

(事例報告) 熊本地震における自治体の対応について
～西原村における職員の聞き取り調査から～

(英文タイトル) About correspondence of the local government in the
Kumamoto earthquake
-From hearing investigation of staffs in Nishihara-village-

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所

主任研究員 古本 尚樹

〒509-6132 岐阜県瑞浪市明世町山野内 1-63

TEL:0572-67-3105 FAX:0572-67-3108

E-Mail: furumoton53@mail.tries.jp

抄録

和文抄録

目的 熊本地震発災後からの自治体の対応を把握する。これにより、大規模災害後に自治体及びその職員が直面した課題や対応を、今後の防災対策に活用する。

方法 熊本地震で甚大な被害が出た西原村役場で災害対応や復興に関わる職員、保健師にそれぞれ質的調査を行った。

結果 困難な状況下でありながら、職員らは苦勞を感じないような職員間の仲の良さで対応している感があった。また住民から励まされるような形も見られた。保健師を含め、住民の自立を促しながら、うまくハンドリングしている姿がうかがえた。

結論 西原村では、良好な住民との関係が構築されていて、災害発生後も相互に理解しながら、比較的円滑な復興への取り組みが進められている。

キーワード：熊本地震、自治体、住民、保健師

1. 緒言

熊本地震から 2 年経った。今なお、復興の過程にあり、被災者が不自由な生活を送っている。この地震は震度 7 を 2 度記録し、国内で発生した地震でも特徴のあるものだった。地震発生後、自動車内での避難生活による、いわゆるエコノミークラス症候群による罹患、災害関連死が直接死より人数で上回るなどが挙げられる（直接死は 50 人、関連死 220 人文献 1）。九州では 2005 年の福岡県西方沖の地震以外に大きな地震はなく、住民は「九州には地震がない」という意識の低下がありうる。一方で、九州中部で M6.8 以上の地震が 30 年以内に起きる確率は「18～27%」、九州全体では「30～42%」とされており、この数字を見れば、九州で大地震が起きるのは不思議ではない（文献 2）。

日本全国でいわゆる大規模地震「空白域」でも熊本地震並みの地震が発生しうることを国民全体が常に理解しておく必要があるし、その準備をしなくてはならない。並行して、災害時にファーストレスポnderである自治体及びその職員もスキルの向上を図る必要がある。自治体間でも財政事情や首長以下の防災に対する意識・姿勢等で格差があるだろう。また、小規模自治体では元来人数が少なく、ひとたび大規模災害が発生した際は、住民支援が滞るのみならず自治体職員の負荷も大きくなる。自治体職員も被災者であり、その家族も同様であることが多く、結果として自治体職員やその家族が災害により負荷が大きくなると、更に災害対応能力自体も低下し、結果住民支援の質も低下するという負のスパイラルに陥る可能性がある。

熊本地震における自治体、小規模自治体での対応から、当時の現状と今後にかすべき教訓を学ぶために自治体職員に聞き取り調査を行った。協力いただいた西原村においては、全体的に混乱がなく、住民と相互理解の中で復興への歩みを進めていることがわかり、理想的な事例といえる結果となっている。ただ、他の自治体では必ずしもスムーズに進んでいるわけではないので、こうした西原村のように比較的円滑に復興への過程を進むための、参考事例としてもらうべく、論を進める。

2. 調査の方法

2016 年 10 月 28 日に、熊本県西原村役場で復興支援室職員 1 名（以下 A と記す）、保健師 1 名（以下 B と記す）への聞き取り調査を行った（集団面接式）。主な質問事項は①地震時、地震後の対応について②復興活動における課題等である。下記の結果内の整理に関しては文献 3 を参考にしている。

倫理的配慮について

前職熊本大学大学院自然科学研究科附属減災型社会システム実践研究教育センターには倫理委員会がない。調査対象自治体また関係者に事前の確認を通して倫理的に十分配慮を行った。また問題がないよう同自治体また関係者に連絡をとりながら調査を遂行した。

利益造反について

本研究は大和証券ヘルス財団平成28年度（第43回）調査研究助成を受けて調査・研究を行っている。

3.結果

※各末尾の番号は整理番号である（1～20）。

・(A)よく他の自治体等から「西原村はうまく（災害時、災害後）対応ができています」と言われるが、特段、特別なことをやった感覚はない。普段から住民と「顔の見える関係」を作っていたことが災害時も強いと思う。日常時からできていたことだろう。また、当村の高齢者は自立してしっかりしている人が多いと思う。そのため「自立」している高齢者ならば、高齢者扱いもしない。（1）

