



# 令和6年能登半島地震における 災害対応の現地支援に関する報告書

—一次なる災害に活かす応援のあり方に関する実証的研究—

Report on On-Site Support for Disaster Response during the 2024 Noto Peninsula Earthquake: An Empirical Study on Effective Support Strategies for Future Disasters

## はじめに

本報告書は、令和元年の元旦に発生した能登半島地震において、人と防災未来センターの研究者を中心とした現地支援の記録である。極寒の地で、不十分な生活環境の中で実施していただいたことに対して、深く敬意を表したいと思います。当センターが現地支援と災害現場の調査研究を推進するのは、研究者が、将来、防災研究者として社会貢献できる人材になっていただくことを目標にしており、決して被災地で何が起きているのかを知ることだけではない。被災地で何が起きているのかについては、メディア関係者の皆様の方が余程多くの情報をもっている。災害研究者は日程的にも、資金的にも制約をもっており、十分な組織的現地調査ができるような体制とはなっていない。筆者自身も、これまでの経験から、被災地全域を詳しく調査できないという制約を理解し、とくに被災現場を取材したメディア関係者と意見を交わすことを積極的に実施してきた。このような背景を理解すれば、現地調査報告書では、関係した事案の報告だけでは不十分で、そこで一体どのような問題が起これ、それを解決するにはどのような努力が必要であるのかを明らかにする必要がある。それを実施しないと、問題解決の方策の妥当性を深く考えず、予算的に可能な対策を“必要な対策”と誤解し、実行するという愚を犯しがちである。

そして、それらの改善は中小規模の災害であれば可能であるが、南海トラフ地震とか首都直下地震では不可能に近い内容のものも含まれがちである。たとえば、避難所の設営に対して、国際赤十字が推奨するスフィア基準なるものがある。災害時に公的な避難所が設置されるのは、先進国ではわが国とイタリアだけであり、ほかの国では自助努力で避難先を見つけることが求められている。イタリアでは、避難所の環境は自宅の居住環境と同じことが求められているという事情がある。そして、同国の国民は自宅ではベッドで就寝しているが、わが国はベッドと布団が混在している。なぜ、わが国の避難所では布団がいけないのか。文化的な背景も考慮せずに、段ボールベッド類しか駄目であるというような一方的な対応でよいのかどうかについて、深く検討されずに来ている。被災地の調査報告書では、そこで実施されている災害対応のどこに問題があり、それを解決するにはどうすれば良いかを、調査した本人が提示するから価値があるのである。そして、国難災害に際してもそれが可能なのかについて考える必要がある。後者の考察が無理であれば、せめて前者だけでも提示する必要がある。それがなければ、一体、日常的な研究活動で何をしてきたかということが問題となろう。このような観点で、本報告書をお読みいただき、不十分な点についてさらに検討を進めていただくことをお願いしたい。

2026年3月

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター  
センター長 河田恵昭

# 令和6年能登半島地震における災害対応の現地支援に関する報告書

## —一次なる災害に活かす応援のあり方に関する実証的研究—

はじめに

### 第I部 令和6年能登半島地震における災害対応の現地支援に関する報告

1. 令和6年能登半島地震の被害と概要	7
1.1 被害の概要	
1.2 避難者の推移	
2. 初動期における現地調査	12
2.1 発災当初の対応	
2.2 石川県災害対策本部	
2.3 能登町災害対策本部	
2.4 輪島市災害対策本部	
3. 現地支援体制の構築	19
3.1 活動方針の決定	
3.2 現地支援体制の構築	
3.3 現地の活動環境	
3.4 後方支援体制の構築	
4. 石川県庁での支援活動	31
4.1 石川県の災害対策全般のマネジメントや政策調整への支援	
4.2 石川県災害対策本部災害救助法チームへの支援	
4.3 防災DX官民共創協議会との連携	
5. 能登町での支援活動	44
5.1 本部会議運営支援	
5.2 総括支援（滋賀県）・対口支援チームに対する支援	
5.3 避難所の運営支援	
5.4 避難所環境改善支援	
5.5 避難所自主運営に向けた支援	
5.6 対口支援県に代わる自治労支援実施に向けた調整	

6. 輪島市での支援活動	70
6.1 三重県庁における応援体制	
6.2 総括支援（三重県）・対口支援チームの体制の構築	
6.3 輪島市における支援体制の構築	
6.4 本部会議運営支援	
6.5 住家被害認定調査支援	
6.6 行政マネジメント支援に向けた調整	

## 第Ⅱ部 支援者からの寄稿

1. リサーチフェローからの寄稿	93
2. 研究部現職（当時）からの寄稿	105

## 第Ⅲ部 次なる災害に活かす応援のあり方に関する実証的研究

1. 序論－問題意識と研究目的	135
2. 先行研究のレビュー	
3. 研究方法－実証的分析の枠組み	
4. 応急対策職員派遣制度の課題と対応の方向性	
5. 人と防災未来センターの被災地支援制度の課題	
6. 考察と次の災害に向けた知見	
7. 結論－次なる災害に活かす応援の指針	
【次なる災害に活かす応援の指針】	151

### 参考資料

1.1 能登町職員の初動に関するアンケート調査	161
1.2 能登町災害応急対応フロー図	
1.3 能登町災害対策本部会議メモ	
1.4 能登町朝ミーティングメモ	
1.5 能登町避難所運営会議メモ	
1.6 人と防災未来センター 情報共有会議メモ	

# 第 I 部



## 1. 令和6年能登半島地震の被害と概要

### 1.1 被害の概要

#### (1) 地震の概要

令和6（2024）年1月1日16時10分頃、石川県能登地方（輪島の東北東30km付近）のごく浅い地点を震源とする、マグニチュード7.6の地震が発生した<sup>1)</sup>（第3報で深さ16km地点に更新<sup>2)</sup>）。この地震により、石川県の志賀町で最大震度7を観測したほか、北海道から九州地方にかけて震度6強から震度1を観測した<sup>1)</sup>（表1.1.1）。

表1.1.1 令和6年能登半島地震の概要 ※1) 2) 3) をもとに作成

発生日時（検知時刻）	令和6（2024）年1月1日16時10分	
震源地	石川県能登地方（輪島の東北東30km付近） 深さ16km地点	
マグニチュード	7.6	
最大震度6以上を 観測した市町村	震度7	石川県志賀町・輪島市
	震度6強	石川県珠洲市・能登町・穴水町・七尾市
	震度6弱	石川県中能登町、新潟県長岡市

加えて、長周期地震動の階級4を石川県（能登）で、階級3を石川県（加賀）、新潟県（上越・中越・下越）、富山県（東部・西部）、長野県（中部）で観測している<sup>1)</sup>。また、この地震では石川県能登に大津波警報が発表されたほか、北海道から九州にかけて太平洋側の広い範囲で津波警報や津波注意報が発表された<sup>1)</sup>。気象庁は、1月1日、この地震の名称を「令和6年能登半島地震」と定めた<sup>4)</sup>。また、この地震では、緊急地震速報が発表されている<sup>1)</sup>。この地震を含め、同年1月中だけで5弱が7回、5強が8回、6弱が2回、震度7が1回観測されており、震度1以上が1558回観測された（図1.1.1）<sup>5)</sup>。なお、石川県能登地方では、この地震が発生する前の16時06分、マグニチュード5.7、最大震度5強の地震が発生している<sup>1)</sup>。

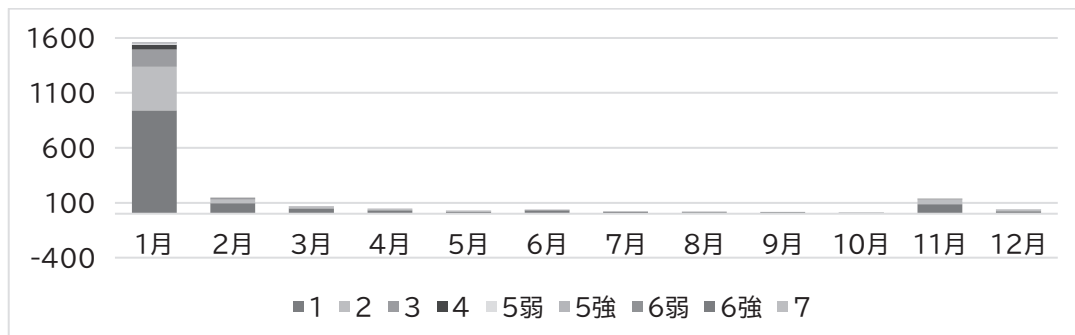


図1.1.1 「令和6年能登半島地震」の最大震度別地震回数 ※4) をもとに作成

## (2) 被害の概要

この地震では、令和7年8月5日16時時点において、人的被害は死者634名（うち災害関連死406名）、重傷者420名、軽傷者978名、住家被害は全壊6,532棟、半壊23,680棟、一部損壊134,949棟で石川県を中心に甚大なものとなった<sup>6)</sup>。また、石川県、富山県、新潟県では17件の火災が発生している（表1.1.2）<sup>6)</sup>。そのうち、輪島市大規模火災は焼損棟数約240棟、焼失面積約49,000㎡、出火原因については調査継続中ではあるが、地震の影響による電気に起因した火災の可能性が示唆されている<sup>7)</sup>。

表 1.1.2 人的・住家等被害 ※1) をもとに作成

	人的被害（名）				住家被害（棟）		
	死者	うち災害 関連死	重傷者	軽傷者	全壊	半壊	一部損壊
合計	634	(406)	420	978	6,532	23,680	134,949
うち石川県	623	(395)	395	876	6,163	18,713	91,466

また、この地震の影響により、石川県内では、電気（停電戸数約40,000戸、令和6年3月15日解消）、水道（断水戸数約110,000戸、令和6年5月31日解消）が停止した<sup>8)</sup>。このほか、発災直後は携帯電話の通信可能エリアが20～30%となった（令和7年3月末時点復旧99%超）<sup>8)</sup>。加えて、都市ガス（供給支障148戸、1月4日再開）、コミュニティガス（旧簡易ガス供給支障504戸、建物崩落を除き4月9日供給再開）には一部支障が生じたが、LPガスは需給に支障は生じなかった<sup>9)</sup>。さらに、地震の影響で道路の通行止めが多数発生し、県管理道路だけでも87か所が通行止めとなった（令和7年3月末時点11か所復旧）<sup>8)</sup>。ほか、金沢市からの主要道路である「のと里山海道」が広範囲で被災し、交通規制が長期間続いた。このほか、JR七尾線が七尾駅から和倉温泉駅間（2月15日運転再開）、のと鉄道七尾線が能登中島駅から穴水駅間（4月6日から運転再開）で運休した<sup>10)</sup>。加えて、能登空港発着便も運休（1月27日から民間航空機運航再開）した<sup>5)</sup>。これらのこと等により、1月9日14時時点で、石川県県内では22地区（3,123人）が孤立集落・要支援集落等として報告された<sup>11)</sup>。ほか、住民の生活及び外部からの支援に支障をきたした。

このほか、この地震による公費解体の棟数（率）は令和7年3月末時点で22,485棟（57.3%）であり、災害廃棄物の処理量（率）は令和7年2月末時点で累計159万t（38.9%）となっている<sup>12)</sup>。

## 1.2 避難者の推移

### (1) 避難所開設数の推移

この地震により石川県では、市町が開設した1次避難所（以下、「1次避難所」という。）は最大404か所（1月7日・9日）であった<sup>12)</sup>。加えて、石川県が開設した1.5次避難所（以下、「1.5次避難所」という）は最大3カ所（1月19日から3月中）、石川県が開設した2次避難所（以下、「2次避難所」という。）は最大246か所（2月2日）であった<sup>13)</sup>。合計では、2月2日14時時点報告の532箇所が最大であった<sup>13)</sup>。

市町の開設した避難所は1月中旬頃から減少をはじめ、3月には最大時の半数近くに減少している<sup>13)</sup>。一方で、2次避難所は1月中旬から増え始め、7月18日14時時点の報告まで100を超えている<sup>13)</sup>。1.5次避難所は開設以降、1～3カ所で推移した（図1.2.1）<sup>13)</sup>。

※上記数値は各時点での報告値であるため、留意が必要。

### (2) 避難所避難者数の推移

この地震による石川県内の最大の避難者数は、1次避難所は34,173人（1月4日）、1.5次避難所は367人（1月21日）、2次避難所は5,178人（2月2日）であった<sup>13)</sup>。1次避難所・1.5次避難所・2次避難所の合計では、1月4日14時時点報告の34,173人が最大であった<sup>13)</sup>。

市町の開設した避難所は1月4日の最大避難者数から減少をはじめ、1月末には最大時の半数近くに減少している<sup>13)</sup>。一方で、2次避難所は1月中旬から増え始め、8月21日14時時点の報告では市町の開設した避難所の避難者数に近接している<sup>13)</sup>。1.5次避難所は開設以降、1月中旬から増え始めたが、4月2日14時時点では100人を切るまで減少した（図1.2.2）<sup>13)</sup>。

※内閣府（防災担当）は、1次避難所の避難者数は、発災直後の1月2日に最大の40,688人に達したとしている<sup>14)</sup>。

### (3) 福祉避難所の推移

七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町は、発災前に福祉避難所を71か所指定していた。発災後は1月8日時点で10か所、4月1日時点で最大で27カ所開設されており、能登町は平時に指定・確保している5施設を超え7施設の開設となった<sup>14)</sup>。平時の指定を超える開設もあることから、みなし指定\*が行われたことが示唆される。

※みなし指定…発災前に避難所に指定された場所ではないが、発災後に避難所として開設した場所をいう。

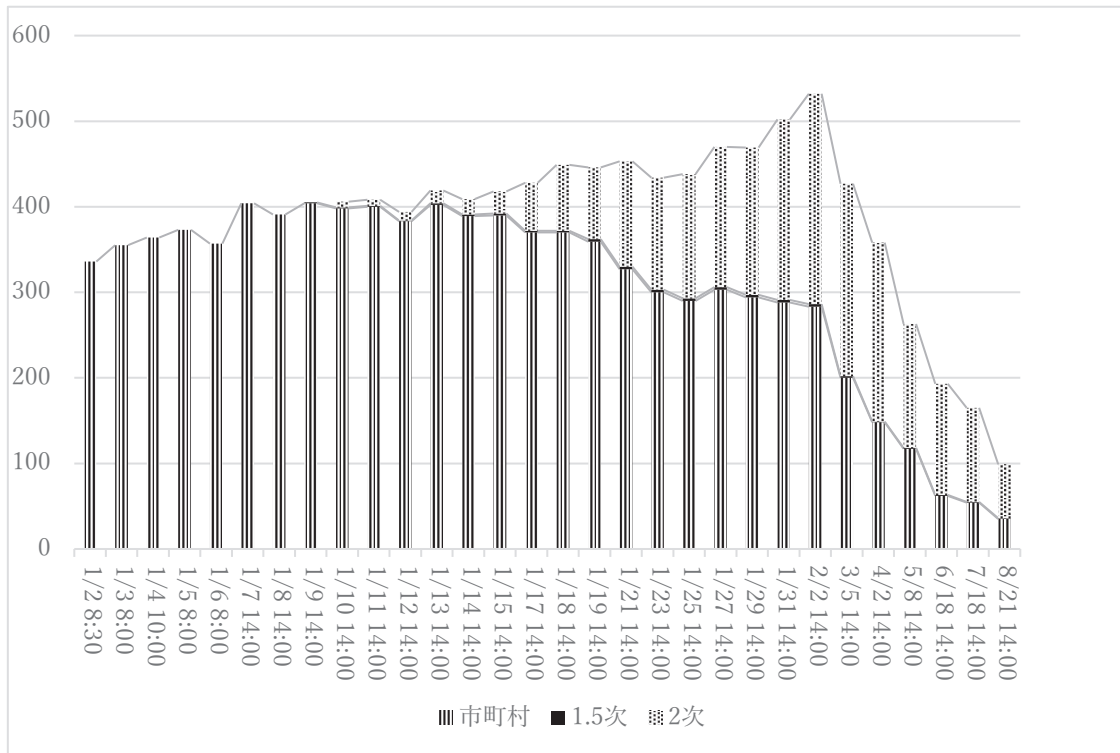


図 1.2.1 避難所開設数の推移 ※1)の数値をもとに作成  
 ※数値の留意事項については1)参照のこと

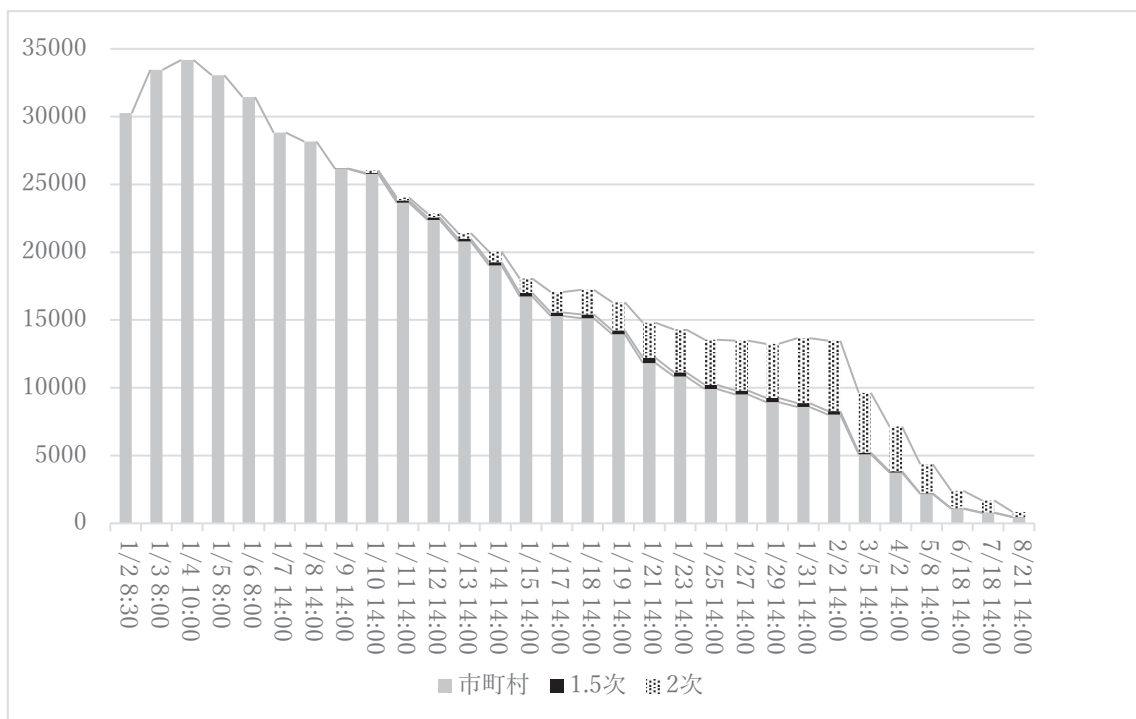


図 1.2.2 避難所避難者数の推移 ※1)の数値をもとに作成  
 ※数値の留意事項については1)参照のこと

## 【引用文献】

- 1) 気象庁 (2024) 令和6年1月1日16時10分頃の石川県能登地方の地震について (令和6年1月1日18時10分地震火山部報道発表資料)
- 2) 気象庁 (2024) 「令和6年能登半島地震」について (第3報) (令和6年1月1日21時30分地震火山部報道発表資料)
- 3) 気象庁ホームページ「震度データベース」  
<https://www.data.jma.go.jp/eqdb/data/shindo/index.html#20240101161022>
- 4) 気象庁 (2024) 令和6年1月1日16時10分頃の石川県能登地方の地震について (第2報) (令和6年1月1日地震火山部報道発表資料)
- 5) 金沢地方気象台 (2025) 「令和6年能登半島地震」の最大震度別地震回数表 (令和7年1月31日16時現在)
- 6) 消防庁 (2025) 令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況 (第120報) (令和7年8月5日16時00分 消防庁災害対策本部)
- 7) 内閣府 (防災担当) (2024) 令和6年能登半島地震に係る検証チーム (第3回) 資料2 令和6年能登半島地震における避難所運営の状況 (令和6年4月15日)
- 8) 石川県ホームページ「令和6年能登半島地震アーカイブ 震災の記憶 復興の記録 復興への歩み」  
データで見る復興状況 復旧・復興に関する客観指標  
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kouhou/digitalarchive/documents/index.pdf>
- 9) 経済産業省 (2024) 「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」 (第2回) 資料1-3 令和6年能登半島地震の 電力・ガスにおける復旧対応等について (令和6年7月31日)  
[https://www.bousai.go.jp/jishin/ното/taisaku\\_wg\\_02/pdf/siryo2\\_1\\_3.pdf](https://www.bousai.go.jp/jishin/ното/taisaku_wg_02/pdf/siryo2_1_3.pdf)
- 10) 国土交通省 (2025) 令和6年能登半島地震における被害と対応について (第113報) (令和7年5月13日)
- 11) 石川県 (2024) 令和6年能登半島地震による被害等の状況について (27報) (令和6年1月9日14時00分現在 危機対策部)
- 12) 石川県 (2025) 令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について (211報) (令和7年8月1日14時00分現在 危機対策課)
- 13) 石川県 (2024) 令和6年能登半島地震による被害等の状況について (3~154報) (危機対策部)
- 14) 内閣府 (防災担当) (2024) 令和6年能登半島地震に係る検証チーム (第3回) 資料2 令和6年能登半島地震における避難所運営の状況 (令和6年4月15日)  
[https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho\\_team3\\_shiryo02.pdf](https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho_team3_shiryo02.pdf)

文 責：山崎 真梨子

所 属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職 　：人と防災未来センター主任研究員

## 2. 初動期における現地調査

### 2.1 発災当初の対応

#### (1) 初動会議の開催（2024年1月1日～）

「人と防災未来センター災害対応の現地支援マニュアル」では、国内で震度6強以上の地震が発生した場合、「Zoomの常設会議に集合」し、「情報収集・初動会議開催タイミングを協議する」こととなっている。

2024年1月1日16時10分震度7の緊急地震速報を受け、16時15分に第1回Zoom会議を開催し、被害情報の収集・共有を行った。また、18時に第2回Zoom会議を開催し、1月2日に先遣隊第1隊を石川県庁と被災市町村に派遣することを決定した。

以後、現地支援隊（現地に派遣している研究員）と後方支援班（後方支援等で人と防災未来センターにいる研究員）は、ZoomやSlack（ビジネス用のコミュニケーションツール）を通じて、情報共有や引継を行った。

#### (2) 調査隊の派遣（2024年1月2日～1月9日）

1月2日午前7時過ぎ、被災地の状況をつかむために、石川県庁を目指して第1次調査隊が人と防災未来センターを出発した。13時30分過ぎに石川県庁に到着。災害対策本部会議に出席するも被災地の状況が思うようにつかめないため、奥能登の被災市町を目指すこととした。

石川県庁で集めた情報では、金沢と奥能登をつなぐ交通網は壊滅状態であった。道路は損壊しパンクした車も多数あり、応急処置できた道路に車両が殺到しあちこちで渋滞が発生していた。4mもの海の隆起あるいは津波の影響により港が使用できず、救援活動や物資支援、人的支援の全てが滞っているようであった。

1月3日、金沢市から珠洲市を目指したが、穴水町に入る前にはネットも不通となり、携帯電話が使えなくなり、後方支援チームとの連絡ができなくなった。また、カーナビは現在地点を示すのみで通行止めや渋滞等の交通情報は入ってこなくなった。給油も緊急車両のみになっていた。余震による土砂崩れが発生し通行止めとなり、やむなく穴水町を調査した。穴水町は金沢とは全く異なる状況であった。電気や水が使えず、水洗トイレも使えない。日中にもかかわらず街中でほとんど人を見かけなかった。輪島市への道路が通行止めのままなのか、応援に駆け付けた都道府県隊の多くの消防車や救急車が穴水町で待機したままの状態に見えた。1時間ほど街中を調査し、夜間通行は危険のため、明るいうちに宿泊施設のある金沢市へ戻った。奥能登での宿泊施設の確保が難しく、早朝に金沢市を出発し、奥能登を目指して行ける所まで行き、明るいうちに金沢市に戻ることを当面繰り返した。

1月4日、金沢市から七尾市へ。災害対策本部は機能し、応急危険度判定、り災証明

書発行受付が開始されていた。ほぼ市内全域での断水が問題であった。

1月5日、ISUT（災害時情報集約支援チーム）とともに輪島市門前町へ。Starlink の設置作業などを調査した。

1月6日、第2次調査隊、金沢市から能登町へ。渋滞のため穴水町で引き返す。石川県庁にて菅野 RF と合流し、県庁の危機管理部門が機能しておらず、菅野 RF、松川 RF、中林 RF らを中心に石川県庁を支援することを確認する。

1月7日、金沢市から能登町へ。先に能登町入りした今石氏より役場の状況を聞き取り。道路の損壊がひどく、町役場付近の職員しか参集できない状態。1月4日時点で人口の3分の1が避難所に避難し、役場職員は自宅付近の避難所に貼り付いていた。電気・電話が通じず、町役場と避難所の連絡手段がなく、町役場にも多くの避難者が押し寄せていた。応急対応で精一杯であり、災害対策本部会議を開催するも、当初は資料の作成はなく口頭のみであった。石川県リエゾン、滋賀県 GADM も上手く機能していない状況であった。

1月8日、大雪の影響で金沢市に足止め。第3次調査隊、午後より金沢市から羽咋市へ移動。

1月9日、羽咋市から輪島市へ。輪島市役所にて三重県 GADM と対口支援団体とともに、①各災害対応業務の担当課の整理、②孤立集落状況及び要因分析並びに今後の方向性の考察、③避難所からの情報収集体制の確立に関する支援を行った。

表 2.1.1 調査隊の派遣体制

	日程	派遣先	派遣者
調査隊 1	1/2～1/5	石川県庁、穴水町、七尾市、輪島市	行司部長、塩津、坂本
調査隊 2	1/6～1/8	石川県庁、能登町	高原、林田、今石
調査隊 3	1/8～1/11	石川県庁、輪島市	塩津、山崎、今石



図 2.1.1 能登半島の位置関係

文責：林田 怜菜

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

## 2.2 石川県災害対策本部

調査隊第1隊（行司研究部長、塩津研究調査員、坂本研究調査推進員）は1月2日午前7時に、行司部長の私用車で人と防災未来センターを出発。途中、舞鶴若狭自動車道三方五湖PAで河田センター長に連絡し、被災地に向かっている旨を報告した。比較的スムーズに走行できたこともあり、午後1時過ぎに石川県庁に到着した。

石川県庁は、6階に災害対策本部会議室があり、危機管理室も同じ6階にあった。応援団体のリエゾン室は、災害対策本部会議室のすぐ隣の6階603号会議室に設置されており、内閣防災や自衛隊をはじめとする国の省庁や防災科学技術研究所等の防災関係機関、全国知事会中部ブロック幹事県の三重県、関西広域連合広域防災局の兵庫県等のリエゾンがすでに到着して、情報収集、災害対応の指揮等を実施していた。

人と防災未来センター調査隊も、上記自治体リエゾンの近くの席を借り、総務省応急対策職員派遣制度による災害マネジメント総括支援員（以下、「GADM」という）の割振りや関西広域連合の構成府県の動き、被災地の道路状況等情報収集を開始。GADM案として、三重県→輪島市、浜松市→珠洲市、滋賀県 or 長野県→能登町、静岡県→穴水町、名古屋市→七尾市、愛知県→志賀町との情報を得た。また、関西広域連合は、連合長団体である滋賀県がGADMとして能登町を支援できるよう調整を行うとともに、他の構成団体が対口支援府県として、それぞれ市町に入ることで調整を行っていた。



写真 2.2.1 石川県庁リエゾン室



写真 2.2.2 石川県庁リエゾン室

第4回の石川県災害対策本部会議がこの後開催されるということで、傍聴するためにリエゾン室で情報収集を行っていたが、国の様々な省庁の多数のリエゾンが間もなく入ってくるということで、603号室は国関係者が使用することとなり、自治体リエゾンの一部を除き、我々を含めて退席を求められ、廊下で待機することとなった。

途中、明城氏、阪本リサーチフェロー（以下、「RF」という）など全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下「JVOAD」という）のメンバーが石川県庁に到着したが、我々と同様に廊下等で情報収集することとなった。

16時30分から石川県災害対策本部会議がマスコミ公開で開催された。資料は部局ごとにパワポ形式でまとめられており、部長が行政順に説明していく形で進められていたが、情報共有が主体で討議する場面は見られなかった。

また、災害対策本部会議には被害の大きかった能登6市町長もオンラインで参加しており、会議の最後に発言機会があった。各市町長からの発言は、水が足りないということが中心だった。また、役場までは物資が届くけれども、ラストワンマイルを届ける人がいない。避難所のトイレ事情が厳しい。といった意見も出ていた。

広いスペースであったが、本部員席のほか、各部局の陪席、国・防災関係機関、応援自治体等のリエゾン、さらには取材カメラや報道関係者が入っていたため、会場内は少し詰めの状態であった。



写真 2.2.3 第4回石川県災害対策本部員会議

翌日以降は、石川県庁にいても被災地の状況が思うようにつかめないことから、被災市町を目指すこととした。

県庁で得た情報から、活動方針として、

- ①輪島市は道路状況や余震の影響で通行止めが続いており、到達は難しいため、金沢を早朝出発して珠洲市を目指す。片道約140kmあり、4時間以上かかる見込みで到達できるかどうかわからない。
- ②道路の破損状況を考慮すると夜間に運転するのは非常に厳しく、明るいうちに金沢まで帰るというタイムリミットを設けて行動する。

こととした。

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員  
(同研究調査推進員)

※カッコ内は現地支援当時

## 2.3 能登町災害対策本部

### (1) 初動期の災害対策本部

先行した調査隊が能登半島全体の調査を行う中、今石は1月6日（土）の早朝に神戸を出発し、同日午後には能登町役場に到着した。

発生から6日後という事もあり、最初の印象は喧騒と混乱というよりは静かな印象を受けた。直ちに庁内で、先行到着していた滋賀県リエゾンと面会し、現状の把握に努めた。庁内には防災担当者と町長を始めとした町の幹部クラスに加え、石川県リエゾン職員や自衛隊、内閣府、総務省、経済産業省を始めとする国の各機関が現地入りし、それぞれの分野において情報収集活動を行っていた。

同日夕方から開催された災害対策本部会議は、庁舎内で一番広い会議室を避難所として使用していることから、手狭と思われる会議室において、町特別職と課長級の幹部職員、国省庁関係者等50名以上の参加者が向き合う形での会議開催となった。支援の応援県については、同一会議室ながら中心となる机とは異なる場所での参加となった。

発生直後からの災害対策本部会議の記録の閲覧を求めるも記録はなく、発生翌日の1月2日未明に第1回災害対策本部会議を開催以降、概ね日に1回ベースの状況報告と共有を主とした会議が行われていたとのことであった。

会議の内容は、被災者への支援と応急給水、道路啓開が中心議題となった。とりわけ、救援物資配送の遅れや避難所の環境悪化は深刻な問題となった。

国省庁からは、現状の支援についての報告がなされた他、自衛隊からは各避難所での課題などが報告された。当初数日間においては、支援県から過去の災害を基準とした新たな提言がなされることは少なかった。

協定締結市である複数の自治体についても、人的支援の要請を当初は受けていなかったことから、約1週間後という時期と今後不足するであろう人的リソースとして災害広報やホームページ作成などの情報処理系の人的派遣を再度要請するようにアドバイスを行なった。

### (2) 災害対策本部が直面した課題

元日に発生した地震では、津波の襲来や道路陥没、山腹崩壊等により初日は3割40人程度の職員の参集結果となった。更には奥能登地域での電波状態の不安定さから携帯電話等を通じての連絡も困難な状況であった。

それらの現象により出勤が叶わず連絡が取れない中で多くの職員は、最寄りの避難所の運営にあたるなど当初の防災計画とは異なる業務からスタートすることとなったが、可能な範囲で地域住民のため各自の判断で活動を始めたことは評価に値するものとする。

一方で、組織全体としてみると当初から地域防災計画上の各課・各職員の役割を十分

に理解していない側面も垣間見えた。即ち、全ての業務内容について危機管理室に勤務する特定の職員に負荷がかかるような業務の進行であり、最大限の確かな判断を行なった上でも、災害対策を遂行する上で組織的なボトルネックと成り得たのではと感じざるを得ない。

更には、東日本大震災や熊本地震での経験を踏まえて考えられた国の支援体系が本格稼働した初の大規模地震災害であることから、国省庁、石川県内、中部ブロックの9県1市、関西広域連合、人と防災未来センターなど多岐に渡るスキームの支援が行われた。また、応急対策職員派遣制度も導入されたが必ずしも機能したとは言い難い側面もある。

町の職員数以上の支援者が入る中で、情報の集約や流れ、担当業務などの枠組みを改めて初期の段階で再構築し、町職員や支援関係者に提示し共有することにより有機的な支援に繋がったのではと考える。知見を持った多くの支援が入ったものの、何をどうすればいいのかが不明な中で無為な時間が生まれたのではと思う。

機能しなかった原因として、一部の国関係職員を除き、数日から長くても1週間以内のローテーションで人の入れ替わりが発生することにより、組織としての権限や個人としての経験値を含めた関係性を構築することが困難であり、町としても長期的にアドバイザーとして助言や相談を成し得ることが難しかったのでは思う。

加えて、被災経験を有している自治体職員とそうではない自治体職員の意識の差もある中で、支援に際して派遣元で事前の災害対応へのレクチャーが行われていたか否かの差も現地活動では大きな意識の差が生じたことも付け加えておきたい。

初動期における災害対策本部の課題として、能登町に限らず他の被災自治体でも同じく人的支援のあり方が能登半島地震の課題のひとつではないかと考える。

文責：今石 佳太

所属：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

職：客員研究員

## 2.4 輪島市災害対策本部

輪島市は、今回の地震で最大震度7を観測しており、甚大な被害が発生した。輪島市役所は建物内に大きな被害は見られなかったが、市役所出入口等に段差が発生していた。

人と防災未来センターは、対口支援として入っていた吹田市から派遣されていた研究調査員がいたことから、対口支援の補助・現地調査を行った。

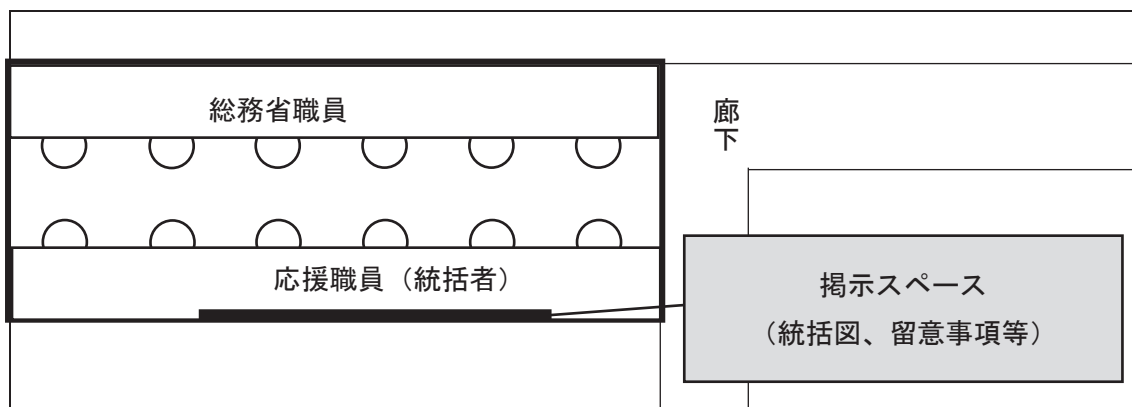
人と防災未来センターからは、1月9日から10日まで研究員2名を派遣した。到着時点で、危機管理部局の執務室の近くに、対口支援で入っている自治体職員等が活動を行う部屋、並びに省庁からの派遣職員及び外部支援団体が活動を行う部屋が設けられていた。また、被災自治体及び外部支援者が認識統一・情報共有等を行う会議が定期的に行われていた。

対口支援として複数の自治体から職員が派遣されていたが、窓口は総括支援を担う三重県の職員に一本化されていた。その中で、派遣職員は、避難所運営をはじめとした様々な業務支援等を行っていた。業務分担は、業務内容ごとに統括自治体を設けていた。これらの業務内容ごとに各自治体が小括を行い三重県が総括を行う、応援自治体で組織的な体制を組んでいた点が特徴的であった。

また、応援自治体の本部内に総務省からの派遣職員の席があったことが、連携を円滑にしているように感じられた。

総じて、応援側の認識の統一と受援自治体との連携を図りながら進めている印象であった。加えて、既存の体制（各自治体ごとの組織編成）をうまく活用しており、今後の応援体制構築の参考となるものであった。特に、住家被害認定に係る多自治体による体制構築の準備・実施方法等は行政の災害対応として参考となるものであった。

図 2.4.1 執務室レイアウトイメージ



文責：山崎 真梨子

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

### 3 現地支援体制の構築

#### 3.1 活動方針の決定

##### (1) 人と防災未来センターの被災地支援活動

人と防災未来センターでは、6つの機能の一つとして「被災地支援」があり、人と防災未来センターが創設された2002年当初から備える機能の一つである。

阪神・淡路大震災では、被災地である兵庫県が必要とする災害対応の専門的知識が不足していたこと、助言者がいなかったこと等の理由により、兵庫県災害対策本部としての意思決定を災害直後から迅速に行うことは極めて困難であった。この経験と教訓を次なる災害に活かすため、若手防災人材の育成とともに、防災専門家の被災地への派遣について、国も認める形で人と防災未来センターの重要な機能になった。

##### (2) 能登半島地震における人と防災未来センターのスタンス

人と防災未来センターでは、これまでに新潟県中越地震をはじめ東日本大震災や熊本地震等の大規模地震だけでなく、西日本豪雨等の風水害の被災地にも研究員を派遣し、直接首長や災害対策本部等への助言を実施してきた。

一方、熊本地震における被災地外の自治体からの応援職員の派遣という経験を踏まえ、総務省は「応急対策職員派遣制度」を2018年に創設した。能登半島地震は、この制度発足後最初の大規模地震であり、全国の自治体から応援職員が派遣された。

この「応急対策職員派遣制度」の災害マネジメント総括支援員（GADM）の役割は、被災地の首長への助言、幹部職員との調整、被災地の被害状況の把握など、当センター研究員が行ってきた役割と重複するものであることから、これまでのような形での支援を行うのでは、被災地に混乱を生ずる恐れがあった。

このため、今回は、被災自治体に直接助言等を行うのではなく、GADMを支援するという立場を取ることにした。

##### (3) 能登町に入ることとなった経緯

1月2日の時点で、内閣府防災や自衛隊などの国の機関はもとより、被災地を所管する中部ブロック幹事県の三重県や関西広域連合の兵庫県などが石川県庁に入って様々な調整を行っていた。

「応急対策職員派遣制度」では、まずは被災都道府県内で支援、難しければブロック都道府県、そして全国へと支援の輪を広げていくこととしている。この時点で三重県が輪島市、浜松市が珠洲市等中部ブロック県においてGADMを担うことが決定していた。関西広域連合は、別途割り振りを検討していたが、広域連合長を担っている滋賀県は中部ブロックにも所属していることから、能登町のGADMを担うこととなった。

人と防災未来センターでは、1月2日から1月9日にかけて、石川県庁、七尾市、穴水町、輪島市、能登町等の先遣調査を実施したが、被災地の全体調整を行う県庁でRFとともに支援を行うか、被災者のニーズと直接向き合う被災市町で支援を行うか、人と防災未来センターとしてどのように活動していくのか話し合いがもたれ、

- ①被災地の全体調整を行う県庁より直接被災者のニーズと向き合う被災市町で支援を行う方が、被災者支援に直結した助言が可能となること
- ②被災市町の方が、研究員にとって、被災現場を直接見て、感じることができ、また、被災者ニーズに直接触れることができ、多くのことを経験できること
- ③今回の人と防災未来センターのGADMを支援するというスタンスから、被災市町に入ることにした。

また、

- ①2024年度滋賀県庁における防災力向上のための事業を受託しており、滋賀県との関係を構築していたこと
  - ②滋賀県があまり災害のない県で災害対応の経験が少ないこと
- などを考慮して、能登町に入り、滋賀県のGADMを支援することとした。

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員  
(同研究調査推進員)

※カッコ内は現地支援当時

## 3.2 現地支援体制の構築

### (1) 3泊4日の派遣体制

能登町において長期的に現地支援を展開するにあたり、基本的に研究員2～3名による3泊4日の交替勤務体制をとった。1日目に金沢市で前泊し、2日目早朝に金沢市から能登町へ移動し、到着次第、能登町役場にて前の隊から引き継ぎを受け、2日目3日目に現地で活動・寝泊りし、4日目に次の隊に引き継ぎをしてから帰路につくことが繰り返された。

雪道等の悪路の長距離運転、被災した役場等で寝泊りしながらの現地支援は初めての経験であり、慣れない環境のなか寝不足になることも多く、3泊4日が体力の限界であった。支援終了後、1日休息日とした。

基本的には災害対応の経験や知識のある研究員と経験の浅い研究員、また、レンタカーを使用した活動のために運転に慣れた者と不慣れな者でペアを組んだ。特に行政経験のある行司研究部長、坂本研究調査推進員、今石兵庫県立大学客員研究員、塩津研究調査員（吹田市出向）など他の研究員がペアを組んだことは、被災自治体や応援自治体への適時適切な助言だけでなく研究員のスキルアップに効果があった。4月以降は、新任研究員への実践的なレクチャーとして、ベテラン研究員の手解きが行われた。ベテラン研究員とともに活動することは、経験の浅い研究員にとって良い勉強の機会であった。能登半島地震では、災害対応の経験がある研究員がいたため、このような体制がとれたが、今後の大規模災害時はどうするのか、課題の1つである。

### (2) 基本的な活動内容

能登町での基本的な活動は、能登町災害対策本部会議、能登町・国省庁・石川県・応援県による朝の会議（以後「朝ミーティング」と称す）、応援県による会議（以後「避難所運営会議」と称す）に可能な限り毎回出席し、全体の流れを見ながら、先を見越し、課題等があれば随時サポートしていくことである。

発災直後より約1か月間、毎日休みなく活動する能登町職員に寄り添いながら支援することを心掛けた。なぜなら、応援で来た他県リエゾンには、全体の流れを見ることなく、言いたいことだけ言って能登町職員にプレッシャーをかけ、帰ってしまうことが多かった。現場の流れを見ることなく、部分的に理想論だけ唱えても、能登町職員も聞き流す情報となりがちで、全体の最適解とはならない。能登町、国省庁、石川県、応援県、NPO/NGO等と信頼関係を構築しながら、活動することを心掛けた。

また、町長や危機管理室長からの相談への対応、会議の合間を縫って現地調査を実施した。

詳細については、「5. 能登町での支援活動」を参考にされたい。

表 3.2.1 現地支援隊の派遣スケジュール

	人防 派遣日程	人防 派遣先	人防 派遣者	人防 主な宿泊場所	人防 後方支援	人防 情報共有会議	能登町 本部会議	能登町 朝会議	能登町 応援県会議
調査隊 1	1/2~1/5	石川県庁、穴水町、七尾市、輪島市	行司部長、塩津、坂本	金沢市	毎日	1/4,5	1/2~毎日開催 口頭のみ		
調査隊 2	1/6~1/8	石川県庁、能登町	高原、林田、今石	金沢市	毎日	1/6,7	毎日開催 口頭のみ		
調査隊 3	1/8~1/11	石川県庁、輪島市	塩津、山崎、今石	羽咋市 輪島市役所	毎日	1/9	毎日開催 口頭のみ		
支援隊 1	1/10~1/13	石川県庁、能登町	行司部長、正井、山口	役場2F避難所 役場3F階段脇	毎日	1/11	毎日1800 1/11~資料有	1/11朝 1/12朝昼 1/13昼	
支援隊 2	1/12~1/15	能登町	坂本、林田、奥村RF (1/13)	役場3F人防スペース 役場3F階段脇	毎日	1/12,13,14	毎日1800	1/15朝	
支援隊 3	1/14~1/18	能登町	行司部長、筆保部長	能登高校武道場	毎日	1/15,16	毎日1800	1/16朝 1/17朝	
支援隊 4	1/17~1/20	能登町	高原、山崎	能登高校武道場	毎日	1/17	毎日1800	1/19朝	
支援隊 5	1/19~1/22	能登町	行司部長、今石	能登高校武道場	毎日	1/19,21	毎日1800		
支援隊 6	1/22~1/24	石川県庁	坂本、塩津	金沢市	毎日		毎日1800		
支援隊 7	1/25~1/29	石川県庁、能登町	行司部長、坂本 (~1/27) 山口 (1/27~)	能登高校武道場 役場4F会議室 (女性)	毎日	1/25,26,28	毎日1800	1/28朝 1/29朝	
支援隊 8	1/29~2/1	能登町	高原、林田、今石	能登高校武道場 役場3F階段脇	毎日	1/30,31	毎日1800		1/30~ 毎日0930
支援隊 9	2/1~2/5	能登町	行司部長、坂本 (~2/3) 正井 (2/3~)	能登高校武道場 役場4F会議室 (女性)	毎日	2/1,2,5	毎日1800		毎日0930
支援隊10	2/5~2/7	能登町	塩津、山口	能登高校武道場	毎日	2/6	毎日1800		毎日0930
支援隊11	2/7~2/9	能登町	高原、山崎	能登高校武道場	毎日	2/8	2/7~ 月木1700	2/7~ 月水金0900	毎日0930
支援隊12	2/9~2/12	能登町	行司部長、筆保部長	能登高校武道場	月木		月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊13	2/12~2/14	能登町	塩津、松田	能登高校武道場	月木	2/14	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊14	2/14~2/17	能登町	坂本、林田	能登高校武道場 役場3F階段脇	月木		月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊15	2/18~2/20	能登町	行司部長、山崎	能登高校武道場	月木	2/19	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊16	2/20~2/23	能登町	塩津、吹田市職員	能登高校武道場	月木	2/22	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊17	2/25~2/27	能登町	行司部長、今石	能登高校武道場	月木	2/26	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊18	2/27~3/1	能登町	坂本、林田	能登高校武道場 役場3F階段脇	月木	2/29	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊19	3/2~3/5	能登町	塩津、山崎	能登高校武道場		3/4	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊20	3/5~3/8	能登町	行司部長、松田	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊21	3/10~3/12	能登町	行司部長、今石	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊22	3/12~3/15	能登町	坂本、林田	能登高校武道場 応援職員用プレハブ (女性)		3/14	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊23	3/16~3/19	能登町	行司部長、伊藤RF	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊24	3/19~3/22	能登町	行司部長、筆保部長	能登高校武道場		3/21	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊25	3/24~3/26	能登町	行司部長、山口	能登高校武道場		3/25	月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊26	3/27~3/30	能登町	塩津、山崎	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊27	3/31~4/3	能登町	行司部長、坂本	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊28	4/4~4/5	能登町	坂本、林田	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊29	4/6~4/9	能登町	行司部長、松村	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊30	4/9~4/12	能登町	坂本、南、餅原	能登高校武道場			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊31	4/12~4/15	能登町	行司部長、杉原、伊藤RF	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊32	4/16~4/19	能登町	坂本、林田	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊33	4/21~4/24	能登町	坂本、餅原、西岡	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊34	4/25~4/30	能登町	行司部長、今石、高見 (4/28~)	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊35	4/30~5/3	能登町	坂本、池端	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊36	5/4~5/7	能登町	行司部長、山崎	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊37	5/7~5/10	能登町	松村、餅原	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊38	5/14~5/17	能登町	南、餅原	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊39	5/21~5/24	能登町	坂本	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930
支援隊40	5/28~5/31	能登町	行司部長、坂本	トレーラーハウス			月木1700	月水金0900	毎日0930

