

都市の リスクマネジメント

第172回

「被災者支援」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



能登半島地震の被災地では、半年以上が経過した今も、数多くの被災者が非人間的な生活強いられ、さらには復興再生への確かな希望を持っていないまま苦しんでいる。その中で、故郷を離れる人や体調を崩す人が後を絶たない。その厳しい現実を目の当たりにして、被災者の命や暮らしを守る役割を担う基礎自治体の役割が問われている。そこでここでは、その被災者支援の課題を改めて問い直したい。

法制的隙間を埋める被災者支援

NHKの朝ドラ『虎に翼』を見ていると、法のあるべき姿を改めて考えさせられる。その中で語られている、「法は国民の幸せを育むためにあるのであって、苦しめるためにあるのではない」「法の下に差別があつてはならず、全ての人に救いの手を等しく差し伸べなければならぬ」という考え方は、災害後の行政の被災者対応にも当てはまる。

ところで、災害では法制はどうしても後追いになる。前例のない事態には、過去の経験則に基づく法制では対応できないことが多い。その中で、被災の実態と支援の制度との間に隙間ができてしまう。その隙間をいかに補完するか。弾力的に法制を運用して、被災者のニーズに現行のルールの中で応えてゆく。

さもなければ、基金や義援金などを活用して隙間を埋める、ボランティアやコミュニティの力を借りて隙間を埋めるようにしなければならぬ。いずれにしても、被災者の思いを優先して事態に当たる必要がある。「被災者を先に法制は後に」という原点を忘れてならない。杓子^{しやくし}定規に法制を運用して被災者を切り捨ててはならない。

災害の進化が求める被災者支援

災害の進化や被害の変化に、支援の進化が追い付いていない。被害がどんどん進化して

いるが、支援がそれに付いていない。そのことが、被災者の苦しみを大きくしている。被災の長期化は支援の持続化を求め、被災の大規模化は支援の協働化を求め、被災の多様化は支援の多様化や個別化を求めているが、その求めに社会が応えきれていない。

支援の長期化ということでは、応急期における救護や救済だけでなく、復旧期における生活保護や住宅再建にも手厚い支援が求められている。救護救命から生活保護、さらには再生自立に至るまでのシームレスな支援が求められる。生命だけでなく生活も、さらにはなりわいにまで支援を広げてゆかなければならない。

支援の協働化では、行政の主導から官民の連携に大きくシフトすることが求められている。災害が大きくなり支援ニーズが大きくなると、行政の力だけではどうにもならないからである。ここでは、担い手の掛け算がいる。市民団体や民間組織との連携を図って、

Risk Management

支援力の質的向上を図らなければならない。行政主導から官民連携に切り替えなければならない。

支援の個別化では、被災者の個々の実情に応じたオーダーメイドの支援が求められる。アレルギー体質の子ども、お肉を食べられない外国人に対しては、個別にメニューを提供しなければならない。自力歩行ができない障がい者、社会的に孤立している高齢者などの特性に応じ、個別避難の計画策定と支援が求められる。

生活再建の複線化とケースマネジメント

被災者によって被害の程度や内容も違えば、再建への志向も資源も異なる。それ故に、再建の道筋も支援の内容も多様にならざるを得ない。今までのように、避難所から仮設住宅さらに復興住宅という単線型のシナリオでは対応しきれない。被災地外への長期移住、みなし仮設などの確保、在宅避難や部分解体、さらには自力共同再建など、自己努力や修復努力を促す複線型のシナリオで向き合う必要がある。

被災者支援においては協働化と個別化が必要だし、加えて日常化や専門化も必要になる。その個別化や協働化さらには日常化や専門化を融合した支援システムとして、災害ケースマネジメントが推奨されている。被災

者の個々の事情を踏まえた生活再建を総合的に図るために、日常時と非常時をつなぎ、保健や衛生さらには医療といった支援者が連携し、災害時の建築や法律さらには金融といった専門家が連携し、それぞれの課題解決を図って生活再建や住宅再建を実現するのである。

被災者への寄り添いと支援マネジメント

被災者個別のニーズ把握が、被災者支援のスタートラインである。被災者の苦しみや復興への思いを知ってこそ、必要な支援の在り方が分かる。ここでは、被災者の声が上がってきから対応するという要請主義を改めなければならない。見えない被災者のニーズを、ボランティアやコミュニティの力を借りて、漏れなく引き出すようにしなければならない。そのために、被災者一人一人の状態を明らかにした台帳作りに傾注してほしい。

その台帳作りやボランティア協働も含めて、自治体の支援のマネジメントが問われる。日常時の縦割りを超えて非常時の横割りに体制を切り替えること、法制でカバーできない部分を独自の措置で補完すること、支援者が協働するためのラウンドテーブルを作ること、支援の毛細血管となる生活支援員や災害支援員の育成を図ることなど、支援のマネ

ジメントの全体像を見直してほしい。

その中で、被災者支援の独自性の発揮を忘れないようにしてほしい。自治体は、被災地と被災者の実態に即して、個別的に創造的に対処することが求められる。地方自治法では、公益上必要であれば財政支援を図ることが推奨されている。その財政支援を可能とする基金づくりに日常的に取り組むことや、民間企業やコミュニティとの信頼関係を日常的に構築しておくことなど、小さな自治体だからこそ心がけておく課題は少なくない。

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。