

# 震災復興プロセスから振り返る よりよい復興に向けた「計画」の 位置づけ

## A Study on Positioning of "plan" for reconstruction Process from Earthquake Disaster

澤田 雅浩  
SAWADA Masahiro

キーワード：災害復興、計画、中山間地域

### 1. はじめに

2004年10月23日に発生した新潟県中越地震（以下、「中越地震」とする）は、地すべりなど地盤の被害が各地で発生するなど、農業を中心として生活を行ってきた中山間地域が大きな被害を受けることになった。被災地のうち、旧山古志村（平成17年4月に合併し現在は長岡市山古志、以下「山古志地域」）では、村内へのアクセスが寸断されたことで全域が孤立した影響で全村避難が行われ、被害が軽微な地域ですら1年以上住み慣れた地域外での避難生活を余儀なくされた。

しかし、集落の再生に向けて大きな努力が必要とされた地域は山古志地域に限らない。かつては二十村郷と呼ばれ、類似した文化や生活環境を有する小千谷市や川口町の集落でも同様の被害が発生している。これらの地域では、地震の発生以前から恒常的に過疎化が進展し、後継者不足による耕作放棄地の発生をはじめとする問題が顕在化しつつあった。中越地震はその状況をより一層加速させる出来事であったが、この経験を抜本的な集落再生の機会として捉え、外部からの支援なども得ながら具体的な取組みへと発展させているケースも見られるようになっている。

ここでは、中山間地域における将来の暮らしを考える上で、震災後の生活再建プロセスを整理してみたい。よりよい復興・生活再建を目指す上で、どのようなことに配慮すべきかについて整理をすることで、それぞれのタイミングにおける「計画」が意味するところを明らかにして行きたい。そのことは2011年3月に発生した東日本大震災や長野県境地震の復興にも示唆するところがあるはずである。

### 2. 中越地震による中山間地域の被害

#### (1) 地震による被害

中越地震は、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災と比較して、中山間地域が大きな被害を受けた地震として位置づけられた。事実、被害の様相は神戸とは大きく異なっている。本震発生後からの断続的な強い余震により、建物だけでなく道路や地盤崩落等、被害の拡大がみられ、多くの被災者が避難所の収容能力や揺れへの恐怖感から屋外や自家用車中での避難を継続した。発生した時間帯が土曜日の夕方であったことで火災発生並びに延焼が懸念される状況ではあったが、ほぼ無風の状態であったことで、発生した火災はあまり燃え広がることなく鎮火された。また、完全に倒壊した住宅が少なく済んだこ

とで、神戸では死者の8割を占めるとされた建物による圧死者が少なく、いわゆる直接死とされる犠牲者は12名であった<sup>1)</sup>。

住宅被害としては、全体で全壊棟数3,175棟、大規模半壊棟数2,167棟に及んだ。そのうち、山古志地域では全壊率45%、小千谷市東山地区では全壊率41%となっており、避難指示・勧告が半年以上継続した地域では「みなし全壊」措置が採られたことを勘案しても、甚大な被害となっていることがわかる。

#### (2) 孤立の発生とその間の対応

中越地震が近年の地震災害と異なる被害の特徴はどのようなのだろうか。震災による地滑り等の発生は、集落と長岡市や小千谷市中心部などへとつなぐ幹線道路を寸断し、集落は「孤立」状態に陥った。自力で集落から出ることも戻ることも難しい状況の中で、近所の住民による助け合いによって、後日自衛隊のヘリコプターなどで救出されるまでの様々な対応が行われている。「全村避難」によって広く知られることになった山古志地域では、震災発生後、長岡市、小千谷市、栃尾市、入込瀬村（いずれも当時の自治体名称）に接続する道路の閉塞により、全域が孤立状態となった。停電や簡易水道施設の壊滅的な被害による断水、および電力がなく照明が十分に確保できない状況では外部からの救助救出活動は翌朝までは期待できなかった。そのため、発生当日夜の対応はまさに地域一丸でとりくまれた。普段から農作業や道路や水源の維持管理、さらに除雪作業など、地域の相互扶助が今も続いている地域であったことが幸いし、集落のリーダーである区長（町内会長）が中心となり、自発的な安否確認や安全な場所への集団での避難、さらには自宅にある食材を活用した炊き出しなどを行いながら孤立状態を乗り切っている。震災の発生した10月下旬はちょうどその年の稲の収穫が終わった時期であったことで集落の各世帯に米がストックされていたことや、翌日（日曜日）に鯉の品評会を控え、料理を多めに用意していたことも幸運であったといえる。調理に際しては、プロパンガスや簡易水道による供給と並行して従来から利用していた湧き水を用いていることも明らかとなっている<sup>2)</sup>。また当日夜のかなりの冷え込みには、被害を受けた自宅の壁板などを燃やして暖を取るという対応も行われている。さらに食器の確保に際しては落の葉を活用するなど、その土地で自給自足に近い形で生活してきたからこそ可能な対応が有効であったといえる。これは山古志地域の各集落に限ったことではなく、同様の被害を受けた小千谷市東山地区、川口町などの集落においても地域の助け合いによって安全な場所へ避難するまでの期間の対応が行われてきた。

