

Kanazawa University,  
Faculty of Economics and Management

# Discussion Paper Series

No. 81

## 2024年能登半島地震急性期の問題 —避難の多様化と広域化を中心に—

武田 公子

Kimiko TAKEDA

[takekim@staff.kanazawa-u.ac.jp](mailto:takekim@staff.kanazawa-u.ac.jp)

7 March 2024



金沢大学経済学経営学系  
〒920-1192 金沢市角間町

Faculty of Economics and Management,  
Kanazawa University

Kakumamachi, Kanazawa-shi, Ishikawa, 920-1192, Japan

[https://keikei.w3.kanazawa-u.ac.jp/research\\_dp.html](https://keikei.w3.kanazawa-u.ac.jp/research_dp.html)

#### 要旨

2024年1月1日に発生した能登半島地震は、対人口等での被害規模で見ると東日本大震災にも匹敵する甚大な災害となった。本稿は、災害救助に注力すべき時期を急性期と捉え、なかでも避難のあり方に焦点化して発災から2ヶ月余までの間に生じている諸問題を速報として報告するものである。能登半島地震では、東日本大震災時の避難者数の動向と比較すると、避難者総数がいったん減少した後横這いで推移している状況がある。この背景には、指定避難所と自主避難所、1.5次避難および2次避難を含む広域的避難、福祉避難所、といった避難の諸形態のなかでそれぞれ問題が生じているものと考えられる。ライフライン特に上下水道の復旧の遅れによって、災害対策基本法や防災基本計画に謳われる避難時における「良好な生活環境」の確保が困難化しており、このことが避難形態の多様化・複雑化をもたらしていることにも言及する。

#### はじめに

本稿は、2024年1月1日に発生した能登半島地震における急性期の問題に関して、とり急ぎディスカッションペーパーという形で情報共有するものである。この災害は、東日本大震災に匹敵する甚大な被害をもたらしており、半島という地理的不利性も相俟って、救助・支援・応急復旧に多々困難が生じている。

災害救助法<sup>1</sup>第4条は、救助の内容を次のように定めている。①避難所・仮設住宅の供与、②食品・飲料水の給与・供給、③被服・寝具等生活必需品の給与・貸与、④医療・助産、⑤被災者の救出、⑥住宅の応急修理、⑦生業資金・器具等の給与・貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、その他である。救助法適用指定は総理大臣、救助の実施主体は知事または被災自治体の首長であり、費用の支弁は都道府県が行い、本則としては国が1/2負担することとなっている。同法でいう救助は仮設住宅までの中期的射程をもつものであるが、本稿では人命救助と避難およびそのための応急復旧に注力されるべき初期の局面を「急性期」として捉え、その中でも特に避難のあり方をめぐる諸問題に焦点化するものである。避難のあり方は、急性期を過ぎた後の帰還支援や応急仮設住宅の提供方法とともに、復旧・復興の成否にも影響を及ぼす。その意味では避難のあり方は急性期だけの問題ではな

<sup>1</sup> 1947年法律第118号、最終改正2022年法律第68号。

いともいえる。本稿はこの観点から、能登半島地震における避難の諸形態とそれぞれの課題について論じていく。

なお、災害に関する筆者の研究スタンスは下記のとおりである。筆者は災害現場に対しては「調査・研究」ではなく「単なるボランティア」として現地入りすることを自らに課している。過去の災害「調査」時、被災地の方々が外部からの「調査公害」にされされ疲弊している姿をみてから、自分は「調査」「視察」と称して現地入りすることは、少なくとも復興局面に至るまでは極力控えている。筆者の「研究」は机上での情報収集でできることが大半であり、ボランティアとして現地入りすることで得た知見とそれを組み合わせることで研究者としての責務を果たしていくことができるのではないかと考えている次第である。本稿も、学内サークル「金沢大学ボランティアさぼりとステーション」が運営する災害ボランティア活動に顧問として参画し、1.5次避難所や現地へのボランティアバス派遣を通じて得た知見をベースに、机上で得ることのできる情報分析の範囲で執筆している。

## 1. 能登半島地震の甚大性と被害相

### (1)過去の大規模災害との対照

2024年1月1日16時10分頃、能登半島地方を、最大震度7（輪島市、志賀町で観測）の地震が襲った。地震の規模を示すマグニチュードは7.6であり、熊本地震の7.3を上回る。これによる家屋の倒壊や火災の発生、土砂崩れ等により、石川県内では241名の方々が亡くなり、住家被害は80,000棟に達しようとしている他、上下水道や道路のインフラ、公共施設や産業関連施設にも甚大な被害をもたらした。特に深刻なのは水道の損壊であり、発災から2か月経つ現在も約18,000戸が断水状態にある。

この災害がもたらした甚大な被害とそれへの対応を考える上で、過去の大規模災害からの経験が有意義であることは間違いない。今回の能登半島地震における石川県内の被害と対応に関しては、東日本大震災におけるそれと対照させて捉えることで、東日本から学ぶことや教訓とすべきことが多いと筆者は考える。それは次のような理由による。

第一に、各種の法律適用の状況からの判断である。「令和6年能登半島地震」に適用された法律の主なものは下記の通りである。災害救助法適用（2024年1月1日）、激甚災害指定（同1月11日）、被災者生活再建支援法適用（1月6日石川県報告）、「大規模災害からの復興に関する法律」<sup>2</sup>適用（1月19日施行）、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（特定非常災害特別措置法）」<sup>3</sup>適用（1月11日）。このうち、「大規模災害からの復興に関する法律」は東日本大震災を機に制定され、2016年熊本地震、2019年台風19号、2020年7月豪雨が適用例である。特定非常災害特

<sup>2</sup> 2013年法律第55号、最終改正2021年法律第31号。

<sup>3</sup> 1996年法律第85号、最終改正2022年法律第44号。

別措置法は、阪神淡路大震災後に制定され、これまでの適用例は、上記三件の災害に東日本大震災と2018年7月豪雨が加わる。こうした法適用に鑑みると、東日本大震災と熊本地震とがまずは比較可能な事例と言えよう。

