

災害リスクと定住のゆらぎ

——減災・復興過程における不平等拡大の背景——

田 中 正 人

Instability of Residence and Disaster Risk :
Background of Growing Inequality in Disaster Resilience Processes

Masato TANAKA

要 約

「災害サイクル」という考え方がある。発災から復興過程を経て、やがて減災過程に入り、ふたたび災害を迎える。本稿は、この円環運動を手がかりに、「リスク社会」における居住のあり方を議論する。筆者らは過去、阪神・淡路大震災（1995年）、新潟県中越地震（2004年）、福岡県西方沖地震（2005年）、東日本大震災（2011年）、紀伊半島大水害（2011年）の被災地、ならびに近い将来、南海トラフ地震による甚大な被害が想定される和歌山県沿岸地域などにおいて、被災者／居住者の移動プロセスを追跡し、その背景にある復興や減災の制度／政策との関連を分析してきた。これらの先行研究の知見を「災害サイクル」に落とし込んだとき、そこにはもうひとつの円環運動、すなわち被災者／居住者間の不平等の拡大プロセスが読み取れる。復興過程には「生活再建の不均衡展開」があり、減災過程には「リスクの不均衡分配」がある。その結果、発災時には「被害の不平等分布」が生じる。こうした不平等拡大の背景にあるのは、住むべき場所のゆらぎであり、「リスク社会」のもとで私たちが編み上げてきた、居住地コントロールの制度／政策である。本稿は、この仮説の素描を試みるものである。

キーワード：災害リスク、定住、居住地移動、減災、復興、不平等、災害サイクル

1. はじめに

1-1. 定住のゆらぎ

私たちはどこに住むべきか。あるいはどこに住まざるべきか。今日、私たちが「住む」というとき、それはほぼ「定住」を意味する。人類は長らく「遊動」社会を形成していた。西田正規は、人類史における遊動生活から定住生活への変化を「定住革命」と呼んだ⁴³⁾。西田によれば、人類は農耕技術を開発したから定住したのではない。定住するために（あるいは遊動生活が立ち行かなくなったために）、農耕技術を発達させてきた⁽¹⁾。つまりこれまでの通説は、因果関係を取り違えているのだという。

生物の生存戦略において、定住がいかに不合理であるかは、ほんの少し想像力を働かせればわかる。居を構え、その場所で持続的に食料を確保し、変化する気象条件に耐えながら、人間関係を維持し、病原菌に抗い、死者を埋葬し、災害に備えなくてはならない。それにもかかわらず、「定住革命」からおよそ一万年にわたって私たちは、基本的には定住戦略を貫いてきた。文明を築き、技術を生み出し、鍛え、洗練し、幾多のイノベーションを繰り返しながら。移動のための技術である自動車や鉄道、道路網でさえ、その目的は定住を支えるためのシステムであったと言ってよい。またインターネットやスマートホンは、労働や学習、買い物などの機会を地理的な制約から解放したが、いまのところそれらは定住そのものを解放してはいない。

一方、高度な定住社会は、きわめて脆弱な世界、ウルリッヒ・ベックの言う「リスク社会」を形成してきた³⁾。いま私たちは、めまいのするような大小さまざまなリスクのもとで暮らしている。重化学工業は自然を汚染し、やがてそれらは公害病となって無数の生命を奪ってきた。モータリゼーションは夥しい交通事故を生み出し、高層建築は凄惨なビル火災を作り出した。人で埋め尽くされたラッシュ時の地下空間は、それ自体、大規模災害の前触れに思える。インターネットはサイバーテロを引き起こし、モバイル端末は犯罪の不可視化を推し進めた。原子力発電は被曝リスクと処理困難な放射性廃棄物を蓄積しながら、ついにはウクライナやフクシマを破壊した。皮肉なことに、高度な定住生活を支えるエネルギー供給技術、その「最大の成果」であった原子力が定住生活を破壊し、いまなお破壊しつづけている。次なるカストロフがどこで生じるのかは不明である。だがその「候補地」は、世界41の国・地域に広がっている⁽²⁾。

私たちは、このような脆弱性のもとで大規模災害に備えることが求められている。勘違いしてはならないのは、地震や津波、火山噴火、台風、ハリケーン、サイクロンなどは単なる自然現象である。これらが前述のような、脆弱性を伴った私たちの生活空間と重なり合うとき、災害は起こる。「ゴーストタウンから死者は出ない」⁴⁾ように、生命、生活のないところに災害はない。

2017年8月25日、中央防災会議は、南海トラフ巨大地震の対策強化に向けた報告書案において、地震発生に対する「確度の高い予測は困難」とする見解を示した。我が国は、1978年制定

の「大規模地震対策特別措置法（大震法）」以来、ひたすら注力してきた地震予知をあきらめ、予知を前提しない対策に舵を切った。比較的予測の確度が高い気象情報についても、前例の少ない「異常気象」が常態化し、事前の予測は困難な様相を呈している。事後の制御についてはさらに厳しい。なぜなら私たちが生きているのは、先に見たとおり、複雑な脆弱性の織物とさえ言い得るような空間であるからだ。

事前予測も事後制御も困難なコンディションのもと、住むべき場所がゆらいでいる。

1-2. 「災害サイクル」における不平等拡大プロセス

国土交通省の分析によれば、海岸線から 10 km 以内でかつ標高 30 m 以下の地域（東日本大震災における津波の浸水区域に相当）は約 37,000 平方 km（国土の 10%）を占め、そこには 4,438 万人、実に総人口の 35% が居住している。むろん、残りの 65% が暮らす地域には、土砂災害や洪水、噴火災害、内陸型地震など、津波以外の災害リスクが潜んでいる。

こうした国土にあって、我が国は過去の災害を通して、居住地を規制・管理するさまざまな手法を編み出してきた。現代における定住のゆらぎは、たとえば自由でランダムなブラウン運動のようなものというよりは、周到な制度のもとでコントロールされた、ある種の規則性を持った動きと言える。この動きを誘導している種々の仕組みを、ここでは「居住地コントロール手法」と総称したい。「リスク社会」において、この手法は、新たな居住の可能性を指し示しているだろうか。おそらくそうではない。以下、「災害サイクル」という考え方を手がかりに、それを根拠づける本稿の仮説を示しておきたい。

多くの災害には周期性がある。前述の通り、地震の発生は予知困難であり、確率論的にしか予測できないと言われる。裏を返せば、確率論的には相当程度の予測ができる。それは地震現象が明らかな周期性を持つからだ。規模の小さい地震は頻繁に発生し、大きい地震は稀にしか発生しない。規模と頻度はグーテンベルグ・リヒター則のとおり、べき分布に近似する。あるいは台風は、毎年おおよそ決まった季節に日本列島近辺を通過する。冬期には日本海側を中心に豪雪が降り積もる。

周期性の存在は、すべての被災地が再被災のリスクを抱えていることを意味する。被災後の復旧・復興はやがて次なる被災への準備期間となり、しばしば準備の途中段階でふたたび災害を迎える。このような円環運動は「災害サイクル」と呼ばれ、デヴィッド・アレグザンダーによって提起されたとされる [図 1]。その後、国連防災世界会議や JICA などの国際機関、看護・医療分野等における災害マネジメント手法の枠組みとして積極的に採用されてきた。

国連防災世界会議が用いるサイクルは、「緊急事態への対応」「被災の経験を踏まえた復旧・復興」「次なる災害に向けた防止・減災策」「災害対応への事前準備の改善」という 4 段階からなる⁶⁾。また JICA では、「災害の予防（被害抑止・軽減）」「災害発生直後の応急対応」「復旧・復興」の 3 段階と捉え、「各段階における戦略目標達成に向けた取り組みと、総合的な視点によつ

