

震災と法的支援 — 公法的側面から¹

大野友也

1 はじめに

2011年3月11日の地震と津波、そして地震によって引き起こされた原発事故は未曾有の被害をもたらし、今なお多くの市民が避難生活を余儀なくされている。事故のあった福島原発周辺はもはや人が居住できず、居住制限までなされた地域さえある。日本では阪神大震災（1995年）や新潟中越地震（2004年）などの大震災を経験してきているが、原発事故が同時に起きたのは初めてであり²、しかもその原発事故がチェルノブイリをも超える大事故であって、今なお収束の見込みさえたっていない³。

このような事態に対応するため、これまでに様々な法令が制定されてきた⁴。

¹ 本稿は2012年10月27日に鹿児島大学で開催された第22回日韓土地法学会（テーマは「大震災と法的支援」）での報告原稿に若干の加筆修正を施したものである。当日の報告内容をできるだけ忠実に再現するため、報告以後に情勢が変わった点もあるが、そうした情勢の変化等についての修正はできるだけ避け、注で補足する形を取った。

学会に際しては、原稿や当日の質疑を翻訳してくださった金敏圭教授、全体討論の司会者として報告者をいろいろサポートしてくださった鳥谷部茂教授ほか、関係者の皆様に大変お世話になった。この場を借りて感謝申し上げる。

² 2007年7月16日の新潟中越沖地震では東電の柏崎刈羽原発3号機において出火したが、幸い大きな事故にはつながっていない。また同6号機においても微量の放射能漏れが確認されているが、東電によれば環境に影響はないとされている。〈http://www.tepco.co.jp/nu/kk-np/press_kk/2007/pdf/19072302.pdf〉

³ 東電の「プレスリリース」（2012年11月6日付）において、「事故の収束に向けた道筋を取りまとめ…」と述べられているように、原発事故はまだ収束の途上にあり、収束していないことは明らかである。〈http://www.tepco.co.jp/cc/press/2012/1222445_1834.html〉

⁴ 震災から3か月の時点での立法につき簡単な説明をするものとして、中島厚夫「東日本大震災に関する特別立法について」ジュリスト1427号（2011年）136頁以下、山本庸幸「東日本大震災の救援、復興等に関する法令について」法律時報83巻8号（2011年）58頁以下がある。

また、すでに存在した一般法による支援もある。その代表格が被災者生活再建支援法である。この法律は阪神大震災をきっかけに制定されたもので、被災で家を失った者に最大300万円を支給することなどが規定されており、東日本大震災の際にも活用されている。

総務省の法令データベース⁵で「東日本大震災」というキーワードで検索したところ、2012年10月26日時点で324件の法令がヒットした（今回の震災を機に、既存の法令を改正したものも含まれる）⁶。それらのうちから、本稿では、主として震災からの復興支援⁷に関する公法に焦点を当てる。公法とはもっぱら国家と国民の間を規律する法、国家機関相互間を規律する法などのことであり、主として憲法・行政法を指すのが一般的である⁸。そこで、ここでは公法の代表格である「基本法⁹」という名称がつけられた東日本大震災復興基本法と、その関連法につき紹介し、その上で簡単な検討を加えるものとする¹⁰。なお、筆者自身は被災地に足を運んだこともなく、被災地域に知人等もいないため、ここでの検討は現場の声などを踏まえない机上のものにすぎないことをお断りしておく。

2 東日本大震災復興基本法とその関連法

(1) 東日本大震災復興基本法

① 基本法成立の流れ

まず簡単に東日本大震災復興基本法（以下、復興基本法、もしくは基本法と呼ぶ）の成立過程について述べる¹¹。震災から2ヶ月後の2011年5月13日、政府

⁵ <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

⁶ なお、2012年12月27日の時点では、331件がヒットした。

⁷ 原発事故の被災者に対する支援については、ここでは取り上げない。もちろん、原発事故の被災者への支援と震災の被災者への支援とは重なる点であるため、厳密な区別は困難である。なお、原発事故の被災者支援に関する法としては、原発避難者特例法、福島特措法などがある。

⁸ たとえば岡田正則「公法学と法実務・基礎法学」法律時報84巻3号（2012年）63頁は「公法学（憲法学と行政法学）」と表記している。

⁹ 周知のとおり、ドイツでは憲法に該当するものが「基本法」の名を与えられている。また日本において「基本法」といえば教育基本法や環境基本法、原子力基本法など、憲法・行政法の研究対象の代表的な諸法が存在している。

¹⁰ 公法関係のものとしては、ほかに選挙関係、財政・租税関係の法などがあるが、ここでは取り上げない。

¹¹ 本法の立法過程や概要について、佐藤雅浩「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図る―東日本大震災復興基本法」時の法令1897号（2011年）4頁以下、寺西香澄「東日本大震災からの復興に向けた第一歩―東日本大震災復興基本法案」立法と調査318号（2011年）3頁以下、東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興基本法の解説」法律のひろば2011年9月号4頁以下があり、以下の記述に際し適宜参照した。