文責：林田 怜菜

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

### 3.3 現地の活動環境

#### (1) 道路状況

能登半島地震では、道路の損傷が非常に激しく、橋の両側付け根部分は橋の大小にかかわらず段差ができたため、橋付近で車は減速し、渋滞の原因になった。また、路面に鋭い亀裂が入った箇所が何か所もあり、パンクの恐れもあってスピードは出せなかった。奥能登に行くための幹線は、のと里山海道と国道 249 号線の 2 本しかなかった。しかし、のと里山海道は羽咋市以北で多数の被害が発生しており、当初は通行止めが続いたため、奥能登に行く車が国道 249 号線に集中し、特に片側通行箇所では大渋滞となった。のと里山海道は、その後、仮復旧が徐々に行われ、奥能登方面に向かう道路が少しずつ北に伸びていった。



図 3.3.1 道路の寸断状況



写真 3.3.1 寸断した道路 (穴水町)



写真 3.3.2 道路は大渋滞 (穴水町)

#### (2) 移動手段

第 1 次調査隊は行司部長の自家用車 (SUV) で神戸から現地入りした。道路の損壊、雪道等の悪路が続くため、慎重な運転が求められた。以後はレンタカーを利用したが、多くの団体がレンタカーを利用し、また、被災地以外に乗り捨てられる場合も多く、被

災地内のレンタカーがひっ迫しており、レンタカーの確保は重要な課題であった。

自動車保険の関係もあり、運転手は研究員等人と防災未来センターの常勤職員に限られた。まずは運転に慣れた職員約4名の中から運転手役を決め、その後ペーパードライバー約4名を派遣ペアとして割り振って派遣体制を組んだ。派遣者が決まり次第、普及課職員が苦勞して金沢駅を中心としたレンタカーを予約するという手順を踏んだ。給油は、金沢に近いガソリンスタンドから順次復旧していたため、奥能登からの行き帰りに金沢市内で給油を行うという形をとった。



写真 3.3.3 奥能登では当初、給油は緊急車両のみ（1月3日 穴水町）

### (3) 宿泊環境

奥能登に近い七尾市の宿泊施設は、既に他の団体により予約されており、調査隊は金沢市や羽咋市の宿泊施設を利用することとなった。平時であれば金沢市から能登町まで2時間程度であるが、道路の損壊、復旧工事、渋滞により、当初は5時間以上かかった。早朝にホテルを出発して行ける所まで行き、暗くなってからの走行は危険なため、夕方には金沢市に戻ることが繰り返された。

人と防災未来センターが能登町に支援に入った1月11日頃は、国省庁、石川県、応援県、自衛隊、DMAT等の支援者が増え、寝る場所を確保することが困難であった。能登町役場に宿泊する団体が多く、2階は避難者のためのスペース、3階は本部会議室等の執務スペース、4階はDMAT等が占領しており、現地支援隊は階段脇の空きスペースや人と防災未来センター執務スペースなどに、寝袋を張り就寝していた。

3階の本部会議室では、夜遅くまで能登町職員や石川県職員、応援職員などが作業しており、近くの人と防災未来センター執務スペースでの就寝は寝付きにくい環境であった。階段脇の空きスペースは窓際のため冷気が漂い、また、灯りが消えても階段を上り下りする人がおり、女性には怖い環境であった。

1月15日から総務省の計らいで能登高校の武道場に応援職員は宿泊できることとなり、人と防災未来センターも利用させてもらうことになった。1月19日にはテントが用意された。人と防災未来センターにも2張り支給され、1人1テントを使用でき、プライバシーの確保ができた。

また、応援職員用の食糧（アルファ化米、レトルトカレー、牛丼、中華丼、野菜ジュース、パン、水、お菓子など）も自由に利用させてもらうことができた。

能登高校の武道場など宿泊環境が整ってきたが、能登町役場に宿泊する団体も多かった。3階フロア、4階議場や各会議室等を利用していたが、3月中旬になると能登町議会など平常業務に移行していくために、部屋を掃除し元に戻していった。



写真 3.3.4 能登高校の武道場に貼られた応援職員用のテント

3月中旬には、能登町役場近くに応援職員用の2階建てのプレハブが建てられた。全部で4棟あり、1棟は女性職員用とされ、人と防災未来センターの女性職員も利用させてもらった。人と防災未来センターは他の団体と比べて初期から女性が参加しており、寝る場所には特に配慮した。



写真 3.3.5 能登町役場玄関前駐車場に建てられた応援職員用プレハブ  
内部は畳が敷かれ、段ボールのパーティションが組まれ、個室が作られた

4月中旬には、柳田植物公園に応援職員用のトレーラーハウスが設置された。トレーラーハウス内には、ベッドやマットレスが設置され、格段に就寝環境が良くなった。また、食料用テントや仮設風呂仮設シャワー、仮設トイレなども設置され、ようやくお風呂に入ることができ、安心して眠りにつくことができた。

現地支援隊は、雪の降る季節から桜が咲き舞い散る季節まで能登町で活動させてもらった。



写真 3.3.6 柳田公園内に設置された応援職員用のトレーラーハウス

#### (4) 食事

当初は、運営課が ALL HAT 防災訓練等で使用した残りのアルファ化米や経口食品、金沢市内で購入した水、カップ麺等を持参した。1月12日には役場近くのAコープが再開し、必要な食料や水は購入できることとなった。

また、1月14日には、役場職員用のボランティア炊き出しの余りを分けてもらった。以降も、何度かその炊き出しを食べることができた。

2月中旬になるとコンビニも再開はじめ、弁当の購入が可能となり、3月には飲食店も開きはじめていたので、店に立ち寄って食事をするようになった。



写真 3.3.7 炊き出し

#### (5) トイレ

断水のため、トイレの利用が困難であった。奥能登のガソリンスタンドの男性用トイレは小であれば使用できていたが、女性用トイレは使用不可となっていた。また、道の駅のトイレは、男女とも大をするための便座の利用はできなかったため、建物の裏など人目を避けて携帯用トイレで用を足し、赤ちゃん用おしりふきで清潔にした。そのような人目のつかないところは、大の落し物が散乱していた。

時間が経過すると、仮設トイレが設置されたが、あの汚物の山は一体誰が掃除したのだろうか。被災地に迷惑をかけないために、携帯用トイレやおしりふきは現地支援の際

は必須アイテムである。

のと里山海道では、金沢に近いサービスエリアから水洗トイレが徐々に使用できるようになった。どこのトイレが使用可能となったかの情報を共有することも大変重要であった。

#### ※現地支援隊が使用した物品一覧

##### ◆現地支援隊が活動するために神戸から持参したもの

PC、モバイルバッテリー、ポケットWi-Fi、ヘッドセット、ヘルメット、安全靴、雨用靴、防災服、プリンター、インク、A4用紙、テーブルタップ、ファイル、電気ポット、非常食

##### ◆現地支援隊が寝泊りするために神戸から持参したもの

寝袋、携帯用マット、携帯用マクラ、電源ポンプ、毛布、耳栓、水のいらないシャンプー、体拭きシート、カイロ

##### ◆現地で調達できたもの

水、割りばし、ティッシュ、ハサミ、ふせん、マジック、養生テープ、インスタントコーヒー、紙コップ、お菓子、ご飯

##### ◆個人で準備したもの（例）

携帯用トイレ、おしりふき、葛根湯、栄養ドリンク、眼鏡、コンタクトケア用品、歯ブラシ、歯磨き粉、タオル、携帯充電器、ナプキン、着替え、スリッパ

文責：林田 怜菜

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

### 3.3 後方支援体制の構築

現地支援隊を支援するため、神戸側では後方支援体制が組まれた(前掲注 3.2.1 参照)。

当初は、毎日後方支援担当を 1 名～2 名決めて、①現地支援隊・上級研究員・RF 等からの問い合わせ対応、②石川県及び被災市町の情報収集 (COP シートの作成)、③情報共有会議の開催などの業務を担当していた。ロジ面では、事業課・普及課と共に派遣スケジュールの調整、レンタカーの確保、現地必要物品の準備などを行った。

2 月に入ると、毎日開催されていた石川県や能登町の災害対策本部会議が、週 2 日(土日休み)の定期開催となった。それに合わせて、研究員の負担軽減を図るため、能登町災害対策本部が開催される月・木の週 2 日体制へと縮小した。3 月に入ると、緊急の要件がある場合は、手が空いている研究員が対応することとし、後方支援体制を解いた。

従来の人と防災未来センターの後方支援体制では、現在の災害対応業務の課題や、今後課題になることが想定される事象について、過去の事例に基づく資料を作成し、現地支援隊を側面支援していた。

しかし、今回は、現地支援隊が連続して現地に入っており、災害対応の経験や知識のある研究員がいたため、現地で即助言・アドバイスできることが多かった。

表 3.4.1 は、現地支援隊や現地 RF からの主な問い合わせ内容をまとめたものである。能登町危機管理室長からの問い合わせが多く、災害関連死防止、自衛隊の派遣継続、宅地被害の補助金、周辺市町の現状、中長期派遣など、フェーズに合わせて困りごとが発生していたことがわかる。可能な限り、相談を受けたら即回答ができるように、現地支援隊・後方支援隊で対応していた。

また、災害関連死、自衛隊の派遣継続、過去の災害時の宅地被害の補助金など、専門的な知識が必要な場合、人と防災未来センターの人的ネットワークを活かし、RF や過去の被災自治体への問い合わせを行い、現地へ早急に繋ぐこととした。

今回は、石川県庁や輪島市で活動する RF、珠洲市で活動する兵庫県・神戸市などと情報を密にし、応援職員同士の連携を図るなど、能登町の復旧を側面支援できるよう努めた。

上級研究員や RF からは、有益な情報提供や助言をいただいた(表 3.4.2 参照)。謝意を表す。

表 3.4.1 現地支援隊や現地 RF からの主な問い合わせ内容

受付日時	質問項目	質問内容	質問者	調査・対応・回答
1月10日	災害関連死防止	宇田川RFから連絡。 能登町危機管理室長が、 関連死防止資料(簡単な概要版)が欲しい。	能登町危機管理室 道下室長	・1/10: 益城町で避難所改善・関連死防止対策をしていた職員につながり、松川RFに依頼。 ・1/11: 熊本地震時、避難所改善PTを率いていた、益城町都市計画課の丸山氏に連絡がつく。 災害関連死防止のノウハウについて、連携支援を依頼する。 益城町役場の危機管理課が調整して、各課題の問い合わせ先一覧を整理し、 相談を受け付ける体制を整備。能登町役場に益城町の連絡先一覧を渡す。 ・1/11: 災害関連死の事例分析・研究をしている奥村RFへ、支援の依頼をする。 ・1/13: 奥村RF、能登町入り、危機管理室長に助言する。
2月11日	気象の解説	和歌山県片家課長から要望。 金沢地方気象台が13日頃に能登町に入るため、 11・12日の災害対策本部会議で気象の解説をしてほしい。	和歌山県 片家課長	・1/11-12: 山口研究員(気象庁より出向)、気象情報の資料を作成し、 能登町災害対策本部会議にて解説を行う。
3月14日	自衛隊の派遣	現在、自衛隊が避難所に支援物資を持って行っている。 それに合わせて避難所の情報も持ち帰ってもらっている。 町として、ゆくゆくは佐川急便に物資配送を頼んでいい。 自衛隊にどこまで頼らうにはどうすればいいの？	能登町危機管理室 道下室長	・1/14: 中林RFに問い合わせ。 水道復旧(3ヶ月かかる)が長引くので、給水支援や入浴支援などが考えられる。 町のニーズと自衛隊の派遣要件が重なるように、ロジックを固めることが重要。 ・1/14: 上記内容を危機管理室長に情報提供
4月26日	宅地被害の補助金	熊本地震時の宅地被害の補助金と 能登半島地震では、どれくらいになりそうか？	能登町危機管理室 道下室長	・1/26: 熊本県に問い合わせして、熊本地震の事例をもとに、能登半島地震時の計算を行う ・1/26: 石川県庁の財政課に問い合わせ ・1/26: 上記内容を、危機管理室長に情報提供
2月5日	周辺市町の現状	珠洲市や輪島市の状況について (避難所の運営、統廃合の状況、被害認定調査、 仮設住宅、ボランティアなど)	能登町応援員と 能登町危機管理室 道下室長	・2/5・6: 珠洲市、輪島市へ行き、応援職員に聞き取りし、現状をまとめて報告
2月12日	被害認定調査	能登町では、被害認定調査について、 1次・2次どちらの結果を優先するか？	輪島市に いる 藤原RF	・2/12: 滋賀県リゾンから能登町の税務課に確認 町としては、1次・2次どちらの結果を優先するか決まっていない。 近隣市町村の状況を踏まえて検討する。 ・2/12: 上記内容を、輪島市の藤原RFに情報提供
2月15日	宅地被害の補助金	新潟県中越地震時の宅地被害の補助金について	能登町危機管理室 道下室長	・2/15: ネットで新潟県中越地震時の報告書を検索し、該当箇所を危機管理室長に伝える。
2月28日	中長期派遣	中長期派遣は2~3年目で人が減るのではと危機	能登町危機管理室 道下室長	・2/28: 復興庁のデータを見せて、業務やニーズがあれば派遣は続くとは回答。 ただし、派遣元に派遣継続のお願いに行ったら方がいいと助言する。

表 3.4.2 上級研究員やRFからの主な情報提供

日時	項目	内容	提供者名
1月2日	災害廃棄物推計	災害廃棄物量について試算。 震度分布はQuiet+(https://app.quietplus.kke.co.jp/quakes?mode=quake)の情報です。 石川県では、約80.6万トン、富山県では約1.2万トンです。 エクセルは市町村別の災害廃棄物量と相対的災害廃棄物量(ヶ月)です。 珠洲市では、普段の一般廃棄物処理の775ヶ月分、64.6年分 輪島市では、211ヶ月分、17.6年分 志賀町では、151ヶ月分、12.6年分	平山RF
1月3日	避難所用 段ボールキット	大学の同僚、北川啓介教授(建築)が、 避難所機能(主に乳児母子、着替え、採暖等向け)を持つ屋内用インスタントハウスの段ボールキットを現地搬送中ですが、 下記の状況で苦戦しております。 ・まずは輪島市に向かっていますが道路陥没等で穴水町交流館(ブルー) 避難所前で車中泊待機中。 ・受け入れ自治体がまだ確定していません。  北川教授の現場認識とアプローチは下記の通りです。(ご本人メッセージより引用) ・避難所環境は、被災翌日ににもかかわらず屋外と避難所の床、壁、天井の冷え込みで、避難した人々の生きる／生きようとする望みが奪われるほどの過酷な状況。 ・各フロアの凍える床に自宅から持ってきた毛布等を敷いて就寝するも、クッションマットや段ボールもないため上記の状況をさらに悪化させている。 ・避難所管理者も管理室のデスクや床(住民が寝ていない窓隙のガラスからの輻射熱で凍えるように凍り付く場所)で仮眠する状況で中長期的な運営体制にない。 ・緊急対応として屋内用のインスタントハウスの段ボールキットを搬送しつつ、同時に大量の追加分を寄贈できるよう、被災地近隣の段ボール工業組合にキット製作用のCADデータを送付し製作を依頼予定。  北川教授のインスタントハウスは昨年のトルコ・シリアやモロッコの大地震被災地にも実装実績がございます。 (関連TV報道はこちらです: https://newsdig.tbs.co.jp/articles/cbc/878767) 私からは後方支援として、石川県災害支援計画(自治体等担当部署の連絡一覧あり)、 避難所用段ボールに係る災害時協力協定(石川県は中日本段ボール工業組合・名古屋と協定あり)等の情報を提供済みです。  また、私案ですが東日本大震災、熊本地震時の現地支援で痛感した下記のような状況の改善にも直結する選択肢かと思えます。 ・避難所オープンスペースでストレスもあり乳児への授乳が困難な状況になっている乳児母子の隔離 (東日本大震災時の岩手県災対本部支援では観光客予約がキャンセルされた近隣の温泉宿への搬送の検討を行いました。) ・24時間体制で現場対応をしている自治体職員の仮眠室。 (熊本地震では避難所運営になれない自治体職員が現場対応で身動きが取れなくなり、 他県からの応援要員も含めてどどん避難所応援に吸い込まれていきましたが、交代シフトも組めないまま頭数だけが減るのを目の当たりにしました。 その後の復旧・復興業務時には疲弊したり心身に支障をきたした職員があったと聞き及んでおります。)  つきましては、今回、訪問されている自治体等への調査や助言の折に、 避難所環境(避難されている住民のみならず自治体職員等の運営側も)の悪化を懸念している先があるようでしたら、 本件にも触れさせていただき反応がございましたら渡辺までご一報ください。北川先生と自治体ご担当者とすぐにつながります。	渡辺先生
1月3日	避難所用 段ボールキット	今回想定しておりますのは、発災後、 1. 数日以内に避難所内のダンボールキット (https://newsdig.tbs.co.jp/articles/cbc/878767) 2. 数週間以内に避難所敷地内にマッチアフォーダブルインスタントハウス (直径5mの20平米で原価15万円)(昨秋に名工大正門南に建てたものです)(2-5年バージョン)(名工大からの有体成果物としてのご提供) 3. 数ヶ月以内に自治体内にインスタントハウス (直径5mの20平米で販売価格238万円)(名工大24号館前で私が使っているものです) (名工大発ベンチャーからの商品としてのお届け)(仮設住宅として十分に使えます)(30平米もグランピング等で全国に納めています)  来週以降となりますが、このうちの、2の、マッチアフォーダブルインスタントハウス (夏冬の断熱性能も大雪や台風での構造性能も十分です) (名工大からの有体成果物としての名工大事務方の経費を足しても、20平米でお届けが25-30万円は、平米単価ですとビニールハウスの材工に近いです) を、石川県内の全ての避難所の敷地内外にお届けできれば願っております。 地域のコミュニティの中心である避難所まわりの、超々エネで探査室にもコミュニティスペースとしても多用できる、ホッとできる拠点が、 まさにドラゴンボールのホイホイハウスのようにお届けできます。  来週以降とはいえ、テントシートの材工での発注は、大阪のテント屋さんと契約済み、断熱材吹付も全国の吹付屋さん和契約済みですので、 費用は大きく変動はありません。発注して翌週には(道路が復旧していれば)、能登半島全域に届けられます。 いずれにしても一般的な段ボールハウスの半額~1/3のコストとなりますので、より多くの数を確保可能なようです。	渡辺先生
1月3日	避難所用 段ボールキット	その後、北川先生は無事に輪島市に入り輪島市職員と連携も取れ、 輪島中学校の体育館、大ホール、校舎1階・2階に相当数のインスタントハウス段ボールキットの設置を完了したとの報が入りました。 近隣、及び中部の段ボール工業組合と連携し、後続のキットが送られてくる取組が組まれていると、 必要とされる自治体・地域の情報を引き続きいただけるようでしたら助かります。	渡辺先生

5	1月4日	避難所用 段ボールキット	運送会社・倉庫会社、そして被災地支援を担当するトヨタ自動車・総務と連携	渡辺先生
6	1月5日	断水状況と 応急給水拠点	標記の件、各市町の応急給水拠点、断水状況(1月5日時点)を取り纏めたものです。 応急給水拠点 <a href="https://www.google.com/maps/d/edit?mid=17UWU-Rmje_UI31o7w4fQlbgF3NN-954&amp;usp=sharing">https://www.google.com/maps/d/edit?mid=17UWU-Rmje_UI31o7w4fQlbgF3NN-954&amp;usp=sharing</a>	平山RF
7	1月6日	輪島市 支援者会議メモ	輪島市支援者会議メモ	荒木RF
8	1月7日	輪島市 支援者会議メモ	輪島市支援者会議メモ	荒木RF
9	1月15日	避難所用 段ボールキット	<p>①生産・搬送状況 石川県とは災害時等支援協定を締結している中日本段ボール工業組合と調整し、組合員企業群によりインスタントハウスを100個/日の生産体制が整いました。また現地搬送につきましては在名運送業者のトラコンに協力を要請し、一昨日(1/12)に10トントラックで110棟分を輪島市まで搬送いただいたのを皮切りに、今後は同量を来週水曜日(1/17)と金曜日(1/19)にお届けいただく予定になっております。これを補完し、日次搬送(1次・2次)の体制を組むためにトヨタ・総務部門にもご相談し、現在、トラコン様と調整いただきながら具体的な準備に入りつつあります。</p> <p>②受け入れ先 現在は輪島市立輪島中学校を中心とした輪島市内のニーズへの対応のみですが、能登町などその他市町村からも設置希望が入り始めていることから、今後は希望される自治体に直接、もしくは輪島もしくは金沢を集積地とし2次配送できるロジ体制が組めればと考えております。</p> <p>③今後の見込み 現在、石川県は1.5次避難、2次避難の手配を進めていることから、その進捗を見ながら、とりえず、毎日110個(10トントラック1台相当分)+<math>\alpha</math>を輪島他にお届けする体制を、少なくとも2週間、最大で1か月程度構築できればと考えます。その枠組みの中で、現在は週1-2回程度となっておりますトラコン便とトヨタ便との調整を行っている状況です。</p> <p>④コスト等 上記企業群にはできる範囲での「現地へのキット搬送の無償誘引」をお願いしております。そして、キットそのものの資材費は本学奨学寄附金(本件のために新設いたしました)で対応し、設置に関しましては簡単な設置方法の動画を制作するなどして被災地の方(小学生でも設置可)に行っていたいただきます。また、次なるフェーズとして屋外用のインスタントハウスの設置も仮設住宅の整備状況を見ながら検討中でございます。屋内用・屋外インスタントハウスの概要は下記報道をご参照ください。(テレビ朝日ANNNewsGH:6分8秒の画像の3分2秒以降にございます) <a href="https://www.youtube.com/watch?v=vwno7JJeGI0">https://www.youtube.com/watch?v=vwno7JJeGI0</a></p>	渡辺先生
10	1月21日	災害関連死	<p>(能登町) 自宅が全壊していない被災者は、電力が復旧すると自宅に戻る人が増える。このタイミングで体調を崩される方の関連死に注意が必要。 例えば、自宅に戻って安堵した時に、緊張の糸が切れるように体調を崩される方がいる。 また、本格的に自宅を片付けたいという人も多いと思うが無理は禁物。 被災地に本格的にボランティアが入ってくるまで、あまり慌てず少しずつ進めるのが良い(特に70歳以上の高齢者)。</p> <p>(能登町) 自宅に戻る人が増えると、住民同士が顔を合わせる時間が減る。体調の変化に気づいてもらいにくくなることも問題。 しばらく救援物資の提供を続け、それを住民同士で仕分けし、配布をするなど、住民同士が顔を合わせる仕組みを残すことも有効。 (珠洲市) 自宅が全壊している被災者は、電力が復旧しても自宅には戻れない。 この段階では、電気が復旧し、炊き出しによって温かい食事が提供され、風呂が用意されるなど、生活環境は大きく改善する。 しかし、住まいの再建に目処が立たないと、この状況が長期化する。 そうすると、生活が不活発になっている被災者の体調悪化に注意が必要。 また、引き続き、インフルエンザなどの感染症対策にも注意。 また、2週間以上に及ぶ厳しい生活の疲れを回復させるために、旅館やホテルへの短期の避難を利用することが有効な場合もある。 被災地外への退避が必要な高齢者施設や集落の見落としの心配がなくなると、二次避難の意味合いが変わる。 自宅や高齢者施設、避難所などで生活している被災者への見回りを行い、関連死リスクが高まった被災者を個別に被災地外へ退避させる必要がある。 ただし、二次避難によって生活環境が改善するかどうかを判断するときに、ライフラインなどの物理環境だけではなく、人間関係などの環境も含めて判断する必要がある。</p>	奥村RF
11	1月22日	避難所の集約	<p>避難所の集約ですが、西日本豪雨の後、愛媛県西予市にインタビュー調査した際、危機管理課の垣内課長(当時)が、 ・総括支援員の方のアドバイスで、最も役立ったのが、避難所の集約に関するもの。 ・西予市では、一度は野村地区の避難所の集約に、(避難者が移動してくれず)失敗した。 ・その時、横浜市の総括支援員の方から 「集約のためには、今の避難所よりも、良い環境を整える必要がある」と助言されて、エアコンを入れる、段ボールベッドや間仕切りを入れるなどの対策をした避難所を用意した。 ・そのうえで、避難者の方と話し合いをした結果、集約することができた とおっしゃっていました。 「良好な環境整備」と「粘り強い話し合い」という大変シンプルな助言ですが、一番ありがたかった助言と話されていたので記憶に残っています。</p>	紅谷RF
12	1月22日	防災教育	<p>能登は東日本大震災以降に防災教育を能登町小中学校で取り組んだことがあり、当時の小川校長が現在の輪島市教育長に、担当だった廣澤先生が穴水中学校の校長になっておられます。 両先生とは、震災直後から連絡をとりあっており、中学校の集団避難やリモートによる授業再開など相談に乗っています。 また、小水地区は当時、学校での取り組みに留まらず地区の防災を中学校がけん引してきてくれたことが、今回の地域の対応に役立っているとの報告も聞いておりますが詳細はわかりません。 いずれにせよ、事前の取り組みの重要性を実感しています。</p>	片田先生

文責：林田 怜菜

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

## 4 石川県庁での支援活動

### 4.1 石川県の災害対策全般のマネジメントや政策調整への支援

#### (1) 支援状況

リサーチフェローである菅野、中林、松川、古越を中心に石川県の災害対策全般のマネジメントや政策調整への支援を実施した。菅野は2024年1月4日から支援を開始し、3月末日までで計39日、中林は2024年1月8日から2月13日まで計13日間、松川は2024年1月8日から同年3月31日まで計27日間、古越は2024年1月31日から同年7月24日までの計81日間と、4者が中心となって断続的に約3ヶ月間（古越は6カ月間）にわたって支援を実施した。支援の焦点となるのは、2024年4月から能登半島地震復旧・復興推進部（以下、復興部）が設置されることにつながる災害対策全般の政策調整を担当する部局の設置やその立ち上げであった。当然ながら、途中、4者それぞれの専門領域を活かし、被災者支援全般、広域避難者対策、要援護者への支援、救助事務、災害広報など個別領域（各部局）での助言を中心とした支援も実施している。

#### (2) 当初の状況認識

菅野は当初は知人が支援活動を実施している珠洲市に向かうつもりで、1月4日に石川県入りした。情報収集のため金沢駅に着いた直後に石川県庁に向かい、国の各府省、医療関係者、応援自治体、種々のNPO、研究機関など様々な関係者と情報交換していた。情報交換は翌日1月5日も実施したが、この過程で石川県の災害対応マネジメントの厳しさがはっきりしたので、珠洲市に向かうことを諦め、石川県の災害対応改善が目下の課題であると見定め、支援を実施することを決める。

菅野から見た当初の石川県の状況は以下のようなものだった。

- ①危機管理部局および緊急的な事案が動いた部局だけが災害対応的な仕事に忙殺されており、多くの職員が定時帰宅している部局も存在し、全庁体制になっていない。
- ②会議体はオープンな災害対策本部会議の前に、知事・副知事・部長級・国の政務などが入るクローズドな会議を持っているが、かなり大きな案件だけが協議対象となっているようで、あとは災害対策本部の報告事項とさほどかわらない様子。
- ③そのため、重要事案であっても知事や副知事まで情報が届かないことがあるようで、例えば、借り上げ応急仮設住宅の提供という比較的大きな事柄まで、部局単位で意思決定しており、組織的に掌握できていない様子であった。
- ④本来全庁体制を作り上げるべき危機管理部局が慣れない事務で忙殺されており、オペレーションルームすら設置されていない状況で、相当に対応漏れが生じているとともに、すでに上位の副知事級などが処理している事案も多く、危機管理部局を中心に災害対応のマネジメント体制を確立するには無理がある状況。

⑤国の各府省庁担当者もマネジメントのまずさを問題視しており、国側も縦割りでなく3つのプロジェクトチーム(ライフライン、物資、生活支援)をつくるので、石川県庁も対応する組織を作ってほしいと1月5日に申し出ている状況。

菅野にとっては、このような状況だと認識されたため、中長期的な復興まで見据えた、マネジメント部局やその機能の確立こそが、支援の重点的な目標となった。なお、石川県の令和6年能登半島地震対策検証委員会(2025)では「県組織の災害対応体制」にかかわる検証結果のポイントとして、「県が救助の実施主体という意識、全庁体制で災害対応を行うという意識が欠如し、対応が受け身」、「執務スペースが狭隘であった結果、関係者が一堂に会する場所がなく、情報の一元化・分析・整理が困難」と総括されている。

### (3) 支援の決定

菅野は1月6日には中林の人的ネットワークを介して、西垣淳子石川県副知事と面談し、状況を伺うとともに、以下を骨子とした、漏れがちな種々の対応の要点を伝えている。多くの要点は復興部の体制と所掌事務につながったと考えられる。また、広域避難対策は被災者データベースの作成につながっていったと考えられる。

物資・インフラ・孤立集落対策など現在取り組んでいる対策は別として、中長期を見据え下記の対策が主だったものとして重要である。特に組織マネジメントがすべての肝となるため、**縦割りでなく「被災者の生活の回復」といった目標にコミットする部局横断型の組織を設置する必要がある**。県南への大規模な搬出(2次避難)オペレーションだけを考えてもエース級の人員で当たってほしい。

なお、2004年新潟県中越地震における山古志村の全村避難のような集落レベルの広域避難(復興段階では防災集団移転など)や、プレハブ型仮設住宅の設置は道路や水道などインフラの復旧の程度や期間に依存するため、その見定めが肝要である。

## 1. 仮設住宅入居まで(～1か月程度が目安か)

### 1) 被災者支援

#### (1) 避難所対策

- ✓ 環境改善
- ✓ 市町を中心とした保健機能の回復
- ✓ 要援護者を中心とした搬出・2次避難と当座の暮らしの確保

#### (2) 在宅・車中泊対策

- ✓ 要援護者の発見と搬出

#### (3) 広域避難対策

- ✓ 広域避難所・車中泊拠点の設置

#### (4) 中長期的な被災者支援の体制構築

- ✓ 市町ごとのワンストップ相談体制構築支援
- ✓ みなし仮設住宅の早期運用
- ✓ 災害ケースマネジメントの体制構築
- ✓ 広域避難者向け災害ケースマネジメントの体制構築

### 2) 組織マネジメント

#### (1) 県

- ✓ 政府現対に合わせた部局統合型の被災者支援チームの設置と復興部局を見据えた運用
- ✓ 復興部局運営を見据えた財源確保

#### (2) 市町への対応

- ✓ 復興段階を見据えた部長・局長級人員のリエゾン派遣
- ✓ GADM や各応援自治体の LO との情報共有体制構築

## 2. 仮設住宅入居後（1か月～が目安か）

### 1) 被災者支援

#### (1) 仮設住宅入居者支援

- ✓ 市町村による災害ケースマネジメントの体制実現
- ✓ 災害ケースマネジメントにかかる研修・アドバイスの実施
- ✓ 義援金など法的な事務

#### (2) 在宅被災者支援

- ✓ 市町による災害ケースマネジメントの体制実現
- ✓ 災害ケースマネジメントにかかる研修・アドバイスの実施
- ✓ 義援金など法的な事務

#### (3) 広域避難者支援

- ✓ 県による災害ケースマネジメントの実施
- ✓ 受け入れ自治体の協力確保（福祉サービスなど）
- ✓ 義援金など法的な事務

### 2) 事業者支援

- ✓ グループ補助金など中小事業者対策
- ✓ 他に観光業・農林漁業などの個別産業分野ごとの対策

### 3) 組織マネジメント

#### (1) 県

- ✓ 復興部局の設置運用
- ✓ 復興計画の策定

## (2) 市町への対応

- ✓ 復興施策にかかわる調整のための部長・局長級人員の派遣もしくは窓口設定
- ✓ 復興計画の策定への支援

西垣副知事との面談の後、国からの提言も受けて副知事応接室などに急ごしらえで設置されつつあった特別チーム（ライフライン、物資、生活支援）への助言を中心とした支援に入るようになった。この頃に、菅野 1 人では十分な助言ができないであろうことを考え、支援体制を組むことを画策した。当初は人と防災未来センターで支援ができないかを提案するも、能登町の支援に入るため困難であるとの回答もあり、個人ベースの人的ネットワークで対応することを決め、自治体への支援を中心とした災害対応経験豊富なりサーチフェローに声かけを行い、中林、松川、古越や、物資などについては内閣府・防災科学技術研究所の立場として石川県に来ていた宇田川真之リサーチフェローにも適宜応援に入ってもらうなどの体制を組んだ。

その後、平成 28 年熊本地震で、熊本市への災害対応のマネジメント支援を行ったことから、大西一史熊本市長から馳浩石川県知事への紹介もあり、菅野は知事特命アドバイザーとしても支援に参画することになった。

## (4) 1 月中の支援

1 月中の支援の要諦は、上記特別チーム（ライフライン、物資、生活支援など）への必要に応じた個別の助言および、復興部を見据えた形での特別チームの再編を行い「復興生活再建支援チーム」の設置および機能確立といった災害対応のマネジメント上の助言であったと総括できるだろう。

特別チーム、特に、通常業務には存在せず、新規立ち上げを行わなければならなかった物資チームや、様々な関連省庁・部局が存在し調整が必要であるものの速やかな施策実施が求められる生活支援チームは常になんらかの課題に向き合うことになった。例えば、物資チームの場合は内閣府の物資調達・輸送調達等支援システムの立ち上げ運用、生活支援チームの場合は、平時は実施しない各種避難者対応はもちろんのこと、DMAT や NPO など極めて多種多様な外部支援チームとの連携にかかわる支援などを実施した。

災害対応のマネジメント上の助言は、復興部を見据えた特別チームの再編として「復興生活再建支援チーム」の 1 月 23 日の設置へとつながることになる。具体的には 1 月 17 日から具体的なマネジメント体制について西垣副知事や政府関係者と議論を開始し、1 月 18 日馳知事および西垣副知事と面談した際、復興部門の設置を見据えた部局編成を早急におこなうこと、復興は全部局が関わるべきものではあるものの各部局が「その他の仕事」として扱うことを防ぐために復興部門は復興に特化した知事直下（部級）の部局として設置すること、復興部門は知事・副知事が提案していた創造的復興にくわえ生活再建を 2 本柱に据える必要があることなどを助言し、その方向性で部局編成が検

討されることになった。その夜には具体的な組織編成案が検討され、1月22日の知事記者会見にて「復興生活再建支援チーム」の編成が発表され、翌日に21名体制で発足した。このチームは4月1日からは復興部に移行し、チーム長は初代復興部長となる人物であった。

このチームの設置をもって様々な災害対応における計画上想定外の臨時的事務の責任の所在が明確化されたため、ある程度の対応改善が見られることになった。しかし、あくまで臨時チームのままであり、機構改革を伴う部門の設置とはならなかったため、情報共有や部局間連携に課題を残すことにもなった。いわゆる「縦割り」と呼ばれる、計画行政を専門分化して行う機構が平時から強く、また、馳知事県政一期目の途中でおきた災害であり、知事の交代に伴うガバナンス改革を行う時間が十分になかったことも影響していると想像される。この点は、令和6年能登半島地震対策検証委員会(2025)では「県組織の災害対応体制」にかかわる検証結果のポイントとして、「県組織横断チームを編成、臨機応変に対応するも、危機部局の権限が不明確」と総括されている。

#### (5) その後の支援

その後は、主として復興生活再建支援チームや関連する部局への適時適切な助言を行うことが支援の中心であった。

菅野は、被災者生活再建支援にかかわる様々な助言や、新規立案される特例的な施策実現への助言や調整を実施することが多かった。例えば、災害ケースマネジメント、特に在宅被災者へのアセスメント調査の実施やその後の被災者生活再建支援の体制整備についての各種助言や、石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金の条件（半壊や補修に拡大）について政府・厚生労働省・石川県の間の調整などを実施していた。

中林は、戦略判断に必要となる県庁内外の資料を地図化して提示するなどの資料整理の支援を行なったほか、被災者および応援職員の休息場所の確保や広域避難の実現といった、発災後1-2ヶ月間での課題に関連する事項として、PFI船（防衛省が優先的に利用可能な民間船舶）の過去の災害での活用状況及び過去の自衛隊の災害派遣実績に関する情報提供や助言を行った。

松川は、要配慮者支援などを中心に被災者・避難者の健康維持に関する業務への助言や調整、被災者向けの支援情報や防犯など安全・安心に係る情報発信に関する助言等を行なった。高齢者等把握事業の多職種連携での実施体制整備の支援や調整、被災市町や民間支援団体が得た要配慮者情報に基づいた支援のための助言、調整等を実施していた。

古越は、長野県での災害救助法の実務経験を活かし、主には令和元年東日本台風災害において作成したデータ（内閣府への特別基準の協議など）の加工・提供、救助事務運用で生じた課題に対する解決策の提示などの相談業務、県庁内における情報の統合と整理・視覚化、被災市町への伴走支援の提案などを実施していた。

## (6) 支援を振り返って

支援を振り返ると、課題は見える。例えば大規模災害時には GADM が市町村に派遣され、災害対応にかかわるマネジメントの支援が行われることになっている。しかし、都道府県にはマネジメント上の支援にかかる公的な枠組みはなく、今回の支援はそれを埋めるよう機能していたと考えられる。部局編成など極めて重要な政策判断を行う際に関与することが、はたしてこのような偶然に過度によったもので良いのかは社会として考えるべき事柄であろう。

また、人と防災未来センターとしての支援判断は適切であったのかも重要な論点であろう。特に GADM が稼働するようになってきたことを踏まえれば、県域レベルの広域災害の場合、単一の市町村への支援を実施するというよりは、都道府県への支援や、人と防災未来センターとして構築してきた人的ネットワーク（ここには複数の GADM や補佐が含まれる）を通じての支援の可能性も検討すべきではなかろうか。

## (参考文献)

- 1) 令和 6 年能登半島地震対策検証委員会（2025）『令和 6 年能登半島地震対策検証報告書—発災後概ね 3 か月における石川県の初動対応の検証—』

文責：菅野 拓

所属：大阪公立大学大学院 文学研究科

職：准教授

文責：松川 杏寧

所属：擁護県立大学大学院 減災復興政策研究科

職：准教授

文責：中林 啓修

所属：日本大学危機管理学部

職：准教授

## 4.2 石川県災害対策本部災害救助法チームへの支援

### (1) 公式的な活動と非公式的な活動

古越が事務局を担う長野県域の災害中間支援組織「長野県災害時支援ネットワーク(N-NET)」は、県外の被災者を直接支援する手段を持っていない。そのため能登半島地震に際しては、N-NET 構成団体がそれぞれに支援活動を展開し、古越は事務局として長野県が設置した「長野県能登半島地震復興支援県民本部」に参加した。これが公式な活動に位置づけられる。

ただ県が設置した県民本部は計3回の会議を開催し、情報共有を行ったのみで、結果として当該県民本部が何らかの役割を果たしたとは到底思えない結果となったことが残念である。

さて、なぜ最初にこのようなことに触れるかという、言うまでもなく、災害救助法が適用された場合の実施主体は都道府県であるため、NPO 法人の職員である古越が石川県災害対策本部の災害救助法チームで職員に交じって事務処理に携わるということは、本来はありえないことである。

さらに付け加えると、古越の支援については石川県から公式に依頼されたものでも、長野県から要請されたものでもない。経歴(元長野県職員として9回の災害対応経験を持つ)をもとに「被災者のために制度運用にあたってほしい」との民間団体からの要請を受けたものであり、また実現できたこと自体が異例中の異例だと思っていただきたい。

### (2) 支援活動に至る経緯

2024年1月16日(火)、高知県で開催された「災害ケースマネジメント研修 in 高知」で講師を務めた際、主催者の一人である NPO 法人ワンファミリー仙台の立岡氏から「能登半島地震で災害救助法の運用に混乱が生じており、大変なことになっている。何とかしたいので、しばらく石川県庁で災害救助法の事務処理を支援してくれないか」という趣旨の相談があった。

これは、古越が長野県職員時代に災害救助法の災害救助事務の実務経験があり、特に令和元年東日本台風災害で長野県が被災した際、災害救助法や生活再建支援制度を戦略的に運用した経験があったからだ。ただ、長野県職員だったからといって、県外の、それも一民間人の古越が石川県庁内において活動すること自体が非常に困難だった。

そこで提案されたのが、リサーチフェローの菅野、中林、松川による「知事特命アドバイザーボード」のチーム員として加わるというものだった。古越がスムーズに石川県職員に受け入れられたのは、既に1月4日から石川県庁で活動を開始していた菅野が災害対策全般のマネジメントや政策調整を行い、県庁内で多くの信頼を得ていたからだ。この特命チームの存在がなければ、民間の身として災害応急活動の中核である災害救助事務に関わることは出来なかっただろう。

要請から2週間、古越が担当していた法人業務を処理し、支援準備を整えて石川県庁に入ったのは、1月31日(水)のことだった。

### (3) 支援の状況

石川県庁内での支援活動の場は、大きく分けて「石川県災害対策本部災害救助法チーム」と「能登半島地震復旧・復興推進部生活再建支援課」となり、前者は2024年3月末まで、後者は2024年4月以降で支援活動を終了する7月24日までとなる。

なお、石川県庁には災害対策本部会議を開催する会議室はあるものの、全体を統括して運用するオペレーションルームがなかった。正確にはオペレーションルームはあったが、国の現地対策本部が利用したため、担当部署の執務室や会議室に分散して災害応急活動が行われていた。このことが災害救助事務を行う上で大きな足枷となり、最も重要となる災害対応マネジメントの機能を失うことになっていた。

#### ①石川県災害対策本部災害救助法チームでの活動

災害救助法の事務は県庁6階「危機管理監室危機対策課」が所管していた。救助法事務と生活再建支援制度(同じく危機管理監室危機対策課所管)の事務処理を行うため、危機管理監室職員と他部署の職員、他県からの応援職員によって災害救助法チームと生活再建支援チームが構成され、人数が多いことから県庁3階301会議室で事務処理が行われていた。

この災害救助法チームに菅野の仲介により加わることで、1月31日(水)から3月31日(日)までの間、土日や休日を含め週1〜3日程度、長野から通いながら支援活動を行った。

主には、令和元年東日本台風災害で長野県が実施した災害救助事務に関するデータの提供、制度運用で生じた課題への相談、トラブルシューティング、災害救助の特別基準設定に係る助言、県庁内における情報の統合と整理・視覚化、被災市町への伴走支援の提案などを行った。

#### ②能登半島地震復旧・復興推進部生活再建支援課での活動

4月1日(月)、石川県では復旧・復興のための機構改革が行われ、あらたに「能登半島地震復旧・復興推進部」が設置された。この機構改革により災害救助法チームは解体され、能登半島地震に関する災害救助事務は能登半島地震復旧・復興推進部の生活再建支援課が、それ以前の災害救助法事務は危機管理監室危機対策課が所管することとなった。

これに伴い、4月以降の支援活動の場を確保するため、3月28日(木)に能登半島地震復旧・復興推進部の土岐部長(当時)と直接協議を行い、生活再建支援課での支援活動について了承していただいた。これにより4月11日(木)から7月24日(水)までの間、災害救助事務(一部生活再建支援制度含む)の運用上の課題整理と解決策の提示などの支援活動を行った。

この間、生活再建支援課では、固定した席ではなく、休暇等で空いた職員の席を借りて事務処理を行っていた。機構改革前の3月までとは異なり、管理職の常駐は当然ながら、事務処理に要する職員(他県からの長期派遣含む)が確保されていた。相談や事後処理、各関係機関との情報共有を行いながら、7月24日(水)に支援活動を終了した。

#### (4) 状況認識と課題、解決に向けた提案

##### ①救助事務の意思決定プロセス

県庁 301 会議室では、災害救助法チームと生活再建チームの 2 つのチームが事務処理を行っていた。両チームとも危機対策課の若手職員がチームリーダーを務めていたが、事務を行う上で極めて重要となる意思決定が可能な管理職（課長級職員等）が常駐していなかった。

危機対策課は県庁 6 階と、災害救助法チームの 301 会議室とはかなり離れていたことや、危機管理監室の管理職が被災地に出ることが多かったことで、災害救助法チームでは意思決定の権限を持たない職員が手探り状態で救助事務を行っている状況だった。この状況は 3 月末日（機構改革）まで変わることがなかった。

災害救助事務は、救助期間の延長や特別基準の設定など、数多くの事務処理を適時適正に実施する必要がある。古越はこの事務処理が円滑に行えるように支援を行った。本来、事務処理で必要となる意思決定プロセスに遅滞は許されないためだ。ところが、決裁権を有する管理職がチーム内に存在しなかったこと、決裁権を持つ者が現地対応や庁内調整に追われていたことなどの諸々が影響し、災害救助事務の全般が滞っていた。

これら意思決定プロセスの課題は、1 月末からの支援開始からすぐに把握したものの、古越のような外部支援者では最後まで解決することは出来なかった。

##### ②被災市町への伴走支援

災害救助事務は、都道府県が実施し、一部の事務について市町村へ委任できることとなっている。つまり災害救助事務の責任は都道府県にある。そのため、都道府県には、適用した市町村に災害救助事務に関する説明や、事務処理が円滑に行えるよう支援する責務がある。

能登半島地震では石川県の 17 市町に災害救助法が適用された。古越が災害救助チームに加わった 1 月末において、既に被災市町に対して事務委任が行われていたが、肝心の事務処理に関する説明は、発災当初の災害救助法を適用するという趣旨での説明と、その後の内閣府の災害救助事務に関するウェブサイトを見て運用して欲しい旨の説明の 2 回のみだった。

丸投げに近い形で事務委任を受けた市町では、慣れない救助事務に混乱をきたすのは火を見るより明らかである。特に救助費を使っても良いという説明があっても、どのように使えばよいか（救助の内容）の説明がなければ運用できないのである。それをウェブサイトの情報から判断して欲しいという説明では、被災市町に負担をかけるだけでなく、被災者にとって必要となる救助を行うことができなくなることに繋がる。

