

平成21年度

巨大災害政策研究ネットワーク

災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり

—研究者ネットワークの構築を通じて—

に関する調査研究報告書

安全安心なまちづくり政策研究群

(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり
—研究者ネットワークの構築を通じて—
に関する調査報告書

サマリー

2010年3月

研究の目的

アジア地域における自然災害に対して、緊急対応、復旧・復興、被害軽減策の策定、法制度の整備の4面にわたる国際公共政策のあり方を検討すること。

研究の成果

- 1) 阪神・淡路大地震（1995年）を経験した日本、9.21大地震（1999年）を経験した台湾、および四川大地震（2008年）を経験した中国の研究者が、2008年～2009年にかけて、北京と成都では中国社会科学院において、台湾では南投縣埔里鎮における国立暨南国際大学において講演会／シンポジウムを開き、研究者ネットワークの構築に向けた準備を行った。
- 2) 2009年度には、日中台の研究者に、HAT神戸に集積する災害研究機関の研究者を加えたメーリングリスト「災害政策研究ネットワーク」（Disaster Policy Studies Network : DPSN）を創設した。
- 3) DPSNでの議論に基づき、2010年2月、研究機構において中国の研究者、日本の研究者、新潟中越沖地震の復興に尽力したNPO代表者を集めた専門家会議を開催した。

政策提言

- 1) 政治体制や価値観の相違を乗り越えて、人間の安全保障の視点から災害政策を研究する研究者のネットワークの有効性が確認されたことから、DPSNのようなネット

ワークを拡大し、維持していくことが東アジア地域への日本の国際貢献の一環としてとして重要である。

- 2) 阪神・淡路大震災後設立された「震災復興基金」は、その後新潟県の震災復興においてさらに進化を遂げ、類似の仕組みは台湾大地震からの復興においても導入されたが、中国ではまだ導入されていない。中国側研究者は、日本および台湾の復興基金制度を詳細に検討し、中国にも同様な制度を導入するよう北京政府に働きかけることにした。
- 3) 中国では、四川大地震を契機として、国全体の社会保障制度を近代化する機運が広がっている。今後は、急速に高齢化が進む日本の社会保障制度を先行事例として、中国におけるユニバーサルな社会保障制度の確立に向けた共同研究を進めることが望ましい。

はじめに

研究テーマ「災害対策をめぐる国際協力の仕組み」は、阪神・淡路大震災以後の研究の蓄積とHAT神戸における国際的研究機関の集積に基づき、アジアを中心とする近隣諸国の災害対策について、わが国および兵庫県の国際協力のあり方を探求することを目的としてスタートした。

研究は2つのサブテーマに分けて行われた。第1は、災害対策への国際協力をより広くわが国の外交・援助政策の一環として位置づけ、その中で兵庫県の国際協力のあり方を追究することである。この作業は、当該研究テーマの総論的役割を果たす。

第2は、兵庫県が持つ知的資源をいかにアジアの災害復興に生かせるかを追究するために、HAT神戸に集積する研究機関および台湾、中国など大震災を経験した国や地域の研究者が共通の課題について忌憚なく意見を交換できる研究者のネットワークを組織することである。そこでの議論を通じては、被災国の復興へ向けた新たな施策が生み出されることが期待される。

第1アプローチについては、2010年2月、わが国の国際協力の専門家、具体的に災害対策の国際協力に当たっている自衛隊およびNGOの代表、さらに四川大地震を経験した中国の研究者を招いて、公開シンポジウムを開催した。その内容については、報告書「災害対策をめぐる国際協力の仕組み（戦略会議）」に譲りたい。

第2のアプローチについては、実際に研究者のネットワークを立ち上げ、そこでの議論に基づき、中国の研究者を神戸に招いて専門家コンファレンスを開催した。以下に報告するのは、この活動と、そこからの成果についてである。

研究者のネットワークは、政治体制の違いや狭い国益計算を超えて、人間の安全保障の観点から、真に被災地住民にとって必要な復興政策を考えることができる場所に最大のメリットがある。既に今年度の研究においても大きな成果が得られたことを、以下に報告できることを喜びとしたい。

財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
安全安心なまちづくり政策研究群
研究統括 林 敏彦

災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり
—研究者ネットワークの構築を通じて—
に関する調査報告

サマリー	i
はじめに	iii
研究体制	iv
第1編 準備態勢の整備	1
第1章 中国における「大震災復興融資メカニズムに関する講演会」	1
1. 北京コンファレンス	1
2. 成都コンファレンス	2
第2章 台湾における第2回日中台研究交流会議	3
1. 台湾コンファレンス	3
2. 研究交流のあり方	6
第2編 ネットワークの構築と成果	9
第1章 インターネット上の情報交換システムの立ち上げ	9
第2章 神戸コンファレンス「震災復興とシビルソサエティの役割」	9
1. 永松伸吾「阪神淡路大震災の経済復興の諸問題」	10
2. 菅磨志保「災害復興期におけるコミュニティビジネスの可能性—都市と中山間、2つの地震災害の事例から—」	12
3. 呂学静「四川大地震における中国社会保障制度の再建」	15

4.	野崎隆一「転換期を迎える地域コミュニティ」	18
5.	吉椿 雅道「被災地における NGO の役割」	19
6.	楊団「巨大災害再建融資政策体系の考察」	21
第3章 討議のポイント		24
1.	復興の指標について	24
2.	都市や中山間地域におけるコミュニティビジネスの違い	25
3.	中国の社会保障制度導入について	26
4.	四川大地震における地域経済への影響について	26
5.	NPO 組織と行政の関係	27
6.	NGO 組織と行政の関係	27
7.	復興基金の役割について	28
第4章 研究成果の要約		29
おわりに		29
参考資料		30
1.	永松伸吾「阪神淡路大震災の経済復興の諸問題」	30
2.	菅磨志保「災害復興期におけるコミュニティビジネスの可能性—都市と中山間、2つの地震災害の事例から—	37
3.	呂学静「四川大地震における中国社会保障制度の再建」	53
4.	吉椿 雅道「被災地における NGO の役割」	80

第1編 準備態勢の整備

研究者のネットワークは一朝一夕にできあがるわけではない。この研究を遂行するに当たっても、2つの準備作業が必要であった。

準備作業の第1は、ネットワークの中心的役割を果たす研究者の間に、強い問題意識の共有と信頼関係を打ち立てることである。幸いこの目的は、2009年中の2度にわたる国際コンファレンスの機会を通じて、中国および台湾の研究者との交流を深めることができることによって果たすことができた。

準備作業の第2は、実際のネットワークの設立へ向けて、国内の協力関係を構築することにあつた。そのため、研究チームは、HAT神戸に集積する国際的研究機関に協力を呼びかけ、組織間連携の現実について情報収集すると共に、最終的な研究者ネットワークを立ち上げるに至つた。

はじめに、これら2つの準備作業について報告しておきたい。

第1章 中国における「大震災復興融資メカニズムに関する講演会」

2008年2月、林 敏彦（（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部）、青田良介（同研究機構学術交流センター）および垂水英二（元神戸市住宅局長）の3名は、中国社会科学院社会学所（所長揚団氏）からの招待を受け、台湾から合流した謝志誠教授（台湾財団法人921震災復興基金会理事長）および顔新殊氏（台湾新故郷文教基金会理事長）とともに、北京と成都におけるコンファレンスに参加した。

このコンファレンスは、四川大地震からの復興に関する研究を進める中国社会科学院が、阪神・淡路大震災の経験と9.21台湾大地震の経験から学ぶことを目的として、北京と成都において、政府関係者、研究者および学生のために開催した。いずれの会場も、用意された席数を上回る参加者が集まり、中国における震災復興に対する関心の高さがうかがわれた。コンファレンスと日本側出席者の発表概要は以下のとおりである。

1. 北京コンファレンス

日時：2008年2月26日9:00～16:00

場所：北京市中国社会科学院社会学所会議室

林 敏彦（（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部）

「阪神・淡路大震災復興資金および『財団法人阪神・淡路震災復興基金』の役割」

この発表で林氏は、1995年の阪神・淡路大震災からの復興において、総額16兆円におよぶ復興事業費のうち、民間資金と公的資金が果たした割合と役割について報告し、特に財団法人阪神・淡路復興基金が、復興事業費に占める割合は2%と低いながら、公的資金が果たし得なかった役割を果たしたことを強調した。会場からは、日中の政治体制の相違を超えて、復興基金の具体的な制度設計に関する質問が相次ぎ、国の地方交付税交付金がいかにして「民間資金」に変換されたかという仕組みについて、熱心な討議が行われた。

垂水英司（元神戸市住宅局長）

「阪神・淡路大震災住宅債券と復興基金の役割に関する課題」

垂水氏は、元神戸市住宅局長として震災後の住宅復興にかかわった経験を基に、神戸市が受けた被害の概要、住宅復興における公共住宅供給と自主再建の類型、自主再建支援措置、高齢化が進行する中での住宅復興の課題などについて報告した。その際、とくに、公的資金でカバーできないきめ細かな再建支援策として、復興基金の果たした役割が大きかったことを強調した。復興基金については、制度としての恒久化、実行上のノウハウの蓄積を図る等の課題を指摘した。

謝志誠（台湾財団法人921震災復興基金会理事長）

「台湾921震災後の住宅復興融資メカニズムに関する回顧」

台湾大学の工学部教授であり、台湾921復興基金の理事長を務めた謝教授は、震災後の住宅復興の類型、住宅復興の3大要素、台湾における復興融資制度の詳細について報告し、921基金会（復興基金）・金融機関・中央銀行・公的融資が果たした役割に関する分析を示した。

顔新殊（台湾新故郷文教基金会理事長）

「台湾921震災後の新故郷文教基金会が地域復興に果たした役割」

2001年以来、新故郷文教基金会執行長を務める顔氏は、震災後の復興期の台湾においてNPOが、学界、政府、地域との連携において、多様な役割を果たしたことを具体的な活動事例に基づいて報告した。

2. 成都コンファレンス

日時：2008年2月27日 9:00～17:10

場所：四川省社会科学院会議室

報告者の発表は、概ね北京コンファレンスの場合と同じであったが、青田良介氏が中越沖地震後の復興基金が、いかに新たな対応を行ったかについて、補足的発表を行った。会場には、四川省社会科学院研究者および大学院生も数多く集まり、被災地の現状、NPO/NGO組織の役割、日本の復興基金等について熱心な討議が続けられた。

成都コンファレンスの翌日、日中台の研究者は、中国社会科学院の案内で四川大地震の被災地を視察し、中山間地域における住宅復興の現状について調査を行った。すべての日程を通じ、政治体制の違いを超えて、被災者のための復興のあり方を考える点において日中台の研究者の問題意識は一致し、引き続き、会場を台湾、日本に移して意見交換を続けられるよう努力することに合意した。

第2章 台湾における第2回日中台交流会議

1. 台湾コンファレンス

日時：2009年9月21日-23日

場所：台湾国立暨南国際大学（南投縣埔里鎮）

第2回日中台交流会議は、2009年9月21日から23日に台湾の国立暨南国際大学（南投縣埔里鎮）で開催された。台湾大地震10周年記念に併せて開催したことから、会議メンバーによる発表は、台湾政府行政院文化建設委員会の主催による「921コミュニティ再建国際会議」の第一セッション「震災復興基金」と位置付け実施された。このほか国際会議では、「震災と心の再建」「震災経験交流」「震災と文化の転機」「震災と山村再建」「コミュニティ再建とNPO」「震災と生活再建」「震災とコミュニティ再建メカニズム」「震災と展望」のセッションがあり、台湾側18名、日本側6名、中国側1名がそれぞれ発表を行った。

発表終了後、神戸で実施する第3回目の交流会議での議題及び今後の交流について協議を行った。また、同時に開催された台湾大地震10周年記念式典にも参加した(別紙参照)。

青田良介（21世紀研究機構研究機構学術交流センター）

「地域主導による災害復興を推進する災害復興基金のあり方に関する考察 ー阪神・淡路大震災、中越大震災での復興基金の事例を踏まえてー」

青田良介氏は、災害復興を推進する方策として、日本の災害復興基金の機能について発表した。阪神・淡路大震災の教訓から、復興の主役が被災者、被災地域であることを学んだ。住民に身近な地方自治体が主導的な役割を担うとともに、地域の活力を引き出しエンパワーするためには、民間の力を活用した公民連携による協働の取り組みが重要である。

災害復興基金は公金では支出しにくい、被災者や被災地支援のためもう一步踏み込んだ施策を展開する上での必要な財源として創出された。基金の設置主体は地方自治体であり、国が一定の財政支援をするものの、事業決定やその運用は地方の裁量で行うため、地域性を反映した事業が実現できる。さらに、被災者と行政をつなぐ中間支援組織を活用することで、被災地の資源やエネルギーを活用した「自助」「共助」「公助」の協働による復興を推進することが可能となる。

これらの具体例として、都市型災害の阪神・淡路大震災では、住宅や産業復興のために基金が重点的に活用されるとともに、有識者等からなる「被災者復興支援会議」という中間支援組織によって被災者の自立支援にかかるニーズが掘り起こされ、基金のメニューに反映された。一方、中山間地型災害の中越大震災では、集落再生にかかるメニューを作成するとともに、中間支援を行う組織の経費自体をも基金で助成することにより公民連携による復興を推進している。

復興基金を設立し中間支援組織を関与させることにより、地方レベルで「ヒト」「カネ」「組織」といった資源を操作することが可能となる。こうした方策は、将来の大災害において復興を推進するうえでも有用なものと期待できる。

垂水英司（元神戸市住宅局長）

「阪神・淡路大震災の住宅復興と復興基金の役割及び課題」

垂水英司氏の報告は、阪神・淡路大震災は典型的な都市型災害として住宅に大きな被害をもたらしたことを強調した。神戸市では住宅復興のため「住宅3ヵ年計画」を策定、滅失戸数を3年で着工し、その50%以上を公共住宅が分担することを目標に掲げた。その結果として約3割の被災者（神戸市）が特別低家賃の公営住宅等に入居することになり、住宅復興の重要な基礎を提供した。しかし、一方でこうした公共住宅の

早期大量建設によって、相当数の復興住宅を被災地と離れたところに、画一的設計の高層住宅として供給することとなり、被災者の震災前の生活を激変させるなどさまざまな問題も起こった。

一方、自力再建支援については、住宅金融公庫による低利融資が中心で、住宅再建のための現金支給など新たな支援は実現しなかった。自力による住宅再建は、資金問題に加え土地問題、建築法問題など多くの隘路があり、特に高齢者等の再建支援に多くの課題を残すなど、この面での支援は手薄だったといわざるをえない。

こうした公共住宅建設や政策融資といった従来型施策を補うものとして、阪神・淡路大震災復興基金が果たした役割に注目する必要がある。「高齢入居者の見守り」「民間賃貸住宅への家賃補助」「自力再建の際の融資にかかる利子補給」などの事業を実施することにより、既存の制度を超えた多様で長期的な支援が可能になった。このような柔軟な復興支援を実現する一方で、従来型の施策と基金による施策との調整や、公的性格を持つ基金の限界、基金による新たな施策を実施するにあたっての社会の成熟化の問題など、基金をめぐる課題も明らかになった。以上のことを踏まえ、大規模災害にあっては、あらかじめこうした基金型の復興システムに恒久的な位置づけを与えておくべきではないかと考える。

謝志誠（台湾財団法人921震災復興基金会理事長）

「日本における復興基金をもとにした災害発生後の復興基金の準備」

謝至誠氏は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震に見られるように、日本では大災害が発生すると、地方交付税を活用して復興基金を設立し再建に取り組んできたことを紹介し、行政による事業の不十分な部分を補い、長期的に安定したかつ機動性のある支援を提供する形式は、日本での災害復興対応の重要な手段の一つとなっていることを強調した。

台湾では、921地震後に政府による「コミュニティ再建基金」と民間による「(財)921震災再建基金会」が創られた。両基金が補完し合うことにより、住宅の再建や補修、移転等にかかる問題を解決するとともに、行政機関や民間団体、被災者が再建作業に参加する際のプラットフォームを構築することができた。日本や台湾の経験を踏まえて、今後災害が発生した際にも、政府の予算や民間の義援金を財源にした復興基

金を立ち上げ、被災者の生活や住宅再建、産業再建、教育文化再建、コミュニティ再建等を推進する必要がある。

楊団（中国社会科学院社会学研究所）

「日台震災復興経験を取り入れた後の考察及び助言」

楊団氏は、本年2月に阪神・淡路大震災及び台湾921震災基金会の専門家を招き、北京と成都において巨大地震後の融資対策について意見交換したことを踏まえて、次の2点を中国政府に提案した。1つ目は、「華夏512基金会」という民間組織を設立することである。中国政府は3年以内の再建終了を目指しているが、日台の経験から再建は複雑かつ長期に渡ると予想される。基金は長期的な投融資を実践する上で有用であり、民間が再建に参画するシステムも構築できる。義援金が680億元に達したため、特段の資金調達をしなくとも基金設立が可能であり、政府予算に組み入れるのではなく、住宅再建やコミュニティ再建、高齢者やNPO/NGO組織支援等に使うべきである。特に利子補給はローンの不良債権化を防ぐ上で有用である。ホームページ等で公開することにより基金の透明性や公平性も保つこともできる。

2つ目は、既存の住宅政策や制度を拡大することである。日本では、住宅金融公庫と民間金融機関、復興基金が連動し、住宅再建支援にあたる。中国にも住宅購入者に対するローン制度があるが、災害に際して返済期限の延長や利子の優遇、耐震性向上のための融資拡大等の措置を設ける必要がある。中央政府のやり方は一律であり農村の実情にそぐわない。地方政府や被災者との協議、NPO/NGO組織の支援が必要である。

