

輪島市災害対応検証報告書

本編

令和8年3月

輪島市

目 次

第1章 検証の概要.....	1
1. 検証の目的	1
2. 検証委員会概要.....	1
(1) 委員構成.....	1
(2) 検証委員会開催概要.....	2
3. 検証調査手法.....	2
(1) 検証調査の実施方針	2
(2) 検証調査手法と検証項目.....	3
第2章 令和6年能登半島地震および令和6年奥能登豪雨の概要	5
1. 本市概況	5
2. 令和6年能登半島地震の発生状況	5
(1) 地震.....	5
(2) 津波.....	5
3. 令和6年能登半島地震による被害状況	6
(1) 人的被害.....	6
(2) 住家被害	6
(3) 火災.....	7
(4) 土砂災害	7
(5) 避難者.....	8
(6) ライフライン等の被害.....	8
(7) 都市基盤の被害	9
4. 令和6年奥能登豪雨の発生状況	10
(1) 豪雨.....	10
(2) 土砂災害	10
(3) 気象警報等の発令状況.....	11
5. 令和6年奥能登豪雨による被害状況	12
(1) 人的被害.....	12
(2) 住家被害	12
(3) 避難者.....	12
(4) ライフライン等の被害.....	13
(5) 都市基盤の被害	13
第3章 災害対応の検証	15

1. アンケート調査	15
(1) 庁内アンケート	15
(2) 市民アンケート	29
2. ヒアリング調査	46
(1) 調査概要	46
(2) 調査対象機関	46
(3) ヒアリングから得られた課題(対口支援団体・ボランティア関係機関)	47
3. 災害対応の検証および改善の方向性	55
(1) 活動体制	56
(2) 受援体制	61
(3) 救急・救助活動	65
(4) 孤立集落	69
(5) 避難生活	74
(6) 広域避難	79
(7) 物資	83
(8) ボランティア	87
(9) 住宅関係	91
(10) 公共インフラ被害・応急処置	96
(11) 被害認定調査・罹災証明書発行	101
(12) 被災者生活再建支援	105
(13) 公費解体	108
(14) 医療	112
(15) 要配慮者支援	116
(16) 教育・保育	121
(17) 環境・衛生	125
第4章 検証を踏まえた今後の防災対策推進の方向性	129
1. 改善の方向性の分類	129
(1) 短期的対策	129
(2) 中長期的対策	130
2. 今後の展望	132
あとがき(検証委員によるコメント)	133

第1章 検証の概要

令和 6 年能登半島地震および令和 6 年奥能登豪雨を対象とした災害対応検証の目的や背景、検証委員会の体制、調査の進め方を整理した。

1. 検証の目的

令和 6 年 1 月 1 日に発生した能登半島地震では、揺れ、津波、火災、土砂災害等により甚大な被害が発生した。さらに、同年 9 月の奥能登豪雨では、記録的な大雨による洪水や土砂災害が発生し、地震からの復旧途上において再び被害をもたらした。

本市では、被災自治体はもとより、全国の自治体に伝えるべき教訓を発信し、住民および行政機関の防災力の向上と防災対策の推進に資することを目的として、今回の能登半島地震・豪雨における災害対応について検証調査を実施した。

この検証調査をより実効性のあるものとするため、専門的な知見や多様な視点を参考意見として取り入れる場として、輪島市災害対応検証委員会を設置した。

2. 検証委員会概要

(1) 委員構成

輪島市災害対応検証委員会の構成は下記のとおりである。

<検証委員会の構成>

	氏名	所属
委員長	牧 紀男	京都大学防災研究所 社会防災研究部門 都市防災計画研究分野 教授
委員	有吉 恭子	吹田市 総務部 危機管理室 防災政策推進監
委員	井田 政晴	石川県 企画振興部 企画課 担当課長
委員	越山 健治	関西大学 社会安全学部 教授 副学部長
委員	中前 豊	輪島市 総務部長

※所属は検証当時

(2)検証委員会開催概要

輪島市災害対応検証委員会は下表のとおり実施した。

<検証委員会のスケジュール>

回数	開催日時	次第
第1回	2025年 10月21日 (火)	【審議1】検証調査手法と検証項目について 【審議2】検証報告書取りまとめの方向性について
第2回	2025年 1月19日 (月)	【審議1】検証調査結果について 【審議2】改善の方向性の検討手法について 【審議3】検証報告書について
第3回	2026年 3月26日 (木)	【審議1】検証調査報告書の取りまとめについて 【審議2】防災対策推進編、市民と取り組む備え編、 資料編の構成および概要について 【審議3】災害検証調査報告書概要版について

3. 検証調査手法

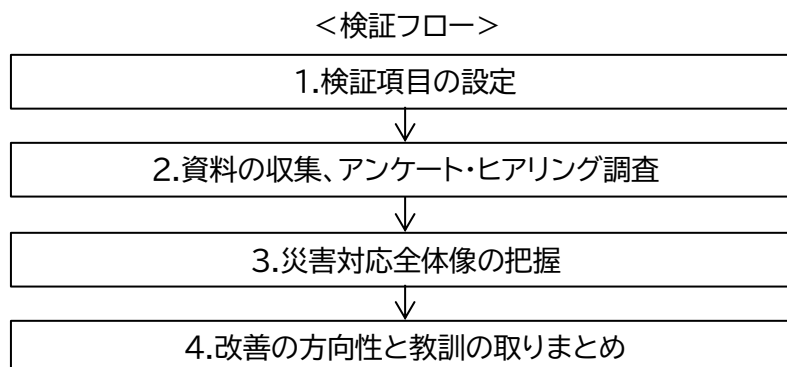
(1)検証調査の実施方針

地理的・社会的条件に課題を抱える中、短期間に多様な災害対応が求められた経験は、我が国の防災力向上に向けた重要な教訓となる。この教訓を整理・共有するため、以下3つの方針に基づき検証調査を実施する。

- ①検証調査においては、国や県等で実施されている内容を踏まえつつ、本市として実施すべき検証項目を整理し、調査・取りまとめを行う。
- ②本業務で実施する災害検証は、今後の本市の防災施策推進に向けた一過程であると捉え、各種防災関連計画等への利活用を意識した調査・検証を行う。
- ③本編に加えて、今後の市の施策と市民への災害伝承の2つの視点で、「今後の輪島市の防災対策推進編」および「市民と取り組む備え編」をとりまとめ、検証報告書を作成する。

(2)検証調査手法と検証項目

検証調査の全体フローは以下に示すとおりである。



①検証項目の設定

本市における災害対応の中核は災害対策本部会議である。この災害対策本部会議における資料は、事前に用意された項目に対して、回ごとに追記していく形で残されていることから、この項目を軸に検証項目を設定した。検証項目を下表に示す。

＜検証項目＞

検証項目一覧	
活動体制	公共インフラ被害、応急処置
受援体制	被害認定調査・罹災証明書発行
救急、救助活動	被災者生活再建支援
孤立集落	公費解体
避難生活	医療
広域避難	要配慮者支援
物資	教育・保育
ボランティア	環境・衛生
住宅関係	

②資料の収集、アンケート・ヒアリング調査

本市では、災害対策本部会議資料のほか、孤立解消プロジェクトや避難者生活支援プロジェクト、官民の情報共有と課題解決のために実施されていた「お ONE チーム会議」といった様々な場所での意思決定をもとに災害対応が行われている。これらの会議等で共有される資料を「被災状況コンテンツ」として整理することにより、本市が行った災害対応における成果や課題を把握することができる。

しかし、これらの意思決定に参画した職員の思考や災害対応の受け手となった住民からのフィードバックが直接読み取れる資料は少ないことから、こうした資料を補完するた

め、本市職員および市民を対象としたアンケート調査並びに石川県、応援機関も含めたヒアリング調査を実施した。

③災害対応全体像の把握

被災状況コンテンツを全て目録化し、資料毎にどの検証項目に該当するかを記録し、各実施項目における開始時期や終了時期、再開したタイミングやどの程度の期間継続して行われたかを「災害対応フロー図」として整理した。

これにより、各実施項目の開始、終了、中断、再開のタイミング、対応の継続期間とその変化が背景情報として得ることができる。

④改善の方向性と教訓の取りまとめ

災害対応フロー図から得られた背景情報から、本市における災害対応の実施項目毎にどのような課題、教訓、ノウハウがあったかを整理し、それぞれの改善の方向性と教訓を取りまとめる。

第2章 令和6年能登半島地震および令和6年奥能登豪雨の概要

令和 6 年に発生した能登半島地震および奥能登豪雨について、本市の地理的・社会的条件を踏まえながら、災害の発生状況、気象・地震の特徴、人的・住家被害、ライフラインや都市基盤への影響、避難行動の実態等を整理した。

1. 本市概況

本市は、本州中央部日本海に突出した能登半島の北端に位置し、東西に約42km、南北に約31km、面積 426.29km² である。市域の東は珠州市、能登町、南は穴水町、志賀町に接している。

地勢は高洲山(標高 567m)を頂点とする山地が全市面積の約 78%を占め、東西に連なって海に迫っている。山間丘陵地を源とする小河川は、いずれも樹枝状になって日本海に注ぎ、それぞれ沖積平野を形成し市街地や農耕地が開けている。また、海岸線は、81.8km 余に及び、北方海上に七ツ島(23km 沖)、舳倉島(48km 沖)がある。

令和 6 年 1 月 1 日時点の世帯数は 11,357 世帯で人口は 23,118 人であったが、令和 8 年 1 月 1 日時点ではそれぞれ 9,958 世帯、19,605 人まで減少、高齢化率は 50.8%となっている。

2. 令和6年能登半島地震の発生状況

(1)地震

令和 6 年 1 月 1 日午後 4 時 10 分頃、石川県能登地方を震源とするマグニチュード 7.6、震源深さ 16km の地震が発生し、門前町走出では震度 7、河井町、鳳至町では震度 6 強を観測した。

また、国土地理院が実施した「だいち 2 号」観測データの解析によると、本市西部で最大 4m 程度の隆起、最大約 2m の西向きの変動がみられた。

(2)津波

地震発生から 2 分後の午後 4 時 12 分には日本海沿岸を中心に津波警報または注意報が発表され、同 22 分には本市の属する石川県能登が大津波警報に切り替えられた。地震の影響により輪島観測点は欠測となっていたが、沿岸部では顕著な地盤隆起の影響もあり目立った被害は発生せず、後日の調査でも津波による浸水痕は認められなかった。一方、沖合の舳倉島では家屋や船舶等の流出が見られ、気象庁の調査では 2.9m 程度の浸水高の津波が到達したと推定されている。

3. 令和6年能登半島地震による被害状況

(1) 人的被害

本市では、令和8年2月27日時点で、死者244人(うち災害関連死143人)、重傷を含めた負傷者は518人に及んでいる。

<人的被害>

人的被害(人)					
死者	うち災害関連死※	行方不明者	負傷者		合計
			重傷	軽傷	
244	143	2	215	303	764

※災害関連死:当該災害による負傷の悪化または避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和48年法律第82号)に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの

出典:令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について(石川県)

(2) 住家被害

今回の地震により、本市全体では、令和8年2月27日時点で、10,634棟が損壊した。それぞれ、全壊2,311棟、半壊3,971棟、一部破損4,352棟となっている。非住家では、公共建物が199棟、その他建物は11,709棟が半壊以上となった。

<住家被害>

住家被害(棟)				非住家被害(棟)	
全壊	半壊	一部破損	合計	公共建物	その他
2,311	3,971	4,352	10,634	199	11,709

※非住家被害については半壊以上のみ記載

出典:令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について(石川県)

<住家被害の状況>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(3)火災

地震発生後、朝市通り周辺では火災が発生した。国土交通省および消防庁の「輪島市大規模火災を踏まえた消防防災対策のあり方に関する検討会報告書」では、焼失面積約49,000m²、建物約240棟が焼損する大規模な火災となっていたことが報告されている。この火災は、出火から約14時間後に鎮圧した。また、この火災以外にも3件の火災が発生した。

<火災の状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(4)土砂災害

能登半島地震により石川県全体では424件の土砂災害が発生し、国道249号で法面が崩壊するなど、大規模な崩壊が発生した。また、これらの土砂災害の影響により河原田川や鈴屋川において、河道閉塞が発生した。

<土砂災害>

河川数	河道閉塞が確認された河川
5 河川	河原田川、紅葉川、寺地川、鈴屋川、金蔵川

出典：令和6年能登半島地震に伴う河道閉塞(土砂ダム)の発生と対策状況について(国土交通省)

<土砂災害の状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(5)避難者

市内に避難所を開設し、ピークとなる1月2日には190か所の避難所に13,771人が避難した。

<避難所の状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(6)ライフライン等の被害

電気・通信・上下水道といったライフライン施設で甚大な被害が発生した。経済産業省の「令和6年能登半島地震の電力・ガスにおける復旧対応について」によると、主に配電設備の損傷により、停電が発生していた。本市においては、令和6年1月1日時点で、約13,000戸が停電した。

また、携帯回線や固定回線が使用できなくなる通信障害が発生した。総務省の「大規模災害発生時における通信サービスの維持・早期復旧の為に今後取り組むべき対応の方向性一部答申」によると、停電の長期化や土砂災害による伝送路の断絶等の影響により、本市を含む能登半島6市町において、携帯電話事業者4社の携帯電話基地局のうち6割程度、合計800局以上が停波したとされている。また、NTT西日本によると、地震発生に伴う通信ビル間の設備の被災や停電による通信設備に必要な電力不足および非常用電力の枯渇により、通信サービスが利用できない状況が発生していた。

水道施設では、最大約11,400戸で断水が発生した。また、国土交通省の「上下水道地震対策検討委員会報告書」によると下水道管路においても令和6年8月9日時点で被災延長44.2km、被災率25.8%となっており、上下水道共に甚大な被害を受けた。

<停電復旧の推移>

輪島市停電復旧の推移	
令和6年1月1日	約13,000戸
令和6年1月5日	約10,500戸
令和6年1月15日	約5,500戸
令和6年1月31日	約1,400戸

出典：令和6年能登半島地震の電力・ガスにおける復旧対応等について（経済産業省）

(7)都市基盤の被害

前述の通り、国道 249 号をはじめ、道路の大規模崩落が多数発生した。また、市内においても、倒壊した家屋等の瓦礫により道路が塞がれるなど、被害が発生した。このような道路被害により多数の集落が孤立した。

また、海路の拠点となる輪島港においても被害が発生した。岸壁の損傷や漁船だまりの海底隆起により係留施設や泊地の水深が不足する状況となった。

<都市基盤の被害状況>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

4. 令和6年奥能登豪雨の発生状況

(1) 豪雨

令和6年9月21日から23日にかけて前線・温帯低気圧の影響で線状降水帯が発生し、本市を含む各地で甚大な被害が発生した。

20日の深夜から雨が降り出し、21日の早朝に雨の勢いが増し、午前中に雨が集中、1時間雨量は最大で121mm、3時間雨量は最大で222.0mmを記録した。総降水量は501mmを記録した。町野川流域の2か所で堤防が決壊した。

< 豪雨の状況 >



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(2) 土砂災害

本市では、令和6年10月16日時点で、がけ崩れ11件、土石流等17件、地すべり3件が発生した。塚田川・町野川・河原田川流域を中心に住宅・道路への土砂流入が拡大した。また、農業・森林・水産関係等の各施設の土砂流入等も多く発生した。

さらに、能登半島地震で脆弱化・部分崩壊していた山腹・急斜面が、豪雨で再崩壊・崩壊部分が拡大した事例が確認された。

< 土砂災害の状況 >



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(3) 気象警報等の発令状況

本市内では9月20日から降雨が始まり、同日16時18分に大雨注意報が発表された。さらに、23時56分には洪水注意報も発表された。その後徐々に雨脚が強まり、21日6時26分に大雨警報(土砂災害)、7時00分に土砂災害警戒情報、7時14分に洪水警報、8時36分に大雨警報(浸水害)が相次いで発表され、同日10時21分には、一時的に大雨特別警報(浸水害)が発表されるに至ったが、土砂災害については警報のまま据え置かれた。これらの警報等は23日まで続き、同日23時38分に全て解除された。

< 気象警報等の発表状況 >

気象警報等の発表状況			
月日	時刻	大雨	洪水
9月20日	16:18	△	
	23:56	△	△
9月21日	6:26	●(土砂)	△
	7:14	○(土砂)	●
	8:36	●(浸水)	○
		○(土砂)	
	10:21	■(浸水)	○
		○(土砂)	
9月22日	10:10	○(土砂)	○
	23:35	○(土砂)	○
9月23日	15:46	△	解除
	23:38	解除	

土砂災害警戒情報の発表状況		
月日	時刻	内容
9月21日	7:00	発表
9月23日	15:10	解除

△注意報 ○●警報 ■特別警報

5. 令和6年奥能登豪雨による被害状況

(1) 人的被害

本市では、令和8年1月30日時点で、死者15人(うち災害関連死4人)、重傷を含めた負傷者は35人に及んでいる。

(2) 住家被害

今回の豪雨により、本市全体では、令和8年1月30日時点で、1,251棟が損壊した。それぞれ、全壊68棟、半壊590棟、一部損壊68棟、床上浸水55棟、床下浸水470棟となっている。非住家では、公共建物が18棟、その他建物443棟が半壊以上となった。

<住家被害>

住家被害(棟)						非住家被害(棟)	
全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	合計	公共建物	その他
68	590	68	55	470	1,251	18	443

※非住家被害については半壊以上のみ記載

出典：令和6年奥能登豪雨による被害等の状況について(石川県)

<住家被害の状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(3) 避難者

市内に避難所を開設し、ピークとなる9月21日には37か所の避難所に1,199人が避難した。

(4) ライフライン等の被害

電気・通信・上下水道といったライフライン施設で甚大な被害が発生した。

水道施設では、内閣府「令和6年9月20日から大雨による被害状況等について」によると、最大3,236戸で断水が発生し、上水道設備の停電や送水管破損等の被害が発生した。また、下水道施設においても、水質管理センターで浸水によりポンプ機能が停止、管路の一部破損、マンホールポンプの浸水による停止等、複数施設で被害が発生した。

電気では、豪雨が続く9月21日に最大約4,700戸の停電が発生した。

通信では、携帯事業者4社の局が停波し、一部エリアで通信障害が発生した。

<ライフライン等の被害状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

(5) 都市基盤の被害

国道249号を含む広範囲の箇所において、土砂流出や土砂崩れが発生し、通行不能となった箇所が発生した。河川から流出した土砂や倒木が港内や沿岸に堆積し、不明者の捜索活動や震災復旧工事、港湾利用などに影響を与えた。

<都市基盤の被害状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

第3章 災害対応の検証

本市の災害対応について、職員・市民アンケート調査および関係機関へのヒアリング調査を通じて検証した。初動対応や避難所運営、受援体制等における課題とノウハウから得られた知見を踏まえ、今後の災害対応力向上に向けた改善の方向性を明らかにした。

1. アンケート調査

(1) 庁内アンケート

① 調査の概要

- 調査実施期間：令和 7 年 8 月～9 月
- 調査方法：Microsoft Forms を用いて実施・オンライン回収
- 配布数・回収率：配布数(250)・回答数(186)・回収率(74.4%)

② アンケート内容

災対本部会議資料から読み取れない現場の視点を得るため、本市職員に対しアンケートを実施した。設問は大きく分けて、回答者の属性、災害(地震・豪雨)発生時の状況、事務分掌の把握状況、災害対応業務、災害を通じて得た教訓の 5 種類である。

＜アンケート内容＞

分類	設問内容
回答者の属性	回答者の氏名、地震(豪雨)発生時の所属・職位、平時の分掌事務
災害発生時の状況	参集した場所、参集にかかった時間、参集に時間がかかった理由、勤務場所の大まかな場所
事務分掌の把握状況	災害時に行うべき業務内容の把握状況、把握できていなかった場合の理由
災害対応業務	実際に行った業務とその業務の円滑に対応できた点 or 改善の余地がある点、参考にした災害事例
災害を通じて得た教訓	地震(豪雨)発生後の災害対応で「これをしておけば良かった」と思ったこと、その他提案・気づき 震災対応中に水害が発生したことで困難だったこと 2 つの災害を通して、全国の自治体職員に向けて発信したいこと

③ 回答者の概要

本市役所に従事している、一般職および管理職を対象に実施した。回答者のうち、一般職が 143 人、管理職が 43 人である。

④調査結果

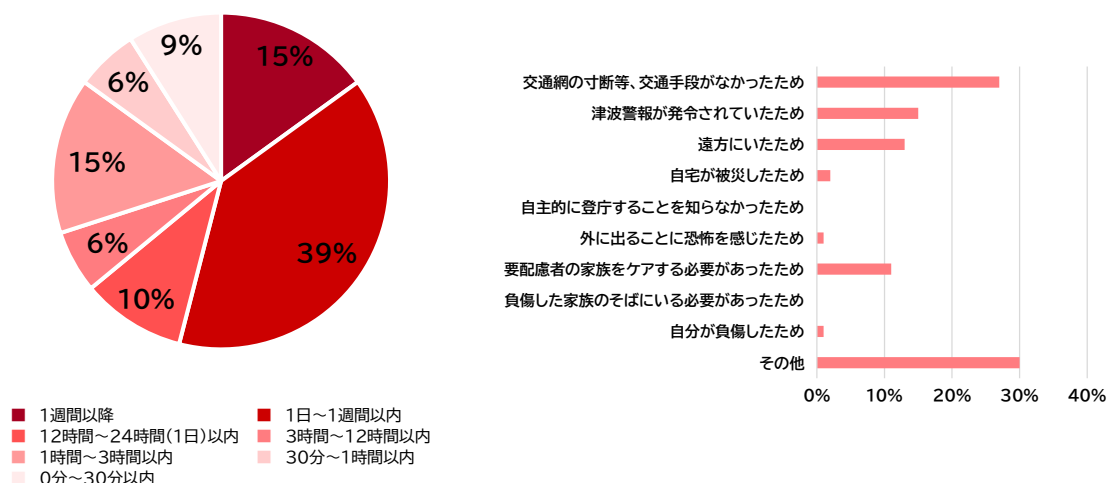
【Ⅰ.能登半島地震に関する事項】

1)地震:災害発生時の状況

<災害発生時の状況>

地震発生後参集までにかかった時間

すぐに参集できなかった理由



業務継続計画における、1週間以内に着手すべき優先業務の中で、最も優先度を高く実施すべき業務とされている業務については、3時間以内に着手することが理想とされている。しかし、アンケートに回答した職員のうち、約70%が3時間以上の時間を要していた。

すぐに参集できなかった理由として、「交通の寸断等、交通手段がなかったため」(約27%)、「津波警報が発令されたため」(約15%)、「遠方にいたため」(約13%)の回答が上位を占めていた。また、約30%の職員がその他と回答しているが、緊急的な避難所対応や避難誘導の対応、家族の安全確保・救助を実施したことなどが理由として回答されていた。

以上のように、災害による直接的な被害に加えて、元日の発災であったことなどが影響し、職員が遠方にいたことも参集状況に影響を与えていたと考えられる。また、多くの職員が参集に時間を要したことから、人手が少ない状況で災害対応が始まっていたことが分かる。

2)地震:事前に割り振られていた業務との整合性

<事前に割り振られていた業務との整合性>

設問(一般職)	選択肢	回答割合	回答数
従事した災害対応業務は、地域防災計画やその他マニュアル等で事前に割り振られていた業務だったか	はい	32%	39
	いいえ	50%	61
	事前に割り振られた業務を知らなかった	18%	22
事前に割り振られていた業務と異なる業務に従事した理由	その場での臨時の割り振りによって従事することになった	87%	53
	所属部署の人手は足りていたため、人手が不足する業務を手伝うことになった	3%	2
	その業務についての専門的な知識があった	2%	1
	その他	8%	5

設問(管理職)	選択肢	回答割合	回答数
従事した災害対応業務は、地域防災計画やその他マニュアル等で事前に割り振られていた業務だったか	はい	58%	23
	いいえ	40%	16
	事前に割り振られた業務を知らなかった	3%	1
事前に割り振られていた業務と異なる業務に従事した理由	指示は特に無かったが、人手が足りない中で事務分掌と異なる災害対応業務を行う必要があったため	75%	12
	事務分掌と異なる災害対応業務を行うよう指示があったため	13%	2
	事務分掌どおりの割り振りを行う時間的余裕が無かったため	6%	1
	その他	6%	1

今回の地震における災害対応では、50%の一般職が地域防災計画やマニュアル等で事前に割り振られていた災害対応業務と異なる業務に従事していた。

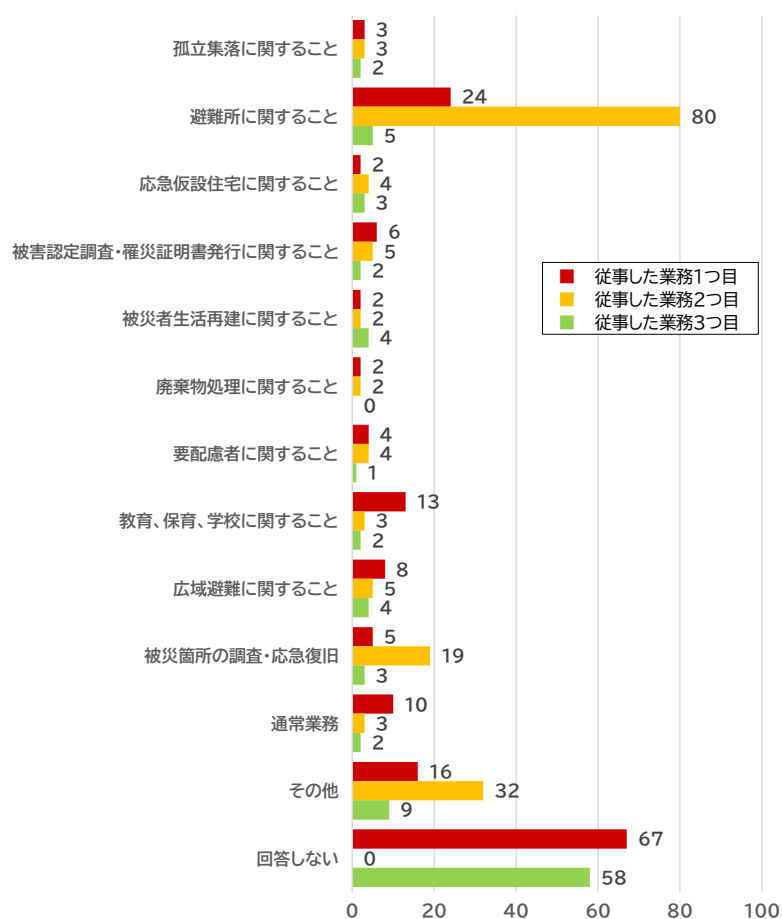
理由として、その場での臨時の割り振りによって従事することになったという回答が約87%と最も多くなっていた。

管理職は、40%が事前に割り振られていた災害対応業務を指示できなかったと回答している。理由として、「指示は特になかったが、人手が足りない中で事務分掌と異なる災害対応業務を行う必要があったため」が75%と最も多い回答となっている。

以上のように、前述した参集状況が災害対応業務の実施体制に影響し、多くの職員が臨時的に事前の割り振りとは異なる業務に従事することとなっていた。

3)地震:従事した災害対応業務および人手の過不足

<従事した災害対応業務>



<人手の過不足>

従事した災害対応業務における人手の過不足(地震)			
	従事した業務 1つ目	従事した業務 2つ目	従事した業務 3つ目
人手が著しく不足していた	39%	22%	33%
人手が不足していた	54%	63%	56%
人手は十分だった	2%	2%	11%
人手は足りていた	5%	13%	0%

地震災害時に従事した災害対応業務を 3 つ、および従事した業務における人手の過不足を調査した。

従事した災害対応業務については、「避難所に関すること」が最も多くなっていた。

これらの、従事した災害対応業務では、3 つ全ての回答において、8 割以上が「人手が不足していた」、「人手が著しく不足していた」と回答していた。以上のように、多くの災害対応業務において、人的資源がひっ迫した中での対応となっていたことが分かる。

4)地震:各災害対応業務における円滑に対応できた点と課題

アンケートでは従事した災害対応業務において、円滑に対応できた点と課題について調査した。前述の通り、従事した災害対応業務について、避難所に関することが多く回答されていた。そのため、本編では事例として避難所について記載し、その他の業務においては資料編に記載する。

避難所に関する業務では、主に「人員体制」、「衛生」、「物資・設備」などについて、47 件の課題が挙げられていた。

人手が不足する中での避難所運営となったことから、早い時期での避難者自身の運営参加、大規模災害時の避難所設置運営班の一時的な手伝いとしての人員配置などが課題として挙げられた。

また、断水により衛生状態を保つことが困難となり、感染症が拡大した避難所があった。そうしたことから、トイレ環境の改善等の衛生管理に必要な物資の備蓄などの課題が挙げられていた。また、内履きがなかった等の理由から、開設時点で避難所内を土足移動していたことも課題として挙げられており、オペレーション面においても課題があった。

一方で、円滑に対応できた点として「人員体制」、「衛生」、「他機関・団体との連携」など 38 件の回答があった。例えば、人員体制では、物資運搬等を円滑に回していた避難所が存在するなど、市民と連携した避難所運営を実施することができていた避難所もあった。

このことから、避難所に関する業務では、避難所ごとに対応の差異があり、円滑に対応できていた避難所とそうでない避難所が存在していたことが考えられる。

5)地震:震災発生後の災害対応を踏まえて、「これをしてあげれば良かった」と思ったこと

震災発生後の災害対応を踏まえて、「これをしてあげれば良かった」と感じたことを調査した。

「なし」、「わからない」、「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて、73 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

特に「活動体制」(21 件)、「避難生活」(13 件)、「物資」(13 件)に関わる内容について多く回答されていた。

「活動体制」に関わる回答では、参集すべき事例の徹底や災害時の出勤意識の共有など、参集が可能な体制を整備するための意識共有などを実施すべきだったと回答されていた。また、他部署との情報共有や連絡先の登録など、情報共有のための体制構築やツール利用の促進などについて実施すべきだったとされていた。

その他、事前の各種防災関連計画やマニュアルの確認、体制の把握など、対応手順の事前確認や検討を実施すべきだったとされていた。

「避難生活」に関わる回答では、土足厳禁の場所の整備や外履きの禁止など、衛生管理に関する対応手順の整理や避難者名簿の作成管理・地元住民の避難所運営の係決め等を実施すべきだったとされていた。

また、物資の備蓄の重要性や市民自身の自助意識が必要であることなどが回答されていた。

以上のように、活動体制を整備する段階において、参集基準の共有・把握が実施すべきだった事項として挙げられていた。さらに、避難生活では衛生管理や避難者による自主運営などにおいて対応手順を確認すべきだったなど、事前に確認すべきだった手順や、検討が必要な対応手順が挙げられていた。また、取り上げた業務以外においても、機材の充実や、固定資産台帳の電子化など必要資源の整理や管理が実施すべきだったこととして挙げられていた。今後は、以上のような対応手順や必要資源の再整理・検討を進めていく必要がある。

6)地震:震災発生後の災害対応全般にあたっての提案・気づき・改善点等

震災発生後の災害対応全般にあたっての、提案・気づき・改善点等を調査した。

「なし」・「わからない」・「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて 58 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

特に「活動体制」(29 件)、「避難生活」(11 件)、「物資」(9 件)に関わる内容について多く回答されていた。「物資」に関する内容については、「避難生活」と関わる内容が多いことから、並記する。

まず、活動体制に関する内容について、人員の確保や配置・訓練などについて課題・提案が挙げられていた。

人員の確保や配置については、各記録員の配置があった方がよかった、地域が分断されても対応できる配置を考える必要がある等の提案があった。

訓練については、近年、職員招集訓練を実施してこなかったことによる災害対応に対する意識の希薄さや、日頃の机上訓練がまったく役に立たないなどの課題があげられていた。また、新たに能登半島地震を教訓にした災害対応訓練やライフラインが途絶した場合の訓練が必要であるなどの、今回の災害の教訓を反映した訓練実施について提案されて

いた。

「避難生活」では、物資に関する内容が多く挙げられていた。例えば、枕や毛布が無いことから保育所のカーテンやクッション等を使用していたことや、想定を超える避難者数が来たことによる食料等の不足など、避難所における物資の不足が課題であったとされていた。

また、自主避難所等が開設された経験から、今後は避難所になり得る場所には備蓄品を準備しておくことも検討する必要があることが提案された。

さらに、感染症が蔓延した経験から、トイレ関係の物資を多めに準備してあってもよいなど、衛生用品の備蓄強化やその他施設における備蓄について提案されていた。

以上のように、道路等のインフラが壊れてしまった場合でも対応可能な人員配置の検討や能登半島地震の教訓を反映した訓練の実施などが提案された。また、避難生活・物資においても備蓄すべき物資の量や品目・配置すべき施設などの再検討についても提案された。

