

目次

特集の趣旨（創刊号公刊にあたって）	高橋 和雄	1
小さな力を集めて大きな力に——次の三年に向けて	室崎 益輝	2
学会創設から丸二年——学会は何を目指すか	村井 雅清	4
広域・巨大災害を迎え撃つ「協働する復興」を目指して	中林 一樹	6
復興支援委員会の活動報告	木村 拓郎	8
「復興とは何かを考える委員会」の活動	中林 一樹	12
「復興」概念の捉え方の違い：「復興とは」委員会の議論を通じて	永松 伸吾	14
ニュースレターの焦点	山口 一史	16
復興デザイン研究会が目指すこと	渥美 公秀	18
法制度委員会の経過報告ならびに今後目指すもの	山崎 栄一	20
復興報道の視点共有を	磯辺 康子	22
日本災害復興学会大会（長岡）の報告	上村 靖司、澤田 雅浩 田口 太郎	24
阪神・淡路大震災15年 全国被災地交流集会&公開研究会	山中 茂樹	31
災害復興まちづくり支援機構の活動報告	佐藤 隆雄	37
災害救助法と「現物給付の原則」のナゾ	永井 幸寿	45
日本災害学会論文誌掲載論文の概要	矢守 克也、加藤 孝明 高橋 和雄	53

学会誌編集委員会名簿

編集後記

## 「学会創設から丸二年——学会は何を目指すか」 の編集にあたって



学会誌編集長 高橋和雄・長崎大学教授

日本災害復興学会誌創刊号をお届けします。

これまで、日本災害復興学会では、メールマガジンの発行、委員会報告書、ホームページ等で学会活動を積極的に紹介してきました。しかし、学会活動の全体像や方向性を示すことが出来ませんでした。日本災害復興学会誌にその役目を果たすことが求められています。

この学会誌の発行に当たって、学会誌の性格を議論してきました。通常、学会には研究者を中心とした特定の専門家集団が主として結集していますが、日本災害復興学会には災害ボランティア、NPO 関係者、メディア関係者、行政関係者、多様な専門分野の研究者等の多彩な会員があつまっています。学会誌は学会の特徴を反映する必要があります。編集委員会で議論した結果、災害復興を紹介する学術情報誌と災害復興に関する学術専門誌の役割を担うとの性格付けを行いました。

以上のことから、日本災害復興学会誌は、前半の学術情報誌と後半の学術専門誌を合冊することに決めました。前半の学術情報誌は、特集記事、事例報告、解説、学会活動報告などからなる読みやすい紙面とし、後半の学術専門誌は、論文を公募し、査読体制が確立された学術論文集としての体裁を整える計画です。ただし、創刊号の発刊に当たっては、公募や外部への依頼の時間的な猶予が無いことから、学術情報誌の部分は学会活動のこれまでの取組みと今後の目標、各種委員会の活動報告と今後の展望等、主として学会活動を紹介する内容としました。執筆者は、学会の会長・副会長、各種委員会委員長等に依頼することにいたしました。後半の掲載論文については2008年11月に東京大学武田先端知ホールで開催された2008年度学会大会で発表された研究報告、調査報告および活動報告から選定することにいたしました。選定に当たっては、室崎会長と熊谷理事が掲載順位をランキングすることによって、順位を決定しました。

以上のようなプロセスを経て、学会誌の編集作業に入りましたが、現在の学会の財政状況では当初の計画どおり発行できないことがわかりました。そこで、本学会誌のように、学術情報誌の部分を日本災害復興学会誌として紙媒体で刊行し、学術専門誌の部分は日本災害復興学会論文集として電子ジャーナル化し、日本災害復興学会のホームページに掲載することにいたしました。学会誌の表紙のデザインについては、会員の皆様に愛着を持っていただくために、公募させていただきました。学会誌の発行に当たって、学会誌は近藤民代副委員長、論文集は加藤孝明幹事のご尽力によるものであることを申し添えておきます。

編集委員会では、今後学会誌の2号以降の通常号の企画を検討するとともに、論文の公募、査読規定等の論文としての編集体制を整備していく予定です。また、学会誌の発行費を確保するためと会員以外の読者も想定して有料としています。店頭での販売等も検討していく必要もあります。

学会誌を読み応えのあるものにするのはもちろん、災害復興について広範な議論の場として活用され、情報の共有、災害復興対策の進展に役立つものにしていくことを期待しています。学会誌を育てるためには、会員の積極的参加が必要です。学会誌のあり方、特集記事、シリーズ、解説などの企画にご意見があれば、学会事務局までお寄せください。

## 小さな力を集めて大きな力に——次の三年に向けて

日本災害復興学会 会長  
室崎益輝・関西学院大学教授



### 1. はじめに

学会が発足して2年が経過した。この間、三宅、能登、中越、栗駒、佐用などの被災地の復興支援に取り組むとともに、災害復興に係わる経験の交流や知見の共有に努めるとともに、制度論や計画論についての研究を進めてきた。初動期の2年という期間にもかかわらず、大きな成果が得られたと自負している。

とはいえ、これで十分だと言うことはできない。災害復興に関する社会的にニーズが遥かに大きいこと、さらには巨大災害の発生が切迫していることからみると、小さな成果に慢心することは許されない。大きなニーズに応えるためには、学会も大きくならなければならない。「大きな学会」を展望しつつ、これからの3年のあり方を考えてみたい。

### 2. 崇高な目標を見失わず

災害復興学会は、初動期から飛躍期に移行する「重要な段階」にさしかかった、とあってよい。学会がこの飛躍期への離陸を試みるにあたって、学会創立時の原点に繰り返し立ち戻る必要性を、改めて強調しておきたい。その原点というのは、「志は高く敷居は低く」ということである。

この志は高くというのは、災害復興というものの社会正義的性格を踏まえての、社会創造へのチャレンジ精神を失ってはならない、ということである。それは防災行政へのチャレンジでもあるし、学術研究へのチャレンジでもある

し、社会変革へのチャレンジでもある。

「一寸の虫にも五分の魂」ということで、権力社会や巨大会にひるむことなく、正義の闘いを未来に向けて挑まなければ、と思っている。

### 3. 現場性と融合性の獲得を

さて、原点である「敷居は低く」というのは、立場や役割あるいは職業や世代を超えて、復興のために協働する、ということである。それは、分野や地域あるいは国境などを越えた、職祭的、学際的、国際的な融合を追求することを、意味している。

その融合の基本が、被災者と支援者の融合であり、被災地と非被災地との融合であり、現場と専門の融合である。私が、学会の設立総会で現場性と融合性が学会の活動原則として大切だと強調したのは、「志を高く敷居を低く」という原点に照らして、それが欠かせないと思ったからである。

現場性というのは、現場を大切にする、現場から謙虚に学ぶ、というものである。被災者や被災地に想いを馳せる、ということでもある。そのために、足しげく現場に足を運び、被災者の声に耳を傾ける学会でなければならない。

ところで、この現場性という時、現場からニーズを拾う、現場から学ぶという、一方向の現場性であってはならない。現場で拾ったことを、普遍化し政策化して、それを現場に返さなければならない、のである。双方向の現場性が

求められる、といってよい。ということで、学会がどれだけ現場の力に成り得たかを自省的に振り返りつつ、どうすれば現場の力と成りうるかを挑戦的に展望することが、求められている。

#### 4. 融合性とともに変革性を

さて、災害復興というものの持つ特質から、その取り組みは融合的で連携的なものでなければならぬ。それは、担い手や手だての足し算や掛け算が欠かせない、ということである。ここで掛け算といったのは、単なる寄せ集めの集団ではなく、有機的な協働を通しての高まりある集団として成長することを、期待してのことである。

この「高まりあい」ということでは、もっと多くの知恵や経験が集まってくること、もっと頻りに交流し議論を戦わすことが、欠かせない。私は、学会は雑草的で雑居的で雑煮的な組織でありたい、と思っている。ところで、美味しいお雑煮をつくるには、材料の多彩性に加えて、じっくりと煮込むプロセスが欠かせないが、学会の活動においても、材料としての多くの仲間とりわけ被災者や支援者の参画が欠かせないとともに、煮込みのプロセスとしての共創のための討議や協働を大切にしたい、と思う。

ところで、この2年の活動で更なる課題が見えてきたように思う。欲張りな私の性格ゆえのことかもしれないが、現場性や融合性に加えて学会の目標に変革性を付け加えなければと、おもうようになっている。先に述べた、学んだ知見を現場に返して被災現場を変えることも、ここでいう変革性の1つである。しかしそれに加えて、社会全体のシステムを変えるという変革性が、喫緊の課題として求められる。災害救助や災害復興に係わる制度の改善をはからなければ

ば、被災者や被災地の復興もままならないことが、この間の災害と復興の取り組みの中で、明らかになってきたからである。

例えば、復興支援においては、個々人の復興だけではなく、地域コミュニティの復興を視野においた施策が必要なこと、住宅の再建だけではなく、生業を含めた暮らし全体の再建をはかる施策が必要なことなどが、明らかになっている。学会が、こうした施策の必要性について積極的に発言し、その実現のために積極的に行動することが求められている。

#### 5. 量的にも質的にも大きな学会

ところで、いつまでも一寸の虫であってはならない。高い目標を果たすためにも、社会に対する責任を果たすためにも、災害復興学会はもっと大きくならなければならない、のである。つまり、変革性を獲得する前提として、学会の存在性が問われている、といって良い。質量ともに影響力のある存在にならなければならない、ということである。

この存在性は、闇雲に動いてもそう簡単に勝ち取れるものでない。先に述べた現場性と融合性の追求の上にこそ勝ち取れるものである。現場性と融合性は、より多くの人々と様々な協会や垣根を取り除いて信頼関係を築くことを、意味している。それゆえに、現場性あるいは融合性の延長線上に存在性がある、といって過言ではない。

#### 6. おわりに

とはいっても、人をつなぐためには、学会としての魅力や誠意がなければならない。学会としての「心技体」を磨く努力を怠ってはならない、ということであろう。一寸の虫が一尺の虫になれるよう、努力したい。

## 学会創設から丸二年——学会は何を目指すか

日本災害復興学会 副会長

村井雅清・阪神・淡路大震災 被災地 NGO 協働センター 代表

本学会誌創刊号発刊に向け、NGO という立場でこれからの学会の目指したいことを述べておきたい。ただ、目指すことは言うが易し、行うは難し。阪神・淡路大震災後お出合いし、NGO としてのあるべき姿勢をご教示下さった増田大成さんが言われた「そのときどきの初心忘るべからず」の初心を大切にしながら、「いま」の決意も述べておきたい。

日本の災害史上これほど「復興」について、多岐にわたって活発な議論がなされている場は、本学会をおいて他にはないだろう。そこで何故議論が必要なのかとあらためて考えて見た。背景としては、近年災害が多発し、またその災害が複合型になり、社会の変化の影響を受けて被害が複雑かつ増大しているということがある。その上で、災害に見舞われた遺族の方々と被災者にとっては、とりあえず災害前の状態に戻すことすら叶わず、ともすれば災害後に押し寄せてくる「復旧・復興の合唱」「自立の合唱」に押しつぶされながらも、ゆっくりと一步一步暮らしを取り戻すことが困難な現状がある。それに対して、日本の救済制度は丁寧に、根気よく、一人ひとりに対応するものが用意されていないことが、議論を活発にさせるのではないかと思う。

これまでの復興議論の過程では、関東大震災後の「帝都復興」を陣頭指揮した後藤新平が引き合いに出されるが、一方本学会では福田徳三が掲げた「人間復興」を見落とさず、「人間復興とは何か」を追求している。

しかし、復興の議論に拍車をかけたのは、成熟した都市を襲った災害では過去最大規模の

15年前の阪神・淡路大震災であり、その後の相次ぐ災害である。社会の変化に伴い、暮らしが変化することも大きく影響し、災害の度にあらたな課題が浮かび上がる。災害の度に、「何故、阪神・淡路大震災の教訓が生かされていないのか？」と歯がゆい思いをすることが少なくない。それだけに、この15年間の振り返りは大変貴重な作業だと思っている。何故、これほどまでに阪神・淡路大震災とその後のことを「伝え」なければならないのだろうか。その答えは、これから起きる災害においても、たった一人のいのちも失ってはならないということに尽きる。いのちを原点においた上で、さらに復興の過程において「最後の一人まで」救わねばならない、見落としてはならないことは復興の必須条件でもある。

一方、議論の中では「最後の一人までは不可能だ！」とか、「一人ひとりに対応するには限界がある！」という声が少ないのも現実だ。しかし、やはり不可能なのだろうか。「人間復興」を掲げるならば、たった一人も落ちこぼしてはならない。そういう「もう一つの社会」を目指す必要がある。

ただ、難しく考えることはない。振り返ってみればあの阪神・淡路大震災では、多くのボランティアな被災者と被災地内外から駆けつけた多くの初心者ボランティアとで、ほぼマンツーマンの対応をされてきた事実を見逃してはならない。しかも、「もう一人のいのちが救えないか？」と懸命に被災者と向き合う専門家と、その傍らで必死の救命活動をしているボランティアな人たちがいて、さらにその後も長きにわた

って実に多彩な被災者の暮らしのサポート活動を展開してきた事実がある。私は、こうした一人ひとりのボランティアの振る舞いにあらためて襟を正して向き合わなければならないのではないかと痛感する。

これまでも復興基本法（仮称）の制度設計における議論の中で、法学者や弁護士は、憲法13条の理念を基軸とし、「個の尊重」「自己決定権の保障」「幸福追求権の尊重」と「すべて国民が個人として尊重される」ことを主張している。加えて被災者の復興の過程では自由を求める権利も保障されなければならないだろう。

こうしたことを踏まえると、人間十人十色もたらす被災者の「生の固有性」に対して、丁寧に向き合わなければならないことはいうまでもない。その被災者に向き合うボランティアは、また十人十色であり、マンツーマン対応をするなかで「個の有限性」を感じ、自ずと他者の振る舞いを受け入れることができる。十人十色が織りなす多彩な関係性の中で、多様性が生まれ、人間は豊かさに触れることができるのではないだろうか。さらにつけ加えると、この多彩な関係性には自然との共存があることも忘れてはならない。最近注目されている「足湯ボランティア」が集める”つぶやき”にもそのことが表れている。<sup>(注)</sup>

さて、これからの災害後の暮らし再建の道筋には、先述した豊かな関係性に包まれながら、暮らしの延長に住まいがあり、仕事があり、食文化があるという道筋を築かなければならない。特に仕事については人間が生きていく上で不可欠な経済活動を伴うので、持続可能な仕事のあり方を追求することが大切だ。先日100歳で亡くなったフランスの人類学者レヴィ＝ストロースさんの用語に「器用仕事」という言葉がある。これに関心を持ち続けていた作家の大江健三郎さんが、解説されていた記事（朝日新聞2009/11/17 定義集）を紹介する。「器用仕事＝一貫した計画によらず、有り合わせの素材、道

具を適当に組み合わせて、問題を解決してゆく仕方」とあり、さらに「器用仕事。それをつうじて、科学的思考とはまた別の、神話的思考をいわば一種の知的な器用仕事を、確かめることができる」とある。私は、この記事を読んで「災害後の人間復興とはこれだ!」と確信した。

従って、私は本学会創設から丸2年に向けて、復興における暮らし再建の道筋において「器用仕事」を創り出す素材、道具を多彩に掘り起こし、協働労働という形態で、潜在能力の発見を含め、豊かな関係性づくりを目指す。またNGOとしての私の思いは、一人ひとりの被災者に向き合い、また一人ひとりのボランティアに向き合い、「最後の一人まで」救うという願いのもとに、いのちを大切にしていきたいということである。本学会理事である宮原浩二郎教授（関西学院大学社会学部）が、「災害研究はいつまでも、どこまでも、やる価値がある」と言われているように、私も大切なことは永久に言い続けたい。

15年前、私たち被災地の市民とNGOは、『市民とNGOの「防災」国際フォーラム』を立ち上げ、神戸宣言を発表した。その宣言の最後に誓ったメッセージを紹介してご挨拶を終える。

－被災地の私たちは、自ら「語り出す」「学ぶ」「つながる」「つくる」「決める」行動を重ね、新しい社会システムを創造していく力を養っていくことから、私たち自身の復興の道を踏み出していくことを強く呼びかける。－

(注) 足湯ボランティア

バケツに40℃くらいのお湯を入れ、足をくるぶしまで浸けて、手や腕をさすりながら被災者の声を聴く活動。

#### 参考文献

『ボランティアが社会を変える』（柳田邦男、黒田裕子、大賀重太郎、村井雅清著、似田貝香門編、関西看護出版、2006. 3. 31 発行）

## 広域・巨大災害を迎え撃つ「協働する復興」 を目指して

日本災害復興学会 副会長  
中林一樹・首都大学東京 教授



### 1. 酒田大火の復興研究

昭和 51 年 10 月 29 日夕刻、映画館から出火した火災は海からの強風にあおられ、山形県酒田市の中心市街地の 1780 棟を焼失させ、翌日未明に鎮火した。その翌朝、火災のにおいの残る焼け跡を訪れたことが私の都市防災研究の始まりである。その翌日には建築基準法 84 条制限区域が公告され、土地区画整理事業を基本に市街地再開発および商店街近代化事業と耐火建築物促進事業を適用した復興計画の説明が始まった。土地区画整理事業の都市計画決定後には道路やショッピングモール予定地に仮設店舗が建設され、商店の仮営業は賑わっていた。しかし、高度経済成長後の経済後退と地方都市の郊外バイパス沿道への都市拡散化の中で、被災地の復興は、街並みや建物は 2 年で完了していったものの、商業活動の回復は遅れ、売り上げは大きく減退していた。10 年後でも収入が回復できていない被災者は多かった。

### 2. 都市災害と都市改造

酒田市の中心市街地は、災害復興事業によって大きく改造された。10 年目の復興調査では、被災後の社会経済的な暮らし環境の評価は低かったが、市街地の安全性や街並み景観などの都市空間は高く評価されていた。酒田市によらず日本の都市は、火災や地震災害による被災をきっかけに、都市空間は大きく改変させてきた。災害が都市を造りかえた。近代都市計画制度としての都市計画法（1919）以降は、都市復

興は「土地区画整理による市街地の基盤整備と街路・公園の都市骨格整備」による安全性の確保が中心課題であった。1970 年代以降は、平面的な市街地基盤施設整備に加えて、都市再開発事業などによる立体的な都市空間整備も取り組まれたが、被災者の住宅や生活の再建の公的取り組みは限定的であった。1991 年の島原普賢岳噴火災害は復興の取り組みが大きく舵を切り始めるきっかけとなり、阪神・淡路大震災後に、被災者の「個の復興」への多様な支援の取り組みがようやく展開されていくことになる。

今後も、都市災害は都市づくりの大きなきっかけとなろう。しかし、これからの都市復興は「人口減少時代の都市復興」という未経験の取り組みとなる。都市成長を前提とした、予定調和的に大規模に都市改造を進め、都市空間を拡大させる時代ではない。

### 3. 復興水準の多様性と総合性

今後の人口減少と高齢社会の時代における災害復興には、どのような「主体」がどのような「理念」を共有して、どのような「目標」に向かって取り組むべきなのか。図 1 は、災害復興の目標水準の多様な設定パターンを概念的に図化したものである。被災地の復興は、個々の被災者の生活再建とともに、その集合としての総合的なまちづくりであり都市づくりである。その目標とする復興水準は、地域にとって過剰復興、最適復興、被災前に戻る原状復旧、被災家族や地域社会が存続しつづけるための限界水準

