

新潟中越地震後の復興に関する研究

水 田 恵 三*

A study on reconstructions after the Mid Niigata Prefecture Earthquake

Keizo Mizuta

要 旨

2004年に生じた新潟中越地震後の復興に関して、継続的な面接データをもとに考察を加えた。その結果、地域の紐帯が被災者間の関係や助け合いに影響を与え、それが復興への意欲に結びついていることが分かった。従来から地域のコミュニティの結びつきが強い地域においては、災害前の地域に戻り、その地での産業に従事できて初めて復興と言える。そのためには、公的制度の充実が不可欠であるとともに、災害前のその地域における象徴的なモニュメントを復興させることが共助や個人の復興の基点となることが示された。

キーワード 新潟中越地震(Mid Niigata Prefecture Earthquake) 復興(reconstruction)
災害(disaster)

(目的)

1994年新潟中越地震(平成16年10月23日午後5時56分頃、新潟県中越地方の深さ13kmで発生したM6.8の地震)は、川口町で震度7を記録し、平成17年6月2日現在、死者46名、負傷者4,794名、全壊3,177棟、半壊13,475棟、一部損壊104,070棟であった。震度6以上の地震が4回以上に亘って生じたのが特徴である。死者46名の内、死因は建物や土砂の下敷き、地震のショック、避難した車内で、疲労・ストレスが原因であった。また、車内におけるエコノミークラス症候群が死因として注目された。その後仮設住宅へは最大でおよそ1万人が入居していた。地震から3年近く経過した2007年8月の末時点でも旧山古志村の人々を中心になお約150世帯、400人余りの人が暮らしていた。その後2007年12月に仮設住宅入居者は0人となった。新潟県のホームページ www.pref.niigata.lg.jp によれば、仮設住宅入居世帯の住宅再建状況では、再建場所は市内が96.1%、自宅再建率は90.2%とほぼ全世帯が、災害前の住宅を再建して戻っている。

新潟中越地震のほぼ10年前の1995年1月17日に生じた阪神・淡路大震災では、避難所生活において従前の町内会など自治組織がほとんど機能しなかった(松井他 1998)など「顔の見える関係」が少なかった(松井 2008年による)。仮設住宅もそれまでのコミュニティとは無関係に入居が決まった(入居希望者が10万世帯にのぼったことにもよる)ことにより、地域のコミュニティが崩れ、孤独死などの問題も生じた。孤独死はコミュニティの脆弱化のみが原因ではないと思われるが、大都市である神戸と中山間地を多く含む地方都市の新潟中越では災害後の復興も異なると思われる。

* 総合人間科学部 人間心理学科

阪神淡路大震災直後から災害における復旧と復興は、前者が災害前の状態に復することで後者は、まち作りも含めた新たな視点が加わることで区別されていた。しかし、阪神大震災では火災や住宅の崩壊度が著しかったなどの事情により住宅などは従来のものは壊して、区画整理した上で再建し、新たな公共事業による再開発事業、また小学校の廃校は新たにコミュニティセンターにするなど、復旧と復興の区別が難しくなった。そのため、新潟中越地震後は復興の意味を再確認し、その方向性を見出すために、復興デザイン研究会を中心として復興に関する法末宣言がなされた。法末とは新潟県小国町（現在は長岡市に合併）にある被災した法末集落である。この宣言の中で復興デザイン研究会は以下のことを宣言している。

- 1 中越地震被災地が、都市と農山村との新たな関係を築くモデルとなることを目指します。
- 2 私たちの活動を広く発信し、被災地に限らず、社会全体の成熟・発展に寄与することを目指します。
- 3 私たちは、支援活動を通じ無形の財産を養い、世界に誇ることのできる復興を目指します。

この地域において1の農山村の大部分は、中山間地を含んでいる。この度の新潟中越地震が生じた地域の特徴として、長岡市（旧山古志村を含む）、小千谷市など平野部、山間部、そして中山間地を含む地域ということである。これは、大都市部で生じた地震とは異なっている。我が国において山間部、中山間部が面積においては7割を占めることを考えると、大都市とは異なる山間部での災害後の復興を考えることは必要である。

