

2024年9月22日（日） 13:30～16:30

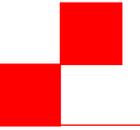
第39回日本環境会議東京大会

＜分科会4＞令和6年能登半島地震が提起した複合災害の問題

「災間」としての
能登半島地震の課題
—縮小社会における大災害の幕開け—

龍谷大学 政策学部

石原 凌河



「災間」としての能登半島地震の課題 —縮小社会における大災害の幕開け—

本報告では「災間」という考え方を視座に、令和6年能登半島地震における災害対応の課題として、とりわけ「誰一人取り残さない」とは真逆の状況となっている災害ボランティア・避難所・生活再建支援制度を巡る課題についてそれぞれ報告し、縮小社会における日本の災害対応のあり方について考察します。

1. 「災間」としての能登半島災害

令和6年能登半島地震の概要

発生年月日	令和6年1月1日（月）16時10分
震央地	石川県能登地方（北緯37.5度、東経137.3度）
震源の深さ	約16km（暫定値）
規模	マグニチュード7.6（暫定値）
人的被害	死者：341名、重傷者：357名
住家被害	全壊：6,273棟、半壊：20,892棟、一部損壊：99,488棟
避難所	避難所数：106名、避難者数：869名

※ 内閣府「令和6年能登半島地震に係る被害状況等について」（令和6年8月21日14時00分現在）より抜粋



「災間」としての能登半島災害

平成19年能登半島地震

発生年月日 2007年3月25日9時41分
人的被害 死者1名、重傷者88名

2022年6月能登半島地震

発生年月日 2022年6月19日15時8分
人的被害 軽傷者6名

2023年5月能登半島地震

発生年月日 2023年5月5日14時42分
人的被害 死者1名、重傷者2名、軽傷者46名

令和6年能登半島地震（2024年1月1日）

奥能登豪雨災害（2024年9月21-22日）

災害は
忘れなくても
やってくる

輪島市門前町での被害（2007年能登半島地震との被災の連続性）



（禅の里交流館での
2007年地震の復興のパネル）



（2007年地震で被害が
免れた被災建物）



（2007年地震で被災し
再建した被災建物）

■ 穴水町での被害（2007年能登半島地震との被災の連続性）



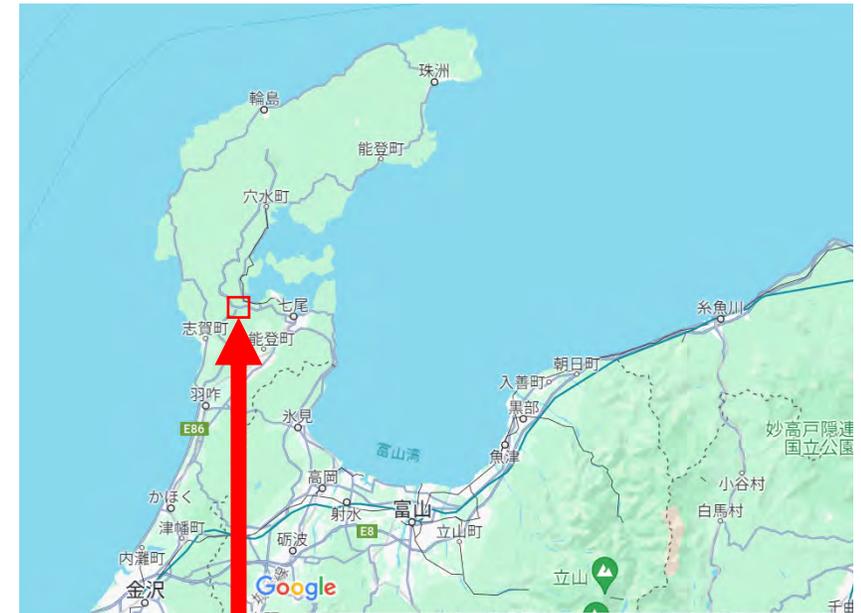
（2007年地震で被災し
2024年地震で被害が免れた建物）



（2007年地震で被害が免れて
2024年地震で被災した家屋）

七尾市田鶴浜地区での支援活動の展開

- 避難所運営のボランティア活動
 - 指定外避難所だったこともあってボランティアが受け入れられた
- 地域の子どもたちとの遊びボランティア
 - 休講中の児童や生徒の息抜きの機会
- 生活環境調査・被災高齢者等把握事業
 - 生活の困り事などを訪問しながら聞き取り
 - 行政の住宅再建の意向調査とは異なる
- 仮設住宅居住者へのボランティア活動
 - 仮設住宅居住者同士や大学生とが交流できるサロンやイベントを企画



「誰一人取り残さない防災」の理想と現実

- SDGsの理念と相まって防災分野では「誰一人取り残さない」というキャッチフレーズが声高に叫ばれている
- しかし、能登半島地震被災地では理念とは真逆の状況が起こっている

