

輪島市における総括支援チームの活動について

三重県 いなべ市防災課 課長補佐 大月 浩靖

1 石川県能登地方におけるこれまでの地震

2007 年以降能登半島では震度 5 弱を超える地震が数回発生しており、直近では 2022 年 6 月 19 日に最大震度 6 弱、2023 年 5 月 5 日に最大震度 6 強の地震が発生しています。

2023 年度の中部 9 県 1 市^{注1}の幹事県^{注2}は三重県であり 5 月 5 日発生した地震では、幹事県として被災地に先遣隊を派遣し、情報収集にあたりましたが、石川県や、能登半島の被災地からは応援派遣の要請はなく事なきを得ました。

しかし、2024 年 1 月 1 日 16 時 10 分に同地域において深さ 16km でマグニチュード (M) 7.6 の地震 (最大震度 7) の内陸地殻内地震が発生し、輪島市及び志賀町で震度 7 の地震が観測されるとともに、能登地方の広い範囲で震度 6 弱以上の非常に強い揺れとなり、甚大な被害が発生しました。

2 総括支援チームの派遣経過

2024 年 1 月 1 日の能登半島地震により、筆者は総括支援チームの災害マネジメント総括支援員「通称 GADM」として、1 月 2 日に三重県から輪島市への派遣要請を受けました。その当日、輪島市への総括支援チームの派遣が決定され、筆者は 1 月 3 日に出発、そして到着した 1 月 4 日から 6 月 1 日までの延べ 60 日間を派遣先である輪島市において活動を行いました。図 1 には、発災後の応急対応時期における支援活動の概況を示しています。

なお、ここでいう「総括支援チーム」は、被災地である輪島市への応援職員派遣の協力依頼に先立ち、輪島市が行う災害マネジメントを総括的に支援するために、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等で編成されるチームのことです。また、「災害マネジメント総括支援員」は、輪島市長への助言、幹部職員との調整、輪島市の被害状況及び応援職員のニーズ等の把握など、応援職員として派遣される者のことです。

^{注1} 中部 9 県 1 市：三重県、富山県、石川県、長野県、岐阜県、静岡県、滋賀県、福井県、愛知県、名古屋市

^{注2} 中部ブロック幹事県：三重県 (2023 年度)、富山県 (2024 年度)、石川県 (2025 年度)、長野県 (2026 年度)、岐阜県 (2027 年度)、静岡県 (2028 年度)、愛知県 (2029 年度)

時系列	
令和6年1月1日(月)	
16:10	石川県能登地方 マグニチュード7.6(暫定)・県内最大震度4(木曾岬町、桑名市)・三重県災害対策本部準備体制
17:20頃	三重県として石川県へ情報連絡員の派遣を検討
18:00	震度4を観測した木曾岬町、桑名市で被害なしを確認
18:47	三重県内震度4に係る準備体制解除
時間不明	三重県、総務省、全国知事会情報共有
令和6年1月2日(火)	
03:30	石川県庁への三重県職員(情報連絡員)派遣内容に伴うブリーフィング
03:50	情報連絡員(三重県職員)が三重県庁を出発
08:45	情報連絡員(三重県職員)が石川県庁へ到着
14:50	情報連絡員から、総括支援チーム(GADM)の派遣要請あり 明日(3日)に石川県に到着してほしいとの要望(愛知県、静岡県、滋賀県、三重県と調整)
15:00	三重県庁よりGADMとして被災地派遣要請あり
16:00	出発準備
令和6年1月3日(水)	
10:20	総括支援チーム(GADM)三重県庁出発
12:00	総括支援チーム(GADM)いなべ市出発
17:10	総括支援チーム(GADM)石川県庁到着
14:50	石川県庁にて三重県情報連絡員、JVOAD等に情報収集
15:00	三重県庁よりGADMとして被災地派遣要請あり
令和6年1月4日(木)	
6:00	総括支援チーム(GADM)宿泊地(金沢市)出発
9:30	GADM大月、久保が輪島市役所到着
9:30	輪島市長、副市長、総務部長との面談し総括支援員制度について説明 今後の災害対応方針や現状の課題について協議、総務省へ応援職員の増員について連絡 市役所に避難している避難者の移動、市職員を市役所に戻す方法について説明(避難所・物資拠点)
11:30	輪島市防災対策課の活動状況の把握
12:00	物資拠点(総合文化センター)及び避難所(輪島中学校)の現状確認
12:00以降	輪島市へのマネジメント実施
令和6年1月5日(金)	
9:00	災害救助法特別基準について副市長にマネジメント
10:00	対口支援への受け入れについて副市長、総務部長、総務課方向性の確認及び対口支援団体執務室の検討
11:00	遺体安置所の災害救助法の活用及び遺体安置所の現状把握(広域火葬の検討)
13:00	輪島市役所に避難している避難者の移動
15:00	孤立地域における通信手段の検討・確保
19:00	発災後初めて市役所内の災害対策本部会議の実施・運営
20:00	応援団体によるお碗会議の開催
令和6年1月6日(土)	
7:30	支援方針会議の実施
12:00	被害認定調査における人員の推計
13:50	対口支援団体リエゾン受入及び組織体制の説明(活動統制)
18:00	安否不明者等救助に関する合同会議(自衛隊、警察、消防、市、海上保安庁、消防庁、内閣府)
18:30	災害対策本部会議における市長レク(方向性の確認)
19:00	発災後初めて市役所内の第1回輪島市災害対策本部会議
20:00	応援団体によるお碗会議の開催
令和6年1月7日(日)	
10:00	NPOによる避難所支援に係る協議
11:00	対口支援団体の宿泊場所に関する調整
15:30	行方不明者の洗い出し方法のマネジメント
19:00	第2回輪島市災害対策本部会議
20:00	応援団体によるお碗会議の開催
令和6年1月8日(月)	
10:00	市を中心としてオペレーションルームの検討
11:00	コールセンター化のマネジメント
15:30	本部会議市移行による手順説明(新しいフォーマットで)
19:00	第3回輪島市災害対策本部会議
20:00	応援団体によるお碗会議の開催



