で一元的に価格が決まるとの思い込み）を少なくとも土地に関しては改めが必要があろう。

最後に、法政策的観点から罹災法が厄介視されている真の中心的理由は、同法の適用が「復興」の妨げになるというこ

とのようである。この論点については、いくつかの平面の異なる問題があり、それらの問題ごとに論すべきことがあるが、ここではただ次の一点だけ指摘しておきたい。それは、「復興」主体に誰が想定されているか、という問題である。

前項で稻本氏が復興計画をめぐる「争

論の構造」の要素として「住民的観点」と「地権者的利害の観点」との対立を挙げていることを見たが、ここではまさに誰のための誰による復興か、ということが問題となるのである。罹災法の適用を疎ましく思う「復興」論は、意識的に無意識的にか、都市計画にかかる関係権利者を地権者に限定する復興都市計画、ひいては都市計画法体系への純化が図られ、「権利関係の錯雜化」等を理由として、復興計画から旧借家人を能うる限り彼らが住まっていた地域から排除する志向が潜んでいるのである。これが「住民的観点」すなわち住民主体の復興（「モノとしての都市」ではない「まち」の復興）に対立する考え方であることは言うまでもない。私の理解では、都市施設も建物も所詮は人間を容れる物に過ぎず、「まち」とはなによりも特定の地理的空間とそこにあるモノとを舞台とした人間同士の関係であるから、都市復興といつても住民あつてのモノダネなのである。

4 法学的震災論における現状追認的技術主義

私が批判対象として選んだ以上の諸家の議論には通底すると思われる特徴がある。それは技術主義、より正確に言えば現状追認的技術主義である。

(1) 政治権力を統制する言語的手段と

しての法は、法的自由主義（「法の支配」）の要請から、誰が解釈権を有する地位についても政治権力の正統性を危うくしないように、また統制をいわば「共通仕様」で確実に行えるために、共通の言葉的要素としての法概念とそれらの論理操作を中心とする法技術とを不可欠の要素として含み、技術性を前面に出すことによって剥き出しの政治性を減殺し、異なる利害関係、異なる思想、異なる世界観の者同士にも共通のフォーラムを形成しうるようになっている。その意味で技術性は法学にとっては切っても切れない本質的に重要な要素である。

しかし法技術主義は、法学が本質的に有する技術性を確かに起源の一つにしているに違いないのであるが、それとは平面上を異なるものである。法学の技術性が法の政治性（「政治社会（civil society）の正義の配分法則としての法」）の自覚を前提とするからこそ正統性ある政治権力の統制を意識するのに対しても、技術主義の通例の形態はその無自覚に発

会）関係を規律する法の産物である法概念や技術装置に依拠して法関係を調整することができるという倒錯（技術信仰）がつきまとい、極端な形では技術万能主義となつて現象するが、あるいは稀には現象的にはその正反対の過剰な政治主義をカモフラージュするものとして現象することすらある。そして、ここで問題とする現状追認的技術主義は、国家権力や支配層が自己の統治の正統性を根拠づけるために法の一一定の認識の仕方・解釈等といった法イデオロギー活動を行なうが、その結果産み出される当該政治社会に広く通用力を獲得した技術的命題や既成事実を所与の前提としてそれらに逆規定されて技術主義的に組み立てる法的議論の仕方をいう。統制なし批判対象と本質的に同質の認識・道具を用いても部分的に異論を挟み改良等の提言を行うことはできるから、その限度でこの立場でも國家権力の現象形態に対しても個々に批判的な論点を見出すことができるが、国家権力を統制するよう見えても実は十分には統制することにならないのは、この立場が「法の支配」とは異質の認識論的コンフォーミズムに拠っているからである。

(2) 前述の阿部氏の補償（保障あるいは公的支援）不可論は、以上の觀点から見れば、あれこれの現行法制の建前を氏

ドを介して解釈技術的見地から考察する現状追認的技術主義の典型だと評価できよう。以下、氏の技術主義の特徴と本質を一層明らかにするために仮設住宅政策と天災論とを検討しよう。

