

福井県による珠洲市避難所運営・避難者対応支援について

福井県 防災安全部 課長（防災対策） 大谷 正道

1 はじめに

令和6年1月1日16時10分に能登半島北東部を震源とするマグニチュード（M）7.6の令和6年能登半島地震が発生した。この地震は、石川県をはじめとする北陸地方を中心として広い範囲で強い揺れに伴う家屋倒壊や道路の崩壊、津波による浸水など甚大な被害をもたらした。福井県においても石川県との県境に位置するあわら市や坂井市を中心として最大震度5強を記録し、家屋や道路の被害が発生したものの、他県に比較し軽微であった。

隣県である石川県の甚大なる被災状況を認識した本県は、1月4日から対口支援チームを能登半島の東端にある珠洲市に派遣し、主として避難所運営や避難者対応支援などの業務に従事した。これらの支援により、広域の応援・受援体制について考察するうえで様々な教訓を得られたものと思料する。筆者は、福井県対口支援チーム総括として1月6日から延べ31日間派遣任務に従事したが、実体験を含め本誌において福井県として得られた教訓の一部を個人的見解も含め紹介する。

2 福井県の支援経緯

（1）発災初期の対応

ア 能登半島地震発災時において、福井県あわら市を中心に県内最大震度5強を観測し、軽傷者、住居の損壊、道路の損壊等の被害が発生した。また、発災約10分後に坂井市や敦賀市などの福井県沿岸部に「津波警報」が発表された。これにより、福井県は地域防災計画に基づき「災害対策本部」を設置した。

災害対策本部において県下の被害状況等を把握したところ、比較的軽微であることが判明した。それに対して、石川県能登地方において甚大な被害が発生している状況を認識した。そこで、1月1日に既に派遣調整を受けていた県内消防隊による緊急消防援助隊を派遣するとともに、1月2日に石川県庁へ福井県リエゾン（1チーム2名）を派遣して情報収集に当たった。

イ 1月3日、総務省及び全国知事会による石川県に対する全国からの支援体制を把握した。また同時に石川県庁リエゾンからの情報により、被災地での救助活動や被災者支援の対応が困難を極めていることを確認した。福井県は、当初、地震による被災県であるとの位置づけのため、石川県への支援県として要請が無かったが、県下の被害が比較的軽微であることと、石川県に隣接し支援するに有利な地理的条件に鑑みた杉本福井県知事の判断により、全国知事会、中部9県1市、関西広域連合等と連携・

