

Studies in Disaster Recovery and Revitalization

災害復興研究

Vol. 16 2024

関西学院大学災害復興制度研究所

Kwansei Gakuin University

目 次

《論文》

災害救助法の事務処理（特別基準の設定）に関する調査研究

山崎栄一／岡本 正／岡田博史／羅 貞一 1

戦争災害による犠牲死の検証

——沖縄県渡嘉敷村住民への聴き取り調査から

麦倉 哲 19

超高齢社会韓国における高齢者の居場所「敬老堂」の現状と課題

——コロナ禍での取り組みを視野に入れて

金 慧英／大和三重 47

南海トラフ巨大地震における高台移転対策の考察

——和歌山県東牟婁郡串本町の事例を中心に

谷津亮太郎／羅 貞一 59

原子力発電所の設置（変更）許可と民事裁判の関係

——二つの大間原発差止等請求訴訟をめぐる

神戸秀彦 77

《報告》

ネパール大震災からの青少年の心理的回復過程

栗田匡相／SAPKOTA JEET 97

《特別講演》

関西学院大学災害復興制度研究所 2025 年復興・減災フォーラム

阪神・淡路大震災 30 年、問い直そう

——私たちの被災者責任・これからの被災地責任 103

「被災の思想 難死の思想」から「われ＝われ」のサラダ社会へ

玄 順恵 105

投稿規程

..... 112

Studies in Disaster Recovery and Revitalization

Vol.16, 2024

Contents

Articles

- Study of the Establishment of Special Standards Under the Disaster Relief Act
Eiichi Yamasaki, Tadashi Okamoto, Hiroshi Okada, and Jongil Na. 1

- Examining War Disaster Fatalities: Insights Obtained from Interview Surveys of
Residents of Tokashiki Village, Okinawa Prefecture
Mugikura Tetsu. 19

- The Current State and Challenges of Senior Citizen Centers (Gyeongnodang) in
South Korea Facing a Super-Aged Society: Efforts During the COVID-19
Pandemic
Hyeyoung Kim and Mie Ohwa. 47

- Consideration of High Ground Relocation Measures in the Event of a Nankai
Trough Megathrust Earthquake: The Case of Kushimoto Town, Higashimuro
District, Wakayama Prefecture
Ryotaro Yatsu and Jongil Na. 59

- Relationship Between Nuclear Power Plant Installation (Modification) Permits and
Civil Lawsuits: Examining Two Injunction Lawsuits against the Ohma Nuclear
Power Plant
Hidehiko Kanbe. 77

Report

- Psychological recovery process of adolescents from the Nepal Earthquake of 2015
Kyosuke Kurita and Jeet Sapkota. 97

Special lecture

- Institute of Disaster Area Revitalization, Regrowth and Governance, Kwansei Gakuin University The 2025
Fukko Gensai Forum*
**30 Years Since the Great Hanshin-Awaji Earthquake - Reconsidering
Our Responsibilities as Disaster Survivors and the Future Responsibilities
of Disaster Areas**103

- From “Thoughts on Disaster Victims, Thoughts on Meaningless Death” to “Our”
Salad Society
Soonhye Hyun. 105

- Submission Guidelines 112

《論文》

査読付き

災害救助法の事務処理 (特別基準の設定)に関する調査研究

山崎 栄一¹
岡本 正²
岡田 博史³
羅 貞一⁴

要旨：

災害救助法は、災害直後の被災者を直接救助・保護するとともに、その後の避難生活を保障する制度である。避難生活においてはその生活環境の確保（＝災害関連死の予防）が喫緊の課題とされており、良好な生活環境の確保に向けた柔軟な制度運用を担保するものとして「特別基準」が存在する。

これまで、特別基準の設定について、その重要性が指摘されてきたものの、どのようにすれば特別基準の設定にいたるのかについてのメカニズムが解明されていなかった。本稿においては、実際に特別基準の設定を行った自治体にインタビュー調査を行うことで、実践的な特別基準の設定方法の普及に向けた準備作業を行った。

2023年11月30日午前中に朝日新聞熊本総局を訪問し、事前ミーティングを行った。同日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。

1では、救助法の概要ならびに事前ミーティングにおける特別基準についての調査方針を示した。2では、熊本県庁におけるインタビューの結果を報告し、分析を行った。3では、政策法務の研究者から新たな提案をした。4では、韓国における被災者支援制度について紹介をした。

キーワード：災害救助法、被災者支援、避難生活、特別基準、日韓比較

はじめに

災害救助法は、災害直後の被災者を直接救助・保護するとともに、その後の避難生活を保障する制度である。避難生活においてはその生活環境の

確保（＝災害関連死の予防）が喫緊の課題とされており、良好な生活環境の確保に向けた柔軟な制度運用を担保するものとして「特別基準」が存在する。

これまで、特別基準の設定について、その重要性が指摘されてきたものの、どのようにすれば特

¹ 関西大学 社会安全学部 教授

² 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士

³ 関西学院大学 法学部 教授

⁴ 関西学院大学 災害復興制度研究所 准教授

別基準の設定にいたるのかについてのメカニズムが¹⁾解明されていなかった。そこで、関西学院大学災害復興制度研究所の共同研究の一環として、当該メカニズムの解明に向けた調査研究に着手するに至った。2023年11月30日午前中に朝日新聞熊本総局を訪問し、事前ミーティングを行い、同日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。

本稿においては、災害救助法における「特別基準」の意義・位置づけ、調査研究の着眼点を提示（山崎担当）したうえで、熊本県庁におけるインタビュー結果の分析（岡本担当）、特別基準の一般化に向けての政策提言（岡田担当）を行うとともに、さらなる比較研究の対象である韓国における災害救助制度の概要を述べるとともに、特別基準の設定に類する事例を紹介（羅担当）することにする。

1 災害救助法と特別基準 ——調査研究の基本方針

1.1 災害救助法の概要と特別基準

災害救助法は、南海大震災（1946）を契機に1947年に成立した法律である。

災害救助法1条によると、「この法律は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。」とある。

災害救助法による救助は、都道府県知事が法定受託事務として行うことになっている（2条、同法施行令18条）。市町村長は、都道府県知事の委任を受けて事務の一部を実施するか、都道府県知事の行う救助を補助することになっている（13条）。ただし、災害に際し円滑かつ迅速に救助を行うため、内閣総理大臣が指定した市（救助実施市）は直接救助を実施することができる（2条の2）。

災害救助法4条1項に基づく救助の項目としては以下のものがある。

- 避難所及び応急仮設住宅の供与（1号）
- 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給（2号）
- 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与（3号）
- 医療及び助産（4号）
- 被災者の救出（5号）
- 被災した住宅の応急修理（6号）
- 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与（7号）
- 学用品の給与（8号）
- 埋葬（9号）
- 死体の搜索及び処理（10号、同法施行令2条1号）
- 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去（10号、同法施行令2条2号）

救助の程度、方法および期間は、応急救助の必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることになっている（4条4項、同法施行令3条1項）。

内閣総理大臣が定める基準として、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年10月1日内閣府告示第228号）」（以下、「一般基準」と称する）がある。都道府県知事はこの一般基準に従って災害救助を実施している。

内閣総理大臣が定めた一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得たうえで、救助の程度、方法及び期間を定めることができることになっている（同法施行令3条2項）。これがいわゆる「特別基準」である。災害後における避難生活で災害関連死を発生させることなく安全に過ごすことができるかどうかは、この特別基準をいかにして活用するかにかかっているといても過言ではない。

1.2 災害事務取扱要領における特別基準

内閣府は、毎年、災害救助に関する事務処理マニュアルとして『災害救助事務取扱要領』を作成している（内閣府 2023）。そこでは、特別基準についてどのような解説がなされているのであろうか。災害救助事務取扱要領「第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項 18 特別基準に関する処理について」によると、「特別基準については、文書をもって協議することとなっているが、発災時に直ちに文書をもって協議することが困難な緊急やむを得ない場合が多いことから、そのような場合には、電話やファクシミリ、Eメールにより申請し、事後速やかに文書をもって処理することとなっている。」とあり、手続的には柔軟な対応が可能になっている（内閣府 2023:144）。

また、特別基準の設定は、以下のような項目により申請がなされることになっている（内閣府 2023:144-145）。

（ア）基準告示に定める救助の期間内により難しい場合

- ① 基準告示に定める救助の期間内により難しい理由
- ② 必要とする救助期間
- ③ 期間延長を必要とする市町村別救助対象数
- ④ その他必要な事項

（イ）避難所の設置、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与の季別により難しい場合

- ① 季別の変更を要する理由とその季別
- ② 季別の変更を必要とする市町村別救助対象数
- ③ その他必要な事項

（ウ）輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲により難しい場合

- ① 輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲により難しい理由
- ② 輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲に含める必要のある事項及びその期間
- ③ その他必要な事項

（エ）その他基準告示に定める程度、方法により難しい場合

- ① 基準告示に定める程度、方法により難しい理由
- ② 特別基準の内容
- ③ その他必要な事項

災害救助事務取扱要領につき、「特別基準」のキーワードで検索をかけてみると、特別基準が設定された事例につき、避難所の設置（48 頁）、応急仮設住宅の供与期間の延長（58 頁）、応急修理実施期間の延長（99 頁）、応急修理の完了期限（107 頁・207 頁）、埋葬にかかる賃金職員等雇上費及び輸送費（120-121 頁）、障害物の除去の対象（127 頁）、除雪の実施機関の延長（133 頁）、事務救助費（146 頁）、に関する事例が紹介されている。

特別基準の申請項目といい、特別基準の事例紹介といい、たとえば、本来は積極的に特別基準が設定されてもしかるべき「炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給」には活用例が紹介されていないなど、全体的には特別基準の設定には消極的であると評価してしまう。「特別基準を設定するならこの程度のものが考えられる」、という趣旨の説明といってもいいかも知れない。

過去においてあらゆる特別基準の設定事例を紹介してくれているのであればともかく、災害救助にあまり不慣れな職員がこの取扱要領を見て救助にあたるとなると、特別基準の積極的な活用にはおぼつかなくなってしまうのではないかと危惧してしまう。

たとえば、取扱要領には、「長期化に対応し、できる限りメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、高齢者や病弱者に対する配慮等、質の確保について配慮するとともに、状況に応じて管理栄養士等の専門職の活用についても検討すること。」とあるが、現在の一般基準（一日当たり1,330 円以内）でこれらの配慮を実現することは困難が予想されるところであり、当然、特別基準の設定を検討しないといけなくはないはずであるが、特別基準の設定についての具体的なヒントは書かれていない。

たしかに、災害ごとに通知を出して、特別基準

の設定を促してはいるが（日本災害復興学会 2024）、具体的な設定プロセスや方法についてまで書いてあるわけではないので、現場レベルにおいて特別基準の設定を行おうとするには、それなりの決意と負担を伴うものであるといえる。

1.3 特別基準についての調査方針

2023年11月30日午前中に朝日新聞社熊本総局において、インタビュー前の事前ミーティングを行った。以下においては、特別基準に関する調査研究に関する着眼点を示しているが、事前ミーティングにおけるディスカッションの成果が反映²⁾されている。

1.3.1 特別基準の発動要件・トリIGGER

①特別基準は何をきっかけに発案されるのか？

先ほども言及したように、内閣総理大臣が定める基準によっては「救助の適切な実施が困難」（同法施行令3条2項）であることを立証しなければならぬ訳で、一般基準では満たすことができない被災地・被災者のニーズの存在を発見しないとイケない。なので、特別基準の設定にあたっては、被災地・被災者のニーズの把握が大前提となる。では、誰が被災地・被災者のニーズを把握するのであろうか。

②特別基準の必要性の判断基準は何なのか？

たとえば、公衆衛生協会が、避難所における食事に関する栄養ガイドラインを作成している（公衆衛生協会 2019）。避難所における食事を提供するにあたっては、そこで書かれている栄養素が摂取できる程度の食事が提供できる価格までは、特別基準として設定することはできないだろうか。栄養ガイドラインに記載されている程度の食事代までは特別基準で認めていいというコンセンサスがあると、特別基準が導入しやすくなるはずである。

1.3.2 特別基準の設定内容

①単価の設定について、単価はどのように設定されるのか？

救助にかかる費用の値上げについて、その算定

根拠はどこから導き出されるのであろうか。特別基準の設定しやすさでいえば、特別基準を設定するのが当然のような基準（「一般基準化された特別基準」）もあれば、それ相当の根拠を示さないと設定できないような基準、さらにいえば、この災害限りににおいて特別に採用されるような基準もあるはずである。

仮設住宅は単価設定がしやすく特別基準が認められやすいが、食費については単価設定が難しく特別基準が認められにくいのではないのか。

②現金支給の可能性はあるのか？

条文上は金銭支給が可能となっているが（4条4項）、運用上は現物支給を前提としたものとなっている。特別基準で現金支給をするというのはかなり難しいのではないのか。現金支給を要求したことはあるのか、それはどのような支援についてなのか。

災害救助事務取扱要領において、法による救助の原則の一つとして「現物給付の原則」が示されており、現金支給を行わない理由として「金銭を給付した場合には、その金銭が救助と異なる使途で用いられる可能性も生じてしまうことから、そのようなことがないよう、物資や食事、住まい等について『現物』での給付を原則としている。」という考え方が示されており（内閣府 2023:1）、このような被災者に対する不信・偏見³⁾に基づいた取扱要領そのものが検証されるべきである。

③期限の延長について、期限はどのように設定されるのか？

期間の延長について、どのような理由づけで延長の必要性を説明するのか。延長期間の算定根拠は何か。期限の延長は認められやすいのか。

1.3.3 特別基準の設定プロセス

①どのような形で申請がなされるのか？

基本的には、書類による申請となるが、どのような書式に基づいて申請がなされるのか。口頭による申請がなされる場合であっても、申請の内容は当該書式にある項目に沿ってなされることが予想される。

②どこで交渉が行われるのか？

交渉となるとさまざまな段階での交渉が考えられる。具体的には、国—都道府県—市町村（区）間の交渉、国—都道府県—市町村それぞれにおける現場—本庁間の交渉が考えられる。内閣府の担当職員と誰が交渉するのか。

1.3.4 特別基準の設定を阻害する要因

特別基準の設定を阻害する要因としては、以下のような要因を挙げることができる。

①情報の欠如

災害救助に関するノウハウがないと、積極的な支援を行うことは困難となる。

- ・ 特別基準をそもそも知らない。
- ・ 過去の事例を共有できていない。
- ・ 災害ごとに発せられる通知が浸透していない。

たしかに、事務取扱要領や災害ごとに出される通知を通じて、特別基準の設定を促してはいるが、具体的な設定方法について書いてあるわけではない。

改善策としては、過去の特別基準を認めた事例、特別基準を容認した通知、特別基準の設定方法のノウハウについてのデータベース化が必要となる。

②人的・組織的要因

職員や首長のパーソナリティ（心理的要因）や組織的な風土に基づく要因が考えられる。

- ・ 災害救助制度を軽視してしまい、人員を十分に配置しなかったり、積極的な支援を実施しなくなる。
- ・ あくまでも既存の基準にこだわった運用をしてしまう（本来公務員は基準に忠実であることが求められている。「法律による行政の原理」の過度の尊重）。
- ・ 上司、上級機関との交渉が苦手、やりたくない。
- ・ 国—都道府県—市町村（区）間の連携がとれ

ていない。

- ・ 国—都道府県—市町村内での連携がとれていない。
- ・ 外部からの支援や助言を受け入れることができない。
いわゆる受援力の問題に帰結するのではないか。

③財政的要因

自治体が災害救助に伴う財政的な負担を嫌っている可能性がある。

- ・ 市町村にとって災害救助は財政負担になる。

制度上は、市町村は災害救助の費用については、都道府県と国が負担することになるので財政的な負担がかからないというが（災害救助法 18 条・21 条）、実は市町村が負担を強いられている部分があるのではないか。

- ・ 救助実施市とそうでない市町村との間で特別基準の設定に関する格差（＝設定のしやすさ、しにくさ）がある。

たとえば、費用の負担につき、救助実施市は自らも半分費用を負担しなければならないのに対して、そうでない市町村は国と都道府県による負担なので実質負担がかからないので、そのような格差は生じうる。都道府県や救助実施市は、半分でも費用を負担することになるので、支出を抑える要因になってはいないだろうか。

1.4 小括

ここでは、災害救助法における「特別基準」の概要を示すとともに、特別基準に関する調査研究をするに際しての着眼点を示した。事前ミーティングにおいて、引き続き調査研究を進めて行くにあたっての調査項目は整理できたと考えている。たしかに、2 において、初めてのキックオフ的なインタビューでもあったことからすべての着眼点についてインタビューができなかったという点は

否めないところがあるが、今後も熊本県庁には引き続きインタビューを行い、特別基準の設定メカニズムの解明を進めていきたい。

2 熊本県庁のインタビュー結果

2023年11月30日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。以下においては、インタビューで得られた知見を紹介することにする。

2.1 特別基準設定の実態

2.1.1 特別基準を設定する救助項目について

災害救助法で定められた救助の種類に添って定められている救助項目について、その期間や基準額が、「一般基準」で定められた救助の程度、方法、期間、実費弁償額を超える場合には、災害の都度、「特別基準」の設定が必要となる。具体的な項目は、内閣府作成の『災害救助事務取扱要領』（内閣府 2023）に詳しい。要領は、災害救助法に基づき都道府県や救助実施市が災害救助事務を行う際に参照する先例集ないし特別基準策定を促す、いわば取扱説明書的な位置づけを持った内閣府作成の要領である。要領は、災害救助法4条が定める「救助の種類等」に沿って項目が作られている。1.1において紹介をした災害救助法4条1項に基づく救助の種類が特別基準を策定する救助項目の大枠として位置づけられることになる。

しかし、先述したとおり、災害救助事務取扱要領は、必ずしも過去の災害で設定された特別基準の例をすべて網羅しているわけではない。このため、先行研究で明らかになった特別基準に基づく救助とおぼしき実例があったとしても、これらがすべて都道府県と内閣府との間の協議結果として記録されているとは限らないことに留意が必要である（1.2を参照）。

2.1.2 一般基準と特別基準の関係性

熊本県庁へのヒアリングで明らかになった興味深い点として、都道府県側が、「一般基準」と「特

別基準」との関係性をどのように解釈しているのかという点が明確に示されたという点がある。

すなわち、熊本県としては、「一般基準」で明記されていない事項および『災害救助事務取扱要領』等により内閣府と協議が必要とされている事項は、すべて内閣府との特別協議が必要であると認識しているという点が明確になった。たとえば、令和2年7月豪雨において、ホテル・旅館等の避難所としての利用や流失した教科書・学用品等の供与など一般基準額を超える金額となる項目があったため、内閣府と特別協議を実施するなど、精緻な対応をしているところである。

2.1.3 熊本県と内閣府（防災担当）との協議の実態

熊本県では、当該災害の都度、市町村における被害の程度等や今後の避難所運営の実態などを考慮し、必要な救助項目について都度、内閣府（防災担当）と、熊本県との間で、協議の場を設定している。具体的には、定期的に内閣府（防災担当）に対して、事前にメールで特別基準の伺いをたて、後日に災害救助法に基づき実費弁償を国費から支出することについての事前の約束を取り付ける作業を行っている。メールには、災害名、特別基準策定が必要になる救助項目の大枠と、詳細項目が一覧表になった「災害救助法による救助の特別基準設定内容」と題するエクセルファイルが添付される（熊本県支弁分と熊本県内各市町村支弁分に分かれている）。このエクセルファイルが都度更新・修正され、そのことを内閣府と熊本県が共有することによって、特別基準の設定と事後の予算措置が担保されるのである。

前述のとおり、災害救助事務取扱要領には「特別基準については、文書をもって協議することとなっているが、発災時に直ちに文書をもって協議することが困難な緊急やむを得ない場合が多いことから、そのような場合には、電話やファクシミリ、Eメールにより申請し、事後速やかに文書をもって処理することとなっている。」としているが（内閣府 2023:133）、ここにいう「文書」がメール添付されたエクセルファイルということになる。これらの処理が、特別基準策定の前後で実践されていることが、今回明確に確認できたことになる。

2.2 令和2年7月豪雨と特別基準

2.2.1 特別基準を設定した救助項目について

令和2年7月豪雨は、2020年7月3日から31日にかけて熊本県をはじめ西日本を中心に甚大な被害を齎した梅雨前線等による豪雨被害である。災害全体で死者84名、行方不明者3名、住家被害1万6599棟にも及んだ。このうち熊本県は特に被害が甚大であり、死者65名、行方不明者2名、住家被害7412棟の被害があった（内閣府「令和2年7月豪雨による被害状況等について令和3年1月7日14時00分現在」）。熊本県は、2020年7月3日に県内15市町村に災害救助法を適用し、同月29日までに合計26市町村に災害救助法を適用した。なお、令和2年7月豪雨では、全国で9県98市町村に災害救助法が適用される事態となった（内閣府「令和2年7月3日からの大雨による災害にかかる災害救助法の適用について」【第1報】から【第11報】までを参照）。

災害救助法の適用に伴い、熊本県健康福祉政策課は、災害救助法適用対象となった熊本県内の市町村のそれぞれにおいて講ずべき「特別基準」をとりまとめ、国の所管部署である「内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）付」との協議（メールのやりとり）を定期的に実施している。このとき特別基準が設定された救助項目は、以下のとおりであった。救助項目は、災害救助法第4条1項各号の記述の一部に加え、一般基準の一部の項目が抜き出されていることがわかる。そして、これらの項目について、「期間の延長」と「基準額を超えた特別基準額の設定」の両方又は一方が協議の結果設定されたことが明らかになった。

- ☐ 避難所の設置
- ☐ 避難所の設置（ホテル・旅館）
- ☐ 応急仮設住宅の供与（建設型）
- ☐ 応急仮設住宅の供与・応急修理期間中における応急仮設住宅の使用
- ☐ 炊き出しその他による食品の給与
- ☐ 医療
- ☐ 被災者の救出
- ☐ 学用品の供与

- ☐ 飲料水の供給
- ☐ 被服・寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ☐ 住宅の応急修理
- ☐ 障害物の撤去

2.2.2 具体的な特別基準設定内容

熊本県と内閣府（防災担当）との特別基準の設定協議の結果である「災害救助法による救助の特別基準設定内容」をもとに、具体的な特別基準設定内容について、主な救助項目について、その概略を記述する。なお、一般基準については令和2年7月豪雨当時のものである。

① 避難所の設置

期間について、一般基準では「7日以内」しか供与できない避難所について、延長を行った。「市町村における避難所の開設が浸水被害等により長期間必要であったため、それに伴い県における避難所への支援も日数を要した。併せて、一部のホテル・旅館を避難所として利用する際の応急補修工事に相当期間を要した」ことが理由である。

一般基準では「避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費）」として、一人一日当たり「330円以内」の基準額で運営すべきとされていたところ、基準額を超えた特別基準額が設定された。「避難者の健康維持や衛生管理のための消耗品等の支援に係る経費……が増大した」ことが理由である。

② 避難所の設置（ホテル・旅館）

期間について、一般基準では「7日以内」しか供与できない避難所について、最大「200日」の延長を行った。対象者は「高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所において何らかの特別な配慮を必要とする者」であり、「広範囲に

わたる浸水被害等により、市町村において確保していた避難所が不足したことにより、宿泊施設提供等の県における避難所支援も日数を要した」ことが理由である。

一般基準では、「避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費）」として、一人一日当たり「330円以内」の基準額で運営すべきとされている避難所について、ホテル・旅館を避難所として活用すべく基準額を超えた特別基準額を設定した。対象者は、「高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所において何らかの特別な配慮を必要とする者」であり、「被害が広範囲であったため避難所が不足したことにより、要配慮者に適した避難生活環境を提供することを目的に、市内の一部のホテル・旅館を避難所として活用し、その運営を施設側に委託したため費用が増大した」ことが理由である。

③応急仮設住宅の供与（建設型）

期間について、一般基準では「20日間以内」に、行政機関が応急仮設住宅の建設に着手しなければならないとされているが、これを「105日間以内」に延長した。「被害地域が広範囲にわたり、応急仮設住宅の建設にあたって、河川流域の限られた土地条件のもとで適した場所を確保できず、一般基準の範囲内での着工が困難であった」ことが理由である。

一般基準では、応急仮設住宅（建設型）の「設置にかかる原材料費、労務費、付帯設備工事費、輸送費及び建築事務費等の一切の経費」として、「一戸当たり5,714,000円以内」の基準額とされているところ、基準額を超えた特別基準額を設定した。「応急仮設住宅の建設に当たって、住環境やバリアフリー等に配慮した仕様にしたこと、県産材を使用した木造仮設住宅や車いすに対応したバリアフリー型仮設住宅を整備したことなどにより一般基準の基本額の範囲内では困難であった」ことが理由である。

④炊き出しその他による食品の供与

期間について、一般基準では「7日以内」しか支援できないとされているものを最大「181日間」に延長した。「避難が長期化した」（市町村）、「避難所設置期間中は、被災者が自ら炊事できる状態ではなく、また、避難者数が多く市町村の備蓄等だけでは対応できないことから県において支援した」（県）ことが理由である。

一般基準では、「炊き出しその他による食品の給与を実施するため支出できる費用は、主食、副食及び燃料等の経費」として、「一人一日当たり1,160円以内」の基準額であったが、基準額を超えた特別基準額を設定した。「衛生管理、メニューの多様化、適温食の提供の観点から、物資の配布から弁当に切り替えたことにより費用が増大した」「各避難所に自炊する場所がなかったことや衛生管理の観点から弁当給与をせざるを得ず、また、被害が広範囲だったことで遠方の業者に弁当調達を依頼したことで単価が割増しとなった」ことが理由である。

2.3 特別基準設定の協議文書の情報公開について

熊本県庁におけるヒアリングで明らかになったのは、令和2年7月豪雨において最終的に熊本県と内閣府（防災担当）との間で協議が成立した特別基準の結果である。「基準額を超えた特別基準額の設定」で示された金額は、年度において決算をして予算措置を行うために、災害救助法の範囲で国費支援を受けることができる実費経費を算出した結果であると推察される。特別基準の協議結果の末に設定された具体的金額が判明したことは、災害救助法に基づく特別基準算定やその結果に対する解像度の向上につながるものと期待される。

なお、熊本県庁におけるヒアリング結果で明らかになったのは、あくまで最終的な予算年度の締め日時点までに明らかにされた協議結果であるにすぎない。今後は、災害救助法適用直後から、最終的な特別基準の決定に至るまでの、都道府県と内閣府（防災担当）との協議のプロセスを明確にすべく、協議文書一切を情報公開請求などで取り

寄せることが必要になってくるだろう。加えて、熊本県と災害救助法適用対象となった市町村との意見交換の結果が明らかにになれば、より一層積極的に特別基準の効果的な策定が可能になるだろう。

2.4 小括

ここでは、熊本県庁へのインタビューにより、特別基準の設定については、自治体が内閣府と協議をするにあたっての共通のエクセル形式のフォーマットが存在していて、それをベースに救助実施主体である都道府県・市町村が特別基準の設定を要求していくというスタイルが確認された。

今回の熊本県庁へのインタビューにより、実際どのような特別基準が設定されたのかを伺うことができたが、内閣府を説得するためには「なぜ特別基準の設定が必要なのか＝なぜ一般基準では物足りないのか」についての「理由づけ」が重要である。この理由づけを見ていくと、災害時においてどのような視点で被災者や被災地を見ていけばいいのかというヒントが得られるといえる。

今後、他の都道府県における特別基準の設定についても調査を展開し、いわば「理由づけ」マニュアルのようなものを作成できればと考えている。

3 特別基準から一般基準への移行促進の提案

これまでの成果を踏まえて、どのようにすれば特別基準が円滑に設定・運用されるのかにつき、以下においては、特別基準をなるべく一般基準に移行されていくという提案を紹介していくことにする。

3.1 提案理由

大規模な災害が発生すると、被災した自治体の職員は、その対応に追われる。その際、国は、災害救助法関係をはじめ数多くの通知を発出してき

た。しかし、超多忙な自治体の職員は、こうした通知を読むのがとても煩わしく感じる。特別基準を設定しようとする場合のように、国との協議が求められると、更に忙しくなってしまう。自治体が被災した人たちへの支援に注力するため、国との間のこうした対応に時間を割くのをできる限り減らすことができるように改善すべきではないだろうか。

1.2で述べたとおり、国は特別基準の設定について、『災害救助事務取扱要領』において、文書ではなく電話、電子メール等による協議など柔軟な対応を認めている。しかし、2.1.1で述べたとおり、同要領で紹介されている特別基準は、過去に認められた特別基準のすべてではない。そのため、特別基準を設定したい自治体は、国との協議で同意が得られるかどうか分からない状況下で、災害対応をしていかざるを得ない。

災害が発生後の救助活動は、迅速に、かつ、的確に対応しなければ、避難生活等が原因で亡くなる、いわゆる災害関連死を招きかねない。また、甚大な被害のため迅速な対応ができず、一般基準に従うことができない場合もある。こうした事態をできる限り回避するため、一般基準に問題があれば、これを改めることを検討すべきである。

2.2.2において紹介した熊本県の具体的な特別基準設定内容からも明らかのように、一般基準に従うことが妥当でない、またはできないケースが数多いといえる。仮に、特別基準から一般基準に移行されると、国と協議をする手間を省くことができ、その分、災害対応に注力できるようになる。

3.2 内閣府による一般基準の運用

災害救助法4条4項で「救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定している。そして、この規定を受け、災害救助法施行令3条1項の規定により、内閣総理大臣が救助の程度、方法および期間の基準（一般基準）を定めることになっている。こうした規定の仕方から、担当省庁である内閣府は、臨機応変に一般基準を改正できるようになっている。現に、これまでも毎年のように基準を改正してきた。

一方で、特別基準の設定も、災害救助法施行令

3条2項の規定により、災害の発生の都度行われている。そのうち、特別基準から一般基準に移行した方が良いのではないかと考えられる例を二つ取り上げたい。

一つ目は、避難所の開設期間である。一般基準2条1号へによると、災害救助法4条1項1号の避難所を開設できる期間は、災害発生の日から7日以内とされている。これについて災害救助事務取扱要領を見ると、次のとおり記載されている(内閣府 2023: 43)。

第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項

1 避難所の設置

(2) 期間

法による避難所の開設期間は次により定める。

ア (略)

イ 発災後、法第2条第1項による避難所の開設期間が予測できる場合、又は、一定期間以上の開設が必要であることが明らかな場合は、その期間とする。ただし、この期間が7日を越える場合は、内閣総理大臣と協議すること。
ウ イにより開設期間を定められない場合は、とりあえず法による避難所の開設期間を災害発生の日から7日以内で定めること。

エ イ及びウのいずれの場合も、定められた期間内に避難所を閉鎖できない場合は、内閣総理大臣と協議の上、次により開設期間を延長できる。

(ア) 延長すべき期間が予測できる場合、又は、延長すべき期間は予測できないが、一定期間以上の延長が必要であることが明らかな場合は、それぞれその期間とする。

(イ) その他の場合には延長する期間を原則として7日以内で定めること。

(ウ) (ア) 及び (イ) のいずれの場合であっても、更に再延長が必要な場合は、同様にいずれかにより取り扱うこと。

二つ目は、応急仮設住宅のうち建設型応急住宅についてである。一般基準2条2号イ(6)によると、災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならないとされている。これについては、2017年2月20日に一般基準の改正案が公示され、パブリックコメントが実施された際(内閣府 2017a)、「整備予定戸数に応じ、その期限を「〇〇日以内」と別表で示すか、別途、「都道府県知事が指定する期限以内」等、被災状況に応じ、当該着工期限に適用幅が設定されることが望ましいと思料します。⇒整備予定地の指示、発注戸数に応じた資材、職方手配等、主に、木造応急仮設住宅整備を想定した事項です。」との意見が出された。これに対して、内閣府は、「御意見として承ります。なお、個々の災害の発生場所、規模、態様等を考慮し、被災状況に応じて必要な対応ができるよう、災害救助法施行令により特別基準の設定が可能となっております。」と考え方を示した(内閣府 2017b)。

これらについてはいずれも、2.2.2で述べたとおり、熊本県が特別基準を設定している。

これらの例から、内閣府は、いずれも今後も同様の事態が生じることが想定できるにもかかわらず、特別基準で対応しようとしているといえる。しかし、本来であれば、このような特別基準は、一般基準に移行させることを検討すべきである。

3.3 特別基準の一般基準への移行の手順についての提案

特別基準の一般基準への移行がされないのは、1.3.4で指摘したように、これまでの特別基準が自治体間で広く知られていないことも原因の一つとして考えられる。そこで、自治体間で特別基準の情報共有を図ったうえで、特別基準の一般基準化を精力的に進めてはどうだろうか。これを実際に進めるため、次のような手順を進めることを提案したい。

- ①特別基準の適用を受けた自治体間での情報共有
- ②一般基準の改正案の策定
- ③一般基準の改正の内閣府への要請

東日本大震災以降、特別基準を設定したことがある自治体におかれては、是非とも上記の手順で特別基準の一般基準化を進めることを検討していただきたい。

ところで、全国知事会は、2024年8月2日に「大規模災害への対応力強化に向けた提言～令和5年に発生した災害（令和6年能登半島地震を含む）の検証を踏まえ～」(全国知事会 2024a)を取りまとめ、同月14日に、黒岩危機管理・防災特別委員会委員長（神奈川県知事）が松本総務大臣に対して要請活動を行った（全国知事会 2024b）。

この提言の6頁には、「3 被災者支援制度の強化」の一つとして、「地方自治体が、地域の状況から災害救助法の適用を自ら判断できるよう、適用基準を明確化するとともに、救助法における救助の程度、方法及び期間などの制約を見直して、地方自治体の自主的・弾力的な運用が可能となるよう改善を図ること。」と筆者の提案と同じ趣旨の記述がある。しかし、この記述は抽象的である。全国知事会は、上記の提案のとおり検討を進める自治体の後押しを積極的に行うべきである。

3.4 小括

ここでは、より簡易な形で特別基準が設定されるための一手法として「特別基準の一般基準化」が提唱された。一般基準化されることで、自治体担当職員の心理的なハードルも軽減されることに加え、自治体担当職員自体が、今ある一般基準で良いのかどうかという積極的な意識が醸成されることも期待される。

今後は、新たな一般基準の制定に向けてより具体的な提案がなされるべきである。さしずめ、1.3.2で述べた「一般基準化された特別基準」を一般基準に格上げするという作業から着手するという方途が考えられる。

4 韓国における災害救助制度

災害救助における柔軟な対応というのは、どの国でも求められるニーズであって、比較研究が

可能である。そこで、日本に類似した災害救助制度を有する韓国について、将来的な比較研究を行うにあたっての準備作業として、ここでは、韓国における災害救助制度を概観しておくことにしたい。

4.1 災害救助・被災者支援制度としての「韓国の災害救護法」

災害時の被災者支援制度は、自然災害および人為的災害によって被害を受けた人々に対して、生命、身体、財産の保護と生活の再建などを目的として、必要な支援を提供するための法制度である。各国において、その歴史的背景や災害発生状況を踏まえ、多様な制度が構築されている。日本においては、大規模な自然災害や事故の経験を背景に、防災復興体制が構築・強化されてきた。災害対策基本法を中核とし、災害予防、発災後の応急期の対応、復旧・復興という各段階に対応する各種法令により、災害対策が推進されている。災害時の被災者支援に関わる主要法律としては、災害応急期の災害救助法（1947年制定）、復旧・復興の災害弔慰金の支給等に関する法律（1973年制定）、被災者生活再建支援法（1998年制定）などが挙げられる（内閣府 2011）。災害救助法の適用により、救助の実施主体が基礎自治体である市町村から都道府県に移行し、市町村の費用負担が軽減される。しかし、災害救助法は、弾力的な運用が可能な仕組みになっているが、うまく機能していない理由として「災害救助法事務取扱要領」にある「法による救助の原則」（平等の原則、必要即応の原則、現物給付の原則、現所在地救助の原則、職権救助の原則）などが指摘されている（津久井進 2012:54）。

一方、韓国では、相対的に自然災害の発生頻度や規模は日本よりも少ないものの、近年、気候変動や地球温暖化の影響により自然災害の発生頻度が増加し、被害規模も大型化する傾向にある。韓国の1987年の憲法改正（第9次改正）では、国家は災害を予防し、その危険から国民を保護するために努力しなければならないことを国家の責任として明記し（憲法34条6項）、強調している。

韓国では、災害のことを「災難」と表現する。

2004年に制定された韓国の災害対策の根幹となる「災難及び安全管理基本法」では、災難の定義について、「国民の生命・身体・財産と国家に被害を与え、又は与えることができるもの」と規定する。災難は「自然災難」（爆炎、地震、津波、台風、洪水、豪雨、強風、火山活動など）と「社会災難」（火災、PM2.5、崩壊、爆発、「感染症の予防及び管理に関する法律」による感染症による被害など）に二つに分類され、それぞれに応じた対応を行っている。2018年には新たに自然災難に熱波（韓国語では、暴炎）が、社会災難にPM2.5（微小粒子状物質）が追加され、近年深刻化する気候変動や環境問題にも対応している。大規模な被害をもたらす災難は、大統領令により「特別災難地域」に指定され、自治体と被災者に対して行政・財政・金融・医療面での特別支援が行われる（羅貞一 2023）。2016年の災害救護法改正により、災害救助において自然災難と社会災難の区別はなくなり、被災者には災害の種類に関係なく災害救護支援が適用されることとなった。

4.2 災害救護法の概要

韓国の災害救護法は、1959年9月に発生した台風「SARAH」（日本では、宮古島台風）を契機に1962年に制定された。この台風は、死者・行方不明者849名、被災者37万3459名という甚大な人的被害をもたらし、船舶の破損だけでも1万1704隻に及ぶなど、1904年の気象観測開始以来、韓国で最も大きな被害をもたらした自然災害として記録されている。

韓国には、自然災害対策法（1967年制定）、災害救護法（1962年制定）、災難及び安全管理基本法（2004年制定）、地震・火山災害対策法（2008年制定）など、複数の災害関連法が存在するが、災害被災者支援を目的とする災害救護法は、その中でも最も長い歴史を持つ法律である。災害救護法は、1962年の制定以降、幾度かの改正を経て、2024年1月30日の一部改正（法律第20163号）を経て、同年7月31日より現行法が施行されている。本法は全6章36条で構成され、災害発生時における被災者救護に関する包括的な法体系を構築している。

第1章「総則」（1条、2条）では、1条において、本法の目的として、「罹災民の救護と義援金品の募集手続及び使用方法等に関して必要な事項を規定することで、罹災民保護とその生活安定を図ることを目的とする」としており、2条には、罹災民、一時避難者、救護機関、救護支援機関、義援金品、募集など、災害救護法で使用する用語の意味を説明している。

第2章「災害救護計画の樹立及び救護機関の活動等」（3条～16条の5）では、国および地方自治体による災害救護計画の策定義務、救護の類型、救護機関の活動内容、被災者に対する具体的な救護措置（臨時住居施設支援、生活支援、医療支援、心理的支援等）、民間の救護支援機関とボランティア組織などの積極的な協力、救護費用の負担、災害救護基金の積立、災害救護専門人材の育成などが詳細に規定している。

第3章「義援金品の募集」（17条～24条）では、義援金品の募集方法・手続き、配分に関する規定を設け、その透明性・公平性を担保している。

第4章「配分委員会の構成・運営及び義捐金品の使用等」（25条～28条）では、義援金の適正な配分と使用を確保するための配分委員会の設置・運営に関する規定を定めている。

第5章「全国災害救護協会の設立及び運営等」（29条～33条）では、義援金の募集・管理および救護活動などのための全国災害救護協会の設立・運営について規定し、組織体制・事業内容等を定めている。

最後に、第6章「罰則」（34条～36条）では、本法の規定に違反した場合の罰則を明示し、法の遵守を担保している。たとえば、義援金品を不正に使用した場合や、虚偽の報告をした場合は、罰金刑が科せられる。以上のように、災害救護法は、災害による被災者（罹災民）保護とその生活安定を目的とし、救護計画の策定から具体的な救護措置、義援金品の募集・配分、全国的な救護活動の推進、罰則規定に至るまで、災害救護に関する包括的な法体系を構築しているといえる。

4.3 災害救護法における災害救助の種類

災害救護法で使用している用語について説明

する。

「罹災民」とは、災害による被害を受けた者であって、以下のいずれかに該当する者をいう。

- 災害で死亡した者の遺族又は失踪した者の家族
- 災害で日常生活に支障をきたす程度の負傷をした者
- 災害で住居施設の消失・崩壊又は転倒などによる住居施設の喪失、修理しなければ居住が不可能な程度の住居施設の浸水・破損
- 感染症又は家畜伝染病の拡散防止のため、住居施設からの隔離又は出入統制の措置を受けた者
- そのほかの被害者で行政安全部長官又は救護機関が救護が必要だと認める者

「一時避難者」とは、災害の発生を予想して、一時的に避難した者をいう。この場合、自治体長からの避難命令がなくても、自らの判断で避難した者も、一時避難者として、公的な救護支援をもらう。「救護機関」とは、救護対象者（罹災民）の居住地または災害発生地を管轄する広域自治体（特別市、広域市、道）および基礎自治体（市、郡、区）の長（選出職）で、日本の都道府県と市町村の長を意味する。

「救護支援機関」とは、民間基盤の機関または団体であり、大韓赤十字社、全国災害救護協会がある。その他、救護機関の業務を支援するために必要な人員・施設および装備を備えた機関または団体として大統領令で定める機関または団体である。

「義援金品」とは、「寄付金品の募集及び使用に関する法律」で規定する寄付金品の中で、「災害及び安全管理基本法」で規定する自然災害による被害の救護のために、反対給付なしに取得する金銭又は物品をいう。

災害救護法4条に基づく救助の種類は、以下のとおりである。

- ①臨時住居施設の提供（避難所、応急仮設住宅、公共賃貸住宅など）
- ②給食・食品・衣類・寝具、または、その他の

生活必需品の提供（災害救護基金からの応急救護セットなど）

- ③医療サービスの提供
- ④感染病予防及び防疫活動
- ⑤衛生指導
- ⑥葬事の支援（葬儀費支給または葬儀実施の支援）
- ⑦心理回復の支援
- ⑧その他の大統領令で定める事項

それと、救護機関は、必要があると認めた場合においては、罹災民に現金を支給して救護することができる。救護の方法・期間および手続き等に関し必要な事項は、大統領令で定める。

4.4 韓国の災害救助の特徴と災害時の事例 災害救護計画策定指針 特別基準

1962年、韓国の災害救護法が制定された時は、災害救助の種類などにつき、日本の災害救助法を多く参考に作られたと思われるが、2001年の災害救護法の全部改正をきっかけに独自の災害救助・被災者支援制度として発展してきている。しかし、救護対象が自然災害の被災者に限定されていたため、社会災害の被災者が救護から除外されるという問題点が明らかになってきた。2015年、MERS（中東呼吸器症候群）が韓国全土に拡散した際、感染者が発生した全羅北道淳昌郡のある村が一時的に隔離措置された事例がその象徴的な出来事であった。村への出入りが統制され、食料品の流通も遮断されたため、住民への救援物資の供給が急務となったが、当時、社会災害の被災者に対する救護に関する法的根拠は存在しなかった。しかし、2015年に政府と事前に救護活動の業務協約を締結していたコンビニエンスストア大手企業のBGFリテールとCJグループの協力により、孤立した住民への生活必需品の迅速な供給が可能となった。この経験を教訓として、災害の定義（国民の生命・身体・財産と国家に被害を与え、または与えることができるもの）に基づいて、社会災害における被災者救助の空白を解消するため、2016年7月に災害救護法施行令が改正された。この改正により、災害の種類を問わず、被災者だけでな

