

ニュージーランドにおける被災者支援

関西大学 山崎 栄一

本報告は、JSPS科研費 17K12627、17H04507、17K01338、16H05666
ならびに
2018年度 関西大学学術研究員研究費の助成を受けたものです



NZにおける災害対策法制と被災者支援



Civil Defence Emergency Management Act 2002の基本構成

The Purpose of the Act

The role of the Director Civil Defence Emergency Management

The role of government departments, local government agencies, emergency services and lifeline utilities

Civil Defence Emergency Management Groups

Emergency Declarations and Powers

The CDEM Framework

CDEM Group Plans

Guidelines

Other CDEM Related Legislation

CDEM Act
2002は2016年
に一部が改正
されている。



その他の関連法制度

<https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/cdem-framework/legislation-and-regulations/>

Biosecurity Act 1993

- 防疫法

Building Act 2004

- 建築法

Canterbury Earthquake
Recovery Act 2011

- カンタベリー地震復興法

Defence Act 1990

- 防衛法

Earthquake
Commission Act 1993

- 地震委員会法

Epidemic Preparedness
Act 2006

- 伝染病対策法

Fire Service Act 1975

- 消防法

Forest and Rural Fires
Act 1977

- 森林田園火災法

Hazardous Substances
and New Organisms Act
1996

- 有害物質新生物法

Health Act 1956

- 保健法

Health and Safety in
Employment Act 1992

- 労働保健安全法

Local Government Act
2002

- 地方自治法

Maritime Transport Act
1994

- 海上運送法

Public Works Act 1981

- 公共事業法

Resource Management
Act 1991

- 資源管理法



CDEM Act に基づいた 計画等

国家戦略 (The National Civil Defence Emergency Management Strategy)

国家計画 (The National Civil Defence Emergency Management Plan)

- 国家計画は、大臣の勧告に基づき総督令 (Order in Council) という形式で制定される (CDEM法39条)。ゆえに、法的な拘束力のある計画といえる。

国家計画ガイド (The Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan)



CDEMのフレームワーク



幅広い領域にわたるガイドラインや技術的基準

長官ガイドライン Director's Guidelines (DGLs)

ベストプラクティスガイド Best Practice Guides (BPGs)

技術基準 Technical Standards (TS)

インフォメーションシリーズ Information Series (IS)

支援計画 Supporting Plans (SP)



福祉に関する計画・ガイドライン等

2015年国家計画第5章において国家と地方 (regional) レベル双方における、保健ならびに障害者サービス (Health and disability services) と福祉サービス (Welfare services) に関する役割ならびに責任が明確に規定されている。

2015年国家計画ガイドにおいて、Section 11に Health and disability services、Section 14に Welfare services が設けられている。

長官ガイドラインの中に、**緊急時における福祉サービスのあり方に関するガイドライン**が存在している [Director's Guideline for CDEM Groups and agencies with responsibilities for welfare services in an emergency [DGL 11/15]]。

障害者については、**インフォメーション 障害者インクルーディング**が存在している [Including people with disabilities INFORMATION FOR THE CDEM SECTOR Information Series [IS 13/13]]。障害者支援組織・団体を紹介。情報のIncluding。



ガイドラインにおける福祉の位置づけと5つの意義

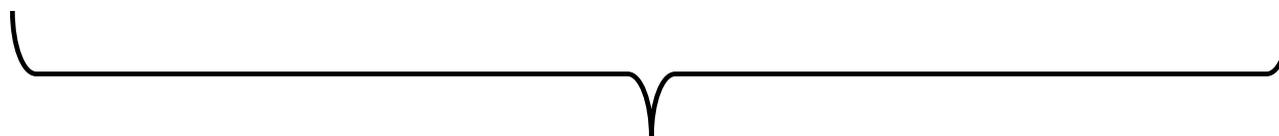
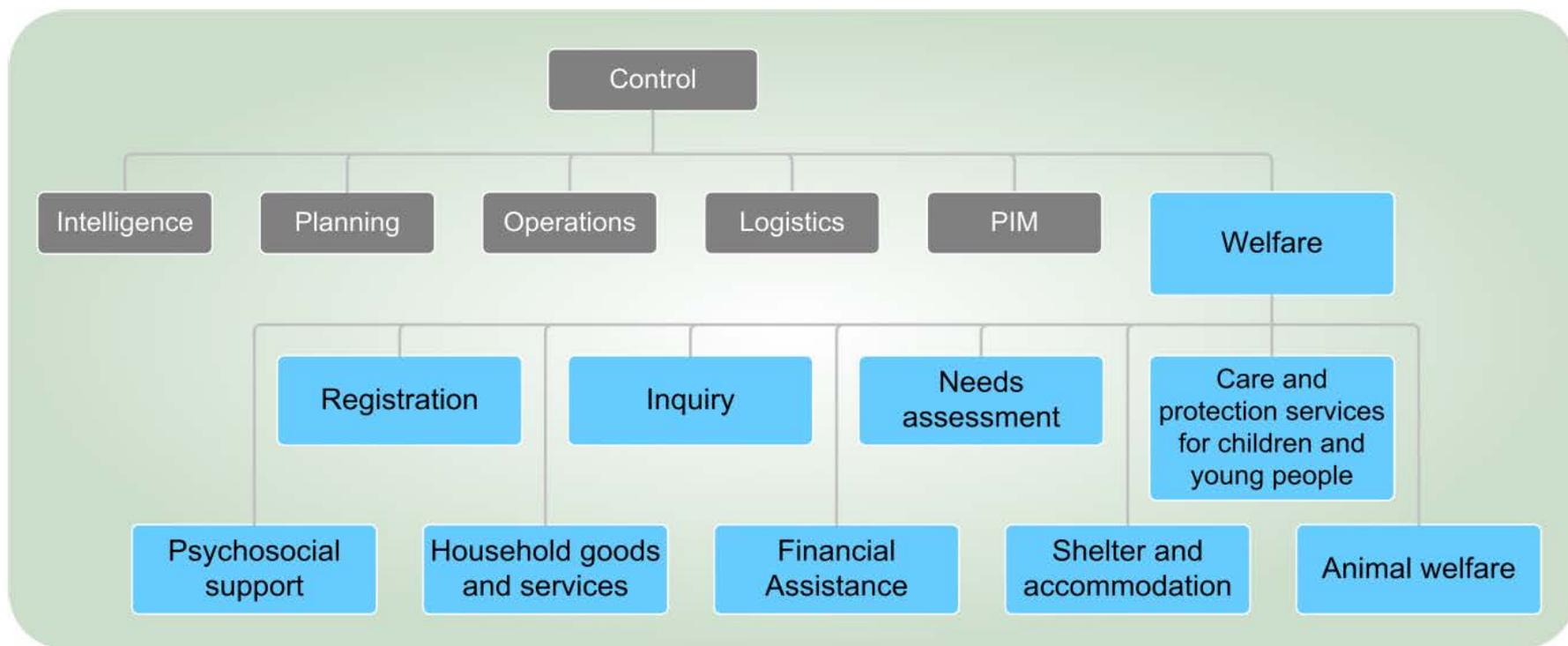
当ガイドラインによると、福祉機能は、"the New Zealand Coordinated Incident Management System (CIMS)"における**主要な7つの機能の一つ**とされ、その促進は災害時において**すべての主たる機関によって考慮されなければならない**。