研究交流のあり方について

コンファレンス終了後、謝至誠氏(台湾)、楊団氏(中国)、青田良介氏(日本)の3名は、第3回交流会議を神戸で実施する可能性について議論した。議題としては、復興基金については中国、台湾と2回議題にしたが、第3回目は、その趣旨を拡大させ、“復興まちづくりとNPOの役割”といったテーマを題材に、復興の意義や必要な財源、制度等について協議できるよう、主催者であるひょうご震災記念21世紀研究機構で検討

することとなった。公民連携が重要であり、先進事例である日本の取り組みを学びたいとの要請を中台から受けた。

中国、台湾とも政府関係者、市民を問わず、直後の災害対応に比べて復興に関する関心が低いとのことであり、国、地域によって文化やシステムは異なるが、復興の重要性を政府や市民に伝えたい、復興の意義を日中台で草案のような形にまとめてはどうかとの提案も出された。

また、中国側から、政府は四川地震の復興を2年で終わるとしているが困難である、全て行政レベルで解決しようとするが、再建手法のルールがなく混乱している、震災直後は民間活動を奨励したのに、今はNPO/NGO組織に資金支援をしようとしらない。日本はこの点どう対処したのか。日本の復興に大変関心がある、との発言があった。一方、台湾側からは、10年前の大地震と今回の水害対応とでは大きな差がある、今回は政府の対応が遅かった上に、民間も直後はともかくとして再建支援にはあまり関心がない、法律、制度が整備されていない、政権が変わり地震の教訓が引き継がれていない、との意見があった。日本ではNPO/NGO組織は復興にどう役立ったのか、復興基金とNPO/NGO組織支援との関係について教えてほしい、とのことであった。

2009年9月22日（中国時報）



愛的連線

▲921地震滿10周年，來自日本與台灣的震災代表，齊聚埔里鎮紙教堂，為「袋子的願望」裝置藝術揭幕，主辦單位新故鄉文教基金會指出，此裝置藝術連結網路，以LED跑馬燈的方式，持續放送來自世界各地的祝福。
(廖肇祥攝)

袋子的願望 裝置藝術連結祝福

廖肇祥、吳進昌／綜合報導

九二一地震滿十周年，來自日本與台灣的震災代表齊聚埔里鎮紙教堂，為「袋子的願望」裝置藝術揭幕，主辦單位新故鄉文教基金會指出，此裝置藝術連結網路，以LED跑馬燈的方式，放送來自世界各地的祝福。

為追思及緬懷九二一罹難者，教育部暨行政院研考會昨天委託國立自然科學博物館籌備案管理局，承辦「經驗傳承，從心出發，九二一地震十周年紀念檔案特展」。

「袋子的願望」源自二〇〇五年，十多位九二一震災重建社區伙伴，參加日本阪神地震十周年紀念活動時，見到神戶的朋友正為再發生地震二個月的新潟震災區募款，台灣社造伙伴感同身受，立即響應，雙方在紙袋上寫下祝福的話語，一個個紙袋隨即捐款送至新潟，一個個隨著紙教堂被帶回台灣。

八八水災後一個半月，來自日本震災社造代表至紙教堂，由兵庫縣建築師公會理事垂水英司，將善款放在當年原版的「願望的袋子」裡，交給新故鄉基金會董事長廖嘉展，再轉交給文建會主委黃碧端，將用來賑濟八八災民，寫著滿滿祝福話語的紙袋裝著善款，五年間往返台、日兩地，這「愛的連鎖袋」，讓與會來賓頗為感動。

為讓「袋子的願望」祝福發揚，藝術家陳冠華以厚達廿八點五公分的玻璃作為材質，鑲空成袋子的形狀，嵌入LED字幕，連結網路、祈福卡、電子郵件等任何文字載體，不斷播放來自世界各地的祝福。

廖嘉展表示，九二一埔里鎮有六千多棟房屋全倒，邁入重建第十年，許多受災戶昂揚站起，南部卻遭逢八八水災，埔里鎮是台灣中心，發起袋子的願望祈願，歡迎各界上網<http://makewish.homeland.org.tw/>寫願望。

第2編 研究者ネットワークの構築と成果

第1章 インターネット上の情報交換システムの立ち上げ

以上のような準備段階を経て、2009年度のテーマ「災害対策の国際協力の仕組みづくり」のうち研究者ネットワークの設立については、ひょうご震災記念21世紀研究機構でメーリングリスト DPSN (Disaster Policy Studies Network) を立ち上げることにした。

そのための第1回会合を7月15日に21世紀研究機構会議室において開催し、HAT神戸に集積する研究機関から参加した6名の研究者がネットワークの運営に関して意見交換を行った。その結果、次のような運営要綱が合意された。

- 1) HAT神戸に集積する研究機関は、設立趣旨、設立形態、予算措置等が異なるため、機関が参加する形でのネットワークの設立運営は困難であることから、DPSNは研究者が個人の資格において参加することとする。
- 2) DPSNにはアジア諸国を中心に多数の国の研究者の参加が予想されるため、メーリングリストの公用語は英語とする。
- 3) メーリングリストは、当面 Google の無料サイトを利用し、各方面にリストへの参加を呼びかける。
- 4) リストへの登録、メンテナンスは「災害対策の国際協力の仕組み作り」メンバーが行う。
- 5) リストで取り上げる議題については、研究者の関心と問題意識に基づき、随時自由に展開することとする。

前年度の研究交流を経て問題意識を共有することとなった中国および台湾の研究者も、DPSNに参加して意見交換を継続することとなった。

第2章 神戸コンファレンス「震災復興とシビルソサエティの役割一日中の経験から」

DPSNでの議論を経て、また、昨年行われた中国北京および成都、台湾における日中台研究交流会での成果を踏まえて、2009年2月、神戸において第3回日中台研究交流会を開催した。交流会は、非公開の専門家会議とし、事情で来日できなくなった台湾からの参加者を除いて、日中の研究者がそれぞれのテーマについて発表し、討議した。
テーマ：「震災復興とシビルソサエティの役割一日中の経験から」

日時：2010年2月25日（木）

場所：（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構東館5階会議室

1. 永松伸吾（人と防災未来センター）

「阪神淡路大震災の経済復興の諸問題」

震災復興と市民社会というテーマについて議論する為、その議論の前提となる日本の災害を巡る経済問題について考えていきたい。

最初のグラフは、横軸に年、縦軸に災害で亡くなった人の数、折れ線グラフは日本の経済成長率を示している。わが国は1959年に伊勢湾台風という大きな災害を経験しており、この1945年に戦争が終わった後、1959年までは、毎年のように1000人超の被害が出る災害を経験してきた。それ以降、わが国は治山治水の災害対策に力を入れたため、そういう災害は起こっておらず、わが国はほとんど災害を克服できたと思っていたときに発生したのが、阪神淡路大震災だったといえる。

1959年の伊勢湾台風と1995年の阪神大震災では時代背景が全く異なっており、1959年の伊勢湾台風のときでは、毎年10%前後の経済成長率を経験しており、今の中国の状況に近い。ところが、阪神淡路大震災の時には高度経済成長は終わっており、低成長の時代に入っていた。このようなことがそれまでの災害ではなかった経済的な問題を生み出したと言える。

阪神淡路大震災からの経済復興が難しい問題となった3つの理由がある。1つは経済成長力が落ちてきて低成長の時代に入っていたということ。このような時代では予期せぬ被害を将来の成長で補うことができないと言う問題がある。2つ目は、既に我々は高い生産力を持っているので、災害被害の後にそれを置き換えて生産性の向上を目指すのがむずかしくなってきたという、経済のソフト化が挙げられる。経済成長時代では建設業が経済に占める割合が多かったが、しかし、神戸の経済はどちらかというと商業や製造業が中心で、復興需要で経済が潤うことが少なかった。3番目の理由はグローバル化で、今ほとんど全ての都市は経済的に競争関係にある。例えば、神戸ではケミカルシューズの生産が有名な都市だったが、震災後に中国や台湾など東南アジアの国々からもっと安い靴が入ってきた為に、神戸のケミカルシューズは衰退してしまった。勿論それは災害だけが原因ではないにせよ、災害によってそういうトレンドが加速した。

次の表は、震災後に兵庫県からお金を復旧資金を借りた事業者がどれだけ償還したかを示している。これは信用保証協会によって、被災企業が支払えず、信用保証協会が代わりに支払った額が全体の8.6%であり、地震から13年たってもまだ返還数字が4%程度であることを示している。13%程度が代位弁済あるいは未償還となっている。

経済のソフト化については、次の図で説明することができる。これは、兵庫県の県内総支出 GDE (gross domestic expenditure) であり、消費、投資、政府支出、純輸出を示している。震災が起きた 1994 年度から 1995、96 年度に復興需要が起きていることが分かる一方で、反比例するように純輸出がマイナスになっていることが分かる。つまり、兵庫県の経済は復興の為の資材を県外の業者に頼ったため、復興需要が県外に流れていることが分かる。兵庫県の建設業のシェアが低下したことにより、その復興需要が県外に流れたことが分かる。

次の図は、我々が経験した大都市災害後の経済復興のモデルを表している。地震発生後、インフラや企業の生産設備が破壊され、生産量が減少するなど、主に、災害による経済被害はこれまで供給面で捉えられてきた。ところが、阪神淡路大震災後に分かってきた事は、沢山の人口が被災地から流出したことで、結果、被災地で需要が減少したこと、さらに、企業が生産を行えなくなったことで、仕事が減少し、雇用が減ったこと、それに伴って、人口がさらに減少するなど、悪循環を繰り返している構図が明らかになってきた。災害後の経済復興に需要の問題が大事になってくることに我々は気付いた。

さらに、グローバル化によって、被災地の仕事が他の地域によって奪われるという問題や、色々な救援物資や無償ボランティアの為に、物が売れなくなるという問題もあった。

そこで、私が考えたのは、経済を復興させるためには、できる限り被災地に仕事を作らなければならない、被災地で物が売れる仕組みを作らなくてはいけないと考えた。新潟での活動では、被災した人々に救援物資として配られる弁当を、被災した地元の人々が作って地元へ供給しようというプロジェクトを行った。地元で被災した業者でガスが使えないところは、弁当を詰め、ガスが使えるところは、調理を行う。分業を行い、被災した事業者がそれぞれに協力して、あたかも地域が一つの会社のように協力してお弁当を生産した。この活動はこの被災した事業者に対して仕事を生み出し、この仕事がなければ、店も再建できない人たちの助けとなった。店が倒壊した事業者は、他のお店に手伝いに行って仕事を続けた。

これは、3年後の柏崎で起きた新潟沖中越地震でも同じプロジェクトが行われ、今度は被災者だけではなく、電力会社の復旧の為に応援に来た職員や、ガスの復旧で応援に来た人々の食事も地元で提供した。しかも、様々な鮭組合や食堂組合、料理店組合などを通じて、柏崎にある外食企業がほとんど参加した。

その地域の仕事を守る為の広域プロジェクトとしての意味合いが重視されるようになってきた。もちろん、これは制度化されたものではないので、次の被災地でこのようなことが起こるとは限らないが、こういう知恵をまとめて色々な地域に紹介する事は重要なことだと考えている。

2. 菅 磨志保（大阪大学コミュニケーションデザインセンター）

「災害復興期におけるコミュニティビジネスの可能性・都市と中山間、2つの地震災害の事例から」

災害復興期におけるコミュニティビジネスの可能性とすることで、阪神・淡路大震災と中越地震の地震災害の事例から報告致を行う。

私は阪神大震災で被災を経験した。震災をきっかけに震災後の社会の対応について研究することになり、特に市民の自発的な活動に注目して研究している。

震災直後は行政の対応が十分ではなく、市民は自分達で対応する必要があった。大勢の市民が被災地に向けつけ、1年間で137万人のボランティアが神戸で活動した。今では、日本のボランティア元年と呼ばれている。その後、大勢のボランティアが戻っていったが、被災地では様々な問題が残った。

神戸の人たちは自分達で自分達の問題を解決する為に、様々なボランティア団体を立ち上げた。例えば、仮設住宅の中での人間関係をつくっていく活動、まちづくり、復興再建の活動、そういった活動が様々な形で行われてきた。そうした活動の中から、今日は市民団体、ボランティアグループによる被災者個人の生活を取り戻していく話をした。

震災後、復興計画、経済産業の復興に対する様々な対策が行われた。しかし、被災者の個別の生活を支援する対策と言うのはほとんどなかった。暮らしの再建とは、経済だけでなく人間関係や様々な問題が含まれている。その中でも経済の再建と言うのは、仕事が大事になってくるが、今回は被災者に仕事を作って被災者に給料を出すような収益事業を取り上げる。特に、災害からの復興期に行われた込みコミュニティビジネスの特徴を2つの方向から分析していく。1つは、団体の活動を挙げる。事業の活動に視点をおいた分析、市民による収益事業がどのような要因で成立していたのか、2つ目は、そうした事業が活動に参加していた個人にとってどのように役に立っていたのかということ。被災者にとっては活動に参加することで収入が得られるが、そのほかにも友達が増えるなど、収入以外にも色々なベネフィットがあった。

2つの視点から、具体的な事例を分析した。阪神淡路大震災の被災地で生まれた活動を5つと、それから中越地震の後に生まれた活動4つを取り上げて調査を行った。今回取り上げているものは、ほとんど非営利団体による取り組みとなっている。

神戸の活動の一つ、「しじみちゃん」という活動を紹介したい。これはお財布につけるアクセサリで、中に貝が入っている。この貝は仮設住宅で、ボランティアの炊き出しをしてくれたスープの残りを使用している。これを使って仮設住宅の被災者が作ったのが「しじみちゃん」で、1個150円である。貝を買う人は、被災者の収入になることをわかって買う。

もう1つは、「負けないぞう」を挙げたい。これは1個450円で、このタオルは全国から集めた寄付により作られています。材料費は無料となっている。仮設住宅に住んでいた被災者が作り始めたもので、周りの人たちはかわいいね、ということで、これを商品にした。神戸は「負けないで頑張っているよ」ということで、「負けないぞう」とネーミングした。

中越地震の活動を紹介したい。子供が少なくなって、使用されなくなった小学校を使って宿泊施設を作った。そこに、都市から沢山の方が宿泊に来る。山の山菜を使った料理を提供するなど、美しい自然に囲まれた家屋で過ごすことができます。大変不便なところだが、自然の食べ物や景観を楽しみに泊まりに来る。1泊6000円です。この村の女性が料理をして、村の男性がこの宿泊施設の経営や掃除をする。大体、1ヶ月女性で3、4万円くらいの収入が得られる。

こういった事例を分析した結果、災害の復興期に見られたコミュニティビジネスに幾つかの特徴があることが分かった。これは一般のコミュニティビジネスの特徴でもあるが、最初の3つ挙げたい。1つ目は、経済経営の素人であっても可能であること。2つ目は、誰でも持っている技術を活用したというものであること。被災した地域では特別な技術や設備、材料を求めるのは難しい。そのため、被災地の中で入手できる資源を使って簡単に作れるものでなくてはいけない。事例を見ていくと、野菜を作ったり手芸をしたり、もともとの災害前の生活で経験してきた活動をそのまま事業化しているという事が分かる。3つ目は、特に小さなニーズに対応しているということ。もともとコミュニティビジネスは企業が行わない、経済的には利潤が上がり難い事業が多いが、特に復興期のコミュニティビジネスは小さなニーズに対応している。

これらに加えて、他のコミュニティビジネスと際立って異なる特徴もある。元々、復興期の課題を解決するという同じ目標を持っているため、事業展開の要素に強い共通性がある。1つは、事業を起こした理由で、被災者に賃金を払うために起業したケースが多い。つまり、この需要があるからではなく、供給側の理由で起業していることになる。つまり、被災者に給与を払うために、非常にコストのかかる事業を行っている。コストが掛かるということもあって、もう1つは、コミュニティビジネスを行う為に活用した資源はマンパワーが大きな割合を占めていた。このように経営の常識とは逆に、固定費である人件費を極大化していくという経営ということもあるが、事業の継続期間が非常に短いものが多い。事例の事業期間を示したグラフを見ると、カッコの数字は災害ご事業立ち上げに掛かった月数だが、中越地震の例は、いずれも早く事業が立ち上げられているのが分かる。これは神戸の事例などが、伝わっていることも影響している。事業期間が短いのは、地震によって人々の記憶に災害の記憶が残っている間が、事業生産が高い時期であることを示しており、1年から2年くらいの期間が多い。

このように、事業的な特徴を明らかにしてきたが、さらにもう少し考察をするために、図を作成した。Y軸は起業の理由、上方が需要があったから起業した、下方が供給側の理由で起業したグループ、X軸は活動に使った資源である。

復興期のコミュニティビジネスは、地元の人間に給与を支払う為に起業したものが多く、サービスやモノを活動資源として、人が関わっているものが多くなっている。

ただし、需要がない物は売れない。需要を作り出す必要がある。「しじみちゃん」「まけないぞう」の話のように、商品にストーリーを乗せて、被災地の状況を伝えるメディアとしての役割も担っていることが分かる。多くの人はモノが必要だから買うというよりも、被災者支援に繋がると考えて購入しているケースが多い。従って、モノが売れる期間が、災害の記憶が残っている期間と重なっているという事が言える。さらに、購入した人が他の人に同じ話をして、口コミで顧客を増やしているという点を強調したい。また、こうした被災者の活動をサポートしている市民団体も重要な役割を果たしている。以上が、復興期におけるコミュニティビジネスにおける事業的な特徴である。

