

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策研究プロジェクトリーダー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



## 「こころのケア」の始まり

兵庫県こころのケアセンター長 加藤 寛

筆者の知る限り「こころのケア」という言葉が最初に使われたのは、1992年9月である。精神医学関連の商業誌「こころの科学」で特別企画として取り上げられた。掲載された論文のほとんどは、神経難病や末期がんなどの患者に対する、心理的配慮の必要性を論じたものである。筆者は1984年に医師になったが、80年代後半から90年代にかけて、がんの告知に関する社会の意識は大きく変わりつつあった。80年代までは、がんの告知は本人にはしないのが原則であった。しかし、昭和から平成に変わる頃から徐々に社会の認識が変化し始め、1993年に人気司会者の逸見政孝氏が進行がんであることを自ら記者会見で公表した後、わずか3カ月で死亡したエピソードが、告知に関する大きな社会的関心を喚起したと言われている。また、1981年に聖隷三方原病院、1984年に淀川キリスト教病院にホスピス病棟が作られたり、1987年にはサイコロジ学会が作られるなど、ターミナルケアへの関心も高まっていった。ターミナルケアだけでなく、多くの身体疾患で心理的支援の必要性が認識される中で、精神医学や心理学の領域からではなく、看護や身体医療の現場で使われた用語が「こころのケア」だった。

「こころのケア」が再び脚光を浴びるのは、阪神・淡路大震災後である。その契機については諸説あるが、最も確実視されているのは過去の大地震で活動した専門家が紹介したという説である。震災から3週間後の2月9日に県がある避難所で「被災者とこころのケア」という講演会を開く。その講師は京都大学防災研究所の林春男助教授(当時)だった。林は社会心理学者で1993年の北海道南西沖地震後に心理的支援の必要性を説き、北海道教育大学の藤森立男らとともに支援活動にも参加していた。その講演を聞いていた神戸大学医学部精神医学教室の医局長だった安克昌は、当初は講演の意義に懐疑的だったが林が抑制的な語り口で被災者をいたわりながら、災害後の心理的反応について分かりやすく話す姿に感銘を受けたと述べている。林は行政担当者に心理的支援の必要性を繰り返し説き、その際に用いられたのが「こころのケア」という言葉だったようだ。次第にマスコミもこの言葉を使うようになり、必要性が社会的に認知される中で、県は4月頃になって復興期の心理支援を行う専従組織「こころのケアセンター」の設置を決める。

震災後には精神医学の関係者が全国から集結した。当初は誰も活動の方向性を分からず、差し当たって問題となっていた被災した精神科診療所の機能維持、避難所で適応が難しかった精神障害者への介入などの医療活動を始めた。この活動は精神科救護所と呼ばれ概ねゴールデンウィークまで続いた。活動の中で気付かされたのは、ごく普通の人々が被災したことで抱える精神的苦悩への対応も重要だということ、これこそ社会が専門家に「こころのケア」として期待していることだった。それは、医療活動というより地道な地域保健活動であり、避難所や仮設住宅に身を置く被災者のもとに足を運び、苦悩に耳を傾けることから始めなければならない。被災者の心理的苦悩は当たり前の反応であり病的なものではないし、体験を話しながらないのが当たり前で根掘り葉掘り聞き出しはならないことに留意しながら、現実的で可能な支援を医療の枠を超えて提供するという活動である。

兵庫県と神戸市は1995年6月に専従機関「こころのケアセンター」を開設した。阪神・淡路大震災復興基金から年間3億円の資金を得て、5年間の期限で設置された。基金事業は民間運営でなければならなかったため、精神保健協会という啓発活動を行っていた小さな任意団体が運営主体となった。前例のない新たな事業であり、運営体制や活動方針がなかなか定まらず、当初の2年ぐらいは手探りの状態で、高いモチベーションを持って活動に加わったスタッフの退職が相次ぐなど困難な時期を経なければならなかった。それでも、柔軟性と即応性をモットーに地道な活動を続けることで、5年後には惜しまれながら事業を終了した。大災害後に専従組織である「こころのケアセンター」が設置されるのは、新潟県中越地震、東日本大震災、そして熊本地震でも続けられており、災害復興期の重要な活動と位置付けられている。

### 加藤 寛氏

### Profile

1958(昭和33)年生まれ  
神戸大学医学部卒業 医学博士  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事兼兵庫県こころのケアセンター長



# 関東大震災100周年 —災害復興課題の変遷—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員 牧紀男

## 関東大震災と近代復興

9月1日で関東大震災から100年が経過した。関東大震災からの復興は、火災から安全なまちをつくる、都市を近代化するといった方向で復興が進められ、現在の東京の骨格を形成することとなった。一方で復興事業が行われることで、復興事業が行われた地域で建築を行うには道路・公園整備を待つ必要があり、復興事業区域においてバラックの建設は認められたが、周縁地区に多くの人に移り住むこととなった。人々が移り住んだ周縁地域は基盤整備が行われていない地域であり、その後、基盤整備を行う計画は策定されたが、現在まで火災リスクが高い市街地として残されている<sup>1</sup>。地域全体を再建する事業により、地域の周縁部に人が移り住むということは東日本大震災の被災地でも発生している。

