



◀ contents ▶
目次

○巻頭言

「事起こし」の時代 / 山 泰幸 …… 1

○2016 年度研究会ラインアップ

…………… 2

○シンポジウム報告

公開シンポジウム 核被害による長期避難の実相 / 野呂雅之…………… 3

○調査報告

熊本地震からの復興 / 野呂雅之…………… 4

○報告

大規模復興工事と地域コミュニティの再生 / 金 太宇…………… 5

○出版案内

『災害対応ハンドブック』 / 津久井進
『緊急事態条項の何が問題か』
/ 山崎栄一
『災害ボランティアハンドブック』
/ 野呂雅之 …………… 6

○観感学楽

被災をしなやかに乗り越える〈チカラ〉
を求めて / 柄谷友香
被災者生活再建支援の組み立て直し
/ 菅野 拓 …………… 7

○ともに

避難所で実践する「最後の1人まで」
夏期開室状況
日本災害復興学会 会員募集中!! …… 8

「事起こし」の時代

災害復興制度研究所副所長／人間福祉学部教授

山 泰幸

「事起こし」という言葉をご存知だろうか？

最近、寺谷篤志著『定年後、京都で始めた第二の人生—小さな事起こしのすすめ』(岩波書店)という本が出た。寺谷篤志さんは、鳥取県智頭町のまちづくりに人生を捧げてきた知人ぞ知る人物である。その寺谷さんが、定年後の第二の人生の舞台として選んだのが、京都のマンションであった。寺谷さんは、智頭町でのまちづくりの経験を活かし、あっと驚くような知恵と工夫で、マンションでのコミュニティづくりに取り組んでいく。じつに爽快かつ感動のエピソードがぎっしり詰まった、ぜひ手に取って読んでほしい一冊だ。

この本の魅力は、何と言っても、人はいかに生きるべきか、よりよく生きるとはどういうことなのかといった切実な問いに対して、寺谷さんが自身の生き方でもって真摯に伝えている点だろう。その生き方を示すキーワードが、サブタイトルにある「事起こし」である。

私が「事起こし」という言葉を始めて知ったのは、前所長の岡田憲夫先生が主宰する本研究所の研究会「地域復興の事起こし研究会」に参加したことがきっかけだ。最初は、ピンと来ない言葉であったが、岡田先生の著書『ひとりから始める事起こしのすすめ—地域(まち)復興のためのゼロからの挑戦と実践システム理論 鳥取県智頭町30年の地域経営モデル』(関西学院大学出版)や岡田先生や寺谷さんが運営する「地域経営まちづくり塾」での交流を通じて、この言葉が考えに考え抜かれて生み出された、とてつもなく深い思想性と実践性に富んだ言葉であることに気づくことになった。

現代社会は大きな曲がり角に差し掛かっている。それに加えての災害多発時代の到来である。たとえば、急激な人口減少と少子高齢化が進む地域において、来るべき大災害にいかんして対応していけばよいのか。地域の弱点を克服しながら、来るべき大災害に備えつつ、さらに被災後の復興を見据えた二重、三重の取り組みが求められている。従来のやり方では、とても通用しないことは、誰の目にも明らかだ。このような時代にあっては、ひとりひとりが、地域の問題を「我が事」として捉えて、自ら多少のリスクを背負ってでも、小さくてもできることを試みていくこと、すなわち「事起こし」が求められる。いま、私たちは「事起こし」の時代を迎えているのである。

ひとりひとりが小さな事起こしを始めれば、やがては社会を変革していく大きな動きにつながっていくのではない。それは同時に、主体的に生きる「私」の発見でもあるはずだ。

「事起こし」という言葉には、この混迷の時代に新たな生き方を模索する私たちに向けて、岡田先生や寺谷さんたちの熱い思いが込められている。

さあ、小さな事起こしを始めよう！



新たな科研がスタート

2016年度は5研究会で活動

研究所は2016年度、主任研究員の野呂雅之が科学研究費助成事業「原発立地地域等における中長期的避難・受け入れ計画の構築に向けた研究」を新たにスタートさせ、「避難・疎開研究会」を拠点に研究を進める。このほか今年度は継続も含めて4研究会を開設している。「法制度研究会」、「ガバナンス研究会」、地域再生研究会と地域復興の事起こし研究会を統合した「地域再生・事起こし研究会」のほか、南海トラフ巨大地震の想定被災地における高台移転の課題を考える「高台移転研究会」を立ち上げた。

科研・研究課題名

原発立地地域等における中長期的避難・受け入れ計画の構築に向けた研究

(挑戦的萌芽・2016～2018年度)

避難・疎開研究会

東京電力福島第1原発の事故に伴う福島県の復興に向けて、国は加速化策を打ち出し、原発避難者の早期帰還を推し進める一方、帰らない被災者たちには避難先での定住促進を図ろうとしている。しかし、避難指示を解除した地域の帰還率は1～4割にとどまり、遠隔地に避難した人たちにも展望のない長期避難が続いている。全国の原発立地地域では避難計画の策定が進められているが、この現状を分析する限り、緊急避難的な対応策だけでは不十分である。そこで、中長期的な避難計画のモデルを提示することを本研究の主目的とする。

