

# 能登半島地震被災地にみる

## 「創造的復興」と「人間の復興」の新たな対抗軸

岡田知弘(京都橘大学)

はじめに

- 2024年元日 能登半島地震の衝撃 災害の激甚性と遅々として進まぬ復旧・生活再建
- ようやく仮設住宅、仮設商店街が整備されてきたところに、9月下旬の集中豪雨被害
- 馳石川県知事の言動と被災地からの批判
- 岸田軍拡政権から少数与党の石破政権に代わる過程と防災庁構想の浮上
- 被災地の現状から、現代の災害復興と地方自治のあり方を問い直す

### I 大災害の時代と多重災害列島化

#### 1) 大災害の時代に入った地球・日本列島

- ①石橋克彦『大地動乱の時代』岩波新書、1994年のあとで、阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災、熊本・大分地震、そして能登半島地震。御岳噴火に象徴される火山活動の活発化。南西諸島から台湾に連結。
- ②地球温暖化による大規模森林火災、大洪水・土砂崩れ被害もほぼ毎年、世界各地及び日本列島を襲う
- ③生物多様性の危機の進行によるウイルス感染症のパンデミックの繰り返し

#### 2) 2024年能登半島地震は「活動期」に入った日本列島において最大級の直下型地震

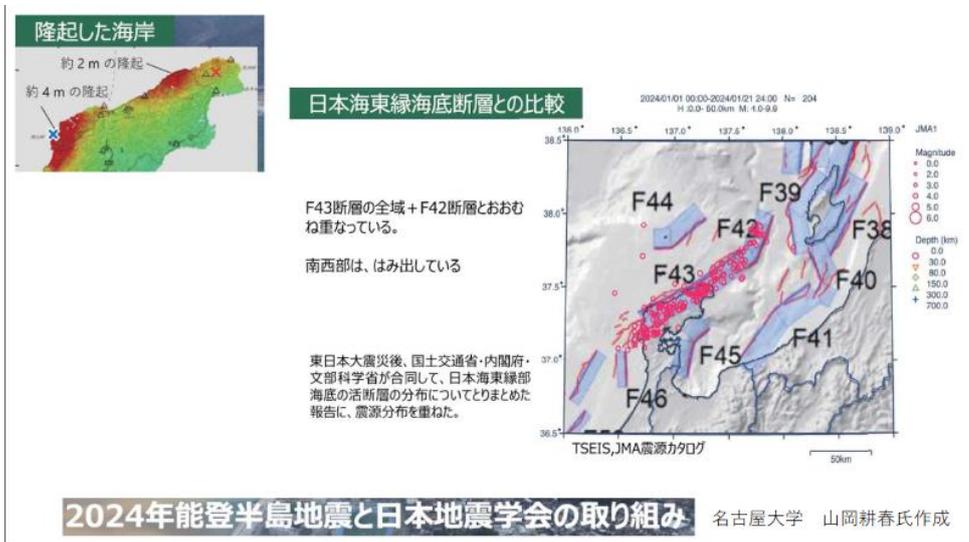
##### ①自然史の視点から見ると 1100年前との相似性

貞観年間(859~877年)の災害列島 越中・越後地震(863年6月)、富士山噴火(864年5月)、阿蘇神霊池噴火(864年10月)、豊後鶴見岳噴火(867年1月)、阿蘇山噴火(同年5月)、播磨地震・京都群発地震(868年7月)、陸奥海溝地震・津波(869年5月)、肥後国地震・大和地震(同年7月)、鳥海山噴火(871年4月)、開聞岳噴火(874年3月)、仁和の大地震(887年8月26日、M8.0~8.5、南海トラフ沿い巨大地震)

##### ②能登半島地震の特性 日本学術会議関係 防災学術連携体の研究成果から

- 発生時刻 2024年1月1日 16時10分
- 震源地 日本海側の石川県能登地方 震源断層は150キロメートルに及ぶ
- 地震の規模 マグニチュード7.6 最大震度7(輪島市、志賀町)  
群発地震の継続 火山性ではなく地下の流体運動によるという説が有力
- 断層破壊は40~50秒 日本海側の広い領域に津波が長時間続く
- 輪島市西部と珠洲市東部で、4メートルから2メートルの隆起が発生

