

能登地域のおかれた現状と地震後の復興に向けて

—能登の復興を支える道路・公共交通の役割

The Current Situation in the Noto Region and Post-Earthquake Reconstruction

—The Mission of Roads and Public Transport to Support Noto's Recovery

高山 純一 公立小松大学

Jyun-ichi Takayama

1. はじめに

令和6年1月1日に発生した能登半島地震は、最大震度7の非常に大きな被害をおよぼした地震で、奥能登地域(輪島市、珠洲市、能登町、穴水町:2市2町)を中心に、甚大な被害が発生した。人的被害は、死者244(15)人、重傷・軽傷の負傷者1,300人、住宅を含めた建物の被害は、全壊が8,756棟、半壊が18,902棟、床上浸水・床下浸水、一部損壊を含め、全体(1府・8県)で111,572棟に被害(令和6年3月26日現在:消防庁)が出ている。また、この地震により道路をはじめとした水道、下水道、電気、通信(電話)等、各種インフラ施設にも大きな被害が発生した。

地震発生当初は、地震被害の全容が把握できず、また、情報も錯綜して、どこにどのような被害があり、どれだけの人が犠牲となったのか、負傷者の人数も徐々に明らかとなる状況で、東日本大震災や熊本地震とは少し事情が異なっていたようである。

新聞情報(石川県の地方紙:北國新聞)による数値であるが、1月5日午後2時時点で、石川県内死亡94人、負傷者464人、安否不明者22人、1月7日(同時刻)で死亡128人、負傷者560人、安否不明者195人、2週間たった時点(1月14日)で、死亡221(13)人、負傷者1015人、安否不明者24人となっており、行方(安否)不明者の捜索が2週間以上もかかった実態が明らかである。

避難所の数(避難者数)については、1月10日時点で、石川県内398箇所(25770人)、1.5次避難所1箇所(84人)、2次避難所7箇所(182人)となっていたが、1か月後(1月31日)には、1次避難所が305箇所(9546人)となり、避難者数もかなり少なくなったが、1.5次避難所が3箇所(294人)に、2次避難所も211箇所(4972人)に増加し、それぞれ1.5次避難所も2次避難所も増加した。これは、災害関連死者を抑えるための対策で、暖房もままならない避難所での生活では、災害関連死が増加する恐れがあるた

め、できる限りそれを抑制するために、金沢市や南加賀温泉地への2次避難を呼びかけ、災害関連死を少なくする対策が取られた。まだ、確定した数値ではないが、今のところ能登半島地震における災害関連死者数は15人となっており、寒さも少し緩んだ4月に発生した熊本地震の災害関連死者数(犠牲者276人の約8割)に比べれば、かなり少ない状況といえる。真冬の非常に寒い避難生活のなか、2次避難を積極的に呼びかけたことが功を奏したものと思われる。

2. 能登の魅力と地域の抱える課題

(1) 能登の文化と世界農業遺産

能登地域には、夏から秋にかけて、豊漁や豊作を祈願し、「キリコ」あるいは「奉燈」と呼ばれる高さ数メートル(十メートル以上のものもある)もの御神灯が集落を練り歩く「キリコ祭り」が各地で行われる。また、田の神に感謝する神事で、2009年(平成21年)国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)の無形文化遺産にも登録された農耕儀礼「あえのこと」と呼ばれる風習が今も残っている。そして、これらの祭りや風習が地域の農林水産業と深く結びつき、地域の伝統文化(祭礼)として能登半島全域で継承されている。

また、日本ではほとんど見られなくなった天日で稲穂を干す「はざ干し(天日干し)」や海女(あま)漁などの伝統的な農林漁法が今も継承されている。山の斜面を利用した棚田や谷間を利用した谷地田、農業用の水源となる2,000を超えるため池などがモザイク状に展開され、生態系が連続的に維持され、絶滅のおそれのある希少な生きものの生息・生育場所になっている。そしてこれらの場所が冬の多くの渡り鳥の越冬地、休息地の役割を果たしており、生物多様性に大きく貢献している。

