

報告

「災害対応と復興政策のための社会的モニタリングと復興
アーカイブの実質化を目指して」



令和7年（2025年）11月12日

日本学術会議

社会学委員会

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会

この報告は、日本学術会議社会学委員会災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議社会学委員会
災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会

委員長	山下 祐介	(連携会員)	東京都立大学大学院人文科学研究科教授
副委員長	町村 敬志	(連携会員)	東京経済大学コミュニケーション学部教授
幹事	池田 恵子	(連携会員)	静岡大学グローバル共創科学部教授
幹事	中澤 秀雄	(連携会員)	上智大学総合人間科学部社会学科教授
	青柳みどり	(連携会員)	中央大学総合政策学部教授
	岩井 紀子	(第一部会員)	日本版総合的社会調査共同研究拠点大阪商業大学 JGSS 研究センターセンター長
	浅川 達人	(連携会員)	早稲田大学人間科学学術院教授
	梅屋 潔	(連携会員)	神戸大学大学院国際文化学研究科教授
	奥村 弘	(連携会員)	神戸大学理事・副学長
	玉野 和志	(連携会員)	放送大学教養学部教授
	増田 聡	(連携会員 (特任))	帝京大学経済学部地域経済学科教授

本報告の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	郷家 康德	参事官 (審議第一担当)
	加瀬 博一	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐
	中島さやか	参事官 (審議第一担当) 付審議専門職

要 旨

1 作成の背景

本報告では、近年の災害対応と復興政策に関して、社会的モニタリングの重要性とその機能不全について問題提起を行う。日本学術会議社会学委員会災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会とその前身にあたる分科会では、復興アーカイブを介して過去の政策がもたらした教訓を新たな政策へとフィードバックする方法論を「社会的モニタリング」と呼んできた。過去10年間にわたり、復興アーカイブと社会的モニタリングを両輪とする提言を行ってきたが、その実質化に向けては、なお課題が多いと言わざるを得ない。

日本学術会議の防災関連委員会や関連学会では、「仙台防災枠組 2015-2030」や「スフィア基準」をはじめとする国際的な災害対応基準の採択と適用を進めてきた。また政府においては男女共同参画の視点による防災・復興ガイドラインも策定された。しかし、これらの知見・提案が実際の災害対応に十分に反映されていないことが、例えば令和6年能登半島地震に際して明らかとなっている。「地域コミュニティの住民相互の支え合い機能などを鑑みず、避難時のみならず、その後の地域の復旧・復興につながらない避難方法」「緊急行政需要が被災市町の行政能力をオーバーフローする実態」「道路啓開（災害時における通行の緊急確保）の遅れに象徴される初動態勢の不適切さ」「阪神大震災時から本質が変わらない避難所の劣悪な環境」「災害対応に男女共同参画の視点が十分反映されていなかったことが改めて明らかになった」等である。

2 現状と問題点

このような事態は、災害復興の社会的側面に関して、過去の経験を適切に活用するフィードバックの仕組みが、なお欠如していることを示唆する。本報告では、このような欠如の理由として6点を指摘した。①自治体合併による現場力低下、②災害対応の常識としての「フェーズ間移行」や「生きた知恵」の認識不足、③避難の個別化・広域化、④調整型政府部局の不在、⑤失敗を学習するアーカイブの不在、⑥多様性コーディネーションの不足、である。

復興の長期化により、②刻々と変わる災害のフェーズ移行への認識不足がまず基本課題となる。また「平成の大合併」を経て、①自治体合併に伴う現場力低下が問題となった。能登半島地震では、被災地の復興計画が住民の合意形成を欠いたまま進められる場面があり、住民の主体性が十分に尊重されなかった。さらに③避難の個別化・広域化が生じた結果、住民が分断され、地域社会が復興を進める上でのコミュニケーションの不足が深刻化している。このことは、被災者の心理的・社会的変化への対応が必要であるにもかかわらず、災害政策がそれを考慮していないことの一例である。また、④中央省庁再編によって企画調整型の官庁が消滅したことにより、防災政策における調整機能が低下した

ことも社会的モニタリング不発の原因の一つとして挙げられる。従来、国土庁や経済企画庁が果たしていた横断的な政策調整機能が内閣府に移管されたものの、組織改編や頻繁な人事異動によって、復興アーカイブや社会的モニタリングを進めるための組織的基盤が十分に機能していないことが危惧される。加えて⑤として指摘したように、日本の災害対応において、失敗事例の学習が十分に行われていないことも問題である。例えば、防潮堤の建設と地域住民の合意形成の両立に成功した事例は報告されているが、逆に合意形成に失敗し、地域住民間の軋轢を生んだ事例については十分な検証がなされていない。このように、災害対応や復興政策における失敗の原因分析と教訓の共有が行われない結果、過去の誤りが繰り返されることになる。さらに⑥として、災害対応や復興政策において多様性への配慮が不足している点も指摘できる。防災・危機管理部局の人員構成が偏っているため、ジェンダーや脆弱層への視点が十分に考慮されていない。政策決定の際には、少数派の声を拾い上げることが不可欠であり、多様な属性のデータを収集・活用する仕組みが求められる。

3 報告の内容

上記の6つの課題に対応し、本報告では6つの提案を行い、それを包括して「順応型減災・復興政策」と呼んだ。順応型減災・復興政策は、災害対応のフェーズ間移行を適切に把握し、復興アーカイブを活用しながら行政・住民の連携を強化することを目的としている。2026年度中に設置が予定されている防災庁については、復興政策の調整機能を担い、関係機関と横断的に協力する役割を持たせることが求められる。また、多様な住民の声を反映し、災害対応・復興の意思決定におけるインクルージョンを推進することが重要である。さらに、防災庁が復興アーカイブの情報ハブとして機能し、災害対応に関する知識を蓄積し、適時に政策にフィードバックする仕組みを構築すべきである。なお6つの提案とは、①現場の自治力・主体性の尊重、②フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵の普及、③避難個別化への反省と今後の広域化への対策、④防災庁への調整機能・権限の付与、⑤アーカイブによって失敗を学習するフィードバックグループ、⑥多様性コーディネーションの現場力涵養である。

以上を踏まえ、政府の防災庁設置準備室に対しては、次のような点に配慮をした制度設計を期待し、提案する。

- (1) 社会的モニタリングの強化
- (2) 復興アーカイブの活用
- (3) 災害対応・復興過程における多様性の尊重

防災政策の調整機能を強化し、各省庁間の連携を深めることで、復興政策の実効性を向上させることが期待される。災害対応のフェーズ間を柔軟に行き来し、住民の主体的な復興を支援するための体制構築が不可欠である。

目 次

1	作成の背景	1
2	現状及び問題点	2
3	社会的モニタリングとはなにか	3
4	社会的モニタリングの不全と「復興災害」	5
5	なぜ社会的モニタリングが必要なのか	7
	①自治体合併による現場力低下	7
	②災害対応の常識としての「フェーズ間移行」や「生きた知恵」の認識不足	8
	③避難の個別化・広域化	8
	④調整型政府部局の不在	9
	⑤失敗を学習するアーカイブの不在	9
	⑥多様性コーディネーションの不足	10
6	順応型減災・復興政策の構想	10
	①現場の自治力・主体性の尊重	11
	②フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵の普及	11
	③避難個別化への反省と今後の広域化への対策	12
	④防災庁への調整機能・権限の付与	12
	⑤アーカイブによって失敗を学習するフィードバックループ	12
	⑥多様性コーディネーションの現場力涵養	13
7	防災庁設置準備室への提案	13
	＜参考文献＞	16
	＜参考資料1＞ 審議経過	22
	＜参考資料2＞ 分科会外部の有識者・関係者との情報共有・意見交換経過	22

1 作成の背景

日本学術会議社会学委員会災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会では、その前身にあたる分科会を含め、2014年から10年間の間に合計5回の意思の表出を行ってきた[1-5]。また日本学術会議としては、東日本大震災復興支援委員会において集中的に検討を行い[例えば6-7]、関連学会の連携を目的として「防災学術連携体」が常設されるなど、学術界の総力を挙げて防災・復興態勢づくりに努めてきた。さらに平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨（西日本豪雨災害）、平成30年北海道胆振東部地震など、連続して発生した地震災害・風水害に対して、政府・民間が連携した災害対応が行われたことも記憶に新しい。この間の知見の一定の取りまとめとして、例えば復興庁は2022年に『10年間の復興の進捗状況等』[8]を公表している。一連の災害対応にあたって、1995年の阪神・淡路大震災を経験した行政・民間の関係者が尽力し経験の継承に努めたことも特記される。これら知見の蓄積については「復興アーカイブ」というキーワードのもと、直近の前身分科会報告[1]において、各種事例を紹介したところである[9]。

