

令和6年能登半島地震における 避難所運営実態調査報告

令和8年3月

内閣府政策統括官（防災担当）

目次

はじめに	1
1. 調査の概要	2
1.1 調査目的	2
1.2 調査対象	2
1.3 調査方法	2
1.4 調査項目	2
2. 避難所運営の事例	3
2.1 住民による自主運営の運営事例①（珠洲市：珠洲市立宝立小中学校）	4
2.2 住民による自主運営の運営事例②（珠洲市：珠洲市自然休養村センター）	17
2.3 NPO との連携による運営事例①（穴水町：さわやか交流館プルート）	25
2.4 NPO との連携による運営事例②（輪島市）	38
2.5 自治体職員・応援職員による運営事例（能登町立柳田小学校）	48
3. 調査結果を踏まえた今後の避難所運営体制の在り方	57
3.1 テーマ別の総括	57
3.2 避難所の特性に応じた運営モデル	61
3.3 災害時の避難所運営体制づくり	63
おわりに	66

はじめに

近年、気候変動の影響により、自然災害は頻発化・激甚化しており、毎年のように全国各地で大規模な災害が発生している。また、今後は日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震及び南海トラフ地震等の大規模災害も予想されており、更なる避難所の数の確保と質の向上が必要である。

内閣府では、これまでも避難所における良好な生活環境の確保のため「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」や「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」、「避難所における良好な生活環境を確保するための事例集」等を作成し、自治体に対し、避難生活の質の確保を促してきた。

しかし、令和6年能登半島地震においては、避難所運営が大きな課題の一つとなった。被災者支援を行う自治体職員は、発災時は、災害対策本部の設置、被災状況の情報収集、広報及び避難所の開設等の膨大な業務が発生する。他方、避難所開設後の運営については、避難者は自治体職員に依存することが多いため、職員は避難者対応に忙殺されることが多いのが現状である。

こうした状況を踏まえれば、避難所運営は、自主防災組織など、避難者等が主体となって行うことで、職員の負担軽減につながるだけでなく、避難者のニーズを共有することもでき、自助・共助の考え方に則った、自治体に依存しない運営も可能であると考えられる。また、自主防災組織での運営が難しい場合は、NPO等へ委託することも考えられる。自治体職員に依存することなく、避難者等が自ら避難所を運営することで、被災前の生活に戻れるよう自立を促していくことも重要である。

能登半島地震においては、各市町村や地域によって、あるいは災害フェーズ等によっても避難所の運営主体が異なっており、自主防災組織、NPOへ委託している場合もあれば、自治体間の相互支援により避難所運営がなされた場合もあった。本報告は、能登半島地震の被災市町村や、避難所の運営を支援したNPO、避難所の自主運営を担った住民に対するヒアリング調査の結果を取りまとめ、具体的な運営事例として整理するとともに、それらの避難所運営について、特徴や成功点、課題、必要な平時の取組などを考察し取りまとめることで、今後の避難所運営の質の向上に繋げていくものである。

1. 調査の概要

1.1 調査目的

令和6年能登半島地震において、被災自治体職員以外が主体となって避難所運営に取り組んだ事例について調査を行い、特徴や成功点、課題、必要な平時の取組などを考察し、事例集として示すことにより、今後の避難所運営の質の向上に繋げていくことを目的とする。

1.2 調査対象

令和6年能登半島地震において、特に被害が深刻であった奥能登地域の4市町（輪島市、珠洲市、穴水町、能登町）において開設された避難所を調査対象とし、それぞれ以下の事例を示す。

なお、輪島市ではNPO団体に市内全域の避難所の運営支援を委託したため、特定の避難所の事例に限らず、全域の状況についてヒアリングを行った。

- ・ 住民による自主運営事例①：珠洲市立宝立小中学校（指定避難所）
ヒアリング対象：珠洲市職員、避難所運営本部長（住民）
- ・ 住民による自主運営事例②：珠洲市自然休養村センター
ヒアリング対象：珠洲市職員、避難所運営に従事した住民
- ・ NPOとの連携による運営事例①：穴水町さわやか交流館プルート（指定避難所）
ヒアリング対象：穴水町職員、特定非営利活動法人レスキューストックヤード
- ・ NPOとの連携による運営事例②：輪島市内全域の指定避難所
ヒアリング対象：輪島市職員、公益社団法人ピースボート災害支援センター
- ・ 自治体職員・応援職員による運営事例：能登町立柳田小学校（指定避難所）
ヒアリング対象：能登町職員

1.3 調査方法

Web会議又は対面によるヒアリング

1.4 調査項目

- ・ 避難所の概要
- ・ 避難所の具体的な運営方法
- ・ 避難所の運営主体が移行した場合のプロセス
- ・ 外部支援の受援及び連携の内容や経緯
- ・ 平時からの取組（訓練等の実施状況）
- ・ 運営方法における成功点と課題
- ・ その他避難所の運営方法の検討を行う上で重要と考えられるもの

2. 避難所運営の事例

本事例集では、令和6年能登半島地震で開設された5つの避難所における運営事例（住民による自主運営事例：2事例（下表1，2）、NPOとの連携による運営事例：2事例（下表3，4）、自治体職員・応援職員による運営事例：1事例（下表5））を紹介することとしており、それぞれの事例の特徴は以下のとおりである。

	対象地域	対象避難所	避難所運営主体
	事例の特徴		
1	珠洲市	珠洲市立宝立小中学校（指定避難所）	住民、対口支援の応援職員
	地域の自主防災組織が中心となり、避難所開設から解消まで、一貫して住民が主体となって運営を実施した事例		
2	珠洲市	珠洲市自然休養村センター	住民
	孤立地域において地域住民が互いに協力し、指定避難所ではない避難所において運営を実施した事例		
3	穴水町	穴水町さわやか交流館プルート（指定避難所）	自治体職員・対口支援の応援職員、住民 （NPOとの連携あり）
	震災前から町と関わりがあったNPOが避難所運営を支援し、行政職員と住民の協働により避難所運営を実施した事例		
4	輪島市	輪島市内全域の指定避難所	自治体職員・対口支援の応援職員、住民 （NPOとの連携あり）
	市内全域の指定避難所の運営支援を実施したNPOによる伴走を受け、行政職員と住民の協働により避難所運営を実施した事例		
5	能登町	能登町立柳田小学校（指定避難所）	自治体職員・対口支援の応援職員
	各指定避難所に、能登町職員、応援職員が配置され、最後まで行政主導による避難所運営が実施された事例		

なお、本事例集において「避難所運営主体」とは、避難所の開設後、避難者の生活環境の維持及び施設管理、物資配布、情報共有等を行い、避難所運営の意思決定を担う組織を指す。ただし、避難所の運営は複数の主体が関わり合いながら進むことが多く、特定の組織だけに限定されるものではない。

2.1 住民による自主運営の運営事例① (珠洲市：珠洲市立宝立小中学校)

2.1.1 避難所の概要


本事例では、地域の自主防災組織が中心となって避難所の運営を行ったケースとして、指定避難所である「珠洲市立宝立小中学校」(以下、「宝立小中学校」という。)を取り上げる。

宝立小中学校は平成 23 年に新築され、校舎の耐震性が高かったことから、多くの住民、帰省客、観光客が避難し、発災直後には 800~900 人が校舎内に集まっていた。これら多数の避難者に対し、避難所運営の統制を担ったのは、地域の自主防災組織を中心とした約 30 名の運営スタッフである。スタッフはそれぞれが自ら役割を見つけながら、自主的に避難所運営業務に携わった。

また、宝立小中学校内の運営にとどまらず、同校を拠点として周辺の避難所や在宅避難者とも連携を図るなど、地域ネットワークを活かした運営体制が構築されていた点が特徴である。



珠洲市宝立小中学校外観
(珠洲市 HP より)

名称	珠洲市立宝立小中学校
場所	石川県珠洲市宝立町鶴飼丑部 83 番地 
種別	指定避難所
想定避難者数 (施設のキャパシティ)	287 人
最大避難者数	800~900 人 (1 月 1 日時点) ※ヒアリングより
開設期間	令和 6 年 1 月 1 日~令和 6 年 8 月 31 日
対象範囲	宝立町
対象範囲の人口特性	人口 1,901 人、887 世帯、高齢化率約 56.9% (発災前：令和 5 年 7 月 31 日時点)
周辺地域の被害状況	震度 6 強、津波あり、液状化あり

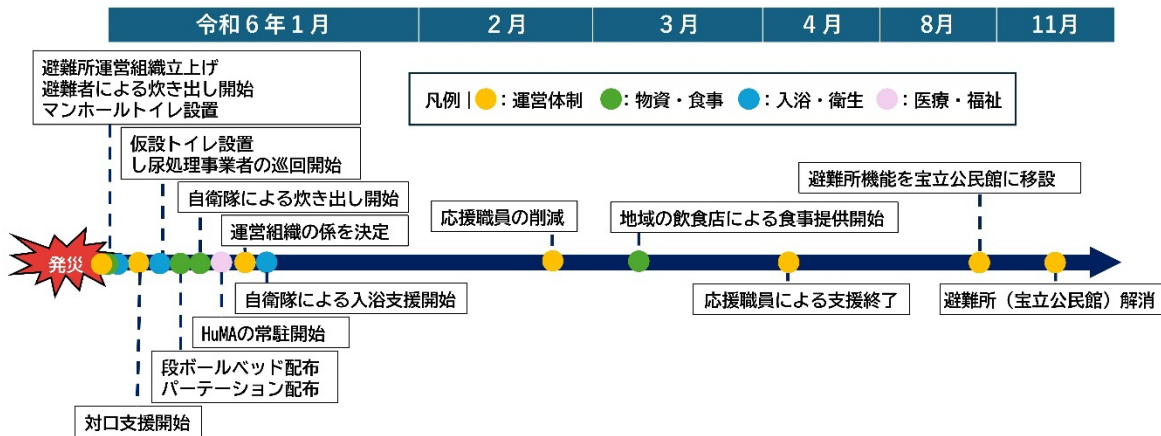
ライフラインの供給停止状況	停電：1月8日まで、上水道：4月15日まで 下水道：4月15日まで、通信：1月13日まで
避難所運営主体	住民

2.1.2 珠洲市及び宝立小中学校における避難所運営のタイムライン

- R6.1.1 16:10 令和6年能登半島地震発生
- R6.1.1 16:10 珠洲市災害対策本部設置
- R6.1.1 16:20 同市の避難所開設（同市内で最大94か所開設（1/10時点））
- 同日 珠洲市立宝立小中学校についても指定避難所として開設
- R6.1.2 避難所運営組織発足
- R6.1.2 学校の駐輪場を改造した炊き出し場の設置、避難者による炊き出し開始
- R6.1.2 静岡県の企業により、マンホールトイレの設置
- R6.1.3 自衛隊の給水車派遣
- R6.1.3 対口支援チームの応援職員（福井県）3名による避難所支援開始
- R6.1.4 市内指定避難所における、仮設トイレの設置及びし尿処理事業者の巡回開始
- R6.1.5 自衛隊による物資供給開始
- R6.1.6 自衛隊による炊き出し開始
- R6.1.6 HuMA (Humanitarian Medical Assistance : 特定非営利活動法人災害人道医療支援会)の医師、看護師の常駐開始
- R6.1.8 避難所運営組織内の役割が決定
- R6.1.9 自衛隊による入浴支援開始（珠洲市立宝立小中学校）
- R6.1.22 宝立小中学校が学校としての機能再開
- R6.2.25 応援職員が2名に縮小
- R6.2末 HuMA 撤退
- R6.3.2 地元飲食店による弁当及びカップ味噌汁の提供開始
- R6.4.1 対口支援の応援職員（福井県）による避難所運営支援終了
市内全域の避難所が住民による自主運営に切り替え
- R6.8.31 避難所機能を宝立公民館に移設
- R6.11.20 避難所（宝立公民館）解消

（黒字：珠洲市全体における出来事 青字：宝立小中学校における出来事）

【参考：タイムラインの図式】



2.1.3 珠州市、および宝立町自主防災組織における平時の取組

■ポイント

- ・ 各地域に自主防災組織があり、毎年防災訓練を実施していたことや、令和5年5月に発生した石川県能登地方を震源とする地震（いわゆる奥能登地震）により住民の防災意識が高かったことが、住民による自主運営が実施できた要因の一つであった。

珠州市では、東日本大震災を契機として、それ以前は毎年1地区のみで実施していた自主防災組織による防災訓練を、震災以降、市内全10地区を対象を拡大して毎年実施してきているが、珠州市が実施する総合防災訓練への参加方法を事前に調整することが中心であり、避難所運営を想定した訓練や計画の策定は行われていなかった。

しかしながら、令和5年5月に発生した奥能登地震を契機に、地域住民の防災意識は相対的に高い状況にあったと考えられる。

また、宝立町の自主防災組織では、発災以前から要支援者の避難支援を課題として認識していた。

民生委員は独居高齢者等の情報を把握していたものの、個人情報であるため地域全体で容易に共有することができず、支援体制の構築に課題を抱えていた。

そのような状況下で、地域独自に要支援者リストを作成し、宝立町として管理する方針を定めた矢先に、令和6年能登半島地震が発生した。

2.1.4 発災時の避難所運営の実態

■ポイント

- ・ 避難所運営本部長である区長会長がリーダーシップを発揮し、自発的に運営に協力した住民と連携して役割分担を行うことで、円滑な避難所運営が実現された。
- ・ 派遣された応援職員に、運営スタッフから依頼したい内容を明確に伝えるとともに、一緒に避難所業務を担うメンバーとして密にコミュニケーションを取ることによって、避難者、行政が円滑に連携した避難所運営が実現された。

(1) 避難所の運営体制

1) 自主防災組織を中心とした運営体制

宝立小中学校は発災当日に開設され、当初は有志の避難者数名が受付業務を担っていた。しかし、避難者数が 800~900 人と多く、受付や情報整理が追いつかない状況にあった。こうした中、宝立町区長会長と自主防災組織の本部長を兼任していた住民が 1 月 2 日に同避難所を訪れ、運営本部長として避難所運営業務の整理と運営組織の立ち上げに着手した。

宝立小中学校には、自主防災組織をはじめ、防犯組織、青年団、青年福祉委員会など地域組織の代表者が多く避難しており、自発的に運営スタッフとしての協力を申し出た。地域の代表者であったことから、平時から顔を合わせる機会が多く、連携も取りやすい状況であった。

運営本部長を中心に避難所運営に必要な業務が整理される中で、運営スタッフの役割が徐々に確立され、1 月 8 日には、「総括」、「環境・衛生」、「医療」、「支援物資」、「受付」、「総括補助」、「給食」、「給水」、「バッテリー・放送」などの担当に分かれた。運営スタッフは最大で約 30 名となり、仕事がある運営スタッフは本業と両立しながら運営に参加した。

2 月に入り、避難者数が 200 人程度まで減少したこと、運営スタッフの疲労が溜まっていたことなどから、2 月 17 日より運営スタッフを再編し、土日の業務は当番制とした。

また、9 月 1 日より、宝立小中学校の全教室で授業を再開するにあたり、避難所機能を近隣の宝立公民館に移設し、22 人の避難者が同公民館へ移動した。

宝立公民館における避難所運営は、主に運営本部長が担当したが、他の運営スタッフも仕事に影響がない範囲で運営を分担した。

2) 正確な情報共有体制の構築

避難者は、宝立小中学校の 28 教室に分かれて避難生活を送っていた。これらの教室は、運営スタッフが割り当てたものではなく、1 月 1 日に着の身着のまま避難してきた住民が、近隣住民同士で声をかけ合いながら自然に形成したグループによって使用されていた。その結果、教室ごとの避難者数にはばらつきが生じていたが、避難者の心身への負担を考慮し、教室間の移動を求めることは原則として行わなかった。

ただし、高齢者については見守りの観点から、可能な範囲で1階の本部に近い教室へ移動を依頼し、支援体制の確保に努めた。

また、運営本部長の提案により、避難者への効率的かつ正確な情報共有のため、各教室に避難していた住民の中から「情報連絡係」を1人決めてもらい、毎日の定例会議に参加してもらった。「情報連絡係」という名称は、班長、リーダーという名称だと避難者が責任を感じてしまうため、そのような名称を避けた結果である。

定例会議(運営本部長、運営スタッフ及び情報連絡係により構成)は、主に以下の目的をもって、毎日9時と16時の2回実施された。

- ・ 情報共有および情報統制
※情報統制とは、SNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)などで誤った情報が拡散される中、正確な情報を本部から伝えて、避難者の混乱を防ぐこと。
- ・ 物資の配布
- ・ 必要な物資・支援の聞き取り
- ・ 不足している物資や、困りごとの聞き取り
- ・ 避難者の情報・人数の確認
- ・ その他共有すべき情報(トイレの使い方など)