は「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を衆議院に提出した。内容は阪神大震災の際に制定された「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に類似したものであったことや提出が遅かったことへの批判、また阪神大震災と比較して被害の規模・性質が大きく異なるため新たなスキームによるべきといった批判が野党からなされた。そして自民党は5月18日に「東日本大震災復興再生基本法案」を衆議院に提出し、公明党は同19日に「東日本大震災復興基本法案の骨子」を発表した。またみんなの党も同31日に「東日本大震災復興の基本理念及び特別の行政体制に係る基本方針等に関する法律案」を参議院に提出した。

5月20日に衆議院東日本大震災復興特別委員会に法案が付託され、政府案・自民党案・公明党案を踏まえた修正協議が行われ、本法の内容で合意し、6月10日に衆院で可決、同20日に参議院で可決成立し、同24日に公布・施行となった。

② 基本法の目的・基本理念

第1条は基本法の目的を規定している。やや冗長で読みにくいだが、端的に言えば、東日本大震災からの復興の推進と活力ある日本の再生が目的とされている。

第2条では1条で定めた目的を達成する際に踏まえるべき理念が規定されている。

まず第2条1号では、震災からの復興につき、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策」と「一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすること」を旨として、「新たな地域社会の構築」と「二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われる」こととされている。

つづいて第2号では、国と地方公共団体、及び地方公共団体同士の役割分担・協力の確保、被災地住民の意向の尊重、多様な国民の意見の反映が述べられている。

第3号では、国民相互の連携、多様な主体の自発的な協同、適切な役割分担、第4号では、少子高齢化などの問題への対応、食料問題、エネルギー問題、地球温暖化などへの取組みが述べられている。

第5号では、推進すべき施策が列挙されている。その施策とは、災害防止の効果の高い安全な地域づくり、雇用創出と持続可能で活力ある社会経済の再生、地域文化の振興と地域社会の絆の維持・強化並びに共生社会の実現、である。

こうした施策の実現につき、国・地方公共団体は必要な施策を講ずる責務がそれぞれ第3条¹²・第4条で負わされている。また第5条では、国民が被災者支援を行うよう努力すべきことが定められている。

③ 基本的施策

基本法第2章、第6条以下では、基本的施策について規定されている。第6条では、復興に関する施策の迅速な実施のため、第3条の規定により講ずる措置について、円滑かつ弾力的な執行に努めることとしている。

第7条では、復興資金の確保のために、予算の徹底的な見直し、歳出の削減、財政投融资に係る資金・民間資金の積極的な活用を講ずることを国に求めている。

第8条では、復興資金の確保のため、別に法律で定めるところにより、復興債を発行することを定めている。なお、2011年11月30日に「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」が成立し、これによって復興債の発行・使途が規定された。

第9条では、復興資金は国民が負担することから、資金の流れについての透明化を国に義務付けている。

第10条では、区域を限って、規制の特例措置を適用する「復興特別区域制度」を活用し、地域の創意工夫を生かした復興の取組の推進を規定している。また、これを受けて、2011年12月7日に復興特別区法が成立し、岩手県で医療従事者の配置基準を緩和されたり、薬局やドラッグストアの面積規制が撤廃されたりしている。

第10条の2では、復興庁が廃止されるまでの間、政府が国会に復興状況を報告すべきことが規定されている。

¹² なお第3条に基づく「基本方針」は以下のURLで読むことができる。(http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf)

第3章、第11条以下では復興対策本部について規定されていた。復興対策本部は内閣の下に、復興基本方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務等をつかさどる組織として設置されたが、復興庁の設置に伴い廃止され、組織の機能は復興庁に引き継がれたため、基本法第11条から第23条は削除されている。

第4章、第24条では、復興庁の設置に関する基本方針が規定されている。第24条では、内閣に復興庁を設置すること、設置の期間を限ること、復興に関する施策の企画・立案・総合調整にかかる事務等を遂行すべきこと等が規定されている。また、これを受けて、2011年12月9日に復興庁設置法が制定され、2012年2月10日に復興庁が発足した。復興大臣には平野達男氏が就任し、同年10月1日の内閣改造でもそのまま留任している¹³。

(2) 復興特別区域法

復興特別区域法は、基本法第10条に基づくものであり、2011年10月28日に国会に提出され、12月7日に成立した。震災によって被害を受けた区域において、規制・手続の特例や、税制・金融上の特例をワンストップで総合的に適用する仕組みを設けたものである。全体で90条を超える法律であるため、大枠のみの紹介にとどめる¹⁴。

復興特別区域に指定されるのは、復興推進計画事業、復興整備計画の事業、復興交付金事業の3種類の事業計画が実施される区域である（法第2条1項）。復興に必要な事業につき、県ないし市町村が多様な特例の中から被災状況や復興の方向性に合致した特例を選択して作成した計画に基づき、特例が適用される。なお、復興特別区域法の適用に際しては、内閣が定める「復興特別区域基

