

北海道胆振東部地震における安平町の対応検証 ～町民、地域、企業、行政が総力を結集した、 震災前より元気で魅力的な安平町の復興に向けて～

安平町における北海道胆振東部地震検証本部会では、北海道胆振東部地震の発生から 3年目に応急対応ならびに復旧・復興の取り組みの検証を行った。検証本部会では、①行政職員アンケート、②関連組織調査、③中学生調査、④生活復興調査等の調査を実施し、調査結果から、被災地における残された課題や安平町における今後の災害に備えるための課題等を検討・とりまとめ、安平町に提言するものである。

町民、自治会・町内会等の地域、商工会や建設協会などの団体や企業、安平町をはじめとする関係機関等の行政等の、災害対応や復旧・復興に関わった人や組織において、今後の災害へのそなえ、今後の震災からの復興を推進する際の指針として本提言を活用し、災害に強い安全安心な安平町づくりに向けて、関連施策の充実と促進を図られるよう期待するものである。

1 被災者の生活再建に係る課題

(1) 復興程度には未だバラつきがあるため、「一人の取り残しのない復興」に引き続き取り組む。

(ポイント) 住まいの問題は一定解決しており、被災者でないと感じている人も多い。一方で、地区・被災程度によっては家計や地域経済の復興が十分でないと感じている人が多い(生活復興調査より)。

(解説) 北海道胆振東部地震から3年、「住まいの問題は解決」「家計への震災の影響はなくなった」「自分は被災者ではない」については多数の人が感じており、復興は順調に進んでいる。一方で、4割以上が「地域経済は災害前の水準に戻っていない」と回答し、また、その回答傾向は地区でバラつきが多かった。被災程度が大きい世帯や地域への対応は引き続き必要である。

また、世帯の家計においても、被災程度が甚大であるほど収入は減り、支出は増え、預貯金は減った、と回答しており、コロナ禍もあいまって、外食費・レジャー費の切り詰めにとどまらず、文化・教育費や衣服費までも減らしている人が多い結果となった。被災程度の大きい世帯に対する取り組みを継続する必要がある。

(2) 「自宅の被害程度が高い」「若い世代」「高齢世代」で、ストレスが比較的高いことに配慮し、被災者のこころとからだのストレスの軽減に継続的に取り組む。

(ポイント) 災害後、こころとからだのストレスは高くなったり低くなったりしながら復興へと向かっていく。被災者のストレス度合いを見守りながら軽減策に取り組む(生活復興調査より)。

(解説) 被災者のこころとからだにおいては、「自宅の被害程度が高い」「若い世代」「高齢世代」で、ストレスが高い傾向が見られた。女性の方が男性より、こころとからだのストレスは高かった。また、18-30 歳代、60 歳以上のストレスは、40-50 歳台よりストレス度合いが高かった。これらの傾向をふまえ、若い世代や高齢者、特に若年層のストレスに配慮し、町民に対するこころのケアに留意

することが必要となる。

また、行政をはじめ対応に関わった対応者においては、過去の被災地の事例をみても復旧が一段落つくところから、こころやからだに変化の現れることも少なくなく、特に、ストレス度合いの計測、ストレスの解消プログラム、今後のやりがい維持のためのストレス軽減対策を考える。

2 今後の地域作りに向けた課題

(3) 地区によって復興のスピードの感じ方にはバラつきがあるため、被災者の意見を踏まえながら復興スピードの加速に継続的に取り組む。

(ポイント) 早来地区、追分地区、安平地区の順で、まちの復興スピードを「遅い」と感じている人が多い。これは、被災程度にも大きく影響されるが、復興を実感できない状況になっていることが課題である(生活復興調査より)。

(解説) まちの復興スピードは、被害の大きかった地区で「遅い」と感じている人の割合が高かった。具体的には「かなり遅い」「やや遅い」と回答した人で地域差が見られ、早来地区、追分地区、安平地区の順で多かった。地震災害の発生から3年しか経っておらず、被害の影響が顕著に表れたと考えられる。

1年後のあなたの将来に対して、被害の大きかった地域では、肯定的なイメージを持っていない人の割合が高かった。コロナ禍も相まって、将来に肯定的なイメージを持っていない人も多く、復興を実感できない状況となっている。