を獲得する許容限界復興、そして、それらを実現し得なかったときの地域存続不能水準での復興である。

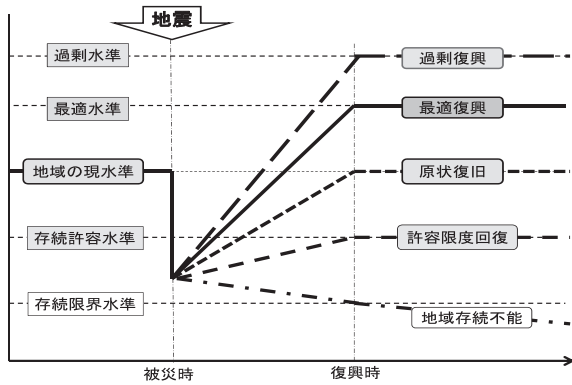


図1 災害復興の目標水準の設定パターン

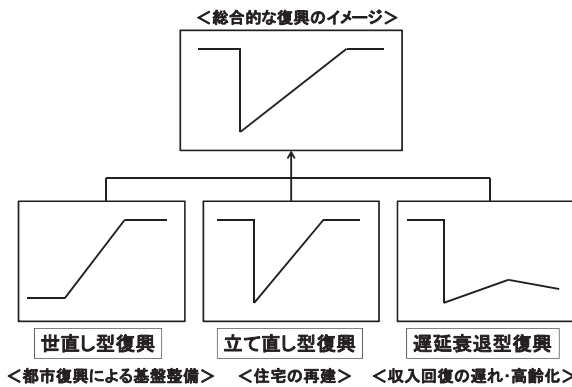


図2 復興プロセスのパターンとその総合化

このような多様な復興水準のパターンは、総合的な復興プロセスのパターンであり、それは図2のように、個々の要素の復興目標の設定とその復興プロセスの総合化として評価されるものである。災害をきっかけに元々低水準であった都市基盤を整備するような「世直し型」、被災して失われた物を再建する「立て直し型」、立て直しが困難で衰亡する可能性が高い「遅延衰退型復興」の個別復興プロセスの集合として、総合的な災害復興の目標が設定され、各主体が評価し、実践していくのである。

#### 4. 協働する復興の枠組み

「世直し型」「立て直し型」「地域衰退型」を総合化して進める「災害復興」には、自助・共助の単位としての「被災者・被災地（コミュニティ）」「行政」そして支援者としての「ボランティア」の3つの復興主体が「協働」して、都市施設や住宅などのハードウェア、高齢社会を支える仕組みなどのソフトウェア、そして一人一人の被災者の生活と暮らし（ヒューマンウェア）の3つの復興対象に取り組むことが不可欠であろう。その仕組みを構築していくことが、本復興学会の目指すべき課題と考える。

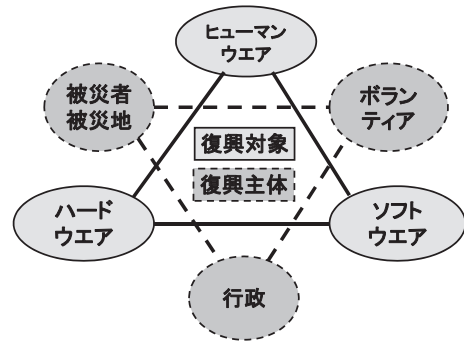


図3 復興の3つの対象と3つの主体

#### 5. 広域巨大災害からの復興に向けて

21世紀には、未曾有の被害規模となるメガ災害と多数の自治体が同時被災する広域・巨大災害が発生する可能性は高い。さらに、地震災害と台風災害が複合して被害を増幅させる複合災害の発生も危惧される。そして人口減少時代、高齢社会の下で、それらが引き続き発生する。それらからの復興をどのように進めるのか。その鍵は、多様な復興主体が協働して、限りある資源を活用し復興に立ち向かうことができるか否かにある。そのハブとしての役割、本復興学会の社会的使命があると考えている。



## 復興支援委員会の活動報告

復興支援委員会委員長

木村拓郎・社会安全研究所所長



### 1. 復興支援委員会の活動報告

#### (1) 委員会発足

復興支援委員会が正式に発足してから丸1年を迎えました。発足のきっかけは2008年6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震でした。地震発生直後の8月、学会有志が被災地に赴き、被災された方や行政関係者に参加していただいて「車座トーク」を開催しました。しかし時間の制約もあって、参加者から被災の実情を聞き、学会側から支援制度などを多少解説するだけで終わってしまいました。学会の名前を使って参加した一員として、現場から学ぶだけでなく、目の前の困っている被災者に対して出来る限りの支援をするべきではないのか、そしてそれを継続すべきではないのか、と強く思いました。まだ学会は誕生したばかりで、組織的に被災地を支援する部門はありませんでした。この思いが、復興支援委員会創設の提案につながりました。

復興支援委員会は、2009年1月の理事会・総会で設置が承認され、その後本格的に活動を開始します。そのミッションは、被災者や被災自治体に対し、学会が有する知のストック（過去の被災経験や研究成果）を提供することです。

#### (2) 委員会の組織

当委員会は、委員長と5名の副委員長で構成されています。委員の選考にあたっては、以下の3点を重視しました。



- ・災害発生時に速やかに被災地に赴き、長期的支援も可能な人
- ・被災者に直接的支援をした経験が豊富な人
- ・各分野に幅の広い人脈を持っていること

現在の委員長、副委員長は以下のとおりです。

- 委員長 木村 拓郎（社会安全研究所／学会理事）
- 副委員長 上村 靖司（長岡技術科学大学／学会理事）
- 稲垣 文彦（中越復興市民会議／学会理事）
- 山口 一史（ひょうご・まち・くらし研究所 広報委員会）
- 栗田 暢之（レスキューストックヤード 編集委員会）
- 宮下 加奈（ネットワーク三宅島）

実際に支援が必要となる災害が起きたとき、このメンバーだけが支援に入るわけではありません。学会には多数の想いを持った専門家がいます。被災地の実情に即した人材を効果的に投入するために、「復興人材バンク」も創設（後述）し、事前にプロフィールと合わせて協力者を登録しています。

大規模場災害が発生したときには、委員長が人材バンクから特別支援班（タスクフォース）を編成し、被災地へ派遣することになっています。当然、個々の会員は、それぞれの立場での独自の支援活動を行う場合もあるでしょうから、バランスをとりながら司令塔の役割を担うのが、この委員会の仕事になります。

### (3) 委員会の活動

#### 1) 発災後の活動

災害発生時には、速やかに現地に行ける委員が向かいます。被害の内容や規模を把握し、今後の支援にむけた人脈構築（被災地の自治体と住民の代表者、支援グループなど）その後の、長期的な活動としては以下のような内容を想定しています。

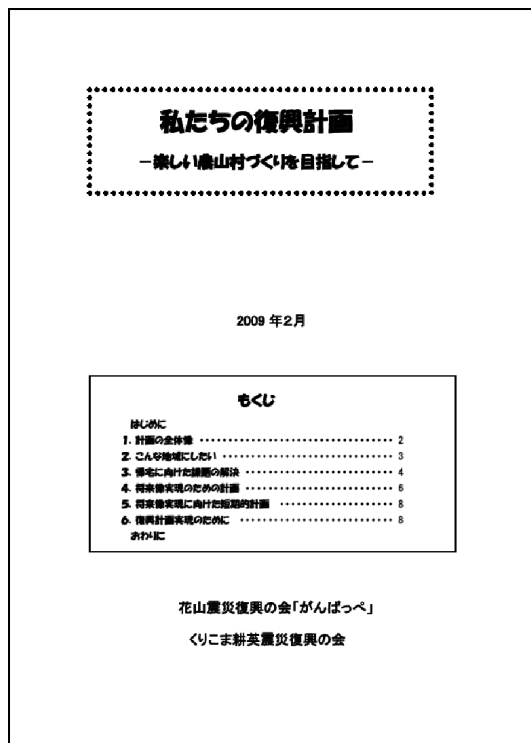
- ・復興関連法制度等に関わる情報の提供
- ・多様な主体の連携による円滑な復興推進の助言
- ・効果的な情報共有・発信手段の助言
- ・被災地近隣で長期支援できる人材の発掘
- ・具体的課題把握と関係機関への働きかけ
- ・車座シンポジウム等の被災地・被災者の生の声を聞いたり課題を共有するための場づくり

岩手・宮城内陸地震の被災地では、正式に学会委員会として承認されたことを受け、すでに上記の活動を実施しています。宮城県栗原市で、被災者を対象にしたアンケート調査を実施

し、住民による復興計画策定作業を支援しました。策定された「私たちの復興計画－楽しい農山村づくりを目指して－」は、栗原市が設置した「復興計画市民検討会」に住民側の資料として提出されました。その後、新潟県中越地震の体験者を招いての意見交流会なども実施しました。

また、2009年8月に豪雨による土石流で多くの犠牲者を出した山口県防府市と台風9号の水害で大きな被害を受けた兵庫県佐用町に赴き現地調査を行いました。また10月に佐用町で開催された「阪神・淡路まちづくり支援機構」主催の被災者向け生活再建相談会にも参加しました。





## 2) 平時の活動

当委員会では、災害に備えた平時の準備活動も実施しています。

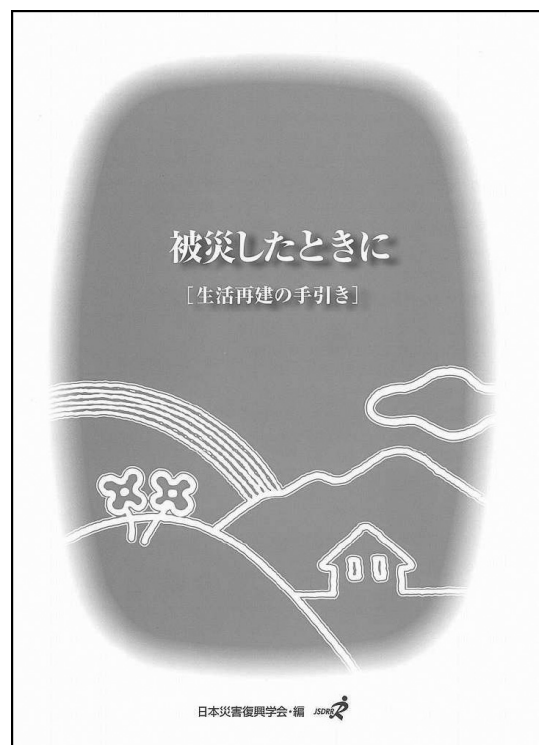
まずは、特別支援班のメンバーとして協力していただける学会員を登録する「人材バンク」の開設です。2009年12月現在20名が登録済みで、その顔ぶれは、弁護士、看護師、都市計画課、砂防の専門家など、多彩で経験豊富な方々ばかりです。登録は随時で、常に学会事務局で受け付けています。

次に、複雑でわかりにくいと言われる生活再建関連の制度や、避難生活での注意事項などをまとめたパンフレット「被災したときに－生活再建の手引き－」（A5版12ページ）を作成しました。

この冊子を作成するきっかけとなったのも岩手・宮城内陸地震でした。初めて被災で誰もが生活再建のプロセスがまったく分からず、被災地は混乱状態に陥っていました。情報が不足し、知らないことによる誤解が被災者同士の関

係性まで悪化させていたのです。

原稿の作成にあたっては、何度も大きな災害を経験した新潟県長岡市に監修していただき、印刷は日本財団のご支援をいただきました。初版5千部のうち、7月、8月と立て続けに豪雨災害に見舞われた山口県防府市、兵庫県佐用町で、社会福祉協議会などの協力を得て3千部が無償配付されました。この冊子はたいへん好評で、研修会などの資料として欲しいという希望も多いため、1部100円で頒布することになっています。



委員会では、勉強会や研修会も開催していくことを予定しています。その第1回が中央共同募金会との共催により、「災害ボラセン、その後～復興について学ぶ～」と題したシンポジウムであり、12月3日に東京で開催されました。宮城県栗原市の被災者と支援委員会メンバーが話題提供をし、全国の社会福祉協議会の関係者やNPOの方々に受講していただきました。



委員会では、以上のような活動を紹介するためのブログも立ち上げています (<http://blog.canpan.info/hukkoushien/>)。ブログでは、被災地の現状を始めとして、被災地が抱えている課題、委員会の活動状況などを随時報告しています。またブログの中には、被災地の復興を支援するために地元のホームページを紹介するリンク集も設けてあります。

#### (4) 今後の活動

##### 1) 自治体との事前の交流

災害発生時、被災者と自治体間の調整を行うことが、委員会の重要な役割の一つになります。しかし災害が発生してから自治体を訪ねても、そう簡単に意思の疎通を図ることはできません。そうならないためには、やはり事前の交流が必要になります。委員会としては、災害が

起きる前から復興に向けたネットワークづくりが必要であると考えており、今後研修会などを積極的に開催していきたいと考えています。

##### 2) 人材の育成

1人でも多くの方が被災者の生活再建支援に関わってくださることが望ましいと考えています。このため今後は研修会などを通じて、生活再建の手順や公的な支援制度などの知識の普及の一翼を担ってくれる人材育成に努めていきます。

##### 3) 活動資金

委員会で予定している、被災地への長期的支援、研修会の開催などの事業を、滞りなく進めるためには、当然活動資金が必要になります。幸い2009年度の活動は、様々な機関からの支援をうけて実施することができました。委員会活動が学会活動の一環であることから、学会からの活動費の支弁方法も検討しつつ、これまで同様に多様で恒常的な財源確保の努力を続けていきたいと考えております。

支援委員会の活動は始まったばかりで、そのため被災地の支援の方法についてもまだ模索している段階です。今後も継続して、皆さんからさまざまなご提案をいただきながら、被災地の皆さんに喜んで貰えるような支援を目指したいと思っています。

## 「復興とは何かを考える委員会」の活動

日本災害復興学会「復興とは何かを考える委員会」委員長  
中林一樹・首都大学東京 教授



### 1. 本委員会の目的

本学会における「災害復興」についての議論を、より豊かにかつ生産的なものにするために、主に日本での論議を対象に、これまでに出版されてきた主要な論点を整理するとともに、この研究会での討議を通して、共通認識および主要な対立点などを整理し、今後の災害復興のあり方に関する議論の土台として、共通的、相互的に理解し、復興討議の基盤を構築する。

### 2. 本委員会の体制

当初は委員を固定して開催する予定であったが、現在はとくに委員会を限定せずに、研究会は会員で希望される方すべてに公開し、研究会での討論に参加できるとして、進めている。

また、既往の復興に関する主要な論文・著書から「復興」の概念と論点を整理するためにワーキンググループを設置し、作業を進めている。

- ・委員長 中林一樹（首都大学東京）
- ・幹事 永松伸吾（人と防災未来センター）
- ・ワーキンググループ 永松伸吾（主査）・石川永子（人と防災未来センター）・近藤民代（神戸大学）・菅磨志保（大阪大学）・宮本匠（大阪大学）

### 3. 委員会の活動

以下には、主にこれまでの研究と活動を中心に紹介しておく。会員の居住地などは全国に広がっているが、研究会は東京と大阪で交互に開催することを原則としている。当初テレビ会議

方式での研究会開催を試みたが、情報技術上「討論が困難」であることから、下記会場での単独開催となった。

- \*東京会場・・・関学丸の内キャンパス・他
- \*大阪会場・・・関学梅田キャンパス

また、研究会で報告するに際しては「復興とは」報告フォーマット：1) あるべき「復興」とは何か、どのように考えるか？2) あなたの復興間におけるキーワード、3) そのような復興感を持つに至った背景について、4) その復興感を理解する上で参考となる文献、の作成をお願いしてきた。また、発表に伴う配布資料等は、可能な限り WEB 等で会員に公開することを検討してきた。これまでの研究会の概要は以下であるが、毎回の参加者は15人～20人である。

研究会に当たっては、1) 議論に白黒（決着）をつける場ではない、2) 違和感、わからないことは話し合おう、3) わかりやすい日本語で話し合おう、を原則として議論を重ねてきた。

- (1) これまでに開催してきた研究会
- 第1回 5月30日（土）14:00～17:00（東京）  
中林一樹 「復興とは」委員長（首都大学東京）  
木村拓郎 企画委員長（社会安全研究所）  
・復興理念、事前復興論、被災者生活再建
- 第2回 6月13日（土）13:00～16:00（大阪）  
室崎益輝 会長（関西学院大学教授）  
村井雅清 副会長（被災地 NGO 協働センター）  
・復興理念、阪神大震災、被災者支援
- 第3回 7月11日（土）14:00～17:00（東京）

稲垣文彦（中越防災安全推進機構）

田中 淳（東京大学）

・中越地震、集落復興、復興支援、高齢者

第4回 8月8日（土）14:00～17:00（大阪）

矢守克也（京都大学）

・四川大震災、圧縮される復興、語る

第5回 9月12日（土）14:00～17:00（東京）

渥美公秀（復興デザイン研・大阪大学）

宮原浩二郎（関西学院大学）

・復興理念、中越地震、復興研究

第6回 10月10日（土）14:00～17:00（大阪）

塩崎賢明（神戸大学工学部）

上村靖司（長岡技術科学大学）

・住宅再建、中越地震、復興支援

第7回 11月14日（土）14:00～17:00（大阪）

津久井進・山崎栄一（復興法制度研：弁護士・大分大学）

山中茂樹（関西学院大学）

・復興基本法、憲法、人間復興、復興の立脚点

第8回 12月12日（土）14:00～17:00（東京）

越山健治（人と防災未来センター）

大矢根淳（専修大学）

・復興感、復興曲線、復旧曲線、復興研究

公開研究会 1月11日（月）11:30～16:00

（関西学院大学上ヶ原キャンパス）

①復興とは何かを考える・中間報告（永松伸吾）

②公開ワークショップ「災害復興とは何か」

コーディネーター 中林一樹（首都大学東京）

発言者 加藤孝明（東京大学）

矢守克也（京都大学）

稲垣文彦（中越防災安全推進機構）

魚住由紀（フリーアナウンサー）

コメンテーター 室崎益輝（関西学院大学）

## (2) 今後の予定

2010年度9月頃までは継続して研究会を開

催し、学会内外から報告者を得て、「災害復興」の論点を整理していく。

第9回 2月13日（土）14:00～17:00（東京）

第10回 3月13日（土）14:00～17:00（東京）

以降、4月10日（土）、5月8日（土）、6月12日（土）、7月11日（土）、8月7日（土）、9月11日（土）を予定している。

## (3) ワーキンググループの活動

当初、文献収集作業に取り組んだ。

6月15日 第1回 WG（関西学院大学）

7月1日 第2回 WG（関西学院大学）

7月15日 第3回 WG（関西学院大学）

収集した文献を分担して、論点整理作業に取り組んでいる。

11月12日 第4回 WG（人と防災未来センター）

12月8日 第5回 WG（人と防災未来センター）

主に、関東大震災（1923）以降の論説や報告資料から、我が国における「復興」を巡る論点を整理し、復興論の系譜的体系化を目指している。

## 4. 成果の発表

2011年度の第4回日本災害復興学会大会にて最終的な成果を報告することを目標に、成果をとりまとめ、公表していく予定である。当初の予想通り、「復興」とはきわめて多義的な概念であり、復興の対象および主体によって多様な復興の意義・定義がなされ、その評価も多様であることが明らかになってきた。また、既往の復興事例・経験から学ぶ復興論とともに、人口減少時代、高齢社会時代の、これからの「復興論」については、思考シミュレーションをとまう計画科学的な議論も必要であることから、本学会での復興論議の基盤構築を目指していきたい。多くの会員の参加を期待している。

## 「復興」概念の捉え方の違い： 「復興とは」委員会の議論を通じて

日本災害復興学会「復興とは何かを考える委員会」幹事

永松伸吾・人と防災未来センター研究副主幹

### 1. はじめに

「復興とは何かを考える委員会」では、これまで8回の研究会、1回の公開ワークショップ、そして5回のワーキンググループを開催している。

これらの議論で得られた論点について、現段階では十分な整理が出来ているわけでは決してない。それは復興を巡る議論が、当初の想像通り、あるいはそれ以上の広がりや奥深さを有していることに起因している。

しかし、そのような中でも、少しずつ共通理解、ないしは主要論点が絞られてきつつあるようにも思われる。本稿では、あくまでも経過報告と内容紹介という意味で、議論の一端を紹介したいと思う。

また、以下で展開する議論は、必ずしも委員会で合意が取られたものではなく、あくまでも永松個人の観点からのものであるということをあらかじめお断りしておく。

### 2. 主要論点

第3回までの議論においては、できるだけ包括的に論点を提示することを意識した。そして、それらで出された論点は、およそ以下の13項目に整理することができた。

- 論点1 復興という概念をどのように捉えるか
- 論点2 復興を特徴付けるものは何か
- 論点3 復興の目標は何か
- 論点4 なぜ、今、復興を問うことが大事

なのか

- 論点5 復興の主語は何か
- 論点6 望ましい復興のプロセスとはどのようなものか
- 論点7 行政の復興計画の位置づけとは何か
- 論点8 人（人々）が復興するとは何か
- 論点9 復興は災害サイクルの一部か
- 論点10 復興を支援するとは何か
- 論点11 復興の指標は何か
- 論点12 復旧・復興はどう違うか。またこのような比較に意味があるか
- 論点13 復興における合意形成とはなにか

