

「災害サイクル」における 不平等の拡大とリスク分配の逆進性

田 中 正 人

Reproduction of Inequality and Regressivity of Risk Redistribution in the Disaster Cycle

Masato TANAKA

要 約

被災地は、発災直後には緊急対応を迫られるが、その後、復旧・復興の過程に入り、やがて平常に戻る。しかしながら、いずれ来る次なる被災に備え、減災の段階に入る。そしてまた災害を迎える。この「災害サイクル」には、「不平等拡大サイクル」とも呼びうる別のプロセスが潜在する。発災後の復旧・復興フェーズには「生活再建の不均衡展開」が、平常・減災フェーズには「リスクの不均衡分配」が、発災時には「被害の不平等分布」が生じる。本稿は、1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災、将来の南海トラフ地震を対象とした筆者らの先行研究の結果を中心に、この不均衡・不平等・不平等の実態を描写するものである。

災害の犠牲者は高齢、貧困、障害、女性といった脆弱層に偏る傾向がある。脆弱性を平均化できない以上、この偏りを解消することは容易ではない。しかしながらこの偏りは、復興／減災の制度／政策に起因し、その過程で生じた不平等を反映している可能性が示唆される。「災害サイクル」の各フェーズで実践されている現行の制度／政策は、リスクを逆進的に分配し、犠牲の偏りを強調するように働く。

キーワード：減災、復興、生活再建、不平等、災害サイクル、災害リスク

1. はじめに

前報（田中、2018 a）において、「災害サイクル」という考え方をもとにした、ひとつの仮説を提示した。被災地は、発災直後には緊急対応を迫られるが、その後、復旧・復興の過程に入り、やがて平常に戻る。しかしながら、いずれ来る次なる被災に備え、減災の段階に入る。そしてまた災害を迎える。「災害サイクル」とはこうした円環運動を指すが、この円環上には「不平等拡大サイクル」とも呼びうる、別のプロセスが潜在する。これが筆者の仮説である。

「不平等拡大サイクル」は、フェーズごとにつきのように進行する。すなわち、発災後の復旧・復興フェーズにおける「生活再建の不均衡展開」、平常・減災フェーズにおける「リスクの不均衡分配」、発災時における「被害の不平等分布」である。本稿は、先行研究ならびに筆者らの過去の調査結果をもとに、この不均衡・不均等・不平等の実態を描写するものである。

2. 生活再建の不均衡展開

2-1. 生活再建とはなにか

兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）は、高度な都市インフラを擁する市街地を襲った、我が国最初の激甚災害となった。同時に、「生活再建」を被災者支援の最終目標として掲げた、最初の自然災害であったとも言われる。だが、なにをもって「生活再建」が果たされたとするのかは、かならずしもクリアにはなっていなかった（立木、2014）。神戸市では、発災から5年の時点において「生活再建・草の根検証」という被災者を対象とした大規模なワークショップが開催された。その成果として抽出されたのが、①すまい、②つながり、③まち、④こころとからだ、⑤そなえ、⑥くらしむき、⑦行政との関わり、という生活再建7要素である。

この7要素はすなわち、被災によってとくにダメージを受けた、もしくはその回復の障害となった事象と言って差し支えないだろう。ダメージを受けた各要素が回復し、ふたたび安定した状態が生活再建の達成だとすれば、それに至る不安定な状態はいわば「仮暮らし期間」である。①～⑦に対するニーズは、この「仮暮らし期間」におけるさまざまな不安定性から顕在化したものと考えられる。「すまい」へのニーズは、「居住の不安定」に起因し、「つながり」へのニーズは家族や知人等との「関係の不安定」に起因する。「こころとからだ」の回復を求める背後には「精神の不安定」や「身体不安定」があり、「くらしむき」のそれには「所得の不安定」がある。「まち」や「行政との関わり」は、おそらくそれらすべての不安定と裏腹の関係にあるだろう。以下、このような不安定性を抱えた「仮暮らし期間」についてみていきたい。

2-2. 仮暮らし期間の5つの不安定性

生活再建は不均衡に展開する。つまり「仮暮らし期間」を早急に終わらせ、日常に戻るケースがある一方、「仮暮らし期間」が延々とつづくケースがある。その間の不安定性が両者を分かつと考えられる。

第1に、「居住の不安定」とは、頻繁に移転が繰り返され、避難所をはじめ、親戚や知人宅への間借り、応急仮設住宅への入居など、生活の拠点としての安定性を欠いた暮らしがつづく期間である。「仮暮らし」であるかどうかは、必ずしも住宅の質によって決まるわけではない。たとえば災害公営住宅は、一般的には恒久住宅と考えられ、物的な性能としてはけっして低水準なものではない。しかしながら、いわゆる借上げ型の災害公営住宅にはしばしば入居期限が設定され、期限の到来とともに入居者は退去を強いられる。阪神・淡路大震災において提供された災害公営住宅には、こうした借上げ型が一定割合存在し、居住の安定を得たはずの被災者が、ふたたび仮暮らしへ舞い戻るといった事態が発生している⁽¹⁾。むろん、契約上の手続きが適切になされていけば、これらは強制退去とは言えない。しかしながら、すでに多くの指摘があるように、退去の正当性は担保されているとはいいがたい（津久井他、2017）。

災害公営住宅は、東日本大震災の被災地でも当初の見込みを上回る規模で供給されている。復興の長期化とともに、自力再建をあきらめた世帯が災害公営住宅に流れたとみられる⁽²⁾。つまり一戸建の持家に住んでいた世帯がひとつのカテゴリを形成している。この点は、賃貸の木造共同住宅からの入居が中心であった阪神・淡路大震災との最大のちがいと言えるだろう。持家の再建を前提にしていた被災者にとって、賃貸共同住宅である災害公営住宅への入居は、仮暮らしの延長であったとしても不思議はない。田中（2017 a）によれば、災害公営住宅を「終の棲家」と考えている入居者は6割にとどまる〔図1〕。

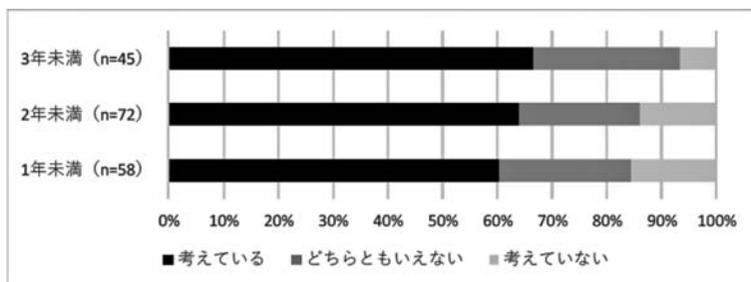


図1 「終の棲家」と考えていますか？（入居後期間別）
（出所）田中（2017 a）

入居から年月が経つにつれて、この割合は若干増加する。徐々に迷いが払拭され、安定化しているのか、疲弊の後のあきらめの結果なのかは分からない。いずれにせよ居住の不安定は、避難所や仮設住宅といった可視化された仮暮らしにとどまらず、個々の境遇や制度上の瑕疵によって、一見、安定的と思える住まいへの移行を果たした後にも長期に引き延ばされ、あるいは断続

的にあらわれる可能性がある。

第2に、「所得の不安定」である。災害はなりわいをも破壊する。失業や廃業は、収入減は言うまでもなく、従来の主たる生活行動を途切れさせ、社会参加機会の喪失を招く。阪神・淡路大震災当時、我が国の経済はすでにバブル最盛期から遠ざかってはいたが、その後の「氷河期」と称される就職の困難や失業率の高まりに比べれば、そこまで冷え込んではいなかった。しかしながら、被災地の状況は特殊なうごきを見せた。震災による失業者の実態は正確には把握されていないが、推計では「4万人～10万人」と言われる（内閣府、阪神・淡路大震災教訓情報資料集）。他方、公共工事の集中的な実施に伴ういわゆる復興特需がみられた。だがそれも発災後3年目にピークを迎え、さらに「不況の影響もあって企業倒産件数も過去最悪を記録」した。応急仮設住宅における「孤独死」者の死亡時点における就業割合はきわめて低く、60歳未満に限ってもわずかに15%にとどまる〔図2〕。

東日本大震災は、長引く不況のもとで生じた災害であった。ここでは阪神・淡路大震災以上に特殊なうごきがあったと言える。広大な被災地に復興特需が起り、しかし被害が局所的であった阪神・淡路とは異なり、その「恩恵」は極端な地理的格差を伴った。さらに東京オリンピック誘致の「成功」は復興特需をより限定的にし、地理的格差を拡大したとみられる。災害公営住宅