ここにいう7つの機能とは、Control(指揮管理)、Intelligence(情報収集・分析)、Planning(作戦)、Operation(事案処理)、Logistics(後方支援)、Public Information Management(広報)、Welfare(福祉)を指す。



CIMSとWelfareとの関連図

the New Zealand Coordinated Incident Management System (CIMS)



Welfare services sub-functions



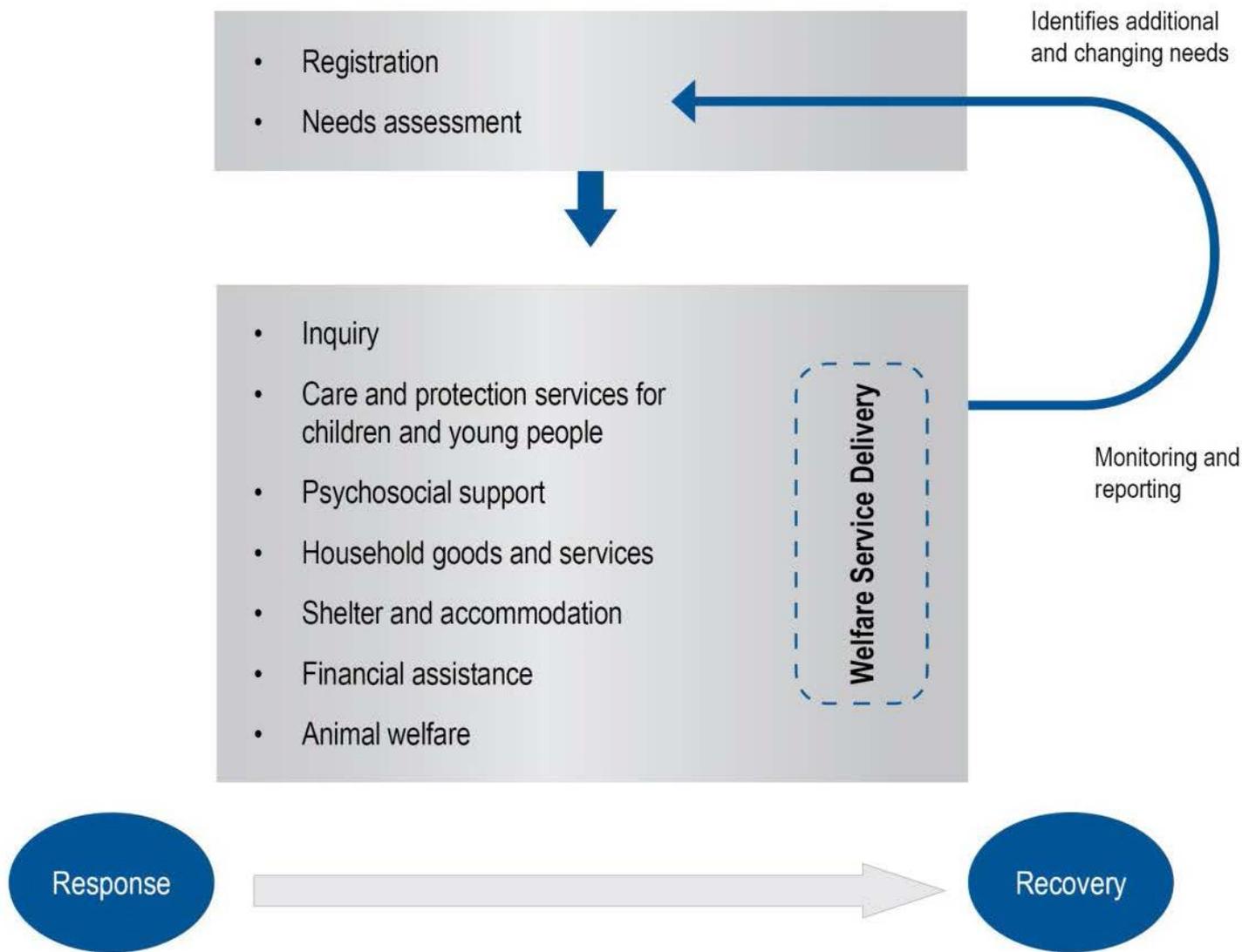


Figure 5 Relationship between the welfare services sub-functions



① 2015年国家計画の下で、社会福祉サービスに対する責任を果たすすべての機関と、同様に、具体的な福祉サービス(Welfare services sub-functions)を支援するその他の機関のために作成されている。

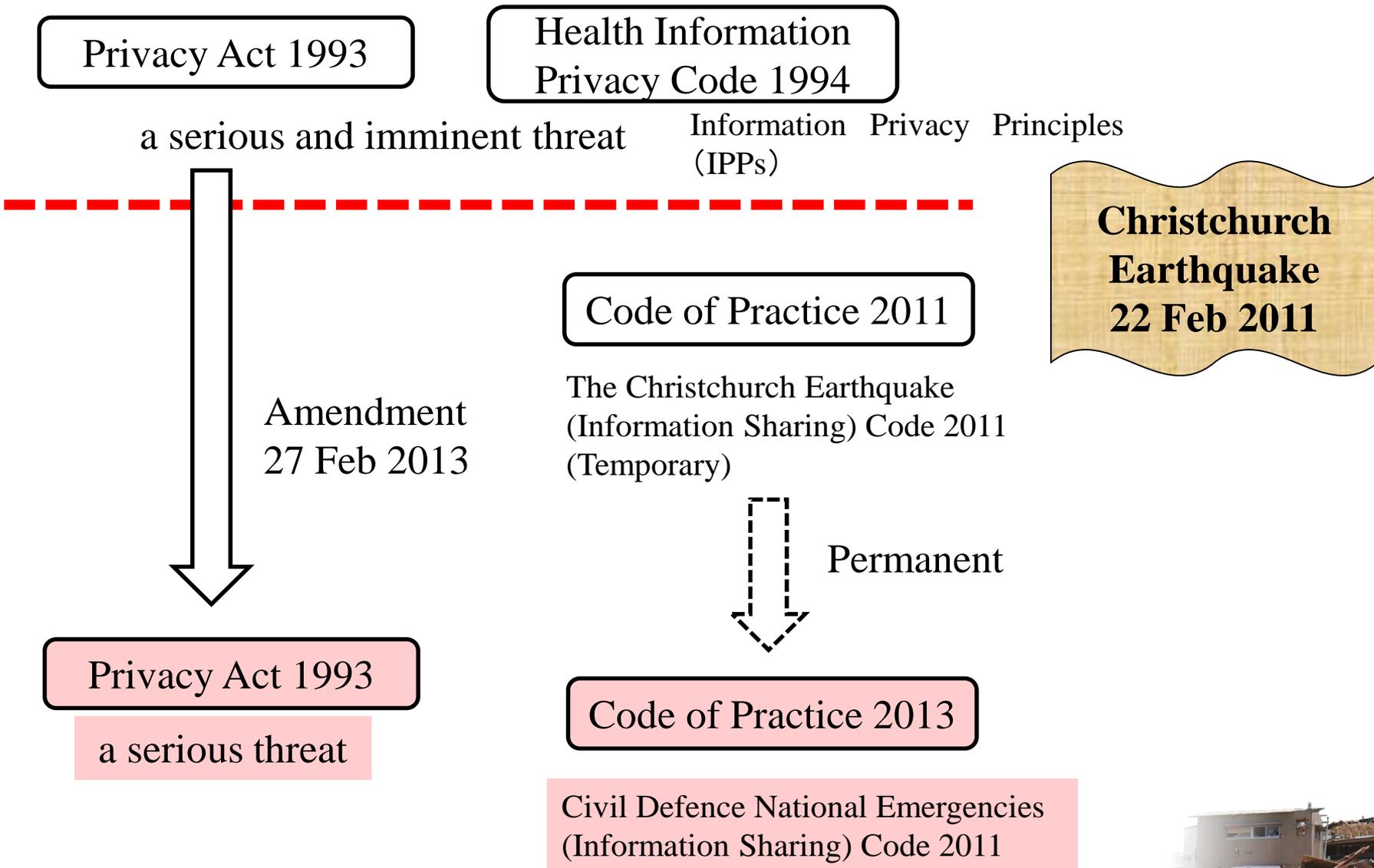
② 緊急事態管理の4Rs[低減(Reduction)、準備(Readiness)、応急対応(Response)、復興(Recovery)]の諸段階において実施される福祉関連の活動を示している。

