

# 天草市倉岳における水害被害と集団移転： 制度整備の過程と現在のくらし

安部 美和<sup>1</sup>

<sup>1</sup>熊本大学 政策創造研究教育センター 特任助教

昭和47（1972）年7月に発生した梅雨前線の影響で、西日本を中心に豪雨災害が発生した。熊本県天草地域も土砂災害に見舞われ、平地の少ない地域での住宅再建を余儀なくされた。この水害を契機に成立されたのが、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律であり、現在も自然災害後集団移転を伴う復興の際には、この事業が実施されている。本稿では、この制度成立に至る過程を文献調査及びインタビュー調査をもとに整理し、集団移転事業の意味と、その後の人びとのくらしについて考察する。

## 1. はじめに

「原形復旧」が原則とされてきた我が国において、「改良復旧」の思想導入という画期的な制度改革がなされたのが、昭和47（1972）年7月に発生した豪雨災害を契機とした集団移転に関する法整備である。本報告では、昭和47年の制度整備の引き金となった被災地の1つ、熊本県天草地域の水害を振り返り、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図ることを目的とした防災集団移転促進事業制度が成立する過程について、聞き取り調査と文献調査をもとに整理する。資料の収集にあっては、天草アーカイブズに所蔵されている旧倉岳町役場の行政資料及び天草市民によって発行されていた地元紙「みくに新聞」を文献データとした。また、聞き取り調査は、平成26（2014）年6月19日に天草市役所倉岳支所で実施し、当時の行政官2名、移転者2名、現職員2名が参加した。水害当時の被害状況、救援活動、復旧・復興活動についてたずね、復旧・復興に関する聞き取りでは、集団移転へと進んだ過程についてお話いただいた。現行の制度では対処できない自然災害に遭遇し、そこからの復興を余儀なくされたとき、生活再建に向けて被災者や行政がどのような議論をおこなっていたのかを整理し、現在の復興制度を振り返る契機としたい。

## 2. 天草大水害

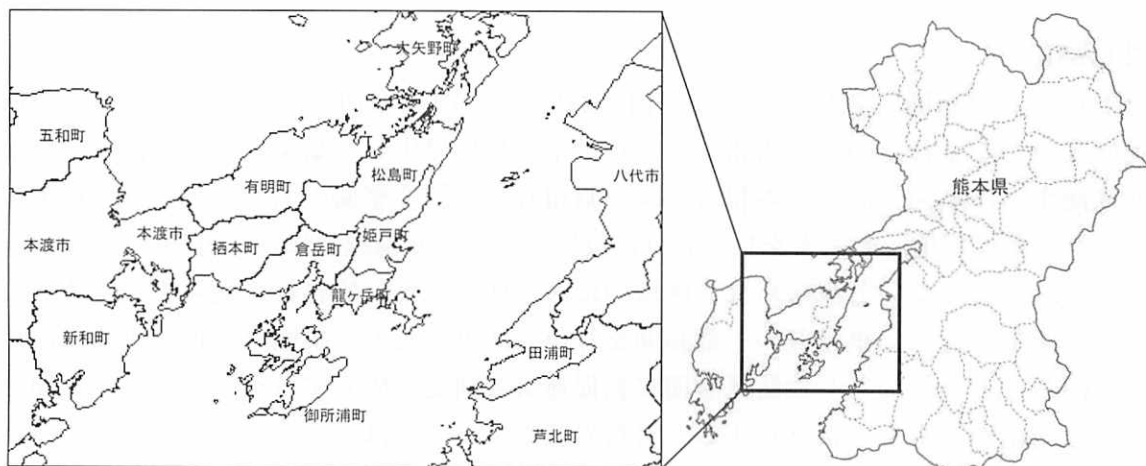
### (1) 被災前の倉岳町概要

倉岳町は、昭和33（1958）年7月1日に宮田村・棚底村・浦村の3村が合併してできた町である。昭和35年には村から町へ、平成18（2006）年3月には本渡市・牛深市・有明町・御所浦町・倉岳町・栖本町・新和町・五和町・天草町・河浦町の2市8町が合併し、天草市の一部となった。現在は、天草市倉岳であるが本稿では移転当時を考察することから、合併前の市町村名を用いて説明する。町は熊本県南西部に位置し、天草上島、天草下島、

御所浦島などで構成される天草諸島に位置している。島々を結ぶ天草五橋が完成するまで、主要な町との交通は船に頼っていたが、昭和41（1966）年9月24日に天草五橋が一般有料道路として開通し、昭和50（1975）年には無料化された。天草市の地形は、その多くが山林であり、急峻で平野が少なく島々で構成されており、河川沿いの平地部や河口部には市街地や農地が広がっている。