3) 町全体で支えた避難生活

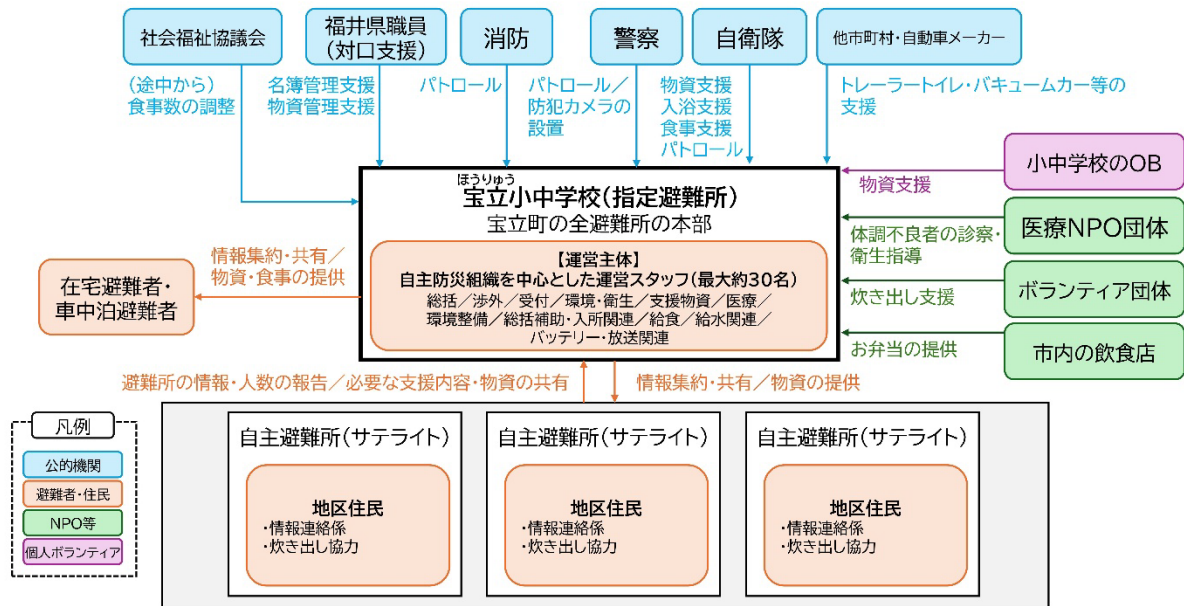
前述のとおり、宝立小中学校には地域組織の代表者が多く避難していたことから、同校を「本部」、宝立町内にあるその他の避難所を「サテライト」と位置づけ、町全体で連携した避難所運営が実施された。また、各サテライトの代表者には、「情報連絡係」として定例会議への参加を依頼し、本部とサテライト間で継続的な情報共有を図った。

さらに、運営スタッフは在宅避難者や車中泊避難者に対しても巡回を行い、ニーズの聞き取りや支援物資に関する情報提供を実施した。巡回については、避難所本部長を中心に運営スタッフが順番に行ったため、役割を固定せずに実施された。

また、社会福祉協議会職員、保健師、看護師、精神科医チーム、DMAT などによる巡回も行われており、本部では把握していた地域住民の情報を随時共有した。

このように町全体で随時、情報を共有したことにより、避難者に対して正確な情報が的確に伝達され、円滑かつ公平な支援につながる結果となった。

【参考：避難所運営体制図】



定例会議の様子（医療チームスタッフからの保健指導など）



運営スタッフ会議の様子（運営本部長の挨拶、予定の確認など）

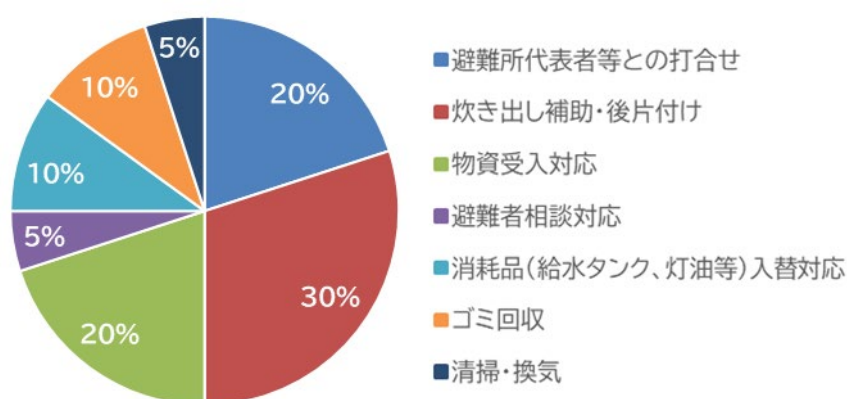
（提供：宝立小中学校 運営本部長）

4) 応援職員の業務

宝立小中学校には、1月3日より対口支援の応援職員（福井県職員）が3名派遣され、運営本部長からの依頼により、主に物資管理や名簿管理が実施された。

応援職員は1週間単位の交代であり、業務の引継ぎは基本的には職員同士で実施していたが、必要に応じて運営スタッフが仲介することもあった。

避難者数の減少に伴い、2月25日には応援職員が2名に縮小された。また、4月1日には応援職員が撤退し、市内全域の指定避難所で住民による自主運営が促進された。4月1日以降、珠洲市職員は各避難所の巡回や、物資の数量確認、コールセンターの設置などを行っていた。また、トイレ清掃は珠洲市から民間事業者に委託した。その後、夏には仮設の冷房設備も各避難所へ配置した。



宝立小中学校における対口支援の応援職員の業務割合
(珠洲市からの提供データを基にグラフを作成)

(2) 避難所の環境整備に関する特徴的な取組

1) 避難者の管理

避難所の開設当初、避難者には手書きにより名簿へ氏名を記入してもらっていた。しかし、最大で800～900人の避難者が滞在していたことから、紙による管理には限界が生じたため、宝立小中学校の校長からパソコンを借用し、名簿作成等にデジタルを活用する体制へ移行した。避難者の所在情報は、各教室の情報連絡係、サテライトの各代表者が収集し、そのデータを応援職員がパソコンに入力することで、短期間で名簿を整備することができた。

名簿には、教室名、氏名（漢字）、ふりがな、性別、生年月日、身分（学生かどうか）、住所、電話番号、入所時刻、退所時刻、備考などを記録した。項目は運営状況に応じて段階的に追加された。また、サテライトの避難者名簿についても、一部の情報を本部に集約し、統合して管理した。

入所・退所状況を確実に把握するため、玄関付近に「受付」と「本部」を設置し、その奥にパソコンを配置して入力作業を行った。避難所開設初期には、運営スタッフによる24時間体制の受付が運用されていた。

運営スタッフは、発災後 72 時間以内に安否確認を完了させることを目標としていたため、その基礎情報となる名簿の整備を重要視していた。安否不明者については、まず名簿を基に該当者を検索し、確認できない場合には、近隣住民から発災時の状況を聞き取ることで安否確認を進めた。

また、地域外からも多数の安否確認の問い合わせが寄せられており、対応の効率化が課題となっていた。そこで運営本部は、近隣の避難所と名簿様式を統一することで問い合わせ対応が円滑になると考え、特に近隣の大規模な避難所を中心に名簿の共通フォーマットを提供した。

さらに、道路啓開や公費解体に伴う倒壊家屋の撤去では、行政が家屋所有者へ連絡して了承を得る必要があるが、この際にも名簿が重要な役割を果たした。家屋所有者本人が避難所に避難していない場合でも、親戚が避難しているケースがあり、その縁者を通じて家屋所有者と連絡を取ることが可能となった。



学校玄関に設置した受付
(提供：宝立小中学校 運営本部長)

2) 食事の調整

宝立小中学校には物資の備蓄があったものの、避難者数が想定を大きく上回ったため、備蓄は早期に消費された。このため、開設当初は、避難者が各自の自宅から食料を持ち寄り、相互に共有する形で食事が確保されていた。

食事体制の強化に向け、学校の駐輪場を改造して炊き出し場が設置された。

一方、学校の調理室は排水設備が損傷していたため調理には使用できず、野菜の下処理など補助的な作業のみに利用された。

避難者約 10 名により炊き出し隊が組織され、1 月 2 日から 3 日にかけて炊き出しが開始された。提供された食事は、カレースープなど栄養を確保しやすく、かつ大量調理が可能なメニューが中心であった。外部からの支援としては、まず小中学校の卒業生が食料を持ち込

み、その後、国からの公的物資の供給も速やかに始まったため、食料が不足する事態には至らなかった。また、1月6日からは自衛隊による炊き出しも開始された。

その後、炊き出し隊のメンバーでもともと学校給食に携わっていた管理栄養士が中心となり、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等で炊き出しの支援を広く呼び掛けた。これにより、継続的な炊き出しの支援体制が構築され、主に昼食の支援を依頼することができた。

食事数の調整については、各教室の情報連絡係及びサテライトが当日の夕食に必要な数を毎朝受付に報告し、必要量が確保されていた。途中から、食事数の調整業務は市の社会福祉協議会が担うようになった。

夕食については、市の健康増進センター等を通じて自衛隊がごはんと味噌汁を提供し、副菜については支援物資を活用して対応していた。さらに、市の方針により被災した飲食店の支援も兼ねて弁当の提供が開始され、3月20日以降は弁当とカップ味噌汁の提供が行われるようになった。



駐輪場を改造した炊き出し場の設置



シェフのボランティアによる食事

(提供：宝立小中学校 運営本部長)

3) トイレ事情

宝立小中学校では、震災直後に上下水道が停止したため、学校の備え付けトイレは使用できない状態であった。しかし、避難者がその状況を知らずに使用したことで、排水できず便器が詰まる事態が発生した。そのため、初動段階では学校のトイレ個室に段ボール製の簡易トイレを応急的に設置した。

1月2日には、静岡県から上下水道管工事業者が訪れ、マンホールトイレの設置支援が行われた。運営スタッフはマンホールトイレの周囲に仕切りと屋根を設置し、短期間ながら衛生的で利用しやすい環境が整えられた。その後、他県から派遣されたバキュームカーなどの支援により、学校の既設トイレの詰まりが解消された。

並行して、仮設トイレについても整備が進められた。仮設トイレは、珠洲市により1月4日に市内の指定避難所への設置が開始され、1月10日までに完了した。し尿処理事業者は1月4日以降、指定避難所への順次巡回を開始した。仮設トイレは水洗用の給水が必要であ

ったため、運営スタッフが近隣の川から水を汲み上げて給水した。仮設トイレは和式が多く、膝や腰に痛みを抱える高齢者には負担となり、適切に利用できない事例も散見された。

1月5日に千葉県茂原市、1月下旬にはいわき市からトイレトレーラーが派遣された。トイレトレーラーは空調や温水洗浄便座が備えられており、避難者からも好評であった。さらに、2月下旬には、トヨタから身体障害者用トイレが提供され、バリアフリー対応が強化された。なお、震災後には珠洲市役所でもトイレトレーラーの購入が行われている。



マンホールトイレ



仮設トイレ



トイレトレーラー

(提供：宝立小中学校 運営本部長)

4) 衛生環境・医療サービス等

1月6日より、HuMA（Humanitarian Medical Assistance）災害人道医療支援会）による医療チームの常駐が開始された。医療チームは医師1～2名、看護師6名で構成され、避難所内の健康管理や診療を担った。

1月中旬には、避難者約240～300人のうち最大で約50人が新型コロナウイルスに感染した。この状況を受け、宝立小中学校に隣接する七尾特別支援学校珠洲分校に依頼し、分校の2階部分を隔離スペースとして確保した。

避難所開設当初、避難者は床に直接布団を敷いて就寝していた。また、1月1日から

3日までは土足のまま施設への出入りが行われていたため、衛生管理の観点から土足禁止とし、清掃を徹底する運用が図られた。

HuMAの医療チームから、高齢者の身体機能低下を防ぐ観点及び感染症防止の観点から、床での就寝は望ましくないとの注意喚起があった。このため、国のプッシュ型支援により届けられた段ボールベッドを、1月5日頃から導入した。当初は高齢者や通院中の避難者を優先して段ボールベッドを配備し、最終的には約300基が設置された。また、医療体制の運営にあたり、HuMAの医療チームは地域医療の再建を妨げないよう、2月末をもって撤退した。



段ボールベッドの設置
(提供：宝立小中学校 運営本部長)

5) 要配慮者への対応

宝立小中学校では、避難者は受入れ後に要介護者であると判断されるケースが多数あった。要介護者については、緊急時に迅速に対応できるよう、本部に近い場所で生活できるよう配置が調整された。

高齢者に対しては、ホテルや旅館への避難に関する情報を周知するため、案内資料をパソコンで作成し、各班に配布した。また、運営本部として、高齢者、認知症のある者、身体が不自由な者については、必要に応じて施設への移動を依頼したほか、可能な限り家族による支援が受けられるよう、家族に対し避難所へ来るよう依頼する対応も行った。これらの判断は、避難所運営が一定程度落ち着いた段階で医療チームと相談のうえ実施された。

また、乳幼児を抱える家庭については、同様の家庭同士が同じ部屋で過ごせるように調整が行われた。

(3)避難所の解消

避難所の解消にあたっては、仮設住宅の建設がどこまで進んでいるかを基準として判断を進めた。避難者の数が数人まで減少した段階では、残っている人それぞれの退所後の行き先を事前に確認し、代表者とも相談しながら退所の時期を調整して、円滑に移行できるように段取りを整えた。

宝立小中学校では、9月1日から学校としてのすべての機能を再開することになり、校舎を避難所として使い続けることができなくなった。このため、近隣にある宝立公民館へ避難

所機能を移すこととなり、22人の避難者が公民館へ移動した。宝立公民館での避難所は、その後も一定期間運営が続き、最終的な解消は11月20日頃であった。



【コラム：運営本部長の住民の声】初めての避難所運営で大切にしたこと

避難者は災害を経験し、中には家族や知人を亡くした人もいて、一様に精神的にダメージを受けています。そのような精神状態の避難者が多数集まっている中で、安全・安心に避難所運営を行うのはとても難しいと感じました。本部としては、避難者の不安を少しでも解消するために、正しい情報を本部から各所に伝え、誤った情報が拡散しないように注意していました。

また、運営本部から避難者には、以下の3点を心掛けるように依頼しました。

- ・多様な住民が共同生活を送る場であることを踏まえ、協調性をもって行動すること
- ・運営スタッフに過度に依存することなく、避難者自身で担える役割については主体的に対応すること
- ・子どもから学校施設を借用している立場を踏まえ、適切かつ丁寧に利用すること

運営本部長として一番気をつけていたのは、皆で協議して実行してもらうことでした。慣れない中、試行錯誤しながら運営を行っているので、個人の独断で方針を決めるのではチームワークが取れません。なお、命に係わるような判断が必要な場面もでてくるので、誰か一人の責任にならないように、個人の判断ではなく協議して決めた形にできるようにしていました。

避難所運営は初めての経験でしたが、運営本部が機能したこと、また重篤な感染症患者が出なかったことが大きな成功でした。各自が役割を自覚してやるべきことを一生懸命やってくれたことがよかったと思います。今後の災害に備えて、誰が中心になってどのように運営するのかを事前に決めておくことが重要だと感じました。

2.1.5 今後の取組

(1) 珠洲市の取組

現在、珠洲市では、指定避難所に衛星通信サービス Starlink を導入するとともに、マイナンバーカードや運転免許証を用いて受付が可能となるシステムの構築を進めている。これにより、避難所受付業務の効率化と、災害時の情報伝達手段の強化を図るものである。

また、令和6年能登半島地震においては、事前に受援計画を策定しておらず、支援の受け入れ先をその都度決定せざるを得なかったことから、受援計画策定に向け、今後取組を進めていく予定である。

(2) 宝立町自主防災組織の取組

宝立町の自主防災組織では、令和6年能登半島地震の被害を受け、自主防災組織として震災前から実施していた訓練も継続して行いつつ、新たな避難場所の周知を進めるとともに、珠洲市と連携し、避難経路の補修や防災倉庫の整備を進める予定である。

また、新たな訓練メニューとして、マイナンバーカードや運転免許証を活用した受付システムによる訓練を実施する。併せて、自主防災組織では個別避難計画の作成を進めており、個別避難計画が作成された避難行動要支援者を対象とする避難訓練についても、今後実施していく予定である。

2.2 住民による自主運営の運営事例② (珠洲市：珠洲市自然休養村センター)

2.2.1 避難所の概要

本事例では、地域住民が中心となって避難所運営を行ったケースとして、いわゆる自主避難所である「珠洲市自然休養村センター」（以下、「自然休養村センター」という。）を取り上げる。

自然休養村センターは、珠洲市の北部に位置する馬縹^{まつなぎ}地区振興会の指定管理施設である。

馬縹町は、地震による土砂崩れや道路崩壊により孤立し、近くの指定避難所である「大谷^{おおたに}小中学校」への避難路も通行不能となった。自然休養村センターは普段から地域の祭りや室内ゲートボール等が行われる住民の憩いの場であったことから、集まりやすい場として住民によって避難所として使用することが決定され、住民による自主運営が行われた。また、馬縹町では6地区で避難所が開設され、中浜地区に位置する自然休養村センターが、6つの避難所の本部機能を果たした。



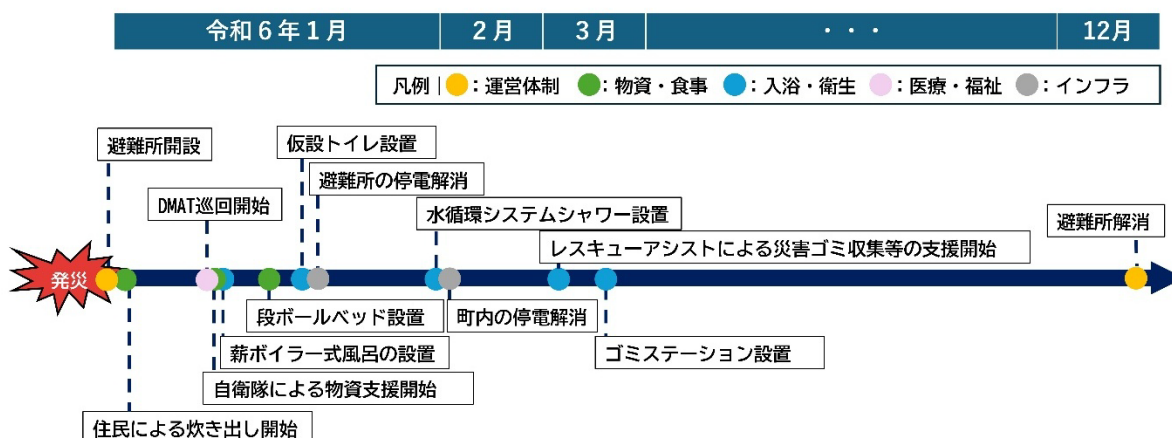
珠洲市自然休養村センターの外観
(提供：珠洲市)

名称	珠洲市自然休養村センター
場所	石川県珠洲市馬縹町 17-163-1  <p>出典：地理院タイル（標準地図）を加工して作成</p>
種別	指定避難所ではない避難所(臨時的に開設されたいわゆる自主避難所)
最大避難者数	町内6か所の避難所で約200人(1月8日時点)
開設期間	令和6年1月2日～令和6年12月17日
対象範囲	馬縹町
対象範囲の人口特性	人口906人、463世帯、高齢化率約62.8% (発災前：令和5年7月31日時点)
周辺地域の被害状況	震度6強、津波あり、液状化なし
ライフラインの供給停止状況	停電：2月1日まで、上水道：6月まで 下水道：6月まで、通信：1月13日まで
避難所運営主体	住民