く、住居施設から隔離されたり、出入りが統制されたりした住民も救助の対象に含まれることとなり、より包括的な被災者支援が可能となった。最近 は、山 火 事（2019、2022、2023）、COVID19（感染症 2020）、梨泰院惨事（2022）などの社会災難が対象になっている。

平時および災害発生時に被災者などを救護するための基本的な災害救助ガイドラインとして、「災害救護計画策定指針」がある。これは、災害救護の種類に関する詳細な事項についての指針で、日本の災害救助事務取扱要領に該当する。ここでは、救助の種類の中で避難生活に関係することについて記述する。韓国の自治体は、災害救護基金を財源として使用している。災害救護基金の積立については、最近3年間の普通税の収入決算額の年平均5/1000に該当する金額（ソウル特別市は、2.5/1000）を、毎年最低の積立額とする。災害救護基金の用途として、救助の種類以外にも、災害救護物資の購入と保管倉庫の設置・運営、災害救護協力者への補償、災害救護専門人材の養成支援、災害ボランティアに対する教育訓練・給食支援などができる。

臨時居住施設の提供として、避難所の設置などがある。避難所内の室内テント、パーティションなどの購入、WIFIの設置、子ども部屋の設置・運営（保育教師、おもちゃ、おやつ）、テレビ、トイレ・シャワー室・給水施設の設置、電気・水道料金の支払などができる。体育館などの臨時居住施設の使用が難しい場合は、公務員旅費規程を基準に7日を原則として実費の宿泊費用が支援される（上限額として1泊あたり、ソウルは、100,000ウォン、広域自治体は、80,000ウォン、基礎自治体は、70,000ウォン、親戚・知り合いの家で居住する場合は、20,000ウォン）。避難所での生活必需品として、事前に制作された応急救護セット（生活服、スリッパ、下着、毛布、軍手など17品目が入っているプラスチックボックスで、男女の区別と大・中・小の三つのサイズがある。）が外国人にも含めて一人に一セットが提供される。避難所での団体給食は、公務員の給食単価である1食8,000ウォン以内を準用する。団体給食が難しい場合は、民間の食堂を利用して領収書を提出する。しかし、避難所では、民間による災害

救護組織や災害ボランティア団体による炊き出し・食品・飲料水の提供が公的な要請と民官協力のもとに活発に行われていることで、自治体の災害救護基金が使われることは、あまりない。また、葬儀費用として1500万ウォンを葬事の支給単価として支援する。特別災難地域に指定されれば、罹災民は納税の猶予（国税・地方税）、健康保険料の軽減、通信・ガス料金の減免など、12の間接支援を追加で受けることができる。

ここで、韓国の災害救助においても特別基準に類する取り扱いをした事例を紹介しておく。2019年の江原道山火事では、特に避難者居住支援の方法において重要な変化をもたらした。2017年の浦項地震の際におきた体育館での収容による避難者の不便を教訓に、文在寅大統領は 青瓦台国家危機管理センターで行われた山火事関連の2回目の緊急会議で、被災者を体育館のような施設に一斉に収容するのではなく、できる限り居住地に近い公共機関の研修施設で泊まるように指示した。政府は、これに基づき、国土交通部を中心に、韓国鉄道施設公社、韓国土地住宅公社（LH）、韓国道路公社など、公共機関の研修施設を提供した。また、国会も職員研修施設の提供に協力した。この特別対応は特別基準の設定に類する処置であったといえる。この特別対応が、きっかけになり、災害救護法施行令の改正により、2020年から、避難者の臨時居住施設提供範囲が拡大された。以前は体育館など、地方自治体が設置・運営する施設に限られていたが、改正された施行令では「救護機関が認める施設」に変更され、公共機関の研修施設はもちろん、民間の研修施設や宗教施設など、多様な施設を活用できるように変わった。その結果、2019年の江原道山火事においては特別対応としての措置であった避難者居住支援が、特別な手続を要することなく当然のごとく一般対応として実施された。これは、避難者居住支援において、特別基準が設定され、それが災害救護法施行令の改正によって、一般基準へと移行したものと評価できる。

4.5 小括

ここでは、将来的な比較研究の対象として、韓

国における災害救助制度（韓国では災害救護）の概要を紹介してもらったが、日本における災害救助法と似ている部分があるという印象を受けた。災害直後における被災者支援というものは、どの国においてもある種共通の要素が含まれているといえるのではないか。本稿においても、特別基準の一般基準化の一例を紹介することができたが、韓国において特別基準のような柔軟な運用をどのようにして実現しているのかについて、さらなる実態調査を進めていきたい。

おわりに

本稿は、4名の研究者・専門家によるオムニバス形式の論文であったが、災害救助法における特別基準の設定メカニズムの解明に向けた考察を展開することができた。

振り返ると、論文の進展度からすれば萌芽的成果に過ぎないかも知れないが、①調査研究の着眼点を提示するとともに、②インタビュー調査、③立法政策提言、④国際比較といった、今後において実施される研究調査の方向性を網羅しており、本論文は特別基準の設定に向けたキックオフとして位置づけることができよう。

謝辞

今回の調査研究にあたって、朝日新聞熊本総局の大貫聡子氏、熊本県健康福祉部健康福祉政策課の堤正治氏、尾形良太郎氏には、多大な協力をして頂きました。また、2名の査読者の方々にも貴重なお意見をいただきました。ここに感謝申し上げます。

本研究は、JSPS 科研費 24K00211、24K00221、20K20781 の助成を受けたものです。

注

- 1) 特別基準に関する先行研究として、(中村健人＝岡本正 2012) の第2章初動編、第3章応急編において、たとえば、避難所の設置・運営、食品・飲料水等の提供、

トイレの確保・管理、被服・寝具の提供、簡易ベッドの提供、福祉避難所の設置・運営、広域避難、応急仮設住宅の供与といった、特別基準が設定される場面について詳細な解説をしている。

また、(室崎益輝ほか 2019:52-94) は、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨（平成30年7月豪雨）における特別基準の設定を促した通知の概要を紹介しており、参考になる。

そのほかにも、最近の災害における通知については、日本災害復興学会のHP（日本災害復興学会 2024）を参照してもらいたい。

- 2) 朝日新聞社熊本総局の事前ミーティングにおいては、大貫聡子氏にも出席をしていただき、災害救助法の特別基準に関する基本的な情報と調査チームの問題意識を理解してもらうことで、今後の被災者支援に関する取材に関する新たな視点を身につけていただいた。
- 3) 災害救助取扱要領において、法による救助の原則として (1) 平等の原則、(2) 必要即応の原則、(3) 現物給付の原則、(4) 現在地救助の原則、(5) 職権救助の原則があるが (内閣府 2023:1)、これらの原則が現代に合った原則なのかどうか検証されなければならない。

現金支給が必ずしも不可能ではないことを示す事例として、雲仙普賢岳災害（1990）においては、国の予算補助を財源に、警戒区域等の設定により収入が途絶えてしまった避難世帯に6か月を限度に一人一日1,000円（4人世帯で月12万円）を支給する「食事供与事業」が実施されている（宮入興一 1999:147-149）。

参考文献

- 法制処国家法令情報センター, 2024, 「災害救護法（施行 2024.7.17. 法律第20031号, 2024.1.16, 一部改正）＝법제처국가법령정보센터, 제해구호법（시행 2024.7.17. 법률제20031호, 2024.1.16, 일부개정）」 (<https://www.law.go.kr/>, 2024年8月16日にアクセス).
- 公衆衛生協会, 2019, 『大規模災害時の栄養・食生活支援活動ガイドライン～その時、自治体職員は何をするか～（平成31年3月）』.
- 宮入興一, 1999, 「自然災害における被災者災害保障と財源問題——雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79(2):115-166.
- 室崎益輝ほか, 2019, 『自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』第一法規.
- 内閣府, 2011, 『日本の災害対策』内閣府政策統括官（防災担当）.
- 内閣府, 2017a, 「『災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準』（平成25年内閣府告示第228号）の改正案に関する御意見募集（パブリックコメント）について」 (<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&Mode=0&bMode=2&bScreen=Pcm1040&id=095170210>, 2024年8月16日にアクセス).

- 内閣府, 2017b, 「『災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準』(平成25年内閣府告示第228号)の改正案に関する意見公募の結果について(平成29年2月20日)」(<https://public-comment.e-gov.go.jp/pcm/download?seqNo=0000158440>, 2024年8月16日にアクセス).
- 内閣府, 2023, 『災害救助事務取扱要領(令和5年6月)』(https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_b1.pdf, 2024年8月16日にアクセス).
- 中村健人=岡本正, 2012, 『災害救援法務ハンドブック改訂版』第一法規.
- 羅貞一, 2023, 「韓国の災害救護における官民連携のあり方についての考察——韓国の社会災難における災害救護支援事例から」『災害復興研究』15:21-35.
- ナ・ジョニイル, 2022, 「自然災害と災害救護、そして災害回復力向上のための準備」『韓国行政研究院行政フォーカス』(160):14-17. = 라정일, 2022, 자연재난과 재해구호 그리고 재난 회복력 제고를 위한 준비, 한국행정연구원 행정포커스 11+12월호(통권160호), 14-17.
- 日本災害復興学会, 2024, 「災害救助法関係の通知」(<https://f-gakkai.net/archive-notifications/notification-of-disaster-relief-act>, 2024年8月16日にアクセス).
- 白珉浩, 2013, 「韓国における災害対策法制と復旧」『日本災害復興学会誌 復興』5(2):29-36.
- 津久井進, 2012, 『大災害と法』岩波書店.
- 全国知事会, 2024a, 「大規模災害への対応力強化に向けた提言 ～令和5年に発生した災害(令和6年能登半島地震を含む)の検証を踏まえ～」(https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/20240815_teigen.pdf, 2024年8月16日にアクセス).
- 全国知事会, 2024b, 「危機管理・防災特別委員会委員長による要請活動を実施しました」(https://www.nga.gr.jp/committee_pt/sp_committee/bosai/r06/post_685.html, 2024年8月16日にアクセス).

Study of the Establishment of Special Standards Under the Disaster Relief Act

Eiichi Yamasaki
Tadashi Okamoto
Hiroshi Okada
Jongil Na

Abstract

The Disaster Relief Act is a law designed to assist victims evacuating in the immediate aftermath of a disaster. While the General Standards serve as operational guidelines for the Disaster Relief Act, the Special Standards exist to ensure flexible operation of the law. This paper first explains the relationship between the Disaster Relief Act and the Special Standards. It hypothesizes that the Special Standards are difficult to utilize because the mechanism by which the standards are established has not been fully clarified. Interviews were conducted with government officials in Kumamoto Prefecture regarding the implementation of the Special Standards. Furthermore, the paper makes recommendations for the flexible operation of the Disaster Relief Act. Finally, the paper introduces the disaster relief system in South Korea.

Keywords:

Disaster Relief Act, disaster victim support, evacuation, Special Standards, disaster relief system in Japan and South Korea

《論文》

戦争災害による犠牲死の検証

——沖縄県渡嘉敷村住民への聴き取り調査から

麦倉 哲¹

要旨：

戦死・戦没者を戦災による犠牲死としてとらえる。この犠牲死は、他の自然災害と比べても、最も人為的な要因によって決定づけられた災害犠牲死である。沖縄県渡嘉敷村では、集団自決（強制集団死）とされる 332 人を含む約 600 人が、太平洋戦争を含む 15 年戦争で犠牲となった。本論では、主として住民がどのように犠牲となり、とりわけ集団自決（強制集団死）がどのように実行されたかを、筆者がこれまでに聴き取りした約 100 人のうち、筆者が比較的初期に聴き取りをした 3 人の証言に焦点を当てて検証する。渡嘉敷村渡嘉敷島における戦災犠牲死は多様であり、そこには強烈な生命の格差が存在し、戦争はすべての人々に等しく犠牲を強いたのではないことが、この 3 人の証言からも明らかになった。

キーワード：戦争災害、災害犠牲死、死の検証、集団自決（強制集団死）、生命の格差

1 問題関心

2012 年 1 月に、筆者は初めて渡嘉敷村を訪問した。2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災で、非常に多くの人々が亡くなったことに衝撃を受け、そのことから特に「災害と死」を主題として調査研究活動が続けるようになった。東日本大震災において、岩手県大槌町で亡くなった方は関連死を含めて 1,286 人を数え、人口比にして 8.4% に及ぶものであった。この犠牲比率は岩手県内最大であり、人口の約 1 割が亡くなるというのは、非常に深刻な事態で、誰しも身近な誰かを亡くしているに等しい状況であった。そこで筆者は関係者とともに、生きた証を残す調査活動に取り組むことになった。この人々のことを記録に残し、あ

わせて一人ひとりの死の検証に取り組みたいと思ったのである。

戦争における死も、災害犠牲死に含まれる。戦災で最も注目される事象は犠牲死であり、その結果に及ぼした要因（原因）は究明されるべきである（麦倉 2019）。かくして、戦災犠牲死の研究も災害研究の対象に含まれる。沖縄戦を含む太平洋戦争や 15 年戦争において、沖縄県民の約 25% が犠牲になっているといわれる。渡嘉敷村での犠牲者の比率は高く、沖縄県の平均を大きく上回る人口の 4 割を超える人々が犠牲となり、その数は約 600 人に及ぶ。他方で、渡嘉敷村での犠牲死の特徴は、集団自決（強制集団死）で亡くなった人の多さである。その数は、直近の資料によれば 332 人に数えられる。これまで、渡嘉敷村における戦争と死については、村民の立場から概略としてま

¹ 岩手大学 名誉教授

とめられた記録（渡嘉敷村 発行年不詳；渡嘉敷村遺族会 1953）と、日本軍の立場から陣中日誌としてまとめられた記録（海上挺進第三戦隊 1945, 1970）とがある。両者はある程度事実を集約したものであるが、それぞれが目的とした趣旨がベースに置かれている。そしてまた、それらは概略にとどまる。他方で、渡嘉敷村史や沖縄県資料の中で、渡嘉敷村での戦争体験が収録されていて、それぞれに記された戦争体験の記録は貴重なものとなっている。しかしながら、村民の戦争体験としては、個々の体験者の人生史のある一部にとどまるものである（沖縄県教育委員会 1974, 2018）。

戦争における犠牲死は多様で、複雑である。この犠牲死一人ひとりの死の検証を進めつつ、また、原因や特性により類型化しつつ、その総体を明らかにする必要がある。しかし、これまでの複数の取り組みにより、ある程度の解明が図られつつあるが、依然として未踏の課題である面が少なくない。渡嘉敷村における、一般の住民や来住者、戦争動員者の死のうち、とくに多いのは、村外の戦地に送られた出征兵士の死と、村内にとどまった住民の死である。また、渡嘉敷村民の戦災死で特徴的なのは、集団自決による死（強制集団死）である。本土将兵、朝鮮半島から動員された軍夫（軍属）、日本軍慰安婦については一部で触れるが、ここでは主として村民および村外からの来住民等の犠牲を中心に述べたい。渡嘉敷村における集団自決（強制集団死）は、沖縄県内で最大の人数の住民が、集団で犠牲となったものである。それがどのような状況で起きたのか、その前段階である、島民の自主的な避難行動はどのようなものであったかを明らかにしたい。ニシヤマ（北山）へ避難せよ、集結せよとの命令は、家族・親族等がどのような状況で実行に移されたのかに注目したい。この命令により、集団自決（強制集団死）だけに一括できない多様な犠牲死が引き起こされたことを明らかにしたい。集団自決関連死とでも、呼ぶべきものである。

2 3人の証言に焦点を当てて、犠牲死を検証する

筆者による聴き取りは2024年末現在も継続中で、戦災犠牲死者の全体を総合的に分析する作業も継続中である。そこで本稿では、これらのなかから3人に絞り、この3人が経験した事実の焦点を当てて考察したい。調査では、戦争体験者の戦前・戦中・戦後史をライフヒストリー的にうかがっている。その中でとくに、3月23日以降の行動や思考・実感などについて焦点を当てる。

3人とは、小嶺正雄（故人）、金城秀子、金城信子である。A 小嶺正雄（以下「正雄」）は1929年生まれ（2018年に逝去）、B 金城秀子（旧姓は大城、以下「秀子」）は1930年生まれ、C 金城信子（旧姓は新城、以下「信子」）は1929年生まれである。3人には、3回から10回程度の面談・聴き取りをしている。渡嘉敷島や沖縄本島への訪問は30回余で、2017年9月末から半年間は、岩手大学のサバティカル制度を利用して、島に移住し、インフォーマントの3人ならびにそのご家族とは、住民同士として付き合いをした。

渡嘉敷島での連合軍（事実上は米軍）による組織的攻撃が始まったのは、1945年3月23日である。米軍の攻撃は、戦闘機による爆撃や機銃掃射からはじまり、爆弾や焼夷弾の投下、艦砲射撃、そして迫撃砲を伴う上陸作戦へと展開した。

正雄は、15歳で誕生日がくれば16歳であり、信子と同じ年であった。正雄も信子も勤労働員で軍の作業に協力していた。秀子は14歳で、誕生日がくれば15歳であった。小学校（国民学校）の高等科を卒業した年齢の男女は、女子青年団員、

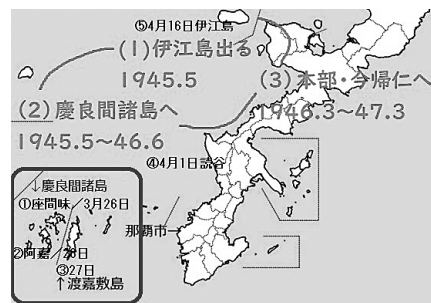


図1 沖縄戦の端緒となった慶良間・渡嘉敷島の戦闘

男子青年団員として、軍に協力していた。男子青年団は、10歳代、20歳代の青年の全加盟の集団であるが、18歳以上の男子は、徴兵や志願で出征している者が多く、島にいる青年は少ない。他方で、女子青年は戦争当時100人くらいを数えたという。

1944年9月に、住民や村の行政にとっては突然に、日本軍の基地隊および戦隊が進駐し、渡嘉敷島での基地構築を始めた。以来、渡嘉敷村は全面的に軍に協力し、軍民一体となり戦争に備えるなど、戦争の渦中に投げ込まれた。徴兵や志願の結果、男子青年や実年男性が召集や志願で島を離れた状態の中で、上の3人は、島に残された非戦闘員の立場にあったが、軍に協力することが求められた。この3人は何につけても軍に協力した。海上特攻隊の秘密基地となった渡嘉敷島は、住民の島外への移動も禁止され、軍民一体の島となった。

住民の戦死者の多くは、集団自決による。それはどのようになされたか、その当時の3人の少年への聴き取りから明らかになったのは、①ニシヤマへの集結を求める避難命令が出たことが基点であった。しかし、②集団死を仕向けたのは、それ以前からの「死して虜囚の辱めを受けず」の考えを、強力に教え込まれたことがベースにある。③その考えは、日本軍の進駐後は、米兵にとらわれたらどれほどひどい目にあうかという恐怖を植え付けられたことで強化された。そして、④それならば、その前に死ぬべきだと考えるのが普通になった。そこで、⑤防衛隊や義勇隊などの手りゅう弾の扱いのできる住民には、手りゅう弾が配付された。そして最後に、⑥ニシヤマでの自決命令と思えるような契機がつけられた。なかには、⑦具体的に集団死を命じられた人たちもいた。軍から出された自決命令がいかほどに、明確かどうかについては異論もあるが、村長の号令が契機との証言も少なくなかった。筆者の聴き取り調査の経験を集約すれば、島北部の山間地から、儀志布島方面へと注ぐカーシ川上流の谷地を見下ろす広場である「ニシヤマ（北山）」における自決命令が明白かどうかよりも、ニシヤマへの避難・集結命令が全体の方向を決定づける重要な要因であったと思われる。

3人の青年の家族・親族は、それぞれ戦時下に備えるために避難場所を作ったが、避難場所として掘削した山裾の地区はそれぞれ異にしていた。戦闘への緊迫の度が高まる事態に応じて、軍への勤労働員の合間を縫って、一家であるいは主として自分一人で、山裾の壕を掘りすすめていたのである。最初の段階では自宅の付近に防空壕を掘り、しかしそれでは不十分と分かれば山裾に横穴を掘った。それは山裾壕といえる。そして、米軍が上陸間近だとわかれば、家族によってはさらに、山林を利用して避難小屋をつくって、少しでも安心できる場所を確保しようとしたのである。

正雄は、渡嘉敷地区のガテカルのエリアに、一家が身を寄せ、非常物資を貯蔵するのに十分な山裾壕を掘った。金城（戦中は新城）信子は、正雄を同じ字渡嘉敷であるが、正雄とは別方向のキンヌカワラというエリアのムラヌマシという場所に山裾壕を掘った。いずれも、自分たち一家が耕作する畑のある場所から近いところの山裾に壕を掘ったのである。そして、その壕の奥に、食料等の生活物資を運び入れていた。金城（戦中は大城）秀子は、字阿波連の大見座山の周囲の沢沿いに一家で掘った壕に避難していた。そこは、地区の住民の畑に近い場所でもあった。

そのような中で、3月23日に、群れをなして米軍の戦闘機による爆撃や機銃掃射が始まった。その2、3日後からは艦砲射撃である。住民にとっては、それでも隠れ家となる壕があった。山裾壕に避難していることが、それぞれの一家としては最善の避難場所で、前述のように、そこには、自宅から持ち出した、貯蔵物資もあったのである。しかしながら、航空機による爆撃と艦砲射撃に引き続いて、米軍の上陸作戦が始まると、日本軍は島の渡嘉志久の本部陣地から撤退して、村民である防衛隊の参謀の知恵を借りて、赤間山の影となる谷地に新本部を構築し始めた。そこは、慶良間諸島の北西部に船団を構える米軍による艦砲攻撃をしのぐ影地に位置する絶好の隠れ場であった。軍は村民の知恵を借りても最も安全な場所に陣取ったといえる。その一方で、島の全住民に対しては、米軍の艦砲攻撃や戦闘機の爆撃も受けやすいニシヤマのカーシ川上流の谷地へ集結するようにとの命令を下したのである。



図2 住民が避難していた防空壕と
ニシヤマ（北山）への避難の行程：字渡嘉敷

その場所は、谷地ではあるものの、大きな山の影地でもない、島の北岸に注ぐ河口であるカーシガーラの upstream にあたるカーシ川沿いの谷地である。この避難命令は、島の地理的な条件を考えれば、住民を安全な場所に避難させるという理由に背く、米軍船団の攻撃を受けやすい最も危険な命令であったのである。軍民一体となった島では、島民にとっては日本軍の命令が絶対であり、ニシヤマへの集結命令は、島民全体を危険にさらす、犠牲を引き起こす重大な決定であったのである。

3 小嶺正雄の証言

3.1 正雄の人生史の概要

正雄と筆者が、最初に合ったのは、2012年1月である。筆者の聴き取りに最初にに応じてくれたのが正雄さん（以下、敬称略）で、当時は82歳であった。部屋には人命救助の感謝状が飾られていた。監視員として海の安全を浜から監視をしている時に、海難事故でおぼれかかった青年を見つけ人命救助したということで、表彰状が授与されたのであった。正雄の人命救助の話は、正雄の人生史のなかでは、その場でうかがう聴き取りと、

どこかでつながっているのではないかと思われた。夏に海で監視活動していたのは、青年の家（青年の家、現青少年交流センター）に勤務していたからである。22年間勤務した後、正雄はセンターを定年退職している。集団自決や戦争体験のことについて証言し始めたのは、退職後の1990年代からである。公務員的な職業の立場にあった定年前の時期には、戦争体験の証言を控えようという自制が働いたのだという。しかし、10歳代の少年期に経験した島での戦争のことを忘れることは、決してなかったのである。

戦前・戦中の時代に正雄は、軍国少年であったと自身を振り返る。それはなぜだろうかと自身で考えてみると、自分のように父を失った者にとっては、恵まれた生活環境にある者が学歴を積んで立身出世していくのとは違って、軍隊の中でこそ栄達できると考えたのである。少年時代に軍隊にあこがれたのは、自分の家庭の事情も作用している。正雄の家族は父と母に姉であったが、父は南洋の製糖工場に出稼ぎに行き事故で命を落とすことになる。正雄の家系は唐との貿易で潤い、家の周囲は石垣で覆われ、骨とう品も収蔵する豊かな家であったという。しかし、父親の没後は母子生活で、姉がいたものの男の働き手は自分だけなので、一家を支える使命感から、国民学校高等科を

卒業した後は、かつお船の乗組員になった。かくして、正雄自身の向学心や功名心の中に、軍国主義が浸透していく。戦時中のことを語りだした正雄は、その当時は軍国主義に洗脳されていたと、自身の過去を振り返った。忠君愛国を唱えたという。

3月23日に米軍が慶良間諸島に進軍したのは、日本軍にとっては、予想外のことであった。沖縄戦を振り返ると、しばしば米軍は日本軍の想定に反するように進軍した。慶良間諸島への上陸作戦は第一に空襲で、航空機からの爆弾投下と機銃掃射である。次に、艦隊からの艦砲射撃、そして、いよいよ上陸となる。3月27日までに正雄は、ガテカルのエリアに家族が避難できるくらいの防空壕としての山裾壕を掘った。そして、非常物資なども貯蔵していた。しかしながら、27日になって米軍の上陸作戦が始まると、住民への避難命令が軍から出された。自分の一家は、山裾の避難壕にいたほうがよいと思ったものの、住民全員に対して避難するようにとの命令が出されては、このまま避難壕にとどまることはできない。自分たちが避難する住民から取り残されて、上陸した敵からの攻撃を受けることの不安もあったので、地区の住民たちの避難ルートに従って、自分たちの家族や親族と一緒にニシヤマへの避難行動をとった。

正雄少年は、沖縄戦当時にまだ15、6歳なので、手りゅう弾を渡されなかった。しかし、集合場所にむかう途中で、誰かが落した手りゅう弾を拾って手に入れていた。27日の夜に集合がかけられ谷に沿って山を登り、それから明けて28日になると、人々が集まった場所は、異様な雰囲気包まれた。家族、親族が車座になって、自爆する流れになった。しかし、正雄の手りゅう弾は爆裂しなかった。

そのあと、米軍からの迫撃砲のような爆弾が炸裂して、おどろいてその場から逃れ、沢を下った。正気に返った正雄少年は、海岸に出て海を泳いで、目の前の島（儀志布島）へ逃れようとした。しかし、海を渡る途中は崖でそれ以上進めなかった。沢を降りてみると、おびただしい数の死体や死にかけた人や、大怪我をした人であふれ、すさまじい光景であった。手りゅう弾で集団死した

り、生き残った者は年配男性や防衛隊が手にかけて殺したりした結果である。正雄はその場から逃れたくて、日本軍の壕の方向に逃れたが、助けてくれると思った日本軍は、反対に住民に銃を向けて来るなど発砲した。そのため、そこからも逃れて、行き場を探したところ、そこは、第二の集団自決の場所（玉砕場）であった。

日本軍が配置されていなければ、あるいはまた配置された戦隊の特攻艇が予定のとおり出撃していれば、332（以前は329人や30人であった）人もの住民は自決しなかった。またその後、投降を呼びかけたりした住民や・伊江島島民が、処刑や虐殺などされることはなかった。

3.2 避難命令の前

——村民は自主的に避難していた

たいていの村民は自主的に避難していた。軍のための壕掘りに動員され、軍作業に従事していたものの、正雄も自分たちの家族のために避難壕を掘っていた。それゆえ村民は、それぞれにどこに避難するかを決めて、身を守る備えをしていたのである。正雄も家族のために、一家の安全を確保するための壕づくりに必死に取り組んでいたのである。しかしながら、そうした状況の中で、避難命令が出された。避難命令が出る前は、自宅の住宅ではなく、そこから離れたところの自分たちの畑があるガテカルの山裾の壕にいた。そこへ避難命令が下され、命令が伝達されて、家族、親族と一緒にニシヤマへ行くことになったのである。

正雄の証言① 家族で避難していた

正雄 「だから（家のある集落とは）反対側の（ガテカルの）棚田に」

正雄 「避難して」

正雄 「防空壕に」

筆者 「にいて、避難していた」

正雄 「避難していた」

正雄 「ちょうどわれわれが家族を守るために、防空壕、掘ったですよ」

筆者 「（しかし、避難命令が出されたことで）えーそのニシヤマの方に」

正雄 「私たちはここに残ったたら取り残され

て大変だから」

3.3 避難命令が出されて——避難路は

避難路は山や谷の道で、米軍の焼夷弾によって焼け野原となり火もくすぶっていた。攻撃を受けないように、少しでも安全にと思って、川沿い・谷沿いを登っていくので、また雨中の移動は困難を極め、体力の衰えたお年寄りには過酷を極めた。正雄らは、率先して登る村長ら幹部らを一同とする歩みよりもかなり後方にいて登る順は遅かったようだ。それでも、みなが終結する場所にたどり着いた。

正雄の証言② 周囲の段々畑は焼け野原

筆者「雨がすごかったですね」

正雄「はい。向うに渡って。こっちはもう焼けの原。山も焼けて」

筆者「夜中から」

正雄「はい、夜が明けるまで、したらもう村民が全部集まってきているもんですからね」

筆者「集まってきている。で、この村長さんとか軍の人とか警察の人とかそういう人もいた」

正雄「はい。もう行政の立場やっている人たちが中心になって」

3.4 第一の玉砕場で——玉砕場で自決、家族・親族らを死なせる人々、その途中で逃げた

一家・親族で車座となっていた正雄の一行は、手りゅう弾を爆裂させようとした。その契機となったのは、村長による「天皇陛下万歳」の唱和である。もともと、捕虜になってはいけないとの国家的な思想教育があり、軍が駐留してからも、渡された手りゅう弾は最後には、自決のために使用するものと教え込まれていた。

正雄の証言③ 天皇万歳

天皇陛下万歳というのが契機になったのかとうかがう。

筆者「万歳というのはあったんですか」

正雄「はい」

筆者「村長自ら」

正雄「天皇陛下万歳って」

筆者「天皇陛下万歳を」

正雄「はい」

筆者「万歳三唱して」

正雄「はい」

筆者「その後家族や一同で」

正雄「それで」

筆者「手りゅう弾を持っているのは、えー防衛隊の人でしょう」

正雄「はい。それから、扱いきれる者はほとんどやって（渡されて）いますからね」

筆者「小嶺さんはえーと」

正雄「私も」

正雄の証言④ 手りゅう弾

正雄も手りゅう弾を持っていたのか。渡されたのか。

筆者「小嶺さんも1個、2個持っていたんですか」

正雄「はい」

筆者「1個？」

正雄「これは後ろの山からですね、防空壕からは出て、山を越えて、裏の方に避難していたんですよ。で、防衛隊が落としたのか知らんけど、落ちているのを拾ったんですよ。2発拾って、ポケットに入れて。いざという時にやろうなって。して、玉砕場まで持って行って」

筆者「それはいざという時は敵に投げようと思ったの、それとも、玉砕しなければいけないと思ったの」

正雄「はい」

筆者「玉砕しなければいけない」

正雄「自分で身をあれなければできない（玉砕できない）時にはこれを利用しようとして」

……

筆者「グループごとに、家族ごとに手りゅう弾が爆発しているような状況になって。自

分もそれで信管を抜いた」
正雄「はい」

手りゅう弾は爆裂せずに、生き延びたことが転機となったが、その後も、第一の玉砕場では、死に急ぐ人々が続いた。手りゅう弾をもっていない一族では、刃物を使い、棒を使いと、この流れで自分たちも死ななければという大きな流れができていた。その中で、正雄は、この場から脱したいと思うようになった。自分自身で自害することができない、子ども、女性、高齢者が次々と死なされていくと、少年でもあった自分もやがてその番になる（殺される）と察知したのである。死ななければと思う反面、このみじめさから脱したい、逃げ出したいと思うようになったという正雄少年であった。

3.5 第二の玉砕場で

正雄の証言⑤ 第二の玉砕場で

第一の玉砕場の悲惨な状況を目の当たりにした正雄と一家はそこから移動した。

正雄「色々もうあの時は。本当にみじめな。なんでこうならなければならないかねえちゅうて。逃げられないならどっかに逃げようちゅうて考えていたけど、なかなかできないで。これよりは、第二の玉砕場ちゅうところが怖かったんですよ」

筆者「その後、えーと家族で第二の玉砕場に移動した」

正雄「移動して、ほとんど、ほとんどですね」

筆者「刀や棒等で」

正雄「ええ」

筆者「あの一殺し合うような、大変なことになったわけですね」

正雄「はい。同じ島の人の（手によって）、私もやがて殺されるちゅうて。もう逃げて、殺されないように、自分の身を案じてやったん（逃げたん）ですよ」

第二の玉砕場、つまり、別の場所に移動している人たちがいるというので、そちらのほうへ移動

した。赤松隊の新本部前には、そこになだれ込む人々でごった返していて、死にきれなかった人は死を求めて、そしてまた生き延びたい人は軍の救いを求めてくる人などが入り混じっていた。そこで、緊迫した本部では、軍が銃剣を住民に向けて寄るなと命じた。そして、第一の玉砕場とは別の方向へ進めとの命令が出された。その混乱を鎮圧しようとした軍によって、銃は発砲され、手りゅう弾は爆裂し兵士の中にも犠牲者が出て、また大騒ぎした防衛隊員でもある村民は斬り殺された。

第二の玉砕場では、自決をうながされて自決をする人たちもいたが、米軍の艦砲や迫撃砲のほか、日本軍の陣地からの擲弾筒が発射された。住民は自決し、敵からの攻撃で戦死するでもなく、日本軍から組織的に殺害されたのである。

正雄の証言⑥ 第二の玉砕場へ

日本軍陣地では、住民を寄せ付けず、別の場所に行くようにと、具体的な場所が指示された。そこが第二の玉砕場である。

筆者「ここ（軍の新本部付近）を通るなと（軍が）言ったので、ここを通らないで、それ以外の所に住民が」

正雄「そして、第二の玉砕場ちゅうてですね。こっちからまた別の所に移動させられて。ここでまた殺し合い、えー、この弾がですね」

……

正雄「ええ。その翌日（3月28日）ですよ、第二の玉砕場にまた、こっちからは、あの一、わ、日本の陣地だからここには居れないから、別に移動しなさいちゅうて言われたもんだから、移動して」

……

筆者「……で、別の陣地に移動して。じゃあ生き残った人はみんなでもた移動して」

正雄「はいはい、移動して」

筆者「向うで何かしなさいというような意味ですよ、（移動した）後で」

正雄「はいはい。して、食事はないしですね、こっちでは。第二の玉砕場で。まあ大変だったですよ。木の実を拾ってですね、

ようやく食べて」

筆者「で」

正雄「そうしてから、こっからですね、各自の前の避難場所、ずっと最初作った避難場所。で、色々食料とか何とか隠してあるのを探し出して持ってって、またこの野宿している人にあげてですね」

筆者「正雄さんが」

正雄「はい」

筆者「一人で食料を取りに行って、また戻って」

3.6 第二の玉砕場での弾は日本軍から

第二の玉砕場では、米軍の艦砲や迫撃砲ではなく（あるいは米軍の艦砲や迫撃砲ばかりではなく）、日本軍の擲弾筒が発射されたという。正雄は迫撃砲と述べるが、日本軍が有していたのは擲弾筒である。

正雄の証言⑦ 迫撃砲はどこから、擲弾筒は

正雄「迫撃砲（＝擲弾筒：筆者）で。あの時は。そうだね、この弾は私の友達がですね（目撃していて）」

筆者「はい」

正雄「この辺から、日本の陣地から、親と別れてうろついて歩く時に見たら、日本の兵隊がここに陣地を構えていたらしいんです」

筆者「うんうんうん」

正雄「で、私にですね」

筆者「はい」

正雄「兄貴、あの、この弾（たま）はどっから来た弾か分かるかね。……迫撃砲（＝擲弾筒：筆者）を日本軍から撃ち込まれてですね。相当亡くなったんですよ」

筆者「日本軍が。じゃなくて」

正雄「部落民が（亡くなった）」

筆者「部落民が」

正雄「はい」

筆者「ここに集結していた人（住民）」

正雄「はいはい」

筆者「はいはいはい。そうですね。はい。ここ

で玉砕に」

正雄「これはね」

筆者「（第一の玉砕場で生き）残っていた人たちも亡くなった」

正雄「はい」

筆者「爆破して」

正雄「これは（攻撃したのは）赤松隊の兵隊の陣地がここに、迫撃砲（＝擲弾筒：筆者）陣地があった弾であるわけですよ、日本の弾、弾だったようちゅうて」

3.7 一連の行動の中でおばあちゃんは亡くなった

そして、数日にもわたる恐怖の彷徨の果てに、祖母は絶命したのである。祖母は、手りゅう弾によって亡くなったのではなく、迫撃砲や擲弾筒によって亡くなったのでもなく、避難命令による彷徨の末に亡くなったのである。悪天候の中を、昼夜を問わずに山に登り、移動し、水や食料の環境も、安静な環境もなかった。要するに、住民が手にかけた集団死でもない、集団自決（強制集団死）の関連死である。戦闘という状態自体が通常ではないが、そうした状況での避難命令というのは、住民がそれでも地域の生存諸条件の中で耐え忍び、避難生活をする諸条件を放棄せよという命令に等しく自衛による安全の条件を破壊したのである。若干15歳（16歳）の正雄少年は、おばあさんの亡骸を、命を落としたその地に埋めることが、その場で最大限にできた弔いであった。

沖縄戦が実際に始まる前までは、軍民一体となって戦争の備えをして、住民はこぞって軍に協力してきた。しかし、沖縄戦が始まってみると、戦闘継続の足手まといになる住民は率先して死ぬように求められた。それが戦争への協力であった。戦闘が始まる前の、まだしも平和な時代とは対極のありさまがこの島を覆ったのである。

正雄の証言⑧ 友達も亡くなった

渡嘉敷島の戦争中では、同級生の友人も犠牲となった。

筆者「その友達は何さん。もう亡くなっていま

すか」

正雄「はい」

筆者「はーそうですか、はー。じゃあもうこの足手まといになるような住民はみんな死んで欲しいと思っていた」

正雄「そう」

筆者「まあ途中まで、平和な時代は住民と」

正雄「はい」

筆者「仲良くやっていたけれども、みんな兵隊にも憧れていたけれども、いざ戦争になってみるともう近寄るなって」

正雄「そうです。そうですね。これだけ（の数）の人間（を）生かしたら食べるの、飯がない」

筆者「なくなる」

正雄「食料もなくなるから、少なくともしょうちゅうのような、作戦だったかもしれない」
……

正雄「もう死体も整理して。各自また自分らの防空壕に逃げて来たんですよ」

筆者「逃げて来た。じゃあ、小嶺さんはお母さんと妹（姉：筆者）さん」

正雄「はい」

筆者「おばあさんを連れて」

……

筆者「その時に一緒に」

正雄「そうするうちにね、おばあさんはあのー戦病死で亡くなっていた」

亡くなったおばあさんを畑に埋葬し、ここにおばあさんが眠っていることがわかるように目印をつけて、畑に埋葬した。避難命令がなければ、自分たちの避難所にいれば、食料もあったのである。

正雄の証言⑨ おばあちゃんも亡くなった

正雄「鰹節もあるし」

筆者「ああ鰹節もあります」

正雄「色々お米もある程度はあるし、あったから」

筆者「で、おばあさんももう、ここを（ここから）逃げたり、この惨劇の中に置かれたりして、もう疲弊して」

正雄「で、ここで」

筆者「亡くなったわけですね」

正雄「亡くなったから、葬式してですね。畑に埋めて」

筆者「もう亡くなったのは翌日ぐらいですか」

正雄「そうですね」

筆者「畑に埋めて」

正雄「畑に」

3.8 遭遇した多様な死

集団自決以外の死の中に、日本軍による処刑があり、そのほか正雄さんが目撃した戦争における犠牲の数々がある（麦倉 2020, 2022）。まず、日本軍における処刑があった。正雄と同級生の金城幸太郎は、日本軍によりスパイとして断罪されて処刑された。連行される幸太郎と正雄は山中の道ですれ違った。幸太郎は正雄に、さよならとの意味を込めて目立たぬように小さく手を振ったという。このほかにも、朝鮮人軍夫の処刑があり、そして兵士による兵士の殺害も起こった（麦倉 2021）。

3.8.1 金城幸太郎の処刑

正雄の証言⑩ 友達も亡くなった

筆者「はい」

正雄「阿波連の方でとっ捕まえられて渡嘉敷の方に連れてこられて、私と手を振って、さよならちゅうて、手を振って」

筆者「幸太郎さん、おいくつでしたか」

……

正雄「同級生」

筆者「同級生。で、その反逆罪で」

正雄「そう、そうですね」

筆者「処刑されたわけですね」

正雄「はい」

筆者「大変不幸な」

正雄「捕虜になっているからちゅうてね（米軍の捕虜になっているのにそこから出てきたことでスパイとされて）、日本の兵隊に。あのー嫌がられて、とっ捕まえられて、本部の方に連れていかれた。銃殺（斬殺＝筆者）されたんです」

実際の処刑方法を正雄は見えていない。筆者が聞いた他の証言では、軍の処刑場で、斬殺されたというのが事実と思われる。一度捕虜にした村民をいまだ戦闘中の島に戻し、安全な保護管理を怠った米軍の責任も重大である。

3.8.2 朝鮮人軍夫（軍属）の処刑

朝鮮人軍夫が処刑されたのも軍による殺人である。

正雄の証言⑪ 朝鮮人軍夫も亡くなった

朝鮮人軍夫の処刑の背景には、朝鮮人への強烈な差別がうかがえるのである。

正雄「（朝鮮人軍夫は）壕掘り、壕掘りとかです。こき使われているような（＝状態）だったです」

筆者「ですね。その時に（秘匿壕を掘ったり、新本部壕を掘ったりする時に）用事をいつけられるけれども、この本部の防空壕には一緒にいないわけですね」

3.8.3 日本軍同士の殺害

敗戦で投降となる直前、住民は貯蔵しておいた最後の食料を（親類らの）一族で食べようとしていたところ、日本兵があらわれご飯を奪われた。その若い兵隊は、以前から住民からは、おとなしくてよい印象を持たれていた兵隊であった。しかし、敗戦が明らかになった時点で、最後の手段に出たのであろう。住民から飯を奪い、その足で上官を殺害した。この青年兵士は、上官からひどい仕打ちを受けていたのであろう。上官を殺害した後にこの青年兵士は、捕虜になるなどのことわりを遵守して自害した。赤松隊は、「陣中日誌」においてこの兵士の死について行方不明と記してあまいにした。その影響で、遺族には戦死公報が届かなかったらしい。戦死ではない死とされたのであるが、これも戦争関連死であるに違いない。

正雄の証言⑫ 日本兵同士の殺害

筆者「……ウフバタキ（というところで親族）で食事をしていた？」

正雄「食事をしていた」

……

筆者「食べて（いたものを）」

正雄「（兵隊に）奪われたんです」

筆者「で、奪われて」

正雄「何事もなく。で、年寄りの連中があーくれないと（あげないと）、すぐ、（その兵隊は）いま拳銃持っているから、拳銃で（私たちが）撃たれるよう、命はなくなるよ。あげなさい、あげなさい。で、あげて」

