

能登半島地震の被害および対応特性と外部とも連携した地域防災活動

市古太郎（東京都立大学）

1. 本日、お話しすること

- (1) 2024年能登半島地震：その被害特性と地域のリーダーシップ
- (2) 自主防災組織：設置根拠法令と期待役割
- (3) 多摩地域の地域防災活動の取組み事例（都立大 都市防災研究室との協働の取組み）

2. 能登半島地震の被害と地域リーダーの対応事例

(1) 被害と地域社会特性>

- ・ 本震：2024/1/1, 16:10頃, M7.6, 震源：珠洲市内, 最大震度七
- ・ 地震被害特性：強い揺れ, 外浦での地盤隆起, 内浦での津波, 液状化, 斜面崩落, 延焼火災
- ・ 能登半島地域の地域社会特性：過疎化, 高齢化, 輪島塗に代表される伝統産業, 豊かな観光資源とおもてなしのこころ, 輪島朝市, 和倉温泉,
- ・ 豊かな自然・風景資源：2011年世界農業遺産, 浄土思想,

(2) 地域リーダーによる災害時リーダーシップ

1) 輪島市金蔵集落

※以下の記述は、7/29の集落訪問と井池（いのいけ）区長へのインタビューと市資料を元としています。



a) 地域と被害状況

- ・ 発災時の人口：95人(30代2人, 小学生1人), 世帯数54世帯, 平均年齢75歳。
- ・ 集落には川がないので, 水の確保が昔から1番の関心事。今回の震災で「水」の大切さを再認識した。

- ・水田が36haあるが、昨年耕作されたのは20ha（13軒で耕作）である。震災によって、溜池と水路が被害を受けて使えないので、今年はさらに少なく、1ha（2軒で耕作）である。水路については、市に復旧を依頼しているが、復旧が必要な水路が金蔵地区だけでも100ヶ所以上あり、全てを同時には復旧できないので、実際に今年田植えに使う水田までの水路を先行して修繕してもらうことになった。
- ・農業用水として集落が管理している溜池は11か所。溜池の造成には億単位で費用がかかり、修繕が必要なものもあり、これが集落の最重要課題となっている。
- ・溜池の維持管理には多額の費用がかかるので、集落の伝統である「総掛かり」という制度によりを管理してきた。これは、溜池の管理費を農業の従事者だけでなく、全世帯で平等に負担する制度である。以前は当たり前のこととして受け入れられていたが、この制度に対して不平不満の声が上がるようになったので、金蔵集落の規約に記載することとなった。

