



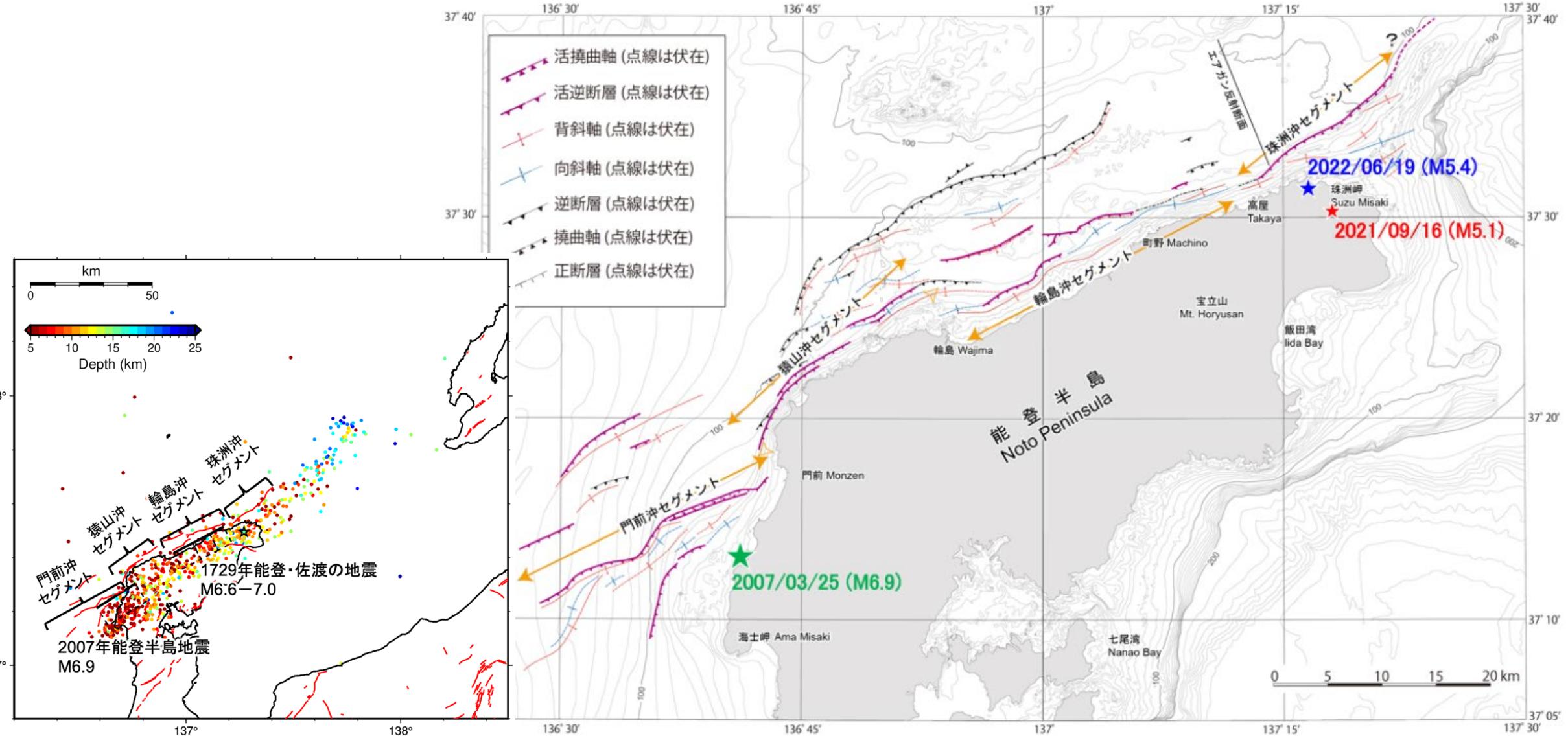
2026.02.11  
令和7年度 防災とボランティアのつどい

# すまいの重建とくらしの再生 - 官民連携による被災者支援の重要性 -

青木 賢人

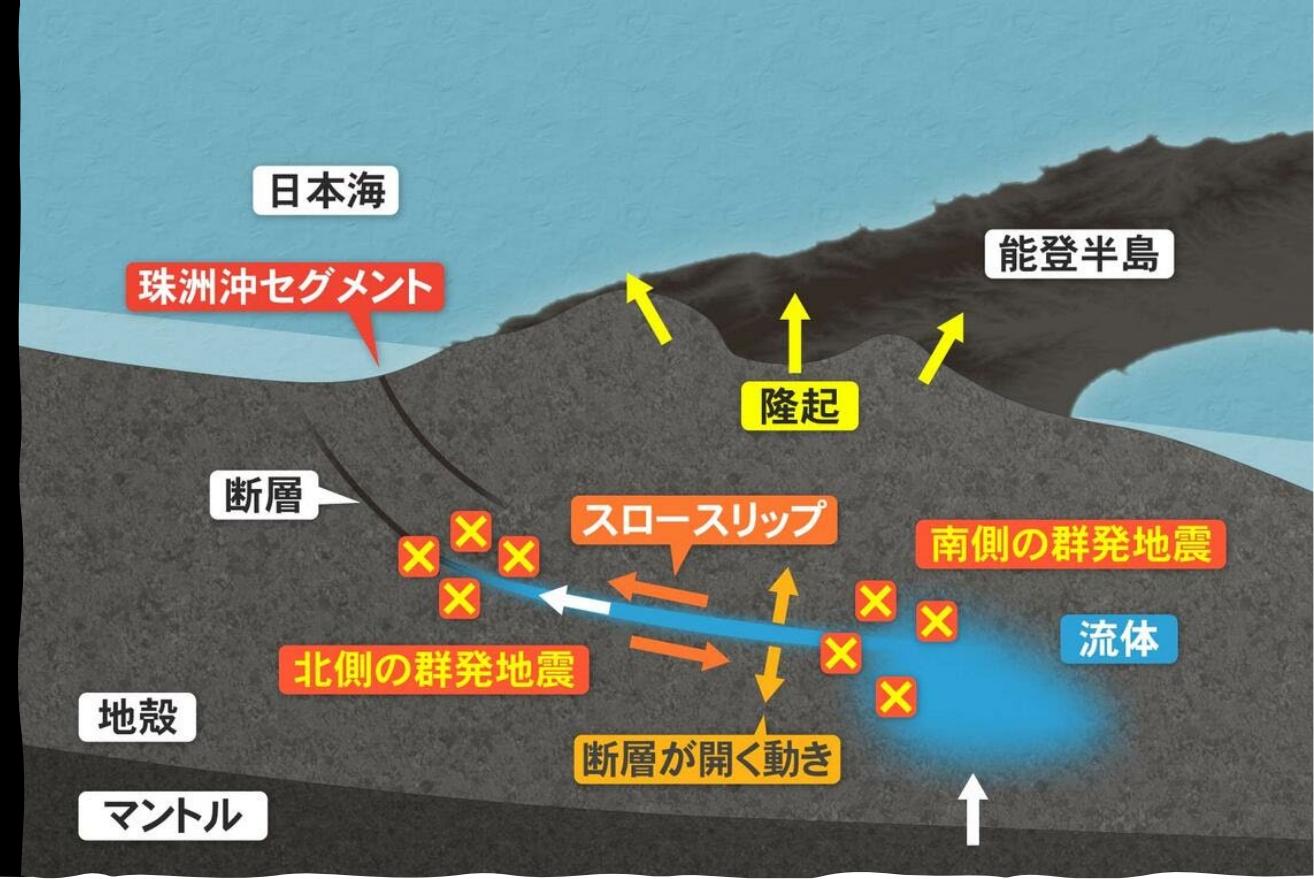
金沢大学地域創造学系 准教授  
石川県防災会議震災対策部会委員  
石川県能登能登半島地震対策検証委員会委員

