

東日本大震災と生命権・生存権

山 内 敏 弘

一 はじめに

二〇一一年三月一日の東日本大震災では、死者は一万五八六一人、行方不明者は三〇一八人にもなった（二〇一二年六月六日現在、警察庁発表）。震災・津波などではなんとか助かったが、その後の避難所や仮設住宅などでの生活で命を失った人達（震災関連死）も一六三二人出てきている（二〇一二年五月一日現在、復興庁発表）。また、生命には別状がなかったとしても、建物破壊の被害も、全壊が一二万九千九百四十四戸、半壊が二万五千八百三十九戸に及んでいる（二〇一二年六月六日現在、警察庁発表）。そして、家を喪失して避難所生活を強いられた人達、そして福島原発事故による放射能汚染を免れるために仮設住宅などで避難生活を強いられている人達の数は、大震災直後は三〇万人以上のほり、二〇一二年五月現在でも約二十六万人の数のほっている。東京電力福島原発事故の周辺地域、とりわけ警戒区域に住んでいた人達は、自宅に帰りたくても帰ることもできずに、

放射能の危険にさらされながら、不自由な生活を強いられている。警戒区域に指定された地域に住んでいた人達は、おそらくは今後とも相当の長期にわたって自宅に戻ることにはできないと思われる。しかも、震災・津波などで職場が崩壊して仕事がなくなつて、失業手当や生活保護を受けている人達も多数出てきている。このような事態は、第二次大戦以来はじめてといつていいほどの深刻な事態といわなければならぬ。

東日本大震災に伴つて生じたこのような事態は、憲法が保障する生命権(一三条)や生存権(二五条)との関連でも座視することができない事態といわなければならぬ。この度の大地震に遭遇して改めて反省させられるのは、憲法学は今回のような大震災との関連で生命権や生存権の保障の問題を検討することが十分ではなかつたのではないかということである。もちろん、一九九五年の阪神・淡路大震災の時には、学界レベルでも一定の検討はなされたが、それは十分には深められることのないままに、東日本大震災を迎えてしまったように思われる。そのことが、大震災や津波に対する防災対策についても、また震災発生後の救助対策に関しても十分な対応ができなかつたことの一つの要因になつたのではないかと思われる。

そのようなことを踏まえれば、災害に関する法制とその運用のあり方を憲法が保障する生命権や生存権の観点から改めて捉え直すことが必要になつてきているように思われる。そこで、以下には、災害に関するわが国の法制が今回の大震災においてどのように運用されてきたのか、また大震災後の復興のための国の施策がよつて立つ基本的な理念や法的枠組がどのようなものであるかを憲法の生命権と生存権の観点⁽³⁾を踏まえて検討するとともに、それらにいかなる憲法上の問題点なり課題があるのかを明らかにすることにした⁽³⁾。

二 関東大震災における生存権の提唱

ところで、震災と生命権・生存権の関係を検討するに際して改めて想起されるのは、一九二三年の関東大震災の際に、経済学者の福田徳三や法学者の牧野英一などが、当時、明治憲法ではもちろんこと、法律レベルでも生存権の保障規定がなかったにもかかわらず、被災者の生存権の保障を重視して震災の復旧・復興を考へるべきであると主張していたことである。このことは、今日、大震災の問題を憲法の視点から考へる上でも有益な示唆を提供しているように思われる。そこで、以下には、このことについて簡単に観てみることにしよう。

(一) 福田徳三の生存権論

まず、福田徳三は、すでに第一次大戦以前に、ドイツのアントン・メンガーの生存権論(4)の議論などの影響を受けて生存権論を提唱していたが、⁽⁵⁾関東大震災が起きたことを踏まえて、つぎのように述べた。「私は、復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によつて破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為めに、生活し営業し労働せねばならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会……の復興を意味する」(傍点・引用者)⁽⁶⁾。そのために、福田は、「生存権擁護令」を発付し、私法一部のみならず、「生存権擁護令」の内容は、以下のようなものである。①罹災地方における土地家屋の賃貸借契約は建物の焼失せると否とに関わらず、来何年何月何日まで九月一日と同様の効力を有す。②火災保険契約における地震を直接の原因とする損害補填無責任の特約条項はこれを無効とす。③罹

災者を勞務契約者とする雇用契約については民法六二七条三項の場合「解約の申し入れは三箇月前に之を為すを要す」を準用して、民法六二八条「已むを得ざる事由あるときは、直ちに契約解除を為すことを得」は、この場合には適用を許さず。⁽⁷⁾

福田がこのように言った背景には、彼がすでに関東大震災前から主張していた生存権論があった。福田の生存権論はつぎのようなものであった。「所有権を認めこれを尊重するのは、そうすることが人間の生存を維持し、共同生活を繁栄ならしむるに有力有効であると認められるからである。だから、所有権の主張が明らかに人間の生存を脅かし、その共同生活を害する場合には、其は尊重せらるべき理由を失ったものである。所有権の主張と尊重は、更にこれを制約すべきより高い原理の下に立つものである。しからば、其の高級原理とは何であるか、私は答えていう、生存権の主張と擁護これである。」「生存権とは、凡ての生存するものが平等に且つ完全に享有すべき最本能的、最本来的の権利である。国家社会は其の中に生くるものに対して一様にこの本来権を認め、その主張を擁護すべき高級使命を有するものである。この高級使命を侵害する他の権利はこの使命の前には何らの權威をも有するとはできない」⁽⁸⁾。

そして、福田はいう。「私は生存権本位の社会政策を主張すること既に久しいが、此度の被災ほど痛切にこの主張の切要なるを感じしめたことはない。」「今政府が膨大な規模を以て着手せんとする復興事業に対して、この立場から少なからざる疑惧の念を懐くを禁ぜざるものである。何となれば、今日までに公にせられた政府の復興に関する方針や施設は、依然として物本位のものであって、人本位の施設に至っては、殆ど聞くことを得ないからである。後藤子が企てる復興は、形式復興に偏し、道路、建物、公園等に主として着眼し、……これらを利用すべき人間の復興に就いては、一体如何するつもりなのか一向にわからないのである」⁽⁹⁾。

福田はこのように述べて、震災後の政府の復興政策が生存権重視の政策ではないことを痛烈に批判したのである。福田のこのような批判は、東日本大震災後の政府の復興政策にも当てはまるといえないかどうかは、具体的に検証されるべき問題といえよう。

(二) 牧野英一の生存権論

つぎに、福田徳三と並んで、法学者の牧野英一も、関東大震災に際して生存権論を提唱したことは想起されてよいであろう。牧野は、具体的に震災で焼けた家屋の賃借人であった者がその焼け跡にバラックを建てたことが地主の権利を侵害するかどうかという問題が生じたことに關して、生存権を援用して賃借人の行為を正当化したのである。牧野は、その趣旨を「焼け跡の假小屋」という論考を新聞に發表して、つぎのように述べた。「個人の所有権を保障する為めに、一般民衆の生存権を無視するは、法律の運用として決して妥当なものではない。問題は、決して単なる財産上のものでなく、われわれの人格そのものを基礎として、生存権に関するものなるの立場から考へられねばならぬものである」⁽¹⁰⁾。

このような牧野の議論に対しては、もちろん、当時さまざまな批判が出されてきた。例えば、生存権は法律上の根拠がないといった、ある意味ではもつともな批判や上記のような事例においては所有者の権利濫用で対応すればよいといった鳩山秀夫による批判⁽¹¹⁾、さらには生存権論は社会主義の議論であるといった批判などが出されたのであった。しかし、牧野は、これらに対して、「生存権の觀念の法律的構成に就いて——假小屋問題に關して鳩山博士へ——」(法学志林二五卷一—号(一九二四年))、「生存権」(東京日日新聞一九二四年五月以下)などを發表して反論した⁽¹²⁾。例えば、権利濫用論に關しては、賃借人の積極的な権利の主張が出されていないという点で主張とし

では弱いということをも、また、法律上の根拠がないといった批判や社会主義の議論であるといった批判に対しては、決してそのようなものではなく、大審院の判例でも、生存権の趣旨に即した見解が出されているとして判例を引き合いに出したりしたのである。ちなみに、牧野があげた大審院の判例の一つは、妻がアメリカへ出稼ぎをしていた夫の留守中に夫の許可なくして借財をしたことが認められるかどうかの問題となった事案である。この事案について、大審院(一九二〇年九月一日判決、大審院民事判決録第一〇巻第二六輯三七二頁)は、「一家の生活を維持し子女の教養を全うするがために其の必要なる程度において借財を為し以て一家の生計を維持することは、夫に於て予め之を許可し居りたるものと認むべきは条理上当然(である)」と判示したが、牧野は、この判旨に「生存権という観念を教へられた」とするのである。⁽¹³⁾ この判例と賃借人の仮小屋の問題とは必ずしも同一に論じることができない距離があったようにも見えるが、しかし、自由法論者の牧野にあっては、その距離はさほどの問題ではなかったであろう。むしろ、このような判例を根拠の一つにして、当時法律上の規定がなかった生存権を論証しようとしたことの意義を積極的に評価すべきであろう。

