

# 過疎地域の孤立集落の災害対応と復興の課題 ——令和6年能登半島地震を受けて

山 泰幸<sup>1</sup>

## 要約：

2024年1月1日に発生した令和6年能登半島地震によって、能登半島の被災地では道路が寸断され、多くの孤立集落が発生することになった。孤立集落が数多く発生した背景には、超高齢化と人口減少が深刻化する過疎地域が被災した点が挙げられる。

過疎地域の集落は山間部や沿岸部などにあることが多く、外部とつながる道路の整備が行き届かず、これが寸断されれば即座に孤立することになる。ハード面での対策には限界があるため、災害時に孤立することを前提として事前から準備することが必要となる。避難ルートの確保、飲み水や生活用水の確保、電話以外の通信手段の確保、停電した際の電源供給の確保、外部支援者の確保など、事前から準備を進める必要がある。

これに加えて事前から住民が主体となって、被災後には協力して助け合えるよう話し合う機会を持つことが重要である。さらに集落の将来についても語り合う機会を持つことが、超高齢化と人口減少が深刻化する過疎地域の集落にとっては、住民が一步前に進むために必要な手続きとなる。最後に、語り合いの場づくりの一例として、哲学カフェを紹介する。

キーワード：過疎地域、孤立集落、事前復興、話し合い、語り合いの場、哲学カフェ

## 1 広域的に多数発生した孤立集落

2024年1月1日に発生した令和6年能登半島地震によって、能登半島の被災地では道路が寸断され、震度7を観測した輪島市や珠洲市を中心に数多くの孤立集落が発生することになった。朝日新聞の特集記事「検証能登半島地震（2024年2月23日付）」によれば、一時、少なくとも30カ所以上の集落、3000人以上が孤立し、1カ月以上たつてから孤立は解消したが、まだ車両が入れない地域もあるとされる。一方、孤立状態が「実質的に解消」されたと石川県が発表したのは1月19日に

なってからであり、捉え方が異なるものの、地震発生直後から3週間から1カ月以上の長い期間、集落によっては、孤立状態が続いたことになる。

なぜ、このように孤立集落が広域的に数多く発生したのか。震度7を観測した巨大地震が能登半島を襲い、激しい揺れによる土砂崩れや液状化などによって、道路が隆起して寸断され、道路ごと崩落するなどして、外部との交通が遮断されたことが直接的な原因であることは間違いなく（写真1）。しかし、このように孤立する可能性のある集落が、能登半島に全般的に広く存在していた背景には、超高齢化と人口減少が深刻化する過疎地域であった点が挙げられる。

<sup>1</sup> 関西学院大学 災害復興制度研究所所長、関西学院大学 人間福祉学部 教授



写真1 崩落した道路

周知のとおり、大規模災害の多くは、このような過疎地域を襲うことが多く、今回の能登半島地震をはじめ、これまでもそうであったが、今後もさらに多く、国内の過疎地域のどこでも、孤立集落が発生する危険性があると考えなければならない。

では、なぜ過疎地域では、孤立集落が発生しやすいのか。日本の国土の7割以上は中山間地域であり、離島も含めて、その多くが超高齢化と人口減少が深刻化する過疎地域である。そもそも過疎地域が大半を占めているのである。そのうえ過疎地域の集落は、人口が集中する都市部から離れた山間部や沿岸部などにあることが多く、外部とつながる道路の整備が行き届かず、道幅も狭く、道路の本数も限られていることがあげられる。道一本で外部とつながっている場合も多く、外部につながる唯一の道路が切断されれば、即座に孤立状態に陥ることになる。その意味では、平時の日常生活においても、過疎地域の集落の多くは、すでに潜在的には孤立状態に瀕しているとも考えられる。災害を契機として、潜在的に進行していた孤立状態が顕在化するのである。

そこで本稿では、被災を契機として実際に孤立した集落だけでなく、災害時に孤立する恐れのある集落を含めて、孤立集落ととらえて、その事前からの災害対応と復興の課題について検討することにした。