第二に、被災地域の地理的・人口的特性を考えると、熊本地震より東日本大震災における岩手県の事例に近いように思われる。熊本地震は死者268と能登半島地震と概ね同規模の人的被害であったが、住家被害は全壊8,643、半壊34,340、一部損壊154,143ときわめて被害件数が多い。これは、政令市の熊本市とそれに隣接する益城町のように、相対的に人口密度の高い地域で住家被害が多い、いわば都市的な災害という側面が顕著といえる。これに対し東日本大震災の被災県のひとつである岩手県は、人口規模や産業構造、人口動態等の点で石川県と比較対照しやすいものと考えられる。

表1はこのような観点から岩手県における東日本大震災の被害と、石川県における能登半島地震の被害とを対照させたものである。両県の人口規模は近く、過疎高齢化を抱えた地域の甚大な災害であることや、農林業・水産業とその関連産業（加工・観光等）の役割の大きさ、集落の点在性等に関して共通するところが多い。従って、能登半島地震の今後を考える上で、東日本大震災時の岩手県の対応は、以下でも参考としていくこととなる。

表1 岩手県と石川県の震災被害

	石川県（能登半島地震）	岩手県（東日本大震災）
発災日、マグニチュード	2024/1/1 M7.6	2011/3/11 M9.0
死者・行方不明者	241	5,823
住家全壊	78,391	18,370
半壊		6,502
一部損壊		13,078
（被害の発表時点）	2024/2/28	2013/2/27
避難者数（最大時点）	33,530（1/4）	54,429（3/13）
2020国調人口	1,132,526	1,210,534
同世帯数	469,910	492,436
最大避難者対人口（%）	3.0	4.5
住家被害対世帯数（%）	16.7	7.7

<資料>『岩手県東日本大震災津波記録』および石川県災害対策本部会議資料より作成。石川県の人的被害はこの他に「安否不明」があるほか、住家被害の区分が報告されていない自治体が複数ある。

とはいえ、両者の被害の様相には大きな相違がある。東日本大震災では津波被害の甚大性から人的被害が極めて大きいのにに対し、能登半島地震では住家被害件数が多く、世帯数に対する住家被害棟数の比率では岩手県の二倍にも達している。ただし、ひとつの家が

複数の建物からなる（母屋、離れ等）ことも多いため、棟数が世帯数を表すわけではない点は留意が必要である。

## (2)能登半島地域の脆弱性

この災害に見舞われた能登とは、そもそもどのような地域なのだろうか。今回の地震の被害の甚大性の背景には、この地域の抱えてきた脆弱性の問題があったと考えられる。

第一に、過疎高齢化の著しい地域の災害であるということである。2020年国勢調査によれば、岩手県沿岸部の人口は226,633であるのに対し、今回被害の大きい能登地域<sup>4</sup>の人口は179,112である。発災以前から石川県内では能登地域とそれ以外の地域の人口動態の格差が進行しており、宝達志水町以北の能登地域では、志賀町を除き「全部過疎」地域指定となっている<sup>5</sup>。志賀町は平成合併前の旧富来町と旧志賀町がいずれも「一部過疎」であるため、事実上能登地域全域が過疎地域であるといってもよい。因みに岩手県沿岸部については、久慈市を除き全ての市町村が「全部過疎」である。

また、高齢化率についていえば、2020年国勢調査では珠洲市51.6%、能登町50.4%、穴水町49.1%といずれも高水準であり、65歳以上単身世帯比率（対65歳以上人口）は輪島市19.0%、珠洲市17.8%、穴水町17.0%となっている。高齢者のひとり暮らしの場合には、老朽化した住宅の耐震化を進めることに困難が伴うものと考えられる。例えば2018年の「住宅・土地統計調査」によれば、総住宅数に占める1970年以前建築住宅数の比率は、珠洲市で32.4%、輪島市で26.2%となっており（因みに金沢市では6.5%）、同じく非防火木造住宅<sup>6</sup>の比率は珠洲市で66.8%、中能登町で63.4%、志賀町63.1%（金沢市では24.0%）となっている。

高齢化率が高いと要援護対象が多くなる側面ばかりが強調されがちであるが、能登地域の高齢者は自給的農業や漁業で生計を賄っていることが多く、こうした生業のなかで元気に暮らし、地域の担い手となっていたことを忘れてはならない。このような生業とそこから土地への愛着が、広域的な避難を躊躇わせ、倒壊を免れた自宅の納屋等での寝泊まりや車中泊、自主避難という形を選択させている背景にある。逆に、土地を離れて避難した高齢者にとっては、環境の変化が心身の不調をもたらすリスクがあることも配慮されねばならない。

---

<sup>4</sup> 県内の地域区分としては、能登北部（輪島市、珠洲市、穴水町、能登町）と能登中部（七尾市、羽咋市、志賀町、宝達志水町、中能登町）を合わせて能登地域とする。

<sup>5</sup> 一般車大法人全国過疎地域連盟「全国過疎市町村マップ」参照。

<sup>6</sup> 「防火木造」とは、柱、はりなどの骨組みが木造で、屋根や外壁など延焼のおそれのある部分がモルタル、サイディングボード、瓦、トタンなどの防火性能を有する材料でできているもの（2018年住宅・土地統計調査の定義）。

第二に、半島という地理的特性が関わる困難性である。宝達志水町以北は「半島振興法」の対象地域<sup>7</sup>となっている。2016年に最終変更された「能登地域半島振興計画」では、過疎高齢化に加え、高速交通体系の整備や地域産業の活性化・農林業の持続等が地域の課題として挙げられている。

