

21世紀文明シンポジウム報告書

新潟県中越地震15年

～人口減少・高齢社会を見据えた
震災復興と教訓の伝承

日時 平成31(2019)年2月5日(火) 13:00～17:00

場所 新潟市民プラザ

(新潟市中央区西堀通6-866 NEXT21ビル6F)

主催：朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

共催：新潟日報社

後援：内閣府政策統括官(防災担当)、復興庁、総務省消防庁、新潟県、新潟市、兵庫県、関西広域連合

21世紀文明シンポジウム報告書

新潟県中越地震15年

～人口減少・高齢社会を見据えた 震災復興と教訓の伝承

目 次

開催概要	2
プログラム	3
講師等プロフィール	4
主催者挨拶	6
共催者挨拶	8
来賓挨拶	9
基調講演	10
パネルディスカッション	21
総 括	50

開催概要

■趣 旨

阪神・淡路大震災を機に地震の活動期に入ったといわれる日本列島では、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震など大規模災害が多発しています。

昨年も大阪北部地震、北海道胆振東部地震が立て続けに発生するなど、災害が常態化するなか、過去の教訓が活かされていない事例も少なからず見受けられます。

今こそ防災・復興に関する研究成果を広く発信し、「災後」の教訓や知見を「災前」の備えにつなげ、将来を見据えた安全安心な社会を築いていくことが何よりも求められています。

こうした認識のもと、新潟県中越地震から15年を迎える新潟県において、中越地震被災地の現状を踏まえ、人口減少や高齢化が急速に進展する現代社会下での創造的復興はどうあるべきか、とりわけ過疎が進む地域では持続可能な復興・地域創生への道筋をどのように描くべきか、中越の経験や知見は東日本大震災や熊本地震の復興にどう生かされているのか、今後の大規模災害からの復興も視野に入れ、「災後」の教訓の共有化や「災前」の備えはどうあるべきかといったことについて考えるため、「21世紀文明シンポジウム」を開催します。

テーマ：「新潟県中越地震15年

～人口減少・高齢社会を見据えた震災復興と教訓の伝承」

日 時：平成31年2月5日（火）13：00～17：00

会 場：新潟市民プラザ（新潟市中央区西堀通6－866 NEXT21ビル6F）

主 催：朝日新聞社・東北大学災害科学国際研究所・

（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構（順不同）

共 催：新潟日報社

後 援：内閣府政策統括官（防災担当）、復興庁、総務省消防庁、新潟県、
新潟市、兵庫県、関西広域連合

参加者：280名



写真提供：朝日新聞社

プログラム

13:00 主催・共催者挨拶

西村 陽一 朝日新聞社常務取締役（東京本社代表／コンテンツ統括／編集担当）

小田 敏三 新潟日報社代表取締役社長

来賓挨拶

花角 英世 新潟県知事

13:15 基調講演 「阪神—中越—東日本、そして—被災地連携の流れ」

平井 邦彦 長岡造形大学名誉教授／中越防災安全推進機構顧問

休憩（14:15～14:25）

14:25 パネルディスカッション 「中越地震からの復興・地域創生と教訓の伝承
～人口減少・高齢社会下の災害復興を見据えて」

<コーディネーター>

平井 邦彦 長岡造形大学名誉教授／中越防災安全推進機構顧問

<パネリスト>

森 民夫 前長岡市長／筑波大学・近畿大学客員教授

稲垣 文彦 中越防災安全推進機構統括本部長・業務執行理事

田村 圭子 新潟大学危機管理本部危機管理室教授

高橋 渉 新潟日報社報道部デスク

16:30 総括

五百旗頭 真 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長／兵庫県立大学理事長

今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所所長・教授

黒沢 大陸 朝日新聞大阪本社科学医療部長

講師等プロフィール

※プロフィールは開催当時のもの

■基調講演・コーディネーター



平井 邦彦（ひらい くにひこ）

長岡造形大学名誉教授／中越防災安全推進機構顧問

1944年広島県生まれ。1971年東京大学工学系大学院都市工学科修士課程修了。1978年財団法人都市防災研究所入所。1995年長岡造形大学環境デザイン学科教授就任。専攻は防災・安全面からの都市計画。工学博士。1995年阪神・淡路大震災復興、1999年台湾大地震復興をフォロー中に、2004年新潟県中越地震、2007年中越沖地震を長岡市で体験。両地震の新潟県復興ビジョン策定委員、長岡市や柏崎市の震災復興計画策定委員。2010年長岡造形大学退職。同大学名誉教授。現在、中越防災安全推進機構顧問。