#### (3) 被災地外での避難生活

翌日以降、それらの地域の住民の多くは集落とは離れた場所での避難を行わざるをえなくなる。山古志地域の住民は2005年4月1日に合併予定であった長岡市の中心部に立地する県立高校の体育館などいくつかの避難所に分かれて避難している<sup>3)</sup>。山古志地域全域には10月25日に避難指示が出されたほか、小千谷市東山地区などでは11月1日に避難勧告が出されたことで、一度集落外への避難を行った地域ではしばらくの間自らの意思で自宅に戻ることができない状況となった。避難指示や避難勧告が継続する中、必然的にそれらの集落の住民は集落外で建設される仮設住宅への入居を行うことになるが、山古志村の場合は全域が避難指示対象地区のため、翌年に合併予定の長岡市郊外の未分譲宅地（長岡ニュータウン）の一部が建設用地として確保された。土地利用に比較的余裕があり、仮設住宅入居希望世帯を希望ベースで見積もったにもかかわらず、建設戸数が被災地全体でも3,460戸にとどまったことで2004年12月下旬

までにすべての世帯が入居可能な状況となった。以来、災害救助法で定められる仮設住宅の入居期限である2年間を、慣れ親しんだ土地や建物から離れたまったく異なる環境で過ごしながら復旧・復興に取り組まざるを得ない状況が続くこととなった<sup>(1)</sup>。

ただし、仮設住宅の立地選定や入居区画の割り当てには阪神大震災の教訓が生かされ、十分な配慮がなされている。避難時にも効果を発揮した、集落を単位とする相互扶助力を仮設住宅入居時の生活の支えとするために原則として集落単位での入居が行われている。さらには50戸に一つの割合で集会所も設置され（それ以下の仮設住宅団地の場合には10戸に一つの談話室）、お茶飲みなどコミュニケーションの場としてだけでなく、被災地内外からの訪れる被災者支援を行う個人・団体との協働の場としても活用された。山古志村民のうち、被害が甚大であった集落を中心として計画された陽光台仮設住宅団地では、駐在所や診療所、郵便局も山古志村から移転、設置されたほか、社会福祉協議会やボランティアセンターなども併設され、ただの仮の住まいとしての仮設住宅およびその居住環境水準を上回る対応が講じられた。このことは被災者の生活再建に際して良い影響を与えたといえる。住み慣れた環境を離れるものの、隣近所の人々と会話をしながら生活するという環境はなんとか維持され、それが住宅再建や集落での生活再建への希望をつなぎとめる役割を担うことができたといえ、孤独死の防止などにも十分有効であったといえる。

#### (4) 地域の将来的課題の顕在化

ほぼ半年にわたる積雪期がある中山間地域の被災地では、復旧工事の進捗が停滞することも懸念され、同様に被災者個々の住宅再建そして生活再建も遅れることが予想された。その一方、集落ごとにまとまって仮設住宅が提供され、戸数に応じて集会所や談話室も確保されたことで、そこで積雪期を今後の集落のあり方も含めた各種の話し合いを進める期間として積極的に捉え、持続可能な復興のあり方をじっくりと検討するための取り組みもおこなわれた<sup>(2)</sup>。しかし集落の将来像を描くにあたっては多くの課題が震災前から存在していた。中山間地域に位置する集落では、そのほとんどで過疎高齢化の問題に直面している。中越地震の被災地でも、たとえば山古志地域では、1980年に3,508人であった人口が、2000年には2,222人まで減少し、高齢化率は1990年の24.0%から2000年には34.6%まで上昇している中での被災であった<sup>(4)</sup>。震災で被害を受けなくても集落外への移転や担い手の減少が進む中、集落にとどまり住宅を再建し、生活再建を図ることが被災者に共通する目標とはなりえず、集落に戻って生活をするのか、それともこれを契機として長岡市や小千谷市の平野部に移転するのかという問題に対し、個々の世帯が結論を出すことが第一に求められ、その結果を基にした議論が行われなければならない状況であった。

