

穴水町への総括支援と支援における気付きを踏まえた今後の対応

静岡県 危機管理部危機政策課

1 はじめに

令和6年元日に発生した能登半島地震では、最大震度7の激しい揺れにより、多くの家屋が倒壊し（写真1）、数分後には、沿岸部に津波が到達した。公共インフラも大きく損壊した他、一部の地域では大規模な火災が発生した。これらの被害に加え、幹線道路の寸断や多数の孤立集落の発生、ライフラインの復旧の遅れ等が生じ、被災者は厳しい避難生活を余儀なくされた。これらの課題は、将来発生が危惧されている南海トラフ地震でも予想される。

本県は、県内市町や民間の方々と連携し、総括支援団体として石川県穴水町を中心に、災害マネジメント総括支援チームの派遣をはじめ、消防、警察、医療・福祉、行政職員など総勢3,300人を超える人的支援を実施した。

本稿は、本県から派遣した総括支援チームが毎日作成し、総務省、本県の危機管理部幹部職員及び後方支援チームと共有していた活動報告書等を基に、支援開始から終了までの活動状況を、特に初期対応を中心として時系列で記載するとともに、派遣者へのアンケート等によって把握した、被災地支援を通して得られた気付きや、今後の対応について記録したものである。なお、速報性を重視するという活動報告書の性格上、数値や事象に一定の誤謬がありうることを念頭に読み進めていただければ幸いである。



写真1 穴水町市街地の様子

2 発災当初の動き

(1) 発災から総括支援チームの派遣まで

令和6年能登半島地震では、本県内においても最大震度4を観測したため、静岡県災害対策本部運営要領等の規定に基づき、直ちに当番職員による配備体制を取り、県内の被害状況や市町の配備体制等の情報収集に当たった（県内では被害がなかったため、1月2日午前11時30分をもって配備体制は解除）。加えて、強い揺れを観測した石川県等は、本県と同じ中部ブロックであったため、総務省の応急対策職員派遣制度による総括支援要請があることが予想されたことから、関係職員間にて支援要請に備えた準備体制を整えた。

県内からは、1月1日の夜に、被災者の救出救助活動を行うための緊急消防援助隊や広域緊急援助隊が、1月2日には、医療活動を行うための災害派遣医療チーム（DMAT）が、被災地に向けてまず派遣された。

1月2日午後3時40分頃、中部ブロックの幹事県であった三重県を通じて、総務省から応急対策職員派遣制度に基づき、穴水町への総括支援チームの派遣要請があった。要請を受け、県危機管理部では、速やかに幹部職員及び担当職員が参集し、派遣候補者の選定を行った。災害マネジメント総括支援員及び災害マネジメント支援員に登録している県職員の名簿を元に、派遣経験や職位、年齢等を考慮して候補者を選定し、所属長を通じて当該職員に派遣可否を確認した上で、県人事課とも調整して、第1陣から概ね第6陣までの派遣予定者を決定した（各陣4名程度、7泊8日を想定）。

東日本大震災、熊本地震、平成30年7月豪雨などにおいて被災地派遣経験のあった第1陣の4名は、飲料水、食料、寝袋等の準備品を積載した公用車にて、1月3日午前9時30分頃、被災地に向け県庁を出発し、途中石川県庁でも情報収集をしつつ、同日午後8時40分頃、穴水町役場に到着した。

（2）対口支援

総括支援に並行して、穴水町への対口支援について1月3日午後に総務省から要請があったため、1月4日に静岡県市長会町村会総合事務局を訪問し、市町職員の被災地派遣に関して市町の協力を依頼した。以降、市町職員の派遣については、同事務局を窓口として調整を行った。

なお、対口支援については、栃木県（1月6日～、住家被害認定調査、罹災証明書交付、避難所運営）、奈良県（1月10日～、住家被害認定調査、罹災証明書交付、避難所運営、応急仮設住宅申請受付）、福岡県（2月19日～、住家被害認定調査、被災者生活再建支援金申請受付）に御協力をいただいた。各県の調整役職員とは、町担当職員とともに定期的に合同打合せを実施し、情報共有に努めた（写真2）。役割分担については、業務ごと一県全てに割り当てるのではなく、複数県で担うことを基本方針とし、総括支援チームが町等と調整した全体の応援要望人員数を、後述の本県後方支援チームに伝え、後方支援チームから各県に対し割当ての調整を依頼するという手順で行った。



