



Vol.10

2011年6月25日

日本災害復興学会

News letter

学会、全力を挙げ復興支援へ

東日本大震災 東西で専任の研究会始動

3月14日に開かれた関西の研究会。緊急の呼びかけにもかかわらず熱心な討議が行われた（関学大で）。



日本災害復興学会は東日本大震災の発生に、事務局を預かる関西学院大学災害復興制度研究所はじめ中林一樹副会長、法制度部会などが発生5日目から矢継ぎ早に緊急提言を政府・各党に発信してきた。4月8日には室崎益輝会長が「前例のない事態には前例のない対応を」「既存の復興制度を見直し、ひと回りもふた回りも大きな構えをつくれ」と注文をつけたうえで、「被災者と被災地の迅速で適切な復興を、息長く支援してゆく決意を新たにしています」との会長声明を出した。

このほか、政党説明会や参院議員会館内での院内集会なども開催し、被災者

に寄り添った救援・復興に向けてさまざま提言を永田町・霞が関に届けている。4月11日には、大会・企画委員会が復興に向けて、会員を対象にした「1049（トーホク）文字の提言」募集を開始、6月4日段階で31件の提言が寄せられている。また、復興支援委員会が機動的に動けるよう、用途を限定しない活動費50万円を同委員会口座に移し、現地での支援活動を後押しすることにした。

一方、より濃密な情報交換と腰を据えた復興施策の提言のため、東京と関西に東日本復興支援研究会を立ち上げ、議論を開始した。東京の研究会は関西学院大学東京丸の内キャンパス（東

京駅日本橋口、サピアタワー10階）で毎月第2月曜午後5時から、関西の研究会は、毎月第2土曜の午前10時から、関西学院大学災害復興制度研究所で開催している。被災地の福島大学の教員のみなさんから報告があり、今後は連携している日本弁護士会連合会などからも現状報告をお願いすることとしている。

なお、今年度、学会大会は金沢大学で開催される予定だったが、東日本に照準を合わせるべきだという金沢大学のみなさんからの申し出もあり、東京に移すことになった。現在、大会・企画委員会内の関東ブロック学術推進委員会で検討が進められている。

被災に応じた新しい制度を 室崎会長が「会長声明」を発表



室崎益輝会長

このたびの東日本大震災に巻き込まれた犠牲者の皆さまに心より哀悼の意を捧げるとともに、すべての被災者の皆さまに心よりお見舞い申し上げます。

今回の大震災は、マグニチュード9.0という巨大な海溝型地震とそれによる大規模な津波が引き金となって、福島原発事故を含む極めて深刻な被害が、東北地方を中心とする東日本全体に発生しています。巨大・広域・複合災害として日本の国全体が危機に瀕する状況がもたらされています。それだけに、国をあげて持てるすべての力を発揮し、被災者の救済と被害の軽減を迅速にはかり、社会の安定につなげなければなりません。そのためにも、叡智や財源を含むすべての人的あるいは物的資源を、効果的かつ集中的に被災地等に投入しなければならない、と考えています。

この中で、もっとも深刻かつ過酷な状況に置かれているのは、いうまでもなく被災者です。行政の対応能力を超える被災の発生に加えて、情報途絶などによる

初動時の対応の遅れなどにより、必要な支援が得られない状況の中で、健康を害する被災者が相次いでいます。この被災者の置かれている状態を看過せず、被災者の生活と生業の再建を最優先に取り組みなければなりません。この点においては、被災者の基本的人権を

生活や生業復興に
必要な専門家の助言

堅持した緊急措置として、被災者の立場に立った災害救助法の適用や雇災証明の発行、緊急生活支援金などによる早急な支援を要請いたします。

加えて、被災者と被災地の再建の展望が見えないまま、被災地コミュニティも崩壊の危機にあります。この状況にあつて、被災者に希望を与える復興のビジョンとプログラムを具体的に示すことが急がれています。これについては、被災者の意見を十分に聞きつつ、専門家の責任あるアド

建設が進む仮設住宅(石巻市)



バイスも得て、防災面だけではなく生活や生業さらには環境などを十分に考慮したものを提示することが、急がれます。

さて、「前例のない事態には、前例のない対応をはかる」必要があります。これには、一回りも二回りも大きな復興の構えを作ることも必要ですが、既存の復興制度を抜本的に見直し、今回の被災の実態に応じた新しい制度を作っていかなければなりません。