これらすべての論点が十分に掘り下げられているわけではない。またこれらの論点が復興を巡るすべての論点を網羅しているわけでもない。第4回目以降の委員会でも、復興の「時間」をどう捉えるか、復興に「終わり」はあるのか、など上記に付け加えられるであろういくつかの論点が提示されている。

ただ、個人的には、このように整理を行うことによって、いくつか「復興とは何か」ということについて考える視点を得たように思う。それらの一端を簡単に紹介したい。

### 3. 「復興」という概念をどのように捉えるか

さて、「復興」という概念は何を指しているのか。これについては、先日の公開WSにおいて申し上げたように、3つの立場があるよう

に思われる。

一つ目は「規範論」である。復興とは「より優れた状態を目指す回復行為」「新しい社会を創造するチャンス」といった定義が少なからず行われている。そうだとすると、そこで目指されるべき「優れた状態」や「新しい社会」とはどのような状態、あるいはどのような社会なのであろうか。こうした問題意識から、例えば「人間復興」「コミュニティの絆」「多様な価値観が認められること」「最後の一人まで」「持続可能性の獲得」といったようなキーワードが議論されている。

もう一つの立場は「過程論」である。何が優れた状態かは時代や地域によって異なるはずであり、一概に決めることは出来ない。そうだとすれば、復興の議論とは、その目指す方向性ではなく、それを決定する手続きや合意形成のプロセスを議論することが重要であるという考え方である。この考え方は狭い意味での復興計画決定の手続きだけでなく、外部の支援者も含めた多様な人々の協働過程で起こる価値観の変容（いわゆる「軸ずらし」）や新しい知恵や相乗効果が生まれてくるといった「創発性」といった概念も生み出している。

また、もう一つの立場としては「局面論」がある。「復興」とは、例えば法制度的には、災害時の法制度から通常の法制度へと移行する時期のことを指すのであり、復興とはその局面で生じる様々な個別具体的問題の集合であるという考え方である。この考え方によれば、復興という問題を規範的にも手続き的にも、一言で「こうあるべき」と語ることは難しく、それよりも、そのような局面において生じる様々な個々の問題をどう解決していくかという議論こそが、復興概念の抽象的な議論よりもずっと重

要だということになる。

さて、このような分類にいったいどのような意味があるのか。せっかく私見であるとお断りしたので、誤解を恐れずに個人的な考えを述べたい。

大まかに言うと、関西、特に阪神・淡路大震災を原体験として復興の議論に関わった人々は「規範論」の立場で主張することが多いように感じている。それは、阪神・淡路大震災があまりにも多くの社会のひずみを露呈したこと、またその被害規模が甚大で政治的関心も高く、この震災をきっかけとして NPO 法や生活再建支援法など多くの法律が制定されたことなどからもわかるように、阪神・淡路大震災の復興過程は、少なくとも当初は社会変革の機運があったからだと思われる。

逆に中越地震以降では、規範的な議論も行われているものの、むしろ「過程論」の立場での議論が盛んになっているように思う。それは中越地震は大きな社会制度の変更を伴うほどの大きなものではなかったこともあるが、それ以上に復興という概念についての重要な進化があったような気がしている。ただ、残念ながらまだそれを言語化できるには至っていない。

また、「局面論」も重要な指摘である。復興を語ることですべての個別の問題を解決できると勘違いしてはならないし、復興学会としての活動も、復興の抽象的定義だけではなく、個別復興課題の具体的解決に向けた知的貢献も求められることは間違いない。

ちなみに、このような主張は東京でなされることが多いと感じている。近い将来に復興の現場になる東京では、理念よりも具体的な解がほしいというのは、確かに納得のいく話である。



## ニュースレターの焦点

広報・デジタル委員会

山口一史・ひょうご・まち・くらし研究所



### 1. 委員会の構成

広報・デジタル委員会の仕事は3つある。第1は、ニュースレターの編集・発行、第2はweb上でつくる「wiki 復興事典」の形成である。3つ目は、学会の入会案内などのチラシやリーフレットなどの作成だ。

最初に本委員会のメンバー構成を紹介したい。委員会メンバーは総勢8人で事務局を代表して山中茂樹さん（関西学院大）の助言をいただいている。メンバーの属性はジャーナリズム関係4人、NPO関係3人、そして医師1人である。専門性などの細かい仕分けはできるが、ここではあまり意味がない。“うるさがた”がそろっている感じだが、いまのところ大きなめ事はない。むしろ和気あいあいと協議や作業は進行している。次回の委員会日程はなかなか決まらないのに「飲み会」の設定は超スピードで決まってしまう。不思議だ。

### 2. 紙面の姿求め挑戦

ニュースレターの編集方針はまだ確たるものはない。試行錯誤を重ねている。第一に学会自体が何を発信したいのか、どう発信したいのかがまだあいまいだ。新設団体だからよくわからない。設立のコンセプトは明らかだが、研究調査がその方向に進んでいるのかどうかはわからない。従ってニュースレターもどこに比重をかけるべきかはっきりしない。とくにスタート直後は、具体的な動きもなく伝えるべき事柄もない。それは、本学会に限らず新しい組織はそんなものだ。

なものだ。

それで最初は次のような編集方針で制作することとした。

①学会への関心が高い間に、できる限り「動き」を伝える②研究者はもちろんだが、広く市民が参加している本学会の特徴が認識できるようにNPOや災害被災者など幅広い人々の参加を得る③同時に学生、院生ら若い人たちに執筆の場を開放する一を中軸として各ページの構成を決めて行った。発行は1年に3回、A4判8ページ。

1面=ニュース、コラム▽2面=学会関連ニュース▽3面=①学会ニュース②災害ニュース③研究ニュース④災害・復興関連法・施策情報⑤将来、学会が災害調査団を派遣したりする場合、その活動報告詳報▽4面=評論（学会員による評論、提言、苦言などオピニオンのページ）▽5面=①復興プレスが目②報告書紹介（こんな報告書がどこそこから発行になった）③この1冊（本の推薦・紹介）④院生・学生に開放⑤コラム「データ災害」▽6面=コラム（災害救援・被災者支援・災害ボランティアなど現場からの報告や被災活動報告）▽7面=コラム「災害CSR」（企業などが実施する災害被災者や被災地救援などを単なる寄付や寄贈を超えたCSR活動としての理念とともに紹介、該当社執筆）▽8面=①「wiki 復興事典」HOTコーナー（復興事典に書き込まれた面白いケースや論点の対立などを紹介し、webへの誘導を図る）②会員動静③編集後記④〇月〇日現在会

員数⑤奥付

おおむねこの方針に従って1号から4号を発行した。「評論」「プレス目」「災害CSR」などはこれまでメディアにあまり取り上げられていない角度からの執筆が実現して、ニュースレターの特色がでて面白かった。ただ、学生や院生の執筆が全くなかったのが反省点だ。

こうした特徴を出せた半面で、A4判という狭い紙面に複数の記事を掲載するとどうしてもせせこましい印象を与えてしまう。そこで5号では全く違う発想で「特集主義」を試みた。中越地震5年の節目に学会大会も長岡市で開催されたので「中越地震5年」をテーマに各分野の人に1ページずつ寄稿をお願いした。これからもいろいろな試みをしながら、学会ニュースレターにふさわしい「形」を求めていきたい。

3. みんなでつくる復興事典

wiki 復興事典はウィキペディアと同様に、web 上でだれでもが参加できて、みんなで作り上げていく百科事典だ。ウィキペディアにならって復興や災害、復旧などにかかわるあらゆることをみんなの英知で明らかにして行こうという狙いだ。

災害からの復興は分野や時代、地域などカテゴリーを越えたさまざまな現象が絡み合っている。それを専門家だけに任せず、被災者は被災者として辛酸をなめてこれだけ伝えておきたいということがあはらずだ。まさに、それを自ら書き起こすなり書き加えていくなりしながら積み上げていこうとしている。

ユーザー登録した学会の会員ならば、だれでも簡単な操作で記事を編集したり新しく作成したりできる。将来的には災害発生時に住民や行政職員が利用できる生きたデータベースとして活用できるようにするのが夢だ。

本家のウィキペディアは64万件もの「語彙」が登録されているという。それに比べるとわが wiki 復興事典はまだ150語ほどであり、作成中のキーワードも多い。ぜひみんなで育ててもらいたい。(図は wiki 復興事典の1ページ)

4. 学会活動をトレース

ニュースレターというものの1年間に3回の発行ではおよそニュース性は発揮できない。そうであるならば、“売り”は何であろうか。一般に新聞などの役割は「報道」「解説」「評論」とされている。学会広報というのは、そのどれとも少しずつ違うように思える。その違いを探しつつ、学会がウイングを広げようとするほど、ニュースレターが担うべき役割も大きくなるのだろうか。



## 復興デザイン研究会が目指すこと

復興デザイン研究会 代表

渥美公秀・大阪大学大学院准教授



### 1. 趣旨

復興デザイン研究会(Revitalization Design Research)は、日本災害復興学会が設立される少し前の2006年1月17日に設立されました。現在は、学会員と、学会には入らずに研究会だけに入っておられる「会友」の皆様とが一緒になって約60名で活動しています。主な活動は、「復興デザイン研究」の発刊(不定期)と年2回のセミナーの開催です。

復興デザイン研究会は、(1)復興への取り組みの経験と知見の集約、(2)学問体系としての確立、(3)世界への発信を設立の趣旨としておりました。学会と連携させて頂いている今となつては、学会の趣旨とも重なる部分がありますが、研究会としての独自性を明確に出していこうと模索しながら頑張っているところです。活動経緯をご紹介した後で、研究会の独自性について、ご紹介したいと思います。

### 2. 活動経緯

復興デザイン研究会を立ち上げようと考え始めたのは、2005年12月に中越地震の被災地で活動されている皆様と一緒に台湾921集集大地震の復興現場を訪れたときでした。台湾の被災地は、中越地震の被災地と同じく中山間地にある集落です。各集落で工夫を凝らした復興が展開されていたことは、中越での活動に大いに参考になりました。しかし、台湾を訪れたメンバーからは、「復興について、実践と研究の両方の立場から検討する場がない!」という声がありました。ちょうど、阪神・淡路大震災から

10年以上が経過していたこともあり、復興に関する知見もそれなりに集積されつつありました。それなら、学会を設立してはどうかという話にもなったのですが、学会という“公器”をいきなり立ち上げて“公論”を紡ぎ出すには時期尚早に思えました。いえ、正直なところ、そんな自信もありませんでした。そこで、各地で復興に力を注いでこられた皆様にインフォーマルな形でお声がけをして、ご賛同いただける方々と、まずは枠組みにとらわれない議論を展開していく場を研究会という形で作ってみようということになりました。インフォーマルな場ですから、いわば“何でもあり”の姿勢で臨むこと、「復興とは?」ということを愚直に問うてみることにしました。そして、研究会という名前だけでなく、決して研究者が満足するためだけの場にはしないこと、などを方針としました。また、中越地震の被災地だけが議論の対象ではないということを示す意味で、中越出身ではない渥美が代表をお引き受けしたような次第です。

設立日は、阪神・淡路大震災11年の2006年1月17日とし、同年5月6日に小国町(現在長岡市小国)の法末集落で、設立フォーラムを開催しました。そこでの議論では、地域のアイデンティティを再認識すること、人間・社会が自然と折り合いを付けながら暮らすこと、災害を転機として創造的に地域と人を育むことなど、様々な意見が出されました。それらをもとに、「法末宣言」(図1)を採択しました。この宣言は、「復興とは人々が元気・活力を取り戻すこと」という印象深い一文で始まります。今

も研究会の背骨となっている宣言です。

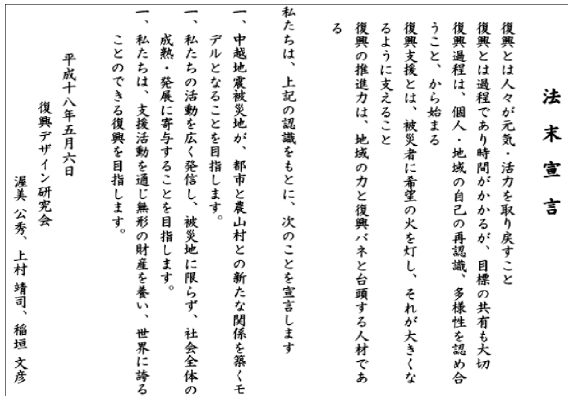


図1 法末宣言

その後、2006年8月5日・6日には、第1回セミナーを開催し、中越地震から2年となります同年10月23日に「復興デザイン研究」(図2)を創刊いたしました。



図2 復興デザイン研究創刊号表紙

「復興デザイン研究」には、毎号、「復興とは」というコラムがあり、実践の現場から、研究の現場から会員の皆様の見解をご披露いただいております。このシリーズは、本学会の「復興とは?委員会」の基盤となっていきます。

また、「復興デザイン研究」は、まとまったテーマがあるときに、号外を出してきました。例えば、米国ロマ・プリエータ地震(1989

年)の被災地サンタクルーズから「物語復興」を学んだときには、その特集を号外として発刊しました。ここではすべてをご紹介できませんが、これまでの「復興デザイン研究」を合本として発刊する予定もありますので、よろしければ手にとってご覧下さい。

一方、セミナーでは、参加者が書いたものや実践経験を持ち寄って議論します。また、ゲストをお迎えすることもあります。清水博先生(場の研究所)をお迎えしたときには、「困難な中から思想を作れ」と激励していただいたことが今も大きな刺激として残っております。

復興デザイン研究会は、2008年1月13日に、日本災害復興学会の部会として(はみ出した形で)組み込んでいただきました。現在は、学会大会や被災地交流会議(関西学院大学主催)などの場を通じて、議論を続けております。

### 3. 研究会の独自性

復興デザイン研究会は、「学会と一緒に、しかし似て非なる活動を」という具合に、研究会の独自性をだすべく活動しています。まず、研究会には、学会員だけではなく、様々な立場の方々に参加していただくことが特徴です。具体的には、被災された方々で学会という場を特に求めておられない方々を想定しています。また、研究会では、まだ生々しい経験やまとまっていない思いつき、それに小さなつばやきや気づき、その他何でも持ち込んで頂けます。それを様々な立場の方々と一緒に喧々囂々と議論する場を目指しています。もちろん、日本災害復興学会も多種多様な議論が聴ける学会です。そこで、研究会としましては、学会という公器では言えないような、また、できないようなことを“小回り”をきかせてやっていきたいと思えます。何でも試しにやってみるといった姿勢を保ちつつ運営している運動体として今後ともよろしくお願い申し上げます。

## 法制度委員会の経過報告ならびに今後目指すもの

日本災害復興学会 理事 法制度委員会 副委員長  
山崎栄一・大分大学准教授



### 1. はじめに

法制度委員会は、実質的な構成メンバーが委員長の永井幸寿、副委員長の津久井進・山崎栄一の計3名で、他の委員会と比べて少ない所帯で活動してきた。そのため、大がかりなプロジェクトは望むべくもなく、それぞれのフィールド領域ごとの局地戦的な活動を展開せざるを得なかった。その点については、あらかじめ申し開きをしておきたい。

### 2. 2008年度

2008年度は、11月22日に日本災害復興学会において復興法制度セッション（座長：永井幸寿）を実施し、これまで各委員が行ってきた研究成果の報告を通じて、特に被災者支援法制にまつわる問題点や課題について言及をした。具体的には、津久井は、復興理念の明文化の試みについて、山崎（栄）は、被災者支援法制論の方向性について、永井は、災害救助法の実務の問題点について報告をした（発表内容については、日本災害復興学会2008年度学会大会予稿集を参照）。

この時点で、被災者支援法制について理念的な視点から実務的な視点にわたる包括的な検討がなされたと把握している。次のステップはそれぞれの論点をいかにして精緻化するかであった。

### 3. 2009年度

2009年度は、関西学院大学災害復興制度研

究所との連携で、法制度委員会からは津久井と山崎（栄）の両名の参加により、「災害復興基本法」の起案に取りかかった。結果的には、もっとも理念的な部分から論点の精緻化を図ることになった。

復興基本法の起案のプロセスであるが、山中茂樹教授（関西学院大学災害復興制度研究所）と青田良介氏（ひょうご・まち・くらし研究所）の両氏がそれぞれ、災害復興に関する「七つの配慮」「三つの原則と十の留意事項」について提唱した上で、山崎（栄）がそれについての法学上の評価ならびに基本法を策定することの意義を述べ、最後に津久井氏が自身の災害復興基本法案を提示・条文解説するという、リレー方式をとった（詳細は、「災害復興基本法試案」『災害復興研究』2号を参照）。

津久井の起案した基本法は、前文、復興の目的（1条）、復興の対象（2条）、復興の主体（3条）、被災者の決定権（4条）、地方の自治（5条）、ボランティア等の自律性（6条）、コミュニティの重要性（7条）、住まいの多様性の確保（8条）、医療、福祉等の充実（9条）、経済産業活動の継続性と労働の確保（10条）、復興の手續（11条）、復興の情報（12条）、地域性等への配慮（13条）、施策の一体性、連続性、多様性（14条）、環境の整備（15条）、復興の財源（16条）、復興理念の共有と継承（17条）からなる。政策実施法として基本法という性格を有する災害対策基本法とは違い、理念法としての基本法という性格を強く有している。そし

て、憲法の原理・原則ならびに行政法の一般原則を条文中ならびにその背景に見いだすことができる。

#### 4. 2010年度以降—今後の課題

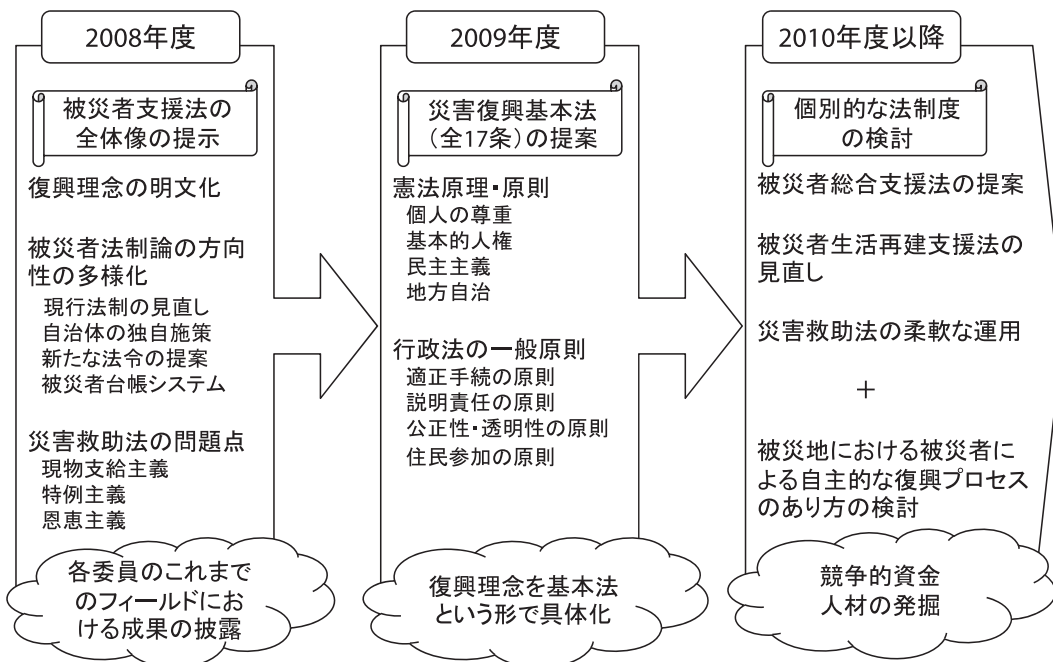
今後は、被災者支援法制については、理念法以外の実施法レベルにおける議論の精緻化を図っていく予定である。具体的には、実施法の部分を一つの法律に一括化した「被災者総合支援法」の提案、災害救助法の柔軟的運用を確保する試み、被災者生活再建支援法の見直しといった作業に取りかかりたい。

