



災害復興における参加の手続保障 : 日本・タイ・インドネシアの比較検討

金子, 由芳

(Citation)

国際協力論集, 21(2/3):1-40

(Issue Date)

2014-01

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005454>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005454>



災害復興における参加 の手續保障

—日本・タイ・インドネ シアの比較検討—

金子 由芳*

1. 本稿の目的と方法

(1) 災害復興の手續的妥当性

本稿は、アジアにおける災害復興の手續面の妥当性を、主に被災者・コミュニティによる意思決定参加の手續保障の側面から検討する意図で、試論として東日本大震災以降の日本と、2004年インド洋津波以降のタイ・インドネシアの制度状況を比較する。なお筆者は神戸大学震災復興支援・研究推進室の傘下で、2011年度よりアジア8か国の研究機関、またIRP (International Recovery Platform: 国際復興支援機構) 他との連携により、アジア災害法比較研究事業を主催しているが、本稿はその一端で実施した2013年度中のタイ調査を踏まえた研究報告である。

アジア諸国においては近年、防災・応急対策のみならず災害復興をも視野に置いた災害対策基本法制の整備が相次いでいる(2007インドネシア災害管理法、2007タイ防災減災法、2010フィリピン災害管理法、2007中国突発事件対応法、2006ベトナム地震津波防災首相令など)。その背景に、2005年の国連「兵庫行動枠組み」(Hyogo Framework for Action 2005-2015: HFA)を嚆矢とする、災害法制の整備へ向けた国際社会の機運がある。とくにHFAの5課題のうち、Priority Area-1では分権型・コミュニティ参加型の減災政策・法制度の整備・実施を求めており、また同Priority Area-4では土地利用・環境政策・開発政策・都市計画・災害復興計画・インフラ開発等の個別政策領域における減災政策の織り込み、アセスメントの制度化を求

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

めている。これら課題の達成度は UNISDR（国連国際減災戦略）による2年ごとの中間評価に晒され、前回2009～2011年次の中間報告には133か国が参加し、このような国際的機運の高まりがアジア各国の法整備をも促してきたといえる。

しかし制度の評価は、災害と名のつく立法を制定して終わるわけではなく、それらの具体的内容点検が問題となる。本稿では、主にHFA-1.1、1.3、4.5の趣旨を受け、災害復興計画・事業過程において分権化・コミュニティ参加を通じた減災政策の選択手続が適切に制度化されているかに着目し検討を行う。

災害復興の手続的妥当性が問題となる背景理由として、「復興」の目標・定義が曖昧かつ多義的であり、それだけにその具体的な目標選択権を誰に与えるかの手続保障が、災害復興の帰趨を決めることが挙げられよう。たとえば後述する日本の2013年「大規模災害復興法」(3条)が災害復興の理念として「生活再建」「経済復興」「防災まちづくり」を併置し、相互の優劣は不明である。現実には財政面の制約等からおのずと優先順位が付され、事後的評価の基準をも既定してしまう。世上ではいきおい経済成長率に依拠して復興の度合いを評価する向きがあり、それでは「復興」をマクロ的な経済復興と定義したも同然で、減災政策や被災者個々の生活復興の評価が捨象されてしまう。「復興」の多義的な目標の何をいかに実現し評価対象としていくのか、その実体的決定の選択権が問題となるのであり、この選択の手続設計を政府主導の迅

速決定手続に委ねるか、住民参加型意思決定手続に委ねていくのかが問われる。

HFAは、経済復興・開発に傾斜しがちな政府主導の災害復興の現実に対して、強いて減災政策を織り込んでいくことを要求し(4.5)、その制度基盤としてコミュニティ参加を要求する点に狙いがあると理解される(1.3)。本稿ではこのようなHFAの趣旨に鑑み、災害復興計画・事業の立案過程における減災政策の選択に、コミュニティ参加がいかに制度的に織り込まれているか、災害復興の手続的妥当性に着眼するものである。なお「復興」の多義的な目標がいかに達成されているかの内容的妥当性の評価については、筆者の別稿で扱っている(金子2013d)。

(2) 方法：比較法と法社会観察

本稿の方法としては、日本法・タイ法・インドネシア法を対象に比較法社会学的アプローチを試みる。以下2.で、日本の災害復興関連法制の近年の展開を確認のうえで、2011年東日本大震災以降の一連の立法群について、手続保障の側面につき内容的点検を行い、論点を抽出する。同様に以下3.ではタイ法について、とくに2004年インド洋津波以降の災害復興過程で活用される関連法制の手続設計を点検する。以下4.ではインドネシア法について、とくに2004年津波の激甚被災地となったアチェ州の災害復興経験を踏まえた一連の災害管理・空間計画・土地収用等の関連立法、および地方条例における手続設計の動向に着目する。以下5.では、筆

者グループが東日本大震災被災地やインド洋津波被災地において実施する継続的な実証観察に依拠しつつ、また先行研究の成果をも取り込みつつ、共通の制度課題について考察を深める。

2. 日本の災害復興法制—迷走する手續規範

(1) 東日本大震災以前の制度経緯—基本法の不在

日本は災害復興の基本法を欠いてきた。1961年「災害対策基本法」は防災・応急対応の法であり、災害復旧に関しては法令・防災計画に包括委任し(87条)、災害復興は一か所で用語が登場するに過ぎない(8条3項)。国の「防災基本計画」(第2編第3章第1節)は阪神淡路大震災を契機に見直され、復興を「地方公共団体が主体となって」「住民と協同で」行い「国はそれを支援する」としてボトムアップ型の災害復興論を明記するに至ったが、しかし具体的な災害復興の自治・参加契機が法的に根拠づけられてきたわけではない。

歴史的にはむしろ、日本の災害復興は、関東大震災以前に遡る1919年成立の旧・都市計画法の当時より、区画整理を中心とする行政主導の都市計画手法を多用してきた経緯がある。都市計画法制は長らく、まさに行政権力発動による私権制限手段であった。1995年阪神淡路大震災当時、震災2か月の一方的な行政決定により都市計画決定がなされたことへの市民の批判が高まり、災害復興への住民参加が改めてテーマとなったことは記憶に

新しい。神戸市は、都市計画法16条2項を受けた「地区計画・まちづくり協定等に関する条例」に基づく「まちづくり協議会」の活用により、住民参加を事後的に喚起し、「二段階都市計画決定方式」などと称された。神戸の経験を受けてその後、各地で防災まちづくり条例などの自治・分権志向が起り、また2000年代には都市計画法本体の改正も相次ぎ、住民提案制度などの参加契機が追加された。

しかしこうした住民参加・自治志向はあくまで防災計画・条例・都市計画法の動向に依存するものであり、災害法制本体の動きではない。災害復興の価値目標を立法で明確化し、「被災者・被災地の総意が反映された復旧・復興計画の策定」を可能とする法体系整備が課題とされてきたゆえんである(生田2009、p.42他)。

しかしそのような立法を見ないまま、2011年3月11日に東日本大震災が生起し、行政・住民の関係は迷走へ向かったとみられる。当初、被災自治体では、阪神淡路大震災の教訓に学ぶかのように、復興基本方針・住民アンケート・説明会などの住民参加契機を再三演出する姿が見られたが、いずれも抽象的内容に終始し、行政決定を具体的に拘束するものではなかった。同年6月に「東日本大震災復興基本法」が成立し、復興の目標として被災地のみならず「日本再生」を掲げたことが、のちに復興予算流用問題などの文脈で批判を浴びたが、復興の手續面では「復興特別区域制度」(10条)や復興庁設置による効率・円

滑化（24条）について予告するのみで、具体性はなかった。

震災復興の手續面を規定することとなった立法措置は、2011年12月登場の「東日本大震災復興特別区域法」（以下「復興特区法」という）である。本法は、東日本大震災の被災地に限定して適用される特別法だが、その手續構造は後述するように後続の恒久法ではそのまま踏襲され、災害復興一般の手續を既定する重要法規となった。

（2）復興特区法—災害特例法による参加回避

「復興特区法」は、規制緩和や優遇措置を通じて経済・産業復興を促す「復興推進計画」、主に都市計画手法による防災まちづくりの迅速化手續である「復興整備計画」、およびこれら計画に伴う復興事業の地方自治体負担分を復興地方交付税措置でゼロ化する「復興交付金事業計画」の3本柱からなる。手續面では、関連する多様な行政決定過程を合理化する規制緩和措置として、新設の復興庁が国・地方の関連行政部局間の協議をとりもつワンストップの「協議会」による一括決定方式が採用されているが、この方式は、2000年代の小泉構造改革の新自由主義的な規制緩和政策で導入された「特区」手法の再来に他ならない（安藤 2012）。すなわち「復興整備計画」の策定過程は、市街地開発・復興一体事業・集団移転・津波防護施設・漁港漁場整備事業等の復興関連事業の計画決定・事業決定手續を一括し（46条2項4号）、「復興整備協議会」

による合意手續に乘せ¹、同合意の公表とともに、自動的効果として全ての都市計画等の決定・変更の効果を生じる（50条）。この一括決定手續の意味として、第一に、行政部内の縦割りの対立（国土開発政策 vs. 農林水産・環境政策など）の解消の文脈があり、本来、都市計画法制の開発許可・農地転用許可・林地開発許可・緑地規制・漁業権免許・水利権許可・環境アセスメントなどのそれぞれの根拠法が予定する行政決定手續が、この協議会方式により一気に規制緩和される。いわば生態系保全的な政策見地からする国土開発に対する制限として機能しうる一連の許認可手續を、災害復興迅速化の大義名分のもとに緩和するもので、実体的に「経済復興」優位の価値目標へ舵取りがなされている。

また一括決定手續の第二の意味として、行政決定過程への住民参加の回避の文脈がある。「復興特区法」の想定する住民参加契機は、公聴会その他の住民の意見を反映させる措置が義務化され（46条5項）、二週間の縦覧とその期間内の意見書（48条4項～5項）、意見書の要旨のみの審議（48条6項）、などの最小限の根拠規定しかない。行政権力による私権制限手續としてスタートした日本の都市計画法制だが、近年の度重なる法改正によって一歩ずつ、先進的な住民参加規定（住民提案制度、条例追加手續、市町村議会の土地利用基本方針など）が積み上げられてきたところである。すなわち1919年旧・都市計画法を廃止して成った1968年都市計画法は、都市計画の公告・縦覧・意見書提出といった

一連の住民参加促進を定め（16条・17条）、1980年改正で条例による地区計画への住民参加を可能とし（16条2項）、さらに2000年代の相次ぐ法改正により、条例による住民の地区計画の申出（16条3項）、特定街区に関する利害関係者の同意（17条3項）、条例による住民参加手續の追加（17条の2）、自治体議会の議決による土地利用計画の拘束（18条の2）、土地権利者やまちづくり団体による都市計画の提案制度（21条の2）など、一歩ずつ住民参加・自治の拡大へ進んできたといえる。その意味では都市計画法制に依拠して実施される災害復興もまた、時代とともに住民参加・自治拡大へ歩むことが期待されていた。しかし「復興特区法」はこれら手續についてはあえて明確な適用・準用を行わず、単に、「都市計画の決定又は変更」に関する都市計画法その他法令の「手續の例による」と曖昧な言及で濁す（48条8項）²。これでは被災者住民が復興提案を行っても往なされるのが落ちであろう。

災害復興はたしかに、緊急対応の名のもとに、平時法の要求する住民参加・自治志向をゆり戻す、行政主導の特例法の導入好機ともなりうる。1995年の阪神淡路大震災当時にも、神戸市が震災後2ヶ月で一方向的な行政主導で都市計画を決定し、国はこれを援護する「被災市街地復興特別措置法」を制定し、被災者市民の激しい批判を浴びた。同震災以降の十年には上記のように都市計画法本体の改正が重ねられたが、2011年「復興特区法」は「特区」手法を通じて、行政主導手續へと

先祖がえりを示している。阪神淡路大震災の教訓を、災害復興における参加契機を充実させる方向へ活かすのではなく、逆に、参加契機を封じ込める方向へと制度設計は向かおうとしている。

（3）津波防災地域づくり法—特区手法による事前復興計画

災害復興における「特区」手法の活用は、東日本大震災の特例にとどまることなく、2011年12月の「復興特区法」導入と同時に、同法と手續構造が類似する恒久法として「津波防災地域づくり法」が制定されている。「復興特区法」が東日本大震災被災地の事後的復興について定めた特例法であるのに対して、「津波防災地域づくり法」は今後来るべき津波災害に備える「事前復興計画」を促す根拠となる、全国的な事前津波対策の恒久法である。

同法は、防潮堤建設（第7章）や津波災害特別警戒区域の建築制限（第8章）と併せて、「推進計画」の策定に主眼を置く（第4～6章）。「推進計画」は、「復興特区法」が規定する事後的復興における「復興整備計画」と平行に、事前復興計画において区画整理を活用する「津波防災住宅等建設区」への換地（12～13条）、一団地の拠点開発をめざす「津波防災拠点市街地形成事業」（17条）などを想定し、このほか都市再開発、津波防災拠点市街地形成事業、防災集団移転促進事業他を一括する包括的計画である（10条3項）。このような包括的な「推進計画」の策定手續は、国

土交通省の策定する「基本方針」(3条)に基づき市町村が決定することとされているが(10条)、その過程ではやはり「特区」手法ならではの「協議会」による一括的合意手法が導入されている(11条5項)。その構成員は市町村・都道府県・事業実施者・学識経験者その他市町村が必要と認める者に限られ(11条2項)、住民参加契機は「復興特区法」以上に乏しい。

(4) 大規模災害復興法—特区手法の恒久法化

さらに2013年6月、以上のような「特区」手法を踏襲し、大規模災害における災害復興の恒久制度として導入する「大規模災害復興法」が制定された。災害復興の手續基本法ともいふべき重要法規が、マスコミのさしたる報道もなく、国民的議論もなくして、同月の「災害対策基本法」改正に伴うどさくさまぎれで導入された立法経緯は問題であったと考えられる。その手續理念・設計面は以下のように問題が見出される。

第一に、災害復興における国の垂直的統制である。すなわち政府が定める「復興基本方針」は単なる復興の抽象的目標設定にとどまらず、私権制限を左右し地域のまちづくりの帰趨を決める土地利用方針にまで及んでいるが(1条、2条2号、6条、8条②3他)、かかる国の「復興基本方針」が都道府県知事による「復興方針」を既定し(9条)、さらに市町村の策定する「復興計画」を拘束すると明記されている(10条)。このような中央統

