

3.3.11 震災復興政策総合評価システムの構築に関する研究

目 次

- (1) 業務の内容
 - (a) 業務題目
 - (b) 担当者
 - (c) 業務の目的
 - (d) 5ヶ年の年次計画
 - (e) 平成14年度業務目的

- (2) 平成14年度の成果
 - (a) 業務の要約
 - (b) 業務の実施方法
 - (c) 業務の成果
 - 1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究
 - 2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究
 - 3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築
 - 4) 復興・復旧の評価哲学の再構築
 - (d) 結論ならびに今後の課題
 - 1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究
 - 2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究
 - 3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築
 - 4) 復興・復旧の評価哲学の再構築
 - (e) 引用文献
 - (f) 成果の論文発表・口頭発表等
 - (g) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

- (3) 平成15年度業務計画案
 - (a) 平成15年度の目標
 - (b) 業務計画

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

震災復興政策総合評価システムの構築に関する研究

(b) 担当者

所属機関：財団法人 阪神・淡路記念協会 人と防災未来センター
官(役)職：上級研究員
氏 名：林 敏彦

(c) 業務の目的

社会科学と工学の知見から、災害復興政策について様々な評価手法を開発し、制度評価モジュール 進捗度評価モジュール 政策効果モジュールの3つに再構築する。それによって異なる学識から復興哲学・評価原理に照らした定量的・定性的・総合的評価を可能にする復興政策総合評価システムを開発する。

(d) 5ヶ年の年次計画

平成14年度：各サブテーマごとに課題を明らかにする。評価基準の哲学的課題や各分野からの評価手法の妥当性などについての検証が中心となる。

平成15年度：各サブテーマごとの具体的評価システム構築作業が中心となる。ここにおいて行われる評価はまだモジュールに再構成されないが、それぞれの学問分野(政治・法・経済)の評価軸による評価のギャップや、直感的評価とのギャップを意識する。

平成16年度：評価モジュールへの再構成作業が中心となる。再構成の作業は最終的に評価哲学として結実する。

(e) 平成 14 年度業務目的

各サブテーマごとに課題を明らかにする。評価基準の哲学的課題や各分野からの評価手法の妥当性などについての検証が中心となる。

(2) 平成 14 年度の成果

(a) 業務の要約

平成 14 年度の目的はすでに述べたようにサブテーマ毎の課題の抽出作業であった。しかしながら、最終的な評価哲学として学際的な収斂を目指すためにはメンバー全員による研究会開催が有効であると判断し、本年度は 2 回の研究会を開催した。

【第 1 回全体研究会】平成 14 年 12 月 6 日～7 日 ホテルオークラ（神戸市中央区）

【第 2 回全体研究会】平成 15 年 3 月 11 日 人と防災未来センター（神戸市中央区）

この研究会の成果として、各メンバーの持つ問題意識の共有化が図れ、かつ最終的な生産物として法学・経済学・政治学の立場からの復興過程評価軸というものが存在するのではということが明らかになった。

(b) 業務の実施方法

政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

基本的に研究担当者の所属先研究室において行った。またそれとは別に平成 15 年 2 月 24 日拡大分科会を人と防災未来センターにて開催し、震災復興過程における政治・行政の課題についてレビューを行った。

研究担当者 大阪国際大学教授、堀 要 khori@seagreen.ocn.ne.jp

災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

基本的に研究担当者の所属先研究室において行った。

研究担当者 名古屋大学教授、千葉 恵美子 chiba@nomolog.nagoya-u.ac.jp

マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

基本的に研究担当者の所属先研究室において行った。

研究担当者 阪神・淡路大震災記念協会人と防災未来センター、上級研究員、林 敏彦 office@hayashiland.com

復興・復旧の評価哲学の再構築

研究会での議論が主なものとなるが、研究担当者の所属先研究室において行った。

研究担当者 阪神・淡路大震災記念協会人と防災未来センター、上級研究員、林 敏彦 office@hayashiland.com

(c) 業務の成果

1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

a) 「危機管理上の問題点および震災復興体制について」

() 地震発生当日の対応と危機管理上の問題点

地震発生当日の首相官邸ならびに各省庁、各自治体の対応については、発生直後より多くの議論のあるところである。

当事者の著書などをもとに、地震発生当日の官邸ならびに兵庫知事・兵庫県庁の動きを時系列的にまとめると、表1と表2のようになる。表1は、首相官邸と村山首相、石原官房副長官の動きを、表2は、貝原兵庫県知事と兵庫県庁の動きをまとめたものである(首相官邸の動きは主として石原⁴⁾、兵庫県関係の動きは貝原⁶⁾による)。首相の行動については、公式発表であり、「実際には時間的に少しずつ後ろにズレていたようだ」⁴⁾と石原自身述べている。

地震発生当日の対応に見られた危機管理あるいは被害管理³⁾上の問題点については、すでに多くの研究が行われている。また、中央・地方政府とも、震災後危機管理体制の見直しを行い、体制が整えられたとされている。これらを踏まえた上で、今後の研究課題となる事項をいくつか挙げてみたい。

まず、「情報」である。災害時の担当である警察庁出身の首相秘書官が実父の葬式のため小倉に帰っていたという不運があったにせよ、首相や官僚のトップである石原官房副長官に情報が上がってこなかった。一部の省庁、あるいは、その部局では、早い段階でかなりの情報を持っていたのである。危機管理体制が整備されたというが、さまざまな行政機関が持っている情報が、縦割りの組織および官僚の意識を超えて、官邸に集められるのであろうか。それが首相に伝えられるのであろうか。

次に自衛隊の問題である。災害出動に関する法的整備とともに、各部隊がもつ情報が中央に集められ、官邸や他省庁、他の部隊に伝えられるのであろうか。

最後に、交通規制の問題である。阪神・淡路大震災では、道路の渋滞のため、緊急車両等の通行に困難を極めたが、この問題は解決されたのであろうか。

() 震災復興の枠組みについて

震災直後から、復興の枠組みや復興財源等々についてさまざまな構想や意見が表明され、「震災復興『新組織』、『新法案』 浮かんでは消え - 調整なく進言続々」(読売新聞 2月2日朝刊)という状態であった。

震災からの復旧・復興政策(計画)の立案及び実施の枠組みは、結局、「阪神・淡路復興対策本部」と「阪神・淡路復興委員会」の二本立てとなったが、この枠組みが決定するまでに、復興院構想など、いくつかの政治的な動きがあった。また、復興予算の配分についても、通常の公共事業と同じく所管する中央省庁が配分権を持つのか、あるいは、地元自治体に一括補助金の形で与え、どの事業にいくら使うのかは地元自治体の判断に任せるのかの選択があった。