では、こうした事業が参加した被災者にとってどういう意味があったのか。生産活動を記録した資料を使用して、調査を行った。合わせて実際に活動に参加した人にお話を伺った。その結果、少しでも継続的に収入があることは大きいと答えた人が多い結果となった。また、仕事を失った人がいた場合、その代わりにこの活動に参加したことで、生活リズムの回復に繋がったと、その活動を通して、新しい人間関係が生まれてきたことが挙げられた。災害によって多くの人は転機を重ねていて、人間関係を失っていた人が多かったので、コミュニティビジネスによる人間関係のつながりにおいて重要な意味を持っているという事が分かった。また、こうした活動への参加は、自分で考えて自分でマネジメントしなくてはならないので、個々の被災者の主体性の確保にも繋がった。生活を継続するという事が、非常に重要だと言う意見もあった。

これは中越地震の山古志村というところで、民宿をしていた田中さんの所では、民宿が潰れた間はお弁当を作っていた。今では見事に再建を果たされ、神戸の手芸作品を作っていたグループと、中越沖地震の被災地で手芸を行っていた人たちの交流フォーラムを実施した。被災者同士がコミュニティビジネスを通じてエンパワーメントしていく活動もこれからは必要ではないかと感じている。

3. 呂学静（首都経済貿易大学労働経済学院）

「四川大地震における中国社会保障制度の再建」

今回は中国四川大震災と中国の社会保障制度の関係について説明する。中国の社会保障制度の改革は、市場経済化と同時に行われたため、まだ20年ほどの歴史しかない。

中国の社会保障制度がまだ完全ではなかったため、四川の大地震をきっかけとして、色々な不足点が見えてきた。

今日は主に3点を説明する。1つ目は、地震後の状況、2つ目は中国社会保障制度の変遷、3つ目は今後の社会保障制度の方向性とインプリケーションを紹介したい。

2年前の四川大地震は、非常に多くの被害者が出た。四川大地震で新たに生まれた孤児、独居老人、家族を失った人が5千人程度、その中で孤児は千人程度いた。その中で、大きな問題としては、一人っ子政策を行っている中国において、その一人っ子が大地震で1万人程度亡くなったということが挙げられる。

写真を幾つか紹介したい。四川は日本より大きな山が沢山ある。災害後は道に大きな石が落ちていたりなどしていたし、建物も倒壊した。地震直後に政府が直ちに現地に赴いて、救援活動を行った。これは、義援金の呼びかけの様子で、全国に呼びかけて義援金を募っている。また、四川はパンダの出生地で有名で、パンダは竹や笹を食べるが、地震でそれらが失われ、パンダもお粥を食べてやり過ごしたという話もあった。

四川では1.6万戸の企業が被害を受け、死亡者数は37.2万人に達した。一人の稼ぎ手もない家庭が新たに5100戸増え、115万人もの人が農地を失い、収入の源泉を失った。被災面積も広く、10万平方キロメートルが被害を受けた。直接的な被害人口は1千万人あまりで、この地震により、資金調達や建物の再建や、社会保障制度の見直しなど、政府対応においても色々なことが起きている。

この地震後の救済活動は大きく4つあり、第1に生活支援、第2に孤児や独居老人、家庭を失った全ての人たちを安全な状態に移すこと、第3に就業援助、第4に社会保障制度の革新が挙げられる。中国は生活支援や大災害における生活支援という経験がなかったため、制度はまだ未整備であり、それにより大きな問題を引き起こしてしまった。

この生活支援というのは、具体的には、1日10元の補助金、500gの加工食料の支給、住宅再建などが挙げられる。死亡者が出た場合、それから怪我人などへの医療支援など、中央政府の財源から行うべきものもある。経済的、社会的に被害を被った大学生の援助も含まれており、大学生自身への学費、入学金免除、入学への優遇政策を行った。2008年には、震災支援の資金として、674億元を投入した。また、別に中央政府の財政から、地震の被災地への復興の為に3千億元の資金を投入している。孤児、独居老人、孤独な障害者を安定した生活に戻すということも行っている。

個人の生活安定については、家族がいない人は親戚による監督保護、孤児の引き取り、孤児の世話や寄宿、学校への寄宿、社会全体の様々な組織による子供の受け入れなどで解決していった。孤独老人への生活支援は、日本では特に珍しいことではないかもしれないが、中国にはそのような制度がなかったため、この四川大地震を契機に、孤独老人の問題を考え始めたのは大変な進歩だと考えている。

また、新たに就業援助が行われた。個人への政策、被災地の企業への政策、支援地域で就業する為の支援をする政策、の3つが行われた。個人や企業に対しても色々な補助が為され、貸付に対する補助や税金の免除など、新しい政策が生まれてきた。被災地の失業者を雇った場合には、補助を受けられるようになった。企業が一人雇えば、その一人に対して毎年4800元など、企業支援を政府が行った。雇用創出では、中国の州が44万ポストの仕事を作って、被災者に仕事を与えた。

地震の後、社会保障制度が改革されて、社会保険料の支払い緩和や免除、公的年金も新しい政策として導入され、医療保険、失業保険など、労災保険も内容が向上した。計画、出産政策ももっと柔軟な対応をするように変更された。例えば、被災企業は、社会保険料支払いが最長3年までは支払い免除されるということになった。これは大企業だけでなく、中小企業までも対応している政策となっている。公的年金は、地震災害によって破産した人、倒産した企業などは、支払いが免除された。医療保険では、それまでは加入者が個人で料金を納付していたが、この地震によって、医療支援基金が負担することとなった。失業保険の料金引き下げだけではなく、人材の養成であるとか、雇用促進であるとか、様々なことを政府が打ち出している。労災保険も、労災、職務上の死亡では、10万元出るようになった。

計画出産政策の革新が中国では特徴的だ。一人っ子しかいない家庭において、唯一の子供が奪われた人たちが1万人程度いたため、もう一人子供を生めるような支援を行っている。一人しかいない子供を失った両親の80%がまだ子供を生める年齢なので、そういう人たちに色々な支援を行っている。

四川大地震からの教訓とその考察について述べたい。1つ目が、社会保険制度の見直しである。国レベルの統一規格の保険制度と言うものを作り出し、政府の社会保険に払う財源は、1つの県に限られると財源が足りないので、全国レベルで統一した制度を作り、他の県もお金を出せるようにした。それまでは中国の社会保険料の支払いに関して、全国的な調整機能がなかった。これをきっかけに、四川大地震でつくった制度を、通常化でも使えるように、色々考えるようになった。

社会支援制度の刷新については、地震後の復興活動を保証するという事に繋げなければならない。日本の経験を参考にして、中国でも復興基金を作っていきたいと考えている。特に、被災者が自分で自立して生活できるように支援するという事に、重きを置きたい。これは政府の支援をもっと強化するという事にも繋がる。政府だけではなくて、社会の様々な組織、民間組織が協力しながら支援できる体制作りが重要だと考えている。社会福祉制度の見直しもなされているが、中国の経済発展、社会発展に沿うような形での社会福祉制度を作っていきたいと考えている。社会福祉制度を作る場合に、資金支援だけでなく、リハビリや教育など、そういう施設を作っていくことも視野に入れないといけない。

中国での社会保険制度はまだ遅れているが、この四川大地震を新たな出発点として、通常化における社会保障制度を整えていくきっかけとなった事は良い点だった。

4. 野崎隆一（特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所）

「転換期を迎える地域コミュニティ」

震災時に住まいの再建におけるコミュニティ問題に取り組んできた経験を紹介したい。マンションの立替や、住宅の共同再建などのプロジェクトを行ってきた中で、そういうプロジェクトの成功要因は、当事者である権利者が合意形成を行うこと。意見を一致させるということが不可欠な条件である。

日本では個人の権利が強いので、皆で合意が必要だという場合に、しばしば争いが起こる。コミュニティの存在のようなことが、皆で共有されていないなど、コミュニティよりも個人だという考え方があったのではないかと考えている。関わったプロジェクトの中には、裁判で最高裁判所まで争ったケースもある。皆で譲り合ってスムーズに再建したマンションもある。その中から2つの教訓を得たと考えている。1つは、正確な情報の的確な時期での提供があれば、人々は最善の選択ができるということ。合意形成に失敗したところは、誤った情報を流したとか、伝える時期が悪かったとか、ほとんどそういう事が原因になっている。2つ目は、自分の力で解決できたという度合いが大きいほど、人々は自信と誇りを持って、コミュニティのパワーは高くなるということ。マンションの立替やまちづくりでそういう事例があるが、ほとんどのマンションは民間のデベロッパーがその事業を肩代わりしている。

私が最初に関わったマンションは、「全部自力でやりたい」という声の大きいところだった。問題は、その事業費を誰が立て替えるのかということだったが、そこで居住者が行った事は、自分が持っている貯金を基金として出し合うことにして資金を集めた。事業が終わったら後で清算して返却することを前提とした。出せる金額を出そうということで、一定金額以上出さないといけないということにはしなかった。一番少ない人は20万円、一番多い人は1500万円拠出した。しかし、出した額が違うことで不平は全く出なかった。今、そのマンションは、自分達で立てたという誇りと自信に満ちている。

今、まちづくりNPOとして活動しており。神戸まちづくり研究所というNPOは震災復興の色々な場面で活躍している人たちが、神戸復興塾という組織を作って、構成している。構成員は大学の研究者、建築家、都市計画事務所のもの、ジャーナリストも医者も入っている。目的としたのは、復興の様々なプロセスの中で、復興の為のメニューをどんどん提案していくことであり、そういう活動を続けた後、一定の形の法人組織に

して、持続的に活動できる法人にしようということで、復興まちづくり研究所を設立した。

この NPO 組織で一番力を入れているのが、「転換期を迎えるコミュニティをどうしていくのか」というテーマで、具体的には、様々な提言を行う活動、まちづくり支援活動、調査活動の3領域を行っている。今、地域コミュニティにおいて何が起こりつつあるかと言うと、日本は人口減少の局面に入っており、人口が減少していくという社会環境において、地域のコミュニティをどう考えていくのか、というのが一番大きな課題となっている。一人ひとりの多様な考え方や、色んな事態が複合化して起こっているという問題にどう対応していけばいいのか。Diversity management と言い換えることもできる。

住民参加によるまちづくりについては以前から言われてきたが、単なる参加ではなく、住民主体、あるいは住民主権ということが、方向性からは目指されているということになる。その先にはエリアマネジメントということが想定されているが、そういうマネジメントができるような地域組織を作っていくのにはどうしたらいいのか、というのが一番の課題となっている。

社会環境は色んな変化を迫っているが、地域内には、高齢者が中心となって運営されている伝統的な組織がある。その一方で、ボランティアグループだとか、中には NPO 組織を作って活動している人たちが増えつつある。比較的単一的な価値観で活動を続けてきた古いコミュニティ組織と、自発的な自分の関心にあった活動をどんどんやっていく多様なグループ、その間になかなか理解が生まれなくて、様々な確執が起こっている。その中で、旧来からの知恵を継承しながら、かつ新しいより開かれた民主的な運営を、地域組織の中にどう持ち込めばいいのか、今後の課題となっている。

5. 吉椿 雅道 (CODE 海外災害援助市民センター)

「被災地における NGO の役割」

今回は、被災地における NGO 組織の役割についてご紹介したい。

CODE という組織は NPO 法人で、15年前の阪神大震災でできた組織である。現在はハイチの救援活動をしているが、今回でそういった海外支援活動は43回目になる。これまでに、アフガニスタンでは、ブドウの再生プロジェクトを行ったり、パキスタンの女性の職業訓練センターの建設を行うなど、様々な活動に取り組んでいる。例えば、2003年のイランのバム地震や、インドのグジャラート地震では、耐震設計のミニチュアをつくって、その実験を行い、四川では、その映像を見せて、住宅再建をする場合は耐震にした方がよいという事を現地住民に紹介した。

NGO 組織の役割として、第 1 番目として、行政のやれないこと、やらないことをやるということが挙げられる。2 番目に、政府の対応が届かない、取りこぼされているところを NGO 組織がカバーしていくということ。3 番目は、政府はどうしても平等に公平にということを考えるが、NGO 組織はその一人ひとりの人の声に耳を傾けるということ、が挙げられる。その声を復興の中になるだけ活かしていく活動を目標としている。

あくまでも、支援活動を行う上で主役は NGO 組織ではなく被災者だと考えている。協働という言葉をよく使うが、協働の協はりっしんべんにしている。心と心を合わせて一緒に活動しようということを掲げている。NGO は小さな組織なので、やれる事は限られている。政府、行政も、全ての事をできるはずはないので、協働が必要になる。

日本の事例を紹介したい。これは、15 年前の阪神淡路大震災の「足湯」というボランティア活動で、これは足湯に体を入れて温まるということだけでなく、同時に被災者の声を聞くという活動になっている。これも 2004 年の中越地震でも同じように行われた。この頃から、学生もこの活動に参加してくれるようになった。被災者の話の中から、色々な地域の特性が見えてくる。例えば、新潟中越地震の被災地は雪の多いところで、2004 年の中越地震の翌年に、20 年ぶりの大雪が降った。そのときに仮設住宅の雪下ろしを行ったが、その雪下ろしをするときに沢山のボランティアがきて雪下ろしをしたため、多くの問題があった。それは、中越の被災地は高齢者の人が多いが、仮設住宅で一人暮らしの老人にとって雪かき、雪下ろしと言うのは、1 日の運動になるなど、仮設住宅から外に出る機会になっていたということ、そのような活動をボランティアが全てやってしまうと、その人のやる事がなくなってしまうということ、が挙げられる。

足湯はボランティア活動を通じて、地域の中の人と仲良くなり、お祭りをするようになった。このお祭りも地域によっては非常に大事なもので、これを一緒にやる事は意味のあることだと考えている。

同じように 2007 年の能登半島の被災地でも、足湯から始まった。能登半島にも伝統的なお祭りがあり、足湯を通じて、地元の高齢者と外の学生と一緒にお祭りを行った。先ほどの中越地震と能登半島地震では、高齢者が多くて、若い人がその地域にあまりいない。外から若いボランティアの人が来ることで、地域を盛り上げていくということは重要である。

次は、四川大地震の例を挙げたい。直後から現地に入ってボランティア活動を行った。瓦礫を片付けたり仮設住宅を作ったり、井戸を掘ったりしている写真を紹介する。そのときに、政府の方も来て、瓦礫の片づけを行ったが、同じような問題が起きた。割れたレンガや瓦礫も、被災者にとっては大事な財産だった。我々は、被災者の方とコミュニケーションを通じてそういう事を知っていたので、丁寧にレンガを取り出すことにした。そうする中で、被災者の中で木造の伝統住宅の再建の手伝いをした。この木造住宅の地

区にあった伝統的な方法で再建した。このときに、我々が建てたのではなく、一軒の家を村の人皆で建てた。これが大事で、地震後バラバラになったコミュニティがもう一度力を合わせるといふチャンスになった。次にお祭りをやる事になり、お祭りを2回行った。お祭りも、地域を盛り上げるには大事な役割があつて、このときも我々がやろうと提案したが、村の人が率先して準備を行った。自分でやるということが大事だ。

これはメンチク地方の刺繍の教室で、倒壊した瓦礫の中で女性たちが刺繍をやっている様子を紹介している。この活動を始めた女性は、震災でおばあさんを亡くしたが、刺繍で自分の心を癒す活動を行った。それを地域の女性たちに広げながら、刺繍教室を始めた。刺繍が良い点は、女性たちにとって刺繍は大変身近なものだったことと、刺繍である程度収入が得られる点だった。これを始めた女性は、自らボランティア活動も始めた。昨年末には能登の被災地にもやってきた。

まとめると、今まで紹介してきたように、様々な行政や研究者の方が関わることで、沢山の網ができてくる。なるべく、網が細かいほうが取りこぼれが少ない。また、我々ボランティアは外の人間なので、元々その村の被災地にある「火」に外の間人は「風」を起こしていくということ。さらに、被災者達の力をいかに引き出すかということが重要に成ってくる。NGO組織はあくまでも被災者の人たちの力を引き出しながらやっていかなくてはいけない。もちろん神戸のときもそうだったが、日本のNGOは力が弱く行政との関係が上手くいかない時がある。その場合、NGO組織しっかりと勉強して力をつけていかなくてはいけない。

日本語で十人十色という言葉がある。あらゆる人があらゆる感性を持って被災者と向きあふことが大事だと思う。

6. 楊団（中国社会科学院社会学研究所）

「巨大災害再建融資政策体系の考察」

今回は、大災害に対応できる持続的な社会政策システムについてお話ししたい。今の私の関心は、日中台の共通の仕組みをどのように作っていくかで、震災復興に当たって、最も重要なのは資源の問題だ。その為には、融資システムをいかに組織するかが課題になると考えている。

震災復興の為の融資助成政策だが、震災復興の性質がその大きな決め手になってくること考えている。特に、最初の復旧段階は公共支援によるべきだと考えている。その後の、復興のプロセスにおいては、住宅再建であったりとか、就業支援であったりとか、個人の財産に対する支援が必要になる。こういった私的支援は、大変種類も多く、範囲も広がってくる。個人の財産に対する支援は、経済政策の面では、ある程度公的な意

味合いがあり、必要な措置だと考えている。個人への支援に公共性がある。政府は必ず私的などところにも介入しなくてはならない。これは、民主的な政府の正当性と言える。

なぜ大災害の復興の為の融資助成政策を作らなくては行けないか。巨大災害の復興において、政府は関与する必要があるが、政府の目が届かない範囲が必ず出てくる。個人の建築財産の建て直しと、その為の研究開発の組織と、あらゆる私的な支援の為のサポートは政府が支出しなければ行けない。阪神淡路大震災復興基金は再建費用のたった2%、台湾でも5%に過ぎないが、しかしながら、融資の形で融通できる資金でこそ、できることがある。そのために、私は日本の阪神大震災と、台湾の地震の経験を参考にした。