さて本分科会の任期開始直後、2024年元日に令和6年能登半島地震が発生し、さらに同地域は数ヶ月後、令和6年9月能登半島豪雨災害にも襲われた。全半壊家屋数や災害関連死も含めた死者数など被害規模で見たとき、東日本大震災以来の大規模災害と言える[末尾の*表1]。ところが、能登半島からもたらされる各種報道や現場で活動する政府・民間関係者からの報告を検討したとき、過去10年間に蓄積されてきたはずの知識・教訓が残念ながら活かされてはいないのではないかと疑われる事態が起きていることに気がついた。本分科会としては、前身の各分科会からの「意思の表出」で強調された諸改善点、とりわけその柱をなす「復興アーカイブに基づく社会的モニタリング」という理念が、なお十分に機能していないのではないかという問題意識を持っている。

折しも、石破茂内閣において「防災庁設置準備室」が設置され、2026年度中に防災庁の設置が予定されている。同設置準備室から発信される情報を検討したとき、上記した過去の「意思の表出」で強調されてきたいくつかの点が必ずしも反映されていないように見受けられる。とりわけ、被災者・関係者が課題や計画を「自分ごと」化し自ら再編・再解釈・組織化していくことを可能にするような主体性のあり方が置き去りにされかねない懸念をもつ。そこで、本報告においては改めて防災復興において考慮すべき諸原則を確認するとともに、なぜ知見・教訓が引き継がれないのか(なぜ社会的モニタリングが不発となるのか)について検討し、今後に向けた提案を行う。

なお、本文書は宮城・福島の復興について積極的に発信をしている被災・復興活動経験者、東日本大震災時に内閣府に勤務経験を持つジャーナリスト、男女共同参画の観点から現場で過去の知見・教訓の活用に尽力している方など、多様な関係者との意見交換・情報共有の上で作成された。また防災庁設置準備室にも本

報告原案を共有しコメントを頂戴した。一般社団法人防災学術連携体との間でも情報共有・意見聴取を行った（＜参考資料 2＞）。こうした作成経緯により、一定の現実性と説得力を備えた「意思の発出」に近づけたことについて、関係の皆様には感謝を申し上げる。

2 現状及び問題点

2015 年の国連防災世界会議において採択された「仙台防災枠組 2015-2030」において、「人々の脆弱性[10]の緩和を目指す災害リスク削減の包括的取り組みが鍵だ」と強調されていることは、本分科会の前身分科会の報告(2023 年 8 月 27 日) [1]でも言及されている。なお仙台防災枠組については、日本学術会議の第 23 期提言「防災・減災に関する国際研究の推進と災害リスクの軽減—仙台防災枠組・東京宣言の具体化に向けた提言—」(国際委員会防災・減災に関する国際研究のための東京会議分科会、土木工学・建築学委員会 IRDR 分科会、2016 年 2 月 26 日)においても主題とされ、具体化のための提言がなされていることから、その意義・重要性が分かる。また、防災関係者の間では、国際赤十字・赤新月社連盟などが策定する「スフィア基準」(Sphere Association's Sphere Handbook: 人道憲章と人道支援に関する最低基準) [11]の存在も広く知られるようになり、「(一社)避難所・避難生活学会」[12]を始め多くの関係団体・学識者が健康被害を最小化し被災者の人権・尊厳を維持できる避難所運営について、提言と実践を行っている。脆弱性に関連して日本政府は、第 56 回国連女性の地位委員会(2012 年)で「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」決議[13]を提出し、2013 年には自治体向けに『男女共同参画の視点による防災・復興ガイドライン』(2020 年改訂) [14]を示すなど、ジェンダーに起因する脆弱性を克服するための体系的な施策も導入されている。こうした諸指摘に対応して、東日本大震災以降には災害対策基本法など関連基本法規の改訂(例えば、避難行動要支援者についての個別避難計画作成の努力義務化) [15]も行われ、脆弱性への対応に進展があったと信じられてきた。

しかしながら、令和 6 年能登半島地震においては災害関連死が依然として多く(すでに熊本地震における災害関連死者数を越え、阪神大震災の数字に次いでいる)[末尾の*表 1]、高齢者、障害者、乳幼児など、避難生活の支援においても要配慮者や脆弱性の高い人々への配慮、換言すれば多様性の視点が不足していたという教訓を踏まえ、避難生活や福祉サービスへの支援を拡充し、災害関連死を防ぐことを目的に 2025 年 6 月に災害対策基本法及び災害救助法が改正され、救助の種類に「福祉サービスの提供」が加えられた[16]。その他、同地震からの復興過程での報道や学会報告、現地活動団体からの報告等において「地域コミュニティの住民相互の支え合い機能などを鑑みず、避難時のみならず、その後の地域の復旧・復興につながらない避難方法」「緊急行政需要が被災市町の行政能力をオーバーフローする実態」[17]「道路啓開(災害時における通行の緊急確保)

の遅れに象徴される初動態勢の不適切さ」[18]「阪神大震災時から本質が変わらない避難所の劣悪な環境」[19]「災害対応に男女共同参画の視点が十分反映されていなかったことが改めて明らかになった」[20]等の問題点が指摘されている。これらは全て、能登半島地震で初めて浮上した問題点ではなく、過去の災害対応においても指摘され反省され改善が進められてきたはずの論点である。阪神・淡路大震災や東日本大震災を経験した学識者からは、日本の防災対策・復興政策が1995年から30周年となるタイミングにおいても、全面的に進化したとまで評価できない現状に危機感が高まっている。なお、石川県は「令和6年能登半島地震対策検証委員会」を設置したが、2025年2月に発表された「検証結果中間案」[21]の段階では、上記した問題点のうち、ごく一部の点の洗い出しに止まっているように見られる。また内閣府に置かれた「令和6年能登半島地震に係る検証チーム」による検討及びレポートも災害応急対応フェーズに限定した検証となっている[22]。以下の報告では、上記の石川県委員会及び内閣府検証チームにおいて問題点として明示されていない点を重点的に指摘することになる。

以上のような経緯と現状を踏まえ、本報告では、過去の知見や本分科会の前身分科会が表出してきた提言・報告等を再点検した上で、災害対策の社会的側面に関する原則を再確認することを主眼に、必要な検討を展開し、減災・復興政策の改善に向けて提案を行う。

3 社会的モニタリングとはなにか

本分科会の前々身にあたる「社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会」が2020年9月14日に表出した提言「社会的モニタリングとアーカイブ―復興過程の検証と再帰的ガバナンス―」において、「社会的モニタリングとは、計画行政の達成度をみる復興政策の事後的な評価や、国民の健康状態の改善をみる公衆衛生だけでなく、社会の少数派の声を含む多くの利害関係者、多様な声を継続的に拾い上げる観察や評価も指す」[23]とされている。また、この「モニタリングの結果は、アーカイブとして体系的に蓄積されることで、短期的な政策の微修正に役立てられるだけではなく、長期的な政策立案や政策評価にも用いることが可能になる。現在、震災に関するさまざまな記録は、複数の自治体・大学・学会や国立国会図書館などを中心に運用されているデータベースなどがあるが、データ収集・維持の長期的な保証はなく先細りの状況にある。地域住民の防災と災害対応力を高めるためには、地域住民団体や被災地域の自治体・大学が収集した資料・データの維持・活用も視野に入れた総合的なアーカイブの設置が必要不可欠である」[24]とも指摘されている。

この提言から3年を経て本分科会の前身にあたる「社会学委員会災害・復興知の再審と社会的モニタリングの方法検討分科会」が2023年9月27日に表出した報告「東日本大震災の復興をめぐる社会的モニタリングの方法と課題～あるべき復興ガバナンスの姿を問う～」においても同様に、「社会的モニタリングの