被災者から要望が強く住宅問題や法律家から強く主張された仮設住宅の現地主義に否定的たらざるをえない理由として、氏は次のような諸点を挙げる。第一に、被災者が自己の優先入居を条件に自己所有地を仮設住宅用地として提供を申し出る場合には、自分の土地がある者には仮設住宅を建てるだけの資力があることが普通でありその場合には仮設住宅提供の要件に外れ、また自己所有地に後で本格建築する妨げになるので、「好ましくない」という厚生省担当課の判断は理由がある。さらに、他の被災者の分も含めて自己所有地を提供する場合でも、土地提供者に仮設住宅を提供することは災害救助の枠を超えるから不可能であるとされる。この場合は、地代をとつて行政に仮設住宅用地を貸す「普通」の方法が考えられるが、地代の計算上仮設住宅戸分を生み出すことはなかなか困難で、被災住宅所有者へ支給されるべき修繕費の再建費への転用を承認して自己用の仮設住宅の建築費に充当すれば、地代相当分と併せて仮設住宅用地として自己所有地を提供する者に仮設住宅を提供するのと同じ効果を得ることができるかもしけ

ないが、今度は、用地提供者が本格建築しようとする場合に提供土地上の仮設住宅居住者が退去してくれない恐れが大きいので現実的ではないとされる。第二に、民有地の賃借による仮設住宅の方法については、一時使用目的ための借地権として借地借家法の適用から免れられるか判らず（これは誤解である——池田注）、実際上は仮設住宅の入居者が次の住宅を見つけることができず居座つた者に揉め事が増える恐れがあるから、被災者が郊外に移転した方が既成市街地の民有の空き地に早く本格建築の賃貸住宅が建つてうまくいくはずだ、というなお、都市計画道路の代替用地たる市有地を仮設住宅用に使わないことは、それらの用地が公共事業のために強制的に移転させられるに優先されるべきだから、当然である。第三に、罹災法適用否定論（寧ろ廃止論）の阿部氏も、借家人が從前の土地に仮設住宅を建てる場合に限り三年程度の更新権のない優先借地権を認めることは政策論としてありうるとされるようであるが、これも更新期に実際に借地人を追い出す「都合」とその法上ないし事実上の困難性においていることが目立つのである。ここでは前項で述べた民人関係の立論と軌を一にすることを確認すれば足りよう。第二に、被災地復興をイメージされるときに、都市施設や建物などの物理的な「復興」を被災地での住民の生活基盤の回復より優先される信念の強きなし頑固さである。阿部氏の頭には都市とはモノからできた密度の高い空間のことだという表象しかないのであろうか。そうであれば、何のための誰のための「町づくり」であろうかといふ。以上の阿部氏の議論は、なるほどさま

ざまな可能性について場合に分けて検討しており、いかにも法律家らしい立論であります。しかし、その「法政策」の衡量判断要素に特定の傾きがあることは一見して明らかである。第一に、「平和ボケ」（註）として借地借家法の適用から免れられることは遮断された非常時の特別の対応の必要を強調され（いわゆる危機管理体制の構築について）、通常規模でない超大規模災害への法制的備えを主張される（超大規模災害基本法の提唱）氏が、それにもかかわらず、将来平時に復した時の権利関係の懸念を理由に現在の喫緊の課題となっている非常時における被災者の住宅確保の方策に消極論をとられる立論のアンバランス、およびその立脚点が常に土地・家屋所有者にとって適時に借地人借家人を「追い出す」都合とその法上ないし事実上の困難性におかれていることなどが目立つのである。ここでは前項で述べた民人関係の立論と軌を一にすることを確認すれば足りよう。第二に、被災地復興をイメージされるときに、都市施設や建物などの物理的な「復興」を被災地での生活再建の困難に陥っている人に意地悪く向けるのではなく、権力資源を有している政策当局にこそ向けるべきであろう。第三に、災害救助法の適用としての応急住宅問題を論ずるにあたって現在の行政解釈を不動の前提にしていることである。まさに、今回の震災の事実と経験によつて「洗う」べき法理論が洗われないままに、疑う余地のない当然の制約である。まさに、今回震災の事実と経験によつて「洗う」べき法理論が洗われないままに、疑う余地のない当然の制約である。しかし、大災害によって家を失った人に応急援助措置として仮設住宅を提供することが同法の一つの眼目であれば、優先

