

日本災害復興学会設立 10 周年記念企画
「復興を考える連続ワークショップ」第 3 回
議事録

2018 年 6 月 9 日 (土) 14:00~17:30
於：東北大学災害科学国際研究所

【講師】

杉安和也助教 (東北大学災害科学国際研究所)

Liz Maly 助教 (東北大学災害科学国際研究所)

【参加者数 (講師含む)】

7 名

【企画委員・学生スタッフ】

小林 (企画委員・連続 WS 幹事)・山崎 (学生スタッフ)

議事次第

1. 開始の挨拶 (小林幹事)
2. 第一報告・質疑応答 杉安和也助教 (平成 25 年台風 30 号ハイエン)
3. 第二報告・質疑応答 Liz Maly 助教 (ハリケーン・サンディ)
4. 総括討論

1. 小林幹事より開始の挨拶

小林幹事より、本ワークショップ (以下 WS と略記) 開催の背景、趣旨等について説明がなされた。本 WS では、前身である「復興とは何かを考える委員会」から 10 年の間に生じた多くの災害の経験を踏まえて、もう一度「復興」それ自体を捉え直していく。その際は、海外の事例など「これまで頻繁に取り上げられてきたわけではない」災害にあえて着目する。

2. 第一報告議事要旨 杉安和也助教 (社会工学)

東北大学の杉安和也助教より、2013 年フィリピン台風 30 号ハイエン (現地名「ヨランダ」) 後の被災・復興状況について報告がなされた。杉安助教は、「復興」概念の議論や日本国政府 (JICA) の復興支援活動の紹介などを交えながら、復興に関する国家対応や被害の大きかったセブ島・サマル島で実施された住宅復興支援に焦点を当てた。

2013 年 11 月、台風ハイエンがフィリピン国内に上陸し、高潮・高波・強風によって死者行方不明者 7,000 名超、建物被害 100 万戸以上に及ぶ甚大な被害が生じた。フィリピン国

家経済開発庁 (NEDA) は、被災から 1 か月後、同国初の全国的・包括的復興計画案 (RAY) を発表した。RAY には新たに建築規制区域 (No build zone) を設定する構想が明記され、その後既存法令をもとに海岸線から 40m 以内が建築規制 (禁止) 区域とされた。しかし、海岸線周辺には被災前から多くのスクウォッター (不法居住者) がバラック住宅に居住しており、彼らの移転先土地の確保に多くの地方自治体が頭を悩ませた。

被災から 4 カ月後の訪問時、サマール島 (高潮による被害)、セブ島 (強風による被害) の両島では、仮設住宅地が整備されていた。NGO も様々な支援を展開しており、セブ島では木造骨組み、トタン屋根のみ提供する簡易仮設住宅も見られた。支援対象者は、両島ともに社会福祉開発省 (DSWD) が家族構成や被災状況等に基づき決定していたが、基準には違いが見られた。台風ルビー (2014 年 12 月) 襲来後のセブ島再訪では、資金不足のために公共施設の一部が部分補修に留まっていることや、事業主によって恒久住宅の質に大幅な差異が生じていることを確認した。

全体としては、国の復興方針に対して、それを実現するための体制と予算枠組みの確立が必要だといえる。また、限られた復興資源の配分のための支援対象の線引きや、支援の質のばらつきについて検討していく必要がある。

主要なコメントと報告者の応答 (→は報告者の回答)

・「国のトップが替わったら、復興方針も変化するのではないか。復興と政治にはどのようなかわりが見られるか。事業が取りやめになるなどの事例はあったか。」

→被害の大きかった都市であるレイテ島タクロバン市は、ハイエン襲来時の先代大統領と折り合いが悪く、復興過程において「差別された」と感じる住民もいた。(Maly)

・「No build zone に指定されたのはもともと社会的脆弱性の高い地域。復興政策としてその脆弱性の根源的要因への対応 (スクウォッターへの根本的な支援) はなされたのか。社会構造が被害を甚大化させたことへの認識はあったか」

→支援活動自体は台風以前から NGO が展開していた。国家の対応は対処療法的なものにとどまっており、対応強化が今後の課題となる。(杉安)

・「第 1,2 回 WS でも論点となったが、『復興』は現地でどのような言葉で表現されるのか。」

→タガログ語ではわからないが、RAY1 では「Build back better」が用いられている。(杉安)

→支援に入った JICA が「Build back better」を推したが、大きな堤防をつくって新しい場所に移転させることと「Build back better」、「復興」はイコールではないのでは。(Maly)

→何をもって「better」なのか、指標も含めて議論する必要がある。(杉安)

3. 第二報告議事要旨 Liz Maly 助教 (建築)

東北大学の Maly 助教より、住宅復興アプローチの日米比較を行いつつ、ハリケーン・サンディ後の住宅復興について報告がなされた。Maly 助教は特に、ニューヨーク (NY) 市の住宅復興事業「BUILD IT BACK」と住宅復興における NGO の役割に着目した。

