

## 2024 年能登半島地震の復旧・復興と支援活動

今瀬 政司 (愛知東邦大学)

Keyword: 災害、ボランティア、支援活動、行政一元管理

### 1. 背景・目的

2024 年 1 月 1 日 16 時 10 分に発生したマグニチュード 7.6、震源の深さ 16 km の「2024 年能登半島地震」によって、石川県の輪島市と志賀町で最大震度 7、珠洲市、能登町、穴水町、七尾市で震度 6 強の強い揺れに襲われた。各地で大津波が発生すると同時に、地盤の液状化・隆起（輪島市最大約 4m）・沈下が広範囲で起こった。石川県、富山県、新潟県の被災地では、多くの人たちが犠牲になると共に、多数の家屋倒壊やライフラインの破壊が起こっている。発災 4 ヶ月後でも多くの倒壊家屋が手つかずの状態にあり、断水が続く地域も多い。被災者の中には生活再建を断念して能登を離れる人たちも増えており、人口流出による過疎化、地域の疲弊が加速する恐れがある。

発災直後の救援活動では初動の遅れが見られた。緊急時以降の救援・復旧・復興では、過去の大災害に比べても取組みが著しく遅れる傾向にある。道路損壊・断水等被災の甚大さや半島特有の地理的状況、宿泊施設不足等の要因だけでは説明がつかない。そのため、救援・復旧・復興が遅れている多様な要因を明らかにして、それら要因の背景にある構造的な諸課題を改善することで、復旧・復興の取組みを加速することが求められている。

### 2. 研究内容・方法

本稿では、能登半島地震の発災から約 4 ヶ月後の 5 月上旬迄における被災、救援・復旧・復興と支援活動の実態を把握するとともに、復旧・復興の遅れの要因、特に石川県等行政機関の構造的な諸課題を探った。そうした諸課題を検討することで、今後の復旧・復興に向けた地域づくり、ならびに将来各地で起こり得る災害への教訓に資することに努めた。

本研究では、現在進行形で進む復旧・復興と支援活動に係る文献調査を行うと共に、被災各市町での現地調査、被災者や民間支援団体等への聞き取り調査を行った。

### 3. 研究結果

#### 3-1. 被災と復旧・復興と支援活動の現状

##### 3-1-1. 甚大な被災と復旧・復興の遅れの現状

能登半島地震の発災から約 4 ヶ月が過ぎた 5 月 8 日 14:00 現在、人的被害は死者 245 人（石川 245）・行方不明者 3 人（同）、重傷者 330 人（新潟 5、富山 5、石川 320）、住家被害は、全壊 8,597 棟（新潟 105、富山 244、石川 8,248）、半壊 20,087 棟（新潟 3,009、富山 741、石川 16,325、福井 12）となっている（消防庁情報）。加えて、劣悪な避難生

活等から震災関連死が今後の申請・審査で顕在化して増えるとみられる。同現在、上水道は、珠洲市が約 1,940 戸（最大時約 4,800 戸）、輪島市が約 1,170 戸（最大時約 11,400 戸）で断水が未だ解消されていない。建設型応急住宅は、着工戸数 5,716 戸（内珠洲市 1,078 戸、輪島市 2,805 戸）、完成戸数 3,421 戸（内珠洲市 808 戸、輪島市 1,248 戸）に留まっている（国土交通省情報）。未だ 275 箇所の避難所（一次）で 4,130 人（石川県）もの被災者が避難生活を強いられている（内閣府情報）。

筆者は、3 月 6～9 日に珠洲市・輪島市・能登町・穴水町・七尾市・志賀町・羽咋市・中能登町・内灘町・かほく市・金沢市における被災現場、避難所、市役所・町役場等で現地調査を行った。過去の大災害（阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震等）の被災地と比較して特徴的な被災や支援活動の状況が見られた。珠洲市では、地震による家屋倒壊等では過去に類がないほどにまち全体が壊滅的とも言える被害を受けている。内灘町をはじめ各地で地盤の液状化が大きく起こり、全壊家屋や破損水道管等が多く見られた。奥能登地域では比較的細い道路が多く張り巡らされているが、多数の箇所で陥没・土砂崩れやその応急処置が見られた。災害対策本部が置かれている各市町庁舎や避難所等では、被災者支援のチラシ・資料や情報掲示物等が比較的少なく、整然とした雰囲気にあることが印象的であった。チラシ・資料等は、市町や県の罹災証明・支援金・仮設住宅等の行政支援情報が中心で、民間支援情報が少ないのも特徴的であった。