### 3. 復興計画の策定

全村避難が行われた山古志地域では、地域への自由な出入りが規制される中、早い時期から「帰ろう山古志へ」というスローガンが掲げられ、その合言葉に呼応するように周囲からの支援も集結した。合併を翌春に控えた行政当局も「山古志復興プラン」<sup>(4)</sup>を独自に策定し、「棚田」・「錦鯉」・「闘牛」ならびに集落住民の手による「中山隧道」などを地域の特性として生かしながら「安心な村の整備」・「生活の糧となる棚田の再生・錦鯉の復活」・「歴史に育まれた『山の暮らし』の再生」を目指すものとした。合併直前にこの計画を策定できたことで長岡市の復興計画にも反映され、山古志地域の復興の基本方針として合併後も影響を持つこととなった。東日本大震災の被災地では、復

興計画の策定に際して多くの自治体が総合計画策定のスキームに準ずる形で委員会形式を取って審議を進めてきたが、迅速にビジョンを提示するという点において山古志地域の取り組みは示唆に富む。

小千谷市では2005年7月に復興計画を住民ワークショップの実施なども実施しながらとりまとめ<sup>(5)</sup>、そこでは大きな柱として「市民生活の復興」・「産業・経済の復興」・「社会基盤・都市基盤の復旧・復興」・「コミュニティの強化」・「災害に強いまちづくり」・「復興の進め方」を掲げて具体的な施策とその実現時期を提示している。またスローガンとして「復興のまち小千谷」を標榜し、それに準じたまちづくりを行っていくことを目指すとしている。

川口町は復興計画の策定にあたり、「失われたものを復元する」・「得たものを活かす」・「かねてからの課題解決」・「新しい価値の創造」という4つの視点を提示した上で、「大地に生まれ 人が行き交う いきいき暮らすまち」を目指す将来像として提示し、その実現に向けた5つの方針「くらしの再建」・「災害に強い安全・安心なまちづくり」・「コミュニティの継承と発展」・「まちの活力の再生」・「交流の拡大」をあげている<sup>(6)</sup>。なお、川口町に関しても委員会形式での審議が進められている。

被災者の住宅再建に際して集団移転や従前宅地周辺での新たな宅地整備を行ったこれらの自治体の復興計画には、策定時点において中山間地域の集落をどのように考えるかという視点がそれぞれ異なっていることがわかる。山古志地域はまさに村全域が中山間地域であり、復興計画はその中山間地域が抱える問題を抜本的に解決しつつ、地域の将来を考えるものでなくてはならず、まさに地域で住民が住宅を再建し、生活を再建することが最重要視されている。川口町も東川口地区以外は同様の性格を持つ地域がほとんどであり、いわゆる中山間地域の過疎高齢化問題をさまざまな工夫で解決することが復興計画においてもきわめて重要となり、大きな影響を与えているといえる。その一方小千谷市では、コミュニティの強化などは掲げられているものの、それは中山間地域の集落ではなく、市街地の問題として捉えられており、どちらかといえば「まち」としての小千谷の復興に軸足が置かれたものとなっている。この基本的な立場が具体的な支援にも大きく影響を及ぼすこととなった。

