



関西学院大学災害復興制度研究所ニュースレター

FUKKOU

Vol.45

contents 目次

- 巻頭言
コロナ禍と災害対応と ICT とソーシャル・キャピタル
/ 照本清峰 1
- 2021 年度研究会ラインナップ
..... 2
- 研究会報告
2年目迎えた東北再生研究会—人間復興の理念を通奏低音に研究成果を分析
/ 山中茂樹 3
第1回 法制度研究会開催
/ 斉藤容子 4
- 報告
ポスト・コロナ時代の日韓「復興知」の共有 / 山 泰幸
Chabay 博士の講演 “Pathways to Sustainable Futures Through Mutual Learning” 概要
/ 岡田憲夫 5
- 報告
令和2年7月豪雨災害被災調査—制度の壁 / 斉藤容子 6
- 観感学楽
持続可能なコミュニティへ / 船戸義和
震災を通じて感じた人々の暖かさ
/ 玉川絵美 7
- 復興しらべがき
夏期開室状況
日本災害復興学会 会員募集中!! ... 8

コロナ禍と災害対応と ICT とソーシャル・キャピタル

災害復興制度研究所運営委員
関西学院大学建築学部教授
照本清峰



コロナ禍のもと、オンラインミーティングに代表される ICT の利活用は社会・経済活動全般に促進されている。大学教育でもオンラインによって多くの講義が行われており、この期間を通じてオンラインを活用した様々な教育方法は蓄積されるとともに、その技術も進んでいる。しかしオンラインで行うには限界があり、対面式で実施しなければ効果のあがらない演習等も多くある。

ところで災害対応については、ICT を活用した被災地支援のあり方は新型コロナウイルスの対応以前より検討されていた。例えば ICT を活用することにより、被災地域に必要な資源等について、災害対応機関は効率的に把握し、適切なタイミングで搬送することができる可能性を高められる。今後も頻発することが予測される自然災害に対して、様々なツールを活用することによって効率的な対応を進められるようにする重要性は増している。そのため、ICT を活用した支援対応の実践性を強化することが求められている。

一方で ICT のみでは対応できない問題も災害時には多く発生する。例えば、災害発生後において被災地域から支援要請を行えなかったため、被災地域の住民間の協力によって負傷者を搬送した事例は多くある。情報収集・伝達のみでは対応しきれない問題である。また、ボランティアの方々の活動によって被災した家屋の復旧が進んでいる状況の中で、協力を呼びかけることもできず家財等が散乱したままで過ごしていた高齢者の方々もいた。支援に関連する情報が行き届かず、被災者からも支援を呼びかけられなかったために生じた問題であり、現在のコロナ禍にも生じている問題でもある。

これらの問題に対しては、地域のソーシャル・キャピタルに期待される部分が多い。ソーシャル・キャピタルは、信頼、規範、ネットワークの概念を含む社会の協調活動を円滑にするための社会的な資源の意味合いとして捉えられる。災害対応でも、被災地域外からの支援活動だけでなく、被災地域内の協力関係、近隣の地区間の協働によって困難を乗り越えてきている事例は多く見られる。上記のような問題についても、地域のソーシャル・キャピタルによって問題を小さくしていくことができるようになる。

防災・減災対策として、ICT で対応できることとできないこと、住民間・地区間・地区住民と災害対応組織間の連携によってできることについてより深く考えていく必要がある。ICT とソーシャル・キャピタルの機能を有効に活用することによって多面的・構造的に対策を進められるようになる。そのためには、組織間・地域間で連携を図れるようにする仕組みを構築するとともに、地域住民と行政等が連携して訓練に取り組むことが求められる。そのような取り組みは、地域の復興をスムーズに進められることにもつながる。

災害発生後の状況は、コロナ禍の状況に通じる部分もある。コロナ禍で得ることになった技術と知見を災害対応にも活かしていかなければならないと思う。

2021年度は5研究会で活動

新型コロナウイルス感染症の発生から1年半が経った。世界中でワクチン接種が開始され、コロナウイルスの収束が期待されている。研究会も昨年度より Zoom による遠隔開催が常態化し、どこからでも参加できる利便性を享受する一方、やはり同じ空間で議論を共有することの大切さも感じる。今年度は感染状況を鑑みながら遠隔と対面で各研究会を実施できればと考えている。今期（2020年～2025年）の研究所の中期的テーマは「被災者が主体的に復興に参画する仕組み（制度）」の検討・策定を据えた。各研究会がそのテーマに沿って研究会を実施する。また学内公募した共同研究プロジェクトは1件の採択を決定した。