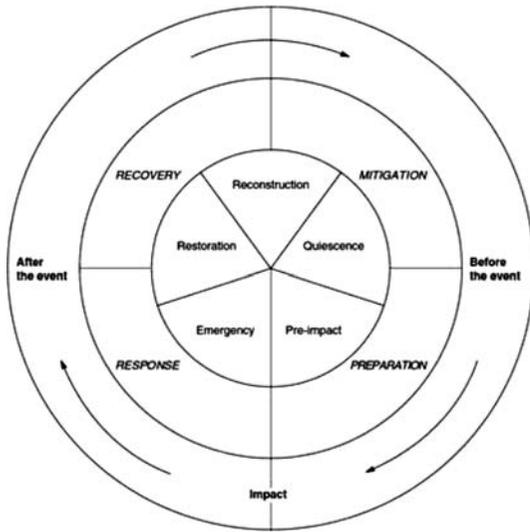


図1 D. Alexander による「災害サイクル」²⁾

て、社会の災害対応力を高めるための支援を行って」いるという¹⁸⁾。看護・医療分野では、「救出活動が行われ急性期」「亜急性期」「慢性期」「静穏な時期」という区分のもと、それぞれに応じた緊急救援医療活動が位置づけられている¹⁵⁾。また、岡田¹³⁾はこれらをアレンジした「Disaster Clock」という考え方を示し、低頻度の「ゆっくり回る災害サイクル」と高頻度の「くるくる回る災害サイクル」といった、ひとつの地域における多様な「時計」の存在を見事に浮かび上がらせている。

こうしたさまざまな「災害サイクル」は、段階や区分設定、表現は互いに異なる

ものの、各フェーズにおける対応や活動、ミッションなどを位置づけるフレームとして描かれている点で共通している。永松⁴²⁾は、このサイクルモデルの重要性を「それぞれの段階は決して独立した対策ではなく、次の段階の対策に対して影響を及ぼすという、対策間相互の関係性を示している点にある」と説明する。本稿もまた、このフレームを手がかりとしたい。だがその目的は、先行するサイクルモデルに新たなバリエーションをつけ加えることではない。本稿のねらいは、「災害サイクル」に潜在するもうひとつの円環運動、すなわち不平等の拡大プロセスを見出すことにある。

不平等拡大の背景にあるのは、住むべき場所のゆらぎである。「リスク社会」のもとで、私たちが編み上げてきた居住地コントロールの制度／政策こそが、発災の事後フェーズにおける不均衡な再建をもたらし、事前フェーズにおける不均等なリスク分配を推し進め、発災時に不平等な被害を結果する。本稿は、この仮説の素描を試みるものである。

2. 「自然災害」「人為的災害」「作為的災害」

2-1. 自然災害？

災害には3種類あるとされる。自然災害 (Natural Disaster)、人為的災害 (Man-made Disaster)、作為的災害 (Intentional Disaster) である⁴⁷⁾。「自然災害」は地震や豪雨などの自然現象によって引き起こされる災害、「人為的災害」は交通事故や爆発事故などの人為的なミス等によるもの、「作為的災害」は戦争やテロ行為などの特殊災害を指す。とはいえこの3種類は、重なり合っていたり地続きであったりと、截然と分かれてはいない。そもそもすべての災害は人為／作為

との出会いによって生じる。

2016年7月に公開された映画「シン・ゴジラ」は、東京湾羽田沖の海底を通る「アクアライン」のトンネルが崩落するところから物語がはじまる。この時点で、トンネルの崩落が自然災害なのか人為的災害なのか作画的災害なのかは不明である。やがて「巨大不明生物」が東京湾に現れ、首都圏に上陸する。あまりの巨大さゆえ、その生物（＝ゴジラ）は上陸するや否や都市のインフラや建築群を次々となぎ倒していく。破壊を食い止めるため、自衛隊のF2戦闘機からの狙撃や米軍による空爆が行われるもまったく歯が立たない。ほとんど戦争映画のようだが、「巨大生物の上陸」はいわば自然現象であり、よってこれは自然災害である。一方、戦争は作画的災害である。つまりこのフィクションは、都市のインフラや建築群という「人為」と、狙撃や空爆という「作為」、巨大生物の上陸という「自然」の3者の出会いによる災害を描いている。もっとも、体内に原子炉を抱えた生物という設定のゴジラは明らかに原子力発電所のメタファであり、だとすれば、これは端から人為的災害の物語なのかもしれない。

1959年、東海地方に上陸したのは伊勢湾台風であった。むろんこちらはフィクションではない。死者4,697名、行方不明者401名という膨大な人的被害をもたらした。この巨大台風を契機として「災害対策基本法」が制定された。同法によれば、災害とは「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害（法第2条）」とされる。また「これらに類する政令で定める原因」とは「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他大規模な事故（施行令第1条）」を指す。

放射性物質の放出や船舶の沈没は明らかなる人為災害であるが、暴風、豪雨などここでの「異常な自然現象」はあくまで「自然現象」であり、それ自体は未だ「災害」ではない。伊勢湾台風がもしも伊勢湾でなく、無人の海上に進路を向けていれば、それがどれほど「異常」であったとしても災害とは呼ばれない。巨大で稠密な都市活動のある東海地方という人為を通過したからこそ、それは災害と化した。法にある通り、あくまでも自然現象は原因に過ぎず、その「原因により生ずる被害」を「災害」と呼ぶ。したがって、「自然災害」とは「自然現象を誘因として生じた人為的／作画的災害」にほかならない。

国際赤十字の報告によれば、過去10年間における世界の自然災害の発生件数は6,311件、それによる死者は839,342人にのぼる。気がかりなのはその推移である。1972～1976年の年平均発生件数は97.0件であったのに対し、2002～2006年では800.4件、2007～2011年では606.2件と、30年間で6～8倍に増加している³⁶⁾。この要因は、ひとつは地球規模での気候変動にあると考えられるが、一方では大規模な開発行為や技術革新に伴う産業構造や土地利用の変化といった人為に存するとも考えられる。そもそも気候変動自体が人為の結果である蓋然性が高い。

2-2. 「暴露量」と「脆弱性」

人為／作為との出会いによって災害が生じるとして、その人為／作為とはどのようなものだろうか。しばしば用いられる指標として、「暴露量」と「脆弱性」がある⁷⁾。地震や津波、噴火、暴風、豪雨などの自然現象（＝ハザード）によって、どれだけのエリアや人口が曝されるのか、曝されたエリアや人口がどれだけ脆さを抱えているのかによって災害の規模や質が決まる。いかに巨大なハザードでも、だれもどこも曝されなければ災害は生起しないし、小さなハザードでも脆弱な地域をヒットすれば深刻な被害が生じる。軟弱な地盤、老朽化した家屋、疲弊したインナーシティ、スラム、スクウォッター、急速にスプロールした市街地、複雑な地下街、高齢、障害、貧困など、脆弱さは多様である。ハザードはそれによって曝されるエリアや人びとに等しく及ぶが、等しく及ぶハザードが、かならずしも等しい被害をもたらすとは限らない。むしろ多様な脆弱性に応じて多様な被害を結果する。

さらに複雑なのは、脆弱性が発災時点のみならず、その後も変数でありつづけるという点である。あるハザードが生起するとき、暴露量は自動的に決定され、その後のプロセスにおいて変化するというのではない。むしろ、余震や津波の第 n 波は暴露量を変化させるが、それはその都度新たに決定されているのであって元の値が修正されるわけではない。だが脆弱性はちがう。脆弱性はその後も変数でありつづけ、すなわちリスクでありつづける。

たとえば低所得層が被災により住まいと仕事を喪失したあと、いかに復興していくかを思い描くとき、不安定居住や不安定雇用というリスクがすぐにも生じることに気づくだろう。それが長期化すれば、やがて精神的・身体的な不安定をもたらし、生命維持に関わるリスクの発生をも予感させる。これらのリスクがリスクのままとどまる保障はない。復興期にかけて脆弱性は持続的に影響する。

こうした持続的なリスク、あるいは遅発性のリスクを軽減する最もシンプルかつ確実な方法は、暴露量それ自体の削減であろう。端的には、生活空間を暴露エリアの外へ出してしまえば、それがどんなに脆弱性を有していたとしても災害の規模は抑えられる。水谷⁵⁰⁾が言うように、「災害の危険が予想される場所からあらかじめ立ちのいているということは、最も有効かつ経済的な防災手段である」。だが、この手段を講じるのは容易ではない。水谷自身はつぎのように述べている。