原子力施設からおおむね30キロ圏内である緊急時防護措置準備区域（UPZ）の自治体の地域防災計画（原子力災害対策編）及び避難計画、想定避難先の自治体による避難者受け入れ計画を類型整理し、原発避難者を加えて課題の洗い出しを進める。そのうえで、原発立地地域における自治体の自由度などの調査や住民を対象にした意識調査と並行して、国内外の先行事例から避難タウン（セカンドタウン）づくりの手法開発に取り組む。さらに、研究所がこれまでの科研事業などで研究を積み重ねてきた「二地域居住」の具体的なスキームをつくり、「二地域居住」の枠組みによる中長期的避難のモデル構築につなげる。

法制度研究会

テーマ 「被災者総合支援法のあらまし」についての研究

趣 旨

2010年に発表した災害復興基本法試案に基づく実定法の研究を柱に据える。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえながら、東日本大震災で露見した被災者支援の制度や実体のほころびを検証し、昨年度から既存の災害法制の棚卸しを進めてきた。その一環として、日本災害復興学会と共同でこれまで積み重ねてきた研究成果をまとめ、「災害対応ハンドブック」を2016年5月に刊行した。熊本地震で顕在化した課題も精査したうえで、被災者支援の仕組みを復旧・復興のフェーズに沿って総合支援法として統合し体系化していく。

ガバナンス研究会

テーマ 「人間復興」を実現するためのガバナンス研究

趣 旨

ガバメントは政府が行なう法的拘束力のある統治システムとすれば、ガバナンスは組織や社会に関与するメンバーが主体的に関与を行なう意思決定、合意形成のシステムである。しかし、子ども・被災者支援法の基本方針改定など「民主主義や被災者をないがしろにするかたちで統治行為が優位に立つ行政国家論的状态」を行政テクノクラートや専門家が意図的に作りだしているとするならば、政策決定の過程にガバナンスを組み込ませる仕組みづくりを考え、提案していかなければならない。いかなる方策があるのか、検討していく。

高台移転研究会

テーマ 南海トラフ巨大地震の想定被災地における高台移転の課題研究

趣 旨

南海トラフ巨大地震による津波の被害が懸念される想定被災地では、公共施設の高台移転が進みつつある。しかし、用地の確保や財源の捻出などが壁になり、移転計画が手付かずの自治体も少なくない。①東北の被災地で実施された高台移転の事例研究②南海トラフ地震の想定被災地の自治体や地域住民の聞き取り調査—などを通じて高台移転の課題を抽出し、現行制度の問題点を明らかにして新たな制度設計につなげる。

地域再生・事起こし研究会

テーマ ①事起こしの成功モデルの研究・実践者の経験知の定型化
②南海トラフ巨大地震の被災想定地の事前復興研究
③公害汚染からの再生地域に学ぶ

趣 旨

昨年度まで活動していた「地域復興の事起こし研究会」と「地域再生研究会」を本年度は合同で開催している。前者に関しては、これまで調査を実施した事起こしの実践者の経験知を整理・検討し、定型化を進めていく。後者に関しては、南海トラフ巨大地震による被災想定地域での住民主体の事前復興の実践的研究を引き続き進めていく。また、水俣病など公害被害からの地域再生と災害復興における地域再生の共通点をさぐる研究を進める。

核被害による長期避難の実相

～チェルノブイリ(原発事故)とマーシャル諸島(水爆実験)に学ぶ

東日本大震災から5年が過ぎてなお、福島第一原発事故で福島県から全国に4万人超が避難を続けている中、核被害の実相について海外の被害地から汲み取るべき教訓とは何か——。災害復興制度研究所は6月18日、公開シンポジウム「核被害による長期避難の実相～チェルノブイリ(原発事故)とマーシャル諸島(水爆実験)に学ぶ」を関西学院大学図書館ホールで開催し、市民ら47人が参加した。チェルノブイリ原発事故で制定された被災者の「避難の権利」を保障するチェルノブイリ法についてロシア研究者の尾松亮さんが報告。米国の核実験で汚染され、除染と避難生活を強いられているマーシャル諸島の人々と18年間交流している中京大学社会科学研究所特任研究員の中原聖乃さんが現地報告をした。

報告

チェルノブイリ30年後の「移住権」と「居住者の権利」～二者択一を超えて～

ロシア研究者

尾松 亮さん

チェルノブイリ原発事故で、被災した住民の「移住の権利」も含めて国が補助することを認めたのがチェルノブイリ法です。被災地とはどこなのか。どの地域を国が責任を持って補償しなければいけないのか。そして、被害者とは誰なのかという要件を定め、被害者には汚染地域から避難した人々も含まれます。