もつとも、牧野の生存権論には、限界もあつた。牧野は「最後の一人の生存権」を主張したが、それは同時に、「最後の一人の生存権を保全することによって、最後の一人までを必要の場合に於いて国家の犠牲たらしめることを得る。国家は、最後の一人の生存権を惜しむことによって、最後の一人までを戦はしめ得るのである」とするのであつた。⁽¹⁴⁾ そこに牧野の生存権論の限界があつたが、しかし、いざれにしても、牧野が、関東大震災に際して、生存権論を掲げて経済的弱者の権利擁護の主張を行ったことは今日改めて想起されてよいであらう。⁽¹⁵⁾

三 災害予防に関する法と運用

この度の東日本大震災では多くの人達が生命を失ったが、生命はなんとか助かった人達の中にも、自分の家族や家・財産を失い、また仕事をも失い、つまりは一切を失って、文字通り着のままの状態で避難所や仮設住宅での生活を余儀なくされた人達が多数でできた。このように震災・津波が発生した場合、人命を救助するための法制度はどのようなようになっていくのか、また、震災や津波によって最低限度の生活もできない状態に落ち込んだ人達に對してどのような支援を行うような仕組みを用意してきたのか、そして、国や自治体は実際にどのような支援策を講じてきたのか。この問題は、憲法が保障している生命権や生存権との関連でも重大かつ基本的な問題といえよう。そこで、以下には、これらの問題について、簡単に検討してみることにした。

(一) 災害対策基本法

ところで、災害対策に関連する法制度を検討する場合には、時系列的に、①災害が発生する以前の段階、②発生している段階、③発生後の段階に分けて検討することが一般的になされている。⁽¹⁶⁾このような分類は、災害対策基本法が、災害対策を、①災害予防、②災害応急対策、③災害復旧の三段階にわけて規定していることとも、呼応している。ただ、広い意味での災害対策には、時間的により長期的な視野の下でなされる災害復興も含まれている。そこで、以下には、災害復興も含めた四段階にわけて簡単に災害に関する法制度と今回の東日本大震災における運用上の問題点や復興の理念などについて検討することにした。

まず、災害予防については、災害対策基本法(一九六一年、法律二二三号)が基本的な法律として存在している¹⁷⁾。同法は、まず第一章「総則」の第一条で、「この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し」、「防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定め」、「もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確立に資することを目的とする」としている¹⁸⁾。そして、第二章において「防災に関する組織」を規定し、平時からの組織として中央防災会議と地方防災会議の設置を定め、中央防災会議は内閣府に置かれ(一一一条)、地方防災会議は都道府県に置かれる(一二一条)ことを規定している。ついで、第二章において、中央防災会議は防災基本計画を作成し(三四条)、都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、都道府県地域防災計画を作成し(四〇条)、それらを踏まえて、市町村防災会議は市町村地域防災計画を作成する(四二条)こととされている。さらに、第四章においては、地方公共団体の長などは「災害予防」のために組織の整備、物資及び資材の備蓄などを行うように努めなければならない(四六条)、また災害予防責任者は、法令又は防災計画に従つて防災訓練を行わなければならない(四八条)としている。そして、国及び自治体は、これまで、これらの規定に基づいて、それぞれのレベルで防災計画を策定し、また防災訓練なども行ってきた。

(二) 防災計画の運用上の問題点

問題は、このような災害予防に関する災害対策基本法の規定やそれに基づく防災計画などが、今回の東日本大震災のような事態に対応できるようなものであったのか、また実際にも適切に運用されたのかということである。結論を先にいえば、今回の大震災と津波に伴う被害の甚大さに照らせば、国や自治体の防災計画にはやはり不十分な

点があったと言わざるを得ないであろう。

今回のマグニチュード9という大地震とそれに続く大津波については、「想定外」であったということが政府当局者や東京電力などからも指摘されてきた。⁽¹⁹⁾しかし、本当にそうであったのであろうか。この度の大震災・津波では多くの悲惨な出来事が起きたが、私がとりわけ痛ましいと感じたことの一つは、宮城県東松島市の特別養護老人ホーム「不老園」で入所者五八人のうち五五人が津波で流されて死亡したということである。⁽²⁰⁾「不老園」は海岸近くに作られていて、高齢の入所者は逃げるに逃げられなかったのである。「不老園」が高台に作られていたならば、避けることができたはずであるが、厚労省が老人福祉法に基づいて特別養護老人ホームに関して作った「設置及び運営に関する基準」には、海岸近くには特別擁護老人ホームを設置してはならないということは書かれていなかったのである。

また、専門家の間では、この種の大震災や津波が発生する可能性はつとに指摘されていた。例えば、二〇〇四年二月に政府機関の一つである地震予知連絡会では、マグニチュード9の巨大地震が起きて、東北から福島にかけて大津波（最大波長一〇・二メートル）が三〇年以内に発生する可能性が二〇%あるという予測を出していたが、これは中央防災会議では採択されなかったのである。⁽²¹⁾また、宮城県名取市では、二〇〇一年頃の「津波防災マニュアル」では、貞観地震や昭和津波等の地域伝承の教訓をベースに津波予想を立てていたのに、二〇〇三年頃の政府の想定によって津波の高さが下方修正されて、その結果被害が拡大したという。⁽²²⁾これまで、国などは、予算規模でまかなえる範囲で被害を「想定」し、その切り下げられた「想定被害」に合わせて防災の整備をしてきた歴史があるともいわれているが、⁽²³⁾そのことのツケが今回の被害の甚大さ（被災三県で亡くなった人達の死因では九二・四%が「溺死」であったとされている）をもたらしたように思われる。その意味では、今回の大震災と津波による被害に

ついでには、基本的には自然災害であったとしても、「人災」としての側面も皆無ではなかったように思われるのである。

さらに、福島原発事故との関連では、東電自身がM8クラスの地震が発生した場合には、福島原発は最大一三メートルの津波に浸水するという予測を出していたが、その予測結果を公表することをせずに、その対策も講じてこなかったという⁽²⁴⁾。また、経産省の原子力安全保安院では、二〇〇六年の時点で津波によって全電源喪失という事態に陥る可能性もあることが指摘されていたが、東電はそれに見合う対応策を講じてこなかったという。その結果として起きた原発事故は、明らかに「人災」としての性格をもっていたのである⁽²⁵⁾。

以上のようなことを踏まえれば、中央防災会議の専門調査会が、二〇一一年九月二八日に、地震・津波については最大級の地震と津波が起きる可能性を想定すべきだという最終報告書を提出したことは、⁽²⁶⁾遅きに失したとはいえ、当然であった。

四 災害応急対策に関する法と運用

災害応急対策とは、災害が現実には発生するおそれが生じたときに、それを防衛・対処すること、そして災害が現実には発生したときにその拡大を防止するために行われる活動のことをいう。災害対策基本法は、都道府県又は市町村の地域において災害が発生し、または発生するおそれがある場合においては、都道府県知事又は市町村長は災害対策本部を設置することを定め(二三条)、また「非常災害が発生した場合」には、内閣総理大臣は内閣府に非常災害対策本部を設置することを規定し(二四条)、さらに「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合」には、

内閣総理大臣は内閣府に緊急災害対策本部を設置することを定めている(二二八条の二)。そして、第五章では「災害応急対策」を規定し、市町村長による警報の伝達・警告(五六条)、市町村長の避難の指示等(六〇条)、市町村長による警戒区域設定(六三条)などを規定している。このように災害対策基本法は、災害時における応急対策は市町村が行うことを基本としているが、ただ、今回の大震災では市町村そのものが震災に遭って機能不全に陥るようなケースも出てきたために、災害対策基本法その点での不備が明らかになり、その改正が図られることになった。⁽²⁷⁾

(二) 災害救助の原則と法的性格

ところで、災害が発生した場合の被災者に対する具体的な災害救助の内容などに関しては、災害救助法(一九四七年、法律一一八号)が規定している。⁽²⁸⁾この法律は、災害に際して、国が地方公共団体や国民などの協力の下に「**急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする**」(一条)ものであるが、同法(二三条)によれば、都道府県知事が行う災害救助の種類としては、①収容施設(応急仮設住宅を含む)の供与、②炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤災害にかかった者の救出、⑥災害にかかった住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの(遺体の捜索・処理、がれきの撤去など)があげられている。

災害救助法が規定するこれらの災害救助に関して、まず指摘されるべきは、これら救助がどのような原則に基づいてなされ、またその法的な性格はどのようなものとして理解されてきたのかということである。この点について、

厚生労働省は、従来から災害救助に関する五原則としてつぎのような点を挙げてきた。⁽³⁰⁾

①平等の原則（事情の如何を問わず現に救助が行わなければ、被災者の保護と社会秩序の保全に欠けると認められるときには、等しく救助の手をさしのべなければならぬ。現に救助を要する場合には、被災者の経済的な要件等は問わずに平等に行われるべきである）。②必要即応の原則（被災者個人にとつてどのような救助がどの程度必要かを判断し、必要なものについては必要な程度行われなければならないが、それを超えて救助を行う必要はない）。③現物給付の原則（災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんど用をなさない場合が多く、法による救助はまさにこうした事態に行われるものである。従つて、法による救助は現物をもつて行うことを原則としている）。④現在地救助の原則（法による救助は、被災者の現在地において実施することを原則としている）。⑤職権救助の原則（法による救助は、応急救助の性質からして被災者の申請を待つことなく、都道府県知事とその職権によつて、救助すべき対象（人）、救助の種類、程度、方法及び期間を調査、決定の上、実施することとなつてゐる。従つて、形式的には、これに対して一般国民の側からの異議申し立てやそれに基づく救済手段は定められていない）。