各市町の被災地を車で移動する間、各地道路で渋滞の発生は一切なかった。どの道路上も車は殆どなく、稀に対向車とすれ違う程度であった。穴水町から七尾市へ向かう国道 249 号線で夕刻時に車を多く見かけたが、渋滞は無くスムーズに走行できた。奥能登の各被災地では、住民の姿を見かけることが非常に少なく、ボランティアや NPO 等の民間支援者を見かけることも殆どなかった。家屋倒壊や断水等で営業する宿泊施設は少なかった。

##### 3-1-2. 避難所整備の遅れの現状

各被災地の避難所において、被災者たちは発災直後から約 4 ヶ月後（本稿執筆時）に至るまで、極めて劣悪な環境での避難生活を強いられている。本研究では、被災現地調査とメディア情報等調査から避難所の実態把握を行った。現地調査では、輪島市町野町地区の指定避難所（東陽中学校・町野小学校、東京 YMCA 支援）や能登町宮地地区の自主避難所（宮地交流宿泊所こぶし、一般社団

法人春蘭の里支援)において、被災者や民間支援団体等から避難状況・支援状況等の聞き取りを行った。

各地避難所の開設・運営では、過去の災害時と比べて、多少の改善がなされているが、劣悪な避難環境は殆ど変わっていない。阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震等の大災害が発生するたびに避難所問題が指摘され環境整備の必要性が言われてきたが、能登半島地震でも同じ状況が繰り返されている。避難所によって程度は異なるが、体育館・公共施設等の冷たい床や廊下でのプライバシーを確保できない雑魚寝生活、不衛生で感染症が発生しやすい生活環境、冷たい栄養バランスの悪い食事といった状況が見られる。ボランティア・NPO等の民間支援団体等からの炊き出しや段ボールベッド・テント・仮設トイレ等提供といった支援活動によって、食事・睡眠・排泄等の最低限の生活環境が整備されるのに数週間から1ヶ月以上を要するといった状況が見られる。

劣悪な避難環境は、基本的には発災直後の緊急時から数ヶ月以降の生活時まで変わらず、福祉の観点、健康で文化的な生活を送れるという観点が不足している。体調を悪化させる人が多く見られ、命を失う人もいる。

各地避難所の運営では、その担い手が不足しがちになるとともに、過去の経験や専門性を持った運営支援のボランティア・NPO等の民間支援活動が少ない状況も見られる。指定避難所では、多くの避難者を十分に受け入れることができず、被災者自らが自主避難所を開設・運営することも多い。県内外での二次避難・広域避難においても福祉的観点等での諸課題が見られる。

### 3-1-3. 民間支援活動と連携・協働の不足の現状

復旧・復興の遅れが続く被災地では、ボランティア活動についても、発災直後からの遅れとともに継続的な不足の問題が深刻化している。全国社会福祉協議会の調べによると、石川県内の各市町災害ボランティアセンター(社会福祉協議会)等を通じて活動したボランティア数(延べ)は、発災後1ヶ月間(1/1~31)で僅か2,966人(珠洲市0人、輪島市0人)と著しく少なかった。2ヶ月目(2/1~29)は19,973人(同1,586、1,006人)、3ヶ月目(3/1~31)が26,373人(同4,203人、1,504人)、4ヶ月目(4/1~30)が21,751人(同3,573人、2,127人)に留まっており、大きく不足する状況が続いている。

被災状況等の違いはあるが、過去の災害と比べても、能登半島地震では、ボランティア活動の少なさが極めて顕著になっている。1995年の阪神・淡路大震災では、ボランティア活動者数(推計)は、発災後1ヶ月目(1/17~2/17)が62万人、2ヶ月目(2/18~3/16)が38万人、3ヶ月目(3/17~4/18)が17万人、4ヶ月目(4/19~5/21)が3.6万人であった(兵庫県情報)。2011年の東日本大震災では、各災害ボランティアセンターのボランティア数

(岩手県・宮城県・福島県合計延べ)は、発災後1ヶ月目(3/11~4/11)が112,700人、2ヶ月目(4/12~5/11)が181,000人、3ヶ月目(5/12~6/11)が142,500人、4ヶ月目(6/12~7/11)が129,600人であった(全国社協情報)。2016年の熊本地震では、熊本県内の各災害ボランティアセンターのボランティア数(延べ)は、発災後1ヶ月目(4/14~5/15)が52,093人、2ヶ月目(5/16~6/15)が35,770人、3ヶ月目(6/16~7/15)が11,722人、4ヶ月目(7/16~8/16)が9,894人であった(熊本県社協情報)。

