

奄美大島における災害対応および住民・市民との連携

— 2010年10月奄美大豪雨を踏まえた新しい災害対応の構築に向けて—

法文学部 山田 誠

1. はじめに

2010年10月20日に奄美大島で発生した大豪雨災害は、激しい降雨が広く全国放送されるほどに集中的被害を引き起こした。その後、2011年3月11日に東日本大震災が発生したこともあり、一部には重大な災害に含めないかのごとき雰囲気が見られる。しかしながら、この豪雨災害は、奄美における今後の災害対応にとって、少なくとも2つの重要な検討課題を突き付けている。1つ目は、災害の発生時と直後における広汎な人々の行動にかかわる局面である。まず奄美大島の住民生活がさまざまな場面で都市化の波に洗われている事態を白日の下にさらした。同時に、本土から数百キロメートル離れた外洋離島に発生した災害といえども、全国の人々と深く結びついている事実を地元の人々に知らしめた。2つ目は、大規模災害の際に公行政が演じる役割と災害に巻き込まれた人々にとって効果的な災害対応の間に生じたギャップの大きさである。これは、災害発生時の救助、避難誘導あるいは直後の応急的復旧が主たる活動をなす初期段階と、被災地域の復興という中長期的な段階のどちらにも当てはまる。

災害現象は、たいてい多くの人々が直接的に見聞できる。このため、個々の被災現象に対しては、被災経験に基づいて改善された対応策が活発に打ち出される。その半面、活動のベースとなる方式や発想の根本的な点検は手つかずになることが多い。とりわけ、最初から最後まで災害の前面に立つ市町村の活動前提を見直す作業は、行政内部ではきわめて困難なように思われる。10・20大豪雨を外部の観察者の目で見れば、初期活動の段階における行政対応の弱点は、市民・民間の新しい対応活動によって効果的にカバーされた。それに対して、被災地の復興が課題となる中長期の段階においては、行政の手で独占的に復旧活動をコントロールするという従前発想の固持が結果的に、再建目標の実質的な断念を招くまでの事態を生み出すように思われる。

以下での吟味に際しては、時間的経過を基準にして災害対応を2つの局面に区別する。というのも、おなじく行政主導という表現を用いても、災害発生から一応の日常性が回復されるまでの初期段階と中長期に及ぶ復旧・復興事業の段階とでは、行政の行動原理が明らかに異なるからである。

2. 行政の災害初期対応と都市型生活の広まり

1) 10・20奄美大豪雨とその被害

起因が自然にあろうとも、災害は人間社会を見舞う災難である。当然、適切な災害対応は、災害を受けた社会の秩序や文明水準に応じて異なる。10・20奄美大豪雨は、過渡

的であるとはいえ、本土から400キロメートルほど離れた外洋離島・奄美大島を舞台にして、都市型の災害対応が初めて出現したケースである。都市型の生活様式の普及に照応して、新しい災害対応の担い手が現れる必然性はない。けれども、生活スタイルの変容を踏まえた災害対応がなされなければ、災害時の社会の混乱が著しく拡大することは間違いない。

奄美大島の災害初期局面においては、少し以前まで災害対応策は二分割されていた。発災すると、地域の住民は基本的に自力で避難して、集落の相互扶助が被災した人々の面倒をみる。一方、全体としての公共は災害対策本部に情報・権限を一元化し、すべての行政区域を対象にして救援路を確保し、避難できない人々や事故に巻き込まれた人々の救助や災害ケアに当たる。

ところが、この従前の行政主導方式は今次の奄美大豪雨では大きな限界に突き当たった。本土から遠く離れた奄美大島にあっても、集落完結型の生活を前提にした災害対応からはみ出してしまう都市型の日常行動がすでに生活の隅々にまで浸透していたからである。その結果、今次災害では、それらに対して狭義の行政が組織的に対応できない状態であったにもかかわらず、災害の初期局面においては民間事業所や市民レベルでその空白を穴埋めする災害対応が適切に遂行された。

情報・権限を一元化する従来の行政主導方式がその効果を著しく減殺された原因をいきなり都市型の生活スタイルに求める前に、10・20大豪雨の際立つ集中度が原因と関係していないかどうかを、確認しておこう。今回の大豪雨は、突発性、多発性、そして事前の災害対策計画の想定を越える強度などが絡み合っていた。この自然現象としての特性からは、大略以下のような災害像が導けよう。

当時、災害現場に居合わせた人々は、台風の場合とは違って、災害現象が自分の身に迫るまで大災害になるという認識を抱いていなかった。また、記録的な大雨のため、増水のスピードが驚くほど速かった（突発性）。猛烈な雨の降雨地域が時間とともに移動したため、いくつかの大規模な深層崩壊を伴う土砂崩れと増水氾濫が数多く発生した（多発性）。翌日時点における道路の通行止めは39か所に達している（図1を参照）。

