✻ KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY ✻
Institute of Disaster Area Revitalization, Regrowth and Governance

関西学院大学災害復興制度研究所ニュースレター

FUKKOU

Vol.40

▶◀contents▶◀
目 次

○巻頭言
15 回目の円卓会議によせて
/ 宮原浩二郎 …… 1

○ 2020 年復興・減災フォーラム案内
「震度 7」が遺したもの　～阪神・淡路大震災 25 年～　…… 2

○報告
国際比較法制研究分科会を開催
/ 斎藤容子 …… 3

○報告
被災者総合支援法案の策定について
/ 山崎栄一 …… 4-5

○国際学術セミナー報告
災害救護から災害復興へ ～韓国・全国災害災害救護協会を迎えて～
/ 山泰幸 …… 6

○観感学楽
集落の想いを綴る復興記録誌
/ 佐々木康彦
健康から見た災害対応 フェーズの壁を無くすには / 髙岡誠子…… 7

○ともに
ドイツの復興はまだ道半ば―「ベルリンの壁崩壊」から 30 年

研究所 移転のお知らせ …… 8

15回目の円卓会議によせて

災害復興制度研究所初代所長
社会学部教授
宮 原 浩 二 郎

関学復興研はもうすぐ創立15周年を迎える。15年といえば、もう小さな歴史である。研究所の立ち上げに関わった一人として、少しだけふり返ってみたい。

これまでの復興研は、災害復興基本法試案の公表、日本災害復興学会の立ち上げ、各種の災害対応手引書の出版、そして最近の被災者総合支援法試案の公表まで、当初思い描いた目標を着実に達成してきた。あらためて確認したいのは、そうした成果を支えてきた「被災地交流ネットワーク」の大切さである。

2005年2月、関学復興研の仕事始めとして「全国被災地交流集会」が開かれ、各地で復興に取り組む人びとが一堂に会した。有珠山の噴火、奥尻島の津波、三宅島の噴火、新潟中越地震、那須の水害、香川の豪雨、鳥取県西部地震、雲仙普賢岳の噴火、そして兵庫県南部地震――それぞれの被災地にある市町村役場（所）・都道府県庁、NPO・NGOやボランティア団体、社会福祉協議会や商工会議所、民間シンクタンクなどから代表者が集い、それに法曹、政府職員、研究者・大学教員も加わり、30名ほどで一つのテーブルを囲んだ。

目的は被災地で生まれた知恵や教訓、新たな生き方への模索を共有し、復興に取り組む多様な人びとの間の、地域や職業を横断した交流ネットワークを創出することだった。そのため形式が「円卓会議」である。前日の会場でたくさんの机を無理やりくっつけて、十数角形（？）の大テーブルをつくろうとしたのを思い出す。

「円卓会議」はその後も毎年続けられ、参加者の地域や職業もさらに多様化していった。会議では率直で真摯な声が飛び交い、いつも時間が足りなくなる。そこには被災地同士の連帯感だけでなく、ある種の高揚感も漂っていた。夕方の懇親会では、くつろいだ雰囲気のなか、会場のあちこちで参加者同士の談笑が見られた。多くは自らも（程度の差はあれ）被災者であり、初対面でも話ははずむ。それぞれの地域の抱える問題から料理や観光の楽しみまで、身近な話題も引き出されてくる。こうした交流が生む多種多様な人びとのネットワークは、災害復興研究を支えてきた基盤の一つなのだと思う。

2011年の東日本大震災と福島原発事故は、災害対応を国家的な緊急課題へと押し上げた。それ以降、ともすると大上段からの抽象的議論が先行する空気が強まったように思う。けれども「人間復興」のベースにはそれぞれの被災地の人びとが体得した具体的な知恵や教訓や新たな生き方への模索があることに変わりはない。「円卓会議」とその晩の懇親会ももうすぐ15回目を迎える。この小さな節目の時を楽しみに待ちたいと思う。

KWANSEI GAKUIN

関西学院大学災害復興制度研究所 開設15周年　日程：2020年1月11日（土）～12日（日）

2020年復興・減災フォーラム

「震度７」が遺したもの ～阪神・淡路大震災 25 年～

1995 年 1 月 17 日に発生した兵庫県南部地震。大都市直下を震源とする大地震は、気象庁の震度階級で初めて震度 7 を記録し、死者 6434 人にのぼる阪神・淡路大震災を引き起こした。