■パネリスト



森 民夫（もり たみお）

前長岡市長／筑波大学・近畿大学客員教授

1949年新潟県長岡市生まれ。1972年東京大学工学部建築学科卒業。1975年建設省に入省。地域住宅計画官、阪神・淡路大震災建築物危険度判定本部長等を歴任し、国際協力事業団住宅プロジェクト団長として中国建設部に赴任。1999年に長岡市長に就任（以降5期）。2004年中越地震に遭遇し復旧・復興にあたる。2009年全国市長会会長に就任（以降4期）し、中央教育審議会委員、地方制度調査会委員、東日本大震災復興構想会議部会長代理等を歴任。2016年に退任し、現在、筑波大学客員教授、近畿大学客員教授、一般社団法人地方行政リーダーシップ研究会代表理事等を務める。

■パネリスト



稲垣 文彦（いながき ふみひろ）

中越防災安全推進機構統括本部長・業務執行理事

1967年長岡市生まれ。長岡技術科学大学大学院工学研究科博士後期課程修了。博士（工学）。2005年、地域復興のための中間支援組織「中越復興市民会議」を創設、事務局長に就任。2008年、中越防災安全推進機構復興デザインセンター長として地域復興支援員の人材育成に従事。2015年、震災アーカイブス・メモリアルセンター長として中越メモリアル回廊の統括を担当。2018年より業務執行理事統括本部長（現職）。他に日本災害復興学会理事、総務省地域おこし協力隊サポートデスクスーパーバイザー等。主な著書『震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質』（コモンズ、2014）等。

■パネリスト



田村 圭子（たむら けいこ）

新潟大学危機管理本部危機管理室教授

京都大学防災研究所研究員を経て、2006年新潟大学災害復興科学センターに着任、2009年より現職。専門は危機管理、災害福祉。復興庁「復興推進委員会」委員、国交省「国土審議会」委員、内閣府「中央防災会議 防災対策実行会議 災害対策標準化推進ワーキンググループ」委員、新潟県「防災立県推進戦略」顧問などを務める。阪神・淡路大震災、中越地震、中越沖地震、東日本大震災において生活復興調査を実施。

■パネリスト



高橋 渉 (たかはし わたる)

新潟日報社報道部デスク

1970年新潟市生まれ。1994年、新潟日報社入社。長岡支社報道部、本社報道部、妙高支局長、柏崎支局長などを経て現職。中越地震の復興へ向けた課題などを探った新潟日報の通年企画「復興へ中越地震」「中越地震復興公論」のメンバーとなり、その後も中越沖地震や東日本大震災など県内外で災害取材を続ける。東日本大震災では本震直後から被災地入りし、中越地震の教訓などを連載した。

■総括



五百旗頭 真 (いおきべ まこと)

ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長／兵庫県立大学理事長

京都大学法学部卒業、同大学院法学研究科修士課程修了。広島大学を経て神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学、ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。2006年防衛大学校長に就任。2011年内閣府復興構想会議議長、復興庁復興推進委員会委員長などを歴任。2012年からひょうご震災記念21世紀研究機構理事長。2018年から兵庫県立大学理事長。文化功労者。サントリー学芸賞、吉田茂賞、吉野作造賞などを受賞。著書に『日本政治外交史』、『米国の日本占領政策』（サントリー学芸賞）、『日米戦争と戦後日本』（吉田茂賞）、『占領期一首相たちの新日本』（吉野作造賞）など多数。

■総括



今村 文彦 (いまむら ふみひこ)

東北大学災害科学国際研究所所長・教授

1989年東北大学大学院工学研究科博士後期課程修了。2004年東北大学大学院工学研究科附属災害制御研究センター長などを経て、2014年より東北大学災害科学国際研究所所長、2015年より東北大学副理事（震災復興推進担当）。主な専門分野は津波工学、津波防災・減災技術開発、津波数値解析を始めとした流体波動解析、災害被害状況など。津波数値モデル移転国際プロジェクト（TIME）責任者。主な著書に『防災教育の展開』（編、東信堂2011年）、『東日本大震災を分析する』（共編、明石書店2013年）などがある。2015年文部科学大臣表彰（科学技術振興部門）、2016年防災功労者内閣総理大臣表彰などを受賞。

■総括



黒沢 大陸 (くろさわ たいりく)