倉岳町は、浦、棚底、宮田の3つの地域に分かれており、さらに細かく15地区（大字）に分かれていた。昭和47（1972）年の被災後、復興事業で集団移転が実施され新しく浦地域に1地区が追加されたことから、現在は16地区になっている。各地区には自治会長がおり、広報誌の配布や行政からの伝達事項は自治会長を通じ各地区単位で伝達されている。

被災前、倉岳町には1,329世帯、5,524名が生活していた。被災前の倉岳町における産業別就業人口をみると、第一次産業従事者が66%（1,758人）、第二次産業従事者11%（302人）、第三次産業従事者23%（613人）となっている。中でも、農業従事者が多く第一次産業従事者1,758人の内1,334人が農業従事者であった<sup>1)</sup>。しかし、主要産業は町の中でも各地域で異なり、浦は農業、棚底は農業と漁業の混在、宮田は漁業を生業としており、当時は出稼ぎに出るものも多く、被災当時町外で働いていた住民が多数いた。



図一 倉岳町及び周辺市町村との位置関係（平成12年）

## (2) 倉岳町の被災状況

昭和47（1972）年7月、前線を伴う低気圧に暖湿気流が流れ込んだ結果、九州と四国では雷を伴う局地的な大雨が降った。この期間の降水量だけでも、500～800mmに達した地域もあり、熊本県姫戸町では122名、高知県土佐山田町では61名の死者・行方不明者を出した。9日から13日にかけて南下した梅雨前線は、四国、九州北部付近に停滞しただけでなく、日本の南海上にあった台風6号、7号、8号の影響も受け西日本から関東地方南部に大雨をもたらしている。気象庁により、「昭和47年7月豪雨」と命名されたこの災害により、東北地方から九州地方にかけて被害は32府県にまたがり<sup>2)</sup>、全国で死者421名、行方不明者26名、負傷者1,056名、住家全半壊13,181棟の被害<sup>3)</sup>と山・がけくずれ5,987か所の被害<sup>4)</sup>をもたらした。

本報告が対象とする倉岳町でも棚底水系棚底川が氾濫し、町では死者29名、負傷者87名、家屋の全半壊134棟の大きな被害をもたらした<sup>5)</sup>。人口約5,500名が居住していた町で、実に5,389名が被災、全戸数の98%近くが全半壊浸水し、耕地面積の60%が流出した<sup>6)</sup>。

表一 2 棚底水系棚底川の被害状況

土石流発生時刻	7月6日 12時	
前期降雨量及び期間	431mm	6月23日12時～7月5日24時
発生降雨における連続雨量及び期間	448mm	7月5日12時～7月6日12時
発生降雨における最大雨量及び期間	130mm	7月6日11時～7月6日12時
土石流発生までの連続雨量及び期間	398mm	7月5日12時～7月6日12時
土石流発生時の最大時間雨量及び期間	130mm	7月6日11時～7月6日12時
土石流発生時の10分間雨量及び期間	21.7mm	7月6日11時50分～7月6日12時

(参考：熊本県「昭和47年度土石流実態調査表」<sup>7)</sup>)

昭和47(1972)年9月1日に発行された「公報くらたけ<sup>8)</sup>」では、『7. 6の惨』という大見出しと共に、町が最終確定した部門別被害報告が掲載され、人的被害だけではなく農林漁業の被害も記されている。この水害における倉岳町の被害総額は、72億9千万円であった。広報誌や、被災後10年目に町役場から発行された「昭和四十七年七月六日水害誌<sup>6)</sup>」では、「水魔」という言葉が多く用いられている。当時の状況を聞く中でも、「爪でひっかいたような傷跡」が山のいたるところで見られたということであった(写真一1)。特に倉岳町での被害では、山から大きな石が流れ出て民家や田畑に被害を及ぼしている(写真一4)。応急仮設住宅を必要としたのは、68世帯250名の住民で、他の被災者は部分的に被害を受けた自宅を修繕したり、親戚の家に寄せてもらったりしながら復旧を待つことになる。当時の仮設住宅は、自宅敷地や田畑が活用できる場合には敷地内に建て、敷地の利用が無理な世帯は、学校や広場などに密集して建てられた仮設住宅に入居した(写真一6)。応急仮設住宅に入居した68世帯のうち、56世帯が農家であり、他には、漁師(2世帯)、大工(2世帯)、畜産業や日雇い、土木請負や学生が世帯主として記録されている<sup>6)</sup>。



写真一1 田畑や家屋に被害をもたらした土石流跡(写真所蔵：天草アーカイブズ)



