

## 災害と災害復興の内政史

- 吉野川昭和51年水害に関する防災集団移転促進事業に焦点を当てて -

要旨：過疎地での災害復旧が、過疎対策を兼ねて、災害復興的になされることがある。それは、「思わざる効果」研究（たとえば、櫻田 2008）の観点からも、充分興味深い現象だが、内政史研究の枠組みでみてみると、より構造的な現象として扱うべきものであるように思われた。すなわち、それは、現代社会では、省庁と地方自治体がともに、過疎地の未来に関して、長期的なリスク社会対応を志していることの表れであるようにみえた。つまり、社会的合意の得やすい『不幸せリスク』対策の枠組み（防災）を活用して、『幸せリスク』対策（長期的過疎対策）を実行しているように見えたのである。まずは、理論枠組みとして、『幸せリスク』と『不幸せリスク』を対比的に構成し、ついで、徳島県の吉野川流域のA町で、激甚災害後に実施された「防災集団移転促進事業」について、事業の実施内容を検討した。最後に、個人の『幸せリスク』対策とどうよう、行政の『幸せリスク』対策は、対応が容易ではないことを確認し、そういう環境のなかでの工夫の一つとして、防災対策を活用した自治体の過疎対策政策がありうることを指摘した。

### 1. 枠組み設定：『幸せリスク』と『不幸せリスク』

「幸せ」という言葉は、『広辞苑』によれば、「幸福。幸運。さいわい。」の意味以外に「なりゆき。始末。」という意味や「めぐりあわせ。機会。」という意味もある。つまり、「未来の幸せ」もまた、「未来の不幸せ」どうように、たまたまのこと、思いがけないこと、すなわち、一種のリスクとしての性質をもっているようである。それならば、『幸せリスク』という言い方も、対処すべき幸せへの言及法として許されよう。

このように「幸せ」の「チャンス」的側面に注目するならば、現代は、『幸せリスク』の時代ともいえよう。すなわち、現代は、社会の計算可能性（あるいは、計算可能性認知意欲）の増大によって、「長生きリスク」や「子育てリスク」に代表される『幸せリスク』（当事者が一般的には幸せであるとされる状態になることが同時にリスクの現実化した状態であるとしても見なされるようリスク）が、「家計支持者早期死亡リスク」や「失業リスク」に代表される『不幸せリスク』（当事者が一般的には不幸せであるとされる状態になることが同時にリスクの現実化した状態であるとしても見なされるようリスク）とどうように、あらかじめ対処すべき「リスク」になってきた時代である。

ところで、この『幸せリスク』と『不幸せリスク』に分けて考えることで、社会の何がわかりやすくなるのだろうか。どのような認識利得があるのだろうか。この問題を考える際の補助線として、3.11以後の東北のあり方で話題となっている、「復興」と「復旧」

の対比を用いていきたい。すなわち、『幸せリスク』は長期的展望をもった復興型の対処を必要とし、『不幸せリスク』は、短期的な復旧型の対処がよく当てはまる、というふうに、標準的な対処の型の違いを類型化すると、人びとのありようの変化に、社会のリスク管理のあり方が十分にフィットしていない、という議論が見やすくなるように思われるのだ。

『幸せリスク』は、見方を変えれば、短期的には目立った変化がない持続的なリスクである。たとえば「長生きリスク」は、じわじわと当事者を追い詰めるリスクであるともいえよう。長生きをすればするほど貯蓄は取り崩され、個人年金積み立て時には、想定していなかったインフレの危険性は高まっていく。去年までの暮らし方で今年を暮らせないわけではないが、1年長生きをしたが為に、長寿リスク（たとえば、長寿に伴う必要生活費負担の見込み額が、所有資産に基づく支出可能総額を上回る可能性）はその分だけ膨らんでしまっており、総合的合理的判断としては、去年の想定より今年は生活レベルを落とさなければならないはずだ。けれども、それはどのような生活をする事なのだろうか？。子供や孫という別の判断主体にみずからの老後の生活を丸投げすることが、いまや現実的でないのなら、高齢者は、このような困難な問題を毎年考えていかなければならない。幸せで安定していて、のどかであればあるほど、危機が深まるというこの類のリスクには、かなりの先見性をもって対処していかなければならないだろう。つまりは、先を見通した上で、惰性的でなく、現状を改革していくような「復興」型の対処が要求されるリスクとして、『幸せリスク』を考えていくべきだろう。そして、ゆっくりした変化がリスクをはらんでいるということでは、地方自治体における「過疎リスク」も、広い意味ではこの『幸せリスク』の類型に入るものなのではないだろうか。