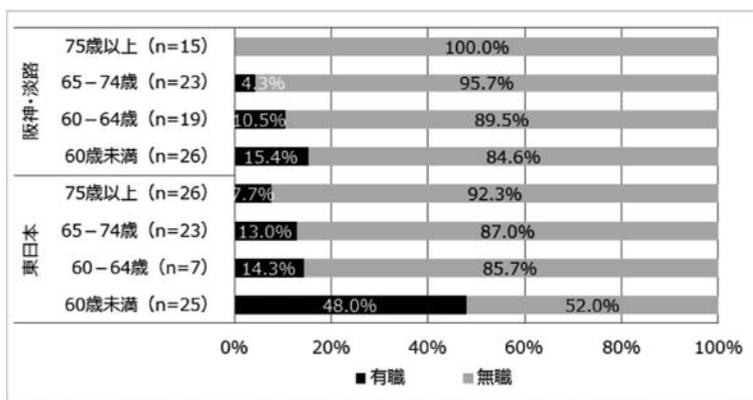


図2 応急仮設住宅における「孤独死」者の就業状況
(出所) 田中 (2018 b)

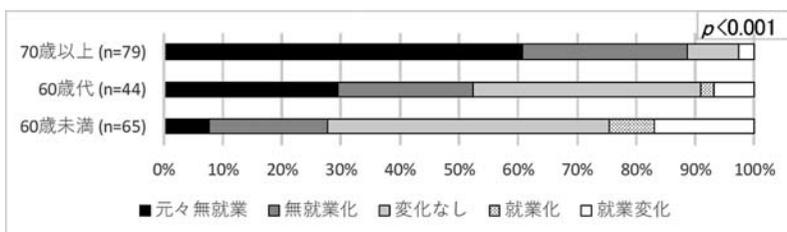


図3 災害公営住宅入居者の就業状況の変化
(出所) 田中 (2017 a)

入居者のうち、被災後に無就業化した割合は2～3割に及ぶ [図3]。

第3に、「関係の不安定」である。避難過程では世帯分離・単身化が頻発する。表1は、東日本大震災の災害公営住宅入居者の世帯構造変化を示している。3世代から夫婦へ、2世代から単身へなど、入居後に世帯の小規模化・単身化が生じているケースが約3割に及んでいる。同居家族は、最も身近なセーフティネットとなり得る存在である。世帯の小規模化・単身化はいわばそのセーフティネットの縮減と言える。この背景には、被災や避難過程での死別のほか、世帯内の事情による離別や別居があるだろう。

たとえば、A氏（60代、男性）は、現在、仙台市荒井の災害公営住宅に単身で暮らしている。入居前は妻と娘の3人暮らしであった。ところが公営住宅への入居が決まった矢先、家族2人の自死により、独り身となった。母子ともに病やPTSDを抱えた末の心中だったという。また災害公営住宅入居者ではないが、B氏（70代、男性）は、東松島市の防災集団移転団地で自宅を再建している。震災前に妻を亡くしていたが、娘夫婦と孫に囲まれた暮らしがあった。ところが津波からの避難途中に、娘と孫2人を亡くした。その後、親戚関係はすべて断ち切ったという。いまは一人住まいである。単身化の経緯は、このように実に個別的であり、安易な概括を許容しない。だが居住の安定確保の過程と引き換えに、家族という最も親密な関係の不安定が生じているケースは確かに存在する。

表1 災害公営住宅入居者の世帯構造変化

		入居時				計
		単身	夫婦	2世代	3世代	
被災前	単身	25	2			27
	夫婦	11	36	3		50
	2世代	14	13	48	2	77
	3世代	3	5	4	2	14
	計	53	56	55	4	168
		変化なし又は大規模化			118	70.2%
		小規模化			22	13.1%
		単身化			28	16.7%
		計			168	100.0%

(出所) 田中 (2017 a)

とりわけ世帯分離が多発しているのは、福島第1原発事故の被災地である。被災から7年後の2018年3月時点における県外避難者は33,976人に及ぶ。放出された放射性物質による汚染と、その後の除染作業による線量の低減に応じ、被災地はやがて「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」の3つのエリアに区分された。2016年7月には、福島第1原発20km圏内にあった「避難指示解除準備区域」の多くが帰還可能な区域に変更され、2017年4月1日以降は「大熊町、双葉町以外の市町村については、帰還困難区域を除き全ての避難指示が解除」となった。

解除エリアでは、居住地への帰還という選択が制度上は有効になった。だが帰還の動きは総じて鈍い。たとえば、2015年9月に避難指示が解除された楢葉町の帰還率は、14か月後の2016年11月4日時点において9.75%、同じく南相馬市の避難指示解除区域では8.8%（2016年7月の解除から約2か月後時点）などとなっている。ただ帰還率という指標にはきわめて大きな「誤差」がある。第1に、言うまでもなくその数値は日々刻々と変化する。第2に、「帰還を果たした」という状況には振れ幅がある。よく知られるように、毎日のように居住地と避難地を行き来する被災者はめずらしくない。生活の中心がどちらであるのかは明瞭ではない。第3に、帰還人口と帰還世帯の割合には顕著なずれがある。世帯分離により、世帯人員の一部のみが帰還するケースが多くみられる。

川内村の避難指示解除エリアにおける調査によれば、世帯ベースでの帰還率は50%以上に達しているが、人口ベースでは3割程度にとどまる（田中、2017b）。そこでは、2世代以上のおよそ分離可能な世帯構造のほとんどが分離している。多世代同居世帯は、移転した若年世代と帰還した高齢世代に引き裂かれている。図4はその一事例である。

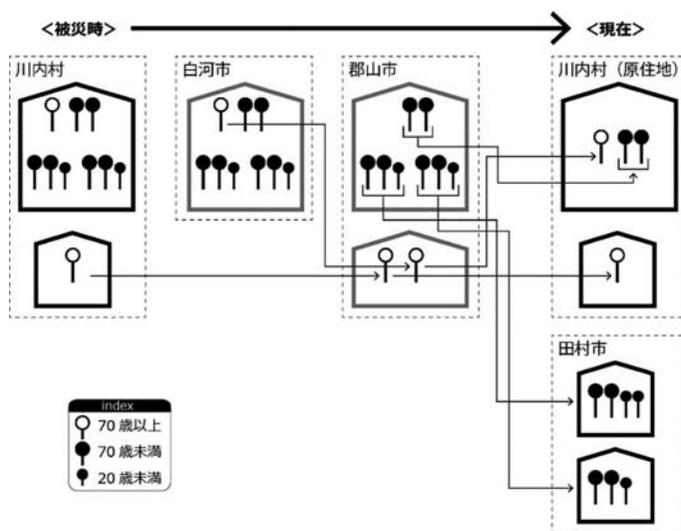


図4 避難過程における世帯構造変化の事例
(出所) 田中 (2017b)

第4に、「精神の不安定」である。想像を絶する被災経験は、いわゆる PTSD や鬱といった症状を引き寄せる。居住、所得、関係の不安定性は、そこからの回復をさらに困難にし、あるいはより重篤化している。やがて、セルフネグレクトやアルコール依存から孤立に至り、社会との完全な没交渉に陥るケースがある。

上野他 (1998) の調査によれば、阪神・淡路大震災の「孤独死」者のうち「男性の38.3%、女性の7.1%に、慢性的に多量に飲酒していたか、アルコール依存症という診断がなされていた。

多量飲酒又はアルコール依存症の人は、肝疾患で死亡した男性に限ると、52.5%になる」。東日本大震災のデータを加えた調査（田中、2018 b）においても、65歳未満の場合、4～5割近くがアルコール依存に該当する [図5]。

阪神・淡路大震災の仮設住宅で臨床に当たった医師・額田勲は、こうしたアルコールに起因する肝疾患がもたらした「孤独死」を「緩慢な自殺」と呼んだ。その死は、法医学上は疑いのような「病死」である。だが、治療の放棄とセルフネグレクト、「生きる」ことの拒絶がもたらした死は、デュルケームの定義にならうならば「自死」といって差し支えないだろう。震災から3年後の1998年における兵庫県の自殺者数は1452人であり、対1994年比で1.76倍となっている（いのうえ、2008）。

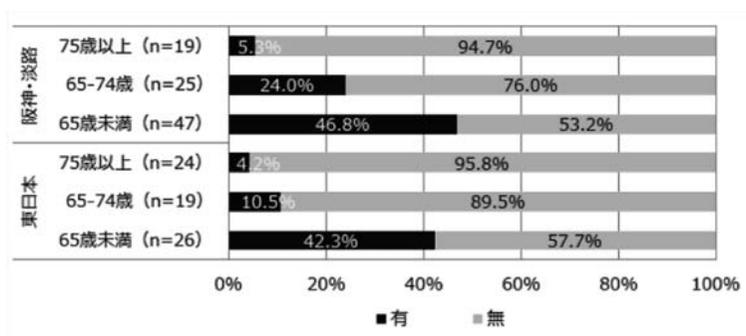


図5 「孤独死」者のアルコール依存の有無
(出所) 田中 (2018 b)