2.2.2 自然休養村センターにおける避難所運営のタイムライン

- R6.1.1 16:10 令和6年能登半島地震発生
 - R6.1.1 16:10 珠洲市災害対策本部設置
 - R6.1.1 16:20 同町の避難所の開設（同町内で最大94か所開設（1/10時点））
 - R6.1.1 津波の恐れがあったため、馬縵地区の住民は近くの山で一夜を過ごす
 - R6.1.2 自然休養村センターについては協定・届出避難所（いわゆる自主避難所）として追加開設
 - R6.1.3 自衛隊が徒歩で安否確認
 - R6.1.5 自衛隊による一部道路啓開、孤立解消
自衛隊による物資支援、およびDMATの巡回開始
 - R6.1.5 個人ボランティアが初めて馬縵地区に来訪、必要な支援を聞き取り
 - R6.1.13 個人ボランティアの支援により、薪ボイラー式の風呂が設置
 - R6.1.14~15 段ボールベッドが届き、雑魚寝が解消
 - R6.1.19 珠洲市により仮設トイレの設置
 - R6.1.19 高圧発電車により自然休養村センターの停電解消
 - R6.1.30 高圧発電車により馬縵町内の停電解消
 - R6.1.30 水循環システムシャワーの設置
 - R6.3月 特定非営利活動法人 災害救援レスキューアシストによる災害ごみ収集・家の片付け作業、屋根のブルーシート張りや重機を使った作業の支援開始
 - R6.3月中旬 珠洲市によりごみステーションの設置
 - R6.12.17 自然休養村センター 解消
- （黒字：珠洲市全体における出来事 青字：自然休養村センターにおける出来事）

【参考：タイムラインの図式】



2.2.3 馬縹町における平時の取組

馬縹町には自主防災組織はないが、町内を6地域に分けて、住民が主体となって各地域で津波避難訓練を続けてきた。直近の指定避難所は馬縹町に隣接する大谷町に位置しており、平常時であれば住民がそこへ向かう想定で準備が進められていた。しかし、災害によって道路が寸断された場合には、大谷町までどのように移動するのかという不安が住民の間に残っていたが、問題解決に至らないまま今回の地震が発生した。

2.2.4 発災時の避難所運営の実態

■ポイント

- ・ 行政職員の派遣がない中、住民自らが役割を分担し、経験や得意分野を活かした自主的な避難所運営体制を構築した。
- ・ 自然休養村センターを拠点に、情報・物資・食事を集約し、町全体へ公平に分配する仕組みを整えることで、地域全体の避難生活を支えた。

(1) 避難所の運営体制

1) 運営体制

自然休養村センターは、いわゆる自主避難所であったため、応援職員を含む行政職員の派遣はなく、運営はすべて住民による自主的な運営が行われた。自然休養村センターに避難した住民は、その場で協議し、運営の中心となる6名を選出した。

選出された6名は以下の役割を担った。

- ・ 「避難所の統括責任者」として馬縹地区全体の区長（中浜地区の区長）
- ・ 「避難所リーダー」として、元郵便局長、防災士の住民
- ・ 「避難所の運営事務局」として、阪神・淡路大震災でのボランティア経験がある防災士
- ・ 「避難所の設備管理」の住民（避難者の送迎も担当）
- ・ 「避難所内の環境美化、清掃担当」の住民
- ・ 「地域の安全見守り担当」の住民

これら6名が運営の中核的役割を担ったが、上記以外の住民もそれぞれが可能な範囲で作業を分担し、自主的な協力体制が形成されていた。

このうち、「避難所の運営事務局」の担当者は、阪神・淡路大震災でのボランティア経験があり、「記憶より記録が重要」という方針のもと、センターでの日々の状況、物資の受入、周辺地域の復旧状況などを大判用紙に記録し、壁に掲示して住民へ情報共有を行った。これにより、口頭伝達による情報の齟齬を避け、誰が見ても状況が把握できる環境が整えられた。

また、「避難所の設備管理」の担当者は、重機の取扱いに熟達していたため、発災当初はチェーンソーで倒木を撤去しながら、通行可能な避難道路を探索した。自衛隊による道路啓開が行われた後は、県外やホテルへ避難する避難者の送迎を担当した。

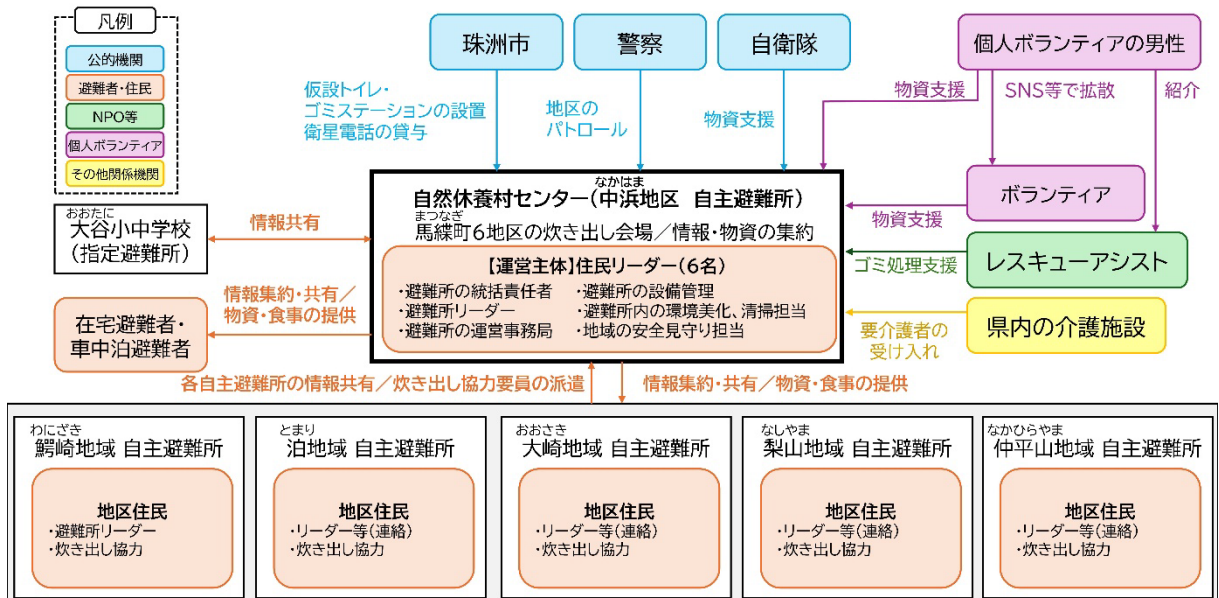
2) 馬縹町全体の連携

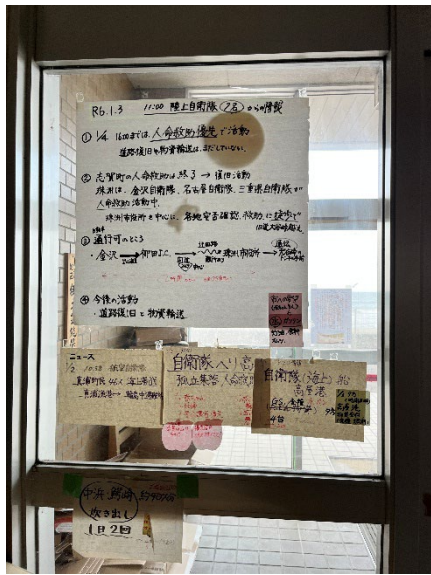
馬縹町全体では、中浜^{なかはま} 地域、鰐崎^{わにざき} 地域、泊^{とまり} 地域、大崎^{おおさき} 地域、梨山^{なしやま} 地域、仲平山^{なかひらやま} の6地域に分かれて避難していた。これらの地域分けは、平时にキリコ祭りの準備を行う際のグループ構成でもあり、住民同士の関係性が活かされる形となった。なお、大崎地域以外の一部地域では、発災当日に普段から交流のある住民同士が集まってビニールハウスで夜を明かしたことをきっかけに、そのまま生活を続ける形で、ビニールハウスが避難所として利用されるケースがあった。

自然休養村センターが6地域の中心となる避難所となり、物資、情報の集約拠点となるとともに、炊き出しも行われた。支援物資については、自然休養村センターに集約して整理・管理を行い、そこから他の地域の避難者や在宅避難者へ分配した。この方式により、限られた資源を有効に活用し、馬縹町全体として公平な支援が行える工夫がなされた。

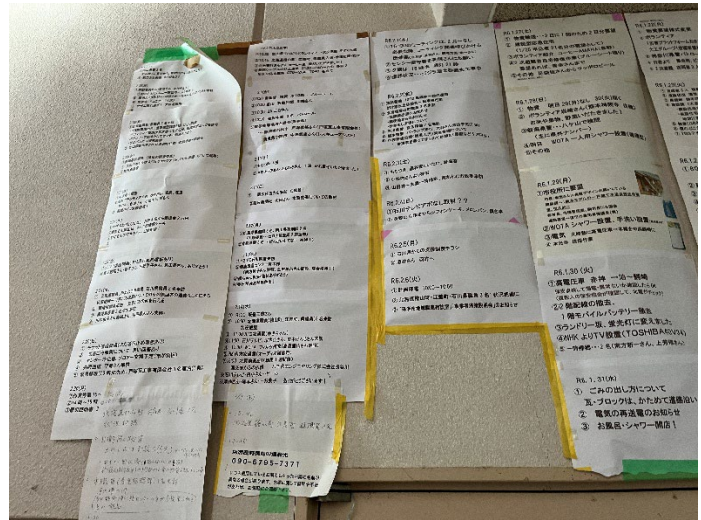
また、自然休養村センターでは毎日夕方に町民会議が開かれ、馬縹町の住民に向けて、最新情報や避難生活を行う上でのルールなどが共有された。会議開始の15分前には、運営の中心となる6名が集まり、その日に住民へ伝えるべき内容や注意点について事前の打合せを行った。その後、避難生活が落ち着き、避難者数が徐々に減少していく中で、町民会議は毎日実施する形から、必要に応じて開催する形へと移行した。

【参考：避難所運営体制図】





避難者への伝達事項を整理した用紙
(その1)



避難者への伝達事項を整理した用紙
(その2)

(提供:「避難所の設備管理」の住民)



【コラム:「避難所の設備管理」の住民からの声】住民同士の協力による自主運営の実現

避難所では、各自が自分にできることを見つけ、自然と自主的に動くことができていた点が印象に残っています。

「この人はこれができる」「あの人はあれが得意だ」と、**お互いのことを分かっていたからこそ、それぞれが無理のない形で役割を担い、協力し合うことができました。**得意なことは一緒に進め、苦手なことは無理に背負わなくてよい、そんな雰囲気がありました。

外部との行き来が限られ、孤立した状況だったからこそ、かえって団結力が生まれたのかもしれません。結果として、**最後まで皆で避難所を支え続けることができました。**

(2)外部支援の調整

1月13日に、個人ボランティアの男性1名が馬縹町を訪れ、不足している物資や必要な支援を聞き取った。この男性が馬縹町を訪れたきっかけは、馬縹町の住民が避難所の避難者一覧の写真を撮影して離れて暮らす家族に送ったところ、その家族が画像とともに馬縹町が孤立している旨をSNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)に投稿したことによるものであった。1月13日以降も、男性は馬縹町の様子をSNSで広く発信するとともに、定期的に馬縹町を訪れ、必要な支援に繋がった。

また、2月にはこの男性の報告により、馬縹町から約9km離れた避難所である「日置ハウス」において支援活動を実施していた「特定非営利活動法人 災害救援レスキューアシスト」(以下、「レスキューアシスト」という。)と繋がり、馬縹町における支援も依頼した。具

体的な支援については、「災害ごみ収集・家の片付け作業」、「被災した住宅の屋根へのブルーシートの展張」や「重機を使った土砂等の撤去作業」である。

また、レスキューアシストには整体師もいたため、避難者の整体も依頼した。

(3)避難所の環境整備に関する特徴的な取組

1) 避難者の管理

避難者数の把握は、避難所運営者（「運営事務局」の住民）が用意したパソコンの Excel を用いて進めており、1月4日の時点で入力作業がひととおり完了した。1月10日頃までは通信が途絶していたため、珠洲市役所とデータを共有する際には、物理的に USB メモリを持参して渡す方法を検討した。しかし、市役所側のセキュリティにより外部 USB メモリの利用が認められなかったため、LINE 等のメッセージアプリを使用して報告した。また、地域の指定避難所である大谷小中学校にも避難者数を毎日 LINE で報告した。

2) 食事の調整

自然休養村センターには備蓄物資がなかったため、避難者が各自の自宅に残っている食材や、プロパンガスを持ち寄り、開設当初より温かい食事を調理し、食していた。

また、運営メンバーのうち2名は漁業権を保有しており、地震による地盤隆起で打ち上がった海産物を採取して食材として活用することもできた。飲料水については、山の湧き水を煮沸することで確保していた。こうした住民による自助的な取組により、開設初期段階から一定の自給体制が成り立っていた。

1月上旬頃から徐々に、食事の提供は自然休養村センターで一括して行う体制が整えられ、他の5地域（鰐崎、泊、大崎、梨山、仲平山）の住民については、自然休養村センターで調理した食事を受け取りに来てもらう方式が採られた。中浜地区の住民のみで、毎回在宅避難者を含む200人分の食事を作り続けることは困難だったため、各地域の代表者を通じて調理作業への協力を依頼し、住民が順番に作業を担う仕組みが作られていた。調理は毎朝8時から開始することとし、協力に入る住民がその時間に合わせて集まる流れが定着していった。

また、8時より前には一切準備を始めないというルールも設けられた。これは、早く到着した住民が先に作業を進めてしまうと、時間通りに来た住民が作業を分担できなくなるという不公平感につながりかねないためである。こうした取り決めにより、地域の住民が無理なく関わり続けられる運営体制が維持された。

食材は住民の持ち寄りが中心で、その時点で入手可能な材料をもとにメニューが決定された。炊き出しの負担を軽減する観点から、食事の提供は1日2回（10時・16時）とする方針がとられた。この方針は、避難所運営者の話し合いの結果、避難生活では平時に比べて活動量が低下する傾向があることから、この回数でも栄養面・生活面のいずれにおいても支障はないだろうと判断されたことによるものであった。

感染症予防の観点から、食器の共有は避け、各住民が自分の食器を使用する方式とした。また、食器にはラップを敷くことで、洗浄の負担軽減と衛生管理の両立を図った。

1月下旬頃に町内の電力供給が復活すると、在宅避難者からは「自宅で食事の手配ができる」との意見が寄せられ、炊き出しについては自然休養村センターに滞在する避難者を対象とした提供に切り替えられた。

また、3月20日には、断水が続く地域を対象に、平日に限って夕食の弁当配付が開始された。馬縹町では、自然休養村センターに町民が毎日16時以降に弁当を受け取りに来る形が取られた。

炊き出しは避難所の解消まで継続されたが、上記のとおり生活状況の変化に合わせて徐々に縮小していく流れとなった。

3) トイレ事情

阪神・淡路大震災の経験がある防災士から、地震によって合併浄化槽が破損している可能性を踏まえ、「汚物のみを流し、紙は流さないようにする」との助言があった。この助言をに沿って、トイレの利用ルールが定められた。さらに、未使用のくみ取り式トイレを備蓄していた住民から提供を受け、夜間の利用に備えてセンサーライトを設置し、避難生活の中で活用した。また、珠洲市では、1月4日以降、し尿処理事業者が指定避難所への順次巡回を開始しており、自然休養村センターでもこの頃からし尿の汲み取りが行われた。

1月19日には、珠洲市から仮設トイレが2基設置された。これは、においの発生を抑える(逆流防止弁付き)構造を備えたタイプで、従来型に比べて衛生面で優れたものであった。

その後しばらくして、支援物資として携帯トイレが供給され、6地区の避難所や在宅避難者にも分配されることで、地域全体の衛生環境の改善につながった。

4) 衛生環境・医療サービス等

自然休養村センターには最大で50人を超える避難者が滞在していた。冬季であったことに加え、風邪や新型コロナウイルス感染症のリスクが懸念されたため、運営側は可能な限り密集を避けられるように居住スペースの配置を工夫していた。併せて、毎朝の血圧測定や検温を実施し、避難者の健康状態を継続的に確認する体制も整えた。

感染症が疑われる症状が出た場合には隔離部屋を確保し、各家庭にあった風邪薬を使って対応した。

避難所開設当初は雑魚寝の状態であったが、1月14日から15日にかけて、個人ボランティアの男性から段ボールベッドが支給され、ようやく雑魚寝が解消された。これにより、身体的負担の軽減や衛生面の向上につながり、避難者の生活環境が改善した。

5) ごみの処理

発災当初、馬縹町では、生活ごみや損傷した家財などのごみ処理が大きな課題となった。道路が寸断されており、大谷地区や狼煙地区へごみを搬出することは不可能だったうえ、災

害廃棄物の仮置き場が設置された蛸島町方面へ向かうルートも、自衛隊が啓開した一本の道しかなかった。このため、住民が各自でごみの搬出を行うと、道路の渋滞や、すれ違い時の事故の可能性が高まることが懸念された。

こうした状況を踏まえ、まずは馬縹町内にごみステーションを設置し、そこで集約したごみを運営メンバーがまとめて運搬する計画を立てられた。計画を実行に移すにあたって市当局や環境省へ相談し、3月中旬に行政により正式なごみステーションが設置された。

ごみ回収については、運営メンバーが対応可能な土日に限定して実施した。一時的に地区外へ避難している住民に対しても、土日に排出したいごみがある場合は事前に連絡してもらうよう周知を行い、可能な限り地域全体のニーズに応えた。

加えて、個人ボランティアの男性の紹介により、隣町で活動していたレスキューアシストによる支援も得られた。同団体には、ごみの片付けやブルーシート掛けなどの作業を依頼した。

