

自治体における災害に対する協働の取組みに関する考察 —福岡県西方沖地震の事例を踏まえて—

Evaluation of Joint Operation for Disaster in Local Government —Based on the Case of Fukuokaken Seiho-oki Earthquake—

武田 文男¹

Fumio TAKEDA¹

¹ 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

This paper attempts to research and evaluate the case of joint operation by inhabitant and administration of local government at Fukuokaken Seiho-oki Earthquake on 20th March in 2005, and then, consider argument and issue to take suggestion for disaster operation of local government from now on.

Keywords: joint operation, inhabitant, local government, disaster, Fukuoka, Genkai-island

1. はじめに

自治体は、災害に際して、住民の生命、身体、財産を守るとともに、地域の安全を確保するため、さまざまな対応を行っている。こうした災害対応は自治体の最も基本的な役割の1つであり、すべての自治体において取り組むべき重要な業務である。一方、地方分権の進展の中で、自治体と住民、あるいは住民相互間での対話・参加を推進しながら政策を決定・実行していく「協働・協治の時代」を迎えている。したがって、災害対応を単に自治体の「行政施策」として取り組むだけでなく、行政と住民等との連携・協力により「協働施策」として取り組むことは、新たな潮流となるものであり、今後の防災・減災の推進に当たり大きなテーマとなるものと考えられる。

筆者は、福岡県西方沖地震が発生した当時、福岡県において危機管理を統括する立場から福岡市等と連携して災害対応に従事し、その後、内閣府において国の防災行政の総合調整を行いながら自治体の災害対策をバックアップしてきた経験を通じ、福岡県西方沖地震に対する種々の取組みに関心を寄せてきた。

このような中で、特に玄界島における災害応急、復旧・復興等の過程を通じて示された行政と住民等との「協働」の取組みは、今後の災害対応のあり方にさまざまな示唆を与えるものであると強く感じるに至ったところである。

本稿においては、自治体の災害対応及び自助・共助・公助の考え方、地方自治と協働の新たな潮流等について整理し、福岡県及び福岡市の行政資料、改めて実施した災害対策担当者からのヒアリング調査、玄界島の現地調査、島民の代表の方々からのヒアリング調査により得られた知見並びに筆者自身の経験等を踏まえ、福岡県西方沖地震に際し玄界島の災害対応として実施された行政と住民等との

連携・協力に基づく事例等を通じ、「協働」の論点、課題を考察し、今後の災害に対する自治体の取組みに資したいと思料するものである。

2. 自治体の災害対応と「協働」

(1) 自治体の主な災害対応

自治体は、災害対策基本法、災害救助法等の各種法令や地域防災計画等に基づき災害対応を行っており、市町村は基礎自治体として、都道府県は広域自治体として、それぞれ応急、復旧・復興、予防の取組みを行っている。

自治体が災害対応として取り組む措置は多いが、行政と住民等との連携・協力による協働が考えられる災害対応として、特に住民等との関わりが大きいと考えられる主なものを表1に掲げる。

表1 住民等との関わりが大きい自治体の災害対応(例)

応急	住民の安否確認、被災者の救出・救助、傷病者の医療・救護、消火・火災の防止、避難誘導、要援護者支援、炊出し等食料・水の供給、避難所の開設・運営、生活必需品の供給、仮設住宅の供与、被害・危険度判定、ガレキの除去、児童生徒の教育支援、生業の再開支援、税・保険料の減免等
復旧・復興	住宅の再建支援、公営住宅への入居等、雇用の維持・確保、公共施設の復旧、関連公共事業の実施、復興計画の策定、復興事業の実施・推進、地域社会の再生等
予防	消防団員の確保・訓練、自主防災組織の育成、防災訓練の実施、情報通信施設の整備、防災教育、安全なまちづくり等

(2) 災害対応における「協働」

a) 自助・共助・公助

阪神・淡路大震災以来、災害対応において、自助・共助・公助の連携の必要性が強く認識されてきている。災害対応においては、行政による公助はもとより、個人々の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニティ等による共助が必要であり、社会のさまざまな主体が連携して防災・減災のために行動することが災害危機管理の要諦であると考えられる。

従前、災害対応業務は、自治体の責務であり、住民からみれば行政サービスであり、「自治体＝主体」「住民＝客体」というのが基本であった。しかし、阪神・淡路大震災の例にみられるように、大規模・広域災害等においては、行政の対応が「間に合わない」「届かない」「手が足りない」ケースが多く発生せざるを得ない実状があり、自助・共助の必要性が認識されることとなった。

すなわち、従来型の災害対応である「公助＝行政が主体」のほか、「自助・共助＝住民等が主体」となり、従前客体とされていた災害対応について、住民等が主体的に取り組むことによって自らの生命、身体、財産を守り、地域社会を守ろうとするものである。

b) 自助・共助における「協働」

自助・共助として住民等が主体的に取り組む災害対応について、行政は「何もしないでよい」わけでは決していない。客体として待っていたのでは、間に合わない等から住民等が主体として取り組むのであり、状況に応じて行政が必要な対応を行うべきことは当然である。その場合、住民等の行う自助・共助と行政の行う対応とが連携・協力することにより、一つの「協働」のパターンが表われると考える。

c) 公助における「協働」

公助として行政が主体となって取り組む災害対応についても、住民等の対応は一律ではない。行政に任せる場合、行政に聞かれて意向を示す場合、行政に住民側から意見を届ける場合、行政と住民との意見交換の場を設ける場合、行政の手続きの中に住民との協議を組み入れる場合その他さまざまな対応があり得る。

この場合、住民等が災害対応の客体としてでなく自らの意思で積極的に関与していく、つまり、行政という主体のほかに住民等ももう一つの主体となって、両者が対等に、信頼し合い、役割分担しつつ企画・立案・実施等を行うことは、一つの「協働」のパターンとなるものと考えられる。

3. 地方自治と「協働」

地方自治の新しいテーマである「協働」の潮流について、地方分権との関連や福岡県・福岡市における取組みを整理すると、次のとおりである。

(1) 地方分権の推進と「協働」の潮流

地方自治において、行政と住民との関係は重要な要素であり、従来から、住民の声をよく聞き、住民のニーズを把握し、住民のための行政が行われるように努力されてきているところである。

近年は、住民の行政に対する関心、関与が大きくなってきており、「行政に対する住民等の参加・参画」のみならず、さらに「行政と住民等との連携・協力」が求められるなど、住民の立場が単に「客体」であるということから「主体」としての役割を担うように変化してきており、「行政と住民等との協働」が地方自治の重要なコンセプトとなっ

てきている。このような時代の潮流は、住民1人ひとりが納税者意識の向上を含め、行政、地方自治をより強く意識するようになってきたことを根底に、町内会・自治会といったコミュニティや、NPO・ボランティアの活動が活性化してきたこととも関連しており、このことは阪神・淡路大震災が1つのきっかけとなっていると考えられる。

また、地方分権改革において団体自治と住民自治の拡充が進められる中で、特に住民自治の具体的な方策として「協働」の取組みが提唱されるようになってきている。

すなわち、地方分権推進委員会は、平成8年3月の中間報告において、

「この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省市別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。

そこでこの際、来るべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである。」

「協働と支え合いー「くらしづくり行政」が効果的に展開されるためには、受益と負担との関係を認識した上で地方公共団体と住民が協働して課題の解決に当たるという決定・実施システムが必要である。」