第5に、「身体の不安定」である⁽³⁾。2016年の熊本地震は、4月14日の震度7の揺れのあと、28時間を経てふたたび震度7の揺れを観測した。マグニチュードは1度目の地震が6.5、2度目が7.3、すなわち後者が本震、最初の震度7は前震であった。もちろん、2度目が本震であるかどうかは事後的にしか分からない。つぎにさらに大きな揺れが来るのではないかという想像は、多くの被災者を極度の不安に陥れたと思われる。はたして2度目の揺れを超えることはなかったものの、半月間で3,000回を超える断続的な余震は、屋外での避難生活という選択を促した。路上や駐車場での中泊やテント泊が多発した。狭い空間での長期避難生活は、いわゆるエコノミークラス症候群を多数引き起こした。あるいは元の病状を急激に悪化させ、余命を著しく圧縮した。直接死50名に対し、関連死は204名に達した。

関連死とは、発災時における直接死に対し、このような避難過程における体調の悪化等による死亡を指す。熊本地震を含む、近年の大規模災害における直接死と関連死の発生件数を表2に示す。とりわけ目を引くのは、新潟県中越地震と東日本大震災（福島県）、熊本地震である。2004年の新潟県中越地震では、直接死16名に対して関連死は52名に及ぶ。関連死割合は熊本地震に匹敵し、300%を超える。新潟県中越地震の被災地もまた、複数の異なる震源による断続的な余

震に見舞われた。ここでも車中泊を選択した被災者が多く、エコノミークラス症候群が頻発した。東日本大震災での関連死は、実に被災3県の合計で3,500件に迫る。なかでも福島県がその6割を占める。原発被災という固有の影響とみて差し支えないだろう。

もっとも、直接死に対する割合で関連死の多寡を評価することの意味は、十分に吟味される必要がある。直接死の件数は、たしかに被害の規模を知るひとつの手がかりである。他方、関連死の件数は、避難者の多さ、高齢化率、避難生活の過酷さ、脆弱層への支援制度・体制の不足などを反映しているとみられる。すなわち、直接死を分母にした関連死割合とは、全体的な被害のサイズに対する避難過程の課題のサイズを示していると言えるだろう。

しかしながら、総体的にはこのような見方が可能であるとしても、以下の点に留意を要する。第1に、関連死の認定は各自治体に委ねられており、その基準は統一的に定まてはいない⁽⁴⁾。したがって、少なくとも災害間あるいは被災地間での量的な比較は安易になされるべきではない。第2に、東日本大震災の被災3県での圧倒的な差異が示唆するように、母集団の取り方によって、関連死割合はいくらでも変動し得る。特に広域災害の場合や、被災エリアが分散的もしくは多様である場合は、それらを一括した直接死を分母にしたときに示される値の偏差はおそらく大きい。

いずれにせよ、直接死の数にかかわらず、関連死はほんらい避け得るべき死である。災害を生き延びた生命の、その余命を急速に圧縮しているのは被災そのものではなく、「仮暮らし期間」である。

表2 関連死の発生件数

	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%	2009.7.16
2011 東日本大震災	15,893	2,556	18,449	3,472	18.8%	2016.12.12
(岩手県)	4,673	1,123	5,796	460	7.9%	2016.12.9
(宮城県)	9,540	1,232	10,772	922	8.6%	2016.12.9
(福島県)	1,613	197	1,810	2,086	115.2%	2016.12.9
2011 紀伊半島大水害	66	16	82	6	7.3%	2014.12.26
2014 広島土砂災害	74	0	74	3	4.1%	2016.6.22
2016 熊本地震	50	0	50	204	408.0%	2018.3.12

このように、「仮暮らし期間」は、居住、所得、関係、精神、身体的不安定をもたらす。ただし、言うまでもなくこの不安定性には個人差がある。たとえば、居住と所得の不安定から精神的不安定に陥るケースもあれば、関係の不安定から身体的不安定に陥るケースもある。早期に安定をとりもどし、「仮暮らし期間」を早々に終えるケースがある一方で、終わりの見えない「仮暮らし期間」のなかで人生を閉じるケースがある。このようなちがいはなぜ生じるのか。複雑な要因を解き明かすのは容易ではないが、「仮暮らし期間」における不安定性については、すでにさまざまな視角からの議論がある。たとえば、中井(2011)はつぎのように述べる。

「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。(…) 酒を飲まなくなった人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」。

生活再建過程のばらつきを模式的に示すなら図6のようになるだろう。横軸は時間の経過、縦軸は生活の安定性である。左の図を標準パターンとし、右に多様なケースを示した。災害直後のインパクトによって、被災者の生活水準は多かれ少なかれ低下を余儀なくされる。ただしその低下の幅には格差がある（抵抗力格差）。そこからふたたび日常を再スタートさせるまでの期間にも長短がある（再起動力格差）。さらに元の水準に戻していく速度にも大小の格差があり（回復力格差）、ある場合は早々に被災前を飛び越えた水準に達し、ある場合は不安定な水準のまま、途絶える（持続力格差）。「ハサミ状」の格差⁽⁵⁾はこのように説明できる。関連死は、この「ハサミ」の一端にある、最悪の結果のひとつと言ってよい。その原因をすべて本人に帰すことは、むろんできない。

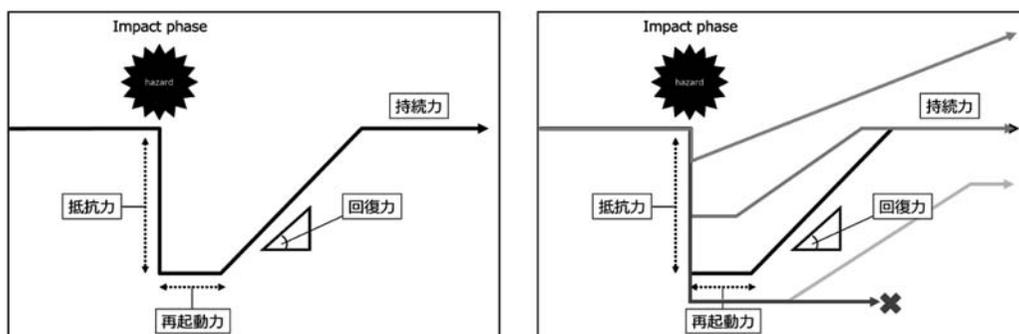


図6 生活再建過程のばらつき

2-3. 不均衡展開の一実態としての「孤独死」⁽⁶⁾

被災地の「孤独死」は、いわば関連死の一樣態である。この問題を、平時の「孤独死」と混同してはならない。生活再建過程の不均衡の一端として、著しく不安定な「仮暮らし」のなかで生じた被災者の死と、平時における高齢者の突然死や室内での事故死のあいだに共通点は乏しい。

さらに言えば、平時や被災のなかにも、さまざまな個別の現象と捉えるべき「孤独死」がある。つまり、統一的な理解・説明が可能な「孤独死」問題という問題は存在しない。それらは、たとえば貧困問題、介護問題、高齢単身化問題、認知症問題、社会的排除問題のひとつの結果として現れる。結果だけをみれば同じであっても、その結末に至るプロセスは異なる。貧困と認知症が、基本的に別の問題であるとするならば、両者の延長上に生じる「孤独死」も別の問題と考えるのが妥当である。重なり合うのは、当人の生物学的な死の瞬間に誰も立ち会っていなかった

というその1点にすぎない。何よりその1点をもって「尊厳を傷つける悲惨な死」⁽⁷⁾であったかどうかを判断することは不可能である。

「孤独死」の公式な定義は不在である。厚労省は定義づけによる「支援の隙間」を懸念するが⁽⁸⁾、生じるのは単なる隙間ではなく、致命的な誤謬である。定義は不在なのではなく、不可能なのだと考えるべきである。

たしかに、死後の状況には共通点がある。遺体の処置や遺品の整理、その引き取り手や近隣への影響などの問題は、「孤独死」の発生プロセスを問わない。だがそれらはすでに当人とは直接的には無関係である。むろん無視はできないが、少なくとも当人の生命・生活からは独立した問題である。発生現場となった住宅の所有者・管理者や近隣の居住者にとって、そういった事後の問題が主要な関心事となるのは理解できる。しかしながら、社会的政策課題としての「孤独死」問題の本質は別のところにあるように思える。その最もシンプルかつ正鵠を射た指摘は、『「孤独な死」ではなく「孤独な生」の問題である』というものであろう（神戸弁護士会、1997）。

「孤独な生」の原因は多様である。その多様性を一括し、死の局面という結果のみに焦点化したところで何も解決できはしない。まず必要なのは、生物学的な死の局面に至る前段のプロセスに注目すること、すなわち貧困、介護、認知症など、「孤独死」の起点となった問題に立ち返ることである。

貧困や介護、認知症問題の中で生じた「孤独死」に、それぞれ固有の実態や背景があるように、被災地で発生した「孤独死」にもそれはある。第1に、復興過程との連動性である。たとえば、応急仮設住宅における「孤独死」の発生率（入居者数当たりの発生件数）は上昇傾向をたどる〔図7〕。第2に、被災に伴う生活資源の喪失との関連である。「孤独死」者の背景には、住ま