¹³ その後、2012年11月16日に衆議院が解散され、同年12月16日に総選挙が行われ、自民党が与党に返り咲いた。そして12月26日に安倍晋三氏が総理大臣に選出され、根本匠氏が復興大臣に任命された。

¹⁴ 本法の概要については、青木由行「東日本大震災復興特別区域法の概要」法律のひろば2012年4月号11頁以下、斎藤浩「復興特区の仕組みと運用・改正の課題（1）～（3・完）」立命館法学341号（2012年）1頁以下・同342号（2012年）34頁以下・同343号（2012年）23頁以下、復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/hukkoutokkuseidosetumeishiryou.pdf>〉などがあり、以下の記述に際し適宜参照した。

本方針¹⁵」(法第3条1項)の縛りがかかっている(例えば法第4条1項)。

① 復興推進計画(法第3章、第4条以下)

復興推進計画は、災害救助法が適用された区域及びこれに準ずる区域(「特定被災地域」)の地方公共団体(「特定地方公共団体」)が、住宅・産業・町づくり・医療・福祉等の領域における規制・手続の特例や、税制上の優遇を受けるため、単独または共同で作成する計画であり、内閣総理大臣の認定を受けたものをいう(法第4条1項)。

地域における創意工夫を生かした復興の推進を図るため、内閣総理大臣や総理大臣の指定した国务大臣、認定地方公共団体(法第4条9項の復興推進計画の認定を受けた地方公共団体)の長らは、規制・手続の特例の整備や復興推進事業の実施などにつき協議するため、都道府県の区域ごとに国と地方の協議会を設置することができる(法第12条1項)。協議会は、内閣総理大臣や指定された国务大臣、認定地方公共団体の長らで構成されるが、必要に応じて、認定地方公共団体以外の地方公共団体の長その他の執行機関(法第12条4項1号)、特定地方公共団体が組織した地域協議会の代表者(同2号)などを構成員とすることができる。

また、計画作成・事業推進等のため、地方公共団体は、地方公共団体・事業実施主体・地域の関係者を構成員とする地域協議会を組織できる(法第13条1～3項)。地域協議会の設置は任意であるが、復興推進事業の実施者などの要請があれば、それに応じなければならない(法第13条5項・6項)。

復興推進計画事業の対象となるものには、漁業権の免許に関する特例(法第14条)、建築基準法に関する特例(法第15～17条)、道路運送法に関する特例(法第18条)、公営住宅法に関する特例(法第19～22条)、農地法に関する特例(法第23～27条)、工業立地法等に関する特例(法第28条)、河川法・電気事業法に関する特例(法第29～32条)、鉄道事業法に関する特例(法第33条)、確定拠出年金法に関する特例(法第34条)、課税についての特例(法第37～42条)、

¹⁵ 復興特別区域基本方針は2012年1月6日に閣議決定され、7月13日に一部改訂された。全文は〈www.reconstruction.go.jp/topics/HPtoku%20kihonhoushin.pdf〉で読める。

地方税の課税免除等に関する特例（法第43条）などがある。

これまでに認定された推進計画としては、岩手県の医療機器製造販売業等の許可基準の緩和（2012年3月20日認定）¹⁶、仙台市の産業集積関係の税制上の特例（同3月2日認定）¹⁷などがある¹⁸。

② 復興整備計画（法第4章、第46条以下）

復興整備計画とは、震災と津波により壊滅的な打撃を受けた地域（法第46条1項各号が定める市町村（「被災関連市町村」））において、農地や市街地などの土地利用の再編を図りながら復興に向けた町づくりを行うために、農地・市街地の整備等の事業を対象に、許認可等の手続の簡略化、許認可の基準の緩和などを行う制度である¹⁹。

復興整備計画の対象となるものとして、市街地開発事業（法第46条2項4号イ）、土地改良事業（同ロ）、復興一体事業（同ハ）、集団移転促進事業（同ニ）、住宅地区改良事業（同ホ）、都市計画法第11条1項各号に掲げる施設の整備に関する事業（同ヘ）、津波防護施設の整備に関する事業（同ト）、漁港漁場整備事業（同チ）、保安施設事業（同リ）、液状化対策事業（同ヌ）、造成宅地滑動崩落対策事業（同ル）、地籍調査事業（同ヲ）、上記のほか、住宅施設、水産加工施設その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るために必要となる整備に関する事業（同ワ）が規定されている。

被災関連市町村は、復興整備計画や実施に関する事項について協議を行うために、復興整備協議会を組織できる（法第47条1項）。構成員は被災関連市町村の長、被災関連都道府県の知事（同2項）であり、必要があれば国の関係行政機関の長などを構成員に加えることができる（同3項）。