「多額の費用と大きな努力を払い、長年住み慣れ安定した生活を営んでいる土地を離れて、新しい土地へ移り住ませることは、たとえ災害の大きな危険が指摘されていたとしても、一般に非常に難しい。大きな不確実性をもつという特色がある自然の事変による危険を認識させることの難しさもあるが、移転に要する多額の経済的負担はとりわけ大きな障害となっている」。

リスク認知の低さと経済的負担の大きさを解消することが重要であるのはまちがいない。実際、この両者が解消されたとき、自発的な移転の動きは確実に進展するだろう。たとえば直近に起こった大規模災害は、直接の被災者にとどまらず、類似の特性を抱える地域の人びとの意識にも多大な影響を及ぼす。とりわけ、インターネットや SNS が普及した現代においては、生々しい被災映像の送受信が容易になり、それが少なくとも短期的にはリスク認知を高める働きをする。このとき、居住地の移転に対する経済的な補助制度が用意されたなら、原住地からの離脱を決断する人びとが現れたとしても不思議はない。東日本大震災の後、同様の津波リスクを抱える和歌山県沿岸地域において実施された調査によれば、高所への移転意向は、経済的補助を条件に大きく高まることが示唆されている³⁴⁾。

だが問題は、「長年住み慣れ安定した生活を営んでいる土地を離れて、新しい土地へ」移転すること自体が、新たな脆弱性を生み出す蓋然性である。暴露エリアからの離脱は、脆弱性を軽減する一方で、別の脆弱性を伴うリスクを免れてはいない。

3. 居住地コントロール手法の変容

3-1. 土地固有の「作法」としての居住地コントロール

津波の常襲地である三陸沿岸部では、被害のたびに高所への移転が繰り返されてきた。たとえば、唐桑村只越（現気仙沼市唐桑町）は、明治三陸津波（1896年）において「六十戸のほとんどが全滅し、死者三百人と称された激しい災害をうけた村であった」。山口⁵²⁾によれば、その後、「海岸より約五十間離し（…）集団地を造って復興したのであったが、昭和八年には波高は十米にも達し、再び三十六戸流失、浸水十三戸、死者二十三人の災害となっている。（…）今度は海岸から約百間も離し（…）集団地を建設しようと計画した」。反対意見を踏まえた変更が行われたが、「流失した三十六戸の区域には仮屋も許さぬこととし、納屋や加工場が三棟建っているのみであった」という。だがこの後も、やはり海岸近くに宅地が再生され、東日本大震災で被害が生じたのは周知のとおりである。

多く論者が指摘しているように、この間の沿岸部の人びとの行動は、けっして愚かでも浅はかなものでもない。たとえば、金菱¹⁶⁾によれば、三陸の人びとは「たとえ命や家屋を流されたとしても、津波を日常の連続性のなかに組み込んで」おり、「人びとの生活サイクルに自然災禍を所与のものとして組み込み所有することで、災禍をコントロール可能なものになっている」。

こうした「自然災禍を所与のもの」とする考え方は津波だけでなく、さまざまリスクに当てはまる。繰り返し河川の氾濫原となる土地にあっては、居住を避け、遊水機能を持つ水田として利用されてきた²⁵⁾²⁶⁾。がけ崩れ、土石流、地すべりの起こりやすい傾斜地では、水の流れを避け、尾根沿いに限定して居住地が確保された。こうしたある種のリスクマネジメントは、厳しい自然と共存するために先人が編み上げてきた、その土地固有の「作法」としての高度な居住地コ

ントロール手法でもあった。

近代化以降、その「作法」をゆさぶる2つの動きが起こる。ひとつは、土木技術の飛躍的な向上を基盤とした、ハザード自体をコントロールしようとする動きである。水の流れを止める防潮堤や河川堤防、土の流れを止める堰堤、火に抵抗するコンクリート建築などが開発され、全国に至るところに導入されてきた。「万里の長城」とも称された田老町（現宮古市）の防潮堤は、1933年の昭和南海地震の後に建設がはじまり、最終的な完成に至ったのは1966年であった。神戸・阪神間の山麓部、六甲山系の砂防堰堤は、1938年の阪神大水害以降、現在までに524基が建設されている²²⁾。これらは、一方で都市や集落の脆弱性を低減し、一方ではかつての「作法」を意識的／無意識的に忘却し、不要なもののみならず媒体となった。その結果、遊水地としての水田や山麓部の谷筋、津波の常襲地は、人口増加と高度経済成長、開発圧力のもとで軒並み宅地化されていくことになる。

こうした宅地化の動きは、脆弱な暴露エリアの新規拡大を意味していた。ただこの間、しばしば指摘されてきたように、なぜか大災害がこの国を襲うことはなかった。私たちの多くは、災害を歴史上の出来事と感じはじめていた。やがてその幻想は、バブルの崩壊とともに崩れ去る。1995年、近代都市の脆さを露呈した阪神・淡路大震災は、その後の「大災害時代」の幕開けでもあった。次々と現れるハザードは、肥大した脆弱エリアを忠実に襲った。河川沿いの宅地は洪水に吞まれ、谷筋の家屋は土石流に押しつぶされ、低平地の集落は津波に流された。ハザード自体のコントロールには基礎的な限界がある。東日本大震災はその「最後通牒」のごとくであった。

ハザード・コントロールの限界は、同時に暴露エリアの居住制限の必要性を明示した。つまり、いまひとつの動きとして、かつての「作法」に代わる居住地コントロール手法の整備という、ある種の揺り戻しが生じた。だがそれは単なる揺り戻しではなかった。かつての「作法」は、地域に蓄積された記憶に基づき、その土地ごとに継承されてきた固有の技術であった。一方、新たに整備されたのは、普遍的な制度／政策としての規制・管理手法であった。

3-2. 新たな居住地コントロール手法

以下にみる制度／政策は、かならずしも暴露エリアからの退避を意図したものではなく、それぞれに減災・復興を進めるための異なる目的を有している。ただ、これらはすべて、その遂行過程において居住地選択を迫る場面を備え、居住地コントロール手法としての特質を共有している。そのような観点から、各手法の概要をみておきたい。

第1に、建築基準法39条「災害危険区域」である。1950年の建築基準法制定時に盛り込まれたこの条文は、「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる（第1項）」、「災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で

定める（第2項）」となっている。よって、運用には都道府県または市町村の独自条例が求められる。先駆となったのは、法施行から9年後、1959年の伊勢湾台風を契機とした名古屋市条例とされる²³⁾。そこでは危険区域として第1種～第5種が設定され、第1種区域内においては「海岸線または河岸線から50m以内で市長が指定する区域内に住宅、併用住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿その他常時居住用の建築物」の建築が禁じられている³⁷⁾。しかしながら、当該地は「主として大工場が立地する」区域であり、またその他の第2種～第5種区域においては「建築物の地盤高」や「建築物の構造」の制限は設けられているものの、居住そのものを禁じてはいない。したがって同条例は、居住地に関しては暴露量の縮小というよりは脆弱性の低減をめざしたものと言える。

一方、東日本大震災では、26の被災市町村で指定条例がつくられ、実際の区域指定は津波による浸水面積の約1/3になるという⁸⁾。またその指定方法は、浸水想定シミュレーションに基づく場合と、被害実績に準ずる場合の2通りがあるとされる。とくに前者は過去に例のないケースであり、多くの議論の余地が残されている⁴⁸⁾⁴⁹⁾。さらに運用面でも新たな動きがある。沿岸部に位置する広大な居住地における「住居の用に供する建築物の建築の禁止」である。もともと、同区域指定は後に述べる「防災集団移転促進事業」や「がけ地近接等危険住宅移転事業」を活用する上での要件となっているため、あらかじめ移転先が確定している場合も含まれている。しかしそうではなく、移転先が決まらないまま、居住地の居住が制限されるという事態が生じており、各地で波紋を呼んでいる³⁾。創設から50年を経て「災害危険区域」の運用は、脆弱性の低減から暴露量の縮小へと踏み込んだと言える。