日本と台湾の事例をお話したい。阪神復興基金の主な出所は、地方政府の資金である。阪神大震災に投入された資金は、5%が基金で、残りの95%の資金は融資助成を通して常に流通している資金となっている。日本の復興基金のやり方はとても良いことだと考えている。中国でも是非取り入れたい。日本のやり方は、そもそも政府の財政を使ってやることを完全に社会市場に任せて、結果として、半官半民のものを作り出した点にある。日本は新しいことを作り出すことが上手くて、長崎の雲仙普賢岳のときも、基金を初めて作って、地方自治体が債務を計上し、利息を政府が補助して、最後に政府がそれを追認することにして、どんどん大きくなった。同じような災害を5、6回体験すると、制度として段々定着してくる。日本の凄いところは、先に制度があってそれによって法律が作られる点で、これは素晴らしい利点だ。公共資金がそういうことに使われるのは、社会の要請だと考えている。政府と非政府の混合的なマッチングシステムが出来上がっている。中国は日本のやり方を学ぶべきだと考えている。

阪神大震災のときは、基金を政府がコントロールしていたが、中越地震のときに、市民団体が資金を管理するようになった。これは進歩だと思っている。

続いて、台湾の基金の話をしたい。台湾震災復興基金と阪神復興基金の最大の違いは、資金の出所で、台湾は全て民間からの寄付金だった。政府が921救済口座を作って、そこに送金を呼びかけた。阪神大震災では公的機関の理事長が中心になっていたが、台湾では台湾大学の教授が学生を使ってそういう活動をしていた。台湾の復興基金と言うのは、コストが掛からない。ある教授が中心になっているので、公的な色彩もない。教授の給与は台湾大学から出ている。彼の仕事の8割は基金の仕事だった。

両者の共通点は、政府が介入できないところを民間がやっている点だ。日本と台湾の救済復興基金を比べると、どちらも官民共同の形の社会システムがあるように思う。この復興基金はどちらも社会政策的な金融機関となっている。さらに、どちらも期限があり、10年、15年たつと、その基金を別の財団法人に移すことになっている。日本の場合は21世紀研究機構に移り、台湾の場合は他の機構に移した。台湾の方が言っていたのは、もう少し日本に早く来ることができれば、台湾の別の機構に資金を移すのでは

なく、日本のように研究機関を作ると話していた。したがって、21世紀研究機構のような組織をベースにした研究者の国際協力や国際交流は、大変意味があることだと思う。

四川大地震のあと、私達も復興モデルを色々考えた。その一つが、PPP(Public Private Partnership model)で、このモデルが提出された理由としては、政府だけでは賄えない範囲が存在し、私的なセクターの参加が必要だということが挙げられる。四川大地震のあと、学者などによって、中国的な新しいPPPが作られた。PPPモデルで国がサポートし、社会全体が参加して、省同士がペアを作って、パートナー同士で支援を行う。市場システムを使い、国際援助も受け入れる、というモデルになっている。今回の大地震の復興に関しては、中央政府が推進した。様々な省が四川を支援する形を取っており、各省の財源の1%を四川の大地震復旧に注ぎ込むという形をとった。

社会参与と言う面でも新しいものがあった。100万人あまりの人が現地に赴いて支援を行った。2008年は中国の市民社会の元年と言って良い。日本は1995年以降、NGO活動が活発になったと聞いているが、中国も2008年以降、NPO/NGO組織活動の発展が見られた。大地震は損害などではマイナスの要素があるが、このようなプラスの面もある。

復興基金という点については、日本では15年前にシステムが作られていたが、中国ではまだこれから整備することになる。資金面では、中国では今まで財政的には3千億元投入されたが、四川省が試算した結果、復興に掛かる資金は1万5千億元かかるので、とても政府の財源では足りないことになる。

四川省は金融危機に対して、560のプロジェクトにおいて、既に3億元投入したが、まだ資金要求は大きく、融資が今の状況からでも必要になっている。

復興基金は柔軟に運用される必要がある。しかし、そういう社会システムが中国には存在しない。そのため、台湾や日本との共同、中国の512基金の創設を私は提案している。政府の支援が届かないところに使うことを目的としたい。住宅再建ローンの利息の補助や、生計の回復であるとか、コミュニティ・サービス・センターの建設であるとか、高齢者ケア、現地の再建が必要な非営利組織の人事、事務費、政策調査研究会の資金、シンポジウムの費用などに使いたい。それは政府の財政資金である他、銀行の無利子の貸付けなど、様々な財源により構成される。民間からの義援寄付金も受け付けており、公募、非公募の委員会を通して、用途を明確にして、512復興基金に組み込んでいきたい。日本と台湾の経験を共有して、統一的な制度を作るのでなければいけないと考えている。

この512基金を作る目的は4つ挙げられる。1つ目は、社会組織や企業など、非政府の組織が主体的に震災復興に関われるシステムを作ること。中国では民間機構が直接に復興活動に関われるシステムがなかった。2つ目は、台湾の教授と共同して共同基金を作りたい。ただ、政府からはなかなか批准されそうにない。もう1つの目的としては、

政府の基金の透明性で、民間に任せれば、矛盾が少なくなる事が挙げられる。寄付の金額はどんどん増えており、昨年までは800億円集まりましたが、そういう資金の透明性は復興基金のようなシステムに任せたほうが良いと考えている。専門家の予測では、800億円の寄付金は、政府財政に組み入れて使われているため、透明性に欠けると思われている。800億円もの資金が中国政府の頭の上においてあるような状態であり、地震で塞き止めた湖のようなもので、いつ決壊するか分からない。政府の上に、不透明な資金を置いているため、800億円の寄付金を政府は脅威だと考えている。しかし、復興基金をつくれれば、800億円のお金を任せて、政府は透明性を確保する事ができる。3つ目の目的は、一部の民間家屋や、被災者の生計の支援の為にローンを作るということ。無利息でやりたい。中国は国が大きいので、どこかで大きな災害が起きるかわからない。しかし、1978年には大洪水があって、2008年に大地震が起きるなど、多くの災害がある。そのため復興基金を作れば、被災時に素早い資金融資ができると考えている。

通常の状態でも使える常時の基金を作るための研究が今回の目的であり、このために、日本と台湾の経験を共有することが非常に大切だと考えている。

第3章 討議のポイント

報告をめぐって熱心な討議が重ねられたが、主要な論点は以下の7点に要約できる。

1. 復興の指標について

阪神大震災などで被災した地域が、例えば、経済規模は震災前までに回復したのか、計測する指標について考える時、どのような指標が適切なのか。例えば、人口は震災前に回復したとはいえ、かつては神戸に職場があって神戸で働く人が神戸に住んでいた。今は大阪で働く人が神戸に住んでいるというようになり、三ノ宮などの中心街は昔に比べると活気がなくなったと言われている。

例えば、災害で経済が落ち込む外生的なショックがあった場合、当時の成長トレンドが上昇だったとするならば、事前のトレンドから予測される右上がりの以前よりも高いポイントに回帰することで、復興が成ったという事が定義できるのだろうか。過去のトレンドの予測が本当に正しいのか、今後も続いていたのか、判断することができない。逆に、震災時の成長トレンドが右下がりのケースでは、以前よりも低い水準で復興に戻ったということになってしまう。

経済的な豊かさだけでなく、高齢者が生き生きと暮しているか、地域コミュニティが育っているかなど、様々な側面が復興には重要であり、復興の指標を一意に決めるのは大変難しい。

2. 都市や中山間地域におけるコミュニティビジネスの違い

神戸は都市であり、新潟は山岳地域だが、この2つの地域でのコミュニティビジネスはどういう違いがあるのだろうか。都市の場合は手芸品を売るといような活動が多い。一方で、中山間の場合は地域資源が多いので、地域資源を活用した活動が多い。中山間地域の具体的な例としては、民宿などの例がある。都市部の神戸の場合に、手芸や仮設住宅で「しじみちゃん」のような活動をしたのは、仮設住宅は多くが被災地から遠い地域に作られた為、コミュニティがばらばらになっていく日常があったからだ。また、都市部は地域資源が少ないため、場所を借りるコストや材料費をボランティアや企業の寄付で集めなくてはいけない。利用できる地域の組織と、利用できる活動資源が、都市と中山間地では異なるため、コミュニティビジネスの在り方も違ってくる。

また、都市部と中山間地で、個人の組織化に違いがある。中山間の方が、地域組織がしっかりしているので、地域組織が活動の中心となっている。例えば、この事例は地域の施設を使って、地域の人たちが運営している。

3. 中国の社会保障制度導入について

中国は広いため、災害が起こりやすい地域と、起こりにくい地域があると思うが、全国统一した社会保障制度を作る上で、起こりにくい地域の反対はなかったのだろうか。中国は中央政府から発達していない地域に色々な資金面での援助政策があるので、発達地域は黙って受け入れるしかない現実もある。しかし、全国で統一して、共有の制度に全国の資金を投入することには、抵抗があった。改革の難しさが現れている。

また、中国のこの60年の歴史の中で、改革開放前の社会保障制度では、単位社会で上手く処理してきた。しかし、改革開放後は、そういう社会保障制度を作ってこなかった。それが、高度経済成長で覆い隠されていたわけだが、改革開放の後にも関わらず、そういう社会保障制度を作ってこなかったことが、この地震で露になってきた。ただ、都市部の会社で雇用されている人には、社会保障が整備されているが、地域の農民や事業者は社会保障制度のようなものがまだ存在しない。四川の場合は、そういう保険制度がない中で地震が起きた。

ただ、災難転じて福と成している面もある。なぜなら、去年の金融危機や経済危機のときは、中央政府は地震における社会保障政策立案の経験があるため、失業保険や支援制度を多数作り出すことができた。経験と共に、段々と慣れてきた面がある。地震後に新しい政策を作る経験が現在の土台になっている。

さらに、計画経済のときの保障制度は、国家が一律でやっていた。中央政府が責任を持っていたが、実際の施策実行は単位毎に行っていた。しかし、具体的な内容が単位毎

に異なっており、統一性がなかった。その当時の計画経済の保障制度は、中国の人口の8割を占める農民を犠牲にした制度でもあった。改革開放が80年代に始まったが、90年代にようやく社会保障制度が形になりつつあるということで、まだまだ発展途上である。

90年代にやっと形になってきた社会保障制度について、公的年金、労災保険、計画出産支援など、全ての人たちが同等に受けられるという状態になってきた。しかし、それは都市だけであって、農村部は見捨てられていた。2003年になって、ようやく医療保険が農村部に導入された程度で、公的年金は2009年になって農村に普及した。全国的にそういう保険が全ての人に等しく受けられるようになるためには、まだまだ長い時間がかかると思われる。

4. 四川大地震における地域経済への影響について

24の省で24万の職の提供があったということだが、それはその地域の人が他の地域に出稼ぎに行くということではなかった。実際に他地域へ移動したのは3万人程度だった。地理的に、震災直後に一時避難的に出たのであって、四川地域に3億元を導入していることもあり、被災地に人が戻ってくることに繋がっている。

農村部の人口流出については、政府は就労先を用意したにも関わらず、あまり人口は都市に流出していない。農村は、震災があっても、食料備蓄があって、まだ困っていないし、建物が倒れても土地が無事だったので、あまり土地を離れるということで大きな影響はなかったようだ。

5. 日本におけるNPO/NGO組織と行政の関係

NPO/NGO組織と行政の関係はどうなっているのだろうか。阪神大震災の復興基金は最高時に基金が9千億に達するという大きなもので、しかも理事長、副理事長が知事や副知事であるという、非常に公的性格の強いものだった。震災復興から今日に至るまで、それ以外のNPO/NGO組織というものは、大きなものから小さなものまで実に沢山あるわけだが、その特定の目的の為に作られたNPO/NGO組織を通じて、公的な資金が使われることと、直接公的資金を投入することに差があるのか、という質問になると、ある場合にはほとんど差がない。いずれにせよ、資金を受けて事業を行う団体は、資金の出所でやる仕事は変わらないので、ほとんど差がない。直接できない事業をしようということでお金が流れているので、できないことを基金で支援して行おうということであるから、そのお金は意味があったということになる。

6. 中国における NPO/NGO 組織と行政の関係

四川大地震が起こった後で、現場にいて、現場の NPO/NG 組織とどう協力していったのか、政府とどうやって協力していくのだろうか。

現場の NGO との協業について、現地には全国から沢山の NGO が来ていたが、現場の体制はしっかりとできていなかった。ただ、企業と政府と NGO が一緒にやっている事例があった。そこに行って我々も交流して関係を構築した。そのときに多くの問題があり、中間支援組織、5. 1 2 民間センターがその役割を担っているようだったが、彼らもまだ力がなく成長が必要だった事が指摘される。

NGO が地元の活動を行う際の地方政府との関係性だが、地元の政府に特別な許可を貰うわけではない。まず被災地において、被災地の人と一人ひとり向き合って、瓦礫の片づけをしたところから始まっている。そういう活動をしていく中で、被災者の人たちとの関係を構築していくということになる。その後、具体的なプロジェクトを政府に持って行った時には、相手の反応が非常に良い。そこから政府に色々な提案をしながら、関係を構築していくことになる。

7. 復興基金の役割について

復興基金は、第1に、地方交付税を使う必要があるという仕組みにはなっていない。長崎の雲仙普賢岳の時には、義援金も入っている。それから、1997年の能登半島地震は、交付税の基金もあれば、国の関係機関や石川県が資金を出して、合計300億円の基金を作ったことがある。従って、基金の財源はそれ自身、どういう運用をするかを決めたほうが良い。

2つ目の特徴は、新潟などの例で見られるように、資金融資のシステムとなっていることが挙げられる。新潟では錦鯉の例が有名だが、コミュニティの復旧のような活動に資金を充てていく。また、住宅再建に300万円出すという法律の制度もできた。

3つ目は中間支援組織の役割が挙げられる。新潟の例では、あくまで基金を使う主体というのは財団法人復興基金であって、そこが中間支援組織と連携を取って、中間支援組織の意見を聞きながらプロジェクトを作る。

復興基金は恒久的な制度ではなく、その都度作るかどうか決めるので、できるたびに使い方がそれぞれ違う。復興基金の使い方をチェックする制度も問題点を持っている

台湾と日本では基金の構成が違う。台湾の場合はほとんど義援金となっている。新潟の場合は、一歩進んで、中間支援組織が入って、公的色彩が薄くなっている。

復興基金には、その役割に見合った期限が必要だと思う。やはり 10 年から 15 年は再建にかかる期間なので、その間は基金が必要だ。それ以降は、そのときに改めて決めれば良い。

また、もともと NPO/NGO 組織は資金が少ないので、人件費などが足りない。それも基金が必要になるという理由になる。復興基金による支援メカニズムでは公金の支出が難しい NPO/NGO 組織などへの資金的裏づけが大事だと思う。

基金の国際化も重要なテーマであり、ハイチの地震などでもそうだが、国際支援の際にそういう仕組みを使えるようにしておくことも大事だ。

20 世紀において、セーフティネットは少数の人の利益をどう担保するのか、という考え方が主流だった、あとは基金や保険が誕生して、基金は災害における農作物をどうやって守るべきかという議論だった。人かモノか、という保障制度になっていた。しかし、今議論している復興基金の使用については、どの指標を用いて地震や災害が起こる前の経済水準や市民社会に戻すのか、そういう指標は何か、という問題であり、これは復興基金の役割に大きく関わっている。単に経済指標だけではなく、社会の複雑なシステムを考えるシステムになっていて、例えばコミュニティのつながりや地域の活力など、様々な概念を入れて、復旧復興の為に役立つものなら、復興基金の使い道になるという視点で考えていくことが必要になる。これは伝統的な観念にはないものであり、今はそういう政策システムができていくので、これは世界の人々が皆で力を合わせて考えていくべきことだと言える。

第 4 章 研究成果の要約

2009 年度の研究成果は次のように要約される。

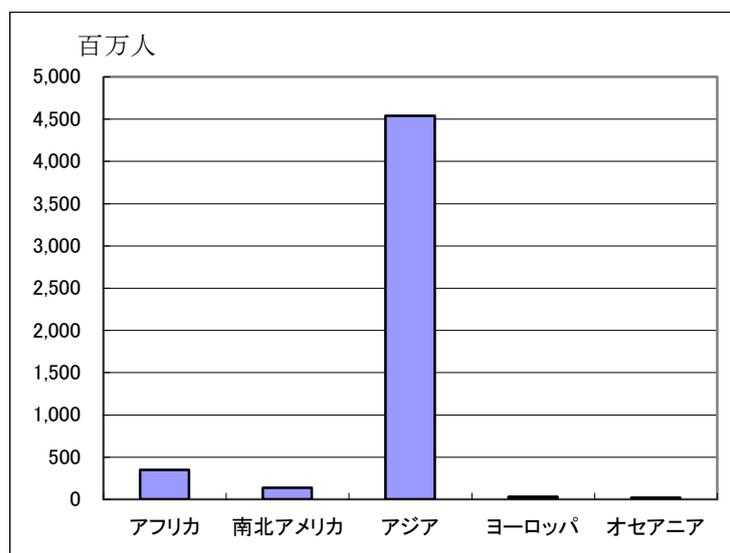
- 1) 中国、台湾、日本における 3 回の研究交流会を通じて、これら 3 国の研究者の間に、大震災を経験した地域の復興政策のあり方について共通の認識が深まった。
- 2) 日中台の他にインドネシアの研究者も交えた研究者ネットワーク DPNS (災害政策研究ネットワーク) が立ち上がり、今後とも継続的に災害政策について意見交換を行うプラットフォームが設立された。
- 3) 研究の内容としては、日中台の研究者の関心が日本と台湾の復興基金制度に集中し、四川大地震からの復興過程においても、同様な制度を構築する必要があるとの政策提言が生まれた。
- 4) 中国側の研究者の中には中国共産党の要職を経験した人が含まれており、その影響力が北京政府を動かし、中国にも復興基金制度が創設される期待が高まった。