しかし、これらの原則に関しては、これまでもいくつかの問題点が指摘されてきたところである。まず第一に、災害救助も、災害対策基本法一条が書いてるように「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ことをその目的としているのであれば、災害救助の原則の第一には国民の生命、身体及び財産を災害から保護する「こと」を第一に書かれてゐる平等の原則もある意味では当然のことであり、この原則を書くのであれば、それに先だつて生命の保護を第一に書くことは今回のような大震災のことを考えれば、なおさらのこと必要であらう。専門家からも、

災害救助の原則を書き改めて第一原則として「人命最優先の原則」を掲げるべきだという提案がなされてきたが、⁽³¹⁾憲法の生命権保護の観点からしても適切な提言といふべきであろう。二〇一一年三月一日の大震災発生により設置された政府の緊急災害対策本部が、「災害応急対策に関する基本方針」を決定し、そこで、「人命の救助を第一に、被災者の救援・救助活動、消火活動等の災害応急活動に全力を尽くす」としたのは、当然の対応措置であった。

第二は、現物支給原則についてである。この原則については、すでに阪神淡路大震災の際にも疑問が出されていたが、今回の東日本大震災においても、少なからず疑義が出されてきたところである。そもそも、この点については、災害救助法自体が、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、救助は「金銭を支給してこれをなすことができる」と規定している(二三条二項)ことからすれば、奇異なことであるし、被災者の生活を配慮したとはいえない対応といえよう。現物支給原則をとる理由として上記に指摘されていることは、たしかに、短期間の急的な救助の場合にはあるいは当てはまるかもしれない。しかし、今回の大震災のように避難所生活が長期に及ぶような場合にも機械的に適用すれば、「被災者の切実なニーズに对应していない非人道的なところが目立つ」といった指摘もなされてくることになるのである。今回の大震災の経験を踏まえて早急に金銭支給も行えるように原則を変更すべきであろう。

第三は、職権救助の原則についてである。この原則は、前引したように、応急救助は、被災者の申請を待つことなく都道府県知事はその職権によって実施するので、これに対して被災者などの側から異議申し立てやそれに基づく救済手段は定められていないとするものであるが、しかし、そのように捉えてよいかどうかは問題の存するところであろう。この原則からすれば、災害救助は、国民の側の救済可能な権利とは考えられていないように見えるが、他方で、厚生労働省は、「法による救助は、災害の規模が個人の基本的生存権と全体的社会秩序に影響を与える程

度のものであるときに行われるものである⁽³³⁾としている。この記述からすれば、国も、災害救助は、国民の「基本的生活権」＝生存権の侵害の危険性が生じた場合に、その保障のために行われると解しているようにも読めるが、ただ、そこでいう「個人の基本的生活権」は、おそらくは単なるプログラムのなものととらえられているのである。しかし、憲法二五条が保障する生存権については、今日、少なくとも法的な権利と解することは学説のほとんどが認める⁽³⁴⁾ところであり、そのような立場からすれば、災害救助に際しても、国民の生存権の保障について救済の道が開かれるべきことは当然と思われる。もちろん、災害救助はまさに応急的な性格をもっているので、一般の生活保護の場合と同様にその手続きなどを論じることはできないが、しかし、憲法二五条の趣旨はそのような災害救助に際しても基本的には適用すべきであり、救済可能な権利として構成すべきと思われるのである。

(二) 避難所・仮設住宅の問題

災害救助の具体的な内容に関して、ここで逐一詳しく検討することはできないので、避難所や仮設住宅の問題についてだけごく簡単に指摘することにした。まず、避難所は、文字通り通り災害の発生に直面しての応急の避難施設であるので、自治体としても必ずしも万全の対応ができなかったことはそれなりに理解できるが、それでも避難所で亡くなった人達が少なからずいたということは、避難所のあり方(医療、暖冷房、プライバシーの確保などを含めて)に改善の余地が多くあったことを示しているように思われる。また、仮設住宅については、災害救助法自体は、「収容施設(応急仮設住宅を含む)」と規定しているに過ぎないが、同法施行令に基づいて出されている「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(二〇〇〇年三月三十一日厚生省告示第一四四号)の二条二号が、「一般基準」を定めている⁽³⁵⁾。それによれば、例えば一戸あたりの規模は二九・七平方メートル(九坪)

とされているが、ただ、この一般基準によっては適切な救助が困難な場合には、都道府県知事は、厚生労働大臣と協議した上で「特別基準」を定めることができる⁽³⁷⁾とされている(災害救助法施行令九条二項)。今回の大震災においては、厚生労働省も、「東日本大震災に係る災害救助法の弾力的運用について」とする通知を数次にわたって出して「特別基準」の設定を促している⁽³⁶⁾。そのような通知などにも基づき、例えば岩手県では、1DK(一九・八平方メートル)、2DK(二九・七平方メートル)、3K(三九・六平方メートル)を基本仕様として仮設住宅を造ったという⁽³⁷⁾。そして、プレハブの仮設住宅の場合には、設備は、トイレ、風呂、給油器、ガスコンロ、エアコン(一戸一台)、窓カーテンが付設された。ただ、このような仮設住宅においても、そこで亡くなった人達は少なくない⁽³⁸⁾。生命には別状はなくても、仮設住宅での被災者の生活は「健康で文化的な最低限度の生活」とはいえないといった指摘は、仮設住宅で生活している人達の話からも少なからずなされている。震災前は三世代または四世代が同居していた大規模家族の全員が3Kの仮設住宅に入居することができずに、結果として「家族離散」になる事例もあるという⁽³⁹⁾。市街地には仮設住宅を造る用地がなかったため、郊外に造らざるを得なかったという事情があったにしても、郊外の仮設住宅では、市街地までの巡回バスは一日にごくわずかで、日常生活にも支障をきたしている人達が少なくないことが指摘されている。「マッチ箱の生活」を孤立した状態で過⁽⁴⁰⁾ごしているこれらの人達が、より健康で文化的な最低限度の生活を送ることができるための住宅を確保する手だてを講じることは、国や自治体の基本的責務といつてよいであろう。

(三) 自衛隊等による災害救助

災害応急対策に関してさらに問題となるのは、被災者のための災害応急対策を実際に実働部隊としてだけ(いか

なる組織⁽⁴¹⁾が行うのかという問題である。この点、この度の東日本大震災では、自治体職員、消防職員、警察官、海上保安庁職員、自衛隊員、地域住民などが災害救助にあたったが、なかでも、陸海空自衛隊は最大時で一〇万七〇〇〇人規模で出動して、被災者の救助、行方不明者の捜索、がれきの撤去、原発事故への対処などを行った。陸海空の自衛隊が「災統合任務部隊」として編成され、陸上自衛隊の東北方面總監が「災統合任務部隊指揮官」となって、陸海空の三自衛隊の部隊の指揮を行って、自衛隊創設以来最大の災害派遣を展開したのであり、被災者の間からも自衛官達に対する感謝の言葉がマスコミなどを通じて伝えられた。私も、自衛隊のこの度の災害派遣を評価するにやぶさかではないが、ただ、留意すべきは、自衛隊にとって、災害派遣は決して主たる任務ではなく、あくまでも従たる任務であるということである。自衛隊法三条によれば、自衛隊の主たる任務はあくまでも「わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つ」ことであって、「国民の生命と財産を守る」ことではないのである。このことは、すでに阪神淡路大震災の際に指摘されていたことであるが、この度の震災は、改めてこのような事態に「主たる任務」として迅速に対処する全国的な災害救助組織の欠如を明らかにするとともに、自衛隊をそのような組織に抜本的に改編することの必要性を明らかにしたように思われる⁽⁴²⁾。

このような意見に対しては、自衛隊が今回のような災害救助ができたのは、自衛隊が本来の任務である国防のための訓練や演習を日々行っているからであり、「だからこそ、その応用で災害時の救助活動、支援活動に最大の力を発揮できるわけで、災害救助を最大の目標としてしまったら、それだけ訓練の内容もグレードダウンするでしょうし、結果として今回のような活躍はできなくなってしまう」といった指摘もなされている⁽⁴³⁾。しかし、このような指摘は基本的にまちがっているといえよう。災害救助の訓練と戦闘訓練とは基本的にその目的と内容が違うからである。前者は人を助けることを目的とし、したがって、武器も不要であるのに対して、後者は人を殺戮すること

を目的とし、したがって武器を用いた訓練であるからである。戦闘訓練がそのまま災害救助の訓練に役立つとはいえないのである。

なお、今回の大震災においては、自衛隊と並んで、米軍が一万六〇〇〇人規模で出動して「トモダチ作戦」を展開して(但し、福島原発からは八〇キロメートル以上離れた地域で)、気仙沼大島での救援活動や仙台空港の復旧活動などを行った。ただ、この「作戦」についても手放しで評価することはできないであろう。この活動は、外務省幹部も認めているように、「オペレーションの性質はちがうが、民間施設利用や上陸など実態的には朝鮮半島有事を想定した訓練ともなった」⁽⁴⁵⁾からである。「米側には、大規模な救援活動により米軍の『目に見えるプレゼンス』を示すことで、地域の安定や日米同盟の活性化を図る、外交・軍事戦略上の冷徹な視点があつた」⁽⁴⁶⁾ということを通り越してはならないと思われる。

