

# IV 外部評価





# 1 外部評価について

## 1. 目的

令和6年能登半島地震及び奥能登豪雨への能登町の対応に関して、防災対策及び復興の専門家の見地から、能登町の災害対応の課題と対策の方向性について意見を加えることで、今後の本町の「官民連携による持続可能な安心・安全なまちづくり」の推進に繋げることを目的とする。

## 2. 評価者

### ■災害対応ワーキンググループ委員

京都大学防災研究所	教授	牧 紀男	委員
関西大学社会安全学部	教授	奥村 与志弘	委員
金沢大学人間社会研究域地域創造学系	准教授	青木 賢人	委員
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科	教授	青田 良介	委員
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科	客員研究員	今石 佳太	委員
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構	研究調査部長	行司 高博	委員

分野		委員
災害対応の主体		
地域住民、地域団体、地元事業者等		青木 委員
能登町役場		今石 委員
国・県・関係機関等		行司 委員
地域外からの企業、NPO、ボランティア等		青田 委員
災害対応の動き		
情報の受発信		今石 委員
救助・救出		行司 委員
避難行動・避難所運営		奥村 委員
備蓄物資、物資輸送・管理		牧 委員
インフラ・ライフライン		奥村 委員
保健、医療、福祉		牧 委員
教育、子育て		青木 委員
産業、観光		青木 委員
被災者支援		青田 委員
住まいの再建		青田 委員
災害廃棄物		牧 委員
災害関連死		奥村 委員
DX		行司 委員

### ■復興推進委員会委員

東北大学 災害科学国際研究所	教授	小野田 泰明	委員
金沢大学	理事	谷内江 昭宏	委員

## 2 項目別評価

### 1. 【災害対応の主体】 地域住民、地域団体、地元事業者等(青木委員)

地域住民の活動・地域団体としての消防団、防災士、民生委員の存在の重要性がヒアリングなどで確認された。日ごろの備えが重要であったことを意味している。巻末に記録されている防災士の声からも、こうしたみなさんの活動が、震災対応の最前線で大きな役割を果たしていたことがよくわかる構成になっている。今後の地域づくりの中で、こうした地域組織・人材を育成し、維持していくのが課題となってくる。アクションプランでは防災士の育成強化は示されているが、消防団や民生委員の人材確保の難しさは社会的課題となっており、町としてどう考えていくのかもアクションプランに反映させてもよかったかもしれない。

加えて、地元事業者がタイトルに明記されている点も評価できる。地域内のさまざまなステークホルダーが災害対応に大きな力を果たしていたことが明確化できる。特に、地元飲食店が配給実施に大きな役割を果たした点は重要である。穴水町の「穴水モデル」と合わせ、能登半島地震時の能登の地域の強さを示すものとする。一方で、「地元事業者」の指し示す範囲には、地元外資本の事業者（ドラッグストアなど）も含まれていたことは意識しておく必要がある。今後の地域防災計画の中で支援協定を結ぶ事業者を選定する際に示唆的である。

### 2. 【災害対応の主体】 能登町役場(今石委員)

令和6年元日に発生した能登半島地震では、災害中枢拠点となる役場庁舎の被害は限局的であったものの、道路網の被害や通信途絶により、発生直後の職員参集及び情報共有に大きな混乱が生じた。こうした環境下において、多くの職員は最寄りの避難所運営に従事するなどの現場状況に即した柔軟な対応を行ったことは高く評価できる。

一方で、災害対策本部は直後に設置されたものの、住民の安全確保を優先した対応や庁舎への避難者の対処に迫られ、災害対応の方針を決定する第1回災害対策本部会議は、本部設置の約37時間後の開催となり、組織の意思決定には一定の時間を要した。

これらの検証結果を踏まえ、道路寸断や通信障害を前提とした参集体制を含む初動体制の再構築が急務である。加えて、災害対策本部会議についても報告中心の会議体から目標管理型へと転換し、各部局の業務フローの明確化やリスト化を進めるとともに、状況に応じた柔軟な組織再編やプロジェクトチームの活用など機動的な組織運営を可能とする体制整備も求められる。

更に、大規模災害においては基礎自治体単独での対応には限界があることを踏まえ、他自治体や関係機関、各種団体等との連携を平時から制度的に強化することも不可欠である。

本災害の経験と教訓を防災体制の改善に確実に反映させるとともに、実効性のある初動体制と連携体制の構築を不断に進めることが次の災害に備える上で極めて重要である。

### 3. 【災害対応の主体】 国・県・関係機関等(行司委員)

能登町役場では、町長室、危機管理室と同じフロアにある町役場の3階会議室をリエゾン室に転用し、ひとつの大部屋になかに、国（総務省、内閣府防災など）、石川県、応援自治体、自衛隊のリエゾンが駐在する形がとられました。

