

## 令和6年能登半島地震における珠洲市の初動対応について

一般財団法人消防防災科学センター  
上席主任研究員 小松 幸夫

### 1 はじめに

令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、石川県内で死者483人（うち災害関連死255人）、行方不明者2人、全壊6,077棟（総務省消防庁：令和6年12月24日現在）などの大きな被害が発生した。発災当時は、津波の発生に加えて、土砂災害等で道路が通行止めとなって孤立地区が発生するなど、対応にも相当苦慮したものと推察できる。そのような中で、災害対応の最前線に立たされた市町村職員が、発災初期にどのような行動をとり、どのように対応を行ったかを知ること、今後の市町村における災害対応の教訓の一助になるものとする。

そこで、令和6年11月21日、令和6年能登半島地震において災害対応に従事した珠洲市職員に対して、特に発災初期の対応に関するヒアリング調査を行った。本稿では、このヒアリング結果をもとに、当時の彼らの動きや対応について整理する。

なお、珠洲市における令和6年12月24日時点の被害状況については、表1のとおりである。

表1 令和6年能登半島地震における珠洲市の被害状況

死者	146人（うち災害関連死49人）	重傷者	47人	軽症者	202人
全壊	1,749棟	半壊	2,080棟	一部損壊	1,744棟

【出典】石川県：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（第179報：令和6年12月24日現在）

### 2 地震発生直後の職員参集等

地震当日、危機管理室長は自宅にいたが、16時06分の前震により参集準備をしようとして着替え終わった頃、16時10分の本震が発生。その後、大津波警報が発令したことにより、高台にある飯田高校に徒歩で避難した。

一方、危機管理室主幹は市役所付近を車で走行中に地震に遭遇した。同じく大津波警報により、高台になっている旧能登線の鉄道敷に避難。その後、自宅までの道路が土砂で通行止めとなっていることを知り、自宅に帰れないことがわかった後、飯田高校にいる室長と連絡をとり、飯田高校へ移動した。

その時の飯田高校には700名ほどの避難者がいたが、その人数は近隣の人口よりも多く、普段見慣れない乳幼児なども含め、帰省していた家族が多く見られた。体育館や教室は避難者でほぼ埋め尽くされた状態で、一部で簡単な医療処置なども行われていた。なお、高

校周辺の人家や施設は停電で真っ暗だったが、飯田高校は停電にならなかったため、周囲を明るく照らしていたそうである。

19時30分頃、副市長から市役所に来るようとの電話があり、大津波警報解除前ではあったが、市役所まで参集することとなった。ちなみに、飯田高校から市役所までは2km程度の距離で、徒歩で庁舎に到着したのは20時頃であった。参集職員は、市役所勤務者（200名程度）のうち10名程度で、自宅が近隣にある市長や、市内に外出していた副市長も、既に登庁済みであった。危機管理室内は棚が倒れていたため、業務ができるよう、片づけをして室内のスペースを確保した。また、避難者が殺到していて、2階や3階の廊下、3階の会議室等に300名程いる状況であった。

市内のいたるところで土砂災害などにより道路が不通となり、数日後の落ち着いた段階（1週間後くらいまで）でも、職員の参集率は3割程度に留まっていた。令和4年及び令和5年の地震を経験し、職員は庁舎に参集する行動をとることとされていたが、今回は物理的に行けなかったというのが実状で、多くの職員は近隣の避難所に避難して、そこで避難者の世話をしていた。また、帰省などにより、遠方にいた職員も数名おり、数日後になって市内に戻れるようになって、ようやく帰宅できるような状況であった。

### 3 電気・通信などライフラインの状況

市庁舎の自家発電設備（以下、「自家発」という。）は5階に設置されており、危機管理室及び総務課などの電気はついてしたが、他の階は豆球が付いている状態で、自家発用の赤いコンセントのみ使うことができた。停電が復旧したのは1月4日頃で、それまでは消防署からもらっていた燃料で凌いでいた。

通信については、固定電話は使えず、携帯電話が地震当日だけ使えたが、2日になると使えなくなった。当初、バッテリーにより基地局は稼働していたが、8時間ほどしかもたないため、バッテリーが切れたことによるものである。

一部の地域は停電を免れたため、地震当日、県の危機対策課から、危機管理室職員の個人用携帯に連絡があった。これは、事前に時間外の連絡先として登録していたためである。県からは被害状況を聞かれたが、地震当日は全く状況がわからない状況だったので、回答することはできなかった。