朝日新聞大阪本社科学医療部長

1963年長野県生まれ。1991年朝日新聞入社。科学部や社会部、名古屋報道センターで、災害、科学技術、鉄道、選挙、気象庁、内閣府、文部科学省などを担当。国内外の災害現場取材してきた。科学医療部、オピニオン編集部デスク、編集委員（災害担当）などを経て現職。書評委員も務める。著書に『「地震予知」の幻想』、編著に『災害大国・迫る危機日本列島ハザードマップ』。

主催者挨拶



西村 陽一
朝日新聞社常務取締役
(東京本社代表／コンテンツ統括／編集担当)

皆様、こんにちは。ただいま御紹介にあずかりました、朝日新聞社の西村でございます。

ここ新潟市で21世紀文明シンポジウムを開催できますことを、御参集の皆様、そして今日、実現に至るまでさまざまに御協力いただきました関係者の皆様に厚く御礼を申し上げます。

このシンポジウムの出発点は、2011年3月11日の東日本大震災でありました。あの大地震と原発事故という巨大広域複合災害は、全ての人々に想定外のことが起きるといふ現実を知らせました。同時に大災害にいかに備えるべきか、その具体策の必要性をより私たちに緊急性をもって迫りました。

朝日新聞社でも、何ができるのか皆で考えました。私たちは報道機関として、紙面とデジタルを通じまして、災害に関する分析や災害に対する備えを日々報道しておりますが、それに加えて、このことをより身近に実感していただくためにシンポジウムを催しまして、直接、皆様とともに考えて行動していこうと考えました。こうして始めましたのが、このシンポジウムのシリーズです。

第1回目は東京の有楽町で開きました。そのときから、阪神・淡路大震災を機に生まれました兵庫県のシンクタンクで、防災、減災の分野では最先端を走っております、ひょうご震災記念21世紀研究機構の皆様と御一緒にまいりました。2回目は阪神・淡路大震災から20年にあわせまして神戸市で開きました。3回目は東日本大震災5年にあわせまして、仙台で催しました。その仙台会場からここに至るまでは、今日も今村先生がお見えですが、東北大学災害科学

国際研究所の皆様も主催者に加わっていただいております。

4回目は熊本地震の地で、復興について考えるシンポジウムを開きました。昨年の第5回は南海トラフ地震への備えをテーマに、国内最大級の産業集積地であります名古屋を会場に、アカデミズム、産業界、自治体の皆様とともに考えるシンポジウムを開催しました。そして今回、ここ新潟で中越地震15年にあわせて、この国が直面する人口減少、あるいは高齢化社会における復興のあり方を考えようと企画いたしました。

先ほど新潟日報社の小田社長から、当時、取材陣がいかに過酷をきわめる条件の中でこの地震を報道されたか、いかに被災者の皆さんが苦しめられたか的一端をお聞きしましたが、この中越地震の教訓は、東日本大震災、熊本地震の復興に生かされたのか、生かされなかったのか、こういった件も教訓を共有という点で今日は考えてまいりたいと思います。

皆様御存知のとおり、今、日本列島は災害列島の様相を呈しております。3.11以降も木曾御嶽山の噴火、広島市の土石流の災害、関東・東北豪雨での鬼怒川の氾濫、熊本地震と九州北部豪雨がありました。昨年も大阪府北部地震と北海道の胆振東部地震、そして西日本の豪雨で多くの人命が失われました。地球温暖化の影響もあり、気象災害はますます激しくなっております。南海トラフ地震、首都圏直下地震も現在心配されております。砂防ダム、防潮堤づくり、あるいは護岸工事はもちろん必要ですが、こういったハード面だけでは限界があることも明らかになりました。

地方の人口が減り、高齢化社会を迎える中で、一人一人がそれぞれの地域の災害リスクをどのように知ればいいのか、そして備えればいいのか、そして地域ぐるみで災害に強い社会をどのようにつくっていくか、こうしたテーマがこれからますます重要になります。いつ、どこで何が起きるかわからない、そういった点について、このシンポジウムが少しでも皆様のお役に立てれば幸いです。

東日本大震災の発生から、まもなく8年になります。皆様、今も避難生活を強いられている

方が何人ぐらいいらっしゃるか御存知でしょうか。実はまだ5万3,000人の方が避難をしておられます。そのうち、およそ3,700人が、あの薄い壁のプレハブ応急仮設住宅で、ことし8度目の正月を迎えました。まもなく3年になります熊本地震の被災地でも、いまだに2万人の方が避難をされておられます。こうした被災地の現状を伝えること、そこから見える未来像をつかむこと、そして起きた災害から得られる教訓を伝えること、それが我々メディアの最低限の務めです。