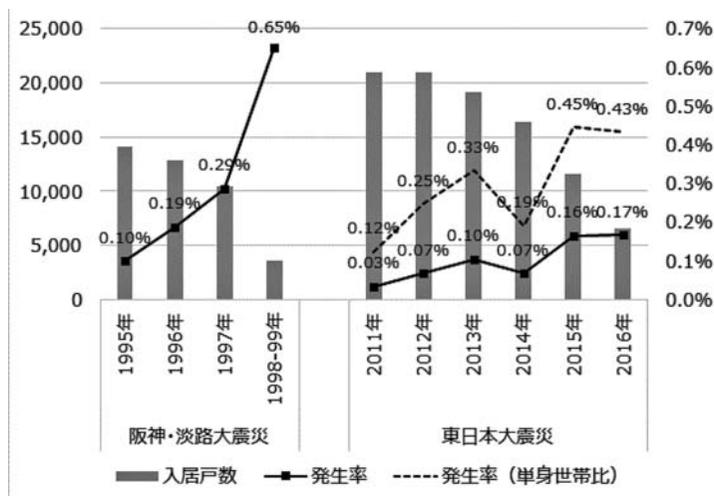


図7 「孤独死」の発生率
(出所) 田中 (2018b)

いや家財といった物的な資源をはじめ、家族や知人、仕事や労働機会の喪失がうかがえる（田中、2014、2018 b）。

第3に、公的住宅の計画・設計・入居システムとの関連である。仮設住宅や災害公営住宅といった住宅セーフティネットへの依存は、居住地や入居する住宅の選択肢をより限定する。たとえばよく知られるように、阪神・淡路大震災の仮設住宅は、原則的に全市一元募集のもと、抽選によって入居先が決定された。住宅困窮者にとって、住まいの確保は見知らぬ居住地への移転リスクを意味した。災害公営住宅も同様である。さらに「標準プラン」に基づく設計は、住戸・住棟デザインの画一化を免れなかった。限られた公共用地への大量供給が要請され、住棟の多くは大規模・高層建築となった。低層の木造家屋に居住していた被災者にとって、その空間はきわめて馴染みのない異質なものであった。こうした従前居住の状況とのギャップが、被災者の孤立を推し進めてきた（田中、2007；田中他、2009）。

以上のことは、「孤独死」者の属性や死因についても、特筆すべき固有性を結果している。まず、被災地の「孤独死」は高齢者問題ではない⁽⁹⁾。仮設住宅における「孤独死」者のうち、65歳未満の割合は阪神・淡路大震災で5割、東日本大震災で4割に及ぶ。しかも若年層ほど発見までの経過時間が長い〔図8〕。より深刻な「孤独な生」にあったのは、失業や未婚、アルコール依存といった孤立のリスクを抱えた非高齢層である（田中他、2011）。主たる死因は、アルコールの過剰摂取による肝疾患である（上野他、前掲）。依存傾向の加速と、治療からの逃避の果てに迎える死は、もはやだれにも気づかれず、発見の契機は異変・異臭である。その生物学的な死から発見までの期間は総じて長い（田中、2014、2016）。

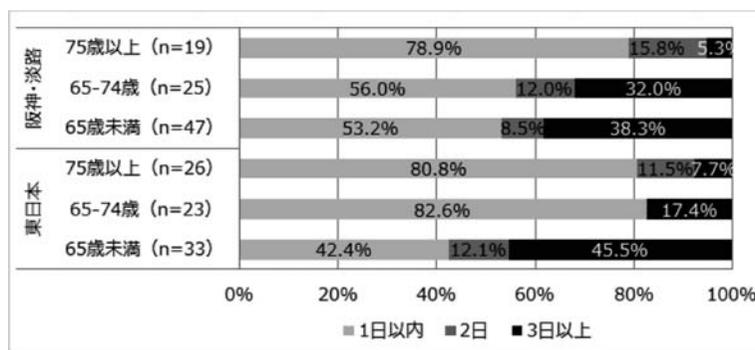


図8 「孤独死」の発見までの経過日数（年齢別）

2-4. なにが不均衡な展開を誘導してきたか？

社会の潜在的な歪みが被災によって一気に顕在化することはよく知られる。阪神・淡路大震災では、高齢者の集中を結果した災害公営住宅が、その後、各地で生じる高齢化とそれに伴う住宅団地マネジメントの困難を先取りしていた。新潟県中越地震では、緩やかにつづいてきた過疎化が一気に加速し、農山村地域の消滅や「限界集落」化が現実化した。東日本大震災では、超高齢

化と歯止めのきかない人口流出、一方でその流出人口を集め活気づく市街地という地域間格差の問題を先鋭化させている。

同じように、生活再建過程の不均衡な展開は、第1に発災前の潜在格差に起因すると言われる(辻、1999)。格差は、年収や土地・住宅の所有権、年齢や健康状態、就業状況などさまざまである。「金と人種で生存できるか否かが決まる」(クライン、2011、p.602)。ハリケーン・カトリーナ災害において潜在的な不平等がどのように扱われたかを、ナオミ・クラインはつぎのように記述する。

「裕福な人々は街から脱出してホテルにチェックインし、すぐに保険会社に電話をかけた。一方、車を持たない十二万人の市民は避難することもできず、州政府の救助をひたすら待ち続けるしかなかった。人々は SOS のサインを掲げ、冷蔵庫のドアを筏代わりにしながら待ったが、助けはついに来なかった。そうした人たちの姿が世界中に衝撃を与えたのは、医療が受けられない、設備の整った学校に通えないといった日常的な不平等には半ば諦めを抱えていても、災害となれば話は別だとほとんどの人が考えていたからだ」(p.594)

日常的な不平等は、非常時にはいったん平準化されるのではなく、むしろより露骨にあらわれる。このような、元々存しつつ隠されていた、もしくはかき消されていたさまざまな格差は、その発露とともに、その後の生活再建の経路をゆるやかに、しかし確実に制御する。発災前の潜在格差は発災時の境遇格差へ、さらには発災後の再生格差へと連鎖する。辻(前掲)は、阪神・淡路大震災における被災者の生活再建過程を追い、従前の社会格差が家屋被害の大小に影響し、家屋被害の大小が生活再建に要する時間の長短や住宅再建場所の異同をもたらすという格差の連鎖を読み解いている。被災による境遇格差は、いわば増幅された潜在格差であり、生活再建過程における再生格差は、増幅された境遇格差であると言える。

ではなぜ再生格差が生じるのか。被災は、多かれ少なかれ生活の資源を奪う。住宅や家財、仕事、職場、顧客、農地、漁船、家族、知人、その他、資源は多様でありかつ何が資源であったかは個人に依拠する。同じものを失ったとしても、その影響は異なる。

たとえば全壊被害を受けたあとの住宅再建にあたっては、同じ土地に再建する、別の土地に再建する、分譲マンションを購入する、民間賃貸住宅を借りる、災害公営住宅に入居する、といった多様なパターンがあり得る。しかしどのパターンを選択し得るかは、所得や収入、資産、信用力といった経済的状況をはじめ、介護や子育てなど世帯内における要支援者の状況、障害の有無や ADL といった精神的・身体的状況、車の所有や利用可能性といったモビリティの状況などに依存する。あるいは、仕事を失ったあとの再就労に関しては、キャリアや能力、人脈や社会関係の保有状況のほか、やはり精神的・身体的状況やモビリティの影響があるだろう。つまり生活資源の喪失がどれほど死活的に影響するかは、このような各人の状況差を色濃く反映することになる。生活再建に向けた歩みの過程で、被災者一人ひとりが主体的に選び取り得る選択肢の数はあまりにもちがっている。

再生格差とは、いわゆる厚生経済学がいうところの潜在能力（ケイパビリティ）の格差と言えるだろう。所得や資産を失い、介護をしつつ、自らも被災によって ADL に支障を来たしたとき、生活再建を支える制度／政策は、彼／彼女にいかなる選択肢を提示してきたのか。問うべきは、生活資源の喪失の単純な多寡ではなく、一人ひとりの生活再建の経路がひらかれているか、それとも、もはや打つ手なく、見通しもなく、ほかにどうすることもできないという袋小路を生み出しているのか、である。

問題は主体的選択可能性の欠如にある。より多くを失った者が生活再建を果たせなかったのではない。かぎりなく失ってなお、昨日より今日、今日より明日、新たにになにかを主体的に選ぶことができたなら、それは生活再建への確実な一歩となる。他方、失ったものはたった1つであったとしても、自ら選択する余地のない日々がつづくかぎり、「仮暮らし期間」は永遠に袋小路をさまよう。

3. リスクの不均衡分配

3-1. 「減災」へのまなざし

しばしば指摘されるように、1959年の伊勢湾台風もしくは1961年の第二室戸台風以降の30数年間、我が国の都市は大規模災害を免れてきた（牧、2011；小熊他、2015）。その間、高度経済成長とバブル経済により、都市は拡大と更新を繰り返してきた。巨大資本が山を削り、川を移設し、海岸を埋め、大地を掘り、空中を利用した。この、いわば災害の空白期間において、豊かであった自然は取り返しのつかないほどに破壊された。

