

能登半島地震、被災地の復旧・復興をめざして ―課題とあるべき方向性―

小山 大介（京都橘大学准教授）

要旨

能登半島地震発災後、災害からの復旧が十分進んでいないのはなぜだろう。地理的な問題、人手不足、事業者不足が原因なのだろうか。8月の現地調査からは、行政、経済支援団体、事業者、住民との情報共有の不備、硬直的な制度運用などが明らかとなった。また、「惨事便乗型」復興への足音も聞こえる。本格的な復旧活動の加速・復興に向け、地域住民、事業者など地域の経済主体による連携の強化、地域視点の復興計画策定の必要性が高まっている。

はじめに

2024年1月1日、新年の平穏を襲った災害は、能登半島を中心に大きな被害を及ぼした。その後、復旧活動が開始されたが、能登半島の地形上の問題などによって道路が寸断され、なおかつ能登半島全体が被災地となり、住民、地域の企業や事業所のほとんどが被災者となったことで、救援のための道路復旧や供給網整備が十分進まなかった。だが、それだけではなく、能登半島地震では、県や国による初動の遅れ、投入されている人、ボランティア数、予算など、全ての分野において課題が投げかけられている。なぜ、このような事態が発生したのか。より具体的に言えば、なぜ復旧・復興活動がスピード感を持って進んでいないのか。多角的な視点で検討する必要があると思われる。

本論文では、2024年8月、2度に渡って行った能登半島における行政や事業所、金融機関などへのヒアリング調査を含む現地調査と、9月29日

に行われた「能登半島地震合同研究会シンポジウム」での成果をもとに、現状の復旧状況、地域経済再建に向けた動き、復興計画作成のなかで、起きていることを中間的な調査成果として検討したい。また、その際、重要となるのが、地域経済・社会の再建、人々の生業の回復である。だが、現地調査を進めるなかで、各団体における情報の非対称性、県、基礎自治体、各種支援団体、地域金融機関との連携、補助金制度の運用、復興計画における方向性の違いなど、多方面、他分野において課題が噴出しており、一部には「惨事便乗型資本主義」とも思われる事態も発生していることが明らかとなっている。ここでは、可能な限り、8月末までにおける能登半島地震の状況について伝えたい。

1 能登半島地震における被害状況

復旧・復興への取り組みについて検討する前に、能登半島地震の被害実態を把握しておきたい。能登半島地震では、能登半島北西の位置する断層群が連動して動いたことにより、マグニチュード7、震度7の地震が発生したとされている。また、2007年7月2日には、2007年能登半島地震、2023年5月5日にも震度6強の地震が発生するなど、周辺の活断層の活発化が確認されていた。そんななか2024年1月1日に発生したのが能登半島地震であった。

表1は、能登半島地震による被害状況（2024年10月1日現在）を示したものである。この表が意味するものは非常に重い。それは、震災による被害が石川県だけでなく、新潟県、富山県にまで及んでおり、表には記載されていないが、福井

表 1 能登半島地震による被害状況 (2024 年 10 月 1 日現在)

	人的被害 (人)					住宅被害 (棟)			
	死者	災害関連死	重症	軽傷	小計	全壊	半壊	一部損壊	合計
石川県	397	170	336	876	1,612	6,055	18,081	63,410	87,557
新潟県	2	2	9	44	55	109	3,933	18,658	22,714
富山県	2	2	14	42	58	257	797	20,926	21,980
合計	401	174	359	977	1,336	6,421	22,823	103,768	133,037

出所：内閣府防災情報ページ (<https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/index.html> アクセス日：2024 年 10 月 29 日) より作成。

表 2 令和 6 年奥能登豪雨による被害状況 (2024 年 10 月 1 日現在)

	人的被害 (人)				避難状況	
	死者	重症	軽傷	小計	避難所数	避難者数
輪島市	9	1	34	44	18	390
珠洲市	3	0	9	12	11	57
能登町	1	1	2	6	1	7
合計	13	2	45	60	30	454

出所：石川県危機管理監室資料 (https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou_13.pdf アクセス日：2024 年 10 月 29 日) より作成。