写真一2 被害を受けた水田(写真所蔵：天草アーカイブズ)



写真一3 瓦礫が積み上げられた町内(写真所蔵：天草アーカイブズ)



写真一4 岩石は後に破碎され埋め立てに利用された(写真所蔵：天草アーカイブズ)



写真一 5 遺体は船で本渡市へ運ぶ  
(写真所蔵：天草市倉岳支所)



写真一 6 密集した仮設住宅  
(写真所蔵：天草市倉岳支所)

### 3. 集団移転の制度成立に向けて

#### (1) 国会における議論

被災地のうち、特に被害の著しかった熊本県や愛知県の実住者などから、災害復旧事業を実施するより安全な場所に移転して生活再建を図りたいとする意見が出され、集団移転について政府関係者に援助要請が行われた。国会でも、議員提案により「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律案」が提出され、昭和47年11月、被災からわずかなスピードで可決成立、同年12月に交付施行された。

当時、7月13日から15日で熊本県、鹿児島県及び宮崎県に、7月20日から22日まで広島県及び島根県に、7月20日から21日で愛知県及び岐阜県に国会議員の調査団が派遣された。昭和47（1972）年7月27日に開催された第69回国会災害対策特別委員会<sup>9)</sup>で、天草を視察した議員から「被害が想像を越えたもの」であったこと、「自治体として再起不能な打撃を受けて」いることが報告されている。また、「現状に復旧する事が不可能」な農地の被害や、島を離れ都会の親戚に身を寄せる人が続出していると伝えられた。こうした被害を踏まえ、「従来の災害対応制度だけでは対処し得ないこと」が明らかであるとされ、「大幅な改良復旧とともに、地域の実情に応じ、集団移転、生活環境の整備、生活手段の確保等をセットにした総合的な町づくりを強力に実施しなければ、住民は生活続ける事は不可能」と報告された。ここに、はじめて集団移転の立法化を検討すべきとの意見が出されたのである。この特別委員会では、単なる災害復旧という観念以上の対処が必要であるとする方向になっている。また、当時すでに実施中であった過疎法による集落の移転と災害復興を合わせて実施してはどうかとの意見も出されている。

第69回国会災害特別委員会第4号<sup>10)</sup>を見てみると、今後どの程度の移転をおこなえばよいのかという議員質問に対し、自治省の説明員は昭和48年度に1000戸を予定していると回答している。当時、すでに自治省は過疎対策として集落移転をしていたが、その制度だけで賄うのは難しいことが報告されている。加えて、当時は昭和35年から36年にかけて集中豪雨の被害が相次いでおり、山間部では危険な場所があることが確認されていた。災害を受けてから人々を移転させるという考え方では手遅れになるとの理由から、事前に全国的にどのくらいの移転をしなければならないかという目安が必要であると議論されていたことが分かる。

当時の自治省は、こうした地域の移転対象者のうち約6割は移転すると見込んでいたものの、危険とは知りつつも長年住んできた場所から離れようとする住民が多いことが予測され、4割の移転は見込めないと推測していた。彼らが移転しない理由や、移転しない

人の対策をどうするのかについても議論する必要があるとされたことが当時の記録から伺える。個人がどこに住むのかというには居住の自由の問題があり、結局は過疎地域でも魅力ある計画にしないと人は住まないため、どのような計画を立てるのが課題になっていた。また、国や地方公共団体の課題としては、こうした「居住には適さない」とする場所を、どのような調査によって明らかにできるのか不明瞭であり、自治省の説明員は、「残念ながら現在の防災科学の面では分からない点多々ございます」と回答している。そうした地域がすでに当時の技術で分かっていたのであれば、すでに危険区域に指定されていたはずで、当時の技術では事前に指定できなかったという事は、それだけ難しい問題であったといえる。

## (2) 天草出身議員による記録

天草出身の国会議員が昭和47（1972）年11月に作成した集団移転に関する法律の成立経過の取りまとめには、国会での各省庁とのやり取りが記録されている<sup>11)</sup>。特に、この法律の特徴でもある国の補助が4分の3をくだらない極めて高率な補助率を制度化しようとしたために、当時の大蔵省の賛同を得ることが非常に困難であったと明記されていた。「思い切った発想の転換を行い、制度を災害に併せるという考え方で対処するべきであると感じました」と記されているとおり、天草地域は、それだけ当時の災害対策の諸制度では対処できない被害を被ったといえる。

