

能登半島地震 最大の課題は住宅耐震化

跡見学園女子大学教授

鍵屋



災害関連死の状況

5月23日、石川県珠洲市、輪島市、能登町は、30人を初めて災害関連死に認定した。これで、直接死を含めた死者だけでも260人になる。他にも関連死を申請中の方がいらっしゃる。死者数は増える見込みである。

能登半島地震の珠洲市、輪島市、能登町、穴水町の奥能登4市町の強震動地域は6万人強の人口だ。これは223人が亡くなった熊本地震の強震動地域の6分の1の人口に当たる。いかに過酷な地震被害であることだろうか。

関連死に認定された30人のうち、遺族の同意が得られたとして年代が公表された22人は、いずれも60代以上で、60代が2人、70代が5人、80代が7人、90代以上が8人になる。

関連死は「高齢者が避難生活の過酷さで命を落とす」という最後の状況に着目するだけでは防げない。それは、住宅が損壊することで、家族との別れ、避難所などへの移動、衛生環境悪化、排せつ困難、必要な水分や栄養

不足、医療・福祉機能の損壊、コミュニティの弱体化、などの総合的なシステムが全部、または一部が壊れたために発生するからだ。

住宅耐震化政策の現状と課題

私が特に重要だと考えるのは、住宅の耐震化だ。

総務省が2018年に行った「住宅・土地統計調査」によると、住宅耐震化率は輪島市約45%、珠洲市約51%だった。全国平均が87%なので、奥能登地方では耐震化が遅れていた。(出典：進まぬ耐震化、被害拡大要因か能登半島地震 死因9割「家屋倒壊」全国で同様の懸念、産経新聞2024/2/2)

耐震性不足は直接死の最大原因だが、多くの関連死も生み出す。現在の自治体の耐震化支援制度は、持ち家で自己負担のできる人への支援が中心だ。模式的に示すと図表1のようになる。

図表1 自治体の耐震化支援制度の模式図 (筆者作成)

	持ち家	賃貸
高所得	自己負担2分の1～3分の1程度、 公的支援2分の1～3分の2程度	なし
低所得	なし	なし

するアンケート調査(2018年10～11月調査)では、耐震化に関する課題として「費用負担が大きいから」2000人、「古い家にお金をかけたくないから」1180人と費用に関する課題が圧倒的に多く、3位の「耐震化しても大地震による被害は避けられないと思うから」641人以下を大幅に上回っている。(図表2)

耐震化が進まない理由は、要は「お金」だ。

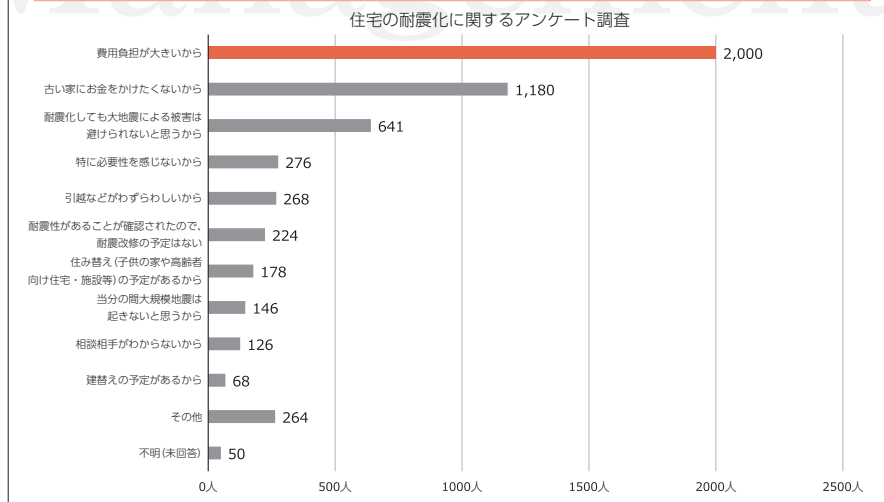
現状では自己負担のできる一定の所得のある人には公的支援があつて耐震化ができる。一方、低所得で自己負担のできない人や賃貸の人へは、たとえ意欲があつても具体的な支援がない。

果たして、これは税の使い方として公正だろうか。また、年金暮らしの高齢者に耐震化を求めるのは現実的だろうか。

今の制度では、これ以上の耐震化は進まず、大地震で同じような被害

図表2 耐震化に関する課題

耐震化に要する費用負担が大きいこと、耐震化の必要性に関する認識不足、耐震改修工事に対応可能な事業者に関する情報の不足などの課題に対応することが求められている。



(出典) 国土交通省住宅局建築指導課建築物防災対策室「住宅の耐震化に関するアンケート調査」(令和元年10月～11月実施)

耐震化すれば人命は守れる。 教育、社会保障と耐震化政策

教育や医療、福祉など、(一部自己負担はあるものの)一定基準までは、ナショナルミニマムとして制度化され全国に行き渡っている。教育や社会保障は、これを自己負担に任せると、一部のできる人と、多くのできない人が出てくる。国民の教育や健康水準が保たず、貧富の差による大きな格差が生じて社会

が出ることは確かだ。耐震性の基準は国が当時の科学的水準で定めている。地震災害が起きるたびに、改正されて、2000年6月の耐震基準を満たした建物は熊本地震でほとんど被害が出ていない。つまり現在の基準で住宅を

耐震化は公助で

ナショナルミニマムを実現するための自己負担割合は、教育、医療や福祉分野では、困窮度や年齢を考慮して決められる。住宅耐震化は、国が国民の命を地震災害から守る耐震基準を定め、耐震改修促進法により自治体に耐震改修促進計画作成義務を課し

の安定性、一体性が損なわれる。そこで、教育や社会保障分野には、税を投入することで公平性が保たれ、長期的な国民の利益につながるものとみなされる。これを個人モデルから社会モデルへの転換という。ヨーロッパで福祉国家が誕生した背景である。なお、ナショナルミニマムを超えるサービスを求める者は、自己負担して民間サービスを使えばよい。住宅耐震化は、人命を守るとともに経済的効果も高い。2009年4月の東南海・南海地震の地震防災戦略のフォローアップ結果(https://www.bousai.go.jp/jishin/tonankai_nankai/pdf/followup.pdf)によれば、3年間の取り組みにより想定死者数は約4000人減少、経済被害は11兆円減少している。その根拠として死者数の半数、経済被害の7割は住宅などの耐震化の効果によるとされている(残りの効果は津波対策による)。耐震化は、大地震があることを前提とすれば、経費に比べて経済被害を抑制する効果が著しく高い。これこそ、「公助」で取り組むことの価値だ。

たナショナルミニマムである。しかし、耐震化には年齢や困窮度などの考慮が働かない。自己負担しなければ、ナショナルミニマムに届かないのである。これは、耐震化は個人の責任という、個人モデルにとどまっていることの証左である。しかも、多くの場合、高齢や低所得で自己負担能力が低い方が対象になるにもかかわらず。

私は、地震大国日本では、耐震化は社会モデルと捉え、公費で耐震化を進めた方がよいと確信している。実際に取り組んでいるのが高知県黒潮町だ。町は、30万円の設計費、125万円までの改修工事費までは全額助成する。耐震改修の意志さえあれば、年齢、所得に関係なく耐震化ができる。これにより1万人の人口で年間に1500件程度の耐震化補助を実現している。住宅耐震化を個人の課題とするのではなく、自治体が行うべき公共的課題と捉えた本気度が素晴らしい。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザー・ボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など