見たこともない深さで濁流が押し寄せるといった未経験の強度の災害であったが、人命の損傷度を死亡者の数で測れば3名にとどまった。市役所本庁がある名瀬は豪雨に見舞われず、甚大な被害は、その周辺に位置する龍郷町や旧住用町の特定地区に集中した。島内の集落は大半が停電した。発生当日の夕方から携帯電話を含めて情報・通信網が使えなくなり、復旧までに何日も要した。災害用の防災無線もあちこちで双方向性が機能せずに、市（いち）集落を含めていくつかの集落は孤立状態に追い込まれた（想定外）。数十か所の避難所が設置されただけでなく、生徒たちが学校から帰宅できない状態になり、数か所の学校では教室宿泊を余儀なくされた。この突発的で被害を多発させる大豪雨災害に対して、各市町村はいち早く災害対策本部を設置する（奄美市の場合は、本庁の本部とは別に、

笠利と住用の総合支所に現地対策本部を設置)。前例のない数々の制約のもとで避難勧告・指示、避難所の設置、救出などの諸活動が各機関によりいっせいに着手されていった。集中的な災害の強度をいくら詳しく取り上げても、奄美大豪雨災害の新しい局面は現れ出てこない。対応の新しさは、伝統的な災害対応の場面外で起きた事態に対して、狭義の行政職員ではない一般市民、民間事業所の自主的な行動として登場する。

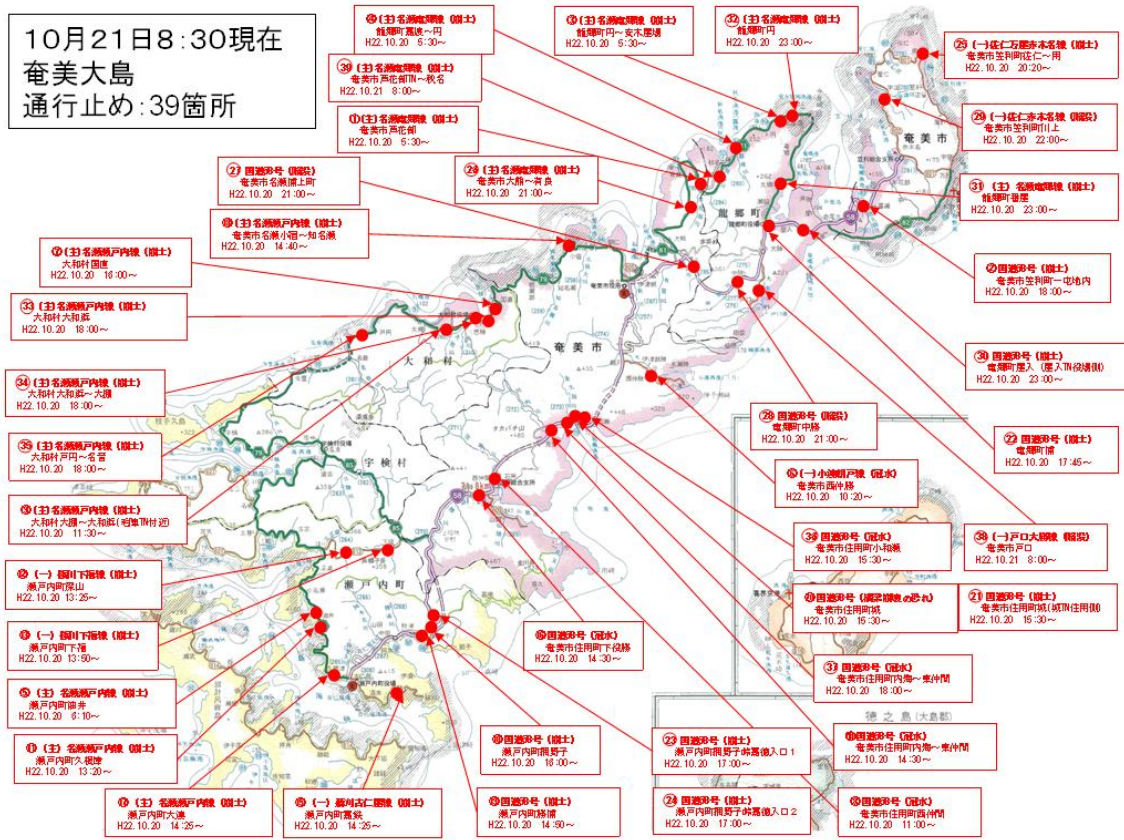


図1 奄美大島支庁 HP 「最大交通規制 10月21日08時30分現在奄美大島通行規制状況」

2) 災害初期とえふえむ奄美による災害情報報道

連絡が途絶した災害下の地域社会は、当然のことながら、平常時とは違って不透明な状況に対する不安が著しく高まっている。半面、その状況だからこそ、当該社会の性格や可能性・限界がより鮮明になる。災害に見舞われた地域社会が発生時の錯綜した混乱を経験し、次第に日常性を回復していく過程は、多様な人々が織りなす重層的な対応の絡み合いのなかで進行する。