## 4. 生活再建にあつての自治体による支援

### (1) 住宅再建支援策としての各種事業の適用

そもそも自然災害による住宅等の被害に対しての直接的な支援を行わないという方針が存在するわが国においては、住宅の再建支援が自治体によって明快な形で行われることはない。中越地震の被災地でもその原則は守られたが、それ以外の支援制度の「上積み・横出し」によって間接的な支援が行われた<sup>(7)</sup>。本来、災害発生後一カ月以内に簡単な修理を行い自宅で生活を継続することを目的として設けられている応急修理制度が本格的な修理にも適用されたり、阪神大震災の教訓から生まれた被災者生活再建支援制度についても本来支出対象外となる住宅再建に関係する支出が認められるなどの特例措置が講じられ、さらには罹災証明に応じた義援金の配分による支援も行われている。個別再建に関してはこれらの制度に加え、新潟県中越地震復興基金による支援メニューなども活用されたが、甚大な被害が集落単位で発生した中山間地域の集落では、建物だけでなく田畑を含めた土地そのものが甚大な被害を受け、その復旧が不可欠であったことから平野部とは異なる支援策が講じられている。これは、従来の自然災害での被害に対する個別支援がきわめて限定的で、少なくとも住宅再建に直接的な支援が行われなかったことを考慮すると、生活再建には生業の再生が欠かせ

ないという視点が組み込まれたことは画期的であるとも言える。

## (2) 集落再建支援・生活再建支援のとらえ方

過疎高齢化に加え、農業の衰退、さらには豪雪への対応など、被災地において中山間地域で居住を持続していくためには乗り越えなくてはならない課題は山積している。兼業農家の場合、近隣の長岡市や小千谷市等の職場への通勤を日常としていることもあり、被災を契機として集落を離れる可能性が震災当初から懸念されていた。しかし、後期高齢者を中心とした世帯ではむしろ、年金生活しながら慣れ親しんだ地域で田畑を耕しながら自給自足的な生活を望む場合も多く、復興への道筋を描くことは大きな困難を伴うこととなった。そのことは同様の被災地を持つ自治体が被災者支援策として提示した事業メニューからもうかがえる。

他の被災地でも頻繁に講じられる住宅再建に関する事業として防災集団移転等促進事業（以下、「防集」）があり、表1に示すように中越地震の被災地においても事業が実施された。しかしこの事業は山古志地域では適用されていない。防集を適用する場合には、被災前に暮らしていた土地での住宅再建が難しく、将来的な災害への備えも十分考慮して周辺の安全な土地が移転先として選定される。農地等生産の場を残したまま住宅だけが別の場所で再建されることとなり、農業を生業とする世帯だけでなく自給自足的な生活を行っていた高齢者にとっても生活環境が大きく変わることとなる。しかし前述のように「帰ろう山古志へ」を目標とした山古志地域では、14ある集落のうち甚大な被害を受けた6集落に対して、山古志に戻って生活する意思のある世帯への支援のために集落再生計画を各集落で策定<sup>8)</sup>し、その後押しをしている。その際には、現地での再建に対しても支援が可能となるように、小規模住宅地区改良事業の手法を用いている。この事業はもともと密集住宅地区等の環境改善手法として作られたものであるが、それを中山間地域へも転用することで、山に戻る意思を持つ世帯への再建支援としている。自力再建ができない高齢者などにはその事業で建設が定められている公営住宅を複数建設し提供することで対応している。その一方でこれを機に集落を離れる人への支援はほとんど行われていない。なお、この事業による再建支援は2006年に発生した福岡県西方沖地震の被災地、玄界島の再建においても適用され、自力再建困難な被災者のために公営住宅も提供されている。

表1 防集を実施した地区

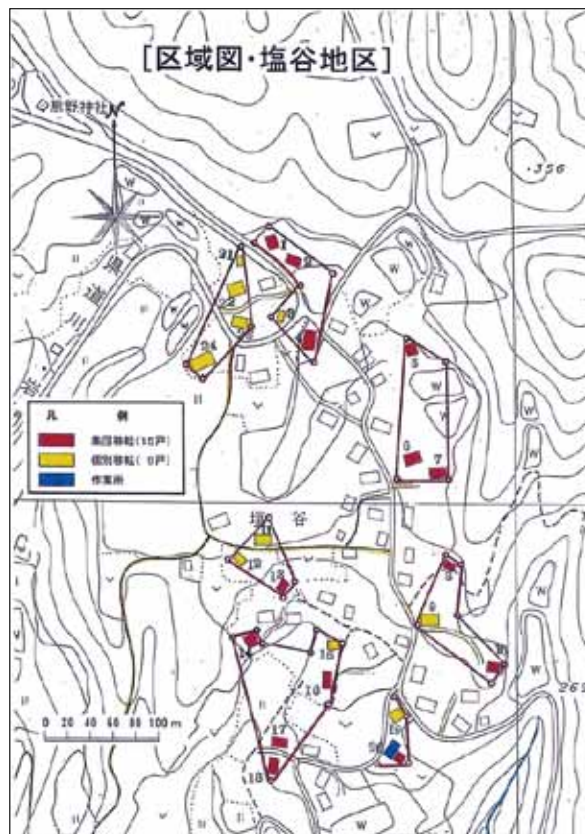
市町	地区	移転戸数		移転人数	
長岡	浦瀬	14	30	63	134
	西谷	16		71	
小千谷	十二平	11	80	41	232
	東山4地区	45		190	
	塩谷	24		101	
川口	小高	25		103	
合計		135		469	