・(B)他地域に比べ、各地域がサロン活動などが活発に行われている。これにより集団でのつながりができているかもしれない。今回仮設住宅に移動するにしても、避難所のグループで動くのが比較的円滑だったと思う。自分達役場側へ各住民の情報を住民自身が知り合いの情報を含めて伝達してくれる。（2）

・(A)今回の地震が発生して再認識したのは、地域のコミュニティが確立されていることだった。（3）

・(A)罹災証明発行に関してのトラブルはなかった。申請を地区ごとに分けた。申請の受付は少し遅かったが、発行は早かったと思う。（4）

・(A)村職員は人数が少ないので、何かするときは皆が協力しないとできない。だから、この村の規模でよかったという思いが強い。地震対応時も全部ピンポイントで係ではなく、各職員の担当にした。（5）

・(B)包括支援センターと社会福祉協議会が連携して、高齢者対策は主体的にお願いしている。予防的な部分を保健師が中心で、その後の介護、福祉的な部分は包括支援センターらに任せる形である。仮設住宅の住民でアルコール摂取量が増えた等指摘があれば保健師が担当する。（6）

・(A)職員にリーダーを置いていたので、その指示に住民も従ってもらい、別行動はしないようにという流れができていたと思う。立場を明確にして、関係性（住民との）を維持できたと思う。職員も完璧な人はいないので、各職員が様々なことを感じだすと、「路線」を外れたりするし、トラブルになるかもしれないが、リーダー的な人が仮に若くてもきちんと指示ができて、ものが言える形がとれてきたことがよかったと思う。（7）

・(A)問題があった時は、本部にもってきてもらい、そこには首長がいるので、その中で解決する、答えが返せる状況がある。普通ハウレンソウと言われる「報告」「連絡」「相談」だが、職員は報告と相談だけがあり、結論はその場で返すので、スピード感があったと思う。

（8）

・(B)避難所の運営自体では、村職員のリーダーがいるので、動きやすかったという「声」

があった。そのリーダーと保健担当が、他県からの応援も含め、この中で話をして感染予防対策等を行った。避難所では毎日提示に全体のミーティングをして、避難所の報告をしてもらった。いわゆる「横の連携」も毎日のミーティングでとりやすかった。(9)

・(B)応援職員で保健師と看護師の「温度差」はあったかもしれない。保健師は「見守り」、看護師は「看護」という感じで住民に接する感じがあるので、意見の相違があった時がある。(10)

・(B)地震後3か月くらい経つと、保健師等の支援も「あまりやりすぎず」ということで住民に日常を取り戻すための準備を考えて対応した(11)

・(A)避難所に被災者がいる時から「自立」という部分は考慮する必要があると思っていた。支援があったことにより住民との「距離」が離れることは避けなくてはならない。(12)

・(A)住民から村職員へ「ずるいね」と言われるようなことがない関係性があればよいと思う。住民から逆に「役場職員が一番きつい、きちんと睡眠をとっているか、倒れないように」と言われるので、それだけでもありがたいと思う。住民とは言い合いになる場合もあるが、それも本音で話ができる関係ができていくような気がする。地震後は、職場の床に寝たり、机で寝たりとかの状態だったが、自分達に支援がなくても、個人的には苦に感じてはなかった。(13)

・(B)職員宅の瓦が落ちたり、片づけして等、また子供がいて、幼いと大変だったと思う。県の保健師が職員個々のケアに入っていた時があり、そういう場で話ができる場があったことはよかったと思う。精神保健福祉士の資格のある保健師だったことも対応でよかったと思われる。(14)

・(B)仮設住宅にいる住民に、これから復興リハという体操教室を行う予定である。年齢に関係なく、理学療法士が運動・健康体操をする。元々広い家にいる住民が仮設住宅の狭さに戸惑うことが少なくないようだ。(15)

・(A)村職員も仮設住宅に住んでいたが、夏は暑かったと言っていた。夏は熱中症対策が必要だ。高齢者はエアコンの使い方がわからない場合が多い。(16)

・(A)村長が、仮設住宅2年間では、自立再建が困難な人では同住宅から出るのは難しいと思うので、復興住宅を作る姿勢を真っ先に示すことにした。いわゆる「孤独死」対策にも、こういう姿勢を示すのが大切だと思う。自力再建できる住民も比較的その自立への動きを進めやすいという考えもある。(17)