一方、災害ボランティア活動については、こうした市町村災害ボランティアセンターとは別に、現地で支援活動を行うボランティア・NPO等の民間支援団体、あるいは被災者自らや地縁組織等の住民どうしの助け合い等もある。全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)の調べによると、民間支援団体は発災から4月4日現在迄に延べ約200団体にとどまっている。輪島市の被災地では、民間支援団体がネットワーク「輪島\_情報共有会議」を組成して、輪島市内の支援活動に関する定期的な情報交換・共有会議を開催している。同会議に参加している団体は、発災から5月8日現在迄に54団体となっている。

ボランティア・NPO等の民間支援団体の活動は、その動向を網羅的に正確に把握することはできないが、筆者が携わるNPO法人市民活動情報センターのネットワークを通じて調査した限りでは、過去の災害と比べて少ない傾向にあると見られる。民間支援団体の一部からは、「能登半島地震では、過去の災害と違って、行政からの抑制的なメッセージや社会風潮が気になり、被災地支援活動を行っていく」といった声も聞かれる。石川県から発信された「個人的なボランティアや不要不急の用事で能登に入ることは控えてください」との強いメッセージが広く長い間続けられたこと等によって、ボランティアを含めた民間の被災地支援活動へのネガティブイメージが社会全体に生み出されたことが背景にあるとみられる。

石川県の地域防災計画(後述)では、ボランティアとの連携・協働として、「県及び市町は、社会福祉協議会、地元や外部から被災地入りしているNPO等との連携を図るとともに、中間支援組織(中略)を含めた連携体制の構築を図り、情報を共有する場を設置するなどし、被災者のニーズや支援活動の全体像を把握する」と示している。この地域防災計画等に基づいて、能登半島地震では、県と一部の中間支援組織(JVOAD、支援P、社協等)が情報交換会議等を行っている。だが、東日本大震災や熊本地震等を契機に広がった多くの民間支援団体等と行政機関との連携・協働による支援活動について、能登半島地震では非常に限定的で不十分な状況にある。

### 3-2. 復旧・復興の遅れの要因分析

こうして見てきたように、能登半島地震では、甚大な

被災状況にありながら、過去の大災害と比べても救援・復旧・復興が遅れる傾向にあり、ボランティア等の民間支援活動が不足すると共に、民間支援団体等と行政機関との連携・協働が不十分な状況にある。そこで、復旧・復興が遅れている多様な要因、特にそれら要因の背景にある石川県等行政機関の構造的な諸課題を探った。

### 3-2-1. 被災地から遠く離れた石川県と国の現地対策本部

石川県では、金沢市内にある県庁の災害対策本部室等を拠点にして、災害対策本部員会議や復旧・復興本部会議等を開催すると共に、被災市町の支援活動を行っている。国においても、同県庁内に非常災害現地対策本部を設置して、政府職員をリエゾン（災害対策現地情報連絡員）や応援職員として被災市町に派遣してきている。能登半島、特に被害の大きい奥能登の被災現地から遠く離れた金沢市内の県庁に対策本部を設置し続け、早期に輪島市等の被災現地近くに設置し直さないことが、復旧・復興の遅れの要因になっていると考えられる。

### 3-2-2. 石川県地域防災計画の被害過少想定

石川県では、発災前に「地域防災計画 地震災害対策編（令和 5 年修正）」を策定していた。県は、1995～97 年度に地震災害を予測するため、県内の大地震を想定した「地震被害想定調査」（98 年結果公表）を実施した。「地域防災計画」に反映させ、関連する各種の調査、事業計画等の基礎資料として活用してきた。「地震の被害予測結果（能登半島北方沖の地震、冬の夕刻を想定調査）」は、「建物全壊 120 棟（倒壊率 0%）、延焼 0 棟、死者数 7 名、負傷者 211 名、要救出者 50 名、避難者 2,781 名、上水道排水管被害 2,455 箇所（被害率 0.4%）、ガス低圧管被害 0 箇所、電柱被害 23 本、電話柱被害 8 本」となっていた。だが、能登半島地震で実際に発生した被害の現状は、防災計画の被害想定とは大きく異なり、救援・復旧・復興への取り組みが遅れる要因の一つになった。

### 3-2-3. 石川県による民間支援活動と被災地訪問の抑制策

石川県では、発災直後から道路渋滞等が改善されつつある 2～3 月以降においても、県庁独自に、あるいは国・市町・関係機関等を通じて、ボランティア等の民間支援活動を抑制（排除）するメッセージや被災地への訪問を抑制（禁止）するメッセージを強く広く発信し続けた。県知事は 1 月 29 日、県の「第 31 回災害対策本部員会議」において、「支援物資の輸送をはじめ、復旧を円滑に進めるため、改めて、今はまだ、個人的なボランティアや不要不急の用事で能登に入ることは控えてください」とメッセージを発信している。被災地の志賀町役場の玄関でも、3 月 8 日、「能登半島地震に関する情報 石川県からのお願い」として、「能登方面への不要不急の移動は控え