災害時に孤立状態に陥る恐れのある集落を山間部に多く抱えている自治体では、水道や道路などのインフラの維持管理の費用の負担は重く、「コンパクトシティ」に見られるように、より安全な

場所に住民が集まって移住してもらうことが、予算的にも安全対策的にも望ましいと考える場合もある。たとえば、東日本大震災以後の津波想定の見直しによって、南海トラフ巨大地震の津波災害警戒区域とされている地域では、庁舎や病院など主要施設の高台移転、住宅の集団移転など、事前復興まちづくりが進められている。これも集落の立地によっては、孤立集落化を未然に防ぐことを含んだ対策ととらえられる。しかし、そのような危険性を抱えている地域であっても、それでもそこで暮らし続けて、人生を全うすることを当然と考えている住民がいる限り、住民の意思を尊重することが大前提であり、また自治体によっては予算的に厳しいと考える場合や対象地域住民の合意形成の難しさもあり、住宅の集団移転などの事前復興対策がなかなか進まない場合も多い。結果的には、多くの集落が災害時には被災し孤立する危険性を抱えながら存続しているのが実際のところだろう。

総合防災学者の岡田憲夫が指摘するように、過疎化が日常性に隠された「もう一つ災害」と見なすことができるならば、過疎地域が被災するということは、従前からの過疎化という「もう一つの災害」に苛まれてきた地域が、二重に被災することを意味している（岡田 2015）。能登半島のように繰り返す地震による被害を受けてきた地域は、「多重被災地域」ということができる。

わずかの戸数だけで構成され、高齢者のみが暮らす集落が増加しており、集落としての維持運営が従来どおりにはいなくなっている。こうした状況において、災害に襲われた場合には、これまでと同じように対応することは困難であることは容易に想像できる。そればかりではなく、災害による被害を契機として、集落そのものの消滅につながりかねないおそれがある。

したがって、過疎地域においては、じわじわと蝕むように進行する過疎という「もう一つの災害」に対応しながら、同時に来るべき大規模災害に備えつつ、さらには被災後の復興を視野に入れた事前の復興に取り組みが求められるのである。地域が抱える弱点を住民が自ら認識し克服していく、二重、三重の事前復興の取り組みが必要なのである。

## 2 孤立集落の事前復興

筆者が2009年からフィールドワークを行っている徳島県西部に位置する東みよし町は、吉野川を挟んで北岸の旧三好町と南岸の旧三加茂町が2006年に「平成の大合併」によって、二町合併して誕生した町である。町内にある法市集落は吉野川を見下ろす北側の山間部の斜面に開けた、小さな集落である。私が最初に調査に入った2009年7月には、戸数は15戸で人口は29人であったが、現在は半数ほどになっている。法市集落では、集落の自治会長のリーダーシップのもと、災害時に孤立することを防ぐための事前復興の取り組みを行っている。この集落の取り組みについては、すでに報告しているが、以下、簡潔に紹介する（山2015）。

### (1) 避難ルートの確保

中央構造線断層帯が足元に走る集落では、以前より災害対策は大きな課題であった。山間部の集落にとっては、災害は現実味のある話であり、細い山道一本で平地につながっている集落は、孤立する可能性が常にあるといえる。そのため、災害時の避難ルートをいかにして確保すればいいのかが、集落にとっては切実な課題となっていた。こうした状況を解決するために、集落の住民が自力で、緊急時の救援用ヘリが着陸するためのヘリポートの設置の取り組みを始め、最終的には町役場をはじめ関係機関の協力を得て完成している（写真2）。

### (2) 水の補給の確保

能登半島地震では、断水によって水道水が使用できない状態が長期間続いている。飲料水はもとより生活に必要な生活水の確保は、生命を維持するうえで基本となる。しかし、災害時には、水の補給に支障が出ることが多い。この集落は、昔から水の確保に苦労してきた。ほとんどの世帯が貯水タンクの水を飲み水および生活用水として使っており、その他一部の世帯は湧き水を利用している。平常時においても、水の確保に不安定な状況にあったため、貯水タンクを増設し、さらにボーリング調査で湧き出した地下水を、飲み水には

