



Vol.23
2015年12月18日

日本災害復興学会

News letter

目次 -contents-

1 2015年度東京大会報告
大会実行委員長 大矢根淳
(専修大学人間科学部教授)

2 分科会報告

3 特別セッション報告
石巻関連報告
公開シンポジウム報告

4 各地の被災現場から

「噴火災害の支援策、目立つ不備 一口永良部島噴火災害」
一般社団法人 減災・復興支援機構 木村拓郎

5 東北・若者通信

②女川 1000 年後のいのちを守る会
共同通信 所澤新一郎
東日本大震災・復興レポート
②「むすび塾」50 回
河北新報 須藤宣毅

6 消息

現場から
これで「半壊」とは
共同通信 所澤新一郎

※学会現況(2015年11月30日)

現在の会員 404
正会員 355・学生会員 40
購読会員 3・賛助会員 6

発行人 中林一樹
TEL:0798-54-6996
FAX:0798-54-6997
http://f-gakkai.net/
〒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



2015年度東京大会報告

大会実行委員長 大矢根淳 (専修大学人間科学部教授)

2015年度の学会大会は、阪神・淡路大震災の20年、東日本大震災の5年目の節目となるところで、「東京で今、あらためて果敢に復興を議論する」として、9月26日(土)、27日(日)の2日間にわたって、東京・神保町にある専修大学で行われた。

初日は午前中に3分科会(①災害関連法制、②震災学習、③大震災とNPO)、午後に3分科会(④コミュニティ・リーガル・サービス、⑤小さな地区の継続調査、⑥昭和三陸大津波と東日本大震災=分科会呼称はいずれも略称:正確には次頁以降の報告参照)があり、コーディネーター・パネリスト計30名が登壇した。また、3会場で口頭発表が計20本行われ、活発な議論・交流が図られた。

午後5時からの全体会議では、午前・午後の分科会の

議論の概要が報告され、学会大会全体でこれが共有された。

2日目は午前中に学会特別セッション「阪神・淡路大震災20年の経験をふまえた未来の災害復興への提言」が、午後はこれを引き継ぐ形で学会公開シンポジウム「首都直下地震からの東京の復興課題とそのあり方」が、ともに入場無料の公開制で行われ、一般参加を含めて120人を迎えて盛況のなか開催された。

2日目午前中は、特別セッションと合わせてポスターセッションが行われ、同会場に「阪神・淡路大震災被災地20年の定点観測写真展」と、「石巻専修大学特設コーナー」が併置された。今年度の東京大会から来年度の石巻大会へのリエゾンとなる企画展として、これらが実現した。

来年度は東日本大震災5年の東北の地で、石巻専修大学を会場に大会が企画されている。東京大会初日の懇親会では矢野建一・専修大学長がウエルカムスピーチを、2日目午後の公開シンポジウム冒頭には坂田隆・石巻専修大学長が来年度大会開催受け入れ校挨拶をして、「専修大学つながり」で大会が開催されることがアナウンスされた。

例年、大会開催に合わせてエクスカーションが行われている。今年度は趣向を変えて学会ホームページ上に「大会会場周辺でみる『関東大震災』と『帝都復興』の現場」が企画・製作展示された。テキストと図版によって、ホームページ閲覧者各人が当時の情景をたどれるように構成されていて、これを手に誰もがいつでも都内を学び歩くことができると大好評であった。

分科会1 「首都直下型地震における災害関連法制及び立憲主義」

本分科会では、東日本大震災の教訓をベースに、首都直下型地震に向けた問題点・課題の抽出を試みた。中野明安氏（日本弁護士連合会）には都市直下型地震への対策（帰宅困難者対策）における事業者の責任のあり方について、阿部秀保氏（東松島市長）には自治体の災害対応における柔軟な対応の必要性と責任のあり方について、小口幸生氏（第2東京弁護士会）には、復興過程における在宅避難者への支援のあり方について報告をいただいた。その後の質疑応答において、現行の法制度の解釈・運用が硬直的であるということが指摘されたことに加え、「共助・自助」「住民自治」の重要性とこれらの法制度化ならびに公的な支援の促進が今後の課題となるであろうという結論が得られた。（関西大学・山崎栄一）