また、平成13年6月の最終報告において、

「最後に、地方公共団体の男女を問わずすべての住民に対して訴えておきたいことがある。地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。」

と述べ、地方分権の推進に当たって「行政と住民等との協働」の促進を強く訴えかけている。

さらに、地方制度調査会は、平成15年11月の『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』において、

「我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという

観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。(中略)また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」

と述べ、今後の地方自治の新しいあり方に関し、地域における「行政と住民等との協働」を重要な方向性の1つとして位置づけている。

(2) 福岡県・福岡市における「協働」の潮流

a) 福岡県における「協働」の推進

福岡県においては、地方分権による自治の確立のため、自治体と住民、あるいは住民相互間での対話・参加を推進しながら政策を決定・実行していく「協働・協治の時代」を迎えたとの認識のもと、平成15年3月に『ボランティア団体・NPOと行政、企業との協働に関する基本指針』を策定した。この中で、

「地方分権改革に関連して、住民自治のあり方と、コミュニティの果たす役割が改めてクローズアップされています。自治の本質は、住民の自己決定・自己統治にあり、人々が日常生活を営む場であるコミュニティは、その基本単位として位置付けられるからです。住民自身が、コミュニティにおける課題を発見し、共同して解決策を探り、実践していく仕組みをいかに築いていくかがこれから重要となるでしょう。」

「コミュニティの果たす「役割」「力」がいかに大きいかを強く印象付けたのが阪神・淡路大震災でした。コミュニティ活動が盛んな地域ほど、住民自身による被災者の救助・支援が速やかに行われたからです。大震災は、社会的セーフティネットの基盤としてのコミュニティが重要な役割を担っていることを、改めて認識させてくれたのです。

分権社会を築いていくためにも、コミュニティを新たな角度から再構築する必要があります。福祉や教育、まちづくり、環境、リサイクル、防災・安全など多くの分野における公共政策を推進していく基本単位としてコミュニティを位置付けることが求められています。」

と述べ、地域が抱える課題を解決するために、コミュニティにおける「協働」が重要となると指摘し、協働を進めるに当たっての原則として、①自立性 ②相互の理解 ③目的の共有 ④対等な関係 ⑤公開の原則、の5つの基本的考え方を示している。

さらに、福岡県においては、平成21年3月にとりまとめられた『ふくおか発・協働社会づくり～育てよう地域力つくろう共助社会～』の提言を受け、「各主体が知恵や力を出し合い、協働の取組が県内各地域で行われることで、地域力が強化されるとともに新たな共助社会が生まれ、総体としてより良い社会づくりに向かうものとなる。」との認識のもと、今後一層、「協働」の取組みを推進していくこととしている。

b) 福岡市における「協働」「共働」の取組み

福岡市においては、市民との「協働」というコンセプトで行政を推進することの重要性を認識し、平成2年12月の『行政組織等の見直しへの提言－市民との協働で福岡らしさの創造を－』において、

「市の組織は市民のための組織である。市民に対する分かりやすさも大事であるし、また、今後は「協働」のシステムを作っていく前提として、市の組織自体が柔軟で効率的でなければならない」

とされているなど、市民との協働による行政の推進に努めてきたところである。

その後、平成16年度には福岡市のコミュニティ関連施策の大きな転換がなされた。すなわち、平成15年度までは、市の主導で、全市一律に施策を推進し、非常勤特別職員である「町世話人」を通じ、コミュニティへの行政情報の伝達や協力依頼などを実施していたが、平成16年3月末で町世話人制度を廃止し、同年4月に自治協議会制度を創設し、「地域の住民が主体となり、行政と共働でコミュニティづくりを進める」というあり方に平成16年度から転換することとした。

この新たなコミュニティ施策の成果と課題を検証し、今後の施策のあり方を検討するため、平成18年10月に『福岡市コミュニティ関連施策のあり方検討会』が設置され、平成19年10月に第1次提言、平成20年10月に最終提言が行われ、これを受け、福岡市は、『コミュニティに関する今後の取組み～自治の確立と共働に向けて～』をとりまとめ、取組みをさらに進めているところである。

ちなみに、福岡県西方沖地震は、この新たなコミュニティ施策の初年度末の平成17年3月に発生した。

この『あり方検討会』の第1次提言においては、「福岡市は、平成16年度に新たなコミュニティ関連施策を創設し、自治協議会設立の提案を行ってきました。それまでの「全市一律」、「分野毎」の、いわば市が牽引してきたコミュニティづくりから、小学校区を基本的な単位として、運営も活動も、住民自らが考え、自ら行動していくスタイルへと、ここ数年は、大きく福岡市のコミュニティが変貌を遂げたときだったと考えます。

今日の社会情勢は、非常に多様化・複雑化しています。住民のライフスタイルや価値観も多種多様で、子育てや防犯・防災等への対応も行政サービスだけでは、住民の満足を得られるものではなくなってきています。このような時代を迎えて、安全で快適に、楽しく暮らしていくための地域のあり方は、「自分たちのやり方で自分たちの暮らしを確立していく」ことにほかなりません。また、相次ぐ災害や犯罪に対応していくには、隣近所が顔見知りであることの重要性が改めて見直されてきているところです。福岡県西方沖地震の際も、自治会による声かけが多く行われました。」

と述べ、最終提言においては、

「地震などの災害、子どもや高齢者が被害者となる犯罪の発生など、私たちの暮らしを取り巻く環境は、決して平穏なものではありません。こうした中、安全に安心して楽しく快適に暮らしていくためには、地域の住民同士の協力や助け合い(共助)が重要であり、コミュニティの存在が不可欠です。さらに、このコミュニティにおいて、住民自身が主役となり、地域のことを考え、行動していくことが絶対必要です。

“行政がコミュニティと向き合う”ということは、それぞれに異なる100の相手に対し100種類の対応を行うということであり、並大抵のことではありません。また、行政機関とコミュニティとでは、その立場の違いから、意見が食い違うこともあるかもしれません。しかし、福岡市は、覚悟を持って、コミュニティと対等な立場で向き合い、対話し、共に歩んでいかねばなりません。」

と述べ、真に住みよいまちをつくっていくために目指すべき姿として、「コミュニティにおいて自治が行われている」「コミュニティと市が共働している」の2つの姿(表2参照)が整理され、取組みの方向が示されている。

表2 福岡市コミュニティ関連施策のあり方検討会
提言で示された「目指す姿」

◆ コミュニティにおいて自治が行われている

- 地域の課題を解決し住みよいまちをつくるため、小学校区(校区)を基本的な単位として、自治協議会を中心に、自分たちの地域のことを話し合い、必要な活動を決定・実施している。
- 自治会・町内会が、多くの住民の加入を得て活発に活動し、自治協議会を中心とした校区のコミュニティづくりを支えている。
- 自治協議会、自治会・町内会の情報が広く住民に公開され、透明性が確保され、住民の理解と合意の下、公正で民主的な運営が行われている。

◆ コミュニティと市が共働している

- コミュニティと市が互いを認め合い、信頼し合う対等なパートナーとしての関係を築いている。
- 「住みよいまちをつくる」という共通の目標に向け、コミュニティと市が話し合い、それぞれの役割と責任を果たしながら、知恵と力を合わせて取り組んでいる。
- 市は、コミュニティの自治の確立に向けて各種の施策を実施するとともに、自治のもとでコミュニティが行う活動に対し、必要な支援(コミュニティだけでは対応が難しい事項に関する支援など)を行っている。