このような関係性や状況を解決するため、被災市町への訪問相談の実施を提案したが実現できなかった。救助法チームの担当者が業務に追われて時間を作ることができなかったこと、また危機管理監室の幹部職員の了承を得るまで時間がかかったことなどから、被災市町担当者に連絡できたのが 2 月末になってしまっていたからだ。さらに被災市町担当者からは「1 月に県庁に対して支援をして欲しいと訴えたのに県は支援してくれなかった、何をいまさら」と反発があったことも重なり、断念せざるを得なかった。

このことは石川県だけで起きた特別なことではなく、どこの被災地でも起こり得るということ認識しておかなければならないだろう。

### ③被災者の「定性的な情報」の収集・把握と共有

災害救助事務を行う上で、避難所や在宅など被災者が置かれている生活環境など質的な状況を把握し、共有することが重要となる。2月の中旬頃、違和感を覚えた。経験上、災害救助事務を進めると救助費の流れから災害の全体像が把握できるようになる。それをもとに戦略的な災害対応を行うのだが、石川県庁では全体像の把握が不十分だった。確かに大きな災害だったということもあるが、それだけが理由ではなかった。

災害救助法チームでは、内閣府に対する特別基準などの協議、県庁関係部署や被災市町への救助費の支払いといった目の前の業務に追われ、全体を見る目を持てていなかった。本来は災害対策本部の司令塔である危機管理監室が情報を統合・整理し、全体で共有すればよいが、そのようなことは行われていなかった。

そこで、情報の流れを整理・統合することに着手した。この方法は、令和元年東日本台風災害において長野県災害対策本部「被災者生活再建支援チーム」が実際に行って効果があったものである。その当時、長野県庁で災害救助事務を担当していた職員に助力を頼み、石川県庁内の関係課にヒアリングを行い、2つの情報の流れを視覚化した。

1つは「定量的な情報」、もう1つが「定性的な情報」である。この視覚化により、発災から2カ月が経過した2月末であっても、災害対策本部では正確な情報の把握と共有ができていないことが明確となった。この時に作成した資料は、災害救助法チームのリーダーと国現地対策本部の内閣府職員に提供し、災害対応マネジメントや被災者支援に活用して欲しいと要望したが、活かされることはなかった。実は災害救助法チームが、制度運用よりも予算の執行などの経理に重きを置くようになっていたからだ。これは4月以降の生活再建支援課にも引き継がれてしまった。

### (5) 過去災害の経験の活用

災害救助事務を実施する上では、過去の災害において、どのように判断され、どのように運用されたかというような実績が非常に役立つ。例えば、災害救助の延長や基準単価の引き上げなど、特別基準の設定がどのようにされたかということだ。災害救助法チームへの支援では、古越が経験した長野県における運用実績が能登半島地震の救助事務に役に立ったことからわかる。

重要なのは、制度は「人が運用する」ということだ。過去の災害でどのような制度運用や事務処理が行われたかというデータは蓄積されていても、活用されなければ単なるデータでしかない。これは現行制度の大きな弱点だ。行政職員は定期的な人事異動により経験を蓄積することができない。根本的に解決できるようにしなければ、同様の課題は起こり続けるだろう。

## (6) 支援を振り返って

今回の支援活動について記述する上で、どうしても石川県庁の課題について触れざるを得なかった。これは当該業務に携わった個々の石川県職員に問題があったわけではない。特に古越が業務を共にした職員は、とても真面目に昼夜を問わず、精力的に業務を行っていた。

なぜ、組織的な課題が生じたのか。個々の職員に問題があるのではなく、組織として機能する仕組みが欠けていたからだと思っている。ここでいう「機能する」とは、単に計画のとおり業務をこなすのではなく、災害対応マネジメントを行う環境が整っていることを意味する。

また、前述のとおり、石川県庁で古越の支援活動が可能となったのは、リサーチフェローの菅野、中林、松川のつながりや活躍があったからだ。各リサーチフェローは、これまで数多くの災害で都道府県の災害対策本部に関わってきており、その経験を石川県庁においても活かしていた。

最後に今回の支援を経験し、感じたことを率直に述べたい。

都道府県災害対策本部は、各種制度の運用など高度な専門的知識を要するため、市町村災害対策本部とは異なる役割を持っている。また、国と被災市町村の間に立ち、全体的な災害対応マネジメントが担えるのは都道府県しかない。しかしながら、役割分担を理由に都道府県は市町村との間に見えない壁を作り、理想的な災害対応マネジメントが実現できていないのも事実である。

この状況を打破するためには、都道府県災害対策本部における支援活動や災害関連法制度の実務経験が極めて重要となるが、その鍵を持っているのは、人と防災未来センターの연구원や、経験豊かなリサーチフェローであると考えている。

災害のたびに、リサーチフェローの個人的なつながりに依拠して都道府県庁で支援体制を構築するのではなく、人と防災未来センターが「機能」としてその役割を担うことで、より早期に支援体制を整えられるのではないかと。

だからこそ、令和元年東日本台風災害では、長野県災害対策本部のアドバイザーとして、人と防災未来センターに연구원の派遣を、さらにリサーチフェローの個別派遣を要請した。それは、平常時からのつながりがあったからこそ可能だったのである。

しかし、石川県庁では残念ながら人と防災未来センターの存在感を感じることはできなかった。今後の支援のあり方や可能性について、ぜひ議論を深めていただきたい。

文責：古越 武彦

所属：特定非営利活動法人 長野県 NPO センター

職：事務局次長

### 4.3 防災 DX 官民共創協議会との連携

人と防災未来センターの現地支援として、能登町を拠点に、県外から応援に入った対口支援の自治体職員とともに 5 カ月間にわたって能登と兵庫を行き来しながら活動を行う一方で、研究部長が、防災 DX 官民共創協議会のメンバーとして、石川県庁におけるデジタル分野での支援活動にも関わってきた。

#### (1) 活動の概要

防災 DX 官民共創協議会(以降、BDX とする)は、2022 年 12 月にデジタル庁の声掛けにより発足した組織で、防災 DX に関連するシステムやサービスを開発・提供する民間事業者等 409 社・団体、防災 DX に関心のある自治体 111 団体が参画している(2025 年 3 月時点)。

能登半島地震の際には、BDX の呼びかけに応じて多数の民間有志 IT エンジニアが支援に入り、石川県庁のデジタル推進課を拠点に、避難所情報の集約、広域避難者の把握などのシステム構築に携わった。

人と防災未来センターの研究部長は、協議会の自治体部会長をつとめていたが、能登町での活動を最優先としていたため、石川県庁での BDX の活動にはほとんど貢献できなかった。しかしながら、夜間に石川県庁で開催されるオンライン会議には可能な限り出席し、被災現場で活動している感覚を石川県庁のメンバーに伝えるように心がけていた。

#### (2) 広域避難への対応

能登半島地震では、近隣の避難所(いわゆる一次避難所)だけではなく、多くの被災者が奥能登を離れての遠方避難を余儀なくされた。そのため、石川県庁の差配によって、金沢・加賀地域のホテルなどを利用した二次避難所が設けられ、さらに、一次避難所と二次避難所との中間的な位置づけで、高齢者への福祉面でのサポートを担う 1.5 次避難所が金沢市内に設置された(一次避難所は市町村が、1.5 次避難所および二次避難所は石川県が運営)。

被災者がいるのは避難所だけではない。自宅が損壊して水道が出ないなか我慢した生活を続ける人や、避難所に慣れないため車中泊を続ける人なども多く、支援すべき被災者の全体像が把握できないという問題に直面していた。また、避難先が能登を越えて広域に広がり、かつ避難所を何度か移らざるを得ないケースも生じていたことから、被災者の居所の把握は困難を極めていた。

被災者に漏れなく支援や情報を届けるためには、連絡がとれる居所の把握が欠かせない。また、広域的に避難先を移動しても健康上の留意事項などを引き継ぐことができるよう、市町村を越えての被災者台帳の横連携も必要になっていた。

そのような中、石川県では、被災市町とも協議しながら、人と防災未来センターの特別研究調査員で、弁護士でもある岡本正先生からの助言も受けて、1 月 1 日時点の住民基本台帳の情報をもとにした「被災者データベース」の構築を行った(システムについては、前述の民間企業によるボランティアベースの IT エンジニアが、プロトタイプ版を 2 カ月で完成させた)。

### (3) 広域被災者データベース・システム

都道府県は平時、住民の個別情報を有していない。石川県が被災者台帳の整備を市町村だけに任せるのではなく、県も積極的に関わって広域的に取り組んだスキームは、災害対策基本法の改正にも「市町村が作成する被災者台帳について都道府県の支援を明確化」という形で盛り込まれた。

近い将来に起こりうる南海トラフ地震では、広域的な避難が大前提になる。市町村レベルの被災者台帳だけではなく、市町村を越えたデータのやりとりが可能な広域的なデータ連携の仕組みが欠かせない。

令和6年9月からは、石川県が主体となり、全国展開を見据えて、デジタル田園都市国家構想交付金を活用した「広域被災者データベース・システム」の導入仕様書、標準仕様書の作成が行われ、人と防災未来センター研究部長もワーキング委員として参画してきた。

### (4) 今後の展開

いま、国においては、防災庁(仮称)の設置に向けた検討・準備が進められている。そのなかでは、防災DXも重要なテーマとして取り上げられている。

南海トラフ地震が起こった際には、被害エリアは能登半島よりも遥かに広大になり、応援職員を細かく配置することはほぼ不可能になる。広域避難に関しても、より大規模なものになり、もはや、デジタル技術の活用によってマンパワーの不足を補うことなしには、災害対応は成り立たないと言っても過言ではなくなっている。

災害発生時だけでなく、長引く避難生活による災害関連死をできるだけ抑えていくためにも、避難生活から自宅に戻った後や、仮設住宅への入居後の見守り活動および相談記録などをデータ化し、蓄積しておくことが不可欠となっており、防災DXの取り組みは、災害発生時の支援をよりスムーズに、漏れなく行うというだけにとどまらず、被災者に寄り添って息の長い支援をしていくために必要なものである。

現在、BDX、防災科研とも連携し、被災者データベースの全国レベルでの本格的な実装に向け、自治体が継続して運用できるシステムの規模感を意識しながら、まずは、首都圏、南海トラフ重点受援県からはじめて、全国の都道府県の防災担当課との意見交換会を重ねている。

※この内容は、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構ニュース vol.111(2025年5月)に掲載した「能登半島地震を踏まえた自治体防災DXの進展」に加筆し、構成したものである。

文責:行司 高博

所属:公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職 :研究戦略センター研究調査部長

(人と防災未来センター研究部長)

その他:防災DX官民共創協議会自治体部会長

石川県広域被災者データベース・システム構築検討ワーキンググループ構成員(2024年度)

※カッコ内は現地支援当時

## 5. 能登町での支援活動

### 5.1 災害対策本部運営支援

能登町では、発災当日に登庁することのできた職員は40%程度であった。道路の破損状況が非常に激しい中、約半数の役場職員は自宅近くの避難所に行き、避難者対応を行った。また、役場においても近隣住民が避難しており、その対応や住民からの電話対応など目の前の対応が優先されたこともあり、災害対策本部会議が正式に開催されたのは1月6日であった。

災害対策本部会議は、役場庁舎3階の比較的広い会議室を使用していたが、災害対策本部会議構成員及び自衛隊や国、県、応援県のリエゾンが周りで傍聴すると、すし詰め状態であった。

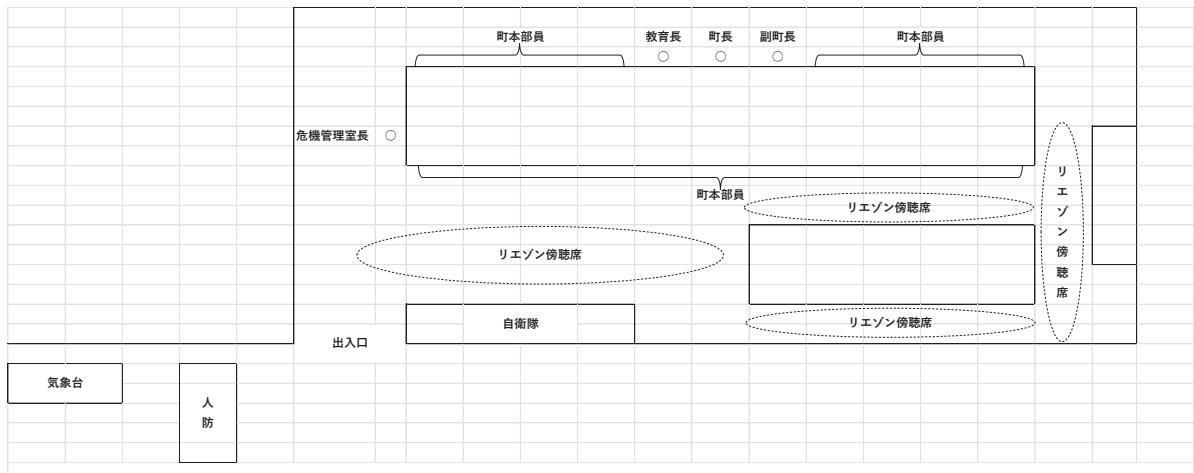


図 5.1.1 能登町災害対策本部会議スペース

また、災害対策本部会議が行われていないときは、各リエゾンの執務スペースとなっていた。

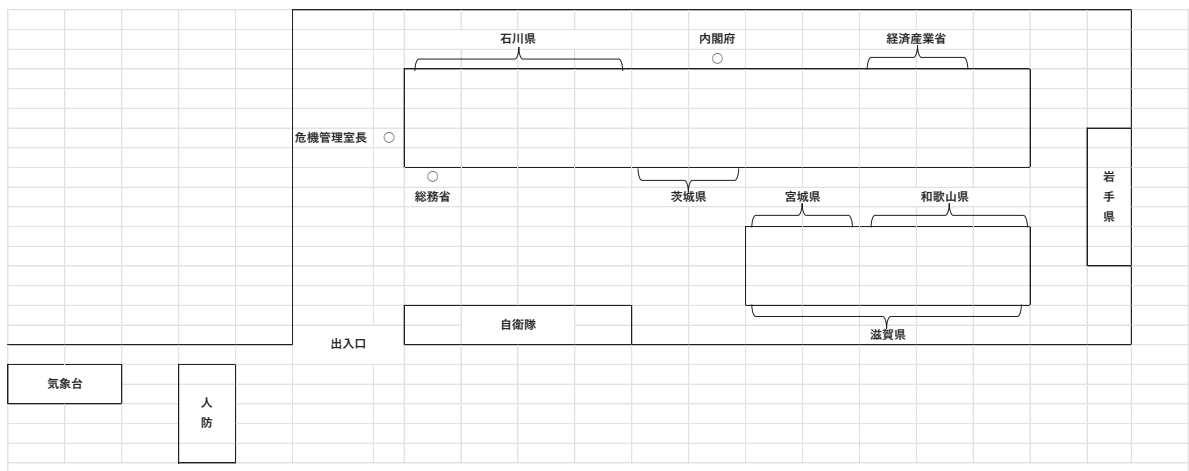


図 5.1.2 国・石川県・総括・対口支援県 リエゾン執務スペース



写真 5. 1. 1 災害対策本部会議



写真 5. 1. 2 リエゾン執務スペース

人と防災未来センターの執務スペースはリエゾン執務スペース内ではなく、出入口のすぐ横のフロアに机と椅子、ホワイトボードがあてがわれた。正式な応援団体ではなく仕方のない面もあるが、応援団体との情報共有・意見交換・助言という面では制限があったと考えられる。一方で、他のリエゾンがない場所だったことから、町長や危機管理室長が来て、他の団体には聞かれないような相談を持ち掛けてくることもあった。

また、対口支援自治体のリエゾンが新しく着任するたびに同じことを聞いたり、理想論を言って町職員を困らせるような場面も多く見られたことから、そのリエゾンの人と防災未来センタースペースに呼び出してこれまでの経緯を説明したり、現場の状況を理解して発言するよう求めた。

3月中旬になると、災害対策本部会議室に余裕が出てきたため、能登町、国省庁、石川県、応援県に了解を得、執務スペースを会議室内に移動した。移動前の人と防災未来センターの執務スペースは、能登町の打合せスペースとなった。



写真 5. 1. 3 人防執務スペース(引継)



写真 5. 1. 4 能登町長との協議

災害対策本部会議は、地震後約1か月間は毎日18時から開催していた。

地震から1カ月が経過した2月1日、震度7の地震が発生した16時10分に本部員会議出席者全員で黙とうを行った。なお、石川県災害対策本部会議が3日に1回程度になったことに伴い、能登町の災害対策本部会議も次回から3日に1回程度、石川県

災害対策本部会議の前日に行うこととなった。また、4月以降は週1回開催になった。

人と防災未来センターが能登町災害対策本部の運営に対して実施した主な支援内容は以下のとおりである。

#### (1) 災害対策本部会議の進め方に関する助言

会議の進行は、危機管理室長が務め、各課長からの報告が中心となった形式で開催された。本部長が今後の進展等について確認を行い、その後に国省庁及び石川県リエゾンによる報告がなされるという会議形式であり、支援県関係者が積極的に意見具申を行うことは少なかった。6日の参加から数日間には会議資料が紙ベースで配布される事もなく、口頭での報告が中心となっていた。

災害対策本部会議の進行や協議内容及び支援県の対応などを数日観察するも、町的意思決定のための会議のあり方についての課題が散見されたことから幾つかの提案を行なった。

まずは、過去の災害事例でも課題となった災害直後の記録の重要性を町担当者に伝え、録音及び映像の記録を残すこと。更には口頭だけの会議では協議内容の進捗状況などの把握が困難であることから会議資料の作成を行い、課題となっている懸案事項の進捗を支援団体も含めた全ての参加者で共有するように助言を行なった。最新の被災状況についても、災害対策本部室前に置かれたホワイトボード1枚に表示されるのみであり、適宜更新はされてはいるものの、結果としては有効な情報共有手段とは成りえていなかった。

これらの助言により災害対策本部会議運営について一定の改善は見られたものの、会議の内容は現状報告が中心で、課題及び今後の対応方針について言及した担当課はほぼ無かった。

#### (2) 研究員による気象状況の説明

石川県災害対策本部会議では、会議の冒頭、気象庁(金沢地方気象台)による気象状況の説明が行われていた。

支援第1隊が能登町に入った1月11日には、まだ金沢地方気象台からの応援職員は派遣されていなかったことから、和歌山県リエゾンからの要請により、気象庁から人と防災未来センターに出向していた山口研究員が急遽、災害対策本部会議の冒頭に気象状況の説明を行った(翌12日も実施)。



写真 5.1.5 気象状況の説明(山口研究員)

### (3) 災害関連死に関する知見の説明

1月10日に宇田川RFから、「能登町危機管理室長から、災害関連死の防止に関する簡単な資料が欲しいとの要請があった。」との連絡があった。高原主任研究員が調整に入り、熊本地震当時、益城町で避難所改善PTを率いていた方に連絡し、関連死防止スキームのノウハウについて連携支援をお願いしたり、関西大学の奥村教授（RF）にも側面支援を依頼した。

1月13日、奥村RFが人と防災未来センター支援第2隊の一員として能登町に入り、能登町危機管理室長に対して1時間程度、資料を交えて災害関連死について説明、現状や今後の留意点等質疑応答を実施した。

### (4) 過去の災害記録や検証報告書の提示

大規模災害の対応経験がない自治体では、目先の対応に追われ、後手後手の対応になってしまいがちである。阪神・淡路大震災当時、災害対応の前例がなく、兵庫県は手探り状態で対応を行ってきた。今では、様々な災害対応記録や検証報告書があり、フェーズごとにどんなニーズが被災者から出てくるのか、いつまでに何をしなければいけないのかなどのノウハウが蓄積されてきている。

将来を見据えた対応の参考にさせていただくため、兵庫県作成の冊子「伝える～阪神・淡路大震災の教訓～」や「兵庫県熊本地震支援100日の記録」、熊本県益城町作成の「平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書」を提供した。

### (5) ロードマップづくりへの支援

町の災害対策本部会議は、回を重ねるごとに資料の共有等の改善は見られたものの業務の報告が主であり、将来を見越した災害対応を行う形になっていなかった。このため、当初から町に手渡していた宇田川RF作成の「災害復旧ロードマップ」について再度の説明を行い、今後発生する災害対応の業務内容について、月替りとなる1月末の災害対策本部会議において危機管理室長からの提案という形で各課に対しての作成依頼を行うよう促した。

幾つかのロードマップの提示を行い、今後発生する復旧業務と完遂時期について明確に理解を促すことを目的とした。様式的には課題事項についての進行管理欄までも考えたが、当面は見合わせることで職員への負担感を配慮した形での作成とした。これにより、目の前の災害対応以外に今後発生する復旧業務の理解が進み、約半月後の2月中旬に完成を見たが、この作成は結果として町の対応に大きく寄与したものと考えられる。

なお、本ロードマップの作成は能登半島地震被災地としては初めての取組みであり、他自治体からも照会が来ることとなった。

(6) 被災宅地の復旧に関する補助制度（過去事例）の説明

能登町危機管理室長から、「液化化した宅地地盤の改良や住宅基礎傾斜を復旧させるにあたり、何か補助制度はないか」との質問があったので、過去の災害時の事例を調べ、熊本地震時に熊本県が宅地復旧の進め方や助成制度の概要などについて取りまとめた「宅地復旧のガイド」及び宅地被害の事例、宅地復旧の進め方や工法、助成・融資制度等をわかりやすく紹介している熊本県・熊本市が作成した「被災宅地復旧の手引き」を提供し、説明した。

(7) 自治労ボランティアによる支援の調整

支援を行っている各県とも、2月になると支援の縮小や早期に支援終了したいモードに入り、特に年度をまたぐ支援については難しい雰囲気が漂っていた。このため、阪神・淡路大震災や東日本大震災、熊本地震等で実施された自治労ボランティアによる支援について自治労関係団体に相談し、その可能性があることを役場に助言した。なお、詳細は「5.6 対口支援県に代わる自治労支援実施に向けた調整」に記載している。

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員  
(同研究調査推進員)

※カッコ内は現地支援当時

文責：今石 佳太

所属：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

職：客員研究員

## 5.2 総括支援（滋賀県）・対口支援チームに対する支援

1月2日に石川県庁で総務省、石川県、三重県が協議を行い、総括支援県が決定。能登町は滋賀県が担当することとなり、同2日に滋賀県庁に連絡が入った。

また、1月4日に、対口支援チームとして、滋賀県、茨城県、和歌山県（関西広域連合）が能登町を支援することに決定された。さらに、1月7日に宮城県、1月15日に岩手県が追加された。

滋賀県リエゾン2名は1月3日に能登町役場に到着し、現地で被災状況の調査を開始した。また、対口支援チームのリエゾンとして、1月6日に茨城県、和歌山県が能登町に到着した。さらに、1月8日に宮城県リエゾンが、1月19日には岩手県リエゾンが能登町に到着した。

本格的な対口支援は、滋賀県が1月7日から避難所運営（20名）。続いて茨城県が1月8日から避難所運営（12名）、罹災証明書発行（6名）。和歌山県が1月10日から避難所運営（10名）。宮城県が1月13日から物資拠点支援（4名）。岩手県が1月21日から住家被害認定（10名）を開始した。

派遣人員のピークは2月13日で、121名が能登町において支援を実施していた。

表 5.2.1 総括支援県・対口支援県別業務別派遣職員数

	滋賀県	茨城県	和歌山県	宮城県	岩手県	計
リエゾン	4	2	6	2	2	16
避難所運営	16	10	20	10		56
物資拠点支援				4		4
罹災証明発行		4	2	2		8
住家被害認定	4	6	4	4	10	28
公費解体業務	3				3	6
生活再建支援金						0
その他				3		3
計	27	22	32	25	15	121

能登町では、国のリエゾン、石川県の応援職員、能登町の危機管理室長及び担当職員、応援県、人と防災未来センター、NPO等が集まり、支援団体として行うべき業務の調整のほか、町からの要望事項の調整や様々な提言について議論を重ねる場として「朝ミーティング（LO会議）」が行われた。これは、災害対策本部会議で発言すべき内容についての支援県間における調整がなされておらず即時対応に課題があったことから、町役場と総括支援県である滋賀県に対して本部会議とは別に意見調整のための会議を提案して実現したものである。開催時間は前日の課題解決と当日の行動目標を協議すべく

早朝 9 時の開始とした。

また、応援県によって考え方が異なる場合があったことから、災害対策本部会議や朝ミーティングとは別に応援県だけの会議を開催するよう助言した結果、朝ミーティング終了後「避難所運営会議」を行い、避難所運営に関する課題の共有、避難所の集約・自主運営化、応援職員の縮小方針など朝ミーティングではいきなり発言しにくい項目等の議論が行われた。

応援県の課題として一番に挙げられるのは、いつまで職員を派遣するのかであった。特に、年度末を迎えるにあたり、どの応援県も職員派遣は年度末まで、あるいは 4 月以降の職員派遣については未定であるとの姿勢を崩さなかった。能登町に派遣されていたリエゾンは、3 月末までに避難所の解消や被害認定の二次調査の目途がたつとはとても考えていなかったが、現場を知らない各応援県の人事当局からは「いつまで応援するんだ」とプレッシャーがかかっていたものと思われる。いわゆる「年度末問題」は、「4 月以降は中長期派遣が来るんだから、その人に業務を引き継げばよい」とあるとか、「東日本のときのように臨時職員を雇用すればいい」といった考えがあったからと考えられる。しかしながら、短期派遣と中長期派遣の業務は異なり、中長期派遣は主に技術系の職員が対象で給与等も受援側が負担することや東日本大震災時には「緊急雇用創出事業」という国の制度があり、被災市町の負担なしに職員を雇用できたが、能登半島地震時はその制度は廃止されていたことから、財政状況の厳しい被災市町では職員の雇用は難しかった。

3 月初旬に能登町長から 4 月以降の派遣をお願いされても、どの応援県も明確な回答は示さなかった。人と防災未来センターでは、東日本大震災の際に兵庫県が宮城県を 3 月から年度を跨いで 10 月までの約 7 か月間短期派遣を行ったことや東日本大震災時に活用できた緊急雇用制度が現在は無いこと等を応援県に示したが、あくまでも「各応援県本庁の判断次第である」とのことだった。

なお、滋賀県が三重県等他の総括支援県市にいつまで支援をするのかについて調査を行っていたことが石川県庁にある国の現地対策本部でも話題になっていたようである。滋賀県としては、関西広域連合内での他府県の動向も踏まえながら 4 月以降の支援について判断する必要があったものと思われるが、大阪府が単独で 3 月中旬に 4 月以降の輪島市支援継続を発表し、和歌山県も知事が 3 月下旬に能登町を訪問した際に支援継続を伝えたこともあり、滋賀県のリーダーシップに関係なく 4 月以降の支援継続が決まっていた。

総務省応急対策職員派遣制度による派遣は、避難所数の減少や他団体への業務移行、物資拠点の民間委託、住家被害認定 2 次調査の目途がついてきたこと等により、5 月 31 日で終了。延べ 9,662 名が能登町で活動を行った。

なお、人と防災未来センターが実施した総括支援（滋賀県）・対口支援チームに対する朝ミーティング、避難所運営会議の開催以外の支援は以下のとおりである。

(1) 能登町での応援体制に対する助言

能登町における国・石川県・応援県・関係機関等の体制は以下のとおりである。

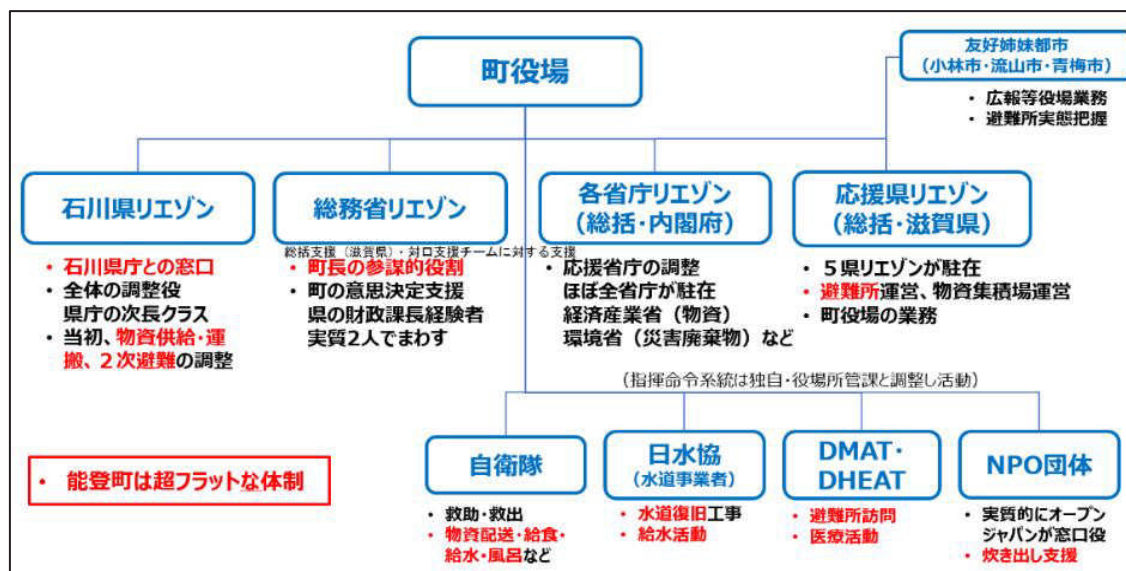


図 5.2.1 能登町における国・石川県・応援県・関係機関等の体制

また、応援県間については、フラットな体制であった。

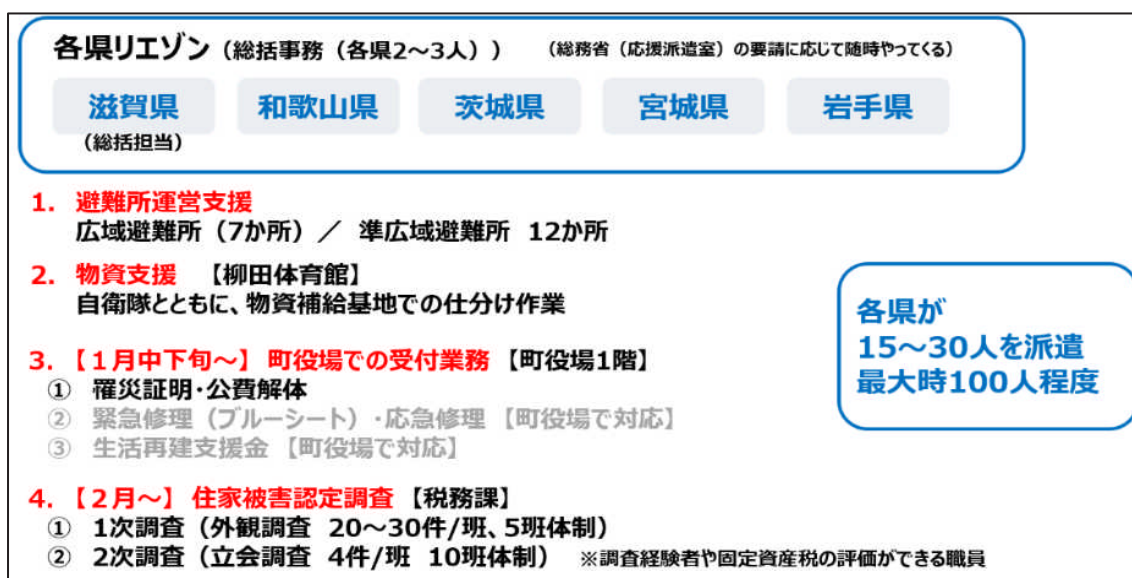


図 5.2.2 総括支援県・対口支援県間のフラットな体制

一方、熊本地震時の益城町における関西広域連合の応援体制は、総括のほか、業務ごとに担当府県を決める体制であった。

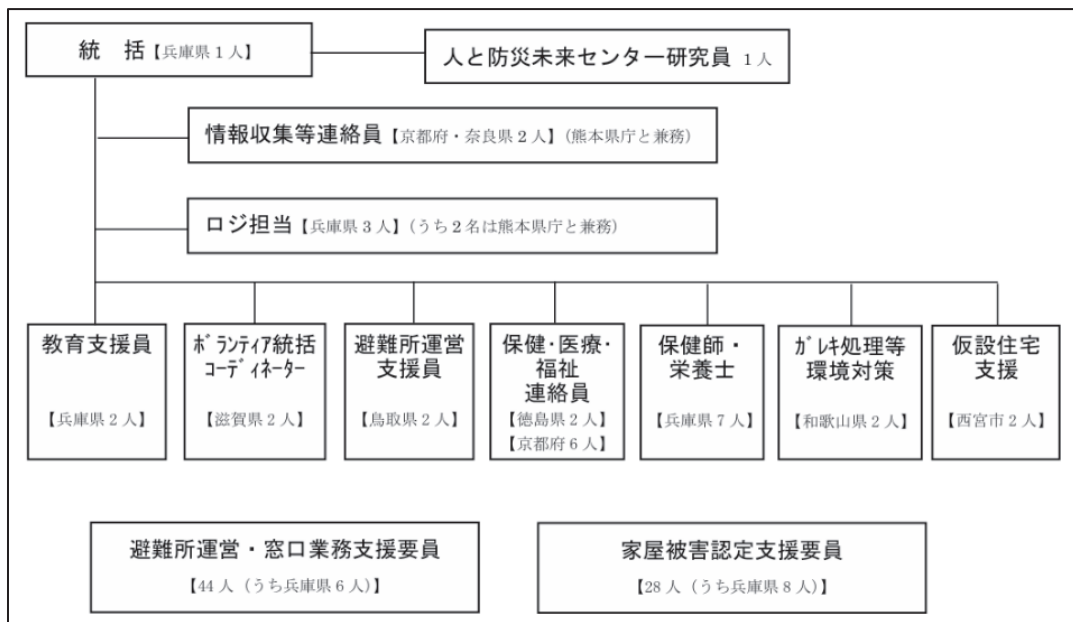


図 5. 2. 3 熊本地震の益城町における関西広域連合支援チーム体制

益城町からのニーズ把握や益城町への助言を総括県に一本化したことで、益城町の混乱を無くしたり、負担軽減につながったことや各業務を構成府県が専任で担当することで、担当府県に責任感が生まれ、担当府県の保有するノウハウや知見・能力を最大限発揮させることが可能となった。

こうした教訓を踏まえ、総括支援チームである滋賀県に対して、益城町における応援体制に準じた体制を構築してはどうかと助言したが、すでに横並びの体制で応援が始まっており、中途で変更するのは難しいということでこの体制は採用されなかった。

能登町での応援県の体制は、総括支援チームのもとに対口支援チームがあるという本来の応急対策職員派遣制度の体制ではなく、フラットな状態であったため、応援県間ではやり易かったのかもしれないが、言い換えると総括支援チームたる滋賀県のグリップが弱いために、国・石川県・能登町・応援県等が集まる朝ミーティングで各応援県が思ったことや感じたことをそのまま発言する場になってしまい、石川県や能登町がそれへの対応を迫られ、困惑しているような場面も生じた。

なお、輪島市の応援は、関西広域連合スキームに近い体制で実施されていた。

## (2) 朝ミーティングにおける発言への助言

朝ミーティングでは、主に避難所関連（避難所の運営、集約、自主避難所化、職員の配置等）の情報共有や課題の整理、応援職員の縮小、各応援県に対する職員確保の要請等を討議してきた。上記のように応援県がフラットな関係のため、自由に発言できることもあり、各応援県が思いの丈をバラバラと発言することもあった。特に交代して新しく着任したリエゾン熱量が高く使命感に溢れていたが、これまでの経緯を踏まえ

結論の出ている案件を蒸し返したり、あるべき論が飛び出したりするなど、受援側が困惑するような発言も多々見られた。

このため、新しいリエゾンを捕まえては、正論ではなく現場の状況や経緯を踏まえた発言をするよう助言したり、朝ミーティングでは総括県である滋賀県を通して発言するように助言した。

### (3) 総括支援チーム間の連携支援

当初、各市町は独自に災害対応を実施しており、他の市町がどのような対応をしているかの情報はなかった。このため、能登町以外の支援チームとの連携を人と防災未来センターが呼びかけ、輪島市はセンターRFの岸江氏（三重県庁）、藤原氏（伊勢市）が総括支援チームとして、また、珠洲市は兵庫県・神戸市が応援に入っていたこともあり、2月上旬から情報交換を開始した。また、その内容は当センターがまとめ、能登町にも資料提供した。

表 5.2.2 能登半島地震における奥能登4市町の災害対応状況

各市町における災害対応状況												
	人口	避難所関係				統廃合の状況	その他	被害認定調査 終了状況	仮設住宅 建設予定数	ボランティア		その他
		避難所数	避難者数	職員の配置	開始状況					ニーズ		
能登町 (2/7時点)	約15,000人	46(うち職員常駐18)	約900人	応援職員が各避難所に常駐	今後の意向に関するアンケート調査を避難者に実施予定。具体的な時期は未定だが、卒業式または始業式を過ぎるまで避難所運営会議では検討している段階。ただし、避難者への影響を最小限に抑えるため、慎重に進めているため状況に応じて修正する可能性あり。		2月20日	避難所でアンケートを実施し、帰宅の状況を把握。その人数に応じて仮設住宅を推定。	2/8から開始			
珠洲市 (2/6時点)	約12,000人	45(うち職員常駐5名のみ)	約1,400人	避難所運営は1方以外、地元住民に任せており、珠洲市職員も避難所に配置していない。職員がいる1方所は福井県と兵庫県職員が1人ずつ、昼間のみ駐在。応援職員が昼間手分けして、全避難所を毎日声掛けをしている。	人がいなくなった避難所の閉鎖のみで、コミュニティが強く統廃合の話は出していない。 2次避難して戻って来ている人がいる。	独居老人が多く、避難所が社交の場になっている。	2/2時点で累計540件ただし、2月中旬完了を目指しているが、現実的にできるか未定。	仮設住宅が2/6完成、2/9から供用開始。 市長が全壊・半壊の世帯についてはカバーをするとしており、全6,000世帯のうち約4割の2,500戸くらい必要なのはと考えている	10人ちよつどのボランティアで、だいたい1日に2件ずつ行っている。 ボランティアを頼みたくないけれど、水道が出ないこと、2次避難などがないので、まだニーズが少ない。	家の片付け、ごみの撤出	【役割分担】各県で物資、避難所など役割分担をしながら、実務的なものは各県におまかせしている。	
輪島市 (2/6時点)	約22,000人	79(うち職員常駐22)	約2,500人	市の職員と応援職員が共同で24時間常駐している。応援職員のみで運営している避難所はない。	【スキーム】 ・避難生活支援プロジェクトを立ち上げ、避難所の環境改善ならびにより良好な避難生活となるよう支援を実施。(別紙1) ・避難者名簿の作成と同時に今後の避難先について希望調査を実施。(別紙2) ・施設アセスメントの実施(別紙3) ・スケジュールと役割分担(別紙4) 【状況】 ・市として優先的に復興すべき地域を中心に統廃合 ・感情が強い避難所については、総務部長、避難所担当課長、対口支援リーダーが現地へ説明を行った。 ・避難者の移動は、自衛隊、対口支援に依頼。		一次調査を3月末までに完了することを目標にしている。	現在の申請数は4,200件。ただしみなし仮設や制度の変更もあるので、制度をみながら調整している。仮設住宅については恒久的に利用できるものも考えている。	2/10から受付開始			
穴水町 (2/8時点)	約8,400人	28(うち職員常駐6)	約860人	5が応援職員、1を町の会計年度職員が担当	1/21に統一書式で避難所実態アンケート、1/27に避難世帯実態アンケート。後者を集計中(IT関係のボランティア団体に入力を代行してもらうことを調整中)。2次避難先から戻っている人がいる。		2/21までに1次調査を完了したい。切れ目を作らず2次調査を実施予定。	現時点で申込み521件。				

※各市町の担当者や応援職員等から聞き取りしたもので、自治体の決定事項ではない担当者レベルでの検討事項も含まれています。あくまで参考程度の情報です。

### (4) ロードマップづくりへの支援

2月9日、復旧復興ロードマップ作成について総括県の滋賀県から相談に乗ってほしいと依頼があった。

宇田川RFが以前作成していた資料をもとに和歌山県が素案を作成しており、それに能登町で今後発生するであろう具体的な業務も入れた形で修正を加えた原案を作成し

て能登町に提示。能登町所管課が自ら行う業務と応援県が行う業務に仕分けし、それぞれいつまでに完了させるかの目標・スケジュール感のあるロードマップを作成することとなった。

表 5.2.3 能登町災害対応ロードマップ

このロードマップの作成は、奥能登 2 市 2 町で最も早く、輪島市を総括支援する三重県や珠洲市に入っている兵庫県から資料提供を依頼された。

また、このロードマップをもとに、毎月初めの災害対策本部会議で修正を加えたものを各課から発表させることにより、進行管理を実施していた。

(5) 応急対策職員派遣制度に関する課題

① 総括支援県市の決定

応急対策職員派遣制度では、被災都道府県内の自治体だけでは被災市町を応援することが難しい場合、第 1 段階として被災地域ブロック内の自治体で対応することとし、それでも難しい場合は第 2 段階として全国から応援を派遣するということになっている。

今回の能登半島地震の場合、第 1 段階として中部ブロックの自治体で対応するというのでそこから総括支援県を決定したが、災害対応の経験が豊富な県市が総括支援県を担った形にはなっておらず、災害対応の経験の浅い県市がいきなり災害対応の助言を行う形になっていたことから、十分な助言ができなかった県市も見られた。

大規模災害で適時的確な助言を行うには、やはり経験がものを言うことから、大規模災害の災害対応経験を持つ全国の都道府県の中から総括支援県市を決定することが望ましいと考える。

## ② 応援チーム体制の整備

複数県が支援を行う中で、能登町で行なったような全ての支援県がフラットな体制で業務もほぼ平等に割り当てる方式と、他の被災自治体で行われた支援県ごとの業務担当制の方式があった。2つの方法について、支援の規模感や被災の程度により判断の基準が分かれるところではあるが、能登町としては業務担当制方式の方が対策は進めやすかったのではないかと考える。

複数の県が全ての業務を均等割的に進めようとする、組織間における引継ぎ内容や引継ぎ期間の問題など、現場で多くの混乱が生じてしまったと思われる。

また、国・被災県・支援県市等間の会議の設定や支援県間での情報共有会議、ロードマップの作成支援など被災市町内での有効な業務については、総務省の応急対策職員派遣制度マニュアルの中にも記載するのが望ましい。

## ③ 派遣される職員の意識の向上

被災経験を有している自治体職員とそうでない自治体職員の意識の差もあることながら、支援に際して派遣元で事前の災害対応へのレクチャーが行われていたか否かの差も現地活動では大きな差異を生じることとなった。

また、幾つかの被災経験を有する自治体からは、過去の経験則に基づく「あるべき論」が述べられることもあり、支援自治体間で軋轢を生じたり、被災市町が困惑することも少なからずあった。反対に、被災市町側からすると助言を得たい事項も全て聞いてくる派遣職員もいた。

派遣される職員は、仕事だから仕方なく被災地に入るというのではなく、困った時はお互い様で、同じ被災地の公務員を助けるといった気概を持って被災地に入ってくるよう、派遣元での十分なレクチャーを望む。

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員  
(同研究調査推進員)

※カッコ内は現地支援当時

### 5.3 避難所の運営支援

#### (1) 災害発生当初の避難所

能登町では、1月4日時点で避難者が5,500人を超え、町職員は昼夜を徹して避難所運営にあっていた。町職員が避難所対応に貼りつかざるを得ない状況となり、町役場の機能が停滞。情報の集約もままならず、全体像を把握できない状態が続いていた。

#### (2) 避難所の区分

1月10日時点で避難所は62か所。小中学校の体育館等を使用した広域避難所が7か所、公民館を使用した準広域避難所が12か所、そして地区の集会所を使用した自主避難所が43か所であった。そのうち、町職員や応援職員が24時間配置されていたのは広域・準広域避難所の19か所であった。

【能登町避難所運営】		【ポイント】
◆避難者数		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自衛隊か佐川急便が、「御用聞き」</li> <li>・ 応援の保健師が巡回 大きなところは医師も巡回</li> <li>・ 自主避難所は、地域コミュニティの助け合いで運営</li> </ul>
1月4日	避難所 72か所 避難者 5,505人	
1月10日	避難所 62か所 避難者 2,633人	
1月15日	避難所 58か所 避難者 1,791人	
◆避難所区分		
広域避難所	準広域避難所	自主避難所
小中学校（体育館等）	公民館	地区の集会所
7か所	12か所	43か所
		
応援員・町役場職員（24h）	応援員・町役場職員（24h）	自主管理

図 5.3.1 能登町における避難所運営

指定避難所であっても危険のため使用できないところや、道路が寸断され開設できないところも非常に多かった。

地域防災計画の想定を超える規模・広がりでの開設となり、避難所運営においても町役場の対応力を大きく超えてしまっていた。能登町は町全体の高齢化率が50%を超える自治体でもあり、高齢の避難者にとっては、避難生活の長期化による健康悪化が懸念された。

### (3) 応援自治体による避難所運営

1月3日の夜には、総括支援団体である滋賀県から職員リエゾン2人が能登町に到着。能登町からは水道・物資支援に加え、避難所運営にあたる職員を早急に派遣してほしいとの要請が行われた。

滋賀県では早急に人員を手配し、1月7日には滋賀県から第1陣20人が到着し、チームごとに避難所へ配置された。

まず、滋賀県チームが、100人を超える避難所となっている広域避難所（小中学校）に入り、その後、総務省の応急対策職員派遣制度に基づき到着した茨城県（1月8日）、和歌山県（1月10日）が公民館などの準広域避難所に配置されていった。これにより、応援職員が計19か所の避難所をカバーする体制が整った。

### (4) 自主避難所の確認

人と防災未来センターも、当面の課題である避難所運営の支援に携わった。発災当初は停電していたため、広域避難所であっても避難所名簿が整理されていない避難所もあった。滋賀県、茨城県、和歌山県からの応援職員の配置のタイミングにあわせて、姉妹都市として応援に入っていた宮崎県小林市の職員とも協力しながら、広域避難所・準広域避難所に関してはExcelを用いた統一避難所名簿の作成を進めていった。

一方、地域の集会所などを利用した自主避難所については、区長などとの連絡体制は何とか築かれていたものの、職員の常駐は困難で、行政の目が届かないことが危惧された。

自主避難所についても、自衛隊・佐川急便による物資運搬やDMAT隊が巡回していたが、漏れなく支援が届いているかの確認や、「見守られている」という安心感を持ってもらうことが重要だと考えて、人と防災未来センター研究員が巡回した。