第2に、上記と連動した「防災集団移転促進事業」である。1972年7月の梅雨前線豪雨災害を契機に、同年に制度化された。以来、三宅島噴火災害（1983年）、雲仙普賢岳噴火災害（1991年）、北海道南西沖地震（1993年）、有珠山噴火災害（2000年）、新潟県中越地震（2004年）、東日本大震災（2011年）など、各地の被災集落で適用されてきた。同事業は、「災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図る」ことを目的とし、前述の通り、移転元の土地は「災害危険区域」に指定され、居住は制限される。居住以外の土地利用は認められるため、農地などとして継続的に活用される場合もある³²⁾³³⁾。国や自治体がい取り取るケースは原則としてなかったが、東日本大震災では買い取りがむしろ一般的となっている。

従来、集落の自主性のもとで進められてきた同事業は、移転の判断はもとより、移転先の土地の選定・確保についてもしばしば集落コミュニティ自らが深く関与してきた。このことは、「集団移転」という制度化された任意事業が、他方で土地固有の「作法」としての性格を備えていたことを意味する。しかしながら、運用の方針は変化し、次第に個々の住宅の移転支援制度という意味合いを強めてきたように思われる。新潟県中越地震（2004年）では、被災集落内に移転世

帯と残留世帯がモザイク状に混在し、新たに土地・住宅取得の可能な資力のある世帯のみが山間部から移転・離脱するという事態を招いた³²⁾。東日本大震災（2011年）では、「関係する被災者の事業に対する理解と合意」¹⁹⁾のプロセスが欠落し、いわばトップダウンで制度適用に至ったケースが現れた。

第3に、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法）の同施行令第2条「土砂災害警戒区域（イエローゾーン）」および第3条「土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）」である⁴⁾。1999年6月29日に発生した広島市・呉市を中心とした集中豪雨を契機に、翌年公布、2001年4月1日に施行された。その目的は、「土砂災害のおそれのある土地の区域における警戒避難体制の整備や一定の開発行為の制限等を行うことにより、土砂災害から国民の生命及び身体を保護する」とあるように、ハード対策ではなく、「体制」や「制限」に力点が置かれている。

豪雨被害を受けた広島市は、元来、崩れやすいと言われる風化した花崗岩からなる山麓部を広域に擁している。その斜面を駆け上るようにスプロールしてきた市街地が被害を受けるのはほとんど時間の問題であった。土砂災害防止法の制定時点において、少なくとも防災部局ではそのような認識があったと思われる。だからこそ、広島県は2003年3月31日、全国に先駆けて土砂災害警戒区域等の指定を実施した。しかしながら、よりリスクが大きいとされるレッドゾーンの指定は、土地価格へのマイナス影響を懸念する住民意向への配慮のもとで先送りにされてきた面がある⁵⁾。2011年8月31日時点において、レッドゾーンの対象となるべき全国の土砂災害危険箇所のうち、指定済みとなっていたのは2割にとどまる²¹⁾。

その時点から3年、法律制定から数えて14年後の2014年8月20日、広島市はふたたび豪雨災害に見舞われ、77名もの犠牲者を出した。もはやレッドゾーンの指定を躊躇しているような状況でないことは明らかだった。むしろ広島市だけの問題でもなかった。レッドゾーンの指定・見直しは全国的課題となった。227,804箇所が指定されていたイエローゾーンは現在487,899箇所、レッドゾーンは107,963箇所から331,466箇所へと推移している²⁰⁾。

指定割合を高めていくことは重要である。ただ地中や海底の地形に比べ、地上の形態、構造はあまりにもめまぐるしく変化する。地表を流れる土砂や水は、その変化に鋭敏である。かつての「作法」には、不完全ながらもそのダイナミクスを吸収し、応答するリダンダンシーやフレキシビリティが備わっていたのではないか。翻って、現行のゾーン指定はその変化にどこまで対応できるだろうか。

第4に、「土地区画整理事業」である。「都市計画の母」とも称されるように、同事業は復興や減災のための限定的な仕組みではない。「換地」や「減歩」という制度を使って道路や公園などの公共施設を整備するものであり、道路の少ない田畑を宅地化したり、大規模な未利用地を開発するための基盤を造成したり、家屋の建て詰まった密集地の居住環境を改善したりと、多様なロケーションにおける実績を持つ。そのひとつに、被災地の復興事業としての適用がある。関東大

震災（1923年）での実に3,600haに及ぶ施行をはじめ、北但大震災（1925年）、函館の大火（1934年）、酒田の大火（1976年）、雲仙普賢岳噴火災害（1991年）、阪神・淡路大震災（1995年）、東日本大震災（2011年）など、その事例は枚挙にいとまがない。

同事業には、地権者個人や組合による民間施行と、都道府県・市町村や都市再生機構などによる公的施行がある。復興区画整理では公共団体施行が大半を占めるが¹²⁾、阪神・淡路大震災では、神戸市内の2地区で組合施行の事業が実施されている。また、2017年末の都市計画審議会において都市計画決定が否決された熊本地震（2016年）の復興区画整理（益城町木山地区）は、町が計画し、県施行が予定されていた。

一方、居住地選択という面での論点は、事業スキームそのものにある。区画整理は土地所有者・建物所有者を対象とした事業であり、借家権者は基本的にその埒外にある。むろん、地区内で新たな賃貸契約を結ぶことは可能であるが、元の「借家権」は、その建物が残存しないかぎり継承されない。つまり、事業適用時点において居住地（もしくはその近傍）に住みつづけるという自律的選択、自己決定はほぼ不可能になる。こうした建付けにある復興区画整理は、もともとそこに住み、働いていた被災者を必ずしも事業の対象としないという点に致命的な瑕疵がある。相対的に借家層の多い都市部での復興区画整理は、居住地に住みつづけるという選択肢を持たない被災者群をつくりだす。

第5に、未だ全国的な動きにはなっていないが、活断層直上の土地利用規制がある。活断層という言葉が人口に膾炙するようになったのは、阪神・淡路大震災以降であると思われるが、あくまでも地下に存在するリスクへの認知にとどまった。一方、アメリカ・カリフォルニア州では、1971年に発生したサンフェルナンド地震を契機として、「アルキストープリオロ震源断層帯法（活断層法）」が1973年3月7日から施行されている⁴⁰⁾⁽⁶⁾。同じく地震国と言われるニュージーランドにおいても「活断層上または近傍地における土地利用計画的アプローチの方向性を提示する」ガイドラインが策定されている⁵¹⁾。国内では、徳島県が「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」を2012年12月21日に施行し、活断層の調査が必要な区域の指定および「多数の人が利用する建築物」等の活断層直上での建築行為を制限している³⁵⁾⁽⁷⁾。

犠牲者の死因の8割以上が家屋の倒壊によるものであった阪神・淡路大震災は、必然的に建築物の耐震化の重要性を強調することになった。一方、活断層直上の暴露エリアから撤退するかどうかという議論はあまり現実味を帯びなかった。だが2016年の熊本地震は、阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）と同じく横ずれ断層型の地震であったが、2度にわたる震度7の揺れと地盤の亀裂・破壊によって、新耐震基準を満たした建築物にも多大な被害をもたらした。地表にあらわれた断層の生々しい姿は、改めてその直上の土地利用のあり方を問いかけるとともに、耐震化という方策の原理的な限界を明示していた。もちろん耐震化の重要性は疑いようがない。だが活断層への注視は、居住制限という暴露量の縮小を重視した制度／政策への傾斜を強めている。

以上、「災害危険区域」、「防災集団移転促進事業」、「土砂災害警戒区域」、「土地区画整理事

業)、そして活断層直上の土地利用規制の概要をみてきた。近代化を経て居住地コントロールの意味は大きく変化し、住む場所は、普遍的な規制・管理手法に導かれた非主体的・非選択的な結果か、あるいは個々のニーズに基づく個別的な行為の結果かに二分してしまっているように思える。かつてみられたような、地域に固有の「作法」を涵養するプロセスはそこにはない。