防災行政無線やエリアメール（携帯）等の情報伝達ツールについては、大津波警報が問題なく流れていたため、特に支障はなかった。

庁内のサーバは動いており、インターネットも使用できたが、LANケーブルのハブが非常電源に繋がっていなかったため、庁内のLGWAN系のPCは全て使えなかった。一方、Wifiは使えたため、外部に接続できたPCを使って、石川県とのZOOM会議が当初から行われていた。

その他、上下水道は使えず、仮設トイレが1月4日から順次入ってきたが、市職員は外

で隠れて用を足すなどしていた。また、庁舎の煙突が一部損壊したため、全館の暖房施設は使えなかったが、一部の部屋に設置しているエアコンが使えたため、それで凌いでいた。

#### 4 災害対策本部運営の状況

##### (1) 情報収集・整理

発災後、最初の頃の被害情報は参集した職員からの情報のみで、2日以降は自衛隊が捜索活動や物資配送の際に見聞きした情報が主であった。

自衛隊は1月1日夜に先遣隊が到着。早く来てもらえた要因としては、令和5年5月5日の大地震がきっかけで、令和5年5月より穴水に自衛隊が常駐していたことがあげられる。最初に到着した隊員は、市役所内の状況を見て、今後の部隊の投入を独自に検討し、1月2日から、本格的に自衛隊による支援活動が始まった。捜索活動に加えて、物資の搬送などについて、指定避難所や県施設などを中心に支援が行われた。避難所に誰がいるかもわからない中、自衛隊が物資を搬送してくれたため、各避難所に行った際に、避難者の大まかな人数やニーズを聞き取ってくれたので、少しずつ状況がわかるようになった。

市職員については、徐々に市役所に参集するようになり、その者が他の者の安否も教えてくれたことで、状況がわかるようになってきた。市職員の安否情報は総務課で整理した。

外からの電話については、まず危機管理室で受けていたが、回線は3本のみであったため、それ以外の回線の電話は総務課で聞き取りをしてもらうなど、総務課にも電話問い合わせ対応の業務を担ってもらった。

また、被害情報が入ってこなかったため、死者の情報は市長が警察（署長）へ聞き取り、負傷者の情報は副市長が病院へ聞き取りを行っていた。

これらの諸々の情報に関する整理はホワイトボードが基本であった。内容は事実が並んでいるだけだったので、どのように対処したかの記載があると良かったと振り返っている。

##### (2) 危機管理室内の様子

発災から1カ月程度は、危機管理室3名の机とは別のスペースで、市長、副市長、総務省、石川県、熊本市など、珠洲市幹部と中心的に活躍していた応援職員数名がいつも座って協議していた。

発災初期における危機管理室の業務については、地域のニーズ等の情報があがってきた段階で、応援自治体のうち、各災害対応業務を統括していた団体（例：避難所は福井県、物資支援は浜松市）につなぐ役目を担っていた（写真1）。その他、被害情報があがってきた後、各課で対処できないものについて対応していた。例えば、行方不明者の捜索や孤立地区対策などに関する各関係機関等とのつなぎ役などである。



写真1 発災初期における危機管理室内の様子

### (3) 災害対策本部会議、関係機関連絡会議

発災初期においては、庁舎への参集が儘ならず、課長級職員がほぼ不在だったこともあったため、災害対策本部会議を初めて実施したのは1月14日で、その後も数回実施したのみであった。内容としては、各課が所管する施設の被害・対応状況などの資料を作成したものを報告・共有するもので、取りまとめは総務課が行っていた。

一方、対口支援の応援自治体は1月3日頃から来たが、その後、応援職員などが中心となって行った関係機関連絡会議（写真2）を1月4日から実施。災害対策本部会議が実施できなかった代わりに、この連絡会議が報告・共有の中心となった。当初は1日1回だったが、数日後には朝7時と夜19時の1日2回実施するようになる。特に、朝7時の会議準備については、夜中のうちに対応していた。

当初は3階副市長室隣の応接室で実施していたが、部屋が狭いため、多くの人は壁を背に立って参加していた。そのため、1週間程度経過すると、5階の市議会用会議室に移ることとなる。会議では、各応援機関がそれぞれの業務毎に資料を作成し、会議室前の廊下にそれぞれの資料を並べて、参加者は各自資料をとって会議に参加していた。