阿部氏は「住めば都」になりかねないとしきりに心配されるが、それは既に述べたように現実の仮設住宅に住んだこともなければその入居者の辛さと悲しみを人間に共感をもつて想像できない者のみが口に出せる言葉ではないだろう（註）。確かに事実の問題として約束の時期がきても仮設住宅を進んで出ようとしない入居者が出てくる可能性は否定できないが、およそ人間らしい住まいといふにはほど遠い仮設「住宅」の状態から見て、それは適当な代替住宅が私的にも手で当たされない場合に限られるであろう。しかし、世界第二位の国内総生産を誇る国で、私的な手当てが困難な入居者に生活への援助を公的に差し伸べられない事態をどうして大きく見積らなければならないのであろうか？「実態の凝視」（註）は生活再建の困難に陥っている人に意地悪く向けるのではなく、権力資源を有している行政当局にこそ向けるべきであろう。第三に、災害救助法の適用としての応急住宅問題を論ずるにあたって現在の行政解釈を不動の前提にしていることである。まさに、今回の震災の事実と経験によつて「洗う」べき法理論が洗われないままに、疑う余地のない当然の制約である。まさに、今回震災の事実と経験によつて「洗う」べき法理論が洗われないままに、疑う余地のない当然の制約である。しかし、大災害によって家を失った人に応急援助措置として仮設住宅を提供することが同法の一つの眼目であれば、優先

順についてはともかくも、土地があらう

いう偏見とで貫かれている。これらの特

り方である。

がなかろうが、抽象的に処分可能な資産があるか否かを被災者用の仮設住宅の入居資格に関わらせるべきか否かという問題こそがここで問われるべきなのである。國家の援助を受けたければ底辺の生活に転落せよとばかりに被災者が最低限の生活に落ち込むことを放置し自活基盤の喪失に甘んじさせるのが法の趣旨ではないはずだからである。

総じて阿部氏の議論の持つこれらの特有の傾向は、「危機管理」といった上命下達の秩序を維持し政治体制の実効性を確保するためには非常時における「必要性の論理」を優先させ、被災者住民の生活の確保や安定については恩恵主義的見地から平時秩序を優先させ非支援者や非被災地域の最低限未満の水準しか許さない「我慢」や「公平」の感覚を強要する「制約の論理」を立てるという風に論理の使い分けを行う。後者の論理は、政策的な要保護概念の水準を次々に切り下げることによって、無限に生活保護水準を切り下げる「棄民」の論理（小田実）に繋がるであろう。また、氏の議論の基礎認識・価値観としては一方では土地や家屋の所有者は常に自らの都合次第の法関係を築き望む通りの事実を円滑に実現する権利があるべきだという主張と、他方では庶民や社会的弱者はあわよくば不当の利を求めかねない我利我利亡者だと

いう徴は近年のシカゴ学派（いわゆる市場主義的新保守主義）と共通しており、その技術主義の背後にいるイデオロギーの社会的性格は明らかであるということがで

きよう。

これに対して、阿部氏の行政を見る目は実に「暖かい」ものがある。氏の天災論を見よう。

第一に、阿部氏は都市の地震対策はリスク管理の問題であって、大地震がくるという警告があつたにもかかわらず震度五対応型の町づくりをした神戸市に対する批判を「情緒的」だと一蹴する。といふのは、氏によれば、その程度の警告は「どの程度の費用をかけねばどの程度の被害を防げるかがわか」らないからであり、それでは警告を「生かせるほどの具体的な予知」がなかつたというべきだからである。

防災対策が常にリスク管理の性質を持つことは確かである。震災対策について言えども、あらゆる建物や構造物について震度七の地震にもびくともしない強度を求めるることは、経済的に不可能であるばかりか、かえって環境面や都市のアメニティに与える弊害が大きい。しかし、私の知る限り、誰もそのようなことを主張していない。したがって、問題は言うまでもなくリスク管理の考え方の成否ではなく、リスクとコストとのバランスの取

り方である。

ここで阿部氏が要求される警告の「程度」は、「地震の予知は理学的にはともかく法的に意味があるほど具体的な内容を伴っている」必要があり、「法的に意味がある予知とは、人間にこうした行動を起こさせる程度に時と場所、期間を限定して、その大きさを具体的に明らかに定めることが必要である」というのに近い

極めて具体的な内容を持つものが想定されている。後者は大規模地震対策特別法の規定する予知に関するものであり、事実、氏は、法的予知をこのように定義づけたうえで、その要件を充足しなかつた専門家による神戸市当局への地震の警告は「この段階にとどまる限り、地震の予知は法的にも社会的にも何の意味もない」とまで断定されるのである。そして、「こうした意味の予知は東海地震にかぎつてもまずできるわけがないのが現段階の研究状況」であるから同法を廃止せよという主張に連なるのであるから、この阿部氏の認識と考え方による限り、およそ震災が人災である可能性は全くないことになる。