- 5) 中国では、四川大地震を契機として近代的社会保障制度構築の機運が高まっている。この点についても、今後、日中両国で共同研究を進められれば、日本からの国際貢献の一環として大きな意義があることが判明した。

おわりに

アジア地域は災害多発地域である。図は 1974 年から 2003 年までの 30 年間に世界の各地域で発生した災害による犠牲者の総数を示している。ここで言う犠牲者数とは、死者と被災者を合わせた数である。図に見られるように、アジアの災害犠牲者数は 30 年間で 4.5 億人と他の地域に比べて群を抜いている。

図 1974～2003 年間の災害犠牲者数



データ：国際災害データベース(EM-DAT)

犠牲者数を人口比で見ても、人口 10 万人当たり年平均災害犠牲者数は、アジアが 4700 人、オセアニア 2300 人、アフリカ 1800 人、南北アメリカ 600 人、ヨーロッパ 140 人と比較して、やはりアジアが世界一大きい。どのような基準で見ても、アジアは災害多発地域なのである。

したがって、この研究で追究したようなアジアの災害対策に対する日本の貢献は、今後ますます必要度が高まるものと予想される。災害対策への貢献は、国家レベルでの対応、国境を越えた被災自治体相互の協力、トランスナショナルな NPO・NGO の取組みが重要であり、また、対応サイクルについても、緊急対応、復旧・復興、被害軽減措置、

防災対応の各段階での貢献が問題とされなければならない。当研究機構としては今後も、災害対応の国際協力のあり方について研究を進める予定であるが、今回報告した研究者のネットワークは、今後の運用によってはさらに大きな役割を果たすことができると期待される。

しかしながら、DPNS は立ち上がったばかりであり、研究ネットワークの運営にも課題は多い。何よりもネットワークは、構築しただけで放置すれば死んでしまう生き物である。生存させるためには、絶えずネットワークでの議論を活性化させるファシリテーターが必要である。いざというときに備えて、各研究者が調査研究を怠らないことに加えて、継続的に時間とエネルギーをかけてネットワークの管理運営を行う体制作りが何よりも大切であろう。

<参考資料>

1. 永松伸吾（人と防災未来センター）
「阪神淡路大震災の経済復興の諸問題」

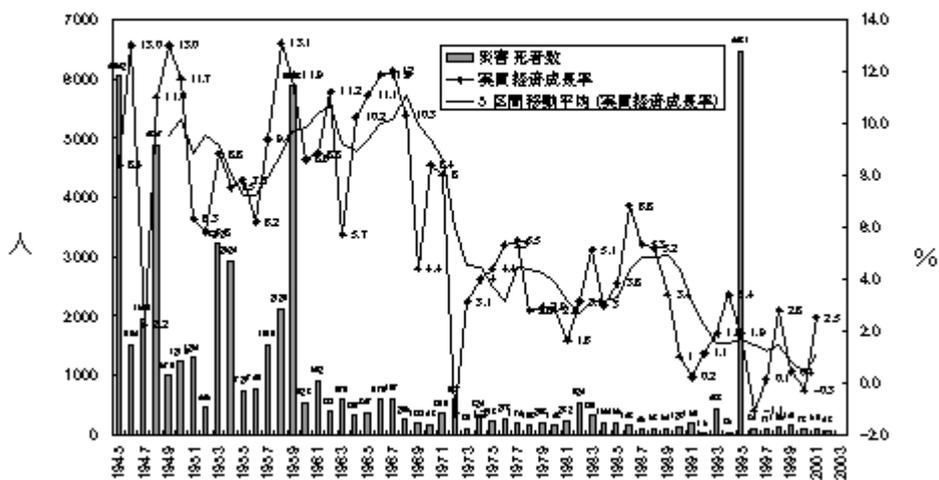
平成22年2月25日
日中台シンポジウム

阪神淡路大震災の経済復興の諸問題

人と防災未来センター 研究副主幹 永松伸吾



戦後の我が国の災害と経済成長率



出所: 防災白書(2004)に加工



巨大地震災害からの経済復興を困難にする 現代経済の三つのトレンド

1. 低成長化
 - ▶ 予期せず発生した被害を将来の成長でカバー出来ない
 - ▶ 災害復旧・復興投資による生産性向上効果が小さい
2. ソフト化
 - ▶ 災害復旧・復興投資需要の波及効果が小さい
3. グローバル化
 - ▶ 競合他社・他地域によるマーケットシェアの略奪



低成長化の影響

緊急災害復旧資金の償還等内訳

(単位：件、億円)

	償還済み		代位弁済		未償還		合計 (= 貸付額合計)	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
兵庫県	18,678	2,651	3,059	260	1,706	129	23,443	3,040
(比率)	79.70%	87.20%	13.00%	8.60%	7.30%	4.20%	100.00%	100.00%

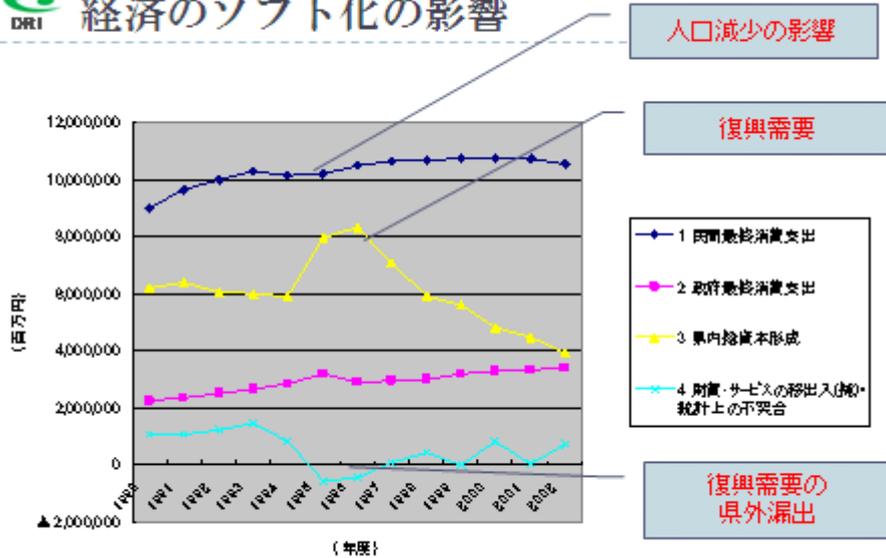
(出所) 兵庫県防災企画局復興支援課 平成20年(2008年)5月末現在の値

復旧・復興投資が回収できない

- ① 不景気の影響
- ② 復旧・復興投資による生産性向上の効果が乏しい。またはその効果に見合った需要の伸びがない。



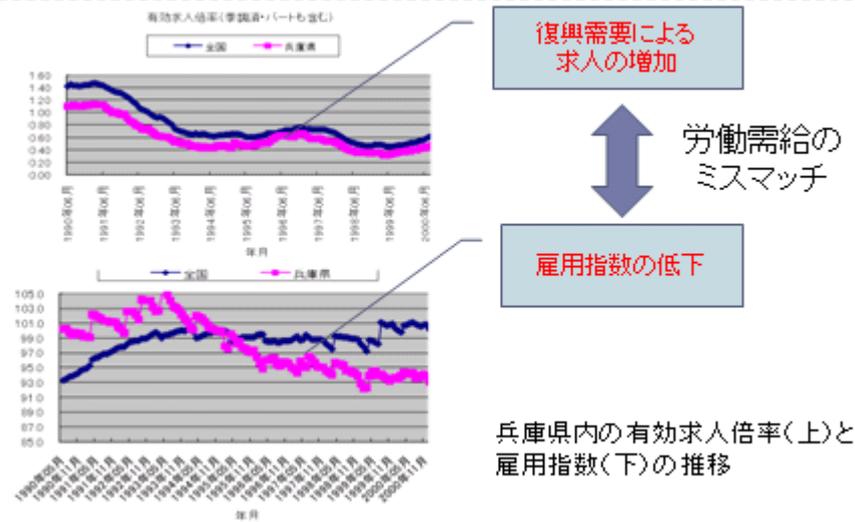
経済のソフト化の影響



▶ 兵庫県県内総支出の推移(93SNA)



経済のソフト化の影響



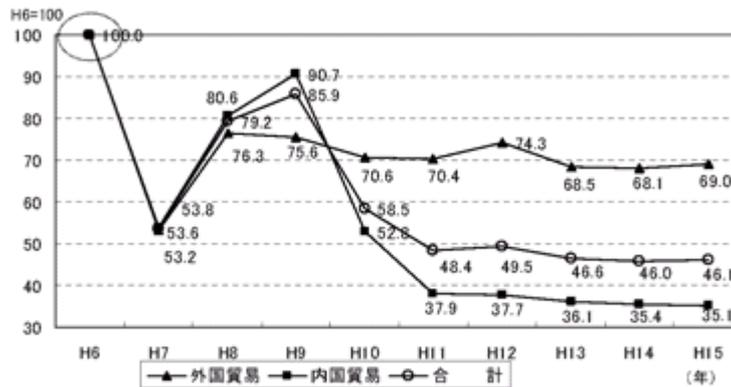
▶ 2008/7/5

 グローバル化の影響

神戸市内ケミカルシューズ生産高の推移

	生産数量 (万足)	生産金額 (百万円)	備考
1965	7,613	20,902	統計開始
1969	10,402	45,255	生産数量ピーク
1971	9,883	53,257	ニクソンショック
1973	6,052	52,041	第1次オイルショック
1978	4,474	75,315	第2次オイルショック
1985	4,740	77,766	プラザ合意
1990	4,475	86,588	生産金額ピーク
1994	3,131	65,987	
1995	1,416	28,514	阪神・淡路大震災
1996	1,626	36,535	
1997	1,687	41,694	
1998	1,851	45,878	

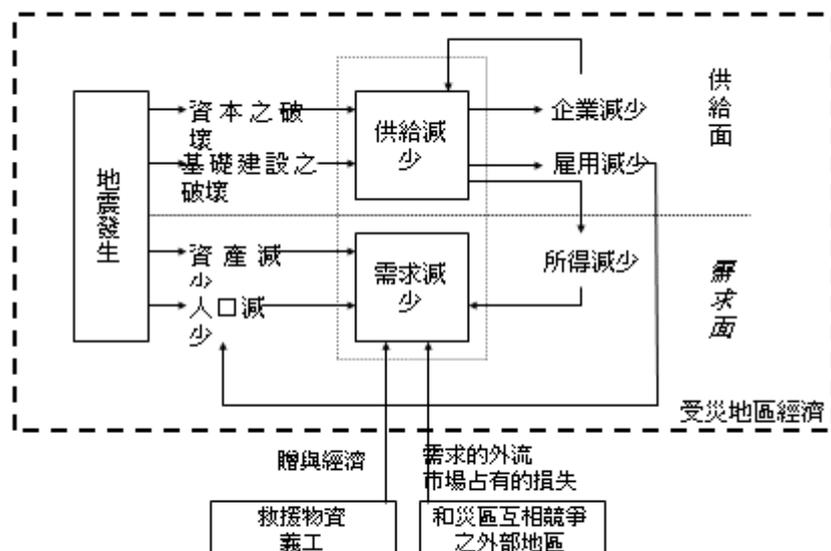
 グローバル化の影響



図Ⅱ-4-23：神戸港取扱投資物量の推移
(出典：神戸港入観)

出所：兵庫県『指標からみた復興10年の成果収集調査報告』

圖3-2-3



受災後之地區經濟機制

【出處】林敏宇、李付博等「工作的重建：臺灣特
殊需求字彙中的經濟政策」(財研中心2016)
地震紀念日會議「從1975年地震到2016年
後」,2016年3月31日,頁3-7,修正版。

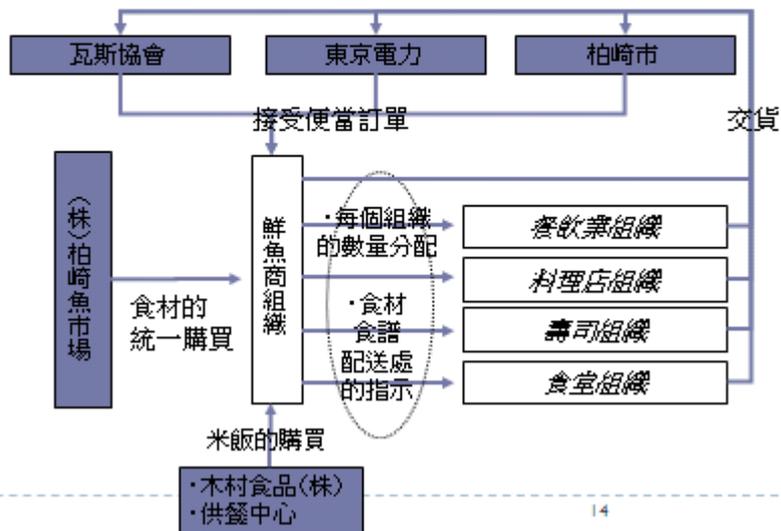
業種	內容
衣物類零售	因為毛巾、棉被或衣物等常作為救援物資之故，營業額大幅低落。
家電販售、修理、水電工程	因提供電氣暖墊等保暖器具或除濕機等作為救援物資之故，對營業額有所影響。
麵類、飯類、餐飲業	因提供泡麵、飯糰等許多食物作為救援物資之故，造成營業額降低。
理容業	因有義工提供免費剪髮服務，造成營業額減少。另外免費乾式潔髮劑的發放也對理容業造成影響。
一般美容	因有義工免費提供和服、七五三服飾的穿著及剪髮服務，造成顧客減少，營業額也下滑。
化妝品	因有大廠商提供化妝品(基礎保養品)作為救援物資之故，造成營業額降低。
陶瓷器、禮品販售	因為有瀨戶的陶瓷器作為救援物資之故，店裡的物品便賣不出去。
鞋子、包包零售業	因提供雨鞋、布鞋等作為免費救援物資之故，商店營業額幾乎掛零。
藥品、雜貨	因有藥劑師進入災區當義工並發放感冒藥之故，對營業額造成影響。



13

柏崎便當計畫

- 特徵：①各種組織參與其中
 ②企業營養午餐優先(不以行政體系的存在為前提)



14

2. 菅 磨志保 (大阪大学コミュニケーションデザインセンター)

「災害復興期におけるコミュニティビジネスの可能性-都市と中山間、2つの地震災害の事例から」

「震災復興とシビルソサエティの役割-日中の経験から」シンポジウム

日時: 2010年2月25日(木) 10:00~12:00
場所: (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 5階

災害復興期における
コミュニティビジネスの可能性
~都市と中山間、2つの地震災害の事例から

大阪大学 コミュニケーションデザイン・センター
特任講師 菅 磨志保

報告の概要

1. 災害復興期のくらし再建をめぐる問題
2. 調査の概要
3. 結果と考察
 - (1)復興期のコミュニティビジネスの事業的特徴
 - (2)生活復興に果たすCBの役割
4. 今後の研究課題

→調査研究報告書: (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
http://www.hemri21.jp/bs/pdf/p01_0.pdf

災害救援から復興支援へ

1995 阪神・淡路大震災
「ボランティア元年」

1996 仮設住宅における
コミュニティづくり支援

1998 仮設支援から復興公
営住宅、まちづくり活動へ
「都市復興」と「生活再建」

2000 震災復興市民検証研
究会による5年目の検証

2005 震災10年市民検証



1. 災害後の暮らし再建をめぐる問題

災害＝暮らしの循環を断ち切る契機としての災害

「復興」：循環をつなぎ直す過程

住居政策、産業・経済政策（雇用）などのマクロな復興対策はあるが、個々の暮らしの回復を実現させる有効な方策は皆無

被災者自身（支援者）が、身近なモノや特技で収入を得る努力
＝コミュニティビジネスの試み

「地域資源を活用し経済循環を起こして地域課題を解決していく事業」

* この災害復興期に成立したコミュニティビジネスに注目（＝以下、復興CB）

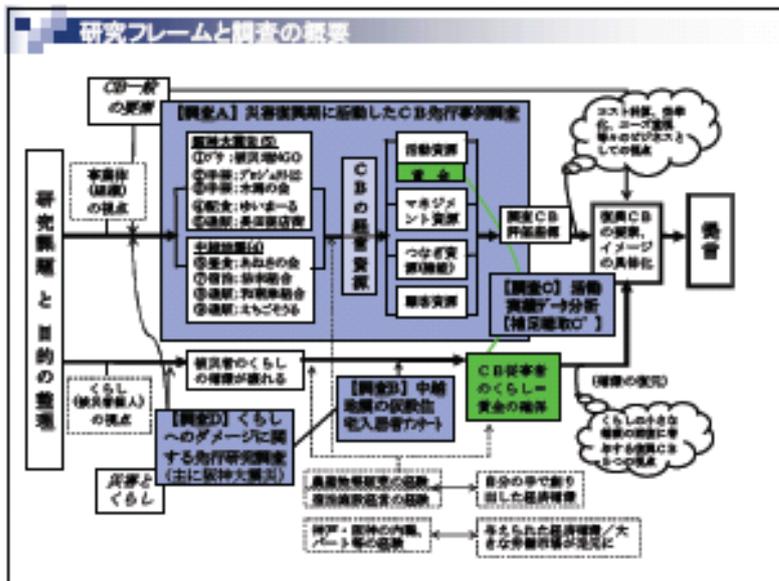
【研究の目的】

- ・具体的に何を実施し、どんな成果を出したか（実態を把握し、記述）
⇒ 災害復興期に特有な活動の特徴、生活復興に寄与している要素の抽出
- ・生活復興に寄与する事業的要素の抽出 ⇒ 課題解決に向けた方策
（社会的提案として、復興計画への位置づけ、復興基金の助成メニュー等）