筆者「で、あげて。で」

正雄「で、この兵隊がちょうしんへい（通信兵）だったらしい」

筆者「ちょうしんへい？」

正雄「（この）ちょうしん（通信）兵の家族も（戦後になって）、いっぺんはあの一後かたを搜索しに来たら、（それというのもの）戦死広報も出ていなかった（というの）ですよ」

……

筆者「アリガーの道から」

正雄「あの一分隊、分隊長だった人が、この人に、あの一拳銃で撃たれて亡くなって。すぐ道のそばに、ですね、穴を掘って埋められて」

筆者「アリガースワラの所で」

正雄「はい。降りる所に」

筆者「ここ、分隊長に殺されたんですか」

正雄「ころ（殺されて）」

筆者「この逃亡兵は」

正雄「逃亡兵に撃たれて」

4 金城秀子への聴き取りから

金城秀子（旧姓は大城、以下「秀子」）は、米軍の組織的な攻撃が始まった時には、字阿波連の山林に避難していた。秀子の旧姓は大城で、そのいちばん上の兄は大城良平で、島の防衛隊の副隊長であった。3月27日、米軍の上陸作戦が開始されたとの状況に至って、日本軍はニシヤマへの避難命令を住民に出した。27日の夕飯を山林の避難場所とろうとしていた時刻に、字阿波連に

は、安里巡査がやってきて、軍の命令を伝達した。夕食をとってからというような時間の猶予もなく、ただちに避難行動を取るようにと急告したのである。これを受けて、まず、地区長をしていた金城清治の一家は、避難行動を開始した。

秀子によると、島にいた比較的若い中年の男性であるお父さんの年齢世代が防衛隊にとられていたため、さらに年配のおじいたちが引率する形で避難することになった。秀子たちはそれに従って、ついていくしかない。一行には、幼い子や乳飲み子、足の不自由な高齢者（今でいう要介護者）も含まれていた。中には、行くのを断念して、世話をする人もいなくなり、いのちを落とした人もいる。

秀子を含む親戚一同は、村の助役である宮平栄一らと一緒にであった。しかし、この一行には、母や姉におぶされた幼子や、歩みの遅い高齢者も含

まれていたために、率先してニシヤマへと向かった比較的健康な一群とは違い、徐々に遅れてその差が広がり、相当に遅い進行状況となった。筆者が、これまでに聴き取った証言者の話を総合すると、字阿波連からニシヤマへと向かった住民群は、大きく分けて3群に分かれた。歩みの早い群と、遅い群と、両者の中間ですこし違ったルートで山を登った群の3群である。

字阿波連から字渡嘉敷の方面へと歩み、その途中にある渡嘉敷の水源であるウンナガーラを経由して沢沿いに山を登り、途中から尾根をこえて、渡嘉敷港へと注ぐイッピ川の沢沿いへと移行し、そこからさらに赤間山を目指す。そこで赤間山を奥側に回り込むか、それとも山の手前を回り込むかの2方向に分かれるがその2ルートのいずれかを經由して、目的地のカーシガーラの上流の谷地に到達する。

字阿波連から字渡嘉敷へと向かう中間は危険な隘路となっている。この渡嘉志久地区を通過する尾根伝いの道はルートが限られるため、ここが両軍の攻防の要となっていたのである。26日に、座間味島に上陸した米軍は、翌27日に座間味島に面して、比較的浅瀬の浜が広がる渡嘉志久地区の浜から上陸を開始したのである。そのため、阿波連地区の住民は、阿波連と渡嘉敷とを結ぶ渡嘉志久地区のメインの道からはずれて、東側の林道を通して渡嘉敷地区のほうに進んでいくことにしたのである。こうしたエリアの歩みなどを辿ってみても、移動を命じられた阿波連地区の住民にとっては恐怖の行程であることが分かる。かくして、歩みの比較的早い区長の一行と、ゆるやかな歩みの助役の一行では、そのスピードに大きな開きがでた。そして、その間のグループもあった。助役は、遅れそうな人たちに配慮しつつ、また、途中の川沿いの谷地で転落した老婆を救出したりなどして、進んだのである。

4.1 避難命令が出されて

命令が出される前は、字阿波連の住民も、一家・一族ごとに避難場所を作っていた。そうした自主避難の最中に、軍の命を受けた安里巡査の厳しい勧告が告げられた。それがニシヤマ（北山）

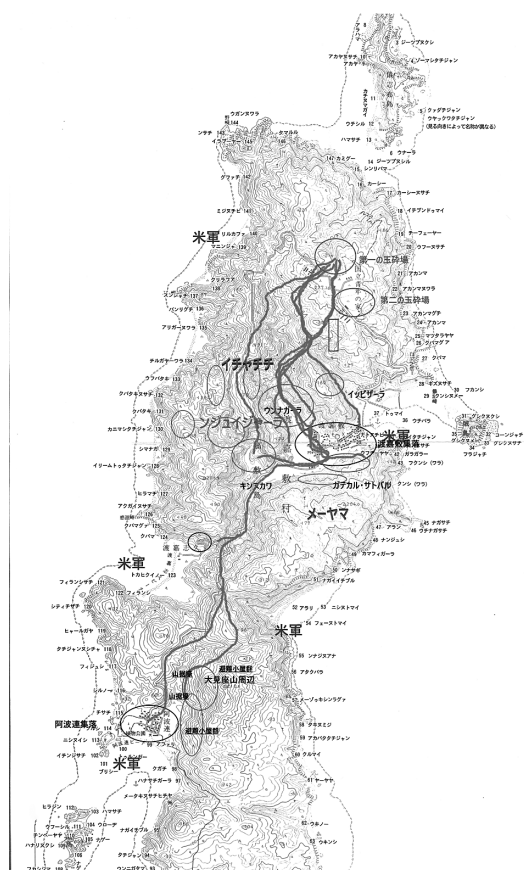


図3 住民の避難経路：字阿波連から

への避難の契機であった。島の南方に位置する字阿波連の住民にとって、島の北端の最高峰の山の方へ集結せよというのは、故郷を追われた彷徨と呼ぶべきものである。乳児や幼児を含む子どもや女性も、出産間近の妊婦も、いまでいう要介護の年寄りたちにも、一律の命令として下ったのである。このことは、それ自体が生命の維持を放棄させるものであり、要保護者や要援護者にとっては、保護環境のはく奪による死の宣告と言ってよいものである。

秀子の証言① 避難することになった

筆者「行きなさいってのは言われたのは？」

秀子「これは、もう、自分たちの、先輩のお爺ちゃんたちが」

筆者「お爺ちゃんたちが」

秀子「うん」

筆者「それは防衛隊に入っていた人たち」

秀子「みーんな（その人たちは）防衛隊にいて（とられて）いるから。あの一、もう、5、60代の。あ、6、70代の人たちが」
……

秀子「うん、その先輩（たちが）」

筆者「米軍に攻撃されないようにとって（といて）行った（向かった）」

秀子「その人たちが連れて、あの一、山を（途中の山道を）分かる人たち。だから（私たちは）、連れて行かれて、川の底に降りて行ったら（川の谷地を通して行く途中に）、ここに（字渡嘉敷の人たちが作った）防空壕が一つあるからということで、降りたけど。この防空壕に（は）入れないから、（途中で休むわけにもいかず）自分たちは一人も、みんな、こ、子連れじゃない人たちは、また、上がって行ったわけ、上に」

4.2 避難する恐怖

夜間の未踏の山谷の道を移動するのは、秀子ら物心のつく少女にとっても尋常ならぬ恐怖があった。戦闘が始まり、爆撃、機銃、艦砲撃などを経験しつつ、そのうえで米軍の上陸作戦が開始さ

れ、迫撃砲は発射され、弾が飛び交っているさなかの移動である。秀子は心身ともに恐怖の渦中にあった。

秀子の証言② 避難する恐怖

秀子「ここを逃げるために、もう、こっちから、米軍が上がってきたらみんな全滅だから（という恐怖で）逃げるというために逃げて行って。あの一渡嘉敷の山の方へ行った（向かった）んですよ。したら、自分たちは、あの一、お姉さんが（お姉さんの）子どもが小さかった、赤ちゃんだった。赤ちゃんといた（と一緒に）から。でも一、こんな小さい子ども持ちだから、あの一、前の人にはついていけないから、子持ちは後になったわけ。川に降りてから。して（それから）、独身の、自分たちみたいな、生徒ぐらいの人たち、（年配の）お父さんお母さんに連れられてみんな山に上がったわけ、避難に（するために）。したら、自分たちは（自分たちのグループは）もう行けなくなって、ここでとまっていたら、（先行して行ったグループの）あの人たちは翌日になったら、玉砕した。で、自分たちはもう喉も乾くし、水も欲しいから、みんな夜は、もうこっちから（こっちでは）、食べ物食ってないから、水（も欲しい）、喉乾く。もう、川に来たから、水をみんな大きな葉っぱで汲んで来て、もう飲まされて飲む。翌日になったら、人の血だけ（血にまみれた）だった。血が。あっちこっち、もう、人が玉に当たって、死んで、川の上は」

4.3 途中が危険

秀子らにとって、そもそも行く途中が怖かった。島の北部に行くには、戦闘苛烈な経路を通過しなければならない。隘路となっている渡嘉志久地区を経由しないと、ニシヤマ（北山）へは行けないという恐怖である。

秀子の証言③ 避難する恐怖

秀子「軍の、兵隊さんがいるから。（渡嘉志久地区の）この辺全部あの、すーてい（しゅうてい＝舟艇）、一人持ちの、すーてい（が配備された場所）。こっち山だったんですよ、でも、こっちなんかも、あの一必死でした、山。ここに（攻撃される危険な道を通って）避難しているもんだから。日本は（基地にしたので）、これ、弾（たま）が（撃たれるから）」

筆者「そうですねえ」

秀子「ええ、もう怖かった。逃げて（ニシヤマへ避難して）行く途中は、また、あの一、あっちにも陣地作っているから、陣地から（も敵からも）、あの一弾が送られる（放たれる）」

4.4 第一の玉砕に間に合わなかった

秀子らのグループは、その歩みの遅さから、第一の玉砕場にたどり着かなかった。第一の集団自決の場に遭遇していないのである。そして、このことが意図的であるかのように、赤松隊から弾劾されて、グループを率いた村の助役宮平栄一は袋叩きにあい、手りゅう弾を持たされて、第二の玉砕場での自決の決行を命じられた。この事実は秀子の証言からは出てこない。別の書で論述する内容の一部である。軍と助役とのやり取りの内実を、秀子は見聞きしていないと思われる。玉砕場にたどり着かなかった様子を、秀子は次のように述べる。

秀子の証言④ たどり着かなかった

秀子「したら、自分たちは、また子ども連れしている人たちは（ニシヤマのほうにさらに）上がろうとしたら、うん、もう、防空壕（があって）、これから、上がれ（といって進んで行って）、（しかし、その途中でこの先は）入れないから、この辺、この辺までって止められたんですよ」

筆者「ああ」

秀子「向う、玉砕場だから。して、こっちから

下は、ここに止まれということで、自分たちの（後発の）阿波連グループの半分は止まって、早くから行った人たちが玉砕場行って、それで（玉砕した）」

筆者「山の上の方に」

4.5 そこを避難して、彷徨して、生きた心地がしなかった

自決を命じられた助役のグループは決行を意図し、また何度もためらいして、時間と向き合っていた。そうした経過の果てに、助役らの決死の覚悟で、玉砕場から離れ、自決せずに避難し、沢を下って休息をとった。のどが渴いて、大人たちが水を運んできてくれた。なんの器もないので、葉っぱで。しかし、その水は、翌朝見ると、赤い色をしていた。玉砕場から流れてきた血が混じていたのである。秀子は生きているとはいえ、生きているとも分からない状況であった。

秀子の証言⑤ 生きた心地がない

調査員「幼いお子さんとかは風邪とかこじらせて」

秀子「こんな関係も全然分かん。みんな息するだけは生きてるとしか考えない。雨も（降って）びしょ濡れで、濡れても着替えがなくて、つけたまま」

調査員「風が吹けば島は寒いですもんねえ」

秀子「こんな、寒いとも、暑いとも、全然考えない。もう、やっぱり、死んだ人と一緒、もう何にも分かんない」

筆者「息してるか」

調査員「極限の状態」

秀子「おなかすいてもすいたとも思わんし、食べたいとも思わんし。もう子どもはおなかすくと泣くでしょう。お母さんがおっぱい飲ませても、入れないし。うん。恐かった、これはもう、もう。怖いのを過ぎて、何とも感じなかった。それでも、わちら、また、捕虜（となった字の人）が、捕虜しに（捕虜になるように迎えに）来た時には、もう、みんな仕方ないから、もう何（どうにでもなれ）」

筆者「終戦の時ですか。何月頃、山を降りた時
というのは」

まだまだ渡嘉敷島では終戦とはならない5月
から7月までの頃であった。

4.6 生き延びれる場所を求めて、そして玉 砕の様子を聞いた

話は前後するが、玉砕からしばらく経過した頃
のことである。赤い水を飲んだ、食料もないところ
(おそらくカーシガーラと思われる)から、一
行はウンナガーラ山のほうへ向かう。ウンナガ
ーラの山の方向に位置する茶園畑で滞在したもの
の、そこでの食料調達も困難に至った。そこで一
行は、意を決して、字阿波連へと戻ることにし
た。茶園畑にいる時には、玉砕場を経験した字阿
波連の人々も集結してきた。そこで秀子は、第一
の玉砕場での惨劇を経験して生き残ったおばあ
さんから、その壮絶な模様の話をきいた。絶望に近
い話を聞いた秀子は、自分自身も生きている心地
がしなかった。

秀子の証言⑥ 玉砕場の様子を聞いた

秀子「行った人は(集合場所には)防空壕も何
もなかったみたい。して」

筆者「夜が明けたら(実際は午後3時くらい)、
玉砕が始まって」

秀子「みんな玉砕、玉砕しようということ。
もう今(米軍が)上陸(して)、渡嘉志
久に一杯来てるから。あっちは渡嘉志久
の人が、山の上から見えるところが、渡
嘉志久だから。こっちから(島の北側か
ら米軍が)、今上がって来るから、も
う早く(決行しろ)ってから。あれ、戦
争は若い人たちは早く死なないと引張
られる、連れて行かれる(からという恐
怖で)」

……

筆者「それ、親戚の娘さんも(死なされるため
に)殴られた」

秀子「殴られた。(親戚の子が)二つ三つ、2
歳、3歳の時に。殴られて、こっち、
こんなに、あの一、傷ついたきたわけ。

棒で。どうしたったらよお。どこの親父
が棒で叩かれた、叩いたよーって。(戦
後、そのおじい棒で叩かれたと言って
いた)(叩かれた子の記録から誰から)
やられたーって、分かるわけ」

……

筆者「とにかく、玉砕しなければいけない(と
いうことで)、みんな、ね、もう生きて
いてもしょうがないと」

秀子「親戚だから、殺してちょうだいって、み
んな言ったっていうの。親戚しだい
(同士で)殺したって」

筆者「本当に、そういう大変なねえ。でも、そ
の2、3歳でも、大怪我したけど、生き
残ったわけね」

秀子「生き残ってきて、もう、傷だらけだけ
ど。大きい怪我がこっちにあって。う
ん。もう、嫁にもいけないさーって言っ
てたけど。……」

4.7 〈阿波連へ戻る〉そして捕虜になった

一行は阿波連に戻るが、集落は米軍に監視され
ているので危険で戻れない。そこで、大見座山と
は違った山にこもることになり、あらたな山中で
の避難生活が始まった。依然として食料には難儀
を重ね、戦闘も続き、つねにいのちを奪われる恐
怖と背中合わせであった。

玉砕場で家族が犠牲となったおばあ(さん)は、
字阿波連の山間部に避難してきたとはいえ、落ち
着く気配はなかった。人々は昼には山にこもり、
米軍の攻撃が止む夜間に行動するのだが、家族を
亡くしたおばあ(さん)にとって、それが意味の
あることでもない。さまよい、人探しの行動は日
中の徘徊となって表れた。そしてついには、米兵
に捕らえられた。芋づる式に住民を捕虜にしたい
米兵は、そのおばあ(さん)に住民が群れている
場所を案内させた。玉砕場で命拾いしたおばあ
(さん)は、通訳の米兵を伴って、阿波連の住民
が避難生活を送る山林に戻ってきたのである。身
を隠している集落の人々のところに案内された米
兵は、避難民を説得し、時には高圧的に迫り、山
を下りて捕虜になるように観念させた。そして、

一行は捕虜になった。

秀子の証言⑦ 阿波連で捕虜になる

筆者「秀子さんもこっちに戻って来たの」

秀子「はい。一人のお婆さんが玉砕して戻って来たお婆さん、自分の娘も親も亡くなってから、あの一お婆さん。戻って来て、ちょっと頭おかしくなっていたんです。だから、一人でいつも出たりする人だったから。出ていっている時に、あの一、食料探しに行ったって。したら、外人が来て。はい」

秀子の証言⑧ 阿波連で捕虜になる

筆者「阿波連の方は、その時」

筆者「戻って来た人たちは、じゃあ、みんな捕虜になったということ」

秀子「ここに、また住んでいたら。この山に陣地があるから、もう、こっちで、自分たちは、もう、これから、稲も刈る時期だから、稲を刈りて来て、これを突いて、自分たちで瓶に入れて、突いて、これで、作って、食べたり。また、畑は、自分たちの畑に芋があるのは分かるから、また、芋を掘って来て。あっち（宇渡嘉敷）だったら全然ないでしょう、（自分たちの）食料が。自分たちは、あっちに作ってないから。だから、こっち来て、みんなで、ここで食べようということで、みんな一緒に」

筆者「みんな、じゃあ、戻って来たわけですね」

秀子「はい」

……

秀子「ああ、残っただけよ、みんな捕虜になった。でも、もう、みんな、おなかもすいてるし、山暮らしだから、捕虜になってもいいさあと言って、そのままついて行ってる」

しかし、住民にとっても秀子にとっても、捕虜になることは一安心では決してなかった。どのように殺されるのかと想像する第一歩であったの

だ。米兵が私たちを連行してどうするのだろうか。秀子は、不安に包まれていた。

秀子の証言⑨ 殺されるかと思った

筆者「騙されているか分かんないけど」

秀子「もう、生きるためには、それが。あの一、歩いて、また裏の、あの山の後ろの、裏の方、あそこまで、みんな、ふらふらしながら歩いて行ったんですよ」

筆者「ああ、そうですか」

秀子らは座間味へと、米軍の舟艇で運ばれた。島の南方のヒナクシの浜まで、歩かされた。舟艇が上陸できる場であったが、栄養不足で衰弱した住民にとって、これも捕虜への虐待にしか思えなかったそうだ。

4.8 初めて話して、語り継ぎたいこと

戦争体験を始めて話したという秀子には、実は、戦争を知らない人に伝えたいことがあった。

秀子の証言⑩ 伝えたいこと

筆者「ここで、秀子さんは、こういう、あの、自分の戦争体験について話したり、何か、まとめるというか、機会はあったんですか」

秀子「うーん、あの話（戦争の話）は、もう、誰にしても話さなかった。今、もう、年取ったから、一応」

筆者「すいません」

秀子「これ、これ（戦争のことを）今、来て話すかあって言うから。もう、これで最後かも分からんからって」

秀子の証言⑪ 子どもに体験させたくない

筆者「（役場の人などは）公務員の時にはねえ、話しちゃいけないのかと思って（いる人もいますね）」

秀子「まずいと思って話さなかったはず。みんな、こんなして、遠慮して話さないわけよ」

秀子「自分たちのねえ、子どもたちにはねえ、

こんな体験させたくないしねえ。世の中が今のように調子でいけば、自分たちも安心できるけど。やれ、自分たちの孫、子どもが、もう、こんな体験ね、あうと思わんから。亡くなった親たちは、もう、一緒に戦争でやっている人たちだから。自分のね、息子をみんなね、兵隊に行かせて。自分たちも沖縄の（沖縄での体験者）だったけど、すごい親が、うん。激戦地に出て、亡くなったということを阿波連の友達が教えていた（くれた）んですよ。で、健児の塔に埋葬しているよってことを。で、これの、上のお兄さんが海軍」

筆者「ああ、そうですか」

秀子「うん。だから、みんな戦争で亡くなっているんですよ」

……

秀子「ああ、そうですか。親が、あの一、もう体力ある人は、兵隊へ、にいった人たちは、あの一、もう、もう、この頃の自分たちの同級生ったら、親が5、60ぐらいだから、兵隊にいけないから。防衛隊ではあるけど、兵隊にはいけないから、あの一、残っているけど。そんな人たちが死んでんだ。毎日戦争に。うん。アメリカに捕虜にされたら、女の子からいたずらされるから。生き残ったら、大変。だから、早く死ぬのがいい」

……

筆者「捕まるんだったら、死んだ方がいい」

秀子「うん。今考えたら、そう、いー、家に帰されるけど。当時は、もう、アメリカにつかまれたら、女はもう勝手にされて、もうすごい」

筆者「そういう教育を」

秀子「そうしか」

筆者「受けさせられた」

秀子「ああ。そうしか。自分たちには、もう教えられてないから。みんなそんなもんと」

筆者「そんなもんと」

秀子「うん。だんだん、いいのがす一次第、悪

いことはなくなっていくはずだけど、その当時はそうしか思わなかった」

……

筆者「悪いとは思わなかった、兵隊が来ても」

秀子「兵隊、うん、守ってくれてるとしか頭がないわけ」

……

筆者「で玉碎しなきゃいけないと思って」

秀子「あのねえ、あの一、特攻隊の人がかわいそうでした」

筆者「ああ、そうですか」

秀子「まあ、17、8の、あの一、志願兵。この人たちが、自分たちと同じように、自分たちも道、木の下で勉強するから、あの人たちも」

筆者「勉強している」

秀子「暇な時は来て、遊んで、話したりしよったからねえ。もう」

5 金城信子

金城（旧姓は新城）信子の家族について述べると、戦争の当時の信子の家族は、祖母、父母と、兄、自分、妹、弟、弟の8人である。沖縄戦の時に、兄は出征して本島にいた。その兄は牛島中将の自害で沖縄戦における組織的戦闘が終わる直前の6月20日に戦死している。摩文仁においてである。お父さんは、42歳で防衛隊に配属された。

島にいた7人は、妹と弟が第二の玉碎場で犠牲となり、そして、避難生活のなかで祖母も亡くなった。家族8人中の4人が戦争の犠牲となった。また、父親は、軍から搜索を受けていた。戦争の途中から、日本軍が怖かったと住民は口々に言う。些細な事情をみつけては、反軍的として処刑することに血道をあげていたといっても過言ではない。一部の兵士や、軍に忠誠を誓うことが生きる途でもあった巡査もそれにならった。信子の父もいわば指名手配のような扱いを受けていたので、信子はその父親をかくまっていた。それも、命がけのことであつたに違いない。親戚の者も父を守るのに協力した。そして最終的に、お父さんの命を守ったのである。

5.1 自主的な避難対策、戦争直前

信子の一家は、第一の玉碎場に行っていない。ニシヤマ（北山）へ着くのが遅れたために、たどり着いていない。その背景には、お父さんが軍に防衛隊員として下屬して経験した時の、軍の命令への恐怖があったのではないかと、筆者は推測する。

その一方で、女子青年団員として軍に積極的に協力して信子には、ウンナガーラへの集合命令が出る。巡査からは、多様な命令系統をつかっての、ニシヤマへの集合命令が出された。避難というよりも、集合命令である。それに背くことは、通常はできない。ニシヤマ（北山）への避難は、そのまま自分たちの安全の場の放棄であり、タマ（弾）よけのない島の北部への集結命令でしかなかった。

お父さんの軍命への恐怖は、軍作業の時に受けた大怪我に由来する。米軍からの攻撃を受けた時に、命を落とすほどの恐怖の経験をした。秘密基地での使命は、マルレという特攻艇で連合軍戦艦に特攻攻撃をすることである。防衛隊員の父は、マルレを秘匿する壕掘りをしたり、特攻隊の訓練のためにマルレを浜に下ろしたり、それをまた秘匿壕に格納したりなどの軍務についていた。3月23日から慶良間諸島への爆撃が始まり、艦砲射撃となり、上陸作戦目前となるころお父さんは、マルレを浜へと引出す任務に従事していた。その時に、マルレの作業への爆撃がなされたので、父はその爆風で飛ばされて怪我をした。末端の兵隊や防衛隊員、そして朝鮮人軍夫（軍属）などが、いかに危険な任務を負わされていたかがわかる。

信子の証言① 父の大怪我

筆者「マルレですね。特攻艇」

信子「マルレの、この、防空壕を掘って、防空壕からこう引っ張り出して、人がみんなヨイショ、ヨイショって言うからねえ、浜に降ろして行って、向うから出るあれだったんですよ。で、降ろしたものの、爆弾が落ちたかな、爆風に飛ばされてですね、帽子もなくなって、で、洋服もあちこち焦げて、あなにして（穴ができる

ほどで)、まったくもう酒飲んだ人が、酔っ払いが歩くようにしてきて（生きて）いたんですよ、2、3日してから」

筆者「それは自分のお父さんはね。防衛隊で」

信子「海のお父さんですよ」

筆者「海のお父さんね。と、特攻艇の手伝いをして」

信子「42（歳）になりよったですよ」

筆者「特攻艇の手伝いをして、大怪我をしたわけね」

信子「ん」

5.2 避難命令〈避難すること、避難の状況〉〈集まりなさいとの指示が女子青年へ〉

十・十空襲を経て住民は、男手が限られている中で、山裾壕を掘り進め、23日の大空襲が続くなかでもその作業を続けた。信子の家は頼みの父親が防衛隊にとられて、また長男が徴兵により出征していたので、島に残されたいちばん上のきょうだいである信子を中心となって、軍作業に従事しながらもその合間をぬって、自分たちの畑がある後背地の山裾壕を掘り進めていて、なんとかそこに避難するめどが立った。

そこに、避難命令が出された。自分たちがつくった避難場所から退くことを命じるニシヤマへの避難・集結命令である。まずは宇波嘉敷の住民を集めるために、ウンナガーラへ集まれである。しかし、23日から続く空襲の結果、山たる山は燃えつくされるように燃えている。日本への攻撃として有効と判断された焼夷弾が使われた。焼き払われ、いまだ火の粉がくすぶっている山に登るというのだから、安全とは思われなかった。

信子の証言② 女子青年に避難命令

信子「山は山みんな。石油ばらまいたのか、山はみんな燃えてですよ。この今山がこんなに木が生えているのは、これがなくなってからまた新しく生えてるって」

筆者「それが続いて、その一その一防空壕に避難していましたか。その間毎日」

信子「防空壕に入っていたら」

筆者「空襲の時は、はい」

信子「あの一みんな女子青年は集まんなさいって言って、向うの山のところ（ウンナガーラ）に住民集められたんですよ。たら、みんな一カ所に集まるように村民はみんな一カ所に集まらないといけないよーって言って。やっぱり玉砕させるつもりだったんでしょうねえ」

筆者「その集まんなさいと言ったのは誰なんですか。女子青年団長」

信子「巡査が」

信子の証言③ 避難命令に右往左往する様子

巡査によって、また軍の命を受けた防衛隊員によって、ウンナガーラへそしてその先へ、さらにニシヤマへと行くように、何度も何度もうながされた。しかし、信子の一家は、さまよった。米軍の攻撃を恐れたのか、ニシヤマへ行くことが難儀だったのかは、定かではない。

筆者「女子、女子青年団ばかり集められた」
信子「……ここの山の上ですね。こっちに行きなさいといって言われているわけ。おばあさんたちもおんぶして行ったら、もう艦砲射撃がひどくて、壕、壕を掘りかけるといって、やっているんだけど、つるはしは持ってからねえ。防空壕を掘るといってきてるから、とんでもない。もう艦砲射撃が火になって、もう弾が落ちるもんだから、怖くなってからねえ、向うからまた逃げて、銘々避難場に行っていたみたいなんです。うちなんかはお父さんが向うの、あの一、アラリというところの、あの一川があるから、向うに行こうねーと言って、行ったものの。登るっていったら、夜が明けて。もう夜も寝れないですよ。もうあちこち行くに（の）で。で、上がろうとしたら、夜が明けたもんだから、大変だと言って、また降りて来て。この、ガテカルというところ」

5.3 避難を何度も督励される〈行かないと一ならない〉

住民は、ニシヤマへの避難を命令される。それが何度も何度も繰り返される。従わないことができない。通常では、できないような状況が次々と積み重ねられている。ニシヤマに避難することが安全と思えなくても、精神的な圧迫を受ける。

信子の証言④ ニシヤマへ行くことが督励される1

筆者「うん。また、戻って来たわけ」

信子「またここに避難している人たちは、青年が呼びに来ているんですよ。みんな壕から出て、一カ所に行かんといかんよーって。あの時（行ったら玉砕だと）分かっておけば行かないで、銘々の防空壕の中に入っとけば、あんなことはなかったんですよ」

筆者「で、みんなに、その一各集落に命（命令）が出るのは27日の夕方からですよ」

信子「して、向うのダムのところへ避難している人たちはもう先になって行ってですね。うちなんかはここから出て、この山の後ろ側から、道から行って、夜だから、向う、ウンナガーラに、というところだけど」

筆者「ウンナガーラに。はいはい」

信子「向うに着いたら、もうこの（地区の）人々はいないんですよ。もう上がっていった、あの一本部の近くの、クビイと言って、ですね」

筆者「クビイ」

信子の証言⑤ ニシヤマへ行くことが督励される2

信子「で、ようやく、ウンナガーラというところに着いた時点で、向うの人たちも上に上がってるって、また青年が呼びに来て。みんなこっちからねえ、向うに上がらんといかんよーって。クビイというところに上がっていった、……」

信子「ここ歩いている人がですね。……この人が呼びに来ていた」

信子「みんな集まらんといかんよーって言って

からね。して、あれから上に上がって行って、クビィと言うところに着いたら、またそこにもいない。もう前の人々がですね。もう玉碎場に行っているんですよ」

筆者「で、その時信子さんは誰と一緒にだったかって言えますか」

信子「家族は、おばあさんは私がおんぶしているもんだから、そんなに歩けない。(自分は) じゅうごう、じゅうごうが(15歳に) なりよったから」

5.4 遅れて集結したが〈お父さん捕縛される〉

ニシヤマ(北山)に到達したものの、お父さんは捕縛された。第一の玉碎に間に合わなかったから、防衛隊なのということなのだろうか。帽子をかぶってカムフラージュしていて、あやしい、ということらしい。縛られ、しかし、隊長と知己であるので温情的に説諭され、新たな軍命を授かった。海岸の近くにある米軍から爆撃を受けた食糧庫から、食料として有用なものを見だし、赤松隊の新本部まで運んでこいということである。こうした任務は、朝鮮人軍夫(軍属)などが就かされていた。

玉碎場への到着が遅れたことで処分を受けたことから、避難命令、ニシヤマ集結がいかに強硬な至上命題であったかがうかがえる。そして、ニシヤマへの集結がそこで起こった集団自決とセットのようなものであったことがうかがえるのである。

父が赤松隊長からの取り調べを受けている時に、防衛隊員の一人が斬殺の処刑を受けた。そこで、次は自分がという恐怖が最高潮に達したのである。

信子の証言⑥ 取り調べの恐怖〈友軍によって住民が斬られる〉

信子「どこがどういうふうになって、島じゅう全部。船は徴用されて、船長、機関長と、船ともろともですよ。で、みんな、あの一分かっているもんだから、赤松隊長もまたあの一この海のあれを分からんと

いけないと言って、聞いたらしいですよ。で、よくも分かっているわけ、イカ時(イカの漁期に) になったら、イカを採って。そんなまでは、(徴兵前の) 兄さんもいたから、……24匹ずつイカとって来よったんですよ。たら、これも(赤松隊長に) あげて。して、よく分かっているわけなんですよ。したもんだから、ああ、新城(アラシロ)さんって言うんですよ。気でも狂ったんですかと言って。言いおったらしいんですよ。そしたら、その時に(防衛隊員の一人が、: 筆者の他の聴き取りによれば、家族が集団自決で全滅したせいで) 気が狂ったからね、高い木に上がってからね、天皇陛下万歳して、大きな声出して、やったもんだから。この人一人には、赤松隊長(が処刑の) 命令したみたい」

5.5 生き延びて、その引き換えに危険な任務に就かされる

危険な軍務を命令されたものの、またもや米軍の攻撃により恐怖を経験し、任務を負った荷役の団は散り散りになった。お父さんも逃げた。そのことが、父を軍の搜索対象とすることへとつながった。

信子の証言⑦ 取り調べの恐怖、処刑をまぬかれる

信子「知っているんだから。で、気でも狂ったんですかと言って。あの一おなか縛っていたんですよ。逃げないようにして。で、その赤松隊長の防空壕はお父さんが削りかけたもんだし、ですよ。で、夜じゅうあれして、もう暁になったから、あの一食料場に行って、あの一食料取ってきなさいと言って、言いつけられたもんだから、30名ぐらい、軍夫も防衛隊も、あの一兵隊もしてからね。30名ぐらい(港付近の食料庫に) 降ろされて(作業を) しているんですよ。あの一もう。して、行って、……、向うに出て行ったら、もう夜は明けて、アメリカは

もう入り込んで、しゅうたい（舟艇）から来て、入り込んでみたいなんです。これを見てから、敵だーと言って。もう夜が明けているから、行かれないわけですね。帰りは今来た道は分かるでしょう。みんな回れ右して歩きなさいと言ったら、もう兵隊が、（敵だーとか）言ったらいいですよ。お父さんビックリしてからね。敵だーと言って。一番後ろですよ。行く時には一番前だから。で、先頭になって歩きなさいだったから。で、回れ右しなさいして、歩きなさいと言って、しているんだけど。もうあれからは自分も（お父さん自身も）気が狂っていたんでしょうねえ。で、一番最後になっているのが、敵だーと言って、大きな声出したから。その時にみんなちりちりばらばらになっているみたいですよ。……」

5.6 第二の玉砕場で、弟が

お父さんが危険な軍務を命じられるなか、その他の家族は第二の玉砕場へ行くように命じられた。そこで、家族は戦争の犠牲となった。いったい、誰が家族を死に追いやったというのだろうか。

信子の証言⑧ 弟が犠牲となる

信子「（赤松隊本部で）怒られてからですね。

また、こっちから別に行きました」

筆者「第二の玉砕場に行きましたよね」

信子「第二の玉砕場なんです」

筆者「行行って、信子さんも妹、弟と、お母さんと一緒に行った」

信子「はい」

筆者「第二のね」

信子「で」

筆者「第二の玉砕場には」

信子「次男は私がおんぶして。もう、降ろして、こっちもう、こっちに避難とか行けないと言って、降ろしてからねえ、座るのと同時に弾に当たっているんですよ」

筆者「ああ」

信子「これはもうアメリカが撃ったのか、日本軍が撃ったのか分からないけど。迫撃砲と言って言っていましたけど」

筆者「で、次男は亡くなっているわけですか。それで」

信子「ん」

筆者「次男さんは亡くなっている」

信子「亡くなっているんだ、もー。顔は見られなくて。もう割れているですよ。こっちやう。これ見た時にはもう。どうしても見れない。毛布を被せて」

筆者「毛布を被せて」

信子「もう。あの時のことを思い出したらもう本当に泣かないときかないんですわ。お父さんもいないもんだから、自分たち側も行方不明といってしておったんですよ。だからもう、これらが亡くなって、妹も亡くなっていると思ったら、4時間ぐらいしてから、出て来ているんですよ」

弟が第二の場で犠牲となった。そして、大怪我をした妹をおんぶすることになった。いろいろな命の犠牲の渦中で、信子が一家の命をつなぐ支えとなっていたのである。

信子の証言⑨ 弟を弔う

筆者「自分一人で兄弟を弔わなきゃいけないと」

信子「もう本当に。お母さんは一番末っ子抱っこして、やっているもんだから。この次男の、次男がですね、おんぶで。兵隊のところの本部で乾パンと鯉節なんかとを交換してからね。あの一、乾パンたてて（もらって）来るんですね。もう水も綺麗のか（なの）か 悪いのか分からん。その水を飲んだらしくて。姉さん自分も歩けないから、おんぶしてって言うから、…かわいそうに思って私がおんぶしているんです。で、次の第二の避難場。まあ、あの青年の家の。向う見ましたか、青年の家」

筆者「一度。はいはいはい」

信子「炊事場がありますでしょう」

筆者「うん、はいはい」

信子「すぐそこの、そこ第二の避難場だったんです。で、向うでも、私の背中から降ろして、弟を前に座らせているんですよ。こんな座ったかねえ」

筆者「信子さんがおんぶして、えーと」

信子「おんぶしてからね」

筆者「で、次男を連れて」

信子「おんぶ。自分が持っている食料は捨てて、これおんぶしているんですよ。……あのーみんなこっちで防衛隊がまた手りゅう弾投げるって、あれしたもんだから、怖かったからね、ずーっと上の方に行っても、（ともしすが）いないわけ。もう、ともしぐえと言ったから、ともしぐえって呼んでから、人の上から、もうずっと上に行ったから、向うに行った（行っていた）わけですよ。捕まえて来て、お母さんの帯を解いてからね、通帳から写真からふところにいれていたらしんですよ。たら、もうお母さんの帯で私先頭になって、お父さんが防衛隊ですからね」

信子の証言⑩ 弟と妹が被弾した弾はどこから、妹のキズはみてもらえない

〈民間のくるところではない〉

信子「弾が当たって」

筆者「誰の弾なのかってことですよ」

信子「次男はもう見れなくて、片づけて。毛布で。二度とは見にきれなかったから」
……

信子「で、これは片づけてから、座っていたら、妹がまた出てきているんですよ、これもないと言って。木の葉を取って、被せていたんですけどね。これが出て来たもんだから。ちょうど、もう、あれは体格もよかったし、私よりかは、かえって大きい方だったから、また、これおんぶして。本部に行って、治療させてから、……避難壕に行きなさいと言って、言わ

れてたんですよ。たら、本部に行ったら、もう太刀（剣）を持っとって、振り回されてですね。こっちに何カ所か怪我してんのが、あのー、みんな一緒に行ったんですよ。たら」

筆者「普通の人（も）怪我しているから何とかしてくれって」

信子「もう、ここは民間が来るのじゃないといっ」

筆者「民間が来るのじゃないと」

信子「言うもんだから。自分たちは、こう怪我してるのを治療してから帰きなさいといっって言われてるから、あのー治療させるんですよーと言ったら。あかん、あかん、いかなんと言っ、民間はこっちに絶対入っていかんと言っ。もう太刀をこうやるもんだから、もう怖くてですね」

筆者「怖くて、もう近寄れない」

信子「で、あれからもう戻って来て、亡くなっている人たちのところに座っていたです、1日日中。したら、もう、あれからは、本当に血がみんな出ているでしょう。だからもう血のくされが、匂いが、（しかし、何ももう）できなくても。おなかもうこうあれするしねえ。この匂いで。だってもう、もう、自分の身内が、兄弟がいなくなっているのに、我慢してこっちに、1日中おったんですよ。たら、妹もまたおんぶして、ど、どうしておんぶしたのか分からないんですよ。おんぶしたらもう足は地面からこうあれする（着いてしまう）んですよ。して、これもおんぶして、私もきついもんだから、大きいもんだから、きつくて」

筆者「妹の体格がね」

5.7 その後、行く先々で追われて〈ツツンジャーラからどこへ〉

そして、妹が亡くなる。重傷を負った妹をおんぶしての、彷徨がはじまる。しかし、誰も助けてくれない。住民によその人を助ける余裕はまった

くなかった。信子は、悲嘆にくれて、重傷で死にかけた妹と一緒に泣くしかなかった。なんで生きているのか、絶望としかいいようがなかった。

信子の証言⑪ 妹が死ぬ前に、お父さんに会わせなかったが

筆者「はい。ツツンジャーラというところに行って」

信子「今もあるんじゃないかな。そこに降りて行ったのはもう。途中でまた軍夫、軍夫がやった（軍夫がいた）みたいけど。アメリカと思って自分たちが言葉が分からんでしょ。朝鮮語も分からないし、アメリカ語も分からないもんだから。もうまたやられるのだねーと思って。やって（そのまま進んで）。妹ももう痛いと言って泣くし、私ももうこれくらいしてんのおんぶしているもんだから、私も一緒に泣いて」

筆者「うん、自分も泣いて」

信子「もう死んだ方がよかったねーと言って。二人大きな声を出して泣いて」

信子の証言⑫ 行く先々で追われて〈出ていきなさい〉〈誰とも交代できない〉

信子「避難場がこっちにあったわけですよ。で、そこに降りて行って、みんな行っているぐらい。ここに行ったら、もうこの主が、あの一食料採りに行っていたみたいで、帰って来てから、ここから今出て行きなさいと言って。同じ住民ですけどね。ここは自分なんかのうちだから、あんた方は出て行きなさいと言ってからね。出て行って」

信子「交代する（妹のおんぶを誰かに代わる）、交代することもできなかったんですよ」

筆者「できなかったね」

信子「お母さんもこれを（小さい子）抱いているもんだから。おっばい、おっばい、おっばい飲みよったもんだから。おっばい離したら泣くもんだから……」

5.8 妹の久子が死ぬ前にお父さんに会わせなかったが、亡骸に手を合わせて

信子は、お父さんが生きているとの情報を得て、瀕死の状態にまで危機が迫っていた妹の久子が生きているうちに、お父さんに会わせてあげたかった。

信子の証言⑬ 久子をおとうさんに見せたかった

信子「……女子青年が、あの一幹部でしたけどねえ、あの姉さんたちが降りて来てから、あんた方こっちにいたのーって言うから、はいと言ったら、あんたたちお父さん元気よー、自分なんかの防空壕にいたよーって言うんですよ。もうあれから、生きているんだねーと思って。もうお父さんがいるのに、もう心配ないねーと思って。して、こっちで、もう、妹はもうこっちから血も出るし、蛆も歩くんですよ、蛆まで出て、したもんだから、こっちで10日はいてですね。あの一お父さんが生きてると聞いたもんだから、あの一今は自分の避難小屋に行っているよーと言ったもんだから、これが生きている間に、お父さんに見せないとイケないと言ってからねえ、おんぶして、下の方に降りて行ったらですねえ。こっちに下、兵隊が立っているんですよ。うちのすぐ隣の、あの一向うにいた兵隊が、こっち、カドヤと言ってましたけどね。あの一カドヤさん元気ですかー、あんた方も元気だったーって、……言いおったんですよ」

信子「たら、どこに行くんやーって。したら、自分の避難小屋に行かないとね、こっちでは飯もないしね、あの一食べるのがなかったら死ぬんだから、あの一こう妹が生きている間に向うにお父さんに見せに連れて行くさーって言ったら。あかん、あかん、今ね、アメリカが入り込んでるからね、行かれないよーって言って、言われたもんだから。で、引返して、来る時ですね、あの一途中から、この一妹

がひきつけはじまっているんですよ。あ
そうくなって、ひきつけたもんだか
ら、もう歯は開かないです。口は開か
ないさねえ。あのーひきつけたら。一緒
にいてからね、妹たちのところに行って、
あのーお父さんたちの妹たちのところ
に行って」

信子「向うにおったら（ここにおったら）、も
う食べるご飯もないし、どうしたらいい
かねえと言って、考えて、したら、これ
がもうあんまりひきつけひどくなってき
たもんだから、おしまいなもの言いなが
ら、亡くなっているんですよ」

筆者「妹がね」

信子「胸はもう焼けるようになったんですよ
え。あのーおばさんも、父の母がいて、
水飲ましてくれーと言って、自分が治っ
てきたら、おばさんたちの孝行もするから、
あのー歯をあけてちょうだいといっ
て言うんですよ。けども、もうこの歯
はもう全然開かないと言って。向うから
来て10日はいたんですよ。10日で亡く
なって、4月の8日に亡くなっているん
ですよ」