写真2 支援各県と町職員との打合せ

（3）後方支援チームの設置

本県から派遣する災害マネジメント総括支援チーム、対口支援チームが、被災地において円滑かつ集中的に活動を実施するためには、派遣職員の宿泊施設や移動用車両の手配等も重要な業務であった。発災後は、危機政策課と総務課の職員で随時対応してきたが、2月からは体制を強化するため、5名を専従させるとともに、専用の執務室を確保した。

また、被災地支援を円滑に行うためには、全庁的な体制の構築が必要となることから、1月4日午前、危機管理監、危機管理部長、各地域局危機管理監、各部局危機担当監など

で構成される危機管理連絡調整会議を開催し、被災地の被害状況や今後の総括・対口支援の方針等について情報共有を行った（以降定期的に開催）。

3 現地での活動

(1) 第1陣の活動

ア 現地支援調整本部の設置

総括支援チーム第1陣は、到着後、穴水町役場3階の議員控え室を借用し、以下の3点を基本理念とする「静岡県現地支援調整本部」（写真3）を設置した。

- ① 静岡県現地支援調整本部は、このたびの穴水町の被害を自分の被害と受け止め、自分事（自らの自治体の災害）として、復旧・復興支援を推進すること
- ② 静岡県現地支援調整本部は、穴水町長の指揮下に入り、町災害対策本部に適切な助言・提案を行うとともに、町長の指示・要望に的確に応えること
- ③ 静岡県現地支援調整本部は、被災者、役場職員の負担軽減、関連死を含む二次被害防止に全力を注ぐこと



写真3 現地支援調整本部の設置



写真4 停電の中での活動

イ ニーズ把握、助言・提案

現地支援調整本部の設置後すぐに、人的・物的被害の状況、災害対策本部の状況、役場職員の参集状況、庁舎のインフラ等被害状況、現状の課題や人的・物的支援のニーズを把握するため、町長、副町長、役場職員から話を伺った。

町役場は、停電（一部のみ非常電源稼働）（写真4）、断水といったライフライン支障に加え、通信機能障害も発生していた。関係者間で情報伝達を行う上で厳しい状況であることに加え、被災規模に対して圧倒的にマンパワーが足りていない状況であった。そのため、災害対策本部としても、目の前の課題に手一杯で対応が追いついておらず、随時町長や副町長の判断に基づき対応しているような状況であった。

このような状況を踏まえ、町長に対し、随時開催となっていた災害対策本部会議を毎日定時に開催するよう提案し、毎日始業前に開催されることとなった（写真5）。

また、災害対策本部内での組織図の作成及び掲出（担当者等の見える化）、本部内

での情報共有のための資料作成方法（円滑な情報共有）、クロノロジーの作成（時系列での状況把握）等について助言するとともに、国や石川県のリエゾンとも調整の上、避難所運営や住家被害認定調査等を支援するための職員派遣や、トイレトラック（トレーラー）の派遣を県後方支援チームに対して依頼した。

ニーズを把握する際には、どのような支援内容を求めているかを受動的に尋ねるのではなく、支援する側としてどのような支援ができるかという観点から、支援可能なメニューを能動的に提案する形で進めていった。

なお、宿泊場所については、初日は役場内空きスペースに寝袋を敷いて宿泊したが、長期戦が予想されたため、派遣職員の健康状態も考慮し、2日目以降は、営業を継続していた石川県七尾市のホテルを確保し宿泊することとした。また、対口支援チームの活動拠点として、石川県から、のと里山空港ターミナルビル4階多目的ルームを借用し、第2陣以降、施設が確保できなかった派遣職員の宿泊場所や、対口支援として避難所運営を担った職員（夜勤者）の休憩場所等として使用した（写真6）。



写真5 町災害対策本部での助言



写真6 のと里山空港の活動拠点

ウ その他の活動

1月6日の夜には、町役場庁舎の停電が解消され、庁内LANも使用可能となったことなどにより、災害対策本部の資料作成や情報共有の円滑化が進んだ。また、災害廃棄物の仮置き場の調整や、住家被害認定調査の事前調整など、災害対策本部と支援機関の調整が活発になってきた。