県でも被害が確認されている広域災害であるということである。だが、発災当初からの報道を追いかけてみると、あたかも災害が能登半島のみで発生しているかのような報道が行われており、その他の自治体の被災状況を確認することが困難となっている。例えば、能登半島の入り口に位置する富山県高岡市や氷見市では、液状化現象による被害もさることながら、地震による直接的な家屋や店舗の倒壊や半壊が各所で発生している。また、新潟県でも液状化現象が沿岸部を中心に発生しており、人々の生活や地域の中小企業の事業継続に大きな支障を及ぼしている。

石川県内を取ってみても、確かに震災による被害は、輪島市、珠洲市、能登町、穴水町、七尾市などに集中しているものの、内灘町などでは液状化現象によって道路や上下水道などのインフラが寸断される事態となっている。また、金沢市でも住宅地ののり面が崩落するなどの被害が発生している。能登半島地震は、石川県能登地方のみの震災では決してなく、北陸地方全体を襲った広域災害であり、政府は全面的に支援を行う必要がある。

また、能登半島では、9 月 21 日から線状降水帯が発生し、輪島市、珠洲市を中心に豪雨に見舞

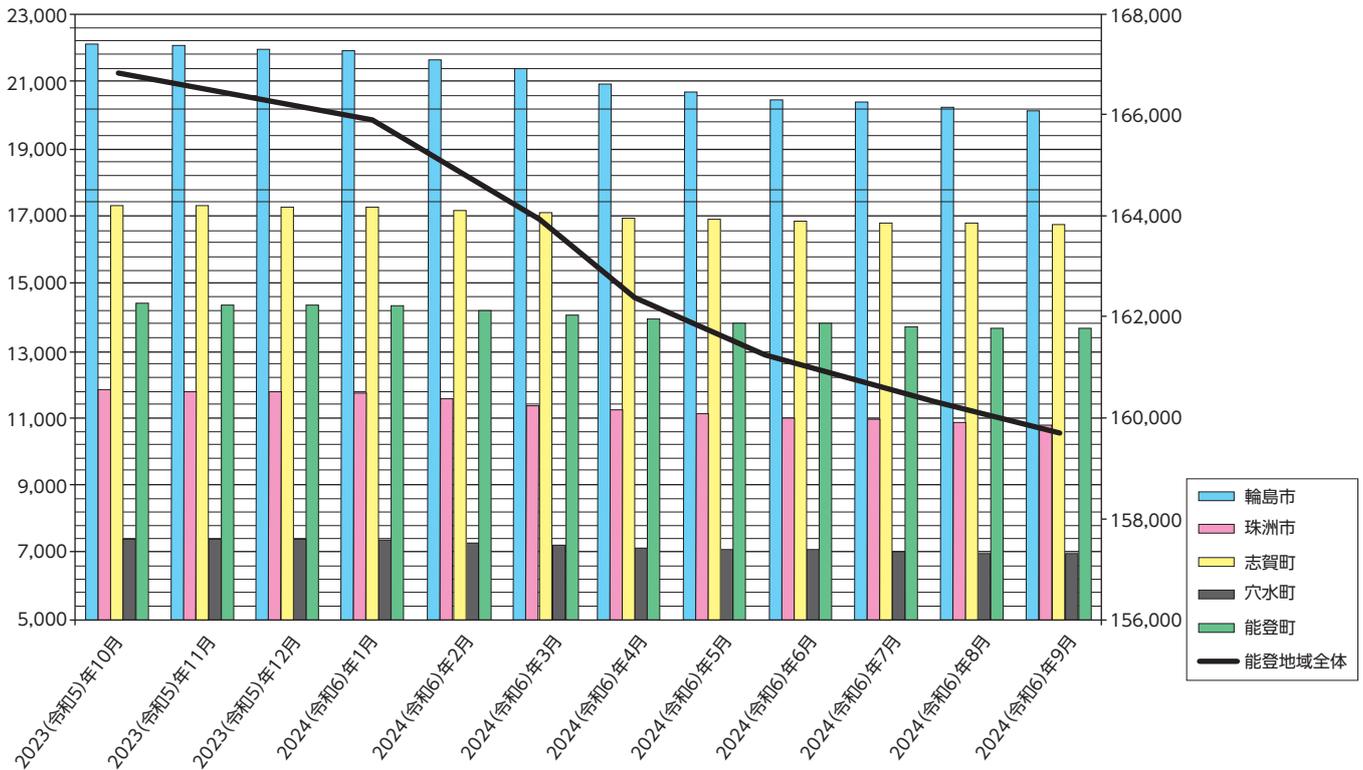
われた。これによって、土砂崩れや道路の寸断、家屋の倒壊、仮設住宅などの浸水被害が発生し、生活再建への動きは完全に振り出しに戻ることになった。これらの被害実態について表 2 でまとめてみたが、家屋の損害については、現在も調査中となっており、全体像の把握が十分に行われていない。秋雨前線による豪雨の発生は、予想されていることであり、そもそも地盤が沈下していた珠洲市や穴水町では、仮設住宅の浸水は想定されていたことである。これらの災害については、被害実態をさらに詳しく調査すると同時に、自然災害としてひとくくりにするのではなく、震災からの復旧や復興過程のなかで発生した「人災」として考えていく必要がある。