調整を進め、カウンターパート方式により最も遠方で支援が困難な被災市である珠洲市を支援することとして決定した（図1）。

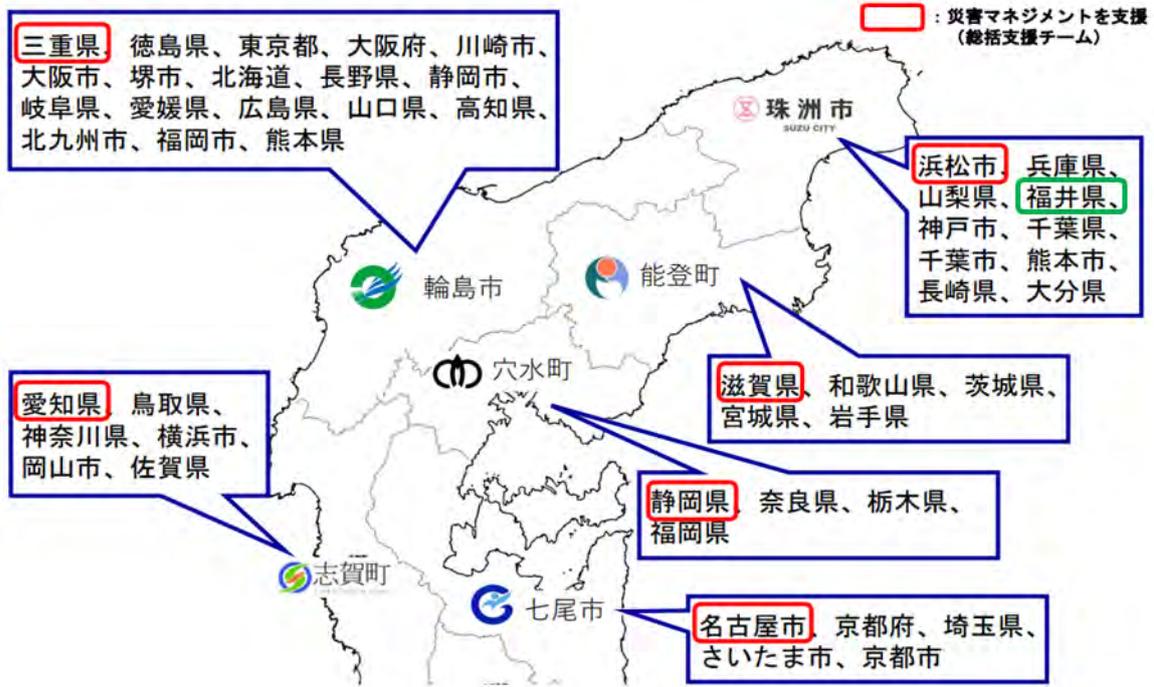


図1 令和6年能登半島地震における被災6市町への応援団体

1月3日夕方に岡澤尚美防災安全部副部長（現防災安全部理事）を総括とする福井県対口支援チームの第1陣を派遣し、平常ならば3時間半の行程を12時間かけて現地に到着し、翌日から珠洲市での支援業務に入った。県は1月4日、「福井県災害対策本部」を廃止し、「令和6年能登半島地震災害福井県支援本部」を設置し、本格的な支援体制に移行した（写真1）。



写真1 珠洲市への職員派遣

(2) 本格的短期派遣の実施

ア 市役所機能の回復

発災初期において珠洲市役所の機能の早期復旧が重要であったが、当時の状況は、珠洲市役所そのものが近傍被災者の避難先となっていた。また、一部の職員が指定避難所の運営支援を実施している状況であった。そこで、まず市役所内に所在する避難者を指定避難所等に移動させるとともに、指定避難所の運営を実施している市職員を市役所の本来業務へ復帰させ、市役所の機能を回復させるために市職員配置の指定避難所を優先して対口支援職員を配置することとなった。

イ 避難所運営支援の基本的考え方

珠洲市は、10 地区に分かれて自治組織が運営されており、当初市の指定避難所を17カ所(図2)設け運営された(写真2～5)。しかしながら、発災初期においては自主避難所や孤立集落などに点在する住家などが数多く存在し、避難所に避難せずこれらに留まる所謂自宅避難者も多く、その全体像の把握が困難な状況であった。

これら自宅避難者達の核となったのは各地域に所在する小集会所などであったが、それらを含めて1月末時点で90を超える数に昇った。避難所運営支援に当たっている本県としては、「災害関連死を一人も出さない」という目標を掲げており、これら自主避難所や自宅避難者をいかに支援するか考案した。結論として自宅避難者も一避難所として扱うこと、そして物流やケアの体制を切らさないことであった。このため、避難運営支援とは別に機動的な避難所巡回ケアを編成して、漏れのない支援体制を整えた(写真6)。



図2 珠洲市の避難所運営体制



写真2～5（左上から時計回りに）避難所の運営支援



写真6 避難所巡回ケアチーム

避難所運営支援の基本的考え方は、既に自主的に運営している避難所に対して運営の手助けとして、量的に負担となっている業務や、煩雑な行政との調整業務を支援することであり、決して避難所運営そのものを実施するものではない。

避難所運営に手を出すことは被災者の自立を妨げるものであり、このことは珠洲市長の意図と合致するものであった。これが後に円滑な市側への円滑な業務引継ぎに功を奏することとなる。

ウ 避難所支援における役割分担

珠洲市を支援する際の主な役割分担は、熊本市が災害マネジメント支援、浜松市が総括支援チームと物資の調達・配分、福井県が避難所運営支援を行った。避難所運営支援においては、千葉県、千葉市、兵庫県、神戸市、熊本市と共に活動した。