図1 時系列派遣支援活動の一覧

当初は1月3日に輪島市に到着し活動を開始する予定でしたが、金沢市への到着時刻が夕方になってしまったこと、携帯電話の電波状況が悪く、先に現地で活動をしている機関との情報共有もできない状況に加え、大雨警報が発表されているなかでの北上は二次災害の危険性を考慮し、4日早朝に金沢市を出発するのが賢明であると判断しました。様々なところで渋滞や倒壊家屋で救助活動が開始されている（写真1、写真2）なか、災害マネジメント総括支援員は午前中に輪島市に到着し活動を開始しました。

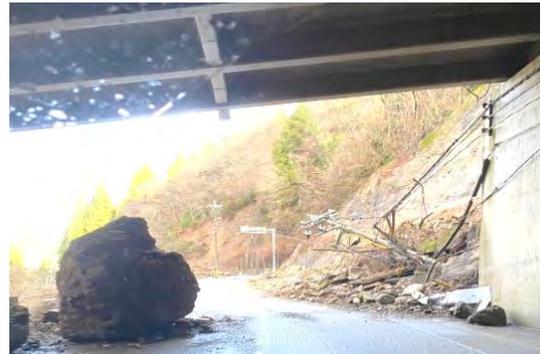


写真1

写真2

筆者が輪島市へ向かう道中の様子

3 輪島市に到着時の被災地の現状と市役所の現状

輪島市内は想像よりもはるかに被害が拡大しており、至る所で救助事案や行方不明者の捜索が継続されている状態でした（写真3）。市役所内では、多くの電話と情報で混乱し限られた人数での活動となっているなか、孤立集落もあり、更に多くの避難者が避難所に避難しており、市職員は避難所運営や物資の配送等に追われ、災害対策本部の機能を保つことが必死な状態となっていました。また、オペレーションルームでは自衛隊を中心として警察・消防が連携し救助活動や孤立集落の把握を行っていました。

市役所本館のイベントスペースや庁舎内の各フロアでは多くの避難者が避難をできており、特に本館1階のイベントスペースは避難者で溢れかえっていました（写真4）。また、本館2階の喫茶室を障がい者スペースとして開放しており、5月まで継続して福祉避難所として開設されていました。

本館は受水槽に給水すれば、トイレや水道はほぼ使用できましたが、令和3年に建築された新館は水道管からの直圧方式のため、トイレが使用できない状態でした。筆者の到着時には本館受水槽には供給する水はなく、新館と共にトイレが使用できない状態となり、雪をバケツに入れて、解けた水を活用してトイレに流すようにしていました。後に、本館の受水槽に給水を行い、本館のみトイレが使用することができ、被災地の職員・避難者のみならず、多くの応援職員も含めて非常に助かったと思います。