筆者「妹がね」

信子「10日間は生きていた」

筆者「その間……もう本当に飲まず食わずの状
態で、おんぶしていたわけね」

信子「整理して、埋めて、もう避難小屋に戻っ
たらもう大雨が降って、余計もうこれが
前にいったからね。雨に濡れているかー
と言って、もうこっちで泣いて。お母さ
んも二人、こっちでもう、かわいそう
で、埋めてすぐ戻ると、じきに大雨が
降ったもんだから。そんで、きつくし
て、どうしたら治るかねえって言って、
（父の）妹のおばさんの旦那が、あのー
内地の方でしたけどね」

信子「……自分たちも、これが花もそえてから。
もうおばさんたちもここにいるから
ねえ、心配しないでねーって言ったから
ね。手合わせて」

信子は、お父さんに会わせることなく亡くなっ
てしまった久子の亡骸に手を合わせて、花をそえ
てその悲しみにくれるしかなかった。

5.9 巡査が搜索するお父さんにかくまう

お父さんは軍に背いたとして、駐在の巡査は、
執拗に父を探している。いったい、軍やこの巡査
は、何と戦っているのだろうか。住民は、いつし
か軍に恐怖を覚え、できるだけ接触をさけるよう
になった。

信子の証言⑭ 父をかくまう

信子「お父さん、して、もう日本の兵隊に見ら
れたら、クビ（首を斬られる）だから」

筆者「ああ、そうか、家族のところに行っちゃ
いけないのね」

信子「見られないように」

筆者「見られないように」

信子「で、隠れて、しているから。駐在が毎日
来ていることを誰かから聞いた。毎日
通っているんですよ」

〈お父さんを隠す〉

筆者「避難小屋が」

信子「だけど、お父さんが銘々、あのー蘇鉄も
切ってね、銘々あのーあれしなさいと
言ってからね。部屋をこう区切っている
んですよ。アパートみたいに。てから
もう、兵隊がどっから入って来るか分
からないからと言って、小屋のですね、
片一方に、あのー穴掘ってからですね。
で、こっちの下、床、床いれてからね。
ござと。あれ、上の方はまた息できるよ
うにして、竹を編んでですね、そこに隠
していたんですよ。（8月の中旬に村民
が一同となって山を）降りて来るまで」
……

信子「8月14日に降りて来てますからねえ。
降りて来たらもう天皇陛下の8月15日
の停戦なったよーって。あれが、あのー
放送が流れていたんですよ。その間も日
本軍に見られたら大変と言ってですね。
どこにも行かない。自分一人がもう畑

行って、芋掘って来たり、そんなによったもんだから、もう私は死なしたら大変だからと言って、お父さんは民間の姿してからねえ、着物来て、して、夜ずつ一緒に芋掘りに。向う山の裏側、座間味が見えるところの、向うにあの一畑していたもんだから、向うに行って、芋取って来て。夜からもう、夜は兵隊は歩かないから、こういうふうにして、やって。もう降りて来るまで、本当に軍が怖かったんですよ」

筆者「降りて来るまでというのは、降伏するまで」

信子「お父さんがあんなにしない前は、この兵隊ともよく知り合って、あの一仲良くしていたんですけどねえ。もう避難してから、こっちは自分のことは絶対言わないよーと言って、お父さんに口止めされたからね」

5.10 家族を思い琉歌 家族を思うたびに涙する（琉歌）

弟をなくし、妹をなくし、祖母を亡くし、そして、出征した兄が戦死したと知り、戦争で多くの家族が犠牲となり、その悲しみにくれる信子は、その心情を琉歌で表すようになった。

信子の証言⑮ 弔う、琉歌〈弟：友三郎よ、妹：久子よ〉

信子「いくさゆのあわりわしてわしらりみ、あさゆおもかじやまさちたつさ」

信子「ちぶみうるはなやさかなそて、ちょうれいぐあ、いくさゆのはなとちりちいつさ。いくさ、つぼんでいる花は咲かないで、いくさゆの花と散りて、切れていくと言っているわけ」

信子「あんた、これどこから考えたかと。自然にね、自然に出て来る、戦争当たっている人はねえ、もう自然にこういうあれ（琉歌）は出て来ますよーと言って。珍しくしてからね、書きよったんですよ。は、は」

信子「咲かないで、もう、そうでしょう、もう20歳、兄さんが20歳で」

筆者「子どもがね」

信子「妹が14歳」

筆者「まだ、まだ、つぼみ」

信子「弟が10歳だから、つぼんでいる花でしょう」

筆者「つぼんでいる。これから人生は、これからという時に終わっちゃっている」

信子「そうそう」

……

筆者「6月20日に、どこ、場所は」

信子「摩文仁本営とっていうから」

5.11 この戦争で目撃した数々の犠牲と向き合う

信子は、家族の死ばかりでなく、数々の死を目撃してきた。生命を軽んじられた背景には、強烈な差別があるとも思ったのである。

5.11.1 戦死というよりは死なされた日本兵士のこと 信子の証言⑯ 万歳攻撃を命じられた日本兵のこと

信子「この〇〇という人にですね」

筆者「これは兵士」

信子「民間のね、芋盗んで、食べたらしいんですよ。だから民間ももう精一杯でしょう、あの一芋取るのは。敵の弾も来るし。して」

筆者「〇〇と言う人は処刑されたの」

信子「この人も民間の、芋盗んで食べているみたい」

筆者「でも、大丈夫（でしたか）」

信子「これを（軍が）聞いたんでしょうねえ、だから、A高地陣地（米軍の陣地）とって、そこのところ、青年の家からまっすぐのところ。向うに行ってからねえ（向うのほうに）、敵の陣地があるんですよ。こっち（この敵の陣地）に斬り込みにやらされているわけ」

筆者「まあ斬り込みに行かされるということはどう死ぬということですねえ」

信子「もう絶対忘れられないですねえ」

5.11.2 朝鮮人軍夫への差別

信子の証言⑰ 朝鮮人軍夫

信子「(親戚の) 兄さんなんかは、またあの一、木炭釜の、あの一方向に高木切り出しに行っていたみたい。たら、軍夫が来てからですねえ、あの一芋の皮下さいと言って、言いよったって。たら、何するね一、芋の皮何するね一と言ったら、食べると言って、食べるから一と言ったからよ。こんなものは食べられないと言って、自分が持っている、籠に一杯持っているお芋出して、あげて。したら、うちに来て、この話しているんですよ、お母さんに。たら、お母さんはもう涙はさき、もうあんたたちも戦争(戦地)に行ったらこんなにするのかね一と言ってよ、泣いたら、自分たちがあんなことはしないよ一と言って。そう言って、言いました。本当にかわいそうでしたよ。差つけてですね」

6 3人の証言から

3人の証言を総合的に考えると、家族ごとに、親族間で、米軍の攻撃への備えをしていたところ、ニシヤマへの集結命令が出たことにより、多くの住民が犠牲となった。深刻な犠牲を産んだ根本的な要因はこの避難である。避難命令とは言うものの、その内実は住民の住民による自立避難をひきはがす命令であった。玉砕場での集団死は、捕虜になってはいけなさと厳命され、敵に捕らえられると、どのような残忍な仕打ちをされるかということが叩き込まれていたからである。島の住民は避難していた場所を追われ、不安と恐怖を高めた住民は、村長の万歳や、周囲の動向を契機に、渡されていた手りゅう弾を爆発させるなどして、集団死をした。しかし、玉砕の第二の場では、集団自決をするのとは別に、日本兵からの攻撃により、犠牲者が増えた。軍による殺人である。そのうえに、住民や朝鮮人軍夫、伊江村民への各種処刑や、山中での餓死、傷病死も起きている。渡嘉敷村の兵事主任新城真順(戦後の姓は富

山)の残した文書によれば、軍が一番恐れていたのは住民が捕虜になることであったという。軍は住民が捕虜にならないようにと、ニシヤマ(北山)への避難という強硬な命令を下したのである。自己防御の条件をなく奪われた住民は絶望を背景とした集団死の条件を意図的に作られたといえる。

住民はそれぞれに戦況に応じて自主的に避難していた。そこへ避難命令が出たことがすべての犠牲の端緒である。戦争犠牲死の進行は多様で、時間差も少なくなかった。

第一の玉砕では、集団自決(強制集団死)が起きた。そこでは、自決の契機がつくられた。第一の自決のあとに着いたグループは、軍から厳しいとがめをうけ、第二の玉砕場での集団自決(強制集団死)が求められたケースもみられた。第二の場では、日本軍の擲弾筒も発射された。住民にとっては友軍による組織的な殺人である。

渡嘉敷島における住民の多様な犠牲死は、米軍の上陸作戦の開始以後に、日本軍から命じられた、島のほぼ北端の山の谷側である「ニシヤマ(北山)への集結」命令に具体的に端を発している。この命令に連動する形で、①島の幹部による象徴的な行動により、手りゅう弾や刀・カマ・棒・ツル・ひも等を用いた集団死が実行された、というのが主な流れである。3人の証言からえられる具体的な犠牲死を分類すると、①に加えて、②日本兵による発砲や擲弾筒による集団殺害や、③過酷な状況で山間部へ集結することを強いられたことによる関連死(高齢者や乳幼児・障がい者が受けた保護環境の喪失、軒のない状態、栄養の欠如や疾病や孤立等、さらには悲劇的な場面に直面するなど、心身の困難な状況がもたらす死)、④スパイという嫌疑をかけられた処刑が、みられたのである。また、朝鮮人軍夫に対する差別的な扱いによる処刑や、日本兵の間で起きた殺人事件なども発生しているのである。

本論では、渡嘉敷島における死は多様な犠牲死という観点から一様ではないことを考察し、またそこには、命じる者と命じられる者との天と地ほどの差異がみられることを明らかにしようとした。3月23日の島での開戦と共に急浮上したのは、生命の存続において下位に置かれた者に対して、生を消滅させるほどの歴史的な悲劇がもたら

表1 3人が経験した戦争と犠牲死

月日の進行	小嶺正雄が経験した戦争と犠牲死	金城信子が経験した戦争と犠牲死	金城秀子が経験した戦争と犠牲死
～3月27日	自主的に避難していた	自主的に避難していた	自主的に避難していた
3月27日～ 終結を命じられた 悪路、苦難、ネグレクト	命じられたとおりに	遅い歩み、行くことへの躊躇	遅い歩み、行くことで起こることを予測
3月27日28日 自決場へ	第一の自決場(玉砕場)で、 親戚等の死、たくさんの死に直面。第二の玉砕場でも死をうながされた	第二の自決場(玉砕場)で、 弟の死、妹の死	第二の自決場(玉砕場)へ、 しかし自決を断念
3月27日～ さまようなかで	祖母の死	処刑の対象となる危機を 迎えた父	血の水を飲む。あとで、自決場でのたくさんの死を知る。家族を亡くしたおばあさんがさまよい捕虜に
山に避難中に(1)	同級生が処刑、朝鮮人軍夫が処刑	父親の搜索が続く、処刑の危機。突撃を命じられた兵隊の死	山での避難生活のなかで、 自決場の惨状を聞く
山に避難中に(2)	軍の投降の直前、部下の兵士は上官を殺害	出征の兄は摩文仁で戦死	
第二の自決場(玉砕場)での特記事項	第二の玉砕場では擲弾筒が発射された	第二の玉砕場での弾は日本兵のほうから飛んできた	

されたのである。こうした歴史的な事実を決して忘れてはならず、戦争による犠牲死を防ぐためにはどうしたらよいかという、災害研究が不可欠である。

参考文献

- 海上挺進第三戦隊, 1945, 『陣中日誌』(辻版).
 海上挺身第三戦隊, 1970, 『陣中日誌』(谷本版).
 麦倉哲, 2019, 「犠牲者を忘れ去る国家に本当の復興はない、戦災も震災も——岩手県大槌町と沖縄県渡嘉敷村での調査から」『日本の科学者』54(11): 616-621.
 麦倉哲, 2020, 「戦争の社会病理——日本兵によって処刑された沖縄県民」『岩手大学教育学部研究年報』(79): 109-123.
 麦倉哲, 2021, 「戦争の社会病理——日本軍によって処刑された朝鮮人軍夫」『沖縄法政研究』(23): 1-27.
 麦倉哲, 2022, 「戦争の社会病理3——渡嘉敷島で処刑された6名の伊江村民」『岩手大学文化論叢』第11輯: 67-88.
 沖縄県教育委員会編, 1974, 『沖縄県史第10巻 各論編9 沖縄戦記録2』.
 沖縄県教育委員会編, 2018, 『沖縄県史各論編第6巻 沖縄戦』.
 渡嘉敷村, 発行年不詳, 『沖縄戦記(座間味村渡嘉敷村戦況報告書)』.
 渡嘉敷村遺族会編, 1953, 『慶良間列島渡嘉敷島の戦闘概要』.

Examining War Disaster Fatalities: Insights Obtained from Interview Surveys of Residents of Tokashiki Village, Okinawa Prefecture

Mugikura Tetsu

Abstract:

This study considers war dead as victims of war-induced disasters. Compared to fatalities resulting from other natural disasters, these deaths are the most human-driven disaster fatalities. In Tokashiki Village, Okinawa Prefecture, approximately 600 people died in the Fifteen-Year War, which encompassed the Pacific War, including 332 people who committed mass suicide (forced collective death). This paper focuses on the testimonies of three individuals, who were interviewed relatively early in the author's process of interviewing approximately 100 people to date, to examine how the residents were sacrificed and how mass suicide (forced collective death) in particular was carried out. The testimonies of these three individuals clearly demonstrate the disparities in life preservation during the war and that the war did not impose equal suffering on all people.

Keywords:

war disaster, disaster fatality, examination of death, mass suicide (forced collective death), disparity in life preservation

《論文》

超高齢社会韓国における 高齢者の居場所「敬老堂」の現状と課題

——コロナ禍での取り組みを視野に入れて

金 慧英¹
大和 三重²

要旨：

2026年に超高齢社会を迎える韓国では、高齢者の孤立や孤独死が社会課題になっている。特に、コロナ禍において社会活動が制限され、高齢者の社会的孤立が深刻化したとされている。そこで、高齢者にとって社会参加の重要な拠点となる敬老堂を中心に現状と課題を把握し、コロナ禍で実際に取り組まれた高齢者の孤立防止対策の実態を調査した。高齢者の生活実態に関する複数回に及ぶ韓国での現地調査（釜山広域市、済州特別自治市、江原特別自治市）の結果をもとに、災害福祉の観点から敬老堂の現状と各敬老堂における高齢者の孤立を防ぐための多様な取組について報告する。

キーワード：災害福祉、コロナ禍、社会的孤立、韓国の高齢者、敬老堂

1 はじめに

急激な高齢化が進む韓国では、2024年の高齢化率20.3%から2026年には21.6%と、超高齢社会に突入することが予測されている（KOSIS 国家統計ポータル 2024a）。30年後には世界一の超高齢社会になることが見込まれている。老年期に入ると社会的に活動する機会は減少するが、高齢者の社会参加や社会的活動は、社会のつながりを作り、見守りの側面からも非常に重要な事項である。しかし、災害時には平常時より社会的活動が

制限され、社会的孤立を招く恐れが極めて高い。社会的孤立は孤独死の要因である（キム 2018）。実際に、2019年の孤独死数は2,949名であったが、コロナ蔓延時の2020年は前年度比11.2ポイント増加し、3,279名が孤独死をしていた。なかでも60代は28.5%、70代は11.8%、80代以上は6.5%の計46.8%を占めており、孤独死数の約5割が高齢者である（保健福祉部 2024）。近年は、高齢者の孤独死が年々増える傾向にあるが、災害関連死や災害孤独死を未然に防ぐ意味でも災害時に高齢者の孤立を防ぐことは重要な課題である。

また、高齢者の孤立は、フレイルや認知能力の

¹ 法政大学 現代福祉学部

² 関西学院大学 人間福祉学部

低下にも影響を与えている。キム・オ（2022）は、コロナによる社会参加の制限や社会的交流の低下は、高齢者の認知能力に否定的な影響を与えていると報告している。特に、一人暮らしの高齢者は、そうではない高齢者より認知能力が低下していると述べている。

以上のように高齢者の社会的孤立は、大きな災害の中でより顕著化されるが、災害時に高齢者の社会的居場所の確保が難しいという課題がある。韓国ではコロナを社会災害「사회재난（社会災難）」として分類しているが、コロナ蔓延時であった2021年に韓国では高齢者の孤立を防ぐための主な方法として、主にオンラインの活用が試みられた。しかし、オンラインを通じての支援には、オンラインに慣れていない高齢者にとっては、参加が難しいという課題もあり、高齢者の孤立を防ぐ対策として十分とはいえない状況であった（金2022）。日本では、通いの場としてサロン、ふれあいカフェなどがある。高齢者の孤立や孤独を予防し、住民の誰もが参加できる介護予防などを目的にした活動を行う場として位置づけられている。また、住民同士がつながり、最終的には防災意識を高め、地域での暮らしの安心・安全を図っている（厚生労働省 2024）。しかし、通いの場の多くは、継続して運営することが難しい。その背景にはメンバーが固定化しており、運営費や場所の確保が難しいという現状がある。韓国の敬老堂は、政府の補助金で運営されており、法律上、設置義務があるので長年にわたり持続的な運営が可能である。

そこで本稿では、韓国における高齢者の社会参加の重要な拠点となっている「敬老堂」と呼ばれる居場所の現地調査の実施から、高齢者の孤立防止対策とコロナ禍での取組など、その現状と課題について検討し、日本における通いの場の運営の継続性を確保するためのヒントを探りたい。

2 韓国における高齢者余暇福祉施設の分類と敬老堂の位置づけ

高齢者余暇福祉施設は、老人福祉法 36 条に依拠し、表 1 に示すように老人福祉館、敬老堂、老

人教室の三つに分類されており、すべて高齢者の社会参加の促進を目的として運営されている。老人福祉館は、健康増進、疾病予防、在宅サービスなど、主に、福祉サービスを提供することを目的にしている。また、社会福祉士 2 名が配置されているため、より専門的な支援を受けることができる。一方、敬老堂は、専門的人材が配置されていないが、役員として会長、副会長、理事、監査を置くことができ、各敬老堂で自律的に構成する。また、高齢者が自主的に集まり、利用者同士でコミュニケーションをとったり、食事を作って一緒に食べたり、ゲームなどをする憩いの場としての役割を果たしている。敬老堂は冷暖房が完備されており、夏場は暑さ避難所、冬場は寒さ避難所としての機能も果たしている。利用者の中には、テレビを見ながら昼寝をする者も多い。最後に、老人教室では、主に、日常生活に必要な学習プログラムを提供しているが、パソコン、手芸、書道など多様な講座を週 1 回以上は開くことが定められており、講師 1 名が配置され、高齢者の社会参加への意欲を高めている。

この中から敬老堂に注目する理由は、特別な目的がなくても自主的に集まり、継続して交流を深めており、韓国固有の高齢者の居場所としての特徴があるからである。また、コロナ禍で敬老堂が閉鎖されていた時期には、利用者同士で敬老堂の近くにある縁台に集まり交流を深めていた。災害時には、高齢者の社会的居場所を確保することは困難であるが、平常時からの集いが災害時でも継続して社会とのつながりを作ることになったといえる。災害時に高齢者の孤立を防ぐ取組として「有形の場」だけを考えるのではなく、「無形の場」をヒントに対策を考えていくことも重要である。

敬老堂の運営主体は、社団法人大韓老人会（대한노인회 以下、大韓老人会）である。大韓老人会は、①高齢者の権利および利益の保護、②福祉増進、③奉仕活動などを通して社会貢献を目的にしている組織である。大韓老人会の事業の一つとして高齢者の余暇福祉支援を行っている。余暇福祉支援事業の目的は、地域社会を中心に専門かつ統合的な敬老堂福祉サービスの管理体系を構築することで、敬老堂利用者の満足度向上および敬老堂の先進化や活性化を図ることである。大韓老人

表 1 韓国の高齢者余暇福祉施設の種類

	分類	現況 (2024 年)	利用対象者	目的
老人余暇福祉施設	老人福祉館	438 カ所	60 歳以上	・高齢者の教養や趣味および社会参加活動などに関連する情報とサービスを提供し、健康増進および疾病予防と所得保障、在宅サービス、その他高齢者の福祉の増進に必要なサービスを提供することを目的とする施設
	敬老堂	68,792 カ所	65 歳以上	・地域の高齢者が自律的に親睦、趣味、共同作業の運営および情報交換とその他の余暇活動ができるようにする場所を提供することを目的とする施設
	老人教室	1,225 カ所	60 歳以上	・高齢者に対して社会活動への参加欲求を満たすため、健全な趣味、高齢者の健康維持、所得保障その他の日常生活に関連するプログラムを提供することを目的とする施設

出典：韓国老人福祉法 31 条「老人福祉施設の種類」および 36 条「老人余暇福祉施設」と韓国統計庁のデータ（KOSIS 2024）を参考に筆者作成

会は、韓国の 17 行政区域のすべてを拠点として連合会を設置し、市区郡には支会を設置して余暇福祉支援を行っている（大韓老人会 2024）。

敬老堂は国あるいは自治体の補助金で運営されているが、保健福祉部の管轄で各自治体から委託を受けて「大韓老人会中央会」と「敬老堂広域支援センター」で連携を取りながら各敬老堂にプログラム提供や補助金を交付している。敬老堂の補助金の用途は大きく、冷暖房費と敬老堂運営費の二つに別れているが、先述のように、敬老堂は高齢者の憩いの場として設置されているが、夏には暑さ避難所、冬には寒さ避難所としても位置づけられているため、冷暖房費を運営費と別の枠で補助している（釜山広域市敬老堂広域支援センター 2023）。

3 敬老堂の利用状況について

2024 年現在、敬老堂は全国に 68,792 カ所に設置されている。150 世帯以上の集合住宅では、男性と女性の空間を分離して住民共同施設として設置することが法的に定められている。敬老堂の利用には、会員登録が必要である。地域によって差はあるが、入会金は上限 2 万ウォン、会費は毎月上限 5,000 ウォンと決まっている（釜山広域市敬老堂広域支援センター 2023）。

敬老堂は、1970 年代の経済成長に伴い、都心部における狭い住宅問題により高齢者は自然に敬

老堂を憩いの場として利用するようになった。その後、2000 年に始まった保健福祉部の敬老堂活性化事業により、2006 年に敬老堂でのプログラムを充実させるために、巡回プログラムを提供する管理者が配置されるようになった。2013 年には敬老堂広域支援センターの設置が義務化され、敬老堂広域支援センターを拠点として敬老堂活性化事業が展開されている（釜山広域市敬老堂広域支援センター 2021；保健福祉部 2024）。

保健福祉部（2023）の「2023 年度老人実態調査」では、高齢者の 26.5%が敬老堂を利用していると報告している。表 2 の敬老堂の利用率と頻度をみると、85-89 歳の高齢者が最も利用率が高い（46.3%）。性別では女性（32.6%）の方が男性（18.6%）より利用率が高く、日本と同様に女性の方が男性より社会参加をしていることがわかる。しかし、1990 年代は、利用者の 84%を男性が占めており、男性中心で運営されていた（釜山広域市敬老堂広域支援センター 2021）。現在は、女性の利用者が多く、会長と副会長を女性が担っており、女性中心に運営されているところが多い（釜山広域市敬老堂広域支援センター 2021）。その背景には、女性の社会進出による地位の向上があると考えられる。また、年齢による上下関係が厳しい韓国では、男性より女性の平均寿命が長くなり、年長者の女性を中心に運営されるようになった。世帯形態を見ると一人暮らしの高齢者（34%）の利用率が最も高く、その次に子どもと同居している高齢者（28.6%）、高齢者のみ世帯

表2 敬老堂の利用率と頻度

項目		度数 (名)	利用率 (%)	平均利用回数 (1 週間あたり)
性別	男性	825	18.6	2.4
	女性	1842	32.6	3.1
年齢	65～69 歳	352	10.1	2.3
	70～74 歳	515	21.7	2.5
	75～79 歳	590	33.8	3.0
	80～84 歳	652	46.3	3.1
	85 歳～89 歳	437	52.9	3.3
	90 歳以上	122	48.0	3.2
配偶者の有無	配偶者あり	1262	20.9	2.5
	配偶者なし	1405	34.9	3.2
世帯形態	一人暮らし	1123	34.0	3.2
	高齢者のみ世帯	1207	21.7	2.5
	子どもと同居	296	28.6	3.2
	その他	40	23.0	3.2

出典：韓国保健福祉部（2023）「老人実態調査の結果報告書、第9章老人の社会活動」p. 508 の「表 9-27」から翻訳し、引用

(21.7%) となっている。

次に、表3の敬老堂を利用する理由を見ると、「親睦」のためが66.2%と最も多く、その次に「食事サービスの利用」のためが19.2%であった。また、項目別に見ると親睦のために敬老堂を利用している高齢者は、65～69歳が70.9%と最も多い。食事サービスを利用するために敬老堂を利用する高齢者は、90歳以上が35.8%と最も多い。この結果から年齢によって敬老堂に求めるニーズが異なることが示唆された。

4 敬老堂の現状と課題について

4.1 釜山広域市の敬老堂4カ所について

釜山広域市は、面積771.3km²の韓国第二の都市であり、人口は329万人である（KOSIS 国家統計ポータル 2024a; KOSIS 国家統計ポータル 2024b）。2023年度の韓国の高齢化率は19%であるが、釜山広域市は、高齢化率が22.6%と全国平均より高齢化が進んでいる。

現地調査日は、以下のとおりである。

A 敬老堂：2024年3月5日、B 敬老堂および C 敬老堂：2024年3月7日、D 敬老堂：3月10日。また、3月6日に釜山市敬老堂広域支援センターを訪問し、聞き取りを行った。

釜山広域市には、2,333カ所に敬老堂が設置されており、その中から4カ所の敬老堂と釜山広域市敬老堂広域支援センターを訪問した。A 敬老堂は、近くに高校と小学校があり、集合住宅の敷地内に設置されている。大きさは30畳ぐらいで平屋である。71歳から90歳までの女性高齢者が登録しており、土日を含め、毎日13時から17時までの間に7～8名が利用している。毎週1回、敬老堂広域支援センターから派遣される講師からダンス、カラオケ、運動などを教わっている。また、コロナの蔓延時には、敬老堂は全国的に閉鎖されたため敬老堂内では集まることができなかった。そこで自主的に敬老堂の外に縁台を作り、集まりを続けていた。

次は、地域の生活支援員で敬老堂の担当者の案内により、敬老堂を2カ所訪問した。いずれも女性だけが利用する敬老堂であった。B 敬老堂は、1階が女性、2階が男性利用となっているが、1階の女性部屋は、電気代（冷暖房費）を節約する

表 3 敬老堂を利用する理由

項目		度数 (名)	生涯教育 プログラム 利用 (%)	趣味余暇 プログラム 利用 (%)	健康増進 プログラム 利用 (%)	食事サービ スの利用 (%)	相談および 情緒支援 プログラム 利用 (%)	雇用事業に 参加 (%)	ボランティ ア活動参加 (%)	親睦 (%)
全体		2667	4.3	3.4	4.6	19.2	0.4	1.0	0.9	66.2
性別	男性	825	2.7	3.6	6.0	15.4	0.8	0.5	1.0	69.9
	女性	1842	4.9	3.3	4.0	20.9	0.2	1.2	0.9	64.5
年齢	65～69 歳	352	5.5	4.4	5.3	10.6	0.5	0.5	2.4	70.9
	70～74 歳	515	5.5	2.3	7.5	15.5	0.7	0.9	1.2	66.3
	75～79 歳	590	3.1	3.4	6.5	21.5	0.5	1.1	1.1	62.8
	80～84 歳	652	5.2	2.8	3.5	20.1	0	1.3	0.1	67.0
	85 歳～89 歳	437	3.1	5.7	0.4	21.5	0.7	0.9	0.5	67.1
	90 歳以上	122	0.1	0.7	2.8	35.8	0	0	0	60.6
配偶者の 有無	配偶者あり	1262	4.5	3.2	6.3	13.8	0.6	0.8	1.5	69.3
	配偶者なし	1405	4.0	3.7	3.1	24	0.3	1.1	0.4	63.3
世帯形態	一人暮らし	1123	3.9	3.5	3.3	25.1	0.2	0.9	0.5	62.7
	高齢者のみ 世帯	1207	4.3	3.2	6.2	13.9	0.5	0.8	1.4	69.7
	子どもと同居	296	4.9	3.0	4.0	18.4	0.7	1.8	0.5	66.7
	その他	40	9.3	9.8	0	18.7	2.9	2.7	1.8	54.9

出典：韓国保健福祉部（2023）「老人実態調査の結果報告書、第 9 章老人の社会活動」p. 509 の「表 9-28」から翻訳し、引用

ために布団を敷いて過ごしていた（写真 1）。開始時間より早く訪問したため 3 名だけの参加であったが、床に横になっている者もあり、家庭的な雰囲気であった。2 階の男性部屋は、机や事務用品などが置いてあり、テーブルに座って利用していた。

C 敬老堂は、急な階段を上った 2 階にあり、17 名の参加者が全員参加すると座る余地もないほどの狭い空間であった。高齢者にとって不便な急階段や場所の狭さにもかかわらず、参加者は非常に明るく積極的で毎日ほぼ全員が参加することであった。他の敬老堂との比較を行い、どのような要素が参加率の高さに影響しているのかを探る必要がある。その一つの理由として、敬老堂の会長が活発に活動しているところは、敬老堂に集まる人数も多く、雰囲気も良いことがわかった。コロナの蔓延時には、敬老堂が閉鎖され、利用ができなかったため、会員同士で近所に住んでいる人の家を訪問したり、立ち話をしていたとのことである。

D 敬老堂は、住宅街にある仮設施設であった。69 歳から 96 歳までの男性だけが利用している。

登録されている会員は、26 名で週に 3 回は昼食を作って一緒に食べている。昼食を作る日は参加者が 15 名程度と多いが、昼食を作らない日は 5～6 名が利用していた。昼食を作らない日は写真 2 のように、固定したメンバーが集まりソファに座ってテレビを見るだけで、会員同士でコミュニケーションを取ることはあまりないとのことである。しかし、集まるだけでお互い安否確認ができるので集まること自体は高齢者の孤立、孤独死を防止することにつながるといえる。保健福祉部の 2023 年「老人実態調査の結果報告書」によると、「食事サービスの利用」は敬老堂の利用頻度に大きく影響していることがわかる。コロナ禍で閉鎖されていた敬老堂が解放されたときも、直後は敬老堂で食事を作ることができなかったため、利用者も 2～3 名と少なかった。

会員の中には食堂、クリーニング、八百屋など自営業を営んでいる者が多い。また、工場での勤務経験を持っている者はいるが、会社でサラリーマンとして勤務していた経験を持つ男性は一人もいないことが特徴的である。近年、男性高齢者の社会参加が減少しており、社会課題として取り上



写真1 釜山広域市B 敬老堂の内部



写真2 釜山広域市D 敬老堂の内部

げられているが、自営業者とサラリーマンのコミュニケーションの相違が社会参加に影響を与えているのではないと思われる。

釜山市敬老堂広域支援センターを訪問し、釜山広域市における敬老堂の現状についてインタビューを行った。敬老堂の予算には限界があるため、プログラムの実施において高齢者人材を用いて敬老堂の参加者のために派遣する事業を展開していることがわかった。日本の地域包括ケアシステムの構築においても高齢者の互助および共助が求められており、高齢者支援のための人材不足という共通する課題への対応に示唆を得ることができた。

4.2 済州特別自治市の敬老堂について

済州特別自治市は、人口68万人で面積は1,850km²の韓国最大の島である（KOSIS 国家統計ポータル 2024a; KOSIS 国家統計ポータル 2024b）。日本では済州島と呼ばれており、観光客が常に訪れ、観光産業が発展している。済州特別自治市の2023年度の高齢化率は17.9%と全国平均より高齢化率は低い。敬老堂が464カ所に設置されているが、そのうち、1カ所の敬老堂を訪問した。訪問調査日は2024年3月9日である。

E 敬老堂がある村は、村の共同事業として地域の特産を収穫し、それを商品として開発し販売している。その収益を村の開発のために使っている。また、収益の一部は、敬老堂の運営費にも当てている。村の青年会は、敬老堂の電気代、水道代、光熱費等を支払っているため、自治体の補助金は食事代のみに使っている。青年会には64歳までの人が所属しているが、親たちが敬老堂に登録しているため、敬老堂に寄付することが親孝行につながると考えている。敬老堂には写真3と写真4のように各種最新の運動器具やカラオケ機材、AIロボット等が備えられ、お正月には若い世代からお年玉の提供もあるなど裕福な地域の特徴が敬老堂の運営にも反映していることがわかった。

E 敬老堂は、経済的に豊かな地域に位置しており、写真5のように外観も美術館のようであった。会員は75名にもなる大規模の敬老堂である。男性は70歳から94歳までの35名、女性は70歳から104歳までの40名が利用している。月2回は定期的に集まるが、人数が多いため、食事は出前でまかなう時が多いとのことである。コロナ禍で閉鎖された敬老堂が開放された時は、村のキーパーソンである青年会の会長が頻繁に訪れて敬老堂の消毒や掃除をしており、コロナ以前と同様に安心して利用することができていた。大都市より地方のほうが地域のつながりは強い特徴はみられるが、共同で村の経済活動をして地元の産業を支えていることによって世代間の交流をより深めていることがわかった。



写真3 釜山特別自治市 E 敬老堂に設置されている
運動器具の一部



写真4 済州特別自治市 E 敬老堂に設置されている
AI ロボット



写真5 済州特別自治市 E 敬老堂の外観

4.3 江原特別自治市の敬老堂2カ所について

江原特別自治市は、人口152万人で面積は16,830km²であるが、総面積の81.4%が林野である（KOSIS 国家統計ポータル 2024a；KOSIS 国家統計ポータル 2024b）。2023年度の高齢化率は、24%と全国平均より高齢化が進んでいる。江原特別自治市には、3,280カ所に敬老堂が設置されているが、高齢者の46.4%が敬老堂に登録し、利用している。江原特別自治市では2カ所の敬老堂を訪問したが2カ所とも集合住宅に設置されている敬老堂であった。訪問調査日は、2023年12月16日である。

F 敬老堂は、高級集合住宅の敷地内に設置されている。大きさは50畳くらいの平屋の建物で、部屋は二つ、リビング、キッチン、トイレがある。毎日、10名程度の高齢者が利用している。男性と女性の部屋は分かれているが、女性は主にリビングを使用し、男性は部屋を使用していた。この敬老堂は、先端のスマート製品を導入し、簡単な健康検診、運動、教育などを行っている（写真6）。コロナの時期は健康への不安が高くなっているが、顔認識だけで血圧や血糖値、認知症の初期症状まで診断できるスマート製品があるので高齢者が安心して生活することができた。また、韓国ではコロナ以後、非対面対応と人件費削減のために、多くのお店ではタッチパネルを導入した。このような社会変化に対応するために、タッチパネル式セルフオーダーキオスクを設置して練習をしていた。

G 敬老堂は、集合住宅の敷地内に設置されているが男性用敬老堂と女性用敬老堂が30秒ほどの距離に離れて設置されていた。筆者が訪れたところは女性用敬老堂であるが、大きさは30畳くらいで平屋であった。部屋一つ、リビング、キッチン、トイレがあった。14時から17時までの間に最も多くの利用者が集まる。敬老堂の建物は男女用に分かれているが、会長は男女に分けず、1名の男性であった。写真7のように会長は自ら笑気療法を勉強し、会員向けのレクリエーションを行うユニークな人物であった。公務員として長年努めていた経験もあり、福祉に関連する情報や行政関連の知識も豊かである。そのため、困った会員



写真6 江原特別自治市F 敬老堂に設置されている
スマート製品



写真7 江原特別自治市G 敬老堂のレクリエーションの様子

がいれば、アドバイスも行っている。会長は、自分が持っている才能を活かし、社会に貢献することに喜びを感じており、コロナ時期もレクリエーションなどを通して会員を笑わせていたと語った。この敬老堂の特徴は、常に参加者が多いことである。その理由としては、会長の人柄が大きく影響していると思われる。

4.4 敬老堂の課題について

敬老堂調査の結果から、以下の3点の課題が浮き彫りになった。第一に、地域特性に大きく影響されるため地域差が大きい。特に地域の経済力に大きく影響される。経済的に豊かな地域においては、敬老堂に寄付やお米、お菓子などの食べ物が余るほど入ってくる。マッサージ椅子、半身浴機、健康器具などの物資も多く寄付される。また、地域のインフォーマルサポートを受けている敬老堂は、コロナ禍においても不自由なく手厚い支援を受けることができた。一方、経済的に豊かではない地域にある敬老堂は、建物も古く立ち遅れていた。電気代を節約するために、電気もつけず、暖房も入れずに過ごしている。敬老堂は高齢者の社会参加を促す目的以外に冬場と夏場の避難所の役割もあるが、国や自治体の補助金だけで敬老堂を運営しているところは、避難所としての役割を担っているとはいえない状態である。今後は、地域格差が生じない敬老堂の運営方法を確立することが必要である。

第二に、人材を発掘することである。訪問した敬老堂の中で参加率が高く、活発に運営される敬老堂は、会長が活動的で人柄が良いと会員が語っていた。しかし、個人のマンパワーや力量に頼って運営されるところは、その人がいなくなった後に、運営が難しくなる。敬老堂活性化事業においては、プログラムの提供や開発が偏っており、人的資源の観点からの事業は視野に入れていない。今後は、人材育成、人材発掘を視野に入れた敬老堂活性化事業が求められる。

第三に、世代間交流である。敬老堂は65歳以上から利用できる施設である。しかし、利用可能な年齢の幅をもっと下げ世代間交流ができる施設にすることが求められている。現在、敬老堂を利用する高齢者は26.5%と、高齢者の4人に一人は敬老堂を利用している。しかし、約7割の高齢者は敬老堂を利用していない。その背景として、65歳になってからいきなり敬老堂を利用することは、慣れてない事なので難しいと思われる。そのため、65歳未満の者も年齢制限なく、若い頃から敬老堂を体験できるようにすることが必要である。

5 まとめ

以上、訪問した敬老堂のさまざまな現状と課題について述べた。敬老堂は、高齢者が住み慣れた地域でいつでも気軽にアクセスできるメリットがある。高齢者の余暇福祉施設として位置づけられており、高齢者の26.5%が利用している。これは日本の現状と比較すると非常に高い利用率である。国や自治体の補助金で運営されているため、長年にわたって持続的な運営が可能である。また、敬老堂広域支援センターを拠点にして敬老堂活性化事業を実施しているため、プログラムの内容は地域によって異なるが、全国のどの敬老堂においても一律的に週1回以上は、プログラムの受講を受けることができる。また、コロナ禍で敬老堂が閉鎖されていたが、敬老堂でつながっていた高齢者たちは、縁台で集まり交流を深めていた。敬老堂という場があったからこそ、地域での高齢者同士のつながりが深まり、お互い安否確認ができたといえる。人が集まる場づくりは重要であるが、継続して集まる習慣をつけることも大切であることが示唆された。

超高齢社会を迎えた日本および超高齢社会を目前にした韓国ともに、高齢者の孤立・孤独が深刻な社会問題となっており、その対応に迫られている。日本の通い場とは異なり、韓国の敬老堂は法律上の設置義務があり、国や自治体からの補助金で運営され、身近な居場所として高齢者の孤立防止の役割を果たしている。このことは、高齢者の居場所を継続的に維持するためには、制度の構築が必要であることを示している。

また、韓国の敬老堂は、高齢者の身体能力や学力、生活水準、健康意識が高まり、居場所の提供だけではなく、多様なニーズに応える居場所づくりを行っている。コロナなどの災害時にも居場所として役割を維持するさまざまな工夫がなされていた。日本の通いの場の継続的な運営を進めるうえで、韓国の敬老堂の取組から学ぶことは大きいと思われる。

謝辞

現地調査にあたり多くの方に協力をいただいた。各地の敬老堂の方々、江原道、釜山市、済州道の担当部署、関連施設の方々、済州大学の許南春教授に感謝したい。

なお、本研究は、関西学院大学災害復興制度研究所（2022～2024年度）の共同研究「コロナ禍における高齢者の居場所づくりに関する日韓比較（研究代表者 大和三重）」の助成を受けて実施したものである。

参考文献

- 保健福祉部, 2023, 「2023年度老人実態調査」= 보건복지부, 2023, 「2023년도 노인실태조사」(https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10411010200&bid=0019&act=view&list_no=1483359, 2024年11月25日にアクセス).
- 保健福祉部, 2024, 「2024年孤独死死亡者実態調査結果の発表= 보건복지부, 2024, 「2024년 고독사 사망자 실태조사 결과 발표노인실태조사」(https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1483372&nPage=1, 2024年10月30日にアクセス).
- 金慧英, 2022, 「韓国の災害福祉の現状と課題——コロナ禍における高齢者の社会的孤立を防ぐ取り組みを中心に」『災害復興研究』14: 71-79.
- キムイレ・オソルミ, 2022, 「コロナ19が高齢者の認知機能に及ぼす影響——独居老人と非独居老人の比較を中心に」『老人福祉研究』77(3): 75-100. = 김이레・오설미, 2022, 「코로나 19가 노인의 인지기능에 미치는 영향: 독거노인과 비독거노인 비교를 중심으로」『노인복지연구』77(3): 75-100.
- キムジョンヒ, 2018, 「老人孤独死、どう対応するか?——社会統合的な孝の観点から」『孝学研究』27: 133-150. = 김정희, 2018, 「노인 고독사, 어떻게 대응할 것인가? - 사회통합적 효의 관점에서」『효학연구』27: 133-150.
- 厚生労働省, 2004, 「令和5年度介護予防活動普及展開事業に係る業務一式: 通いの場の課題解決に向けたマニュアル」令和6年3月. (<https://www.mhlw.go.jp/content/001244024.pdf>, 2024年12月4日にアクセス).
- KOSIS 国家統計ポータル a, 2024, 「高齢化率」= KOSIS 국가통계포털, 2024, 「고령화율」(<https://kosis.kr/search/search.do>, 2024年12月4日にアクセス).
- KOSIS 国家統計ポータル b, 2024, 「行政区域別・指定別国土利用現況」= KOSIS 국가통계포털, 2024, 「행정구역별·지목별 국토이용현황」(<https://kosis.kr/search/search.do>, 2024年12月4日にアクセス).
- 釜山広域市敬老堂広域支援センター, 2021, 『釜山広域市

敬老堂広域支援センター成果報告書 2019-2021』
釜山広域市敬老堂広域センター. = 부산광역시 경
로당광역지원센터, 2021, 『부산광역시 경로당광역지
원센터 성과보고서 2019-2021』 부산광역시 경로당광
역지원센터.

釜山広域市敬老堂広域支援センター, 2023, 『釜山広域市
敬老堂運営マニュアル』 釜山広域市敬老堂広域支

援センター. = 부산광역시 경로당광역센터, 2023,
『부산광역시 경로당운영매뉴얼』 부산광역시 경로당 광
역센터.

社団法人大韓老人会, 2024, 「重要事業紹介」 = 사단법인
대한노인회, 2024, 주요사업소개

(<https://koreapeople.or.kr/>. 2024 年 12 月 4 日に
アクセス).