高速交通体系はともあれ、この地理的特性が被災地へのアクセスを困難化させたことは否めない。例えば、金沢市から能登地域に繋がる主な道路は、のと里山海道（石川県道60号金沢田鶴浜線）、国道249号（能登半島周遊道路、七尾市～穴水町～珠洲市～輪島市～羽咋市～宝達志水町～津幡町～金沢市）の二本である。この他富山県を経由するものとしては、能越自動車道（一般国道470号、小矢部砺波～のと三井）と国道160号（高岡～氷見～七尾）がある。これら4本の自動車道全てで通行止め区間が多数生じ、一般道・地方道への迂回や一方通行区間が設けられることで輪島市や珠洲市へのアクセスが何とか確保された（例えば1月2日付災害対策本部会議資料参照）。これら道路の損壊と能登地域へのアクセスの困難が、その後の超急性期対応に影響したのである。このことは、東日本大震災時の岩手県で、いわゆる「櫛の歯作戦」として東北自動車道から沿岸部へのルートが並行して確保できた状況とは大きく異なる。

また、特に能登半島を周遊する国道249号線が各所でがけ崩れのため寸断されたことの影響も大きい。沿岸部には多くの集落が点在しており、それらが「孤立集落」となって、道路の応急復旧まで孤立性が解消されないという問題もあった。

第三に、行政の脆弱性である。能登地域、特に奥能登地域の自治体の財政力が低く、公共施設やインフラのメンテナンスが十分になされてこなかった可能性がある。特に復旧の遅れが問題とされている水道については、七尾市以南は「県水」と呼ばれる石川県の上水供給を利用し、北部では市町が独自に上水供給（簡易水道を含む）を管理していた（「自己水」と呼ばれる）。能登半島地震ではいずれの場合も断水が長期にわたっているが、その背景には老朽化した水道施設のメンテナンスが十分でなかった可能性がある。

また他方で、職員の配置も多いとは言えない状況にあった。市町役場は、本庁のみならず、社会福祉協議会等の外郭団体や公立病院の職員も被災した状況にあるなかで業務継続を強いられているが、職員の離職も報道されている。全国都道府県・自治体からの数多くの職員派遣によって支えられている状況はあるものの、急性期を脱してこれら支援職員が引き上げた後に復旧・復興を担っていく人材の確保は急務と言える。

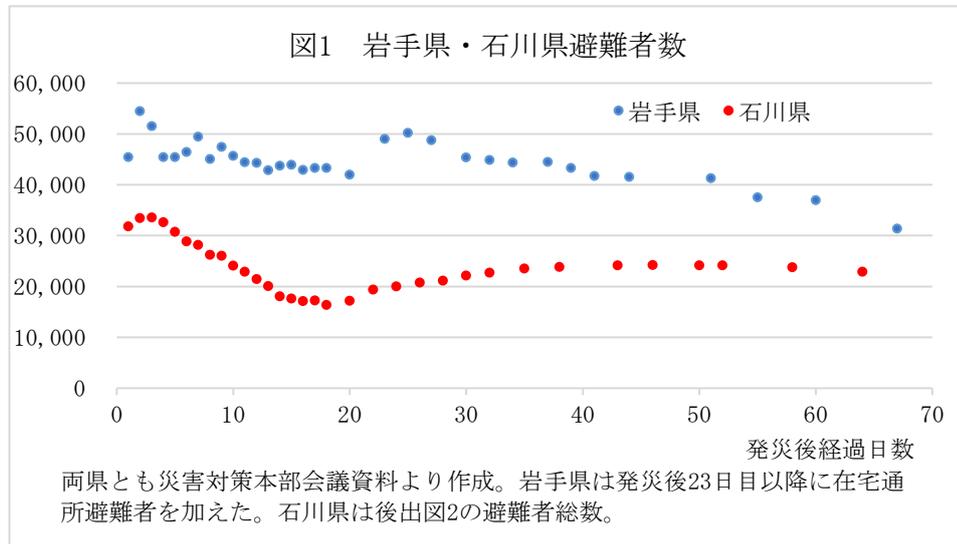
## 2. 避難の多様化と広域化

### (1) 避難者総数とその内訳

---

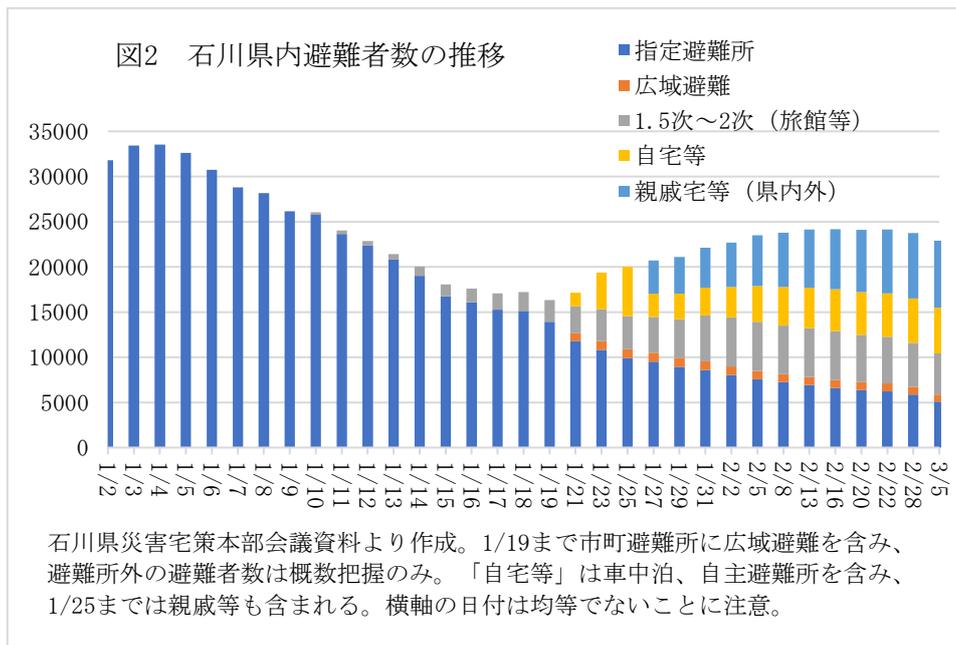
<sup>7</sup> 半島振興法（1985年法律第63号）に基づき、石川県宝達志水以北および富山県氷見市を含む13市町が1986年に適用を受けている。国土交通省地方振興課半島振興室「半島振興対策実施地域対象市町村一覧」（2013年4月1日現在）。