## (3) 移転計画に反映される自治体の意図

防集を活用した住宅支援の中でも、自治体によってどこに移転用地が確保されたのかを見ることによって、そこにこめられた意図がある程度汲み取ることができる。小千谷市の場合には、山古志地域と近接する集落が主に事業の対象となったが、その移転先は小千谷市の中心部に程近い平野部に新たに造成された団地である。震災直後から防集による集団移転に住民全員が合意した十二平地区は三仏生地区にまとまって移転用地が確保された。移転事業の実施に際しては、集落内の従前居住地が災害

危険区域としての指定を受け、その一部もしくは全域が移転促進区域として設定される。この場合、基本的にはその土地での住宅建設や居住が制限されることになる。しかし十二平地区でも区域指定されたのは宅地と作業所のある土地であり、それ以外の土地に対しては災害危険区域とはみなされず、農業や養鯉といったそれまでの生業を継続できる可能性を残している。またそれ以外の5集落に関しては千谷地区にまとまって移転用地が提供されたが、集落の住民全員で移転を合意しているわけではなく、たとえば塩谷地区では震災前に49世帯であったものが、防集によって24世帯、それ以外で集落を離れる決断をしたのが6世帯である。なお個別移転を実施した6世帯はがけ地近接等危険住宅移転事業を活用している。結果、従前の集落では19世帯が集落での生活を継続させることとなった。集落内には残る世帯と移転する世帯の宅地がモザイク状に存在することとなり、移転促進区域も同様に設定されることになった（図1）。防集はそもそも、災害の危険性が高い地域に対して災害危険区域及び移転促進区域を設定し、他の安全な場所へ移転することを目的としている事業であるにもかかわらず、このように被災者の住宅再建支援策に転用されているという実態がある。地域の危険性は震災による被害で明らかであるものの、移転促進区域の設定に関しては、それぞれの世帯の意向を反映したものになっている。結果として集落に残った世帯が、移転世帯の土地などを活用して今後の地域活性化を図ろうとしても、利用が制限されるなどの制約を受けることも考えられる。同様に防集を行った長岡市浦瀬地区や旧越路町西谷地区（現在は長岡市）では、どちらも従前居住地に近接した土地を移転地として整備しており、集落への配慮をしながら安全な場所での住宅再建を促進するという、比較的事業のそもそもの目的に近い形で実施されているといえる。まさに、集落機能の再生は被災者の以降だけでなく、地域の将来を見据えたうえで行政による裁量が大きく影響を及ぼすことがわかる。