写真2 関係機関連絡会議の様子（5階会議室）

#### （4）応援職員

対口支援で来ていた応援職員は、業務毎に複数の都道府県・政令市でチームを組んで、災害対応に臨んでいた。

避難所運営の対応は福井県が中心となり、千葉県なども参加していた。応援職員は、特に指定避難所のような大きい避難所を中心に従事しており、自主的な避難所は、避難者が自主運営する形としていた。

物資支援の対応は浜松市が中心となり、山梨県なども参加していた。当初、物資支援については市企画財政課が、給水は福祉課が担当していたが、応援職員が来てからは、市職員と応援職員が一緒になって数日対応。1週間程度して業務が軌道に乗ってからは、市職員は徐々に本来業務を行うことができるようになった。その他、ボランティアについては、ピースウィンズが健康チェックを、ピースボートは炊き出しの統括を行っていた。

なお、石川県職員については、リエゾンとして早い段階から市に来ていたが、会議等で報告される情報を収集していた。

#### （5）職員の食事、体調、ローテーション

プッシュ支援による物資やニーズを伝えた上で入ってきた支援物資等については、被災者への配給が基本であったため、市職員は、個人からの支援物資や賞味期限が切れたおにぎりなどを食していた。冬だったこともあり、賞味期限が切れていても特に問題はなかった。

危機管理室職員の体調については、1月10日頃、室長がインフルエンザに罹患して、発災当初から初めて帰宅した。それを契機に、副市長からの指示もあり、交代で他の職員も初めて帰宅することとなる。

その後、1月14日頃から、夜中に待機する危機管理室職員を1名のみに変更し、その代わりに応援職員で来ていた愛媛県が対応してくれたことで、ローテーションを組むことができるようになり、徐々に帰宅できるようになった。なお、夜中の待機については、各方

面からの電話等が夜中にもかかってくるため必要だった。しかし、2月上旬頃、市長の命令により、夜中の待機が解除された。

## 5 避難所開設・運営の状況

### (1) 地震前の避難所担当の体制

市内の指定避難所は、公民館10ヶ所、小中学校11ヶ所、市管理施設5ヶ所の計26ヶ所あり、避難所担当者については、令和5年4月の課長会議で決定していた。

避難所担当者については、2人で1チーム組むこととしており、幾つかの避難所毎のまとまりで班を構成、その中でローテーションを組む体制としていた。避難所担当者52人（指定避難所26ヶ所×2人、ちなみに珠洲市職員数は約200人程度）の内訳は、主に市職員であるが、一部、公民館長や学校長なども担当となっている。基本的には、避難所の近くに住む職員や当該避難所に関係のある職員が担当していたが、該当地区に職員がいない場合は遠方の職員への割当もあった。

開設までの動きは、市役所にカギを取りに行き、避難所に向かうことになっていたが、公民館が開館している時間帯での開設など、タイミングによっては、公民館長などが直接開けることとしていた。

### (2) 地震直後の避難所運営の実態（宝立地区）

地震と津波の被害を受けた宝立地区に住んでいた企画財政課職員は、当初市役所に参集しようとしたが、道路の不通により参集できなかった。そのため、近隣にあった宝立公民館に向かい、人命救助や観光客の避難誘導、道路の亀裂を埋めるなどの業務を行っていた。また、宝立地区には観光地である見附島があり、それを見に来ていた観光客や、近くにある“のとじ荘”の宿泊客などに対して、避難所への避難誘導を行った。当初、宝立公民館に避難していたが、手狭だったことから、宝立小学校に再避難した。なお、道路被害等の影響のため、人力で毛布等を運ぶなどの制約があった。

宝立地区では区長会会長がリーダーシップをとって、他にも集まった市職員とも協議しながら、災害対応にあたった。また、宝立小学校、特別養護老人ホーム長寿園、自主避難所などに避難していたため、市職員が避難所間の連絡調整も行っていた。

### (3) 支援物資対応

初日～2日目は避難所の備蓄物資や各自宅から持ち寄った食べ物等で対処していた。2日目には石川県が12,000個のパンを珠洲市に輸送しようとしたが、道路が被災した影響で穴水町までの輸送となったため、同日夜までに2回にわたり穴水町まで取りに行った。この頃、珠洲から穴水町までは往復で10時間もかかった。3日目頃から、支援物資が珠洲市に到着するようになり、珠洲市内の物資拠点を珠洲健民体育館（飯田高校の隣）に設置