これに対し『不幸せリスク』は、しばしば急激な表れを通して現実化するリスクである。「死亡」も「失業」も、その現実化した状態を社会が認識して、対処（死亡給付金の支払い、雇用保険の支払い等々）を素早く実施することに社会的合意が与えられやすいリスクである。したがって、『不幸せリスク』は『幸せリスク』と違って、臨機応変な社会的サポートを得やすいリスクであるという特質を持つことになる。『不幸せ』な人には、同情が集まるのである。そして、「復旧」には、社会がサポートが集まるのである。もちろん、構造的なミスマッチによる「失業」に対しては、「職業訓練」などの「復興」的対処策が取られることがある。どのように、地方自治体レベルでは、今回の東日本大震災のような大規模「災害」には、構造改革的な「復興」的災害復旧が構想されることも多いだろう。構造的な部分が充分大衆的社会的認知を得られた場合には、「自己責任」というよりは、「社会的責任」で対応されることになる。けれども、十分な大衆的社会的認知を得られない場合、「復興」部分を表立っては主張できない、というようなことも起きるようと思われる。本稿の目的は、この部分のメカニズムの仮説的検討を事例を用いて行うことである。ここまでの議論をまとめて置こう。現代社会は、『幸せリスク』の重要性が増している社会である。そして、『幸せリスク』は、『不幸せリスク』より「自己責任」を要求される

ことが多いリスクである。それは、『幸せリスク』に対する社会的対処は、「不幸」なひとから、「幸せ」なひとへの、「不当な」所得移転やサービス移転に見えるからだ。

みんなが幸せな人であったなら、この問題は余り重要にはなっていない。たとえば、誰もが結婚して、誰もが2人程度の子供を持つ「再生産平等主義」が信じられた時代なら、子育てを社会的にサポートすることは、「普通」のひとから、「普通」のひとへの支援の形として、社会的に受け入れられたであろう。けれども、いまや人びとはそれなりに多様である。「普通の幸せ」なひとから、「普通の幸せ」なひとへの支援が、当たり前で、その結果として、家族給与などで『幸せリスク』が覆い隠されていた時代は終わりがかけている。<sup>1</sup>たしかに、65歳以上まで生き残る確率なら、日本人の場合、男性で86.9%、女性で、93.6%にまで大きくなっている<sup>2</sup>。これなら、「幸せ」なひとから、「幸せ」なひとへの支援として、老齢年金支出に社会的合意を得やすいだろう（もちろん、勤労者世代から高齢者世代への所得移転という側面からは、不同意のうねりが生じ始めているが）。けれども、90歳以上にまで生き残る確率になると、男性で22.0%、女性で46.1%にまで減っていく。ここまで来ると、「幸せ」なひとから、「幸せ」なひとへの支援、という仮構は取りがたくなるのではないだろうか。誰もが90歳以上の高齢者になる可能性はある、といわれても、それは自分の「自己責任」で対処すべきことだから、という主張をする人が増えて来てしまうのではないだろうか。<sup>3</sup>現代社会の行政担当者は、国で年金システムを設計するものも、地方自治体で過疎対策を構想するものも、この『幸せリスク』の困難（支援策への同意を社会的に調達しにくいという困難）を生きなければならぬ。そこを生き抜くためにどんな工夫がなされているか、防災集団移転促進事業から見ていくことができるように思われた。次節では、その事例を見ていくことにしよう。

## 2. 防災集団移転促進事業という『不幸せリスク』対策の実態

現国土交通省の施策のひとつに、防災集団移転促進事業がある。災害対策こそは、櫻田が（2005）で主張したように、設立当初からの内務省の主要な業務であった。したがって、この防災集団移転促進事業を、内政史の文脈で扱うことに問題はないだろう。

この事業は、直接的には「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」（昭和47年12月8日法律第132号）によるものであり、法の第1条には、その目的が以下のように記されている。すなわち、この法律は「豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法（昭和25年法律第201号）第39条第1項の規定により指定された災害危険区域のうち、住民の居住に相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、地方公共団体が行なう集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等について定めるもの」である。

つまり、津波や山津波（土石流）の恐れが強い場所（災害危険区域）に関して、住民の

安全を、当該の場所での防災工事によって守るのではなく、別の安全な場所への集団移転を実施することで守ろうという法律である。したがって、旧の住宅地への残留は許されない。その代わりに、国からの補助率は、3/4以上と非常に高い。（東日本大震災では、実質100%を目指すという首相の国会答弁がなされている）