7) 能登半島地震の災害対応におけるアンケート結果の総括

能登半島地震では道路等の交通の途絶や臨時の避難所対応等により、職員の参集に時間を要していた。このような状況から、多くの業務で人手が不足し、事前の割り振りとは異なる業務に従事するなど、人的資源がひっ迫した災害対応となっていた。

このような経験から、参集意識の共有を事前に実施しておくべき事項として挙げられていた。

避難所運営においても人手が不足し、人員体制の課題が挙げられていた。一方で、市民と連携した運営を実施できていた避難所もあり、対応に差異が発生していたことが確認された。このことから、円滑に対応できていた避難所の事例等を参考に、均一的な対応ができるよう対策を行う必要があると考えられる。

また、以上のような課題を乗り越えるため、今後は能登半島地震の状況を想定した訓練や備蓄すべき物資の数量や品目、物資の配置場所、人員配置の再検討等を実施していく必要がある。

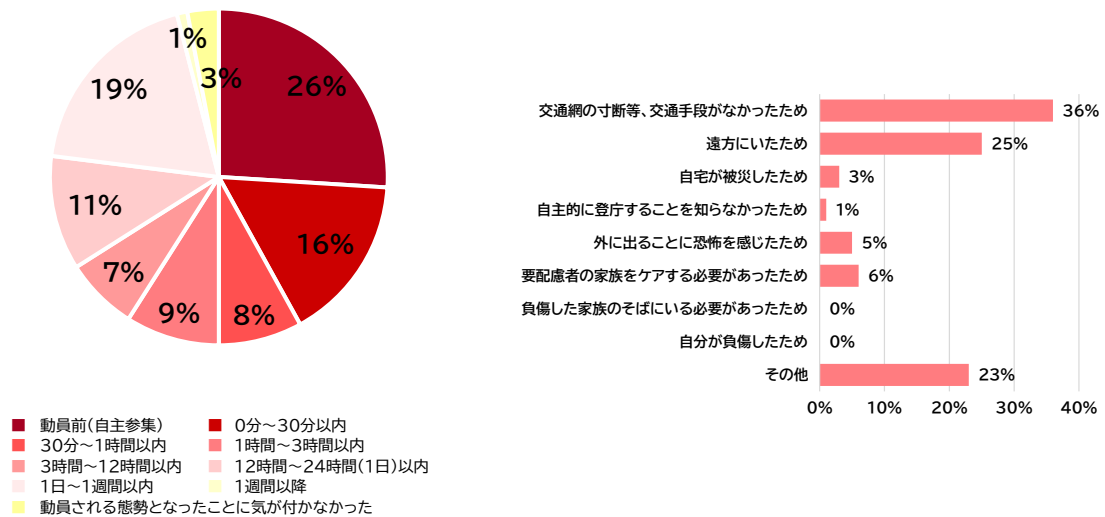
【Ⅱ. 奥能豪雨に関する事項】

1) 豪雨: 参集状況

< 参集状況 >

自身が動員されるとなったことを確認
してから参集するまでにかった時間

すぐに参集できなかった理由



奥能登豪雨では、アンケートに回答した約 59%の職員が、動員される態勢となったことを確認してから 3 時間以内に参集しており、能登半島地震と比較すると早い段階で参集できていたことが分かる。

一方で約 38%の職員は、参集に 3 時間以上の時間を要していた。参集に 3 時間以上の時間を要した理由として、「遠方にいたため」(約 25%)、「交通網の寸断等、交通手段がなかったため」(約 36%)が多くなっていた。

2)豪雨:事前に割り振られていた業務との整合性

<事前に割り振られていた業務との整合性>

設問(一般職)	選択肢	回答割合	回答数
従事した災害対応業務は、地域防災計画やその他マニュアル等で事前に割り振られていた業務だったか	はい	52%	51
	いいえ	34%	33
	事前に割り振られた業務を知らなかった	14%	14
事前に割り振られていた業務と異なる業務に従事した理由	その場での臨時の割り振りによって従事することになった	70%	23
	所属部署の人手は足りていたため、人手が不足する業務を手伝うことになった	9%	3
	その業務についての専門的な知識があった	3%	1
	その他	18%	6

設問(管理職)	選択肢	回答割合	回答数
従事した災害対応業務は、地域防災計画やその他マニュアル等で事前に割り振られていた業務だったか	はい	67%	26
	いいえ	31%	12
	事前に割り振られた業務を知らなかった	3%	1
事前に割り振られていた業務と異なる業務に従事した理由	指示は特に無かったが、人手が足りない中で事務分掌と異なる災害対応業務を行う必要があったため	42%	5
	事務分掌と異なる災害対応業務を行うよう指示があったため	17%	2
	事務分掌どおりの割り振りを行う時間的余裕が無かったため	8%	1
	その他	33%	4

豪雨における災害対応では、約 34%の一般職が地域防災計画やマニュアル等で事前に割り振られていた災害対応業務と異なる業務に従事していた。

理由として、「その場での臨時の割り振りによって従事することになった」という回答が約 70%と最も多くなっていた。

管理職は、約 31%が事前に割り振られていた災害対応業務を指示できなかったと回答している。

理由として、「指示は特になかったが、人手が足りない中で事務分掌と異なる災害対応

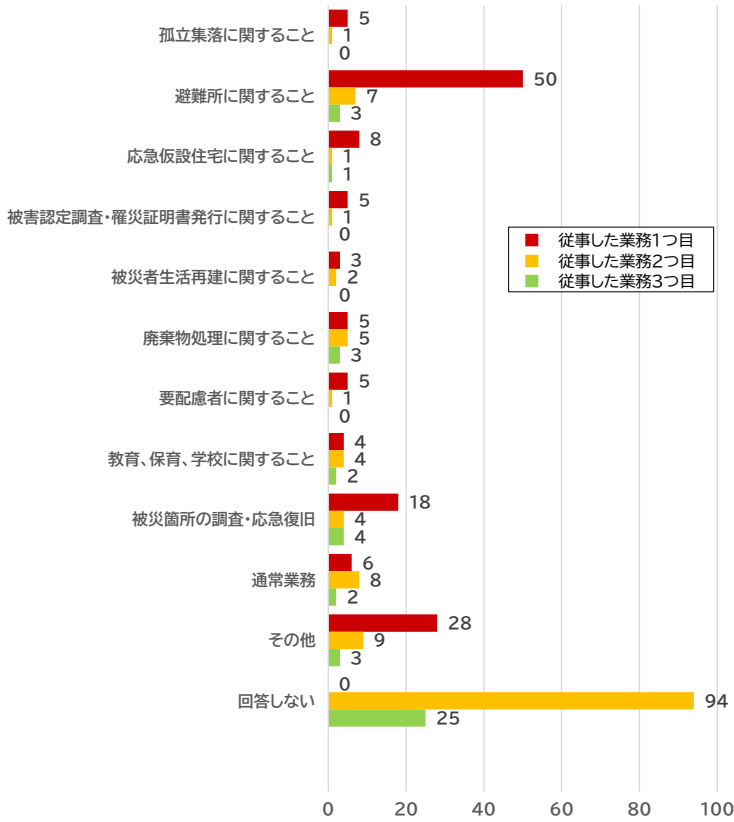
業務を行う必要があったため」が約 42%と最も多い回答となっている。

また、一般職・管理職とも能登半島地震時よりも多くの職員、事前に割り振られた業務に従事・指示していた。

以上のように、能登半島地震の際よりも、事前の割り振りと異なる業務に従事した職員が減少している。

3)豪雨:従事した災害対応業務および人手の過不足

<従事した災害対応業務>



<人手の過不足>

従事した災害対応業務における人手の充足(豪雨)			
	従事した業務 1つ目	従事した業務 2つ目	従事した業務 3つ目
人手が著しく不足していた	12%	15%	17%
人手が不足していた	56%	67%	72%
人手は十分だった	4%	3%	11%
人手は足りていた	28%	15%	0%

地震災害時に従事した災害対応業務を 3 つおよび、従事した業務における人手の過不足を調査した。

これらの、従事した災害対応業務では、3 つ全ての回答において、7 割以上が「人手が不足していた」、「人手が著しく不足していた」と回答していた。このことから、豪雨災害においても、人手が不足した中で対応が実施されていたことが分かる。

4)豪雨:各災害対応業務における円滑に対応できた点と課題

豪雨災害においても、災害対応業務として円滑に対応できた点と課題を調査した。

本編では事例として避難所について記載し、その他の業務においては資料編に記載する。

豪雨災害時の避難所運営における対応では、課題が 6 件と地震災害時よりも少ない回答となっていた。課題は、「物資の備蓄」、「避難誘導」、「人員体制」などが挙げられていた。

また、円滑に対応できた点として 16 件の回答があった。その中で、「地震の時に比べ初動が早かった」、「震災を受けた直後ということもあり、スムーズに災害時対応が行えた」など、能登半島地震の経験が活かされた回答が挙げられていた。

5)豪雨:水害発生後の災害対応を踏まえて、「これをしておけば良かった」と思ったこと

水害発生後の災害対応を踏まえて、「これをしておけば良かった」、と感じたことを調査した。

「なし」、「わからない」、「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて 30 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

水害においては、書類や車両等の重要物品の管理といった各検証項目の全てに共通する内容が多く回答されていた(15 件)。水害の影響により、重要書類なども水没してしまい、紙資料等に被害が発生していた。こうしたことから、「大事な書類や物は、高いところで保管しておくこと」、「書類やパソコンなどの避難」、「紙文書の電子化」など、重要物品の保管場所や電子化等の対応を実施しておくべきだった事項として回答されていた。

その他、活動体制に関する内容の回答も多く挙げられており(7 件)、災害対策本部のレイアウト案の作成等対応手順の検討、参集体制の事前把握などが挙げられていた。

以上のように、水害発生後の災害対応にあたって、「これをしておけば良かった」という事項は震災時よりも少なく、各災害対応業務に特化した回答は少なかった。これは、震災時の災害対応の経験が活かされたことが要因として考えられる。

一方で、書類等の重要物品の水没といった水害特有の被害が発生していた。今後は、水害時も想定して書類等の電子化による保管や管理場所の検討等を実施し、重要物品の水没等による業務の支障が発生しない執務環境を構築する必要があると考えられる。

6)豪雨:水害発生後の災害対応全般にあたっての、提案・気づき・改善点等

水害発生後の災害対応全般にあたっての、提案・気づき・改善点等を調査した。

「なし」、「わからない」、「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて 25 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

特に「活動体制」に関わる回答が 13 件と多く回答されていた。「活動体制」では、主に参集、人員の確保、対応手順について気づきや提案が挙げられていた。

参集では、参集の連絡がないため、参集すべきかどうかの判断ができなかった・参集すべきタイミングがわからないままだったといった課題が挙げられていた。また、職員の参集が自主的になっていたため、明確な参集方法を検討、導入すべきといった提案が挙げられた。さらに、行くまでに命の危険を感じたなど、遠方から参集することに対するリスクが指摘された。これに対して、近い職場の参集でお願いしたい、災害発生時の警報待機当番は、地元職員対応を優先した方が良いといった提案が挙げられた。

その他、人員の確保、属人化しないマニュアルの検討や各課の業務における対応策の検討といった対応手順の事前設定に関する提案が挙げられた。

以上のように、参集場所の再検討や参集基準の明確化、人員の確保、対応手順の検討について改善点等の提案が回答された。

一方で、参集基準については、発災前から決められていたことから、職員への共有等に課題があったと考えられる。以上のことから、今後は参集基準や対応手順等を策定・改定した場合において、訓練等により職員への情報共有を実施し、確認・把握する機会を設定する必要があると考えられる。

5)奥能登豪雨におけるアンケート結果の総括

奥能登豪雨では、地震災害時と比較すると、参集状況が改善され、約 5 割の職員が自身の配備体制を把握してから 3 時間以内に参集していた。また、地震災害時よりも多くの職員が地域防災計画等で事前の割り振られた業務に従事することができていた。一方で、豪雨災害時においても、多くの業務で人手が不足しており、さらに地震災害を経験したにも関わらず、災害時に自らが行なうべき業務を理解していない職員が少なからずいた。

また、一部の職員においては、水害時においても「参集基準が十分に把握されていない場合がある」、「遠方からの参集で危険を感じる」など、参集体制において課題もみられた。

さらに、豪雨災害では、書類・車両・PC 等の重要物品が水没するといった被害が発生していた。こうしたことから、今後は執務環境の整備等の対策も必要であると考えられる。

以上のように、能登半島地震の災害対応を実施している最中における発災であったことから、水害特有の被害への遭遇や人手が不足する中であったとしても、地震災害時の経験が活かされた災害対応が実施されていたと考えられる。

【Ⅲ. 複合災害による教訓】

震災後の災害対応中に水害が発生したことで、困難だったことを調査した。

「なし」、「わからない」、「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて 78 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

「活動体制」(37 件)、「公共インフラ」(11 件)、「被災者生活再建」(7 件)に関する内容について多く回答されていた。

「活動体制」に関する内容では、二重災害による職員の負担増や電話対応に忙殺され、通常業務が中々進まないなど、水害対応が加わったことによる業務量の増加が困難だったこととして挙げられていた。また、手続き等の制度が二重になることから、業務が煩雑になることも困難であったとされている。

また、以上のような業務量の増加等により、職員の精神状況が悪化することについても困難として挙げられていた。

その他、支援団体が長期的に大きな会議室を使用したことや、業務場所が浸水被害に遭ったことによる業務場所の確保が困難だったとされていた。

また、「被災者生活再建」に関する内容においても、地震、水害の被災者に対する支援制度が同じでないため、説明等に苦慮するなど、業務内容が煩雑になることが困難だったこととして挙げられていた。

「公共インフラ」に関する内容では、震災の影響により、少しの雨で土砂の崩落等が発生するかもしれない不安や、道路の寸断、学校グラウンドの崩落など、土砂の崩落等によるインフラ被害が困難だったこととして挙げられていた。また、そうした被害からの復旧作業における業者の不足・道路被害による水道復旧の進捗の遅れなどが困難だった事象となっていた。

以上のように、複合災害が発生したことにより、業務量が増加することや手続きが煩雑化すること、それによる職員の精神状況の悪化が主な困難として挙げられていた。また、インフラ被害においては業者の不足や、インフラ復旧に特有の順序性(道路啓開後に上下水道管の修理に着手する)による進捗の遅れも発生していた。今後は、複合災害が発生した場合の手続きや制度の違いを平時から把握・確認できる体制を検討していく必要があると考えられる。

【Ⅳ. 二つの災害を通して、全国の自治体職員に向けて発信できること】

二つの災害を通して、全国の自治体職員に向けて発信できることを調査した。

「なし」、「わからない」、「覚えていない」といった趣旨の回答を除いて 72 件の回答があった。

この回答を検証項目である 17 項目のうち、どの項目に関わる内容であるかを分類し、整理した。

「活動体制」(27 件)、「受援体制」(13 件)、「避難生活」(9 件)に関する内容について多く回答されていた。

「活動体制」に関する内容では、業務内容等の事前の把握や手順等の取り決め、人員体制などについて回答されていた。

業務内容等の事前の把握では、担当課の災害対応業務について把握しておくことや災害時における業務の優先順位の明確化が挙げられていた。加えてフレイル予防対策や安否確認手段等のように対応方法をマニュアル化していなかった業務があったことも課題として挙げられていた。

また、既に各種防災関連計画やマニュアルに策定されている業務についても、日頃からシミュレーション・訓練を実施し、各部署に役割を認識させる必要があることが回答されていた。

あわせて、行政職員のみならず、市民や学校に対して、必要な備品の備蓄や自助の重要性を伝える活動が必要であることなども挙げられていた。

「受援体制」では、災害対応業務は、一自治体で対応できるものではないことから、応援を受けることは復旧に不可欠であることや頼ることの大切さが、全国の自治体職員に向けて発信できることとして回答されていた。また、応援を受けるために、日ごろから県や支援団体等と訓練、連携することが必要であることも指摘されていた。さらに、全国的に業務の標準化を進めていくことが重要であるとの回答もみられた。

「避難生活」では、トイレ環境・シャワー等の衛生環境に係る対応手順や備品の備蓄・手配先の準備の必要性の他、住民による自主運営の重要性等が回答されていた。

(2)市民アンケート

①調査の概要

- 調査実施期間:令和 7 年 9 月 1 日～9 月 30 日
- 調査方法:Microsoft Forms および紙媒体を用いて実施
- 配布数・回収率:配布数(9,600)・回答数(1,195)・回収率(12.4%)

②アンケート内容

災害対応のニーズの発信元となる視点も得るため、災害対応を受けた被災住民へのアンケートを実施した。設問は大きく分けて、回答者の属性、災害発生時における生活拠点の状況、受けた災害対応、実生活に最も影響のあったこと、災害時に備えて事前に準備しておけばよかったことの 5 種類である。

<アンケート内容>

分類	設問内容
回答者の属性	年齢、性別、居住地(町名まで)
災害時の状況	災害発生時の生活拠点、生活拠点の滞在期間
円滑に受け取ることができた市の支援や取り組み	受けた市の支援や取り組みの中で、対応が早かったと感じたもの・実施していることがすぐに分かったと感じたもの・利用しやすいと感じたもの
不便を感じた市の支援や取り組み	受けた市の支援や取り組みの中で、対応に時間がかかったと感じたもの・実施していることが分かりにくかったもの・利用しにくいと感じたもの
当時やっておくべきだったと感じた事前の備え	今回の災害を経験して、事前に準備しておけばよかったと感じたこと
実生活に最も影響のあったこと	災害の影響で大きな支障が出た活動、災害の影響が比較的少なかった活動

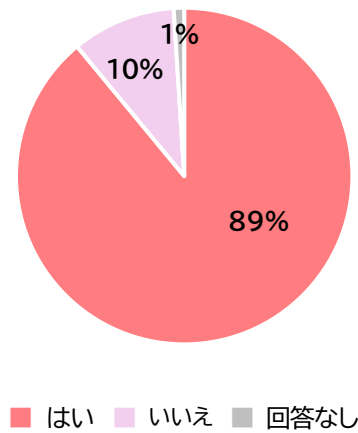
③調査結果

【Ⅰ. 能登半島地震に関する事項】

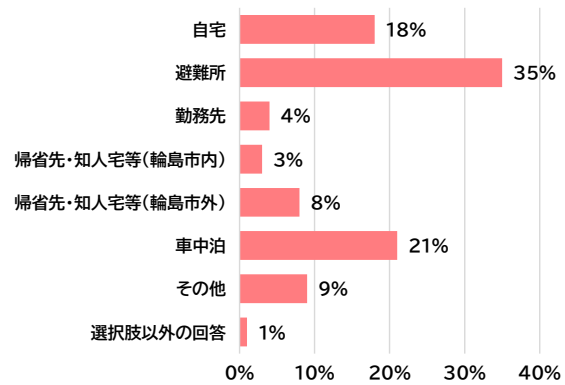
1)地震:被災状況

<災害発生時の状況>

地震の影響により、自宅で生活できなかった日があるか



発災後 1 週間の生活拠点(複数回答)



地震発生後、自宅で生活できない日があった住民の割合は約 89%であった。期間等に差異はあるものの、多くの住民が避難所(35%)や車中泊(21%)で避難生活を送っていた。

2)地震:円滑に受けることができた市の支援や取り組み

<円滑に受けることができた市の支援や取り組み(上位 3 つ)>

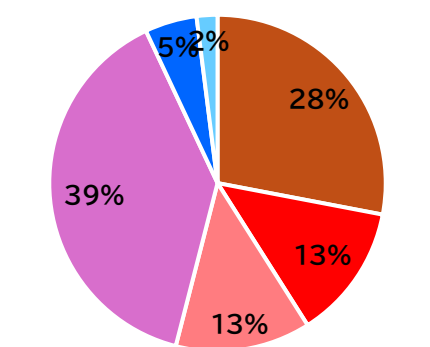
円滑に受けることができた市の支援や取り組み上位 3 つ			
設問	割合	上位 3 つの回答	備考
対応が早かったと感じた市の支援や取り組み	23%	避難所に関すること	※特になし 28%
	14%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	9%	応急仮設住宅に関すること	
実施していることがすぐに分かった市の支援や取り組み	24%	避難所に関すること	※特になし 20%
	20%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	11%	応急仮設住宅に関すること	
利用しやすいと感じた市の支援や取り組み	22%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	※特になし 28%
	13%	避難所に関すること	
	12%	応急仮設住宅に関すること	

地震後の市の災害対応に対して、市民が、対応が早かったと感じた取り組み、対応を認知しやすかった取り組み、利用しやすいと感じた対応について調査をおこなった。

特になしを除いた場合、3 つ全ての設問において、「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」、「避難所に関すること」が上位 3 つの回答となっていた。

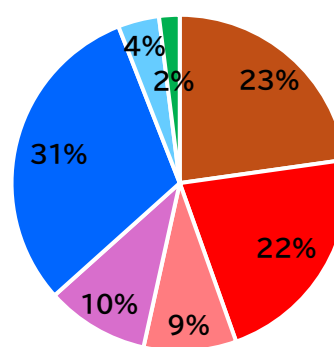
<発災直後および発災後 1 週間の状況>

市の支援や取り組みを知った方法



- 市から発信するSNS(公式X、LINE等)
- テレビ・ラジオ
- 新聞・広報誌
- 家族・近隣住民の方との口コミ
- その他
- 選択肢以外の回答

市の支援や取り組みについて、「利用しやすい」と感じた理由



- 手続きの流れが分かりやすかった
- 案内が丁寧だった
- 待ち時間が短かった
- 必要な書類が少なかった
- 職員の対応が親切だった
- その他
- 選択肢以外の回答

これらの取り組みや支援に関する情報を取得した方法として、「家族・近隣住民の方との口コミ」(39%)、「市から発信する SNS(公式 X、LINE 等)」(28%)が多く回答されていた。

また、市の支援や取り組みについて、利用しやすいと感じていた理由としては、「職員の対応が親切だった」(31%)、「案内が丁寧だった」(22%)、「手続きの流れがわかりやすかった」(23%)が多く回答されていた。

このことから、住民が市の支援等を受けるにあたって、市からの情報発信に加えて、窓口や問い合わせにおける対応が重要となっていたことが分かる。

3)地震:不便を感じた市の支援や取り組み

地震後の市の災害対応について、市民側の視点から不便を感じていた市の支援や取り組みを調査するため、「時間がかかったと感じた市の支援や取り組み」、「実施していることが分かりにくかった市の支援や取り組み」、手続きの煩雑さ等により「利用しにくいと感じた市の支援や取り組み」について、回答を得た。

<不便を感じた市の支援や取り組み(上位 3 つ)>

住民が受けた市の支援や取り組みの中で不便を感じたもの上位 3 つ			
設問	割合	上位 3 つの回答	備考
時間がかかったと感じた市の支援や取り組み	16%	被害認定調査・罹災証明書発行に関する事	※特になし 17%
	16%	応急仮設住宅に関する事	
	15%	被災者生活再建に関する事	
実施していることが分かりにくかった市の支援や取り組み	18%	被災者生活再建に関する事	※特になし 22%
	13%	被害認定調査・罹災証明書発行に関する事	
	12%	応急仮設住宅に関する事	
利用しにくいと感じた市の支援や取り組み	20%	被災者生活再建に関する事	※特になし 33%
	13%	被害認定調査・罹災証明書発行に関する事	
	10%	応急仮設住宅に関する事	

不便を感じた市の支援や取り組みについて、全ての設問において特になしが最も多い回答となっていた。

特になしを除いた場合、3 つ全ての設問において、「被害認定調査・罹災証明書発行に関する事」、「応急仮設住宅に関する事」、「被災者生活再建に関する事」が上位 3 つの回答となっていた。

以下にそれぞれの取り組みや支援で不便を感じていた主な理由を記載する。

■時間がかかったと感じた市の支援や取り組み

「被害認定調査・罹災証明書発行に関する事」では、罹災証明書発行そのものに時間を要していたこと、窓口の混雑や必要な書類が多いことなどにより手続きに時間がかかったことなどが理由として挙げられていた。

特に被害認定調査では、全棟を対象としたため自地区に調査が来ることに時間を要していたことや再調査に時間がかかっていたことなどが理由として回答されている。

このことから、調査や証明書の発行といった対応そのものに対する早さに加えて、自身が手続きを行う際にかかった時間も要因となっていた。

斜体はアンケートに記載された回答(原文を掲載・以下同様)

- ・「罹災証明が必要な手続きが多い中で、罹災証明が4月くらいまででなかったため」
- ・「手続きに時間がかかった。」
- ・「他の地区は来ているのに被害認定調査がなかなか来なかった」等

「応急仮設住宅に関すること」では、入居までに時間を要したことや情報が届かないことにより、入居の見通しが立たなかったことなどが理由として挙げられていた。

- ・「罹災証明の発行に時間がかかり、仮設住宅に入るまでに5か月かかった」
- ・「だいたいいつ頃には仮設に行けるとか早めにわかれば心が鬱にならなかった」等

「被災者生活再建に関すること」では、必要な情報の取得が困難だったこと、再建のための工事や経済的な支援のタイミングなどが要因として挙げられていた。

- ・「解体の情報やどこに相談したら良いかといった情報が分かるまでかなり時間がかかったため」
- ・「自宅の裏山が崩れ、今の場所での再建が出来るか？返事待ち。」
- ・「再建のための義援金をもっと早く出ていれば輪島に家を建てる人も増えていた。」等

以上のように、市が実施する取り組みや支援の早さ、自身が行う手続きにかかる時間に加え、必要な情報が得られない状況も時間がかかっていると感じている一因となっていた。住民にとって今後の生活再建の見通しが立たないことなどが影響していると考えられる。

■実施していることが分かりにくかった市の支援や取り組み

「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」が実施していることが分かりにくかった理由として、地震の影響による停電や通信障害、SNSの利用が難しい、情報収集先がわからないなどを理由に、情報が入ってこないことが挙げられていた。

また、被害認定調査では、知らない間に調査済みになっていた、いつ家を調査しに来たのかわからないなど、個人への情報提供の不足などが理由として挙げられていた。

- ・「停電・TV映らず情報が得られなかった」
- ・「在宅避難者への情報が入らなかった」
- ・「情報が入ってこない。特にスマートフォンが使えない高齢者」等

「応急仮設住宅に関すること」では、市の対応状況の認知が困難だったことに加えて、手続きの中で、必要な情報にアクセスできず、取り組みや支援を受けることに困難があったことなどが課題として挙げられていた。

- ・「避難所の掲示板には重要なことは小さく書かれていた。」

- ・「仮設住宅が割り当てられた連絡も電話だったため、未登録の電話には出ない」等

「被災者生活再建に関すること」においても情報量の不足や情報の受け取りが困難だったことなどが挙げられている。また、実施していることが分かっている状態でも、説明・アナウンス内容が難解であったことなども挙げられている。

- ・「生活再建に関する案内が見つからなかった」
- ・「1回聞いただけではよくわからない」等

以上のように、災害による通信障害や高齢者等で SNS を利用していないことにより情報収集が困難な場合、市外・在宅避難者等に情報が伝わりにくい状況があった。また、取り組み実施の広報のみならず、途中経過の情報伝達についてもわかりにくさがあったことが分かる。

■利用しにくかった市の支援や取り組み

「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」では、罹災証明書の被害認定基準が公開されていなかったため、曖昧でわかりにくい、ランクがどのように決められたのかわかりにくかった、認定の客観性に疑問を感じるなどの回答が挙げられていた。また、手続きに必要な書類の多さによる煩雑さ、遠方から手続きを行う難しさも利用しにくかった要因として指摘されている。

- ・「被害認定の基準が分かりにくい」
- ・「罹災証明書の判定の基準があいまいでわかりにくい。調査員によって、見方が変わってしまうような印象を受けた。」
- ・「色々な書類があり、難しかった」等

「応急仮設住宅に関すること」、「被災者生活再建に関すること」では、共通して手続き等の説明が分かりにくかったことなどが、利用しにくいと感じた要因となっていた。

また、「被災者生活再建に関すること」では、情報の不足や説明の不統一なども利用しにくさの要因として挙げられた。

- ・「説明書を読んでも複雑でわかりづらかった」
- ・「記入用紙等多くて大変だった」
- ・「説明に統一感がなかった」等

以上のように、自身が行う手続きが複雑なものや、説明書や口頭説明を理解しにくいと感じた取り組みや支援に対して利用しにくいと感じていた。

4)地震:事前の備え

<事前の備え(上位3つ)>

設問	割合	上位3つの回答
「事前に準備しておけばよかった」と感じたこと	24%	物資の備蓄(食料・薬・水等)
	14%	家具の固定、ガラス飛散防止フィルムを貼る等 家庭環境の整備
	13%	災害情報の収集方法の確認

災害時には住民自身の備えも必要となる。このことから、今回の能登半島地震を経験した市民が、これを実施しておけばよかったと感じたことや、実生活への影響が大きかった活動について調査した。

事前の備えとしては、「物資の備蓄(食料・薬・水等)」(24%)が最も多く、次いで「家具の固定」(14%)、「災害情報の収集方法の確認」(13%)となっていた。「物資の備蓄」については、「飲料水は必須」、「幼児がいたのでオムツやミルクが足りなくて困った」など、水・乳幼児用のミルクなどの飲食物の準備が挙げられていた。また、「トイレが使用できないので簡易トイレを準備しておけばよかった」など、トイレ等の衛生用の物資の備蓄が必要と回答されている。さらに、常備薬の不足やガソリン・モバイルバッテリー等のエネルギー・燃料の備蓄の重要性などについても備蓄の必要性があったとの回答もみられた。

「家具の固定」については、大型家具や家電の固定などについて言及されていた。なかでも、「突っ張り棒は役に立たなかった」、「金具が引きちぎられてしまい、ほとんど倒れてしまった」など固定方法の強度が不足していたことなども挙げられており、固定している場合においても強度の確認が必要である。

「災害情報の収集方法の確認」では、「分かっている避難所が一杯で入れなかったから他に何処にあるのか調べておけば良かった。」など、避難所の位置や運営状況の事前把握の必要性が挙げられた。また、「スマートフォンの電波が無くなることは想定していなかった。ラジオの備えがなく情報をとる手段がなく、孤立していると感じることがあった」など、通信・電気等のライフラインが断たれた際の代替的な情報収集方法の準備などが挙げられていた。

5)地震:実生活への影響

<実生活への影響(上位3つ)>

設問	割合	上位3つの回答
地震の影響で特に大きな支障が出た活動	26%	睡眠・休息
	24%	食事
	20%	仕事・学校
地震の影響が比較的少なかった活動	27%	食事
	26%	家族との連絡
	16%	通院

■地震の影響で特に大きな支障が出た活動

実生活への影響では、「睡眠・休息」(26%)が最も多く、次いで「食事」(24%)、「仕事・学校」(20%)などとなっていた。

「睡眠」では、「職場での泊まり込みが多かった」、「職場での寝泊まりもあったため眠れないことがあった」など仕事等の影響により職場で睡眠をとる必要があり、睡眠時間・質に影響が出ていた。また、余震・地鳴り等の恐怖による入眠への影響、避難所でのプライバシー確保や大広間での雑魚寝など、避難所環境による睡眠への影響などが挙げられていた。

「食事」では、「偏った食生活になった」など栄養面の偏り、「食べ物を購入できる店が無い」など食料不足、「水や火が使えず食べることが難しかった」など断水や燃料の不足等による調理不可などの影響が挙げられていた。

「仕事・学校」では、「橋やトンネルが被災してしばらく職場に通勤できなかった」など、移動・連絡の断絶による影響、「退職においやられた」など働く場の喪失、「子供達他県に2次避難し、しばらく学校へいけなかった」など通学困難などが挙げられていた。

■地震の影響が比較的少なかった活動

一方で、地震の影響が比較的少なかった活動として「食事」(27%)が最も多く、次いで「家族との連絡」(26%)、「通院」(16%)などとなっていた。

「食事」は「数日後から、避難所では食料配給が十分行き届いた」、「正月だったので避難所に食料はたくさんあった」など、冬・正月で食材があった場合や備蓄を実施していた場合などにおいて、影響が少なかったと回答されていた。

また、「家族との連絡」では、「正月で家族が一緒にいたため」など物理的に至近であったこと、「翌日には家族に連絡が取れたからよかった」など早期安否確認ができたことなどが理由となり、被災直後でも最低限の家族連絡が維持できていた。

「通院」では、「避難所が病院に近かった」、「避難所で診察が受けられた」など、巡回等により、医療へのアクセスが確保されていたことなどから影響が少なかった。また、「たまた

ま12月に通院したばかりで薬が手元にあった」など直近の通院履歴なども影響していた。

6)地震:総括

市が実施していた災害対応に対して、「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「避難所に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」が円滑に受け取ることができた市の支援や取り組みとして多く回答されていた。これらの対応は、SNSや家族・近隣住民の方との口コミにより市の支援や取り組みが認知され、職員の対応や案内が丁寧だった対応で利用しやすいと感じられていた。

一方で、「被災者生活再建に関すること」に加え「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」は、不便を感じた支援や取り組みとしても多く回答されていた。