避難所運営支援の組織については、福井県総括班が全体総括を行い主として福井県、一部を千葉県、千葉市、兵庫県で分担し1班2～4名の避難所支援班を最大で14コ班編成して指定避難所等に配置した。自主避難所や自宅避難者等については、機動的な運用形態が必要となるため、兵庫県と神戸市、一部福井県で2～4名1組の10コ組前後を編成して巡回ケアを実施した。巡回ケアチームは、避難先まで移動する必要があるが、当初において諸所道路破損箇所が存在し、自らの乗用車での移動が困難であったため、生活物資を配分する陸上自衛隊の車両による輸送支援を受け自衛隊と行動を共にすることもあった。

(3) 中長期派遣体制への移行（対口支援の終了）

ア 避難所運営体制移行の考え

珠洲市は、自宅避難も含め拡大した避難所運営体制を段階的に縮小する意向であった。それは、珠洲市民が自ら復旧・復興するための道筋をつけることと効率的でより良いサービスを提供する目的をもって自立できる地域は自立を促し、避難所が集約できる地域は避難所を統合整理しようというものであった。避難所数の縮小のためには、その先に仮設住宅の建設と入居という目標があり、そのロードマップが明らかになることが必要であった。

イ 段階的移行作業

2月上旬頃から仮設住宅が逐次完成し入居が開始された。避難所の早期の整理統合は困難であったが、自主避難所の数が減り一時90以上あった避難所が3月には半数以下にまで減少した。本県は、珠洲市の意向により自主避難者らが支援を受けることなく生活し、指定避難所を公的な運営支援を受けることなく自治組織で運営できる体制への円滑な移行計画を策定した。

第一段階として避難所運営支援の勤務時間を例えば昼間のみとするようにし、巡回支援も巡回頻度を毎日から隔日、3日おきなどに縮減する。続いて第二段階として、各指定避難所に配置される応援職員を例えば3名を2名という様に減少させる。この間、避難所毎に必要な避難所名簿や避難所運営マニュアル、避難所備品等の物品リストを作成して自らが運営するための資料を作成する。最終段階として、福井県が作成した前述資料を手に珠洲市職員が各避難所を回り、自治会長や避難所長に説明して理解を求めていく（写真7、写真8）。



写真 7



写真 8

珠洲市職員による巡回説明

段階的な移行作業は概ね円滑に進み、珠洲市に対する福井県の対口支援は、3月31日をもって終了し、今後中長期派遣として公共土木施設災害復旧のための市職員支援や公費解体受付業務支援を継続することとなった。1月4日から3月31日までの約3か月間に対口支援を主とする福井県の行政機関派遣の職員は、延べ2,382名、7,284人日を数えた（写真9、写真10）。



写真 9



写真 10

避難所支援職員の撤収

3 避難所運営支援の実態から得られた知見

(1) 自治組織・地域コミュニティの重要性

珠洲市においては、指定避難所の運営は、当該地区の自治組織、地域コミュニティで運営されるのが基本であった。従って、自治会長（区長）等の指導・統制や自治組織の運営の状況がそのまま避難所運営の円滑化に反映される場合がほとんどであった。中には自主運営組織の一部の要職の方が不在で避難所の運営に支障をきたし、福井県の応援職員がとりまとめなど代行せざるを得ない場合もあった。自助、共助の観点から、避難所は自らの手で自分たちの地域で運営していくことが重要で自主防災の基本であるこ

とを再認識させられた。

(2) 通信インフラ被害への先行的対応

発災当初において、通信の途絶状態が続き、特に珠洲市外海地区（日本海側沿岸部）においてその被害の程度は甚大で、避難所運営に必要な実情の把握が困難な状況が続いた。当初から孤立地域等の連絡不通状態にある避難住民に対しては、陸上自衛隊が日々徒歩で訪問して、食料等を届ける際に状況の確認や連絡を維持していた。国や福井県はプッシュ型支援で衛星インターネットアクセスサービス（スターリンク）や衛星携帯電話を配布した。スターリンクは県が準備しようと試みたが、結論として総務省が準備して配布されることとなった。衛星携帯電話については、当初は福井県が県下市町に配布していたものを一時的に回収し、珠洲市の指定避難所、自主避難所に再配布することで対応した。