また、レスキューアシストによる支援と並行して、運営側でごみの片付けに関するボランティアの調整も独自に行った。受付簿を作成し、各家庭が排出したいごみの内容を把握したうえで、作業内容に応じて適切なボランティアの派遣調整を、レスキューアシストを通じて社会福祉協議会へ依頼した。例えば、畳の搬出など重量物の運搬を伴う作業には男性ボランティアの派遣を依頼するなど、現場の状況に応じた調整が行われた。

作業者の識別と安全確保のため、活動に携わる住民は「馬縹」と表示されたヘルメットを着用した。蛸島町に設置された災害廃棄物の仮置き場でごみの受け入れを行う業者には、これらのヘルメットを着用した住民が持ち込むごみに限定して受け入れるよう依頼し、安全かつ確実なごみ搬送の体制を維持した。

6) 要配慮者への対応

高齢者や疾患のある避難者については、安全確保の観点から6地域の避難所から自然休養村センターでの避難生活を優先的に促した。階段の利用が困難な避難者には、運営側が調整して1階のスペースで避難生活を送れるよう配慮した。

小さな子どもがいる家庭には、ホテルや旅館等への避難を勧め、早い段階から地区外へ避難を行うことができた。また、必要に応じて「避難所の設備管理」の担当者が金沢まで送迎する場合もあった。

また、避難所の統括責任者は、デイサービス事業所の経営者であり、各介護施設へ連絡を取って調整を行った。その結果、介護が必要な避難者については、比較的早い段階で適切な施設へ移ることができた。

(4)避難所の解消

大谷町に仮設住宅ができたことを契機に、2024年12月22日に解消された。

2.3 NPO との連携による運営事例① (穴水町：さわやか交流館プルート)

2.3.1 避難所の概要

本事例では、NPO が避難所運営をサポートし、行政職員と住民が各自の役割をもって避難所運営を実施できたケースとして、指定避難所である「穴水町さわやか交流館プルート」（以下、「プルート」という。）を取り上げる。

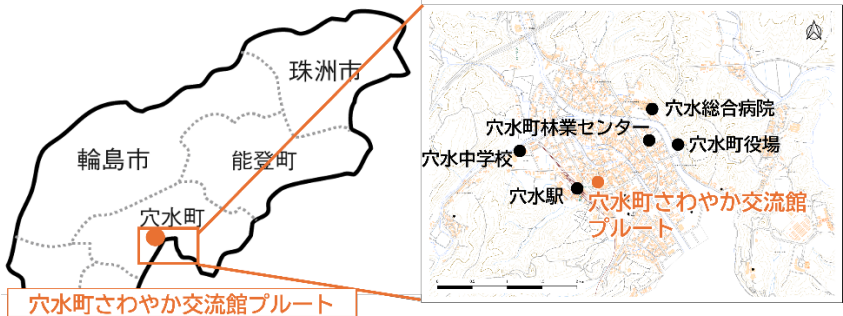
プルートは、町立図書館・児童館・公民館等の複合施設であり、普段から住民が利用することから、穴水町で開設された避難所の中でも多くの住民が避難した施設である。また、地域の福祉を日常的



穴水町さわやか交流館プルート外観
(穴水町 HP より)

に担う穴水町社会福祉協議会（以下、「穴水町社協」という。）の事務所が併設されていたことから、高齢者や障がい者など、要配慮者も多く避難した避難所である。

穴水町には、「認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード (Rescue Stock Yard)」（以下、「RSY」という。）から、専任スタッフ2名、ボランティア4名の計6名のスタッフが派遣され、1月4日から避難所の運営支援、在宅避難者、車中泊者等の避難所外避難者への支援、食事の調整・提供など、被災者への幅広い支援が実施された。

名称	穴水町さわやか交流館プルート
場所	石川県鳳珠郡穴水町字大町ト 3 番地 3  <small>出典：地理院タイル（標準地図）を加工して作成</small>
種別	指定避難所
想定避難者数 (施設のキャパシティ)	465 人
最大避難者数	463 人 (1月8日時点)
開設期間	令和6年1月1日～令和6年5月31日
対象範囲	穴水地区

対象範囲の人口特性	人口 7714 人、3280 世帯、高齢化率約 48.3% (発災前：令和 4 年 1 月 1 日時点) ※市全域データ
周辺地域の被害状況	震度 6 強、津波あり、液状化あり
避難所運営主体	行政職員、住民 (NPO の支援あり)

2.3.2 穴水町およびプルートにおける避難所運営のタイムライン

H19.3.25 平成 19 年 (2007 年) 能登半島地震が発生

RSY は穴水町社協による災害ボランティアセンターの立ち上げ及び運営支援を実施。この震災をきっかけに、穴水町社協が RSY の団体賛助会員に加わる。

R6.1.1 16:10 令和 6 年能登半島地震発生

R6.1.1 17:45 穴水町災害対策本部設置

R6.1.1 17:45 同町の避難所の開設 (同町内で最大 52 か所開設)

同日、プルートについても避難所として開設、施設職員で避難所運営を実施

R6.1.2 6:00 穴水町社会福祉協議会職員がプルートの避難者運営に加わる

R6.1.4 RSY がプルートの避難所運営支援開始

R6.1.5 プルート内福祉避難(要配慮者)スペースから順番に段ボールベッド搬入

R6.1.6 RSY、プルートにおいてトイレ講習会開催

R6.1.8 自衛隊、入浴支援開始 (穴水総合病院、兜小学校)

R6.1.10 以降 町内全域に野菜配布、その後食料配布

R6.1 月中旬 自衛隊、食料配布開始

R6.1.16 RSY の提案により、穴水町、社協、RSY の三者による連携会議が開始

R6.1.20 応援職員が各避難所に配置

R6.2.27 セントラルキッチンにおける炊き出し開始

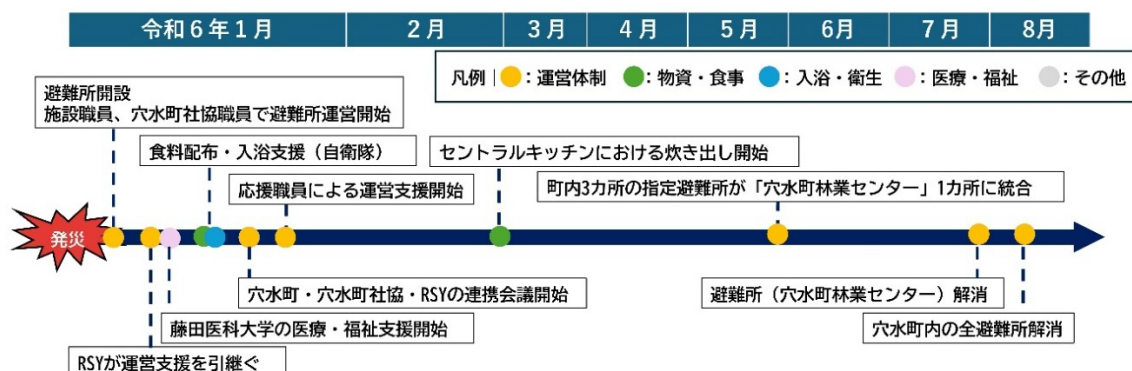
R6.5.31 プルートを含む町内の 3 か所の指定避難所が「穴水町林業センター」1 か所に統合

R6.7.30 「穴水町林業センター」解消

R6.8.12 穴水町のすべての指定避難所が解消

(黒字：穴水町全体における出来事 青字：プルートにおける出来事)

【参考：タイムラインの図式】



2.3.3 穴水町における平時の取組

穴水町では、自主防災組織ごとに防災訓練が実施されており、地域住民同士が日頃から連携し、支え合う体制づくりを進めていた。また、石川県および穴水町との連携により、防災士資格を取得する際の費用を行政が補助する制度が運用されており、住民が費用負担なく防災士資格を取得できる環境を整えていた。

今回の災害では、町内で多くの指定避難所ではない避難所が開設されたが、その運営を中心となって担ったのは、平時から活動が続けてきた防災士である住民であった。日頃の訓練や資格取得を通じて防災意識と実践力を高めていたことが、避難所運営の場面で大きく活かされる結果となった。

2.3.4 穴水町、穴水町社会福祉協議会、RSY の連携による支援

■ポイント

- ・ 平時からの継続的な関係性を基盤に、発災直後から穴水町・穴水町社協・RSY が迅速に連携し、早期に支援活動が開始された。

(1)穴水町における活動に至った経緯

穴水町は、平成 19 年の能登半島地震を契機として、穴水町社協及び RSY と平時から継続的に連携を深めてきた経緯がある。穴水町社協と RSY は各地での被災地支援活動や防災学習の取組を通じて、長年にわたり顔の見える関係を築いてきた。この平時からの関係性があったことで、令和 6 年能登半島地震発災時においても、直後から迅速に連絡を取り合い、発災 4 日目の 1 月 4 日には共同での支援活動を開始することができた。

(2)穴水町内における RSY の活動

穴水町において、RSY は避難所の環境整備や炊き出しの調整、在宅避難者への聞き取りによる生活状況の把握、コミュニティ支援など、多岐にわたる活動を展開した。これらの活動は、穴水町災害ボランティアセンターと連携して進められた体制の中で行われたものであり、この体制により、以下のメリットが生まれた。

- ・ **行政との迅速な連携**： 穴水町社協が穴水町の課長級職員を通じて執行部に、RSY の専門性と信頼性、及び災害ボランティアセンターと連携して活動を行う旨を伝えたことで、行政との協力体制が構築された。
- ・ **被災者・避難所運営者への安心感**： 災害ボランティアセンターと連携した活動として位置付けられたことで、各現場で被災者・避難所運営者等から不信感を持たれることなく、円滑に支援を開始することができた。

このように、穴水町、穴水町社協、RSY は、平時から継続的な交流を続けてきた関係性を基盤として、発災後も連携して支援活動を進めることができた。

1月16日からは、RSYの提案により、穴水町・穴水町社協・RSYなどの関係団体が参加する連携会議が立ち上げられた。この会議は、支援に携わる各団体が情報を共有し、避難所運営や在宅避難者支援に関する調整を行うことを目的として開催された。2月から3月にかけては週1回（計4回）、その後は2週間に1回の頻度で定期的に実施された。

連携会議においては、各避難所の状況や課題、在宅避難者が抱える困りごとがリアルタイムに共有され、個々の状況に応じた支援方法について議論が行われた。これにより、支援内容をその都度見直し、必要な資源を適切な場所に届けるための重要な意思決定の場となった。

2.3.5 発災時の避難所運営の実態

■ポイント

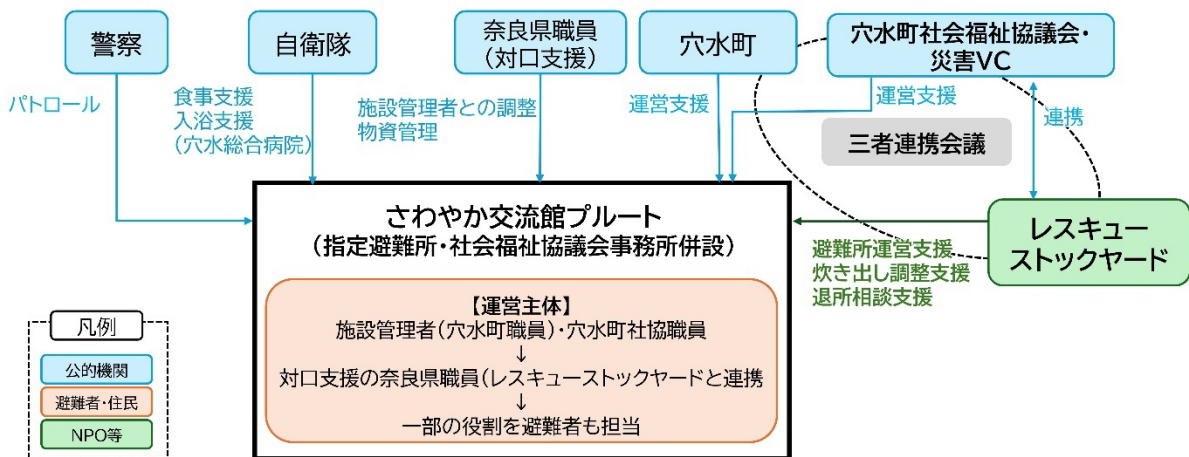
- ・ RSYを中心に、要配慮者への支援、食事の調整、名簿管理について、それぞれの分野に強みを持つ外部組織と協力した支援が実施された。
- ・ 避難者ができることから段階的に避難所業務に関わる仕組みを設けたことで、避難者の主体的な運営への参加が促された。

(1) 避難所の運営体制

プルートにおける避難所運営は、「全体の運営方針を決定する実務者層」と、「生活環境の整備を担う避難者層」で役割が明確に分担されたのが特徴である。

- ・ **全体の運営方針を決定する実務者層**：施設管理者（穴水町職員）、応援職員、RSY、常駐看護師が連携し、避難者全般の管理や外部調整、専門的なケア方針を決定した。
- ・ **生活環境の整備を行う避難者層**：避難住民自身が主体となり、日々の生活環境の維持・改善に関する方針を決定した。

【参考：避難所運営体制図】



1) 開設当初の運営体制

避難所開設当初は、プルートの施設管理者である穴水町職員及び穴水町社会福祉協議会の職員数人が避難所運営を担当した。限られた職員での対応が続く中、1月4日にRSYがプルートでの避難所運営支援に入り、環境整備、医療・福祉に関する個別ニーズの把握、食事提供体制の調整、住民への運営参画の働きかけなど、運営全般の基盤づくりを主導した。

2) 避難所運営関係者の連携

運営関係者の連携にあたっては、施設管理者、対口支援の応援職員、RSY、常駐看護師らが参加し、1日の予定と避難所内の情報を共有する定例会議を、毎日朝と夕の2回実施した。定例会議では、前日の状況、当日の課題、必要な調整事項が確認され、それぞれの役割を明確にしながら運営を進める体制が維持された。

3) 応援職員の所掌

1月20日には、奈良県から応援職員が5人派遣された。避難所における応援職員の役割は、事前に明確に定められていたわけではなかったため、各職員は現場で必要とされる役割を自ら判断し、状況に応じて臨機応変に対応した。

名簿管理については、RSYの依頼により応援職員が担当することとなった。穴水町では避難所名簿の様式が未整備であったため、RSYが愛知県避難所運営マニュアルに掲載されている名簿様式の活用を穴水町に提案し、町はこれを参考に独自の様式を作成した。また、RSYからの相談に基づき、一般社団法人情報支援レスキュー隊 (IT DART) が名簿情報のデータベース化を行った。これにより、避難所全体の名簿情報を整理し、関係者間で共有しやすい環境が整えられた。

応援職員は、日中・夜間の二交代制による24時間体制で業務に従事した。交代時には、必ず対面での引き継ぎを行い、情報の抜け漏れが生じないように徹底した。また、日中の運営

業務を担当した応援職員には、業務終了後に穴水町役場で状況報告を行ってもらい、穴水町と応援職員との間における確実な情報共有体制が構築された。各避難所で穴水町による判断や、自治体としての直接的な対応が必要となる事態が生じた際には、町職員が避難所へ赴き、応援職員と連携して課題解決にあたった。

このように、避難所運営を応援職員が担ったことで、穴水町職員は通常業務に専念することが可能となり、現場の負担は大きく軽減された。

4) 避難者の役割

避難者が避難所運営に主体的に関わることで、避難者の活力につながるなどのRSYの方針のもと、避難者にもトイレ清掃など一部業務の役割が分担された（後述する「(2)2)トイレ事情」を参照）。

1月中旬頃には、避難者間でトイレ清掃の習慣が避難者の役割として定着し始めていた。この時期に、RSYは毎朝8時に館内放送を行い、「避難所お助け隊」と称して避難所運営への協力を呼びかけた。ホワイトボードに必要な作業内容を掲示し、避難者に希望する作業へ名前を記入するよう依頼した。作業内容は、「新聞折（汚物の上にかぶせるカバーの作成）」、「2階口ビー・階段掃除」、「廊下掃き掃除」、「炊飯」、「食後の片づけ」、「仮設トイレの水汲み」、「トイレ掃除（建物内）」、「トイレ掃除（建物外）」など多岐にわたった。

各役割の担当者が概ね定まると、自然と避難者同士でチームが形成され、活動手順、必要な道具、活動時間などについて避難者自身が話し合っただけで決定し、自発的な運営協力体制が確立していった。

RSYはこの手法の効果を実感し、穴水中学校、穴水町林業センターなど、プルトの後に支援を開始した他の避難所では、これをプログラム化し、避難所内の役割分担を検討するワークショップを開催した。本ワークショップでは、避難者自身が避難所の運営体制を主体的に考えられるよう、役割分担、作業手順、必要な道具などを紙に書き出して整理した。



【コラム：RSYからの声】避難者が主体的に避難所運営に関わるために

避難者が避難所運営に主体的に関わっていくためには、三つのポイントが大切だと感じています。

一つ目は、**役割のハードルをできるだけ下げること**です。「運営」と聞くと難しそうに思われがちですが、実際にお願ひすることの多くは、日常の家事と大きくは変わりません。掃除や片付けなど、**普段の生活の延長として捉えていただけるように、作業を細かく分けて説明すると**、参加への抵抗感がぐっと減っていきます。

二つ目は、どの役割を誰が担当するか、手順をどうするか、どれくらいの頻度で行うかといったことを、**避難者同士で話し合い、決められるようにすること**です。行政職員や、我々NPOから「これをやってください」と依頼してしまうと、どうしても「やらされている」という感覚が残りがちです。**自分たちで選び、決めることで、生活へのモチベーションが高まり、やりがいや達成感を回復させる機会にもつながります。**

三つ目は、取り組もうと思ったときに**必要な道具がきちんと揃っていること**です。例えば、トイレを掃除しようと思っても、ブラシや洗剤がなければやる気がそがれてしまいます。逆に、**必要な道具がそろっているだけで、「やってみよう」という気持ちが生まれます。**こうした小さな積み重ねが、避難所の運営を支える上でとても大切です。



