

## 多重被災時代の被災者支援制度の再構築

—能登半島地震・奥能登豪雨を踏まえた人権回復と住宅復興政策—

弁護士 宇都彰浩

弁護士 津久井進



### 1. はじめに

—多重被災時代における復興政策の転換の必要性—

本稿は、被災地の現場で支援活動を共にする日本災害復興学会復興支援委員会のメンバーである特定非営利活動法人 YNF 代表・江崎太郎、弁護士・津久井進、弁護士・永野海及び弁護士・宇都彰浩による、「多重被災における災害法制」に関する座談会（令和 8 年 5 月 5 日開催）の内容を、宇都彰浩及び津久井進がまとめたものである。令和 6 年能登半島地震は、戦後日本の災害史においても特筆すべき大災害となった。石川県能登地方では、多数の住宅が倒壊し、道路、上下水道、港湾、医療施設、社会福祉施設など生活基盤全体が甚大な被害を受けた。被災者は長期間にわたり避難生活を余儀なくされ、人口減少と高齢化が進む地域社会は、復旧・復興に極めて困難な課題を抱えることとなった。さらに、復旧が十分に進まない中で発生した令和 6 年奥能登豪雨は、能登半島地震の被災地を再び襲い、ようやく始まりつつあった生活再建を根底から揺るがした。住宅を修理していた世帯は再び浸水し、公費解体を免れた住宅も土砂災害等によって使用できなくなった。道路、河川、農地、上下水道なども再び被害を受け、多くの被災者が「二度目の被災」を経験することとなった。このような現象は、これまで我が国の災害法制が十分に想定してこなかった事態である。従来の災害法制は、一つの災害が発生し、その復旧・復興が進むことを前提として制度設計されている。しかし、気候変動に伴う豪雨災害の頻発化や南海トラフ巨大地震、日本海溝・千島海溝地震などの発生可能性を考えれば、一つの災害から十分に回復しないうちに次の災害に見舞われることは、今後決して例外ではなくなる。すなわち、我が国は「多重

被災時代」に入ったのである。私たちがこれまでの災害を通じて一貫して感じてきたことは、災害とは単に自然現象ではなく、「人権侵害」であるということである。住宅を失うことは、単に建物を失うことではない。安心して眠る場所を失うことであり、家族生活を営む基盤を失うことであり、生業を失うことであり、地域とのつながりを失うことであり、将来への希望を失うことである。したがって、復興の目的は、道路や橋梁を元どおりにすることでも、住宅戸数を回復することでもない。被災者一人ひとりが、自ら望む生活を再び営むことができる状態を回復することである。災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法などの各制度は、本来その目的を実現するための「手段」であって、「目的」ではない。ところが、現実には制度そのものが目的化し、「制度があるから支援する」「制度にないから支援できない」という発想が少なからず見受けられる。しかし、本来問われるべきなのは、「この制度によって本当に被災者の生活は再建できるのか」という一点である。私たちは、この問いに対する答えとして、「災害ケースマネジメント」の必要性を一貫して主張してきた。災害ケースマネジメントとは、単に相談を受ける制度ではない。一人ひとり異なる被災状況、家族構成、健康状態、経済状況、生業、地域とのつながりを把握し、その人に最も適した制度を組み合わせながら生活再建を支援する考え方である。この考え方は、福祉分野では一般的であるが、災害分野ではまだ十分に制度化されていない。しかし、多重被災時代においては、一律・画一的な支援制度だけでは対応できない。被災者ごとの事情に応じた個別支援こそが、これからの復興政策の中心にならなければならない。そのためには、まず「多重被災」という

現象そのものを正しく理解する必要がある。

## 2. 多重被災とは何か

—災害現象ではなく、生活再建困難の累積として捉える—

現在の災害法制には、「多重被災」という概念は存在しない。行政実務では「複合災害」という言葉が用いられることがあるが、それは複数の災害が同時又は連続して発生し、行政の災害対応が複雑化する現象を意味することが多い。しかし、被災者支援の視点から見ると、この定義だけでは十分ではない。重要なのは、「災害が二つ起きた」という事実ではなく、「生活再建が二重三重に困難となる」という実態だからである。例えば、地震で住宅が半壊し、ようやく修理を始めたところで豪雨により再び浸水した世帯を考えてみたい。行政上は、「地震被害」と「豪雨被害」は別々の災害として処理される。しかし、被災者にとって失われた生活は一つである。修理費は増加し、仮住まいの期間は長期化し、仕事への復帰は遅れ、貯蓄は底をつき、健康状態も悪化する。つまり、多重被災とは、「被害が二回発生した」ということではなく、「生活再建が何度も振り出しに戻される状態」なのである。この点を踏まえれば、多重被災とは次のように定義できる。多重被災とは、一人ひとりの被災者又は世帯が、複数の災害に同時又は連続して被災することにより、住宅、健康、生業、家族関係、地域とのつながり等、生活基盤への被害が累積し、その結果として生活再建が著しく困難となる状態をいう。この定義で重視すべきなのは、「住宅」だけではなく、「生活基盤全体」を評価対象とすることである。災害は建物を壊す。しかし、本当に失われるのは、その建物の中で営まれていた生活である。したがって、多重被災とは、「被害の累積」ではなく、「生活再建困難の累積」として理解されなければならない。