ひとりも 取り残さないために ～インクルーシブ防災～



BCPチームブログ2023年10月

2023年 関東大震災 100年

ぼうさいこくたい2023

KANAGAWA

だれ一人取り残さない防災

災害時に便利な
多言語アプリ
WEBサイト

大切な家族
ペット防災

令和5年能登半島地震で被災された皆様によりお慰め申し上げます。現在も被害不明者や食料不足など地震に関する情報が連日報道されている中、身の安全を守り災害への事前準備が今こそ重要です。

今の備えで安心ですか？

誰ひとり取り残さない 防災講座

非常食試食タイムあり

3月15日(金)
14:00~16:00

講師:かもんまゆ先生
一社大震災の母子への物資支援を軸に「ママのための防災ブック」を企画制作。全国で防災ママカフェを開催。防災ママカフェは、被災地を支援するママたちとつながり、被災地の子供たちを支援する。2021年より「防災ママカフェ」を開催。防災ママカフェは、被災地の子供たちを支援する。2021年より「防災ママカフェ」を開催。防災ママカフェは、被災地の子供たちを支援する。

友部公民館 2階 討議室
(茨城県笠間市中央3丁目3-6)

- 受付:13:45~ ●参加人数:25名まで
- 対象者: 障がいを持った家族がいる方、高齢者の家族がいる方、いざという時、サポートしたい大切な人がある方、防災知識を深めたい方 など

自分の家族に必要な防災知識を習得しましょう。

問い合わせ先: NPO法人子連れスタイル推進協会 ☎029-866-8985
笠間市総務部総務課 市民活動グループ ☎0296-77-1101(内線132)

「災間」の時代とは？

- 災いと災いの間というよりも**災いの中を生きるということ**
- 災いの解決には「人類」の単位での連帯を必要としている
- 災いへの対処には時間の制約がある
- **社会資源が縮小する中で対応しなければならない**
- 災間という不都合な事実を「**見なかったことにする**」という**否認**が事態を悪化させる

**➡ 能登半島地震は単なる一地方の災害として捉えるのではなく
縮小社会における日本の災害対応の課題を先取りしたもの**

※ 赤坂憲雄（2023）『災間に生かされて』亜紀書房

※ 宮本匠（2021）「地の底から見いだす災間の社会を生きる術（すべ／アート）」Tokyo Art Research Lab

2. 災害ボランティアをめぐる課題

能登半島地震における災害ボランティアの特異性

- 「石川県民ボランティアセンター」を通じたの申し込み
 - ナホトカ号重油流出事故（1997年）からの流れ
 - 現場レベルのボランティアニーズを適時で把握できない
 - 33,000人のボランティア登録者数に対して活動者は1%
- 官製ボランティアの強化
 - SNSの投稿によるボランティアの被災地入りに阻む
- 行政がトップダウンでボランティアを管理する体制が強化
 - 行政がボランティアの活動内容を規定
 - ボランティアに対する信頼がない

能登半島地震のボランティアを巡る象徴的な投稿

はせ浩 (馳浩) 石川県知事 @hase3655 · 1月5日

！能登への不要不急の移動は控えて！
 能登へ向かう道路が渋滞し、物資が届かない、患者の輸送回数が減っているなど救援部隊も大変困っています。今日と明日からの三連休について、能登への**不要不急の移動はくれぐれも控えてください**。被災者の命に関わります。皆様のご協力を何卒お願いいたします。