なお、福岡市においては、「コミュニティ」のとらえ方について、

- ①「同じ地域の住民の集まり」「地域社会」の意味で「コミュニティ」という言葉を用いている。
- ②市は、地域の課題を住民が自ら考え、話し合い、行動する際のコミュニティの基本的な範囲を「小学校区」ととらえ、自治協議会制度を設けているが、これは、さまざまな分野で主体的に活動するには一定の組織規模が必要であること、多くの分野で小学校区単位の活動が定着していることによるものである。
- ③また、自治会・町内会については、住民に最も身近な、コミュニティの自治の基礎となる重要な組織であると認識している。

と整理するとともに、「共働」については、「お互いの役割と責任を認め合いながら、知恵と力を合わせて共通の目的に向かって対等の関係で協力し合うこと」と認識したうえで、一般的には「協働」であるが、福岡市では、「共に汗して取り組み、行動する」という意味を込めて「共働」を用いることとしていると説明している。

玄界島においては、これまで述べたような市のめざすコミュニティにおける自治の取組みが既にかなりなされていたが、今回の災害に際してのコミュニティを守る各種取組みについては、後に述べるように、地域住民が主体となり、行政の積極的な対応と連携することにより、大きな成果をあげることができたものと考えられるところであり、協働の潮流を具現化した先導的事例と位置づけることができよう。

4. 福岡県西方沖地震の概要

平成17年3月20日 午前10時53分頃、福岡県西方沖(福岡市の北西約30km)を震源とする地震が発生した。震源の深さは9km、地震の規模はマグニチュード(M)7.0とされている。この地震により最大震度6弱が観測された。津波注意報は10時57分に出されたが、12時に解除された。この地震により博多湾周辺で大きな地殻変動が認められ、玄界島で南方向に最大38cmの変位が確認されている。

本震から1ヶ月が経過した4月20日 午前6時11分頃、福岡市東区志賀島の沖合でマグニチュード(M)5.8の余震が発生し、最大震度5強が観測された。

今回の地震による人的被害は、福岡県で、死者1名(福岡市博多区、ブロック塀倒壊によるもの)、重傷者197名、軽傷者989名の計1,187名である。また、建物被害としては福岡県下の9,685棟の住家が損壊し、そのうち全壊は143棟となっている。

福岡県では、明治31年(1898年)8月に糸島付近を震源とするマグニチュード(M)6.0の地震が発生して以来、100年以上も大きな地震を経験することがなく、福岡は地震の少ない地域であるとの認識が生まれ、今回のような大きな地震を多くの住民は想定していなかった。

5. 玄界島における災害対応状況

(1) 玄界島の概況

玄界島は、福岡市内中心部から北西約20km沖に位置し、博多湾と玄界灘の境に浮かぶ、周囲4.4km、面積1.14km²の島で、標高218mの遠見山を中心にお椀を伏せたような形をしている。

島へは、市内中心部にある博多港から高速船に乗って、30分程で到着する。南側に漁港や渡船場があり、その背後の斜面地と限られた平地に住宅地が密集している。

震災前、南側斜面地に集中した集落は、曲がりくねった狭隘な道路や「がんぎ段」と呼ばれる石段に囲まれ、石積の擁壁の上に住宅が寄り添っていた。車の通れる道路はなく、荷物運びのほとんどは背負子か、荷物運搬用モノレールで行っていた。

島では232世帯、700人の島民が生活し、職業の大半は漁業である。子ども達は、島にある保育園、小学校、中学校で育ち、高校からは島外の学校に通う。若い漁業者も多いものの、近年若年人口が急減している。また、40歳以上の年齢層が多く、今後急速に高齢化が進むことが予想される。

(2) 今回の地震による玄界島の被害

震源に近かった玄界島においては、人的被害は重傷者10名、軽傷者9名の19名であったが、建物被害では島のほとんどの家屋に当たる214棟が損壊し、そのうち全壊が5割の107棟となっている。家屋の大きな被害は斜面地にある木造建築に集中しており、また、擁壁や法面の崩壊を要因とする被害が多く確認された。

道路に関しては、斜面集落部において、擁壁や法面の崩壊による道路の崩落や破断が生じた。

漁港については、岸壁、護岸、漁港道路など広い範囲で亀裂や沈下が生じ、また、共同利用施設の損壊もあり甚大な被害であった。しかし、漁船・漁具への被害はなかった。

ライフラインに関しては、配水管が3箇所破損し、高所配水池の擁壁にも被害が生じ、集落排水施設は、斜面地において被害が生じ、ガス管は2箇所寸断し、容器置き場が隆起し、電力関係は、電柱傾斜や支線の緩み等、数箇

所の被害が生じた。

小学校は、校舎が傾斜し、北棟と南棟の間にずれが生じ、グラウンドや校舎敷地には地割れや沈下が生じた。中学校は、校舎に大きな被害はなかったが、グラウンドに多数の地割れが生じた。

公園は、四阿の傾斜・亀裂、園路の亀裂が生じた。

その他、小鷹神社拝殿の傾斜や鳥居の崩壊等が生じた。

なお、玄界島には地震発生当時、震度計が設置されておらず、島における震度は観測されていない。福岡市内陸部の震度は、島が所属する西区において震度5強、中央区、東区において震度6弱が観測されており、震源地や被害の状況、島民が「爆弾が落ちたかと思った」「地面を突き上げるような激しい揺れだった」と感じる程のすさまじさであったことから、島の震度は市内陸部の震度以上のものであったであろうと推測される。

(3) 地震当日の動き

3月20日、地震当日はヤズ（ハマチ）漁の解禁日で、男性のほとんどが漁に出ており、島に残っていたのは、女性、子ども、お年寄り達が多かった。

地震直後、海に囲まれた島にとって恐しい津波の被害を避けるため、消防団や婦人防火クラブが中心となり避難を呼びかけた。漁協の島内放送の設備が壊れて使えないため、消防団の格納庫から拡声器を持ち出し、元気な住民を高台へ誘導し、お年寄りは公民館の2階へ避難させた。

各家庭のガスを止め、電気のブレーカーを落とし、港にある島内にガスを供給する配管の元栓を閉めた。

津波の危険が去り、公民館等に避難していた女性達は、炊出しの準備に入る。市内中心部など島外の様子が分からず、島より被害が大きいかもしれないことから、すぐに救援の手が届かないことも想定し、何とか自分達で今日1日は乗り切ろうと考えての対応であった。

漁協の会長は、この日、博多に向かう定期船の中で地震発生を知り、博多港到着後直ちに引き返して来たが、島に近づいた時に、「島の人相（顔）が変わってしまった」玄界島の姿に衝撃を受けながら、災害対応の指揮を、先頭に立ってとることになった。

安否確認は100%行われた。島では誰がどこに住んで、どんな状況か、今日は博多へ出かけて島にはいない、とか皆わかっており、壊れた家に取り残された人達もほとんど島の住民の手で救出されたが、危険な倒壊家屋に残るお年寄りについては、市中心部からヘリで駆けつけた消防局のレスキュー部隊により救出された。

怪我したり等で手当の必要な人は、当日島の診療所の医師が不在だったこともあり、漁協会長が引き返した定期船に乗せ、博多へ搬送し、治療を受けることとされた。

余震が続く中、漁協会長を中心に、漁協の役員、消防団・青壮年部の代表等が集まり、今後の対応を協議し、お年寄りや子供達を島外に自主避難させることを決めた。「もう少し様子を見たら」との意見もあったが、会長は、「とにかく、まず行こう。後で、“行かんでもよかったのに、慌て者だな”と言われるのは覚悟している。それより避難が遅れて取り返しがつかなくなるようなことはしてはならない。」と強くリーダーシップを発揮して、即日の島外避難を主張し、決定した。