## 3. 珠洲市・輪島市・能登町にみる多重被災

—生活基盤の崩壊という視点から—

能登半島地震及びその後の奥能登豪雨は、多重被災の実態を極めて鮮明に示した災害であった。珠洲市、輪島市及び能登町が公表した災害検証報告書には、それぞれ異なる地域事情が記されているが、その内容を総合すると、一つの共通した特徴が浮かび上がる。それは、被災者が失ったものは住宅だけではなくということである。道路が寸断される。上下水道が長期間停止する。医療機関が十分機能しない。介護サービスが受けられない。商店が営業できない。職場が再開しない。公共交通が止まる。地域コミュニティが分断される。このように生活全体が同時に機能を失うことによって、住宅の被害以上に深刻な生活困難が生じていた。例えば、住宅そのものは修理可能であったとしても、道路が通れず、上下水道も復旧していなければ、その住宅で生活を再開することはできない。また、高齢者世帯では、近隣住民による見守りや買い物支援など、日常的な助け合いが失われるだけでも生活は著しく困難となる。つまり、多重被災とは、住宅被害が重なることではなく、「生活基盤を構成する複数の要素が同時に失われること」に本質がある。

### （１）住宅は生活基盤そのものである

災害復興では、「住宅再建」という言葉がしばしば用いられる。しかし、住宅とは単なる建築物ではない。住宅は、

- ・生活の場
- ・家族生活の基盤
- ・地域社会との接点
- ・仕事や生業の拠点
- ・健康を維持する場

である。例えば、能登地域では、自宅と店舗、自宅と工房、自宅と農地、自宅と漁港が一体となって生活している世帯が少なくない。住宅を失うことは、仕事を失うことであり、顧客を失うことであり、農地や漁業とのつながりを失うことであり、生活そのものを失うことにつながる。ところが、現行制度では住宅を「建物」として評価する傾向が強い。住宅が何%壊れたか。修理費がいくら必要か。全壊か半壊か。これらはもち

ろん重要である。しかし、本当に問われるべきなのは、「その人は、その住宅で再び生活できるのか」という点である。住宅復興政策は、「建物の復旧」ではなく、「生活基盤の回復」という視点で再構築されなければならない。

## （２）地域コミュニティも被災している

能登地域には、古くから形成されてきた強固な地域コミュニティが存在する。近所同士が野菜や漁獲物を分け合い、農作業を助け合い、高齢者の送迎を担うなど、「おすそわけ」に象徴される相互扶助が、生活そのものを支える社会的基盤となっている。ところが、災害によって住民が分散し、仮設住宅や災害公営住宅へ移転すると、このような日常的な支え合いは急速に失われる。行政は住宅を提供することはできても、人間関係まで再建することは容易ではない。この「コミュニティ資本」の喪失が生活にもたらす影響については、第８章で詳しく論じる。

## （３）多重被災は制度の限界を映し出した

能登半島地震と奥能登豪雨は、現行制度の限界も明らかにした。現行制度は、一つの災害を前提として設計されている。そのため、地震で半壊した住宅が豪雨で再び被災した場合、あるいは仮設住宅への入居中に再び避難を余儀なくされた場合など、制度上十分に想定されていない事態が数多く発生した。また、制度ごとに担当部署が異なるため、被災者は複数の窓口を回り、それぞれ異なる申請を行わなければならなかった。住宅支援、福祉支援、医療支援、生活再建支援、事業再建支援などは、それぞれ別々の制度として存在している。しかし、被災者の生活は一つである。生活を制度ごとに分割することはできない。このことは、制度の設計思想そのものを見直す必要性を示している。

## （４）生活再建を中心に制度を再構築する

今後の災害法制では、「災害ごとの制度」ではなく、「生活再建を中心とした制度」へ転換することが求められる。住宅、健康、生業、教育、福祉、地域コミュニティ、これらを一体として支援する仕組みが必要である。そのためには、一人ひとりの被災者について、

「どのような生活を望んでいるのか」「何が障害となっているのか」「どの制度を組み合わせれば生活再建できるのか」を個別に検討する仕組みが不可欠である。私たちは、その具体的な方法論が災害ケースマネジメントであると考えている。災害ケースマネジメントは、単なる相談支援ではない。被災者を制度へ適応させるのではなく、制度を被災者の生活に適応させる仕組みである。そして、多重被災時代においては、この考え方こそが被災者支援制度全体の基本理念にならないといけない。

## （５）小括

「多重被災」とは住宅被害の重複ではなく、生活基盤の重層的な崩壊である。能登半島地震と奥能登豪雨の経験から求められるのは、住宅、福祉、医療、生業、地域コミュニティを総合的に捉え、一人ひとりの生活再建を中心に据えた制度への転換である。