1 年間で 130 万人を超えるボランティアが被災地にやってきて、「ボランティア元年」といわれた大震災から 25 年。震度 7 を記録する大地震は新潟県中越地震、東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）、熊本地震、北海道胆振東部地震と続き、災害ボランティアは地震だけでなく豪雨災害などの被災地でも復旧・復興に欠かせない存在になってきた。

阪神の被災地で生まれた「被災者生活再建支援法」は、二度の改正を経て住宅再建に初めて公費が投じられるようになった。我が国の災害法制に画期を成す法律となったが、支援の対象が限られており、全国知事会を中心に支援の拡大を求める動きが続いている。

災害復興制度研究所が「人間の復興」を研究・活動の理念に掲げて創設されてから 2020 年で 15 周年を迎える。復興・減災フォーラムは阪神・淡路大震災が遺したものとして「災害ボランティア」「新たな災害法制」に焦点を当てながら、人間復興の実現に向けて多様な視点から考える。

1/11 Saturday

関西学院会館　レセプションホール 光の間　13:00 ～ 17:30
兵庫県西宮市上ケ原一番町1-155

◆全国被災地交流集会「円卓会議」「ボランティア元年」わが事にする

【第 1 部】地域復興の担い手

【第 2 部】多様な支援態勢

【第 3 部】総括討議

司会・野呂 雅之（関西学院大学災害復興制度研究所 主任研究員・教授）
斉藤 容子（関西学院大学災害復興制度研究所 指定研究員）

1/12 Sunday

関西学院会館　レセプションホール　13:00 ～ 17:30
兵庫県西宮市上ケ原一番町1-155

◆シンポジウム

〈敬称略〉

◉基調講演　今に続く1･17
中川 智子（宝塚市長）

◉報　告　新たな災害法制に挑む
野呂 雅之（関西学院大学災害復興制度研究所 主任研究員･教授）

◉パネル討論　『人間復興』の実現に向けて

《パネリスト》50 音順
石垣 のりこ（参議院議員）
泉田 裕彦（衆議員議員）
金子 由芳（神戸大学教授）
山崎 栄一（関西大学教授）

《コーディネーター》
津久井 進（弁護士）

〈日本災害復興学会理事会・総会〉

◆ **1月11日(土)**
日本災害復興学会理事会（午前中）
会場：西宮上ケ原キャンパス　大学院 1 号館 会議室 1

◆ **1月12日(日)**
日本災害復興学会総会（午前中）
関西学院大学上ケ原キャンパス F 号館 102 号教室
主な議題：2018 年度決算報告、2020 年度予算、その他

報告

国際比較法制研究分科会を開催

関西学院大学災害復興制度研究所　指定研究員
斉 藤 容 子

今年度より法制度研究会に国際比較法制研究分科会を立ち上げることになった。災害復興制度研究所は2010年に発表した災害復興基本法・試案に基づく実定法として法制度研究会で被災者総合支援法案の策定を進め、2019年8月29日に記者発表した。その策定過程において海外の被災者支援制度について研究の必要性が議論され、今回の研究分科会の立ち上げへとつながった。

第１回研究会が2019年８月２日に開催され、「イタリアにおける被災者支援制度」について斉藤より報告をした。前回のFUKKOU Vol.39でも紹介した通り、イタリアは「災害後の被災住居に対して国が100%補償し、再建する」という政策をとっている。この政策を実現するために災害直後の詳細な住居の被害査定を実施している。ラクイラ地震の際には最大18000人のボランティアがこの査定に関わった（2019年６月の災害防護庁のヒアリング調査によれば今後の災害時は査定作業従事者へ日当を支払う制度が議論中であった）。この査定基準は日本では「全壊」、「大規模半壊」、「半壊」、「一部損壊」という区分になるが、イタリアではA・使用可能、B・使用可能だが応急修理必要、C・一部使用可能、D・再査定の必要あり、E・大規模損壊、F・使用不可となる。このような査定方法は日本でも参考になるのではないかと研究会では議論があった。イタリア政府によってこれまでに約１兆円の税金が民間住居の再建に使用されているが、復興への住民の参画の欠如やまちづくりの視点からは課題も多い。詳細は2019年度に発行される災害復興研究Vol.11 に掲載予定である。