1月9日には、町で認識していた安否不明者が全て把握されたこともあり、救出・救助のフェーズから、本格的な応急復旧のフェーズに変わっていきつつあった。被災地のニーズについても、避難所生活の継続や、生活再建に必要なものに変化していくことが予想され、円滑な支援体制を構築するための先回りした対応が求められた。今後、応急仮設住宅、被災者生活再建支援、自衛隊の撤退を見据えた対応など、復旧・復興へと業務がシフトしていくため、中長期的なロードマップを作成、共有して業務内容やスケジュールを把握すべきとの助言を行った。また、町役場の通常業務が再開され、災害対策本部業務と並行されたことから、災害対策本部が改編され、ローテー

ションで対応できるようになり、町職員の負担軽減に繋がった。

1月10日には、総括支援チーム第2陣が穴水町に到着し、町長をはじめとした町職員、関係機関リエゾンとの顔合わせや、業務の引き継ぎを行った後、第1陣は帰任した。以後、支援が終了する第17陣まで、各陣7日間の活動サイクルを繰り返すこととなった。

(2) 第2陣以降の活動（1月）

ア 避難所運営

地震発生から約10日が経過し、町職員に疲労が見えたため、更なるローテーション体制確立の必要性、災害ボランティアとの連携による避難所負担の軽減、広域避難（1.5次避難、2次避難）における地域コミュニティへの配慮の必要性などについて助言した。

避難所負担の軽減については、集約による避難環境の質の向上や効率化、病院、学校や庁舎の避難者移動による町施設の機能回復のため、避難所再編の検討が必須となっていた。総括支援チームからは、再編前に避難所内の配置を決めておくこと、運営に女性の目線を取り入れること、避難所運営の専門知識をもった災害ボランティア（NPO法人）に協力を依頼することなどを特に助言した。

イ トイレトラック（トレーラー）の支援

本縣市町から派遣され、避難所等に配備されたトイレトラック等（写真7）は、数日間程度で排せつ物で一杯となり、汲み取りができない状況が相次いで発生した。トイレトラック等に対する住民の需要が大きいため、給水車やバキュームカーを適宜派遣し、給水、汲み取りを定期的に行えるよう調整していくと



写真7 トイレトレーラー

もに、他のトイレトラック等や仮設トイレと組み合わせながら、排せつに不便のない体制を整えていくこととした。なお、静岡県内各市町から穴水町へは、1月9日から4月12日までの期間で、それぞれ1ヶ月から2ヶ月半程度、5市町の計5台のトイレトラック等が派遣された。

ウ 情報整理支援

1月中旬には、復旧に向けて様々な動きがある中で、町職員も全容を把握できておらず、多少の混乱も見受けられた。町幹部職員からの要望もあり、情報を整理するために町担当課から道路地図を入手し、インフラ等の復旧情報を地図へ落とし込み、災



写真8 情報集約地図の作成

害対策本部室に掲示した（写真8）。

エ 避難所運営要員の派遣

1月20日から、本県の避難所運営要員の派遣が開始され、町内3箇所の避難所運営を町職員から引き継いだ。1避難所当たり3名で担当し、勤務は24時間3交代制（日中勤務、夜間勤務、休憩・待機）とした。総括支援チームとしては、これまでも適宜避難所の現地確認を行ってきたが、避難所運営要員を通じて避難者の要望等を把握し、町役場と調整しながら対応に当たることとなり、各避難所での課題等の情報が頻繁に入ってくるようになった。

オ 支援金受付

1月24日から罹災証明書の発行が始まるのを前に、その後の被災者生活再建支援金受付等もセットで体制を整えていく必要があるため、担当者への助言、受付窓口拡充の調整を行った。併せて、町職員に対し、被災者支援ロードマップを示し説明した。支援金の受付窓口は、経験の浅い職員や他自治体からの応援職員が担当することになるため、マニュアルを策定し業務内容について共有した。

カ その他

発災以降、基本的に毎日開催されていた町災害対策本部会議については、総括支援チームとして出席し、必要な助言・提案をしてきたが、1月29日以降、2日に1回の開催に変更された。また、その後も復旧が進むにつれ段階的に開催頻度が減少していった。

