

## 輪島市での避難所運営・避難生活支援について

### ー令和6年能登半島地震及び9月奥能登豪雨における活動ー

公益社団法人 ピースボート災害支援センター

現地コーディネーター 辛嶋 友香里

#### はじめに

ピースボート災害支援センター（以下、PBV）は、災害支援を専門とする公益社団法人である。被災者・被災地が抱える課題は多岐にわたり、常に変化する。いち早くそれらのニーズを把握し課題解決につなげるため、PBVの被災地での支援活動は現地常駐・伴走型の支援を基本にしている。

令和6年9月奥能登豪雨では、特に被害の大きかった石川県輪島市と珠洲市で令和7年8月現在も活動を継続しているが、これは令和6年能登半島地震から続くものである。そのため、まずは令和6年能登半島地震における実践事例等を記述し、次に豪雨被害後にはどのような見直しや軌道修正が必要であったかを紹介する。また、私自身は輪島市の担当であることから、今回は珠洲市での活動の詳細に触れていないことも最初に補足しておきたい。

#### 1 令和6年能登半島地震以後の支援活動

##### (1) 「命をつなぐ」緊急支援

###### ア PBVの初動と珠洲市・輪島市への支援体制づくり

令和6年1月1日に発生した令和6年能登半島地震では、PBVはすぐさま情報収集を始め、翌日には現地調査のため自主的に先遣スタッフを派遣した。

珠洲市では令和5年奥能登地震で支援を実施していた経緯もあり、1月3日には孤立集落の状況確認を兼ねた物資搬送を開始。その後、長期的な支援に向けてスタッフを増員し、珠洲市チームは炊き出しや支援調整、地域支援拠点の設置・運営などの支援内容を拡大させていった。一方、支援の関係者と情報共有を進めるなかで、輪島市から避難所運営・避難生活支援アドバイザーとしての協力要請を受け、私自身も輪島市チームの現地コーディネーターとして1月5日に現地入りすることになった。

###### イ 輪島市での避難所運営・避難生活支援の仕組み

輪島市からの要請は、輪島市への対口支援の幹事県だった三重県の担当者が、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、JVOD）が石川県と現地団体の協力のもとに開催した情報共有会議に参加していたことがきっかけになった。当時の輪島市での避難所運営・避難生活支援には、避難者数の多さ

やインフラの寸断などのハード面の課題に加え、①被災者・被災地目線での対応、②対口支援の受け入れの枠組みづくりというソフト面での課題があった。ソフト面での課題解決には、中長期での避難所運営支援の経験とノウハウが必要になる。そこで輪島市災害対策本部での避難所担当チームは、輪島市の避難所リーダーを行政と民間の支援者双方がサポートする形で編成された（図1）。