## 4. 現行被災者支援制度の限界

—「被害」は評価しても「生活」は評価していない—

前項では、多重被災とは住宅被害が重なることなく、生活基盤の崩壊が累積する現象であることを述べた。しかし、現在の被災者支援制度は、このような生活再建の実態を十分に反映した制度となっているとは言い難い。その最大の理由は、現在の制度が「住宅の被害」を中心に構築され、「生活再建」を中心に構築されていないからである。災害救助法、被災者生活再建支援法、災害対策基本法などに基づく支援制度は、それぞれ重要な役割を果たしてきた。阪神・淡路大震災以降、多くの制度改正が積み重ねられ、被災者生活再建支援金制度の創設、公費解体制度の充実、応急修理制度の拡充など、被災者支援は着実に前進してきた。しかし、それらはいずれも「制度ごとの改善」であり、制度全体が被災者の生活再建を中心に設計されているわけではない。能登半島地震は、その限界を明確に示した災害である。

### （１）住家被害認定制度の限界

現在の被災者支援制度の出発点は、住家被害認定であ

る。住宅が

- ・全壊
- ・大規模半壊
- ・中規模半壊
- ・半壊
- ・準半壊
- ・一部損壊

のいずれに該当するかによって、被災者生活再建支援金、応急修理、公費解体、税の減免、義援金配分など、ほとんどすべての制度が決定される。したがって、この制度は行政実務上極めて重要な役割を担っている。しかし、住家被害認定が評価しているのは、「住宅の損傷率」であって、「生活再建の困難さ」ではない。例えば、同じ半壊住宅であっても、高齢夫婦だけの世帯と、若い共働き世帯では、生活再建能力は大きく異なる。また、同じ半壊でも、地元工務店が残っている地域と、職人不足が深刻な地域では、修理可能性はまったく違う。さらに、住宅自体は修理できても、道路が復旧していない、上下水道が使えない、病院が遠い、仕事が失われた、このような状況では、現実には生活を再開することはできない。つまり、住宅被害の程度と、生活再建困難度とは一致しないのである。

## （２）「損傷率」から「居住可能性」へ

今後の住家被害認定制度は、損傷率だけではなく、住宅が実際に居住可能であるか、生活を再建できるかという視点を導入すべきである。例えば、建物自体は軽微な被害でも、地盤沈下によって生活できない住宅、道路が失われ孤立している住宅、上下水道が長期間復旧しない住宅、豪雨により再び浸水する危険性が高い住宅などは、生活再建という視点から見れば、住宅として十分な機能を果たしているとはいえない。一方、建物は比較的大きく損傷していても、修理によって短期間で居住可能となる住宅もある。このような実態を考えれば、住宅被害認定は、建物評価だけではなく、生活再建可能性評価へ発展させる必要がある。私たちは、住家被害認定に加えて、「生活再建困難度評価」という考え方を導入すべきではないかと考えている。

これは、住宅だけではなく、家族構成、健康状態、所得、生業、地域条件、地域とのつながりなどを総合的に評価する仕組みである。なお、「生活再建困難度評価」をどのような基準で判断するのかという点については今後の検討課題であり、多くの専門家らの意見を待ちたい。

## 5. 申請主義の限界

一制度を知っている人だけが救われる仕組みでよいのか

現在の被災者支援制度は、原則として申請主義によって運営されている。行政は制度を用意し、被災者が申請する。これが基本である。平時であれば、この考え方にも一定の合理性がある。しかし、災害時、特に多重被災では、申請主義だけでは本当に支援を必要とする人ほど制度を利用できないという逆転現象が生じる。高齢者、障害者、認知症の方、外国人、独居高齢者、在宅避難者、広域避難者、ひとり親世帯などは、制度を調べ、必要書類を集め、役所へ行き、複数回申請すること自体が困難である。しかも、能登半島地震では、住宅支援、福祉支援、義援金、生活再建支援金、公費解体、応急修理、仮設住宅、事業再建など、数多くの制度が同時並行で存在した。制度を理解するだけでも専門家の支援が必要な状況であった。

### （１）制度は被災者に合わせるべきである

私たちは、災害時には、「申請を待つ行政」から、「被災者のもとへ出向く行政」への転換が必要であると考えている。これは、行政サービスの問題ではない。人権保障の問題である。制度を利用できる人だけが救われる社会ではなく、制度を利用できない人ほど積極的に支援する社会へ転換しなければならない。その具体的な方法が、災害ケースマネジメントである。災害ケースマネジメントとは、制度を説明することではない。一人ひとりについて、何が生活再建の障害となっているのかを把握し、複数の制度を組み合わせ、生活再建まで伴走する仕組みである。これは、従来の申請主義を否定するものではない。申請主義を補完し、被

災者の権利を実質的に保障する制度なのである。

## 6. 申請主義の限界

### ー「壊す支援」から「住み続ける支援」へー

能登半島地震では、公費解体制度が大きな役割を果たした。倒壊家屋や危険家屋を速やかに除却し、復旧・復興を促進するという点では、公費解体制度は極めて重要な制度である。その意義を否定するものではない。しかし、その一方で、能登半島地震は、公費解体制度が現在の住宅復興政策の中心に位置付けられていることの問題点も明らかになった。現在の制度は、「住宅を失った人をどう支援するか」という発想で構築されている。しかし、本来最初に問われるべきことは、「住宅を失わずに済む方法はないのか」という点ではないだろうか。住宅は、一度解体してしまえば元には戻らない。その住宅には、家族の歴史があり、地域とのつながりがあり、生業があり、生活の記憶がある。住宅復興とは、単に新しい建物を建てることではない。住み慣れた地域で生活が続けられるようにすることである。したがって、今後の住宅政策は、「壊すこと」を前提とした制度から、「住み続けること」を前提とした制度へ転換する必要がある。