# 能登半島地震とはどのような地震なのか





群発地震  
↓  
活断層地震



- 2020年から続いていた群発地震
- 2023年奥能登地震を契機に、群発地震が海底の活断層（珠洲沖セグメント）の周りで発生して、断層を刺激
- 活断層にたまっていたエネルギーが放出されて大地震になる

# インバージョンテクトニクス

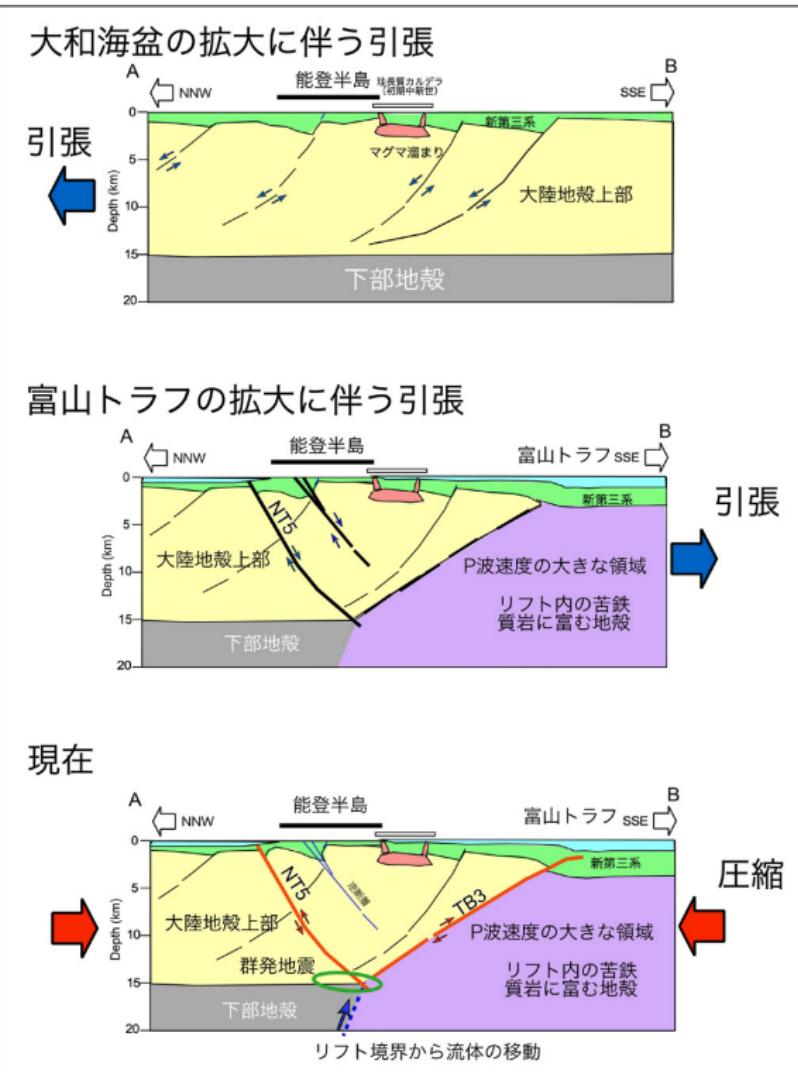
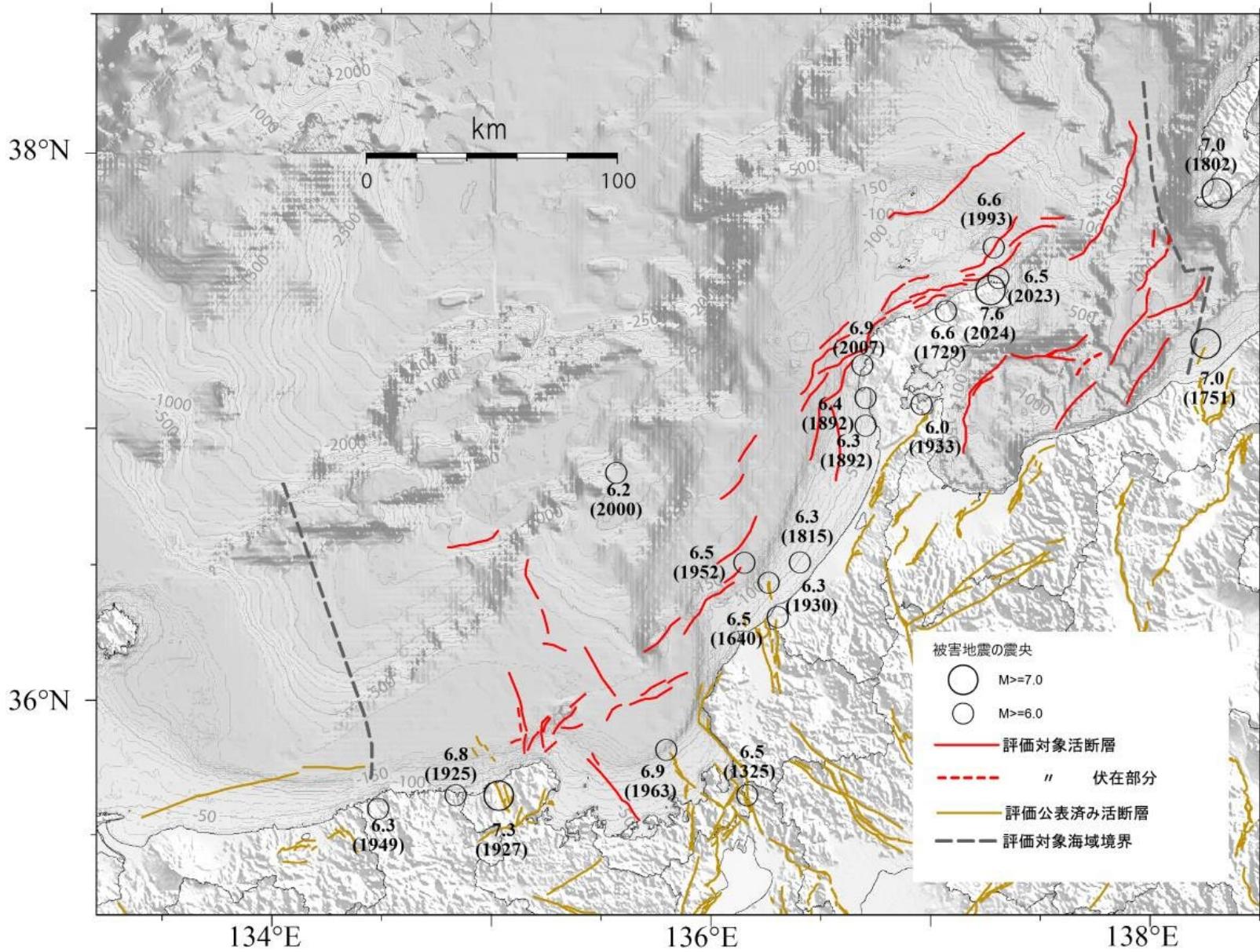