従前の災害対応で想定していた集落内での生活の完結性は、近年、目立って崩れてきた。生活の都市化に照応して行動圏が拡大している今日、直接、間接に災害に巻き込まれる人々の範囲は著しく拡大されている。しかるに、行政の災害対応は、拡大した災害関係者に対応する術を備えていないし、そもそも彼らは視野にも入っていない。したがって、日常的

な秩序の乱れが引き金となる地域の不安や混乱は狭義の行政職員ではない人々が対応しないかぎり治まらない。奄美大豪雨の場合、従来の災害対応には見られなかった市民レベルや民間事業所の行動出現は、奄美大島内における現地対応のみならず、大島と本土の間での情報のやり取り、支援活動をも包摂している。

広い意味で被災した人々が一応の日常性を回復するまでの初期対応を少し詳しく見れば、災害発生時、避難や帰宅に向けた移動行動、避難生活、被災家屋の片づけ、生活再スタートへの準備、再スタートという一連の段階を区分できる。奄美大豪雨の調査においては、それぞれの段階で新しい活動スタイルが見いだせる。具体的に取り上げよう。

従前の災害対応では、情報伝達（防災無線）や避難行動の誘導の役割は、消防職員を中心とする役場職員や地元の消防団員の主要な任務である。だが、今回の場合、様々な理由により大勢の人々が集落外にいた。その人々と家族が安否確認をしたり、帰宅などの移動行動をとろうとしても、情報入手手段の途絶が起きた。全体状況も自己の置かれている環境も不透明であった彼らに必要な情報を送りつづることができたのは、コミュニティ・ラジオのあまみエフエムだけである。

このラジオは、即座に対応して4日間、24時間放送の態勢を組み、安否確認や市役所からの各種の連絡、道路事情など災害関連の情報を流し続けた。しかしながら、市役所ははじめから避難所に集まってきた人々の氏名を提供したわけではない。行政としては確実性のない情報は出せないというのが基本的な立場であり、確認のとれない状況下での避難者の氏名発表に対する抵抗は強かったが、ラジオから流れる家族などの不安ぶりを理解してようやく決断を下している（実際、一部にリスナーから伝えられた未確認の道路情報をそのまま流し、後で誤りが判明したケースも生じている）。

今回は、本土のマスコミが大豪雨の災害強度に大きな関心を寄せたため、多数のテレビ局による現地取材が行われた。しかしながら、そのセンセーショナルな報道は、災害の一面だけをことさらに強調するばかりか、しばしば行政を中心とした救援・復旧活動の妨げとなった。そのため、コミュニティ・ラジオの放送と対照的に、本土マスコミに対する地元評価はよくない。その半面、奄美大島の災害が本土で繰り返し報道される展開を反映して、全国から多額の義捐金が集まり、かつてないほどの大量の支援物資が送られてきた。

3) 避難所や一時退避所での宿泊・生活の段階

今回の場合、多くの人々が避難に必要な生活用品を用意するまもなく、身体一つで逃げのびている。この局面では、婦人部が炊き出しなどで大きな役割を果たす。今回の場合、道路の寸断などにより、近在集落からの炊き出し応援などが得られにくい被災地区も少なくなかった。この時、龍郷町では役場が近在にあるコンビニなどと後払いの話し合いをして、住民が食料を確保できる道を切り開いている。また、ある大手スーパーは、初日に無料で弁当や総菜を避難所に届けている。

避難生活では寝具類や生活用品からして不足したが、全国に向けて大々的に放送された

ために、日が経つにつれて全国から送られた物資がたくさん配布されるようになった。もともと、避難者の生活要求は日々変化するため、少なくない支援物資がミスマッチをきたし、受け取り手がないまま倉庫に溜まってしまった（龍郷町の場合は、それらの物資を東日本大震災の被災地に送付している）。

奄美の災害の際にはしばしば「ゆい」の強い結びつきが強調される。その「ゆい」は、一般にはお互いが知り合いである住民による助け合い、あるいは、集落間での助け合いを指す。ところが、龍郷町赤尾木の地区は、まったく知らない人々に、避難所サービスを提供している。10月20日の夕方、地区内を通過する奄美空港・名瀬線の道路が不通となり、道路上に長い自動車の車列が発生した。区長はそれを見て、ただちに地区公民館を避難宿泊所することを決定し、役員たちで手分けして宿泊の準備に取りかかった（公民館に滞在したのは、最終的には21名）。毛布を近くのホテルから入手したり、婦人部がおにぎりを作ったり、地区住民は自分たちにできる援助に携わった。20・21日と宿泊し、22日午前、一部道路の開通という情報が入り、それぞれ自動車に分乗して名瀬へと向かった。宿泊者は時間とともに自分たちを組織化し、食事の準備や後片付けは自分たちで行った。地区の人々は、困っている人々を助けることだけに専念し、宿泊者の身元を尋ねたりはいっさいせず、個々人のプライバシーへの配慮がなされている。ここでは集落の組織と人々が支援に携わっているけれども、それは「ゆい」活動ではなくて、集落外の見知らぬ人たちが困っている事態を救済するボランティア活動に地元が集団的に取り組んだケースといえよう（これと対照的に、大和村は村役場が自力で地元住民の足を確保した。名瀬市街と村を結ぶ幹線道路が不通になったため、村が民間の船を借り上げ、名瀬に残った人、名瀬に用事のある人などを運んだ）。

