

大規模・複合災害多発期における 復興政策のあり方

— 前例主義を超えた「例外的」実践の可能性をひらく —

追手門学院大学地域創造学部教授 田中正人

国内では能登半島地震、その後の豪雨被害のような大規模または複数の災害が同時に発生する可能性がある。当センターでは、「地方自治みえ」で2023年10月に災害時の被災者支援における自治体の役割を取り上げたが、今回は災害からの復興に焦点を当て、追手門学院大学地域創造学部田中正人教授に復興政策の視点についてご寄稿いただいた。



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail: info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

1. 災害多発期を生きる

我が国はいま、明らかな災害多発期にある。これは単なる自然現象の気まぐれではない。高度経済成長期からバブル経済期にかけて、我々は偶然にも極端な自然現象を免れ、その偶然のもとで、まるで砂場や積木のように国土を捉え、山を削り、水面を埋め、地下を掘り、中空に無数の構造物を立ち上げてきた。自然環境に対する無配慮と自然災害に対する無関心は、必然的に災害リスクの蓄積に帰着した。バブル経済がはじけるとともに、蓄積された災害リスクもはじけた。北海道南西沖地震（1993年）はその予兆であったし、阪神・淡路大震災（1995年）はその予兆を確認に変えた。以降、自然災害による年間平均犠牲者数は2桁から3桁に増加し、東日本大震災後は4桁に達した（田中2022a）。

WHOが新型ウイルスのパンデミックの収束を発表した2023年5月5日、奇しくもその同日、石



図1 山林火災による大船渡市綾里の被害状況
(2025年3月28日、筆者撮影)

川県能登地方を震源とするマグニチュード6.5の地震が発生し、珠洲市で最大震度6強を観測した。気象庁は「この地域では、2年以上土地震活動が続いており、当面、継続する」との認識を示した。約8ヶ月後の2024年元日、その見解通りに能登半島地震が発生する。マグニチュードは7.6、地震の規模は前年の30倍以上に及んだ。災害関連死300人以上を含む、549人が犠牲となった（内閣府非常災害対策本部、2025年3月11日現在）。

本年2月26日には、岩手県大船渡市で山林火災が発生し、市域の1割近くに相当する約2,900ヘクタールが焼失した（図1）。鎮庄の宣言まで11日間を要し、住家被害は102棟、うち全壊が75%（76棟）を占めた（大船渡市、2025年3月12日現在）。その後も愛媛県今治市・西条市、岡山市南区鮎浦で相次いで山林火災が起きている。

温暖化と気候危機のもとで、ハザードは予測不可能性を増している。

2. 三重県の被災履歴と

減災・復興政策の論点

我々は当面のあいだ、好むと好まざるとにかかわらず、大規模・複合災害多発期を生きることになる。むしろ、この国にあっては例外は存在しない。

三重県は過去、南海トラフに由来する地震災害を繰り返し受けてきた。宝永地震（1707年）では、尾鷲付近で1,070人以上の死者が発生し、家屋の流失は県内だけで1,510棟と言われる。戦時中に発生した東南海地震（1944年）では406人、2年後の南海地震（1946年）でも11人がそれぞれ犠牲となった（気象庁津地方気象台）。紀伊半島の東岸に位置し、伊勢湾と熊野灘を構成する県域は、南

る。背後に我々の人間活動の影響があることは「疑う余地がない」（IPCC2023）。加えて、我が国は元来、プレート境界に位置する地震・火山列島である。活断層は特定されている主要なものだけで2000を超えており（活断層研究会1991）、住む場所を問わず、いつ、ずれてもおかしくない断層の上に暮らしていると言ってよい。

今後、さらに高齢化・単身化が進むことは避けがたく、地域の自治機能の衰退・空洞化・形骸化の歩みを反転させることは容易ではない。都市のインフラは容赦なく一斉に老朽化と更新時期を迎え、一方、加速する人口減少の動きはその対応を阻むことになる。本年1月28日、埼玉県八潮市で発生した道路の陥没事故は、すべての自治体にとって対岸の火事ではない。

北約170kmに及び、海岸線延長は1,000kmを超える。過去の実績から分かるように、南海地震と東南海地震の両方の震源域に接する。次の南海トラフ地震は、震度7（伊勢志摩沿岸部）の揺れと最大27mの津波（鳥羽市）を引き起こす。第一波到達は地震発生からわずかに4分、被害家屋は約248,000棟、死者は約53,000人と予測されている（三重県防災対策部2014）^{注1）}。