適さないものの災害時には生活用水として利用できるよう整備している（写真3）。

### (3) 外部支援者の確保

この集落では、かつて人形浄瑠璃の舞台として使用されていた集落内の農村舞台を改修し、2003年に農村舞台の復活公演を実現し、その後は人形浄瑠璃のみならず、中学校の吹奏楽部や日本舞踊の会、阿波踊りの連などが出演する地域芸術祭に発展し、近年まで毎年開催してきた（写真4）。もちろん、年1回の農村舞台のイベントによって、人口減少と高齢化が進む集落が盛り返すことは難しい。狙いは別のところにある。それは、集落を訪れた見物客と顔の見えるつながりをつくり、万一、災害が発生した場合には、集落の支援者になってもらうのが目的である。観光をうまく活用することで、外部にサポーターを確保する災害対策ということができる。

### (4) 電話以外の通信手段と電源供給の確保

2014年12月5日、徳島県西部を襲った豪雪災



写真2 法市集落のヘリポート（2015年完工）



写真3 貯水タンクの増設



写真4 農村舞台の様子



写真5 電線に倒れかかる樹木

害によって、三好市、美馬市、東みよし町の山間部の多くの集落が孤立状態になった。東みよし町では、5日の時点で、大藤・奥村地区の50世帯、75人が孤立と判断され、最終的に孤立が解消したのは、6日後の12月10日のことであった。筆者は同年12月25日に現地を訪れた。積雪によって万単位の樹木が根こそぎひっくり返り、あるいは切断され倒れるなどで、道路を塞ぎ、電線を切断した(写真5)。そのため、電気の供給が停止し、暖房器具をはじめ家電は使用できなくなり、さらに数年前に町内全世帯にIP電話の導入をしていたため家庭電話も使用できなくなっていた。また山間部に設置している送受信アンテナも電源が断たれたため、携帯電話も使用できず、外部との連絡が遮断されることになった。台風や豪雨による2日程度の孤立はあり得るが、しかし、12月に積雪により1週間近くも孤立状態が続いたのは珍しいという。法市集落は幸い無事であったが、電話以外の通信手段の確保、停電した場合の電源供給の確保の必要性を痛感させられた。

### 3 被災後の復興の課題

過疎地域の集落が被災し、孤立した場合、その

復興の道のりは相当な困難を抱えることになる。まず、水道や道路などのインフラ復旧に時間がかかる。自宅が被害を受けて、そのままでは住めなくなった場合には、長期間の避難生活が強いられることになる。現状では住宅再建のための公的支援は不十分であり、再建は容易ではない。また、過疎地域の場合、被災した家屋は、築数十年、あるいは築百年以上を経た老朽化した木造家屋も多くあり、居住者は高齢者が多い。そのため耐震化が進んでおらず、耐震補強ができていない状態で被災しており、結果的に家屋が全壊するなど被害が大きくなっているケースが多い。

以上のように、過疎地域においては、ハード面での対策には限界があるため、災害時に孤立することを前提として事前から準備することが必要となる。避難ルートの確保、飲み水や生活水の確保、電話以外の通信手段の確保、停電した際の電源供給の確保、外部支援者の確保など、事前から準備を進める必要がある。もちろん、食料の備蓄も必要だろう。それに加えて、重要なことは、被災後に集落の住民が協力して助け合えるように、事前から住民が主体的に話し合っておくことである。

都市部に限らず、田舎であっても、住民同士がお互いのことをよく知らないことが多いし、地域にとって大事な話や難しい話を話し合う機会はほとんどない。むしろそういう話題は避けることが一般的ではないかと思われる。しかし、話し合うことがなければ、地域の抱える課題を共有し、問題解決に向けて協力して行動に移すことはあり得ないだろう。