○地層分析からは、1500年～2000年、あるいは数千年に1回の地殻変動とも  
 ★1990年代半ば以降の日本列島の「活動期」のなかの最大級の直下型地震



## II 大震災からの復興をめぐる対立と歴史的展開過程

### 1) 関東大震災における後藤新平「帝都復興」論と福田徳三「人間の復興」論

①1923年9月1日 死者約10万5千人

②後藤新平内相による帝都復興計画(道路・建物重視)＝「創造的復興」論の原型

③福田徳三・東京商大教授の「人間の復興」論(『復興経済の原理及若干問題』)

「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会(此を総称して営生の機会という)の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」

### 2) 阪神・淡路大震災(1995年)における「創造的復興」論と「人間復興」論

①村山連立政権・貝原兵庫県政下での「創造的復興」政策

○貝原知事の創造的復興論＝「単に震災前の状態に戻すのではなく、21世紀の成熟社会にふさわしい復興を成し遂げる」

○新空港、湾岸高速道路、都市再開発業等のハード整備優先

○住宅再建支援を頑なに拒み、中小企業支援も融資どまり

○14兆円を超す復興市場の9割を域外資本が受注 兵庫県10年検証委員会

「地元発注率が高ければもっと復興は早まった」「平時から地域産業を育成しておくことが重要」との指摘(林敏彦・大阪大学教授)。

○他方で、孤独死、震災関連死が増え、復興公営住宅居住支援の延長がその後の課題に

- ②被災地=兵庫県での被災者運動の展開と復興理念「人間復興」論の形成
  - 阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議の結成
    - ・前史としての伊勢湾台風時の「民主団体災害対策協議会」(民災対策)
  - 98年10月 被災者運動と被災自治体からの要求によって被災者生活再建支援法制定
  - 災害被災者支援と災害対策改善を求める全国連絡会(全国災対連)結成 99年  
災害救助法の積極運用、住宅再建保障の拡充、中小企業支援等の制度化を要求
- 3) 鳥取西部地震(2000年)から中越地震(04年)へ
  - ①2000年鳥取県西部地震で片山知事が住宅再建資金の給付を開始。2007年中越沖地震・能登半島地震を機に、被災者生活再建支援法の抜本改正。住宅再建にも公的助成開始
  - ②2004年中越地震では「創造的復旧」論が登場。長岡市旧市街地と山古志村との二拠点居住を提唱⇨県、市町村復興基金への提案活動と生業・生活再建支援の独自制度の展開
  - 旧山古志村等での住民自治と地域内経済循環論に基づく生活・生産基盤一体の復興  
改良型仮設住宅では集落・旧村単位で集まり「山古志に帰ろう」のプランをつくる
  - 地元産材を生かした復興公営住宅建設、生業の再建によって7割の村民が帰村
- 4) 東日本大震災(2011年)から熊本・大分地震(16年)へ
  - ①国の方針として「創造的復興」論を掲げる (民主党政権→自公政権)
    - 国と宮城県は、高い防潮堤建設、住宅の高台移転にこだわる一方、TPPを念頭に規制緩和による農業、水産特区、外資系企業誘致、サプライチェーンの再建に力点を置く
    - 惨事便乗型「創造的復興」論によって、財界は、東北州づくりをめざして復興庁設置推進
  - ②復興計画づくりに市町村長を入れなかった宮城県に対して岩手、福島両県は市町村重視
    - 岩手県が「人間の復興」を理念に掲げ、被災基礎自治体に復興基金財源も自由に。逆に、宮城県は県が用途を特定し、住宅再建の上乗せや被災者の医療料負担の軽減も行わず
    - 福島県では、脱原発を復興計画の中心にすえ、仮設住宅も岩手県住田町で開発された木造戸建て仮設住宅を導入
  - ③東日本大震災後、東北3県で全国災対連と連携し県レベルでの復興運動団体が結成
    - 東日本大震災津波救援・復興岩手県民会議／東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター／東日本大震災・原発事故被害の救援・復興をめざす福島県共同センター。
    - 生活再建保障の拡充、原発補償など全国的課題での国・東電との集団交渉
    - とりわけ、東日本大震災での中小企業グループ補助金制度開始の意義(融資から補助金への大転換)。先進地の取り組みが、熊本県等に広がる
- 5) 3.11 被災地で基礎自治体と被災者・事業所主体の自律的な復旧・復興が広がる
  - ①大船渡市における湾内瓦礫回収助成制度の実現。協同化による漁業経営再建
  - ②岩手県住田町・住田住宅産業(株)が県産材を活用した木造仮設住宅の独自建設、供給
  - ③気仙沼市での瓦礫処理の地域内業者への発注、生コン業者の官公需適格組合の活用
  - ④被災者の要望・運動で、生活・事業再開のための復興基金による公的助成制度が拡大
    - 国の生活再建支援金制度の限界(全壊世帯で300万円まで)。岩手県では、県と市町