また、被災者支援という視点に加えて被災地

の復興プロセスのあり方についても着手していきたい。

このような本格的な法制度に特化した研究会やプロジェクトの立ち上げを行うには、交通費や会場費等の捻出の努力が必要であり、競争的資金の獲得を目指したい。

最後に、本委員会のアキレス腱でもある「人材不足」の解消に努めていきたい。そのためには、法学関係の学会・研究会との連携や、研究者・行政関係者・実務家などに対する呼びかけが必要であろう。法制度委員会の委員になりたいという方はぜひ、名乗りを上げていただきたい次第である。



法制度委員会の経過報告ならびに今後目指すもの イメージ図

## 復興報道の視点共有を

災害報道研究会メンバー

磯辺康子・神戸新聞編集委員



### 1. はじめに

災害が発生するたび、被災地にはマスコミの取材が殺到する。阪神・淡路大震災のような大災害になるとその数は膨大で、国内だけでなく海外からも多くの記者が集まる。

大災害は頻繁に発生するものではないため、多くの記者が初めて被災地取材を経験することになる。阪神・淡路大震災でも、多くの記者は被災地の全体像を把握することもできないまま右往左往しながら現場を走り、ただ目の前の現実を伝えるしかなかった。被災地の外から応接で入った場合、その地域の特徴や歴史、地名などの基礎的な知識さえ持たずに取材を始めた者も多く、被災者や多くの取材相手に多大な負担を強いることになった。その地域に関する知識を持つ記者でも、過去の災害の教訓や災害にかかわる法制度などを知らずに走り続けた者が大半だった。

被災直後の混乱を短期間取材するだけなら、それでも何とかなるのかもしれない。しかし、被災者の苦悩は、災害直後よりもその後の生活再建の過程でより深まっていく。中長期的な復興の課題を取材しなければ、災害の本当の過酷さを伝えることはできない。

### 2. 災害のたびに白紙で取材が始まる

阪神・淡路大震災の前に発生した雲仙・普賢岳噴火災害や北海道南西沖地震、阪神・淡路以降に発生した新潟県中越地震など、近年の多くの災害で、避難所での記者の振る舞いや遺族・

被災者への取材の方法などが問題となってきた。自治体の災害対策本部を記者に公開するかどうか、といった問題もクローズアップされ、そうした課題は記者の間でも研究者の間でも幾度となく議論されてきた。統一された結論はないものの、多くのマスコミ関係者が問題点を認識するようにはなった。

また、地震のメカニズムや研究の最新の知見について記者が専門家から学ぶ場も以前に比べて増えた。最近では研究者側も研究成果をより積極的にマスコミに伝えようとする姿勢が強くなってきている。

しかし、こと復興に関していえば、記者の間で情報が共有されているとはいいいがたい。阪神・淡路大震災でもその後の災害でも、災害が起こるたび、その地域の記者はたいてい、白紙の状態から「復興とは」という課題に向き合ってきた。

災害救助法、災害対策基本法、災害弔慰金法、そして阪神・淡路の被災者の運動で生まれた被災者生活再建支援法などの制度。仮設住宅の建設や入居をめぐる問題。義援金の配分方法。復興基金をつくるか否か。復興公営住宅の建設は必要なのか。遺族や被災者の心のケア、高齢者・障害者らへの支援をどう進めるのか。まちや集落の再生にどう取り組むのか。復興過程で発生する問題には、各被災地に共通するテーマも多いのに、毎回毎回、災害のたびに多くの取材記者が一から学んでいる。それは記者だけでなく、被災自治体の職員もそうである場

合が多く、取材する側もされる側も試行錯誤しながら復興過程を歩むという状況が災害のたびに繰り返されている。

### 3. 被災地ネットワーク構築を

日本災害復興学会には、新聞、テレビ、通信社、ラジオの各メディアから関係者が参加している。自らの被災体験を持つ人もいるし、国内外の被災現場を踏んできた経験豊富な人もいる。単なる取材者ではなく、個人的なこだわりを持って各地の復興を取材してきたメンバーが多い。

災害報道研究会は未だ、学会内で具体的な活動を始めることはできていない。しかし、メンバーは各地での災害取材などを通して交流する機会も多く、その成果は互いの情報共有はもとより、それぞれに所属する組織内で若い記者に復興報道の視点を継承する際にも役立っている。また、災害報道研究会の活動そのものではないが、日本災害復興学会の設立後、初めて災害報道を経験する記者がこの学会を足がかりに復興について学ぶことができるようになった。学会の存在で、記者がある程度まとまった情報を得ることができるようになったメリットは大きい。

不十分とはいえ、災害に関心を持ち続けてきた記者の間ではある程度、被災者の視点に立った復興報道の必要性が共有されている。今後は、各地域でそれぞれの被災地の復興を追い続けている記者のネットワークをさらに広げてい

く必要がある。メディアの種類、地域、組織の枠を超え、これまでの蓄積を共有していく仕組みが必要だろう。

熱しやすく冷めやすいメディアのことゆえ、かなり難しい挑戦ではあるが、そうした共有の努力をわずかずつでも進めていかなければ、白紙の状態の記者が被災地に送り込まれる状況がいつまでも続き、結果的に被災地に迷惑をかけることにもなる。

災害の取材を続ける記者のネットワークを構築していくことは、それぞれの被災地のローカルな問題ととらえられている災害復興を、日本全体の共通課題として発信していくことにもつながる。各被災地に共通する課題を見つけ出し、同時に各被災地独自の課題も洗い出していくことで、今後の災害に役立てていくことができるはずだ。

### 4. 復興報道の視点を次世代に

メディア関係者が共有すべきものは、復興の制度や過去の災害の教訓などの情報にとどまらない。

最も重要なことは、行政や支援者側ではなく、常に被災者の視点で考えること。今ある制度にとらわれるのではなく、被災者のためにどんな制度が必要かを考えることだ。メディアが持つべきそうした視座を、若い世代に伝えていくことも、災害報道研究会の重要な役割ではないかと考えている。



## 2009 長岡大会の報告

上村靖司・長岡技術科学大学

澤田雅浩・長岡造形大学

田口太郎・新潟工科大学



### 1. はじめに

中越地震から5周年となる2009年秋、本学会の全国大会が長岡市で開催された。

「思いの絆（kizuna）で世界をつなぐ」という全体テーマで企画されている「防災・安全・復興に関する国際シンポジウム」（2009年10月16日～18日）の中日が学会大会として割り当てられ、長岡技術科学大学を会場として、午前中に「学術講演会」、午後に「第2回震災被災地市民サミット」を開催した。

学術講演会の特定課題セッションは、当初3つのテーマを設定したが、申し込みのあった各講演の内容と件数のバランスから（1）復興のビジョン・計画・プロセス・評価、（2）地域防災、復興支援の2テーマとし、2会場に分かれて12件の論文発表があった（論文掲載された14件のうち2件は発表キャンセル）。自由課題セッションは、じっくりと議論ができるように今回は全てポスター発表形式とし、14件の論文が発表された。

午後の第2回震災被災地市民サミットでは、

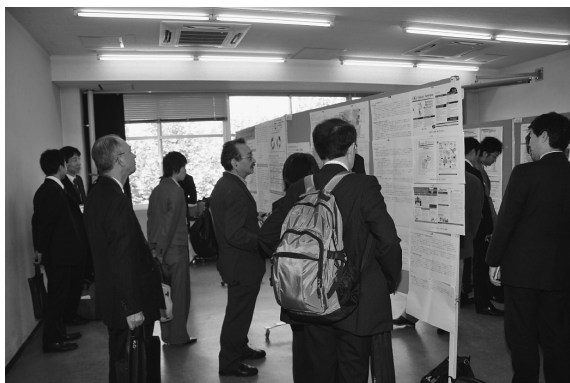


写真1 ポスター発表の様子

国内各地の被災地の現場の声を、国内の研究者・実務者に外国から招待者も加えてじっくりと意見交換できるよう、次の6つの分科会と円卓会議を開催した。

- A) 火山災害からの復興
- B) 都市の復興
- C) 中山間地の復興
- D) 中核商店街の復興
- E) 被災者支援のあり方
- F) 行政支援のあり方

夕方には大交流会が開催された。中越各地の復興に取り組む団体のブース展示、踊り・太鼓の披露もあった。全体を通して、5年目の中越を感じていただける大会になったのではないかと思う。

以下に、セッション毎の概要を紹介する。

### 2. 学術講演会

#### (1) 特定課題セッション I

「復興のビジョン・計画・プロセス・評価」

セッション I では6編の研究発表が行われた。

まず、長崎大学高橋氏らによる「九州の近年の自然災害に見る復興の基本方針と復興の進捗の評価」では雲仙普賢岳噴火災害をはじめとした九州地域における火山、地震、水害などの災害復興に於いて、それぞれの災害からの復興のとりくみの教訓がどのように活かされたのかを示すためのレビューが行われた。その結果、課題整理はされているが、災害が起こってから

の復興ではそれぞれの要となる復旧事業制度に合わせて個人の住宅や農地等の生活再建がなされているのが実情で、今後の課題として復興事例集や復興マニュアル作成の必要性を提示している。

続く定池氏の「津波被災地における『心の復興』過程」では、災害復興の中でも「復興宣言」がなされた奥尻島の事例を取り上げ、現在でも活動が継続している追悼行事の変遷とその果たす機能に注目している。この結果、こうした追悼式典が当初、被災状況などの情報交換の場であった状況から時を経るに従い遺族等の近況報告などに内容がシフトし、追悼行事自体が「心の復興」に寄与する役割を持ち始めていることが指摘された。

稲垣氏らの「新潟県中越地震からの復興における中間支援組織の活動の変遷」では、2004年新潟県中越地震からの復興の中でボランティアにより組織された中間支援組織が集落復興の中でこれまで災害復興の知見を活かしながらどのような活動を展開し、どのような成果が出ているのか、さらには時間の経過と主に活動がどのように変化をしてきているのか、を実証的に提示された。この中で、被災直後の現場での「気づき」から集落個々の復興に向けた取り組みが始まり、これが連携することで相乗効果を生み出し、大きな活動へと展開する、またこのプロセスに「外部者」が積極的に関与することでさらに新しい展開が生まれてくることを示した。

矢守氏、渥美氏らによる「『圧縮された近代化』と『圧縮された災害復興』「被災地の観光化」では、経済発展のめざましい中国で発生した四川大地震の復興現場で起こっている状況について報告がなされ、その中でも前編では被災地での瓦礫処理など、被災直後の動きと並行して、本来ならば数年を経過して進むような施設

建設や計画策定が進められている現状を園田茂人氏が中国の急速な発展を「圧縮された近代化」と呼んでいることにあわせて「圧縮された災害復興」と指摘した。またこうした状況が生まれる施策的背景として「対口支援」の存在を指摘した。さらに我が国における対口支援像として災害復興場面での都市－農村の相互支援や被災地－NPO の関係による復興などの可能性を提示している。後編では、被災現場において被災直後から被災情報を圧縮した上で観光開発が進んでいることに違和感を表明した上で、そうせざるを得ない現地の状況を紹介し、我が国でも反省的に検討を加える必要性を指摘した。

上村氏らによる「地域復興における熟度評価の試み」では中越地震からの沢山の地域で展開される復興にむけた地域づくり活動をどのように評価分析するか、という問題意識から過去の復興事例をレビューし、それに基づいて復興におけるステージと重要な要素の提示を行っている。さらには、これらの熟度評価基準をもって実際の復興活動へのアドバイスをを行っている状況を報告した。

これらの発表を踏まえた質疑では特に定池氏から紹介のあった「奥尻では復興宣言がなされた」という事実の紹介から、「そもそも何を持って復興がなされたとするのか」「それは誰が評価するのか」といった「復興とは何か?」「支援とは何か?」といった復興を見守る立場から被災とどうか変わるか、など多岐にわたる議論が活発になされた。この「何をもって復興したと言えるのか?」については当日午後で開催された「震災被災地市民サミット」でも引き続き議論が活発に交わされた。

最後に、この議論の中でも中心的役割が期待された越山氏の「『復興』評価に関する一考察」が発表者のやむを得ない事情により発表がかなわなかったのが残念である。(座長：新潟

工科大学 田口太郎)

## (2) 特定課題セッションII

### 「地域防災、復興支援」

セッションIIでは7編の研究発表が行われた。

まず、中越防災安全推進機構復興デザインセンター河内氏らによる「地域防災力向上のために」では、中越地震の被災地長岡では、震災以降自主防災組織の結成率は向上したものの、実践的な活動に結びついていない現状が報告された。地域防災力の向上を図るためには組織結成を目的化するのではなく、地域の実情に応じた対応がなされなければならない、その活動支援方策として現在ツールを開発している途中であるとの報告もあった。

建築家でもある新庄氏の「復興はどこを目指すのか」では、建築家と復興の関わり方についての見解が報告された。被災からの生活再建は、まさに短期決戦の様相を呈してしまうものの、都市の寿命をかんがみした場合そのスピードには乖離があることが指摘され、空間作りにおいてはやはり人の存在に対する配慮が不可欠であると主張がなされた。また50年経てば良くも悪くも都市のたたずまいは9割変わるという指摘はこれにまつわる議論を深めていく際の重要な視座が示されたといえる。

とちぎボランティアネットワーク矢野氏らによる「農山村地域での復興」はまさに本学会の研究発表が目指していた、現場で支援活動に取り組む方からの報告である。中越地震以降支援を継続している川口町木沢地区での棚田オーナー制などをはじめとした取り組みは、地域の意欲ある人と外部支援者との効果的な連携によって生み出されているが、その動きを作り出すことは「人」が介在するだけに難しい側面もあることも指摘された。

大阪大学大学院宮本氏らによる「災害からの復興と外部支援者の役割について」では、筆者らが取り組んできた川口町木沢地区での関わり方を整理し、外部支援者としてフェーズに応じてどのような対応をしていくべきなのかについての報告であった。地域住民が震災以降抱えていた問題に対し、直接それを解決するだけが支援者の役割ではなく、想像もしていなかった視点を持ち込むことによって地域に潜在的にあった可能性を掘り起こすための「巫女」としての振る舞いが一つの役割であるという主張は復興支援論として極めて興味深いものとなった。

中越防災安全推進機構復興デザインセンター阿部氏らによる「中山間地域の災害における「支援員」の活動」では、中越地震の被災地各地に復興基金によって配置されている復興支援員の活動状況について報告がなされた。地域によって設置主体が異なり、主な活動内容にも違いがあることが概観され、基礎資料としても重要な報告となった。その上で集落が復興に向けてステップアップする中で支援員はどのように関与の方法を変容させていくべきなのかについて、支援員との関わりを踏まえた提案がなされた。

最後に、ひょうご震災記念21世紀研究機構青田氏らによる「地域主導における災害復興のあり方に関する考察」では、災害からの復興プロセスにおける地域の関わり方についての整理と提案がなされるとともに、復興を推進する方策としての「災害復興基金」の役割について報告がなされた。阪神大震災や中越地震でも設立された復興基金について支援内容を中心とした比較検討が行われ、いずれも「自助」や「共助」と「公助」の適切な役割分担によって効果があるとの分析が示された。さらにそれを実現する場面での中間支援組織についての言及もなされた。

以上の発表を受け、フロアを交えた討論では、政権交代による被災者への支援方策に対する影響に関しての議論、災害救援が復興支援の入口になりうるのではないかとの指摘、自治体財政と復興基金成立可否の関係など、幅広く復興支援に関する発言がなされた。

なお、残念ながら京都大学大学院落合氏の発表はキャンセルとなった。(座長：長岡造形大学 澤田雅浩)

### 3. 震災被災地市民サミット

6つの分科会での議論の概要を以下に示す。

#### 分科会 1 「火山災害からの復興」

座長：木村 拓郎 ((株) 社会安全研究所所長)

有珠山、雲仙、三宅島からのパネリストとともに議論を行った。地震も火山も被災地を離れて、避難所や仮設住宅での避難生活が長期化する点は共通している。しかし火山活動の終了を予測することは難しく、戻れるようになってからもまずは復旧が必要だ。そのため復興のスタートはどうしても遅くなる。長期の避難生活は、住民から復興に必要な「気力」「体力」「財力(資力)」を奪ってしまう。経済面を含めた避難生活を支援する仕組みの整備が必要だ。

#### 分科会 2 「都市の復興」

座長：中林 一樹 (首都大学東京 教授)

復旧に比べて、復興にはその国や地域の文化性やシステムが大きく影響する。中国、トルコ、アメリカの海外ゲストの事例報告を交えながら、都市の復興について議論を進めた。被災規模が大きく関与者が複雑な都市の復興は、難解な方程式を解くような取り組みが必要であり、「市民参加」「迅速性」「復興のトリアージ(優先付け)」が重要となる。また災害が発生してから考えるのではなく、災害が起きる前から考え準備する取り組みが都市には求められる。



#### 分科会 3 「中山間地の復興」

座長：平井 邦彦 (長岡造形大学 教授)

台湾、中国のゲストを交えて中山間地復興のあり方や課題について語り合った。過疎高齢化の問題を抱える中山間地の復興を進める上には①コミュニティ ②中間支援組織 ③地域支援 ④独立財源(ファンド)が重要なポイントになる。また持続可能性を獲得するために、交流人口だけでなく若い世代の定住者を増やすための取り組みが今後の課題だ。なお中山間地の復旧・復興への投資に関する社会的な合意の形成も、これからの重要なテーマとなるだろう。

#### 分科会 4 「中核商店街の復興」

座長：小林 郁雄 (阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク世話人)

阪神・淡路、中越、能登の被災地からパネリストを招き、各地の復興動向を報告してもらうことから分科会がスタートとした。復興にはイベントや観光が大きな力を発揮しているが、一方で「観光客はいるがお客さんはいない」という現実もある。災害の発生に係わらず衰退傾向にあった中核商店街が被災したわけで、数年の間でにぎわいのあるまちを再生することは難しい。時間はかかってもお客さんを呼び戻せるような新しいまちづくりを進めていくことが重要だ。



### 分科会 5 「被災者支援のあり方」

座長：羽賀 友信（長岡市国際交流センター長）

「被災者の自立支援とは」にテーマを絞って議論した。報告や議論では「価値観」「文化・伝統」「参加」といった共通するキーワードが提示された。特に自立のためには、参加が重要であり、参加を通じてトラウマの解消、誇りの回復、地域の見直し、伝統文化の拡張・進化というサイクルを生み出していくことが有効となる。そのために支援する側と支援される側が、互いの文化や価値観を尊重し、学びあうなかから、相互の信頼関係を形成していくことが欠かせない。



### 分科会 6 「行政支援のあり方」

座長：室崎 益輝（日本災害復興学会会長、関西学院大学教授）

防災に関わる行政関係者を中心に、行政支援が及ばない点、抜け落ちている部分（=すき

間）をテーマに議論が進められた。現在の行政支援には、①時間のすき間 ②人間のすき間 ③手段のすき間 ④組織のすき間 ⑤制度のすき間 ⑥財源のすき間 を指摘できる。それぞれのちょっとしたすき間が復旧や復興を阻害し、防災（復興）格差を生んでいる。すき間を議論し、埋めていくことで、よりよい社会システムを構築していくことが求められる。



### 円卓会議

6つの分科会の議論に共通するテーマ・視点として、「人々（市民、コミュニティ、支援者）」「支援の方法」「資金・ファンド」があげられる。多様な主体がどうつながるか、どう支援するか、そして支援のための資金をどう確保するか。角度は違っても、分科会における議論の方向は似通っていた。その意味でこの3つは現在の災害復興に関する課題だといえるだろう。



