

被災地支援のリアル・現場から考える最善のアプローチ —令和6年能登半島地震から見える課題と解決のヒント—

長野県 飯田市教育委員会 生涯学習・スポーツ課長（前 危機管理課長）

後藤 武志

1 はじめに

（1）寄稿にあたって

令和6年1月1日に発生した能登半島地震により犠牲になられた方、そして被災者に心より追悼とお見舞いを申し上げます。また発災以降に被災地で尽力されている皆様に心より敬意と感謝を申し上げます。

これまでに自身の自治体での災害対応のほかに、今回で計5災害8自治体目の災害支援における経験とそこから感じたことや、これからの災害応援に必要なことについてまとめてみたい。なお、今後の活動に役立てていただきたいため、実態や率直な感想を記載させていただくのでご了承いただければ幸いです。

（2）羽咋市・津幡町・珠洲市への支援の概況と課題（発災から1か月程度）

ア 給水活動

当市は3.2tポンプ付き給水車を保有していることから、発災当日、日本水道協会からの要請に基づき、翌日の2日から5日まで、給水車とサポート車2台、職員4名を羽咋市へ派遣した。派遣初日は水道が使えず、2日目からトイレが使える状況となり、派遣職員として改めて水のありがたさを実感している。

また、1月24日から29日まで七尾市へ同様な体制で派遣した。いずれの派遣も道路は被災しており通行止めや急な行先変更などに苦慮している。現地の地理に詳しい被災自治体職員等の帯同が必要だと感じている。

イ 下水道活動

1月20日から24日まで津幡町へ職員2名を派遣し、下水道管渠施設緊急被害調査を実施し、管渠内の汚水流下状況の確認を行った。荒天時の調査に苦労したことや、マンホールキーが多様であることなどが課題として挙がっており、全国的な基準統一が求められる。

ウ DMAT（災害派遣医療チーム）

当市には災害拠点病院でもある市立病院を有していることから、発災後、第1次から第3次隊まで各5名を派遣した。

第1次隊は1月2日から珠洲市総合病院へドクターカーで支援に向かい、先着隊であったため直ちに院内指揮所を立ち上げ、病院内のニーズ把握とスクリーニングを行っている。また、患者搬送中には車両のパンクというトラブルも発生した。余震が続き断水も続く中、トイレが使用できないことへの苦労が課題として挙がっている。

エ 災害廃棄物処理業務

この業務への支援は、長野県からの要請に基づき「チームながの」として羽咋市に職員2名を1月17日から23日まで派遣した。1日平均180台の車両が、羽咋運動公園に設けられた仮置き場に災害廃棄物を持ちこみ、適切に分別されるよう積み下ろし作業を行った。すべてリサイクルすることを目標として、分別区分は次のとおりとなっていた。

- ① 可燃粗大ごみ（プラスチック家具、木製家具、じゅうたん、布団）
- ② 瓦
- ③ コンクリート
- ④ ガラス、陶器
- ⑤ 壁材（スレート板、石膏ボード等）
- ⑥ 家電
- ⑦ 金属くず
- ⑧ 木くず

オ 被害家屋調査・り災証明書発行業務

この業務も「チームながの」として羽咋市へ1月28日から2月3日まで職員4名を派遣した。生活再建支援システムを利用した被害家屋調査に従事しているが、被害家屋数に対し調査班数が不足しており、班の増加が必要だとの感想が派遣職員から寄せられた。

カ 珠洲市へのふるさと納税による寄附金代行業務

珠洲市にも「飯田」という地名や同一名の高校等があることから他人事ではないとして、本市において珠洲市への災害義援金の収納代行をふるさと納税の仕組みを使って行った。3月末までに約1,800万円が集まり珠洲市へ送金した。

キ 珠洲市までの通行できる経路図の作成

発災後、職員の派遣等の調整や現地情報の収集を行う中で、道路状況がかなり悪いことが判明してきたため、珠洲市まで最初にたどり着いた本市DMA T隊と連絡を取り、通行できた経路を聞き取り、それを1月3日にマップ化し、多くの防災関係機関と共有した。