調査概要		
【調査A】組織に視点をのいた事業分析		
期間：2006年9月-2007年2月(補足調査含む) / 2007年8月-(2事例詳細)		
東 神 池 田 大 会 員	①被災地NGO協働センター(まけないぞう)	手芸品の生産・販売
	②プロジェクト1,2(しじみちゃん、他)	
	③木馬の会、	サービス提供(食事)
	④ゆいまーる神戸(弁当の宅配、他)	
	⑤長田神社前商店街振興組合	通信販売(商品)
中 越 地 区	⑥姉さの会(昼食の提供)	サービス提供(食事・宿泊)
	⑦やまびこの家(体験型宿泊施設(廃校)の経営)	
	⑧和南津生産組合(かわぐちセット)	通信販売(商品・物産)
	⑨えちごそうる(商店連合による通信販売)	
【調査B】「中越地震・くらしと仕事調査」個人に視点を合わせた分析		
期間：2006年11月～12月		
対象：長岡市・小千谷市の仮設住宅に入居する成人女性		
【調査C】CBの従事者・活動実績データの収集と分析		
→調査C'：CB従事者個人へのヒアリング調査(2007年9月-11月)		
【調査D】文献調査		







3. 結果と考察

(1) 復興期CBの事業的特徴【調査A】

■ 被災地の環境条件に規定された特徴(=一般CB)

- ① 経済・経営に素人でも可能
- ② 誰もが持っているスキルを活用
- ③ 小さなニーズに対応

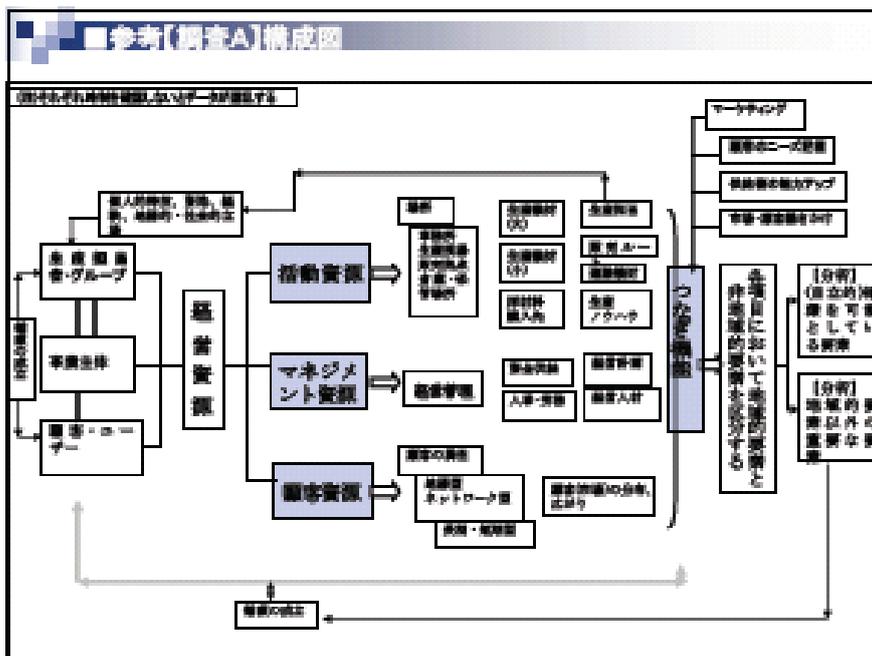
■ 復興期のCBに特有の特徴(≠一般CB)

復興期の課題解決という同じ枠組の中で目標掲げており、事業展開の要素に強い共通性が見られる

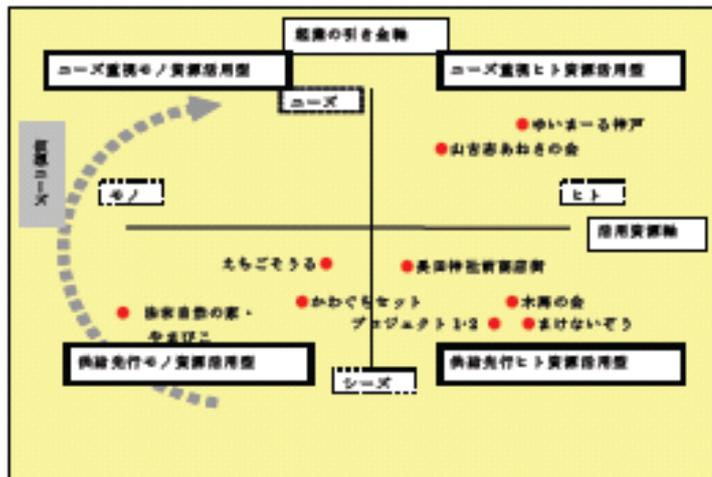
→ 起業の理由 = 被災者に資金を支払ふこと

→ 活用した資源 = ヒト(マンパワー)

- a. 生産資源、b. マネジメント資源
- c. 顧客資源、d. つなぎ資源



3. 結果と考察:(1)事業的特徴の考察



3. 結果と考察:

(2) 暮らし復興に果たすCBの役割

- 復興CBは収入と社会性の獲得の両面において多様な役割を果たしていた【調査A → C+C'】

生活(収入・社会生活)における仕事(CB)の役割

- ・ 小額所得の意義
- ・ 災害で変化した生活リズムの回復

社会性の回復(獲得)における仕事(CB)の役割

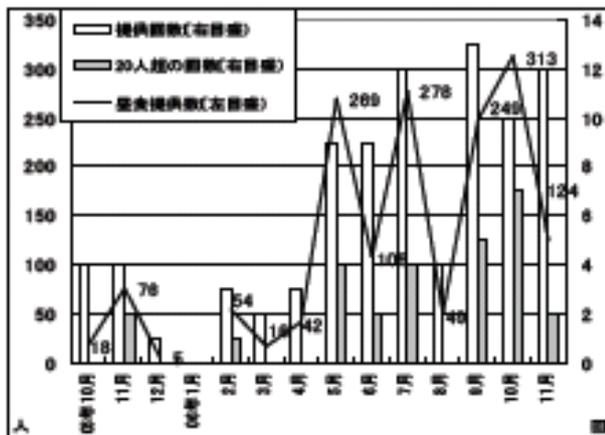
- ・ 協働作業 → 失われた人間関係の回復
- ・ 生産管理への参加 → 主体性獲得

※ 新たなルール(客観的基準)導入 → 活動活性化



【調査C】あねさの会(サービス提供)

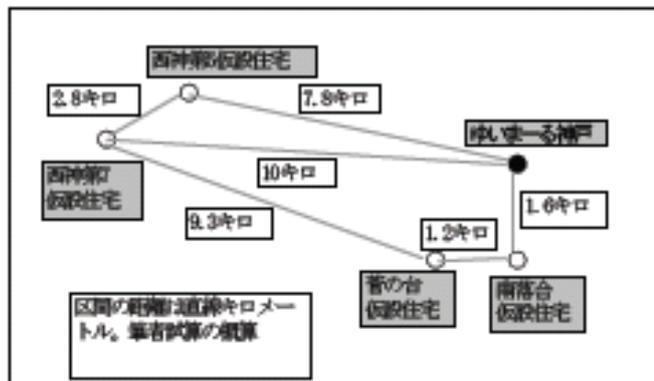
・小額でも継続的な収入の意味→民宿再開へ



【調査C】ゆいまーる(配食サービス)

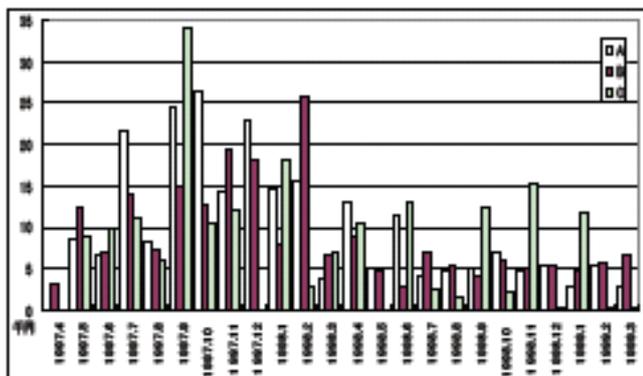
・成功への条件

ゆいまーる神戸からの配食距離(一部)



**【調査C】木馬の会(手芸品の生産・販売)
・協働作業を通じた生産管理への参加**

上位3位の給料支払いの推移



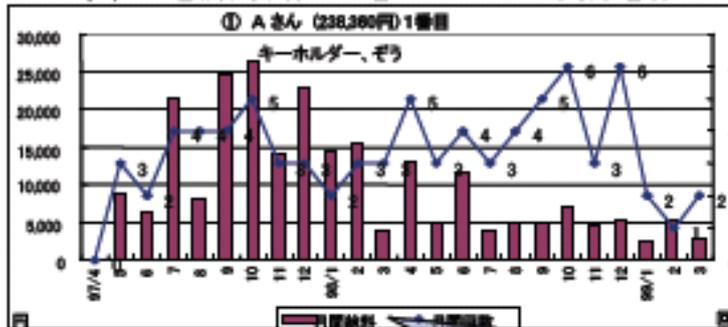
**【調査C'】「木馬の会」(手芸品の販売)
活動従事者調査**

「木馬の会」給料台帳に記載 : 53人
→うち、6ヶ月以上活動に従事:19人

- *「おしごと登録カード」との重複36人
- * 19人全て、登録カードあり

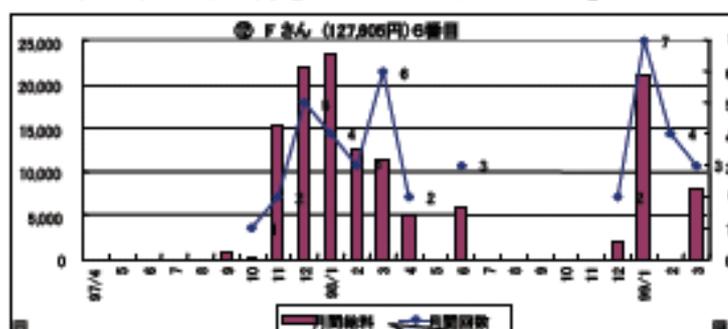
「木馬の会」から往復葉書で調査への協力依頼
→給与支払い上位10人中、6人
+ボランティア(無給の指導者)1人に聴取調査

重介護の親を看ながら、合間の時間をやりくりして、こまめに事務所を訪問、作り方をマスターして商品を作成



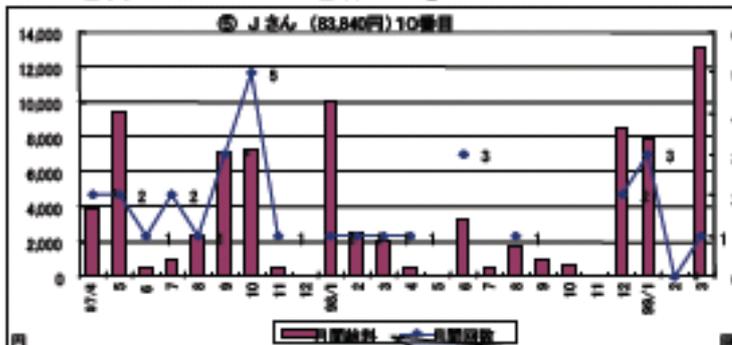
介護が忙しくなると生産量(月間総額:棒線)は少なくなっているが、合間の時間に何度も団体の事務所を訪問(月間回数:折れ線)し、手芸品の作り方をマスター。団体スタッフの温かいサポートと、小額でも継続的に収入が入ること、介護生活の中で社会との接点を持てたことがありがたかったと述懐

アルバイトの合間に、自宅でできる内職として取り組む。手芸は得意でないが「楽しかった」



災害後、生活の事情で退職、アルバイトをしながらの生活の中で、時間がある時に参加。手芸は得意ではないが、副収入が得られるのも魅力。また作品を売ることが被災地支援につながることも意義を感じていた。新しい仕事が見つかり、自然に活動を離れていった。

入退院を繰り返しながら継続。「頼まれて、病院にもタオルを持ち込んでゾウを作った」



「Jさんの作品はゾウの顔が良い」と評判で、依頼があると嬉しい。作業にやりがいを感じ、入院中も病院に材料を持ち込んで作成。元気な時は、事務所で、手製品の制作支援・準備・販売にも参加。収入よりも自分の力が発揮でき、気の合う者同士で作品づくりができる「場」の大切さを強調。

3. 結果と考察

(2) CBの役割(手芸)【事例分析】

■ 収入の確保:

くらし(の復興状況)に合わせて時間等調整

■ 社会性の回復:

協働作業を通じた交流の機会を提供

■ 主体性の獲得:

従事者(被災者)が、活動資源の編集にも参加(=事業の経営)。受援者→支援者へ

4. 実践への展開

- “被災地むすぶ”復興CBの実践
「被災地むすぶ手芸展&交流フォーラム」の実施
- 経緯:2007年秋の訪問(しじみの根付を贈る)
- 概要:2009/2/2~4 展示と交流フォーラム

	<p>○場所 開催期間 2009年2月23日(月)~4日(水) 開催時間 2日 12時~17時 3日 10時~17時 4日 10時~16時 会 場 コープこうべ市民文化センター1階ギャラリー (神戸市東灘区20年町3-3-14)</p> <p>○交流フォーラム 日 時 2009年2月2日(日)13時30分~16時30分 会 場 コープこうべ市民文化センター4階会議室</p> <p>いざいも人妻制作</p>
 <p>14年続の震災グッズの数ぞろい</p> <p>被災地むすぶ手芸展 2月23日~4日(水)</p> <p>しじみの根付</p> <p>ハンカチははき</p>	<p>○来賓 被災地 NGO 協働セクター (神戸市) プロジェクトワーカー (神戸市) 未来の会 (高槻市) コープこうべ手芸チーム (はるかにこっこやっぴあ 寄せてへん) 阪神大震災キル子災児付委員、ついでに、水曜日、4月村多謝台地有るの皆さん</p> <p>○主催等 主催: (財団) ひょうごまちづくり研究所 共催: (財団) 河野財団社会福祉協会 (新南陽) 生活協同組合コープこうべ (関) コープともしがボランティア部員制作 後援: 兵庫県</p>



5. 今後の研究課題

- 災害・防災研究（復興期の生活再建支援）
 - 早い起業が有効⇒支援策の検討
 - 事業パターンのモデルを抽出・検討
- 市民活動研究（コミュニティビジネス）
 - 災害という特殊な条件下で事業成立に働いたメリット/デメリットの検討
 - 日常的な活動との連続/非連続性の検討
- 持続可能な社会の研究（農山村・村おこし）
 - 過疎・高齢少子化問題との類似性

3. 吕学静（首都经济贸易大学劳动经济学院教授）
「四川大地震における中国社会保障制度の再建」



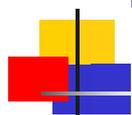
汶川地震与中国 社会保障制度的重建

首都经济贸易大学 吕学静

2010.2.25

2010-4-19

1



- 中国的社会保障制度的改革是在实行社会主义市场经济情况下开始的，因此时间不长，制度还很不完善。改革过程中也遇到各种各样的阻力。
- 在大灾面前，中国社会保障遇到了严重的挑战。应对巨灾出台的各种社会保障的新政策，推动了中国社会保障制度从缺失到逐步完善，加速了社会保障制度的改革。
- 然而，需要思考如何把应急机制中好的政策作为常态的机制保留下来，作为法律法规长期发挥作用。
- 本文主要谈三个问题：
 - 一、地震后面临的基本情况；
 - 二、社会保障新政策及效果；
 - 三、启示与思考。

2010-4-19

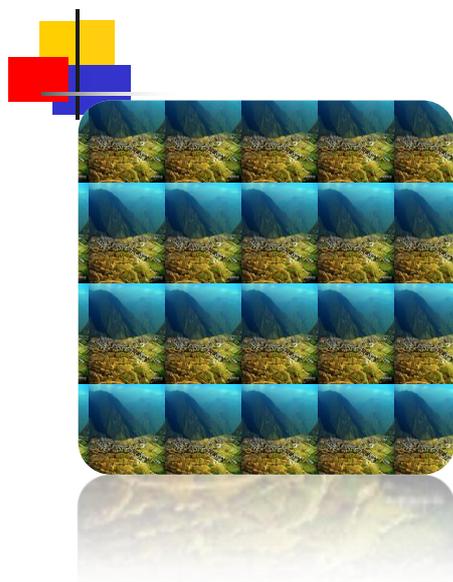
2

一、地震后面临的基本情况

- **2008年5月12日**中国四川汶川发生的**8.0级**特大地震**69000**多人遇难
- **18000**多人失踪。
- 汶川地震造成四川新增孤儿、孤老、孤残人员**4335**人其中孤儿**1019**人。
- 此次在地震中失去子女的独生子女家庭有**8000**多个，失去子女的计划生育家庭有**10000**多个。

2010-4-19

3



2010-4-19



4



2010-4-19



5



2010-4-19



6



2010-4-19

7



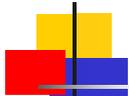
2010-4-19

8



2010-4-19

9



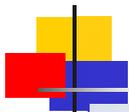
2010-4-19

10



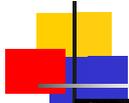
2010-4-19

11



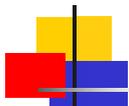
2010-4-19

12



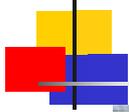
2010-4-19

13



2010-4-19

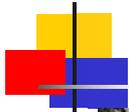
14



2010-4-19



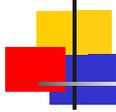
15



2010-4-19



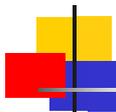
16



2010-4-19

17

- 基本数字

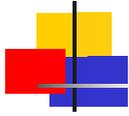


- **5·12汶川特大地震造成四川1.6万余户企业受灾**
- **因灾增加城镇失业人员37.2万人**
- **零就业家庭新增加5100户**
- **失去土地、失去收入来源的农村劳动者115.2万人**