【コラム：穴水町職員からの声】多様な担い手を巻き込む避難所運営の重要性

すべてを行政が調整し、提供する運営形式では、避難所内で課題が生じた際、その対応が自治体職員に集中しがちです。その結果、避難者の不満や要望が直接行政に向けられ、行政と住民との間に対立構造が生じやすくなる傾向があります。

こうした状況を避けるためには、外部支援者や、社会福祉協議会を含む地元の支援者、さらに避難者自身も運営に関わる形で、役割を分かち合う避難所運営を検討していくことが重要です。多様な担い手に関与することで、課題への対応が分散され、避難所全体の雰囲気も安定しやすくなります。

穴水町では、避難所運営を応援職員が担ったことで、町職員は通常業務に専念することができ、現場の負担は大きく軽減されました。一方で、町として発災時の対応方針は定めていたものの、現場では十分に共有・認識されておらず、特に大規模災害を想定した避難所運営に関しては、経験やノウハウが不足している状況でした。そのため、何が適切な対応なのか分からないまま、現場での判断を重ねざるを得ない場面も少なくありませんでした。

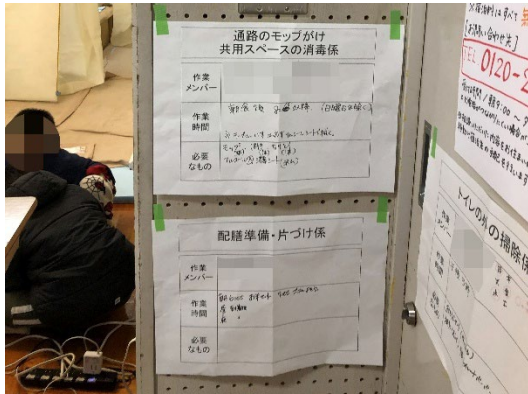
今回の対応を通じて、避難所運営の実務経験や知識を持つ人材が現場に入り、状況を見ながら助言し、方向性を示すことの重要性が強く実感されました。こうした指導的立場の存在があることで、判断に迷う場面が減り、結果として、より落ち着いた避難所運営につながっていくと考えられます。



避難者有志による役割分担



役割分担のためのワークショップ



ワークショップで用いたワークシート



トイレ係による新聞折の作成の様子



ごみ回収係によるごみの分別の方法



食事配膳係による食事の配膳の様子

(提供：RSY)

(2) 避難所の環境整備に関する特徴的な取組

1) 食事の調整

RSY は、穴水町全体の炊き出し調整も担当していた。発災当初から、穴水町社協には企業、ボランティア団体、個人から炊き出しや食材提供に関する申し出が多数寄せられており、提供食数やメニューの調整、活動場所のマッチング等に多くの時間と人手を要した。

この状況を受け、RSY は藤田医科大学に対し、炊き出し調整の協力もあわせて依頼した。

藤田医科大学は依頼に応じ、同大学から現地入りしていた専門職員および事務職員を担当にあてた。まずは炊き出し支援の申し出を一元的に把握するため、マッチングフォーム

を開設した。マッチングフォームには、団体名、担当者名、連絡先などの基礎情報に加え、炊き出し提供予定日または期間、提供可能な食数、メニューといった項目を入力できるようにした。これにより、支援者側の情報が整理され、町内全域のニーズとの照合が容易となった。

一方、各避難所の炊き出しニーズについては、穴水町社協を中心としたボランティアが各避難所を巡回し、収集した情報を基に把握した。これらの情報をもとに、RSY では、フォームの応募内容との突合を行い、必要とする避難所へ適切な支援が届くように調整を進めた。



【コラム：RSY からの声】炊き出し調整に求められるスキル

炊き出しの調整は、**細々とした段取りが必要となる繊細な作業**です。支援を申し出た個人や団体について、炊き出しの経験、提供できる食事の数や種類、活動できる時期などを把握し、これらを活動場所の人数や直前に提供された食事内容と照らし合わせながら調整する必要があります。そのため、**多くの情報を整理して判断する力に加え、関係者とのやり取りを円滑に進めるコミュニケーション力**が求められます。

2) トイレ事情

発災後、トイレは断水のため数時間で汚物まみれとなった。1月2日時点では、凝固剤もなく、汚物をビニール袋に入れて、いっぱいになると結びトイレ内の大きな段ボールで保管していたが、便器にかぶせていた袋の取り換え方法や汚物の保管場所等が不明確だったため、トイレ内は不衛生な状態であった。そのため、1月4日以降は汚物を外のごみ置き場に保管することに変更した。

1月4日以降、毎朝1回、ごみ回収業者がプルトおよびその他の指定避難所を巡回し、し尿及びごみの回収を行った。1月4日に、発災後初めて、回収業者がトイレ内に保管していた汚物を普通ごみと一緒にパッカー車で回収した際には、汚物が破裂し道路が汚物まみれになる事態が起きた。そこで、通常ごみと汚物は分けて保管することとなり、1月6日頃から駐輪場を汚物専用置場とした。

また、避難者に一部の避難所運営業務を分担する方針の一環で、1月5日の朝にRSYによって「トイレ講習会」が開催された。講習会には有志の避難者が参加し、排泄物の処理方法を学んだほか、講習会当日に参加できなかった避難者には、参加者が処理方法を共有したことで、避難者自身が主体的にトイレ清掃に取り組む姿勢が広がった。その結果、1月9日頃にはトイレの衛生状態が大きく改善した。



発災直後のトイレ環境



トイレ講習会後のトイレ環境

(提供：RSY)

仮設トイレについては、経済産業省により1月3日に2基が設置された。その後順次増設が行われ、最終的には計13基まで増加した。また、1月12日には、国土交通省より、福岡県うきは市の道の駅に設置されていた防災用コンテナ型トイレが、プルトの正面にある道の駅「あなみず」に設置された（プルトの避難者も利用していた）。その後、道の駅「あなみず」のトイレが復旧したことから、防災用コンテナ型トイレは2月20日に返納された。



道の駅「あなみず」への設置



防災用コンテナ型トイレ外観

道の駅「あなみず」に設置された防災用コンテナ型トイレ

(出典：国土交通省「防災道の駅『うきは』より被災地へコンテナ型トイレを派遣」より

https://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_001741.html)

3) 衛生環境・医療サービス等

プルトは穴水町社協が事務局を置く施設であったことから、医療や福祉の支援を必要とする避難者が多く集まった。この状況を受け、避難所開設当初から、穴水町社協の職員によって町内で唯一の福祉避難(要配慮者)スペースが設けられた。福祉避難スペースは、車いすや歩行器を使用する避難者が安全に移動し、生活できるよう、十分な広さが確保されていた。

しかし、他の部屋にも認知症の人や障がいのある人など、専門的な支援を必要とする避難者が生活していた。開設当初は、どの部屋にどのような支援を必要とする人が避難しているか体系的に把握されておらず、支援の手が届きづらい状況が生じていた。

この課題に対し、RSYの福祉・看護資格を持つスタッフが各部屋を回り、避難者の医療面や福祉面での支援内容、個別の困りごとを丁寧に聞き取った。聞き取り内容は一覧として整理され、支援が必要な避難者が把握できる形となった。この一覧は穴水町の保健医療福祉調整本部に共有され、避難者が安心して生活できる環境を整えるための重要な根拠として活用された。

一方で、要配慮者への対応をRSYスタッフのみで継続するには負担が大きく、支援体制の強化が必要と判断された。このため、RSYは平時から繋がりがあった藤田医科大学に対し、医療・福祉の専門職の継続的な派遣を依頼した。藤田医科大学にはRSYの個人会員である教員が所属しており、過去の災害でもRSYと連携して被災地支援を行ってきた経緯があった。

その後、プルートでは看護師が24時間常駐する体制が整い、医療的ケアを必要とする避難者への迅速かつ継続した対応が可能となった。



福祉避難スペースの様子

(提供：RSY)

(3)避難所の解消

避難所の解消や統合については、仮設住宅の完成状況やライフラインの復旧状況を基準として、穴水町役場が判断を行った。プルートにおいても、避難者数の減少を受けて、他の避難所とともに5月31日に「穴水町林業センター」に統合された。

RSYは、統合後の避難所における環境整備や、解消に向けた片づけを担当した。また、避難所の解消が進む過程において、最後まで避難所に残る避難者に対しては、なぜ避難所を離れられないのかという背景や、抱えている不安、生活上の困りごとの聞き取りを行い、適切なアセスメントを実施した。

これらの取組により、避難所運営の最終段階においても、避難者の生活が途切れることなく次の生活環境へ移行できるよう、丁寧な支援が継続された。

2.3.6 避難所運営に関する今後の穴水町における取組

令和7年3月に、内閣府事業である「避難生活支援リーダー／サポーター研修」を開催した。これは、内閣府から「町民の避難所生活の記憶が新しいうちに実施したい」との打診を受けて実現したものである。研修では、町民自身が避難生活で体験したことを振り返りながら、避難生活の環境をより良くするための知識やノウハウを学ぶ機会となった。

また、令和7年12月には、今回の地震に伴う復旧・復興を進めるとともに、災害対応で得られた教訓を今後活かすことを目的として、穴水町、穴水町社会福祉協議会、そして地震発生後から町内で支援活動を継続している13の非営利団体との間で包括協定を締結した。協定では、「復旧・復興の推進」「復興まちづくりと地域活性化」「三者連携による災害対応力の強化と防災・減災の推進」を主な柱として掲げている。今後の災害においても、これらの支援団体と協力しながら、避難所運営や被災者支援に取り組んでいく体制づくりを進めていく考えである。

2.4.3 輪島市における平時の取組

平成19年能登半島地震後、石川県が県内で防災士1万2千人以上（うち女性3千人以上）の育成することを目標としたことをきっかけに、輪島市において防災士の育成事業が実施され、県及び市で育成にかかる費用の補助が行われた。これにより、令和8年3月31日時点で輪島市内の防災士数は937人（うち女性252人）、人口1万人あたりの防災士数は県内2位（女性は3位）となっている。

また、総合防災訓練では避難所の開設訓練も実施していた。ただし、輪島市内17地区持ち回りの実施であったため、各地区では17年に1回と実施頻度が低いのが現状であった。



【コラム：PBVからの声】 平常時からの行政内の横串連携の重要性（PBV）

災害時は、防災関係の部署に限らず、多くの部署が避難所の対応にあたることとなります。平時から避難所運営について検討しているのは防災関係の部署ですが、発災時は避難所には行けないことも多く、他課の様々な職員が避難所運営にあたります。そのため、**平時から庁内で部署を横断した訓練や研修を行うことが重要です。**

2.4.4 輪島市内における PBV の支援

(1) 輪島市での活動に至った経緯

輪島市がPBVに協力を依頼することとなったきっかけは、以前からPBVと関係を有していた、災害マネジメント総括支援員(GADM)として派遣された三重県職員による提案であった。

発災直後、輪島市の災害対策本部は混乱を極めていたが、1月4日に総括支援チームの職員が支援に入り、体制の立て直し等のマネジメント支援を実施した。その過程で、三重県職員から避難所運営に対する外部支援の必要性が提案され、輪島市はこれを受け入れ、PBVへの協力を要請した。

(2) 輪島市内における PBV の活動内容

PBVは、基本的には自己財源（寄付等の民間資金）を活用して活動しているが、市から依頼のあった避難所運営支援や食事の調整、各種支援調整窓口の運営支援などに関しては、途中から業務委託を受ける形で実施した。1月5日からは、避難所・避難生活のアドバイザーとして市内全域の避難所を巡回し、各避難所の状況に応じて必要な支援を実施した。

1月15日には、輪島市役所において各種支援調整窓口の設置および運営支援を開始した。食事、物資、心身ケアなど多種多様な支援の申し出が寄せられる一方で、支援場所や内容の重複、偏りが生じていたことから、窓口を一本化し、行政、社会福祉協議会、公民館、各避難所等との調整業務を支援した。

5月に応急対策職員派遣制度による対口支援の職員派遣が終了したことを受け、各避難所に常駐できる職員数が減少したことから、輪島市は避難所の運営支援に対応できる民間団体の調整を行った。PBVは、5月までは各避難所を巡回し避難所のニーズに合わせた支援を行っていたが、6月1日より、市内6か所の避難所において2～4名体制での常駐支援を行った。また、1月11日から行われた自衛隊による入浴支援が終了した後、5月30日より町野地区において入浴施設「まちの湯」を開設し、入浴支援を実施した。入浴施設の運営にあたっては地元の雇用創出のため、住民を雇用した。



輪島市役所に設置された支援調整窓口



町野町に設置された「まちの湯」

(提供：PBV)

2.4.5 発災時の避難所運営の実態

■ポイント

- ・ NPO が第三者として避難者と行政の間に介在することで、対立的になりがちな関係性が緩和され、双方の意見を尊重した避難所運営が可能となった。
- ・ NPO が伴走型で避難者と共に運営方法を検討したことで、避難者が過度な負担をかけられることなく主体的に運営へ参画できる体制を構築できた。

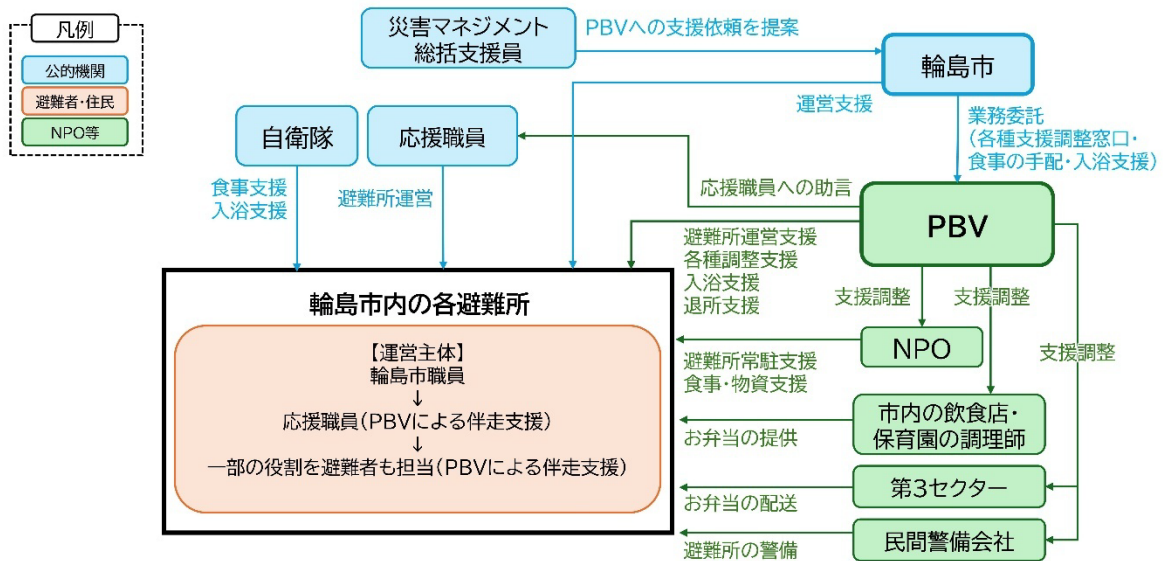
(1)各指定避難所における運営体制

発災直後は、輪島市職員がそれぞれの避難先において避難所運営にあたった。その後、各指定避難所への職員配置が完了した段階で、各避難所においておおむね2名の職員が24時間体制で常駐し、運営にあたった。

1月中旬より、対口支援の応援職員が各指定避難所へ派遣されると、避難所運営は応援職員を中心に実施された。

市役所付近の市街地における指定避難所では、市職員や応援職員が運営主体を担う避難所が多かった。一方、市街地から離れた郊外の指定避難所では、住民コミュニティが強固な地域が多く、住民が主体的に避難所運営を実施する傾向が見られた。

【参考：避難所運営体制図】



1) 避難所における応援職員の業務

対口支援は、派遣元自治体（派遣元自治体：三重県、愛媛県、熊本県、東京都）から指示された内容が自治体ごとに異なり、対応にばらつきが生じた。輪島市からの依頼事項全般に対応する応援職員がいる一方、「物資管理」など特定の業務に限定して派遣され、それ以外に対応しない（できない）自治体もあった。

このため、業務が限定される応援職員には当該業務を任せ、柔軟に依頼事項全般に対応できる応援職員には業務が限定される職員以外の業務を依頼するなど、状況に応じた役割分担を行った。

また、依頼事項全般に対応できる職員は、「何でも」対応するため、避難者の主体性を低下させ、避難者が行動しなくなり、「支援の範囲」と「指示」のバランスを取ることが必要であった。

2) PBVによる運営支援

PBVは市職員及び応援職員と連携し、避難所の運営体制を整えながら、環境整備に関する実践的なノウハウを提供した。

PBVが避難所を最後まで運営するのではなく、避難者が主体的に運営へ関わる形へ移行を支える「伴走型」の支援であった。被災者が役割を持ち、避難所に自分の居場所を感じられることが、前向きに生活する力につながるの考えから、まずは丁寧な対話を重ねた。困りごとや不安を共有しながら信頼関係を築き、その中で避難者自身が「自分にできること」を見つけられるように支えた。役割を押しつけるのではなく、無理のない範囲で運営に関わってもらうことを大切にされた。

自主運営への移行を進めるため、運営方法を説明する場を設け、必要な情報をかみ砕いて伝えた。段階的に役割を依頼した結果、説明会の翌日には住民が役割分担を決めて動き始めた避難所もあった。



【コラム：輪島市職員からの声】避難者と行政をつないだ外部支援の力

災害時の被災者の心理反応（混乱、不安、恐怖、怒り（苛立ち）、喪失感など）から、避難者と自治体職員との間では感情的、対立的な構図が生じやすく、避難者と自治体職員の間意見の隔たりが生じやすい場面が見られました。避難者が被災している状況下において、自治体職員から避難所の運営業務を依頼することは容易ではありません。

一方、外部支援として関わった NPO に対しては、避難者が日常的な困りごとや、個人的な「こうしてほしい」、「こうしたい」という些細な依頼を比較的率直に伝える傾向が見られました。避難所の運営業務についても、**外部支援が伴走しながら、ともに検討する形で関わることで、避難者が担う運営業務の範囲を段階的に広げることができました。**