本論文では、山間地や中山間地における復興の特徴とあるべき姿そして問題点に関して調査データをもとにして考察していくことが目的である。

さて、新潟中越地震被害調査特別委員会による調査報告書（2006）によれば新潟県全体の復興ビジョンは、基本的コンセプトとして1.次世代への発展的継承ビジョン、2.持続可能性と防災・安全がキーワード、3.新潟県の有する資源の最大活用である。復興ビジョンの基本方針は、①情報公開によるお互いにより復興、②中山間地の段階的復興と魅力を活かした新産業の計画的生み出し、③産業の持続的発展のための条件整備、④安全・安心な市民自治の確立、⑤市民安全にかかわる新しい学問・研究の開拓、⑥他地域・全国・他国への貢献の6点である。この基本方針のもとで、復興に関しては、民間活力を積極的に導入し自立的発展を促進としている。次に述べる今回の調査の対象となった小千谷市の復興計画の骨子は、①市民生活の復興、②産業・経済の復興、③安全・安心な社会基盤、都市基盤の復旧・復興、④コミュニティの強化、⑤災害につよい町づくり、⑥復興の進め方という6つの復興課題とそれぞれに対応した目標を定め、その目標達成のために必要な方針と施策を掲げ、市民、企業などと行政の協同体制を確認している。県や市の復興方針を見ても災害からの復興のプロセスで、既存の地縁、コミュニティ、産業、経済を生かした形で復興していこうとする意図が強く読み取れる。

また、松井（2008）が地震の3ヶ月におこなった、被災生活アンケート結果では、被災生活とコミュニティに関しては、地震後の生活の中で、隣近所どうしの助け合いが活発であったかに関しては非常に、まあまあであるが6割を越えるが、ほとんど無しが16%ほどあった。助け合いの具体的様子では、声をかけあった、励まし合った、集まった、一緒にいたなど不安な状況で集まるなど人間関係が重要な役割を果たしている。自治会・町内会の活動に関しては絶対必要が6割弱、あったほうが良いという回答が4割弱であった。この調査では、地域のコミュ

ニティが復興の役割を担ったことが示されている。この地域のコミュニティ、地域の結びつきこそが新潟中越地震の特徴となっていると考えられる。

(方法)

われわれ災害援助行動研究会のメンバーは新潟中越地震の発生からほぼ4週間後の2004年11月19日から22日までの4日間、長岡市と小千谷市周辺を中心に、現地の避難所を訪れ、運営の担当者に面接調査を行った。避難所の選定は恣意的であるが、面接可能である避難所を選定した。訪問した避難所の数は15カ所であった。2004年11月からの4日間と1年後の2005年9月から10月にかけては同避難所に対して郵送で追跡調査を行い、5通の回答を得た。また、2005年の11月に上記の内2箇所の直接追跡調査と、2004年次に訪問できなかった1箇所の市役所に赴き面接調査を行った。また2006年8月には1箇所ボランティア団体に対する面接調査を行った。

今回の調査はその後の2007年の3月、9月、11月そして2008年の9月に、小千谷市在住の被災者の方に継続的に面接し、復興後の様子を聞き取ったものである。それをグランデッドセオリーの分析方法に従い（ストラスとコービン1998）、面接内容をオープンコード化し、概念を抽出した。そのことにより、被災者の考える復興がどのような経緯を辿ったのかを見ることとした。

(結果)

今回調査対象となった小千谷市は長岡市よりも震源に近く、死者も多数出た。中山間地を含むというのも地理的特徴である。新潟県のホームページによれば、人口は震災前の平成16年3月末で41380人平成19年10月では39279人と減少傾向にある。また、災害前から65歳以上の人口比が23.6%と老人人口が多いのが特徴である。新潟県全体の産業被害では、農業では農地の2%が水稲作付け不可能となった。水産業では錦鯉の130万匹に被害が出た。畜産業では1000万円弱の被害が出た。その他、第二次産業、第三次産業（観光を含む）でも多大な被害が生じた。しかし、小千谷市の災害前後の産業従事人口の変化を見ると、災害前が農業、水産業（鯉業を含む）等第一次産業従事者は全体の7.1%と少なく、日本酒、米菓、繊維、自動車部品を含む第二次産業従事者が47.6%、第三次産業従事者の割合が45.2%であった。それが災害後の平成17年には順に8.8%、42.0%、49%と第二次産業従事者が減少し、一、三次産業従事者が増加している。つまり、災害で多大な被害を受けたにもかかわらず、農業などの第一次産業、観光などの大産業従事者のパーセンテージは増加しているのである。