関東大震災のような「公」が主体となり基盤整備を中心とした復興を行う仕組みを中島<sup>2</sup>は「近代復興」と呼び、阪神・淡路大震災を一つの到達点とする。しかし、阪神・淡路大震災の復興では近代復興の主役であった都市計画事業の対象となる地域は3%であり、近代復興のもう一つの柱である公営住宅は、47万世帯にも及ぶ全壊・半壊世帯数の1割にも満たず、復興について「公」の支援がないことが大きな問題となった。

## 生活再建とにぎわい—平成の復興課題—

阪神・淡路大震災の復興において当初、課題となったのは、生活再建と呼称されたが、端的に言うと住宅再建に対して「公」の支援がないことであった。そのため生活再建支援制度をつくる取り組みが進められ、1998(平成10)年には被災者生活再建支援法(以下、支援法)が制定され、阪神・淡路大震災についても復興基金を用いて37.5万円～150万円の被災者自立支援金の支給が行われた。支援法に基づく支援金は当初は住宅再建のためには利用できず、2000(平成12)年に発生した鳥取県西部地震では被災者生活再建支援法が適用されたにも関わらず県独自で住宅再建・修理を支援する制度が創設された。2004(平成16)年と2007(同19)年にも改正を通し、懸案であった「私」の財産である個々の住宅本体の再建を「公」が支援するという仕組みが確立された。

阪神・淡路大震災の復興を進める中で新たな課題となったのが、建物を再建しても「にぎわい」が戻らないことであった。人口が増加し、経済が成長する「近代復興」の時代は、ハードを戻せば、まちのにぎわいは自ずと戻ったのであるが、安定成長、さらには人口減少社会の復興においては、にぎわいを戻すための取り組みが求められた。阪神・淡路大震災では震災10年以降もにぎわいを取り戻すための取り組みが続けられ、その後発生した災害の復興においても同様の課題が発生した。こういった課題を踏まえ、東日本大震災では、グループ補助金という制度がつくられ、「公」による企業の設備・建物の

再建支援が行われた。東日本大震災では、阪神・淡路大震災以降課題となってきた住宅再建、さらにはにぎわいを戻すための鍵となる生業の再建支援も行われた。東日本大震災の復興は、平成の復興の取り組みの一つの到達点と位置付けることができる。

## 令和の復興—頻発・巨大化する災害に備える—

東日本大震災の復興は、現代の復興の一つの到達点であるが、多くの課題も残されている。気候変動の影響を受け気象災害が頻発し、首都直下地震や南海トラフ地震といった巨大災害が懸念される中、現在の手厚い支援を継続することができるのかということである。支援法による支援金の現在の仕組みは、東日本大震災レベルの災害においても破綻をしている。また支援金の支払い基準を、建物被害程度とリンクさせたため精緻な建物被害調査を行うことが求められ、現在、多くの人員が建物被害調査に割かれている。支援基準を建物被害程度とすることは是非についても議論があり、建物被害ではなく個々の課題に応じた支援を行うという考え方もある。その場合、応援職員を相談員として活用することもできる。それ以外にも「公」が復興の主体となることの是非、被災者支援と社会保障制度との乖離<sup>3</sup>といったことについても課題がある。関東大震災から100年、復興の取り組みは社会状況に応じて変化してきている。平成の復興の課題を踏まえ、災害が多発する令和の時代の復興の在り方について考えていく必要がある。本稿では関東大震災100周年ということで、関東大震災から平成の復興までの変遷を概説した。詳細については拙著『平成災害復興誌：新たなる再建スキームをめざして』(慶応大学出版会)を参照いただきたい。

- i 関東大震災のスプロールについては、災害教訓の継承に関する専門調査会、第2部第1章被災者の生活再建過程と復興都市計画の関連、1923 関東大震災第3編、pp57-87、2009に詳しい。
- ii 中島直人、「近代復興」とは何か、建築雑誌、vol.128、no.1642、p12、2013
- iii 菅野拓、災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—、ナカニシヤ出版、2021

## 牧紀男氏

## Profile

1968(昭和43)年生まれ  
京都大学大学院工学研究科環境地球工学専攻博士課程指導認定退学 博士(工学)  
京都大学大学院助手、カリフォルニア大学バークレー校客員研究員、防災科学技術研究所地震防災フロンティア研究センター研究員等を経て、京都大学防災研究所都市防災計画分野教授  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員