制は、住民主体で復興方針を論じ、それに応じて国が復興予算や技術支援を柔軟に振り向けていくべきとするボトムアップ型の災害復興理念を排除するものである。このような垂直統制は、阪神淡路大震災を機に修正された従来までの「防災基本計画」(第2編第3章第1節)が、復興を「地方自治体が主体となって」住民と協同し、「国はこれを支援する」としていた原則を転換するものである。またそもそも「大規模災害復興法」(3条)自身が掲げる「国と地方自治体とが適切な役割分担の下に」「地域住民の意向を尊重しつつ協同して」復興を行うとする復興の理念規定と解釈的に矛盾しよう。さらに、平時法の手續理念というべく、1999年「地方自治法」改正以来の地方分権化のもとで積み上げられてきた、自治体の都市計画マスタープランや都市計画法の認める住民提案制度などのボトムアップのイニシアティブを育て上げようとする参加・自治志向に対抗し、災害対応の大義名分のもとにトップダウンの国土利用を復活させようとする、いわば災害法による平時法の侵食が問題視される。

第二に、市町村が策定すべき「復興計画」の定義・内容が、都市計画事業等の土地利用計画(復興整備事業)とそれに資する事業に限定されている(2条3号、10条2項4号)。まさに東日本大震災の復興過程で現実の問題となったように、被災者の生活・生業復興を長期にわたって制限したまま、もっぱら防災まちづくり都市計画優先で災害復興を推し進める国の態度を明文化したかのようで

ある。しかもこのような復興整備事業においては、農業振興地域・保全林・漁港区域等の保全措置の一括的な規制緩和が強調されており（12条1項、13～14条）、国土開発を優先し、一次産業連関型の地方経済の基盤を軽視する。こうした都市計画の最優先、被災者の生活・生業復興を捨象した「復興計画」の定義・射程は、大規模災害復興法（3条）じたいが掲げる「地域における生活の再建および経済の復興」と両立する防災まちづくりなる復興理念と、解釈的に矛盾するおそれがある。

第三に、かくして防災まちづくり都市計画に特化された「復興計画」の策定手續について、上述「復興特区法」の「特区」手法が踏襲され、住民参加契機が抑制されている。被災市町村の首長・知事・関係省庁で構成する復興協議会を組織し（11条）、その協議を経た「復興計画」の公表をもって、上記のように一括された都市計画決定や農業振興地域整備法・森林法・自然公園法・漁港漁場整備法の保全区域等の規制緩和の効果を一齐に生じる（14条2項）。問題は、このような簡易一括の都市計画決定や規制緩和の手續過程で、住民参加契機が最小化されている点である。「復興特区法」と同様に、住民参加機会としては、公聴会その他の住民の意見を反映させる措置（10条5項）、二週間の縦覧・意見書（12条4項・5項）、意見書の要旨のみの審議（同6項）という最小限の規定を置くのみである。その他の住民参加規定の明確な準用はなく、都市計画の「決定・変更」に関する都

市計画法その他法令の「手續の例による」と濁している（12条8項）。

「大規模災害復興法」の以上のような設計は、東日本大震災の現実をそのまま踏襲し事後的正当化を図らんとするようにみえる。災害復興法制の設計のありかたとして果たして、国主導の垂直統制、国土開発志向の都市計画優先、被災者の生活再建の長期棚上げ、情報開示・住民参加機会の抑制、などの震災の現状追認で終わってよいのか。むしろ現場の課題を見つめ直すなかから制度設計を再論する必要があると考えられる。

さらに、災害法の大義名分のもとに、平時法の実体・手續規範をどこまで規制緩和しているのかの論点を残している。緊急対応とは異なり、災害復興は数年に及び平時の法制と長期にわたって併存する局面であり、とくに都市計画・土地利用を中心に私権の行政的制限や国土環境保全とも衝突の多い法領域だけに、安易な規制緩和の抜け道とされぬよう一線が画されるべきと考えられる。

（5）防災条例・自治条例の検討

阪神淡路大震災の復興過程では、神戸市が都市計画法（16条2項）を受けて制定していた1984年「地区計画・まちづくり協定等に関する条例」が奏功し、行政と住民の対立を解消する場として「まちづくり協議会」が活用されたことは知られている。これに触発され2000年代以降、自治体レベルの防災条例や街づくり推進条例において、災害復興を射程におく先進的取り組みが開始した。2000

年代には自治基本条例や市民参画推進条例の制定が進み、災害復興における住民参加の制度基盤としての機能も期待されていた。

一例として、東京都葛飾区の取り組みにみるように、2003年「葛飾区災害対策条例」、2006年「区民参加による街づくり推進条例」、2010年「葛飾区被災市街地復興対策条例」などの一連の条例制定を通じて、住民参加型の都市計画マスタープランを形成し、これを水害ハザードマップや事前復興計画といった住民主体の防災対策とリンクさせていこうとする先進的な試みが続いている。この「街づくり推進条例」を瞥見すると、地域住民の過半数を占める住民集団を行政登録によって街づくり団体として認知し、一定のガバナンス・ルールを要件としてその合意形成結果を公表・尊重するほか（条例11条）、都市計画法（16条3項、21の2条2項等）に基づく地区計画や都市計画の提案制度に乘せ、もって都市計画行政に対して一定の拘束力（遅滞ない対応義務、却下の理由開示）を発揮できる制度設計を作りこんでいる（条例18・19条）。東京都ではこのような区レベル独自の条例形成の動きを尊重し、指導も規制も行っていないとのことであり³、現場サイドの自由な模索の中から住民主体の制度設計が帰納法的に探求されることが期待される。

2013年「大規模災害復興法」は災害復興における国主導を打ち出したが、自治体側が住民参加手続を定める街づくり条例を有する場合、あるいはすでに条例に基づき事前復興計画が決定・条例化されている場合に、それ

を排除して国の方針を押し付ける意図だろうか。日本の憲法94条は自治体の自主条例を「法律の範囲内」で認めるとし、解釈問題となる。あるいは「大規模災害復興法」（12条8項）が都市計画の決定・変更に関する都市計画法その他法令の手続の例を参照しているので、都市計画法の委任条例としての形式で防災まちづくり条例の理論武装は成り立つと考えられる。

（6）総括—行政主導・中央統制 vs. 住民参加・地方自治

日本の災害復興法制の以上の経緯を総括するならば、戦前から都市計画法制を手段とする行政主導・垂直統制であったが、近年では都市計画法制そのものの住民参加の潮流を生じ、また阪神淡路大震災以降に防災まちづくり条例・防災計画による住民参加の気運をも生じていた。このような潮流を立法化する「災害復興基本法」が待たれていたといえる。しかし東日本大震災を契機として「復興特区法」「津波防災地域づくり法」「大規模災害復興法」の一連の災害立法が登場し、「特区」なる規制緩和手法に名を借りながら旧態依然たる行政主導・垂直統制へ舵を戻した。

その正当化はひとえに災害復興の迅速化にかかっていたはずである。たしかに「復興特区法」により、行政側による「復興整備計画」の一方的公表の当然の効果として、2012年度中に都市計画決定の自動的な法的効果が発生し、行政決定の迅速化は図られた。しかしその後の個別の事業決定が頓挫し、震災後2

年半を経て復興の進捗は遅れに遅れている。被災地住民が一方的な行政決定の結論に納得せず、軋轢を生じているためであり、行政主導型手續設計の妥当性が問われる。

3. タイの災害復興法制—開発独裁の超克の文脈

(1) 2007 憲法—国民慰撫策としての参加手續

タイでは日本と同様に災害復興基本法を欠く。災害対策法制として 2007 年「防災・減災法」が成ったが、その実質は 1979 年「民間防衛法」と 1999「消防法」とを統合した国防・防災を統合する危機管理組織法であり、緊急段階のガバナンス体制に終始する⁴。被災者支援については避難所設置等の一条があるのみで (27 条)⁵、災害復興にはまったく言及がない。同法を受けて策定された「国家防災計画」(2010～2014 年)では、危機管理ガバナンスの問題に加え、衣食住の災害救助、被災者の生業再建支援、被災地の復旧、インフラの復旧、事後的検証の実施が扱われているが、一般的規定に留まる (Kannongnij 2013)。

このように災害法としての規定を欠くのか、平時の一般法規が大規模災害における災害復興を導いてきたといえる。災害復興の価値目標に関しては、2007 年制定の憲法規定が多く、解釈原理を提供している。災害復興の手續面に関しては、1992 年「環境保全法」、1975 年「都市計画法」、また日本 ODA による法整備支援を受けて成った 2004 年「区画

整理法」が関係する。災害復興による私権制限をめぐる実体法分野では、1954 年「土地法」以下の所有権体系の問題、また近年 ADB (アジア開発銀行) の支援 (TA No.4595-THA) を受けて起草され論争を生んでいる「コミュニティ権」に関する法案群があり、示唆に富む。

このうちまず、災害復興の価値目標について、現行のタイ 2007 年憲法に災害関係の特別規定はないが、一般に、環境保全・持続的なコミュニティ文化の尊重、および行政決定過程への住民・コミュニティの参加を再三にわたり強調しており、災害復興の価値理念として自明と考えられる。すなわち人権規定 (第 2 章) では、住民・コミュニティの開発計画について知る権利 (57 条)、行政過程への参加権 (58 条)、コミュニティ文化保全の権利と持続的管理への参加権 (66 条)、環境保全行政への参加権 (67 条)、などを国民の権利として定めている。また国政指針 (第 5 章) では「土地・資源・環境政策指針」として、自然環境・コミュニティ調和的・資源保全な持続的土地利用、その決定手續への住民参加、土地分配や資源保全的なまちづくり計画、環境配慮的な開発計画の運用への住民・コミュニティ参加を掲げ (85 条)、また社会経済政策・計画決定過程への公的参加を強調する (87 条)。

タイ憲法がこのような執拗なまでに住民・コミュニティ参加・持続の開発を強調する背景に、同国の近年の中進国化・民主化に伴い、長年の「開発独裁」型政治経済体制が動揺す

る文脈がある。1932年サリット・クーデターによる「立憲革命」以来、立憲君主制を奉じる既得権階層による利権擁護型の経済成長路線が維持されてきたが、所得格差の拡大を批判する民衆運動が高揚するたびに国軍クーデターが起こってこれを弾圧し、クーデター政権の起草する暫定憲法を国王が承認する超法規的形式を通じて、体制維持が行われてきた。かかる民衆運動⇒クーデター⇒暫定憲法⇒恒久憲法の輪廻を繰り返した結果、同国の憲法は1932年から現在までに通算18個を数えている。現行2007憲法も2006年クーデターを受けて成立し、この超法規的な憲法慣行を明文で容認している（7条）。しかしこのような開発独裁慣行は、外資導入環境を損なう懸念もあることから、弾圧と並行して、国民を懐柔する慰撫的政策もまた多用されてきた。第一は、最低賃金の漸次的引き上げであるが、外資促進を害する懸念から頭打ちとなっている。第二に、地方分権化も国民向けに強調されつづけ、1994年以降に開始し2003年に実現したタムボン基層自治体の設置、2003年の地方公選制などの展開をみた。しかしこのような政治的自治の進展と並行して、行政的中央集権化の軸は厳然として維持され、県知事公選制や財政分権化は実現しておらず、自治軸と行政統制軸の独特の併存体制が指摘されている（永井2008）。

そこで第三に、行政決定過程への住民・コミュニティ参加が、国民慰撫策の目玉となってきたゆえんである。住民参加型の行政法規は、過去にも民衆運動の高揚のたび導入が重

ねられてきた。たとえば1975年「都市計画法」は、1971年クーデター、1973年学生革命、1976年「血の水曜日事件」クーデターと続く一連の緊張の時代に登場した。1991年クーデターから1992年「流血の五月事件」へ展開した政治的緊張のさなかには、1992年「環境保全法」が環境アセスメントを導入し、また1996年「行政過程法」が行政不服申立制度や行政裁判所設置の契機となった。2000年代は、民衆の圧倒的支持を集めるタクシン首相派と民主党・既得権益派との対決により、2006年クーデター、2008年流血惨事と続く政治的混迷の過程で、2004年「土地区画整理法」が成立し、また2007年憲法が登場し住民参加・コミュニティ権利を強調した。これを受けて「公共参画法」草案、「国有林におけるコミュニティ土地利用権法」草案、「沿岸管理促進法」草案、「コミュニティ漁業法」草案などが浮上したが、2013年現在、国会上院で棚上げされている。

これら一連の行政法規の特色は、「参加」の手続が形骸的であり、循環論的な住民代表選出手続・意思決定手続、行政委員会の許認可・取消などの手続的迷路に陥る傾向である。災害復興もまたこうした手続過程に取り込まれていかざるを得ない。

（2）環境保全法—行政裁量根拠

タイの災害復興における現行の主要な手続根拠は1992年「環境保全法」であるとされる。2004年にタイ南部を襲ったインド洋津波は、死者8千名余り・407カ村が被災する大惨事

であったが、その災害復興の主な措置として、「環境保全法」に基づき、海岸線から 100 ないし 200 メートル程度のセットバック規制が導入された (DURP, 2005)。すなわち「環境保全法」は、自然災害・環境汚染等の緊急・危険事態において、首相の裁量権限において、生命・身体・財産の被害回避・鎮静のために適切な命令権を行使しうる (9 条・45 条)、また事前防止措置を取りうるとする (10 条)。しかし、このような包括的な行政裁量により、土地利用制限等の大幅な私権制限を伴い、災害復興対策を行うことには不備がある。

(3) 区画整理法—行政主導の計画と事業の分離

インド洋津波の際に、上記「環境保全法」とともに適用実績のあった法規が、2004 年「区画整理法」である。同法は、奇しくもインド洋津波がタイ南部を襲った 2004 年 12 月、津波直前に制定された法律であり、日本 ODA による支援の産物である。区画整理の一般法であるが、災害復興における活用をも見越して成立したことは災害時の手續迅速化規定 (45 条) 他からも伺われる。2004 年津波の復興過程でさっそく活用が企図され、パンナー県カオラック地域における「観光地復旧計画」の一環として区画整理の適用第一号の実績が築かれた (DPWTCP 2005, p.2.22 ~ 2.26)⁶。

同法は日本支援の産物であるが、その手續設計は 1975 年「都市計画法」を踏襲する行政主導色が濃厚である。タイの都市計画史に

関する先行研究によれば、第一次国家経済社会開発計画 (1961 ~ 1966 年) と並行して内務省都市計画局が設置されて以来、同国の開発計画の一部として歩み、1960 年代には首都バンコクの整備、1970 年代にはベトナム戦争を背景とする北部国境少数民族の移住政策、1980 年代にはバンコク一極集中を緩和する地方都市開発など、折々の国策に奉仕してきた (Meulen, 1988)。2002 年によく開発計画とは別個に「国家空間計画 50 年計画」(~ 2057 年) が登場し、これを受けた 5 年計画・10 年計画・15 年計画が策定をみた (Oran Sakkayarojkul, 2013)。しかしこれら計画は行政主導の賜物であり、しかもその内容は土地利用高度化・農業促進・地方経済開発・産業促進・観光・社会サービス・インフラ促進・防災など広範な開発課題を射程に置き、実質的に開発計画と異なるところがない。同国の開発計画がしだいに近年の民主化圧力のもと参加・分権の配慮を余儀なくされている中で、都市計画を開発計画から切り分け、新手の行政主導の開発政策の手段として活用する狙いが見え隠れする。以下特色を抽出する。