小千谷市在住のA氏のお話（面接記録）

現在工場勤務の傍ら、養鯉業も行いまた闘牛（角突き）では闘牛協議会の世話役も務める。以下の記述は3度にわたる面接とともに東山復興マップ 東山震災の記録（中越復興市民会議のHPによる）による。

2004年10月23日家は大きく損壊したが、いることができない状況ではなかった。この時期は鯉も出荷してほとんど残っていなかったし、池の水も10%くらい残っていなかった。雪の時期になっていたら仮設住宅に入ることもできなかった。この時間帯はだいたい皆家にいるので、またこの時期はこの時間帯暗くなるので、

下手に行動せずにみな固まっていた。そして、〇〇集落で二晩過ごすこととなる。しかし、食べ物には困らなかった。冷蔵庫は動いていなかったけれども、残っている食料や刈り取りした後の米もあった。水は少し濁っていたけれども、それでも確保できたし、プロパンガスだから使用することもできた。自衛隊や消防庁の方にもご飯を振る舞うことはできた。村の人で鯉の佃煮を持ってきた人がいて、それが珍しいなといていた。そして、二晩をなんとか乗り切ることができ、10月25日集落から町場への避難が始まった。自衛隊のヘリコプターがやってきて、5～6名ずつを運んでいたが、そこにいたのは170名。ヘリで運べるのは1回に5、6人だけなので170人全員運ぶと2、3日かかってしまう。そこで車で行くことができる人は車で、降りていった。しかし、5人の人は残って鯉や牛の面倒を見た。鯉は人から預かっているのもあったのでそれが心配であった。10月27日一時帰宅の許可をもらい、集落に戻ったが、余震が生じ、何も取らずに戻ってくる。そのときに5人衆も引き返した。避難所は総合体育館であったが、そこが一杯であったので近くの福祉協議会が入っている2階に避難した。そして一ヶ月後仮設住宅へ避難することとなる。それにつけても気になるのは牛と鯉のことである。一時帰宅の許可をもらえるのは順番であり、なかなか回ってこない。そこで避難命令には背く形で何回か自宅に戻り、鯉の世話をしていた。途中警察が検問している箇所もあったが、地元の人間にとってそこを通らずに行く方法など容易なことであった。そのことで、避難所の管理者とはもめたこともあった。牛は綱を切って放牧し、最終的にはヘリで移送して食肉センターに預けた。

仮設住宅では雪が大変であった。屋根から雪が落ちない。部屋を暖めて雪を落とした。また、結露にも悩まされた。どこにでかけるにしても地震であちこち道路が傷んでいて、また消雪パイプも壊れていて時間が掛かった。昼間は自宅や会社の雪掘り、夕方からは仮設の雪掘りをした。仮設は、阪神大震災では核家族が想定されていたが、ここでは多世代が一緒に住む暮らし方で、ほとんど有効に使える制度もなかった。仮設には一家に一台の駐車場しかなかったが、ここじゃ一家に一台じゃ生活できない。大家族だと狭いということで世帯が分かれて住んでいて、食事と一緒にあったのが、だんだんと別になった。「山にもどろう」とは一度も行政からは言われなかった。離村を奨励されている気にもなった。山に人が住まなくなると山が荒廃する。そうすれば今度は水が出なくなってしまう。山からの水で恩恵を受けている都会の人も飲み水が無くなってしまう。

Aさんは2006年の4月に自宅を別の箇所に新築し、大家族に戻ってきたが、仮設住居をきっかけに、一世代は戻り（お年寄りが多かった）、一世代は平地（平場）に居を移し、ばらばらになった家族も少なくない。若い世代は勤務先や子どもの学校のことを考え、平場に居を移したと考えられる。小千谷市は市の政策として山に戻ることは薦めていない。中越の復興はやっぱりおれらが戻ってそして生活をしている、その御礼ができて初めて復興といえるのではないか。闘牛場が再開されたのは2006年6月。地震から1年8ヶ月後であった。新たに共同で牛を飼い始めたお年寄りもいる。これからのことを考えるとやはり過疎も進んでいくなど10年後に来るはずの宿題が今突きつけられている。闘牛場の近くにあった、岩の名前は公募によって「見守り岩」と名付けられた。Aさんが中心となって復活した。勢子（牛を駆り立てる人）たちも人気が出てきた。鯉も元通りに出荷できるようになった。