③ 福祉的人材の訓練ならびに職業能力開発のために参照すべき基礎的資料として作成されている。

④ 福祉サービスの計画、調整、支援、提供を実施するためのガイダンスを提供している。

⑤ 実践的なテンプレート、チェックリスト、例示的な諸手続が掲載されている。

個人情報に関する法制度





Code of Practice

- Permitted purpose
- Authority and disclose

State of National
Emergency

Privacy Act 1993

- Serious threat
- [Former] Imminent and serious threat
- No threat, No exception

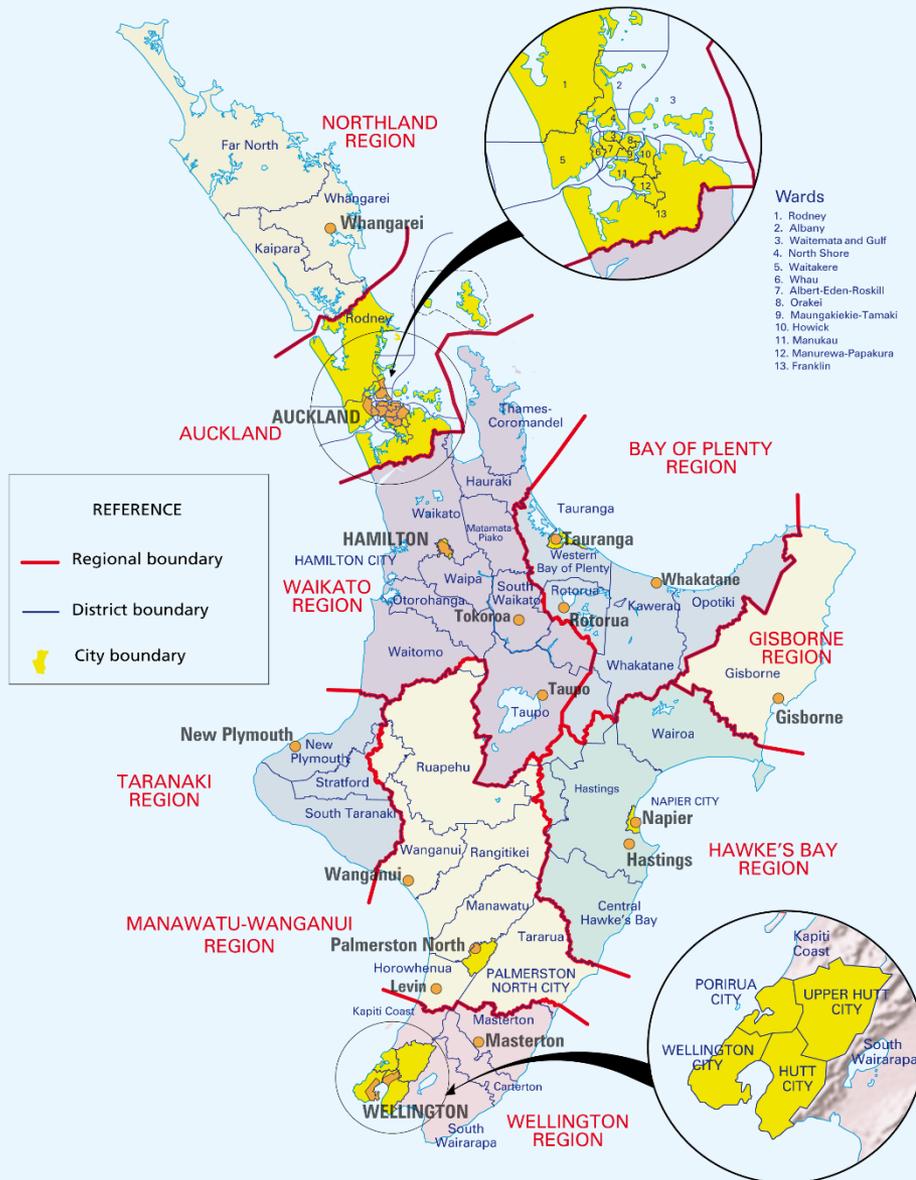
Not
Emergency

緊急事態になると積極的に共有できるが、
通常の場合では平常時における仕組み
がそのまま用いられる。



NZの概観





地域自治体と広域自治体

統合自治体(地域と広域自治体を兼ね合わせている)

