

# 震災対策・復興法制の展開軸 と震災法学の課題 · 3

池田恒男

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」主義の陥罪

　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

　6 震災対策と震災法における二つの途の対抗軸

四 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

　1 問題の所在——取り残された震災被災者から震災を見る

二 問題の所在——取り残された震災被災者から震災を見る

(3) 前項で稻本洋之助氏の「合意形成」論の前提認識について一瞥し、そこには「再生的復興論」の名の下で神戸市の構想を後押しする問題枠組みが用意されていることを見た。そこでは、各地で繰り広げられている土地区画整理事業などの復興都市計画の事業主体たる神戸市は、「市民（全体）の立場（利益）」を代表し、「住民の立場（利害）」を代表する住民団体と対峙し、交渉し、後者の要望を都市計画に取り入れられるものは最大限取り入れて、説得し、納得させて「合意」による町づくりを目指して日夜奮闘している、という構図が描かれている。稻本氏によれば、このような地域エゴと向き合って駆け引きを続ける「市の側の苦労は大変だが、しかし、これもノウハウのうちである。<sup>(5)</sup>

言うまでもなく、市当局にとつて住民

との一連の交渉・合意をめぐる表舞台の主要なものが町づくり協議会である。氏によれば、町づくり協議会は、「広報的な機能」を果たし、市の計画に対する批判や要求等の市への住民側の「情報伝達に大変重要な役割」を果たし、「住民の意見の伝達によって抵抗が整序され軽減されるという効果」も軽視できず、このルートなしに事業の進展が見込めないの市によって重視されている。土地の区画形状変更等の基盤整備だけでなく上ものと一体で町づくりを行わなければならない震災復興計画においては、地権者だけではなく借家人も参画できる町づくり協議会の位置が「合意形成」論の見地から特別に重視されるのである。<sup>(6)</sup>そして、氏は、「従来はどちらかというと住民を誘導し、馴致し、最後には納得していただいく」という仕掛けであった協議会は、復興計画事業を通してそれぞれの住民がそ

れぞれの特殊利益を背景に要求し実質的に交渉する場へと「その性格も変わっていくであろう」と観測されるのである。<sup>(8)</sup> このように稻本氏は、神戸市当局と同様に、被災地の復興に関する「合意形成」の場としての町づくり協議会を高く評価され、「住まいの復興」論の見地からその役割に期待される。

それでは、住民の権利意識が強くなり要求が厳しくなった被災地で円滑に土地区画整理事業を進めるために不可欠な種地の手当てをどう進めるのか、という問題が浮かび上がるが、氏は、その見地から見て現地で起こった次のような「面白いこと」を紹介している。五月下旬に日本不動産研究所が地価調査を行い、一五%の下落を発表し、この情報が行き渡つた後、同日なされた震災補正率を三%に留める旨の神戸市の不動産評価審議会の非公表の決定が六月以降の個別的な買収

交渉を通して徐々に伝わり出して、神戸市には土地所有者の売却希望が殺到して市は種地に困らないという。<sup>(6)</sup>

市の買取り価格が信用ある不動産調査機関の時価調査水準より相当に高めであるという情報が市の事業の進捗を助けているというこの挿話によって稻本氏がどのような「面白さ」を見出されたのかは、論文から今一つはつきりしない。周到に「復興開発利益」にも言及され、開発利益の「還元」の問題も提起しておられるので、土地財産権の擬制的「資本」実現の悲喜劇についての市民間の「公平」を問題としておられるようでもある。あるいは、あれほど町づくり協議会が町づくりの中核に位置づけられているにもかかわらず、事業の円滑な遂行はこの表舞台とは切斷された個人の経済的打算に発する私的動機に依存せざるをえないことが「面白い」のであろうか。あるいはまた、このような遮二無二の姿勢を通して復興重点地域での減歩率の削減に寄与し事業の円滑な実現に資する反面、その結果もともと苦しい市の台所事情を悪化させていわゆる白地地域の復興への市の財政的関与をますます不可能とする対比が「面白い」のであろうか。

