

2025年11月29日 日本リスクマネジメント学会関東部会

テーマ: 能登半島地震の復旧・復興遅延に関する深層分析

発表者: 石井洋之 Ph.D.(中小企業診断士)

要旨

本レポートは、令和6年能登半島地震の発生から1年半以上が経過してもなお、復旧・復興が著しく遅れている問題について、その深層的な原因を分析し、体系的に整理したものである。分析は、豊田佐吉の思想を源流とする「三現主義」(現地・現物・現実)に基づき、2024年6月と2025年7月に行われた被災地への視察調査と、AIとの対話を通じた多角的なデータ分析を組み合わせた独自の метод論によって行われた。分析の結果、復興の遅延は、半島の地理的制約や深刻な高齢化・人口減少といった不可避的な要因に加え、行政の支援制度における構造的な欠陥によって著しく悪化していることが明らかになった。特に問題の核心として特定されたのは、以下の二つの公的支援制度である。

- 被災者生活再建支援制度:** 支援の起点となる「罹災証明書」の発行プロセスにおいて、「迅速性」を優先するあまり調査の正確性が犠牲になり、結果として大量の再調査申請を誘発。これが行政の負担を増大させ、証明書発行の全体的な遅延と地域間の「復興格差」を生み出している。
- なりわい再建支援補助金:** 事業再建の鍵となるこの補助金は、膨大な申請書類、事業完了後の「精算払い(後払い)」方式、被災地では非現実的な「2者見積り」の義務付けなど、平時の官僚的論理で設計されている。これにより、資金力のない中小・小規模事業者は制度の利用を断念せざるを得ず、「絵に描いた餅」と化している。

結論として、能登半島地震の復旧・復興の遅延は、単なる自然災害の規模の問題ではなく、災害対応における行政システムの機能不全という「人災」の側面を色濃く持つ。この教訓は、将来必ず発生するとされる南海トラフ巨大地震への備えとして極めて重要であり、支援制度の抜本的な改革と、より実践的な事業継続計画(BCP)の策定が急務であることを示唆している。

1. 調査の背景と方法論

本分析は、「なぜ能登半島地震の復旧・復興はこれほど遅れているのか?」という根源的な問いに答えることを目的としている。机上の空論を排し、問題の本質に迫るため、「深層分析研究的方法論」と名付けた以下の7段階のアプローチを採用した。

- 問題の発見:** 現地に行き、現物から現状を把握する。
- テーマ設定:** 「なぜ復旧・復興は遅れているのか?」という問いを立てる。
- 仮説の設定:** AIとの対話を通じて「行政の支援制度が機能していないのではないか?」という仮説を立てる。
- データの収集:** AIを活用し、仮説を裏付けるエビデンスを収集する。
- 多面的論考・検証:** AIの分析能力を活用し、問題を多角的に検証する。

6. 提言: AI との対話を通じて、具体的な解決策を提示する。
7. 体系化・一般化: 得られた知見をまとめ、将来への教訓とする。

このアプローチの根底には、トヨタグループの創始者・豊田佐吉の思想に源流を持つ「三現主義」(現地・現物・現実)がある。「災害対策の課題は災害現場の中にある」との信念に基づき、実践的な解決策を導き出すことを目指した。

2. 現地視察による実態把握

地震発生から半年が過ぎた 2024 年 6 月と 1 年半以上が経過した 2024 年 7 月に、被災地の視察調査を実施した。以下は、主要な視察先で確認された現状である。

- 和倉温泉(多田屋旅館): 被災した建物の再建工事は未着工の状態。護岸工事が前提となるため、地域全体の最終的な復興は 2040 年頃と見込まれている。
- 白米千枚田: 世界農業遺産である棚田は、地震に加えて能登豪雨による二重被災に見舞われた。耕作者の高齢化と応援資金の先細りという課題も深刻である。
- 輪島市(輪島朝市通り): 地域内の 240 件が全焼した跡地は、広大な更地のまま手つかずの状態が続いている。
- 門前町(曹洞宗祖院総持寺): 商店街の中核となる総持寺自身が再建途上であるため観光客が訪れず、門前町の商店街で開店している店舗は数店にとどまっている。