・(A)今後、村職員に関して、防災力を向上させたい気持ちがある。今回の地震で経験を活かし、職員の質をワンランクアップさせたい。あと、防災力イコール地域コミュニティの力だと思うので、地域コミュニティをもう一回確立させたい。各地区の区長が中心とした地域づくりコミュニティができる環境を作るほうが防災力は上がるような気がする。住民一人一人が責任を持つ。他人事ではなくなると思う。これは保健師が言う「見守り」や「気づき」の部分にも直結すると思う。各地域内で連絡がとれる地域づくり、その環境づくりをしていくべきかと思う。そのコミュニティ部分、地域力を強くしたい。マニュアル通りには対応で

きないことは多いので。ちなみに避難所運営のマニュアルはなかったが、もしかしたらそれがないからうまく対応できたのかもしれない。（18）

・(B)各地区には区長とは別に、健康作りのリーダーみたいな住民がいる。健康診断の申し込みも取りまとめてくれて、検診キットも配ってくれる。ただ、一部の地区で、対面ではなくても郵送でのやり取りでよいというところが出てきた。対面を希望しない地区が出てきたのは、情報の共有の面でどうしたものかと思案している。（19）

・(A)既存の集落では自分達の重機で災害後の土砂を除去して道路を確保するような地区もあるので、地域差はある。各地域でコミュニティが高まれば、自立へ活力になる。そこに必要なバックアップは必要だが、コンパクトにしていきたい。（20）

4.考察

本調査で取りあげた西原村は全体的に村と住民の関係が良好とされる。そのため、災害後の対応でもおおむね摩擦が少ないと見られる。結果（1）でもそれを裏付けているだろう。普段から小規模自治体としての「長所」を生かし、各住民とコミュニケーションが取れていたことが、災害後の復興に関わる動きを比較的円滑にしていると思われる。高齢化の「波」は西原村でも顕著だが、全体的に高齢者も元気で、高齢者の元気さも地域の活力になり、復興を後押ししていることがうかがえる。保健師からも結果（2）でもサロン活動が各地域で活発に行われていることで、避難所での生活にも統率がとられている効果があった。災害を意識する以前に、地域住民と密接な行政対応が防災対応や災害後の復興を円滑にすることが明らかになった（結果4）。逆に村職員も災害後にコミュニティが確立したことを実感できるのは（結果3）、困難に直面しつつ、こうした効果が認識できるのは、村職員へのプレッシャーが少ないことが予想される。また、そのプレッシャーが少ないことは、行政職員の負荷が少ないことにつながり、住民への支援にも影響が少ないだろう。地震の対応を係単位ではなく、個別の職員の対応にしたのは（結果5）大規模災害だと対応しきれない部分が予想されるが、これも小規模自治体だから可能にしているのか、結果7で指摘されているように職員にリーダー化すべく、事前に準備をしておいたことが効果を上げているのかもしれない。個々の職員に責任感を持たせ、少人数での対応をカバーする、そこに住民の理解があれば対応できることを証明している形だろう。保健師は予防的対応を中心に活動しており、仮設住宅でのいわゆる「孤立死」対策でもある（文献4）、住民のアルコール依存症対策（文献5）に尽力している（6）。

村職員は住民との間に問題が発生した場合、災害対策本部に持ち帰り、結論をその場で出す対応で、処理速度が速いと思われる（結果8）。これには即座に対応できる内容が比較的多かったことも背景にあると思われる。また複雑な問題には猶予を得られると思われるが、先述のように住民が理解がある環境下で、それを待てる地域の「土壌」もあると思われる。避難所の運営でも村職員のリーダーを「養成」していたことで、その職員が中心に職員間の連携

にも役に立つことになった（結果9）。災害への対応ではもともと異なる部課職員が協力しなくてはならないが、核になる職員がいることで統率がとれていただろう。応援職員との間では、保健師と看護師間での接し方は予防と疾病対応で主に異なっていると思われる（結果10）。双方でうまく分業ができればよいが、普段から双方での協働活動における訓練が必要ではないか。保健師も復興支援室職員も被災者の自立を視野に入れた支援を心掛けていた（結果11、12）。過度な支援は自立を遅れさせる部分もあるだろうが、本当に自立が困難な被災者もいて、特に障がい者等では支援が継続的に必要になってくるだろう。自立との兼ね合いで支援が逆に自立への障害になる場合もありうる。どこで、支援を区切りにするかは、多様化する被災者の状況を把握する必要がある。

村職員が住民に応援されることは、著者自身での調査ではあまり記憶がなく、むしろ住民との摩擦が生じる機会を多く目の当たりにしてきた。こうした住民からの励まし、信頼は村職員の活動を後押ししているに違いない（結果13）。村職員も被災者であるから、困難な状況下で住民への支援をおこなっているから、家族のこともあるにもかかわらず、それは後回しになりかねない。保健師間では精神保健福祉士有資格者が介在し、各保健師のストレス解消に効果的に活用されている。同資格を有する人材への災害時におけるニーズは高いが人材不足で十分に確保できない場合が多い。こうした有資格者の増員と災害時の被災地への供給にマンパワーの確保が待たれる（結果14）。