2 輪島市支援の準備から現地派遣へ（何が必要だったのか）

（1）支援の枠組み

ア 「中越大震災ネットワークおぢや」とは

この組織は、平成16年に発生した中越大震災の際に、新潟県小千谷市を支援した自治体を中心に組織された任意組織で、現在90自治体が加盟し年1回の総会と研修会、被害家屋調査等に関する研修を行なっている。また、加盟自治体が被災した際には被災自治体からの要請を受けて加盟自治体が被害家屋調査の応援をすることとなっている。また、この組織の立ち上げから運営等に常葉大学大学院環境防災研究科重川希志依名誉教授、田中聡教授が役員としても大きく関わっている。

この組織には、当市も発足の初期から加盟しているほか輪島市も加盟しており、平成19年能登半島地震で輪島市が大きな被害に見舞われた際にもこの組織が支援活動を行っている。

私個人としては、平成23年度に輪島市で行われた総会とシンポジウムに参加し、地震から復興した輪島市内を視察している。さらに、平成28年熊本地震が発生した際、益城町での被害家屋調査がなかなか進まない状況下で、非会員自治体であった益城町へ中越大震災ネットワークおぢやの先遣隊として派遣していただいたことも、自分自身のスキルアップにつながっている。

イ 被災地へ赴くことになった理由

地震発生後、全国の多くの仲間と情報交換を行って現地の情報収集を行っている中で、応急対策職員派遣制度に基づき総括支援チームとして派遣されているA県隊員（以下「B氏」）から、ネットワークおぢやの先遣隊として輪島市に来た小千谷市隊の3名にB氏が執務室から退室するように伝えたとの話を聞くこととなった。その理由を聞くと、災害対応でかなり繁忙な時にネットワークおぢやという組織の経緯などの説明が長く、そのすべてを聞いてもらえないとの理由であった。

また、輪島市がネットワークおぢやに加盟していることや過去にも支援を受けていることも知っていることから、その間を取り持つてほしいということと、被害家屋調査をどのようにやったらいいか一緒に考えてほしいとの理由から、輪島市へ来てくれないかとB氏から私に打診があった。（以前から私とB氏とは人と防災未来センターの研修等を通じて交流を深めていた。）

そこで、輪島市からネットワークおぢやの事務局（小千谷市）へ先遣隊を派遣してほしい旨を要請してもらえれば現地へ赴ける旨を伝え、派遣に向けて準備を開始した。

ウ 派遣期間

できるだけ長く滞在できるように日程を調整し1月16日（火）から24日（水）とした。まずは自身の体力と精神力を維持できる期間として被災自治体に滞在するのは最長でも7日間と判断した。また、入浴もトイレも利用できないことが予想されたことも大きい。また、その前後は金沢市内の宿泊として、快適な生活と就寝環境となるよう大浴場付きホテルの確保などに留意した。

（2）派遣に向けての準備

ア 派遣人員の確保

被災地へ赴く際には、毎回兼務を含む危機管理課の職員1名以上に経験を積んでもらうために同行してもらっている。今回は、10月に防災係に異動になったばかりの30代男性職員に快諾してもらえた。また、常葉大学大学院の田中教授からも同行したい旨の申し出があり、現地で様々な知識が必要になることが予想されたことから、金沢市から同行していただくこととなった。

イ 車両（拠点・場所）の確保

これまでの災害派遣で、被災自治体から高速道路も利用して1時間圏内で宿泊場所を確保してきたが、今回はそういった場所を確保することは不可能であった。また、和倉温泉が大きな被害を受けていることは早い段階で把握ができたため、テントでの生活を覚悟した。その後、珠洲市の支援に入っていた私と同じ一級危機管理士である熊本市職員の大塚さんから、キャンピングカーを30台確保し、応援職員の拠点にするとの情報を得た。

そこで、現地には飯田からキャンピングカーで向かうことを決めた。夏に見学した飯田市内のレンタル事業者にすぐ連絡し、手配することができた。シャワー、電子レンジが装備された車であったため、市の備品としているラップ式トイレを持ち込むことで諸課題は概ね解決できた。

ウ モノの確保

飲料水については、ペットボトル2リットルをできるだけ積載し、ラップ式トイレ、食料、ホワイトボード、布団、シュラフなど多岐にわたる資機材を積み込んだ。食事は飽きが来ないようにバラエティに富んだメニューとなるよう工夫した。