表1 被災地市民サミット分科会パネリスト

分科会1	『火山災害からの復興』
パネリスト	山中 漢 (北海道社警町長)
	大町 辰朗 (NPO 法人高原普賢会理事長)
	福井 政吉 (NPO 法人洞爺にぎわいネットワーク理事長)
	平松 一成 (ネットワーク三宅島理事)
	永井 信久 (NPO 法人洞爺にぎわいネットワーク副理事長)
コーディネータ	木村 拓郎 ((株) 社会安全研究所所長)
	宮下 加奈 (ネットワーク三宅島代表)
分科会2	『都市の復興』
パネリスト	万 小鵬 (成都市都市計画局計画課長)
	ハイリエ・センギユン (トルコ共和国公共事業・住宅省 災害事業総局プロジェクトマネージャー)
	ローリー・ジョンソン (プランナー・ニューオーリンズ復興総合計画 UNOP 担当者)
コーディネータ	中林 一樹 (首都大学東京教授)
	澤田 雅浩 (長岡造形大学准教授)
分科会3	『中山間地の復興』
パネリスト	顧 林生 (清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所長)
	陳 亮全 (台湾大学建築與城郷研究所教授)
	所澤新一郎 (共同通信社仙台支社編集部長)
	山崎 太郎 (毎日新聞社西部本社編集制作センター記者)
コーディネータ	平井 邦彦 (長岡造形大学教授)
	福留 邦洋 (新潟大学災害復興科学センター特任准教授)
分科会4	『中核商店街の復興』
パネリスト	森崎 清登 (近畿タクシー(株)社長)
	赤松 猛司 (淡路市シルバー人材センター一宮支所長)
	小林 吉則 (NPO 法人輪島土蔵文化研究会)
	小西 幸子 (川口町本町通り復興活性化委員会)
	金内 智子 (蓬平温泉和泉屋常務取締役)
	石川真理子 (えんま通り復興協議会)
コーディネータ	小林 郁雄 (阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク世話人)
	田口 太郎 (新潟工科大学准教授)
分科会5	『被災者支援のあり方』
パネリスト	胡 昂 (四川大学芸術学院設計副教授)
	吉椿 雅道 (CODE 海外災害援助市民センタースタッフ)
	エコ・プロワット (デュタ・ワカナ・クリスチャン大学工学部建築学科講師)
	尾澤 良平 (CODE 海外災害援助市民センタースタッフ)
コーディネータ	羽賀 友信 (長岡市国際交流センター長)
	稲垣 文彦 (中越防災安全推進機構復興デザインセンター副センター長)
分科会6	『行政支援のあり方』
パネリスト	澁谷 和久 (国土交通省国土計画局広域地方整備政策課長)
	亀井 浩之 (兵庫県企画県民部防災企画局復興推進課副課長)
	山本 晋吾 (兵庫県企画県民部防災企画局防災計画室防災計画係長)
	岩田 孝仁 (静岡県危機管理局危機報道監兼危機情報室長)
	安中 康裕 (新潟県県民生活・環境部震災復興支援課長)
	ムハマド・ディルハムシャ (シャクワラ大学津波・災害軽減研究センター長)
コーディネータ	室崎 益輝 (日本災害復興学会会長、関西学院大学教授)
	山中 茂樹 (関西学院大学教授)
	上村 靖司 (長岡技術科学大学准教授)

#### 4. 国際シンポジウム

学会大会に先立ち、前日の10月16日に開催された国際シンポジウムについても概要を紹介する。なお紙数の都合からパネル討論はパネリストのメッセージだけを列記する。

##### 基調講演：「災害が問う地方の持続可能性」

伊藤 滋氏 ((社) 中越防災安全推進機構理事長、東京大学名誉教授)

国土の70%を占める中山間地域で過疎高齢化が進行し、多発する災害が衰退を加速させ、集落の消滅や国土の荒廃をもたらす。新潟県中越地震がその典型。

被災から4ヵ月後の2月には、「持続可能性」と「防災・安全」をキーワードとする「新潟県中越大震災復興ビジョン」が策定され、3000億円規模の「新潟県中越大震災復興基金」が設けられ、10年間で600億円が、生活支援や復興支援に充てられた。中越の中山間地(被災地)は持続可能な地域づくりはこれからだ。一方で国土保全や環境における中山間地の役割への理解向上、農林業への注目や二地域居住など、社会変化による追い風も生まれている。中越地域が今後どう持続可能な地域づくりを実現していくかは世界共通の課題。中越は「コミュニティ」「中間支援組織」「地域資源」「独自財源(基金)」という4つのキーワードを見いだし、それは国際的な被災地ネットワークの形成という成果を生み出した。今後中越は、防災安全の「知」と「地」のネットワークを担う拠点として、地方の持続可能性を追求する活動拠点として、世界の期待に応えるためにも、「震災メモリアル・アーカイブス構想」や、持続可能な復興の地域づくりへの取り組みを着実に進めていく必要がある。

**PD1：被災を契機とした持続可能な地域づくり**

▶復興は「革命」。勇気を持って既存の仕組み

の見直しを（顧 林生：北京精華都市計画設計研究院公共安全研究所長）

- ▶復興の主役は住民。住民の行動を促すサポートが重要（陳 亮全：台湾大学教授）
- ▶「何を伝えるか」から「どう伝えるか」へ（小林郁雄：阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク世話人）
- ▶基金の終了を見据えた支援体制づくりが課題（稲垣文彦：中越復興市民会議代表）
- ▶高齢化を乗り越える地域づくりが重要（森 民夫：長岡市長）
- ▶東アジア被災地の絆は復興モデルになりうる（室崎益輝：コーディネータ、日本災害復興学会会長、関西学院大学教授）

#### PD 2：その時どう決断したか～災害時の危機管理

- ▶各段階で「トリアージ（優先付け）」を見定め対応することが必要（ローリー・ジョンソン：プランナー、ニューオーリンズ復興総合計画（UNOP）担当者）
- ▶情報や知識を活用してリスク軽減に取り組む（ムハマド・デイルハムシャ：インドネシア・ジャクワラ大学津波・災害軽減研究センター長）
- ▶発生時とともに日頃の備えもリスク予防に欠かせない（河田恵昭：関西大学環境都市工学部教授、人と未来防災センター センター

長）

- ▶平時の備えが最大の危機管理となる（山崎 登：NHK 解説委員）
- ▶規模や時間軸にあわせた最適な対応を（泉田裕彦：新潟県知事）
- ▶失敗事例にも学びながら危機管理システムを構築する（平井邦彦：コーディネータ、長岡造形大学教授）

#### 5. おわりに

実質的に第2回目の研究発表会となる本大会における運営上の新たな挑戦を述べておきたい。大会論文集は、書式の統一により体裁が整い読みやすくなった。広告の掲載によって、ほぼ論文集印刷は販売による売上でまかなうことができた。2つセッションを平行して開催したこと、ポスター発表も新たに試みられ、時間制約の中である程度議論を深めることができたと考えている。被災地市民サミットと同時開催したことも新たな挑戦であった。表1に示すとおり、これだけ多様で多数の主体が一同に会して被災地における課題を議論したことは、意義深いものであったと思う。

末筆ながら、大会企画・運営全般に関して、ご協力いただいた全ての方々に深く感謝したい。

# 阪神・淡路大震災 15 年 全国被災地交流集会 & 公開研究会

山中茂樹・関西学院大学災害復興制度研究所



## 1. 全国被災地交流集会

学会復興支援委員会と関西学院大学災害復興制度研究所の共催で、1月10日、兵庫県西宮市の関西学院大学上ヶ原キャンパスにある関西学院会館光の間で開催された。

発言者は、別表の通り阪神・淡路大震災(1995年)、鳥取県西部地震(2000年)、三宅島噴火災害(同年)、新潟県中越地震(2004年)、福岡県西方沖地震(2005年)、能登半島地震(2007年)、新潟県中越沖地震(同)、岩手宮城内陸地震(2008年)の各被災地から被災者や外部支援者、研究者、それに足湯隊の学生ら27人が報告者として名前を連ねた。議長団は、レスキューストックヤードの松田曜子氏ら4人。学会長の室崎益輝先生がコメンテーターを務めた。



阪神・淡路大震災から15年とあって、今年の集会では、震災被災者の今について集中的に報告を受けた。宮本匠君ら大阪大学の研究チームが取り組んでいる被災者一人ひとりの復興感を、地震発生からの時間経過を横軸にし、曲線で書き記してもらった「復興曲線」の発表は、二

●被災地交流集会発言者	
【阪神・淡路大震災】	
宮本 匠	大阪大学大学院
魚住 由紀	ネットワーク1・17パーソナリティー
田並 尚恵	川崎医療福祉大学
塩崎 賢明	神戸大学
【鳥取県西部地震】	
山下 弘彦	日野ボランティアネットワーク
【三宅島噴火災害】	
宮下 加奈	ネットワーク三宅島
【新潟県中越地震】	
阿部 巧	中越復興市民会議
渥美 公秀	大阪大学
【能登半島地震】	
藤本 幸雄	仮設住宅元区長
田中 純一	金沢大学
村井 雅清	被災地 NGO 協働センター
【新潟県中越沖地震】	
水戸部 智	中越沖復興支援ネットワーク
上村 靖司	長岡技術科学大学
【岩手宮城内陸地震】	
大場 浩徳	くりこま耕英震災復興の会
菅原 清香	みやぎ学生災害ボランティアネットワーク
君嶋 福芳	とちぎボランティアネットワーク
【足湯隊】	
西山奈央子	足湯隊
頼政 良太	足湯隊
鈴木 孝典	足湯隊
南淵 崇	足湯隊
武久 真大	足湯隊
藤室 玲治	神戸大学
吉椿 雅道	被災地 NGO 協働センター
【福岡県西方沖地震】	
細江四男美	玄界島しまづくり推進協議会
小西名保子	玄界島しまづくり推進協議会
高橋 和雄	長崎大学
小川 拓也	長崎大学学生
【議長団】	
松田 曜子	レスキューストックヤード
山中 茂樹	関西学院大学
栗田 暢之	レスキューストックヤード
木村 拓郎	復興支援委員会
【コメンテーター】	
室崎 益輝	関西学院大学



番底や長期低迷など、被災者が復興に向かうどころか、被災を契機に苦しい人生の道のりを歩んでいる様子が伺え、参加者たちはショックを受けていた。フリーアナウンサーの魚住由紀さんからは復興住宅でのインタビューを中心に高齢化や病気によって、周りとの関係が次第に途絶え、「聞こえるのは救急車と消防車の音ばかり」という孤独な日々を送っている居住者らの今が語られた。県外居住被災者の追跡調査をしている川崎医療福祉大学の田並尚恵・准教授からは、震災から15年たった今も「帰りたい」と願っている人が100人を超えるという実態が報告された。

「つながり」「きずな」の大切さは各被災地共通の思い。会場からは、かつて兵庫県が設けた被災者復興支援会議の井戸端会議を復活させて欲しいといった声も飛び出した。

つながりの大切ささんから、集会場を求め声や小学校跡地を集会所や宿泊施設に改造する費用をどう捻出すればよいのか、といった具体的な質問も出された。足湯隊からは弁護士の法律相談とペアで行った足湯が効果的であったエピソードや足湯会場がない場合、防災士の資格を取っていることが多い郵便局を使う方法なども紹介された。

また、被災者生活再建支援法による支援金が全壊・大規模半壊にしか出ず、半壊の世帯などに不満がたまっているとの指摘もあった。

会場からは「もっと元気が出る話を」との要望もあり、各被災地が取り組んでいる蜂蜜づくりや火山灰をつかったガラス製品など、まちおこしの事例も紹介された。

議長団ではこの日出た話を整理し、記録集にして体験を共有するほか、外部支援の必要なもの、財政的支援が必要なもの、全国的な教訓の伝承と啓発が必要なものといった解決方策による仕分けや、アカデミズムの分野に任すべきもの、

NPO・NGOの世界で対応すべきもの、行政が対応すべきものといったような仕分け方法などを検討し、学会大会での発表や現地でのワークショップなどを今後検討していく。

## 2. 関西学院大学災害復興制度研究所・日本災害復興学会公開研究会

1月11日、関西学院大学のB号館104号教室で開催された。

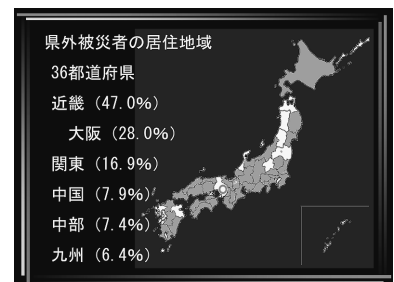
### (1) 県外被災者の今

「阪神・淡路大震災の県外被災者の今－震災から15年」と題して、川崎医療福祉大学の田並尚恵・准教授＝写真＝が高坂健次・関西学院大学社会学部教授との共同研究の結果を発表した。



報告によると、昨年9月、震災で住まいを失うなどして被災地を離れた「県外在住の被災者」のうち、兵庫県が相談事業などで住所を把握している1701世帯のうち調査に協力する意向を示した345世帯に調査票を郵送。回答を得られた283世帯のうち有効回答の267世帯について分析した。回答者は36都道府県に散らばっており＝図＝、高齢世帯、単身世帯、無職世帯の増加している様子がわかった。

とくに震災前の持ち家世帯は県外居住後、半分に減っており、公的借家への入居者が約16倍も増えていた。収入も年収100～200万円未満の層が急増しているなど、生活の厳しい様子がうかがえた。近所とのつきあいが「ほとん



どない」という地域での支えや身近な人間関係の希薄さも浮き彫りになっており、県外に出たことで行政の支援が十分届かなかったことが15年後に大きく影を落としている様子が報告された。

一方、「兵庫県に戻ってくるつもりはあるか」との設問に対しては約半数が「県内に戻りたい」と考えていることがわかった。ところが、「戻る時期」について尋ねたところ「すぐにでも」「数年以内」と回答したのは3割弱にとどまり、「未定」が約7割にのぼった。戻れない理由として、複数回答で具体的に挙げた問題は「転居資金が調達困難」「自宅の再建が困難」「仕事の都合」など経済的なものが目立った。また、帰るにしても「妻の病気がなおったら」「夫を見送って自分一人になったら」「できれば老後は」など願望を込めた意思表示も少なくなかった。

しかし、それでも「献血は神戸でしている」「住民票は芦屋に置いています」などといった自由記述もあり、帰るのは無理とわかっていながら、何らかのつながりをもっていたい、という切ない思いがうかがえたという。

田並准教授は「一時的に県外で暮らすつもりだったのに、はからずも長期化している実態がわかる。単身の高齢者を中心に孤立感を深め、生活上の苦勞を抱えている人が多く、継続的な支援が必要だ」と話した。研究発表では、会場も交えて、「今後どこで大きな災害が起きるかわからない。どこで被災しても移転先で同じ対応を受けられるという大原則を確認する必要がある」「移転先の役所に行けば元の自治体に関する情報が得られ、支援策への申し込みができるようにすべきだ」「すぐにでもできる施策。学会で意思表示すべきだ」といった意見が相次いだ。調査結果は、09年度末に刊行される関西学院大学災害復興制度研究所の研究紀要『災

害復興研究』に掲載される。

## (2) 災害復興基本法試案

関西学院大学災害復興制度研究所の研究チームが数年にわたって検討していた結果を試案という形で発表した。

登壇したのは青田良介（ひょうご・まち・くらし研究所）、津久井進（弁護士）、山中茂樹（関西学院大学災害復興制度研究所）、それに司会役の山崎栄一（大分大学）の各氏＝写真＝。



発表によると、法案をいきなりつくるのではなく、現行法制が及ばない被災実態や現行法制の抱える矛盾などを1991年の雲仙普賢岳噴火災害以降、具体的な事例として収集。現在の法体系にはない復興法制を整備するうえで、基本原則として必要な思想を「七つの配慮」されるべき事項として打ち出し、さらにこれを発展させる形で「3つの尊重と10の留意事項」としてまとめた。この17の配慮すべき留意事項を津久井弁護士が中心になり試案として法案化（別表）した。

発表では、基本法とは別に、現在、検討が途中段階にある「復興交付金制度」についても現時点での考え方が示された

交付金制度は、災害が発生した後、復旧・復興事業の実施にあたって各省庁がさまざまな補助金を自治体に出すが、年度間、事項間の流用ができないなど、使い勝手が悪いことから、こ

これらの補助金を交付金として一本化、使い道を自治体に委ねるといふ「地域主権」に結びつく制度試案だ。ただ、国庫負担法として整備されている復旧事業もこの中に含めるのか、被災者生活再建支援法など被災者に支援にかかわるものも混在させてよいのか、などまだまだ検討しなければならない事項は多く、さらに次年度以降も研究を続けるとされた。

#### 災害復興基本法 試案

我々は、幾多の自然災害に遭い、多大な犠牲を代償に数々の教訓を得てきたが、地球規模で大災害が続発する中、災害列島たる日本国土で暮らす我々に突き付けられた課題は尽きない。たとえ我々が防災・減災に力の限りを尽くしても現実の被害は避け難く、災害後の復興の取り組みこそが求められる。

自然災害によって、かけがえのないものを失ったとき、我々の復興への道のりが始まる。我々は、成熟した現代社会が災害の前では極めて脆弱であることを強く認識し、コミュニティと福祉、情報の充実を図りながら、被災地に生きる人々と地域が再び息づき、日本国憲法が保障する基本的人権が尊重される協働の社会を新たにかたち創るため、復興の理念を明らかにするとともに、必要な諸制度を整備するため、この法律を制定する。

#### 第1条 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。

#### 第2条 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。

#### 第3条 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。

#### 第4条 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。

#### 第5条 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。

#### 第6条 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。

#### 第7条 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。

#### 第8条 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。

#### 第9条 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。

#### 第10条 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し、もっぱら復興に資することを目的にして策定、実行されなければならない。

#### 第11条 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。

#### 第12条 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。

#### 第13条 地域性等への配慮

復興のあり方を策定するにあたっては、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。

#### 第14条 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。復興の具体的施策は目的・対象に応じて、速やかに行うべきものと段階的に行うべきものを混同することなく多様性が確保されなければならない。

#### 第15条 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。

#### 第16条 復興の財源

復興に必要な費用は、復興の目的に資するものか否かを基軸とし、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。

#### 第17条 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、得られた教訓は我が国の復興文化として根付かせ、これらを教育に反映し、常に広く復興への思いを深め、意識を高めていかなければならない。

### (3) 復興とは何かを考える委員会公開ワークショップ

「県外避難者」「復興基本法」の研究発表に引き続き、関西学院大学 B 号館 104 号教室で昼をはさんで開催された。

最初に、中林一樹氏（首都大学東京・「復興とは何かを考える委員会」委員長）から、委員会の設立の経緯と昨年5月から月1回のペースで行われてきた委員会のこれまでの成果について報告があった。

午後からは、永松伸吾氏（人と防災未来センター・「復興とは何かを考える委員会」幹事）より、委員会と並行して行われてきたワーキンググループの作業として、「復興とは何かを考える委員会」におけるこれまでの議論と、主に災害復興制度研究所に収蔵されている阪神・淡路大震災以降の復興に関する文献や、海外の災害研究に関する文献のそれぞれから、「復興を特徴づけるものは何か」、「復興の目標とは何か」などの復興を考える際に重要となる13の論点=表=を抽出してきたことが紹介された。

- ・論点1 復興という概念をどのように捉えるか
- ・論点2 復興を特徴づけるものは何か
- ・論点3 復興の目標は何か
- ・論点4 なぜ、今、復興を問うことが大事なのか
- ・論点5 復興の主語は何か
- ・論点6 望ましい復興のプロセスとはどのようなものか

のか

- ・論点7 行政の復興計画の位置づけとは何か
- ・論点8 人（人々）が復興するとは何か
- ・論点9 復興は災害サイクルの一部か
- ・論点10 復興を支援するとは何か
- ・論点11 復興の指標は何か
- ・論点12 復旧・復興はどう違うか。またこのような比較に意味があるか
- ・論点13 復興における合意形成とはなにか

これらの議論を踏まえて、公開ワークショップがあり、パネリストの魚住由紀（フリーアナウンサー）、稲垣文彦（中越防災安全推進機構・復興デザインセンター）、矢守克也（京都大学）、加藤孝明（東京大学）の4氏から話題提供があった=写真=。

魚住氏からは、震災障害者の事例が紹介された。震災障害者は、震災後長い間その実態の把握さえ行われてこなかった。報告では、「心のケアはあるけど、体のケアはない」「相談窓口がほしい」「人と防災未来センターでも自分たちのことを紹介してほしい」といった具体的な当事者の声を引きながら、復興を考える際に、震災当初はなかったが、復興の過程の中で新たに浮かび上がってくるような課題があるのではないかと問題提起がなされた。



稲垣氏からは、復興を考える際に、その時代背景や地域の置かれている状況によって、捉え方が全く異なってくるのではないかという主張がなされた。そして、時代の転換点である「エ

ポック」における復興を模索している中越では、創発型・プロセス重視型の取り組みが進んでいることや、新たな環境への適応過程のお手伝いをする支援者の役割などが述べられ、「復興とは何かによって失った、あるいは失いつつある地域等の誇り（存在）を取り戻していくプロセスではないか」と結んだ。