在住者が被災者を代弁できるのか？

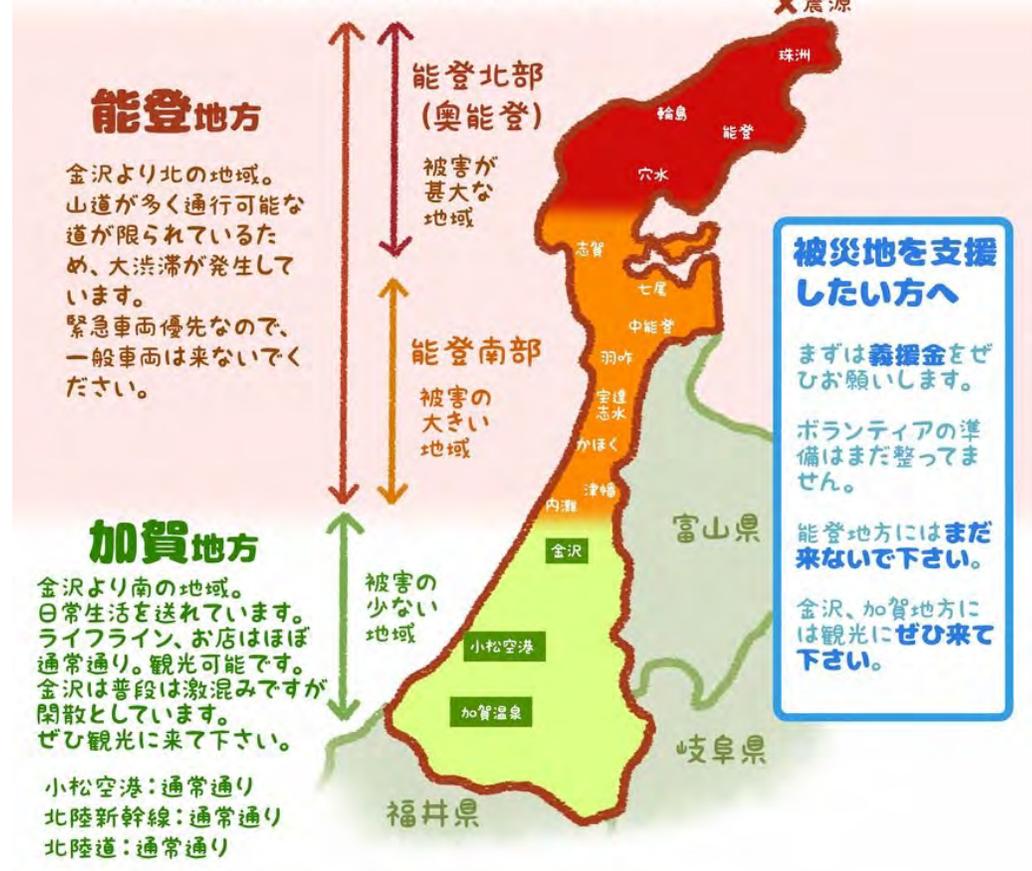
石川県「もっといしかわ」 @motto_ishikawa · 1月5日

！義援物を持ち込む前にご連絡を！
 全国からた...のご支援ありがとうございます。県では、企業...からの義援物資を受け付けています。交通渋滞等が発生しないよう、...受付についてご理解・ご協力をお願いいたします。...

ボランティア全てが不要不急なのか？

石川県を知らない方に在住者がざっくり解説 (1月15日時点)

石川県は南北に約200km (東京都～福島県南端くらい) あり、北部の能登地方と南部の加賀地方に分かれています。



3. 避難所をめぐる課題

1次避難

災害発生後に避難所等で地元の人々と身を寄せ合って生活すること

1.5次避難

2次避難所に入るまでに一時的に被災者を受け入れる施設で生活すること。被災地から離れた場所で設置されていることが多い。被災市町で深刻化している避難所の過密状態を解消し、体調悪化による災害関連死を防ぐことが狙いとされている。

2次避難

被災市町を離れ、石川県内他市町や他都道府県で環境の整った宿泊施設等で避難生活を送ること。

能登半島地震における避難所の特徴

- 能登半島地震では指定避難所に大勢の人が避難して過ごせるスペースが足りなかった
- 道路が寸断されて指定避難所まで辿り着けなかった
→ 地域住民などが指定避難所以外の場所で自主避難所を開設
- 自主避難所の設置数：175箇所
→ 全避難所327箇所のうち半数以上は自主避難所
- 自主避難所は行政が想定されていない場所に設けられることもあるため、支援の手が届きにくい
- 自主避難所は住民自治によって運営がなされることから、運営者の負担が大きい
- 指定避難所は行政職員による管理的な運営がなされることが多い

能登半島地震における「避難所ガチャ」

- 避難所を巡る「避難所ガチャ」
 - 指定避難所ではボランティアや外部団体の支援を断絶し、結果的に閉鎖的な避難所に
 - 一部の自主避難所ではボランティアや外部団体の支援を受け入れ、創造性が高い避難所運営が実現
- 2次避難を巡る「避難所ガチャ」
 - どの施設に割り振られるか不確かで、支援の濃淡に避難生活が左右

台湾・花蓮地震での避難所の様子



※ CODE災害援助市民センター「台湾花蓮地震情報No.4」より抜粋

屏東縣因應天然災害避難收容處所設立、運作及管理作業要點

中華民國 103 年 12 月 1 日屏府社助字第 10376571900 號函頒

中華民國 112 年 1 月 6 日屏府社助字第 11201116700 號函修訂

中華民國 112 年 5 月 29 日屏府社助字第 11222008600 號函修訂

一、屏東縣(以下簡稱本縣)為因應風災、水災、震災、土石流等重大天然災害發生或有發生之虞時，能順利收容安置危險潛勢區域避難居民，並加強本縣各鄉(鎮、市)公所於災民臨時避難、短期收容、中期安置處所開設管理能力，提昇災害救助工作效率及工作品質，期於災害發生時，能迅速予以適宜處置，減少民眾生命財產損害，特依據災害防救法第二十七條第一項第四款及社會救助法第二十六條第一項第五款規定，訂定本要點。