仕組みと基盤となるアーカイブの確立を学術の立場から提案する」[25]ことが目指されている。後者の報告でいう社会的モニタリングとは「被災者など復興の主体がどのような状況にあるかを把握するために様々な手法を活用して記録し、アーカイブ化し、それを政策に反映させる（フィードバック）ための方法」[26]と定義され、「政府・復興庁による振り返りの作業は、こうした社会モニタリングの一部を成すと同時に、それ自体モニタリングの対象としての性格を持つ」[27]とされる。しかしながら、「モニタリングを実施し、共有するフィードバックの場」であるはずの政府の現行の政策評価システムには不十分な点があり、「地域や当事者の言い分をまずはくみ取る仕組み」の不可欠性が強調されている[28]。

同報告には次のような指摘がある。「東日本大震災のような複合災害で、広い地域が被災して過去に類を見ない数の被災者を出し、復興にも長期の時間がかかる災害において、政府が実施する評価のみで、この復興の全容を評価できるだろうか。先に述べたような様々な主体による様々な知見・取り組みをうまく反映させる仕組みを構築することで、はじめてより良い状況の復興を達成することができる。それは、被災者の生活の質を確保することにつながり、また莫大な予算をより効率的に配分することにつながる」[29]。このようなフィードバック回路が機能した結果として達成されるべき復興の姿を同文書では「再帰的ガバナンスを通じた被災者の『主体的な復興』」とも呼んでいる[30]。このような望ましい復興を達成するための学術・政府の役割・機能として「技術知などに内在する個別性を超えた、より広い、俯瞰的な専門的な知見」の提供と「社会的モニタリングとアーカイブを政策のエビデンスとし、それらを使いこなしていく「知」に基づいて常にアップデートしていく」仕組みを求めている[31]。

以上のレビューを踏まえ、より良い復興政策の実現に向けた課題を次の2点に要約しておこう。

(1) 災害経験を動的・ネットワーク的にアーカイブし参照し続ける仕組みを、現状の政策評価システムの限界を乗り越える形で、政府及び各層に実装しなければならない。現在及び今後のために関係者（各層政府・自主防災組織・自治会など）が多様なアーカイブを常に参照できる条件を整える必要がある。また各種アーカイブそのものも更新され続けることが欠かせない。そのような意味で「動的(Dynamic)に」という点を強調したい。アーカイブを構成する資料は一つにまとまっているわけではない。過去の分科会報告にもあるように、「地域住民団体や被災地域の自治体・大学が収集した資料・データの維持・活用」も現在のところ不十分であり、「ネットワーク的に」という部分も強調したい。

(2) 被災者が復興する主体であるという、当然のようだが忘れられがちな基本理念の確認が必要である。加えて、現時点では被災を経験していないが被災のリスクを抱えた者(未災者)の存在も忘れることができない。防災政策は、それに引き続く復興政策とともに、パターンリスティック（温情主義的で上から目線

の、身上監護的) なものに陥りやすい特性がある。政策主体が人命を守ること
に強い使命感を持つことがもたらす落とし穴ともいえよう。しかし緊急から復
興へとフェーズが進むほど、被災者自身の主体性が重要となることは、言うま
でもない(4節で詳述)。本分科会の前身分科会が表出してきた提言・報告等は、こ
れに対して「主体的な復興」や「地域や当事者の言い分をまずはくみ取る」こと
の重要性を指摘してきた。各縦割り領域の専門家や、外部支援者(いわゆる中間
支援団体や専門職プロボノ等)が提供する細分化された専門知に対して、「ちょ
っと待って欲しい、被災する(した)という経験についての専門家は、ほかならぬ
自分たちなのだ」と被災者が言える環境が、「より良い復興(Build Back Better)」
(2節で紹介した2015年国連防災世界会議「仙台防災枠組2015-2030」で提唱
された目標)の実現のためには強く求められる。

この(1)及び(2)の観点を本報告の基本理念としながら、「社会的モニタリング」
及びその下支えとなる「復興アーカイブ」が実質的に機能する仕組みを構築する
ためにはどうすればよいか、本報告の6、7節にて提案するが、その前提として
解決すべき課題のさらに詳細な提示を4節において、原因分析を5節において
行う。

4 社会的モニタリングの不全と「復興災害」

さて、一般に災害というものは発災からの時間経過に伴って刻々とフェーズ
が変わり、対応すべき問題群も入れ替わっていくが、こうしたフェーズと課題の
移行には一定の再現性がある。防災研究者や災害社会学者はこの再現性・法則性
を理論化しようと試みてきた[32]。しかし、このような再現性・法則性は、初め
て大規模災害を経験する自治体職員には一般に知られておらず、また内閣府防
災担当部局においても、職員の頻繁なローテーション等の理由で生きた知識と
して共有されていないことが危惧される。その結果、災害のたびに混乱が繰り返
される側面がある。もちろん災害対策基本法に基づき全自治体に地域防災計画
が存在するし、防災監・危機管理監といった責任者を置いている自治体も多い。
能登半島地震でもそうした条件は同じだった。言い換えると、問題は、防災計画
や責任部署の設置といった外形的・形式的な側面ではなく、災害に伴うフェーズ
間移行やそれに伴って刻々変わる「対応地図」が担当者の生きた知恵として共有
されていないという内在的・実質的な面にある。3節で要約した「社会的モニタ
リング」概念は残念ながら、現状では実現されないままの理想に止まっている。
実際、先に指摘したように令和6年能登半島地震においては支援のみならず日
常的な行政対応にも限界・問題が生じたと指摘されている[33]。

こうした状態に陥る直接的な原因の一つは、過去の災害体験をもとにした社
会的モニタリングとフィードバック回路が十分に作動せず、大災害が起こるた
びに多くの関係主体が事実上、手探りで対応することを迫られることにある。あ
るいは想定と異なる状況、想定を超えた状況に直面して混乱ないし思考が硬直

化してしまい[34]、その結果生じた初動の混乱が後々に尾を引くからだとも考えられる。災害において襲ってくるハザードの地理・態様・規模は毎回異なり、被災する側の自然条件や社会的態勢も多様であるから、関係主体の意識の外にある復興アーカイブや、形式的・抽象的に準備された地域防災計画がすぐには役立たないこともありうる。事前に準備された地域防災計画を災害の実際と照らし合わせたとき、その解像度が粗く見えることもやむを得ない。とはいえ、全国的に見れば、大災害への対応は初めての体験ではない。社会全体として必ずしも対応力が向上していないと総括できるとすれば、それは政府や学界が問題意識を持って取り組むべき課題だと言うべきである。

東日本大震災においては、自治体の首長が、個人的／組織的体験や他自治体・組織との私的／公的ネットワークを通じて、政策課題の整理と復興の方向性に関する展望を得た事例が見られた。例えば、東日本大震災時の仙台市長であった奥山恵美子氏は、その回想の中で、政令市間の災害援助協定によって発災直後に神戸市など他自治体からの支援を得られたことで市長自身の気づきが生まれ、数週間のうちに過去の被災自治体の復興記録を集め、3月末までに自身が読み込んだ結果をもとに、時間とともに変化していく政策課題の全体像についての「地図」を構築したと語っている[35]。要約すればこれは、独自の復興アーカイブを早期に構築し、それによって社会的モニタリングを作動させた例と見ることができる。仙台市が発行した『東日本大震災仙台市復興五年記録誌』においても、「市民力によるアーカイブの整備と利活用視点」という項目が立てられている[36]。

確かに、仙台市はリアス式海岸を抱えておらず、防災集団移転など長い事業時間軸と困難な合意形成を要する事業は相対的に少なかった。これに対し、10年単位の時間を必要とした他の東日本大震災被災自治体では、被災者の心理状態や地域コミュニティを取り巻く現実が、フェーズによって大きく揺れ動き、時には正反対の方向とも言えるほど変化した。「防災集団移転が限界集落を生んだ」と報道されるような望ましくない事例[37]も含め、フェーズの判断は確かに難しい。しかし、復興アーカイブの構築とそれによる社会的モニタリングの実施は、より適切な判断を行う上で大きな手がかりを用意してくれる。