(i) 計画と事業の完全分離

タイ都市計画の経緯を受けて、「区画整理法」の第一の特色は行政主導色である。とくに注目される構造として、区画整理の「基本計画」(pen me-bot) なる概念を持ち出し、その策定過程をあくまで国・県レベルの中央集権的行政決定の軸で行ない、あくまで個別の区画整理事業の段階でのみ私権参加について

て配慮する、二元分離構造が指摘される。さらにいえば、分離した基本計画と個別事業との両者をつなぐ「都市計画」(pen muan)なる概念があえて登場せず、同概念が含みうる参加的・自治的契機を排除するようにみえる。

すなわち内務大臣を長とする「土地区画整理委員会」を最高機関として設置し、「県級区画整理事業委員会」から寄せられる基本計画案を承認決定する(6条2号、13条6項)。県級区画整理事業委員会とは、内務省から派遣される県知事を長とし、内務省公共事業都市計画局地方支部が主管し、農政・土地・財務・産業・環境・検察等の各行政部門の代表に、弁護士会・商工会議所・有識者3名を加える行政委員会である(11条)。区画整理の青写真は、かかる国・県レベルの垂直行政軸によって決定されてしまい、自治・参加の契機は見いだせない。

他方、個別の事業は、民間区画整理組合による実施、行政(内務省公共事業都市計画局・住宅庁・市町村)による実施、政府が設置する特別機関の実施、その他政令で定める政府機関による実施があり(35条)、いずれも手続過程で一定の私権者の参加契機を含んでいる。しかし事業段階のあらゆる局面に上記の県級区画整理事業委員会による許認可が組み込まれており、たとえば区画整理組合の承認・監督(13条1号)・解散命令(32条)、市町村レベルの行う区画整理事業の認可(13条6号)、補償基準の決定(13条9号)、公有地使用・公有地立退における代替地提供・土地収用の提案(13条8号)、異議申立の審議(43条)、

換地決定・異議申立て審議(70条)などである。

(ii) 所有権以外の権利利益の軽視

第二の特色として、事業段階に組み込まれた私権者参加契機が、あくまで所有権者を対象とする換地指定手続に特化し、所有権以外の権利利益については参加契機が皆無に近い。タイでは既得権階層が土地所有権を独占し、国民一般は長らく慣習的な土地占有権(チャップ・チョーン)しか認められず、1954年「土地法」による土地所有権登記制度の進捗は半世紀を経て現在なお国土の6割程度であり、現実の土地利用者の保護よりも不在地主の開発利権に帰しているとの批判もある。所有権者のみを対象とする区画整理事業は、現実の土地利用者の排除手段となる懸念すらある。

すなわちまず区画整理事業の県級区画整理委員会による認可に先立って、土地所有権者数かつ対象地積の3分の2の事前同意を必要とする(36条)。しかし所有権以外の利害関係者は事前同意の対象ではなく、単に事業認可の検討資料で言及される(41条6号)。ただし事業案が県級区画整理委員会に上程され、公示・通知されてから30日間、利害関係者の異議申立て期間が設けられており、県級区画整理委員会は異議申立人を直接招致して申述を聞かねばならない(43条)。しかしこの異議申立ては単に同委員会によって聞き置かれるにすぎず、異議申立てに拘わらず手続は続行され、通常180日以内に事業決定

されねばならない（47条）。またとくに災害に際しては手續迅速化の特例規定があり（45条）、災害発生から30日以内に事業申請を行い、60日以内に事業認可の決定が行われる。

事業実施段階では、区画整理事業諮問会議が設置され、所有権者代表が参加するが、その他の権利利益は代表されない（53条）。換地手續は等価・等質原則（62-63条）、省令で定める減歩基準により淡々と策定され（64条）、照応原則・比例清算方式によって清算金を算定し（69条）、最終的に換地決定・清算金決定に対する県級区画整理委員会の承認を経て公示される（70条）。この間、利害関係者にも30日以内の異議申立て機会が与えられているが、県級区画整理委員会による判断で「最終確定」とし（70条第三パラ）、この行政判断を不服としてさらに行政裁判所の司法審査へ進む道を阻む。

所有権以外の権利利益に言及する唯一の規定として、「賃借権や物権」の換地上への移行（66条）ないし契約解除（67条）がある。しかしタイ「民商法典」では賃借権の書面主義（537条）、長期借地権の効力要件としての登記（538条）、また地上権（sit-nua-pendin）その他の制限物権に一樣に文書・登記の様式性を要求していることから（1299条）、一般国民の土地利用や居住はこうした様式性を満たさない例が多いと考えられ、利害関係者としての異議申し立てすら認められないおそれがある。

さらに問題となる規定として、換地の対象先として国有地を活用する際に、当該地域に

従来から居住する住民を立退かせ、「代替地の利用供与」を行うとある（55条）。タイ「土地法」（2条）は未登記の土地を国有地とみなすため、いまだ登記制度の及んでいない伝統的な農林漁業地帯では居住民が一概に国有地の不法占拠者として断定され、立退き圧力に晒される社会問題が後を絶たない。「区画整理法」はこのような伝統的な土地利用者に対して、換地計画を理由に強制立退を迫る手段となる懸念がある。なおこの場合の代替地については、従前地と同様の国有地上の利用以上のものではないと明記され（72条）、新たな土地で所有権が安堵されるわけではない。こうした脆弱な土地利用者は、「利害関係者」として異議申し立てが認められるか否かも定かでない。

（4）異議申立ての制度基盤

このように問題含みの「区画整理法」が災害復興において多用されるならば、国民の権利侵害が懸念される。そこで同法の適切な運用を監視する行政監視メカニズムが構築されているかが関心事項となる。

2007年憲法は前1997年憲法を継承する行政監視メカニズムとして、司法制度を改造し、また腐敗防止委員会・人権委員会・オンブズマンなどの複数の憲法機関を総花的に設置した。その制度改革の一つの目玉として、行政裁判所が設置されている。同裁判所は行政権力の行使や行政行為の結果に関する行政・私人間の紛争等を専属管轄する裁判所であり（憲法223条）、民事・刑事事件を管轄する司

法裁判所と並立する重要な位置づけを与えられている。しかし司法裁判所の裁判官が厳格な任官試験を通じて選抜され訓練された職業裁判官であることと異なり、行政裁判所の長官・裁判官人事は、既得権益を代表する国会・上院の影響を受ける手続下で決定され、政治的性格を排除できない（224-226条）。

また行政訴訟の実体根拠法としては1996年「行政過程法」が存在するが、適用除外領域が広範であり（4条）、首相・大臣による政策判断、国家評議会の決定・命令、勅令で定めるその他事項等が広く除外事由である。裁量的な例外規定も多く、迅速性を要する場合（30条他）、その他政令で定める場合（38条他）などと、政治的判断の介入余地がある。また行政裁判所の訴訟手続として1999年「行政裁判所設置および行政訴訟手続法」があり、救済種類として行政行為の取消し・義務付け・差止めなどを広く定め一見先進的であるが（72条）、訴訟要件である行政機関・公務員の「行為」について定義を欠き、行為の「違法性」要件（9条）、原告適格に関する「損害」要件（42条）、その他の曖昧なハードルが多い。現実にも受理されぬまま棚上げされる事件が多いといい⁷、手続保障の実態が不明である。

2007年憲法の定める憲法機関として他に、「人権委員会」が国際的にも注目され、国際人権促進国家間調整員会その他の国際的監視下に晒される存在である。しかし委員の人は国会・上院の影響を受け（憲法226条）、政治的独立性に限界がある。2013年8月時点

の同委員会への筆者聴取りによれば、土地問題をめぐる行政とコミュニティとの紛争事例を中心に年間600件ほどの事件を扱うが、憲法で明記された捜査権・訴追権の発動や正式の「勧告」はほとんど行わず、もっぱら交渉・あっせんで処理を図っている。8割がたはそれで解決しているというが、あくまで暫定的解決（国側が住民の国有地立退きを当面猶予するなど）に留まり、根本的な解決のためには立法改革を待つしかないとする⁸。

このような既存機関による救済の不足を補い、国民の直接参加機会を拡大する道が話題を呼んでいる。一つは2007年憲法（第7章）の定める国民直接参加制度である。このうち国民投票制度（165条）は、具体的な手続規定を欠き、首相による提案で発議される限界がある。しかしこれとは別に、有権者1万人の署名で国会下院に対し（163条）、また2万人の署名により国会・上院に対して、直接の法案提出制度が導入されている（164条）。その活用は現実には動き出しており、たとえば上述した沿岸管理促進法草案の国会取上げが進まぬなか、業を煮やした漁民団体等が1万人の署名運動を展開し国会下院への法案提出を行った事例がある⁹。

またこのほか国民参加の一般手続法として、2013年現在、国家評議会の起草による「公共参画法」草案が注目されている（Pakorn Nilprapunt, 2013）。しかしその内容は形骸的で効果が期待しにくい。同草案は、環境・健康・生活の質・個人コミュニティの利害に影響を与えうる開発事業について市民参画を

義務づけ（草案 14 条）、具体的な市民参画の手法（住民アンケート、非公式の協議会、審議会、公聴会など）を列挙するが、その採否はあくまで行政判断に依存する（同 17 条）。またそれら手法の詳細は副首相を長とする公共参画委員会によるガイドラインに委ねられ、具体的に法定しない（同 18 条）。また市民参画による結論が行政機関をどこまで拘束するかについては、市民提案を公表し（同 19 条）、尊重し、不採用の場合は理由開示を義務づけ（同 20 条）、15 日以内に異議が示されなければ確定する。異議が示された場合は、行政裁判所長官が指名する専門家委員会を設けて審議し（同 22 条）、行政機関はその報告を尊重しつつも拘束されずに独自決定を行う（同 23 条）。かくも複雑な手續過程に取り込まれたすえ、最終的には行政判断を拘束する効果はないのである。

（5）総括—開発独裁体制の残滓

以上のように、タイは災害復興基本法を欠き、災害復興の手續根拠は「環境保全法」や「区画整理法」などの一般法規に依拠するが、これら一般法規は長年の「開発独裁」型開発政策の基盤をなす行政主導・中央集権構造に既定されている。日本 ODA の支援を受けて成った 2004 年「区画整理法」は、今後の災害復興を導く重要手續と考えられるが、計画段階の行政主導と事業過程の私権参加の二重構造により、実質的な住民参加を排除しており、参加型手續過程を導くはずの「都市計画」の概念が登場しない。

後述するように、これら一般法規が現実に適用されることとなった 2004 年津波後のタイ南部の復興過程では、行政主導の計画・事業が前面で展開し、住民の激しい抵抗を招くこととなった。災害復興において、2007 年憲法が再三強調する住民参加理念を実質化していくためには、新たに災害復興基本法を定立していくことも視野において、制度設計思想の転換が求められているよう。

4. インドネシアの災害復興法制—分権化の困難な道のり

（1）災害管理に関する 2007 年法律 24 号—スマトラ津波の経験知

2004 年 12 月 26 日スマトラ島西部一帯を襲ったインド洋津波は、インドネシアにおいて犠牲者・行方不明者 20 万人余、住宅喪失 50 万世帯の未曾有の惨禍をもたらし、最大の被災地となったアチェ特別州の州都バンダアチェは応急対策・災害復興の前線基地となった。その災害復興の根拠となった計画は、インドネシア政府が国際援助機関等とともに発災 3 か月で作成した「マスタープラン」（2004-2009 年の 5 年計画、全 11 巻）であり、これは早急に大統領令として法制化され（大統領令 2005 年 30 号）、また 2005 年 5 月にはその実施機関として国の復旧復興庁（BRR: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi）がバンダアチェに新設された。同マスタープランはのちに、中期開発計画やアチェ平和統合計画（BRA Plan）と統合され「アチェ復興フレームワーク」（ARF 2008-2011: ア

チェ州知事令 2007 年/360 号) に継承されている (Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008)。

このように災害直後の緊急の復興枠組みは中央主導で整えられ、後日、州の主導するより総合的な計画に委ねられていった、理想的展開であるかに見える。しかし現実の具体的な復興計画・事業の立案・実施は、もっぱら村落コミュニティ単位のマクロ的レベルを舞台として、外国ドナー・NGO が直接村落へ入り込み、ボトムアップ的対応がなされた点にこそ、アチェ災害復興の最大の特色があったとする多くの指摘がある (IRP 2012, p.87-89; Taqwaddin and Alvisyahrin 2013; Telford 2012)。この背景事情として、上記「マスタープラン」の起草段階では将来へ向けた減災政策として、沿岸 2 キロを一律建築禁止ゾーンとする空間計画提案が存在したところ、元地再建を希望する住民の反対を受けたため、完成版では玉虫色の規制緩和が起こり、一部地域では新建築基準による構造強化や避難路整備しだいで建築可能とされた。その結果、規制内容が不透明とする批判が起こり、やむを得ず個別具体的な村落単位による空間計画が必要となっていたという (Togu and Kidokoro 2008)。このような経緯もあって登場したのが、国家土地庁 (BPN) の統括のもとに世界銀行が束ねる国際ドナー連合 MDF (Multi-Donor Fund for Aceh and North Sumatra) 体制であり、村落毎の土地権原確定 “Reconstruction of Aceh Land Administration System (RALAS)” 事業を

中心に資金・技術を傾注していった。

すなわち RALAS 事業は、BPN 策定の土地登記ガイドライン (BPN2005 年決定 114-II 号) を受けて、(i) 村民参加型の地籍図の作成 (土地登記簿は流出しており、また登記のない権利者が少なくなかったため)、(ii) 村民参加型のインフラ再建・生活再建 (Cash for Work 事業など)、(iii) 村民参加型の減災対策、を共通の目標とし、各ドナーが個別の村落に入り込み各々の流儀で援助を実践していくものとなった。とくに (i) では平時の土地登記制度の根拠法規であった 1997 年政令 24 号が使い物にならず、主に、村落ごとに村長と宗教的指導者 (imeum meunasah) が認定しシャリア裁判所が公認するという方式が採られたという (IRP 2012, p.87)。

