

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、政策コーディネーター、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 学術交流センター ☎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)



## 事前減災と「兵庫行動枠組」

副理事長兼研究調査本部長

室崎 益輝

大災害からの被害を軽減する上では、減災のための事前の「備え」と「構え」が欠かせない。この備えと構えの必要性を的確に示したのが、第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組」である。この兵庫行動枠組が、来年仙台で開催される予定の第3回国連防災世界会議で再び議論されようとしているので、事前減災の備えと構えの内容に即して、兵庫行動枠組について触れておきたい。

### 事前減災としての備えと構え

ここで「備え」というのは、事前に取り組むべき課題をいい、「構え」というのは、その課題を実行するための基盤をいう。

事前の備えには、予防医学的備え、緊急治療的備え、回復再生的備え、公衆衛生的備えの「4つの備え」がある。予防医学的備えでは、被害を生じさせないように、脆弱な体質の改善をはかることが求められる。都市の不燃化や建築の耐震化がこれに当たる。緊急治療的備えでは、被害の拡大を許さないように、応急対応の体制や資源を整備しておくことが求められる。活動マニュアルの作成や緊急装備の用意がこれに当たる。回復再生的備えでは、被害の回復を迅速にはかれるように、復旧や復興に関わる制度や資源を予め準備しておくことが求められる。復興制度の確立や復興基金の整備がこれに当たる。最後の公衆衛生的備えでは、被害軽減を側面から支援できるように、被害軽減のための土壌や文化を強化しておくことが求められる。コミュニティの醸成や共生文化の構築がこれに当たる。

もう一方の構えでは、危険認識的構え、減災文化的構え、体制構築的構え、制度整備的構えの「4つの構え」が必要となる。危険認識的構えと減災文化的構えは、精神的な土壌に関するもので、リスクコミュニケーションに努め正しい危険認識を育むのが前者、正しい価値観に基づく慣習として生活文化を育むのが後者である。ヒューマンウェアに関わる構えということができ、防災教育と密接に関わっている。体制構築的構えと制度整備的構えは、態勢的な環境に関するもので、官民の防災組織体制を整備するのが前者、復興や救助に関わる法制度を整備するのが後者である。ソフトウェアに関わる構えということができ、防災行政と密接に関わってくる。

### 兵庫行動枠組の重要性

この備えと構えに関わって、「兵庫行動枠組」を交通整理しておこう。この行動枠組では、減災のための3つの戦略と5つの行動目標が示されている。

3つの戦略では、第1に「持続可能な開発の取り組みに減災の視点を取り入れる」、第2に「コミュニティを含む様々なレベルでの体制整備に努める」、第3に「予防から復興に

至るすべての段階でリスクの軽減をはかる」ことが提起されている。第1は減災の視点、第2は減災の構え、第3は減災の備えを提起したものと、解することができる。

5つの優先すべき行動目標を図に示す。第1に、防災を優先する行政姿勢やガバナンスの構築が求められている。減災のための制度の整備も提示されており、態勢面の構えが求められている。第2に、災害リスクの評価やそれに関わるコミュニケーションが求められている。精神面の構えの中の危機認識が求められている。第3に、防災意識の醸成や防災教育の推進を提起しており、精神面の構えの中の減災文化が求められている。第4に、世界の地域社会が抱える脆弱性に焦点を当て、その脆弱性の克服あるいはリスクの軽減が強調されている。ここでは、事前の備えの中の「予防医学」と「公衆衛生」が強調されている。最後の第5では、事前の備えの中の「緊急治療」と「回復再生」が強調されている。

- 1 防災優先のガバナンスと制度
- 2 災害リスクの評価と早期警報
- 3 防災意識や防災文化の醸成
- 4 潜在リスクや被災基盤の解消
- 5 応急対応の備えと事前準備

図 「兵庫行動枠組」の5つの優先行動目標

以上のように、私の提起した「備え」と「構え」が5つの行動目標として、兵庫行動枠組の中で簡潔に整理され提起されている。備えと構えという事前減災の枠組みが、まさに国際標準であることが分かる。

### 仙台会議に向けての取り組み

来年の仙台の会議では、兵庫行動枠組の検証を通して、事前の減災の取り組みのあり方があらためて議論される。東日本大震災の被災地で開催されるということもあって、事前の減災に加えて事後の復興の取り組みも議論されよう。ここで必要なことは、各都市が事前減災あるいは事前および事後の復興の実績を持ち寄ることである。各自治体が地域計画の見直しを行い、事前減災の取り組みを一層強化して、仙台会議を迎えるようにしたい。