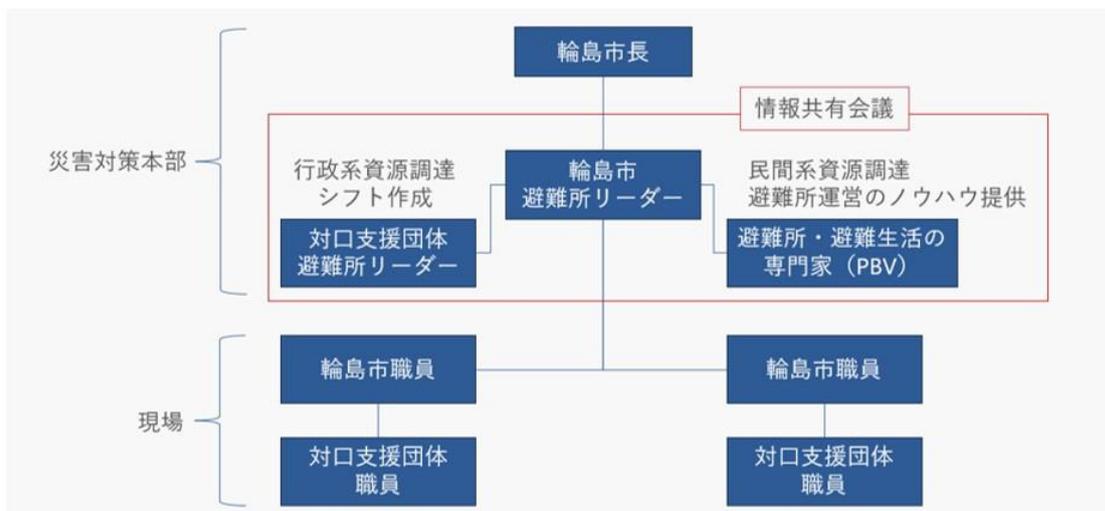


図1 輪島市の避難所担当チームの仕組み

### ウ 避難所運営における3つのフェーズ

#### (ア)地震直後の避難状況

令和6年1月1日時点での輪島市の人口は21,903人<sup>1</sup>。地震後、ピーク時には人口の6割以上にあたる13,641人が避難し、市内全域で186の避難所が開設された<sup>2</sup>。地理的条件や移動手段の問題に加え、避難者数があまりに多く、指定避難所は「行けない、入れない」状態で自主避難所も多かった。

冬場の過密状態の避難所では、3つの感染症（新型コロナ、インフルエンザ、ノロウイルス）が同時に流行した。輪島市内だけでは避難者全員の受け入れは困難と判断し、早い段階から市外への広域避難を進めることになったが、ピーク時には5,000人以上（親戚や知人宅など自主的な広域避難を含めると6,000人以上と考えられる）が輪島市内を離れての避難生活となった。一時的とはいえ、2万人強の人口のうち実に4人に1人以上を市外へ避難させることは、その後の人口流出にもつながり、復旧・復興への影響は計り知れない。輪島市にとっては、本当に苦渋の決断だったはずである。

1 石川県総務部デジタル推進監室県庁デジタル推進課統計情報室（2024）：人口労働グループ石川県の人口と世帯（令和6年1月1日現在） <https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/dl/4835/ppld2401.pdf>

2 輪島市（2024）：災害対策本部資料

## (イ) 3つのフェーズ

輪島市の避難所運営は、大きく3つのフェーズで対応を考えた。

フェーズ①の目標は、輪島市職員の負担軽減。対口支援は助かるが、その受け入れ準備のために被災自治体やるべきことは多い。当然、避難所以外の災害対応業務と通常業務もある。優先すべき個別の被災者の把握や情報共有の優先度は高く保ったまま、対口支援の受け入れは宿営地の確保状況などに合わせて現実的に人数を増やしていった。

フェーズ②では、被災者の健康維持（災害関連死の予防）を目標に掲げ、他の支援者とも連携し、各避難所の環境整備と運営体制の改善を図った。

フェーズ③では、被災者の生活再建に向けて、仮設住宅への入居や自宅修繕などの一人ひとりの意向を踏まえたきめ細やかな対応が必要な段階とした。運営スタッフの入れ替えを極力抑え、被災者との継続した信頼関係を大切にする。ただし、令和6年9月に奥能登豪雨の発生による新たな避難者への対応もあり、結果的にはフェーズ①から③は混在することになった。

## エ 食事の提供と調整

## (ア) 食事提供における課題

多種多様な避難所運営・避難生活支援のなかでも苦労したのが、食事の改善である。いくつかの避難所及び地区での炊き出しや食事支援の経験はあるが、市内全域という広範囲での食事提供と調整はPBVにとっても初めてだった。災害救助法を適用して実施することになるが、具体的にどの業者に何食を発注し、どんなメニューで、どういった配送の段取りを組むのか、やらなければならない作業は膨大だ。関係各所からの働きかけで自衛隊による炊き出しや大手コンビニチェーンによる食事提供が動き出したものの、それでも絶対数が不足していた。国や県によるパンやおにぎりの提供は石川県工場が被災したことで愛知からの配送となったが、輪島市内に届くまでに消費期限切れになるといった課題に頭を悩ませていた。

## (イ) 朝食の改善

避難所ごとに状況が異なることは前提としていただきたいが、多くの避難所では発災から1か月間の朝食は煎餅などのスナック、昼食はインスタント麺などの支援物資、夕食は地元の有志などによる調理でなんとか回していた状況。朝昼夕の3食を一気に解決できる方法がないため、2月からはまず約4,000食の朝食の改善に手をつけた。地元の栄養士と相談して決めたメニューが、写真1に示すように、次の3種セットであった。