この、Aさんの言葉の中で、避難された小千谷市体育館は11月20日の時点及び1年後の追跡調査で責任者に聞き取り調査をしている。概要を示すと

収容人数と性別構成はおおよそ500人で男女半々ぐらい。市外（山古志村）の人も2人いるが、どういう事情でいるのか分からない。当初、市内全域から続々と住民が入ってきたが、基本的に入り込み制限していない。ピーク時は3000人ほど収容していた。どんどん中に入ってもらったので、車で寝泊まりする人は案外少なかった。中には要介護の人もいて、配食ボランティアの人を必要とした。発災直後から4、5日間は市内の病院が機能していなかったで、入院患者を長岡市内などに搬送するための一時待機場所になっていた。保健所、日赤などの医療関係者も多く出入りしていた。その他福祉関係の人々も多くいた。要介護、医療介護を受けている人が多く、ボランティアの人に配食をお願いしている。食料・水が届き始めたのは3日後から。同時にマスコミも入ってきて、人と物資がごった返ししていた。一避難所としては「必要なものを必要なときに」であるが、マスコミを通じてかなり多くの物資が集まり収拾がつかなかった。今日の配食は朝800、昼800、夜1100ぐらい。小千谷市では避難所ごとに配食数を決めているが、ここは決められていない。トイレには市営プールの水を使用した。仮設トイレは一時期70台ほどあった。最初の1週間は安否確認の電話が90%以上だった。安否を尋ねてくる電話が多かった。市の防災マニュアルは役に立たなかった。自分のところがやられてしまった是集まることができなかった。落ち着くまでは娯楽に関するボランティアの申し入れはお断りしていた。パルーンアート、音楽、K-1選手などがやって来たが、基本的に屋内での活動はやめてもらった。天皇陛下も来訪した。

また、Aさんが次に避難した場所については、1階のボランティアセンターで責任者と面接している。

サンラック小千谷は二階部分には被災者が住み、一階はボランティアセンターともなっている。1週間くらいは一般ボランティアに、看護・介護の必要な方と関係なく行ってもらった。当初は水と毛布が必要だったが、1週間くらいして変わってきた。小千谷市だけで避難所は300カ所、避難者は3万人くらいいた。26日から炊き出しを始めた。JCの方が行い、今も続いている。希望される場所へ行く。ボランティアの仕事として、力仕事や後たづけはそろそろ終了。介護が中心になり、避難所から仮設住宅へ移動すると考えられる。看護師・介護福祉士・カウンセラー・マッサージ士が5～6名でチームを作り、切れ目なくできるだけ1つの場所で3泊以上してもらうようにした。看護師は1つの場所にじっとしておらず、避難所を回ってしまうため。県にお願いしたものも協会へお願いしたものもある。1つの避難所に1日中いてもらう。回っても信頼関係を作れない。最初の1週間に専門家と一般のボランティアが避難所を回ったが、話を聞けていない。いくつかの避難所で3週間後から「違う人が来る」という声が聞こえてきて、専門家以外はいらないということになった。固定してしまうということになり、19:30くらいまではいてもらった。

さらに、Aさんが居住する市役所に関しては、災害直後の一次調査時は混乱した様子であったので、調査を避け、ほぼ1年後の11月に調査した。

面接日時： 2005年11月24日

Q. 市役所の職員が地震発生時に必ず各避難所に行くという訓練が徹底していたような印象を受けたが、小千谷市としてそのようなマニュアルがあったのか？

A. 平成13年4月に制定された災害マニュアルがある。実際は局地的な地震(震度5)が発生したのを想定して、職員をどのように配置するのかという取り決めをしたもの。だが、現実的にはマニュアルどおりに職員の配置ができなかったのが、現在検証している最中である。とくに訓練をしていたという記憶はない。マニュアルでは近くに住んでいる職員を2人ずつ避難所に配置することになっていたの、その点は事前に決まっていた。実際、震災直後は道路や信号がグチャグチャで市役所に参集できなかった。避難所はピーク時130以上(もともと指定していなかった避難所も含む)あり、想定を超えていた。避難所＝食事を配る場所でもあった。極端な話、ビニールハウスでも避難所になっていた。