した。

支援物資が金沢を出て、珠洲に到着するのは夜中の2時頃になるなど、到着時間がわからない状況で、荷下ろしや荷捌きはそれ以降行っていた。荷下ろし・荷捌きの対応については、市役所にいた市職員が物資拠点に行って対応することとなる（市役所から物資拠点である珠洲健民体育館までは2kmほど）。ただし、朝7時の会議及びその準備があるため、会議開始時刻の1時間前までに終わるようにした。他市町村の応援職員が3～4日目に到着、1～2日の準備期間を経た頃から（5日目頃から）、応援職員が中心に対応してくれたこともあり、市職員の対応もようやく落ち着いた。

#### （4）自主的な避難所の把握

もともと決めていた指定避難所26ヶ所以外に（一部損壊等により全ての開設は出来なかったものもあり）、自主的に運営された避難所が多く存在した。ただし、道路の不通により、当初、多くの避難所には行くことが叶わなかった。

地震発生以前から、指定避難所に避難することが難しい市民が多くいることを認識していたため、90ほどの集落で事前に独自の避難所を決めていた。今回の地震では、それらの避難所で自主的に運営されたようである。

自主的な避難所の様子は、自衛隊の捜索や物資の搬送等によって判明することとなる。前述のとおり、1月1日夜には自衛隊の先遣隊が来て、捜索活動は1月2日から開始。同時に、物資の輸送についても、行ける範囲で対応してもらったが、それにより自主的な避難所の場所が少しずつわかるようになった。3日目以降になると、ヘリ輸送が始まり、自主的な避難所にも物資の輸送が徐々に行われることとなった。

#### （5）避難所の取りまとめ

前述のとおり、発災3日目頃から、自衛隊の捜索活動や物資配送を行ったが、その際、行くことができた避難所毎に、避難者数や物資ニーズ等の情報を入手してもらい、取りまとめを行った。

その後、1月中旬頃から、応援職員として避難所を取りまとめていた福井県が、QRコードを用いて避難者を認識するアプリを作成し、避難者情報をまとめるようになった。

当初、避難者は今日・明日を生き延びるために必死で、最低限のものがあれば良く、対応もしやすかったが、1ヶ月ほど経過すると、ニーズも多岐にわたり、要望も多様になっていった。（例：カレーやカップラーメンは飽きたので、他のものが食べたいなど）

#### （6）ペット対応

市役所に近い飯田公民館でペットの対応をすることとし、飯田公民館ではペット同伴も可とした。その他、在宅避難でペットと一緒に残る人もいれば、車中で一緒にいる人もい

た。また、宝立地区にある特別養護老人ホーム長寿園では、どうしてもペットと一緒にいたいとのことで、施設玄関扉の二重の自動ドアの間部分にペットと一緒に居座る避難者もいた。

### (7) 広域避難

高齢者や介助が必要な方が対象となる1.5次避難所への入所は、当初、健康増進センターが対応した。対象者は市側で特定し、スポーツセンターに行っていただく形とした。その後は福祉課が対応した。

出来るだけ環境の良いところへ避難したいという方のための2次避難所への入所については、企画財政課が対応した。当初、企画財政課で避難者に説明を行ったが、その後、石川県を中心に、熊本市などが協力する形で継続して説明会を実施。地区ごとに団体で対応することを基本とし、介助が必要な人は極力入所に応じてくれるよう促した。2次避難所への移動は1月下旬頃に実施。道の駅すずなりまで来ていただき、そこで健康チェックを行い、県が手配した大型バスで移動した。道の駅すずなりまで来られない方は、企画財政課職員が迎えに行くなどの対応をした。2次避難所への入所は高齢者が多く、道の駅すずなりに連れて来ても、はぐれてしまう人などトラブルも多かった。一方、個人で2次避難所に行く方は、県の窓口で各自申込をしていただき、各自で避難所に行ってもらっている。

## 6 今後、珠洲市で重要と考える備え

危機管理室の見解として、大地震の備えで特に重要な点はトイレと通信の2つをあげている。

トイレについては、組み立て式のトイレだと保管時に場所をとってしまうため、嵩張らずに備蓄できる凝固剤を用いた簡易トイレを推奨している。

通信については、当時、避難所等各地区からの情報を入手することが難しかったことを踏まえ、スターリンクを避難所等に設置し、各地区からの情報を収集できるようにしておくことが効果的とのことである。当時は1月中旬頃から使用したとのことだが、Wi-Fiルーターのように活用できるため、多くのスマホでの通信が期待できる。なお、一般的に衛星携帯電話の活用が指摘されているが、山際などでは受信できないこと、また1台でしか通信できず、多くのニーズをカバーできないなど、使い勝手が良くなかったとのことである。