PBV のような第三者が関与することで、双方の意見を尊重した調整が行いやすくなり、避難所運営においては、**このような中立的な立場からの支援が有効である**と認識しました。

一方、発災当初は、支援を申し出る団体の信頼性を判断することが難しいという課題もありました。実際に、身元が確認できない団体が避難所に入出入りする事例が発生し、警察と連携して退所対応を行ったケースもありました。

このため、**NPO やボランティア団体と災害時の避難所に関する生活支援協定を締結するなど、平時から関係構築を進めておくことの重要性**を認識しました。ただし、協定は内容が概括的・抽象的になりやすく、費用負担や運営期間、必要な派遣人材の員数などなどの詳細が未整理なものが多く、そのままでは実際の災害対応において活用しにくい点にも留意が必要です。そのため、**受入時の確認手順や登録制度について、実災害時にも実効性をもって運用できる仕組みを整備しておくことが重要**であると考えます。



【コラム：PBVからの声】避難所の性質に応じた運営の在り方

避難所運営においては、運営体制の構築が求められることが多いものの、**必ずしも体制を構築することが常に最善策となるとは限らないと感じる場面がありました。**

体制を明確に構築している避難所は、体感として全体の4～5割程度でした。避難所開設初期のように避難者数が多い時期には一定程度運営が機能するものの、避難所の縮小に伴うレイアウト変更や、避難所同士の統合が進む段階になると、従来の配置や役割分担を維持することが難しくなり、体制の見直しが必要となる場面が多く見られました。

特に、避難所同士を統合する際の体制再構築は困難を伴いました。体制が確立していた避難所ほど、統合先において従来の避難所の独自ルールを継続しようとする傾向があり、その結果、住民間での調整が難航するケースもありました。

また、体制を構築する場合には、リーダー役を担う人材を設定する必要がありますが、そうした中心的な役割を担う避難者ほど、生活再建の進展に伴い、比較的早期に避難所を退所する傾向も見られます。このように、**体制を構築すること自体が目的化すると、かえって運営の継続性が損なわれる場合もあります。**

一方で、体制を構築することには一定のメリットもあります。**担当者が明確になることで、住民が要望や困りごとを伝えやすくなる**とともに、**全体の状況を把握する役割を担う人が複数いることで、運営が比較的円滑に進む側面**もありました。

避難所運営の安定性は、住民の年齢構成や生活スタイルによる影響も大きく、避難所ごとに適した運営体制の在り方は異なります。**重要なのは、行政や私たち NPO が一方的に運営体制を構築するのではなく、避難者と丁寧な対話を重ねながら、ともに適した運営の在り方を検討していくこと**だと考えています。

(2) 避難所の環境整備に関する特徴的な取組

1) PBVによる食事の調整

発災直後には国から被災地への食料のプッシュ型支援が始まり、輪島市には1月3日に最初の食料支援が到着して順次避難所へ搬送されたが、当時の輪島市内の避難所では、届けられた食料の量が決して十分とはいえず、必要数を大きく下回る状況が続いていた。また、道路の寸断や渋滞などの影響により配送に時間がかかり、避難所に届く頃には賞味期限を過ぎてしまっている食料も見られた。

安定的に一定量の食料が供給されるようになったのは、発災から約2週間後であるが、非常食が中心であり、食事内容の改善には時間を要した。また、市内の飲食店も被災しており、炊き出しの調理場所の確保が困難な状況が続いた。

大規模災害時にはコンビニが食事の重要な支援元となるが、奥能登地域に出店しているコンビニは1社のみであり、その県内工場も被災していたため、発災直後の支援は依頼できなかった。2月中旬以降、コンビニ弁当の提供が始まったが、輪島市向けは週3便、1便あた

り約 1,500 食と限定的であったため、輪島・^{もんぜん}門前・町野地区の各避難所に、少なくとも週 1 回は行き渡るよう調整が行われた。

避難所において朝・昼・夕の三食を安定的に確保することは難しく、昼食・夕食は炊き出し支援を中心に対応し、炊き出しが入れない日はカップラーメンやアルファ化米等で補った。朝食については特に不足が顕著であり、優先的に手配が進められた。PBV は日本生活協同組合連合会との関係を有していたことから、支援を依頼し、2月中旬よりパンや健康飲料、フリーズドライスープなど、一定ロットで確保可能かつ賞味期限を保てる食料が提供された。また、朝食メニューは栄養士と連携し、栄養バランスに配慮して検討された。

夕食については、数量とメニューを安定的に確保でき、一般的な金額であることに加え、地域経済への配慮から、地域の弁当事業者に依頼した。この弁当事業者は ^{はくさん}白山市に工場があることから、県内で供給できること、また住民に馴染みのある店であり、避難者が安心して食べられることが依頼の決め手であった。提供可能数は限られていたため、コンビニ弁当と組み合わせながら対応が行われた。

また、地域の飲食店の被災状況を踏まえつつ、調理場のみ使用可能な店舗や、被災を免れた保育園の調理場を活用するなど、既存資源を活かした調理体制の確保が進められた。



輪島市立鳳至小学校における PBV の食事支援



地元飲食店による食事の提供

(提供：PBV)



【コラム：PBV からの声】避難所ごとの違いを尊重した食事支援

避難所支援では、すべての避難所に同じ支援を行うのではなく、**それぞれの避難所の特性や住民の自主性を尊重することが重要**です。

例えば、避難者自身が炊き出しを行っている避難所では、すべての食事を外部支援で賄うのではなく、無理なく炊き出しを続けられるよう、避難所のキーパーソンと相談しながら支援の入り方を調整しました。休める日を設けたり、実費や持ち寄りで賄っていた食材や調味料を届ける仕組みを整えたりすることで、住民の負担軽減につながっていると感じています。

一方で、**最も大きな課題は配送の手配**でした。特定の地域まで配送できる業者はいても、各避難所まで届けられる業者は限られていました。今回は、第三セクターや、輪島市職員、応援職員など、さまざまな方の協力によって対応することができました。

被災自治体が炊き出しや食事調整を担うことは、大きな負担になりますが、一定の水準までは行政として対応していただく必要があるとも感じています。**単に食べ物を配るのではなく、健康を維持し、生活再建への活力につながる食事内容を考えることが重要**です。

今後に向けては、**目標とする食事水準をある程度明確にし、マニュアルとして整理しておくことが必要**だと思います。食事の質、地元経済の活性化や雇用創出、住民の自立性、そして被災フェーズに応じた支援の切り替えなど、複数の要素を踏まえた調整が求められると考えています。

2) トイレ事情

多くの避難所で排水管が破損し、常設トイレの使用再開までに長い時間を要した。水道の復旧が本格化したのは発災から数か月後であり、5月末時点でも復旧したのは約7割の避難所であった。そのため、復旧までの期間は簡易トイレや仮設トイレが使用され、特に発災直後は応急的に凝固剤が使用されていた。

仮設トイレは、はじめに1月2日に輪島市役所へ10基供給され、避難者が比較的多い市街地の避難所に優先的に設置された。設置作業は金沢市の業者が中心となって実施した。併せて1月3日にし尿処理業者を確保し、翌日以降、し尿の回収が開始された。また、1月5日には、気仙沼市や君津市からトイレトレーラーが派遣された。仮設トイレやトイレトレーラーが導入された際には、必要な水を外部タンクにためて補給する作業を、住民や職員と協力して行った。

3) 衛生環境・医療サービス等

輪島市内の全ての避難所等で収容能力を超える避難者となり、避難所内が「密」状態となったことに加え、冬季のため、新型コロナウイルスやノロウイルスによる感染症、インフルエンザが複数の避難所で同時に発生した。

加えて、前述のとおり、発災直後に使用された簡易トイレや凝固剤の使用方法が分からない避難者も多く、多くの避難所のトイレは不衛生な状態となった。こうした状況から、衛生環境の改善に向け、まずはトイレ環境の改善を最優先の課題として取り組む必要が生じた。

この課題に対応するため、保健所、保健師、DMAT、PBV 等が中心となって各避難所で衛生管理の改善に取り組み、トイレの清掃方法や衛生対策全般について避難者や職員に指導を行った。また、一部の避難所では、被災地でのボランティア経験のある避難者などが中心となって、避難所に入る前に靴裏の洗浄や手指消毒を必須とする導線を設定するなど、感染症対策として様々な取組が行われていた。こうした対策により、市内の避難所におけるトイレや居室の衛生環境が徐々に改善した。

(3)各避難所の運営に関する意見交換の場の設置

令和6年4月より、毎週火曜日に避難所代表者会議を開催し、各避難所における課題の把握及び解決に向けた協議が行われた。第1回は4月8日(火)に輪島駅の2階で開催され、各避難所から代表住民20~30人程度が参加し、仮設トイレの設置場所など避難所運営に関する具体的な意見のほか、情報提供方法や生活再建に向けた意見が挙げられた。4月時点では、指定避難所ではない、いわゆる自主避難所の多くが閉鎖されており、参加者は主に指定避難所の避難者であった。

会議は当初、週1回の頻度で開催していたが、避難所の解消・統合が進むにつれて開催頻度は徐々に減少した。会議運営にあたっては、輪島市への不平不満が中心にならないよう、各避難所の課題に焦点を当てて進行された。

(4)避難所の解消

輪島市では、物資配布の効率化や、適切な避難所運営の持続を図る観点から、順次避難所を解消・統合した。避難者の避難所退所後のアセスメントについては、避難所担当や仮設住宅担当などの関係部署(まちづくり推進課、福祉課、生涯学習課、被災者生活再建支援課)による4課会議によって方針が決定された。PBVは4課会議に参加するとともに、避難者へのヒアリングを担当した。

最後まで避難所に残る避難者は、災害前から福祉面や金銭面の課題などを抱えている方が多い。そのため、生活の場が避難所という「点」から、仮設住宅等の地域という「面」へ移行する過程で、これらの課題が埋もれる懸念があった。そこで、避難所解消に向けた早い段階から退所支援を実施し、避難者一人ひとりの移転先の確認や不安の聞き取りを通じて課題を早期に把握し、生活再建を見据えた対応を進めた。あわせて、避難所の退所後も避難者の孤立を防ぐため、仮設住宅の集会施設におけるサロン活動の企画などを行い、被災者の支援を避難所中心から地域へと広げた。

2.4.6 今後の輪島市の取組

これまで、市内の防災士を取りまとめる組織が存在しておらず、今回の地震においても防災士同士が組織的に連携できなかったことが課題であった。そのため、令和7年度中に、市単位、および地区単位で防災士会を設立する予定である。防災士が顔の見える関係を築き、平時から相互に情報共有や役割分担を確認できるようにすることで、災害対応力の強化につなげていく。

また、今後は全地区で一斉に防災訓練を実施する方針である。訓練にあたっては、実際の災害発生時にその地区を担当することになる職員を各地区に配置し、実践的な訓練を行うこととしている。訓練当日は、職員が主導して指示を出すのではなく、あくまで見守り役に徹し、地域住民が主体となって運営を進められるよう支える立場をとることを想定している。

さらに、これらの取組とあわせて、避難所における生活環境の改善に向けた取組も進める方針である。令和7年8月には、災害時の被災者支援だけでなく、平時における地域課題の解決や、地域社会の形成と発展に寄与することを目的として、PBVと輪島市で「包括連携協定」を締結した。

2.5 自治体職員・応援職員による運営事例（能登町立柳田小学校）

2.5.1 避難所の概要

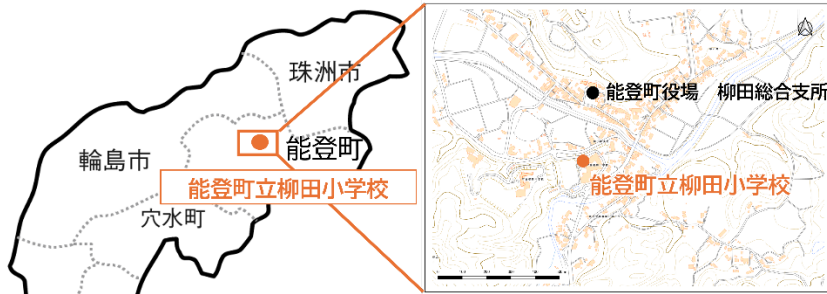
本事例では、自治体職員及び応援職員が避難所の運営主体となったケースとして、「能登町立柳田小学校」（以下、「柳田小学校」という。）を取り上げる。

柳田小学校は能登町北部の山間地に位置しており、能登町が開設した避難所の中でも特に多くの避難者が生活した施設である。

避難所運営は、応援職員が中心となって業務を進め、能登町職員が補助にあたる体制で行われていた点が特徴である。



能登町立柳田小学校の外観
(能登町立柳田小学校 HP より)

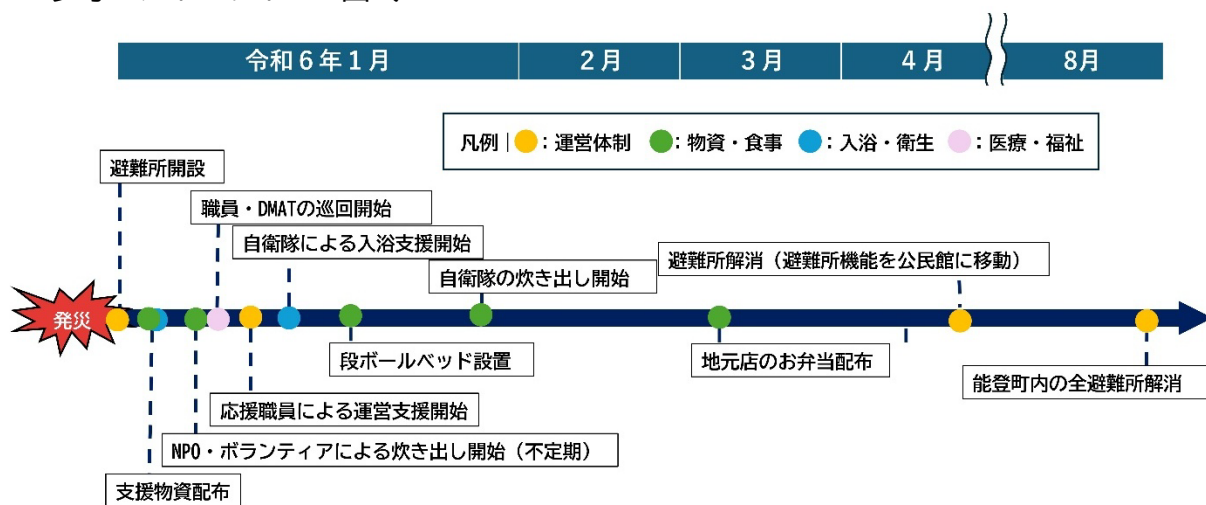
名称	能登町立柳田小学校
場所	石川県鳳珠郡能登町柳田礼部 1002 番 1 地  <small>出典：地理院タイル（標準地図）を加工して作成</small>
種別	指定避難所
想定避難者数 (施設のキャパシティ)	663 人
最大避難者数	344 人（1月2日時点）
開設期間	令和6年1月1日～令和6年4月21日
対象範囲	柳田地区
対象範囲の人口特性	人口 2,802 人、1,243 世帯（令和6年1月1日時点） 高齢化率約 55.7%（令和6年4月1日時点）
周辺地域の被害状況	震度 6 弱、津波なし、液状化あり、土砂崩れ、山の崩壊
ライフラインの 供給停止状況	停電：1月5日まで
避難所運営主体	自治体職員・応援職員

2.5.2 能登町及び柳田小学校における避難所運営のタイムライン

- R6.1.1 16:10 令和6年能登半島地震発生
- R6.1.1 16:30 能登町災害対策本部発足
- R6.1.1 17:00 同町の指定避難所開設（同町内で最大72か所開設）
柳田小学校も指定避難所として開設
- R6.1.5 職員、DMATによる巡回支援開始
- R6.1.7 対口支援の応援職員配置
- R6.1.9 自衛隊による入浴支援開始（柳田体育館）
- R6.1.20 段ボールベッド設置
- R6.1.28 自衛隊による炊き出し開始
- R6.3.4 地元の飲食店によるお弁当の支給開始
- R6.4.21 指定避難所（柳田小学校）解消、避難所機能を柳田公民館に移設
- R6.8.31 能登町のすべての指定避難所が解消

（黒字：能登町全体における出来事 青字：柳田小学校における出来事）

<参考：タイムラインの図式>



2.5.3 能登町における平時の取組

■ポイント

- ・ 能登町全体では、防災士育成や自主防災組織への活動支援が継続されていたことにより、住民の防災意識が高まり、発災時には迅速な避難行動や住民主体の避難所運営が実現した地域が存在した。

<住民の取組>

東日本大震災（平成 23 年）以降、全国的な地域防災に関する取組み機運の高まりや国の制度的な後押し、住民の意識向上などを背景に、能登町では、地域の防災力向上を目的として自主防災組織の結成費用や訓練費用に対する補助を継続的に実施してきた。海岸沿いの地区では、津波被害への備えを中心として避難訓練等が行われており、災害時においても訓練の成果が発揮された。

また、石川県においては、地域ごとに防災リーダーを育成するため、県民の防災士資格取得を促進する事業が展開されてきた。防災士の有資格者など防災意識の高い住民が存在する地区では、その住民の主導により、避難所運営の自主的な取組が行われた。さらに、異なるコミュニティの住民同士が集まる大規模な避難所においても、防災士などの防災意識が高い住民、自主運営に対する使命感を持った住民が、運営に積極的に参画していた事例もあった。

<職員の取組>

能登町職員の平時の取組としては、年に一度、避難所運営マニュアルの存在を職員向けに周知していた。また、発災時に各職員がどの避難所へ配置されるかもあらかじめ定められていた。