¹⁶ 計画の詳細は〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/02_keikaku_iwate.pdf〉を参照せよ。

¹⁷ 計画の詳細は〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/02_keikaku_sendai.pdf〉を参照せよ。

¹⁸ 認定された復興推進計画の一覧については〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120828_suishin.pdf〉を参照せよ。

¹⁹ 公表されている復興整備計画の一覧については〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120827_seibi.pdf〉を参照せよ。

③ 復興交付金事業計画（法第5章、第77条以下）

復興交付金事業計画とは、特定地方公共団体である市町村（「特定市町村」）が作成する、震災によって住宅、公共施設等の滅失・損壊等著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興のために実施する事業に関する計画をいう。特定市町村が単独で、または県と共同して計画を作成し、内閣総理大臣に提出することで、予算の範囲内で当該事業の実施に要する経費に充てるための復興交付金の交付を受けることができる。

対象となる事業は、土地区画整理事業（法第77条2項3号イ）、集団移転促進事業（同ロ）、道路法第2条1項に規定する道路の新設・改築に関する事業（同ハ）、公営住宅法第2条2号に規定する公営住宅の整備・管理に関する事業（同ニ）、土地改良事業（同ホ）、漁港漁場整備事業（同ヘ）、その他内閣府令で定める事業（同ト）である。

これまでに3回（2012年2月・4月・7月）の事業計画提出の受付・交付金の配分がなされており、合計で6555億8千万円が交付されている²⁰。

(3) 復興庁設置法

復興庁設置法は、基本法第24条に基づくもので、2011年12月9日可決された²¹。復興庁の任務は、法第3条によれば、基本法第2条の理念にのっとり、震災からの復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助けること（1号）、震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ること（2号）である。

²⁰ 復興庁ホームページ内の「復興交付金制度」〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat3/sub-cat3-2/>〉を参照。どの市町村のどの事業にいくら交付されたのかについても掲載されている。3回の合計金額は当該ページには掲載されておらず、各回の総交付額を報告者の方で合計した。ちなみに1回目が2509億4千万円、2回目2611億9千万円、3回目1434億6千万円となっている。なお、ここで示された額は「交付可能額」とされており、実際の交付額に変動があるともされている。

²¹ 本法の概要については、森田和孝「復興庁設置法の解説」法律のひろば2012年4月号4頁以下が、また復興庁の概要については復興庁ホームページの「復興庁の概要」〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/soshikizuhp.pdf>〉があり、以下の記述に際し適宜参照した。

法第4条に規定された所掌事務は、以下に掲げる通り、多岐に渡る²²。復興に関する基本的な方針に関する企画・立案・総合調整（法第4条1項）、復興に関する行政各部の事業の統括・監理（同2項1号）、復興事業に関し、関係地方公共団体の要望の一元的な受理、要望への対応方針の策定、要望に係る事業の改善・推進（同2項2号）、復興に関する事業の実施のため、予算の要求・確保（同2項3号イ）、公共事業その他の事業の実施計画の策定（同ロ）、事業の実施（同ハ）、関係自治体の求めに応じて情報の提供・助言等を行うこと（同2項4号）、特区法施行事務（第4条9項に規定する復興推進計画の認定等／同2項5号）、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法²³ 施行事務（同2項6号）、その他復興に関する施策（同2項7号）などである。2項1号の規定は、復興庁が「各省より一段高い立場から総合調整を行²⁴」い、復興のプロセスを総合管理することを目的としたものであり、2号はワンストップサービスを目指したものである。

組織としては内閣に置かれている（法第2条）。これは、内閣の強力なリーダーシップの下で復興を円滑かつ迅速に推進するためである²⁵。また内閣総理大臣を長とし（法第6条1項）、内閣総理大臣を助け、復興庁の事務を統括するために復興大臣を置くこととしている（法第8条）。先にも触れたように、初代復興大臣には平野達男氏が就任している。

復興庁には復興推進会議（法第13条、以下「会議」）と復興推進委員会（法第15条、以下「委員会」）が置かれることとなっている。会議は、震災からの復興の施策の実施の推進と、震災からの復興のための施策について必要な関係行政機関相互の調整とに関する事務をつかさどるとされている（法第13条2項1号・2号）。また会議の議長は内閣総理大臣（法第14条2項）、副議長は復興大臣（同条3項）、議員には議長・副議長を除く全ての国務大臣、官房

²² 当初の法案では、復興庁の所掌事務が復興施策の基本方針を企画・立案、復興特区の認定、復興交付金の交付等にとどまっており、復興計画の「実施」について権限が与えられていなかったため、その点について野党から強く批判された（朝日新聞2011年11月2日付朝刊4頁）。そこで修正がなされ、現在のような多岐に渡る所掌事務が規定されるにいった。