村で100万円まで補助。バリアフリー化・県産材活用で加算。

○陸前高田市では、水道工事費、浄化槽設備費、宅地道路整備費、宅地造成一部補助等によって独自補助金。最高千万円保障。被災者、議員、市職員の自治的連携

⑤原子力災害によって深刻な被害を受けた福島県内でも注目すべき取り組み

○二本松市復興支援事業協同組合 市内の150の中小企業が協同組合をつくり、市の発注する除染事業、復興事業を、「地域内経済循環」の視点から受注する運動

○会津電力をはじめとする脱原発、小規模分散型再生エネルギーの開発がすすむ

III 能登半島地震の被害の特性と顕在化してきた復興をめぐる対抗

1) 被害構造

①人的被害 元日ということもあり、帰省した家族が被害に遭う場合が多かった。

○死亡者408人(合計412人)、負傷者1217人(合計1341人)は石川県内に集中。

石川県でも奥能登地域に集中 ただし新潟県と富山県で2人死亡。

(1) 人的被害・住家被害

都道府県	人的被害						住家被害						非住家被害			
	死者 人	行方不明者 人	負傷者			合計 人	全壊 棟	半壊 棟	床上 浸水 棟	床下 浸水 棟	一部 破損 棟	合計 棟	公共 建物 棟	その他 棟	合計 棟	
			重傷 人	軽傷 人	小計 人											
新潟県	2	2		9	44	53	55	109	3,933		14	18,658	22,714		68	68
富山県	2	2		14	42	56	58	257	797			20,926	21,980		1,167	1,167
石川県	408	181	3	341	876	1,217	1,628	6,059	19,150	6	5	65,890	91,110	330	34,196	34,526
福井県					6	6	6		12			752	764		9	9
長野県												20	20			
岐阜県					1	1	1					2	2		1	1
愛知県					1	1	1									
大阪府					5	5	5									
兵庫県					2	2	2									
合計	412	185	3	364	977	1,341	1,756	6,425	23,892	6	19	106,248	136,590	330	35,441	35,771

※富山県の公表情報において住家被害の「未分類」と表記されている情報は本表に反映していない

※石川県の公表情報において非住家被害の「調査中」と表記されている情報は反映していない

(出所) 総務省消防庁「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関の対応状況」(第112報) 2024年10月29日

○現在発表されている石川県内における津波による直接死は2人、震災関連死は195人(2024年11月5日時点)。熊本地震では、273人の犠牲者の8割にあたる218人が震災関連死

○石川県内の市町村別集計によると、死亡者は、輪島市、珠洲市、穴水町、能登町、七尾市に集中。地震動による住宅倒壊による圧死、津波、火災等により、市町内の一部地域に集中している。能登半島外浦地域は地震動と液状化、内浦地域は地震動と津波、液状化に加え、昨年5月の地震の影響も重なる。

○人口当りでの人的被害者数が最も多かったのは穴水町。これに珠洲市、輪島市が続く。

②物的被害

○住家被害は、新潟県～福井県に広がる。全壊住家は石川県に集中(6059/6425)