表 1 地震発生当日の首相官邸

時分	官邸の動き	村山首相 (公式発表)	石原官房副長官
5:46		地震発生	
6:00		起床	
6:過ぎ		テレビのニュースで初めて発生を知る。電話による連絡、支持を開始した(国会答弁)	
6:25			NHK ニュースで地震の発生を知る(被害状況に触れず)
7:00		NHK ニュースで地震の発生を知る ⁴⁾	朝の散歩
7:20			NHK ニュース 神戸支局の映像、北淡町の家屋 記録的な大震災の発生にまでは考え及ばず 徒歩で家を出る 田園都市線あきる野駅へ 各社の記者から質問を受けるが、副長官には情報はまったく入っていない
7:30		警察庁から出向の金重凱之秘書官より報告を受ける ⁴⁾	
8:30頃		国土庁防災局より、被害は相当に大きなものになりそうだという報告	
8:40			官邸着
		高見裕一 武村正義蔵相 五十嵐官房長官 緊急メッセージが入る 「こちらの状況はテレビ報道よりずっとひどい。神戸市内は瓦礫の山で、死屍累々のありさま、これが官邸に現地から入った最初のナマ情報	
9:20		経済関係閣僚会議(月例経済報告、予定通り開く)	
		現地の被害状況に関する情報が官邸に上がってこない 「国土庁・警察庁・自治省など関係省庁からの出向者を奨励し、あらゆるルートから情報収集に当たさせたが、この段階ではいかんともしがたかった」 ⁴⁾ 「防災無線ネットワークの断絶によって被災情報が中央に届かず、それが政府の初動体制の遅れをもたらす最大の原因となった」 ⁴⁾	
10:00		定例閣議開始 正確な現地状況は把握できないまま閣議開始 「非常災害対策本部」の設置を決定 (災害対策基本法)小沢潔国土庁長官を本部長に 消防庁長官交代の閣議了解 10:30 自治省で滝実消防庁長官の辞令交付 閣議を短時間で切り上げる 終了後も現地からの正式な報告は入らず 首相、官房長官、官邸スタッフはテレビに釘付け 誰となく自衛隊の姿がまったく映らないことに気づく 同じ頃、官邸へ自衛隊を早く出動させよとの質問・叱責の電話が相次ぐ 官邸から防衛庁へ電話	
午後		現地との通信連絡も次第に回復 首相以下全閣僚による災害対策のための閣僚協議会設置を決定	

表 2 兵庫県知事及び県庁の動き

時	分	貝原俊民知事	県庁の動き
5	46	地震発生 知事公舎で 三田市と京都市に住んでいる息子たちから電話 いずれもたいした被害はないとのこと 神戸がこれだけの地震に見舞われるのは、南海トラフか山崎断層かを震源とする地震 和歌山、大阪で大きな被害が出ているのではないかと思いをめぐらせた 公用電話を着信用とし、私用電話で県庁や関係機関に電話するが通じず	
6	20 頃	空が少し明るんできて、遠くで火災らしい煙が上がっているのが目に入る もしかすると、想像以上に大きな被害が発生しているのではないかという不安をもつ 登庁の準備をするが、公舎で連絡を待つ	
6	45		県庁への第一登庁者県庁へ到着 まもなく芦尾副知事も登庁 公舎の電話するもつながらず
6	55		県警本部から被害発生情報を受信 「神戸・阪神間を中心に大きな被害が発生している模様、目下状況把握中」
7	過ぎ	芦尾副知事から電話 副知事の自宅のある東灘区の状況からするとかなり大きな被害が出ているようだ 災害対策本部を設置するとの報告 災害対策本部会議の招集と情報の収集を指示 柴田都市住宅部長が職員のマイカーで迎えに来て、その車で公舎を出る 40 分かけて県庁に到着	
8	10		自衛隊と連絡が取れる(野口課長補佐) 「被害状況は不明であるが、いずれ派遣要請をすることになる」
8	30	最初の災害対策本部会議を開催	

) 復興院構想

まず、復興の枠組みをめぐってであるが、1月19日に自民党政調会の部会で「関西復興院」(仮称)の新設が提案されたとの新聞記事がある(読売新聞1月20日朝刊)。関東大震災の際に設けられた「復興院」をモデルにした構想で、沓掛哲男・自民党兵庫県南部地震非常災害対策本部事務局長(参議員議員・元建設技監)らが強く提唱していると述べている。これについては、後に復興委員会の委員になった堺屋太一氏が、震災から3年後の1998年、神戸新聞のインタビューに答えて、「震災当日の午後四時、官邸で村山総理にお目にかかった。十九日、自民党の小淵副総裁に『関東大震災の時のような復興院をつくらないと』と話す、副総裁は了承して動いた。最初は復興本部をかなりの規模でつくろうとしたが、いろんな抵抗があつて、復興委員会の形になった」と述べている。

堺屋氏の提案を受けた形で沓掛氏が政調部会で発言したかどうかは不明であるが、後に復興委員会委員長となった下河辺淳氏は、「……裏側では政治が動いていたんです。その政治の動きというのは、小淵さんたちの一派を中心に、阪神大震災の復興院をつくる

うという提案なんですね。……」²⁾と述べ、堺屋氏の実名は出さないものの、「その人は、地震が起きたあと、自民党に自分の提案の売込みをしたんですね。小淵さんたちがそれを背負ったんです。『戦災（原文のまま、震災？）復興院』というの、彼の知恵だったんじゃないかとおもったりするんですね」と述べている。

堺屋氏が最初の発案者かどうかはともかく、田中・竹下の流れを汲み、建設族をはじめとする公共事業関係議員を多く抱える小淵派を中心に、復興院構想が提案されたということである。

当時の新聞でこの後の動きを追っていくと、

1月24日、政府筋、「復興院」構想など、国が復興を一元的に進める組織の設置を否定。

1月26日、小淵自民党副総裁、首相直属の近畿復興本部の設置を提言。

1月27日、与党三党の政策責任者（加藤紘一、関山信之、菅直人）、復興院の新設に関しては、「行政改革の趣旨に反する」との認識で一致。ただし、「復興に関する業務の一元化は必要。」

2月1日、復興に当たる行政組織について、計画・執行の二部門に分離する案が政府部内で有力に。執行部門については、「復興庁」のような省庁新設は行政改革の趣旨に反することから、政府筋も否定。復興計画は「地元自治体の考え方を土台にする」との方針。

2月4日、政府与党首脳、復興計画に当たる「阪神復興委員会」（仮称）を早急に設置し、計画立案を急ぐとともに、新法を制定し、これに基づいて首相を本部長とする「阪神復興実施本部」（仮称）を設置することを決めた。

この辺りで、ほぼ復興の枠組みが決定したことになる。そして、2月16日に「阪神・淡路復興委員会」が、2月25日に「阪神・淡路復興対策本部」（本部長・村山首相）が発足ということになる。

）復興事業予算とその財源について

復興委員会の委員長である下河辺氏は、委員会に諮る前の関係省庁（ここでは大蔵省）とのすり合わせ段階での原案で、「政府は復興事業予算については一括計上して、……」と書いているという。この案は結局、大蔵省の反対で修正されることになるが、貝原兵庫県知事の意向を配慮してのものであったという（2000年1月15日大阪版朝刊）。

その貝原知事も、復興委員会の初会合で配布した県の復興計画の素案に、「国は復興特別措置法を制定し、財政負担を法律で約束してほしい」という方針を織り込んだという。この要求は、94年度第2次補正予算などでつけられた復旧・復興予算の巨額さを見た下河辺氏の判断で、取り上げられなかったという（同上）。

この復興事業を別枠予算でという要請は、95年夏の96年度予算の概算要求時に、小里震災対策担当相からもあったという。しかしこれもまた、大蔵省主計局によって拒否されている（同上）。

）復興体制の政治経済学

さて、これらの動きを関係アクターの利害、思惑を中心に政治経済学的に分析すると、以下のように考えることができる。

復興事業の内容は、住宅や道路、港湾など国土交通省所管の公共事業が中心となると考えられる。したがって、「復興院」のような新組織がつくられれば、そこにおける建設省の比重は大きく、自民党、特に小渕派は多大な影響力を持つことになる。この時点では復興にどれほどの予算が投入されるかは不明であったが、多額の予算が投入されることは自明であった。かつてチャーメーズ・ジョンソンが述べたように¹⁾、3%の手数料が自民党に還流するとして計算すれば、復興事業費が10兆円とすれば3,000億円、5兆円としても1,500億円の資金が、自民党ないしはその派閥や政治家に還流することになる。このような資金の還流がないとしても、事業計画の決定や業者の選定に関して影響力を行使することによって、多大な政治的利益を得られることは明白である。

社会党出身である村山首相、五十嵐官房長官らの政府首脳、政府筋、あるいは、連立与党の一角を占めるさきがけがこのようなことを望むはずはない。宮沢派の加藤紘一にしても、これは好ましいことではない。そういった点から、行政改革や地方の意向の重視を理由に、「復興院」構想を潰しにかかったと考えることができる。