朝日新聞社は東日本大震災を受けまして、2012年から「災害大国」という名前の長期の大型企画を続けております。地震、津波、火山、土砂災害、さまざまな災害リスクを伝えますとともに、避難のあり方、あるいはまちづくりをめぐる課題、復興の問題点、こうした問題点についての指摘と同時に、さまざまな提案も御紹介をさせていただいております。もちろん災害の風化も防がなければなりません。こうしたシンポジウムは、当然、何周年という周年事業で行うわけですが、それ以外でも、日常的にこうした被災地の問題を取り上げ続けることが重要です。そして、それが日本全国のあすの備えに資するものであるとの決意を、今日、この壇上に立ち、ますます新たにしたところです。

今回は新潟日報様に共催に加わっていただきました。報道機関同士、日々の現場では競い合う関係ですが、災害対応では、ともに手を携えて一緒に考えていきたいと思います。快くお引き受けいただいたことを、この場をお借りしまして改めて感謝を申し上げます。

本日の議論は明日の朝日新聞と新潟日報の朝刊、そして2月17日付の朝刊でも、朝日新聞、新潟日報で特集を組む予定ですので、新潟日報をとっておられる方は朝日新聞を、朝日新聞をとっておられる方は新潟日報を買っていただいて、ぜひお読みください。

最後になりましたが、改めて関係者の皆様に心よりの御礼を申し上げます。主催者の挨拶とさせていただきます。本日は最後までよろしく願いいたします。ありがとうございました。

共催者挨拶



小田 敏三
新潟日報社代表取締役社長

どうも皆さん、こんにちは。

このすばらしいシンポジウムといたしますか、我々、報道機関にとっても、しなければならぬシンポジウムですが、少し思い出しまして15年前、10月23日、土曜日でした、午後5時56分。私は編集局次長で、土曜日でしたので会社に上がってなかったのですが、強烈な揺れを受けて、本社に上がって、そこからスタートしました。

ちょうど阪神・淡路大震災から、まもなく10年で、我々、仲間の神戸新聞社からすぐに何人か、ほかの友好紙の記者も、頼んでないのに新潟へ来ていただいて、特に神戸新聞の皆さん方からはいろんなアドバイスをもらいました。

その中で1つ、すごく当時も今も胸に突き刺さっている言葉が、彼らは被災地責任と言うんです。つまり、もし、また同じような災害が起きて、同じような犠牲者が出たら、これはもはや天災ではない、人災だ。そうさせないために、我々、被災地の報道機関は、それを教訓・知見にして、どんどんつないでいかなければいけない。教訓を伝えていかなければいけないと、再三言われたことを今も心の中でしっかり持っています。

言わんとすることは、阪神・淡路大震災は、死者が6,000人を超す大変な被害でした。今でもまぶたに焼きついている、あの火災。こうした火災が中越地震で起きなかった最大の理由は、阪神・淡路大震災の教訓を得て、いわゆる都市ガスが途中の中継点でシャットアウトすることによって、家庭にガスが噴き出したりしなかったためです。

今思うと土曜日の午後5時56分ですから、まさに夕飯の支度で、各家庭でガスを使っていた時期だったと思います。その1点をもつても、神戸の甚大な被災、あるいは亡くなられた方の犠牲の上に立って、中越地震では多くの命が救

われたと思っています。

そのときの大きな教訓といたしますか、6時40分ぐらいだったと思います。私は本社に上がって、記者が三々五々集まっていました。津波が怖かったので海岸には行かないで、真っ暗でしたが、信濃川をさかのぼって長岡へ行ってくださいと記者を送り出しました。記者から原稿は返ってくる当てもなかったんですが、そんなことをやっているときに、6時40分ぐらいに、編集局内で悲鳴のような叫び声が聞こえました。新幹線が脱線しましたという一報が入ったのです。

私はそのとき背筋が凍るというか、当時、近代的な技術の粋を凝らした、まさに安全神話の塊であった上越新幹線が、よもや脱線をした。あの一報を聞いたときに、背筋が寒くなったのを覚えています。