RALAS のこうしたマクロ的対応は、アチェの法社会文化的な多元性ゆえに避けられないものであったとする見方がある (World Bank 2009)。すなわちアチェ州一帯は、ミナンカバウ特有の母系社会の慣習法に沿った財産相続構造と、イスラムの男性社会の影響や開発に伴う移民・副業等の社会経済的変化が、地域毎に多様性をもって融合している。その態様は村落毎に異なるために、災害復興過程の制度的介入を通じて既存社会秩序への負の影響・不公正をもたらすことを避けるためには、個別の対応が必須であったとする。

しかし他方でこのような個別対応の結果、抽象的な「マスタープラン」レベルと村落レベルの復興との接合を欠き、市・区レベルの広域復興の空間計画 (たとえば水道網などの

広域インフラ)の不在を来したとする批判がある(上記 Togu and Kidokoro 2008)。またドナー支援を取り込む積極的リーダーの存在した地域と、そうではなかった地域との間に復興格差を生んだとする指摘もなされている(Telford 2012 他)。また災害前まで自由アチェ運動(GAM: Gerakan Aceh Merdeka)と政府軍との内戦地域であったアチェ特有の負の側面ともいうべく、村落レベルへ直接流れ込んだ援助資金の配分をめぐって、親GAM派住民へ流れることを恐れた政府側によるハラスメントもあったと指摘されており(Taqwaddin and Alvisyahrin 2013)、紛争地域における災害復興ゆえの困難を示唆している。

以上のような賛否両論を伴うアチェの災害復興経験を踏まえて、インドネシアの災害対策の恒久基本法として、2007 年法律 24 号「災害管理法」が成立をみた。同法第一部は、国および地方に災害管理庁を設置するガバナンス体制構築に主眼があるが、その冒頭部で達成すべき目標規定(4 条)として「災害危険に対してコミュニティを守ること」を第一に挙げ、「地域文化の尊重」、またインドネシアの社会的伝統である「協調精神」(Gotong Royong)などを掲げる。また第二部(災害段階別対応)では事前防災(34～47 条)、応急対応(48～56 条)のみならず、災害後の段階として「復旧」(58 条)と「復興」(59 条)に関する明文規定を置いた。そこでは「復旧」が当面の公共施設・住宅・病院・安寧秩序などの再建を示唆しているのに対して、「復

興」では“building back better”の発想に導かれた、コミュニティ・レベルの施設・社会文化・参加・サービス等の再生を強調しており、まさに村落レベルの復興中心に進んだ上記アチェの災害復興経験から直接の示唆を得た一条と考えられる。

しかしながら気になる点として、同法ではこうしたコミュニティ単位の復興を導くべき具体的な住民参加手續が、ほとんど規定されていない。「コミュニティの権利」(26 条)として、コミュニティとしての安全安心感、災害管理に関する情報アクセス、健康管理の立案・実施への参加、災害管理活動への参加などに抽象的に言及するのみであり、具体的な手續規定を欠く。

他方、同法の施行令である 2008 年政令 21 号(76 条)は、地方政府の責任による「復興計画」の策定につき規定するが、国家災害管理庁(BNPB)長官の策定するガイドラインに従うことを求め(同 4 項)、また復興過程の随所で BNPB あるいはその地方支部機関である地方災害管理庁(BPBD)の監視契機を再三にわたって織り込み(60 条; 67 条 3 項; 68 条 3 項; 69 条 3 項; 70 条 3 項; 71 条 3 項; 72 条 3 項; 73 条 3 項; 74 条 3 項; 79 条; 81 条 4 項; 85 条 3 項; 87 条 3 項; 88 条 3 項; 92～95 条)、中央統制色が伺われる。災害復興における目標規定(75 条 1 項)において施設復旧・生活再建などとともに社会組織・コミュニティ参加にも言及しているが、しかし国・地方政府はこれら目標相互に優先順位をつけるべしとする(同 2 項)。また社

会組織・コミュニティ参加の監督については、地方支部 BPBD に委任せず、とくに BNPB 本部との調整により担当行政・組織が主管するとし（87 条 3 項）、中央統制色が伺われる。これはあるいは、内戦地域であったアチェ災害復興の特殊事情と思われる反政府活動への統制意図を、災害復興の課題として一般化したものかもしれない。

（2）空間計画に関する 2007 年法律 26 号— 地方自治・参加の空転

こうした災害法制とは別に、一般の都市計画法制において参加・自治契機はどのように規定され、災害復興において適用されるのか。インドネシアは 2007 年法律 26 号「空間管理法」を有し、同法の理念規定では、防災を意識した空間計画を謳っている（6 条 1 項 a）。同法の登場以前にも 1992 年「空間管理法」が存在したが、この間のインドネシア政治経済構造の激変を受け、新立法が必要となった。すなわちインドネシアでは 1966 年クーデター以降 30 年余りにわたって継続したスハルト元大統領の開発独裁体制（New Order）が、1997 年のアジア通貨危機を契機として翌年ついに崩壊し、改革（Reformasi）時代が到来した。改革の一つの柱が、利権主義的な国土開発、それに伴う住民の農地喪失・移住問題の解決であった。インドネシアの土地法制の根本法規は 1960 年法律 5 号「農地基本法」であり、オランダ時代の民法典を部分的に排除し、所有と現実の利用との一致原則に基づく財産法分野の憲法とも称される。

しかしスハルト時代の各種の大統領令により、「公共利益のための開発」の名のもと、「農地基本法」の利用保全原則は浸食され続けた。またスハルト退陣後にも、近年では 1999 年法律 41 号「森林法」が森林保全の名のもとに国土の 7 割を聖域化して「農地基本法」の埒外に置き、そのうえで森林指定解除という規制緩和手法が展開している。開発事業に土地を追われた住民による土地紛争は後を絶たず、流血の惨事も稀ではない。このような乱開発を規律する一つ的手段として、「空間計画法」が位置づけられてきた。しかしながら同法の手続設計を点検すると、煮え切らない面が多い。その自治促進面と住民参加面について以下紹介する。

（i）空間計画と地方自治

スハルト退陣後の改革の一つの焦点は、地方分権化であった。1999 年法律 22 号「地方自治法」（2001 年 1 月 1 日施行）であり、国防・外交・金融財政・司法・宗教の例外 5 項目を除くすべての政策決定・実施機能を基層自治体に委ねる、抜本的な地方分権化が企図された。これを財政面で裏付けるべく、1999 年法律 25 号「中央・地方間財政調整法」、2000 年法律 34 号「地方立法・課税権限法」などの財政分権化も断行され、またこれら改革を後付ける 2000 年憲法改正により地方自治の明文規定が設けられた。しかしこの大胆な地方分権化の実験は長続きせず、ハビビ政権からメガワティ政権への交替を経て、新たな 2004 年法律 32 号「地方自治法」が成立、その第一の特色は 1999 年法の急進的な一括分

権を見直し、例外5領域以外について新たに限定列举方式による地方分権リストを掲げた(13～14条)。またこれら分権分野の多くで州レベルと基層自治体レベルとの重複権限を規定し、もって州レベルの広域監督機能を強化するとともに、中央政府から州レベルへの委任事務も強化した(38条)¹⁰。また1999年法が地方議会に委ねていた地方自治体首長の選挙を、住民が選挙する選挙人選挙制として、権力並立体制に近づけた(56～59条)。インドネシアでは「多様性の中の統一」なる憲法原則を国是として掲げており、一般に、前衛的な分権化の修正は妥当な選択と受け止められている。

2007年「空間管理法」、およびこれを受けた下部法規である2010年「空間管理実施に関する政令15号」においても、こうした分権化の現体制を反映し、空間計画の概念分類に応じて、国・州・基層自治体の権限関係を詳述している。第一階層の概念分類として一般空間計画と詳細空間計画を分類し、前者では国、州、地区・市それぞれの所管する空間計画を分類し、後者については島嶼部、戦略地域、地区・市における詳細計画を分類する(法14条)。問題はこれら空間計画の策定手續であるが、「空間計画法」本体では詳述せず、各自治体レベルの規制に委任している。すなわち国の計画策定については政令に(20条6項)、州・地区・市については各レベルの条例に(23条6項、26条7項、28条)、また詳細空間計画についてもそれぞれ担当省令・条例等に委任する(21条、24条、27条、28条)。

しかし各自治体が自由に規則を制定できるわけではない。「空間管理法」(18条)は国の立法・省令・自治体条例の相互の優劣関係について、州の条例は担当大臣の事前承認を要し(1項)、地区・市の条例は州知事の推薦のもとで担当大臣の事前承認を要し(2項)、また地方自治体の空間計画の内容・策定手續の詳細は政令で定める(3項)、などとして中央統制的である。

このような統制構造を政令15号がさらに詳述している。一般空間計画の策定手續については、国レベルの空間計画は「法令に従う」のみだが(政令25条)、州(同28条)・地区(同33条)・市(同37条)については当該自治体の議会による計画の審議と並行して、国の担当大臣の事前承認を必須とし、この承認があり次第、自治体首長と議会との共同行為によって空間計画を承認し、その後さらに上級行政庁(州については内務省、市については州知事)による審査を経てのち、ようやく自治体首長による行政決定を行う流れである。詳細空間計画についても、国・州・地区・市それぞれの所管に応じて上記と同様の手續を詳述している。このように、地方レベルの計画決定過程に、中央統制ルートと地方議会承認ルートを並行して組み込む独特の手續構造が注目される。

しかし他方、政令15号では、森林省による森林指定・指定解除についての特別規定が目立っており(政令30-31条、34条、38条他)、これが開発重視の規制緩和の抜け道となっているとする指摘もある(Iwan Nurdin

2012)。また戦略地域の詳細空間計画につき、「戦略」領域として国防や迅速な経済成長といった政策目標を提示したうえで、とくに優先的な戦略領域について特別手続を「政令で定める」とする（政令59条6項）。また「空間計画法」では都市計画（法42条以下）と農村空間計画（同49条以下）の概念分類も設けているが、策定手続が言及されていないところ、政令15号ではとくにアグロビジネスの集積地を意味する「農業都市」の概念を設け、その計画策定は地方条例に委ねるとして国の監視契機をはずしている（80条）。このように、一般的な策定手続とは別にいくつかの規制緩和ルートが設けられている。

(ii) 住民参加手続の不在

以上のように2007年「空間管理法」は地方分権体制に配慮した空間計画策定手続（またその例外ルート）を詳述する反面、住民の直接の参加契機については、具体的規定を欠いている。主管行政の一般的指針として国民福祉の最大化、法令規則の範囲内での国民の権利の尊重などを挙げ（7条）、情報開示を強調し（13条）、また国民の権利・義務・役割なる独立の章（第8章）を設けて空間計画の恩恵享受、損失補償、空間計画違反の開発事業に異議申立て・提訴を行う監視機能などについて言及する（60条）。しかしこれらはいずれも抽象的な言及のみで、これらを具体化する規定は見当たらない。

空間計画策定の手続面では、上記のように、詳細設計を地方自治レベルの規制に委ねてい

る点は注目されるが、しかし他方で、上級庁の事前承認を要し、またその内容・手続は政令に拘束されると規定する（18条）。2010年政令15号では、住民参加手続を具体的に敷衍する向きはなく、単に、空間計画の技術的・運用細則への参加（政令5条2項）、国の指針における国民の役割への配慮（同7条4項）、また空間計画の「骨子」の策定における国民参加に触れるばかりであり（同20条）、さらにその詳細は省令に委任する（同21条3項他）。

このように住民参加の具体的手続について立法レベルで詳述せず、自治体レベルの条例に委任するようにみせながらも、じつは中央政府の政令により拘束し、しかしその政令ですら詳述は避けてさらに省令以下に詳細を委ねるという、入れ子状態である。いったいどこまで下り至ると真の手続ルールが見えてくるのか。こうした住民参加規定の不在に業を煮やした国民の批判は当然高まっている。たとえば2011年制定の首都ジャカルタ市「空間管理条例」に対して、手続面における市民参加規定・情報開示規定の不在を違法として、かつ内容面（北部沿岸の土地収用をめぐる憲法裁判所の違憲判断の度外視、また防災マップに依拠せぬダム建設や巨大防潮堤など）の違法性を主張し、2012年中に市民団体による最高裁判所への提訴がなされ社会問題と化している¹¹。

（3）公共利益のための土地収用法

2007年「空間管理法」が開発事業に対す

る防災の織り込みを課題の一として掲げることとは上述した。しかし立法・政令・条例レベルで具体的な住民参加契機を欠いたまま、空間管理は真の防災手段となりうるのだろうか。さらなる開発推進にお墨付きを与える手續法に終わってはいまいか。この疑問をさらに深める動きが、2012 年法律 2 号「公共利益のための土地収用法」である。

スハルト時代以来、利権主義的な開発事業による国民の農地剥奪・移住問題が深刻化し、その改革が Reformasi 時代の主要テーマであることは上述した。開発事業は、1960 年「農地基本法」(18 条)にいう「公共利益」(kemakmuran rakyat) の名のもとに、折々の法令で拡張解釈されつつ断行されてきただけに、その再定義が熱く議論されてきたところである。かつて 1993 年大統領令 55 号は「公共利益」を政府によって所有・運営される非営利事業と定義していたが、2005 年法律 36 号「公共目的のための土地収用法」はむしろ「公共利益」の定義を曖昧化し、公共利益に該当する事業リストの中に民活民営事業をも含めしめたことで、利権主義の再来であるとの批判を浴び、2006 年大統領令 65 号で「政府の所有・運営」要件を復活させるなどの動揺があった。しかし 2012 年法律 2 号は 2005 年法律 36 号を再び踏襲する構造を見せている。すなわち「公共利益」の定義規定(1 条 6 号)は「国民の最高の繁栄のために」政府が実現する「国民・国家・社会の利益」という漠たる表現を行ない、「政府の所有・運営」要件に触れていない。また同時に、公共利益

に該当する開発事業を制限列举するが(10 条)、国防・道路・ダム・港湾・発電・通信などといった大規模ハード・インフラ開発が並び、また文化施設・公営住宅・教育・スポーツ・公設市場などの多様な生活関連施設もいずれにせよ公共土木工事の羅列であり、日本の土地収用法を髣髴とさせる。これではスハルト時代さながらの巨大インフラ事業による経済成長志向・国家権益が優先し、個々の私権を救済する決め手とはなり難いであろう。