また、復興予算の一括計上という問題に関して言えば、総額が決まった予算をどのような事業にいくら使うのかといった配分をどこがあるいは誰がやるのかという問題は残るにせよ、一括計上ということになれば、その配分をするのは主計局ではないということになるから、その時点で主計局の復興予算に関する権限はゼロということになる。さらに、この復興予算が一括補助金のような形で地方に渡され、事業の決定、予算の配分を地方自治体が行うということになれば、他の中央省庁の利益も大幅に損なわれることになる。それはまた、それら省庁と関係の深い族議員などの政治家についても同様である。

このように考えていくと、復興対策本部と復興委員会という2本立ての組織、地元には各種の優遇措置をとり、巨額の予算は落とすものの、事業は各中央省庁が用意した補助事業のメニューから選ばせ、予算は各省庁から申請し、配分するという枠組みは、首相周辺、連立与党の3政党、自民党内の各派閥、各中央省庁等々の各アクターが、満足とはいかないまでもまずは我慢できるある意味での“均衡”として採用されたものであると考えることができる。また、巨額の予算を認めることは、地元の不満を和らげるとともに、国民世論の支持を獲得することにも貢献したといえよう。

b) 「災害対応・災害復興過程における政策過程分析」

本年度の主な研究成果としては、防災行政の構造的欠陥についての考察があげられる。これまでの災害は、地方自治体で対処できたので、災害対策基本法制定以来、国と地方との任務分担は、不明確に放置されてきた。しかし、大震災にみられたように、地方自治体自身が被災者である場合には、第1次災害対策の責任を負わせる制度に無理があるように考えられる。

また、災害発生後24時間から72時間という災害初期における初動措置の多くは、人命救助、消防、交通規制、緊急治療、物資の輸送等の業務であり、それらの多くは、

自衛隊、警察、海上保安庁といった危機対応部隊の動員が必要とされるものである。それに対して、災害復旧や復興業務は、失業・住宅対策、都市計画の立案などを含み、本質的に災害発生時における業務とは異質の仕事の内容である。しかしながら、こうした異なる性格の任務が、国土庁に割り当てられていた。災害対策基本法が制定された昭和36年以来、機材や人を組織的に動員できる部隊を指揮下にもっていない国土庁に、初動措置が担わされていたのである。また、自衛隊法は、昭和29年に制定されたのであるが、自衛隊法第83条は、「原則禁止、例外解除」で、都道府県知事の要請があった場合に出動できるという「要請出動」であった。第94条には、「災害出動時の権限」の問題が書かれているが、「現場に警察官がない場合」に限り、警察官職務執行法に定められた警察官の権限のうち、第4条「非難誘導」、第6条「建物内への立ち入り」ができるのみで、交通規制、消化、破壊消防もできないものであった。さらには、災害対策本部長である内閣総理大臣の権限についても、指揮命令権でなく、実際は総合調整権である等の指摘がなされていた。

本年度の研究は、こうした先行の大震災研究において指摘された行政組織の危機管理体制の制度的問題についての研究を継続、発展することが挙げられる。危機発生とその後（復興過程）における行政、あるいは、官僚制の研究を継続する一方、さらに、政治との関係、つまり、大震災発生時における政策決定（政策決定過程）にまで、研究の射程を広げればと考えている。本ケースにおける政治研究のテーマとしては、主として政治が、どのようなルートで、どの程度の情報を得ていたのか。そして、どのような対応策を用意し、それを決定していったのか等についての研究が予定されるであろう。こうした領域にまで踏み込めれば、危機対応時、そしてその後の復興時における行政、あるいは官僚制についての研究に厚みが増え、政治との対立と協働の構造もより明確なものとなるであろう。

基本的には、これらの研究は、文献資料、ヒアリング等を用いた実証研究にもとづくものであるが、当然、評価という視座からの自由はありえない。制度の研究であると同時に、政策の研究をも含むことになる本研究を行う際には、評価の問題は、特に避けて通れない課題である。

そこで、現時点では、評価の問題に関して、次のように考えることを示しておく。まず、政策評価を分析する際には、「政策評価」と「行政評価」の概念を、区別して使用するということである。政策は、政治が、政策メニューとして提供し、その中で選択されるものであり、したがって、政策評価とは、提供されたメニューの中から選択された政策を、何らかの観点(価値)から評価するものである。一方、行政はそれを執行する機関であり、執行における評価が行政評価である。そうした意味では、行政評価とは、設定された目標を達成するための効率などの概念で分析されるものであり、たとえば、企業の業績評価や目標管理にも似た対費用効率、対時間効率といった手法でもって問われるべき性質のものと考えられるであろう。

こうした点をも踏まえて、本年度以降における研究のアプローチと範囲目標を設定するとするならば、まず、災害発生から復興過程における行政組織の危機管理体制についての実証分析を継続し、それらを包括する形で行政評価の視点を織り込むこと、次に、

その範囲を政治の領域にまで広げ、全体図を構築することと言えるであろう。

2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

a) 「住宅復興制度における私的自治と行政支援のあり方」

() 研究対象と本年度の課題

ここでは、災害復興制度や政策のうち、特に都市再生の基本ともいえる「街づくり」に焦点をあて、現状の諸制度が、立法目的に対して適合的といえるかどうか、また選択された制度が、効率的で、かつ国民・市民にとって公正な政策選択であるといえるかについて総合的に検証することを第1の課題としている。第2に、このような検証作業からえられた結果をもとに、「のぞましい」街づくりのために、各種の制度を統合して災害復興の実を挙げるための理念を法システムの観点から解明することを課題としている。このうち、本年度は、第1の課題に関連して、国・地方公共団体と国民との関係を考える公法学からのアプローチと市民相互間の関係を考える私法学からのアプローチに分かれて、災害復興制度の法原理を分析する作業を行った。

() 個別項目についての課題と本年度の研究対象

私が本部会のサブテーマ「災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究」の研究分担者として担当しているのは、民事法学からの視点から住宅復興制度を分析し、私的自治と行政支援のあり方を検討する点にある。

都市部では、多数の住民が生活するマンション・団地の復旧・再建が、災害復興制度の中でもきわめて重要な課題となる。しかし、阪神淡路大震災が発生するまで、マンション・団地内の建物が倒壊した場合に、マンション・団地を復旧・再建するための規律が十分とはいえないことが必ずしも認識されていなかったといえる。

阪神淡路大震災後、被災マンション法が制定されたが、緊急避難的な立法であったために、平成13年度から、建物区分所有法の本格的な改正作業がおこなわれ、平成14年度に改正法が成立し、平成15年年6月から施行される。また、これとあわせて、マンション・団地の建替え・大規模修繕・災害復旧を側面から行政が支援するために、国土交通省を主務官庁とするマンション建替え円滑化法（平成14年6月12日成立）が整備されている。

そこで、本研究では、マンションの所有者の権利を適正に保障しながら、マンション・団地の復旧・大規模修繕・再建を円滑に進めるために、現行制度に問題点はないのか、利害が一致しないマンションの所有者相互間の利害を調整するための原理をどこに求めるべきか、私人間の利害対立に住宅復興の観点から行政がいかに関与すべきかなどについて、現在論議中のものを含めて具体的法制度について検証することにした。

マンション・団地の復興・再建については、土地・建物に利害関係を有する者が多い。災害という状況では、災害前に居住していた住民相互間の合意形成が一層困難となる。しかし、問題の本質は、根本的には平常時の問題と変わらないものといえる。つまり、団体における多数決原理と個人の所有権との調和をどのように図るのか、地区・団

地などの隣接者間との利害について調整原理をどのようにみいだすのか、という点にある。このような検討を行うためには、現行法の理論的枠組みを解明することが前提作業として必要となる。

そこで、平成14年度は、マンション・団地の大規模修繕・復旧問題を中心に、民法・建物区分所有法において、区分所有者間で、どのような利害調整原理が働いているのかを解明する点に考察の中心をおいた。