持続的地域復興国際研究会

テーマ 政策フレームと人的ネットワークの構築に向けた研究
趣 旨

「大災害からの復興」は長い時間をかけての地域の持続的な取り組みである。過去の巨大災害の経験を系統的な知恵・知識として継承し、来るべき巨大災害に事前から備えていく政策研究パースペクティブが求められている。本研究会は、国内外の研究者と実務者、行政の政策担当者などを交えて知識交換の場を重ねて、国際的な視野から、政策フレームと人的ネットワークの構築をめざす。

東北再生研究会

テーマ 東北被災地の復興のあり方についての研究
趣 旨

昨年度より開始した東北再生研究会は、当初の予定では現地視察を行いながら議論を進める予定であったが、新型コロナウイルス感染症によってすべて Zoom による開催となった。その中でも東日本大震災から10年を経て様々な課題がメンバーによって共有された。今年度は「コミュニティ復興」を焦点に、財政的、制度的、文化的など多角的に検証を行い、10年を迎えた被災地から未災地へ何を伝えていくべきかをまとめる。

復興居住支援研究会

テーマ 広域避難者が直面する課題についての研究
趣 旨

昨年度まで避難・疎開研究会として原発避難者の広域避難の課題について調査を行ってきた。その結果、被災地外に居住する被災者は10年を経ても経済的、精神的に厳しい状況におかれていることがわかった。その中でも新しい土地でより良い生活をしていくためには人的ネットワークが大変重要であることなども明らかになった。原発事故特有の課題があると同時に、今後我が国で予想される南海トラフ巨大地震や首都直下地震に対しても示唆を与えるものであると考える。これまでの調査結果をもとに今年度は南海トラフ巨大地震が懸念されている地域（和歌山、徳島、高知等）において広域避難に関するヒアリング調査を開始する。

法制度研究会

テーマ 復興計画における住民参加の保障に関する策定手続き
手法の見直しと提言
趣 旨

都市計画や環境に関する計画等様々な日本の法律において住民参加を保障することが定められている。しかしその実態はパブリックコメントの実施や公聴会の形骸化など課題がある。また災害後の復興においても「まちづくり協議会」などの住民組織が重要な役割を果たしていることは明らかではあるものの復興計画策定手続きにおいて取り決められたものはない。それは災害対策基本法にも書かれていないことが要因と考えられる。法制度研究会では上記のような背景をもとに、住民が復興計画づくりに参加するための手法を提言することを目的に開催する。

国際比較法制研究会

テーマ 諸外国の災害時の市民ボランティアとの協働に関する
研究
趣 旨

2019年度より国際的な視点を知ることは自国の災害法制を充実するためにも重要であるとの視点から本研究会は開始された。昨年度は新型コロナウイルス感染症の拡大を鑑みて、イタリア、アメリカ、ニュージーランド、台湾の新型コロナウイルス感染症への政策や市民社会の動きについて比較検討を行った。各国の対応は様々であったが、市民ボランティアの活躍が想像以上に大きいことは共通していた。今年度はそれら市民ボランティアに焦点を当て、国や自治体が災害時にどのような協働体制をとっているのかを同様の国々において比較検討を行う。

【共同研究プロジェクト】

関西学院大学における複数の組織による災害の被災者・被災地支援の仕組みや地域復興に関する学術研究と研究交流を促進することを目的に、2021年度は3件を学内公募した。本学専任教員2名を含む4名上の研究プロジェクトを対象に、1件につき50万円を上限に研究費を支給する。応募のあった1件について本研究所の運営会議で採択を決定した。研究課題、研究代表者は次の通り。

「大規模災害に備える災害廃棄物対策の合意形成に関する研究（継続）」

（金太宇・社会学部准教授）

2年目迎えた東北再生研究会

人間復興の理念を通奏低音に研究成果を分析

東北再生研究会は今年度2年目を迎えた。東日本大震災10年を期して参集を呼びかけた研究会は「人間復興」の理念を通奏低音に、各研究者がそれぞれのプラットフォームからアプローチした東北復興10年にかかわる研究成果について構成要素を抽出し、「被災者主権」というマトリックスに再配置して、人間復興の阻害要因、推進要因を見つけ出すことをめざした。人間復興は、米国の政治哲学者J.ロールズの『正義論』が唱える個人に重きを置いた急進的な平等論をもとに、被災者が常に「世話」される弱者ではなく、幸福追求のために自己決定権を發揮できる法的・社会的仕組みを復興過程に実現させようとの理念である。