「作法」としての性格を失った、居住地コントロール手法の問題とはなにか。第1に、その手法は、地域を形作ってきた人為／作為のダイナミクス——すなわち、その土地固有の空間デザインの履歴——を織り込んだ災害リスクを想像し、想定することができない。おそらくそれは、地域でリスクをシェアするというコンセプトへの接近を拒絶することになる。第2に、その手法は時に「住みつづける」「居住地を選ぶ」「元の居住地に戻る」といった基本的な居住の権利を毀損する。その結果、経済力・信用力をはじめとした、各人の保有する資源・資本の多寡に基づくコミュニティの分断が起こる。第3に、その分断されたコミュニティのもとで、より不利な人びとへのリスクの転嫁と集中がもたらされる。リスクのシェアではなく偏在が、作法の涵養ではなく不平等の拡大が進展する。

コミュニティの分断とはなにか。リスクの転嫁と集中とは、不平等の拡大とはいったいどのようなものか。章を改め、減災・復興の各フェーズの論点を通して、その実態をみていきたい。

4. 減災・復興過程における「災害」

4-1. だれの復興か？

復興のゴールとはなにか。そもそも復興にゴールはなく、プロセスそのものが復興であるとも言われる⁽⁸⁾。筆者もそのように考えている。ただ、ひとつの思考実験としてゴールを設定することには意味があるように思える。なぜならゴールの設定は、ゴールに至らない境遇の存在をよりはっきりと明示する可能性があるからだ。だがそのためには、「ランナー」の捉え方に留意する必要がある。ランナーは自治体なのか、それとも集落なのか、世帯なのか、あるいは個人なのか。「被災地」なのか「被災者」なのかという言い方もできるだろう。このちがいはきわめて大きい。被災自治体が消滅しても被災者の復興は原理的にはあり得る。同様に、見捨てられた被災者があったとしても、被災地域の華やかな復興はあり得る。「ランナー」はだれか。ゴールの主体はなにか。

しばしば「復興が速い／遅い」といった言い方がなされる。被災度、支援額、人口密度、居住者の属性等、過去、多くの研究がその要因を解き明かそうとしてきた。被災が軽微で、支援額が大きいほど復興は速いのか。人口が密集し、弱者層が集中しているほどそれは遅れるのか。

ダニエル・アルドリッチは、これらの要因を網羅的に検証した上で、ソーシャル・キャピタルの影響が最大であることを示した¹⁾。ソーシャル・キャピタルとは、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、『信頼』『規範』『ネットワーク』とい

た社会組織の特徴」と定義される。言うまでもなく、ロバート・パットナムによって広く知られるようになった概念である⁵⁾。アルドリッチは、NPOなどの市民活動組織の設立件数と復興の速度とのあいだに有意な相関があることを見出した。だが、なにをもって復興とみなすのかによってその評価は異なる。アルドリッチが採用した指標は人口増加数であった。しかしそれは復興のひとつの側面にすぎない。

むろん、アルドリッチの功績は大きい。可視化された物理的な指標や、数値化された経済的な指標に閉じることなく、測りがたい人的要素に目を向け、その重要性を定量的に示した点は十分に評価されてよい。だが、被災地の再建はしばしばジェントリフィケーションを伴う。高質化・高級化した居住地に、被災とは無縁の人びとが流入してきたとき、外面的には人口回復がもたらされる。もとの被災者はどこへ行ったのか。移動先で復興は果たされたのか。即座にこれらの疑問が生じる。

発災時の人口に戻すことは、たしかにひとつの目標としてあってよい。とりわけ自治体行政にとっては死活問題であるだろう。しかしながら、人口回復はその内部に人口移動・入替を含んでいる。被害の大きい地域ほど、その空間はドラスティックに変化する可能性があり、したがって、脆弱な地域ほど人口移動・入替が生じている蓋然性が高い。人口増加数のみによる評価は、脆弱な地域ほど早くゴールに到達するという誤った結論を導く可能性が示唆される。実際、神戸市の副都心としての位置づけのもと、約2,710億円もの事業規模で実施されている新長田駅南復興再開発エリアでは、高層住宅群が多く流入世帯の受皿となり、人口はすでに阪神・淡路大震災前のおよそ130%に達している。だがよく知られるように、事業は発災から20年以上を経過し、未完のまま赤字の累積をつづけてきた。住宅床が完売する一方、商業床は当初から空き区画が目立った。管理費負担の過剰さなどから、事業継続を断念した商業者が多いとみられる²⁴⁾。彼らの生活がどこまで回復を遂げたのかは不明である。

なにが復興を決定づけるのかを問うとき、ゴールそれ自体の設定とともに重要なのは、「だれの」ゴールなのかという点である。被災地全体をマクロに捉えるのか、コミュニティ・レベルなのか、世帯あるいは個人レベルなのかによって、復興の評価は決定的に異なる。マクロな視点は、しばしば個々のプロセスを顧みない。全体の復興は、必ずしも個々の復興が進んだ結果とは限らない。

4-2. 個人の復興と「復興災害」

ならば、個人のゴールとはなにか。さしあたり、「発災前と同じ水準の暮らしに戻る」と捉えよう。もっとも、水準の内容は多岐にわたる。所得、仕事、住まい、社会的地位、家族・親族関係、交友関係など、その対象や優先順位もさまざまであろう。そもそも家族や知人を亡くした場合には、同じ水準はもはやあり得ない。問題は、ほんらい回復すべきさまざまな資源・資本までもが不可逆的に失われてきたことである。むろん、すべての被災者がそうではない。生活

再建過程は不均衡に展開する。

いわゆる「関連死」は、不均衡の一方に生じた最悪の結果のひとつである。「関連死」とは、発災時における「直接死」に対し、その後の避難過程における体調の悪化等による死亡を指す。阪神・淡路大震災以降、「震災と相当な因果関係があると災害弔慰金判定委員会等において認定された死者」（旧厚生省）、「震災後1週間以内の死亡は震災関連死と推定、1ヶ月以内はその可能性が高い、1ヶ月以上は可能性が低い、6ヶ月以上の場合は震災関連死ではないと推定」（長岡市）、「東日本大震災による負傷の悪化などにより死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった者」（復興庁）というようにさまざまな見解が示されてきたが、厚生労働省は「認定基準はそれぞれの自治体が独自に判断するもの」とし、いまのところ統一的な公式基準は不在である。

新潟県中越地震（2004年）や熊本地震（2016年）では、連続する強い余震への恐怖から、多くの被災者が屋外や車内で避難生活を送った。結果、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）をはじめとした健康被害により、「関連死」が多発した³⁸⁾。「直接死」に対する「関連死」の割合は、中越地震で325%、熊本地震で350%に達した。

また、かならずしも「関連死」には認定されない「孤独死」も不均衡の一端と言えよう。しばしば誤解されるが、被災地の「孤独死」は平常時に発生する「孤独死」とは峻別されなければならない。被災地の「孤独死」は、いわば「関連死」の一様態であり、単身高齢者の自宅内「独居死」とは発生メカニズムがまったく異なる点に留意する必要がある²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾。被災地の「孤独死」とは、被災地に固有の背景と要因がもたらした結末であり、ゆえに、不均衡を是正することによって避け得るべき死であると考えられる。このことは一方で、「関連死」や「孤独死」の背後に、その結末には至らないまでも、著しく健康を害し、孤立し、あるいは希望を喪失した人びとが無数に存在することをうかがわせる。

こうした不均衡の一端は、「復興災害」とも呼ばれる現象のミクロなレベルでの実態と言えよう。この造語の発案者である塩崎賢明は、「復興災害」をつぎのように説明する。

「災害の発生や緊急対応は数時間から数日の勝負であるが、復興は数年から10年以上の長い過程である。その間に、力尽きて命を落としたり、家庭が崩壊したり、町や村が衰退したりすることがある。こうした災害後の被害を『復興災害』と呼ぶ²⁴⁾。

「関連死」や「孤独死」をはじめ、震災障害者への配慮の欠如、借上げ公営住宅からの退居要請、歪められた復興予算の使途、復興再開発事業の「失敗」など、復興過程に生じたいわば人為的二次災害を総称する概念が「復興災害」であると言えよう。