また、被災自治体への差し入れとして、長野県岡谷市の銘菓「くるみやまびこ」のロングライフ（5年保存）を購入し持参した。

3 輪島市支援活動で直面した課題と学び

(1) 輪島市役所到着から

金沢市内を朝7時30分に出発し、各所で渋滞に巻き込まれ、途中のコンビニに立ち寄るもトイレを使うことはできず、穴水町役場に30分ほど滞在し、輪島朝市の被災地を視察して輪島市役所へ到着したのは午後2時30分であった。

到着後、前述の「くるみやまびこ」を皆さんに配りながらご挨拶をし、疲労度や業務の進捗状況を把握しながら、各種会議等の開始時刻と会場を把握した。皆さんとコミュニケーションをとるツールとして「くるみやまびこ」は大変役立った。以後、B氏と密に協議しながら業務を進めていった。

(2) 市内全域の現地調査

2日目は門前地区、3日目は町野地区の現地調査を実施し、被害家屋の写真撮影などを行い、地域ごとの被害状況、被害の規模感及び移動時間をつかむことを行った(写真1)。特に町野地区の被害は言葉を失うものがあった。輪島市内の全壊棟数は約4割、すべての建物で一部損壊以上の被害が発生していると見込み、全棟調査の必要性を実感した。

(3) 輪島朝市エリアのり災証明書発行窓口業務

1月19日(金)から市役所1階特設窓口で罹災証明書の発行をシステムベンダー社員の応援も得て開始した。応急判定結果の紙が貼られたことを理由にり災証明書を発行してもらえろと思いきり来庁する人が多かった。また、窓口に来られる方の第一声は「市役所のトイレは使えますか?」「トイレはどこですか?」が圧倒的に多く、トイレに困っている方が多いことが窺えた。

また、高齢の男性が窓口を訪れ(写真2)、インターネットもSNSも使えず、頼れる親族もおらず、2次避難で金沢へ行くが、り災証明書の発行についての情報取得方法がないといった事例もあり、行政としての情報発信のあり方を考えさせられた。

(4) 100名の対口支援の決定

1月20日、対口支援で24日から被害家屋調査員100名が輪島市に来るという情報が入り驚いた。誰が、いつそのような要請をしたかもわからず、被災自治体がさらに被災するという状況に見舞われた。

北九州市と福岡市の先遣隊(総務省応急対策職員派遣制度に基づく対口支援団体としての先遣隊)の協力によりどのように受け入れてどのように対処するか検討が重ねられた。私と同行した防災係員も後方支援のやることなどを検討したが、予定外のミッションにも迅速かつ主体的に対応された北九州市と福岡市の職員の対応は非常に素晴

らしかった。特に北九州市職員の情報共有、根回し、方針の説明等は組織の枠を超えて素晴らしいものであった。



写真 1

輪島市内における家屋被害状況の調査



写真 2

被災者へのり災証明書についての説明

(5) 被害認定調査 1 次 B 票写真集の作成

田中教授のアドバイスもあり、これまでに撮影した被害家屋写真を用いて、被害家屋調査時に迷うであろう被害程度判定の目安となる写真集（写真 3）を作成することにした。同行した防災係員が写真の選考と被害程度を判定し 1 つの PPT ファイルにまとめて、DVD に複製して輪島市税務課に納品した。これは、被害家屋調査のシステムに格納され、調査時でも参照できるようにしてもらった。今回の活動の中では最も大きな成果と言える。



写真 3 作成した写真集の一例

4 今回の支援の特徴や苦労した点

(1) とにかくトイレ！

輪島市役所の水洗トイレ（洗浄機能付き）が使えたことは業務に従事する環境として大変ありがたかった。反面、市内でトイレが一切使えない状況であり、調査に出かけても用を足せない状況であった。また、窓口の来客も口々にトイレに関する問い合わせであり、住民のトイレ環境を早期に改善する必要があったことを裏付けている。

(2) 情報発信ツール「SNS」の功罪

SNSやインターネットを活用した情報発信は、遠隔地に住む親族が被災地の状況を把握する手段として有効であった。例えば、避難所の開設情報や物資の配布場所がSNSで迅速に共有されたことで支援が効率的に進んだケースもあった。

一方で高齢者などインターネットに不慣れな層や利用環境が整っていない人々には情報が行き届かず、孤立を招く要因となる場合も見受けられた。そのため、アナログな手法での情報発信（チラシや回覧板など）を併用したり、継続的な生活支援を行ってくれる地縁系のボランティアの存在が必要と感じた。