高度経済成長からバブル経済期にかけての約30年間は、災害空白期間となったのは単なる偶然としか言いようがない。阪神・淡路大震災によって、この国の災害空白期間は終わりを告げる。だがすでに、都市空間はとめどなく膨張していた。10万棟の家屋が破壊され、6,434名の人命が失われた。

以降、三宅島噴火・鳥取県西部地震（2000年）、新潟県中越地震（2004年）、福岡県西方沖地震（2005年）、能登半島地震・新潟県中越沖地震（2007年）、東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）・福島第1原発事故（2011年）、広島豪雨（2014年）、熊本地震（2016年）、大阪北部地震・平成30年7月豪雨・北海道胆振東部地震（2018年）といった、災害多発時代を迎えている。この災害リストに、いずれ首都直下地震や南海トラフ地震が加わるのは確かである。

「減災」をめぐる法整備の動向は、にわかには活発化した。

3-2. 減災政策のパラドクス

減災という政策課題の守備範囲は広い。その背景には、地震、津波、豪雨、豪雪など、災害誘因と言われる自然現象の多様性はもとより、近代化以降における災害素因の複雑化がある。

2018年の台風21号(Jebi)は、各地で観測史上最大風速を更新するという記録的な強風、高潮をもたらした。大阪湾の埋立地にある関西国際空港が水没し、連絡橋にタンカーが激突した。市街地では、住宅の屋根やベランダなどの建築部材や工作物が空中を舞い、信号機や電柱、街路樹、自動車が吹き飛ばされた。その直後の9月6日に発生した北海道胆振東部地震では、震源近くの苫東厚真発電所が停止し、道内全域の約295万戸が停電するという事態に至った。仮にこれが冬季であれば、極寒の避難生活のなかで想像を絶する二次被害が生じていた蓋然性はきわめて高い。固定電話・携帯電話、テレビ・ラジオの地上波、ケーブルテレビなどの通信・放送網も、停電や回線の破断によって支障がつづいた。

空港、連絡橋、タンカー、自動車、信号機といった交通システム、テレビや電話、電柱・電線といった情報・通信システム、建築物や工作物などの居住システム、これらを支える発電システムなど、災害素因は暮らしの隅々にまで浸透している。もっとも、災害素因≠リスクは隅々にまで浸透しつつ、地域間・個人間のインバランスを多分に孕んでいる。たとえば国家レベルでは、米軍基地と原発関連施設がその最たるものと言えるだろう。高橋(2012)はそれを指して「犠牲のシステム」と呼んだ。リスクを受忍する地域が、本質的なリターンを享受するのではないという点において、ここでのインバランスの弊害はまさに「犠牲」と言って差し支えないだろう。

同種の問題は個人間においても存在する。ウルリッヒ・ベックが言うように、家族や地域社会が徐々に解体され、中間組織の機能が失われることで、リスクは直接個人にふりかかる。個人の脆弱性には著しい差異がある。災害素因の「平等」は、リスクの個人化を通して「不平等」に帰着する。

しかしより大きな問題は、こういった「不平等」が減災政策を通じて拡大していくという点にある。ベックによれば、現代とは富(グッズ)の分配/再分配以上に、負(バズ)のそれが問われる社会である(ベック、2017)。減災政策は、それを進めるほどにリスクを不均等に分配する。むろんリスクの総和は軽減されるだろう(仮に総和がカウントできるとすればだが)。だがそれは、より不利な地域・個人へのより多くの分配を伴う。ここに減災政策の致命的なパラドクスがある。都市の隅々にまで、深く複雑に行きわたってきた災害素因は、現行の減災政策のもとでいかに変質しようとしているのか。その具体的な兆しを見ていきたい。

3-3. リスクの不均等分配の実態

阪神・淡路大震災は住宅災害だったと言われる。早朝の発生ゆえに、犠牲者の大半は自宅で亡くなり、住まいの強度が生死を分けた。老朽家屋の耐震化が喫緊の課題とされた。他方、東日本大震災は、津波からの避難の成否が圧倒的に生死を分けた。あらかじめ浸水域から立ちのいておくことや、より高所に移住することが基本的な目標とされた。以下、この2つの減災政策をもとにリスク分配の論点を検討する。

(1) 住まいの耐震改修

すでに述べたように、1978年の宮城県沖地震をきっかけに建築基準法施行令が改正され、新たな耐震基準が設けられた。阪神・淡路大震災の住宅被害は、耐震基準が切り替わった1981年6月1日を境に明らかな違いを示した。新耐震基準導入以降では、7割以上が無被害または軽微な被害であったのに対し、導入以前ではその割合は3割強にとどまる（平成7年阪神淡路大震災建築震災調査委員会中間報告、1995）。こうした結果を受け、その後、多くの自治体では住宅の耐震診断の無料化や改修補助などの制度が設けられた。

2017年度における兵庫県内の耐震改修実績（補助制度活用案件）は、神戸市で87件、西宮市で22件、姫路市と明石市で各20件などとなっている（兵庫県県土整備部住宅建築局建築指導課）。2013年時点の神戸市において、耐震改修を要する住宅は67,000戸存在（神戸市住宅都市局建築指導部耐震推進課）し、よって制度活用による年間の改修割合はわずかに0.13%ということになる。住宅の耐震化は一般的な建て替えによっても進むため、制度活用実績だけで今後の行方を評価することは妥当ではない。ただ、現行の制度ではきわめて限定的な世帯の利用にとどまるのは確かである⁽¹⁰⁾。

内閣府（2010）の調査によれば、耐震改修を実施しない理由は「お金がかかる」がトップで50.6%となっている（複数回答）。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3割、200～300万円未満が同じく3割、300万円以上が4割を占める。工事費用に対する補助額は、総コスト200万円以上の場合は110万円、300万円以上の場合は130万円であり、要するに7割の案件においておよそ100万～100数十万円の自己資金が必要であったことがわかる。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／所有しており、ゆえにフローの収入は年金などに限られる場合が多いとみられる。

また金銭面の理由以外に、「集合住宅や借家などに住んでおり、自分だけでは判断できないから」という理由が21.1%みられる。借家層の住まいの扱いについては、ほぼ完全に家主側に依存する。家主側が、自己居住ではない賃貸住宅に投資する動機は不鮮明である。仮に耐震改修が実施されるとしても、借家人にとっては家賃への跳ね返りの不安がある。

このように、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と思われる。なぜなら補助金の上乗せは、第1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。その政策は、耐震化を実施するかどうかの意思決定手続きの埒外にある。住まいの耐震改修をするかどうか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并存させている。

第2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からだ。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得る人びとだけである。

住まいへの投資可能性は、単に現時点における経済的な余力によって決まるのではない。耐震改修は住まいの長寿命化という一面を持つ。一方、自らを長寿命化することはほとんど不可能である。つまり自らの余生、余命、あるいは次世代への相続、譲渡の可能性との引き合いなしに、投資を動機づけることはできない。関知するのは、経済的な余力に加え、生命や身体、その後継の存在という余力である。耐震化は安全確保のひとつに過ぎず、しかもその安全を脅かす事象すなわち家屋被害をもたらすほどの地震動の発生は、疾病や介護といった身体的なリスクよりもある意味で非常に不確実性が高い。

住まいの耐震改修とは、生活拠点の安全確保という意味では、ほんらい平等に保障されるべき課題である。しかしながら、公的な補助金による耐震化政策は、対象者を少なくとも4つに区分することを免れていない。すなわち、①自己決定機会を持たない人びと、②経済的な余力を持たず、身体的リスクを保留できない人びと、③経済的な余力のみが不足する人びと、④十分な余力を持つ人びとである。このうち、補助金がインセンティブとして働くのは、③と④のみであり、その増額は③と④に該当する住まいの耐震化の割合を高める一方、①と②に該当する住まいには及ばない。公的な補助金による耐震化政策は、進めるほどに両者の境界を強調する。

国土交通省によれば、2013年における我が国の住宅総戸数約5200万戸のうち、「耐震性なし」と判断されるものは約900万戸、「耐震性あり」の割合（耐震化率）は82%である。今後、2020年までに耐震化率95%、2025年までにおおむね100%という目標値を定めている。たしかに100%となれば問題はないのかもしれない。しかしながら、現実には老朽家屋は残りつづける。少なくとも当面は、漸減しながらより深刻なケースが取り残されていくことになるだろう。

(2) 住まいの移転

「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。

その具体的方策としては、前述の耐震化対策をはじめ、火災、土砂災害、液状化などの各種対策のほか、「安全で確実な避難の確保」や「防災教育・防災訓練の充実」など、ハード・ソフト両面におよぶ総合的なリストが示されている。とりわけ注目されるのは、「津波避難施設（津波避難ビル等）の指定」や「海岸保全施設整備の推進」とともに「津波に強い地域構造の構築」として掲げられている「官庁施設の津波対策」である。その対策は「防災拠点としての機能維持と行政機能の早期回復を図るため」、「総合的かつ効果的に推進する」とされる。

「津波避難施設の指定」や「海岸保全施設整備の推進」、耐震化や液状化対策は、基本的には現状の地域構造を前提し、それを補強、活用あるいは刷新するものである。「官庁施設の津波対策」