写真3
輪島市内のビル倒壊現場



写真4
避難者で溢れる本館イベントスペース

4 被災自治体首長等へのマネジメント支援

災害マネジメント総括支援員の役割として一番大切なもののひとつは、被災地に迅速に入り、被災地の首長との距離を縮めるとともに、被災地の首長等幹部職員の連携構築を進めることで、今後の支援の流れに繋げることです。筆者は到着直後、輪島市長及び副市長との面談を行い、被災状況や課題について協議し、今後の応急対応や課題策等についてマネジメント表を活用しながらマネジメントを実施しました（写真5）。しかし、最終判断は被災市であり、被災市の想いを汲み寄り添ったマネジメントが大切であることを心がけていました。

筆者は総務省災害マネジメント総括支援員等の研修講師をしており、かつ、これまでの被災地での活動経験を活かしながら緊張感を持って首長との対話を行いました。また、輪島市に入る前より、市長が2007年能登半島地震の経験者でもあり、元職員でもあるという経歴を事前に把握し、その経験を無駄にしないマネジメントが必要であると考え行動をしました。

5 対口支援団体の受入と執務室の確保

対口支援とは、大規模災害で被災した自治体のパートナーとして、特定の自治体を割り当てて復興の支援をする手法です。

輪島市に到着後すぐに、総務省より対口支援団体の決定について連絡が入りました。受入の際に、まず初めに行わなければならないのが、対口支援団体の受入れ調整です。輪島市長や幹部職員に多くの対口支援団体が入ることを伝え、当然、対口支援団体が入るのであれば、リエゾン（情報連絡員）も派遣されます。そのためにリエゾンの執務室の確保が急務となります。しかしながら、輪島市役所には多くの避難者が避難してきており、急に避難者を移動させることは混乱の原因になります。輪島市職員の皆さんには、避難者の次の行先場所を検討していただき、避難者への移動の呼びかけを行っていただきました。輪島市職員の皆さんの丁寧な対応により、避難者の皆さんが別の避難所へ移っていただけた

のは感謝するところです。そのおかげで、輪島市役所本館1階に対口支援団体リエゾンの執務室を確保することができ、円滑な受け入れを行うことができました（写真6）。

また、被災者支援業務を進めるなかで、罹災証明書、公費解体等の手続きや被災者支援に関する相談窓口の設置が必要となってきました。災害対応は被災者中心で業務を行う必要があり、市役所にとって最も有効利用できるスペースをお借りしていました。しかし、1階対口支援団体リエゾン執務室で使用していた場所を明け渡すこととなり、別の施設の確保が必要となりましたが、本館横に使用していない部屋があったため、筆者が庁舎内を回り場所を選定し市幹部との協議により、その場所を借り、再度新しい場所にてリエゾンの業務を再開しました。このように、災害時における執務室の確保は重要であり、特に大規模災害時には国、県など多くの応援機関が入るとともに、被害認定調査の執務室など比較的大きなスペースの確保が重要であるため、発災前からある程度の庁舎レイアウトを検討することが重要です。

令和2年7月豪雨の際は、球磨村では発災直後さくらドームで執務し、その後隣接地にプレハブ小屋を執務室として借用し業務を行っていました。このように、代替え施設を想定した庁舎のレイアウトを作成する必要があると感じます。



写真5 筆者による市長・副市長への説明



写真6 本館イベントスペースの対口支援団体リエゾン執務室（避難者移動後）

6 対口支援団体のルール確立

受入体制の構築として、執務室の確保に次いで、2つ目は、100人規模の職員の受入れの整理です。多くの対口支援団体を整理するにはルールづくりと組織図の作成が必要となります。そのため筆者は、総括支援チームの派遣を行っている三重県の対口支援チームを調整団体とし、対口支援団体のリーダーとして調整を行うことにしました。東京都など三重県より規模の大きな団体が入ってくることから、三重県対口支援チームの要員には県の幹部級職員をあてました。また、支援業務ごとにも調整団体を設けることにより、各支援業務の課題を整理する仕組みの構築を行いました。構築にあたり組織図を作成し、円滑な運

営に努めました。

輪島市への意見や要望を各団体から行くと、輪島市が混乱することは容易に予測することができたため、輪島市への要望は総括支援員から行うように徹底しました。各対口支援団体から各支援業務の調整団体へ要望すると、各支援業務の調整団体は、三重県の対口支援チームへ要望を上げ、対口支援チームから総括支援員へ、総括支援員から輪島市へ要望を上げるとしたルールを定めました。