図3 能登半島東部の主要断層形成プロセス。南北方向の地殻構造概念図。

なみふるNo.138



日本海側の海域活断層の長期評価  
—兵庫県北方沖～新潟県上越地方沖—（令和6年8月版）

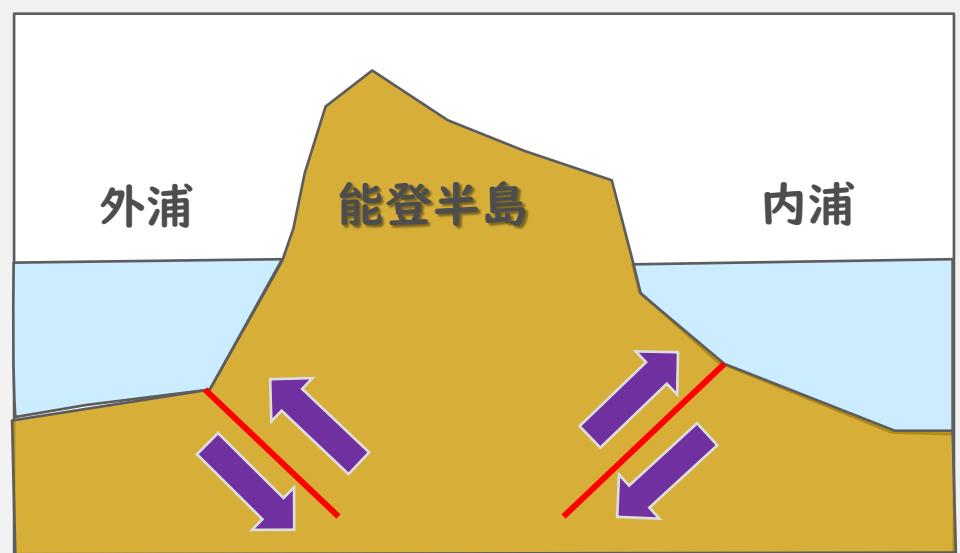
# 活断層地震が起きる原因＝プレートテクトニクス

GPS Velocity Viewer



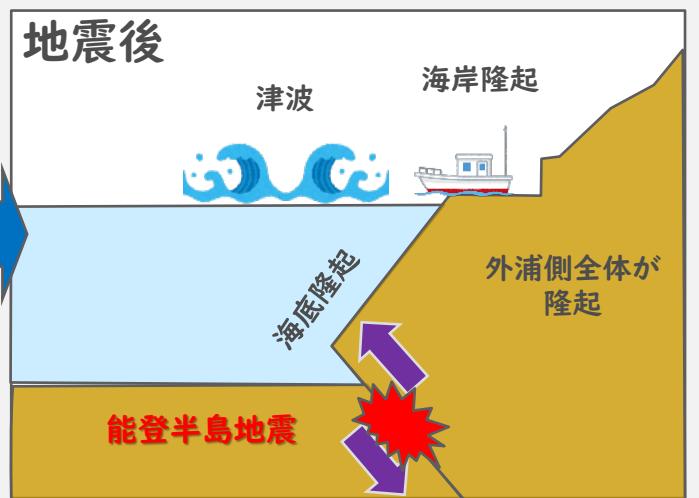
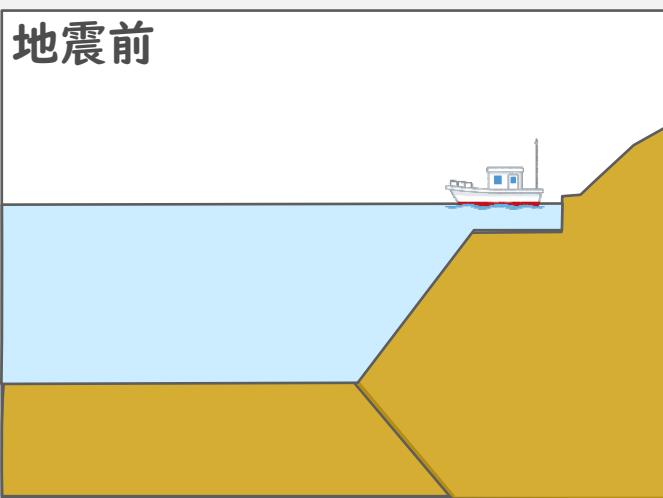
◆日本列島・能登半島はこんにゃくゼリー  
太平洋側で海洋プレートが沈み込むことにより、日本列島には圧縮する力がかかっている。そのため、押し出されるように地殻が隆起する。  
こんにゃくゼリーが押されて上がってくるときの「ぷるん」という震動が地震。

# 能登半島地震の地殻変動



能登半島の地下構造のモデル

能登半島の外浦側・内浦側のそれぞれに活断層が存在し、楔状に能登半島が位置している。両側の活断層が地震を起こすと能登半島側が隆起する変位が生じる。これを繰り返すことで、能登半島は形成してきた。



能登半島による海岸隆起と津波

2024年の能登半島地震は、外浦側の活断層が震源となっただけでなく、半島の外浦側の広い範囲で最大4mを超える海岸隆起が発生した。海底の隆起によって押し上げられた海水は津波となって、能登半島全域の海岸に津波をもたらした。沿岸部では岩礁や漁港が隆起によって陸化した。

能登半島地震は「日本海拡大・日本列島の形成」という大きな枠組みで説明される

今回だけの「特別な地震」ではなく、何度も繰り返し発生し、能登半島を形成してきた地震の一つ

# 能登半島地震とはどのような震災なのか

超・過疎高齢化で冗長性の低い半島地域に 【高齢化率約50%】

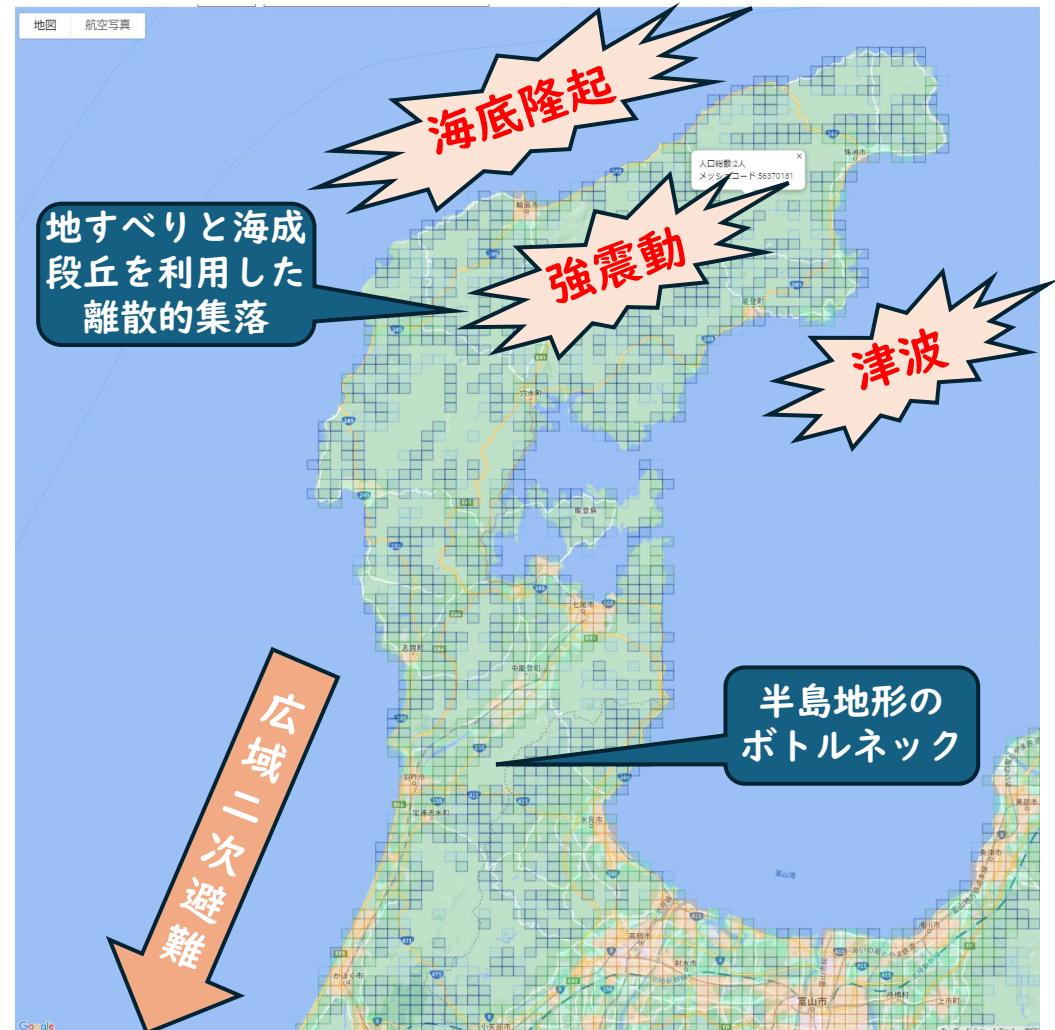
- ・少ないマンパワー（支える人<支えられる人）
  - ・貧弱・老朽化した社会資本（交通・ライフライン・公共施設・サプライチェーン等）
  - ・耐震化が進んでいない（家屋を引き継ぐ「次世代」がいない）