法市集落の場合には、進行する過疎化と災害に対する危機意識から、集落住民が話し合う機会が生まれ、ヘリポートの整備や地域芸術祭の企画につながっている。そこで暮らし続けるために何が必要なのか、集落を維持するために何ができるのか、住民同士が話し合い、問題意識を共有して、協力して行動を起こすことが、集落の孤立を防ぐうえでも最初のステップになると思われる。

たとえ集落の存続を放棄し、集落を閉じる場合であっても、話し合うことには大きな意味がある。住民同士でちゃんと話し合ったうえで、集落を閉じると決めたならば、ではどのようにすれば集落の最後を飾ることができるのかを話し合うこ

とによって、集落の将来について、逆説的ではあるが前向きに話し合う機会を持つことができるからである。場合によっては、集落の運命を変えるきっかけになるかもしれない。

しかし、過疎地域の多くは、集落の将来について住民同士で話し合いをすることもなく、歯がボロボロと抜けていくように、なし崩し的に消滅に向かっていくように見える。そのような状況で被災し、長期間かつ住民がバラバラになって避難生活が強いられる場合には、集落を離れる決心をする住民も多いと考えられる。その結果、従前から進行していた過疎化が一気に加速し、集落が消滅してしまう場合もあるだろう。

今回の能登半島地震では、実際に多くの集落が孤立し、さらにそれ以上に多くの集落が孤立の危機に瀕したと思われる。もちろん、被災することは不幸な出来事であるが、これを契機にして、来るべき災害に備えて孤立を前提に準備をし、被災後には協力して助け合えるように話し合う機会を持つことが重要である。さらに集落の将来についても語り合い、話し合う機会を持つことが、超高齢化と人口減少が深刻化する過疎地域の集落にとっては、集落を存続するにしても、集落を放棄し閉じるにしても、住民が一步前に進むための必要な手続きであると思われる。

#### 4 語り合いの場をいかに創り出すか

集落の将来について語り合うためには、住民が集まり、自由に意見を話すことができる場を設ける必要がある。しかし、地域の抱える課題のような難しい話を、自由に話すことができる場は地域社会にはほとんどない。それでは問題意識を共有したり、問題解決に向けて協力して行動することは難しい。このような状況を克服するために、筆者が取り組んでいる、語り合いの場づくりについて、最後に紹介しておきたい。

徳島県東みよし町にあるカフェ・パパラギにて、2015年から3カ月に一度、人々が集まって、さまざまなテーマについて語り合う「哲学カフェ Café Philosophique」を運営している（写真6）。「哲学カフェ」では、飲み物代さえ払えば、誰でも参加



写真6 哲学カフェの様子（2023年12月10日）

でき、名乗る必要もない。話したい人は、どんな意見を言ってもよく、聞くだけでもかまわない。結論を出したり、合意を形成する必要もない。いろんな意見を参加者が共有するだけである。筆者が最も大切なルールとして説明しているのは、「相手の意見を批判してもいいが、否定してはいけない」というものである。これはお互いに敬意を示すということである。これによって、参加者は否定される心配がなくなり、安心して自由に自分の意見を述べるができるようになるのである。また、回数を重ねるごとに、わかりやすい話し方や相手の話を聞く態度など、語り合いの作法が身についていくのである。

以上は、筆者が取り組んでいる語り合いの場づくりの紹介であるが、これは一例にすぎない。現在、地域復興の現場において、哲学カフェに限らず、何らかのかたちで語り合う場をデザインすることが核心的な課題となっていると思われる。

#### 謝辞

本研究は関西学院大学大学共同研究の助成を受けました。

#### 参考文献

- 岡田憲夫, 2015, 『ひとりから始める事起こしのすすめ——地域（マチ）復興のためのゼロからの挑戦と実践システム理論 鳥取県智頭町30年の地域経営モデル』関西学院大学出版会。
- 山泰幸, 2015, 「災害に備える村の事前復興の試み——徳島県西部中山間地の事例から」『年報 村落社会研究』(51): 150-182。