被災時の脆弱性は復興期にかけて新たなリスクとなって継続する場合がある。「復興災害」の背景には、第1にこうした元々の脆弱性の存在があるだろう。高齢、持病、体質など身体的問題

は「関連死」につながり、未婚、単身、不安定雇用など生活基盤の脆さは「孤独死」のリスクとなった。だが「復興災害」は脆弱性のみから生じるわけではない。その背景には、第2に復興のための制度／政策の存在がある。すなわち、居住地コントロール手法である。

すでに詳しくみてきたように、復興事業のメニューには、居住地をコントロールする制度／政策が多用される。それは時に「住みつづける」「居住地を選ぶ」「元の居住地に戻る」といった選択を無効にする。たとえば、被災地の住宅セーフティネットとして中心的な役割を果たしてきた応急仮設住宅への入居は、必然的に原住地からの移動を伴う。また、市街地を刷新する土地区画整理や市街地再開発といった法定都市計画事業は、いずれもいったん区域内を物理的にクリアランスし、権利関係の整理・変換を行う。権利者・居住者にとってその過程は、居住地選択機会の連続と言ってよい。借家層の選択肢は限られている。集落の再配置には、防災集団移転促進事業が多くの災害復興現場で採択されてきた。原則、集落の合意に基づいて実施される同事業は、個人レベルでの選択に加えて集落というコミュニティ・レベルでの居住地選択機会にもなっている。東日本大震災では、必ずしも集団移転とは連動しないかたちで、居住を禁じる災害危険区域指定が行われるケースがあった。

これらはすべて、被災者／居住者にとっての非選択的な移動を生み出している可能性がある。それは生活構造の変化をもたらし、生活再建に必要な資源・資本の回復を阻害する。阪神・淡路大震災における「孤独死」はその決定的エビデンスである。原住地から遠い仮設住宅に入居した被災者ほど、近隣に誰ひとり知人がいないというケースは例外的ではなく、より発見の遅い「孤独死」が多くなる²⁹⁾。遠隔地への移動は、より孤立を深めた果ての死を生み出す可能性がある。災害公営住宅の多くは高層建築であった。木造アパート等から慣れない高層住宅への移転は、とりわけ失業層など社会的接点を失った人びとに強く作用し、孤立を決定づけている²⁸⁾。これらの「孤独死」に直結する主な死因はアルコールに起因する肝疾患である¹⁰⁾。だがその治療を拒絶し、近隣から自らを隔離し、あらゆる社会的接点をなくした境遇へと導いてきたのは、災害による直接的な喪失と、仮設住宅や災害公営住宅への入居に伴う居住地移動にほかならない²⁷⁾。

「復興災害」は「自然の猛威でなく、社会の仕組みによって引き起こされる人災であり、本来、防ぐことが可能な災害である」と塩崎²⁴⁾は言う。この場合の「社会の仕組み」とはいかなるものかを解いていく必要がある。居住地コントロール手法はおそらくそのひとつである。

4-3. だれの減災か？

「防災」に代わって「減災」という言葉が登場したのは1980年代と言われる。東日本大震災復興構想会議による「復興への提言」⁴⁶⁾にも、以下の記述がみられる。

「今回の津波は、これまでの災害に対する考え方を大きく変えた。今回の津波の浸水域は極めて広範囲であり、その勢いは信じ難いほどに巨大であった。それは、物理的に防御できな

い津波が存在することをわれわれに教えた。この規模の津波を防波堤・防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできないということが明らかとなった。／今後の復興にあたっては、大自然災害を完全に封ざることができるという思想ではなく、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方が重要である。〔復興への提言〕2011年6月25日)

減災とは単なる防災の言い換えではなく、永松⁴²⁾の言葉を借りるなら、それは「対策」から「政策」への転換を含蓄する。また、災害の発生に先立つ事前対応のフェーズだけに求められるのではなく、「災害サイクル」の全体を通じた実践として捉えられる点においても、防災との相違がある。

「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（南海トラフ法）」（2013年12月施行）に基づく「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」（2014年3月28日）は、同災害による死者を32.3万人と見積もり、策定から10年間でその8割を削減するという目標を立てた。被害の総量を減らすという目標はもちろん正しい。被災地全体の復興を促す制度／政策が基本的には正しいのと同じように、だが全体の復興がかならずしも個々の復興を意味しないように、被害想定エリア全体の減災はかならずしも個々の減災にはつながっていない可能性がある。

ウルリッヒ・ベック⁴⁾によれば、現代における分配／再分配の中心は「グッズ」ではなく「バズ」である。被害想定エリア内において、あるいは被害想定エリア内／外において、災害リスクという「バズ」が均等にシェアされているかどうか問われる。

復興にゴールはないと言われる以上に減災にゴールはない。しかしここでも、あえてゴールを設定してみるならば、フィニッシュまでの距離は一人ひとり異なっている。そしてその距離は、減災の取り組みを通して一律に縮んではいない。「被災地」なのか「被災者」なのかのちがいは大きいと述べた。同様に、「被害想定エリア」の減災なのか、「そこに暮らす人びと」の減災なのかは、まったく別の問いである。両者が連動、相関、追従するという根拠はない。このことは、復興期のそれ以上に見落とされてきたように思われる。

被害のあらわれかたにはそもそも不平等がある。ハザードへの感受性が高いのは、より脆弱な人びとである。だとすれば、被害想定エリア全体の減災の効果は、より脆弱ではない人びとの側に偏る可能性がある。その効果の及ばない人びとが取りこぼされていくというシナリオが予見される。

4.4. 「事前復興」は「復興災害」を免れているか？

「事前復興」という考え方がある。減災が被災前の対応にとどまらないのと同様、復興のフェーズもまた被災後にとどまらない。被災の前段階から復興に備える「事前復興」というアイデアは、我が国では1980年代に生まれ、公式にこの用語が使用されたのは、「阪神・淡路大震災を踏まえての防災基本計画の緊急改定」と言われる⁴¹⁾。「被災前の復興」という言い方にはどことな

く錯誤の感があるが、「災害サイクル」をふまえれば、各フェーズが相互に浸透していくのはごく自然な発想と言えよう。

もっとも、小林⁴⁾によればこの発想は国レベルにおいても一貫した理念のもとで取り扱われてきたわけではなかった。東日本大震災を契機として、それ以前の単なる「復興対策の準備」から、たとえば事前の高台移転などの「積極的な実施計画」への転換があった。その背景には、南海トラフ地震の被害想定的大幅の見直しと、それに基づく「南海トラフ巨大地震対策特別措置法」の制定がある。同法において、「津波避難対策特別強化地域」内における集落等の防災集団移転に向けた「事前復興」が位置づけられている。

新たな被害想定は、太平洋沿岸の各自治体に圧倒的なインパクトを与えた。沼津市内浦重須地区では、全国初の予防的な防災集団移転促進事業の実施に向け、地元自治会による協議が進められてきた。重須地区は、駿河湾奥の内浦に位置し、大谷石や漆喰の土蔵、板塀や庭木の松などが美しい集落である。だが被害想定によると、推定津波高は最大 8.6 m、津波到達時間は約 10 分である（静岡県第 3 次地震被害想定）。このリスクを前に、いったん住民の約 8 割が高台移転に賛同したという。防災集団移転促進事業は「災害危険区域」指定と連動し、移転元の土地には居住制限がかかる。だが協議が具体化するにつれ、事業に消極的な声が多くなり、計画は中断された⁹⁾。

徳島県美波町では、最大津波高 20.9 m、死者 2,400 人（町全体の 31%）、全壊家屋 3,300 棟（同 81%）という被害想定のもと、「地震・津波に対する諦めや、津波の来ない所に引っ越したいという意識が芽生え、就職や進学、結婚等を機に転出する」といった現象が起こっているという⁹⁾⁴⁵⁾。