海底活断層を震源とする大規模な地震が発生したため

- ・広域かつ高強度の被災
  - ・地盤の隆起、津波の発生（海路の寸断）
  - ・地盤災害の発生（陸路の寸断）
  - ・多種多様な被害と、被害の複雑な地域差（程度・種類）による異なるニーズ

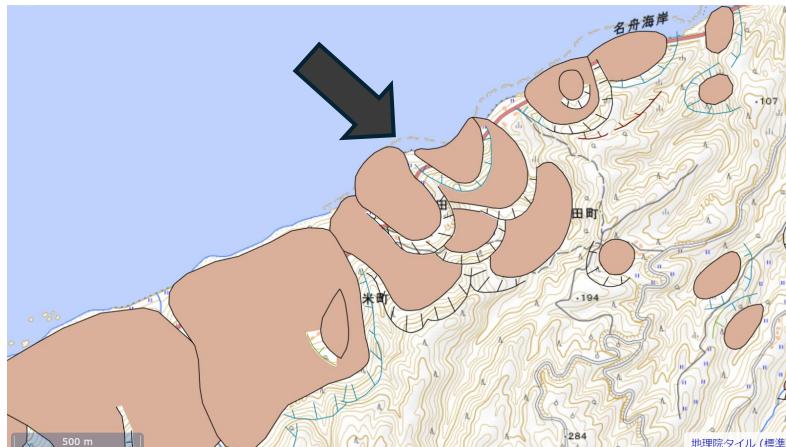
## 救援・支援・復旧・復興が困難に

- ・孤立集落の大量発生と広域二次避難の必要性
  - ・コミュニティの維持の必要性
  - ・「生活」と「生業」を同時に復興させる必要性

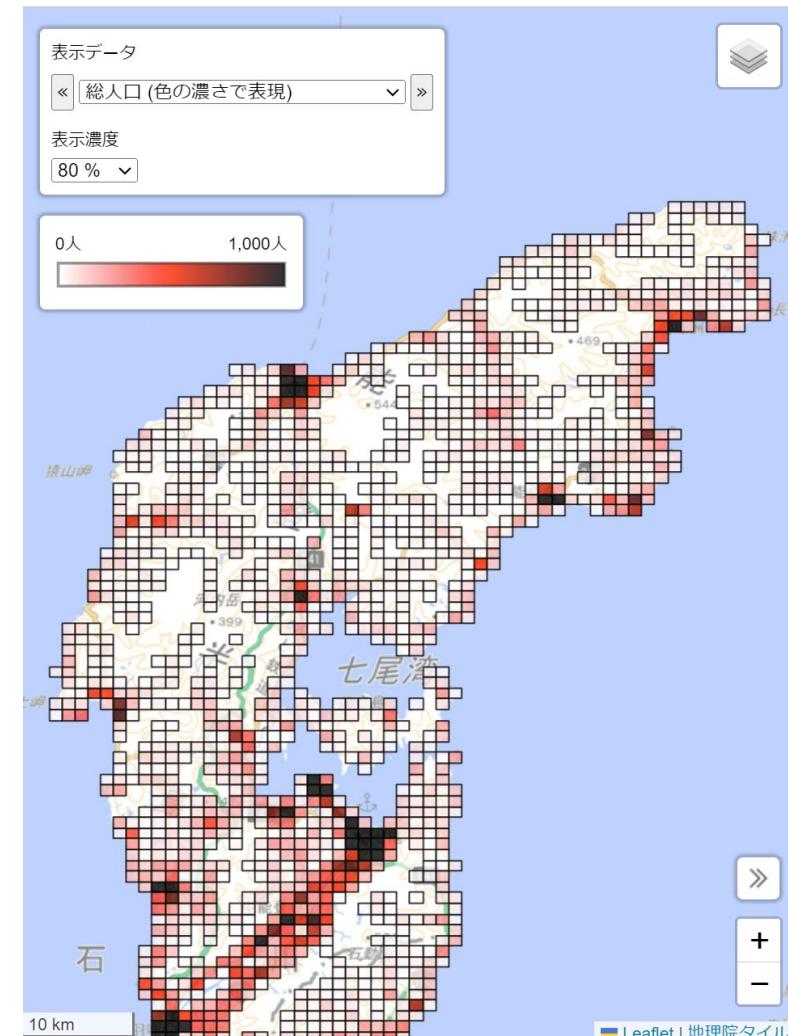


# 離散的な集落分布

- 「地すべり」によって形成された相対的に平坦な地形が形成されることにより、山間部においても地すべり地上で農耕が可能となり、集落が形成される。
- 特に、人口増加が進んでいた時代には、より多くの可耕地を求めて集落が展開していった → 対象となる集落が散在している
- 地すべり地に形成された農地は条件不利地であり、人口流出によって過疎化、高齢化。集落は小規模・少人数で高齢者が多い