チェルノブイリ法の最も重要な原則は、事故による年間被曝線量が1ミリシーベルトという基準です。移住を義務づけて国の判断で住めないとする地域▽移住する権利も認めるけど住み続ける人の権利も認めて支援する地域▽移住の権利まで認めないけど汚染のリスクがあると認めて支援する地域——という段階分けをして1ミリシーベルト原則を守りながら、汚染度の高い地域に厳しい規制と手厚い補償をしています。

特徴的な考え方として「居住リスク補償」があります。目に見える病気がいま出てなかったとしても、事故によって汚染され、本来であればあり得なかった法定基準を超える汚染リスクを負わせていることについて補償する考え方です。「移住する権利」が認められたときに国は移住先での公営住宅に優先的に入居させたり、住宅購入費用の減免をしたりして、移住先で自分の所有物として家を入手できます。移住先での仕事が補償され、優先的に雇用されます。

ひるがえって、福島第一原発の事故で「自主避難」と呼ばれている人たちが、子供のことを心配して避難し、仕事をやめるとどうなるか。勝手にやめて出ていったという位置づけになってしまうから、自主都合退社になり、失業給付金も出ません。

忘れてほしくないのは、日本でも子ども被災者支援法という議員立法でできた法律があることです。自主避難者の権利を定めるはずの法律であったものが骨抜きにされてしまった。チェルノブイリ法から受け継いだ子ども被災者支援法があるんだから、これを具体化して、不法にも運用していない政府に運用を迫っていくことをやり続けなければいけません。

現地報告

マーシャル諸島・核実験避難島での生活再建

中京大学社会科学研究所特任研究員

中原聖乃さん

アメリカは1946年からマーシャル諸島で67回の核実験をおこないました。ロングラップ環礁は、1954年3月1日にブラボー水爆実験のあったビキニ環礁から210キロ離れ、82人が自給自足的な暮らしを営んでいました。被曝から3日後に救出され、3年後に戻ってきましたが、甲状腺の機能障害、がんといった問題が出てきます。そういった症状を訴えてもなかなか受け入れられず、ロングラップに20数年とどまることになります。



1985年にやっとメジャト島という場所に避難したのですが、この避難島はものすごく小さくて、ロングラップ生活圏の54分の1しかない。ロングラップの人々は贈与関係を大切に思っています。メジャト島での暮らしは、アメリカによる食糧援助に依存せざるを得ない状況になって、自分で生産するものが少ないので、それを分け与えることができない。物を受け取ると経済的には利益がふえるけれど、権力的には劣位になります。メジャト島の人たちは、被害者の権利としてアメリカに要求する権利を持っていますが、それを行使すれば行使するほど権力的には劣位に陥って、人に与えるだけの能力がないことを証明してしまうことになるわけです。

2010年に8年ぶりにメジャト島に行くと、雰囲気が随分変わっていました。植林をして伝統的な保存食がたくさんできるようになり、それを分配できるようになったことが大きなポイントです。避難島が緑豊かになって、人々の笑顔がふえていく。近隣の島々との関係性がうまくつくられることによって、これが実現できました。

故郷の生産物を何とかメジャト島で復活させようとしてきた30年でしたが、やっとできてメジャト島は「第二の故郷」になりつつある一方、意識の上でまだ迷っている状態にあると思います。ロングラップ環礁は除染が進められていますが、文化的な復興がないと、生活を取り戻したとは思えないのではないのでしょうか。

熊本地震からの復興

災害復興制度研究所が17項目の政策提言

関西学院大学災害復興制度研究所
主任研究員・教授

野呂 雅之

熊本地震の被災地では、前例のない震度7の連続地震で家屋被害が激しく、死者69人のうち、避難中に命を落とす「災害関連死」とみられる被災者は20人にのぼっている。罹災証明書の申請は15万7千件を超え、被災した人たちは長期の避難生活を余儀なくされている。

災害復興制度研究所は「本震」から1か月後の5月16日、日本災害復興学会復興法制度研究会と共同で17項目に及ぶ政策提言をまとめ、河野太郎・防災大臣と蒲島郁夫・熊本県知事に提出した。

それに先立ち、研究所では二度にわたって被災者の生活再建に向けて情報を提供し、被災地の現地調査を通じて支援活動・研究の方向性を探ってきた。

「生活再建のポイント」をHPで解説

本震から2日後、地震で助かった命を守るための対応として「福祉避難所の開設」「借り上げ避難所の活用」「漂流避難者を生まないために」「応急危険度判定と罹災証明書の発行」などの項目で応急対応期の情報を提供した。

さらに、被災地にボランティアセンターが開設され、救援活動が本格化してきた4月22日には「熊本地震における生活再建のポイント」を研究所のホームページに掲載。被災した人たちに向けて、生活や住まいの再建に当たって留意すべきポイントを提示した。

「罹災証明書 不服なら再審査も請求できます」「被災ローン減免制度を活用しましょう」「災害関連死には弔慰金が支給されます」「仮設住宅にも多様なタイプがあることを知ましょう」「これまでの被災自治体では独自支援策がありました」。生活再建のポイントとしてこうした5項目の見出しを掲げ、被災者にとって重要な復旧・復興に関わる制度の解説にあたった。