そして第２回は関西大学社会安全学部の山崎栄一教授より「ニュージーランド調査報告」としてニュージーランド・クライストチャーチ地震後の事例提供があった。2011年に発生したクライストチャーチ地震は語学学校の入ったビルの倒壊により日本人学生を含む多くの若者が犠牲になったことでも知られている。クライストチャーチ地震はビル倒壊のあった２月22日のみならず、2010年９月４日早朝並びに2011年６月13日にも地震が起こり、死者は出なかったものの、市内は大規模な液状化による建築被害に見舞われた。

ニュージーランド政府は地震の被害にあった中心部並びに深刻な液状化地域についてはレッドゾーンという立ち入り禁止区域を指定し、住居は市場価格で買い取った。その他の住居被害については火災保険加入時に付帯される地震保険で賄わなければならず、日本のような被災者生活再建支援金やイタリアのような住居の補償はない。ただし、地震保険および自然災害基金の管理・運営は政府の公社である地震委員会（EQC）が民間保険会社の地震保険とは別におこなっている。EQCの住宅補償限度額が地震当時は10万NZドル（2019年10月現在1NZドル=67円のため約675万円）であり、それを超える損害に対しては民間保険会社が補償をする制度がある（地震後の制度改正によりEQC補償額は15万NZドルに引き上げられた）。国民の90%以上が両方の保険に加入をしている。

▲再建されつつあるラクイラ市中心部（2019年５月撮影）

住居被災において公助はほぼないが、緊急対応ガイドラインに福祉の視点が入っており、被災後のニーズアセスメントによって台帳が作成され具体的な必要措置が取られるようになっているという点においては日本が見習うべきであることが議論された。

これまでの２カ国の事例からみてもわかるように、政府が全額補償し住居を再建するイタリアと、ほぼ保険制度によってカバーをするという仕組みのニュージーランドでは全く異なる被災者の支援の形がある。どちらが良い悪いではなく、様々な支援制度があることを学ぶことで日本はどのような支援制度を取るべきかと考える機会になるのではないだろうか。日本のこれまでの被災者支援制度を「当然」と思っていた点も実は違った方法もありえるのではないかという議論の糸口になればと考えている。本研究会では今後も台湾やアメリカ等の事例を取り上げ、比較研究を実施していく予定である。

報告

被災者総合支援法案の策定について

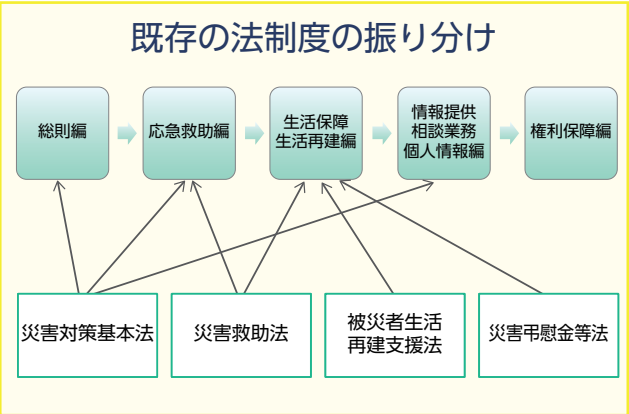
災害復興制度研究所・指定研究員
関西大学社会安全学部教授
山崎 栄一

はじめに

災害復興制度研究所は「被災者総合支援法案」をまとめ、2019年8月29日に兵庫県庁の県政記者クラブで記者会見をして発表した。法案策定に向けて2016年度から、研究所に設置する法制度研究会で本格的に議論を進めてきた。筆者は法制度研究会の座長を務めており、ここでは支援法案の概要を記すことにする。

被災者総合支援法案（以下「総合支援法」と略す）は、既存の被災者支援法である災害対策基本法、災害救助法、災害弔慰金支給等法、被災者生活再建支援法を棚卸しして、包括的で体系性のある全く新しい法制度として被災者支援法制を再構成するものである。

総合支援法は6編からなり、災害直後の応急救助から本格的な生活再建のフェイズにいたるまでの被災者支援をカバーしつつ、被災者支援にとって重要な基本理念・基本方針や被災者支援の担い手、各種情報の活用、相談業務、権利保障に関する規定を設けている。以下において、それぞれの編についての概要を述べていくことにする。



