

研究ノート

# 令和6年能登半島地震の被災特性と 生活再建に向けた復興政策上の論点

—発災からおよそ72時間時点における各省庁の速報をもとに—

田 中 正 人

## Characteristics of the 2024 Noto Peninsula Earthquake and Issues for Recovery Policies to Rebuild Livelihoods:

Based on the Preliminary Report of Each Ministry and Agency  
about 72 Hours after the Disaster

Masato TANAKA

### 要 約

2024年1月1日、石川県能登地方を震源とする最大震度7(M7.6)の地震が発生した。津波、火災、土砂災害等を伴う甚大な被害は、石川県を中心に日本海沿岸の広域に及んだ。震源域に近い志賀原発では外部電源系統の一部が損傷するなど、過酷事故に直結する異常が検知された。新潟、富山、石川、福井の35市11町1村に災害救助法が適用され、避難者数は公式な数字だけで最大3万人を超えた(内閣府2024a, 2024b)。

今次の災害はどのような被災特性を有するのか。その特性は今後、被災地にどのような課題を突き付けるのか。それらの課題に対し、復興政策はどのように向き合うべきか。本稿は、発災からおよそ72時間時点における各省庁の速報をもとに、過去の災害復興の経験から得られた先行研究の知見を駆使しつつ、これらの問いについて考察する。

令和6年能登半島地震の被災特性は、①地震、津波、火災、土砂災害等を伴う複合災害であり、②自然現象に対する原発およびその立地の脆弱性が再露呈したこと、③群発地震による地盤や家屋の脆弱化のもとで巨大地震が連続し、その結果、④家屋の倒壊による人的被害が多発したこと、⑤元日という行政、市民、企業活動の非日常性のもとで発災し、今後、⑥寒冷地として最も過酷な期間に避難生活の最も不安定な期間が重複す

ること、⑦過疎・超高齢化エリアが主な被災地となり、多数の孤立集落が発生し、⑧生き埋めなど発災直後の救助ニーズが無数にあるなかで、津波による現場からの即時退避が要請されるというディレンマが発生したこと、の8点に整理できる。復興政策は、特に被災の当事者の主導性を前提に、いかに一人ひとりの暮らしの連続性を維持していくか、その実現に向けていかに居住地選択の機会を保障し得るかが問われる。

**Keywords: 2024 Noto Peninsula Earthquake, tsunami, preventable disaster death, seismic-proofing, life recovery, recovery policy, residential choice**

### 1. はじめに

2024年1月1日、石川県能登地方を震源とする最大震度7 (M7.6) の地震が発生した (図1)。津波、火災、土砂災害等を伴う甚大な被害は、石川県を中心に日本海沿岸の広域に及んだ。県内に立地する原子力発電所 (北陸電力志賀原発) でも外部電源系統の一部が損傷するなどの事故が報告されている (原子力規制委員会、北陸電力)。人的被害は、本稿執筆時点 (2024年1月10日) で160人以上の死亡が確認されているが、未だ安否不明者が300人以上存在し、住家被害についても全貌はつかめていない。

新潟、富山、石川、福井の35市11町1村に災害救助法が適用され、避難者数は公式な数字

だけで最大3万人を超えた (内閣府 2024a, 2024 b)。ただし、インフォーマルな避難所や被災した自宅にとどまる避難者の状況は不明である。石川県では105,520戸が断水し、発災から6日目の時点においても、66,477戸が未だ復旧しない状態が続いている (気象庁 2024a)。被災地は寒冷地であり、今後さらに気温は低下すると考えられ、一刻も早く適切な住まいの供給が求められる。6日には石川県に被災者生活再建支援法が適用され (内閣府 2024c)、住宅再建に際し一定の補助が用意されるが、まずは仮住まい期の生活の安定を図る必要がある。

被災地は、発災直後の急性期からやがて復旧、復興期へと移行する。各フェーズで何が生じるのかを予測するためには、さしあたり、今次の災害がどのような被災特性を有するのかを

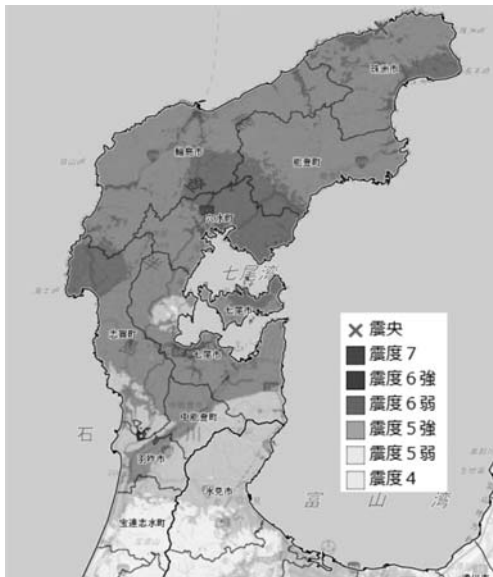


図1 令和6年能登半島地震の震度分布 (出所) 気象庁

理解することが求められる。さらにその特性が今後、被災地にどのような課題を突き付けるのか、それらの課題に対し、復興政策はどのように向き合うべきかといった点を検討する必要がある。そこで本稿は、発災からおよそ72時間時点<sup>(1)</sup>における各省庁の速報をもとに、過去の災害復興の経験から得られた先行研究の知見を駆使しつつ、これらの問いについて考察する。

もっとも、被災地の実態は未だ限定的、断片的にしか判明しておらず、なおかつ現場の状況はきわめて流動的である。本稿が依拠する公式データに関しても、そのほとんどが速報値や暫定値であり、今後、大幅に変動する可能性は十分にあり得る。したがって、本稿で展開する考察についても、のちに訂正すべき点が生じることはほとんど不可避であろう。それでもなお、この初期段階において復興政策、とりわけ居住をめぐる論点に言及することには決定的に重要な意味があるはずだ。なぜなら、第1に、生活再建の課題は現場においてすでに多様に露わになっており、その拠点となるべき住まいをどのように確保すべきかという問題は、いわば発災と同時に立ち上がっているからだ。第2に、過去の大規模災害の例をふまえるならば、国や自治体による復興政策の基本方針が示されるタイミングはそれほど先のことではないと考えられるからだ。

例えば、東日本大震災復興構想会議が「復興への提言」を提出したのは発災から約3ヶ月後の6月25日であった。同提言を受けて、国土交通省都市局は、具体的な事業制度に依拠した市街地整備の「ガイダンス」をおよそ10ヶ月でとりまとめている。また、阪神・淡路大震災において神戸市が復興事業の都市計画決定に踏み切ったのは発災からわずか2ヶ月後のことであった。

今次災害において、いつの時点で、誰によって、どのような方針が示されるのかは今のところ不明である。いずれにしても、その検討プロセスにおいてはできるかぎり多様な論点が議論の俎上にのぼることが重要であるのは論を俟たない。「復興への提言」や「ガイダンス」、あるいは都市計画決定が被災地の行く末を決定づけたとすれば、初動の議論が及ぼす影響は底知れず甚大である。

## 2. 能登半島エリアにおける被災履歴と令和6年能登半島地震の特性

### 2-1. 過去の被災履歴

地震調査研究推進本部地震調査委員会（2024）によれば、石川県能登地方では2018年頃から地震が増加し、2020年12月から地震活動が活発化、2021年7月頃からはさらに活発化していた。本震災は、こうした2018年以降の一連の群発地震の延長線上に発生し、2023年5月5日には最大震度6強（M6.5）の地震により、死者1人、負傷者48人、全壊家屋40棟の被害が発生している。また同年12月には、大陸からの強い寒気の影響により、輪島市では48時間降雪量の日最大値が60cmを記録し、観測史上最大であった1938年の最深積雪56cmを更新した（気象庁2024b）。その約1週間後に今次の災害が起きた。

遡れば、石川県に被害を及ぼした地震は1729年～2007年までの間に少なくとも11回を数え

る（地震調査研究推進本部地震調査委員会 2009）（表1）。能登半島エリアが中心的な被災地となった例に限っても、1729年（M6.6～7.0、死者5人）、1799年（M6.0、死者21人）、1833年（M7½、死者47人）、1892年（M6.4、死者1人）、1933年（M6.0、死者3人）、2007年（M6.9、死者1人）の計6回に及ぶ。各地震の間隔は、70年、34年、59年、41年、74年となり、概ね55年間隔で発生していることがわかる。

表1 石川県に被害を及ぼした主な地震

西暦(和暦)	地域(名称)	M	県内の主な被害(カッコは全国での被害)
1729.8.1 (享保14)	能登・佐渡	6.6～7.0	珠洲郡、鳳至郡で死者5人、家屋全壊・同損壊791棟、輪島村で家屋全壊28棟。能登半島先端で被害が大きい。
1799.6.29 (寛政11)	加賀(金沢地震とも呼ばれる。)	6.0	金沢城下で家屋全壊26棟、能美・石川・河北郡で家屋全壊964棟、死者は全体で21人。
1833.12.7 (天保4)	羽前・羽後・越後・佐渡	7 1/2	死者47人。
1891.10.28 (明治24)	(濃尾地震)	8.0	家屋全壊25棟。
1892.12.9 (明治25)	能登半島	6.4	羽咋郡高浜町・火打谷村で家屋破損あり。堀松村末吉で、死者1人、負傷者5人、家屋全壊2棟。(11日にも同程度の地震あり。)
1933.9.21 (昭和8)	能登半島	6.0	死者3人、負傷者55人、住家全壊2棟。
1944.12.7 (昭和19)	(東南海地震)	7.9	住家全壊3棟。
1948.6.28 (昭和23)	(福井地震)	7.1	死者41人、負傷者453人、家屋全壊802棟。
1952.3.7 (昭和27)	(大聖寺沖地震)	6.5	死者7人、負傷者8人。
1961.8.19 (昭和36)	(北美濃地震)	7.0	死者4人、負傷者7人。
2007.3.25 (平成19)	(平成19年(2007年)能登半島地震)	6.9	死者1人、負傷者338人、家屋全壊684棟。

(出所) 地震調査研究推進本部地震調査委員会 (2009)

2007年の能登半島地震は、3月25日の9時41分に発生した。震源は能登半島沖（北緯37度13.2分、東経136度41.1分）、震源の深さは11km、マグニチュードは6.9、最大震度は6強（七尾市、輪島市、穴水町）を観測した。発災から約3ヶ月後の6月19日までの地震回数は累計455回を数える（気象庁）。死者1人、重傷者91人、住家被害は全壊686棟、半壊1,740棟、一部損壊26,958棟の被害となっている（消防庁）。

この地震以降、2023年（M6.5、死者1人）、2024年（M7.6、死者数未確定）と続き、過去の履歴に対して明らかに頻発化している。

## 2-2. 令和6年能登半島地震の概要

2024年1月1日16時10分に発生した今回の地震は、マグニチュード7.6、震源の深さは16km、逆断層型の地震であり、気象庁は、最初の地震波の検知から6.0秒後の16時10分16.0秒に緊急地震速報（警報）を発表した（表2）。さらに、16時12分に津波警報を発表し、16時22分には石川県能登を大津波警報に切り替えた。第1波到達時間が早く、場所によっては警報発表