矢守氏からは、復興とは何かを考える際の5つのキーワードの中から、「生きられる時間の多様性」と、「地域・文化・時代：我々は何を見ていないか」について報告がなされた。前者においては、震災から9年目に出された絵本について、その「9年目」とは亡くなられた娘さんがちょうど20歳を迎える年であったことなどの例が紹介され、被災者一人ひとりが経験している時間は、決して年表やカレンダーに位置付けられるものではないことが述べられた。後者では、四川大地震の被災地の復興の様子と、日本の高度経済成長期の重なりを述べたうえで、外国の事例をみることで現在の日本の災害復興の中で「我々が何を見ていないのか」に気づくことが大切であるとした。

加藤氏からは、「都市計画」「復興」「良い復興」「復興学会」のそれぞれについての問いかけがなされた。都市計画の目的とは、鳥瞰的な視点によって記述されるビジョンと、手段としての都市計画事業を用いて、豊かな環境の実現とそこでの幸せな生活の実現にあると紹介され

た。そして、災害を人生あるいは都市の歴史の不連続点と捉え、復興を不連続点あるいは不連続点より前の是正とみて、そこでは「急ぐ生活再建×時間のかかるまちづくり」や「個人の最適化×まちの最適化」といったバランスをいかにとるかということが問題になるとして、最後に復興学会の役割とはこれらを踏まえて、平時の復興学をいかに確立できるかにあるのではないかとの問題提起がなされた。

これらの話題提供の後、会場とのディスカッションが行われた。その中では、平常時の社会であっても存在する問題と復興における問題をどう捉えるか、多様な価値観が混在する復興においてバランスをとることは可能なのか、また一人ひとりに視点を向けることと、制度を構想することとの間の溝をどう埋めることができるのかなどが議論された。

最後に、室崎益輝氏から、現場の事実に基づいた議論を行うことと、都市復興と生活復興を対立させるのではなく、それらを共に追求していくこと、その中では物語が大切になっていくことが述べられ、ワークショップは盛況のうちに終わった。

復興とは何かを考える委員会では、来年度も議論を継続し、2010年秋の日本災害復興学会で最終的な成果をまとめる予定です。（この項、ワーキンググループの要約筆記を基にしています）

## 災害復興まちづくり支援機構の活動報告

災害復興まちづくり支援機構 事務局次長

佐藤隆雄・独立行政法人 防災科学技術研究所 客員研究員



### 1. 設立までの経緯

#### 1) 阪神・淡路まちづくり支援機構の設立と

2000年 東京宣言

1995年（平成7年）1月の阪神・淡路大震災は、未曾有の都市型災害として、数多くの貴重な教訓を私たちに投げ掛けました。

その重要な教訓の一つとして、「被災者の方々が持つ思いや悩みは多種多様であり、幅広い専門家の支援が必要であるが、それぞれの専門家が個別に対応することもさることながら、問題によっては、関連する専門家がチームを作って共同して対応しなければ速やかな復旧や復興ができない。」というものがありました。

この教訓を受けて結成されたのが阪神・淡路まちづくり支援機構でした。

阪神・淡路まちづくり支援機構は、阪神・淡路大震災後の1996年9月に、関西の専門職他家6職種（弁護士、税理士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士）、9団体によって設立されました。そして、被災地への巡回相談や学習会への講師派遣、復興事業の企画・実地などの活動を展開し、その相談件数は約240件、派遣専門家は延べ245名でした。

阪神・淡路まちづくり支援機構は、その後、専門家団体による災害復興支援のための組織を全国各地に広めることを目的にシンポジウムや啓発活動を展開し、2000年2月、東京3弁護士会の協力の下に、「被災地まちづくり支援から学ぶ～専門家職能と市民の連携を全国へ～」と題するシンポジウムを開催しました。

そして、次のような東京宣言を参加者全員の意思として確認し合ったのでした。

#### 2000年 東京宣言

「私たちは、阪神・淡路大震災の経験から、災害が発生してからではなく、地域に住む市民が自分たちの街をよりよくするために、平時から主体的に取り組むことの重要性を学んだ。私たちは、地域の力を引き出し、真に市民が主体となったまちづくりを実現するために、住民およびNPO等の市民団体、行政、そして各種専門家職能の密接な連携によるまちづくり支援のための制度が全国的に整備されることを求め、そのための運動を継続的に展開していくことを誓う。」

#### 2) 復興支援に関する研究や復興支援のあり方に関する研究

一方、こうした動きと機を一にした復興支援に関する研究や復興支援システムに関する研究が数多く行われました。その中には、筆者も参加した「海外における復興施策調査（FEMA調査）などがありますが、ここでは、災害復興まちづくり支援機構設立との関係性のみについて述べます。

その1は、国土庁防災局で取り組まれた「復興支援組織設立に関する検討調査」（2000年度実施）です。当時、災害復興に関する専門職他家の支援の必要性と重要性について問題意識を持っていた筆者は、調査の必要性と重要性を担

当者に訴え、調査企画書を提出し実現したもので、全国の専門職能団体に対するアンケートや受け入れの地方公共団体に対するアンケート調査を実施し、その希求性と設立可能性を明らかにしたものです。

その2は、日本建築学会 地震防災総合研究特別研究委員会 都市防災・復興方策検討小委員会（主査：中林 一樹 都立大教授）で取り組まれていた活動です。筆者も当委員会の委員でしたが、2002年6月の研究会で、前述の「復興支援組織設立に関する検討調査」を下に、「阪神・淡路大震災の支援に関する調査のあらまし」と題する発表を行いました。

その3は、それまで「都市復興マニュアル」、「生活復興マニュアル」（筆者が執筆）を策定していた東京都は、筆者の主張も取り入れ、これら2つのマニュアルを統合すべく、震災復興マニュアル「復興プロセス編」を策定することになったことです。（2002年度実施）

### 3) 3つの出逢い

災害復興まちづくり支援機構の設立に関しては、3つの出逢いがあると思っています。

その1は、前述した、日本建築学会 地震防災総合研究特別研究委員会 都市防災・復興方策検討小委員会において、『震災復興初期段階の専門家による支援のあり方をめぐって』と題する第2回公開研究会（2002年6月）が開かれ、筆者は「阪神・淡路大震災復興の支援に関する調査のあらまし」を発表しましたが、その際に「法律分野（弁護士会）の支援」を発表した、中野 明安 弁護士（当時、東京法律相談連絡協議会 自治体部会 部会長）との出逢いです。氏の発表は、筆者が考えていた「専門職能家の支援構想」とほぼ同様のものであったのです。

その後、筆者は、中野氏の招きにより、関東

弁護士会の会合において「災害時における専門職能家支援の必要性」を訴える機会を得ることができました。

その2は、これも前述した「震災復興マニュアル（復興プロセス編）」の策定過程に於いて、阪神・淡路まちづくり支援機構の事務局長（当時）津久井 進 弁護士との出逢いです。

東京都の震災復興マニュアル（プロセス編）においては、被災市街地の復興を、被災者自らの主体的な復興まちづくりとして取り組むことの重要性を訴えるとともに、その主体的取り組みを支援する各種の専門職能家団体のネットワークの構築を訴えていました。

そこで、阪神・淡路まちづくり支援機構の活動と問題点を学習する意味で、津久井弁護士を招き、学習する機会を設けたのです。

その3は、“神戸の誓い”の出逢いです。これは、前述のような背景のもとに、連絡・協議を重ねていた、東京三弁護士会、東京法律相談連絡協議会自治体部会、東京よろず相談士業連絡協議会、等の専門職能家団体が、神戸に一同に会し、確認し合ったものです。

2004年1月17日、阪神・淡路大震災9年を迎えたこの日、阪神・淡路まちづくり支援機構が主催した「全国まちづくり専門家フォーラム」が開催され、東京、宮城、静岡の各専門職能団体、及び東京都をはじめとする地方自治体関係者が、神戸に一同に集いました。そして、災害時に備えて何をしておくことが必要か、ということ議論しましたが、結論として、住民、各種専門家職能団体及び研究者、行政等とのネットワークを構築して災害対策の調査・研究・研修・啓蒙等の諸活動を平常時より積極的に展開すべきことを申し合わせたのです。それが、“神戸の誓い”です。



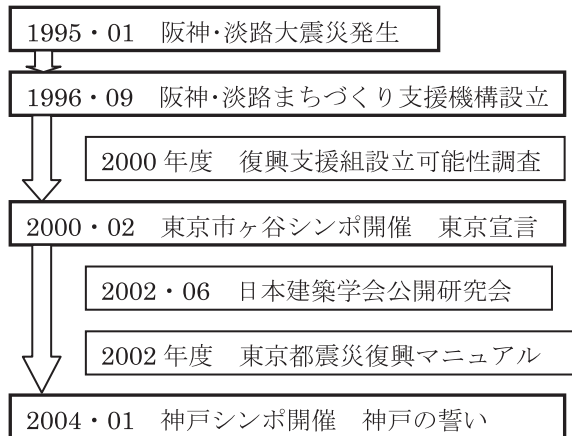


図1 専門職能家の復興支援組織構築と調査・研究の経緯

**2004・1・17 神戸の誓い**

「私たちは、阪神・淡路大震災の経験から、将来の大規模災害による被害を予防し、大規模災害発生時における市民主体の復興を実現するため、専門家として適切な助言ないし支援を協働して行うことによって市民の需要に最大限応えるべき責務を自覚し、かつ次のとおり確認しあった。

1. 団体間の情報交換を密にし、専門家団体・研究者・NPO・行政等とのネットワークを構築して災害対策の調査・研究・研修・啓蒙等の諸活動を平時より積極的に展開すること。
2. 大規模災害が発生した場合には、被災地域の専門家団体が他地域の団体に専門家会員の派遣・協力を速やかに要請できるものとし、要請を受けた団体が即時これに対応すること。

私たちは、ここ神戸の地において、大規模災害に備えた専門家団体の全国的な支援体制をつくるため、相互に連携していくことを誓う。」

4) 災害復興まちづくり支援機構の設立

これを受け、東京に帰った専門家職能団体

は、3月、早速、東京法律相談連絡協議会自治体部会（部会長 淵上 玲子 弁護士）の呼びかけの下、「東京における震災復興まちづくり支援団体立ち上げに関する協議会」を設立し、“神戸の誓い”を実行に移すべく活動を開始しました。

この協議会は2004年3月以降、8回にわたり開催され、毎回8～10職種、30～40人の専門家職能団体の担当者の他、東京都総務局総合防災部や東京都防災・建築まちづくりセンターの行政関係者らが集まり熱心な議論を行いました。

こうした議論の積み重ねの下、2004年9月21日、大方の団体の意見が集約できたことから、東京三弁護士会が東京の専門家職能団体に対して、共同で「災害復興まちづくり支援機構」を設立することを呼びかけました。

その結果、正会員＝11業種、13団体）、賛助団体＝2団体、個人会員＝5名、の参加の下、また、東京都及び（財）東京都防災・建築まちづくりセンターの協力も得つつ、平成16年11月30日に設立総会を開催し、その活動の歩み始めることになりました。



図2 災害復興まちづくり支援機構設立総会

5) 再び「東京宣言」

設立総会直後の、2005年2月5日、災害復興まちづくり支援機構は、その最初の取り組みとして、阪神・淡路大震災10年シンポジウム「大規模災害に備えて 我々はなにをすべきか－専門家職能団体と市民・行政との協働で安



心・安全なまちづくりをー」と題するシンポジウムを開催しました。プログラムは以下に示すとおりです。

- 開会宣言：中野 明安 事務局長
  - 代表委員あいさつ：淵上 玲子 代表委員
  - ビデオ放映：兵庫県弁護士会 永井 幸寿弁護士
  - 第一部 基調講演  
災害時における専門家職能団体の社会的役割  
神戸大学教授 塩崎 賢明 氏
  - 第二部 復興まちづくり訓練の成果発表  
東京都の震災復興の考え方と地域協働復興模擬訓練  
東京都防災管理課 課長補佐 持丸 洋 氏
  - 復興まちづくり訓練の成果
    - ① 足立区西新井西口地区 吉田忠司 氏
    - ② 墨田区東向島地区 佐原 滋元 氏
    - ③ 新宿区本塩町地区 斉藤 源久 氏
    - ④ 北区赤羽西地区 町田 浩 氏
    - ⑤ 葛飾区新小岩地区 市古 太郎 氏
  - 第三部 パネルディスカッション  
「大規模災害に備えて 専門家・専門職能団体は 何をすべきか、何ができるか」
- パネリスト
- 阪神・淡路まちづくり支援機構 津久井 進 氏  
 静岡県東海地震対策士業連絡会 西山 昌行 氏  
 神奈川県大規模災害対策士業連絡協議会 服部 範二 氏  
 宮城県災害対策士業連絡会（仮称） 山谷 澄雄 氏  
 新潟県弁護士会 砂田 徹也 氏  
 災害復興まちづくり支援機構 大熊 喜昌 氏
- アドバイザー
- 神戸大学工学部教授 塩崎 賢明 氏  
 東京都立大学大学院都市科学研究科教授 中林 一樹 氏
- コーディネーター
- 災害復興まちづくり支援機構事務局次長 佐藤 隆雄 氏
- 閉 会「2005年東京宣言」の採択
  - レセプション：森 祐理 コンサート
  - 閉会宣言：山本 好 代表委員

図3 阪神・淡路大震災10年シンポジウムのプログラム

このプログラムからも明らかなように、この時はじめて、全国の専門士業団体が一同に会し、「大規模災害に備えて 専門家・専門職能団体は 何をすべきか、何ができるか」と題す

るパネルディスカッションを開催し、災害復興に際し、専門士業としてどのように関わるべきかの討論を行ったのでした。



図4 パネルディスカッション風景



図5 歌手 森 祐理さんの熱唱とレセプション風景

そして、参加者一同の確認の下、2005年東京宣言を採択したのでした。

### 2005年 東京宣言

私たちは、地震や台風の発生を止めることは出来ませんが、被害を減らし、あるいは復興にあたって被災者を支援することは出来ます。そのため、未曾有の大規模な都市災害であった阪神・淡路大震災をはじめ、新潟県中越地震など、数多くの災害から真摯に教訓を学ぶとともに、その教訓を生かすべく研鑽に勤めます。

また、今後予想される大規模災害に備え、平常時より、市民、専門職能、研究者、行政等との連携を図り、総合的な視点から、安全安心なまちづくりの推進に寄与するとともに、必要な政策提言を行っていきます。

私たちは、阪神・淡路大震災10年にあた

り、災害大国日本において、被害の軽減と被災者のいち早い復興を実現するよう、出来る限りの支援を行うことを目標に、阪神淡路まちづくり支援機構にはじまった専門家の支援連携活動を全国的に広め、「連携の輪」を広げて、実践していくことをここに誓います。

2005年2月5日

災害復興まちづくり支援機構

阪神・淡路大震災10年シンポジウム

参加者一同

## 2. 災害復興まちづくり支援機構の自己紹介

### 1) どんな人たちの集まりか？

災害復興まちづくり支援機構は、①東京弁護士会、②第一東京弁護士会、③第二東京弁護士会、④東京司法書士会、⑤東京税理士会、⑥東京都行政書士会、⑦東京土地家屋調査士会、⑧東京都社会保険労務士会、⑨(社)中小企業診断協会東京支部、⑩(社)東京都不動産鑑定士協会、⑪(社)東京都建築士事務所協会、⑫(社)再開発コーディネーター協会、⑬(社)日本建築家協会、⑭(社)日本技術士会、⑮(社)東京公共嘱託登記土地家屋調査士協会、⑯(社)全日本土地区画整理士会、⑰(社)東京公共嘱託登記司法書士協会、⑱日本公認会計士協会東京会、⑲日本弁理士会関東支部、の専門士業から構成される団体であります。他にも、団体賛助会員として、①(財)日本建築防災協会、②東京都木造住宅耐震診断登録事務所協議会、が参加していますし、個人会員として、大学や民間の研究者、医師、マンション管理士の方々などが参加している組織です。

### 2) どんなことをする組織か？

『大規模な災害が発生した場合、緊急・応急事業や復興事業を迅速かつ円滑に進めるためには、行政のみならず、数多くの専門知識を有す

る民間の個人・団体等の支援が必要不可欠になります。一方、専門的資格を有する者といえども、災害時における専門的活動は通常時におけるそれとは異なり、災害時特有の条件の下での活動が要求されます。また、個別的・断片的に対応するのではなく、相互に連携調整を図りつつ、チームを編成して、継続的にかつ柔軟に対応する必要があります。』

私たち災害復興まちづくり支援機構は、このような趣旨から結成された組織です。

### 3) どのようなことをしてきたか？

#### ①復興まちづくりの支援に関する東京都の協定

災害復興まちづくり支援機構の構成団体14団体と東京都は、震災後の復興まちづくりの円滑な推進と被災住民の生活の早期安定を図ることを目的に、「復興まちづくりの支援に関する協定」を締結しました。

これは、東京都の震災復興マニュアルにも書かれていることですが、被災地において、被災者が主体となって復興まち



図6 石原都知事との協定調印風景

づくりやマンション復興などの取り組みを行う場合、被災市区町村から東京都を通じて、災害復興まちづくり支援機構に支援要請が出されます。この要請を受けて、支援機構では、その間

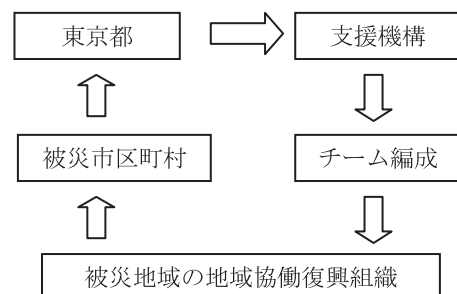


図7 被災地域の復興支援模式図

題解決に合致する各専門職能家のチームを編成し、当該被災地域に派遣するというものです。もちろん、これら以外にも、各被災者の様々な復興に関する相談や各種アドバイスの活動を行います。

## ②「専門家と共に考える災害への備え」の開催

また、この協定に基づき、東京都の共催によるシンポジウムを開催しています。(無料)

- ・第1回＝マンション編(07年8月21日)
- ・第2回＝企業復興編(2008年7月16日)
- ・第3回＝地域復興編(2009年7月16日)

## ③会員向け研修会の開催

私たちは、定時総会にあわせて会員向けの研修会を開催しています。会員以外の方も参加できます。(無料)

### ・講演会

- 第2期総会 首都大教授 高見沢邦郎 氏
- 第3期総会 長岡造形大 澤田 雅浩 氏
- 第4期総会 輪島市総務部長 谷口 寛 氏

### ・研修会・見学会

あなたのまちの地域危険度調査報告説明会  
晴海トリトンスクエア防災施設見学  
新型インフルエンザ対応のBCPについて  
等々の研修会を開催しました。

## ④東京都地域協働復興模擬訓練への支援

東京都では、地域住民の方々と共に、いざ災害に逢った場合に備えての協働の復興を目指すべく、模擬訓練を行っていますが、そこに、私たちのメンバーが参加し、住民の皆さんと一緒に考えつつ、復興に関するアドバイスを行っています。10数区、約30地区に及びます。

## ⑤東京都下市区町村復興模擬訓練への支援

東京都では、都下市区町村の職員を対象に、復興模擬図上訓練を行っていますが、私たちは、専門家の立場からこの訓練に参加し、いざ災害に逢った場合に、その復興計画の策定に携

わるであろう職員の方々と共に考えつつ、専門的見地からのアドバイスを行っています。

## ⑥東京商工会議所の企業BCP策定支援

「一緒に作ろう！BCP(事業継続計画)策定講座」へのファシリテータ、アドバイザーの派遣活動行っています。そして、「企業復興へのアドバイス 災害時の対応と事前からの備え(Q&A形式のパンフレット)」を作成しました。

## ⑦新型インフルエンザ対応BCP策定支援

新型インフルエンザに対応したBCP策定に関して、弁護士や社会保険労務士の関連性の高い専門士業が参加し、支援を行っています。

## ⑧読売新聞東京本社との協定

「災害復興にかかる移動相談所開設に関する協定」に基づき、平常時における連携強化のための活動を行っています。(詳細については、日本災害復興学会2008年度学会大会予稿集を参照)