とはいえ、それはあくまで“裏テーマ”であり、それぞれの研究は徹底した現場主義で貫かれ、実証的かつ具体的なものだ。メンバーは、青田良介（兵庫県立大学）、大矢根淳（専修大学、昨年度は尚絅学院大）、斉藤容子（関西学院大学災害復興制度研究所）、網島不二雄（元山形大学）、西崎伸子（福島大学、今年度から兵庫県立大学法人芸術文化観光専門職大学）、福留邦洋（岩手大学）、船戸義和（同）、麦倉哲（同）、山中茂樹（関西学院大学災害復興制度研究所）=50音順=の9人。山中が2018年の災害復興研究で発表した『理念の変遷からたどる災害復興の系譜学』を目にされた仙台在住の網島先生が論文『「創造的復興」と「人間の復興」—被災者権利の視点からの考察』をお送りくださり、そこから研究会を持てないかとの話しが持ち上がった。たまたま日本災害復興学会会長だった大矢根先生が1年任期で宮城県名取市にある尚絅学院大学の客員研究員として赴任されていることも幸いし、一気に研究会を立ち上げた。

研究報告を大づかみに概説すれば、復興事業や復興基金などの財源面から、土建国家主義と新自由主義という二大潮流で推進されてきた東北再生政策の特徴を岩手・宮城・福島の3県で比較検討するとともに、いつの災害でも同じ処方箋で対処されてきた既定復興が生んだ命の格差・復興の格差について検証し、一方で人々が積み重ねてきた小さなムラの復興の取り組みなどを「鳥の目」と「虫の目」で概観してきた。一方、属地主義的な復興観が個の復興を阻害してきた原発避難の現状や、ロールズの個人主義に「待った」をかけたハーバード大教授、マイケル・サンデルの「コミュニタリアニズム（共同体主義）」が災害現場でどのように具現化されているかを災害復興公営住宅での自治会再建の動きなどから見てきた。

2年目の研究会テーマは、コミュニティ復興と個人の復興と



▲災害復興公営住宅の住民対象に自治会の作り方を説明する岩手大学の船戸義和先生

いう1年目の鍵概念をもとに「東日本大震災後のコミュニティ復興と未災地への教訓（仮）」とした。東日本大震災の被災地域において実施されてきた様々な復興を後押ししたものは何だったのか。制度や予算措置だったのか、あるいは外部支援の介入だったのか、そもそも地域の中にあった内発的な力だったのか。一方、コミュニティ復興から阻害された自主避難と呼ばれる原発被災者たちの人権は守られたのか、新自由主義的復興において地縁と切り離された漁業の行く末は一など、論点は多岐にわたる。

すでに各先生方から示されているテーマは次の通りだ。

「東日本大震災後のコミュニティ復興と未災地への教訓（コミュニティ復興を支えた内発的復興の必要要素）」「コミュニティ復興を支える内発的復興の側面：被災と向き合う諸々の活動が生み出す持続性」「コミュニティ復興を支えた被災者支援総合交付金の調査」「コミュニティ復興と外部支援との関係に関する分析、検討」「コミュニティ復興を支えた支援員の役割の歴史とコミュニティ復興を支える外部支援の在り方・事例検証」「離脱と再接合から検討する新たなコミュニティ像（あるいは復興）—東日本大震災を事例に」「コミュニティ復興の集団主義を超越する人間復興の制度構築に向けての一考察」「コミュニティ復興を支えた支援員の役割の歴史」—など実に興味深い。さらに、被災者や被災地を支えた外部支援についても阪神・淡路大震災で生まれたLSA（生活援助員）から、新潟県中越地震で個から地域へと広がりを見せた地域復興支援員、東日本大震災で生まれた伴走型支援員や生活設計支援員、集落支援員、地区復興応援隊、災害ケアマネなど幅広い取り組みがあり、一度、整理し、今後につなげて行く計画だ。

2020年度は、コロナ禍のため、Zoom研究会で終始した。今年度は顔を合わせてのリアル研究会を実現し、対面ならではの枝線の議論も活発に交わせればと考えている。（山中茂樹）

第1回 法制度研究会開催

研究会ラインアップで紹介した通り本年度より法制度研究会は「復興計画における住民参加の保障に関する策定手続き手法の見直しと提言」をテーマとした。第1回は2021年6月26日に大阪市立大学の菅野拓准教授による「災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める」という話題提供をいただいた。

高度成長したはずの日本において、毎回なぜ被災者支援に混乱が起こっているのか、この問題は多くの災害関係者にとって共通の疑問ではないか。以下菅野准教授の発表を一部要約する。