紹介された挿話は、現場での真実はどもあれ、権力握持者が情報操作によって

地権者等の人心を収攬して事業を進捗させることも可能性も示唆していることも注意されてよい。

また、「経済的公平」と同様に「政治的公平」も問題としなければならないところ、「当然に任意団体である」にもかかわらず公認団体である町づくり協議会が地域の都市計画的事項で市との交渉権を独占し、協議会に参加しない（あるいは運営の仕方などの根本問題での対立から参加できない）少数派住民（市の公認団体の協議会は当該地域の住民の多数を代表することを条例で要件とされているので、条例の定義によれば非参加者は少数民族といふことになる）との扱いの差異は差別といつてもよいものになりうることを、氏はどのように考えるであろうか。この種の問題は、少数民族労働組合と対立する少数民族組合や少数民族労働者と会社との関係など日本社会ではありふれた問題であるから、「社会科学の観点から正確な学問的な認識を得たい」稻本氏がその問題性に気づかないとは考えにくいのであるが。

震災後の神戸市における町づくり協議会の姿が、市にとっての「住民合意」の一方的調達機関であった以前の姿（上記のように稻本氏も認められる）から、稻本氏が描かれるように、震災復興都市計画を契機に両者の対等な相互理解と交渉

の場に変化してきたという認識の仕方にについても、先に本稿も指摘し、竹山論文が各地の実態を概観しているように、極めて疑わしいと言わざるをえない。稻本氏の紹介によれば、神戸市の復興都市計画事業とその下で住民代表組織として公認される町づくり協議会は、いろいろ問題はあるも、所詮は氏の言われる「住まいの復興」という共通目標の中の利害の分岐に過ぎず、深刻で重大な対立はないかのようである。しかし、重ねて言うが、それでは相対的に市民意識と権利意識の強い東部では再開発事業であれ土地区画整理事業であれ震災都市復興計画は何故あれほど深刻な亀裂と対立、市との関係が拗れに拗れた挙げ句不信感に満ちた住民運動が勢いを得てきたのであろうか。稻本氏の描く「住まいの復興」の旗振り役としての神戸市の当初の事業計画が、その一部は氏自身が指摘されているところであるが、なぜ住宅を分断するような幹線道路や現地の実情と懸け離れた高層建物群などの住環境やコミュニティーの破壊を齎す内容で満ちているのである。

こうしてみると、稻本氏の震災復興計画論の枠組みは、技術主義の名にふさわしい洗練と微細さを誇るが、復興計画をめぐる現実との乖離が大き過ぎて、「広い意味での社会科学」はどう行ったのかという疑問が深まるばかりである。これが氏が掲げる「国民的連帯の模索」とか「資産の保障から住まいの保障へ」なるスローガンも空ろに響くだけである。ここにも、先に見た、本震災の人災性は内心認められても問題にしない態度と共通の構えが感じられるのである。しかし、事は曖昧な態度ですり抜けられるほど甘くはなく、研究者や提言者はその理想を実現するために誰（どのような社会的力）に依拠しどこに身を置くかがまさに問われているといえよう。現実と乖離を縮め理論の空虚さを克服するためには、氏があえて語ろうとしない現代都市の社会科学的分析、すなわち今日のグローバリゼーションの下での都市問題の在処を現代資本主義の構造分析とりわけ主要には多国籍企業形態をとる今日の大資本の蓄積様式を踏まえて、諸利害がいかに協調され行政によつて統合されるべきかという観点ではなく、諸利害のぶつかり合いの実相を描くことが必要なのではないか。

(4) 坂和氏の場合には、技術主義は実定法の技術それ自体を基礎とし都市計画

法制の通曉者を担い手とする素朴な構造をとっている。

氏は、都市計画の要素の複雑性を強調し、複雑錯綜した利害を調整する技術としての都市計画技術と超越者としての都市計画技術者の必要性から問題を立てるのである。<sup>(6)</sup>

ところが、技術 자체はその内部に決定者（原理）を持たないので、結局抱つて立つべき価値原理は実定法制を組み立てている考え方を求めざるをえない。

しかし、累次の改正を経て今日の姿になつたわが国の都市計画法制は、後に述べるように、それにもかかわらず東京市区改正条例以来の内務技官的発想を連綿と受け継いでおり、都市計画は市民間の関係から超えて立つ国の事務であるという官治的性格と都市を都市施設や建物などのモノを中心に把握する工学主義的性格を今に至るもなお克服していない。