図1は、東日本大震災時の岩手県と能登半島地震時の石川県について、それぞれ発災日を0とした経過日数を横軸に、各災害対策本部が発表した避難者数を縦軸にとって、プロットしたものである。



災害対策本部会議は発災から20日間は毎日開催され、その後は次第に間隔を空けた開催となっているため、避難者数のプロットも線状にならない。両ケースとも、発災後2日目ないし3日目に避難者数のピークがあり、その後減少に向かっている。岩手県で発災後23日目以降に避難者数が増加しているのは、在宅通所避難者（自宅で寝泊まりするが、水や食料等の支援物資は避難所で受け取る場合）を把握し直したためである。その後、1か月経過頃より避難者数は徐々に減少しているが、これは仮設住宅への入居が始まったためと考えられる。石川県の場合、発災後18日目を底として、そこから避難者総数が増加に転じている。これは後述するように、自宅や自主避難所、親戚宅、1.5次および2次避難所等への避難者数を追加したためである。その後の避難者数が横ばいであり、岩手県のような減少傾向が見られないこと背景には避難形態の多様化があり、さらにその背景としては現地におけるライフライン復旧の遅れや仮設住宅建設の遅れがあると考えられる。

そこで図2に、能登半島地震における避難の内訳を示した。ここから次のような状況が窺われる。まず、「指定避難所」として示したのは、対策本部資料では単に「避難所」とされているものである。これら避難所は、各自治体の地域防災計画等で示されている指定避難所と必ずしも一致せず、「石川県防災ポータル」の「避難所情報」に挙げられている避難所の避難者数の合計が、ここでいう「指定避難所」の避難者数に一致している。自治体が事前に想定した指定避難所と、実際に開設されている、あるいは事実上指定避難所として運用されているところとの相違があるようだが、以下ではこれらをさしあたり「指定避難所」として捉えておく。図に示すように、これら「指定避難所」での避難者数は1月4日の33,530人をピークに減少しており、2月末には5,877となっている。



ほとんどの指定避難所には、各自治体の職員、県職員、ないし他県等からの支援職員が配置されている。他県からの支援職員は、「対口支援チーム」として、都道府県・政令市に割り当てられた避難所に配置されている。2月28日付対策本部会議資料によれば、これまで54都道府県市から1049名の職員が避難所運営に派遣されている。

また、「広域避難」としているのは、能登地域から主に加賀地域の市町避難所への避難者数であり、集落単位の集団避難がここに含まれており、旅館等への「2次避難」とは区別されている。例えば、1月21日付の石川県災害対策本部会議資料によれば、輪島市南志見地区等から約270人が金沢市に、同西保地区から約130人が白山市に、鶴巣地区から約110人が野々市市に、同大屋地区から約20人が能美市に集団避難したことが報告されている。

## (2) 自宅や自主避難所等での避難

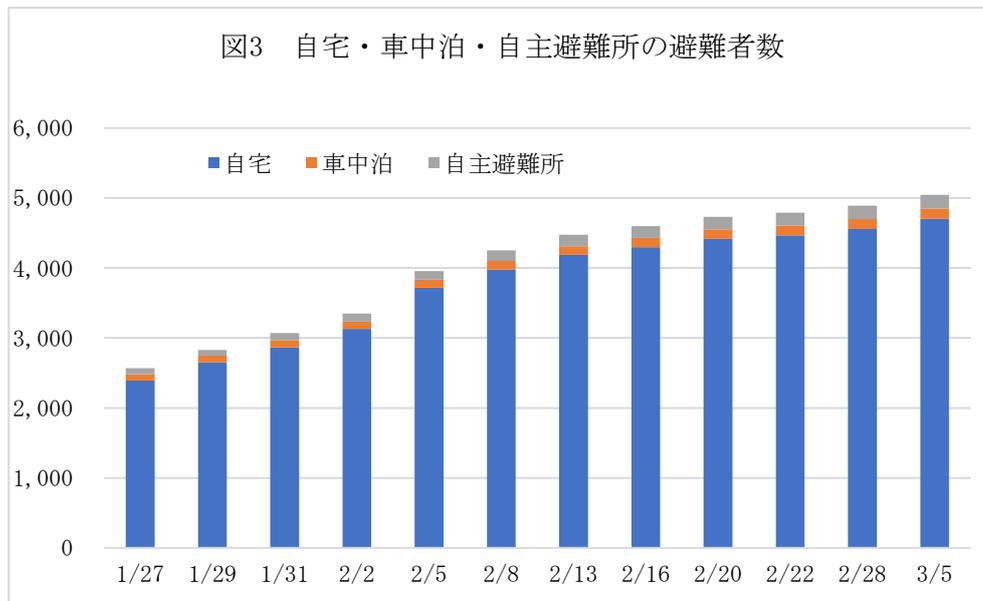
前述のように、「指定避難所」以外の避難実態は発災から3週間程度ほとんど把握されていなかった。県は1月19日に自宅、車中泊、県内外の親戚宅等に避難した方を対象に、連絡先を登録する窓口を開設した。図2における「自宅等」「親戚宅等」はこの窓口を通じて把握された避難者数である。能登地域には高齢者の独居世帯が多いが、この方々が別居する子ども等のところへ避難するという例が多く、これが「親戚等」に該当すると考えられる。これら、指定避難所以外の避難者数は1月27日以降数字が発表されているが、一貫して増加を続けていることがわかる。