さらに、在来品種としての能登大納言小豆や中島菜、金

糸瓜、沢野ごぼうなどの「能登伝統野菜」の栽培振興が積極的に図られており、昔から地域の食文化を支えている。

また、日本海に面した急傾斜地に広がる「白米千枚田」（輪島市）が代表となるが、神子原地区（羽咋市）の棚田や谷地田、茅葺き・白壁・黒瓦の家並み、日本海の強い潮風から家屋を守る間垣（まがきと呼ばれる竹の垣根）などは、日本の農山漁村の原風景の代表となる景観といえよう。

そして、日本では唯一能登にのみ残る「揚げ浜式」塩田（製塩法）や日本を代表する漆器「輪島塗：伝統工芸」の生産地として、能登の伝統工芸を継承している。

これらのことが総合的に高く評価され、2011年6月にFOA（国連食糧農業機関）により、日本で初めて世界農業遺産「能登の里山里海」に認定された。そして、この「能登の里山里海」を未来へ引き継ぐため、棚田オーナー制度や農家民宿、農林水産物のブランド化、多様な主体による生業（なりわい）の創出、行政と大学が連携した人材育成など、各地で特色ある取組が進められてきたが、今回の能登半島地震の発生による大きな被災で、この農業遺産の継承に大きな課題が残ることが危惧されている。能登半島地震からの復興が滞れば、これまで引き継がれてきた数々の貴重な伝統文化が途絶え、世界農業遺産の認定が取り消されてしまうことにもなりかねないと危惧している。何としても能登地域の復興を成し遂げる必要があると思う。

(2) 人口減少・過疎化と超高齢社会

我が国は、すでに少子・高齢・人口減少社会に突入しているが、その程度は都市により、地域によって大きく異なっている。首都圏は一時期に比べれば、人口の一極集中はゆるやかになっているが、依然大都市圏への人口集中は継続している。その一方で、地方部の人口減少は加速化しており、高齢化と相まって、大きな課題といえる。

石川県においてもその傾向は同様で、2010年から2020年の10年間で、約3万7千人あまりの人口が減少しており、特に今回地震被害が大きかった能登半島地域は、国勢調査の結果をまとめた表1からも明らかのように、人口の減少率で-13.1%（七尾市）から-20.7%（珠洲市）もの人口減少となっている。しかも、高齢化率も非常に高く、奥能登の2市2町は珠洲市（51.6%）、輪島市（46.0%）、能登町（50.4%）、穴水町（49.1%）の通り、ほぼ2人に1人が高齢者の超々高齢社会といえる（表2）。

このように、能登半島地震が発生する前から人口減少、高齢化が進んできた地域において、今後人口減少を食い止める復興計画・地域振興計画の策定が不可欠といえるが、どのような計画が策定されるのか、現時点ではまだ、公表されていない。

表1 能登地域の人口の変化（2010年～2020年）

	2010年 (人)	2020年 (人)	10年間の 変化(人)	変化率(%)
石川県	1,169,788	1,132,526	-37,262	-3.20%
輪島市	29,858	24,608	-5,250	-17.60%
珠洲市	16,300	12,929	-3,371	-20.70%
能登町	19,565	15,687	-3,878	-19.80%
穴水町	9,735	7,890	-1,845	-19.00%
志賀町	22,216	18,630	-3,586	-16.10%
七尾市	57,900	50,300	-7,600	-13.10%

表2 能登地域の高齢者人口の変化（2010年～2020年）

	2010年 65歳以上 人口(人) 高齢化率(%)	2020年 65歳以上 人口(人) 高齢化率(%)	10年間の 変化 人口(人) 高齢化率(%)
石川県	275,337	333,660	58,323
	23.7(%)	29.5(%)	5.8(%)
輪島市	11,357	11,327	-30
	38.1(%)	46.0(%)	7.9(%)
珠洲市	6,699	6,673	-26
	41.1(%)	51.6(%)	10.5(%)
能登町	7,779	7,910	131
	39.8(%)	50.4(%)	10.5(%)
穴水町	3,834	3,872	38
	39.4(%)	49.1(%)	9.7(%)
志賀町	7,576	8,312	736
	34.1(%)	44.6(%)	10.5(%)
七尾市	17,118	19,370	2,252
	29.6(%)	38.5(%)	8.9(%)