## ⑨研究会活動

3つの附属研究会を設置し、平常時における活動及び災害時における復興支援活動等に関する調査・研究を行っています。

- ①附属第1研究会(専門家の役割研究会)
- ②附属第2研究会(マンション問題研究会)
- ③附属第3研究会(企業の事業継続研究会)

## 3. 新たな展開を目指して!

### 1) 全国への呼びかけ

私たちは、2009年11月28日、第6期定時総会を開催するにあたり、かねてよりの懸案事項であった「災害復興支援全国士業連絡協議会」の設立を図るべく、以下の「呼びかけ」を全国の関係者に発送しました。

呼びかけ

全国の専門士業の皆さん、私たち、災害復興まちづくり支援機構は、5年前、「今後予想される大規模災害に備え、平常時より、市民、専門職能家、研究者、行政等との連携を図り、総合的な視点から、安全安心なまちづくりの推進に寄与するとともに、必要な政策提言を行ってまいります。私たちは、阪神・淡路大震災10年にあたり、災害大国日本において、被害の軽減と被災者のいち早い復興を実現するよう、出来る限りの支援を行うことを目標に、阪神淡路まちづくり支援機構にはじまった専門家の支援連携活動を全国的に広め、「連携の輪」を広げて、実践していくことをここに誓います。」という東京宣言を採択しました。

この5年が経過する中で、新潟県中越地震、中越沖地震、能登半島地震、福岡西方沖地震、宮城・岩手内陸地震等を経験してきましたが、この間において、阪神・淡路まちづくり支援機構はもとより、神奈川県大規模災害対策士業連絡協議会、静岡県東海地震対策士業連絡会、宮城県災害復興支援士業連絡会、新潟県災害復興支援士業連絡会は、それぞれ独自の活動を展開してきました。取り分け、新潟県や宮城県では、中越沖地震、宮城・岩手内陸地震等の実際の地震災害に対する支援活動を展開してきました。

阪神・淡路大震災が発生してから来年で15年、新潟県中越地震も発生から5年が経過しました。そこで、阪神・淡路まちづくり支援機構をはじめとする、各地の士業連絡会と共に共同シンポジウムを開催し、それぞれの活動の教訓や問題点を学び合うとともに、関係諸団体との連携・交流を深め、今後の災害に備えた新たな活動展開の契機にしたいと思えます。

専門士業の皆様のご参加を呼び掛けるものです。

そして、下記のようなシンポジウムを2009年11月に開催しました。

災害復興支援に関する

専門士業全国交流シンポジウム

「我々は来るべき災害にどう備えるか？  
～これまでの活動の総括と今後の展望～」

●開会挨拶

報告1 中越沖地震における支援活動  
新潟県災害復興支援士業連絡会

報告2 宮城・岩手内陸地震における支援活動  
宮城県災害復興支援士業連絡会

○休憩

●パネルディスカッション

1 各団体からの総括報告

2 各団体から各団体への質問及び意見交換

3 これからの展望

○共同宣言 or アピールの採択

●閉会挨拶

◎懇親会

約4年ぶりに再会した、阪神・淡路まちづくり支援機構、宮城県災害復興支援士業連絡会、新潟県災害復興支援士業連絡会（仮称）、神奈川県大規模災害対策工業連絡協議会、静岡県東海地震対策士業連絡会、災害復興まちづくり支援機構、の各団体が以下のような共同アピールを採択しました。

共同アピール（案）

阪神・淡路大震災が発生してから、早、15年目を迎えようとしています。また、新潟県中越地震も発生から5年が経過しました。

この間、能登半島地震や新潟県中越沖地震、岩手・宮城内陸地震が発生しましたし、各地では、台風や集中豪雨による水害も毎年のように発生しています。

「災害復興まちづくり支援機構」はその設立から5年目を迎え、その活動も一定の成果を挙げてきていますが、この間、神奈川県震災対策士業連絡会、静岡県震災対策士業連絡会、宮城県災害復興支援士業連絡会、新潟県震災対策士業連絡会（準備会）、が結成され、それぞれ、独自の活動を展開してきています。取り分け、新潟県や宮城県では、中越沖地震、岩手・宮城内陸地震等の実際の地震災害に対する支援活動を展開してきました。

本日、私たちは、阪神・淡路まちづくり支援機構をはじめとする、各地の士業連絡会と共に共同シンポジウムを開催し、それぞれの活動の教訓や問題点を学び合うとともに、関係諸団体との連携・交流を深め、今後の災害に備えた新たな活動の展開の契機としました。

私たちは、2005年2月の『東京宣言』において、「私たちは、地震や台風の発生を止めることは出来ませんが、被害を減らし、あるいは復興にあたって被災者を支援することは出来ます。そのため、未曾有の大規模な都市災害であった阪神・淡路大震災をはじめ、新潟県中越地震など、数多くの災害から真摯に教訓を学ぶとともに、その教訓を生かすべく研鑽に勤めます。

また、今後予想される大規模災害に備え、平常時より、市民、専門職能、研究者、行政等との連携を図り、総合的な視点から、安全安心なまちづくりの推進

に寄与するとともに、必要な政策提言を行ってまいります。

私たちは、阪神・淡路大震災 10 年にあたり、災害大国日本において、被害の軽減と被災者のいち早い復興を実現するよう、出来る限りの支援を行うことを目標に、阪神淡路まちづくり支援機構にはじまった専門家の支援連携活動を全国的に広め、「連携の輪」を広げて、実践していくことをここに誓います。” という共同アピールを採択しました。

あれから、約 5 年を経過した今日、これまでの経験を共有すると共に、新たな活動の飛躍を展望するために、以下のことを宣言します。

- ① 2010 年 7 月を目処に、災害復興支援士業全国ネットワークを設立します。
- ② 各地に災害復興支援士業組織の設立を呼びかけるとともに、その設立を支援します。

2009 年 11 月 28 日

災害復興まちづくり支援機構  
 災害復興支援に関する専門士業全国交流会  
 参加者一同

づくりの促進を図る以下のような取り組みを行っています。

墨田区災害復興マニュアルに掲げる「暮らしの復興」を第一義とし、①住まいとまちの復興、②産業と学業の復興、③こころとからだの復興、を地域復興協議会を中心とした住民主導の復興を目指す体制を構築するよう検討しています。

分野	担当事業	担当事業 の代表者
住まいとまちづくり	建築士、技術士(建築士)、図形測量士、不燃指定士、建築関係コーディネーター、土壌調査士等	弁護士、公認会計士、建築士、図形測量士、不燃指定士、公認会計士、建築士
産業と学業	中小企業診断士、社会保険労務士、行政書士、弁理士、技術士(電気)等	
こころとからだ	社会福祉士、介護福祉士、保健士、栄養士、理学療法士、言語聴覚士等	

図 8 東京都墨田区における復興課題と専門職能家の支援体制

2) もう一つの展望

私たちは、もう一つの展望として、

- ① 実際の被災地支援活動を行い、実践的対応力を高めること。(相談活動・調査活動など)

新潟県中越沖地震においては、新潟県士業合同相談会開催の震災復興相談会に参加し、相談活動を行ってきました。

- ② 専門士業の枠を拡大し、福祉・医療・手話通訳などの専門士業の方々の加盟を呼びかけること。

を目標にしています。

3) 更なる展望

東京都墨田区においては、災害復興附属第 1 研究会も参加し、災害復興支援組織を育成し、災害復興対策の検討を行うことにより、墨田区における災害復興事前対策の向上及び防災まち

この組織体制にもとづき、①住まいとまちの復興研究会(第 1 研究会)、②産業と学業の復興研究会(第 2 研究会)、③こころとからだの復興研究会(第 3 研究会)、の 3 つの研究会を設けるとともに、復興のプロセスと必要とされる専門士業との関わりを示す、復興プロセスチャートの作成や耳の不自由な被災者を対象としたコミュニケーション・カードの作成・普及等の活動を行っています。

災害復興まちづくり支援機構では、各市区町村の要請に応じて、復興模擬訓練に参加していますが、この参加に当たっても、できる限り、当該市区町村在住・在勤の専門家に参加して頂くなどの配慮をし、各市区町村に、墨田区のような支援体制を構築すべく活動を展開しているところです。

## 災害救助法と「現物給付の原則」のナゾ

日本災害復興学会 理事

永井幸寿・日本弁護士連合会災害復興支援委員会

### 1. はじめに

大規模な災害を受けたときに、被災者は、大きな経済的ダメージを受ける。勤務先の崩壊等によって収入が途絶する反面、当面の生活必需品の購入費や、住居移転の費用、什器備品住居等の修理の費用など多くの出費が必要になる。

しかし、阪神・淡路大震災では、国は救助の現物給付の原則を理由にして、被災者に1円の現金も支給しなかった。そこで、被災者に現金の支給をさせるために「被災者生活再建支援法」の制定・改正の12年間の運動が必要となったのである。

ところで、国が言う「現物給付の原則」とは災害救助法の原則だそうだが、どのような原則だろうか。何故このような原則がとられるのだろうか。以下に「災害救助法と現物給付のナゾ」について検討することにしたが、思い違いや考慮の足りないところも多々あると思うのでご批判が頂ければ幸いである。

### 2. 救助の原則

(1) 筆者が入手している資料は厚労省が作成した平成16年度災害救助担当者全国会議別冊資料「災害救助事務取扱要領（未定稿）（以下「事務取扱要領」）である。これによれば「法による救助の原則」というものがあり、これが災害救助法の解釈の重要な指針になっている。ここで挙げる原則は、「平等の原則」、「必要即応の原則」、「現物給付の原則」、「現地救助の原則」、「職権救助の原則」の5原則である。災害救助法は昭和22年に制定された、わずか33条

しか条文のない法律である。そこで、災害時の具体的な事案について同法をどのように運用するかについては、これらの原則にもとづいて運用されている。「現物給付の原則」がその原則の一つとして定められているということである。

#### (2) 現物給付の原則の意義・理由

では、現物給付の原則とはどのような原則だろうか。事務取扱要領によれば「現物給付の原則」とは、災害救助を現物をもって行い、現金の給付を例外とする原則のようである。

現物給付の原則を採る理由は、第1に、災害が発生すると生活に必要な物資が欠乏し又は調達困難となるので金銭が物資購入にその用をなさなくなる場合が多いことにあるという。この趣旨が必ずしも明らかではないが、被災地では物資の欠乏調達困難により通貨が強制通用力を失うという意味と思われる。

しかし、現実に被災地で通貨が強制通用力を失った例などあるのであろうか。筆者も阪神・淡路大震災の時に神戸の事務所が全壊して被災したが、通貨は震災当日も通用していた。その後、災害救助法が適用された新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震にも現地を視察したが通貨が強制通用力を失った例を知らない。従っていつでも、どこでも、どんなときでも、とりあえず日本では通貨は通用するのが現実である。災害時に通貨が強制通用力を失うなどという非現実的なことを「現物給付の原則」の理由とすることはできない。

理由の第2は、金銭を給付すれば救助が足りるような災害は、法による救助を実施する必要はないということである。この趣旨も明らかではない。「金銭を給付すれば救助が足りるような災害」とはどのような災害をいうのだろうか。おそらく、避難所、仮設住宅等の現物給付を必要としない災害という意味だと思われる。すなわち極めて小規模の災害である。かかる災害の場合は、「政令で定める程度の災害」に該当しないので、災害救助法の適用が無い災害であるから（災害救助法2条、災害救助法施行令1条）、法による救助を実施する必要がないのは当然である。しかし、極めて小規模の災害というものが存在し、法による救助の実施の必要がないことはわかるが、そのことが何故現物給付の原則の理由になるだろうか。筆者には全く理解出来ない。

このように、実際の災害の経験からしても、社会常識からしても、到底納得のできない理由で現物給付の原則は採用されているのである。

### (3) 法令の根拠の不存在

また、驚いたことに、条文を調べてみると、「現物給付の原則」はもとより、前記の5原則は、災害救助法にも同法施行令にも全く書かれていないのである。この原則は、筆者の見限り厚労省の職員が作成した事務取扱要領に書かれているだけである。従って当該事務取扱要領には「法による救助の原則」と書いてあるが、法律政令に規定が無い以上、この説明は明らかに誤りである。とすると、当該原則は法律によるものではなく、厚労省の職員が創作した原則にすぎないということになりそうである。

### (4) 事実上の拘束力

ア 国民主権主義のもとでは、国民代表たる国会の制定する一般的抽象的法規範が、国民や地方公共団体等に対する拘束力を有する。この

国会の制定した法規範が「法律」である。又内閣が制定する「政令」は、法律を実施する場合又は法律の委任がある場合は拘束力が認められる。しかし、「事務取扱要領」は国民が選出した覚えもない、行政府の職員が作成したものであり、国民や地方公共団体に対する拘束力を有するものではない。

イ ところが、厚労省は①この事務取扱要領で災害救助法の運用について具体的な取り扱いをことこまかに規定して取り決めをつくり、②「災害担当者全国会議」で全国の地方公共団体の災害担当者を厚労省に集めて①の内容を指導教育している。そして、③災害時に当該災害担当者に個別事例についての災害救助法の運用について、具体的な取り扱いの照会を同省にさせてこれに指導監督を行い、④厚労省の指導に地方公共団体が従わない場合は費用を支出しないという事実をもって事実上強力な拘束力生じさせているのである。このような指導監督の権限には憲法・法律による根拠が無いばかりでなく、地方公共団体の自主性は著しく損なわれている。このように、「現物給付の原則」は憲法上の原則である「国民主権主義」や「地方自治の本旨」と著しく解離した運用がなされているのである。

## 3. 災害救助法の規定

### (1) 災害救助法の条文

それでは、災害救助法には、「現物給付の原則」に関して、どのような記載があるのだろうか。「現物給付の原則」を定めた規定が存在しないのは前記の通りである。そのかわり、救助について23条には以下の救助の規定がある。「第23条 救助の種類は、次のとおりとする。

#### 1 項

- 1 号 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与
- 2 号 炊出しその他による食品の供与及



- び飲料水の供給
- 3号 被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与
- 4号 医療及び助産
- 5号 災害にかかった者の救出
- 6号 災害にかかった住宅の応急修理
- 7号 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 8号 学用品の供与
- 9号 埋葬
- 10号 前各号に規定するほか政令で定めるもの

2項 救助は、都道府県知事が必要と認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を給付してこれをなすことが出来る。」

#### (2) 災害救助法 23 条 1 項 7 号

上記の通り、災害救助法 23 条 1 項 7 号は、「救助の種類」として、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」を規定している。すなわち、「生業に必要な資金・・・の給与」を救助として行えるというのである。「生業」とは「生活のための仕事」である。従って、同法は、生活のための仕事に必要な現金を給付すると定めているのである。

そして、この文言は、現物給付が原則で、現金支給が例外である旨定めていない。何故なら、23 条 1 項 1 号～6 号、8 号、9 号は現物給付の規定であるが、これらの規定を 7 号の現金給付の規定より優先適用するとの文言は記載されていないからである。このように 23 条 1 項は「現物給付の原則」をとっていないだけでなく「現金給付」を明文で認めているのである。

#### (3) 災害救助法 23 条 2 項

ア 又、23 条 2 項は「都道府県知事が必要

と認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を給付してこれをなすことが出来る」と規定する。これも現物給付が原則で、現金支給が例外的に適用される旨の文言ではない。仮に現金の支給が例外の場合は「都道府県知事が必要と認めた場合は」ではなく「都道府県知事が必要と認める特段の事由があるときは」等の制限付きの表現になるはずだからである。

イ そして、同項は、「前項の規定にかかわらず」と第 1 項の 10 項目の救助と関係なく、金銭を給付できる旨定める。すなわち、この文言からすれば、生業に必要な資金だけではなく、それ以外のいかなる事項についても金銭を給付することができるはずである。例えば、建物の修理費、購入費、建築費等の資金の給付も可能なのである。

ウ 又給付する場合は「都道府県知事が必要と認めた場合」とされている。すなわち、給付の必要性の判断権者は都道府県知事であり国ではない。したがって 23 条 2 項も「現物給付の原則」をとっていないだけでなく、都道府県知事の裁量で現金の給付ができ、その用途に限定はないのである。例えば、鳥取県西部地震で、当時の片山善博知事は同県の独自の施策として「住宅再建支援金制度」を創設し、被災者に建物再建の資金を給付した。これに対し国の職員からは「憲法違反である」とまで非難されたが現に存在する災害救助法 2 項を正常に適用すれば、給付することが出来たはずなのである。

## 4. 災害救助法の解釈

### (1) ナゾの深まり

前記のとおり、「現物給付の原則」なるものは、災害救助法に規定がないばかりか、むしろ同法では、現金の給付を制限なしに認めていることがわかった。すなわち、災害救助法は、い



つでも現金を支給できるものとして、「現物給付の原則」は採用していないのである。それにもかかわらず、なぜ、厚労省の職員は「現物給付の原則」なる原則を創設して、条文の文言に反する運用を行っているのだろうか。

## (2) 厚労省の見解

厚労省には「災害救助法は、実体法ではなく費用負担法である。」という見解がある。この見解はまた「災害救助法は国が地方公共団体に指揮監督権を行使する権限を認めた法律ではない。地方公共団体は国の見解にとらわれずに救助を自由に行うことができる。但し、国の見解と異なれば災害救助法による国の費用負担がなされないだけである。」というものである。これは厚労省職員に広く定着している見解と思われる。

国の費用負担がなされなければ地方公共団体は救助を実施するはずがないので、事実上国の指導監督に強力な拘束力が生じているのは前記のとおりである。ところで、アの前提とされる「災害救助法は、実体法ではなく費用負担法である。」という見解は正しいのであろうか。

## (3) 見解への疑問

確かに、災害救助法には国の費用負担に関する規定は存在する。しかし①災害救助法は昭和22年に制定された当時は、災害に関する基本法であったことからすれば単なる費用負担法にとどまらず実体法であったというべきこと、②昭和36年に災害に関する基本法である災害対策基本法が制定されて、災害救助法の条文のほとんどの条文(3条～21条)が災害対策基本法に移行されて以降は、災害対策基本法が一般法、災害救助法が特別法の関係になったこと(実体法と費用負担法の関係になったのではないこと)、③災害救助法には費用負担法であるとの明文の規定がどこにも存在しないこと等か

らすれば、災害救助法は明らかに実体法であって、費用負担法と見ることはできない。

## (4) ナゾの解明

### ア 罹災救助基金法

実は、明治32年に制定された「罹災救助基金法」という法律がかつて存在したが、戦後基金が破綻して災害救助法を制定すると同時に廃止されていたのである(救助法附則2項)。この法律は、都道府県に罹災救助基金を設置するものであり、救済活動についての実体規定はなく費用負担の手法であった。罹災救助基金からの支出により非常災害の被災者の救済を行うこととして、各府県が基金に対し50万円を最小限として拠出することにした。そして、基金の支出項目は10種に限定しており、①避難所費、②食料費、③被服費、④治療費、⑤埋葬費、⑥小屋掛け費、⑦就業費、⑧学用品費、⑨運搬用具費、⑩人夫費であった。

これらを見てみると、支出項目の10種類①～⑩は災害救助法23条1項の項目にほぼ照応しており、現在の災害救助法の仕組みが出来上がっていたことがわかる。そして、罹災救助基金法は現物給付主義をとっており、現金給付の明文の規定がなかった。同法は明らかに「費用負担法」であり「現物給付の原則」をとっている。

以上からすれば、国の職員は「費用負担法」「現物給付主義」をとっていた罹災救助基金法に引きずられて、同法が廃止されたにもかかわらず、同時に制定された災害救助法についても「費用負担法」「現物給付主義」としてしまったものと考えられる。

### イ 国会答弁

このことは、政府委員の国会答弁を見てもわかる。昭和22年8月11日の衆議院厚生委員会で榊原委員が災害救助法23条1項の「生業に必要な資金」の最大限はどのくらいかを質問し

たところ、葛西政府委員は生活保護法の生業資金と同じくらいと回答した。これに対し榊原委員が生業に必要な資金とは自己の職業を行うための資本であり、生活保護の範囲での支給はおかしいのではないかとただしたところ、葛西政府委員は罹災救助基金法 14 条では就業費は過小な資料又は器具により業務を行う者が、その資料や器具を失った場合に必要欠くべからざる資料器具の費用に充てられると規定するから、災害救助法の給付も生活保護基準と解釈できると回答した。つまり、災害救助法は、廃止された罹災救助基金法の文言に基づいて解釈されるという見解である。この立場がその後の厚労省職員の災害救助法についての解釈を形作ったものと考えられる。