分科会2 「学校教育における震災学習の歩み－北但馬地震から阪神・淡路大震災へ－」

本分科会では、震災から90年を迎えた北但馬地震に着目し、復興まちづくりと震災学習の歴史的経緯について検討した。まず、松井敬代氏（豊岡市立歴史博物館）からは、現地で復興建築のリノベーションが進んでいる動きと、震災資料の収集状況について報告いただいた。次に、阪本真由美氏（名古屋大学）からは、震災学習の原点となった北但馬地震の歴史的経緯について報告いただいた。最後に、室崎益輝氏（兵庫県立大学）からは、官主導で復興を遂げた豊岡市街と民主導の城崎温泉を対比させながら、北但馬地震における復興まちづくりの特異性について報告いただいた。

後半のパネルディスカッションでは、北但馬地震は今後の災害の教訓として重要な示唆を与えることと、北但馬地震に限らず地域の災害史からの教訓を伝える重要性について確認された。（人と防災未来センター・石原凌河）

分科会3 「東日本大震災とNPOの現在」

阪神・淡路大震災が起こった1995年は「ボランティア元年」と呼ばれたが、その後、特定非営利活動促進法の成立や公益法人制度改革などのNPOの法人格の基盤整備が進み、東日本大震災では組織的な活動を実施するNPOが復興の重要な担い手となっている。

この分科会では東日本大震災を経たNPOの今を理解し、今後を展望した。いわて連携復興センター、みやぎ連携復興センターといった中間支援組織や災害対応におけるNPO間の調整機関であるJVOADの代表者にご議論いただいた。東日本大震災を踏まえJVOADのような新しい取り組みも始まる中、産・官・学・NPOというセクター間のコミュニケーション不足が課題として挙げられた。学会としてもNPOセクターとどのように付き合うか考える必要がある。（人と防災未来センター・菅野拓）

分科会4 「災害対応型コミュニティ・リーガル・サービスの諸相」

災害対応を視野に入れて地域社会のニーズに対応する法律業務を、災害対応型コミュニティ・リーガル・サービスの概念を用いて検討した。

飯考行（専修大学）による同概念の構想提起後、各地で注目される災害対応の取り組みを行う弁護士（堀井秀知氏=徳島、在間文康氏=岩手、今田健太郎氏=広島、永野海氏=静岡）と司法書士・山㟢秀美氏（埼玉）が、自治体との協定や関係団体との連携の取組みを報告した。以上の報告と意見交換で、法サービスの災害対応を各地の実践と相互比較を通じて把握し、日本の災害対応型コミュニティ・リーガル・サービスを具体的に考察することができた。（専修大学・飯考行）

分科会5 「復興計画策定プロセスと東日本大震災5年目の被災者の状況…阪神・淡路大震災と東日本大震災」

本分科会では、広原盛明氏（京都府立大学元学長）から、“なぜ「物的復興計画」が中心になり、被災者の生活再建が顧みられないのか？”を、関東大震災時の水野鍊太郎の帝都復旧論の事例等に焦点をあて経緯を学んだ。

その後、石巻市街地の復興まちづくりに取り組む苅谷智大氏（株式会社街づくりまんぼう、博士=工学=）から、錯綜する現場報告後、今後「多様なアクターの活動が動的に動けるような計画」「官民の信頼感関係を構築する」ための話し合いの場的重要性を学んだ。

石巻離島部で悉皆調査をする李仁子氏（東北大学准教授・文化人類学）から、目に見えない物も含め記述し、復興に向けて“失ったもの”を、研究より明らかにした事例から学んだ。（認定NPO法人「まち・コミュニケーション」・宮定章）