17地域(広域自治体11地域と統合自治体6地域)に分けられる。

ちなみに、南島のはずれにあるチャタム島も統合自治体。

<http://www.lgnz.co.nz/assets/North-Island-PNG.PNG>





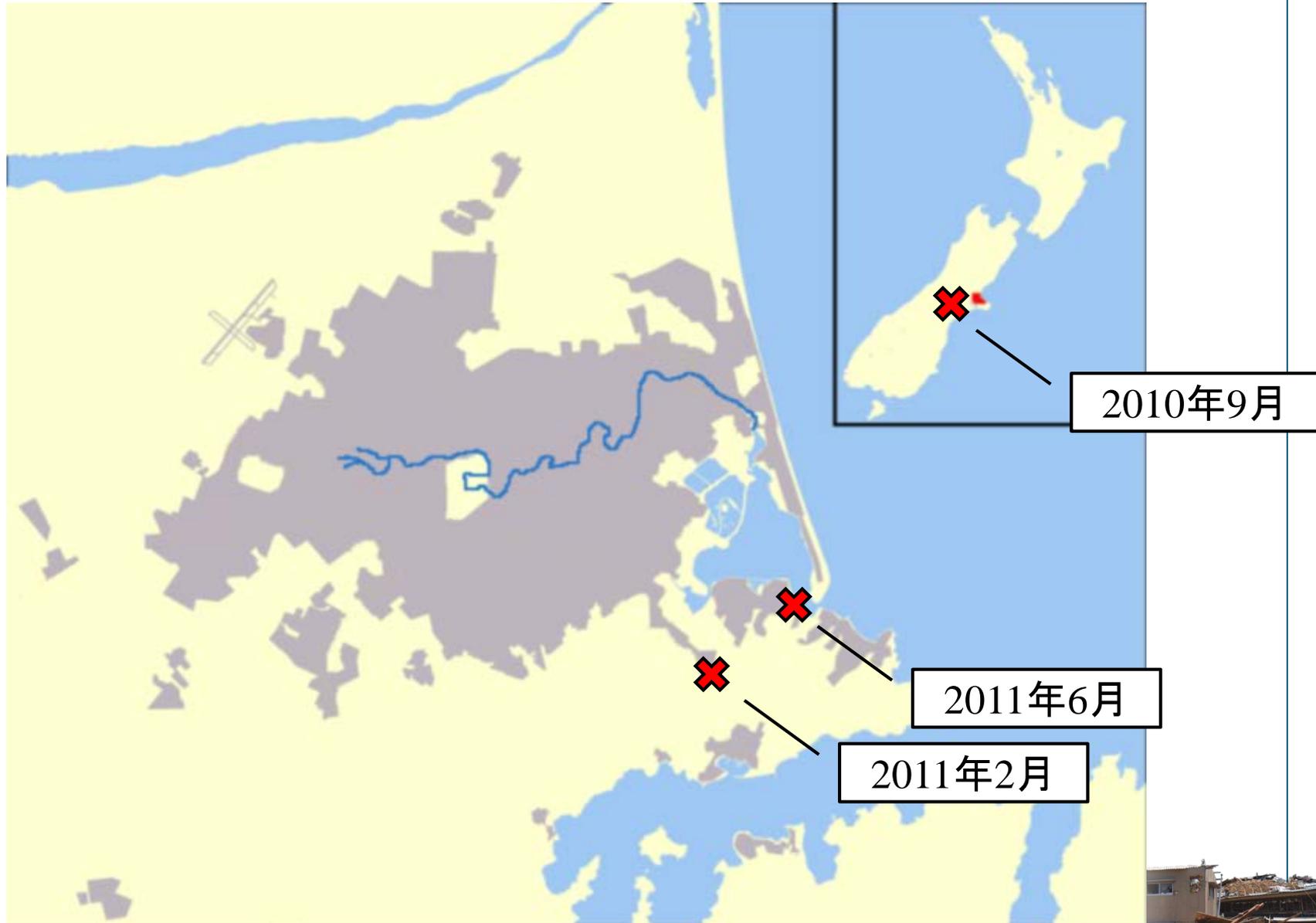
<http://www.lgnz.co.nz/assets/South-Island-PNG.PNG>