二、本要點之主管機關為屏東縣政府(以下簡稱本府)；執行機關為本縣各鄉(鎮、市)公所(以下簡稱各所)。

三、避難收容處所選定及設立：

(一)各所應考量轄內災害種類、災害規模、人口分布、地形狀況等致災屬性與潛勢風險，選定學校、廟宇、教會、社區活動中心或安全之公共設施等，作為災時避難收容處所，以因應預防性撤離或緊急安置收容之所需。

(二)收容處所收容人數核算應以收容處所面積扣除公共設施占用面積後實際室內樓地板面積，採每人四平方公尺計算最大收容人數。

四、避難收容處所位置公告及宣導：

(一)各所平日應繪製簡易逃生路線圖發送每戶備用，並將避難收容處所名稱、地址、收容能量、收容對象、管理人及聯絡方式等資料提報表(附件一)報本府備查。

(二)為使民眾能夠清楚瞭解距離其住所(或日常活動處所)最近之災民臨時收容所所在位置，讓民眾於遭遇天然災害時得以及時避難，使因災傷亡人數減到最低，各所應針對收容所持續加強

一、依據行政院 111 年 6 月 10 日院臺忠字第 1110013085 號函核定之「強韌臺灣大規模風災震災整備與協作計畫」(以下簡稱強韌計畫)辦理；並視各年度計畫推動情形滾動式修正。

二、本指導原則提供災後 1 個月內於避難收容處所開設期間之短期收容規劃原則，各直轄市、縣(市)政府得視實際需求進行調整。各直轄市、縣(市)政府應督導轄下之鄉(鎮、市、區)公所完成避難收容處所維運各項事務，並提供必要之協助；災後 1 個月以上，已進入復原重建階段，各直轄市、縣(市)政府應考量大規模災害情境下衍生之中長期安置與收容需求，由各縣市視需求另訂相關作業程序或因應方案。

三、本指導原則之目的

(一)掌握大規模風災震災情境下避難收容處所同時開設之量能需求。

(二)提升大規模災害情境下避難收容處所之營運成效。

(三)降低避難收容處所開設期間之意外事故風險。

四、大規模災時之民眾收容，優先依親或由各直轄市、縣(市)政府媒合轉介至簽署開口合約之旅宿業，仍有民眾收容需求時則以優先開設既有之避難收容處所為原則；惟緊急狀況需另覓地點以供調度與使用，選址應將下列區位條件納入考量：

(一)應具備安全性(位於災害風險相對較低且遠離危險設施之地點，以及結構安全性無虞之建物等)與可及性(區位需考量災時民眾疏散撤離與資源調度，且其周邊交通系統具替代方案等)。

(二)擇定之避難收容處所若同時需為備援應變中心、救災支援集結據點或災害協作中心等其他功能使用，各區域間規劃須避免互相干擾；並適當區隔以確保收容民眾之隱私與權益。

(三)空間需就不同功能進行區劃，滿足各項營運與衍生需求。

台湾・花蓮地震（2024年）での避難所運営

- 地方自治体が民間の支援団体や企業などと災害支援協定を締結
 - 仏教系NGO「慈濟基金会」がボランティア200人を動員し、簡易ベッド480床、タオル550枚、温かい食事250食を提供
 - 災害時に避難所運営や物資提供などを民間の支援団体や企業などから要請できる体制を構築
- 避難所運営の役割分担の主体として民間の支援団体が参画
 - 避難所運営訓練に地域住民や行政だけでなく支援団体も参加

➡ 花蓮地震の事例からも避難所運営に外部団体が参画した方がいいことは明らか

※ 科研費の共同研究者である李勇昕氏（日本学術振興会特別研究員）からの情報提供

4. 生活再建支援制度をめぐる課題

被災

被災建築物
応急危険度判定

余震による建物の倒壊や落下物などから人的被害を防止するために地震直後に応急的に建物の安全性を判定し、建物への立ち入りの可否を住民に情報提供するための調査。

罹災証明のための
被害認定調査

罹災証明書を発行するために、被災した建物の損傷の度合いを資産価値的な視点から調査。調査は市町村職員が実施。

罹災証明書発行

被災した住宅の損傷の程度を、資産価値的な視点から認定するもので、認定結果に基づいて被災者に「罹災証明書」が交付。

住宅再建

建設型応急住宅（仮設住宅）の入居チラシ

建設型応急住宅（仮設住宅）のご案内

（第1次募集を開始します）

地震により、自宅に住むことができない方へ、仮設住宅をご案内します。

■入居条件

- ①住宅が全壊、全焼又は流失し、居住する住宅がない方
- ②半壊と判断され解体する予定の方
- ③二次災害等により、長期にわたり自らの住宅に居住できないと市長が認める方