## 7 おわりに

今回のヒアリング調査を通じて、特に情報収集・整理の重要性を改めて痛感したが、本調査での所感として次の3点をあげたい。

### （１）孤立の可能性のある地域における取り組み

土砂災害等により道路が不通となり、孤立が発生する可能性がある市町村においては、そういった事態を事前に想定し、ある程度地区毎での職員の参集場所を決め、職員の安否を把握し、参集場所を中心にチームで業務に携わることができる仕組みを考えておく必要がある。また、あらかじめ同じ参集場所になりうる職員間で、発災時の対応方針を議論し、認識を共有しておくことで、大規模災害発生時において、より迅速な対応を進めることが可能となる。

### （２）最新の情報通信機器を用いた情報収集ツール

今回、避難所からの情報は自衛隊頼みであったが、昨今の情報通信技術により、スターリンク等の衛星通信を事前に避難所に整備しておくことで、早期に各地区の情報を収集することが期待できる。もちろん、それらの使い方については、事前より訓練等で習熟しておくことが必要である。

### （３）アナログによる情報整理

発災直後は通信設備などの被害もあり、また、トラブルも多い中で、情報システムだけに頼っていると何もできなくなる可能性が高い。今回の珠洲市においても、LANケーブルのハブが自家発の電源に繋がっていなかったため、サーバに繋がるPCが全て使えなかった。そのため、如何なる事態が起きても対応できるよう、ホワイトボード等アナログによる情報整理ツールを活用しながらの情報整理について、訓練等も含めて、並行して検討しておくことが好ましい。

なお、本誌冒頭において、令和6年度能登半島地震における被害状況を示しているが、今回の地震では災害関連死についても大きく注目された。そこで、災害関連死が初めて問題となった阪神・淡路大震災以降、主だった地震における直接死と災害関連死を下記のとおりまとめる。

表2 これまでの主な大地震における直接死及び災害関連死の一覧

	直接死	災害関連死	計
阪神・淡路大震災	5,520名	912名	6,432名
東日本大震災	15,973名	3,802名	19,775名 (他に行方不明者2,550名)
平成28年熊本地震	50名	219名	269名 (他に豪雨による二次災害死5名)
令和6年能登半島地震 (2024年12月24日現在)	228名	261名	489名

**【出典】**

総理府：阪神・淡路大震災復興誌、2000.2

消防庁：平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況（第164報：令和6年3月1日現在）

復興庁：東日本大震災における震災関連死の死者数（令和5年12月31日現在）

熊本県：平成28年熊本地震に関する被害状況について（第355報：令和6年12月13日現在）

内閣府：令和6年能登半島地震に係る被害状況等について（令和6年12月24日現在）

今回の能登半島地震では、道路、水道施設等ライフラインの寸断が長期間にわたった。加えて、暖房設備が十分確保できず、また、当初、多くの避難所では水が使えず、トイレは劣悪な状況におかれることが余儀なくされた。さらに、体育館等の床で毛布にくるまって雑魚寝をする被災者の姿が多く見られた。高齢化に加え、こういった避難所の劣悪な環境も、災害関連死の大きな要因の一つになっていると考えられる。災害時における避難所の環境改善は今後の大きな課題である。

また、半島地域特有の地域事情に起因する災害リスクは、同様の事情を有する地域に共通すると考えられる。したがって、今回の能登半島での検証結果を他の地域においても共有され、早急にこのような地域事情に起因する被害発生を避けるための対策を検証する必要がある。

最後に、本稿を執筆するにあたり、業務多忙のところ、珠洲市総務課危機管理室、企画財政課、福祉課の職員の方々に発災当時の苦労話など大変貴重な話をお聞きすることができた。この場を借りて感謝の意を表する次第である。

**【参考】**

1. 防災基本計画第2編第2章第6節「3 指定避難所等」においては、「避難所開設当初からパーティションや段ボールベッド等の簡易ベッドを設置するよう努める」と示されている。
2. 当センターの「季刊 消防防災の科学」2019冬号、避難所・避難生活学会理事長：榛沢和彦『消防「避難所のあり方、海外との比較」』において、イタリアにおける段ボール製簡易ベッドの備蓄や、食事における職能ボランティアの活用などの事例があげられている。