輪島市 白米千枚田

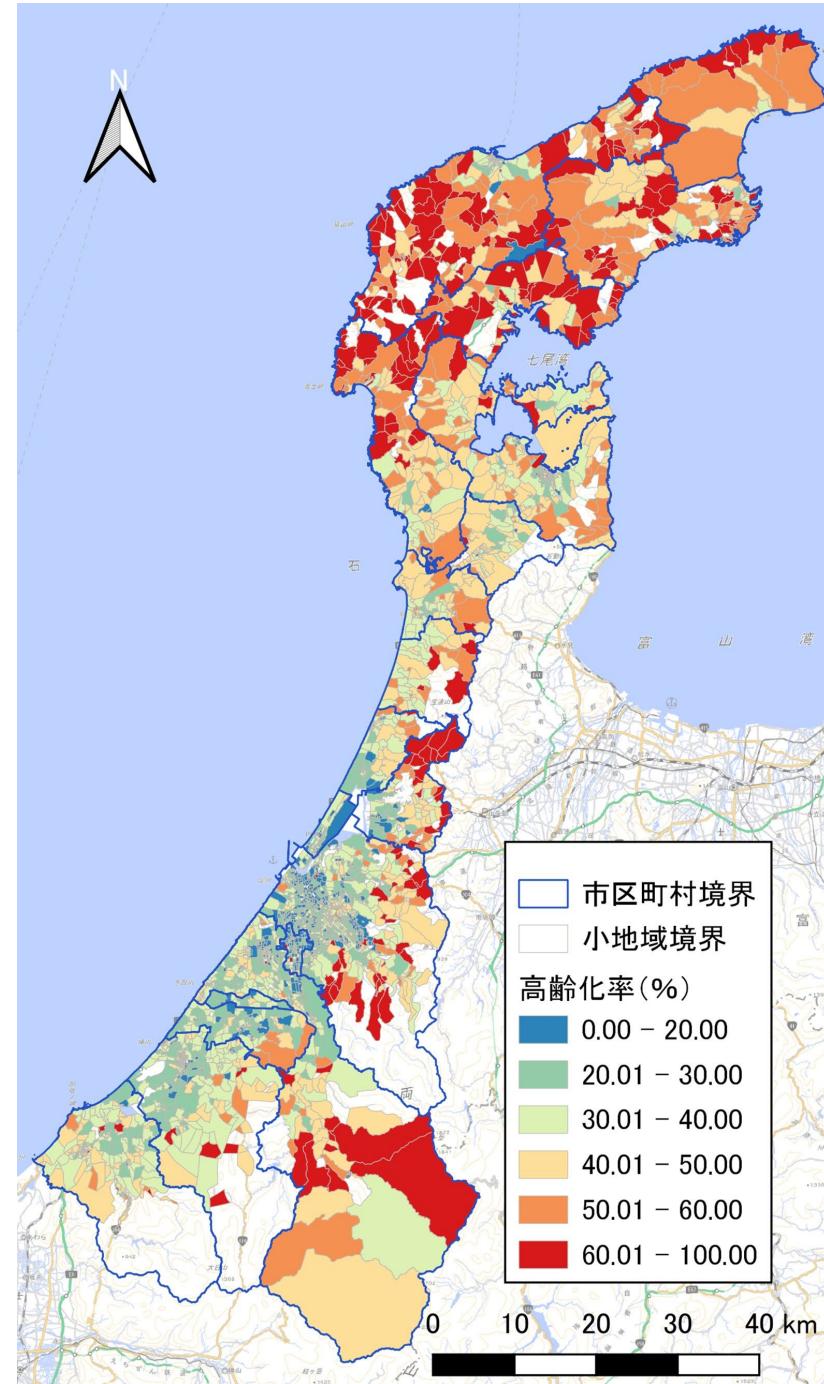


石川県能登地方の  
地域メッシュ人口統計地図

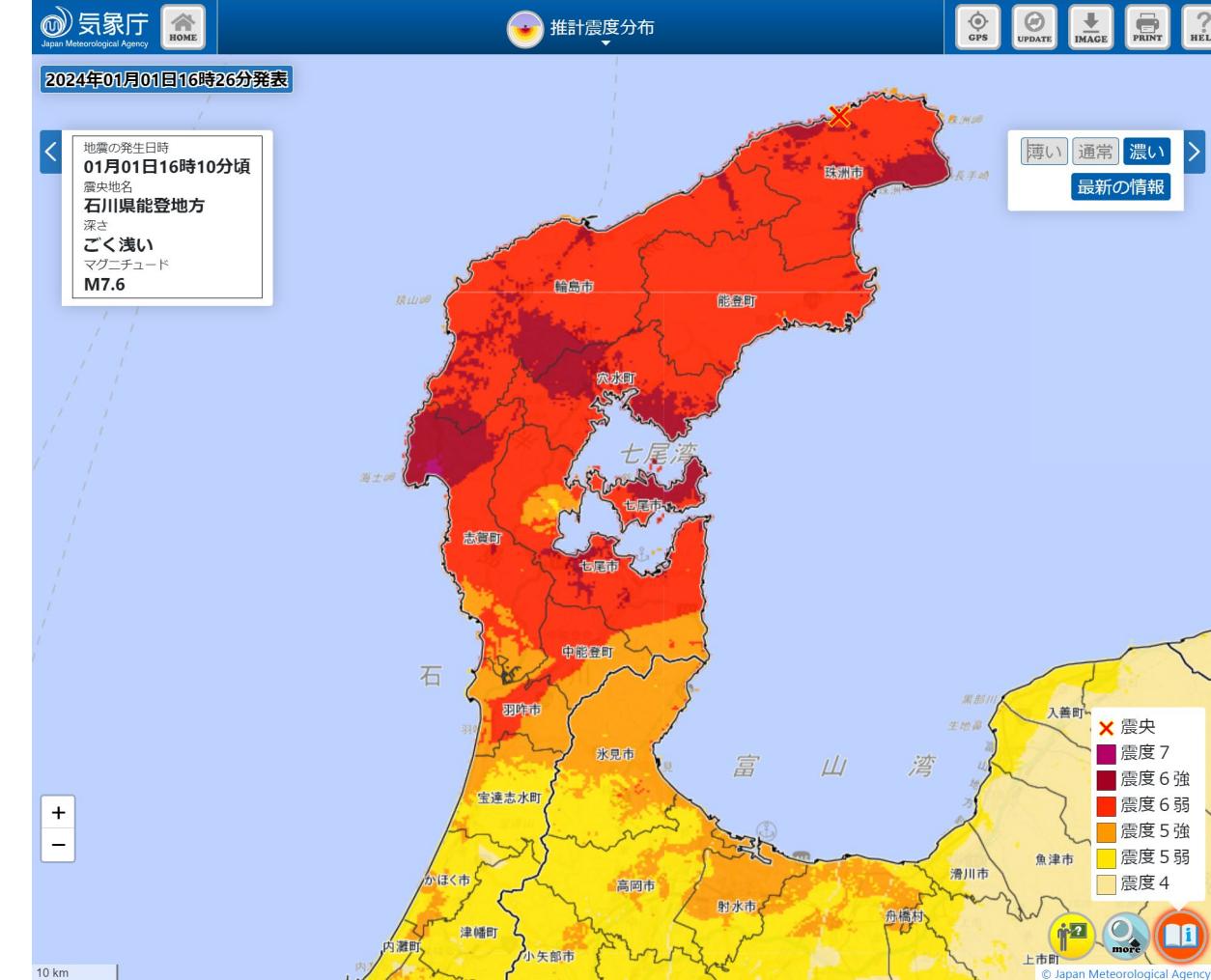
# 高齢化・過疎化による課題

- 不便な半島地域であることから、震災前から能登半島では超・過疎高齢化が進行していた
  - 半世紀後の日本全体の姿を先取りしている
  - 能登半島地震の課題は、全国の将来の災害上の課題とみなせる
- 高齢化によって生じるさまざまな状況が、地震被害を加速させた
  - 低い耐震化率による建物倒壊の多発と、圧死が死因となる人的被害  
→経済的誘導が効果的ではない
  - 自治体の弱体化（財政・人員など）→災害対応力の低下
  - インフラの老朽化（特に水道、道路）→財政力低下が直撃
- 高齢化していたことが、地域の復旧・復興を困難にしている
  - 「被災者支援」が実態として「福祉支援」となっている
  - 人口ボーナス期である1961（昭和36）年に制定された災害対策基本法は、「福祉的対応」を想定していない

2020年時点の小地域別高齢化率（国勢調査）



# 強震動による建物被害



広い範囲が強い揺れになったため、建物に大きな被害が出た

- 能登半島の広い範囲が震度6弱～強（部分的に震度7）
  - 古い木造家屋（1981年以前に建築）の耐震性能は震度5強まで。能登半島の広い範囲で、古い木造家屋は耐えられない揺れだった。
  - 奥能登の住居は1階が広間になるように壁がない構造になっていたことが災いして（壁があると耐震性が高くなる），1階がつぶれるように倒壊している。
  - 少子化・高齢化が進むことによって、家屋に対する投資が進まなくなり、耐震化が進んでいなかった。



株洲市正院地区 (2024年2月16日)

# 能登半島地震による建物倒壊

木造家屋の倒壊が非常に多かった



- 震度6強の地域でも、**旧耐震(1981年以前)の木造家屋が多く倒壊**している
  - 倒壊家屋の下敷きになって圧死のケースが死因のほとんど
  - 旧耐震の家屋は耐震補強をしておく必要がある
  - 倒壊家屋が避難経路をふさいでしまう可能性もある
- 2007年能登半島地震の際に建て替えた家屋は倒壊していない←2000年基準の家屋