分科会6 「昭和三陸大津波と東日本大震災 災害と復興の時空間を探る」

明治、昭和、東日本の3度の津波で被害を受け、津波対策を長年かけて蓄積してきた先進地である岩手県大船渡市綾里地区の研究成果を共有し議論を行なった。

三陸海岸の津波防災と復興の実態研究は各地で進行中であるが、本分科会では特に昭和津波後の地域形成過程を詳細に明らかにした上で、(1)一般的に信じられているように、昭和の高台移転のあとに低地に居住地が広がったのではなく、津波直後に低地にバラックが形成され、それが徐々に高台上に上がったというプロセスが正しい事、(2)移転には、津波防災への意識だけではなく、単に「広いところへ動く」という動機がはたらいた、といった新事実を明らかにし、その意味について議論を行なった。（首都大学東京・饗庭伸）

特別セッション「阪神・淡路大震災 20 年の経験をふまえた未来の災害復興への提言」は被災地での活動や復興過程の検証を続ける 4 人がパネリストを務めた。

関西学院大学災害復興制度研究所の山中茂樹顧問は、震災から 20 年を経た今も、復興や被災者支援の

法制度が整備されていない問題を指摘し、「人間の復興」より「全体の復興」が優先される現状に強い危機感を示した。震災当時、日本銀行神戸支店長だった遠藤勝裕・日本学生支援機構理事長は、震災が兵庫県の経済に与えた長期的影響や復興予算の使途の問題点を

解説し、「神戸の轍を踏むな」と提言。被災地 NGO 協働センター（神戸市）の村井雅清顧問は、被災地でのボランティアが今も応急対応期に偏っている点を課題に挙げ、復興期のボランティアの在り方について議論を深める必要性を訴えた。ひょうご震災記念 21

世紀研究機構の室崎益輝副理事長は、復興を「量的拡大」でなく「質的転換」の視点で捉えることを提言し、阪神・淡路や東日本大震災の「失敗体験」を教訓として伝え続ける重要性を強調した。（特別セッションコーディネーター・磯辺康子）

東日本大震災で基礎自治体単位としては最大の被災（関連死を含めると 4 千人弱）となった石巻市に、唯一存する大学としての石巻専修大学は、被災当初から各種災害対応の拠点として貢献し、これが「石巻の奇跡」と称されたところでもある。復興に際しては、復

興大学の一翼を担いながら、また学内独自に復興共生プロジェクトを組織して研究実践を重ねてきた。来年度、本学会大会を石巻専修大学が受け入れてくれたことで、来年度大会へのリエゾンの意味で、『3.11 東日本大震災からの石巻専修大学』のポスター展示が行

われた。隣の会場で開催されていた学会特別セッション、公開シンポジウムからも多くの方が足を運び、盛況であった。（専修大学・大矢根淳）



石巻専修大学の取り組みを紹介したポスター展示=専修大学

午前中の特別セッション「阪神・淡路大震災 20 年の経験をふまえた未来の災害復興への提言」を受けて、午後の公開シンポジウムでは「首都直下地震からの東京の復興課題とそのあり方」がテーマとされ、二つのプログラムが用意された。

第 1 部では、中林一樹会長の基調講演「次の大都市震災で不可欠な『災害復興の 4 次元のバランス』」に続き、藤塚仁氏(都市計画協会)

「首都直下地震からの復興における基盤復興とは」、丸谷浩明氏（東北大学）「地域の産業復興と個々の企業の BCP」、大矢根淳氏（専修大学）「大都市の災害復興における地域コミュニティの役割」、佐藤慶一（専修大学）「大都市における住まい確保のシナリオ」と 4 つの論点提示がなされた。

第 2 部では、磯辺康子氏（神戸新聞）の特別セッション報告、加藤孝明氏（東京大学）による「時代の変化

と東京復興の論点」という論点整理の後に、パネルディスカッション「東京の復興を考える」が行われた。パネルディスカッショーンは、加藤氏のコーディネートにより会場参加型で進められ、創造的復興にこめられた本来の意味、東京の特殊性（居住環境の劣悪性、経済集積度の高さなど）、抜け落ちている視