しかも、この「トモダチ作戦」に関して留意されるべきは、米軍と自衛隊の緊密な調整・連携である。『防衛白書』自身が認めるように、「日米防衛協力のための指針で規定されている調整メカニズムに準じる形で」⁽⁴⁷⁾の日米間の調整を行うために、防衛省(市ヶ谷)と在日米軍司令部(横田)に日米調整所が設置され、また東北方面総監部(統合任務部隊司令部)内にも日米調整所が設置された。それは、有事のための日米ガイドラインが規定する日米調整メカニズムの「災害における全面的な『試用』」⁽⁴⁸⁾としての意味合いをもっていたのである。

五 災害復旧に関する法と運用

災害復旧と災害復興は、同じ意味で用いられる場合もあるが、一般には、災害復旧は、被災者の生活や被災した

施設を災害以前の元の状態に戻すための活動を指すのに対して、災害復興は、元の状態に戻すだけにとどまらず、被災者や被災地の将来の姿を視野に入れて、将来の状況に適合した状態を実現するための活動を指すとされている。⁽⁴⁹⁾ いずれにしても、災害応急対策が、災害が発生した場合の応急的な対処活動であるのに対して、より日常的な生活環境の回復が災害復旧とされ、またさらにより将来的な生活展望の実現のための活動が災害復興であるといつてよいであろう。

この点、災害対策基本法は、災害復旧については、第六章で「災害復旧」についての章を設けているが、災害復興については特に規定していない。ただ、災害復旧についても、災害対策基本法は、災害復旧の実施責任、災害復旧事業費の決定などについてわずか四カ条を規定するだけで（八七条〜九〇条）、詳細は、その他の個別的法律に委ねている。ここでは、災害復旧に際して被災者に直接関係するいくつかの法律とその運用について簡単に検討することにする。

(一) 災害弔慰金等法

まず第一は、災害弔慰金の支給等に関する法律（一九七三年、法律八二号）である。この法律は、災害で亡くなった人の遺族に対して、生計維持者が死亡した場合は五〇〇万円、その他の者が死亡した場合には二五〇万円を「弔慰金」として支給し、また災害で負傷したり疾病にかかったりして、治ったときに精神的身体的な傷害がある者に對しては、二五〇万円を最高限度として「災害傷害見舞金」を支給することを定めたものである。遺族などが災害から早期に立ち直る上では有益な金銭給付といつてよいであろう。ただ、この災害弔慰金等についても、その運用に関しては、従来から問題が指摘されていたが、今回の大震災に際しても、災害関連死の場合の認定が必ずしも遺

族の申請通りにはなされていない事例が少なからずみられるのは、問題⁽⁵⁰⁾というべきであろう。

もつとも、災害弔慰金等についても、そもそもその法的性格をどう捉えるかという問題がある。従来⁽⁵¹⁾の国の考え方では、その支給については、災害救助一般についてと同様に「職権救助の原則」が当てはまるとされてきたが、しかし、このような取り扱いに対しては、学説上も、疑問が出されてきたところである。例えば、阿部泰隆は、災害弔慰金等は、単なる私人のお悔やみではないのであって、「憲法の平等原則の適用を受けるべき」であり、「災害と死亡の因果関係がないとして支給を拒否された犠牲者の遺族は、弔慰金を求めて国家（この法律によれば、市町村）に対して給付請求を提起することができると解すべきである。重度障害者には災害見舞金が支給されるが、その障害の判定に関して争いがある場合も同様に解すべきであろう」としている⁽⁵²⁾。

災害弔慰金等をこのように救済可能な権利ととらえることは、基本的に支持できる見解といえよう。もつとも、阿部が、その根拠としてもつばら憲法の平等原則の適用についてのみ言及している点については、なお検討の余地があるように思われる。私見によれば、災害弔慰金は、国民の生命が災害で失われたことを踏まえて遺族がその給付を求め得るという意味では、国民の生命権を災害においてもできるだけ保護しようという趣旨に基づいて設けられたものと解することができると思われる。とりわけ「人災」としての側面も否定できないような災害においては、災害弔慰金は国家補償的な性格をもつといえるのである。そうである以上は、災害弔慰金の支給には国民の生命権の保障（補償）という趣旨⁽⁵³⁾も込められており、その意味でも、法的に救済可能な権利と構成することが可能だし、また必要であるように思われる。

ちなみに、災害弔慰金等法は、今回の大震災を契機として二〇一一年八月に法改正がなされて、新たに第五条の二として「災害弔慰金の支給を受けることとなった者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差

し押さえることができない。2 災害弔慰金として支給を受ける金銭は、差し押さえることができない。」(傍点・引用者)という規定が設けられることになった。このような規定は、災害弔慰金の権利性を認めたと捉えることができよう。⁽⁵⁴⁾

(二) 被災者生活再建支援法

第二は、被災者生活再建支援法(一九九八年、法律六六号)である。この法律は、阪神淡路大震災の時にはまだ存在しておらず、一九九八年に制定されたものである。それまでこの法律が存在していなかった理由は、当時の村山首相のつぎのような国会答弁に示されている。「住宅復興に資する観点から、被災者に対する個人補償を行うべきではないかという指摘があるが、一般に自然災害により個人が被害を受けた場合には、自助努力による回復が原則となっております。私有財産制度のもとでは、個人の財産が自由かつ排他的に処分しうるかわりに、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則となっております」(一九九五年一〇月四日、参議院会議録第三号一二頁)。

このような答弁に満足できない多くの被災者や市民達が国会議員に働きかけて議員立法として制定されたのが、この法律であった。これによって、震災の被災者は、住宅が全壊・大規模半壊した場合には、その世帯に対して、基礎支援金五〇万円〜一〇〇万円と加算支援金五〇万円〜二〇〇万円(合わせて最高三〇〇万円まで)が支給されることになった。今回の東日本大震災に際しても、この法律が被災者の生活再建のために一定の積極的な役割を果たしたことは確かであるが、これで十分なのかといえは、かならずしもそうとはいえないようにみえる。家屋が全壊して、生命以外はすべてを失った被災者にとっては、かりに三〇〇万円の支給を受けたとしても、その金額では住宅を再建することは不可能である。しかも、すでにローンを抱えていた場合には、ローンの返済と合わせて新た

な住宅の建設のためには、さらにローンを組まなければならないという、いわゆる二重ローン問題が出てくる。二重ローンの問題は、すでに阪神淡路大震災の時から指摘されてきたが、今回の大震災を踏まえて、被災者はもちろんのこと、日弁連などの要請もあって、政府も一定の対応を行うことになった。中小企業や農林水産業等の事業者のためには、「東日本大震災事業者再生支援機構法」(二〇一一年、法律一一三号)⁽⁵⁵⁾が制定され、また個人の債務者については、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」⁽⁵⁶⁾が策定されて、一定の改善が図られたが、ただ、その運用に関してはなお課題が少なからず残っているようにみえる。⁽⁵⁷⁾

なお、上記の被災者生活再建支援法についても、この度の大震災を契機として、二〇一一年八月に法改正がなされて、その第二〇条の二で「支援金の支給を受けることとなった者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。2 支援金として支給された金銭は、差し押さえることができない。」(傍点・引用者)という規定が設けられた。この規定も、災害弔慰金と同様に、被災者再建支援金の権利性を認めたものと捉えることができると思われる。⁽⁵⁸⁾

(三) 生活保護法の問題

生活保護法は、いうまでもなく、特に災害復旧の場合にのみ適用されるといえるものではないが、ただ、災害によって生活困窮の状態に陥った場合には、被災者の申請に基づいて支給されることになる。そして、これは、もちろん、憲法二五条の生存権の保障を受けるものであるので、支給が拒否された場合には、通常の場合と同様に不服申し立てを行い、法的に争うことができる。

災害復旧との関係で生活保護法が特に問題となっているのは、従来受給していた生活保護が、災害で義捐金など

を貰うことによって、それらが収入と認定されて生活保護が打ち切られるという事例が生じていることである。このような事例が被災五県で二〇一一年八月現在で四五八世帯に及んでいることは、⁽⁵⁹⁾義捐金の趣旨をも損ないかねないものであって、少なからず問題といえよう。生活保護受給者はただでさえ生活が困窮しているのに、大震災でさらに生活が大変になっていることを踏まえれば、形式的に義捐金などを収入とみなしてその分生活保護費を削減することは被災者にとっては耐え難いことであろう。ちなみに、厚生労働省は、二〇一一年五月二日に「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて(その3)」⁽⁶⁰⁾と題する通知文書を都道府県・指定都市等に出して、生活保護を受給していた被災者が義捐金や災害弔慰金等を受けた場合にも、それが自立厚生のために当てられる額であれば、「自立厚生計画書」を提出して、収入としては認定しないこととするように指示を出していた。生活保護の打ち切りは、このような厚生労働省の意向にもそぐわないものといえよう。日弁連の調査などもあって、福島県相馬市でなされた保護の打ち切りに対しては、不服審査請求を経て処分取消しの裁決がなされたが、⁽⁶¹⁾当然の裁決であったと思われる。