新被害想定は、実に想定された数値のみをもって現実の地域を大きく揺さぶった。「事前復興」の実践は、そのインパクトを梃子に地域の構造をじわじわと変化させている。野呂⁴⁾によれば、「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定されている 139 市町村のうち、43 自治体が公共施設の移転に取り組んでいるという。行政庁舎をはじめ、病院、保育所等の内陸・高台への移転が徐々に進展し、当然ながらその動きは、沿岸の低平地に住まう居住者にも影響を与えている。いわばこれは、間接的な居住地コントロールと言ってよいだろう。

「就職や進学、結婚等を機に転出する」世帯の多くは若年層である。内陸・高台へ住まいを移転できるのは、資力・信用力を備えた世帯である。すなわち津波リスクの高いエリアに残るのは、より脆弱な人びとである。先ほど述べたシナリオは現実のものとなりつつある³⁴⁾。具体化しはじめた「事前復興」は、すでに事前「復興災害」の存在をにじませている。減災は、どこの、だれの、なにを減らそうとしているのか。もしもそれが、脆弱なエリアに脆弱層を取り残していくことにつながるとしたら、災害リスクの再分配は逆進性を増し、著しい不均等を結果する。

5. 結び：不平等拡大の背景

「ふだんより元気になる人と、出勤できずに家に閉じこもる人とがあった。(…) 酒を飲まなくなるとアルコールにのめり込む人とがあった。(…) 最初の差は小さくても、どちらかのコースに入ると、どんどん差が開いていった。(…) 何よりも、貧富の差がハサミ状に拡大するのが眼にみえるように思われた。貧富の差は単に貯金や財産の問題だけでなく、社会的にパワーを持ち人脈の広い人と、そうでない人との差が大きかった」³⁹⁾。

中井久夫は、阪神・淡路大震災の被災者の状況をこのように述べ、交わりがたい両者の差の広がりや「ハサミ状較差」と呼んだ。広がりつづけた「ハサミ状較差」の一方は、やがてどうなるのだろうか。経済的・社会的パワーを持たないまま家に閉じこもり、アルコールにのめり込むという経路は、まさに被災地の「孤独死」者がたどってきたそれと符合する。「孤独死」は、「ハサミ状較差」の最悪の結末としてあらわれた氷山の一角にすぎない。その水面下にはおそらく、豊かに生きるための資源や機会が損なわれたまま、膨張したリスクをまとった幾多の、ぎりぎりの生活が存在する。

被災地において、生活を脅かすリスクは均等に分かち合われてはいない。それは時に、「ハサミ」の一方への「選択と集中」を結果する。不均等に分配されたリスクは、つぎなる被災に対する新たな脆弱性となるだろう。リスクの分配／再分配は、著しい逆進性を伴う。

なぜこのようなことになるのか。避難者や住宅困窮者に対する住宅セーフティネットの提供、都市の耐震性・耐火性を高める市街地の刷新、山間部や沿岸部のリスクを回避する集落の再配置、非常時の司令塔となるべき行政庁舎や、自力避難が困難な人びとの集積する病院・保育施設の移設等、これらはいずれも減災・復興を推進する実践であり、事実、被災エリア／被災想定エリアの暴露量と脆弱性を曲がりなりにも統制してきた。むろん十分ではない。だがここには、単なる支援・配慮・投資の量的・質的不足ではない、決定的な見落としがある。

上記の実践を支える制度／政策は、居住地コントロール手法としての一側面を有する点において、互いに共通性を持っている。その手法は、かつての土地固有の「作法」のように、地域でリスクをシェアするというコンセプトからは撤退しつつある。加えて、それらは「住みつづける」「居住地を選ぶ」「元の居住地に戻る」といった基本的な居住の権利を毀損する。現行の居住地コントロール手法は、各人が保有する資源・資本の多寡に応じてコミュニティを分断し、より不利な人びとへのリスクの転嫁と集中を結果する。著しい逆進性を伴うリスクの再分配と不平等拡大の背景にあるのは、「作法」としての性格を失った、この居住地コントロール手法にほかならない。

最後に、本稿が導出した仮説をいま一度確認しておきたい。「災害サイクル」に潜在する不平

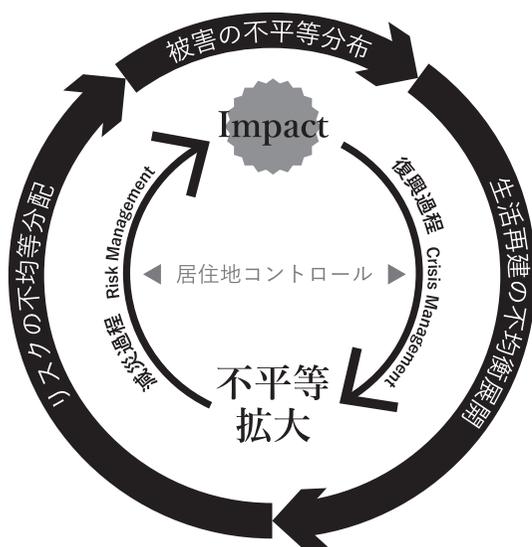


図2 「災害サイクル」における不平等の拡大

のような円環運動のなかで不平等は拡大する。背景にあるのは、居住地をコントロールする制度／政策である。

一方でそれは、居住地全体にとっては基本的にプラスに働く。住む場所をコントロールする制度／政策によって、脆弱な生活空間は削減され、ハザードに曝される生命は減少する。その意義は疑い得ない。「復興災害」を引き起こす「社会の仕組み」は、けっして非倫理的なものでも反道徳的なものでもない。それどころか、リスクを抑え、復興を推進するという社会的・道義的責任のもとで考案され、実行されてきたと言ってよい。だがそのような仕組みこそが、減災・復興過程の不平等を生み出し、拡大している。これを正当化することはできない。現行の居住地コントロール手法は、単に不平等を是正しないのではない。むしろ、拡大するようにデザインされているのだということを、私たちは自覚する必要がある。

註

- (1) なぜ人類は定住したのかという問いに対して西田自身は、地球規模で生じていた気候の大変動、すなわち温暖化による氷河期の終焉、それに伴う温帯森林の中緯度地帯への拡大が定住化の契機であったと述べている。参考文献 43)。
- (2) 2017年1月1日現在、運転中の原子力発電所は439基ある。建設中は69基、計画中は98基である。日本原子力産業協会 Press Release (2017年4月19日) による。
- (3) 福田 (2014) によれば、「仙台市若林区の荒浜地区では、住民の希望が現地再建と集団移転とに分かれたが、現地再建を希望する住民の合意を得る前に集団移転を前提とした災害危険区域が指定されたことにより、いっそう深刻な対立を招いた」。参考文献 48)。
- (4) 「土砂災害警戒区域」は通称「イエローゾーン」と呼ばれ、「急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域」とされる。また、より警戒が求められる「土砂災害特別警戒区域」は「レッドゾーン」と呼ばれ、「建築物に損壊が生じ、住民等の

- 生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域」とされる。
- (5) 国土交通省の「土砂災害防止法平成23年度政策レビュー結果（評価書）（案）」（平成24年3月）に、つぎのような記述がある。「特別警戒区域が指定されない理由として、市町村の反対への対応に時間を要していることを挙げた都道府県が多い。市町村が指定に反対する理由は住民の反対が多く、住民が指定に反対する理由は土地の価格の低下を懸念や建築物への構造規制への不満が多い」。
 - (6) なお「アルキストープリオロ震源断層帯法（Alquist-Priolo Earthquake Fault Zoning Act）」は、1994年までは「アルキストープリオロ特別調査地帯法（Alquist-Priolo Special Studies Zone Act）」と呼ばれていた。参考文献17)。
 - (7) 活断層に関する規制は2013年4月1日施行。参考文献35)。
 - (8) たとえば、大矢根（2007）はつぎのように述べている。「『復興』とは何らかのゴールではなくプロセスである（…）生活復興とは、複雑な新たな環境への適応過程そのものであることをここで確認しておきたい（…）現況被災生活の一つの到達像（生活再建）、そこに至るプロセスが生活復興なのである」。参考文献11)。
 - (9) 静岡新聞 NEWS（2016年3月6日）によると、その後、県が「移転希望者と個別に面談し」さらに移転予定地の「農地の受益者約90人と合意形成の折衝に入る」という。