防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律をもとにした防災集団移転促進事業が整備される以前にも、国内では災害後に集団移転を実施した集落がいくつかみられる。昭和36（1961）年長野県伊那谷での豪雨災害による集団移転（移転戸数235戸、住民数1,323人）、昭和40（1965）年福井県西谷村、昭和42（1967）年新潟県黒川村などがあげられるが、いずれも水害が引き金となった移転であった。この事業が整備されるまでは、長野県伊那谷での集団移転方法が「伊那谷方式」と呼ばれ、各被災自治体の災害復興で参考にされていた経緯がある。長野県伊那谷での災害では、集落が土石流によって埋没したため現地で災害復旧工事を実施するよりも、住民が安全な場所に移転することの方が望ましいとの決意に達した。そこで、国の助成として農林災害復旧事業の施行を行わず、この事業に本来かかる予定であった国庫補助金を当時の農林省から自治省に移管して集団移住事業補助金にあてたもので、当時はこの伊那谷方式が用いられていた。天草大水害からの復興でも、この方法を用いた集団移転が可能であるとする意見が国会でも出されており、伊那谷方式や過疎法を用いた復旧復興ができないか模索されている。しかし、平地の少ない天草地域では移転先のまとまった土地の確保が難しいこと、離島のため廃土の運搬先や瓦礫の撤去が困難であったことから、既存の制度では対応が困難であるとされた。

昭和47（1972）年11月7日に開催された第70回国会災害対策特別委員会<sup>12)</sup>で、防災のための集団移転促進事業の立法化について報告がおこなわれた際には、当時の国務大臣が「その施行に伴い実施される国庫補助が、他の国庫補助との均衡上問題がありますので、にわかに賛成しがたいところでありますが、今般の集中豪雨による被害の実態にかんがみ、院議として決定される以上、やむを得ないものと認めております」と発言している。

## 4. 倉岳町における集団移転

被災した他県の集落が近隣の平地を整備し移転したのに対し、熊本県天草郡での集団移転はその移転先に特徴がある。移転復興を実施した倉岳町や隣の姫戸町、龍ヶ岳町の被害は、がけ崩れや山津波によるもので、安全な居住地を確保するため海面埋め立てによる宅地整備が実施された。倉岳町でも、浦新町と小辻潟の2箇所が集団移転先となる。土砂災害に見舞われた倉岳町では、家屋や田畑に被害を与えた石まじりの土砂の廃棄場所をめぐり、土石を残したまま田を復旧するのか、土石を海岸に出して埋め立てと宅地造成をあわせた復旧をするのか協議を重ねた。移転に関しては、「災害が起きてから法律ができたような状態で、県職員も法をよく知らない、私たち（元消防団長）もわからない状況で対応にあたった」ことが水害誌に記されている。結局、浦地区では区画整理された一等田が被災し荒廃してしまったこと、学校にも近い場所であったことなどの理由から新田を埋め立て移転先とし、地域名を「浦新町団地」とした。また、宮田地区では、平地がなく移転先候補地がなかったため、海岸の埋め立てをおこない「小辻潟団地」とした<sup>6)</sup>。

浦新町団地には、防災集団移転促進事業により、8地域から34戸が移転することになった。ここに、がけ地近接等危険住宅移転事業<sup>(補注1)</sup>を利用して移転した12戸を加え、計46戸による移転生活が計画された。がけ地近接等危険住宅移転事業を利用した世帯は特に荒平地区や投石地区の住民で、住宅の被害は少なかったものの他の被災家屋を含め、地区が移転促進区域に指定されるなどの理由や移転条件である10戸を満たすために集団移転に至った人々である。小辻潟団地には特に、宮田地域の被災者が移転することになった。実際には、当初の計画と異なり、どちらの移転先も移転の取りやめや新規の移転者などにより移転実施数には差が出ている。

表3：倉岳町における移転状況（昭和50年4月4日時点）

団地名	移転戸数	入居戸数	左の内訳		用地外
			個人住宅	公営住宅	
浦新田	34	34	29	5	
小辻潟	16	15	12	3	1
計	50	49	41	8	1

参考：熊本県「昭和49年度防災集団移転促進事業概要調」<sup>13)</sup>

## 5. 移転プロセスと移転後の生活

### (1) 移転決定当時にふりかえる

7月6日に被災し、9日には建設大臣、13日には農林大臣が現地視察のため倉岳町に来た。この時にはすでに、集団移転の話が出たという。被災者や役場の中からは、「元のところに帰って家をつくったりしても、また100年位したら流される可能性がある」という声が聞かれ、集団移転へと話しが進んでいった。

住民の移転は、昭和49（1974）年10月から始まり、昭和50（1975）年内に全て完了している。移転先となった浦新町の土地は昔の干拓地で、被災前は新田として利用していた。山津波によって大量に出た廃土の捨て場に困り、最終的に被災した新田に土砂を入れ、埋め立てることに決定した。廃土には多数の大きな石が混ざっていたため、埋め立てをして宅地造成する際に水道管を敷設しようとしても、管を真っ直ぐにつなぐことができなかつ