### （１）公費解体と公費修理は一体で考えるべきである

現在、公費解体制度は比較的充実している。一方で、公費修理制度は応急修理制度にとどまり、本格的な住宅再生を支援する制度にはなっていない。この制度設計には、大きなアンバランスが存在する。例えば、住宅を解体するためには数百万円の公費が支出される。しかし、その住宅を修理して住み続けるためには、被災者自身が多額の自己負担をしなければならない場合が少なくない。結果として、「本当は直せる住宅であっても、公費解体を選ばざるを得ない」という事例も生じている。これは、被災者が本当に望んだ選択なのか。それとも、制度によって誘導された選択なのか。慎重に検証する必要がある。今後は、「解体費として支出する公費を、修理費にも充当できる制度」について、本格的に検討すべきではないか。修理可能な住宅

については、耐震補強、断熱改修、バリアフリー化、設備更新なども含めて支援することにより、住宅の安全性と居住性を高めながら、地域への定住を促進することが可能となる。これは、住宅政策であると同時に、人口政策であり、地域政策でもある。

### （２）応急仮設住宅は「終の住まい」ではない

応急仮設住宅は、本来、応急的な居住の場である。しかし、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震と、大規模災害を重ねる中で、仮設住宅で長期間生活する被災者は決して少なくない。仮設住宅そのものを否定するものではない。むしろ、災害直後に安全な住まいを確保するという点では、極めて重要な制度である。しかし、仮設住宅は、本来、「次の住まいへ移るための中間的な住まい」である。ところが、住宅再建支援が十分でない場合には、仮設住宅から災害公営住宅へ移り、そのまま地域とのつながりを失ってしまうケースも少なくない。これは、住宅政策全体として考えれば、被災者の選択肢が十分保障されていないことを意味する。本来、仮設住宅から先の選択肢は、一つではない。自宅を修理して戻る。自宅を建て替える。民間賃貸住宅へ移る。災害公営住宅へ入居する。このような複数の選択肢があり、その中から被災者自身が選択できることが重要なのである。

### （３）住宅復興は自己決定権の保障である

私たちは、住宅復興政策において最も重要な理念は、自己決定権であると考えている。住宅は、行政が与えるものではない。被災者自身が、どこで、誰と、どのように暮らすかを選択する権利を有している。したがって、行政の役割は、「公営住宅へ入ってください」と誘導することではない。住宅修理、住宅再建、民間住宅、災害公営住宅、親族との同居、地域内移転、地域外移転など、複数の選択肢を提示し、被災者自身が選択できるよう支援することである。これは、災害ケースマネジメントの基本理念とも一致する。一人ひとりの事情は異なる。高齢者、子育て世帯、自営業者、農業者、漁業者、障害のある方、外国人など、必要とする支援は全く異なる。その違いを無視して、一律に

住宅政策を適用することは、かえって生活再建を困難にする場合もあるのではなかろうか。住宅復興政策とは、住宅供給政策ではない。被災者一人ひとりの人生を再建する政策なのである。

#### （４）住宅復興政策は「地域再生政策」である

住宅復興を考える際、住宅だけを見ていては本質を見失う。一軒の住宅が地域に残るということは、そこに一世帯が住み続けるということである。一世帯が住み続けるということは、地域の商店を利用し、地域の医療機関を利用し、自治会に参加し、消防団や祭礼など地域活動を支えることにつながる。逆に、住宅が解体され、住民が地域外へ転出すれば、地域そのものが維持できなくなる。人口減少が進む地方では、住宅復興政策は、実質的には地域再生政策なのである。したがって、今後の住宅政策は、建設戸数だけではなく、地域コミュニティ、地域経済、人口維持、地域防災力まで含めて評価されなければならない。この視点から住宅復興政策を評価すると、建設費だけでは判断できない、より広い政策効果が見えてくる。次項では、この点について、災害公営住宅と自力再建支援を比較しながら、固定資産税、社会保障費、地域経済、コミュニティ資本なども含めた住宅復興政策の社会的費用便益分析を試みる。これは、住宅復興政策を「建物の供給」ではなく、「地域社会の再建」という視点から再評価する試みである。

### 7. 住宅復興政策の社会的費用便益分析

#### ―災害公営住宅中心主義を再考する―

本稿ではこれまで多重被災の実態を踏まえ、現行の被災者支援制度が生活再建という観点から必ずしも十分に機能していないことを指摘してきた。その中でも、今後の災害復興政策を考える上で最も重要な課題の一つが、住宅復興政策の在り方である。阪神・淡路大震災以降、我が国では災害公営住宅制度が住宅復興政策の中心的な役割を担ってきた。住宅を失い、自力で再建することが困難な被災者に対して、安全で安定した住まいを提供するという意味で、災害公営住宅制