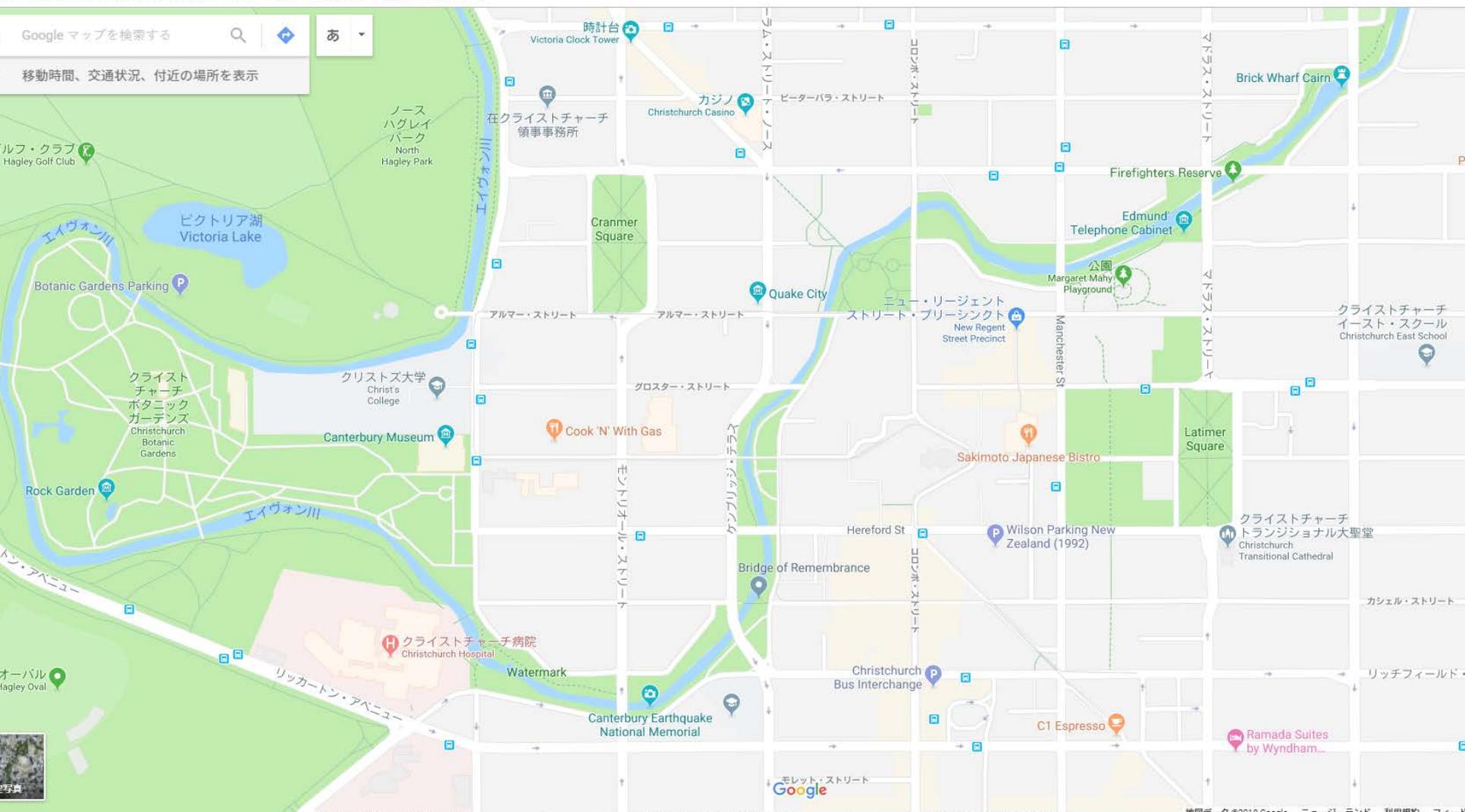


カンタベリー地震の概要



震源地とエイヴォン川

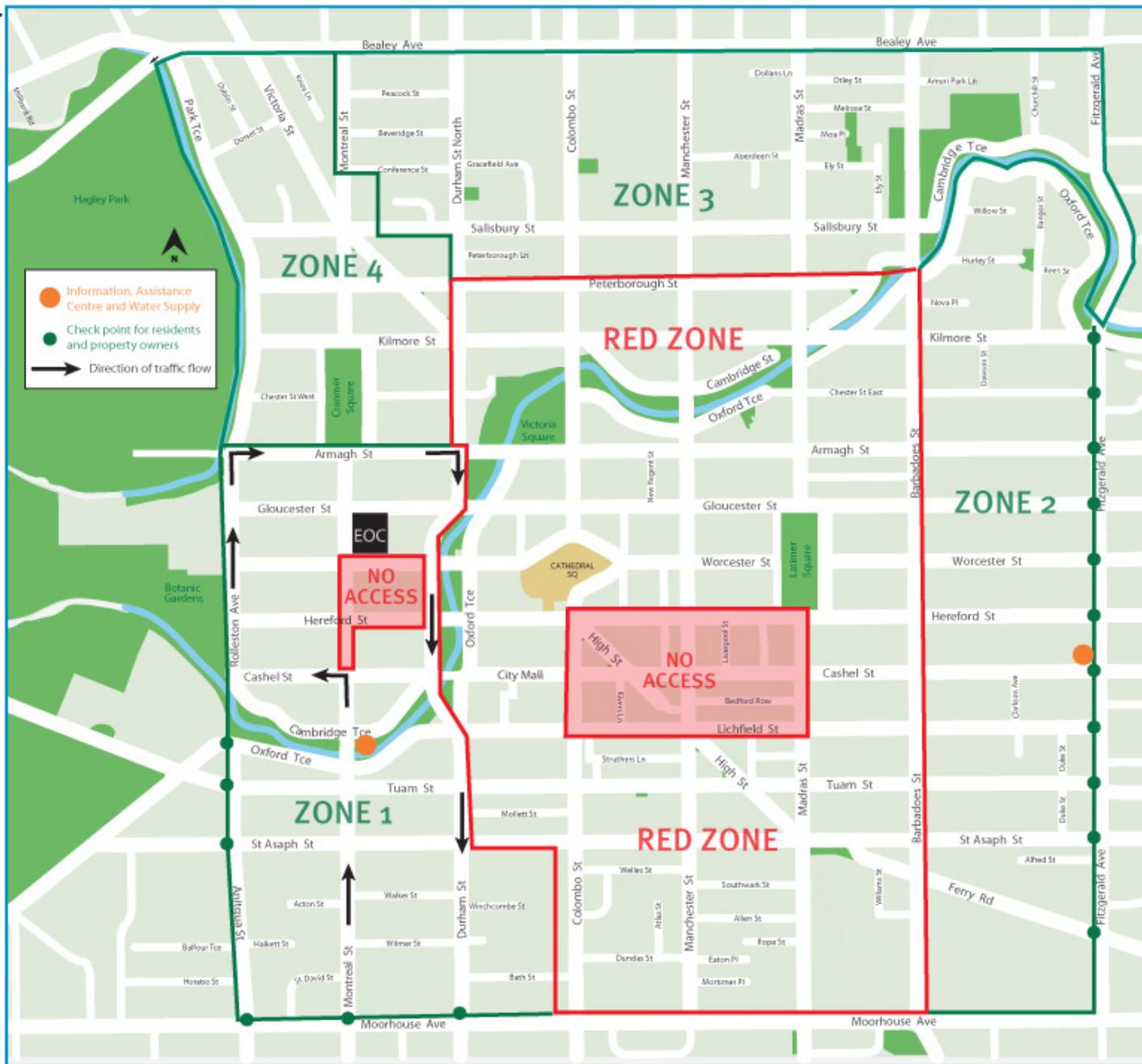




カンタベリー地震による被害

2010年9月4日 早朝、クライストチャーチ市から南西40kmの地点でマグニチュード7.1の地震が発生した。この地震で、クライストチャーチ市中心部の多くの歴史的建造物が倒壊し、南東部のポートヒルズでは40cmの隆起、市東側の住宅地では1.0～1.5mの地盤沈下が生じるなどの**物的被害が生じた**が、**死者は出なかった**。

2011年2月22日 午後12時51分に最大規模の余震がクライストチャーチ市を襲った。これは市の中心部から南東10kmの地点を震源地とするマグニチュード6.3であったが、震源の深さは5kmと浅く、激しい上下振動による被害が拡大した。人口30万規模の都市で、**建造物被害は約10万戸（全壊約4,000戸）、人的被害も死者185名、負傷者5,800名**を数えた。



4回の大きな地震

1

• 2010年9月4日 Mw7.0

2

• 2011年2月22日 Mw6.1

3

• 2011年6月13日 Mw5.9

4

• 2011年12月23日 Mw5.9

レッドゾーン
買取を宣言
2年以内退去

レッドゾーンのあたりでは、その都度
液状化現象が発生した。



Legend

DBH Residential Technical Category

- Technical Category 1
- Technical Category 2
- Technical Category 3
- N/A - Urban Nonresidential
- N/A - Rural & Unmapped
- N/A - Port Hills & Banks Peninsula

CERA Residential Recovery Zones

- Orange Zone
- Red Zone

FOR RESIDENTIAL PURPOSES ONLY

Foundation Technical Category 1 (TC1):

Future land damage from liquefaction is unlikely, and ground settlements are expected to be within normally accepted tolerances. Standard foundations (NZS 3604) are acceptable subject to shallow geotechnical investigation.

Foundation Technical Category 2 (TC2):

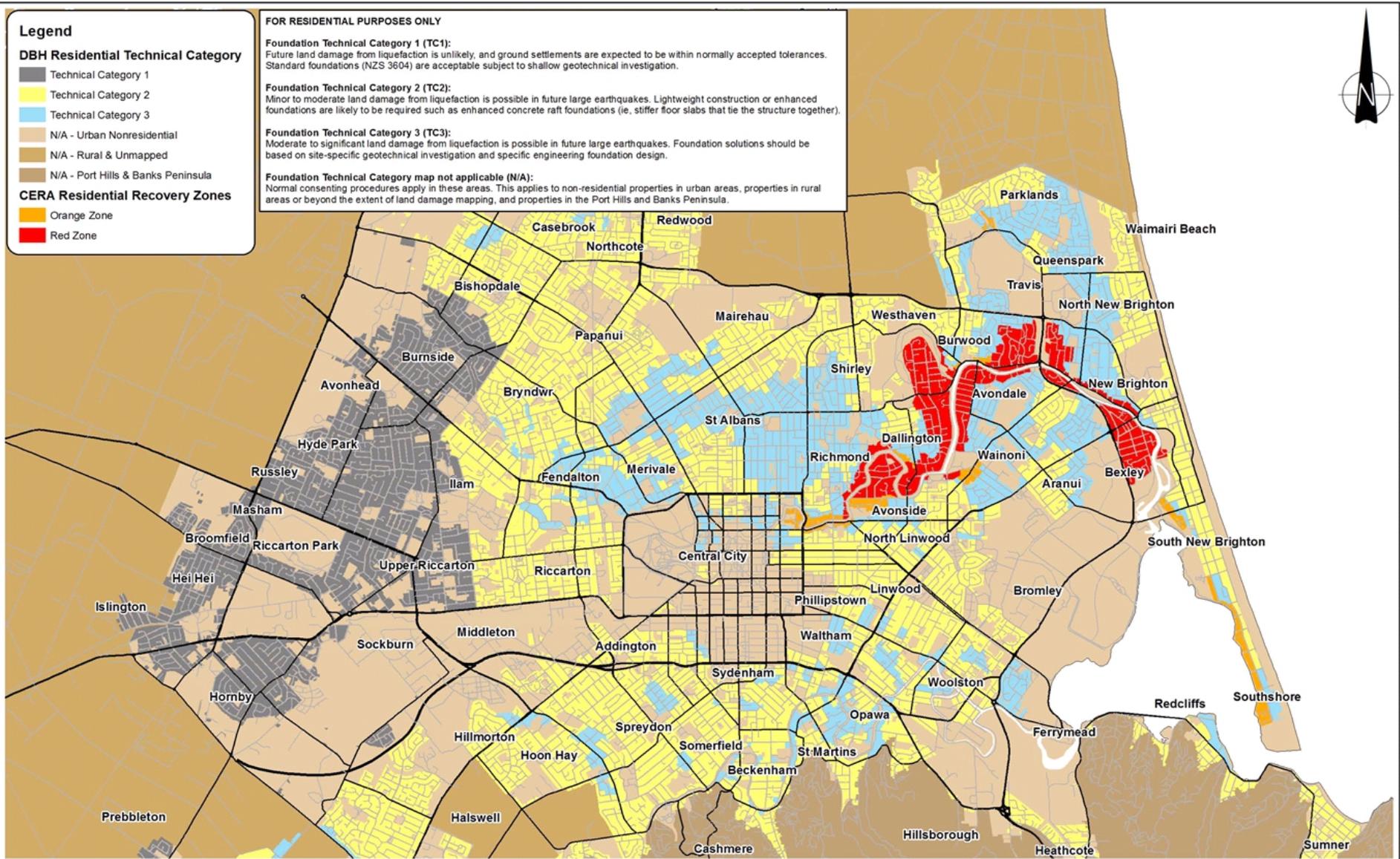
Minor to moderate land damage from liquefaction is possible in future large earthquakes. Lightweight construction or enhanced foundations are likely to be required such as enhanced concrete raft foundations (ie, stiffer floor slabs that tie the structure together).