先に見たように都市計画法制への通曉を法律専門家の存在理由とする坂和氏の都市計画論が、こうして官治主義的で工学主義的な傾きを持つことは避けられないであろう。実際、氏は、震災復興都市計画においては、できるだけ無駄のない形で理想的な街を作るために、個別建築ののような障害要因はできるだけ排除し、

強力な私権制限を伴うことはやむをえず、住民の参加を図りつつもできるだけ短期間で決定しなければならないと考えるのである。<sup>(8)</sup> こうなると、行政の立場と本質的に変らず、先に紹介した三・一七都市計画決定に対するアンビバレンツな姿勢も、行政によってであれ住民にとってあれ計画立案は必要だとする拙速主義の肯定も、氏においては当然の結論になろう。

かくして、法律家として都市計画に関する氏の依頼者との関係は、依頼者の問題解決や欲求の実現のために法技術を駆使するという側面より、実定法制に技術化された体系として組み込まれている公益（諸価値原理や価値秩序）の体现者として依頼者を「指導する」側面が強くなることは避けられないであろう。このような紛争当事者との関係は、弁護士というより裁判官や行政官に近いものがある。<sup>(9)</sup> そこで坂和氏にとって関与すべき相手は、純粹の住民運動の組織なし全くの私的な任意団体ではなく、共同的・公益的な観點から住民の上に立つて利害調整ができる団体でなければならず、一定の要件の下に行政からの補助金等もつき行政に地域住民の代表性を認められ行政との交渉権を独占する行政公認団体である町づくり協議会などは誠にふさわしい。

氏の理論によれば、町づくり協議会の

いくつかの運営原則のうちの一つがその大方針について専門家の助言を求めることである。その場合の専門家とは、町づくりであるから、氏のような都市法に明るい法律家のほか、コンサルタントやコーディネーターが含まれる。こうして、町づくり協議会は方針決定にあたって専門家の判断が大きな位置を占めることになる。

坂和氏において、専門家技術主義とでも呼ぶべき考え方いかに強いかは、今回の復興都市計画に行政から貼り付けられた再開発コンサルタントやコーディネーターが当該の再開発と大いに利害関係を持つゼネコンと関係が深くても、彼らの専門性ゆえにその貼り付けを肯定的に評価するところに現れている。それにしても、双方代理的利害状況を忌避する法律家の普通の思考様式から見れば、坂和氏のこの感覚は住民団体を媒介する官業癒着に並外れて寛容だと評することができよう。

しかしながら坂和氏に特に必要な事柄は、都市計画法をはじめとする都市法の世界でも、民法などと同様に、個々の実定法律は社会的諸利害の対立と妥協、秩序づけの結果であり、したがって法それ自体が深い矛盾を抱え（これは理念が古いとか何らかの技術的原則の採否という問題ではない）変化していくものであ

り、また集団内部での調停をする者も決して無色透明の存在ではなく何らかの「資源」＝実体利害的基礎を有していることへの洞察である。

坂和氏は行政にも偏らぬ住民にも阿なり中正・公平な専門家を目指しておられるが、社会的実在として見ると諸特殊利害から超越した無色中立の立場などが成り立つはずもなく、現実には既に見てきたように、現在の坂和氏の官治的専門家の立場が充分行政と同質性を有し、行政の作り出した既成事実に乗つてしまっているのである。

## 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

ここまで論を進めると、法学的震災論議の誤論のもう一つの共通の特徴として、震災原因論（特に第一次災害の原因論）を軽視あるいは無視するか、皮相のレベルでしか捉えていないことを挙げることができる。

ある論者は、震災原因は議論しても仕方がないとして蓋をして、災害論を論理的必然性のない復興の手法とさえワンセットにして復興論の恣意的な分類の露払いをする。ある論者は、震災の予見問題を「人間に予防行動を起させる程度に、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することが必要であ