当面、被災した人たちに必要と思われる情報を提供し、本震から1週間後の4月23日からは現地調査のため災害復興制度研究所の岡田憲夫・前所長と被災地に出向いた。

熊本市内から震度7の激震に見舞われた益城町に入ると、道路が波打つように隆起し、川沿いの軟弱な地盤の地域では軒並み家屋が倒壊。益城町役場は3階部分などに亀裂が入り、災害対策本部を町保健福祉センターに開設し、兵庫県などから応援の職員も詰めかけていた。益城町の幹部職員の多くが避難所の運営などにあたっており、災害対策本部はほとんど機能不全の状態だった。余震が相次いだことから社会福祉協議会によるボランティアセンターの設置が遅れ、ようやく開設された益城町のボラセンでは津波で被災した岩手県陸前高田市からの応援職

員の姿もみられた。

研究所の支援活動のあり方を探るため、被災地には1泊2日の日程で入り、2日目は朝から西原村に向かった。2652世帯の西原村で、全壊の家屋は344戸にのぼり、壊滅的な被害を受けた集落もある。村では死者5人を出したが、安否確認が迅速に進められ、早い段階で行方不明者はいないことが確認できた。村東部の大切田地区は23世帯あるが、本震のあった4月16日未明に9人が生き埋めになると、消防団員らがライトや器具を持ち寄って救出にあたった。

西原村の内田安弘副村長によると、集落ごとに住民の名前や生年月日を記載した名簿を備えており、それをもとに安否確認にあたったという。「行方不明者がいないことがいち早く確認できたことで、安否確認の必要がなくなり、他の業務に重点を移すことができた」と副村長は話す。調査で訪ねたこの時点ですでに仮設住宅の予定地を選定し、被災した住民を対象にした仮設住宅への入居意向調査に取り掛かろうとしていた。



4月23日、熊本県益城町で
川沿いの地盤が崩れ、軒並み倒壊した住宅

熊本と兵庫で記者会見

防災大臣と熊本県知事に提出した復興学会との共同提言について、提出当日の5月16日、兵庫県と熊本県の県政記者クラブで同時に記者会見をして発表した。兵庫県の会見には災害復興制度研究所の法制度研究会座長の山崎崇一・関西大教授と野呂が出席し、熊本県では復興学会の復興法制度研究会座長の津久井進弁護士らが会見に臨んだ。

共同提言は①東日本大震災以降に改正された最新の法制度に基づく施策の確実な実行②東日本大震災と同等の施策の実現③過去の災害経験・教訓を踏まえ、被災地の現状に即した施策の実現——の三つの課題に基づく17項目の提言を盛り込んでいる。そのうち、「義捐金の差押禁止の立法措置」は提言後に立法化され、「災害弔慰金・見舞金の仕組みの見直し」は運用面で改善されることになった。

兵庫県の会見では質問が相次ぎ、会見は約1時間に及んだ。その後、定例会見で姿を見せた井戸敏三知事から求められ、共同提言を手渡しして解説するという機会に恵まれた。

大規模復興工事と地域コミュニティの再生

関西学院大学災害復興制度研究所 RA

金 太宇

去る2016年3月21日と22日の二日間、第5回社会学4学会合同研究・交流集会が岩手県で開催された。初日のエクスカージョンでは、宮古市、大槌町、釜石市を視察し、二日目は盛岡市で県庁復興局職員より被災者の集団移転と災害公営住宅の進捗状況についての説明を受けた。集会には総勢25名の研究者が参加し、被災地の復興の現状と課題について活発な議論が交わされた。集会に参加してえられた情報や感じたことをここに報告する。

最初に訪れた宮古市では、土地区画整理事業の現場を視察した。現場の一つの鎌ヶ崎地区では、道路、公園、水路等のインフラ整備と合わせたかさ上げ工事が進行していた。また、海岸沿いでは巨大な防潮堤の建設が行われているが、景観や漁業への影響などから防潮堤建設に反対する声もあるという。

続いて大槌町に移動し、吉里吉里地区の海岸堤防の工事現場と職員40人が犠牲になった大槌町旧役場庁舎を視察した。津

波による被害で廃墟となった旧庁舎からは、津波の威力をあらためて感じた。この旧庁舎は「震災遺構」として存置するか撤去するかで遺族や住民の間で意見が割れており、その措置は不確定であるという。震災の記憶は、このような形で一部ではとどまっているとはいえ、宮古市と同様に、ここでも宅地造成に向けたかさ上げ工事が着々と進み、消失していることがみてとれた。

釜石市では、まず被災した鶴住居小学校と鶴住居東中学校の跡地で進む「釜石鶴住居復興スタジアム（仮称）」の用地盛土造成・排水施設整備工事を視察した。この建設事業は、釜石市が三年後に日本で開催される「ラグビーワールドカップ2019」における試合会場の一つに選ばれたことが後押ししている。復興実現を象徴する事業として位置付けられ、スタジアムの広場の造成費用や上下水道の整備費は復興庁の補助金であてられている。