これらの対応に不便を感じていた理由として、対応そのものに時間がかかっていたこと、必要な情報が届いていないこと、手続きが煩雑であることなどが挙げられていた。特に情報が届いていないことや手続きが煩雑であることは、「利用しにくい」のみならず、「時間がかかる」、「市が対応を実施していることがわかりにくい」といったことの要因ともなっていた。

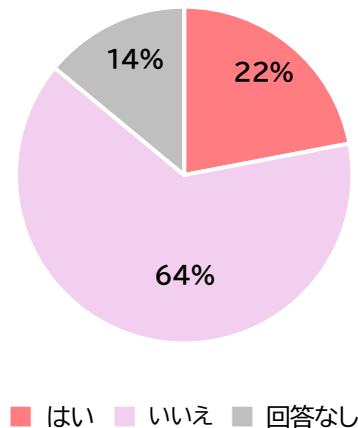
情報取得・発信において、通信・電気といったライフラインが途絶した際の情報取得方法の検討や、スマートフォンを利用していない人向けの情報発信方法、手続きの説明内容などにおいて改善の余地があったと考えられる。

【Ⅱ. 奥能登豪雨に関する事項】

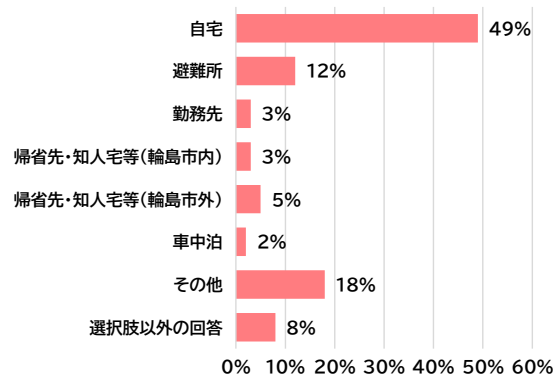
1) 豪雨:被災状況

＜災害発生時の状況＞

豪雨の影響により、自宅で生活できなかった日があるか



発災後 1 週間の生活拠点(複数回答)



アンケートに回答した市民の内、22%が豪雨により自宅で生活できなかった日があったと回答している。また、発災後 1 週間の生活拠点をみると、自宅が最も多く、次いで避難所となっていることから、能登半島地震の際より多くの市民が自宅で生活できていたことが分かる。

2) 豪雨:円滑に受け取ることができた市の支援や取り組み

＜円滑に受け取ることができた市の支援や取り組み(上位 3 つ)＞

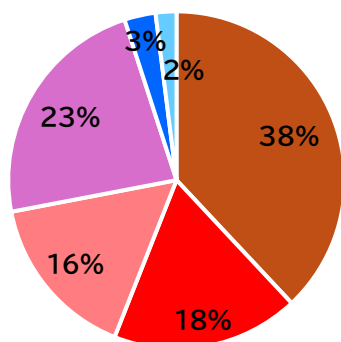
円滑に受け取ることができた市の支援や取り組み			
設問	割合	上位 3 つの回答	備考
対応が早かったと感じた市の支援や取り組み	15%	避難所に関すること	※特になし 49%
	9%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	7%	廃棄物処理に関すること	
実施していることがすぐに分かった市の支援や取り組み	17%	避難所に関すること	※特になし 43%
	11%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	9%	応急仮設住宅に関すること	
利用しやすいと感じた市の支援や取り組み	10%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	※特になし 58%
	8%	避難所に関すること	
	7%	応急仮設住宅に関すること	

豪雨後の市の災害対応に対して、市民が、対応が早かったと感じた取り組み、対応を認知しやすかった取り組み、利用しやすいと感じた対応について調査をおこなったところ、特になしが突出して多くなっている。

特になしを除いた場合、市の対応や支援が早かったと感じるものとして、「避難所に関すること」、「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「廃棄物処理に関すること」が上位3つを占めていた。

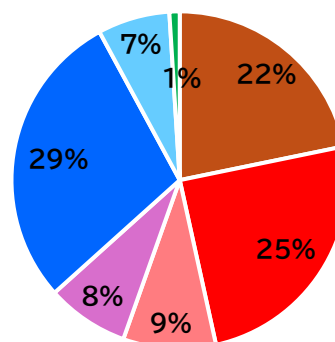
<市の支援や取り組みを知った方法と「利用しやすい」と感じた理由>

市の支援や取り組みを知った方法



- 市から発信するSNS(公式X、LINE等)
- テレビ・ラジオ
- 新聞・広報誌
- 家族・近隣住民の方との口コミ
- その他
- 選択肢以外の回答

市の支援や取り組みについて、「利用しやすい」と感じた理由



- 手続きの流れが分かりやすかった
- 案内が丁寧だった
- 待ち時間が短かった
- 必要な書類が少なかった
- 職員の対応が親切だった
- その他
- 選択肢以外の回答

このような市の支援や取り組みを知った方法としては、「市から発信するSNS(公式X、LINE 等)」(約 38%)、「家族・近隣住民の方との口コミ」(約 23%)が多く回答されており、地震時と同様の傾向となっていた。

また、市が実施した支援や取り組みが利用しやすいと感じた理由として、「職員の対応が親切だった」(29%)、「案内が丁寧だった」(25%)、「手続きの流れが分かりやすかった」(22%)が多く回答されていた。

3) 豪雨: 不便を感じた市の支援や取り組み

< 不便を感じた市の支援や取り組み(上位 3 つ) >

住民が受けた市の支援や取り組みの中で不便を感じたもの上位 3 つ			
設問	割合	市の支援や取り組み	備考
時間がかかったと感じた市の支援や取り組み	8%	被災者生活再建に関すること	※特になし 58%
	7%	応急仮設住宅に関すること	
	6%	孤立集落に関すること	
実施していることが分かりにくかった市の支援や取り組み	9%	被災者生活再建に関すること	※特になし 62%
	6%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	5%	応急仮設住宅に関すること	
利用しにくいと感じた市の支援や取り組み	11%	被災者生活再建に関すること	※特になし 64%
	7%	被害認定調査・罹災証明書発行に関すること	
	4%	応急仮設住宅に関すること	

豪雨後の市の災害対応について、市民側の視点から不便を感じていた市の支援や取り組みを調査するため、「時間がかかったと感じた市の支援や取り組み」、「実施していることが分かりにくかった市の支援や取り組み」、手続きの煩雑さ等により「利用しにくいと感じた市の支援や取り組み」について、回答を得た。

3 つ全ての回答において、特になしが最も多くなっている。また、地震災害時と比較すると、どの災害対応においても、回答数が少なくなっている。

特になしを除いた場合、2 つの設問(「実施していることがわかりにくかった市の支援や取り組み」および「利用しにくいと感じた市の支援や取り組み」)において、「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」、「被災者生活再建に関すること」が上位 3 つの回答となっていた。

「時間がかかったと感じた市の支援や取り組み」については、「被災者生活再建に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」「孤立集落に関すること」が上位 3 つの回答となっていた。

以下にそれぞれの取り組みや支援で不便を感じていた主な理由を記載する。

■時間がかかったと感じた市の支援や取り組み

「被災者生活再建に関すること」では、書類を提出してから認められるまでの時間や住宅取り壊し決定に時間がかかったなど、対応そのものの所要時間に加え、相談対応にも時間を要したことなどが理由として挙げられていた。

・「住宅取り壊し決定について、時間がかかった。」

- ・「書類を出して認められるまでの時間が長い」
- ・「問い合わせをしたが、返答が来るまでに1か月かかっていた。いろいろな所を紹介されて回ったが、結局対応してもらえなかった。」等

応急仮設住宅では、入居までに時間を要したこと、応急仮設住宅の建設に時間を要したことなどが理由として挙げられていた。

- ・「応急仮設住宅への入居迄に6か月要した。」
- ・「応急仮設住宅の設置が遅かった。」等

孤立集落では、集落や自宅までの道路の復旧の早さ、ライフラインの復旧の早さなどが理由として挙げられていた。

- ・「道路通行に一部で4か月かかった。」
- ・「孤立集落なのでいまだに電気・水が来てない。」等

豪雨災害では、地震災害と同様に対応時間の早さ、相談対応の所要時間などが要因となっていた。また、今回の豪雨災害は、地震災害の対応中に発生したものであることから、入居要件等の調整が発生して、時間がかかったと感じていた。

■実施していることがわかりにくかった市の支援や取り組み

実施していることがわかりにくかった原因として、「被災者生活再建に関すること」においては、情報が届かなかったことや特定の情報発信方法において、情報量が多いことによる精査の難しさなどが理由として挙げられていた。

- ・「関係する情報が入ってこなかった」
- ・「情報が公式LINE等の投げ付ける情報発信が多すぎて分かりづらかった」等

「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」では、情報が入ってこなかったことや、案内が無かったこと、調査の進捗状況がわからなかったことなどが理由として回答されていた。

- ・「罹災証明書を「調査が終了したので送付します」と言われたのに一向に送られてこず、こちらから問い合わせてやっと送られてきた。」
- ・「なかなか案内がなかった」等

応急仮設住宅に関しては、連絡の遅さや情報の不足、SNSによる情報発信の難解さなど、情報不足・理解の難しさなどが理由とされていた。

- ・「地震用にすでに建設済みの応急仮設に入居可能なのか、市外で豪雨被災該当者でもない者には、状況はあまりわからなかった。」

- ・「みなし仮設より自宅への引越し代金の支援があると他より聞かされましたが、その内容事実もよく分からない。LINE のみの伝言は年齢的には理解出来ない時があります。」
- ・「避難所からの移動について、移送方法について伝えられなかった。」等

地震災害と同様に、SNS 等特定のツールを用いた情報収集の難しさや、進捗状況の不透明さが要因となっていた。

■利用しにくかった市の支援や取り組み

「被災者生活再建に関すること」の利用しにくかった理由としては、統一された方法や資料が無く試行錯誤的に検討されたことが挙げられていた。また、そのほかの理由として、情報提供がされていたが、量や種類等が多く混乱した、いつどのタイミングで書類を出すかわからなかったことなどが挙げられていた。さらに、住家と非住家、使用者と所有者等、様々な立場で罹災証明書をどのように活用すればよいかわからないといったことなども指摘されていた。

- ・「市の説明では聞けない事があり、県庁で教えてもらった」
- ・「生活再建の内容が解りにくい」
- ・「県と市の書類が違うとか言われた。統一してほしい」
- ・「どんな書類をいつまでに提出するか、見積もりや図面の段階でストップした」
- ・「非住居として罹災証明書が発行され、被災者生活再建が使えるのかどうなのか良くわからない」
- ・「住人と所有者の問題。所有者の意思が無視されている」等

「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」では利用しにくかった理由として、自分がどの区分になるのか判断できず申請に躊躇したこと、地震時に罹災証明書の発行を受けており、水害においてどのような手続きをすればよいかわからなかったこと、手続きを後回しにされてなかなか利用できなかったことなどが挙げられた。また、罹災証明書発行後も、準半壊では制度が利用できないのはなぜかといった制度そのものの疑問も寄せられた。

- ・「なぜ準半壊では制度が利用できないのだろうか。」
- ・「地震認定と水害認定の関係。両方被害を受けたが、水害については何も手続きしなかった。」
- ・「罹災証明の発行が2度手間に感じた。地震の時と同じでもよい気はした。」
- ・「担当部署に伺ったが、損害が酷い箇所が優先的だと、後回しにされた」等

「応急仮設住宅に関すること」では利用しにくかった理由として、手続きがわかりにくかったこと、水害のための応急仮設住宅確保の見通しが分からなかったことが挙げられていた。

- ・「申込用紙の内容が分かりにくかった」

- ・「高齢の親戚にかわって仮設住宅の入居手続きを行なったが、不足書類等があった時間がかかった」
- ・「豪雨被害者の応急仮設住宅がいつはつきりするのかわからなかった」等

以上のように、地震災害と同様に自身が行う手続きが複雑なものや、受けた説明を理解しにくいと感じた取り組みや支援に対して利用しにくいと感じていた。

4)豪雨:事前の備え

<事前の備え(上位 3 つ)>

設問	割合	上位 3 つの回答
「事前に準備しておけばよかった」と感じたこと	24%	物資の備蓄(食料・薬・水等)
	13%	災害情報の収集方法の確認
	10%	避難所・避難経路等避難の方法の確認

事前の備えについては、「物資の備蓄(食料・薬・水等)」(24%)が最も多く、次いで「災害情報の収集方法の確認」(13%)、「避難所・避難経路等の方法の確認」(10%)が上位 3 つを占めていた。

「物資の備蓄(食料・薬・水等)」に関しては、「3 日間の食料を、準備しておけばよかった」、「備蓄用の飲料等の多めの確保」、「断水発生で水の備蓄」、「生活用水が足りなくなった」等、調達までに時間がかかることを想定し食料・水を準備することが挙げられていた。また、「常備薬が流されるとは思っていなかった」、「薬を多めにもらっておけばよかった」、「常備薬が豪雨発生後 3 日でなくなってしまったため、薬を常に補充しておくべきだった」等、薬の確保に言及する回答もみられた。

「災害情報の収集方法の確認」に関しては、「携帯のバッテリー切れで情報伝達できない」、「連絡手段の他手段の確保(携帯が利用不可)」等、停電を想定した連絡手段の準備が挙げられていた。また、「どこに避難するか家族で決めておいて連絡は、取れるようにしておくべきだと思う」、「家族友人間の連絡網をしっかりとしておく」等、家族等の連絡の準備についても言及されていた。その他「雨予報の確認、早めの避難」、「気象情報に注意する」等、水害に関わる情報の収集が挙げられていた。

「避難所・避難経路等の方法の確認」に関しては、「避難所はすぐにいけるよう自分の避難先を確認したい」、「浸水する所の確認をするべきだった」、「当初予定していた避難場所は、すでに経路が冠水していて行けず、通行可能な経路を探して高台に行くこととなった」等、避難経路の準備が回答されていた。

また、そのほか「仮設にいたので安心していましたが、急な避難でどこに行けばいいかわからなかった」等、応急仮設住宅に居住する中でも避難先を把握することが挙げられていた。

5) 豪雨: 実生活への影響

<実生活への影響(上位3つ)>

設問	割合	上位3つの回答
自身の影響で特に大きな支障が出た活動	25%	仕事・学校
	16%	睡眠・休息
	14%	食事
自身の影響が比較的少なかった活動	27%	食事
	21%	家族との連絡
	17%	睡眠・休息

■豪雨の影響で特に大きな支障が出た活動

特に大きな支障が出た活動としては、「仕事・学校」が最も多く(25%)、次いで「睡眠・休息」(16%)、「食事」(14%)が上位3つを占めていた。

「仕事・学校」に関しては、「道路が水であふれ、一時的に通勤が困難になった」、「道路が崩れたりして迂回がわからなかった」等、道路等の被害による移動支障が回答されていた。また、「機械等が水につかった」等、仕事場で被害があったという回答もみられた。

「睡眠・休息」に関しては、「家がなくなり苦しい」、「どこにいても怖くて寝られずご飯すら食べるのがつらくなった。」等、災害時の慣れない環境下により精神的負担の大きさを訴える回答がされていた。

食事に関しては、「食料の調達が出来なかった」、「停電になった為、思うように食事が取れなかった。」等、停電等により食事に影響があったことが言及されていた。

■豪雨の影響が比較的少なかった活動

影響が比較的少なかった活動として、「食事」が最も多く(27%)、次いで「家族との連絡」(21%)、「睡眠・休息」(17%)が上位3つを占めていた。

「食事」に関しては、「地震時よりも被害がなかった」、「断水していたが食料の配給があったので助かった」、「食料配布があり大丈夫でした」等、食料支援があったことが回答されていた。

「家族との連絡」に関しては、「携帯電話の電波が地震の時のように途絶えなかった」、「携帯も繋がり家族の安否確認も出来た」等、携帯電話が使用できて家族と連絡がとれていたとの回答が寄せられていた。

「睡眠・休息」に関しては、「自宅が使えた」、「市外に避難していた」「応急仮設住宅にいた」等、住宅を確保できていたことが休息につながったことが述べられていた。

6)豪雨:総括

対応が早かったと感じた市の支援や取り組みは、「避難所に関すること」、「被害認定調査・罹災証明書発行に関すること」、「廃棄物処理に関すること」が回答の上位 3 つを占めていた。SNS や家族・近隣住民の方との口コミにより市の支援や取り組みが認知され、職員の対応や案内が丁寧だった対応は利用しやすいと感じられていた。

一方で、「被災者生活再建に関すること」、「被害認定調査や罹災証明書発行に関すること」、「応急仮設住宅に関すること」は、不便を感じた支援や取り組みとして多く回答されていた。

これらの対応に不便を感じていた理由として、地震における理由と同様に、対応そのものに時間がかかっていたこと、情報が難解であったこと、手続きが煩雑であることなどが挙げられていた。さらに地震と水害の複合災害が起こったことで、罹災証明書の発行を二度行う必要性があったことなど、支援に向けた手続きが複雑化し、時間を要したことなども影響しているとみられる。

2. ヒアリング調査

(1) 調査概要

アンケート調査においては、本市職員に対しては「災害対策本部会議資料から読み取れない現場の視点」、住民に対しては「災害対応のニーズの発信元となる視点」から調査を実施した。

この 2 つの視点に加えて、現場とニーズの発信源の間で「災害対応を行う側の中でも客観的な視点」として、応援機関にヒアリング調査を実施した。

(2) 調査対象機関

ヒアリング先の機関は下表のとおり選定した。

<ヒアリング先>

ジャンル	支援内容	機関名
対口支援団体	- 総括支援団体 - 各対応項目の幹事県	- 三重県 総括支援チーム、 避難所運営の幹事団体 - 愛媛県 物資・物流管理の幹事団体 - 北九州市 被害認定調査の幹事団体
ボランティア 関係機関	- 市内のボランティアニーズの把握 ボランティア手配 - 災対本部での情報共有	- 輪島市社会福祉協議会 - ピースボート災害支援センター

(3)ヒアリングから得られた課題(対口支援団体・ボランティア関係機関)

①愛媛県

1)応援派遣の状況

- ・ 総務省応急対策職員派遣制度に基づいて派遣要請があり、愛媛県庁内で対応可能な人員が派遣された。
- ・ 1 月 5 日に派遣されることが決まり、車で金沢市へ移動。道路の通行止めなどがあり、輪島市まで何時間かかるか分からないという情報はあった。朝 6 時半頃に金沢を出発し、13 時半頃に輪島市へ到着した。
- ・ 派遣前には、総務省の指示の下で業務を行う認識であり、二次避難の対応をする予定だったが、現地に到着して物資拠点で混乱が見られたことからその支援を行うことになった。

2)応援業務で直面した課題

■初動対応で直面した課題

- ・ 地域防災計画において予定していた場所(サン・アリーナ)が被災し、物資拠点として使えない状態になった点が課題。代替拠点を探し、体制の立て直しをせざるを得なかった。

■対応中に直面した課題

- ・ 市の職員に休みを取ってもらうため、最低一人だけ残ってもらってローテーションを組みかえるなどの支援を行った。

■引き継ぎで生じた課題

- ・ 石川県職員の交代スパンが 2 日に 1 回と早く、業務が上手く引き継がれていなかった。自衛隊の撤退目途に合わせて民間運営に移す際にも石川県職員のリソースが不足しており、ほとんどの対応を対口支援団体で行っていた。

3)本災害を経ての教訓

■人員やスキル面での課題

- ・ 派遣要員は災害マネジメント支援員の資格を持っており、臨機応変に対応できた。予め概要としての情報はあっても良いが、細かく知りすぎるとむしろ幅広い対応ができなくなるのではないか。

■体制面や計画・マニュアル等での課題

- ・ 物資拠点の支援においては、地域防災計画上の本来の物資拠点となる施設が被災し利用できなかったこと。「次の手」を予め用意しておく必要があると感じた。

■ツール・システム面での課題

- ・ DX ツールは活用できていなかった。災対本部会議においても、各避難所の情報等を共有する際には口頭であり、そうした場面でも DX ツールは利用できていなかった。

4) 応援側からの発信

■ 応援側から受援側に対する発信

- どのフェーズでも対応できるように訓練しておくことが一番である。物資拠点の対応のように、代替拠点を検討する訓練をやってみても良い。

■ 応援を経験した側から将来どこかに応援に入る側に対する発信>

- 訓練を積み上げ、気づきがあれば次回に生かすことが大事である。
- 訓練も実践であると思わないと役に立たず、ただ訓練しているだけでは対応力が失われる。様々な工夫をして訓練してほしい。

② 三重県

1) 応援派遣の状況

- 中部 9 県 1 市による「災害時等の応援に関する協定」に基づき、物資支援・情報連絡員が派遣された。
- また、総務省「応急対策職員派遣制度」に基づく輪島市へのカウンターパート支援を実施した。
- 1 月 1 日、中部 9 県 1 市の幹事県であったので、石川県に確認し、1 月 2 日から県に応援部隊を派遣。総務省、全国知事会、指定協会、三重県で調整して、結果として輪島市を三重県が支援すると決まった。
- 第 1 陣の職員がヒアリングをしていた結果が共有されていたので、市職員含めて庁舎の中で床の上で寝ているようなひっ迫した状況である内情は把握できた。
- 水害時には、総務省から被害認定調査の支援に入ってほしいという依頼があった。
- 総務省の派遣制度で総括支援チームと対口支援チームがある。対口支援は到着してから(具体的な支援内容を)調整という形になった。1 月 6 日頃に避難所の方に入るということが決まった。

2) 応援業務で直面した課題

■ 初動対応で直面した課題

- 到着したときに誰が何をしているのかわからない状況だったため、応援団体の体制図を整理した方が良かったと思った。市の負担を減らすため、調整事項は総括支援チームを通すフローとし、市職員とは幹事県だけが話すこととした。
- 水害では被害がどれだけ出ているのかを把握するのが第 1 陣の苦労した点。調査体制や人員規模、方法などが定まらない。

■ 対応中に直面した課題

- 避難所の応援団体の幹事県は三重県だったが、DMAT や保健師チーム、NPO も多く入っていた。関係団体の情報共有の場として、お ONE チーム会議を設け、その取り仕切りは三重県が行った。

- ・また、ピースボートと避難所支援チームは密にやり取りを行っていた。
- ・被害認定調査の幹事県は交代して対応していた。応援団体間で団結力が高まって不満が出なかったよう。

■引き継ぎで生じた課題

- ・避難所の支援に入る前に輪島市のこれまでの取り組みや避難所運営の方針を確認しておくべきだった。発災前から市では避難所の自主運営についての取り組みを進めていたにもかかわらず、対口支援が支援として入ってしまったケースもあった。

3) 本災害を経ての教訓

■人員やスキル面での課題

- ・特になし

■体制面や計画・マニュアル等での課題

- ・被害認定調査は内閣府のマニュアルがあるが、多くの職員を投入しようとするコストがタマヤズしないと使いにくい。地震の時に作成したものを、水害版に作り直す作業を最初に行った。マニュアルを整備したことで、スムーズに作業できたのではないかな。

■ツール・システム面での課題

- ・D24H の利用について、避難所のアセスメントを様々なチームが見回って行ったが、見た瞬間にどの避難所の状況が悪いか分かるシステムであった。医療者目線でみた感染症対策がどの程度できているかなど、福祉的な視点も含まれている。
- ・災対本部でも GIS 上で被害状況を共有していた。地図上に表示することもよかった。
- ・市がシステムを入れていたので、それに基づいて調査できた。最終的には Excel で管理していたので、システム化するのにも一長一短である。

4) 応援側からの発信

■応援側から受援側に対する発信

- ・職員自身も落ち込む場面があり、制度設計を考える際には、住民だけでなく職員に寄り添う設計が必要だと感じた。
- ・応援団体に頼る意識を持ってほしい。市の職員が矢面に立つより、外部の方に間に入ってもらうことで状況が良くなることもあると感じている。
- ・市内に応急仮設住宅を建てることは必要で、建設に適した場所が市内に無くても近隣市町で場所を探すことが、「一時的には市外へ出るが、必ず戻ってこられる」という PR になる。

■応援を経験した側から将来どこかに応援に入る側に対する発信

- ・専門知識も必要ではあるが、現地に入って何か課題があるのではと課題を発見することと、それを解決することが求められる。評論家的にアドバイスをしようとする人がいるが、支援にならず、解決のために自分から汗をかく姿勢が必要。

- ・ 定期的に輪島市を訪問すべきと思っている。復興への過程を見ておくことが将来を見通せることになるので、現状を把握して全国に共有してほしい。

③北九州市

1) 応援派遣の状況

- ・ 協定ではなく依頼に基づき派遣が決定。
- ・ 約 1 週間スタンバイがかかって、派遣先が決定し出発。
- ・ 支援内容は被害認定調査のみ決定し詳細不明の状態で行った。4 月以降の隊は説明会でマニュアル等を共有した上で現地入りしている。
- ・ 第 1 陣は被害認定調査で派遣。装備品は自身で整えたうえで、班割は現地で編成し、調査に入ることにした。

2) 応援業務で直面した課題

■初動対応で直面した課題

- ・ 被害認定調査について、マニュアル作成と応援職員受け入れロジ作成依頼を受けた。その対応をすることを事前に聞いていなかったため、現地入りしてから体制を整備。

■対応中に直面した課題

- ・ 内閣府基準も現地で実際に作業すると手順に違いがあり、最初は戸惑った。現地で作業を行った輪島市・三重県・北九州市で手法を編み出してまとめることで対応していた。

■引き継ぎで生じた課題

- ・ マニュアルと Q&A で引き継ぎを円滑化。また、引き継ぎのため、新たに来る応援職員と 1 日被らせるようにしたが、宿泊施設を抑える程の余裕が無かった。

3) 本災害を経ての教訓

■人員やスキル面での課題

- ・ 特になし。

■体制面や計画・マニュアル等での課題

- ・ 被害認定調査では、マニュアルを整備し、業務を見直しながら更新した。引き継ぎや派遣前の作業内容の把握にも使われ非常に良いものであった。
- ・ 宿泊場所の確保についても 4 月以降は業者に委託して省力化することができた。

■ツール・システム面での課題

- ・ Excel: 現地調査で用いた紙資料から値を Excel 計算ツールに入力し、罹災証明書発行に向けた記録用紙とする。
- ・ Survey123: 調査位置をプロットして、現地で撮影した写真と紐づけるために使用。DX 化・システム統一が必要。

- ・ 多様な市町村が横断的に使えるものを整備することが重要。

4) 応援側からの発信

■ 応援側から受援側に対する発信

- ・ 背景情報を知っておかないと被災者に説明できない。受援側の市町村は、応援職員に行政上の変化情報があればほしい。
- ・ 6 月から石川県が引き継ぐことになったが、直前まで県のかかわりが無かった。早めに職員を OJT とかで入らせて、県が引き継げなかったか。
- ・ 各災害対応に関して、復旧業務等を応援職員で行うように丸投げされてしまっている状況が見受けられた。決定した方針など、経緯が分からないということが起きる。

■ 応援を経験した側から将来どこかに応援に入る側に対する発信

- ・ マニュアル・Q&A を読まずに現地での OJT に頼って業務を行うと癖が出てきてしまう。各自治体は事前の教育と現地の OJT に則るようにすべき

④ 社会福祉協議会

1) 応援派遣の状況

- ・ ボランティアセンター立ち上げのマニュアルがあった。
- ・ 1/4 から準備を開始。
- ・ 発災当初は、技術系専門ボランティアへの依頼が中心で一般ボランティア向け依頼が来なかった。
- ・ 避難所で配布したチラシなどをみて、被災者同士の情報共有などで情報が広がり、依頼が集まり始めた。

2) 応援業務で直面した課題

■ 初動対応で直面した課題

- ・ 体制が整っていない中、集まった社協職員でニーズ聞き取りを実施。
- ・ ボランティアセンターの拠点として利用として想定していた輪島市文化会館・日本航空学園が使用できず、運用開始までに時間がかかった。

■ 対応中に直面した課題

- ・ 発災当初から休みなく対応をしていたため、休ませるための交代要員がいた方がよいと思った。
- ・ 3～9 月に来た全国の社協ブロックからの応援を 10 月頃から減らす予定だったが、豪雨があったため、その後のブロック調整が困難だった。
- ・ 県のボランティア本部の登録数は3万人程度いた。しかし、受け入れ等の対応をする輪島市のキャパシティが足りない状況だった。
- ・ 企業等のボランティアは市社協が対応する。報道等を見た団体が計画を立てて現地

入りできるのは 3～4 か月後となり、急に 50 人来るといったことが起きた。

3) 本災害を経ての教訓

■人員やスキル面での課題

- ・ 事務処理や経理関係は専用の担当者を確保しておきたい。
- ・ 民間の団体や企業と事前に連携し、繋がっておくのが必要。
- ・ 応援職員から社協職員として確保できる仕組みがあるとよかった。

■体制面や計画・マニュアル等での課題

- ・ 市役所の様々な部署とのやり取りが必要だった。課題ごとに様々な部署に問い合わせをするボランティアの窓口となる担当部署があるとよかった。
- ・ ボランティアセンターとして長期に設置できる場所の確保には、学校や民間と連携する必要がある。

■ツール・システム面での課題

- ・ 令和 5 年奥能登地震の際に kintone のシステムを導入していた。ニーズ管理・受付・予約で使用。

4) 応援側からの発信

■応援側から受援側に対する発信

- ・ 受援側のため記載なし。

■応援を経験した側から将来どこかに応援に入る側に対する発信

- ・ ボランティア団体に来ていただいた場合でも、信頼度の観点から警戒した。今回の災害で支援してくれた団体は信頼できる団体であるため、情報を発信していきたい。
- ・ 避難訓練などは、職員が集まることができない状況の想定も必要。
- ・ 地元の団体がすぐに対応が困難になることを想定して、外部からの支援を柔軟に受け入れるための仕組みづくりが必要。

⑤ピースボート災害支援センター

1) 応援派遣の状況

- ・ 発災前に事前協定等は無く、三重県からの打診で派遣が決定し、1 月 5 日に輪島市へ入った。
- ・ 事前情報はゼロに近い状態。外の状況を把握したうえで現地に入るプロセスが重要となるため情報把握しながら輪島市へ向かった。
- ・ 依頼内容としては、避難生活全体のコーディネートに関しての協力依頼があった。

2) 応援業務で直面した課題

■初動対応で直面した課題

- ・避難所運営を異なる事務分掌で対応しており、3～5 日後に通常の事務分掌に戻った。最初の 1 週間は、重要な情報収集が必要だが、引き継ぎで再説明が必要となった。
- ・支援団体、対口支援、医療調整等、様々な団体が会議を通して課題への対応と担当を決定していく災害対策本部会議に参加できた点は、現地の情報収集や課題提案を行うのに良かった。
- ・各部長級が同室で常に情報共有ができる環境整備を行った点は課題への改善としてよかった。

■対応中に直面した課題

- ・災害対策本部会議に実際の現場にいる人は出ない。担当者レベルも同席できると改善のスピードが変わるのではないか。
- ・感染症が拡大し、やむを得ず広域避難を選択する人がいた。その際に、医療チームや県の支援チームとの連携が十分に取れていなかった。
- ・物資がまとまって届くまで約 2 週間かかり、食料供給の体制づくりが難航した。

■引き継ぎで生じた課題

- ・初動対応で直面した課題に同じ。

3) 本災害を経ての教訓

■人員やスキルの面での課題

- ・避難所の集約・閉鎖に伴い、避難者の移動を応急仮設住宅に移るまでに数回行ったが、避難者の負担が増えてしまった。閉鎖する順番などで庁内連携がとれていれば、移動の回数も減らせてより良い対応ができたのではないか。
- ・対口支援職員に対し、事前レクチャーと現状・方針のオリエンテーションが必要。

■体制面や計画・マニュアル等での課題

- ・「どこまでが被災者支援として望ましく、被災地の早期復興につながるのか」を示すガイドラインが必要である。
- ・NPO・社協・自治体等の情報共有はオンラインのみだった。対面で繋がる場があるとよかった。初めの段階で繋がっておくと、協力体制を得ることも考えられる。

■ツール・システム面での課題

- ・行政システムに民間がアクセスできず、Google スプレッドシートを用いて情報共有を行うしかなかった。

4) 応援側からの発信

■ 応援側から受援側に対する発信

- ・ 復旧・復興が進むほど、災害対応を継続している部署と平時に戻る部署で部署間の乖離が生じやすい。平時に戻る再建の全体像を全庁で共有することが重要である。
- ・ 災害対応の振り返りはもっと実施した方がよい。ノウハウが組織に落ちないこともあるので、振り返りは記録があるとよい。
- ・ 「避難生活アドバイザー」腕章を作っていただいたおかげで怪しまれたりすることが無く対応できた。
- ・ 常駐となるので宿泊場所が無い。受け入れ場所や拠点を一緒に見つけてくれるとありがたい。

■ 応援を経験した側から将来どこかに応援に入る側に対する発信

- ・ NPO・社協・自治体とそれぞれのやり方があるため、お互いにその文化を知っておく必要がある。一緒になって自治体批判をしてしまうような対立構造になりやすい場面があるため、それぞれ何に力を入れているのか理解する視点を持った方がよい。
- ・ 資金計画を立てて活動できる団体が出てくると、より良い対応となるのではないかな。

