

# 都市の リスクマネジメント

第148回

## 「生活復興」と自治体の課題

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授

室崎益輝



阪神・淡路大震災以降の災害の動向を見ると、被害の連鎖や複合が進み、物理的な破壊だけでなく機能的な破壊や精神的な破壊が顕著になっている。また、直接被害だけでなく間接被害が増大する傾向にある。機能被害や間接被害が増大することにより、被災者は長期間にわたって生活苦に見舞われることになる。それだけに、インフラの復興だけではなく、被災者の自立や回復が得られず、生活の復興にも力を入れなければならない。

### 復興計画の抜本的見直しを

災害の進化に伴って、防災も進化しなければならない。社会状況と災害動向に応じて、災害法制も防災対策もその内容を変えてゆかねばならない。現行の自治体の地域防災計画を見ると、機能被害が軽微であった時代の慣例に従っており、直接被害を軽減することを主目的にした応急対策中心の構成になっている。応急対応に比べ、予防対応や復興対応の記述が乏しい。

復旧や復興の対策を見ると、具体的にその

対策が示されているのは、ハードではライフラインの復旧や仮設公営住宅の建設など、ソフトでは義援金の配分などに限定されている。地域経済の回復や生業雇用の確保、コミュニティの再生や人口流出の防止などの、社会的機能の回復に資する対策については、提起されていないか、提起されていても具体性に乏しい。

復興では「ビルドバックベター」や「SDGs」を目指すことが、国際的な通念として定着しつつあるが、それを復興で実践する方向が、わが国の自治体では必ずしも明確に示されていない。復興の対象を、ハードだけでなくソフトに、インフラだけでなく生活に、貧困克服や環境共生などの社会的課題に広げることが、世界においても日本においても、喫緊の課題として求められている。その中で、人間の基本的権利を守る人間の復興や生活の復興に焦点を当てるのが求められている。

### 生活復興の課題を具体的に

阪神・淡路大震災後の復興では、今までの

都市復興やインフラ復興に加え、生活復興が主要課題になった。心身のケア、生活の福祉、人のつながり、なりわいの獲得といった生活復興の課題に取り組むことになった。災害が長期化する中で、被災者の苦しみがいっまでもたつても癒えず、その苦しみを取り除くためには、暮らしの総体を回復する対策の強化が欠かせなかったからである。

兵庫県の震災後の取り組みにおいては、生活拠点となる「住まいの確保」、生活資金、心身の復興、生きがいなどの「暮らしの回復」、復興の経済的なエンジンを育む「仕事の確保」の三つの取り組みが、応急復旧期から恒久復興期に至るまで精力的に展開されている。最終的に全ての被災者が自立することを目標に、生活復興が追求されている。

その中では、高齢者の見守り体制を整備すること、要援護者の生活支援を図ること、子どもたちの心のケアを図ること、コミュニティビジネスを創出すること、被災地での資金循環を図ることなど、生活復興には欠かせないことが示されている。こうした生活復興

# Risk Management

が欠かせないことは、東日本大震災や西日本豪雨など、その後の多くの災害でも確認されている。

そこで、災害後の生活復興を円滑に進めるための計画を策定しておくことが求められる。この計画策定で参考になるのが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、東京都が策定した「生活復興マニュアル」である。生活復興の課題を「住宅の復興、くらしの復興、産業の復興」の三つに分け、その対策内容を詳細に示している。ここでは、福祉サービス体制の構築、外国人への支援、離職者への生活支援など、細やかに対策が示されている。

ただ残念なことに、東京都などのこうした先進事例が全国の多くの市町村には広がっていない。全国の全ての自治体に、生活復興という視点から地域防災計画の復興編を根本的に見直すことを勧めたい。義援金と仮設住宅に特化した限定的な復興計画から、生活全般を見通した包括的な復興計画に変えなければならない。

生活復興では「医・職・住・育・連」の五つの課題を総合的に追求することが求められる。「医」は心身のケア、「職」は仕事やなりわい、「住」は住宅や住生活、「育」は教育や子育て、「連」は人間や自然とのつながりをいう。生きがいとしての仕事を取り戻すこと、子どもたちの生活や教育を大切にすること、高齢者や外国人などに寄り添うことなど、生活復興の課題は多様である。

## 生活復興を推進する環境整備を

生活復興の取り組みを進めるためには、第一に、地域防災計画や災害対応マニュアルの中に、生活復興を正しく位置付けることが欠かせない。そのためには、正しく学んで正しく備えるということ、過去の災害事例や先進地の計画内容に学ぶことが求められる。

過去の事例ということでは、生活復興の失敗をわがこととして受け止め、その改善策を生活の視点から考えることが欠かせない。なぜ、いつまでも自立が進まないのか、関連死や孤独死が生まれるのか、地域経済が衰退し失業者が増えるのか、被災地からの人口の流出が止まらないのかを考え、生活復興支援員の配置など、生活再建の支援プログラムの充実を図ってほしい。

第二に、生活復興については縦割り行政では対応できない。防災と福祉、さらには経済や教育、環境が一体となって取り組む体制を構築することが求められる。復興時には、生活復興課や総合支援課といった横断的な組織をつくって、分野を超えて生活支援に当たることが求められる。とりわけ、防災と福祉と経済の一体化を図ることが求められる。

第三に、非常時から日常時への持続的で発展的な展開を目指すことが欠かせない。被災の長期化に対応するためにも、復興の成果を将来につなげるためにも、非常時の支援システムを日常時の支援システムとして継続する

ことが欠かせない。何よりも、復興事業の終了を支援の切れ目にしてはいけない。さらに、災害後に生まれた支援文化を日常のシステムにすることが、日常の生活向上につながるし、次の災害に向けての事前復興にもつながるからである。

## おわりに

災害や被災の多様化の中で、個別避難計画やケースマネジメントのような、それぞれの特性に応じた個別対応が重視されている。それと同様に、一人一人に寄り添うという視点で、生活復興の取り組みを具体化してほしい。

### 筆者プロフィール

#### 室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長を経て、2022年より兵庫県立大学名誉教授、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。