時にはすでに到達していたとみられる<sup>(2)</sup>。石川県の輪島港では1.2m以上（速報値）の津波を観測した。大津波警報はおよそ4時間後に津波警報に切り替えられ、さらに数時間後の翌日未明、警報は注意報に切り替えられた。地震発生から18時間後の2日午前10時、すべての注意報が解除されている。

また、「高層ビル内における、地震時の人の行動の困難さの程度や、家具や什器の移動・転倒などの被害の程度」を示す長周期地震動階級は、最大値の4を観測した。長周期地震動階級4とは「立っていることができず、はわないと動くことができない」揺れとされる（気象庁）。気象庁はこの地震を「令和6年能登半島地震」と命名した。

表2 令和6年能登半島地震の概要

発生日時	2024年1月1日 16:10	
震源の位置	石川県能登地方（北緯37.5度，東経137.3度）	
規模	マグニチュード7.6（暫定値）	
震源の深さ	16km（暫定値）	
発震機構	北西—南東方向に圧力軸を持つ逆断層型（速報）	
各地の震度	震度7	石川県志賀町
	震度6強	石川県七尾市，輪島市，珠洲市，穴水町
	震度6弱	石川県中能登町，能登町，新潟県長岡市
長周期地震動	長周期地震動階級4を観測（石川県能登）	

（出所）気象庁

その後も強い揺れが続いた。16時6分の前震を起点とすると、72時間以内に発生した震度5強以上の地震は計7回に及ぶ（表3）。震度階別にみると、震度7が1回、震度5強、震度5弱がそれぞれ6回、震度4が30回となっている（表4）。マグニチュード3.5以上の地震回数は、24時間以内で計300回を超え、72時間でおおよそ400回に達している（図2）。現時点までの頻度は、1993年の北海道南西沖地震に匹敵し、1983年の日本海中部地震、2016年の熊本地震、2004年の新潟県中越地震をはるかに凌ぐ。

火災は18箇所が発生した（表5）。特に輪島市では延焼が拡大し、焼失面積は約48,000m<sup>2</sup>と推定される（国土地理院）。同じく日本海に面するエリアで発生した過去の大火として、1977年の酒田大火と2016年の糸魚川大火がある。前者の焼失面積は225,000m<sup>2</sup>と破格に巨大であるが（酒田市建設部1977）、後者は30,213m<sup>2</sup>であり（平成29年版消防白書）、輪島市の焼失面積は糸魚川大火の1.5倍以上に至っている。

こうした地震、津波、火災により、甚大な被害が生じているとみられる（表6）。ただし被害の全体像はまだ明らかにはなっていない。人的被害については石川県内で126人（1月7日11時30分現在）となっているが（消防庁2024）、安否不明者が多数みられることから、さらに増加する可能性が高い。新聞報道によれば、今なお「倒壊した建物の下敷きなどになっている住民らが100人を超える（石川県輪島市坂口茂市長のコメント）」という（毎日新聞、2024年1月5日11時19分）。住家被害についても、例えば珠洲市においては1,000棟ほどが被害を受けたと

いった報道もあり、全壊 292 棟という数字は氷山の一角にすぎないと推察される。また、地震による土砂災害も 49 件発生しており（1 月 7 日 15 時現在）、それによる死者は 14 人、行方不明者は 11 人となっている（国土交通省 2024）。土砂による道路の閉塞は、多数の孤立集落を生み出している。石川県によれば、1 月 5 日時点で孤立状態にあるのは珠洲市で約 100 人、穴水町で約 20 人、能登町で 40 人以上、輪島市で 14 地区（人数不明）などとなっている。

さらに、被災エリアには、北陸電力志賀原発 1～2 号機、東京電力柏崎刈羽原発 1～7 号機、日本原子力発電敦賀原発 1～2 号機、関西電力美浜原発 1～3 号機、大飯原発 1～4 号機、高浜原発 1～4 号機、高速増殖原型炉もんじゅ、新型転換炉ふげんが立地する（表 7）。いずれも原子炉の状態や敷地内の放射線量に異常はないとされる。しかしながら、志賀原発の 1 号機では、冷却ポンプが約 40 分にわたって停止した。また 1 号機・2 号機とも外部電源を受け入れる変圧器の異常（油漏れ）が発生し、代替えの電源に切り替える措置が取られている<sup>(3)</sup>。発電事業者側からの同事案についての報告も訂正が繰り返され、事実関係は不確かと言わざるを得ない（原子力規制委員会、北陸電力）。さらに、志賀原発の北側 20～30km 付近においては、発災以降、モニタリングポストによる空間線量の測定が不能になっている（東京新聞 TOKYO Web、2024 年 1 月 4 日 19 時 43 分）。

表 3 発災から 72 時間に発生した震度 5 強以上の地震

地震検知日時	震央地名	マグニチュード	最大震度
2024/1/1 16:06	石川県能登地方	5.5	5強
2024/1/1 16:10	石川県能登地方	7.6	7
2024/1/1 16:18	石川県能登地方	6.1	5強
2024/1/1 16:56	石川県能登地方	5.8	5強
2024/1/2 17:13	能登半島沖	4.6	5強
2024/1/3 2:21	石川県能登地方	4.9	5強
2024/1/3 10:54	石川県能登地方	5.6	5強

（出所）気象庁

表 4 震度階別地震発生回数

震度	回数
震度7	1
震度6強	0
震度6弱	0
震度5強	6
震度5弱	6
震度4	30
震度3	102
震度2	226
震度1	448
合計	819

（出所）気象庁

（注）1月5日13時現在

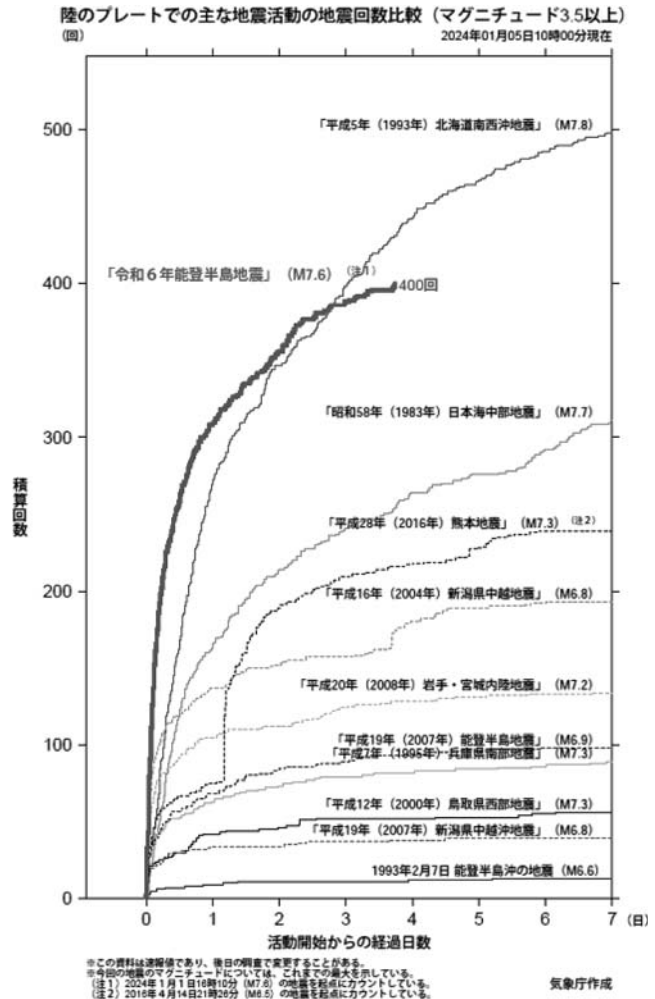


図2 マグニチュード3.5以上の地震回数比較  
 (出所) 気象庁 (2024a)  
 (注) 2024年1月5日10時現在

表5 火災の発生状況

県	市町村名	件数
新潟県	上越市	1
	小計	1
富山県	富山市	2
	高岡市	1
	氷見市	1
	魚津市	1
	小計	5
石川県	金沢市	6
	七尾市	2
	輪島市	2
	珠洲市	1
	能登町	1
	小計	12
合計		18

(出所) 消防庁 (2024)

(注) 2024年1月7日16時00分現在。住家等および重要施設。

表6 被害状況

		新潟	富山	石川	合計
人的被害（人）	死者			126	126
	行方不明者			1	1
	重傷者	5	3	26	34
住家被害（棟）	全壊		16	276	292
	半壊	3	22	29	54
	床上浸水	1		6	7
	床下浸水			5	5

（出所）消防庁（2024）

（注）1月7日11時30分現在。住家被害の「未分類」「多数」「確認中」、珠洲市の負傷者数は未算入。

表7 被災地近傍に立地する原子力関連施設

原子力関連施設			運転開始後	発災時の	発災当初の	付近の	津波高		
立地	発電事業者等	名称	経過年数	稼働状況	プラント等の被害	最大震度	最大波	観測点	
石川県志賀町	北陸電力	志賀原発	1号機	30年	停止中	外部電源系統の損傷	7	1.2m以上	輪島港
			2号機	17年	停止中				
新潟県柏崎市・刈羽村	東京電力	柏崎刈羽原発	1～7号機	26～38年	停止中	異常の検知なし	5強	0.4m	柏崎市鯉波
福井県敦賀市	日本原子力発電	敦賀原発	1号機	—	廃止措置中	異常の検知なし	4	0.5m	敦賀港
			2号機	36年	停止中				
	JAEA	もんじゅ・ふげん	—	—	異常の検知なし				
福井県おおい町	関西電力	大飯原発	1～2号機	—	廃止措置中	異常の検知なし			
			3～4号機	30～32年	運転中				
福井県高浜町	関西電力	高浜原発	1～2号機	48～49年	運転中	異常の検知なし			
			3号機	38年	運転中				
			4号機	38年	停止中 （定期検査中）				
福井県美浜町	関西電力	美浜原発	1～2号機	—	廃止措置中	異常の検知なし	3		
			3号機	47年	停止中				

（出所）原子力規制委員会、気象庁（2024）、国土交通省（2024）、地震調査研究推進本部（2024）より作成

志賀原発は、震度7クラスの揺れを受けるも、敷地内への津波の浸水はなく、東日本大震災以降、稼働を停止していた。近傍にはすでに再稼働している原発が3基ある。今回の地震で、これら一群の施設が過酷事故を免れたのは単なる偶然と言うべきだろう。

### 2-3. 救助・避難フェーズの状況

被災地には災害救助法が適用され、すでに避難所や福祉避難所が開設されている。避難所の総箇所数は1月3日から6日にかけて徐々に減少するが、その後、ふたたび増加に転じている（図3）。内訳をみると、新潟、富山は8日にかけて0に近づく一方、石川は6日以降も増え続けている。避難者数は、4日をピークに減少するものの、8日の時点でも3万人弱を維持していることがわかる。そしておそらくこの3万人以外に、車中泊や在宅避難を続ける無数の避難者がいるはずだ(4)。