しかし、私の見聞によれば、今日「どの程度の費用をかけねばどの程度の被害を防げるか」は少なくとも通常の都市施設や建造物の場合には相当に明らかであ

り（手抜きや欠陥工法があれば別であるが、「費用」を金銭レベルではなく欠陥

を除去する努力の総体と考えればこの留保も不要である）、都市計画などの方法による対処の場合でもかなりの予測が立てられる（地震被害予想の手法を想起せよ）。ただし、地震の規模・日時は不確定因に左右されるので、振動の強さは一義的に定まらないだけである。しかし、状況と場合を限定すれば予測はできるのである。しかも、日本列島内外のプレート周辺で発生する海溝性地震はもちろんのこと、日本列島に縦横に走っている活断層に沿つたいわゆる直下型地震もある幅を持った周期でいずれ発生することは分かつており、その最大規模や震度もほぼ明らかである。もつとも、活断層であるかどうかが判明していない地層の褶曲や断層の所在が不明なものも存在するから、この意味では予見されない地震も少なくなかろう。

今回の地震の場合、これほどの災害になつたことについて、やむをえなかつたでは済まされない重大な誤りが神戸市にあつたといわなければならぬ。神戸市の当局は、ほかならぬ神戸市が委嘱した京都大学防災研究所と大阪市立大学理学部の両大学および神戸市教育委員会のスタッフから成る合同専門家チームの調査の報告書（一九七四年）によつて、ある

いは地震予知研究会報告という学会レベルの報告（一九八五年）によつて、さらに災対法に基づく地域防災計画にかかわる審議会での複数の専門家委員の知見（一九八四年）として、神戸市が活断層の巣窟に位置していることは明白であり、何時動いてもおかしくないいくつかの候補として今回動いた断層の特定まで伴つて、神戸の市街に確実に壊滅的な被害を与える震度七クラスの地震の切迫性が指摘され、直ちに対策を取るように迫られていたからである。しかも先の二つの報告は新聞等によつて衝撃をもつて広く知られることになった。しかし、それらは開発政策を急ぐ市の方針を害するものとして再調査手続もなく揉み消された（⁶⁸）。もちろん切迫とあってはならないが、その範囲で起つたのも地殻科学的な知見からのものであるから明日起つかるかも二、三十年先に起つたとしても、その範囲で起つたことは確実である。このような場合、何時起きても対応できるようにせめて緊急のものから年次計画でも立てて地震に備え、被害を最小限にするよう努めるべきことはあまりにも当然ではないか。実際、調査に携わった藤田和夫・大阪市名誉教授は、「都市防災は毎年の積み重ねが大切。直下型がきたら打つ手がないから想定しない、というのは、市民は守れない」と警告されたという。神戸市（これに事柄によつては県や国も加え

てよい）は「活かせるほどの具体的な予知」がその道の専門家によつてこれ以上はありえないほど十分に与えられていたと言つべきである。⁶⁹ それとも阿部氏は行政施策に活かすべき「予知」ないし警告は大規模地震対策特別法上の概念に近いものでなければ成立しないと考へておられるのであろうか。しかし、それくらい具体的な予知がなされるほどに切迫した段階では、行政はそれこそ住民の避難奨励とか交通遮断といった非常時の応急対策レベルしか打つ手がないのではないかうか。

また、現在でもなお自然災害に関わる道路の設置・管理の瑕疵に関するリーディング・ケースとされる高知落石事件（最判昭和四五年八月二〇日民集二四巻九号一一六八頁）の場合において、被告・国は荒天がもたらす道路通行への危険性についてどれほど具体的な予知を行つていただろうか？ 同じくやはり自然災害に関わる飛騨川バス転落事故（名古屋高判昭和四九年一月二〇日判時七六一号一八頁）の場合にも、道路の設置・管理の瑕疵を認定する前提として阿部氏が提唱するような具体的なレベルの予知・警告が存在したのであろうか？