令和6年能登半島地震からの復興過程においても、同様の展開が予測される。予算・計画をフィックスした後に執行過程に入る行政の常識とは時間軸が異なるため、単年度予算主義・現物給付主義や公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第8条の2に規定されている「当該年度及びこれに続く2箇年度以内に完了」といった行政執行原則を過剰に重視すると、被災者の最終的な願いとも地域社会の現実ともフィットしないハードウェアが地域に出現し、かえって地域の衰退を早めることがあり、このような事態を「復興災害」と呼んで厳しく批判する識者もいる[38]。本節冒頭に述べた混乱も含め、このような誰にとっても不本意な事態の根本原因は何か。

次節では社会的モニタリングが不十分となる原因を分析し、それを踏まえて6節で「順応型減災・復興政策」と呼ぶ政策手法を提案する。

5 なぜ社会的モニタリングが必要なのか

4節においては、本分科会に至る前身組織が提起してきた社会的モニタリングが実際には不十分であったことが、2節で述べた「問題点」の直接的な原因であると論じた。そもそも社会的モニタリングという概念やその必要性が浸透していないという側面もあり、本分科会及び日本学術会議として更に社会的発信に努めなければならない。とはいえ、社会的モニタリングという概念こそ知られていないとしても、防災・復興において「過去の経験から学ぶことの意義」自体については、異論はなかろう。本報告が特に参照している能登についても、初めて災害を経験するような地域ではなく、平成19年能登半島地震(マグニチュード6.9)が発生しており、首都圏からの復興支援が多く入った経験もある。それにもかかわらず、今回、17年前の経験が活かされていると必ずしも言えないのは何故だろうか。言い換えると、過去17年の間に何か社会的モニタリングを阻む原因があったのだろうか。以下、考えられる6つの原因(①～⑥)について分析する。

- ① **自治体合併による現場力低下** 第一の原因として考えられるのは、自治体の大規模化による現場力、すなわち、担当職員が業務の現場で問題や課題に直面した時、迅速に適切な判断をし、それを実行する力の低下である。実際、東日本大震災時には、平成の市町村大合併から間もなかった新・石巻市において、支所に格下げとなっていた合併町村(雄勝町・河北町・北上町等)への緊急期・復旧期の対応が著しく遅れ、急速な人口減と不適切な復興計画へと帰結し、災害が地域衰退を加速させる結果となった[39]。これと同様に、合併により人的・政策的リソースが新市中心部に集約され、被災最前線である各集落への緊急期・復旧期対応が著しく遅れた状況を、令和6年能登半島地震及び同年9月能登半島豪雨災害への対応においても見出すことができる。巨大化した自治体では担当職員は現場の日常的把握すら困難でノウハウの引き継ぎも行われようがなく、日常的な行政需要への対応／日常の行政オペレーションは集落に事実上委ねられていたと考えられる[40]。平成期に入り、国から地方への権限移譲を含む地方分権改革は進められたものの、平成の市町村合併や政府による「地方創生」など「統合化」を志向する政策が進められ、また地方自治体側に財政的・人的余裕がなかったこともあり、分権化の効果は打ち消された[41]。これらの事柄が、地方における現場力の空洞化につながったことを、平成期の国土政策の反省点として確認したい。この空洞化を克服するためには、さらなる自治単位の広域化を図ったり、国への一層の権限集中を目指したりすることは、適切とはいえない。ここでは、例えばイタリアのような平時からの「国・自治体・ボランティアの連携」によって、

低下した現場力を補っていく方向性が参考になる[42]（6 節①でさらに論じる）。

②災害対応の常識としての「フェーズ間移行」や「生きた知恵」についての認識不足 第二の原因として、前節で指摘した「フェーズ間移行」や「生きた知恵」の認識が関係主体にも、社会全体としても薄いことを挙げたい。草の根（自主防災組織・町内会など）からボランティア、自治体、国に至るまで関係する諸主体が、アーカイブを参照しながら、フェーズ間移行を踏まえた知恵を蓄え、それらを参照したフローチャートやToDo リストを頭の片隅に置いておける態勢づくりが必要だ。この「フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵が各層キーパーソンに共有されている状態」こそ社会的モニタリングを実質化するための鍵であり、6 節で改めて論じる。

関連して「復興」概念の定義や、どのフェーズ、どのスケールで議論しているかという時間的・空間的な厳密さへの意識の欠如もよく見られる現象であり、これら定義に関わる諸点がコミュニケーションの前提として共有されていなければ、政策評価・情報共有はすれ違いに終わり、社会的モニタリングは機能不全になると言えよう。以下、定義に関わる諸点について補足説明する。まず「復興」概念の定義についてである。例えば、令和6年能登半島地震・豪雨災害からの復興過程においても、人口増加・成長社会の最後に起きた阪神・淡路大震災の復興過程で用いられた「創造的復興」が標榜されている[43]。「成長社会」において想定されてきた「復興」概念を、人口減少社会すなわち縮減を前提とせざるを得ない社会において想定すべき「復興」概念として用いることが妥当なのかという問題提起は、すでに東日本大震災からの復興過程においてなされている。しかし、能登半島地震においても無批判に、また定義を吟味せずに「創造的復興」と言われることがある。また、被災地域に今後も数十年単位で住み続けたいと考える住民が想定する「復興」像と、仮住まいでもよいから余生を過ごしたいと考える住民が想定する「復興」像とは異なることは容易に想定される。実際、東日本大震災においてもそのような食い違いは観察された。このような多義的な復興像のいずれを「住民の合意」として選択して復興事業を進めてきたのか、本来は、阪神・淡路大震災や東日本大震災での経験を踏まえ、検証・フィードバックをするべきであった。「住民の合意」として選択した「復興」像が明示されてこなかったことが、これまで社会的モニタリングが機能してこなかった原因の一つではないかと考える[44]。

定義の問題の後段であるスケールについても補足する。復興を必要としている被災地は、市町村といった行政単位内で生活圏が閉じているわけではない。しかしながら、復興計画は市町村毎に計画され、異なる市町村間の調整がほぼ行われないことから、住民の生活の広がり即ち計画にならない恐れがある。この問題点への対応については、④として指摘する調整組織の存在が考えられる。

③避難の個別化・広域化 第三の原因として、①のような現場力空洞化の結果、

令和6年能登半島地震において本来自治体が行うべき各世帯への二次避難指示オペレーションが民間企業に丸投げされ、住民の避難が個別化・多段階化・長期化したことを挙げたい。住民は世帯単位で個々バラバラに遠方のホテルを避難所として通達され、十分な説明もないままバスに乘せられるような移動が何段階も繰り返された。その結果、自治体すら、誰がどこに避難したのか住民登録先を把握していない状況が生まれた。自治体から一度切り離された世帯は孤立化するリスクに直面する。集落社会から切り離されれば情報も入らず合意形成もできず、個人が社会的役割を失い衰弱することは、とりわけ東日本大震災における福島県各自治体からの「全町避難」「全村避難」に関して、見えやすい教訓として指摘されている。しかし、能登半島地震における二次避難オペレーションの問題点については内閣府・石川県どちらの検証報告書においても、2025年夏時点では言及がない[45]。この「なし崩し的な広域避難」は、福島第一原子力発電所事故に伴う大規模な避難を例外とすれば、今般初めて登場した問題の広がりと言える。6節でも指摘するように、今後は大規模災害のたびに問題化する論点となる可能性がある。

④調整型政府部局の不在 社会的モニタリングを阻む第四の原因として、現行の中央省庁体制及び政策執行過程に、この社会的モニタリングの実現を難しくする部分があることを、基本的課題として提起したい。21世紀に入って直後に行われた中央省庁再編によって、国土庁・経済企画庁など企画調整型と言われていた省庁が事実上消滅した。これら企画調整省庁は事業省庁とは異なり予算・人員に乏しかったが、逆に ア. 人員ローテーションが少なく専門知識・ノウハウが蓄積される(＝現行体制のように数年でローテーションする専門官ではない字義通りの専門官を豊富に抱える) イ. 調整を本務とするため官庁間の「横串を指す」ことの経験・方法論を持つ ウ. 日本社会全体を長期的に俯瞰する視野を持つ(＝前身分科会報告の表現でいえば「技術知などに内在する個別性を超えた、より広い、俯瞰的な専門的な知見」といった特徴があった。すなわち、法令上の明示的な政策評価権能は別省庁が持っていたとはいえ、社会的モニタリングに近い機能を調整型官庁が果たしていたと評価しうる[46]。現在の中央行政体制においては、調整機能は内閣府が担うとされており、その役割が失われたわけではない。しかしながら頻繁なローテーションや、内閣の組閣のたびに繰り返される内閣府内の組織改編により、かつて企画調整省庁が担っていた調整の実質的機能が失われてしまっているのではないかと危惧される。例えば、平成19年能登半島地震の時点では調整型官庁の遺産が残存していたものの、遺産が消滅した令和に至って、中央行政における調整のダイナミズムが十分機能しなかったのではないか。こうした観点からの検証作業も必要となると考える。