自主避難所は近隣住民の助け合いで運営され、各区長が役場との連絡調整を担うなどコミュニティ力の強い地域性が感じられた。発災から2週間が経ち、佐川急便と自衛隊が必要な食糧や生活物資の注文を聞き配達する方法が定着し、一定の物資も確保されたようで、避難者の悲壮感は感じられなかった。

文責：行司 高博

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：研究戦略センター研究調査部長

（人と防災未来センター研究部長）

その他：防災DX官民共創協議会自治体部会長

石川県広域被災者データベース・システム構築検討ワーキンググループ構成員

（2024年度）

※カッコ内は現地支援当時

## 5.4 避難所環境改善支援

### (1) 環境改善に至る経緯

避難所環境改善については、喫緊の課題として対策が求められた。支援活動に着手した段階で早期に総括支援県である滋賀県職員から今石が相談を受けたのは、避難所の環境改善とりわけ劣悪な環境下にある避難所での空間確保であった。

過去の災害派遣地である熊本地震最大の被災地である益城町において避難所環境改善として、T(トイレ)K(キッチン)B(ベッド)に取り組んでいた最中に新型コロナウイルス感染症も加わったことにより感染症対策を踏まえた対策の経験を有していたことから、早速に段ボールベッド導入の提言を行なった。

今石は、旧知の全国段ボール工業組合連合会防災担当アドバイザーである J パックス株式会社代表取締役の水谷氏に早速に連絡を行い、石川県に向けて移動中との情報を得たことから、能登町が緊急を要している旨を告げ、早期導入のために翌7日に能登町役場において協議を行うべく連絡取ることが出来た。

能登町役場に到着後直ぐの環境改善への相談であったために、町職員から聞き取り調査を行い、大規模避難所である柳田小学校や数箇所の現地調査を行なった。

運営支援は主に町職員が担い、避難所となっている体育館入口には一定数の救援物資が並べられてはいたものの、一步屋内に入ると幾つかの仕切りブースはあったりするものの土足となっており、衛生環境の悪化を感じずにはいられなかった。

担当職員には、屋内での土足の禁止と定期的に入入口等の開放による空気の入れ替えを提言するも当時としては困難な状況が読み取れた。

7日午後に能登町役場に到着すると連絡を専門事業者から受け、この間避難所環境改善のポイントを含めた資料づくりを行い町担当者に示した。

段ボールベッドの見本を手にとり事業者が到着後直ちに協議を行なったが、そこに町職員の参加はなく、滋賀県職員と我々支援者のみで協議を開始した。

現状の避難所状況を伝えると共に、議論となったのは主に①必要数量、②納期、③形状、④金額、⑤設営方法であった。

その結果、概ね1週間程度で1,000単位の導入が可能とのことであり、その結果を災害対策本部長である町長にも伝え、役場フロアで町長、副町長、町職員同席の上で組立展示を行い採用が決定した。

同日夕刻に開催された災害対策本部会議において、担当者から避難所環境改善のための段ボールベッドの導入の今後の流れについて情報の共有を図るための説明がなされたところ、国の担当者からプッシュ型支援のメニューに記載されている旨の意見があり、協議の結果支援メニューを優先的に活用するとの方向性の修正がなされたが、それにより導入されたものは300強であり、結果としては環境改善の遅れに繋がるものとなった。

### (2) 導入のための準備

一律に全ての避難所に対して段ボールベッドを導入することは困難であることか

ら、人と防災未来センターが全ての避難所に対して環境状態や避難者の健康、感染症の有無等、更には導入に際してのスペースの確保などの調査を行なった。

この詳細な調査活動により優先導入すべき避難所の選定を行うと同時に、施設運営担当者や町保健師とも連携を図り、導入予定日や手順を説明すると共に、避難者にも告知を行い床面の清掃や換気などの環境改善を併せて行うことの共通認識を図るよう努めた。

### (3) 環境改善の実施

1月20日に柳田小学校で実施した段ボールベッドの導入による環境改善では、事前告知や避難所運営者の協力もあり、指定したブロックごとに私物を移動させ、一旦原形に復した教室の清掃を行い、その後にボランティアとして参加した段ボールベッドのメーカー社員も加わり順調に環境改善を図った。この間に教室毎に居住地域に近い住民を組み合わせ、平時に近い顔の見える関係強化を図った。

これ以降、段ボールベッドの搬入状況により、該当する避難所に事前連絡を行い順次環境改善を図った。

### (4) 環境改善の課題

発生から約3週間という時間を要したことは大きな課題ではあるが、今回の地震での能登町の対応は関係者の協力もあり先行事例のひとつとなった点は評価できるものである。

一方で、事前に納入事業者との協定締結がなされていたにも関わらず環境改善のための施策への対応を直後から実施しなかった点は大いに反省すべき点ではないかと考える。

地域の結束力もあり、環境改善は順調には進んだものの過疎高齢の地域と言うこともあり避難者の避難生活にはかなりの援助が必要とされることから、ボランティアを含めた運営支援のあり方については課題を残したものと考える。

現在では、国の方針においてもT(トイレ)K(キッチン)B(ベッド)が謳われる中、環境改善のためのB(ベッド)の導入やK(キッチン)と言われる栄養価を考慮した食料等の安定供給については過不足もあるものの最低限の確保は図られたものとする。

一方で、T(トイレ)については過去の災害同様に今回の能登半島地震でも大きな課題として取り残されることとなった。幾つかの自治体が保有するトイレカーの提供などもあり幾分か改善は見受けられるものの、依然として和式を中心とした簡易トイレや、男女間のトイレの個数の問題や設置位置など早急に改善を図ることが喫緊の課題である。

最後に、広義の避難所という概念から見れば在宅避難をしている多くの住民も自宅が避難所であり、東日本大震災のデータでは在宅避難の方がより多くの健康問題を抱えることになったとのエビデンスも示されていることから、それらを含めた避難所環境改善を図ることが求められている。

文責：今石 佳太

所属：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

職：客員研究員

## 5.5 避難所自主運営に向けた支援

総務省が作成している「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル」によると、「応援職員の派遣期間は発災後概ね1か月を目安」と記載されていることもあり、各応援県は1月下旬ごろから早くも撤収を考慮した動きを見せ始めた。その一つが避難所の集約化をいかに進めるかの議論であった。

当初、上水道が復旧すると自宅に戻る避難者が多く、避難者数が減れば集約が可能ではないかと町は考えていた。

今後の集約を見据えて、小木中学校体育館には現避難者人数以上の段ボールベッド数を配置したが、別の避難所からの移動を打診された住民には理解が得られず移動は取りやめとなった。災害対策本部会議の中で、町長からも「避難所集約では即座に動いたが現場にうまく伝わっておらず、結果的に現場に迷惑をかけた。現場の状況を密に共有しないとイケなかった。町本部でも常に現地状況の確認をしてほしい。」旨の発言があった。

きめ細かな対応を行うため、避難者に今後の意向についてのアンケート調査を実施した(2月上旬)。調査結果では「余震が怖い」であるとか、「仮設住宅ができるまでは避難所で生活する」との回答が多く、「上水道が復旧したら自宅に戻る」と回答した避難者は少なかった。能登町も無理に集約するのではなく、復旧・復興の拠点となる役場内や劣悪な環境の避難所にいる避難者のみを早めに別の避難所に移したいという意向であった。

同時並行で議論したのが避難所の自主運営化である。当時はすでに家屋被害調査や各種申請受付等の業務が始まっていたこともあり、避難所運営の応援職員をその業務に回すことができれば新たな応援職員を手配しなくて済み、効率的であった。広域避難所、準広域避難所の集約の進め方や準広域避難所の自主運営化のスケジュール案では当面の目標として、2月10日前後に準広域避難所を自主運営化することで、取り組みを行うこととした。

なお、この避難所集約に向けた資料(図5.5.1)は総務省が作成し、応援県で共有したものであるが、あくまでも議論の土台として作成したものであるにもかかわらず、その後一人歩きを始め、3月上中旬に小中学校の卒業式があるため、それまでに集約を完了するかのような誤解を生じることとなった。

人と防災未来センターでは、集約化や自主運営化を進めるための検討材料として、実際に広域避難所に何人入れるかについての調査を行ったり、準広域避難所(公民館)を巡回し、館長に自主運営化の可能性をヒアリングしたり、ある避難所に設置されているシャワーは誰が世話をするのか、日曜・月曜は職員が不在となる公民館の開け閉めをどうするか等各避難所の課題を拾い集め、朝ミーティングで報告した。



図 5.5.1 総務省が作成した避難所自主運営化に向けたタイムスケジュール(たたき台)

表 5.5.1 能登町広域避難所の現状と収容可能人数調査表

広域避難所の許容人数		現状避難者数	報告数	許容人数	適正人数	
1	宇出津小学校	ランチルーム	29			教室のためレイアウト変更難しい
2	能都中学校	体育館	75	110	110	90~100 最初のレイアウトのまま
3	鶺川小学校	体育館(2階)	75	130	110	100
4	コンセルのと	2階ホール等	55	40	48	48 会議室2室(各4)を含む
5	山村開発センター	ホール・和室等	22			
6	能登町役場	2階ホール等	34			
19	柳田公民館	教室	87			教室のためレイアウト変更難しい
34	松波中学校	体育館	68	110	110	90~100 最初のレイアウトのまま
35	小木小学校	体育館	44	55	55	50
36	小木中学校	体育館	81	130	130	110 最初のレイアウトのまま
		570				

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員  
(同研究調査推進員)

文責：筆保 慶一

所属：一般社団法人兵庫県高圧ガス保安協会

(公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構)  
職：専務理事兼事務局長  
(人と防災未来センター事業部長)

※カッコ内は現地支援当時

## 5.6 対口支援県に代わる自治労支援実施に向けた調整

### (1) 能登町における自治労支援の実施に向けた調整

2月に入ると、対口支援県の課題として一番に挙げられるのは、いつまで職員を派遣するかであった。特に年度末を迎えるにあたり、どの応援県も職員派遣は年度末まで、あるいは4月以降の職員派遣については未定であるとの姿勢を崩さなかった。

対口支援県が4月以降の支援を継続するかはっきりさせない中、自治労（正式名称：全日本自治団体労働組合）HPに、①富山県氷見市において1月18日から自治労の支援が開始されていること、②自治労石川県本部から自治労本部に対し支援の要望があること、③自治労石川県本部には能登町職員が専従として在籍していることを確認した。

自治労は、全国の地方自治体で働く職員等により構成される労働組合という特性を活かし、阪神・淡路大震災以降、被災自治体職員を支援するというボランティア活動を行ってきた。

林田はこれまで、阪神・淡路大震災、東日本大震災における自治労支援の研究を行ってきており、対口支援県に代わり自治労支援が能登町に入れば、能登町役場も様々な意味で負担が軽減するのではないかと考え、「自治労支援は富山県氷見市だけなのか」、「能登町に支援が入る可能性はないのか」など能登半島地震における自治労支援の実態や自治労石川県本部の動きを確認することとした。

坂本研究調査推進員が兵庫県職員時代からの知人である自治労兵庫県職員労働組合の大野元中央執行委員長に連絡をとり、2月21日、同労働組合本部で青木中央執行委員長及び自治労兵庫県本部特別執行委員の大野氏と面談。能登半島地震における自治労支援について、自治労石川県本部の動きを確認するために訪問したい旨の依頼を行った。これを受け、自治労兵庫県本部から自治労本部に対してその旨打診を行ったが、自治労石川県本部は多忙を極めており面談が難しいとの回答であった。その代わりとして、今回の能登半島地震における自治労支援を実質的に運営している北信地区連絡協議会（事務局：自治労富山県本部）の上山書記次長を紹介された。

2月27日、坂本研究調査推進員とともに自治労富山県本部の上山書記次長と面談し、①富山県氷見市での支援は富山県内の自治労だけで実施しており、また各自の家からの通いとしていること、②3月4日から石川県七尾市での支援を開始する予定であるが、これは全国の自治労に呼び掛けて実施するものであること、③能登に近い氷見市小境の民宿を支援拠点のベースキャンプとすることとしているが、宿泊可能人数の関係で1日最大12名しか派遣できないこと、を確認した。当方から能登町の実情について説明を行い、能登町支援への可能性について意見交換を行った。

自治労は、七尾市での支援を起点に、穴水町、能登町、珠洲市、輪島市の奥能登4市町へ支援の輪を広げていくつもりであった。しかし、奥能登の被災自治体は応援県への対応に追われており、自治労支援が入ることに対し理解が進んでいない状態のようであった。

総務省スキームで派遣される職員は公務として出張で被災地に入るが、自治労支援はボランティアとして休暇を取得して被災地に入る。また、自治労支援は、一般のボランティアとは異なり、公務員としての知識と能力を備えていることで被災自治体の業務を肩代わりすることができ、「被災地職員が心身を休め、また本来の業務に従事できるように支援する」という明確な意思を持った組合員が被災地に入った。

表 5. 6. 1 行政支援と自治労支援の比較

能登半島地震	自治体による被災地支援		自治労による被災地支援
	行政支援		自治労支援
	短期派遣 (応急対策職員派遣制度)	中長期派遣 (復旧・復興技術職員派遣制度)	短期派遣
支援業務	発災直後の災害応急業務 (避難所の運営・罹災証明の交付等)	復旧・復興業務 (災害復旧事業に係る設計・施行管理等)	被災自治体の支援ニーズ (避難所の運営・行政事務支援等)
求められる役割	災害対応業務のマネジメント 機能 マンパワー	専門知識・技術	被災自治体職員の代替機能 マンパワー
時期(目安)	発災後1～2か月程度	発災後3か月以降	発災後1～2か月程度
派遣期間	1週間程度で交代	通常は1年単位	1週間程度で交代
派遣の形態	職務命令による公務出張	地方自治法に基づく職員派遣	ボランティア休暇(※)
費用負担	一般的には派遣元自治体	派遣先自治体	自治労本部
財政措置	特別交付税	特別交付税	組合費
保険	公務員災害補償制度	公務員災害補償制度	災害ボランティア保険
個人情報の取扱い	守秘義務	守秘義務	「個人情報の取扱いに関する覚書」 (氷見市)

※阪神・淡路大震災時:公務出張／職務専念義務免除／組合休暇／年次休暇／その他  
 東日本大震災時 :公務出張(18%)／職務専念義務免除(7%)／組合休暇(2%)／  
 ボランティア休暇(56%)／年次有給休暇(6%)／専従・その他(12%)

2月29日、自治労富山県本部での調査を踏まえ、能登町危機管理室長に「対口支援県に代わる支援団体として自治労支援を検討してはどうか」と助言。その後、町と自治労石川県本部、総括支援県の滋賀県で自治労支援に関する打ち合わせが行われた。

3月13日、能登町危機管理室長より、「対口支援県に代わる避難所運営支援として自治労支援を検討し、4月1日からの支援要請書を自治労本部に送付した」との回答を得た。

また、能登町、石川県、応援県、ボランティア等による避難所運営会議にて、能登町と対口支援県が担当する5か所の避難所のうち、最後まで残ると予想される2か所の避難所運営を自治労に任すことが決定された。なお、奥能登での自治労支援は、他の応援自治体と同じく5月末をもって一区切りとして終了することとされた。





写真 5. 6. 1 能都中学校での和歌山県職員から自治労支援者への引き継ぎ

### (3) 避難所運営の引き継ぎ

#### ① ベースキャンプでの引き継ぎ

自治労支援では、阪神・淡路大震災や東日本大震災時に引き継ぎノートを作成し、きめ細かな引き継ぎが行われていたことを林田のこれまでの研究で確認できており、今回、引き継ぎを行っているところを直接確認できる機会であることから、自治労本部にお願いして、ベースキャンプや現地避難所での引継を見せていただくこととした。

5月11日(土)、ベースキャンプでの引き継ぎ現場に入らせていただいた。参加者には、「能登半島地震・自治労ボランティア支援活動計画(マニュアル)」が配布され、まずは活動場所や支援活動の流れ、ベースキャンプの利用方法など共通の一般的な伝達事項が説明された(約10分間)。

その後、能登中学校班、松波中学校班に分かれ、それぞれの避難所での24時間の任務の内容や申し送り事項などを前任者がきめ細かく説明していた(約50分間)。



写真 5. 6. 2 氷見ベースキャンプでの引き継ぎの様子

## ② 現地避難所（松波中学校）での引き継ぎ

5月12日(日)、松波中学校での引き継ぎに参加した。新しいグループの支援者4名全員で8時頃ベースキャンプを出発し、10時頃避難所に到着。前のグループのA班より現場で引き継ぎが行われた。避難所の1日の流れをもとに、自治労支援者が担う業務や注意点について、現場で詳細な引き継ぎが行われていた(約1時間程度)。



写真 5.6.3 松波中学校での第10グループから第11グループへの引き継ぎの様子

また、4月4日(金)に能都中学校で行われていた現地引き継ぎに参加した。毎朝10時から30分程度行われる同じグループ内のA班からB班への引き継ぎについては、マニュアルに「避難所運営ノート」の作成・活用が指示されており、支援活動における必要事項や留意点を書き留めて、A班とB班が交代しても齟齬のないよう情報共有に努めていた。



写真 5.6.4 能都中学校でのA班(東京)からB班(神奈川)への引き継ぎの様子

## (4) 自治労支援の強み

自治労支援は、引き継ぎに重点が置かれている。毎日毎週人が替わる度に、業務の説明等で被災自治体の手を煩わせるのではなく、自治労内で引き継ぎを行い、何かあった時だけ被災自治体に報告することとしていた。被災自治体職員が少しでも休めるように、阪神・淡路大震災以降受け継がれてきた支援の在り方である。

能登半島地震の自治労支援の参加者は、各県本部の専従の役職員や、受援や支援の経験がある人が多いようであった。人員に余裕のある自治体は少なく、一般の組合員が8泊9日の休みを取ることは難しく、専従が率先して参加していたり、阪神・淡路大震災

や東日本大震災で支援を受けた経験があり恩返しの気持ちで参加している人などがいた。経験や意識の高い自治労支援者が多く、わずか3日か4日の避難所運営勤務であるが、避難者と信頼関係を構築している様子が見てとれた。

表 5.6.2 能登半島地震における石川県被災市町に対する自治労支援体制

	入り	活動開始	活動終了	帰り	七尾市① 給水車への水の補給 (2人)	七尾市② 総合支援窓口受付 (2人) Voセンター運営 (2人)	能登町① 避難所運営 能登中 (24時間4人) A:日火木土 B:月水金		能登町② 避難所運営 松波中 (24時間4人) A:日火木土 B:月水金	
1G	3/3(日)	3/4(月)	3/9(土)	3/10(日)	長野2	福井2				
2G	3/9(土)	3/10(日)	3/16(土)	3/17(日)	長野2	福井2				
3G	3/16(土)	3/17(日)	3/23(土)	3/24(日)	宮城1 栃木1	岩手1 福島1				
4G	3/23(土)	3/24(日)	3/30(土)	3/31(日)	大阪2	兵庫2				
5G	3/30(土)	3/31(日)	4/6(土)	4/7(日)	埼玉1 千葉1	群馬1 茨城1	東京2	神奈川2		
6G	4/6(土)	4/7(日)	4/13(土)	4/14(日)	山梨1 岐阜1	静岡1 愛知1	新潟2	広島1 岡山1		
7G	4/13(土)	4/14(日)	4/20(土)	4/21(日)	奈良1 社保1	滋賀1 京都1	福井2	長野2		
8G	4/20(土)	4/21(日)	4/27(土)	4/28(日)	栃木2	岩手2	福島2	宮城2		
9G	4/27(土)	4/28(日)	5/4(土)	5/5(日)			兵庫2	兵庫2	神奈川2	神奈川2
10G	5/4(土)	5/5(日)	5/11(土)	5/12(日)			群馬2	埼玉2	岐阜2	千葉2
11G	5/11(土)	5/12(日)	5/18(土)	5/19(日)			新潟2	新潟2	愛知2	広島2
12G	5/18(土)	5/19(日)	5/25(土)	5/26(日)			福井2	長野2	滋賀2	社保2
13G	5/25(土)	5/26(日)	5/31(土)	6/1(土)			宮城2	岩手2	大阪2	大阪2

## (5) 自治労支援の課題

### ①支援開始の遅れ

自治労本部は、1月に自治労石川県本部から支援の要請を受け、早く支援を始めたかと考えていたが、奥能登被災地の道路の被害状況や宿泊施設の状況、3方を海に囲まれた地理的な制約等から、1月中旬に支援を開始した富山県氷見市と比較するとなかなか支援を始めることができず、支援開始までに約2か月を要した。

### ②支援拠点となるベースキャンプの設置

奥能登地域の旅館や民宿等宿泊施設は地震により営業しておらず、拠点を置くことはできなかった。一方、金沢市は比較的早い段階からホテルを営業していたが、奥能登地域までは約120～140kmの距離があり、交通機関は鉄道か自動車であった。しかし、鉄道は不通、道路も自動車専用道路の「のと里山海道」は深刻な被害が生じ、国道も復旧のための車両等が数多く通行して渋滞が激しく、相当な時間を要することから、金沢市に拠点を置くことはできなかった。2月下旬になって、ようやく拠点となる宿泊施設を奥能登に比較的近い富山県氷見市に確保することができた。

### ③支援規模

能登半島地震では拠点となる宿泊施設のキャパシティが限られていたことや支援開始が遅れたこと等により、阪神・淡路大震災や東日本大震災時と比較して支援規模が小さくなった。

表 5.6.3 阪神・淡路大震災、東日本大震災、能登半島地震における自治労支援の規模

	支援市区町村数	支援日数	支援延人数	1日最大人数
能登半島地震	2 県 2 市 1 町	135 日	822 名	8 名
阪神・淡路大震災	1 県 2 市	55 日	16,408 名	200 名
東日本大震災	3 県 13 市 3 町	90 日	19,852 名	275 名

### ④支援のための経費負担

自治労支援は、ボランティア休暇を取得して派遣されるため、支援する者の旅費や宿泊費、日当等は公費では賄えず、組合が負担することとなる。

近年、職員の組合離れが進み、組合員が減少するに伴い、組合費も減少しており、支援のための経費をいかに確保するかが課題である。

### ⑤一般組合員の参加

今回の被災地支援では、被災地に比較的近い自治労都府県本部に派遣要請を行い、また、支援までの準備日数が短く、必要な人員も少なかったことから、各都府県本部の専従の役員等の中から派遣者を決め、一般組合員に参加を募ることはなかったと聞いている。しかしながら、阪神・淡路大震災や東日本大震災時のように多くの人員が必要になると役員だけで支援を行うことは難しく、また支援規模等を考慮すると一般組合員の応募が不可欠となる。

### ⑥応急対策職員派遣制度との関係

応急対策職員派遣制度がなかった時代は、主に自治体の相互応援協定に基づいて応援が行われていたが、必ずしも迅速で十分な応援ができていたかどうかは疑問である。東日本大震災時の反省に立ち、熊本地震後に制度化されたのがこの応急対策職員派遣制度であり、能登半島地震では大規模に運用され、ほとんどの都道府県がいずれかの被災自治体に入って応援を行った。一方、自治労支援は 30 年前の阪神・淡路大震災の時に始められ、大規模災害の際に運用されてきた。

今回初めて応急対策職員派遣制度と一緒に運用されたが、今後どのようにこの制度と棲み分けしていくかが課題であると考えます。

なお、応急対策職員派遣制度で派遣される職員は公務出張で派遣されるわけであるが、中には仕事だから仕方なく被災地に入ってきたのではないかとと思われる職員も散見された。自治労支援の職員は、困ったときはお互い様で被災地の同じ公務員を助けるといった気概を持っている。この辺りの意識を応急対策職員派遣制度で派遣された職員にも持っていただきたいと考える。

## ⑦大規模災害時支援資料の活用と継承

阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震の大規模災害時において支援を実施した自治労本部役職員や組合員は、活動マニュアルや引き継ぎノートなど被災地支援に関する様々な資料を作成している。これら災害時に作成された貴重な資料を収集・保存するとともに整理・分析することで、大規模災害時における支援活動のノウハウを蓄積し、今後の自治労支援だけでなく、応急対策職員派遣制度における支援に役立てることが重要である。

### (参考文献)

- 1) 自治労ホームページ  
「能登半島地震 被災自治体の組合員支えるカンパ・支援行動の展開」(2024年1月30日)
- 2) 自治労本部「石川県奥能登での自治労ボランティア支援活動計画(3/26現在)」
- 3) 自治労本部「能登半島地震・自治労ボランティア支援活動 第5グループ活動計画」
- 4) 簗島真吾、朝川千春、木本有里、氷室佐由里「地震・津波と豪雨災害の現場から一能登半島地震と奥能登豪雨の被災地・能登町職員に聞く一」、『月刊 自治研』, 2025年1月, pp. 26-35
- 5) 連合ホームページ  
「地方公務員のノウハウを生かし、被災自治体の職員を支援—能登半島地震の自治労支援ボランティア」(2024年8月5日)
- 6) 全日本自治団体労働組合「一般経過報告書 自治労第64回定期大会」(1995年8月)
- 7) 全日本自治団体労働組合「IV 東日本大震災に対する自治労の復興支援活動について(総括)」(作成日不明)

文責：林田 怜菜

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター主任研究員

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員

(同研究調査推進員)

※カッコ内は現地支援当時

## 6 輪島市での支援活動

本章における輪島市支援活動の記載内容は、三重県庁、吹田市役所、伊勢市役所に所属していた人と防災未来センターリサーチフェローが、支援活動の当事者となったことから、各リサーチフェローの活動を踏まえてとりまとめたものである。

表 6.1 輪島市支援活動に直接携わったリサーチフェロー

支援団体	リサーチフェロー
三重県	岸江 RF
吹田市役所	有吉 RF
三重県（伊勢市役所）	藤原 RF

### 6.1 三重県庁における応援体制

#### (1) 地震発生直後の活動

三重県では中部9県1市協定に基づく応援活動に備えるため、県外で震度6弱以上が観測された場合、準備体制をとることとなっていることから、地震発生後直ちに宿日直者から岸江 RF を含む防災対策部職員7名に参集の連絡が入り、三重県庁に能登半島地震の支援体制が構築された。なお、三重県内でも震度4が観測されたため、三重県災害対策本部準備体制も兼ねた体制であった。

石川県庁、富山県庁、福井県庁において被害に関する情報収集活動が行われていたものの、震度5強以上が広範囲に観測され、被害も広範囲に及び情報収集活動は困難を極めていると想定されたため、発災直後は直接各県庁へ電話連絡をすることは控え、気象庁ホームページやテレビ報道による概括的な情報収集活動を開始した。

石川県で観測された震度が協定に基づく情報連絡員の派遣基準である震度6弱以上となっていたことを踏まえ、17時20分頃には三重県庁から石川県庁への情報連絡員の派遣について検討が開始された。そして17時34分、三重県庁から石川県庁へ被害状況について確認が行われると同時に、協定に基づく情報連絡員の派遣について石川県庁へ伝えられた。



写真 6.1.1 三重県庁における情報収集の状況（1月1日19時頃）

前後して、中部9県1市協定\*締結結果から、幹事県である三重県に石川県等の被害状況について問合せが入った。そこで、18時20分から、中部9県1市協定締結県市に対して、石川県等の被害状況と要請の有無についてインターネットメールを用いて定期的に送付され、協定締結団体間の情報共有がなされた。さらに、全国知事会や総務省、関西広域連合といった広域連携に携

わる団体や、自衛隊や警察・海上保安庁からも連絡が入り、被災県の情報収集業務のほか、関係機関との連絡調整業務にも追われることとなった。

※静岡県、長野県、愛知県、岐阜県、三重県、滋賀県、福井県、石川県、富山県、名古屋市で構成

## (2) 石川県庁への情報連絡員の派遣

石川県庁への情報連絡員派遣が決定されたのち、直ちに派遣職員の人選が行われた。また、石川県庁までの移動手段、ルート調査と必要資機材の準備が開始された。派遣が決定された17時34分時点では、翌朝の石川県災害対策本部会議に出席す



写真 6.1.2 派遣職員の出発前準備の状況（1月2日3時頃）

ることを目途としていたものの、依然として地震活動が活発であったことや、石川県内の北陸自動車道が沿岸部に位置し津波によって被災する可能性があったことから、大津波警報が発表中の移動は行わないこととした。結果的には20時30分に大津波警報が津波警報に切り替えられたことから、その後の準備時間も加味し、出発時刻を1月2日3時30分に決定した。

派遣に必要な資機材については、移動車両は赤色灯が装備されている公用車、PC・モバイルプリンタ・モバイルWi-Fi・モバイルバッテリー・衛星携帯電話といった通信機器の他、アルファ化米・水・野菜ジュースなどの食料、そして、寝袋・簡易ベッド・毛布・簡易トイレ・トイレットペーパーなどの生活用品を準備した。そして、出発前に情報連絡員に対して、移動ルートと安全確保のための留意事項、石川県庁到着後の業務といった派遣内容のブリーフィングを行い、3時45分に三重県庁を出発し、8時40分に石川県庁に到着した。

到着後、10時から開催された第3回石川県災害対策本部員会議に出席した後、石川県から物資支援についての要請を受理するとともに、総務省の応急対策職員派遣制度に基づく「総括支援チーム」の派遣について石川県と総務省で協議を行った。協議の結果、自衛隊への派遣要請が行われている輪島市・珠洲市・能登町・志賀町・穴水町・七尾市へ派遣することとし、そのうち輪島市は、三重県の総括支援チームを派遣することが決定された。翌日の1月3日には応急対策職員派遣制度に基づく対口支援の要請方針として、総括支援チームが入った市町に対して同じ団体が支援することが

決定され、方針に基づき輪島市の対口支援団体は三重県に決定された。その後、情報連絡員は石川県災害対策本部員会議へ継続的に参加して情報収集するとともに、全国知事会を窓口とする石川県との情報連絡会議へ参加し、石川県のニーズ把握を行った。

### (3) 三重県庁における応援体制の構築

1月4日には、三重県庁の全庁的な支援体制の確立を目的に、臨時の庁議が開催された。庁議では、知事から以下の3点指示が出された。

①石川県や輪島市に派遣した職員と情報連絡を密にし、被災地の支援ニーズを的確に把握すること②中部9県1市協定の幹事県として各県市、全国知事会、関西広域連合、国と緊密に連携すること③被災地支援にあたって全庁体制で各部署が連携して対応にあたること

なお、これら会議を開催するにあたり、資料作成や参加者の事前調整の業務を行うため職員の追加呼集を行った。

また、応急対策職員派遣制度に基づく人的支援の他にも、物資支援、緊急消防援助隊やDMAT、DPAT、保健師、応急危険度判定士、林業技師、下水道関係職員、学校支援チーム等の派遣の他、ふるさと納税代行、給水支援、廃棄物処理支援、災害ボランティア支援など多岐にわたる支援活動を行うことが予想されたことから、三重県の全庁的な支援体制を構築するため、1月5日には支援本部体制の検討が開始された。その後、県庁内各部署との内部調整を経て、1月15日に三重県能登半島地震支援本部が設置された。同日、支援本部会議が開催され、知事から全庁をあげて支援に取り組むことについて指示が出された。



写真 6.1.3 石川県庁での調整状況（1月3日21時頃）

#### (参考文献)

- 1) 岸江竜彦, 寺田誠: 令和6年能登半島地震におけるブロック幹事県の活動体制について, 地域安全学会梗概集, No. 54, pp. 89-92, 2024.

文責: 岸江 竜彦

所属: 三重県防災対策部 災害即応・連携課

職 : 課長補佐兼班長

## 6.2 総括支援（三重県）・対口支援チームの体制の構築

### (1) 総括支援チーム・対口支援チームの体制と人選

三重県庁では、総務省から総括支援チームの派遣要請を受理した後、直ちに派遣職員の人選を行った。総括支援チームは、応急対策職員派遣制度では、総括支援員と支援員（以下「GADM等」という。）に情報連絡員を加えた3～4人体制となっていることから、GADM等に登録されている職員へ派遣の可否について確認するとともに、派遣に必要となる車両等の資機材の準備を行った。なお、三重県内でGADM等に登録されている職員が少なかったこと、輪島市支援には市町職員の知識も必要になることから、第1班は被災自治体への派遣経験がある、いなべ市の大月氏や伊勢市の藤原 RF を含む市町職員と県職員の合同体制とした。

また、複数の対口支援団体が輪島市を支援することとなり、支援団体間の相互調整業務を三重県が担うことが予想されたため、総括支援チームから、これら対口支援団体間の調整業務を担うチームを別途編成し、調整が円滑に進むよう次長級職員をチームリーダーとして配置した。三重県ではこのチームを「対口支援チーム」と呼んでいた。

### (2) 避難所支援チームの体制と人選

1月3日に応急対策職員派遣制度に基づく対口支援として、三重県が輪島市を支援することが決定された。支援業務は避難所運営であったことから、直ちに避難所支援チームの人選を開始した。まずは三重県職員6名を選定し先遣隊として避難所に入った後、市町職員も含めた本隊18名を派遣することとした。人選に先立ち、1月5日に三重県庁と県内市町が一体となって輪島市を支援できるよう、「令和6年能登半島地震支援に関する知事・市町長会議」を開催した。

その後、県職員6名と市町職員12名の合計18名の避難所支援チームが編成され、1月11日以降、輪島市内の避難所で運営支援に従事した。

### (3) 継続的な派遣体制の構築

情報連絡員、総括支援チーム、対口支援チーム、避難所支援チームと、派遣先が多方面になったことに加え、支援は長期間に渡ることが予想されたことから、継続的に職員を派遣するため、約5～7日間で交代することとし、それぞれ第2班以降の編成作業も開始された。また各班が円滑に引継ぎを行えるよう、各班の担当期間を重複させ、現地で引継ぎを行うこととした。特に総括支援チームについては、輪島市への支援にあたり、防災に関する一定の知識や経験を有する職員が必要であったことに加え、市町業務については市町職員が熟知していることから、第2班以降についても市町職員と県職員の合同体制を維持した。

(参考文献)

- 1) 岸江竜彦，寺田誠：令和6年能登半島地震におけるブロック幹事県の活動体制について，地域安全学会梗概集，No. 54，pp. 89-92，2024.

文責：岸江 竜彦  
所属：三重県防災対策部 災害即応・連携課  
職 　：課長補佐兼班長

## 6.3 輪島市における支援体制の構築

### (1) 支援活動の開始

三重県総括支援チームは、1月3日に三重県庁を出発し、同日中に輪島市役所へ到着する予定としていたものの、輪島市に大雨警報が発表され、地震で緩んだ地盤の崩落等の危険が予想されたこと、また、夜間の移動は危険を伴うことから、1月3日は石川県庁で情報収集を行い、翌日の1月4日に総括支援チームの4人中2人が輪島市へ先行して移動することとした。輪島市役所に到着後、輪島市長をはじめ、担当各部長等から輪島市の対応状況を確認するとともに、災害対応の全体像を示しながら今後生じる災害対応業務の概略について説明した。

一方、石川県庁に残っていた総括支援チームの2名は、1月4日に開催されたJVOAD主催のNPO団体による情報共有会議に参加し、避難所運営のノウハウを有する団体に対し、支援の呼びかけを行った。この呼びかけは、先に現地入りしていた総括支援チームを通じて輪島市の了承を得た上で実施された。また、増加していく対口支援団体と三重県、輪島市の間での円滑な連携を目的として、調整の枠組みの設計も行った。



写真 6.3.1 輪島市・支援方針会議の状況

### (2) 輪島市・支援方針会議 支援方針会議の提案

1月4日に総括支援チームが到着時には既に多くの応援団体が到着しており、各団体がそれぞれの支援業務を実施していた。そのため、定期的に輪島市への支援方針を確認する場として「輪島市・支援方針会議」を設置した。当初は輪島市副市長と三重



写真 6.3.2 総括支援チーム到着時点の輪島市役所の状況（1月3日10時頃）

県総括支援チームとの認識合わせの場であったが、支援内容が多岐に渡ってきたことから、発災1週間後に行われた輪島市災害対策本部のオペレーションルーム移転に伴い、輪島市災害対策本部の幹部職員と三重県総括支援チーム・対口支援チームとの打合せの場へと変わっていった。最終的には国やNPO団体も含め支援方針を確認する場となり、毎朝定期的に開催された。

### (3) 定期的な本部会議の開催

輪島市では当初、災害対策本部会議が開催されていなかった。そのため、三重県総括支援チームが災害対策本部会議の開催を促し第1回会議は1月6日に開催された。また、各部署が保有する情報が本部会議で十分に共有されていなかったことから、伊勢市において藤原RFが作成し活用していた災害対策本部会議用様式の使用を提案し、支援のため輪島市へ入っていた荒木RFが輪島市の状況に即した形で本部会議資料(案)を作成した。様式の導入にあたっては、三重県総括支援チームが輪島市と調整を行い、その結果、1月9日に開催された第4回会議より、当該様式の使用が正式に開始された。

本部会議様式は、各担当課が所管する施設等の被害を穴埋め形式で記載する「主な被害状況」と、救助・救急活動や孤立集落、避難所、物資といった災害対応業務別に現在の状況と今後の対応方針を記載する「今後の状況予測と対応方針」で構成されていた。採用当初は、様式のほとんどが空欄のままであったが、本部会議の回数を重ね各課が情報を記載することが常態化することで徐々に記載内容が充実していった。第6回会議から、「今後の状況予測と対応方針」に『課題』や『決定事項』も記載するようになり、本部会議において、輪島市の災害応急対策で生じている課題を共有したうえで、今後の対応方針を市職員のみならず支援団体も共有することが可能となった。

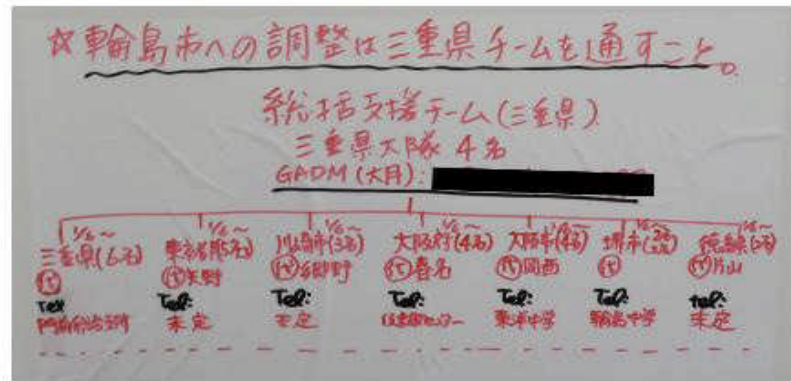
### (4) 支援体制の構築

1月6日時点で、輪島市への対口支援団体は、三重県以外に、東京都、川崎市、大阪府、大阪市、堺市、徳島県であった。複数の対口支援団体がそれぞれ輪島市へ調整を行うと、輪島市の調整コストが増大することに加え、支援方針がバラバラになる恐れがあったことから、輪島市への調整は三重県総括支援チームを通して行うことが確認され、各支援団体との連絡体制を明確にするため体制図が作成された。総括支援チームが第2班に交代した1月9日以降、支援が終了するまでの間、当該体制図は随時更新され輪島市と支援団体へ共有された。

体制図の作成に伴い、総括支援チームの役割を「災害対応業務における課題の発見、改善方法の提案、業務立上げの支援(スキームづくり)」、対口支援チームの役割を「各業務について対口支援団体に業務を割り当て」として整理した。また、1月9日以降、避難所運営以外にも物資支援や被害認定調査など支援業務が多岐に渡ってきたことから、各業務の「幹事団体」を定め、その役割を「各業務にかかる支援状況のとりまとめ」「対口支援団体との動員調整」として整理した。これら各チームの役割分担は、2月中旬から対口支援チームの役割を石川県へ移管した以外、支援が終了する5月末まで継続した。

2024. 01. 06

輪島市災対対応 総括支援チーム  
対口支援 連絡系統図 (案)



2024. 01. 22

輪島市支援 総括支援チーム&対口支援団体 連絡系統図 (案)

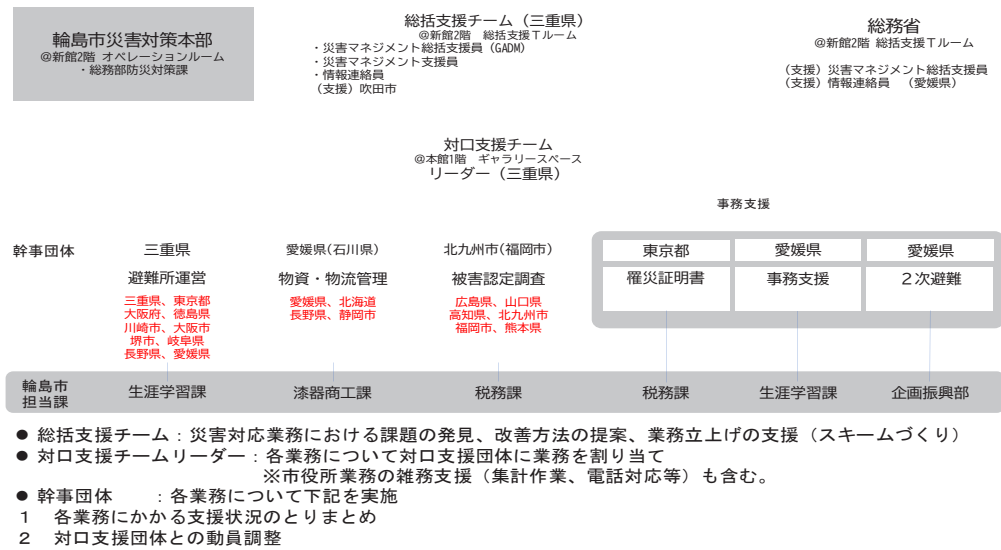


写真 6.3.3 支援体制図 (上：当初、下：整理後)

(参考文献)

- 1) 岸江竜彦, 寺田誠: 令和6年能登半島地震におけるブロック幹事県の活動体制について, 地域安全学会梗概集, No. 54, pp. 89-92, 2024.
- 2) 塩津達哉, 有吉恭子, 柴野将行, 中本健太, 越山健治: 令和6年能登半島地震における災害対策本部会議資料の実態解明ー石川県輪島市の事例ー, 地域安全学会梗概集, No. 56, pp265-268, 2025.

