

# なぜすすまない 被災地の救護・復旧・復興

## ——惨事便乗型復興政策vs「人間の復興」

京都橋大学教授 岡田 知弘



### 大災害の時代と多重災害列島化

いま、日本列島は大災害の時代に入ったと言われています。北海道の奥尻島で地震と津波の被害が出た北海道南西沖地震（1993年）からです。翌94年に地震学者の石橋克彦氏は『大地動乱の時代』（岩波新書）という本で警告を発しました。その後、主なものだけでも阪神・淡路大震災（95年）、中越地震（2004年）、東日本大震災（11年）、熊本・大分地震（16年）、北海道胆振東部地震（18年）があり、今回の能登半島地震です。長野の御嶽山噴火（14年）など火山活動も活発化しており、能登半島地震のすぐ後に起きた台湾の花蓮地震も連結していると考えられます。

前述の本で、石橋氏は原発の危険性について警鐘を鳴らしていますが、2011年の東日本大震災で、それは現実となりました。

加えて地球規模の温暖化による大規模森林火災や台風などによる洪水、土砂崩れの被害も多発しています。こうした地球環境の破壊に伴い、生物多様性の危機の進行によるウイルス感染症のパンデミックがくり返されています。100年前のスペイン風邪は3年でほぼ終息しましたが、新型コロナウイルス感染症のパンデミックは、4年半以上経った今も終息せず、新しい変異種が次々と出てきています。能登半島地震では、避難所でまたたく間にコロナが広がったり、自治体の対策会議の場で感染が拡大したなど、さまざまな災害が重なって襲いかかるような事態となっています。

### 「活動期」に入った日本で最大級の直下型地震

2024年元日に発生した能登半島地震は、「活動

期」に入った日本列島で最大級の直下型地震です。

自然史の視点から見ると、1100年前と相似していることがわかります。西暦863年の越中・越後地震に始まり、富士山噴火（864年）、阿蘇神霊池噴火（864年）、豊後鶴見岳噴火（867年）、阿蘇山噴火（867年）、播磨地震・京都群発地震（868年）、陸奥海溝地震・津波（869年）、肥後国地震・大和地震（869年）、鳥海山噴火（871年）、開聞岳噴火（874年）、仁和の大地震（南海トラフ沿い巨大地震・887年）と、30年近くにわたって日本各地で地震や火山の噴火が起きました。このときと同じような状況になってきているのではないか、という指摘が研究者のなかからも出ています。

首都直下地震、南海トラフ地震が迫っていると指摘されていましたが、日本海側での大きな地震は予測されておらず、今回の能登半島地震で、海底に大きな断層があることが初めてわかりました。日本学術会議とも連携している防災学術連携体での研究発表によると、能登半島沖の複数の断層が連続的に動いたことがわかっています。今回は動いてないものの、志賀原発の近くにも海底活断層があり、これが動いたら福島第一原発と同じような事故が起きた可能性もある危険な状態です。

ほかにも近隣の海底の断層が小さな地滑りをくり返しています。その近くにあるのが、柏崎刈羽原発です。政府はこうした事態を受けて、国費を投入して柏崎刈羽原発からの避難路をつくるなどとしています。地震大国の日本列島のどこにも原発はつくってはいけない、ということです。

あまり報道されていませんが、新潟市や石川県の内灘町など、かなり広範囲に液状化の被害が発生しています。関東大震災や東日本大震災でも、広

範囲に液状化が起きました。過去に液状化した地域は、今後も起こりやすいという指摘があります。

海岸線が4メートルも隆起したことも、能登半島地震の大きな特徴です。住民の反対で建設を断念した珠洲原発の予定地では、2メートルの隆起でした。もし原発があったら、福島第一原発のような大惨事になっていたと考えられます。

このように能登半島地震は、数千年に一度の非常に大規模な災害だったということを、私たちはきちんとおさえて考えなければなりません。

### 大震災からの復興をめぐる対立と歴史的展開

大震災からの歴史をふり返ってみたいと思います。1923年9月1日に起きた関東大震災は死者約10万5000人を出しました。震災からの復興にあたり、当時の後藤新平内相は、道路や建物の復興を中心とした「帝都復興計画」を打ち出しました。今の「創造的復興」論の原型と言えるでしょう。

これに対し、東京商大の福田徳三教授が学生とともに繰り返し行なった現地調査をもとに、「人間の復興」論を打ち出します。「復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。(中略)生存機会の復興は、生活、営業及労働機会(此を総称して営生の機会という)の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てにすぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」と述べています。