仮設住宅では先述のようにアルコールへの依存や、喫煙等の増加、ひいては災害関連死へ危惧される部分がある。理学療法士も入り運動を促すが（結果15）、背景には仮設住宅と元来住んでいた自宅における広さのギャップがあるらしい。本調査に関連した被災者との面談調査でも同様な指摘があり、住民から体重が増えるなどの例もあった。また、夏の熱中症への危惧もあるので、高齢者等要配慮者にはエアコンの適切な利用のため、操作方法について理解を促進する必要がある（結果16）。

今後に向けて、西原村は復興公営住宅の建設について早めに方針を示した（結果17）。復興への方向性を早めに示すことは被災者、住民への安心につながる。特に自立再建が困難な階層、高齢者等要配慮者にとって意義がある。もっとも、そこに医療や保健等サービスへのアクセスが担保される必要もあるので、こうしたサービスをリンクできるかも課題になるだろう。今後も高齢化や人口減少が進む中で、災害というリスクと高齢化等社会的課題にも対応したコミュニティの形成（文献6）をどうすべきか長期的な視野で取り組む必要がある。職員のスキルの向上も目指すという（結果18）。また、避難所運営で特にマニュアルはない（結果18）とのことだったが、避難所運営に関しては大きく分けて5つの類型化があり（文献7）、体系化されてはいる。文献7からの分類では西原村の場合、「学校：代表者会議型」になるだろうが、基礎的な対応は体系化して有し、その都度臨機応変に対応したように、西原村では考えられる。これも小規模自治体だから可能なのかもしれないし、逆に規則に固執したやり方はこうした地域では、逆に住民の反感を受けかねないのかもしれない。おそらく、普段の行政対応でも臨機応変な対応を大切にしているのではないかと。並行して個々

の住民が防災に対する自覚を有するようなコミュニティのあり方を目指すには、高齢化等の課題はあるが、比較的西原村では「自立」した健康な高齢者が多いとのことだったので、それは可能なのかもしれない。避難所運営でマニュアルがないことで円滑に運営できたことには、更に細かい分析を試みたい。住民自身が積極的に行政等に依存しなくてもインフラストラクチャの回復を行える地域がある一方で（結果 20）、長所でもある村役場と住民と顔を合わせての協働が減りそうな地域もあることから（結果 19）、この格差を考慮しながら、細かいハンドリングと支援が必要だろう。復興公営住宅と各地で住民が抜けたコミュニティの再生の中で、地域社会の再構築ができるかが課題だろう。

5. 結論

大規模な被害が小規模自治体に発生した事例を元に、全体として住民と円滑な関係で復興に向けて動く姿が見えてきた。災害が発生すると、行政と住民が対立することは少なくない。東日本大震災での高台移転に関する合意形成では、住民と自治体の「摩擦」が大きくなったところがある（文献 8）。今回の西原村の例では、小規模自治体の長所ともいえるべき、個々の住民の「顔」が見える対応を日々心掛けてきたことと、村職員にリーダーを育てる意識があり、実践していたことが結果として大規模災害に対して成果を挙げているといえるだろう。

謝辞

今回、西原村役場の各関係者皆様に、調査に関して格別のご配慮を頂きました。ここに深謝いたします。ありがとうございました。また、平成 28 年度（第 43 回）調査研究助成を頂いた、大和証券ヘルス財団にも改めて深謝いたします。

文献

- 1) 熊本県、平成 28（2016）年熊本地震等に係る被害状況について【第 285 報】2018.
- 2) <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/243794.html>
- NHK 解説アーカイブス「熊本地震を検証する」（視点・論点）.（2019 年 2 月 4 日閲覧）
- 3) 戈木クレイグヒル滋子、質的研究方法ゼミナールグラウンテッドセオリーアプローチを学ぶ、医学書院、pp112-124、2005.
- 4) 浦野正樹他、復興コミュニティ論入門、弘文堂、pp98-100、2007.
- 5) <https://diamond.jp/articles/-/158879> 吉村博光、「孤独死」の約 7 割が男性、いつか訪れる死の現実.（2019 年 2 月 4 日閲覧）
- 6) 山下祐介、リスク・コミュニティ論、弘文堂、pp222-229、2008.
- 7) 大矢根淳他、災害社会学入門、弘文堂、pp147-150、2013.

8) 山下祐介、東北初の震災論、ちくま新書、pp204-222、2013.