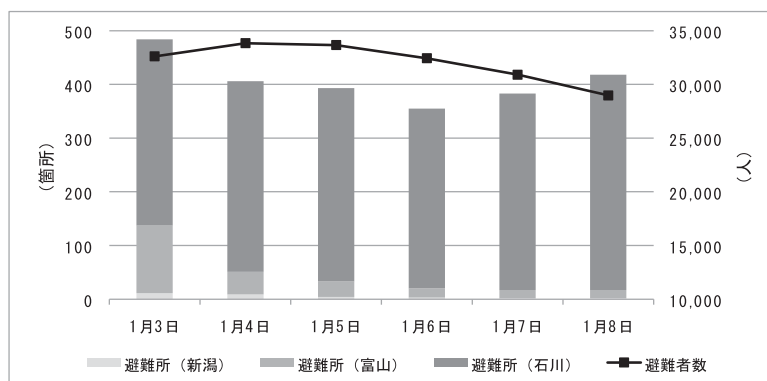


図3 避難所と避難者数の推移  
(出所) 内閣府 (2024a) をもとに作成

すでに懸念される事態が起きつつある。内閣府は2013年に「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(平成25年8月)を、2016年に「避難所運営ガイドライン」(平成28年4月)を策定しているが、報道を見るかぎり、現場の窮状はすさまじく、これまでの経験が生かされ、「ガイドライン」が有効に機能しているとは考えにくい。例えば、ある避難所では夜の底冷えが厳しく、体調不良をきたす避難者が日に日に増加しているという。また断水のためトイレが使えず、災害用簡易トイレ(和式)も足腰が弱い高齢者等には使い物にならないため、「ポリ袋に排泄してもらい、職員が処理をしているが、水で手を洗うこともできない」といった状況にある(朝日新聞、2024年1月7日朝刊)。

特に、避難者の多くは高齢層とみられる。主な被災各市町の高齢化率はいずれも50%前後に及んでいる(表8)。また、75歳以上の後期高齢者の割合も25%から30%近くを占める。避難所では、すでに新型コロナウイルスやインフルエンザの感染者やその疑いのある避難者も出ている(朝日新聞、2024年1月7日朝刊)。今後のさらなる気温の低下と冷え込みを考えれば、避難環境の改善はもはや1日の猶予もないと考えるべきであろう。

表8 被災各市町の人口と高齢化率

	人口※1	人口増減率※2	高齢化率※3	後期高齢化率※4
輪島市	24,608人	△9.58%	46.00%	25.74%
珠洲市	12,929人	△11.60%	51.60%	28.87%
能登町	15,687人	△10.71%	50.40%	28.07%
穴水町	7,890人	△10.20%	49.10%	27.53%

※1 2020年国勢調査 ※3 65歳以上人口割合

※2 2015年比 ※4 75歳以上人口割合

(出所) 国勢調査

高齢者福祉施設や障害者福祉施設でも被害が報告されている(表9)。前者は停電17施設、断水111施設、後者は停電3施設、断水25施設となっており、被災施設数は合計160施設に及ぶ

(厚生労働省 2024)。ただ、30以上の高齢者施設の被害状況が不明との報道（朝日新聞、2024年1月5日朝刊）もあるなど、これらの数字がどこまで実態を反映しているのかは不確かである。また、施設利用者が被災状況下でどのような境遇にあるのか、支援者や介助者がどのような対応を迫られているのか、別の施設に移動を余儀なくされた利用者は無事に移動を終えたのか、移動先で安定を保つことはできているのかなど、懸念される事項は多い。

他方、外部からの支援として、DMATの動きをみると（表10）、発災から5時間50分後にはすでに9隊が活動を開始し、その後着実に増加し、3日後の11時（発災から66時間50分後）には95隊に至っている（厚生労働省 2024）。ただ、現地の医療施設に関しては、26施設が停電、断水の被害を受け、あるいは医療ガスの使用が不可となった（表9）。1月4日16時の時点では、停電は3施設すべてで解消、断水は23施設から14施設に減少しているが、言い換えれば9施設で未だ断水が続いており、医療ガスについても2施設が使えない状態にある。

表9 医療・福祉施設の被害

県	被災施設数		被災状況別内訳								
			浸水等		停電		断水		M G使用不可		
			最大	現在	最大	現在	最大	現在	最大	現在	
医療施設	石川県	19	11	—	—	3	0	16	11	6	2
	新潟県	2	0	—	—	—	—	2	0	—	—
	富山県	5	3	—	—	—	—	5	3	—	—
	合計	26	14	—	—	3	0	23	14	6	2
高齢者福祉施設	石川県	106	106	—	—	17	17	102	102	/	
	新潟県	14	14	—	—	—	—	—	—		
	富山県	12	12	—	—	—	—	9	9		
	合計	132	132	—	—	17	17	111	111		
障害者福祉施設	石川県	29	28	—	—	5	3	26	25	/	
	新潟県	2	0	—	—	—	—	—	—		
	富山県	—	—	—	—	—	—	—	—		
	合計	31	28	—	—	5	3	26	25		

（出所）厚生労働省（2024）をもとに作成

（注）第13報（1月4日18：30時点）による。医療施設は16：00時点。M G＝医療用ガス。

表10 DMATの活動状況

確認時点	発災からの経過時間	活動隊数				備考
		県庁本部	病院	避難所	合計	
1月1日 22時00分	5:50	4	5	—	9	全国のDMATに対して自動参集基準適応。各地で待機状態。
1月2日	5時00分	5	7	—	12	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
	10時00分	7	11	—	18	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
	14時00分	9	18	—	27	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
1月3日	4時00分	11	27	—	38	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
	9時30分	12	33	—	45	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
1月4日	4時00分	16	59	1	76	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
	11時00分	19	76	—	95	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。
	16時00分	21	68	—	89	中部ブロックのDMATに対して待機要請を継続。

（出所）厚生労働省（2024）をもとに作成

（注）第1報～第13報による。活動場所はすべて石川県。

以上のような避難所、福祉施設、医療施設の状況は被災者の生命維持に直結する。とりわけ、発災直後の急性期においては「防ぎえた災害死」とも言われる犠牲が生じる。東日本大震災の医療現場では、宮城県で315件中15件（4.8%）、岩手県で173件中14件（8%）が「防ぎえた災害死」であったと言われる（小井土2014）。救命救急の医療資源が十分にあれば、このフェーズの死は、あるいは避けられるのかもしれない。ただ問題は、急性期を過ぎ、一週間、一ヶ月、数ヶ月を経てもなお、発生を続ける災害関連死である<sup>(5)</sup>。後述するように、これまで災害の種別や発生場所、時期を問わず、災害関連死は繰り返されてきた。その主たる原因は、医療資源の不足ではなく、常に避難生活を支える居住政策の欠陥にあったと言ってよい。

#### 2-4. 令和6年能登半島地震の被災特性

以上のデータをもとに、あくまでも暫定的な評価であるが、本震災の被災特性を整理する。まず、地震、津波、火災、土砂災害等を伴う複合災害であり、原発のリスクを改めて浮き彫りにしたという点においては東日本大震災との類似性がうかがえる。特に、自然現象に対する原発それ自体に加え、立地の脆弱性が再露呈したと言えるだろう。また、家屋などの倒壊に起因する人的被害が多数発生している可能性があり、住宅の耐震性が大きく問われるという点は阪神・淡路大震災や熊本地震と共通するところがある。さらに、過疎や超高齢化の進展するエリアに被害が及び、土砂によって多数の集落が孤立しているという点では、新潟県中越地震や紀伊半島大水害に近似する。

ただし、群発地震に見舞われ、地盤や家屋の脆弱性が高まるなかで、1年足らずのうちにマグニチュード6以上、震度6強以上の地震が繰り返されたこと、そのような状況下で生じた崖崩れや膨大な家屋の倒壊によって、生き埋めとなった多数の被災者の存在を認知しながら、大津波警報によってその場からの即時避難を余儀なくされたという事態は、管見によれば、これまで大々的には生起してこなかったように思われる<sup>(6)</sup>。

また、行政、市民、企業の活動の多くが平常とは異なる元日という特殊な時期に生じた地震であった点も、帰省客が実家で犠牲になり、また行政職員が他県に帰省しており初動態勢に遅れが生じるなど、被害や救助活動に対して固有の影響があったと考えられる。ただ、元日の発生という点は、今後の避難生活においてより重大な意味を持つだろう。すなわち、被災地は寒冷地にして豪雪地帯であり、そのような気候特性が最も強くあらわれる期間に、最も不安定な避難生活が重なることになる。

前述の通り、被災地は、発災の約1週間前に記録的な大雪に見舞われた。しかしながら、少なくとも発災後72時間は降雪・積雪はみられず、日中の気温は10度を超えていた。仮にも大雪と地震のタイミングが重なっていれば、避難行動は著しく妨げられ、屋外や避難所での生活はさらに過酷さをきわめたと考えられる。もっとも、北陸・新潟の被災地にあってはそうでなくとも燃料が不足するなかでの避難生活が生死に直結する事態であることに変わりはない。そしてこの

先、3月にかけては、まちがいなく寒気が繰り返し訪れることになる。

むろん、過去にも寒冷地での地震は何度も発生している（表11）。だが、少なくとも19世紀末以降の大規模地震は、偶然にも厳寒期と避難生活の重複を避けるように起きてきた。1896年の三陸沖（明治三陸）地震は6月15日、同年、秋田県を中心に死者209人の被害をもたらした陸羽地震は8月31日、1925年の但馬地震は5月23日、1927年の北丹後地震は3月7日、1933年の三陸沖（昭和三陸）地震は3月3日に発生している。戦後の福井地震（1948年）は6月28日、1960年のチリ地震は5月23日、1983年の日本海中部地震は5月26日だった。この30年をみても、1993年の北海道南西沖地震は7月12日、2004年の新潟県中越地震は10月23日、2007年の新潟県中越沖地震は7月16日、2008年の岩手・宮城内陸地震は6月14日、2011年の東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）は3月11日、2018年の北海道胆振東部地震は9月6日であった。また前回の能登半島地震（2007年）は3月25日、春は目前だった。つまり、寒冷地・豪雪地帯における最も過酷な時期に、最も過酷な避難生活が重なった災害は、19世紀末以降、偶然にもレアケースだと言えるだろう。

仮住まい期の一人ひとりの生活の安定をいかに図るかという点は、あらゆる災害復興過程において最重要課題であった。だが、このような発生時期の固有性をふまえるならば、そして高齢化の著しい地域特性を考え合わせるならば、令和6年能登半島地震は、仮住まい期の安定確保が史上最も強く問われる災害だと言っても過言ではない。