役場の危機管理室長、石川県リエゾン責任者、総務省リエゾンが、隣りあって座ることで、三者（町、県、国）の情報共有を徹底していましたが、全体マネジメントをどこでしているかが周囲からも可視化され、役場職員、応援職員を含む関係者全員に安心感を与えていました。

災害対応の最前線で業務にあたる町役場の職員に対して、応援職員がばらばらに接触すると町役場のほうが混乱してしまいます。また、町役場の担当課が知らないところで、応援側で先走ってしまってものごとが決まってしまうことも避けなくてはなりません。応援職員は概ね一週間単位で交代してしまうこともあり、どうしてもスキルが一定しない、被災地への思い入れが人によって違うということが生じます。

応援を受けている立場で言いにくいこともあると思うのですが、支援側を活かす能力を身につけることも重要なことです。応援側にノウハウが必要であるように、受援側にも「受援力」が必要であるということあらためて認識されたことと思います。

### 4. 【災害対応の主体】 地域外からの企業、NPO、ボランティア等(青田委員)

行政の場合、被災者全般に共通したサービスを提供するのに長けていても、個々の被災者に特化した支援は、個人資産やプライバシーの問題が絡むなどして容易ではない。むしろ、NPO やボランティア等の民間セクターの方が柔軟に対応する。近年、ノウハウや経験を蓄積した団体が増えている。弁護士、建築士、医療関係者や、企業では専門性を生かした支援を展開するため、初めて災害に対応する地方自治体より精通している場合も多い。

こうした支援者や支援団体をいかに見つけ、付き合うかは、行政にとって依然課題である。この地震では、当初ボランティア活動を自粛したこともあり、被災者支援が遅れてしまった。解決するには、普段から視野を拡げ、民間セクターと顔の見える関係を作る努力や工夫が必要である。例えば、オンラインの普及に伴い、市民も行政も参加できる勉強会が増えている。「ぼうさいこくたい」のような交流の場もある。災害対策基本法の改正により、「被災者援護協力団体」の登録制度が始まったが、それを手掛かりにアプローチする姿勢が必要である。

ボランティアセンターの開設や運営も社会福祉協議会任せにせず、むしろ社協と協力し、マッチングに長けた支援団体に関与してもらうのが望ましい。一方、これら団体が迅速に支援者に接触するためには、被災者台帳を開示し個人情報共有する等の工夫が必要となる。この地震を契機に官民連携が進むことを期待したい。

## 1. 【災害対応の動き】情報の受発信(今石委員)

---

災害時における情報の受発信は、これまで多くの災害検証においても繰り返し重要課題として指摘をされてきた。本災害においても、発生直後は通信網の途絶や情報の輻輳(ふくそう)が生じ、被災状況や住民ニーズを迅速かつ正確に把握することは容易ではなかった。加えて、多様な手段で収集された情報の中から優先的に対応すべき事項を整理し、具体的な対策に結びつけることにも一定の課題が認められた。

一方で、被災住民は、飲食物や生活用品などの物的支援と同様に、現在の状況や今後の見通しに関する情報を強く求めている。近年は情報伝達手段の多様化が進む中で、高齢者等にとっては情報取得が必ずしも容易ではないことも確認され、複数手段による情報伝達体制の整備と、平時からの住民への周知や理解の促進が不可欠である。

また、国や県、関係機関への情報提供や支援要請の受発信についても、様式の統一や情報整理の方法に改善の余地が認められた。更に、組織内部の情報共有についても、特定の部局や担当者に依存することなく、収集した情報を組織全体で適切に共有し、災害対策本部において意思決定すべき事項と現場で判断すべき事項を整理するなど、より実効性の高い情報管理体制を構築する必要がある。

災害時の情報は住民の安全と安心を支える基盤であり、本検証で明らかとなった課題を踏まえた情報受発信体制の整備を進めることが、今後の災害対応の高める上で重要である。

## 2. 【災害対応の動き】救助・救出、安全確保(今石委員)

---

能登半島地震発生直後から、救助・救出活動が迅速に展開されたことが記録から確認されている。医療従事者や消防団員を中心とした住民の献身的な行動は、平時からの地域連携の成果であり、生命を守る上では極めて重要であった。

一方で、半島部という地理的特性もあり、道路の崩壊や津波による沿岸部の被害により、国や県を含む各機関の支援活動には大きな制約が生じた。また、通信障害等により情報収集や共有には課題があり、津波浸水域や山腹崩壊での救助活動や、更には医療現場でのトリアージに影響が生じたことが確認されている。こうした状況は、情報連携の重要性と同時に、脆弱性を示すものでもあった。