以上の現状認識のもと、日本災害復興学会としても、あらゆる手立てを講じて救援と復興の支援に取り組む決意です。関連学協会や組織と連携して、被災者と被災地の皆様の迅速で適切な復興を、息長く支援してゆく決意を新たにしています。

なお、復興制度とそれに基づく公共事業については、私ども学会が掲げる「復興の17原則」に基づき、積極的に提言や提案を行うとともに、その実現に向け総力を挙げて行動する所存です。

(日本災害復興学会会長)

復興に向けた17原則 被災者自身に主体性と決定権

日本災害復興学会法制度部会は、東日本大震災における復興のあり方についての提言「復興に向けての17原則」を策定し公表した。

17の原則の主な内容は以下の通り。

法制度部会が策定・発表



宮城県七ヶ浜町の海岸よりの住宅地

原則その1 復興の目的

復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。

原則その2 復興の対象

復興の対象は、公共の構造物等に限定されるものではなく、被災した人間はもとより、生活、文化、社会経済システム等、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものに及ぶ。

原則その3 復興の主体

復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。

原則その4 被災者の決定権

被災者は、自らの尊厳と

生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する。

原則その5 地方の自治

被災地の地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、復興の公的施策について主

たる責任を負い、その責務を果たすために必要な諸施策を市民と協働して策定するものとし、国は被災公共団体の自治を尊重し、これを支援・補完する責務を負う。

原則その6 ボランティア等の自律性

復興におけるボランティア及び民間団体による被災者支援活動は尊重されなければならない。行政は、ボランティア等の自律性を損なうことなくその活動に対する支援に努めなければならない。

原則その7 コミュニティの重要性

復興において、市民及び行政は、被災地における地

域コミュニティの価値を再確認し、これを回復・再生・活性化するよう努めなければならない。

原則その8 住まいの多様性の確保

被災者には、生活と自立の基盤である住まいを自律的に選択する権利があり、これを保障するため、住まいの多様性が確保されなければならない。

原則その9 医療、福祉等の充実

医療及び福祉に関する施策は、その継続性を確保し

つつ、災害時の施策制定及び適用等には被災状況に応じた特段の配慮をしなければならない。

原則その10 経済産業活動の継続性と労働の確保

特別な経済措置、産業対策及び労働機会の確保は、

被災者の生活の基盤と地域再生に不可欠であることを考慮する。

原則その11 復興の手續

復興には、被災地の民意の反映と、少数者へ配慮が必要であり、復興の手續きは、この調和を損なうことなく、簡素で透明性のあるものでなければならない。

原則その12 復興の情報

復興には、被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならない。

原則その13 地域性等への配慮

被災地の地理的条件、地域性、文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等にも配慮しなければならない。

原則その14 施策の一体性、連続性、多様性

復興は、我が国の防災施策、減災施策、災害直後の応急措置、復旧措置と一体となって図られるべきであり、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮しなければならない。

原則その15 環境の整備

復興にあたっては、被災者と被災地の再生に寄与し防災・減災に効果的な社会環境の整備に努めなければならない。

原則その16 復興の財源

国及び地方公共団体は、常に必要な財源の確保に努

めなければならない。

原則その17 復興理念の共有と継承

復興は、被災者と被災地に限定された課題ではなく、我が国の全ての市民と地域が共有すべき問題であることを強く認識し、復興の指標を充実させなければならない。

社会のすべてが復興の対象

国民全体で復興理念共有へ

復興遅らせる要因

原発・新幹線・ライフライン 木村 拓郎

宮城県石巻市

この町は津波に襲われる前はどんな顔をしていたのだろう。かつての姿を思い出すことすらできないくらい破壊された町。それでも建物の残骸が残っている地区はまだましな方で、もはや何も残っていない集落すらある。そしてそこに人影はまったくない。

避難所に行くとそこには大勢の人が疲れた顔をして横たわっていた。環境は最悪。阪神・淡路大震災以降、避難所対策がまったく進んでいないことを痛感する。私はかねがね「想定外」の事態が発生したときには過去に実施した対策にこだわることなく思い切った対策を実施すべきと考えている。しかし今回の諸々の対応をみているとあまりにも阪神・淡路大震災や新潟県中越地震にとらわれすぎているように思われる。そして災害の規模が大きくなるほど高齢者など要援護者への支援は後回しになりがちである。平時の要援護者支援のかけ声はいったいどこに行ってしまったのかと思ってしまう。