文責: 岸江 竜彦  
 所属: 三重県防災対策部 災害即応・連携課  
 職: 課長補佐兼班長

## 6.4 本部会議運営支援

災害対策本部会議は、被災自治体における意思決定の場として位置付けられる。被害状況や対応方針を関係者間で共有し、迅速かつ一貫性のある判断を行うためには、会議の場が機能的に運営されることが不可欠である。しかし令和6年能登半島地震において石川県輪島市では、発災直後に市長が不在であったことや、庁内混乱など様々な理由から、本部会議が開催されず、庁内調整も断片的にとどまった。こうした混乱状況に対し総括支援チームは、本部会議運営の支援を担い、庁内外協議体の構築、会議資料整備、空間設計の改善などに取り組み、意思決定を支えた。本節では当時のエピソードを通じて実態と課題を明らかにする。

### (1) エピソードからみる会議運営支援の実態

#### ①電話に追われる職員

有吉が到着した1月5日の輪島市役所では電話が鳴り続け、職員はひたすら電話を取り、付箋に書いて貼ることを繰り返していた。安否確認のような重要情報も整理されず、会議の準備どころか、お互いに話ができる状況でもなかった。そこで私たちはまずコールセンターの設置と安否情報の整理、検索機関との共有をシステム化した。後に実施したヒアリングから、発災直後の市役所内の混乱、職員が苦しかった一番の原因は、この電話だったと聞いた。

被災社会からの情報の流れを整理することで、職員が災害対策本部会議運営をする心身の余地を取り戻すことにつながったと思う。

#### ②使えなかったオペレーションルーム

輪島市職員は、人と防災未来センターの研修を受講し、オペレーションルームの必要性を理解していた。庁舎にはオペレーションルームとリエゾンルーム2部屋確保していた。しかし我々が到着した日、オペレーションルームには、輪島市職員は一人もいなかった。見たところ、オペレーションルームの50%は陸海空の自衛隊、30%はDMAT、20%は応援職員が使用していた。彼らは質問がある時に関係課に尋ね、オペレーションルーム内で一部情報共有していたが輪島市との共有はなく、その結果、人命に関わる重要な情報が庁内に届かないという問題が生じていた。我々は、輪島市主導の空間設置を提案し、災害対策本部会議で検討されて決定し、1月11日から新たなオペレーションルームが稼働した。庁内連携が進み、情報が集まり、外部機関も市を通じて情報を取得する流れが形成された。

### ③「輪島の本部会議なのに。僕たちは透明人間じゃない」

本部会議の場所として使用していたのは、普段は市長、副市長と部長が集まって庁議をしていた部屋である。有吉が到着した時、本部会議には官民さまざまな機関が参加し、自由に発言していた。机の周りには、市長と副市長、総務部長、現地対策本部を指揮する総務省参事官の4名が定位置に座り、他は省庁リエゾンや応援機関の職員がその時々によって座り、輪島市の幹部は壁際の床に直接体育座りをしていた。応援職員が本部会議の司会進行及び議題の決定、発言者の指名を行っており、市職員は応援機関から質問があったら答える感じであった。ある日、会議に出ていた職員が「輪島の本部会議なのに。僕たちは透明人間じゃない」とつぶやいた。私たちはそれを聞いて、輪島市が主体性を失っていると感じ、輪島市職員と話し合っていくつか工夫した。

まず席札を導入し、本部会議メンバーの明示と、応援機関職員の役割を明確化した。あわせて輪島市の意向を確認したうえで、本部会議の司会を輪島市職員に、議題は輪島市幹部が決定できるよう支援した。これにより、会議が外部主導から自治体主体へと徐々に回復していった。本部長である市長が、幹部職員から状況報告を聞いて議論し、外部支援機関に意見と支援を求めるという形になっていった。

後の奥能登豪雨災害時に、石川県の要請に基づき吹田市が輪島市の総括支援を行うことになったが、最初に輪島市幹部が「本部会議の司会と議題の決定は、私たちでやらせてもらいます」と仰った。その言葉が、あの時の輪島市の気持ちをあらわしていると思う。

### ④「孤立解消プロジェクト」

1月6日、輪島では40箇所以上の孤立集落が発生していると報道された。本部会議で孤立集落について話題になるも、外部機関への質問中心で、なんとなく違和感があった。

課題は3つだと整理した。

ア 「孤立集落」が何を指すか自体が曖昧だったこと

関係機関ごとに認識が異なっていた。道路途絶、通信不能など、どの状態が「孤立」か合意されていなかった。

イ 組織単位の断片的な情報しかなかったこと

意思決定のテーブルにあげることもできなかった。道路の被害情報を収集している組織は、その先の集落に住民がいるかいないかの情報はなく、孤立集落に物資を徒歩で届けてくれる部隊は集落の住民情報はなく、集落にいる議員や区長から市職員に電話で入る要配慮者情報もあったが、行ってみると要配慮者だけ移送された後だった、ということもあった。

ウ 決定内容すら輪島市に共有されていなかったこと

孤立状態の解消には、政府、石川県がそれぞれ自衛隊や警察、消防に依頼して、順次ヘリコプターなどで移送していたが、決定内容や移送手段（どこのヘリか）が不明で、行ってみると違う所管のヘリで移送された後だった、ということもあ

った。市民も市も、支援関係機関も皆、困っていた。少なくとも、どの集落を孤立集落とするか、孤立集落解消の優先順位もしくは方針、は輪島市の本部会議で共有すべきだろうと考えた。

解決手法は人と防災未来センターで習った「地図を使った情報の一元化」の一択だった。早速、自衛隊、石川県土木部局、輪島市土木部局、輪島市孤立担当職員に、輪島市の大きな地図の前に集まってもらった。それぞれもつ情報を付箋に書き地図に貼った。土木部局からの情報で、孤立解消までに、数日、数週間、数か月～年単位かかる予測で分類できた。自衛隊と市職員の情報を統合すると、要配慮者の情報や個別状況も把握できた。次は本部会議で、孤立解消の優先順位を決定してもらうための資料作成が必要である。ここで、ちょうど、吹田市役所から出向している塩津人と防災未来センター研究調査員が、輪島市役所に到着した。塩津研究調査員の自治体職員としてのコミュニケーション力と、高い事務能力で、その場にいた東京都の防災部局の職員と協力し、数時間で情報を一元化した。表形式や図を活用し、集落ごとの状況を一目で把握できるようにしたことは、会議資料だけではなく、関係機関との認識共有を大きく前進させた。そして塩津研究調査員は、資料を輪島市の担当職員と共有し、孤立解消の担当部長にレクを行い、優先順位案を検討し、部長が本部会議で、自分がこの資料で説明すると言った。

本部会議では、「二次災害の危険度が高い集落」「移送への合意が得られた集落」「ヘリで一度に救出可能な人数（30人程度）の集落」という方針と「当面5割削減」という目標が決定された。情報の一元化➡部内の意思決定➡輪島市の本部会議の意思決定➡外部支援依頼➡部内で進捗管理というサイクルが始動した事例だと思う。

## ⑤「会議資料づくりこそ、情報活動」

本部会議の資料については、大きく三度の変遷があった。最初は外部応援者作成フェーズである。「どの避難所に何人の応援職員が入る予定か」という1枚の表、あるいは、項目と記入見本はあるが、輪島市が記載すべき数字や内容が記載されていない時期があった。

次に、前述のように、輪島市が主体となって会議を運営しようというフェーズにはいり、フォーマットの相談をされた。本部会議資料は、1) 情報の比較や全体像の把握ができること、2) 各部からの報告ベースにすると抜けもれオチが懸念されることから対応すべき項目が網羅されているものにしようとし話し合い、資料が大きく変わった。第4回の会議以降、共通フォーマットが導入され、徐々に項目が整理され、河田センター長が座長の検討会で示され、現在は内閣府が推進する「地方都市等における地震対応のガイドライン」の17項目を基本とし、各課に割り当てた。ただ、課題もあった。本部会議に資料作成が間に合わないのだ。被害などの情報だけなら防災対策課とその周辺で集められるが、各項目の現状や困りごとの情報は各課に確認が必要で、〆切が守られない。どの課も対応で手いっぱいの中に、本部会議資料作成に手がまわらない、これをやらないといけないのか、といった声が聞こえてきた。防災対策課職員も、負担をかけ

てまでやらないといけないのか迷う様子があった。

そこで、「地方都市等における地震対応のガイドライン」のチェックシートをつかって、吹田市の柴野さんと輪島市職員と一緒に、災害対応の進捗をチェックしていった。チェックの結果、各項目でできていること、手をつけないといけないもの、が見えて、明らかに遅れている項目も明らかになった。彼らはこのガイドラインが被災地の経験からできているという確信をもったという感想を言った。「今の課題に対応して自分たちのできることをやれる範囲でやっていく」ではなく、「この先にやるべきことを見据えて、今やるべきことをやる」という根本の違いを各課の担当が理解してくれた。その後第3フェーズとしては、各課が項目ごとに現状や課題、目標などを記載し、議論に必要な情報が可視化された。また、孤立集落対応や避難所運営など必要に応じて図解資料が併用され、関係機関との情報共有を円滑化した。資料作成のプロセス自体が庁内調整の契機となり、会議の質を支える役割を果たしたように見える。会議資料の変化は、(1) 庁内で認識共有された会議フォーマットの確立と実装、(2) 資料作成に必要な情報伝達経路の確立と運用、(3) 会議での意思決定の迅速化、をもたらした。これらは単なる手順の習熟ではなく、「ガイドラインに基づく情報整理と対策立案」「ヌケモレ確認・進捗管理」といった実践的な情報活動を伴う。

これも後日、奥能登豪雨災害時、最初の本部会議資料から、このガイドラインに基づく情報整理と対策立案が示された。輪島市は、災害対策本部会議運営に最も習熟している自治体のひとつだと私は思う。

## (2) 支援の評価

輪島市での支援経験から明らかになったのは、本部会議運営支援が単に本部会議を開く支援ではなく、①空間設計と具体的な事務補助によって、②資料作成を通じて抜け漏れなく、状況認識と対策立案を共有し、③庁内での意思形成プロセスを確立し主体性を確保する、という三位一体の活動であるという点であった。この経験は、今後の被災地支援のあり方に重要な示唆を与える。被災自治体の主体性を尊重しつつ、外部支援が過剰に主導することを防ぎ、会議が実質的な意思決定の場として機能するよう、平時からの準備と支援者の訓練が求められる。特に、会議資料の共通フォーマットは不可欠である。能登半島地震で得られた知見は、今後の南海トラフ地震を含む広域災害に備えた制度設計に活用されるべきであろう。



写真 6.4.1 電話を取り続けた防災対策課  
(1/5 撮影)



写真 6.4.2 孤立解消プロジェクト (1/10 岸江さん撮影)

令和 6 年能登半島地震・令和 6 年奥能登豪雨  
第 5 回 輪島市災害対策本部会議資料  
次 第

日時：令和 7 年 2 月 6 日 (水)

前回会議 輪島市災害対策本部会議決定事項(当面の間の対応方針)

- 生活再建の改善促進するため、関係機関及び団体等との連携を密にし、インフラ整備及びライフラインの整備を加速させる。また、関係者庁と連携し、面的に土砂、浸水等の早期撤去を実施する。特に冬期間における降雪時のインフラ整備及びライフラインの確保に努める。
- 被災者の生活再建に向けた各種事業及び手続きに万全を期すため、石川県及び関係機関との連携を優先的に実施する。
- ボランティアを効率的効果的に運用し、引き続き被災者支援体制の維持を図る。
- 避難生活の長期化に伴う避難者の見守り・心のケア及び防犯体制の強化を関係機関及び団体等と連携し、実施する。

**1 開会**

**2 議題**

- (1) 被害の概要、施設等の被害状況
- (2) 各部からの報告
- (3) 今後の対応方針
- (4) その他

**3 閉会**

資料① 石川県の気象の見直し  
資料② 令和 6 年能登半島豪雨被害認定調査(住家)

(1) 輪島市の状況 令和 7 年 2 月 6 日(水)

<p>【地区】 避難状況(2/6現在) 避難者数 8名(±0) 避難所数 2箇所(±0)</p>	<p>【区市】 避難状況(2/6現在) 避難者数 101名(±13) 避難所数 10箇所(±9)</p>
--	--

主な被害状況

【地区】		【区市】	
避難状況(2/6現在)	109名(±0)	避難者	11名(±0)
●死者	0名	●実住居連続(内訳)	9名(±0)
●災害関連死(内訳)	88名(±0)	●負傷者	1名(重傷者)
●負傷者	213名(重傷者)	●負傷者	31名(軽傷者)
●収容不明者	9名	●収容不明者	0名
●行方不明者	2名	●行方不明者	0名

【施設】

【地区】		【区市】	
建物被害(税務課)	2/5現在	建物被害(税務課)	2/5現在
住家	非住家	住家	非住家
空襲 2,302件	11,680件(+16)	空襲 98 (-8)	非住家 1031(+10)
平焼 3,947件(+1)	(半壊以上)	平焼 358 (-75)	非住家 219(+18)
(一部壊壊+燃焼)		一部壊壊 82 (-1)	
一部浸水 4,396件(+1)		床上浸水 35 (-2)	
(半壊)		床上浸水 807 (-2)	
計 10,555件(+2)		計 1,150件(+6)	351(+20)

●電気(電気)計装機付件数 24,795件(+2)

●電気(電気)計装機付件数 約130戸(-30) 1/30

⑤ 災害ボランティアセンター開設・運営(市民課)

・状況 市ボランティアセンタースタッフ  
市社員5人~9人、専任3人  
市民ボランティア1人~2人、NPO団体1人、日本1人  
NPO法人1団体(門前、東部地区の技術系ボラの調整)

・ニーズ受付  
令和 7 年 1 月 6 日(月)から毎週月~金(土日除く)に受付  
ボランティア受付人拠点(社協は令和 7 年 1 月からワイラ館に一本化)

・輪島地区：ワイラ館  
門前地区：田バスターミナル(道具のみ配置)  
東部地区：東部中学校(町民会館アクト)

・地域十水害対応進捗状況(2月3日現在)  
( )内は前回の進捗資料1月20日現在の比較  
(一般ボランティア)  
受付数(累計)4,509件(+49) → 完了2,376件(+41)、取調711件(+13)、  
残142件(+19)  
(技術系ボランティア)  
受付数(累計)3,163件(+47) → 完了2,883件(+48)、取調527件(+6)、  
残151件(+4)

・技術系ボランティアに対して重機・ダンプの燃料費を補助。  
期間：令和 6 年 10 月 1 日～令和 7 年 3 月 31 日

・時期 市ボランティア受付は令和 7 年 1 月より毎日毎週土日に実施  
・対応方針：市ボランティアセンターをNPO法人等の実態を受け強化を図る。  
(県がNPO法人と直接契約)

・終了見込み

⑥ 被害者支援の連携・消通(子育て課)

・状況 被災者等支援推進委員会補助金(補助率10/10 1戸10万円上限)  
申請件数10件(+2)

・対応方針：窓口で相談受付(子育て課課長、被災者生活支援課)

・終了見込み：令和 7 年 3 月 31 日

⑦ 被害者認定調査・被災証明発行(税務課)

・状況 被災認定は概ね完了、委嘱調査はアッシュ空調工事アホの申請あり。  
一時戻し及び材料：道員状況、被災者都合による調査不可案件のほかは、今後1~2月程  
で調査終了を目標とする。

・終了見込み：上記のとおり

⑧ 忘れぬ(まちづくり推進課)

【状況】  
・状況 送：申請 1,148件(+37)  
・時期 実施中  
・終了見込み：完了期限 令和 7 年 12 月 31 日

【家財】  
・状況 送：申請 19件(+0)  
・時期 実施中  
・終了見込み：完了期限 令和 7 年 12 月 31 日

図 6.4.3 輪島市災害対策本部会議資料(豪雨災害と合体版)

文責：有吉 恭子  
所属：吹田市 総務部  
職：防災政策推進監

## 6.5 住家被害認定調査支援

### (1) 被害認定調査に従事した対口支援団体等

対口支援団体の派遣期間に被害認定調査に従事した対口支援団体等は表 6.5.1 のとおり、18 団体である。

対口支援団体による 1 次調査は、1 月 18 日に対口支援団体として決定された 6 団体（北九州市・福岡市・熊本県・広島県・山口県・高知県）で、1 月 25 日に開始した。1 次調査に従事した対口支援団体ごとの最大人員数の合計は 6 団体 97 人である。

2 次調査は、既に輪島市において避難所運營業務などに従事していた対口支援団体による配置転換などで確保した人員に加えて、新たに鹿児島県および宮崎県が加わった。さらに、石川県（石川県，金沢市，能美市）および公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会が加わった。2 次調査に従事した対口支援団体等ごとの最大人員数の合計は 18 団体 171 人である。

表 6.5.1 被害認定調査に従事した対口支援団体等（藤原ら<sup>1)</sup>の表 1 を引用）

対口支援 団体等	1次調査 人員数	2次調査 人員数	業務 開始日	対口支援 団体決定日
北九州市	20	10	1月22日	1月18日
福岡市	12	6	1月22日	1月18日
熊本県	26	26	1月25日	1月18日
広島県	20	18	1月25日	1月18日
山口県	11	10	1月25日	1月18日
高知県	8	10	1月25日	1月18日
静岡市	-	3	3月29日	1月7日
石川県	-	6	4月2日	-
東京都	-	10	4月3日	1月4日
岐阜県	-	3	4月4日	1月13日
鹿児島県	-	20	4月8日	3月26日
宮崎県	-	20	4月8日	3月26日
長野県	-	6	4月13日	1月7日
堺市	-	1	4月16日	1月4日
三重県	-	12	4月16日	1月2日
川崎市	-	4	4月18日	1月4日
大阪市	-	2	4月19日	1月4日
日本不動産鑑定士 協会連合会	-	4	5月3日	-
合計	97	171		

## (2) 1次調査

### ①業務運営体制立ち上げ過程

1月6日時点では被害認定調査の実施計画は未策定であったが、平成19年能登半島地震において全棟調査が実施されたことから、今回の地震でも同様の対応方針であることが確認できたため、調査チーム数と所要日数を推計し、翌7日に業務ロードマップを提示した。

同時に、避難所支援を目的に集結した対口支援団体から、応援職員の宿泊場所の確保の要望を受けたため、宿泊環境の整備を優先して対応した。その後、輪島市職員による被害認定調査用システムのデータセットアップが進む中、三重県の要請により6団体（北九州市・福岡市・熊本県・広島県・山口県・高知県）が新たに対口支援団体として決定した。これに伴い、100名規模の応援職員が短期間で集結することが判明し、調査体制の構築が急務となった。

1月22日に到着する北九州市・福岡市の職員に「24日100人受け入れ大作戦」と称した、輪島市における被害認定調査実施体制構築プロジェクトへの参画を依頼し、了承を得た。調整の結果、それぞれの団体が作成するマニュアルが決定し、業務の進捗状況を半日に1回ごとに確認する場を設けた。1月23日の協議では降雪予測を踏まえ集結日を1月25日に変更し、開始式の実施と輪番制による幹事団体を設けることを決定した。

1月25日の開始式後、被害認定調査が本格始動、1次調査体制が確立した。

### ②組織体制

1次調査体制は図6.5.1のとおりである。総括者（部長級職員兼税務課長）とコーディネーター（主幹兼係長）を配置し、その指揮下に総括班（幹事）、調査班、システム担当、チェック担当、企画・調整担当を設けた。総括班は、6団体の対口支援団体が2週間ごとに交代で幹事を担う輪番制を採用し、各団体の隊長が「リーダー」として調査班と運営班を指揮した。

派遣職員は各団体の多様な組織から集められた混成チームであり、平時の職位による上下関係とは異なる状況であった。対口支援団体に対して、輪島市からの指揮命令は行われず、調整会議で方針を共有し、実務は自律的に運営された。企画・調整担当を担った総括支援チームも輪島市からの命令ではなく、提案と調整を通じて活動した。なお、輪島市職員間の調整は通常の上下関係に基づく指揮命令で業務が行われた。

以上の体制は、現地で柔軟に構築された臨時組織であり、応援職員との連携には命令ではなく調整によるマネジメントが用いられた。

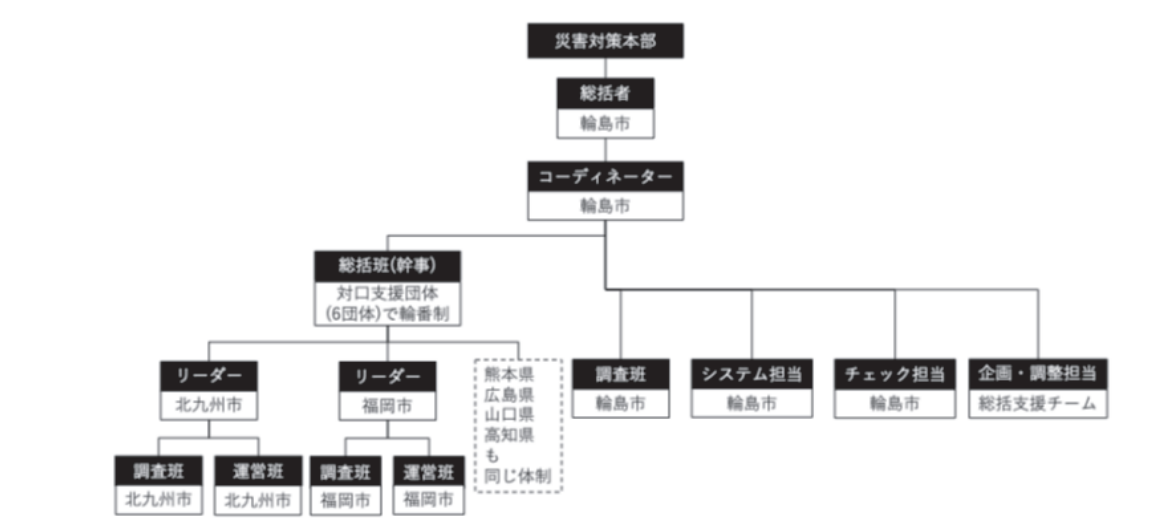


図 6.5.1 1次調査体制（藤原ら<sup>1)</sup>の図4を引用）

### (3) 2次調査

#### ① 2次調査体制への移行過程

3月中旬に1次調査が完了する見込みとなり、外観に加えて建物内部の調査を要する2次調査体制への移行準備が必要となった。2次調査は建物内部の図面を作成し、損害割合の判定を部屋ごとで行う高難度業務であり、1次調査で行われていた半日程度の引き継ぎでは対応困難と判断された。また、2月末には複数の対口支援団体から専門性の必要性を理由に、1次調査までの応援職員派遣で終了する意向を伝えられた。これを受け、輪島市副市長から5月末の調査完了を目標に職員の継続派遣を正式に依頼し、総括支援チームからは業務方針と、未経験者の受け入れを前提に、組織を横断した混成チームによるOJT方式による体制案を示した。

3月1日に、2次調査体制で活動を行うために必要となるマニュアル作成の役割分担が決定し、3月4日には2次調査体制が正式に承認された。3月15日に2次調査が開始され、2次調査体制への段階的な移行が行われた。一部の団体は1次調査を継続し、4月7日には事務所配置とタイムスケジュールを一新し、完全な2次調査体制へと移行した。

#### ② 組織体制

2次調査体制は図6.5.2の通りである。1次調査体制との主な変更点は、対口支援団体等が6団体から最大18団体（石川県隊・日本不動産鑑定士協会連合会含む）へと増加し、派遣規模や期間も団体間で大きく異なったことから、組織横断の混成チームによる運営体制へと再編した点である。特に、OJT方式の導入により、経験者が未経験者を指導する体制が採用された。

事務所には、総括班(幹事)及び、シフト係、アポ取り係、資料係、チェック係の4係からなる運営班を配置した。これらの班は1次調査から活動を行っていた6団体によ

る構成とし、連携と調整の効率を維持した。

各係の係長は管理職に限らず、係長級未満の職員が就くこともあった。2次調査体制においても指揮命令ではなく、毎日の定例会議と臨時会議による調整で体制が運営され、調査員とは朝礼を通じた情報共有が行われた。

#### (4) 業務分担の実態

表 6.5.2 は、災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引きに基づく業務分担と、輪島市における 1 次、2 次調査体制下で実際に行われた業務分担を比較したものである。輪島市では、手引きに記載のない役割（例：システム担当、企画・調整担当など）を新たに設け、実情に応じた柔軟な運用が行われた。特に 2 次調査では OJT 方式を取り入れたことに伴い、調査班以外にもシフト係やアポ取り、資料係、チェック係が設置され、それぞれが被害認定調査の質と効率を支える役割を果たした。OJT 方式の実装を担うシフト係は経験日数を反映したランクを活用して班編成を行い、アポ取り係は申請者への連絡と調整、資料係は必要書類の準備、チェック係は調査結果の確認と調査員からの質問対応を担った。2 次調査体制においても業務は命令ではなく調整を通じて進められ、輪島市から応援職員への権限委譲の基で組織運営がなされていたことが特徴である。

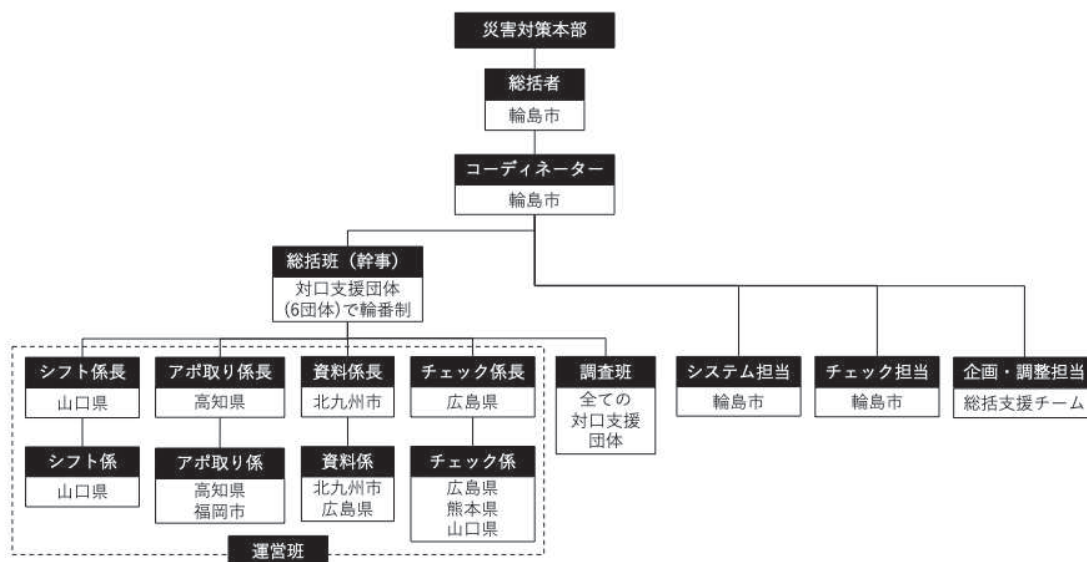


図 6.5.2 2次調査体制（藤原ら<sup>1)</sup>の図5を引用）

表 6.5.2 手引き<sup>2)</sup>の業務分担と1次調査および2次調査体制で行われた業務分担

(藤原<sup>1)</sup>の表4を引用し一部修正)

役割	手引き <sup>2)</sup> に記載される業務	1次調査体制の業務	2次調査体制の業務
総括者	災害対策本部との連絡調整	災害対策本部との連絡調整	災害対策本部との連絡調整
コーディネーター	調査スケジュールの設定 調査地域、調査班、調査員のコーディネート 調査の進捗管理 調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等)	調査の進捗管理 調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等) 現場からの質問等への対応 調査結果の修正 調査に関する企画の承認	調査の進捗管理 調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等) 現場からの質問等への対応 調査結果の修正 調査に関する企画の承認
リーダー	調査票の確認 現場からの質問等への対応 翌日の調査地図、調査票の準備	所属する対口支援団体の総括	-
調査班	被害認定調査の実施	被害認定調査の実施 写真データ整理 調査票の入力	被害認定調査の実施 写真データ整理 調査票の入力
処理班	写真データ整理 調査票の入力 資機材管理・準備(地図・調査票コピー、デジタルカメラ等の充電等)	-	-
システム担当	-	資機材管理 調査結果データの管理 システム関係者との連絡調整	資機材管理 調査結果データの管理 システム関係者との連絡調整
チェック担当	-	調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等) 調査結果の修正	調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等) 調査結果の修正
企画・調整担当	-	プロジェクトの企画・進行管理 課題に対する対応方針の企画 対口支援団体との連絡調整 資源調達 他自治体の対応状況に関する情報収集 調査方法に関する情報収集 調査スケジュールの設定	プロジェクトの企画・進行管理 課題に対する対応方針の企画 対口支援団体との連絡調整 資源調達 他自治体の対応状況に関する情報収集 調査方法に関する情報収集 調査スケジュールの設定
総括班(幹事)	-	対口支援団体間の調整 気象情報の収集 会議の運営・記録	調査の進捗管理 「調査員の声」の管理 対口支援団体間の調整 気象情報の収集 会議の運営・記録
運営班	-	調査地域、調査班、調査員のコーディネート 調査の進捗管理 シフト作成	-
シフト係	-	-	シフト作成
アボ取り係	-	-	アボ取りの架電
資料係	-	-	調査地図、調査票の準備
チェック係	-	-	調査計算結果の確認 調査精度の確保(調査票の確認、疑問点等の統一等) 2次調査マニュアルの更新 現場からの質問等への対応

(参考文献)

- 1) 藤原宏之, 上杉英一: 令和6年能登半島地震における輪島市から対口支援団体への権限委譲過程に着目した業務運営体制の実態解明-被害認定調査を対象とした総括支援チームの活動を通じて-, 自然災害科学, Vol. 43 No, 3, pp. 483-507, 2024.
- 2) 内閣府(防災担当): 災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き, 2023.

文責: 藤原 宏之  
所属: 伊勢市役所 危機管理部 危機管理課  
職: 主幹

## 6.6 行政マネジメント支援に向けた調整

令和6年能登半島地震においては、総務省が災害時応援職員派遣制度に基づき総括支援チーム（GADM）、対口支援団体を派遣し、被災自治体の災害対応業務を支援した。総括支援チームは混乱した災害対策本部運営支援を、対口支援団体は、避難所運営や罹災証明発行などのマンパワー支援に一定の役割を果たした一方で、権限の不明確さや属人的な運用、受援側職員に生じた心理的負担など、構造的課題も浮き彫りになった。こうした実態を踏まえ、今後は初動のマンパワー支援と、土木職など専門職の中長期派遣職員支援だけでなく、その間をつなぐような、行政実務に即した「行政マネジメント支援」として丁寧に事務を支援する制度の位置づけが必要である。

### (1) 総務省応援派遣制度の役割と限界

総務省は2024年1月発災直後より災害時応援職員派遣制度にて輪島市を支援し、初動期における災害対策運営支援はじめ避難所運営、物資、被害認定調査等の業務支援を行っていた。発災直後の輪島市では安否情報・物資調整・避難所対応が錯綜し、総括支援チームと対口支援団体は一定の役割を果たしていた。一方で、限界も見えつつあった。日々の支援調整会議の中では、「〇〇業務を担当しているので、××業務は支援できない」といった硬直的な運用の課題や、支援職員交代による業務の断絶といった引継ぎの課題、「支援職員に軽微な業務をお願いしても、出身の本庁に確認している間にニーズが変わる」といった即時対応に課題があった。それらは制度の課題だと現場ではあきらめムードでもあった。そんな中、5月末の完全撤収が決まり、輪島市職員への業務引継ぎが開始され、同時に土木職などの専門職員の中長期派遣調整が進んでいた。その最中の2月、輪島市から現状と課題の（切実な声）声が届いた。

### (2) 輪島市職員の切実な声

2024年2月、総括支援チームの一員から「輪島市復興本部の事務局支援を、吹田市にお願いできないか」との打診があった。吹田市から有吉と柴野が現地調査に入った。本当に、輪島市復興本部の事務局支援だけが必要なのか、輪島市職員に確認したかった。滞在できる時間は限られており、ヒアリングは1日、急ぎ足で総務省参事官、総括支援チーム職員、輪島市の中堅と幹部10名ほどの職員に聞いた。

総務課のある職員（受援担当）は、「派遣職員受け入れ事務が輪島市役所の人事事務のどちらかは多分、間に合わない。」と吐露した。70超の自治体人事部局との個別協定締結や生活環境の調整に迫られ、輪島市職員を交代で避難所へ割当る業務も兼務で限界に達していた。

避難所担当者は「対口支援団体との話し合いの場はサンドバック状態だ」と言った。引き上げ時期が迫る避難所運営を担う対口支援団体の「運営を引継ぎたい」期待と輪島

市の実情が乖離し、調整が難航している現状を訴えた。

まちづくり推進課の職員は「もう楽になりたいって思う日もある」と涙を流した。彼は仮設住宅建設準備も担いつつ、みなし仮設住宅の契約事務を行っており、業務があふれていた。契約事務が滞り、数百件の支払い遅延が生じていたのである。

また、福祉課職員は「福祉が本当に大変なのに、誰もまだわかっていない。広域避難から高齢者が戻ってくる際の支援が立て直せない。準備も始められない」と危機感を吐き出した。

これらの声は、制度的な支援だけでは拾いきれない課題の存在を浮かび上がらせたと思う。復旧・復興に向けた業務の中核、それに至るボトルネックの解消まで支えきれないのだ。何より発災後から輪島市職員を引っ張ってきた中堅職員の表情も気になった。彼らもまた、家や家族を失った被災者である。1月から避難所や庁舎で寝泊まりしながら働き続けていた。「表面張力で働いているだけで、もうすぐあふれる」そんな雰囲気伝わった。吹田市に戻ってすぐ、市長・両副市長に相談した。「ほっとかれへんやろ」、市長の一言で独自支援のメニューの検討を開始した。

### (3) 輪島市復旧支援協定の内容と派遣体制

こうした状況を吹田市復興支援本部に報告し、輪島市と調整のうえ支援協定を決定した。

2024年4月2日、吹田市後藤市長は、総務省及び内閣府を訪問して高官と面会し、被災自治体には、災害対応業務に特化したマンパワー的な短期派遣と、インフラ系など専門職の中長期派遣の間をつなぐ、契約や人事など日常行政の延長に近い実務を安定的に支える支援である「行政マネジメント支援」の必要性と、今回は吹田市が利他的支援として行う旨を説明した。総務省及び内閣府では、吹田市への感謝とともに、将来的には基礎自治体間連携としてこのようなあり方が望ましいという、意見をちょうだいした。

翌4月3日に輪島市において復旧支援協定を締結した（写真1）。協定は、①復興対策本部調整、②受援業務支援、③避難所集約・閉鎖支援を柱とし、延べ800人を超える職員が4.5か月間にわたり従事した。支援の特徴は、

- ①派遣内容は固定化せず、必要に応じて業務を組み替える
- ②支援業務（人事、福祉、契約など）に長けた職員を都度、庁内から募り派遣する
- ③常時6名の派遣とし、3名一班を1か月ごとに半数交代させる

この3点であった。それができたのは、派遣している吹田市職員から毎日 zoom で成果と課題の報告を受けつつ、吹田市から管理職が現地入りして業務があふれそうな部局を抽出したこと、また、吹田市役所では市長・両副市長の采配のもと、全庁協力体制で、その業務に長けている支援人員を調整したことが大きい。背景には、輪島市坂口市長と吹田市後藤市長の信頼関係、現場職員同士の人間関係の積み重ねがあった。実際、吹田市長は、「どどこが支援すべき、という前に、目の前に困っている自治体がある。ほっとけますか」と述べ、支援の意義や吹田市への還元など、議会への説明責任も果たしてきた。

#### (4) 派遣職員の活動実態

派遣職員は危機管理・人事・福祉・消防など多様な職種で構成され、次の業務を担った。

- ①中長期派遣者の受入調整
- ②避難者情報の統合・整理
- ③みなし仮設住宅契約や申込データ処理
- ④避難所閉鎖に伴う物資撤去
- ⑤災害ケースマネジメント関連業務

これらの業務は都度見直され、職員の専門性を活かして再配分された。例えば「高齢者が相談しやすい雰囲気づくりをしてほしい」と言われると、吹田市から派遣された元体育指導員が避難所で体操指導を行って現場を和やかな雰囲気にしてから諸手続きの説明をするなどイレギュラーな支援も行い、喜ばれた。吹田市には、「横に並んで一緒に作業してくれる安心感があった」、「引継ぎの難しい事務を一緒にマニュアル化してもらえた」との評価が届き、伴走型の支援が定着した。さらに、派遣交代時には毎回、輪島市職員が自宅でBBQを催し、交流を深めてもらえたことも、信頼関係の醸成につながった。

#### (5) 行政マネジメント支援の意義

復旧支援協定に基づく派遣は、従来の支援スキームで埋めきれなかった「隙間」を補った。GADMが担った俯瞰的調整と、対口支援チームが担ったマンパワー支援、土木職などの専門業務の中長期支援との間をつなぎ、行政運営の基盤を補強した。被災自治体職員からは「業務に精通しており、支援というより業務を任せられた」「実務提案により枠組みごと効率化された業務も多く、平常業務が改革された」との声が寄せられ、実効性が確認された。ここに、総括支援やマンパワー支援とはまた違う、行政実務に組み込まれる「行政マネジメント支援」の価値があったと思う。

#### (6) 今後の制度化への課題と展望

今回は、行政マネジメント支援を利他的な支援として実施した。これを一自治体の工夫にとどめず制度として確立するよう省庁や市長会などで提案しているが、継続的に実施するには以下の課題整理が必要である。

- ①制度的明確化:行政マネジメント支援の範囲と権限を制度やガイドラインに明示する
- ②人材確保と研修:平時からの研修・登録により、一般事務を担える人材をプールする
- ③財政的裏付け:派遣経費・宿泊交通費を安定的に賄える仕組みを構築する。

特に、自治体間協定や首長間の信頼関係を基盤にした取り組みを、広域連合やブロック単位で制度化することが、汎用性ある仕組みへと発展する道筋となる。

## (7) 輪島市における行政マネジメント支援の評価

能登半島地震における輪島市復旧支援協定は、吹田市から延べ 800 人を超える職員派遣を通じて行政実務を下支えし、総括支援・対口支援と中長期派遣の間を埋める「行政マネジメント支援」として機能した。その背景には、被災自治体職員の切実な要望、首長間の信頼、職員同士の人間関係といった人的要素があったことも否めない。しかし、今後の大規模災害においては、制度的整備と人的信頼の双方が不可欠であることも示唆される。行政マネジメント支援を制度化し、全国的に展開することが、持続可能な復旧・復興力を高める基盤となると思われる。

応援協定：利他的な支援活動

**Q. 復旧支援協定に基づく職員派遣の実績は**

派遣者：危機管理、人事、福祉、消防職員等  
 1陣3名でチームを編成（輪島市には常時2陣6名を配置）

派遣期間：4/16～8/30（4.5か月 8陣まで延べ約800人が支援）  
 各陣が約1か月単位で支援活動を実施

活動内容：被災地特有の時期によって発生、変動する市役所の業務に対して、質と内容に柔軟に対応。各担当1名程度で対応されている輪島市職員をサポート。

- ・「中長期派遣者の受入れ事務」
- ・「避難所避難者の情報統合事務」
- ・「みなし仮設住宅の契約、仮設住宅申込みデータ整理事務」
- ・「避難所統廃合のための物資搬出入」
- ・「災害ケースマネジメントに係る事務」など

様々な業務を、輪島市と相談しながら実施。  
 輪島市の要望もふまえ、応援職員交代による引継ぎの課題に対応するため、常時2陣となる体制を取り、円滑な支援業務にあたりました。

応援協定：利他的な支援活動

本市は、令和6年能登半島地震で甚大な被害を受けた被災地支援として、発災直後から人命救助や給水、保健衛生に係る支援活動等に取り組んできました。特に、輪島市に対しては、発災直後から総務省災害マネジメント総括支援員として職員を派遣し初動・応急フェーズにおいて被災地が行う災害マネジメントの支援を行ってきたところです。その後、繋がったご縁のもと「輪島市復旧支援協定」を締結し、職員派遣を行い、被災地が復興に向かう上で、注力すべき「受援体制のサポート」、「福祉的対応を含む避難所の統廃合・閉鎖」、「復興期までのロードマップ作成」など行政マネジメント支援を進めてきました。

今後についても、南海トラフ地震を含め全国で頻発する災害への支援が予測されることから、今回の被災地支援の経験をもとに、迅速な判断と円滑かつ適切な支援が図れるよう認識の統一を目的に支援の考え方を整理するものです。

今後、行政マネジメント支援の制度化を要へ要請

初動～応急期 ※要請時期は各機関による判断

文責：有吉 恭子  
 所属：吹田市 総務部  
 職：防災政策推進監

# 第 II 部



## 1 リサーチフェローからのからの寄稿

活動期間	1月4日～現在
活動場所	石川県庁
所属・職名	大阪公立大学大学院文学研究科・准教授
氏名	菅野 拓
活動のきっかけ	研究の一環

### 1 被災地での活動概要

2024年1月～3月は、主として石川県の災害対応全般の支援を実施した。特に支援の焦点となったのは、2024年4月以降に能登半島地震復旧・復興推進部が設置されることにつながる、災害対応全般の政策調整を担当する部局の設置やその機能立ち上げであった。組織編成以外にも、被災者生活再建支援にかかわる様々な助言や、新規立案される特例的な施策実現への助言や調整を実施することが多かった。例えば、災害ケースマネジメント、特に在宅被災者へのアセスメント調査の実施やその後の被災者生活再建支援の体制整備についての各種助言や、石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金の条件（半壊や補修に拡大）について政府・厚生労働省・石川県の間の調整などを実施していた。

3月ごろから2024年度以降は能登半島地震復旧・復興推進部や、総務部デジタル推進監室や危機管理監室への助言活動が中心となった。具体的には「令和6年能登半島地震復旧・復興アドバイザーボード」委員として石川県復興計画の立案にかかわった。また、「広域被災者データベース・システム構築検討ワーキンググループ」委員として、今般の災害で課題となった広域も含めた避難者を捉えるデータベースの要件定義にも関与した。さらに、「令和6年能登半島地震対策検証委員会」委員として、石川県の初動対応の検証にも関与した。

### 2 被災地での活動における課題と対応・成果

石川県への支援が相当に属人的な対応になってしまったことが最大の反省事項だと考えられる。災害マネジメント総括支援員制度（GADM）など市町村への公的支援が充実してきていることを評価したうえで、マネジメント支援上手薄になる都道府県への対応をどのように行うかについて、しっかりと検討する必要がある。

知事・副知事・部長などのマネジメント層から、担当者、他機関などへの情報交換・助言・調整などの結果、能登半島地震復旧・復興推進部が設置されたことが、ひとつの成果だと考えられる。また、石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金など政局的な施策に適切な対応が導けたことも重要な成果だと考えられる。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

現地支援でということではないが、今回の災害対応で実現しようとして果たせなかったことは、東日本大震災の際にリーマンショックへの対応枠組みを活用して実施された「緊急雇用創出事業」のような雇用創出を狙いとする施策である。これからますます主流となる人口減少地域における災害対応を考えると、雇用創出を実現可能な災害対応メニューを全国レベルで実現しておくことが重要だと考えられる。今回の災害対応では緊急的な雇用が創出できないがために、失業したり事業継続できなかつたりする稼働年齢層の被災者が、被災地にとどまるのが難しくなったのではないかと思われる。人材不足が復興の最大の足枷となるとともに、また子育て世帯の流出が止まらない状況から振り返って、制度実現をはからなければならない。

活動期間	1月31日～7月24日 通算81日間
活動場所	石川県庁 ①石川県災害対策本部災害救助法チーム ②能登半島地震復旧・復興推進部生活再建支援課
所属・職名	認定 NPO 法人 長野県 NPO センター 事務局次長
氏名	古越 武彦
活動のきっかけ	NPO 法人 ワンファミリー仙台 立岡氏からの要請

## 1 被災地での活動概要

石川県災害救助法事務にかかる支援業務。

長野県での災害救助法の実務経験を活かし、主には令和元年東日本台風災害において作成したデータ(内閣府への特別基準の協議など)の加工・提供、救助事務運用で生じた課題に対する解決策の提示などの相談業務、県庁内における情報の統合と整理・視覚化、被災市町への伴走支援の提案などを実施。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

災害救助法が適用された場合の実施主体は都道府県であるため、本来なら、NPO 法人の職員である私が石川県災害対策本部の災害救助法チームで事務処理に携わるといったことはありえない。

その私がスムーズに石川県庁で県職員と席を並べて活動できたのは、既に1月4日から石川県庁で活動を開始していた菅野 RF の仲介があったからだ。このような支援の枠組みを「人と防災未来センター」として構築することも必要だと考えている。

災害救助事務に関しては、石川県から被災市町に対して一部事務が委任されたが、これに伴う制度の説明が不十分であったため、適時適正な制度運用とはならなかった事例があった。このような状況を改善するためにいくつか解決策を提案をしたものの、実現には至らなかった。

なお、災害救助法の特別基準の事務処理などについては、過去の災害対応の経験が役に立ったと思っている。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など（該当があれば）

都道府県災害対策本部は、各種制度の運用など、かなり専門的な知見を要することから市町村災害対策本部とは異なる役割を持っている。この都道府県に対する専門的な知見の提供は、人と防災未来センターに求められている機能の1つだと思っている。石川県庁では、残念ながら、人と防災未来センターの存在感が感じられなかった。今後の支援の可能性について、ぜひとも議論していただきたい。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

被災地では、多くの人と防災未来センターの研究者やRFが活動していた。その活動状況や支援内容を情報として共有していただきたい。

### 4 自由記載欄

人と防災未来センターとして、大規模災害時には内閣府に同行して国現地対策本部とともに都道府県災害対策本部に入るような仕組みとなれば、人と防災未来センターを介して、さらに支援の幅が広がると考えている。

活動期間	1月1日～6月1日 通算153日間
活動場所	三重県庁、輪島市役所
所属・職名	三重県防災対策部 災害即応・連携課 課長補佐兼班長
氏名	岸江 竜彦
活動のきっかけ	・中部9県1市「災害時等の応援に関する協定書」に基づく応援 ・総務省「応急対策職員派遣制度」に基づく応援 (総括支援チーム要員、支援本部要員)

## 1 被災地での活動概要

災害即応・連携課は三重県庁において災害対応を中心的に行う所属であることから、中部9県1市「災害時等の応援に関する協定書」に基づく幹事県として広域応援の調整を行うとともに、総務省「応急対策職員派遣制度」に基づく、石川県輪島市の支援に関して総合的に調整を行った。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

#### 1) 活動上の課題

##### a) 総括支援チームの人選

輪島市支援が決定した後、最も苦慮したことは総括支援チームの人選であった。第1班は輪島市の状況把握と支援の方向性を決める重要な役割があるため、特に支援能力が高い市町職員を人選することができたものの、そのような人材が多数いるわけではない。そのため、災害対応に関する「知識」ではなく、「調整」や「マネジメント」ができる職員を中心に選定した。これら職員の人選には職場の理解が必要不可欠であるが、通常業務を行いながら支援業務を行うことによる業務量の増加や、4月の定期人事異動によって調整は非常に難航した。

##### b) 支援体制の構築

三重県では所謂「支援本部」体制について事前に決めていなかった。そのため発災後に支援本部体制の設計から始める必要があった。大規模な被災地支援の経験が乏しいことから、これら支援体制構築に時間を要した。

##### c) 被災県の支援

発災当時、三重県は中部9県1市協定の幹事県であった。発災当初は石川県の被災状況を構成県へ共有し、物資支援の調整役を担うなど、調整機能を発揮していた。しかし、輪島市支援が決定した後、輪島市への職員派遣を優先したことで、石川県庁に派遣された情報連絡員の役割は「情報連絡」が中心となり、石川県庁において調整機能を十分に発揮することができなかった。従来、被災市町村への支援については議論されてきたが、被災都道府県への支援については知見の蓄積は少ないと考えられる。

菅野 RF や松川 RF が石川県庁で伴走型のノウハウ支援を行っていたように、災害対策基本法における被災都道府県の役割である「被災市町村の支援」を十分発揮できるよう、被災都道府県への支援の在り方について今後検討する必要がある。

## 2) 対応・成果

### a) ロードマップの作成

1 月下旬ごろから、被災者から将来への不安に関する声が多くなってきたと、NPO 団体から情報提供があった。そこで、輪島市から将来の見通しに関して情報発信すべきではないかと考え、ロードマップ作成を開始した。ロードマップの作成にあたっては「目標管理型災害対応」を参考に、現状の課題と将来予測、そして完了時期を明示した対応方針を記載する様式とした。

先行して作成していた能登町のロードマップや、平成 30 年 7 月豪雨の際に広島県が作成したロードマップを事例に、その必要性について総務省リエゾンも交えて輪島市の幹部で議論を行った。その結果、作成する過程で各担当課の業務の進捗と、輪島市としての方向性を市役所内で情報共有できた。

### b) 奥能登被災 6 市町支援団体情報共有会議の開催

発災後 1 か月を経過した 2 月頃から「支援の終期の考え方」について対口支援団体から声が上がってきた。また、避難所支援や物資支援などに加え、被害認定調査や罹災証明書発行、そして緊急公費解体の支援など、様々な支援が行われるようになってきたが、総括支援チームは自らが支援する市町の状況は詳細に把握しているものの、他の市町における支援状況については把握できていなかった。

そこで、三重県庁から総括支援チームを派遣している 6 団体（三重県、浜松市、滋賀県、静岡県、名古屋市、愛知県）へ呼びかけ、情報共有会議を開催した。会議では令和元年東日本台風において、長野県で人と防災未来センター研究部の提案で活用された災害対応業務進捗状況様式（アセスメントロールアップ）を活用した。会議において、4 月以降まで支援が延長する可能性があること、被害認定調査で採用している手法、ロードマップの作成状況などの情報共有が行われ、非常に有効な会議であったとの意見が出された。

## (2) 活動以外での災害対応の課題など

平成 30 年 7 月豪雨で、総務省の「応急対策職員派遣制度」が初めて運用された。従来、人と防災未来センターが現地支援を行う際は被災市町へ直接支援に入っていたが、平成 30 年 7 月豪雨では被災自治体が多く、マンパワーに限りがある人と防災未来センターの支援が困難な状況であった。しかし、初めて活動を行った総括支援チームの参与観察の結果、人と防災未来センターは総括支援チームを支援することで、より多くの被災自治体を支援できるのではないかと、当時の人と防災未来センター研究員で議論した。

現在の総括支援チームは登録人数こそ増えているものの、その能力は千差万別であり、総括支援チームの能力の差が支援の差に繋がりにかぬない。今後はそのような差を埋める支援の方法論が確立することが望まれる。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

#### (1) 活動で学んだこと

- ・被災地では多くの団体がそれぞれの思惑を持って支援に入っている。支援団体の活動が被災地にとって最大の効果を発揮できるよう、お互いの意見を尊重し相互調整を上手く進める姿勢を持つことが重要である。
- ・総括支援チームとしての活動に加え、幹事県として支援の全体像を把握しながら総括的な調整を担うことができた。また、対口支援団体の一つとして、支援に関する対応方針の立案と組織としての合意形成、派遣体制と派遣職員を支えるロジ体制の構築、職員の安全管理など、災害対応に係るマネジメントについて経験することができた。