市内陸部での避難先は市が準備することとなった。

当初、住民の代表50人が島に残り、それ以外の島民が島外に避難する方針を決めたが、行政との話の中で、何かあった時に一度にヘリで救出できる人数はギリギリ10人であることから、島に残るのは漁協の役員を中心に10人

とすることに修正した。

17時から、市有客船、消防艇、海上保安部巡視艇により、島に残る10人を除く全島民の避難が始まった。博多港から避難所である中央区九電記念体育館までは消防輸送車や市の借上げバスを使用して搬送した。避難が完了したのが地震発生当日の24時であった。

(4) 島民の避難生活

400名を超える島民が避難した九電記念体育館では、当初いろいろと混乱がみられたが、島民達が自らを8グループに分け、代表が行政との間でルールを決め、各種の対応を調整し、食事の供与、生活物資の配給、医療提供等に当たっての円滑化を図った。

なお、島においては、残った島民代表が行政とともに、ブルーシートを家屋にかけるなどして家財を雨から守り、各家屋の状況把握、点検を行いつつ、被災建物応急危険度や被災宅地危険度の判定、家屋被害調査、公共施設の被害調査等に当たった。

(5) 仮設住宅

地震により避難生活を余儀なくされた島民の、居住環境の安定と生活再建の基盤確保のため、早急に応急仮設住宅を建設する必要があった。島民代表と行政との協議が熱心にかつスピーディに重ねられた結果、島のほとんどは斜面地であり、仮設住宅を建設できる平坦な土地は限られていたが、島を無人化させないことや漁の再開のために、島内にできるだけ多くの仮設住宅を建設することとし、全体で200戸、うち半数の100戸を玄界島に、残り半数の100戸を漁港施設に隣接した中央区のかもめ広場に建設することを地震発生日から5日後の3月25日に決定した。

福岡県は、被災者の方々のために一日も早い仮設住宅の完成をめざし全力で取り組み、約1ヵ月後の4月25日、26日の両日、それぞれの仮設住宅への入居が実現した。

島の仮設住宅には、主に漁業者のいる世帯が入居し、かもめ広場の仮設住宅には、島で小中学校が再開できず、子ども達が中央区の学校に通う必要があったことから、子どものいる世帯や漁業に従事していない高齢者のみの世帯などが入居した。そのため、漁師である父親は玄界島で、学校に通う子どもとその母親はかもめ広場で生活するなど、島内外の仮設住宅に離れてしまった家庭も35世帯あったが、生活は一定の落ち着きを見せた。

また、できるだけ多くの島民を島に帰せるよう、仮設住宅の設置にあわせ、島内の市営住宅、教職員住宅等を仮設利用することとした。

(6) 漁の再開

避難所生活の中で、漁に出れない日々が続き、元気を失う人も多かった。幸い、漁船は被害を受けていなかったが、いろいろ心配がある中で、漁どころではないと感じる人達が大半であった。

4月25日、26日の仮設住宅入居が決まり、気持ちも少し前向きになってきた頃、福岡市から5月3日、4日の「博多どんたく」のパレードに参加しないか、との話があった。まだまだ落ち着かないとも思われたが、種々議論した結果、立ち直るきっかけにしよう、との気持ちで参加することとした。出るからには、お世話になった皆さんに元気な姿を見せたいとの思いから、これを機会に漁を再開し、市民にヤズ（ハマチ）を振る舞いたいと考えた。博多どんたく当日は、大漁旗をなびかせて船で海上パレードをし、博多どんたくに参加し、多くの皆さんに喜んでいただくとともに、

島民の漁の再開実現をアピールすることができた。

(7) 災害対応の体制

a) 島民の体制

地震発生直後の緊急的な体制として、漁協の会長をはじめ島に残った島民代表と避難所の島民代表が中心となって、行政と連携・協力してきたが、地震発生から1ヶ月余が経過し、仮設住宅への入居が実現し、漁も再開するなど新しい段階に入ったことから、平成17年5月4日、本格的な復興に向けた島民の自主的な組織である「玄界島復興対策検討委員会」(以下、「復興委員会」という。)を設立するために選挙を行い、これまで実質的にリーダーとしての役割を果たしてきた漁協の会長を改めて復興委員会の会長に選出するなど13名の委員を選出した。

5月7日には第1回目の会議を開催し、行政と復興計画についての協議を開始した。

また、5月21日には第1回島民全体会議(島民総会)を開催し、復興委員会の下部組織として14名の「復興協議委員」を各団体(青壮年部、消防団、青年団、女性部、婦人防火クラブ、PTA、サラリーマン)より2名ずつ選出し、以後、合計27名の復興委員及び復興協議委員を中心に、復興計画をはじめ、島民の生活再建、島の振興・将来像など、様々な幅広い課題について、協議・検討を行った。

平成17年5月7日に第1回目を開催した復興委員会は、復興事業が完了した平成20年3月末日までの間、68回にわたる会議を開催し、行政と連携しながら、様々な事項について協議・検討を行うとともに、その検討結果等については、9回の島民総会を開催し、何時間でも議論を重ね、島民全体の了承を得ていった。

復興委員会における具体的な協議・検討のテーマとしては、例えば、立上げ後の第2回(5月13日)では「現時点の課題、復興計画策定に当たっての地元と市の役割」が、第3回(6月4日)では「玄界島復興事業、中学校への家財搬入、今後の進め方」が、第4回(6月11日)及び第5回(6月18日)では「震災復興事業の事例視察、意向調査、同意書、委員会規約」が、第6回(6月25日)では「意向調査結果・同意書の確認、倒壊の恐れのある家屋の調査、小規模住宅地区改良事業、今後のスケジュール」が、第7回(7月2日)では「しまづくり案及び事業手法、島民総会」がそれぞれ取り上げられて精力的に議論されるなど、復興委員会を中心とした作業は、行政も常に参加し、住民の悩み、疑問、不安を1つずつ解消しながら、住民の要望に応えられる実現可能な方策を見出す地道な作業の繰返しであり、まさに行政と住民等との「協働」の取組みであったと言える。

b) 行政の体制

行政側も、玄界島の災害対応に取り組む体制をとり、住民と連携しながら、各種対策を講じてきた。

福岡県においては、災害対策本部に続いて福岡県西方沖地震復旧会議を設置するとともに、玄界島災害復旧対策連絡会議や玄界島斜面对策委員会において関係方面との連携のもと災害対応に取り組んできた。⁽¹⁾

福岡市においては、災害対策本部に続いて地震災害復旧・復興本部を立ち上げ、福岡県と共通の会議・委員会に連携して取り組むとともに、玄界島の本格的復興計画の策定や島民との協議調整を行うための組織として玄界島復興事務所を設置するなど島民との窓口の役割を含めた体制を作り、取り組んできた。⁽²⁾

玄界島復興事務所を中心とする行政の担当者は、復興委員会及び島民総会に必ず出席し、その中で、「住民の声を

直接聞く」「住民の疑問点を1つずつ分かりやすく説明する」「提案・要望に対し、できること・できないことを明らかにし、実現の条件・費用・時間・手続等を示す」「困難に直面した時は、別の方法を住民と一緒に考え、新たな解決策を見出す」等の対応に努めた。