今回の震災で復旧・復興を遅延させた要因がある。

まず最初はいうまでもなく原発事故で、これは明らかに津波被災区域の応急対策の足を引っ張っており、

今後いろいろな角度から詳細な検証が必要だ。

もう一つは東北新幹線である。被災地を訪れると震動で被害を被った家屋はきわめて少ない。なのに新幹線は大きく被災し完全復旧まで1か月以上もかかってしまった。原発の事故に加え被災地救援の遅延要因になったのは間違いのないところである。

もう一つはライフライン、通信を始めとして大き

受け止めたい地域づくりの熱意

なダメージを受け、しかも復旧に多くの時間を要してしまった。もう一度耐震性をもとより復旧方法についても検討して欲しいものだ。

復旧、復興はこれからである。

被災地が生まれ変わるまで10年かかるであろう。しかし大事なことは発災からの2〜3か月間である。なぜならこの時期、被災者の誰もが新しい地域づくりを熱望しているときであり、この時期に住民と行政で復興ビジョンを作ることができなければ、おそらく復興は失敗するであろう。今(2か月目)は住民と行政が膝を交えて議論すべき大事な時期である。

建物の上に乗ったバス



今回の復興の最大のテーマは、千年に一度という津波をどう位置づけるか、誰もが巨大な海岸構造物で対処しようと思っていないであろう。また水産業の未来をどう描くのかも問われる

整理の行き届いた避難所。しかし生活するには悪条件だ。



復興になるであろう。

また復興は長期化することが予測されている。この間住民はどのようにして生計を維持するのか、これも復興を推進する上は避けて通れない大きな課題である。

当学会は、まさに“復興”をテーマにしているわけであるから今こそ会員一人ひとりが被災地に惜しみない支援をして欲しい。

((社) 減災・復興支援機構)

大切な復興ストーリー

避難所から始まる“参加”

佐藤 隆雄

1. はじめに

筆者は、東日本大震災発生から4度に渡り、被災地に入り、その被害態と被災者の意見を聞くとともに、出身地でもある大船渡市の復興について、行政へのアドバイスも行ってきた。

ここでは、大船渡市に対する復興提言をもとに、今後の防災まちづくりのあり方について論考する。

2. 大船渡市の地形と被害状況

岩手県大船渡市・陸前高田市は、岩手県の県南部、宮城県との県境に位置する地域であり、大船渡市と合併した旧三陸町、住田町と合わせ、気仙郡と呼ばれる経済・生活・文化圏域を形

成してきた地域である。圏域の総人口約8万人（大船渡市4万人、陸前高田市3万人、住田町1万人）である。この地域

は典型的なリアス式海岸であり、小さな入江ごとに集落を形成するとともに、旧村単位ごとに中心集落が形成され、これら後背集落の中心地として、大船渡市大船渡町・盛町がある。大船渡港は工業・流通港湾でもあり、有数の漁港でもある。一方、陸前高田市の中心部は、商業地でもある。以下に、大船渡市の集落構造を示す。

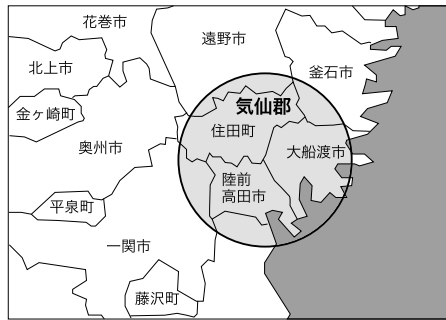


図1 気仙郡の位置

3. 復興のストーリーを明確に

復興計画の策定当たって重要な点は、被災者や市民に展望と意欲を与え、復興へのエネルギーを引き出すものでなければならない。まず、第1に、復興のスローガンであるが、被災者・市民が、その目標に向かって希望を抱けるものでなければならない。阪神・淡路大震災の時の兵庫県は「創造

的復興」であったし、中越地震の時の、旧山古志村は「帰ろう山古志へ」であった。大船渡復興にふさわしいスローガンを、英知を結集して打ち出したものである。第2は、復興の基本方針を具体的に示し、それについて徹底的に話し合い被災者主体、地区

住民主体の復興計画に修正しつつ、その合意のもとに復興を進めることだ。

4. 避難所運営・仮設住宅建設から連続的復興を

避難所や自宅避難、仮設住宅入居者、そしてまた、自力で作業場や仮設店舗を立ち上げ奮闘されている方など、多数の被災者がいる。復興はこの段階から始まる。行政は、このことを明確に認識する必要がある。特に、避難所にいる段階から、“まち”をどのように復興したいのか、意見を聞いたり、話し合いをする機会を設けるべきである。