²³ 平成23年法律第113号。同法の解説はここでは省略する。

²⁴ 〈<http://www.kantei.go.jp/fukkou/organization/reconstruction.html>〉

²⁵ 森田・前掲注(21)5頁。

副長官ら（同条4項1号・2号）があてられており、閣僚級会合となっている。

復興推進委員会は復興のための施策の実施状況を調査審議し、必要があれば内閣総理大臣に意見を述べることで、内閣総理大臣の諮問に応じて、復興に関する重要事項を調査審議し、これに関し必要と認める事項を内閣総理大臣に建議することに関する事務をつかさどる（法第15条1項・2項）。また、委員会は、所掌事務遂行に必要があると認めるときは、関係行政機関または関係のある公私の団体に対し、資料の提出・意見表明・説明その他の協力を求めることもできる（同条3項）。委員会は委員長と委員14人以内で組織され、そのメンバーは、関係地方公共団体の長及び有識者の内から、内閣総理大臣が任命する（法第16条1項・2項）。いわば「有識者会議」である。現在、委員長には五百旗頭真氏（熊本県立大学理事長）が就任しており、委員には福島県・岩手県・宮城県の各知事や弁護士・大学教授などが就任している²⁶。2012年10月26日の時点で4回の会合と3度の現地調査（宮城県・岩手県）が開催されている²⁷。

さらに、地方機関として復興局が設置されている（法第17条1項）。これは復興対策本部に設置されていた現地対策本部を引き継ぐものであり、所掌事務としては、法第4条1項2号・3号、同2項各号の事務とされている（同2項）。同法上、復興局は岩手・宮城・福島の3県に設置されている（同4項）。復興局がそれぞれ県庁所在地に設置されたことから、局の設置場所から遠い沿岸部等に支所を設置すべきとの主張もあったため、各復興局に支所が設置され、復興局が設置されていない青森・茨城にも事務所が置かれている²⁸。

3 問題点とその検討

(1) 復興基本法成立の遅延

復興基本法の成立は2011年6月20日であり、震災から3か月以上が経過してからであった。1995年の阪神・淡路大震災の時は、阪神淡路大震災復興基本方針法が成立したのは1995年2月22日であり、震災から約1か月後であった。こ

²⁶ 委員の一覧は〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/fukkosuishininkai.pdf>〉を参照。

²⁷ 〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000813.html>〉なお、2012年12月27日の時点では、会合が6度開催されている。

²⁸ 〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120203jyusyo.pdf>〉

うした災害からの復興支援は、そのスピードが重要である。それにもかかわらず、与野党間あるいは政党内部のいざこざ（例えば連立政権を目指す動きや、菅直人政権に対する不信任決議案の提出（2011年6月1日提出、翌2日否決）など）や、復興庁の権限に関する対立のために震災から3か月もかかった点は批判されるべきであろう²⁹。

(2) 復興基本法が目指すもの

法律上、「復興」についての定義は存在しないようである。復興基本法においても「復興」の定義はなされていない。あえて基本法から「復興」が何を指しているかを示しているように見える箇所を探すとすれば、第2条1号の「活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興」という箇所であろうか。また、基本法以外の法律、例えば災害対策基本法第8条3項においては「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とあるだけで、「復興」の定義づけは明確になされていない³⁰。なお、同規定において「施設の復旧」という文言が使われており、「復旧」と「復興」が使い分けられているように見えること、そして被災者の援護と合わせて「災害からの復興」としているように読めること、また復興基本法第2条1号における「活力ある日本の再生」「災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにする」といった言い回しなどから、「復興」という文言は、施設の復旧を含む地域全体の立ち直りと前進を指すと言えそうである³¹。

²⁹ 岩崎忠「東日本大震災復興基本法の制定過程」自治総研394号（2011年）51頁、飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー683号（2011年）10頁。

³⁰ 災害対策基本法には、ほかに第2条・第97条に「復興」の文字が出てくるが、いずれも定義はされていない

³¹ 「復旧」を「インフラ施設を中心とした再建を行うための活動、「復興」を地域の将来を見通して、地域の振興と雇用の実現を図り、安定的な地域社会を創造していく活動、と区別すべきことを提案するものとして、生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」ジュリスト1427号（2011年）8頁。また大田直史「災害からの復旧・復興と東日本大震災復興施策の問題点と課題」法の科学43号（2012年）76-77頁も参照。また、津久井進『大災害と法』（岩波書店、2012年）93頁は「復旧」を「災害前の状態に戻すこと」、「復興」を「災害前の状態に戻すことにとど

復興が地域全体の立ち直りと前進を指すものであると理解するならば、その中心に置かれるべきは被災者の生活再建である³²。それなくして、地域の立ち直りはできないと考えられるからである。そして実際、阪神淡路大震災復興基本方針第2条では「生活の再建」が復興理念の一つとして掲げられている。ところが基本法の理念には、「被災者の生活再建」は掲げられていない。そして「被災者の生活再建」ではなくて、「活力ある日本の再生」を目指すために「少子高齢化、人口の減少」「食糧問題」「地球温暖化問題」など「人類共通の課題」に取り組むことが理念として盛り込まれている（第2条4号）。しかし少子化問題や食糧問題、地球温暖化問題などに取り組んだところで被災者の支援や被災地域の立ち直りに直接資するとは考えられず、ゆえにこれらの理念は震災からの復興とは関係がないと言える。