これらの光景は、復旧・復興が依然として初期段階に留まっているという厳しい現実を物語っていた。

3. 復興遅延の複合的要因分析

AI との対話を通じて復興遅延の要因を分析した結果、地理的、人口・社会的、行政・制度的、経済・財政的、インフラ的な要因が複雑に絡み合っていることが示された。

要因分類	具体的なデータ内容
地理的要因	孤立集落: 24 地区・3,345 人(2024 年 1 月 8 日: 石川県の馳知事の記者会見および公式発表資料) 「通信の断絶」が重なることで、集落外の状況把握や SOS の発信すら困難な「二重の孤立」状態にあった。この通信と交通の同時遮断は、初期の被害状況把握(スフィア基準等に基づくニーズ調査)を著しく遅らせる要因となった。
インフラ要因	一般市町道路災害査定完了率: 16%(8,122 か所中 1,267 か所、2024 年 5 月末時点: 物理的なアクセスの困難性)・幹線道路復旧率: 90%(2024 年 1 月末時点) (「マクロな物流確保」と「ミクロな生活アクセス欠如」の不均衡⇒自宅の前の道路が崩落していれば生活再建は不可能) 道路通行止め解除率: 84%(2024 年 8 月末時点)残された 16%の不通区間が、特定の集落へのアクセスを阻害する。その地域の復興はゼロ。住民実感としての「復興」と乖離する要因。

人口・社会要因	人口減少:5.9%(7100人)減(奥能登6市町合計 2024年6月1日時点) 減少ペースは前年の2.1倍に拡大。震災が直接的なトリガーとなって人口流出を引き起こしている
産業要因	観光宿泊施設再開率:16%(対比一般事業者65%)(2024年5~8月末時点) 観光客だけでなく復興事業に従事する作業員や技術者のための宿舎が不足するという「復興のロジスティクス問題」により、宿泊施設の被災が、道路や住宅の復旧スピードを物理的に抑制するという悪循環
行政・制度要因	公共土木施設災害査定完了率:28%(2024年7月末時点) 年内(2024年12月末)の本格復旧着手が困難な箇所が多数残されている 「全国知事調査:70%以上が調整遅れを懸念」(毎日新聞 2024年(令和6年)2月24日朝刊) 大規模災害時における「受援調整(じゅえんちょうせい)」の遅れに懸念を表明。「基礎自治体中心主義」の限界を、現場のトップである知事たちが自ら吐露した歴史的な資料。
経済・財政要因	宿泊キャンセル率:63%(29.9万泊分、調査対象期間:2024年1月1日~3月31日) 地域経済における「外貨獲得機会の喪失」を意味 有効求人倍率:1.4倍~1.6倍という高水準で推移(特に建設・採掘職種では約5倍という記録的な売り手市場)⇒復興需要の旺盛さを示す一方で、人口流出による労働力供給基盤の崩壊と、職種間ミスマッチの深刻さを如実に物語る。

これらの複合要因の中で、本分析では特に行政による法的支援制度に焦点を絞った。自然現象である地形や、長年の課題である人口動態に比べて、行政制度は改善の可能性が大きく、復旧・復興のスタート地点として極めて重要な役割を担うためである。具体的には、「被災者生活再建支援金」と「なりわい再建支援補助金」の2つの制度を分析対象とした。

4. 行政支援制度の機能不全: 仮説と検証

4.1. 仮説

国や行政が提供する「被災者生活再建支援金」と「なりわい再建支援補助金」という二つの主要な支援制度が、意図通りに機能しておらず、むしろ復興の足かせになっているのではないか。

4.2. 罹災証明書発行プロセスの問題点

被災者支援の第一歩となる「罹災証明書」は、住家の被害程度を6段階(全壊、大規模半壊、中規模半壊、半壊、準半壊、一部損壊)で認定し、支援金額を決定する重要な書類である。しかし、その発行プロセスには「迅速性と正確性のジレンマ」という構造的欠陥が存在する。

- 一次調査: 迅速性を最優先し、所有者不在でも実施可能な建物の外観目視調査が中心となる。
- 二次・三次調査: 一次調査の結果に不服な被災者が申請し、立会いのもとで家屋内部を含めた再調査が行われる。