まさに「人間の復興」です。それが力を発揮したのが1995年1月17日の阪神・淡路大震災です。当時の貝原俊民兵庫県知事は、「単に震災前の状態に戻すのではなく、21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げる」として「創造的復興」政策を打ち出します。新しい空港や港湾、高速道路、都市再開発事業などハード面での整備を優先しました。これは震災前から国や県がやりたかったことで、復興に乗じて打ち上げたのでした。一方、住民個人の住宅再建支援をかたくなに拒み、地元中小企業への支援も融資に限っていました。

その結果、兵庫県10年検証委員会によると、14兆円を超える復興市場のうち、9割が東京などに

ある企業、つまり被災地外の域外資本が受注することとなりました。

地震で百貨店が破壊されて営業できなくなったとき、すぐに店を開いて日用品を販売したり重機を出して復旧に貢献したのは、自営の小売店や地元の建設業でした。しかし、復興では域外の企業に予算が回ったため、例えば西宮駅の北口の商店街では区画整理で地価が高騰し、換地によって店舗面積が小さな小売店は営業再開をあきらめました。再開ビルは、すっかり域外資本の店舗に置き換わりました。大阪大学教授の林敏彦さんは、「地元発注率が高ければもっと復興は早まった」「平時から地域産業を育成しておくことが重要だ」と指摘しています。

住まいについては、もともと住んでいた地域から離れたところに大規模仮設住宅が建てられ、隣近所もバラバラに入居せざるを得なくなりました。その結果、孤独死が増えました。

### 被災者運動の誕生

そうしたなか、「人間復興」を理念として掲げる被災者運動が生まれます。阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議が結成され、被災者運動と被災自治体からの要求に応える形で、98年10月には被災者生活再建支援法が制定されました。

翌99年には、災害被災者支援と災害対策改善を求める全国連絡会(全国災対連)が結成され、災害救助法の積極運用や住宅再建保障の拡充、中小企業支援の制度化等を要求しています。

2000年の鳥取県西部地震では、全国で初めて住宅再建資金の給付を開始しました。今では当たり前ですが、当時は被災者への公的な支援は何もなかったのが、非常に画期的でした。片山善博知事(当時)は、国がやらないことを始めるのはとても勇気がいったが、やはり被災した住民がもっとも必要としているからと、決断して開始したと語っていました。

2004年の新潟中越地震では、「創造的復旧」論が登場しました。大きな被害を受けた山古志村は一時、全村避難となりました。県は長岡市旧市街地に住みながら、農業などをしに山古志に通うと

いう2拠点居住を提唱しましたが、住民たちはこれに対し、集落単位で移り住んだ仮設住宅の集会所で毎晩のように議論を重ね、「山古志に帰ろう」を合言葉にプランを練り上げました。その結果、地元産の木材を使った公営住宅を建設し、若い世帯もローンを組みやすくするなどの工夫もして、7割の住民が帰村しています。避難生活での集会所の役割や、まちづくりへの住民参加、居住環境を重視した木造復興住宅など、このときの経験は、その後の被災でも大いに役立っています。

## 東日本大震災から熊本地震へ

前述の経験が生きたのが、2011年3月の東日本大震災です。国は「創造的復興」を掲げ、宮城県は、復興計画づくりに被災自治体の代表を入れず、農業や水産業の特区に手をあげ、外資系企業を積極的に誘致。一方で、住民の医療・介護の自己負担免除を早々に打ち切りました。

岩手県は「人間の復興」を理念に、復興基金財源の用途は被災自治体に任せて、例えば木造戸建ての復興住宅など独自の施策がすすみました。医療費免除制度は、10年後の21年まで続けました。

このように、県の姿勢によって全く違います。市町村の姿勢も問われます。福島第一原発事故で全村避難した福島の浪江町では、県が拒否するなか、子どもたちの被ばく調査にとりくみ、被ばく手帳をつくって定期調査を続けています。

東日本大震災の後、被災3県で全国災対連と連携して県レベルでの復興運動団体が結成されました。東日本大震災では、これまでの教訓にも学びながら、被災自治体と被災者、事業者主体の自立的な復旧・復興が広がったのも特徴です。湾内における瓦礫回収助成制度を実現したり、漁業者の協同化で共同いかだや共同の船で経営再建を図ったり（大船渡市）、県産の材木を使った木造仮設住宅の建設・供給（岩手・住田町）をしたり、瓦礫処理の地域内業者への発注（気仙沼市）などが展開されました。中小企業に対するグループ補助金が創設され、地場の水産加工業等の再建がなされ、生活・小規模事業再開のための公的助成制度も拡大しました。国の生活再建支援金制度は上限300

万円ですが、岩手県では、県と市町村で100万円まで補助し、バリアフリー化や県産材の活用で加算もしています。16年の熊本地震ではグループ補助金はさらに拡大し、福祉施設や診療所、農業法人でも活用されました。グループ企業、ミニコミ誌や地方の放送局など、地域に必要な生業を包括的に応援するように拡充してきました。

