

珠洲市における初動応急体制構築への支援

愛媛県 西予市総務部税務課 課長 谷川 和久

1 はじめに

令和6年1月1日、新年を迎えた元旦の夕方16時06分に発生した「令和6年能登半島地震」では、北陸地方を中心に激震が走り、特に石川県能登半島では甚大な被害が発生しました。加えて、地震からの復旧・復興の途上にあつた奥能登地方では、令和6年9月21日から23日にかけて、台風14号から変わった温帯低気圧、これにより活発となった秋雨前線による線状降水帯などの影響で記録的な豪雨となり、復興に向けて前進しつつあつた奥能登被災地に追い打ちを加える大規模な災害となりました。

一連の災害によってお亡くなりになられた皆様に謹んで哀悼の意を表しますとともに、被災された皆様に心よりお見舞い申し上げます。あわせて、災害当初より自らも被災された上に被災住民のために懸命に対応にあたっている被災自治体の職員の皆様並びに関係者の皆様に深く敬意を表します。

今回の災害にあたって、私も微力ながら短期間ではありますが被災地の支援をさせていただきます。今回、寄稿の機会をいただきましたので、災害発生時の現地災害対応の課題並びに支援の一端を寄稿させていただきたいと思っております。内容につきましては、震災発生初期当時の状況であること及び私見であることをご了承いただければと思います。

2 派遣の経緯

この震災の支援体制として、国においては発災当初より迅速に支援体制を構築し、自衛隊・消防・警察などの救助部隊ほか様々な機関が被災地支援に乗り出しました。あわせて、被災地自治体をサポートするため、総務省の応急対策職員派遣制度等をとおして、全国の自治体から被災自治体を支援するための応援職員が派遣されました。私の在住する愛媛県でも石川県珠洲市・輪島市に対して迅速に先遣隊を派遣して情報収集にあたりるとともに、総務省からの依頼により災害対策本部マネジメント支援として、県職員と市町職員による支援チームを結成し、珠洲市と輪島市の災害対策本部のマネジメントに派遣されている総務省職員をサポートするために愛媛県チームとして珠洲市と輪島市への派遣が決定されました。

私が派遣された珠洲市には、平成30年7月豪雨災害で大規模な被災を経験した愛媛県南予地方の宇和島市・大洲市・西予市と県職員で合同支援チームを結成し（1チーム県職員1名＋市職員2名）、私もその第1陣として声をかけていただき、平成30年7月豪雨災害で受けた支援へのご恩返しと、その災害対応経験が少しでも被災地のお役

に立てるのではないかとの思いのもと現地への支援に向かいました。

一方、輪島市にも愛媛県と県内 20 市町で愛媛県チームを結成し、総務省職員サポート（災害対策本部マネジメント支援）、広域避難の調整・支援、対口支援として避難所運営支援にあたりました。また、奥能登被災地に対し、県内自治体が保有するトイレカー、循環式シャワー設備等の支援も実施し、当市からも循環型のシャワー設備の支援を行いました。

愛媛県チームとしての支援は、短期派遣から中長期支援に切り替わる 6 月まで実施され、私は第 1 陣の 1 月 13 日から 22 日（現地活動期間：14 日から 21 日）、第 11 陣として 3 月 15 日から 24 日（活動期間 16 日から 23 日）の間支援に赴きました。

3 珠洲市の状況

（1）市内の被害と初動対応状況

珠洲市は、令和 5 年 5 月にも最大震度 6 強の地震が発生し甚大な被害が発生しており、行政としてその災害対応が継続している中での今回の震災が起こったこととなります。

珠洲市は、人口 1 万 2 千人余りで、派遣で赴いた当時直接死が 97 名、関連死が 6 名となっております。関連死については全容が把握できておらず、2 回目の派遣の際は、弔慰金の相談に合わせて、関連死の相談も相当数寄せられており、今後数字が大きく変化することになることが危惧されておりました。