日米の災害復興過程には、様々な違いがある。例えば、日本では全フェーズにおいて市町村が主体となるのに対し、アメリカでは各フェーズで主体が変わり、一般に州が復興計画を策定する。住宅復興アプローチに関しては、日本行政が「被災者」の救済に焦点を置く一方、アメリカ行政は個人の財産（＝住宅）の再建、「持ち家の所有者」への支援が中心となる。

2012年10月にニューヨーク州に上陸したハリケーン・サンディは、高潮や洪水・浸水被害をもたらし、被災世帯は65万以上に及んだ。NY市は独自の復興計画を策定し、4つの選択肢（住宅修繕、既存住宅の床高上げ、住宅再建、買い上げ）を提示する「住宅復興事業: BUILD IT BACK」プログラムを展開した。同プログラムは政府が被災者に住宅を「建ててあげる」ことを可能にした前例のないものであったが、NYに特徴的な地下アパートが対象でない等いくつかの限界があり、評判は高くなかった。途中であきらめてしまった住民もあり、2万世帯の申し込みに対し、最終的に支援対象となったのは8,000世帯余りである。

一方、サンディからの復興に際しては、包括性などの面で限界はあるものの、NGOが大きな役割を担った。NGOによる支援の特徴としては、寄付や基金など私的財源、NGO間や行政との連携・調整、ニーズに即した柔軟なサービス、迅速な対応があげられる。NY市では未対応ニーズに関する円卓会議（UNR）も立ち上げられ、ニーズが満たされていない被災者と提供可能なサービスとのマッチングにあたった。また、同災害では災害ケースマネジメントが重視され、様々な組織、プログラムにおいてケースマネージャーが活躍した。

4. 第2報告への主要なコメントと報告者の応答兼総括討論

・「被災者支援について。米国籍でない人、不法滞在者らは国籍を持つ人たちと同様の支援を受けられたのか。」

→不法滞在者らは連邦政府の資金による援助を受けられないなど、支援には格差が見られた。他方、仮設住宅に関しては、国籍が証明できない人には、市長基金による別事業で対応したり、そこからあふれた人たちには、NGOが対応するなどしていた。(Maly)

・「住宅復興アプローチについての日米比較分析が腑に落ちなかった。日本が被災者の救済に焦点を当てはじめたのは最近ではないか。日本の災害復興の本質は安全という公共の福祉を求めた私権の制限ではないか。他方、アメリカの平時の住宅政策のムード（家は個人のもの）と災害時の考え方が合わないように感じる。なぜ災害復興では個人の財産の復旧にお金を使うのか。」

→アメリカ人として、政府が災害時に個人の財産の再建を重視するのは当然のことと考える。これはサンフランシスコ地震からの復興以降、受け継がれてきた考え方である。日本は「困っている人ほど支援すべき」という理念だが、アメリカは「あるものほど戻す」のであり、持ち家が復興の対象となる一方で復興公営住宅は建設しない。「自立した人」に対する支援となっている実態がある（そうあるべきと主張する人はいないにも関わらず）。(Maly)

・「『被災者』には誰が含まれるのか（『財産を失った人』?）。英語ではどう翻訳できるのか。『被災』をどう捉えているのか。」

→「被災者」とは言わず、基本的にはサバイバーと表現する。(Maly) アメリカでは、復興プログラムの対象は被災者ではなく「財産」である。(近藤)

・「総括討論として。日本の復興に関して、ここには違和感があるというところはあるか。」

→日本の復興政策にはかなりの独自性が見られる。NGOについては、まだその役割が固定化されておらず、価値が認められていないように感じる。一方、日本人は困ったら行政が助けてくれると信じており、災害復興における行政の役割が非常に大きい。(Maly)

→日本では住宅が公共財産として捉えられておらず、住宅関係のNPOが育たない。(近藤)

・「第1、2回WSの論点として。『復興』という言葉にここまでこだわるのは日本だけではないか。他の国では、家が建って生活が戻ると『あとは普通に生きていだけ』となる。」

→人口増加社会と減少社会の「復興観」は異なる。日本は人口減少社会であり、Build back betterの感覚を持ってないことが復興ということばにこだわらせているのでは。(杉安)

→NY市の住民は復興のことをそれほど考えておらず、むしろ生活の問題を重視している。日本の「復興」には「リカバリー」にはない独特の意味があると思う。「より良いものができる」という憧れがあるのでは。(Maly)

→これだけ長い期間、復興という言葉が社会的に認知されているのは日本だけではないか。一方、人々がすでに自分の生活を生活しているときに研究者が「復興」という言葉をあてはめるのはどうなのかという思いもある。引き続き議論を重ねていきたい。(小林幹事)