⑤失敗を学習するアーカイブの不在 第五の問題点として、失敗例のアーカイブや学習が行われにくい構造を挙げたい。これは社会的モニタリングに限った話ではなく、一般に日本社会は失敗例の収集・学習が苦手である。例えばまちづ

くり成功事例集は非常に数が多いが、「まちづくり失敗事例集」は極端に少ない。復興政策について言えば、防潮堤建設と地域住民の合意とを両立させた希有な例として気仙沼市大谷海岸の例がある。しかし現実には、合意形成に失敗した場所も多い。地域住民間の軋轢や行政と地域の対立を生んだ諸事例は明示的に記録・学習されることがなく、その失敗の原因も分析されることがない[47]。

⑥多様性コーディネーションの不足 最後に、社会的モニタリングは、「社会の少数派の声を含む多くの利害関係者、多様な声を継続的に拾い上げる観察や評価を含む」。このことが、人々の脆弱性を効果的に緩和するためには重要であり、「社会の包括的な幸福度を高める」ことにつながると、本分科会の前身分科会の提言は述べている[48]。しかし、この点に関しても社会的モニタリングは不調であり、災害が起こるたびに災害関連死やジェンダー視点の欠如による課題が繰り返されている。ここに第六の要因として、インクルーシブな視点の重要性が十分に理解されておらず、多様性に配慮した対応を行うためのコーディネーション機能が不十分であることを指摘したい。高齢者・障害者・乳幼児等の要配慮者、なかでも避難行動要支援者に向けた対策として、2013年に要支援者名簿の作成が義務化され、2021年には個別避難計画の作成が市区町村の努力義務となった。しかし、2024年時点で、平常時からの避難支援等関係者への名簿情報の提供をした名簿記載者は40.3%、個別避難計画の作成が80%以上完了した市区町村は13.9%に過ぎない。個別避難計画の実効性の確保に関する取組として、庁内外の連携が必要とされているが、個別避難計画作成に福祉専門職が参画している市区町村は37.3%に止まっている[49]。さらに、国・自治体の危機管理の機構への人員配置自体が、性別という一つの指標をとっても多様性に欠け、防災・危機管理部局に女性職員がゼロの市区町村は57%[50]

にのぼる。つまり、避難時にそして避難先で被災者が命・健康・尊厳を守るために必要な情報を被災者の自治組織、自治体（避難先の自治体が異なる場合もある）、官民の支援団体が把握して共有する仕組みが欠如している。加えて、モニタリングにおいて使用されるデータが、性別・年齢・属性別に分けて収集されない、もしくは細分化された形で公開されないため、特定の集団の状況や問題を把握して施策にフィードバックできないことも課題である。

6 順応型減災・復興政策の構想

上記で指摘した社会的モニタリングを阻む6つの原因は、裏を返せば、防災（減災）・復興政策分野について、現行の中央官庁体制とは異なる原則を採用することの必要性へと導く。それを「順応型減災・復興政策」と呼んでおこう。なお、順応的対応や順応的政策(adaptative policy making)は環境学などの分野で最近20年ほど用いられている概念である。順応とは、複雑な環境の刻々と変化する状況に対応して、モニタリングを随時行い、政策を柔軟に修正していく基本的態度を意味する。

①現場の自治力・主体性の尊重 第一に、これ以上の中央集権体制を避け、現場の自治力・防災力を高めることへの配慮がまず重要である。政府が設置した有識者会議の「防災庁設置準備第1回アドバイザー会議」では「急激な少子高齢化等を踏まえると、基礎自治体での対応は限界があり、中長期を見据えた地域防災力の向上が必要」という意見が出たようだが、この方向性を見方によれば、防災・自治単位の広域化の更なる追求へとつながり、石巻・能登で起きた問題を繰り返すことになりかねない。ここでも、社会的モニタリングを踏まえないで政策が議論されることがもたらすかもしれない落とし穴の可能性を指摘したい。他方、同第1回アドバイザー会議では「イタリアでは、①平時からの国（防災部局の地方組織）と自治体との連携、②官民合わせた大規模分散備蓄、③平時からの職能ボランティアの把握・連携がなされており、日本でも参考にすべき」という意見が出たようである[51]。このような分散型・連携型モデルを日本の文脈にあわせて豊富化し、かつ被災現場の自治力と主体性を助長し尊重することは、本分科会が一貫して主張する方向性とも重なっている。

②フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵の普及 第二点目については、「防災庁設置準備アドバイザー会議」でも該当する指摘がなく、本分科会として懸念している点である。草の根からボランティア、自治体、国に至るまで関係する諸主体が、「フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵を蓄え、連携して動くモデル」を念頭に、各種計画・政策を組み立てるべきであることを、重ねて強調したい。避難所のオペレーションを担う草の根から国の全ての部署に至るまで、復興とは何か、今どのフェーズのどのスケールの話をしているのか、必要な情報を収集・整理し、フェーズを意識しながら議論を進め、状況の定義に関わる認識を共有していかなければならない。

現行では、地域防災計画や震災復興計画の策定は基礎自治体単位で行う。そのため、「首長のリーダーシップ」による復興政策の立案・執行、役所内部局の業務分担と連携を進めていく必要がある。たとえば4節で紹介した仙台市の事例などを踏まえると、地方自治体ではフェーズを意識した次のような手続きを進めていくことが考えられる。

ア 発災期

- ・「復興アーカイブ」への早期のアクセス
- ・教訓理解と展望獲得→震災復興計画の策定へ

イ 復旧・復興期

- ・庁内体制の確立と庁内モニタリング
- ・国・県との関係構築、地域住民・支援団体等の動向を含む社会的モニタリング

ウ 政策評価・災前期

- ・「復興アーカイブ」への知見の追加・蓄積・発信→職員の活動へ（例として『仙台市職員間伝承ガイドブック』[52]）

その第1歩として、少なくとも防災庁が発出する文書・情報は、できる限り全て、そこで言及される事象が災害対応・復興のどのようなフェーズ、どのような空間的スケールと関連するかについて言及した上で発信される必要がある。現実の災害及び復興の時間軸において、ここでいうフェーズやスケールは、誰もが納得するような形で明確に区切られるものではない。したがって、調整を担当する組織(まずは防災庁)は、フェーズやスケールの境目を行き来するような順応的対応を行うことが時に求められる。これらの点を明確にすることにより、先を急ごうとする被災住民に対して、「今は、次の新しいフェーズへの移行を待ってほしい」といった意見発信も明確に行うことができる。

そのためにも、復興までの全体像を俯瞰した視野を持つことが必要であり、その拠り所として各種復興アーカイブが極めて有用である。本文書のテーマであるアーカイブとモニタリングの往復関係、すなわち、復興過程のアーカイブを政策モニタリングに生かすことで、フェーズ間移行にも配慮をした復興政策の柔軟な組み換えと遂行を繰り返していくことは、何度強調しても強調しすぎることはない。

③避難個別化への反省と今後の広域化への対策 第三点目のオペレーションの失敗についても、今のところ明示的な指摘はアドバイザー会議等で出されていないようである。災害関連オペレーションを民間企業に委託することの深刻な副作用を、教訓として関係者が共有すべきである。他方では、令和6年能登半島地震において「なし崩しの」に行われた広域避難が、今後は都市型・地方型を問わず避難の常態になる可能性がある。能登半島地震での「失敗」を十分に踏まえた広域避難方法のシミュレーションを防災復興政策の明示的な論点として組み込む必要があろう。