表11 19世紀末以降の積雪・寒冷地における大規模地震の発生時期と避難生活期

地震概要			1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
発生年月日	名称   マグニチュード	震央	死者数	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下	上中下
1896/6/15	三陸沖 (明治三陸) 地震   M 8.2	三陸沖	21,959											
1896/8/31	陸羽地震   M 7.2	秋田県東部	209											
1909/8/14	江濃 (姉川) 地震   M 6.8	滋賀県東部	41											
1914/3/15	仙北地震   M 7.1	秋田県南部	94											
1925/5/23	但馬地震   M 6.8	兵庫県北部	428											
1927/3/7	北丹後地震   M 7.3	京都府北部	2,925											
1933/3/3	三陸沖 (昭和三陸) 地震   M 8.1	三陸沖	3,064											
1939/5/1	男鹿地震   M 6.8	秋田県沿岸北部	27											
1948/6/28	福井地震   M 7.1	福井県嶺北地方	3,769											
1952/3/4	十勝沖地震   M 8.2	釧路沖	33											
1960/5/23	チリ地震津波   Mw 9.5	チリ沖	142											
1964/6/16	新潟地震   M 7.5	新潟県沖	26											
1968/5/16	十勝沖地震   M 7.9	青森県東方沖	52											
1978/3/12	宮城県沖地震   M 7.4	宮城県沖	28											
1983/5/26	日本海中部地震   M 7.7	秋田県沖	104											
1984/9/14	長野県西部地震   M 6.8	長野県南部	29											
1993/7/12	北海道南西沖地震   M 7.8	北海道南西沖	230											
1994/10/4	北海道東方沖地震   M 8.2	北海道東方沖	10											
2004/10/23	新潟県中越地震   M 6.8	新潟県中越地方	68											
2007/7/16	新潟県中越沖地震   M 6.8	新潟県上中越沖	15											
2008/6/14	岩手・宮城内陸地震   M 7.2	岩手県内陸南部	23											
2011/3/11	東北地方太平洋沖地震   M 9.0	三陸沖	22,252											
2018/9/6	北海道胆振東部地震   M 6.7	胆振地方中東部	43											
2024/1/1	令和6年能登半島地震   M 7.6	石川県能登地方	未確定											

(注1) 全域が豪雪地帯または特別豪雪地帯（2023年4月1日指定）を含む都道府県に主な被害が及んだ地震を対象とした。全球豪雪地帯かつ特別豪雪地帯を含む道県：北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、新潟県、富山県、石川県、福井県。特別豪雪地帯を含む県：宮城県、福島県、群馬県、長野県、岐阜県、滋賀県。ただし、今回の被災エリアに隣接する日本海沿岸部の地震という点で、京都府北部の北丹後地震、兵庫県北部の但馬地震はこの表に加えた。

(注2) 全球豪雪地帯：鳥取県。被害エリアならびに地震の概要は国立天文台『理科年表2020』による。

(注3) 死者・行方不明者が2桁以上の地震。またチリ地震津波以降は気象庁が名称を定めた地震。「死者数」には行方不明者と災害関連死を含む。

以上をふまえ、被害の3要素と言われる「ハザード Hazard」「脆弱性 Vulnerability」「暴露性 Exposure」に基づき、被災特性を分類すると図4のようになる。「ハザード」は自然現象の外力（規模や発生確率）、「脆弱性」は自然現象の外力に対する強度（物理的+社会的）、「暴露性」は自然現象に曝される量（空間+時間）を指す。

もっとも、各特性は相互に関連し合っていると考えられるため、実際の対応関係はこのように単純ではないだろう。しかしながら、今回の地震は、空間的にも時間的にも固有の状況にあったとみられる地域に対し、きわめて多面的な被害をもたらしたということが、この粗い整理からも理解されよう。

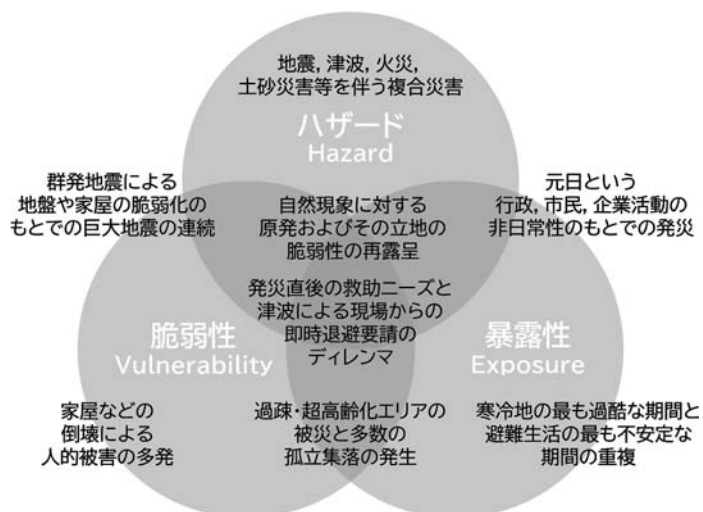


図4 令和6年能登半島地震の被災特性

### 3. 今次災害が突き付けている課題

令和6年能登半島地震の被災特性は、今後の復興に向けて、どのような課題を突き付けているだろうか。主要な論点を図5に示す。これらの論点は、平時における被災地外の地域をも射程におさめた普遍的な問いを含んでいると考えられるが、ここでは令和6年能登半島地震を念頭に、発災直後の急性期、復旧から復興期、やがて平穩期へと推移するフェーズに沿って、被災地が直面している、あるいは今後直面するであろう課題を考察する。

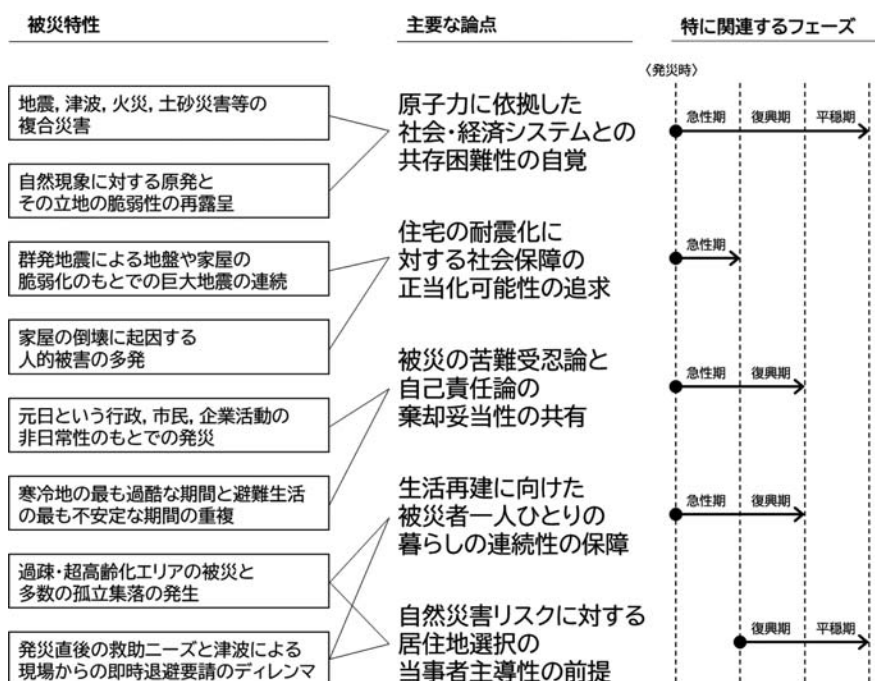


図5 令和6年能登半島地震からの復興をめぐる主要な論点

### 3-1. 原子力に依拠した社会・経済システムとの共存困難性の自覚

繰り返すように、今回の地震は津波、火災、土砂災害等を伴う複合災害となり、自然現象に対する原発およびその立地の脆弱性が再露呈することになった。こうした趨勢が問いかけているのは、原子力に依拠した社会・経済システムとの共存困難性であり、また我々はその困難性をどのように自覚できるのかという点であろう。

前述の通り、今回、被災エリアに立地する原子力関連施設群が過酷事故を免れたのは、単なる偶然にすぎない。稼働中の原発は最も大きい揺れを観測した地点からずれていたこと、原発サイト内への津波の浸水がなかったこと、大火の発生したエリアには原子力関連施設が立地していなかったことなど、偶然を強調する事実を列挙するのはたやすい。

他方、自然災害の発生は避けがたく、今後、気候危機のもとでますます激甚化、頻発化していくと予想される。想定を超えた極端現象が繰り返すとき、あるいは原発直下の活断層のずれが生じたとき、さらには今回の地震で起きたような大規模な海底の隆起や沈下が原発を直撃したとき<sup>(7)</sup>、施設がどのように崩壊するのかは、おそらく予測困難である。だとすれば、今後は原子力のリスクといかに共存するかではなく、いかに共存という前提を棄却するかが問われなければならないだろう。ただ、原発をはじめとする原子力関連施設が、我が国の経済産業構造に固く組み込まれているとすれば、棄却すべきは単なる原子力システムではなく、それをインキュベート

し、拡大し、根づかせてきたこの国の社会・経済システムだと言えよう。

もっとも東日本大震災以降、この課題は繰り返し指摘されてきたわけだが、今次災害は、いわば追い打ちをかけるように我々に自覚を迫る契機となったはずだ。発災直後の急性期にある現時点においては、しかしながら、原子力を支える社会・経済システムが大きく揺さぶられているという事実は見えない。もはやこのシステムとの共存は困難であるということはいかに自覚するのか。現行のシステムが生きながらえる限り、今後の復興期にかけて、さらにはその後も問いつけていく必要がある。

### 3-2. 住宅の耐震化に対する社会保障の正当化可能性の追求

次に、群発地震による地盤や家屋の脆弱化のもとで巨大地震が連続し、その帰結として家屋などの倒壊による人的被害が多発したという被災特性から見出されるのは、住宅の耐震性をいかにして向上させるのかという問いである<sup>(8)</sup>。もっとも、住宅性能を確保する主体は原則、居住者もしくは所有者であるが、住宅は生存基盤であるという認識に立つならば、最低限、耐震性の確保は社会的に保障されなければならない。いかにこの論理を正当化できるのか。またその正当化可能性をどのように追求していくべきか。

阪神・淡路大震災をひとつの契機とする1995年の建築物耐震改修促進法以来、国は長くこの問題に注意を払ってきた。耐震診断や耐震改修に対する補助制度も、すでに多くの自治体において設けられている。輪島市は2008年に耐震改修促進計画を策定し、「旧耐震基準の木造住宅に対して、安全性の向上を図るため、一定の条件に該当する住宅について、耐震診断費用や耐震改修工事にかかる費用の一部を補助」する制度を運用している（輪島市2020）。耐震診断に関しては費用の3/4（限度額9万円）、耐震改修に関しては費用の全部または一部（限度額150万円）などの補助が支給される。珠洲市や能登町などにも同様の制度がある。診断の後、速やかに改修を実施する場合は診断費用が全額支給されるなど手厚い制度設計となっている。

とはいえ、あくまでもこれらは補助であり、耐震化は原則的に自己責任の範疇にある。実際の改修には一般的に200～300万円もしくはそれ以上の額が必要になり、すなわち相当額の自己資金が要求される<sup>(9)</sup>。永松（2008）が指摘するように、耐震改修を要する老朽住宅はおもに高齢者が居住／所有している。収入は年金などに限られ、改修費用を負担できる能力は総じて低い。

もっとも、すでに被害が起きてしまった被災地にとってはこのような検討は意味を持たないのかもしれない。ただ、倒壊を免れつつも損傷を受けた多数の住宅に関しては、今まさに必要な議論が残されているように思われる。おそらく今後、いわゆる公費解体や、災害救助法に基づく住宅応急修理制度の運用が本格化する。一般的に公費解体には期限が設けられ、被災者は未だ将来を見通せないなかで、損傷を受けた自宅を前に判断を迫られる。期限を過ぎれば解体は自己負担となる。だが解体してしまえば、修繕によって住み続けるという選択肢を失うことになる。生活再建の歩みは一律ではない。少なくとも、安易に期限を切るような運用は避けるべきであるし、