も一見それらと同列に位置するようにみえるが、そうではない。「総合的かつ効果的に推進」とあるように具体的な方策は明示されていないが、実際には官庁施設の高台・内陸移転を視野に入れた上での「津波に強い地域構造の構築」である。

事実、太平洋沿岸地域では行政庁舎の移転が進行している。庁舎だけではなく。病院、保育所等もまた、内陸・高台への移転が徐々に具体化している。野呂（2016）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、131施設が公共施設の移転に取り組んでいるという。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もたらしている。

たとえば、本州最南端の和歌山県串本町では、東日本大震災以前に完成していた高台の造成地（サンゴ台）が恰好の移転先となった。同町の南海トラフ地震による津波の高さは17m、第1波到達時間は3分とされる。東日本大震災のあと、町立病院、消防機能が移転、それに伴って多くの空地が残存していた造成地にも着実に住宅が建設されていった。

串本町企画課土地開発公社によれば、当初94区画あった分譲地は、2016年度末時点で92区画が売却済みとなっている⁽¹¹⁾。1989年の開発開始からの推移をみると、東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）発生の2010年度以降の増加は明らかである〔図9〕。さらに役場庁舎についても2016年12月16日、高台を移転先とした「町役場庁舎建設基本構想」が可決されるに至っている。おそらく類似の状況は、他の太平洋沿岸地域でもみられるだろう。南海トラフ法は、こうした動きにさらなる根拠と動機を与えたものと思われる。

以上のことは、マクロにみれば、まさしく中央防災会議が掲げる被害の削減に向けた望ましい成果と言える。しかしながら、見逃してはならないことは少なくとも2点ある。第1に、中央防災会議が想定する32.3万人の死者の分布である。後述するように、過去の大災害における犠牲

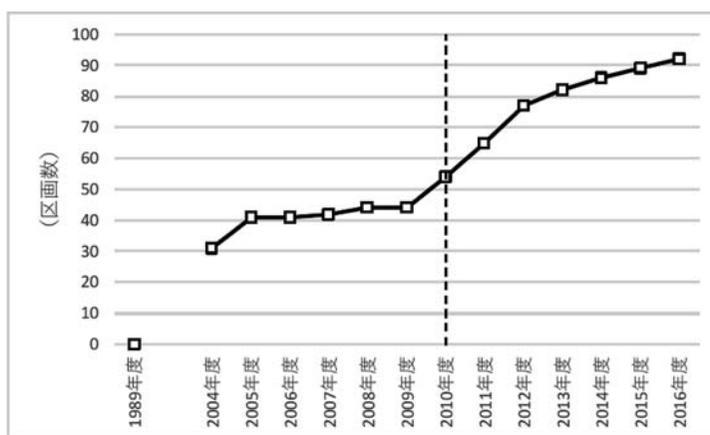


図9 「サンゴ台」の売却区画数の推移（累積）
 （出所）串本町土地開発公社への聞き取りにより筆者作成

者は圧倒的に脆弱層に偏在している。だとすれば、この32.3万人の犠牲者もまた同様の傾向を示すだろう。南海トラフ法や同法4条に基づく「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」のもとで遂行される減災対策は、どこまでこの偏りを前提しているのかが問われる。

第2に、特にここで強調しておくべき点として、被害の前段におけるリスク分配の不均等という問題がある。現実にはいま進みつつある減災政策は、はたしてどのような犠牲者を削減しているのか。田中（2012a）によれば、串本町の中心部において高台への移転を希望する居住者の割合はおよそ36%である〔図10〕。問題は、この割合の大きさよりもむしろ、だれが移転を希望し、あるいはしていないのかを分かつ要因である。移転の受容／拒否を分けているのは、ひとつは年齢や世帯構成である。高齢層、単身層ほど移転を拒否する傾向にある。いまひとつは居住期間や日常の移動圏域、自営業経験などその地域内での実質的な滞在時間である。それが長い場合ほど移転には消極的である。さらには移動負荷に対する不安の大小がある。坂や階段、公共交通の有無、居住地との距離など、モビリティの高い人々にとってはあまり顧慮されないこれらの条件が、そうでない人々にとっては大きな不安材料となり、結果として移転意識に反映されることになる。

すなわち端的には、「居住期間が短く、モビリティの高い若年層」ほど移転に積極的であり、「地域への依存度が高く、モビリティの低い単身・高齢層」ほど移転に消極的な傾向があると言える。だとすれば、この先、徐々に若年層の移転が進み、災害リスクの大きい地域に高齢層が取り残されるといったシナリオが予見される。このシナリオは上に述べたように、高台の造成地を舞台にすでに現実のものとなりつつある（田中、2013）。

ならば仮に、コミュニティ全体の移転を誘導し、さらに移転先において公共交通手段などを適切に配備したとすればどうだろうか。実は、移転の受容／拒否を分けている点はもうひとつある。それは、地域内において各居住者が蓄積してきた資本の多寡である。ここでいう資本とは、代々受け継いできた家や土地、近隣との日常的な接触、徒歩圏にあるなじみの買い物場所などを指し、必ずしも経済的なそれには限られない。これらの総体がいわば「愛着」となり、移転への拒否意識につながっている（田中、2015）。

注意すべきは、「代々受け継いできた家や土地」は単に家や土地の所有権ではなく、「近隣との日常的な接触」は特定の親しい知人との関係ではなく、「徒歩圏にあるなじみの買い物場所」とは、生活の利便性だけを意味しているのではない、という点である。つまり所有権は売買可能であり、移転可能である。親しい知人との関係は、互いの意思さえあれば特定の場所に依存せずとも維持可能である。生活の利便性を追求するなら、その候補地や代替方法は無数にある。一方、代々受け継がれてきたその土地での生活の履歴はその土地に固着している。日常的な接触はその空間に由来し、ゆえにその空間を離れて成立することは原理的にあり得ない。なじみの買い物場所は、その場所への行き来の反復なしには生まれてこない。すなわち、このような生活圏域や生活空間上に蓄積されてきた社会的・文化的・経済的な資本は移転不可能であり、移転先での代替

も困難であると考えられる。

いかに交通手段が適切に配備されたとしても、それは元の生活圏域や生活空間上の資本の代替にはなり得ない。そこには、モビリティの確保ではない仕方によってでしか、埋められないギャップがある。

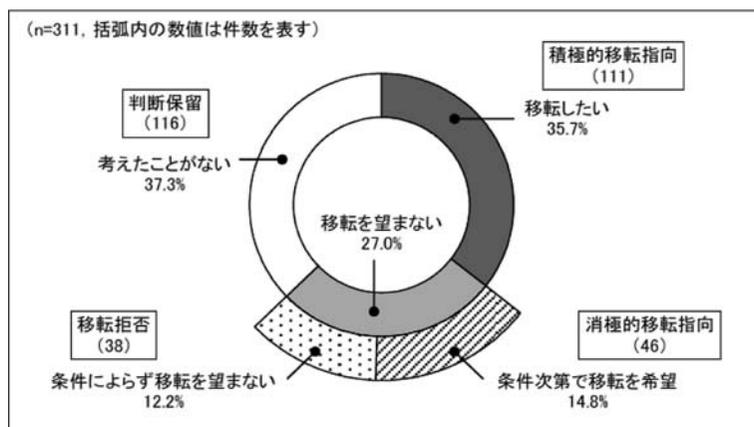


図 10 高台への移転意向 (出所) 田中 (2012 a)

もっとも、ここには強制された移動はない。残留もまた自己決定に因っている。ただその選択は、耐震改修が自己責任でありながら自己決定が不可能な場合や、身体その他のリスクを保留してまで経済的負担が不可能な場合があるのと同様に、ほぼ個々の保有する資本や資源によってあらかじめ決定づけられていると言ってよい。主体的な移動からの排除が残留ならば、それはもはや「置き去り」に近い (田中、2012 a)。

減災政策によって、被害の総量は減るが偏りは増す。削減効果のトリクルダウンが生じる見込みはなく、逆に、沿岸部に取り残される高齢コミュニティにリスクが集中する。このようにして、減災過程の不平等は増幅する。

3-4. なにが不均等な分配を誘導してきたか？

激甚災害の発生は類似のリスクを明るみに出す。しかしながら、しばしばそれはすぐに忘れ去られ、あるいは端から他人事として扱われる。1994年、ノースリッジ地震での高架高速道路の倒壊は、我が国にとってはほとんど反省材料にはならなかった。構造物の耐震化に真剣に向き合うのは、同様の経験をする一年後の阪神・淡路大震災を待たねばならなかった。2004年、約22万人もの犠牲者を出したスマトラ沖地震津波に対し、途上国の悲劇以上の見方をする者は多くはなかった。東日本大震災によって、ようやく我が事であることを悟ったのは筆者だけではないだろう。1986年、チェルノブイリ原発事故から25年後に生じた福島第1原発事故は、ともに国際原子力事象評価尺度による最悪のレベル7とされた。事故収束の道筋は未だ不透明でありなが