る」と謂うところの「法的意味における予知」に限定し、このレベルの予見が実現できなかつた地震の警告は無意味であるから、結局震災は天災であるとの決めつけをすべての議論の不動の前提とする。ある論者は、推測するに後述するようなインナーシティー等の危険地帯の町並みそのものが原因と考えるのであらうか、原因論に触れることなく復興都市計画をいかに進めるかの方法論しか論じない。このような没原因論や天災論の赴くところは、発災直後の「糾弾より救済」の大合唱と軌を一にし、町をどのようにするのかという根本的議論を棚上げにし、復旧や復興の基本的な利害対立を覆い隠し、結局のところ行政が作り上げたシナリオへの協調を迫るものとして機能せざるをえず、「復興ファシズム」（鎌田慧）への露払いを果たしかねないのである。

しかし、原因についての真摯な検討なくして、悪結果を克服する的確な対策がどうして考えられようか。今回の震災の法学論議は、震災の明らかな人災性の認識から出発させなければならない。<sup>(通)</sup> つと有名な東京都震災条例（一九七一年制定）の前文は、「地震は自然現象であるが、地震による災害の多くは人災であるといえる。したがって、地震による災害を未然に防止し、被害を最小限にいくとめることができるはずである」と宣言したが、「東京は、都市の安全性を欠いたまま都市形成が行われたため、その都市構造は地震災害等に対するもろさを内包している」とその原因としてのわが国の大都市の「地震災害に対するもろさ」を自覚するところから出発している。

具体的実体的な原因論の殆どは専門外であるから、法学者は責任を負うようがないという反論が返ってくるかも知れな

いが、社会科学の観点から諸科学における震災原因論の究明の助けを借りて、震災の性格を踏まえて論を進めるることは、容易にできるはずである。もちろん、どのような分析と理論に依存するかは法学者の裁量などといった逃げ口上も許されない。法学者といえども法律ならぬ法の仕組みの分析を通して社会の実体的構造を洞察することは、日常普段の絶えざる研鑽によるその専門的力量の陶冶にかかるところである。

したがって、問題は、地震という人間の制御不可能な自然的素因を除き、むしろこの素因の発生の必然性を踏まえたため的社会的要因をどう考えるかにある。特に今回の地震は、本稿の冒頭で強調したように、マグニチュード七・二という規模が地震として格段に大型というわけではなく、またその発生の切迫さと直下型地震として市街地に震度七クラスの痛打

となることが予め十分に警告された。それにもかかわらず、国内総生産世界第二位の経済大国で冒頭掲記のような超大災害となつた今回の震災は、災害の人為的性格を考えるのにこれ以上の素材はない位である。とはいっても、人為的原因をどのように発見するかについては、防災の考え方と密接に結びつきながら、さざざまな見方の分岐があるので、ことはそれほど簡単ではない。

先に「鉄とコンクリート」の防災思想と揶揄的に表現したものは、この社会的要因の基本を工学技術に置き、建築物や都市施設の工学的強度で地震に立ち向かおうという考え方である。しかし、単純にみえる工学技術的原因論にしても実はそれほど単純ではない。新幹線にしても高速道路にしても、あるいは住宅にも規格通りの材質と強度、施工方法であれば、今回の「予想外」の震度でも対応

となることが予め十分に警告されてい  
た。それにもかかわらず、国内総生産世  
界第二位の経済大国で冒頭掲記のような  
超大災害となつた今回の震災は、災害の  
人為的性格を考えるのにこれ以上の素材  
はない位である。とはいっても、人為的原因  
をどのように発見するかについては、防  
災の考え方と密接に結びつきながら、さ  
まざまな見方の分歧があるので、ことは

できた、という報告が相次いでいるからである。なぜ水増しや塗入りのコンクリートになるか、欠陥建築になるかという問題一つとっても、建築法規や業法、あるいは官厅（一般的に言えば公益の代表者）の監視監督体制、業界の談合体質や下請け体制、競争秩序（市場）の枠付けなど、特に住宅であれば住宅政策など様々な問題が浮かび上がる。まして、震災の原因としてただ工学技術的要因だけを考えればよいという問題ではないことは明らかであろう。

それでは一歩踏み込んで危険な町並み（密集した老朽木造住宅群と公開空地に乏しい錯雜で混沌とした土地利用）を原因と考え、ひたすらに技術的な都市計画づくりを推進し、整然とした区画形成と難燃性に富んだ建物からなる地域と町並みづくりに一途に邁進するという考え方は如何であろうか。