修繕によって耐震性の確保が保障されることになれば、当事者にとってそれは有効な選択肢となるはずだ。

また、住宅応急修理制度は破損した住宅の修繕に対して最大70.6万円の補助を支給するしくみである。石川県では、2023年の震災を受けて、すでに災害救助法の適用された地域については同制度が運用されてきたが、今次災害の発災当日（1月1日）にこれを引き継ぐかたちになっている（石川県2024）。ただし、この制度を利用すると、仮設住宅への入居期間は発災日を起点として6ヶ月以内に制限されることになる。言うまでもなく、被災後の混乱した状況のなかで、わずか半年のあいだに修繕工事を完了させることはほとんど不可能である。しかも70万円で修繕できる範囲は限られている。ここでも被災者は、修理をあきらめて仮設住宅に入居するのか、早期に仮設住宅を退去するリスクを冒して自宅の修理に踏み切るのかという過酷な二者択一を迫られる。制度は、有効な選択肢を立ち上げるのではなく、むしろ既存の選択肢を切り捨てるように作用している。この構造をまずは改める必要がある。

また、応急修理制度は、本格的な住宅再建を想定した被災者生活再建支援法による補助との併用を認めているが、応急修理で原状回復ができる可能性が高いほど（被災度が低いほど）、住宅再建の補助額は小さく、中規模半壊を下回る被害の場合は対象外である。被災度によらず、耐震性を確保しつつ、元の居住環境への回復を保障するというアプローチへの転換が求められる。

以上の論点は、住宅の耐震化を自己責任から社会保障へと切り替えることを要請していると言えるだろう。しかしながら、住宅は個人資産であり、公金の投入には慎重な議論が求められる。それは確かだ。厳しい家計のもとで、保険制度への加入や自力での安全対策を進めてきた人びとがいるなかで、住宅の耐震化を社会保障として位置づけることには、多くの法的・政治的・倫理的・社会的ハードルがあるだろう。ただ耐震性を欠いた住宅は身を守る器ではない。それらは揺れをトリガーとして人を傷つける凶器となる。このことを念頭に、発災直後の急性期にある今のフェーズにおいてこそ、検討を重ねる必要がある。住宅の耐震化を社会保障に切り替えるという政策判断は、いかに正当化できるのか。思考停止することなく、この問いに正面から向き合うべきではないか<sup>(10)</sup>。

### 3-3. 被災の苦難受忍論と自己責任論の棄却妥当性の共有

地震は元日に発生した。行政、市民、企業活動は総じて非日常性の中にあり、その先に続くのは寒冷地の最も過酷な期間であった。避難生活の最も不安定な期間がちょうどそれに並走ることになった。ここから導き出される論点は多岐にわたるが、おそらく最大の課題は災害関連死リスクの抑制である。あるいは、その主な要因である低劣な避難環境をどのように改善するのかという点である。非日常の状況下で、避難行動はより混乱を来たしたであろうし、避難者を受け入れるための準備もまた同様であっただろう。当初は、通常以上に適切な避難環境を整えることが困難であったのかもしれない。とはいえ、この課題は古くから何度も繰り返し指摘されてきた。



しかも、被災地は半年少し前にも地震災害を経験している。

にもかかわらず、未だ十分な改善に至らないのはなぜか。被災自治体に多くの責任を問うことはできないだろう。かれら自身も被災者である。要因のひとつは、後述するように制度の運用に、いまひとつは、被災という経験に対して広く共有されている認識にあるように思われる。すなわち、被災者は厳しい状況を耐え忍ぶ必要があり、基本的には自力でそれを克服しなければならないという認識である。この国の避難環境を根本的に変えるためには、こうした苦難受忍論と自己責任論を棄却すること、そしてその妥当性を共有することが必要になるだろう。

未だ災害関連死という用語が存在しなかった阪神・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（表12）。災害関連死の数は、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。東日本大震災を例に年齢階層別の関連死割合をみると、80歳代以上の高さが際立つ（図6）。もっとも、死亡者の割合は通常においても高齢になるほど幾何級数的に高くなる。しかしながら、関連死についてはその傾向がより顕著にあらわれる（図7）。

脆弱個体が真っ先に犠牲になるのは生物学的必然である。だが人類は、必ずしもそうではない思想に基づいて社会を構築してきたのではなかったか。巨大地震に見舞われながらも、発災時を生き延びた高齢者の生命が即座に途絶えてもよいとは思えない。なぜなら、かれらの生死を左右したのは自然の猛威ではなく、我々が構築してきた社会制度であり、人権侵害とも捉え得る劣悪な避難環境を放置してきたことにあるからだ。そうではない対応があり得たならば、かれらに残された余命は非常事態を乗り越えて、ふたたびおだやかに、静かに、もう幾ばくかは長く続いていく可能性は十分にあったはずだからだ。

表12 阪神・淡路大震災以降の主な災害の直接死と災害関連死

		死者	行方不明者	合計(A)	関連死(B)	関連死割合(B/A)(%)	統計年月日
1995	阪神・淡路大震災(兵庫県)	5,483	3	5,486	919	16.8	2005.12.22
2004	新潟県中越地震	16	0	16	52	325.0	2009.10.21
2007	新潟県中越沖地震	11	0	11	4	36.4	2013. 5.17
2011	東日本大震災	15,899	2,528	18,427	3,767	20.4	2020. 9.30
	(岩手県)	3,563	1,112	4,675	469	10.0	2020. 9.30
	(宮城県)	8,418	1,219	9,637	929	9.6	2020. 9.30
	(福島県)	1,367	224	1,591	2,313	145.4	2020. 9.30
2011	紀伊半島大水害	68	15	83	6	7.2	2017. 8.29
2014	広島土砂災害	74	0	74	3	4.1	2016. 6.24
2016	熊本地震	50	0	50	218	436.0	2021. 1.13

(出所) 田中(2022a)

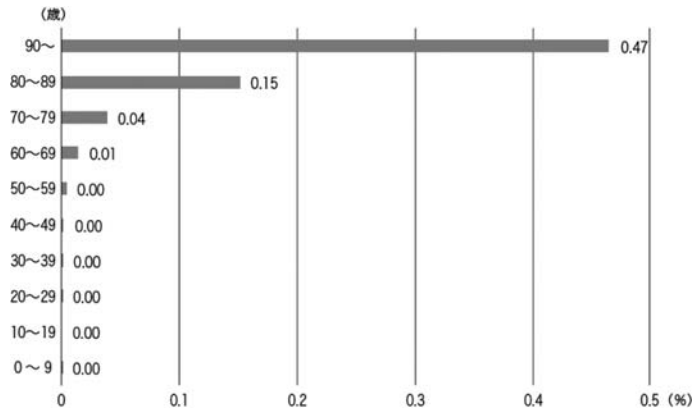


図6 東日本大震災における年齢階層別災害関連死割合（2012年8月時点）  
（出所）田中（2022a）（注）2012年8月時点

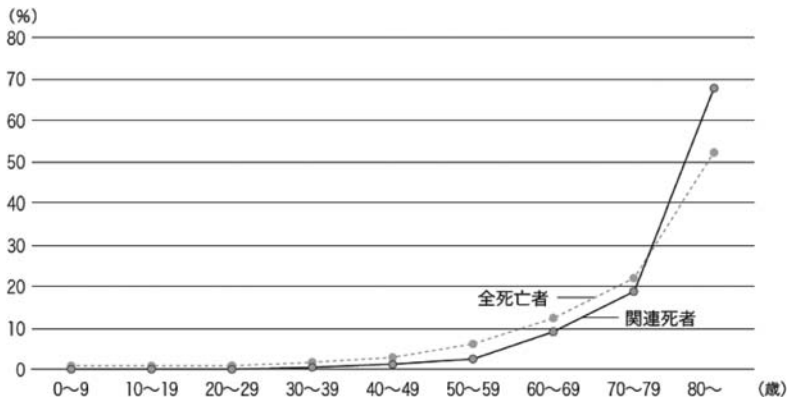


図7 東日本大震災・被災3県の全死亡者数（2011年）と災害関連死者数の構成比  
（出所）田中（2022a）（注）2012年8月時点

また、関連死の議論において留意すべきは、基本的に数にカウントされるのは遺族による申請、災害弔慰金の支給審査委員会による審査・答申、市町村による認定という一連の手続きを通過したケースに限られるという点である。内閣府の定義では、「災害弔慰金が支給されていないものも含める」となっているものの、そもそも遺族による申請がなければ該当しないと考えられ、高齢単身者で身寄りのない場合など、最も関連死のリスクの高い世帯類型が最も抜け落ちやすいしくみになっている可能性がある。

重要なことは、関連死の認定／非認定を問わず、「防ぎえた災害死」を防ぎ切るということであろう。すでに述べたように、避難生活過程における関連死の原因は、医療資源の不足ではなく、常に避難生活を支える居住政策の欠陥にあった。今回の震災を受けて、「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」や仙台弁護士会が国に求めた災害ケースマネジメントの徹底や、ホテル・旅館などの宿泊施設利用など<sup>(11)</sup>、適切な避難生活拠点を確保・運用するしくみを

ただちに軌道に乗せる必要がある<sup>(12)</sup>。

田中（2022a）によれば、そもそも適切な避難環境の提供を阻む技術的・経済的要因はほとんどないに等しい。あるのは、避難生活に対する今以上の手当は過剰な投資であるとの認識だけである。災害救助法は「被災者の保護」を明瞭に規定している。問題はその運用にある。生田（2016）によれば、これまでの運用は、「『中規模一過性』の災害を念頭に置いている」ため、「被災した者に対する応急救助もまた短期間の避難」が想定されている」という。だが実際は必ずしもそうではない。阪神・淡路大震災や東日本大震災では、避難所の閉鎖まで数ヶ月から年単位の期間を要した。今次災害も同等の期間を要する可能性は否定できない。インフォーマルな施設や在宅被災者を含めれば、避難生活はもはや短期間でも一過性でもない。

被災地はまもなく厳寒期を迎える。いま、ここにある避難現場で、可能なかぎりの手を尽くしつつ、並行して被災者の苦難受忍論と自己責任論をいかに棄却するか、その妥当性をどのように共有していくのかを問い続けていくことが必要だ。今後も災害関連死の多発を容認し、不問に付すのか、それとも食い止めるための転換を図るのか。我々が向き合っているのは、困難な問いではなく単純な選択肢であるはずだ。

### 3-4. 生活再建に向けた被災者一人ひとりの暮らしの連続性の保障

#### (1) 急性期：救助活動の不可能性のもとで

地震は過疎・超高齢化エリアを直撃した。崖崩れ等によって随所で道路が閉塞し、多数の孤立集落が発生した。家屋の倒壊は、生き埋めなどの救助ニーズを発災直後に顕在化した。ところが本震から2分後に津波警報が発表され、10分後にそれは大津波警報に変わった。被災現場からの即時退避が要請された。警報は翌日まで継続した。その場にいた人びとの、引き裂かれるような葛藤は想像を絶する。こうした厳しい孤立と過酷なディレンマが突き付けているのは、誤解を恐れずに言えば、発災直後における救助活動の不可能性である。