た。また、移転先は埋め立て地のため、行政としては土を入れた後しばらく時間を置いてから住宅を建てたことから、「(土地が) 下がる可能性があるため、もう少し時間がたってから建てませんか」と説明をしても、早く自分の家に住みたい住民にはなかなか聞き入れてもらえず、結局造成をしながら家を建てることになった。

住宅の配分については役場で何度も会議を行い、浦新町団地の場合は荒平地区からの移転者が一番多いため、まとまった区画をもらえるように交渉している。浦新町団地の事例でいえば、まず移転先の区画は荒平地区や投石地区など移転者の多い地区にまとまった区画が割り振られ、その中でくじ引きをしている。移転戸数の多い地区は、隣近所に顔見知りがあるように配慮された。元の地区に家を建て直したいと申し出る被災者もいたが、最終的には「引っ越す場所が無い」、「集団移転はまとまって動かないといけない」という話になり、荒平地区の場合は被災しなかった住宅も含め防災集団移転促進事業とがけ地近接等危険住宅移転事業によって全世帯が集団移転に応じた。特に、家が流されたり、死者が出た家の人は何もいわずに移転に賛成した。当時を振り返りながら、移転者の1人は元役場職員に向かって、「この人が、大将になって(説明した)」と笑った。

元役場職員の方は、「とにかく引っ越してもらわないといけなかった」と当時を振り返った。新しい移転地ができた以上、被災者には引越しをしてもらわないと困る。当時の町長と一緒に、何度も地区に説明にまわった。特に、家屋に大きな被害を受けなかった地区では、危険地域に指定された後でも移転への賛同を得ることが難しかった。こうした世帯は、被災しなかった自分の家を解体し、移転先で再度組み立てて住宅とした。移転を最後まで悩んだ方は、移転先に行きたくないと思っていた気持ちが、移転へと変化するきっかけを「集団移転の力」だと答えた。結局は、補助金を含む集団移転の説得に折れたそうである。当時の気持ちを「さらば荒平よ」と表現している。

## (2) 新聞報道の変化にみる移転及び復興の過程

水害前年の昭和46年(1971)1月1日に発刊された地元紙「みくに新聞<sup>(補注2)</sup>」の一面には、「1971年天草の課題」として6つの地域課題が示されている。道路整備、水資源開発、港湾整備、羊角湾地域総合開発、瀬戸高架橋、石油天然ガスの資源調査である。とくに水資源開発では、大型ダム建設による天草地域の水飢饉(水不足)対策を解消しようとするもので、決して水が豊富な地域ではなかったことが伺える。また、昭和42(1972)年正月の紙面でも、やはり道路整備と水に対する悩みがつづられており、水不足解消のため、島向かいの芦北町から海底送水管を用いて水を得る計画が進められていた。水害前年の夏は73年ぶりの大旱魃といわれ、この年から集団出稼ぎが始まり、異常旱魃が過疎化を加速させたといわれている。

昭和47(1972)年7月4日夜半からの集中豪雨により、7月6日とうとう山津波が発生する。翌7月7日の新聞には、「死者不明百人超える」という見出しがつけられた。また、出稼ぎのため天草を離れていた人々が帰郷し、関東や関西から戻った出稼ぎ者が三角港や八代港に詰め掛けていたことが記されている。7月14日の新聞には、「原型復旧は不可能」の見出しが躍り、町の様子を「戦後に逆戻り」と表現している。土砂災害により、陸上の交通網が使えないため海上輸送が命の綱とされ、仮設住宅の建設は現代のような学校の校庭などを活用した一ヶ所集中のものだけではなく、被災者が希望する場所に建てられるこ

とが発表された。被災から8日後のこの新聞には、倉岳、龍ヶ岳の両町で集団移転の申し出があったことが記されている。被災後、被災者たちは一週間で集団移転による復興を望んだことが分かる。この記事には、しきりに「墳墓の地」という語が出てきているが、それにすら見切りをつけて移住を決意するのも仕方ないという記者のコメントが添えられている。

この7月14日の新聞記事の特徴は他に、「ボランティア」という語が始めて現れたことである。宇土からは、昭和44（1969）年に発生した大火のとき、天草の人びとから受けた温情は忘れないとして青年団の若者がボランティアに駆けつけた。水俣市は、天草への「救援対策本部」を設置し市をあげて支援を実施、県外の例では奈良県五條市が昭和34（1959）年に発生した伊勢湾台風のときの恩返しと、市長が先頭になり市ぐるみの支援をしている。一方で、マスコミのあり方については、「われわれ郷土紙も含めて取材のために住民に負担をかけてはならず、ガソリン一滴でも公的のものを使ってはならぬ。お茶を出す必要もない」と苦言を呈しており、報道のあり方や他から被災地見学に訪れる市民に自粛を促している。