一方、被災した幼稚園や小・中学校などは、一つの施設として4階建ての新校舎となることが決定し、旧鶴住居駅近くの山に造成した高台で建設されている。ちなみに、震災発生時、これらの学校の児童と生徒は迅速に高台に避難し、津波被害をまぬがれたことはよく知られている。この経験に対し、震災後し

ばらくの間はそれを称える意味を込めて「釜石の奇跡」と呼ばれていたが、現在では犠牲者の遺族への配慮から「釜石の出来事」という表現が用いられている。

また、釜石市でもかさ上げ工事や高台造成が行われていた。その一つの根浜地区では、津波によって全世帯が被災し、合わせて15人の死者・行方不明者を出した。多くの地域が震災以前よりも防潮堤を高くすることを決めたものの、根浜地区はその高さを県が基準とする14.5メートルではなく、震災前と同様の5.6メートルとする決定を下した。この地区に位置する根浜海岸が古くから多くの海水浴客が訪れる有名な観光地であるため、今後も観光客でにぎわう場所にしたいという住民の願いがあったからである。とはいえ、堤防を低くすることは、津波被害を受けるリスクがきわめて高くなることを意味する。こうした点から、住居を建設する場となる造成団地は20メートルの高さにするかさ上げ整備が行われている。

以上、各地をまわり、道路及び宅地のかさ上げ工事や防潮堤計画が急ピッチで進むことを視察するなかで、宅地造成工事が遅れていることがみてとれた。これは、住宅建設の段階に至るまでにはもう少し時間を要することを示しており、生活の再建への道のりはまだまだ長いと感じられた。そして同時に、こうした大規模復興事業が先行する「復興プロセス」のあり方に対する違和感をいだき、いくつもの疑問がうかんだ。大規模な復興事業が進む被災地は、行政の思惑通りににぎわいを取り戻せるのか。人口減少が確実に進行している被災地は、今後巨大インフラをどのように維持していくのか。大規模工事により震災以前に比べて町並みが大きく様変わりしていくなか、地域コミュニティや伝統文化などをどのように再生していくのか。

たとえば、持続可能な地域づくりを目標とすれば、ハードとソフトの両方への総合的な支援が不可欠だろう。そのためには、大規模復興工事だけに頼らず、住民が地域の将来像を共有しながら、それぞれの地域の実情に対応した復旧・復興事業を推進していくことが必要となるのはいうまでもない。そのなかでは、被災地のコミュニティを支える多様な生業を回復することがひとつの課題となる。そうして、直面するひとつひとつの課題に向き合い対応をはかっていくことにより、地域にとっての「心のよりどころ」が少しずつ取り戻されていくのだろう。



▲宮古市鎌ヶ崎地区の防潮堤工事



▶大槌町の震災復興工事



▶釜石市根浜海岸の防潮堤建設



▲釜石市鶴住居地区のかさ上げ工事

災害復興制度研究所 出版のお知らせ



災害対応ハンドブック

関西学院大学災害復興制度研究所と日本災害復興学会が、渾身の力を込めて、しかし、やさしくライトな筆致でお届けするのが本書である。

これまでの研究成果を、災害に携わる多くの人々に届け、災害対応に役立てて欲しい！ というのは、おそらく執筆者全員の一致した思いだろう。「こんなときはあすればいい」「あんなときはこんな知恵がある」「そういうことはあの人に聞け」といった「災害知」を、苦しんでいる被災者に、頑張っている支援者に、悩んでいる行政に、それぞれ届けたいと考えて本書が企画された。

まず、胸を張って自慢できる点は、執筆陣である。目次を開いてみると、玉手箱のようにそれぞれの分野の第一人者の名前が並ぶ。研究所と学会のメンバーが中心だ。この二十数年にわたる災害復興研究の最大の成果が、実践・研究を尽くしてきた「人材」の蓄積であることが分かる。

工夫が凝らされている点は、読み手に対する心遣いである。いくつかこだわりを紹介しよう。構成は「発災直後」「避難期」「復興期」「防災」の4つの時期に分け、それぞれのフェーズの中で「被災者向け」「行政向け」「支援者向け」「研究者向け」の4つの宛先で括っている。そして各項すべて3頁とコンパクトに凝縮した。しかも、分かりやすさは折り紙つき。4つの章の冒頭には、各フェーズの典型場面を想定してもらうためにミニドラマ風のプロローグを付した。読み物としても楽しんでいただける。

そして、注目すべきは本書のインパクトである。発刊は本年5月20日、熊本地震から約1か月。地震が発生したとき、本書は校正作業の真っ只中だったが、「今こそ、知っていただかなければ！」という使命感から、出版社のご厚意により、校正中の一部原稿をHPにアップするという前代未聞の対応が行われた。今後も、災害や防災の現場に、また、学生の入門書として、本書が全国を飛び回りを期待している。

(津久井進 芦屋西宮市民法律事務所)