同年9月に発生した奥能登豪雨においても、道路や山腹崩壊により複数の孤立集落が発生し、消防団や自衛隊、緊急消防援助隊等による救出活動が展開された。これらの経験からも、関係機関相互の情報共有と連携体制の構築強化が喫緊の課題あることが明らかとなっている。

大規模災害時では、各所での被害や孤立集落が同時多発的に発生することが想定されることから、救助・救済資機材や食糧、生活物資等の分散配備を進めるとともに、津波や水害等の複合災害を見据えた早期避難の徹底が求められる。地域の自助・共助の強化と併せ、国や県、他自治体を含む関係機関との総合的な連携・情報共有体制の一層の充実を総合的に推進することが、今後の災害対応力向上には不可欠である。

### 3. 【災害対応の動き】 避難行動・避難所運営(奥村委員)

能登町において被災者の生活実態を捉えるためには、自宅と避難所（自主避難所を含む）を行き来する生活や、ライフラインの復旧等に応じて避難所から自宅へ戻る生活、さらには避難所を利用しないままの自宅での生活など、多様な生活形態が存在していたことを踏まえる必要がある。

その背景には、住家被害の特徴がある。能登町における住家被害は全壊が5.1%にとどまり、一部損壊や準半壊が大半を占めている。このことから、修理等により居住が可能となる住宅も多く、条件を整えば自宅での生活を継続または再開できる住民が少なくなかったと考えられる。

また、最大避難者数は発災直後の1月4日時点で5,481人と町人口の約36%に達したものの、その後は1月末には949人にまで減少している。このことから、被災者の多くが数日から数週間程度の避難所生活を経た後に自宅へ戻っている状況がうかがえる。

さらに、指定避難所に加えて多数の自主避難所が開設されたことは、自宅近くに避難場所を確保し、避難所と自宅を行き来する生活が少なくなかったことの表れと考えられる。

以上を踏まえると、能登町における被災者の生活は避難所に集約されない分散的な構造を有しており、その実態はライフラインの復旧状況や帰宅後の生活環境を含めて捉えることが、今後の対策を検討する上で重要である。

### 4. 【災害対応の動き】 備蓄物資、物資輸送・管理(牧委員)

3日間は各家庭で用意した水・食料で乗り切るとされているが（被災して物資を取り出せない人には備蓄物資からの物資提供が必要）、ライフライン停止・商店の休業等で物資の確保に支障をきたしており、すべての人が物資支援の対象者であるという、基本的な考え方をまず確認する必要がある。その上で、能登町では物資の備蓄拠点が被災しなかったこと、児童・生徒が避難所で物資管理に携わったことは高く評価される。また、令和6年能登半島地震は帰省者が多くいるという状況下での物資備蓄のあり方という新たな課題を提示している。今回の検証をふまえ、今後、以下の項目についての対策・検討が求められる。

- 1) 災害直後においては物資担当、避難所担当の業務負荷は大きく、災害対応を中心的な役割を担う総務課がその任に当たることが適切なのかについての再検討
- 2) 物資の仕分けについて佐川急便との連携は有効であったが、集配拠点には、屋内でかつ車両の乗り入れが可能で、パレット・フォークリフトが使える場所の検討
- 3) 物資管理システム(B-PLo)の利用、国・県との情報共有体制の整理他、今回の経験をふまえたマニュアルの整備、マニュアルの検証のための訓練による物資対応体制の確立

## 5. 【災害対応の動き】 インフラ・ライフライン(奥村委員)

能登半島地震では、半島地域における道路被害によるアクセス制約のもとで、停電や断水などのライフラインの途絶が継続し、生活環境の回復に時間を要する状況が生じた。石川県内では最大約4万戸の停電が発生し、復旧率が90%に達したのは発災から25日後であり、復旧には数週間を要している。

このようなライフライン途絶とアクセス制約が重なる状況のもとでは、被災地にとどまる場合には厳しい生活環境に直面する一方で、生活環境が健全な地域へ移動しようとしても、悪路での長距離移動や不慣れな環境への適応が大きな負担となり、いずれの選択も容易ではなかった。このような条件の下で、能登町では多くの住民が地元にとどまった。

その中で、指定避難所や自主避難所と併用しながら、自宅や高齢者施設を生活拠点とし続けた住民も多く、生活拠点は地域内の各所に分散していた。その結果、暖房や食事、医療・介護といった生活を支える機能の低下が生じていた各生活拠点において、住民はそれぞれ異なる形で厳しい生活環境に直面することとなった。加えて、本災害は厳冬期に発生しており、暖房の確保が困難な状況は生活環境の悪化を一層深刻なものとしていた。さらに、75歳以上人口が29.7%を占める人口構成のもとでは、生活機能の低下の中で体調を崩し、その後回復に至らず死亡に至ったと考えられる事例が相次いで確認された。