() 本年度の研究から得られた知見

) 民法学の観点からみた所有権の制限

1789年、実定法上世界で初めて所有権絶対の原則を宣言したフランス人権宣言17条が所有権を「神聖で不可侵の権利」と規定したが、19世紀末以降には、公共の福祉・公共の利益の観点から、所有権に対する制限を正当化する考え方が登場してきた。わが国もこの例外ではない(憲法29条2項・3項、民法1条1項)。所有権も国家によって保障された1つの制度であれば、社会全体の利益を図るために所有権に対して社会的制約があることは当然であると考えられるようになった。

民法学では、これまで、法令によって制限された枠内において所有権をめぐる法律関係を研究することが中心的な課題であった。しかし、所有権絶対の原則が近代私法の基本原理であり、また、所有権の性質が有体物に対する直接的・全面的支配権であるなら、所有権に対する制限も所与の前提とするのではなく、民法学の立場からも所有権の制限について検討がなされるべきであったはずである。しかし、このような研究はこれまで手薄な状況にあったといえる。

もちろん、今日では、民法学の立場においても、土地の公共財性を承認し、公共の福祉にもとづき土地利用をする必要が土地所有者にはあることは、共通した認識となっている。しかし、災害復興における都市再生、とくに、街づくりという問題を前提とすると、私的な所有と公的な利用が衝突してくる。また、街づくりの全体のプランとの関係で、私的所有権相互間でも利害対立が生じてくることになる。したがって、民法学の立場からは、以下の二つの視点をもつことが必要となってくる。

第1に、私の所有を制限して社会ないし地域の全体からみて土地の有効な利用を促進することが、具体的な施策を展開していく場合の基本理念となるのか。理論的には、所有権に対する規制目的が公共の福祉に合致する限り、所有者に何が許され、何が許されないかは、もはや政策の選択の問題であり、立法者に対する関係では所有権は不可侵ではないということになるのだろうか。

第2に、私的所有権相互間の利害の調整は立法政策による枠組によって、いかようにも規律することができるのだろうか。その結果、既存の私的所有権が制限ないし実質的には喪失する自体が予想される場合にも、このような立法は私人間の利害を調整するためであれば、財産権を保障した憲法29条には違反しないということになるのだろうか。

) 基本的な研究の方向性

災害後の居住環境の再生については、現実には、市民間の土地所有と利用に関する具

体的な施策が一致しないことが多い。土地は、個人の所有の対象ではあるが、その利用や所有のしかたは他人の生活に大きな影響を与えるという点では、いわば社会の構成員にとって共通財性としての性格がある。このような性質を前提とすると、個人の所有権を併存させ、調整すること、同時に、行政は、市民との関係では土地の共通財性を最大限に活用するように委託されており、そのための具体的施策を講じる義務をおっていること、一方、市民は、個別の所有権に内包される共通財性を根拠に、この部分に対する適正な運用を監視し、提言していく責務があること、以上の点を研究にあたっての基本的な方向性とする。

b) 「災害復興・災害復興総合評価システムと財産権保障」

() 非平時の街作りとしての災害復興とその評価

これまで財産権保障について社会的拘束性・状況拘束性などの概念が立てられ、それによって街作りのための財産権規制が正当化されようとしてきた。つまり、災害時を前提としない、いわば平時の財産権理論は、所与の財産権に対して社会の側がどのような規制をどこまで及ぼしうるか、補償は必要か不要か、という議論に過度に集約されてきたように思われる。街作りのアイデアが先行し、財産権がそれに合わせるべきだとされてきたのである。

これに対して、災害復興という、非平時の街作りにあたっては、災害前の財産権の有り様こそが災害復興の理念をリードし、その方向性を決めるべきであろう。災害前の自生的な街のエトス（これこそが具体的財産権の「制度的保障」の核心部分ともいえる）を災害後に復興することが、財産権保障の観点から街作りの政策評価の項目に加えられてよいと考える。

() 具体的方法

本研究は以上の関心から、財産権保障と街作りの関係について、これまでの街作りを素材として整理し、これまでの街作りが財産権保障の「規制」としてのみ構想されてきたことの具体的な問題点を指摘し、災害復興の街作りが災害前の財産権の有り様、そのエトスからどのような示唆を受けるべきであったのかを、神戸を素材として検証することとした。

方法論としては、憲法理論と現実の復興施策の突き合わせ、あるいは災害前の神戸市の各地域の自生的な財産権秩序の時代的考察など、きわめて多角的な方法が要求されるが、さしあたり、法学的、規範的なアプローチを切り口に、他の部会とのすりあわせのなかで、実証的な結論を導くことが望ましい。しかしながら、初年度はこのような実証的作業以前の、理論的枠組み作りに追われた。

() 初年度の一応の到達点

) 憲法上の財産権保障の捉え方

憲法29条1項は、「財産権は、これを侵してはならない」と規定する。その趣旨につき、各国民が現に保有している財産権の保障に加えて、私有財産制度そのものの保障

もそこに含まれている、と解するのが確立された通説である。この、いわゆる制度的保障説は、制度の核心部分が法律によって侵害されると違憲となる、と説く。

それでは、私有財産制度の核心部分とは何か。

A この点につき、財産権保障が個人の自由な自己決定を物理的に支える機能を果たしていることに着目すれば、人格的自律の基礎としての財産権保障、というものが「核心部分」をなすと解される。

B 同時に、もとより財産権保障は私有財産制度の保障、すなわち資本主義制度の保障をその機能として果たすから、資本主義制度を支える機能としての財産権保障も有する。

このAとBのふたつが、ともに私有財産制度の核心部分を形成していると考えられる。しかも、憲法は個人主義的な前提から、自由で自己決定的な個人が構成する社会において、その経済活動の側面を捉えて資本主義経済を保障しているのである。はじめに資本主義ありき、ではなく、自由な個人の経済活動が個人の人格的自律にとって不可欠であることから、結果として資本主義も保障されるに至っているというべきである。このことからすれば、上記の二つのうちではAがメインであり、BはAを損なわない範囲で財産権に課しうる機能（=制約）と見るべきである。

）都市の財産権の性格

個人の自由な精神活動や経済活動の集積であるところの都市は、AとBとの微妙な組み合わせで成立している。すなわち都市という自由の基底をなすインフラは、個人の自律を最大限に生かすことをその存在理由としつつ、そのために資本主義経済がそこで十全に展開しうるような都市であることもまた、都市の重要な機能である。

すなわち、都市にはA Bの両面がある。都市機能はBが前面に出るが、コミュニケーションの空間であり、消費や休息（労働の再生産）の空間でもあるから、結局はAをサポートすることも都市の機能である。

）復興評価の手法

以上のように都市そのもの、および都市における財産権保障の機能を二面的に把握すれば、都市の大規模災害後の復興評価の手法としては、次の二点が考えられなければならない。

A 人格的自律の基礎としての財産権の状態が回復されたか。

B 都市の資本主義システムを支える機能が回復されたか。

すなわち、単にBの資本主義のインフラという都市機能だけが回復されても、それだけでは個人の人格的自律を支えるという、もう一つの、そしてより根源的な都市機能は回復されていないのであり、それでは私有財産制度の核心部分が回復されたとは言い難いのである。ややもすれば、道路や橋梁などの再建をもって、災害復興を語りがちであるが、人々のコミュニティが再生してはじめて、人々の暮らしといった曖昧な価値だけでなく、財産権の対象としての都市も再構築された、というべきである。

）仮説

ここで、一つの仮説を提示する。すなわち、災害復興に際してAとBの関係が変更されるべきでなく、変更があるとすればAを優先する災害復興でなければならない、という主張である。このような主張は、住民運動のレベルではしばしば語られてきた。しかしながら、それを財産権保障、および災害による財産権の破壊からの再生の評価基準として、憲法解釈論的に論証することはされてこなかったように思われる。

