

# 事例に学ぶ自治体防災

新潟・山古志村と福岡・玄界島

## 全住民帰村支えたリーダー

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



地震災害や土砂災害によって集落が孤立し、さらに災害が拡大して住民に危険が及ぶ可能性がある場合は、集落の全住民を一時的に避難させ、場合によっては移住を決断しなければならないケースがあります。しかし住み慣れた集落からの避難は、これまで培ってきた地域コミュニティのつながりを弱体化させ、ひいては集落を崩壊させることになりかねません。本稿では、2004年新潟県中越地震の山古志村、05年福岡県西方沖地震の玄界島の事例から、避難生活からの全員帰村、帰島について学びたいと思います。



写真1 山古志村の道路寸断状況

### 地滑りとの共存を見据えた山古志村長

04年10月23日に発生した新潟県中越地震は、内陸活断層型のM6.8の地震で、中規模の地震ながら死者68人となる大災害を起こしました。この地震の活断層は、地表では確認されませんでした。この地震により、日本有数の地滑り地帯の斜面の至る所で大規模な地滑り、がけ崩れが発生しました。

新潟県古志郡山古志村（現長岡市）は地滑り地形を巧みに利用した山地、中山間地に形成された人口約2000人の村でした。山古志村は地滑りによって形成された棚田ならぬ棚池で、錦鯉を養殖する養鯉業で有名です。産業的にもまさに地滑りと共存共栄してきました。新潟県中越地震では、山の斜面が至る所で移動し、住宅や道路が地滑りに巻き込まれ、棚池が破壊されました。写真1は山古志村のがけ崩れの現場です。斜面の上方にあった道路の路盤が滑り落ちています。自衛隊員の歩

いている路面の傾きから、どれほど危険な場所かがお分かりいただけるでしょう。道路は塞がれて集落が孤立し、多くの村民がさらなる土砂災害の危険にさらされることとなりました。

当時の村長・長島忠美氏（現衆議院議員）は、地震発生翌日の24日午後1時に全村避難を決断し、その26時間後の25日午後3時には、全村避難が完了しました。村長は、当初ばらばらだった村民を同じ避難所に集め、仮設住宅は集落ごとにまとめて建て、とにかく集落という自治単位を維持することに努めました。

長島村長は地震発生から10日後には、2年後に帰村すると宣言しています。その理由は、2年という目標がないと2年に近づけられないと考えたからだそうです。最終的には3年2カ月を要しましたが、帰村をやり遂げたのです。長島氏は、村という先祖から受け継いだ田んぼや畑、山のある

地域だから村民が生きていけると述べています。帰村には地盤災害の権威である元東京大学教授の小長井一男氏（現横浜国立大学）が斜面の危険度評価で協力しました。小長井教授が地滑り地帯にある山古志村の危険性を指摘したところ、長島氏は地滑りの恩恵を受けて山古志村の生活が成り立っていることを説明し、逆に全員帰村のための調査の協力を小長井教授に要請したそうです。

### 福岡県西方沖地震で全半壊率70%

05年3月20日に発生した福岡県西方沖地震は、福岡県北西沖の海底で発生したM7.0の地震でした。死者は1人に留まりました。この地震断層はこれまで未確認の断層でした。この地震では福岡市西区、博多港から18kmの玄界島で大規模な被害が発生しました。玄界島は面積1.14km<sup>2</sup>、周囲4.4kmの小さな島で、ほとんどの島民は漁業を営んでいます。地震発生当時の島の世帯数は232、人口は700人でした。写真2は玄界島の被害の様子です。倒壊した家屋が斜面に留まっていますが、さらに海に向かって今にも転がり落ちそうです。島民はすべて島の港に面する急な斜面とわずかな平地に住宅を建て、生活していました。10時53分という時間帯で自宅にいた住民はほとんどなく、全半壊率70%ながら奇跡的に犠牲者は出ませんでした。

島内には全島民を収容できる仮設住宅を建設するだけの十分な土地がありませんでした。また、保育園や小・中学校も被災しました。そこで、漁業に従事する父親は島内の仮設住宅に、母親と子供は学校のある福岡市内の仮設住宅にと、離ればなれの避難生活を送る世帯が多く発生しました。このままでは島が復興しても若い世代が島に戻ってこないことが懸念されたため、島民は「玄界島復興対策委員会」を設立し、島の復興を進めることになりました。委員は島民全員投票による選挙によって選出することとなりました。選挙は立候補制ではなく、投票用紙に3名の委員の名前を記述し、得票順に13名の委員を選出するものでした。その後、委員会の活動が活発になったため、さらに青年団、女性部、PTAなど7団体から各2

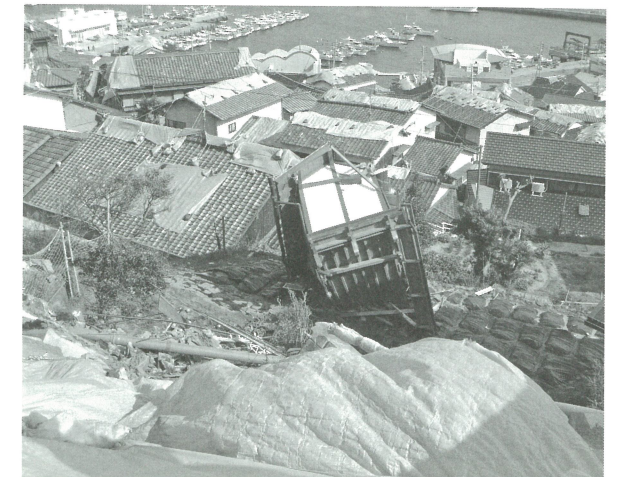


写真2 玄界島の被害（写真上部が漁港）

名、合計14名を追加し、委員会は27名体制となりました。

### 広報誌で復興進捗度を住民に詳報

復興対策委員は青いジャンパーのユニフォームを着て活動し、復興を島民にアピールしました。また広報誌「玄界島復興だより」を発行し、委員会議事録をはじめ復興事業の計画から復興工事の進捗状況まで詳しく島民に解説しました。委員会の会議は3年間で計68回開催されました。その結果、玄界島全島民の帰島が08年3月20日、ちょうど地震発生から3年後に実現したのです。

玄界島の復興工事は、国土交通省の小規模住宅地区等改良事業制度要綱を根拠とした「小規模住宅地区改良事業」として実施されました。この事業では、福岡市が被災した土地、住宅を買い取り、住宅用地造成、公共施設を整備します。住宅整備費の2/3、被災した土地、住宅の買収、土地造成、公共施設、整備費の1/2を国が補助します。島民のうち戸建住宅希望者は造成された土地を安価で購入して住宅を建設し、そうでない島民は賃貸の県営・市営住宅に入居することとなりました。

この事業を実施するに当たっては、島民の合意形成が不可欠でしたが、福岡市職員が何百回と足を運んで丁寧な説明をし、さらに復興対策委員が島民へ個別に説明する等、行政と島民の橋渡し役を担いました。島民の島への帰属意識を保つことができたから、全員帰島が実現したのです。 G