# 2000年基準（新・新耐震）の優位性

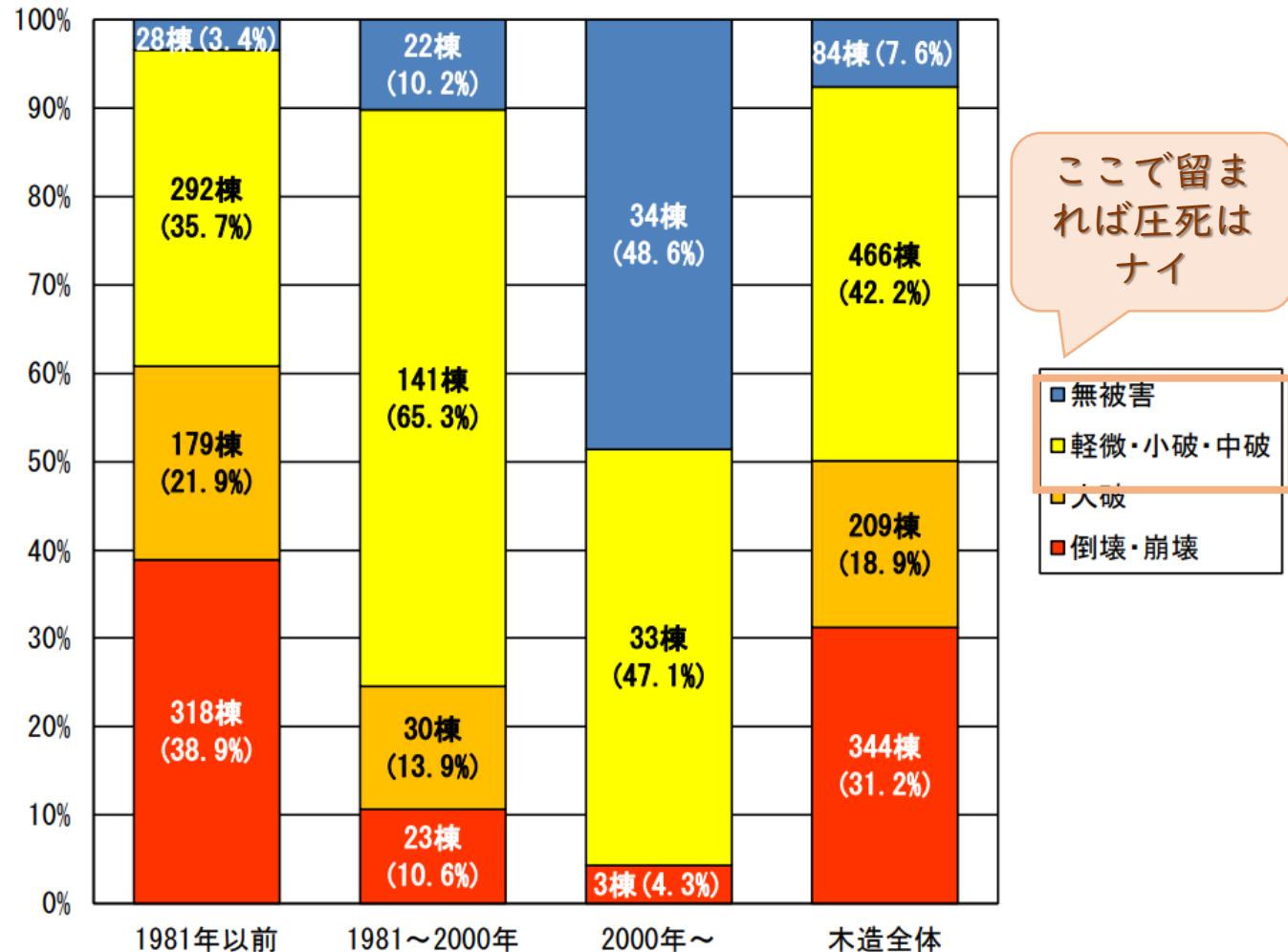
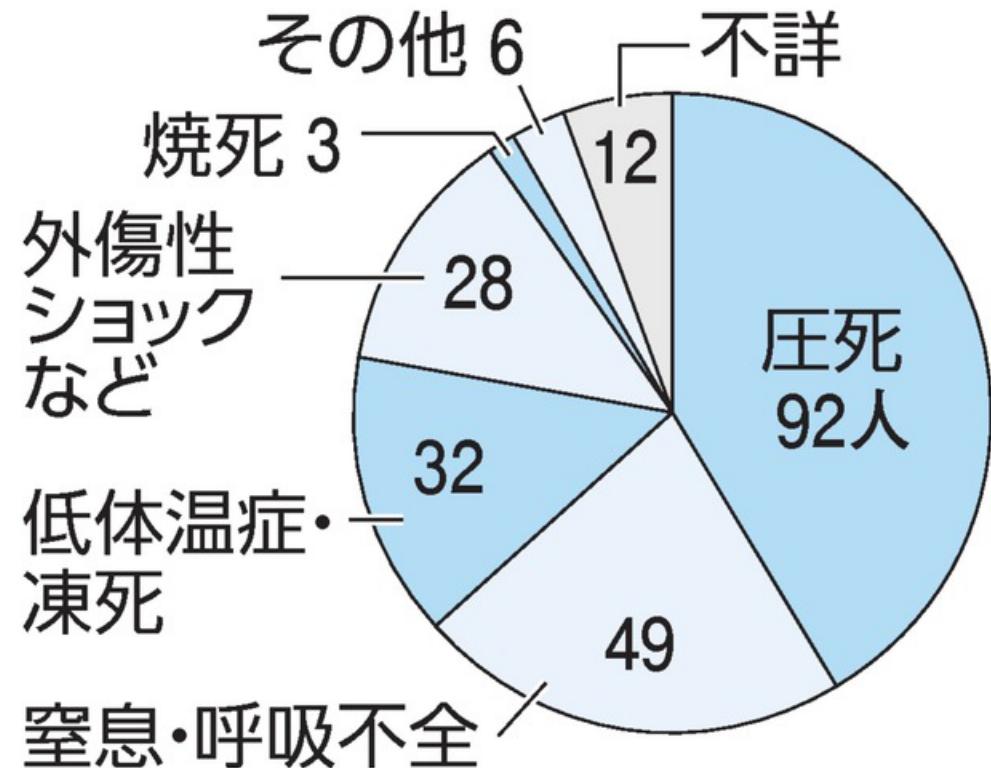


図 5.2.1-9 珠洲市における木造の建築時期別の被害状況

## 能登半島地震の死因



# 応急仮設住宅・災害公営住宅の状況

## ○応急仮設住宅等の入居状況について（令和8年2月1日現在）

令和6年能登半島地震及び令和6年奥能登豪雨について、応急仮設住宅等の令和8年2月1日現在の入居状況をとりまとめましたので、お知らせします。

区分	令和6年能登半島地震		令和6年奥能登豪雨		合計	
	入居世帯数	入居人数	入居世帯数	入居人数	入居世帯数	入居人数
建設型応急住宅	6,260	12,438	155	351	6,415	12,789
賃貸型応急住宅	2,092	4,341	36	91	2,128	4,432
県内公営住宅	320	595	2	6	322	601
合計	8,672	17,374	193	448	8,865	17,822



### ◆みなし仮設

被災地（奥能登）だけでなく..金沢市など広域な範囲でみなし仮設が提供されている。従来の居住地から離れていることから、生活・情報・復旧などに困難も多い。高齢者であることも多く、さまざまな支援が必要。

# みなしひ設入居者に対する支援例

石川

## 励みの畑 また春に 能登の避難者 金沢で収穫納め 週1、2回集い半年

2024年12月14日 05時05分 (12月14日 10時53分更新)



能登半島地震で被災し、金沢市周辺に避難してきた人たちの畑作プロジェクトは13日、同市牧町で今年の収穫納めをした。参加する高齢者にとって、同じ境遇の仲間と作業する時間は避難生活の楽しみ。足しげく通ううちに野菜はぐんぐん成長し、この日は大ぶりなダイコンなどを和気あいあいと引き抜いた。(高橋雪花)