「自宅等」には、車中泊や自主避難所といった形態が含まれている。能登地域はライフライン、特に上下水道の復旧の遅れにより日常生活上大きな支障を来しているが、それで

も個々の事情で自宅近くから離れたくない・離れられない方々がこれらの避難形態を継続している。

図3は、図2で「自宅等」に一括した避難者数の内訳を示したものである。車中泊にはエコノミークラス症候群発症のリスクが指摘されているが、全壊等で住めなくなった自宅の近くに駐車して生活する人々は少なくない。図ではわかりにくいですが、車中泊は増加傾向にあり、把握を開始した1月27日時点では93人だったものが、2月28日時点では141人に達している。

自宅が損壊していても、敢えて危険を承知で寝泊まりしている場合、あるいは自宅が複数の建物からなり、損壊を免れた納屋や離れ等で生活している方は4,500人にも上り、この人数も増加傾向にある。一旦広域避難をしたものの、結局は自宅に戻ってきてそこでの生活を再開するという選択である。ライフラインが復旧していない状況下ではあるが、給水所に通う、あるいは「山水」と呼ばれる湧き水を活用して凌いでいる状況である。



また、自主避難所への避難者は、車中泊を上回るペースで増加してきている。とはいえ、図3に示される自主避難所への避難者数（災害対策本部会議資料における「避難所以外の避難所」）は、実のところ自主避難所での避難者数を正確に捉えているわけではない。

筆者が石川県危機対策課より提供された別の資料「避難所運営状況調べ」によれば、2月23～25日時点の調査では、表2のような自主避難所が把握されている<sup>8</sup>。これによると、避難者数は1000人を超えており、上記図3の把握は過少であることがわかる。これ

<sup>8</sup> 「状況把握のために危機対策課が把握している情報であり、公的・正確なものではなく、随時更新しているものではないため、あくまで参考程度の取り扱いで」と、研究者間で共有可能として提供された資料から集計した。

らの避難者は図3の「自宅」に含まれている可能性もあるが、自主避難所への避難者は決して少なくないことに注意が必要である。このような数字の相違が生じた原因としては、次のような事情が考えられる。

指定避難所のほとんどは前述のように職員（各市町、県、ないし県外等からの支援職員）が配置されている。例えば輪島市内の指定避難所で避難者数が最も多い輪島中学校には大阪府、次いで多い輪島市ふれあい健康センターには東京都、というようなカウンターパート方式で支援が入っている。

これに対し、自主避難所で職員が配置されているところは表2に示す「うち職員配置の避難所」の

欄が該当するものに限られる。自主避難所で職員が配置されているのは、指定避難所の近くにあるものや、市町の管理する施設（廃校跡等）で、相対的に避難者数が多いところにとどまる。これらの避難所で把握されている人数が、図3で示した「自主避難所」の人数に相当するものと考えられる。前述のように、図3はあくまで窓口で電話やLINEを通じて把握した人数、すなわち自己申告であるのに対し、表2は実態に近い数字と言える。

自主避難所は多様な形態で設けられている。地区の集会所や廃止された保育所、廃校となった学校の体育館等のほか、個人宅やビニールハウス、事業所等であり、避難者数は最大規模のところでは62人（ここには職員配置あり）、最小で1人という避難所もあるが、概ね10人前後というところが多い。

指定避難所は、災害対策基本法<sup>9</sup>によれば、「災害の発生時における被災者の滞在先となるべき適切な施設」であり、2013年の同法改正により、避難時の良好な生活環境を確保するよう、自治体が配慮すべき事項が規定された経緯がある。これに対して自主避難所はこうした整備が必ずしも行き渡らない可能性はあるが、指定避難所の収容能力や立地による制約に対し、居住地により近く、コミュニティによる運営がしやすいというメリットがある。指定・自主を問わずライフラインが復旧していない現状では、居住性に大きな差がないのかもしれない。

他方で、行政にとっては、全ての避難所に職員を配置することは不可能であり、支援物資等の供給体制にも限界がある。こうした事情から、輪島市は2月末をもって自主避難

表2 自主避難所の状況

	避難所数	避難者数	うち職員配置の避難所	
			避難所数	避難者数
七尾市	12	102		
輪島市	36	375	3	40
珠洲市	29	343	4	122
志賀町	10	116		
穴水町	6	118	1	31
能登町	21	134		
計	114	1,188	8	193

<資料>石川県危機対策課提供資料より集計。2024年2月23日～25日時点の調査による。

<sup>9</sup> 1961年法律第223号、最終改正2023年法律第58号。

所への物資配布や保健師派遣を終了し、原則として指定避難所での受け取りに転換すると発表した<sup>10</sup>。自治体の人的資源の厳しさの中での苦渋の決断とは思われるが、輪島市の自主避難所にはなお350人を超える方々が避難している実態を踏まえれば、この判断は拙速と考えざるを得ない。