今回の震災では、市内全域で揺れ・津波・土砂災害・火災と想定されうる全ての災害が同時に発生し、町は壊滅状態、また、過疎高齢化が著しく進展していた奥能登地域では外部からの支援が頼みの綱でしたが、半島部への主要道路は大部分が通行止め、海岸部も地震によって隆起するなど外部からの支援もままならない状況にありました。私が最初に現地に入った際も金沢市から 4 時間以上かかったと記憶しておりますが、第 1 陣滞在中（1/13～22）に奥能登地域の孤立地区がすべて解消し、徐々に応急復旧が進みつつある状況にありました。

ライフラインに関しては、電気については主要部は、ほぼ通電し徐々に回復している状況でしたが、一番問題となっていたのが上下水道施設の被災による断水でした。通水エリアは当初見込みより早く広がっていたものの、宅内に向けての配管の損傷がひどいこと、また、下水道の復旧の見込みも立っていないことから、各ご家庭での生活用水としての使用には、相当の時間がかかると思われていた状況でした。トイレに関しては、かなりの数の仮設トイレが支援物資として設置されていたのと、全国からトイレカーの支援も行われておりましたが、当初の仮設トイレはほぼ和式であったことなど使い慣れない仮設トイレで不便を強いられていました。

また、断水により手が洗えない等衛生面や感染症の心配もありました。2 度目の派

遣（3/15～24）の際は、洋式化も進み、大分状況は良くなってきたと感じましたが、発災当時は真冬だったので、匂いや害虫等衛生環境はまだ良かったのですが、2度目の3月は匂いや害虫への消毒対応等の問題も発生しておりました。また、住居に関しては、応急仮設住宅の建設が急ピッチで進んでおりましたが、応急仮設住宅にも給水支援が必要であり、上下水道の早期復旧が被災者の方からも求められており、市長からも上下水道と道路の一体復旧に関して国に対しての一番の要望として上がっておりました。

被災者支援の核となる罹災証明の発行にあたっては、支援自治体により目視による全棟把握を早期から実施しており、1月27日には発行が開始されておりました。全壊率は、33.1%となっておりますが、二次・三次調査がこれからはじまり全壊棟数の増加が予想され、当初見込みの40%くらいになるのではとの話でありました。しかしながら、この数字も本年の豪雨災害による被災で、更なる調査が必要となり、被害物件の数も大幅に増えることになると思います。

（2）災害対策本部の状況

我々が支援に従事した珠洲市災害対策本部は、珠洲市役所3階にある危機管理室に設置されており、危機管理室職員3名と、市長、副市長、総務省・石川県の職員、消防・警察からのリエゾンが常駐しておられました。我々は、本部内に常駐し総務省職員と危機管理室職員の支援を行いました。

本来は災害対策本部のマネジメント支援を行うのが業務でしたが、危機管理室では、生活再建支援金・義援金・弔慰金等の申請受付業務も行っており、3名での災害対応は現実的に困難となっており、その申請受付業務や電話対応等の業務支援も行いました。また、発災当初の被災地ではインフルエンザ・新型コロナウイルス等の感染症が蔓延しており、1度目の派遣では、インフルエンザから職員の皆さんが徐々に復帰しつつあるところで、室内3名中2名が新型コロナウイルスに罹患してしまい、我々も検査を受けたりしましたが、地元職員の負担軽減のため当直の支援も行いました。

また、総括マネジメント支援員（GADM）をはじめ応援職員の従事スペースは、別室にあり、総括としては、浜松市・熊本市のGADMが当たっておりました。危機管理室の隣ではありますが、電話もなく、支援部隊と本部との調整も我々の業務の一つとなっておりました。発災当時は、約160名の市職員に対し、応援職員が約300名、自衛隊約1,000名、消防の緊急援助隊が約600名活動されており、地元職員のほぼ全員が被災され参集もままならない状況で非常に混乱した状況にありました。

4 支援状況について

ここからは、実際の支援内容について触れさせていただきます。

(1) 1回目の派遣

1回目の派遣では、主に災害対策本部と支援関係機関の情報共有を含めて足並みをそろえること、今後の応急復旧期から復興に向けてのロードマップを示すことが主な支援となりました。

