



現在までの被害状況

死者、行方不明者	18,559人 (警察庁 2013年5月)
全半壊建物	400,436棟 (警察庁 2013年5月)
最大避難者数	470,000人 (警察庁 2011年5月)
現在の避難者数	309,000人 (復興庁 2013年4月)



日本の市民社会から2015年以降の 災害リスク軽減体制への提言

～東日本大震災の経験に基づいて～



制作賛同団体

一般社団法人アメリカーズ
 特定非営利活動法人 難民を助ける会
 公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン
 チャイルド・ファンド・ジャパン
 CHURCH WORLD SERVICE JAPAN /ASIA PACIFIC
 CODE海外災害援助市民センター
 株式会社 ダイナックス都市環境研究所
 地球市民交流会
 ヒューマンライツ・ナウ
 International Medical Corps Japan
 国土防災技術株式会社

特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター
 国際協力NGOセンター(JANIC)
 特定非営利活動法人 関西NGO協議会
 一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセンター
 特定非営利法人 さくらネット
 公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
 特定非営利活動法人 SEEDS Asia
 公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会
 特定非営利活動法人 シャプラニール＝市民による海外協力の会
 東日本大震災女性支援ネットワーク
 特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン

主催賛同団体

特定非営利活動法人 CWS Japan
 東京都千代田区神田駿河台1-8-11 東京YWCA会館309号
 ☎ <http://www.cwsasiapacific.org/>
 ✉ yokoito45110@gmail.com

特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター [JANIC]
 東京都新宿区西早稲田2-3-18 アバコビル5F
 ☎ <http://www.janic.org/earthquake/>
 ☎ <http://fukushimaonthe globe.com/>
 ✉ task@janic.org



一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセンター [PBV]
 東京都新宿区高田馬場3-13-1 B1
 ☎ <http://pbv.or.jp/>
 ✉ kyuen@pbv.or.jp

東日本大震災は第二次世界大戦以降日本が経験した最大の震災であり、その経験から日本の市民社会は世界に向け原発災害への備え、対応や影響について多くの教訓を伝えることができます。

私たちの提言は以下の12点に関してです。

- 原発リスクと脆弱層の定義
- 脆弱層の多様性への対応
- 政策と実施のギャップ
- 原発リスクと人権・情報開示
- アカウンタビリティの確保と能力強化
- クレーム対応の仕組み
- 連携の仕組みと各ステークホルダーの役割の公的認知
- 企業の社会的責任
- 合意形成
- ボランティア
- 防災教育と伝統的知恵の見直し
- ローカルイニシアティブ

2011年3月11日、マグニチュード9.0の地震が東北地方を襲い、それに伴い発生した巨大津波は太平洋沖沿岸部の主要施設を破壊し、多くの事業と何千もの人々の命を奪いました。確認できる限りでは16,000人が命を失い、6,000人が怪我を負い、2,700人が行方不明です(資料:警視庁)。震災により家を失った470,000人の内160,000人は福島県の方々です。未だに309,000以上の方が避難所生活を強いられ、瓦礫の撤去作業は全体の20-30%しか終わっていない状況です(未だに残りの多くのがれきは一時保管施設に残されています)。また、地震と津波により福島第一原発が停止、原子炉容器からの放射能漏れによる、史上最悪の原子力災害となりました。その結果日本政府はエネルギー政策や日本における原子力発電に対する考え方を改め始めました。

前代未聞の規模の三つの災害(マグニチュード9.0の地震、津波、そして原子力発電所での事故)が続けて発生したにもかかわらず、日本市民社会は柔軟に、人道的な対応を見せました。

今回の災害により日本が得た経験は、2013年5月9日に日本のNGO/NPOが東京に集まり、GND R(地球市民社会の防災ネットワーク)からの提案に沿い「日本の市民社会」からの提言として作成されました。

この「日本の市民社会からの提言書」はスイス、ジュネーブの防災グローバル・プラットフォームで発信する予定です。

日本の市民社会によるこれらの経験や教訓を世界に伝える取り組みは、将来の類似した災害を防ぎ、災害リスクを軽減する為の知識や過去に培った経験を用いて力強い地域づくりを目指すものです。