④防災庁への調整機能・権限の付与 第四点目についても、「防災庁設置準備アドバイザー会議」では十分な指摘が出ていないように推察される。例えば、「府省庁・官民の連携の旗振り役」「縦割りの一つにならないように」[51]というようなスローガンのような指摘に止まっている。他方、国土交通省でも「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」や「国土交通省 防災・減災対策本部」といった検討が進んでいるが、事業官庁としての専門知や組織運営の連続性が前面に出て、実態としては土木事業などハード中心の検討となっている。「国土交通省は事前防災担当」と割り切って、内閣府防災担当とは完全に切り離して検討しているように見える。新たに設置される防災庁が調整機能を発揮してハード政策とソフト政策を有機的に組み合わせることができるのか、本分科会としては一抹の不安を持って見守っている。

⑤アーカイブによって失敗を学習するフィードバックループ 第五点目については、まさにアーカイブを動的に構築し参照し続けることによって補うしかない。ここまで論じてきたように、東日本大震災時の教訓が能登半島地震において活かされたとは言えない状況がある。防災庁を含む関係主体には、成功例のみに

着目せず、アーカイブの片隅に目立たず手がかりが残されている「失敗例」にこそ着目すべきヒントが含まれていることを、認識していただきたい。問題提起に敏感な(災害)社会学者の仕事、被災当事者自身の発信にも、対応を前に進める情報が含まれている[53]。

⑥多様性コーディネーションの現場力涵養 第六点目については、少数派の脆弱性を改善する復興を目指すのであれば、災害対応・復興の意思決定と現場に多様性配慮の発想を定着させていく必要がある。そのためにはまず防災庁自身が、多様な脆弱層のニーズを踏まえた災害対応・復興のためのコーディネーション機能を持つべきである。また、現場が多様な被災者の実情に応じた支援を実践できるコーディネーション能力を高めるための支援を国が行うことも重要になる。なかでも、ジェンダー視点に関しては、国から市区町村に至るまで、防災・危機管理部局と災害対策本部における人員配置の男女比を見直して、女性の参画を現状より増やしていくこと、災害対策本部に男女共同参画担当部署・男女共同参画センターの長が参画するなどの既に提示されている施策が実践されることが望まれる。また、多様な脆弱層の状況を平常時からよく知り、災害時にも脆弱層にリーチしやすい立場にある団体・部署との連携機能の強化を図ることが有効であろう。多様な住民が受援ニーズをしっかりと情報発信できることは、アーカイブを有効に活用する前提条件である。これらを見据え、在地のキーパーソンの人材育成に平常時から尽力していく必要がある。

以上の検討を踏まえて、我々は「順応型減災・復興政策」と呼ぶ政策形成手法を提案したい。これは第一に、草の根からボランティア、自治体、国に至るまで関係する諸主体が、フェーズ間移行を踏まえた生きた知恵を蓄え、連携して動く「クラスターシステム」である(注[41]も参照)。このモデルでは、平時にも災害時にも、諸主体間で切れ目ないフィードバックとモニタリングが作動する。第二に、社会的モニタリングが数年から十数年後の政策評価によって初めて行われるのではなく、適時にフィードバックされるような方法論である。注[21][22]に言及したような検証委員会の開催やレポートの発出が常に行われるような仕掛けが望ましい。第三に、中央行政においては防災政策の調整機能を果たす部署が存在し、その調整機能を各官庁が信頼・尊重するような法的・行政学的な位置づけを確保することである。これは「旗振り」というような抽象的なスローガンではなく、各事業官庁が自らの限定性を理解し、国土全体・フェーズ全体を見渡す防災庁の専門性を信頼するということである。このような専門性の信頼を担保するために、防災庁は復興アーカイブの不断の改訂・フィードバックによって網羅性のある専門知識を蓄積し、また自らも不断にフィードバック型の学習を継続する必要がある。

7 防災庁設置準備室への提案

以上の検討を踏まえ、防災庁の設置を検討している政府の防災庁設置準備室

に対して、本分科会として問題提起を行い結論としたい。なお、以下の記述は2025 年 5 月末時点で防災庁設置準備室、国土交通省防災・減災対策本部、内閣府防災担当等の web サイトに掲載されている諸文書を前提にしたものである。

政府の防災庁設置準備室に対して、次のような基本的な諸点に配慮を行った制度設計を期待したい。

- (1) 社会的モニタリングの強化
- (2) 復興アーカイブの活用
- (3) 災害対応・復興過程における多様性の尊重

6 節で論じたように、順応型減災・復興政策を実現するためには、具体的な政策形成の各段階や各場面で、上記 3 つの点への配慮が欠かせない。

まず大前提として、過去の災害で蓄積された知見を活用するという基本的手続きが、令和 6 年能登半島地震に至ってもなお十分に生かすことができなかったことは、直接的には社会的モニタリングの仕組みの不足に起因すると考えられる。防災庁は、まずは社会的モニタリングという概念を十分に理解し、それを具体化するための工夫を新しい組織の中に埋め込み、復興アーカイブの情報ハブとなるべきである。関連して政府が準備している新総合防災情報システム(SOBO-WEB) [54] は災害ハザードの地理的表示という機能に偏っているが、全自治体がアクセスできる利点を生かし、SOBO-WEB にも復興アーカイブとしての機能、あるいは復興アーカイブに容易に接続できるインターフェイスを搭載すべきである。また、復興アーカイブを持続に運用することを担う専門的ポストの設置が望ましい。

第二の大前提として、災害対応と復旧という過程には緊急・応急・復旧・復興などの諸フェーズがあり、それぞれ異なった対応・政策・機能が必要である。今どのフェーズのどのスケールの話をしているのか。必要な情報を収集・整理し、フェーズを意識しながら議論を進め、状況の定義に関わる認識を共有していかなければならない。このことを改めて政府部内の共通理解とし、防災庁及び行政各層の担当者は目の前の事象がどのようなフェーズにあるのか、その定義を明確にしてから、適切な対策を目指すコミュニケーションを始めるべきである。また、これらのフェーズを「加速化」というような表現は、被災者自身のペースによる主体的な回復を妨げる結果を招く危険性があり、注意しなければならない。

その上で、防災庁は緊急段階のみならず復興までの全段階を俯瞰する組織となることが、自らの専門性を十分に発揮していく上で必要な条件となるであろう。一例を挙げれば、東日本大震災後に日本学術会議東日本大震災復興支援委員会が「減災庁」構想を提言した「学術からの提言—今、復興の力強い歩みを—」(2012 年 4 月 9 日)と比較したとき、防災庁設置準備室による現時点の構想は短い時間軸や事前復興に照準しすぎているという懸念がある。また前述した内閣府防災担当部内の「令和 6 年能登半島地震に係る検証チーム」は「災害応急対応」期を対象を限定して検証作業を行っている。今後、さらにフェーズを拡大した検

証が追ってなされることを期待したい。

なお、上記の「復興」等のフェーズに続くものとして、災害社会学では「教訓の共有と地域づくり」とでも命名すべきフェーズが認知され、論じられていることにも注意を促したい。これは、復興フェーズまでに支援や自治活動の経験を得た市民、あるいは復興事業に主体的に参画した市民や行政職員の主体性や積み重ねられたスキルを生かし、そのような人的資源も包摂しながら持続的な地域づくりを市民と行政が構想するフェーズであり、それが次なる災害への備えともなる[55]。

現時点（2025 年 7 月）では、防災庁設置準備室アドバイザー会議には現場住民との恒常的なコミュニケーション回路が含まれていないが、防災庁の設置検討に際しても、被災経験を持つ住民、現時点で被災経験はないが今後被災するリスクを抱えた住民（未災者）との対話の成果が生かされることが望ましい。

新しい組織の設置は、この間発生した多くの災害とそこからの復興の経験、そしてそれらを対象として学術の領域で蓄積されてきた知見を生かした、新たな政策手法の採用に道を開く絶好の機会でもある。社会的モニタリングは、数年から十数年後の政策評価によって初めて行われるのではなく、適時より柔軟にフィードバックされるような順応性を大切にする政策であり、同時にそのための方法論でもある。令和 6 年能登半島地震を含む大規模災害については、東日本大震災からの復興過程の教訓として、被災者の心理的・社会的変化に柔軟に対応した政策の形成と執行が欠かせない。そのためには、ときには計画段階に遡って政策を修正できる体制が必要だと考える。