第１編　総則編

総則編においては、総合支援法を「被災者支援の基本法」として機能させるために、被災者支援のあり方を示すべく、基本理念ならびに基本方針に関する規定を設けている。そこでは、①被災者支援の最終目標が被災者の生活再建にあること、②災害関連死の防止義務、③被災者の個別的事情に応じた配慮と支援、④被災者支援における柔軟な対応、⑤自己決定権の尊重、⑥情報の活用、⑦被災者支援への参画、⑧被災者の権利保障、⑨防災自治の原則、⑩財源に関する原則などが定められている。

総合支援法における被災者支援の実施主体として「被災者支援運営協議会」を設け、公助と共助組織が共同して被災者支援に取り組むようにした。そこでは、被災者支援にとって必要な各種業務が公助―共助組織間において適切に役割分担され、かつ公助―共助組織が互いに連携しあいながらそれぞれの業務に取り組むという仕組み作りを目指すことになる。

被災者支援運営協議会は、全国―都道府県―市町村それぞれのレベルで設置され、それぞれのレベルの行政機関の長が会長となる。運営協議会のメンバーは、行政機関（警察　消防　自衛隊を含む）、日本赤十字社、社会福祉協議会、民生委員、被災者支援団体、要配慮者団体、専門職・士業団体、自主防災組織などから構成される。災害前に「被災者支援計画」、災害後に「被災者支援実施方針」を策定する。

第２編　応急救助編

応急救助編の部分は、従来は災害救助法がカバーしていたが、総合支援法においては、大幅な見直しを図った。第２編が担当する被災者支援のメニューをまさに災害直後の応急救助に限定をし、長期的な避難生活にかかる支援やがれき撤去など応急救助を越える支援メニューを第３編に移行させた。災害直後における居所については「避難所及び宿泊支援ならびに居所における生活環境の確保」と規定し、避難所以外の支援メニューの拡充や避難所に避難できない人たちに対する生活環境の確保を目指すことにした。他方、これまで災害救助法では支援の対象外であった、予防的な医療および福祉サービスの提供も支援メニューとして取り入れた。かつ、避難所に避難するまでに避難行動についても応急救助の対象としている。

災害救助法の最大の問題点はその運用の硬直性にあった。そこで、第１編の理念規定において柔軟な対応を求めるとともに、いわゆる「一般基準」「特別基準」に関する規定を見直し、「一般基準」の質的向上を促進する一方、従来採用されてきた特別基準は「協議」を要することなく「届出」だけで実施可能とした。

第３編　生活保障・生活再建編

生活保障・生活再建編において、まず、支給基準・要件として、既存の被災者支援法における「大規模半壊」という基準を廃止し、半壊に基準を一本化するとともに、災害救助法の支援

の一部に存在していた資力要件を撤廃することで支援対象の拡大を図った。以下において、具体的な支援メニューを紹介することにする。

【被災者の死亡・障害】

・被災者の死亡に対して、遺族に一時金ならびに定期給付金を支給する(残された遺族の構成によって支給金額を変える)〔「災害遺族給付金」〕。

・被災者の障害に対して、本人に定期給付金あるいは一時金を支給する。障害等級の７級（50%の能力喪失）までは、支給措置を行う〔「災害障害給付金」〕。

【生活財の保障】

・家屋の損壊度を基準に、生活財の購入に対する支給を行う。

全壊世帯に対して　100万円＋10万円×（世帯人数－1）

半壊世帯に対して　50万円＋5万円×（世帯人数－1）

【住宅の修理】

・目的に応じて、住宅の修理にかかる費用を支給する。

在宅避難を可能にする程度の「居住応急修理」

一部損壊世帯以上の世帯に支給　100万円（上限）

安定した居住空間の確保を目指した「居住安定修理」

半壊世帯以上の世帯に支給　300万円（上限）

【家賃補助　仮設住宅・災害公営住宅】

・家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じて家賃補助を行う。家賃補助は、被災地の状況により最大5年程度とする。公営住宅については入居要件を緩和する。

・家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じた仮設住宅の提供を行う。

・仮設住宅は買い取りを可能とし、恒久住宅（災害公営住宅）として提供してもかまわないこととする。

【住宅の再建・購入】

・住宅の再建・購入に対しては、最大600万円を支給する。

・全壊世帯、半壊世帯を対象とする。

・仮設住宅の買い取りに用いてもかまわない。

【生活支援金】

・世帯における収入の減少により、収入が政令で定める基準額を下回った場合、生活支援金を支給する。

【土砂・がれきの撤去】

・住居の復旧ないしは修理・建て直しに伴う、土砂・がれきの撤去については、公費で行われることとする。

【その他の支援メニュー】

その他の支援メニューとして、「就業支援プログラム・生業支援プログラム、コミュニティ再生支援プログラム」「教育サービスの保障」「債務整理」「融資・ローン」などを掲げている。