3. 災害対応の検証および改善の方向性

災害対応の検証および改善の方向性については、前項までに調査した災害対応業務で把握した課題と得られた知見を整理・検証し、これらを発信することで、今後の地域の防災力向上に資することを目的として整理した。ここでは、①輪島市における対応概要、②今回の災害で生じた課題、③今回の災害での対応のポイント・ノウハウ、④改善の方向性の4項目を記載しています。

①～④を整理・検証した手順としては、まずは、災害対策本部会議資料等の客観的な資料から各対応活動内容の推移を確認して(①)、災害対応を行う中で発生した困難や課題の洗い出しを行いました(②)。次に、それらの課題に関する状況が改善されたものを「対応のノウハウ・ポイント」として新しい知見として抜き出しました(③)。最後に、①～③の総括として、今回の災害で解決できなかった課題への対応も含めた改善の方向性を整理しました(④)。これらの内容は、実際の対応状況の経緯や内容を担当部局に対するアンケートやヒアリングを通じて確認して整理したものである。

<災害対応の検証および改善の方向性ページの読み方>

【災害対応業務フロー】

各対応が実施された期間・業務のポイント・事象を時系列で示した図
バーのグラデーションは、災害対策本部会議で一定期間報告・対応が行われていた範囲を示しており、対応内容や報告量が時間の経過とともに縮小していく様子を色の濃淡で表現

【ポイント事象】

フロー図上、赤い三角形で示す、対応のポイントとなる事象や課題

③今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

②の課題を克服したり、対応を行う中で効果的だった方策

1.3 災害対応業務フロー

各対応が実施された期間・業務のポイント・事象を時系列で示した図
バーのグラデーションは、災害対策本部会議で一定期間報告・対応が行われていた範囲を示しており、対応内容や報告量が時間の経過とともに縮小していく様子を色の濃淡で表現

3 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

② 今回の災害で生じた課題

④ 改善の方向性

① 輪島市における対応概要
本市で実施した災害対応の概況を上記フロー図ベースに解説

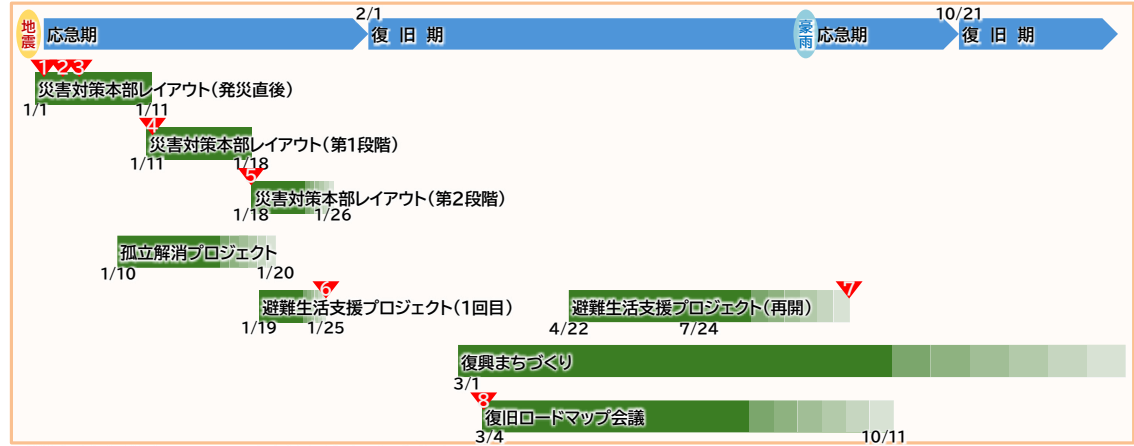
② 今回の災害で生じた課題
本市が災害対応を行う中で発生した困難や課題

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ
②の課題を克服したり、対応を行う中で効果的だった方策

④ 改善の方向性
①～③の総括として、今回の災害で解決できなかった②の課題への対応を行う上での改善ポイント

(1)活動体制

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	場当たりの対応で優先的に災害対策本部レイアウト構築ができず	6	これ以降、避難生活支援pjが途絶える
2	保健医療福祉調整本部設置、毎日にスペースが不足	7	「タイムラインによる避難所設置・運営のポイント(内閣府)」が作成される
3	各課の対応状況・対応方針が共有できていない	8	復旧ロードマップの各課共有を開始
4	各部局が一か所対応にあたるレイアウトに改善		
5	自衛隊、県、省庁リエゾンと連携できるレイアウトに改善		

① 輪島市における対応概況

地震発生が年末年始休暇中だったため、市外、県外の親戚宅等にいた職員が多く、発災後の道路事情等によりすぐに参集することが困難であった。また、市内にいても、道路寸断などにより孤立地区に滞在していた職員は参集できなかった。

これらの結果、地震当日の1月1日に本庁に参集できた約2割の職員のみで本部運営が始まったが、電話対応等に追われたため、第1回の災害対策本部会議が開催できたのは1月6日になってからであった。なお、第1回～第3回の災害対策本部会議では、総括支援員を中心に会議を進行しており、支援員の支援活動に関する調整がメインであった。

1月9日の第4回災害対策本部会議で初めて本市職員が中心となり、会議を進行し、輪島市災害対策本部が抱えていた懸案事項を共有し、対応方針が決定される体制が構築され、1月10日の第5回災害対策本部会議にて、災害対策本部体制(レイアウト)を早急に構築することが決定した。その後、DMAT等の医療支援者とのレイアウト調整等の臨機応変な対応をとったほか、その時点で重点的に取り組むべき課題については専門のプロジェクトチームを立ち上げた。9月の豪雨対応を経て、最後の避難所が閉鎖した翌日令和7年4月14日に災害対策本部は活動を終了した。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:事務分掌と異なる業務への従事

輪島市地域防災計画では、災害時の事務分掌が定められているが、業務継続計画との整合性が図られていなかったこともあり、地震発生時における参集職員の少なさから、その場にいた職員ができる対応をとる体制となった。序盤の対応では、多くの職員が避難所の運営に回されることとなり、その他の対応に割かれる人員が不足した。また、一般職のうち約半数が地域防災計画やその他マニュアル等で割り振られていた業務とは異なる業務に従事し、18%が事前に割り振られていた業務を知らないなど、職員一人ひとりの災害対応業務への事前の把握や習熟が不十分であったことから、それぞれの対応での混乱や遅れにつながった。

課題その2:発災直後における災害対策本部レイアウトの未構築

1月1日の地震発生直後から参集した職員で災害対応にあたったが、全国からの安否確認等の電話が防災対策課執務スペースで鳴り続け、場当たり的に電話対応を行っていたため、災害対策本部の活動スペース確保に時間を割くことが出来なかった。

自衛隊や内閣府、総務省消防庁職員が駆けつけた後は、災害対策本部室への案内のみ市職員が行い、本部室内については、各応援機関の判断でそれぞれの活動スペースが形成されていった。しかし災害対策本部室内に市職員がおらず、災害対策本部会議もまだ行われていなかったことで、情報整理や優先順位付けを踏まえた市としての意思決定がなされていない状況であった。

課題その3:災害対応にあたった職員のケア

参集した職員は地震発生時から災害対応にあたり、庁舎の廊下や執務スペースの床で寝ることも多かった。職員のケアについては、目下の災害対応を優先していたため、災害対策本部会議でも発災から約3週間経過した1月20日ようやく言及される状況であった。2月に入ってから体調不良で救急搬送される職員が出たほか、2月8日時点で車中泊している職員が17人確認されるなど、十分な休息が取れない過酷な労働環境となったことから、職員の離職、人的資源の不足につながった。

市では、令和6年1月1日から令和7年3月31日までの間に、計81人が退職している。（※退職事由は不明。割愛人事(教委・消防)、医師を除く。）

課題その4:安否不明者情報の整理

安否不明者情報は、付箋に記載し、ホワイトボードに貼ることで整理されていたが、情報の抜け、漏れや表記の混在など、情報が不正確なものとなっていた。また、職員が電話に出続けていたため、付箋を貼る時間も職員も不足し、次第に机の上に安否不明者関連情報とそれ以外の付箋が混同するようになり、ホワイトボードには物資要求の情報も貼られるなど、

収集情報が未整理の状態となっていた。

＜災害対応初期の災害対策本部ホワイトボードの状況＞



③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

災害対策本部会議資料の様式統一(対応する課題:その1)

1月9日の第4回災害対策本部会議以降、資料様式が統一され、各部局の災害対応報告を集約する体制としている。各対応項目でどの部局が報告するかが明記されており、新たな対応項目が追加された場合も担当部局が明瞭となった。

＜災害対策本部会議資料の様式＞

[illegible]

出典：輪島市災害対策本部資料

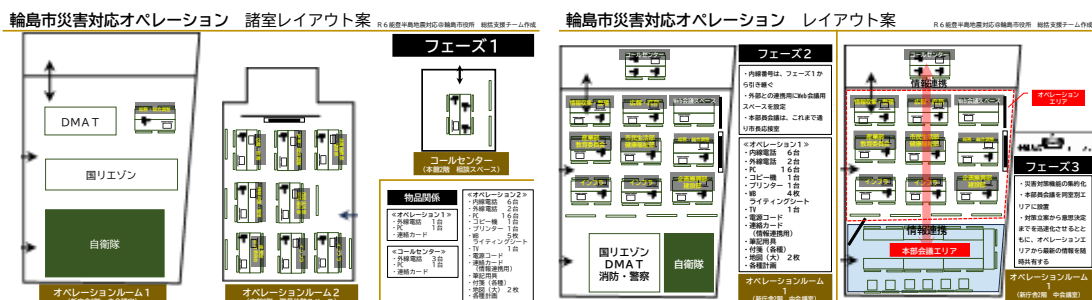
総括支援チームによる災害対策本部レイアウトの提案(対応する課題:その2)

地震発生後から各部局が自席で対応を行っており、情報収集・共有に課題が生じていたため、災害対策本部を継続して運営できるレイアウトを構築した。レイアウトは災害対応の進行に応じて、3段階に設定した。1月11日からは庁内各部局が一堂に会したオペレーションが可能となるように庁舎本館2階職員休憩スペースを使用した第1段階、1月18日からは自衛隊や県、省庁リエゾンと密に連携できる配置とし庁舎新館2階中会議室を使用した

第 2 段階のレイアウトを構築した。

豪雨時には、最初の段階で、災害対策本部会議スペースを隣接させ、対策立案から意思決定までのプロセスが円滑に行える最終形態である第3段階のレイアウトを構築したことで円滑な本部運営を行うことができた。

＜災害再作本部オペレーションのレイアウト案＞



出典：輪島市災害対策本部資料

復旧ロードマップ会議の開催(対応する課題:その1)

各部局に対し、一定期間(開催当初の 3 月 4 日時点では 9 月末まで)の災害対応業務の進め方を調査した。統一したカレンダーで可視化することにより全部局で共有できたほか、目標設定することで必要資源の確保と進捗管理を行うこともできた。

＜第 1 回輪島市復旧ロードマップ会議資料＞

[illegible]

出典：輪島市災害対策本部資料

安否不明者情報の整理、公表プロセスの確立(対応する課題:その4)

１月８日には、「付箋からホワイトボードへの貼付」「ホワイトボードからエクセルへの転記」「閲覧制限確認に係る市民課との連携」「検索機関や住民からの情報更新の反映方法」などがルール化され、安否不明者情報の整理から公表までのプロセスが確立された。

④ 改善の方向性

災害対策本部レイアウトの重要性認識

災害時には庁内各部局と関係機関が一堂に会し情報共有する場が必要である。こうした場の常設もしくは職員誰もが展開できるように災害対策本部のレイアウトや設営方法について周知し、日頃から訓練することが求められる。

各種防災関連計画・マニュアルの周知

平時から各種防災関連計画、マニュアルの理解を促すための研修や人材育成プログラムを設定し、職員の参集基準、災害対応の事務分掌等を事前に把握する機会を作ることで、職員一人ひとりの災害対応能力の向上を図る必要がある。

職員に過剰な負荷がかからない体制の構築

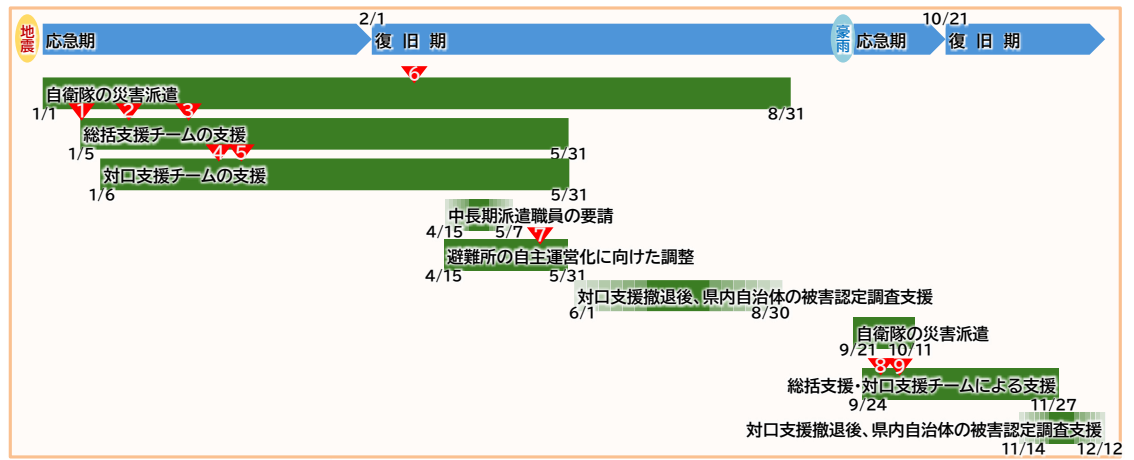
災害対策本部条例で定められている事務分掌は、参集職員に限られる状況下では運用が難しいため、初動期における事務分掌を抜本的に見直す必要がある。

また、受援体制を整え、応援職員の人的資源を活用し、関わる職員全員が休養を取りながら対応を行うことのできる体制を整備することが求められる。

災害対策本部会議資料のフォーマット作成

防災担当職員が参集出来ない状況でも災害対策本部会議を開催できるように、会議資料のフォーマットを作成し、周知する必要がある。

(2) 受援体制



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	応援職員の宿泊場所・執務スペース確保が困難	6	自衛隊への支援ニーズが固定化。徐々に規模縮小
2	災害対応オペレーションレイアウト案の作成	7	対口支援撤退後の避難所運営・集約の体制の検討
3	おONEチーム会議から避難生活支援pj立上げの提案	8	ボランティアセンター人員不足。県が強化を図る
4	NPOを交えた避難所環境方針会議開始	9	一次避難所解消に向けた対口支援の実施(11月末まで)
5	各業務について対口支援の幹事団体を設ける		

① 輪島市における対応概況

本市では地震発生直後から自衛隊、警察、消防が現地に派遣され、救助、消火等の活動にあたっている。また、1月5日から総括支援チームが、1月6日から対口支援チームが現地入りし、避難所運営、物資支援、被害認定調査等の各種災害対応において応援を受けた。豪雨発生時にも9月21日から自衛隊や各応援機関等による救助・搜索活動、9月24日から総括支援・対口支援チームによる支援が始まっている。自衛隊の災害派遣は、地震時に8月31日まで、豪雨時に10月11日まで実施された。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1: 応援職員の活動場所確保

地震発生直後から津波警報(後に大津波警報)が発令されていたことから、指定避難所ではない市役所内にも多くの住民が避難していた。このため、執務スペースが十分に確保できておらず、応援職員が活動する場が不足していた。自衛隊や各応援機関等、それぞれの機関がその場の判断で活動場所を設けてそれぞれの対応を行っていたため、災害対策本部での情報共有や応援ニーズの把握等に支障が出ていた。

課題その2: 応援職員の宿泊場所確保

市内宿泊施設には帰宅困難となった旅行者等が残っていたり、施設そのものが損壊して

いたりしたため、応援職員が宿泊できるスペースが無い状態となっていた。市役所内のスペースも多くの避難者があるなど、応援職員が過ごすスペースの確保に困難が生じた。

課題その3:輪島市と応援職員のコミュニケーション

応援団体によって本市を支援する際の方針決定の場は複数設けられたが、「支援方針会議」等、定期的な情報共有の場で本市から応援ニーズを上げることがかえって負担になる場面や、派遣元の異なる応援職員から同様の質問が何度も繰り返される場面も見られた。そこで業務ごとに幹事団体を置き、双方を繋ぐ役割を担うこととしたが、応援職員からは地元の職員の顔が見えないという苦言も出た。また、本市では受援業務を詳細に定めていなかったことが、権限移譲や業務の分担が難しく、応援職員の人的資源をうまく生かせない状況を招いた。

課題その4:派遣期間の短さ

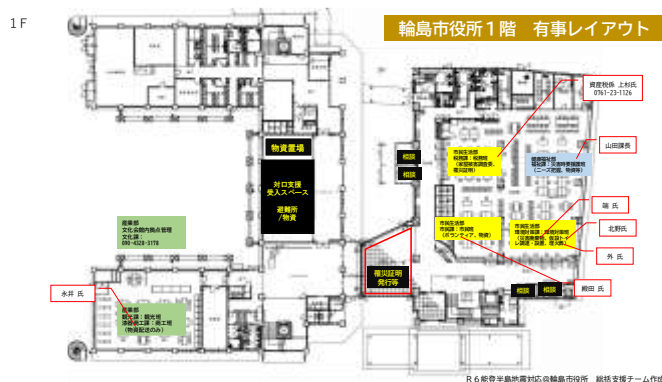
応援職員が短期で交代してしまう場合があり、状況を把握してようやくスムーズに業務を遂行できるようになった頃に引き継がなければならない状況となった。この場合も応援職員の人的資源をうまく生かせていなかった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

市役所内でのリエゾン職員執務室の柔軟な確保(対応する課題:その1)

総務省が対口支援チームの派遣を決定した時点では、市役所庁舎が避難者で埋まっていたため、市職員が他の避難所への移動を促し、空いた本館1階に対口支援リエゾンの執務室を確保した。また、被災者支援相談窓口が設置される際には場所を明け渡し、市幹部との協議により本館横の別の部屋にて執務室を確保するなど、庁舎内で柔軟なスペース運用が行われた。

＜災害対策本部レイアウト図＞



総務省応援派遣室による応援団体向け宿泊場所確保(対応する課題:その2)

本市だけでなく、奥能登地域全体で応援職員の宿泊場所確保が困難となっていたことが

ら、1月6日に総務省応援派遣室が日本航空学園石川キャンパスから校舎、屋内練習場、武道場等を宿泊場所として利用することで了承を得た。借用や整備に係る主体および経費負担は石川県が担うこととしたほか、総務省はテント、仮設トイレ、暖房器具、入浴施設等の整備について必要な調整を実施した。

<日本航空高校 対口支援職員宿泊用テント>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

応援団体による移動手段および宿泊場所の確保(対応する課題:その2)

応援団体の中には、災害時や応援派遣時に宿泊場所の確保やレンタカーの手配等を依頼できる仕組みを構築している団体があった。市や県、国が応援団体の宿泊拠点等を調整している途中でも民間企業と連携して宿泊場所や移動手段のバスを確保した団体もあった。

業務ごとに幹事団体を設置(対応する課題:その3、その4)

多数の応援団体が本市とやり取りすると混乱するため、「避難所運営」「物資拠点」「被害認定調査」等、それぞれの業務において幹事団体を定め、本市とのやり取りを一本化することとした。応援職員側では「評論家的助言は慎む」「具体的な提案を行う」といった意識が共有され、応援ニーズの聞き出し等で市職員の負担とならないよう工夫がとられた。

引き継ぎのための派遣期間重複(対応する課題:その4)

応援団体内での派遣職員交代の際、新旧の派遣職員同士で引き継ぎが完結するよう、かつ引き継ぎに十分な時間が確保できるよう、派遣期間を1日以上重複させるようにした。

④ 改善の方向性

受援体制の強化

受援業務を整理し、応援職員でも対応が十分に可能な業務について、必要人数、必要物資等の整理や受援に関することを中心に行う班の設置など、災害時の混乱の中でも応援職員の支援が十分受けられる体制を構築する。また、応援職員の宿泊施設や生活環境の確保に加え、十分な作業空間、設備、通信環境等が整った活動拠点をあらかじめ確保しておく必要があり、拠点と物資の調達先を事前に決めておくことも重要である。

さらに、被害が大きかった自治体以外の自治体(周辺自治体)による受入場所の提供、応援職員全体の人員輸送体制の一元化、宿泊施設等との協定等、県内各自治体間における相互応援体制の確立および企業との協定について、県全体での検討が必要である。

受援体制を踏まえた災害時レイアウト

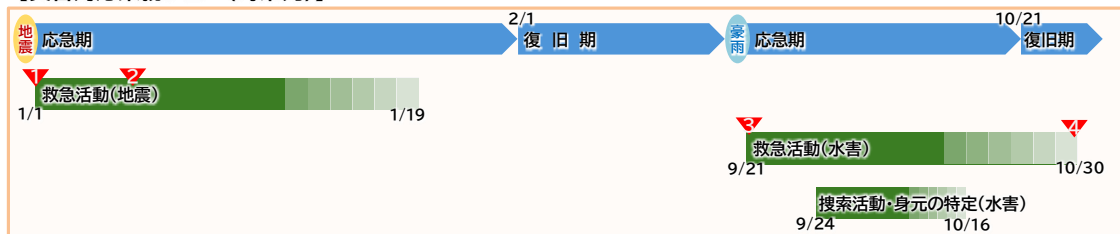
能登半島地震では 100 人規模の応援職員が派遣されることとなったが、こうした場合に備えて災害対策本部との情報連携が滞らないレイアウトを検討する。

受援計画の具体化

大規模災害時には外部から数百人の応援が入ることを前提とし、特に半島特有の条件を踏まえた上で、平時から「受援計画」に宿泊・食事・移動手段の確保手順を明記する。

(3)救急・救助活動

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象
1	各機関の救助活動状況が集約できていない
2	救急消防援助隊が撤収
3	(地震時と比較して)救急活動状況が集約できている
4	安否不明者の搜索は警察を残して終了

① 輪島市における対応概況

地震により、市内各所で道路の寸断や土砂崩れが発生し、多数の孤立集落が生じた。このため、消防車両等による現場到達が困難となり、徒歩やヘリコプターを活用した対応を余儀なくされた。

また、朝市周辺約 240 棟が焼損したほか、複数の火災が発生し甚大な被害が生じた。地震発生直後から津波警報(後に大津波警報)が発令されており、沿岸部での活動には二次災害の危険が伴う状況であった。さらに、一部の消防分団センターが倒壊するなど、活動拠点や資機材にも被害がおよび、限られた人員・車両による対応を強いられた。

発災直後から、倒壊建物からの救助要請、避難所からの救急要請、安否不明者に関する問い合わせが多数寄せられたが、通信環境の制約や情報の錯そうにより、現場情報の集約・整理が円滑に進まず、災害対策本部における状況共有や意思決定に一定の遅れが生じた。

また、初動期においては、消防・警察・自衛隊等の関係機関が参集して現場活動方針や担当区域を調整する統一的な場が十分に確保されておらず、各機関が個別に活動を開始する状況となった。特に救助要請が多数発生する中で、活動エリアや優先順位の明確化が図られなかったことは、今後の課題として整理すべき事項である。

なお、本地震の教訓を踏まえ、その後の豪雨災害対応においては、関係機関による合同連絡調整会議を毎日開催し、翌日の活動方針や担当区域を事前に決定する体制を構築した。その結果、各機関の役割分担が明確化され、より効率的かつ統一的な災害対応につながった。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:地震の揺れによる資機材被害および出勤制限

平成19年の能登半島地震の教訓を踏まえ、地震動により消防車両と車庫シャッターが接触し出勤不能となる事態を防止するため、16時6分の地震発生後、消防車両を車庫内から屋外へ移動させる措置を講じた。

しかしながら、16時10分に発生した本震により、屋外に移動していた救助工作車が横転する被害が生じた。また、車両を横一列に並列して停車させていたことから、強い揺れにより隣接車両同士が接触する事案も発生した。

さらに、資機材保管場所において棚の倒壊等が発生し、資機材の一部が使用不能となったため、限られた装備のもとでの活動を余儀なくされた。

課題その2:救助活動状況の情報整理が困難(地震時)

全国から派遣された緊急消防援助隊や消防、警察、自衛隊等の多数の関係機関が救急・救助活動を実施したが、初動期において情報の一元的な統制が十分に機能せず、各機関が活動方針や優先順位、担当区域等を共有・調整する場が確保されていなかった。

また、市および各関係機関が使用する地図情報が統一されておらず、座標系や表記方法の相違により、現場位置の特定および共有に時間を要した。このことが、活動の効率性に影響を及ぼす要因の一つとなった。

さらに、救助要請件数が多数に上る中で、現場到着までに時間を要した事案もあり、通報のあった現場へ到着した時点で既に対象者が自力で避難している、または不在となっているケースが複数確認された。

課題その3:車両による現場到着が困難

地震に伴う地割れや土砂崩れ等の影響により、市内各所で道路が広範囲に寸断され、孤立地域が多数発生した。このため、発災直後においては、消防・警察・自衛隊等の関係機関が現場へ迅速に到着することが困難な状況であった。



出典:孤立解消プロジェクト資料(防衛省)

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

救助活動状況の集約(豪雨時)(対応する課題:その2)

豪雨時には、比較的早い9月21日の第2回災害対策本部会議の時点で、救助活動が必要な件数、箇所、対応機関などの情報を共有し、救急救助活動の円滑化を図った。

<救助活動の状況>

令和6年9月21日(土)	
1 救助活動状況	
救助活動必要件数：8件	
① 町野町西時田1件：	土砂崩れにより自宅倒壊し1名下敷き ※消防車内応援対応
② 久手川町4件：	自宅が流され取り残されている3件4人 車が流され中に取り残されている1件人数不明 ※消防、自衛隊で対応(水が引き次第活動予定)
③ 町野町北門山1件：	車が流され中に取り残されている1件1人
④ 町野町麦生野1件：	川に流されている1件1名
⑤ 尊利地1件：	自宅が流されたが中に入っているか不明 ※消防隊からの情報、現場確認中
⑥ 門前町鹿蔵1件：	土砂崩れにより自宅倒壊し1名下敷き ※門前分署、羽咋消防活動中

出典：輪島市災害対策本部資料

空路による救急・救助活動(対応する課題:その3)

陸路が絶たれた中での救助活動では、ヘリコプターが活躍した。

能登半島地震全体では、当時、全国で57機あったドクターヘリのうち8機が出動し、計84人を搬送して大きな役割を担った。

④ 改善の方向性

車両の安全確保と迅速な出動体制の確保に資する活動マニュアルの整備

屋外へ移動した消防車両が本震により横転したことを踏まえ、地震発生直後の車両移動については本震発生の可能性を考慮した対応とする必要がある。今後は、屋外退避時の安全な駐車位置の事前設定や十分な車間距離の確保など、横転・接触防止を考慮した活動マニュアルを整備し、車両の安全確保と迅速な出動体制の両立を図る。

救急救助情報を円滑に共有できる仕組みの整備

今回のように複数機関が同時に救助活動を行う状況では、情報がまとまりにくく、市災害対策本部での共有が難しくなる場面が見られた。今後は、消防・警察・自衛隊などが同じ情報を確認しながら行動できる仕組みを平時から整えておくことが重要である。救助要請や現場状況を一元的に共有できれば、判断が迅速に行われるようになり、支援の必要な地域へ確実に支援が届く体制につながる。

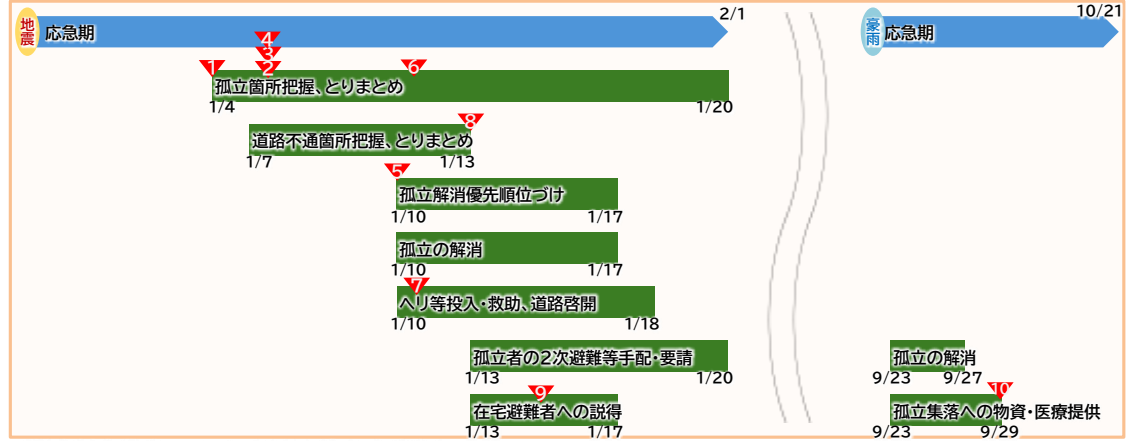
道路が使えない場合を見据えた多様な救助方法の確保

道路寸断により、救助隊が現場へたどり着くことが難しい状況が多数発生した。こうした事態を踏まえ、空路や海路を含む複数の救助手段を備えておくことが重要である。特に、孤立する可能性のある地区をリストアップしておくこと、ヘリコプターの離着陸場所を事前に整理しておくこと、指揮系統の役割をあらかじめ明確にしておくことで、複数の機体が同一現場に向かう混乱を防ぎ、必要な支援を迅速に届けることが可能となる。

また、救助隊が現場に到着するまでに相当な時間がかかる可能性があることから、自主防災組織や町内会等での救助訓練も必要である。

(4)孤立集落

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	市外の方から県を通じて孤立集落がある旨メール連絡を受領	6	10日経過するも6箇所で「詳細な場所不明」な状態
2	孤立集落で高齢者のADL低下と常用薬が不足	7	住民全員から避難所移送の合意が取れない集落が出る
3	各集落より物資、食糧が不足もしくは無い旨の報告を受ける	8	自衛隊との孤立集落の状況共有・連携の不足
4	舩倉島で孤立している住民の情報が8日になって分かる	9	在宅避難者が発生し、自衛隊、消防、市職員等が説得
5	孤立集落解消プロジェクト始動、30人以下の集落から対応開始	10	道路啓開が困難な集落について集団移転が必要となる

① 輪島市における対応概況

本市では、地震発生直後から道路寸断、通信途絶が生じ、多数の孤立集落が発生した。自衛隊、消防、県、DMAT 等、多数の関係機関が並行して対応にあたり混乱が生じたため、1月10日、関係機関による「孤立集落解消プロジェクト」を立ち上げ、対応にあたった。最初に把握できた時点で孤立していた43集落(避難者2,449人)は徐々に解消し、1月20日に孤立解消宣言が出された。なお、豪雨時にも99集落(4,372人)が孤立したが、9月27日には全て解消された。

今回の災害で発生した孤立集落のうち6割程度は、行政が想定していなかった場所で発生した。最終的に孤立集落解消には至ったものの、道路啓開などには多くの時間・資源を要するため、想定以上に多くの時間がかかった。

② 今回の災害で得た課題

課題その1:孤立箇所の把握の難しさ

道路の寸断、通信の途絶が相次ぎ、孤立集落の場所を把握することが困難であった。自衛隊の徒歩による確認で未把握の孤立集落が23か所判明したほか、市外在住者からの連絡で孤立が判明するケースもあり、1月10日時点で6か所が「詳細な場所不明」とされた。全体像把握に時間を要した結果、全孤立集落の解消には19日を要することとなった。

また豪雨時には、住民基本台帳に記載がなく、地元消防団なども把握できていない場所に住民がいるなど全容の把握は困難を極めた。

課題その2:孤立集落に関する情報収集の難しさ

孤立箇所を把握した後も、通信が途絶している集落が多数存在し、各孤立集落の詳細な状況把握は困難を極めた。具体的には、孤立人数、要配慮者の有無、不足物資の内容、医療ニーズ、さらには救助ヘリコプターの離着陸可能場所の確認等に相当の時間を要した。

対応として、自衛隊により衛星携帯電話を各孤立集落の代表者へ配布し、市災害対策本部との定時連絡体制を構築した。その際、救助・搬送に向かう日時等も併せて伝達したが、当該情報が集落内で十分に共有されていない事例があり、住民移送のため現地に到着した際に対象者が不在となっている事案が発生した。

課題訓その3:関係機関同士における連携の必要性

発災直後においては、自衛隊、消防、DMAT、県および市土木部門等がそれぞれ独自に情報を把握していたものの、それらを一元的に共有・統合する場が十分に確保されておらず、各機関が個別に対応を進める状況となっていた。

1月9日時点では、市土木課から、孤立解消までの目標期間を概ね1か月と見込んでいること、またそれ以上の期間を要する可能性のある集落については引き続き確認中である旨の報告がなされていた。関係機関間の情報共有および連携体制が十分に機能していなかったことにより、全ての孤立集落の解消までに相当の日数を要することとなった。