■必要書類

- ①申込書
- ②罹災証明書又は被害状況がわかる書類
- ③住民票の謄本

■入居期間

原則入居日から2年間とする

■家賃等

- ①家賃、駐車場料金は無料
- ②電気、ガス、光熱水費、自治会費等は入居者の負担

■募集期間（第1次募集）

令和6年2月1日（木）から令和6年2月18日（日）
いずれも午前9時から午後5時まで
応募者多数の場合は七尾市が代理抽選を行います。
抽選日 令和6年2月20日（火）午前10時

■受付場所

七尾市役所（本庁1階市民ロビー）

問い合わせ先

七尾市都市建築課 ☎ (0767-53-8429)

罹災証明で半壊以上と認定されなければ退去してもらおうと通告された方も…

罹災証明のための被害認定調査の再審査を請求したところ、前回よりも調査結果が下がると脅された方も…

令和6年能登半島地震で被災された皆さまへの主な支援制度

令和6年1月29日現在

● 給付・貸付

県危機対策課 ☎076(225)1357
県厚生政策課 ☎076(225)1478

災害弔慰金・障害見舞金

申し込みは各市町の担当部署

緊急の生活費の貸付

原則10万円以内(最大20万円)
無利子

申し込みは石川県社会福祉協議会
☎076(208)3503

生活再建支援金の支給

住宅の被害程度に応じて支給
(最大300万円)※市町により上乗せの場合あり

申し込みは各市町の担当部署

● 避難

2次避難所/1.5次避難所運営事務局
コールセンター ☎0120(266)755

1次避難所

公民館・学校など

1.5次避難所

いしかわ総合スポーツセンター
産業展示館2号館、小松総合体育館

2次避難所

旅館・ホテル

福祉施設など

住宅の緊急修理・応急修理

緊急修理 ブルーシートの展張など 5万円以内
応急修理 半壊以上 70万6千円以内
準半壊 3万4千3千円以内

申し込みは各市町の住まい支援の担当部署

● 教育

県教育委員会庶務課 ☎076(225)1817
// 学校指導課 ☎076(225)1826
県総務課 ☎076(225)1233

教科書、学用品の給与

市町立 各市町教育委員会
県立・国立・私立 在籍する各学校

高等学校などの授業料等減免

申し込みは在籍する各学校

● 生活

県危機対策課
☎076(225)1357

生活必需品の給与・貸与

申し込みは各市町の担当部署

● 住宅

県土木部建築住宅課
☎076(225)1777

応急仮設住宅 (建設型)

期間：原則2年間

申し込みは各市町の住まい支援の担当部署

賃貸型応急住宅 (みなし仮設)

期間：原則2年間

申し込みは各市町の住まい支援の担当部署

物件に関するお問い合わせは
・石川県宅建物取引業協会 ☎076(291)2255
・全日本不動産協会石川県本部 ☎076(280)6223
・全国賃貸住宅経営者協会連合会金沢支部 ☎0120(27)1000

公営住宅

県内 期間：県営 原則1年間
(状況により延長可)
市町営 自治体による

申し込みは各市町の住まい支援の担当部署
県外 避難先の各自治体

● 公的な支払い

県健康福祉部各課
(相談窓口参照)