室崎益輝・岡田憲夫・中林一樹監修
野呂雅之・津久井進・山崎栄一編集
2016年5月20日刊行
A5・220頁・2592円(税込)
法律文化社

緊急事態条項の何が問題か

東日本大震災における災害対応の不十分さを口実に「緊急事態条項」を憲法に盛り込んでいこうという動きがあり、身近な関心事を引き合いに出して憲法改正に拍車をかけようとしている。ここにいう緊急事態条項というのはいわゆる「国家緊急権」の発動をもたらすものである。

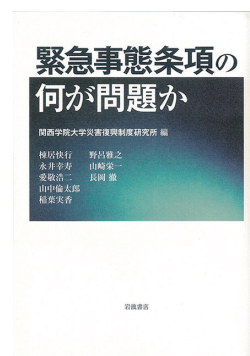
このような動きの究極にある憲法改正がどのようなプロセスで検討されるべきなのか、国家緊急権とはそもそも何を目的として発動されるものなのか。緊急事態条項を憲法に追加したい人たちの狙いは何なのか。憲法学から国家緊急権・緊急事態条項がどのように評価されているのか。そして、自然災害とどのようなむすびつきがあるのか。まさに、憲法や国家、ひいては国家権力の本質に迫る書物となっている。その中で、自民党の憲法改正案における緊急事態条項の荒さが何度も指摘されているのが目立つ。

憲法学というものが国家権力のコントロール(抑制)を目的としていることから、あまりにも権力の発動に対して消極的であるが故に、自然災害という緊迫した事態にどこまで対応が出来るのかという不安が常に伴うが、本書においては、具体的に生じるケースを取り上げながらプラグマティカルな解を何とか提示しようとしている。

たとえば、現行法制のもとでどこまで自然災害に対処しうるのかという議論を丁寧に展開している。また、緊急事態においては究極的に法外措置も求められる状況が生じるが、そうだとしてみいかにして統制をはかっていくのかについても言及がなされている。緊急事態において、緊急事態でも制限し得ない人権とは何なのかという問題提起をしながら、どのような人権が制限を受けうるのか、緊急事態に関する包括的な法制度設計にむけた検討を真正面からはかっている。

このように、市民の方々が民主主義社会の一員として、これからの国家や社会のあり方について、一人一人が考えていくための題材を提供しているのである。

(山崎栄一 関西大学社会安全学部教授)



関西学院大学災害復興制度研究所編
2016年5月27日刊行
四六・184頁・1944円(税込)
岩波書店

災害ボランティアハンドブック

阪神大震災の起きた1995年は「ボランティア元年」といわれ、震災から1年で延べ300万人を超えるボランティアが被災地にやってきた。そうした動きがNPO法の制定につながったのだが、東日本大震災では「阪神」のような大きなうねりにはならなかった。津波による被災で根こそぎ生活の基盤が破壊されたうえ、原発事故の影響も深刻だった。しかし、その背景にはボランティアの「定型化」があり、それが活動に影響を与えているのではないだろうか。

「定型化」とは、ボランティアを希望する人たちは被災地に開設されるボランティアセンターに登録し、被災者のニーズとの「マッチング」を経て、現場に行くという流れのことである。一見、機能的に思える仕組みだが、システムにこだわるばかりに機能不全に陥ることもある。2014年の広島土砂災害では多くのボランティアが駆けつけ、ボラセンでは対応できずに受け入れを断ってしまうこともあった。

阪神大震災では、初心者ボランティアが全体の7割を占めた。当時は「定型化」した仕組みはなく、被災地を歩いて支援先を見つけてきたのである。災害ボランティアの有り様を「ボランティア元年」に立ち返って考えてみてはどうか。このハンドブックをつくったのはそんな思いからだ。

熊本地震で被災した人たちは避難所から再建した自宅や仮設住宅に移り、新たな生活が始まっている。一方で、住み慣れた地域を離れて避難を余儀なくされている人も少なくない。被災者の生活はより多様になり、さまざまな支援を必要としている。このハンドブックを携えて、被災地に足を運んでください。

(野呂雅之 関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員)