<孤立集落に関する対応状況>

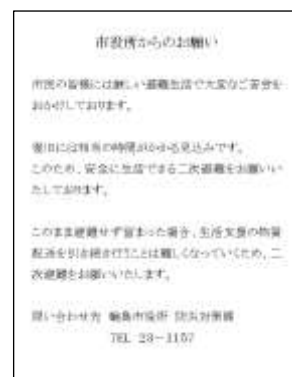
⑦ 公共インフラ被害、応急処置（土木課）	
・状況	孤立地域を洗い出し及び孤立地域へ繋がる道路の啓蒙
・時期	1か月程度
・対応方針	解除目標は1か月を限度とし、解除に1か月以上要する地域を確認中

出典:輪島市災害対策本部資料

課題その4:在宅避難希望者への対応

孤立集落からの退避を促していたが、自宅等での避難を希望する住民も一定数おり、孤立の解消が進まない状況となった。文書や集落の代表者への電話連絡等による説得や市職員が自衛隊ヘリに同乗して現地に赴き直接避難を要請するなど対応に苦慮する場面が見られた。物資・食料の支援を打ち切る判断に時間を要した結果、これらの集落への支援、説得等に人的資源を要することとなった。

<退避のお願いチラシ>



課題その5:復旧に時間を要すると見込まれる避難者への対応

道路、電気、水道の深刻な被害からの復旧や、土砂災害等の対策工事の必要性から、居住不能状態の解消に長期の日数(数年単位)を要するケースが多発した。

<道路、マンホールの被害状況>

出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ**通信手段の確保(対応する課題:その2)**

総務省や通信事業者による衛星携帯電話の貸与や衛星インターネット機器の配備により、孤立集落と直接やり取りすることが可能となった。また、衛星携帯電話の使い方が不慣れな住民向けに使用マニュアルを作成し配布した。

<衛星携帯電話使い方マニュアル>**孤立集落解消プロジェクトと孤立解消の優先順位付け(対応する課題:その3)**

孤立集落への対応を早期に集結させるため、自衛隊、消防、市、県、国交省、DMAT など、関係機関が一堂に会して情報を共有するプロジェクトチームを立ち上げた。

自衛隊ヘリで一度に救出可能な 30 人以下の孤立集落を優先するなど、孤立集落の解消へ意識が向かい、プロジェクト始動から 9 日間ですべての孤立集落を解消できた。

豪雨時においては孤立集落の状況一覧表を作成し、孤立集落が解消するまでの間、毎日関係機関に共有した。また孤立集落に居住している人数が分からない場合は、住民基本台

帳上の人数を基に、移送後の避難所調整等を行った。

<孤立集落解消プロジェクト資料>



出典：第6回輪島市災害対策本部会議資料

避難所移送の合意形成(対応する課題:その3、その4)

集落の区長がいない場合は代表者等、住民にとって顔なじみの相手が説明することにより合意形成を図った。また、市職員や副市長、市議が直接住民を説得した集落もあった。

自活者の確認による孤立解消(対応する課題:その4)

例年雪に閉ざされる集落で孤立に慣れている住民など、在宅での避難を選択した住民については「自活者」として認識することで、孤立状態は解消したものとみなした。

長期避難世帯への認定(対応する課題:その5)

居住不能状態の解消に長期の日数(数年単位)を要すると認められた世帯を「長期避難世帯」として認定し、公的支援を受けられるようにした。

代替路としての林道活用

幹線道路の複数箇所で大規模崩落が生じていたため、平時は森林整備のための林道を仮復旧して代替路として機能させた。

④ 改善の方向性

孤立の可能性のある集落の事前リスト化

発災直後において、全地区を対象に孤立の有無を確認するには相当の日数を要することが想定される。このため、地理的条件や過去の災害履歴等を踏まえ、あらかじめ孤立の可能性が高い集落をリストアップしておくことにより、優先的かつ迅速な状況確認が可能となる。また救助ヘリコプターの離着陸可能場所も整理しておくことで、孤立集落発生時に速やかに住民移送を行うことができる。

あわせて、当該リストに位置付けられた地区の住民については、孤立が一定期間継続する可能性を前提とし、食料・飲料水・医薬品等の備蓄や安否確認手段の確保など、平時からよ

り一層の災害対応力の強化に努める必要がある。

一旦集落を離れる必要性の認識

災害時の孤立状態を解消するために、一時的に集落を離れ安全な場所に移動することは、再び故郷へ戻るための前向きな決断であること、残る住民が1人でもいると継続的に人的・物的リソースを割く必要が生じることを平時から住民と共有して共通認識とする必要がある。具体的に、市としては長期避難に備えて、滞在先の生活支援や医療継続等を確保し、連絡網・帰還手順等についても避難前に住民に周知するなど、事前の合意形成を進めることが求められる。

孤立時の避難に関する合意形成と自活者の定義づけ

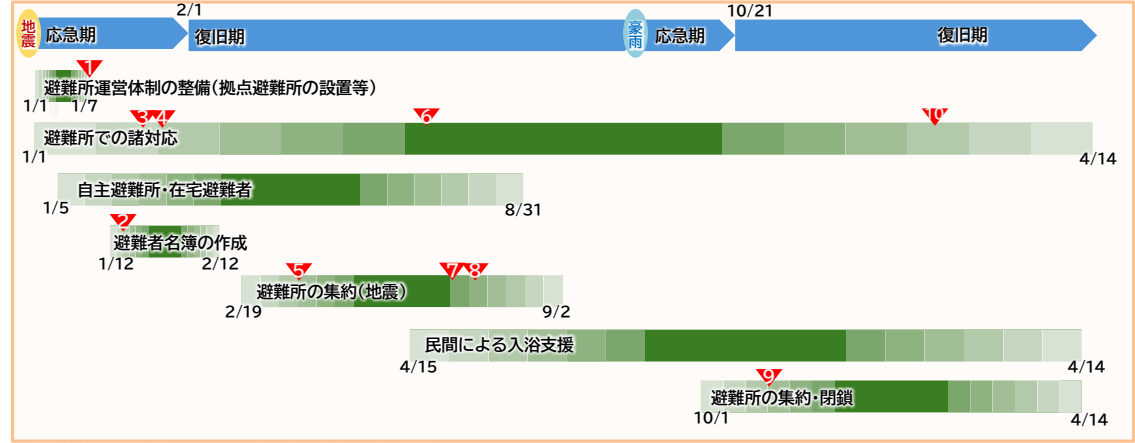
災害時に移送の合意を得るのは時間と労力を割くため、日頃から集落内で集団避難が必要になった場合の行動手順などについて話し合うなどコミュニケーションを図ることと、自活者の認定を早期に行うための定義づけが求められる。

集落との通信手段の確保

孤立集落の支援にも解消にも状況把握が必須であることから、衛星電話や衛星インターネットなどの通信手段確保が求められるため、平時から防災訓練等で使用方法を学ぶ必要がある。

(5)避難生活

【災害対応業務フロー（時系列）】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	自主避難所が多く、情報収集・連絡系統が混乱	6	自主避難所の物資供給を終了。登録制に移行する
2	被災者名簿の整備を開始	7	避難生活支援pj始動。本格的な避難所集約に着手
3	未登録ボランティアが避難所備品を無断使用する事案発生	8	仮設住宅建設遅延のため、避難所閉鎖の延期を決定
4	炊出し支援内容とニーズが合わない	9	住まいの意向調査を実施し、避難所退所見込みを検討
5	物資のみ先に拠点避難所に集約される	10	以降、避難所運営はPBVが実施

① 輪島市における対応概況

発災直後から指定避難所 48 か所のうち 43 か所が開設された(使用不可 3 か所、未使用 2 か所)。また、指定避難所でない施設やビニールハウス等の自主避難所や在宅避難・車中泊の避難者も多く発生した。

想定を遥かに超える避難所が開設された結果、情報集約での混乱、人手不足による他業務の圧迫等が見られたことから、市内 12 か所に「拠点避難所」を設け、避難者への適切な対応が実施できるよう体制面での対策を行った。1 月 2 日に避難所・避難者の数がそれぞれ 190 か所、13,771 人と最大規模となり(当時の本市地域防災計画における想定避難者数は 1,800 人)、その後、1 週間経過した 1 月 15 日で 141 か所、6,396 人、応急仮設住宅の入居が始まった 2 月 3 日には 87 か所、2,632 人、5 月 9 日には 45 か所、996 人とようやく 1,000 人を切った。豪雨による一時的な増加はあったものの、令和 7 年 4 月 14 日に全ての避難所が閉鎖となった。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:指定避難所でない施設の避難者対応

山間部、沿岸部での避難所アクセス道路の寸断・集落の孤立が相次ぎ、そもそも避難所にたどり着けないこともあった。集落の集会所やガレージ、ビニールハウスといった自主避難

所が開設されたほか、指定避難所でない場所への避難(市役所、県土木事務所、市立輪島病院等)も多く行われた。こうした避難者は、その後も満員などの理由で避難所に移ることができず、市はこれらの臨時的避難所についても情報集約、物資等支援を行う必要が生じたが、特に指定避難所以外はどこにどれだけ開設されたか見当もつかず、通信も途絶していたことから実態把握に時間を要した。

<ビニールハウスでの自主避難の様子>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その2:避難所運営

市が事前に定めていた「避難所運営マニュアル」では、避難所に運営委員会を設け、市の担当者を通じて市の災対本部とやり取りをすることが定められていたが、市職員が避難所に必ず付く前提となっていたため、地域の自主防災組織による自主運営へ十分に移行できなかった。発災直後は避難者として避難していた市職員に避難所運営のオペレーションが集中するケースが生じた。その後も職員の約 80%が交代しながら避難所対応に従事したことで、その他の対応を行う人員が不足し、疲弊や対応の遅れにつながった。

課題その3:特に配慮が必要な避難者の受入体制

初期段階では妊産婦等の特に配慮が必要な避難者の受入体制が不十分で、通常の避難者で過密となった避難所では、要配慮避難者のためのスペース確保やゾーニングが後手に回った。

課題その4:避難所の環境

元日の発生であったことから帰省客・観光客がいたため、想定より多くの避難者が避難所に押し寄せた。そのため、一人あたりの十分なスペースがとれず過密状態となったことに加え、市内全域で発生していた断水の影響で衛生環境の維持が困難だったことも相まって、ノロウイルスや新型コロナウイルス等による感染症がまん延した避難所もあった。

課題その5:車中泊や在宅避難者への支援等の不足

避難所に入れない(入りたくない)住民が在宅避難、車中泊となる場合も多かったが、そうした被災者の把握に時間を要し、食糧や物資等のニーズの把握もままならない状況となっ

た。また、避難所にいた住民に比べて健康管理が行き届きにくく、応急修理、応急仮設住宅に関する希望調査などの被災者支援および生活再建に関する調査等も情報の収集が遅れるといった影響が出た。

<車中泊の様子>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その6：避難所の集約・閉鎖対応

応急仮設住宅の供給、断水の解消が進んだことなどから、市は 8 月末をめどに避難所を閉鎖する方針を打ち立てた。しかし、広域避難・応急仮設住宅・生活再建支援との連携が不十分で、生活再建相談のマンパワー不足や応急仮設住宅の建設遅延も重なり、集約・閉鎖の進捗は当初想定より遅延した。さらに、9 月に豪雨が発生し、新たな避難所が設置されたため対応が長引くこととなったが、市は 2 次避難とみなし仮設入居を推進し、少人数となった避難所を統合し、最終的に令和 7 年 4 月 14 日に全て閉鎖された。

避難所の集約・閉鎖は避難所対応の人員を他の対応に充て、復興へ向かうための措置ではあったが、避難所から退去、移動を迫られたり、応急仮設住宅の工期の長期化で避難所閉鎖時期も延期されたりと、住まいの確保についてめどが立たない中、短期間に環境が変化したことは避難者にとって負担となった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

拠点避難所を通じた情報集約(対応する課題：その1、その5)

発災当初に多数できた自主避難所にいる避難者や在宅避難者の状況を把握するため、市内 12 か所に「拠点避難所」を設け、拠点避難所が付近の自主避難所・在宅避難者の情報を集約し支援を行うこととした。指定避難所への移動や広域避難に関する情報を提供することにより、自主避難所の集約を後押しし、対応の効率化が図られた。

輪島市避難生活支援プロジェクト(対応する課題：その5、その6)

対口支援職員による避難所運営の支援が 5 月で終了することを念頭に、避難所集約に向けて各課が情報共有できるよう設置された専門プロジェクトチームを設置した。避難者のニーズの拾い上げつつ、住まいの意向調査や被災者生活再建支援、介護等福祉サービスの相

談を受け、避難者の退所支援を行い、被災者生活再建支援、災害ケースマネジメントにつながる支援を行った。

<避難生活支援プロジェクト設置要領>



避難所での入浴・洗濯支援、食事支援(対応する課題:その4)

避難所では衛生環境の悪化が深刻となっており、市内全域で断水が発生していたことから、避難者は少なくとも2週間程度、入浴、洗濯が困難な状況となっていた。特に入浴支援は自衛隊のほか、NPO 団体による支援も実施され、避難所にも水循環型シャワーが導入されるなど避難者の身体的・精神的リフレッシュに大きな役割を果たした。

また、地元飲食店を中心に組織されたセントラルキッチンや中間支援組織(ピースボート災害支援センター)の調整による食事支援も実施された。

<自衛隊の入浴支援活動(左)、避難所での食事の準備の様子(右)>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

④ 改善の方向性

避難所収容力・備蓄の強化

発災タイミングによって平時の人口を上回る避難者が出ることを想定した避難所収容力および食料・物資の備蓄確保が求められる。また、災害規模によって使用できない避難所が出ないよう、施設の耐震化、浸水リスク等を把握しておくことが重要となる。

また、ホテル・商業施設等の民間資源を物資集積・一時滞在支援等に活用するために、平時から役割分担・情報共有等を明文化しておくことが必要となる。

避難所の環境改善

断水やトイレ不足が生じた場合にも対応できるよう、水、簡易トイレ等を十分に備蓄しておくことや、感染症予防の観点から、避難所スペースでの土足禁止の徹底、間仕切り、段ボールベッド等を導入することが求められる(スフィア基準を考慮)。これらの対応をもってなお十分でないときは、広域避難の実施により避難所の負荷を低減することで避難者の健康と生活の質を維持し、災害関連死の要因を減らすことができる。

避難所運営マニュアルの強化・啓発

自主防災組織や防災士を中心とした役割分担や避難所開設・運営訓練を行い、避難所運営は地域住民が主体となる自主運営が基本となることを、行政および住民が認識しておくことが求められる。また、平時から指定緊急避難場所と指定避難所の差異を周知し、場所も把握しておくことが重要となる。併せて、避難所管理システムの活用をマニュアルに位置づけ、紙様式の統一版も整備することで、通信途絶や停電時のどちらにも対応できるようにする。

また、避難所のゾーニングについて、マニュアルに方針を定めておくことで、災害時の状況に応じたスペース活用が可能となる。

避難所の集約・閉鎖のあり方

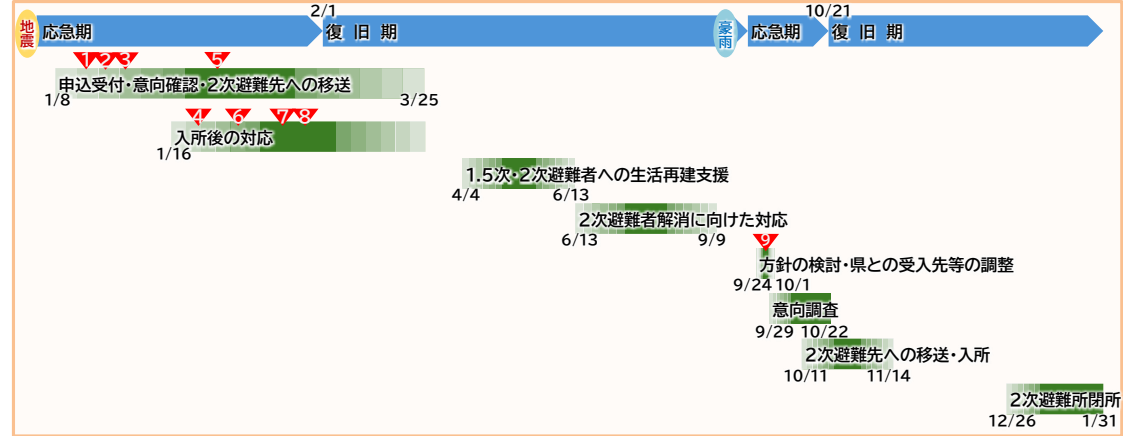
避難所の集約や「出ていく」ことを前提とするのではなく、生活再建の相談・見守り・交通手配・手続き支援(住所・就学・医療等)を伴走させた上で段階的に集約・閉鎖を進められるよう横断的に統制する仕組み・体制が求められる。

地域行事やイベントへの参加促進

住民主体の自主運営が機能した避難所の多くは、平時から積極的に行事等を行っており、コミュニティが形成されていたことが要因として挙げられていることから、平時の地域・市行事への積極的な参加を促す。

(6) 広域避難

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	広域避難の制度が住民に認知されていない	6	2次避難の呼びかけをするも希望者がでない
2	孤立集落からの避難者に関する情報の把握が困難	7	1.5次避難先の介護施設で利用料が高額。支払困難なケースが必要
3	体調や環境悪化により広域避難の実施が急務となる	8	一部の2次避難所で2月中に退去を求められる
4	1.5次避難をした要配慮者の移送先が無い	9	仮設住宅が床上浸水。2次避難が必要になる
5	避難先の割り振りや格差の苦情、ペットの扱いに苦慮		

① 輪島市における対応概況

1 次避難所の環境悪化が懸念されたことから、1 月 4 日より石川県が広域避難の手配を開始した。

本市でも初めに要配慮者および孤立集落の住民を対象として市外への避難を開始し、その後対象を全住民に拡大した。広域避難者は最終的に 5,000 人を超え、応急仮設住宅入居までの滞在先としての役割を果たした。

また、豪雨時にも応急仮設住宅で床上浸水等の被害により 2 次避難が必要となったが、地震時の教訓から円滑な対応がとられた。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1: 広域避難に関する情報伝達の混乱

県、市ともに広域避難の具体的な手順等を定めていなかったため、市民への情報伝達に混乱が生じた。当初要配慮者の避難を優先していたが、その後一般避難者の移送が始まってからも 65 歳以上が対象となる旨の掲示が避難所に残っていたため混乱を招いたほか、一部避難先では一時的に 2 月末までに退去を求められ(のちに訂正され、避難期間延長)、市がその状況を認識していなかった事案も発生している。こうした情報錯そうにより、説明や再確認などが発生し、人的資源を消耗することとなった。

課題その2:関係機関による調整不足

県、市ともに避難者の要件や留意事項を整理していなかったことから、本人の希望に対して、希望どおりの条件の施設をマッチングすることができず、部屋割や食事の有無、ペット同伴の可否について苦情が相次いだ。窓口を外部事業者に委託していたため県の担当部局がこれらの問題を認識するのが遅れ、改善に時間を要した。また、県・市ともにマンパワーが不足していたことにより、避難者のニーズを正確に汲み取れておらず、受入施設とのマッチング等がうまくいかない状態となった。さらに、2 次避難できるまでに時間を要したケースもあり、見通しの立たない状況において避難希望者が増えず、避難所の集約・閉鎖対応の長期化等の影響が生じた。

課題その3:広域避難者の住まいに関する各種手続き、意向確認の難しさ

市外にいる広域避難者への支援や生活再建に関する手続きがスムーズに進まない状況が見られた。公費解体や被害認定調査の 2 次調査等について申請に現地の写真が必要な場合があり準備に時間を要したほか、現地での立ち会いに相当の労力がかかる、あるいはできないといった状況も生じた。オンラインや郵送での申請も可能とされたが、あまり周知されていなかったことから、応急仮設住宅や応急修理の申請等が遅れた。

課題その4:広域避難先からの退所、生活再建支援を促す難しさ

市内のライフラインがある程度復旧し、自宅に戻れる状況となった後も、避難先の環境の良さや、市内での生活再建の難しさから、市外の避難所に残ることを希望する避難者もあり、広域避難の解消が難航した。

課題その5:2次避難所閉鎖の遅れ

ライフライン等の復旧や応急仮設住宅の設置状況に左右され、2 次避難所の閉鎖が遅れた。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

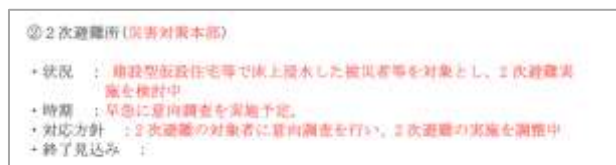
広報誌の送付による市からの情報提供(対応する課題:その1、その3)

2 次避難先に市から広報誌を送ることで情報提供を試みた。2 次避難者には物理的、心理的にも地元から切り離されてしまうのではないかと不安があったため、行政の目が行き届いていることを示すメッセージとして重要な施策となった。

2 次避難希望者の情報集約フローの見直し(対応する課題:その2)

震災時には孤立集落から自衛隊によって広域避難したり、自家用車で直接 1.5 次避難所に移ったりするような、市を経由しない避難所外避難者が多く、情報集約に苦慮した。こうした反省を踏まえ、豪雨時には必ず 2 次避難希望者は市で一括して情報集約したうえで県に引き渡す手順を踏んだことで同様の混乱は発生しなかった。

<2次避難希望者への対応状況>



出典:輪島市災害対策本部資料

県合同での2次避難者向け説明会の開催(対応する課題:その3)

応急的な住まいの確保、各種支援制度に関する情報の提供のため、説明会および個別の相談会を実施した。罹災証明書の発行から応急仮設住宅の申し込みに至るまで、各種手続きおよび支援について説明がなされ、2次避難者に生活再建を促す施策となった。

<いしかわ総合スポーツセンター_専門家による合同無料相談会>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

広域避難者への定期的なフォロー(対応する課題:その4)

広域避難先に定期的に県および市職員が出向いて面談を実施し、公的支援制度の説明や、生活再建に関する相談など、広域避難者への定期的なフォローを行った。

2次避難所閉鎖に向けた対応(対応する課題:その5)

6月6日より、罹災状況の確認、応急仮設住宅の申し込み案内等のアプローチを始めており、2次避難者の生活再建に向けた対応を進めた。

④ 改善の方向性

広域避難のルール化

広域避難の実施基準、対象者、期間等が明確でなく混乱を来したため、マニュアルの整備等ルール化が求められる。

広域避難の目的や効果の啓発

避難環境の改善による災害関連死防止のほか、1次避難所の集約・閉鎖が進み、行政の人的資源も確保できたことから、こうした目的や効果を啓発して避難の選択肢としてもらうこ

とが求められる。

平均的かつ避難者の多様なニーズに応えられる避難施設の確保

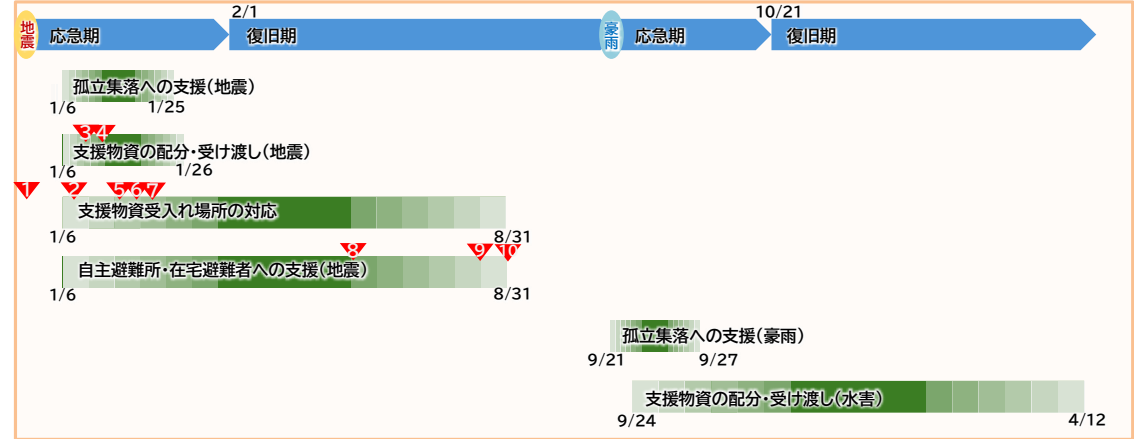
避難者には持病、介護の要否、家族構成、ペットの有無等、多様なニーズがあることから、これらに応えられる避難施設の確保が求められる。

避難者の帰還に向けたフォローの実施

避難したら終わりではなく、県等の関係機関と連携して避難先での相談会等を実施するなど、帰還や再建への意欲を維持することが求められる。

(7)物資

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	想定していた物資拠点が被災し、使用できない	6	マリントウンの物資が飽和状態になる
2	代替の物資拠点が飽和、新たな拠点が必要となる	7	物資が避難者に届かない(ラストワンマイルに課題)
3	プッシュ型支援の内容が拠点ごとに異なる	8	物資配布が登録制になる
4	門前地区で食料が不足	9	引き上げた物資拠点・避難所の残物資整理が課題となる
5	物資のマリントウンへの移動開始	10	登録制の食料配布の終了

① 輪島市における対応概況

文化会館で受け入れを開始したが受入場所として想定していたサン・アリーナが使用不能になったことが影響して早期にひっ迫した。大型車乗り入れと荷役性を考慮しマリントウン大テント等へ拠点を拡充し、管理表で仕分け・在庫管理を標準化した。受入停止を段階的に実施し、避難所の物資充足後はプル型支援に転換した。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:物資受入拠点の早期ひっ迫

当初は文化会館で支援物資を受け入れていたが、1月7日時点で飽和状態になり、新たな受入場所確保の必要性が生じた。その後、マリントウンなど受入拠点を4か所に増やしたが、受け入れ、仕分け人員の不足により在庫管理に支障をきたした。

<輪島市文化会館 物資集積場所の様子>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その2:拠点ごとの物資の偏り

各拠点へのプッシュ型支援を行ったが、各地の避難所等の必要ニーズを把握しきれていなかったため、輪島拠点では飲料水のみ、門前拠点では食料のみなど、拠点ごとに物資の偏りが生じた。

<物資に関する状況報告の様子>

⑤ 物資（産業部長）	
・状況	輪島市内の食料が不足している。
・時期	随時
・課題	物資がプッシュ型で輸送されている中で、各拠点に送られてくる物資がそれぞれ異なり、また偏っている場合がある。（例：輪島拠点：飲料水のみ、門前拠点：食料のみなど）バランスがとれた輸送の問題はできないものが。

出典：輪島市災害対策本部資料

課題その3:在宅避難者からの物資の要請

道路寸断等により発生した孤立集落の孤立解消を進めていたが、自宅等での避難の継続を選択した住民もあり、さらに物資の支援要請があったため、これらの集落への支援、説得等に人的資源を要することとなった。なお、電源確保のための発電機や、冬季であったことから暖房のための燃料の要望が最も多かった。

課題その4:物資管理のデータ化の遅れ

発災後約1か月間は物資管理のデータ化がされておらず在庫状況の把握が不十分だったため、避難所ごとに物資の偏りが発生するなど、円滑な供給調整が行えない状況が続いた。

課題その5:生活必需品の物資のプッシュ型支援の不足

簡易トイレは需要が予測しやすい物資であったが、要請ベースの供給を行った結果、物資が不足する状況が発生した。また、避難所の長期化が明らかとなった段階において、電子レンジや洗濯機といった生活支援用品が十分に供給されず、避難者の生活環境改善が遅れるケースもあった。

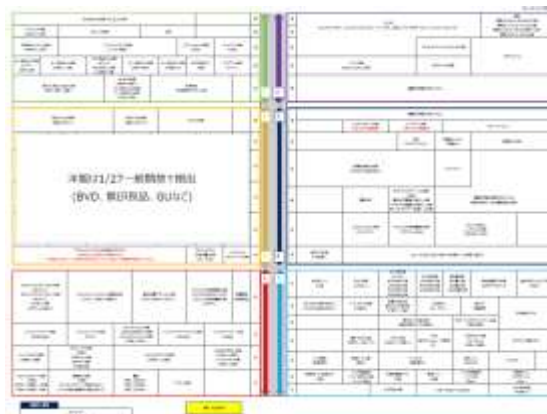
③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

物資受入体制の整備(対応する課題:その1)

物資は公的機関以外にも民間団体や NPO・ボランティアなどの様々な団体からも支援があり、文化会館の受入体制がひっ迫したため、大型トラックの乗り入れが容易、フォークリフトが使用可能等の理由からマリントウン大テントを代替拠点として緊急的に設定し、物資受入体制の再構築を行った。

マリントウン大テントでは物資の数量管理について、管理表を作成し、避難所別に物資を区分けするなど効率化が図られた。その後も受入拠点を増やしたが、人員不足により受け入れ、仕分けに支障が出たことから、個人、企業・団体の順で物資の受け入れを停止した。

<物資拠点マリントウン配置図>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

プル型支援への移行(対応する課題:その2)

プッシュ型支援により1月末には各避難所で物資が充足してきたことから、必要な物資を必要な場所へ届ける「プル型支援」へ移行して物資の過不足や滞留の抑制を図った。また、物資の滞留を防ぐため、一般市民への配布も並行して実施し内閣府が運用する「物資調達・輸送調整等支援システム」において在庫管理を行った。

市内の店舗の営業が再開され始めた6月以降は、自宅のライフラインが復旧していない住民に条件を絞り、申請受け付けにより簡易トイレや食料を支給した。

在宅避難者への個別対応(対応する課題:その3)

市としては、孤立集落の在宅避難者には指定避難所への避難や2次避難を推奨していたが、その間も食料や燃料などの物資支援要請が自衛隊を通じて行われた。

市としての支援方針を示す必要があるため、文書による説得や市職員が自衛隊ヘリに同乗して直接説明するなど人的資源を割いて個別対応した。

ドローンを活用した孤立集落への物資運搬(対応する課題:その3)

市では道路寸断により孤立した地域に対して、試験的にドローンを活用した医薬品などの物資配送を実施したことで迅速な支援が可能となった。医薬品や衛生用品などが確実に届けられたことは、今後の災害対応における新たな輸送手段として大きな知見となった。

物資管理のデータ化(対応する課題:その4)

対口支援によってExcelを用いて物資管理したことで状況は改善したものの、平時からの物資管理のデータ化の体制構築の重要性が明らかとなった。

④ 改善の方向性

受入拠点・人員体制の即応化

代替拠点を事前指定(車両動線・荷役・電源等を考慮)するとともに、受入開始、停止の段階運用を標準化し、即時に展開できる体制にする。

ニーズ・在庫の一元管理とプル型支援の標準化

避難所単位の需要入力を在庫・配車と連動し、常時可視化するダッシュボード等を運用し、配分をルール化する。併せてプル型支援への移行条件も明文化する。

孤立・在宅避難への対応方針の統一

在宅避難者認定と支援終了条件を文書化する。県・自衛隊と優先度や救助済み情報を即時に共有し、特に孤立集落においては説得から2次避難までの選択肢を整備して人的負荷の低減を図る。

物資管理方法の事前検討

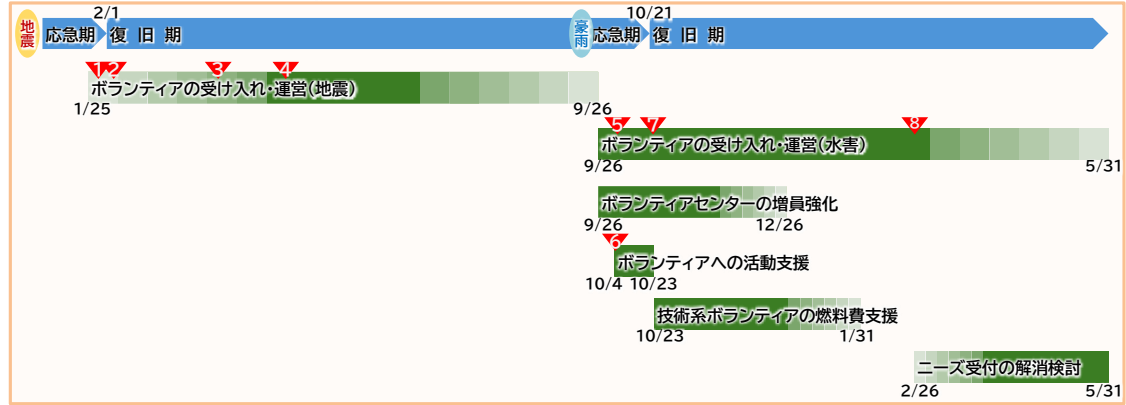
災害時に遅延なく物資管理を実施するため、備蓄場所の分布や備蓄状況、災害時の体制等を踏まえて、必要なツールやフォーマットを検討する。