輪島市には最終的に20の対口支援団体が入り20団体との連携は難しいなか、当初からの組織図を作ったこともあり、円滑な支援ができたと筆者は考察します。

7 宿泊場所問題

輪島市は観光地であり、多くの旅館等があるものの、地震により使えない状況となっていました。2006年に開業し、2019年に新棟を新たに開業したルートインには年末年始を過ぎす多くの避難者があり（実際には旅行客の帰宅困難者）、応援団体が入るスペースもない状況でありました。しかし、宿泊場所問題は輪島市だけの問題ではなく、奥能登全体に係る課題となっており、総務省の県庁リエゾンも、この課題に対し、積極的に活動し、私立高校の学校校舎の教室や野球部の屋内練習場を確保していただきました。

屋内運動場ではエアータントを張り（写真7）、暖房器具も設置するなど応援職員の宿泊環境を整えたものの、やはり冬の北陸という地域であるため、利用者からは寒かったとの意見もありました。しかし、ある資源を何とか確保し、少しでも良い条件で宿泊場所を確保していただいたことは非常に感謝するところでもあります。その一方では、三重県総括支援チームの支援員もキャンピングカーの手配を行い、輪島市内中を車で走り、キャンピングカーを配置するスペースの確保を行いました（写真8）。このように被災地では応援団体の宿泊場所問題は課題となっており、熊本地震の際でも筆者は、福岡県朝倉市から甚大の被害のあった益城町に連日高速道路で2時間かけて行き来をするなど、大規模災害時の宿泊場所問題は課題となっています。そのため、筆者が所属するいなべ市においては、日本旅行と事前に応援協定を締結し、いなべ市で被災した場合、若しくはいなべ市職員が被災自治体に派遣される場合において、宿泊場所の確保やレンタカーの手配などを依頼できる仕組みづくりを構築しています。

災害時におけるベースキャンプ地の確保は重要であり、国が示す受援計画のガイドラインでは受援自治体が確保するよう推奨されています。しかし、応急期における自治体は、受援の準備すらできない状況です。災害時の睡眠は重要なことであり、筆者も輪島市到着後市役所内での仮眠スペースを確保するなど、応援職員には自らの体調管理も重要となってきます。また、被災自治体にも自宅が倒壊するなど、避難所生活を余儀なくされている職員が多数いました。土日は避難所に行くものの、平日は職場のデスクで寝ている状態であり、筆者と輪島市役所幹部職員が協議し、せめて女性職員だけでも就寝可能な環境を確

保しました。市長自ら職員の健康管理を気にされ、自宅に帰れない職員の把握に努めていらっしゃる事が印象に残ります。しかし、市長、副市長も自宅に帰らず自席で仮眠をとる生活をされており、逆に筆者は市長、副市長の健康状態が気になる日々を過ごしていました。



写真7 野球部屋内練習場内エアertent



写真8 キャンピングカー

8 避難所避難者のキャパオーバーと避難所環境整備

筆者が輪島市に到着後避難所調査のために、市内で一番避難者が多い輪島中学校に向かいました。輪島中学校は平成30年2月に近隣の中学校が統合されると共に新築校舎において開校されました。しかし、輪島中学校は盛土により建設したため、至る所で傾き、駐車場の路盤も変形をしている状態でした。輪島中学校の体育館や教室では、高齢女性と、青年男性が避難所の運営を行い、青年女性は自主的に掃除をするなど協力的に活動をしていました。

避難所には多くの避難者が集まるなかで、避難所環境の整理や感染症のリスクを下げる方法を検討したものの、キャパオーバーの状況が続くなか、まずは避難者数を減らすように検討を行ないました。避難所の避難者数を減少させるために、石川県主導で1.5次避難^{注3}、2次避難^{注4}を実施しました。

避難所にいる青年世代は避難所から2次避難所に移り、避難所には高齢者のみが残るといった状況になり、避難所運営にも支障をきたす状況であったものの、全国からの対口支援団体の応援により、スムーズな運営が可能となっていました。

避難所ごとの課題はさまざまであり、避難所を含めた被災者支援のための情報共有する会議体（特定の目的のために複数回設定される会議のこと）が必要となったことから、「輪島市の名産のお椀」＋「ラグビーのONE TEAM」＋「令和元年台風19号での復興の取り組み