Foundation Technical Category 3 (TC3):

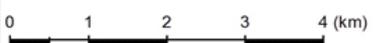
Moderate to significant land damage from liquefaction is possible in future large earthquakes. Foundation solutions should be based on site-specific geotechnical investigation and specific engineering foundation design.

Foundation Technical Category map not applicable (N/A):

Normal consenting procedures apply in these areas. This applies to non-residential properties in urban areas, properties in rural areas or beyond the extent of land damage mapping, and properties in the Port Hills and Banks Peninsula.



Notes:
 (1) Not to be relied upon for assessment of new subdivisions.
 (2) This map should be read in conjunction with the DBH Guidance Document.
 (3) Road Database supplied by TerraLink International Ltd Rivers, lagoons licensed under Creative Commons Attribution 3.0 NZ and sourced from LINZ



A3 SCALE 1:60,000



DBH Residential Foundation Technical Categories
 Central Area

応急対応 被災者支援

民間防衛緊急事態管理省(CDEM)

- CDEM Act 2002に基づく応急対応

社会開発省 (Ministry of Social Development) CERAにも出向者

- 社会保障制度に基づく被災者支援
- **相談業務** 所得給付保障 職業紹介 民間団体への資金提供

カンタベリー地震復興庁(CERA)

- **相談業務** 居住安定支援 支援コーディネーター コミュニティ支援

ニュージーランド赤十字

- 被災者への訪問支援、越冬パックの配布(13000個以上)、災害福祉支援トラックの運行、復興問題ワークショップの開催
- **41種類の支援金メニュー**を設定し、10万5116人に対して9742万2057ドルの支援金を支給した。支援範囲(高齢者・障害者・児童、事業、コミュニティ)や支援内容(被害・移転、相談に関する支援など)は幅広いものがある。

連携を
とりながら
対応



NZにおける住宅再建—地震保険

NZには、**EQC** (Earthquake Commission) という、Crown entity (公社) が存在する。公的な保険で、その他には民間の保険会社が存在する。

地震による被害が発生した場合は、10万ドル(約750万円)までの損害をEQCでカバーし、その残りの損害を民間の保険会社がカバーする。

90%程度の加入率がある。民間の保険会社と契約を結ぶと、自動的にEQCの適用を受けることになる。

であるから、**EQCの保険は民間の保険会社が保険を引き受けてくれないと加入することができない。**

2010年の地震の際に、保険の加入ができないまま家を購入し、2011年に被災した家もある。地震の損害がある状態では保険(火災保険も)には加入できない。

2018年に法改正され、補償額の上乗せがされた。15万ドルまで補償するが、家財(contents)に対しては今後補償をしない。

カンタベリー地震の復興

組織

- **カンタベリー地震復興庁** (Canterbury Earthquake Recovery Authority **CERA**)
2016年4月に廃止
- クライストチャーチ地域再生機関 (Regenerate Christchurch) オタカロ株式会社 (Otakaro Ltd) クライストチャーチ開発株式会社 (Development Christchurch Ltd)

法律

- **カンタベリー地震復興法** (Canterbury Earthquake Recovery Act 2010 2011)
- クライストチャーチ地域再生法 (Greater Christchurch Regeneration Act)