1995年の阪神・淡路大震災では、倒壊家屋の下敷きになった35,000人のうち約27,000人（77%）の救出を担ったのは近隣の住民等であった（河田1997）。能登の被災地では、29年前の神戸・阪神間に比べて明らかに高齢化が進んでいるとはいえ、近隣どうしの関係性は総じてより強固であるだろう。だが、倒壊家屋や崖崩れの現場からの退避要請は、そうした関係性に基づく救出活動を決定的に困難にしたはずだ<sup>(13)</sup>。公助が十分に機能しない状況下で、さらに共助の取り組みが阻害されるとき、我々は何をなすことができるのか。あまりにも厳しい課題が突き付けられている。

#### (2) 復興期：ふたたびどこに住むのか？

他方、急性期を過ぎ、やがておとずれる復興期においては、ふたたびどこに住むのかという問いが顕在化することになるだろう。例えば、同じく過疎・高齢化の進んだエリアが被災地となった新潟県中越地震では、中山間地に位置する元の集落に還るのか、それとも山を離れ、平地に移

転するのかという判断があった（青砥他 2006、田中・中北 2010、田中 2011）。深刻な津波被害が発生した東日本大震災の被災地では、内陸や高台への大規模な移転事業が行われ、沿岸部には広域にわたって居住を制限する災害危険区域（建築基準法 39 条）が指定された。こうした居住地の移動は、多かれ少なかれ被災者の暮らしを切断する。移動が他律的に決定された場合は、なおさらその切断の影響は大きく、切断面を乗り越えることには大きな困難が伴うだろう。だとすれば、生活再建に向けて、いかに被災者一人ひとりの暮らしの連続性を保障するのが問われることになる。

第 1 に、日々の暮らしの中核をなす「生活行動」の連続性である。特に生業の継続が重要になるだろう。被災各市町（輪島市、珠洲市、能登町、穴水町）の農家割合は約 15～20% 弱となっており、石川県の平均 3.4% を大幅に上回っている（表 13）。耕地面積の割合は県平均の 9.7% よりも小さく（4.6～8.5%）、小規模な農家が多いとみられる。総じて販売農家数よりも自給的農家数の方が多い。被災地は高齢化が進み、すでに生業としての農業からは離れているものの、家庭菜園規模で農地と関わりを持っているというケースは相当数あると推察される。それらは、ある種のマイナー・サブシステム<sup>(14)</sup>として、日常の主要な部分を占めていたとすれば、一日も早く再開することが強く望まれているはずだ。ただ、当然ながら農地も大きな被害を受けている。いかに土との関わりを取り戻すか、そのための場や機会の確保が求められる。

第 2 に、日常的な行動範囲となる「生活圏域」の重複性が問われる。住まいは重要な生活拠点であるが、暮らしはそれだけで完結するわけではない。住まいを中心としながら、周辺に分布するさまざまな機能が暮らしを支える。いわばそれが「暮らしのインフラ」となり、一人ひとりの生活圏域を構成する。時に災害は住まいだけでなく、生活圏域を構成するさまざまな機能をも破壊することがある。それでもなお、生活再建の起点となるのは元の居住地であり、「暮らしのインフラ」となるべき元の生活圏域である。なぜなら、多くの被災者にとって、ふたたび日常を立ち上げるための手ごかりは元の居住地や元の生活圏域にあると考えられるからだ。

すべてが流され、倒壊し、焼き尽くされ、瓦礫と化した空間は、確かに第三者の目には「何もない」ように映る。だが、およそ人が暮らし、根を下ろしてきた土地に何も残されていないはずがない。そこには無数の生の履歴が、当事者の好むと好まざるとにかかわらず、深く刻まれているはずだ。刻まれているのは、かれらにとってきわめて実際的で具象的な回復の手ごかりである。換言すれば、自らが暮らしてきた土地を離れて、易々と回復の手ごかりを見出すことはできない。その土地をケアすることによってでしか満たすことのできない喪失があるのだとすれば、かれらの実践の機会を決して毀損されてはならないだろう。生活再建に向けた歩みの中で、たとえ居住地の移動を余儀なくされるとしても、常に生活圏域の重なりを維持することが求められる。

表13 被災各市町の農林漁業の状況

		輪島市	珠洲市	能登町	穴水町	石川県
土地利用	総土地面積 (ha)	42,632	24,720	27,327	18,321	418,605
	耕地面積 (ha)	1,940	2,090	1,820	1,060	40,400
		4.6%	8.5%	6.7%	5.8%	9.7%
	田耕地面積 (ha)	1,590	1,280	1,210	718	33,600
	畑耕地面積 (ha)	352	813	614	341	6,800
	林野面積 (ha)	32,714	18,641	20,264	13,419	278,429
	76.7%	75.4%	74.2%	73.2%	66.5%	
人口比	総人口 (人)	24,608	12,929	15,687	7,890	1,132,526
	農業従事者数 (人)	730	568	678	291	12,238
		3.0%	4.4%	4.3%	3.7%	1.1%
	漁業就業者数 (人)	506	271	341	87	2,409
	2.1%	2.1%	2.2%	1.1%	0.2%	
世帯数比	総世帯数 (世帯)	10,208	5,517	6,458	3,288	469,910
	農業経営体数	673	432	554	249	9,890
	総農家数 (戸)	1,451	1,034	1,047	497	15,874
		14.2%	18.7%	16.2%	15.1%	3.4%
	自給的農家数 (戸)	807	624	526	270	6,611
		7.9%	11.3%	8.1%	8.2%	1.4%
	販売農家数 (戸)	644	410	521	227	9,263
		6.3%	7.4%	8.1%	6.9%	2.0%
	林業経営体数	75	34	95	22	416
	漁業経営体数	219	211	167	68	1,255
	漁港数 (港)	12	7	11	9	69
漁船隻数 (隻)	296	278	227	89	1,814	

(出所) 農林水産省

(注) 耕地面積：2022年面積調査，総世帯数：2020年国勢調査，漁港数：水産庁資料（2023年4月1日現在  
漁業就業者数・漁業経営体数：2018年漁業センサス，その他：2020年農林業センサス。

もっとも、寒冷期の避難生活にあっては遠隔地への一時的な退避は有効な選択肢となるだろう。その場合、生活圈域の重複という条件を満たすことは困難であるが、それでも定期的に元の居住地に帰還する機会を保障することで時限的な重複は可能である。あるいは元の近隣関係を維持しながらのまとまった退避は、その関係を通じて被災前の生活行動を部分的に再現できる可能性がある。仮に、当初は避難先が分散したとしても、次の段階で集約するという可能性を棄てるべきではない。新潟県中越地震では、ある時点で「避難所の引っ越し」が行われ、元の集落が再統合された。これによって「地域の被害状況に応じたその後の対応策などを地域住民が話し合える環境が整うことになった」という（澤田2014）。このような時限的な重複、部分的な連続のニーズをきめ細かく読み取っていく必要がある。

### (3) 仮設住宅・災害公営住宅：居住地選択の機会を拡大する

今後、被災各市町では、仮設住宅（建設型応急住宅、賃貸型応急住宅）が供給されることになる。賃貸型応急住宅に関しては、その多くを被災地の外に求めることになるだろう。石川県の持ち家率は69.3%（平成30年住宅・土地統計調査）であり、都市部から離れた被災各市町では、その割合はさらに高いと考えられる。住宅被害の大きさも考え合わせれば、応急住宅として活用

できる民間賃貸住宅はきわめて少ない。したがって、仮設住宅としては被災地近傍の建設型応急住宅と、被災地から地理的に離れた賃貸型応急住宅という2つのカテゴリが想定される。

元の生活圏域との重複を満たすという点では建設型応急住宅が重要になる。過去の災害においては、しばしば用地の確保が大きな課題となってきたが、例えば2004年の台風16号で被災した宮崎県椎葉村では、被災者の自己所有地に仮設住宅8棟が建設されている（内閣府2010）。同様の試みが検討されてよい。また、被災地から離れた賃貸型応急住宅に関しては、先にも述べたように、定期的に元の居住地に帰還する機会を保障することで、時限的な重複を可能にするといった方策があり得る。

仮住まいの後のフェーズにも目を向けるならば、特に重要になるのは災害公営住宅の立地である。持ち家率が高いという地域特性をふまえれば、できるだけ自力再建や自宅での居住継続を可能にすることが前提となる（田中2022b）。一方、高齢化の状況をみる限り、災害公営住宅のニーズが生じるのは避けられないだろう。きめ細かくニーズを把握した上で、供給戸数の見極めと注意深い立地選定が求められる。暮らしの連続性を維持するためには、ひとつは農地など従前の生活行動を再現できる場との近接性、いまひとつは直近の居住地での生活圏域との重なり、すなわち仮設住宅との近接性が重視されるべきであろう<sup>(15)</sup>。

他方、すべての被災者が元の居住地とのつながりを求めるわけではない。あるいは当初の意向が時間の経過とともに変化することは十分にあり得る。考慮すべきは、一人ひとりの居住地選択の機会を拡大すること、そして常に選びなおせることである。居住地は生活再建の拠点であり、その選択機会の保障は復興政策の根本に据えられるべき課題である。なぜなら、居住地選択とは、それ自体が当事者にとって暮らしの連続性を紡ぐための試みにほかならないからだ。

### 3-5. 自然災害リスクに対する居住地選択の当事者主導性の前提

ふたたびどこに住むのかという問いは、自然災害リスクの回避／受容という判断と密接に関係する。だれがその判断をすべきか。当然ながら被災の当事者である。しかしながら、これまでの復興政策はその前提を必ずしも満たしてはいない。

冒頭でも触れたように、阪神・淡路大震災での神戸市の復興都市計画は、発災からわずか2ヶ月後に決定され、その発表は被災者にとってはまさしく寝耳に水であった。後に「二段階都市計画」と呼ばれるように、細部の検討は住民が組織するまちづくり協議会が担うことになったが、当初の計画決定自体が覆ることはなかった。すなわち「二段階都市計画」とは、二段階目を当事者に委ねつつ、一段階目を所与の条件とする巧妙な手続きであったと言わざるを得ない。結果として、復興都市計画が実施された区域では従前居住者の多くが転出し、とりわけ借家層、高齢層、低所得層の「追い出し」という結果を招いた（田中他2008）。

また、東日本大震災の被災地では、津波リスクとの共存ではなく、津波リスクからの撤退が復興の基本方針となった。前述の通り、沿岸部には災害危険区域が指定され、居住地の内陸・高台

移転が大々的に実施された。確かに、将来的にも津波避難行動が必要となる場面が避けられないとすれば、あらかじめそのリスクから撤退しておくべきだという論理には合理性がある。ただ問題は、この判断が基本的に国家主導のトップダウンによってなされたという点にある<sup>(16)</sup>。三陸の被災地では、移転の是非をめぐる無用な住民間の対立や軋轢が発生し、各地で集落の分割・離散が起り、まばらに住宅が点在するスプロールの問題が残された（福田 2014、田中 2022a、松本・姥浦 2015）。