市町名	人的被害(人)					住家被害(棟)						非住家被害(棟)		
	死者	行方不明者	負傷者		小計	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	小計	公共建物	その他	
			重傷	軽傷										
金沢市				9	9	31	245	10152			10428		181	
七尾市	29	24		3	32	511	4778	11001			16290	調査中	3590	
小松市	1	1		1	2	1	77	5831			5909			
輪島市	167	67	3	213	303	686	2294	3899	4276		10469	199	11456	
珠洲市	126	29		47	202	375	1744	2065	1754		5563	調査中	6061	
加賀市						14	52	3223			3289			
羽咋市	3	2		7	10	61	485	3149			3695	61	461	
かほく市						9	245	2904			3158		235	
白山市	1	1		2	3			956			956			
能美市				1	1	1	13	2306			2320	9		
野々市市				1	1			354			354			
川北町								68			68			
津幡町				2	2	9	83	3228			3320		39	
内灘町	3	3		6	9	123	563	1851			2537	29	624	
志賀町	17	15		7	97	121	557	2439	4429	6	5	7436	6	3982
宝達志水町						12	78	1727			1817		141	
中能登町	1	1		5	1	7	55	897	3220		4172	1	1426	
穴水町	33	13		33	225	291	388	1294	1658		3340	調査中	2437	
能登町	41	39		28	25	94	253	956	4514		5723	25	3698	
計	422	195	3	342	876	1643	6063	18169	66601	6	5	90844	330	34331

※ 災害関連死：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

※ 非住家被害については半壊以上のみ記載

○インフラの破壊 道路、上下水道、電気、通信、公共施設、港湾施設、のと里山空港  
地滑り災害も多いが、今回は広範囲に液状化にともなう面的被害が目立つ

○石川では道路の寸断で孤立集落が続出 インフラ復旧の遅れにともなう二次災害  
珠洲市、輪島市を中心に断水状態が再度広がる

③インフラ・産業・医療福祉施設の被害も広範に。農林漁業関係は水害によってさらに拡大  
道路、港湾、農業・農地、漁港、農林漁業加工施設、地場産業施設、病院、福祉施設

④原発被害

○志賀原発での冷却水電源喪失。モニタリング施設の被災（18 か所）、防護施設（7／20）、避難路の寸断（7路線／11 路線）→町長が原発再稼働に対する姿勢転換

○北陸電力による情報隠蔽

○新潟県の東京電力柏崎刈羽原発でも放射性廃棄物貯蔵プールからの漏出事故

2) 被害の社会的要因（とりわけ石川県の）

①石川県のなかでも、高度経済成長以降、過疎化・高齢化が進行していた半島地域

②珠洲原発計画中止後、第三セクターのと鉄道の路線廃止が相次ぐ

③「平成の大合併」によって市町職員数も、県の土木関係職員数も大きく減少

④ 水道では、広域化した県水供給地域が最も困難に 七尾市・和倉温泉・能登島

表3 石川県被災地の市町別職員数及び人口増減率

	市町職員数（一般行政職）				人口 増減率
	2005年	2020年	増減数	増減率	
金沢市	1,793	1,655	-138	-7.7%	2.0%
七尾市	561	385	-176	-31.4%	-18.6%
輪島市	385	270	-115	-29.9%	-25.0%
珠洲市	233	166	-67	-28.8%	-28.3%
穴水町	96	86	-10	-10.4%	-25.1%
能登町	310	207	-103	-33.2%	-28.0%

資料：総務省「決算カード」から作成。

### 3) 初動対応のまずさ

#### ① 救援の遅れ

○ 正月要因だけでなく、県、国の初動判断が甘く、遅かった（室崎益輝氏）

震源断層の評価の甘さ、防災計画の見直しの遅れ、啓開計画なし

被害想定は、最大マグニチュード 7.0、死者 7 人、全壊 120 棟、避難者総数 2780 人

○ 知事、首相のトップ判断の遅れ パーティ券問題で対応に追われていた

○ 地元から、ボランティア受け入れを抑制する発信続ける 県が一般ボランティアを管理

○ ボランティアの圧倒的な不足（現時点においても）

#### ② 1次避難所の劣悪さ 台湾花蓮地震被災地との比較で歴然とする

○ 寸断された道路、停電、断水、避難所の被害、正月帰省家族の多さ等

○ 厳冬のなか車中泊、ビニールハウスもガソリン切れで低体温になり 関連死要因に

#### ③ 1・5次避難所とともに2次避難所を県内外の宿泊施設で確保

○ コミュニティや人間関係を無視して、観光業界任せで割り振り。避難先ではバラバラに

○ 最大時 1.2 万人近くが二次避難。現在も一次避難所に 494 人、1.5 次避難所に 18 人、2 次避難所に 357 人が生活。他に自主避難者、損壊した自宅避難者も多数存在