Q. 市役所に避難者は来たのか？小千谷市役所には発生後、避難者が集まったと聞いているが。

A. この建物は当初危ないと言われていたの、市役所には避難者は来なかった。そのため、災対本部は最初消防本部にできていたが、翌朝には市役所が本部になった。夜8時ごろから翌日朝まで炊き出しを手伝った。夕方から市役所に戻り、物資のおろし作業をしていた。一時市役所に物資を集約していたが、満杯になったので中学校の体育館、市民体育館、総合体育館、総合センター、東小千谷(JTの倉庫)などに振り分けるようになった。この作業に専従していたため、災対本部全体の様子はよく分からない。各職員がその場で臨機応変に対応していた。当日は家族がバラバラで市役所に行けなかったが、本部(食堂)へ到着後しばらく(30～40分ぐらい)待機させられた。その後、小千谷小学校のスタッフが足りないと言われ連絡が入り、そちらへ移動した。しかし、行ってしまうと言われ連絡が取れなかった。

Q. どんな炊き出しをしていたか？

A. 給水車が来ていたが、ゴシャゴシャしていた。校庭、市民体育館も開けていたが壊れていて、講堂を避難所にしてた。災対本部の人は本部に詰めていて避難所に行っていない。

Q. 昨年の調査時(発生から3週間後)に聞けなかったことだが、車の中で過ごされた人たちはどんな人だったのか？他の地区から来ていて避難所に入りにくかったということはあったのか？

A. それはなかった。小千谷小学校では体育館がやられてしまっただけで、講堂に入っていたので、そういった物理的な理由、もしくはプライバシーの問題だった。当初、余震があったのでそれが怖かったことが理由だと思う。直接聞いたわけではないが、中にいられなくてはじき飛ばされたといったことはなかったと思う。たいていの人は「ドカン」とくる余震が怖かったの、車の中が一番安心、というのが理由だと思う。車は便利なので。この辺では車は最低でもひとり1台はある。一軒家が8割、9割いる。

Q. テントに入ったのも同じような理由か？

A. エコノミークラス症候群が怖くて、足を伸ばしたくて入ったのだと思う。何しろピーク時人口4万人のうち3万2千人が避難所生活を送っていた。

Q. 避難所閉鎖時のトラブルやボランティアのトラブルはあったか？

A. 聞いたことがない。仮設住宅(約800戸)を開設したのが12/5だったが、避難所でうんぬんと言っている人はいなかった。仮設に入ってからボランティアが活動していたようだが、詳細は分からない。11/17以降総合体育館にいたが、ボランティアがケンカするなどのトラブルはなかった。その頃ちょうどプライバシー

が気になる時期だったので、人の高さぐらいのパネルを設置したりした。また、相談に乗ったり、話し相手になっていた。この頃「仮設はまだか」など尋ねられた記憶がある。「避難所を出たくない」よりは「出たい」「正月前に仮設に入りたい」という声の方が多かったように思う。ボランティア関係はいろんな団体が入っていたが、詳しいことは社会福祉協議会に尋ねた方がよいと思う。地震のトータルのことはだれが分かるかという、みんなパートパートに別れていて報告は本部長にあげているが、実際のところうまく機能していなかった。市役所の中で相互連絡がうまくできず、混乱していた。最前線で苦情を受けていたが、結局は「小千谷市の対応はなっていない」と言われる体験を肌身で感じた。「市は何をしているのだ」という不満はあったが、避難所に対する不満ではなかったと思う。「市長、市の三役は何やっているのだ」「マスコミに出てこないのはなぜか？」という声がよく聞かれた。実際、市長が避難所に来ることもなかった。(山古志の村長とは対照的)

