

## 教育講演 II

## 中越地震の経験を東日本大震災の復興に

上村 靖 司\*

[Key Words] 中越地震、東日本大震災、災害復興、地域の自立

## はじめに

「中越」は、被災からの復興のお手本になりうる良い事例の宝庫であると考えている。

もちろん全てがうまくいっているとは言わないが、震災以前の本質的課題(一言で言えば、「過疎化・高齢化」)に正面から向き合い、一体感をもって地域の活性化に取り組んでいる集落・地域が一つや二つではない。「良い事例」といっても、その本質的課題が「既に解決された」という意味ではなく、地域が前向きに主体的に課題に向き合い地域を良くしようとする「体質が変わった」という意味である。良く言われる依存性、保守性、閉鎖性という3つの地域づくりの障害となる慢性病<sup>1)</sup>に打ち勝ったといっても良いかも知れない

そこに行き着くまでに大きな役割を果たしたのは何だったのかと振り返ったとき、次の4つの要素が重要であったのではないかと考える。

- (1) 顕在化した本質的課題への危機感
- (2) 多様な人材による寄り添い支援
- (3) 柔軟な資金による復興活動支援
- (4) 共有できる夢づくり制度による支援

以下に一つずつ解説を加える。

## I. 「中越」が切り開いてきた復興支援

## 1. 顕在化した本質的課題への危機感

2年あまり全村避難した旧山古志村では、「帰ろう山古志」のスローガンのもと、6割ほどの住民が村に戻った。「6割も」と見るか「6割しか」と見るかは人によって立場が違うが、震災以前の人口減少のトレンドから考えて私は「6割も」という立場をとっている。山古志に隣接する小千谷市東山地区でも人口が半分に減り保育所が閉鎖された。

これらの地域に限らず、人口の大幅な流出は各地で起こり、過疎・高齢化の時計の針を20年ほど早めたとすら言われた<sup>2)</sup>。結果、それらの地域に共通して「地域の存続」が復興の目標として明確に意識されるようになったのである。なんとなくじわりじわりと人口が減少していた震災前には、見えていても見ないようにしていた事実が、短時間で一気に加速して「待ったなし」になり、もはや目を背けることができなくなった。このことが、中越復興の、強いインセンティブ(行動への刺激・動機)となった。

## 2. 多様な人材による寄り添い支援

「KOBE」で生まれたボランティア、NPO文化は、中越地震被災地にもごく自然な流れで伝わっ

\*長岡技術科学大学機械系 kami@mech.nagaokaut.ac.jp

てきた。それは単にボランティアが大量にきた、ということだけではなく、義援金でも救援物資でもない「人の支援」が災害直後から当り前のようになされていたということである。その刺激を受けた一部支援者らが、中越独自の支援組織を立ち上げながら、避難者の救援・応援・支援だけでなく、復興を見据えた支援に独自に取組み始めた。

代表的なのが「中越復興市民会議」である。多様な民間団体のバックアップを受けて震災から半年後に旗揚げし、その後2008年に(社)中越防災安全推進機構に合流するまで3年間、中越地域の集落単位での復興活動に大きな役割を果たした。それは単に被災集落の支援をするというだけでなく、被災集落と行政を繋ぐ役割、被災集落間の横の繋がりを作る役割、被災集落と外部支援者を繋ぐ役割など、中間支援組織として有効に機能してきた<sup>3)</sup>。官と民の2極構造でなく、もう一つの極となって3極構造をつくりバランスを取ってきたという面でも特筆すべき存在である。支援対象の集落の数の増加に合わせて、「人の支援」という成功事例を広げるべく「地域復興支援員」の制度を提案し創設したことも災害史に残る功績であったと言えるだろう<sup>4)</sup>。

### 3. 柔軟な資金による復興活動支援

3000億円の原資を2%の利息で10年間運用し、総額600億円あまりの復興予算を生み出した「中越大震災復興基金」の存在<sup>5)</sup>は、復興のプロセスを語る上で省くことができない。公的な災害復旧事業では、様々な制度の制約があって、被災地にとっての真に「ベターな選択」になり得ないことが多い。農地復旧の例でいえば、公的補助の割合をかさ上げして復旧費の99%近くを助成しても、高額な農地復旧費の1%の個人負担が大きく被災者にのしかかるという問題があった。復興基金メニューの一つ「手作り田直し等支援事業」は、それほど大きな金額の補助でないにも関わらず被災者からは相当件数活用された。国の補助事業の制約に従えばコンクリートで固めた棚田となるところが、それよりも少ない個人負担で昔からの慣例に従った棚田復旧が自己判断でできたからである。

その後も、宗教施設には税金が投入できないと

いう大原則を曲げて、集落の心の拠り所としての鎮守神社の再建にも基金は適用された(地域コミュニティ施設再建等再建支援)。地域おこしのイベント開催費や、盆踊り用の法被・提灯など、地域が一体感をもって復興に取り組もうとするときに使いやすい地域コミュニティ再建(ソフト事業)も用意され、各地で大いに活用された<sup>6)</sup>。