しかしながら、前述のように、都市はAを支えるという機能を目的としつつ、そのための手段としてBすなわち資本主義的インフラを有しているのであるから、後者だけの復興では、実は後者も真の意味で復興したこととはならないのである。

個人の自律のための空間を修復しない災害復興は、実は財産権の観点からも、都市の死であって再生ではないのである。

) 参加権としての財産権

なお、財産権保障のうちのAからは、行政計画への手続参加権も導かれると解される。これは研究分担者の異説にとどまるが、もともと複雑な社会関係が錯綜する都市空間を、排他的な性格のみを有する財産権によって切り分けることに無理がある。むしろ、現代社会における財産権の排他性は、とりあえず妨害を拒否することを通じて権利者の参加権を実効的に担保することにこそ、その本来的な役割があるというべきである。すなわち、都市における財産権には、すでに参加的な契機が含まれている。

この要素は通常は表面化しないが、災害時には復興計画への権利者＝住民の参加という形で表面化する。なお、財産権には所有権だけでなく、さまざまな権利利益が入りうるから、財産権に参加権的な権能を認めることは、とりもなおさず、地域社会の構成員にそれぞれ相応の参加権を認めることにつながる。

) 違法建築について 付論

いわゆる違法建築も、それが生活秩序を形成していた以上、Aの意味で財産権保障の対象となり、復興時には原状回復が認められるべきであるとも考えられる。違法建築は、個人の自律には有効であっても、資本主義それ自体にとっては阻害要因となる建築であるのが大半であろうが、災害復興という天災の場合には、ひとまず個人の自律のための空間を再興し(たとえそれが違法建築であっても)しかる後に、個人の自律と資本主義の調和のとれた都市の全体的再建をめざすべきである。

したがって、仮建築であれば、違法建築の再建も妨げられないことが、財産権保障の上記のような解釈から導き出すこともできないではない。

3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

a) 「間接被害額による復興評価指標の開発」

() 間接被害概念の性質

一般的に、災害による経済的被害に言及する場合、直接被害と間接被害を明確に区分して行う必要がある。これらは経済学的に言えばそれぞれストックとフローに対応して

おり、その意味で全く性質の異なる概念だからである。

直接被害はいうまでもなく、経済が保有している社会資本、生産設備や住宅などの実物資産の被害を指す。被害額を時価で評価するか、再調達価格で評価するかの違いや、実際これらをどうやって測定するかという実際的な問題はあつたものの、直接被害概念はほぼ確立されたものであり、一般的に災害の経済的インパクトを評価する際のもっとも重要な指標となつてゐる。

一方で、間接被害についてはそれほどきちんとした議論が行われてゐるとは言い難い。そもそも間接被害とは、災害に起因するフローの被害を指す。例えば生産設備が破壊されたことによる生産高の減少（ひいては所得の減少）や、代替的手法を取ることによつて生じたコストの増加（例えば労働投入量を増加させることで生じる人件費増など）などがこれに含まれる。また、逆に災害によつて発生した便益（例えば、ビニールシートの需要増大によつて生じたこの産業への利益など）は控除されねばならないⁱ。

ところで、間接被害概念には4つの重要な性質がある。第一に、間接被害は時間幅を持った概念であるということである。すべてのフローの値がそうであるように、間接被害は「いつからいつまで」という期間を定めない限り原則的に値を求めることは出来ないⁱⁱ。第二に、間接被害は空間幅を持った空間依存概念であるということである。例えば1995年の阪神・淡路大震災では、復興需要に乗つて建築資材価格が東京で上昇するといった奇妙な現象が起きた。これによつて生じる利益は間接被害額から控除されねばならないが、阪神地域の直接的な被災地だけを対象範囲とすれば控除することは出来ない。第三に、事前の値と事後の値が一致しない概念であるということである。適切な復興政策等によつてインフラや生産設備の復旧が速やかに進めば、生産も速やかな回復を遂げるであろう。こうした政策によつて間接被害を減らすことが可能であるため、事前の間接被害推定は事後的には必ずしも一致しないことになるⁱⁱⁱ。第四に、間接被害は「災害が発生しなかつた場合」の仮定に大きく依存する概念である。「災害による所得の減少」とは、「災害が無かつた場合の所得」があつて初めて計算可能であるし、また値もそれに大きく依存する。

() 間接被害概念は何の役に立つのか？

このような間接被害の概念はそもそも何の役に立つのであつたらうか。一般的には、直接被害では見ることの出来ない経済的インパクトが明らかになることが挙げられよう。例えば、災害によつて機械産業を中心とした一兆円の直接被害が発生したとする。これによつて機械の生産は中断され、それによつて川下の例えば自動車産業への部品供給が中断されるかもしれない。あるいは、被害にあつた機械産業を顧客とするボルト・ナットのメーカーは在庫をもてあますことになるかも知れない。このように間接被害は被害を受けた機械産業のみにとどまることなく、投入産出関係を通じて広範囲に拡大することが予想される。一方、同じ1兆円の被害が住宅地を中心として発生した場合、他の産業に与える影響は限定的であるから、被害の波及は比較的小さいことが予想される。こうした経済全体へのインパクトの違いは直接被害だけでは明らかにすることは出来ないが、間接被害であれば当然前者の方が大きく推定され、経済被害の実態により近いもの

となる。

筆者は、これに加えて間接被害にはもう一つ有益な点があると考えている。すでに述べたように、間接被害は事前と事後の値が一致しない。従って、事前に推計された間接被害と事後に計算された間接被害を比較することによって、復興政策の数量的な評価を行うことが可能になるという点である。例えば、事前（災害直後）に間接被害は10兆円と言われていたとする。ある復興政策はこれを6兆円まで減らすことが出来るが、別の復興政策はこれを7兆円までしか減らすことが出来ないとすれば、少なくとも経済的には前者の復興政策のほうが望ましいと言うことが出来るだろう。

() 間接被害概念に基づく復興政策評価指標

そこで、間接被害概念を使った復興政策の評価指標について考えてみよう。あくまで経済的側面という限定付きではあるが、復興指標が満たすべき公準には次のようなものがあると考えられる。

公準1：被害規模が同じでかつ費用が同じならば、早くフローが回復するほどその復興過程は望ましい。

公準2：フローの回復時間が同一かつ費用が同じならば、被害規模が大きいほどその復興過程は望ましい。

公準3：被害規模もフローの回復時間も同一ならば、復興費用が小さいほどその復興過程は望ましい。

公準4：経済環境の違いは復興過程の評価に影響を与えない。

公準4については説明が必要である。これは、例えば複数の地域間で復興度を比較する場合に、その地域の経済的規模などに影響されないということを要請するものである。例えば、高島・林の研究²⁰⁾では、災害がなかった場合予想された値に対する、実際の地域内総生産(GRP)の値を復興指標として定義している。この指標によれば、同じ被害で同程度に復興していたとしても、もともとGRPの大きい地域のほうが小さい地域に比べて分母が大きくなるため単純に比較することができない^{iv}。ここで考える復興指標ではこうした複数地域間での比較を可能にするものとしたいということである。

以上述べた4つの公準をすべて満たす復興政策評価指標の可能性として次を考えている。

$$\begin{aligned} \text{評価指標}(\varepsilon) &= \frac{\text{間接被害額} - (\text{政策便益} - \text{政策費用})}{\text{間接被害額}} \\ &= 1 - \frac{\text{復興政策の純便益}}{\text{間接被害額}} \end{aligned} \quad [1]$$

この復興指標 ε が小さければ小さいほどその復興プロセスは望ましいことになる。これは言い換えれば、復興政策の費用便益差を間接被害額で基準化し、1から引いたものに他ならない。従って、同じ災害で複数の復興政策を比較する際は、間接被害額が共通の

