

復興のデザイン

——創造的復興と人間の復興との相克

本多滝夫・大田直史

1 問題の所在

東日本大震災からの復旧については、行政機能が失われた自治体が存在していることに対応した「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」、 「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」、 「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」、 被災地域の自治体の公共土木施設や社会福祉施設の復旧、 災害廃棄物処理に対する補助等の財政援助、 被災者への特別の助成措置を行うための「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」などが制定された。これに対して、復興については、東日本大震災復興基本法（以下「復興基本法」という）および東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」という）が制定された。復興は、被災した地域の将来を見通して、新たに安定的な地域社会を創造していくという生活・産業の復興という地域計画的性格を色濃く有しており¹⁾、そこにはさまざまな利害が錯綜することとなる。

そこで、本稿は、東日本大震災の特徴から必要とされる復興の施策を領導する理念ないし原則の内容の検討を通じて、復興基本法および復興特区法が描く復興のデザインの問題を分析し、被災地

域の自治体が復興施策を展開するに際しての課題を明らかにすることとする²⁾。

2 復興の基本理念をめぐる相克

(1) 「創造的復興」と「人間の復興」

東日本大震災からの復興をめぐる「創造的復興」を目指すのか、それとも「人間の復興」を目指すかが争点となっている。

「創造的復興」とは、兵庫県が「阪神・淡路大震災復興計画」（1995年7月決定）において掲げたスローガンで、そこでは「単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する」ことが目標とされていた。すなわち、復旧ではなく、都市再開が終局的な目標とされたのである。

東日本大震災の復興論においても、「創造的復興」と同様な言辭が用いられている。政府は、「単なる復旧ではなく、未来に向けた創造的復興を目指していくことが重要である」として、「東日本大震災復興構想会議」を設置した（「東日本大震災復興構想会議の開催について」（2011年4月11日閣議決定））。そして、同構想会議は、「被災した東北の再生のため、潜在力を活かし、技術革新を伴う復旧・復興を目指す。この地に、来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。」（復興原則3）および「被災地域の復興なくして日

本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。」（原則5）といった原則を掲げ（『復興への提言～悲慘のなかの希望～』（2011年6月25日））、被災地域を日本経済の「先駆け」、「モデル」とすることが復興の目的であることを明確にした。財界もまた、「新しい東北を『創生』していく」（経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて〈第2次緊急アピール〉」（2011年4月6日）、「新しい地域、新しい日本を創生しなければならぬ」（日本経済団体連合会「復興・創生マスタープラン——再び世界に誇れる日本を目指して」（2011年5月27日））といったように、政府の復興構想をリードする提言を繰り返して行っていた。

このように「創造的復興」が被災地域の再開、地域ないし日本全体の産業基盤および経済の仕組みの再編に重点を置くのに対して、「人間の復興」は、地震のために失われた個々の住民の具体的な生活、営業および労働の機会の回復に重点を置く考え方である。地域経済学者の岡田知弘や財政学者の宮入興一は、阪神・淡路大震災の復興の経験——復興事業費が、「創造的復興」の名の下で、震災前から計画されていた神戸空港の建設や都市再開事業に費やされ、しかも、復興需要の9割が被災地域外企業によって受注され、地域産業の再生が進まず、それどころか、16年間に900人を越える仮設住宅および復興住宅居住者が孤独死をするなどといった「復興災害」まで招いている——に照らして、「創造的復興」に対抗する復興の理念として「人間の復興」を提示している³⁾。

(2) 憲法の規範的要請に基づく復興の理念

宮入は、「人間の復興」は日本国憲法第13条の人間の尊厳と幸福追求権の保障、第25条の生存権と基本的人権の保障とも通底していると評価す

る⁴⁾。このように復興の規範的根拠を憲法13条および25条に求めようとする考え方は、その理論的な構成、具体的な規範的な内容などについては議論がありつつも、憲法学においてはかなり有力に説かれている⁵⁾。

もっとも、震災は、自然の驚異的なエネルギーだけでなく、従前の地域の構造的脆弱さに起因するものでもある。破壊された都市を地震前と同じような状態に戻すだけでは不十分であり、「防災」の視点からの都市再開や「持続的な発展」の視点からの産業構造の転換もまた必要とされるであろう⁶⁾。これを「創造的復興」と呼ぶかどうかはともかくとして、復興事業は、個々の被災者の生存権の直接の実現のために行われるものに限定されない。この場合には、復興事業は、やはり、公益に資するものでなければならないことになる。このように公金の復興事業への拠出はあくまでも公益性によって裏付けられなければならないが、これは「個人主義」および「租税国家（国家は贈与をなし得ず）」といった憲法的な要請に基づくものであると理解されている⁷⁾。

しかし、復興事業が実現すべき利益の範囲の拡大は、その利益をめぐる、さまざまな利害関係者の相克を生み出し、被災者をその一利害関係者に矮小化してしまうおそれがあるし、場合によっては、個々の被災者の生存権の実現を直接の目的とする支援すらも、公益を僭称する特定の利益に絡めとられてしまうおそれもある。そうならないようにするためには、公共性の内容の特定とそれに関する民主的な決定の仕組みが必要とされる。

それでは、復興事業の公共性とは何であろうか。阪神・淡路大震災の復興において、被災後2ヶ月で強行決定された神戸市の新復興都市計画は、自営業者や零細企業をまちから追いだし、被災地の産業や人口の空洞化の事態を招いた。また、従前のコミュニティを無視した復興公営住宅への入居は、高齢の入居者を孤立させ、なおも孤

1) 参照、生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」ジュリ1427号（2011）8頁。

2) なお、2012年3月30日に成立した福島復興再生特別措置法は、福島第一原発事故による深刻かつ多大な被害を被った福島県の特種な諸事情や、原子力政策を推進してきたことに伴う、福島県域に対する国の社会的責任に照らして、「福島復興再生基本方針の策定」、「避難解除等区域の復興及び再生のための特別の措置」、「原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置」等を定めており、復興基本法・復興特区法の特別法の性格を有している。福島復興再生基本方針は作成途上であり（2012年4月22日現在）、本稿の分析の対象にはしなかったが、「日本の再生」を直接の目的としておらず「日本の再生に資すること」を目的とし（法1条）、「地域のコミュニティの維持」への配慮を原則としている（法2条4項）点で復興基本法とは異なるところがある。

3) 宮入興一「東日本大震災と復興のかたち——成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」世界820号（2011）47頁、岡田知弘「震災復興と地域再生——創造的復興ではなく『人間の復興』を」小森陽一編『3・11を生きる——憲法が息づく日本へ』（かもがわ出版、2011）137頁。

4) 宮入・前掲注3）47頁。

5) 参照、森英樹「3・11が問いかけたもの——憲法で診る」森英樹ほか編著『3・11と憲法』（日本評論社、2012）13頁。災害にかかる国民の権利の構成については、参照、小山剛「震災と国家の責務」公法研究61号（1999）201頁、工藤達朗「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」公法研究61号（1999）214頁。

6) 参照、榊島博志「国・自治体の責務とその限界」ジュリ1427号（2011）13頁。

7) 参照、櫻井敬子「地震における国家責任について」自研79巻1号（2003）100頁、阿部泰隆「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」公法研究61号（1999）170頁。