(3) LINE 避難所運営支援システムによる避難者の把握

避難所における正確な避難者の把握は、住民の所在を明らかにするとともに避難者に対する質の高いサービスを効率的に提供するうえで重要である。しかしながら、能登半島地震においては、当初の住民の避難所への入所時期にばらつきがあり、就業や復旧業務などでの昼夜間の人の増減、更には2次避難所からの人の出入のため、避難所入所者の把握や名簿作成に時間を要した。

福井県は、支援の当初から福井県が整備したLINEを活用（図3）した避難所運営支援システムを導入した。これは、福井県がコロナ禍における避難所受付を容易にする目的で令和3年から実証実験し、令和4年から運用を開始しているシステムであり、QRコードを読み込むことにより避難所における避難者の受付・登録やアンケートなどの回答、県から発信される必要な情報の受け取りなどが可能となる。能登半島地震においては、1月7日から本システムを珠洲市に導入し運用を開始した（写真11）。



図3

写真11

福井県のLINE 避難所運営支援システム

当初、珠洲市の大多数の避難所がネット通信の途絶している状態であったため、OCR（文字データ認識）方式、すなわち、避難者が必要事項を用紙記入し、これを回収して職員がシステムに読み込ませる要領で登録した。事後、徐々にネット環境が整うにつれLINE登録を進めることが可能となった。この際、福井県のLINE避難所システムをカスタマイズして石川県の整備する公式LINEシステムと接続し、石川県の状況把握や情報を得られるようにした。最終的には、珠洲市においてLINE登録が1,553名、OCR登録が2,132名、石川県全体では、13,053名が登録した。

1月8日に珠洲市で活動する緊急消防援助隊から、住民の行方不明情報に関し避難所運営支援の福井県総括チームに避難所登録情報の照会があり、LINEシステムで登録されている当該住民の所在が明らかになった事例もあった。

災害初期においては、被災者（誰）がどこに所在するのか、また不明なのかは重要な情報であり、システムを使用した迅速な避難者情報のとりまとめは、救助活動の効率化に寄与できるものと考えられる。

（４）漏れのない避難所ニーズの把握と避難者へのケア

避難所においては、平素の自治会組織をもって組織化したために男性避難所長（管理者）のみの運営がほとんどであり、地域的な特性も相まって避難所の女性からの要求が反映しにくいのではないかという判断があった。このため、避難所巡回ケアチームに当初から女性職員を加えて避難所の女性との接触に努めたほか、後に女性職員のみによる巡回チームを編成して女性目線によるニーズの把握を実施した。

（５）避難所における防犯体制（安全・安心の付与）

阪神淡路大震災や東日本大震災では被災地において発生する犯罪事案等が問題となった。能登半島地震においても住居が損壊して立ち入り出来ない状況が続き、また多くの高齢者や女性・子供などの弱者が避難所に所在し、防犯のための措置が必要とされた。

一般に警察官の巡回パトロールはあったが、それに加えて総務省に要請して防犯ブザーを約1000個準備して配布した。これは、特に高齢者や女性・子供を個人配布の対象としたが、そのほか、トイレ内や避難所周辺の暗い道など犯罪が比較的発生しやすいと思われる場所に固定設置して使用できる状態にした（写真12、13）。