#### (2) 今後改善すべき点

- ・職員の宿営場所の確保としてキャンピングカーを導入したが、配置場所、水回りの利用の可否、燃料の補給、鍵の管理など、導入するためには細部まで検討しておく必要がある。このような課題を「事前」に解決するためには、被災地で活動した職員が持つ暗黙知を形式知化し、一つ一つの課題の解像度をさらに上げる必要がある。
- ・今回の地震対応において、総務省「応急対策職員派遣制度」は十分に機能したと言えるが、南海トラフ地震のような超広域災害の場合は、これだけの支援団体が被災自治体に入ることはあり得ない。そのため、それぞれの地域の力を総動員できるよう、各自治体をはじめ、民間企業やNPO団体など、あらゆる組織が災害対応力を高め、連携できる体制を構築しておく必要がある。
- ・また、外部からの応援が来ないことを前提とした場合、圧倒的なマンパワー不足に陥る可能性がある。特に、マンパワーを必要とする物資拠点運営や被害認定調査について、民間委託など行政職員以外のマンパワーを確保する必要があることに加え、そもそもマンパワーを要しない手法を開発する必要がある。

### 4 自由記載欄

今回の被災地支援にあたり、能登町を支援した人と防災未来センター研究部の皆さまとは、支援期間中にも意見交換の場を設けていただき、支援に関する新たな気づきを得ることができた。また、荒木RF、菅野RF、松川RFには資料の提供や一部作成に協力いただき大変助かった。その他、人と防災未来センターRFの皆さまには数多くのアドバイスをいただき、この場を借りて感謝申し上げる。

活動期間	1月3日～6月1日 通算73日間
活動場所	輪島市
所属・職名	伊勢市役所 主幹
氏名	藤原 宏之
活動のきっかけ	三重県から総括支援チームとしての活動要請

## 1 被災地での活動概要

三重県総括支援チームの一員として、主に被害認定調査に関する企画調整を担当した。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

#### 1) 活動上の課題

##### a) 宿営場所の確保

発災当初、対応支援団体からは「宿泊場所や休憩スペースが確保できなければ、対口支援チームの派遣は難しい」との意見を受けた。

##### b) 総括支援チームとして派遣できる人材の育成

被害認定調査に関する対応は、三重県総括支援チームの中でも概ね1人で担わざるを得ず、業務開始から終結まで昼夜、曜日を問わず対口支援団体や現場からの連絡に対応した。全体把握の上では必要な経験であったが、今後の継続的対応のためには、複数人によるローテーション体制が必要と考える。

##### c) 資源の確保

人的資源や車両、PC、システムアカウントなどの確保調整を行なったが、これらは可能な限り被災都道府県内で調達することが望ましい。対口支援団体への支援依頼時には「被災県内からの提供状況」に関する質問が多く、提供が難しい場合はその理由を明示することで支援側の納得と協力が得やすくなる。

##### d) データの共有方法

被害認定調査チームでは三重県の防災情報システムを用いてデータ共有を行ったが、処理に時間がかかる、ダウンロードが一括でできない等の課題があった。今後はクラウドサービスの活用など、事前の準備が望まれる。

### 2) 対応・成果

#### a) 宿営場所の確保

熊本市職員の紹介でRV協会に繋がり、輪島市にキャンピングカーの派遣を要請した。駐車スペースに充てられる公有地が確保できなかったため、民地の候補地を選定・調整し、配備を実現した。

#### b) NPO 団体への避難所運営参画依頼

1月4日に開催された JVOAD 主催の情報共有会議で、避難所運営のノウハウを持つ NPO の協力を呼びかけた。呼びかけにあたっては、輪島市に先に入った災害マネジメント総括支援員を通じて事前に輪島市から呼びかけの了承を得た。この結果、2 団体から協力を得ることができた。

#### c) 被害認定調査業務運営体制の立ち上げ

職員数が限られる中で膨大な被災家屋の調査が求められた輪島市では、被害認定調査業務運営体制の構築時点から対口支援チームに対して権限委譲を行い、役割分担と進捗管理が可能なチーム体制を構築することができた。

#### d) 被害認定調査の業務の進捗管理

毎日定時に進捗状況を共有するための会議を実施するタイムスケジュールを構築した。会議進行や議事録作成を応援職員が担い、被災自治体職員の負担を可能な限り低減させる運営を実現した。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など

#### a) 現場業務と県庁業務の境界の不明確さ

総括支援チームの活動に関して現場で行うべき調整と、県庁レベルで行うべき調整が混在し、現場方針を県庁が指示することで混乱が生じる場面があった。事前に現場に委ねる範囲を整理・共有しておくことで、総括支援チームの役割明確化に繋がると感じた。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

被害認定調査の会議で発言する際には、「私たち」という言葉を意識的に使い、課題を我が事として捉えてもらえるよう努めた。この姿勢がチームビルディングにおいて重要と考える。結果的に、各自が自らの役割を理解し、目標達成に向けて協働する素晴らしいチームが構築された。この経験を通じて、状況認識の統一とプロジェクトマネジメントの重要性を再認識した。

### 4 自由記載欄

現場での自身の活動が成立したのは、輪島市職員、対口支援団体、三重県、県内市町、そして伊勢市の皆様のご協力のおかげです。心より感謝申し上げます。

活動期間	1月3日～現在まで
活動場所	輪島市
所属・職名	吹田市防災政策推進監
氏名	有吉 恭子
活動のきっかけ	総務省「応急対策職員派遣制度」に基づく応援 吹田市「令和6年能登半島地震に伴う輪島市復旧支援協定」に基づく継続支援（2024年4月2日）

## 1. はじめに

令和6年能登半島地震は、私にとって研究者としても実務者としても大きな転機となる災害でした。2024年は輪島市に延べ90日以上滞在し、避難所運営や本部会議支援などに関わりました。振り返って強く感じるのは、現場で自分が動けたのは決して自力ではなく、人と防災未来センターでの学びと、そこで培われたネットワークのおかげでした。研究の場で得た知識や人のつながりが被災地で、血肉を与えられたかのように機能しました。ここでは、研究機関で学んだことが現場でどう役立ったか、またその中で見えてきた受援職員の心理や小さな知恵について、いくつかのテーマに分けて報告したいと思います。

## 2. 研究機関での学びが支えとなった

人と防災未来センターに出向していた当時、私は先輩方とともに数多くの被災地支援に赴きました。その経験を通じて学んだのは、災害対応の基本原理や制度設計の背景と、実際の現場とではまったく異なる力学が働いているということでした。だからこそ「その地域に即した方法をどう支援するか」「現場での実践知をいかに記録・分析するか」という姿勢を徹底的に身につけられたことは、大きな財産となりました。さらに、当時ご指導いただいた先輩研究者や実務者との関係も、現場での大きな支えになりました。輪島の現場で「次の一手」を考える際には、越山先生、牧先生をはじめ多くの先輩に対面や電話で相談させていただくなかで、数々のヒントと勇気（と差し入れ）をいただきました。研究機関での学びと人的つながりが、実務の場で確実に生きたことを実感しています。

## 3. ネットワークが形を成した瞬間

輪島での活動では、人と防災未来センターで築いたネットワークが具体的な成果を生む場面が何度もありました。たとえば、孤立集落解消プロジェクトの開始にあたり、現場で混乱が生じたとき、ここで同僚だった三重県の岸江さんが即座に協力してくれました。何度も、岸江さんの調整力、ネットワーク力のおかげで現場がまとまりました。感謝に堪えません。また、高齢者のケアについて判断に迷った際には、福祉分野に強い松川杏寧さんが助言をくれました。杏寧さんがさずけてくれた知見に背中を押され、現場での調整が前に進みました。研究機関で培った信頼関係は単なる「縁」ではなく、実際の災害現場で確実に「動く力」と

#### 4. 応援職員の心理と小さな知恵

支援と受援の関係には、常に「認識のずれ」がつきまといまいます。応援職員は「力になりたい」「助けたい」という思いから積極的に行動しようとはしますが、受援職員の側には「権限と責任の範囲」や「圧倒的な知見の差」から迷いが生じたり、責められているような気持ちになったりしたようです。

また、制度上は「応援職員が人手不足を補う」と整理されていますが、受援側の職員には特有の葛藤がありました。感謝しながらも、日替わりで交代する応援職員に同じ説明を繰り返す苦労、責任が自分に集中する重圧、地域性を理解しない提案への対応—これらは心理的に大きな負担となりました。その結果、会議の場では感情的な対立が生じたり、現場では細部の運営をめぐる摩擦が表面化することもありました。

一方で、混乱の場を収める即興的な知恵も多く生まれました。応援職員と受援職員と一緒に食事をする、会議では「まず現状を確認しましょう」と声をかける、名前を憶えてあいさつする。こうした工夫は記録には残りにくいものの、市役所内の秩序や安心感を保つうえで決定的な役割を果たしました。この知恵も、以前被災地に同行した中林さん、河田君から話をきいて覚えていたことから、絞り出しました。

#### 5. 研究と実務の往還

輪島で現場に立ちながら常に考えていたのは、「輪島が今後自走するために、よりよい選択肢は何か」と同時に、「この経験をどう学問に返すか」ということでした。災害エスノグラフィやSCAT分析といった質的研究の手法は、制度や統計では捉えきれない「小さな現場知」をすくい上げるためにあります。今回の能登での経験を素材として整理し直し、研究機関に還元することが、先輩方から受け取った恩を未来につなぐ方法だと感じています。研究と実務の往還は双方向の営みだと、人と防災未来センターで習いました。研究が現場を支え、現場が研究を深める。その循環を改めて実感しました。

#### 6. 学びを未来に返す

輪島市での受援経験は、応援職員制度の有効性を実感させると同時に、その隙間を埋めるのは人間の心理とネットワークによる知恵です。このような現場のリアリティを丁寧に記録・分析し、制度設計に反映させることが今後の課題です。最後に、改めて研究機関の先輩方、そして学びとネットワークを与えてくださった多くの方々に感謝を申し上げます。



写真1：輪島市役所内 総括支援チームの部屋にて（2024年1月9日撮影）

左から有吉、藤原氏（人防RF）、塩津研究調査員（当時）、岸江氏（人防RF）、柴野氏（人防DM）

活動期間	24年3月17日～24年3月19日 通算3日間
活動場所	能登町役場など
所属・職名	愛知大学国際コミュニケーション学部・准教授
氏名	伊藤 潤
活動のきっかけ	人と防災未来センター現地支援の補佐 (被害状況・支援活動等の調査)

## 1 被災地での活動概要

人と防災未来センターによる現地支援業務の応援要員として能登町役場災害対策本部に入り、能登町および周辺自治体（輪島市、珠洲市、志賀町など）における被害状況の推移や各自自治体による被災者支援の取り組みを調査すると同時に、近年注目されている「応急対策職員派遣制度」の実態と課題について調査を行った。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

現地調査活動において取り組んだ主な課題は、①発災から2ヶ月以上経過した段階で被災自治体がどのような課題に取り組んでいるのかという実情の把握と、②「応急対策職員派遣制度」を通じた被災自治体に対する支援がどのように機能しているのかという実態の把握、であった。

①の調査に関しては、上記1.に挙げた各自自治体および大規模被害箇所を巡察する中で、関連情報の収集を実施した。その中で、生活インフラ(特に道路・水道)被害の深刻さに加え、「半島」という地理的特性や過疎地域の社会的特性(高齢化、点在する集落など)が、各自自治体の応急・復旧作業の長期化および格差の要因になっていることを確認することができた。

②の調査に関しては、主として能登町役場の活動を通じて情報収集を図るとともに、他の自治体巡察の中でも関連情報を得ることができた。現地では、避難所の運営業務や罹災証明書の発行に加え、住家被害調査、仮設住宅の準備、義援金の給付など復旧・復興に向けた業務が同時に進行していた時期でもあり、外部自治体職員による「カウンターパート支援」が被災自治体の業務継続のために依然として重要な役割を果たしていた。その一方で、応援自治体の会議では、年度末という時期から、人事上・予算上の都合で支援体制継続の見直しが議題に上がっていた。この点に関して、総括を担当する滋賀県職員とオブザーバーの人と防災未来センター職員が調整を行っていたが、一連の議論からは応援自治体の役割設定や負担補償など制度運用面での課題が多々あることが浮き彫りになった。

これらの調査活動で得られた知見は、その後の研究活動に非常に大きな示唆をもたらし、下記4.記載の研究成果に結びついている。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

#### ①大規模災害時における「広域避難」を軸とした災害応急・復旧体制へのシフト

現地調査の過程において実感したのは、従来の被災地ベースで行われる災害応急・復旧の限界であった。避難所は、本来危険を回避するための一時的な場所として想定されているが、実際には高齢者を中心とするコミュニティの「生活拠点」になっていた。石川県は、能登半島の状況を鑑みて比較的早期の段階で広域避難の必要性を認識し、2次避難・1.5次避難を実施している。しかし、実際には多くの被災者がそれぞれの事情やニーズから被害規模の大きい被災地にとどまり、現所在地救助・現物支給に基づく避難所運営や被災者支援を提供する従来型の災害対策が展開される形となった。外部機関からの応援に関しても、それに合わせる形で行われた。とはいえ、今後、地方部での人口減少が更に進み、災害対策に向けられる人的・物的リソースも減少していく中で、被災者・支援者両方の負担軽減を考慮すれば、広域避難を現実的な選択肢とする災害対策の在り方（法制度改革を含む）を検討・模索すべきと考える。

#### ②災害対策行政におけるデジタル化促進の徹底

能登半島地震では、メディア報道の影響もあり、災害対策のデジタル化に大きな注目が集まった。しかし、現地の災害対策本部における情報管理・共有の主体は、依然としてホワイトボードや紙など従来からあるアナログ媒体であった。また、各機関はそれぞれの情報システムや発信ツール（SNSを含む）を活用していたが、関係機関の間で災害応急・復旧の実務に必要となるデータや情報を円滑に共有する体制が確立できていなかった。災害対応業務がひとつの自治体レベルで完結するのであれば、アナログ主体のままでも支障ないかもしれない。しかし、多くの応援・受援業務が発生する大規模災害時には被災地と被災地外との緊密な情報・データ共有が不可欠となる。この点に関しては、以前から官民双方で検討が進み、震災以降は広域被災者データベース構築など具体的な取り組みの進展も見られる。その上で、今後懸念される大規模災害のリスクを踏まえた場合、災害対策行政はアナログ主体からデジタル主体への転換は急務であり、平時の段階でいかに全国的な体制を整備・普及できるかが喫緊の課題であろう。

### 4 自由記載欄

今回の調査活動に関連する主な研究成果として以下のものを公表している。

- ・伊藤 潤、川島 佑介、行司 高博「縮小時代における災害救助法の適用：現状と課題」『文明 21』第 54 巻、2025 年 3 月、pp. 93-112。
- ・川島 佑介、伊藤 潤、行司 高博「大規模災害時における自治体間支援の現状と課題—能登半島地震対応を踏まえた考察」『都市問題』第 116 巻第 1 号、2025 年 1 月、pp. 33-41。



センターが常に関わる役割も見当たらず、状況に応じて連携するスタンスとした。

- ・東日本大震災や熊本地震等では、発災直後から兵庫県危機管理部（当時防災局）と連携して人と防災未来センターの支援方針や活動を決め、たうえで活動し成果を上げたことと認識している。今後の対応としては、支援が必要な自治体を客観的に独自に見極めるといふ人と防災未来センターの特長は被災地にとって非常に有用であること、そして今回のように災害対策職員派遣制度により兵庫県の支援の役割が限定される場合が多いことなどを踏まえて、人と防災未来センターと兵庫県との間で連携のあり方について議論が必要と考えられる。

## 課題 2：少数の研究員体制での現地支援

### 【対応と成果】

#### ① 応援班のローテーション

- ・能登町へは金沢から車で入らざるを得ず、運転できる研究員を軸にした派遣班の編成と成らざるを得なかった。3か月以上にわたり長期間続いたため、運転を担当する者は自ずと派遣回数が増えて負担となったと思う。
- ・今回の現地支援の中心となった研究部長は、ほぼ毎週立続けに自ら運転し現地入りして、能登町の支援に多大な貢献を果たした。円滑な支援を継続するためには、切れ目なく現地（役場）入ることも重要であるが、精神的・体力的に負担が大きかったように思う。



#### ② 人的資源の活用と情報共有

- ・こうした状況の中、特別調査研究員やリサーチフェローなどが、平素からの人的ネットワークを活用して派遣班に加わり、適材適所、各人の専門的知識や経験も活用できたことは非常に有益であった。人と防災未来センターの人的資源が生かされた。
- ・研究員間の Web による情報共有会議や Slack の活用が切れ目なく継続され、各自の居場所に関係なく、現地情報と今後の支援方針を確認することができ、非常に効果的であった。

#### ③ 後方支援

- ・従来から後方支援による被災自治体の課題対応の具体的な提案は人と防災未来センターの重要な役割である。今回は主に現場での助言・アドバイスが多かったように思うが、人と防災未来センターの後方支援からの提案や事例・ノウハウの情報提供が効果的にできたのか整理・点検しておく必要がある。

### 課題3：能登町役場への支援

#### [対応と成果]

##### ①徐々に動き出す能登町役場の災害対応

- ・最初の現地派遣（1/15～18）では、職員も被災者である過酷な状況の中、避難者の食糧確保や避難所運営の対応で職員は目一杯の様子であった。残念ながら以前の被災地と一向に変わりが無い状況が現実となった。
- ・町災害対策本部会議では、各機関のリエゾンが入っていたが、食糧や物資の手配、避難者人数、道路の仮補修などの町各課・各機関からの淡々とした報告と、副町長と町長による総括的な発言があったが、次のステージに向けた議論はあまりなかったように思う。
- ・また、町災害対策本部会議では毎回各課・関係機関の報告資料が配布されていたものの、議事録配布、決定事項の進行管理などが見受けられなかった。町災害対策本部の運営支援はどこが担っていたのだろうか。

##### ②マスコミの情報発信と被災地の事情

- ・能登町役場には輪島市や珠洲市ほどマスコミで取り上げられる機会は多くなかった。しかし、マスコミは被災地では相当支援が遅れていると度々発信しており、私も町の進捗状況からするとこれまでの災害の教訓が活かされていないと残念に思っていた。しかし被災地の状況を見ると、半島特有の課題が一気に露呈されている。災害ごとに被災地の行政・財政状況や被害等の事情が異なるので様に比較できない。批判的に見るのではなく被災地に寄り添った支援で何ができるのかが大切と感じた。

##### ③総括支援チームへの支援

- ・総括支援チームの滋賀県は、行政での現地支援経験がある研究部長と研究調査推進員(兵庫県 OB)に対して適宜相談や確認を求めるなど、かなり頼りにされていた印象がある。また直接町長から避難所の集約方法について相談を受けたのをはじめ、常に役場等に詰めていたことで国や他の支援自治の間にも人と防災未来センターの存在価値が高まっていった。
- ・また、輪島市や珠洲市の被災者対応の進捗状況の提供、避難所の環境改善方法や集約化の提案、段ボールベット業者との調整、町ロードマップ作成支援などを行った。こうした滋賀県を通じた具体的な助言・アドバイスが、町役場にも確実に役に立った。その貢献度は非常に高い。
- ・各研究員は専門分野や被災支援経験の個人差があるが、被災地内に適宜調査に出かけ、またネットワークを生かした情報収集や活動内容の整理、支援先の紹介など、それぞれの立場での支援に貢献した。



町長面談(能登町役場人防スペース)

#### ④教訓集の提供

- 町災害対策室長に、阪神・淡路大震災教訓集「伝える」と「活かす」を手渡し、その概要を説明した。「すぐにはできないが、フェーズに沿って課題と対応が整理してあるので、大変参考になる。」と興味深く語った。後日には熊本地震での益城町活動記録を届けてもらったが、応急対応期は具体的な手順などのノウハウなど、実務者でないとうわらないことがよく聞かれる。人と防災未来センターでも、情報提供できるよう兵庫県をはじめ被災経験自治体や災害対策職員研修講師等の実務者との連携を深めておく必要がある。



#### ⑤人と防災未来センターの役割の変化

- 東日本大震災や熊本地震では、総じて研究員が中心になった現地支援だったと認識している。一方、今回の活動の中心は県派遣職員・OBであったが、定期的に異動があり、研究員も随時入れ替わり経験や知識が異なるため、その時々での体制で現地支援ができるようなしくみ（標準化）が必要となってくる。さらに応急対策職員派遣制度により多くの自治体応援職員が様々な現地支援に関わっており、人と防災未来センターの役割との違いが分かりづらくなっているように感じる。こうしたことも踏まえて、人と防災未来センターの現地支援の役割やその準備について改めて考えることが必要な時期かもしれない。



### 課題4：避難所の運営

#### [対応と成果]

##### ①集会所での自主避難生活

- 町役場では指定外避難所（自主管理の集会所）の把握まで手が回らない状況だったので、人と防災未来センターが巡回調査を行った。1月15日と16日には12か所巡回したが、各所では近隣住民の助け合いで運営され、各区長が役場との連絡調整を担うなどコミュニティ力の強い地域性が感じられた。この頃は発災から2週間が経ち、佐川急便と自衛隊が必要な食糧や生活物資の注文を聞き配達する方法が定着し、一定の物資も確保されたようで、避難者の悲壮感は感じられなかった。
- これまでの災害と同様に、この頃は役場職員が避難者の多い広域・準広域避難所に

まだ常駐していたが、応援派遣職員の増加の効果で、徐々に避難所から引き上げて役場に戻っていった。

## ②避難所集約の難しさ

- ・広域避難所の小木中学校体育館で段ボールベット配置作業に立ち会った。200 人位の避難者数だったと思うが、応援派遣職員や業者の誘導で住民が協力して段ボールベットの搬入を整然と列をなして運び込んでいたのが印象的だった。
- ・人と防災未来センター側の提案で今後の避難所の集約を見据えて、体育館の現避難者人数以上のベッド数を配置したが、別の避難所からの移動を打診された住民には理解が得られず移動は取りやめとなった。行政側の都合で物事は進まない。時間をかけてでも住民と話し合うこと、寄り添うことが改めて必要と感じた。
- ・この問題は町の災害対策本部会議の中で、町長からも「避難所集約では即座に動いたが現場にうまく伝わっておらず、結果的に現場に迷惑をかけた。現場の状況を密に共有しないとイケなかった。町本部でも常に現地状況の確認をしてほしい。」旨の発言があった。
- ・また、特に役場など町の中心部の避難所の集約が進まない状況であった。役場では障害や家族の状況等、一人一人の事情に寄り添った対応を試みていた。一様には進まない苦勞を目の当たりにした。

## ③食事提供の配慮

- ・2月初めのリエゾン会議での一事例であるが、「避難所への弁当配布を始めて喜ばれたが、自衛隊の炊き出しも暖かくておいしいので続けてもらいたいとの声もあり双方の配給の調整が必要となっている。どうしても炊き出しや弁当が残るので処分をどうすべきか。」など、避難者目線のきめ細かい対応を検討していた。



- ・炊き出しボランティア団体の会議では、「様々な団体が避難所に入るようになったが 1 か所に複数の団体が入るなど効率が悪い。炊き出し団体同士で連絡を取り合い各団体の予定をとりまとめた。役場には弁当と炊き出しの調整や避難所への広報を行ってもらいたいので、役場にその連絡窓口を決めてほしい。」など、ボランティア団体には、これまでの被災地経験を生かして積極的に支援を続けようとする強い意気込みが感じ取られた。現場に精通しているボランティア団体は専門家・プロであり非常に頼もしい存在である。派遣応援職員と同様に早期に受け入れ調整する制度が必要ではないか。

## ④避難所運営の引継ぎ

- ・応援職員による避難所運営が 3 か月以上続き、派遣元の自治体にも職員派遣の負担が重くのしかかるなか、人と防災未来センター研究員が研究の経験を生かして、

自治体職員を支援する自治労ボランティアによる避難所運営への移行調整に尽力していた。その結果、4月末頃には運営を応援職員から移行したとのことで、今回の大きな成果の一つである。

## 課題5：現地支援の活動環境

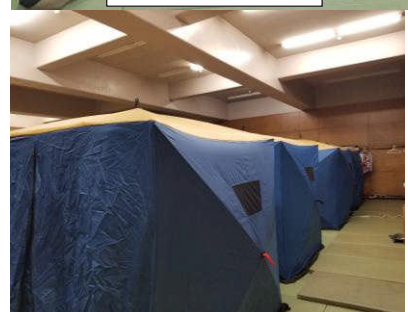
### [対応と成果]

#### ①長期にわたる被災地活動の負担軽減

- ・宿泊が確保できる金沢市ホテルから能登町まで車で3～4時間かかるため、被災地入りの日は早朝の出発となった。また能登町役場や能登高校での宿泊は睡眠が十分とれず、道路損傷や雪路など運転の負担も大きい。今回は研究員数が少なく運転手不足だったため私も急遽現地入りした。これまでも人と防災未来センターではレンタカーを使用しているが、今回のような数か月にわたる現地支援の場合に備えて、特定の者への運転の負担や事故等を防ぐため、事業部職員等も含めた体制ができないだろうか。
- ・また、毎日必ず被災地入りが必要なのか、最低限の日数で活動ができないのかなど、その災害での人と防災未来センターの役割を踏まえながら、負担軽減にも考慮した活動方針を検討することも必要と考える。

#### ②生活環境の改善

- ・総務省災害対策職員派遣制度により多くの応援職員が能登町にも入った。当初は被災地内の宿泊施設がないため役場内に泊まるなど、その確保に困っていたが、総務省が応援職員用に能登高校柔道場に宿泊スペース、食糧、仮設和式トイレ・シャワーなどを順次配備した。1月15日から人と防災未来センターも利用させていただき、生活環境の改善となった。私は膝を痛めていたので和式トイレは困ったが、洋式で使える携帯トイレは非常に重宝した。早速自宅の備蓄に追加している。
- ・甚大な被害の被災地内に人と防災未来センターが独自に宿泊場所を確保することは困難であり、今回は人と防災未来センター職員が、役場をはじめ国等の宿泊場所情報を把握しタイミングよく依頼して確保できたもので、非常に有難かった。



## (2) 活動以外での災害対応の課題など

### 課題6：災害対策職員派遣制度の運用

#### [対応と成果]

#### ①総括支援チームの活動

- ・今回、滋賀県による総括支援チーム（GADM 含む）は、災害支援経験が少ないとされながらも、応援県（対口支援チーム5県）を束ねて避難所の運営管理や住家被害認定・罹災証明書発行など派遣職員調整など、町各課と調整しながら丁寧に対応を行い、今回期待されている総括支援チームの役割を果たしていたと感じた。ただ総括支援チームには応援の市町職員がいなかったようだが支援対象が町であることからこれに加われればより円滑だったかもしれない。
- ・また、日々様々な課題が出てくるなか、国各機関、石川県庁職員も加わった応援側と役場の出席によるリエゾン調整会議を毎日開催し課題や対応の検討を行っており、それぞれの立場で被災地に役立ちたいとの意気込みを感じた。しかし応援職員は短期で入れ替わり、方針が手戻りや、原則論だけ言い放つ者、派遣職員の早期撤退を言う県など、意見をまとめるのに滋賀県が苦勞することも見受けられたが、滋賀県の誠実な対応があったため乗り切れたように感じている。
- ・一方、GADM の役割と思っていた首長への助言や方針決定の支援などは、滋賀県は担っていなかったようだが、実質的には総務省や石川県が担っていたのだろうか。

#### ②応援自治体による役割の標準化

- ・応急対策職員派遣制度に基づき総括支援チームの担当が決定され、1月3日には現地入りするなど迅速なプッシュ型支援が始まった。さらに全国レベルの派遣職員調整が継続的に行われ、制度始まって以来の多くの派遣につながった。制度創設前の熊本地震までは、全国知事会や全国市長会、関西広域連合などの各団体による派遣調整がなされ、受け入れ側も混乱したことからすると、概ね応援受援の効率的な仕組みができつつあると感じている。
- ・一方、東日本大震災や熊本地震では兵庫県が決められた被災市町の支援の総括を担っていたが、今回は珠洲市の総括支援チーム担当の自治体のもとで避難所情報収集の役割に限定されたため、それ以外の独自の支援は難しかったようだ。応援自治体による支援の役割分担が標準化されており、以前のように関西広域連合や兵庫県が独自支援を担う機会はなくなってきている感じがする。
- ・現在設置が進められている防災庁案では、事前防災や災害対応の司令塔機能を担うこととされ、防災専門職も採用し養成することとしている。応急対策職員派遣制度 GADM と相まって、被災地自治体の支援の充実が図られることが期待される。

## 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

「2 被災地での活動における課題と対応・成果」の中で記載済み

## 4 自由記載欄

### (1) 寄稿にあたって

- ・今回の寄稿は、当時事業部長だった私が参加した現地派遣の中で、印象に残ったことや現在に至って改め思ったことを、個人の視点でトピック的に記載させていただいた。なお、現地派遣後は人と防災未来センターを退職し防災・減災の仕事から離れており、また派遣期間の記憶が薄まりつつあるなか記載した。思い違いや誤った内容があるかもしれないがご了承をお願いしたい。

### (2) 元 GADM 登録者として

- ・私は、兵庫県職員の災害マネジメント総括支援員（GADM）に3年間（令和元年～3年度）登録された時期があった。これまで東日本大震災の際、宮城県庁の連絡調整員として派遣経験はあったが、被災市町での現地支援の経験はなく総務省のGADM研修は受講したものの心もとなく、果たして自分が首長の助言ができるのだろうか大変不安な気持ちでいた。結局私にはGADMの派遣要請はなく安堵した。
- ・滋賀県総括支援チームは、やはり初めての経験で非常に苦勞されていたが、今回の他の総括支援チーム等からも多くの活動状況の課題や成果等が出ているはずである。今後の災害に備えて、制度所管の総務省には、具体的で役立つ情報を整理の上まとめて、GADM登録の皆さんに提供していただけるようお願いしている。

活動期間	1月2日～6月1日18日通算約50日間（前泊除く）
活動場所	能登町役場など
所属・職名	研究調査推進員
氏名	坂本 誠人
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

- ・被災状況の調査
- ・能登町役場、総括支援チームへの助言
- ・新任研究員の被災地支援OJT助言

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

#### ① 人と防災未来センターの現地支援活動のあり方

##### ○調査隊（先遣隊）の活動

人と防災未来センターには被災状況を確認するためのアセスメントシートがあるが、今回の調査では十分に活用されていないのではないか。

また、2018年の西日本豪雨の時は、愛媛県、広島県、岡山県にそれぞれ先遣隊を同時に派遣し、速やかに調査を実施してその後の支援に結び付けていた。今回の能登半島地震において先遣隊を出す場合も、順番に先遣隊を出すのではなく、同時に異なる自治体の調査を実施した方がよかったのではないか。

##### ○現地支援活動の始期

今回、被災地へのアプローチが非常に困難だったとはいえ、実際に能登町に支援隊が入って活動したのは1月11日からで、発災から10日以上経過しており、総括支援チームの滋賀県が活動に入った1月3日と比較すると、非常に遅れ感がある。

人と防災未来センターの支援は救助・救出ではないので、発災後72時間はあまり支援する状況にならないのかもしれないが、地震災害の場合、被災自治体はリードタイムもなくいきなり災害対応にあたる必要があり、非常に混乱が生じることを考えると、もう少し早く現地に入って災害対策本部の運営などに助言するのが望ましいのではないか。特に総括支援チームを支援するという立場を取るのであれば、できるだけ総括支援チームと同時期に現地に入るのが望ましいと考える。そうしないと、人と防災未来センターの立ち位置が被災市町や応援団体にとってわかりにくいものとなり、また、活動のベースとなる執務スペースも確保しづらくなってしまふ。

### ○人と防災未来センターならではの支援

熊本地震における益城町の活動では、人と防災未来センターは災害対策本部運営への支援として、まず研究員が各課に協議資料の作成を促したり、会議内容をホワイトボードに記録、議事録を作成したり、進行管理のための課題整理表を作成するなど実務を行い、それらを益城町の職員が自らできるように助言していた。また、避難所数や避難者数の推移のグラフ化や避難所の大小を地図上に落とし込むなどいわゆるインテリジェンスな資料を作成して益城町に提供していた。

人と防災未来センターの支援は、対口支援チームのように被災市町になり替わって実施するものではなく、被災市町に足りないものがあれば、それを補ったり、できるようにするための助言を行うことが本来である。

今回の能登町では、被災市町が把握できていなかった自主避難所の状況を人と防災未来センターが巡回して調べた。これも重要なことであるが、応援団体に任せることもできたのではないかと。能登町では災害対策本部会議の議事録は作成されておらず、町長からの指示も言いつばなしのようで行進管理ができていなかった。会議資料も数字の羅列で傾向がわからなかった。途中で進捗状況がパーセントで示されるようになったが、こういった所を人と防災未来センターが議事録をまとめたり、数字をグラフ化して傾向がわかるように示したりすればよかったのではないかとと思う。

### ○リサーチフェロー（RF）との連携

今回、現役研究員は能登町、RF は石川県庁（輪島市の RF は災害応急対策職員派遣制度で支援）と異なる自治体の支援を行ってきた。その他の RF や上級研究員からも様々な情報をいただきながら、あるいは直接能登町に来ていただいて助言を行っていたが、連携して対応できていたかと言うと必ずしもそうではなかった。特に、石川県庁の RF との連携はあまりできていなかったように思う。石川県がどのようなことを考え、実行しようとしているかについて情報交換ができておれば、もっと能登町に対しても助言ができたのではないかと。能登町の現状をもっと RF に伝えることができておれば、石川県庁の対応が異なっていたのではないかとと思う。

## 3 自由記載欄

現在の研究員の専門分野は防災以外の場合が多い。以前もそうだったかもしれないが、実際に現地支援に行った場合に即戦力として何か助言できるかという点、必ずしもそうではない。このため、今回の派遣は、災害対応をよく知っている自治体の現役やOB職員とペアを組むことが多かった。

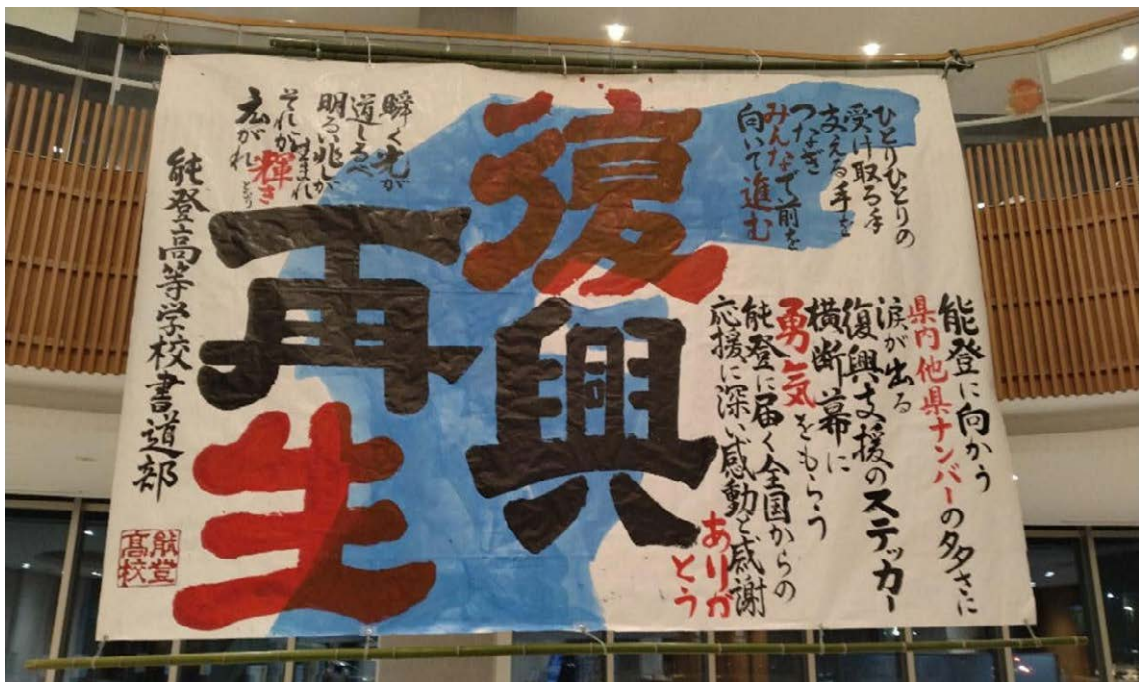
現地のことを考えると、そういった派遣が有効だったのかもしれないが、人と防災未来センターがミッションとする若手防災研究家の育成といった面ではどうだったかと感じることもある。

行政の災害対応について、例えば、行政はすぐに避難所を集約したがるのか、避難所

を環境改善する（段ボールベッドを入れる）となかなか出てもらえなくなるので躊躇するとか、被害認定の再調査依頼を少なくするための方策を考える、などという話が能登町でも聞こえてきたことがあるが、それは行政目線の考え方で、被災住民に寄り沿ったものではないということ、果たして一緒に行った行政経験者は研究員に伝えられたであろうか。

研究員と行政経験者がペアで被災地に行くメリットは、災害対応をより深く知ることができることもそうだが、行政は結果的に被災者にとって負の対応を考えることもあるということを知ることではないか。

研究員が不足しているものは何かを現地で知り、それを補うことが自身の研究にも生きてくるのではないか。研究者として現地支援に入り、行政職員とはまた違った視点で現場を見て助言を行うことや多くの上級研究員やRFとのつながりを活かした助言を行うことで、災害応急対策職員派遣制度で派遣される職員の支援と差別化できるのではないかと考える。



能登町役場のエントランスに掲げられた能登高校書道部による復興バナー

活動期間	1月6日～2月9日 通算14日間
活動場所	能登町
所属・職名	研究部・主任研究員
氏名	高原 耕平
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

いろいろと思い出すことも多いが、既に記憶が自分に都合の良いように美化されている。

発災後最初の会議で強調したのは、できるだけ被災地にぎりぎり近いところへ挺身し、最前線で支援をする、ということだった。わたしが人と防災未来センターの5年間の仕事で学んだことを要約すれば、この一文だったとおもう。未経験の事態ではだれでも躊躇する。最初に浮足立つと後々まで引きずる。姿勢は最初に形成しなければならない。最前線へ、ということだけを意見した。

2019年台風第19号以来のキャンペーンになることは当初から予想された。初期の大きな不安は2点あった。第1に、人員ローテーションが続かないことである。2019年台風第19号の支援活動時は常勤研究員9名と研究調査員2名が在籍していた。当時の研究調査員は吹田市の有吉さんと伊勢市の藤原さんである。わたしは研究員1年目だった。能登半島地震発災時はよりコンパクトな体制だったし、わたしは3月に退職・引っ越しを控えていた。人員不足を個々人の頑張りで補おうとすると、体力が低下し、事故につながる。対応策として、RFや資料室の震災資料専門員を後方支援要員に組み込んで補充することを企図したが、いずれもうまくいかなかった。帰神したスタッフが順番に休養を取れるようローテーションを工夫しようとしたが、これも意見具申があまり通らなかった印象がある。信用されていなかったのだろう。

第2に、被災地の遠さと宿泊の困難である。以前、センター長が現地での寝袋泊り込みを禁ずる判断をしたということを伝聞で聞いていた。そのことが念頭にあり、正規の宿泊施設でない場所で泊まり込むことに私は当初賛成できなかった。しかし日帰りでの支援活動を続けることはやはり無理があり、泊り込みは不可避だっただろう。自分の意見はブレた。最終的に、能登高校武道場で宿泊ができるようになりこの不安は大方解決した。

能登町に最初に入ったのは1月7日だった。役場に避難していた高齢者が、壁に背を付けてぐったりと座り込み、虚ろな視線をただ前に向けていた。この光景はわたしの研究者人生の第2の原点である。

1月前半は神戸での後方支援体制を整えることに注力した。2019年台風第19号の支援活動終了後、松川さん、次いで楊さん（当時主任研究員）が中心となって、支援活動体制の整備を進めていた。それをベースとして、神戸と現地のCOP維持が崩れないよう、資料作成の手順等を整え直した。形骸化したものもあるだろうし、役に立った部分もあるだろうと思う。再賦活されたノウハウの芯が今の研究部に引き継がれていけばありがたい。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

複数 GADM チーム間の指揮調整は大きな課題だと現場で感じた。複数の自治体から支援部隊が来るが、それらを調整する幕僚となる要員が存在しない。そのため、能登町では GADM 統括の滋賀県リーダーが、自県部隊の直率と他県部隊との調整を同時に引き受けることになり、大きな負担になっているようだった。特に各隊ごとの人員交代のタイミングと引受業務の引き継ぎを同期させる必要があり、その調整に時間を取られていた。滋賀県はあくまで「統括」であって他県部隊を指揮するという建付けではなく、現実としては依頼・調整ベースにならざるをえない。この点について、DMAT・消防・自衛隊等の仕組みを参考にしつつ、改良を重ねてゆく必要があると考える。人と防災未来センターの現地支援活動の焦点も今後このあたりに関わってゆくと想像している。

## 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

現地支援活動に参加するスタッフの疲労蓄積は大きな問題であると改めて学んだ。自分は何度か判断ミスがあった。活動時間を繰り上げて白丸地区の津波被害を見に行ったら、同行者(山崎さんか林田さんだったはず)の体力に配慮せよと Slack で山口さんにえらく叱られた。仰るとおりである。自分より年上のスタッフでは、感情制御の緩みが見られた。

とはいえ大きな事故やトラブルは無かったはずである。実直なスタッフが集まっていた。平時の研修事業や小規模な現地支援活動の積み重ねを通じて研究部の練度を維持するほかにはないと思う。

被災地で、人と防災未来センターは何を成し遂げただろうか。わたし個人は(いくつかの個別エピソードを別として)「役に立った、活躍した」という実感を持っていない。もう少し何かできたのではないかという思いが残る。しかし個人として活躍するために行くわけではない。センター全体の活動としてはどうだろうか。

## 4 自由記載欄

なし

活動期間	1月1日～3月31日 通算91日間(現地は6日間)
活動場所	能登町(現地支援)、人と防災未来センター(後方支援)
所属・職名	神戸医療未来大学・人間社会学部・講師
氏名	正井 佐知
活動のきっかけ	人と防災未来センター現地支援

## 1 被災地での活動概要

人と防災未来センターの現地支援の主担当として、支援活動にあたった。まず、2024年1月1日の発災直後に、初動会議をオンラインで実施し、先遣隊の派遣を決定した。そして、後方班は情報収集を開始し、COPシートの作成、派遣調整、情報共有会議の調整を行った。先遣隊の被害状況調査の結果、1月10日には、支援活動の目標と方針を決定した。現地支援の主担当として、先遣隊・現地支援班・後方支援班の支援スケジュールのマネジメント、上級研究員やリサーチフェローや各関係機関との情報共有を行った。筆者は、1月10日～13日に支援第1隊(行司研究部長、山口特別研究調査員、筆者)、2月4日～6日に支援第9隊の後半部隊(行司研究部長、筆者)として、能登町で支援活動を行った。1月10日～13日は避難者数と要配慮者の状況確認、避難者名簿の統合を目的とする柳田の避難所巡回、2月4日～6日は避難所巡回、ボランティアセンターの状況把握、福祉避難所の状況把握を行った。人と防災未来センターの現地支援は1月1日から5月31日まで能登町を拠点に継続したが、筆者は3月31日の退職をもって、現地支援活動を終了した。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

#### ① 人と防災未来センターの柔軟な立場と課題

人と防災未来センターは、従来から災害対策本部の機能に対する支援を行ってきた。しかし、その内容は災害によって異なる。先遣隊が被害状況の把握、支援ニーズの把握を行った後、人と防災未来センターの支援活動の目標と方針を定める。今回は、①能登町の総括支援員および各県対口支援部隊の調整支援、②能登町の災害対策本部運営の改善支援、関連死発生の阻止、③各県GADMやリサーチフェロー等との連携による、切れ目の無い支援、④現地派遣および後方支援に携わる研究部員の心身健康管理・安全管理を行うことが決定した。

人と防災未来センターは知名度があるものの、先遣隊派遣～支援第1隊派遣の頃は、どのような立場なのかが明確ではない。自治体の応援部隊ではないので、具体的な支援に入る前の初期の立ち位置が難しい。そのため、現場の状況が分からず、引き受けざるを得ない状況が生まれた。その後、人と防災未来センターの役割が固まってきたため、依頼された業務からは離脱した。人と防災未来センターの柔軟な立場を活かして支援に当たるが、場当たりの指示を受けるだけの立場になることは避け、チームとしての目標管理をしていく必要があるといえる。

## ② 研究部員のスケジュール調整の困難さ、災害支援未経験者の多さ

人と防災未来センターは、切れ目のない支援を行うため、常時、能登町に研究部員が滞在している状態にしていた。長期のオペレーションであるのに対して、研究部員は研究員5名、研究調査員1名、特別研究調査員1名、研究調査推進員1名であった。これは、例えば、2019年東日本台風の現地支援の際は、研究員9名、研究調査員2名であったことと比較すると少ない。そのため、研究部長、事業部長も加えて、総力を挙げて対応に当たることとなった。また、今回は、現地支援の主担当である筆者をはじめ、現役研究員は大型オペレーションの経験がほぼないという点も課題であった。そこで、特に、発災直後は、災害支援の経験者と未経験者を組みあわせることが多かった。また、各支援隊に自動車が運転可能な者が1名は含まれている必要があった。その結果、一部の研究員と研究部長に心身の負担が偏ることになった。

加えて、筆者は、変更することができないスケジュールとの兼ね合いが課題であった。筆者は現地支援の主担当であったが、2022年トルコ・シリア地震の被災地支援のために暫くトルコに滞在することが決定しており、その間は、関係者との調整、情報共有は行っていたものの、実質的には支援から離脱した。したがって、現地支援の主担当ではあったものの、十分に職責を果たせたとはいえない。

## ③ 被災地の地理、社会状況、文化的背景の理解

被災地では、地理や社会状況を把握するのに、暫く時間を要した。現地支援に入っている研究員からの情報共有、COPシートの作成から地図上で把握し、実際に被災地入りしてから徐々に土地勘を得たが、避難所の住民の方から現地の呼び名での地区名や地区同士の関係性を前提にお話を頂いた際は、理解する事が出来なかった。また、文化的背景などを把握するのに暫く時間を要した。被災地の人々が被災者として支援を受けることに対する感覚も異なる。そのため、自分の常識を前提にせず、住民や役場の方々の話から、その背後にある「現地の感覚」を読み取り、文化的背景に配慮しながら支援を進めていくことが必要である。また、北陸出身の高鳥毛上級研究員から、被災各県、各市の関係性、産業の歴史の変遷や「現地の感覚」について詳細なアドバイスがあり、土地を理解する上で非常に助けになった。

## (2) 活動以外での災害対応の課題など

### ① 支援団体の情報共有

現地では、医療、NPOなど、様々な場所で多くの支援団体に遭遇した。しかし、どのような団体がどこで支援を行っているのかという情報は、一元化されておらず、役場や支援者間で効率的に共有されているとは言えないように思われる。少なくとも、能登町役場からは全体像が見えない状況であった。支援内容が専門的な団体ほど、確立されたノウハウに基づき独自の方法で支援を行っているため、それ自体は強みではあるが、他の団体との連携が難しいということがあるかもしれない。