こうした当事者不在の政策の背景にあるのは、エリート主義と温情主義、それに基づく開発主義にはかならない（田中 2023）。自然災害リスクに対し、それをどこまで受容するのか、回避するのかという判断は、ほかでもない、当事者によってなされるべきだ。むろん、必要な情報は開示されなければならない。前節で述べた、暮らしの連続性を維持することの土台にあるのは、ふたたびどこに住むのかという居住地選択の機会である。さらにはその後の再選択の機会である。いかに当事者に対してこのような機会を保障し続けることができるか。復興期はもとより、その先のフェーズにおいても問われるべき論点だと言えよう。

エリート主義や温情主義、開発主義による復興政策は、あるいは全否定されるべきではないのかもしれない。ただそのような政策が存在を許容されるのは、当事者主導性とのあいだに緊張関係を保ち続ける場合だけだ。そうした緊張関係のないところで、エリート主義や温情主義が台頭すれば、ふたたび被災地には無用な住民間の対立や軋轢が生まれ、集落の分割・離散が起り、あるいは高齢層や貧困層の「追い出し」という結果が訪れることになるだろう。

ある被災地の復興を牽引してきた集落リーダーは、かつて一方的な計画を押し付けようとする国や県に対し、次のように応答せざるを得なかったという。「ここに住むのは私たちであって、あなたたちではない」と<sup>(17)</sup>。復興政策が当事者不在性を前提しつづける限り、我々は何度でもこの言葉を反芻し、嘸みしめる必要がある。

#### 4. 結語

本稿は、2024年1月1日に発生した令和6年能登半島地震に関して、発災からおよそ72時間後までの各省庁の報告をもとに被災特性を読み解いてきた。さらに、その特性から見出される主要な論点について、過去の災害復興から得られた知見をもとに考察してきた。以下にこれまでの結果をまとめ、結語とする。

##### 4-1. 令和6年能登半島地震の被災特性と復興政策の課題

今次災害の被災特性は、暫定的には以下の8点として整理される。すなわち、①地震、津波、火災、土砂災害等を伴う複合災害であり、②自然現象に対する原発およびその立地の脆弱性が再露呈したこと、③群発地震による地盤や家屋の脆弱化のもとで巨大地震が連続し、その結果、④

家屋の倒壊による人的被害が多発したこと、⑤元日という行政、市民、企業活動の非日常性のもとで発災し、今後、⑥寒冷地として最も過酷な期間に避難生活の最も不安定な期間が重複すること、⑦過疎・超高齢化エリアが主な被災地となり、多数の孤立集落が発生したこと、⑧生き埋めなど発災直後の救助ニーズが無数にあるなかで、津波による現場からの即時退避が要請されるといふディレンマが発生したことである（2章）。

また、これらの特性から導出される課題として、第1に、原子力に依拠した社会・経済システムとの共存困難性をいかに自覚するかという点がある。今次災害において、被災エリア近傍に点在する原子力関連施設が過酷事故を免れたのは、偶然の要素がきわめて大きいと考えられる。今後は原子力に対し、いかにそのリスクと共存するかではなく、いかに共存という前提を棄却するかが問われなければならない。さらには、原子力を温存してきた経済産業構造それ自体にも切り込むことが不可欠と言えるだろう（3章1節）。

第2に、住宅の耐震化に対する社会保障をいかに正当化できるのか、またその正当化可能性をどのように追求していくかという点である。住宅は個人資産であり、公金の投入には慎重な議論が求められる。ただ耐震性を欠いた住宅は、地震発生時には人を保護する器ではなく、逆に傷つける凶器となる。このことを念頭に、社会保障としての住宅の耐震化というしくみが、はたしてどこまで社会的正当性を持ち得るのかを考えていく必要がある（3章2節）。

第3に、被災という経験に対する苦難受忍論と自己責任論をいかに棄却するか、またその妥当性をいかに共有するかという点である。避難所の環境は今なお低劣であり、災害関連死のリスクは温存されたままだ。阪神・淡路大震災や東日本大震災では、避難所の閉鎖まで数ヶ月から年単位の期間を要した。今次災害も同等の期間を要する可能性は否定できない。また、インフォーマルな施設や車中泊、在宅被災者は可視化されにくく、問題それ自体をいかに認知するかが重要な課題となる。避難の長期化を前提に、災害ケースマネジメントの徹底や宿泊施設利用など、現場で可能なかぎりの手を尽くしつつ、並行して、人権問題とも捉え得るこの国の避難環境を根本的に変えるための努力が必要だ。障害となっているのはおそらく、被災者は厳しい状況を耐え忍ぶ必要があり、基本的には自力でそれを克服しなければならないという認識である。この認識を棄却することの妥当性をどのように共有していくのが問われる（3章3節）。

第4に、生活再建に向けた被災者一人ひとりの暮らしの連続性を保障するという点である。ひとつは、日々の暮らしの中核をなす生活行動の連続性が重要だと考えられる。地域特性をふまえれば、とりわけ土との関わりを持つことのできる場や機会の再生が求められる。いまひとつは、日常的な行動範囲となる生活圈域の重複性である。今後、供給が本格化する仮設住宅に関しては、被災地近傍の建設型応急住宅と、被災地から地理的に離れた賃貸型応急住宅という2つのカテゴリが想定される。前者は用地の確保が課題となるが、被災者の自己所有地への建設という試みが検討されてよい。後者については、定期的に元の居住地に帰還する機会を担保するなど、時限的な重複を可能にするといった方策があり得る。また、被災地は総じて持ち家率が高いもの



の、高齢化の状況をふまえれば、一定の災害公営住宅のニーズが生じるのは避けられないと考えられる。立地選定においては、ひとつは農地など従前の生活行動を再現できる場との近接性、いまひとつは直近の生活圏域、すなわち仮設住宅との近接性を考慮することが重要になるだろう（3章4節）。

第5に、復興における当事者の主導性という、自明にして否定され続けてきたこの前提を、いかに取り戻していけるのかという点である。自然災害リスクをどこまで受容するのか、回避するのかという判断は、言うまでもなく当事者によってなされる必要がある。ふたたびどこに住むのかという居住地選択の機会を保障することは、暮らしの連続性を維持する上での最も基礎的な条件である。にもかかわらず、これまでの復興政策はその条件を必ずしも満たしてはいない。居住地は生活再建の拠点である。一人ひとりの居住地選択の機会を拡大すること、再選択の機会を保障すること、当事者の自己決定という基本的な権利を自覚的に保護すること——復興政策は、何よりもまずこれらを前提に再構築される必要がある（3章5節）。

#### 4.2. 当事者の主導性と暮らしの連続性を保障する

最後に、当事者の主導性と暮らしの連続性を保障するという点に関し、過去の2つの実践事例に言及しておきたい。

第1に、2019年の東日本台風で被災した宮城県丸森町五福谷集落での集団的移転の実践がある。集落の代表は、当初、防災集団移転促進事業による移転を町に要望したが受け入れられず、自力での集団的移転が試みられた。移転先は、完全に浸水を免れた場所ではないが、元の集落から徒歩圏内にあり、かつ土石流のリスクは少ない。制度によらない移転ゆえ、敷地規模の自由度が高く、途中段階での区画の変更や増減などにも柔軟に対応が可能であった。最終的に町はインフラの整備費用などを独自に補助している<sup>(18)</sup>。試行錯誤の連続で実現した事例であるが、完全に当事者が主体となり、生活圏域の重なりを維持した集団的移転として参照に値する。

第2に、2007年の能登半島地震で被災した輪島市門前町道下集落で試みられた「自己所有地提供型災害公営住宅」の事例がある（山崎・中川 2010）。被災者の自己所有地の一部に災害公営住宅が建設されており、前述の宮城県椎葉村の仮設住宅と同様、暮らしの連続性の維持に大きく寄与したと考えられる。さらに道下集落では、既存の集落組織が復興の主体となり、伝統的な集落空間の構造を継承・発展させる計画が実現したという（山崎 2009）。当事者の主導性に基づく集落空間構造の継承という帰結は、一実践事例としての意味を超えて、復興概念の本質を示唆しているように思われる。なぜなら、復興とは「何を作るのか」に先んじて、「何を残すのか」を理解し、掬い取る実践にはかならないと思うからだ。今次災害からの復興においても、いかにこの思想と方法論が継承され得るのか、また被災地に広く浸透し得るのか注視していきたい<sup>(19)</sup>。

なお、本稿は発災直後の未だ確定的な情報がほとんどない状況のもとで執筆したものである。これまでの検討結果については、冒頭でも触れたように、のちに訂正すべき点が生じることはほ

とんど不可避である。今後、データを更新するとともに、誤りを正しつつ考察を重ねたい。

補注

- (1) データによっては、さらに後発の報告を参照している。
- (2) 津波の高さ 5m 以上が予想される大津波警報が発表された輪島市では、警報発表時にはすでに第 1 波が到達していたとみられる。
- (3) 1993 年に稼働した志賀原発 1 号機では、1999 年に制御棒 3 本が脱落するという臨界事故が発生している。しかも同事故が北陸電力側から公表されたのは 8 年後の 2007 年であった（東京新聞 TOKYO Web、2024 年 1 月 5 日 12 時 00 分）。
- (4) 車中泊がどの程度みられるのかは今のところ不明であるが、余震の多発を考慮すると、相当数の事例があると推察される。とりわけ農村部は自動車の保有率が高く、駐車スペースの確保が都市部に比して容易であることから、自動車が被災を免れた場合は車中泊を選択するケースが少なくない（澤田他 2005）。また、指定外の避難所を利用するケースも決して例外的ではない（荒木他 2017、2020）。これらは避難先のオプションとして重要な役割を果たすと考えられる一方、車中泊はエコノミークラス症候群のリスクを避けられず、指定外の避難所は情報、物資、人材が行き届かない可能性が高い。また、在宅被災者を悉皆的に把握することはきわめて困難であるが、東日本大震災では、石巻市だけで 4 万人規模の在宅被災者が発生したと言われる（岡田 2015）。今次災害でも、珠洲市内において応急危険度判定で「危険」「要注意」とされた住宅に住み続けている被災者がいるとの報道がすでにみられる（朝日新聞、2024 年 1 月 3 日朝刊）。
- (5) 災害関連死とは、内閣府によれば「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く）」と定義される。
- (6) もっとも、東日本大震災での福島第 1 原発の事故でも、未だ安否確認や捜索・救助活動もままならない状況のなかで、被災地からの強制的な退避が要請された。
- (7) 東京大学地震研究所の調査によれば、輪島市西部の鹿磯漁港の地面が 4m 近く隆起した可能性がある（日本経済新聞 2024 年 1 月 5 日 15:53）。
- (8) 今回の地震では、震度 6 強以上にも耐えるとされる新耐震基準に基づく家屋でも多数の倒壊がみられた。長期にわたる揺れにより、ダメージが蓄積された影響が示唆されている（日本経済新聞 2024 年 1 月 13 日 2:00）。
- (9) 他都市の例であるが、兵庫県県土整備部による神戸市内の改修実績（改修後評点 1.0 以上）のデータを集計すると、要した総コストは 200 万円未満が 30%、200 万～300 万円未満が同じく 30%、300 万円以上が 40% を占める。
- (10) 住宅の耐震化の補助制度をめぐる別の議論として、田中（2022a）は以下の点を指摘している。「耐震改修補助制度は、ひとつは資金力の大小によって、いまひとつは所有権の有無によって活用可能性があらかじめ決定づけられている。このことが意味するのは、制度の不十分さにはほかならないが、その不足を補うのは、単に補助率を上げるといった政策ではない。なぜなら補助金の上乗せは、第一には言うまでもなく所有権の有無には介入しないからだ。住まいの耐震改修をするかどうかは、所有権を持つ人の判断にゆだねられ、借家に住む人はその手続きの埒外にある。住宅の耐震改修は自己責任の範疇にありつつ、事実上自己決定が不可能な人びとを並存させている。第二に、補助金が救済するのは「補助金があれば残りを投資できる」という人びとに限られている。金額の上乗せはそういった人びとの数を増やすだろう。だがその数にはあらかじめ上限があるように思われる。おそらく「補助金があれば残りを投資できる」のは、貯蓄や可処分所得の減少による、その後の不安を避けようとする人びとだけである」。
- (11) 一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会「令和 6 年能登半島地震に関する緊急提言」