3. 能登半島地震の惨状と復旧の経過

(1) 道路の被災状況

発災直後、1月1日ということもあり、情報収集が間に合わず、地震被害の全容がなかなか明らかにならない状況であった。そのような中でも、徐々に道路の被害状況、土砂崩れの箇所、停電、断水、孤立集落の箇所等が明らかとなってきたが、半島地域という地形的条件の中で、かろうじて半島を周遊する国道も地盤の隆起、斜面崩壊、土砂崩れなどにより、いたるところで道路が寸断するという状況となった。また、能登半島の背骨を貫く比較的規格の高い幹線道路（のと里山海道）でさえ、各所で地盤が崩落し、通行不能となった。そして、半島内に点在する集落を結ぶ道路（山道も含め）もいたるところで、道路（舗装）の陥没や地割れ、土砂崩れなどにより通行不能となった。

このような状況のため、震災翌日に全国各地から駆けつけたDMATや災害救助隊もすぐには、現地に入ることがで

きず、自衛隊のヘリコプターで数班がかろうじて現地に入ることができたという状況であった。よって、1週間が経過しても通行できる道路は非常に限られ、大雪との戦いと相まって、救援物資の輸送にも困難をきわめたという状況がしばらく続いた。

(2) 石川県災害時交通マネジメント会議（能登半島地震）

地震発生から1週間たった時点で、奥能登地域へのアクセス道路は国道249号（七尾市から穴水町）1本しかない状況の中、救援物資の輸送や復旧活動の車両により、朝夕大混雑（大渋滞）となっていたため、国土交通省は令和6年1月12日に「石川県災害時交通マネジメント会議」を設置し、ハード的な道路の復旧とは別に、交通マネジメントを担う関係行政機関（国土交通省、石川県、輪島市、珠洲市、能登町、穴水町）、石川県バス協会、石川県トラック協会、NEXCO中日本、自衛隊、JR西日本、のと鉄道、IR石川鉄道、石川県ボランティアセンター、学識者等とWEB会議形式による会議（情報交換会）を実施した。会議では、現状の道路復旧状況とそれに基づく交通の運用状況（道路の通行規制等）の報告、また、道路の時間帯別通過交通量や交通渋滞の状況等の報告がなされ、関係者間の情報共有が図られた。この会議の中で、今後の対応方針（案）の検討も行われた（図1）。



図1 奥能登へのアクセス道路の状況（令和6年1月8日北国新聞朝刊より）

(3) 道路の復旧状況

石川県・国土交通省は震災翌日から幹線道路を中心に、24時間体制で道路の啓かいと緊急復旧を実施してきた。地元の建設業者も被災する中、地元を中心とした各建設業協会や（一社）日本建設業協会の応援と自衛隊の協力を受けて、緊急復旧作業を行った。東日本大震災では、「くしの歯」作戦として道路の啓かい・緊急復旧が行われたが、能登半島では「さかなの骨（背骨）」作戦として、内陸側と海側の両方から緊急・復旧を進めてきており、2か月半経過してようやく能登半島の背骨、のど里山海道が一方（金沢方面から穴水方面への一方通行）だけではあるが、全線開通させることができた。これにより、国道249号線（能登中島から穴水）1本にかかっていた負担もかなり解消することとなった（図2）。



図2 能登半島地域における道路の緊急復旧状況（令和6年3月12日7時00分時点）（第3回石川県災害時交通マネジメント会議資料より）

(4) 公共交通の被災状況・復旧状況

地震による影響は、道路交通のみではなく、鉄道も大きな被害を受けることとなった。能登方面へは金沢からJR西日本鉄道（株）の七尾線が通っているが、地震直後は全線で運休となった。再開されたのは、津幡～高松間が1月4日から、高松～羽咋間が1月15日から、羽咋～七尾間が1月22日から、そして七尾～能登中島間が2月15日からとなり、震災前に運行されていた大阪直通、和倉温泉駅までの特急サンダーバードも震災から1か月半運休となっていた。なお、のと鉄道穴水駅までの復旧は、4月6日の予定となっている。

線路の復旧に比べ、道路の応急復旧の方が早かったこともあり、震災後全面運休していた金沢からの北陸鉄道能登方面特急バスが1月25日から一部運行が再開された。金沢駅から穴水町を經由して、輪島市役所まで一日2往復、金沢駅から能登町役場まで一日1往復、また金沢駅から珠洲、道の駅「すずなり館」まで一日1往復の計4往復限定ではあるが、2次避難で金沢へ避難している被災者やそ