## 6. 【災害対応の動き】 保健、医療、福祉(牧委員)

災害時の保健医療福祉対応の課題は、医療・福祉サービスの需要と供給のバランスが壊れることによって発生する。需要については、被災にともなう傷病者の増加、避難所での生活による福祉的支援の増加により需要が増大し、供給については、ライフラインの停止、スタッフの不足により供給力の低下が発生する。能登町の人的被害はそれほど大きくなく、医療に対する負荷はそれほど顕著なものではなかったと考えられるが、福祉的な側面では、避難所という環境では生活ができず福祉的なサービスが必要となる人が増大した。サービス供給について水の供給停止・スタッフが被災することで、供給量が低下するという問題が発生した。今回の対応で中心となったのは医療・福祉サービスの需要量を下げたための広域避難であった。一方、その結果として地元の福祉施設では転出にともない利用者が減少するという事となった。こういった問題意識をふまえ、今後、以下の項目について対策・検討が必要であると考えられる。

- 1) サービス維持のための取り組みにも関わらず、多くの災害関連死が発生した現実もふまえ、現地に残ることもふくめた医療・福祉対応のあるべき姿の検討
- 2) 医療・福祉サービスの継続のためには総合的な取り組みが必要であり、保健・医療・福祉調整本部と町災害対策本部との連携のあり方
- 3) サービス提供者の確保、福祉避難所の運営といった福祉施設の持続性維持方策

## 7. 【災害対応の動き】 教育、子育て(青木委員)

能登町の教育界では全国的にみても特筆すべき災害対応が見られた。1つ目は輪島市と連携した一時的な児童の集団避難、2つ目はGIGAスクール環境を活用した学習環境の再開、3つ目は奥能登豪雨時の自治体をまたいだ合同授業、4つ目が防災教育の成果である。特に、1～3については、今後日本各地で発生する自然災害に際しても、能登町が経験した内容が参考になるもので、県内に限らず広く有すべき実践例と考える。当時の学校長、児童・生徒の声も収録されており、資料性の高い編集となっている点も評価される。併せて、担当した現場教員の声も収録されることを期待したい。また、防災教育については、東日本大震災の発災以降、能登町の教育現場が取り組んできた成果が発揮されたものと評価できる。単純な自助の防災教育から一歩踏み込んだ共助や地域連携を指向した防災教育が、児童・生徒たちの防災行動にとどまらず、卒業生たちの災害対応行動にも反映していたことは、防災教育の在り方を考える上でも示唆に富む記録となっている。

加えて、アクションプランに記載されている「児童・生徒用の学校備蓄」は、県内では先進的な取り組みとなる。能登町が率先して取り組むことは県内他自治体に対しても影響を与えうるものと考えられる。子どもたちの命を守る取り組みとして、積極的に実行されてほしいプランである。

## 8. 【災害対応の動き】 産業、観光(青木委員)

産業に関しては、それぞれの事業者によって被災の程度や復旧・継続へのニーズ、他事業所との連関の程度など、個別化される事案が多いこともあり、集約に苦勞したことと考える。そうした中、多くの事業者の「生の声」を収録していることは、災害の実相を知る上で有効な編集であったと考える。災害からの産業の復旧にとって、事業継続計画(Business Continuity Plan:BCP)を適切に作成しておくことが重要であり、政府も積極的に進めている点でもある。今度、事業者がBCPを立案していくに際し、事業継続・復旧に向けた補助金の情報は重要となる。町独自に実施した産業支援の補助金の一覧が、関連する国・県の補助金とともに整理されているが、事業者側から見れば利用できる補助金の一覧が知りたいということもあると思うので、情報の掲載の仕方を検討してもらいたい。

観光に関しては、観光施設・宿泊施設が被災者の支援拠点、支援者の受入拠点となっていたことは重要であったことに加え、道の駅桜峠、イカの駅つくモールが支援者の活動拠点となっていたことも重要な指摘である。道の駅の防災拠点としての強化整備が全国的な動きとなっているなか、その実証例を示せていることは広く共有されるべきと考える。

## 9.【災害対応の動き】被災者支援(青田委員)

SDGs（持続可能な開発目標）には、「誰一人取り残さない（Leave No One Behind）」という理念がある。脆弱な立場の人々（貧困層、障がい者、女性、子ども、高齢者等）を含む全ての人の権利と尊厳が守られる社会を目指すものであり、被災者支援もこの趣旨に沿って進める必要がある。