注³1.5次避難：高齢者や障がいのある方、妊婦、乳児など特に配慮が必要な者が、ホテルなどの「2次避難所」に移るまでの一時的な受け入れ先への避難。

注⁴2次避難：被災地外のホテルや旅館を活用した施設への避難。

ONE NAGANO」からイメージして、会議体の名前を「輪島市情報共有会議お ONE（お椀）会議」と名乗り、輪島市と支援団体（機関）が同じ方向に向かって復旧・復興を進めていく会議体を作りました（写真9）。この会議では避難所の悩みや、各関係機関の課題などが話し合われ、それぞれの実情を話すことにより、更なる連携を図ることができました。



写真9 輪島市情報共有会議お ONE（お椀）会議

9 72時間を意識した対応と会議体の実施

災害における人命救助は72時間が1つのリミットとされ、要救助者の生存率が下がり始めます。しかしながら発災3日後にも救助を待つ住民もいることから活動は継続するものの、多くの避難所には避難する住民が集まり支援を要請していることから、筆者は市長に「救助フェーズから生きていく命を守るフェーズ」であることを伝え、メディアを通じて発信するとともに、市役所幹部職員へも意識するよう市長から伝えていただくように依頼しました。

「生きていく命を守る・輪島市から災害関連死を一人も出さない」を目標とし、各部署が目標に向い、市職員、応援機関が一致団結して活動に取り組み始めました。

また、多くの国等の支援機関が集まるなか、各機関の連携を行う会議体がなく、筆者が中心となり支援方針会議を実施することで、事案に対し、「何が原因で対応できないのか」「どこで連携すれば対応ができるのか」を全員で協議し、各関係機関の連携構築を強めていきました。その頃から自衛隊も被災者支援フェーズとなり、筆者が司会進行をすることで、輪島市に負担のないように日々調整を重ね災害対策本部会議も定例化するようになりました（写真10、写真11）。



写真 1 0

筆者による災害対策本部会議の進行



写真 1 1

筆者進行による応援機関との調整会議

10 情報手段の構築

輪島市内の各地で孤立集落が発生し、通信網が途絶え孤立集落との連絡が難しい状況であり、衛星携帯電話の配備をおこなったものの、音声の聞き取りが難しく、非常に困惑した状況となりました。しかし、防災 DX 官民共創協議会でスターリンクを保有しているとの情報を受け、同協議会理事長へ連絡をし、確保を行いました。その後自衛隊により、徒歩にてスターリンクと発電機を孤立集落に配備し情報手段の構築が図られました。

今回、多くの場所で情報手段の途絶が課題となり、いち早く通信の復旧が求められました。

DMAT をはじめとする多くの応援機関が Wi-Fi を活用し業務をおこなうことも多く、被災自治体の通信環境を確保することも必要となっております。このことから、被災地に応援機関や応援団体が入り、かつネット社会が中心となる現代において、情報手段の構築は必要な資源であることが伺えます。

スターリンクの配備に向け動き始めた時、防災科学技術研究所の職員から貸出用スターリンクを提供可能との情報を得たため、筆者はすぐに職員に連絡をし、スターリンクの手配を行いました。しかし、スターリンクは金沢市内にあり、輪島市に持ってくるのができない状況下でありましたが、たまたま、輪島市に応援に入る自治体があるとの情報を受け応援に入る市の職員に連絡をし、金沢市内で受取及び設置レクチャーを受けてきていただくよう筆者から依頼し輪島市へ届けてもらいました。そして、その夜には翌日搬送する自衛隊員にもレクチャーを行い、翌日早朝には各孤立集落に配備することが可能となり、スムーズな情報のやり取りができるようになりました。

11 派遣からの知見

災害対応には経験値が必要となりますが、全国ほとんどの自治体は定期異動により長期に渡る防災専任職員がいない状況です。

総務省が2018年に制度化した応急対策職員派遣制度（対口支援）がなければ、被災自治体は更に困難な状態であったと予想されます。総務省がこの制度を活用し迅速に被災地に総括支援チームの派遣を決定したことに感銘を受けました。しかし、災害マネジメント総括支援員の災害対応の経験値はさまざまであり、災害マネジメント総括支援員をサポートする体制づくりの構築が必須であると考察することができます。

12 おわりに

本稿では、総括支援チームと災害マネジメント総括支援員を中心に記述をしてきました。本災害への応援は地方自治の歴史に残る事例となり、自団体の職員の災害対応力の更なる向上に結び付けることができました。

災害マネジメント総括支援員については、大規模災害時に総括支援チームとして都道府県の区域を越えて他団体を応援する仕組みですが、自団体で大規模災害が発生した場合の対応のためにも総括支援員の確保は有意だと考えられます。