○ 食事、駐車場提供をめぐるトラブル続出

○ 北陸新幹線開通にともなう2次避難所からの移動が国、県がすすめる←北陸復興割

### 4) 8月に入り、ようやく復旧への動きが本格化

#### ① 公費解体の遅れ

○ 罹災証明発行の遅れ 公費解体の遅れ 公共の人手不足と応援部隊の撤収

○ 被災者が分散していることも要因のひとつ。家の片付けもボランティア不足でできず

○ 重機を入れることができない道路の寸断状況

○ 重機を使える事業者、従業者の圧倒的な不足と奥能登地域での宿泊所不足

○ 災害廃棄物の処分、廃棄をめぐる問題→東京都、愛知県を含む広域処理システム構築

○ 地域的不均等 奥能登では、穴水町>能登町>輪島市>珠洲市

#### ② 仮設住宅の建設も本格化したのが能登豪雨で16%、800戸余りが浸水被害

○ 4月から県が主導して順次建設。当初プレハブ型がほとんど。居住条件の劣悪さも指摘

○浸水危険地域での建設が目立ち、そこに豪雨災害が発生。被災者は再び避難生活に  
○8月に入り、市町ごとに不均等ではあるが、全建総連等の取組みにより木造のまちづくり  
型仮設住宅も増えてきていた。

○基本的には地区、集落単位で仮設住宅をつくり、公民館や集会場を併設し、自治会長も  
選んでもらっているが、仮設住宅入居者の孤立が懸念されている。(穴水町で)

#### 5) 暮らしと生業の再建はこれからという時に豪雨災害が襲う

##### ① ハローワーク七尾、輪島の状況

○雇用保険適用事業所の減少、離職票の増加、雇用調整助成金の増加。七尾では、和倉  
温泉関係での直接・間接の雇用減が目立つ。また、建設関係だけでなく、これまであまり  
登場してこなかった医療・福祉関係の求人数が増えている。輪島でも、同様の傾向。  
ただし、求職者数は伸びず。地域外に流出か。

○被災地の雇用の多くを担ってきた医療・福祉事業所の存在 穴水町では最大。他市町で  
は卸売小売業、製造業に次いで第3位産業

○農業・漁業者も農地・農業用水や漁船、漁港を失い、所得の源泉を失うが、見通したたず

##### ② 中小企業や小規模事業所への支援体制が弱い

○グループ補助金へのネガティブキャンペーンが続くなか、「なりわい再建支援助成金」  
制度がつけられるが、奥能登では一桁の採択状況 面倒な書類づくりと相見積もり

○申請希望者は、住宅の解体や生活再建に時間が奪われ、事業再建計画まで頭がまわら  
ない状況

○現状でも、社員が2~3割程度離職しており、従業員不足で事業再開のめどが立たない  
事業所も多い

③ 5月31日、能登半島地震の復興基金への政府支出発表(520億円)。これに基づき  
石川県が復興基金を造成したが、その用途の柔軟性がどれだけ確保できるのかが問題。  
中越地震や東日本大震災の教訓がどれだけいかせるか。住宅、医療・福祉施設等も。

#### IV 能登半島地震での「創造的復興」論の登場と政治経済的背景

##### 1) 突如出てきた馳知事の「創造的復興」論

① 2月1日に石川県復旧・復興本部設置 「創造的復興に向けた基本方針」審議

② 馳知事が真っ先に口にしたのは、奥能登4病院を統合した能登空港病院構想

③ マイナンバーカードを軸にしたDX対応の強化等、中央省庁の意向を反映。

##### 2) 基本方針決定の主体は誰なのか

① 司令塔である県復旧・復興本部会議における中央省庁幹部の比重の高さ

○震災前からの派遣組 部長クラスで5人。震災直後からの派遣組 (地方創生政策)