ために単純に政策の純便益の比較となり、通常のコスト便益分析の枠組みと一致する。

）評価指標の数値例

具体的に仮想的な災害を用いて評価指標を計算してみる。輸入財を用いて輸出財を生産しているある産業があり、この国の唯一の産業であるとする。この国は生産資本を 120 保有し、毎年 12 の生産を行っている。この産業の生産技術は固定的であると仮定する。そのとき資本係数（一単位の生産に必要な資本量）は 10 と求められる。（図 1 参照）



図 1 仮想的な経済モデル

さて、この国において災害が発生し、その直接被害額が 30 であるとしよう。そのとき、生産技術が固定的なので、生産高は $90/10=9$ となる（図 2 参照）。

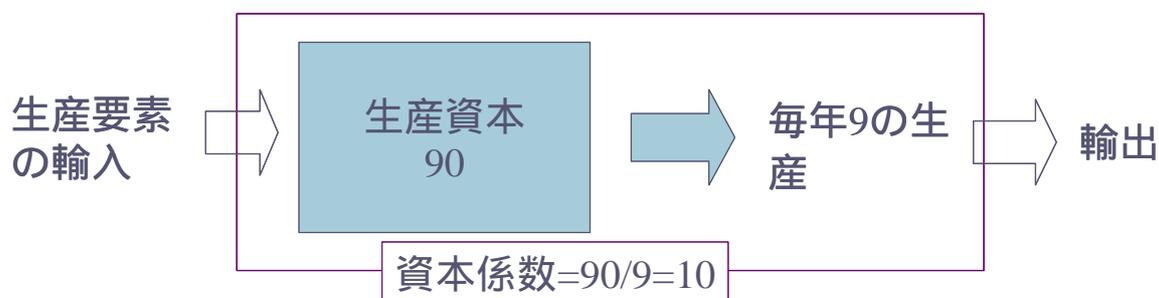


図 2 災害発生時の経済モデル

ここで、震災から 3 年間経った時点で復興過程を評価することを考えよう。単純化の為に割引率は無視すると、災害から 3 年間におけるこの経済の間接被害は、（一年間の生産減少分）×（期間）で求められるから、 $3 \times 3 = 9$ となる（図 3 の A + B + C の面積）。

しかしながら、実際には 3 年間無策のまま放置されるわけではない。ここでは震災から 6 ヶ月後に 18 の復興投資が、さらにその 3 ヶ月後に 18 の復興投資が行われたと考えよう。それぞれの投資の償却期間は 18 年と仮定すると、評価期間内のそれぞれの投

資の償却分（すなわち当該期間における政策費用）はそれぞれ 2.5, 2.25 となる。

ここで、復興投資の便益について考える。6ヶ月後の18の復興投資により評価期間の残り30ヶ月について、 $18/10/12 \times 30 = 4.5$ の復興便益が、またその3ヶ月後の投資により、残りの27ヶ月について、 $18/10/12 \times 27 = 4.05$ の復興便益が生じる。従って復興指標の式により計算すると

$$\varepsilon = 1 - \frac{(4.5 + 4.05) - (2.5 + 2.25)}{9} = 1 - \frac{3.8}{9} = \frac{5.2}{9} = 0.578$$

と計算することができる。

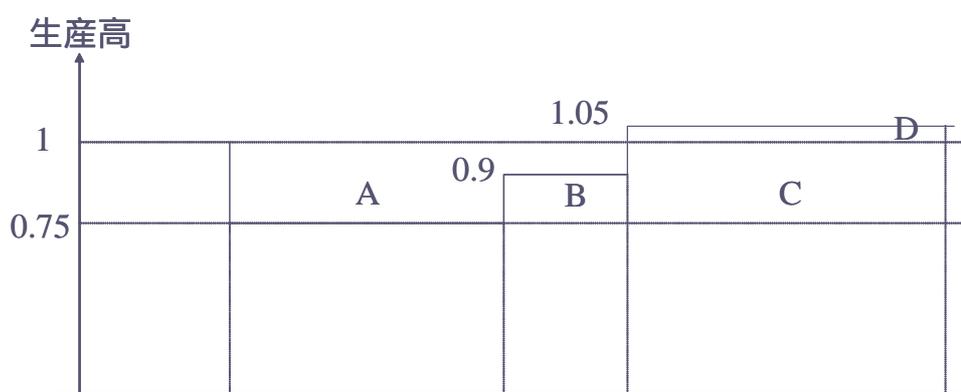


図3 間接被害と復興過程のモデル

() 本評価指標の意義

すでに述べたように、この評価指標の本質は間接被害額で基準化した費用便益分析である。したがって、「災害が発生しなかったらどうだったか」ということは直接問題にならない。むしろ災害の発生を所与としつつ、「全く復興政策が行われなかったらどうなるか」ということが議論の出発点になる。従って、従前の社会的状況がどうであったとか、経済活動がどうだったかということは、間接被害の計算の前提とはなってもそれ以上に復興指標に影響を与えることはない。

「災害が発生しなかった場合」を基準とするのは直感的にはわかりやすいが、その分社会の状態を「元に戻す」ことを指向する回帰主義的な政策が評価される可能性が高い。しかしながら、一度発生した災害は事実であって、もはやそれ以前の状況に戻すことは不可能であるばかりか、社会構造そのものが変化してしまえばむしろ望ましくない結果を導いてしまう。こうした弊害は、本研究が提案する指標を用いることによって解決される可能性がある。

4) 復興・復旧の評価哲学の再構築

平成14年度はリスク管理、地域政策への住民参加のあり方、および、復興・復旧の

最終的評価としての幸福感についての考察を進めた。

リスク管理の考え方は、災害対応においてもその後の復興過程においても、およそ不確実性をともなう事業においては必ず必要となるが、リスクの性格は、高度に発展した情報通信技術を社会のインフラとするいわゆる e 社会の場合、それ以前の社会におけるものとは異なってくる。成果 1) (「2.3.6 成果の論文発表・口頭発表等」参照、以下同様)はこの点を取りあげ、e 社会の危機の特性を、リアル社会の危機要因がネットワーク的に増幅された形で現れるタイプ、高度情報社会システムそのものに内在する新たな危機要因、両者が相互・複合的に作用して増幅されるタイプの3つに分類し、それぞれの危機要因に対応する必要性を指摘した。

先進工業国のみならず今日の社会は、程度の差こそあれ、情報化社会となっているため、災害の危機対応から復興過程においても、人的、物的計画のみならず、情報流通面での対応も必須となってきている。

復興の過程で被災自治体が発験した重要な課題の1つは、現に居住する住民のみならず潜在的に移住してくる可能性のある住民や、都市サービスの利用者としての非居住者の思いを、復興計画および復興事業にいかにして反映させるかという地方自治の根幹に関わる問題であった。旧来の地方自治の原則からすれば、当該地域に住民登録した住民が選挙を通じて首長あるいは議員を選出し、それらの人々が代表として条例を定め、予算を執行する形で地域公共サービスを提供する、というのが理論的にも法的にも定められたガバメントの制度である。

しかし、地方行政の現場では、主として2つの要因から伝統的なガバメントの枠組みでは対処できない問題が頻出している。それは、都市が提供するサービスに対して、多様化したユーザーが多様化したニーズの充足を求めるようになってきているからである。都市サービスのユーザーは住民登録をした個人に限られない。工場、事務所、商店、団体などは、古くから課税の対象にされつつ、地方政治に対して独立した参政権は与えられていない。昼間滞在者も夜間居住者もともに都市サービスのユーザーでありながら、都市行政への参政権には違いがある。観光客も、ビジネス客も、ショッピング客も、すべて都市サービスのステークホルダーでありながら、共同的意思決定には参加を認められていない。

他方、福祉サービス、街づくり、教育サービス等の公的サービスに対しては、ユーザーのニーズはますます多様化し、これに対するきめ細かな対応には、規則と手続を重視する行政には限界がある。さらに、専門知識、地域文化への理解、技能などにもついて、行政スタッフが比較優位にあるとは限らない。