4) 災害家屋の片づけ、再スタートに向けた準備の段階

この段階は、面的に広がる氾濫水害が数か所で起きたこともあり、対応に多くの人手を要し、また、新しい生活用品の購入用資金が入用になったりする。被災家屋の片づけ、災害ガレキの搬出・運搬・処分は、従来は、男性中心の「ゆい」が前面に出て活動する場面である。今回の対応手法には、大きな被災地区を持つ3市町村の間に明白な相違があった。それは、奄美の歴史で初めて登場したボランティアの受け入れ方針に端的に現れている。

奄美市の南に位置する大和村は、被災した家屋があまり多くなかったこともあり、以前からの「ゆい」方式で対応し、ボランティア募集はしなかった。しかしながら、外部からやってきたボランティアは役場と社会福祉協議会で受け入れた（災害保険への加入には登録する必要がある）。延べ総数は204名、そのうち登録者は136名である。この村には、休日に南隣の宇検村から、総勢31名の役場職員たちが建設重機やトラックを持ち込んで災害の片づけに駆けつけている。

都市区域・名瀬の北に位置する龍郷町は、東シナ海側、中央部、太平洋側それぞれに大きな災害が発生した。この町はボランティア募集をしなかったため、役場としては正確な

人数を把握できていなかった（ただし、鹿児島県社会福祉協議会の資料によれば、総数871名で、そのうち登録者が371名となっている）。集落の「ゆい」と役場職員のパワーでできるだけ片付け・ガレキ処理に当たるという原則を掲げた。太平洋側の戸口地区は2度も氾濫水害に見舞われ、水浸しになった膨大な家財道具などが近くの漁港広場に山積みされた。その後、10月末に台風の接近の予報が出たため、防災無線で2度、山積みされたガレキの処理協力を呼び掛けたところ、連日100名前後の人々が集まり、5日ほどで処理が完了した。作業に集まった人々の大半は町内住民または町出身で名瀬などに居住している郷友会の人々であった。

もっとも降雨が激しかった住用地区を抱える奄美市は、いち早く鹿児島県の社会福祉協議会からの支援を受けてボランティア・センターを設置した。センターは最大被災地区内にある体験交流館に設置されたので、地元住民のニーズをある程度集約できた。活動内容は、家具の搬出、ゴミだし、清掃などが主であった。過疎が進み高齢者世帯が多いため、地元の男手を担い手とする「ゆい」ではうまく対応しえない地区に、外部からの援助が入るといふかみ合ったマッチングが実現した。奄美市での延べ総数は2282名、そのうち登録者は947名となっている。当初は奄美市内の人に限定し、少し事態が落ち着いてから大島全体に呼びかけた。奄美大島外からも、ボランティア活動のための来島者が現れた。彼らはほとんどが団体として組織されている人々であり、宿泊の問題は生じなかった。

県社会福祉協議会の資料によれば、奄美大島全体での総数は3357名に達していて、登録者は1481名である。活動の参加者は、男女比で見れば6：4、年齢層も20代から60代まで幅広い。平均的な活動日数は3～4日ほどだとされる。奄美市の協議会職員は、島外からの参加者を3割程度と推定している。ということは、推計で1千名前後の人が外部から離島の大島に災害支援に駆けつけたことになる。また、集落の団結力や出身者と旧集落の結合といった共同体的な関係がとても強いとされてきた奄美群島にありながらも、そのルートとは離れてあえてボランティア活動を選択する人が約2千名にのぼったわけである。ここには、人々の行動圏が広く集落を越えるだけではなくて、行動選択の価値観に関しても都市化が進んでいる面が読み取れる。

家屋の片づけ、ガレキ処理、清掃などの目途をつけるのと並行して、被災者は再スタートに向けての取り組みを開始する。この段階に関する行政の施策として、鹿児島県や市町村が形成している基金は、死亡者の遺族に560万円、全壊家屋に対する見舞金60万円を支給する。しかしながら、奄美大豪雨での死者は3名で、全壊家屋も7戸にとどまる。したがって、大部分の被災者が基金から受け取るのは、生活支援金としての世帯当たり20万円に過ぎない（『南日本新聞』2010年11月11日）。この時、地元行政は国の各種補助金を利用する窓口として対応する。これらと別に、奄美外の人々が資金面で再スタートを後押しする。具体的にいえば、全国からの義捐金である。この点でいえば、本土マスコミによる大々的な報道が義捐金を増大させる効果を引き出したことは否めない。奄美大島全体では3億1586万円の金額に達した（そのうち被害の大きかった奄美市に2億