ただし、日本の土地収用法(15 条の 4、15 条の 7 他)で住民の異議に拘わらず事業認定過程が進行していく強権的構造とは異なり、インドネシア 2012 年法律 2 号においては住民の異議申立ての決着を待って初めて事業段階へと至る、一連の住民配慮手續を置いている。すなわち土地収用計画の公示(16 条)、その 60 日以内の公聴会、さらに 60 日以内の異議申立てを受けた第二公聴会(20 条)、さらに 30 日以内の異議申立てを受けた県知事レベルの審査会(21 条)、その判断に対する 30 日以内の行政裁判所への提訴、30 日以内の行政裁判所による判決、控訴に対しては最高裁判所による 30 日以内の決定をもって確定する(22～23 条)、という一連の矢継ぎ早の手續フローを規定し、またこのようなプロセスを 2 年(1 年延長可)で完結しない場合は振出しに戻るとする(24 条)。このようなあたかも双六ゲームのごとき手續を通じて、ともかくも最高裁決定に至ると、これを受けて初めて県知事による行政決定・公示を行い(26 条)、事業者は事業手續を開始しう

る(27条)。裁判所システムの迅速処理に寄りかかった特殊手続であり、実現性に疑問を伴いながらも、成田や二風谷のような住民度外視の土地収用強行の道は賢明にも塞がれている。

また損失補償についても、専門家査定委員会を設け(31条)、査定は事業決定公示時点の地価によると明記し(34条)、住民との合意を重視し(37条)、また異議ある場合の地方裁判所への提訴から最高裁判所決定による補償額確定に至る異議処理手続(38条)、この最高裁決定を受けた支払ないし供託により土地収用効果を生じるとする(41～43条)、一定の透明性確保を図っている。

(4) アチェ州条例の独自性

以上のように国レベルの現行法制は、2007年「災害管理法」も2007年「空間管理法」も理念目標としては計画策定段階の住民参加を強調するが、手続保障は乏しい。2012年「公共利益のための土地収用法」にみるように、私権剥奪を伴う事業実施の段に至っていよいよ、公聴会・異議申立てなどの参加契機に利害関係者がアクセスできるに過ぎない。2000年代以降の果敢な地方自治の展開に拘らず、ジャカルタ市空間計画条例問題に見るように、上級庁の拘束を受け大胆な自治に踏み出せない模様である。

しかし2006年法律11号「アチェ政府法」により、一般州と異なる広範な自治権を保障されたアチェ州においては、2007年「条例制定に関するアチェ条例3号」他に基づき、

国レベルの現行法制の限界を地方条例の側から積極的に補完していく動きがある。一例として、2010年「災害管理に関するアチェ条例5号」(Qanun Aceh Nomor 5/2010)は、起草関係者の言によれば¹²、国の2007年「災害管理法」の中核規定に「若干の手を加えただけ」ということであるが、コミュニティ参加を推進する独自性の高い規定が散見される。

同条例は、まずは災害管理の理念規定で、国の「災害管理法」(3条)が列挙する理念群の第一に「イスラム性」を追加する(条例2条)。災害管理の目標規定(条例3条)では、国法と同様に「コミュニティの保全」を第一に掲げながら、他方で国法が明記する「既存法規の遵守」の一項を削除し、現場の柔軟対応を促すかのようなものである。また国法が民活推進意図を仄めかす「官民パートナーシップ」の一項については「共助・忠実・友愛の精神を促進する」とする理念規定と連結して籊をはめている。またコミュニティの権利・役割については、国法(法26条)では防災教育・訓練・情報享受・保健活動参加など受動的役割が中心であるのと対照的に、アチェ条例第二部「慣習組織・NGO・宗教組織・企業・コミュニティの役割」では防災教育の実施、災害に関する情報提供、災害管理への協力・助言、災害管理のための資金収集・配分(州知事令に依拠)、その他災害管理に関わる事項、と広範かつ能動的な参加根拠が追加されている(条例11条)。

災害各段階の災害管理の目標についても、

国法が触れないアチェならではの経験に発する災害ニーズを盛り込んでいる。たとえば災害後の復旧段階の課題として「和解・紛争解決」を明記する（条例 16 条 2 項 k）。被災者支援については、国法（53 条）は衣食住のベーシック・ニーズにしか言及しないが、アチェ条例（同 3 項）は弔意金・障害見舞金・低利ローン・衣食住保障・補償・その他被災者の権利確保などを明記する。さらに災害復興段階については、国法（59 条）には触れられない「復興の青写真の策定」なる目標を第一に掲げ（同 4 項）、復興の意思決定過程を早い段階から住民の目に見えるものとする示唆が含まれていると考えられる。最終章では「義務・禁止・罰則」を一括しているが、全ての人・政府・組織・企業・コミュニティ等が、被災者の宗教、文化・慣習を尊重し、環境保全に努め、正確な情報開示の義務があることを確認し（21 条）、その違反に対しては 2 日間の州外追放なる矯正罰が予定されている（23 条）。

以上のようにアチェ条例は、国レベルの法令の枠を踏襲しつつも、文言的には「若干の」しかし実体内容的には大胆な独自性を組み込む手法により、地方法規の側からコミュニティ主体・慣習文化尊重・被災者重視の災害復興の制度設計を追求しつつある取り組みと考えられる。

5. 比較検討—災害復興の法と現実

（1）災害復興の目標—経済開発か地域社会公序か

以上で概観した日本・タイ・インドネシア

の災害法制のそれぞれ動向から、いくつか共通の論点が浮かび上がる。以下では法と実態を兼ね合わせた比較考察を試みる。

第一に、災害復興の目標をいかに定義するか、そもそもの設計選択である。日本の 2013 年「大規模災害復興法」（3 条）は理念として生活再建・地域経済復興・防災まちづくりを鼎記したが、「復興計画」（10 条）は空間計画中心で防災まちづくりに特化する。タイ 2007 年「防災減災法」は災害復興の明文を置かない。憲法の強調する住民参加・コミュニティ重視の理念群が期待されるところ、2004 年津波後のタイ南部災害復興の実態は、観光業再建による経済復興に力点が置かれ（Nittharatana et al., 2006；Dithanan, 2013）、「環境保全法」「区画整理法」による建築規制等は被災者の移転を強要し生活再建を阻害した（United Nations Country Team, 2005；Siriborn, Bangkako, Milintangul and Paphavasit, 2006；Nittharatana et al. 2006；鈴木 2008）¹³。発展途上国に見られがちな開発優位志向であり、いわば「災害による開発の再定義」ならぬ「開発による災害復興の再定義」である。

先進国・日本においても、そうした開発志向・被災者阻害は遠い話ではない。歴史的に、日本の災害復興に初めて都市計画手法が活用された明治期の 1888 年「東京市区改正条例」の時代より、日本の災害復興は、行政主導手續によって住民要求を遮断し大土地所有層の合意による都市建設を図る「後発国家の開発手段」であり続けたとする指摘がある（池田

1993 他)。西欧において、近代的な地域公序の創出を理念として、その公序の担い手たる行政権力に主導権を与えて再構築された都市計画手法だが、日本はその理念をさておき、行政主導・私権制限型の制度設計のみを移入し、これを福祉度外視の都市建設・経済開発の手段として活用してきたとの見方である。現代日本の「大規模災害復興法」は再び行政主導の制度設計を再強化したが、その目的条項（3条）はあたかも19世紀以来の旧態依然たる災害復興＝開発論と、未来志向の復興論との間で迷うがごとく、生活再建・経済復興・防災まちづくりを鼎記したことは示唆的である。

これに対してインドネシア2007年「災害管理法」の目標規定（4条）は、コミュニティの保全、地域文化の尊重、伝統的な協調精神を強調するなど、一貫して被災者・コミュニティ重視を掲げている。これは犠牲者20万人に及ぶ2004年スマトラ津波において、村落単位で主体的に進んだアチュの災害復興過程から抽出された経験知に根差していよう。さらにアチュ州独自の2010年「災害管理条例」は、国法の目標規定を活かしながらも、よりコミュニティの主体性を高める方向で修正を加えている。たとえば国法の「既存法規の遵守」なる条件づけを削除し、もってコミュニティの柔軟対応を可能にし、また民活推進・開発志向に傾斜するおそれのある国法の「官民パートナーシップ促進」の一項について「共助・忠実・友愛精神の促進」と関連づけて縛りかけるなど、国法の鵜呑みではない独自

の目標設定に意を砕く。このように災害現場の経験にねざして探究される制度構築は、19世紀的な経済開発志向から解き放たれた、未来志向の災害復興の息吹を感じさせる。

（2）早期参加のタイミング

災害復興の実態が経済開発に傾斜するとき、生活再建・地域再建へ向けた軌道修正の契機として、住民参加の制度保障はことさら重要となろう。そのような参加の手續保障を具現するために、制度比較から浮上する一つの論点は、参加のタイミングである。災害復興において都市計画手法を重視する点は、日本も、タイ2004年「区画整理法」も、インドネシア2010年「空間管理法」も共通するが、都市計画の手續過程は一連の段階的な時間的プロセスとして展開するので、そのいずれの段階に住民参加を組み込むかは制度選択に委ねられる。行政計画が固められたのちに形式的な住民参加のみ演出しても時遅いのであり、真に有効な参加を保障するために、たとえばドイツ建設法典（3条1項）では「早期市民参加」が理念として掲げられている。

日本では、「区画整理法」他の個別の事業手續法においては、事業計画決定・実施過程に一定の参加を組み込むが、しかしこのような個別事業の手續段階に至ると、もはやその上位の青写真を既定する都市計画に遡って意見を申立てる道は閉ざされている（区画整理法55条2項但書他）。そこで手續過程のより早い段階に住民参加のチャンスを織り込むべく、近年の都市計画法の相次ぐ改正で、都市

計画・地区計画の住民提案制度等が積み上げられてきた所以である。まちづくりの実質的な立案・決定権を行政主導から住民主体へと転換していこうという市民社会的志向が、近年の日本の都市計画法の潮流であるとするれば、災害復興においても同様に、区画整理や防災集団移転などの個別の事業計画・決定以前に、それらの青写真の段階から住民参加を確保すべきであるとする議論は根強い。

とくに阪神淡路大震災の経験として、神戸市が震災後わずか2か月で区画整理・都市再開発の都市計画決定を行い、これを心外とした住民による突き上げを受け、その3か月後に後付けで「復興基本計画」が登場した。また事業計画の決定過程で「二段階都市計画決定」の名のもとに、住民主体の「まちづくり協議会」を活性化し、その意向を受けて都市計画に遡った微修正を認めた。こうした神戸の教訓は、災害復興における行政主導の限界を示唆し、住民参加を中心化する災害復興法制を促すものであった（安本 1995、村尾 1995、阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編 1998 他）。阪神淡路大震災以降に、災害復興における都市計画を拘束する「復興計画」が重視され、さらに災害前からの「事前復興計画」の必要性が喧伝され（内閣府 2010 他）、その策定過程の住民参加が試行されてきた（中林 2011）。

しかし東日本大震災後、筆者の継続的観察によれば（金子 2012, 2013a, 2013c 他）、多くの被災自治体が 2011 年度中に策定した「復興計画」は、内容面で都市計画の具体的情報

開示を行わぬまま、形式的な住民参加手續のみを踏むものとなった。その後上述の「復興特区法」が成立し、2012 年度を通じて行政主導の「特区」手法に基づき復興整備事業の一括決定を推し進め、その当然の法的効果として都市計画決定の効果が与えられていったが、少なからぬ自治体ではこの過程で住民説明会を再三開催しながらも、被災住民に対して都市計画案の詳細な情報開示を行わず、そもそも都市計画の決定過程にあることすら説明せず、またコミュニティ側からの提案・提言に対しては明解な回答を与えることなく、「拋らしむべし、知らしむべからず」の行政主導で進んだ。2013 年度にはこの「特区」手法による都市計画決定を所与として、区画整理・防災集団移転等の個別の事業計画・決定段階へ移行した。この段階においてようやく、区画整理法などの個別事業法の既定の枠組みに沿った住民参加手續が踏まれ始めているものの、もはやこの段階では都市計画決定の内容を遡って覆すことはできない（上記の区画整理法 55 条 2 項他）。このような東日本大震災の復興手續フローを、2013 年「大規模災害復興法」が恒久法化したと考えられる。

タイの関連法制もまた、行政完結型の計画決定を前提とし、事業決定段階に至って初めて限られた住民参加の余地を組み込む設計であり、東日本大震災の日本と近似する。2004 年津波の災害復興当時に主たる対応根拠となったタイの 1992 年「環境保全法」（9 条・10 条）は政府の防災対策に包括的な裁量根拠を与え、そのような包括委任は同国の

1996年「行政過程法」の適用対象外（4条3項）と考えられる。また2004年「区画整理法」が一部の観光地復興に適用されたが、もっぱら国レベルの認可する基本計画に則って、県レベルが市町村レベルの事業計画案を認可するという垂直的行政決定過程の一部に、行政と大土地所有者との合意形成を技術的に組み込む構造であり、異議申立てをなしうる利害関係者の範囲も定かでない。

しかしタイにおけるこうした行政主導型制度は、災害復興の現場において住民・コミュニティの激しい抵抗に出会い、多数の事例が暗礁に乗り上げている。筆者は2013年8月時点、チュラロンコン大学法学部およびタイ内務省防災減災局第11地方支部の協力により、プーケット県・パンナー県にて津波被災村落の聴取りを行ったが、海岸線からのセトリバック規制による立退きの対象となった漁業村落や少数民族集落コミュニティが断固抵抗し、元地に居残る複数例に出会った¹⁴。なかでもパンナー県バーン・ナムケム村の移転計画はタイ政府内務省の復興計画（DPWTCP 2005）において重点プロジェクトであったが、漁場保全その他の理由で村側が強硬に抵抗し¹⁵、結果としてさしたる減災対策も施されないまま住民は津波危険地域に無防備に居住を続けている。また海洋民である少数民族モークン族の多くの集落が、国有地の不法占拠であるとして津波後に立退きを迫られ生活再建に苦しむなか、一部の集落は実力で元地を占拠し、あるいは裁判闘争を余儀なくされている¹⁶。このような住民阻害の復興の姿は、

HFAなどの国際的評価に耐え難く、復興の青写真の段階から被災住民の声と真摯に向き合う復興手続の構築が不可欠と考えられる。とくに現行「区画整理法」の前提する行政主導の総合計画と、大土地所有者を対象とする個別事業手続との二元断絶構造を改革し、一連の手続構造の早い段階に居住者・生活者が参加する詳細計画の設定プロセスを織り込むことが必須と考えられる。またそのために、一貫した手続フローとしての「都市計画」概念の再構築が求められていよう。