こうした事情から、ステークホルダーとしての居住者および非居住者が、公的サービスに関わる意思決定に参加し、あるいは、その執行において公共を補完する仕組みを作ることが焦眉の急である。この点について、北海道ニセコ町のようないくつかの自治体では先駆的な試みがなされており、成果 2)は、ニセコ町の調査を報告し、起業的行政手法について考える手がかりを模索したものである。

ところで、災害からの復旧・復興を評価するに当たって、進捗状況を計測する中間目標の例示は多くなされているが、究極的判断は住民および関連する人々の「幸福感」に

基づいて行われなければならない。成果 3)は、スイスおよびオランダにおける最近の幸福研究を紹介し、その中から復興の評価基準を探ろうとしたものである。注目すべき結論としては、多くの国々において、人々の幸福感は、個人の雇用および健康状態には大きく依存するものの、所得水準にはほとんど影響されないこと、さらに、政治的に参加と協働の道が開かれているかどうかといった手続面での充足度に依存すること、などである。

このことは、復旧・復興度あるいは復興政策を評価する基準として、何がどれだけ達成されたかという結果主義の視点に加えて、いかにして達成されたかというプロセスへの個人の参加度が重要であることを示唆している。

(d) 結論ならびに今後の課題

1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

阪神・淡路の震災復興で採られた枠組みについては、復興対策本部があくまで調整機関にすぎなかった点、省庁の縦割りが残った点、国と地方の関係が従来どおりで、国との協議や陳情がさまざまな局面で必要となった点などが、その問題点として指摘されている（読売新聞 2000 年 2 月 28 日朝刊）。この枠組みの評価、ならびに、他の枠組みの評価を今後の研究課題としたい。

2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

今年度は、名大院生・伊藤栄寿さんとの共同研究で、区分所有建物の管理・修繕を考察対象として以下の研究成果をあげている。

わが国の建物区分所有法においては、区分所有者相互の利害調整のために、多くの点で多数決原理が採用されている。しかし、多数決原理の採用にあたっては、実質的にみて必要性であるというだけで、多数決原理を理論上、正当化する根拠をどこに求めるのか、また、多数決原理を採用することができる限界はないのか、限界があるとして、どのような基準によって多数決原理が採用される場合と採用されない場合を区別することができるのかが明らかでないこと。

多数決決議のよって規律される事項の範囲・要件が不明確であること。

わが国の建物区分所有法には、民法上の規定を受け継いで多数決原理が採用されている規定と、民法上は全員一致を原則としているのに対して建物区分所有法自体が新たに多数決原理を採用した規定があること。あわせて、改正区分所有法（本年 6 月施行）では、区分所有者間の共有とされる「共用部分」にとどまらず、単独所有権が認められている「専有部分」についても、広く多数決原理に服すべきことが認められるにいったこと。

わが国の建物区分法を立法する際に特に参照されたドイツ住宅所有法では、日本法と

比較すると全員一致原則が厳格にとられている点が多いこと（この点については伊藤さんの研究に負うところが多い）。

全員一致原則によるべきか多数決原理によるべきかという二者択一ではなく、各私人間の財産権を保障するために、どのような制度枠組を用意することが出来るのかという観点から検討するほうが生産的である。少数の所有者による権利の濫用の防止、多数の所有者に対する少数の所有者の権利保障の視点が重要であり、かつ、権利と義務から構成される実体法のレベルだけではなく（事後的な金銭負担の有無・当該方法による管理の必要性和手段の適切性）、手続法のレベルで（聴聞の機会と権利の保障）の調整の方法を模索するべきではないかと考えている。

次年度については、以上の研究成果を踏まえて、区分所有建物の取壊し・建替えを中心に、多数決原理の理論的正当化の根拠とその限界を関連立法にあたりながら、私人間の調整原理をさらに探って見たいと考えている。

3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

現在開発中の復興指標には多くの問題点が存在している。第一に、間接被害概念が持つ空間依存性からこの指標も逃れられないという点である。間接被害額は、阪神大震災の例でも神戸市を対象とするのか、兵庫県を対象とするのか、日本国を対象とするのかによって変化することはすでに述べたとおりであり、それをういた復興指標も同様である。これは他の災害との比較の際には問題となる。すなわち、三宅島の噴火災害からの復興過程と比較して評価する場合、同じ市町村レベルとは言っても、神戸市の間接被害を基準とするのと三宅村の間接被害を基準とすることは事実上無理があるように思える。神戸市の場合には必ずしも被害を受けていない地域も多数存在し、そうした地域では「負の」間接被害（つまり便益）が生じたことも十分考えられるが、村全体が被災地となっている三宅村を基準とすればこうしたプラスの効果はほとんど含まれないであろう。

それとも関連するが、そもそも実際に間接被害をどのように推計するかという問題は残っている。間接被害はすでに述べたように、経済的な投入 - 産出関係を通じて波及してゆく性質のものであるから、正確な推計の為には産業連関表などを用いた分析が必要となる。しかしながら、これらはある程度時間とコストがかかる分析であるうえに、そもそも産業連関表が利用可能な地域は限られている。市町村単位で産業連関表が整備されているというところはほとんど無いし、途上国ではなおさらである。従って簡便な間接被害推定の方法は別途考えられなければならない。

費用便益分析についても、それ自体がコストのかかる作業である。従って災害が発生してからすべての復興事業について分析を行うということは現実問題として不可能である。そのように考えると、この指標はむしろ一通り復興を成し遂げた地域が、過去の災害復興過程と比較して評価する際に利用するといったものに限定されざるを得ない。

さらに、付け加えるならばこの指標が評価できるのはあくまで経済的側面のみであり、そこに暮らす人々の福祉については評価に含まれない。もちろんこうしたことまで包括的に評価できる指標であれば望ましいが、そのような指標は実際防災に限らずほとんど

の分野で存在しないか、存在しても必ずしも使い勝手の良いものではない。従って包括的指標を研究する前に、せめて経済復興プロセスだけでもきちんと把握できる指標の開発の必要性は依然存在すると考える。しかしながら、復興プロセス全体が本指標によって評価出来るわけではないという点は、一つの限界として記されておくべきであろう。

以上を考えると、この復興指標を理論的に精緻化したとしても現実への適応可能性は改善されない。むしろ実践面での障害が大きすぎるからである。従って今後の研究方針としては、こうした理論的展開を念頭におきつつも一旦脇に置くことにしたい。一方で阪神・淡路大震災においてどのような経済問題が生じたかを踏まえつつ、それらがうまく反映され、かつ分析可能な指標の開発への手がかりを探ってゆきたいと考えている。

4) 復興・復旧の評価哲学の再構築

結論としては、すでに前節で述べたとおりである。今年度はこのテーマについて明示的な形で研究を行わず、個別の研究テーマから問題意識を高めることに専念するためである。それを踏まえ次年度に再開する予定である。

(e) 引用文献

- 1) Johnson, Chalmers “Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan,” *Journal of Japanese Studies*, 12:1, 1-28. (邦訳: 「構造汚職と『軍団』の誕生」 中央公論, 1986年10月号, 162-171)
- 2) C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト「阪神・淡路震災復興委員会」(1995-1996) 委員長下河辺 淳「同時進行」オーラルヒストリー(上巻)・(下巻), 文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書, 政策研究大学院大学, 2002.
- 3) 麻生幾, 情報、官邸に達せず, 新潮文庫, 2001
- 4) 石原信雄, 官かくあるべし, 小学館文庫, 1998
- 5) 小里貞利, 震災大臣特命室, 読売新聞社, 1995
- 6) 貝原俊民, 大震災 100 日の記録 - 兵庫県知事の手記, ぎょうせい, 1995
- 7) キャンベル, ジョン, 予算ぶんどり - 日本型予算政治の研究 -, サイマル出版会, 1984
- 8) 滝実, 阪神大震災の熱く長い一日, 日本法制学会, 1995
- 9) 戸矢哲郎, 金融ビッグバンの政治経済学, 東洋経済新報社, 2003
- 10) 上山信一, 日本の行政評価, 第一法規, 2002
- 11) 金芳外城雄編, 神戸発, 日経ビジネス文庫, 2001
- 12) 草野厚, 官僚組織の病理学, ちくま新書, 2001
- 13) 草野厚, 政策過程分析入門, 東京大学出版会, 1997
- 14) 佐々淳之, 危機管理, ぎょうせい, 1997
- 15) 高寄昇三, 阪神大震災と自治体の対応, 学陽書房, 1996