このように、自治体としては、住民との連携・協力を行う体制をとり、住民とともに災害対応に当たる姿勢で、行政と住民等との「協働」の取組みを進めたところである。

(8) 復興への取組み

a) 島民の意思決定

5月7日に復興委員会が活動を開始してから、復興に向けた島の動きは活発化した。

5月21日には島民約200名が参加した「第1回島民総会」を開催し、昼食抜きで約6時間にわたり、島の復興に向けた議論が続けられた。そして、同日中に、被害が大きい斜面部分の復興に当たっては、行政に一体的整備を要望するという結論を出すに至った。

その後、第2回島民総会(7月17日)では、「しまづくり案(復興計画案)、事業手法(小規模住宅地区改良事業)」の方向づけがなされ、第3回島民総会(9月10日)では「復興まちづくりワークショップ、小規模住宅地区改良事業の進捗状況、土地・建物の基準、建物調査の実施」がテーマとなり、第4回島民総会(11月26日)では「県営住宅の建設、小・中学校の島内再開、しまづくり案の検討、戸建て区画の分譲、県営・市営住宅への入居、意向調査、土地・建物の買取基準、土地の買取面積」がテーマとされるなど、全面的な復興に向けて加速していくこととなった。

しかし、平地部にある地区については、建築後数年程度しか経っていない家屋など被害が少ない一部損壊家屋や、壁や屋根瓦が落ちた全壊家屋が混在しており、各世帯はそれぞれの家庭の事情を抱えながら、自主再建と島全体の復興(=事業への参加)との間で苦渋の選択をしなければならなかった。そのため、復興委員会は、各世帯の事情を聞き、意見交換を重ねていった。

最終的には、その調整は平成18年1月27日に開催した第5回島民総会直前まで行われたが、ほぼ全ての世帯が事業に参加することとなり、第5回島民総会で事業区域(事業参加者)の最終決定を行った。

b) 復興事業

復興委員会では、斜面住宅や震災復興手法を調査するため、阪神・淡路大震災の復興事業事例を視察するとともに、復興後の住まいについての意向調査を行い、復興計画案作成に取り組んだ。

玄界島の復興手法としては、当初、阪神・淡路大震災の復興で採用されていた土地区画整理事業が検討されたが、玄界島が都市計画区域外であることから、区域の編入、都市計画決定、事業決定など、手続きだけでもかなりの時間を要する等のため、困難と考えられた。一方、「小規模住宅地区改良事業」については、採択要件等において柔軟に対応できること、早期の事業着手が可能であること等から、復興事業の核とする方針を決定した。ただし、本事業は要綱事業であり、強制力がなく、全ての関係者の協力が得られないと事業が成立しないというおそれがあった。幸い、復興委員会の活動で、必要な同意をとることができた。

復興計画の核となる住宅計画戸数は、意向調査の結果に基づき、公営住宅115戸(市営住宅65戸、県営住宅50戸)、戸建住宅用地50戸分の合計165戸である。斜面地に上下に並ぶ二棟の市営住宅には、エレベーターにブリッジが連結され、これらを利用することで、下段の市営住宅が

ら上段の市営住宅へ、さらに、もう一段上の道路へと8階建相当の高低差を昇降することができる。

また、車の通れる道路がなかった斜面地の集落地域には、幅5mの外周道路と幅4mの集落地域内道路を整備する。一方で、「がんぎ段」と呼ばれる島独特の階段状路地は生活用道路として再整備し、震災前の面影を取り入れる。

緊急時の避難場所としての機能も兼ね備えた公園については、斜面地に新たに3箇所整備するとともに、既存公園の機能も回復する。それに加えて、島の玄関口には、集会所や老人憩いの家が隣接し、お年寄りから子どもまでが集い、来島者と交流する「にぎわいゾーン」を整備する。

このような基本方針のもと、小規模住宅地区改良事業を実施することとした。また、これにあわせ、地すべり対策事業等により地盤の安定を図るとともに、漁港施設や小・中学校等の公共施設の災害復旧等にも一体的に取り組むこととされた。

このような復興への取り組みは、玄界島の島民と福岡市・福岡県との「協働」の大きな成果と言いうことができるものであり、玄界島を訪れた国連人間居住センター（ハビタット）のアンナ・ティバイジュカ事務局長は「コミュニティが強く、地元全体で復興事業を進めている姿は、世界の良い例になる」との評価を示した。

この復興事業は、国の支援、関係者の協力等を得ながら、早期完成に向けて精力的に進められていった。

そして、これら事業が概ね完了したのを踏まえ、平成20年3月25日には、地震発生以来1100日ぶりに全島民の帰島が実現したところである。

6. 玄界島における「協働」の取り組み

(1) 「協働」の要素

これまで見てきたように、福岡県西方沖地震に際しての玄界島における災害対応の取り組みは、その多くが行政と住民等との「協働」に基づくものと考えられる。

これは福岡県や福岡市が推進している「協働」や「共働」の理念が根底にあると同時に、その施策が意図して実現されたというよりも、危機に陥った住民、コミュニティが「自助・共助」であれ「公助」であれ、行政と一緒に悩み、知恵をふりしぼり、汗をかき、お互いにやれることは何でもやる、という以外に地域として再生する道がない、という状況から、やむにやまれず発生してきた取り組みであるとも考えられる。

しかし、危機に際しての取り組みをふりかえてみると、応急対応が迅速・円滑に行われ、また、3年という非常に短い期間にこれだけの復興が完了したということは単なる自然の流れ、偶然では決してないと考えられる。

そこには、

- ①海に囲まれた離島という地理的特性に加え、生業のほとんどが漁業であり、島の住民は常に命をともにする強固な絆で結ばれた家族・仲間である、という「玄界島」特有の強いコミュニティ基盤が存在したこと、
- ②その島の絆を象徴する漁協の会長が強いリーダーシップを発揮し、住民を引っ張っていったこと、
- ③復興、地域の再生というきわめて難しい事業を進めるに当たり、そのリーダーが、選挙という民主的手続きを経て改めて信任を受けていること、
- ④選挙で選ばれた13名の復興委員に加え、地域住民をいろいろな角度から代表すると考えられる14名（青壮年部、消防団、青年部、女性部、婦人防火クラブ、PTA、サラリ

ーマンの各グループからそれぞれ2名ずつ）の復興協議委員を選出し、島民全体の意思疎通、情報共有に努めたこと、⑤島民総会等でも1人ひとりの意見・要望をじっくり聞き、納得するまで時間をかけて結論を出すという運営に努めたこと、

こういう中から住民の信頼が生まれ、個々の利害を超えて島のためにまとまっていこう、という潮流ができたものと考えられる。

また、行政においても、玄界島の災害対応については特別のプロジェクトと意識し、必ず成功させる、との強い決意で、専門の窓口を置き、島民と常に話し合う体制をとり、住民代表との連携を密にし、住民の信頼を得たことが「協働」の成果につながっていったものと考えられる。

自治体と住民とがそれぞれ主体的姿勢を持ち、役割分担・相互補完をしながら、意思疎通を図り、互いの立場を尊重し、信頼し合う中で、めざす方向を明確にし、持てるエネルギーを最大限に発揮して、迅速に目標を達成することが可能となったものであり、このような玄界島の取り組みは、本格的な「協働・協治の時代」を切り拓く先駆的役割を果たすものと位置づけることができよう。