河川の場合を挙げれば最高裁でも河川管理制度の瑕疵を認めざるをえなかつた多摩川水害（最判平成二年一二月一三日判時一三六九号二三頁）では、どのような具体

的な時と所に及ぶ破壊についての予見が示されたのであろうか？ 総じて、国家は賠償責任という法的責任のレベルでも、被告の有責の要件として「時と場所、期間を限定して、その大きさを明らかにする」というような具体的で定量的な危険予知（予見性）は求められない、とするべきである。このような極めて具体的な予見（しかも予見可能性でなく予知）⁷⁰ 予見そのものを法的賠償責任の要件として求める学説は、阿部氏の説を除いて私は寡聞にして知らないのである。本震災での賠償の可能性をいかなる場合も否定する阿部氏は、法と法律、あるいは民事責任の前提としての民事運法と一定の官庁への権限付与のための行政法規とを混同しているのではないだろうか。

しかも、当面の問題は人災の原因を形成した大きな責任が神戸市にあるかどうかであり、そこで問題となる責任の性質は為政者としてのものあるいは政策決定責任であり、必ずしも法的賠償責任に限らず、政治的道義的なものを含むことは明らかである。

この点に関して言えば、神戸市は地震に備えるどころか、法定基準を遥かに下回る地下水槽に一滴も水を溜めず消防車は旧態依然というふうに全くお粗末な消防力を放置し、緊急医療体制を中央病院中心に集約化したうえで、これをポートアイランド事業の収益性の向上のために拳

市民の不便と引換えに市の中央部からこの人工島にもつていき、警察も同島に本部を移し、両者とも非常時に機能不全に陥らせた。また、老人ホームや介護などの福祉水準の極端な低さや六甲山を除く日常の市民生活で享有できる公園面積が政令指定都市で最低クラスであることが震災に際して決定的なマイナスに作用したことには既に多くの指摘がある。⁷¹

阿部氏はまた、開発行政が被災の原因であるという指摘に対して、「全てを答える余裕も責任もない」と断りつつ、①「神戸以外の市も被災した」こと、また②「実は神戸市はニュータウンの建設を独立採算制で行つてゐるうえに、その儲けを下水道と福祉に充当した」云々と述べ、さらに③「新興住宅地の方が安全で、仮設住宅用地もとれた」「結果論」も挙げつつ、「この批判は一面的である」とされている。以上に付け加えて、④臨海部の不動産開発は東京も大阪もやっているから「神戸市だけを批判するわけにはいかない」。⑤木造建物の倒壊は神戸市の責任ではない。⑥「新興住宅街を建設しなかつたとすればもっと多くの者が既成市街地で寿司詰め状態で生活し、もつと大きな犠牲が生じたであろう」など主張される。

しかし、真っ向から人災論を否定してアクトユアルな震災法を論じられる阿部氏には後述のように人災論の具体的に拳

げる論拠に応える責任があるはずであるが、これらの氏の議論はまともな反論の体をなしていない。①の事実は、神戸市の災害の原因ないし拡大要因の説明になつてない（人災論者が専ら神戸市特有の開発行政にのみ原因を求めて他には原因が一切ない）というのなら一つの反証といえようが、そうでない以上は、芦屋や西宮の被災原因是それぞれの市の実態に即して具体的に求められるべきもので論理的にも人災論と十分両立しうる）。また、被災後間もなく神戸市長が反証として持ち出した③は、さすがにまともな反証とされず、「たまたま結果論」とされているが、では震災の人災性の有無が論じられるこの文脈に何故「結果論」をここで持ち出されるのであろうか？ いずれにせよ、③は自然を大規模に改變した新興住宅地の方が「安全」であったのであれば、人工島や盛土区域などは相当の資金を注ぎ込まなければそのような「安全」を確保できないから、それだけ旧市街地は割を食つたことの証左にすらなる（同じ資金を新興住宅地開発ではなく旧市街地に注げば随分違った結果が出ているであろう）のであって、この「反論」は要するに開発行政批判の論点に対する無理解を曝け出したと言えよう。単純な人口地理学的観点からの⑥も同様に阿部氏には都市問題の構造が見えていないことを示している。インナーシティー問題

に悩む旧市街地から北区や西区に青年層を中心に一定の人口がニュータウンに流失したことは事実でも、ニュータウン建設がなければ流失しなかつたとはいえないであろうし、青年層が流失しないような魅力ある地域であることと地域の安全性とは強い正の相関関係にあると考えられるから、そのような町づくりができるればかくも悲惨な震災にならずに済んだであろう。しかし、この「反論」の真の問題性は、郊外・臨海部への大規模開發に血道をあげる開発政策およびそれと相關するインナーエリアの問題の放置が今日の資本活動のグローバリゼーションの下での産業構造や地理的配置あるいは一定の中核都市への人口集中の今日的メカニズムといった都市問題の全体構造の中でどのように働くかをえないかといふ、人災論の問い合わせに応答するために必要な考察が何ら施された形跡もない、余りに素朴な俗論というところにある。