参考文献

- 1) Aldrich, D. P., 2012: *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, University of Chicago Press. (ダニエル・P. アルドリッチ、石田祐・藤澤由和訳、2015『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築』ミネルヴァ書房)
- 2) Alexander, D., 2002: *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford University Press.
- 3) Beck, U., 1986: *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. (ウルリッヒ・ベック、東廉・伊藤美登里訳、1998『危険社会』法政大学出版局)
- 4) Beck, U., 2017: *The Metamorphosis of the World: How Climate Change is Transforming Our Concept of the World*, Polity. (ウルリッヒ・ベック、枝廣淳子・中小路佳代子訳、2017『変態する世界』岩波書店)
- 5) Putnam, R. D., 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. (ロバート・D. パットナム、河田潤一訳、2001『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造』NTT出版)
- 6) United Nations International Strategy for Disaster Reduction: *Guidance Note on Recovery: Governance*, http://www.unisdr.org/files/16774_16774guidancenoteonrecoverygovernan.pdf (最終閲覧日 2018. 1. 11)
- 7) Wisner, B., Blaikie, P., Cannon T., Davis I., 2003: *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters [second edition]*, Routledge.
- 8) 荒木裕子・北後明彦、2014「東日本大震災の津波浸水地における災害危険区域の指定と人的被害・住家被害及び可住地割合の関連分析」『神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要』第6号、24-31頁。
- 9) 井若和久、2016「徳島県における事前復興の取り組み」『復興』第16号 Vol.7 No.4, 33-37頁。
- 10) 上野易弘他、1998「震災死と孤独死の死因分析とその法医学的検討」『神戸大学都市安全研究センター研究報告』特別報告 2, 35-42頁。
- 11) 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、2007『復興コミュニティ論入門』光文堂。
- 12) 大沢昌玄・岸井隆幸、2013「災害復興土地区画整理事業の施行者に関する基礎的研究、旧都市計画法期における組合施行による復興の実施実態」『日本都市計画学会都市計画論文集』Vol.48, No.3, 711-716頁。
- 13) 岡田憲夫、2014「地域・都市システム論としてみた総合防災と安全・安心のまちづくり」（八木康夫編著『政策とデザインの融合を目指して：3・11からの復興と展望』関西学院大学出版会）
- 14) 小熊英二・赤坂憲雄編著、2015『ゴーストタウンから死者は出ない』人文書院。

- 15) 小原真理子・酒井明子監修、2012『災害看護 心得ておきたい基本的な知識第2版』南山堂。
- 16) 金菱清（ゼミナール）編、2013『千年災禍の海辺学、なぜそれでも人は海で暮らすのか』生活書院。
- 17) 熊原康博・中田高、2005「発展途上地域における詳細活断層図の作成とその意義、ネパールを対象として」地誌研年報14号、113-127頁。
- 18) 国際協力機構「JICAの防災協力、災害に負けない社会へ」パンフレット。
- 19) 国土交通省、「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」パンフレット。
- 20) 国土交通省、「全国における土砂災害警戒区域等の指定状況（H29.11.30時点）」<http://www.mlit.go.jp/river/sabo/linksinpou.htm>（最終閲覧日2018.1.11）。
- 21) 国土交通省、「土砂災害防法止に基づく施策の取り組み状況」http://www.mlit.go.jp/river/sabo/dosyahou_review/02/111031_shiryoy1.pdf（最終閲覧日2018.1.11）。
- 22) 国土交通省近畿地方整備局六甲砂防事務所、<http://www.kkr.mlit.go.jp/rokko/index.php>（最終閲覧日2018.1.9）。
- 23) 児玉千絵・窪田亜矢、2013「建築基準法第39条災害危険区域に着目した土地利用規制制度の理念に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』Vol.48, No.3。
- 24) 塩崎賢明、2014『復興〈災害〉』岩波書店。
- 25) 高橋裕、1971『国土の変貌と水害』岩波書店。
- 26) 高橋裕、2012『川と国土の危機』岩波書店。
- 27) 田中正人、2012「災害復興過程における居住者の移動実態とその背景」『神戸山手大学紀要』第14号、109-127頁。
- 28) 田中正人・高橋知香子・上野易弘、2009「災害復興公営住宅における「孤独死」の発生実態と居住環境特性の関係、阪神・淡路大震災の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』No.74(642)、1813-1820頁。
- 29) 田中正人・高橋知香子・上野易弘、2010「応急仮設住宅における「孤独死」の発生実態とその背景、阪神・淡路大震災の事例を通して」『日本建築学会計画系論文集』75(654)、1815-1823頁。
- 30) 田中正人・上野易弘、2011「被災市街地の住宅セイフティネットにおける「孤独死」の発生実態とその背景、阪神・淡路大震災の事例を通して」『地域安全学会論文集』No.15、437-444頁。
- 31) 田中正人、2014「「災害孤独死」とはなにか」『復興』12号 Vol.6, No.3、65-72頁。
- 32) 田中正人・中北衣美、2010「集団移転による被災集落の分割実態とその影響、新潟県長岡市西谷地区の事例を通して」『地域安全学会論文集』（12・13）、463-470頁。
- 33) 田中正人、2011「集団移転事業による居住者の移転実態とその背景、新潟県中越地震における長岡市西谷地区及び小高地区の事例」『日本建築学会計画系論文集』76(665)、1251-1257頁。
- 34) 田中正人、2012「沿岸地域居住者の津波災害リスク認知と高所移転意向に関する研究、和歌山県串本町の事例を通して」『地域安全学会論文集』第18号、495-502頁。
- 35) 徳島県「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」<http://anshin.pref.tokushima.jp/docs/2013082700049/files/zentaiban.pdf>（最終閲覧日2016.11.30）。
- 36) 内閣府、2013『平成25年版 防災白書』。
- 37) 内閣府、2008「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書 1959伊勢湾台風」。
- 38) 内閣府、2008「新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書」。
- 39) 中井久夫、2011『復興の道なかばで、阪神淡路大震災一年の記録』みすず書房。
- 40) 中田高、1990「カリフォルニア州の活断層法「アルキストープリオ特別調査地帯法（Alquist-Priolo Speacil Studies Zones Act）」と地震対策」『地学雑誌』99-3、81-90頁。
- 41) 中林一樹、2016「事前復興の発想、復興準備から実践する事前復興へ - その意義と可能性 -」『復興』第16号 Vol.7 No.4、3-14頁。
- 42) 永松伸吾、2008『減災政策論入門』弘文堂。
- 43) 西田正規、2007『人類史のなかの定住革命』講談社。
- 44) 野呂雅之、2016「南海トラフ巨大地震の想定被災地における高台移転施策の財源と地域づくりの課

- 題、「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定された139市町村調査から」『災害復興研究』(8)、1-13頁。
- 45) 浜大吾郎、2016「震災前からの高台展開を目指して、美波町由岐湾内地区の事前復興まちづくり」『復興』第16号 Vol.7 No.4, 29-32頁。
- 46) 東日本大震災復興構想会議、2011「復興への提言～悲惨のなかの希望～」。
- 47) 福田篤久他、2010「災害医療現場における臨床検査の基本的取り組み」『医機学』Vol.80, No.4, 307-316頁。
- 48) 福田健志、2014「防災集団移転促進事業の現状と課題」『レファレンス』131-150頁。
- 49) 増田聡、2014「災害危険区域と防災集団移転促進事業に関わる課題群」『復興』第9号 Vol.5 No.3, 73-79頁。
- 50) 水谷武司、1982「災害危険地集落の集団移転」『国立防災科学技術センター研究報告』第29号、19-37頁。
- 51) 村山良之・増田聡・馬場美智子、2003「ニュージーランドにおける防災型土地利用規制 活断層上の土地利用規制の実例より」『日本地理学会発表要旨集』(64)、159頁。
- 52) 山口弥一郎、石井正己・川島秀一編、2011『津浪と村』三弥井書店。

2018年1月11日受理