Q. 「がんばろう小千谷」ののぼりはどこが作ったものか？

A. 商工会議所が作っている。

Q. 2004年夏の燕三条での水害は防災意識を高めるきっかけになったか？

A. なっただろうが、まさか自分のところに来るとは思わなかったから、よそ様の災害だから、と考えていた。マニュアルは配布されたが、パラッと見た程度。もう少しきちっと想定していたら違ったかも知れない。

Q. 新潟地震（1962年）が起きた後、防災ずきんなどの防災対策をしていたか？

A. 分らない。ただ昭和40年代に「小千谷地震説」があり、○大地震研が入っていた。当時「地震が来るかも知れない」ということが周知していたが、10年たっても地震がなかったので忘れられていた。

Q. どの程度復興したと言えるか？

A. まだまだ。この付近はだいぶ復旧しているが、山間部などはまだまだ。道路関係はいまかなり一生懸命やっている。

Q. 駅前の商店街は閉まったところが多いが、閉鎖したままなのか？

A. 小売店はまだ店を開けられないところが多いようだ。仮設は2年間なので、あと1年。

Q. 家庭内での変化はあったか？

A. 自分自身苦労したので、水、電気、情報源はしっかり確保しておこうと思うようになった。小千谷市では防災無線はない。使うのは固定電話。市役所では電話は翌日から使えた。車のカーナビを使ってテレビを見て情報を得ている人も結構いた。

Q. 職員として落ち着いたように思うのはいつ頃か？

A. 3ヶ月ぐらいは休みがなかった。土曜日のうち3分の1だけ休んでもいいということになった。12/30の午後5時まで働いてようやく休みが取れ、12/31～1/3まで休んだ。緊張が取れたせいか正月2日、3日を過ぎてから体調が悪くなった。今でも体調がすぐれない人が多い。冬場、雪は2mぐらい積もるので、地震の次は雪かきで大変だった。4月ぐらゐまで精神的に調子良くなかった。閉塞感が強い。

Q. 食べ物に関するエピソード

A. 食料は最初の頃乾パンでも食べていたが、だんだんわがままになってきた。市役所でよく食べたのはおにぎり、パン、カップラーメン。ジャ○にはかなりお世話になったと聞いている。小千谷のジャ○は被害にあったので、他の地域のジャ○が支援していた。避難所内で食料の数をめぐって町内会同士でトラブルになったと聞いている。もともと仲が良かった郊外の避難所で起こったらしい。その結果、地域の輪が崩れてしまった。どうやって復旧するかというのがこれからの問題。今思えば当時、ほとんどの人は精神状態がふつうじゃない状態だった。イライラしたり不安感が募っている雰囲気があった。それが市役所への不満などになっていたのかも知れない。ふり返ってみると、与えるだけでは人は墮落することがよく分かった。生活再建する上で、何でも与えられていることが果たして役に立ったのかは疑問。

・その他、気になること

地震が起きたとき、地鳴りがしていたので、今でも車の通る低い音を聞くとイヤな感じがする。地震のことを思い出す。こういうのが不思議と心に残るのですね。

以上

この市役所の記述からAさんの述べるように市が積極的に帰村を奨励しているようには見えない。

Aさんの面接記録をオープンコード化したあとカテゴリーとして残ったものは表1であり、その相互関係は図1に示される。

表1 復興へのプロセスのカテゴリ

互いに助け合うことの重要性
被災しても食料には困らない
自給自足できる
人から預かっている鯉の心配
牛と鯉への心配
仮設住宅の問題
山に戻ることの重要性
山に戻って復興と言える
闘牛の復活は復興のシンボル