(2) 「協働」の取り組み

玄界島における「協働」の災害対応と考えられる取り組み（例）を掲げておく。

自助・共助における協働と公助における協働と両者の要素を持つ場合もあるが、住民等と行政のどちらがより主体的に取り組んだかを判断基準とし、後述する現地調査及びヒアリング調査等を踏まえて区分してみると、表3のようになると思料される。

表3 玄界島における協働の取り組み（例）

自助・共助における協働	住民の安否確認、被災者の救出・救助、火災の防止、避難誘導（島内）、要援護者支援、炊出し（島内）、避難所の自治、被災家屋の片づけ、生業（漁業）の再開、住宅の再建、復興の意思決定、復興事業への参加、地域社会の再生、安全なしまづくりの推進、振興に向けてのしまづくりの推進
公助における協働	傷病者の医療・救護、避難誘導（島外）、避難所の開設・運営、食料・水・生活必需品の供給、仮設住宅の供与、被害・危険度判定、ガレキ等の除去、児童生徒の教育支援、復興計画の策定、復興事業の実施・推進、公営住宅の建設、公共施設の復旧、関連公共事業の実施、地域社会の再生、安全な地域づくりの推進

本研究に際し、これら協働の災害対応の取り組みに当たった行政の災害対策担当者からのヒアリング調査を行い⁽³⁾、また、玄界島の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査を実施した。⁽⁴⁾

これらの調査を通じ、災害対応に携わった当事者の声を直接伺ったところであり、玄界島における協働の取り組みについての評価等に関する主なものを掲げておきたい。

- ①良きリーダーに恵まれ、日頃のつきあいの深いコミュニティのおかげで、全島民一致団結して避難することができ、また、避難所・仮設住宅においても助け合いの心をより強固にして困難に立ち向かうことができた。
- ②復興委員会・島民総会の運営は開かれたものであり、復旧・復興に向けて議論を重ねた上で、意思統一も今から振り返ってみると、比較的スムーズに図られたと感じる。
- ③玄界島復興事務所がかなりの権限を持ち、財政面、人事面でも特別の対応がなされたこともあり、住民との協議、

関係機関との調整に精力的に当たることができた。

④今回は、玄界島プロジェクトとして立ち上げられ、思い切った災害対応ができたが、従来型の行政の組織、手続、原則にしばられると、迅速な対応は難しいと思う。

⑤福岡県西方沖地震の被害は限られた地域に集中していたが、広域・大規模な被害の場合にはさらに困難な課題に直面することを覚悟しなければならない。

⑥強固なコミュニティが形成されていたことから、地元住民組織（玄界島復興委員会）の設立や、事業実施に向けた島民の意思決定が迅速に行われたことが重要と思う。

⑦住民と行政の協働により、わずか3年で復興事業を完了させ、島民の早期帰島を実現することができたのは、住民から信頼され、行政からも信頼される島民のリーダーの存在が非常に大きいと考える。

⑧担当組織・現場事務所の立上げ、事業の企画・立案、予算調整、予期せぬ緊急対応のための連絡調整など苦労も多かったが、住民と心をつなげて取り組むことで、大きな推進力が得られ、成果が出た時には、住民とともにこれまでにない大きな喜びを感じる事ができた。

⑨玄界島の震災対応に携わり、最初は仕事として否応なくこなす気持ちであったが、徐々に島民と気持ちが通い合い、島民の顔の見える現場で仕事をするうち、ボランティア精神や使命感のようなものも感じながら非常に満足できる仕事をさせていただいたと感謝している。

⑩住民を代表する組織が選挙で選ばれ、行政との窓口の役割を果たしたことにより、行政と住民との意思疎通が円滑に図られ、目標を明らかにして力を合わせる事ができたのが良かったと思う。

⑪島民が住民組織のもとでまとまっていたこと、住民組織と行政とが互いを信頼し、共同作業チームのような雰囲気できたことで、「行政 VS 住民」の構図にならなかったことが、地域社会全体の支援につながり、早期復興を可能にしたと思う。

⑫行政と住民とが、遠慮なく、できること・できないことをはっきり言える関係であり、ダメな時は別の方法を一緒に考え、それぞれがやれる最善の努力をする、といった関係になれたことが良かった。

⑬復興過程の各種情報を行政と住民が共有することにより、行政が行う各方面との調整や住民サイドの合意形成を的確に進めることができた。

⑭地元住民がしっかりまとまったことがポイント。復興委員会・島民総会で方針を決めるとともに、復興委員が意向把握や同意書の取りまとめに奔走し、目標達成をスピーディに為し得た。

⑮島での生活を体験し、島民と日常をともにする中で、島の風土・慣習、島民の意識を踏まえた復興計画、まちづくりに努めることが大切であると感じた。

7. 玄界島における課題等

前述した福岡県西方沖地震の際の玄界島における行政と住民等との連携・協力は、災害対応の協働の取組みの事例として大いに参考になるものと思料する。

しかし、玄界島の場合もすべてがうまくいったわけではなく、多くの人々がいろいろな悩みに胸を痛めてきたと伺っている。

前述の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査等を通じ、苦労が大きかったと思われることや今後の課題と考えられることについて、いくつかふれておきた

い。

①復興事業を進める中で、戸建て及び集合住宅の配置や具体的区割について、島民から種々の意見が出され、それをまとめていくことがなかなか困難であった。行政と協議しながら、復興委員会としての案を何度も再考し、ワークショップや座談会等の意見も踏まえ、修正を重ねてとりまとめ、島民総会で了承されるまで、大変な苦労があった。

②復興事業の前提となる地盤の問題については、専門家である地盤工学会及び玄界島斜面对策委員会からの提言に基づき、県の地すべり対策工事の実施等により地盤の安定化を図ることができたが、もし、この地盤の安全確保が難しいと判断されていたら、復興事業そのものが成立しないこととなるため、現在のような復興の姿を望むことができなくなる事が非常に危惧されていた。

③小鷹神社は漁の神様として島のシンボルであったことから早く修復したいとの願いが強かったが、これは宗教施設であり、行政との協働の取組みの対象外として、島民の人々の寄付や作業参加、プロ野球の福岡ソフトバンクホークスのチャリティ試合の協力等により再建されたものであり、公的支援は受けずに取り組まれた。

④震災以前3軒あった（うち2軒が営業していた）旅館が、現在ゼロとなっており、島外から訪れる人を迎える体制が課題である。平成21年度の新小・中学校完成後の、旧小・中学校の活用、漁村センターや集会所の活用などがまぶくりの1つのポイントとなる。

⑤玄界島では震災で直接亡くなられた方はおられなかったが、地震発生からの3年間で40数名の方が亡くなられた（地震発生前は年間7～8名が通例）、しかもその半数近くはお年寄りではなく、働き盛りの人であり、何らかの形で震災のストレスが影響したのではないかと推測される。震災が島民の方々にとって如何に大きな危機であったかを感じるところである。

⑥震災前700人（平成17年2月28日現在）であった人口が直近では567人（平成21年3月31日現在）と大きく減少している。亡くなられた方のほか、震災を契機に島外で生活することを選択し、帰島しなかった方も少なくない。今後、ますます高齢化、少子化の傾向が続く中で、漁業を中心としながら、島の振興にどのように取り組んでいくのか、きわめて大きな課題である。