さらに、気象災害についてもリスクは大きい。気象庁が統計を開始した1976年以降、降水量の最大値の上位7地点のうち2地点は三重県（尾鷲、宮川）である（気象庁）。戦後、県内で2桁以上の死者・行方不明者を出した風水害は11回を数える。単純に割算をすれば7年に1回の頻度で起きていることになる。1953年には、前線豪雨（8月）と台風13号（9月）により、それぞれ32人、44人の犠牲者が出ている。1956年の台風15号では、がけ崩れに伴う列車の転落が発生し、1958年の低気圧では漁船の遭難や南勢町田曾浦でのタンカーの沈没があった。その翌年、全国で5,000人以上の死者を出した伊勢湾台風が襲来する。高潮と烈風により、三重県内だけで1,273人が亡くなっている。

1960年代、70年代にもそれぞれ2回の梅雨前線や台風による被害がつづく。特に、1971年の台風25号とその後の前線では、総雨量1,095mm（尾鷲）を記録し、死者は42人に及んだ。80年代以降、人的被害を伴うケースは散発的となるが、2004年9月末、台風21号に

よる土石流や河川氾濫により、宮川村で6人、海山町で2人など、計10人の死者が発生している。宮川では最大1時間降水量139mmという破格の値を観測した（気象庁津地方気象台）。高度経済成長期からバブル経済期にかけて災害が沈静化し、その後、ふたたび激甚化・頻発化することは冒頭で述べた通りであるが、三重県の状況もほぼ符合すると言つてよい。

繰り返すように、自然災害は自然の猛威のみによって生じるのではない。むしろ我々が築き上げてきた物理的な空間、社会的な制度、政治的な意思決定によって被害の大きさが決まる。生命の存在しない大平原の直下で起きた地震は災害ではなく、大海原に降り注いだ豪雨を水害とは呼ばない。我々はいま、たまたま頻繁に自然が荒れ狂う運の悪い時代を生きているのではない。我々が生きているのは、自然現象を激甚災害に変換するような物理的空間や社会的制度を自ら構築し、積み重ねてきた結果として立ちあらわれている世界なのだ。災害多発期という時代を作り出したのは我々自身である。

ただ、このことは希望でもある。もしも災害が自然現象のみによって引き起こされるならば、もはや我々に大刀打ちできる余地はない。だが物理的空間や社会的制度が災害の根本原因（素因）であるならば、そのありようを変えることによって被害のあらわれかたを制御できるはずだからだ。つまり、災害多発期を生きる我々に求められるのは、減災や復興の考え方をいかに転換すべきかという問いを解くことだと言えよう。現行の減災・復興政策が抱える

問題は多岐にわたるが、最大の論点はきわめてシンプルである。現行政策は、いったい誰のためのものなのか。

3. 当事者不在の復興政策

誰のための政策なのか。言うまでもなく被災の当事者である。しかしながら、我が国の復興は、関東大震災以来、常に次の災害を視野に入れ、ふたたび同じ被害を受けることのないよう、大胆な空間改変を前提にしてきた。その思想は、「今次ノ震災ハ帝都ヲ化シテ焦土ト成シ、其ノ惨害言フニ忍ビサルモノアリト雖モ、理想的帝都建設ノ為真ニ絶好ノ機会ナリ」と宣言した後藤新平の「帝都復興の儀」に端的にあらわれている（後藤1923）。このことは、「誰のための政策なのか」という問いの自明性を、2つの点で揺るがしているように思われる。ひとつは、現にいま窮地に立たされている当事者というよりも、将来世代に視線が注がれているという点、いまひとつは、暮らしの回復を遂げるべき被災者自身ではなく、国家や行政が復興を主導するという点だ。

たしかに将来世代へのまなざしは大切であるし、被災者の救助は国家の責務である。ただ、当事者不在の復興政策が行き着く結果を思うとき、ただちにその妥当性を認めることは困難である。なぜなら、被災者の社会的つながりが途切れ、生活の孤立と困窮が進行してきたこと、社会的格差が拡大し、身体的・経済的に脆弱な人びとの暮らしの回復が阻まれてきたこと、それらの帰結として、災害関連死や孤独死の発生が