プッシュ型支援の強化

今回の課題や、過去の災害の教訓等を踏まえ、時間経過とともに変化する物資需要とその量を検討し、必要物資を先行的かつ継続的にプッシュ型で供給する仕組みの構築を図る。

(8) ボランティア

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	ボランティアセンター設置(受け入れがまだできない状況)	6	技術系ボランティアの疲弊・不足
2	避難所の施設備品を未登録ボランティアに勝手に使用される	7	技術系ボランティアの燃料費が自費のため負担増加
3	ボランティアセンター窓口の数が不足	8	ボランティアの転落事故が多発する
4	ボランティアセンター窓口の人手が不足		
5	宅内泥出しのニーズが多数寄せられる		

① 輪島市における対応概況

本市では、輪島市社会福祉協議会(以下、市社協)が中心となり、ボランティアの受け入れを行っている。発災直後からニーズの聞き取りを行っており、災害ボランティアセンターは1月25日に開設したが、安全にボランティアが活動できる環境整備に時間を要したため、2月以降から本格的な受け入れを開始した。また、水害以降、泥出しの需要なども高まったことからボランティアセンターの拠点を追加しボランティアの受入枠を拡大、技術系ボランティアへの重機燃料費支援等も積極的に行った。最終的な累計ボランティア受付数は、一般が約4,400件、技術系が約3,400件である。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1: ボランティアセンター設置場所決定の遅れ

設置運営マニュアルによると輪島市文化会館に災害ボランティアセンターを設置する想定だったが、文化会館が大きく被災したため、別の場所を検討する必要があった。第2候補であった日本航空学園までは道路状況が悪く、往復に時間を要したため断念し、ショッピングセンターワイプラザ駐車場の一部を利用することとなった。場所を確保するまでに時間を要したことで、ボランティアセンターの運営開始が遅れた。

<災害ボランティアセンター設置に関する対応状況>

災害ボランティア（市民課）	
・状況	災害ボランティアセンター設置に向けて輪島市社会福祉協議会が準備している。場所は、本部を航空学園に置き、輪島、門前、市野にそれぞれ拠点を設置する予定。
・時期	道路状況が改善し、市街地に水道が復旧してボランティアが宿泊できる環境を整備できた頃
・対応方針	現在は、まだ市外からボランティアを受け入れられる状況にはないので、まずは、市での避難が難しい自宅避難者及び車中泊避難者を対象に聞き取りでニーズ調査を行う。（2月2日から輪島市社協で実施中）

出典：輪島市災害対策本部資料

課題その2：ボランティア活動環境の整備不足

県のボランティア登録数は3万人程度いたが、本市までの道路状況が悪く、また、停電、断水も解消できていなかったことから、ボランティアが活動する環境が整っていなかった。このような状況に加え、特に発災直後は救助や公的支援を優先する必要があったことから、不要不急の能登入りを控える旨の発言が「ボランティア自粛要請」として拡散されたケースもあり、ボランティア側は「行きたいのに受け入れてもらえない」という状況となり、少なからず支援意欲を削ぐこととなった。

安全にボランティアに活動してもらうにはやむを得ない対応だったが、その後、拠点の追加、移動用車両の確保、仮設トイレの設置などにより活動が進むよう対策をとった。

課題その3：災害対策本部との連絡窓口

市社協は、ボランティアセンターの運営については市民課と連絡調整を行っていたが、具体的な活動内容については様々な部署と連絡調整する必要があった。例えば、災害ごみについては環境対策課、土砂災害については土木課と調整した。市側の窓口が統一されていなかったため、市社協側の負担が増加することとなった。

課題その4：ボランティアセンターの人手不足

災害ボランティアセンターのスタッフは、発災当初からニーズのヒアリングを開始し、被災したスタッフもいるなか限られた人員で、休みなく活動した。発災当初から、NPO 等や県内外の社協の協力を得てスタッフを増員したが、通常業務や被災者見守り・相談支援事業など、その他の災害対応も行う必要があったため人員不足に変わりではなく、ボランティアの受け入れを大幅に増やすことは難しかった。また、震災対応が落ち着き、外部支援者が引き上げる頃に豪雨災害が発生したことにより、再び支援が必要となり、人員不足に陥った。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

技術系ボランティアへの燃料費補助(対応する課題:その2)

技術系ボランティアが使用する車両等の燃料費は自己負担となっていたが、活動の長期化に伴い、経済的負担が増加したため、重機・ダンプカー等の燃料費補助を開始した。また、

ボランティアのニーズが残っていたことから、補助期限を延長して対応した。

<災害ボランティアのニーズ件数および対応状況>

福島県災害ボランティアセンター

8/4/21

災害ボランティア・ニーズ対応状況

	福島県内		門前地区		東京地区		合計	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
現地調査等	100	8.8%	24	5.5%	30	11.5%	154	8.8%
ボランティア等	177	15.5%	12	2.7%	13	5.0%	202	11.2%
合計	277	24.3%	36	8.2%	43	16.5%	356	20.0%
対応済	274	99.3%	35	97.2%	42	97.7%	351	98.6%
未対応	3	1.0%	1	2.8%	1	2.3%	5	1.4%
未対応理由								
その他	1,184	100.0%	730	100.0%	95	100.0%	2,009	100.0%
対応率	98.9%		97.2%		97.7%		98.9%	

※福島県（福島、宮城、山形、秋田、岩手、青森）、東京地区（東京、神奈川、千葉、埼玉、茨城、栃木、群馬、長野、山梨、新潟、富山、石川、福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山、徳島、高松、香川、愛媛、高知、福岡、佐賀、大分、熊本、鹿児島、沖縄）

ボランティアのニーズ

	件数	割合
一時的な	177	100.0%
継続的な	84	47.5%
合計	261	100.0%

出典：福島県災害対策本部資料

NPO 等によるボランティアセンターの運営支援(対応する課題:その4)

市内全体に甚大な被害を受け、職員の参集や情報収集、直後の災害対応といった体制整備が早急に求められる中、過去の災害を経験しノウハウを持った支援団体が早急に現地入りし、市役所や市社協等と連携し活動が開始された。

人員不足の状況で、それぞれのフェーズで必要な取り組みについて助言を得るとともに、災害ボランティアセンターの現場のみならず、内部の事務処理についても支援を受けた。

一方で、多くの団体が訪れる中で、連携方法や受け入れの判断に迷う場面も生じた。

県社協・周辺市町と共通したシステムの導入(対応する課題:その4)

令和 5 年奥能登地震の際に石川県が導入した業務用アプリのシステムを活用し、ボランティアのニーズ管理、ボランティアの受付登録、団体予約業務に活用した。

<県公式 LINE から発信した防災情報等(左)、県公式 X から発信した防災情報等(右)>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

④ 改善の方向性

拠点の事前検討

ボランティアセンターの設置候補場所が他の災害対応の活動拠点と重複したことや、候補場所までの道路状況が悪く設置を断念したことから、各活動拠点の事前調整や拠点間の導通性の把握を通じて、拠点場所を再検討することが求められる。また、ボランティアセンターは長期間運営する必要があるため、公的な施設に設置することが望ましい。

窓口の設置検討

市社協がカテゴリ別に様々な部署へ連絡する負担を減らすため、市側の集約した窓口の設置を検討することが求められる。

人員の増強

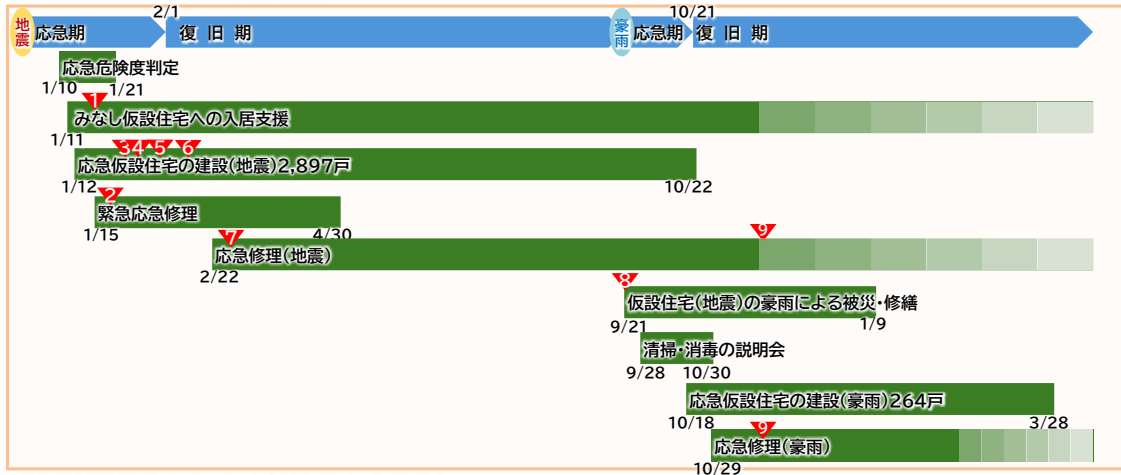
ボランティアセンターを長期的に運営していくために、人員を増強することが求められる。NPO 等との協定締結等を検討するとともに、活動の調整を含む受入体制についても整備する必要がある。

災害ボランティアセンターの運営と平時の連携強化

令和 7 年 7 月に国の防災基本計画が見直され、行政はボランティアの自主性を尊重しつつ、市社協、NPO 等と連携を図るとともに災害中間支援組織を含めた連携体制を構築することが求められる。訓練等を通じて平時より連携体制を強化し、「顔の見えるつながり」を構築していくことが、地域コミュニティの強化につながり、ひいては復興に向けた災害支援などにも効果的だと考えられる。

(9)住宅関係

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	自分がみなし仮設住宅に入れるかどうかの問合せ多数	6	応急修理と仮設住宅入居が併用可能になる
2	緊急応急修理申込期限を延長(2/29迄、のちに4/30迄)	7	旅費等が課題となり、応急修理の事業者確保が困難
3	みなし→建設型の転居が可能になり、建設戸数が増加	8	建設型応急仮設住宅でも浸水被害が発生
4	第1回応急仮設住宅入居者選考委員会を開催	9	応急修理について、業者への支払い手続きに時間がかかる
5	最初の建設型応急仮設住宅が完成(マリンタウン多目的広場)		

① 輪島市における対応概況

本市では、地震により市内の住宅の過半数が被災する甚大な被害が発生した。建設型応急仮設住宅について、コミュニティ維持のため集落単位で仮設団地を割り当てることができるよう用地を選定し、1月12日から県による建設が始まった。10月22日までに2,897戸が建設され、9月の奥能登豪雨では、さらに264戸が令和7年3月28日までに建設されている。これら建設型と並んで、みなし仮設(賃貸型応急住宅)の制度も活用しながら、応急的な仮の住まいの確保に向けた取り組みを進めた。

また、応急修理においては、地震後に修繕した家屋が豪雨後に再度の修繕工事が必要となる事例もあり、複合災害特有の困難にも直面した。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1: 応急仮設住宅の工期の長期化

避難生活の長期化を防ぐため、県は1月12日に応急仮設住宅の建設を開始した。開始当初は平地が少ない地形的制約などにより一時的に用地不足となったことや、応急修理制度との併用解禁等、制度運用変更によって建設数が増加したことなどにより、建設そのものの対応が長期化した。

さらに、9月の奥能登豪雨の発生により新たに264戸建設することとなり、最終的に応

急仮設住宅の建設対応は、地震においては 10 月 22 日、豪雨においては令和 7 年 3 月 28 日まで行われている。

課題その2:みなし仮設の認知不足

建設型応急仮設住宅の不足を補うため、市内外の民間賃貸住宅を「みなし仮設(賃貸型応急住宅)」として活用したが、この制度自体が知られておらず、被災者から「自分が対象になるのか分からない」「入居後に自己負担が発生するのではないか」等の申し込みを躊躇する旨の問い合わせが多く寄せられた。

<みなし仮設住宅の対応状況>

みなし仮設住宅 (まちづくり推進課)	
・状況	：応急仮設住宅の完成に時間を要することから賃貸型応急住宅(みなし仮設住宅)への入居を推奨している。
・時期	：随時
・対応方針	：一刻も早く一人でも多くの被災者が避難生活を解消できるよう速やかに対応
・課題	：多くの被災者から「自身がみなし仮設住宅への入居基準に該当するか不明であり入居の申し込みを躊躇している」旨の問い合わせが多く寄せられている。 避難所や二次避難所で避難生活を送る被災者が安心してみなし仮設住宅への入居を選択できるよう、国においては柔軟な制度の運用と何らかの確約をお願いしたい。

出典:輪島市災害対策本部資料

課題その3:資材・人員不足による緊急応急修理の遅れ

「屋根の雨漏りを防ぐブルーシートが足りない」「修理業者が捕まらない」といった課題が深刻化した。特に市内事業者が被災したことで、県外からの応援業者に頼らざるを得なかったが、遠方からの移動や宿泊場所の確保が障壁となり、着手までに時間がかかった。また、被災者の弱みにつけ込み高額な修理料金を請求するケースも散見された。

<緊急応急処理の対応状況>

緊急応急修理制度 (まちづくり推進課)	
・状況	：雨水の侵入防止のため屋根・外壁等にブルーシートの張替等の修繕を依頼する制度について協力が得られた市内の事業者を 1/15 に HP で公開・各避難所に配布。市外の事業者についても受入中 限度額：5 万円/世帯・市から事業者への支払い
・時期	：1 月 31 日まで (臨時点)
・課題	：協力を得られる事業者が少ないこと、ブルーシートの数量が少ないことが課題となり、選好が図られないことが指摘される。特に県外の事業者は旅費等の関係が支障となる。

出典:輪島市災害対策本部資料

課題その4:応急仮設住宅の浸水被害

9 月の奥能登豪雨の発生により、河井地区などの応急仮設住宅で浸水被害(床上浸水 199 戸、床下浸水 477 戸、これによる人的被害は無し)が発生した。応急仮設住宅は本来安全な場所に建設されるべきだが、一定の規模を確保するため浸水リスクのある場所も活用せざるを得なかった背景がある。

<奥能登豪雨 仮設住宅被災状況>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その5:応急危険度判定結果と罹災証明書の食い違い

応急危険度判定は、罹災証明書発行のための被害認定調査とは別の調査として行われる。そのため、応急危険度判定で「危険(赤)」と示された一方で罹災証明書では「一部損壊」となるケースもある。この場合、「応急危険度判定で危険なのに応急仮設住宅に入れないのはなぜか」などの問い合わせが相次ぎ、説明に苦慮することもあった。

なお、平成19年能登半島地震の際にも同様の混乱が生じたことから、災害規模に応じて、応急危険度判定の判定方法や実施そのものの是非を含め検討が必要である。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

みなし仮設住宅の活用(対応する課題:その1、その2)

建設型応急仮設住宅の完成には時間を要することから、「みなし仮設住宅」の制度も活用した。契約申請数は地震で1,787件4,209人、豪雨で39件96人(令和7年4月14日報告数)となった。

<みなし仮設住宅の状況>

・みなし仮設住宅			
【地震】	契約申請数	1,787件(-23)	4,209名(-59)
	退去数	787件(+33)	1,946名(+81)
【豪雨】	契約申請数	39件(+1)	96名(+3)
	退去数	2件(±0)	3名(-1)

出典:輪島市災害対策本部資料

支援制度の一覧リーフレットによる案内(対応する課題:その2)

複雑な支援制度を分かりやすく伝えるため、義援金、応急修理、みなし仮設などの情報を1枚にまとめたリーフレットを作成し、避難所や窓口で配布した。視覚的に制度を一覧化することで、被災者が自身の状況に合わせて選択できるよう工夫した。

<復興支援ガイドブック(2025 年 4 月版)>



緊急応急修理・応急修理の申請期限延長(対応する課題:その3)

業者不足等により修理が完了しない状況を鑑み、国が当初設定していた期限を実情に合わせて柔軟に延長した。

具体的には、緊急応急修理においては、当初 1 月 31 日としていた期限を 1 月 16 日時点で 2 月 29 日、2 月 7 日時点で 3 月 31 日へそれぞれ延長している。また、応急修理においては、当初令和 6 年 12 月 31 日としていたものを 7 月 25 日時点で令和 7 年 12 月 31 日まで 1 年間延長し、最終的には令和 8 年 9 月 30 日まで延長している。

応急仮設住宅への入居と応急修理制度の併用を解禁(対応する課題:その3)

応急仮設住宅への入居と自宅の応急修理は原則択一であったが、特例措置として併用が可能となった。これにより、自宅の修理が終わるまでの間、避難所ではなく応急仮設住宅で生活することが可能となり、被災者の生活環境改善と自宅再建の両立を後押しした。

応急仮設住宅入居申し込み専用フォーム

応急仮設住宅入居の申込用紙は避難所で記入される場合が多いが、手書きの申込書による手続きは行政側での処理も負担となる。そこで、市の公式 LINE による案内に申し込みの専用フォームを設け、デジタルデータで情報を取り扱えるようにしたことで、迅速な対応に寄与したと考えられる。

<応急仮設住宅申し込みへの対応状況>

⑦ 応急仮設住宅 (まちづくり推進課)	
・状況	：石川県、用地の所管課、用地の所有者との調整、交渉中
	用地が確定しているものは 1 月 12 日着工
	1 2 日から 1 8 日まで入居受付 (11 日発行震災広報掲載)
	・マリンタウン多目的広場 4 6 戸施工中
	・農村ふれあい広場 (西區) 3 0 戸施工中
	市民に対して HP・公式ラインにおいて活用可能で一定
	程度の面積を擁する土地情報の提供を要請中、多くの情
	報が集まり活用の可能性について精査中

出典:輪島市災害対策本部資料

④ 改善の方向性

応急仮設住宅用地の事前選定と協定締結

平時から公有地だけでなく、民間の遊休地や企業用地も含めた「応急仮設住宅建設候補地リスト」を更新しておく必要がある。また、土地所有者と災害時の使用に関する事前協定を締結し、発災直後に即時着工できる体制を整えることが求められる。

候補地リストを基に、地震、洪水、土砂災害等の複合的なリスクを評価することも必要である。

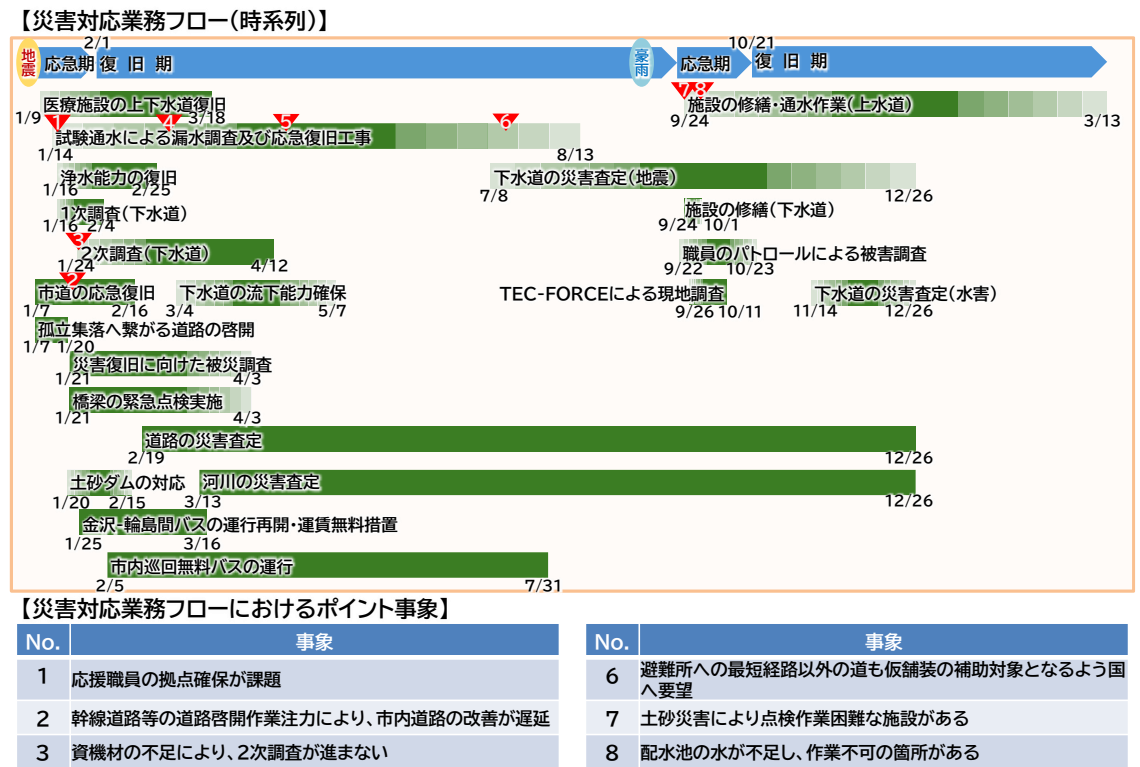
応急仮設住宅への入居申し込み等全般の様式の整備

平時から応急仮設住宅への入居(退去)申し込みの様式を定めておく必要がある。対応を実施する中で作り上げた様式は、実際に必要となる項目が揃っていることから、こうした様式を地域防災計画等に定めることで、将来の災害時に対応の迅速化を図ることができる。

住民への事前説明

応急危険度判定と被害認定調査では、調査目的や基準が異なること、すなわち結果の違いが発生し得ることについて、問い合わせ対応で説明するのではなく、事前の周知と説明が必要である。

(10)公共インフラ被害・応急処置



① 輪島市における対応概況

地震発生直後から道路の寸断が相次ぎ、多くの孤立集落が発生した。国道 249 号や県道等の主要な道路も多くの箇所で行き止まりが生じた。国道 249 号では市道の利用や、海岸に隆起した土地に迂回路の整備やトンネルの復旧で全線通行が可能になったものの、市道では未だに複数の箇所が行き止まりとなっている(令和 8 年 3 月時点)。上下水道の不通も市内全域で発生し復旧までに長期間を要した。1 月下旬より試験通水が行われ徐々に復旧し、4 月下旬には復旧戸数が 1 万戸を超え、12 月 27 日、道路の啓開ができていない箇所を除いて断水箇所は無くなった。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:地震と豪雨による連続被災

1 月の地震により甚大な被害を受けたインフラ施設が、応急復旧の途上または完了直後に、9 月の豪雨によって再度被災した。特に、南志見地区や西保地区では、河川の氾濫や土砂崩れにより道路や水道管が再び流失・埋没し、復旧計画の大幅な見直しと工期の延長を余儀なくされた。

<豪雨による水道応急復旧活動と道路の被災状況>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その2：インフラの複合被災による復旧作業計画の大幅な見直し

インフラ復旧には、道路の啓開（瓦礫撤去と通行確保）が完了しなければ、その地下に埋設されている上下水道管の調査・修繕に着手することができないといった順序性があるが、両者の復旧工事はそれぞれのタイミングで実施されており、当初は復旧の優先度等を考慮した工事箇所の調整等は特に行われなかった。

今回の震災では、倒壊家屋が道路を塞ぎ、さらに道路自体が崩落・隆起していたため啓開作業が難航し、豪雨の影響で復旧工事の作業員が犠牲になった現場もあった。このインフラの複合的な被災によりライフライン復旧計画の大幅な見直しが必要となり、復旧の遅延に直結した。

これらの要因の一つに、上下水道局と建設部の庁舎が物理的に離れており、細かなコミュニケーションの取りづらい執務環境であったことも挙げられる。

<隆起したマンホール>



出典：石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その3：水道の被災箇所の把握が困難

市内全域が断水したため、どこで漏水が発生しているかを特定することが極めて困難であった。通常、通水状態で漏水箇所を特定するが、今回は輪島浄水場などの基幹施設が被災しており、まずは上流側の施設を復旧させ、試験通水を行いながら下流の漏水箇所を一つひとつ潰していく通水試験と修繕の繰り返しが必要となった。このため、本格的な復旧着手までに多大な時間を要した。

課題その4:耐震化していた配水施設・配水池の被災

想定規模以上の地震が発生し、被害が極めて甚大であったため、耐震化を進めていた配水施設や配水池も今回の地震で被災した。既存の下水道 BCP マニュアル通りには機能しない状況に陥った。

<下水道施設(雨水渠)の被害>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その5:応援職員の活動場所確保

道路復旧等においては国や県から多くの作業員が送り込まれたが、市内の宿泊施設の多くが被災していたため、宿泊場所の確保が困難であった。これらの作業員の宿舎が本市から約70km離れた施設になるなど、都市部から距離があり十分な作業時間が確保できなかったため、現地派遣の効率が著しく低下し復旧作業の長期化を招いた。

課題その6:市の水道給水区域外の地区への対応

市の水道給水区域外の地区では、元々、住民の自己負担により飲料水供給施設を整備しているため、被災に伴う施設修繕費の発生により、住民の負担がさらに増えることとなった。

課題その7:宅内配水設備の復旧

道路から先の宅内配水設備については、各世帯での業者への依頼となるが、市内の業者も被災していることから、業者の確保が進まず、各家庭の水道の復旧に時間を要した。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

権限代行による道路復旧対応(対応する課題:その1)

県が管理する道路であっても、被害が甚大で高度な技術力を要する箇所については、道路法第13条第3項に基づく権限代行の制度を活用し、国土交通省が主体となって復旧工事を実施した。特に被害の大きかった国道249号沿岸部約53kmにおいては、隆起した海岸地形を有効活用して迂回路を造成するなど、国の技術力と動員力が早期の交通確保に大きく貢献した。

<隆起した海岸を活用した国道 249 号の仮設道路>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

山間部での仮設浄水場の設置(対応する課題:その3、その4)

震災前から寒波による断水が度々発生していた背景があり、山側に浄水場を設置することで早期に断水を復旧する構想が存在していた。この構想を活かし、山間部へ仮設浄水場を設置したことにより、管路復旧を待たずに局所的ながら早期の飲料水確保を実現し、避難生活の質を維持することに成功した。

配水池を経由しないバイパス配水管(対応する課題:その4)

主要な配水池が被災し使用不能となった地域において、配水池の修繕完了を待っている間は断水が長期化するため、配水池をバイパスして浄水場から市街地へ直接送水する仮設配水管を敷設した。この応急処置により市街地中心部への早期送水が可能となり、復旧スピードの向上に寄与した。

県外、市外業者の確保(対応する課題:その1、その5、その7)

復旧作業員不足を解消するため、のと里山空港敷地内などにキャンピングカーやモジュール宿泊所を設置し、応援職員の宿泊拠点を整備した。さらに、県外からの工事業者に対しては宿泊環境の整備等により県外業者の参入を促進した。

宅内配水設備の修繕については、通常は市内の指定業者による対応が原則であるが、本市以外の各市町の指定業者であれば工事対応ができる措置を行い、復旧作業を加速させた。

また、県が市外業者紹介の窓口を設置し、県による紹介の場合は、業者の本市までの交通費は県が負担した。

<のと里山空港 復興支援者向け宿泊所>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

飲料水供給施設整備事業補助金の交付額加算(対応する課題:その6)

住民の自己負担による飲料水供給施設の整備については、元々、市の「飲料水供給施設整備事業補助金制度」による経済的支援(8/10 補助)を実施していたが、被災に伴う施設修

繕費の発生に伴い、補助率を 9/10 に引き上げ住民負担の軽減を図った。

④ 改善の方向性

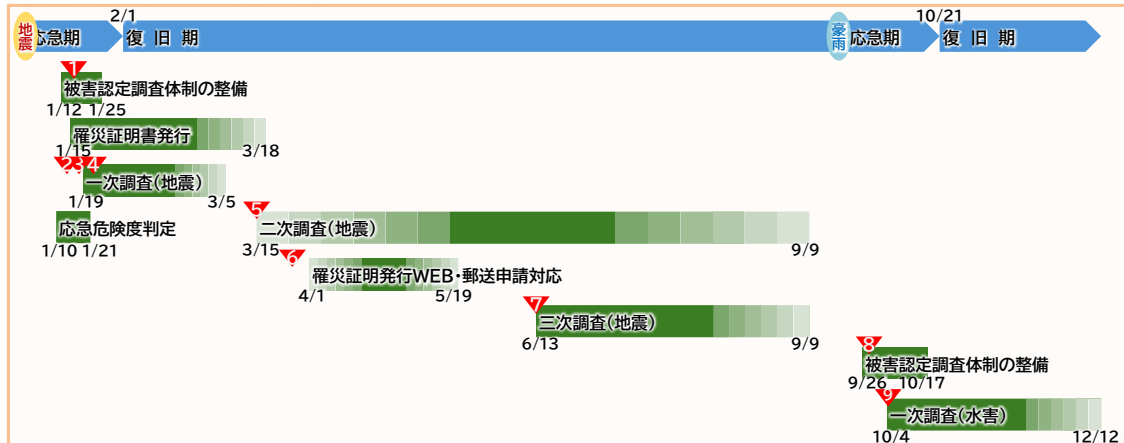
BCP マニュアルの見直しと複合災害への備え

想定規模以上の地震や、地震と豪雨の複合災害を見据え、道路が使えない前提への修正や重要施設の優先順位付け、管路の耐震化・多重化などの他、BCP 等のマニュアル見直しが必要である。また、日頃から受援を念頭に置いた訓練を実施し、受援体制を備えておくことが求められる。

さらに、複合災害への対応は様々な部局が連携する必要があることから、各部局を横断する事業調整室を設置し(調整自体は以前から実施されていた)、復旧工事の効率的な実施を図ることが求められる。

(11)被害認定調査・罹災証明書発行

【災害対応業務フロー（時系列）】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	対口支援団体へ職員派遣要請	6	申請件数の増分が緩やかになる
2	応急危険度判定結果の利用	7	調査の進捗を測るため、一部民間委託を開始
3	火災地区周辺市街地等、優先箇所設定	8	推定浸水域から被害棟数を推計
4	調査開始までに時間を要する	9	地震時より速い調査の開始
5	住人から調査基準にブレがあるという指摘が多数		

① 輪島市における対応概況

本市では、地震発生後より被害認定調査の体制構築を進め、1月19日から被害認定調査と罹災証明書の発行を開始した。開始当初は河井町の火災による被害を受けた地域から優先して実施され、その後対口支援団体の支援の下、2月5日から罹災証明書発行の対象地区を広げた。多数の市外職員の応援により、3月5日には調査数が25,000件を超え、調査不能な地域を除いた最終的な調査数は28,048件にのぼり、令和7年7月31日に対応を終了している。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:被害認定調査の実施体制

建物被害が甚大であり、本市職員だけでは到底対応できない状況であった。対口支援団体から100人規模で応援職員を受け入れることとなったが、被災地自体がインフラ寸断状態にあり、応援職員の宿泊場所、食事、トイレ、移動手段等のロジスティクス確保に時間を要した。

課題その2:非住家建物の特定が困難

非住家の倉庫などは住家と異なる場所に建てられているケースがあるが、従来の申請書には非住家の所在地を記入する欄が設けられておらず、建物の位置確認に支障が生じてい

た。

課題その3:郵送・オンライン申請時の建物の特定が困難

窓口での対面受付であれば迅速に建物特定ができる一方、郵送やオンライン申請では調査済み写真との一致確認が困難であった。

課題その4:マイナポータルの活用

当初からマイナポータルによる申し込みに対応しようとしたが、項目不足により住所の確認はできても郵送先情報が取得できないなどの運用に課題が生じた。また、郵送先が記載されていない申請も多く、電話番号など限られた情報を手がかりに個別対応する必要があった。

課題その5:罹災証明書発行数が膨大

罹災証明書発行対象が 25,316 件(世帯数ベースで約1万件超)におよび、窓口での申請受付、データ入力、交付業務等の事務処理が膨大となった。特に、応急仮設住宅入居や公費解体申請の前提となるため、早期発行ニーズが高かったが、マンパワー不足による発行遅延が生じた。

<罹災証明発行の状況>

被害認定調査・罹災証明発行（概略）	
・状況	第1次被害認定調査の実施を準備中
・時期	2か月制
・対応方針	全世帯調査、3名×5チーム程度から順次実施する。 1月19日（金）罹災証明書申請、交付受付開始 生活再建支援関係窓口も同時に開設する 本庁新館1階ロビー 9:00～17:00 ・災害申請書 ・被災者生活再建支援金 ・応急仮設住宅 ・住宅応急修理 ・被災家屋等の解体撤去 案内情報は、詳細決定次第発表 1/30 応急危険度判定のデータ活用し、全壊判定の迅速化 地区別に被害認定調査を実施→罹災証明書発行 罹災証明書発行時に支援メニューを提示する必要がある 被害認定調査件数 138件（前日までの累計） 罹災証明発行件数 91件（ ）

出典:輪島市災害対策本部資料

課題その6:被害認定調査(2次調査)が難航

1次調査 28,048 件のうち 4,501 件(約 16%)で 2次調査を実施した。2次調査は原則として内部への立ち入りや詳細な確認が必要となるが、申請者の多くが金沢市等の広域避難先に滞在しており、現地での立ち会い日程の調整が極めて難航した。これにより、調査結果が確定するまでに時間を要するケースが発生した。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

「100人受け入れ大作戦」の決行(対応する課題:その1)

調査スピードを大幅に上げるため、1月25日より被害認定調査の応援職員として、他自治体から100人規模で受け入れる決断をした。これにより、宿泊拠点の確保には苦慮した