日本の災害対応ではインフラは立派に直っていくが、暮らしへの支援は戦後とそう変わらない。地域ごとに平時の社会保障は進んでいるはずだが、それが災害対応と連動をしていない。災害対応ガバナンスとは「被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・営利企業・サードセクターの組織といった災害対応を実施する様々なアクターを規律づけるメカニズム」である。このような観点から考えるならば、災害対応で混乱する理由は普段は民間で供給している財・サービスまで、慣れない行政が供給しなければならないことに求められる。例えば、行政が普段から供給している財・サービスであるインフラの復旧や消防・治安維持は慣れているので混乱が少ない。しかし、普段は民間が供給している食料、生活用品、住環境や、生活保護行政以外の医療や福祉は、行政が慣れていないので混乱する。

阪神・淡路大震災以降、たまたま住んでいた家の被害にもとづく罹災証明書を、被災者支援の基準とすることになった。しかし、失業率や要介護認定などの社会的脆弱性について、罹災証明書の区分間で有意な差はなく、住家被害に基づく支援は非合理である。結果、その非合理性を補うため、東日本大震災以降、災害ケースマネジメントが取り組まれるようになった。例えば仙台市の例では、生活再建可能世帯、日常生活支援世帯、住まいの再建支援世帯、日常生活・住まいの再建支援世帯と分類し、できるだけみな生活再建可能世帯となれるように相談業務や見守り・生活相談、地域保健福祉サービスによる支援などを、行政・社協・NPOなどが役割分担しながら実施した。特に、住まいの再建支援世帯や日常生活・住まいの再建支援世帯については、支援にあたる様々な主体が参画する被災者生活再建支援ワーキンググループを開催し、世帯ごとにオーダーメイドで支援計画を考えていく。このような方法は、困窮者支援由来の伴走型支援からきており、近年多くの被災地で取り入れられるようになった。

非合理を克服する取り組みはあるものの、制度的な課題は多い。そもそも被災者支援の根拠法は災害救助法であるが、その条文は曖昧である。例えば、救助は国が行うのか、都道府県が行うのかが一読しただけではわからず、自治体が災害時に簡単に運用できるようにはなっていない。災害救助法が成立した1947年はGHQの占領下であった。憲法、地方自治法など同

時代の法律同様、災害救助法もGHQの影響を受けている。1947年3月18日にGHQの公衆衛生福祉局によって厚生省社会局保護課に災害救助法の前案が示された。つまり、平時は生活保護法、有事は災害救助法という機能分担が想定され、災害救助法は生存権保障の法律で、いわば社会保障の一端として構想された。そしてGHQが求めた4つの原則がそのまま条文に反映されて1947年10月2日に災害救助法が成立した。4つの原則とは、国が災害対応にかかわる立法、実行計画、警告、情報の収集・分析・広報、資金に責任をもつことと（国家責任）、都道府県はその災害対応のその実行に責任を持つこと（地方自治）、日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用すること（民間慈善の活用）、ボランティアな救援の能力が政府による統制下に入らないようにするために、政府との関係性のもと調整を行う組織を日本赤十字社のみ限定すること（反統制）である。しかし、条文には盛り込まれているが、運用では国家責任と反統制のみ受け止められることになり、国が告示した基本的な基準のもとに、「ある地域にたまにしかこない災害」において未経験の地方自治体のみが救助を行う構造が生み出された。平時の社会保障は救済的なものから普遍的なものへと変化するとともに、サービス供給の担い手も民間へと広がっていった。しかし、社会保障が出自であるはずの災害救助は、自治体のみが担い手に留め置かれ、災害対応は混乱し続けている。

このような状況を抜本的に改善するために必要なことは2点ある。1点目は、災害救助法に民間の役割・責任・公的財源を位置づける「災害対応のマルチセクター化」である。民間組織がノウハウをため、得意技を生かして官民連携して対応していくことである。例えば物資配布、避難所運営、罹災調査などで様々なセクターからなる協議会をつくり、支援方法・役割分担・財政措置などを平時から検討しておく。いざ災害が発生すれば協議会に所属する民間団体は自律的に動くことになる。

2点目は「社会保障のフェーズフリー化」である。生活再建が困難となるのは「被災困窮者」など、平時においても支援が必要だった人や、何かのきっかけで支援が必要になる人に多い。そういった人たちを災害時に支えられる専門性をもつのは、地域の包括支援体制などとして、平時の社会保障を地域で担う人たちである。災害時のことを考えてデザインしておく「フェーズフリー」という考え方を社会保障にも導入し、平時の制度を災害時にも使えるものにしておく必要がある。

様々な担い手が災害対応に参画するようになるならば、行政の危機管理部門の最も重要な役割は「調整と協働」となる。被災者の暮らしを立て直すために制度を変える必要がある。

(斉藤容子)