①野菜ジュースなどの健康飲料

②スープ類

### ③ロングライフパン

この食数規模の受注が可能な業者探しにも苦労したが、PBVが過去の災害支援の経験から日本生協組合連合会とのつながりがあったことで、生活協同組合コープいしかわに依頼することができた。またコープいしかわが輪島市と災害時支援協定を締結していたことも後押しになった。

#### (ウ)昼食・夕食の改善

朝食の次は、夕食の改善に取り組んだ。避難所生活が長期化すると、日中は通学や通勤、自宅の片づけなどで不在にする避難者が増えるため、昼食の必要数は朝夕と比べて少ない傾向がある。また後述する支援調整による炊き出し支援は、昼食が中心になる(写真2)。

そこで、大量調理が可能な調理場(セントラルキッチン)の整備を進めるとともに、現地の飲食店による弁当調理が可能になったことで、各避難所に安定した夕食の提供ができるようになった。フライなどの油物が続くと、飽きてしまってお弁当を残す高齢者は多い。しっかりと食べてもらうためにも、最低2週間は毎日別のメニューを組んだ(写真3)。5月に入る頃には昼食のお弁当提供も行っていたが、より栄養価を高めるため、民間支援でヨーグルトや納豆、煮物などの補助食品を追加提供したほか、お弁当を補完する汁物や副菜などの炊き出し支援は喜ばれた。被災者の健康維持に直結する食事は、災害関連死にも関わる重要な課題である。単に食数を揃えるのではなく、栄養価やメニューの検討、公的支援と民間支援の組み合わせなど、調整すべきことは多い。物資支援の一環として捉えるのではなく、きちんと食事提供の専任担当者を配置するように心がけたい。

#### (エ)近隣の在宅避難者への支援

避難所はその場にいる避難者だけでなく、近隣の在宅避難者などへの支援拠点としての機能を持ち合わせるが、過去の被災地でも在宅避難者への食事提供は後回しにされるケースが多かった。同じ課題を繰り返さないためにも、地区ごとの自主避難者や在宅避難者に食事カードを発行し、指定避難所などの約30か所を拠点に食事の受け渡しができる体制を徐々に整えた。食事の手配と調整は開始から1年以上継続することになるが、避難所の閉所やライフラインの復旧に合わせて終了に向かっていった。

## オ 各種支援調整窓口の開設

### (ア)各種支援調整窓口とは

災害時には「自分たちにも何かできることがあれば」と、たくさんの個人や団体が自発的に行動する。初めての災害支援だというケースも多く、支援希望には「炊き出しをしたい」「避難所でマッサージができる」といった多種多様なものが含まれ

る。確かに、以前に比べると被災自治体のホームページでも支援物資と義援金・支援金、ボランティアの受付について情報発信がされるようになった。

しかしながら、その他の窓口が決まっていない支援の申し出は、その多くが被災自治体の代表番号の電話にかかってくる。毎日の対応の負担は大きい。支援する側と受け入れる側の窓口を一本化しマッチングする各種支援調整窓口は、過去の災害の経験から私たちが輪島市に必要性を提案して令和6年1月15日に開設、現在に至るまでPBVスタッフが運営協力している。



写真1 改善後の朝食3種セット例



写真2 炊き出しによる昼食例

月曜日 : 治部煮弁当	火曜日 : 和風ハンバーグ弁当	水曜日 : 汐サケ弁当	木曜日 : 助六弁当
治部煮用とりもも肉(25g) 2個 人参煮(10g) 1個 しいたけ煮 2個 里芋煮(丸) 2個 レンコン煮 2枚 キヌサヤ 2枚 治部煮あん 40g ポテトサラダ 30g	ハンバーグ(80g) 1個 乱切りレンコン(10g) 2個 生なす乱切(10g) 2個 ブロッコリー 2個 キャベツ千切り 10g おろしダレ 40g ポテトサラダ 30g	汐サケ(75g) 1枚 香のコロッケ 1/2 1切 赤ウインナー 1本 しいたけ煮 1個 オクラ煮 1個 ミニガンモ煮 1個 ブロッコリー 1個 白スバ 30g	サケ 1/2 1切 香のコロッケ 1/2 1切 鶏の唐揚げ 1個 人参煮(10g) 1個 しいたけ煮 1個 レンコン煮 1個 白スバ 30g だし巻 1/24 1切 太巻 3巻 細巻 2/6巻 いなり 1巻
金曜日 : ロールキャベツ弁当	土曜日 : 肉豆腐弁当	日曜日 : サハ味噌弁当	
粗挽きウインナー 2本 人参煮(10g) 輪切 2個 ロールキャベツ 1個 ブロッコリー 2個 ホワイトソース 40g 【牛乳】 ポテトサラダ 30g	牛肉スライス 43g 玉ねぎスライス 3ミリ 20g 長ねぎ 斜め切り 20g 焼豆腐(1/2丁分使用) 1切 しらたき 34g ポテトサラダ 30g	サハ味噌煮 1切 焼き豆腐(1/4丁使用) 1切 キヌサヤ 2枚 ポテトサラダ 30g	