2 住民生活・生業再建に向けた動き

(1) 公費解体と仮設住宅の建設は迅速だったか

地域経済や社会は、巨大企業や巨大企業の分工場によって成り立っている訳ではない。住民の日々の生活、それを支える中小企業、小規模事業者が地域内で再投資を繰り返すことで経済や社会が動いている。そのため、地域内において経済的な投資を繰り返す力である「地域内再投資力」(岡

図1 能登地域と奥能登地域の各自治体における人口の推移(単位:人)



注1:能登地域全体は、羽咋郡以北を集計した数値である。

注2:各月の1日時点での推計人口を記載している

出所:石川県総務部人口労働グループ統計データ(https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/search/min.asp?sc_id=10 アクセス日:2024年10月29日)より作成。

田 2020) が重要となる。また、地域住民が地域の産業を支えていることを考えると、まず生活再建を行い、安心して仕事や事業を行うことができる環境を整備する必要がある。能登半島地震では、このような生活再建から生業再建への動きが遅れが目立っている。

8月、2度にわたって行った調査で明らかになったことは、珠洲市、輪島市における公費解体の遅れである。穴水町、能登町では公費解体が一定進んでいるものの、当初から進んでいたわけではなく、7月から8月にかけて公費解体の動きが加速したということであったが、8月時点では解体工事がようやく開始されたという段階であった。輪島市や珠洲市で公費解体の動きが遅れた理由は複数ある。まず、公費解体を行う事業者が少ないこと。二次避難が多数行われており、手続きを行うことが難しいこと。持主の特定が難しい空き家や倉庫などが多数存在すること。公費解体を進める上で必要な財産放棄に時間を要していること、上下水道の復旧が遅れ、水が必要となる解体工事を

行うことができなかった、などの要因が存在している。また、発災直後から瓦礫の撤去や災害ゴミの集約を担うボランティアも圧倒的に不足していた。ボランティアについては、発災当初から登録制が取られたことから、ボランティア数を抑制することに繋がった。地域全体が被災しており、地域内で助け合いが難しいなかでは、域外からのボランティアの存在は貴重であり、当初の受け入れ体制が現在も継続されていることで、今もなおボランティアは圧倒的に不足している。

また、仮設住宅の建設についても遅れが目立っている。例えば、東日本大震災発生時、岩手県では仮設住宅の建設が発災後5カ月で完了しており、熊本地震においても発生後7カ月ですべての仮設住宅が完成している。だが、能登半島地震では、発災後8カ月後の調査であったが、仮設住宅はすべて完成している訳ではなく、また入所が始まったばかりの状態であった。その仮設住宅についても、用地不足を補うため、土砂災害警戒区域内での建設や地盤が沈下した川沿いの土地での建