また仮設住宅は、できるだけ被災集落単位での建設を考えるべきである。住田方式の地元県産材と地元工務店活用の供給を実施すべきである。プレハブ方式では後々、使い捨てになるが、住田方式はその後の活用も可能であり無駄がでない。

建設場所を計画的に考えれば、そのまま連続的な使用が可能となり、場合によっては、被災者に無償払い下げ、あるいは、低廉な有償払い下げを行えば、極めて有効な被災者支援になるし、被災者生活再建支援法による全壊被災者への300万円補助を併せれば、被災者の自己負担が無くとも、少なくとも4DKの住宅復興が可能となる。こうした

仮設住宅から恒久住宅への連続復興の方策も検討すべきである。（安全・安心な社会創造研究所）

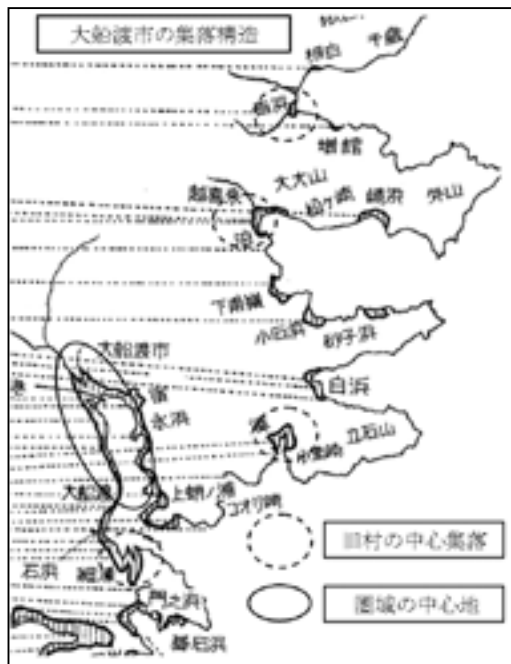


図2 大船渡市の集落構造

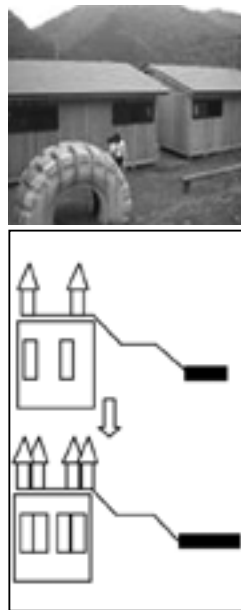


図3 住田町が建設した地元建産材と地元工務店による仮設住宅

くらしの視点しっかりと 在宅被災者への目配り忘れずに

黒田 裕子



熱心にスタッフミーティング(左奥が黒田さん)

宮城県気仙沼市

超巨大地震・超大規模災害となった東日本大震災から2か月が経過した。発生の翌日から数回にわたって被災地に入っているが、避難所や在宅で過ごす人々の状況から様々な問題点が見えてきた。

原発被害でこれまで経験しなかった災害となり、政府をはじめマスコミも原発事故の対応がほとんどで、残念ながら「くらし」への目線は極めて低いものとなり、置き去りになった感がある。被災した人にとって必要な「くらし」のサポートは医・衣・職・食・住・育(教育)と多岐にわたるが、医療・物資が不足し、地震や津波から逃れた「いのち」を直後に多く失うこととなったのは極めて残念。福祉避難所に入ることが必要な人も混在している。

燃料が手に入るようになって避難所に物資が届くようになったが、また難問があった。物資を管理する人が慎重のあまり物資が来ても、数が避難者より少ないと「不公平になる」と配分しない。倉庫の中にうずたかく積まれている物資を目の当たりにしてあせんとすると同時に「今必要とする人に渡してこそ、(送っ

た人の)意が重んじられる」とも感じた。

活動の拠点を避難所に置き、24時間体制でスタッフを5人常駐している。身近になって様々なことを口にしてくださるようになり、ニーズは複雑化、多様化していることを肌で感じた。必要なことに目を向け、一つひとつ、問題解決に向けて仕組づくりを図ることにした。そうした活動の中でいくつか気づいたことがある。

避難所の中だけに目が向けられがちだが、在宅の人にも目を向け、「いのち」の大切さを意識しなければならぬ。津波で1階がつぶれ、2階で居住している人たちも被災者なのだが、家の枠組みがあるからと言って避難所に行けないで物資もなくひっそりと暮らしている人が多いことに驚いた。避難所と在宅、両方に目を向けなければならないことを強く感じる。