さらに、I. 2. で述べた地域復興支援員制度、I. 4. で述べる地域復興デザイン策定事業など、被災地のニーズを聞きながら、柔軟にタイムリーに事業を創設することを継続したことが、大きな効果を上げたと考えている。

### 4. 共有できる夢づくり制度による支援

復興計画は新潟県、各被災市町村でそれぞれ策定された。その策定に至るプロセス、手法は多種多様であるが、振り返って全体で見れば、階層的にそして実効的に適切な計画が立てられたと考える。しかし、実際に復興の主語である被災者・被災地のためになる復興計画でなければ意味がない。そうすると市町村を最小単位とするのではなく、集落(あるいは集落群)単位での復興ビジョンや計画が共有されていることが重要であろうという認識が生まれてきた。言い換えれば「地域の夢」を共有し、「夢づくり」のプロセスにできるかぎり大勢の市民を関与させることが大切であろう、ということである。

そのための支援事業として創設されたのが、「地域復興デザイン策定事業」である<sup>7)</sup>。集落単位で、プロのコンサルタントと契約を交わして、集落の復興ビジョン・計画づくりをするというものである。そして、デザイン策定事業の開始時、中間、終了時の3回、発表会に参加し自分達の夢を発表する。それはいわば「集落の夢」の品評会である。これはいい加減な取組みにさせないという緊張感を与えると共に、各集落の夢を聞き合うことで相互刺激になったり、新たな連携のきっかけになったりという成果があった。また、外部の客観的視点から集落の復興過程の成熟度を測るという試みもなされ、上記発表会において、6つの評価項目について熟度を複数人の識者で協議しながら評価し、レーダーチャートに表す「復興熟度

指標」も導入された<sup>8)</sup>。

## II. 住民主導の地域づくりへ

### 1. クローバーバス

全村避難を余儀なくされた山古志村(現在長岡市)だが、約3年の長期避難が解消され、帰村希望の全住民が戻った2007年12月、路線バスを運営してきた越後交通は、長岡市山古志・太田地区からの撤退を決めた。今後の地域の存続を考えると「公共交通がなくなる」というのはある意味で震災以上の危機となりかねない。公益法人が主催する研究会がリードして、新たな公共交通の枠組みを検討し、2008年7月1日、住民全員で支える「クローバーバス」の運行が開始された<sup>9)</sup>。クローバーの由来は中越=Chuetsu と復興=Revitalization を愛=LOVE で結んだC+LOVE+Rだ。バス運営はNPO法人中越防災フロンティアが担い、住民はNPOの会員になる。現在、山古志・太田地区全世帯の97%が会員であり、会費が運行経費の一部となる。会員になれば何度でもバスを利用できることから、「空気を運んでいる」と揶揄された路線バスは、NPO運営に変わって以降月3千人ペースで利用されている。現在は、基金の支援と外部NPOによる運営という依存状態から、運賃体系の見直し、長岡市からのスクールバス事業受託など、2013年の自立に向けて、大きくかじを切り直そうとしている。

### 2. 地域自治の担い手となるNPO組織の設立

震源となった川口町(現在長岡市)では、震災以降に地域おこし活動が活発化し、人口5千人の地区に18もの地域おこしグループが生まれた。2007年9月にはこれらのグループをつなぐ「えちご川口交流ネットREN」が発足。2010年4月に長岡市に合併し、地域自治が実質的に弱体化したことをうけ、2010年8月には地域おこしに意欲をもつ若手を中心とする「川口をちょっとまじめに考える会」が旗揚げをする(後に名称から「ちょっと」が取れる)。さらに2011年10月には、NPO法人「暮らしサポート越後川口」(法人申請中)が発足し、地域自治、地域経営の核として動き出すことが期待されている。発足時点での

会員数は約250(概ね世帯あたり一人)と、地域NPOとしてはかなり多い。目的・事業がまだ不明瞭な中、会費負担をしてでも地域経営に参画する意義を感じた住民がこれだけいたということであり、今後の展開によってはさらに増え、事業受託などの実績を積み上げて行政からの信頼が増せば、存在感のある地域NPOに育っていくことだろう。

前節で述べた山古志地区のクローバーバス事例にしても、この川口地区の地域経営NPOの設立についても、過度の行政依存や閉鎖性、保守性、という慢性病から脱却しつつある明白な証拠と言えるだろう。まだまだ課題は山積しているが、住民たちが自発的に自立を目指そうとしている現状を見ると、「合併によって役場が遠くなった」と感じているであろう他地域に対しても、勇気を与える先進モデルになりうるだろうと考えている<sup>10)11)</sup>。