## ② 避難所運営の連携

1月に能登町の避難所を巡回した際には、複数人の要配慮者の情報が避難所運営スタッフに共有されていない避難所があり、避難者カードや避難者名簿にも記載がない事例があった。また、医療団体は頻繁に訪れていたが、その活動や対象者の情報が避難所運営側へ十分に伝わっていないようであった。要配慮者や体調不良者の病状の経過、治療や支援の記録が共有されれば、少し後の時期に支援に来るとされる福祉系団体などとの支援の継続性、支援の質は向上すると考えられる。

一方で、運営がシステマティックに行われている避難所では、情報が一元化され、効率的に共有されているところもあった。その避難所は、避難者自身が主体となって運営に関わっており、Google スプレッドシートを用いて「避難者情報」「外出・在室状況」「物資の在庫管理」「訪問した支援団体」「炊き出しボランティア団体の管理」「不審者情報」などの必要情報を関係者がオンラインで共有されていた。また、当該シート上には、避難者や支援団体から聞き取った事項も時系列順に整理されていた。支援団体の活動履歴や要配慮者への対応記録も残されており、支援の引き継ぎや経過把握に有効に機能していた。

Google スプレッドシートでの情報管理は、避難者の発案であり、避難所運営職員、応援職員、運営を担う被災者が同時に書き込みできる体制が整っていた。行政は個人情報保護の観点からオンラインでの管理には慎重な立場だろうが、被災者自身が参加しやすく、情報の即時共有と透明性を確保しやすい点で、このようなオンライン共有の仕組みは有効であると感じた。今後は個人情報保護と利便性を両立させる運用ルールを整備し、支援団体・行政・関係機関が連携して情報共有を図ることが課題といえる。

## 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

筆者は2020年10月に人と防災未来センターに入職して以来、災害対策本部の支援経験がないまま、2023年度に現地支援の主担当を務めることとなった。2024年1月時点で、在籍研究員のうち現地支援経験者は1名のみであり、具体的な支援イメージを持ってないまま意思決定を重ねることは非常に困難な経験であった。

また、入職当初から「人と防災未来センターらしい支援」が求められると聞いていたが、過去の現地支援報告書を見ても、現地支援の具体的なイメージが持てずにいた。そのような状況下で能登半島地震が発生し、実際に支援を行うことになったが、結果として「センターらしい支援」とは何かを明確に理解しないまま活動を終えることとなった。

今回の能登町での支援は、災害対策本部の直接運営や総括支援チーム・対口支援チームへの積極的な進言は控え、専門的知見の補充、情報収集、関係機関との連携調整に徹する形で実施した。熊本地震や大阪北部地震の際は、災害対策本部において、積極的な進言を行ったことと比べると立場が異なる。しかし、今回の方針は、現場の混乱を避けつつ、センターの専門性を活かすための形であり、その場に適していたと考える。

災害対応は事例ごとに状況が大きく異なるため、前例に固執せず、その時点で最も適切な支援を柔軟に行うことが重要である。今回の経験から、センターの強みは、専門的知識に加え、「曖昧な立場を活かした伴走型支援」にあると感じた。

#### 4 自由記載欄

令和6年能登半島地震により被災された皆さまに、心よりお見舞い申し上げます。一日も早い復興と、皆さまの生活の安寧をお祈りいたします。

避難所を巡回する中で、多くの住民の方々に温かく声をかけていただきました。厳しい状況の中にもかかわらず、皆さまの言葉や表情に励まされ、深く感謝しております。また、現地では、応援部隊の皆様、他の支援者の皆さまにも、多くのご助力をいただきました。それぞれの立場から尽力される姿に学ぶことが多く、支援の現場における連携の大切さを改めて実感いたしました。

また、現地支援未経験である筆者が、現地支援の主担当となっていることを心配して、上級研究員や多くのリサーチフェローから多くのサポートをいただきました。改めて感謝申し上げます

ここに、被災された方々、そして支援において関わったすべての皆さまに、心より感謝申し上げます。

活動期間	1月8日～3月31日 通算22日間
活動場所	能登町、輪島市 など
所属・職名	研究部・研究員（当時）
氏名	山崎真梨子
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

現状把握を行うとともに必要な支援・対応等の検討を行い、必要な資料作成・記録等を行った。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

今回、人と防災未来センターは初動の段階では自主運営の避難所の巡回等も行っていましたが、主に本部支援に従事した。今回の災害対応において、能登町の職員は、自身も被災しかつ、地域が混乱している状況下において、様々な工夫や経験をいかしながら、その時に出来る最善を尽くしていたと私は考える。そのような災害対応の最中において、専門家ならではの気づきは、現状の把握・分析に参考となる可能性はある。その点において、危機管理部局職員とともに考える伴走的支援を行っていた坂本特別研究調査員等の姿勢は、研究職が現地支援を行う上で参考にすべきであると感じた。

個人としては、DMAT等の会議に参加させていただいたことをきっかけに、避難所への段ボールベッド追加配置に際し、感染症対策等の観点を医療関係者に相談させていただいた。人と防災未来センターの現地支援としては、研究者の専門性に応じた各部局への派遣・配置を検討していく必要があると考える。また、どこまで実施するのか、実施してよいのか、活動方針を具体的にしていく必要があると考える。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など

市町村は職員数等の組織体系が異なり、所管する業務とその根拠法がそれぞれの部局に存在している。災害時には災害対応業務のうち優先的に実施するものもあるが、平時からの業務で災害対応時にも継続（早期再開）すべき業務がある。各法律等において災害時の規定・業務（地域内の福祉系事業所による被災者支援等）を整理する必要があると考える。

また、被災地外からのプル型の物資支援に関して、特に、医療機関や福祉施設等においては、被災地での混乱を避け、ニーズに適切に対応するため、発送元（被災市町村外）において、受取先（各施設）ごとに適切に分類したうえで、被災地の物資集積所等に送達する必要がある。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべきこと

研究機関の現地支援には、今回、人と防災未来センターが実施した、現地の状況を把握し円滑かつ実現可能な対応を検討していく、伴走的支援の姿勢が必要だと考える。

また、住家被害認定に係る他自治体による体制構築の準備・実施方法等は他市町村の事前検討の参考となる事例である。このような手法こそ市町村が求める情報であると考え。被災市町村の検証報告に出てくる可能性はあるが、国において、応援職員に係る諸制度において派遣した行政職員による実際の対応・資料・気づきをまとめ、市町村の災害対応の向上に資する教訓の周知が行われることを期待する。その際は、アンケート集計の図示だけでなく、生の声を掲載してほしい。

昨今、災害対応は、教訓等から、課題ごとに新たな対応が打ち出されている。しかしながら、市町村の人口規模、行政職員数、住民間のつながり等の地域特性は異なる。各施策や国の方針等を、課題（例えば、福祉避難所、指定避難所、避難所外避難者）別に検討・計画するだけでなく、既存の取組みや体制等の強みをいかした横断的・まちづくり的な防災・減災対策の実施について検討する必要があると考える。今後も研究を進めていきたい。

### 4 自由記載欄

なし

活動期間	1月2日～3月31日 通算30日間
活動場所	石川県災害対策本部、輪島市役所、能登町役場
所属・職名	吹田市危機管理室・主幹
氏名	塩津 達哉
活動のきっかけ	災害対策本部事務局運営に関する研究の一環

## 1 被災地での活動概要

1月2日に石川県庁の災害対策本部に入り、情報収集を行いながら概括的に被害状況の把握を行った。また、翌週には輪島市役所で孤立集落の状況（場所、人数、道路状況等）を地図に集約し、視覚化した資料提供を行った。1月中旬以降は、能登町役場で災害対応の支援を実施した。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

被災地で支援を行っている自治体等の職員とは、多くの方が初対面であり、関係構築や情報収集に苦慮する場面があったが、災害対策専門研修等で面識のある人伝いで、被災自治体で災害対応を行うキーパーソンと接触することができた。これにより、避難所の運営状況や被害認定調査の進行状況など各市町の実態と対応方針を把握することができ、その知見をもとに被災自治体への支援を実効的に実施できたと考えられる。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など（該当があれば）

発災当初は、電波が届かず情報が途絶する中で被災地に向かうことになったため、衛星回線が使える通信機器を配備し、最新の情報や後方支援の職員等と連携できる体制を整える必要があると考える。

## 3 活動学んだことや今後改善すべき点など

大規模災害における災害対策本部運営を初めて経験したが、被災自治体の職員は疲労感がある中対応をしており、わかっているもできないということを目の当たりにした。そのため、支援に入る側は、理想だけを語って支援をすると被災自治体の負担になるように感じられた。今後、支援に入るときは、その点に気を付けて支援を行う必要があると考える。

活動期間	4月30日～5月3日 通算4日間
活動場所	奥能登3市町（珠洲市・輪島市・能登町）
所属・職名	人と防災未来センター・研究員
氏名	池端祐一郎
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

- 能登町役場の災害対策本部及びリエゾンの会議への参加・情報共有
- 奥能登3市町の現況とそれぞれの対応状況の把握

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

【課題】 発災4ヶ月後の4月1日に人と防災未来センターに着任してからの活動であった。これにより、派遣されている研究員の地位・役割を理解することがまず必要であった。

【対応・成果】 特に能登町への支援業務の他、輪島市と珠洲市の対応状況を確認した。隣接している市町の対応状況すら互いに知らない状況があった。そのため、我々がそれらの市町で何をしているのか確認をすると、相手方からは他の自治体は今どんな状況かを確認されることが度々あった。結果として、研究員が現地におもむいていることで、それら3市町の対応における情報共有のハブとなったと考えている。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など（該当があれば）

活動の基盤（食糧調達・宿営場所・整備拠点・協力して活動するために最低限必要な共通認識等）が不足していた。ワンイシューで改善を図るのではなく、対応するための全体の動きを示したコンセプト（ドクトリン）がないことが原因であると思われる。

## 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

今回の活動中、それぞれの組織が現地の基礎自治体の対策本部等でどのように活動しているのかを垣間見ることが出来た。とりわけ、所属組織の連絡・調整よりも増援のような業務をしている「リエゾン」が多く見られたことが印象的であった。

加えて、行政機関からの応援職員が別の災害の対応経験のある者ばかりであった。

こうしたことから、対応する／対応できる職員の育成に真に資する仕方を模索し、実装していくことで改善する必要があると感じた。

#### 4 自由記載欄

私個人としては、幹部自衛官として災害対応に関わったことはあったが、自衛隊の外の組織で自衛官ではない立場で対応するのは初めてであった。多くの組織が平素の活動拠点がある場所から別の場所で活動することについて、不慣れであり、不便にも不慣れな様子であった。業務を改善することばかりでなく、現地での活動の基盤をどう整備したら業務に集中できるのかという視点が欠落しているように思われた。

活動期間	4月6日～5月10日 通算6日間
活動場所	能登町役場
所属・職名	研究部・研究員
氏名	松村圭悟
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

能登町役場における現地支援業務、能登町の物資集積拠点や避難所の状況確認を行った。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

人と防災未来センターに4月1日に着任した週末から現地支援に派遣されることとなり、現地支援に必要な事前説明等は十分ではない状況で、現地支援に従事することとなった。実際、行司部長と一緒に活動することになり、どのように現地支援を行っていたかなど、能登町へ行く途中の道中に学ぶことができ、リエゾン会議でのメモとり、カメラでの状況記録、研究部へのSlackによる状況報告などを行った。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など（該当があれば）

能登半島現地支援の知見を、次の研究員も学び、今後の巨大災害に対する現地支援を実効的に実施できるよう、知見の整理・体系化を行うことが重要であると感じている。

## 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

今回、現地支援活動に携わるなかで、国（内閣府や総務省）や総括支援チーム、対口支援チームなど、応援団体が実際に日々の活動をどのように行い、進めているか、現地支援活動を通じて働いているようすを垣間見ることができ、学ぶことができた。

4月1日の着任早々の現地支援ということもあり、研究員への着任時の事前研修をいつ実施するか、何の資料をもとに説明するかなど、現地支援を担える研究員の育成などが、今後改善すべき点であると感じた。

## 4 自由記載欄

4月に着任して以降、春から初夏にかけての能登半島の現地支援に従事することとなったが、何週間かおきに現地支援で能登半島に伺うたびに、咲いている花が変わり、能登の里山の美しい景色を感じた。引き続き、能登半島との関係を維持し、機会を見つけて足を運ぶようにしたい。

活動期間	令和6年4月10日～5月17日 通算6日間
活動場所	能登町役場 ほか周辺被災地
所属・職名	人と防災未来センター 研究員
氏名	南 貴久
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

## 1 被災地での活動概要

4月の活動では、能登町役場におけるリエゾン会議に出席した。また、能登町内の避難所や災害ごみ仮置場、仮設住宅等を訪問したほか、町内外の被災現場や輪島市役所・珠州市役所を訪問し、被災状況や対応状況の確認を行った。

5月の活動では、能登町役場における災害対策本部会議やリエゾン会議に出席したほか、能登町立小木中学校教頭(当時)の柿本先生に、震災前からの防災教育の取組状況や、震災時の中学生等の活躍状況について聞き取りを行った。また、生業復興の状況を調査すべく、地元の酒蔵を訪問し、全国の酒蔵ネットワークにより「応援・受援」が成り立っていることを確認した。さらに、第1回「能登町復興推進委員会」や、住民との「復興まちづくり意見交換会」の傍聴を行い、行政と住民、双方の立場からの生の声を聞くことができた。

## 2 被災地での活動における課題と対応・成果

### (1) 活動上の課題と対応・成果

- 1回目の活動では、4月1日の研究員着任後、間もないタイミングであったため、現地支援の目的やノウハウを十分に理解しないままに現地に赴くこととなった。同行した坂本特別研究調査員に、現地でのこれまでの支援内容等について教えていただきながら、情報の入手や応援職員の目下の困り事の確認等を行うことができた。
- 2回目の活動は、同じく新任の餅原研究員(当時)と2人で行った。新任研究員同士のペアで赴いたため、現地職員や応援職員等へのノウハウの伝達等はできなかった。それでも、自分の関心や専門性を生かした現地調査ができたらと思い、中学校や酒蔵におけるヒアリング、復興に向けた議論の場への出席等を行った。

### (2) 活動以外での災害対応の課題など

- 能登へのアクセスは、当初はレンタカーで悪路を運転していくしかなかった。本稿の執筆時点(令和7年度)では、研究員は8名在籍しているが、そのうち運転ができるのは半数程度である。さらに、雪道や悪路を運転できる人は非常に限られる。つまり、被災状況や時期によっては、現地にそもそも入れないことが懸念される。長距離や長時間の運転が必要な場合には、交代

要員がいないと事故につながる危険性もある。そういった意味でも、リサーチフェロー等と一緒に現地入りできるようにするなど、平時から連携を図っておくことが求められる。

### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

今回は災害後3~4か月経過後の支援であったため、比較的落ち着いた状況かつ支援のルーティーンが確立した状況での支援となり、新任研究員であっても一定の活動を行うことができた。しかし、仮に年度当初に発災していきなり現地支援となった場合、よりノウハウを必要とする初動対応の助言や支援は、新任研究員や現地支援経験の乏しい研究員には難しいと感じた。

改善の方向性としては、現地支援の経験やノウハウを持つリサーチフェローや県職員等との積極的な連携や、平時からの現地支援の研修・訓練等による研究員間のノウハウの蓄積・構造化・継承等を、今以上に積極的に行っていく必要性を感じた。

今回、私が参加した2度の活動は、個人的には残念ながら現地“支援”と呼ぶに値しないものであったと感じている。知識やノウハウの伝達をするというよりも、むしろ災害対応現場に一時的に身を置くことで、現場で起こっていることや課題は何なのか、自分自身が学ぶ場となったと思う。着任間もない時期に、この経験をさせていただいたことを前向きにとらえ、次なる災害において人と防災未来センターとしてできる現地支援とは何なのかについて、日々考えを深めていくことが重要であると考えている。

### 4 自由記載欄

なし

活動期間	4月13日～4月15日 通算3日間
活動場所	能登町役場
所属・職名	鳥取県生活環境部くらしの安心局まちづくり課
氏名	杉原 優太
活動のきっかけ	人と防災未来センターの現地支援

#### 1 被災地での活動概要

能登町役場における現地支援業務、能登町の物資集積拠点や避難所の状況確認を行った。

#### 2 被災地での活動における課題と対応・成果

##### (1) 活動上の課題と対応・成果

##### (2) 活動以外での災害対応の課題など

発災当初から現地支援をされていた行事部長と一緒に現地支援を行った。物資集積拠点や避難所の状況確認、リエゾン会議に出席、研究部への状況報告などを行った。

#### 3 活動で学んだことや今後改善すべき点など

準備していないことはできない、事前の準備が大事であることや、大まかな準備ではなく事細かな準備が必要であること。さらには、自治体の応援対応もかなりの負担になる可能性があること、応援自治体は被災自治体へ臨機応変な対応（応援）が必要であるなど、様々なことを学んだ。

#### 4 自由記載欄

なし

# 第 Ⅲ 部



## 1 序論－問題意識と研究目的

### 1.1 研究の背景

大規模災害で被災した自治体は、多くの場合、初めての経験で大混乱に陥る。阪神・淡路大震災を受け、当時の貝原兵庫県知事は、首長に対して助言する災害対応の専門家や専門組織の必要性を指摘した。これを実現しようとしたのが現在の人と防災未来センター（以下「センター」という。）の被災地支援機能である。

一方、被災自治体の職員は平時業務をはるかに超える膨大な災害対策業務に直面し、業務を処理しきれなくなる。阪神・淡路大震災では、発災直後に他自治体からの自発的な職員派遣が始まり、総務省を中心に全国自治体に対して支援の呼びかけが行われた結果、1月から3月末までに約20万人の応援があったとされている。

短期的派遣の派遣職員延べ人数（警察、消防職員を除く） （単位：人）

区 分	7. 1. 17～7. 2. 17			7. 1. 17～7. 3. 31		
	都道府県職員	市町村職員	計	都道府県職員	市町村職員	計
防災関係	593	0	593	1,450	0	1,450
生活福祉関係	3,422	8,461	11,883	10,087	23,351	33,438
医療関係	9,386	6,294	15,680	18,732	10,869	29,601
水道関係	10,295	25,640	35,935	16,321	43,935	60,256
建築関係	3,916	3,905	7,821	5,270	5,229	10,499
衛生環境関係	4,034	8,607	12,641	6,338	15,490	21,828
土木関係	2,371	3,482	5,853	5,581	5,547	11,128
その他	5,267	9,492	14,759	10,181	18,035	28,216
合 計	39,284	65,881	105,165	73,960	122,456	196,416

（注）兵庫県及び県内の被災市町に対する他の都道府県職員及び市町村職員の応援数  
（兵庫県内の被災市町以外の市町からの応援を含む）

（阪神・淡路大震災：兵庫県の1年の記録）

当時は受援の概念もなく、応援職員の受け入れに非常に混乱したことから、その教訓を踏まえ、緊急消防援助隊、DMAT などの実動部隊の応援システムが整備されたほか、災害対策基本法が改正され、多数の自治体間災害時応援協定が締結されることとなった。

東日本大震災では、総務省が中心となって全国知事会、政令市長会、全国市長会、全国町村長会の災害時相互応援協定をベースに自治体職員の応援調整が行われたが、相当な時間を要することが予想されたため、誕生したばかりの関西広域連合はこれを待つことなくカウンターパート方式の被災地支援を開始し、注目された。

熊本地震ではプッシュ型支援、復旧工事の代行、幹部職員の現地本部派遣など、国の支援が急速に充実され、自治体職員派遣についても、熊本地震の経験を踏まえて2018年、総務省において応急対策職員派遣制度が創設された。

この制度は、災害マネジメント総括支援員（GADM）を中心に災害マネジメント支援を行う「総括支援チーム」と、マンパワー支援を行う「対口支援チーム」を被災団体に派遣するものである。総括支援チームは、全国の自治体から推薦を受け、研修を受講した者を災害マネ

ジメント総括支援員、災害マネジメント支援員として名簿に登録し、大規模災害時に応援職員確保調整本部（総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、被災地域ブロック幹事都道府県で構成）の要請で現地に派遣されることとなっており、2025年3月末現在、GADM772名、支援員1,206名が登録されている。この制度により、多数の地方公務員を迅速に被災地に派遣することができるようになり、支援体制は大幅に充実されたが、自治体が機能を喪失するほどの激甚な災害に対してこのチームが派遣されたのは能登半島地震が初めてである。

センターにとっては、被災地支援機能が総務省の制度、とりわけGADMの機能と競合する部分があるため、被災地支援のあり方を再検討する必要性に迫られている。

## 1.2 本研究における課題認識

能登半島地震では、応急対策職員派遣制度によって多くの自治体から応援職員が派遣されたが、様々な問題が発生したのも事実である。より効果的な支援方法はないのか、局所的な災害である能登半島地震で活用された制度が、そのまま南海トラフ地震や首都直下地震のような国難級の災害にも適用可能なのかなど、現時点で分析・評価し、課題を明らかにすることが極めて重要である。また、センターの研究者による災害マネジメント支援については、GADMの主要ミッションと重なるものであることから、センターの現地支援のあり方についても再検討の余地がある。

そのため、本研究では、多様な主体によって実施されている様々な被災地支援のうち、センターが主に実施している災害マネジメント支援を中心に、被災地支援のあり方について考察する。

## 2 先行研究のレビュー

### 2.1 自治体間職員応援システム

被災自治体に対する自治体間応援に関しては、阪神・淡路大震災以降、多くの研究が行われているが、2018年に応急対策職員派遣制度が創設され、地方公務員の全国的な応援調整システムが整備されたことにより、状況は大きく変わった。この制度は比較的新しく、実務ベースでの導入が先行しているため、学術的な蓄積はこれからという段階である。藤原ら<sup>1)2)</sup>、沼田ら<sup>3)</sup>、三好ら<sup>4)</sup>が対応プロセスや制度の課題について分析している。

### 2.2 人と防災来センターの現地支援

センターの現地支援については、新潟県中越地震で初めて実施してから、海外も含め多くの災害で実施してきた。それらの経験を踏まえ、DRIレポートvol.40(2018)<sup>5)</sup>(以下「レポート」という。)において、センターの現地支援のあり方について、一定の整理が行われている。

以下では、同レポートの内容をレビューする。

### (1) 現地支援の基本的な考え方

レポートにおいて整理された現地支援のミッション、目標、行動規範を表2-1に示す。特に重要なのは、被災自治体職員が対策の主役であり、研究員はそのエンパワメントに徹する姿勢である。

表2-1

ミッション	大規模災害時に、災害対応の実践的・体系的な知識を有する人材を災害対策本部などに派遣し、災害対応を統括する者に適切な情報提供や助言を行い、被災地の被害軽減と復旧・復興に貢献する。	
目標	支援対象の災害対応の改善	
行動規範	自立性	<p>現地支援は自主的な判断のもとで自律的に行う。</p> <p>〔ポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○高度な柔軟性を有し、状況に適応した支援が可能</li> <li>○法的・制度的裏付けがなく立場が不安定</li> </ul>
	エンパワメント	<p>支援対象の持つ力を引き出し、円滑に災害対応が行われるよう助力する。</p> <p>(外部からの情報や助言を有効に受けられる体制を構築し、必要な情報や知見を提供する。)</p> <p>〔ポイント〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○被災自治体に寄り添うパートナーである。(被災自治体に成り代わることはできない。)</li> <li>○被災自治体を指導する立場ではない。</li> <li>○「べき論を言う先生」ではなく「適切な助言を行う伴走者」</li> </ul>

### (2) 現地支援の支援領域と支援手法

センターの支援は、物資・資金の提供や人的資源の供給ではなく、組織が効率的に災害対応を実施できるよう助言や情報提供を行う「災害マネジメント支援」である。とりわけ、被災自治体の首長などマネジメント層への助言・情報提供を主任務としている。センターが実施できる支援の領域と手法を整理したものを表2-2に示す。

センターの研究員はそれぞれ専門分野が異なり、オールラウンダーではないため、過去の支援例を見ると、災害対策本部体制の構築支援だけでなく、専門家やNPO、関係団体の紹介や先行事例情報提供など、研究活動によって得た知識やネットワークを総動員して支援にあたっている。それでも住家被害認定調査や災害救助法適用などの行政実務に関する内容については自治体の応援職員の知識・技能に及ばないのが現状である。

表 2 - 2

		支援領域		
		全庁的対応	多機関連携	個別課題対応
支援手法	災害情報の収集・分析・提供	災害の全体像の把握に資する情報の提供 ○独自の情報収集活動 ○地図による整理 等	被災地で活動している機関やその対応状況の把握・整理・提供 ○受援体制の支援 等	現地の具体的な状況や課題の提示 ○将来予測等
	事例・対応方法・ノウハウの提供	本部会議などの運営支援 組織体制についての助言 ○事務局の立ち上げ支援 ○目標管理型運営の提案 ○ロードマップ作製支援 ○プロジェクトチーム提案 等	NPO/NGO などとの連携手法についての助言 ○連携会議開催 等	事例・対応方法・ノウハウの提供
	団体等の紹介・仲介		支援対象にとって連携が有益と思われる団体の紹介や連携調整 ○中間支援組織の紹介 ○契約内容検討 等	専門的な知見や対応経験のある団体・個人の紹介や仲介

### 3 研究方法—実証的分析の枠組み

本研究では、能登半島地震において被災自治体支援に従事した研究者・実務者の手記である第Ⅰ部、リサーチフェロー及び研究部現職（当時）からの寄稿（体験談等）からなる第Ⅱ部の内容から支援内容に関する課題を抽出し、災害時に被災自治体・支援者が直面する課題とその要因の分析・一般化を試みる。災害時に発生する課題は多岐にわたるが、ここでは主に自治体のマネジメント層や災害対策本部における災害マネジメントに焦点を絞ってコーディング・カテゴリー化して課題を整理した。

さらに、高見、坂本、今石の現地支援経験をリフレクシブ・データとして交差検証することにより、現在の支援制度の課題を分析するとともに、支援実施にあたっての効果的な手順や留意点を明らかにし、支援手順のモデル化を試みようとするものである。3者の視点でチェックすることにより、考察の客観性を確保した。

なお、高見は関西広域連合において、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨の支援調整に従事した経験を有する。坂本は兵庫県の災害対策課長、防災企画局長として各種の災害対応を経験したほか、熊本地震、西日本豪雨、能登半島地震で現地支援を行った。今石は芦屋市職員として阪神・淡路大震災における救出救助活動に従事したほか、新潟県中越地震、新潟

県中越沖地震、東日本大震災、九州北部豪雨等の現地支援、熊本地震における熊本県益城町では危機管理監として町長を補佐、能登半島地震でも現地支援を行っている。

第Ⅰ部と第Ⅱ部では、災害マネジメント支援に関して、大きく分けて総務省の応急対策職員派遣制度とセンターの被災地支援制度について記述されているため、ここでは総務省の制度とセンターの活動に分けて課題の整理を行った。

#### 4 応急対策職員派遣制度の課題と対応の方向性

##### (1) GADM のミッションと能力

本制度の課題に関する記述の多くは、派遣職員の能力・ミッション遂行力に集中している。GADM の経験・スキルのばらつきや、本来のミッションである自治体マネジメント層への助言機能の不全、被災経験の有無による対応力の差、職員の意識のギャップなどが複数指摘されている。

三重県の岸江氏は、「支援能力のある人材には限りがあり、GADM の能力には大きな差がある。差を埋める支援方法が必要である」と指摘している。同県では、派遣する職員の選定にあたって「知識ではなく調整やマネジメントができる職員を中心に選定」「チームに市の GADM を帯同」するなど、独自のマネジメントが行われている。

兵庫県でも、先遣隊には調整能力に長けたエース級職員を選定し、支援チームのリーダーは組織運営経験を有する管理職から人事課が選考する運用を行っている。芦屋市においても、経験者の選抜、派遣前の説明、現地での引継ぎ、帰庁後の報告提出など、独自のマネジメントが行われている。これらの工夫は、経験豊富な自治体では暗黙の常識となっているが、文書化や体系化が十分でなく、他自治体との共有も進んでいないのが現状である。

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」には GADM のミッションと要件が記載されているものの、未経験者にとってはその背景的意義が理解しにくい。したがって、経験知を体系化し、どの被災自治体も一定水準の支援を得られるよう、ノウハウの明文化とマニュアル整備を進める必要がある。

さらに、GADM を個々の能力に依存する制度ではなく、経験・実績を登録・共有するマネジメントシステムとして再構築し、初動期には経験豊富な GADM を優先的に派遣する仕組みを設けるなど、派遣システムとしての改善を図ることが望まれる。

##### (2) 支援者の行動と態度

支援者の行動や姿勢に関する厳しい意見も多かった。「理想論の押し付け」「被災経験の有無による意識差」「支援員が代わるたびに同じことを聞く」などである。「支援元でのレクチャーの有無で意識の差があった」との指摘もある。

被災自治体は「やりたくてもできない」「わかっているけどできない」という状況に

陥っている。そこにやる気満々の支援員がやってきて、「なんでやらないんだ」「これもすぐやるべきだ」と理想的対応を一方的に求めることが現場の混乱を招く要因となっている。

兵庫県では、東日本大震災時に防災・人事・職員各担当者が合同で派遣前説明会を開催し、防災担当者からは被災地の現状説明や心構え、人事課からは勤務条件や超過勤務・代休の対応、職員課からは万一の事故時の対応や支援者としてのこころのケアの注意点、相談窓口の説明を行った上で派遣していた。また、派遣期間を1日重複させ、現地での業務引継ぎ時間を確保するなど、きめ細かな運用を行っていた。

派遣元自治体の支援体制は、派遣職員の健康や活動の質に大きく影響する。東日本大震災では派遣職員が心身に不調をきたした例があるほか、中長期派遣で自死した例も報告されている。したがって、派遣前後のバックアップ体制を全国一律に制度化する必要がある。

### (3) 現場運営と派遣元自治体との関係

人材の課題にならんで指摘が多いのは、派遣職員と派遣元自治体との関係や、応援自治体間の組織的な対応の関係である。県庁からの過度な指示、現場裁量の欠如、誰が決めるか不明、責任の所在が曖昧などの指摘がある。とりわけ撤退時期の決定に際して顕著に現れている。

過去の災害においても、被災経験の乏しい自治体では、平時の業務感覚で指示を行う傾向が強く、現場との温度差が顕著である。例えば、派遣元が厳しく応援職員の超過勤務管理する、細かい指示（「避難所の自主運営を勧めて早く撤退してこい」と指示する、自団体の業務スタイルを強く主張する、執務・生活環境について被災自治体に様々な注文を付ける等）を出す、年度末の撤退にこだわるなど、被災状況を考慮しない例が見られた。

派遣元自治体が派遣職員に与えるミッションや権限の範囲が不明確であることも問題である。事前に現場裁量の範囲を整理・共有することで、意思決定の混乱を回避できると考えられる。そのための標準モデルを示すべきである。

### (4) 応援自治体間の関係と指揮命令系統の混乱

組織的な連携の課題として指摘されているのが、応援職員の指揮命令系統の曖昧さや自治体ごとの考え方の違い、その調整方法に関する課題である。

今回は多数の自治体が同一の自治体に支援に入ったため、指揮命令系統の曖昧さや調整方法の課題が顕在化した。現行制度では、派遣職員が被災自治体・総務省・派遣元のいずれの指揮下に属するかが不明確であり、現場の混乱を招いている。

過去の災害事例をみると、応援職員の配置や指揮命令系統には以下の3類型が確認される。

### ① チーム派遣方式（関西広域連合型）

1人のリーダーの下に機能別（避難所支援、家屋被害認定、健康・保健など）の専門職を配したもので、兵庫県や関西広域連合といった単一団体にチームを構成するため、指揮命令が統一され、受援自治体との調整もリーダーが一元的に行うので効率的な調整が可能である。

### ② 機能別受援組織型

被災自治体が構成した機能別の組織に対し、各自治体が均等に職員を派遣する方式。この方式では、派遣側はマンパワーを抛出するだけになるため、派遣元の関与が弱く、派遣職員は現地で指示された仕事をこなすだけになり、ノウハウの継承・学習が困難となる。受援自治体側に機能別組織の運営ノウハウがないと的確な指示が出せず、機能しなくなる恐れもある。

### ③ リーダー自治体方式

応援自治体がリーダー自治体・サブリーダー自治体を設け、機能ごとに運営を分担する方式。輪島市では三重県がこの方式を主導し、対口支援チームを次長級職員が統括する体制を構築した。この方式であれば、応援自治体も割り当てられた機能に適した人材を選抜して派遣できるうえ、作業状況も把握しやすく、ローテーションも組みやすくなる。災害時の組織運営経験のまったくない被災自治体にとって、応援自治体側の調整窓口が一本化され、被災地支援業務全体を任せられるメリットが大きい。

総務省は全国の自治体に対し、あらかじめ受援体制を整備するよう求めていることから、被災自治体の組織・職員の指揮下に応援職員が配置され、その指揮命令によって活動する組織体制を想定しているものと推察される。しかしながら、被災自治体の状況は様々であり、東日本大震災における南三陸町や熊本地震における益城町、南阿蘇村のように、被災によって組織的な活動がとれなくなっている自治体には適用することができない。

また、GADM と対口支援団体の位置づけが不明確で、発災時に GADM と対口支援団体のどちらを先に決めるのか、GADM を派遣した団体は同一被災自治体に対口支援も行うのか否かも未確定である。そもそも GADM には他の GADM 団体や対口支援団体を指揮命令する権限は付与されていない。輪島市における応援体制は、非常に効率的な組織体制であったと考えられるが、三重県の強力なリーダーシップがなければ実現しえなかったものである。このような対応は、派遣自治体の経験値、GADM の能力に依存することから、どこでも適用可能とは言えない。

派遣職員と派遣自治体との関係、被災地での応援自治体間との関係は、過去の災害から繰り返し指摘されている課題である。現場では連絡会議等調整のための仕組みが提案され、一般化しつつあるが、制度の根幹にかかわる課題であることから、今後は全国的に標準化した運営モデルが求められる。特に、GADM と対口支援団体の役割分担を明確化し、権限移譲の範囲を制度上位置づける必要がある。

## (5) 受援体制と後方支援（ロジスティックス）の重要性

被災自治体の受援体制に関する記述も多かった。石川県庁、輪島市、能登町では十分な執務スペースが確保されておらず、輪島市の家屋被害認定調査では、応援部隊が後続の支援団体の受け入れ調整を行う様子が記述されている。

国は自治体に対して受援計画の策定をはじめとする受援体制の整備を要請しているが、実際には発災後に準備が始まる場合が多い。最低限、全庁調整が可能な職位の受援調整担当を事前に配置し、連絡窓口を明確化しておく必要がある。過去の災害の例では、応急対策職員派遣制度が認知されていない場合も多く、特に GADM の制度を知っている首長がまだまだ少ない印象である。公務員は組織対組織の関係を優先する傾向があり、過去には「GADM は個人の資格で派遣されてくるのだろう」との誤解から GADM の派遣を断ったり、「GADM の意見など聞く必要はない」と発言したりする首長もいたため、市長会、町村長会等の機会を捉えて GADM のさらなる周知を図るとともに、受援計画にも明確に位置付けるよう、徹底するべきである。

もう一つ指摘が多かったのは、ロジスティックス、とりわけ宿泊場所の確保に関するものである。応援自治体のなかには、宿泊場所が確保されないと部隊を派遣できないと主張するところもあるなど、今回の支援の最大のボトルネックとなった。

今回は現地環境が非常に悪く、先遣隊は役場の廊下に寝袋でゴロ寝する状況であった。各自治体が受援計画を策定し、応援部隊の受入体制を整えておくことが望ましいのはもちろんであるが、東日本大震災や熊本地震、あるいは阪神・淡路大震災のように、役場や職員が被災し、役所自体がアンコントロールになっている被災自治体が、被災直後に応援職員の宿泊場所や食事、活動資機材を用意することは困難である。自立型の活動を前提とし、独立したロジ部隊を有している自衛隊や緊急消防援助隊と比較すると、応援部隊のロジが脆弱で現地調達型であることは大きな活動制約となっている。

これに対し、この度初めて総務省が宿泊施設の確保等の後方支援を直接行い、その経費についても石川県が負担する経費の 8 割が特別交付税措置の対象とされるなど、一定の取組みが行われたことは評価に値する。今後、これを先例に総務省としての後方支援体制の確立と、応援団体側におけるロジに対する理解の深化・事前準備の推進が望まれる。

## (6) 情報整理と業務フローの共通化

業務種別とモデルタイムスケジュール、目標管理型の災害対策本部運営、災害対策本部会議資料の様式、ロードマップなど、各自治体で実施された支援で有効と評価されている資料や支援内容は概ね一致している。他の市町の対策の状況がわからなかったという記述がある一方、能登町で始まったロードマップ作製が他市町にも採用されるなど、有効な対策が広まっていく様子も見られる。

過去の支援事例を見ても、災害直後の組織の立て直し、意思決定の円滑化など、支援

すべきポイントはかなり明らかになっており、対応策も標準的と思われるものが見いだせるようになっている。

優良事例として、対策のモデルタイムスケジュール、災害対策本部会議の資料や様式・進め方などの運営手法、ロードマップなどをマニュアルに集約し、GADM 間で共有することが望ましい。

## (7) 他制度との関係

避難所の運営に際し、医療・福祉など他の支援団体が収集した避難者の健康情報やニーズ情報が避難所運営支援を担う応援自治体に伝わっていない、との指摘もあった。能登半島地震では、発災直後に、東京都（内閣府）に政府の非常災害対策本部が、また、石川県（石川県庁）に政府の非常災害現地対策本部が迅速に設置され、全国的な支援体制が構築された。しかし、支援は省庁単位で実施され、保健・医療・福祉は厚生労働省、食料調達の内閣府、燃料や電化製品等の調達は経済産業省が担当するなど、複数の調整ルートが併存したため、GADM や避難所運営を担う対口支援チームからは全体像を把握しにくい状況であった。

さらに、職員を派遣する自治体の側から見ると、例えば避難所運営に関しては、総務省が対口支援チームとして自治体職員を派遣する一方で、避難者の健康や福祉を担う保健師や福祉職員の派遣は厚生労働省が保健医療福祉調整本部を通じて調整を行った。このほか、環境省が災害廃棄物処理支援員制度で経験のある自治体職員を、日本水道協会が応援隊として水道事業体職員を派遣した。その結果、同じ自治体の職員であっても異なるスキームで派遣され、派遣先団体や派遣職員に対する指揮命令系統、ローテーションが異なり、派遣職員間の連携・情報共有ができない状況が生じた。

総務省は「南海トラフ地震における応急対策職員派遣制度アクションプラン」を策定し、重点受援県と即時応援道県の事前調整を進めている。その過程で、重点受援県からは事務職員だけでなく保健師や土木職員など技術系職員の応援を求める声もあがっている。しかし保健師は厚生労働省の DHEAT、土木・建築職員は国土交通省の TEC-FORCE といった枠組みで全国調整されており、即時応援道県の裁量で重点受援県へ優先的に派遣することは困難である。現場での整合を図るため、省庁間調整を行う仕組みが必要である。

## (8) 南海トラフ地震への応用

能登半島地震の被害規模は、東日本大震災に比べると、全壊家屋数で 15 分の 1（石川県約 8 千棟に対し岩手県、宮城県、福島県の合計は約 12 万棟）、避難者数は 9 分の 1（石川県約 5 万人、東北 3 県約 48 万人）の規模である。それに対し、石川県に応援派遣された地方公務員の数は約 11 万 3 千人で、東日本大震災時（H23 年 3 月 11 日～H24 年 3 月 31 日）に被災 3 県に派遣された地方公務員の数（約 8 万人）を越えている。輪

島市では最大で 361 人が派遣されたが、これは輪島市の一般行政職員数 264 人をはるかに上回る数である。

南海トラフ地震では、同様の潤沢な支援を期待することは困難であり、公助の限界を前提とした体制構築が不可欠である。

能登半島地震では、元旦の発災でお餅やおせち料理によって家庭内備蓄が充実していたことや、年末年始の長期休暇を前提に医療機関や福祉機関が対応していたことを考えれば、自助・共助による対応が進めやすい状況であったと推測される。今後は、阪神・淡路大震災の教訓に立ち返り、自助・共助を基板とする実効的な防災体制の強化が求められる。

## 5 人と防災未来センターの被災地支援制度の課題

### (1) 支援体制と制度設計の課題

GADM と研究員の役割重複、応急対策職員制度との関係に関する指摘が多い。都道府県支援の必要性など支援対象の選定に関する指摘、支援隊の派遣遅延やインテリジェンス支援の不足といった活動面に関する指摘もあった。

センターの支援は災害対策本部運営を中心とする災害マネジメント支援であり、総務省の総括支援チームの役割と一部重複する。現状では GADM も人材の質や支援手法にばらつきがあり、支援モデルが確立しているとは言い難い。しかし、今後人材育成の進展によりノウハウが蓄積されると、センターの現地支援機能は独自性を問われる可能性がある。

このため、以下の方向での機能強化が求められる。

- ① 総括支援チームとの同行・連携スタイルの確立
- ② 復旧・復興段階を含む長期的な支援
- ③ GADM を上回る広範な分野の知見提供
- ④ 企業、NPO、人材などセンター独自のネットワークを活用した支援

これらにより、センター固有の専門性を再定義し、他制度との重複を補完関係に転化することが望まれる。

### (2) 人材育成と研究員の関わり方に関する課題

現地支援経験の不足、事前説明の不十分さ、研究員育成の必要性など、現地支援ができる研究員の育成に関する記述が多く、研究員と経験者のペア派遣の効用性の指摘、研究員ならではの支援のあり方に関する迷いなどの記載もあった。

研究員は多様な専門分野の経歴を有するが、災害対応の経験を持つとは限らない。また、任期が 3～5 年と短く、複数の被災現場を経験することは容易ではない。能登半島地震では、被災地支援経験を持つ兵庫県職員やOB と研究員をペアで派遣する体制が

採用され、知見の継承と実践的助言を両立させた。

しかし、兵庫県では阪神・淡路大震災を経験した職員が退職しつつあり、県に依存した支援体制は持続可能性に課題がある。一方、能登半島地震では北海道・東北・九州など、被災経験や支援経験を持つ自治体が支援に参画しており、全国的に支援力の裾野が広がっている。センターはこのような変化を踏まえ、研究員個人に依存しない形でノウハウを組織的に蓄積・継承する仕組みを構築すべきである。

### (3) 連携と情報共有の課題

内部連携に関しては、リサーチフェロー、兵庫県職員・OBとの連携、外部連携に関しては被災経験自治体職員や研修講師、国との連携強化の必要性などの指摘があった。また、情報共有に関しては、センター内部においてはSlackやWEB会議を活用して適切に共有できたとする一方、被災地に入っている多数の支援団体間の情報共有不足の指摘もあった。

センター設立当初は知名度が低く、現地調査に赴いても円滑に受け入れられない事例が見られた。市町村長など被災自治体トップ層への直接的な働きかけは研究員単独では難しく、センター長や兵庫県・関西広域連合の支援チームとの同行によって影響力を確保してきた。近年は国主導の支援が増加しており、今後は国の現地対策本部や総括支援チームとの連携を通じて、トップ層への接点を確保することが不可欠である。

リサーチフェローとの連携については、そもそもリサーチフェローが被災地支援を実施する枠組みがセンターには存在せず、能登半島地震で実施されたりリサーチフェローによる石川県支援は、有志が独自に財源を確保して実施されたものである。今後、リサーチフェローの支援活動を制度化するかどうかを含め、支援体制全体の再設計が求められる。

### (4) 活動環境と研究員の負担

活動環境の厳しさについて、「3泊4日が限界」「悪路の長距離運転」「役場での寝泊まり」など切実な記述が多くみられた。特定メンバーへの負担集中、人員ローテーションの困難など、負担の偏りに関する指摘もあった。

センター研究員の定員は9名であるが、常に充足されているわけではなく、自動車運転が可能な人員も限られている。能登半島地震では女性研究員も初動期から派遣されたが、防犯面や生活面で強い不安を抱えながらの活動となった。

事務職員を含め派遣人数を増やすことも一案であるが、そもそも人的リソースの制約に応じた支援計画を立てる必要がある。今回は常駐型の長期支援を実施するには過大な負荷が生じており、研究員の健康・安全を守るための派遣ルールの整備が急務である。

### (5) 支援の質と方法に関する課題

災害対策専門研修の内容を応用し、目標管理型支援などにより一定の質を維持したが、

「センターらしい支援」とは何か、自問しながらの支援が行われたことが伺える。

過去の災害では、アセスメントシートを活用した支援団体の選定、Google Drive 上にフォルダを作成して情報共有など、実務に有益な対応が行われてきた。しかし、能登半島地震では、これらの活用や報告書作成が行われず、Slack 上の書き込みが実質的な記録となっていた。この体制では知見やノウハウの蓄積および継承が困難である。

今後は、次の取組を計画的に推進する必要がある。

ア 支援プログラム研修の開発

イ 現地支援資料の整理・保存

ウ 現地支援ツールの整備

被災自治体から求められる資料には一定の共通性が認められる。これを特定し、あらかじめ標準化した形で用意しておくことが有効である。たとえば以下のよう  
なものが考えられる。

・ Q&A集

・ 標準的な災害対策本部のロジ資料・会議資料・記録・記者発表資料キット

・ 避難所数・避難者数の推移テンプレート

・ 地方都市等における地震対応のガイドライン

・ 過去の災害対応報告書

・ 市町村別対応状況等整理表テンプレート

・ 災害対応ガバナンスサーベイ調査票

・ 住宅再建フローチャート

・ 災害救助法の概要

・ 被災者支援施策一覧

・ 罹災証明書用途一覧 等

エ 教訓・ノウハウの言語化・体系化

オ Google Drive 等を活用した情報共有体制の構築

カ 教訓、ノウハウ、マニュアル等を共有できるプラットフォームの構築・運用

これらを通じ、支援手法の標準化と継承可能な体制を確立することが求められる。

## (6) 広域災害対応時の課題

センターの限られた支援では、広域対応に限界があるとの指摘が多かった。それに対応する方策として、デジタル技術によるマンパワー補完、広域データ連携、民間委託・省力化手法の開発など、災害対策業務の効率化に関する言及もあった。

センターの人的資源は限定されており、南海トラフ地震などの広域災害時の対応力には明確な限界がある。西日本豪雨では愛媛県・広島県・岡山県の3県同時に研究員を派遣したが、いずれも短期間だったため可能であったに過ぎない。対策としては、①巡回型相談、②リモート支援などの手法も考えられるが、被災地支援では被災団体との信