(4) 復興まちづくり計画については、これまで進めてきたこと、これから進めようとすることに對し、より一層町民の関心を高める。

(ポイント) 復興まちづくり計画については、安平町が実施している施策に對し、町民の理解が十分に得られていないことが課題である(生活復興調査より)。

(解説) 基本方針1「住まいと暮らしの再建」は5割以上が「達成している/がんばっている」と評価、基本方針2「災害に強いまち・ひとづくり」は4割前後が「達成している/がんばっている」と評価、と一定の評価を得た。基本方針3「産業と経済の復興」における「観光の振興」に6割弱が「達成している/がんばっている」と高評価を得た。基本方針4「未来へつながる復興」では「がんばっている」と「道半ばである」と評価した人が共に3割前後おり、評価が分かれた。取り組みによって、住民の認知度にもバラつきが見られ、復興施策への町民の理解醸成を推進することで、震災前よりも一層元気で魅力的な安平町の復興が実現すると期待される。

(5) 災害対策としての農業・畜産業に対するリスク管理について、安平町とJA等の関係機関で積極的に検討する。

(ポイント) 安平町の基幹産業である農業・畜産業の被害を軽減し、災害時の事業継続が円滑に進むように平時から安平町とJA等の関係機関で協議し、体制・対策を整える(団体ヒアリングよ

り)。

(解説) 町内で災害が発生した場合、施設や農場・牧場に被害が発生し、農作物や生産物に係る事業継続が途絶するだけでなく、一部作物の市場価値が減少する。また、復旧・復興が遅れば、種付けや生育、搾乳や肉の生産に多大な影響がでる。これらを農業・畜産業が潜在的に保有するリスクとして認知し、予め対策を検討しておくことが大切である。

北海道胆振東部地震においては、水や電気の確保、壊れた施設への解体等の対応、家畜の一時避難等の対応が行われた。これらの対応を検証し、調整機関としてのJA等が安平町と連携して、今後のそなえや対応体制について検討しておく必要がある。

(6) 道路・施設、建物の復旧・復興における町民の充足度を把握し、今後の整備につなげる。

(ポイント) 復旧としての道路・施設整備は完了しているが、町民の充足度は必ずしも戻っていない。注意深く充足度を把握しながら、今後の道路・施設整備の推進を図る(生活復興調査より)。

(解説) 道路・施設、住宅を含む建物の復旧における取り組みは完了しており、生活の支障は解消していると評価できる。ただ、災害復旧においては現状復旧が原則となっており、必ずしも使用者の満足や今後の継続性については、十分なものでない場合もある。今後の復興過程の中で発生が予測される追加対応の必要な箇所の洗い出しについて検討することが望ましい。また、災害査定において対応がなされていない部分においても、今後の追加対応が見込まれる箇所については、同様に検討し、今後の対応に努める。

3 今後の災害に備えるための課題

(7) 職員の災害対応の経験や知見を組織の知恵とする取り組みを継続的に実施する。

(ポイント) 北海道胆振東部地震の貴重な経験を、町の教訓とし、組織として継続的に生かしていくための取り組みを実施する(職員アンケート・ヒアリングより)。

(解説) 安平町職員による北海道胆振東部地震の対応の教訓と知見が風化したり、異動や退職等により失われることのないよう直接災害対応を行った職員の経験や知見が、組織の知恵としていくための継続的な取組が必要である。特に、指揮命令系統の一元化、現場への権限委譲、災害時の業務に係る役割・業務分担、応援のあり方(長期/短期、庁内/庁外、事務職/専門職)を考える。これらを組織で継続的に進めるためには、平時よりプロジェクトチームとして対応できる体制を確立する。また訓練へのニーズも高まっているため、各課で継続的に取り組む。

(8) 避難所運営の主体・手順の検討を関係者間で実施する。

(ポイント) 北海道胆振東部地震においては、住民が主体的に運営した避難所、行政が運営に携わった避難所の2種類に大別された。それぞれの長所・短所をふまえ、今後の避難所運営について地域・避難所担当職員・施設管理者等で協議する(職員アンケート・ヒアリング、団体ヒアリングより)。

(解説) 避難所は被災者支援の拠点であるが、安平町では、その運営主体として、行政が中心となった避難所、町内会が中心となった避難所が稼働した。それぞれの避難所において、安平町職員、応援職員、被災者、ボランティア、等が運営に参画している。それらの良かった点、改善が期待される点を振り返ることで、今後の地域のレジリエンス向上が期待される。

(9) 人的支援が必要な事態となった時に、ボランティアセンターを核として安平町が関係機関と調整できるような体制を平時から構築する。

(ポイント) 社協によるボランティアは支援の力になったが、他団体等について支援が必要な事態へ陥った時、安平町がボランティアセンターへ調整する機能が必要であった(団体ヒアリングより)。