ところがいま、グループ補助金に対するネガティブキャンペーンがなされ、補助対象をグループから個別企業に切り替えた生業再建支援制度が導入されてきており、注意が必要です。

## 能登半島の被害の特性と顕在化してきた復興をめぐる対抗

能登半島地震の被害を確認しておきましょう。

元日に地震が起きたため、能登半島にある実家に帰省していて被害に遭った人も多くいました。石川県での死亡者418人（うち災害関連死181人）、富山県と新潟県でもそれぞれ2人が地震で亡くなっています。現地に行ってみると、造成した宅地に被害が集中していることがわかりました。

住家の被害も石川県内に集中していますが、新潟から富山、福井まで被害が出ています。仮設住宅の入居基準である半壊以上世帯の比率は、高い順に珠洲市67.9%、輪島市60.1%、穴水町の51.3%などとなっています。

インフラが大きく破壊されたのも特徴です。最大4メートルもの隆起があり、道路、上下水道、電気、通信、公共施設が全く機能なくなりました。海底の隆起で漁港施設が使えなくなり、船が出せず、生業の再建の見通しが立ちません。道路の寸断で孤立集落が続出したり、上下水道の復旧に時間がかかりました。そして、近代の歴史では最大規模となる液状化現象が起きました。明治のころに島だったところでは被害はなく、明治以降に埋め立てたところで液状化していました。今後、首都直下地震や南海トラフ地震では、埋立地も多く、高層の建物が建っていますから、さらに大規模な被害が出るのが予想されます。

医療や福祉施設の被害も広範にわたっています。建物の被害のうえ、働いている人が金沢市などに

避難して人手が足りず、サービスが提供できないという話も複数聞いています。

忘れてならないのが原発の問題です。志賀原発では冷却水電源の一部が喪失。直後には原発の安全宣言がなされていましたが、後から、モニタリング施設が被災してデータを送れなかったことがわかりました。防護施設や避難路も地震の被害を受けて寸断するなど、安全神話が崩れました。

## 被害の社会的要因

能登半島は高度経済成長以降、金沢市の発展に反比例するように、過疎化、高齢化が進行していた地域です。被害の大きかった珠洲市にはかつて原発建設計画がありましたが、住民の反対で撤回させました。その後、のと鉄道の路線廃止があとを遺しました。「平成の大合併」に伴う市町村職員数の減少も追い討ちをかけました。ほとんどの自治体が職員数を減らしています。例えば金沢市は人口は増えているのに職員は減少。また、七尾市は人口減少率の倍近くの職員を減らしています。一方、穴水町は人口が25%減ですが、職員の減少は10%にとどまります。被災自治体のなかでは最も震災対応が早く、仮設の商店街をつくったり、木造の仮設住宅も導入しています。仮設住宅の9割に自治会があり、住民による活動が始まっています。一方、大型合併して職員数も大幅に減らしてきた七尾市では、対策が遅れています。

## 能登半島地震での「創造的復興」論の登場と政治経済的背景

石川県は2月1日に石川県復旧・復興本部を設置し、「創造的復興に向けた基本方針」を審議しました。馳浩知事が真っ先に口にしたのが、奥能登4病院を統合して能登空港病院をつくるという構想です。奥能登にある四つの公立病院はいずれも赤字で、国が公表した公立病院統廃合の対象となっています。しかし、現地の状況を見れば、4病院をひとつにまとめるなど、あり得ない話です。車のない高齢者は通えません。地震の被害を見れば、すぐに通える病院が身近にあることがいかに

大切か、わかるはずですが。また、マイナンバーカードを軸にしたDX対応の強化も打ち出しています。地震で読み取り機が破壊されました。被災地の実態より中央省庁の意向を反映した計画です。

復興計画の決定のしかたにも問題があります。県復旧・復興本部は、震災前に中央省庁から派遣された部長クラスが5人、ほかに震災後に派遣された中央省庁幹部が並んでいます。復興構想会議は設置せず、被災自治体の代表も入っていません。「創造的復興プラン」の最初のメッセージは「必ず能登に戻す」でした。住民が主体となった「山古志に帰ろう」とは対照的に上から目線です。

さらに驚いたのは、3月の第2回会議で知事が放った「半島における災害と国防とを一体的に考えていく必要がある」という発言です。能登空港の軍事化の拡大、自衛隊の機能拡充、小松基地の軍事機能移転などを、地震を機におしすすめようとしているのです。住民が少ない方がこうしたことはやりやすく、沖縄の南西諸島ですすんでいる軍事化と同様に、お金も人も増えるという打算があるのではないかと考えてしまいます。

また、被災直後の1月中旬から「復興よりも移住促進」というキャンペーンが、地域内の復興の力をそいでいます。後押しするように、4月には財政制度等審議会分科会報告（増田寛也会長代理）で集約的まちづくりを提唱しました。

