

「半島」の振興と災害がもたらすもの

—自立・循環する半島地域の再構想

Impact of Development and Disasters on the Peninsula

—Re-Envisioning Noto Peninsular Region that is Self-Sustaining, and Circulating

萩原 拓也 名城大学理工学部
Takuya Hagiwara

1. はじめに

令和6年能登半島地震の特徴の一つは、文字通り、日本海に突き出した「半島」が被災エリアの大部分であることではないだろうか。この三方を海に囲まれた「半島」という地理的条件が被害や復旧活動に大きな影響を与えている。

能登半島の地形は、北部のなだらかな丘陵地帯、邑知潟低地帯、宝達山（標高637m）を中心とする低い山地などからなる。傾斜3%未満の土地は14.2%に過ぎず、市街地を形成しうる低平地に乏しい。こうした地形の海岸沿いや山あいには中小規模の集落が点在し、それらは金沢市側から口能登、中能登、奥能登エリアに分けられる。また東側（富山湾側）は内浦、西側（日本海側）は外浦と呼ばれる。

2. 海を介した交易と自然環境・暮らしの循環

能登半島の暮らし・文化の発展を支えてきたのは、その自然環境から得られる多様な資源であり、また、三方を囲む海を舞台とした全国との交易だった。そもそも能登半島には、6000年以上前から人の暮らしがあり、人々は縄文期からすでに西日本文化圏とも交流していたとされる。

有史以来、能登半島に大都市は生まれていないが、特に航路開発が進んだ江戸時代以降、大消費地と北海道（蝦夷地）を繋ぐ北前船の寄港地として、また買積み廻船船主の拠点として、天領黒島や輪島、七尾をはじめ、福浦、一の宮（ともに志賀町）、宇出津、小木（ともに能登町）など、多くの湊が賑わった。同県内の加賀地域には、直線的な海岸が連続しているのに対して、能登半島の出入りのある海岸地形に点在する諸湊は風待ちに重宝されたようだ。輪島塗などの工芸品は、海運を活かして販路を全国へ広げていった。能登半島の諸湊は、明治以降の陸上交通の発展により、七尾港などを除いてその役割を終えることとなったが、2009年に重伝建地区に指定された天領黒島をはじめとして、湊町としての面影を今も残している。

また、能登の里山里海では、自然環境と人の暮らしが循環するシステムが長きにわたり継承されてきた。半島周辺海域は水産資源に恵まれ、里山の斜面地や谷地は、棚田・谷地田、ため池などとして利用され、伝統的な農林漁法が営まれている。そうした環境の中では生物多様性が守られ、優れた里山景観が保全されている。さらにこれらと強く結びついた伝統的な工芸技術や、キリコ祭りに代表される固有の文化が継承されている。こうした全体的な自然環境と暮らし・生業の互恵的なシステムが評価され、2011年には「世界農業遺産『能登の里山里海』」に認定されている。

3. 能登半島振興の展開

能登を含む我が国の半島地域は、自然資源に恵まれ、独自の文化を紡いできた。一方、多くの半島地域がその立地から不便地域と見做され、人口減少や高齢化の最前線として、振興を図るべき対象と認識されてきた。これに対し、1985年に半島振興法が制定され、2024年3月末現在、全国23地域が半島振興対策実施地域に指定されている。

能登地域も振興対策実施地域の一つで（1985年に第一次指定）^①、その地理的条件が地域発展を阻害し、過疎化や加賀地域との県内格差の要因となっていると指摘されてきたり。こうした課題に対する振興政策の一丁目一番地が「道路網の整備」を中心とする交通ネットワークの改善・強化だった。新全総が策定された翌年の1970年、能登と加賀の地域格差、そして県内「半日行動圏・一日生活圏」確立を目指して掲げられたのが「県土改造高速ネットワーク」構想である。「県土改造高速ネットワーク」の道路網は、県勢発展計画（1972年）^②で、北陸新幹線と並ぶ重要な交通網として位置づけられた。特に能登海浜道路、能越自動車道、能登半島縦貫有料道路など、金沢市や大都市圏等とのアクセス改善を図る基幹道路が、重点整備されてきた。例えば、金沢市と能登・穴水町を繋ぐ能登半島縦貫有料道路は、1982

表1 能登三市における従業者・通学者の移動

	3市が	七尾市	輪島市	珠洲市
口能登：羽咋市、宝達志水町、志賀町	①常住地	1484	111	8
	②従業地・通学地	1,981	132	7
中能登：七尾市、中能登町	①常住地	1,317	120	19
	②従業地・通学地	2,752	126	11
奥能登：輪島市、珠洲市、穴水町、能登町	①常住地	419	855	657
	②従業地・通学地	456	807	764
加賀（うち金沢市）	①常住地	845 (591)	99 (75)	52 (35)
	②従業地・通学地	951 (419)	167 (87)	62 (33)