福岡市が、平成18年度に行った自治会・町内会アンケート調査（市内1,632の自治会長等が回答）によると、自治会・町内会の運営や活動にあたっての課題として、「役員のなり手がいない」を挙げた回答が全体の67.8%と最多であった。さらに「催しへの参加者が少ない」が49.6%、「マンションなどの集合住宅との交流が図りにくい」が39.2%、「運営を手伝う人がいない」が26.9%、「活動に住民の十分な理解が得られない」が25.4%、「会合や催しを行える場所が少ない」が19.9%、「新旧の住民の交流が図りにくい」が17.8%、「予算が足りない」が16.7%などとなっている。

また、平成20年度市政に関する意識調査（20歳以上の福岡市民2,283人が回答）によると、地域活動として大切だと思われるものとして、防犯活動57.8%、環境美化活動34.8%、子どもに関する活動33.7%、高齢者や障害者への福祉活動29.4%、ごみ減量・リサイクル推進の活動26.4%、防災活動23.6%、交通安全のための活動19.8%、祭りやイベントなどの交流活動17.7%、健康づくり活動13.2%、スポーツ・レクリエーション8.1%などとなっている。

このようにコミュニティ活動の課題は山積しているが、

一方で、防災活動を含めた安全対策に関する地域活動が大切だと思ふ人は非常に多い。楽しむための行事等にはあまり前向きではないが、安全・環境など地域として必要な活動には積極的な気持ちがあると受けとめられる。

8. 今後の災害対応における行政と住民等との「協働」に関する論点と課題

(1) 論点

これまで述べてきた自治体における協働の潮流、今回の災害対応に取り組んだ担当者からのヒアリング調査、玄界島の現地調査及び島民の方々からのヒアリング調査等から得られた知見並びに筆者自身の災害対応の経験等を踏まえ、災害対応における行政と住民等との「協働」の論点として、その成立に必要な要素及び成立した場合の効果について整理することとしたい。

a) 住民側の要素

玄界島では、前述したように、固い絆を持つ強いコミュニティ基盤があり、漁協の会長が島民から信頼されるリーダーとして存在し、そのリーダーがさらに選挙により改めて復興・地域再生のための住民組織の会長に選ばれ、また、復興委員会・島民総会において島民に開かれた運営がなされたことが、島民の円滑・迅速な合意形成等を可能にし、災害対応の「協働」の成立に大きく寄与したところである。

これらを踏まえ、「協働」が成立するための住民側の要素を整理すると、次のようになると考えられる。

①コミュニティの自治が存在すること

コミュニティが形成されており、地域のことを自分達で決定し、活動を行うなど、コミュニティの自治が存在することが必要である。

②リーダーが存在すること

コミュニティの構成メンバーである住民の考えをよく聞いたうえでコミュニティとしての方向性をまとめていく力量を持つリーダーが存在すること、また、そのリーダーが住民から信頼されていることが必要である。

③透明性の確保

役員の選任や、方針の決定・実施、財政も含めて民主的な運営がなされ、情報が公開されるなど、透明性が確保されることが必要である。

b) 行政側の要素

玄界島では、行政が特別のプロジェクトの推進組織としてかなりの権限を持つ専門の窓口を置き、島民と同じ気持ちで共同作業に当たり、住民との合意を実現するために関係方面との調整に力を発揮できたことが、災害対応における「協働」の成立に大きく貢献したところである。

これらを踏まえ、「協働」が成立するための行政側の要素を次のように整理することとしたい。

①住民等に対する意識・目線

住民等を受け身の客体としてだけでなく、ともに考える主体としてとらえる意識を持つこと、並びに住民に対する保護者、或いは専門家としての目線だけでなく、自らが住民の立場で考え、ものを見る姿勢が必要である。

②実現への調整力

最終的な責任は行政側にあり、法的、制度的、財政的に支障がないように関係方面と調整し、住民との合意を実現する力を持つことが必要である。

③行政組織の代表性

組織として確立している行政の中で、住民等と協議し、合意したことが組織内部で否定されないように、行政側の

窓口において行政組織の一定の権限、代表性を持つことが必要である。

c) 両者の関係

玄界島では、行政と住民等とがそれぞれを代表する窓口として、玄界島復興事務所と玄界島復興委員会を設け、協議を重ねる中から意思疎通を図り、互いを認め合い、目標を明確に共有するチームとしての連帯感のもと、役割を分担し、助け合う等信頼関係を築いていったことが行政と住民等との関係における「協働」の成立をもたらしたと考えられる。

これらを踏まえて、行政と住民等との関係において「協働」が成立するための要素を整理すると、次のとおりである。

①信頼関係の構築

意思疎通を良くし、相互に信頼できるような関係を築くことが重要である。

②役割分担・相互補完

お互いの立場を尊重し、認め合う中で、役割を分担し、相互に補完し合うような関係になることが必要である。

③目的・目標の共有

明確な目的、具体的な目標が共有されていることがお互いの連携・協力に不可欠である。

④窓口の一元化

住民等、行政ともに、それぞれの組織を代表する一元的窓口を設け、窓口どうしの協議・調整を軸に、合意を図り、決定、実現へ進めることが必要である。

d) 効果

玄界島においては、行政と住民等との協働の取組みにより、復興・地域再生に向けて明確な目標を共有し、互いに最大の力を発揮できるように助け合い、関係機関の理解・協力を得て、困難に直面した時は新たな解決策を見出す弾力性を持って、迅速に目標を達成することができたところである。

これらを踏まえ、行政と住民等との「協働」が成立した場合に期待できる効果を整理すると、次のとおりと考えられる。

①方向の明確化

住民 1 人ひとりが行政に対しそれぞれバラバラな要望を行うのではなく、コミュニティとして行政と協働作業に取り組むことにより方向が明確化し、めざすべき目標がハッキリする。

②迅速・的確な対応

住民の間で或いは行政内部で議論・検討がなされているだけでは具体的に進まないことも、協働作業によりスピーディに、かつ、的を得た対応をとることができる。

③弾力性

協働を通じて意思疎通が緊密になり、最初の案がダメならあきらめるのではなく、別の方法、次の案を考え、チャレンジするなど弾力的な対応をとることができる。

④最大エネルギーの発揮

方向が明確になり、役割分担が決まれば、その実現に向け住民等も行政も相互に補完、連携して最大限のエネルギーを発揮することができる。

⑤地域社会全体の理解

協働で取り組むことにより、自治体の議会や関係機関、マスコミ等の理解が進み、地域社会全体で支えてくれることが期待できる。

⑥実現への達成感

一方的な取組みの場合、仮に目標が達成されたとしても不満が残ることが多いが、協働の取組みにより実現する場

合は、大きな達成感、満足感を共有することができる。

(2) 課題

玄界島において成功した(玄界島としての悩みや課題もあるが、災害対応の協働として成功と評価できることは間違いない)からといって、他の災害の場合にもうまくいくとは限らない。玄界島の事例も踏まえた上で、今後の災害対応における行政と住民等との「協働」の課題を考察してみると、(1)の論点に掲げた要素が成立せず、効果が期待できない場合への対応のほか、住民組織や行政組織に内在する問題、財政上の課題など次のようなものを挙げる事ができよう。