けれども、法の趣旨通りに実務的運用がなされているわけではない。基本理念は防災目的であっても、実際の運用は、「防災」と「過疎対策」の混合型であることが多い<sup>4</sup>。我々が調査した徳島県A町の事例でそのことを確認し、その含意を考えていこう。

まずは、以下の図1「[旧新海(仮名)村]別人口推移」を見てほしい。

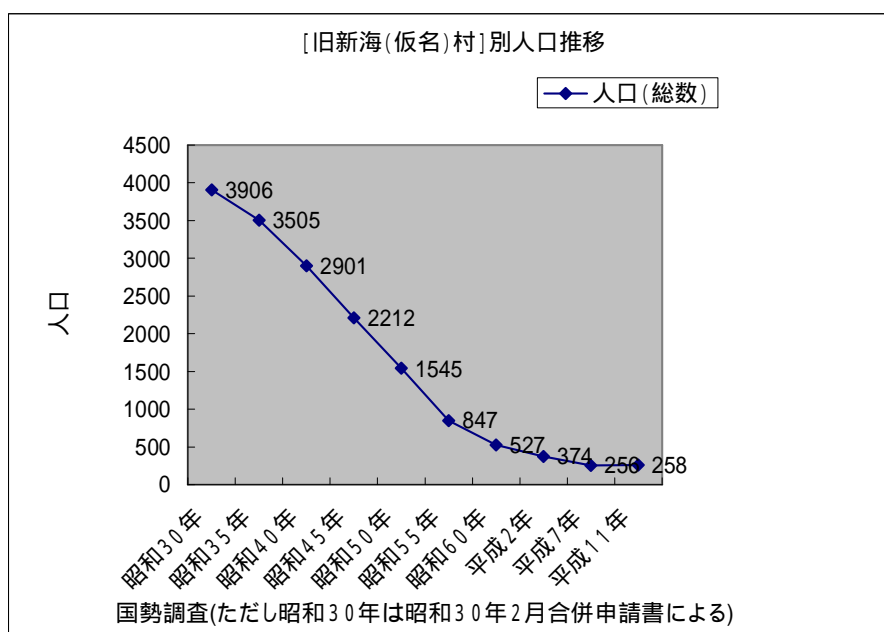


図1「[旧新海(仮名)村]別人口推移」

資料出所：A町企画広報課 2000 『A町勢要覧 資料編』、A町：02。

これは、徳島県の吉野川の支流沿いにあるA町の中の山間地大字である「新海(仮名)」の人口の推移であるが、タバコと養蚕を主産業としていたこの地区の人口は、戦後一貫して、急速に、減少していることがわかる。過疎対策は明らかに必要であろう。

ところで、今回、我々が注目した防災集団移転促進事業は、昭和51年(1976年)の台風17号を契機としたものであり、その災害の激甚さは、以下の通りである。A町企画広報課のまとめによれば、「降雨量1,838ミリメートル、死者1名、行方不明者1名、住家全壊41戸、流失37戸、半壊48戸、罹災者数1,004人、新海(仮名)、出島(仮名)に未曾有の大災害」[A町企画広報課(ed.) 2000:34]となっている。ここで言及されている新海(仮名)地区は、「記録的な降雨量をもたらした台風17号の雨域の中で最も激しかったのは徳島県西南部の剣山周辺から木頭村にかけて」[建設省土木研究所砂防部 1977:44]と全国的に言及されている、ちょうどその当該の地域であり、住宅も学校も畑も全部

流されるような大きな被害を受けた。この激甚災害がこの大字の人口減少に拍車を掛けたことは想像に難くないが、グラフを見るならば、その災害の年度だけに人口が減少しているのではないことはあきらかだ。とすると、過疎の全体的進行の中に、台風 17 号災害と、その後の防災集団移転推進事業がどのように位置づくのか、ということが検討課題になってくるだろう。

この状況で、町は上述の「防災集団移転促進事業」を実施した。結果として、70戸の集落がまとまって旧住宅地を放棄し、町内3カ所の新宅地にそのうち35戸が移転した（1/2以上の新造成地への移転が、法の適用条件なので、これはぎりぎりの達成である）。