繰り返されてきたことの要因は、いずれも当事者不在の政策にあるからだ（田中2022a）。

阪神・淡路大震災以降、その不条理な死はほとんど例外なく災害のたびに繰り返されてきた。関連死の数は、2004年の新潟県中越地震では直接死の3倍以上、2016年の熊本地震では4倍以上にのぼる。また前述の通り、2024年能登半島地震でも、すでに300人以上が関連死を遂げている。

もっとも、災害関連死は申請主義であり、遺族からの申し出がなければ認定の手続きにさえ入らない。このことは、たとえば身寄りのないお年寄りや親戚と絶縁状態にある独居者など、最も関連死のリスクを抱え込みやすい人ほど認定手順から漏れ落ちるという矛盾を意味する。よって、孤独死の多くは災害関連死にはカウントされていないと推察される。

その孤独死もまた、阪神・淡路大震災で注目されて以降、大きな社会問題として認識されながらも、まったく解消の方向には進んでこなかった。仮設住宅や災害公営住宅での孤独死の発生率は、阪神・淡路大震災から東日本大震災にかけて低下していない（田中2022b）。しかも、東日本大震災では発災から時間が経過するにつれて、徐々に孤独死者が若年化する傾向がみられる（図2）。さらに、発見されにくい孤独死も増えていく。

言うまでもなく、ここには一人ひとりに個別の背景がある（田中2024）。ただ中核をなす要因は、日々の暮らしの連続性が断ち切られた点にあると考えられる。かれらの

多くは、住まいや生業をはじめ、なじみの人や場所との関係を失い、ふたたび取り戻していく道筋を絶たれた境遇にあった。留意すべきは、暮らしの連続性を断ち切った要因は災害そのものではなく、むしろその後の復興政策にあるという点だ。たとえば、仮住まいの長期化をもたらず大規模な造成事業や都市計画、抽選によって入居先が決定される仮設住宅や災害公営住宅、元の地域での再居住を禁じる災害危険区域指定などが、暮らしを二次的・三次的に切断してきた。

他方、そうではない、一人ひとりの暮らしの連続的な回復に寄与する実践があった。それらは、前例主義を超えた新たな試みとしての側面を共有する事例として、大規模・複合災害多発期における復興政策のあり

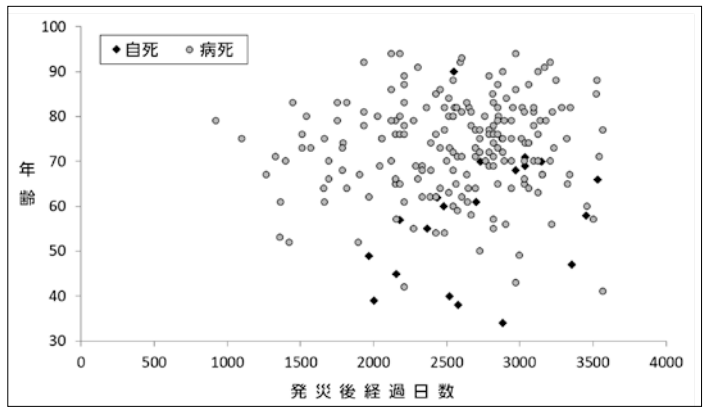


図2 発災後の経過日数と災害公営住宅における孤独死者の年齢(東日本大震災)

方に、決定的に重要な手がかりを示しているように思われる。

4. 新たな復興政策のあり方：過去の実践事例を手がかりに

(1) 2000年鳥取県西部地震…住宅再建補助の先例

2000年10月6日午後1時30分、鳥取県西部地震はマグニチュード7.3、最大震度6強を記録した。全半壊家は2,888戸、被災の中心となったのは高齢化の著しい中山間地域であった。住宅再建の課題は、個人や世帯の生活拠点の回復だけでなく、集落機能の維持という側面を色濃く持っていた。持家率は高く(72.4%)、当時の全国平均

59.1%(平成10年住宅・土地統計調査)を大きく上回っていた。阪神・淡路大震災を契機に成立した被災者生活再建支援法は、当初、住宅再建に対する金銭的補助を含む支援を想定して提案されていたが、最終的にその点は見送られた。そもそも持家は個人の所有物であり、個人の資産形成につながるような現金支給は公金ではできないという考え方が長らく支配的であった。2000年鳥取県西部地震発生時点においても、少なくとも政府はその考えを貫いていた。