度は極めて重要である。とりわけ、高齢者、低所得世帯、障害者など、自力再建が困難な世帯にとっては、災害公営住宅は最後のセーフティーネットとして不可欠な制度である。しかし、その一方で、住宅復興政策全体を考えると、「災害公営住宅を建設することが、本当に最も合理的な復興政策なのか」という検討は、これまで十分になされてきたとは言い難い。現在の議論は、「何戸建設するか」「いつ完成するか」という供給側の議論が中心となっている。しかし、本来比較すべきなのは、同じ財源を投入するのであれば、災害公営住宅を整備することと、被災者の自力再建や住宅修理を支援することの、どちらがより多くの被災者の生活再建につながるか、という点である。そのためには、建設費だけではなく、将来にわたる税金、社会保障費、地域経済、人口維持、地域コミュニティなどを含めた、社会全体の費用と便益を比較する必要がある。本稿では、このような視点を「住宅復興政策の社会的費用便益分析」と位置付ける。

#### （１）100 世帯モデルによる比較

以下では、政策効果を比較するため、100 世帯を対象としたモデルを用いる。なお、この試算は制度比較を目的とした仮定であり、実際の事業費や契約金額を示すものではない。災害公営住宅一戸当たり総事業費を 4,500 万円、自宅再建費を 3,000 万円、住宅修理費を 1,200 万円、行政補助率を 65%と仮定すると、行政負担は概ね次のようになる。なお、災害公営住宅は建設費の全額を公費で負担することを前提とし、自宅再建及び住宅修理については行政補助率 65%で算定している。

表 1 100 世帯モデルにおける施策別行政負担の比較（試算）

| 施策           | 行政負担         |
|--------------|--------------|
| 災害公営住宅 100 戸 | 約 45 億円      |
| 自宅再建支援       | 約 19 億 5 千万円 |
| 住宅修理支援       | 約 7 億 8 千万円  |

もちろん、災害公営住宅は行政資産として残るため、単純に建設費だけで優劣を論ずることはできない。しかし、初期投資だけを比較しても、同じ 100 世帯の住

宅確保に要する行政負担には、極めて大きな差が存在することが分かる。この差額を、住宅修理支援や自力再建支援へ振り向けた場合、より多くの被災者が住み慣れた地域で生活を再建できる可能性がある。したがって、住宅政策は、「住宅を建設する政策」ではなく、「限られた財源を最も効果的に生活再建へ投入する政策」として評価されなければならない。

### （２）固定資産税という「将来の財源」

住宅復興政策を比較する際、ほとんど議論されていない視点がある。それが、固定資産税収入である。自力再建によって建設された住宅は、将来にわたり固定資産税の課税対象となる。一方、災害公営住宅は自治体所有であるため、新たな固定資産税収入は基本的に発生しない。例えば、100戸が再建され、一戸当たり年間10万円の固定資産税が課されると仮定すると、年間約1,000万円、30年間では約3億円の税収となる。もちろん、新築住宅には一定期間の固定資産税軽減措置があり、実際の税額は住宅規模や評価額によって異なる。しかし、ここで重要なのは正確な税額ではない。住宅復興政策は、支出だけではなく、将来の税源を形成する政策でもあるという点である。人口減少が進む地方自治体にとって、固定資産税は重要な自主財源である。住宅を地域に残すことは、将来の財政基盤を残すことでもある。したがって、住宅政策を比較する際には、建設費だけではなく、固定資産税収入という長期的便益も評価対象に含める必要がある。

### （３）社会保障費への影響

住宅は、単なる居住空間ではない。仕事、生業、地域とのつながり、社会参加など、生活全体と密接に結び付いている。能登地域では、農業、漁業、林業、輪島塗などの伝統産業、商店、観光業など、住宅と仕事が一体となっている場合が少なくない。そのため、住宅を失うことは、生業を失うことにもつながる。さらに、地域から離れて災害公営住宅へ移転した場合、通勤、顧客、農地、漁港、取引先などとの関係が失われることにより、収入の回復が困難となる場合もある。もちろん、災害公営住宅へ入居したことを理由に、

生活保護を受給するようになるわけではない。しかし、住宅政策が就労や所得に影響を及ぼし、結果として社会保障費にも影響する可能性は、政策評価において無視することはできない。例えば、100世帯について、自力再建では5世帯、災害公営住宅では20世帯が生活保護を受給すると仮定すれば、その差は15世帯となる。年間180万円を一世帯当たりの扶助費と仮定すると、30年間では数億円規模の差が生じ得る。これはあくまでも制度比較のためのモデル試算である。しかし、住宅政策は、建設費だけではなく、将来の社会保障費にも影響を及ぼし得ることを示している。このような視点は、従来の住宅復興論ではほとんど論じられてこなかった。しかし、人口減少と高齢化が進む地方においては、今後ますます重要な政策評価指標になるものと考えられる。