いっぽうインドネシアの2007年「災害管理法」は、被災者コミュニティの権利保全を災害復興の中核に据える点で、タイとは対極的であるが、しかし具体的な参加手続は規定していない。また2007年「空間管理法」の住民参加手続も、立法レベルで詳述せず、自治体レベルの条例に委任するが、それら条例は中央政府の政令・省令により拘束され（法18条・政令15号21条3項他）、結局どのレベルにおいても詳述されずに終わってしまう。このような構造のもとで計画段階の住民参加が果たされないとすれば、結局は日本・タイ同様に事業段階に至って初めて住民合意が問題となり、2012年「土地収用法」（16～26条）の規定するような合意形成の袋小路に入り込んでしまう。このような現実の一つの突破口は、地方条例の裁量を広げる道であると考えられ、たとえば一定の立法主権を認知されたアチェ州では、2010年「災害管理条例」であえて国法が強調する「既存法規の遵守」なる条件づけを削除し、災害復興の当

初からコミュニティ・レベルに意思決定の裁量権を委ねていく。他方で後述のように、一連の条例によってコミュニティ主導の意思決定に対する一定の規律や監視体制を組み込む努力も図られている。

日本のように、平時の都市計画法改正や自治条例などの展開を通じて市民参加契機を蓄積してきた先進国でありながら、災害復興においては「大規模災害復興法」にみるように一転して国主導・行政優位に回帰する例と、タイのように平時から国主導の開発政策を所与とし、災害復興においても平時法をそのまま用いて住民参加を抑圧する例とは、同一視はできない。しかしタイ同様の開発途上国でありながら Reformasi 以降の地方自治の実験を進めるインドネシアは、平時におけるのみならず災害時においても、行政主導の国法と住民主導の地方条例が緊張関係の中にあり、早期の段階からの住民参加が追求されようとしている。

(3) 住民参加の射程

制度比較の次の論点として、住民参加の範囲が挙げられる。日本の1968年「都市計画法」においては、公聴会・意見書手續がすべての住民に開かれている(16条1項)。また1980年代以降の条例による地区計画提案制度(16条2項)では土地の所有者その他利害関係者(対抗要件を備えた地上権・借地権・登記を有する担保権者等)に提案権が付与され(施行令10条の4)、また2000年代に導入された都市計画提案制度(21条の2)でも土地の

所有者と建物所有を目的とする対抗要件を備えた地上権者・借地権者(同1項)、また条例で定めるNPO等(同2項)に提案権がある。さらにこのような国法の住民参加規定を受けて、自治体レベルのまちづくり条例等が独自の詳細規定を設け、住民参加の範囲を広げていく動きもある。たとえば1981年「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(4～8条)では「地区の住民等の大多数」を代表する団体を「まちづくり協議会」として認定し提案権や市長の尊重義務を定めており、1995年の阪神淡路大震災当時に活用されたが、そこでいう「住民等」は、「都市計画法」(16条2項)にいう所有者等の枠を超えて、「地区内の居住者、事業者、土地又は家屋の所有者」と広範である(2条5号)。神戸市の影響を受けて、各地で防災まちづくり条例を制定し住民参加の対象を広げる動きが続けられており、たとえば東京都の2000年「震災対策条例」では「地域協同復興」の理念を協調し、2003年「震災復興マニュアル」においてこれを受けた復興市民組織育成事業を都下各地で展開している(東京都2008; 中林2011)。さらにこれに呼応する区レベルの独自の展開もあり、たとえば2006年「葛飾区区民参加による街づくり推進条例」では、「区民等」を区内に在住・在勤・在学する者および土地建物所有者その他利害関係者を広く含む概念として定義したうえで街づくり活動団体の構成員として認知し(6条)、またこれとは別に「地区住民」定義を置き区域内の在住者・事業者・土地建物所有

者を含めたうえで（9条）、かかる「地区住民」の過半数を代表する協議会を「都市計画法」（21条の2第2項）の都市計画提案権の発動団体として認知し（9条；19条）、またかかる「地区住民」の3分の2の賛同により提案権を認めている（11条）。また2010年「葛飾区被災市街地復興対策条例」も震災復興基本計画策定や事業推進にあたって「区民及び事業者」の意見を反映する区長の義務を規定し（11条2項、12条3項）、以上の実践として、2011年「都市計画マスタープラン」策定過程において防災をテーマとする住民参加手続きが現実には実施された。このように、行政と所有者階層との合意に係らしめていた近代的な都市計画の制度構造を、地域に生きて活動する「住民」を主体とする現代的まちづくりへと転換させ、かつこれを災害復興の事前・事後対策にリンクさせる潮流が存在し、国法よりも地方条例がこれを牽引してきたといえる。

2013年「大規模災害復興法」は特区方式により、行政内部の垂直的協議の場である「協議会」に一部の「利害関係者」を参与せしめるのみであり、以上の「都市計画法」や関連条例における住民参加規定の位置づけは不明である（12条8項）。しかしその後の個別の事業過程では、所有権者その他に一定の参加契機が開かれている。たとえば「区画整理法」では、所有権者のみならず借地権者が事業主体となり内部意思決定においても対等の立場に立つ（3条、18条他）。事業計画の事前同意については、個人施行型では当該土地に関

わるすべての権利者の同意を原則とし（8条1項）、この権利者とは所有権者・借地権者のみならず永小作権・地上権・担保権・差押え債権者・漁業権・入漁権などあらゆる権利者を含むと考えられている（松浦1992, p.70）。組合施行型では所有者・借地権者それぞれ3分の2の同意を要し（18条）、借地権者は未登記でも申告すればよく（19条）、またその他すべての権利者は事業計画の二週間の縦覧後に意見書の提出機会がある（20条）。以上の参加範囲は公共団体・行政庁・地方公社施行についても同様である（55条、69条、71条の3）。換地計画の決定・変更における縦覧・意見書提出についてもすべての利害関係者に機会がある（88条、97条）。

日本との対比でタイは、所有権者に限定された参加範囲が目立つ。1975年「都市計画法」では公聴会ののち90日間の縦覧・異議具申手続きが設定されているが、その参加の範囲は「経済的利害関係者」に限られ、これは所有権者と同義に解する考え方もある（van der Meulen 1988, p.34）。タイの物権法秩序において、所有権以外の制限物権については書面主義、登記の効力要件主義（民商法典1229条）などの様式性が強いが¹⁷、現実の土地利用はこうした制定法の様式主義の外で展開し、未登記の転貸や居住権・用益権などの利害関係が複雑であることを考えれば¹⁸、所有権者に対象を限定した合意形成に対して異議が噴出することが当然予想される。またタイの2004年「区画整理法」では、所有権者のみに組合施行型の実施が認められ（16条）、

行政庁施行による事業実施においても事前合意取得は所有権者のみが対象であり(36条)、その他の利害関係者は事業計画や換地計画に対して30日間の意見申述機会が与えられ、聞き置かれるのみである(43条・70条)。タイの「区画整理法」適用第一号となったとされる2004年津波後のパンナー県カオラック地域では、海浜地の所有権は国家にあるとする論拠で所有権登記制度の埒外に置かれてきた伝統的な海洋民族モンケー族が、不法占拠者として立退きを求められた事例が相次いだ¹⁹。これら脆弱な生活者の立場を私権として確立する立法改革が待たれるとともに²⁰、災害復興過程にそれら権利利益の主張機会を組み込む手續保障が必要と考えられる。

インドネシアでは、上記のように2007年「災害管理法」や2007年「空間計画法」では住民参加の範囲を詳述していないが、しかし2012年「土地収用法」(16～26条)が公聴会→異議申立て→県知事傘下の審査会→行政裁判所決定→最高裁決定に至る一連の異議手續を導入しており、その参加範囲はかなり広がりがある。公聴会は「利害関係者」と「影響を受けるコミュニティ」に対して開かれており(19条2項)、また審査会決定を不服とする行政裁判所提訴・最高裁への控訴の権利も「利害関係者」に認められている(23条)。ここで「利害関係者」とは土地収用の該当土地のあらゆる占有者・所有者とされているので(1条3号)、たとえば所有権登記を経ない慣習的所有権(hak milik adat)や慣習的利用権(hak ulayat)その他も含むと考えら

れる。また「影響を受けるコミュニティ」とは該当土地に直接近接するコミュニティなどとされている(19条2項公式解説)。このような異議手續の広範な射程は、2004年津波の災害復興過程で、行政主導による津波浸水地の土地収用・移転政策に反発にした村落コミュニティの例も少なからず報告されてきたこととも無縁であるまい。たとえば津波で人口の8割余を失ったバンダアチェ市ウレレ村に関する先行研究(斎藤2010)によれば、この地区は居住禁止区域に指定され、代替措置として遠隔地への高台移転・復興住宅の支給が計画されたところ、移転に反発した200世帯余りが行政の支援対象からはずされ²¹、また「所有権」の認定を得られない元地住民の一部に収用補償金が支払われない問題が指摘されている²²。上記「土地収用法」の異議手續によれば、これらの利害関係者をすべて掬いあげ迅速な法的解決を得られる建前となっている。

以上を比較すれば、インドネシアの災害復興過程では住民の参加の射程を広げる方向性が伺われるが、タイ法は所有権中心の制度設計を維持し、災害復興は行政と大土地所有者間の合意による開発推進の手段に終わるおそれがある。現実には私権を阻害された被災者・コミュニティによる突き上げは跡を立たず、行政紛争の平和的解決のためには何らかの制度的対応が待たれている。

戦前の日本の都市計画・区画整理法も同様に所有権者のみを対象とし、住民阻害的な都市開発政策の具であったとする見解について

は上述した（池田 1993）。しかし他方で日本では戦前から借地権・借家権・小作権といった生活基盤を所有権との関係で保護する裁判例が積み上げられてきた事実があり、それが大正 10 年の旧「借地法」等の保護立法に結実し、結果として「区画整理法」にもそのような生活者の権利保障が受け継がれたと理解されている（松浦・前掲 p.27）。2013 年現在、東日本大震災被災地の復興過程では、借地権・漁業権・入漁権などの阻害事例が散見されるが（金子 2013c）、このような現実の中でこそ改めて日本法の歴史的な経緯を回顧し、災害復興過程でいかなる私権に参加と保障が与えられようとしてきたのか、再点検のうえで、アジア諸国へと伝えるべきものを抽出する努力が必要と考えられる。先進国日本として「区画整理法」その他の制度移植を推進するならば、それを住民排除型の都市開発・迅速復興の技術論としてではなく、私権保障の制度発展史をも含む総合的体系として伝えていくことが求められていよう（金子 2013d）。

（4）地方条例の自治の射程

制度比較のもう一つの論点として、地方条例の位置づけが問われる。災害復興に関わる国法は、日本の 2013 年「大規模災害復興法」といい、タイ 2007 年憲法といい、インドネシア 2007 年「災害管理法」といい、理念規定で地方自治・住民参加を強調するが、内容面で国主導の行政統制色が共通する。しかしこれに対抗する地方条例の側からの自治・参加契機も見出された。問題は、条例に自治立

法権としての裁量がどこまで認められるかである。

日本では、憲法 94 条は「法律の範囲内」で条例制定権を認め、これは国法による委任条例のみならず、地方自治の本旨に基づく自主条例を認める趣旨である。2000 年代の地方分権化で国から自治体への権限移管が起こり、自主条例制定権の範囲も拡大したと考えられている。例えば上述した 1980 年代の神戸市「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」では、「都市計画法」が所有権者等に認めた地区計画提案制度の条例委任規定（16 条 2 項）を独自に解釈して、住民一般による「まちづくり協議会」の制度化を図ったが、このような法律の条例委任範囲を超える自主規定が「法律の範囲内」なる憲法規定を逸脱しているのではないかという見方もあり得た。しかし自治事務の拡大した 2000 年代以降は、いまや各地で自主的な防災条例・まちづくり条例・自治基本条例などが住民提案制度の導入を広げつつある（地方自治法 74 条）。「大規模災害復興法」は上述のように特区手法により都市計画を一括迅速に行政決定し、住民参加の介入余地を阻む手続構造を導入したが、地方分権化の現代は、これに自主条例が報いていく理論的余地があるように思われる。少なくとも、同法（12 条 8 項）が言及する都市計画法等の条例委任規定を正当化根拠とする委任条例としての理論武装は可能であり、このような根拠を基盤に、平時から事前復興計画を準備することが確実な道である。こうした事前対策はすでに開始してお

り、たとえば南海トラフ大地震に備える徳島県「震災に強い社会づくり条例」やこれを受けた徳島市津田町、美波町などの事前復興計画の動きがある。

タイでは、2007年憲法第16章「地方自治」の姿は限定的であり、「法律の範囲内で」、「県や国全体の開発との整合性に配慮して」、あくまで「国が」地方自治を許容するものとする（283条）。県知事は未だに内務省派遣の行政官吏であり、しかし今後漸次、公選制に移行することを見越して、地方自治体に国の関与する監視委員会を置くとし（283条第三段落）、かつ地方行政職の任免を中央省庁地方支部代表で構成する委員会の事前承認にかからしめている（288条）。このような地方行政面の中央統制色に加えて、地方議会の自治的な条例制定機能についても明確な憲法上の記載がない。ただし、法律の範囲内での住民の条例提案権が規定されていることから（286条）、最近の市民運動においては、住民による条例提案権の根拠立法じたいを働きかけていく戦略が注目される。たとえば最近、2004年津波被災から立ち上がろうとする漁民団体等が中心となり、2007年憲法の法案提案制度（163条）を活用し、1万人署名運動を展開し、地方条例の住民提案の立法根拠となりうる沿岸管理促進法案を国会下院に迫った事例がある²³。

インドネシアでは上述のように、1999年「地方自治法」が国レベルから基層自治体レベルに対する急進的な地方自治を断行し、2000年憲法改正でこれを正当化する地方自

治を明文化したものの、2004年の現行「地方自治法」が州の監督権限を強化し、行き過ぎた地方分権にブレーキをかけた。現在ではあくまで2004年法による地方分権リストの範囲内で、自治立法権の行使が保障されていると考えられる。2007年「空間計画法」も詳細設計を地方条例に委ねるとしながらも、政令によりその内容・手續を拘束する（18条）。このような国の統制のもとでは地方条例が有名無実と化すおそれがあり、その懸念はたとえばジャカルタ空間計画法条例問題で現実化した。しかしアチェ州では、国法により強められた州の行政監督権限の拘束下にある下層自治体（mukim）とは別個に、独自の基層自治体として村落（gampong）を確立し、慣習的伝統（hadih maja）に沿った個々の村落自治を尊重するべく一連の州条例を制定した²⁴。このように州の自治監督権限を、アチェ州においてはさらに基層レベルへの分権という自治促進的な方向で活用しているのである。もちろんアチェ政体に関する2006年法律第11号により一定の自治立法権を保障されたアチェ州ならではの柔軟な条例実践ではあるが、2004年「地方自治法」により州権限を強化された他州においても、意欲と工夫しだいでは可能と考えられる。