抗がん剤の治療を受けながら在宅療養をしている患者さんも多い。難病の方々も在宅に移行し、医療ニーズが複雑化、多様化しており、独居あるいは老老介護されている人も多くなっている。在宅における災害時の医療、看護、介護につい

での取り組みは残念ながら行き届いていない。

訪問看護ステーションの役割も大切。介護保険も視野に入れておきたい。避難所や在宅で、介護保険の申請をしていなくても、その時の状態に合わせて柔軟性を持って介護保険を適用し、どこにいても安心して暮らすことのできる体制の強化を求めたい。

人が生きる上で「排泄」は非常に大切なものであるにも関わらず、トイレにはなかなか目も手も届かない。今回も当初は数が少ないうえに清潔でなく、要援護者には使い難いものだった。「いのちを重んじる」とは、食物の摂取と排泄が基本である。

地震前の状況に戻るまでの長期にわたる期間のサポートが必要であり、それは「くらし」に視点を当てたものでなければならない。

東日本大震災は私たちのくらしを見直す機会となった。医師、看護師、ヘルパーなど様々な専門職が連携し、被災した人々を支えると共に、「くらしの質」にも問いかけをしていかなければならない。

(NPO 法人阪神高齢者・障害者支援ネットワーク)

新燃岳の噴火被災地で車座トーク 火山体験交流し元気づけ

日本災害復興学会復興支援委員会は3月12日、新燃岳のふもとにある宮崎県都城都市西岳地区と同県高原町の2か所で「新燃岳被災地車座トーク」を行い、地元の住民・行政職員と、火山災害の被災地から参加したメンバーとが体験交流をした。

新燃岳の噴火活動が今後どう動いていくのか分からない中で、土石流などの心配もあり、農作物の被害も大きい。こんな被災地の住民と膝を交えて災害の経験から学ぶべきものを汲み取ってもらおうという試みだ。

最初に専門家の立場から荒牧重雄東大名誉教授（火山学）が地球の火山史からみた現在の新燃岳噴火は「それほど大きなものではない。過去には南九州～鹿児島ではるかに大きな噴火も起こっている」と、現在の火山現象を冷静に考えるよう示唆した。

続いて地頭菌隆鹿児島大教授准教授（砂防学）が、通常の山が崩壊して起こる土石流と、火山灰が積もって起こる土石流の違いを詳しく説明した。「とくに火山灰が原因で起こる土石流は何回も何回も繰り返し起こるので非常に危険だ。住民は避難優先で考えなければいけない」と注意を促した。

被災経験のある各地からの参加者はそれぞれの体験の中で、守るべきことや注意すべきことを丁寧に説明した。

この後、住民との質疑応答になり、くらしに根付いた切実な悩みが多く語られた。

まず降灰が地区地区によって異なり、その危険度合いを再確認した方がいい。一方で、耕作地に5センチくらいの降灰があるが石灰をまけば耕作可能かという質問が飛び出した。これについて雲仙普賢岳の経験から「島原は5年間作物を作っていない。作る人はハウスに移行した」と振り返り、桜島地区から来た人は「市が日当を払って灰を取り続けている」とそれぞれの苦労話を披露した。

また損害保険の効力や加入できるかどうかなどの質問もあり、雲仙普賢岳の被災を受けた人たちが丁寧な回答をしていた。

◇
都城市のあと、高原町でも同様の車座トークを行い、日高光浩町長からあいさつがあってトークがスタート。

ここでは参加した地元の若手の住民が「危機の時、どうすれば我々若いものが区長さんらを助けてお役にたつことができるか」といっ



大勢の住民が熱心にトークに参加した（都城市西岳地区）

たコミュニティのあり方にかかわるテーマも語られた。

また、実際以上に被害が強調されたり、農業や観光など地域の経済が損なわれる風評被害についても心配する声があった。

◇
復興学会から参加したのは荒牧重雄さん（東大名誉教授・火山学）、地頭菌隆さん（鹿児島大、砂防学）、竹元幹生さん（鹿児島市東桜島町内会連合会長）、大町辰朗さん（NPO 島原普賢会）、大町翠さん（同）、山下文博さん（同）、槌田禎子さん（同）、福井政吉さん（NPO 洞爺にぎわいネットワーク）、宮下加奈さん（ネットワーク三宅島、支援委員会）、山中茂樹さん（関学大）、長谷川司さん（関学大）、木村拓郎さん（減災・復興支援機構）、福井敏夫さん（社会安全研究所）、神尾久さん（同）、高橋明子さん（同）、山口一史さん（ひょうご・まち・くらし研究所）＝順不同