点やクリティカルな課題、自治体における復興準備の現状と課題などについて議論が行われた。最後に、室崎益輝前会長より総括コメントがなされた。（専修大学・佐藤慶一）

噴火災害の支援策、目立つ不備 ～口永良部島噴火災害～

一般社団法人 減災・復興支援機構 木村拓郎

今年の5月29日、口永良部島（鹿児島県屋久島町）の新岳が噴火した。気象庁は2007年から導入していた「噴火警戒レベル5」を初めて発表、町役場は全島民（86世帯、118名）に島外避難を指示した。島民は屋久島の避難所に入所、8月1日には屋久島に完成した仮設住宅に27世帯47名が入居した。10月21日、火山噴火予知連絡は噴火警戒レベルを5としたまま警戒すべき区域を縮小するという見解を発表した。この結果をふまえ島民は年内の帰島をめざし帰島の準備を始めた。

全島避難は、2000年の三宅島噴火災害以来のことであり、当学会は7月19～20日、屋久島を訪問し、今後の生活再建などについて避難者と意見交換会を行った。

また、10月3日には口永良部島の島民を東京（専修大学）に招き、噴火活動

が続いている箱根の住民とともにシンポジウムを開催、噴火災害の特殊性と対策について意見を交換した。その結果、現在、口永良部島が抱えている問題として、帰島の見通しが立たないこと、収入が途絶し生計が苦しいこと、帰島に備え島内の避難施設の整備が必要なこと、無人と化した島内の住宅の保全問題などが明らかになった。

噴火災害が他の災害と大きく異なる点は、被害の発生プロセスにある。まず噴火活動が活発化すると危険区域が設定され、住民は避難を余儀なくされる。この時点では住民は収入の途を絶たれ、事業者は売上げが途絶する。さらに噴火災害が特殊なのは、現在の科学では、噴火活動がどのように推移し、いつ終息するのか予測ができないことにある。このため避難した住民は出口の見えない避難生活を強いられることになる。



口永良部島の避難者との車座トーク（2015年7月・撮影：野呂雅之）

避難生活中に土石流が頻発すれば、被害は拡大の一途をたどり、場合によっては住宅も農地も完全に土砂に埋没してしまう可能性がある。つまり噴火災害は、時間の経過とともに被害が多種多様化し、しかも拡大する「被害累積型災害」といえる。前記したように口永良部島でもすでにこのようなプロセスをたどりつつある。

繰り返しになるが噴火災害は、きわめて複雑である。一方、災害の発生が低頻度ということもあってか既存の支援策は不備が多いと言わざるを得ない。長期化する避難生活を支援するためには「被災者生活再建支援法」の中に「特定長期避難世帯」という規定があるが、この対象になるのは避難生活が3年を経過した人のみである。つまり3年間は何も支援がないことになる。また、前記したように避難中の自営業者の営業、避難後に無人となった自宅の保守対策など、多くの問題が未解決のまま残されている。雲仙・普賢岳噴火災害では、現行

の法制度で対処できないこれらの被害に対処するためには我が国で初めての「災害対策基金」が創設され、きめ細かな柔軟な対策が実施された。この基金による被災者支援は大きな成果をあげた。しかしこの方法による支援は雲仙・普賢岳噴火災害後は被災自治体から創設の要望は出たものの金利が低いという理由で実現しなかった。

東日本大震災以降、すでに5火山で噴火災害が発生している。また現在、小康状態にある火山が再度活発化する危険性、あるいは別の火山で新たな噴火が始まる可能性もある。

当学会としては口永良部島の噴火災害の支援だけを考えるだけでなく、まず近年発生した噴火災害のすべてを総括し、震災等、他の災害と比較しながら噴火災害の被害、復興上の課題を整理した上で今後の噴火災害の支援策のあるべき姿を研究することが必要である。それが結果的に口永良部島の支援につながると思われる。