7月28日には、県議会で激甚災害の指定と村落再建のための特別措置法設置に関する要項を超党派で採択し、国会へ提出したことが記された。8月4日の紙面には、故郷に見切りをつけて島を離れ、大阪など都会に住む息子の元へ行った人の話が掲載された。この4日の新聞で初めて、「本災害で講じるべき特別措置法の内容」として、復旧に合わせた集団移転、生活環境整備、生活手段の確保など新しい集落作りに対する財政援助が求められることが天草出身代議士の意見として掲載された。また、この中で「積極的な改良復旧」をおこなうべきとする意見が記されている。

8月25日の一面では、「海面を埋め立て宅地造成」と埋め立てによる移転先の造成が確定したことが伝えられた。被災した天草5町の町長たちが大蔵省を始め中央省庁に合同陳情に向かったことが記されている。当面の中心課題が集団移転とされており、移転の計画としては、被災農地や宅地を国又は県に買い上げてもらう、海面を埋め立てて宅地を造成する、造成地には住宅を建設し、さらに各種公共施設も建てるとされた。埋め立てによる宅地造成は、最も被害の大きかった姫戸、竜ヶ岳、倉岳の3町で約30ヘクタールが予定されていた。

10月13日には、集団移転計画として総事業費が47億8千万円かかること、移転の対象は680世帯2,614人であることが記されている。埋め立てには、被災農地の廃土を利用し15カ所23万530平方メートルを造成、宅地造成事業費だけで27億1600万円が見込まれている。集団移転計画を各地区別に見ると、倉岳町では2ヶ所、30,000㎡を埋め立て住宅114戸、集会所3ヶ所を建設、事業費は10億1,900万円が予定された。龍ヶ岳町では、8ヶ所、98,261㎡で集会所4箇所、住宅293戸で18億8500万円、姫戸町では4ヶ所、84,000㎡に集会所2ヶ所、住宅233戸で15億100万円、栖本町でも18,270平方メートルを埋め立て、集会所1箇所、住宅20戸、2億3,900万円が計画されて進められていた。11月17日、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置法案」が可決された事が伝えられ、被災地住民の集団移転に対する国庫補助が定められることになった。この頃には、熊本県はこうした一連の海面埋め立てによる宅地造成を中心とした移転計画のことを「天草方式」と呼ぶようになっている。



翌年3月16日の紙面では、倉岳町での宅地造成が始まった事が記され、浦地区の水田7ヘクタールが買収、埋め立て工事が開始されたことが伝えられた。浦地区には36戸、宮田地区には14戸が予定され、両地区の造成面積は30,800平方メートル、工事費は4,300万円が計上されている。文化的な生活ができるような配慮と、住民が安心して住めるよう最善の努力が払われていることが示されている。しかし同年12月14日になると、働き手の不足や資材の不足、特にセメント不足が顕著となるだけでなく、賃金相場が高騰していく様子が伝えられている。こうしてみると、ボランティアの出現、マスコミへの対応、復興資材の高騰など、いずれも現代の災害復旧復興過程でみられる課程をたどっていることが伺える。

### (3) 移転者たちのその後の生活

農家が多かった被災地区では、どの家も自宅と作業小屋が同じ敷地に建ち、その周辺に自分の田畑が広がっていた。しかし、移転によって「百姓じゃないような」50～60坪の家になった。移転先に田畑はなく、「私らは通い百姓です」というとおり、現在も軽トラックで被災前の土地へ通う生活をしている。



写真-5 海岸埋め立て後の地鎮祭  
(写真所蔵：天草アーカイブズ)



写真-6 小辻潟団地と思われる埋め立て  
の移転先 (写真所蔵：天草市倉岳支所)

被災直後の耕作意欲はゼロ、とにかく毎日ボーっとしていた。耕作意欲を失っていた3年ほどは、どうやって生計を立てていたのか覚えていない。昭和51(1976)年3月には、少しずつ田んぼの形がみえはじめ、昭和52(1977)年あたりから、耕作意欲が少しずつ出てきた。目に見えて進む災害復旧の移り変わりを、移転者や当時の行政官たちたちは赤(崩れた山肌)、白(復旧工事によるコンクリート)、緑(もう一度緑に覆われた山)の色で表現し、最終的に爪跡(山津波跡)が分からなくなるのには10年かかったと口をそろえた。