2111万円、龍郷町に7460万円)。この資金は、鹿児島県が提示した基準で配分された。それによれば、7件の全壊家屋214万円、326件の半壊77万円、59件の床上浸水52万円、507件の床下浸水8万5千円、70件の事業所38万円の基準で配分された。農家に対しても額としては少ないが、販売農家19万円、自給農家5万7千円が配られた。生活に必要な物品を購入する資金の一部に充てるなど、行政では手が出せない住民の再スタートを全国の市民たちが大きく後押ししたといえる。

本節の検討が明らかにしたのは次のような点である。奄美大豪雨の初期局面において、従来型の災害対応（情報・権限を一元化する行政主導と集落「ゆい」を組み合わせた方式）は、種々の場面で明白な限界に突き当たっていた。しかしながら、その方式の弱点や対応の対応空白は、大島内では民間の適切な活躍、都市型の市民活動の出現により、また島外からの大々的な支援により、大半がカバーされた。この偶然性が積み重なって生み出された見事なマッチングより、従来型の災害対応の欠陥・弱点は社会の大々的な批判を浴びることなしに済んだ。その半面、行政主導方式の問題点が顕在化しないままに終わったことも手伝って、中長期の復旧・復興局面においては従来路線が踏襲されていく。

3. 現行の復旧事業と被災中心地の再建

1) 復興計画型の手法と中長期的な対応策をめぐる奄美の実情

被害の集中した奄美市は、狭義のインフラストラクチャーの再整備にとどめず多面的な要素からなる市民生活の再建を最終目標とする復興計画を作成していない。もっとも、本報告の着目は議会の議決を経る市町村復興計画制度の有無ではなく、被災地域・地区における復旧・復興のあり方にある。阪神淡路大震災を検証する研究者が指摘するように、「活力のない社会は、災害後、そのまちの疲弊や衰退がより促進される」（林春男、304ページ）。したがって、その危険が高い地域には、「脆弱性を克服する」広い意味での復興計画の作成が望まれる。住民参加型の復興計画は、「二度と同じ目に遭いたくない」との思いにとらわれている住民たちに、「被災地が生まれ変わる」という期待を抱かせる効果的な方策だからである。

広義の復興計画を策定する意義は、急進展する過疎・高齢化の抑制を企図するという地域政策の一般的な観点にとどまらない。中心市と合併した住用の人々に、総合的で高度に専門的な施策の投入が合併という変革を選択したために可能になったと確信させるという政治的統合の観点からも、優先順位の高い政策といえる。しかるに、中長期の段階における災害対応に関しては、行政も地元マスコミも着目するのは、大規模な災害個所の復旧スピードでしかない。住民が参加する復旧取り組みに対する理解のなさは、将来に起こりうるより大規模な災害への備えとしては重大な弱点といえる。

本章では、奄美大豪雨の結果、現地ではすでに何らかの復興計画を必要とする深刻な事態が顕在化している実情を摘出する。それに加えて、全国を見渡せば狭義の復興計画に限定

せず、あちこちの災害地で基本的に同じ目標を掲げて類似した手法を用いる事例が少なからず存在する。それらの先進的な取り組みを紹介し、奄美の災害対応との格差を知らせる作業は、本調査の果たすべき任務といえよう。

10・20奄美大豪雨の場合、中長期の災害対応の段階では行政主導による事業推進が依然として不動の地位を占めている。それに異議が唱えられないのは、人々の関心が高まれば大規模な災害個所の復旧に注がれるからである。この方式固持を支えているのは、残された対応策が規模の大きい、そして高度の専門性を要する事業ばかりであり、地域住民やボランティアの知識には発言の余地がないという理解である。だが、この局面理解は、災害対応の最終目標である地域の再建を規模の大きな公共事業の実施と等置している点で誤っている。そうした見方からは、再建の中核的な内容は被災住民の地元への全面復帰や産業活動の復興であり、関係者の総力を結集しても目標の実現を期待できそうにないほどの難事業であることが見失われる。