建設中の仮設住宅も視察した（2015年7月・撮影：野呂雅之）



東北若者通信

②女川 1000 年後のいのちを守る会

共同通信 所澤新一郎

東日本大震災の津波で被災した宮城県女川町。町立女川中を卒業した高校生 2 年約 20 人が千年後に教訓を残そうと、精力的に活動している。

津波到達を伝える「いのちの石碑」を町内 21 力所に計画し、9 基が完成。寄付を自ら集めた。

あの日の経験を基にした「いのちの教科書」づくりにも取り組む。進路が分かれても、卒業後の会合は 50 回を超えた。

「自分でやると決めたか

ら、続ける」と木村竣哉さん。伊藤唯さんは「みんなと一緒に、目標に向かうことが支えになっている」と話す。

女川中は身近な人を亡くしたり、自宅が流されたりした生徒が少なくない。社会科担当だった阿部一彦先生らが一緒に震災に向き合ってきた。

生徒たちは「千年後の命を守る」対策として△災害時に助け合う絆づくり△高台へ避難できるまちづくり△記録に残す—を提案、行



動を始めた。

国連防災世界会議などで発表を重ね、どの話し手の言葉にも力がある。

千葉県船橋市の中学校で 11 月、メンバー 12 人が取り組みを紹介した。伊藤さんは中学生に「命を大切に、一日一日を大事にしてください」と訴えた。12 人はグループに分かれて中学生の話に耳を傾け、考え

を引き出した。名進行に見学者から感嘆の声が出た。

木村さんは「私たちは亡くなった人の思いを胸に秘めている。とても大きな悲しみがそばにある。それは足かけでなく、どう生きるかの指標になっている」と力を込める。

「ゴールはないのかも」と伊藤さん。歩みを地域が温かく見守っている。

東日本大震災・復興レポート

②「むすび塾」50回

河北新報 須藤宣毅

河北新報社は 2012 年 5 月から巡回ワークショップ「むすび塾」を原則月 1 回、町内会、学校、職場で開いている。一般社団法人「減災・復興支援機構」の協力を得て、東日本大震災を振り返り、今後の備えに生かす方法を話し合う。

12 月 13 日の宮城県山元町花釜行政区で 50 回になった。花釜では 12 年 12 月以来、2 度目の開催だ。

花釜は沿岸部の平地で、内陸の高台まで最長 3 キロ。震災前は約 1000 世帯

が暮らしていた。津波で 922 棟が全壊し、145 人が犠牲になった。震災後、花釜は災害危険区域に指定されたが、内陸寄りの地域は住宅再建が認められた。

前回のむすび塾で、80 代の 1 人暮らしの女性は「車がないので、当日は自宅 2 階に逃げるしかなかった」と振り返った。初耳の住民もいて、参加者は近所同士の交流と連携を誓い合った。

むすび塾を契機に、住民たちは現地再建した世帯を



山元町総合防災訓練の翌日、車避難の課題を話し合う花釜の住民たち = 2014 年 6 月 15 日

対象に避難手段の意向を調査、9 割が「車」と回答した。毎年 6 月の町総合防災訓練は車で移動。反省会も欠かさず、車避難の課題を検証している。

13 日は住民 8 人が参加した。3 年間の取り組みを振り返り、①安否確認の目印の掲示②車避難の迂回路の確認ーなどの成果を報告。副区長の菊地慎一郎さ

ん (68) は「自分の身を守りつつ、災害弱者を支援しよう」と呼び掛けた。

大規模開発が進む内陸の新市街地に比べ、花釜は復興の歩みが遅く映る。町に要望した避難所建設は見送られ、避難道の整備はこれから。その分、車避難をはじめとする自助、共助の挑戦は、住民にとって大きな意味を持っている。

消 息

◆入会 = カッコ内は所属。
敬称略。

正会員▽小林 玲子（日弁連・災害復興支援委員会 副委員長）▽杉岡 麻子（弁護士）▽木間 奈津子（NPO 法人 アクアゆめクラブ 理事）▽館山 史明（館山法律事務所 弁護士）▽山中 倫太郎（防衛大学校 公共政策学科 准教授）▽佐藤 翔輔（東北大学 災害科学国際研究所 助教）▽窪田 亜矢（東京大学 工学部都市工学科 地域デザイン研究室 特任教授）▽大川 悠介（NHK 鹿児島放送局 放送部 アナウンス）▽河本 義仁（中小企業診断士）