#### ウ 解釈の誤り

しかしかかる解釈は誤りである。①災害救助法が制定されたときに同法の附則で罹災救助基金法が廃止された。従って、廃止されて失効した法律の文言を用いて新たに制定された法律の解釈することはできない。②両者が同一性を有するとか、新法の解釈の基準として旧法を用いる等の明文の規定はない。更に③新法である災害救助法と旧法である罹災救助基金法は、目的・内容を全く異にするのであり、またよってたつ憲法も異なるのである。

従って、災害救助法が「費用負担法」であるとの見解や、「現物給付の原則」を採用しているとの国の主張は明らかに誤りである。

## 5. 貸与制度の創設と運用停止

### (1) 厚労省の運用

このように、災害救助法には現金給付の規定が 23 条 1 項 5 号及び同条 2 項で規定されているにもかかわらず、国は誤った解釈により現物給付の原則を採用していたのである。

但し、23 条 2 項が適用された例は見当たらないが、同条 1 項 5 号に関しては、昭和 28 年

8 月 8 日の参議院水害地緊急対策特別委員会での矢嶋委員長の質問に対する鶴田説明員の回答からすると、生業資金は家屋が全壊流失（滅失）した場合、1 万円を上限にして支給したことがあるようである。

しかし、平成 8 年 4 月 15 日の、参議院予算委員会の菅大臣の発言によれば、昭和 30 年生活福祉資金貸付制度の創設、昭和 48 年の災害弔慰金法の貸付制度創設により、生業資金として現金を支給することは停止したとのことである。すなわち、被災者に現金を貸し付ける制度が創設されたので、現金を支給する規定は運用しないというのである。

### (2) 運用の誤り

しかし、かかる運用も誤りである。なぜなら、①前記の災害救助法の 23 条 1 項、2 項には、現金を貸与制度があれば現金の給付がなされないとは定めていない。②貸与はいずれ返済しなければならないものであり給付に代わるものではない。筆者は阪神・淡路大震災の被災者が震災関連の貸与制度で借入したものの、経済的に破綻して破産申立に到った事件を多数受任している。③生活福祉資金貸付制度は、貸与の手続きに時間がかかり、貸与の上限額も低く、貸与を受けるにはまず自分で支出してその証明を得ることが必要であり、被災者の経済的支援として全く不備な制度である。④災害弔慰金法の貸与制度は、返済を免除する規定はあるものの、死亡・精神身体の著しい障害を要件としている。以上からすれば、貸与の制度があることは生業資金の給与を停止する理由はない。

## 6. 救助の担当部署

更に、「現物給付の原則」をとる理由として、災害救助の厚労省の担当部局が生活保護を所轄する社会援護局であることにもよるのではないと思われる。

すなわち、①生活保護法には明文で「申請保護の原則」「基準及び程度の原則」「必要即応の原則」「世帯単位の原則」（同法7条～10条）が定められている。ありもしない災害救助法の諸原則をつくった理由は、かかる条文をまねしたことによると思われる。災害救助法の原則とされる「必要即応の原則」など、生活保護法の規定を丸写ししたものである。②また、平常時のナショナルミニマムの保障を目的とする生活保護と、災害時の被災者の保護を目的とする災害救助は、目的・給付の要件を全く異にする制度である。ところが、前記の国会答弁で政府委員は、災害救助法の「生業に必要な給付」の基準は生活保護法の「生業資金」と同程度であると述べて両制度を全く混同している。

このように、社会援護局は日頃扱っている生活保護のナショナルミニマムの発想（資産調査や保護の補足性の要件等）を、誤って災害救助の場面にも適用してしまい、「現物給付の原則」を創設したものと思われるのである。

## 7. 実質的理由

上記のほか、国が「現物給付の原則」をとることについては、実質的には以下の理由であると主張されることがある。しかし、いずれも実証的でなく説得力もない。

第1の理由は、災害救助法を制定した昭和22年当時の社会的事実として、終戦直後の物が無い時代で国民は低生活水準のなかにあり、現金を給付するより物を給付することが被災者保護になったということである。確かに終戦直後にはそのような事実があったとは思われる。しかし、これは終戦直後の一時的な異常事態のことでありその後、戦後の復興とともに物資は流通するようになり国民の生活水準が上昇している。社会的事実が明らかに変化しているのであり制定当時の事実を前提とする解釈は誤りである。

第2の理由はパターンリズムによるものである。すなわち、国民は現金を持たすと飲んだりパチンコに使ったりして浪費するので、国が後見的立場から現物の給付をして浪費を防ぐという考えである。国の職員・国会議員等の公務員に根強い見解である。しかし、阪神・淡路大震災の筆者の経験からすれば被災者は災害によって仕事や生活に打撃を受けており、先ず仕事や生活の回復のために現金をあてることが通常である。一部の浪費家は災害時にも平常時にもおり、このような例外的な例を中心に施策を実施することは本末転倒である。

## 8. 自由主義

先に片山知事が国の職員に現金の支給が「憲法違反である」と非難されたことを紹介した。国の主張は「我が国は自由主義を採用している。自由主義では資産の形成は国民の自由競争にゆだねている。国が被災者に現金を給付することは国が国民の資産の形成に関与することだ。」というものである。これは厚労省に限らず、国の行政職員に一般に広まっている見解である。かかる見解が明文の規定をゆがめても災害救助法の運用を停止させた背景には認められる。

しかし、かかる主張は憲法に対する無理解からくる誤りがある。①被災者は資産の形成のために現金の給付が必要なのではない。被災状態を脱して、自由競争のスタートラインにつくために現金の支給が必要なのである。したがって、現金の支給は我が国が自由主義をとるからこそ認められるものというべきである。②根拠条文としては、憲法13条の幸福追求権に含まれるものと考えられる。又社会国家における国の施策と考えれば憲法25条も根拠となる。③また、国は、経済政策や農業振興等様々な政策的名目で多額の現金を個人や民間の法人に現に支給している。これらの現金の支給は明らかに

個人や民間法人の私有財産を形成するものである。したがって被災者支援についてのみ個人の財産の形成を理由に支出を制限する理由は全く無い。④念のために言えば、被災者に対する現金支給は、被災者の自立支援のみならず、被災地経済の活性化、被災地の社会・文化・コミュニティの維持、被災地の雇用の創出等の効果もあり国の諸政策の名目にも合致するものである。⑤憲法上国の財政支出制限があるのは宗教団体に対する支出等を制限した89条だけである。社会国家の理念をとるわが憲法においては、明文の制限もないのに、憲法を根拠に、被災者の自立支援に対する支出を制限することは誤りである。

## 9. 現物給付の原則への現場の対応

ところで、現に災害が発生した、災地の地方公共団体では、災害救助法に明文の規定があるにもかかわらず「現物給付の原則」を採用せざるを得ない状態となる。しかし、被災者を救済するには現金の給付が必要であることは現場の担当者は誰もが知るところである。そこで、担当者達は以下のように、「現物給付の原則」に形式的には反しないというかたちで、被災者に現金を支給する制度を実現した。いずれも噴火災害に関するものである。噴火災害は地震災害と異なり、被災者が地元に戻ることができず長期間復興の着手が遅れ、生活闘争の面が強いことから、必要に迫られて創設されたのである。

### (1) 雲仙普賢岳噴火災害

雲仙普賢岳の噴火災害では、旧国土庁（現国土交通省）と長崎県が協力して「食事供与事業」を実施した。これは、「食事供与事業」という現物給付主義の形式をとりながら、実質は被災者に食事供与に相当するものとして現金給付を実現したものである。法律の根拠によらない要綱事業であり、1人1日1000円、4人家族

で1ヶ月12万円の現金が被災者に支給された。その後に発生した阪神・淡路大震災では実施されなかった。

### (2) 三宅島噴火災害

東京都は、「災害保護特別事業」を実施し、生活保護に準じて被災者に現金給付を行った。本来高額な預金がある者は生活保護の受給はできない。そこで、例えば500万円の預金を都に預託して擬似的貧困状態を創出し、収入が生活保護基準に満たない場合は、収入と基準額の差額を支給した。災害の救助ではなく一種の社会福祉であるというものである。

### (3) 特例主義

上記の政策はいずれも形式は「現物給付の原則」に反しないとする特例である。特例であるが故に、一般化することができないので他の災害に適用されず、経験の積み上げがなされなかった。このような特例は、国をとる「現物給付主義」の枠内で、被災者保護のために現場担当者達が工夫したいわば裏技であり、善良な目的によって生まれたことは間違いない。しかし、被災者の平等性や、議会のコントロールのない行政の恣意的運用の防止からすれば、このような特例が生まれることは望ましいことではない。原則通り、災害救助法律の正当な解釈運用によって給付が実現しなければならない。

## 10. 司法審査

では、なぜこのような、誰が見てもおかしい原則が災害救助法でまかり通っているのだろうか。それは、災害救助法の運用が、法の最終的な解釈権限をもっている最高裁判所による司法審査を受けていないからである。

権力分立の原理では、行政の法の執行の誤りは裁判所が是正することになっている。最高裁判所の判決によって「現物給付の原則」に根拠

がないことが明らかになれば、その運用が大きく変わる可能性がある。過去にも、生活保護法に関する朝日訴訟が提起されると、訴訟の提起という事実だけで判決前に給付水準が大幅に上がったという事実がある。そこで、災害救助法に関して、訴訟を提起することが考えられる。

但し、訴訟を提起するには以下の問題点がある。①災害救助法の文言からすれば救助を受けることが権利であるか否かが明確ではなく恩恵と判断される可能性がある（恩恵主義）。②緊急時の国や地方公共団体の裁量の幅が平常時よりも広範に認められる可能性がある。③行政訴訟を提起する場合は「救助」が「処分」（国又は地方公共団体が行う行為のうちその行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの）に該当しなければならないが、救助は事実行為であり処分には該当しないと判断される可能性がある。

## 11. 今後の課題

### (1) 被災者生活再建支援法の制定

災害救助法の「現物給付の原則」による現金の不支給は、被災者生活再建支援法の制定改正で被災者に現金が支給されることによって、問題点は解消したとも考えられる。

しかし、前記のとおり「現物給付の原則」を検討すると、「現物給付の原則」だけでなく、国の災害に関する施策についての様々な問題点が浮かび上がってくる。そのため、災害救助法のように、現金給付が明文で認められた法律でさえも、行政庁の解釈によって現金支給の運用を停止してしまうことが起こりうるのである。したがって、被災者生活再建支援法の制定だけをもって、「現物給付の原則」の問題が解消されたと考えるのは早計である。

### (2) そして、「現物給付の原則」の検討から浮

かび上がった課題については当面以下のものをあげることができる。

- ①被災者支援における国と地方の役割分担
- ②被災者支援と地方自治
- ③被災者支援と国と地方の財政の拠出
- ④「現物主義」「特例主義」「恩恵主義」
- ⑤災害関連法規の体系化と所轄官庁

とりあえず、被災者支援における国と地方の役割分担について述べれば、国が全面的に権限を行使すると上述の、「現物給付の原則」のような問題を生じることになる。そこで、災害の規模にもよるが、災害の直後は、被災地の地方公共団体が動けないことから国が前面に出ることが必要な場合もあると考えられる。しかし、災害の安定期においては、現場を最も良く知り、的確柔軟な判断が可能な地方公共団体が救助の前面に出るとともに、国は後方から予算などの措置でバックアップする方式が望ましいと考える。

この点で、災害救助法と災害対策基本法の間には、国と地方の権限について整合性が充分とは言えないので、その整理が必要である。

## 12. 最後に

以上が「現物給付の原則」のナゾについての検討である。念のためにお断りしておくが、筆者としては、「現物給付の原則」について、犯人捜しをするつもりもないし、厚労省を悪者にするつもりもない。厚労省の職員の災害救助に対する義務感と、多大な努力については深く敬意を表するものである。

今後は、行政庁の職員も含めた、研究者、実務家、NPO等様々な分野の人が連携して、被災者に対する最も効果的な支援がなせるような体制の構築と運用を行うことが期待されるのである。

以上

## 学会論文誌 No.1 掲載論文の概要

矢守克也・京都大学防災研究所

加藤孝明・中村仁・東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

高橋和雄・中村聖三・長崎大学工学部

田辺寿彬・生和建設（株）

### 1. 災害復興における「立て直し」志向と「世直し」志向 (矢守克也)

#### 【論説】

災害復興における「立て直し」と「世直し」という対照を最初に提起したのは、精神医学者の中井（1982）である。彼は、江戸時代において、災害や飢饉に遭遇した後の社会に、「立て直し」路線と「世直し」路線という2つの対照的な社会的反応が存在していたことを、独自の精神医学論——特に、統合失調症患者と鬱病患者に見られる〈時間〉感覚——にもとづいて提案した。さらに、「立て直し」と「世直し」が、中井（1982）と軌を一にしながらも、それをさらに明確化させた木村（1982）の〈時間〉論とリンクしていることは、災害復興に向けた社会の姿勢を抜本的に問い直す意味でよりいっそう重要である。具体的には、「立て直し」志向と〈時間〉論に言う〈ポスト・フェストゥム〉（過去拘泥的な時間感覚）が、「世直し」志向と〈時間〉論に言う〈アンテ・フェストゥム〉（未来先取的な時間感覚）とが対応する。本論文では、かつ、木村（1982）の〈時間〉論と防災との関連性がより明確と思われる事前期に焦点をあて、かつ、「計画」（防災計画）というコンセプトと関連づけて、両志向性の意味について説明した。次に、災害復興と直接的に関連する事後期について、「世直し」、「立て直し」の順で〈時間〉論に基づく考察を行った。さら

に、四川大地震（2008年）後の復興プロセスに見られる「早さと格差」について、本稿で提起した2つの志向性の観点から意味づけた。最後に、本論文の要点として、以下の5点を指摘した。①災害復興（実は、事前の防災・減災対策も）に対する社会の姿勢には、2つの対照的な志向性——「立て直し」志向と「世直し」志向——があること、②両者は、それぞれ長所と短所を併せもつこと、③いずれか一方が突出したときには否定的結末を生む可能性が高いこと、④具体的な復興施策云々だけでなく、時代や文化を横断するような鳥瞰的な見地から復興プロセスを検証する必要があること、⑤その上で、両者の均衡を回復するような方向性を打ち出す必要があること、以上である。

### 2. 首都直下地震における復興課題と復興状況イメージトレーニングの必要性 (加藤孝明)

#### 【論説】

事前復興の取り組みの目的は、言うまでもなく、復興時における問題をできる限り緩和し、円滑な復興、被災者の生活再建を実現することである。そのためには、復興状況を事前に把握した上で、復興で生じる問題を事前に緩和する手段を検討、準備しておく必要がある。地域防災計画の検討の前提条件として地震被害想定が位置づけられているのと同様、事前復興を検討する際に復興状況の想定が位置づけられる必要

があると考えられる。阪神淡路大震災以来、各災害で復興事例が蓄積されつつある。過去の被災事例は、生の状況として復興状況が現れており、そこから学ぶことは多い。しかしながら、そこで顕在化した復興状況は、被災地の地域特性に対応したものであり、かつ、その時代の経済、社会状況に対応したものである。さらに、その時に行われた意思決定のもとで現れた状況である。当然のことながら、異なる意思決定下で潜在的に起こりえた復興状況は現れない。

首都直下地震を対象とした場合、首都圏という市街地、都市構造の特殊性を考えると、過去の事例では顕在化しなかった、或いは、過去の被災地では顕在化し得ない状況が現れる可能性が高いと考えられる。首都直下地震にむけた事前復興においては、首都圏の特性に対応した復興状況を想定することが復興の事前準備の第一歩と考えられる。

本論文では、まず、首都圏の特性をふまえた復興状況を思考実験的に描出し、首都圏の復興の特性について理解を深める。次に、都市形成史における現在の位置づけと今後の都市づくりにおける時代の要請について整理を行い、未経験の復興状況を事前に理解することの重要性について論じる。最後に、復興状況の想定手法として、ここ3年間、著者らが取り組んでいる試行している「復興状況のイメージトレーニング（復興イメトレ）」の概要について紹介する。

### 3. 福岡県西方沖地震で被災した玄界島住民の復興としまづくりに関する調査 (高橋和雄) 【調査報告】

平成17年3月20日に発生した福岡県西方沖地震により、震源に最も近かった福岡市西区玄界島では斜面地の住宅と宅地が甚大な被害を受けた。島の基幹産業である漁業については、漁船、漁場、漁港の被害は軽微であった。したが

って、玄界島の復興は、住宅の再建が最大の課題となった。斜面地で住宅を再建するためには、宅地の再整備が必要なため、島民から構成される玄界島復興対策検討委員会は、斜面地の一体的な整備を柱とする復興計画を作成した。これをもとに、福岡市を事業主体とする小規模住宅地区改良を活用した事業が導入された。

平成19年12月の時点において、平成20年3月に市営住宅が完成予定で、応急仮設住宅での避難生活の解消は目前に迫っていた。本研究では、避難生活の解消が目前に迫った玄界島住民を対象に復興事業の評価や玄界島の将来について等のアンケート調査を行い、復興事業の出来映えやこれからの生活に対する考えなどを明らかにした。本研究で得られたことを以下に示す。

- (1) 島内の付き合いやまともには元に戻りつつあるが、島民は元のような生活ができるとは考えていない。特に、島の人口減を心配しており、少子化・高齢化対策の充実を求め始めた。
- (2) 復興事業が具体性を帯びるにつれ、復興計画の満足度が高くなった。復興計画は住民主導で策定されたため、復興計画に関する満足度は高いが、住宅再建に重点を置きすぎたので、地域の活性化やコミュニティの再生が後回しになった。
- (3) 島民は、斜面地の整備によって、災害や火災に対する安全性、交通環境は良くなると評価しているが、近所との関係や高齢者の生活は変わらないと考えている。
- (4) 今後のしまづくりについて、観光振興の必要性は認められているが、島民の間では優先順位は高くない。しかし、島の活性化がないと少子化・高齢化対策ができないため、基幹産業の漁業の振興と観光化を含めたしまづくり計画を考える必要がある。

## 学会誌編集委員会委員名簿

高橋	和雄	委員	長	長崎大学
熊谷	良雄	副委員	長	筑波大学
近藤	民代	副委員	長	神戸大学
渥美	公秀	委員		大阪大学
荏原	明則	委員		関西学院大学
加藤	孝明	幹事		東京大学
栗田	暢之	委員		レスキューストックヤード
渋谷	和久	委員		国土交通省
関	嘉寛	幹事		大阪大学
豊田	利久	委員		広島修道大学
広原	盛明	委員		龍谷大学
福留	邦洋	委員		新潟大学
宮原	浩二郎	委員		関西学院大学
村上	芳夫	委員		関西学院大学
山中	茂樹	幹事		関西学院大学
矢守	克也	幹事		京都大学



## 編集後記

日本災害復興学会誌「復興」創刊号をお届けいたします。創刊号の特集は「学会創設から丸二年－学会は何を目指すか」とし、これまでの活動も踏まえて今後復興学会が目指していくことについて会長・副会長をはじめ、各委員会の委員長の方々にご執筆いただきました。また、学会の年次大会や被災地交流会などについてもご報告いただいています。学会誌の編集方針が決定したのは長岡での年次大会（2009年10月）であり、執筆者の方々には短期間での原稿執筆をお願いすることになりました。執筆者の皆様方には、急なスケジュールの中で原稿をいただいたことを感謝しております。

本学会は災害ボランティア、NPO関係者、メディア関係者、行政関係者、多様な専門分野の研究者等の多彩な会員で構成されているところに特徴があります。本学会誌冒頭の高橋編集長のお言葉にもありますように、学会誌はその特徴を大いに反映した構成・内容にしていく予定です。第2号の特集はまだ決まっておりませんが、会員の皆様のご要望・ご意見をいただきながら、検討していきたいと思っています。学会誌のあり方、特集記事、シリーズ、解説などの企画にご意見があれば、学会事務局までお寄せください。よろしくお願いいたします。

学会誌編集副委員長

近藤民代（神戸大学大学院工学研究科）

## 復興 創刊号 (2010)

---

2010年3月31日 発行

発行者 日本災害復興学会

事務局 〒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

TEL. 0798-54-6996

---