(解説) 社協によるボランティアセンターが立ち上がり、ニーズの把握や自宅の片付け等、必要な作業にボランティアを割り振ることで、支援の力となった。一方で今後に向けた改善点として、ボランティアをあっせんするだけではなく、JA等の他組織と連携して、支援を実施する取り組みがあれば、農家や畜産業、ガソリンや灯油の提供の分野において、さらなる支援展開に対する可能性が指摘されている。ぜひとも、連携協力の可能性があるのか、そのためには平時からどのような体制を構築すればよいのか、検討を行ってほしい。

(10) 北海道胆振東部地震で醸成された自助・共助・公助の役割分担意識を忘れず、今後の安平町の一層の防災力向上を目指すための防災教育・防災訓練が必要である。

(ポイント) 災害時には公助に頼るところは頼り、自助・共助で頑張れるところは頑張る。総合力で災害に立ち向かえる町を目指す(生活復興調査、団体ヒアリングより)。

(解説) 災害時には被災者に対して様々な支援が必要となる。被災者にとって精神面、物質面、情報面において頼りにできるのは役場など公助に求められる傾向にある。防災対策は、自助・共助・公助の役割が異なることから、3者の協力関係の構築と役割の理解および役割に応じた対策について検討しておくことが必要である。また、地域の防災力は、行政や団体だけでなく地域に住まう住民の防災に関する意識や知識も必要である。自助、共助の意識醸成や自主防災組織の強化、平素からの訓練等による経験も必要であり、防災教育や防災訓練の継続的な取り組みにより、地域としての防災力を向上させることが必要である。

(11) 北海道胆振東部地震の教訓をもとに、防災会議により実効性をもたせ、災害時の事業継続について各関係機関・団体と協議する。

(ポイント) 北海道胆振東部地震では、連携しながら事業継続を図ることができない場面も見られた。平時からの災害時におけるお互いの支援ニーズの把握や、支援・連携の具体策を話しあっておく必要がある(団体ヒアリングより)。

(解説) 災害発生時には多様な対応が求められ、町に関係する機関や団体等から多くの支援や協力が入る状況となる。北海道胆振東部地震においては、農業・畜産業に対する支援において

町と関係機関・団体等と深い情報共有や連携が求められる事例があった。貴重な支援や協力を円滑に活かすためには、平時からの災害時におけるお互いの支援ニーズの把握など、訓練や意見交換等の実施により関係性の構築と連携や協働について位置づけを検討しておくことが望ましい。そのためには、防災教育や訓練への取り組み等も含め、今まで以上に町と関係機関・団体等との連携や協働により地域における防災力の強化について、検討を行ってほしい。

4 未来にむけた安平町の課題

(12) 北海道胆振東部地震を経験した児童・生徒の想いを反映し、安平町への支援の感謝と復興の現状を町内外に発信する。

(ポイント) 当時小学生であった生徒へのヒアリングによれば、自分たちが受けた支援への感謝の気持ちや、安平町の復興への努力を町内外に発信したいとの思いが強かった。生徒においては安平町の将来に対して明るい展望を抱いている(中学生調査)。

(解説) 中学生調査では、震災により「日常のありがたみ」を感じながらも「非日常」に好奇心をもち、ライフラインの途絶を経験し、友だちが無事だったことに大いに安堵し、家の片付け等の手伝いを実施した被災生活が浮き彫りになった。安平町の復興に向けた思いの中で最も多かったのは「にぎやかなまち」「明るいまち」「自然があふれるまち」「災害に安全なまち」であった。「教育など特色がある」「事故がない」まちになってほしいとの要望も高かった。

いま、中学生においては「震災直後の写真」「支援者への感謝を伝えるメッセージ」「復興の様子を伝える写真」等をつかって、学校や駅、まちの色々な場所にポスター・看板や絵で、町の内外に発信したいと考えている。中学生らしく「ゆるキャラ」「Tシャツなどのグッズ」への思いもあった。

「授業中に地震が来るんじゃないかと不安になることがある」「1人である時に地震が来るとすごく怖い」との回答もあり、地震災害は子どもたちに大きな影響を与えている。人間は、大変で辛い経験を「肯定的に捉える」ことで乗り越えられることが知られており、児童・生徒が主体となって発信の機会をもってもらうことで、安平町の復興の発信と児童・生徒の癒しを同時に実現できると期待される。