一方、阪神淡路大震災では、発生した甚大な被害を物理空間的な面から旧状に復帰させる復旧にとどめず、「災害前以上の活力」を目指す復興の理念が初めて本格的に採用された。この理念はそれ以後の大規模な災害でも引き続き用いられている。その際、理念を制度化した復興計画の策定について何か定まった基準があるわけではない。研究者は、「市民生活のあらゆる部分」に被害が及んでいて、「影響の範囲が面的で広範囲にわたる場合」と指摘するにすぎない（林春男、306ページ）。つまり、復興計画が必要となる事態は、対象地域を広くとるか、狭くするかしだいで流動的である。ここで、10・20奄美大豪雨において、事業計画値を超える降雨量が襲った住用の西仲間地区を設定単位に選べば、計画策定が望まれる地区に該当する。記録にないほどの強い雨により河川氾濫が生じただけでなく、一帯の居住地区はごく短時間で水没してしまい、多くの人が巻き込まれたうえに死者まで発生した。こうした被災地は、地域再建が地区の存亡にかかわる課題として浮上し、一般的に言えば災害前に住んでいた人々を居住し続けさせ、経済活動を以前と同等な水準にまで復興させるのは著しく困難となる。

ところで、災害発生から一年を経た2011年10月20日前後に、いくつかのマスコミが災害回顧・点検の特集を組んだ。そのうちの1地方紙が社説において、復旧工事の進捗率が67パーセントにとどまっているのは「悠長すぎる」との意見を表明した（『南日本新聞』2011年10月20日号）。これに対して、鹿児島県知事は、あの規模の災害の復旧としては「順調な歩み」と応じる（21日の定例記者会見）。この応答からは、大規模な復旧事業に対する権限を保持し、市町村の災害対応にも強い影響力を発揮する行政の責任者と、社会の新しい動きを鋭く発掘するはずの地元ジャーナリズムの双方の関心が復旧事業の進捗率に収斂する様子が浮かび上がる。いいかえれば、従前の方式を踏襲している災害対応の方式に関して、双方の間に疑問や対立は起っていない。

双方が是認する復旧・復興事業の進め方の背後には、大きく破損した公共のインフラ

トラクチャーを再整備すれば、被災地には以前どおりの生活や地域の営みが回復されるとの想定がある。たしかに、道路の陥没や土砂崩れ、河川の河床上昇などに対する復旧事業は、高度な専門性に依拠した公共事業とならざるをえない。また、それらの事業が完了した段階を迎えると、被災地の諸活動がスムーズに遂行されるケースは少なくなかった。大規模な公共事業を復旧・復興計画と等置する見方が支配的になる現実的な根拠は、過去の経験に求められよう。しかしながら、今回の記録的な豪雨で広範囲に水没した西仲間地区を見れば、従前の想定では地区再建のめどが立たない事態を迎えている。この地区の深刻さを具体的に描き出そう。

人々は、被災の直接原因が住用川の氾濫だと分かっている。今後、同じような災害の再来に対する強い不安、あるいは恐怖感にとらわれている（この懸念は、残念ながら的中してしまう。奄美では、10・20大豪雨からわずか1年後に、短時間雨量だけでいえば同じ水準、あるいはそれを上回るレベルの豪雨が2011年9月25・26日、11月2日と立て続けに襲っている）。鹿児島県は、これに対する対策として7河川の抜本的な河川改修を掲げる。とはいえ、鹿児島県の現場責任者は、10・20レベルの大豪雨の場合には河川改修などの「ハード整備だけでは限界がある」と発言している（『南日本新聞』2011年10月19日）。要するに、ハード事業の局面に限定しても実施する対策は全面的な防災ではなくて減災の水準に過ぎないがゆえに、避難対策などのソフト面に頼らざるを得ないと、行政自身が事業効果の限界を告げるという事態にある。

一方、地元の活力は10・20大豪雨災害により大きく削がれてしまっている。震災前に立地していた2つの福祉施設は地区外への移転が決まっている（これらの移転により、若者層を含めて地域からの大きな雇用機会の喪失）。また、災害直後に、一時的な避難先として名瀬市街地の住宅が提供されたことにより、少なくとも子持ち世代が名瀬に移った。その後、少なくとも家族が安心して便利な名瀬市街地にそのまま留まっている（「明日への教訓5」『南海日日新聞』2011年10月20日号）。

これだけの要因が重なり合うのを見れば、規模の大きな公共事業＝被災地の再建という等式の崩壊は、住民の目にはっきりと映っている。しかるに、行政は、規模の大きい公共事業を担当する鹿児島県も第一次的に地域住民に対して公的責任を負う奄美市も、被災地の再建を独自に掲げる重要性を認識しない。とりわけ、行政区域内の存続・発展政策を打ち出す責任を負っている奄美市は、この時期に最上位計画である「奄美市総合計画」作成の最終局面を迎えていた。けれども、この重大なギャップに無自覚なまま2011年3月に定められた『奄美市総合計画』は、当然のことながら、10・20奄美豪雨の被災地の全面復興を独自の柱として登場させることはない。

