

災害ボランティア・NPO協働推進ニュース

発行：東京ボランティア・市民活動センター(TVAC) / 災害協働サポート東京(CS-Tokyo)

【問合せ】TVAC災害協働推進担当 03-3235-1171 saigai@tvac.or.jp

Vol.04 発行日：2026年3月11日(水)

TOPICS :

- 1 【調査報告 第3弾】輪島市とピースボート災害支援センターとの協働

今号も、前号に引き続き、能登半島地震被災地調査の報告を行います。

1 【調査報告 第3弾】輪島市とピースボート災害支援センターとの協働

◆避難所で様々な課題が次々に発生

(1)避難所の管理運営を行う体制確保が市として困難な状態に

能登半島地震の発災直後、輪島市役所では避難所の運営管理を行う体制確保が困難な状態におかれました。

その大きな要因の1つが道路の損壊により、車での出勤が難しくなったことが挙げられます。そのため、必要な避難所運営の人員が確保できず、避難所開設に時間がかかってしまいました(職員参集率は39%)。元々作成していた市地域防災計画では、生涯学習課が避難所の担当課でしたが、郊外に家がある人も多く、十分な職員が集まらなかったことから、急遽、その場にいる人だけで避難所運営チームを組織。職員の中には、避難所に避難している職員もあり、その職員は避難している場所の避難所運営に当たらざるを得ませんでした。市の中で避難所担当の態勢が作られたのは1月10日、それまでの間は「いる職員だけでなんとかする」という、成り行きに任せるしかない状況が続きました。

避難所に関する様々な課題

(1)避難所の管理運営を行う体制確保が市として困難な状態に

○発災直後の職員参集率が4割弱となり避難所開設に時間を要した。避難所に避難している職員が避難所運営に当たらざるを得ない状況。

(2)避難所や避難者の把握ができず、誰がどこにいるか分からない状態が続く

○指定避難所は計画48か所に対し、26か所の開設にとどまる一方、自主避難所は126か所が開設。
○避難所名簿情報をデータ化できず、一度作った名簿情報(データ)も3月まで更新できない状態が続く。

(3)一般避難所が要配慮者であふれる

○一般避難所の避難者のほとんどが要配慮者。妊産婦への感染症対応、階段が上がれない、精神疾患、アルコール中毒など様々な方への専門対応が求められた。

(4)衛生管理や救急搬送のルールがない

○コロナやインフルなどの感染症の流行、トイレ処理ルール作成の遅れ、救急レベルごとの搬送ルールの未作成。

避難所への対処方針、優先順位がつけられない状態

(2)避難所や避難者の把握ができず、誰がどこにいるか分からない状態が続く

避難所や避難者の状況の把握は、非常に困難を極めました。市の計画では指定避難所48か所に対し、実際に設置された避難所が26か所に留まる一方、計画では想定していなかった自主避難所が126か所開設することになりました。市としては家に住めなくなった方は、指定避難所に行くことを想定していましたが、様々な理由で指定された避難所に行かない方が多くいたのが実際です。

避難所数の把握も困難な中、避難者名簿の作成にも苦慮することになりました。発災当初は、混乱の中で名前や住所の情報は手書き。また、受付を通さずに避難所に入る人もいるなど、データでの避難者名簿管理

ができませんでした。まさに、誰がどこにいるのかわからない状態が起きていました。その後、自衛隊が入ってからは、職員が地域関係者に電話をかけ、自主避難所も含めて避難所を把握していき、完璧な名簿まではいかなくとも、避難所の場所と人数をようやく把握することができたと言います。完全にデータで避難者を把握できるようになったのは5月に入ってからでした。

(3) 要配慮者への対応に大きな課題

また、要配慮者への対応にも苦慮しました。避難所の避難者のほとんどが要配慮者であり、階段の上り下りが難しい高齢者や精神疾患のある方、アルコール依存症のある方、妊産婦の方などが避難していました。ペットの問題もありました。しかも、時期は真冬、ノロウイルス、新型コロナウイルス、インフルエンザ、避難所の中で流行すれば関連死が出てしまう可能性がある中で緊迫した対応が求められました。

一方で、トイレ環境の整備をはじめとした衛生管理、また、急病人が出た際に救急搬送のルールはほぼ決まっていませんでした。当初は、トイレの数を確保することが優先されたため、初期はルール作りまで手が回らなかったところを、徐々に落ち着いていた時期を見て、保健師と連携し、巡回に合わせてルールを作成していきました。救急搬送もとても多く、当初はルールがありませんでした。家族が搬送することが多かったものを1月に整理して、症状に合わせて救急搬送か保健師対応かのルールを決めていきました。