復興とは、いうまでもなく物理的な復興のみならず人的・社会的な復興を含むものである。被災自治体関係者・防災研究者・NPO・NGO・ボランティアの意見を柔軟に反映し即応できる体制を、あらかじめ制度として内部に組み込んでおくことで、防災庁は人的・社会的な復興を含む課題によりよく応えることができる。災害対応経験の豊富な人員を民間からも適宜雇用するなど、現場の経験を生かし多様性への配慮を深め、失敗からも教訓を柔軟に学べるような組織運営に近づくための人員配置上の工夫も、防災庁設置の意義を増すものと考ええる。

<参考文献>

- [1] 日本学術会議社会学委員会災害・復興知の再審と社会的モニタリングの方法検討分科会、報告「東日本大震災の復興をめぐる社会的モニタリングの方法と課題～あるべき復興ガバナンスの姿を問う～」、2023年9月27日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-h230926-7.pdf>
- [2] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会、提言「社会的モニタリングとアーカイブ―復興過程の検証と再帰的ガバナンス―」、2020年9月14日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t296-5.pdf>
- [3] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害・影響構造と日本社会の再生の道を探る分科会、報告「多様で持続可能な復興を実現するために一政策課題と社会学の果たすべき役割―」、2017年9月15日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-h170915.pdf>
- [4] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会、提言「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」、2014年9月25日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t200-1.pdf>
- [5] 日本学術会議社会学委員会社会学委員会 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会、提言「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」、2013年6月27日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t174-1.pdf>
- [6] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の健康管理並びに医療のあり方検討分科会、提言「東日本大震災に伴う原発避難者の住民としての地位に関する提言」、2017年9月29日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t170929.pdf>
- [7] 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会、提言「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」、2014年9月30日
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t140930-1.pdf>
- [8] 復興庁『10年間の復興の進捗状況等』、2022年10月24日
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-22/ref_1.pdf
- [9] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会、提言「社会的モニタリングとアーカイブ―復興過程の検証と再帰的ガバナンス―」、2020年9月14日、7-10頁、及び日本学術会議社会学委員会災害・復興知の再審と社会的モニタリングの方法検討分科会、報告「東日本大震災の復興をめぐる社会的モニタリングの方法と課題～あるべき復興ガバナンスの姿を問う～」、2023年9月27日、6頁、15頁など。

[10] 仙台防災枠組（2015-2030）及び兵庫行動枠組（2005-2015）において、脆弱性は、「物質的、社会的、経済的、環境的要因又はプロセスによって決定される状態で、コミュニティがハザードの影響を受ける程度を増大させるもの」と定義されている。 外務省「仙台防災枠組 2015-2030（仮訳）」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081166.pdf>

[11] Sphere Association『スフィアハンドブック：人道憲章と人道支援に関する最低基準』 <http://www.spherestandards.org/handbook/editions/>（日本語訳 <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Sphere-Handbook-2018-Japanese.pdf>）

[12] 避難所・避難生活学会 <https://dsrl.jp/>

[13] 第 56 回国連婦人の地位委員会「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」決議、2012 年

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/pdfs/0310_02_02.pdf

[14] 内閣府男女共同参画局『災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～』、2020 年

<https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/guideline.html>

[15] 「個別避難計画の作成の努力義務化（令和 3 年）」内閣府防災情報のページ <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/yoshiensha.html>

[16] 「災害救助法の概要」内閣府防災情報のページ
https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html

[17] 中林一樹「災害対応と平行の復興支援を 『防災庁』 より『防災復興庁』」『朝日新聞』2024 年 12 月 27 日「私の視点」欄など

[18] 「国交省『北陸地整局』の怠慢」『FACTA』2024 年 3 月号、など

[19] 「防ぎ得た死をどう減らす 専門家指摘の『100 年変わらない』避難所」『朝日新聞』2024 年 11 月 7 日など

[20] 内閣府男女共同参画局『令和 6 年度 男女共同参画の視点からの能登半島地震対応状況調査報告書』、2025 年 5 月

https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/notohanto_r7_research.html

[21] 石川県「令和 6 年能登半島地震対策検証委員会検証結果中間案に対するご意見の募集について」

https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikaigi/20241028/kensho_iken.html

及び同「検証結果中間案（検証項目ごとの取組・課題・改善の方向性）」

https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikaigi/20241028/documents/shiryou02_tyuukanann.pdf

[22] 内閣府防災情報のページ「令和 6 年能登半島地震に係る検証チーム」

https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/kensho_team.html なお、同チーム第 1 回会合配付資料 2 「検証チームの進め方」において「災害応

急対応に関する検証報告としてとりまとめる」とされている。

[23] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会、提言「社会的モニタリングとアーカイブ―復興過程の検証と再帰的ガバナンス―」、2020年9月14日、要旨 iii 頁

[24] [23]に同じ。なお、ここでアーカイブすべき情報の中には当然、行政文書も含まれるが、これまで復興庁関連文書などは「公文書等の管理に関する法律」第5条に基づき、保管期限が過ぎると機械的に廃棄される現実があった。本報告で強調してきた復興アーカイブの重要性に鑑み、復興関連文書は公文書館に引き渡す等の例外措置を検討する余地がある（「公文書等の管理に関する法律」第8条第4項などを活用すれば、特段の立法措置がなくても可能と思われる）。

[25] 日本学術会議社会学委員会災害・復興知の再審と社会的モニタリングの方法検討分科会、報告「東日本大震災の復興をめぐる社会的モニタリングの方法と課題～あるべき復興ガバナンスの姿を問う～」、2023年9月27日、5頁。

[26] 同上6頁

[27] 同上5頁

[28] 同上9-10頁及び19頁

[29] 同上8頁

[30] 同上19頁

[31] 同上21頁及び21-22頁

[32] 吉川忠寛「復旧・復興の諸類型」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』（弘文堂、2007年）

[33] [21]にある「検証結果中間案」では、61項目のうち18項目に「マンパワー不足」「スタッフ不足」との記述がある。また「市町と県の連携不足による混乱」のように「混乱」という指摘も随所に見られる。

[34] この「フリーズ」に関して、本報告の作成過程でヒアリングを行った（末尾の参考資料2を参照）下村健一氏から以下のような挿話が紹介された。福島第一原子力発電所において水素爆発が生じたのち、首相官邸内の原子力担当者は想定外のあまり硬直しており、下村氏が「携帯電話を取りだしてください」「ボタンを押して誰々に電話してください」と極めて具体的な指示を与える必要があった、ということである。他方、「混乱」に関しては、本分科会にオブザーバーとして参加した三浦友幸氏（気仙沼市議会議員）が、東日本大震災直後に避難所運営を担当しており、怒号が飛び交い住民が自分の利害ばかりを主張する独特の雰囲気回想している。

[35] 「探し尽くせば道は開けるはず 奥山恵美子さん/宮城県」『朝日新聞』2024年12月11日。同記事は、2024年11月23日開催のイベント「自治体職員たちの3.11」における奥山元市長の講演をもとに石橋英昭記者により構成された。同イベントの紹介は、『月刊ガバナンス』（2025年1月号「自治体職員た

ちの3.11/イベントレポート」特集記事内の「特別講演2」)にも掲載(「ぎょうせいオンライン」

<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat01/0000096303>)。災害対策の事前の「備え」について、奥山恵美子「仙台の経験から見た「次」への課題」

『生活協同組合研究』463(2014)、23-30頁も参照。

[36] 仙台市『東日本大震災仙台市復興五年記録誌』、2017年3月

[37] 「東日本大震災14年復興の実相<2> 高台削って造成した団地、23世帯中入居したのは2世帯だけ」『読売新聞オンライン』、2025年3月6日

[38] 塩崎賢明『復興〈災害〉：阪神・淡路大震災と東日本大震災』(岩波新書、2014年)

[39] 室崎益輝・幸田雅治編『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』(ミネルヴァ書房、2013年)

[40] 例えば平成の市町村合併により広域化した珠洲市において文化行政の担当者は市全体で1名であった(本分科会奥村弘委員による指摘)。この状態では被災文化財の避難や修復などの緊急・復興対応は不可能である。

[41] 磯崎初仁「第1次分権改革と中央地方関係の変容―「通達行政」は変わったか―」『法学新報』128巻7-8号(2022年)、30-32頁。

[42] 例えば榛沢和彦「イタリアの災害時支援①②③」(『月刊福祉』2023年3月号～5月号)を参照。この中で榛沢氏は「市町村や州・国に関係なく不足品の調達」をするようなシンプルでフレキシブルな「アウグストゥスの方法」が市民保護庁・市民保護局の共通理念になっていると述べている。