ら、停止していた全国の原因は次々に再稼働を始めている。1978年、宮城県沖地震で明らかになったブロック塀倒壊のリスクは、被災地外の自治体にあっては早々に忘れ去られ、40年後の2018年6月、通学途中の小学生が下敷きになって亡くなる大阪北部地震まで思い出されることはあまりなかった。この記憶もすでに風化の兆しがある。

一方、前節でみてきた住まいの耐震化と移転をめぐる問題は、例外的に持続的な認識に至っているように思われる。耐震化の必要性に対しては、阪神・淡路大震災を契機に、その後の鳥取県西部地震や新潟県中越地震、熊本地震など、断続的に地震被害が発生してきたこともあり、国、自治体は言うまでもなく、住宅産業や市民レベルでも一定の意識が向けられてきた。また、住まいの移転に関しても、東日本大震災による津波リスクの圧倒的な露呈のもと、南海トラフ地震のリアリティがにわかに強調され、太平洋沿岸地域でのうごきを活発化している。

災害リスクの顕在化は減災政策に影響するが、その認識が持続しなければ、早々に政策判断の埒外に消えていく。もしくは財政的裏付けを失う。しかし住まいの耐震化と移転は、重要な減災政策課題とみなされ、前者には改修費用等の補助制度が用意され、後者には公共施設の移転促進に加え、「防災集団移転促進事業」に関する特例措置が南海トラフ法に盛り込まれた。これによって、行政庁舎だけでなく、教育、医療、社会福祉施設を含めた予防的な集団移転が可能となった。地域の構造転換が生じ、住まいの移転は今後さらに加速するとみられる。

中央防災会議の目標は、少しずつだが確実に進展している。だがここには看過できない陥穽があった。先にみたように、生活拠点である住まいの安全性能は二極化する。耐震化促進のための補助制度は深刻な脆弱層を対象化できない。南海トラフ法は公共施設群の高台・内陸移転を促し、それを磁力として資金力・信用力のある非高齢層の住まいを引き寄せている。津波リスクが小さく、生活施設の充実したエリアに非高齢コミュニティが形成される一方で、その正反対の環境に脆弱な高齢コミュニティが取り残されていく。

現行の減災政策は、全体のリスクを軽減しつつ、残されたリスクを脆弱層に転嫁するように構造化されている。それらの実行過程は、現存するリスクを不均等に分配し、よりリスクな脆弱層を生み出しながら被害の総量を抑えることになるだろう。換言すれば、被害の総量を抑えるスキームは、多くの場合リスクの不均等な分配を免れない。なぜなら、それが最も効率よく、最も合理的にリスクをマネジメントし得る方法であるからだ。逆に脆弱層へのリスクを抑え、より耐力のある人びとに転嫁すれば、被害の総量はおそらく期待通りには削減されない。できるだけ早く、できるだけ多くの被害を事前に減らすという政策目標こそが、リスクの不均等な分配を誘導する。

4. 被害の不平等分布

災害の規模や質は、ハザードと脆弱性と暴露量の3つの変数によって決まると言われる。被害

が脆弱層に偏るのは原理的に避けられない。過去の災害による被害実態は、ことごとくこのことを裏付けてきた。

阪神・淡路大震災による死者 6,434 人の性別・年齢別分布には偏りがある。兵庫県内の死者（直接死）は、男性 2,191 人、女性 3,278 人、男女比は 4:6 である。年齢階層別では、20 歳未満が 8.9%、20 代が 7.4%、30~50 歳未満が 11.7%、50~70 歳未満が 32.6%、70 歳以上が 39.3% となっており、高齢層への偏在が顕著である。

犠牲者の死因は、建物倒壊による頭部・内臓・頸部損傷、窒息、外傷性ショック等が 83.3% を占め（兵庫県監察医務室、1995）、死亡場所は 78.9% が自宅である（兵庫県医師会）。前述のとおり、自宅の強度が多くの生死を分け、それは居住者の所得、収入の多寡と無関係ではないだろう。当時の神戸市における被生活保護者は 22,484 人であり、そのうち 278 人（1.24%）が犠牲となったという。市全体の死亡率は 0.29% であり、その格差は圧倒的である（近藤・葛西、2008）。

死者をもたらし木造住宅の建築年次は、1945 年以前が 40.0% を占める（藤江他、1997）。高齢層ほど築年数の長い住宅に暮らしていた傾向がある。阪神・淡路大震災の被害は、高齢、貧困、そして女性への偏りを伴っていたと言える。

この傾向は東日本大震災においてもみられる。死因は 9 割が溺死であるが、年齢階層別の特徴は阪神・淡路に類似する。高齢層ほど死者数が多く、人口構成割合で見ると 70 代で約 2 倍、80 代で約 3 倍の死亡率を示している。ただし性別の差は阪神・淡路ほどにはあらわれていない。この要因として、立木（2013）は、「より個別の状況がわかるデータをもとにした検討が必要」としつつ、つぎのように推測している。

「男性では高齢でも在宅で妻や家族と暮らす傾向が強いのにに対し、男性よりも平均寿命が長い女性では、配偶者からの介護によって支えられる可能性がより低く、結果として施設入所の割合が高く、（立地さえ安全であれば）介護スタッフにより緊急時の対応が取られていた、といった理由で人口構成比上の女性の死亡者の割合の低さが説明できるかもしれない」（pp.8-9）

また障害者の死亡率は、全体死亡率の約 1.2 倍（岩手県、福島県）～約 2 倍（宮城県）となっている（立木、前掲）⁽¹²⁾。さらに、所得水準と死亡率の間には弱い相関（ $r = -.351$ ）があるという（標葉、2011）。

このような被害格差は我が国に限定されない。2004 年 12 月のインド洋大津波の死者は顕著なジェンダー格差を示している（近藤・葛西、前掲）。ハリケーン・カトリーナ災害では人種格差が露わとなった。自然災害にも限らない。橋本（2013）によれば、東京大空襲による死亡率は下町で高く、山の手で低い。アジア・太平洋戦争時の死亡リスクは、上位ホワイトカラー層で低く、農業従事者層で高い（渡邊、2016）。

5. おわりに

このような格差と不平等は、もちろん看過できるものではない。一方、脆弱性それ自体を平均化することは不可能であり、よって被害の偏在を解消することは容易ではない。しかしながら、これまでの議論をふりかえれば、被害分布の不平等は復興／減災の過程で生じた不平等を反映している可能性が示唆される。すなわち、復興過程における生活再建の不均衡があり、減災過程におけるリスク分配の不均衡があり、その累積として、被害の不平等が増幅されている可能性である。

前述のとおり、中央防災会議は南海トラフ巨大地震による死者を32.3万人と見積もり、その被害削減の取り組みは着実に前進している。だが32.3万人の内訳は、高齢、貧困、障害、女性など脆弱性に比例した偏りを示すだろう。減災政策が削減するのは彼／彼女らではない。先にみたシナリオのごとく、脆弱層へのリスクの偏在と集中のもとで、減災政策は犠牲者の総数を減らしながら、被害の偏りをより鮮明にする。復興過程で生じる関連死や「孤独死」の数は予測できない。ただ、そのリスクを抱えるのは、辛うじて直接死を免れ、発災フェーズを生き延びた脆弱層である。現行の復興政策は、その人びとをケアし切れていない。仮に同じことが繰り返されるなら、被害はさらに脆弱な側に積み重なり、鮮明さはいびつなまでに強調されることになる [図11]。以上のように、「災害サイクル」はリスクを逆進的に分配し、犠牲の偏りを強調しながら循環する。これこそが、「不平等拡大サイクル」の実相にほかならない。

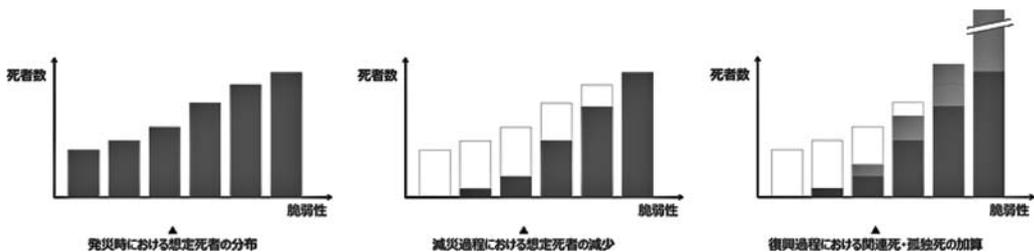


図11 被害とリスク分配の逆進性

被害の偏りは避けられないのかもしれない。しかしながら、その偏りが復興／減災過程を通して制度的、政策的に増幅されたものだとすれば、まったく話は別である。発災時に生じる被害の不平等性は、原理的必然とは言い切れないことになる。その不平等は制度的、政策的な生産物であり、よって制度的・政策的に廃棄されなければならない。

廃棄の方途を描くのは容易ではないだろう。なぜなら、そのためには現行のコンセプトそのものを書き換える必要があるからだ。できるだけ早く、できるだけ多くのリスクを削減するためのリソースを、できるだけ効率的に分配する——、一見この疑いようなないコンセプトに「不平等