年に全線開通し、2013年の無料化とともに「のと里山海道」となった。また、2003年開港の能登空港も地域振興、過疎化対策の起爆剤として期待された交通インフラである。

では、こうした道路・交通網整備の結果、能登の人々はどうのように移動し、生活しているのか。簡易的な分析に留まるが2020年国勢調査³⁾の結果を用いて、①七尾市、輪島市、珠洲市を常住地とする他市区町村への従業者・通学者数、②同三市を従業地・通学地とする他市区町村の常住者数を見つめる（表1）。のと里山海道等へのアクセスがよい七尾市の場合、加賀地域を含めた県内各地域と人々の往来があり、能登と加賀を繋ぐハブとしての役割を有していると推察される。一方、奥能登の二市は、奥能登内での往来が中心で、加賀との結びつきは強くないようである。同じ能登半島にあっても、エリアによって性格・役割の異なる地域が多様に存在していることがわかる。

4. 半島部を襲った災害による孤立

自然災害が半島部を襲うことで特徴的に見られる被災傾向の一つが、集落などの「孤立」である。今回の地震では、道路の陥没や土砂災害等の影響で、半島振興の柱であったのと里山海道や国道249号等の基幹道路網までもが被災し、半島内の最大42路線87箇所で行き止りとなった（1/4の8時時点⁴⁾。被災地域の大部分が同一の半島であること、そして、半島へ向かう限られた基幹道路網が被災したことで、半島外とのアクセスが長期的に制限されている。主要な幹線道路では、県・国・自衛隊が連携して啓開作業にあたり、のと里山海道・能越自動車道は、段階的に復旧が進められた。しかし、金沢市から奥能登方面へ向かう下り線全線で通行が再開されたのは、3/15⁵⁾であり、すべて集落の孤立解消が発表されたのは2/13であった（最後は輪島市大屋の5名）⁶⁾。こうした交通網の寸断は、復旧活動にも影響を及ぼしている。自治体のマンパワーが限られ、ボランティアの受入れ数も制限される中で、被災者の避難生活は、例えば、2007年能登半島地震を契機に繋がりができた県外のNPO・NGOなど、必ずしも階層的に構造化されていない点と点の繋がりによって支えられている、という地域も多い。

また、多くの集落が孤立やそれに近い状態にある中、農

業用ハウスを活用した例をはじめ、能登各地に自主避難所が開設された。1/7時点で少なくとも県内に213か所⁶⁾の自主避難所が開設されていると報道された。ある自治体では災害救助法に基づく行政による十分な支援が行き届かず、被災直後から3月下旬にかけて被災者自らが食糧確保や自炊をしなければならない状況が続いていたとも聞く。

自主避難所や在宅避難者の実態は様々であろうが、少なからず集落や近隣単位での自助・共助、自然資源、あるいは遠隔的な繋がりを頼りにした生活を未だ強いられている。

5. 自立・循環する半島を構想する

3.11の後、復興道路と称する三陸自動車道路が整備され、沿岸部の都市間や内陸部との移動時間が短縮された。またその結果、地域や交通ネットワークの階層化が進んだ。今回の能登半島でも孤立対策のため同様に半島外とのネットワークを堅固にすべきという考えもある。しかし、今の状況を鑑みれば、どれほど強靱なインフラがあっても「災害があれば孤立する」という前提に立ち、自立的に生存可能な地域・集落を維持・再生することが重要ではないか。

能登の各集落は過疎化により自立する力が弱まっていたことも確かだが、各地と交易を結びながら、循環型の暮らしを営んできた歴史があり、自立的なあり方に長けていたはずだ。各集落で自然環境と応答する人々の暮らしや生業を再構築することが、平時と災害時のレジリエンスに生きるはずである。そして、個性的な集落群で創出された価値が、奥能登・中能登などのエリア内・間で交換されることで成熟し、情報技術を活用した遠隔的・個別的な繋がりが活かしながら発信される、そんな自立的、非階層的で、循環型のシステムを構想することが重要ではないか。これまでの振興政策が重視してきた能登の外との関係に加えて、「ひと繋がり」である能登半島内の各レイヤーに目を向け、それらを丁寧に編み直さなければならない。

<補注>

- 1) 能登半島対策地域は、石川県5市7町と富山県氷見市で構成。
- 2) R6年3月末時点で、金沢市方面への上り線は、一部区間で通行止めが続き、通行止め解除区間でも速度制限がされている。

<参考文献>

- 1) 石川県・富山県、能登地域半島振興計画,2016.2.23
- 2) 石川県、県勢発展計画,1972
- 3) 総務省統計局、令和2年国勢調査結果
- 4) 石川県、道路の被災状況と対応（2024.1.25 知事記者会見資料）
- 5) 石川県、令和6年能登半島地震による被害等の状況について第87報,2024.2.13
- 6) 毎日新聞,2024.1.7,
<https://mainichi.jp/articles/20240107/k00/00m/040/151000c>