しかし、都市は人間によって成り立っているのであり、都市施設や建物で成り立っているのではない。モノは人間のための容器であり、道具であり、手段である。既に出来上がった町並みだけをインナーシティー問題だと考えるのは、人間社会について全く皮相な観察しかできないう者のみがなしうるにすぎない。何故そのような危険な町並みになつたのかの考察がなければ、町が表面上復興してきれ

いになつてもまた同じ危険な町並みができる。なぜ水増しや塗入りのコンクリートになるか、欠陥建築になるかという問題一つとっても、建築法規や業法、あるいは官厅（一般的に言えば公益の代表者）の監視監督体制、業界の談合体質や下請け体制、競争秩序（市場）の枠付けなど、特に住宅であれば住宅政策など

いになつてもまた同じ危険な町並みができる。そこで再現し場合によつては拡大するであろう。

もちろん、都市施設や建物の工学的強度や町並みの問題がどうでもよいと述べているのではなく、それぞれ必須の重要な課題であるが、それらの問題の背後に潜む社会関係の問題と結合させることなくそれぞれの問題について十全に考察できないことを主張しているにすぎない。

こうして、震災の原因を考察することは都市の主人公であるべき人間同士の関係に還元して問題を捉えるということにならなければならず、問題がモノとしての都市の成り立ちそのものにあるのではないことを明確にすることが必要である。このことは、前稿でも強調したように、防災という課題が都市ないし地域あるいは社会全体の抱える他の課題と切り離すこと

を得ないのである。繰り返すが、「政治の問題は政治家にお任せ」では学問となるのではなく、それが「政治」の問題ではないのである。

ここに、矛盾に満ちた、かつしだいに権威主義的で閉塞的になりつづける社会と国家にあって、既存の社会関係への切り込みを伴う法学が誰にも通用し、誰にも歓迎されるということはあるえない。この点でも技術主義は戸惑わざるをえないであろう。無色透明だと自己認識する言説の通用範囲が狭く限られ、それが受け入れられる場の特定性の問題に否応なしにぶつかるからである。

このように考察を進めてくると、震災原因に対する学問的解説は、人々の既存の社会関係への切り込み（それゆえ政治のあり方への検証）なくして不可能である。既に出来上がつた町並みだけをインナーシティー問題だと考えるのは、人間にそこには切り込めず、また切り込む気もない技術主義、とりわけ現状追認的技術主義が有する極めて狭い限界は余りにも明白である。これは他の社会問題でも多

かれ少なかられ言える事柄であろうが、これで震災法の役割や動きを総括することに今回のような広範囲に深刻に社会に痛撃を加える大震災は、社会の根幹部を揺るがす問題だけに、また、非常時には平時においては隠されていたもの、見過されたいたものが多くが隠れようもなく頭わになるという意味でも、国の消長をきたす戦争などと同様に、そこで技術主義の通用力は狭く制限されてこざる

ことだ。繰り返すが、「政治」の問題は政治家にお任せ」では学問となるのではなく、それが「政治」の問題ではない（論拠の提示・引用も大幅に割愛する）。

(78)

稻本・前掲「復興への合意形成と法律

学」法時六八卷七号一二二頁。

(79)

同右・法時六八卷七号一一一三頁参考。

(80)

同右一三頁。

(81)

同右一四一五頁参照。

(82)

坂和章平『岐路に立つ青屋中央地区』(自費出版、一九九七年)五七頁(以下、同書は「岐路」として引用する)。

(83)

稻本・前掲法時六八卷七号七頁。

(84)

竹山清明「震災復興都市計画のあり方と現実」法時六九卷一二号参考。

(85)

同右七頁。

(86)

同右六八卷八号六三一六四頁。

(87)

坂和章平他『震災復興町づくりへの摸索』(都市文化社、一九九五年)三二一三四頁参照(以下、同書は単に「摸索」として引用する)。

(88)

坂和『摸索』一〇八一〇九頁参照。

(89)

坂和『岐路』三二頁参照。

(90)

坂和『摸索』三四頁参照。

(91)

坂和『岐路』三四一三六頁参照。

(92)

池田・前掲「阪神・淡路大震災とその後の復興計画に思う」三四頁、甲斐・前掲「建物の再建」一三二一三三三頁参照。

(93)

(いだ・つねお 東京都立大学教授)