ア 情報共有体制への支援

1日のルーティンとして、発災当初は、毎日7時と19時に支援機関の情報共有会議、16時から石川県の災害対策本部会議、17時からマスコミによる市長の囲み取材、17時半から市の災害対策本部が開催されており、会場は応接室等の狭い会議室で、参加者ですし詰めの状態でした。前述したように、市の職員数を大幅に上回る支援関係機関が活動を行っていることから情報共有、市の意向把握等のためには、会議開催に多くの労力が必要となり、すべての関係者に大きな負担となっておりました。そのような中、次第に会議がほぼ報告事項等に限られてきていることから、職員・関係機関の負担軽減にもつながるよう開催方法・場所の見直し等を提言、GADMとも共有し見直しを図りました。

また、各会議の議事録もとられてなかったことから、情報共有・記録として残すことの大切さも提言し、愛媛県チームで様式を提示、議事録作成のフォローも行いました（写真1・2）。



写真1 当初の様子



写真2 着席スペースを確保

イ 被災者支援メニューの提示

さらに、今後の見通しを立てるため、復興までのロードマップを示し、特に罹災証明書の発行開始に伴い、被災者支援のメニューを早く被災者に情報発信するよう提言させていただきました。あわせて、問い合わせの総合窓口や被災者への情報発信の課題も共有し、神戸市に協力をお願いし、現在もLINEでの情報発信等、継続的な支援が行われているとお聞きしております。

ウ 復興体制の検討

復興までのロードマップについてもお示ししましたが、まだまだ復興やまちづく

りのことを考える状況にはありませんでした。しかしながら、副市長以下市の幹部の方の中には、今後人口流出等も考えると、早く被災者に支援メニューや今後のまちづくりの方針を提示する必要性についてご理解いただき復興体制の検討にも入っていただきました。

3月1日には、復興準備室が発足しております（写真3）。



写真3 理事者を交えて各部署との調整

（2）2回目の派遣

2回目の派遣時には、引き続き災害対策本部のフォロー、危機管理室の業務支援や各課からの資料提供依頼への対応等を行いつつ、3月末で外部からの短期派遣が終了し、4月から中長期派遣による支援に移るという時期にあたったことから、業務支援内容の確認調整のため、総務省の方と各課ヒアリング等を実施し、業務に必要な人員の調整を行いました。

調整の結果、不足する業務には相対支援（短期派遣で支援を受けた自治体に市から一定期間の支援継続を直接依頼）と国への中長期派遣の追加要請を行うこととし、国及び石川県へ提出する基礎資料の作成を行いました（図1）。

5 課題と教訓

1度目の派遣では、発災初期であったこともあり、被災者の命に係わる対応（孤立地区の解消、避難所対応、上下水道の復旧対応、罹災証明書の発行、被災者支援メニューの周知、広域避難への対応、仮設住宅の建設）、行政としての対応（今後のロードマップの作成、職員のケア、NPOやボランティア等支援者の受け入れ）等々の課題がありました。

2度目の派遣では、応急復旧期から復興へとつないでいく組織体制の構築が課題となりました。

このような状況の中、当時を振り返り、主な課題と教訓を次のように整理しました。

（３）応援人員の受入れ

珠洲市に限らず被災地には、非常に多くの支援者が発災当初より支援に駆けつけて来ました。支援者の宿泊場所等の確保も問題となりました。我々が入る前までは、市役所内で雑魚寝の状況と聞いておりましたが、現地入りした日から、熊本市の手配で支援者用のキャンピングカーが配置され大分改善されておりました。しかし、様々なルートを通じて応援職員が被災地入りしており、受け入れ窓口や全体の活動状況の把握等が必要であると感じました。

総務省の応急対策職員派遣制度も大分定着し、珠洲市でも GADM として浜松市・熊本市が調整に奔走されていましたが、今回の規模となると支援者の全体像が把握できず混乱が続いておりました。また、GADM 登録のある支援者が個別に意見を直接理事者に対して伝え地元職員を更に混乱させる場面も眼にしました。我々は、派遣の際総括の GADM をとおして動くようにとくぎを刺されましたが、総括 GADM が全体を把握して調整することが必要であり、様々な機関が支援に入った際の支援体制の構築が今後の課題といえそうです。