防災グローバルプラットフォーム会議における日本の市民社会からの提案

GNDR 提言項目表題 2

最もリスクに晒されている、最も貧しく、社会の中で周縁化された人々を優先する

Lessons	Recommendations
<p>■ 原発リスクと脆弱層の定義</p> <p>原発被害に晒された人々も「最もリスクに晒されている人々」であるという認識が生れた。</p>	<p>社会の中で周縁化されている脆弱層に、災害時要援護者(高齢者、障害者、傷病者、妊産婦、外国人(居住者・旅行者))のみならず社会的弱者や原発リスク下にある人々を含むと再定義する。</p>
<p>■ 脆弱層の多様性への対応</p> <p>人々は様々な理由から周縁化、排除されており、脆弱層となっている一方で、脆弱層は保護や支援される対象となるだけでなく、自らリスク軽減の主体にもなり得る事例が確認された。</p>	<p>脆弱層が生れる多様な原因と個別に必要なとされる対応を特定するため、複数の指標(年齢、性別、障害の有無、家族構成、地域特性、災害の種別の被害特性、原発エリアなどの2次的被害など)を設定する。</p>
<p>■ 政策と実施のギャップ</p> <p>災害時に要援護者を支援するガイドラインは事前にある程度整備されていたが、</p> <p>(1)当事者のプロセスへの参加がない、</p> <p>(2)市民社会の役割が明確化されていない、</p> <p>(3)実行計画(アクションプランや危機対応計画)がないなどの理由から、政策と実施の間にギャップが生じ実施が不十分だった。</p>	<p>脆弱層が、平時(防災政策・戦略策定)、災害時、災害からの復旧・復興時のあらゆる段階において、意思決定に参画できるようガイドラインや制度を明文化し、それらを周知して支援内容に反映する必要がある。</p>

GNDR 提言項目表題 4

権利と責任、および説明責任を軸に政治的コミットメントを確保する

Lessons	Recommendations
<p>■ 原発リスクと人権・情報開示</p> <p>「安全神話」に捕らわれていたため、原発被災者に対応する適切な制度や仕組み、対応策がなかった。そのため、補償の有無による地域住民やコミュニティの分断、適宜適切な情報が提供されない事による被災者の混乱などが生じた。通常時の個人情報保護の制度を災害時にもそのまま適用したため、効果的な支援活動の妨げとなった。</p>	<p>原発の建設や稼働に際して、リスクを踏まえた検討と計画作りが必要である。また、原発リスクに晒される人々が、速やかに分かり易い情報へアクセスできる権利や保護の基準(スタンダード)を定める。</p>
<p>■ アカウンタビリティの確保と能力強化</p> <p>政策の決定過程における住民の参画は形式的であり、子どもや障害者など社会的弱者の参画の機会も十分でない。</p>	<p>防災・復旧・復興期の政策実施に関するアカウンタビリティを高めるため、人権に基づいたアプローチを中核に据えて、国際人権基準やSphere StandardやHAPに基づいた適切な基準や指標を活用し、透明性の高いモニタリングをできるように、政府・自治体・企業・CSO・ボランティアの能力を強化すると共に、それに必要とされる予算確保と体制整備に官民双方で努める。</p>
<p>■ クレーム対応の仕組み</p> <p>電話相談という限定された形式ではあるが、災害後の女性と子供への暴力や家庭内暴力(DV)への対策が初めて制度化された。一方で、被災者は支援にクレームをつける権利意識に乏しく、クレームをする仕組みもなかったため、被災者の「申し訳ない」という気持ちが先に立ち、クレームが効果的に吸い上げられなかった。</p>	<p>クレーム窓口の設置と共に、被災者自身が人権意識を持ち、支援の内容を評価する仕組みの導入が必要である。</p>