被災者の住まいや生活を支援する上では、被災証明が補助金等の基準になる場合が多いため、家屋被害認定調査が鍵となる。迅速かつきめの細かい対応が求められるのだが、応援自治体も絡み、被災市町によって判定の運用が異なる、被災者にとって満足のない点が見受けられた。精度を高め、少なくとも県レベルで統一するなどの工夫がいるのではないだろうか。

また、「生活再建に向けた支援ガイドブック」や被災者相談窓口の設置等広報機能の強化に努めているが、馴染みのない行政用語が被災者を困惑させる場合がある。民間の支援団体やボランティアに翻訳や付き添いをしてもらうなど、媒介的役割が重要である。

被災者支援には共助との連携が欠かせない。行政の動きだけでは、特定の被災者に見合ったサービスを提供しづらいところがあるため、ボランティア、専門家、NPO等の力を借りながら、最後の一人まで寄り添う支援が求められる。その方策として、災害ケースマネジメントが進められている。民間の力を借りながら、多様な被災者と支援者とを有機的につなぐコーディネート機能が求められる。

## 10.【災害対応の動き】住まいの再建(青田委員)

「住まい」には物理的な住宅だけでなく、文化的な人間生活を営むための居住環境の意味合いが含まれる。その点において、人間としての尊厳を守る上で、避難所のあり方や、仮設住宅の整備については課題が多かったと言わざるを得ない。今後の災害に備えるため、予め一定期間私有地を借り上げる方策や、みなし仮設住宅の候補地として空き家も検討する等、従来にはなかった方策が必要ではないだろうか。

今後は、自己再建や災害公営住宅等恒久住宅の整備へと再建ステージが移っていく。そもそも住宅再建に対する国の基本的見解は、故意・過失がない限り、私有財産の回復に税金を投入し補償するのは難しいというスタンスに立っている。しかし、住宅再建には、個人財産としての箱物だけでなく、そこに暮らす人が共に生活する公共的機能としてのコミュニティづくりにつながるものがある。ましてや、地方自治体には、地域の衰退を防ぐ上からも、被災者の住まいを保証する努力が求められる。少子高齢化、過疎化を抑えるために、住宅再建支援策を充実させるのは意味がある。

一方、仮設住宅団地において、自治会の設立、サロン活動等の実施、カーシェアリングの実施等、ソフト面を中心にコミュニティ機能の充実が進んでいる。これを仮設住宅団地以外にも広め、復興まちづくりにつなげる必要があるだろう。ハードとソフトを融合させた地域再生への取組みが求められる。

## 11.【災害対応の動き】 災害廃棄物(牧委員)

災害廃棄物対応は、直後の避難生活にともなうごみ・し尿対応と、建物解体による廃棄物対応に大きく分かれる。また、水害では浸水の片付けごみが直後から出されるのに対し、地震の場合は解体実施にあわせて自宅の片付けごみが出る。災害廃棄物対応の目標は、迅速さに加え、廃棄物量の抑制、リサイクルの実施ということがある。こういった前提をふまえ、今後、以下の検討・対策を実施していくことが求められる。

- 1) 片付けごみについて地域に集積所を設置した自治体もあり、仮置き場の設置により対応でよいのか災害廃棄物処理の流れについての再確認
- 2) 公費解体により建物解体が促進され、のちの調査で解体をとりやめた事例もあり、2007年能登半島地震では修理支援が手厚く行われており、解体を減らし、災害廃棄物を減少させる施策の検討
- 3) 災害廃棄物処理には専門的な知識も必要となるため専門知識を持つ国・県との連携のあり方についての検討

## 12.【災害対応の動き】 災害関連死(奥村委員)

能登町における災害関連死 79 事例の被災場所を見ると、福祉施設で被災した方が 38 名、自宅で被災した方が 36 名と、ほぼ同数となっている。自宅や外出先で被災した 38 事例の死亡経緯を見ると、避難所を利用していない事例が 10 名、避難所利用が 1～3 日程度の事例が 8 名、4～5 日週間程度の事例が 7 名確認されており、避難所生活を長期間続けた後に死亡に至った事例ばかりではないことが分かる。

さらに、これら 38 事例の介護認定の状況を見ると、介護認定なしが 23 事例と半数以上を占めている。介護サービスを利用していなかった比較的自立した高齢者が、被災後の生活環境の悪化の中で体調を崩し、その後回復できないまま死亡に至った可能性がある。

このような事例は、災害関連死を避難所生活の問題としてのみ捉えるのではなく、被災後の地域の生活環境全体の問題として理解する必要があることを示している。また、能登町の事例は、建物被害が甚大ではない地域においても、自宅や高齢者施設においてライフライン途絶などにより生活機能の維持が困難となる状況が生じた場合には、災害関連死が発生し得ることを示している。