（４）中長期的な視点に立った必要な人員の確保

それぞれのフェーズにおける必要人員の把握、人的不足を補うための応援要請の手順等、受援計画を策定して平時からイメージしておくこと、また、その調整を訓練等で行うことの必要性も改めて感じました。

人的にも財政的にも体力のない基礎自治体においては、単独対応には限界があり、長期にわたる災害対応を行うためには、国・県に対しての派遣要請や応援職員を受け入れる体制が必要となり、今回、総務省職員の方が理事者に寄り添い、課題等を直接国・県につなぐ体制が取れていたことは有効であったと感じましたが、現場では、地元職員が矢継ぎ早に出される支援メニューへの対応、さらに、問い合わせや来庁者も増えてパンク状態にあり、全体としてうまく情報の共有等対応できていない状況でした。受援計画や業務継続計画において、平時から大規模な災害を想定した必要な人的・物的資源の洗い出しや、応援職員の受け入れ体制等、それぞれの部署において考えておくことが必要と感じました。

応援側としても、地元職員の負担軽減等に配慮する必要があります。珠洲市の職員の皆様は未曾有の災害で自らも被災しながら、休息もとらず懸命に災害対応にあたっておられました。様々な対応に追われながら、上下水道の復旧、被災者支援の遅れが、被災者の市外のみなし仮設入居等人口流出につながっていくのではと心配されていました。

支援者の活動が押し付けや指示待ちになることなく、地元職員や被災者に寄り添った対応や提案ができることで、円滑な復旧・復興へつながることになるため応援側と

してのしっかりとした心構え等準備も必要であると感じました。

6 おわりに

短期間の派遣では支援にも限界がありますが、今回の派遣で理事者の皆様の近くで国・県からの派遣職員の皆様とともに本部運営のお手伝いできたことは、貴重な経験となりました。

私の居住する愛媛県も、今年4月には観測史上初めて6強を観測する日向灘を震源とする地震が発生しました。また、8月には南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が初めて発表されました。今後発生が予想される南海トラフ巨大地震では甚大な被害が想定されております。特に過疎高齢化が奥能登地方同様に進む愛媛県南部の宇和海沿岸地域では、その想定される被害や地形から今回の震災から学ぶべきことは多くあると思います。これから明らかとなっていく今回の震災の教訓を愛媛県と市町が連携して課題を共有し、一層の事前対策を推進することが必要と考えます。

今回の震災対応として、愛媛県チーム一丸となつての対応が行われました。愛媛県では、この体制をさらに強化する取り組みを県市町連携事業として、「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の育成」と「住家被害認定調査体制の構築」に令和6年度から取り組んでいくこととされております。

また、大規模災害時は発災後の行政対応が混乱することが今回の震災でも露呈されました。このことは、結果として被災者への支援が遅れ、復旧・復興の遅れとなります。愛媛県では、県・宇和海沿岸の市町共同で事前復興指針を取りまとめ、当市でも西予市事前復興計画を策定いたしました。西予市では、平成30年7月豪雨の教訓の伝承及び復興、並びに、西予市事前復興計画に基づく事前防災・事前復興に取り組んでおります。引き続き南海トラフ巨大地震をはじめ巨大災害に備えるため一層の防災・減災対策を推進することとしております。

最後になりますが、10月23日新潟県小千谷市で開催された「中越地震20周年追悼のつどい」に参加する機会に恵まれました。住民や語り部、行政職員の方々とお話する中で、震災から20年が経過しても様々な思いを胸に今でも災害伝承や復興に取り組んでいるお姿やお話を多くお聞きするとともに、これまで受けた支援への感謝の言葉も多く耳にしました。当市も、平成30年7月豪雨から6年が経過しました。いまだ復興途上ですが、全国から多くのご支援を受けて今日があると思っております。小千谷市では珠洲市の職員の方にもお会いすることができ、皆さん頑張っていること、一方、体調を壊された方がいること、行政職員としての復興への思いもお聞きすることができました。

令和6年能登半島地震被災地の復興への道のりは始まったばかりと思っておりますが、全国からの支援の声を受けて1日も早い能登の復興をお祈り申し上げます。