## III. 東日本大震災被災地に どう貢献できるか

以上、概略の中越の復興プロセスにおける成功要因と考えられる4つの要因を振り返った。詳細は各種の文献にゆずる。ただし、普遍性のある復興マニュアルを提示するのは不可能であることを申し添えておかななくてはならない。大切なことは、その時々で何が問題でどんな支援が必要かを常に考え、思い切って行動し、結果を謙虚に反省し、そして柔軟に軌道修正することを繰り返すことである。行政にその柔軟さはなかなか期待できないことを考えれば、やはり民が主導し、行政と良いパートナーシップを維持しながら「被災地のために」という基本を全ての主体が共有するということが不可欠であろう。

以上のような「中越」の経験と挑戦から生まれた各種の知見は、どのように東日本大震災被災地に活かされるだろうか。

幸か不幸か、政治の迷走は被災地域住民を十分に失望させ、「待ってられない」という合言葉のもと十分な原動力となりうるだけの「危機感」は住民の中に沸き起こっている。ただし、失望が絶望にならない程度のスピード感をもって行動を

起こさなければ、せっかくの原動力も萎えてしまう。

「多様な人材による支援」は既に始まっている。が、被災地の大きさ、被災者の数、どれをとっても「中越」よりも桁違いに大きいため、どれだけの人的支援を投入しても全く足りていない。ボランティアの数をとっても、阪神・淡路大震災の1/3のペースという報道もあった。「自分一人ぐらいが支援してもあまり意味が無いのでは」という行動心理学における「焼け石に水」効果が現実起こっているようにも感じる。

とはいえ、中越地域の私の周囲の関係者だけを見ても、各地の復興計画策定のお手伝いをしたり、復興支援のための民間組織の設立に向けて草の根支援を展開していたり、さらには「お節介野郎チーム」をつくって、頼まれてもいないのに復興ビジョンをつくりはじめている。中越で生まれた「地域復興支援員」の制度も、宮城県で既に導入された。復興のための基金についても原子力災害を受けた福島県には創設され、「自由度の高い交付金」というカタチでの柔軟な資金は2011年度第3次補正予算で担保された。さらに住民の視点に立ち柔軟で自由度の高い基金が今後創設されることを期待したい。初夏の頃から、東日本被災地から中越への視察、研修、勉強会のための訪問が活発化している。意見交換とともに被災から7年が経過した被災地を見学し、被災者の生の声を聞いて頂いている。ちょうど7周年に合わせて、長岡市には震災アーカイブセンター「きおくみらい」が、小千谷市には「そなえ館」が、川口地区には「きずな館」が完成した。中越の記憶と記録を体系的に見て頂ける環境が整いつつある。間違いなく被災と復興の先輩である中越は、これからますます出番が増して来るのも間違い無いだろう。いまこそ、中越が受けてきた支援をお返しする時だと考えている。

## 文 献

- 1) 杉万俊夫. コミュニティのグループ・ダイナミックス. 京都大学学術出版会, 2006.
- 2) 澤田雅浩. 中越地震からの中山間地の再生と集落再建の現状. 都市計画 2007; 56(3): 27-30.
- 3) 稲垣文彦, 上村靖司, 阿部 巧, 鈴木隆太, 宮本 匠. 新潟県中越地震からの復興における中間支援組織の活動の変遷—中越復興市民会議・(株)中越防災安全推進機構復興デザインセンターの事例から—. 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集 2009. p.7-10
- 4) 阿部 巧, 田口太郎. 中山間地機の災害における「支援員」の活動. 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集 2009. p.43-6
- 5) 青田良介, 室崎益輝, 北後明彦. 地域主導による災害復興のあり方に関する考察—阪神・淡路大震災、中越大震災での復興基金の事例を踏まえて—. 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集 2009. p.47-50
- 6) 中越防災安全推進機構. 中越地震に関わる復興支援の中間評価及び今後の課題. 復興評価・支援会議, 2010.
- 7) 上村靖司, 稲垣文彦, 福留邦洋, 澤田雅浩, 田口太郎, 阿部 巧, その他. 地域復興における熟度評価の試み. 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集 2009. p.21-4
- 8) 上村靖司, 稲垣文彦. 創発を生み出す健全性としての復興熟度指標の意味づけ. 日本災害復興学会 2010 神戸大会講演論文集 2010. p.51-4
- 9) 北陸地域づくり研究所. 中山間地の持続可能な公共交通についての考察. 北陸の視座 Vol. 20(2008年3月号), 2008.
- 10) 稲垣文彦, 上村靖司. 新潟県中越地震から6年・被災地の課題と今後の復興支援の方向性について—住民主体の時速可能な社会の仕組みづくりにむけて—. 日本災害復興学会 2010 神戸大会講演論文集 2010. p.21-4
- 11) 稲垣文彦, 上村靖司. 中越地震被災地における「機能の内部化」の進捗度分析の試み—川口地区住民を対象としたアンケート調査から—. 日本災害復興学会 2011 東京大会講演論文集 2011. p.33-41