The Current State and Challenges of Senior Citizen Centers (Gyeongnodang) in South Korea Facing a Super-Aged Society: Efforts During the COVID-19 Pandemic

Hyeyoung Kim
Mie Ohwa

Abstract:

In South Korea, which is set to become a super-aged society by 2026, issues such as isolation and solitary death among older adults pose significant societal challenges. These challenges were exacerbated during the COVID-19 pandemic, as restrictions on social activities deepened the isolation of individuals. This study examines the current state and challenges of senior citizen centers (gyeongnodang), which serve as vital hubs for older adults' social participation. It also investigates measures implemented during the pandemic to prevent isolation among older adults. Based on multiple field surveys conducted in various regions of South Korea, including Busan Metropolitan City, Jeju Special Self-Governing Province, and Gangwon Special Self-Governing Province, the findings highlight the current state of senior citizen centers from a disaster welfare perspective and report on the diverse initiatives undertaken by these centers to prevent the isolation of older adults.

Keywords:

disaster welfare, COVID-19, social isolation, older adults in South Korea, senior citizen centers (gyeongnodang)

《論文》

南海トラフ巨大地震における高台移転対策の考察
——和歌山県東牟婁郡串本町の事例を中心に谷津 亮太郎¹
羅 貞一²

要旨：

本研究は、南海トラフ巨大地震に備えた高台移転対策および避難路整備の現状と課題を、和歌山県東牟婁郡串本町を事例として分析するものである。串本町は、南海トラフ巨大地震発生時における津波到達までの想定時間が国内で最も短い地域の一つであり、高台移転や津波タワーの設置など、防災対策が進められている。本研究では、串本町全世帯を対象としたアンケート調査の結果をもとに、地図化作業による可視化およびクロス集計による地区別傾向の考察を行う。さらに、テキストマイニング分析を用いることで、高台移転に対する住民意識および避難路に関する住民ニーズを明らかにする。これらの分析を通して、南海トラフ巨大地震に対する効果的な防災対策のあり方について考察する。

キーワード：南海トラフ巨大地震、高台移転、アンケート調査、テキストマイニング

1 はじめに

2024年8月8日、宮崎県沖日向灘を震源とするマグニチュード7.1の地震が発生し、2017年における制度導入後初となる「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」が気象庁より発表された（朝日新聞 2024）。これにより、南海トラフ巨大地震による大きな被害が想定されている和歌山県ではJR紀勢線特急電車の一部運行取りやめや、海水浴場の閉鎖などが決定される事態となった（産経新聞 2024）。

こうした状況下にある和歌山県において、最も深刻な被害が想定されている地域の一つが本州最南端に位置する串本町である。和歌山県東牟婁郡

串本町は南海トラフ巨大地震発災時、日本国内において最も早く津波が到達すると想定されている地域の一つである。到達予想時間は、内閣府中央防災会議（2012）の想定で最短2分、和歌山県（2013）の想定では3分、発災後、津波を想定し平野部に居住する全住民が高台への避難を完了するためには、あまりにも短い時間といえる。さらに、発災が夜間であった場合、あるいは地震によって家屋や塀の倒壊が生じ徒歩での移動が難しい場合なども想定する必要がある。今後、如何にして南海トラフ巨大地震へ備えるかという問題への対応が、当地においての急務となっている。

以上の課題に対し、これまでも串本町はさまざまな対策を講じてきた。たとえば、2003年の中央防災会議による想定を受けて、津波防災対策を

¹ 関西学院大学 災害復興制度研究所 RA

² 関西学院大学 災害復興制度研究所 主任研究員

町の最重要施策として位置づけ、津波タワーの建設などが行われている（杵谷 2017）。さらに、市町村合併によって新体制へと移行した 2005 年から公共施設を高台へと移行するという政策を開始しており、2014 年からは高速道路整備と連動した高台整備を行っている。現在、新たに開発が進んでいる高台・サンゴ台へと町役場をはじめ、消防署や町立病院、保育所、学校給食センターや社会福祉協議会が移転し、今後も小学校の移転が計画されている。さらに、串本町はこうしたハードの側面のみならず、ソフトの面にも力を入れており、東日本大震災発生後、7 年間で防災出前講座やワークショップを合わせて 240 回開催、小中高の防災教育にも力を入れている（大芝 2020）。

また、串本町大水崎地区の自主防災組織による手作り避難路の活動（内閣府 2024）に代表されるように、住民側の防災意識も非常に高い。それは、串本町内における自主防災組織の組織率が 98.42% に上っているという点からも見て取れる（串本町防災会議 2023）。2023 年における自主防災組織の組織率は全国平均が 85.4%（消防庁 2024）であることを鑑みれば、串本町住民の自主防災への意識の高さを垣間見ることができる数値であるといえる。事実、過去には串本町が購入した高度計を用いた住民主導の避難場所の確認や海拔表示看板の設置なども行われている（田嶋 2013）。以上のような串本町の現状を踏まえ、これまで多くの観点、さまざまな分野から当地の防災や事前復興に関する研究が行われてきた。たとえば、串本町に造成された高台「サンゴ台」およびその周辺でのアンケート調査や聞き取りから、同地域の高台移転に関する動向を明らかにした田中・堀田（2012）の研究や、「サンゴ台」移転の実態のアンケートおよびインタビューを掘り下げた田中（2013）の研究、串本町串本地区の津波避難タワーの有用性を検討した北出・馬場（2011）の研究、さらに近年では串本町およびその周辺に位置する海南市・田辺市における商業店舗の抱える移転の困難性を指摘した杉山・石原（2024）の研究など枚挙にいとまがない。しかし、これまで串本町全体規模での高台移転に対する意識や傾向を論じたものは、谷津（2023）による簡易的な報告がなされているのみであり、詳細な検討を行っ

たものは管見の限り見当たらない。よって本研究では、2022 年に関西学院大学災害復興制度研究所が串本町役場協力のもと行った全世帯へ向けたアンケート調査（回答 1,645 世帯）の結果（谷津 2023）をもとに考察を行う。それにより、串本町における高台移転への意識・意向を検討し、今後の高台移転や、移転を行わない場合必要となる避難路の整備を見据えた分析を行いたい。

具体的には、アンケート結果と回答地区のクロス集計から地区別のニーズを整理し、地図化作業によって視覚化を行う。それにより、さまざまな特色を持つ地域が密集する串本町内におけるニーズと傾向を浮き彫りにし、今後の高台移転に対する問題を考察する。そして、同様の手法を用いて、避難路に関する分析を行い、地区別のニーズを明らかにする。さらに、計量的な検討からは取りこぼしがちな個別的なデータ、すなわち自由記述欄に寄せられた地域住民のさまざまな不安や不満を取り上げる。続いて、テキストマイニングを用いて不安や不満がどのように地域の諸アクターと結びついているのかを、分析することで、地域の潜在的な問題を明らかにする。

2 高台移転に関する諸問題

2.1 アンケート調査の概要

和歌山県東牟婁郡串本町は、連なる山地・台地と沿岸部の僅かな平野からなる地域である。この僅かな平野に住居が集中して立地しており、津波発生時は多くの集落に、津波の被害が想定されている（図 1）。

こうした地形的な制約があり、なおかつ前述のとおり津波到達までの想定時間が日本で最も短い串本町においては、高台移転への理解を示す声が非常に多い。2022 年のアンケート調査でも、高台移転に関する意見について、「とても有効だと思う」との回答が 40.7%、「ある程度有効だと思う」との回答が 36%という結果が出ており、計 76.7%の回答者が高台移転に対して前向きな意見を有しているという結果が見えている。逆に、「あまり有効だと思わない」との回答が 5%、「まったく有効

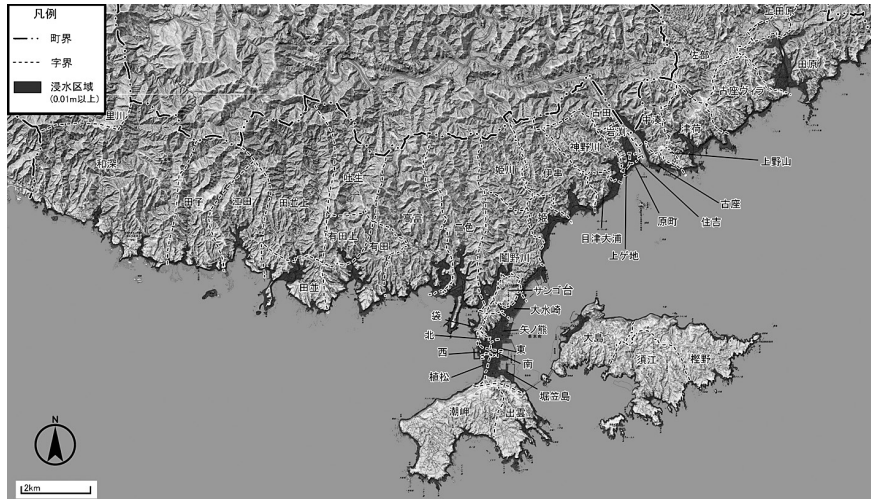


図1 串本町における津波被害想定地域

出所：谷津（2023）に加筆修正

だと思わない」との回答が0.7%にとどまっており、その他は「考えたことがない」が12.6%、無回答が5%という結果であった。ただし、住居を高台へと移転すれば安全性が高まるという論理は、考えようによっては当たり前のことである。問題はそれを行動に移せるのか、あるいは移せないのか、移せないのであればどのような困難があるのか、次善の策をどのように用意すればよいのか、という現実的な地点であろう。以上の点を踏まえて、以下では実際に移転を行うかどうかの選択を各地区のクロス集計と地図化作業から検討を行う。

2.2 高台移転に関する地域別傾向

高台移転に関して実質的にどのような選択がなされているのか、表1、そしてそれらを地図化した図2、図3、図4から読み解いてみたい。以下は、高台移転に関する選択についての設問に対して、「高台に移転する予定」「用地があれば高台に移転したい」「賃貸物件があれば高台へ移転したい」「高齢者ケア施設などがあれば移転したい」との回答を「移転に前向き」な回答としてまとめ、「移転したいが難しい」「移転したいと思わない」「考えたことがない」との回答を「困難・無関心」として類型化したものである。なお、上記二つに該当

しない「すでに高台または内陸に住んでいる」とした回答も合わせて掲示し、無回答は今回統計に入れていない。よって有効回答は1,498件となる。

これらの回答は「困難・無関心」を示す回答が多い。全体でみると、「移転に前向き」な姿勢を示す回答が165件、割合でいえば11%程度であるのに対し、「困難・無関心」を示す回答が903件、割合でいうと60%にまで上る。さらに、「すでに高台または内陸に住んでいる」とする回答を除き、実際に高台移転が有効となる低地部に居住している人々の回答のみを抽出すると、全体での回答数は1,063件、割合では「移転に前向き」な回答が15%、「困難・無関心」を示す回答が85%に及んでいる。以上の傾向は基本的にどの地域とも通底しているが、70%以上の住民から高台移転を有効だとする回答があったことと、対照的な結果であるといえるだろう。

「困難・無関心」に関する回答が最も多かったのは古田地区で100%、次いで原町地区で95%、そして、住吉地区92.9%、南地区91.7%、植松地区89.5%、神野川地区89.5%と続く。この、古田地区に関しては回答数が6件と少ないため、即座に最も高台移転に関して困難がある地域であると断定することはできない。続く原町地区、住吉地区、南地区、植松地区は、地区のほぼ全域に津波の被害が想定されている低地部にあたる場所であ

表1 高台移転に関する選択（実数）

	移転に前向き (実数)	移転に前向き (割合)	困難・無関心 (実数)	困難・無関心 (割合)	すでに高台または 内陸に住んでいる (実数)	すでに高台または 内陸に住んでいる (割合)
全体	165	11.0%	903	60.3%	430	28.7%
東	4	16.0%	20	80.0%	1	4.0%
西	9	25.0%	27	75.0%	0	0.0%
南	2	8.3%	22	91.7%	0	0.0%
北	7	19.4%	28	77.8%	1	2.8%
植松	3	7.9%	34	89.5%	1	2.6%
堀笠島	10	19.2%	42	80.8%	0	0.0%
矢ノ熊	17	19.8%	68	79.1%	1	1.2%
二色	4	16.0%	20	80.0%	1	4.0%
高富	4	16.0%	20	80.0%	1	4.0%
蘭野川	7	18.4%	28	73.7%	3	7.9%
潮岬	4	1.5%	49	18.6%	210	79.8%
出雲	7	11.7%	26	43.3%	27	45.0%
有田	5	9.8%	43	84.3%	3	5.9%
有田上	2	25.0%	6	75.0%	0	0.0%
吐生	0	0.0%	1	50.0%	1	50.0%
田並	7	19.4%	29	80.6%	0	0.0%
田並上	1	16.7%	5	83.3%	0	0.0%
江田	1	12.5%	7	87.5%	0	0.0%
田子	0	0.0%	4	40.0%	6	60.0%
和深	4	6.3%	29	45.3%	31	48.4%
大島	4	10.5%	31	81.6%	3	7.9%
須江	2	6.9%	13	44.8%	14	48.3%
檜野	1	6.3%	13	81.3%	2	12.5%
大水崎	5	17.2%	23	79.3%	1	3.4%
袋	2	25.0%	6	75.0%	0	0.0%
サンゴ台	1	1.4%	1	1.4%	67	97.1%
姫	4	14.8%	22	81.5%	1	3.7%
伊串	3	12.0%	22	88.0%	0	0.0%
目津大浦	3	15.0%	17	85.0%	0	0.0%
神野川	2	10.5%	17	89.5%	0	0.0%
原町	1	5.0%	19	95.0%	0	0.0%
上ゲ地	1	6.7%	13	86.7%	1	6.7%
住吉	1	7.1%	13	92.9%	0	0.0%
岩渕	5	19.2%	21	80.8%	0	0.0%
古田	0	0.0%	6	100.0%	0	0.0%
中湊	6	15.8%	32	84.2%	0	0.0%
古座	8	18.2%	35	79.5%	1	2.3%
上野山	0	0.0%	2	4.5%	42	95.5%
津荷	5	19.2%	19	73.1%	2	7.7%
田原	8	13.1%	53	86.9%	0	0.0%
古座ヴィラ	2	28.6%	1	14.3%	4	57.1%
上田原	1	12.5%	5	62.5%	2	25.0%
佐部	2	12.5%	11	68.8%	3	18.8%

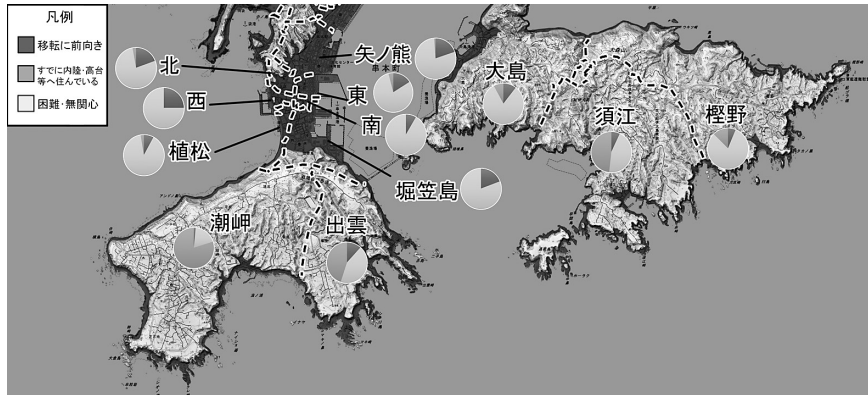


図2 高台移転に対する意向 (串本市街地・潮岬・紀伊大島)

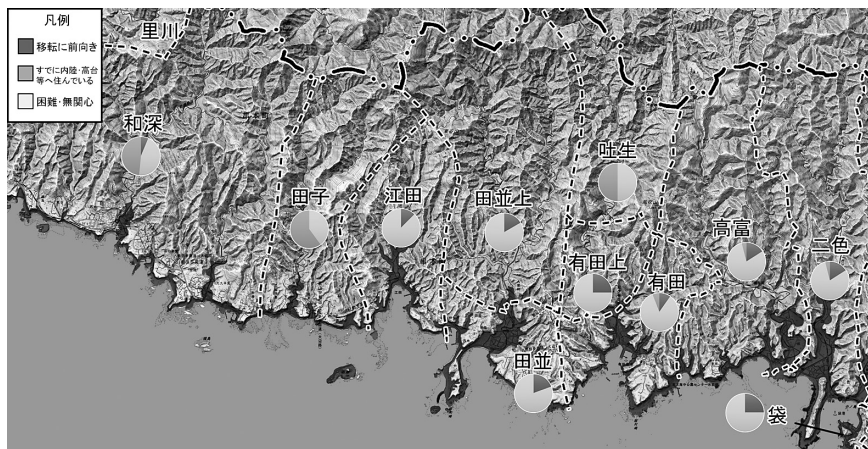


図3 高台移転に関する意向 (串本西部)

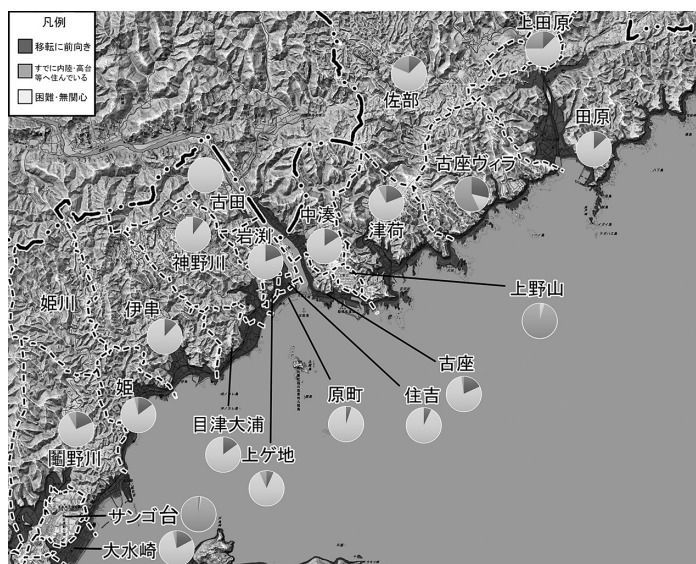


図4 高台移転に関する意向 (串本東部・旧古座町)

る。さらに、原町地区と住吉地区は2005年に串本町と合併した旧古座町の中心部であり、南地区と植松地区は串本町の中心部にあたる一帯に位置する。こうした、地区全域に津波の被害が想定される低地部となっている串本・古座といった中心地からの回答は、後述する地区別の避難路に関する問題と合わせて考える必要があるだろう。一方、「移転に前向き」な回答は古座ヴィラ地区で28.6%、次いで西地区・袋地区・有田上地区で25%であったが、いずれも一桁の回答にとどまっている。

最後に「すでに高台または内陸に住んでいる」とする回答に着目すると、サンゴ台地区、潮岬地区、上野山地区といった高台移転の候補地とされる場所からの回答が多い。しかし、これら三つの高台地区における住民の意識や行動は必ずしも同一ではなく、一概に論じることができない。この点については、次節で詳述する避難路の問題とも深く関連しているため、ここで強調しておきたい。

サンゴ台地区（「移転に前向き」14%、「困難・無関心」14%、「すでに高台または内陸に住んでいる」97.1%）と上野山地区（「移転に前向き」0%、「困難・無関心」4.5%、「すでに高台または内陸に住んでいる」95.5%）の回答傾向は、同一のものと見える。しかし、潮岬地区の回答傾向はこれらの地区と一線を画す。潮岬地区からの回答は「移転に前向き」1.5%、「困難・無関心」18.6%、「すでに高台または内陸に住んでいる」79.8%という結果であった。ハザードマップ上では、潮岬地区における津波の被害が想定されている家屋はほとんど存在しない。しかし、事実として以上の回答があったという背景にはサンゴ台地区・上野山地区とは異なった要因があると考えられる。潮岬地区は高台移転の対象ではあるものの、新たに宅地造成されたサンゴ台地区や上野山地区とは違い、近代以前からの集落を基盤としている地域である。

よって、津波に関する明確な安全性というものがあることが認識しにくいことからの回答あるいは、当地域は古くからの木造家屋が残されている地域であり、津波ではなく地震に対しての危機感も存在しているものと考えられる。事実、次節にて取り扱

う避難路に関する回答でも、人工物の倒壊による避難路の封鎖が避難路に対する不安として提示された。

こうしたサンゴ台・上野山地区と潮岬地区における様相の違いは次の表2、表3からも確認できる。たとえば、表2からは潮岬地区・上野山地区・サンゴ台地区の順で木造家屋が増加している様子が見える。表3からは潮岬地区において新耐震基準が適応される1981年以前に建てられた家屋が3割に上るという点が確認できる。これらの点から、潮岬地区とサンゴ台・上野山といった宅地造成された地区をめぐるコンテクストの違いが指摘できる。

以上、地区別にて高台移転への意向に関して整理し、視覚化と考察を行い、串本町や旧古座町の中心部、およびその周辺の地区で高台移転への意向が異なることを示し、高台移転の対象となる地

表2 高台地区における住居の構造

	調査数	木造	鉄骨造	鉄筋コンクリート造	その他	わからない	無回答
潮岬	282	256	19	5	-	2	-
	100.0	90.8	6.7	1.8	-	0.7	-
サンゴ台	69	34	29	4	-	1	1
	100.0	49.3	42.0	5.8	-	1.4	1.4
上野山	45	38	6	-	1	-	-
	100.0	84.4	13.3	-	2.2	-	-

表3 高台地区における住居の経年数

	調査数	1950年	1951年～1971年	1972年～1981年	1982年～2000年	2001年	わからない	無回答
潮岬	282	15	25	58	86	80	8	10
	100.0	5.3	8.9	20.6	30.5	28.4	2.8	3.5
サンゴ台	69	-	-	-	18	49	1	1
	100.0	-	-	-	26.1	71.0	1.4	1.4
上野山	45	-	-	-	17	27	-	1
	100.0	-	-	-	37.8	60.0	-	2.2

区の中でも移転に対する困難が認識されていることが明らかとなった。なお、回答のなかった里川、吐生、姫川は、以上の考察の対象から除外した。

3 避難路に関する不安の分析

3.1 地区別の不安と傾向

本地域は、津波到達までの想定時間が非常に短い地域とされている。高台移転という選択を行わない場合には発災時において早急な避難が求められることになる。このような背景から、串本町では東日本大震災以降、200 を超える避難路の整備を行ってきた。しかし、今回のアンケートでは避難路に関する諸問題が浮かび上がることとなった。次の表4、図5、図6、図7から確認したい。表4から明らかになるのは串本町域において多くの地区で避難路に不安があるという点である。二色地区、有田上地区、田並地区、須江地区、袋地区、津荷地区では100%の回答が、避難路に「不安がある」としている点からも、避難路への不安が大きなものであることが読み取れる。また、100%を示す地区ほど極端でなくとも、多くの地域で90%を超える不安が上がっているという点には注目する必要がある。

サンゴ台地区と上野山地区からの回答はこうした傾向とは反対の回答を示している。両地区ともに「不安は特にない」とする回答が100%となっている。この二つに関しては、上述したように比較的新しい人工的に整備された区画であり、高台移転の対象となっている地区である。よって、津波からの避難自体が想定されていない可能性がある。ただし、同じ高台移転の対象地区となっている潮岬地区の回答は、サンゴ台地区・上野山地区とは異なっている。

潮岬地区の回答は「不安がある」86.4%、「不安は特にない」13.6%であり、同じ高台地区のサンゴ台地区・上野山地区と比較すると不安を示す回答に明らかな差異が存在する。なぜ、このような傾向の違いが生じるのかに関しては、先ほども述べたように、本地域はサンゴ台や上野山地区と

表4 避難路に対する不安（実数）

	不安がある (実数)	不安がある (割合)	不安は特にな (実数)	不安は特にな (割合)
東	50	96.2%	2	3.8%
西	69	98.6%	1	1.4%
南	56	98.2%	1	1.8%
北	69	93.2%	5	6.8%
植松	67	95.7%	3	4.3%
堀笠嶋	72	93.5%	5	6.5%
矢ノ熊	143	96.0%	6	4.0%
二色	41	100.0%	0	0.0%
高富	57	96.6%	2	3.4%
蘭野川	68	98.6%	1	1.4%
潮岬	19	86.4%	3	13.6%
出雲	57	98.3%	1	1.7%
有田	96	98.0%	2	2.0%
有田上	13	100.0%	0	0.0%
田並	115	100.0%	0	0.0%
田並上	11	91.7%	1	8.3%
江田	10	90.9%	1	9.1%
田子	4	80.0%	1	20.0%
和深	39	95.1%	2	4.9%
大島	98	99.0%	1	1.0%
須江	22	100.0%	0	0.0%
櫻野	9	81.8%	2	18.2%
大水崎	46	92.0%	4	8.0%
袋	34	100.0%	0	0.0%
サンゴ台	0	0.0%	3	100.0%
姫	60	95.2%	3	4.8%
伊串	53	98.1%	1	1.9%
目津大浦	51	98.1%	1	1.9%
神野川	34	97.1%	1	2.9%
原町	27	93.1%	2	6.9%
上ゲ地	15	88.2%	2	11.8%
住吉	25	92.6%	2	7.4%
岩渕	71	98.6%	1	1.4%
古田	10	90.9%	1	9.1%
中湊	74	96.1%	3	3.9%
古座	93	96.9%	3	3.1%
上野山	0	0.0%	2	100.0%
津荷	75	100.0%	0	0.0%
田原	145	94.8%	8	5.2%
上田原	4	66.7%	2	33.3%
佐部	12	92.3%	1	7.7%

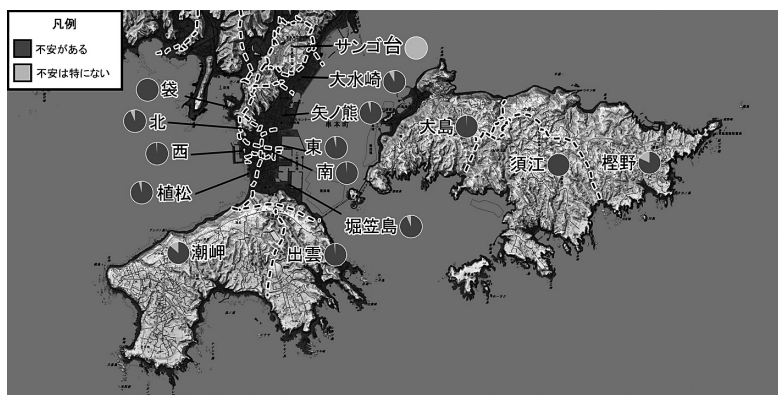


図5 避難路に関する不安の傾向（串本市街地・潮岬・紀伊大島）

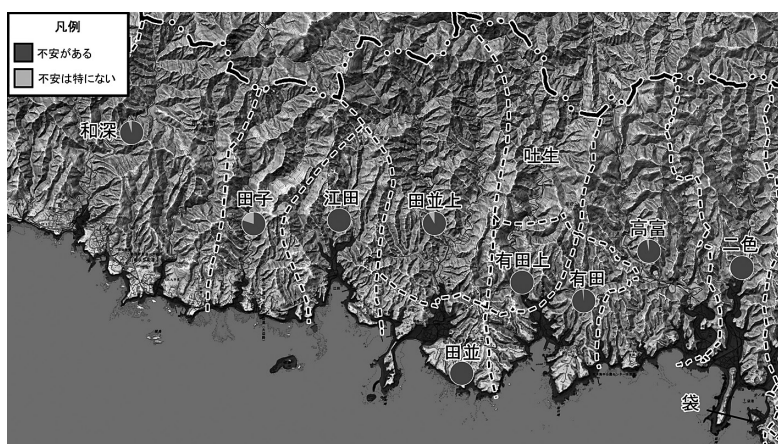


図6 避難路に関する不安の傾向（串本西部）

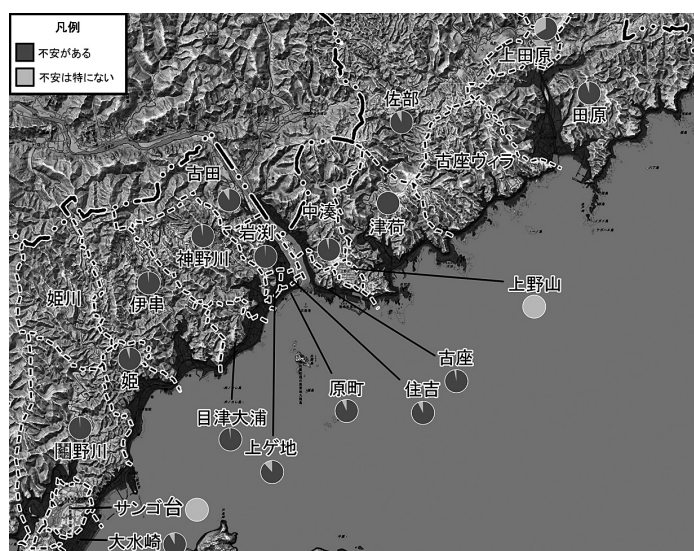


図7 避難路に関する不安の傾向（串本東部・旧古座町）

は違い、古い集落がそのまま発展した地区であるから、という点から説明することができる。すなわち、サンゴ台・上野山地区よりも古い道や建物が密集している地域であるがゆえに、それらが避難路へ及ぼす悪影響への不安があるものと考えられる。同じ高台地区でも新たに人工的に整備された区画・地区と、古くから高台に存在する地域では、今後の対応も異なってくるだろう。

ここで避難路の問題に関する地理的な条件に関しても明らかにしたい。まず、注目したいのが檜野地区の存在である（図5）。檜野地区の地理的条件は潮岬地区とほぼ変わらない。ほとんどの家屋が高台に位置しており、津波による被害想定は他地区と比べて少ない。しかしながら、「不安がある」とする回答が81.8%に上っている。

この点でも潮岬地区と同様の指摘が可能である。高台にある地区に関しても比較的新しい住宅のみで形成された造成地とは違い、避難路に関する不安を抱えた場所である。以上の指摘は、津波の到達が想定されていない内陸部の地域からも可能である。図7の佐部地区は津波の到達が予測されていない地域であるが、「不安がある」との回答が92.3%に上っている。また、佐部地区ほどではないが、同様に内陸部に位置する上田原地区からも66.7%の「不安がある」とする回答を得ることとなった。

3.2 避難路に関する地区別の困難

以上、地区別のクロス集計と地図化から高台移転に関する困難が串本町・旧古座町の低地部に集中しているという点、および高台や内陸に位置する地区でも避難路に関する不安が挙げられている点を明らかにした。しかし、避難路の問題に関しては、地区別の不安の有無のみを明らかにした段階であり、詳細な検討を行う必要があると考える。本節では避難路に関する不安の要因をさらに詳細に確認し、地域の特性との相互関係を明らかにする。なお、本データは複数回答可能な項目であり、割合に関しては合計が100%にはならない（表5）。それではまず、全体的な傾向から確認する。串本町全域の集計から最も多かった避難路への不安は「夜は道が暗い」とする回答であり、実

数で489件、割合で57.5%の回答があった。次いで「道幅が狭い」（329件、38.7%）、「階段や坂がきつい」（328件、38.6%）、「がけ崩れの危険がある」（208件、24.5%）、「倒れそうなブロック塀がある」（201件、23.6%）、「避難先まで間に合わない」（197件、23.2%）、「未整備で足元が悪い」（161件、18.9%）、「倒れそうな建物がある」（130件、15.3%）となっている。

ここで地区別のクロス集計表と図をもとに、各地区別の避難路に対する不安とその要因に注目したい。串本町の中心地であり、低地部にあたる東、西、南、北、植松、掘笠島、矢ノ熊地区の傾向を挙げてゆく。本地域は、高台と海岸部が隣接している他地区と異なり、低地部が連続している地区である。また、津波避難ビルや津波避難タワーが設置されているのが特徴である。串本町の中心地に位置し、全域にわたって津波の被害が想定されている本地域において多く寄せられた不安は「道幅が狭い」「倒れそうなブロック塀がある」「夜は道が暗い」の三つが特筆して挙げられる（表5）。そのうち、東、北、植松、掘笠島地区では「道幅が狭い」とする回答が最も多く、西、南、掘笠島地区では「倒れそうなブロック塀がある」とする回答が最も多い。また、西、矢ノ熊地区では「夜は道が暗い」とする回答が最も多かった（掘笠島、西地区は二つの回答が同率で1位）。

これらの回答のうち、「道幅が狭い」「倒れそうなブロック塀がある」といった不安は構造物への不安という点で共通している。これらは街中という環境であるゆえの不安であるといえるだろう。また、合わせて地理的背景についても着目する。表6からは、本地域において最も多く想定されている発災時の避難先が「津波避難ビル」や「津波避難タワー」などの街中にも存在している避難場所ではなく、「山などの緊急避難場所」である。すなわち、串本町市街地の中を横断するように避難することが想定されており、それだけ多くの「道幅が狭い」場所や「倒れそうなブロック塀がある」場所、「夜は道が暗い」場所を通る必要があると考えられる。無論、「山などの緊急避難場所」以外にも、掘笠島地区には津波避難タワーが存在する。また、2024年には新たに矢ノ熊地区にて7階建ての県営住宅が避難場所としての役割

表5 避難路に関する地区別の不安

	調査数	道幅が狭い	夜は道が暗い	倒れそうな建物がある	倒れそうなブロッツ塀がある	階段や坂がきつい	がけ崩れの危険がある	未整備で足元が悪い	避難先まで間に合わない	その他	不安は持たない
全 体	850	329	489	130	201	328	208	161	197	44	81
	100.0	38.7	57.5	15.3	23.6	38.6	24.5	18.9	23.2	5.2	9.5
東	18	13	8	8	9	3	-	1	8	-	2
	100.0	72.2	44.4	44.4	50.0	16.7	-	5.6	44.4	-	11.1
西	28	10	13	8	13	12	2	-	11	-	1
	100.0	35.7	46.4	28.6	46.4	42.9	7.1	-	39.3	-	3.6
南	20	11	9	8	13	7	-	2	6	-	1
	100.0	55.0	45.0	40.0	65.0	35.0	-	10.0	30.0	-	5.0
北	33	20	16	3	10	11	-	-	9	-	5
	100.0	60.6	48.5	9.1	30.3	33.3	-	-	27.3	-	15.2
植松	29	15	11	9	14	6	4	-	7	1	3
	100.0	51.7	37.9	31.0	48.3	20.7	13.8	-	24.1	3.4	10.3
堀笠崎	36	14	13	3	14	10	2	2	11	3	5
	100.0	38.9	36.1	8.3	38.9	27.8	5.6	5.6	30.6	8.3	13.9
矢ノ熊	68	25	31	8	15	28	8	7	21	-	6
	100.0	36.8	45.6	11.8	22.1	41.2	11.8	10.3	30.9	-	8.8
二色	20	4	9	1	3	7	5	3	6	3	-
	100.0	20.0	45.0	5.0	15.0	35.0	25.0	15.0	30.0	15.0	-
高富	25	2	18	2	3	14	9	6	3	-	2
	100.0	8.0	72.0	8.0	12.0	56.0	36.0	24.0	12.0	-	8.0
蘭野川	27	9	14	3	6	17	5	5	7	2	1
	100.0	33.3	51.9	11.1	22.2	63.0	18.5	18.5	25.9	7.4	3.7
瀬戸	9	4	5	3	3	-	2	1	1	-	3
	100.0	44.4	55.6	33.3	33.3	-	22.2	11.1	11.1	-	33.3
出雲	17	6	14	3	5	11	8	5	3	2	1
	100.0	35.3	82.4	17.6	29.4	64.7	47.1	29.4	17.6	11.8	5.9
有田	37	15	23	5	8	16	12	7	9	1	2
	100.0	40.5	62.2	13.5	21.6	43.2	32.4	18.9	24.3	2.7	5.4
有田上	5	2	4	-	-	3	1	2	1	-	-
	100.0	40.0	80.0	-	-	60.0	20.0	40.0	20.0	-	-
田並	36	20	25	6	7	21	15	11	10	-	-
	100.0	55.6	69.4	16.7	19.4	58.3	41.7	30.6	27.8	-	-
田並上	5	2	4	-	1	1	1	2	-	-	1
	100.0	40.0	80.0	-	20.0	20.0	20.0	40.0	-	-	20.0
江田	5	2	2	-	1	2	1	1	-	1	1
	100.0	40.0	40.0	-	20.0	40.0	20.0	20.0	-	20.0	20.0
田子	3	-	-	-	-	1	1	1	-	1	1
	100.0	-	-	-	-	33.3	33.3	33.3	-	33.3	33.3
和深	21	3	10	-	4	10	3	4	4	1	2
	100.0	14.3	47.6	-	19.0	47.6	14.3	19.0	19.0	4.8	9.5
大島	32	19	21	2	10	17	14	8	7	-	1
	100.0	59.4	65.6	6.3	31.3	53.1	43.8	25.0	21.9	-	3.1
須江	8	4	7	2	-	4	5	-	-	-	-
	100.0	50.0	87.5	25.0	-	50.0	62.5	-	-	-	-
檉野	4	2	1	1	2	1	1	1	-	-	2
	100.0	50.0	25.0	25.0	50.0	25.0	25.0	25.0	-	-	50.0
大水崎	26	5	9	1	3	16	1	3	7	1	4
	100.0	19.2	34.6	3.8	11.5	61.5	3.8	11.5	26.9	3.8	15.4
袋	7	6	6	2	1	7	5	6	1	-	-
	100.0	85.7	85.7	28.6	14.3	100.0	71.4	85.7	14.3	-	-
サンゴ台	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
姫	21	9	15	3	5	9	7	7	4	1	3
	100.0	42.9	71.4	14.3	23.8	42.9	33.3	33.3	19.0	4.8	14.3
伊串	22	11	15	1	4	5	5	7	3	2	1
	100.0	50.0	68.2	4.5	18.2	22.7	22.7	31.8	13.6	9.1	4.5
目津大浦	18	6	16	2	3	4	5	6	7	2	1
	100.0	33.3	88.9	11.1	16.7	22.2	27.8	33.3	38.9	11.1	5.6
神野川	14	5	12	1	2	4	4	2	3	1	1
	100.0	35.7	85.7	7.1	14.3	28.6	28.6	14.3	21.4	7.1	7.1
原町	18	3	9	1	2	3	1	-	5	3	2
	100.0	16.7	50.0	5.6	11.1	16.7	5.6	-	27.8	16.7	11.1
上ゲ地	11	-	7	-	1	2	3	1	1	-	2
	100.0	-	63.6	-	9.1	18.2	27.3	9.1	9.1	-	18.2
住吉	10	4	5	3	1	1	2	1	5	3	2
	100.0	40.0	50.0	30.0	10.0	10.0	20.0	10.0	50.0	30.0	20.0
岩淵	25	9	19	1	2	11	12	12	3	2	1
	100.0	36.0	76.0	4.0	8.0	44.0	48.0	48.0	12.0	8.0	4.0
古田	4	2	2	1	1	-	3	1	-	-	1
	100.0	50.0	50.0	25.0	25.0	-	75.0	25.0	-	-	25.0
中湊	32	11	20	8	7	8	9	4	4	3	3
	100.0	34.4	62.5	25.0	21.9	25.0	28.1	12.5	12.5	9.4	9.4
古座	32	14	21	11	1	14	13	10	5	4	3
	100.0	43.8	65.6	34.4	3.1	43.8	40.6	31.3	15.6	12.5	9.4
上野山	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
津荷	23	12	15	4	7	11	15	8	2	1	-
	100.0	52.2	65.2	17.4	30.4	47.8	65.2	34.8	8.7	4.3	-
田原	55	21	34	11	14	18	17	13	13	4	8
	100.0	38.2	61.8	20.0	25.5	32.7	30.9	23.6	23.6	7.3	14.5
古座ヴィラ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
上田原	4	-	2	-	-	1	-	1	-	-	2
	100.0	-	50.0	-	-	25.0	-	25.0	-	-	50.0
佐部	6	1	4	-	-	2	2	2	1	-	1
	100.0	16.7	66.7	-	-	33.3	33.3	33.3	16.7	-	16.7

表6 想定される避難先一覧

	調査数	指定避難所	山などの緊急避難場所	津波避難ビル	津波避難タワー	浸水区域想定から外れているので避難しない	避難するのが難しいので避難しない	わからない	無回答
全 体	1043 100.0	317 30.4	480 46.0	30 2.9	23 2.2	23 2.2	71 6.8	52 5.0	47 4.5
東	27 100.0	6 22.2	10 37.0	2 7.4	—	—	5 18.5	2 7.4	2 7.4
西	36 100.0	13 36.1	15 41.7	—	—	—	5 13.9	1 2.8	2 5.6
南	23 100.0	3 13.0	12 52.2	5 21.7	—	—	—	2 8.7	1 4.3
北	36 100.0	10 27.8	23 63.9	—	—	—	—	3 8.3	—
植松	37 100.0	9 24.3	7 18.9	2 5.4	11 29.7	—	7 18.9	—	1 2.7
堀笠嶋	51 100.0	14 27.5	13 25.5	7 13.7	2 3.9	—	7 13.7	7 13.7	1 2.0
矢ノ熊	84 100.0	18 21.4	42 50.0	8 9.5	—	—	8 9.5	3 3.6	5 6.0
二色	23 100.0	5 21.7	15 65.2	—	—	—	2 8.7	—	1 4.3
高富	26 100.0	10 38.5	15 57.7	—	—	—	1 3.8	—	—
蘭野川	31 100.0	15 48.4	12 38.7	—	—	—	2 6.5	1 3.2	1 3.2
潮岬	31 100.0	8 25.8	1 3.2	—	—	14 45.2	3 9.7	4 12.9	1 3.2
出雲	25 100.0	7 28.0	10 40.0	—	—	1 4.0	4 16.0	3 12.0	—
有田	45 100.0	15 33.3	22 48.9	—	—	—	1 2.2	2 4.4	5 11.1
有田上	7 100.0	1 14.3	4 57.1	—	—	—	1 14.3	—	1 14.3
田並	38 100.0	12 31.6	24 63.2	—	—	—	—	2 5.3	—
田並上	6 100.0	3 50.0	2 33.3	—	—	—	—	1 16.7	—
江田	7 100.0	1 14.3	4 57.1	—	—	—	1 14.3	1 14.3	—
田子	4 100.0	1 25.0	2 50.0	—	—	—	1 25.0	—	—
和深	25 100.0	11 44.0	8 32.0	—	—	2 8.0	1 4.0	2 8.0	1 4.0
大島	35 100.0	16 45.7	16 45.7	—	—	—	—	1 2.9	2 5.7
須江	11 100.0	6 54.5	2 18.2	—	—	1 9.1	—	2 18.2	—
檉野	5 100.0	3 60.0	1 20.0	—	—	1 20.0	—	—	—
大水崎	29 100.0	19 65.5	7 24.1	—	—	—	1 3.4	2 6.9	—
袋	9 100.0	2 22.2	5 55.6	—	—	—	1 11.1	1 11.1	—
サンゴ台	5 100.0	3 60.0	—	—	—	1 20.0	1 20.0	—	—
姫	26 100.0	7 26.9	14 53.8	—	—	—	1 3.8	2 7.7	2 7.7
伊串	26 100.0	9 34.6	13 50.0	—	—	—	3 11.5	—	1 3.8
目津大浦	20 100.0	—	18 90.0	—	—	—	2 10.0	—	—
神野川	17 100.0	3 17.6	10 58.8	1 5.9	—	—	1 5.9	1 5.9	1 5.9
原町	19 100.0	14 73.7	4 21.1	—	—	—	—	1 5.3	—
上ゲ地	13 100.0	7 53.8	4 30.8	—	—	—	—	—	2 15.4
住吉	14 100.0	4 28.6	3 21.4	1 7.1	2 14.3	1 7.1	—	1 7.1	2 14.3
岩刈	30 100.0	5 16.7	20 66.7	—	—	—	2 6.7	1 3.3	2 6.7
古田	5 100.0	2 40.0	2 40.0	—	—	—	—	—	1 20.0
中湊	35 100.0	16 45.7	15 42.9	1 2.9	—	—	2 5.7	1 2.9	—
古座	41 100.0	10 24.4	22 53.7	—	—	—	2 4.9	1 2.4	6 14.6
上野山	2 100.0	1 50.0	1 50.0	—	—	—	—	—	—
津荷	25 100.0	4 16.0	18 72.0	1 4.0	—	1 4.0	—	—	1 4.0
田原	59 100.0	12 20.3	36 61.0	—	7 11.9	—	2 3.4	1 1.7	1 1.7
古座ヴィラ	1 100.0	—	—	—	—	1 100.0	—	—	—
上田原	7 100.0	1 14.3	3 42.9	—	—	—	1 14.3	2 28.6	—
佐部	7 100.0	1 14.3	5 71.4	—	—	—	—	1 14.3	—