ポスト・コロナ時代の 日韓「復興知」の共有

関西学院大学災害復興制度研究所副所長

山 泰 幸

関西学院大学災害復興制度研究所では、「東アジアの新たな協働を考える」をテーマにした国際シンポジウム・合同研究会を毎年開催している。今回は、2021年3月19日に、韓国を代表する日本研究機関である国民大学校日本学研究所と共催で、「ポスト・コロナ時代の日韓関係を模索する——コロナ禍における『復興知』の共有」と題して、合同研究会を行なった。コロナ禍のためオンラインによる開催となった。

最初に、長岡徹所長と国民大学校日本学研究所の崔喜植所長から開会の挨拶があり、来賓として、駐神戸大韓民国総領事館の朴起準総領事から挨拶があった。続いて、司会の山泰幸副所長より企画の趣旨説明が行われた。



第1部「コロナ禍における日韓の災害対応と危機管理」では、3本の研究発表が行われた。

齊藤容子主任研究員から、「コロナ禍における災害対応の課題—令和2年7月豪雨を事例として」と題して報告があった。続いて、近年、本研究所と交流を深めている韓国の全国災害救護協会災難安全研究所の羅貞一副所長から、「コロナ19における救護支援機関の役割」と題して報告があった。峨山政策研究院の崔恩美研究委員から、「新型コロナウイルス感染症と日韓の危機管理ガバナンス研究」と題して報告があった。

第2部「コロナ禍をめぐる日韓関係」では、2本の研究発表が行われた。国立外交院の尹錫貞研究教授から、「新型コロナウイルスをめぐる韓日関係の展開：評価と展望」と題して報告があった。続いて、山泰幸副所長から、「コロナ禍における災害支援からみた日韓関係」と題して報告があった。

第3部「総合討論」では、上記の発表者に加えて、本研究所から、長岡徹所長、岡田憲夫顧問、国民大学からは崔喜植所長、李元徳教授、東亜日報前編集局長の沈揆先特任教授など韓国の著名な日韓関係の専門家に参加し、活発な議論が交わされた。朴起準総領事も最後まで熱心に参加していただき、非常に充実した学びの機会となった。

関西学院大学災害復興制度研究所では、今後も、国際的な研究交流を積極的に進めていきたいと考えている。

Chabay博士の講演“Pathways to Sustainable Futures Through Mutual Learning”概要

関西学院大学災害復興制度研究所顧問

岡 田 憲 夫



Ilan Chabay博士は、理工学と人文社会学の両面にわたって多彩で先端的な研究とご体験をお持ちの国際的に大変著名な方である。ドイツのポツダムにあるIASS (Institute for Advanced Sustainability Studies, 持続的発展学高等研究所)で、「戦略的科学的イニシアティブと研究プログラム」部門長をされている。私は、2017年と2020年に計1年4か月Senior FellowとしてIASSに研究滞在した。そこで共同研究する機会があり、以来交流が続いている。博士は2021年初めより5月末日まで京都大学防災研究所外国人客員教授として滞在された。この間、山泰幸副所長も交えて「地域復興」を「持続的発展」と結びつけて議論する機会があった。ちょうど帰国される直前の5月14日(金)に関西学院大学災害復興制度研究所にて、本研究所の「持続的地域復興国際研究会」活動の一環として、国際研究セミナーを企画した。コロナ禍の制約にも関わらずハイブリッド方式で講演があり、熱心な質疑と議論の機会となった。以下はご講演の概要とメッセージである。

1. 人類は今や時間と空間の両面で複雑でシステミック（あれもこれもつながってくる状態）で、多様なリスクに向き合わなければならないようになってきている。これらのリスクは、人類にとって時間や空間のスケールが（今まで体験したことがないほどに）多面的になってきている。
2. 私たち人間は「自然」の一部である。自然はそもそも複雑で、グローバル（全地球的）な「システムのシステム」（ネットワークがつながってより大きなシステムとなる状態）として存在しているのだ。
3. 今の時代は全地球的にいろいろなものごとがつながり、相互依存的になる傾向にある。「持続可能性に反する力」、「グローバルイゼーション」、「デジタル化」が背後にある。
4. 民主的な仕組みの中でこのような社会的変革を少しずつ進めていく。そのためにはSDGsの具体的テーマに基づいて、参画と相互学習をしていく場とナラティブが必要だ。
5. アカデミアも変わる。社会の一員として垣根を越えて仕事をし学び合う場を創ろう。