### 3. 「1.5次避難」と2次避難をめぐる課題

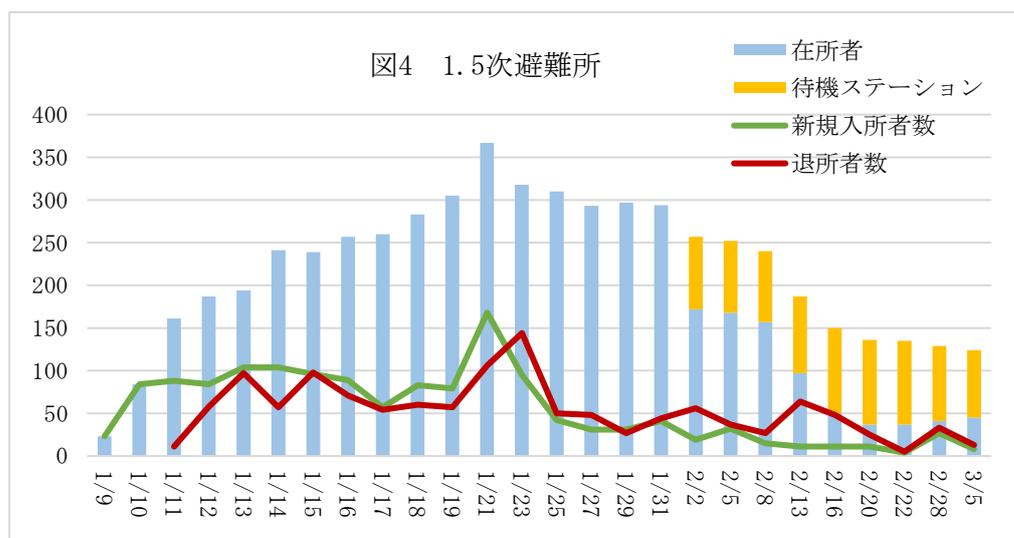
#### (1) 1.5次避難所と2次避難所

1.5次避難所という言葉は、少なくとも筆者のこれまでの知見の範囲では耳にしなかったものである。また、「2次避難所」についても、次のような多様な用法がみられる。

第一に、東日本大震災の際、特に福島原発事故からの避難者が1次避難所では安全が確保できないことからさらに遠隔に避難した経緯のなかで使われたものである。第二に、2013年の災害対策基本法改正で定められた「指定避難所」のうちの「福祉避難所」を指す場合がある。そして第三に、今回の能登半島地震に際して石川県が用いている、ホテルや旅館等の宿泊施設を主とする避難先である。

今回の能登半島地震における石川県の対応の特異性は、2次避難所に移行する中継点に「1.5次避難所」を置いたことである。能登地域のライフライン復旧に時間を要し、各集落へのアクセスも困難であることから、石川県は災害関連死の抑止を最優先にするという立場から、まずは金沢市内の拠点への避難を進め、そこで2次避難場所の斡旋を行うという仕組みを導入したのである。

県は1月9日、金沢市にある総合スポーツセンターに「1.5次避難所」を開設した。もっとも広いアリーナ（メインアリーナ）に250余りのテントを張り、能登からの避難者を受け入れた。図4はこの「1.5次避難所」の入所者数の推移を示したものである。1月21日に在所者数が急増しているのは、石川県産業展示館（金沢市内）と小松総合体育館とが



<sup>10</sup> 2024年2月23日輪島市定例会見。

1.5 次避難所として増設されたタイミングである。この時点がピーク時で、計 367 人の避難者が滞在した。

図を見ると、日々新規入所者と退所者が入れ替わりつつ、1 月末まで 300 人程度の在所者数で推移していたことがわかる。つまり一時的な通過避難所ではあるが、そこでの滞在日数には個人差があった。なお、同図の「待機ステーション」については後述する。

## (2)1.5 次避難所の状況

筆者は学内の学生・教職員有志と一日数人のシフトを組み、1 月 17 日からおよそ 1 か月間、総合スポーツセンターのメインアリーナでボランティアとして活動した。この活動に参加した約 60 人のメンバーは、日々の活動状況や感想等をオープンチャットで共有しており、避難所の状況をつぶさに知ることができた。以下ではこれらの知見に基づき、1.5 次避難所の概要を述べておく。

スポーツセンターには、DMAT（医療）、DRAT（リハビリ）、DPAT（精神医療）、JDA-DAT（栄養士）、DHERT（健康危機管理）、JDAT（歯科）、DWAT（介護）等の災害時専門職派遣チームが全国から入り、入所者の支援にあたっていた。また、2 次避難所を斡旋する旅館組合のブース、不動産協会のブースも設けられていた。

避難所入所者の大半は高齢者であり、家族での避難者はあまり多くなかった。子ども向けのプレイスペースもあったが、シフトの時間帯もあってかそこで遊ぶ子どもを見かけることはほとんどなかった。家族での避難者は入所後早々に 2 次避難所を決めて移動していく傾向があり、シフトの折に再度目にすることは少なかった。これに対し、高齢者が単身で避難している場合は滞在期間が長くなりがちであり、シフト時に前にも目にした方だとわかる例も少なくなかった。車いすや歩行器を使用する方が多く、また認知症と思われる方も少なからず見られた。集落単位でのまとまった避難は前出図 2 では「広域避難」に区分されているが、その方々は県内各地（特に加賀地域）の避難所に入っており、1.5 次避難所に来られる方々は個々の避難が多いように見受けられた。そのため、顔見知りの中で話込むような場面に遭遇することは多くなく、入所者はそれぞれ孤立しがちであり、ボランティアが話し相手になることが多かった。

在所者数が多かった 1 月末までは、ノロウイルス、インフルエンザ、新型コロナの感染者が出ている旨伝達され、感染者は別の中規模アリーナに移されていた。しかしピーク時には中規模アリーナの収容能力を超え、メインアリーナのテントにも感染者が在室している旨のマークが付され、ボランティアは近づかないようにとの注意を受けた。

食事は当初弁当配布であり、高齢者が多い割に脂分の多いおかずが多いようだとの声は出ていた。1 月末あたりから大きな食缶に入ったおかずやご飯を取り分けて配膳する形に変わり、通常食・おかゆ・介護食の三分区で、栄養士が配膳指導に加わるようになった。

高齢者が大半を占めるこの避難所では、おかゆや野菜の煮物等が好まれており、時折「炊き出し」として外部から提供される肉の多い食事の時は残飯が目立った。

2月に入ると在所者は徐々に減少し、メインアリーナ内にテレビや図書コーナーが設置されるなど、避難所内は落ち着きが見られるようになった。2月8日には小松総合体育館の1.5次避難所が閉鎖された。また図4に示すように、対策本部資料の2月2日報告分からは「待機ステーション」在所者数が1.5次避難者の内数として加わっている。

スポーツセンター内の中小規模アリーナは、ピーク時には感染者用スペースとして活用されていたが、在所者数減少局面では、この「待機ステーション」として、高齢者施設入所が決まるまでの待機所として機能するようになったのである。これがいわゆる「福祉避難所」の役割の一端を担っているものと考えられる。メインアリーナの支援に入っているボランティアからは、「入所者の自立度が高くなったようだ」との書き込みが見られた。