を合わせて建築された。その他の避難ビル含めて、本地域には山以外の避難場所は整備されている。本地域の最も大きな課題は津波避難ビルなどの市街地でも避難できる場所とルートの周知、および整備である。

次に、串本町の西部に位置する袋、二色、高富、有田、有田上、田並、田並上、江田、田子、和深地区の合計10地区を取り上げる。これらの地域は上述の串本町中心部とは異なり、台地・山地と海の間の低地部に集落が集まる地区である。集落の多くに津波の被害が想定されているが、同時にすぐそばに避難場所となりうる高台が隣接している地域となっている。

本地区の特色として、「階段や坂がきつい」「夜は道が暗い」という回答が多い。「倒れそうな建物がある」「道幅が狭い」といった回答が多く見受けられた串本町中心部とは異なった傾向が見える。そのうち、二色、高富、有田、有田上、田並、江田、和深地区では「夜は道が暗い」とする回答が最も多く、江田、田子、和深、袋では「階段や坂がきつい」とする回答が最も多い。なお、田子地区ではほかに「がけ崩れの危険がある」「未整備で足場が悪い」「その他」との回答があったが、本回答に関しては「夜は道が暗い」含め、調査数が3件であり、すべて1回答ずつにとどまっ

ている。こうした串本町西部の回答の中で、特筆すべきは袋地区からの回答である。7件の調査数のうち、100%の割合で「階段や坂がきつい」とする回答があった。袋地区に関しては、臨海部に迫る山地が崖状に切り立っており、袋港を中心としたわずかな平野に住居が集中している地区である。他地域のように山地・台地部へ続く避難路も存在するが、一部、工業用の足場によって避難場所が確保されている個所なども存在する地区である（写真1、写真2、写真3）。

串本町東部の回答は西部と同様の地理的条件下にある地域と似た傾向を持っている。鬨野川、姫、伊串、目津大浦、神野川、原町、住吉、上ゲ地、岩渕、中湊、古座、津荷、田原、上田原、佐部といったほとんどの地域で「夜は道が暗い」とする回答が最も多かった。次いで、古田、津荷地区では「がけ崩れの危険がある」が最も多い。なお、住吉地区は「避難先まで間に合わない」とする回答も最も多かった。

最後に串本の半島部にあたる潮岬からくしもと大橋で接続された紀伊大島にあたる、潮岬、出雲、大島、須江、檜野地区を見てみたい。本地区でも最も多かったのは「夜は道が暗い」とする回答であった。なお、檜野地区は「道幅が狭い」「倒れそうなブロック塀がある」とする回答が最も多



写真1 袋地区の避難路 その1



写真2 袋地区の避難路 その2



写真3 袋地区の避難路 その3

い回答となった。

結果串本町全体で見ると、「夜は道が暗い」とする回答が最も多く、今後、非常時でも点灯可能な電灯などの設置が必要となる。この設置のための費用や設置後の維持といった側面からの困難を如何にして乗り越えるかが今後の課題である。

ただし、地区別にも特色が存在していることも

確かであり、串本町市街地の回答とそれ以外の地区とは回答の傾向が異なっていることは上述のとおりである。全体的な傾向を踏まえつつ、市街地であればブロック塀や道などの人工物への対応が必要となってくる。それ以外の地区であれば山地・台地への道などの整備が必要となる。なお、本節で触れていないサンゴ台地区と上野山地区に

関しては「不安は特にない」とする回答が100%だったため、今回の分析からは除外した。

4 テキストマイニングと共起ネットワーク

4.1 自由記述欄の考察

本節では、アンケートの自由記述欄への回答を分析する。自由記述欄は、高台移転を阻む要因や、避難路に対する不安などについて、回答者が自由に記述できる欄として設けられている。これらの記述は必須項目ではないため、回答数は60件から100件程度と限られている。しかし、自由記述欄の分析は、本研究において重要な意義を持つ。

たとえば、高台移転に関する設問では、費用や年齢といった移転を困難にする要因が選択肢として用意されている。自由記述欄は、これらの選択肢に含まれない要因を記述することを目的としている。しかし、実際には自由記述欄に費用に関する記述がみられる場合がある。一見すると、回答者が設問の意図を理解していないように思われるかもしれない。しかし、自由記述欄の記述を詳しく見ると、単に費用が高いというだけでなく、「年金生活のため費用を捻出できない」「高齢のためローンを組めない」など、より具体的な状況や事情が記述されている場合が多い。

こうした自由記述欄の記述は、地域の実情をより深く理解するために貴重な情報源となる。そこで本研究では、KH Coderを用いたテキストマイニング分析により、自由記述欄の記述を分析し、地域住民の意識や行動を明らかにする。

4.2 移転に対する困難に関する分析

テキストマイニングとは、コンピュータでテキストを処理するさまざまな方法の総称を指す。そのうちでも、KH Coderは社会科学にて1世紀近くにわたって使用されてきた実績がある内容分析を応用し、現代の自然言語処理技術や統計解析、発達したコンピュータを活用して分析を行う方法

で、計量テキスト分析を行うことのできるツールである（樋口 2020）。こうしたテキスト分析からは、人間が目で読むだけでは把握するのが難しいようなテキストの特徴を定量的にとらえることが可能であり、統計を使ってデータを探索することで、目で読むのとは異なる新たな視点の発見が期待できる手法である（樋口 2022）。中でも、本論において注目したいのは共起ネットワークを用いた分析である。共起ネットワークは本論が必要とするさまざまな語の結びつきを発見するにあたって効果的な手法であり、ある言葉がどのような語彙と共に使用されているのかを視覚的に示すことを可能とするものである。以上の手法を用いることにより、自由記述欄の回答に見える問題点がどのような語と結びつきながら、地域で困難として根付いているのかを明らかにする。

まず、高台移転に関する自由記述欄の回答について、頻出語を分析した結果を表7に示す。全112件の回答の中で最も多く出現した単語は「移転」（41件）であり、次いで「高台」（23件）、「高齢」（20件）、「費用」（16件）の順であった。このことから、費用や高齢化が、高台移転を阻む主な要因であることが改めて確認できる。また、「住む」（15件）という単語に着目すると、「今の家に住み続けていたい」といった意見や、「今の住民全員が高台に住むことができるとは思えない」といった意見がみられた。これらの意見からは、高台移転政策に対する疑問や、現在の住居・



表7 高台移転に関する頻出語

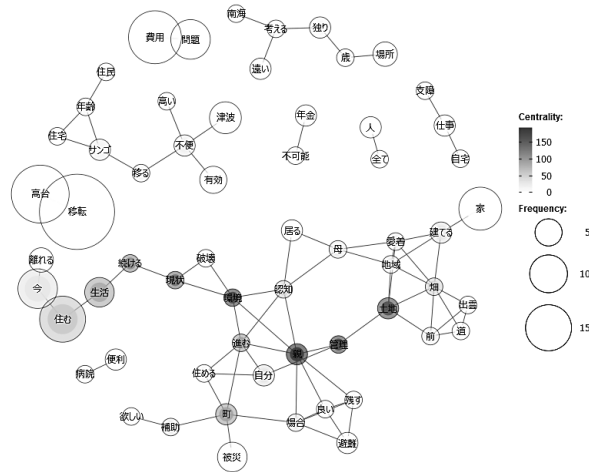


図8 移転に対する不安の共起ネットワーク

地域への愛着が読み取れる。

次に、自由記述欄の回答を共起ネットワークとして図示した（図8）。図中のノードの色は媒介中心性を表しており、色が濃いほど、他の単語との結びつきが強いことを示す。すなわち、さまざまな意見や感情の結節点となる単語であることを意味する。「高台」「移転」「費用」といった頻出語は、他の単語との結びつきが弱かった。一方、これらの単語の中で、最も媒介中心性が高かったのは「親」であった。この「親」という単語は、前述の頻出語には含まれていないものの、他のさまざまな単語と強い関連性を示した。具体的には、「親」は「環境」「管理」「認知」「残す」「良い」といった単語と結びついていた。

たとえば、「認知症の親」をめぐる問題や、「親が残してくれた家の住み心地が良い」といった意見が挙げられている。これらの意見からは、「親」という単語を介して、高台移転に対するさまざまな不安や愛着が抵抗感として現れている様子が確認できる。

4.3 避難路に関する不安と自由記述欄

本節では、避難路に関する不安について、自由記述欄の回答をKH Coderを用いたテキストマイニング分析によって詳細に検討する。まず、前節と同様に頻出語の確認を行う。全60件の回答の



表8 避難路に関する頻出語

うち、最も多かったのは「避難」（32件）であった。避難路に関する回答であるため、「避難」という単語が多く出現するのは当然といえる。重要なのは、「避難」がどのような単語と共起され、どのような文脈で使用されているかである。表8に、自由記述欄に出現した避難路に関する頻出語のリストを示す。

続いて、自由記述欄の回答を共起ネットワーク分析により可視化した（図9）。すると、「橋」や「ビル」といった人工構造物、および「古い」といった構造物の状態を表す単語が、高い媒介中心性を有することが判明した。

「橋」は、「崩れる」や「線路」といった単語と

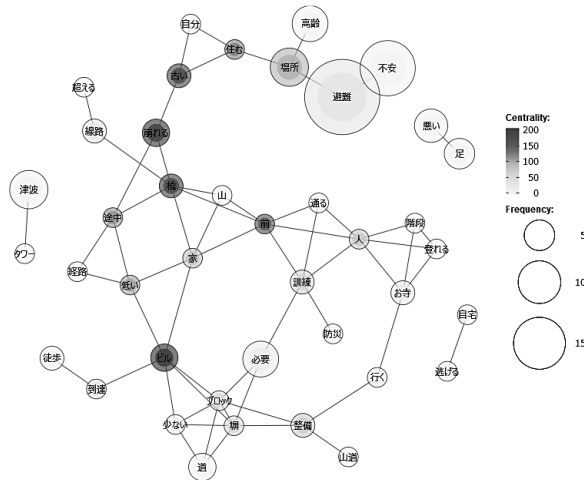


図9 避難に対する不安の共起ネットワーク

強い共起関係を示す。これは、津波による橋梁の崩壊、ひいては避難路の寸断に対する不安を反映していると考えられる。具体的には、「橋が壊れて避難できなくなるのが怖い」「線路の橋が津波で流されたらどうしよう」といった記述がみられた。加えて、「避難路に線路があることへの不安」を表明する意見も散見された。これは、線路沿いの避難路における列車通行の危険性や、線路自体が避難の障害物となる可能性を懸念していることを示唆する。

「ビル」は、「低い」「到達」といった単語と共起関係を示す。これは、避難ビルが自宅よりも低い位置にあること、および津波到達前に避難ビルへ到達できるかどうかに対する不安を反映していると考えられる。具体的には、「避難ビルが低くて津波から逃げ切れるか心配」「家が遠いので、津波が来る前に避難ビルにたどり着けるか不安」といった記述がみられた。

「古い」は、「崩れる」「自分」「住む」「途中」といった単語と共起関係を示す。これは、老朽化した建物崩壊への不安、並びに自宅や避難経路の老朽化に対する不安を反映していると考えられる。具体的には、「古い家が倒壊するかもしれない」「避難路が狭くて、古い建物が多いので、逃げにくい」といった記述がみられた。

以上の結果を総合的に勘案すると、避難路に関する不安は、構造物の老朽化および立地条件と密

接に関連していることが示唆される。具体的には、橋梁や建物の老朽化による崩壊の危険性、避難経路の狭隘性や障害物の存在、避難場所までの距離などが、住民の不安を増大させている要因として考えられる。

5 まとめ

本研究では、2022年に和歌山県東牟婁郡串本町で実施された南海トラフ巨大地震に関するアンケート調査を分析対象とした。データの地図化を通じた地区別の回答傾向やKH Coderを用いたテキストマイニング分析により、高台移転および避難路に関する住民の意識構造を多角的に分析した。

地図化を通じた地区別の解答の検討からは、さまざまな特色を持つ地域が密集する串本町内における高台移転や避難路に関するニーズと傾向を浮き彫りにした。高台移転に関しては、津波の被害が想定されていない高台や内陸部においても比較的古くから存在する集落と、新たに宅地造成された地区で明確な解答傾向の差異が存在することを明らかにした。また、避難路に関しては、ブロック塀などの人工物が問題となる市街地部と、避難路の灯りや急勾配が問題となる郊外の地区でニーズがそれぞれ異なっていることを明らかにした。

テキストマイニング分析による高台移転をめぐる自由記述欄の分析では、費用および高齢化が主要な阻害要因であることが改めて確認された。加えて、「親」を中心とした家への愛着や介護といった要因が、高台移転に対する不安に影響を及ぼしていることが明らかになった。

避難路に関する自由記述欄の分析では、構造物の老朽化および立地条件に対する不安が顕著であることが示された。具体的には、橋梁や建物崩壊の危険性、避難経路の安全性、避難場所までの距離などに対する不安が、住民の間に共有されていることが明らかになった。

現在、串本町では高台移転が積極的に推進されており、小学校を除く公共施設はすでに高台への移転を完了している。しかしながら、2024年8月8日に宮崎県沖で発生したマグニチュード7.1の地震は、南海トラフ巨大地震に対する備えの重要性を改めて浮き彫りにした。よって、地域住民の意識構造を踏まえたうえで、効果的かつ効率的な対策を講じる必要がある。

本研究で得られたデータは、今後の防災対策を強化し、地域住民の安全確保を図るうえで、重要な基礎資料となり得ると考えられる。具体的には、住民の意識構造を考慮した高台移転促進のための支援制度の充実や、避難路の安全性向上に向けた整備計画の策定等に活用することが期待される。

付記

本論文は2022年に行ったアンケート調査ならびに谷津（2023）の報告を基盤とし論考を行ったものであり、串本町における高台移転・避難に関するデータは特に断りのない限り以上からの引用とする。

参考文献

- 「南海トラフ、巨大地震注意 沖縄から茨城、今後1週間 宮崎で震度6弱」朝日新聞 2024年8月9日。
樋口耕一, 2020, 『社会調査のための計量テキスト分析——内容分析の継承と発展を目指して』ナカニシ

ヤ出版。

- 樋口耕一, 2022, 「官能評価に使える統計解析ツール KH Coder 編」『日本官能評価学会誌』26 (1): 26-29。
北出悟士・馬場研介, 2011, 「広村堤防から見る津波避難タワーの有効性について——和歌山県串本町串本地区を参考にして」『災害復興研究』(3): 189-193。
串本町防災会議, 2023, 「串本町地域防災計画」(https://www.town.kushimoto.wakayama.jp/bousai/keikaku/files/chiikibousai_2023.pdf 2024年8月5日アクセス)。
内閣府, 2024, 「大水崎自主防災組織による手づくりの避難路整備」(<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/minna/machidukuri/matidukuri/jirei/jireinew/syousai3.htm> 2024年7月2日アクセス)。
内閣府中央防災会議, 2012, 「都府県別市町村別津波到達時間一覧表」(https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku/pdf/1_5.pdf 2025年1月20日アクセス)。
大芝英智, 2020, 「和歌山県串本町における事前復興（まちづくり）の取り組み」『沿岸域学会誌』33 (3): 2-5。
産経新聞, 2024, 「和歌山・岸本知事『少し用心しすぎた』南海トラフ地震臨時情報対応で観光は今後の振興策を」(<https://www.sankei.com/article/20240820-Z2NG7EMZKNPGPHSQKRHNHNDIZ4/>, 2024年11月20日アクセス)。
杉山和則・石原凌河, 2024, 「南海トラフ地震による津波想定地域における商業店舗代表者の移転以降に関する研究——和歌山県海南市・田辺市・串本町の中心市街地を事例として」『日本建築学会計画系論文集』89 (820): 1099-1110。
消防庁, 2024, 「令和5年版 消防白書」(<https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/r5/66966.html> 2024年7月2日閲覧)。
田嶋勝正, 2013, 「『町づくり』を意識した防災対策——和歌山県串本町の防災への取り組み」『土木施工』54 (9): 46-49。
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じて」『地域安全学会論文集』(21): 251-258。
田中正人・堀田祐三子, 2012, 「社会関係の維持を可能にする集落空間の再編の条件——南海・東海地震による激甚被害が想定される沿岸集落の事例研究」『住総研 研究論文集』(39): 143-154。
谷津亮太郎, 2023, 「高台への意識——和歌山県東牟婁郡串本町南海トラフ巨大地震事前準備調査について」『災害復興研究』(15): 75-83。
和歌山県, 2013, 「津波浸水想定について」(https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/bousai/shinsui/sinsui_d/fil/sinnsuisouteih25.pdf 2025年1月20日アクセス)。
桙谷徳彦, 2017, 「和歌山県串本町 津波防災地域づくり促進計画に基づく防災対策」『住民と自治』(653): 15-18。

Consideration of High Ground Relocation Measures in the Event of a Nankai Trough Megathrust Earthquake: The Case of Kushimoto Town, Higashimuro District, Wakayama Prefecture

Ryotaro Yatsu
Jongil Na

Abstract:

This study analyzes the current state and challenges of high ground relocation measures and evacuation route development in preparation for a Nankai Trough megathrust earthquake, using the town of Kushimoto, Higashimuro District, Wakayama Prefecture as a case study. Kushimoto is one of the areas in Japan with the shortest estimated tsunami arrival time in the event of a Nankai Trough megathrust earthquake, and various disaster prevention measures have been implemented there, such as high ground relocation and installation of tsunami towers. This study utilizes the results of a questionnaire survey targeting all households in Kushimoto, visualizing the findings through mapping work and investigating district-specific trends through cross tabulation. Furthermore, text mining analysis is used to clarify residents' awareness of high ground relocation and their needs regarding evacuation routes. Through these analyses, the study considers effective disaster prevention measures against the Nankai Trough megathrust earthquake.

Keywords:

Nankai Trough megathrust earthquake, high ground relocation, questionnaire survey, text mining

《論文》

原子力発電所の設置(変更)許可と
民事裁判の関係

—— 二つの大間原発差止等請求訴訟をめぐる

神戸 秀彦¹

要旨：

2014（平成 26）（以下、裁判年の表記以外は西暦のみ）¹⁾年 4 月、北海道の函館市は、地方自治体として初めて原告として、設置許可を受けて建設中の青森県の大間原発について、国と電源開発被告として差止等を求める訴訟を東京地裁に提起した。函館市が求めたのは、被告国に対しては、i) 設置許可処分の無効確認、ii) 被告電源開発の建設・運転停止の義務付け（＝後の設置（変更）〈「再稼働」〉許可の差止請求）であり（行政訴訟）、電源開発に対しては、iii) 大間原発の建設・運転差止であった（民事訴訟）。本稿は、上記 ii) の請求（行政訴訟）を視野に入れつつも、iii) の請求（民事訴訟）の成否を主に検討するものである。まず、並行して提訴されている大間原発差止等請求訴訟（函館市の住民等が原告）の函館地裁判決（2018 年 3 月）への疑問（第一）を出発点とし、泊原発差止等請求訴訟の札幌地裁判決（2022 年 5 月）を踏まえて、iii) の請求の成否を検討する。次に、上記函館地裁判決への疑問（第二）を出発点として、行政庁の許可と行政訴訟の関係、および行政庁の許可と民事差止訴訟の関係を踏まえ、iii) の請求の成否を検討し、最後に、以上を総括しながら結論を述べる。

キーワード：大間原発、函館市、差止訴訟、原発設置（変更）許可、函館地裁判決

1 はじめに

1.1 本稿の経緯と大間原子力発電所

以下は、大間原子力発電所差止等請求訴訟（函館市原告）の原告である函館市と弁護士（只野靖弁護士および中野宏典弁護士）から依頼を受け、2024 年 6 月に東京地裁に提出した私の意見書であるが、字数削減のため一部を省略し、かつ表記・表現を若干変えてほぼそのまま掲載する。原

子力発電所（以下、原発）の建設差止等の訴訟に関する研究が、災害復興の研究になるのか、との疑問の向きがあるかもしれない。しかし、2011 年 3 月の東日本大震災に伴う福島第一原発事故に遭遇した私たちは、原発の事故が、どれだけ大きな「災害」をもたらすか、また、この「災害」の「復興」にどれだけ時間を要するか身をもって経験しつつある。原発による「災害」はそもそもあってはならないが、最も確実な保障は、原発を再び運転せず、新たに建設しないことであろう。

大間原子力発電所（以下、大間原発）は、青森

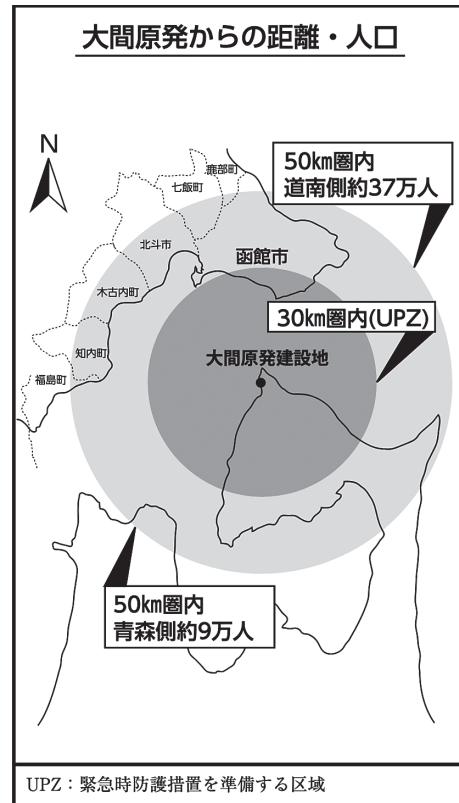
¹ 関西学院大学 司法研究科 教授

県下北半島の大間崎付近に、電源開発株式会社（J-POWER）（以下、電源開発）により建設される予定だが、その経緯を振り返ってみる。1984年大間町議会から原発誘致決議がされた後、電源開発から2004年に設置申請が、2008年4月に経済産業大臣の原子炉設置許可が出され、翌5月に着工された。2011年3月の東日本大震災の影響により工事は中断され、同年7月、函館市議会により、「原発依存からの脱却と大間原子力発電所建設の凍結を求める意見書」が、翌年9月、「大間原子力発電所建設の無期限凍結を求める決議」が議決された。2014年4月、函館市は、地方自治体として初めて原告として、被告電源開発に対し、大間原発の差止等を求める訴訟を東京地裁に提起した。同年7月、第1回口頭弁論が開かれたが、同年12月、電源開発は、改正原子炉等規制法下で許可権者となった原子力規制委員会に対し、原子炉設置許可変更申請を行った。2024年9月までで32回の口頭弁論が開かれ、現在に至っている（以上、函館市災害対策課 HP）。なお、函館市が原告の訴訟とは別に、2010年7月に函館市民を中心にした原告（第一次170名〈その後第9次まで提訴〉）から大間原発の差止等を求める訴訟（住民原告）が起こされた。計29回の口頭弁論の後、提訴後約7年半後に函館地裁判決があり、2018年3月に原告の請求が棄却されたが、原告が控訴して、現在、札幌高裁に係属中である。

なお、右の地図からわかるように、函館市は、大間原発から半径30kmの範囲（原子力災害対策指針の避難区域である「緊急防護措置を準備する区域」〈UPZ〉）に入り、半径50km内なら函館市の人口約37万人が入る。実際、大間町から車で約3時間の青森市よりも、大間町とのフェリーで約1時間半の函館市の方が近いし、その間を往来する住民は多いのである。

1.2 大間原発差止等請求訴訟(函館市原告)

大間原発差止等請求訴訟（以下、本件訴訟）では、函館市が原告であり、被告国に対して、同原告は、被告国が被告電源開発の大間原子力発電所（以下、大間原発）に対して、i) 設置許可処分の



図

出典：函館市災害対策課 HP
https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014042300064/file_contents/2014042300064_hk_docs_2014042300064_files_2p3p.pdf

無効確認請求（行政事件訴訟法〈以下、行訴法〉3条第4項、同36条）をした。また、同原告は、ii) 大間原発が設置許可を得て建設中なので、被告国による被告電源開発に対する建設・運転の停止の義務付けの訴え（行訴法3条第6項、同37条の2）をした（原告の申立〈2015年7月7日〉により義務付けの訴えは交換的に変更され〈民訴法143条1項〉、同請求は、行訴法37条の4による「設置変更許可〈以下、再稼働許可〉」の差止請求とされた〈後述〉）。さらに、同原告の請求はもう一つあり、被告電源開発に対して、iii) その設置する大間原発の建設・運転差止の請求（民事）をした。

本稿は、大間原発に関する本件訴訟におけるii) の請求（「訴えの変更」後の「再稼働許可」の差止請求）の可否をも視野に入れ、結論的には、

本件訴訟における iii) の請求（民事）の可否を検討するものである。まず、大間原発差止等請求訴訟（住民原告）の函館地裁判決（平成 30（2018）年 3 月 19 日）への第一の疑問を出発点（以下、2.）とし、泊原発差止等請求訴訟札幌地裁判決を踏まえて、大間原発に関する本件訴訟における上記 iii) の請求（民事）の可否を検討する（以下、3.）。次に、大間原発差止等請求訴訟（住民原告）の函館地裁判決への第二の疑問を出発点（以下、4.）とし、行政庁の許可と行政訴訟の関係（以下、4.）、さらに、行政庁の許可と民事差止訴訟の関係（以下、5.）を踏まえ、大間原発に関する本件訴訟における iii) の請求（民事）の可否を検討する（以下、5.）。最後に、以上を踏まえ、総括的に結論を述べる（以下、6.）。

1.3 大間原発差止等請求訴訟（住民原告）の函館地裁判決（平成 30（2018）年 3 月 19 日）への疑問

iii) の請求の可否を検討する際に参考とすべきは、本件訴訟とは別に、函館市等居住の住民 1,163 名が原告となり、被告電源開発に対し、大間原発の建設・運転差止を請求する民事訴訟である。原告住民の請求は、本件訴訟と同様、被告の大間原発の建設・運転差止請求（iii）であり、被告が国と電源開発である点で同様だが、本件訴訟と異なり i)・ii) の請求を含まない。

iii) の請求について、平成 30（2018）年 3 月 19 日の函館地裁判決²⁾（以下、函館地裁判決）は、平成 4（1992）年の 10 月 29 日の伊方最高裁判決³⁾の枠組み（①原子力規制委員会の基準の合理性と、②原子力規制委員会〈以下、規制委員会〉の基準の適合判断の合理性）に依拠する。そして、函館地裁判決は、①については合理性があるとし、②については、a) 被告電源開発による大間原発の設置変更許可申請に対する規制委員会の「安全審査及び処分がみなされておら」ない、b) 運転開始の「具体的な目途が立っていない現時点」では「重大な事故発生の具体的危険性があると認めることは困難」である、c) 「裁判所が規制委員会の審査に先立って安全性に係る具体的審査基準に適合するか否かについて審理判断すべきでない」とする。

しかし、a)（＝規制委員会の安全審査及び許可処分は未了だ）という事実から、b)（＝大間原発での重大事故発生の具体的危険性は立証されない）を導けるか（以下、第一の疑問）、c)（＝規制委員会に先立つ裁判所の審査・判断は不可だ）のように考えられるか（以下、第二の疑問）、という疑問が生じる。

2 函館地裁判決に対する第一の疑問

2.1 許可処分未了という事情の解釈

現時点で、大間原発の新規制基準適合性（以下、基準適合性）審査・許可処分は未了だが、この点の解釈には次のものがある。まず、結局、基準適合性は証明されず許可処分がなされず、建設・運転はできないと見通せる、との解釈があり、逆に、結局、被告原発の基準適合性が証明されて許可処分がされ、建設・運転はできると見通せる、との解釈がある。その他、どちらかは不明でも、とにかく基準適合性審査・許可処分が未了なら、裁判所による建設・運転の禁止はできない、との解釈がある。函館地裁判決は、この最後の解釈を採り、大間原発は基準適合性が証明されず上記 1.3 の b)（＝原発の重大事故発生の具体的危険性の立証なし）とされない結果、「運転開始」の「具体的な目途」はない、とも、大間原発の基準適合性は確保され上記 1.3 の b) とされる結果、「運転開始」の「具体的な目途」がある、ともしていない。しかし、規制委員会による基準適合性審査は、被告電源開発の設置変更申請（2014 年 12 月）から現時点（2024 年 4 月）まで、実に約 9 年余が経過し、審査終了の見通しもない（詳細は後述）。

2.2 泊原発差止等請求訴訟札幌地裁判決（令和 4（2022）年 5 月 31 日）

2.2.1 基準適合性審査の期間と被告の主張立証の未了

参考となるのは、原告住民が、北海道電力を被告として、泊原発 1～3 号機の運転再開（再稼働）の差止等を求めた訴訟に関する令和 4（2022）年 5 月 31 日札幌地裁判決⁴⁾（以下、札幌地裁判決）

である。札幌地裁判決は、規制委員会の「適合性審査が終了する時期は、およそ見通すことができない状況」であり、「約8年半という期間は、原子力発電所の安全性という事柄の重大性、専門性を考慮しても、社会通念に照らして短いものとはいえない」とし、「これだけの期間を要してなお被告が主張及び立証を終えることができないことは、泊発電所が抱える安全面ないしその審査における問題の多さや大きさをうかがわせる」、とする。そして、仮に「事情が変化するような事態が仮に生じた場合には、請求異議の訴え等によって」紛争解決を図ればよいとする一方、裁判所の「審理をなお継続するのは相当でない」として弁論を終結して判決をし、運転再開の差止請求を認めた。

2.2.2 札幌地裁判決と被告の防潮堤の不十分性

札幌地裁判決の判断枠組は、函館地裁判決と同様、平成4（1992）年の伊方最高裁判決に依拠する。つまり、再稼働には、規制委員会の基準適合性審査・許可（＝設置変更許可）処分が必要だが、なおそれらが未了の被告原発について、まず、①規制委員会の基準には合理性があるとし、次に、②同基準に照らした被告の計画や措置の基準適合性の有無の判断を行う。札幌地裁判決は、被告は防潮堤計画に不備がないことの主張立証ができず、原告に対する人格権侵害のおそれがないことの主張立証がされていないとして、差止を認めた。札幌地裁判決が注目したのは、具体的には、被告が、「既存防潮堤」の地盤が掘削岩盤であっても「液状化」する可能性があるとの規制委員会の指摘に対し、「液状化」しないとの十分な主張立証をしていない、つまり、被告原発が「津波防護施設としての安全性を有する」との説明をしていない点である。その後、被告は岩着支持構造の「新防潮堤」を建設するとしたが、高さを+16.5mとすること以外は構造等も未定なため、札幌地裁判決は、規制委員会の設置許可基準規則5条1項を満たしたとの被告の主張立証がなく、原告の人格権侵害の恐れがあるとして運転の差止を認めた。

2.2.3 札幌地裁判決（被告の主張立証の未了）と大間原発

これに対し、函館地裁判決は、①規制委員会の基準の合理性と②基準適合性判断の合理性を分離し、差止が認められるのは、現時点では①に不合理な点がある場合に限られる、とし、②の判断を回避した。確かに、函館地裁判決と札幌地裁判決とは、いずれも、平成4（1992）年の伊方最高裁判決の枠組みを用い、規制委員会基準の合理性（①）自体は肯定している。しかし、両者が決定的に異なるのは、規制委員会の基準適合性判断の合理性（②）に対する考え方であり、札幌地裁判決は②の判断に踏み込み合理性の有無を判断するが、函館地裁判決は②の判断自体を回避した点である。しかも、両者は、②の主張立証責任の所在についても大きく異なり、札幌地裁判決は、被告に主張立証責任があることから、基準適合性審査が長期未了となっていること（約8年半）の責任を被告に負わせた。

大間原発の場合、設置変更許可申請後現在まで約9年余が経過しても、規制委員会の基準適合性審査の終了の見通しが無い。他方、泊原発の場合、設置変更許可申請後弁論終結までで約8年半が経過し、約8年半は、原発の「安全性という事柄の重大性、専門性を考慮しても、社会通念に照らして短い」とはいえない（札幌地裁判決）、とされた。確かに、大間原発は建設途上であるが、単に、約9年余が経過しても基準適合性審査が未了というだけでなく、終了の見通しが無い。札幌地裁判決は、被告北海道電力に基準適合性審査の長期未了・終結の見通し欠如の責任を被告に負わせたが、それは、責任を負わせる事情が被告にあったからである。札幌地裁判決は、争点を津波（防潮堤）一つに絞って判断したが、同様に本件訴訟でも多数の争点がある中で一つ（地震に対する耐震性）のみを取り上げて以下で検討する。

3 本件訴訟における被告の主張立証に対する態度

3.1 被告国の主張立証に対する態度

本件訴訟では、主要な争点は、司法審査の在り方、耐震設計、対津波設計、火山、フル MOX の危険性、使用済み燃料プール、電源、テロ対策、シビアアクシデント対策、立地審査指針、避難計画など（本件訴訟第 5 回口頭弁論〈2015 年 7 月 7 日〉「本案審理にあたっての原告主張の概要説明」⁵⁾）である。

被告国は次のように言う。大間原発に関する規制委員会の基準適合性審査では、被告電源開発による 2014 年の設置変更許可申請以来、現時点で許可処分がされる蓋然性は認められない、と。つまり、審査会合がこれまで合計 61 回開催されたが、大きくいって二つの審査項目、つまり「設計基準対象施設関係」と「重大事故等対処施設関係」のうち、前者の「設計基準対象施設関係」では、「地震動、地質、津波以外の項目」については、ほとんどが未着手である（本件訴訟第 31 回口頭弁論〈2024 年 2 月 26 日〉「被告国の主張」及び「口頭陳述要旨」⁶⁾、規制委員会「原子力発電所の新規基準適合性審査の状況」〈2024 年 1 月 10 日〉⁷⁾、と。

以上を根拠に、被告国は、許可処分に対する差止訴訟で要件とされる処分の「蓋然性」がないとの主張を展開する。なお、大間原発差止等請求訴訟（住民原告）でも、国と電源開発が被告であるが、その控訴審（札幌高裁）でも、被控訴人である国は、「現在のところ、本件大間原発についての本件設置変更許可申請に係る適合性審査は終了までの見通しが立っていない」、とする（同控訴審第 10 回口頭弁論〈2023 年 9 月 26 日〉調書⁸⁾）。

先に述べたとおり、札幌地裁判決は、「これだけの期間（約 8 年半—神戸）を要してなお被告（北海道電力—神戸）が主張および立証を終えることができないことは、泊発電所が抱える安全面ないしその審査における問題の多さや大きさをうかがわせる」、とした。もちろん、本件訴訟では、国が被告である点が泊原発差止等請求訴訟と異なる

が、すでに泊原発差止等請求訴訟の口頭弁論期間よりも長い時間が経過し、設置変更許可申請からは約 9 年余が経過した。確かに、大間原発は、泊原発とは異なり建設途上ではあるが、すでに設置許可処分は出ているし、現時点で、本件訴訟の被告国においても、審査終了の「見通し」すら立たないのである。一方では、国の審査が厳格だとの評価もありうるが、下記の経過を踏まえれば、札幌地裁判決と同様、大間原発が「抱える安全面ないしその審査における問題の多さや大きさをうかがわせる」との推定がなされる（＝行政庁の「不許可」の判断に帰着する）べきこととなろう。

3.2 被告電源開発の主張立証（地震）に対する態度

3.2.1 海底活断層について

以下、被告電源開発に着目して、本件訴訟の争点を取り上げてみる。最も重要な争点の一つである大間原発の耐震性の問題に注目すると、震源である海底活断層および敷地内活断層の有無について、次の主張が原告からなされている。

まず、海底活断層に関して、大間原発の所在地域を含む下北半島には海成段丘面が多数存在し、下北半島全体が隆起しているが、この点について、原告・被告の間に争いはない（以下、原告準備書面（45）〈2022 年 4 月 25 日〉・同（49）〈同年 10 月 12 日〉参照⁹⁾）。しかし、この隆起の原因については両者の理解が異なる。原告は、渡辺満久氏の見解¹⁰⁾に依拠しながら、大間北方沖に巨大な活断層（以下、大間北方活断層、長さ 40km 以上）の存在が推定され、それが原因で下北半島全体が隆起するとの見解を示した。これに対して、被告電源開発は、活断層の地震活動によるものではなく、下北半島西部全域に生じたゆっくりとした東西圧縮変形による、との見解を取っている。

これに対し、規制委員会は、被告電源開発の見解に疑問を呈し、それを受けて、2021 年 11 月 5 日の規制委員会の審査会合において、被告電源開発は、原告主張の「活断層」は、大間付近の隆起を説明しうる活断層ではあるが、あくまで「仮想的な」隆起域として、実質的に「大間北方活断層」の存在を前提とした申請を行うことに転換した

(原子力規制委員会「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合 第1013回」議事録¹¹⁾ 11頁以下)。

もっとも、被告電源開発は、上記「仮想的な」隆起域の西側には、被告自身がこれこそ活断層であると認める「F-14断層」があり、その長さは被告の「調査」の限りでは「3.4km」である、とし(規制委員会前掲議事録6頁)、その結果、上記「40km以上」よりかなり短いものとする。その後、2022年9月16日の原子力規制委員会審査会合で、F-14断層については断層モデルの設定の仕方の、「仮想的な」隆起域(「隆起再現断層」)についてはその評価方針の説明が求められ、今後、その説明内容を確認する予定(原子力規制委員会「原子力発電所の規制基準適合性審査等の状況」資料2¹²⁾(2024年1月10日)・16頁)、とされた。

また、原告からは、推定される海底活断層の長さに関連して、地表面の隆起量のデータからすれば、「F-14断層」はさらに東に約36km位まで延びていると推定される、との主張(原告準備書面(49)(2022年10月12日))がされた。さらに、「F-14断層」については、2023年2月24日の原子力規制委員会審査会合で、被告電源開発に、F-14断層と「仮想的な」隆起域(「隆起再現断層」)に関する地震の解析データに入力ミス(3km〈正〉を3m〈誤〉とする)があったと報告された(規制委員会前掲資料2・16頁)。

3.2.2 敷地内活断層について

大間原発の敷地に注目すると、震源である敷地内活断層の有無について、次の主張が原告からなされている(以下、原告準備書面(41)(2021年1月25日)・同(50)(2023年2月21日)¹³⁾参照)。小野有五氏の見解に依拠すれば、大間原発建設予定の敷地内には、S-10(シーム10)・S-11(シーム11)という活断層がある。¹⁴⁾つまり、大間原発敷地の海成段丘面の地質的な分布を解析すると、敷地内の地下を走る二つの断層があり、これらは、被告電源開発は「シーム」というが、12.5万年前以降に何度も活動した「活断層」である、と。

これに対し、被告電源開発は、2019年11月29日の規制委員会審査会合で、「シーム10」・「シーム11」に沿って「ps系弱面」による「変状」が

あり、この「変状」とは強い「風化」(または「膨潤」〈=水を吸って膨らむこと〉)により、断層活動による「変位」ではない、との説明をしたが、同審査会合の席上、規制委員会の委員や審査官等から、こうした説明に多くの疑問が提出された(原子力規制委員会「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合 第804回」議事録¹⁵⁾ 3頁以下)。

その後、被告電源開発は、2022年4月22日、上記審査会合での疑問(特にシーム11における「膨潤」の根拠に関する)には答えず、「変状」の原因として、「膨潤」以外にも、複数の原因(地震動による受動変位、堆積物の圧密、岩盤の風化・劣化による体積変化、凍結・溶解作用、熱水等の注入)を列挙し、これらが原因とも考えられるが、結局、「変状」は断層活動と関連しない、と説明した(原子力規制委員会「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合 第1043回」議事録¹⁶⁾ 11頁以下)。しかし、同審査会合の席上、規制委員会の調査官から、これら説明について、新規制基準(原子炉等規制法に基づく規則(以下、3.2.3で述べる)3条)への適合性に対する説明になっていない、さらに、規制委員会への提出資料のミスが頻繁である、との指摘を受けた(原子力規制委員会「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合 第1043回」議事録¹⁷⁾ 22頁以下)。

3.2.3 活断層に関する原子炉等規制法の規則・解釈

まず、原子炉等規制法43条の3の6第1項第4号(許可の基準)に基づき制定された原子力規制委員会「実用発電用原子炉及びその付属施設の位置、構造、および設備の基準に関する規則」(以下、単に「規則」)¹⁸⁾第4条(地震による損傷の防止)第1項は、「設計基準対象施設は、地震力に十分に耐えることができるものでなければならない」、とし、耐震重要施設については、「その供用中に……地震による加速度によって作用する地震力(「基準地震動による地震力」—神戸)に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない」、とする。そして、基準地震動策定については、「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」(2013年6月、原子力規制委員会制定)¹⁹⁾において、「震源として想定する断層」の形

状等の評価を適切に行っていることが求められている。

ところで、「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」（2013年制定、原子力規制委員会²⁰⁾）4頁は、基準地震動の策定と地盤の安定性評価には、「将来活動する可能性のある断層等」（後期更新世以降〔約12～13万年前以降〕の活動が否定できないもの）の認定・評価が必要である、とする。そして、同ガイドは、「将来活動する可能性のある断層等」の内の一つに、「震源として考慮する活断層」を挙げるが、これは、「地下深部の地震発生層から地表付近まで破壊し、地震動による施設への影響を検討する必要がある」ものである。さらに、同ガイドは、後期更新世以降（約12～13万年前以降）の活動は、活動を示す「複数の地形面又は連続的な地層が十分に存在する」場合は、地形・地層に「ずれや変形が認められない」「明確な証拠」が示された場合には否定できる、とする。つまり、「震源として考慮する活断層」が明確に否定できないなら、「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」に従って、「震源として想定する断層」（同ガイド3頁〈上記3.2.2〉）として、その形状等を基準地震動策定において考慮しないとならず、これを考慮せずに基準地震動を策定することはできない。

次に、原子炉等規制法43条の3の6第1項第4号（許可の基準）に基づく規則第3条（設計基準対象施設の地盤）は、地盤の「変形」と「変位」に対する安全基準を規定する。この内の同条2項は、耐震重要施設等は、「変形した場合においてもその安全機能が損なわれるおそれがない地盤に設けなければならない」、とする。ここにいう「変形」とは、同規則の「解釈」²¹⁾（2013年6月、原子力規制委員会制定）（別記1）129頁によれば、「地震発生に伴う地殻変動によって生じる支持地盤の傾斜及び撓み並びに地震発生に伴う建物・構築物間の不等沈下、液状化及び揺すり込み沈下等の周辺地盤の変状」をいう。結局、こうした「変形」のおそれがある地盤には、安全機能が損なわれるおそれがないことを確認しない限り、原発（耐震重要施設）は設置できない。