「よいしょっ」。女性らが茂った葉を引っ張ると、土の中から直径10センチほどもあるダイコンやカブが顔を見せた。「結構あるねえ」「見て、『大きなかぶ』や」と声が弾む。リーフレタスも刈り取り、100個超の収穫物をどっさり積み上げた。

大量の収穫を喜ぶ山本由起子さん(右前)と参加者=金沢市牧町で

プロジェクトは、支援物資を配っていた同市の山本由起子さん(70)らボランティアが、避難者から「日課だった畑作をしたい」と聞き、6月に始めた。知人の農家から、連作障害を防ぐため休ませていた計300坪の畑3ヵ所と農具を無料で借りた。

珠洲、輪島両市から避難するお年寄り12人が週に1、2回ほど作業にあたり、トマトやピーマン、サトイモなど10品目超を収穫。参加者で山分けするほか、金沢市内で開かれる避難者支援の場や子ども食堂にもお裾分けしてきた。

珠洲市から避難する宮前憲子(けんこ)さん(78)は「街は分からんし知らん人ばっかやし、避難生活は退屈だけど、畑に行けば皆に会える。野菜を配った皆さんも喜ばれて良かったな」とかみしめる。輪島市の女性(81)も「たまに地元に帰りたいなって思う日々の中、畑は一番の楽しみ。自分で作った野菜はうまいわ」と話した。

来春の収穫に向け、タマネギや中島菜なども植えている。参加者らは「春が楽しみ」と笑い、泥だらけの長靴で畑を後にした。



[https://www.chunichi.co.jp/article\\_photo/list?article\\_id=1046096&pid=5712672](https://www.chunichi.co.jp/article_photo/list?article_id=1046096&pid=5712672)

金沢に広域避難している被災者に対して、  
金沢の防災士の方が支援。2024年6  
月スタート。このほかにも、避難者向け  
の編み物カフェなど、継続的に支援を実  
施している。

[https://www.chunichi.co.jp/article\\_photo/list?article\\_id=999354&pid=5386201](https://www.chunichi.co.jp/article_photo/list?article_id=999354&pid=5386201)

# 応急仮設住宅・災害公営住宅の状況

輪島市町野の災害公営住宅、28年1月に完成 大和ハウス工業選定

地域

2026/2/6 05:00



記事を保存



切り抜き紙面



大和ハウス工業北陸支社が提案した町野町広江地区的災害公営住宅の整備イメージ図

輪島市は5日までに、町野町広江で計画している災害公営住宅の事業者として大和ハウス工業北陸支社（金沢市）を事業者に選定することを決めた。同市内の災害公営住宅では初めての選定で、2028年1月の完成を予定する。

平屋建ての1LDK、2LDK、3LDKのタイプで計60戸の整備を想定している。団地全体で、雨や雪も想定した配置が施され、入居者や近隣住民とのコミュニティに配慮された提

案だった。景観に調和する白壁や下見板張りを採用するデザインなどが評価された。

整備に関して昨年12月、県内に本社または営業所がある5社が参加を表明し、市は2月に入り、11の評価項目に基づき、各社の提案書の内容を審査。技術提案に対する質疑応答も行った。

市内では現時点で災害公営住宅975戸を整備予定で、新年度は広江のほか、宅田、浦上、門前の4地区での新築と、他地区の木造仮設住宅の転用工事から整備が進められる。市内全体で5月に希望者の申し込み登録を始め、7～9月の選考を経て各地の整備戸数が確定する。

2026/2/6 北國新聞

石川県が災害公営住宅を3年間無償化 経済的負担の軽減図る

2/4(水) 14:00 配信 口7 😊 X f

福祉新聞  
THE FUKUSHI SHIMBUN



石川県

2024年の能登半島地震と豪雨の被災者向け災害公営住宅について、石川県は1月20日、入居後3年間の家賃を県負担で無償化する方針を示した。総額27億円程度が必要になる見込みで、財源には復興基金などを活用する。26年度当初予算案に、300戸分を想定した経費4000万円を盛り込んだ。

県によると、昨年11月20日時点では災害公営住宅は輪島、珠洲市、能登、穴水町など9市町で約3000戸の整備が計画されており、今夏から順次完成する見通し。県が市町に家賃相当額を補助する仕組みを検討している。

災害公営住宅は市町村が整備、管理する。家賃は国が算定方法を示しており、世帯収入や世帯構成、部屋の面積に応じて決まる。入居者は共益費なども負担する必要があるため、県は家賃無償化で入居者の経済的負担の軽減を図ることにした。

このほか、被災者の住まい確保に向けたきめ細かな支援体制の構築に向け、生活再建支援アドバイザーを4人増の16人としてサポート体制を強化。住宅確保に配慮が必要な高齢者や障害者、ひとり親世帯を念頭に、居住支援法人による賃貸契約の仲介を支援する。

2026/2/4 福祉新聞

# 仮設住宅・災害公営住宅の根拠と思想

---

## ◆仮設住宅(災害救助法)と災害公営住宅(公営住宅法/激甚法)

- ・災害によって住居を失った者に対して住居を保証するのが仮設住宅。衣食住を確保し、自力再建を支援する。
- ・災害救助法の上位法である災害対策基本法は1961（昭和36）年に制定。高度経済成長期（1954～73年）に制定された法律であり、経済成長・人口ボーナスを背景に設計されている。災害時にあっても生活基盤を保証すれば、被災者は自力でリカバリーできるという基本的思想がある（←福祉的視点の欠落）。
- ・災害公営住宅は、基本的には公営住宅法で設置。本質的には自力リカバリーできない人向けの支援という思想。
- ・能登半島地震では被災者の多くが高齢者であることから、自力での住宅復旧が難しく、災害公営住宅へ移行し、そこが終の棲家となるケースが多くなる。被災者支援から福祉的支援へ、シームレスな接続が重要となる。

能登半島地震：住家全壊6167戸 災害公営住宅 約3000戸

熊本地震：住家全壊約8000戸 災害公営住宅 1715戸

# 災害対策基本法・災害救助法等の改定（R5.5）

## ①国による災害対応の強化

- 国は、地方公共団体に対する応援体制を強化
- 国は、地方公共団体からの要請を待たず、先手で支援。
- 司令塔となる内閣府（防災担当）の機能を強化。



## ②福祉的支援等の充実

- 高齢者等の要配慮者、在宅避難者などの多様な支援ニーズに対応するため、救助の種類に「福祉サービス」を追加するとともに、福祉関係者との連携を強化。
- 支援につなげるための避難所の運営状況の把握

被災地・被災者

- 広域避難における避難元及び避難先の情報連携の推進、広域避難者への情報提供の充実。
- 市町村が行う被災者台帳作成について、都道府県が支援。

## ④広域避難への対応

## ③ボランティア団体との連携

- 被災者支援で自治体等と連携する、NPO・ボランティア団体等の国の事前登録制度を創設。
- 登録団体は、災害時に自治体等と連携し、避難所運営、炊き出し、被災者からの相談対応等を実施。
- 国民のボランティア活動の参加を促進。



- デジタル技術を活用し、物資・資材、被災者のニーズや状況をきめ細かく把握し、被災者に対する情報発信を強化
- 物資の備蓄状況の公表

## ⑤防災DX、備蓄の推進

- 水道復旧工事について、自治体に代わって技術を有する団体による工事の実施。
- 水道本管復旧のための土地の立ち入り等
- 液状化対策の推進
- 復興まちづくりの推進