(3) 現地で発生した“できごと”

金沢大学の藤生准教授提案のAIを活用した被害家屋調査方法をB氏へ説明し、導入を働きかけた。すでに①外観目視、②航空測量による高さ変化から抽出する方法を検討していたこともあり、被災者への説明が複雑になることを理由に拒まれた。また、これらの方法を仮に用いたとしても、最も被害度が低い結果を採用すべきであるとの意見であった。

私はどんな方法であっても、最も被害度が高くなった結果を採用すれば異議申し立て件数も少なくなり被災者も納得するのではないかと進言するも折り合うことはなく、双方の価値観の違いを実感した。

どちらが正しいかという議論は避けたいが、被災者のために行う業務である以上、被災者の納得度を上げる考え方や手法が大切ではないかと考える。

5 応援職員の心得（現場での振る舞いと心構え）

(1) 常に謙虚な姿勢と臨機応変な対応を

被災地職員と支援に来た職員との温度差は、疲労によるところも大きいがそれ以上に「優しさが欠けている」こと。

支援に来ている人間が地元職員を軽んじているところを感じた。それを察した地元職員は面白くないと思う。押しつけの支援ではなく、一緒に考えていくくらいでないとうまくいかないと感じる。

常に謙虚に、そして臨機応変に対応できることが必要。文句を言うのはもってのほか。災害対応は自治事務であり、被災自治体に決定権がある。国のひな型にこだわりすぎるのもいかなものかと感じる。しっかりと知識と経験を重ねて臨機応変に対応できるスキルが必要と思う。

(2) 健康管理を万全に

被災地支援に入って感染症による発熱等の体調不良となる方が目立った。一般論として宿泊場所はトイレが完備され、清潔で快適な環境が整った施設を確保する必要がある。被災地近隣の宿泊施設を事前に調査し、応援職員が高速道路などを活用して迅速にアクセスできる場所を選定しておくことが重要。

送り出す自治体の責務として、労働条件向上に向けた対策を講じる必要がある。今回のケースで言えば、トイレに行った靴で歩き回った床に寝なくてはいけないような環境は避けるべきであり、簡易ベッドを持参したりキャンピングカーの手配などが必要であったと考える。

(3) 基本は自己完結

支援出発時にはトイレ、睡眠場所、食事等すべてに自己完結が必要と感じた。そういった装備を常に保有する自治体はまだまだ少数派であると感じる。装備の充実は急務と感じる。

6 被災地に必要な受け入れ体制とは

(1) 準備体操（事前説明会や研修）ができるように

被災自治体には様々な組織の多様な方々が訪ねてくる。いろいろな人を受け入れて、一定のクオリティを求めるには準備体操（事前説明会や研修）が必要である。

こうしたことができるように、応援側も受け入れ側も普段から備えておくことが大切と考える。

(2) 執務環境と活動拠点の確保

応援職員の執務環境を十分確保または予め決めている自治体はまだまだ少ないと感じる。また、応援職員の宿泊拠点（高速道路を使って1時間以内）の確保方法を事前に行っておくことは必須である。さらに早期復旧に人的応援は必要不可欠である。

(3) 災害時の交代勤務や勤務時間の整備を

労働基準法で災害時の働き方に関する最低限のルールは定められていない。交代して働くことやサービス基準を労使間で検討し、地域防災計画や防災マニュアルに定めてお

くことが雇用主として必要ではないかを感じる。また、法律に明記することも望ましいのではないか。

(4) 地名、方言に対応できる準備を

応援者が一番戸惑うのは土地勘がなく方言が理解できないこと。訪問前に地名は学習してから伺うようにはしているが完璧ではない。地名と読み方が併記された地図があるとわかりやすい。また、方言の一覧表もあるとコミュニケーションをとる材料にもなりお互いの距離が近くなると思われる。

7 まとめ（被災地支援の未来を見据えて）

災害対応の原点となる能力は、コミュニケーション力であると被災地支援に入るたびに感じている。被災自治体職員や被災者の話を耳で聞き、心で聴き、訊ねて訊く力をさらに身につけていきたいと思う。また、対話から「落としどころを見いだす力」も必要となってくる。こうした力を身につけたうえで、支援者及び行政の満足や手柄よりも、被災者が納得できる対応をこれからも目指して精進していきたい。