

能登半島地震から1年 大規模災害対策の現状と課題

笛田 保之

国土交通省の所掌業務は、陸・海・空の交通・運輸行政や海上保安、気象行政、河川や道路、港湾・空港施設など公共インフラの維持など多岐にわたり、国民の日々の安全・安心を確保し、命をまもる任務に携わっている。しかし、地震や台風豪雨、豪雪といった頻発する自然災害が、瞬く間に公共インフラの機能を奪い、国民の財産や人命が奪われる可能性がある。

日本は「災害大国」ではあるが、災害が発生するたびに、公務、民間の叡智を結集し、損壊したインフラや家屋の復旧、仮設住宅の建設などいち早く現地作業に着手し、防災・減災対策では、津波や洪水など堤防補強、地滑りや土石流対策、道路や橋梁、トンネルの補修、公共施設、民間施設、個人住宅の耐震化や老朽化対策にその優れた技術を発揮し、被災地の復旧・復興、防災・減災に多大なる貢献を果たしてきた。

能登半島地震の発生から1年が経過した。国土交通省は、この1年の復旧・復興の実績について、「豪雨による被災を含め、二次災害に直結するような被災箇所の応急対策はすべて終了」「応急仮設住宅の必要戸数、6,882戸すべてが12月末に完成」「恒久使用も視野に入れた木造応急仮設住宅、1,603戸を6市町村に供給、

さらに10市町が災害公営住宅を整備予定」「現場力を最大限発揮し、総力を挙げて被災地の一日でも早い復旧・復興に取り組む」と公表し、国土交通省の実績をアピールしている。

一方、災害予算が被災地の生活インフラの復旧や避難生活に十分行き渡らず、その遅れが指摘されている。損壊した道路や港湾など復旧工事の発注では、その予算不足の問題もあるが、技能労働者不足を理由に、発注手続きに参加しない、または参加してもその後に辞退する企業が多く、工事不調を招いている。技能労働者の不足は、災害対応よりも優先する「大阪・関西万博関連」建設工事が背景にあるのではないか。地震により損傷した水道管本管は全て復旧したものの、被災者の自己負担を強いられる宅内配管の遅れにより依然として断水が続いている。避難後の医療・介護体制が不十分であることから、避難生活の劣悪な環境やストレスで体調を悪化し亡くなる「関連死」が、地震や津波で亡くなった「直接死」を上回っている。

それでも、被災地の道路啓開や土砂災害対応、インフラの復旧、被災住宅の再建や仮設住宅の建設などが急ピッチに進み、少しずつ日常を取り戻していくことへの感謝の気持ちを伝えたいのは、この間、発災当初から被災地に出向き、今も現地で活動する、民間・公務のなかまの頑張りに他ならない。しかし、発災から今日

図1 緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）



出所：国土交通省資料

図2 散水車による給水支援（能登町）



出所：国土交通省資料

図3 作業船による支援物資輸送



出所：国土交通省資料

図4 道路啓開緊急工事



出所：国土交通省資料

に至るまで、道半ばの復旧・復興には、「現場力」と強調する体制面や、被災者の命や暮らしをまもる対応については多くの課題が浮き彫りとなっている。被災地における国土交通省地方整備局の任務と、被災地活動の現場からの切実な声から、その課題について検証する。

国土交通省の出先機関として、地域の整備や防災、災害復旧などを担う地方整備局は、災害が発生すれば、全国各地から「緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）」を派遣し（図1）、特別の支援体制を組み、災害発生時の初動対応や復

旧・復興対応に優先的にあたっている。その活動は、道路や港湾の亀裂や陥没、決壊した堤防、土砂崩落箇所の調査や復旧工事の監督、排水や給水活動、作業船による支援物資輸送など多岐にわたる（図2、図3、図4）。

上下方向に活断層が動いた揺れの特徴から道路の損傷がひどく、活動予定場所への車の移動では、亀裂や段差に注意しながら、時速20kmほどの低スピードで車を走行させるものの、それでもパンクする車両が相次いだ。能登半島の沿岸部までの移動は道路の選択枠が少なく、救

援や作業が遅れたりする可能性が高いことも指摘されている。

被災地では、過酷な環境のもとで作業が行われている。能登半島地震の被災地活動では、各地方整備局の防寒グッズの十分な備えもなく、厳寒下の作業は凍傷の危険もあった。道路の通行規制は職員が行っており、十分な交代要員を確保できず氷点下の現場に22時間連続で対応するなどの状況も生じた。また、派遣当初から1カ月が経過しても、車中泊が続く者がおり、自治体庁舎で寝泊まりする者であっても雑魚寝を余儀なくされ、十分な食事もとれない状況や、断水していたことからトイレにも十分に行くことができない状況などもあった。