この仕組みは、迅速化を図った一次調査(特に所有者不在で行われた調査)の結果に不満を持つ被災者が続出する事態を招いた。その結果、大量の二次調査申請が発生した。所有者の立会を求めため、避難している所有者探しや日程調整に行政の事務負担が激増。最終的な証明書発行が大幅に遅れる原因となった。

この問題は、深刻な地域間格差を生み出した。例えば、迅速性を優先した能登町では半壊以上の住家割合が22%と認定されたのに対し、隣接する輪島市では59%、珠洲市では68%となり、被害認定に大きな乖離が生じた。能登町は一次調査の終了時期こそ早かったものの、不満の続出により二次調査が増え、結果的に最終確定が遅れるという皮肉な結果となった。

4.3. なりわい再建支援補助金制度の構造的欠陥

事業者の再建を支える「なりわい再建支援補助金」は、さらに深刻な問題を抱えている。その制度設計は、平時の財政規律維持や不正防止を最優先する官僚的論理に基づいており、被災事業者の実情を全く反映していない。これは、コロナ時の補助金制度の不正続出への反省から、被災者支援の視点が補助金の不正受給を許さないという行政論理に基づいている。平時の補助金制度では当然の論理であるが、大災害時の支援制度にもこの論理を持ち込んでいるためである。「熱ものに懲りてなますを吹く」という行政の感覚が伺える。

主な問題点:

1. **異常に複雑な申請手続き:** 申請マニュアルや Q&A は合計 200 ページを超え、膨大な書類作成が求められる。専門家の支援がなければ申請はほぼ不可能である。
2. **精算払い(後払い)方式:** 補助金は、全ての復興事業が完了し、支払いが済んだ後に交付される。このため、事業者は一時的に復興費用を全額自己負担する必要があり、資金力のない中小・小規模事業者は申請を諦めざるを得ない。
3. **非現実的な「2 者見積り」義務:** 被災地では工事業者に限られており、競争原理が働く相見積りの取得は極めて困難で、実態は有名無実化している。被災当時の図面の提出も求められており、被災地域での設計・建設事業者のマンパワーを大幅に超えている。
4. **悪質業者の介在:** 制度の複雑さにつけ込み、被災者支援コンサルタントと称して大都市から入り込み、法外な手数料を請求する悪質な申請代行業者が横行している。補助金申請支援を申請後のフォローがないまま行方不明になるケースも多い。行政からの注意チラシも出るほどである。中小企業支援機関の中核となるべき商工会議所や商工会は、職員自身が被災して遠方に避難して欠員が生じている。輪島市には中小企業診断士がいない。
5. **機能しない「つなぎ融資」:** 本来、後払い補助金の問題を緩和するはずの金融機関によるつなぎ融資(ブリッジ融資)が有効に機能していない。

これらの問題により、補助金は多くの事業者にとって「絵に描いた餅」となり、最初から申請をあきらめる業者が多く発生している。「補助金難民」という単語が行き交っている。石川県の発表では被災事業者数は、6 被災事業者間・市町間の「復興格差」を助長する結果となっている。甚大被害 6 市町(輪島市、珠洲市、穴水町、能登町、七尾市、志賀町)だけでも 8,000 者以上と推定されている(正確な調査はない)が、被災から 2 年近くになろうとしている 2025 年 11 月 11 日現在の石川県なりわい再建支援補助金の交付

決定件数は、累計 993 件、交付決定金額 208 億円(平均 2,095 万円/1 件)である。このデータから見ても、事業者の復興の支援となるべき金融支援が十分に機能していないことの証左であり、折角大きな予算を用意して事業者の再建を支援する行政制度がかえって復興を遅らせている原因の一つであることを示している。

生活支援と事業支援の制度比較

特徴	被災者生活再建支援金	なりわい再建支援補助金
主目的	世帯の基本的な生活基盤の確保	事業の再開と雇用の維持
最大支給額	最大 300 万円	最大 15 億円(補助率 3/4)
前提条件	罹災証明書	罹災証明書または被災証明書
申請の複雑度	低～中程度	極めて高い
主要な要求書類	申請書、罹災証明書、住民票等	申請書、罹災証明書(住家)、被災証明書(非住家)、詳細な事業計画書、罹災前の図面、2 社以上の見積書、資産台帳、多数の写真・図面、誓約書等申請内容ごとの多数の書類
支払方式	直接給付	精算払い(後払い)、自己資金・つなぎ融資必要
支給までの期間	数週間～数ヶ月	数ヶ月～1 年以上