学生会員▽間中 光（和歌山大学大学院 観光学研究科 博士後期課程）▽磯村 和樹（神戸大学大学院 工学研究科建築学専攻 橋橋研究室 博士課程後期課程 1 年）▽薛 欣怡（東京大学 学際情報学府社会情報学 博士生）

◆異動 = 新所属(旧所属は、前年度会員登録時)名前。敬称略。

▽山梨県 防災危機管理課 主任（明治大学大学院 政治経済学研究科）久島 祐介▽帝京大学 経済学部地域経済学科 教授（福島大学 うつくしまふくしま未来支援センター センター長）山川 充夫▽一般社団法人 FLIP 代表理事（全国広域避難当事者ネットワーク新潟事務局 代表世話人）村上 岳志▽日本放送協会 新潟放送局 アナウンス（NHK 大阪放送局 編成部 ア

ナウンス）山崎 智彦▽京都大学 GSS ユニット 特定准教授（京都大学 防災研究所 社会防災研究部門 特定助教）清水 美香（11月30日現在、学会事務局提出分）

◆理事会・総会

▽日本災害復興学会理事会
日時：2016年1月10日
10:00～11:30
関西会場：関西学院大学大
学院1号館会議室1
東京会場：関西学院大学東
京丸の内キャンパス
議長：中林一樹会長
司会：野呂雅之総務理事
▽日本災害復興学会総会
日時：2016年1月11日
10:00～11:30
会場：関西学院大学F号
館102号教室
議長：中林一樹会長
司会：野呂雅之総務理事

◆会員新刊

☆『原発避難白書』関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島の子供たちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編（人文書院、定価3,000円+税）
☆『地震災害と高齢者福祉 - 阪神淡路と東日本大震災の経験から』峯本佳代子著（久美株、定価1,800円+税）
☆『震災被害者と足湯ボランティア～「つぶやき」から自立へと向かうケアの試み』似田貝香門・村井雅清編（生活書院、定価2,500円+税）
☆『東日本大震災からの復興（2）がんばるのだー岩手県九戸郡野田村の地域力』李永俊・渥美公秀監（弘前大学出版会、定価3,000円+税）

現場から from the Spot

これで「半壊」とは

共同通信 所澤新一郎

水に漬かった畳や床板がなくなった居間で、男性はつぶやいた。「これで半壊とは。納得いかねえよ」。

9月の水害で、茨城県常総市の平屋自宅に鬼怒川から大量の水や土砂が流れ込んだ。冷蔵庫に洗濯機、テレビ、仏壇、タンス、軽トラック、風呂、トイレ、台所、農機具、洋服…。「床上浸水60センチで半壊」と判定されたが、ほとんど使い物にならなくなってしまった。壁のカビ

は天井近くまで達した。修理か、解体か。避難生活を送る男性の気持ちは揺れる。

水害では、家屋流失や1階天井までの浸水が「全壊」、床上1メートル以上の浸水が「大規模半壊」となる。被災者生活再建支援法の支援金支給対象は原則「全壊」「大規模半壊」だけ。男性のように、被害が甚大でも「1メートル」に満たないと対象から漏れる。

1メートルの線引き、内閣

府は東日本大震災の後に導入したという。「台所や風呂に泥が詰まる被害などを想定した」との説明はうなづけない。何もかも廃棄せざるを得ない被害を「半壊」とするのは違和感がある。生活再建の支援なのに、建物被害だけが指標なのもどうか。生活の被害全体で見ないといけない。茨城県と市は半壊に25万円を出すが、水害で自治体の独自支援が相次ぐのも、制度に不備があるからに

ほかならない。

市内で自転車店を営む石塚理治さんは、商品が浸水被害に遭った。直後の資金繰りが大変だった。県が11月に示した事業者支援を評価するものの「もっと早くできなかつたか。事業者はいったん意欲が萎えた再開が難しい。支援はスピードが大事なんです」。

石塚さんは、対応に苦労する市を見て「国が復興に詳しいチームを育て、被災自治体に派遣する仕組みをつくったら」と提言する。現場には傾聴に値する声があふれている。