昭和55(1980)年の年末から昭和56(1981)年1月30日にかけて熊本県および倉岳町が実施した防災移転推進調査には、移転実施者のうち32名が回答しており、回答者全員が移転後は200～300㎡の敷地面積になったと回答している。これは、移転前の家の大きさに関係なく移転後の土地が割り振られたことを示しており、現在でも住民からは「昔の家は、もっと庭が広かった」「隣の家との間はずっとあった」という意見が聞かれた。

移転先の新しい自治をしてみると、倉岳町の集団移転の2事例ではそれぞれ異なった自治を構築したことが分かる。浦新町では、移転後すぐに自治会が結成され、消防団など新しい組織が結成された。移転もとの集落に関係なく、浦新町団地として新しく生活を始めるということであった。自治会が結成されたことで、広報誌などの配布や行政からの伝達

事項も自治会を通して住民に伝えられている。一方、小津潟団地では移転者が少なかったこともあり、新しい自治会の結成はなかった。こちらにも防災集団移転促進事業による移転だけではなく、がけ地近接等危険住宅移転事業を利用した世帯も加わっている。小津潟団地の住民は、移転前の地域の自治会に所属しているため、移転先には現在でもそれぞれ異なった地域の自治会長が広報紙など町の情報を届けている。

倉岳町の各自治会には、「1区」「2区」のように番号が振られている。現在でも、移転前後の集落は関係を持ち、移転前の集落自治会「2区」と移転後にできた新しい自治会「16区」は地域のイベントと一緒に活動をしている。倉岳町の運動会では、「2区・16区」で1つのチームになっており、運動会後の打ち上げも一緒にする。「だってあの人たちは、俺たちの地区の人たちだったんだから」と言われるとおり、お互いが同じ地区の住民であると言う意識を現在も持ち続けている。運動会後の打ち上げは、毎年2区と16区の集会所を持ち回りしながら交流を続けているのである。

また、こうした倉岳町の中だけではなく、芦北町とのつながりにも注目したい。昭和51(1976)年に教良木ダムが完成するまで、前述したとおり天草地域は水不足に悩まされる土地柄だった。そのため、芦北町から水道管を敷設していた。海の向こうの町と、海底をつたう水道管でつながっていたのである。教良木ダムが完成し、水不足は解消されるようになり、現在この水道管が利用されることはないが、今なお水道施設は利用可能な状態にあり、定期点検が行われ災害などの非常時には水の輸送が可能な状態が保たれている。もともと芦北町の佐敷港と龍ヶ岳町の大道港の間には、不知火横断フェリーの航路があり(2005年休航)、人々の交流があった。龍ヶ岳町で祭りが開催されるときには、このフェリーに芦北町の人たちを乗せ、祭りに招待するような関係があったそうである。昭和47(1972)年の水害の際には、芦北町から海向こうの天草地域の被災状況がはっきり確認でき、芦北の漁師たちが漁船を出して救援に向かった。現在は、フェリーの休航や漁師の高齢化に伴い、こうした行政区を越えた関係も当時ほどは見られなくなっている。

## 6. まとめ

以上のことから、次の2点が整理できる。まず第1に、制度設立当時、国も地方自治体も復旧復興の制度を災害にあわせるという柔軟性を持ち合わせていたことである。既存の伊那谷方式を用いるのでも、過疎法による移転をするのでもなく、現存する方法では対応できないことを受け止め、新しい制度の成立へと向かった。大幅な改良復旧が求められるとともに、地域の実情に応じ、集団移転、生活環境の整備、生活手段の確保等をセットにした総合的な町づくりが必要であり、何よりそれは、住民がその地域で生活を続けることが可能になるにはどうしたらよいかを問うものであったといえる。

第2に、防災目的とはいえ長年住み続けた場所から移動することが、いかに難しく、またそれを制度化するには繰り返し議論が必要であるということである。災害を受けてから人々を移転させるという考え方では手遅れになるとの理由から、事前に全国的にどのくらいの移転をしなければならないかという目安が必要であると議論がなされ、今後どの程度の移転をおこなえばよいかを明らかにすることが求められた。しかしそれは非常に難しく、自治省の説明員が「残念ながら現在の防災科学の面では分からない点が多々」と回答しているように、当時ですら移転対象者になっても6割しか移転をしないだろうと予

測されている。そのため、彼らが移転しない理由や、移転しない人の対策をどうするのか、「居住には適さない」とする場所を、どのような調査によって明らかにできるのかが、課題であった。しかし、この課題については今なお解決しておらず、だからこそ現在の防災集団移転促進事業の多くが災害後に実施されるだけで、災害前に移転をするなど災害対応を目的とした事業として活用されていないと考えられる。