そういう大きな中越地震、そして3年後の2007年に発生した中越沖地震で、柏崎刈羽の原子力発電所が止まりました。大丈夫だと言われていた原子力発電所の安全神話が、そのときにぐらっと揺らぎました。うちの記者たちも検証する記事をたくさん書いています。しかし、残念ながらその何年か後、福島で起きたことをみると、果たしてその教訓をうまく伝え切れていただろうかと思えます。

いろんな複合的な地震災害ですが、福島で発生した事態、やはり安全神話はあそこで完全に崩壊してしまいました。そういうふうにならぬのが貴重な、本当に県民の皆さんの犠牲の上、命と引きかえに我々は教訓をつないできていると思います。そして伝え切れてないとしたら、報道機関として被災地責任を果たしてないことになるという言葉を、今も実は重くかみしめています。

今年も、これでもかこれでもかと災害が狂暴化してるような感じがして仕方がありません。西日本豪雨もそうですし、狂ったように狂暴化した災害に襲われました。そして、我々もいつ何どき襲われるかもしれない。

そういうときに、今日、朝日新聞社さんの音頭で、こういったすばらしいシンポジウムを開いていただいて、それをぜひ我々は1人でも、次、同じことが起きて同じ被害があったら、これは天災ではなくて人災だと肝に銘じながら、今日は有意義な知見、教訓を引き継いでいけるようなシンポジウムになってほしいなと思います。本日はよろしくお願いいたします。ありがとうございます。

来賓挨拶



花角 英世
新潟県知事

シンポジウムの開会に当たりまして、来賓というよりも、実は新潟県も後援をしておりますので、後援者の一員として一言御挨拶申し上げます。

本日のシンポジウム、災害対策の第一線で研究をされておられる研究者の皆様方、あるいは中越地震をはじめ大きな災害の復興に関係されてこられた行政の関係者、あるいは諸団体の関係者の皆様方にお集まりいただき、そして災害に関心を寄せる一般の皆さんの御参加もいただき、このように震災の復興、そして教訓の伝承をテーマに開催されますことを、本当に時宜を得た意義深いシンポジウムだと受けとめております。

企画、準備に当たられました朝日新聞社、東北大学の災害科学国際研究所、ひょうご震災記念21世紀研究機構の皆様、そして今ほど小田社長が御挨拶されましたが、共催をされた新潟日報社さん。本当に御尽力と御努力に敬意を表するとともに感謝申し上げます。

主催者の方から、災害が狂暴化しているというお話もありました。本当に昨年、多くの甚大な被害をもたらした自然災害が続きました。地震もございました。県民も、国民の全体が、今、災害に対して関心が高まっていると思います。

新潟県も、中越地震から、ちょうど15周年を迎えます。大きな災害を経験して、その経験をどうやって後世、次の世代にしっかりと伝えていくか、あるいは教訓、経験をしっかりと記録し、記憶し、整理をして、もし次の災害が起きたときに、いかにその経験、教訓を生かしてい

くかについて、被災地責任という言葉もございました、新潟県も伝えていく努力、広げていく努力をしなければならないと感じています。

実際、中越地域では、そなえ館とか山古志のおらたるといった震災メモリアル施設が運営されており、多くの方にお越しいただいて、その教訓や経験を伝える努力は重ねてきているところですが、このシンポジウムなどを1つのきっかけとして、今一層しっかりとその教訓を伝えていく、経験を後の世代に伝え、生かしていただくような取り組みに、今一層力を入れていかなければならないと思っております。

災害対策、あるいは防災、減災、今一段と高いレベルで取り組まなければならないと新潟県も思っております。昨年来、有識者会議を立ち上げ、ハード面、ソフト面でどういう対応をとったらいいか勉強を重ねているところです。このシンポジウムを1つのきっかけとして、一層の防災対策、減災対策にも力を入れていきたいと感じております。

結びになりますが、本日のシンポジウム、本当に御参加の皆様方にとって有意義な時間となりますことを心より祈念申し上げます。簡単ですが、後援者としての御挨拶にさせていただきますと思います。御参加、本日どうもありがとうございます。