第４編　情報提供・相談業務・個人情報編

情報提供・相談業務・個人情報編は、災害対策基本法の条文を踏まえつつ、被災者支援を適切に実施するための条項を追加したものである。

情報提供や相談業務については、情報提供や相談業務が被災者支援の一手法であることを確認するとともに、ケースマネジメントを念頭においた避難支援・生活再建支援が実施されるようにした。

個人情報の積極的活用に向けて、避難行動要支援者名簿や被災者台帳がより整備しやすく、かつ情報共有がしやすいようにした。安否情報の提供についても規定を設けている。

これまでにはない新たな追加項目としては、災害前における「事前アセスメント」と災害後における「被災者ニーズアセスメント」がある。これは、被災者支援が被災者の実態や意見を取り入れないままに実施されがちである事を踏まえ、被災者一人ひとりに配慮や支援が確実に届くような仕組みを探求した結果の産物である。また、広域避難者対策についても、広域避難者の把握と相談支援が重要となるので、第４編で規定することにした。

第５編　権利保障編

権利保障編は、これまでの被災者支援法制にはなかった項目であり、総合支援法案の重点項目の一つである。

被災者支援の権利利益を擁護し、被災者支援を監視し、被災者支援の改善をはかるために、オンブズマンを設けることとした、オンブズマンは都道府県の議会を事務局として、議員、専門家などから構成される。

被災者支援として行われる業務について、申請に基づく業務はすべて「行政処分」とし不服申立の対象とするとともに、被災者支援をめぐる訴訟への道を開くこととした。長期的な避難生活に伴うトラブルも不服申立の対象とし訴訟ができるようにした。

これにより、行政―議会―司法が被災者支援の実施―オンブズマン組織設置による監視―被災者の権利保障といった形でそれぞれ被災者支援の運営に関わることになる。

第６編　その他項目　附則

その他項目　附則においては、罰則や経過措置について規定をしている。

その他にも、法制度研究会においては、大規模災害における対応、財源・負担割合の詳細などについても議論をした。ただし、コンセンサスが得られなかったり、議論が未成熟であったりしたため、支援法案に掲載するにはいたらなかった。

今後のアクション

総合支援法の策定にいたる過程ならびにバックグラウンドについては、『災害復興研究』において紹介することになっている。そして、総合支援法を社会的に実装するため、『リーフレット』を作成し、議員や関係者に配布する予定となっている。

国際学術セミナー報告

災害救護から災害復興へ ～韓国・全国災害救護協会を迎えて～

～ The 1st Korea -Japan Disaster Relife Seminar —From Relife to Recovery ～

日時　2019年9月20日（金）15:00～17:00　会場　関西学院大学災害復興制度研究所会議室

災害復興制度研究所副所長
人間福祉学部教授
山　泰幸

2019年9月20日（金）、韓国の全国災害救護協会から、３名の方々を迎えて、国際学術セミナー「The 1st Korea -Japan Disaster Relife Seminar—From Relife to Recovery—」が開催された。

全国災害救護協会（愛称：Hope Bridge）は、突然の災害で苦しんでいる隣人を助けるために、1961年に韓国全国の放送局と新聞社、社会団体が力を合わせて設立した純粋な民間救護団体であり、法定救護団体である。歴代会長は、韓国新聞協会の会長が務めており、現在は、中央日報の副会長・代表取締役、韓国新聞協会会長のSong Pil Ho氏が会長を務めている。災害時に、放送局や新聞社を通じて、募金を呼びかけるための韓国政府公認の窓口となっており、韓国全体の災害時の募金の大部分がこの協会に集められ、これをもとに物的・人的支援活動を担う、韓国の災害救護の中心的な団体である。

全国災害救護協会では、これまでの災害救護を中心とした活動から、今後、災害復興へと活動範囲を広げていく方針であり、災害復興の経験を共有することを目的に、今回、本研究所との学術交流を行うことになった。