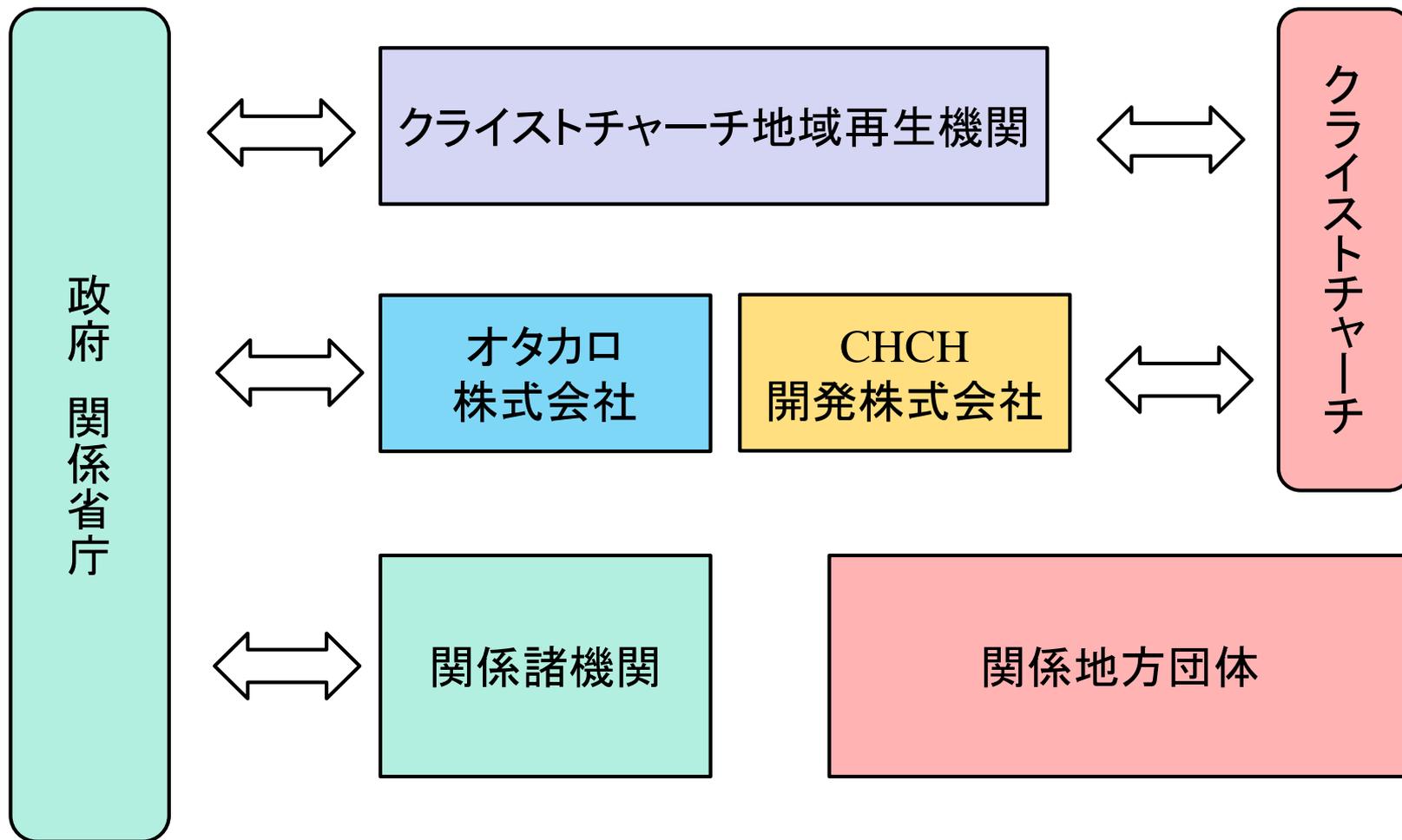
計画

- **復興戦略** (Recovery Strategy) **復興計画** (Recovery Plan)
- 復興庁による中央集権的な権限や裁量に批判 中央官庁や自治体との連携不調

実は、まだ解体さえされていない建物が点在する
復興は現在も進行中というのが現状



現行の復興体制



カンタベリー地震における女性に関する 調査研究



Ministry for Women の活動

2014年までは女性政策省
(Ministry of Women's Affairs)

「経済的な自立」「幹部への登用」「暴力被害の削減」の3点を最重要分野としている。

ニュージーランド赤十字のスタッフから聞いた話であるが、地震後はDVの数が増えたという。

日本における「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針(2013年)」に関心がある。

公的な見解を準備中であり“ the United Nations Convention on the Elimination of Discrimination against Women.”(女性差別撤廃委員会)を踏まえたものである。

復興段階における女性労働力の活用

震災後の地域経済へのダメージにより、女性の雇用が不利な状態に。

Ministry for Womenによる、Canterbury Skills and Employment Hub(共同組織)への働きかけ

Canterbury地域では、建築に関する労働市場の需要が高い

女性が働ける環境が未整備、女性は事務で男性は建築という固定観念も残っている。体力面での不安がある。

労働時間のフレックス制 良好な労働環境と給料 情報提供



Christchurch Branch of National Council of Women NZ Women's Voices

ニュージーランド全国女性会議 (**NCWNZ**) クライスト
チャーチ支部による調査プロジェクト

150名以上の女性から、地震当時の状況を語ってもらい、
アーカイブ化している。

第一期(2011年末～2012年)は、市内各所にいる女性の
生活の実態把握

第二期(2013年～2014年初期)は、被害の大きかったク
ライストチャーチ東部にいる女性の実態把握



女性のResilienceとVulnerability

Resilience な側面

- 様々な立場の女性の活躍 優良事例の紹介
- The confidence to know I can survive, and say what I need to say' (Raewyn Iketau)

Vulnerability な側面

- 震災に絶望してしまった女性の存在 困難事例
- カンタベリー市民は‘brilliant and resilient and patient’であるべきことに対する懐疑(Leanne Curtis)



Raewyn Iketauは、夫が市内の路面電車の線路敷設に携わっていた。夫は結構楽天的な人であったようだ。何回か転居をするが、最後は、西海岸に引っ越すことになる。

Leanne Curtisは、CanCERN (Canterbury communities' earthquake recovery network) のスポークスウーマンで、2010年9月の地震からCanCERNの創設にもかかわっている人。小学校の先生をしていたが、ソーシャルワークとコミュニティー開発系の通信制大学で勉強していた。コミュニティー開発に関心があった。EQCによる支払い手続きが進まない中、人々が疲弊していく姿を見てきたが故の発言であった。