「阪神—中越—東日本、そして—被災地連携の流れ」

基調講演

平井 邦彦 長岡造形大学名誉教授／中越防災安全推進機構顧問

新潟県中越地震で起きたこと

ただいま紹介いただきました、平井でございます。きょうは「2004年新潟県中越地震からの復興」というテーマで話をさせていただきます。

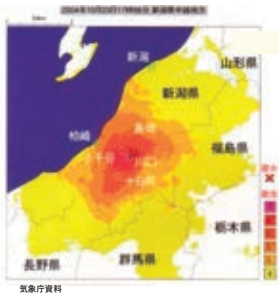


中越地震は平成16年(2004年)10月23日、もうすぐ15年になりますが、発生しました。夕方の午後5時56分でした。震源地は中越の中心都市、長岡の南、約20キロの旧川口町(現長岡市)の山の中でした。死者68人、負傷者4,800人弱、全壊3,200棟で、応急仮設住宅が3,500棟近く必要となった災害でした。非常にたちの悪い地震で、何かしようとする余震が起こることが、いろんな活動の妨げになりました。

2004年新潟県中越地震

新潟県中越地震・2004年10月23日17:56 発生 M=6.8

最大震度	7	余震多発で被害拡大
死者	68人(うち関連死52人)	
負傷者	4,795人(うち重傷632人)	
火災発生	9件	
全壊	3,175棟	
大規模半壊	2,167棟	
住家被害総計	121,604棟	
非住家被害総計	42,737棟	
最大避難者	103,000人(3日後)	
仮設住宅	3,460戸(入居2,935世帯)	



この地震で何が起きたか、大きく2つあります。中山間地における壊滅的な地盤災害発生と交通幹線途絶による新潟全県の機能麻痺です。

中越地方には広大な中山間地が広がっています。西から千曲川、新潟県に入って信濃川と名前を変えますが、信濃川が流れています。南から魚野川が流れてきて、そして合流して大信濃川になります。合流してから先は扇を開いたように長岡平野、越後平野と広がっていきりますが、合流する前は非常に狭いところを流れます

中山間地における壊滅的な地盤災害発生と交通幹線途絶による新潟全県の機能麻痺

- ・中越地方には広大な中山間地。
西の長野から信濃川(千曲川)、南の魚沼から魚野川川口で合流前は山間地を縫って走る。2河川には中小の支流が流れ込み、広大な中山間地を形成。中山間地には数百の集落が豆をまいたように散らばる。
- ・中越中山間地は地すべり常襲地帯。普段でもズルズル動いている。地盤脆弱。しかも直前の台風23号で大地はたっぷり水を含み。そこへ地震。大地崩壊。61集落が孤立。
- ・川口で2大河川合流後に扇状に、長岡平野、越後平野が広がる。長岡は中越の中心都市(当時の人口29万人)、県内第2。
- ・震源地川口は「扇の裏」に位置し、交通幹線集中。開越自動車道、国道17号、上越新幹線、上越線。新潟県と首都圏を結ぶ交通幹線はすべて川口を通る。
- ・「扇の裏」の地点で地震発生。
交通幹線が止まり、新潟県と首都圏を結ぶ物流途絶。全県機能マヒ。



し、中小の河川も入りますから、広大な中山間地が形成されておりまして、この地図で色がついているところは全部中山間地だと思っていただいていると思います。

この中山間地には、数百の集落が豆をまいたように散らばっていました。中越の中山間地は地すべり常襲地帯ですから、ふだんでもズルズル動いている。しかも、地震の直前には台風第23号で大地はたっぷり水を含んでいました。そこへ大地震が起きたから、もうひとつたまりもなく、大地崩壊という事態が起こりました。61集落が孤立しました。パイの一部が欠けて長岡平野が広がったようなものですが、パイ全体を動かしましたから、パイの中がぐちゃぐちゃになったのが中越地震で起きたことだと考えればいいと思います。

震源地川口は、ここから扇が開いていくかなめに位置してしまっていて、関越自動車道、国道17号、上越新幹線、上越線、全部ここを通ってました。その扇のかなめが地震でやられましたから、交通幹線が止まって、新潟県と首都圏を結ぶ物流途絶が起きてしまいました。被害は中越にとどまらず全県に及ぶということが起きました。

これは皆さん、まだ記憶に新しいと思います。これから少し地盤災害の様子を紹介したいと思います。これは皆川優太君が救出された場面です。

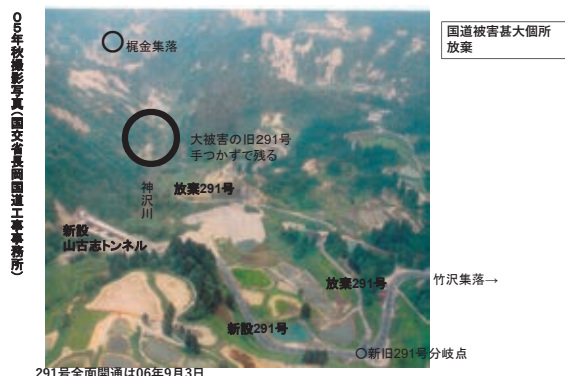


2歳児は何か特別なようです。92時間後に救出されたんですが、2歳児はまだ想像することができないので、恐怖とか不安を感じることがないそうです。それと、信じている人をいつまでも待ってられる特性があるようです。去年、山口県で行方不明になった子供もやはり2歳で、非常に幼児特有の特性が効いたんだろうと思います。