拡大サイクル」を駆動する要因が潜在する。脆弱層へのリスクを抑え、より耐力のある人びとに転嫁すれば、被害の総量はおそらく期待通りには削減されない。このことは、災害リスクの「非効率」な分配の必要性を示唆している。住まい、居住地、仕事、人間関係、これらを主体的に選び取ることが可能な被災者と、そうでない被災者のあいだを横断する公平性は存立しない。このことは、復興リソースの「不公平」な分配の妥当性を根拠づけている。

我々はいま、こうした「非効率」で「不公平」な分配の必要性和妥当性に、ひとまず同意署名することが求められている。簡単ではないだろう。だがこの点を迂回して、「災害サイクル」に胚胎する不条理、「不平等拡大サイクル」を解体することはできない。

註

- (1) たとえば、神戸新聞（2018年10月17日）は「阪神・淡路大震災の被災者向けに神戸市が賃貸で提供した借り上げ復興住宅「キャナルタウンウエスト」（同市兵庫区）1号棟で暮らす男性（67）に対し、20年の借り上げ期間が過ぎたとして、同市が住宅明け渡しを求めた訴訟の判決が17日午後、神戸地裁であり、富田一彦裁判長は男性に明け渡しを命じた」と報じている。この一連の問題は、津久井他（2017）を参照。
- (2) たとえば、読売新聞（2013年3月5日）は「災害公営住宅への入居希望者は増加し続けている。11年12月時点で、1万2000戸だった整備計画戸数が、12年4月には1万5000戸に増えた。読売新聞が今年2月に行った調査ではさらに1万5744戸へと、当初の1.3倍に増えている」と報じている。一方、世帯人員の多さやペットの存在などの理由から、当初、災害公営住宅入居希望していた世帯が別の希望に変化するケースもみられる（佃他，2017）。
- (3) 「身体的不安定」と「精神的不安定」は、実際には切り分けることはほとんど不可能であろう。ここでは、多面的な不安定性が生じていることを示す上で、便宜上2つに分けて論じている。
- (4) 「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ヶ月以上の場合に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）といった異なる基準がある。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」としている。
- (5) 「ハサミ」の刃が2つに分かれるように、いったんどちらかの経路に入ると別の経路に移行できず、両者の差がどんどん開いていく様を、中井（2011）は「ハサミ状格差」と呼んでいる。なお、中井自身は「較差」という字を当てているが、本稿では他の部分との整合のため、「格差」としている。
- (6) 本節の内容は、拙稿（田中，2018c）との重複があるが、論理の展開上ここに再掲した。
- (7) 厚生労働省「高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議」（平成20年3月）に、「人の尊厳を傷つけるような悲惨な『孤立死』という表現がある。なお「孤立死」「孤独死」「独居死」など類似的用語が多数みられるが、本文でふれたように、死の局面のみに焦点化した議論は危ういと筆者は考えている。よって、どの用語を用いるかについて主たる関心は寄せていない。ここでは最も普及していると思われる「孤独死」という語を使用している。
- (8) 第166回衆議院総務委員会（平成19年2月20日第3号）。
- (9) 同様に、平時のさまざまな「孤独死」についても、高齢者問題として括るべきかどうかは十分吟味される必要がある。
- (10) 永松（2008）によれば、耐震改修において最も先駆的な自治体のひとつである静岡県でも、改修補助制度が開始された2002年度から6年間の改修実績は7,058件にとどまるという。
- (11) 東日本大震災後に売却件数が急増し、残りの2区画についても売却予定となり、一般公募は終了して

いる（公社への聞き取りによる）。

- (12) この点について、立木は「以上の結果をもとにして、「高齢者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者は与しない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりを通じて高齢者を包摂することにより命や生活を支えとりくみを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的に進めなければならない」と述べている。また、障害者施設についても同様の点を強調している。

参考文献

- Alexander, D., 2002: *Principles of Emergency Planning and Management*, Oxford University Press.
- 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)
- 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)
- Klein, N., 2007: *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Metropolitan Books. (ナオミ・クライン, 幾島幸子・村山上見子訳, 2011『ショック・ドクトリン: 惨事便乗型資本主義の正体を暴く上・下』岩波書店)
- いのうえせつこ, 2008『地震は貧困に襲いかかる – 「阪神・淡路大震災」死者 6437 人の叫び』花伝社。
- 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, pp.35-42。
- 岡田広行, 2015『被災弱者』岩波書店。
- 小熊英二・赤坂憲雄, 2015『ゴーストタウンから死者は出ない, 東北復興の経路依存』人文書院。
- 釜石市, 2013「復興公営住宅設計ガイドライン」。
- 神戸弁護士会, 1997「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅, 調査報告と提言」。
- 近藤民代・葛西リサ, 2009「災害時におけるすまいの移行過程のジェンダー格差, 阪神・淡路大震災を事例として」『住総研研究論文集』No.35, pp.191-202。
- 塩崎賢明, 2014『復興〈災害〉』岩波書店。
- 標葉隆馬, 2011「地震・津波・原発, 複合的災害を可能にした社会的背景への接近」『科学技術社会論学会』第 11 回 年次学術大会, https://ir.soken.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_action_common_download&item_id=2434&item_no=1&attribute_id=16&file_no=1&page_id=29&block_id=155 (2018. 12. 10 アクセス)
- 高橋哲哉, 2012『犠牲のシステム 福島・沖縄』集英社。
- 立木茂雄, 2013「高齢者, 障害者と東日本大震災: 災害時要援護者避難の実態と課題」『消防科学と情報』No.111, pp.7-15
- 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) pp.1813-1820。
- 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』No.75(654), pp.1815-1823。
- 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, pp.437-444。
- 田中正人, 2007「被災市街地の復興過程におけるコミュニティの分解と再生に関する研究, 「社会的孤立」の発生要因の分析を通して」神戸大学学位論文。
- 田中正人, 2012 a「沿岸地域における居住者の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』No.18, pp.495-502。
- 田中正人, 2012 b「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。
- 田中正人, 2013「南海・東南海地震の激甚被害が想定される沿岸地域の自主的な高所移転の実態とその背

- 景，和歌山県串本町の事例を通して」『地域安全学会論文集』No.21, pp.495-502。
- 田中正人，2014「「災害孤独死」とはなにか」『復興』12号 Vol.6, No 3, pp.65-72。
- 田中正人，2015「被災リスク下にある歴史的景観地区コミュニティの居住継続意識とその支持要因，和歌山県海南市黒江・船尾地区の事例」『日本建築学会計画系論文集』80(711), pp.1169-1178。
- 田中正人，2016「災害孤独死」を防ぐ（室崎益輝他編『災害対応ハンドブック』法律文化社，所収），pp.133-135。
- 田中正人，2017 a「東日本大震災における災害公営住宅入居者の社会関係の変容実態」『日本建築学会学術講演梗概集（都市計画）』。
- 田中正人，2017 b「原発被災地における居住者の帰還プロセスの実態とその背景，福島県双葉郡川内村の事例」『地域安全学会論文集』No.31, pp.137-146。
- 田中正人，2018 a「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」『追手門学院大学地域創造学部紀要』No.3。
- 田中正人，2018 b「応急仮設住宅における「孤独死」の発生実態 阪神・淡路大震災と東日本大震災の事例」『日本建築学会学術講演梗概集』2018（建築計画），pp.115-118。
- 田中正人，2018 c「被災地の「孤独死」問題からみた生活空間デザインの課題」『2018年度日本建築学会大会都市計画部門研究協議会「復興まちづくりと空間デザイン技術」』。
- 中央防災会議，2013「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」，
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankaitrough_keikaku.pdf（2018.12.10アクセス）
- 津久井進他，2017「震災「借り上げ公営住宅」に向き合う自治体」『住民と自治』2017年3月号，自治体研究社。
- 佃悠・山野辺賢治・小野田泰明，2017「災害公営住宅入居登録者の登録までの住宅再建意向変化とその要因」『日本建築学会計画系論文集』82(731), pp.1-9。
- 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。
- 永松伸吾，2008『減災政策論入門』弘文堂。
- 額田勲，1999『孤独死，被災地神戸で考える人間の復興』岩波書店。
- 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), pp.1-13。
- 橋本健二，2013『「格差」の戦後史－階級社会日本の履歴書－』河出書房新社。
- 藤江徹他，1997「阪神・淡路大震災における住宅被害による死者の発生とその要因分析（その1）：死者発生構造のモデル化と人的被害の定量的把握」『日本建築学会学術講演梗概集，F-1』pp.817-818。
- 牧紀男，2011『災害の住宅誌，人々の移動とすまい』鹿島出版会。
- 除本理史，2015「原発事故被害の包括的把握と福島復興政策，「不均等な復興」と被害者の「分断」をめぐって」『経営研究』第66巻 第2号，pp.1-19。
- 渡邊勉，2016「アジア・太平洋戦争における死亡リスクの不平等」『関西学院大学社会学部紀要』123, pp.85-101。

2019年1月28日受理