⑤も建築規制の権限から言えば阿部氏の述べられる通りであるが、住居の安全の問題として人災論がここで問題としているのは、国の責任を含みつつ神戸市等の自治体が事業的手法を用いてもと飛躍的に住宅改良等を行すべきであつたことが指摘されているのであり、その点で阿部氏の立論は反論になつていない。また、ミニ開発を抑え、違反建築を防止することで示している。インナーシティー問題

それらが「地震対策で行う施策」でなければどうして行政を「あまり非難できない」のであろうか？ 防災対策は、後述するように、本来的に他の施策から孤立して行えず、また行つてはならないものであるのに。

さて、最後に②であるが、阿部氏は神戸市当局の従来の主張・弁解を真に受けたうえで検証することなくこれを繰り返しておられるのではなかろうか。この論点については既に批判し尽されており、なるほど一部のお金の流れだけを見れば、特別会計のニュータウン開発の「儲け」を一般会計に繰り入れてきた部分があるが、他方、それと逆に一般会計の財政資金を特別会計に注ぎ込んでいる部分もあり、しかもこちらの金額の方が震災前の時点でも遙かに大きいことが判明している。しかも、起債による自転車操業の借金経営は、バブル破綻を境に震災前から急速に悪化して、実質的に赤字転落しており、今後この赤字はポートアランド二期工事分の起債の償還が始まつた一九九六年から雪だるま式に膨らんでいくと見込まれているのである。

以上のように、神戸市等の行政責任が問題になるや、阿部氏の論調は目に入れて甘く変化し、あるいは事実認識で行政の言い分のうのみに走り、あるいは論理

この問題での阿部氏の「政策法学」は「やわらか頭」どころかかつての「概念法学」をはるかに凌ぐ硬直性と恣意性に彩られている。「情緒的」なのは、歴史的・社会科学的に震災という社会現象を分析しようとする人災論ではなく、人災性を躍起になって否定して頑なに神戸市等の行政の責任を免除しようとする阿部氏の方である。かつて神戸市の企画部門で都市経営論を理論化し最後に市長室参事として宮崎・篠山市政を支え、現在でも神戸都市問題研究所の理事として神戸市のトップと繋がりの深い高寄昇三氏（甲南大学教授）でさえ防災計画が甘すぎて油断したなどと今回の震災の人災性と神戸市の責任を認めるに至つた。この間の震災論議の中で、阿部氏のこの論調の特異さは際立っている。

「公平」を目指とする阿部氏が結果的にせよ全く不公平な衡量に陥ってしまうのは、法と事実の両面で行政解釈の積み重ねや行政側の主張あるいはマスコミ等に流布されている俗流の市場主義的な独断に呑み込まれ、独自の批判的な事実的素材収集（調査）と認識の客觀性を担保すべき社会科学的知見を欠如（少なくとも災害科学や住居学、都市科学等の関連諸科学研究者の言説への内在的理義を不足）させたためと断ぜざるをえない。これは、阿部氏が自分の依拠する法概念や衡量が無色透明の技術的装置だと主觀的

に思つていても——これが技術主義の最大の特徴の一つでもあるが——、これを歴史的に成り立つてゐるこの社会全体の構造的文脈においてた場合に、真理性を担保しない極めて偏頗な前提認識や価値觀から成り立つてゐるためであつて、氏の「政策法学」のために悲しむべき」とではあるまい。

(この項続く)

(35) 坂本秀文「阪神・淡路大震災における法律相談」ジユリー一〇七〇号一八三頁(なお、弁護士会での相談内容の割合について同一八四頁に図示されている)、国府泰道「借地借家の法律問題」法セ四八五号一四頁、参照。なお、紙面の関係で紹介は割愛するが、司法書士会が開いた法律相談でも同様の傾向が看取できる(司法書士・滝川あおい氏提供資料による)。