まず、日本側から災害復興制度研究所の山泰幸副所長から挨拶と趣旨説明があり、続いて、韓国側からKim Jung Hee全国災害救護協会・災難安全研究所所長から挨拶が行われた。

次に、野呂雅之主任研究員・教授から、災害復興制度研究所の設立経緯と目的、組織と活動内容、これまでの研究成果など、研究所の概要について紹介がなされた。

続いて、Jung Seo Yoon全国災害救護協会救護募金本部長から、全国災害救護協会の概要について紹介がなされた。協会の本部は、首都ソウルにあり、全国を三つのエリアに分けて、それぞれに巨大な物流センターを設置し、そこから全国の被災地に支援物資を配送するシステムを有している。主な活動分野は、①緊急救護活動（救護キット支給、洗濯救護車運営、仮設トイレとシャワー設備）、②住宅支援（住宅設備サポート、居住環境改善）、③教育と予防（地震災害の体験教育、子ども向け人形劇、自治体職員の研修）、④海外活動とキャンペーン（気候変動によって世界各地で多発する災害による避難民の支援や支援を広く求めるためのキャンペーン活動）等である。

さらに、Na Jong Il全国災害救護協会・災難安全研究所副所長から、「災難救護・地域復興を目指す研究調査となるためには」と題して、研究発表がなされた。現在の韓国の研究プロ

ジェクトは、国、自治体、公的な研究機関が予め研究課題を提示して募集をかけるという形態を取っており、また災害関連の制度・政策の分野は、短期間の研究プロジェクトが多く、国内が研究対象であっても、海外の事例の紹介が多く、現地調査にはほとんど行かないなど、その他、さまざまな問題点を抱えている。こうした現状に対して、①被災地の住民に対する実態調査、②短期的な災害救護から長期的な救護（地域復興）へ活動を拡大、③災害救護や災害リスクマネジメントの現状・制度などの改善や政策提案、④企業からの支援・寄付を引き出す、以上のような目的を達成するために、災難安全研究所では、国や自治体等とは別に、独自に、新しいタイプの研究プロジェクトを募集する計画を立てており、その企画案が提示された。

これに対して、災害復興制度研究所の岡田憲夫顧問（前所長）から、長期的な地域復興を目指すための研究プロジェクトのあり方について、ご自身の経験をもとに、コメントがなされた。最後に、参加者全員で意見交換がなされ、今後も両機関の間で、積極的に研究交流を進めていくことが確認された。

関西学院大学災害復興制度研究所は、２０１６年１月から、「東アジアの新たな協働を考える」をテーマとした国際シンポジウムを毎年開催するなど、国際学術交流を積極的に進めている。それとともに、海外の研究機関からの訪問も確実に増えてきており、国際交流が活発化している。今後も、東アジアの研究機関との学術交流を積極的に進めていきたいと考えている。

観 感 学 楽

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

集落の想いを綴る復興記録誌 / 佐々木康彦
健康から見た災害対応 フェーズの壁を無くすには / 髙岡誠子

集落の想いを綴る復興記録誌

特定非営利活動法人故郷復興熊本研究所 理事長
佐 々 木 康 彦

先日、県道熊本高森線・俵山ルートの最後の不通区間であった大切畑大橋が開通しました。開通後は阿蘇を訪れる多くの人がこのルートを通り、熊本地震からの復興が進んでいることを実感したでしょう。仮設住宅で避難生活をしている人もピーク時の２割以下にまで減少したそうです。地域の中に一歩足を踏み入れれば復旧された真っ白な擁壁をあちこちに見つけることができます。最後の一人が仮設住宅を出て住まいの再建を終える日が少し先に見えてきたように感じます。

西原村で大きな被害を受けた六つの集落が昨年、復興記録誌を作成しました。集落に住むほぼすべての家族にあの日から３年間を振り返ってもらい、その想いをまとめたオーラルヒストリーの記録誌です。地震の経験を語り継ぐだけでなく、生活再建を終えた集落が復興の次のステージに進んでいくための契機に繋がっていくものでした。

六つの集落では８割以上の家屋が全半壊し、ほぼ全ての住民が集落を離れた避難生活を余儀なくされました。集落に残るか、別の場所に家を再建するか、住民の互助による地域自治で生活の基盤を支えている集落では個人だけの判断だけでは住まいの再建方針が決められず、集落の方向性をみんなで考える事になりました。約１年半の間、何度も寄り合いを開いてきた結果、全ての集落がこれまでの地で住まいの再建を進めようということになり、それらを集落再生計画として取りまとめて村に提出しました。この計画を基本とした復旧・改良工事が現在も進められています。