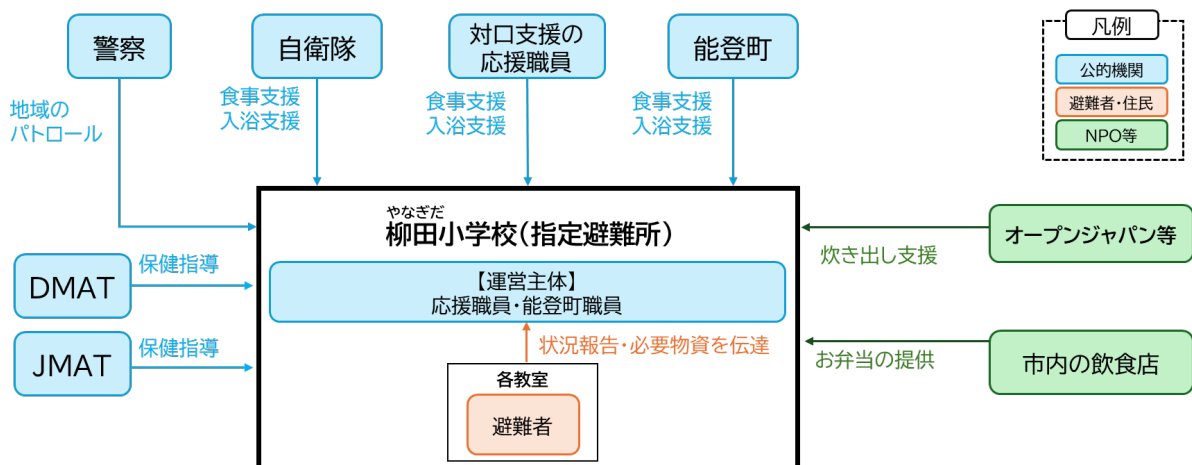
2.5.4 発災時の避難所運営の実態

■ポイント

- ・ 能登町職員が初動の運営を支え、後から加わった応援職員が運営を引き継いだことで、避難所機能を途切れさせずに維持することができた。
- ・ 対口支援によって人員が確保されたことで、町職員だけでは対応が難しい長期の避難所運営を安定的に継続することができた。ローテーションのため引き継ぎが難しい場面においても、応援職員と町職員が相互に協力し、現場で判断を重ねることで円滑な避難所運営が実現された。

(1) 避難所の運営体制

【参考：避難所運営体制図】



<行政主導による避難所運営>

能登町では、能登町職員と対口支援の応援職員の連携により避難所運営が実施された。避難所の運営業務としては、避難者の受入れ、物資の配分、食事の提供、避難所の安全管理、避難者の体調管理、災害対策本部への避難者数や必要な物資の報告などが挙げられる。

避難所開設当初は、能登町職員がこれらの運営業務を担っていた。しかし、担当職員が長時間の勤務を続けざるを得ない状況となり、限られた人数での対応には次第に負荷が蓄積していった。

1月8日以降、滋賀県、和歌山県、茨城県、宮城県、岩手県より応援職員が配置された後は、基本的に応援職員が避難所運営を担い、能登町職員は必要に応じて運営業務や各種調整業務を担当した。応援職員が交代するときの引継ぎも、基本的に応援職員同士で実施された。

応援職員だけでは対応が困難だった場面として、避難者からの苦情対応や、避難者同士のトラブルへの対応が挙げられる。これは、避難者への配慮から、注意や指摘などの対応を応援職員がためらう傾向があったためであり、そのような場合は町職員が前面に出て対応した。

【能登町の指定避難所における避難所運営職員の業務スケジュール事例】

■:照明管理 ■:食事の用意、片付け ■:清掃 ■:空調、換気 ■:会議、報告、各種調整

時間	作業内容①	作業内容②	備考
6:15	居住スペースの照明 ON	ごみ捨て	燃えるごみ：月曜日・木曜日 ／ペットボトル：第2水曜日
6:30	廊下・食事提供場所の電気 ON		
7:00	朝食提供		
8:00	居住スペースの暖房 OFF、ホール窓全開ける	トイレ巡回	手すり清掃
8:30	事務所内 MT		
9:30	加湿器確認・水交換	階段上窓 2 つ開ける	
10:00	会議室の換気確認		自販機補充受取・物品発注書渡す
10:30	水・食料 発注報告調整		
11:00	トイレ巡回		
11:30	運営者報告調整		
12:00	昼食提供		
14:00	トイレ巡回		
15:00	おやつ提供	加湿器確認・水交換 会議室の換気確認	
17:00	階段上窓 2 つ閉める	トイレ巡回	
18:00	夕食提供		
19:00	居住スペースの暖房 ON、ホール窓一部閉める	調理室清掃 (金曜日のみ)	
19:30	業務日報提出		
20:30	加湿器確認・水交換		残飯・飲み残し処理
21:00	食事提供場所・居住スペースの電気 OFF	消灯確認	
22:00	廊下電気 OFF		
22:30	早朝出る方向け朝食提供		

<応援職員との連携における成功点、課題>

避難所運営における対口支援のメリットとして、まず人員面で大きな効果があったことが挙げられる。避難所の運営が長期化すると、町職員のみでは人員が不足し、すべての避難所に職員を常時配置することが困難になる。このような状況において、対口支援により追加の人員が確保されたことは、避難所運営を継続するうえで大きな支えとなった。

応援職員との連携において、重大なトラブルに発展するような課題はなかった。一方で、各避難所に町職員、応援職員とも固定の職員を配置せず、ローテーションで運営にあたったため、引継ぎに限界が生じ、職員によって避難者からの要望や意見への対応方針が異なる場面があった。しかし、こうした状況においても、職員同士が協力しあい、工夫を重ねることで、現場で取りうる最善の判断を行いながら対応を進めた。

<避難者の運営への協力>

避難者は当初、体育館で避難生活を送っていたが、避難所の開設後 10 日を経て、床暖房を備えた教室へ移動した。教室は地域単位で区分され、各地区から選出されたリーダーが教室の代表者となり、週 1 回の運営会議に参加して各教室の状況や要望を報告した。避難者全体を統括する明確なリーダーは現れなかったものの、地域単位で区分したことにより、既存のコミュニティを基盤とした統率が可能となり、避難者同士の連携も比較的円滑であった。

開設から約 2 か月間は、食事の準備や配膳などの運営業務について、各教室間で調整しながら協力者を出し合うことができ、避難者主体の協力体制が一定程度維持されていた。しかし、開設後 2 か月を超える頃になると、各教室でリーダー役を担っていた避難者や、運営業務に積極的に協力していた避難者が相次いで退所し、従来の協力体制を維持することが難しくなった。

特に、トイレ清掃については、積極的に協力していた避難者が退所した後は、新たに避難者へ協力を依頼することが困難となった。これは、不特定の人が使用するトイレを自ら清掃することへの心理的抵抗があったことに加え、清掃用具が十分に確保されておらず、衛生状態を良好に保つことが難しかったという状況が背景にある。

これらの要因により避難者の協力を得ることができず、最終的には自治体職員がトイレ清掃を担当せざるを得ない状況となった。



【コラム：能登町職員からの声】 応援職員に求められるスキル

町職員だけで全ての指定避難所運営に対応することは不可能であり、対口支援として現地に入っていたことは、大きな支えとなりました。今回の災害対応を通じて、応援職員に求められる素質について、いくつかの点が明らかになったと感じています。

まず、防災に関する基礎的な知識をあらかじめ備えていることは、現場で円滑に役割を果たすうえで前提となる要素でした。防災士資格を持つ職員がいて、基本的な避難所運営のノウハウや過去の災害事例等の知識が役立ちました。

また、避難者の置かれている状況や心情は多様であり、そうした一人ひとりに向き合い、配慮しながら対応する姿勢が求められます。

加えて、避難所運営の現場では、マニュアルどおりに進まない場面が多く発生します。そのため、現場の状況を踏まえて判断し、必要に応じて工夫しながら対応できる柔軟性や対応力が、応援職員にとって重要な素質であると認識しました。

(2) 避難所の環境整備に関する特徴的な取組

1) 食事の調整

<支援物資の配布>

避難所開設直後は、保管していた水やアルファ化米などの備蓄品を配布した。しかし、地震が元日の発生であったことから帰省客が多く、避難所には平常時の想定人数を上回る避難者が滞在していた。そのため、備蓄品の消費が通常よりも早いペースで進み、開設当初の段階で在庫が尽きる状況となった。

開設から3日目より支援物資の供給が開始されたが、開設当初は避難者に対して十分な量ではなく、2人に1つで食料を分け合う状況であった。十分な食料が提供されたのは5日目以降であった。

<炊き出しの調整>

避難所開設5日目以降に、一般社団法人 OPEN JAPAN（以下、「OPEN JAPAN」という。）を中心とした NPO による炊き出しが開始された。元々、能登町と OPEN JAPAN との交流はなかったものの、OPEN JAPAN から支援の申し出があり、支援が始まった。また、能登町からの依頼に基づき、自衛隊による炊き出しについても1月28日より開始された。

炊き出しの調整は非常に困難であった。避難所では、支援物資と炊き出しの二つを組み合わせる毎食の提供を行っていたが、双方のバランスを取ることは容易ではなく、食事の過不足が生じる状況であった。また、炊き出しを実施するボランティア団体によって、提供できる食事の種類、量、提供頻度が団体ごとに大きく異なるため、毎食の調整が困難であった。

当初は、こうした炊き出し提供の調整を一本化するため、能登町役場の商工労働・観光部局が炊き出し支援の窓口を設置し、各避難所を支援する体制を整えたものの、上記のとおり

支援物資と炊き出しのバランスや炊き出し内容の調整が難しく、中央で一元的に調整することが困難であった。最終的には、炊き出し支援の申込みを各避難所が直接受け、受け入れの可否を避難所ごとに判断する運用へ切り替えた。

能登町の職員が把握していない団体から炊き出し支援の申し出があった場合には、団体の活動内容や信頼性を確認するため、OPEN JAPANに問い合わせることで対応した。

また、3月に入ると、地元飲食店によるお弁当の支援が開始された。

<在宅避難者への支援に関する周知不足による摩擦>

在宅避難者への支援物資の受け取り方法に関する周知が十分でなかったことから、避難所に滞在する避難者と在宅避難者との間で摩擦が生じる事例が見られた。具体的には、在宅避難者が避難所で支援物資の受け取りを希望した際に、避難所側で対応が分からず受け取りを断る事例があった。また、避難所避難者が、支援物資を受け取って帰る在宅避難者に対し、不公平感や不快感を示す場面も見られた。

2) トイレ事情

柳田小学校では、断水のため発災当日から避難所のトイレにし尿が詰まり、劣悪な衛生状態であった。

そのため、発災当初は備蓄していた組み立て式の簡易トイレを使用していたが、発災から3日目の1月4日には、経済産業省によるプッシュ型支援により仮設トイレ2基が設置され、さらに1月14日にはトイレカー1台が設置された。仮設トイレ設置後のし尿の汲み取りについては、5日頃には町担当者が町内の汲み取り業者に依頼し迅速な対応がみられた。

また、トイレの清掃については、発災から7日間は応援職員が対応し、その後は前述のとおり、避難者により行われた期間もあったが、その人物の退所後は能登町職員が対応した。

このようにして、徐々にトイレの衛生状態が改善された。

3) 衛生環境・医療サービス等

発災後5日目には、DMAT、日赤チーム、JMAT等が活動を開始し、避難所や病院などを巡回し、医療支援、避難者の健康状態の確認や公衆衛生対策が行われた。

介護が必要な要配慮者の対応については、能登町保健医療福祉調整チームが対象者の状況把握を行い、順次対応した。福祉班・医療班が一人ひとり丁寧に聞き取りを行い、家族の迎えによる退所、またはいわゆる1.5次避難所・2次避難所や福祉施設への移動が行われ、数か月後までには完了した。

新型コロナの流行期であったことから、避難所開設の翌日頃には、学校で使用されていた消毒液を避難所の入り口に配置したほか、体育館から教室に移動するタイミングで土足禁止とするなど、感染症対策や衛生環境の整備を進めた。その結果、幸いにも、避難所において新型コロナやインフルエンザ等の感染症が蔓延することはなかった。

(3)避難所の解消

避難所を解消する判断の主なポイントは、近隣に仮設住宅が整備され、避難者が移動できる環境が整ったかどうかであった。解消の見通しが立った段階で、残っている避難者の退所に向けた個別調整を進めた。避難者数が40人程度まで減少すると、職員が一人ひとりと十分に対話できるようになり、退所に向けた調整がより進めやすい状況となった。

一方で、自宅の損壊状況によっては退所の調整が進みにくいケースもあった。例えば、自宅が地震により損傷し、居住が難しい状態であるにもかかわらず、被害認定が半壊未満にとどまり、仮設住宅への入所基準を満たさなかった避難者もいた。このような場合には、家族宅に同居する方向で調整を進めた例や、家屋を修理した後に退所した例が見られた。

柳田小学校については、令和6年4月21日に避難所を解消し、避難所機能は柳田公民館に移設された。

2.5.5 避難所運営に関する今後の能登町における取組

今回の避難所運営では、住民が主体となって避難所を運営するという考え方の周知が十分ではなかった。その結果、避難所運営業務の多くを職員が中心となって対応せざるを得ない場面が多く発生した。今後は、住民が主体的に避難所運営に関わるという基本的な考え方について、平時から丁寧に周知を進めたいと考えている。

また、本災害の経験を踏まえ、避難所運営マニュアルの見直しを進める予定である。現在、運営の実態や課題を整理するための検証事業を実施しており、その結果を踏まえて、実際の運営に即した内容へ改訂する方針である。

3. 調査結果を踏まえた今後の避難所運営体制の在り方

3.1 テーマ別の総括

ヒアリング結果を踏まえ、能登半島地震における避難所運営の実態について、内閣府(防災担当)「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン(チェックリスト)」(令和6年12月改定)に示される、避難所運営業務に関する4つの分類(19の対策項目を参考)に沿って整理した。

運営体制の確立（平時）	▶3.1.1
1. 避難所運営体制の確立	4. 受援体制の確立
2. 避難所の指定	5. 帰宅困難者・在宅避難者対策
3. 初動の具体的な事前想定	
避難所の運営（発災後）	▶3.1.2
6. 避難所の運営サイクルの確立	10. 衛生的な環境の維持
7. 情報の取得・管理・共有	11. 避難者の健康管理
8. 食料・物資管理	12. 寝床の改善
9. トイレの確保・管理	13. 衣類 14. 入浴
ニーズへの対応	▶3.1.3
15. 配慮が必要な方への対応	17. 防犯対策
16. 女性・子供への配慮	18. ペットへの対応
避難所の解消	▶3.1.4
19. 避難所の解消に向けて	

避難所運営業務における対策項目一覧

(出典:「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン(チェックリスト)」p.4 に該当項目を加筆)

3.1.1 運営体制の確立

【避難所運営体制の確立／受援体制の確立】

○住民による自主運営

- 市街地に開設された指定避難所では、日頃から地域活動を行う地縁組織を母体とする自主防災組織が中心となり、組織的な運営体制が構築された。一方、孤立した小規模な集落においては、集まった住民の有志が避難所を立ち上げ、住民間の役割分担や近隣集落との連携・協力により、円滑に運営が行われた。特に、発災直後の段階で、運営に必要な役割や意思決定の枠組みを明確にする動きがみられた。
- 住民による自主運営が行われた避難所の事例では、事前に実践的な計画の策定や訓練が行われていなかったものの、メンバーの得意分野やスキルを活かした役割分担や、既存のネットワークを活かした外部支援の調整、地域の資源を活かした臨機応変な対応等により、物資不足に困ることはなかった。

- 一方、市街地など多様な住民が集まる大規模な避難所では、運営を主体的に担うリーダー等が現れにくいことに加え、避難が長期化する場合には課題のある避難者が避難所に残りやすい。被災した住民が、自宅と生活の再建に取り組みながら避難所の運営を全て担うこと、長期間継続することは困難であることが示された。
- また、自主運営におけるまとめ役(リーダー)や役割分担の重要性が指摘される一方、特定のリーダーに依存すると、その人物の早期退所や統合等により自主運営が立ち行かなくなり、住民間の対立を招く恐れもあり、地域や状況に適した体制構築が望ましいことが示された。

ONPOによる運営支援

- NPOへの運営委託やNPO・ボランティアによる支援が行われたケースでは、住民による自主運営の立ち上げ／移行を円滑に支援したり、必要な外部支援につなげたり、医療・介護など専門的な助言や支援を行ったりと、自主運営を補完した事例がみられた。
- 経験豊富なNPOへの委託／支援により、運営ノウハウを生かした生活環境の早期改善や、専門的な知識が必要な運営業務への住民参加の促進、第三者として行政と住民とのコミュニケーションの円滑化、運営体制への地元雇用の確保など、被災自治体だけでは実現できない利点もみられた。



役割分担のためのワークショップ
(提供:RSY)

○応援職員による支援

- 応援職員が派遣された規模の大きい指定避難所において、避難所における定型業務を継続的に実施するためのリソースとして有効であったことが示された。
- 被災自治体にとっても、職員の派遣が難しい避難所の状況を把握するためのリソースとして支援が活用されたが、現場のニーズに応じた臨機応変な対応が困難な事例もみられた。

【在宅避難者対策】

- 在宅避難者については、自治体職員や民生委員、ボランティア等による全戸訪問や巡回を通じて実態把握が進められた。倒壊を免れた住宅に複数世帯が集まる「いわゆる自主避難所」のような形態もみられ、表面上は在宅であっても実質的には共同生活を送る事例も確認された。
- 在宅避難者への物資支援については、在宅避難者自身が避難所へ物資や食料を受け取りに来る形が多く、避難所が地域の支援拠点として機能していた事例がみられた。一方

で、物資が一か所に集積され配送が滞るなど、支援ニーズを把握しても迅速な提供につなげる体制面の課題もみられた。

3.1.2 避難所の運営

【食料・物資管理】

- 発災当初は食料・生活物資が不足し、配給量や回数に限られるなど厳しい状況がみられた。その後、支援物資の供給は安定したものの、町内一箇所への集積や避難所間での在庫偏在により、円滑な分配・管理が課題となった事例が確認された。
- 発災後、多数の支援団体等から炊き出しの申し出が寄せられたが、実施場所や日時の重複が生じるなど調整が課題となったことから、穴水町では大学職員の支援、輪島市では NPO への委託により、避難所ごとの受入体制や調理環境、避難者数を踏まえた日程や提供内容の調整を行った。
- 穴水町では、2月末からセントラルキッチン方式を導入し、拠点施設で調理した食事を各避難所へ配送する体制が構築されたことにより、一定程度の温かい食事の提供が可能となり、避難生活の質の向上につながった。また、地元飲食店組合との連携により、被災した料理人の雇用創出と産業回復につながった。