設を余儀なくされるケースがあり、完成した仮設住宅で海水が駐車場にまで侵入するなどの事態が当初から発生していた。

そのなかで、線状降水帯による豪雨が発生していることから、仮設住宅における浸水被害は、起こるべくして起こっていると言わざるを得ない。

図1は、能登地域と奥能登地域の各自治体における人口の推移を月単位で示したものである。これによると、能登半島地震発生後、能登半島では人口の減少が著しく進んでいることがわかる。能登地域では、発災前16万5906人の住民が暮らしていたが、9カ月後には、15万9706人と6200人もの人口が流出しているのである。このなかには、避難先で仕事を見つけた人や震災を機に移住した人が多く含まれると考えられる。事実、子育て世代では、子どもの保育や教育を考えると仮設住宅や避難所での生活は困難を極める。安定した生活や仕事を求めて、多くの人々が能登半島を離れていると考えられる。生活再建の遅れは、生業再建、仕事確保の遅れに直結する。能登半島で今、起こっている事実を人口統計は、明確に示していると言える。

(2) 生業再建に向けた事業再建と補助金

能登半島地震では、家屋のみならず事業所でも大きな被害が発生した。ヒアリング調査で訪問した信用金庫の本店や支店では、上下水道が復旧しておらずトイレの利用にも困難をきたす状態であった。また、七尾商工会議所が2月に会員企業を対象に行った調査では、回答企業の約42%が被害状況を「深刻」と回答している。珠洲市では、事業者の被害が余りにも大きく、被害実態の全体像が掴めていないだけでなく、8月現在でもなお連絡が取れない事業者も存在する。能登半島は、地域全体が高齢化と人口減少にあることから、事業再開を断念する事業者も増加している。迅速な復旧は、事業者や従業員の収入源の確保や雇用の維持に直結することから、補助金の交付や事業者への支援を含め、連携とスピード感が必要となる。だが、生活再建が道半ばの状態となっており、生業再建に向けた動きも遅れが目立っていると言わざるを得ない。

そのようななか、地元企業や事業所を中心として商店街の再開や仮設工房建設の動きが見られる。七尾市の一本松商店街では、仮設店舗の建設が進み8月16日に4店舗が仮設商店街での営業を再開している。穴水町では、駅前の敷地を利用し、仮設商店街の建設が進み、9月5日の店舗完成後は、店舗が順次開業する予定となっている。このほか、輪島市では輪島塗の仮設工房が開設されており、珠洲市でも仮設店舗がオープンしている。このように、地域の事業者を中心に日常を取り戻す動きが見られるものの、施設・設備の再建に必要な資金確保を目的とした補助金申請と交付決定は、申請件数の伸び悩みと遅れが目立つ。

表3は、各県による「なりわい再建支援補助金」と全国商工会連合会が窓口となっている「小規模事業者持続化補助金」の採択状況を示したものである。これによると、両補助金とも石川県だけでなく、新潟県、富山県、福井県でも申請が行われるなど、ここでも震災の広域性が明らかとなっている。石川県では、申請件数の増加傾向が見られるが、これら申請企業の多くは、金沢市などに本拠を置く企業であり、能登半島各自治体に本拠を置く事業所からの申請は、低調となっている。このことは、ヒアリング調査からも明らかとなっており、8月現在の状況を商工会・商工会議所や地域金融機関で調査したところ、「なりわい再建支援補助金」で七尾市が申請30件、採択1件、輪島市で相談件数40件、珠洲市で相談件数100件、採択1件など、申請から採択に至るには、かなりの時間を要していることが分かる。

この原因は複数ある。まず、石川県の場合、申請窓口は金沢市だけに設置されており、書類の不備による修正など複数回のやり取りが必要となっていること、のと里山空港内に相談窓口が設置されているが、あくまでも補助金のパッケージなどを紹介する窓口であり、申請書の作成などの本格的な支援は、十分行われていない。これについては、興能信用金庫などの地域金融機関が支援を行っているものの、手続きや申請書類の煩雑さから、申請を挫折する事業者も少なくない。また、申請に際しては、複数の事業者による相見積が必要となっており、この相見積を引き受けてくれる事業