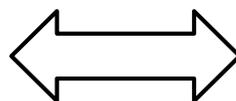


調査プロジェクトから見た問題の構造

メディアによる英雄的な活動への傾倒

Women's Voices における narrative approach

Resilience



Recovery
Vulnerability

ResilienceでVulnerabilityな女性が忘れ去られないか？
本当に必要な支援がなされないのではないか？
かえって格差が広がるのではないか？



減災をめぐる課題

防災コミュニティの構築にも力を入れている。CDEMやRed Crossなど。

QuakeCoRE (Centre of Research Excellence) という研究機関が、さまざまな学問領域からのアプローチを図っている

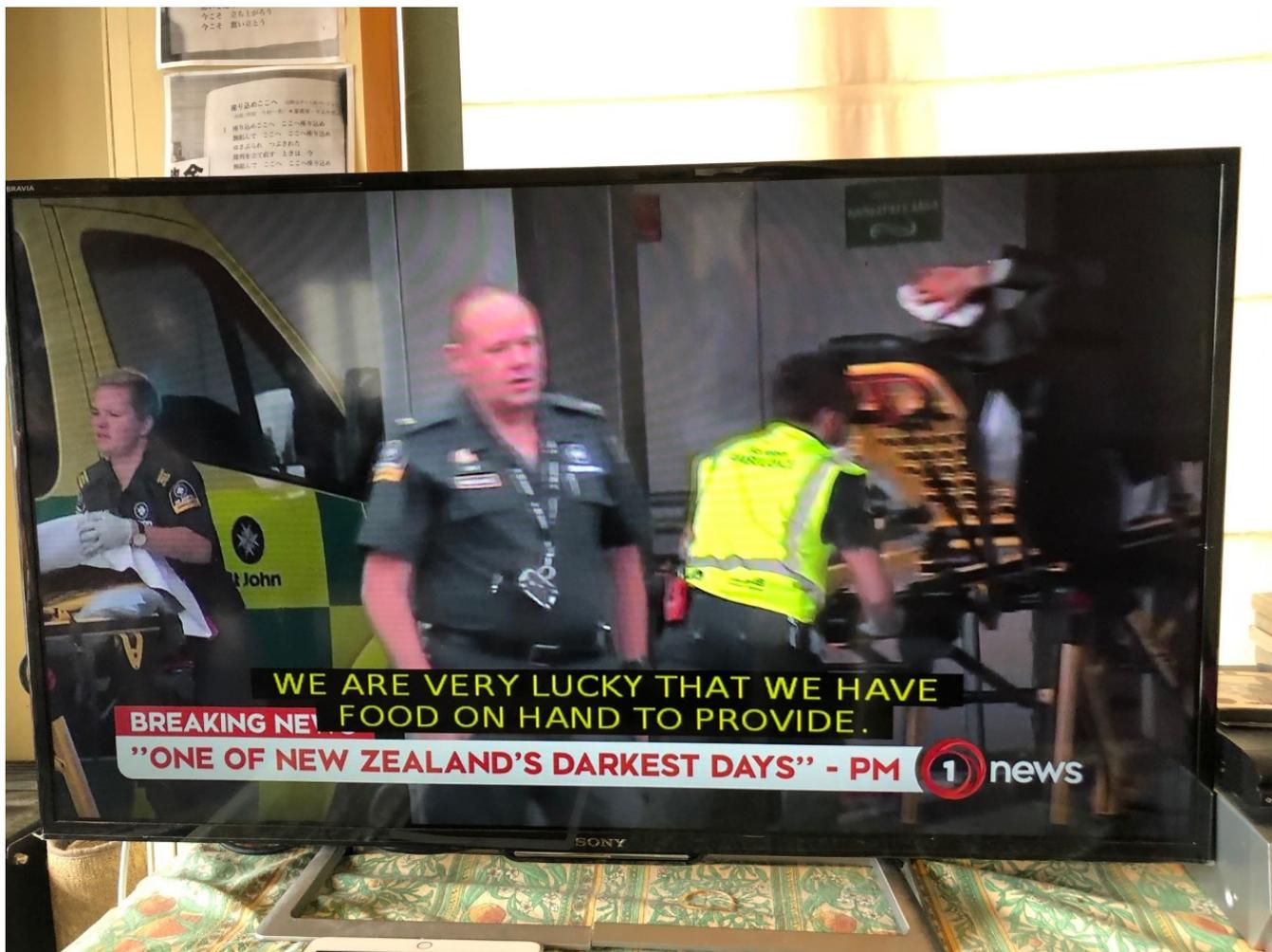
ウェリントンでの地震対策に関心がある。とくに、既存不適格建築物対策。

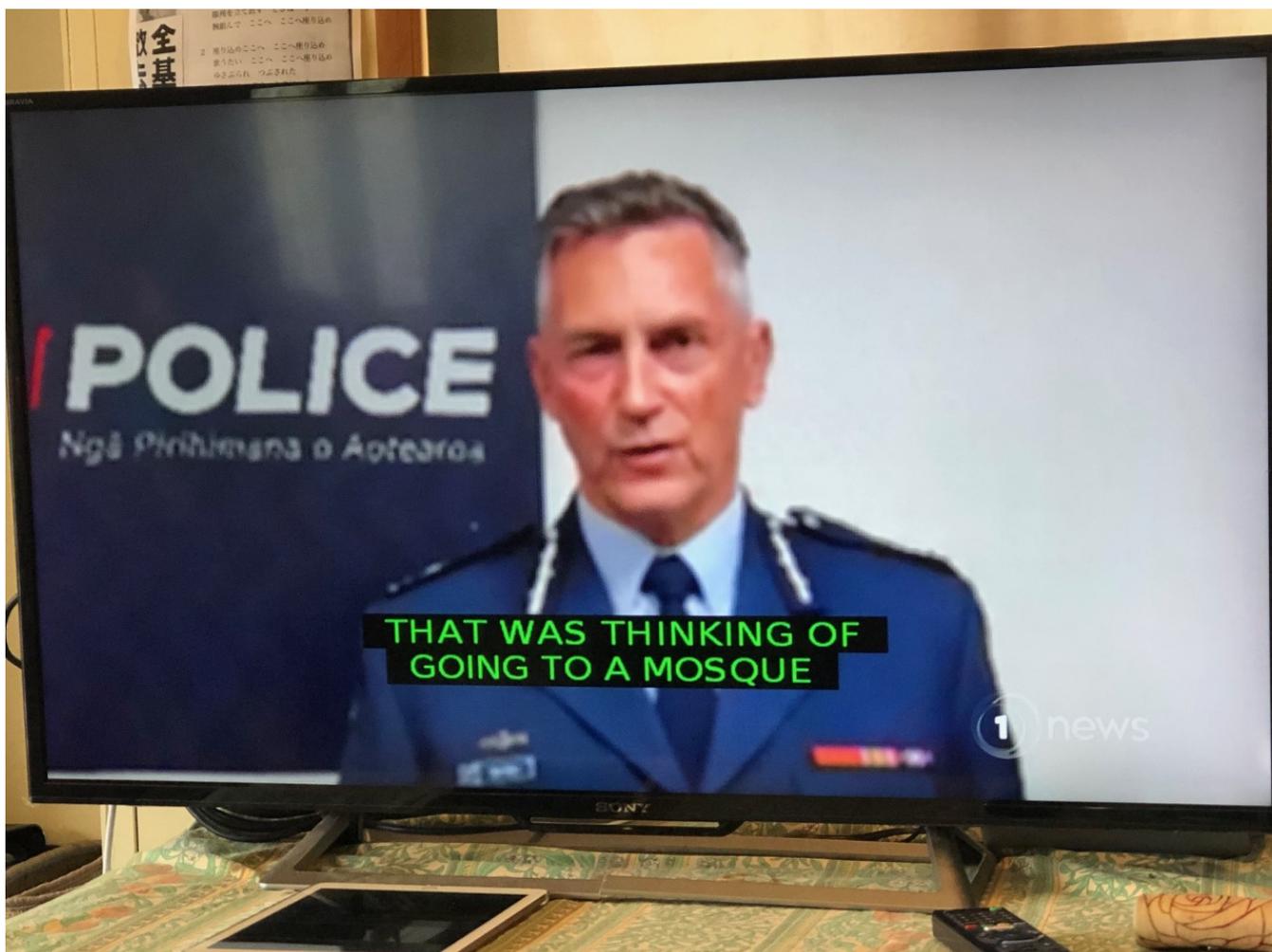
ウェリントンでの大地震を題材にした、「マグニチュード8.2」という映画も作られている。



テロ事件(2019.3.15)









カンタベリー日本人会 会員の皆様へ

既にご存知の方も多いと思いますが、クライストチャーチで銃乱射事件が起きました。

外出は避け、警察からのニュースを見て、冷静に行動してください。

<警察からの告知> (仮訳)

重大な発砲事件が発生し犯人は逃走中です。

警察は状況を把握し犯人逮捕に向けて全力をあげていますが、まだ危険は極めて高い状況にあります。

住民の皆さんは、なるべく外出を避け、建物内に留まってください。

学校は臨時休校となります。

ご協力に感謝いたしますとともに、今後の警察情報に注意してください

カンタベリー警察Facebookページ















参考文献

R Du Plessis et al. , ‘The confidence to know I can survive’: resilience and recovery in post-quake Christchurch

Women’s Voices: Recording women’s experiences of the Canterbury earthquakes
<https://quakestudies.canterbury.ac.nz/store/collection/228>

武田真理子「ニュージーランド・カンタベリー地震」海外社会保障研究No.187(2014年)31～44頁

和田明子「「復興」から再生へ～復興庁廃止とクライストチャー地域再生法制定を中心に～」ニュージーランド・ノート18号(2016年)9～23頁

豊田利久他「ニュージーランドにおける災害復興制度—現地調査を踏まえて」「ニュージーランドにおける災害復興制度—現地調査を踏まえて」災害復興研究Vol.10(2019年)63～79頁

平澤美佐「ニュージーランドにおける女性の社会参画」自治体国際化協会Clair Report No.410(2015年)1～36頁

山崎栄一「自然災害における社会保障」尾形健編『福祉権保障の現代的展開 生存権のフロンティアへ』日本評論社(2018年6月)161～188頁