## 8. コミュニティ資本を住宅復興政策の評価軸に加える

—「住まい」を失うことは「社会」を失うことでもある—

前項では、住宅復興政策を評価する際には、建設費や補助金額だけではなく、固定資産税収入や社会保障費などの長期的な財政影響を含めた社会的費用便益分析が必要であることを述べた。しかし、それだけではなお十分ではない。住宅復興政策には、数値として把握しにくいものの、地域社会の存続を左右する重要な価値が存在する。それが地域コミュニティであり、住民相互の信頼関係や助け合いから生み出されるコミュニティ資本（ソーシャル・キャピタル）である。能登半島、とりわけ輪島市、珠洲市、能登町などの奥能登地域では、都市部とは異なる生活様式が現在も色濃く残っている。高齢化が進んでいる一方で、近隣住民同士の結び付きは強く、野菜や魚を分け合い、農作業や漁業を手伝い合い、病院への送迎や雪かきなども日常的に行われてきた。冠婚葬祭や祭礼だけではなく、日々の暮らしそのものが相互扶助によって支えられている。こうした支え合いは、「地域文化」として紹介されることが多い。しかし、本稿では、それを文化

論にとどめるのではなく、生活を支える社会的資本として位置付けたい。経済学では、市場を通じて貨幣で取引される活動を市場経済と呼ぶ。一方、家庭内での介護、近所同士の助け合い、ボランティア活動など、市場を介さずに提供される価値は「非市場経済」と呼ばれる。国民経済計算には現れにくいものの、現実には地域社会を維持するうえで欠かすことのできない価値である。能登地域で行われてきた「おすそわけ」は、その典型例である。漁師が獲れた魚を近所へ届ける。家庭菜園で採れた野菜を分ける。山で採った山菜や薪を融通する。高齢者を病院まで送迎する。雪かきを手伝う。農繁期には互いに作業を手伝い合う。これらは金銭の授受を伴わないが、生活の質を大きく向上させる経済活動であり、地域社会全体の福祉水準を高めている。したがって、住宅復興政策を考える際には、住宅という建物だけではなく、その住宅を中心に形成されているコミュニティ資本まで含めて評価する必要がある。

#### (1) 災害公営住宅への移転がもたらす「第二の被災」

災害公営住宅は、住宅を失った被災者に安全な住まいを提供する重要な制度であり、その役割を否定するものではない。特に、高齢者や低所得世帯、自力再建が困難な世帯にとっては、不可欠なセーフティーネットである。しかし、地域外への移転や、従来の生活圏から切り離された場所への入居は、別の問題を生じさせることがある。それは、コミュニティとのつながりの喪失である。住宅を失うことによる第一次の被災に続き、人間関係や地域社会を失うことによる第二の被災ともいえるべき状況が生まれるのである。長年築き上げられた信頼関係は、建物と違って短期間で再建することはできない。隣近所との交流、祭礼への参加、自治会活動、消防団、老人会などは、長い時間をかけて形成される社会関係である。災害公営住宅では新たなコミュニティ形成の努力が行われているものの、従来の地域社会をそのまま再現することは容易ではない。その結果、被災者は、これまで地域で自然に得られていた支援を、自ら購入しなければならない。野菜

をもらう代わりに買わなければならない。魚を届けてもらう代わりに購入しなければならない。送迎を頼めなくなれば、タクシーや介護サービスを利用しなければならない。雪かきを手伝ってもらえなければ、事業者へ依頼することになる。つまり、これまで非市場経済によって支えられていた生活が、市場経済へ置き換えられていくのである。これは単に支出が増えるという問題ではない。年金収入だけで地域生活を維持できていた高齢者にとっては、生活構造そのものが変わることを意味する。現金収入が変わらないにもかかわらず、現金支出だけが増加するため、生活は急速に苦しくなる。その結果、生活保護を含む公的扶助への依存が高まる可能性がある。もちろん、災害公営住宅へ入居したから生活保護を受給するという単純な因果関係を示すことはできない。しかし、地域コミュニティの喪失が生活維持能力に影響を及ぼし得ることは、住宅復興政策を考える上で重要な視点である。したがって、住宅政策を評価する際には、住宅建設費だけではなく、コミュニティ資本の喪失によって将来生じる社会的費用についても検討する必要がある。

#### (2) 住宅復興政策は地域経済政策でもある

住宅復興政策を論じる際、その効果は住宅を再建する被災者個人にとどまるものではない。住宅への投資は地域経済全体へ波及し、多くの事業者や住民の生活を支える経済活動となる。例えば、自宅を修理又は再建する場合には、建築士による調査・設計、工務店や大工による施工、左官、電気工事、水道設備、瓦工事、建具、塗装、造園など、多様な地域事業者が関与する。さらに、建材店、木材業者、運送業者、金融機関、保険会社など、多くの関連産業へ経済効果が及ぶ。このように住宅再建は、一戸の住宅を建設するだけではなく、地域内で資金が循環する契機となる。地域経済学では、このような現象を地域内乗数効果と呼ぶ。地域で支出された一円が地域内で繰り返し使われることにより、新たな所得や雇用を生み出していくのである。人口減少と高齢化が進む地方において、この地域内乗数効果は極めて重要な意味を持つ。一方、災害公営住