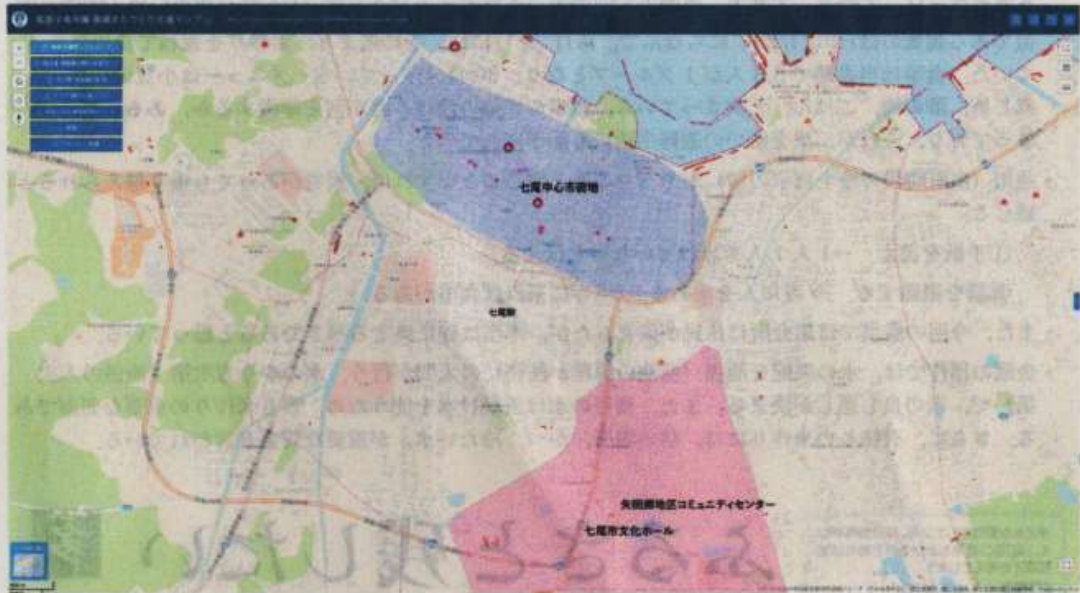
b) 避難生活の状況

- ・住家の全壊被害は数戸程度（詳細未確定）。一方で44世帯（全半壊世帯）。地震があった後すぐに集会所を避難所に指定したところ、帰省者も含めて103名集まった。自宅敷地にテントを張った者もいた。
- ・食料は全て持ち寄り。米、野菜は十分あったが、水道と電気は使えず、4日目ようやく給水が来た。
- ・金蔵に通ずる主要な道路と水道は復旧に2年かかると言われた。
- ・他の集落（南志見集落）では1名行方不明者が出ており、今でも消防隊により検索を継続している。
- ・雪が降ると、1日で車のボンネットくらいの高さまで積もり、除雪車による除雪ができなくなるので、集落内の全ての除雪機を集会所に集めた。また、倒木による家屋の被害が発生する恐れがあったので、チェーンソーも一緒に集めた。
- ・ガソリンや灯油、食料品（食材）は自衛隊から支給されるようになったので、集落から支援助物資の給付場所まで定期的に取りに行った。
- ・食事は、自衛隊から給付された食材を使って集落内で調理した。
- ・1月4日から3月末まで、集会所に全住民が集まって以下のような役割分担を行った。（4月以降は1週間に1回集まっている。）
 - ①通院者を病院まで連れていく人
 - ②薬を取りに行く人
 - ③物資を取りに行く人
 - ④除雪をする人

c) 仮住まいについて

- ・集落内での仮設住宅の建設を求めて輪島市と協議（3/4には要望書提出）するも、集落外に建設。
- ・2年間水道が使えないという話だったので、当初は53世帯中44世帯が仮設住宅の入居を申し込んだ。その後、3月中旬までに水道が部分復旧したので、仮設住宅の申込みが21世帯まで減った。そして、現在、17世帯が仮設住宅で生活している。
- ・仮設住宅での生活により、所属する自治組織が①仮設住宅内での自治組織、②仮設住宅が建つ地域の自治組織、③被災前の金蔵という自治組織、と増える。集落の一体感を保つために、情報伝達（回覧板の回付など）は③でいこうということになった。
- ・災害公営住宅の入居希望者は10世帯ほど。令和7年頃から建設に向けた計画がスタートする予定で、設計について研究者や建築家の方達と協議している。

2) 七尾市矢田郷避難所 (ADRA 三原千佳さん, 避難所運営リーダーで地域住民の関軒明宏さん)



- ・矢田郷地域としては人口約 11,000 人 (七尾市の人口は, 5.4 万人)
- ・当初土足であったが, 感染症対策のため靴は脱いで入るようにした。情報発信は掲示板で一括している。今までにインフルエンザ 1 名, コロナ 4 名出たが, 衛生面を保っているのが, 震災直後から被災者のボランティアを募って食事を割り振り, 配膳, 掃除当番及び換気等を早いうちからやっている。
- ・当初はアナウンスにより行っていたが, 今では被災者の中でそれが習慣つき, 時間になると自主的に動くようになっている。最初は避難者が多かったため朝と夜の二食だったが, 支援物資が入ってからはお菓子の様なものも出して 2.5 食のようになっている。
- ・1/11 くらいから朝と夜を昼と夜に変えて, 朝は物を棚においてピックアップしてもらう形にした。当初は息が詰まらないように TV や映画を見れる部屋を作ったが, ここを感染者隔離ゾーンにした。その代わり他の場所でも見れる場所を作った。和室以外は段ボールベッドを配備した。
- ・電気暖房トイレ当初は使えていたが, 避難者 600 人と地域の方で 2,000 人近い人がこのトイレを使っていた。90l あったタンクが 2 日でなくなり, 仮設トイレを設置してもらった。
- ・タンクしかなかったが, 被災者が自らトイレの水を流す習慣づけが早くからできていたので, 業者が大きなプールを置いて行ってくれた。トイレも避難した人が自主的に掃除等を行っている。
- ・Wi-Fi も各業者がつけてくれて, 2 台入っている。私たちの避難所は箱モノがしっかりしているが, 避難所らしくない避難所と思われる。最初 700 人来た時に, 市から来た夕食が 200 人分しかなかった。水を最初配ったのも紙コップ 1 杯だけだった。2 日目でおにぎり一つずつ, 水もひと家族 2L1 本, それを配布するときに名簿を書いてもらって, 避難者を把握した。2 日目にそれを配ったら残りの配るものが 100 食ぐらいしかなかったが, 個人の支援の方がどんどんもってきてくれた。
- ・行政は個人の支援物資をなかなか受け取れない。この避難所では 24 時間体制ですべて受け入れた。その時にコミュニケーションを大切にした。その結果, また明日も支援にくるよ, という人が増えた。
- ・個人の支援からスタートして, だんだん大きい支援の輪となっていった。様々な種類の支援が入るようになった。支援物資来た時に, 被災者に声をかけると集まってくれた。集まった支援物資も避難所にいる人だけでこれだけの数を振り分けた。
- ・この避難所では早い段階で物資がたくさんあるので, ほかの近隣の避難所に送り出したりとか, 地域の避難していない人たちに配布する等, 行政が断っていることを担っている。市役所に入る予定で, 市が受け取り切れなかったものも受け入れている。この避難所ではできる限り物資を受け入れてきた。