河道閉塞も起こりまして、水がどんどんたまって集落が水没していきました。その水を一生懸命下に流そうとする活動がなされました。小学校の前に山があったのですが、ずるずると動いて、川と道路をふさいだものですから、巨大な湖ができました。



これは、旧山古志村の国道291号線です。竹沢という集落と梶金という集落を結んでいました。この間が完全に崩れて、修復不可能だということで新しく道路をつくりかえて、トンネルを掘って、集落を結ぶという大土木工事が実施されました。



これも全国的に報道されましたけれども、山古志は全村避難しました。中越の中山間地は地すべり常習地帯ですが、もともと土地は肥沃です。豪雪の条件も克服しながら安定居住地を選定して、恒常的な収穫ができるようになって、独特の文化を築いてきました。今でこそ信濃川沿岸は穀倉地帯ですが、昔は大変な暴れ河川ですから、農産物の恒常的な収穫は期待できませんでした。それに比べると、中山間地はものすごく取れはしませんが、常に安定した収入が生まれることで、独特の文化とか風俗を形成していったわけです。

中越地震・中山間地大地崩壊・山古志村全村避難

地すべり常襲、肥沃土地、豪雪
↓ 不利条件克服
安定居住地選定、恒常収穫、独特の文化
↓ ★地震発生で大地崩壊
居住不能、都市に避難、衰退加速か？

旧山古志村 690世帯・2200人は長岡市に全村避難(10月25～26日)


この地震が発生しまして、一帯は大地崩壊状態になりました。居住不能となり、都市への避難が起きましたので、衰退が加速されるのではないかと心配されました。地震前から中山間地の衰退は盛んに言われておりまして、大きな災害は地震前の流れを加速させますから、地震によって、さらに中山間地が衰退するのではないかと非常に心配されました。

ここで中越地震の歴史的位置を見ておきたいと思います。

これは戦後の地震について、犠牲者が10人以上出た地震を示したものです。昭和21(1946)年の昭和南海地震以後、新潟県中越地震は14番目に当たります。新潟県中越地震の10年前に阪

神・淡路大震災が起きました。新潟の地震を語る時に避けて通れないのが、昭和39（1964）年の新潟地震です。

新潟県中越地震の歴史的位置
(戦後・1945年以降の地震・犠牲者10人以上)

<ol style="list-style-type: none"> 1. 1946年 昭和南海地震 (M8.0, 1,330人) 2. 1948年 福井地震 (M7.1, 3,769人) 3. 1949年 今市地震 (M6.4, 10人) 4. 1952年 十勝沖地震 (M8.0, 33人) 5. 1964年 新潟地震 (M7.5, 26人) 6. 1968年 十勝沖地震 (M7.9, 52人) 7. 1974年 伊豆半島沖地震 (M6.9, 30人) 8. 1978年 宮城県沖地震 (M7.4, 28人) 9. 1983年 伊豆大島近海沖地震 (M7.0, 25人) 10. 1983年 日本海中部地震 (M7.7, 104人 (津波死者多)) 11. 1984年 長野県西部地震 (M6.8, 29人) 12. 1993年 北海道南西沖地震 (M7.8, 231人 (奥尻島、津波被災)) 13. 1995年 阪神・淡路大震災 (兵庫県南部地震) (M7.3, 6,434人) 2000年 鳥取県西部地震 (M7.3, 0人) 2001年 茨予地震 (M6.7, 2人) 14. 2004年 新潟県中越地震 (M6.8, 68人 (関連死を含む)) 	 <p style="font-size: small;">1964年新潟地震。近代都市地震被災の初事例 2004年は40周年。地震に留意と賞っていたが</p>
---	---

(注・戦時中には死者千人超の地震頻発。1943年鳥取地震、1944年昭和東南海地震、1945年三河地震)