にもかかわらず、なぜこうしたものが復興基本法に「理念」として盛り込まれたのか、その理由は不明である³³。なお、国会会議録検索システム³⁴を利用して、なぜこのような理念が盛り込まれたのか調べようとしたが、報告者の検索方法が悪かったのか、なぜこのようなものが基本法に盛り込まれたのかを明確に説明した発言は見つけられなかった。

この「少子高齢化、人口の減少」や「地球温暖化問題」といった理念は、復

まらず、新たな社会的課題に取り組んでいく局面」とする。なお、阪神淡路大震災復興基本方針第2条では、「生活の再建及び経済の復興」とされており、「復興」が経済の文脈に限定されているようにも読める。

³² 日本弁護士連合会「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案に対する意見書」〈<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110520.pdf>〉(2011年5月20日)2頁。

³³ 国会審議においても、復興に際してこうした問題への取組みが当然の前提であるように語られている。例えば第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第3号(2011年5月24日)27頁(加藤委員発言)。なお、国会会議録検索システム〈<http://kokkai.ndl.go.jp/>〉を利用して検索したが、報告者の検索方法が悪かったのか、なぜこのようなものが基本法に盛り込まれたのかを明確に説明した発言は見つけられなかった(第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第1号(2011年6月13日)2頁における黄川田議員の法案の趣旨説明などを参照)。自民党が提出した法案においても、少子高齢化などへの言及がなされている(復興基本法案(第177回国会衆法第8号)第2条)。しかし、なぜこうした問題も同時に取り組まれるべきなのか、自民党の法案提出者として趣旨説明をした石破茂議員の趣旨説明〈<http://ishiba-shigeru.cocolog-nifty.com/blog/files/1105182.doc>〉を見てもはっきりした理由はよく分からなかった。

³⁴ 〈<http://kokkai.ndl.go.jp/>〉

興を名目に、政府（あるいは財界？³⁵）の目指す国づくりをしようとしているのではないかと、邪推さえしたくなるような理念である³⁶。なお、(5)で触れるが、復興基本法第10条に基づく復興特別区域法については、構造改革を推し進めるための手段であったと見ることも可能である。

(3) 国と自治体の関係

基本法においては、国と地方公共団体の役割分担、連携協力をすることが理念として規定されている（基本法第2条2号）。これは中央政府による「上からの支援」ではなく、被災地の声をすくいあげた上での支援が必要であると考えられることから、システムとしては望ましいものといえる。

しかし、(2)でも触れたように、被災者の生活再建を重視するならば、実際には国の方針から独立して地方公共団体が独自の方針で復興を行えるようにすることが望ましいのではないだろうか。地方によって被害のありようや生活再建の方法などが異なりうるだろうし、そうした地方の実情は、その地方公共団体がもっともよく知るところだからである。ところが基本法は、第4条で「地方公共団体は、第2条の基本理念にのっとり、かつ、東日本大震災復興基本方針を踏まえ、計画的かつ総合的に、東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する」とされており、自治体は基本法の理念、すなわち「少子高齢化、人口の減少」「食糧問題」「地球温暖化問題」など「人類共通の課題」への取り組みや、国が定める「東日本大震災復興基本方針」（法第3条）に拘束されることとなっている。

³⁵ 第10条に定める復興特別区域制度は、政府案にも自民党案にもなかった。しかし財界などの要求で採用されたという。田中隆「復興基本法から復興特区法」法と民主主義464号（2011年）15頁。また、実際に日本経団連は早い時期から特区制度の採用を提言していた。参照、日本経団連「震災復興基本法の早期制定を求める」〈<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/034.html>〉（2011年4月22日）。

³⁶ 復興基本法の文脈ではないが、被災者の視点が抜けた復興を批判するものとしては、菊池修「被災者抜きの復興構想を告発する」法と民主主義464号（2011年）19頁、鈴木露通「被災者本位の復興を！」同30頁など。これらは主として自治体の政策を取り上げて批判するが、いずれにせよ被災者視点からの復興を主張するものである。また、渡辺治・木下ちがや「震災『復興』と構造改革」現代思想40巻4号（2012年）134頁では、大竹文雄氏の「大災害は経済成長にとってプラスである」という言葉が批判的に引用されている。

このことは、復興特別区域法でも同様である。特区法は第3条3項で「復興特別区域基本方針」を閣議で決定することを定めており、復興推進計画は「復興特別区域基本方針に即して」計画を作成せねばならない（法第4条1項）。そして復興特別区域基本方針についても、被災者の生活再建よりも経済再生に重点を置いている。こうしたシステムを前提とすると、地域の工夫をどこまで生かせるのかは不明であり、国のやり方を押し付けられてしまう危険性がある³⁷。