GNDR 提言項目表題 5

パートナーシップおよび市民の参加を促す

Lessons	Recommendations
<p>■ 連携の仕組みと各ステークホルダーの役割の公的認知</p> <p>ステークホルダー間の連携の仕組みや情報収集と共有の場が事前に準備されていなかったため不十分だった。市民社会の参加の場と役割が明確でなく制度的保証や認知も低かったため、特に初動調整に時間を要した。平時と同様に適用された個人情報保護法が障害となり、求められる支援が十分でできない場合があった。また、行政やCSO間の基礎的な情報の共有も不十分であったために、現場レベルでは、支援・ニーズ調査の重複、混乱により住民を疲弊させた。</p>	<p>平常時から災害に備えて政府や自治体などの公的機関とCSO、企業などマルチステークホルダーが参加する枠組みを作り、各セクターの役割分担を明確にしておく。CSOはニーズ調査の重複を避けるために連携して調査に取り組むようにする。</p>
<p>■ CSR</p> <p>企業による資金面だけではなく、各企業の本業を生かした物的、技術力を生かした支援、社員による現地でのボランティア活動などが行われた。特に、緊急時の物資支援で全国に流通ネットワークを有する企業とCSOの連携が不可欠で、CSOのリソース不足から企業の資金的・人的・技術的な支援なければ、災害復興・防災への取り組みは十分なものとならなかった。</p>	
<p>■ 合意形成</p> <p>各地で合意形成が試みられたが、スピードや規模を優先する余り行政や各自治体の代表者のみで物事を決めてしまい、その決定が生活に直結する住民が取り残されてしまう事例も多かった(防潮堤建設に関して、国と現場レベルで十分な議論が尽くされないまま「建設ありき」になってしまった例など)。一方で、住民側が慣れておらずなかなか意見が出ない、自らの再建に手一杯で参加できないなどの事例も多かった。</p>	<p>防災計画、発災後の緊急期、復興期それぞれの段階で、地域住民を含む各セクターの合意形成が不可欠である。コミュニティは、多様性を受け入れられるように多様なニーズへの対応に長けた当事者団体とも連携し、情報交換の強化をすることによって、柔軟でレジリエントなコミュニティとなる。また、コミュニティが合意形成のプロセスに参加するには最低限の生活が保障されていることが前提条件となる。</p>
<p>■ ボランティア</p> <p>受け入れや調整の仕組みがある程度機能し、ボランティアやCSOの災害現場での有用性が発揮された一方で、想定していた受け入れ機関が被害を受けてあまり機能しない地域もあった。神戸市では「受援計画」の作成に取り組んでいる。</p>	<p>災害を受けたときにボランティアなどの外部からの支援を地域が受け入れる力「受援力」を強化する。また、CSOの能力強化への投資、災害時に現地で活動するボランティアの平時からの育成と調整力を強化する必要がある。</p>
<p>■ 防災教育と伝統的知恵の見直し</p> <p>学校や地域で行っていた防災教育や地域に伝わる災害時の伝統的な知恵を生かし、避難が上手くいった事例が多くある一方、過去の体験を過信する余り、避難行動を起こさず逃げ遅れた例も多く見られ、地域格差が大きかった。地域の祭などが防災教育に生きた事例もある(能登半島地震、東日本大震災)。</p>	<p>今後も学校などでの防災教育を強化していくだけではなく、その地域に伝統的に伝わる災害に対するの言い伝えを継承する重要性を見直す必要がある。</p>
<p>■ ローカルイニシアティブ</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓から、発災前から復興まちづくりのイメージを持っていた、つまり「事前復興」を考えていた事例がある。これが発災後の混乱を避け、時間のかかる復興プロセスに対する住民の理解を得るのに役立った。発災後、コミュニティが分断されたが、その再生のプロセスで、外部からの支援や、移動先での新たなコミュニティの形成など、既存のコミュニティだけでは対応できないことに外部支援が役立った。</p>	<p>復興の主体である被災コミュニティ・地域住民が十分なイニシアティブを発揮するには、</p> <p>(1)発災前からコミュニティ自身が常に意識し工夫すること、</p> <p>(2)それに対する外部支援や予算配分などの環境整備、</p> <p>(3)平時からのトレーニングが必要とされる。</p>