令和2年7月豪雨災害被災調査

——制度の壁

災害復興制度研究所主任研究員・准教授

斉藤 容子

兵庫県に出されていた新型コロナウイルス感染症による緊急事態宣言が2021年6月20日に解除されたため、令和2年7月豪雨災害からもうすぐ1年を経ようとしている熊本県人吉市・球磨村を訪れた。市内は住居が解体された後の更地が目立つようになってきていた。また同時に公費解体の順番待ちのため1年前とほぼ変わらない姿でそこに佇んでいる建物も多くみられる。そしてその近くには真新しく建てられた家もあり、早く再建できる人と今後の生活が見通せず仮設住宅で不安な日々を過ごされている人との差が開いていることが浮き彫りになりつつあった。

人吉市は復興計画を策定し、それに沿って特に被害の大きかった地域において月1回から2回、地区別懇談会を開催し「復興まちづくり計画」の策定を進めている。住民主体の計画づくりを目指しており、今後の計画策定プロセスそして計画実施について注目していきたい。

一方、今回被災者の方とお話する中で様々な復興に関する不安や不満を聞く機会があった。そのひとつが「住宅の応急修理制度」に関する不満である。

住宅の応急修理制度とは以下の通りである。

【基準】

- ①大規模半壊又は半壊の被害を受けた世帯：59万5000円以内
- ②準半壊の被害を受けた世帯：30万円以内

【対象者】

- ①大規模半壊の住家被害を受けた世帯又は半壊若しくは準半壊の住家被害を受け、自らの資力では応急修理をすることができない世帯
- ②そのままでは住むことができない（日常生活に不可欠な部分に被害がある）状態にあること
- ③応急修理を行うことで被害を受けた住宅での生活が可能と見込まれること ※全壊の住家は原則応急修理の対象となりませんが、応急修理を実施することにより居住可能である場合は対象 ※借家であっても、所有者が修理を行えず、かつ、居住者の資力をもってしては修理ができないために現に居住する場所を確保できない場合は、所有者の同意を得て応急修理可能

（出典：熊本県弁護士会 HP より）

令和元年台風15号から準半壊（一部損壊）も対象とされた。そしてこれまでは応急修理制度を利用すれば応急仮設住宅に住

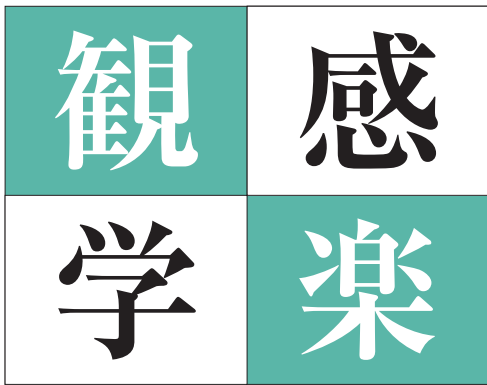
むことはできなかったが、令和2年7月豪雨から修理期間中に一時的な住宅確保のために応急仮設住宅に住めるよう基準が緩和された。これは総務省の災害時の



▲更地が目立ち始めた球磨村神瀬地区

「住まい確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—結果に基づく勧告による。その勧告には応急修理の一般基準である「1か月以内に完了」は、現実的な基準とは言えず被災地では特別基準によって延長されていることが指摘されている。ここでは被災者が「災害後の精神的な余裕がない中で仮設か応急修理かという選択をせまられないように」とある。この問題を解消するための仮設住宅の入居への緩和であったはずであるが、仮設住宅に居住できる期間は6か月という制限がついた（やむを得ない事情があると認められる場合はこの限りにあらず）。まず上記勧告で指摘されている通り応急修理が1か月で終了することはない。そして人吉市の場合、最も早い建設型仮設住宅の入居が8月22日であり、要配慮者など高齢者が優先的に入居した。その後9月から徐々に入居し、最後の入居は12月である。例え10月、11月に入居できたとしてその時点で災害発生からすでに3か月、4か月が経過している。被災者が残された期間はわずか3か月、2か月である。

（今回国と相談の上3月末までの入居が認められたため8か月は入居可能となった）。建設型仮設住宅を待てない場合はみなし仮設に入ることも可能である。しかし一部損壊程度の修理ならまだ可能であるかもしれないが、大規模半壊や半壊の場合修理費が59万5千円で足りるとは考えにくい。またその修理費を利用して修理できる対象箇所は限られているためその他は自費で修理しなければならない。そのため期間内に修理を完了できること、そして工賃も値上がりしている中で大規模な修理費用を出せることが求められる。仮設住宅に住み続けるために59万5千円を諦めたという被災者の方の話があった。また別に修理はしたが病気がちだったためしばらく仮設に留まりたいと願ったが6か月で退去しなければならなかったという話もあった。一人一人の事情に配慮したうえで決められることが理想的ではあるが、少なくとも現行の6か月（今回の場合8か月）で被災者が焦らず自宅について考えられる期間というにはあまりにも短い。制度の壁を様々な点で感じた調査であった。