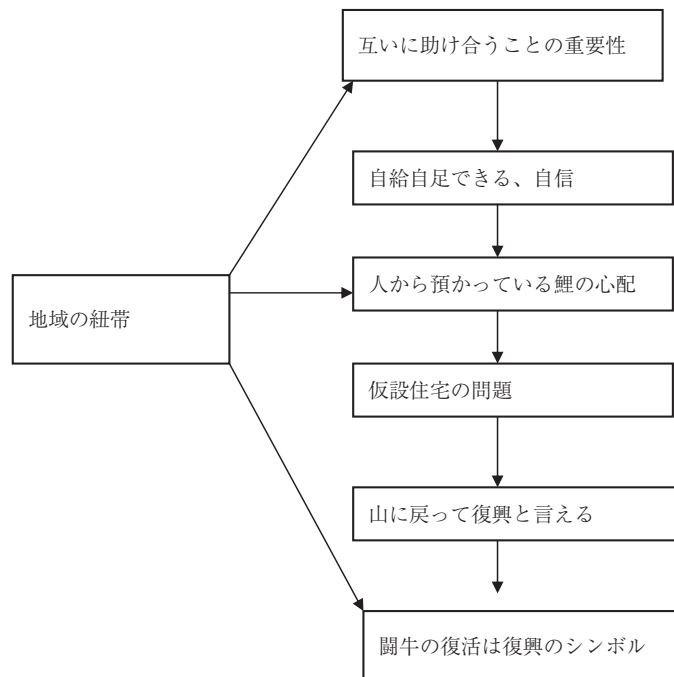


図1 被災住民の復興への意識

カテゴリーの上位概念としての地域の紐帯の強さが、それぞれのカテゴリーに強く働き、復興へと結びついたと考えられる。

(考察)

Aさんの言葉の分析にも見られるように、復興とは元の地に戻り元の仕事に戻ってこそ、復興と言える。もちろん、これはAさんという一個人の考えでもあるが、復興を考える上では重要な事であろう。中越地震の直後から自助、共助、公助という言葉が叫ばれるようになった。まずは、自力で復興を目指し、不足するところは互いに支えあい、そしてそれを市、県、国が制度として支えていく事である。県や国が行う制度としては、復興制度が考えられる。また、

公助に関しては、従来のコミュニティを壊さないように避難所、仮設住宅、地域への帰住と復興していくとともに、スローガンや復興のシンボルとなるものが必要であろう。以下この点を既存の資料などをもとに見ていくこととする。

浦野他（2007）によると、現代の復興制度としては1947年に制定された災害救助法がある。これは国が行う被災者への救助活動である。次には1961年に制定された災害対策基本法がある。これは一般法の性格を持ち、防災責任の明確化、総合的防災行政の推進、激甚災害等に対する財政的援助、災害緊急事態に対する措置がある。そして、阪神淡路大震災後1998年に制定されたのが被災者生活再建支援制度である。この制度は、生活基盤に著しい被害を受けた、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な世帯を対象に収入に応じて最高額300万円が支払われる。この制度の問題は、住宅本体の建設費用が支援対象にされていないことである。これに関して2000年の鳥取県西部地震では県独自の判断で住宅復興補助金を単独事業として一人あたり300万円を拠出するという先鞭をつけている。

このような公的制度が整備されていなかった時代でも、わが国では災害対策が行われてきた。例えば、福島県にある磐梯山は1888年7月15日に噴火し、その山の約三分の一を吹き飛ばし、北麓を村ごと岩石や土砂で埋め尽くして、沼や川を堰き止め、いくつもの湖を作った。その被災人口2876人は総人口の60%、そのうち死者357人、負傷者20人（入院治療者に限定）であった。北村（1998）によれば、磐梯山噴火に際しては、制度としてあった備荒儲蓄金と恩賜金が緊急的に使用された他に当時集まった義捐金が流動的に生活復興に使用された。制度的に整っていなかった時代でも、流動的に資金を運用する術があったのである。

さて、新潟にもどると、法制度のほかに特筆すべきは2004年の11月中旬時点で、県が長期的な復興対策を行うため数千億規模の基金を設立する意向を示したことである。この復興基金は、浦野ら（2007）によれば、既存制度の限界や行政の取り組みを長期的、安定的、機動的に保管することにより、被災者や被災地域が再生、自立につながることを目的としている。基金の規模は3000億円であり、年2.0%の運用益による10年間で総額600億円と復興宝くじの収益金などをあわせた計約640億円が基金事業の財源となっている。基金があれば予算をいちいち組まなくても、様々な復興対策に柔軟・迅速に資金を投入できるためである。元手の資金は県債を発行して調達し、支払う利子の大部分を国が地方交付税で負担するという仕組みである。初年度に事業化が決定された内容は346件であり、被災者支援対策事業、雇用対策事業、被災者住宅支援対策事業、産業対策事業などである。集落維持への懸念等中山間地域の集落再生を意識した事業が多い。これらの事業は被災した中山間地が立ち上がる起爆剤になるものである。具体的には例えば、1. 中越復興市民会議・・・産官学民の枠を越えたネットワークを作り、被災地域の再生に向けた話し合いのコーディネート並びに、復興に取り組む被災者に対してノウハウを提供するなど活動の立ち上げを支援し、地域活動の活性化に向けた支援を行う。2. 山古志住民会議・・・帰村や集落再生計画が進んでいる山古志地域において、復興やコミュニティ再生に向けた取り組みを行う。3. NPO おちや元気プロジェクト・・・子どもたちの心の復興・健全育成や市内と中山間地域との交流、小千谷市との交流を行う。人と地域に垣根をつくらずが合い言葉である。などである。これらの公助が共助の助けとなり、自助努力を促す結果となったと考えている。災害に関する制度とはこのように運用されるべきであろう。特に中越復興市民会議については、代表に継続的面接しており、これがどのように復興に寄与したかは改めて後日記述したい。