ところが、その後、これと同種の問題が東電が原発避難者に支払う賠償金との関連で生じていることが明らかになった。福島県の生活保護受給者に東電により支払われた賠償金が「自立厚生のための額」⁽⁶²⁾には該当しないとして、生活保護費の打ち切りや減額がなされるといふ事態が二一の市町村で生じているのである。損害賠償金はまさに東電によって受けた損害に対する賠償金であって、そのことによって従来よりも生活が楽になったわけでは決してないことを考えれば、生活保護費の打ち切りや減額は明らかに原発避難者の生存権を侵害するものであり、そのような処分は取り消されて然るべきと思われるのである。

六 災害復興に関する理念と法の枠組み

(一) 復興への国の取り組み

今回の東日本大震災を踏まえて、政府は、二〇一一年四月一日に首相の諮問機関として復興構想会議を設置することを閣議決定し、同会議は、同年五月一〇日に「復興構想七原則」を決定し、これを踏まえて同年六月二五日に「復興への提言」を発表した。これと相前後して、国会では同年六月二〇日に「東日本大震災復興基本法」(法律七六号)(以下、「復興基本法」と略称)を制定し、これに基づいて設置された東日本復興大震災復興対策本部は、同年七月二九日に「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定した。さらに、国会では、同年六月二四日には、津波対策のために、「津波対策の推進に関する法律」(法律七七号)を制定し、また同年二〇一一年二月七日には、「津波防災地域づくりに関する法律」(法律一二三号)を制定した。それとともに、国会は、復興債などの復興財源の確保のために、「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」(法律一二七号)を制定するとともに、東日本の復興計画推進のために「特区」を設けることを内容とする「東日本大震災復興特別区域法」(法律一二二号)(以下、「復興特区法」と略称)を制定して、同年二月二六日に施行した。さらに、同年二月九日には「復興庁設置法」(法律一二五号)を制定して、同法は二〇一二年二月一日に施行された。なお、この間、政府は復旧・復興の裏付けとなる予算として、第一次補正予算(四兆一五三億円)、第二次補正予算(一兆九九八億円)、そして第三次補正予算(二兆一〇二五億円、但し、復興関連予算は

九兆二四三八億円)を組み、それらは、それぞれ二〇一一年五月二日、同年七月二五日、そして同年十一月二日に成立した。

東日本大震災後の復興についてのごく基本的な枠組はこのようにしてつくられたが、このような枠組の全体に流れる復興の基本的な理念なり原則はどのようなものなのであろうか。これら法律の実際の運用はまだ始まったばかりなので、実際の運用についての具体的な検討を行うことはできないので、ここでは、これら法律などの全体に流れる理念と法の基本的枠組みについてごく簡単に検討することにした。

(二) 「復興構想七原則」と「復興への提言」

大震災の復興の理念に関してまず想起されるべきは、前述したように経済学者の福田徳三が関東大震災後の復興についてなによりも「人間の復興」でなければならぬと提言していたことである。そのような「人間の復興」を災害復興の基本理念とすることは、まさに個人の尊重と生命権を規定した憲法一三条や生存権を保障した憲法二五条などが要請するところでもあるが、問題は、今回の東日本大震災後の復興に関してそのような基本理念が採用されたのかどうかである。

この点に関わって注目されたのは、政府が、東日本大震災復興構想会議の開催を閣議決定(二〇一一年四月一日)した際に復興の趣旨に関して「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」と述べたことである。ちなみに、ここで言われている「創造的復興」という理念は、かつての阪神淡路大震災の際に用いられた復帰理念であったが、その下で実際に推進された復興事業については、少なからざる批判が出されてきたことは周知のところである。「創造的復興」の名の下で復興事業費約一六・三兆円が投ぜられたが、被災

者の救済・復興には十分な資金の投入がなされず、復興には直接関係のない開発事業に多額の資金が投じられたといわれている。その結果、多くの市民の反対にもかかわらず神戸空港は建設されたが、住宅建設は入居者のニーズに見合ったものでは必ずしもなく、仮設住宅と復興公営住宅での孤独死は、震災後一六年間で九一四名にのぼっているといわれている⁽⁶³⁾。

このような阪神淡路大震災のときと同じ「創造的復興」の理念の下で設置された復興構想会議が策定した「復興構想七原則」は、つぎのようなものであった。「①失われたおびたらしい『いのち』への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である。この観点から、鎮魂の森やモニメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。②被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。③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、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する。④地域社会の強い絆を守りつつ、災害に強い安全・安心のまち、自然エネルギー活用型地域の建設を進める。⑤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。⑥原発事故の早期収束を求めつつ、原発被災地への支援と復興にはより一層のきめ細やかな配慮をつくす。⑦今を生きる私たち全てがこの大災害を自らのことと受け止め、国民全体の連帯と分かち合いによって復興を推進するものとする。」⁽⁶⁴⁾

以上のような「復興構想七原則」に関して、第一に指摘すべきは、これらの原則は、「人間の復興」の理念とは少なからず異なったものであるということである⁽⁶⁵⁾。例えば、ここには、「被災者」という言葉がどこにも出てこな

いのである。たしかに、第一原則では、「失われたおびただし『いのち』への追悼と鎮魂」が書かれているし、また「被災地」という言葉は第二原則などにみられるが、しかし、生き残った「被災者」についての明示的な記述は七原則の全体を通してみられず、被災者の「人間の復興」も、被災者個々人の「人間の尊厳」の回復も書かれていないのである。憲法の観点からすれば、その点こそがまさに復興の原点でなければならぬはずなのに、その点が不明確なままにされているようにみえるのである。この点は、例えば、岩手県の「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」が、「基本方針を貫く二つの基本原則」として「被災者の人間らしい『暮らし』、『学び』、『仕事』を確保し、一人ひとりの幸福追求権を保障する。犠牲者の故郷への思いを継承する。」とうたっていることと著しい対象をなしているといつてよい。たしかに、その後にもまとめられた「復興への提言」では、「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意思をとりまとめ、行政に反映するシステム作りが不可欠である」とか、「市町村の住民は、復興事業に主体的に参画することが望まれる。このため、できるだけ住民自らが復興事業に携わることができよう検討すべきである」といった記述はみられるし、そのことは評価できると思われる。ただ、それにしても、「復興への提言」全体のなかで「住民」の「人間の復興」が必ずしも最優先されているようにはみえないのは、「復興構想七原則」における「被災者」についての記述のなさと同関係ではないようにみえる。

第二に指摘されるべきは、以上の点とも関連することであるが、第五原則で「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」と書かれていることである。このような認識は、それこそ被災地域の真の復興を重視したことになるのかといえ、少なからず疑問があるところであろう。復興に関する基本原則をうたう以上は、なによりもまず被災者や被災地の復興を最優先にしたものでなければならぬはずである。日本の再生は、それとは別個に、あるいは少なくとも副次的に論じられるべき

課題であるはずである。たしかに、今回の東日本大震災は、その被害の規模からしても、阪神淡路大震災と比較しても膨大なものであり、日本全体にも甚大な影響を及ぼしたが、しかし、震災からの復興を考える場合には、なによりまず、東日本における復興を第一義的に考えるべきであらう。にもかかわらず、「日本再生」との「同時進行」をうたったところに、復興構想会議の基本的なスタンスが見てとれるように思われる。⁽⁸⁸⁾ ちなみに、「復興への提言」でも、第四章「開かれた復興」で、わざわざ「引き続き自由貿易体制の推進により、日本企業および日本産品の世界における平等な競争機会の確保に努める」といったことが書かれている。しかし、被災地の農林業や漁業にとってTPPへの加入などがどのような影響を及ぼすかを慎重に検討することなくして、このような「提言」をうたうことには、少なからず問題が存するよう思われる。⁽⁸⁹⁾

第三に指摘されるべきは、原発事故からの復興に関する第六原則に関してである。ここでの記述はあまりにもあいまいで、従来の原発政策に対する反省や今後の原発政策をどうすべきかについての提言が見られないということである。この点は、「復興への提言」においてもそのまま引き継がれており、その第三章の「原子力災害からの復興に向けて」でも、「国が責任をもつて、一刻も早く原発事故を収束させること」の必要性は書かれているし、また、第四章の「開かれた復興」では、「製造業の海外移転による空洞化、海外企業の日本離れを防ぐため、電力の安定供給の確保を優先度の高い問題として取り組まなくてはならない」といったことは書かれているが、しかし、原発政策についての抜本的な提言は書かれていないのである。そのような問題は、復興構想会議で簡単に結論が出る問題ではないということなのかもしれないが、しかし、「今回の大震災からの復興は、原発被災地の復興を抜きにして考えることができない」とすれば、この問題についての少なくとも基本的な視点は書かれてしかるべきであったと思われる。この点に関しても、福島県の「復興ビジョン検討委員会」が出した「福島県復興ビジョン」についての