さて、これは、「復興」だろうか。単なる復旧でないことは明らかである。元の住居周辺の畑も山の作業小屋も、そのあった土地はすべて町の買い上げとなった。けれども、元々の集落が普通なら一つの新造成地に移転するのに対し、このA町の事業では、3カ所に分割されて移転がなされている。コミュニティの再生は本気では志向されていない。起きていることは、もともと、の個別的な移住（山間地から麓への移住）が、災害と事業の力を借りて、町のコントロールが少しは効く方法で少し素早く実現された、ということであろう。証言を一つ見ておこう。

「こういう時代になるんまではわしはよう読まなんだけど、此処では生活できん。山の百姓ではな。ということは目に見えとった、大体な。[昭和51年台風17号=インタビュー補記。以下同じ。=]災害の以前からかって？災害の前からな。何かきっかけがあったら、出ないかんということは[考えていた]。ええきっかけで拍車をかけたわけじゃ、集団移転で過疎に【岡村利男氏（仮名）インタビュー】[浜松 2001a:54]。

岡村は部落長として、集団移転を「“また来るな”言い捨て作戦」「寝させない作戦」「酒の力作戦」などで推進しまとめた人物であるが、最後に発言している「集団移転で過疎に」というまとめには、若干の注釈が必要だろう。A町は、平野が少なくしたがって、麓の商店街周辺の住宅好適地の地価は、周辺自治体よりも高い。したがって、特別の施策をとらなければ、山間地から麓に降りてくる住民は、一挙に他自治体にまで移住してしまい、町の人口が減ってしまう。けれども、今回の防災集団移転推進事業では、少なくとも、麓に降りてくる世帯の半分は（法の規定上）、町内の新造成地に留まることになる（それを支援する融資制度もこの事業には伴っている）。したがって、たしかに、何もせずに、徐々に移住者がでる状態からみれば、集団移転促進事業を推進することは、短期的には、町民人口の減少につながるが、中長期的には、（おそらくは）町民人口の減少の歯止めとして機能すると予想できるのである。そのような構想があつての事業展開であつたことは、町の考え方に関する担当課長（当時）ヒアリングでもおおむね裏付けられた。つまり、町としては、『不幸せリスク』対策としての防災予算を利用して、『幸せリスク』（山間地に残ってしまう長寿高齢者への行政費用負担のリスク等）を削減する対策をとった（人口的には町民として残るので、地方交付税交付金は減らないが、里に下りてくるので、行政経費

は減る)、といえるのではないだろうか。少なくとも仮説的には、そのようにいってよいと思われた。

### 3. まとめ - 政府と地方自治体の共同行為としての防災の過疎対策化 -

興味深いのは、前節でみたような町（地方自治体）の政策は、単なる政策の目的外運用ではなく、ある程度は政府の支持を受けてのもののようにもみえることである。たとえば、国土庁地方振興局は、「住宅団地の整備も図ることから、その事業内容も防災計画としての性格と地域振興計画としての性格を併せ持つ統合性をもつ」[国土庁地方振興局 1981: 12]と本事業の性格を規定している。けれども、このようなことは強調されることはない。なぜなら、災害復旧や防災への支出に比べれば、過疎対策への支出には、それほどの国民の支持は期待できないからである。

つまり、現代社会では、より長期的なリスクが重要性を増しており、したがって『幸せリスク』への対処が個人においても、行政においても、重要性を増しているのだが、『幸せリスク』への直接的対処は、世論の支持を得にくい場合がある。そのような場合に、行政は（もしかしたら個人も？）『不幸せリスク』への対処メカニズムを換骨奪胎的に利用することで、『幸せリスク』に対処しようとしているのではないだろうか。これは、内政史上の課題が、変わって来たこと、そして、その変化しつつある課題に充分システム改編が追いついていないことを意味している、ともいって良いのではないだろうか。A 町では、この集団移転促進事業だけでなく、堤防の改築にあたっては、新堤防にかかる個人宅地を買い上げずに（買い上げてしまうと、他自治体に転出してしまうので）、一時立ち退き処分に対応していた。これらの諸政策のいずれもが、過疎対策の側面を持っているもののように思われる。年内には、別稿において、より詳細な分析をしていきたい。