## ⑥インフラ復旧・復興の迅速化

# 避難による人口構成の変化

## ・子育て世代、児童・生徒の流出が激しい

- 産業の復旧の遅れ、校舎の被災・仮設住宅の建設に伴う学校環境の悪化
- 広域避難**した人が、そのまま能登に戻ってこない。
- 学校の統合再編につながり教育環境が加速的に悪化、悪循環へ
- 応急フェーズの広域避難には合理性があるが、そのリカバリの難しさが課題

2023年1~9月		2024年1~9月		
減少人口数	減少率	減少人口数	減少率	
七尾市	-699人	1.45%	-1395人	2.96%
輪島市	-638	2.80	-1765	8.06
珠洲市	-238	1.97	-939	8.01
志賀町	-341	1.92	-510	2.96
穴水町	-168	2.23	-404	5.53
能登町	-300	2.04	-640	4.48
<b>6市町計</b>	<b>-2384</b>	<b>1.94</b>	<b>-5653</b>	<b>4.72</b>

## 奥能登6市町

奥能登4市町の地震前と2024年度の公立小中学生数		
※各市町教委調べ		
	2023年 12月時点	2024年度 減少率
珠洲市	小学生 361人 中学生 199	昨年比で 約7割 約3割
輪島市	小学生 699 中学生 401	402 287 42.5% 28.4%
能登町	小学生 444 中学生 247	393 213 11.5% 13.8%
穴水町	小学生 205 中学生 115	175 107 14.6% 7.0%
4市町	2671	-
輪島、能登、穴水 3市町	2111	1577 25.3%

<https://www.chunichi.co.jp/article/880444>

## 県議会予算委

北野喜樹教育長は、能登半島地震後、奥能登の県立5高校から計68人が転校して大幅に増加したとみられ。震災の影響がつかかる。馳知事は5校の再編整備を行わない考え方を示して

## 奥能登5高校 68人転校

いるが、各校とも定員割れの状態が続いており、生徒の確保に向けて厳しい現状だと説明した。例年に比べた生徒の比率が19%だった平蔵氏が尋ねた。北野教育長は、奥能登5校から転校したのは昨年1~3月が能登高では21年度から

中学から高校へ  
地元進学率も低下

高校2年生が1年間好きな地域で学べる「地域みらい留学」の取り組みを実施。駒浩知事は「地域の高校が生徒に選ばれるためには魅力ある学校づくりが極めて重要だ」と述べ、県内外の高校生との交流活動の支援などに取り組むとした。

# 孤立対策としての集落移転

- ・孤立集落の既存市街地への移転

- 国の「防災集団移転促進事業」を活用した**集落移転**. 既存市街地に災害公営住宅を建設し, 移住.
  - 災害安全対策であると同時に, 実質的には過疎高齢化地域の復興計画上の「集住」でもある←モデルになる可能性.
  - 集落は移転するが, 農地・墓は閉じないので, 道路啓開と維持管理は行ってもらいたいとの要望が出ている（対応している県職員からのヒアリング）.
  - 防災集団移転促進事業は, 被災後だけでなく「災害の恐れのある地域」であれば適用可能な枠組み.
  - 過疎高齢化が進んでいる地域にあっては, この事業を活用した**「事前避難」**が, 防災上だけでなく, 過疎高齢化対策としても効果的になる可能性.
  - 「戦略的な撤退」

# まちなかに集団移転

**市国の制度で後押し**  
別所谷町は市役所から約  
置する。地盤にさほど大規模  
約80人の住民が困難。現在

An aerial photograph showing a devastated residential area in Gōtsukayama. Numerous traditional wooden houses with tiled roofs are partially or completely destroyed, tilted at odd angles or reduced to rubble. A massive mudslide has washed away entire sections of the town, creating deep, brown gullies in the earth. The surrounding landscape is a mix of green forest and exposed, eroded ground. In the background, more intact buildings are visible, suggesting the town's former layout.



住民の「納得度」が大切

岩手大福 留邦洋教授  
本大震災によつて、日本全国に越地移住した。この留邦洋教授は、新潟や東北では災害で甚だしく、被災地の被服部屋が増へ、問題を抱いていた。そこで「中止部から被服部屋で公会堂を借りて備する」と積極的に動かし、自体の事務を解消して、その代りに、他の事務を請うた。  
合意形成から移転までの年数から見た東北復興の事例には、その間隔が極めて短いものと長いものとがある。従つて、その間隔によって、どの住民がどの段階で、どの程度の復興を実現したかがわかつた。そこで、この「納得度」をもとに、被災地の被服部屋の「見直し」を行つた。  
地域「ヨーロピアンティ

# 被災者支援と高齢者福祉のシームレスな接続を

- 「住まい」を提供するのではなく、「住む場（暮らし）」を提供するという視点
- 平時の生活でも「高齢者福祉」の対象となっている方が多い
- 地震で、住む場所も、住む枠組み、ともに住まう人もも変化。コミュニティの再編が避けられない。
- 公のセクターでは提供しにくい役割。ボランティアの力が特に重要になる。

## 仮設住宅「やわやわ喫茶」オープン：能登半島地震

2024年9月18日

災害支援 | 緊急支援 | 日本

能登半島地震で大きな被害を受けた石川県志賀町では、順次建設された仮設住宅への新規入居が進んでいます。AAR Japan[難民を助ける会]は生活家電の提供に加え、新たな支援として、仮設住宅の集会所で交流サロン「やわやわ喫茶」を始めました。「やわやわ」とは石川県の方言で「ゆっくり」「無理せずに」という意味。入居者の皆さんの交流促進の一助になることを目的に、「ゆっくり生活再建を進めていこう」という思いが込められています。



「やわやわ喫茶」で仮設入居者の女性と談笑するAAR職員の小田隆子=石川県志賀町とぎ第二団地内集会所で2024年9月11日

<https://aarjapan.gr.jp/report/15948/>

## 仮設敷地に「共同浴場」 孤立防止へ交流・見守り 県6月補正予算案

社会

2024/5/17 05:00

記事を保存 切り抜き紙面



各地で整備が進む仮設住宅。県は敷地内に共同浴場を備えた施設を整備する=珠洲市内

### ●七尾以北6市町、関連死抑止へ

石川県は、能登半島地震の被災地にある仮設住宅の敷地内に、共同浴場を備えた福祉施設を整備する方針を固めた。集団避難生活から離れた被災者は、孤立して体調が悪化することも懸念されるため、銭湯のように利用者が交流できる空間を設け、異変に気付きやすい環境を整える。今後も増える可能性がある災害関連死の抑止に

つなげる。

県が施設整備に必要な経費を負担し、市町と地元の介護福祉事業者が設置・運営に当たる。県は6月補正予算案に費用を盛り込む見通しで、候補地は七尾以北6市町の仮設住宅を想定。場所や規模については今後協議する。

施設には介護サービス機能を持たせ、介助しやすい浴場のほか、厨房、食堂、多目的室などを設置する。地域によっては、仮設住宅と一緒に整備された集会所に併設する可能性もある。仮設に入居していない人や介護を必要としない人も利用できる形態も検討する。

●高齢者宅を巡回

# 全体のまとめ

---

- ・小規模な集落が離散的に分布する能登の地域特性（里山・里海の暮らし）が、社会変化（少子高齢化・過疎化）によって、潜在的に脆弱性を持つ地域に。そこに大地震が襲ったことによって、これまでにない大きな被害が生じた。
  - ・特に、地震動によって住まいを失ったこと（それに伴って命を失ったこと）、広域避難によってコミュニティが弱体化したことが大きな影響。
  - ・地震を契機とした、少子高齢化・過疎化の加速。
- ・こうした地域を持続させるためには、「住まい」の提供だけではなく、「くらし」を支える支援が不可欠。
  - ・公的セクターが弱い分野
  - ・災害対策基本法の改正を受けて、今後、福祉的支援の強化と、ボランティア組織との連携の強化が進められていくのが全国的な流れ。能登半島地震はそのプロトタイプになる。