提言」(二〇一一年七月八日)が、明確に以下のような提言していることと著しい対象をなしているのである。「今回の原子力災害で最も深刻な被害を受けたふくしまの地においては、『脱原発』という考えの下、原子力への依存から脱却し、再生可能エネルギーの飛躍的な推進を図るとともに、省エネルギーやリサイクルなどを強力で推進し、環境との共生が図られた社会づくりを進める必要がある⁽⁷⁰⁾」。

(三) 「復興基本法」と「復興特区法」

「復興構想七原則」に関して指摘されるこのような問題点は、「復興基本法」にも引き継がれているようにみえる。この法律は、①復興についての基本理念、②復興のための資金の確保、③復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項、④復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針を定めたものである⁽⁷¹⁾が、その目的は、同法一条によれば、「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こと」にあるとされている。これは、そのまま「復興構想七原則」のうちの第五原則に呼応するものとなっているのである。また、同法二条が規定する復興の「基本理念」でも、その冒頭に掲げられているのは、「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なることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされ」とともに、二一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べきこと⁽⁷²⁾である。たしかに、ここには、「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なることを旨とし」と書かれており、この点は積極的に評価することができるが、ただ、それに先だって「活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的対策」を旨とすることが書かれている。かりに両者を並記するとしても、書く順序が、逆ではないかと思われるのである。

また、「復興基本法」は、原発事故からの復興については、二条六号で「原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと」と書き、そして、一九条において「当該災害の復旧の状況等を踏まえ、特別に調査審議を行わせるため必要があると認められるときは」、「合議制の機関を置くことができる」と定めるのみである。復興基本法と銘打つ以上は、脱原発（依存）の問題をどうするかを検討は避けて通れないはずであるが、その問題は、先送りされているのである。

このことは、例えば、ドイツにおいては、福島原発事故を受けて、メルケル政権の下で設置された原発問題に関する倫理委員会が二〇一一年五月には原発全廃の答申を行い、⁽⁷²⁾ それを受けて同年七月には全ての原発を二〇二二年までに廃止する旨を決定したことも著しい対象をなしているように思われる。

ところで、「復興基本法」は、上記のような理念を実現するための国の組織として「復興庁」の設置に関する基本方針を規定した（第四章）。そして、これに基づいて、「復興庁設置法」が制定されて、復興庁は二〇一二年二月から活動を開始した。復興庁の任務は、この法律によれば、「主体的かつ一元的に行うべき東日本大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」⁽⁷³⁾（三条）にあるとされている。行政の縦割りの弊害を除去して、復興に関する行政事務を一元的（ワンストップ）で行うために設置されるものであり、その所掌事務としては、復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整を内閣の補助事務として行うとともに、「復興に関する行政各部署の事業を統轄し及び監理すること」（四条二項一号）や東日本大震災復興特別区域法の施行事務（同条同項五号）などが規定されている。

ここにも書かれているように、今回の大震災からの復興のための具体的な政策遂行の枠組として設けられたのが、「復興特区」制度である。「復興基本法」の趣旨を踏まえて制定された「復興特区法」によれば、⁽⁷⁴⁾ まず、今回の大震

災で被災してその全部又は一部が災害救助法の適用を受けた市町村は「特定地方公共団体」とされる(四条一項)。そして、この「特定地方公共団体」は単独でまたは共同して、①復興推進計画、②復興整備計画、③復興交付金事業計画を作成して、内閣総理大臣の認定などを受けることで、①規制の緩和、事業にあたる企業への租税減免や利子補給、②土地利用再編を容易にする特例、③復興交付金の支給を受けることが可能とされるのである。ここにおいて、復興推進計画とは、県、市町村が単独でまたは共同して作成する復興推進のための計画であり(四条以下)、内閣総理大臣の認定を受けて、住宅、産業、まちづくり、医療・福祉等の分野にわたる規制・手続の特例や雇用創出支援のための税制上の特例、利子補給制度の適用を受けることができるとされる。また、復興整備計画とは、被災市町村が単独でまたは関連都道府県と共同して作成する計画であり(四六条以下)、土地利用の再編に関する特例許可、手続の特例を受けることができるものである。さらに、復興交付金事業計画は、「特定市町村」が単独でまたは「特定都道府県」と共同して、相当数の住宅などに著しい被害を受けた地域の復興のために作成して内閣総理大臣に提出する計画であり(七七条以下)、①復興に必要なハード事業の幅広い一括化、②用途の自由度の高い資金の確保によるハード・ソフト事業にかかるニーズへの対応、③追加的な国家補助及び地方交付税の加算による地方の財政負担の軽減、④執行の弾力化・手続の簡素化によって特定地方公共団体が自らの復興プランの下で進める復興のための地域作りを支援するものとされる。

このような復興特区制度は、たしかに、従来の法制度が官僚的な縦割り行政の弊害をもってその柔軟な運用が損なわれてきたことを考えれば、「復興特区」を設けることによって、そのような弊害を除去して柔軟で弾力的な運用を図ろうとしたその意図は理解できると思われる。ただ、この法律にも問題がないわけではない。第一に、復興特区法は、一条で「東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力が確保

され、かつ、被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を活かして行われるべきものである」と規定しているにもかかわらず、基本的には国の権限が強いものとなっていることである。復興推進計画は内閣総理大臣に申請し、その認定を受けなければならぬし、また復興整備計画については関係省庁大臣の同意が必要とされているし、さらに、復興交付金のための事業計画も内閣総理大臣に提出してその認定を受けなければならないようになっている。これでは、「復興特区」の制度を活かすかどうかの「生殺与奪の権利」は国に与えられているといわれるのも、あながち言い過ぎではないようにみえるのである。ちなみに、復興庁が復興交付金について二〇一二年三月に行つた第一回の配分決定について、国の配分は東北三県の申請額の約六割であつたことに対して、村井・宮城県知事は、復興庁を「査定庁」と批判したが、それを受けて第二回の配分決定においては、申請額の約一・五倍の三一六六億円となつた。⁽⁷⁶⁾これは、金額的には自治体を重視したようにみえるが、しかし、復興交付金の配分については自治体の意向よりは国の意向(思惑)が優先するという点においては、第一回の配分の場合でも第二回の配分でも変わりがないようにみえる。今後の運用を慎重に見極めることが必要であらう。

この点とも関連して、第二に指摘されるべきは、この法律では、「復興への提言」をも踏まえて、「被災地域の住民の意向が尊重され(る)」「(一条) べきことがうたわれているにもかかわらず、実際には必ずしもそのような仕組みにはなっていないということである。例えば、特定地方公共団体が復興推進計画を作成する場合には、復興推進協議会(地域協議会)を組織して、復興のための取り組みを円滑に行うための意見集約、合意形成などを行うこととされるが(一三条)、ただ、地域協議会の構成は、①特定地方公共団体、②復興推進事業を実施し、又は実施すると見込まれる者がまず必要的構成員とされていて、その他には、特定地方公共団体が必要があると認めるときは、復興推進計画及びその実施に関して「密接な関係を有する者」や「その他当該特定地方公共団体が必要と認める者」

をも構成員に加えることができるような規定になっている(二三条二、三項)のである。ここにおいて、「密接な関係を有する者」としては、「復興特別区域基本方針」⁽⁷⁷⁾によれば、地域の経済団体、金融機関、NPO、地域住民の代表者などが想定されているとされるが、ただ、それにしても、復興推進事業を推進しようとする事業者などは必要の構成員とされる一方で、地域住民の代表者あるいは地方議会の議員などが地域協議会の必要の構成員とされていない点は、問題といえよう。⁽⁷⁸⁾また、復興整備計画の作成にあたっては、被災関連市町村は「あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」(四六条五項)とされるが、しかし、そこには、「権利としての参加権」⁽⁷⁹⁾はない。これらのことは、大震災からの復興が、被災地の住民を主体とした「人間の復興」を基本とするものかどうかをうらなう上でも無視できない点であろう。⁽⁸⁰⁾この点も、今後の運用をしつかりと注視していくことが必要と思われる。

七 結びに代えて

以上、東日本大震災にもなって生じたいくつかの法的问题を、憲法の生命権・生存権の観点を踏まえて、災害予防、災害応急対策、災害復旧、そして災害復興という順序で検討してみた。災害の問題については、従来憲法学の側からの研究は必ずしも十分になされてこなかったように思われるが、それは、一つには、災害、とりわけ地震や津波などは自然発生的なものであり、国家の法的な責任を問題とすることがしにくいという事情があったと思われる。それとともに、災害によって奪われる生命や暮らしを生命権や生存権の問題として捉える視点そのものが従来の憲法学には足りなかったことも、その背景にあったように思われる。

しかし、今回の大震災を体験することで、果たしてそれではよいのかという疑問を少なからざる憲法研究者ももつにいたったように思われる⁸¹。私も、生命権の問題については、従来からその重要性を指摘してきたが⁸²、災害との関係では論じてこなかったたので、本稿は、その点についての反省の意味をも込めて書いた。