の家族にとっては、非常にありがたい運行となった。北陸新幹線の敦賀延伸の前日（3月15日）まで、関係者無料として運行された。

(5) 地域公共交通情報提供サイトの運用

能登は半島地域という地形的制約から道路がある程度復旧しても通常以上の交通需要（復興需要）が発生すれば、大規模な交通渋滞は避けられない。西日本豪雨災害の時の経験（災害時交通マネジメント）を活かすことを目的に、金沢大学藤生慎准教授と著者らは広島大学藤原章正教授、呉工業高等専門学校神田佑亮教授とともに、1月下旬に会合を持ち、能登半島地震への対応を検討した。その結果、能登半島においても復旧しつつある公共交通の活用を推進するために、各種公共交通の情報サイトが一目でわかる公共交通情報提供サイト（<https://noto.k-cat.jp/>）を開設し、マイカーやレンタカーでの移動から、極力公共交通機関への利用に移行してもらうことを提案した。このサイトの開設と運用にあたり、「のと公共交通情報提供研究会」の事務局をお願いしている（株）日本海コンサルタントの塩土圭介氏に多大なる協力を得た。感謝したい。

4. 能登半島地域の再生・復興にむけて

能登半島地域の再生と復興には、様々な方面からの検討と支援が不可欠である。復興計画の策定にあたっては、直面する課題の解決だけではなく、将来の半島地域のあるべき姿を想定し、人口減少や高齢化を前提にしつつも持続可能な生業（なりわい）の再生と能登固有の伝統文化の継承が重要となる。

先日、「能登半島の持続的復興を考える有志の会（仮称）」に参加した際、元国土交通省職員のM氏が提案した「能登の社会インフラ復興方針（案）」をもとに、自由に、いろいろ議論を行った。

水道、下水道などのインフラ施設の復旧は、地域差があり、最も遅れているのが珠洲市である。3月末時点においてもほぼ全域で断水が続き、市役所周辺のごく一部だけで水道が復旧した段階となっている。このような状況のため、能登の再生・完全復興はまだ先の話になるが、能登半島の将来道路ネットワークについては、M氏が提案した道路ネットワーク計画（案）も検討に値する計画の一つではないかと考える（図3）。残された時間は多くはないが、各方面からいろいろな提案をいただき、行政だけではなく地域住民と一緒に検討することが必要ではないかと考える。

<補注>

- (1) 表1、表2は、2010年10月1日、2020年10月1日に実施された国勢調査結果より作成
- (2) 図3は、「能登半島の持続的復興を考える有志の会（仮称）」のメンバーM氏が提案したもの

<参考文献>

- 1) https://noto-giahs.jp/giahs_noto.html
世界農業遺産「能登の里山里海」情報ポータル
- 2) <https://www.fdma.go.jp/>
総務省消防庁（令和6年能登半島地震による被害関連）
- 3) <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/index.html>
総務省統計局（令和2年国勢調査）
- 4) <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/>
総務省統計局（平成22年国勢調査）
- 5) 第3回石川県災害時交通マネジメント会議資料

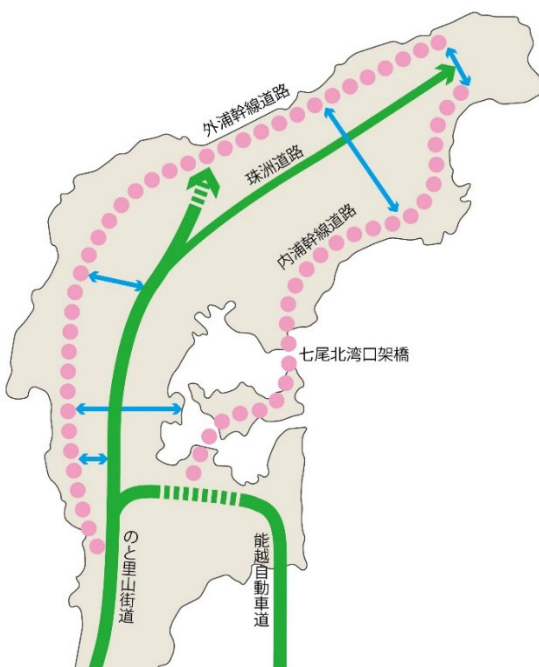


図3 能登半島の道路ネットワーク計画（案）