2024年2月に北陸地方整備局能登復興事務所が新設された。能登復興事務所の業務は、石川県や輪島市、珠洲市などが管理するインフラの復旧である。地震被害に加え、奥能登豪雨についても復旧工事を施行していたが、土砂崩落に関しては地震よりも9月の奥能登豪雨での被害の方が多かったのではないかとこの声もあった。新設時10人程度であった職員数は4月に50人規模に増員し、7月には58人となった。しかし、その組織・人員は、一部には他の地方整備局からの派遣もあったが、多くは北陸地方整備局内の他の事務所から配置変更されたものであった。能登半島地震の被害は、石川県だけではなく、富山県や新潟県にも及んでいるが、配置変更によって減員が生じた事務所では、普段と同様の業務量はそのままに、担当業務を部内で再分担せざるを得ない状況に置かれている。

復興対応の長期化が予想されるもとでの働き方では、「災害対応」を理由に、人事院が定める時間外勤務の月45時間上限規制の対象から外され、年間1,000時間を超えるような時間外労働が強いられることにもなるため、職員の心身の健康に影響を及ぼすことが懸念される。現に能登半島地震以降、長期の病気休暇に陥る職員が増えている。災害が発生すれば、それへの対応は何よりも優先されるものではあるが、そのような労働環境のもとで働くことが許されて良いのか、問われなければならない。

政府方針によって、長年にわたり国家公務員の定員は大幅に削減され続けており、現在の第14次定員合理化計画（2020～2024年度）では、5年間で10%もの削減が各省庁に課せられてきた。政府は2025年度から5年間についても、5%以上のさらなる定員削減を決定している。災害発生時における初動対応、二次被害の防止や復旧・復興、また、現地での調査と原因究明により明らかとなった課題への対策には、人員確保が至上課題となる。しかし、現状では不十分な人員体制で事態に当たらざるを得ず、新たな災害による被害の拡大にもつながることが懸念される。国がこれまで推し進めてきた対策は、過去の反省や教訓をもとに、非常時を想定して備え、被害を未然に防ぐものとなっているとはいえない。むしろ、災害により尊い命や財産が奪われた後になって必要な組織の拡充や新規増員を検討するという後手後手の対応となっている点に問題がある。

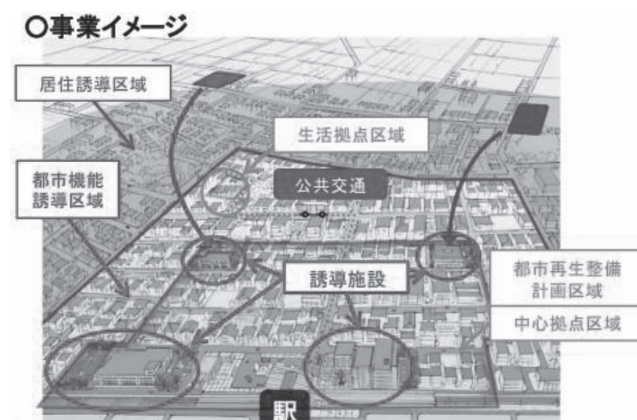
能登半島地震とその後の記録的豪雨による被災地の復旧の遅れの背景には、被災地で奮闘する建設産業や行政の人手不足がある。しかしこ

のほかに、国の「コンパクトシティ政策」(図5)が背景にあるのではないだろうか。コンパクトシティ政策のねらいとは、急速な人口減少と高齢化に直面する地域では、厳しい財政状況下で、市街地が拡散した居住者の生活を支える公務・公共サービスの提供が困難になりかねない状況にあることから、市街地をコンパクト化し、都市の持続性を確保(集中型都市構造化)することが、生活利便性の維持・向上、地域経済の活性化、行政サービスの削減など、行政目的を実現するための有効な政策手段と位置付けられている。

この目的をすべて否定するものではないが、とりわけ災害復旧・復興やインフラ老朽化対策の過程では、厳しい財政状況下と、これまでの公務・公共サービスの提供が困難にあることを理由に、人里離れた海岸部や中山間地域の生活インフラや生業を切り捨て、一方では「選択と集中」「経済の活性化」を理由に、財界への利益誘導を目的に、経済の活性化イコール、大規模都市開発を推し進めようとしているのではないか。

このようなコンパクトシティ政策は、昨今では「創造的復興」と提唱され、一見「被災地ファースト」を掲げているように見えるが、真に必要な災害予算が、被災地の生活インフラの

図5 コンパクトシティ政策のイメージ



出所：国土交通省資料

復旧や避難生活に十分に行き渡っているかについては検証が必要である。

発災直後の迅速な支援体制の確保と、危険を伴う被災地で安心して活動できる労働環境の整備には、第一に人員確保が至上課題である。交代要員を整え、勤務時間のインターバルを確保することが、被災地で活動する職員の疲労管理や二次被害の防止にもつながる。また、災害が起きる度に復旧・復興を目的として時限的な増員を行うといったような、問題が起こってから対策を講じる対症療法的な対応では根本的な問題解決とはならない。過去の災害に共通する課題を見出し、分野横断的・総合的な対策を講じること、そのために恒久的な法整備と、中・長期的な予算・体制の確保を行うことこそが重要であろう。

(ふえた やすゆき・国土交通労働組合中央執行副委員長)