図1 災害危険区域指定の様子（小千谷市塩谷）



## 5. 地域の再生状況と課題

### (1) 従前地での生活再建

被災前の集落の環境をなるべく再生しながらの復興を目指した山古志地域では、現地住宅再建の可能性を担保した再建計画策定を進めるために、小規模住宅地区等改良事業を用いている。防集のように集落内に危険区域が設定されたり、従前宅地への再建が困難となる条件を排除しながら、なるべく多くの住民に集落での生活再建が可能となる方法を模索した。再生計画の対象となった6集落では行政ならびにコンサルタントを交えて住民による多くの話し合いが重ねられ、早期の住宅再建と帰村を目指した取り組みが行われている。しかし、震災直後は9割以上の世帯が現地再建を望んでいたが、最終的には勤務地や子どもの教育環境、そして集落としての持続可能性など様々な条件をそれぞれが判断した結果、長岡市や小千谷市の平野部での再建を選択する世帯もかなりの数にのぼることとなった。山古志地域の場合、小千谷市では移転する世帯への支援がなされたのとは対照的に集落での再建を希望する世帯に関して十分な支援が講じられ、集落外へ移転する世帯に対する支援は基本的な支援以外にはほとんど行われていない。また、集落再生計画の対象外となった他の8集落についても特別な支援策は行われず、避難指示解除後の帰村はそれぞれの意思にある程度任されている。2005年7月に避難指示が解除された虫亀集落では、徐々に帰村が進み2006年秋の時点では152世帯のうち101世帯がすでに生活を再開している<sup>9)</sup>。この集落の場合、被害が比較的軽微であったこと、養鯉業を営む世帯が多く、生産の場が集落近傍に位置していたことから移転の必要性が少なかったことが影響している。

ここで、積極的に従前居住集落での住宅再建・生活再建を支援した山古志地域と、防集による市街地での住宅再建を支援した小千谷市東山地区における再建状況を示す(表2・3)。どち

表2 山古志地域6集落の帰村状況

集落名	従前世帯	帰村世帯	帰村方法		帰村率
			自力再建	公営住宅	
油夫	20	9	7	2	45%
梶金	29	20	18	2	69%
木籠	25	16	10	6	64%
大久保	21	12	9	3	57%
池谷	34	13	12	1	38%
橋木	29	12	10	2	41%
合計	158	82	66	16	52%

表3 小千谷市東山地区の帰村状況

集落名	従前世帯	帰村世帯	移転世帯		帰村率
			集団移転	個別移転	
塩谷	49	20	15	14	41%
十二平	11	0	10	1	0%
荷頃	39	11	9	9	28%
蘭木	34	14	11	9	41%
岩間木	33	19	0	14	57%
首沢	16	5	7	4	31%
朝日	40	27	4	9	67%
寺沢	23	20	0	3	87%
中山	16	16	0	0	100%
小栗山	33	21	0	12	64%
合計	294	152	56	75	52%

らの場合にも帰村率は52%に留まり、結果としてどちらの策を講じても約半数が集落を離れてしまう結果となった。単純な数字の比較で言えば、積極的に集落に戻る支援をするかしないかに関わらず、震災前の地域の状況に応じて、世帯の流出が行われてしまうということがうかがえる。

### (2) 地域再生を検討する際の視点

これまでのことを踏まえ、特に市街地以外の地域再生を検討する際の視点を、東日本大震災の被災地を年頭におきつつ整理してみたい。

#### ・人口減少を踏まえた計画づくりの重要性を認識する

先に示したように、人口減少が先行的に進んでいる地域では、被災を契機にその傾向が一層加速される傾向が強い。東日本大震災被災地では、特に漁業において担い手もある程度存在することなどから、中越地震の被災地ほどの世帯減少を伴う集落再生を考慮する必要がない可能性もあるが、一定の考慮は必要である。集落の自律性・持続性を担保するためある程度の世帯数が必要な場合、仮暮らしの期間にきちんとした話し合いの場を設け、議論を積み重ねることは重要である。

また、新規の集落再生に資する制度が創設されない場合、既存制度の運用で集落再生支援を行うことになる。福岡県西方沖地震の被災地、玄界島でも実施され、山古志村でも活用された小規模住宅地区改良事業は、基礎自治体の財政負担が多くなるという点から活用をためらうケースが想定されるが、集落をコンパクトかつ機能的なものとして再生することや、自力再建が不可能な人に対しての公営住宅の地区内建設が可能であるという利点がある。また、現地での再建も比較的容易となる。一方で東日本大震災の被災地で検討されている防災集団移転促進事業の場合、移転先でコンパクト化や機能性の向上が図られることになる。従前集落の取り扱いをどのようにするのかによって、これらの事業をどのように利用するのかは慎重に検討されるべきであろう。

#### ・時間が先送りされた状態だが、それを認識することが難しいことを認識する

実際に生活再建、集落再生を進めていく際、人口減少、世帯数の減少は避けられない。小千谷市東山地区では本来であれば2030年頃に現実となっていた人口構造が、震災後の2008年にいち早く現実となっている。本来はそのことへの認識をきちんと共有した上で、集落の将来について検討がなされることが必要であるが、どうしても「従前の集落の姿」が議論の前提となる事が多い。事実を的確に踏まえた上で、将来像を描くという姿勢を仮暮らしの期間を活用しながら獲得していく必要がある。