② 他の大震災で設置されてきた復興構想会議は作らず。市町の代表も入らず

##### 3) どれだけ現場の状況を把握しているのか。現地にあまり入らず、金沢の本部から指示?

① 2月1日に発表された「創造的復興プラン」の最初のメッセージ「必ず能登に戻す」

②3月の第2回会議では「半島における災害と国防とを一体的に考えていく必要」という知事発言が飛び出す

★岸田政権下での経済安保・軍拡政策を反映したもの

4)「復興よりも移住促進」のキャンペーンの影響が地域内の復興の力を削いでいる

①発災直後から「復興よりも移住促進を」「選択と集中で中心都市に移住を」のSNS投稿

②4月財政制度等審議会分科会報告(増田会長代理—人口戦略会議副代表)において、財政的視点からの集約的まちづくりを財政当局側が提唱

③「二次避難」の積極的推奨と被災者が他地域に流出。しかも、自治体は、避難所入居者以外の被災者の動向はほとんど把握できず。珠洲市では春の段階で児童の3分の1が転校

5)5月21日発表の「石川県創造的復興プラン(仮称)案」→6月策定、県議会報告

①のと未来トーク等による被災地・被災者の声の吸い上げ

「地域の考える地域の未来を尊重する」姿勢を明示

★復興大臣の「集約化」発言に対しても、馳知事は「能登は能登のやり方で」と否定的なスタンス。復興プランにも集約化を明示せず(朝日新聞デジタル 24年6月7日)

②当初の馳知事の病院統合論、国防との一体化論は明文化されず、マイルドな表現に

③ただし、能登復興はあくまでも「県成長戦略に基づく」という基本方針で復興計画の期間も限定(9年計画!)

④具体的な復興策は、県庁各部(背後に国の各省庁)の施策メニューが並ぶ

⑤被災者の生活再建、生業再建を、自治体ごとでどのように行うかの展望が見えない

⑥原発問題、エネルギー政策への言及がない

6)各市町の復興計画、ビジョンづくりの状況

①すでに志賀町は策定終える。ただし、県ビジョンを上位計画としているため脱原発については記述なし

②七尾、穴水、輪島、能登、珠洲の3市2町は、年末を目標に策定中

③それぞれが外部コンサルタントや学識者を入れて策定作業を行うが、地元の意見をどれだけ採り入れるかは、首長の判断で異なる

7)国の地方自治制度改革(2024年通常国会での地方自治法改正)の先取りの側面

①緊急事態における国の地方自治体への「補充的指示権」の発動条項を実質的に先取り

②市町村が地域共同活動団体を指定し、事務委託を行い財政支援ができる ボランティア団体の選別で先取りか

8)「人間の復興」を理念にした運動、政策論の提起

①全国災対連と連携した石川県災対連、輪島市災対連等の結成

②いしかわ自治体問題研究所等による政策提言活動

③被災者運動による被災者・住民本位の政策とその柔軟な運用を求める取組の重要性

## V 大災害に備える 国と地方自治体の災害法制・体制・財源・災害対応技術を整える

### 1) 「人間の復興」を支える、災害・復興法制・体制の整備を図る

#### ①災害救助法の抜本的改正（津久井進氏らの提言）

○避難所、応急仮設住宅の人権無視の待遇の抜本的改善を図る。

★被災者中心の原則（①人命最優先の原則、②柔軟性の原則、③生活再建承継の原則、④救助費国庫負担の原則、⑤自治体基本責務の原則）

#### ②被災者生活再建支援法の改正（同上）

○住家主義（全壊世帯のみ上限 300 万円給付）から、被災者の生活基盤の毀損状況を総合的に判断する方式に

○支援対象を、「世帯」ではなく、被災者一人ひとりに

○支援方法を、金銭給付だけでなく、個別の生活再建条件を考慮し、柔軟に

#### ③政府直轄の恒常的な災害担当省庁の設置 米国の FEMA（連邦緊急事態管理庁）等

○災害対応技術・装備・ノウハウの蓄積と継承を図る

○石破政権の目玉「防災庁」構想 総選挙に合わせて設置準備室を発足。新聞報道では、避難所の充実がひとまずの目的。その後の復旧、復興過程はどうするのか。復興庁や自衛隊との関係をどうするかが、今後問題に。