(4) 国・自治体と、被災者との関係

(2) でも指摘したように、復興は被災者の生活再建を中心に行われるべきであるように思われる。そのためには、被災者が国・自治体に対して声を届けられるたり、政策決定に参加できたりするような制度が整えられることが望ましい。ところが、基本法では「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」が理念として述べられている程度であり（基本法第2条2号）、特区法では法の目的の中で「被災地域の住民の意向が尊重され」るべきことが述べられているだけであって（特区法第1条）、実際に被災者の意向を反映するための参加手続などは定められていない。特区法では復興推進計画の作成・実施において地域協議

³⁷ 復興特区の事例ではないが、沖縄振興開発計画の一環で導入された「貿易特区」「IT特区」「金融特区」などについては、導入から10年以上たっても活用実績がほとんどないという。その主な原因は、「一国2制度は認められない」という「霞が関」の壁であったという。朝日新聞2012年8月27日付朝刊7頁。「特区」制度という同じシステムを導入しつつ、再び国のやり方を押し付けるとなれば、同じ失敗のリスクが高まるだろう。また実際に中央集権主義だとして、改革を求める声もある。斎藤「仕組み(3)」前掲注(14)40頁。

また、津久井・前掲注(31)93-94頁は、阪神・淡路大震災における土地区画整理法や都市再開発法に基づく「復興」が、結果として「不条理」な「復興」となった一例として、新長田の例を挙げる。津久井によれば、新長田はモダンな市街地になった一方でシャッター街となっており、「復興の光と影が共存している」とされている。その原因として津久井は(1)国からの補助率の高い制度の選択が優先され、現場のニーズが置き去りにされたこと、(2)事業主体たる神戸市がリーダーシップを発揮できる一方で、「地域・まち」が客体とされ地元住民の存在感が薄い計画となったこと、(3)都市再生を目的とした法制度だったため、住民の権利は調整対象でしかなく、文化や絆、愛着といったコミュニティを形成する要素が考慮されなかったこと、の3点を指摘している。

会を組織することができる」とされているが（特区法第13条）、被災者の参加は予定されていない。復興整備協議会（特区法第47条）でも同様である。また、復興庁設置法にも有識者会議といえる復興推進委員会が設置されているが、ここでも被災者の参加は予定されていない。これでは、理念は理念のままで終わってしまい、被災者の意向の尊重がなされないのではないかという懸念がぬぐえない³⁸。実際には被災者が参加している例もあるようだが、あくまで地方公共団体を中心とする地域協議会が認めた場合に限られており、被災者の参加が権利とされているわけではない。

(5) 新自由主義的構造改革との関連性？

本報告においては、新自由主義とは、政府による規制をできるだけなくし、そしてとりわけ経済活動の自由化の徹底を目指す思想であり、構造改革とはその思想に基づいて政府のあり方や経済体制を大きく変革する動きであると定義づけておく³⁹。日本においては、90年代頃から新自由主義に基づく構造改革を進める動きが強まってきており、「規制緩和」「聖域なき構造改革」などのスローガンがこれまで唱えられ、実行に移されてきた。(2) で簡単に触れたように、復興基本法や復興特区法なども、そうした流れの中に位置づけることもできるように思われる。

³⁸ 日本弁護士連合会「東日本大震災復興特別区域法案に住民意思の反映と専門家の関与を求める意見書」(<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/111202.pdf>) (2011年12月2日)でも住民の意思の反映がなされるべきことが強く主張されている。

他方、「復興特別区基本方針」（注（10）参照）では、「政府における推進体制」の項目において、「地域の住民」との「協同」が謳われ（5頁）、また地域協議会（特区法第13条）の構成員となりうる「その他当該特定地方公共団体が必要と認める者」（同条3項2号）に「地域で活動するNPO、地域住民の代表者などを想定している」としており（11頁）、被災者らの参加が全くできないとも言えない。実際、岩手県大槌町では地域協議会に住民が参加しているようである。朝日新聞2011年10月17日付朝刊35頁（岩手版）。しかし、あくまで地方公共団体を中心とする地域協議会が「必要と認め」た場合にのみ参加が可能であり、制度として被災者の参加が保障されているわけではないため、本文でのような批判的外的外れとは言えないだろう。

³⁹ 新自由主義・構造改革についての論文は枚挙にいとまがないが、改めて筆者が参照したものとして、大島和夫「新自由主義の法思想」民主主義科学者協会法律部会編『改憲・改革と法』（日本評論社、2008年）31頁以下、渡辺治ほか『新自由主義か新福祉国家か』（旬報社、2009年）。

「特区」が日本で最初に導入されたのは小泉政権の下で構造改革が進められていた2002年である。「構造改革特区」という名称に表れているように、まさに構造改革の一環としての「特区」制度であった⁴⁰。また2011年6月には「国際競争力の強化」などを謳う総合特別区域法が成立している。