そして、同条3項は、耐震重要施設等は、「変位が生ずるおそれがない地盤に設けなければなら

ない」とする。ここでいう「変位」とは、同規則の「解釈」（別記1）129頁によれば、「将来活動する可能性のある断層等が活動することにより、地盤に与えるずれ」である。この「『将来活動する可能性のある断層等』とは、後期更新世以降（約12～13万年前以降）の活動が否定できない断層等とする」、とされ、その認定にあたって、「後期更新世以降の活動性が明確に判断できない場合には、中期更新世（約40万年前以降）まで遡った検討をすることとされる。さらに、「活動性の評価にあたって、設置面での確認が困難な場合には、当該断層の延長部で確認される断層等の性状等により、安全側に判断すること」、とされる。結局、こうした「変位」のおそれがある地盤には、原発（耐震重要施設）は設置できない。

3.2.4 被告による「活断層」でないことの立証・説明

まず、上記海底活断層については、第一に、「約12～13万年前以降の複数の地形又は連続的な地層が十分に存在する場合」に該当すれば、被告電源開発がこれを「明確な証拠により」否定できない場合は、「震源として考慮する活断層」（「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」4頁）とされる。第二に、その結果、「震源として考慮する活断層」は、「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」に従って、「震源として想定する断層」として、基準地震動の策定において考慮しないとならず、これを考慮せずに基準地震動は策定できず、また、考慮せずに策定された基準地震動は、原子炉等規制法及び同法に基づく規則違反となる。第三に、しかし、現時点で、被告電源開発からは、「仮想的な」隆起域（「隆起再現断層」）による説明はあるが、原子力規制委員会も、被告の説明を了承していない。

次に、敷地内活断層については、第一に、原告および小野氏の見解に従い、大間原発建設予定の敷地内におけるS-10（シーム10）・S-11（シーム11）が活断層だとすれば、両「シーム」における「ずれや変形」のない「明確な証拠」を示さないと、原子炉等規制法に基づく規則に適合せず、被告電源開発は、許可を得られない。第二に、これに対し、被告電源開発からは、両シーム

は、地層の「変状」したものでその原因は「風化」または「膨潤」である、仮に原因は「膨潤」ではなくても「地震動による受働変位、堆積物の圧密、岩盤の風化・劣化」等の複数原因の可能性があり、いずれにせよ、この「変状」は断層活動とは関連しない、との説明をしている。第三に、しかし、現時点では、被告電源開発の説明は、上記両「シーム」における「ずれや変形」のないことの「明確な証拠」にならないし、規制委員会からは、これを了承するどころか、規則3条3項への適合性を説明するものになっていない、との指摘がされている。

また、上記に共通するのは、被告電源開発の立証能力・説明能力の有無に関する点であろう。被告電源開発には、上記海底活断層について、「仮想的な」隆起域（「隆起再現断層」）に関する地震の解析データに入力ミス（3km〈正〉を3m〈誤〉とする）があり、また、上記敷地内活断層について、規制委員会から、規制委員会への提出資料のミスが頻繁である、との指摘を受けているが、注目しておきたい。

札幌地裁判決は、「これだけの期間（約8年半―神戸）を要してなお被告（北海道電力―神戸）が主張および立証を終えることができないことは、泊発電所が抱える安全面ないしその審査における問題の多さや大きさをうかがわせる」、とした。これに対して、本件訴訟における多数の争点の内、海底活断層および敷地内活断層の有無を取り出して見たが、この点に関する原告・被告間のやり取り及び規制委員会・電源開発のやり取りを見ただけでも、大間原発の「抱える安全面ないしその審査における問題の多さや大きさ」が浮かび上がる。

なお、札幌地裁判決が述べるように、大間原発の場合でも、仮に「事情が変化するような事態が仮に生じた場合には、請求異議の訴え等によって」紛争解決を図ればよい、と思われ、本件訴訟におけるiii)の請求（民事）を認める支障はない、と思われる。

4 函館地裁判決に対する第二の疑問

4.1 許可の見通しと規制委員会の審査

ところで、許可の見通しは、規制委員会による安全審査の結果に依存する。しかし、本件は訴訟であり、裁判所は、規制委員会の安全審査の結果を前提とせず、規制委員会から独立した観点からの審査を行うことが必要であり、そうした期待がされている、と思われる。とすれば、裁判所が規制委員会の安全審査の結果に先立つ審査を行うことは必要であり、かつ、期待されることでもある。したがって、函館地裁判決のように「裁判所が規制委員会の審査に先立って安全性に係る具体的審査基準に適合するか否かについて審理判断すべきでない」（上記1.3のc）、とはいえない。以上の理由の詳細を以下の幾つかに分けて述べてみる。

4.2 行政訴訟と民事訴訟の審判の対象（訴訟物）

4.2.1 行訴訴訟・民事訴訟における審判の対象

大間原発差止等請求訴訟（住民原告）は、函館市・青森県等に居住する住民から提訴された民事訴訟であり、行政訴訟（取消訴訟）ではない。本件訴訟でも、iii)建設・運転差止請求が、民事訴訟として争われており、裁判所の審判の対象（訴訟物）は、行政訴訟における審判の対象（訴訟物）とは異なる。民事訴訟では、新堂幸司氏によれば、「原告によって主張される権利関係の存否」が「訴訟物」²⁵⁾であり、また、高橋宏志氏によれば、「原告の被告に対する特定の権利主張」の当否が「訴訟物」である²⁶⁾。他方、行政訴訟では、藤田宙靖氏によれば、抗告訴訟（例：取消訴訟）であれば、被告の「法令上の行為規範に対する違反」の有無が「訴訟物」²⁷⁾となる。さらに、原田尚彦氏も、抗告訴訟であれば、それは被告行政庁の処分等の違法性を争う「行為訴訟」²⁸⁾なので、行政「処分ないし不作為の違法性」の有無が「訴訟物」だ、という。

4.2.2 函館地裁判決と審判の対象

ある訴訟が民事訴訟である限り、それが原発の建設・運転の差止を求めるものでも、裁判所の審判の対象（訴訟物）は、被告の原発の事故による「原告の権利侵害のおそれの有無」であり、権利侵害（例：人格権侵害）のおそれがあるなら、裁判所は差止を命じることになる。他方、原子力規制法等の法令に基づく被告行政庁の許可（行政処分）がされたが、原告が許可の取消しを求める場合、裁判所の審判の対象（訴訟物）は、許可の「法令上の行為規範に対する違反」の有無であり、許可に瑕疵があれば法令違反として取り消される。とすれば、本件が民事訴訟である限り、裁判所は、被告原発による「原告の権利侵害のおそれの有無」を判断すれば良いし、その必要があると思われる。そのように判断している裁判例には、高浜原発3・4号機に関する大津地裁決定（大津地決平成28〈2016〉年3月9日）、伊方3号機に関する広島高裁決定（広島高裁決定平成29〈2017〉年12月13日）、伊方3号機に関する広島高裁決定（広島高裁決定令和2〈2020〉年1月17日）、大飯原発3・4号機に関する福井地裁判決（福井地判平成26〈2014〉年5月21日）などがあるが、改めて、5.3および5.4で述べる。

他方、原発訴訟が行政訴訟（取消訴訟）として提訴されれば、被告行政庁（規制委員会）の判断（許可）を前提とし、その判断（許可）に瑕疵がある（＝違法である）かを裁判所が判断する。この場合、取消訴訟である限り、被告行政庁の判断（許可）が出されていることが前提なので、裁判所が、行政庁に先立つ判断をすることはできないが、民事の差止訴訟ではそのような制約はない。とすれば、函館地裁判決が、上記1.3のc)のように判示したことは、大間原発差止等請求訴訟（住民原告）をあたかも取消訴訟のように考えている、と思わざるを得ず、同訴訟（住民原告）が民事訴訟であることを等閑視している。

4.3 公定力・行政庁の第一次的判断権とその限界

4.3.1 取消訴訟における公定力・行政庁の第一次的判断権

本件訴訟ですでに規制委員会（行政庁）による許可が付与されたと仮定してみよう。許可が行政行為である限り、「仮に違法であっても、取消権限のある者によって取り消されるまでは、何人（私人、裁判所、行政庁）もその効果を否定することができ」ない（公定力²⁹⁾）。そこで、本件訴訟の原告は、被告行政庁の判断（許可）を前提とし、判断（許可）に瑕疵がある（＝違法である）として裁判所に取消訴訟を起こし、この点について裁判所が判断する。このような現行日本の行政法システムは、まず、行政行為について法律要件が充たされているかは、「第一次に行う行政機関が判断してこれを行い、これを違法と考える私人が後から行政上の不服申立てや抗告訴訟」（取消訴訟）を提起するシステムである。その結果、裁判所は、「常に後行的審査のみを行う」ことになり、原則として抗告訴訟（取消訴訟）で取り消されるまで、その「他の訴訟の先決問題」でも行政行為は有効と扱われる、というように、行政庁の第一次的判断権が重視される³⁰⁾。

4.3.2 公定力の限界と民事上の請求権

しかし、公定力は、行政行為の効果に関係し、公定力が及ぶ範囲には多くの限界があり、当該行政行為が公定力の効果として有効だからといって、当該行政行為が違法であるとして損害請求ができないことにはならない³¹⁾。つまり、行政行為により損害を受けた者が、直ちに国家賠償訴訟を提起した場合、行政行為の公定力は及ばず（「公定力の限界」）、裁判所は、行政行為の違法・適法を審査して違法なら、国家賠償請求を認容する判決ができる。こうした国家賠償請求は、そもそも公定力ある行政行為の効果（「有効」）を争うものではなく、「表面的には行政行為の効果（「有効」）と抵触する場合」でも、行政行為の効果と民事上の権利の有無が「法的に見て関係のない場合には、公定力の制度は働かない」。たとえば、他人が自己所有の土地の上に建築確認を得ても、それ

により民法上の所有権が左右されることはない。また、たとえば原発に関して、「原子炉の設置許可があったあとで、許可の取消しではなく、民事上の訴え（人格権、物権等に基づく）によって、原子炉の設置の差止めを求めることもできる」（無効確認訴訟だが「もんじゅ訴訟」に関する最判平成4（1992）年9月22日³²⁾）。というのは、原発の設置許可は、設置者による「設置という行為を国との関係であることを許したに過ぎ」ず、「その行為が私人間の関係で実行不可能になっても、許可処分そのものの効力に影響を及ぼすものではない³³⁾」からであるが、この点は、「民事上の差止訴訟と取消訴訟とは要件・効果を異にする³⁴⁾」から、といっても差支えない。もっとも、逆に、民事上の私人の権利侵害（のおそれ）があれば、法令により、許可処分の違法性を構成する要素となり、その結果、許可処分が違法として取り消されることは当然ありうる。

以上、仮に本件ですでに規制委員会の許可が付与済みの場合、行政行為（許可）の公定力が生じるが、そのことは、民事差止訴訟に対する何らの妨げにもならない。仮に、函館地裁判決が、上記1.3のc)の判示の理由を公定力への配慮に求めているとすれば、公定力には限界があり、公定力が民事差止訴訟に及ばないことを無視するものである。

4.4 行政訴訟としての「義務付けの訴え」・「差止めの訴え」

4.4.1 日本の行政法システムの見直し

先に、日本の行政法システムは、行政行為について法律要件が充たされているかは、「第一次的に行う行政機関が判断してこれを行い、これを違法と考える私人が後から行政上の不服申立てや抗告訴訟」（取消訴訟）を提起するシステムだ、と述べた。しかし、行政庁の第一次的判断権を尊重し、行政行為の公定力を保障する日本の行政法システムは、「国民の実質的な利益保護・権利救済」の必要性や、外国法にはみられない「かなり独自のもの」だとの観点から、大きな見直しを経験して来ている。その一つは、行政庁が行政行為を行

う前の事前手続を定める行政手続法（1993年制定）であり、もう一つは、行政庁が第一次的判断を行う前に提起できる訴訟類型の法定・拡大（2004年行政事件訴訟法〈以下、行訴法〉改正）である³⁵⁾。

4.4.2 行政庁が第一次的判断を行う前に提起できる訴訟類型

2004年の行訴法改正により法定された「義務付けの訴え」（同法3条6項・37条の2・37条の3）（以下、義務付け訴訟）は、次に掲げる場合（第一・二号）において、「行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟」である。「一号 行政庁が一定の処分をすべきであるにかかわらずこれがされないとき（…略…）」（非申請型）と、「二号 行政庁に対して一定の処分又は裁決を求める旨の法令に基づく申請又は審査請求がされた場合において、当該行政庁がその処分又は裁決をすべきであるにかかわらずこれがされないとき」（申請型）、である。また、同じく法定された「差止めの訴え」（同法3条7項・37条の4）（以下、差止訴訟）は、「行政庁が一定の処分又は裁決をすべきでないにかかわらずこれがされようとしている場合において、行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることを求める訴訟」である。

このように、行政訴訟でも、行政庁の第一次判断（許可または不許可）が示される前に、不許可を出すまたは許可を出さないよう求める、つまり、原告（住民）が、被告行政庁による不許可の義務付け、または許可の差止を求める道が開かれている。とすると、函館地裁判決は、「裁判所が規制委員会の審査に先立って安全性に係る具体的審査基準に適合するか否かについて審理判断すべきでない」（上記1.3のc)参照）、とするが、それは、行政訴訟における取消訴訟の場合であろう。そもそも、義務付け訴訟や差止訴訟なら、上記1.3のc)と異なり、規制委員会の判断（許可または不許可）に先立つ裁判所の判断は可能である。仮に、函館地裁判決が、上記1.3のc)の判示の理由を行政庁の第一次判断権への配慮に求めているなら、このような判断権自体が、義務付け訴訟や差止訴訟との関係では大きく制約されてい

る点を無視するものである。

4.4.3 行政庁の処分前の処分の義務付け (行訴法 37 条の 2)

冒頭で述べたように、行訴法 37 条の 2 による建設・運転停止の義務付け請求は、原告により「訴えの変更」がなされ、行訴法 37 条の 4 の差止請求とされた。そこで、もはや検討の余地はないのでは、との疑問が浮かぶが、差止請求と関連するので述べておきたい。原子炉等規制法 43 条の 3 の 23 第 1 項は、同条の 43 の 6（許可の基準）第 1 項第 4 号の「災害の防止上支障がない」との「基準に適合していない」場合、規制委員会は原発の「使用の停止、改造、修理又は移転」、「運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命じる」ことができるとする。本件訴訟では、被告電源開発の原発建設・運転停止に対する被告国による義務付けの可否が問題だが、確かに、同項に「使用の停止」等とあり「建設停止」との文言はないが、許可後か許可前か、建設完了か未了か、により区別する理由はない。ちなみに、本件の申請は、原子炉等規制法 43 条の 3 の 8 による変更の許可申請だから、同条の 3 の 8 第 2 項により、同法 43 条の 3 の 6（許可の基準）の規定が準用される。

環境訴訟における義務付け訴訟の判例を見てみよう。原発以外だが、福岡県飯塚市安定型産業廃棄物処分場での放置廃棄物除去に対する県の廃棄物処理法に基づく措置命令発出前に同命令を義務付けた例に、福岡高判平成 23（2011）年 2 月 7 日（最高裁でそのまま確定³⁶⁾）（以下、福岡高判）がある。福岡高判は、訴訟要件として、次の i) ～iv) を挙げる。つまり、i) 処分の特定性（行訴法 3 条 6 項 1 号）、ii) 原告の法律上の利益・原告適格（同法 37 条の 2 第 3・4 項）、iii) 「重大な損害を生ずるおそれ」（同第 1 項）、iv) 「他に適当な方法がない」（補充性、同第 1 項）がそれであるが、これらを肯定した。注目すべきは、iii) に関する判示である。福岡高判は、原告周辺住民が、廃棄物処理基準に該当しない廃棄物の処理により、その「生命、健康に損害」が生じ、そうした「損害は、その性質上回復が著しく困難である」から、「重大な損害」が生じるおそれがある、とする。

福岡高判は、本案では、v) 廃棄物処理法の基準に適合しない処理がされ、vi) 「生活環境の保全上」の支障または支障の恐れがあるのに、同県が、vii) 廃棄物処理法の代執行をしないこと、viii) 廃棄物処理法の措置命令をしないことを挙げて、viii) の措置命令の義務付けを肯定した（ただし vii) の代執行の義務付けは否定）。次のように言う。県知事が「法に基づく規制権限を行使せず、本件措置命令を発しないこと」は、規制権限を定めた「法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠く」から、「裁量権の範囲を超え若しくはその濫用」となる（行訴法 37 条の 2 第 5 項）、と。本件訴訟でも、仮に建設・運転停止の義務付け請求の可否が問題とされたとしよう。その場合、i) ～ iv) の訴訟要件が充たされれば、本案では、被告電源開発による建設・運転が、v) 原子炉等規制法に基づく基準に適合せず、iv) 「災害の防止上支障がない」との立証がされないのに、被告国（規制委員会）が、viii) 同法の措置命令を発しない場合、被告国の裁量権の逸脱・濫用となり、被告電源開発の建設・運転停止が義務付けられることになる。

4.4.4 行政庁の処分前の処分の差止 (行訴法 37 条の 4)

ところで、本件訴訟の原告の請求は、被告電源開発に対する被告国の設置変更許可の前に、被告国に許可をしないことを求める許可の差止請求へと変更された。問題となるのは、原子炉等規制法 43 条の 3 の 6（許可の基準）第 1 項で、許可申請が、同項が規定する各「基準に適合している」場合でなければ、規制委員会は、許可をしてはならない、とされている点である。同項の規定する各基準の内、特に問題となるのは、上記の義務付け訴訟と同様、同項第 4 号の「災害の防止上支障がない」との基準に適合しているかである。

ここでも、環境訴訟における差止訴訟の判例を見てみよう。原発以外だが、瀬戸内海の良好な景観を有する港（鞆の浦）の埋立に対し、周辺住民が広島県を被告として公有水面埋立免許の差止を求めた事件で、これを認めた広島地判平成 21（2009）年 10 月 1 日³⁷⁾（高裁審理中に事業者＝同県が同免許申請を取下げ）（以下、広島地判）があ

る。広島地判は、訴訟要件として、i) 原告の「法律上の利益」(原告適格、行訴法37条の4第3・4項)、ii)「重大な損害を生ずるおそれ」(行訴法37条の4第1項本文)(積極要件)、iii)「損害を避けるため他に適当な方法」がないこと(行訴法37条の4項第1項ただし書)(消極要件(補充性))、iv) 処分等が「されようとしている場合」(蓋然性、行訴法3条第7項)であることを挙げ、これらが満たされているとした。

まず、広島地判は、i) (訴えの利益〈原告適格〉)の判断では、判例である「法律上保護された利益説」を基本に、良好な景観は法律上保護される利益であるとした最判平成18(2006)年3月30日や、公有水面埋立法3・4条や瀬戸内法13条などの規定を踏まえ、住民が有する景観利益は個別的利益として保護されているとして、原告適格を肯定した。

次に、iii)の判断(行訴法37条の4第1項の「消極要件」〈補充性〉)については、広島地判は、国家斉唱等の職務命令差止訴訟(最判平成24(2012)年2月9日)³⁸⁾と同様、当該処分等がなされた後に、取消訴訟を提起し執行停止を受けるのでは十分な救済を得られない損害である、とする。つまり、広島地判は、仮に公有水面埋立免許の出願がされれば、免許付与後3カ月以内に工事が開始され、その後5カ月以内に工事完成という予定の中で、原告が埋立免許付与後に取消訴訟を提起し、執行停止の申立をしても、争点が多岐に渡り、直ちに執行停止の判断がされるとは考え難い、つまり他に適当な方法がない、という。

さらに、ii)の判断(行訴法37条の4第1項の「積極要件」)で注目すべきは、「重大な損害を生ずる」理由として挙げられているのが、「景観利益は、日々の生活に密接に関連した利益」であり、「一度損なわれたならば、金銭賠償によって回復することは困難」であることであろう。

また、広島地判では、iv) (蓋然性)の要件は明示されていないが、広島県・福山市(事業者)が、2007年5月、埋立免許権者の広島県に免許出願をしたのに対して、原告住民が差止訴訟を提起したのは、同年4月であったから、当然、処分等の「蓋然性」が前提とされていると思われる。なお、iv)は、上記最判では明示的に訴訟要件と

され、学説上も訴訟要件とされている。³⁹⁾

そのうえで、本案では、広島地判は、公有水面埋立法4条第1項第1号の「国土利用上適正且合理的」要件に照らし、広島県が埋立免許をすることは不合理であり、「裁量権を逸脱した違法な行為にあたる」として(行訴法37条の4第5項)、埋立免許の差止を認めた。次のように言う。「瀬の浦の景観の価値は……いわば国民の財産ともいふべき公益である。しかも、本件事業が完成した後にこれを復元することはまず不可能となる性質のもの」だから、事業の「依り所とした調査及び検討が不十分であるか、又は、一定の必要性」(道路整備効果・駐車場の整備その他)はあるにしても、「それのみによって本件埋立それ自体の必要性を肯定することの合理性を欠く」、と。

4.4.5 行訴法37条の4の差止訴訟と本件訴訟

まず、訴訟要件であるi)についてである。本件訴訟では、上記広島地判とは異なるが、原告函館市は、「法律上の利益」として、地方自治体としての「財産権」かつ「地方自治体の存立を維持する権利」を有し、差止訴訟の原告適格は肯定される(人見剛・意見書「大間原発訴訟における函館市の出訴資格及び原告適格」⁴⁰⁾における[鑑定事項2])。また、原告が函館市でも、本件訴訟における差止訴訟は、裁判所法3条第1項にいう「法律上の争訟」にあたる(人見剛・意見書における[鑑定事項1])。そして、人見剛氏の前掲意見書は、本件訴訟での無効確認訴訟と義務付け訴訟を扱うが、本件訴訟での差止訴訟でも同様である。なお、以上の「鑑定事項」2点について、本件訴訟第9回口頭弁論時に、人見剛氏の意見書と結論は同旨である阿部泰隆氏の意見書・白藤博行氏の意見書・高木光氏の意見書が原告側から提出された。

次に、訴訟要件であるiii)についてであるが、他の原発と比較してみる。確かに、本件訴訟の大間原発は建設途中であり、完成後運転を停止した原発とは単純に比較できない。しかし、他の原発(大飯3・4号、高浜3・4号、伊方3号、川内1・2号、玄海3・4号)では、設置変更許可から使用前確認終了日までの期間は、概ね短いもので約11カ月、長くて約1年半程度であり(原子力規

制庁「原子力発電所の新規制基準適合性審査等の状況」⁴¹⁾（2024年1月10日）、期間としては長くはない。つまり、仮に原告が変更許可の付与後に訴えを提起し執行停止の申立をしても、直ちに執行停止の判断がされるとは考え難く、iii)は肯定されるべきことになる。この場合、本件訴訟において、被告電源開発に民事差止訴訟も並行して提起されているが、第三者（本件訴訟では電源開発）に民事訴訟の提起が可能でも、「損害を避けるために他に適当な方法がある」⁴²⁾ことにはならない。

さらに、訴訟要件であるii)であるが、広島地判の事案と異なり、本件訴訟での損害は、原告函館市の「財産権」かつ「地方自治体の存立を維持する権利」の侵害から生じる。しかし、こうした損害は、住民の「日々の生活に密接に関連した利益」自体の侵害であり、また、自治体の存立の維持が問題になるだけに「一度損なわれたならば、金銭賠償によって回復することは困難」となる利益であり、ii)も肯定されるべきである。

訴訟要件であるiv)についてはどうか。上記のとおり、被告国は「……適合性審査は終了までの見通しが立っていない」（2023年9月26日、大間原発差止訴訟（住民原告）の控訴審の札幌高裁第10回口頭弁論調書⁴³⁾）とする。しかし、この点でも単純に比較はできないが、他の原発（大飯3・4号、高浜3・4号、伊方3号、川内1・2号、玄海3・4号）は、設置変更許可申請から許可付与まで、概ね約1年2カ月から約3年10カ月となっている。その当否はともかく、大間原発の場合よりも明らかに短い期間で許可がなされており、不許可処分の「見通し」が立たない以上、許可処分の「蓋然性」（iv）はあると考えるべきではないか。

そして、以上の訴訟要件を満たせば、本件訴訟の本案では、原子炉等規制法43条の3の6第1項第4号の「災害の防止上支障がない」要件に照らし、国の主張立証が効を奏しない場合、国の裁量権の逸脱・濫用となり、許可の差止がなされることになろう。重要なのは、訴訟要件であるiii)と同様に、本件訴訟での原告の損害は、自治体の「財産権」かつ「地方自治体の存立を維持する権利」である点である。こうした権利は、住民の「日々の生活に密接に関連」し、また、「一度損な

われたならば、金銭賠償によって回復することは困難」となるが、裁量権の濫用・逸脱の有無は、この点を最重視してなされるべきである。

5 行政庁の許可と民事の差止請求の関係

5.1 行政庁の許可付与と民事差止の裁判例

まず、行政庁の許可が付与された場合、民事上も違法とされず、民事の差止請求は棄却されるか（以下、5.2、5.3）、次に、行政庁の許可がなお付与されていない場合、民事上も違法とされず、民事の差止請求は棄却されるか（以下、5.4）、について、主要な民事の差止請求の裁判例を取り挙げて検討する。許可付与後に提起された裁判例は多いが、それは、許可が要求される施設では、許可後に差止訴訟が起こされる事案が多いからである。以下5.2では、廃棄物処理法に関する裁判例を、また、以下5.3では、原子炉等規制法に関する裁判例を挙げて検討する。まず、5.2、5.3の結論からいえば、被告施設が行政庁の許可を得た場合でも、民事の差止請求が認められた裁判例は多数に上る。

5.2 行政庁の許可付与後の裁判例（その1）

5.2.1 廃棄物処理法に関する裁判例

- i) 吉田町し尿処理場差止請求事件広島高裁判決（広島高判昭48〈1973〉年2月14日、以下、広島高裁判決⁴⁴⁾）（本稿では略）
- ii) 丸森町産業廃棄物処分場差止請求事件仙台地裁決定（仙台地判平4〈1992〉年2月28日、以下、仙台地裁決定⁴⁵⁾）（本稿では略）
- iii) 山鹿市産業廃棄物処分場差止請求事件熊本地裁決定（熊本地判平7〈1995〉年10月31日、以下、熊本地裁決定⁴⁶⁾）（本稿では略）
- iv) 千葉県旭市等産業廃棄物処分場差止請求事件千葉地裁判決（千葉地判平19〈2007〉年1月31日、以下、千葉地裁判決⁴⁷⁾）（本稿では略）
- v) 水戸市産業廃棄物処分場差止請求事件（東京高裁平19〈2007〉年11月29日、以下、東京高裁判決⁴⁸⁾）（本稿では略）

5.2.2 廃棄物処理法の許可と原告の権利侵害等の関係

i) 廃棄物処理法の許可と原告の権利侵害等のおそれの有無

上記「5.2.1 廃棄物処理法に関する裁判例」のi)～v)は、すべて、廃棄物処理法上の「許可」(1993年改正前＝旧法下での設置届〈実質許可制〉・1993年改正後＝新法下での許可を含む)(都道府県)が付与されている場合で、その後に住民により民事の差止訴訟が提起され、差止請求が認容されている。そして、審判の対象・立証事項は、i)では、原告の被害が受忍限度を超えるか、ii)・iii)では、原告の平穏生活権の侵害の有無、iv)では、原告の身体的人格権の侵害の有無、v)では、原告の生命・身体・健康侵害の有無である。注目すべき第一点は、以上では、被告が廃棄物処理法の「許可」を得たという事実から、原告の被害が受忍限度を超え(i)ない、または、原告の権利(人格権)侵害の(高度の)蓋然性が(ii)～v)ない、との推定はされていないことである。

ii) 行政庁の許可と民事の違法性の関係

注目すべき第二点は、以上の裁判例の内幾つかでは、そもそも、廃棄物処理法や同法の許可は、原告の権利侵害等のおそれが生じない保障を伴うものと評価されていないことである。iv)では、同法の許可だけでは、被告施設の設置の「一定の基準を満たした」といえるに過ぎないとされ、さらに、v)では、同法の許可だけでは水源地汚染への「危険を有効に制御」できない、とされた。注目すべき第三点は、被告が廃棄物処理法の規制すら遵守できない場合、その事実は、原告の権利侵害等の推定の根拠となるとされることである。iv)では、被告には、廃棄物処理法の求める経理的基礎が欠如し資金不足が生じる結果、被告施設から浸出水が漏出し、原告の権利侵害等をもたらす、とされている。

以上からすると、廃棄物処理法の許可は必要だが、それだけでは十分ではなく、最低限度の基準を確保するものに過ぎないことになる。つまり、被告が行政庁の許可を得たからといって、それだけで、民事上も違法性が否定され民事の差止請求ができないことにはならない。しかし、他方で、逆に、行政庁の許可基準は最低限度の基準だけ

に、基準を守らない場合、原則として民事上の違法性が推定され、差止請求が認められることになる。以上の行政庁の許可基準と民事の違法性との関係についての理解は、廃棄物処理法だけでなく、環境法一般に通じると思われる。この理解は、加藤一郎氏以来、行政庁の許可基準と民事の損害賠償請求の関係について主張される有力説⁴⁹⁾であり、損害賠償請求だけでなく、差止請求の場合でも同様と思われる。

5.3 行政庁の許可付与後の裁判例(その2)

5.3.1 原子炉等規制法に関する裁判例

i) 高浜原発3・4号機に関する大津地裁決定(大津地決平成28(2016)年3月9日、以下、大津地裁決定)⁵⁰⁾

規制委員会から2015年2月12日に原子炉設置変更許可(「再稼働許可」)がなされた被告の高浜原発3・4号機について、原告住民が人格権に基づき運転の差止(仮処分)を求めた。争点は、被告原発の「危険性すなわち人格権が侵害されるおそれが高い」か否かであり、原告の人格権の侵害のおそれの有無が審判の対象であり、立証事項である。同決定は次のようにいう。

第一に、伊方最判の主張立証責任論⁵¹⁾に従うが、その場合、被告関西電力は、福島事故を踏まえ、原発の設計・運転の規制が具体的にどのように強化されたか、と、被告がどのように応えたか、の主張立証を「尽すべき」である。第二に、福島事故の原因究明も不十分であり検討すべき要素も多く残るが、新規制基準と設置変更許可をもって「公共の安寧」がもたらされる、との主張立証が尽くされたといえない。第三に、原発の外部電源の耐震性の扱いが、新規制基準では依然Cクラスだし、他方、非常用電源の扱いはSクラスだが、本件の個別の非常用電源が十分、との証明がされてない。第四に、使用済み核燃料ピットは、新規制基準では、耐震性の扱いがBクラスだが、本件ピットの冷却装置の損傷の場合の漏水に対する注入水速度は十分、との証明がされてない。第五に、基準地震動におよそ合理性がないとはいえないが、本件原発周辺の活断層の連動性・末端部

分の確認が不十分、断層の長さから地震力を想定する松田式への疑念、耐専式を用いた応答スペクトルと実際の乖離等の6点から、本件原発の基準地震動が十分、との証明がされてない、と（そのほか、津波に対する安全性能・テロ対策・避難計画等の争点で証明が不十分だとする）。以上から、同決定は、原告の「人格権が侵害されるおそれが高い」のに、被告施設の「安全性が確保されていること」の被告による立証がない、として、差止を認めた。

ii) 伊方3号機に関する広島高裁決定（広島高裁決定平成29（2017）年12月13日、以下、2017年広島高裁決定）⁵²⁾

規制委員会から2015年7月15日に原子炉設置変更許可（「再稼働許可」）がなされた被告四国電力の伊方3号機について、原告住民が、人格権に基づき運転の差止（仮処分）を求めた。争点は、被告原発の運転により原告の「生命、身体等の人格権が侵害される具体的な危険がある」か否かであり、原告の人格権侵害の具体的な危険の有無が審判の対象であり、証事項である（同決定はこれを「具体的な危険の不存在①」と呼ぶ）。同決定は次のようにいう。

第一に、被告が具体的な危険の不存在①の主張立証を尽くさない場合、人格権侵害の具体的な危険が事実上推定される。第二に、新規制基準への適合判断が「原子力規制委員会により示されている場合」には、被告は、「具体的な危険の不存在①の主張立証に代え」（下線部一神戸）、「基準の合理性及び基準適合判断の合理性」を主張立証できる。第三に、これに対する原告の主張立証（「基準の不合理性又は基準適合判断の不合理性」）は、「反証」とされ、被告が基準の合理性及び基準適合判断の合理性について主張立証を尽くさず、又は原告の反証の結果として上記主張立証が尽くされないこととなる場合、基準の不合理性又は基準適合判断の不合理性が事実上推定され、人格権侵害の具体的な危険の存在が推認される。

第四に、本件原発の審査基準である新規制基準を検討するに、それ自体は不合理とはいえないし、また、調査審議および判断の過程も、新規制基準である「地震ガイド」・「津波ガイド」（基準

地震動の策定・耐震設計における重要度分類・使用済核燃料の安全性対策等々）に関しては、規制委員会の判断は合理的である。第五に、本件原発は、阿蘇から130kmの範囲内で、約9万年前に生じた日本で過去最大規模の阿蘇4噴火の火砕流の到達範囲の160kmの範囲内にある。第六に、新規制基準である「火山ガイド」に従えば、こうした火山事象は、本件原発に「影響を及ぼす可能性が十分小さい」とは評価されず、本件原発は立地不適とされ、被告により具体的危険の不存在①の証明はされていない、と。以上から、同決定は、被告が、原告の「生命、身体に直接的かつ重大な被害を受ける具体的な危険が存在しないこと」との証明を尽していない、として、差止を認めた。

上記第一～第三の枠組み⁵³⁾は、反対に解釈すれば、新規制基準への適合性審査の結果が示されず許可が出ていない場合、被告は、具体的な危険の不存在①の立証を「基準の合理性及び基準適合判断の合理性」に代置できず、原則どおり、具体的な危険の不存在①を主張立証しなければならないことになる。

iii) 伊方3号機に関する広島高裁決定（広島高裁決定令和2（2020）年1月17日、以下、2020年広島高裁決定）⁵⁴⁾

規制委員会から2015年7月15日に原子炉設置変更許可（「再稼働許可」）がなされた伊方3号機について、上記ii)事件と異なる原告住民が、人格権に基づき運転の差止（仮処分）を求めた。争点は、被告原発の運転により原告の「生命、身体、生活基盤に重大な被害を受ける具体的な危険がある」か否かであり、原告の生命・身体・生活基盤への重大な被害の具体的な危険の有無が審判の対象であり、立証事項である。同決定は次のようにいう。

第一に、伊方最判の主張立証責任論に依拠すると、結局、被告四国電力が、「具体的な審査基準」に不合理な点がなく、「調査審議及び判断の過程」の不合理な点がないことを証明した場合、原告への具体的な危険の不存在が証明されたといえる。第二に、「火山ガイド」によれば、阿蘇4噴火のような破局的噴火が、本件原発に到達した可

能性が否定できない場合、立地不適となるのが原則だが、破局的噴火の可能性は極めて低く、それだけで立地不適とするのは社会通念に反する。第三に、しかし、破局的噴火に至らない程度の最大規模の噴火規模は考慮すべきで、その規模は被告想定約3～5倍で、被告の降下火砕物（火山灰）の想定は過少である。第四に、新規制基準にいう「震源が（原発の）敷地に極めて近い」（2km以内）活断層が否定できないのに、被告は海上音波探査をしなかった（中央構造線断層帯長期評価〈第二版〉参照、佐多岬半島沿岸部分）のだから、規制委員会が、上記第三・四の点を問題なしと判断した点で、「調査審議及び判断の過程」に過誤・欠落（不合理な点）があり、具体的危険の不存在は証明されてない、と。以上から、同決定は、被告が、原告の「生命、身体や生活基盤に重大な被害を受ける具体的な危険」がないとの証明をしていない、として、差止を認めた。

5.3.2 原子炉等規制法の許可と原告の権利侵害等の関係

i) 原子炉等規制法の許可と原告の権利侵害等のおそれの有無

上記「5.3.1 原子炉等規制法に関する裁判例」i)～iii)では、原子炉等規制法に基づく規制委員会の許可が付与されている場合で、その後に住民により民事の差止訴訟（または仮処分）が提起され、差止請求（仮処分）が認容された。審判の対象・立証事項は、i)では、原告の人格権の侵害のおそれの有無、ii)では、原告の人格権侵害の具体的な危険の有無、iii)では、原告の生命・身体・生活基盤への重大な被害の具体的な危険の有無である。注目すべき第一点は、以上の裁判例では、被告が原子炉等規制法の許可を得た事実から、原告の人格権の侵害のおそれ（i）がない、原告の人格権侵害の具体的な危険（ii）がない、原告の生命・身体・生活基盤への重大な被害の具体的な危険（iii）がない、といった推定はされていないことである。つまり、原子炉等規制法の場合でも、行政庁の許可の付与をもって原告の人格権等のおそれを否定することにはならない。

ii) 行政庁の許可と民事の違法性の関係

注目すべき第二点は、裁判例 i) では、そもそも、改正原子炉等規制法及び同法に基づく許可のもとでは、原告の権利侵害等のおそれを生じさせない、と評価されていないことである。i) では、改正原子炉等規制法の新規制基準の内容自体に不十分な点があるし、また、新規制基準に基づく許可の付与をもってして被告施設の安全性が確保され、原告の権利侵害等のおそれを生じさせない、とはいえない、とされている。注目すべき第三点は、裁判例 ii) における次の指摘である。まず、被告が、原告の人格権への具体的な危険が生じないことを主張立証する必要がある（「具体的危険性の不存在」）、これを尽さない場合は、具体的危険の存在が推定される（原則）。ここで、規制委員会により審査基準に適合する、と判断された場合、「具体的危険性の不存在」に代えて、規制委員会の審査基準と適合判断に看過し難い過誤・欠落がないことの主張立証で足りる、と。つまり、逆に許可未了の場合、原則どおり、被告が「具体的危険性の不存在」の主張立証を尽くす必要があり、この点、許可未付与の場合に差止を認めた大飯原発3・4号機に関する福井地裁判決（後述 5.4.2）の考え方と軌を一にする。

注目すべき第四点は、裁判例 ii)・iii) では、改正原子炉等規制法と新規制基準が前提とされること自体に問題はないが、それらに基づく許可付与の判断に過誤があり、その場合には、原告の権利侵害等のおそれを生じさせない、と評価されないことである。ii) では、新規制基準である「火山ガイド」全部に合理性があるとの前提で、被告施設が火山噴火の火砕流の到達範囲にないとの判断がなされた点が、iii) では、合理性のある「火山ガイド」部分を前提として、火山噴火に伴う火山灰の被告の想定が不十分であり、かつ、原発の敷地に極めて近い活断層が存在する調査を被告がしていない点が問題とされている。

こうして、原子炉等規制法の場合、行政庁の許可は必要だが、裁判例 i) によれば、同法改正後の新規制基準自体が十分ではなく、原告の権利侵害等のおそれがないレベルを確保する必要がある。つまり、被告が行政庁の許可を得ても、それだけで、民事上も違法性が否定され民事の差止請

求ができないことにはならない。また、裁判例 ii) によれば、被告において、行政庁の許可が得られた場合には、規制委員会の審査基準・適合判断の看過し難い過誤・欠落の主張立証で足りるか、許可が得られていない場合は、具体的危険性の不存在の主張立証を要する。同時に、裁判例 ii)・iii) によれば、逆に、同法改正後の新規制基準の運用過程で同基準が守られない場合は、原則として民事上の違法性が推定され、差止請求ができる。以上、行政庁の許可と民事の違法性との関係の理解は、廃棄物処理法（上記 5.2.2 参照）だけでなく、原子炉等規制法でも通用すると思われる。

5.4 行政庁の許可未付与の裁判例

5.4.1 行政庁の許可前の民事差止

上記 5.2、5.3 で見たように、仮に行政庁の許可が付与されても、裁判所が民事差止請求の判断に入り、また、差止請求を認めることは理論的にも可能であり、差止請求を認容した裁判例は数多くみられる。とするならば、逆に行政庁の許可がなされない内は民事上の権利侵害のおそれの有無は判断できないか、である。以下では、原子炉等規制法の許可が付与されていない場合で、裁判所の民事差止の判断がなされた例を挙げる。なお、廃棄物処理法の場合は、許可申請後の行政庁の審査の期間が比較的短く、設置の許可等の後に、民事差止訴訟が提起される例がほとんどである。

5.4.2 大飯原発 3・4 号機に関する福井地裁判決（福井地判平成 26（2014）年 5 月 21 日）⁵⁵⁾以下、福井地裁判決

被告関西電力の大飯 3・4 号機について、原告住民が、人格権または環境権に基づき運転の差止（仮処分）を求めたが⁵⁶⁾、福井地裁判決の時点では、規制委員会から原子炉設置変更許可（「再稼働許可」）はなされていなかった（2017 年 5 月 24 日に付与）。争点は、被告原発の運転により原告の「人格権が侵害される具体的な危険がある」か否かであり、原告の人格権侵害の具体的な危険の有無が審判の対象であり、立証事項である。同判決は次のようにいう。

第一に、原発事故は広範で重大な「人格権」侵

害を引き起こすから、侵害の「万が一」の危険性がある場合、被告関西電力には、「具体的危険性」を生じない「万全の措置」が要求される。第二に、司法審査の対象は、民事訴訟では権利の具体的危険性の有無であり、行政訴訟である伊方最判の主張立証責任論は適用されず、法令の「基準」への「適合」ないし「適合性」判断ではなく、原告は、人格権侵害の具体的危険性が万が一でもあることを立証すれば足りる。第三に、ところで、本件原発の「冷やす機能の維持」について、1,260 超ガル・1,260 ガル以下から 700 ガル超・700 ガル以下の各地震を想定した場合に欠陥があり、また、「閉じ込める構造」についても、「使用済み核燃料」が堅牢な設備に囲まれておらず、欠陥があるのに万全の措置がなく、人格権侵害の具体的危険性がある、と。以上から、福井地裁判決は、被告が、原告が「その生命、身体に直接的かつ重大な被害を受ける具体的な危険が存在しないこと」との証明を尽していない、として、差止を認めた。

5.4.3 司法審査の対象と原告の権利侵害等

注目すべき第一点は、被告が原子炉等規制法の許可が付与されていなくても、司法審査が可能としたことであり、その場合の司法審査の対象は、民事訴訟では権利の具体的危険性の有無である、としたことである。注目すべき第二の点は、権利の具体的危険性という場合の「権利」とは「人格権」だが、原発事故では「人格権」の広範で重大な侵害が生じるので、「具体的」危険性とは「万が一」の危険性を意味し、原告の立証はそれをもって足りる、としたことである。注目すべき第三の点は、行政訴訟である伊方最判の主張立証責任論は適用されず、司法審査の対象は、法令（原子炉等規制法・新規制基準）への適合性の有無の判断ではない、としたことである。こうして、福井地裁判決によれば、行政庁の許可が付与されていなくても、民事の差止訴訟について判断することには何らの制約もない。

こうして、仮に行政庁の許可が付与された場合でも、裁判所が、差止請求を認めることは理論的にも可能だし、現に差止請求を認容した裁判例は数多くみられる（上記 5.2、5.3 参照）。とするならば、理論的に考えるなら、行政庁の許可がされ