[43] 例えば石川県のWebサイトでは「石川県創造的復興プラン」が掲げられている。

<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/fukkyuufukkou/souzoutekifukkousuishin/fukkouplan.html>

[44] 次の指摘も参照。中林一樹「日本における「復興」とは何か―成長社会の復興と持続可能社会の復興―」『日本災害復興学会論文集』No.15(2020年)、1-10頁。

[45] 内閣府の「令和6年能登半島地震に係る検証チーム」による「令和6年能登半島地震に係る災害応急対応の自主点検レポート」(2025年)には2次避難についての項目はあるが、本報告書で指摘したような問題点には触れられていない。

(https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho_team_report.pdf)。[21]で触れた石川県中間報告書についても同様である。

[46] 実際、国土庁土地局国土調査課専門調査官(1999年当時)であった斎藤栄は以下のように述べている(城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程―日本官僚制の解剖』中央大学出版部、1999年の第5章)。「関係省庁がまとまりのつかない状況の中で、国土庁が調整役を買ってでる、あるいは

調整の場を提供するという形で関係省庁の利害を調整している場合がある」(135 頁)、「国土計画にはある種の哲学を要求される場合がある。これは経済性のみの観点ではなく、必要性の観点から、50 年、100 年といったタイムスパンの社会資本整備を正当化させる必要があるためである」(137 頁)。

[47] 気仙沼市大谷海岸の事例については、三浦友幸「大谷海岸の砂浜再生まちづくり事業」『河川』80 巻 8 号、27-30 頁、2024 年 8 月号、三浦友幸「防潮堤計画と市民活動：大谷海岸の砂浜を守る取り組み」『造景』号、102-105 頁、2021 年などを参照。大谷海岸の事例が例外的な成功例であることを明示的に指摘した文献として、中澤秀雄「気仙沼市の防潮堤問題に見る法制度の慣性：なぜ大谷海岸しか抜本修正できなかったのか」『環境と公害』50 巻 4 号、18-23 頁、2021 年がある。

[48] 日本学術会議社会学委員会東日本大震災後の社会的モニタリングと復興の課題検討分科会、提言「社会的モニタリングとアーカイブー復興過程の検証と再帰的ガバナンスー」、2020 年 9 月 14 日

<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t296-5.pdf> の 12 頁。

[49] 内閣府・消防庁『令和 6 年避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果』、2025 年 6 月

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/pdf/r6chosa1.pdf>

[50] 内閣府男女共同参画局『地方公共団体における男女共同参画の視点からの防災・復興に係る取組状況について フォローアップ調査結果（概要）』、2024 年 6 月

https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/pdf/chousa/r5_zentaigaou.pdf

[51] 2025 年 1 月 30 日（木）防災庁設置準備アドバイザー会議（第 1 回）議事要旨

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/dail/gijiyousi.pdf。なお、ここで指摘されているイタリア型の連携については[41]を参照。

[52] 仙台市『仙台市職員間伝承ガイドブック 災害の経験に学ぶーFrom 3.11 ガイドー』、2021 年 6 月

<https://www.city.sendai.jp/sesakukoho/gaiyo/shichoshitsu/kaiken/2021/06/01guidebook2.html>

[53] 次の文献には、本報告で指摘したような「失敗」の例がいくつか提示されている。また、本分科会にオブザーバーとして参加した被災当事者からの発信も収録されている。山下祐介・横山智樹編『被災者発の復興論：3・11 以後の当事者排除を超えて』（岩波書店、2024 年）

[54] 内閣府防災担当「新総合防災情報システム（SOBO-WEB）について」

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/soboweb/index.html>

[55] 例えば宮城県南三陸町では、被災当事者を「生活支援員」として雇用し仮設住宅での見守り支援の役割を委託したが、現在ではこれら支援員経験者が地域の福祉人材として活躍している。本間照雄(2013)「沿岸部被災地における被災者支援の現状と課題：南三陸町の現場から」『社会学研究』92：115-140 頁、本間照雄(2018)「被災住民が担い手になった生活支援員（LSA）とコミュニティづくりー宮城県南三陸町被災者支援の事例からー」『社会学年報』47：25-35 頁(<https://doi.org/10.11271/tss.47.25>)などを参照。

[*]表1 最近の主な自然災害における災害関連死の数

災害名	発 生 年	災害関連死者数	出典等
阪神・淡路大震災	1995	兵庫県内で 919 人(県内全死者の 14.3%)	出典は、日本弁護士連合会 2018「災害関連死の事例の集積、分析、公表を求める意見書」。
新潟中越地震	2004	52 人(全死者 68 人の 76.4%)	
東日本大震災	2011	3802 人(全死者 22325 人の 17.0%)	災害関連死の数字は 2023 年 12 月 31 日現在(復興庁 2024 年 3 月 1 日発表)。死者総数は 2024 年 12 月発表の復興庁「復興の現状と取組」による。
熊本地震	2016	212 人(全死者 267 人の 79.4%)	出典は上記日弁連意見書。
西日本豪雨災害(平成 30 年 7 月豪雨)	2018	53 人(全死者 298 人の 17.7%)	災害関連死の数字は毎日新聞 2019 年 7 月 5 日付報道による。それ以外の死者数は内閣府発表(2019 年 1 月)。
能登半島地震	2024	261 人(全死者 491 人の 53.2%)	内閣府発表(2024 年 12 月 24 日) 注 2

注 1. 行方不明者数も死者数に含めて計算している。

注 2. https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/pdf/r60101notojishin_54.pdf

＜参考資料 1＞審議経過

2024 年

3 月 14 日（木）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 1 回）
委員の紹介、役員の選出、特任連携会員の推薦、能登半島地震で現地に通う
災害社会学の専門家からの情報提供・質疑応答、東日本大震災の復興に
ついて専門家からの情報提供・質疑応答、26 期分科会の進め方

10 月 14 日（月）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 2 回）
現場からの報告（能登、福島、宮城ほか）、今後の進め方について

2025 年

1 月 15 日（水）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 3 回）
意思の発出に向けた申出書への対応について、今後の 26 期分科会の進め方
について

2 月 20 日（木）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 4 回）
意思の発出に向けた申出書及び骨子(案)の検討

3 月 28 日（金）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 5 回）
科学的助言等対応委員会助言書への対応について、今後の 26 期分科会の進
め方について

4 月 22 日（火）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 6 回）
意思の表出案文書の検討

5 月 20 日（火）

災害を克服する地域社会と社会的モニタリング検討分科会（第 7 回）
ヒアリング結果の共有について、意思の表出案文書の成案に向けた検討

＜参考資料 2＞分科会外部の有識者・関係者との情報共有・意見交換経過

1. 外部の有識者・関係者のヒアリング

2025 年

4 月 25 日（金）坂田静香氏（全国女性会館協議会協議会理事）及び藤井宥貴
子氏（元熊本市男女共同参画センターはあもにい館長）へのヒアリング(本
報告原案への意見聴取)

4 月 27 日（日）下村健一氏(白鷗大学特任教授、ジャーナリスト、元内閣官
房内閣広報室内閣審議官)へのヒアリング(本報告原案への意見聴取)

- 5月1日（木） 防災庁設置準備室主査村上周平氏、参事官補佐大山璃久氏との情報共有
- 5月21日（水）一般社団法人防災学術連携体に本報告原案の情報共有
- 5月26日（月）一般社団法人防災学術連携体の米田雅子代表幹事及び小松利光氏（日本学術会議第23期会員）からコメント受領
- 6月17日（火） 防災庁設置準備室から本報告原案へのコメント受領

2. 外部の有識者・関係者による本分科会審議へのオブザーバー参加（本分科会の第1回より第7回まで）

阿部晃成氏（宮城大学特任助教（2025年3月まで）・金沢大学能登里山里海未来創造センター特任助教（2025年4月より）・雄勝町の雄勝地区を考える会代表）

市村高志氏（福島県富岡町の市民団体 Tomioka. Connection. Fellowship 共同代表、法政大学大学院公共政策研究科公共政策専攻博士課程後期在）

三浦友幸氏（宮城県気仙沼市議会議員・「防潮堤を勉強する会」発起人）