医療費・保険料・介護サービス利用料
・保育料・障害福祉サービス利用料
などの減免や支払いの猶予

申し込みはご加入の各医療・介護保険者の窓口
各市町の保育・障害福祉担当部署

● 税金

県税などの減免

申告・納付の期限延長、徴収の猶予

(県税) 県税務課 ☎076(225)1271、各県税事務所
(市税・町税) 各市町の税務担当部署
(国税) 住所地所管の税務署

● 企業向け

県労働企画課
☎076(225)1531

雇用調整助成金の特例措置

国は助成率引き上げや支給日数延長の方針
石川労働局職業対策課 ☎076(265)4428
各ハローワーク

● 農林漁業者向け

(農業・畜産) 県農林総合事務所
石川県農業共済組合 ☎076(239)3111
※収入保険の保険料支払期限の延長、
補填金の支払い

(林業) 県農林総合事務所

(漁業) 石川県漁業協同組合 ☎076(234)8815

り災証明書の取得方法

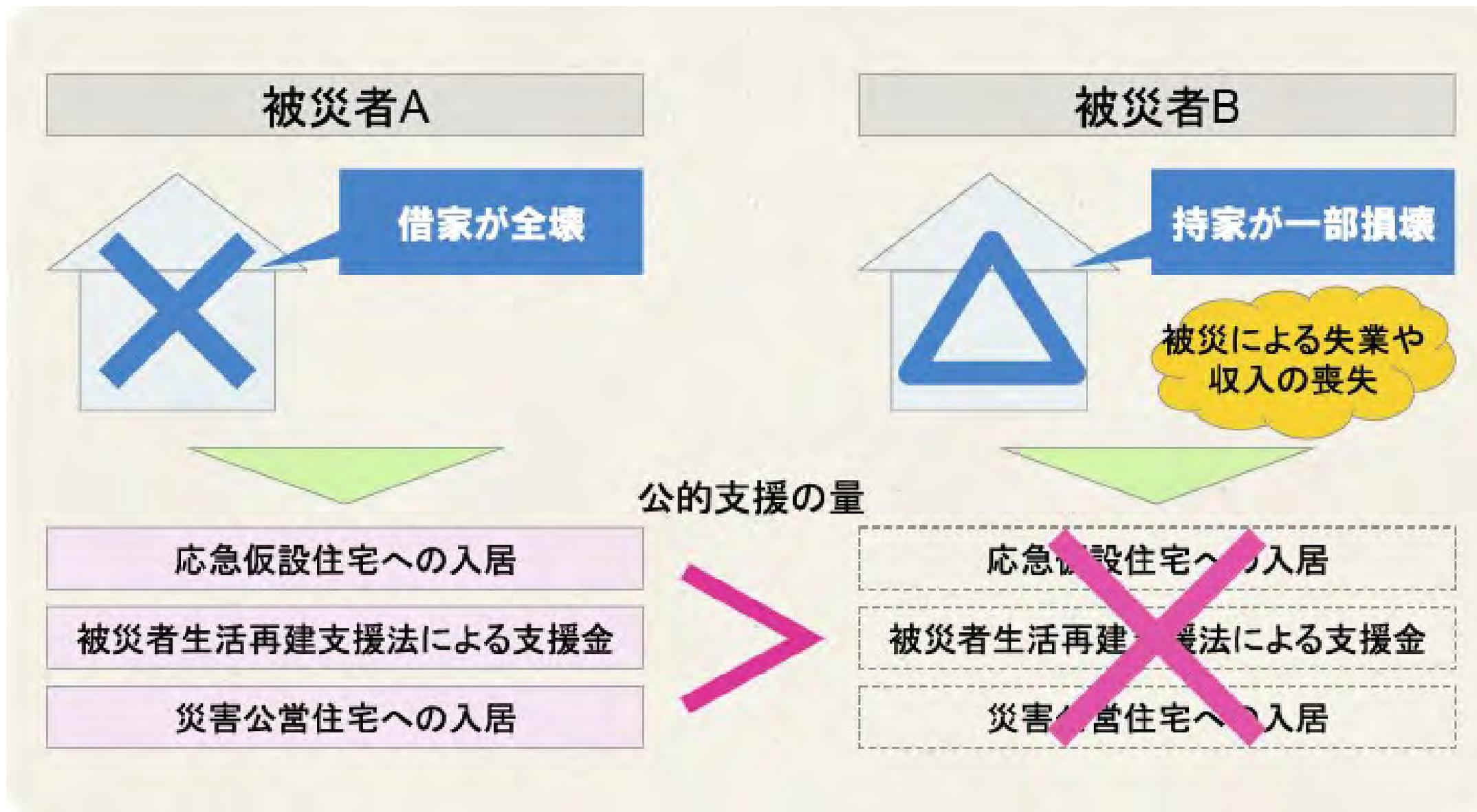
避難先からでも、①郵送、②電話・FAX、③避難先の市町職員の支援を得て申請、④マイナポータル等の電子申請により、り災証明書の交付申請ができます。

申請方法の相談先

(県内に避難されている方) 避難先の市町
(県外に避難されている方) 県危機対策課 ☎076-225-1357

・支援制度によって、対象者や条件が異なります。
・支援制度の準備が整い次第順次更新していきます。

被災者の公的支援の量的比較



※ 「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」 (<http://hitorihitori.jp/statement>)