（3）第2陣以降の活動（2月）

町内で上水道・下水道の状況が改善していくにつれ、本県から派遣されたトイレトラック等の撤退時期の調整が必要となってきた。一方で、トイレトラック等に対するニーズは依然高かったことから、町としては管理のための人を確保してでも使用は継続したいという意向もあった。そのため、トイレトラック等の派遣元自治体からの要員派遣が終了し、トイレトラック等のみの提供となった場合に、日常の清掃管理や、故障の際の体制をどうするかなどの課題整理を進めていった。

住家被害認定調査の早期完了について町から要望があり、増員や班編成の見直しなど、柔軟な対応が必要となってきた。しかしながら、各支援県とも人員の増加が容易ではない状況であり、より現実的な方法を検討していく中で、総務省を通じて新たに福岡県に対口支援団体として加わってもらうこととなった（写真9）。



写真9 4県合同の現地支援調整本部

避難所の集約化に伴う環境の変化により避難者の体調が崩れることも考えられるため、見守りや声掛けを行っていく必要性について共有した。

町内を回ると、応急対策のフェーズから復旧・復興支援のフェーズに移行しつつあることを実感した。そこで、現在実施している対口支援等の内容・要領の合理化・効率化についても検討するとともに、被災者生活再生支援金受付業務の増加、公費解体申請受付業務等新たなニーズへの対応を速やかに進めた。

（４）第２陣以降の活動（３月から支援終了まで）

避難者の避難生活解消に向け、住家被害認定調査や罹災証明書発行の完了見込み、応急仮設住宅の建設計画等、更に避難者の意向を踏まえたケースワークを通じた見通しを立てることが必要であることから、町のそれぞれの担当課が互いに調整できる場を設けることとした。

町職員や派遣職員の負担軽減などのため、避難所運営の外部委託化への検討について町や石川県へ働き掛けていたが、３月21日に静岡県・栃木県・奈良県が支援に入っている５つの指定避難所において、夜間（17:15～翌8:30）の運営を、４月１日から町内の事業者へ委託することが決定した。これにより、従来３交代制で実施していた勤務体系が、通常体制に移行した。

ライフラインの応急的な復旧や避難者数の減少に伴い、４月中旬に穴水町から総括支援・対口支援の終了について提案があった。支援終了により、住民の生活水準や住民対応の質等が下がらないよう、住家被害認定調査研修（写真10）など、派遣職員から穴水町職員への引継ぎも徐々に開始された。

５月６日をもって、発災から４ヶ月超に及んだ総括支援・対口支援が終了し、５月７日、石川県、静岡県、栃木県、奈良県及び福岡県の代表者出席の下、穴水町主催による「総括支援及び対口支援終了式」が開催された（写真11）。



写真 10 住家被害認定調査研修



写真 11 総括支援及び対口支援終了式

4 被災地支援を通して得られた気付き（派遣者アンケート等より）

（1）受援側としての気付き

ア 応急対策職員派遣制度の理解が不十分

受援側となる都道府県や政令市は、研修等を通じて、応急対策職員派遣制度を理解していたものの、受援側となる町は、必ずしも制度を理解しているとは言いがたい現状があった。今回は、静岡県内全ての市町から職員が派遣されたため、多くの首長・市町職員にも制度が周知されたと考えるが、今後時間の経過とともに認知度が減少していくことが見込まれるため、本県内市町に対して継続して制度の周知を行っていくべきである。

イ 被災自治体の受援体制が不十分

本県からの災害マネジメント総括支援チームの派遣当初、町において、被災者生活再建支援金や被災者台帳等の災害発生時の独自業務を行う担当課が決まっていなかった。また、各課の担当業務の把握や調整を担う総括的な職員が明確になっていなかった。被災自治体においては、各業務の担当課と、全体をとりまとめて支援団体のカウンターパートとなる課（キーとなる職員）を早期に定めることが、効率的な支援には重要である。

加えて、町担当課と現地支援調整本部の距離が離れていたため、協議、調整、相談がスムーズにできたとはいえないことから、効果的な配置について事前に考慮しておくべきである。総括支援・対口支援団体だけでなく、多数の支援機関が五月雨式に被災自治体へ入ってくるため、混乱を招かないよう、被災県等が積極的に整理を行うことも検討する必要がある。

ウ 被災県のイニシアチブの必要性

町には、発災直後から多分野にわたり様々な支援団体が複数の要請ルートを通じて来ており、支援の全体像（いつから、誰が、何をしに来ているのか）が分からず、町と支援団体との連携が思うようにとれなかった。そのような中で、被災県が支援状況を把握し、情報共有するなどして、イニシアチブを発揮することが必要であり、総括支援チームとしてもサポートしていく必要がある。