避難所数

大災害となった東日本大震災。さまざまな被害の実態が今も被災地を苦しめ悩ましている。この災害の実相をデータで点検しよう。



東北3県（岩手、宮城、

福島）で40万人を超える避難者が避難所などに駆け込んだ。（3月14日）

1週間後には3県で1874か所、368,838人の人が難を逃れていた。1か月後には1063か所、124,450人と急激に減少している。阪神・淡路の際の1か月後と1週間後を比べると、31%減だったのが、東北では66%減にもなっている。この中には避難所を出て圏外に避難した人たちが相当数

あったのだろう。

内閣府は定期的に避難所実態把握調査を行っている。およそ1か月後の4月6-10日に実施した調査結果では、下着の着替えがないか洗濯ができない所が151か所（44%）、「間仕切りがない」91か所（28%）、「毎日おにぎりかパンだけ」が7か所あった。

この回答率は31%。回答もできない厳しい避難所も多かったと考えられる。

東日本大震災の避難所数、避難者数と他の災害との比較

		発災日	1週間後	2週間後	3週間後	1か月後	2か月後	3か月後
東日本大震災 (2011年3月11日)	避難所数	—	2,182 (1,874)	1,935 (1,335)	2,214 (1,240)	2,344 (1,063)	2,417 (897)	2,126 (803)
	避難者数	20,499 (1,198)	386,739 (368,838)	246,190 (216,963)	167,919 (141,882)	147,536 (124,450)	115,098 (94,199)	91,523 (68,068)
中越地震 (2004年10月23日)	避難所数	275	527	234	146	94	0	0
	避難所生活者数	42,718	76,615	34,741	11,973	6,570	0	0
阪神・淡路大震災 (1995年1月17日)	避難所数	—	1,138	1,035	1,103	961	789	639
	避難所生活者数	—	307,022	264,141	230,651	209,828	77,497	50,466

出典：内閣府資料、()内は岩手、宮城、福島の3県におけるデータ。避難所数は箇所数、避難者数は人。

3か月後の東日本のデータは6月9日警察庁調べ

編集後記

阪神・淡路大震災が起きた16年前、被災地で暮らしてテレビを見た記憶があまりない。

仕事が忙しかったこともあるが、その合間も水や食料の確保、家の片付けに手を取られた。何年も経って震災直後のニュース番組などを見たとき、「当時はこんな映像が流れていたのか」と思ったものだった。

今回の東日本大震災では、自分は東京に住み、全く逆

の立場にいる。「16年前、被災地の外にいた人々はこんなふうには被災地のことを見ていたのか」と考える。暖かい部屋で、温かいご飯を食べながらテレビを見てみると、心苦しくなる。

テレビなどを通じて外部に伝えられる被災地の状況は、ある意味で虚像だと思っている。被災地の外の人には「復旧や復興は時間を追って進んでいくもの」と考える。しかし、新幹線が開通しようが、市場が再開しようが、被災者の状況が好転するわ

けではない。被災者の歩みは行きつ戻りつだ。時間とともに身体的、精神的、経済的負担が増す人もいる。そういうことが、被災地の一部を切り取るテレビでは伝わりにくい。

4月初めに東北の被災地に入り、そんな思いを一層強くした。同時に今、東京で政府の動きを追いながら、政治家も「被災者の時間感覚」を全く理解していないと痛感する。阪神・淡路をはじめ過去の災害で被災者が苦しんだ問題を、政治家

があまりにも知らない。

被災地の将来、日本の未来を議論することは必要だろう。しかし、その土台のところで、被災者がこれから直面するであろう課題をしっかりと認識しておかねば議論は空虚なだけだ。国会では、やれ二重ローンの救済が必要だとか、商工業者の支援策がないとか、阪神・淡路の後と同じ議論が繰り返されている。この16年、政治家はいったい何を学んできたのだろうか。（磯）

※学会現況(2011年6月15日)
現在の会員 301
正会員 277・学生会員 13
購読会員 4・賛助会員 7

日本災害復興学会ニュースレター Vol.10 発行人 室崎 益輝 発行日 2011年6月25日
〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1番155号 関西学院大学災害復興制度研究所気付
TEL: 0798-54-6996 FAX: 0798-54-6997 ホームページ: <http://f-gakkai.net/>