宅についても建設需要を生み出すという点では地域経済への貢献がある。しかし、大規模工事となる場合には、施工能力や契約条件の関係から地域外企業が受注する割合も高くなりやすい。もちろん、地域外企業の参入自体を否定するものではない。重要なのは、限られた復興予算が地域経済へどの程度循環し、地域の雇用や所得の維持につながるのかという視点である。住宅復興政策は住宅政策であると同時に、地域経済政策でもあることを忘れてはならない。

### （３）住宅を残すことは人口を残すことである

人口減少社会において、住宅政策は人口政策でもある。住宅が地域に残るということは、一世帯が地域に住み続けることを意味する。一世帯が残れば、子どもは地域の学校へ通い、高齢者は地域医療を利用し、商店で買い物をし、自治会活動へ参加する。消防団、自主防災組織、民生委員、祭礼保存会など、地域社会を支える担い手も維持される。反対に、住宅を失い、地域外へ転出すれば、その地域は人口だけではなく、社会的機能そのものを失っていく。能登地域のような人口減少地域では、一世帯の流出が地域社会へ与える影響は都市部よりもはるかに大きい。住宅一戸の問題ではない。集落全体の存続が左右されるのである。この意味において、住宅復興政策は地方創生政策でもあり、地域防災政策でもある。

### （４）地域防災力を維持するという視点

住宅復興政策は、将来の災害対応能力にも影響を及ぼす。災害発生時に最初に被災者を救助するのは、必ずしも行政だけではない。近隣住民、消防団、自主防災組織、自治会など、地域住民による共助が重要な役割を果たしている。阪神・淡路大震災以来、多くの災害で確認されているように、倒壊家屋から救出された人々の多くは近隣住民によって救助されている。平時から地域コミュニティが維持されていること自体が、防災力なのである。しかし、住宅解体が進み、住民が地域外へ流出すれば、この共助の基盤は急速に失われる。消防団員は減少し、自治会活動は停滞し、避難支援体制も弱体化する。このような状況では、将来新

な災害が発生した場合、地域全体の対応能力も低下することになる。したがって、住宅復興政策を評価する際には、防災施設整備だけではなく、地域社会そのものを維持する効果も重要な評価項目に加えるべきである。

### （５）災害公営住宅のライフサイクルコスト

住宅復興政策では、建設費が注目されることが多い。しかし、本来比較すべきなのは建設費だけではない。災害公営住宅は建設後も数十年間にわたり維持管理が必要となる。設備更新、外壁補修、給排水設備更新、耐震補強、エレベーター更新、建替え、解体など、多額の維持管理費が継続的に発生する。地方自治体では人口減少に伴い家賃収入も減少し、将来的には維持管理費の負担が一層大きくなることも予想される。一方、自力再建住宅では、維持管理の責任は基本的に所有者が負う。行政負担は住宅支援時点に集中し、その後の維持管理費は限定的である。もちろん、自力再建が困難な被災者に対して災害公営住宅は不可欠である。しかし、住宅復興政策全体としては、建設費だけではなく、三十年、五十年という長期的視点でライフサイクルコストを比較する必要がある。地方自治体の財政運営において、この視点は今後ますます重要になるものと考えられる。

### （６）住宅復興政策は「地域社会の持続可能性」を評価すべきである

以上述べてきたように、住宅復興政策がもたらす影響は極めて広範囲に及ぶ。住宅政策でありながら、地域経済政策であり、人口政策であり、福祉政策であり、防災政策でもある。したがって、住宅復興政策の成果を評価する指標も転換する必要がある。従来は、「何戸建設したか」「何戸供給したか」が成果指標とされてきた。しかし、多重被災時代に求められるのは、「何人が地域に住み続けることができたか」「何世帯が生活を再建できたか」「地域コミュニティがどの程度維持されたか」「地域経済がどの程度回復したか」という視点である。住宅は復興の目的ではない。住宅は生活を再建するための手段である。したがって、住宅復

興政策もまた、住宅供給量ではなく、地域社会全体の持続可能性を評価軸として再構築されるべきである。

## 9. 多重被災時代における住宅復興政策への提言

これまで述べたとおり、今後の住宅復興政策は、住宅供給政策としてではなく、「生活再建政策」として再構築されなければならない。能登半島地震と奥能登豪雨は、一つの災害を前提として設計されてきた現行制度の限界を明らかにした。同時に、人口減少、高齢化、地域経済の縮小が進む地方においては、住宅復興政策そのものを見直す必要があることも示した。私たちは、その方向性として、次の八点を提言したい。

### 第一 多重被災を法制度上明確に位置付けること

現行制度には「多重被災」の概念が存在しない。しかし、今後は大規模地震と豪雨災害などが連続して発生する可能性は決して低くない。そのため、住宅被害だけではなく、生活再建困難が累積する状態を法制度上明確に位置付け、それに応じた支援制度を整備する必要がある。

### 第二 生活再建困難度評価を導入すること

現在の住家被害認定制度は、住宅の損傷率を評価する制度である。しかし、住宅が同じ半壊であっても、生活再建の困難さは世帯によって大きく異なる。高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯、自営業者など、それぞれ置かれている状況は異なる。今後は住宅被害だけではなく、「生活再建困難度」を評価する制度への発展が求められる。