被災から40年以上が経過した。被災者にとって住み慣れた土地を離れるという決断は、今も昔も苦悩を要し、住宅への被害が軽微であったにも関わらず移転に賛同しなくてはならなかった移転者にとっては、仕方のなさをいまだに感じている人がいる。その一方で、40年以上同じ集落だった者同士、いまだに交流が続いていることに救われ、それを誇りに思っている人たちがいる。一日も早い復旧のため、また将来の安全のために成立した制度とはいえ、集団移転には移転先に通える距離でありながらも「さらば」と言わせ、百姓ではなく「通い」百姓になったと思わせるほどの影響があり、40年経った今でも移転をさせられたという感覚が残る事業であることを認識する必要があるのであって、当事者となる地域社会に見合った事業内容であるのかを繰り返し議論する必要がある制度であると考えらる。

## 謝辞

本研究は、平成25年度科研費若手研究（B）（JSPS KAKENHI Grant Number 25870930）による助成を受け実施しました。資料の収集、聞き取り調査にご協力くださった天草アーカイブズおよび天草市役所、倉岳町のみなさまに心より感謝いたします。

本稿は、公益財団法人日本都市計画学会都市計画報告集No.13「熊本県旧倉岳町における天草大水害と移転復興」にもとづき、追加調査および加筆修正をおこなった。

## 補注

- （1）防災集団移転促進事業とがけ地近接等危険住宅移転事業は、危険な区域にある住民の移転を促進することによって住民の生命・財産を守ることを目的としている制度であるが、移転先地において一定規模以上の土地を整備して集団を形成することを要件としている防災集団移転促進事業と異なり、移転先地が散在してもよいことになっている。
- （2）天草には、「天草新聞」「天草民報」「みくに新聞」のように地域で発行されていた新聞があり、現在は天草アーカイブズで閲覧が可能である。

## 参考文献

- 1) 熊本県「防災集団移転促進事業概要調」1974年.
- 2) 行政管理庁行政監査局「昭和52年度定期調査 防災集団移転促進事業に関する調査結果報告書」1977年9月.
- 3) 気象庁  
(<http://www.data.jma.go.jp/obd/stats/data/bosai/report/1972/19720703/19720703.html>) 2014年11月25日取得.

- 4) 友田昇「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律について」季刊防災、Vol. 43, 5-10, 1973.
- 5) 熊本県天草郡倉岳町「S47.7.6災害被害状況報告 第4報部門別被害報告(確定)」1972年7月20日.
- 6) 熊本県天草郡倉岳町「昭和四十七年七月六日水害誌」1981年8月.
- 7) 熊本県「土石流実態調査表」昭和47(1972)年度.
- 8) 倉岳町「公報くらたけ」1972年9月1日.
- 9) 第69回国会災害対策特別委員会第3号会議録  
国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/index.htm>) 2015年7月27日取得.
- 10) 第69回国会災害対策特別委員会第4号会議録  
国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/index.htm>) 2015年7月27日取得.
- 11) 園田直「防災集団移転促進事業特別法の成立まで－集団移転「天草方式」の完成－」1972年11月.
- 12) 第70回国会災害対策特別委員会災害対策の基本問題に関する小委員会第1号会議録  
国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/index.htm>) 2015年7月27日取得.
- 13) 熊本県「防災集団移転促進事業概要調」昭和49(1974)年度.
- 14) みくに新聞(天草アーカイブズ所蔵)

## DEVELOPMENT OF LEGAL SYSTEMS OF COLLECTIVE RESETTLEMENT AFTER FLOOD IN AMAKUSA, KUMAMOTO: THE PROCESS AND PRESENT LIFE AT RESETTLEMENT SITE

Miwa Abe

Act Concerning the Special Fiscal Measures for the Promotion of Collective Relocation for Disaster Prevention went into effect in December 1972 in Japan following the flood disaster that occurred in the Kyushu to Tohoku areas in 1972. Prior to 1972, disaster recovery policy was seen as 'rebuilding' policy, however, the Act gave disaster recovery policy a new definition, which is 'build back better' policy. This study examines the process and satisfaction of collective relocation of the impacted people in the Amakusa where is island located in western Kyushu, Japan. The characteristic of this resettlement is that for the recovery of community people who were affected by mudflow, their relocated land prepared by landfill of the coastal because of not enough land space in island. Resettlement with landfill was first case in Japan. Through literature review by local newspaper and documents of government, and interviews, this study show that relocation impact to people and government officers as well as the challenges of collective for disaster prevention over the 40 years following relocation.