#### ④義援金に頼らない災害対応財政制度の確立。

○住民にもっとも身近な行政組織＝地方自治体での災害に備えた行財政体制の整備

○削減された職員の災害派遣は量的、質的にも限界に達している 専門部署・職員の措置

### 2) 地方自治体と住民・企業・経済団体との戦略的連携を平時から行う

#### ①過去の震災の教訓 地元の中小企業（医療・福祉・農林漁業含む）、コミュニティの重要性

#### ②中小企業・小規模企業振興基本条例を活用 3.11 後、防災を意識した条例が急増

★自治体との戦略的連携の必要性→中小企業（地域経済）振興基本条例制定運動へ  
七尾以北の能登半島では、同条例が存在しない。

★福島市条例「市は、東日本大震災からの中小企業の復興再生に向けて事継継続支援、風評払拭等の施策を講ずるものとする」。（2015年12月公布）

#### ③公契約条例等による地域経済貢献企業、組合と自治体との連携

○岩手県では、中小企業振興基本条例と公契約条例を制定

○公契約条例を活用し、重機をもった都市建設業の維持政策 世田谷区

○契約制度に独自の工夫 神奈川県「いのち貢献度指名競争入札制度」

おわりに 財政事情と居住地の違い（首都と過疎地）で生命の重みに差を付けていいのか

### 1) 中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」2012年12月

#### ①地震の揺れによる被害想定

(1) 揺れによる全壊家屋：約 175000 棟 建物倒壊による死者：最大 約 11000 人

(2) 揺れによる建物被害に伴う要救助者：最大 約 72000 人

(3) 焼失：最大 約 412000 棟、建物倒壊等と合わせ最大 約 610000 棟

(4) 死者：最大 約 16000 人、建物倒壊等と合わせ最大 約 23000 人

## ②発災時の対応

(1) 発災直後の対応(概ね 10 時間)—— 国の存亡に係る初動

災害緊急事態の布告、災害応急対策実施体制の構築、交通制御、企業の事業継続性の確保等

(2) 発災からの初期対応(概ね 100 時間)—— 命を救う

救命救助活動、火災対策(初期消火、火災情報の発信)、治安対策等

(3) 初期対応以降 —— 生存者の生活確保と復旧

被災者、災害時要配慮者への対応、避難所不足等の対策、計画停電の混乱の回避、物流機能低下対策等

③首都であるが故に「国の存亡に係る初動」が優先される ための災害緊急事態布告

★首都直下地震では巨額の復旧復興資金が必要となる。1990 年代 JAPIC 試算で 100 兆円。現在では数倍の被害額と巨大投資が必要となる。その反面で、関東大震災の時以上に、人間の命と暮らしが蔑ろにされる可能性が大。

2) 人間の生存権、基本的人権を第一にした「人間の復興」があらゆる被災地において必要

①とりわけ、憲法の視点から、公衆衛生、社会保障・福祉機能を強め、基本的人権、幸福追求権、財産権、地方自治権を強化する取り組みが何よりも求められている

②「人間の復興」を理念においた事前復興の政策手段として、自治体レベルでの「災害復興基本条例」あるいは「生活保障基本条例」の制定と活用が求められる

## 【参考文献】

福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924 年

ナオミ・クライン『ショック・ドクトリン』上下巻、岩波書店、2011 年

岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体』自治体研究社、2013 年

塩崎賢明『復興<災害>』岩波新書、2014 年

岡田知弘・秋山いつき『災害の時代に立ち向かう』自治体研究社、2016 年

網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一『東日本大震災 復興の検証』合同出版、2016 年

岡田知弘『私たちの地方自治—自治体を主権者のものに』自治体研究社、2022 年

津久井進『災害ケースマネジメント◎ガイドブック』合同出版、2020 年

岡田知弘「能登半島地震から考える地方自治と自治体の役割」『デジタル 自治と分権』第1号、2024 年7月 <https://www.jilg.jp/jichi-bunken-digi/2024/07/01/1717>