写真 12

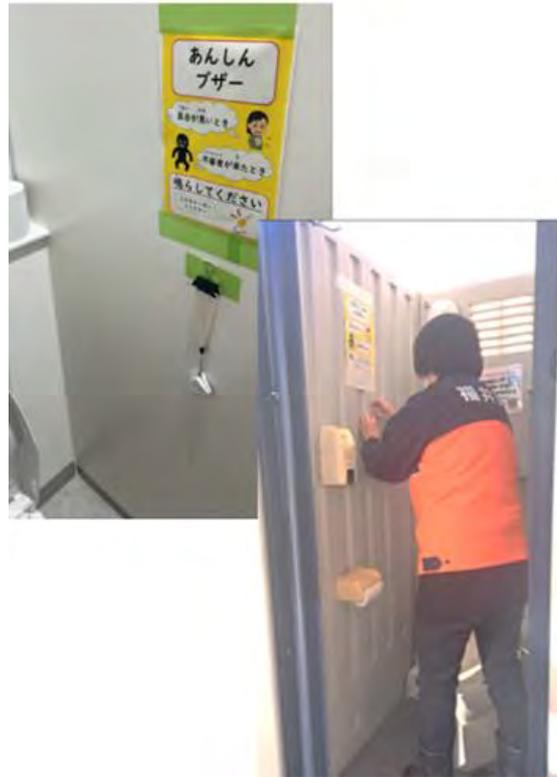


写真 13

防犯ブザーの配布・設置

(6) ペットと同行できる避難所の必要性

発災時から、避難所とは別に駐車場において車中泊の避難者が存在した。これらの避難の理由としてペットを同行しており、指定避難所に連れて入れないということであった。これは、(株)日本レスキュー協会の職員からの情報であり、ペット同伴者の避難については盲点であった。同協会からの意見もあり、急遽ペットと入れる避難所を開設することとなった（写真 14、写真 15）。

問題点としては、指定避難所は、既に地域のコミュニティを基盤として運営されているのに対し、ペット避難所はペットとともに避難している各地区出身の避難者の集まりにより作られるので、そもそも自主運営ができる状態ではなかった。そこで当面は、福井県の職員を支援要員として派遣し、支援しつつ自主運営組織の組織化と避難所運営要領について教え、理解させることとした。



写真 14



写真 15

ペット同伴避難所

(7) 避難所内トラブルの未然防止について

当初、要配慮者として手助けが必要でなかったために、福祉避難所に避難せず指定避難所で避難所生活を送る高齢者夫婦が突然同時期に認知症を発症してしまう例があった。頻繁な夜中の徘徊や避難所内に汚物を撒くなどの問題が発生し、避難者間の大きなトラブルに発展していった。

早い段階で市が福祉避難所への移動を準備し、自治会長が本人へ直接説明して理解を求めるなど、沈静化を図ることができたが、避難所内における争いや感情的な軋轢の発生は、避難所運営に大きな阻害事項となる可能性があった。避難所運営に当たっては、明確な責任者の統制・管理のもとに運営されることが重要であり、これを支援する行政側も常に避難所の現状を把握して運営責任者と連携して先行的な対策を講じることが必要になる。

4 応援支援における課題と今度の対策

(1) 初期におけるプッシュ式支援について

国からのプッシュ式支援は、現地のニーズを予測して迅速に機微な支援を行う上で極めて効果的である。一方で、例えば比較的最新の機材などを送る場合などそれらを受け取る側に必ずしも使用のための知見や識能があるとは言えない場合、その支援は無駄に終わるか操作説明などのためかえって時間を費やしてしまうことがある。

このため、避難者が必要とする機能（特にインフラ関係）の調査については特に早期に行うとともに、避難者の状況に応じて運用支援職員を派遣するのが有効である。

（２）応援職員派遣体制の保持

自治体の被災地支援に当たっては、リエゾンなどの連絡調整機能のほか、対口支援に必要な機能、住家被害認定調査、諸手続きに関する事務処理所要に伴う機能など幅広い支援ニーズに対応、少なくとも調整できる機能が必要である。

また、これに加えてこれらの業務や要員を指揮統制できる本部機能、支援要員が一定期間の活動が可能となる住居や食事などの管理機能が必要である。このため、特に初動において被災自治体に派遣される職員については、各種支援機能別の要員をパッケージ化して編成し、更に支援要員の食糧などを備えたキャンピングカーなどを併せ準備しておくのが有効であると考えられる（写真 16、17）。



写真 16



写真 17

福井県職員宿泊所とキャンピングカー

5 結びに

能登半島地震の影響は、人的物的被害もさることながら、地方が抱える過疎化や産業振興などの大きな問題を生起させた。今は、復興の途上であり、これからも多くの時間を要する。

我が国は、災害大国であるが故にその高い自立心や規律心、団結力、お互いを思いやる優しさを国民性として保持していると考えられる。加えて能登半島の住民の方々は、厳しい環境下で耐え、自らの力で生活を営んできた歴史がある。今後の被災地の方々の地力と見事な復興を信じたいと思う。

なお、本稿執筆中の令和 6 年 9 月 21 日に能登半島豪雨が発生し、地震災害と相まった豪雨災害に対する検証の総括がなされることと思料されるが、それについては今後の研究に委ねるものとしたい。