5. 提言：復興を加速させるための制度改革

能登の教訓を未来に活かすため、以下の制度改革を提言する。

5.1. 住家被害認定調査・罹災証明書に関する提言

- **住家被害認定調査員の国家資格制度創設**: 罹災証明書発行の迅速化のために民間の国家資格取得者(民間の調査員)を大量に育成し、絶対的な調査員不足を解消する。
- **デジタル技術の全面導入**: ドローン、AI、タブレット等を活用し、全国統一の効率的な調査手法を開発する。データ処理の迅速化につながり罹災承継書の発行が早まる。
- **個別発行への転換**: 調査が完了した案件から個別に証明書を発行し、復興へのスタートを早める。
- **調査プロセスの効率化**: 一次調査は「一目瞭然の全壊・一部損壊」に限定し、判断が難しい中間的な損壊は初めから二次調査とする。
- **保険査定との連携**: 民間保険会社の地震保険等の損害調査と住家被害認定調査を同時に行える連携システムを構築する。

5.2. なりわい再建支援補助金に関する提言

- **被災事業者への金融支援の抜本的改革**
 - ② **払い制度の導入**: 小規模事業者に対し、交付決定時に申請額の 30～50%を仮払いする。

③ つなぎ融資の制度化: 被災事業者の自己資金負担をなくすために、国が交付決定額を担保し、金融機関の無担保融資を制度化する。

- 申請手続きの大幅な簡素化: 標準的な工事単価表を採用するなど、過剰な書類要求を廃止する。(復興需要による大幅な建設資材高騰の抑制効果)
- 伴走型支援の義務化: 金融機関、中小企業診断士等の各種士業(認定支援機関資格者)による申請から事業完了までの伴走型支援を義務付ける。(悪質業者の排除)
- 公的 M&A マッチングサイトの開設: 廃業を選択せざるを得ない事業者の事業承継を支援する。
- 市町の上乗せ補助金の申請一本化: 県と市町の補助金申請を一本化し、ワンストップで手続きを完了させる。

6. 事業者への実践的アドバイス

現行制度のもとでの補助金申請を目指す事業者には、以下の心構えと準備が求められる。

1. 現実的な資金繰り計画の策定: 全額自己資金で立て替えを完了させる前提のキャッシュフロー計画を最優先で策定する。(金融機関の支援の確認と実行)
2. 事務的・精神的負担への覚悟: 膨大な書類作成に耐えうる覚悟を持ち、信頼できる認定支援機関等の伴走支援者を確保する。
3. 悪質業者への警戒: 甘い言葉で高額な報酬を要求する申請代行業者を徹底して避ける。
4. 自治体ごとの制度の事前確認: 所在する市町の上乗せ補助金制度(補助率、上限額等)を詳細に確認する(例: 珠洲市の上限 1,000 万円に対し、七尾市は 50 万円)。
5. 「事前着手」制度の活用: 復旧を急ぐ場合、能登 6 市町で継続されている「事前着手」制度の適用を検討する。

7. 結論と将来への教訓

AIによる分析は、能登の復興遅延が「地理的制約 × 高齢化・人口減少 × 行政能力の限界 × 地域産業の脆弱性」という要因が複合的に作用した結果であることを示している。科学的な「証明」は困難だが、これらの要因が遅延を「説明」していることは現実である。

この現実、まさに「明日は我が身」である。特に、南海トラフ巨大地震の到来が現実視される地域にとって、能登の経験は看過できない教訓となる。行政の支援制度は多くの問題点を内包しており、事前にその内容を理解し、準備しておくことが不可欠である。認定支援機関もこれらの点を事業者に十分説明して支援することが重要である。

今なすべきことは、能登の教訓を活かし、自社・我が家の災害対策を根本から見直すことである。事業継続計画(BCP)の再評価と連携強化はもちろんのこと、自身と家族の安全を守るための家庭防災(建物の耐震化と立地の確認、家具の固定、インフラ停止対策、在宅避難の準備)を徹底することが、未来の被害を最小限に抑える唯一の道である。