頼関係の構築が不可欠であり、対面・常駐支援に比べ効果は限定的である。

支援職員は1週間程度で交代するケースが多く、被災自治体からは長期的な常駐支援を求める声が強い。これに対し、センターは東日本大震災における南三陸町、熊本地震における熊本市のように、復興段階も含めた長期の支援も実施してきた。

今後は、先遣隊による初動調査を経て、支援対象を「最も支援を必要とする自治体」に絞り、長期・伴走型支援を行う戦略が適切である。そのうえで、GADM や他団体との役割分担・地域分散を図り、支援資源の全体最適を追求することが求められる。

4、5で整理した被災地支援制度の課題は、個別機関における制度運用上の問題にとどまらず、全国的な応援・受援体制のあり方そのものに関わる構造的課題を含んでいる。これらの課題は、災害対応の現場における人員配置や意思決定の柔軟性、さらには平時からの連携体制の設計にも影響を及ぼしている。

これを踏まえ、6では、応援職員派遣制度や被災地支援の受入体制を横断的に捉え、被災地支援を持続的に機能させるための制度的・組織的再構築の方向性を検討する。

## 6 考察と次の災害に向けた知見

本稿では、応急対策職員派遣制度およびセンターによる被災地支援機能の二つの側面から、災害マネジメント支援の実態を分析してきた。両者は制度的な起点や運用目的こそ異なるものの、分析を進める中で共通する課題が複数存在することが明らかとなった。以下では、特に今後の大規模災害対応に向け、早急に具体的方策を検討し、支援現場に実装すべき4つの論点を整理する。

### ① 支援体制における標準化と柔軟性の両立

応急対策職員派遣制度は、職員動員の仕組み自体は制度化されたものの、その運用実態においては、支援内容・手法・調整ツール等の標準化が十分に進んでいない。支援体制の標準化とマニュアル化は、迅速な対応のために不可欠であり、これはセンターの研究・研修機能とも密接に関連する。すなわち、研究によって最適解を導出し、研修によって実装することこそ、センターの中核的な使命といえる。

一方で、マニュアル依存的な対応は、想定外の事象への柔軟な判断を妨げる危険をはらむ。現場では、規定外の状況に即応できる柔軟性と創造性を備えた支援員が求められており、標準化と柔軟性の両立こそが実践的な支援体制の鍵となる。

### ② 被災自治体の意思決定支援と主体性の尊重

被災初期に災害対策本部体制を早期に確立し、被災自治体の意思決定を支援することの重要性は、これまで多くの支援者によって指摘されてきた。しかし一方で、支援自治体が被災自治体の災害対策本部会議の運営を主導した事例については、被災自治体の主体性を損なう懸念も指摘されている。

三重県が輪島市で採用した支援体制は高度に組織化されていたが、支援側の意向が過度に反映される危険性も内包していたといえる。センターが2018年に行った分析でも、被災自治体の「持てる力」を引き出すエンパワメント、すなわち主体的復旧・復興を支えるパートナーシップの重要性が指摘されている。被災自治体の主体性を尊重し、その意思決定を支援するという視点こそ、支援者に求められる基本的姿勢である。

### ③ 応援自治体間の認識共有と事前準備の強化

応援自治体間の認識のずれが被災地の混乱を招く事例は少なくなく、第I部の報告にも多く見られる。特にセンターの支援員は能登町で滋賀県GADMの支援にあたる一方、他の被災自治体も巡回して情報収集を行ったため、複数の自治体間で生じる運用差や認識の不一致を比較的明確に把握することができた。

これらの問題の多くは、あらかじめ一定のルールと手順を定め、共通理解を形成しておくことで回避できる性質のものである。したがって、平時からの合同訓練や情報共有の枠組みを整備し、認識統一を図ることが重要である。

### ④ 広域災害への応用と資源配分の最適化

能登半島地震は局所的な直下型地震であり、その支援経験を南海トラフ地震のような広域・複合災害にそのまま適用することは難しい。応急対策職員派遣制度もセンターの支援活動も、限られた人員・資源を効率的に配分するという共通課題を抱えている。

広域災害への応用という観点では、能登半島地震よりも西日本豪雨の対応の方が示唆に富む。総務省は南海トラフ地震を想定し、重点受援県と即時応援都道府県をあらかじめ指定するなど、事前調整を進めているが、次に発生する広域災害が南海トラフ地震とは限らない。したがって、特定災害を前提としない「広域災害における資源配分の一般原則」について、理論的・実践的に整理しておくことが求められる。

以上の4点は、いずれも制度設計の問題にとどまらず、支援者の行動原理や組織文化に深く関わる課題である。標準化と柔軟性の調和、主体性の尊重、認識の共有、そして資源配分の合理化という4つの視点を、次の災害対応に向けた実践的知見として蓄積していくことが、今後の災害マネジメント研究における重要な方向性である。

以上の考察を踏まえ、次章では、これらの知見を基礎として、次なる災害に活かすための応援の指針を提案する。

## 7 次なる災害に活かす応援の指針

本研究では、能登半島地震における被災地支援活動を対象に、応援体制に関する課題の抽出と今後の対応方向の検討を行った。特に、GADMおよびセンター研究員の現地活動を通して得られた知見をもとに、行政組織間連携、支援調整メカニズム、応援職員の配置・運用に関する課題を整理した。

しかし、次の災害は制度改正や仕組みの整備を待ってくれるとは限らない。そのため、現行制度の枠内においても、即応的かつ柔軟な支援が可能となる運用方を確立しておく必

要がある。そこで、本研究では、能登半島地震で得られた教訓に加え、東日本大震災や熊本地震等の経験を踏まえ、「次なる災害に活かす応援の指針」として、現場実践における留意点を整理した（別添参照）。この指針は、被災地における支援活動の効率化を目的とするのみならず、支援を担う側の行政組織が自らの役割を再定義し、平時からの準備・訓練に反映させるものとして提案するものである。

さらに、能登半島地震で確認されたように、被災地支援には制度・仕組みの整備だけでなく、支援者間の信頼関係と現場判断の裁量が不可欠である。制度的な「縦割り」の限界を補完するには、現場レベルでの情報共有と協働の文化を醸成することが鍵となる。したがって、「応援の指針」は、単に行動マニュアルを示すものではなく、災害対応の実践を支える理念的枠組みとして捉えることが求められる。

本研究をさらに深め、社会実装を進めるため、応援の具体的な内容や手法の詳細な改善方策、応援のための職員研修（ワークショップ等）手法の開発について、現在センターで実施している中核的研究の中でさらに研究を進める。

## 8 研究の限界と今後の課題

本研究は、能登半島地震における被災地支援の実態をもとに、GADM およびセンターによる応援活動の課題と対応方向を明らかにしたものである。しかし、その成果にはいくつかの限界が存在する。第一に、分析対象が能登地域に限定されており、他の災害類型や被災自治体の状況を必ずしも反映していない。第二に、活用した資料の多くが現場対応時の記録や共有ログ（Slack 等）であり、リアルタイム性に優れる一方で、体系的分析や再現性確保の面で課題を残している。第三に、現場関係者の経験や所感を基礎とした分析であるため、主観的要素を完全に排除することは難しい。

今後の課題としては、①複数災害における支援事例の比較分析による一般化、②支援活動の定量的評価指標（KPI）の開発、③支援プロセスを可視化する記録・データ基盤の整備、④応援活動の成果を被災自治体の復旧・復興プロセスとの関連で評価する研究枠組みの構築、などが挙げられる。さらに、行政支援にとどまらず、地域社会、NPO、企業等を含む多主体連携による応援体制の検討が不可欠である。

これにより、今後想定される南海トラフ地震などの国難級の大規模災害に対しても、より持続可能で効果的な応援体制の確立が期待される。本研究が、そのための理論的・実践的基盤の一助となることを願うものである。

## 参考文献

- 1) 藤原宏之、佐藤史弥、松川杏寧、寅屋敷哲也、高原耕平、竹之内健介：災害対応プロセスを通じた災害時のマネジメント業務に対する被災経験基礎自治体と災害マネジメント総括支援員等の比較分析ー平成 30 年 7 月豪雨から令和元年東日本台風までの災害を対象としてー、地域安全学会論文集 No. 39, 2021. 11 pp255-265
- 2) 藤原宏之、佐藤史弥、松川杏寧、寅屋敷哲也、高原耕平、竹之内健介：災害マネジメント総括支援員等が執る災害対応プロセスの分析、地域安全学会論文集 No. 37, 2020. 11 pp327-337
- 3) 沼田宗純、坂東 淳、中野真太郎：発災初動期における効果的な応援・受援体制の確立に向けた検討、地域安全学会論文集 No. 37, 2020. 11 pp227-237
- 4) 災害後の自治体間支援を推進する、総務省「災害マネジメント総括支援員」の意義と課題ー徳島県を例にー、日本災害復興学会大会(2018・東京)
- 5) 平成 30 年大阪北部地震・7 月豪雨・北海道胆振東部地震における災害対応の現地支援に関する報告書ー災害の全体像の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスの比較ー、DRI 調査研究レポート 2018-1vol. 40 pp109-133

## 次なる災害に活かす応援の指針

### 1 総論

#### ① 支援チームの心得

- ア 被災経験のある自治体がその経験や教訓を伝えることはとても重要である。一方で、地域特性や被害規模・様相、自治体の財政力、活用できる制度等はその災害ごとに異なっていることから、過去の経験・教訓からの対応が必ずしも最適解でない場合もあることを理解したうえで助言する必要がある。
- イ 被災地の職員も被災者であることを理解し、被災地職員に負担をかけないという姿勢で臨むとともに、「応援してやる」「教えてやる」といった上から目線ではなく、被災地に寄り添った形で業務を行う必要がある。
- ウ 仕方なく業務をこなすのではなく、少しでも被災者や被災地職員の手助けになるようにという強い意思を持って業務を行う必要がある。



#### ポイント

- ・被災自治体職員と信頼関係を築くことが支援の第一歩である。
- ・被災自治体は「やりたくてもできない」「わかっているけどできない」「それどころではない」という状況に陥っている。理想と現実のギャップを埋めるのが支援職員の仕事である。
- ・「なぜできないのか」原因を発見し、解消することが重要。  
(知っている人に聞く、できる人や団体を探し出して依頼する、自ら調整・交渉・実施する)

#### ② 支援チームの役割

- ア ほとんどの自治体では大災害の対応経験はないことから、総括支援チームのリーダーは首長の補佐役として以下のような助言を行う。
- 災害対策本部の設置における全庁体制の構築、既存組織で対応できない場合のプロジェクトチームの編成
  - 災害対策本部会議の開催、運営の手法（目標管理型災害対応）
  - 被災自治体と応援団体間の連絡調整
  - 被災状況等から推測できる業務の種類、業務量の推計
  - 被災地ニーズ等の把握、手法
  - 次のフェーズを見越した業務、ロードマップの作成・進行管理 等
- イ 被災地で完結できない課題については、派遣元と調整して対応する。
- ウ 応援団体における体制（総括、業務ごとの担当自治体、指揮系統、調整会議等）

を整備する。

エ 業務に必要な応援職員の調整、業務の変遷に伴う応援職員の割り振りの変更を行う。

### ③ 支援チームの編成

先遣隊 : リーダー1名、連絡員1～2名

総括支援チーム : リーダー1名、リーダー補助1～2名、連絡員1～2名

対口支援チーム : リエゾン1～2名、業務支援員 必要人数

### ④ 派遣サイクル

派遣サイクルは原則1週間とし、前後に引継日を設ける。

#### ！ポイント

- ・現場での課題を記載した引き継ぎ書を用意する。
- ・引継日に後任者を役場のキーパーソンに紹介する。

### ⑤ 移動手段

職員の安全面を考慮し公共交通機関を原則とするが、公共交通機関が途絶している場合や交通事情が悪い場合は、公用車又はレンタカーで移動する。

### ⑥ 必要な資機材・用品

#### ア 業務で必要な資機材

ヘルメット、安全靴、雨用靴、防災服、PC、プリンター、インク、A4用紙、ポケットWi-Fi、モバイルバッテリー、テーブルタップ、ファイル等文房具 等

#### イ 現地生活（宿泊施設を利用できない場合）で必要な機材・用品

寝袋、枕、携帯用マット、毛布、携帯用トイレ、おしりふき、タオル、ドライシャンプー、体拭きシート、非常食、水、衛生用品、医薬品 等

#### ウ 個人装備品

マイナンバーカード（保険証）、自動車運転免許、常備薬、コンタクトレンズ等個人の必需品、(かけている場合は) 損害保険証書 等

#### ！ポイント

- ・あらゆる事態を想定した装備を準備する。特に先遣隊は現地調達ができない前提で準備すること。
- ・地震の場合は携帯電話が使えない場合が多いので、衛星携帯電話を用意すること。

## ⑦ 後方支援

現地で活動する支援チームを支援するため、後方支援チームを置く。

後方支援の役割

- ・ 情報共有会議の開催
- ・ 現地からの問い合わせ対応
- ・ 関係機関等との調整
- ・ 関連資料の作成 等



### ポイント

- ・ 派遣前に派遣職員に対して最新の資料で現地の状況などを説明する。
- ・ 市町村職員を同時に派遣する場合は、資料を共有しておく。
- ・ 現地で必要な資料作成やデータ処理は可能な限り派遣元で行い、派遣職員の負担軽減を図る。(リモート支援の実施)

## 2 各論

### ① 各フェーズ共通

#### ア 日報の作成

当日の時系列活動内容、課題、現地ニーズ、その他特記事項を様式に記入し、後方支援に送付する。

#### イ 災害対策本部会議への出席

災害対策本部会議に出席し、議事録を作成して支援チームで共有するとともに、業務上課題がある場合は総括支援チームのリーダーが代表して発言する。

#### ウ 国、被災県・市町、支援チーム連絡調整会議の開催

被災地の状況の共通認識を持ち、課題やその解決に向けた対応方針を検討するため、国、被災県・市町、支援チームで構成する連絡調整会議を開催することとし、その開催を被災県・市町に促す。なお、会議での混乱を避けるため、支援チームからの発言は総括支援チームのリーダーが代表して行う。

#### エ 支援チーム間会議の開催

支援チーム間の連絡調整や業務遂行上の課題・対応方針等を協議する場として支援チームで構成する会議を開催する。

### ② 被災自治体到着日～2日間

#### ア 行程における被災状況の把握

被災した県庁や役場では、通信が途絶え、周囲の被害状況さえ把握できていない場合が多い。被災自治体までの行程に道路の被害状況や被災家屋等を確認するとともに、画像や動画を撮影して記録する。



### ポイント

- ・ 甚大な被害を現認した場合は、意識的に収集して県庁や役場に提供
- ・ 派遣元とも被害情報を共有

## イ 被災自治体首長との面談、国・被災県リエゾンとの面談

先遣隊は、到着後すぐに被災自治体首長等と面談し、支援チームの役割や応援業務について説明するとともに被災状況を確認する。また、今後の支援活動を円滑に進めるため、良好な関係を構築する。さらに、国・被災県リエゾンと面談し、今後の支援活動について調整する。

### ！ ポイント

- ・首長等への面談には、総務省の GADM 決定通知や派遣元自治体首長名の派遣命令書等の書類も有効である。
- ・首長等との初回の協議では、首長の理解を得ることが不可欠である。応援の必要性や今後の見通し、受入体制構築依頼などを丁寧に説明する。
- ・単に被害数値を聞くのではなく、現状把握や組織的対応、対応ノウハウを有しているかといった定性的な情報の入手・評価が重要である。
- ・首長以外の参謀役等への挨拶も肝要である。
- ・国・被災県リエゾンの職位（国の審議官や県の部次長、若手職員）や与えられたミッション、権限も様々であることから、早期に確認

## ウ 執務スペースの確保

被災状況の共有や災害対応についての協議を常時実施するため、被災県・市町、内閣府・総務省リエゾンと同室のできるだけ近接した場所に執務スペースを確保する。

### ！ ポイント

- ・特に GADM は国や県のリエゾンと物理的に離れると、重要な情報（多くは雑談や電話から漏れ聞こえる）の入手や意思決定への参画が困難になる場合があるので、最初の陣取りは重要である。
- ・GADM は総務省リエゾンの近くでコミュニケーションを密に取るなど情報収集を意識した活動が重要である。
- ・執務スペースが異なり、立ち入り制限がなされる場合もあるが、意識的に頻繁に顔を出すことが重要である。

## エ 被災現場の確認

避難所や物資集積所、家屋被害の状況を把握するため、現地を調査する。

### ！ ポイント

- ・情報は待っていても入手できない。特に被災自治体本庁職員は現場を見る余裕がなく知らないことはよくあることであり、自ら積極的に現場に行って情報を収集することが重要である。

## オ 災害対策本部会議運営上の助言

災害対策本部会議に出席し、目標管理型災害対応が実施できているかを確認し、できていない場合は、本部会議資料として業務別に①現状と対応状況、②課題、③目標と対応方針を記入する様式を示し、各課に作成を促す。

会議終了後は首長等からの指示事項を整理し、その対応を関係課に求める。

### ！ ポイント

- ・災害対策本部会議が開催されていない場合は、組織的な災害対応が行われていない可能性が高いため、組織の立て直しが最優先課題である。
- ・幹部職員が避難所運営に取られて役場に参集できない場合は、リエゾンの一部や被害認定等の業務チームも避難所に投入して交代する。事前の役割分担にこだわらない柔軟な対応が必要である。
- ・本部会議を開催していない自治体には、モデル資料、様式等を持ち込んで、最初は開催・運営を一からまるごと担い、徐々に被災自治体職員に移管することで有意義な会議が可能となる。
- ・人手が足りない団体に対しては、記録や情報共有等の運営を手伝ってもよいが、可能な限り早期に被災自治体主導の運営に戻すことが重要である。

## カ 支援業務、支援人員の調整

避難所運営、物資拠点運営、その他災害対応に必要な人数、割り振りを被災市町と調整する。また、必要な人数を確保するため、総務省リエゾンと調整する。

## キ 対口支援チームの受け入れ準備

対口支援チームのリエゾンが到着後すぐに執務できるよう、総括支援チームと近接した場所に執務スペースを確保する。

## ③ 発災～1週間

### ア 避難所の環境改善

避難所の環境改善のため、段ボールベッド、パーテーション導入について提案するとともに、業者等と協定を締結していない場合は斡旋する。

### イ 避難所の運営体制改善

避難所運営を実施している被災自治体職員を早期に役場に戻すため、その運営を対口支援チームに転換する。

### ウ 支援チームの宿泊施設の確保

ホテル等宿泊施設の確保は原則支援チームが行うべきであるが、被災のため被災自治体近隣で宿泊施設が確保できない場合は、学校の体育館やトレーラーハウス等宿泊できる場所の確保を総務省や被災自治体に要請する。また、支援チーム職員の健康管理のため、必要な機材（テント、簡易ベッド、シャワー、仮設

風呂等)の確保を要請する。

**！** ポイント

- ・ 対口支援団体は派遣職員数が多いことから、宿泊場所の確保は重要
- ・ 施設との利用調整を支援者側で行うことも考えられる（積極的に関与した方が受入がスムーズ）。
- ・ 早期に確保できない場合は、庁舎内での宿営等の環境条件を伝えて対応を依頼する（寝袋などの準備は派遣元団体が行う）。

④ 発災1週間～1か月後（または数か月後）

ア 新たな災害対応業務への対応

罹災証明書発行等各種申請、住家被害調査、仮設住宅の建設、ボランティアの受け入れ等新たに発生する災害対応業務について応援職員が必要な場合は、対口支援チームに現有の応援職員の配置転換や職員の増員を求めるほか、総務省に新たな対口支援チームを派遣するよう要請する。

**！** ポイント

- ・ 対口支援は避難所運営と被害認定以外の多岐に渡ることを理解する。時間の経過とともに新たな業務が発生するので、それに対応する必要がある。
- ・ 幅広に被災自治体のニーズを把握する必要がある。
- ・ 被災自治体の立場に立って対応することが重要。（支援団体側の都合を優先しない。）
- ・ 現地の対口支援チームは配置転換や職員の増員の権限を与えられていない場合が多いが、現地のチームの方が被災自治体の実態を目の当たりにして現状を理解しているので、まず現地のチーム間で調整し、必要に応じて本庁に詳細な実情を報告し協議する。
- ・ 総務省への追加要請に遠慮は不要である。

イ ロードマップの作成

目標を持って災害対応業務を遂行するとともに必要な職員の人数や配置、応援期間の目安等を認識するため、業務の開始時期や達成期限等を表したロードマップを作成するとともに進行管理を行う。

**！** ポイント

- ・ 被災自治体の対応状況を見て被災自治体に作成を提案する。
- ・ モデル案の提示と有効性等の説明を行い、被災自治体の各部署で議論して作成することが重要である。
- ・ 進行管理も本部会議で行うなど、被災自治体の主体性を尊重する。

#### ウ 被災者のニーズ把握

避難生活が比較的落ち着いてきた段階で、避難者や在宅避難者に対して今後の暮らしについてのアンケート調査を行う。

#### エ 避難所の自主運営化

避難所開設当初から避難住民に対して避難所運営（食料・物資の配布、清掃等）の協力を求めるほか、避難所運営を避難者で行うための話し合いの場を設けるなど、自主運営化を促す。

##### ！ ポイント

- ・ 撤退を急ぐあまり自主運営化を被災自治体に強制しないよう注意する必要がある。被災自治体と被災者の関係悪化を招きかねない。
- ・ 自主運営は対口支援団体が避難者の組織化や仕事の分担を徐々に行い、移行を促進すべきである。（対口支援団体の重要な役割の一つである。）

#### オ 避難所の集約

仮設住宅の建設に伴い避難所の住民が減少してきた段階で、避難所の集約について避難者に対して説明する。なお、生活環境の整った場所を用意することができれば集約は促進する。

##### ！ ポイント

- ・ 撤退を急ぐあまり避難所の集約を被災自治体に強制しないよう注意する必要がある。被災自治体と被災者の関係悪化を招きかねない。
- ・ 生活環境改善（冷暖房、入浴施設等）の条件を提示するとともに、拒む理由への傾聴等、被災者目線に対応する必要がある（時間と手間がかかることを理解する。）。

#### ⑤ 撤収

災害対応業務について支援チームの支援がなくても対応できる一定の目途が立った段階で、被災自治体と撤収時期の相談を行う。

##### ！ ポイント

- ・ 撤収時期については、現地の回復状況と今後の予測について、被災自治体と協議を行うとともに、派遣元とも調整する。
- ・ 「支援は1か月程度」「支援は年度末まで」といった支援自治体側の事情で撤収を強行しないこと。
- ・ 支援継続の要望がある中で派遣元自治体の事情等により撤退する自治体が出る場合は、総務省リエゾンと協議し、支援自治体の追加、派遣職員の増員等に関する調整を依頼する。

## ⑥ 支援終了後の活動

活動報告書を作成し、所属自治体に提出する。

### ！ポイント

- ・ 支援で得た情報を派遣元自治体の対策に活かす観点から、帰庁後に首長への報告、他の職員等を対象とした報告会などを実施する。
- ・ 応援自治体として、活動報告書や提言書をまとめ、被災自治体にも提供する。
- ・ 活動報告書は、派遣元自治体の災害対応ノウハウの蓄積につながり、次なる災害に活かすことができる。
- ・ 総務省において一定の様式を定め、職員派遣を行った際には
  - ① 応援自治体が災害で得た課題や教訓、活動状況の報告書を作成
  - ② 総務省で各自治体の報告書を取りまとめた上で検証を実施
  - ③ 関係省庁、地方自治体などで共有し常に対処を改善するサイクルを確立することが重要である。

文責：高見 隆

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター副センター長（総括担当）

文責：坂本 誠人

所属：公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

職：人と防災未来センター特別研究調査員

（同研究調査推進員）

※カッコ内は現地支援当時

文責：今石 佳太

所属：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

職：客員研究員

# 参 考 资 料



## 参考資料 1.1 能登町職員の初動に関するアンケート調査（速報）（山崎主任研究員）

### 1.1 調査の概要

以下に記載する内容は、調査結果の一部、かつ、速報値であり、転用・転載は厳禁とする。

#### (1) 調査対象

石川県能登町の職員

#### (2) 調査実施者

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の研究戦略センター及び人と防災未来センター

#### (3) 調査目的

災害発生時の初動対応の検証に役立てる

#### (4) 調査時期・方法

令和 6 年 7 月に職員の初動（発災当日から 10 日間）対応についてのアンケート調査を配布

### 1.2 結果の概要

#### (1) 職員の状況

これまでの災害においても様々な研究・検証報告が行われてきたが、災害対応下、特に本格的な外部支援が入るまでの初動期における職員の身体的・心理的負担について言及されているものはあまり見られない。

本調査によると、職員・家族が負傷した職員もいるが、多くの職員にけががなかった一方で、9 割を超える職員が、一部損壊から全壊までの家屋被害を受けていた。加えて、停電・断水もあり、6 割を超える職員が就寝を伴う避難を行っていた。

つまり、多くの職員が自身も何らかの被害を受け、被災者でありながら災害対応業務に従事していたことになる。

#### (2) 発災直後の状況

発災直後の配置（参集場所・業務内容等）について、ほとんどの職員が理解していたが、道路の寸断等により職場に参集できず、避難所支援を行っていた。発災当

日は、全職員の5割弱が職場・避難所に参集できない状況であったが、日にちが経過するごとに職場への出勤者が増え、1月7日からの対口支援が入ったことで、避難所支援の従事者も減少していた。

つまり、発災直後において、職員としての行動指針は理解していたが、道路の状況等により規定通りに対応できなかったことが推測される。一方で、そのような状況下においても、職員として必要な行動を考え、避難所支援に従事する等、最善を尽くしていた。

### 1.3 まとめ

本結果の概要は速報値であり、今後、詳細な分析を行う予定である。

本調査では、職員は自ら被災しながらも、職員としての最善を尽くしていたことが推察された。また、本地震では道路の寸断が多く発生したが、その点は職員参集にも影響していたことが分かる。職場に参集できない職員は避難所支援を実施しており、その点は職員がその時の最善を尽くした結果である。一方で、今後の災害対応においては、発災から対口支援が入るまでの職員の初動対応において、道路寸断等により容易に参集できない場合の職員配置（参集場所）、指示系統・方法の検討が必要である可能性がある。

参考資料 1.2 能登町災害応急対応フロー図

2024.2.21時点

参考資料 1.2

能登町災害応急対応フロー図：応援受援活動調整資料（案）

凡例 対口支援あり：→ 町役場：→ 残務対応：----->

業務(担当)	1月～	2月～	3月～	4月以降～	備考欄
災害対策本部 全庁事項 (総務課)	全庁的応急対応ロードマップ作成・更新 更新 更新				
避難所運営 被災者支援 (総務課) (健康福祉課) (企画財政課)	避難所運営 → 段階的にNGO/NPO運営や住民による自主運営に移行 避難所集約(第1回) 準広域を自主運営化 仮設住宅完成等による避難者減での1部避難所の閉鎖 避難者アンケート 福祉避難所運営 在宅避難者(要配慮者)への訪問 仮設住宅入居者への支援 保健師による巡回健康診断 避難所の物資需要把握・供給 → 段階的に佐川急便による運営に移行				避難所への供給を3日に1回程度休みとすることを検討中
既存住宅再建 仮住まい対策 (建設水道課)	必要戸数推計 → 供給方針の決定 → 入居者選定方針の策定 → 被災者の住居意向調査 → 住宅相談窓口の設置・運営 -----> 建設仮設入居の募集 → 候補地の調査・選定 → 仮設住宅の建設・検査 1期(鷓川) → 1期66戸 2期15戸 2期(白丸) → 42戸 3期(藤波) → 123戸 (完成時期未公表) 4期(柳田・小木・松波) → 入居説明会・引渡し・入居 → 入居者の支援体制構築 -----> 公営住宅被害調査 空き公営住宅等の提供 → 公営住宅災害申請準備 → 民賃仮設入居の募集・申込・選定 住宅応急修理の受付 → 住宅応急修理の実施 -----> 広報(仮設住宅の入居募集) → 広報(応急修理制度等) →				
インフラ復旧 上水道 (建設水道課)	漏水点検(管路,施設) → 応急復旧計画、本復旧工事設計 → 緊急給水(病院等) → 応急復旧工事(施設,管路等) → 本復旧工事 下水管路調査・仮復旧 → 浄化槽調査・復旧修繕 →				
インフラ復旧 道路 (建設水道課)	幹線仮設道路工事 → 倒壊家屋の除去 →				

能登町災害応急対応フロー図：応援受援活動調整資料

業務(担当)	1月～	2月～	3月～	4月以降～	備考欄	
被害認定調査 罹災証明発行 (税務課)		罹災証明書申請受付 1次調査		2次調査	罹災証明書の交付	再々調査は、土地家屋調査士等に依頼するかも含め、実施時期等について検討中
生活再建支援 (総務課) (住民課) (会計課) (ふるさと振興課)	庁内主管部の配置 各制度担当部署の設定	窓口職員確保(応援職員)				
	対象者数推計 適用対象支援制度の整理		義援金募集・配分方法の検討			
	発行計画策定					
		発行会場・資機材等確保				
		被災者生活再建支援システムの運用	各種支援制度の申請・発行 (給付、減免・免除・猶予、貸付)			
		DB(被災者台帳)作成		被災者台帳システム稼働		
		被災者生活再建支援金の受付				～R7.1末 (基礎支援金)
		広報(発行手続き等)				～R9.2末 (加算支援金)
		事業者支援(事業者訪問・支援機関打合せ・国補助金説明会開催)				
		移住者・定住者生活相談受付				
災害廃棄物 (住民課)	施設被害把握			施設復旧計画		施設復旧工事 R6.5以降
	生活ごみ仮収集運搬体制					
	仮設トイレ汲取収集運搬体制					
	町災害廃棄物処理実行計画策定					
	仮置場(片付けごみ)の確保					
	(1次)仮置場(片付けごみ)の運営 2/5～					
	(1次)仮置場(解体ごみ)の検討					
			(1次)仮置場(解体ごみ)の運営			
				公費解体の受付		～R6.8末
					公費解体実施	～R8.3処理完了目途
					災害廃棄物運搬・処分	～R8.3処理完了目途
					広報(一般ごみと災害ごみの分別、災害ごみの分別徹底、仮置き場搬入ルール等)	

能登町災害応急対応フロー図：応援受援活動調整資料

業務(担当)	1月～	2月～	3月～	4月以降～	備考欄
社協(VC) NPO/NGO 民間支援  (健康福祉課) (ふるさと振興課)		<p>—— 広報(VC開設・募集) ——</p> <p>—— NGO/NPOの団体支援活動 ——</p>	<p>VC、NPO/NGOとの 協働プラットフォームの構築</p> <p>復旧復興従事者の活動拠点 (公共宿泊、公共施設等)の確保、維持管理</p>		
保健 介護 福祉  (健康福祉課)	<p>1.5次避難対応</p> <p>要配慮者の 在宅訪問開始</p> <p>児童福祉施設応急対策</p> <p>子ども園再開</p> <p>障害福祉サービス 一部再開</p>	<p>デイサービス一部再開</p> <p>笹ゆり荘入浴再開</p> <p>放課後児童クラブ・児童館再開</p> <p>乳児健診(避難先市町村委託)</p> <p>予防接種再開</p>	<p>不在者の訪問・仮設住宅訪問開始</p> <p>配食サービス 一部再開</p> <p>子ども園応急対策</p>	<p>児童福祉施設 災害設計・工事</p> <p>乳幼児健診再開</p> <p>特定健診開始</p>	
農林水産業  (農林水産課)	<p>&lt;農業&gt; 農地(水田等)・農業用施設(ため池、水路、農道、頭首工等)の被害調査</p>	<p>応急対策工事(優先順位作成)</p>	<p>農地・農業施設災害査定準備・査定</p>		
	<p>&lt;農村生活環境&gt; 宮農飲雑用水施設(5カ所)被害調査</p>	<p>応急仮設工事</p>	<p>補助金申請・本復旧工事準備</p>		
	<p>&lt;林業&gt; 林地(家屋崩山崩れ等)の現状確認</p>	<p>補助・単独事業選定</p>	<p>林道の被害調査・報告(国・県・町合同)</p>	<p>林道被害査定準備・査定</p>	
	<p>&lt;水産業&gt; 漁港施設等被害調査・報告</p>	<p>漁港施設等応急仮設工事の発注</p>	<p>漁港施設等災害査定準備・査定</p>		
公共施設  (企画財政課) (ふるさと振興課)	<p>町有財産の被害調査(随時、調査を実施)</p>	<p>町有財産の応急対策</p> <p>公共宿泊施設の機能回復</p>		<p>各種観光施設の機能回復</p>	<p>法定外公共物は全 てみきれない。連 絡を受けて現地を 随時調査している 状況。</p>
教育  (教育委員会) (ふるさと振興課)	<p>学校再開・簡便な食事の提供 (学校と避難所の併存)</p> <p>学校施設の 被害状況調査</p> <p>国及び県指定文化財 の被害状況調査</p> <p>スポーツ施設の被害状況調査</p>	<p>被災度区分判定</p> <p>公民館活動の再開準備 (公民館と避難所の併存)</p> <p>町指定文化財の被害状況調査</p> <p>活用できる施設から順次再開</p> <p>能登高校学校運営支援</p>	<p>3/9 中学校 卒業式</p> <p>3/15・18 小学校 卒業式</p> <p>学校施設の建替又は補修の方針決定</p> <p>順次、公民館活動を再開</p>	<p>4/5 小・中学校 入学式・給食再開</p>	

## 参考資料 1.3 能登町災害対策本部会議メモ

20240215 能登町災害対策本部会議

### ●農林水産課

- ・重要農地被害調査…国・県・町で班編成を組み、ほ場整備等の重要農地の調査終了。重要農地被害調査の結果は集計中。それ以外の農地は、被害状況の報告をもとに、職員が調査中。

(町長・副町長)

町職員だけで対応できるのか？いつまでにやるのか？基準や方針を決め、タイムリミットを示してあげないとだめ。

できない場合も多面的な交付金の話などをしてあげてください。

### ●ふるさと振興課

- ・避難所での避難者に対する弁当配布について、調査した結果（別紙参照）、1食あたり700円の単価で、週2～5回程度の提供が可能と判断した。

(町長・副町長)

メニューは統一できますか？

(ふるさと振興課)

メインを指定して、副菜は各店におまかせしようと考えている。ただ、単価700円では厳しいとの声もある。

### ●健康福祉課

- ・2/19(月) DMAT、薬剤師会の活動終了。今後、薬は薬局で購入してください。

### ●税務課

- ・住家被害認定調査 累計 8,197 棟

住家被害内訳 5,128 棟

全壊 279 棟 大規模半壊 111 棟 中規模半壊 137 棟 半壊 490 棟 準半壊 635 棟

一部損壊 3,309 棟 無被害 167 棟

非住家被害内訳 3,069 棟

全壊 616 棟 大規模半壊 106 棟 中規模半壊 155 棟 半壊 570 棟 準半壊 246 棟

一部損壊 1,376 棟

不服がでており、2次調査に向けた準備を対口支援のリエゾンと調整中。

### ●教育委員会事務局

- ・2/13(火)から柳田小、宇出津小、松波中の各共同調理場を使用して昼の食事の提供を開始。物資をもとに、ご飯炊きや汁物は作れるが、冷凍庫・釜などの更新が必要なため、給食はまだできない。

(町長・副町長・道下さん)

冷凍庫や釜などの設備の発注、予算の相談をし、できるなら早く給食を再開してください。

### ●町長

- ・町内飲食店を中心にした、避難所への弁当提供について、地元での提供が可能ということとは良いことだ。できるところから、やりたいはずだから、提供していくべきだ。
- ・断水は4割まで回復したが、見直した結果、回復が遅れる地域があることも判明した。住民に理解してもらえるようにしてください。
- ・対口支援の県より、災害対応のフロー図を作成してもらった。各災害対応業務の目標を設定し、いつまでに仕上げるかと対応していくことが重要だ。各担当課で業務を見直し、自分達で1か月先の目標を設定し、業務にあたってほしい。
- ・タビスタでお土産を買ってくださいと皆さんにお願いしたところ、150万ほどの義援金の報告があった。感謝しています。今後も在庫がある分だけ買ってください。

### ●副町長

- ・2/19(月)10:00より建設業協会と打合せをする。その際は、農林水産課と建設水道課も同席する。打合せまでに、業者への支払いの単価を協議し、支払いができるようにしてください。

## 参考資料 1.4 能登町朝ミーティングメモ

1/29 09:00～ 朝ミーティング 議事メモ

### 4 階議場で開催

#### 中長期の職員派遣要望

##### (石川県)

資料は能登町が石川県に提出する予定。43名を希望。

土木系が中心だが、一般事務も必要。(一般事務が12人、土木系が31人)

受け入れ施設について50名くらいまでを仮設住宅で準備する予定(3月中旬目途)

希望人数から少し人数を減らしているのので、それは独自ルート(姉妹都市等)で確保予定。

##### (能登町)

希望した人数が来てくれるのか、過去の事例はあるか？

→(宮城県)希望通りに来てくれるとは限らない。特に土木系は厳しい。コンサルなどを導入した例もある。

→(能登町)そうすると希望の中でも優先順位をつけておいたほうがよいのか？

→(宮城県)できればそうしたほうがよい。

##### (総務省)

山村開発センターはどうなったのか？

→(町役場)町長とも話全員を2/5までに能登町役場に来てもらうように調整中。山村開発センター自体を閉鎖予定。

→(ひとぼう)ガラスの部屋8～10、和室12～14、その他5人いる。名前も把握済。町長にもお見せしている。

→(滋賀県)まだ移動する先は調整中ということでしょうか？

→(能登町)交渉次第では能登中やコンセルのとで分散させたり、ガラスの部屋のみなど流動的である。どこまで強制的にできるのかになると思う。

→(滋賀県)避難所運用の体制変更についても検討を提示いただいているのでお聞きした。

##### (石川県)

のときんぷらの方もどういう状況か把握したい。応援職員も通いが難しいので、空いた公民館があれば2、3日雑魚寝でもよいので使わせてほしい。またそれを理由に避難者の人に移動を促すことができるのでは？

→(能登町)公民館はコミュニティもあるので厳しい部分もある。引き続き協力したい。

**(宮城県)**

白丸公民館の避難者から陳情の提出があった。役場には伝達済みと報告があったが、それが報告されているか？また改めてこういった情報の伝達ルートを教えてください。

→ (能登町) 通常は公民館長さん等から町役場に上がってくるはず。ただ公民館長が上げ忘れていることもある。今回の件があがっているのかはわからない。

→ (宮城県) どこに伝えればよいか？

→ (能登町) 危機管理の避難所担当の方に言ってください。

**(町役場)**

避難所の時間でかぶっている時間はどうするか？

→ (石川県) かぶっている時間は物資などの忙しい時間でかぶっているのではないか？

→ (町役場) 内部的な話はまた後でしましょう

## 参考資料 1.5 能登町避難所運営会議メモ

1/29 09:30～ 避難所運営会議議事メモ

(滋賀県)

昨日の質問事項についての回答。

夜間の避難所運営について町から資料提供あり。

2枚目以降は施設の情報や医療の情報について、要配慮者への留意事項についての情報。メールでもリエゾンに送付している。

(宮城県)

夜勤について、松波中について女性の町職員が来たら、夜間に宮城県内の職員も対応するなどローカルルールがあった。要確認。

(和歌山県)

宇出津小学校と小木小学校を配置換えしてほしい。航空学校から来ている、雪道に慣れていないのでできるだけ近場をお願いしたい。

他の都道府県のローテーション案を教えてください、人事との調整をスムーズにさせたい。

→ (滋賀県)

宇出津小学校と小木小学校の配置換えは問題ない。ローテーション案は考え中。

(滋賀県)

ほかの県はどのようなローテーションを考えているか？

→ (茨城県)

ローテーション案は考え中。夜間の業務内容の重さが不明。夜勤なのか宿直に近いようなものなのか。そういったことを教えてください。

→ (滋賀県)

町に情報を確認する。

→ (和歌山県)

さきほど提示されたスケジュールにも0～5時就寝と書いているので、おそらく宿直に近いのでは？

(茨城県)

今日引継ぎをしたので、山村開発センターの環境について教えてください。

→ (ひとぼう)

建物がまず老朽化していて、定員いっぱい入っている。

中の経路が複雑で、ごちゃごちゃしたところを通らないといけない。

→ (茨城県)

支援体制が変わるとどうなのか？

→（ひとぼう）

地元のリーダーしか管理ができていない。町役場の人も把握ができていない。事務室に謎の外部から来た人が住んでいる。

→（滋賀県）

そこに住み着いて生活している。

→（ひとぼう）

移動してほしいといえば家に帰るとい人がある気がする。

（茨城県）

夜勤については今日確認されるのか？

→（滋賀県）

基本的に夜勤可能で考えている。

→（和歌山）

人数が増えないことを前提にして夜勤をする方向で危機管理

→（宮城県）

まだ夜勤可能かわからない。3交代

→（茨城県）

町役場職員がいなくなることを危惧している。

→（宮城県）

今日の就寝時間の長さを見て、人事に投げたいと思う。

→（和歌山県）

2/6までにとということなのか？

→（滋賀県）

町には引継ぎなどで前後することはお伝えしている。

（和歌山県）

公費解体等での応援派遣を2月中旬と聞いていて、和歌山県も応援を出す形で調整している。

→（滋賀県）

うちも応援を出す予定で調整。受付業務で3人。12日に引継ぎ、13日からと聞いている。

→（和歌山県）

被害認定を実施している2人という人数で町役場には投げている。あとは岩手県。

（宮城県）

L0の会議を設けてほしい。時間を短くてもいいので。

情報を少し引きたい。L0も知っていたほうが良いこともあるので、手法を作っていきたい。

→（和歌山県）

L0の中でお互いの情報を共有できる場は大切だと思う。

→（滋賀県）

それでは明日朝9時30分から毎日開催をお願いします。

◆2024/01/21 情報共有会議 17:00～

1. 能登町状況 (1/16 : 00 時点 石川県災害対策本部会議資料より)

【被害状況】

- ・死者 12 名 (直接死 7 名、災害関連死 5 名)
- ・住家被害 (全壊・半壊・一部損壊 5000 棟)
- ・避難者 56 か所 1279 人 (1/19→1/21 182 人減) →40 後半?
- ・停電状況 240 戸 (1/19→1/21 100 戸減)
- ・断水状況 5800 戸 (1/19→1/21 100 戸減)

※内浦地区の一部で解消 能登、柳田地区での通水試験

【町役場・支援状況】

- ・総括支援 2～8 名
- ・対口支援 79 名 (滋賀県、茨城県、和歌山県、宮城県、岩手県) (1/19→1/21 1 人減)
- ・県職員 10 人 (1/19→1/21 1 人減)  
災害マネジメント支援 (次長級事務職) 1 人  
リエゾンなど事務的支援 (事務職) 9 人 (1/19→1/21 1 人増)  
建物応急危険度判定、応急仮設住宅 (建築職) 0 人 (1/19→1/21 1 人減)  
市町教育委員会の事務支援 (教員) 0 人 (1/19→1/21 1 人減)

【被災者支援】 (能登町ホームページより)

1/20 更新

- ・町内 11 カ所に給水所を開設 (1 月 22 日)
- ・住宅支援全般について
- ・町外の工営住宅について
- ・石川県賃貸型応急住宅 (みなし仮設住宅) について

1/21 更新

- ・ペットの飼い主でお困りの方へ
- ・住宅の緊急修理 (ブルーシート展張等) について 完了期限が R6 年 2 月 29 日までに延長
- ・災害義援金に関する動画を YouTube で公開  
[https://www.youtube.com/watch?v=opFc0\\_640Vc](https://www.youtube.com/watch?v=opFc0_640Vc)
- ・能登半島地震に係る能登町災害義援金の受付について
- ・仮設風呂の入浴について (一部仮設風呂の移転)

2. 支援第 5 隊報告 (行司・今石)

- ・柳田小学校 段ボールベッド設置
- ・避難所運営ミーティング  
役場は準広域に段ボールベッドを置きたい→入れる方向

コンセールのと、白丸公民館は入らないのでは？ つめて入れたい

加湿器を避難所に置きたい

自宅に帰った後の関連死の問題

トレーラーハウスを置く場所の確保

・**鶴川小学校の段ボールベッド設置**

既設のものに付け加える形で

・**避難所まわり**

鶴川小学校含め 10 カ所訪問 →すべて把握終了

厳しい避難所 準広域では白丸公民館 コンセールのと

自主では九十九湾駅、ホテルのときんぷら体育館

**引継ぎ**

- ・白丸公民館 現在 37 人 図面をもらってきた。
- ・公民館長は 50 個入れたいが、50 は段ボールベッドが入らない。48 もきつきつ。
- ・図面から配置を考えて、水谷さんに図面を見せる。
- ・自主避難所の厳しい 2 箇所(九十九湾駅、ホテルのときんぷら体育館)に注意
- ・九十九湾駅はつめつめ、ホテルのときんぷら体育館は感染者等で車中泊が多い
- ・保健師は全避難所 3 巡目くらい 町の保健師は自宅の避難者、外部が避難所
- ・役場と滋賀県に白丸の話はしておきます
- ・中長期のことを考えて、熊本益城町の記録紙を渡して感覚を身に付けて欲しい  
→町長も道下室長も理解をしているが、目の前のことに焦っている。  
関連死予防について、保健師の巡回しか手がない。  
記録紙を購入して次回持っていく。→山口が購入。
- ・報告で数字が出てこないことが非常に多く、変化が読み取りにくい。
- ・名簿は元本の通りで作成中。名前しかないものはそのまま。

**3. その他**

・**天気について**

23 日の午後から平地・山地ともに注意報級の大雪の見込み

予想よりも雪雲が発達したら警報級の大雪となる可能性あり

23 日から 27 日くらいまで最低気温が-1~0℃ 路面の凍結、水道管の凍結に注意

・**今後の派遣予定：第 6～第 8 隊**

第 6 隊 1/22 月-1/26 金 坂本・塩津

第 7 隊 1/25 金-1/29 月 行司・山口(山口は 28 に七尾駅から電車で帰る)

第 8 隊 1/29 月-2/1 木 林田・高原

※22、29 は災害対策本部会議に参加しない

※第 8 隊は 29 のお昼までに金沢に到着し、県庁等で月例研究会にオンライン参加

**DRI調査研究レポート 2025-02**  
DRI Technical Report Series [Vol.58]

**令和6年能登半島地震における  
災害対応の現地支援に関する報告書**

発行

2026年3月

阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2  
tel.(078)262-5060 fax(078)262-5082  
<https://www.dri.ne.jp>

印刷

**服部プロセス株式会社**

〒653-0022 神戸市長田区東尻池町2-9-17  
tel.(078)682-8855 fax(078)682-1500

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

---

<https://www.dri.ne.jp>



ホームページ



調査研究レポート