写真3 改善後の1週間のお弁当メニュー例(夕食)

### (イ) 主な活動内容

食事内容の改善が急務だったなか、多くの個人・団体による炊き出しは大きな支えになった。ただ、同じ個人・団体が毎日同じ場所で継続して炊き出しをするケースは少ない。保健所と栄養士と作成したガイドラインとチェックリストが、衛生面や提供方法の質を担保することに役立った。また、食数やメニューの調整、食材や器具の調達方法の相談、提供場所までの移動、受け入れ側とのやりとり、終了後のゴミの持ち帰りに至るまで、1件の支援の相談を受け付けてから実施までに確認すべきことは多い。それでも「すべての支援を断らない」という姿勢で、令和7年3月末までに累計2,000回、計20万食以上をマッチングした。炊き出しの他、物資や慰問、イベントなどの支援調整も実施している。

## (2) ニーズの変化に合わせた支援の拡充

### ア 避難所の運営支援と災害ケースマネジメント

#### (ア) 運営支援

輪島市への避難所運営のための対口支援（短期派遣）は令和6年5月末で終了した。これを受けて、PBVではこれまでの巡回による運営支援に加え、6月1日より最大6か所の指定避難所で常駐スタッフによる運営支援を開始した。

避難所は、場所ごとに特徴が異なる。施設的环境や避難者数の違いは当然だが、比較的若い世代がいることで自主的に運営を担える避難所もあれば、少数の高齢者だけで様々なサポートが必要な避難所もある。常駐スタッフとはLINEグループを通じてこまめに連絡を取りながら、各避難所の状況に合った臨機応変な対応を心がけた。

#### (イ) 災害ケースマネジメント

もう一つ心がけたのが、災害ケースマネジメントと庁内連携である。

災害ケースマネジメントは在宅避難者や仮設住宅入居後のフェーズで語られがちだが、もっと早い避難所運営の段階から取り入れる必要がある。避難所退所後に仮設住宅に入居するのか自宅を修繕するのか、活用できる支援制度は何なのか、医療や福祉的なサポートをどうするかなど、被災者一人ひとりに寄り添う伴走支援は欠かせない。

仮設住宅に引っ越した後に、「避難所では仲間もいて楽しかったが、仮設住宅ではひとりぼっちで寂しい」といった声を耳にすることもある。被災者の生活再建に向けた切れ目のない支援のために、避難所や仮設住宅、福祉、まちづくりなどを担当する5つの担当課とともにケース検討会の場を設けることで庁内連携を促進し、災害ケースマネジメントを心がけた。

## イ 入浴支援「まちの湯」

入浴支援も、輪島市からの協力要請で実施した活動である。

輪島市では令和6年5月17日で自衛隊による入浴支援が終了したものの、水道の復旧にはまだ相当な時間がかかる見込みであった。輪島市から災害支援団体に打診があり、PBVでは町野地区に「まちの湯」(写真4、5)を開設することになった。

受付や掃除などは地域住民9名をアルバイトとして雇用し、担当スタッフとともに令和7年2月末まで運営した。近隣住民をはじめ、行政職員やNPO関係者を含めた延べ22,586人が利用したが、仮設風呂には団らんできるスペースを設けたことで、人が集まる場としてのコミュニティ形成支援にもつながったと考えている。