### (3)2 次避難の状況と諸問題

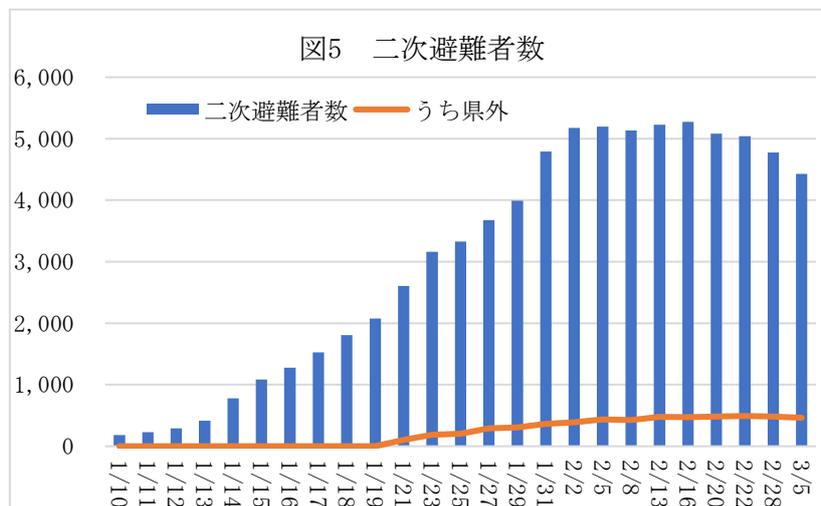
さて、1.5次避難所から2次避難所への移行にも多くの問題がある。ここでいう「2次避難」先は、旅館やホテルが主である一方、前述の「待機ステーション」からの移行先は県内外の福祉施設である。以下ではこの二種の「2次避難」について、それぞれ述べていく。

まず、旅館やホテルを2次避難所として活用する例は、東日本大震災の際にも見られ、これについては宮城県での記録がまとめられている（宮城県震災復興・企画部地域復興支援課 2011年）。宮城県は発災後8日目に2次避難検討・支援チームを立ち上げ、23日目に第一陣500人が南三陸町から内陸部に2次避難した。ピーク時は発災後65日目で県内2,522人、県外388人である。主な避難先は、鳴子温泉、青根温泉、遠刈田温泉等の県内温泉地を中心に、山形県・秋田県の温泉地も2次避難先となった。県・被災自治体・受入自治体の他、旅行会社・旅館組合・バス会社等との連携・調整によるこのスキームは、石川県における2次避難のあり方にきわめてよく似ている。

宮城県の事例によれば、当初は県内の旅館・ホテルは福祉避難所としての利用に限定されると解釈していたが、「3月19日付けの災害救助法の弾力的運用通知により、旅館・ホテルの活用が可能になり・・・運用通知では、期間は2ヶ月（その後3月24日の通知で応急仮設等により生活環境が安定するまでとなった。）、1人当たり1日5,000円を目安とされた」とのことである。

この「災害救助法の弾力的運用」が能登半島地震においても適用されたものと考えられる。能登半島地震では当初1泊当たりの公費負担上限は7000円であったが、1月25日に

国が取りまとめた支援パッケージ<sup>11</sup>では、上限が1万円に引き上げられた。それでも県と宿泊施設との契約期間が2月末までとされていた宿泊施設では、「追い出し」への動きも報じられている。特に、3月16日に北陸新幹線の敦賀延伸に合わせた「北陸応援割」の開始がこうした動きを助長することも懸念される<sup>12</sup>。



また、ビジネスホテル等2次避難所では食事が提供されないところがある、ということは当初より問題視されており、ホテルでの孤立感や支援の欠如もあって、結局は地元の避難所や自宅に戻るという選択ももたらしめている<sup>13</sup>。2次避難所への避難も「避難」であるには違いがなく、災害救助法に定められる「食品・飲料水の給与・供給」は当然なされるべきものであるが、それが果たされていないという点は極めて問題である。図5は2次避難者数の推移を表したものである。前述のような状況下で、仮設住宅がなお十分に供給された状態でないにもかかわらず、2次避難者の数は減少に転じてきている。

また、同図に示した折れ線グラフは、県外への2次避難者数であり、2月末には500人近くにも達している。この多くは、先に述べた「待機ステーション」から、あるいは能登地域で機能不全に陥った福祉施設（介護施設、障がい者施設等）からの2次避難である。能登地域で想定されていた「福祉避難所」がほとんど機能不全となっていた状況から、まずは県内施設での受入が進められていたが、これも限界に達し、県外への避難を余儀なくされている状況がある。県の対策本部会議資料（2月28日付）では、「県内で受け入れ可

<sup>11</sup> 令和6年能登半島地震非常災害対策本部「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」2024年1月25日。

<sup>12</sup> 馳知事は2月7日の会見で、「今、2次避難所の旅館やホテルに入っている方々も3月16日前には出ていかざるを得ないというか。次にスライドしていかなければいけないということは当然、想定されます」と発言した。

<sup>13</sup> 例えばNHK News Web「2次避難先 食事提供なく 避難所戻る人も」2024年1月26日17時14分。

能な高齢者施設への移送を進めるとともに、中部6県にも受け入れを要請。これまでに、DMAT 主導で富山県、福井県、愛知県で、県同士の連携により岐阜県、福井県、富山県で受け入れ」たとされている。要援護高齢者が住み慣れた土地から切り離され、見知らぬ土地や施設に移されているという現実には暗澹たる思いがする。