生活環境調査の概要

■ 調査の目的

地域住民の生活環境の実態と意向を把握し、その結果を多機関と共有して、被災者支援につなげる

■ 主な調査項目

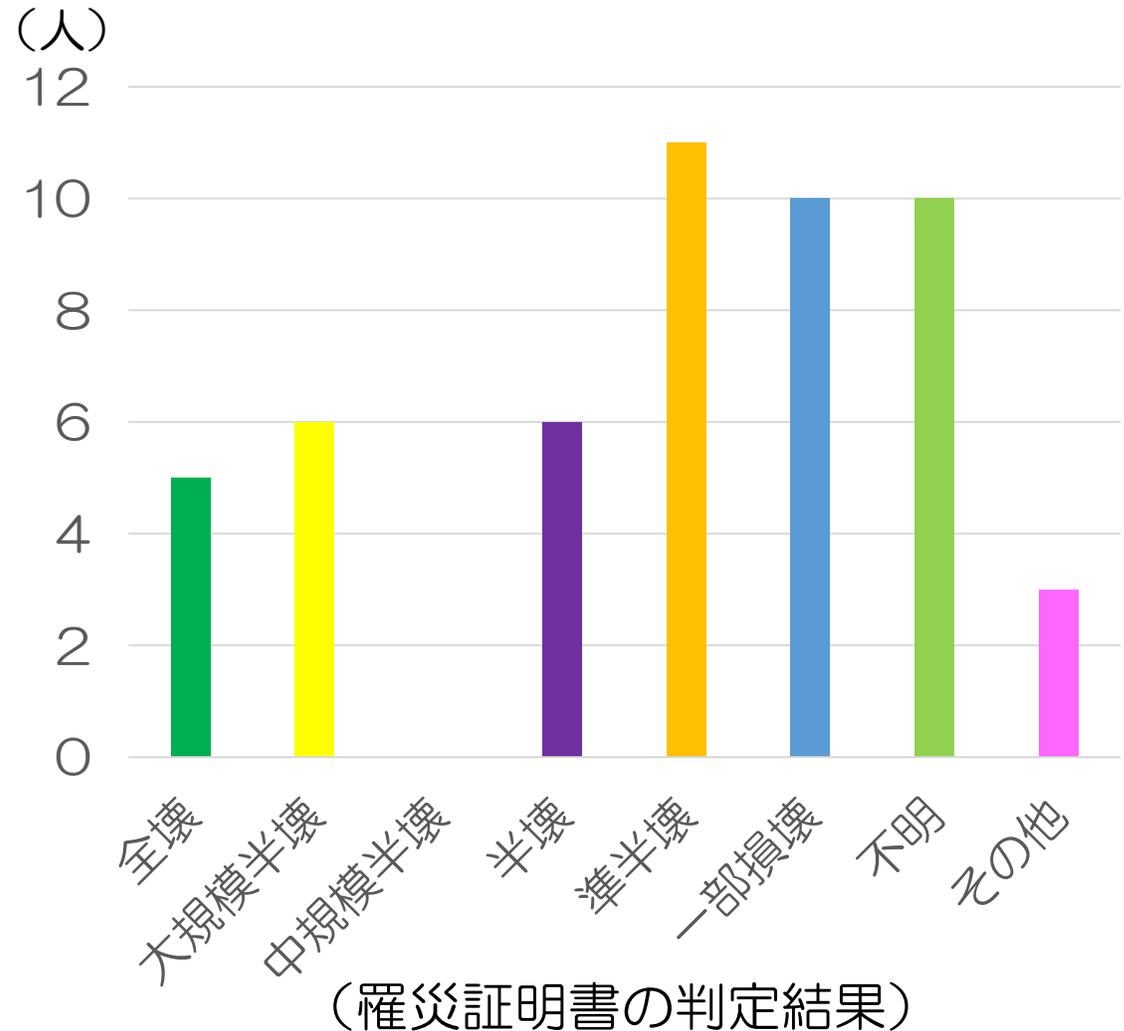
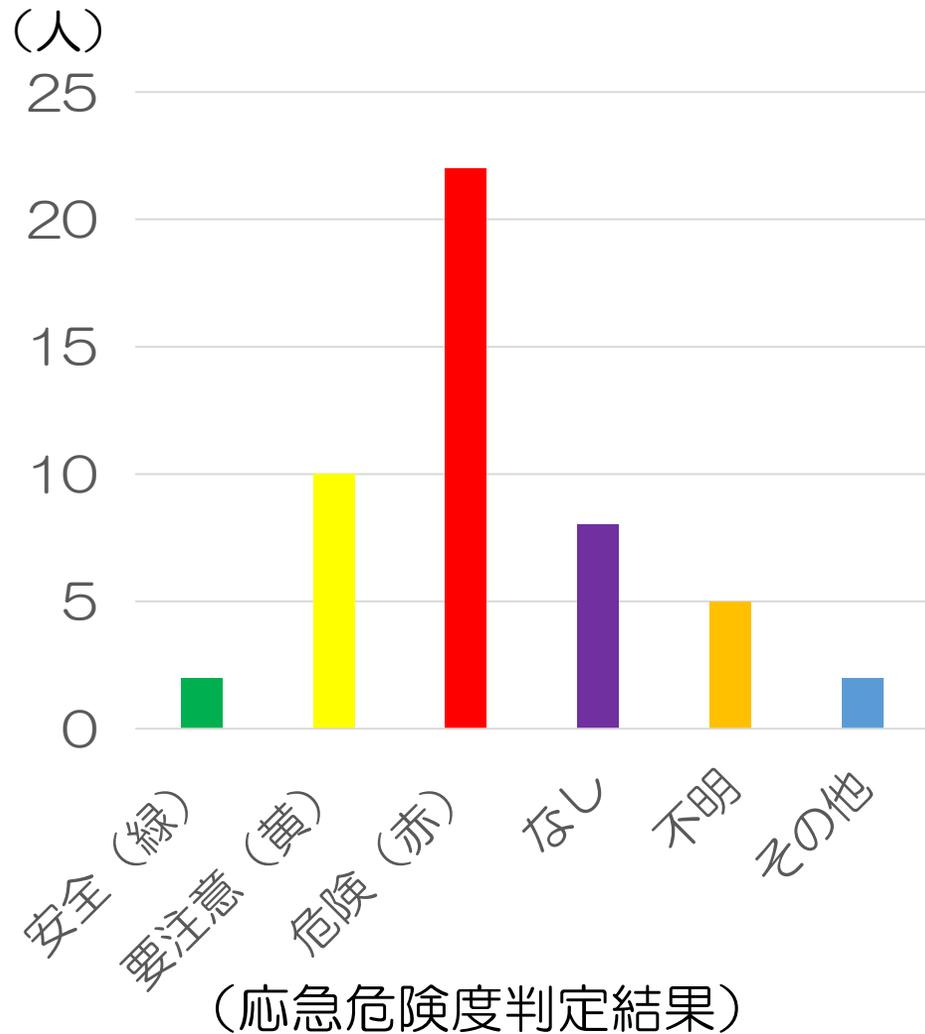
- 建物履歴の確認
- 被災後の避難環境の変化
- 自宅の生活環境
- 住宅等の再建・修理意向