表3 各種補助金の採択状況（2024年10月30日現在）

	なりわい再建支援補助金（件）				
	第1回交付決定 (2024年3月27日)	第2回交付決定 (2024年5月10日)	第3回交付決定 (2024年6月28日)	第4回交付決定 (2024年8月23日)	第5回交付決定 (2024年10月25日)
石川県	6	17	47	74	82
新潟県	10	25	28	116	
富山県	38	43	59	51	52
福井県	8	9	11	7	
合計	62	94	145	248	134

	小規模事業者持続化補助金			
	第1次締切分 (2024年4月12日)	第2次締切分 (2024年6月19日)	第3次締切分 (2024年8月27日)	第4次締切分 (2024年10月1日)
石川県	54	225	241	103
新潟県	7	11	7	7
富山県	5	36	43	12
福井県	8	12	4	4
合計	74	284	295	126

注1:「なりわい再建支援補助金」の交付決定日は、石川県発表分の日時となっている。

出所:「なりわい再建支援補助金」については、石川県、新潟県、富山県、福井県の各HPデータを、「小規模事業者持続化補助金」については、全国商工会連合会HP（https://www.shokokai.or.jp/jizokuka_r1h/noto/ichiran.html#saitaku アクセス日:2024年10月29日）より作成。

者の確保が困難となっているのである。そのため、事業再建を断念し、廃業する動きが今度も進むと考えられる。

事業再建の遅れは、地域の雇用情勢の悪化にも直結する。能登半島の温泉施設、宿泊施設などでは、高齢者が労働の中心的な担い手となっている。事業再開までの期間は、雇用調整助成金や失業保険で対応することになるが、さらに休業期間が長期化すると、これまで仕事を担ってきた高齢者が仕事を失うだけでなく、体調を崩すことによって働くことができなくなる可能性もある。生業再建は、所得の確保という生活の糧を得ることと直結する。地域経済や社会の維持に向け、生活再建と生業再建は「待ったなし」の状態にある。

3 先行する復興計画の策定：住民・地域視点の復興とは

各自治体において復旧活動と並行して行われるのが復興計画の策定である。各自治体では、2024年12月メドに復興計画を策定することが求められており、中間報告などが各自治体によって公表されている。このように策定の進む復興計画にお

いても、ヒアリング調査から複数の課題が浮彫りになっている。

まず、復興計画の策定を急ぐあまり、現場レベルに大きな負担を強いているということである。また、復興計画をめぐっては、地域の経済主体間での意見の不一致もあり、まとまった形で復興計画を策定することが困難となっており、地域視点、地元事業者視点、そして未来志向の充実した復興計画の策定が難しくなっている。くわえて、各自治体の復興計画策定メンバーには、コンサルタント会社の名前が複数連なっている。例えば、輪島市では、UR都市機構、珠洲市ではNTTデータ、穴水町では野村総研、能登町では日本工営と言ったように、ほぼ例外なく、コンサルタント会社が復興計画策定に参画している。これに対して、地元の商工会議所や商工会、地域金融機関が復興計画策定に参画しているケースは少なく、能登町のみ地域金融機関として興能信用金庫がメンバーとなっている。ヒアリング調査からは、復興計画策定について地元事業者や住民が積極的に発言を行うことができる環境が整備されていないだけでなく、生業再建、産業振興計画の部分については、

地元事業者からの意見聴取が十分に行われていないため、不十分なものとなっていると言わざるを得ない。地域の復興には、住民の意見、そして産業振興に伴う「地域内再投資力」の再構築が必要不可欠となっているが、生活再建の遅れが住民の帰還や事業者の事業再開を遅延させており、地域からの意見を反映することが難しくなっている。

くわえて、石川県の復興計画では、気になる動きも見られる。石川県令和6（2024）年能登半島地震復旧・復興本部会議において知事が示した「地域の強靱化と国防を一体的に考えていく」との発言である。具体的には、陸上自衛隊輪島駐屯地の機能強化やのと里山空港の活用などが視野に入っていると考えられるが、国防などの安全保障と復興計画とを結びつける動きには、一層の注意が必要となっている。現在、世界経済情勢をはじめ、アジア・太平洋地域をめぐる情勢も緊迫化している。平和であってこそ、住民は安心して暮らし、事業者はその力を十二分に発揮することができる。復興計画を安全保障政策と結び付けることは、地域の安全・安心を直接的に脅かす行為であると言える。