て！」、「義援物資は持ち込む前にご連絡を！個人からの義援物資は、受け付けていません」と書かれた張り紙が掲示されていた。

過去の東日本大震災や熊本地震でも、一部機関等から同じような民間支援活動や被災地訪問を抑制するメッセージが発信されることがあったが、発災直後の一時的で限定的なものであった。だが、能登半島地震では、石川県庁が強く広く、数ヶ月という長期にわたって発信し続けている。そうした抑制策（排除・禁止策）によって、県内外からの民間独自の支援活動にブレーキがかかるとともに、支援活動そのものにネガティブなイメージが植え付けられた。支援活動の抑制に限らず、県内外から能登の各被災地への訪問者が激減し、被災地間でも人の行き来が減ることで、被災地の実情が伝わりにくくなっている。被災者自身も人との交流が少なくなることで、心身の活力が衰えやすい生活環境になっている。

### 3-2-4. 石川県の一元管理・統制によるボランティア不足

災害時の民間支援活動としては、一般的に「個人ボランティアの独自活動」、「NPO 法人・ボランティア団体等の民間支援団体による独自活動」、「社会福祉協議会の災害ボランティアセンターを通じた個人ボランティア活動」、「住民・被災者同士の助け合い活動」、「企業・団体従業員等による活動」等がある。全国社会福祉協議会では、2004 年の中越地震等の災害支援経験を通じて、市町村社協の災害ボランティアセンターのマニュアル化等を図ってきた。災害時には、そのスタッフ等が被災者のニーズ把握やボランティアの受付・コーディネート等の役割を担うとともに、その活動を支援すべく、全国の地域ブロックごとに支援先・時期を分担した社協応援職員が派遣される仕組みも作り上げてきた。東日本大震災や熊本地震等を通じて、民間支援団体と社協と行政機関等が連携・協働して支援活動を行う取り組みも広がっている。

一方、石川県では、「地域防災計画 地震災害対策編・津波災害対策編（令和 5 年修正）」において、「県が災害対策本部を設置したときは、県民ボランティアセンターは、被害の規模、被災地の状況等に対応した、適切なボランティアの配置、安全の確保及び効果的な活動ができるように、ボランティア受け入れのための総合調整を行う災害対策ボランティア本部を設置する」、「被災地の市町及び市町社会福祉協議会は、ボランティア活動に対する支援及び調整窓口として、ボランティア現地本部を設置する。また、県及び市町、社会福祉協議会は連携し、バスの活用や受付窓口の一元化により現地の受け入れが円滑に行われるように努める」としている。「ボランティアの自主性を尊重しつつ」としながらも、県庁各部局や市町がボランティアを「効果的に活用」できるように努め、無償で各種の「業務」を行うものと位置付けている。

ボランティアを無償でありながら雇用労働者と同じように扱い、県行政がその方針のもと管理・統制して活用するものと捉えている。全国の他地域では、あまり見られない特徴的な方針・方策となっている。

この「地域防災計画」に基づいて、被災地の市町災害ボランティアセンターではなく、「公益財団法人石川県県民ボランティアセンター」が県内市町被災地すべての受付窓口となり、ボランティア希望者の事前受付登録を一元的に管理した上で、市町ごとの受け入れ環境に応じたマッチング等コーディネートを行うこととしている。能登半島地震では、奥能登等の被災地から遠く離れた金沢市内にある県民ボランティアセンターの県派遣職員等が、市町災害ボランティアセンターごとに必要なボランティア人数を聞き取り、金沢市と市町被災地の間を県が手配したバスで往復してボランティアを移送している。金沢市から珠洲市までの場合は道路距離で約 140km もある。県派遣職員等は、災害支援活動の経験や専門性を必ずしも豊かに持つとは限らず、被災現場の日々の実態や被災者の生の声を見聞きして把握することが困難な立場にある。そのため、ボランティアのマッチング等コーディネートを迅速かつ有効性を高めて行うことは非常に難しい。

石川県独自のボランティアの県一元管理・統制策も大きな要因の一つとなって、潜在的な被災者ニーズに対する柔軟で効率的で有効性のあるボランティア活動が抑制されて不足していると見られる。県一元管理・統制策は、平時のマネジメント、あるいは小規模災害や金沢市周辺の災害等では一定の効率性・有効性を持つ場合もあり得るが、非常時のマネジメントが特に求められる大規模災害や広域災害では非効率で有効性を損なうと考えられる。