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

持続可能なコミュニティへ / 船戸義和
震災を通じて感じた人々の暖かさ / 玉川絵美

持続可能なコミュニティへ

岩手大学研究支援・産学連携センター
復興・地域創生ユニット 特任助教
船戸 義和

東日本大震災から10年。この言葉は被災地の現場ではあまり聞かれない。時間的な区切りである一方、復興に向けた日々の生活を区切ることはできない、という感覚があるためだ。

人や地域活動の復興は道半ばであり、特に災害公営住宅では、課題が顕著に表れる。ある集合タイプの住宅（約60戸）で自治会長を務める男性（80歳）は、4年前の入居以来、様々な行事を積極的に実施してつながりづくりに努めてきた。しかし、呼びかけても参加者は増えず「疲れて諦めた」と話す。新年度を前に、「会長を代わって欲しい」と役員に呼び掛けたものの、強く要請されて仕方なく留任を決めた。

知らない者同士が生活をはじめめる災害公営住宅は、孤独死などが問題視され、コミュニティ形成や見守りの支援が行われた。支援からの自立を前提に、住民主体をうたって前述のような会長らを支援した例が多い。私も支援を実践するひとりだが、いま、展望が明るくないことに歯がゆさを感じる。昨年11月に岩手県で実施した、災害公営住宅自治会役員と社協職員対象の調査（船戸、n=150）では、3年後の自治会の状態について「変わらない」との回答が18%に対し「担い手不足で機能が低下」が63%だった。つまり多くの支援は、結果として意識の高い少数の“役員クラス”を対象としただけで、その代わりとなる人材がおらず、持続可能性の低い自治会がつくられているのだ。

支援の多くは、住民の発意を重視したが、無関心層には働きか

けられず、主体性の名のもとに放任した場合もある。高齢化も加わり、担い手不足は深刻だ。復興支援や公助の減少が見込まれる中、共助をどうしたら高められるのか。

小さな事例だが、陸前高田市の県営柵ヶ沢アパート（入居225世帯）では、「住民総参加型のコミュニティ」を提唱して、4年半が積み重なった。集金などを担う班長の任期は、通例の1年を1ヶ月に短縮して、誰もが早期に役割を経験、役割分担の意識を醸成するなど、小さな仕掛けをいくつも施している。また、話し合いの習慣をつくるべく、役員会の議事進行を支援してきた。月例役員会には30名余りが参加し、年を追うごとに進歩している。その発展として、災害公営住宅では異例の、会長選任選挙を全世帯の投票で実施するに至った。震災前には見られなかったこれらの形は、柵ヶ沢文化として根付きつつある。

Build back betterという言葉は、ハードの整備でよく耳にしたが、ソフトはどうだろうか。人間の復興を考えた時、それが実現できるとすれば、生活に根ざした小さな取り組みの積み重ねである。東日本大震災から学ぶべき教訓として、被災地のコミュニティ支援はどうあるべきか。持続可能性を備えた新たなコミュニティの形をつくるべく、支援者としての真価が問われている。

はすぐに復旧したものの、水道、ガスが止まったままの状態がしばらく続きました。余震が続き、もちろん、日々の生活も制約されています。そんな中、震災による影響が比較的小さかった地域に住んでいた小学校の同級生のご家族から「落ち着くまで、こちらに避難してきたら？ お風呂に入りにおいで。」と暖かい提案をいただき、お世話になりました。

そして、東日本大震災が発生した2011年3月。当時、私は仕事でアメリカ合衆国におり、大震災が発生した現地時間の夜に私の携帯電話が鳴り始めました。それは、現地の友人からのメッセージ、「日本で大きな地震が起こっているけれど、大丈夫？」という内容でした。その後も、買い物などで街に出るたびに、お店の方やすれ違う方と、「どこ出身？」「日本です。」「大きな地震が起こったけれど、みんな大丈夫？ 早く復興することを祈っているよ。」という会話が何度もありました。

2つの大震災を通じて、ご自身が被災者でありつつも支援の手を差し伸べてくださった方、太平洋を渡った地で被災地だけでなく日本全体のことを思い、現地からできることはないかと心配してくれた海外の方々の暖かさを肌で感じました。

毎年、世界各地で地震や豪雨等の災害が発生しており、いつ私たちの身に降りかかるかわかりません。災害が発生したときに被害をできる限り小さくするために日々準備しておくことはもちろんのこと、この度、リサーチ・アシスタントとして勤務することになり、「災害」や「復興」について触れ、考える機会がより一層増えることから、災害が発生したときに何ができるのか、復興にあたりどのような支援ができるのかということを私自身、見つけ直したいと思えます。