<https://hitorihitori.jp/news> (2024年1月9日アクセス)、仙台弁護士会「令和6年能登半島地震に関する会長談話」<https://senben.org/archives/10615> (2024年1月9日アクセス)を参照。なお、内閣府の「避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会」は、「論点の中間整理」(2023年12月8日)において、「車中泊避難を選択する避難者等を抑制し、また、早期の解消を図るため、避難所への誘導、ホテル・旅館の活用、応急仮設住宅への早期の入居等の方策を検討すべきである」と記している。また今回、東京都は1月5日の時点で100戸程度の都営住宅を被災者に無償で提供する方針を公表している。家賃や敷金、駐車場料などは免除されるが、引っ越し費用や光熱費は自己負担となるという。

- (12) ただし、2点懸念されることがある。第1に、そもそも石川県内には無医地区が12地区(無医地区に準じる地区3地区含む)あり(石川県2018)、その大半は能登北部、すなわち今回最も被害の大きいエリアに重なる。こうしたエリアの地域医療サービスは、平時においては「へき地医療拠点病院」等によって担われてきたが、この体制が非常事態に直面してなお、従来どおりのサービスを維持できるとは考えにくい。一時的な機能不全や資源の逼迫にとどまらず、避難過程を通じてその状態が慢性化する可能性が高いのではないか。被災エリアの広域性は、医療の連携システムを無効化し、あるいは著しく制限したとも考えられる。医療現場での超絶的な対応と献身的な努力に依拠した看護や救命には基礎的な限界がある。第2に、だとすれば、急性期を過ぎたあとにも、医療資源の不足による災害関連死が発生を続けることが予想される。以上の点は、避難環境の適正化という課題が「引き延ばされた急性期」の存在を前提に検討されるべきであるということを示唆している。
- (13) 状況はまったく異なるが、補注(6)でもふれたように、東日本大震災では原発事故により強制的な退避が要請され、行方不明者らの捜索が長期にわたって中断を余儀なくされた(朝日新聞DIGITAL、2023年12月26日 13時00分)。また阪神・淡路大震災では、消防隊員らは消火活動に向かう途中に引き留められ、救助活動を懇願されるなど厳しい判断を迫られた(内閣府、兵庫県精神保健協会こころのケアセンター1999)。
- (14) マイナー・サブシステムとは、生業と遊びの間にある生産活動を示す概念であり、提唱者である松井健によれば「経済的にはさほど重要ではないが、季節性があり、自然のなかに身体を浸して動植物を捕獲採捕する活動」を指す(松井1998)。
- (15) 例えば、東日本大震災の「あすと長町」仮設住宅団地では、仮設住宅の隣接地に災害公営住宅が建設され、入居者のコミュニティも隣接地にスライドしている(須沢他2018)。2018年の西日本豪雨で被災した広島県呉市天応地区でも同様の事例がある。また、2020年の熊本豪雨で被災した相良村の仮設住宅は、相良村総務課財政係へのメールでのインタビュー(2023年12月7日実施)によれば、入居者をそのままに、のちに恒久的な村有住宅として転用されている。さらに、新潟県中越地震において、川口町(現長岡市)は集落ごとに小規模な災害公営住宅を分散的に供給しており、この事例も生活圏域の重なりを維持した取り組みとして評価できる。
- (16) もちろん例外はある。例えば、岩手県釜石市花露辺地区はその代表的な事例と言える。当時の町内会長へのインタビュー(2023年3月28日実施)によれば、集落としての意思決定を計画に反映させるまでのプロセスには、幾度となく国や県の強い抵抗があったという。
- (17) 岩手県釜石市花露辺地区の元町内会長へのインタビューに基づく(2023年3月28日実施)。
- (18) 宮城県伊具郡丸森町五福谷地区の住民代表へのインタビューに基づく(2023年7月2日実施)。
- (19) 輪島市門前町は、今次災害においても甚大な被害を受けた。このことは、前回の震災(2007年)からの復興をどのように評価するかという問いを突き付けている。多数の人的被害の発生を鑑みれば、安易に肯定的な評価をすべきではない。ただ同時に、当事者らの過去の実践をただちに否定することも絶対的に避けなければならないだろう。今回の被害を論拠に、エリート主義と温情主義が台頭するとすれば、それこそ本末転倒である。復興の本質は「作る」ことではなく「残す」ことにあり、それができるのは当事者以外にはあり得ない。過去の実践にどのような瑕疵があったのか、当事者の思いを基礎に、問題をどのように克服していくべきなのかを考えていく必要がある。

参考文献

- 青砥穂高・熊谷良雄・糸井川栄一・澤田雅浩（2006）「新潟県中越地震による中山間地域集落からの世帯移転の要因と世帯移転が集落コミュニティに及ぼす影響に関する研究」『地域安全学会論文集』8巻、155-162。
- 荒木裕子・坪井壘太郎・北後明彦（2017）「津波被災後の指定外避難所の発生傾向に関する研究——東日本大震災の釜石市を事例として」『日本建築学会計画系論文集』82巻741号、2885～2895。
- 荒木裕子・坪井壘太郎・北後明彦（2020）「平野を有する沿岸部での未指定避難所の発生傾向に関する研究——東日本大震災時の東松島市を事例として」『日本建築学会計画系論文集』85巻768号、361～370。
- 生田長人（2016）「防災法制度の構造的課題と展望」『日本不動産学会誌』29巻4号、41～46。
- 石川県（2018）「石川県医療計画」（平成30年4月）。
- 石川県（2024）「住宅の応急修理実施要領（令和6年能登半島地震）」（令和6年1月1日）。
- 宇佐美龍夫・石井寿・今村隆正・武村雅之・松浦律子（2013）『日本被害地震総覧 599-2012』東京大学出版会。
- 岡田広行（2015）『被災弱者』岩波書店。
- 小井土雄一（2014）「災害時における医療チームと関係機関との連携に関する研究」『平成25年度総括研究報告書』平成25年度厚生労働科学研究費補助金健康安全・危機管理対策総合研究事業。
- 河田恵昭（1997）「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』16巻1号、3～13。
- 気象庁（2024a）「令和6年能登半島地震について（第9報）」。
- 気象庁（2024b）「2023年12月の天候」。
- 警察庁（2024）「石川県能登地方を震源とする地震に伴う警察活動と被害状況（第17報）」。
- 厚生労働省（2024）「石川県能登地方を震源とする地震について（第10～21報）」。
- 国土交通省（2024）「令和6年能登半島地震における被害と対応について（第10～20報）」。
- 国土地理院（2024）「空中写真等の画像判読による輪島市中心の火災焼失範囲（推定）」。
- 酒田市建設部（1977）『酒田大火記録と復興のあゆみ』。
- 澤田雅浩（2014）「復興のための居住地計画に関する一考察——住まいの再建だけでない暮らしの再建の一助となるような計画づくり」『農村計画学会誌』32巻4号、470～472。
- 澤田雅浩・樋口秀・中出文平（2005）「新潟県中越大地震における避難形態の多様性に関する研究——長岡市と小千谷市におけるアンケート調査を通じて」『都市計画論文集』40巻3号、715～720。
- 地震調査研究推進本部地震調査委員会（2009）「日本の地震活動：被害地震から見た地域別の特徴・第2版」。
- 地震調査研究推進本部地震調査委員会（2024）「令和6年能登半島地震の評価」（令和6年1月2日）。
- 消防庁（2024）「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第12～22報）」。
- 須沢栞・新井信幸・岩佐明彦・黒野弘靖・大月敏雄・井本佐保里（2018）「仮設住宅コミュニティを基盤とした復興公営住宅への近隣移転の有効性——環境移行の視点からの検証」『日本建築学会計画系論文集』83巻750号、1391～1401。
- 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巻665号、1251～1257。
- 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）「災害復興における住宅政策の課題——「Build Back Better 主義」をいかに乗り越えるか？」『住宅会議』116号、22-25。
- 田中正人（2023）「「近代復興」を終わらせることはできるか？——「公共の福祉」と被災者一人ひとりの主体的実践の権利」『都市計画』363、26-31。
- 田中正人・塩崎賢明（2008）「用途混在地区の復興区画整理事業における転出実態とその背景——神戸市御菅西地区におけるケーススタディ」『日本建築学会計画系論文集』629号、1529-1536。

- 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』13号，463～470。
- 内閣府，阪神・淡路大震災教訓情報資料集【02】消防要員の確保と消防隊の出勤，  
[https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_ajaji/data/detail/1-5-2.html](https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_ajaji/data/detail/1-5-2.html)（2024年1月9日アクセス）。
- 内閣府（2009）「平成19年（2007年）能登半島地震について」。
- 内閣府（2010）「災害復興対策事例集」（平成22年12月）。
- 内閣府（2024a）「令和6年能登半島地震に係る被害状況等について（1月6日7時30分現在）」。
- 内閣府（2024b）「令和6年能登半島地震にかかる災害救助法の適用について（第2報）」。
- 内閣府（2024c）「令和6年能登半島地震に係る被災者生活再建支援法の適用について（石川県）」。
- 永松伸吾（2008）『減災政策論入門——巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂。
- 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』12月号，131～150。
- 兵庫県精神保健協会こころのケアセンター（1999）「非常事態ストレスと災害救援者の健康状態に関する調査研究報告書——阪神・淡路大震災が兵庫県下の消防職員に及ぼした影響」。
- 松井健（1998）「マイナー・サブシステムの世界——民俗世界における労働・自然・身体」，篠原徹編『民俗の技術』朝倉書店，247-268。
- 松本英里・姥浦道生（2015）「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」『都市計画論文集』50巻3号，1273～1280。
- 山崎寿一（2009）「能登半島地震被災集落・道下の地域性と震災復興」『日本建築学会計画系論文集』74巻646号，2617～2626。
- 山崎寿一・中川和樹（2010）「能登半島地震被災集落・道下の住宅復興の実態（震災後2年の復興過程）——道下集落の伝統的空間構成と復興住宅の屋敷地利用パターンの特徴に着目して」『日本建築学会計画系論文集』75巻651号，1151～1158。
- 輪島市（2020）「輪島市耐震改修促進計画」（令和2年4月一部改訂）。

2024年1月10日受理