こうした発生実態を踏まえると、災害関連死の発生状況をできるだけ早期に把握し、発生の連鎖を食い止める視点が重要である。過去の災害では最大避難者数と関連死数の間に一定の関係が確認されており、発災直後には最大避難者数を用いてその発生規模を推計することができる。また、死亡届数から推計される超過死亡も、関連死の発生規模を把握する手がかりとなる。一方で、災害関連死の申請受付件数や認定件数の把握には時間を要するため、災害対応の中でリアルタイムに活用することは難しい。

## 13.【災害対応の動き】DX(行司委員)

---

現在、能登町においては、罹災証明などの情報を元にした被災者台帳をベースにして、役場内の各課にまたがる町の各種支援メニューの活用状況をできる限り連結する取り組みが進められています。県の支援メニューについても、石川県が運営する「被災者データベース」から取り込まれる情報をもとに、漏れがないように被災者をサポートしていく取り組みが継続されています。これまで、全国で災害が起こるたびに、支援メニューのデータ連結はできそうで、なかなかできない取り組みだったので、先行的なユースケースとして注目されています。

石川県が「被災者データベース」に取り組んだ当初段階において、県の義援金の口座情報を活かして、町独自の義援金をプッシュ型で配布するという形で、能登町が先頭をきってユースケースをつくったことは、県と市町が共通マスターデータを持つことの重要性を示してくれました。

昨年6月の災害対策基本法改正でも、「市町村が作成する被災者台帳について、都道府県による支援を明確化」する内容が盛り込まれましたが、市町村の区域を越える広域避難に対応することを考えた場合に、どのように被災者台帳を広域的に共有するかの仕組みづくりが大切になってきます。

能登町が持つ知見を活かして、「被災者データベース」をより洗練されたものにしていただいて、全国の自治体が災害に備えるための道標を示していただければありがたいです。

## 3 総評

### ■京都大学防災研究所 教授 牧 紀男 委員

報告書は、事実の客観的な記述に加え、応援職員、町民、行政職員、そして将来のまちを担う若い世代による生の声が丁寧に拾われており、記述の厚みを増しており高く評価できる。

令和6年能登半島地震の災害対応において特筆すべき点は、1) 全国の自治体からの組織的な応援が初めて大規模に実施された点、2) 避難生活環境の改善のために大規模な広域避難が行われたことがあげられる。応援については「3章 国・県・関係機関等」において、その経験がしっかりと記載されている。一方、広域避難については「1.5次避難、2次避難」という項目において淡々と対応が記述されているが、様々な苦労があったと推察され、他自治体も今後の実施するのかどうかについて関心を持っている対応であり、もう少し厚みのある記述が行われてもよいと感じた。

全国の自治体は、本報告書の大変貴重かつ有用な教訓をふまえ今後、防災対策の見直しを行っていく必要がある。また能登町は、この検証結果の防災計画への反映をおこない、さらに訓練等を通じて実装していくとともに、本報告書の記載された経験の継承の取り組みを行っていくことが求められる。

### ■関西大学社会安全学部 教授 奥村 与志弘 委員

令和6年能登半島地震における能登町の経験から注目すべきは、自宅や避難所、高齢者施設などに生活拠点が分散する中で、ライフラインの途絶により生活機能の低下が各所で生じ、その中で災害関連死が多数発生した点である。これは、能登町のみならず、他の地域にとっても重要な示唆を与える。

能登町では、被災者の生活が避難所に集約されず分散する一方で、ライフライン途絶と交通アクセスの制約が重なり、各生活拠点で生活機能の低下が生じていた。災害関連死の事例からも、その影響が多様な生活形態の中で現れていたことが確認される。

これらの事実は、災害が発生した後の対応のみでは限界があることを示している。重要なのは、今回の災害を通じて明らかとなった生活構造や地域条件を踏まえ、平時からどのような地域社会を構築しておくかという視点である。地元の飲食店やそれを支える食料の生産・物流、福祉施設のあり方、さらには福祉サービスに依存せず生活する高齢者の暮らし方など、地域の日常の営みそのものが、災害時の生活環境を規定している。

また、本報告書を通じて得られた気づきの中には、地域が有する強みとして維持すべきものと、課題として解決していくべきものの双方が含まれている。これらの問いや課題は、行政のみならず、民間事業者や地域外の関係者を含め、地域を支える多様な主体にとって共有されるべきものである。