いう支援は一回断ると続かなくなる。ここでは支援が続いている。ここでは行政が出来なかったことを請け負っているのが成功しているのかと思う。これからは物資が奥能登に行くから、以降どうなるかわからないが、これまでのつながりで調達できる。看護師も避難所にいるし、DMATにも毎日入っている。介護ケアも回してもらっている。毎日ミーティングをして情報共有している。炊き出しも2/5までは業者決まっている。時折支援していただいた食材で被災者の中で炊き出しをしている。



3. 自主防災組織に関する基本事項

(1) 自主防災組織：根拠法令の記述から

・根拠法令：災害対策基本法第二条の二

- ・市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない（1995年12月改正）
- ・市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない（1961年制定時）

※1995年法改正以前から、全国各地で行政からの働きかけによる「自主防災組織」結成の取り組みは進行。東京都では、1970年代後半から市区自治体による結成への取り組みが開始。

(2) 自主防災組織に期待される役割（2015年総務省消防庁報告書より）

- ・自主防災組織は、住民に一番身近な存在であり、公的機関と比較して動員力に優れ、被災者からの様々な支援のニーズに対し、生活者の多様な視点を反映したきめの細かい対応をすることができることに加え、自主防災組織での活動を通じて地域コミュニティの維持・活性化にもつながる。

1) 防災教育の主体（釜石市の自主防災組織など）

- ・小中学校との連携

2) 避難行動要支援者対策

- ・個別避難計画。一方で要介護度3,4の高齢者や障害者を地域だけで担うのは大きな負担。

3) 避難所運営（避難所の自主運営は東北、熊本、能登でも報告あり）

- ・1995年阪神・淡路大震災以降、学区の自主防災組織にも呼びかけ、避難所運営地域組織が設立され、避難所開設訓練や避難所体験（宿泊）訓練なども実施。

(3)共通して相談いただく事項

- ①発災時の期待役割の広がり：防火・消火・救出救助・避難誘導・水防活動、避難所開設運営、災害時要配慮者、災害ボランティア受入。
- ②平時の防災訓練メニューのマンネリ化、一方で水準の高難易度化（避難所HUGゲームなど）。
- ③地域防災活動に関する参加者の固定化、少人数化傾向。

4.都立大都市防災研究室のアクションリサーチから

※東京における地域防災活動については、東京消防庁「地域の防火防災功労賞」や東京都「防災隣組」（現在、新規認定は休止中）といった事例集があります。本日は、研究室として協力させていただいた地域の防災の取組みから、「課題」への解決策を考えてみたいと思います。

事例1：【八王子市元横山町】八王子市主催の地域協働復興訓練の実施（2016年）

※八王子市都市計画課の「防災まちづくり」への働きかけへの参加協力

Keyword: 消防団、連合町内会、八王子の旦那衆、歴史的市街地

(1)まちの形成経緯と特性

- ・八王子中心部、JR八王子駅、京王線八王子駅からも徒歩圏。
- ・甲州街道と浅川に囲まれたエリア。空襲で非焼失（戦災復興土地区画整理事業の区域外）
- ・花街（妓楼建築）の面影も残る。
- ・2020年の東京都により木造住宅密集地域に判定。

(2)地域自治会による活発な地域活動と地域防災の取組み

- ・第1回のまち点検で、地元町会と消防団が共同で震災時の不安要因、井戸や公園といった防災資源を確認。
- ・元々実行力ある町会組織（高いブロック塀を削って低く、空き家撤去の働きかけ）
- ・まちの歴史資源にマイナス面含め、みなさんプライドを持っている。
- ・児童公園と隣接した町内会館・防災倉庫。
- ・消防署、消防団との連携



【この訓練は主催の町会が、自主の防災訓練（

実施の）と町会が

防災支援機関（

事例2：【八王子市上柚木】知的刺激を継続する改善管理型の防災ワークショップ

※都市防災研究室として2014年からコラボ中

Keyword: 東日本大震災、青少年育成の地域組織、学校地域自主運営、PTAとボランティア活動、父親の参加、コミュニケーション防災の重視

(1)まちの形成経緯と特性

- ・多摩ニュータウン内（最寄り駅は南大沢）／集合住宅世帯が多い。
- ・自治町会が未組織の地区もある。集合住宅管理組合が自主防災組織の主単位
- ・東日本大震災まで、地域としての防災活動は特になし、から、子育て中のママ・パパを中心的な担い手とした地域防災活動へ。