また、すべてが基金の適用を受けているわけではないが、筆者が実際に見た範囲でも、シンボルの復興をもとに住民が協力していこうとする姿勢が見られた。これは、神戸で震災に関しては新たな記念碑が作られたのとは別の動きである。例えば見守り岩（これは小千谷市の小栗山闘牛場の下が岩が震災の際に、転げ落ちず割れたものを市民が公募して名づけたものである）、角突き（闘牛）、棚田（これは田が相互の協力がなくては復興、維持できない）、養鯉業（鯉はもともと冬場の棚田に入れておいたものであり、住民は鯉の特に稚魚を互いに預けたり預かったりしている）、鉄道（飯山線・・・長野県と川口町を結ぶ。災害で大きな被害を受けた）、交流体験館（川口村）、史跡（朝日山古戦場の回復）、古民家復活（芒種庵）などである。住民の方はこれらの復興をばねに自らの復興の糧にしようとしていると強く感じられた。

松井（2008）によると、避難所の中で小規模な「避難コミュニティ」による炊き出しを中心とした支え合いは、中越地震のいたるところで見られた。従来の地域の結びつきが復興に役立っている。また、雪国では除雪を一軒でもさぼると道がつかないの、総出で協力してやるしかない。屋根の雪下ろしも同様である。棚田や鯉業、角突きなども地域で協力しなくては成立しない。さらに松井（2008）は日本の中山間地にはみえてきたようなつながりや絆（ソーシャル・キャピタル）が今はまだ残されていると指摘している。しかし、今後高齢化と人口流出が進むとこうした資産は容易に失われてしまう。中島たち（2006）が示しているように従来の過疎化に災害が拍車をかけ、従来の居住地以外に流出する人々を積極的に進めるようでは、中山間地の復興は望めないであろう。

最後に農地や中山間地では、災害後の復興は住宅が再建され、確保されるだけでなく、従来の地域に根付いた産業や住居、そしてコミュニティや地域の結びつきを示すシンボル（角突きなど）が復興されて初めて復興と言えると考えられる。そのための公助として復興基金は重要な意味を持っている。

（文献）

- 中越復興市民会議のホームページ（特に資料室） www.cf-network.jp
北原糸子 1998 年 磐梯山噴火 吉川弘文館
松井克浩 2008 年 中越地震の記憶 高志書院
松井豊・西川正之・水田恵三 1998 年 あのと避難所は プレーン出版
水田恵三・西道実・堀洋元・清水裕・松井豊・竹中一平・元吉忠寛・田中優 2007 年
新潟中越地震後の避難所の研究（４）－地域の紐帯を中心として－ 第71回日本心理学会発表論文集 p152
中島勸子・奥川裕・広瀬弘忠 2006 年 2004 年 10 月・新潟県中越地震がもたらした地域社会への影響 東京女子大学研究紀要 133 - 165
新潟県中越地震被害調査特別委員会 2006 年 平成 16 年新潟県中越地震被害調査報告 丸善
新潟県ホームページ www.pref.niigata.lg.jp
Strauss, A. & Corbin, J 1998 Basics of Qualitative Research : Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (Second edition) Sage Publications
操華子・森岡崇 2004 年 質的研究の基礎 グラウンッド・セオリー開発の技法と手順 医学書院
浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛 2007 年 復興コミュニティ入門 弘文堂