(36) 阿部「前掲書三一九一三二一頁、坂和章平「再開発の論点」法時六七卷九号一二六頁、坂和他「前掲書五二一五三頁、稻本洋之助「前掲論文五六一五七頁、等参考照。また、懷疑論として、安永正昭「大震災に伴う借地・借家の法律關係」ジユリー〇七〇号一五二頁以下、同「都市被災下の借地・借家問題」神戸大学(震災研究会編)「大震災一〇〇日の軌跡」(一九九五年一月)二五七頁以下、があるが、ここではその問題点とされる内容から見て否定論と共通に扱うことが適當であると考えられる。なお、これらの否定論なかんずく土地の「高度・有効利用」論の見地からする否定論が、現に優先借地権や優先借家権の成立を否定する方向で神戸地裁の裁判実務や調停実務に影響を及ぼしている旨の指摘もある(山内康雄弁護士「神戸地裁を中心とした罹災都市法の運用状況とその問題点」

第2の3項での説明、日本土地法学会三八回大会第二部報告、一九九六年一〇月一〇日)。

(37) 藤原精吾「震災地における借地借家問題」法時六七卷九号三三頁参照。

(38) 甲斐・前掲論文一三四一一三六頁参照。

(39) 事実、阿部泰隆氏が、その後ほどなく、法学界における定期借家権立法の先鋒役を務められるようになつた(阿部泰隆「早期導入で効率と正義を」『日経』一九九七年七月二八日、「経済教室・定期借家権を考える」欄参照。ここでもセンセーションナルに借地借家法を含む現制度が不正義に満ちており震憲の疑いがあるとまで主張されるが、その主な根拠の一つとして「地価の上昇り益は土地の私有制の下では土地所有者のものである」べきだとしてキャピタルゲインの土地所有者の独占肯定の見地から(土地利用権との関係での)所有権の「絶対性」を説かれる。およそ前世紀以来の土地所有権をめぐる膨大な論争の蓄積とその後の現代国家の土地所有権への規制の努力をどこ吹く風とばかりに主張される氏の古色蒼然とした「蛮男」ぶりは驚嘆に値する)のは、罹災法適用否定論の社会認識論的構造を最も飾り気なく率直に提示して見せたものと言えよう。

(40) 否定論者のそれぞれの具体的な主張が住宅喪失被災者の現実に合った主張かどうか、住宅政策として筋が良いかどうかは本文とは自ずと別の個別的な吟味が必要である。例えば、公営住宅については、現在の住宅政策の延長で考えられるようなごく限られた低所得者向けの救貧法的恩惠的な発想からの住宅供給では課題に見えられないであろうし、民間賃貸住宅への家賃補助についても、大本での家賃(もちろんこの場

合は公正家賃であつて心能家賃ではない)

規制抜きの補助は、結果的に家賃負担能力を人為的に引き上げて家主の取り分を殖やし、さらに後述の土地所有の作用を通して地代上昇(→地価上昇)に跳ね返るという副作用を生むことになり、逼迫した住宅問題の緩和に必ずしも寄与しないことになる。

住宅問題は私的な問題であり個人の甲斐性の問題であるという政府の姿勢が牢固として抜き難く、そのため震災の非常時のみならず平時でも、現代文明の恵沢を受け取るといえるだけの人間らしい住まいの確保を高所得者以外の社会層には困難にしている(「カサギ小屋」論を想起せよ)。この国の住宅政策の下では、否定論はこの国の住宅政策をいかに変えていくかという道筋を示さなければ、公共政策論として無責任であり、また、そもそも土地政策における市場主義(阿部泰隆氏をはじめ否認論者の主流がこの考え方を前提とするように思われる)は基本において上述のような公共住宅充実政策や家賃補助政策の施策と矛盾するから、たとい一部でこれらの施策が取り込まれているにせよ絶えずその内容を貧困化する働きがあるので、認識枠組として市場主義に依りながら被災による住宅喪失者の住宅要求の相手はもっぱら国家であつて旧家主でないという主張は必然的に不十分で偽善的なものにならざるをえないものである。

(41) 関東大震災の復興都市計画については多くの文献があるが、最近の詳細な研究として、福岡峻治「東京の復興計画——都市再開行政の構造」(日本評論社、一九九一年)参照。

(42) この立法過程の経緯と議論の詳細については、内部資料も渉猟したその最新の研究である小柳春一郎「関東大震災と借地借

家臨時処理法(大正一三年法律一六号)