（2）支援側としての気付き

ア 応急対策職員派遣制度の支援スキームが不明瞭

総務省の応急対策職員派遣制度に基づき、本県以外からも3県の対口支援団体が派遣された。被災町と対口支援団体とで調整する仕組みについて、制度上定められたルールがなく、先着した本県が他県の同意の上で対口支援の調整を行うこととなったが、具体の調整では苦慮することが多かった。被災自治体と対口支援団体相互の役

割分担については、予め明確に定めておく必要がある。

イ 対口支援の枠組みによる派遣とそれ以外の枠組みによる派遣の調整に課題

厚生労働省が所管する保健師等の支援チームなど、専門職の短期派遣は、各省庁のスキームを適用すれば問題ないが、環境省が所管する公費解体申請受付など、一般行政職を対象としたものは、対口支援（住家被害認定調査や避難所運営など）と、職員を「奪い合う」形になってしまうため、省庁間で調整することも検討すべきである。

ウ 宿泊施設の確保が困難

能登半島が広範囲に被災していたため、特に初期の段階では、宿泊施設の確保に苦労した。対口支援団体など応援に携わる団体等の中で、宿泊施設を奪い合うような事態になっていたことから、例えば、国が一括して宿泊施設を借り上げるなどの対応も検討する余地がある。

エ 本県からの派遣職員へのロジ調整が不十分

特に派遣開始当初において、本県からの派遣職員に対する現地の状況（業務内容や必要な携行品等）の詳細や支援に入った時に使用する車両の燃料費、駐車料及び備品等購入費の支払方法について、調整不足から、十分に案内がされておらず混乱が生じた。後日設置された後方支援チームが派遣職員向けの装備や支援活動に関するガイドブックを作成し、事前に送付するように改善されたが、派遣開始当初から機能するよう、事前に支援活動に関するマニュアルを整備しておく必要がある。

オ 応急対策職員の派遣期間の長期化

総務省の「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル」によれば、「対口支援団体による応援職員の派遣期間については、（中略）、発災後、概ね1ヶ月を一つの目安とすることは考えられるところである。」とされているが、今回の場合、総括支援・対口支援の終了は発災後約4ヶ月後であった。支援活動の終了については、被災自治体の復旧状況等に基づき決まるものであり、支援活動が長期化する可能性がある点に留意しておかなければならない。

5 気付きを踏まえた今後の対応（支援業務マニュアルの作成ほか）

今回の能登半島地震における被災地支援を経て、県及び市町職員の被災地支援の経験値は飛躍的に向上したところであるが、課題や対応策等を共有し、改善策を考えておくことは、今後県外で大規模災害が発生した際に有効であることはもちろんのこと、高い確率で発生が見込まれている南海トラフ地震など、県内で大規模災害が発生したときにも有効である。

そのため、こうした知見等を今後の被災地支援に活かすことができるよう、派遣職員の

意見を集約し、現地での車両や宿泊施設の確保等の後方支援業務と、被災自治体の災害対策本部運営支援などの災害マネジメント支援業務の手順を示したマニュアルを作成した。災害の種類や規模、発生地域等により、業務内容が異なることに留意するとともに、より現状に即したマニュアルとするため、今後も、様々な意見を取り入れ、随時改定を行っていく。

加えて、今後、「静岡県地域防災計画」や「南海トラフ地震における静岡県広域受援計画」などを必要に応じて見直していく。

6 おわりに

令和6年能登半島地震からの復興に向けて歩みを進めている被災地を、令和6年9月下旬、今度は記録的豪雨が襲いました。地震及び大雨の被害に遭われた全ての皆様に対して、心からお見舞い申し上げます。

静岡県による穴水町への総括支援・対口支援は令和6年5月に終了しましたが、被災地域の復旧・復興を引き続き支援するため、専門分野への技術的支援（短期的職員派遣）や、土木技術職員や林業技術職員などの中長期的な職員派遣は継続して行っており、本稿を執筆している令和6年10月時点で、県及び市町（政令市を含む）それぞれ10名、計20名を派遣しています。

今後も引き続き、被災地に対する中長期的な支援を行っていくとともに、被災地域の皆様の安全・安心と、一日も早い復興を心より願っております。