本報告書が、ここに記された問いや課題を、作文を書いた小中学生を含む次の世代、さらにはその先の世代においても活用され続ける資料となることを期待する。

### ■金沢大学人間社会研究域地域創造学系 准教授 青木 賢人 委員

まずは、町内の多くの皆さんの協力を得て、大部の報告書が作られたことに敬意を表したい。被災のデータ、被害の様相を記録した写真集、町民のみなさんの実際の声など、単なる「対応検証報告書」ではなく「震災・豪雨災害の記録」としての側面も大きいことがこの報告書の特徴と言える。災害の記憶は時間とともに風化する。家屋倒壊や構造物被害が主となった能登町では、復旧・復興の進展に伴って景観から災害の傷跡が不可視化されてゆく。記録がまとめられていることは、この町の将来を担う世代に継承していくという観点から、重要な取り組みであったと評価したい。

また、『記録と検証』というタイトルではあるが、アクションプランに踏み込んで取りまとめられており、未来志向の構成となっている点も大きな特徴となっている。能登町の復興へ向けた方向性を示した報告書であり、多くの町民に読んでもらうことで、町が目指す復興の方向性を町民に広く共有してもらい、復興の歩みを進めてもらいたい。加えて、（評者が主担当であった）学校教育や地元飲食店の取り組みなど、今後発生するであろう他地域の大規模災害においても、参考になるであろう取り組みが記されている。特に能登町の防災教育の取り組みは先進的なものである。報告書を Web で公開し、広く全国の自治体や関係者に共有してもらうことも必要と考える。

### ■兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授 青田 良介 委員

令和6年能登半島地震から2年余りが経過した。青田は発災後の1月6日に役場に入ってから、役場や被災現場等を調査させていただいた。職員も、被災された住民の方々も、ご苦労は並大抵のものではなかった。

過疎化が進む半島地域が甚大な被害を受けた際、いかなる事態に陥るかを認識した一方、過去の災害教訓に照らせば、より迅速かつ柔軟で、きめ細やかな対策を講じる余地もあったのではないかと思うことがある。課題に言及するのは心苦しいが、共有することで対策がより進化すると考えている。

1995年の阪神・淡路大震災を機に日本は災害多発時代に入った。地震災害とともに、気候変動に伴う風水害等も全国各地で起こっている。能登のように地震と水害による複合災害が発生したのは痛ましいが、今後もどこかで起こりうる可能性がある。少子高齢化が加速する今日、これまで以上に災害対応が困難になることも懸念される。

このたびの検証報告の目的の一つに、能登町が得た教訓を次世代や他所に発信する役割がある。災害はいつどこで発生してもおかしくないのだが、いわゆる未災自治体（＝未だ災害を経験していない自治体）ほど、災害後の具体的なイメージを抱くのが難しい。この報告書により、成果だけでなく課題も共有されることで、有益なリソースになることを願っている。

## ■兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 客員研究員 今石 佳太 委員

能登半島地震から2年、奥能登豪雨から1年半が経過する中で、能登町として災害の記録と検証を取りまとめたことの意義は極めて大きい。

令和6年元日に発生した能登半島地震は、地震による建物倒壊や土砂災害、液状化に加え津波浸水や海岸隆起、更には半島部という地理的状况により道路寸断による支援や物流の遅延が生じるなど、過去の災害における様々な要素が複合的に加わった災害であった。同年9月の奥能登豪雨は、更なる被害の拡大と復興への取組にも大きな影響を与えた。また、能登半島地震では支援の枠組みが拡大する中で、受援側のみならず支援側自治体においても大きな課題が顕在化した。

本検証報告は、実施主体としての住民や団体、能登町役場に加え支援団体等の活動を多角的に整理している一方で、全てを網羅したものではなく、今後の取組の中での更なる検証と改善が求められる。

阪神・淡路大震災以降、様々な災害が発生し、その都度検証が行われてきたが、指摘された課題がその後の災害においても繰り返されている側面があることは否定できない。本報告で整理された教訓を施策として着実に実行し、住民とともに防災・減災の取組を継続していくことが重要である。

本検証報告の成果が、能登町の復興と災害に強い地域づくりに寄与するとともに、同様の課題に直面する全国の自治体や関係機関にとっても有益な示唆となり、我が国の災害対応力の向上に資することを願ってやまない。

## ■ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究調査部長 行司 高博 委員

能登半島地震では被災者の全容を把握できないという課題に直面することになりました。在宅避難・車中泊避難という形で不自由な生活を続けざるを得ない被災者が数多く発生しました。また、被災者の命と健康を守るために、石川県が主体となって、金沢・加賀地域に一時的に避難を呼びかける広域避難（1.5次避難、2次避難）が行われましたが、必ずしも県と市町の情報共有がうまくいったわけではありませんでした。

「災害対応の記録とその検証」では最後の章として、災害関連死（第12章）、DX（第13章）という形で、過去の被災自治体の災害検証にはないような項目が立てられています。災害関連死の章は「在宅避難」について、DXの章は「広域避難」について、切り口を変えてあらためて考えていただく構成になっていると思っています。