長期に及ぶ寄り合いは集落のコミュニティをより強いものへと発展させてくれました。計画の取りまとめが終わるころ、「集落に戻ってからが復興の本格的な始まりで、そのために今のうちにできることに取り組もう」と語られるようになり、その最初の取り組みが復興記録誌づくりでした。集落で暮らす一人ひとりの言葉を丁寧に聞き取ると震災の話だけに留まらず、これから地域の暮らしをどう作っていくか、それを次の世代にどう受け継いでいくか、そんな想いが多く語られました。記録誌に書かれていることはそんな復興にむけた青写真でもあります。この青写真を実現させていくことこそが、本来の意味での復興なのではと感じています。

▲子どもたちも参加して復興記録誌づくり

健康から見た災害対応 フェーズの壁を無くすには

阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター研究員
髙 岡 誠 子

2018年７月に人と防災未来センターに着任するまでは20年間、病院の救急分野で看護師をしており、その間に国内外の災害医療支援活動をいくつか経験してきました。これまでの災害現場での活動の多くは、主に急性期と呼ばれる発災後から１週間の期間中がほとんどでした。

そのため、被災した方々が復興していく社会の中で、自らの心身の健康をどのように守り、生活をされていたのかをほとんど知りませんでした。そんな時に、人と防災未来センターの研究員募集を知り、現在に至ります。

現場の実践者から研究職への転身は勢いと勇気が必要でしたが、医療分野とは異なった方々との出会いや、幾つかの災害対応や被災者への支援を見聞きすることで、幅広い視点や考えを持つ機会を得つつ、自分に何ができるのだろうかと問いかける日々を送っています。

“災害関連死を防ぐ”とよく言われますが、まずは、その前段階での健康への弊害を小さくしていく取り組みが必要です。それには、医療・保健・福祉の壁を取り払う必要があります。

現在の災害対応時の保健医療分野では、発災直後には命を守る医療支援活動が始まります。次に保健師などにより、健康を守ために避難所生活者への健康指導や衛生環境を整える取り組み、在宅避難者を訪問する保健活動へと移行しています。福祉に関しては、福祉サービスを利用されていた方への接触から始まり、普段サービスを利用されていない方への訪問は遅れてしまう現状があります。

このような支援側のフェーズにおける活動の移行ではなく、被災者視点から考え、発災後に同時期から医療・保健・福祉が協働して動き出すことが重要です。被災当初から、今後の被災住民の健康を守るためのロードマップを描き、先を見通した医療・保健・福祉分野の活動ができる応援要員の要請や調整が必要です。実践するためには、どのような仕組みや調整が必要か探求していきたいと思っています。

ドイツの復興はまだ道半ば
「ベルリンの壁崩壊」から30年

今年（2019年）の11月9日、10日の週末。ドイツのベルリンと近郊のポツダム地域などでは、「ベルリンの壁崩壊（1989年11月9日）から30年」の記念行事が催されている。ポツダムのことは私が二年前にIASS国際研究所に勤務したときに本ニューズレターの中で少し触れているが、背景を理解いただくために再度補足しておきたい。

西ベルリンは東ドイツという「共産圏の海に浮かぶ」陸の孤島でもあった。東側には、人為的な壁によって分断された東ベルリンの街があった。一方、孤島の西側にはハーファー川を境界としてポツダムがある。かつてはプロイセン王国の副都でもあった。1961年にベルリンの壁が築かれたときハーファー川に架かるグリーニッケ橋の通行が閉ざされた。これが「西ベルリンの西側」に作られた「もう一つのベルリンの壁」である。ベルリンの壁崩壊でこの橋の自由な東西通行も当たり前になったのである。18年にわたって続いた国の分断という大きな災難の終息を象徴していた。

30年後のこの記念日にグリーニッケ橋の上でも記念の催しがあった。この季節には珍しい穏やかな快晴の日となった。当時のことを知る人々が集って「通行の自由」の意味と価値を静かに反芻しているように見えた。一方、若い家族連れも見かけた。幼い子供はもちろん親たちも「遮断された橋」は想像するしかないであろう。ともかくこの日にこの橋を訪れて体感する意味は大きいに違いない。（写真参照）