ていない場合、いったん付与された許可を否定する結果にならず、民事の差止請求を認めることには、なおさら何らの制約もないことになると思われる。

6 おわりに

(1) 札幌地裁判決は、「適合性審査が終了する時期は、およそ見通すことができない状況」であり、民事訴訟の審理として、「約8年半という期間は、原子力発電所の安全性という事柄の重大性、専門性を考慮しても、社会通念に照らして短いものとはいえない」とする。泊原発再稼働許可（「設置変更許可」）申請後約8年半後の安全審査終了の見通し欠如の原因は、被告北海道電力に帰せられ、「安全面ないしその審査における問題の多さや大きさ」を推定させ、差止を認める理由となった。大間原発は、泊原発と違い建設中ではあるが設置許可自体は出ているものの、設置変更許可申請後は、泊原発を上回る約9年半が経過し、かつ、この時点で審査終了の見通しが欠如し、その見通し欠如の原因は被告電源開発に帰せられる、と思われる。本件訴訟の多数の争点の中で、原発敷地内等の活断層の存在を否定できない被告電源開発と規制委員会とのやり取りを検討しただけでも、札幌地裁判決と同様の推定が働く。なお、札幌地裁判決が述べるように、本件訴訟の場合でも、仮に「事情が変化するような事態が仮に生じた場合には、請求異議の訴え等によって」紛争解決を図ればよく、現時点で、民事の差止請求を認めるに際しての支障はない。

(2) 仮に行政庁の許可が付与された場合でも、裁判所が、民事の差止請求を認めることは理論的にも可能（「行政行為の公定力の限界」）だし、現に、民事の差止請求を認容した裁判例（廃棄物処理法・原子炉等規制法）は多い。その根本的理由は、民事訴訟の審判の対象は「法令上の行為規範に対する違反」の有無ではなく、「原告によって主張される権利関係の存否」である点にある。仮に、許可が付与されて、許可基準への違反がない場合でも、民事訴訟では、原告の権利侵害のおそれがあれば、民事の差止請求は認められる。むしろ、逆に、行政庁の許可が付与され、許可基準に

照らして違反があれば、その違反の事実が、民事訴訟では、原告の権利侵害のおそれを推定するものとなる。本件訴訟では、仮に行政庁（規制委員会）から被告電源開発に許可が付与されても、原告函館市は、民事の差止請求を継続し、差止の判断を得ることができる。

(3) 仮に行政庁の許可が未付与でも、民事訴訟として、原告の権利侵害のおそれの有無の判断はでき、その場合、行政庁の許可・不許可の判断を待たねばならない（＝函館地裁判決の考え方）ことにはならない。むしろ逆に、許可が付与されない場合、原則どおり、被告は「具体的危険性の不存在」の主張立証を尽くす必要がある。本件訴訟では、行政庁（規制委員会）から被告電源開発に許可が付与される前に、原告函館市は、自治体の財産権・存立維持権を根拠とし、その侵害のおそれの有無を争い、被告電源開発が、自治体の財産権・存立維持権侵害の恐れがないこと（例：被告の原発敷地内等の活断層の存在を否定することその他）を主張立証できない場合、民事の差止（建設・運転差止）が認められる。

さらに、仮に行政庁の許可が未付与でも、行訴法上の処分差止請求（行訴法37条の4）ができ、訴訟要件と本案要件をクリアすれば、差止が認められる（裁判所としての「不許可」の判断）。本件訴訟では、行政庁（規制委員会）から許可が付与される前に、原告函館市（原告適格あり・同市による訴訟は「法律上の訴訟」に該当〈原告提出の4通の行政法学者の意見書参照〉）は、被告国に対し、原子炉等規制法の許可処分の差止を争うことができる。この場合、被告国は、重大な損害のおそれその他の訴訟要件の存在を否定し、許可付与について裁量の逸脱・濫用とならないことを主張立証できなければ、行訴法上の差止が認められる。

なお、被告電源開発が、自治体の財産権・存立維持権の侵害（のおそれ）のないことを主張立証できなければ、同権利侵害（のおそれ）は、民事差止訴訟だけでなく、被告国に対する行訴法上の差止請求を認める重要な要素となる。

注

- 1) 以下、検索の便宜から、判決の年または年月日の表記には元号と西暦を併用するが、それ以外は、裁判の口頭弁論・準備書面、行政機関の会議・決定も含めて、すべて西暦に統一して表記する。
- 2) 裁判所 WEB サイト。TKC データベース文献番号：25449377。
- 3) 判例時報 1441 号 37 頁。
- 4) 裁判所 WEB サイト。TKC データベース文献番号：25592518。
- 5) 函館市 HP。
- 6) 函館市 HP。
- 7) 原子力規制委員会 HP。
- 8) 大間原発訴訟の会 HP。
- 9) 函館市 HP。
- 10) 渡辺満久「下北半島北西端周辺の地震性隆起海岸地形と海底活断層」（活断層研究 36 号〈日本活断層学会〉、2012 年）1 頁以下。
- 11) 原子力規制委員会 HP。
- 12) 原子力規制委員会 HP。
- 13) 函館市 HP。
- 14) 小野有五「大間原発敷地内の典型的な活断層露頭（前編）」（『科学』〈岩波書店〉2020 年 8 月号）712 頁、小野有五「大間原発敷地内の典型的な活断層露頭（後編）」（『科学』〈岩波書店〉2020 年 9 月号）802 頁。
- 15) 原子力規制委員会 HP。
- 16) 原子力規制委員会 HP。
- 17) 原子力規制委員会 HP。
- 18) 原子力規制委員会 HP。
- 19) 原子力規制委員会 HP。
- 20) 原子力規制委員会 HP。
- 21) 原子力規制委員会 HP。
- 22) 同条 3 項では、「変位が生ずるおそれがない地盤」に関連して、耐震重要施設が「断層等〈活断層—神戸〉の露頭がある地盤に設置された場合」とされているが、本文で述べたように、「設置面での確認が困難な場合には、当該断層の延長部で確認される断層等の性状等により、安全側に判断すること」とされており、活断層の露頭がない地盤でも、同条同項の「地盤」となりうる。
- 23) 読売新聞オンライン・2023 年 5 月 28 日付。
- 24) 前掲原子力規制委員会「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合 第 1043 回」議事録 22 頁以下。
- 25) 新堂幸司『新民事訴訟法 〔第 6 版〕』232 頁。
- 26) 高橋宏志『重点講義 民事訴訟法上 〔第 2 版補訂版〕』（有斐閣、2013 年）65 頁。
- 27) 藤田宙靖『第四版 行政法 I（総論）【改訂版】』（青林書院、2006 年）496 頁。
- 28) 原田尚彦『行政法要論〈全訂第七版補訂二版〉』（学陽書房、2012 年）407 頁。
- 29) 塩野宏『行政法 I 〔第六版〕』（有斐閣、2015 年）160 頁。
- 30) 藤田宙靖『第四版行政法 I（総論）【改訂版】』138 頁、210 頁、385-386 頁。
- 31) 塩野宏『行政法 I 〔第六版〕』（有斐閣、2015 年）163 頁以下。
- 32) 民集 46 卷 6 号 1090 頁。
- 33) 塩野宏『行政法 II 〔第三版〕』（有斐閣、2004 年）187 頁・注（3）。
- 34) 塩野宏『行政法 I 〔第六版〕』（有斐閣、2015 年）168 頁。
- 35) 以上については、藤田宙靖『第四版行政法 I（総論）【改訂版】』138 頁以下および 383 頁以下参照。
- 36) 環境法判例百選（第 3 版）54 番。
- 37) 環境法判例百選（第 3 版）64 番。判例時報 2060 号 3 頁。
- 38) 民集 66 卷 2 号 183 頁。
- 39) 櫻井敬子・橋本博之『行政法 〔第 6 版〕』（弘文堂、2021 年）337 頁。
- 40) 平成 28（2016）年 7 月 14 日本件訴訟第 9 回口頭弁論時提出。自治総研通巻 444 号 2015 年 10 月号 20 頁以下に再掲。
- 41) 原子力規制委員会 HP。
- 42) 室井力・芝池義一・浜川清編著『コンメンタール行政法 II 行政事件訴訟法・国家賠償法』（日本評論社、2006 年）415 頁（深澤隆一郎筆）。
- 43) 前掲大間原発訴訟の会 HP。
- 44) 判例時報 693 号 27 頁。
- 45) 判例時報 1429 号 109 頁。
- 46) 判例時報 1569 号 101 頁。
- 47) 判例時報 1988 号 66 頁。
- 48) 判例集未登載。LEX/DB25463972。
- 49) 加藤一郎編『公害法の生成と展開 序論』（岩波書店、1968 年）（加藤一郎筆）36 頁。大塚直「環境民事差止訴訟の現代的課題——予防的科学訴訟とドイツにおける公法私法一体化論を中心として」（大塚直ほか編『社会の発展と権利の創造——民法・環境法学の最前線』〈有斐閣、2012 年〉）566 頁も同旨である。
- 50) 判例時報 2290 号 72 頁。
- 51) 伊方最判の主張立証責任論とは、原告の人格権侵害の主張・立証の責任は「本来、原告が負う」ものだが、「資料をすべて被告行政庁の側が保持している」等を考慮すると、被告が「まず……具体的な審査基準並びに調査審議及び判断の過程」等に「不合理な点のないこと」を「相当の根拠、資料に基づき主張立証する必要がある」と、被告がこれを「尽くさない場合には……不合理な点があることが事実上推定される」、というものである。
- 52) 判例時報 2357=2358 号 238 頁。
- 53) 川内原発 1・2 号機に関する平成 28（2016）年 4 月 6 日福岡高裁宮崎支部決定（判例時報 2290 号 96 号）でも、広島高裁決定と類似的枠組みが採用されている。
- 54) 裁判所 WEB サイト。
- 55) 判例時報 2228 号 72 頁。
- 56) 差止を認めたわけではないが、大飯原発 3・4 号機の運転差止仮処分事件において、大阪地決平成 25（2013）年 4 月 16 日（判タ 1403 号 309 頁）も、同 3・4 号機の再稼働許可が出される前（設置変更許可処分日は平成 29（2017）年 5 月 24 日）に、安全基準の合理性とその充足性について判断して、仮処分却下の決定をした。

Relationship Between Nuclear Power Plant Installation (Modification) Permits and Civil Lawsuits: Examining Two Injunction Lawsuits against the Ohma Nuclear Power Plant

Hidehiko Kanbe

Abstract

In April 2014, the city of Hakodate in Hokkaido became the first local government to file a lawsuit as a plaintiff seeking an injunction against the construction of the Ohma Nuclear Power Plant in Aomori Prefecture, which had been approved for installation and was under construction at the time. The lawsuit was filed with the Tokyo District Court, naming the national government and the Electric Power Development Co., Ltd. (Dengen Kaihatsu) as defendants.

The city of Hakodate sought the following: i) a declaration of invalidity regarding the installation permit issued by the defendant, the national government; ii) an obligation for the defendant, Electric Power Development Co., Ltd., to halt the construction and operation of the plant (equivalent to an injunction against future installation (modification) approvals, including those permitting a plant restart); and iii) an injunction against the construction and operation of the Ohma Nuclear Power Plant by Electric Power Development Co., Ltd. (civil lawsuit).

This paper primarily examines the validity of claim (iii) (civil lawsuit) while also considering claim (ii) (administrative lawsuit). The analysis begins by reviewing the Hakodate District Court ruling in March 2018 regarding a parallel lawsuit filed by Hakodate residents seeking an injunction against the Ohma Nuclear Power Plant (Section 1). It then evaluates the validity of claim (iii) in light of the Sapporo District Court ruling in May 2022 on the Tomari Nuclear Power Plant injunction lawsuit.

Next, the discussion revisits the Hakodate District Court ruling (Section 2), examining the relationship between administrative permits and administrative lawsuits, as well as the relationship between administrative permits and civil injunction lawsuits, to assess the viability of claim (iii). Finally, the paper integrates these findings in a concluding discussion.

Keywords:

Ohma Nuclear Power Plant, Hakodate, injunction lawsuit, nuclear power plant installation (modification) permits, Hakodate District Court ruling

《報告》

ネパール大震災からの 青少年の心理的回復過程

栗田 匡相¹
SAPKOTA JEET²

1 はじめに

2015年4月25日にネパールを襲ったマグニチュード7.8の大地震によっておおよそ9,000人近い人々が亡くなった。中でもネパール東部に位置するシンドゥ・パルチョーク郡は、特に甚大な被害があり、ネパール政府から復興の優先地域に指定された。シンドゥ・パルチョーク郡だけで3,570人もの人々が亡くなり（ネパール地震による死者全体の40%程度）、96.8%もの家が倒壊した。また、人口の88%もの人々が避難生活を余儀なくされたといわれている。地震発生からすでに10年近くの月日が経過したが、家屋の再建などは震災前の状況に近づいたものの、2019・2020年度に筆者らが行った調査からは、被災者に対す

る心理的なケアは遅々として進まず、またカースト制度下層に位置する人々にとっては、主要カーストに比して物理的・心理的復興の両側面において改善の度合いが低いことも判明した。

筆者らは震災直後から数回にわたって甚大な被害を受けたシンドゥ・パルチョーク郡の典型的な農村地域であるRamche村（5,770名、1,083世帯）で調査を行ってきた。本報告では、主に2022年度、2023年度の調査によって明らかになった諸点について概観していきたい。

2 調査地について

調査地となるRamche村は図1にあるように首都であるカトマンドゥから直線距離にしておお



図1 Ramche村の位置（Google Mapより）

¹ 関西学院大学 経済学部

² 共立女子大学 国際学部



図2 Ramche村の風景と被災時の家の倒壊の様子
出典：Sapkota (2018) より

よそ50～60km程度（カトマンドウからはバスで7～8時間程度）、チベットとの国境までは21km程度に位置する。面積は39.3km²程度で図2にあるような典型的な山岳地域の風景が広がり、標高は800m～2,900mと高低差が大きく、比較的低地での生活をおくる部族から山岳民と呼ばれる部族までが生活し、文化慣習、民族的な多様性も大きい。5,770名、1,083世帯が生活を営み、上位カーストで、ネパール人口の3割弱を占めるチェトリ（武家階層）とバフン（司祭階層）などの主要カーストも多く暮らす。山岳民族のタマンや、そのほかにもネワールやダマイ・ドリ、タミなどの低位カーストの民族も多く暮らしている。

3 2022年度調査について

2022年度の調査においては、2022年3月に行ったRamche村での調査データをもとに分析を進めた。2022年度調査ではRamche村のある地域の中学校、また同じシンドパルチョーク群のSunkoshi地域（被災はしたものの死傷者、家屋の倒壊数などの数はRamcheよりも少ない）の2地域、四つの中学校を取り上げ、中学生の幸福感や心理的回復の程度などが地域的特性やカーストによってどの程度異なるのか、などを調査している。調査期間は2023年3月22日～28日の1週間で、現地での通訳2名、調査補助日本人大学生4名（栗田のゼミ学生）の体制で行われた。

調査内容は、基礎学力、健康、学校生活、震災の心理的影響など多岐にわたる。調査総数は全体で291名と多くのデータを収集することができた。



写真1 調査時の様子

詳細な分析は別稿に譲るとして、ここでは本プロジェクトの肝でもある幸福感と震災の関係について、簡単な分析を紹介したい。

次の表は被説明変数に人生に対する厭世的傾向を示す数値変数を置き、いくつかのサンプル特性を回帰したものである。被説明変数の厭世的健康は、幸福感や人生に対する考え方を質問した26の質問群から主成分分析によって合成された変数である。

表1は単なる相関関係を見たものではあるが、「死別ありダミー」がプラスに有意に効いており、家族を震災で失った経験のある学生は、そうでない学生に比べて厭世的な価値観、傾向が強いという相関がみられた。

表2は全データにある291名の中学生のうち、何名が震災による家族との死別を経験しているのかを表したものである。実に18%の学生が家族・親類との死別を経験しているのが分かる。

調査時点では震災からすでに8年程度が経過し

表 1 厭世的傾向との相関

変数	係数
死別あり	0.388 *
年齢	0.023
男性ダミー	0.286
外向性	-0.029
協調性	-0.074 ***
誠実性	-0.060 ***
神経症傾向	0.022
開放性	-0.040 *
定数項	5.601 ***
学校固定効果	有り
サンプル数	275
決定係数	0.226

表 2 震災による家族・親類との死別状況

	頻度	%
死別無し	239	82.13
死別有り	52	17.87
Total	291	100

ているが、心理的な部分での回復はいまだに途上にあるようだ。酒井・渥美（2020）では東日本大震災において7年が経過した時点での心理的回復の度合いを、災害発生直後からの心理的变化ラインの自己描写と心理的变化ラインに沿って災害時の体験や心理的变化に影響する要因について語ってもらう半構成的面接法によって計測している。大きな回復を見せる被験者もいる一方で、依然として高いストレスレベルにある被験者もあり、高いストレスレベルにある被験者は家族との死別を経験している方が多いようだ。

地震災害は予測・予見が不可能であるという性質のために被害に遭った人々は地震をより一層恐れるようになる傾向があるようだ。その傾向は人間の心理的な面で深刻な影響を及ぼし、うつ病やPTSD（心的外傷後ストレス障害）の有症率を上昇させる。たとえば、東日本大震災後の精神疾患に関してレビューを行った Ando et al（2017）によれば、東日本震災の PTSD の有症率は 10～

53.5%、うつ病の有症率は 3.0～43.7%と報告されている。本稿の対象でもあるネパール大震災においても、地震による被害が最も大きかった四つの地区（ゴルカ、ドラカ、シンドパルチョーク、バクタプル）について研究を行った Acharya et al（2023）によれば地震から3年後の PTSD 有症率は 18.9%と災害被害の少なかった地域に比べて有意に高い水準であることがわかっている。また、震災後の社会的ケアの有無もこうした有症率に関係があるようだ。

本分析からも、震災被害の大きかった地域では、中学生といった青少年においても心理的な回復が遅れている可能性が示唆された。社会的なケアはもちろんのこと、アイデンティティの形成途上にある多感な時期にどのような社会的、精神的なケアが必要なのかを考える必要があるようだ。

4 2023 年度調査について

2023 年度末には、筆者のうちの一人（Sapkota）が Ramche 村を訪れ、主にインフラ面での復興がどの程度回復できているのか、また調査時点では震災から9年近くが過ぎた村において、復興過程の中で、新たに生じてきた課題などについて、村人へのインタビュー調査などを行った。

まずは Ramche 村にある中学校の写真だが、写真2は震災から4カ月後の2015年8月に撮影されたもので、倒壊したがれきなどが積み重なり、校舎の壁などにもひびが入っているのが分かる。写真3と写真4は2023年度調査にて撮影（2024年2月に撮影）されたもので、旧校舎は取り壊され現在では鉄筋コンクリートの校舎が二棟建造されている。

また写真5は震災前の2014年9月頃に撮影されたもので、当時はレンガと木材で作られた家屋が一般的であったが、現在では右図のように鉄筋コンクリートなどで作られた家々が多い。多くの家屋が半壊、全壊となった Ramche 村に、訪問するとかかなり新しい建造物が多いのが確認できる。今回の調査によって、あらためて、より耐震強度の強い建物へと変換が進んでいることがわかった。



写真2 震災直後（2015年8月時点）

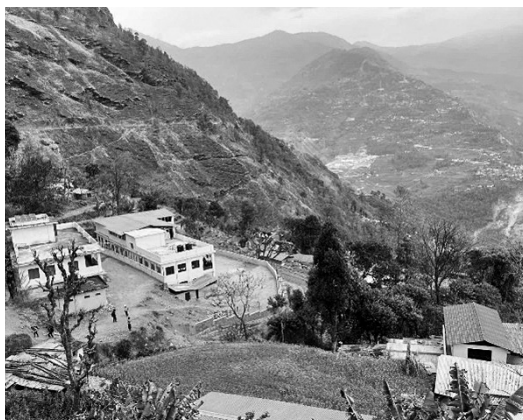


写真3 2024年2月時点



写真4 2024年2月時点（正面）



写真5 2014年9月に撮影（震災前）

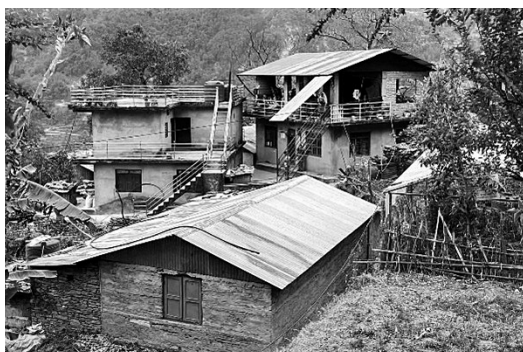


写真6 2024年2月撮影

住民へのインタビューでは、インフラの改善について肯定的な意見がほとんどであった。政府の補助金と技術支援が、それらの改善に大きく貢献していることを住民も理解しているようであっ

た。

写真7は、震災後に建設された自動車道路である。震災後の道路インフラの整備は大きな成果であり、現在、道路の50%以上がオールシーズン



写真 7 震災後に建設された自動車道路

通行が可能となっている。このインフラ支援開発によって、町へのアクセスが向上し、村全体の社会経済的な復興をサポートすることが可能となった。

こうした前向きな動きにもかかわらず、若者の都市部、国外への移住が進行しているため、Ramche 村での働き手が不足し、農地の未利用が進んでいる。これは、Ramche 村に限ったことではなく、近隣の村々でも同様の動きが進んでおり、ネパール農村全体の広範囲において観察されている事態である。こうした移住に伴い、徐々に学生数の増加にも陰りが見えてきており、それを課題としてとらえている村人もいた。皮肉なことに、震災の復興過程において道路などのインフラが整備され、町の中心部との行き来が容易になったことで、若者の労働移動、過疎化の流れに拍車がかかってしまったようだ。

震災から 10 年近くが過ぎて、物理的な復興は十分になされ、Ramche 村はその点では復興の成功事例と呼んでもよいと思うが、一方で依然として心理的な部分でのケアが必要な人々もあり、

それがカースト制度のような社会的な慣習によって回復に差異が生じていることもまた事実である。更には、震災とは無関係に、ネパールの社会経済的な発展が進むことで、若年層の移住などが進み、村落社会としての基盤や方向性が今一度問い直されるフェーズに来ているのかもしれない。

謝辞

本報告に関する研究プロジェクト「ネパール大地震における復興格差：低カースト階層における主観的幸福の改善に向けて」は関西学院大学災害復興制度研究所の共同研究プロジェクトとして研究助成を受けた。ここに記して、謝したい。また 2022 年度 Ramche 村調査に参加してくれた中本 絢子、棚橋愛梨咲、中泉澄美、高野杏澄の諸氏にも記して謝意を表したい。無論本報告に置いてありうべき誤りは筆者らに属する。

参考文献

- Acharya Pandey, R., Chalise, P., Khadka, S. et al., 2023, Post-traumatic stress disorder and its associated factors among survivors of 2015 earthquake in Nepal. *BMC Psychiatry* 23: 340.
- Ando S, Kuwabara H, Araki T, Kanehara A, Tanaka S, Morishima R, et al., 2017, Mental health problems in a community after the Great East Japan Earthquake in 2011: a systematic review. *Harv Rev Psychiatry*. 25 (1): 15-28.
- 酒井明子・渥美公秀, 2020, 「東日本大震災後の被災者の心理的回復過程——震災後 7 年間の語りの変化」『実験社会心理学研究』 59 (2) : 74-88.

特別講演

関西学院大学災害復興制度研究所2025年復興・減災フォーラム

阪神・淡路大震災30年、問い直そう

——私たちの被災者責任・これからの被災地責任

「被災の思想 難死の思想」から 「われ＝われ」のサラダ社会へ*

玄 順恵¹

今日は阪神淡路大震災30年を記念する会にお招きくださりありがとうございます。これまでに関西学院大学とは少しご縁があり、ほかならぬ親近感をもって参りました。今から15、6年ほど前、私の著書『私の祖国は世界です』（2007年、岩波書店）を読まれた中等部の牧師さんから依頼があり、チャペルアワーでお話をしたのが最初でした。その次は、小田実の長編小説『河』に対して高い関心を寄せられていた文学部教授から、ゼミのゲストスピーカーとしての依頼を受け、2、3度話したことがありました。『河』は、関東大震災

直後から3年間にわたる東アジアの歴史と人間群像を描いた作品です。

そして震災30周年という今日の講演の機会を得たのですが、正直なところ感慨無量です。30年という歳月は、人間の一世代という時間と空間であるからです。「災害復興制度研究所」の理念は、「人間復興」、「公」と「私」がテーマであると聞いていますが、生前、「私は半分公人、半分私人として生きてきた」と言う小田実の思索と行動に何かしら相通じるものを感じ、今日はここにフォーカスしながら話を進めたいと思います。



写真1 登壇された玄さん

* 2025年1月12日に開催された復興・減災フォーラムの特別講演の講演原稿を玄順恵氏のご好意により掲載させていただいたものである。阪神・淡路大震災当時の状況と作家小田実の思索と行動を知るうえで、貴重な記録であり、たいへん示唆に富んだ、多くの大切な気づきと学びを与えてくれる内容となっている。特別講演の感動をそのままに本紙に掲載を快諾してくださった、玄順恵氏のご好意に心より感謝したい（災害復興制度研究所長 山泰幸）。

¹ 水墨画家・作家

まずは自己紹介を兼ねて、震災直前と直後の私の水墨画作品をスクリーンで少しお見せします。水墨画は、一見なじみが薄いように感じられますが、11世紀、中国北宋時代の知識人の教養として発達した文人画です。当代を代表する文人、蘇東坡が「気韻生動」と提唱し、天地造化の「理」に発する一気のリズム、画面を貫く宇宙的生命のリズムを表現しようとしてきました。14世紀に至ると、それまでの風景や人物の「模写」から、心の音を聞き写す「写意」へと表現が進化します。当時の禅と老荘思想が芸術化し、文人画の芸術哲学とまでになったのです。「写意」とは、対象物の本質を把握することだと理解している私には、

「大災害は物事の本質を現（あらわ）にする」と看破した小田実の言葉が詩的に聞こえます。

スクリーンに映る画像説明。震災前までに滞在、制作したイタリア・ベラージオ（図1）やニューヨークでの作品（図2）と、震災を基点に変わった神戸の街を「絵巻物」（タテ42cm、ヨコ540cm）にした作品（図3）。そのほか、小田実の著書『これは人間の国か』、『アボジを踏む』（震災と戦争、不慮の死の吊い方）、『でもくらていあ』（西洋デモクラシーと戦後日本のデモクラシーの違い）、『随論 日本人の精神』（日本人はどう生きてきたか、どう生きるか）、そして私の著書『トラブゾンの猫』（民主主義の源泉の地



図1 イタリア・ベラージオの出会い



図2 ニューヨークの異装異者

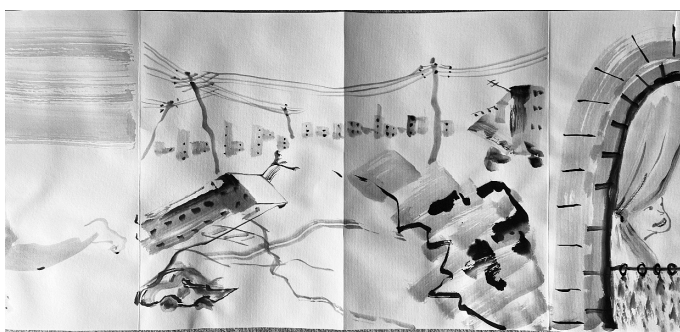


図3 「阪神淡路大震災—絵巻」の序章

を訪ねる旅)などの装画です。

阪神・淡路大震災30周年を思うに、深い悲しみの中で、被災者が自ら声を上げ、市民運動を大きなうねりに変えて、災害被災者への公的援助を勝ち取ったことは、災害大国日本の歴史においてとりわけ大きな意味があります。

「被災者生活再建支援法」は、市民発議による「市民＝議員」立法運動を始めて3年後、1998年4月に成立しました。この法案の特筆すべきは、「社会は市民によって構成されている。わが国は『主権在民』を基本とする民主主義・市民国家である。市民はつねに自らの生存・生活を守り、自らの社会の民主主義政治の形成、維持に対して必要な法制度の確立を発議する権利と義務を有する。立法府と行政府はその発議を受けて、そうした法制度を確立し、実現する責務がある……」という前文が書かれ、「被災＝救援憲法」と位置づけたことです。震災の復興は、道路や建物の復興でなく人間の復興である、市民生活の復興であると小田実が定義したことにあります。

ほかにも震災体験の中で、小田は、社会や人間のあり方について特異なイメージや驚きを喚起させる言葉を生み出しました。たとえば「棄民」。「天災」に対し「人災」「人間の国へ」「これは人間の国か」「被災の思想」「異質の価値の共生」「良心的軍事拒否国家」等々。

これは、1960年代のベトナム反戦運動「ベ平連」において、「殺すな」「被害者＝加害者」「する側」と「される側」「巻き込まれながら巻き返す」「難死の思想」など。これらは、「される側」に置かれた弱者の尊厳と、人間を統治する力に対し、感性においても理性においても服従しない、抵抗

する「市民的不服従思想」から生み出された言葉です。徹頭徹尾「民」の側に身を置いた奇抜で力強い言葉の使い方でした。

震災後6日目、毎日新聞大阪本社の記者が家に来て、散乱したわが家の写真を撮り、被災の現状を書くよう小田に依頼しました。その日のうちに書いた文章が翌日の夕刊に載り、「行政不実、市民で助け合いを」のタイトルがついた記事は、東京のマスメディアの流れを一気に変えたと聞きました。それはすぐに、日本全国でボランティアが必要との空気にもなっていったのです。

その後、朝日新聞出版社から、震災についての本を書いてほしいと依頼され『被災の思想 難死の思想』を書き、さらに岩波ジュニア新書の『「殺すな」と「共生」』を書き上げました。これらの本を書くため、小田は毎日のように被災地をくまなく歩くのですが、そこで感じたことは、被災地では、ただちに使うお金が必要だということでした。それで「市民救援基金」を立ち上げ、およそ3カ月ほどで3000万円が集められ、それを生活基盤の失われた、小さな障害者作業施設、無認可保育園、聖ミカエル国際学校、朝鮮人学校、老人福祉施設、両親を失った子どもたちなどに対して、一軒一軒、配って歩いたのでした。

6カ月かけて救援金を配った結果、義援金だけでは生活基盤が破壊された市民の生活は成り立たないという冷厳な現実を前に、「公的援助」が必要不可欠な問題と考え、仲間と語らい「市民＝議員立法」運動を開始したのです。ちょうど『被災の思想 難死の思想』を書き上げた直後1996年の初頭でした。

最初、この運動を小田が始めた時、誰もが実現

不可能、半信半疑の思いで見えていました。しかし、小田の情熱と射程の長く深い洞察力から出てくる新しい言葉に人々は勇気づけられ、一步一步、目的に向かって歩いて行ったのです。

そもそも日本には、自然災害の被災者に対して「公的援助」をする法律などありませんでした。そして政治も動かなかった。それでは「主権在民」の主権者である市民の側で法律をつくろう、その「市民立法」を土台にして、立法府の議員が市民とともに「市民＝議員立法」を練り上げ、国会に提出するというのが小田の考えたことでした。それは民主主義の回路を示すことだったのです。

当時、運動の仲間の市民たちの間で合言葉のように使われた標語がありました。「人間の国へ」。「はじめはおとぎ話、次に少女文学、そして本格的純文学へ」。

「市民＝議員立法」である「被災者生活再建支援法」実現への道程を表すこれらの言葉に皆は夢を託しました。そして「生活基盤の回復」は、法律用語にもなったのです。

作家らしい自由な発想と緻密なリアリズムからくるアイディア、すべては作家の言葉から始まったのです。そして自らも機関車となって、長く重い車両を引っ張っていきました。

作家である小田実をこのような市民運動に向かわせたのは、彼が終生手放すことのなかった古代ギリシャ文学と思想にあります。

ギリシャ悲劇は、運命対人間の意志、そして主体と客体の対立、衝突、緊張が主題で、運命は「国家の政治」を媒体として人間に重くのしかかる、きわめて政治的なドラマだ。読んで心が慰められるだけでなく、読む人の心を鼓舞し、勇気づけ、精神を一段と高いところへ引き上げるような小説、それが小田の理想とする文学でした。

ただ、古代ギリシャの知識人は、それができるのは高貴なる魂をもった貴族・エリートだけだと考え、人々は、大衆としてひとくくりには片づけられたことに、小田は納得がいかなかった。泥沼の中の普通の人々、小さな人間の崇高を問題にする必要があると考えていたのです。

震災後、被災地に住む人々の状況は、まるでギリシャ悲劇さながらの「泥沼の中」でした。

そんなカオスを見つけた作家の眼と心は、

『アボジを踏む』（川端康成文学賞）や、『玉砕』『深い音』『終らない旅』『河』など、数々の小説作品と評論を生みます。そして多くの人々と共に歩んだ市民運動は「被災者生活再建支援法」につながっていったのです。

ギリシャ文学の主題をなす運命対人間の意志、主体と客体の対立、緊張、そして運命は、「国家の政治」を媒体として人間に重くのしかかる、きわめて政治的なドラマといわれますが、小田が生前、震災直後に言った言葉があります。「阪神・淡路大震災は、自分にとって運命的な出会いだったと思う」と。それまでは外国滞在が多かったにもかかわらず、震災の年初は日本にいて、仕事をしていたのです。

1945年8月14日の日本の敗戦直前に体験した、米軍による大阪大空襲で殺されたおびただしい数の人間の焼死体と、米軍が空からまいた「あなたの国の戦争はもう終わりました」と書かれたビラを手にした体験から生まれた思索が「難死の思想」でした。自身の敗戦体験と戦前の軍国主義教育で叩き込まれた「公」の大義がまったく結びつかないことに納得いかなかったのでしょう。あの時、丸焦げに焼死した人々は、死にたくない、生き延びたいと必死に思っていたに違いないと想像力の翼を広げました。そして、その死は「公」の大義が流布した「散華の死」でなく、意味のない死、悲惨な死、ただ一方的な殺人の死でしかないものとして「難死」と名づけました。日本の大義なき戦争にほんろうされた運命と対峙した作家の意志の産物だったのです。

小田の「被災の思想」も阪神・淡路大震災に遭遇することがなかったら生まれてこなかったでしょう。「難死の思想」からは「べ平連」という反戦平和運動が生まれ、「被災の思想」からは「被災者生活再建支援法」が「市民＝議員」立法運動によって生まれたのです。1995年と1945年の二つの難死体験です。

もう一つ、ギリシャ文学は民主制と関係が深いことも小田を魅了した要因でした。紀元前5世紀にギリシャ・アテナイの民主制が最も繁栄した時期には、優れた文学、哲学も栄えたのです。西洋人文学の源泉になるものは、ほぼこの紀元前5～4世紀にかけて生まれ、ポリスという市民共同体

の正義とは何か？を吟味し続けたのです。政治、国家、ポリティアとは何かという問いが底流にある文学でした。

ソポクレスの「オイディプス」は、公と私の間で葛藤する人間の心理が描かれ、公人とは、責任を取ることを知る人、自分の非を認める能力を持つ人。また、「アンティゴネ」では、国家の定める法は、いったい誰のための法か、人間の倫理に即してその法を超える法があってもいいではないか？そして「コロノスのオイディプス」では、人が人を助けるとはどういうことか？そこで一番カギとなるのは、人間同士の共感、共苦する感覚だと伝えていていると思います。

世界最古の叙事詩であるホメロスの「イーリアス」と、ソポクレスの「アンティゴネ」は、死者を丁重に弔うということはどういうことか？を教えるものとして長く世界中で愛されつづけています。

阪神・淡路大震災で、また日本のアジア・太平洋戦争において、不慮の死、無念の死を迎えた死者に対して並々ならぬ関心とこだわりを小田は持っていて、作品の多くを生み出しました。小田の『アボジを踏む』の短編集は、アジア、ドイツ、太平洋マーシャル諸島の人々の弔い方、鎮魂を描いています。表題の短編、これは作家の義父である私の父が震災関連死で亡くなった後、故郷の済州島に帰り野辺の送りをする事が描かれた作品です。

また『三千軍兵の墓』は、ナチ・ドイツの強制収容所と旧ソ連の強制収容所に、ただ母親がユダヤ人であるというだけで6年間、二度にわたり収容され生き残った知人の話。そして太平洋の島々を植民地にして、敗戦間際に玉砕を遂げた日本軍と軍属、現地人の遺骨をめぐる話や、昨年話題になった映画『関心領域』で知られるアウシュビッツの所長ルドルフ・ヘスの話をすでに短編小説として小田は書き残していました。

文学は、最も痛みを受けている側に立ち書くもの、そして見たくないものをえぐり出し書き描くもの、これまでにない「言葉」をつくること、死者にこだわる眼、他者の苦痛を担うこと、自分がその立場ならどうか？と感じ考えるものであることを小田はいつも肝に銘じていたのでしょう。

他者を助けるということは、自分も犠牲をとまなうこと。これは「べ平連」に助けを求めてきた米軍脱走兵支援で痛感したことでした。

雨の中で濡れている人を助けようと思ったとき、ただ傘を差しだすのではなく、自分も傘を差さないでその人と共に濡れること、この行為が共感を生むのです。本当の人間の信頼が築かれるのです。

これらのものが小田の小説にはそれとなく満載されていて、読者の吟味する力を試すかのように、控えめに底流として流れています。

古代ギリシャの偉大な哲学と文学は、民主主義と自由を旗に周辺国を侵略、領土拡大を求めて4、5年ごとに戦争をしていた時代に生まれました。

人文学の深まりと発展は、戦争と切っても切れない関係性があったのです。

さて、日本の戦後の価値とは何でしょうか？

自由と民主主義、それに平和主義だと小田は言います。アメリカからもらった民主主義と自由ですが、そこに平和主義——もう戦争はしませんとの反省から生まれたはずの——をくつつけたことに日本の独自性と存在価値がありました。けれども、戦争放棄の言葉は、被害者意識だけにとどまり、自ら犯したアジアに対しての加害意識と責任は問われず、ヨーロッパにおけるドイツの戦後責任の取り方とその後の徹底した民主社会と個人を再生産するような変化を見ることはありませんでした。

戦後、日本がアメリカの占領期を抜けて独立国家へ向かおうとする時、小田は1958年、非常に早い時期にアメリカ留学をし、現代資本主義の最先進国の民主主義と自由が、古代ギリシャ・アテナイのものと酷似していることを見抜いていました。両者とも立派な民主主義と自由の下に、数多の戦争をくり返し、繁栄してきたことです。

現在は、民主主義の危機の時代、戦争が絶え間なく続く時代、そして自然災害、地球環境の危機の時代にあります。

そのような時代が来るのを想定しながら思索し、書き残した警告の書のような本が『被災の思想 難死の思想』『これは人間の国か』『でもくら

ていあ』です。これら3冊には共通している課題があって、それは民主主義です。「でもくらていあ」は、デモクラシーの語源、ギリシャ語ですが、小田がひらがなで書いた理由があります。戦後の民主主義という言葉が手垢にまみれた感じで流布されていることに危機感をもち、新鮮なショックを与えるため、わざわざ字面を変えました。副題の「人間は殺されてはならない、人間の国、人間の文明構築へ」が中身を表しています。

デモクラシーはデモス＝民、クラトス＝力、「民の力」という意味です。民主政体においては「民」は主権在民の主権者、納税者でもある市民であることです。古代アテナイでの「市民国家」の「デモス」が「住民自治区」あるいは「住民」という意味をもちながら、遠く居住区を離れたアゴラ「広場」へ来て、ワイワイ、ガヤガヤ、ウロウロしていた。互いの素性もわからないまま、大衆集会の行われる「プニュクスの丘」へ登って、宣戦布告をして戦争をするか否かの死活の問題を決定しに参加していた「民」としてのデモスでした。デモスは「民」と「住民」の両義をもった政治原理で、市民はきわめて政治的原理なのです。「民」と「住民」自体から発する力、それが「民力」です。

「でもくらていあ」は、上下関係なし、横につながるものです。まさに市民のデモ行進や集会です。人間は一人で生まれ、一人で死ぬが、一人で

は生きていけない存在です。一人一人の私＝われが、もう一人、また一人の私＝われと、対等、平等に横につながり、それが社会をつくり、国家形態をつくる。それを小田は「『われ＝われ』のサラダ社会」と名づけました。そこでのわれ＝私は、それぞれが異質の価値をもつ個人です。「異質の価値の共生」こそは「『われ＝われ』のサラダ社会」です。それは世界人を意味することです。「人間みなチョボチョコボ」の精神です。

戦後、経済大国を形成したが、「人間の国」になれなかった日本社会。戦争放棄の「絶対平和主義」がなぜ「体现平和主義」、ただの平和愛好家になってしまったのか？震災は多くのことの本質を現（あらわ）に教えてくれたと思います。

被災者どうしが助け合った阪神・淡路大震災には、限界がありました。それは公的な災害救助組織がなかったことです。市民の防災のための、災害救助のための基本法が必要だと小田は提言していましたが、果たされませんでした。これは「被災者生活再建支援法」がそうであったように、平和憲法を実現する手立ての一つでもありました。

今回のテーマは「阪神・淡路大震災30年を問い直そう——私たちの被災者責任、これからの被災地責任」とありますが、私は、責任とは、問題の意味を問い続けること、吟味し続ける力に他ならないと考えます。未来世代へ継承させる要諦は、体験の思想化であると思います。

研究紀要『災害復興研究』投稿規程

本誌は、関西学院大学災害復興制度研究所の活動報告、調査報告、共同研究及び研究プロジェクト等の研究成果を掲載する。

- (1) 投稿原稿は、未公表のものに限る。
- (2) 投稿資格は、原則として本研究所研究員に限る。また、共著原稿は、少なくとも執筆者の一人が本研究所研究員であることが必要である。ただし、研究所運営委員から推薦書（所定の様式）の提出があり、編集委員会が認めた本学の教員・大学院生、編集委員会が特別に執筆依頼した者については、その限りでない。
- (3) 投稿原稿の採否決定、および修正は編集委員会の審査を経て行われる。『災害復興研究』に掲載された文章については、関西学院大学災害復興制度研究所がすべて著作権を保有する。
- (4) 投稿原稿の構成は以下の通りとする。
 - (ア) 第1ページには、原稿の種別（論文、研究ノート、報告、評論、解説、講演記録のうちいずれか）、和文・英文のタイトル、著者名、所属、連絡先を記す。
 - (イ) 第2ページから原稿本文となる。本文冒頭には和文要約（500文字程度）、和文キーワード（3～5語）を記す。
 - (ウ) 論文に限り、最終ページに英文のアブストラクト（100～175ワード）、英文のキーワード（3～5語）を記す。論文以外は不要。
- (5) 投稿原稿はPCのWord・横書きを原則とし、A4用紙で横40字（全角換算）、縦30行とする。原稿量の目安は、次の通りとする。

論文	20,000字～30,000字
研究ノート・報告	10,000字～20,000字
解説・評論	5,000字～20,000字
- (8) 投稿原稿は、関西学院大学災害復興制度研究所 紀要担当まで電子メール（宛先のアドレス kiyou-entry@kwansei.ac.jp）にてWordファイルとPDFファイルを提出する。その際、氏名、所属先、所属先電話番号、投稿者の電話番号を明記する。

災害復興研究 第16号 (2024)

2025年3月31日 発行

発行者 山 泰幸

編集 関西学院大学災害復興制度研究所

所在地 〒662-8501

兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155

TEL. 0798-54-6996

制作 関西学院大学出版会出版サービス