同法は2007年になってようやく最大300万円(基礎支援金+加算支援金)の補助を盛り込むが、鳥取県は、その改正を待たずして自力再建に対する現金支給に踏み切った。当時の片山知事は、つぎのように指摘していた。「滅失財産の補てんをするというのは、やはり保険制度にゆだねるべき」であるが、今回の経済的支援の眼目は「地域にこれ

からも住み続けていただいて、地域を守っていただく」という点にある(衆議院会議録2002)。つまり、住宅再建は地域を再建するための手段であり、公金は住宅という個人財産に対してではなく、集落機能の保全という公共性を根拠として投入された。この判断は、2004年に発生した新潟県中越地震にも引き継がれ、2007年の改正につながった。前例がない中で、当時の決定と実践の妥当性は、後の制度運用の変遷が証明してきたと言える。

(2) 2004年台風16号…椎葉村の自己所有地内仮設住宅建設

宮崎県椎葉村は、2004年の台風16号、2005年の台風14号による連続的な風水害の被害を受けた。特に2004年災害後の仮設住宅供給において注目すべき実践があった。「秘境」とも称される椎葉村は村内全域が急峻な地形に覆われ、平坦な土地はきわめて少ない。住まいの多くは限られた平地を足掛かりとして、斜面に張り付くように建てられている。当然ながら、まとまった仮設住宅団地の建設用地を確保することは困難であった。

村は、被災者の自宅敷地内に仮設住宅を建設するという決定を行った。代案のない中でこの判断は、結果的に当事者にとっては農地との関係をはじめ、生活圏を維持したまま避難過程を乗り切ることが可能となったのではないかと考えられる。仮設住宅供給の最大のネックが用地確保の困難さであるとすれば、とりわけ持家率の高い被災地にあつてはこの方策の合理性は高い。何より、2000年鳥取県西部地震における自力再建に対する支援がそうであつ

たように、集落機能を保全するという観点において、椎葉村の試みが明らかに公共性に裏打ちされていることに疑問の余地はない。

(3) 2020年熊本豪雨…相良村松葉仮設住宅団地の村有住宅転用

熊本県相良村は、2020年の熊本豪雨により、全壊18棟(20世帯)、半壊90棟(109世帯)の物的被害を受けた。村内には2箇所、計24戸の木造仮設住宅団地が建設された。建設戸数は、被害調査の際に行われた意向調査ならびに電話による個別の聞き取りに基づいて決定されている。2つの団地のうち、松葉仮設団地(16戸)が県から村に譲渡され、仮設住宅としての役割を終えたあとにも村有住宅として存続している(図3)。発災翌年の6月に開催された被災者個別相談の場において、ほとんどの入居者から居住継続の意向が示された。ピーク時は16戸すべてに入居があり、3世帯は退去後に自力再建を果たしているが、残る13世帯(23人)はいまも住みづけている。



図3 村有住宅に転用された相良村の松葉団地(2021年3月15日、筆者撮影)

災害公営住宅は、自力再建の困難な被災者にとって重要な選択肢であるが、居住地の移動を必然的に伴い、それまでに形成されてきた近隣地域との関係性が損なわれるリスクを免れない。相良村の事例は、そうしたリスクを回避した事例である。入居者に対するきめ細かなニーズの把握作業がそれを可能にしたと考えられる。ただ、住戸面積や間取りに関してはあくまでも仮設住宅のスペックであり、長期居住を鑑みればその課題は無視できない。将来的な払下げや増築の余地を残した配置計画など、多様な選択可能性をひらく議論が求められる。

仮設住宅の恒久転用は過去にも多くの事例がある。しかしながら、ほとんどの場合は「箱」としての住宅の継承に企図があり、居住者の暮らしの継承に寄与するという発想は乏しい。そのような中、2024年能登半島地震における「ふるさと回帰型」と呼ばれる仮設住宅は、当初から住みづけることを保障するという点で、相良村の特例的な実践を制度化したものと言える。今後の推移を注視したい。

5. おわりに

以上のように、現場での「例外的」な政策形成の試みが確かな可能性を切り開いてきた。これらの実践は、既存の制度に対する追加的なオプションを提示しているのではなく、現行の復興政策を転換するための裂け目を照らす、より根源的でラディカルな意味を帯びているように思える。