これらへの理解のないままに、集落再編等が議論されることもあるが、集落はそれぞれ共有財産や寺社等が存在しており、それらを一気に統合することはきわめて困難である。そのような点も十分に議論の上で考慮に入れる必要があろう。

このように、同様の生活環境や文化伝統を有する集落において、被害程度も同様であるにもかかわらず、その後の再建に向けた支援は大きく異なっており、このことは現在の集落復興において影響を及ぼしている。

集落再生に関しては、当初自治体による積極的な支援がなかった小千谷市や川口町の集落では、仮設住宅入居時から集落住民による今後に向けた話し合いが行われ、またボランティア活動をきっかけとした中間支援組織の関与を積極的に受け入れた。その結果、仮設住宅を退去し集落での生活を再開後すぐに都市との交流のためのメニュー作りや実際の受け入れ、新潟県中越

大震災復興基金のメニューの活用などが行われている。さまざまな活動の中、たとえば川口町木沢地区では長岡市内の子育て支援グループとの週末交流が実現したり、同じく川口町荒谷地区では東京都狛江市や墨田区京島地区との交流が行われるなど、具体的な成果として現れてきており、集落復興への糸口が見つかりつつある。このような成果を生み出している原因のひとつとしては、集落単位で丁寧に今後への検討がされていることがある。小千谷市東山地区では震災前10あった集落毎の検討や実践の結果、3年後を目処に集落を1つにまとめようという合意が生まれ、そのための活動も徐々にではあるが進められ、持続的な「地域のかたち」を模索する動きも始まりつつある。

## 6. まとめ

災害によってそれぞれの地域がすでに抱えていた問題が顕在化し加速するといわれているが、それを反転攻勢に結びつける契機として、これまでとは異なる意識や周囲との関わりを活用し、創造的な復興への道筋を見出すのはやはり住民であり、その主体性をどのように確立するのかがやはり最も重要であろう。それを十分に発揮するための支援のあり方は、手厚いばかりがよいわけでもない。自立を促すきっかけとすることが重要であり、これらに関しては今後も注意深く議論されていく必要があるだろう。

東日本大震災の被災地では、予算措置が可能な事業の積み上げによって復興計画がつくられ、それらを実現した結果、どのような地域として再生するのか、復興を進めていくのかといったビジョンの見えづらい状況下に置かれている場合も散見される。あくまで個別事業は復興を進めていくためのツールであるはずで、それらをどうマネジメントするのかについての考え方も合わせて問われているはずである。中越地震からの復興プロセスにもそれらの重要性を示唆する結果が現れている。今後地区レベルでの詳細な議論が展開されるであろうが、地域の状況をよく吟味した上での計画策定、その実践が必要である。

### 【補注】

- (1) 通常の仮設住宅入居期限は2年間であるが、小千谷市東山地区などでは避難勧告の解除に伴い、比較的被害が軽微であった世帯ではライフラインの復旧に伴い、早期に帰宅しているケースもある一方、山古志地域の中でも甚大な被害が発生した集落では、宅地の整備等が間に合わず、期限が1年間延長された。
- (2) 大地復興推進会議によって被災地で半年毎に開催されているシンポジウム等では当初から積雪期を議論の機会に活用する可能性についての議論がなされていた。

### 【参考文献】

- 1) 新潟県災害対策本部「平成16年新潟県中越大震災による被害状況について」,2006.9
- 2) よした一山古志「帰ろう山古志へ」新潟日報事業社、2006.6
- 3) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会「中越大震災 前編」2005
- 4) 山古志村「山古志復興プラン「帰ろう山古志へ」」2005.3
- 5) 小千谷市「小千谷市復興計画」2005.7
- 6) 川口町「川口町震災復興計画」2005.10
- 7) 子田大雄ほか「新潟県中越地震における住宅の補修・再建に関する公的支援の現状と課題」地域安全学会論文集No.8,pp.63-70,2005.11
- 8) 長岡市「山古志地域集落再生計画」2006.3
- 9) 長岡市「山古志6集落の再生の記録」2008.3