関西学院大学災害復興制度研究所編
制作協力 被災地NGO協働センター
2016年5月31日刊行
A5・44頁・594円(税込)
関西学院大学出版会



かんかんがくがく

被災地を**観**る、
被災地の痛みを**感**じる、
そして、
被災地から**学**ぶ、
被災地の人たちと**楽**しむ。

被災地ネット

被災をしなやかに乗り越える〈チカラ〉を求めて
／ 柄谷友香

被災者生活再建支援の組み立て直し／菅野 拓

被災をしなやかに乗り越える 〈チカラ〉を求めて

名城大学都市情報学部・教授
柄谷友香

東日本大震災後、私は、甚大な被害を受けた陸前高田市の小さな避難所で3か月の「住み込み見習い」を経験した。指定避難所でない地区公民館であり、行政職員不在の中、まさに地区住民と避難者主体の運営。発災直後、当該地区の自主防災組織メンバーはすぐさま参集し、地区外の避難者を受け入れるべく公民館を開放した。予想通り、津波を追われ、命からがら逃げてきた人たちがどっと押し寄せた。この自主防災組織の任期は5年、看護や介護福祉などの資格や経験のある女性たちが多いのが特徴だ。津波の恐怖と寒さに震える避難者一人ひとりに声かけし、手を握り、背をさすった。接する中で顔色、体温、脈拍、血圧をモニタリングし、異常があれば、隣市の病院まで軽トラ搬送した。2週間後には女性たちによる個別面談を実施。親戚・知人など頼れる場所の有無を尋ね、避難者数を半分に減らし、避難所環境の向上に努めた。早い内に避難所閉所の目標を立て、避難者の自立に向けた住まいや生活の再建まで共に話し合った。

この原稿を書いている最中、熊本地震が発生した。震度7を経験した益城町や西原村を視察した後、西原村でボランティア活動を継続している。避難所運営や被災家屋の片付けの役割を付与され、被災された方々の側にいて、表情やつぶやきを紡げる貴重な機会である。西原村では、被災直後、中山間集落が孤立した。救助の手が届かぬ中で、住民がチェーンソーやジャッキを手に、倒壊家屋の下敷きになった9人の命を救った。また、集落安全のた

め入り口に自警団を置き、住民協力のもと倒壊家屋の片付けを順々に進めている。集落内に寄り合い所を設け、コミュニティ存続の可能性について日々議論を重ねている。

2つの事例に共通するのは、〈被災〉という急激な環境の変化に、〈当事者の主体性〉と〈他者との連携〉・〈役割分担〉をもって適応し、生活や地域を再構築しようとする〈チカラ〉である。行政に依存しない姿勢も共通だ。彼女／彼らにその〈チカラ〉の根源を問うと「多くは家族のような存在。生き埋めになれば助けるし、困っていれば一緒に考える。普段からやっている当たり前のこと」。

ひとたび超広域巨大災害が起これば、行政など社会システム機能の麻痺は避けられない。社会の混乱に影響されず、被災者自身が主体性を発揮し、しなやかに逞しく地域を再生しようとする〈当たり前のチカラ〉とは何か。そのヒントを得るべく、まだまだしつこく被災地に身を置き、被災された方々から学び、貪欲に活かしたい。

グのステップ」を用意し、金銭給付を補足的に行うということです。仮設住宅の見守りや心のケアなど被災者へのサービスがなされることもありますが、実施することを保障する制度はなく、大規模災害時のみ特別予算などで実施しているのが実情です。

被災者がこれらの支援を受ける際に、最も重要になるのが罹災証明書の区分です。この区分によって受けられる支援の内容が変わってきます。一般的に、罹災証明は被災者が災害発生時に居住していた家屋を行政職員が調査し、その被害に応じて全壊、大規模半壊、半壊などに区分された罹災証明書を発行するものです。

東日本大震災では「ハウジングのステップ」と「罹災証明書の区分」にもとづく支援がうまく機能しませんでした。みなし仮設入居者、在宅被災者、原発被害による長期避難者は「ハウジングのステップ」から漏れてしまい、十分な支援を受けられませんでした。罹災証明は持家が借家の違いは考慮されず、「たまたま」住んでいた家の被災程度を証明するものです。借家に住む被災者の住家が全壊した場合は、住まいを失うことになるものの、家を資産として所有していないため、資産へのダメージは軽微で済むことが多いです。持家に住む被災者の住家が全壊した場合は、当然、資産へのダメージが大きくなります。ただし、どちらの被災者も罹災証明書の区分は同じ全壊であり、基本的に同じ支援がなされます。さらには全壊した借家の持ち主である大家への支援は基本的になされません。

東日本大震災で問題がはっきりした「ハウジングのステップ」と「罹災証明書の区分」にもとづく支援を改めるための基本的な考え方は、被災者生活再建支援を家ベースから人ベースにすることです。例えば、ハウジングの支援は個人単位の家賃補助を基本とし、プレハブ仮設を補足とする。支援の程度も罹災証明書の区分にこだわらず、収入減少、失業、資産減少、健康の毀損など、個人のダメージを複合的に判断する。ケアサービスもプレハブ仮設住宅団地へ属地的に行うのではなく、個別の生活状況を踏まえてニーズがある人に行う、といったことです。被災者生活再建支援を家ベースから人ベースに切り替えることで、通常、人ベースでなされる平時の福祉制度への橋渡しもスムーズになります。

被災者生活再建支援の 組み立て直し

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター研究員
菅野 拓

日本の行政による被災者生活再建支援の特徴は「ハウジングのステップ」と「罹災証明書の区分」にもとづく支援が基本となっていることです。

最も重視される支援は、応急仮設住宅の供与や災害公営住宅の建設など住宅にかかわるものであり、それに加えて、被災者生活再建支援金、災害弔慰金といった金銭給付などが基本的な支援内容です。つまりは、「避難所→応急仮設住宅→住宅の自力再建か災害公営住宅への入居」という「ハウジン