■ 2024年3月12日時点の回答数

- 53世帯が回答

The image shows a survey form titled '生活環境調査票' (Living Environment Survey Form). The form includes fields for '整理番号' (Organization Number), '記録者' (Recorder), and '調査日時' (Survey Date/Time). It is divided into '一般事項' (General Information) and '避難環境' (Evacuation Environment). The '一般事項' section includes questions about building details like floor name, address, age, and construction year. The '避難環境' section includes questions about current living conditions, reasons for evacuation, and post-disaster living environments, such as water supply and food preparation. The form uses checkboxes and dropdown menus for responses.

応急危険度判定と罹災証明書の判定結果



住宅再建の見通し

(人)

25

20

15

10

5

0

現状で問題ない

修理

大規模修繕

耐震補強

全解体

一部立て直し

見通しが立たない

不明

その他

- ここに住み続けたい。(修理)
- すぐ壊して建てられないため、いつ頃修理できるかわからない。修理しないと仕事ができないため。(修理)
- 応急危険度判定の結果理由が大屋根の瓦の落下であるため罹災証明が一部損壊であり、補助金がないため。(修理)
- 鉄骨造部分は大丈夫なので、木造部分を解体して、次は平屋を建てる。(大規模修繕)
- 公費解体を申請予定。現在の住人が再び住めるようになるか不明なため。(全解体)
- 立て直しがしんどいため。(全解体)
- 取り壊して別の所でお世話になる。(全解体)
- 全部壊した後、住宅の建築を考えているが、見積もり次第。
- お子さんが東京から戻ってくるのに合わせて、家の前方部分を建て直しする。(一部立て直し)
- お金の問題。補助金が出るかまだわからなく、罹災証明が半壊だと補助金がないため。(見通しが立たない)

政策としての「被災者」とその限界

(大半の被災者生活再建支援政策としての「被災者」の基準は...)

- 災害救助法に指定されている自治体の居住者
- 災害によって住家被害を受けた人々
 - 住家被害が大きければ大きいほど、受けられる支援も大きくなる
- 政策とは「線を引くこと」
 - 公平かつ公正な基準で「被災者」と「被災者でない人」との線引きをすることが政策
 - 「線を引くこと」で抜け落ちる「被災者」が必ずいることを自覚する必要がある (=政策の限界)
 - 「線引き」によって抜け落ちる人々への支援や、政策の不備に声を上げることこそが市民の役割

<被災者生活再建支援制度の限界>

- 現行の災害法制上は、たまたま住んでいた家のダメージだけで判定した罹災証明書の区分のみにもとづき、画一的な被災者支援を行うことになる。
- そのため、被災者ごとに異なる重層的で多様な被災ダメージを考慮した適切な支援を行うことは難しい。



災害ケースマネジメント

被災者一人ひとりに寄り添い、個別の被災の影響を把握することから支援計画を立て、施策をパッケージングし支援を実施していく仕組み

※ 「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」 (<http://hitorihitori.jp/statement>)

「災間」を乗り越えるために

- 縮小社会によって無駄が削ぎ落とされている状況
 - 災害に対応できる資源や人材が枯渇し、意思決定や政治判断も鈍くなり、ボランティアも少なくなる
 - 目の前の被災者や被災地を「見なかったことにする」という構図となり、結果的に救われない被災者を生み出す
- 被災者支援制度が被災者を困らせるものに
 - 制度の「目的」と「手段」が逆転



被災者支援のための余力となる仕組みと
被災者が前向きになれる支援が必要

ご清聴ありがとうございました

ryoga@policy.ryukoku.ac.jp