以上のように3カ国とも、国法レベルはそれぞれの流儀で自治制限的な制度設計を示すが（特区手法で条例の参加手續を回避する日本、憲法で条例制定権に触れないタイ、条例を政令・省令で拘束するインドネシア）、しかし地方末端のコミュニティ・レベルは決し

て唯々諾々と国法に従属してはおらず、それぞれの流儀で自治の方向性を探っている（日本における自主条例による事前復興まちづくりの展開、タイにおける住民条例提案制度の根拠立法運動、インドネシア・アチェ州における州権限による村落自治推進）。

（5）基層自治単位としてのコミュニティ

以上のような地方条例の展開は、たとえ中央の立法が集権志向の手續規制を強める際にも、これに対して地方条例を軸に参加保障の制度探究の余地があることを示唆している。ではそのような条例による参加保障の必要条件は何であろうか。

試みに、Ostrom（2005）他によるソーシャル・キャピタルの設計原則（Design Principles）に倣って、参加の手續要件について整理すれば、住民参加の主体となるコミュニティの範囲画定、その内部ガバナンス・ルールの明示、対外的効力の確立が論点となろう。

1980年代の神戸「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」による「まちづくり協議会」では、「住民の大多数を代表する」と漠然とした規定ぶりのまま行政登録制度にかからしめ（4条）、コミュニティの範囲画定は曖昧であり、またガバナンス・ルールや対外的効力も不明確であった（7条；8条）。これとの対比で、2000年代の葛飾区「区民参加による街づくり推進条例」は、「区民等」「地区住民」といった定義を通して住民組織の要件を明示したうえで行政登録制度にかか

らしめ（6条、9条）、その内部合意形成のガバナンス・ルールを提示し、その結論に行政に対する「公示」「尊重」「却下の理由開示」等の一定の拘束力を与えるなど（11条）、今後の探究課題を残しつつもコミュニティの法的枠組みは格段に明確化している。またこれとの対比で、東日本大震災被災地において一部自治体で導入されていた自治基本条例・参画推進条例が復興過程でまったく活用されない現実、住民側の武器となるべき詳細規定の不足からも説明されうるであろう。

タイで取り沙汰される「沿岸管理推進法」第一草案は、沿岸漁民のコミュニティ権を確立する立法目的が喧伝されながらも、詳細規定の不足を感じさせる。沿岸コミュニティ毎に住民の互選による地域漁業海浜資源管理委員会を設置し、資源管理の規則制定・監督実施・紛争解決などの行政的権限を委任するが（草案24～26条）、何をもって「沿岸コミュニティ」とするのか定義は明示されず、単に「20年以上にわたり居住する30世帯以上のタイ国籍を有する集落」が法人格の認可を申請できるとするのみである（草案27条）。かかる認可の可否は、政令の定める基準・方法によって県級行政委員会が決定するとし、不透明な行政裁量に依存する。内部ガバナンス・ルールや行政に対する拘束力も明示されない。漁業団体等が中心に署名運動を展開し国会提案を図った第三草案は、まさにこれら詳細の設計原則を地方条例で明らかにしているという提案であったが、上記のように2013年現在棚上げされている。

これに対してアチェ州の一連の条例は、伝統的な農漁村の生活単位である村落コミュニティ (gampong) を法的な自治単位として積極的に認知し (gampong 政府に関するアチェ州条例 2003 年 5 号)、内部ガバナンス・ルールについても村落それぞれの慣習的自治組織による定立に委ね、条例は内容面に介入しない (慣習法強化に関するアチェ州条例 2008 年 9 号、慣習的組織に関するアチェ

州条例 2008 年 10 号他)。災害復興法制においてもこうした自治の結論を尊重すべく、国法の定める既存法規の拘束規定をあえて削除し、また村落への委任根拠規定を拡張している (災害管理に関するアチェ条例 2010 年 5 号)。

このように条例が生活・生業の単位であるコミュニティを明確に枠付け、内部ルールの定立を促し、外的監督を組み込み、自治的判

表 1. 防災まちづくり・コミュニティ参画条例の対比：ソーシャル・キャピタル論から

Ostrom 設計原則	神戸地区計画・まちづくり条例	東京都葛飾区街づくり推進条例	宮古自治基本条例 / 参画条例	タイ海浜管理促進法第一草案	インドネシア・アチェ州条例
明確に定義された境界 (or 対内拘束・対外認知の単位)	まちづくり協議会～住民の大多数で設置・支持 (4) →行政認定 (5)	地域街づくり協議会～住民の過半数、加入脱退の自由、他に区長の追加要件 →行政登録 (9)	コミュニティ：地域課題解決のための市民自主組織 (3⑤)	海浜コミュニティ (24) ～無定義、行政認可申請要件 (国籍、30 世帯、20 年居住)	生活基盤たる村落 gampong (2003 年 条 例 5 号)
便益・コストの均衡 (or 目的の共有)	地区の住み良いまちづくり (4)	街づくり計画の提案 (9)	地域課題解決	資源管理	農漁村の生活基盤
集团的合意形成ルール (or 対内拘束・対外認知の要件)	？ (住民等の総意を反映、7)	・住民の 2/3 (11) ・地区計画の提案 (都計法 16③)；所有者等 1/2 (18②) ・都市計画の提案 (都計法 21ノ 2②)；地積の 2/3 (19)	？	？	村落慣習制度 (2008 年 条 例 9 号・10 号)
実効性の入れ子構造 (モニター・罰則・紛争処理)	行政認定取消 (6)	行政登録取消制度 (10)	？	行政認可取消 (42)	村落慣習制度 (2008 年 条 例 9 号・10 号)
対外的効力 (認知・拘束力)	・配慮 (8) ・協定→事前届出・協議 (9～12)	・公表 (11②)、尊重 (3,11③) ・都計法 21ノ 3～5: 遅滞なく判断、却下理由通知	・尊重 (参画 3) ・10 人以上連署→検討・理由公表 (9)	？	基層自治体としての自治権 (2003 年 条 例 5 号)

(Ostrom 2005 他より筆者作成)

断の尊重を約束することにより、自治の基層単位としてのコミュニティを育て上げていく制度基盤となりうることが示唆される。

6. 結語― 国家法をめぐる市場と市民社会の対抗

以上本稿においては、日本・タイ・インドネシアの災害復興関連法制の読解を通じて住民参加の手續保障をめぐる現状を確認するとともに、巨大津波被災を経験した東日本大震災被災地・タイ南部・アチュエ特別州の復興過程における具体的事例をも参照しつつ、今後の制度改革への論点抽出を試みた。

後発開発国における災害復興が、災害対応の迅速化に名を借りた規制緩和型の開発推進の好機となりやすく、被災者の生活再建や未来へ向けた減災対策が虐げられるおそれは常に指摘されてきた。災害復興の本来的な定義・理念が「生活再建」「安全」「経済復興」のバランスのある実現をめざすものであることを確認したうえで、その理念に立ち返って、現行の制度設計を反省し改善を図ることが課題である。このような理念の実現のために、地域住民・コミュニティの参加・協同により実現されねばならないとする目標は、本稿冒頭で確認したように、国際的な災害復興の評価枠組みである「兵庫行動枠組み」(HFA)において強調されるとともに、日本の「大規模災害復興法」(3条)、タイ 2007 年憲法(66 条・85 条他)、インドネシア「災害管理法」(4 条他)においても言及されているところである。

しかし各国法制の内容面に立ち入るなら

ば、旧態依然たる都市計画法制の枠組みに拘束される傾向が共通する。とくに災害復興の手續過程における「計画」と「事業」の切り離しが見受けられ、「計画」段階は中央主導・行政統制的な迅速手續で完結し、早期市民参加の余地はなく(日本「大規模災害復興法」における復興計画の一括決定、タイ「区画整理法」の基本計画、インドネシア「空間計画法」の大臣承認手續)、「事業」段階に至ってはじめて一定限度の「利害関係者」の参加が組み込まれる傾向にある(日本「区画整理法」等、タイ「区画整理法」の異議手續、インドネシア「公共利益のための土地収用法」の異議手續)。さらに東日本大震災被災地やタイ南部バンナー県・ブーケット県他の観察結果からも、「計画」過程では名目的な住民説明会等が行われることはあってもまともな情報開示はなく、一方的な行政決定が行われ、個別の「事業」段階においてすら手續が形骸化する実態が伺われる。このような国法の枠組みのもとでは、被災者が自らのコミュニティの復興の青写真に関与することは困難である。

このように災害復興関連法制の本質的な問題構造は、災害復興の中核を既定する都市計画法制の公権力発動型制度設計が、はたして開発利権のために奉仕するのか、あるいは市民社会のために用いられるのかの対立構図としてイメージできる。都市計画法制が、近代初期の私権優位・内在的制約型から、近代後期の強権的私権介入型へと進展した背景に、政府があくまで社会国家的土地利用公序の担い手として行動することへの期待があり、そ

のような公序理念から乖離した瞬間から公権力発動の正当化は失われるとする見方がある(広渡 1993)。この見地からすれば、公権力発動による災害復興が、被災者の迅速な生活再建と減災対策に背理し、経済界優位の新自由主義に傾斜するとき、もはや行政主導手續の存在意義は失われるといえよう。

政府が社会国家としての機能を後退させるとき、これに代わって人間主体の災害復興を担うべき制度改革の選択肢がいくつか考えられる。一つは都市計画法制の権力的枠組みを活かしつつ、そこに有効な早期市民参加を組み込むことにより、被災者主体の復興の強力な武器として活用する道である。第二は、旧態依然たる公権力発動型の国法を棚上げし、新たに地方レベルの条例を強化する道である。インドネシア・アチェ州の条例整備は、2004 年津波の復興経験を活かし、村落コミュニティの自治力を高めつつ後見する方向性が探究されており、多くの示唆を含んでいる。このような条例整備の積極性は、独立闘争後の和解を経て一定の自治立法権を保障されたアチェ州ならではの賜物かもしれない。しかし日本やタイでも広範な条例委任立法(災害復興基本法)を実現する道など、アチェとは異なる方法で条例の裁量範囲を確保する努力は可能であろう。

アチェでは復興十年にして、コミュニティ主体の制度実験がリアルタイムで続けられている。東日本被災地を含む世界各地で立ち上がろうとする被災コミュニティが、相互に連携を密にし、共同研究を深め合いながら、被

災者中心な「人間の復興」を導くモデル災害復興基本法・モデル条例の提言へと結びつけていくことが期待される。

参考文献

- 安本典夫(2012)東日本大震災復興特区法の検討 課題、名城法学、Vol.61, No.4.
- 生田長人(2010)『防災の法と仕組み』東信堂.
- 池田恒男(1993)「東京市区改正条例の法史的意義に関する覚書」、利谷信義他編『法における近代と現代』日本評論社.
- 金子由芳(2008)「地方分権化の一局画：インドネシア投資法政策の迷走」『科学研究費補助金基盤(B) 課題番号 17201049 研究成果報告書：発展途上国における地方分権化の制度構築・評価法の総合的研究(松並潤代表)』, pp.71-84.
- 金子由芳(2011)『災害応急調査報告書：岩手県沿岸部被災地域における応急復旧措置に関する被災者ニーズ調査報告書』神戸大学都市安全研究センター.
- 金子由芳(2011)『災害復興調査報告書：岩手県沿岸部被災地域の復興に関する制度的ニーズ調査報告書』神戸大学都市安全研究センター.
- 金子由芳(2012a)「地方型災害における生業支援制度の再検討－岩手県沿岸部聴取り調査からの考察」『日本災害復興学会論文集』No.2, pp.19-29.
- 金子由芳(2012b)「地方分権化における災害復興のガバナンス－東日本大震災からの教訓」、『都市安全研究報告』No.16, pp. 239-252.
- 金子由芳(2012c)「産業経済復興と生業支援」、『日本災害復興学会誌復興(5号)』,Vol.4, No.1, p.29-36.
- 金子由芳(2013a)「被災者に届かぬ復興予算－“人間の復興”の阻害要因」、『日本災害復興学会誌復興(6号)』p. 9-16.
- 金子由芳(2013b)「4章 市町機能支援一壊滅的に被災した市町村への後方支援：東日本大震災の実例と法改正」、『東日本大震災 2011 復興状況報告書－事例研究』, 国際復興支援機構(英語版“Japanese Recovery Status Report,” International Recovery Platform).
- 金子由芳(2013c)『東日本大震災の復興過程におけるコミュニティの帰趨－私権制限と手続正義の問題構造』神戸大学都市安全研究センター.
- 金子由芳(2013d)「災害復興における私権の帰趨」『法文化叢書』2014 号掲載予定(近刊).
- 斎藤千恵(2010)「インド洋津波被災地バンダ・アチェにおける土地問題」、林勲男『災害と社会・文化』.
- 斎藤浩(2012)復興特区の行政法的検討と被災者