室崎 益輝氏

プロフィール

Profile

1944年生まれ

京都大学大学院工学研究科修士課程修了。工学博士

ひょうごボランティアプラザ所長

兵庫県立大学特任教授・神戸大学名誉教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長兼研究調査本部長

# 「最近の児童養護について考える」

兵庫県こころのケアセンター

亀岡 智美

全国の児童相談所における子ども虐待相談対応件数は、約20年間右肩上がり続け、昨年度はついに6万件を突破した。子どもの人口が減少しているのに、である。これらのうち22.3%の子どもは一時保護され、6.7%に当たる約4,500人の子どもたちは、児童養護施設入所や里親委託などの処遇を受けた。一方現在、全国で約4万7千人の子どもたちが、何らかの事情で社会的養護を受けている。そして、これらの子どもたちの半数以上が虐待を受けた体験を有していることが判明している。

このような世相を反映してか、昨年度放映されたテレビドラマが物議を醸した。虐待環境で育ち、生活の場を求めてやって来たらしい子どもたち数人が生活する施設(グループホーム)がドラマの舞台である。このドラマに対し、赤ちゃんポストを運営している熊本市慈恵病院や全国児童養護施設協議会、子ども虐待防止学会などが、ドラマの中止要請や抗議文・緊急声明などを出していることから、事の大きさがうかがえる。実際、現在児童養護施設で生活している子どもがこのドラマを視聴した結果、精神不調や体調不良・不登校状態をきたした例も報告されているという。結局、4話以降はCMが打ち切りになるという異様な状況下で、それでも放送は最終回まで続けられた。また現在、放送倫理・番組向上機構に人権侵害の申し立てがなされ、その取り扱いが審議されている。

放送内容に対する意見をまとめるために、我慢をしながらドラマを視聴した専門家は少なくないと思われるが、まず、登場する施設職員や児童相談所職員の、現実離れした、ことさら冷徹で暴力的な言動に驚かされる。さらに、登場する大人のほとんどが何らかの傷つき体験と葛藤を抱えているらしいことが明らかになる。彼らの大部分は、子どものケアどころか、自らの感情と行動を制御することにも汲々としているように見える。彼らは、自らの傷つき体験を惜しげもなく子どもの前で曝露し、子どもたちに支えられながら、その傷を癒やそうとものがき苦しむのである。

一方の子どもたちは、たとえば、児童精神科医の目から見ると、どの子もそれなりに健康度が高そうだった。表面的にはお互い汚い言葉でののしり合ったりもしているが、自らの葛藤を受け止め、結局はお互いの痛みを分かち合い、助け合っていくのである。併行して、「良い里親にもらってもらおう」ことを目指して、サバイバルゲームを展開していく。まるで、よくある学園ドラマをイメージさせる展開であり、なぜ、児童養護施設を舞台にしなければならなかったのか

よく分からなかった。

それでは、現実の児童養護施設の実態はどうか。虐待を受けた子どもは、さまざまな精神医学的症状や行動上の問題を呈することが多いため、個別的な配慮が必要になることが少なくない。大部分の子どもたちは、自分が体験したことの意味が分からず、「自分が悪い子だから」施設に入所する羽目になったと思っている。自暴自棄になっている子、諦めと無力感に圧倒されている子、衝動をコントロールできず暴力や自傷を繰り返す子、自分の気持ちに気付くことさえできない子、貝のように心を閉ざしている子、つらい気持ちがまひしてしまい感じる事ができない子、など、ドラマに登場した子どもとは比較にならないくらい個別性に富んでいる。これらの背後には、何らかの心的外傷関連の症状が潜んでいることが少なくない。虐待されるという体験が、鮮明で断片的な記憶となり、施設に入所して虐待の加害者から保護されても、なおその出来事が昨日のこのようによみがえり、再体験症状や回避症状、過覚醒症状などとなって表出されることがあるからである。このような子どもたちを多く抱えた施設の職員は、疲弊せざるを得ない状況である。

さらに、これらの傷ついた子どもたちに、温かい生活の場を提供するはずの児童養護施設の居住環境が劣悪であることは、多くの専門家の指摘するところである。一人当たりの居住面積の最低基準が2011年から引き上げられて4.95㎡になったとはいえ、養護老人ホームの半分以下である。神戸大学の田中究らは、老朽化した施設が立て替えられて居住環境が改善したことにより、入所児の行動も改善したことを明らかにしている。

このような児童養護施設の実態を直視するのは、誰にとってもつらいことである。しかし、それでも、逆境的な環境で育たざるを得なかった子どもたちに、健全な育ちを保障するために何が必要なのかを、私たち全員が真剣に考える必要があると思う。

亀岡 智美氏

プロフィール Profile

和歌山県立医科大学卒業

日本児童青年精神医学会認定医

兵庫県こころのケアセンター副センター長兼研究部長