(2)東日本大震災以降の系譜：コロナ禍でも工夫して「ゾーン方式」で訓練実施

- ・3/11当日：20%の世帯で当日帰宅できない家族あり（都市防災・災害復興研究室推計値）
 - ・中学校PTAが母体となり、支援物資を集め、福島へ持って行く。
 - ・地域としての防災訓練を3小中学校PTAが発意
 - ・青少年対（青少年対策地区委員会）の取り組みとして実施へ。
 - ・2011/10月：第1回上柚木地区地域防災訓練
 - ・2012/10月：第2回上柚木地区地域防災訓練
 - ・2013/10月：第3回上柚木地区地域防災訓練
 - （15種類の実技訓練）①初期消火訓練、②バケツリレー（児童館主催）、③車イス避難体験（社会福祉協会主催）、④無線通報訓練、⑤ロープ結索訓練、⑥煙ハウス体験、⑦AEDと包帯法、⑧防災倉庫見学、⑨簡易間仕切り体験、⑩警察車両展示、⑪はしご車展示、⑫防火衣体験、⑬D級ポンプ訓練、⑭倒壊家屋からの救助訓練、⑮地震車訓練。
 - ・2014/05月：都立大とのKick Off会議
 - ・2014/10月：上柚木防災グループトーク（第4回上柚木地区地域防災訓練）
 - ・2015/10月：子ども防災プログラム並行型防災グループトーク（第5回）
 - ・2016/10月：子ども防災プログラム並行型防災グループトーク（サブプログラムの充実化）（第6回）
 - ・2017/10月：お父さん朝練Project並行型防災グループトーク（第7回）
 - ・2018/10月：お父さん朝練Project+災害時の避難所・子どもを支える場としての学校（第8回）
 - ・2019/10月：上柚木防災クロスロード+重ね地形図ワークショップ（第9回）
 - ・2020/10月：コロナ禍でも「コーナー」でなく「ゾーン」方式でワークショップ実施（第10回）
 - ・2021/10月：簡易版ワークショップを実施（第11回）
 - ・2022/10月：防災ワークショップ+中学校との合同開催（第12回）
 - ・2023/10月：防災ワークショップ（コミュニティスクールの取組みとの連携）（第13回）
- ※各年度とも、10月の防災ワークショップに向けて、3回ほど、地域+大学で企画会議と反省会を開催。

(4)青少年育成の地域組織が担う地域防災の取組みとそのインパクト

- ・自治町会がない地域であり、地域における大事な関係づくりの場である青少年育成の地域組織（東京の多摩地域では、おおそ中学校区程度）。
- ・学校運営協議会制度：防災に限らず多様な地域提案学校活動
- ・多摩ニュータウンらしい隣人関係ゆえのハードルと可能性
- ・在宅避難生活、言い換えれば「生活回復・生活継続」の視点からの事前復興まちづくり

4.多摩地域での地域防災活動を進めるために

(1)平常時こそ、消防署と連携して取り組む

- ・平時こそ連携を、消防団との連携も。

(2)地域サロン活動のような通常の地域活動は災害時にも大変有効

- ・サロン活動：在宅避難生活期の支え合い活動に（能登半島地域でも）。
- ・地域福祉活動との接点。

(3)ていねいに、ゆっくりと進める

- ・やれることは迅速に対応しつつ、交代制組織の中で、ていねいに共感を育みながら。

(4)地元大学や地域で活動するNPO/NGO等の力も借りて。

- ・被災地において、災害ボランティアの活動コーディネート、支援活動を行う地元社会福祉協議会およびNPG/NGO等の貢献は大変に大きい。ぜひ事前からのつながりづくりを。
- ・cf.災害時のための『市民協働 東京憲章』2021, TVAC（東京ボランティア市民活動センター）

<https://www.tvac.or.jp/news/50636>

5.参考文献

1) 能登半島地震復興まちづくり支援マップ

<https://experience.arcgis.com/experience/51386339746f41ce8282620efdb38450/>

2) 市古太郎（2023）地域復興協議会：暮らし・なりわい・すまい・まちの回復，災害復興事典，朝倉書店，pp.138-141

3) 市古太郎（2023）火山離島での自然災害対応と生活回復過程，伊豆諸島の自然と災害，編著，古今書院，pp.196-224

4) 市古太郎（2022）小田実さんの市民運動論および草地賢一さんの市民社会論と東京憲章，ネットワーク2022年12月号，東京ボランティア・市民活動センター，381号，pp.21-22