震災を通じて感じた人々の暖かさ

関西学院大学災害復興制度研究所
リサーチ・アシスタント
玉川 絵美

関西学院大学災害復興制度研究所でお世話になっています玉川絵美と申します。私の研究分野は会計学で、日々の研究内容は「災害」や「復興」というキーワードからかけ離れていますが、今回、リサーチ・アシスタントとして勤務を開始するにあたり、私自身の経験を思い返してみました。そして、大きく心に残っていることは、周りの方々の暖かさでした。

私は、小学生の時、阪神・淡路大震災を経験しました。大震災当日から当面の間、小学校は休校になり、自宅は、電気

自然の猛威による犯人不明の殺人事件——この自然災害を克服するために挑戦してみよう。 佐藤 隆

1967年（昭和42年）8月下旬、新潟県下越地方から山形県西部にかけ、100人を超す犠牲者を出した集中豪雨「羽越水害」で、両親と二人の息子（長男、3男）を失った新潟県中蒲原郡亀田町（現新潟市江南区亀田）生まれの佐藤隆（1927年-1991年）。参院議員だった亡父の弔い合戦で、その年の暮れ、参院補選に出馬して初当選し、2期を経て、衆院議員に転じた。この間、後に災害弔慰金法として結実する個人災害救済法の実現に向けた佐藤の奮闘は、派閥の領袖、福田赳夫（第67代内閣総理大臣）をして「被災者としての執念と、これに裏打ちされた7年間の努力のたまもの」といわしめたほどだった。犯人不明の殺人事件に挑むと決意を表した著書『自然災害に対する個人救済制度』（中央法規出版）は、その執念を体現するように400ページを超える労作・力作である。

弔慰金法の成立は、関東大震災の折、厚生経済学者、福田徳三が唱えた人間復興の理念を初めて具現化したものといえるが、もとより佐藤にそんな自覚はなかったろう。被災者支援の法案をめぐる議論は、1961年（昭和36年）10月6日、第39臨時国会の参議院本会議で、民社党（当時）の田上松衛議員が災害対策基本法案の審議の中で口火を切った。各党から「被災者援護法案」「国民共済制度要綱案」「国民災害共済基金制度要綱案」「災害共済法案」「個人災害救済法案」など、さまざまな制度案が出され、議論は1973年に「災害弔慰金の支給等に関する法律（災害弔慰金法）」が成立するまでの12年間に及んだ。各制度案は、給付の性格からみれば補償金、見舞金、共済金、財源から分類すれば起債、賦課、補助の3方式とその後の議論の基本型はほとんど出そろっていた。

とりわけ、論点となったのは、給付の概念としての「補償」、徴収方式としての「共済掛け金」、給付対象としての「家財など物品」だった。補償について、政府は「救済はあっても自然災害に補償はない」として難色を示し、全戸加入による共済掛け金の徴収については、「法制上、実行上、採算上、きわめて問題が多い」として事実上、不可能との立場をとった。給付対象としての「家財など物品」については、「物的損害を除き、生命及び身体に関する被害に限りたい」として、私有財産自己責任の姿勢を崩さなかった。

このとき積み残された「物的損害」の公的保障が、22年後の阪神・淡路大震災で再燃し、「住まいの再建なくして復興なし」の合言葉のもと、被災者生活再建支援法の制定運動につながっていった。「人類が安全で明るい健康的な生活をするところこそ、この世に生を受けた者の最低保障であるとしたならば、もはや、自然災害対策は、政策以前の政策でなければなるまい」。佐藤の言葉は今も生き続けているといえるだろう。（山中茂樹）

夏期開室状況 開室時間 8月2日(月)～9月10日(金) 9:00～16:00 (通常8:50～16:50)
閉室期間 8月13日(金)～8月22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
- 2) 学生会員 3,000円
- 3) 購読会員 6,000円
- 4) 賛助会員 一口: 50,000円

西宮上ヶ原キャンパス

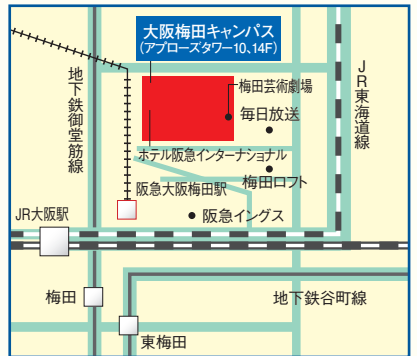
西宮聖和キャンパス



神戸三田キャンパス



大阪梅田キャンパス



阪急大阪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
アプロースタワー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
サブアタワー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
<https://www.kwansei.ac.jp/fukkou>
E-mail: fukkou-entry@kwansei.ac.jp