この特区制度がもたらした社会における経済格差などについてここでは省略するが⁴¹、こうした経済格差の拡大をもたらす構造改革や、その一端を担う特区制度に対する批判は根強い。復興特区についても、同じ「特区」制度であって、規制緩和などを行うものであるため、このような構造改革の一端を担わせるためのものであるという推測は、基本法における「理念」とも併せて読めば、必ずしも不当なものではないように思われる⁴²。斎藤浩教授も復興特別区域法を「惨事便乗型資本主義」と呼んでいる⁴³。ただ、実際の運用については、その「惨事便乗型資本主義」が貫徹されていないとも評価している⁴⁴。また、こうした構造改革を目指す復興だからこそ、中央集権型であったり、被災者の参加が保証されていなかったりするのかもしれない。

(6) その他

他に新聞等で筆者が目にした問題点をいくつか指摘しておく。

① 避難者の数について、復興庁と各自治体とで、把握している数が異なる。そのため、支援からこぼれ落ちる避難者がいるのでは、という問題が指摘されている⁴⁵。

② 復興庁の権限の弱さが指摘されている⁴⁶。実際、復興庁はコーディネー

⁴⁰ 構造改革特区とその問題点については、青木一益「憲法からみる“構造改革特区の政策過程と規制緩和”」法学セミナー 619号（2006年）38頁以下。

⁴¹ たとえば南日本新聞2004年3月13日付朝刊7頁では、特区制度においては、大工場を抱える一部の地域ばかりが恩恵を受ける「いびつな構図」が報じられている。

⁴² 朝日新聞2012年6月24日付朝刊29頁（宮城版）では、県内の漁業協同組合の代表理事長が、県知事提案の「水産業復興特区」構想につき、「無法地帯になってしまう」という批判をしている。

⁴³ 斎藤「仕組み（1）」前掲注（14）23頁。

⁴⁴ 斎藤「仕組み（3）」前掲注（14）30頁。

⁴⁵ 朝日新聞2012年8月24日付夕刊21頁。

⁴⁶ 朝日新聞2012年2月10日付朝刊2頁。また新保恵志氏は「復興庁は財源もなけれ

ト機関であるため、権限を強化すべきという提言もある⁴⁷。

③ 復興交付金の配分額が、申請額より大きいことがある。例えば、第3回目の交付金事業計画において、岩手県の市町村からは合計276億4千万円の申請があったのに対し、決定された交付金の額は485億8千億円であり、申請額の1.7倍超となっている⁴⁸。これに関係して、復興庁による震災の復興交付金の配分基準がわからないと指摘されている⁴⁹。

④ 復興予算の転用のおそれが指摘されている⁵⁰。この点、2012年10月に入ってから問題が顕在化した⁵¹。この問題について与野党が責任を擦り付け合うような姿も見られる⁵²。

4 おわりに

以上、簡単ではあるが、東日本大震災復興基本法とその関連法について紹介・検討を行った。最初にお断りした通り、本稿は筆者による机上での検討に過ぎず、現場で復興作業にあたっている方たちや被災者の方からみれば的外れな批判を行っている可能性は否定できない⁵³。筆者自身は現地調査等の予定はない

ば権限も持たず、被災各県からの予算要望を受けて、関係する中央官庁との調整を行うだけ」と指摘する。週刊朝日2012年9月7日号122頁。

⁴⁷ 斎藤「仕組み(3)」前掲注(14)38-39頁。

⁴⁸ 朝日新聞2012年8月25日付朝刊(岩手版)27頁。

⁴⁹ 朝日新聞、2012年8月23日付朝刊27頁(宮城版)では、「震災の復興交付金の配分基準がわからん 熱意? 理屈? 『復興庁の胸三寸』」と題する記事が掲載され、復興交付金の基準の不明確さが指摘され、加えて市の担当者の「基準がよく分からない」というコメントや増田聡教授の「復興交付金は仕組みができて間がなく、配分基準が復興庁の内部でも統一されていない。だから職員個人の思いや、出身官庁などの経歴の違いで、似た事業でも認められたり却下されたりする可能性もある」というコメントが紹介されている。

⁵⁰ 朝日新聞2012年9月13日付朝刊5頁。

⁵¹ 南日本新聞2012年10月7日付3頁では、調査捕鯨や沖縄県の国道整備への流用が明らかになったことを受け、衆院決算行政監視委員会が調査を始めたとの報道がなされている。

⁵² 朝日新聞2012年10月18日付朝刊4頁。

⁵³ 斎藤「仕組み」前掲注(14)は現地調査のうえで現場の人たちの言葉を紹介しており、その中には制度に対する肯定的な評価も見られる。例えば、斎藤「仕組み(2)」63頁。

ため、こうした調査活動をされている方たちによる成果の公表を待ちたい。