もちろん、災害の問題を生命権や生存権の観点から論じるといっても、生命権や生存権の法的な性格そのものについてさまざまに異なった見解が出されている状況の中で、どのような論じ方が可能かは、それ自体議論のあるところであろう。その点、本稿では、とりわけ災害応急対策や災害復旧に関する法律や国・自治体のさまざまな施策の中には、被災者（あるいはその遺族）の生命権や生存権の保障（あるいは補償）の問題として権利構成し、その法的救済を求めることが可能であり、かつ必要なものが少なくないことを述べた。そして、災害復興については、生命権や生存権の保障を第一義とする「人間の復興」を基本理念として復興に関する諸施策がなされるべきことが憲法の要請であることを述べた。大震災後に政府が打ち出した復興の諸原則は必ずしもそのような憲法上の要請に即したのではないようにみえることも述べたが、ただ、そのことから直ちにこれら原則が生命権・生存権を侵害すると主張することは、たしかに困難であろう。しかし、それら諸原則に基づいて実際になされる国や自治体の復興施策が具体的にどのようなものであるかは、生命権や生存権の保障の観点から憲法的に検証されるべき問題であるように思われる。その検証は、今後の課題とすることにして、とりあえず本稿の筆を擱くことにしたい。

注

(1) 例えば、阿部泰隆『大震災の法と政策』（日本評論社、一九九五年）、浦部法穂「阪神・淡路大震災と憲法論の課題」憲法論研究会編『国際化の中の分権と統合』（敬文堂、一九九八年）一七三頁、小山剛「震災と国家の責務」公法研究六一

- 号(一九九九年)一九六頁及び工藤達明「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」公法研究六一号二〇六頁など参照。
- (2) もちろん、今回の大震災と原発事故については、生命権・生存権のみならず、その他にも検討すべき憲法上の論点は多数存在するが、その点については、さしあたり、森英樹・白藤博行・愛敬浩二編『3・11と憲法』(日本評論社、二〇一二年)参照。
- (3) なお、福島原発事故との関連では、拙稿「福島原発事故と生命権・生存権」『長谷川正安先生追悼論集・戦後法学と憲法』(日本評論社、二〇一二年)四五頁以下があるので、本稿では福島原発事故に関して詳しく論じることは省略した。
- (4) アントン・メンガーの「生存権論」については、see, Anton Menger, *Das Recht auf den vollen Arbeitsbeitrag in geschichtlicher Darstellung* (1910) S. 7ff. なお、同書については、第二次大戦前においては、森戸辰男訳『全労働収益権史論』(弘文堂、一九二四年)が、また第二次大戦後においては、森田勉訳『労働全収益権史論』(未来社、一九七一年)がある。ちなみに、メンガーは、生存権(Das Recht auf Existenz)を、「社会の各成員は、彼の生存の維持に必要な物と労務を、他人のより切実でない欲望の充足に優先して、現存する資料に応じてあてがわれることを要求する権利」と定義づけてい⁹²(S. 9)。
- (5) 福田徳三は、一九一六年に「生存権の社会政策」、「生存権概論」などの論考を発表して、メンガーなどを参考にしつつ、生存権論を提唱した。この二つの論考は、福田徳三『経済学全集五卷(下)』(同文館、一九二六年)二〇一四頁以下及び二〇八五頁以下参照。福田の生存権論については、池田信「福祉国家論の先駆——福田徳三」同『日本の協同主義の成立』(啓文社、一九八二年)一四七頁、清野幾久子「福田徳三の生存権論と『社会王制論』」法律論叢六九卷三・四・五号(一九九七年)五九頁以下、同「福田徳三における国家論としての国体論——生存権と非侵略の国家構想」法律時報六八卷一一号(一九九六年)七一頁以下など参照。なお、第二次大戦前の生存権論については、松尾敬一「近代日本における生存権思想の展開」神戸法学雑誌四卷三号(一九五四年)四三三頁以下及び中村睦男・永井憲一「生存権・教育権」(法律文化社、一九八九年)一七頁以下(中村執筆)参照。
- (6) 福田徳三『経済学全集六卷(下)』(同文館、一九二六年)一九四四頁。
- (7) 同一九〇四頁。
- (8) 同一九三七頁。

- (9) 同一九三八頁以下。
- (10) この論稿は、牧野英一『生の法律と理の法律』(有斐閣、一九二六年)九五頁以下に所収されている。
- (11) 鳩山秀夫「大災後の私法問題」牧野英一ほか『災後の法律問題』(牛久書店、一九二三年)五七頁以下。
- (12) これらも、「生の法律と理の法律」(前掲注10)一二七頁以下に収録されている。ただし、「生存権觀念の法律的構成に就いて——假小屋問題に關して鳩山博士へ」は、「実生活の法律——假小屋問題に關して鳩山博士へ」と表題が変更されている。
- (13) 牧野・前掲注(10)一五〇頁以下。
- (14) 牧野英一『法律と生存権』(有斐閣、一九二八年)一頁以下。
- (15) なお、法哲学者の恒藤恭も、雑誌「改造」の一九二三年九月号二一頁以下に「生存権と法律体系」と題する論文(その後、同『法律の生命』(岩波書店、一九二七年)三九頁に所収)を掲載して生存権論を展開したが、これは、関東大震災の直前に書かれたものであつて、関東大震災を踏まえたものではなかつたと思われる。
- (16) 例えば、生田長人編「防災の法と仕組み」(東信堂、二〇一〇年)九頁参照。
- (17) 同法については、さしあたり、消防庁防災課編『逐条解説・災害対策基本法』(ぎょうせい、一九九五年)参照。
- (18) 災害対策基本法一条が、「国土」の保護を「国民の生命、身体及び財産」の保護に先だつて書いていること、そして、その目的として「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資する」と書いていることは、国民の生命権の保護を最優先させるという観点からは問題と云うべきであらう。
- (19) ロバート・ゲラー「あえて『想定』しなかつた東電と政府当局」世界二〇一一年七月号七四頁。
- (20) 東京新聞二〇一一年九月二〇日。気仙沼湾を目の前に望む気仙沼市錦町の介護老人福祉施設「リバーサイド春園」でも、五九人の犠牲者を出したという。職員達は、私たちに何ができて、何ができなかったか」と自問自答したというが(河北新報社編集局『再び、立ち上がる!』(筑摩書房、二〇一二年)一一一頁)、そもそも湾のそばにそのような施設を設置したことが自体に問題があつたように思われる。
- (21) 東京新聞二〇一一年九月二一日。
- (22) 津久井進「被災自治体は被災者にどう向き合ふべきか」森ほか編・前掲注(2)八〇頁。
- (23) 外岡秀俊「3・11複合被災」(岩波書店、二〇一二年)五一頁。

- (24) 東京新聞二〇一一年一〇月四日。
- (25) 本稿脱稿後の二〇一二年七月五日に、福島原発事故に関する国会の事故調査委員会(「国会事故調」)の「報告書」が提出された。同「報告書」は、原発事故を「人災」と結論づけており(一二頁)、また事故の主因を津波にのみ限定すべきではなく、地震による損傷の可能性も否定できないとしている(一三頁)。東電や政府が早々に事故の主因を津波とみなしたことを批判している点は、重要であろう。
- (26) 毎日新聞二〇一一年九月二十九日。
- (27) 二〇一二年六月二七日に公布施行された「災害対策基本法の一部を改正する法律」(法律四一号)による改正の主要なポイントは、被災した自治体が機能を低下した場合には、都道府県は自ら情報の収集を行い、また国や都道府県は被災自治体からの要請を待たずに物資の輸送などができること、自治体間の応援義務を消滅、救援のみならず、避難所の提供(「広域一時滞在」)にも拡大したことなどである。
- (28) 災害救助法に関しては、災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務(平成二三年版)』(第一法規、二〇一二年)、津久井進ほか『災害救助法』「徹底活用」(クリエイツかもがわ、二〇一二年)など参照。
- (29) 災害救助法一条がその目的として「災害にかかった者の保護」と並んで「社会の秩序の保全」を掲げていることは問題というべきであろう。かつての関東大震災の際の朝鮮人虐殺の反省を踏まえれば、災害救助法の目的はあくまでも「災害にかかった者の保護」に限定されるべきであり、そのように災害救助法は改正されるべきであろう(同旨、津久井ほか・前掲書注(28)一二二頁)。
- (30) 厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室『災害救助事務取扱要領』(二〇〇八年)一頁。
- (31) 津久井ほか・前掲注(28)二〇頁。なお、同書(津久井執筆)二〇頁以下は、新・災害救助六原則として、①人命最優先の原則、②柔軟性の原則、③生活再建継承の原則、④救助費国庫負担の原則、⑤自治体基本責務の原則、⑥被災者中心の原則を提示しているが、傾聴に値する提言と思われる。
- (32) 生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」ジュリスト一四二七号(二〇一一年)五頁。なお、津久井ほか・前掲注(28)一一二頁も参照。
- (33) 『災害救助事務取扱要領』(前掲注30)三頁。