大規模・複合災害の多発期を生き

る我々は、この裂け目の存在に敏感でなければならぬ。なぜなら、当事者不在の復興政策を根底から問い直さないかぎり、被災者の社会的なつながりは途切れ、生活の孤立と困窮は際限なく進行し、身体的・経済的に脆弱な人びとの暮らしの回復が阻まれ、災害関連死や孤独死の発生が繰り返されることになるからだ。誰のための政策なのか。将来世代へのまなざしを持ちつつも、まずは当事者の暮らしの連続性を保つ努力をすべきだ。そのためには、どのような社会制度のもとで、どのような物理的空間を再生すべきか。そのあるべき空間再生に向けた、公正な政治的意思決定はいかに可能か。手がかりは、前例主義を超えた過去の実践にある。そうした「例外的」実践の可能性をひらくことが、大規模・複合災害多発期における復興政策の形成主体に課された最大のミッションなのではないか。

補注

注1 県では現在、想定の見直しが行われており、結果は2026年3月に公表予定となっている。

参考文献

- IPCC (2023) AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023
活断層研究会 (1999) 『新編 日本の活断層』 東京大学出版会
後藤新平 (1923) 『帝都復興ノ議』 東京市政調査会
衆議院会議録 (2002) 「第154回国会災害対策特別委員会 第7号」(平成14年6月7日(金))、http://www.shugi.go.jp/internet/itdb_kaiirokuaansf/html/kaiirokua/002215420020607007.htm (2025年3月27日アクセス)

田中正人 (2022a) 『減災・復興政策と社会的不平等——居住地選択機会の保障に向けて』 日本経済評論社
田中正人 (2022b) 「被災地の公的住宅セーフティネットにおける「孤独死」の実態と空間特性の影響——阪神・淡路大震災と東日本大震災の事例を通して」『都市住宅学会研究発表論文集』 2022年度、14-21

田中正人 (2024) 「仮設住宅における「孤独死」の発生実態からみた政策上の論点——東日本大震災の岩手県および宮城県事例を通して」『地域安全学会論文集』 No.45、225-233

内閣府非常災害対策本部、令和6年能登半島地震に係る被害状況等について (令和7年3月11日)、https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notoishin/r60101notoishin/pdf/r60101notoishin_56.pdf (2025年3月27日アクセス)

プロフィール

追手門学院大学地域創造学部教授

田中正人



1969年京都市生まれ。神戸大学大学院自然科学研究科修了、博士(工学)。専門は都市計画・災害復興。主な著書に『減災・復興政策と社会的不平等——居住地選択機会の保障に向けて』(日本経済評論社)、共著書に『福島復興の視点・論点』(明石書店)、共訳書に『リジリエントシティ——現代都市はいかに災害から回復するのか?』(クリエイツかもがわ)など。日本建築学会奨励賞、住総研・研究選奨、復興デザイン会議・最優秀論文賞ほか受賞。

就任のご挨拶

主任研究員 小川 裕佳子

この度、伊勢市から派遣され、三重県地方自治研究センターの研究員を務めさせていただきますことになりました。思い起こせば、これまで自治体の現場で働く中、目の前の業務を完遂することに精一杯になっており、地方自治体が抱える課題について意識し、取り組み時間が作れていませんでした。今回、地方自治の現状・諸問題について調査研究することができ、貴重な時間をいただけたことを感謝しております。

人口問題は古くから取り上げられてきたテーマであり、少子高齢化と人口減少が進み、これまでの課題が新たなフェーズを迎えると言われつつあります。地方部では1人の現役世代が2人の高齢者を支える現状から2050年までに1人の現役世代が2人の高齢者を支える状態に移行する自治体が増える予想されています。

人口問題がもたらす地域経済の縮小や地域社会の活力低下、自治体の財源・人材の不足、公共サービス提供の制約といった諸問題を一挙に解決する施策を生み出すことは、困難であるかと思いますが、一つずつ課題に向き合い研究し、少しずつ施策を講じていくことが重要であると考えます。

微力ではございますが、当研究センターでの活動が地方自治の発展に寄与し、三重県、県内市町、そして住民の皆様にも少しでもお役に立てるよう精一杯努めてまいります。至らぬ点も多いかと思いますが、研究員として一歩一歩成長し、より良い成果をあげられるよう尽力いたしますので、何卒ご指導・ご鞭撻のほどよろしくお願い申し上げます。