おわりに 復旧・復興を「惨事便乗型」としないために

ここまで、8月に行った現地調査、9月のシンポジウムでの成果を手掛かりとして、能登半島地震における復旧・復興の動きについて検討してきた。まず重要なことは、能登半島地震が石川県の能登半島のみで発生したものではなく、北陸地方の沿岸部を中心に広く被害を及ぼした広域災害であるという視点が重要となっている。また、復旧活動や公費解体、仮設住宅の建設、生活再建、生

業再建の動きは、東日本大震災や熊本地震での動きと比べても遅く、それが地域の人口減少に拍車をかけている。平地の確保が難しいとの理由によって仮設住宅が土砂災害警戒区域や低地に建設されたことで、水害による浸水や海水の上昇が発生しており、それがさらに住民生活の日常化を遅れる要因となっているだけでなく、基幹産業である農業における塩害等も発生しており、年単位での復旧活動が必要である。

現地調査を進めるなかで明らかとなったことは、県、自治体、商工会議所・商工会、地域の事業者、住民との間にある情報共有の不備である。特に、補助金申請を含めた地域の事業者への事業再建支援や地域金融機関、経済支援団体との連携が大きく不足している。復興計画の作成では、地域の経済主体や住民の参画が必要不可欠であるが、計画策定にコンサルタント会社が参画しているのとは対照的に、地域の事業者からのヒアリングは圧倒的に不足していると感じられ、それが産業振興計画の不十分さに現れていると考えられる。地域内においてそのフラストレーションは高まっており、地域の経済主体間での情報共有とすり合わせは必須である。復旧・復興活動は、地域住民の生活を再建し、その上で生業を再建することが求められる。「誰がための復旧・復興」であるかを考えると、その答えはおのずと見えてくると思われる。

また、日に日に災害に関する報道が少なくなっている点も気になる。能登半島地震による復旧・復興を「惨事便乗型」にしないためにも、状況をつぶさに見守り、地域内外から積極的に情報発信と発言を繰り返すことが求められている。

（こやま だいすけ）

【参考文献】

環境省（2024）「令和6年能登半島地震を踏まえた公費解体の取組と課題について」（https://www.bousai.go.jp/jishin/noto/taisaku_wg_02/pdf/siryu4_2_5.pdf アクセス日：2024年10月30日）。

岡田知弘（2020）『地域づくりの経済学入門―地域内再投資力論―増補改訂版』自治体研究社、

pp.172-173。

小山大介（2023）「第2章 インド・太平洋地域における安全保障と経済秩序」井藤聡・川瀬光義・小山大介他著『国家安全保障と地方自治―「安保三文書」の具体化ですすむ大軍拡政策―』自治体研究社、pp.39-70。

ナオミ・クライン著、幾島幸子・村上由見子訳（2012）『ショック・ドクトリン―惨事便乗型資本主義の

正体を暴く―(上)』岩波書店 pp.5-6。

【注】

- (1) 能登半島における現地調査は、2024年8月5日から7日、8月19日から21日までの計6日間行い。七尾市、穴水町、能登町、輪島市、珠洲市でヒアリング調査を行った。また、調査は、京都橘大学経済学部岡田知弘教授とともに行った。
- (2) 「能登半島地震合同シンポジウム」は、2024年9月29日に自治労連会館で行われ、自治体問題研究所、自治労連・地方自治問題研究機構が主催している。
- (3) 「惨事便乗型資本主義」とは、「壊滅的な出来事が発生した直後、災害処理をまたとない市場チャンスと捉え、公共領域にいっせいに群がる衝撃的行為」(ナオミ・クライン 2012)のことを指す。
- (4) 環境省の調査によると8月12日時点での公費解体完了率は、珠洲市、輪島市、能登町、穴水町、志賀町、七尾市など全体で10%となっている(環境省 2024)。
- (5) アジア・太平洋地域における情勢変化については、小山(2023)を参照されたい。