写真4 「まちの湯」外観



写真5 「まちの湯」浴場内

## ウ 仮設住宅入居者への家電支援

輪島市では、地震被害による仮設住宅が2,897戸、豪雨被害で264戸が建設された。このほか、約1,500世帯が市内の賃貸型応急住宅(みなし仮設)に入居した。

輪島市の建設型仮設住宅ではコンロやエアコンは付帯設備となり、洗濯機、冷蔵庫、テレビは県による購入支援が実施されたが、その他の家具や家電は被災者が準備するのが原則だ。買い揃えるには経済的な負担が大きく、その後の生活再建にも影響が出ることから、私たちPBVを含め特定非営利法人ジャパン・プラットフォーム(以下、JPF)の助成金を受けた災害支援団体などによる家電支援が行われた。

なお、過去には隣接する被災自治体間で家電支援の内容に格差が生じた課題があり、家電支援を担うJPF加盟NGOからの働きかけで、今回は石川県との間で事前調整を行った。

## 2 令和6年9月奥能登豪雨とその後の支援活動

### (1) 避難所の再開設

令和6年9月奥能登豪雨の発災時は、PBVの現地スタッフも輪島市、珠洲市にいた。震災と豪雨による二重被災で、住民から「もう疲れた。心が折れた」という言葉を何

度も聞いた。避難所は地震被害だけであれば令和6年10月末頃の解消が見込まれていたタイミングだっただけに、支援者としてもここまでの努力がゼロに戻るどころか、マイナスになってしまったとも感じた。それでも、できることをやるしかないという気持ちを切り替えた。

輪島市の避難所担当チームとしては、まずは避難所の再開の準備を進めた。豪雨前には市内5か所にまで統廃合されていた市内の避難所数は、豪雨当日の9月21日には40か所で開設された。一度閉所した避難所の再開もあれば、地震被災者が生活する避難所に豪雨被災者を受け入れるケースもあった。土砂災害による孤立集落からは自衛隊のヘリなどによる避難者の搬送が行われたが、今度はなるべく市内の避難所で受け入れられるように収容人数と場所の事前調整を行った。その他にも地震後の経験が活かされた場面は多く、またNPOなどの外部支援者とすでに顔の見える関係が構築されていたことは、豪雨後の避難所運営・避難生活支援にも役立ったと思われる。なお、詳細は省略するが、豪雨から約2か月後の11月27日時点での避難所は13か所あり、開設期間の長期化に伴う様々な課題があったことも補足しておきたい。

## (2) 支援の再設計（食事の提供と調整、入浴支援、家電支援）

PBVの支援内容は地震と豪雨で変更することはなかったが、多くの軌道修正は必要だった。

食事提供と調整については、準備する食数と配送先が増えた。お弁当の調理を担当してくれていた現地飲食店の中には豪雨被害で休業せざるを得ない店舗もあったが、たとえ一時的に提供できる食数が減ったとしても調理の仕事が続けられるように配慮した。

入浴支援「まちの湯」は被災し、一時休業した。幸いにも資機材には故障がなかったため、掃除とメンテナンスを経て、17日後には再開させることができた。家電支援の対象者は、新たに豪雨による仮設住宅入居者を含めることになった他、一度受け取った家電が浸水により壊れた場合にも再度申請できるように調整を行った。

## (3) 避難所の退所支援

輪島市内の避難所がすべて閉所になったのは、令和7年4月13日。実に1年3か月以上に及んだ。PBVが支援してきた東日本大震災の石巻市の避難所は約7か月、平成28年熊本地震の益城町で約6か月、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）の岡山県倉敷市真備町で約5か月だったことと比較すると、その開設期間の長さを想像してもらえだろうか。

行政職員向けの研修などの場で、「避難所の環境が快適だと、避難者がなかなか退

所しなくなるのではないか」との質問を受けることがある。ただ、避難所の閉所や早期解消は、被災者支援のゴールではない。ずっと避難所で生活ができるわけではなく、いつか退所を迎えることは、避難者自身が一番知っている。想像してほしい。例えば、どんどん人が減っていく避難所に残された避難者にとって、退所者分の段ボールベッドが次々に片づけられていく様子はどう映るだろうか。次の住まいの状況、家族や仕事のこと、一人になってしまうことへの不安など、退所支援は一つひとつの課題や悩みに寄り添うことでもある。避難所退所後も、被災者の生活再建への道のりは続く。決して追い出すような言動にならないよう細心の注意を払いたい。