2) 他の災害事例にみる専門的情報の開示と住民参加

奄美市は、被災地の暮らしの再建を最終目標として設定する復興計画を視野の外におく。だが、それを策定すればいかなる効果をもたらすのであろうか。阪神淡路大震災における

神戸市の本格的な復興計画の策定・運用は、種々の条件が重なり合って大がかりな事業として遂行された。それ以降の激しい強度をともなう災害にあつては、災害の広がり規模が神戸市の事例ほどでなくても、復興計画あるいは、それに類似した手法が採用された。用いられる手法はさまざまであっても、先進的な事例においては被災地の住民、それ以外に被災地を支援する幅広い市民・専門家の知恵や諸活動を引き出して、中長期の復旧・復興を推進するという共通性を取り出せる。

新しい市民・住民参加タイプの方式は、従前の行政主導の方式に引き付けていえば、計画・事業に関する情報開示および計画の内容・策定過程における参加の両面を含んでいる。以下での事例報告では、紙幅の制約を顧慮して復旧・復興計画の作成責任者としての行政側の態度決定と被災住民の対応関係、参加取り組み上でのキーポイントを同時に記載する。

① 鹿児島県の川内川中流域の氾濫（2006年7月22・23日）：

記録的な豪雨によって生じた氾濫に対処するために、国は直轄河川激甚災害対策特別緊急事業と鶴田ダム再開発を決定した。その一方、被災住民が中心となって被災者協議会が立ち上がっている。同時に、個別の市町村を越える「川内川水害に強い地域づくり委員会」が誕生している。注目されるのは、国土交通省が「鶴田ダムの洪水調節に関する検討委員会」を全国で初めて立ち上げたことである。そこでは、被災住民代表が行政関係者（国、県、市町村）、学識経験者と一緒になり、ダムの治水機能の拡大、災害情報伝達の改善、災害弱者への対応などを具体的に検討している。きわめて専門性の高いダム・洪水関連の情報にもかかわらず、住民たちが国の復旧・復興策の意図・内容を自分たちに分かる言葉で説明させるにとどまらず、技術的な面についても学識経験者などに検討を加えさせたうえで、住民の希望を可能な限り対策に反映させることに成功している。

② 福岡市の沖にある玄界島の地震（2005年3月20日）：

地震発生当日に全島民避難が行われた。その後、島の集落全体を再開発の対象とする事業が実施されて、3年後に全体としての島民が帰島した。この復旧・復興に際しては、福岡市の復旧・復興対策本部に対応する島民の意思決定の組織が必要とされた。5月に島の住民は、自主的な組織の設立に向けて選挙を行い、13名の代表者からなる玄界島復興対策検討委員会を創設した。それだけではなく、市役所の提示する復旧・復興事業の素案に対する住民側の態度決定のために、定期的に集落住民全体による総会を開催してきた。繰り返し住民の意見を出し合う方式を用いたことにより、土地・建物の権利関係が複雑に入り組んでいる状況であったにもかかわらず、強制力を伴う土地区画整理事業ではなく、強制力のない要綱事業である小規模住宅地区改良事業を採用でき、迅速な事業推進が可能となった。また、福岡市の財政規模と被災住民数の対応関係から、行政が多くの公営住宅を建設した。これと、住民全体が子供と一緒に3年ほど福岡本土に暮らした事情が重なり、住民の帰島後には、結婚して公営住宅に入居する若い世代が相次いだ。その結果、震災後

に保育園の園児がそうとう増えるという珍しいケースになっている。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、被災地域が複数の県にまたがるほど広域であり、かつ、複合型災害でもあり、一律には扱えない。ここでは、ようやく始まった復旧・復興への取り組みの中から、奄美大豪雨の被災地再建にとって示唆の多い事例をいくつか列記するにとどめざるを得ない。本レポート執筆時点（2012年1月）では、福島県を除くと大方の緊急対策に目途がつき始めていて、市町村の主要な関心は復興計画（土地利用計画と復興事業項目がセット）に向いている。執筆時点における計画づくりの進行度は、福島県以外では基本的に正式の決定を迎える段階にある。ここでは、報告者が復興計画の2011年11月に現地調査できた内から、注目される住民の取り組み事例に焦点を当てて報告する。

③ 岩手県大船渡市：

この市はすでに復興計画を決定している（ただし、土地利用計画は議決対象としていない）。この市には6地区で地元の復興委員会（名称、構成メンバー、活動内容などは地区ごとにまちまち）が立ち上がっている。その一つ越喜来地区は、早い時点で地区の主要組織を網羅した復興委員会を設置し、市の復興計画が正式に決定されるまでに2度、自分たちの具体的な要求をまとめて市に提出している。その要求はほとんどが市の案に採用されたとの説明を受けた。注目されるのは、神奈川大学の建築学科が外部応援団として、自分たちの土地利用計画を地区に提示したことである。事務局長の話としては、市の復興計画が決まった以上、旧世代が中心メンバーとなっている復興委員会から、早くまちづくり員会に切り替えて、若い世代の意見を積極的に取り込んだ復興事業を展開していくべきだとの発言が出始めている。