避難所となった「輪島市ふれあい健康センター」



発災直後は数百人が押し寄せ避難者でいっぱい

◆避難所の環境改善のための取組みの工夫・ポイント

こうした過酷な避難所を改善するために行われた取組みとして、3つのポイントがありました。

(1) PBVをはじめとしたNPO等との連携

1つはピースボート災害支援センター(PBV)をはじめとしたNPOとの連携です。特に、PBVは過去の災害においても避難所運営の経験があったことから、「避難所運営を行う上でPBVとの連携はなくてはならないものだった」と、輪島市企画振興部の山本利治さんは振り返ります。当時、対口(たいこう)支援(※)の行政応援職員も多く支援に入っていましたが、避難所運営のノウハウが少ないため、PBVに支援の打診がありました。そこで支援に入ったのがPBVの辛嶋友香里さんでした。辛嶋さんは「輪島市長から要請を受け、避難所運営のアドバイザーという形で関わることになった。こうした要請があるとNGOとしても支援に入りやすい」と指摘します。

PBVが支援に入ってから、毎朝行っていたミーティングで対口支援の行政職員からあげてもらった各避難所の課題について対口支援のリーダー(ギャドム)である三重県とPBVと一緒に対応を検討し、市役所として最終的な判断を行っていました。

※対口支援…総務省が管轄する災害時の行政応援職員派遣制度

(2)対口支援制度の活用

輪島市では、対口支援制度を活用して、市内に開設された避難所の運営を依頼しました。避難者の受付、名簿管理、各種運営業務を依頼することで、体制が少しずつ整っていききました。東京都も避難所になっていた「ふれあい健康センター」の運営を担いました。

また、「ギャドムであった三重県は、対口支援のリーダーとして、他の県から入った応援職員に積極的に指示を出していたほか、派遣の仕組みを工夫して、毎回、5～6人で引継ぎをするなど市の職員が相談しやすい環境を作ってくれた」と山本さん。こうして、何か困ったときには、PBVと三重県とに相談ができる体制ができたことで、安心して業務に従事できたと言います。

取組みの工夫・ポイント

👉 PBVをはじめとした NPO 等との連携

輪島市長から要請書を出し、過去に避難所運営実績のある PBV に「避難所運営アドバイザー」を依頼。毎朝行っていたミーティングで出される避難所の課題について PBV、対口支援のギャドム※(三重県)と検討。

👉 対口支援制度の活用

対口支援制度を活用し、各地区の避難所運営を依頼。避難所の名簿情報のデータ化や各種運営業務をお願いすることで、避難所運営体制を整備。また、ギャドムである三重県も常時 5～6 人で引継ぎを行うなど派遣方法を工夫し、輪島市職員が相談しやすい体制を確保。

👉 D-MAT との連携

対口支援の情報共有会議に PBV や D-MAT が参加。D-MAT が避難所の中の要配慮者をトリアージ、福祉避難所への調整を実施。

(3)DMAT との連携

また、医療面では DMAT との連携も重要でした。避難者をトリアージして必要な方を福祉避難所につなぐ役割や地元医療の把握、また、妊産婦専門の福祉避難所の立ち上げ支援を DMAT が担ってくれたことで、医療・福祉支援が強化されていきました。輪島市に奥能登広域の医療福祉調整本部ができたことで、輪島市の DMAT が強化されたことも大きな要因となりました。

DMAT との情報共有も綿密に行われました。対口支援の情報共有会議に DMAT に参加してもらうほか、医療調整本部が行う専門職の連携会議には、PBV が参加するなどして、互いの情報や意見を交換するようになりました。

当時、避難所運営を担当した平谷健一さんは、ここまでの経験を踏まえ、「事前にどれだけ計画をしっかり作ってもその通りに動けないことがある。災害が起きるとその『計画』が『目標』に変わる。市だけではその目標を達成することが難しいこともある。市民一人ひとりも計画に沿って対応していくことが必要」と考えを話します。

また、山本さんは「発災したら NPO が来てくれることを知らなかった。今後は支援してくれた団体とのパイプを大切にしながら、市としてすぐに被災者に手を差し伸べる状況を作りたい」と話します。

◆東京での災害に備えて

首都直下地震などの大災害では、能登半島地震のように大小さまざまな避難所が多数設置されることが想定されます。避難者の把握や要配慮者への支援など、輪島市と同じような課題が発生する市町村行政も多く出てくると考えられます。その際に、市民や地域内の団体はもちろん、NPOをはじめとした外部の支援団体と区市町村行政や社会福祉協議会、ボランティア・市民活動センターがどのように連携できるのかは、関連死を防ぐ取組みの大きなポイントとなります。

東京ボランティア・市民活動センター／災害協働サポート東京では、東京都とともに「アクションプラン(5か年の中期実行計画)」を作成し、多様な団体との連携を促していく取組みを推進しています。今後、輪島市での取組みを踏まえ、復興も見据えた多様な団体との連携に取り組んでいきたいと考えています。ぜひ、多くの方々の参加をお待ちしています。

以上