プッシュ型支援で届いた物資
(提供:RSY)

【トイレの確保・管理】

- 発災直後は、断水や排水管の破損により常設トイレが使用できず、備蓄されていた簡易トイレ等が使用されたものの、その使用方法やルールも十分に共有されていなかったため、多くの避難所のトイレにし尿が溜まり、不衛生な状態となった。
- 発災から数日後以降、外部支援によりマンホールトイレ、仮設トイレ、トイレカー・トレーラーなどが段階的に導入された。しかしながら、仮設トイレの清掃体制やごみ管理、感染症対策に関するルールが十分に整って居ない段階では、衛生管理が避難者の負担となる場面がみられた。
- トイレの状況改善にあたっては、NPO 等の支援を受けて環境整備や講習会が行われ、避難者が清掃に主体的に関わることで改善した事例がみられた。他方で、清掃負担や役割分担をめぐるトラブルが生じた事例もみられた。
- し尿処理事業者の巡回に加えて、避難者による当番制の導入や、保健師や NPO、支援団体の助言・支援を受けながら、清掃体制の整備や手洗い環境の確保、ゾーニングの実施、衛生ルールの明確化が進められ、徐々に環境改善と運営の安定化が図られた。

【衛生的な環境の維持／避難者の健康管理】

- 発災後5日目頃から、行政職員や、DMAT(災害派遣医療チーム)、JMAT(日本医師会災害医療チーム)による巡回が行われたほか、医療専門 NPO などが巡回や常駐を行った避難所もみられた。避難者の状態について聞き取りを行い、介護が必要な避難者については福祉避難所等への移送やコロナ感染者の隔離等の対策が行われた。



宝立小中学校避難所における医療チームによる説明の様子
(提供:宝立小中学校 運営本部長)

【入浴】

- 輪島市において、自衛隊による仮設入浴施設の支援終了後に、NPO に入浴支援を委託した事例がみられた。入浴希望者の把握や時間調整、移動支援まで含めた運営体制が構築され、衛生環境の改善や避難者の心理的安定に寄与した。さらに、入浴運営を一定期間委託する形をとったことで、地元事業者や住民の雇用確保にもつながり、被災地の生活再建を下支えする副次的効果もみられた。

3.1.3 ニーズへの対応

【配慮が必要な方への対応／女性・子供への配慮】

- 穴水町のさわやか交流館プルートには、福祉避難(要配慮)スペースを設けたことから、障害者や要介護者など特別なケアの必要な要配慮者が多く集まったため、社協や県と調整しながら必要な環境を確保した。
- 住民による自主運営の避難所においても、高齢者等の要配慮者は目が届くように運営本部に近い部屋に集める、小さい子供のいる家族は同室にするなどの工夫がみられた。

3.1.4 避難所の解消

【避難所の解消に向けて】

- 住民による避難所の自主運営を基本とする自治体では、行政側から統合・解消を求めることは行わず、長期間の共同生活的な運営がみられた事例もあった一方、職員が避難所運営を中心的に担う自治体では、避難者数の減少等の状況に加え、支援体制の効率化や学校施設の再開を踏まえ、行政が統合・解消を積極的に働きかけた事例がみられた。
- 避難所に最後まで残る避難者は生活面などで課題が多く、行政の関係各課や NPO 等が連携して、生活再建支援が行われた。

3.2 避難所の特性に応じた運営モデル

調査結果を踏まえ、避難所の特性に応じた複数パターンの運営モデルを整理した。

避難所の特性に応じた避難所運営モデル

パターン： 避難所種別 地域住民のリーダーシップの状況	運営主体 (◎が主)			効果	影響・課題
	発災直後 (～3日間)	応急期 (～1週間)	復旧期 (～1か月)		
A： 指定避難所 リーダーシップあり	被災自治体 地域住民	◎地域住民 応援職員 NPO	◎地域住民 応援職員 NPO	NPOの伴奏支援により地域住民に主体を移行することで、行政職員の負担減	発災直後は行政負担大 平時からの備え・訓練等が必要
B： 指定避難所 リーダーシップなし	被災自治体	◎被災自治体 応援職員 NPO	被災自治体 応援職員 ◎NPO(委託)	NPOに運営委託することで、行政職員の負担減 住民の負担少	発災直後は行政負担大(委託契約による) 地域住民が受動的 支援遅れによる影響大
C： いわゆる自主避難所 リーダーシップあり	地域住民	地域住民	地域住民 ※統合等ない 場合	必要に応じ支援調整 行政職員の負担少	状況把握の遅れ 支援差の発生

規模の大きい指定避難所では、地域住民のリーダーシップの有無によって、避難所運営の主体やその移行のあり方が大きく異なる。

リーダーシップのある指定避難所(パターンA)では、発災直後から地域住民が運営に参画することが期待でき、応急期以降は外部支援を活用しながら、住民主体の自主運営へと移行することが可能であると考えられる。一方、リーダーシップのない指定避難所(パターンB)では、発災直後から復旧期にかけて被災自治体の関与が大きく、復旧期以降はNPO等への運営委託が現実的な選択肢となる。

このことから、指定避難所では、平時からの備えや訓練、関係機関との連携体制づくりにおいて、地域の特性を踏まえて進めることが重要である。また、避難所運営の長期化を考慮すると、住民に過度な役割や責任を期待することは難しい点にも留意が必要である。

一方、規模の小さい指定避難所ではない避難所(パターンC)では、日常的な地域コミュニティにおける関係性を背景として、住民によるリーダーシップと相互連携が機能し、行政職員の負担が少ない自己完結型の自主運営が可能である。ただし、道路寸断等により孤立し、情報や支援が届きにくくなるケースもみられるため、状況把握や支援につなげるための工夫が求められる。

これらを踏まえると、今後の避難所運営においては、すべての避難所に一律の運営モデルを当てはめるのではなく、地域の規模や特性、住民組織の状況に応じた複数の運営パターンを前提とした支援体制を構築する必要があると考えられる。その際、行政は「直接運営する主体」だ

けでなく、「住民や外部支援者をつなぎ、全体を把握・調整する主体」としての役割を意識的に位置づけることが重要である。

なお、本モデルはあくまで令和6年能登半島地震における避難所運営実態調査の結果から検討したものであり、全ての災害において適用可能であることを示すものではない。他の地域における災害への適用を検討する際に考慮すべき点を、留意点として付記した。

<留意点>

・ NPO と行政の連携方法

- 地域 NPO との平時からの関係構築と分担可能な機能の整理により、災害後に迅速な連携(業務委託等)が可能となる。広域災害においては特定の団体等への期待が集中する可能性があり、市町村域、都道府県域、さらに広域での活動が可能な団体を視野に入れ、災害中間支援組織を核とした官民連携のあり方を整理しておくことが望ましい。
- 全国域の災害専門 NPO については、実働的な役割よりも、アドバイザー又は伴走支援型の関係構築が考えられる。実働型の連携を行う地域 NPO に対する、指導的な役割も期待される。

・ 都市部での避難所運営

- 大都市では住民属性が多様(外国人、高齢者、単身世帯など)である上、町内会や自主防災組織の地域結束力が弱い。そのため、地域リーダーの存在が少なく、運営は行政や外部支援団体に依存しがちとなる。
- 避難所の区画配置や情報伝達などにおいて、言語対応やきめ細かい支援が必要となるため、地域住民同士の共助の実現には、顔の見える関係を構築しておく必要がある。
- 一方で、避難所運営について連携協力が可能な主体は他にも挙げられる。大学は敷地・教室を広域避難所や訓練施設として活用可能で、学生・教職員のボランティア活動も期待できる。また、地元企業は物資提供や物流支援などで貢献できる。地域の資源を掘り起こし、連携協力内容を予め確認しておくことが望ましい。

3.3 災害時の避難所運営体制づくり

最後に、調査結果を踏まえた考察として、今後、災害時の避難所運営体制づくりを進めるにあたってのポイントを次の4つにまとめる。

(1) 住民主体を基本としつつ、早期から外部支援を組み込む体制の構築

能登半島地震では、珠洲市を中心に地域住民が主体となって避難所運営を担い、物資配布や生活ルールの調整等が円滑に行われた事例がみられた。

一方、市街地など多様な住民が集まる大規模な避難所では、運営を主体的に担うリーダーが現れにくく、行政職員が運営の中心を担わざるを得なかった事例がみられた。また、避難生活の長期化に伴い、支援を要する避難者の割合が相対的に増加したことで、住民のみでの運営が困難となった事例もみられた。さらに、特定の住民リーダーに依存した運営体制であったために、その人物の退所や疲弊により体制が不安定化した事例もみられた。

こうしたなか、対口支援の仕組みにより応援職員が安定的に派遣され、避難所運営業務の一部を定型的または柔軟に担った事例では、運営主体の負担軽減につながった。また、住民による役割分担を、NPO が支援し、外部支援との調整を担った事例では、避難者主体の運営へ円滑に移行できたことが確認された。

ただし、避難所運営の全体を担い必要な支援を調整できる NPO は全国にも数が限られており、広域災害において、全ての被災自治体が委託契約により全避難所の運営を任せることは現実的に難しい。このため、地域において避難所運営や外部支援の調整を担う人材を平時から育成するとともに、地元の NPO との関係性を事前に構築しておく必要がある。

以上を踏まえ、災害時には住民主体の運営を基本としつつも、発災初期から応援職員や NPO 等の外部支援を組み込むことを前提とした、段階的かつ重層的な運営体制を構築することが求められる。

(2) 運営機能ごとの役割分担と専門性の明確化

避難所運営は、受付・名簿管理、物資管理、食事調整、衛生・清掃、入浴支援、防犯、健康管理、要配慮者対応など、多様な業務が含まれる。これらの業務のなかには、単なる事務作業にとどまらず、感染症対策や災害関連死の防止など専門的知見を要する業務も少なくない。

能登半島地震では、輪島市や穴水町において、NPO が食事調整や入浴支援、防犯体制整備の助言などを担ったことで、行政職員の負担軽減や生活環境の改善につながった。また、物資管理や名簿管理といった定型的な業務を対口支援の応援職員が担当したことは、業務の安定的な実施や情報共有の円滑化に寄与した。

一方、穴水町の避難所では、住民が役割分担について協議した際、NPO が作業内容について丁寧に説明を行ったことで、トイレ清掃など敬遠されがちな業務も含め、住民の積極的に参

加がみられた。住民にとっては、業務の必要性を認識していても、具体的な実施方法がわからないことや、必要な道具がないことが、避難所運営へ主体的な参加を妨げる要因となりうる。

このような事例を踏まえると、避難所における各運営機能について、誰が担うのか、どの専門性を活用するのかを事前に整理しておくことが重要である。併せて、住民が担うことのできる作業について、マニュアル等により具体化するとともに、必要資機材を事前に確保しておくことが、避難生活の長期化も見据えた持続的な運営体制の構築につながる。

(3)在宅避難者やいわゆる避難所を含む地域の被災者支援拠点化

能登半島地震では、指定避難所に避難して生活する住民に加え、自宅等での在宅避難者や集落単位・近隣住民によって立ち上げられたいわゆる自主避難所で生活する住民が一定数存在していた。これらの避難形態は、住宅被害の程度や家族構成、地域特性等により多様であり、表面的には「在宅」と整理される場合であっても、実態としては複数世帯が一つの住宅に集まり、共同生活を送る「いわゆる自主避難所」のような形態も確認された。

こうした状況の中で、指定避難所は、避難所に滞在する避難者のみならず、在宅避難者等で生活する住民に対する物資配布や情報提供の拠点として機能していた事例がみられた。実質的には、指定避難所が地域全体の被災者を支える機能を果たしていたといえる。

一方で、在宅避難者については、名簿等による網羅的な把握が困難であり、自治体職員や民生委員等による巡回や全戸訪問を通じて、徐々に実態把握が進められたものの、支援ニーズの把握から物資・支援の提供までに時間を要する事例も確認された。こうした支援の遅れや孤立は、健康状態の悪化や精神的負担の増大を招き、災害関連死のリスクを高める要因となりうる。

これらの教訓を踏まえると、避難所を単に「避難者のみが生活する場」として捉えるのではなく、在宅避難者や指定避難所ではない避難所の避難者も含めた地域全体の被災者を支援する拠点として位置づけ、情報の集約・提供や物資支援の提供といった役割を担うことを念頭に、平時から体制整備を進める必要がある。

(4)避難所における支援の調整機能を担う中核的存在の必要性

能登半島地震では、発災後、多数の支援団体等から炊き出しや物資提供等の申し出が寄せられた一方で、実施場所や日時の重複、ニーズとの不一致などが生じ、現場での調整が課題となった。また、物資についても、供給が安定した後においてなお、町内一か所への集積や避難所間での在庫偏在により、円滑な分配・管理が課題となった事例が確認されている。こうした状況は、支援の量が増えるほど「必要なところに、必要な支援が、適切なタイミングで届かない」事態が起こり得ることを示している。

この点について、穴水町では大学職員の支援、輪島市では NPO への委託により、避難所ごとの受入体制や調理環境、避難者数を踏まえた日程や提供内容の調整が行われた。つまり、避難所運営と並行して、外部支援の申し出を整理し、避難所側の状況と突き合わせ、活動の重複

や不足をならす「調整機能」を担う主体が置かれたことで、支援を実際の運営に結びつける工夫がなされたといえる。

避難所では複数の支援が同時並行で進むため、全体状況を俯瞰し、優先順位を判断し、支援を最適化する役割が不可欠である。しかし、こうした役割までを住民側だけで担おうとすると、情報の錯綜や負担の集中が生じやすい。したがって、避難所には運営主体とは別に、行政・住民・支援団体をつなぐ中核的な調整役(コーディネーター機能)を位置付けることが重要である。

以上 4 つの災害時の避難所運営体制づくりのポイントについて、主体ごとに平時に必要な備えを下表のとおりまとめる。

分類	住民	行政	NPO・支援団体
1)住民主体を基本としつつ、早期から外部支援を組み込む体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> 地区防災計画等の取組を推進し、自主防災組織等において、避難所運営の基本的な役割分担の整理 特定のリーダーに依存しない複数人体制・補完体制を意識した体制づくり 地域内外の支援団体と顔の見える関係の構築 	<ul style="list-style-type: none"> 住民主体運営を前提とした避難所運営方針を明確化し、行政が担う範囲・支援の入り方を整理 NPO や応援職員の受入れ手順、委託の枠組み、協定締結等の整備 避難所の規模・地域特性に応じた複数パターンの運営モデルを想定 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営支援に関する専門人材の育成 被災自治体との事前協定締結や支援メニューの明確化 広域災害時の応援体制・派遣体制の整備
2)運営機能ごとの役割分担と専門性の明確化	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営に必要な機能(物資管理、衛生、要配慮者対応等)を理解し、得意分野を活かした役割意識を醸成 避難所運営訓練で実際に役割を経験する機会の確保 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所運営に必要な機能一覧と担当主体の整理(「被災者援護協力団体登録制度」の推進) 専門性が必要な分野について外部支援を前提とした体制設計 応援職員向けの標準業務マニュアル整備 	<ul style="list-style-type: none"> 自団体が担える機能の整理 行政・住民と連携した訓練参加 災害中間支援組織を核としたネットワークの構築
3)在宅避難者やいわゆる自主避難所を含む地域全体の支援拠点化	<ul style="list-style-type: none"> 在宅避難や指定避難所ではない避難所のような形態も想定した地域内の情報共有体制づくり 要支援者の見守り体制の平時からの構築 	<ul style="list-style-type: none"> 在宅避難者把握の方法(名簿更新、巡回体制、民生委員との連携)整理 避難所の物資・情報の拠点化の検討 物資配送体制や在庫管理システムの整備 	<ul style="list-style-type: none"> 災害ケースマネジメントや在宅避難者支援のノウハウ蓄積と共有 地域団体との連携体制構築 情報収集・ニーズ把握支援の仕組み整備
4)支援の調整機能を担う中核的存在の明確化	<ul style="list-style-type: none"> 避難所内における調整役(外部対応窓口)の位置づけの事前共有 情報共有ルールの明確化(掲示・記録・報告方法) 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所単位または地域単位でのコーディネーター育成・配置方針の検討 支援団体受入れ・マッチング・日程調整の標準フロー作成 社会福祉協議会や災害中間支援組織との役割分担整理 	<ul style="list-style-type: none"> 支援調整を担う人材の育成(コーディネート機能) 災害時の情報共有プラットフォームの構築 行政との平時からの情報交換体制構築

おわりに

本調査報告では、令和6年能登半島地震における奥能登4市町の避難所運営について、関係者へのヒアリングを通じて、実際の実施や調整の過程を事例として整理した。取り上げた事例は、それぞれの地域で置かれた状況や運営の程度、関与した主体、災害フェーズなどが異なる中で行われたものであり、避難所運営の在り方が一様ではないことを示している。

避難所運営の現場では、事前に想定していた体制や計画どおりに進まない場面も少なくない。そのような中で、関係者がどのような判断を行い、どのような工夫を重ねながら運営を進めてきたのかを具体的に知ることは、今後の取組を検討する上での参考となると考えられる。本調査報告は、そうした現場の対応や工夫の一つひとつを共有することを目的として取りまとめたものである。

第3章では、これらの事例から見られた特徴や論点を整理し、今後の避難所運営体制を検討する際の視点を本調査報告が示す整理として提示した。各自治体や関係者が自地域の状況や体制を踏まえつつ、平時の備えや避難所運営の在り方について考える際の参考資料として活用されることを期待したい。

令和6年能登半島地震における避難所運営実態調査報告書
(令和7年避難所関係調査事業(当初予算事業))

契約期間：令和7年9月1日～令和8年3月31日

発注者：内閣府政策統括官(防災担当)付
参事官(生活環境担当)

受託業者：パシフィックコンサルタンツ株式会社