①コミュニティの崩壊

プライバシー重視、都市化の進展といった現象が強くなる中で、以前のような地縁社会としての結束が弱くなってきている傾向があるのではないかと。

②住民の利害対立

個人主義が強くなる中で、住民どおしの利害が対立する場合の調整が難しくなっているのではないかと。

③リーダーの不在

コミュニティの役員等になりたくないという人が多く、なっても形式的な場合もあり、積極的なリーダーシップを発揮することが期待できないのではないかと。

④代表の原則

自治体の長、議員は選挙で選ばれており、住民の代表者である。これら代表を通じて住民のための行政が行われるのが原則であって、そのつど行政と住民とが協働で取り組むのであれば、代表の意味がなくなるのではないかと。

⑤縦割りの組織

自治体の組織は縦割りで構成されていることが多く、それが災害対応の協働の場合に障害となるのではないかと。

⑥公平の原則

特定のコミュニティだけ、特別な扱いがなされることが公平性に反することににならないかと。

⑦財政問題

個々のコミュニティと協働すると、経費が大きくなる傾向はないかと。財政状況が厳しい中で対応できるのか。

⑧人材の育成・確保

行政において、協働に取り組む窓口を担う適材を見つけていくことが難しいのではないかと。人材の育成・確保はどのようにするのか。

以上いくつかの課題を述べたが、これらについてはそれぞれ全く解決できないものではないと考える。指摘した問題は、時代の流れやこれまでの制度・慣習のままでは難しいテーマも含まれるが、対応の姿勢を変え、やり方を工夫することで解決の可能性は大きくなっていくと考える。

特に、災害発生の場合には、普段は希薄に思われていたコミュニティ意識が強くなり、住民間の連帯やリーダー的存在が現われてくるケースもある。また、自治体の制度や運営の原則も、災害対応に当たって例外的な取扱いが理解される場合がある。しかし、危機に際し迅速、円滑に対応するためには、日頃から協働の取組みの素地を作るとともに、制度的に解決すべき課題を念頭に置いて予めシミュレーション等を行うことが重要と考える。

地方分権推進の新しいテーマとなる「協働・協治の時代」が本格的に始まろうとする中で発生した福岡県西方沖地震に際しての玄界島の取組みは、災害対応における協働のリーディングケースとして位置づけることができるものであり、今後、各種課題への取組みを進めていく上で大い

に参考となるものとする。

なお、広域・大規模な災害の場合には、単に量的な大きさだけでなく、質的にきわめて難しい問題が顕在化してくることから、行政と住民等との協働のあり方についても、新たな視点で考察しなければならない課題が存在すると考える。

このようなさまざまな課題について、今後の災害対応の研究の中で検討が進み、解決への工夫が示されていくことが必要であるとする。

9. おわりに

自分たちの命は自分達で守る、そのためには、住民1人ひとりが意識を変え、地域コミュニティが機能していくことが必要であり、また、行政も住民、コミュニティと協力して災害対応に全力をあげていかなければならない。

今後さらに、行政と住民等との「協働」に取り組みながら自助・共助・公助の連携を強めていくことが防災・減災の推進に不可欠であり、重要な課題であるとする。

本稿では、福岡県西方沖地震における玄界島の事例を取り上げたが、島の方々の比類なき結束に基づく行政と住民等との「協働」により迅速・円滑な応急、復旧・復興等の取組みがなされたことは、高く評価すべきものとする。

今後とも、玄界島の皆様が、種々の困難を乗り越えていられることをお祈りするとともに、これまでの玄界島の「協働」の取組みが、多くの自治体における災害に対する取組みの参考となれば幸いである。

謝辞

本論文の作成に当たって、京都大学防災研究所 林春男教授のご指導をいただくとともに、福岡県、福岡市及び玄界島の関係者の皆様にヒアリング、現地調査等を通じ多大のご協力をいただきました。

ここに深く感謝の意を表します。

補注

(1) 福岡県における体制の主なものは次のとおりである。

①福岡県災害対策本部(平成17年3月20日～平成17年5月13日)

発災直後に、応急対策を中心とした災害対策を総括する組織として設置されたものである。

②福岡県西方沖地震復旧会議(平成17年6月2日～)

地震災害に関し復旧対策を中心に各種対策の推進を図るための会議である。

③玄界島災害復旧対策連絡会議(平成17年3月29日～平成18年1月25日)

玄界島の復旧・復興等を円滑に進めるための県・市の連絡調整会議である。

④玄界島斜面对策委員会(平成17年6月30日～平成17年10月24日)

地質・地盤等の専門家を中心として、玄界島復興に向けた斜面对策の基本方針を検討するために県・市合同で設置した委員会である。

(2) 福岡市における体制の主なものは次のとおりである。

①福岡市災害対策本部（平成17年3月20日～平成17年5月31日）

地震発生後直ちに、応急対策等の災害対策を総括する組織として設置されたものである。

②福岡市地震災害復旧・復興本部（平成17年4月12日～）

地震災害に関し市民生活の回復・安定及び都市施設等の復旧・復興等を推進する組織として設置されたものである。

③玄界島復興事務所（平成17年4月12日～平成20年3月31日）

玄界島復興プロジェクトを推進するために設置された現地事務所であり、住民等との協議調整の窓口として中心的役割を果たしたものである。

④なお、上記補注(1)③、④は県と共通の体制である。

(3) 行政の災害対策担当者からのヒアリング調査について

①福岡県関係では、平成21年3月・4月等に、東康裕氏・平島研二氏・中島浩氏・大曲茂芳氏・岸原昌広氏・田中克尚氏（消防防災担当）、塚本義孝氏・内金豊治氏（建築都市担当）、遠藤健二氏（保健福祉担当）等からお話を伺った。

②福岡市関係では、平成20年12月、平成21年3月・4月等に、須川哲治氏（玄界島復興担当）、星子明夫氏（防災・危機管理担当）、中島紹男氏・松田純氏（総務企画担当）、原口裕司氏・舛岡隆行氏・松田政人氏（財政担当）、樋口隆氏・上瀧今佐美氏（住宅都市担当）、永野宗和氏（教育担当）等からお話を伺った。

(4) 玄界島の現地調査及び島民の代表の方々からのヒアリング調査について

①平成21年4月、玄界島を訪れ、戸建て住宅、公営住宅、道路、

階段、小・中学校、漁業施設、集会施設、公園、神社等の現地調査を行い、復興状況等を確認した。

②平成21年3月・4月等に、伊藤和義氏（復興委員会会長）、林繁氏（同委員兼事務局長）、上田洋氏（同委員）、梅田福一郎氏（同委員）、細江四男美氏（同委員兼会計監事）、松田武治氏（同委員兼会計、しまづくり推進協議会会長）等からお話を伺った。

参考文献

- 1) 防災行政研究会：逐条解説 災害対策基本法，ぎょうせい，2002
- 2) 災害救助実務研究会：災害救助の運用と実務，第一法規，2006
- 3) 羽貝正美：自治と参加・協働－ローカルガバナンスの再構築，学芸出版社，2007
- 4) 地方分権推進委員会：中間報告，1996 最終報告，2001
- 5) 地方制度調査会：今後の地方自治制度のあり方に関する答申，2003
- 6) 福岡県：福岡県西方沖地震 震災対応調査点検委員会報告書，2005
- 7) 福岡市：玄界島震災復興記録誌，2008 福岡県西方沖地震記録誌，2008
- 8) 須川哲治・大石哲也：福岡県西方沖地震による玄界島の被害と復興への取り組み，土木学会地震工学論文集，2007
- 9) 武田文男：日本の災害危機管理，ぎょうせい，2006

(原稿受付 2009.5.30)

(登載決定 2009.9.12)