- (34) さしあたり、野中俊彦ほか『憲法Ⅰ(第五版)』(有斐閣、二〇一二年)五〇二頁参照。生存権についての私見は、拙著『人権・主権・平和』(日本評論社、二〇〇三年)六八頁以下参照。
- (35) 『災害救助の運用と実務』(前掲注(28))四〇頁参照。
- (36) 厚生労働省が二〇一一年三月一九日から出している一連の通知については、厚生労働省の東日本大震災関係のHP (<http://www.mhlw.go.jp/shinsai-jouhou/saigaiyuujou.html>) 参照。
- (37) 北村喜宣「仮設住宅の供与と運用」ジュリスト一四二七号(二〇一一年)四八頁。
- (38) 河北新報社編集局・前掲書注(20)二五二頁には、その二例が書かれている。
- (39) 丹波史紀「被災者の生活再建の課題」法律時報二〇一二年六月号三一頁。
- (40) 東京新聞二〇一二年五月三日は、「幸福追求かけ離れた仮設生活」と題して、仮設生活を送っている人達の実例を挙げている。
- (41) 水島朝穂「災害救助は誰が行うのか」森ほか・前掲注(2)九〇頁。なお、消防庁の活動については、消防庁編『平成二三年版・消防白書』(二〇一二年)、警察の活動については、警察庁編『平成二三年版・警察白書』(二〇一二年)、海上保安庁の活動については、海上保安庁編『海上保安レポート二〇一二』(二〇一二年)、そして自衛隊の活動の概要については、防衛省編『平成二三年版日本の防衛・防衛白書』(ぎょうせい、二〇一二年)参照。
- (42) さしあたり、拙稿「自衛隊の災害出動の問題点と災害救助隊創設の課題」行財政研究二五号(一九九五年)一七頁参照。
- (43) 水島朝穂「史上最大の災害派遣」世界二〇一一年七月号一二二頁参照。
- (44) 佐藤正久「ありがとう自衛隊」(ワニブックス、二〇一一年)一六一頁以下。
- (45) 毎日新聞二〇一一年四月二日。アメリカが本当の意味での「トモダチ」作戦を展開する気持ちがあるのであれば、沖縄県民の強い要望である普天間基地の国外移転を実行する施策をとるようすべきであろう。
- (46) 鈴木滋「米軍の海外における災害救援と民生活動——「トモダチ作戦」の外交・軍事戦略的背景」レファレンス二〇一一年九月号六九頁。
- (47) 『平成二三年版日本の防衛・防衛白書』(前掲注41)一二二頁。
- (48) 水島朝穂『東日本大震災と憲法』(早稲田大学ブックレット、二〇一二年)三三三頁。

- (49) 生田編・前掲注(16) 三七頁参照。
- (50) 朝日新聞二〇一一年一月十七日によれば、震災関連死の認定は、申請中で一三%だけとのことである。なお、福島県双葉地方八町村などは、福島原発事故が原因となって自殺した人について、震災関連死と認定して災害弔慰金の支給を行うことにしたという(毎日新聞二〇一二年五月二日)。
- (51) 山崎栄一「東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題」法律時報二〇一一年一月号六二頁。
- (52) 阿部泰隆「憲法上の福祉施策請求権」成田頼明先生古稀記念『政策実現と行政法』(有斐閣・一九九八年)一七頁。
- (53) 山崎・前掲注(51) 六二頁も、法的に救済可能な権利として構成すべきであると述べている。
- (54) この点を指摘するのが、後藤類「災害弔慰金・災害傷害見舞金・被災者生活再建支援金・東日本関連義捐金の差押禁止等」時の法令一九〇四号(二〇一二年)一〇頁。
- (55) 「東日本大震災事業者再生支援機構法」では、東日本大震災によって被害を受けて過大の債務を負っている事業者で、被災地域で事業の再生を図ろうとする者については金融機関が有する債権の買い取りなどによって債務の軽減をすることで事業の再生を図ることを目的とする株式会社設立が決められた。
- (56) 「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の策定(二〇一一年七月十五日)については、<http://www.zenginkyo.or.jp/news/2011/07/15150001.html>。また、その後に見直しをした『個人債務者の私的整理に関するガイドライン』の運用の見直し(2012年1月25日)については、<http://www.kgl.or.jp/news/20120125.html>。二重ローン問題については、新里宏二「二重ローン問題」自由と正義二〇一一年二月号七五頁及び坂田宏「仙台弁護士会の災害支援活動に見る大震災後のリーガル・サービス」法律時報二〇一二年六月号四一頁も参照。
- (57) 石川哲ほか「座談会」被災地におけるコミュニティの再建と法律家の役割」法学セミナー二〇一二年二月号一〇頁以下。
- (58) 後藤・前掲注(54) 一一頁も、同旨。
- (59) 毎日新聞二〇一一年二月二四日(電子版)。
- (60) この文書については、http://www.shakyu.or.jp/saigai/pdf/2011070_06.pdf。
- (61) 津久井・前掲注(22) 八五頁。
- (62) 毎日新聞二〇一二年六月九日。

- (63) 塩崎賢明「阪神・淡路大震災の教訓と東日本大震災の復興」法と民主主義二〇一一年二月号九頁参照。なお、阪神淡路大震災については、ジュリスト臨時増刊「阪神・淡路大震災——法と対策」(一九九五年)参照。
- (64) 「復興構想七原則」と「復興への提言」については、<http://www.cas.go.jp/fukukou/pdf/fukukouhenoteigendp.pdf>
- (65) 今回の政府の復興原則である「創造的復興」を「人間の復興」と対比して批判的に論じる文献として、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」世界八二〇号(二〇一一年)四七頁、岡田知宏「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を生きるのびる』(かもがわ出版、二〇一一年)一三七頁、本多滝夫・大田直史「復興のデザイン——創造的復興と人間の復興との相克」法律時報二〇一二年六月号四頁参照。
- (66) この点を指摘するのは、平山洋介「地域持続を支える住宅再生を」世界別冊『破局の後を生きる』(二〇一二年)二二五頁。
- (67) 岩手県のH D (<http://www.pref.iwate.jp/>)参照。なお、県や市町村レベルの復興計画や復興への取り組みについては、西田幸介「減災とまちづくり」法律時報二〇一二年六月号一〇頁及び丹波史紀「被災者の生活再建の課題」同三〇頁参照。
- (68) 飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー二〇一一年二月号一頁も、「被災地の復興を日本の再生とペアとする思考」の問題点を指摘している。
- (69) なお、日本経済団体連合会は、「復興・創生マスタープラン」(二〇一一年五月二七日) (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/054/index.html>)の「おわりに」で、日本経済の再生のためには、T P P (環太平洋経済連携協定)への参加などを「震災により後退させることなく推進する必要がある」としているが、それが真に被災者農民・漁民の人の達の復興に役立つのかは、少なからず疑義があるように思われる。
- (70) 福島県のH D (<http://www.cms.pref.fukushima.jp/>)参照。
- (71) 復興基本法については、飯島・前掲注(68)、本多・大田・前掲注(65)の他、佐藤雅浩「東日本大震災復興基本法」法令解説資料総覧三五五号(二〇一一年)五頁以下参照。
- (72) ドイツの原子力倫理委員会の報告書については、<http://www.bmde/energiewende/downloads/doc/47762.php>。この報告書についての紹介としては、吉田文和・吉田晴代「原子力をめぐるリスクと倫理——ドイツ倫理委員会報告におけるリスク認識」科学二〇一二年一月号八八頁及び三島憲一「原発利用に倫理的根拠はない」世界二〇一二年一月号八八頁参照。

- (73) 復興庁設置法については、とりあえず森田和孝「復興庁設置法の解説」法律のひろば二〇一二年四月号四頁参照。
- (74) 復興特区法については、本多・大田・前掲注(65)の他に、安本典夫「東日本大震災復興特区法の検討課題」名城法学六一巻四号(二〇一二年)一四三頁、田中隆「復興基本法から復興特区法」法と民主主義二〇一一年一月号一四頁、斉藤浩「復興特区の行政法的検討と被災者の権利」自由と正義二〇一二年三月号七七頁、青木由行「東日本大震災復興特別区域法の概要」法律のひろば二〇一二年四月号一頁など参照。
- (75) 斉藤・前掲注(74)七九頁。
- (76) 朝日新聞二〇一二年五月二六日。
- (77) 「復興特別区域基本方針」は、復興特区法三条一項に基づき、二〇一二年一月六日に閣議決定されたものある。この基本方針については、復興庁のHP (<http://www.reconstruction.go.jp/>) 参照。
- (78) 本多・大田・前掲注(65)九頁。
- (79) 安本・前掲注(74)一六八頁。
- (80) なお、「水産特区構想」に対する岩手県や宮城県の漁業共同組合などによる批判については、農文協編『復興の大義』(農文協ブックレット、二〇一一年)七八頁以下参照。
- (81) 森英樹「3・11が問いかけたもの——憲法で診る」森ほか編・前掲注(2)二頁、水島・前掲注(48)七七頁、辻村みよ子「人権としての平和」と生存権——憲法の先駆性から震災復興を考える——JEMC Journal 7号(二〇一二年)四八頁、中里見博「原発に対抗する第三の生存権を」法律時報二〇一二年六月号一頁など参照。
- (82) さしあたり、拙著・前掲注(34)二頁以下参照。

補注 本稿の再校の時点で、津久井進『大災害と法』(岩波新書、二〇一二年)、そして福島原発事故に関する政府の事故調査検証委員会の報告書(二〇一二年七月二三日)に接することができた。これら文献については、残念ながら本稿では参照できなかつたことをおことわりしておきたい。