二次避難を積極的に推奨したこともあり、被災者はバラバラに域外に流出し、住民の誰がどこにいるのかも把握が難しく、り災証明が届かないなど、復興の遅れにさらに拍車をかけています。

5月21日発表の「石川県創造的復興プラン（仮称）案」には、被災地・被災者の声を吸い上げ、「地域の考える地域の未来を尊重する」姿勢を明示しています。公立4病院の統廃合や国防化との一体などもマイルドな表現にはなっていますが、撤回はされていません。そして、能登復興はあくまでも「県成長戦略に基づく」という方針で、期間も9年に限定しています。

具体的な復興策は県庁各部の施策メニューが並び、被災者の生活再建、生業再建を各自自治体でどのように行うのか、展望が見えてきません。何より、原発問題やエネルギー政策への言及がありません。

被災した各市町村では、復興計画、ビジョンづくりが始まっています。志賀町は策定を終え、七尾、穴水、輪島、能登、珠洲の3市2町は、年内策定を目標としています。ある自治体では、計画案策定を依頼した野村総研が地域通貨を提案するなど、新規性のある事業の提案に偏り、生活全体を支える発想が欠けているという問題もあります。

また、国の地方自治制度改革の先取りともいえる動きも注意が必要です。市町村が地域共同活動団体を指定し、事務委託を行い、財政支援ができる、というものですが、自治体の意向でボランティア団体などが選別される可能性があります。特定の団体だけにお金と施設を貸与し、指定されなかった団体は排除するものです。石川では、8月になっても県がボランティアを管理しています。

「人間の復興」を理念にした運動、政策論の提起が必要だということを強調したいと思います。

## 大災害に備える

そのためにも、「人間の復興」を支える災害・復興法制、体制の整備を図ることが必要です。

まずは災害救助法の抜本的改正です。避難所や応急仮設住宅の、人権無視といえる劣悪なあり方を見直すべきです。その際、津久井進弁護士たちが提起しているように被災者中心の原則（人命最優先の原則、柔軟性の原則、生活再建承継の原則、救助費国庫負担の原則、自治体基本責務の原則）が大事です。

次に、被災者生活再建支援法の改正です。全壊世帯のみ上限300万円給付から、被災者の生活基盤きほんの毀損状況を総合的に判断する方式にする必要があります。支援対象は「世帯」から「個人」に、金銭給付だけでなく柔軟な支援が求められます。

そして、政府直轄の恒常的な災害担当省庁の設置です。災害大国でありながら、時限的な復興庁しかなく、救援にあたる自衛隊も本来の業務ではありません。災害のたびに担当者が変わるようなこともあります。災害対応のノウハウと蓄積、継承を図ることです。

地方自治体と住民・企業・経済団体との戦略的連携を平時から行うことが必要です。これまで述べてきたように、過去の教訓から、医療・福祉・

農業を含む地元の中小企業やコミュニティーが復興の大きなカギとなります。東日本大震災を経験した地域では、公契約条例等による地域経済貢献企業と自治体との連携がすすんでいます。そうしないと、地域をささえる中小企業がなくなってしまうという危機感があります。

## おわりに

最後に触れたいのは、財政事情と居住地域の違いで命の重みに差をつけていいのか、という問題です。具体的には、首都と過疎地です。

中央防災会議は2012年に「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」を出しました。被害想定は、揺れによる全壊家屋約17万5000棟、建物倒壊による死者は最大約1万1000人——などです。

首都直下地震で防災直後の対応（概ね10時間）としてあげられているのが、国の存亡にかかる初動です。具体的には中央官庁と一部上場企業の本社を守り抜くことです。

二番目に防災から概ね100時間の対応として「命を守る」活動が出てきます。これが首都とそれ以外の地域との大きな違いです。首都であるがゆえに、「国の存亡」が住民の命より優先されるのです。

首都直下地震では、巨額の復旧復興資金が必要となります。1990年代のJAPIC（日本プロジェクト産業協議会）の試算でも100兆円です。今はその何倍でしょう。惨事便乗型ビジネスが広がり、その反面で、かつての関東大震災以上に人の命と暮らしがないがしろにされる可能性があります。

これに対抗するには、人間の生存権、基本的人権を第一にした「人間の復興」が必要です。日本国憲法の理念をもとに、生活保障から教育、雇用、住民の立場での復旧・復興をもとめていくとりくみが要となります。何を目的に、何を優先的に、どこを大事に復興をすすめていくのか、自治体レベルでの「災害復興基本条例」や「生活保障基本条例」の制定と活用が求められています。

（おかだ・ともひろ）

本稿は、9月21日に行われた福祉国家構想研究会公開研究会2024での筆者の講演をもとに、編集部でまとめ、筆者が加筆・修正したものです。