### 3-2-5. 石川県の一元管理・統制による救援物資不足

石川県では、被災者への救援物資も県庁で一元管理して受け付けた上で、市町を通じて各避難所等に配布する仕組みを取り続けている。県ホームページでは、被災地の交通渋滞がほぼ解消された 5 月 12 日現在でも、「石川県内への直接のお持ち込みは、交通渋滞等により、緊急車両等の通行の妨げとなりますので、くれぐれもご遠慮ください」、「個人からの提供は受け付けないことといたしました」と示されている。ボランティア等の民間支援活動の抑制策と同じように、民間独自の救援物資についても、発災直後から数ヶ月以降も継続的に抑制（禁止）するメッセージを発信し続けている。

### 4. 考察・展望

本研究では、能登半島地震の発災から約 4 ヶ月間における甚大な被災状況と復旧・復興の遅れ、避難所整備の遅れ、ボランティア等の民間支援活動と連携・協働の不足の現状を把握したうえで、そうした復旧・復興の遅れ

の要因分析を行い、特に石川県等行政機関の構造的な諸課題を探った。そこから浮かび上がった遅れの共通要因が、石川県による民間や市町の一元管理・統制策、行政と民間の連携・協働不足、平時のマネジメントから災害・非常時のマネジメントへの切替不足など、行政機関の抱える構造的な諸課題である。

筆者は、今後も被災地の現状把握、復旧・復興の遅れのより詳しい多角的な要因分析、行政機関の構造的な諸課題の把握、復旧・復興の地域づくりのあり方の検討をさらに進めるとともに、将来各地で起こり得る災害への教訓を浮かび上がらせていきたいと考えている。

### 【引用・参考文献】

- 消防庁災害対策本部(2024.5.8)「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況(第97報)」(閲覧日:2024.5.13)  
<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/20240101notoanntoujishin97.pdf>
- 国土交通省(2024.5.8)「令和6年能登半島地震における被害と対応について(第96報)」(閲覧日:2024.5.13)  
<https://www.mlit.go.jp/common/001741941.pdf>
- 内閣府非常災害対策本部(2024.5.8)「令和6年能登半島地震に係る被害状況等について」(閲覧日:2024.5.13)  
[https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/pdf/r60101notojishin\\_43.pdf](https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/pdf/r60101notojishin_43.pdf)
- 全国社会福祉協議会(2024.5.17)「災害時のボランティア活動者数「令和6年能登半島地震2024年5月16日(木)までの延べボランティア活動者数」」(閲覧日:2024.5.17)  
<https://www.saigaivc.com/data-katsudou/>
- 兵庫県(2023.3.7)「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計(1995.1~2000.3)の基礎情報」(閲覧日:2024.5.17)  
[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33\\_000000144.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000144.html)
- 全国社会福祉協議会(2013.3)「2011.3.11東日本大震災への社会福祉分野の取り組みと課題～震災から一年の活動をふまえて(活動記録)～」(閲覧日:2024.5.17)
- 熊本県社会福祉協議会(2018.3.30)「「平成28年熊本地震」におけるボランティア活動者等について」(閲覧日:2024.5.12)  
<https://www.fukushi-kumamoto.or.jp/pages/66/>
- 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク JVOAD(2024.4.4)「(第七報)発災から3か月:令和6年能登半島地震に関する状況について」(閲覧日:2024.5.13)  
<https://jvoad.jp/news/20240101notojishin-11/>
- 輪島情報共有会議(2024.5.8)「輪島情報共有会議 第22回目2024/05/08 支援団体名簿 輪島市」(閲覧日:2024.5.13)
- 石川県地域防災計画ホームページ(閲覧日:2024.5.11)  
[https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikeikaku/](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikeikaku/)
- 石川県(2024.1.29)「第31回災害対策本部員会議での知事の主な発言 R6.1.29(月)16時00分」(閲覧日:2024.5.18)  
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/0129tizicomment.pdf>
- 石川県災害対策ボランティア本部・公益財団法人石川県県民ボランティアセンター「令和6年(2024年)能登半島地震・石川県災害ボランティア情報」ホームページ(閲覧日:2024.5.18)  
<https://prefvc-ishikawa.jimdofree.com/>
- 石川県県民ボランティアセンターホームページ(閲覧日:2024.5.18)  
<https://www.ishikawa-npo.jp/volunteer/>
- 石川県厚生政策課「令和6年(2024年)能登半島地震に係る義援物資の受入について」(閲覧日:2024.5.12)  
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kousei/kanri/2024jishin.html>