避難所で実践する「最後の1人まで」

熊本城から東に2km、熊本学園大学には熊本地震の「前震」のあった4月14日夜、200人ほどの住民が避難してきた。体育館はガラスが割れて使えない。学園理事長や学長らの判断で、正門脇にある14号館（60周年記念会館）の開放を決めた。

余震を怖がって翌15日も約30人が大学に泊まり込んだ。水俣学研究センター長で社会福祉学部の花田昌宣教授（64）は、激震地の熊本県益城町に学生ボランティアを送り込もうと、16日の昼に打ち合わせを予定していた。

その矢先の16日未明に起きた「本震」。14号館は700人を超える住民であふれかえった。

熊本学園大学は、地震などの災害で住民が一時的に身を守るための広域避難場所に指定されているが、被災者が一定期間過すことを想定した自治体指定の避難所ではない。もちろん、高齢者や障害者のための福祉避難所にもなっていない。

14号館の1階と2階の教室を避難者に開放したが、車椅子を使う20人が教室に入らず廊下の片隅に身を寄せていた。その姿をみた花田教授は、東日本大震災で支援に出向いた時のことを思い出した。

大震災から1か月後の2011年4月、岩手県大槌町で津波に洗われて泥だらけの家に障害者が一人で取り残されていた。事情を尋ねると、地域の避難所になっている弓道場には居場所がなかったという。そんな苦労をさせてはいけないと肝に銘じた。

14号館には定員552人の大ホールがある。そこを福祉避難所として活用するため、ホール前部の座席を取り払い、車椅子の利用者の避難スペースにした。福祉教育に力を入れる同大学には機材が備わっており、花田教授らは実習室から簡易トイレや布団などを持ち出してホールに運び込んだ。

在校生5000人余のうち車椅子の学生は10数人おり、車椅子の利用者がいるのは学園生活で当たり前の光景になっていた。花田教授ら教員が障害者の受け入れを決めると、職員たちは喜んでその活動を支えた。

卒業生たちも応援に駆けつけた。身体に障害のある60人と目の不自由な2人がホールで生活を始めると、卒業生の看護師や介護福祉士らが専門職のボランティアとして24時間態勢で見守りを続けた。

「最後の1人」の行き先が決まるまで役割を果たそうと、4月24日から3日間、避難している約130世帯から聞き取りをした。そのニーズを把握して、家を片づければ帰宅できる家庭には学生たちを派遣し、引っ越しも学生が手伝った。老人ホームを勧めるケアマネジャーと関係がこじれたお年寄りには別の事業者を紹介した。生活保護受給者の場合はケースワーカーにつないで市営住宅の入居にこぎつけ、5月29日に避難所の役割を終えた。

花田教授のかねてよりの持論は「避難所のなかで障害者に合理的な配慮をすれば良く、障害者向けの福祉避難所は必要ではない」。それを実践した取り組みに学びながら、災害時の地域における大学の役割について考えてみたい。

（野呂雅之）

夏期開室状況 開室時間 8月1日(月)～9月10日(土) 9:00～16:00（通常8:50～16:50）
閉室期間 8月13日(土)～8月21日(日)

日本災害復興学会 会員募集中!!

入会をご希望される方は、日本災害復興学会のHP(<http://www.f-gakkai.net/>)より「入会申込書」をダウンロードのうえ、下記の事務局まで郵送にてお申込ください。

(1) 申込書送付先

〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155
関西学院大学災害復興制度研究所内
日本災害復興学会事務局
TEL: 0798-54-6996

(2) 入会金 3,000円

(3) 学会費(年額)

1) 正会員	7,000円	3) 購読会員	6,000円
2) 学生会員	3,000円	4) 賛助会員	一口: 50,000円

西宮上ヶ原キャンパス

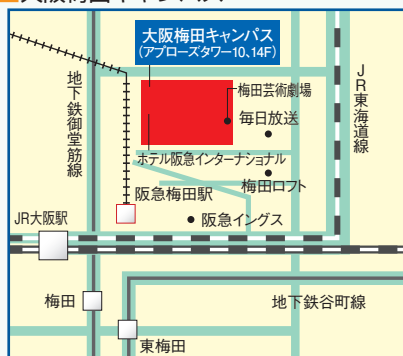
西宮聖和キャンパス



神戸三田キャンパス



大阪梅田キャンパス



阪急梅田駅茶屋町口から北へ徒歩5分

〒530-0013 大阪市北区茶屋町19-19
アブロースタワー14階
TEL: 06-6485-5611

関西学院東京丸の内キャンパス



JR東京駅八重洲北口から徒歩1分

〒100-0005 東京都千代田区丸の内1-7-12
サピアタワー10階
TEL: 03-5222-5678



関西学院大学
KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY
災害復興制度研究所

〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1番155号
TEL: 0798-54-6996 FAX: 0798-54-6997
<http://www.kwansei.ac.jp>
URL: <http://fukkou.net/> E-mail: kgu_fukko2005@fukkou.net