(上)(中)(下)「獨協法学四一~四三号(一九九五~九六年)」を参照されたい。

(43) 被災地の現実に根ざした法律実務家の問題提起はそれぞれ貴重で重い意味を持つている。藤原・前掲論文三四一三五頁、丸山富夫「借地借家をめぐる諸問題」前掲潮海一雄編『阪神・淡路大震災と法』所収二四頁以下、山内・前掲報告第2の9項、亀井尚也弁護士「居住権保障の法政策と罹災都市法の果たすべき役割」前掲・日本土地学会三八回大会第二部報告6、等参照。

(44) 前掲『一九九六年版住宅白書』一六〇一六六頁参照。

(45) 建物の売買は当然に敷地の売買あるいは敷地利用権の移転を伴うものと推定するという古くからの判例(大判明治三年三月九日民録六輯三号四八頁、大判明治三年一二月一三日民録一〇輯一六〇〇頁、大判昭和七年三月七日民集一一卷二八五頁はか多數)はこのような建物とその敷地とする土地との物理的に不可分の関係を前提としている。

(46) 近年の市場万能論に立つ一部の近代経済学者とその経済学的な枠組みを無批判に前提としている一部の法学者(例えば一方で定期借家権立法を推進される阿部泰隆氏や後述の瀬川氏の所説)の主張の一つの落として穴がこの土地所有の作用の無視にあることは明らかである。

(47) もちろん、経済の絶対規模が縮小に向かわなくても供給過剰などの情勢により家賃の下降局面が訪れる場合がありうることはわれわれが最近経験するところである。また、土地所有の法則が乗り移るということは、都市的土地利用においては場所的位臵による差額地代や独占地代が強く働くこと

89——震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題

(67) 阿部「防災・灾害法制の現状と問題点」ジユリー一〇七〇号二三頁。

(68) 阿部・前掲書三一頁。

(69) 稲浦昂「なぜ想定震度五になつたか策定をふり返つて」日本科学者会議編『日本列島の地震防災——阪神大震災は問いかける』(大月書店、一九九五年)一〇四頁以下、前掲『神戸黒書』三〇頁以下、等参考照。

(70) 「神戸新聞」一九九五年一月三一日。

(71) ちなみに、自分のことを引き合いに出して恐縮だが、私のような非専門家でも、一九八〇年以来災害法の調査研究の過程で得た書物や耳学問による知見で関西が関東・東海と程度がそれ以上に危険であることを承知していたし、関西で人々と行政の双方に危機感が乏しいことも含め、いろいろな機会に話題にすることがあった。また、関東大震災の経験によるとされ、一般に行われている震度六という「常識的」な想定が、もちろん地盤条件等にもよるが、当の大震災に実際に照らしても甘いものであることも知っていた(その「常識」が震源の相模湾から遙かに離れた東京の比較的の地理条件の良い本郷の地震計の記録を基礎としており、しかもその地震計は振り切れていたのであるから、実際はもつとさまじい振動であることが推察される)。したがって、当事者であり実務的専門家であるべき神戸市当局が、大学の第一線の複数の学者による期せずして一致したたび重なる警告を無視して、桁違いの最大想定震度五なる決定を行つたことは、阿部氏の「法律」的発想と異なり、全く常人の理解を超えており、市民への奉仕者として到底許されないことは明らかではなかろうか。

(72) 災害訴訟において道路管理者等の国家

賠償責任が争われた事件における予見可能

性をめぐる裁判例の動向を分析した、拙稿

「二次災害と地方自治体の防災責任(一)

——高松高裁昭和六三年一月二二日判決を機縁として」法雑三五巻二号三四〇—三五三頁参照。

(73) 神戸市は直接の当事者ではないが、都

市計画的な責任があるよう推測される。

(74) 内橋・前掲「ポートアイランで何が起きたか」世界一九九五年四月号、参照。

(75) 最新のものとして、早川和夫『居住福祉』(岩波書店、一九九七年)第一章参照。

(76) 前掲「緊急提言」人権再興のまち・神戸をつくろう四五一四六頁、前掲『神戸黒書』一六二一一七三頁、池田清「神戸市財政の破綻と再建」兵庫県震災復興研究センター編『大震災と人間復興』(一九九六年、青木書店)一五三一一五九頁、等参考照。

(77) 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』(学陽書房、一九九六年)三九頁以下参照。もつとも、高寄氏の反省の内容が十分なものかどうかは別の問題である。

(いけだ・つねお 東京都立大学教授)
(統)

〔後記〕前回予告した項見出しの表現を若干修正した部分がある。