行政の動きのみを追う従来の検証報告書とは異なり、限られた時間のなかで、住民や事業者の皆様の歩みを取材し、掲載している点も、この報告書の大きな特徴です。

災害の経験と教訓を引き継いでいくことは、決して容易ではありません。記憶は時間とともに薄れていきますが、本書に刻まれた「現場のナマの声」は、何ものにも代えがたい重要な意味を持っています。

震災から2年3か月が経過しましたが、いまだに多くの方々が厳しい状況に置かれていることと拝察いたします。この報告書に綴られた一人ひとりの葛藤や決断は、次に起こりうる災害から誰かの命を救うための知恵として、きっと役立つものになるはずです。

## ■東北大学災害科学国際研究所 教授 小野田 泰明 委員

まずは、この包括的記録が発災後、わずか2年でまとめられたことに敬意を払いたい。

「生業の復興」と称されるように、本発災からの復興は、物理的な復興を相対的に扱いつつ、業とそれを支える文化や教育を総合的に復興することを目標に、基礎自治体にも応分の負担を求めるものであった。行政だけでなく、様々な民間組織を活用して、官民の資金を柔軟に扱おうとするこの流れは、世界的トレンドである「マルチステークホルダー型復興」を念頭に置いたもので、方向性は正当と言える。その一方、古代から蓄積された奥行き深い文化と豊かな自然に恵まれた奥能登とはいえ、発災前から高齢化と人口流出に苦しんできた各自治体にとって、大きな挑戦ともなっている。

能登町の復興計画では、耳障りのよい抽象的な記述を巧妙に避けながら、1) 有効な資源である自然のポテンシャルを活用すべく、流域圏に着目するとともに、里山里海・暮らし・生業・祭りが有機的に連関する循環構造を提起、2) 地域の意思が反映され、そこに地域特性が活用されるよう、地区別に参加型で復興計画を提示、3) 町外の知的資産の活用を有効に出来るよう各地域特性に関連が深い人材を復興ディレクターに任命し、継続的な関りを設定、などこれまでのものから踏み込んだものとなっている。

一方で以下の様に課題も多い。1) 資金調達：公的な予算措置が必ずしも明確になっているわけではないことから、引き続き国や県の支援が不可欠。2) 広域展開：持続可能な医療・高等教育機能のための拠点施設の将来構想、町野川の流域再生、津波被害を受けた東岸の再生、中山間地域の小集落の持続可能性の確保など、隣接する自治体と一体的に広域で考える必要がある。3) 広義の人口対策：若手への支援などの直接的人口対策に合わせて、交流人口、二拠点居住などへの取り組みをより加速させる必要がある。

これらの実現には、1) 各課が横断的に連携すること、2) 官民をまたいだ事業を積極的に展開すること、3) そのための情報収集や外部の資源の取り込みのための貪欲な施策がこれからもさらに求められる。復興計画を総合計画にうまく繋ぐ、逆向きのフェーズフリーをぜひ実現して頂きたい。

## ■金沢大学 理事 谷内江 昭宏 委員

構成がきちんとしており、関わったさまざまな方の手記まで一気通貫して、読み応えのある『記録と検証』となっていると感じました。

これだけの作業を、まだ復旧・復興の業務に忙殺される中で進めてこられたことに心から敬意を表しますとともに、今後の文書の他地域への貢献を考えると感謝するしかありません。

一方で、どうしても評価と分析が能登町に閉じたものとなり、能登町で起こったことの、十分に正確な評価（普遍化）に限界があるとも感じました。

この災害の実態、その後の対応が広域で考えたときにどのようなものであったのか、他地域と比べてどのような差異があり、その要因は何であったのかについての考察は決して無駄ではないかと思います。その差異が地政学的な問題なのか、行政の在り方の違いなのか、地域の文化や歴史の差を反映しているのかなど、重要な課題が埋もれていると思います。また、災害前から奥能登が抱えている地域課題を考えると、中長期的な復興を計画するにあたって広域の俯瞰的な視点は欠くべからざるものがあります。特に医療や教育、なりわいなど、将来世代の生活の根幹をなす事項は避けて通れない重要な問題であり、新しい能登町だけではなく、新しい能登を考える知見が能登町から発信できるのではないかと期待しています。





## 令和6年能登半島地震・奥能登豪雨 災害対応の記録とその検証

---

令和8年3月発行

発行 石川県能登町  
〒927-0492  
石川県鳳珠郡能登町字宇出津ト字 50 番地 1



---

表紙・中扉・本編（I-43、51、58、107、118、130、148、223）写真  
数馬雄晴さん（能登町宇出津在住）提供