- の権利, 自由と正義, 2012年3月号.
- 鈴木佑紀 (2010) 「タイの漁民村落における環境の変化」、林勲男『災害と社会・文化』.
- 東京都 (2008) 『地域力を生かした住民主体の復興—地域協同復興模擬訓練実施報告書』東京都.
- 内閣府防災担当 (2010) 『地方自治体における災害復興事前計画の推進に関する調査報告書』内閣府.
- 永井史男 (2008) 「タイの地方分権改革」、玉田芳史・船津鶴代『タイ政治・行政の変革 1991-2006年』アジア経済研究所.
- 小林一樹 (2011) 「東日本大震災からの東京の震災復興を再考する」都市問題、2011年6月号、28-35.
- 広渡清吾 (1993) 「ドイツにおける都市法制の形成過程」、利谷信義他編『法における近代と現代』日本評論社.
- 安本典夫 (1995) 「復興まちづくりと住民参加」『ジュリスト』1070号.
- 安本典夫 (2012) 東日本大震災復興特区法の検討課題、名城法学、Vol.61, No.4
- 松浦基之 (1992) 『土地区画整理法』第一法規.
- 村尾龍雄 (1995) 「土地区画整理について」『震災と法』日本土地法学会編.
- 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編 (1998) 『震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社.
- ADB: Asian Development bank (2006) *TA No.4595-THA Supporting Post-tsunami Activities & Coastal Zone Management: Final Report*, ADB.
- Brondizio, E. S., Ostrom, E., & Young, O.R. (2009) "Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital," *Annual Review of Environment and Resources* 34: 253-278.
- DURP (Department of Urban and Regional Planning), Faculty of Architecture, Chulalongkorn University (2005) "Post-Tsunami Rehabilitation and Reconstruction Planning," Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- DPWTCP: Department of Public Works and Town & Country Planning, Ministry of Interior of Thailand (2005) *Community & Tourist Destination & Environmental Project for Tsunami*, Ministry of Interior of Thailand.
- Fitzpatrick, D. (2012) "Between Custom and Law: Protecting the Property Rights of Women after Tsunami in Aceh," in Daly, Feener, Reid, eds., *Ground Up: Perspectives Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, 2012.
- IRP: International Recovery Platform (2012) *Indian Ocean Tsunami 2004: Recovery in Banda Aceh*, Recovery Status Report No.5, IRP.
- IRP: International Recovery Platform (2011) *Cases and Practices on Role of Community in Recovery*, IRP.
- Iwan Nurdin (2012) "Spatial Planning and Agrarian Reform in Indonesia," available at www.kpa.or.id.
- Kaneko, Y. (2012) "Livelihood Support for the Early Recovery in the Great East Japan Earthquake and Tsunami-Lessons for Developing Countries," *Journal of International Cooperation Studies*, Kobe University, Vol.20, No.2, pp.79-109.
- Kaneko, Y. (2012) "Law and Community in Disaster Recovery: Lessons from the 2011 great East Japan Earthquake on the Outcomes of Civil Rights," *Journal of International Cooperation Studies*, Kobe University, Vol.21, No.1, pp.23-52.
- Kannongnij Sribuaiaam (2012) "Template: Thailand Governance and Victim Aid", Proceeding at the Asian Comparative Disaster Law & Institution 2012 Japan Workshop, Kobe University, December 21, 2012.
- Meulen, van der, G. (1988) *Planning System in Thailand with Emphasis on Urban Planning*, Chulalongkorn University Dept. of Urban and Regional Planning.
- Nittharatana, P., Cherdchinda, C. and Siriwan, S. (2006) "Pre- and Post-Tsunami Coastal Planning and Land-use Policies and Issues in Thailand," in *Proceedings of the Workshop on Coastal Area Planning and Management in Asian Tsunami-affected Countries*, FAO.
- Office of Natural Resource and Environmental Policy and Planning (2005) *One Year after Tsunami: Restoration of Thailand's Natural Resources and Environment*, Ministry of Natural Resource and Environment of Thailand.
- Oran Sakkayarojkol: Overview of Spatial Policy in Thailand, An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism of Japan, 2013.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.
- Pakorn Nilprapunt (2013) "Thailand's Public Consultation Law: Opening the Door to Public Information Access and Participation," Office of the Council of State, Thailand, available at <http://www.lawreform.go.th/>.
- Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (2008) *Aceh Recovery Framework 2008-2011*.
- Siriboon, S, Bangkaeo, C., Milintanglul, C. & N.

- Paphavasit (2006) "Post-Tsunami monitoring on impact assessment on demographic and socioeconomic status," in Post-tsunami monitor on impact assessment on Mangrove ecosystem on Andaman coastline, 144-171, Thailand Environmental Institute and UNOCAL, 2006.
- Taqwaddin Husin and Teuku Alvisyahrin (2013) "Role of Community and Communal Law of Aceh in the Great Sumatra Earthquake and Tsunami Recovery: A Case Study in Lambada Lhok Village, Aceh Besar District, Aceh, Indonesia," *Journal of International Cooperation Studies*, Kobe University, Vol.22, No.2.
- Telford, J. (2012) "Disaster Recovery: An International Humanitarian Challenge?" in Daly, Feener, Reid, eds., *Ground Up: Perspectives Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh*, 2012.
- Togu Santoso Pardede and Kidokoro, T. (2008) "Planning for Post-Disaster Recovery: Lesson from Aceh post-Tsunami Recovery," Report of Global COE Program "Center for Sustainable Urban Regeneration, University of Tokyo.
- United Nations Country Team (2005) *Tsunami Thailand One-year Later: National Response and Contribution of International Partners*, NDP/ World Bank.
- World Bank (2009) *Study of Gender Impacts of Land Titling in Post-Tsunami Aceh, Indonesia*, World bank.
- 5 被災者支援の関連法規として、2003 年「被災者支援用の予備費に関する財務省令」他があるが、各省地方支部に被災者支援委員会を置き、財務省基準に沿った支援を義務づける組織法に過ぎず、支援の射程は災害毎の運用に委ねられている。実例として 2011 年タイ中央部を襲った洪水に際して、一週間以上の浸水あるいは激流による家屋被災のあった世帯に限って 5,000 バーツ (約 1.5 万円) の見舞金を支払われたにとどまった。
- 6 ただし 2013 年 8 月時点でタイ内務省公共事業・都市計画局に長期派遣中の ODA 技術協力専門家 (UR 機構職員) への聴取りによれば、カオラックの災害復興は正規の区画整理ではなく、2013 年現在準備中の首都バンコク (ラーマ 9 世通り周辺) の案件が正式第一号となる見込みとのことであった。
- 7 たとえば 2013 年 2 月時点、タイ行政裁判所職員への聴取りによれば、2011 年タイ洪水の被災者による 400 件余りの申立てが様式不備等から棚上げされている。
- 8 2013 年 8 月時点の Amara Pongsapich 人権委員長に対する筆者聴取りによる。
- 9 2013 年 8 月時点のタイ南部パンナー省ナムケン村マイトリー村長、および同月のタイ政府海洋沿岸資源開発研究所 Pinsak Suraswadi 部長への筆者聴取りによる。
- 10 いわば 1999 年法の徹底した分離型 devolution は、2004 年法により中央から州レベルへの deconcentration という揺り戻しに帰結した。詳細につき金子 (2008)。
- 11 The Jakarta Post, August 15, 2012.
- 12 2011 年 11 月時点、Syiah Quala 大学法学部 Taqwaddin Husin 教授への筆者聴取りによる。
- 13 セットバック規制は沿岸居住者立退きによる観光開発に狙いがあったと指摘されている (Natthachai 2006 他)。2013 年 8 月時点の筆者チームによるパンナー県知事・プーケット県知事への面談においても、「海岸は国有地であり、居住者は不法占拠者である。津波はその一掃に絶好の機会となった」旨の指摘があった。
- 14 2013 年 8 月時点の筆者訪問先はパンナー県バーナムケム村、トゥプタワン村、トゥンワー村、パクログ・タムボン自治体、またプーケット県コー・シデー村、スリン・ビーチ、カマラ・ビーチ他である。パクログ以外は、2004 年津波で激しく被災し、これに乗じた行政・開発資本による土地立退き圧力との対峙が報告されてきた地域である (United Nations Country Team, 2005; Siriborn, Bangkao, Milintangul and Paphavasit, 2006)。このうちトゥプタワン村、トゥンワー村、コー・シデー村は、いずれも長い歴史を有する少数民族モーケン族居住地である。災害管理局支部職員らによれば、立退

注

- 1 「復興整備協議会」の実質は行政連絡組織であり、市民参加の余地は乏しい。被災市町村の首長と知事で構成され、追加構成員として、主務大臣の他、計画実施に「密接な関係を有する者」やその他自治体が「必要と認める者」を加えることができる (47 条 3 項)。都市計画に関しては学識経験者と主務大臣のみが必須の追加構成員とされ (同 4 項)、「密接な関係を有する者」や「必要と認める者」の参加は必須ではない。
- 2 同条項は、「復興特区法」が明記する公聴会・縦覧・意見書と重複する都市計画法の関連規定を排除している。これら重複規定以外の適用については、「都市計画の決定又は変更」に関する「手続の例による」という曖昧な規定ぶり、明確な適用・準用ではない。
- 3 2013 年 3 月時点、東京都総務局総合防災部防災管理課への筆者聴き取りによる。
- 4 タイ 2007 年法の「災害」定義は、自然災害のみならず感染症などの人為的危険・事故、また航空テロや内憂騒乱まで、およそ国民・政府の生命・身体・財産を脅かす危険すべてが含まれている (4 条)。

- 規制に抵抗し今なお抗争中の事例は他にも数多い。詳しくは金子 (2013d)。
- 15 2013年8月時点、バーン・ナムケム村マイトリー村長他への聴取りによる。村域全域が内陸2キロ以上浸水した同村において、百～数百メートル程度の国のセットバック規制は無意味と考えられたこと、さらにタイでは観光地沿岸海域での漁業操業が禁止されているため、海岸居住地を収用され観光開発に振り向けられることで漁場を失うことを最も恐れたという。
- 16 2013年8月時点、バンナー県トゥンワー村ホーン村長への聴取りによれば、百年以上遡る定住の認知を求めて、津波避難直後から国側との交渉を求めたが、まともな対応を得られず、やむを得ず実力行使による元地占拠に及んだという。また同県トゥブタウン村は過去のタイ政府の頻繁な移住政策によって、先祖の地である海岸線から高台地へ、さらに現在地へと複数回の移住を迫られ、現在地で数世代を経たため安住の地と信じていたところ、津波後、所有権登記を有すると称する資本家が突如登場し、政府も立退きを迫ったことから、裁判・民事調停を戦い、結果として元地の半分を失った。またブーケット県コー・シデー村は三百年来の定住を続ける320世帯の大集落であり、祖先からの伝承を忠実に守って全村避難一人の犠牲も出さず、津波直後から順調に元地で生活再建したところ、国が一時的に堤防を設置して漁業を妨害し、また村土地一帯の所有権登記を有する資本家が村民全員を相手どって裁判を提起中である。
- 17 地上権 (sit-nua-pendin) 他の物権は文書・登記の様式性を満たさねばならない (1299条)。また借地権は民商法典537条以下により債権構成で契約自治に委ねられるが、書面主義 (537条)、長期借地権における登記の効力要件主義など (538条) 様式性の要求が強い。
- 18 タイ民商法典物権規定中には1402条以下の居住権 (asai) や1387条以下の用益権 (tan-cham-yom) など、当事者の裁量の合意しだいで期間・条件等が構成される、債権的な権利も列挙されている。
- 19 2013年8月時点、上述のバンナー県カオラック地区トゥンワー村・同タクア地区トゥブタウン村における聴取りによる。
- 20 タイ2007憲法では「コミュニティの権利」(66条)を規定するが、これを具体化する私的財産権秩序の改革は遅れている。コミュニティ権利を具体化する実体法改革として、国有保全林におけるコミュニティ耕作権、沿岸管理、コミュニティ漁業権に関する3つの草案が提案されているが、2013年現在いずれも国会審議に及んでいない。筆者がこのうち沿岸管理に関する第一草案を瞥見したところ (ADB 2006)、漁村コミュニティの登録・統制が目立ち (27～44条)、また「協同管理」の名のもとに観光業等の開発利権設定手続を導入するなど (52条)、行政規制の色彩が強く、入会権や漁業権などの新たな私的財産権を確立する向きはない。
- 21 この事例では、政府の施策が元地所有権を残した居住制限と支援措置としての高台住居供給であるのか、あるいは元地と高台土地・建物との所有権交換 (換地) であるのか、整理されていない。
- 22 インドネシアにおいては1960年「農地基本法」で独自の所有権体系が構築されており、所有と利用の一致を要件として実施される登記が所有権 (hak milik) の効力発生要件となっている。しかし賃貸による所有・利用の一致原則の形骸化も起こり、また判例法によって登記制度の埒外で行われる慣習的な土地取引の合法性も肯定されてきた (hak milik adat)。ウレレ村における多くの権利は、新参者が村長の許可のもとに土地を取得し、20年余りにわたって居住し、しだいに村落の内部者として認知されていく慣習的土地秩序の伝統を踏まえるもので、制定法の下での所有権登記を経ていなかったといい、まさに hak milik adat の認否の問題である。
- 23 2013年8月時点、バンナー省ナムケン村マイトリー村長、および同月のタイ政府海洋沿岸資源開発研究所 Pinsak Suraswadi 部長への筆者聴取りによると、沿岸管理促進に関する第一草案は134カ条であったが (ADB 2006参照)、国会上院がこれを添削しわずか25カ条の第二草案を提案したため、これに怒った関係団体が1万人の署名を集め、地方条例根拠規定を追加する第三草案 (34カ条) を国会に直接提案したという。しかし国会側は署名に重複があり1万人に達しない、などの技術的理由で同案の取り上げを拒み、2013年現在棚上げとなっている。
- 24 慣習的正義に関するアチェ州条例2000年7号、村落 (gampong) 政府に関するアチェ州条例2003年5号、慣習法強化に関するアチェ州条例2008年9号、慣習的組織に関するアチェ州条例2008年10号、村長 (kenchik) 選挙方法に関するアチェ州条例2009年4号等である。なお Gampong において村長 (kenchik)、宗教的主導者 (imeum meunasah)、法制評議会 (tuha peut) の協同を中核として、主に tuha peut による慣習法 (hadih maja) の法解釈に沿って実施される伝統的自治制度 (majelis adapt aceh) について、またこうした村落自治をウラマー諮問会議 (Majelis Petmussyawaratan Ulama: MPU) その他の上位団体が第三者的に監督後見する体制につき、慣習法本誌掲載の Taqwaddin and Alvisyahrin (2013) 参照。

Participatory Procedures in Post-Disaster Recovery: A Comparative Legal Approach to Japan, Thailand and Indonesia

KANEKO Yuka*

Abstract

Institutionalization of civic participation in the disaster recovery has been an internationally well-established agenda in the Hyogo Framework for Action (HFA), and echoed in domestic legislations such as Japan's Law on Recovery in Great Disasters in 2013 (art.3), Thailand's Constitution in 2007 (art.66, 85), and Indonesia's Law on Disaster Management in 2007 (art.4, etc.). An inquiry into detailed legal designs of these disaster-related laws, however, reveals a tendency of tight governmental control, reflecting traditional frameworks of spatial planning law. The separation between the stages of "plan" and "project" is a common trend, where the former is completed within the hierarchical system of governmental decision-making while the latter involves a certain participatory process primarily addressed to the ownership holders. According to the fieldworks conducted by the author's group in the disaster-affected areas of the Great East Japan Earthquake and Tsunami in 2011 and the Indian Ocean Tsunami in 2004, this separation seems to have resulted in limited disclosure in the decision-making process of post-disaster recovery planning, which prevents the early civic participation in the blue print of disaster recovery.

A fundamental question is the policy choice in the spatial planning. Though the government-led structure of spatial planning was the product of the ideal of "social state" in the modern Western Europe to achieve the public welfare, it is now utilized for neo-classic purposes as a means of industrial stimulation by way of public-private partnership.

It must be the task of contemporary law-making activities to design-in the

* LL. D., Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

moments for civic participation to step in the role of former “social state” which can realize the better balance between plural policy goals of the disaster recovery. Apart from the revision of national law on spatial planning, the autonomy of local ordinances must be an alternative way toward increased procedural protection for civic participation, as indicated in the successful cases of village-level recovery planning in the post-Indian Ocean Tsunami Aceh led by series of local ordinances (qanun) recognizing the legality of communal decisions.