が、キャンピングカーの手配などにより対処することで停滞していた現地調査を一気に加速させることに成功した。

<輪島市被害認定調査開始式(左)、被害認定調査の様子(右)>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

応急危険度判定結果等の代替活用(対応する課題:その1)

東京都の支援により、すでに実施されていた「応急危険度判定」のデータ(外観写真等)を活用し、一見して全壊と判断できる建物について、改めて現地調査を行わずに写真分析のみで「全壊」と判定する手法を導入した。1月27日から29日にかけて、遠隔作業で2,525件の分析を終え、そのうち764件を「全壊」と判定することができた。

被害認定調査マニュアルの整備と引き継ぎ(対応する課題:その1、その2)

対応初期に支援に入った北九州市が中心となり、本市の地域特性(土蔵や木造家屋の特徴など)を踏まえた独自の被害認定調査マニュアルを整備した。これにより、後続の対口支援団体への業務引き継ぎが標準化され、調査精度のバラつき防止と効率化が図られた。

申請書の改善(対応する課題:その2)

申請者が適切に所在地を記載できるよう、申請書に非住家の所在地欄を新たに追加して対応した。

オンラインや郵送での申請の推進(対応する課題:その4、その6)

広域避難などで窓口に来庁できない住民が多数いたため、独自のLoGoフォームでの対応や郵送申請を推進した。また、2次調査においても、申請者が遠隔地にいる場合は、鍵を預かる、あるいは外観や提供写真のみで再判定を行うなど、必ずしも「立ち会い」を必須としない柔軟な運用調整を行った。

④ 改善の方向性

建物の特定に必要な情報の標準化

調査済み建物との一致確認に要する時間を短縮するため、建物特定に必要な情報(登記

簿上の家屋番号、建物の用途、外観等)を整理し、オンライン申請等でも住所プラスアルファの情報で建物を特定できるような申請書類を検討する。

住民への申請方法の周知

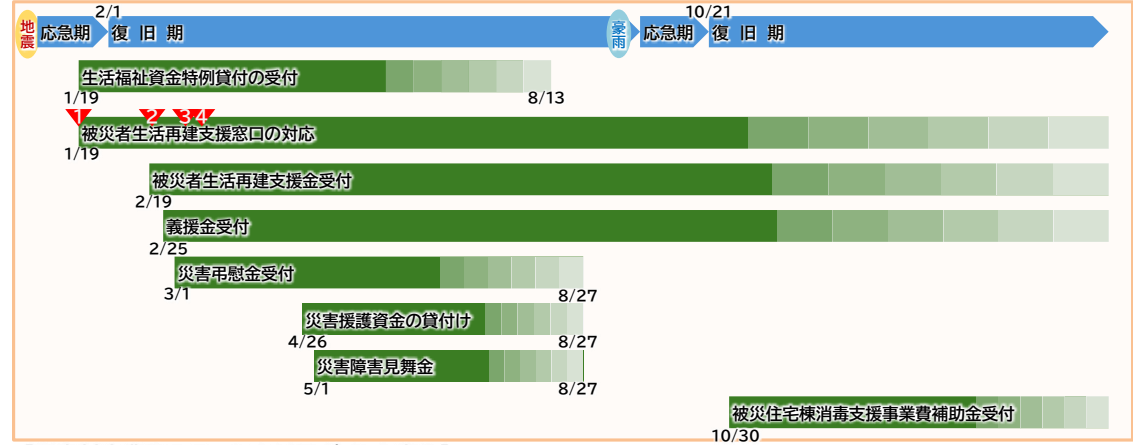
申請時のツールや、必要となる情報、手順について、平時から住民へ周知し、災害時に申請不備への個別対応を最小化する。

「一括認定」の判定基準の早期広報

火災や津波、明らかな倒壊など、外観から全壊が明白なエリアについては、個別の申請を待たずに調査・認定を行う「一括認定」の適用範囲を、発災直後に住民にアナウンスすることで、申請の殺到を抑制し、問い合わせ対応の負担を軽減する。

(12)被災者生活再建支援

【災害対応業務フロー（時系列）】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象
1	生活者再建に特化した支援室的な組織を設置
2	LINEを用いた情報提供による2/16より申込件数が増加
3	LINEでの案内を再度複数回行うも申込数が増えず
4	システム更新のため被災者生活再建支援窓口が停止

① 輪島市における対応概況

本市では、住宅被害の広がりとは多様な避難形態に対応するため、1月19日に被災者生活再建支援室を設置し、公的支援制度の案内を一元化した。また、コールセンターや窓口体制の拡充、4月1日には被災者生活再建支援課として組織を再編するなど、被災者の状況把握と個別支援を強化した。

被災者の支援に関する情報は、被災者生活再建支援システムを活用して一元化に務めた。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:支援制度の複雑化

生活再建に関する制度が、給付・貸付、住宅支援、税金・公的支払いの減免、事業所支援策と多岐にわたり、支援内容や問い合わせ先等の情報が分かりにくい状態だった。

また、各課横断的な支援メニューもあり、被災者生活再建に特化した横断的な組織が必要となった。

課題その2:被災者が抱える生活再建上の課題の多様化

生活再建支援が進むにつれ、自力で生活再建が可能な被災者と、自力での生活再建が難しい被災者との差が顕著になった。

また、自力での生活再建が難しい被災者の居場所(指定避難所、広域避難、在宅避難等)

や特徴(高齢者、障がい者等の要配慮者)も多様化しているため、「抜け・漏れ・落ち」の無い対応が必要となった。

課題その3:被災者情報の把握

被災者の支援に関する情報は、被災者生活再建支援システムを活用し管理することとしたが、発災直前の12月に導入されたこともあり、当該システムを認知している職員が少数であった。このことから、当該システムの操作方法を知らない職員が多く、各種支援の一元管理が思うように行うことができなかった。

また、システムの仕様上、個人・世帯を区別した支援情報の管理ができる一方で、これらのデータを連携するためには工夫が必要であることや、集計機能が無く各種支援業務全体の進捗管理がシステム上で行うことができないことなど、システムの活用により業務効率が向上することはほとんどなかった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

被災者生活再建支援体制の一元化(対応する課題:その1)

生活再建支援に特化した横断的な部署である「被災者生活再建支援室」を1月19日に設置し、被災者生活支援に関する情報伝達を一元化した。また、コールセンターや窓口体制の拡充、被災者の状況把握と個別支援を強化した。

コールセンターの設置や窓口のスペース拡張を行い、4月1日には被災者生活再建支援課として組織を再編するなど、市民からの多数の問い合わせに対応出来る体制を構築した。

被災者生活再建支援制度の情報の一元化(対応する課題:その2)

多様な支援ニーズへの「抜け・漏れ・落ち」を軽減するため、多岐に渡る公的支援制度の対象、条件、支援内容等を網羅的に記載したリーフレットを作成し、窓口で配布した。

<復興支援ガイドブック(2025年4月版)>



被災者生活再建支援システムの活用を前提とした人員配置(対応する課題:その3)

デジタル分野に詳しい職員を配置するなど、被災者生活再建支援システムの活用を前提に、被災者生活再建支援室の人員配置を行った。

④ 改善の方向性

支援制度情報の統合と周知体制の強化

多岐にわたる公的支援制度の内容を、被災者が一目で理解できる形で整理・統合し、窓口・電話・インターネットの全チャネルで統一的に提供する仕組みを整備する。制度改正や追加支援が発生した際には迅速に反映できる更新フローを構築し、被災者が必要な情報に確実にアクセスできる環境を整える。

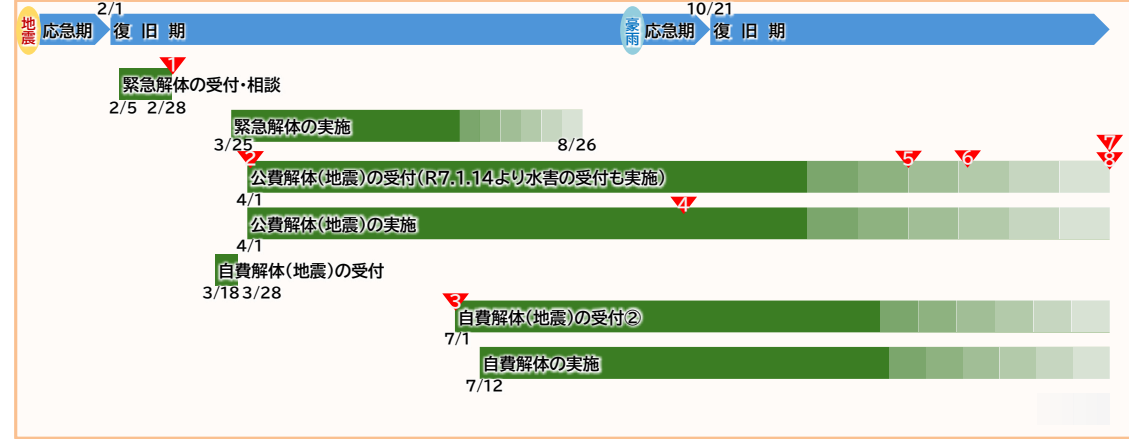
被災者生活再建支援システム活用の高度化

被災者生活再建支援システムの具体的な活用シーンを県と市の間で共有する機会を設けることで、システムの高度な活用を図る。

また、活用訓練等を実施し、市職員の習熟度向上を図る。

(13)公費解体

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	緊急解体の相談の4割が連絡先不明の隣家に関するもの	6	半壊のため公費解体か修繕か迷っている人が多い
2	権利者の解体同意に時間を要する	7	公費解体をしないと仮設住宅に入居できないことの周知が課題
3	自費解体申請を再開	8	公費解体の申込期限を5/31まで延長(自費解体は9/30)
4	地震による公費解体の対応中に水害が発生		
5	地震と水害の公費解体を同期間内で受付		

① 輪島市における対応概況

2月5日から緊急解体、3月15日から公費解体・自費解体の対応が始まり、令和7年12月末時点で、申請棟数12,519棟のうち、別管理建物(修繕・利活用を申し出た建物、土砂崩れで解体できない建物、解体に時間を要する大規模建物など、市がやむを得ないと判断した建物)699棟を除いたすべての建物11,820棟で解体が完了した。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:公費解体における所有者の同意取得の難しさ

相続登記がなされていない等により、権利者が複数存在する場合、全員の同意を得ることに申請者は多大な時間を要し、公費解体申請の障壁となった。

課題その2:解体業者およびコンサルタントの経験不足、人員不足

市内の解体業者が少ないため、市外の業者の応援が必要となり、そのためには宿泊地、活動拠点施設を準備する必要があった。加えて、県外から派遣された業者も多く、地域の状況や住民対応に不慣れな事業者による被災市民への配慮を欠いた対応、また、家財の持ち出し前の解体や建物の取り違いなど、関係者間のコミュニケーション不足に起因するトラブルも発生したことが遅延の一要因となった。

また、公費解体に携わるコンサルタントの経験不足から現地確認、報告書作成に時間を要

した。また、多数の支援業者が関与する体制の中で、コンサルタントから解体業者への指示が二次請けまで十分に伝達されない場面も見られ、調整機能の不足が全体の作業効率を大きく低下させた。このことが公費解体のスピードを遅らせる要因のひとつとなり、公費解体完了棟数は発災から約半年で申請棟数の3%程度にとどまった。

課題その3:情報提供の方法

本市では、緊急解体、公費解体等について支援制度パンフレットを用いて避難所への配布、市公式サイトやSNS等を通じて周知してきた。個別相談等も実施したが、避難者がどこに所在しているか把握が難しく、避難所職員に周知作業を依頼したものの住民からは「制度等に関する理解が十分にできない」といった声もあり、職員不足を背景として情報提供と手続支援の体制が十分に機能しているとは言い難い状況であった。

課題その4:公費解体の対口支援が無い

多くの職員を必要とする公費解体に関する業務は、年度末での人員調整などの影響もあり受付開始が発災4か月後の4月1日に始まったため、受援業務として位置付けられなかった。また、その時期には対口支援団体が既に限られており、公費解体への支援人員を新たに確保することが困難であった。そのため、環境省の短期派遣職員で対応したものの、慢性的に職員数が不足した。

課題その5:解体事業者の指導・監督の不足

解体作業員は令和6年12月3日に最大となる373班(373×約5人=約1,865人)に達したが、指導や監督が徹底されないまま参入した業者も多かったと考えられ、運搬時の落下物や事故、初期段階では誤解体が発生するなど、住民からの苦情対応が絶え間なく続いた。

課題その6:コンサルタントの技術力不足

公費解体は、職員不足と経験不足から、委託業者に依存せざるを得ない状態であったが、受託したコンサルタント側にも経験が無かったため、市が想定した委託とはならず、業務のほぼ全ての場面において、市職員が関与して指導、軌道修正、進捗を管理する状況になった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

倒壊家屋等への対応(対応する課題:その1)

環境省・法務省が連名で事務連絡を発出し、登記官の職権による倒壊家屋等の建物の面的滅失の登記(職権滅失登記)を行うことで、関係者全員の同意が無くても公費解体・撤去を進めることができた。

損壊家屋等への対応(対応する課題:その1)

損壊家屋等についても倒壊家屋等と同様に、環境省の公費解体・撤去マニュアルに基づき、権利者の同意取得が困難な場合には、所有権等に関する紛争が発生しても申請者の責任において解決する旨の書面(宣誓書方式)を活用し公費解体・撤去を行った。

公費解体加速化プランの活用(対応する課題:その2)

公費解体の加速化に向けた対応として、県と環境省が主導した公費解体加速化プランを策定・運用した。加速化プランでは、解体棟数の増加を踏まえた解体計画の見直しと、それに基づくスケジュール管理・進捗の見える化を目的として、解体班数の確保(宿泊先確保を含む)、広域処理の推進、工程管理会議による進捗管理および情報共有を行う枠組みを構築した。

デジタルツールの活用

当初、位置情報の管理には GIS、その他情報の管理は Excel と併用していたが、最終的には家屋情報・進捗・各種記録をすべて途中から被災者生活再建支援システムに移行し、データを集約することで、公費解体に関する情報管理と業務効率が向上した。

④ 改善の方向性

周知方法の検討

公費解体等の申し込みについて、分かりやすい周知方法を検討するとともに、平時から住民に周知することが求められる。また、必要な書類が多い申請方法についても簡素化できる余地があるか検討することが求められる。併せて建物の相続登記が行われていれば、公費解体の申請書類は最小限で良いため、相続登記を促すことが有効である。

公費解体を理解し GIS が使える職員の育成

公費解体については平成 19 年の能登半島地震時には明確な定義がなく、今回の地震では当時の手法や制度運用が異なり、専門的な経験や知識を有した職員がいなかったため試行錯誤しながら進めたが、復旧には公費解体が待ったなしとなることから専門職員の育成が必要である。

公費解体を含めた災害対応は、リアルタイムに情報更新と共有が求められ、昔ながらの紙やアナログでは処理できないため、GIS を現場に即して活用できる人材が多数必要である。(外部委託では時間がかかりすぎる。)一部職員は知識があったが、特化して対応できる状態ではなかった。加えて、データの基礎となる罹災調査の位置情報が実際の位置とかけ離れた物件が多く、調査時に記録する位置情報は、より正確に記録できるようにすべきである(準天頂衛星、二周波対応など)。

地域特性を踏まえたマニュアル作成

被災規模や災害状況が異なるため、平時から各自治体で災害特性・地域特性を踏まえた公費解体マニュアルを作成しておくことが重要である。

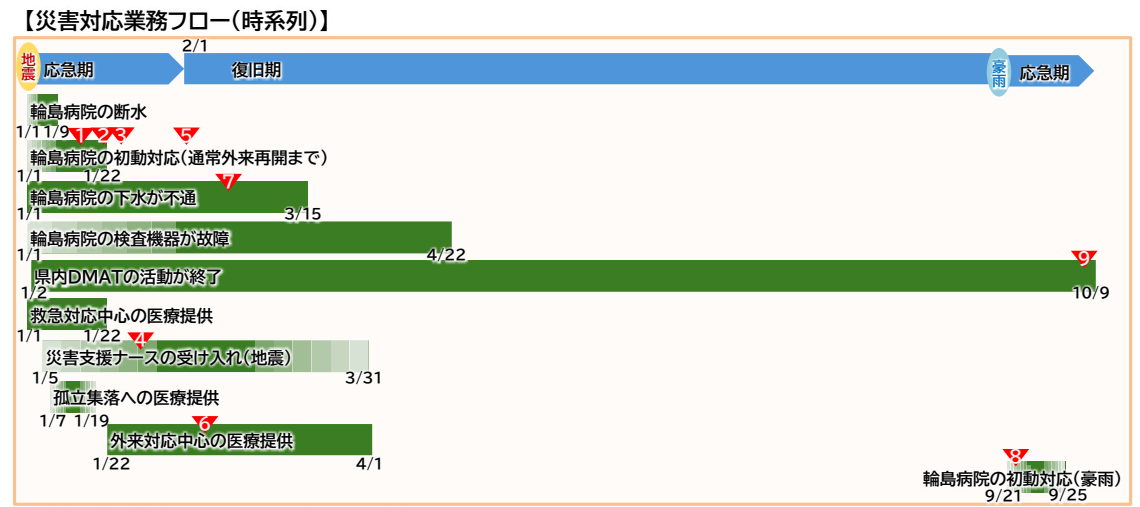
公費解体業務における体制の検討判断

公費解体においては、復旧の基礎となるため早期の完了が求められる。一方で、事故や誤解体等を引き起こさないよう管理業務等を正確に実施する必要がある。このことから、公費解体マニュアル作成時に、発注管理・現場管理・現場調査等の適切な体制を検討判断する必要がある。

外部業者との事前の協定締結

本災害における公費解体の対応では、外部業者へ委託したものの、外部業者の経験不足により、業務の多くの場面で市職員が関与する必要があった。人的資源がひっ迫する災害対応業務において、外部業者の支援を円滑に受けることが重要である。このことから、事前に公費解体に関する知識・技能を有した事業者との協定締結等を実施することで、円滑に支援を受けられる体制を確立する必要がある。

(14)医療



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	市立輪島病院の入院・災害負傷患者の市外搬送	6	全ての外来が再開
2	1日の救急外来患者ピーク(180人/日)	7	下水道2本のうち1本の敷設完了
3	看護師らスタッフの宿泊室不足	8	訪問診療・訪問看護体制を維持
4	災害支援ナース宿泊用コンテナ設置	9	福祉避難所に災害支援ナースを派遣
5	病院職員・支援者ら100人が病室等に宿泊		

① 輪島市における対応概況

市内のほとんどの医療機関が軒並み甚大な被害を受けた中、医療に関する応急対応は市立輪島病院と DMAT 等の派遣医療チームが中心となって行われた。災害拠点病院と地域の病院としての機能を両立させるため、事前に計画はされていなかったが、完全な分業制を敷き、災害負傷者への対応や市外への搬送は DMAT 等の支援団体が、外来の慢性期患者や感染症患者などは市立輪島病院のスタッフが対応することとした。医療スタッフや医療資源が極めて限られた中ではあったが、1月22日には外来の一部再開を果たし、院内衛生状況早期回復のために急遽、敷地内に浄化槽を設置することで上下水機能を仮復旧させた。また、同時並行して医療機器の修繕・更新を急ピッチで進め、発災から113日後の4月22日に院内応急復旧宣言を発出できたことにより、震災前の診療体制に戻すに至った。その後、秋に発生した豪雨災害時には、院内に軽症者や避難市民のための避難所を開設した。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:断水と市立輪島病院の院内配管破損に伴う上下水機能不全、医療機器倒壊と破損

市立輪島病院では、断水や院内配管断裂による漏水、医療機器の倒壊と損壊により医療機関が診療継続を行うための心臓部分となる検査機器に甚大な被害が発生したため、通常

の診療行為が行えなくなった。そのため、災害負傷患者、入院患者のほか、透析患者について早急に市外に搬送することが必要となり、その人数は発災から 10 日間で 289 人に上った。

こうしたことから、医療機関における配管を始め医療機器等の震災に耐えうる保全対策と強化の必要性が鮮明になった。

<市立輪島病院の対応状況>

【市立輪島病院】	
① 状況	① 緊急外来患者数約 150 人/日（日中、増加中） うち、受診済患者数約 5 割、重傷者約 4 割 ② 入院患者数約 30 人（今後の入院急増に備えて空きあり） （受入可能数と病床数約 100 人：感染症患者中心を想定） ③ 検査機器故障・損壊状況（コロナ等検査キットは完備） ④ 電気・燃料は問題なし ⑤ 水道は、上水は一部断水、下水は暫く不具合発生中 ⑥ 外部からの医療関係支援者約 150 人当院病室等で宿泊 ・向原：① 平日夜間は 1 月 22 日から一部再開を目指したい。 ・対応方針：人材支援等は D-MAT 等の救急隊員や石川県、看護協会等へ 運営依頼していく。

出典：輪島市災害対策本部資料

課題その2:想定していた災害対応とのギャップ

市立輪島病院では、平成 19 年に経験した能登半島地震を基準として災害時応急対応方針と業務継続計画(BCP)を作成し、災害発生時のトリアージ場所を病院エントランス内と定めていたが、壁や天井等に一部崩落が見られ安全性が担保できないと判断して、やむなく正面玄関前の駐車場でこれを実施した。また、地震発生日は院内入院患者が少なく、このことにより配置職員も少ない元日であったこと、市内は帰省客等で普段よりひとが多かったほか、市内至る所での孤立地域発生により参集職員も極めて限られてしまったことなどが重なり、あっという間に負傷者対応がひっ迫する事態となった。

想定を遥かに上回る状況にどのように対処すべきであるかについて、再考する必要がある。

課題その3:医療従事者の疲弊・離職

発災後、市立輪島病院では多くのスタッフが帰宅困難となり、院内の病室等に宿泊する状況が続いた。

他方、孤立地域に居住していて出勤できないスタッフもいるなど、関係者全員が被災者でもあった。スタッフ自身、住み慣れた自宅の損壊のほか、今後の将来設計を冷静に考えなければならなくなり、地震発生から 1 か月経過したところには 2 割の看護職員が退職を望む事態となっていた。

課題その4:保健医療福祉調整本部の役割

県の指揮の下、市でも保健医療福祉調整本部が 1 月 4 日に立ち上がった。地域防災計画では市立輪島病院事務部長がその担当を担うこととなっていたが、病院環境が混乱を極める中、市全体の医療状況を俯瞰しながらこの任務を担うことは困難であり、保健医療福祉調

整本部の体制に課題が生じた。

<輪島病院の事務分掌>

市立輪島病院	医療班(市立輪島病院事務部長(事務部長を置かない場合にあっては、事務長))	市立輪島病院職員	- 被災者の医療救護に関すること。 - 関係医療機関の被災状況調査に関すること。 - 医療救護応援要請に関すること。 - 医療救護班の編成及び医師会との連絡調整に関すること。 - 緊急用医薬品及び衛生資材のあっせんに関すること。
--------	---------------------------------------	----------	--

出典:災害対策本部事務分掌

課題その 5:災害支援ナースや災害支援リハビリ事業の実施

市立輪島病院では、発災直後からスタッフ不足が顕著となる一方で、災害支援ナースや災害支援リハビリを受け入れる体制の整備不足が露呈し、受け入れに時間を要することとなった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

トイレレーラーの設置(対応する課題:その1)

津波警報等により避難者が押し寄せた市立輪島病院ではトイレが使えず、院内配管損壊等により衛生環境の悪化が懸念されたが、1月5日にトイレレーラーを導入できたことで、衛生環境を改善することができた。

インフォーマルなヒトとの繋がり(対応する課題:その1)

大津波警報の発令により急遽病院に避難した市民と、院内配管損壊等によりトイレが使用不可となり瞬く間に院内の衛生環境が悪化したが、病院職員の繋がりや県外在住者からの提案を受ける形で市内でも最も早い時期にトイレレーラーの派遣を受けることができ、このことが衛生環境の劇的な改善につながった。

モバイルファーマシーの導入(対応する課題:その2)

地震によって医療アクセスが困難となった住民が多く、市内の薬局も営業停止となり、処方箋があっても医薬品が手に入らないことが懸念されたため、1月9日よりモバイルファーマシー(移動薬局車)が導入された。市内の薬局が営業を再開するまでを目途に、日本薬剤師会による活動は3月5日まで実施された。

積極的な受援(対応する課題:その2)

DMAT、日赤、JMAT、JRAT、DHEAT、看護師派遣など可能な限りの援助を受け入れたことで、負傷者を中心とした応急対応については支援団体が、通常診療業務(最初は少しずつ)や応急復旧までの院内設備や医療機器の修繕等については病院職員が、それぞれ役割分担できたことが、早期の設備および医療機器等の復旧や震災前の診療体制に戻すことに繋がったことは明白である。

スタッフを守る数々の施策の実施(対応する課題:その3)

自家用車が使えないスタッフのための足の確保として病院所有車のカーシェアリング、小さな子供を抱えた職員の日中勤務を可能とするために運用を開始した院内保育所の無料開放(利用対象者を小学生まで拡大)、有給や特別休暇を使い切り、更に休暇が必要となる職員へのペナルティの除去、病院敷地内への応急仮設住宅の建設、退職することなく数年間市外の公立病院へ勤務できる在籍出向制度など、考えうる種々の施策を講じたことにより、離職者数を抑えることができた。

④ **改善の方向性**

全面改定した BCP に基づいた訓練を通じた検証の必要性

市立輪島病院では、能登半島地震および豪雨時に課題となった以下の内容を盛り込んだ BCP を令和 6 年度末に作成した。

- ・病院のインフラ途絶への備え
- ・暫定対策本部の設置と活動
- ・医療支援者の活動拠点の強化
- ・職員が勤務継続できる環境の整備

この BCP に基づき、今後は甚大な災害にも対応できるように訓練を通じて検証を重ねていくこととしている。

保健医療福祉調整本部のあり方の見直し

市役所機能が維持される規模の災害(例:震度 6 強クラスの地震)とそれ以上の災害(例:震度 7 クラスの地震)とでケース分けし、後者の場合は、県が陣頭指揮を執るなど、保健医療福祉調整本部のあり方を考え直す必要がある。

災害派遣ナースや災害支援リハビリの受入体制の確立

看護師やリハビリスタッフに関わらず、緊急受入体制の方法を確立しておく必要性が顕著となった。

市でも、市職員が担当する災害派遣ナースの受入担当窓口を定めるなどの体制強化が求められる。

(15)要配慮者支援

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	医療逼迫中における要配慮者に係る事務の並行処理	6	閉園していた公立保育園の保育士が中心となり開設
2	福祉避難所における定員超過・過重負担の顕在化		
3	感染症対策のためのゾーニングや隔離対応の困難		
4	一般避難所における医療的判断や継続観察の限界		
5	協定を締結していた母子福祉避難の開設が困難		

① 輪島市における対応概況

市内の被害が甚大であったことから、福祉避難所の受入対象者を含めあらゆる事象において、特例対応を行わざるを得なかった。そのなかで、福祉避難所の運営と要配慮者の広域避難に係る事務の並行処理や母子専用避難所の開設・運営等を行った。また、人的資源の制限から一般避難所における医療的判断や継続観察に限界があり、「感染後に要介護化した者」、「外来対応後も継続観察・ケアが必要な者」を受け止め、継続観察等を行う中間ケア拠点の設置・運営を実施した。

また、山間部の孤立集落に立地する介護施設においても、通信途絶や道路寸断の影響により、施設の状況把握ができない期間が生じた。このため、市による安否確認や避難調整できない中で、施設や地域が状況に応じた判断・対応も余儀なくされた。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:医療ひっ迫中における要配慮者に係る事務の並行処理

発災直後から避難所開設初期にかけて、1.5 次避難および 2 次避難(広域避難)が段階的に展開された。当該展開の中心期は DWAT 参入(2 月中旬～3 月下旬)より前であり、避難所開設初期の移送調整に DWAT の関与は限定的であった。主な業務は、要配慮者の把握、医療・介護情報の整理、医療調整、空床確認、移送判断、家族説明、受入調整であり、情報不足・移動制約・医療ひっ迫の中で並行処理を余儀なくされた。

また、孤立地域に所在する介護施設については、発災直後の混乱や通信環境の制約から、避難所情報や施設安否の把握に時間を要した結果、一部の避難対応が行政との調整と十分に連動しない形で進んだ。

<1.5 次避難所の運営支援>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その2:福祉避難所における定員超過・過重負担の顕在化

震災直後、道路寸断等により輪島市保健医療福祉調整本部の指揮下でのコントロールが直ちに及ばない期間が生じたため、門前地区では門前総合支所の独自判断で福祉避難所調整が行われた。

その結果、既存利用者に加えて福祉避難所に避難者を受け入れた門前地区の介護施設では、施設の現状から「これ以上の受け入れは困難」との意思が十分反映されないまま受け入れが進み、定員超過・過重負担が顕在化した。

また、孤立地域の介護施設でも、限られた職員体制のもとで、歩行が困難な入所者を伴う避難行動が生じるなど、施設・職員双方に大きな負担がかかった。

課題その3:感染症対策のためのゾーニングや隔離対応の困難

令和6年1月5日以降、インフルエンザ・新型コロナウイルス・感染性胃腸炎が爆発的に蔓延した。避難所ごとに流行している感染症が異なり、物理的・人的制約からゾーニングや隔離対応は困難であった。

課題その4:一般避難所における医療的判断や継続観察の限界

一般避難所で感染症に罹患した高齢者等のADL(基本的日常生活動作)が急速に低下し、要介護状態に移行する事例が続出した。当時、市立輪島病院は院内損壊に起因するダウンサイジング等により通常診療不可および入院抑制(他院搬送)が必要であり、点滴・内服処方・吸入等の外来対応後、避難所へ戻されるケースが多かった。しかし一般避難所では医療的判断や継続観察に限界があり、悪化→入院レベル化→医療ひっ迫→退院後の入居施設なしという悪循環が懸念された。

このため輪島高校は、「感染後に要介護化した者」、「外来対応後も継続観察・ケアが必要な者」を受け止め、継続観察、生活機能維持、重症化の早期察知を行う中間ケア拠点としての運営を行うことを余儀なくされた。

また、孤立集落の介護施設から一般避難所へ退避した要介護者についても、住環境や食事形態、介護提供体制に一定の制約が生じやすく、生活機能低下への配慮が求められる状況となった。

課題その5:医療受診の困難

避難者には車両損壊や自家用車を有していない世帯等の移動弱者が多く、体調不良時の医療機関への受診が容易ではなかった。受診の場合、救急要請に偏りやすく、必ずしも緊急度が高いとは言えない救急車利用が増加するリスクがあった。

課題その6:避難所における医療チームの配置の限界

避難所開設初期には、本来は緊急的に施設に入所したり、あるいは持病を抱えた医療的ケアが必要な要配慮者が多く避難していた避難所をリスク高と判断して医療チームを常駐させたかったが、人的資源の制約からこのことが叶うことはなかった。そのため、避難所内の機能低下を招き医療的環境の悪化や感染拡大が同時多発的に発生した。

課題その7:外国人や性的マイノリティ等、社会的配慮を要する者への配慮

外国人や性的マイノリティ等、社会的配慮を要する者については、存在しなかったわけではないが、対象別福祉避難所としての事前計画に位置づけられておらず、専用拠点の展開には至らなかった。

課題その8:協定と開設判断

母子に関する福祉避難所設置運営協定を締結していたが、発災後の開設依頼に対しては「人員がない」「母子福祉避難所の設置運営よりも保育園の運営再開を優先する」との理由で開設が困難だった。

課題その9:高齢者等施設の広域避難

旧輪島市域では高齢者等施設の入所者・スタッフが広域避難したことにより、退院患者等の生活を支えるための入居施設が皆無となった。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

中間ケア拠点の設置(対応する課題:その5)

継続観察、生活機能維持、重症化の早期察知を行う中間ケア拠点としての運営を実施していた輪島高校での継続ケアは、救急車利用の回避と医療ひっ迫予防にも寄与した。

母子専用福祉避難所(ミドリ保育園活用)(対応する課題:その8)

要配慮者には高齢者だけでなく、障がい者、妊産婦・乳幼児、医療的ケア児等が含まれる。それぞれ特性が異なるため、同一避難所で一律に対応することは困難であり、母子や医療的ケア児は専用の環境が必要であった。

ミドリ保育園は市立輪島病院と協力して、院内保育所の早期再開と受入対象者を小学生にまで拡大したほか、河井保育園でも市民を対象とした一時保育を実施するなど、社会福祉法人として地域支援に大きく貢献した。

その後、母子専用福祉避難所は、閉園していた公立保育園の保育士(本市職員)が中心となり、ミドリ保育園の場所を借りて運営した。保健師・助産師・看護師・医療班(DMAT 等)が連携し、授乳・沐浴・乳幼児食・感染対策等を実施した。

<輪島病院の対応状況>

・避難先(他市町村)での保育の実施			
一時的な預かり事業 平日のみ			
前日の13時までに申込必要			
場所：かわい保育園	8:15~17:30	2/9	53名
松風台保育所	8:15~17:30	2/9	21名
まちの保育園	9:30~16:00	2/9	1名
【追加】			
わじまミドリ保育園	8:15~17:30	2/16~開始予定	
(1F 保育、2F 福祉避難所)			