#### 【注】

- (1) 諸リスクの基本構造については（山田昌弘、2006）（樫田美雄、2011）を参照せよ。
- (2) 年齢別生存率は、男女いずれも厚生労働省発表の平成 22 年簡易生命表（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/life10/02.html>）による。以下同じ。
- (3) この部分の参考資料として、（小松原明、2011）をあげておこう。米国では、85 歳まで、個人年金の支払い開始年齢を遅らせて、その分支払い額を高額（75 歳で開始する場合の 2.5 倍にもなる）にした長寿保険に関心が集まっているという。
- (4) このような指摘は、先行的に（浜松、2001a）（浜松、2001b）、（林・齋藤・朝野・杉山、2011）に存在する。なお、（浜松、2001a）（浜松、2001b）は樫田との共同研究の成果であり、本稿で用いられているデータのいくつかは、浜松と樫田が共同で得たものである。

## 【参考文献】

- A 町企画広報課 2000 『A 町勢要覧 資料編』、A 町。
- 榎田美雄,2005,「中央政府にとって地方政府の公共事業を補助することの意義は何か - 明治 2 0 年代の吉野川築堤工事に関する国立公文書館資料の分析 - 」中嶋信編 『GIS (地理情報システム) を援用した吉野川流域の地域構造分析』(平成 13 年度~ 1 6 年度 日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))研究成果報告書) : 125-134。
- 榎田美雄、2008、「ある戦争遺跡にみる追悼の重層性と相互反映性 - 地域づくり資源・学習資源・観光資源としての陸軍病院壕 - 」副田義也(編)『死の社会学的研究: 平成 17 年度~平成 19 年度科研費(基盤研究(A))研究成果報告書』、146~154。
- 榎田美雄、2011、「第 1 章 医療の社会学」、藤村正之編『いのちとライフコースの社会学』弘文堂: 12 - 27。
- 建設省土木研究所砂防部 1977 「台風 17 号による土砂災害」、『土木技術資料』19 - 1 : 38 - 46。
- 国土庁地方振興局 1981 『災害多発地域における防災移転推進調査報告書 集団移転を中心として』、国土庁地方振興局。
- 小松原明,2011,「長寿リスクに関心高まる米国生保業界」(ニッセイ基礎研究所「研究者の眼」2011 年 11 月 24 日)  
([http://www.nli-research.co.jp/report/researchers\\_eye/2011/eye111124.html](http://www.nli-research.co.jp/report/researchers_eye/2011/eye111124.html))
- 徳野貞雄 1999「少子化時代の農村社会」、山本努・徳野貞雄・加来和典・高野和良(eds.)『現代農山村の社会分析』、学文社: 138 - 170。
- 徳島県 A 町、1978、「昭和 52 - 53 年度 防災集団移転促進事業計画書(案)」(2000.11.2 4.複写物を入手 \*榎田研究室にて管理)。
- 浜松真理子 2001a 『卒業論文「ミクロ・メゾ分析からの過疎研究 徳島県阿川(仮名)町の事例から 第 2 分冊 資料編』、(徳島大学総合科学部地域創生学生入所蔵)。
- 浜松真理子,2001 b,「段階的撤退 阿川(仮名)町防災集団移転事業を事例として」 in 榎田美雄編『現代社会の探究 - 平成 12 年度徳島大学総合科学部榎田ゼミナールゼミ論集』: 97 - 112。
- 林直樹・齋藤晋・朝野賢司・杉山大志、2011、「震災後集団移転の成功要因: 新潟見小千谷市十二平の経験に学ぶ」『(財)電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー』(SERC11013)  
<http://criepi.denken.or.jp/jp/serc/discussion/index.html> よりダウンロード可。
- 山田昌弘,2006,「第 10 章 『家族主義の失敗』とリスク構造の転換」『新平等社会 - 希望格差を超えて - 』文藝春秋。

(榎田美雄、kashida.yoshio@nifty.com)

\*\*\*\*\*

( 1 ) 書誌事項 ( 掲載報告書のタイトル等 )

樫田美雄、2012、「災害と災害復興の内政史 - 吉野川昭和 51 年水害に関する防災集団移  
転 促進事業に焦点を当てて - 」副田義也 ( 編 ) 『戦後日本における内政体制の研究：  
平成 21 年度～平成 23 年度日本学術振興会科学研究費補助金 ( 基盤研究 ( A ) ) 研究  
成果 報告書』、144 頁～150 頁。( 課題番号：21243036-01 )

( 2 ) HP ( [http://http://web.ias.tokushima-u.ac.jp/social/](http://web.ias.tokushima-u.ac.jp/social/)内 ) 掲載

( 3 ) このファイルは、2012 年 2 月 22 日校正版 ( 科研費報告書に印刷されたものの、誤  
植訂正版 ) である。

---

<sup>1</sup>\*1

\*2

\*3

\*4