### 第三 公費修理制度を創設・拡充すること

現在は、公費解体制度に比べ、公費修理制度は十分とはいえない。住宅を残すことができるのであれば、それが地域コミュニティの維持や人口流出の抑制にもつながる。「壊す支援」と「残す支援」の均衡を図る制度設計が必要である。

### 第四 住宅政策を選択支援型へ転換すること

災害公営住宅、自宅再建、住宅修理、民間賃貸住宅、地域内移転など、被災者の状況に応じた多様な選択肢を提示し、行政はその選択を支援する立場へ転換すべ

きである。住宅復興の主体は行政ではなく、被災者自身である。

## 第五 災害ケースマネジメントを制度の中核に位置付けること

多重被災時代には、住宅、福祉、医療、生業、教育、地域コミュニティなどを一体として支援する体制が不可欠となる。そのためには、個々の被災者の事情を把握し、生活再建まで継続的に伴走する災害ケースマネジメントを制度として位置付ける必要がある。

## 第六 住宅復興政策へ社会的費用便益分析を導入すること

住宅復興政策は、建設費だけでは評価できない。固定資産税収入、社会保障費、地域経済への波及効果、コミュニティ資本、人口維持、地域防災力なども含め、長期的な社会的費用便益分析を政策決定の基本手法として導入すべきである。

## 第七 コミュニティ資本を政策評価に組み込むこと

本稿で述べたように、地域には市場経済では測ることのできない「見えない資産」が存在する。おすそわけ、物々交換、相互扶助、見守り、共同作業などによって形成されるコミュニティ資本は、高齢社会において極めて重要な生活基盤である。住宅復興政策は、このコミュニティ資本を維持・再生することを重要な目的として位置付けるべきである。

## 第八 復興政策の成果指標を転換すること

現在は、「何戸建設したか」「何戸供給したか」が政策評価の中心となっている。しかし、本来評価されるべきなのは、何人が地域に住み続けられたか。何世帯が生活を再建できたか。地域経済がどの程度回復したか。コミュニティがどれだけ維持されたか。住民がどれだけ将来への希望を取り戻したか。こうした指標こそが、復興政策の成果を測る尺度となるべきである。

## 10. おわりに

—復興とは人間の尊厳を回復することである—

阪神・淡路大震災から三十年余りが経過した。その間、我が国では新潟県中越地震、東日本大震災、熊本

地震、北海道胆振東部地震、そして令和六年能登半島地震など、多くの大規模災害を経験してきた。そのたびに制度は改善され、支援メニューは拡充されてきた。しかし、その一方で、人口減少、高齢化、地域社会の縮小という新たな課題が進行し、災害復興を取り巻く状況は大きく変化している。これからの復興政策に求められるのは、住宅を建設することだけではない。道路を復旧することだけでもない。被災者一人ひとりが、自らの意思で生活を再建し、地域社会の中で再び安心して暮らすことができる状態を回復することである。住宅は、そのための重要な基盤である。しかし、住宅だけでは生活は成り立たない。仕事があり、地域コミュニティがあり、人とのつながりがあり、生きがいがあって初めて、生活は再建される。住宅復興政策は、建物を整備する政策ではなく、人間の生活を再建する政策である。その評価に当たっては、建設費だけではなく、固定資産税収入、社会保障費、地域経済への波及効果、コミュニティ資本、人口維持、防災力などを総合的に評価する視点が不可欠となる。さらに、住宅復興政策は、被災者に住宅を「与える」政策ではなく、被災者が自らの将来を選択できるよう支える政策でなければならない。その理念を具体化する手法が、災害ケースマネジメントである。一人ひとり異なる事情を丁寧に把握し、それぞれに最も適した生活再建を支援することによって、制度は初めて人のために機能する。多重被災が現実のものとなった今日、復興政策は大きな転換点を迎えている。制度を維持することが目的ではない。制度によって人を守ることが目的である。住宅を再建することが復興ではない。被災者一人ひとりの尊厳を回復し、地域社会の未来を再び築くことこそが、真の復興である。

#### 謝辞

本稿執筆に際し、石川県から石川県被災者生活再建支援事業を受託し、令和6年能登半島地震及び令和6年奥能登豪雨の被災者支援を行っている特定非営利活動法人ワンファミリー仙台理事長立岡学氏には、多大な協力をいただいた。記して感謝申し上げる。

#### 参考文献

- 1) 内閣府（防災担当）『災害に係る住家の被害認定基準運用指針』令和8年6月。
- 2) 令和6年能登半島地震対策検証委員会『令和6年能登半島地震対策検証報告書——発災後概ね3か月における石川県の初動対応の検証』。
- 3) 珠洲市『令和6年能登半島地震及び令和6年奥能登豪雨災害対応検証報告書』。
- 4) 輪島市『令和6年能登半島地震・奥能登豪雨災害対応検証報告書』。
- 5) 能登町『令和6年能登半島地震・奥能登豪雨 災害対応の記録とその検証』。