- **地震涉及四川省的18个市(州)和甘肃、陕西、重庆等部分地区,受灾面积超过10万平方公里**
- **直接受灾人口达1000多万**
- **汶川地震造成的直接的经济损失总数达到了8943亿元**
这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震。

2010-4-19

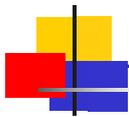
18



- 地震灾后恢复重建工作非常艰巨，除了要投入大量的资金外，也迫切需要社会救助、社会保障政策的跟进，帮助灾民渡过难关。
- 在常态下的并不完善的社会保障制度已不能应对突发的严重局面，必须进行制度的创新。
- 以下从社会保障新政策的角度，看社会保障制度的新进展。

2010-4-19

19

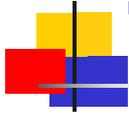


二、社会保障新政策及效果

- 常态下的中国社会保障制度是很不完善的。而面对突如其来的大灾害，社会保障制度遇到了巨大的挑战。情急之下，政府此时紧急出台了多项应急措施，及时的解决了当时的紧急情况，对中国社会保障制度的改革起了推动作用。
- 大地震是一个挑战，也更是一个机会，使得在平时争论不休的很难推动的问题，在紧急时刻能够及时推出并实施，减少了许多扯皮现象。
- 下面就政府层面社会保障新政策进行梳理和评价。

2010-4-19

20



- 中国政府为做好受灾地区困难群众生活救助和安置工作，及时下达各项抗震救灾资金，研究出台临时生活救助、后续生活救助等一系列政策，积极推进抗震救灾工作顺利开展。

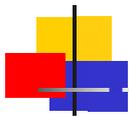
- （一）临时生活救助
- （二）妥善安置“三孤”人员
- （三）实施新的就业援助政策
- （四）社会保险制度的创新

■

2010-4-19

21

（一）临时生活救助

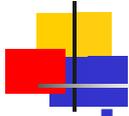


1、临时生活救助包括补助金和救济粮

- 救助对象为因灾无房可住、无生产资料和无收入来源的困难群众。
- 补助标准为每人每天**10元**补助金和**1斤**成品粮，补助期限三个月。
- 因灾造成的“三孤”（孤儿、孤老、孤残）人员补助标准为每人每月**600元**，受灾的原“三孤”人员补足到每人每月**600元**，补助期限三个月。
- 此外，对因灾死亡人员的家庭按每位遇难者**5000元**的标准发放抚恤金。
- 在3个月临时生活救助政策到期后，对汶川地震重灾区四川、甘肃、陕西三省困难群众继续给予后续生活救助。后续生活救助为现金补助，不再发放口粮，每人每月平均**200元**。
- 中央财政部制定的《财政应急保障预案》，及时下达应急生活救助资金**10.2亿元**，其中“5.12”汶川地震发生的当天，紧急下拨了自然灾害生活救助应急资金**2亿元**，用于受灾群众的紧急转移安置。
- 中央共安排汶川地震灾区临时生活救助资金**82.74亿元**。
- 据民政部统计，共救助受灾困难群众**922.44万人**。

2010-4-19

22



(一) 临时生活救助

2、做好灾区倒损农房恢复重建工作

- 中央财政安排400亿元农村居民住宅恢复重建补助资金，对地震灾区房屋倒塌或严重损坏、无家可归的农户重建住房，原则上按每户平均1万元的标准补助。据民政部统计，汶川地震灾区倒塌和严重损坏农户住房共开工重建176.93万户，竣工135.52万户，349.52万户一般损房户已基本修缮完毕。

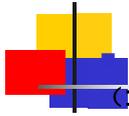
3、做好地震伤员医疗救治和灾区卫生防疫工作

- 明确了地震伤员医疗救治费用解决的原则，对伤员实行免费救治，对医疗卫生机构合理补偿，对地震伤员在紧急医疗救治阶段后的医疗费用（包括康复医疗等），由地方政府通过医疗保障基金、社会捐赠以及财政补助等多渠道统筹解决。政府共安排灾区医疗救治和卫生防疫补助14.02亿元。

2010-4-19

23

(一) 临时生活救助



4、对困难大学生的资助政策

- (1) 入学绿色通道扩大到高职专科。以前只要求在公办全日制普通高等学校实行该政策。
- (2) 助学贷款每个学生都可申请。
- (3) “三金”政策，每人每年补助好几千。
 - 国家助学金：平均每人每年2000元；
 - 国家奖学金：每人每年8000元。
 - 国家励志奖学金：每人每年5000元。
- (4) 勤工助学，小时报酬最低8元。
- (5) 特殊困难补助。
- (6) 学费减免。对公办全日制普通高校中家庭经济特别困难、无法缴纳学费的学生，特别是孤残学生、少数民族学生及烈士子女、优抚家庭子女等，实行减免学费政策。
- (7) 师范生免费教育。按照国家规定，六所教育部所属师范大学实行师范生免费教育。在签订相关协议的情况下，免费教育师范生在校学习期间，免除学费、免缴住宿费，并补助生活费。

2010-4-19

24

（一）临时生活救助

成效：四川汶川特大地震发生后，财政部会同有关部门及时研究出台了临时生活救助、后续生活救助、农户倒损房屋恢复重建、遇难人员家庭抚慰金等一系列政策，保障灾区群众基本生活。

- 2008年，各级财政共投入抗震救灾资金**674**亿元，加上中央财政为地震灾区恢复重建设立的**3000**亿元基金，总量相当于中国西部省份一年的**GDP**规模。2009年，中央财政在去年基础上，将再安排**1300**亿元灾后重建资金，一系列重建规划正渐次展开。
- 目前各项救助政策落实情况良好，受灾困难群众吃饭、穿衣、饮水、居住等生活问题得到基本解决，“三无”人员等特殊困难群体得到妥善安置，城乡倒房恢复重建抓紧推进，灾区人心安定、社会稳定。

2010-4-19

25

（二）妥善安置“三孤”人员

1. 孤儿的安置。分临时安置和长期安置两种形式。

（1）临时安置。目的是对于暂时无认领的儿童，要尽量尽快将其与其他受灾群众分开，一方面尽快帮助他们查找父母和亲属，另一方面尽快把他们妥善安置到四川省内条件较好的福利机构和公办学校，暂时集中养育或在学校寄宿。四川省内安置有困难的，由民政部协调安置。

- （2）长期安置。包括：
 - ①亲属监护。坚持亲属优先的原则；
 - ②家庭收养。尽早对符合条件的孤儿依法开展家庭收养；
 - ③家庭寄养。对于无法被家庭收养的孤儿，要通过家庭寄养为孤儿提供家庭化的照料模式；
 - ④类家庭养育。招募社会上符合条件的爱心家庭，通过建立集中或者分散的家庭式设施养育孤儿；
 - ⑤集中供养。要充分利用四川省内灾区和其他地市条件较好的儿童福利机构妥善安置孤儿。
 - ⑥学校寄宿。对目前在中小学就读的孤儿，要根据他们的意愿，尽可能使其在原学校或国内其他条件较好的学校完成学业；
 - ⑦社会助养。社会上爱心人士可以通过资助、提供志愿服务等形式，定向或者不定向、定期或者不定期地为一名或者多名孤儿提供生活、教育、医疗、康复等方面的资金保障或服务。

2010-4-19

26

（二）妥善安置“三孤”人员

2. 孤老和孤残人员的安置。也分临时安置和长期安置。

- 其**长期安置**主要包括：
 - ①**机构照料**。按照就地就近安置的原则，利用现有和新建的福利机构进行安置。
 - ②**居家照料**。对选择在自己住所生活的孤老、孤残人员，要采用政府购买服务等方式，依托现有福利设施或社会中介组织，无偿为他们提供生活照料、康复护理、家政服务、精神慰藉等服务。
 - ③**亲属照料**。鼓励有能力的亲属对孤老、孤残人员开展亲属赡养。
 - ④**社区照料**。要充分发挥“星光老年之家”、托老所、日间照料中心、老年人、残疾人康复中心等社区服务设施的作用。
- **具体要求**一是动员社会力量；二是开展医疗康复；三是促进社会融入。**保障措施**有：筹措城乡福利设施建设资金；保障日常费用；建立社会福利服务网络体系；开展心理抚慰和疏导工作。

2010-4-19

27

（三）实施新的就业援助政策

为帮助地震灾区因灾失去工作岗位的劳动者尽快恢复就业，拓宽灾区群众就业渠道，有关部门联合出台相关文件，要求对地震灾区实施就业援助和**对口就业援助政策**，并制定了一系列就业援助政策。

- **具体为以下四个方面：**
 - **1、针对个人的政策**
 - **2、针对灾区企业的政策**
 - **3、对对口地区就业服务政策**
 - **4、对异地就业人员的政策**

2010-4-19

28

（三）实施新的就业援助政策

1、针对个人的政策

- （1）将因地震灾害而出现的就业困难人员及时纳入就业援助的对象范围。
- （2）大力开发公益性岗位，将就业困难人员参与的抗震救灾工作纳入公益性岗位认定范围。对从事公益性岗位工作的就业困难人员，按规定提供岗位补贴和社会保险补贴。岗位补贴为最低工资标准的**50%**。补贴政策将执行**3年**。
- （3）鼓励从事个体经营和灵活就业。个体工商户因灾中断营业后重新开业的，按国家规定享受相应优惠政策。按每户每年**8000元**的限额扣减其当年实际应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税。
经营资金短缺且符合小额担保贷款条件的，积极给予贷款扶持。从事灵活就业的就业困难人员，享受社会保险补贴政策。
- （4）对地震灾害造成的零就业家庭，要指定专人帮扶，确保实现至少一人就业。
- （5）对灾区有就业意愿和培训要求的城乡劳动者开展职业培训和创业培训，按规定给予培训补贴。对有就业去向的灾区城乡劳动者实行免费的定向培训、订单培训。对国家规定实行就业准入的指定工种提供职业技能鉴定全额补贴。

2010-4-19

29

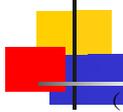
（三）实施新的就业援助政策

2、针对灾区企业的政策

- （1）鼓励企业吸纳就业。灾区受灾企业重建中吸收就业困难人员的，可享受税费减免等优惠政策，定额标准为每人每年**4800元**。并给予相应的社会保险补贴。
- （2）鼓励使用灾区劳动者。要求灾区重建中优先使用灾区劳动者。对组织企业招用灾区就业困难人员并协助签订1年以上劳动合同的中介机构给予职业介绍补贴。
- （3）对因地震灾害造成小额担保贷款原借款人死亡、丧失劳动能力，以及经营场所被毁坏的，原贷款额度可按规定列入呆坏账处理。

2010-4-19

30



（三）实施新的就业援助政策

3、对对口地区就业服务政策

- （1）各地公共就业服务机构对灾区外出务工劳动者要实行专门帮扶，提供全程**免费就业服务**，即时提供岗位信息。
- （2）各地要对有技能培训需求的灾区劳动者，开展**技能培训和职业技能鉴定**，并享受**培训补贴和鉴定补贴政策**。
- （3）为鼓励各地企业吸纳灾区劳动者。**对企业招用灾区人员减免税费，每招收一个劳动者，减4000块钱的税**。对吸纳受灾群众就业达到一定比例的劳动密集型中小企业，根据吸纳人数给予下岗失业人员小额担保贷款，小额担保贷款原则上不超过100万。国家负担社会保险费。
- （4）**对对口地区的具体任务要求：**
 - 一是要求20个省市要为灾区提供比较好的**岗位10万个**，工资待遇应该在1000块钱以上（实际上各地提供的岗位一般月收入都在1200元以上），还要上社会保险。
 - 二是要求在三个月内组织**3.5万人**到支援地异地就业。
 - 三是要求双方共同帮助**17.5万**灾区劳动者在本地就业。

2010-4-19

31



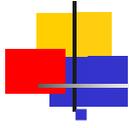
（三）实施新的就业援助政策

4、对异地就业人员的政策

- （1）灾区劳动者如果出去打工，不管是在原来的地方还是到企业后参加培训，政府都给予一次性培训补贴。同时鼓励企业为他们提供培训条件，政府给予培训的补贴。
- （2）异地就业的路费国家给予补贴。
- **成效：**据2008年9月的统计，20个省已经提供了44万个岗位，都是各地比较好的岗位；已经组织出去了33000人；本地安排就业已达到25万人。

2010-4-19

32



（四）社会保险制度的创新

“5·12”地震发生后，四川省出台的灾后社会保障特殊政策有很多突破，适用的地区、对象、时间也放得较宽，对受灾企业和人员给予社会保险政策扶持。

- 1、缓缴社会保险费
- 2、养老保险新政策
- 3、医疗保险创新点
- 4、失业保险新亮点
- 5、工伤保险提水平
- 6、人口计划生育政策的创新-人性化、柔性化

■

2010-4-19

33

（四）社会保险制度的创新



1、缓缴社会保险费

用人单位因灾停产、歇业期间，经社会保险经办机构批准，单位及其职工可以缓缴基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险费。

- 同一申请单位每次缓缴期限不超过**6**个月，累计缓缴期限与灾后恢复重建规划期一致，原则上不超过**3**年。
- 缓缴期间不征收滞纳金、不计利息，参保人员享受相应的社会保险待遇。
- 缓缴期间，职工可享受领取养老金、基本养老保险个人账户、住院医疗保险待遇、失业保险待遇、工伤、生育保险等社保待遇。
- 缓缴政策不仅适用于企业，还适用于个体参保人员。支持灾后重建的社保政策，将个体参保人员纳入了进来。

2010-4-19

34

（四）社会保险制度的创新

2、养老保险新政策

（1）养老保险欠费可申请核销

- 凡参加了城镇企业基本养老保险、因地震灾害关闭破产的企业，在资产清偿不足的情况下，可按规定申请核销关闭破产前欠缴的社会统筹部分养老保险费(包括本金、利息、滞纳金)。应计入职工个人账户的养老保险费涉及职工个人的缴费指数、缴费年限等个人切身利益，按规定不予核销。

（2）办理内部退养

- 对因灾难企业距法定退休年龄不足5年的职工可按有关规定办理内部退养。

（3）因灾致残可提前办退休

- 参加了城镇企业职工基本养老保险且本人累计缴费年限满15年的职工和个体参保人员，因地震灾害非因工致残并完全丧失劳动能力的，可办理退休、退职手续。鉴定丧失劳动能力次月，即可领取养老金。
- 因地震灾害非因工死亡的，其法定继承人(或直系亲属)可领取丧葬补助费和一次性抚恤金。丧葬补助费：以2007年四川省在岗职工月平均工资为基数，一次性计发4个月；一次性抚恤金：以死亡时本人指数化月平均工资为基数，一次性计发8个月。最低可享受15625元，最高可达3万多元。个体参保人员的死亡待遇以前是没有的，现在增加了其死亡待遇。

2010-4-19

35

（四）社会保险制度的创新

3、医疗保险创新点

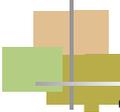
（1）震伤后续治疗医保可报销

- 按照特殊政策规定，参加了医保的地震受伤人员“后续治疗”所发生的后续治疗费用，符合医保规定的，按照相关政策予以报销支付，剩余部分由城乡医疗救助资金和社会捐助资金等予以补助。

（2）居民和农民医疗保险的个人缴费由医疗救助资金负担。根据《国务院办公厅关于进一步做好地震灾区医疗卫生防疫工作的意见》，2009年、2010年灾区困难群众参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗所需的个人缴费，由城乡医疗救助资金帮助解决。

2010-4-19

36



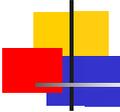
（四）社会保险制度的创新

4、失业保险新亮点

- （1）**降低失业保险费率**。灾区受灾企业恢复生产经营期间，失业保险缴费率下调为单位**1%**，个人**0.5%**。下调期限**1至3年**，视企业恢复生产情况，由参保关系所在地人民政府确定。
- （2）**保障困难职工基本生活**。参加失业保险的企业因灾停产、歇业期间，对其暂时失去工作岗位的职工，可发放失业保险金，发放期限不超过**2008年底**。
- （3）**鼓励失业人员自主创业**。灾区享受失业保险待遇的失业人员自谋职业、自主创业的，可一次性领取失业保险金；自主创业并招用其他失业人员就业的，经失业保险经办机构核实，从失业保险基金中一次性给予**3000元**创业补助金。

2010-4-19

37



（四）社会保险制度的创新

5、工伤保险提高待遇水平--因工死亡丧葬补助10万元

- 地震灾害中因工死亡人员的工伤保险待遇：一次性工亡补助金为**91421元**，工亡职工丧葬补助金为**10970.52元**。地震灾害职工因工致残被鉴定为一级至十级伤残，一次性伤残补助金标准以本人工资为基数计算：最高**24个月**，最低**6个月**。
- 对地震灾害中工亡职工供养亲属抚恤金发放问题，成都规定：工亡职工的配偶每月按职工本人工资的**40%**计发，其他供养亲属(父母、子女)每人每月按职工本人工资的**30%**计发；孤寡老人或孤儿每人每月在上述标准的基础上(金额)加发**10%**。

2010-4-19

38

（四）社会保险制度的创新

6、人口计划生育政策的创新-人性化、柔性化

成都计划生育家庭中有独生子女在此次汶川地震中死亡的，父母从5月份开始，每人每月可领取100元扶助金，直到再生育或收养或亡故。地震灾区独生子女3级以上伤残的，每人每月发给独生子女父母80元扶助金，直到子女康复或父母亡故或收养为止。

