

都市の リスクマネジメント

第75回

熊本地震災害に学ぶ(1) 災害ユートピア期の応急対策

跡見学園女子大学教授

鍵屋



平成28年4月14日、16日の2度にわたり、熊本県益城町は震度7の大地震に襲われた。その後、私は益城町で、延べ12日間、主に避難所支援チームで避難所や福祉避難所の運営支援をさせていただいた。このような場を与えていただいたことに、心から感謝申し上げたい。

発災後の4フェーズ

阪神・淡路大震災後の研究成果である「復興の教科書」*¹によれば、「応急対応期」は以下の3つに分かれ、それに「復旧・復興期」を加えて4つのフェーズに分類される。

■フェーズ0【**失見当期**】(災害発生〜10時間)
災害が発生すると、突然の出来事に誰もが自分の周囲で何が起きているのかを客観的に判断できなくなってしまう状態に陥る。

■フェーズ1【**被災地社会の成定期**】(10〜100時間)

安否確認や救助、避難行動などを行っているうちに、徐々に客観性を取り戻していく。周囲の人々とも情報交換を重ね、非常事態になったことを理解し、自分の間不自由な生活が続

くことを受け止めるようになるため、被災地独自の秩序が構築されていくといわれている。

■フェーズ2【**災害ユートピア期**】(100〜1000時間)

災害発生から数日が経ったころになると、被災者同士が協力し合いながら日々を乗り越えていくフェーズへと入る。年齢・性別・肩書きの区別なく強い絆で結ばれる善意に満ちた状態は「災害ユートピア期」と呼ばれ、発災数日後から1〜2カ月程度(100〜1000時間)続くとされている。

■フェーズ3【**復旧・復興期**】(1000時間〜)

災害発生から数カ月が経つと、家屋の被害程度が軽少の被災者から自宅に戻り始め、仮設住宅の建設も進むため「協働生活」から「個人生活」へと戻っていくフェーズとなる。ある種のユートピア状態から脱して、被災地に日常性が戻り、復興に向けた長い活動が本格化する時期を指す。

本誌が発行される7月段階では、災害ユートピア期から復旧・復興期への移行が徐々に進む時期である。多くの被災者は、自らの生

活とともに避難所や地域全体のことを考えて行動している。そこで、この期を逃さずに行いたい対策として3点を提案する。

住民協議会の設置と運営

第1の提案は、地域ごとに住民協議会を設置、運営することである。住民協議会の場で、住民が地域の復興への思い、ニーズをワークショップで話し合うことにより、その後の復興計画、復興事業がスムーズに進みやすくなる。

その良い事例が、東日本大震災で大被害を受けた宮城県東松島市(人口約4万人)である。市は震災前の平成21年から、市内を8つの地域に分けてコミュニティごとに課題解決型の市民自治組織をつくり、地域独自のまちづくりを進めていた。そして震災時には、この組織が避難所運営、炊き出し、行方不明者の確認調査等に力を発揮した。

復興まちづくりでも、平成23年夏から秋にかけて、中学生も含めた2000人規模のワークショップを開催し、話し合いを重ねた。サイレントマジョリティを含めた多数の

Risk Management



壊滅的な被害を受けた益城町中心部（平成28年5月6日 益城町役場から鍵屋撮影）

意見がまとめられ、大多数の傾向を拾い上げることができた。専門家と行政は、市民の言葉を紡いで復興計画を提案し、練り上げていった。このため、復興計画への住民の賛成率は8割を超え、新たな住宅に入居した人の満足率は9割を超えている。

医療、保健、介護、 コミュニティの充実

第2に、生活不活発病になりやすい高齢者等への支援を充実する。東日本大震災では、農業や漁業に従事したり、地域の中で役割を

担っていた高齢者等が、避難生活が長くなるにつれ、支援慣れする傾向が生まれた。きつい仕事を辞め、コミュニティの用事が少なくなると、外に出かける理由がなくなる。また、介護予防や健康診断が行われないことで、自立度が下がる人が増えていった。

生き甲斐を持たなくなる高齢者が増加すると同時に要介護度が上がり、自治体の国保会計、介護保険会計が大幅に増加し、財政を圧迫していく。

これを防ぐためには、早い段階から復興を見据えて高齢者等の支援策を充実することが必要だ。保健師や理学療法士、作業療法士の増員など、医療や保健、介護予防の専門的取り組みを強化するとともに、多数の高齢者等見守り相談員を任用する。また、地域コミュニティによる見守り、声かけ、茶話会など非制度的支援を充実させていく。

職員のメンタルケアと応援の充実

第3に、早期に町役場職員のストレスチェックとメンタルケアを行うとともに、全国自治体からの応援を充実することである。私が4月20日に役場に行ったときは、職員の方々は本当に疲れていると感じたが、28日には高揚感があり、バリバリと仕事をこなしていた。これは危険な兆候だ。東日本大震災では、この時期が過ぎると、職員のストレスが大きくなり、倒れる職員が増加する傾向があった。そうすると、残された職員の仕事量が増え、

また倒れるという悪循環に見舞われる。

今後、災害復旧・復興業務が増大すると同時に、通常業務も積み残した分を含めて膨大にある。全国自治体の関心が高いときに、職員の長期派遣要請を出して職員の増員を図らなければならない。また、幹部職員の相談相手として東日本大震災の被災自治体で活躍されたOBを招くのもいいと思う。復興半ばであり、現職を派遣するのは厳しいが、OBなら派遣しやすい。また、長期の復興まちづくりを見据えて、復興を専任で考える参謀部隊を、町職員と国、県、経験ある応援職員で編成し、トップマネジメントを補佐させることも必要と考える。

*1「文部科学省委託研究 都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト サブプロ③都市災害における災害対応能力の向上方策に関する調査・研究」（研究代表 林春男 京都大学防災研究所教授）
〒760- http://tukko.org/about/

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、NPO法人東京いのちのポータルサイト副理事長など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など