- 16) 藤田宙靖ほか編,土地利用規制立法に見られる公共性,財団法人土地総合研究所, pp418-429, 2002
- 17) 棟居快行,人権論の新構成,信山社, pp239-251, 1992
- 18) ECLAC, Manuals for Estimating the Socio-Economic Effects of Natural Disasters, United Nations Economic Commission for Latin American and Caribbean, 1991.
- 19) 豊田利久,阪神大震災の経済的諸問題,国民経済雑誌, 173(5), pp1-11, 1997
- 20) 高島正典・林春男,広域地震災害における復旧・復興状況の時空間的な推移 阪神・淡路大震災を事例として,地域安全学会論文集, 1, pp1-8, 1999

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

- 1) 林敏彦「e社会の危機管理」Cyber Security Management, vol.3 no.31、Japan Cyber Security Institute、pp.19-21、2002
- 2) 林敏彦「神戸とニセコ - 地方からのグローバル化 - 」21世紀ひょうご、Vol.89、財団法人21世紀ひょうご創造協会、pp.15-22、2002
- 3) 林敏彦「幸福の生産性」SERIマンスリー、静岡経済研究所、2003

(g) 特許出願,ソフトウェア開発,仕様・標準等の策定

特になし

(3) 平成15年度業務計画案

(a) 平成15年度の目標

平成14年度の業務で得た問題意識をより深め、復興政策に横たわる様々な課題と視点の全体像を把握することを目標とする。そのため、平成15年度は情報収集ならびに様々なゲスト講師を招いての研究会開催を主な活動とする。

政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究 /

大阪国際大学教授、堀 要 khori@seagreen.ocn.ne.jp

震災発生直後から復旧・復興の過程では、さまざまな時期、さまざまなレベルにおいて、政治・行政の意思決定(のまずさ、遅さ、制度的不備等)に起因する問題が発生したと考えられる。

平成15年度の研究の目指すところは以下の通りである。

- ・まず、震災発生後から復旧・復興過程を然るべきいくつかの時期に分け、それぞれの時期、さまざまなレベルにおいて、どのような問題があったのかを関係者へのインタビュー、先行研究等から抽出する。
- ・その上で、さらに関係者へのインタビュー、行政文書等の調査を行うことによって、さまざまなレベルにおける当時の政治および行政の意思決定の実態を明らかにし、それらの問題がなぜ起こったのか、どこに起因するのか、その原因を究明する。

災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究 /

名古屋大学教授、千葉 恵美子 chiba@nomolog.nagoya-u.ac.jp

災害復興制度・政策のうち、特に都市再生の基本ともいえる「街づくり」に焦点を当て、現状の諸制度が、立法目的に対して適合的と言えるかどうか、また、選択された制度が、効率的で、かつ国民・市民にとって公正な政策選択であるといえるかについて総合的に検証すること目的とし、平成 15 年度は以下の点について研究を進めるものとする。

- ・憲法上の財産権保障の観点から、神戸を素材としながら、これまでの街作りとの関係を明らかにし、従来の街作りが財産権保障の「規制」としてのみ構想されてきたことの具体的な問題点を解明する。
- ・現行の災害法制及び現実の災害復興政策について、主に行政法学の立場から総括し、可能なかぎり、各国の災害法制及び現実の災害復興政策と比較しながら、そこで用いられている評価基準及び評価方法を抽出する。
- ・災害復興のなかでも都市における居住基盤の再建の中核となるのは、多数の人々の利害調整を必要とするマンションの再築・大規模修繕問題である。そこで、改正建物区分所有法(2003年6月施行)およびマンション建替円滑化法(2002年6月公布)を具体的な分析の対象としながら、居住環境の復興・再建のための法政策の評価手法のあり方と現行制度の問題点を探る。

マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築 /

阪神・淡路大震災記念協会・人と防災未来センター、上級研究員、林 敏彦
office@hayashiland.com

平成 15 年度は、被災地域における様々な社会経済指標を用いて復興過程を把握することを目的に、次のような研究を行う。

- ・間接被害額による復興過程評価手法の理論的研究：復興評価指標が有すべきいくつかの性質を公準化し、それらを満たす評価指標を念頭に置きつつ、より広範な経済問題を把握するための実態調査に力点を置く。
- ・社会統計を用いた復興指標の統合化：様々な指標から得られる情報をどう集計し、総合的に把握するかについていくつかの試行モデルを構築する。

復興・復旧の評価哲学の再構築 /

阪神・淡路大震災記念協会・人と防災未来センター、上級研究員、林 敏彦
office@hayashiland.com

平成 15 年度は明示的な形での研究を行わない。

(b) 業務計画

全体研究会

平成 15 年度は 3 回の全体研究会を開催する予定である。

7 月 29 日 全体研究会 人と防災未来センター

ねらい：経済学者・法学者・政治学者のそれぞれの最先端の研究成果報告をインプットしてもらい、復興政策評価の視点を洗練させる。

ゲストスピーカー（予定）

豊田利久（神戸大学大学院国際協力研究科）

草野厚（慶応大学政策・メディア研究科）

阿部泰隆（神戸大学法学研究科）

10 月頃 全体研究会 場所未定

ねらい：主に個別課題の研究成果の報告と議論を予定している。

2 月頃 全体研究会 場所未定

ねらい：ゲストスピーカーを招いた研究会を予定している。講師は未定。

個別課題研究

各研究室において継続して行う。

期待される成果

全体研究会からは様々な立場からの復興政策評価の視点が明らかになり、それらにみる共通点や矛盾点などが明らかになることが予想される。こうした知見は平成 16 年度において解決の糸口を探るための重要なきっかけとなることが期待される。

また個別研究課題については、全体研究会から得られる高次の復興哲学を支持するものとして相互に連携を取りながら、具体的復興の課題についての解決の視点を提供することが期待される。

ⁱ これらの説明は ECLAC¹⁸⁾に準じている。

ⁱⁱ 「原則的に」というのは、無限の将来までカウントすることは理論的には可能だからである。その場合の間接被害総額は各年の間接被害を災害発生時からの経過年数毎に割り引いた無限等比数列の和として定義される。しかしながら、それが可能なのはあくまでも「事前」の被害予測のみである。無限の将来に渡る被害を「事後的」に推計することは理論上できないからである。

ⁱⁱⁱ ところで、事前における間接被害額は、他の事象を一定とすれば、対象とする地域の GDP の減少額に一致する。なぜなら、GDP とは生産価値額から投入物価値額を控除した付加価値額で定義されるので、先に述べた間接被害の定義と一致するからである。ところが、事後的には GDP の被害を間接被害とすることは出来ない。なぜならば、事前における「他の事情が一定」という仮定は、事後においてほぼ当てはまらないからである。災害以外にも実体経済に影響を及ぼす事象は様々であり、例えば何らかの別の要因で原油価格が上昇したとすれば、GDP はそれによっても減少する。間接被害を事後的に推計するためには、こうした震災以外の要因を取り除くことが必要となる。

^{iv} 但し、この指標は一時点においてピンポイントで復興状況を把握するための指標であり、本稿で対象とする復興プロセス全体を評価するものとは根本において異なるため、この指標の価値を減ずるものであるとは必ずしも言えない。