- 汶川特大地震造成了十万人左右的死亡、伤残、失踪，其中相当一部分子女死亡或伤残的父母有强烈的再生育愿望。在四川省德阳市采访时了解到，该市有子女死亡家庭中，有育龄期夫妇占失去子女家庭的90.42%，其中74.47%明确表示考虑重新生育。
- 三类家庭被许可再生育一个子女：
 - 一是现有一个子女且伤残不能成为正常劳动力的，或者符合规定生育两个子女且都伤残不能成为正常劳动力的；
 - 二是夫妻一方为三级以上伤残，家庭现有一个子女的；
 - 最后一类是夫妻一方为丧偶再婚，双方现有子女合计不超过两个的。

2010-4-19

39

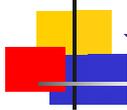
（四）社会保险制度的创新

应该指出的是，该项法规的出台是四川省根据地震后子女伤残或死亡家庭的需要和《中华人民共和国人口与计划生育法》等国家相关法规作出的调整。

- 同时，与《四川省人口与计划生育条例》有关生育第二个子女的规定相比，新法规将条例中第一个子女和独生子女等限制条件修改为依据现存子女状况，并明确了民族自治地方可根据修改后的法令对地震中伤亡家庭再生育作出相应规定。
- 此次对相关法规的调整，是为了有效解决在汶川地震中有成员伤亡家庭的实际困难，以人为本开展地震灾后恢复重建工作

2010-4-19

40



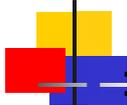
三、启示与思考

灾后重建涉及到经济、社会方方面面，较之救灾更为复杂和长远，需要长期制度建设。

- 而在中央的统筹决策、全面指挥下，灾后重建形成了一系列制度突破、一系列机制创新，所积累的经验经总结、提炼、推广，将成为中国发展更宝贵的无形资产。
- 可以说，以灾难为师收获制度建设。我们要做的是，如何将灾难时期实施并证明是行之有效的政策作为常态化的长效机制，作为确定性的制度。
- （一）社会保险制度的反思
- （二）社会救助制度的反思
- （三）社会福利制度的反思

2010-4-19

41



（一）社会保险制度的反思

1、要提高社会保险基金的统筹层次

在地震中，工伤保险赔付十分集中，四川省基金出现了不足。针对四川省工伤保险基金因灾出现的基金收支缺口，为了保证因灾参保工伤职工及家属待遇的及时支付，国务院决定，在地方尽快实行市级或省级统筹、动用历年结余、加大基金调剂力度解决的基础上，仍有不足的，可动用部分全国社会保障基金。

据此，**2009年1月**，财政部会同人力资源和社会保障部从全国社会保障基金中调回资金**6.8亿元**下达四川省，用于弥补德阳、绵阳、广义、阿坝等四个重灾市州工伤保险基金缺口。

汶川地震灾害的发生，凸显了社会保险统筹层次低、调剂金制度不完善带来的问题。因此，必须在加强调查研究的基础上，指导各地特别是灾区进一步加大工作力度，加快提高社会保险统筹层次，增强应对和化解风险的能力。

2010-4-19

42

（一）社会保险制度的反思

2、要建立社会保险缴费的调整机制

- 以往，中国社会保险缴费没有调整机制。大地震的发生，使得很多企业和个人因灾极度困难。这才临时出台了缓交、免交、降低社会保险缴费的政策。
- 这在以前是从来没有过的，也表现了制度的创新。而且，缓缴政策不仅适用于企业，还适用于个体参保人员。支持灾后重建的社保政策，将个体参保人员纳入了进来。也是制度的创新。同时，个体参保人员的死亡待遇以前是没有的，新政策增加了其死亡待遇。
- 事实证明，社会保险缴费的调整机制是必要的，特别是应对突发危机的情况。在**2008年世界金融危机**到来时，中国政府又采取了一揽子的应对政策，其中就有缓交、免交和降低社会保险费率的措施，对稳定企业、帮助企业渡过难关方面取得了积极的成效。

2010-4-19

43

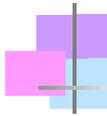
（一）社会保险制度的反思

3、使有效的临时政策成为正式制度的重要内容

- 四川地震中，失业保险制度有了很大突破。
- 一是**增强了失业保险的促进就业的功能**。现行的失业保险条例规定，失业保险基金在促进就业方面只有两个支出渠道，而地震时将失业保险基金的支出范围扩大，规定将从事地震抢险工作列为公益性岗位，从失业保险基金中支付社会保险补贴和岗位补贴。还有支持创业给予多种税的减免；还有实施小额贷款，异地就业的路费国家给予补贴等等。
 - 二是**失业保险制度具有了稳定就业、预防失业的功能**。目前中国的失业保险制度只有保障生活的功能，促进就业的功能很弱，没有预防失业、稳定就业的功能。而地震使失业保险这一功能有了制度的创新。如有了针对灾区企业的援助政策，鼓励企业吸纳就业。对组织企业招用灾区就业困难人员并协助签订1年以上劳动合同的中介机构给予职业介绍补贴等等。在这次金融危机时中国政府也采取了这些政策，实践证明这些政策是行之有效的。
 - **应该考虑将在地震突发时期应用过的行之有效的政策，上升为法律法规固定下来。**

2010-4-19

44



（二）社会救助制度的反思

- 2008年5月12日，一场突如其来的灾难降临到四川省汶川县等地，对我国经济和社会的发展产生了重大影响。
- 虽然政府迅速的救援行动极大地减少了损失，但灾害过后我们仍需深刻反思：在社会发展进程中，风险无时无刻不在。
- 在新的历史时期，我们要构建和谐社会，必须规避和减少风险所带来的各种损失。
- 大地震暴露出我国的社会救助水平仍然很低。需要我们思考如何提高社会救助水平。

2010-4-19

45

（二）社会救助制度的反思



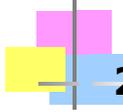
1、健全法律保障灾后重建工作

虽然中国政府在灾害发生时，也制定了不少政策应对紧急情况。但是，还大都尚未形成法律体系。

- 这里可以借鉴日本的经验。日本非常重视依据法律对灾害危机进行管理以及实施灾后重建工作。日本有完善的防灾减灾法律法规体系，按照法律内容和性质分为基本法、灾害预防和防灾规划相关法、灾害应急相关法、灾后重建和恢复法以及灾害管理组织法等五大类，共由52部法律构成。
- 根据这些相关法律，破坏性严重的地震灾害发生后，日本政府向灾民紧急提供饮水、食品、衣物等救济物品，而且免费提供一日三餐。对于房屋全部倒塌或已无法居住，而又无法获得资金重建家园的灾民，政府还须提供临时住宅。
- 阪神大地震时，日本政府紧急建造了近4万户临时住宅。此外，法律还对违规使用赈灾款项等投机倒把行为作出了具体惩罚规定，以防止灾害救助资金损失、浪费及挥霍等现象发生。希望中国政府加强法律建设。

2010-4-19

46



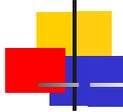
（二）社会救助制度的反思

2、提高应急和自救能力

- 这里可以借鉴日本的经验。作为一个地震频发国家，日本在地震灾后恢复重建上积累了丰富的经验。例如，1995年日本阪神7.5级大地震发生以后，日本在一个月内制定了详尽的灾后重建恢复计划，有效地恢复了灾区的经济和正常生活。
- 在自救方面，日本自1966年起就建立了完善的地震保险制度，人们只要参加了地震保险，就能获得保险公司的赔付金，这将大大减轻灾民在重建过程中的经济负担。现阶段日本的地震保险为非强制性购买，民众可以根据自己对灾害保险的认识和对本地区的地震危险性等进行综合判断后，考虑是否购买地震保险。
- 总体而言，日本民众的地震保险意识较高，全国的地震保险平均参保率约达20%。地震保险制度的建立和实施，为日本地震灾后重建、帮助灾民尽快恢复生活和生产活动发挥了积极作用。

2010-4-19

47



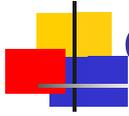
（二）社会救助制度的反思

3、强化政府救助

- 在日本政府救助是灾民在重建过程中最重要的救助来源，主要有两种形式：
- 一种是通过地震保险再保险的方式，帮助和促使保险公司积极开展地震保险业务并按标准进行赔付；
- 另一种是中央和地方政府根据受灾的严重程度和自救能力，直接向灾民提供资金救助。为减轻灾民重建时的负担，政府还根据《灾害减免法》不同程度地减免对灾民的所得税和固定资产税等其他赋税。
- 四川地震时中国政府在此方面也做出了极大的努力帮助灾民渡过难关。希望政府创新社会救助管理体制，建立民政、公安、城管、卫生四位一体联合救助管理模式，形成政府统一协调、民政归口管理、部门联动配合、街乡组织实施、社会参与互助的运行机制。

2010-4-19

48

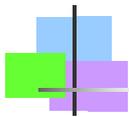


(二) 社会救助制度的反思

- **4、形成多方合作的社会救助体系**
- 建议建立区社会救助工作联席会制度，规范社会捐赠工作，形成区、街乡、社区三级接收捐赠工作网络，搭建爱心家园、慈善分会、结对帮扶、社会救助协会等基层救助平台，发挥各类社会团体、民间组织的作用，形成社会救助的整体合力。加强社会救助工作人员的培训，定期组织考核。搭建社会救助信息平台。建立健全公开透明的考核评估机制，强化对社会救助工作的监督。将救助政策、程序、对象对社会公开，设立举报信箱，公布举报电话，接受群众监督。
- 综上所述，提高社会和谐度必须大力增强社会救助能力，有效协调各方面利益关系，不断创新和健全社会管理体制，从而营造一个稳定有序的社会。

2010-4-19

49



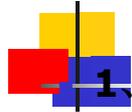
(三) 社会福利制度的反思

- 应该看到汶川地震给灾区带来巨大灾难，使那些处于特殊困难状态下的老年人、残疾人、孤儿的生活保障，他们未来的康复保障、医疗保障、教育保障等等，应该说问题更加突出。
- 而我国的社会福利事业还不完善、社会福利设施不健全，需要我们认真思考如何在重建过程中不断完善中国的社会福利制度，重建灾区社会福利设施。
- 在灾区的社会福利设施建设过程中，应该注意以下几个问题：

2010-4-19

50

（三）社会福利制度的反思



1、社会福利建设应该和国家的经济社会发展相适应

- 从国际上来说，完整的社会福利保障基本上是在人均GDP1000到1500美元的时候已经建立起来了，印度的社会福利保障就比我们国家做得好，但是它现在的人均GDP是800美元。
- 我国虽然人均已达3000美元，但各地区发展很不平衡，特别是灾区，还会在很长一段时期内面临生活的不便和困难
- 特别是由于这样一场地震带来的残疾人的问题、孤儿孤老问题更加突出。所以我们可以想见地震灾区社会福利设施的建设任务更加繁重。

2010-4-19

51

（三）社会福利制度的反思

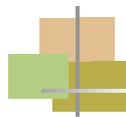


2、社会福利建设应该与中国的社会福利事业发展的要求相一致

- 当前，中国政府越来越重视社会福利的发展，未来几年将是社会福利事业发展的关键期，将会与灾区重建相伴始终。因此对灾区社会福利的需求、定位、标准和设施进行科学的论证，使灾区的社会福利设施建设符合社会福利事业发展的总体要求。由于社会福利对象的特殊性，在社会福利设施建设的同时，还应该特别重视符合特殊人群需要的生活、医疗、教育、康复等方面设备的配制。
- 在灾区重建中，要重视社会福利机构的重建。通过这样一个重建，会让灾区的社会福利设施建设得更好，灾区的明天也会更加美好。

2010-4-19

52



结束语

- 总之，四川地震带给我们的收获是使我们积累了制度建设的经验，把应急机制中的值得保留的经验作为长效机制固定下来，这无疑是一种更高层次的“重建”。
- 我们要提高社会救助水平，加强社会福利体系建设，将地震时期的社会政策的创新和进展，作为我们改革社会保障制度的新起点，最终使之成为常态下中国社会保障制度。

4. 吉椿 雅道 (CODE 海外災害援助市民センター)

「被災地における NGO の役割」

被災地におけるNGOの役割

～「震災復興とシビルソサエティの役割・
日中の経験から」シンポジウム～
(2009・2・25)

CODE海外災害援助市民センター

吉椿雅道

CODE

Citizens towards Overseas Disaster
Emergency

海外災害援助市民センター

「困った時はお互い様」

阪神・淡路大震災のときは、世界70カ国余りの国から援助を受けました。世界各地で大震災が発生すると、KOBEの被災地の多くの市民が救援活動に立ち上がりました。そして、2002年1月17日にCODEが発足しました。



CODE

Citizens towards Overseas Disaster Emergency
海外災害援助市民センター



アフガニスタン 紛争 2003～



ぶどうプロジェクト

パキスタン
北東地震
(2005・10・8)



女性職業訓練センター 建設



イラン・バム

シェイクテーブルテスト



中国・四川



インド・グジャラート

NGOの役割

- 1 行政(政府)のやれない、やらない事をやる
- 2 様々な支援から取りこぼされていく人々に
- 3 ひとりひとりの思いに耳を傾ける
- 4 ちいさな声を復興に活かす
- 5 被災者中心の支援

協働について

協・・・沢山の**力**を合わせ、
心をひとつにする。

それぞれを役割、限界を認識し、互いの力を認め合いながら共に働く。行政(政府)、企業、NGO(ボランティア)そして被災者も。

事例1 日本の被災地で

阪神・淡路大震災で
1995年

足湯



中越地震で 2004年

足湯



雪掘り・雪おろし





寨の神祭り



能登半島地震で
2007年 足湯



08輪島大祭



09お熊甲祭り



事例2 四川の被災地で



農村でのボランティアの活動



交流





コミュニティーカ



第1回中日友好祭





事例3 刺繍

在炎炎的酷暑里，在一片废墟上，在我每天只睡三小时，走遍附近所有的城乡，找了所有可以找的人，在我没日没夜的坚持努力下，终于找到了第一批刺绣订单，目的是让大家看到更多的希望，我们不仅可以通过学刺绣来调节悲伤的心情，还可以通过刺绣来增加收入，让绣女们看到重建和人生的希望，全身被汗水打湿，坚强的绣花女们在帐篷下依然认真的做着刺绣，是不屈的精神给了我们力量，为了家园的重建，为了活着的亲人和自己的人生绣女们在努力着，我也在为了自己在努力着，坚持着我的理想



这场突如其来的灾难让很多人失去信心，失去生活态度，在这场前所未有的灾难面前，我也失去了最疼爱我的奶奶和从小一起长大的弟弟，但是作为年轻一代的我们应该勇敢的站出来为了身边的亲人和朋友做一些事情

この突然やっていた災難は多くの人々に自信や生活を失わせました。この未曾有の災難の前に私も最愛の祖母と小さい頃から一緒に成長してきた弟を失いました。しかし、周りの身内や友人の為に若い世代として私達は勇気を持って立ち上らなければなりません。



被災者
自らが



ハイチでも



まとめ

網のように……様々な人がかかわる事で
(セーフティーネット)

風のように……風(ボランティア)が、火を起こす
(自発性)

樹のように……根っこから水を吸い上げる
(自立・エンパワーメント)

↓

寄り添う

十人十色

～あらゆる人があらゆる感性を持って
被災者に向き合う～

5. 楊团（中国社会科学院社会学研究所）
「巨大災害再建融資政策体系の考察」



汶川地震与中国經驗



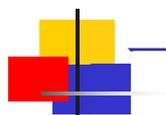
中国社会科学院 楊团



2010.2.26

2010-4-19

1



一、地震后面临的基本情况

- **2008年5月12日**中国四川汶川发生的**8.0级**特大地震**69000**多人遇难
- **18000**多人失踪。
- 汶川地震造成四川新增孤儿、孤老、孤残人员**4335**人其中孤儿**1019**人。
- 此次在地震中失去子女的独生子女家庭有**8000**多个，失去子女的计划生育家庭有**10000**多个。

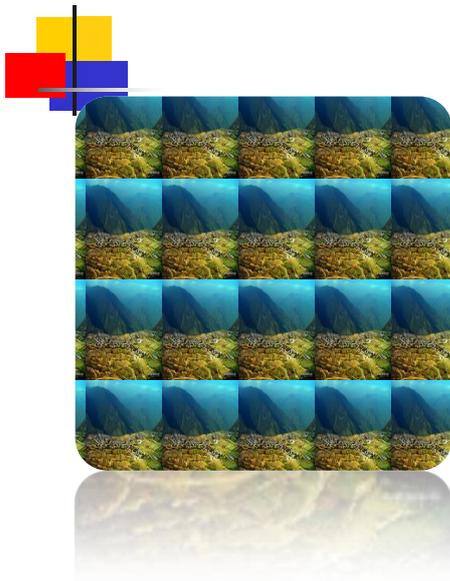
2010-4-19

2



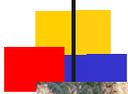
2010-4-19

3



2010-4-19

4



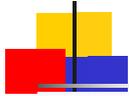
2010-4-19

5



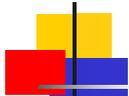
2010-4-19

6



2010-4-19

7



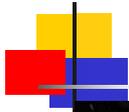
2010-4-19

8



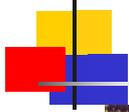
2010-4-19

9



2010-4-19

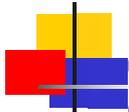
10



2010-4-19

11

- 基本数字



- 5·12汶川特大地震造成四川**1.6**万余户企业受灾
- 因灾增加城镇失业人员**37.2**万人
- 零就业家庭新增加**5100**户
- 失去土地、失去收入来源的农村劳动者**115.2**万人

- 地震涉及四川省的**18**个市(州)和甘肃、陕西、重庆等部分地区,受灾面积超过**10**万平方公里
- 直接受灾人口达**1000**多万
- 汶川地震造成的直接的经济损失总数达到了**8943**亿元这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震。

2010-4-19

12