### 3 長期の伴走支援へ

令和7年8月現在、輪島市におけるPBVの支援は、次の3本柱である。

- ①支援調整
- ②仮設住宅入居者への家電支援と集会所への備品支援
- ③コミュニティ形成支援

#### (1) 集会所への備品支援

ここでは、まず上記②の集会所への備品支援について紹介したい。

過去の災害で仮設住宅での孤独死が課題となったこともあり、仮設住宅団地には戸数によって、集会所や談話室が設置されることになった。既存の地区集会所も被災し、施設の修繕や壊れた備品の再調達が必要になる。仮設住宅の家具や家電を被災者自身が揃えることが基本であるように、集会所の備品調達も仮設団地や地区の住民には大きな経済的負担である。

机や椅子、茶器のセットがなければ、お茶会を開くこともできない。食事会や交流会となれば、冷蔵庫やレンジ、調理道具もほしい。最低限の備品が揃っていることで、集会所に人が集まり、自主的なコミュニティ形成に向けた動きが始まるのである。PBVでは、地区集会所からの希望を聞き取り、助成金を活用した備品支援を進めている。

#### (2) 支援調整とコミュニティ形成支援

上記①の支援調整と③コミュニティ形成支援については、ソフト面での支援について触れておきたい。

支援調整窓口への相談は、時期とともに件数や内容が変化していく。当初多かった炊き出しの申し出は、豪雨後に一時的に件数が増えたものの、時間の経過とともに少なくなった。一方で、住民側からの希望もあり、徐々に有料のキッチンカーの出店などをマッチングする機会が増えた。無償の支援を受け続けるだけではないけないと、住民自身がよくわかっているのだ。

また、PBVとしては令和7年5月13日に、コンテナを活用したコミュニティスペース「まちのの間」を町野地区に開設した。イベントの企画もあるが、それよりも気軽に近隣の住民が立ち寄れる憩いの場を目指して運営している。支援調整窓口では食事以外にも、仮設住宅の集会所やコミュニティスペースでの行事の相談をマッチングしている。

この他、石川県では能登半島地震復興基金を活用した「地域コミュニティ再建事業」（以下、県メニュー）の実施を決め、JVOADが委託を受けて県内各地で展開している。輪島市でも活用できる県メニューには、健康維持のためのヨガやマッサージ、カラオケ機の貸し出し、マジックやコンサート、カルチャー教室など、約40の項目が並ぶ。集会所などへ出張する際の資金的な補助があり、現地で立ち上がった有志の団体を含め、それぞれが得意分野を活かして継続的に復興に関われる仕組みになっている。地元の「やりたい」を後押しする取り組みは大切にしたい。

#### 4 おわりに（課題と今後の展望）

私自身も10年以上毎年のように被災地で支援活動に関わってきたが、令和6年能登半島地震と奥能登豪雨では、現在に至るまで最も長く現地常駐が続いている。

毎日が試行錯誤の連続である。半島という地理的な悪条件もあるが、少子高齢化と人口流出、水道管などのインフラの老朽化など、これからの日本の災害対応に突きつけられた現実は重い。輪島市とPBVは令和7年8月に包括的連携協定を締結したが、災害復旧・復興が進んだ先も、輪島市の地域づくりに関わっていきたいと考えている。

令和7年は「場所から人へ」とも言われる災害救助法の大きな改正があり、被災者目線を心がけてきた災害支援団体としては歓迎できる場所は多い。ただ、これが地方の各市区町村や各避難所の運営に落とし込まれるにはまだ時間がかかるだろう。避難所の運営訓練はそのほとんどが開設時の内容に偏っており、中長期化する避難所の課題までカバーできていない。

また、災害が多発する時代のなか、長期にわたって現地常駐を続けながら行政の伴走支援ができる専門家や団体は数少ない。令和3年からは内閣府の「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」構築のために全国での民間のボランティア人材の育成研修を進めているが、一方で防災担当課だけに留まらない行政職員の対応力向上が必要であることも強く感じている。官民間問わず、各地域での平時からのさらなる取り組みが求められている。