④ 岩手県釜石市：

この市は、行政が復興計画素案を提示し、地元住民との話し合いに入っている。この市の場合も、10地区ほどで地元住民による自主的な協議団体が作られている。その1つである鵜住居地区では、市の素案に自分たちの意見を反映させることだけでは満足できず、住民がまちづくり会社を設立する動きが現れている。そこには、市行政による復興取り組みの遅れへのいら立ちと、このままでは深刻な被害を受けた当該地区住民の大きな割合が地元を離れるという地区再建への危機意識が重なり合って、行動へのばねを形成している。とはいえ、まちづくり会社が動き出すまでにはいくつもの障害が横たわっている。

⑤ 福島県富岡町：

富岡町は原発事故の警戒区域に位置しているため、町役場（現在は郡山市内）も住民も町域外に避難している。この町では、住民と町職員が構成メンバーとなって復興計画の指

針となる復興ビジョンづくりが大詰めを迎えている。ワークショップ方式により意見を出し合う委員たち以外にも、国の出先、原子力問題の研究機関、建設コンサルタント会社など数多くの団体がオブザーバーとして出席している。地元大学の調査によれば、この町の住民たちの3割は、安全な状態になっても富岡町には戻らないと意思表示している。会議では町にいつ戻れるのか分からない段階で復興計画を立てることの意味、その計画が想定する住民が重大な論点になっている。つまり、動き出す時期も対象者の範囲も決まらない事態の下で、特定の人々や行政が作成する復興計画は、町の再建を効果的に進めるやり方か、はたまた、計画の実効性は何によって担保されるのかが、住民自身から投げかけられている。この事態にいたれば、行政主導の復興計画が何も問題を解決しないことは、だれの目にも明らかになっている。

4. 結び

外洋離島の奄美大島においても、行政が激しい強度を伴う災害の対応を一手に引き受ける時代は終わりを迎えている。2010年10月20日の奄美大豪雨とその災害対応の調査は、このことを明らかにした。調査からは、まず奄美社会が行動範囲の広がりや生活スタイルの面ですでに都市化を進展させている事実が見えてきた。そして、価値観の面でも都市市民的な行動様式をとる人々がかなりの比重で登場している。これとは対照的に、行政は従前からの災害対応方式を固持している。地元社会と行政のギャップは時の経過とともに増大していく。それにもかかわらず、奄美大豪雨における初期対応の段階にあつては、市民・住民の柔軟で機敏な対応によって行政の対応限界がかなりの程度埋め合わされた。けれども、中長期の対応局面における行政の方式固持は、被災の集中した地区に深刻な後遺症をもたらす危険が高い。復興をめぐる重たい課題への対処は、全国のあちこちで蓄積されている復興経験に即していえば、専門家、幅広い市民、そして何よりも地元住民が積極的に参加して、全面的な暮らしの再建を目指すことが基本戦略となる。

本調査の知見から、いかなる政策提案を導けるであろうか。市町村に全国水準の災害対応を発揮できるだけの能力と体制整備を要求することは、一見、疑問の余地がないように見える。しかしながら、現下の厳しい行財政環境の下にある市町村が、いつ起きるかわからない深刻な災害のために、一定規模の人的パワー、財政資金を追加的に投入できるであろうか。規模が小さく脆弱な体質の離島市町村にとっては、とりわけ実行困難な要求であるように思われる。他方、日本全体に視野を広げると、毎年、どこかの市町村で甚大な被害をもたらす強度の災害が発生している。したがって、どこで発生した災害であれ、近年の対応経験から生まれた新しい知見をふまえて、より大きな成果を上げられる対応策を投入する必要性は常に高い。

この二律背反を克服する次善の策としては、全国の市町村が共同して、新しい災害対応策を常に研究し、発生時には直ちに災害支援に駆けつけるセンターを設置することであろう。政治的な取引や複雑な調整のため、全国規模のセンター設置は長い時間を要するかも

しれない。その場合であろうとも、いつ襲来するかもしれない次の深刻な災害に備えようとすれば、奄美群島の場合は、現存する奄美群島広域事務組合を大幅に機能拡充して、そこに災害対応センターの機能を持たせることが現実味のある方針となるのではなかろうか。

<参考資料>

奄美市『奄美市総合計画 2011～2020』2011年。

鹿児島県大島支庁『奄美地方における集中豪雨被害・復旧状況』平成22年11月9日現在。

鹿児島県社会福祉協議会『奄美豪雨災害におけるボランティア登録者日計表』2010年11月12日入手。

龍郷町『2010.10.20奄美大島集中豪雨災害資料（11月10日現在）』2010年12月8日入手。

林春男「阪神淡路大震災から15年経て～わかったこと、変わったこと～阪神淡路大震災からの復興」『自然災害科学』29-3、2010年。