ドイツが体験したベルリンの壁による東西分断と、その崩壊がもたらした政治的・社会的な衝撃はある意味で大災害でもある。この30年の東西統合・融合の社会実験は人類が共有すべき「地域復興」の取り組みの知的資産であろう。私たちが「地域の復興」というとき、対象としているのは「自然災害」である。しかし自然災害もふくめて復興を議論するとき、人間社会の側の姿勢と政策・対応が本質的な問題となる。ドイツの現在進行形の体験は、人類が共有すべき「復興の知」に還元していくことが大切である。

経済的・財政的支援としての「連帯税」（Solidaritaetszuschlage=SOLI）の導入

連邦政府および西側の州政府は1995年、東側の州政府に金銭的支援を目的として「連帯協定（Solidarpakt）」を締結、「連帯税」が導入された。現在は毎年約800億ユーロが東部復興費として用意されているという。東西統一から昨年11月時点までに東側地域に流れた費用は1兆3000億ユーロにも上るという（ハレ経済研究所（IWH）の調べ）。連帯協定とは異なり、税収の使い道は東部復興に限られておらず、廃止を求める声も強いといわれる。（http://www.newsdigest.de/newsde/news/featured/2559-805/）

しかし、旧東ドイツ地域は旧西ドイツと比較して経済格差が顕著で人口減少や高齢化等の過疎化問題も深刻である。（もちろんベルリン近郊のポツダムのように経済・文化の点で旧西ドイツに負けない成長を遂げている都市もある。）さらに文化的・社会的な相違の壁はなかなか解消されていないようである。差別や偏見なども含めて「人間の復興」という観点が不可欠な理由はここにもある。一概には言えないが、東日本大震災の後に時限的に導入された我が国の復興特別税と比較すると両者の趣旨・目的・特徴の違いと共通点が検討できるかもしれない。

ともかく「地域復興」は10年を単位に数十年の視点で取り組み評価していくことが必要であろう。昨今は移民問題が事態をさらに複雑にしている。30年を経てドイツの復興はまだ道半ばのようである。

（岡田憲夫）

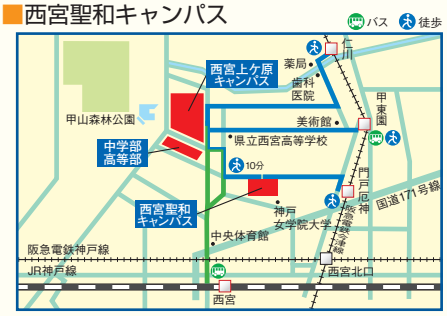
〈災害復興制度研究所 移転のお知らせ〉

このたび、当研究所が入っている建物の改修に伴い学内移転することとなり、2019年11月22日より新しい移転先にて開室しております。

移転先：西宮上ケ原キャンパス大学院2号館（旧ロースクール棟）2階

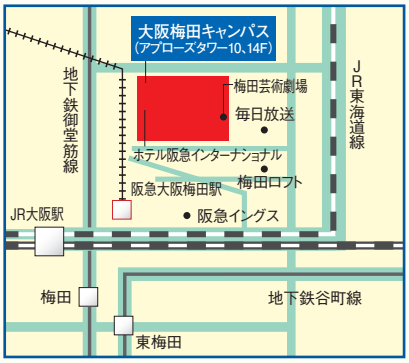
ご不便をおかけいたしますが、ご理解とご了承をお願い申し上げます。

■西宮上ケ原キャンパス
■西宮聖和キャンパス



■神戸三田キャンパス

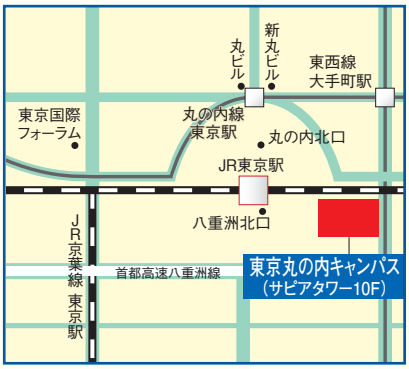
■大阪梅田キャンパス



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
アプローズタワー14階
TEL：06-6485-5611

■関西学院東京丸の内キャンパス



JR東京駅八重洲北口から徒歩1分

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

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

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

災害復興制度研究所 公式Facebookを開設しました

2019年11月発行