出典：輪島市災害対策本部資料

病院入院機能の介護機能への転換(対応する課題:その9)

市立輪島病院では、診療機能の低下や人口流出により入院患者も減ったため、急遽、病院入院機能の一部を介護施設化する方針を打ち出した。

また、本件を早急に実現するため、県健康福祉部との連携により諸手続きを極めて迅速に進行させることができ、通常3年程度要する病院機能から介護機能への転換を、80日程度で実現できた。

④ 改善の方向性

受援計画・段階的開設基準の明文化

福祉避難所指定・協定締結時に「運営主体」「人員確保(代替人員含む)」に加えて、「受援計画」「段階的開設基準」を必須要件として明文化する。

あわせて、施設や関係団体による自主的な対応が先行する場合も想定し、後から行政支援につなげられるような柔軟な運用の整理を行う。

福祉人材の即応派遣スキームの制度化・訓練化

福祉人材の即応派遣スキーム(DWAT 等)を、自治体側の受援設計と接続した形で制度化・訓練化する。

地域分断時の指揮統制における手順やマニュアル等の整備

地域分断時において、代替的に指揮統制が取れるよう、情報共有様式やマニュアルの整備等を実施する必要がある。

特に、孤立集落内の介護施設については、通信途絶が生じた場合でも、施設の状況を段階的に把握できる手順や、情報の集約先をあらかじめ整理する。

中間ケア拠点(避難所外ケア拠点)を制度上、位置づけ

感染症蔓延と医療崩壊を前提に「中間ケア拠点(避難所外ケア拠点)」を制度上位置づけ、

立ち上げ手順・人員・資機材を標準化する。

医療者配置基準の検討

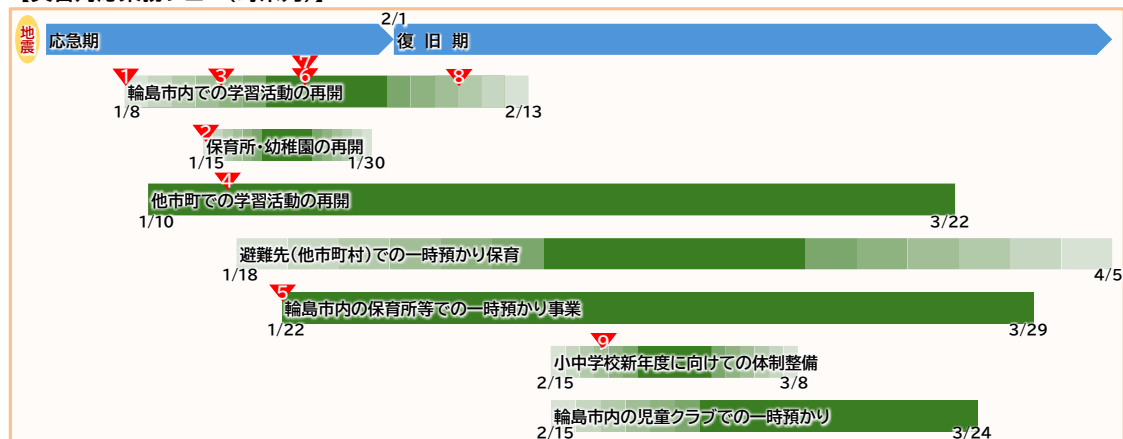
全避難所への医療常駐は困難であるため、大規模避難所・要配慮者が多い避難所への常駐と症状や状況が悪化した避難者を把握・対応するための導線を標準モデル化する。

特性別福祉避難所の事前計画への明記

特性別福祉避難所(母子・医療的ケア児・外国人等)を事前計画に明記し、協定先が運営不能な場合の代替運営(市職員運営等)を具体化する。

(16)教育・保育

【災害対応業務フロー(時系列)】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	4つの小学校が再開不可能	6	市内を3地区に分けて学校再開の方針を決定
2	保育所再開について問合せ増加	7	避難者の2次避難等移動が停滞し、学校再開が遅延
3	一部施設で応急危険度判定実施、学校再開に向け調整	8	調理場が未回復、支援団体から食事提供
4	他市町に移送のうえ、学習活動再開の方針を決定	9	学習スペース確保に向けて避難所集約が課題
5	市内での一時預かり事業開始		

① 輪島市における対応概況

停電や通信が途絶したことにより、児童生徒の安否確認および学校施設の被災状況の把握に時間を要した。

避難所として使用された学校では教室・体育館の占有が長期化したことで教育活動に必要な空間が確保できなくなり、施設の再開を大幅に遅らせることとなった。

併せて、市内すべての保育施設が休所(公立 6 か所、私立 5 か所)するなど、就学前児童の受入体制も喪失した。

これらの状況は、住まいと教育環境の確保を求める子育て世帯が市外へ避難・転出する要因の一つとなった。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:児童生徒の安否確認

従来の通信手段が十分に機能しなかったことや勤務校への教職員の参集が困難だったことにより、児童生徒の安否確認に時間を要した。

課題その2:学校施設の被災と通学手段

多くの学校施設が被災し、校舎が使える見通しのない学校が 1 月 8 日時点ですでに 4 校

存在していたほか、学校へアクセスする道路の被災により、児童生徒を登下校させる交通手段の見通しを立てることも困難であった。

これに加え、児童生徒・学校の通信環境や通信端末の被災も授業再開をより一層困難にさせた。

<輪島中学校の被災状況>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その3:教職員の体制

教職員は市内外の広範囲に居住しているため、地震発生直後、教職員の多くが勤務校に出勤できなかった。

さらに中学生の集団避難に同行するため市外へ移動したことで、市内での教職員確保が困難となった。

課題その4:避難所占有の長期化

授業再開に向けて避難者の移動を試みたが、2 次避難先やペット同行避難者の移動先の調整など避難所の集約が進まず、体育館のみならず教室にも避難者が長期間滞留することとなった。

また、教育活動と避難生活の両立を踏まえた避難スペースの区割りが事前に決められていなかったことから、避難所としての占有が長期化するにつれて教育活動のスペースが限定され、授業再開に支障をきたした。

<避難所の様子(大屋小学校)>



出典:石川県「令和6年度能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録」

課題その5:保育施設の被災

発災によって市内すべての保育施設が休所(公立 6 か所、私立 5 か所)した。また、市内

の保育所等全施設が休所となった。

課題その6:子育て世帯への情報発信

学校再開の見通しが不透明であったことが子育て世帯の市外避難・転出の一因となった。

また、子育て世帯が必要としている情報が点在化しており、正確な情報収集が困難な状況が生じた。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

学びの場、集える場の提供(対応する課題:その2、その3、その4)

県、白山市の協力のもと、市内中学生約 400 人のうち、保護者の同意を得た約 250 人を白山市内にある県の施設に集団避難させ、学びの場や生活の場を確保した。

また、市内に残った児童生徒に対しては、学校再開までの当面の間、児童生徒が集える場所(通常授業とは異なる)として、輪島高校、町野小学校、門前東小学校での受け入れを実施し、登校できない児童生徒については、災害前から一人1台貸与されていた端末を活用してオンライン参加も可能とした。

<白山市への中学生集団的避難>



災害時学校支援チームの受け入れ(対応する課題:その2、その3、その4)

熊本県(延べ 58 人)、三重県(延べ 46 人)の災害時学校支援チームの支援を受け、学校活動再開前には校内整備・片付け、学校活動再開後は教職員の授業補助、登下校支援、昼食提供等を実施した。

避難所機能と学校機能の両立(対応する課題:その2、その4)

校舎に避難している避難者に学校活動再開について説明して体育館等へ避難場所を移動してもらい、教育活動のスペースを確保したうえで、中央地区(6 小学校、1 中学校)は輪島高校(のちに輪島中学校へ)、東部地区(1 小学校、1 中学校)は町野小学校、西部地区(2 小学校、1 中学校)は門前東小学校へ集約することで避難所機能を維持しつつ、学校活動再開の環境を整えた。また、並行して河井小学校グラウンドへの仮設校舎の建設(令和 6 年度 2 学期より運用開始)を進め、輪島高校への学校機能の集中を解消した。

一時預かり事業(対応する課題:その4、その5)

1月22日のかわい保育園を皮切りに、平日のみ、市内保育施設での一時預かりを開始した。また、災害特例として避難先(他市町村)での一時預かりを実施するとともに、併せて休所期間の保育料の免除を検討した結果、4月～翌3月までの保育料を免除することとなった。

児童クラブの再開(対応する課題:その5)

2月22日から輪島高校教室、門前東小学校教室、町野小学校で児童クラブを再開した。

④ 改善の方向性

避難生活と教育活動の両立を見据えた施設の整備

災害時に学校が避難所として機能することを前提に、平時から教育空間と避難空間を迅速に区分できる動線計画・空間利用計画を整備するとともに、校舎・体育館の耐災害性向上と必要資機材の確保を進め、避難所としての安全性と教育活動の継続性を両立させる多機能施設への強化を図る。

避難生活と教育活動の両立を見据えた仕組みの整備

学校が避難所となる場合、広域避難や避難所集約の調整手順や説明プロセスを標準化し、長期占有による教育活動への影響を最小化する。

また、避難所を地域全体で管理・運営していく観点から、市、住民、学校等の関係者が連携する連絡会議を設置し、連携体制の強化を図る。

併せて、給食調理場の被災も想定し、近隣の調理場で代替することや外部から食事提供ができる仕組みを構築することで教育活動の早期安定を図る。

避難生活と教育活動の両立を見据えた体制の整備と訓練の実施

教職員が市内外の広範囲に居住していることを踏まえ、災害時に教職員や市職員が十分に参集できないことを前提としたマニュアルを整備することや、県・近隣自治体との連携による応援教職員の受入体制を構築することにより、避難生活と教育活動の両立に必要な人員を確保する。

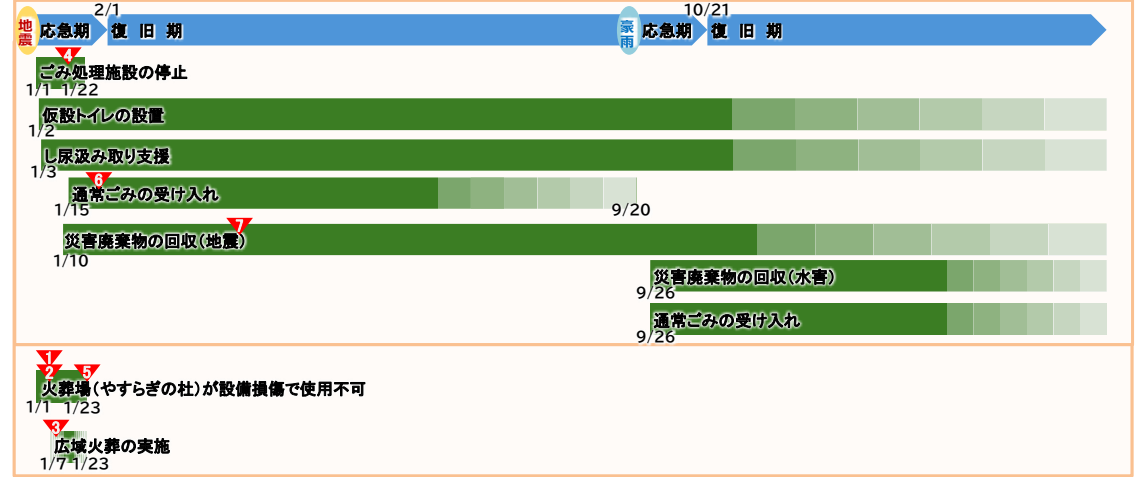
加えて、学校支援チームの受入手順や役割分担を事前に定め、災害発生時に即応できる体制を構築し、実際にシミュレーションを行うことで、人的不足が教育活動再開を遅らせるリスクを低減する。

情報通信手段の整備

連絡手段の多様化や通信途絶時を想定した代替手段の整備により、児童生徒の迅速な安否確認が行うことのできる環境を整備するとともに、子育て世代に対する情報提供の頻度・内容の充実を図る。さらに訓練を行うことで、より実効性を高める。

(17)環境・衛生

【災害対応業務フロー(時系列)※上段:廃棄物処理・下段:遺体の火葬】



【災害対応業務フローにおけるポイント事象】

No.	事象	No.	事象
1	市内の火葬場損傷のため、広域火葬で対応開始	6	災害ごみの仮置場設置
2	各自で葬儀会社を手配する選択肢も案内	7	焼却ビットが満杯で処理が間に合わず市外の施設で処理
3	遺体安置所の設置		
4	ごみ処理施設が被災、一時的に市外の施設で処理を開始		
5	火葬場の復旧		

① 輪島市における対応概況

本市では地震発生時からごみ処理施設やし尿処理施設が被災し、収集車の確保も困難な状況であったため、環境省や石川県との調整のもと市外の処理施設を利用するなどの対応を行った。また、火葬場も被災して稼働停止したため、広域火葬を行った。

② 今回の災害で生じた課題

課題その1:廃棄物の処理キャパシティの不足

地震によりごみ処理施設が一時稼働停止に陥り、通常ごみの受け入れが停止した。ごみ処理施設の再稼働後も、通常ごみに加え、災害に伴い発生した災害ごみを処理する必要がある、処理能力が不足する事態となった。

また、し尿処理施設についても稼働停止に陥り、仮復旧がされるまでの期間については、市外の処理施設で処理を行う事態となった。

課題その2:仮設トイレ設置完了までの時間増大

震災当初はほぼ全ての避難所でトイレが使用できなかったこともあり、多くの仮設トイレを確保する必要があったが、道路事情等により早急に仮設トイレを確保することが難しかった。また、避難所の状況やニーズの把握が十分にできなかったことにより、支援で到着した

トイレカーの設置場所の割り振りにとも時間を要した。さらに、仮設トイレ自体の設置だけでなく給水確保も課題で、給水車による対応が2～3月まで続いた地域もあった。

課題その3:情報提供の方法

本市では、災害ごみの処理等についてパンフレットを作成し避難所へ配布するほか、市公式サイトやLINE等を通じて周知してきたが、避難者がどこに所在しているか把握が難しく、避難所職員に周知作業を依頼したものの、職員不足を背景として情報提供の体制が十分に機能しているとは言い難い状況であった。

課題その4:廃棄物推計量のくい違い

発災から1か月後に県から廃棄物推計量および解体棟数の見込みが公表されたが、本市分に関しては他市町と比べ低く見積もられていたことから、見込みをもとに準備された復旧復興への支援体制が被害規模に対し整わず、復旧の遅れに繋がった。

課題その5:対象場所の位置情報の共有

し尿の汲み取り場所を市から業者に伝えるとき、市と業者間の共通のデジタルツールがなかったため紙媒体で伝えており、効率的とは言い難かった。

課題その6:県内外の廃棄物処理施設の確保

各自治体の施設の処理能力が不足し、廃棄物を処理できない場合に、県内外の自治体に応援を要請・調整する必要があった。

また、能登地域のほぼ全ての廃棄物処理施設や収集車当が被災し使用不可となったことから発災直後は収集車等の確保が困難であった。

課題その7:火葬場が使用不可

やすらぎの杜(火葬場)が設備損傷により利用できなくなり、復旧したのは発災から約3週間経過した1月23日であった。施設復旧までの間は、広域火葬で対応したが遺体の火葬までに1週間以上かかるケースもあり、広域火葬を使わずに火葬業者と直接調整して自力で対応した住民もいた。

<輪島病院の対応状況>

◎火葬場（環境対策課）	
・状況	やすらぎの杜（火葬場）が設備損傷により利用できず広域火葬で対応していた。
・対応方針	1月23日（火）から復旧、遺体受入れ（6体/日）

出典:輪島市災害対策本部資料

課題その8:遺体搬送の遅れ

広域火葬の場合の県、市町、搬送業者の連携が事前に定められていなかったため、体制の構築に時間を要し、一部の遺体搬送が遅れた。

③ 今回の災害での対応のポイント・ノウハウ

処理施設への仮置き、他自治体への広域搬送(対応する課題:その1)

ごみの受け入れは、生ごみなどの避難環境に悪影響を及ぼすものを優先し、その後、紙ごみなどの可燃ごみも含めて受け入れるといった優先順位を調整した。

通常ごみについては、処理施設が復旧するまでの間、ピットで受け入れを行うとともに、市外の処理施設へ搬送を行った。災害ごみについても、市内3か所に仮置場を設置し、処理を進め、水害後には別の仮置場を設置した。

し尿等については、処理施設が仮復旧するまでの間、受入槽で一時的に受け入れを行い、市外の処理施設へ搬送を行った。

デジタルツールとアナログの組み合わせによる広報の実施(対応する教訓:その3)

市公式 LINE を中心に情報提供を行ったことで高齢者には十分に届かない場面もあったが、若い世代には迅速に周知できた。また、旧門前町域では公民館に広報誌をまとめて掲示するなど地域独自の対応を行った。デジタルツールと紙媒体を組み合わせ、地域特性に応じた複合的な周知体制を整えることができた。

広域火葬の実施(対応する教訓:その7)

市の火葬場は地震で被災し当初は使用できなかったため、県との調整のもと、県内他自治体の火葬場を利用する広域火葬で対応した。広域火葬は1月4日から開始され、1月10日からは石川県葬祭業協同組合・(一社)全国霊柩自動車協会石川県支部を通じて他県の寝台車貸与の協力も得られた。

④ 改善の方向性

周知方法の検討

災害ごみの分別ルールについて、紙媒体・市公式サイト・LINE 等の多様な周知手段を確保し、平時からパンフレット等を用いて住民に周知することが求められる。

廃棄物処理施設の強化

ごみ処理施設やし尿処理施設の廃棄物処理施設の停止が長期化した場合、ごみ・し尿等の処理が滞り、市外に運搬する人員が必要になるとともに、被災者の生活環境が悪化する可能性があるため、廃棄物処理施設・関連施設の耐震化等を図ることが求められる。

災害廃棄物関連マニュアルの整備充実

災害廃棄物処理の専門的な経験や知識を有した職員がいなかったことから、試行錯誤しながら進めたが、復旧には災害廃棄物処理は待った無しとなることから災害廃棄物関連マニュアルの整備充実が必要である。

仮設トイレ等の運用検討

仮設トイレが清掃されずそのまま放置されると衛生上の問題が発生するため、清掃等の運用については、事前に市と業者の役割分担などを明確にしておく必要がある。

県内外の廃棄物処理施設の確保における連携体制の整備

今回の地震のような災害規模の場合、隣接市町の廃棄物処理施設も受け入れが困難となることから、県内外の応援の要請や調整を県が対応する必要がある。市は県と円滑に連携できる体制を整備する必要がある。

火葬業務を安定して継続するための連携体制づくり

火葬場が被災して使用できなくなったことで、遺族への負担が大きくなった。今後は、県・市・周辺自治体が連携し、災害時でも火葬業務を滞りなく進められる体制を整えることが求められる。遺体搬送事業者との協定・代替火葬場の活用方法などを平時から整理しておくことで、非常時においても落ち着いて丁寧な対応を続けられる環境を確保できる。

第4章 検証を踏まえた今後の防災対策推進の方向性

本災害検証は、全国の自治体に伝えるべき教訓を発信し、住民および行政機関の防災力の向上と防災対策の推進に資することを目的としている。この目的を達するため、各検証項目における改善の方向性を踏まえ、今後の防災対策推進の方向性を検討した。

1. 改善の方向性の分類

各検証項目における改善の方向性を横断的に整理し、改善の方向性を 5 種類に分類し、さらに短期的対策と中長期的対策に分け、本市の今後の防災対策推進の方向性として整理した。

(1) 短期的対策

① 対応手順の明記・ルール化

本市における災害時の対応手順は地域防災計画がその根幹を成すものであり、これに関連する計画・マニュアルとして、業務継続計画、災害時受援計画、避難所運営マニュアルがある。これらの計画・マニュアルの見直しが対応手順の明記・ルール化における対策の中心となるが、大規模なハード対策等は必要としないため、単年度でも実施可能な短期的対策である。

② 受援体制の強化

本市における受援体制は災害時受援計画に定められており、これに関連する計画として、業務継続計画、地域防災計画がある。これらの計画の見直しが受援体制の強化における対策の中心となるが、大規模なハード対策等は必要としないため、単年度でも実施可能な短期的対策である。

(2)中長期的対策

①情報の一元化

対策の内容としては、救助要請、避難所の物資需要など多岐にわたる情報集約に利用されるフォーマットの統一と情報共有に利用されるシステムの庁内および関係機関との共通化が含まれる。これらの構築には一定の設備投資と関係機関との調整が必要となるため、複数年を要する中長期的対策である。

②バックアップ・継続性の確保

対策の内容としては、下水道、ごみ処理施設等の耐震化等のハード対策や、水、簡易トイレ等の備蓄の強化、段ボールベッド等の敷材の確保が含まれる。これらの構築には一定の設備投資が必要となるため、複数年を要する中長期的対策である。

③住民への周知・啓発

対策の内容としては、地震、津波、洪水、土砂災害等のリスク啓発や、避難所の自主運営に関する周知、公費解体、応急修理等の住まいに関わる各種制度周知が含まれる。これらの対策は住民個人が知識の習得だけでなく対策の実施にいたることで効果を発揮するため、複数年を要する中長期的対策である。

＜改善の方向性の分類バックアップ・継続性の確保＞

ID	テーマ	改善の方向性	短期的対策		中長期的対策		
			対応手順の明記・ルール化	受援体制の強化	情報の一元化	バックアップ・継続性の確保	住民への周知・啓発
1	活動体制	災害対策本部レイアウトの重要性認識	●				
2	活動体制	各種防災関連計画・マニュアルの周知	●				
3	活動体制	職員に過剰な負荷がかからない体制の構築		●			
4	活動体制	災害対策本部会議資料のフォーマット作成	●				
5	受援体制	受援体制の強化		●			
6	受援体制	受援体制を踏まえた災害時レイアウト		●			
7	受援体制	受援計画の具体化	●	●			
8	救急・救助活動	車両の安全確保と迅速な出動体制の確保に資する活動マニュアルの整備	●				
9	救急・救助活動	救急救助情報を円滑に共有できる仕組みの整備	●		●		
10	救急・救助活動	道路が使えない場合を見据えた多様な救助方法の確保	●			●	●
11	孤立集落	孤立の可能性がある集落の事前リスト化	●			●	
12	孤立集落	一旦集落を離れる必要性の認識				●	●
13	孤立集落	孤立時の避難に関する合意形成と自活者の定義づけ	●		●		●
14	孤立集落	集落との通信手段の確保				●	
15	避難生活	避難所収容力・備蓄の強化				●	
16	避難生活	避難所の環境改善				●	
17	避難生活	避難所運営マニュアルの強化・啓発	●		●		●
18	避難生活	避難所の集約・閉鎖のあり方	●				
19	避難生活	地域行事やイベントへの参加促進					●
20	広域避難	広域避難のルール化	●				
21	広域避難	広域避難の目的や効果の啓発					●
22	広域避難	平均的かつ避難者の多様なニーズに応えられる避難施設の確保				●	
23	広域避難	避難者の帰還に向けたフォローの実施					●
24	物資	受入拠点・人員体制の即応化	●	●			
25	物資	ニーズ・在庫の一元管理とプル型支援の標準化	●		●		
26	物資	孤立・在宅避難への対応方針の統一	●				
27	物資	物資管理方法の事前検討	●	●			
28	物資	プッシュ型支援の強化				●	
29	ボランティア	拠点の事前検討				●	
30	ボランティア	窓口の設置検討	●	●			
31	ボランティア	人員の増強				●	
32	ボランティア	災害ボランティアセンターの運営と平時の連携強化	●				
33	住宅関係	応急仮設住宅用地の事前選定と協定締結				●	
34	住宅関係	仮設住宅への入居申し込み等全般的様式の整備	●				
35	住宅関係	住民への事前説明					●
36	公共インフラ被害・応急処置	BCPマニュアルの見直しと複合災害への備え	●				
37	被害認定調査・罹災証明書発行	建物の特定に必要な情報の標準化	●				
38	被害認定調査・罹災証明書発行	住民への申請方法の周知					●
39	被害認定調査・罹災証明書発行	「一括認定」の判定基準の早期広報	●				
40	被災者生活再建支援	支援制度情報の統合と周知体制の強化	●		●		
41	被災者生活再建支援	被災者生活再建支援システム活用的高度化			●		
42	公費解体	周知方法の検討	●				●
43	公費解体	公費解体を理解しGISが使える職員の育成				●	
44	公費解体	地域特性を踏まえたマニュアル作成	●				
45	公費解体	公費解体業務における体制の検討判断	●				
46	公費解体	外部業者との事前の協定締結				●	
47	医療	全面改定したBCPに基づいた訓練を通じた検証の必要性				●	
48	医療	保健医療福祉調整本部のあり方の見直し				●	
49	医療	災害派遣ナースや災害支援リハビリの受入体制の確立				●	
50	要配慮者支援	受援計画・段階的開設基準の明文化	●	●			
51	要配慮者支援	福祉人材の即応派遣スキームの制度化・訓練化				●	
52	要配慮者支援	地域分断時の指揮統制における手順やマニュアル等の整備				●	
53	要配慮者支援	中間ケア拠点(避難所外ケア拠点)を制度上、位置づけ				●	
54	要配慮者支援	医療者配置基準の検討				●	
55	要配慮者支援	特設別福祉避難所の事前計画への明記	●				
56	教育・保育	避難生活と教育活動の両立を見据えた施設の整備	●			●	
57	教育・保育	避難生活と教育活動の両立を見据えた仕組みの整備	●				
58	教育・保育	避難生活と教育活動の両立を見据えた体制の整備と訓練の実施		●			
59	教育・保育	情報通信手段の整備				●	
60	環境・衛生	周知方法の検討	●				
61	環境・衛生	廃棄物処理施設の強化				●	
62	環境・衛生	災害廃棄物関連マニュアルの整備充実				●	
63	環境・衛生	仮設トイレ等の運用検討	●				●
64	環境・衛生	県内外の廃棄物処理施設の確保における連携体制の整備				●	
65	環境・衛生	火葬業務を安定して継続するための連携体制づくり				●	

2. 今後の展望

各検証項目における改善の方向性を分類し、本市の今後の防災施策推進の方向性として、「受援体制の強化」「対応手順の明記・ルール化」を含む単年度でも実施可能な短期的対策と「情報の一元化」「バックアップ・継続性の確保」「住民への周知・啓発」を含む複数年を要する中長期的対策を示した。

別冊「輪島市の今後の防災対策推進編」では、短期的対策については地域防災計画をはじめとする各種防災関連計画・マニュアルの具体的な改善ポイントを、中長期的対策については主な改善の方向性をそれぞれ示すこととする。

あとかき(検証委員によるコメント)

牧 紀男 委員

災害対策本部資料、市民アンケート、職員アンケート、応援職員へのヒアリングを行い、そうしたデータに基づいて骨格のしっかりした分析を行った検証となっています。収集された生のデータは、研究を進めていくうえでも重要です、行政職員の方が自ら分析を行い、対策を立てていくうえでも大変重要なデータになると思います。日本の災害対応では、これまで生資料が残らず、後から遡って検証しようとしてもなかなかできませんでしたが、輪島市の報告書では、そうしたデータがしっかりと整理されている点が重要です。

また、市民向けとして、市民にどのようなことがあり、どのように解決していったのかがまとめられている点も、大変良いと思いました。

能登半島地震の災害対応について、私が着目するのは以下の3点です。一つ目は、熊本地震の被災地に行き、罹災証明を手伝ってほしいと言われたことを今でも覚えています、それと比べても、熊本地震に比べて非常に多くの行政職員が応援に入るようになった点です。制度自体は始まっていましたが、これほど大多数の方が実際に現地に行って対応されたのは初めてではないかと思います。そのノウハウが、この報告書の中で大変重要なものになっていると思います。

二つ目は、広域避難です。東日本大震災でも行われていましたが、関連死をできるだけ減らすという目的のもと、これだけ多数で広域避難を行ったというのは初めてのことであり、大変重要だと思います。また、1.5 次避難所において、福祉的な支援を必要とする方をさばききれなかった点も、重要な課題だと思います。

三つ目は、インフラの復旧がこれまでの災害と比べて大変遅れた中で、自治体が市民生活を守るためにどのように対応したのかという点です。仮設の浄水場を設けたといった対応は、新たな知見ではないかと思います。

これら三つ以外で個別に良いと感じた点として、孤立集落を解消するために「自活者」という言い方を用いた点は、個人的に大変興味深いと思いました。このように検証結果をまとめていただいたことで、多くのことを学ばせていただきました。ありがとうございました。

有吉 恭子 委員

この検証報告書、つまり検証プロセスにおいて素晴らしいなと思った点を述べさせていただきます。

まず、輪島市全体として、職員の方も住民の方も、事務局の方も、皆さんが素直にすべての事実を出していこう、見直していこうという気持ちを持っておられたことが、アンケートやヒアリング結果から感じられました。そういった協力体制は大変ありがたく、検証の場でも良い議論につながったのではないかと思います。発災当時は混乱の中にあり、振り返ること自体がづらい作業だったと思いますが、それでも皆さんは、あのころ何が起きていたのか、そして何ができて、何ができなかったのかを率直に捉え直そうとする姿勢があり、そのおかげで私たちも当時の皆さんの大変な状況やご苦勞、心情を追体験しつつ、一緒に検証作業ができたと感じています。

また、検証というのはどの項目だて、根拠で検証するのかが重要です。個別の事象や、部署ごとに見るのではなく、輪島市の災害対策本部会議資料の項目を尊重し、その項目ごとにバックキャストして検証するという根拠の立て方は、今後の災害対応そのものに生きていくのではないかと思います。全国の自治体が目にする報告書として、この項目で事実から対策まで整理し、フェーズも意識して見える化したことで、読みやすく使いやすい、非常に骨のある検証報告書になったのではないかと感じました。

最後に、検証の視点として「誰のための検証なのか」という点についてですが、未来につなげるという視点、まだ発災していない地域に向けた視点、そして現在の輪島市の住民や他の自治体の住民など、さまざまな立場の方に役立つものにしようという考えが常に意識されていました。そういう視点でデータ収集やインタビューを行い、分析の視点も多角的、多層的になり、その結果、内容としても分厚くなり、良いものになったのではないかと思います。

本検証委員会ははじめご協力をいただいた全ての方々の行動は、将来の災害対応をよくするためにこの検証に参加いただいたという意味があったと思っています。本検証は日本史上でも稀有な複合災害を受け、輪島市では何が起きてどのように困難を乗り越えたのかという、いわゆる「実践知を伝承していく言語化」に大きく貢献できたのではないかと感じています。この検証作業に関わらせていただくという貴重な機会に感謝するとともに、多くのことを学ばせていただきました。これからの輪島市の復興にも期待し、心を寄せ続けます。

ありがとうございました。

越山 健治 委員

今回の災害事例を振り返ると、明治以降では濃尾地震に次いで 2 番目に大きい規模の直下型地震であり、地震動というハザードの強さが非常に大きいこと、また半島部に位置する小規模自治体がその影響を受けたことで、被災率から見ると、阪神・淡路大震災の神戸市や芦屋市などと比較しても、また、東日本大震災で海側にしか集落のない市町村と同程度の被害が出ているという特徴があったと思います。さらに、豪雨災害が繰り返されたという点からすると、社会にとっても地域にとっても、非常に困難な災害事例であったと感じています。

そのような状況に対して、行政のデータや資料を整理するだけでなく、住民アンケート、自治体職員アンケートを実施し、質的な情報をきちんと整理したうえで事実としてどのような対応が行われたのかを丁寧にまとめることができた検証委員会であったと、個人的には思っています。

この結果を丁寧に読み解いて分析していくと、結果としては「今までと一緒だね」となりがちなのもあると思いますが、今回の検証では、そうした困難の中をどのように切り抜けたのか、どのようなノウハウがあったのかという点に、一番大きな特徴があると思いますし、そこはぜひ大事にしてほしいと感じています。

もう一つは、その事実の裏や背景に何があったのかという点については、もう少し分析できるのではないかと個人的には思います。ただ、それは外部の専門家が見てもなかなか分かりにくい部分であり、輪島市と輪島市民の方々が、その背景にあるものや強み・弱みを自分たちで読み解き、それを育てていく、あるいは変えていくことで、より強い防災地域づくりを実行できるのではないかと思います。

さらにまだまだ復旧・復興という取り組みが続きますが、この地域が持つ弱みを克服していくことだけでなく、地域が持つ強みを失わないように、なくしてしまわないように進めてほしいと思います。防災や安全が、地域の強さをより引き出す社会の構築に挑戦してほしいと思います。

今回の結果は、あくまでも検証の結果ですので、これを基に、より深く読み解いていただき、次の対策につなげていただければありがたいと思います。

輪島市災害対応検証報告書

令和 8 年 3 月発行

発行 石川県輪島市

〒928-8525 石川県輪島市二ツ屋町 2 字 29 番地