#### 4. まとめにかえて一能登半島地震急性期の問題

能登半島地震急性期の避難のあり方に関する上記の状況から、幾つか論点を挙げて検討を加えておきたい。

第一に、指定避難所と自主避難所について。各自治体は、2013年の災害対策基本法改正後、指定避難所の確保と条件・環境整備や福祉避難所の配備が進められた。それを受けて防災基本計画にも指定避難所の生活環境に関して、具体的な条件が盛り込まれた。現行の防災基本計画<sup>14</sup>では、「指定避難所における生活環境が常に良好なものであるよう努めるものとする」として、具体的な内容を提示している。例えば、食事供与、トイレの設置、避難の長期化等必要に応じてプライバシーの確保、簡易ベッド活用、入浴や洗濯の設備、必要に応じてペットのスペースの設置等が挙げられている。また、医師、保健師、看護師、管理栄養士等の巡回により避難者の健康状態や指定避難所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じるよう努めることも盛り込まれている。各自治体における「地域防災計画」も概ねこれに即して指定避難所の運営方針を定めている。実際には水道施設の損壊により、長期にわたって断水が続いているなかで、良好な生活環境を維持することが難しい状況である。

他方、「防災基本計画」には自主避難所という文言は見当たらない。輪島市・珠洲市の地域防災計画にも「自主避難所」という言葉は出てきていない。おそらく、自主防災組織で策定する「地区防災計画」においてその開設と運営が盛り込まれることが多いと考えられるが、能登半島地震の例をみると、「指定避難所」ではない避難所に多くの人々が避難し、いわば指定避難所に準ずる運用をしている例もある。他方で、自宅への近接性や混雑の回避、コミュニティの紐帯から自主避難所での生活を継続している人々も多い。行政としても自主避難所の把握に努め支援を行ってきた状況はあり、今後への教訓としても自主避難所の位置づけは改めて捉え直されるべきではないかと考える。

第二に、2次避難および広域避難に関わる問題である。災害関連死を防ぐということを最優先に、石川県や自治体は2次避難・集落避難という広域避難にむけて住民を説得した。しかし住み慣れた土地を離れての避難を躊躇する方々は少なくなかった。前述宮城県事例でも、2次避難者数には地域差があったとされている。被災市町に2次避難の有効

---

<sup>14</sup> 中央防災会議「防災基本計画」2023年5月、第2編第2章第6節「避難の受入れ及び情報提供活動」。

性を数回説明しても希望する被災市町が少なかったことから、2次避難の取り組みを決定した南三陸町、女川町、石巻市、気仙沼市の4市町に重点化したとの記述がみられる。また、東松島市等では県の支援を受けず独自に2次避難を実施したところもあったとのことである。なお、岩手県の災害記録誌（2013）には、2次避難という言葉は全く登場していない。要介護者約400人が県内内陸部の施設に移送されたとの記述はある。

石川県では2次避難先での食事が提供されない事例があったことや、ホテルの個室で孤立状態に陥るリスクや、分散することによるアウトリーチの困難化という問題を考えれば、ライフラインこそ確保はされても、2次避難先が「良好な生活環境」であるかどうかは一概に判断できない。また、帰還への展望を考えるならば、避難・仮設住宅・住宅再建という一連のプロセスは、できる限りコミュニティを維持する形で、かつ元の居住地に近い形で考えられることが「よりよい復興」への近道ではないかとも考えられる。

また、避難から仮設住宅へという今後の時間経過を考えると、できるだけ早期に仮設住宅が充足されることが望まれる。とはいえ、能登半島地震では上下水道の復旧に時間を要しているという問題が影を投げかけている。岩手県で津波壊滅地区を除く県内全てで断水の全戸復旧が報告されたのは、発災から4か月後の7月12日であった。能登半島地震後の石川県でも、断水の解消は発災から4ヶ月後の4月が目途とされている。おそらくここまでが能登半島地震の「急性期」ということになるのであろう。

今後の能登の復興を考えるならば、帰還促進のためには一刻も早いライフライン、特に上下水道の復旧と、元の住居にできるだけ近い場所での仮設住宅確保が不可欠である。これらの課題については続報を期したい。

\*本稿は、科学研究費補助金特別研究促進費課題「2023年5月5日の地震を含む能登半島北東部陸海域で継続する地震と災害の総合調査」(23K17482) (代表：平松良浩) による研究成果の一部である。

#### 【参考資料】

石川県『平成19年能登半島地震災害記録誌』2009年3月。  
[https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/notohanto\\_eq/kirokushi/index.html](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/notohanto_eq/kirokushi/index.html)

石川県防災ポータル <https://pref-ishikawa.my.salesforce-sites.com/>

石川県災害対策本部会議資料  
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/202401jishin-taisakuhonbu.html#honbu>

岩手県『岩手県東日本大震災津波の記録』2013年3月。  
<https://www2.pref.iwate.jp/~bousai/shiryō/gakusyuu/kirokushi/allpage.pdf>

岩手県「(東日本大震災津波) 応急仮設住宅の入居状況」  
<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/saiken/sumai/1002513.html>

岩手県「応急仮設住宅着工団地一覧」

<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/kasetsu/1010339.html>

宮城県震災復興・企画部地域復興支援課「東日本大震災における2次避難の記録」2011年11月。

珠洲市防災会議「珠洲市地域防災計画 地震災害対策編」(2021年10月1日修正)

<https://www.city.suzu.lg.jp/uploaded/attachment/3563.pdf>

珠洲市指定避難所(地域防災計画 資料編)

<https://www.city.suzu.lg.jp/uploaded/attachment/3536.pdf>

輪島市防災会議「輪島市地域防災計画 地震災害対策編」(2022年12月修正)

[https://www.city.wajima.ishikawa.jp/docs/2014082600032/file\\_contents/zisin.pdf](https://www.city.wajima.ishikawa.jp/docs/2014082600032/file_contents/zisin.pdf)

輪島市指定避難所一覧(2023年4月1日告示)

[https://www.city.wajima.ishikawa.jp/docs/2013041100057/file\\_contents/siteihinann.pdf](https://www.city.wajima.ishikawa.jp/docs/2013041100057/file_contents/siteihinann.pdf)