新潟地震は、我が国、社会が都市化していく、その入り口で起きた地震で、その後におきる地震災害の原型はほとんどこの新潟地震にあると言ってもいいほど、エポックメイキングな地震であったと思います。特に土木、建築業界に与えた影響は非常に大きく、液状化現象によって大被害が発生しました。今も地震のたびに繰り返されていることが起こったのです。

2004年6月は、新潟地震の40周年にあたることから、新潟市、国機関、マスコミなどが協力して、日本海の地震だけでなく、内陸の地震にも気をつけようと一大キャンペーンが開催されたのですが、その4ヵ月後に全くノーマークの所で、中越地震が発生しました。

中越の震災復興を支えた8要因

ここから、中越地震からの復興を見ていきますが、大きく8つの要因が挙げられると思います。

中越の震災復興を支えた8要因

1. 活かされた阪神・淡路の苦い教訓、反省、その後の対策・研究
2. 中越は日本有数の豪雪地帯。マイナス条件のはずがそうではなかった。
3. 素早かった復興ビジョンの策定
4. 運用型復興基金
5. 中間支援組織の活動
6. 阪神－台湾－中越の連携
7. 平成の大合併
8. 被災者－行政－中間支援組織の3極構造による復興

第1番目、阪神・淡路大震災の苦い教訓、反省、その後の対策・研究が活かされたということです。2番目、中越は日本有数の豪雪地帯です。この豪雪地帯は、普通に考えればマイナスに効くはずですが、そうではなかった。3番目

は、素早かった復興ビジョンの策定です。4番目、運用型の復興基金。5番目、中間支援組織の活動です。6番目、阪神－台湾－中越の連携。7番目、平成の大合併。8番目、被災者－行政－中間支援組織の三極構造による展開です。

まず、中越復興の支えの1つ目です。中越地震は阪神・淡路大震災から約10年後に起きました。阪神・淡路大震災の苦い反省が中越では遺憾なく活かされました。それは、次の4点で顕著でした。

1番目は、素早い初動でした。阪神・淡路大震災では、国、県、市町村、住民、研究者、みんな深く反省しました。消防、警察もそうでした。関西には地震はおまへんでというのが関西の人の口癖だったんですが、それが粉々に砕かれてしまいました。

初動に関しては、国は偵察衛星を平成15（2003）年に打ち上げております。この偵察衛星のことは一切報じられないのでわかりませんが、以後、いろんな地震のときの初動の動きには、この偵察衛星が非常に大きな役割を果たしているのではないかと容易に推察されます。

中越復興の支え1. 中越は阪神から約10年後（9年9ヵ月）
活かされた阪神・淡路の苦い反省、教訓、その後の対策・研究

①素早い初動
阪神・淡路では国、県、市町村、住民、学問・研究、みんな深く反省、消防、警察も国も偵察衛星打ち上げ（2003年）。公表されないが、以後も衛星打ち上げは続々。

②コミュニティ、災害弱者重視
阪神ではコミュニティは3度壊れたと……地震、仮設、復興公営住宅
自治体は災害弱者に手が回らず
中越では地震直前からコミュニティと災害弱者重視を打ち出す

③地元重視、地元主体の復旧・復興
阪神・淡路では国の復興委員会。自治体も再開発、区画整理等の強権発動
中越は特別な地震災害ではない。国は金を用意、復興は地元でやれ、国は口を出さない、これがよかった。

④改正被災者生活再建支援法の初の大規模本格適用。災害関連死の長岡基準（今も引き継がれる）
国は私有財産の保証はせずが基本。が、阪神・淡路で1998年、被災者生活再建支援法成立
2003年3月、支援金100万円を300万円に引き上げ。中越が初の大規模適用
阪神・淡路では関連死の基準厳しい。中越では長岡基準（1週間、1ヵ月）。
中越以後、関連死も死者数の中に数えられるように

2番目、コミュニティとか災害弱者を重視することが行われました。阪神・淡路大震災では、コミュニティは3度壊れたと言われていました。地震によって壊される、応急仮設住宅によってまた壊されて、そして復興公営住宅でまたそれが崩れるということです。

自治体は、あれだけの災害に遭いますと、災害弱者には手が回らないことがありますので、中越では地震直後からコミュニティと災害弱者重視が打ち出されました。中越地震の前には豪雨災害もありまして、これによって災害弱者対策は非常に重視されるようになっていました。

3番目、地元重視、地元主体の復旧・復興で

す。阪神・淡路大震災では国の復興委員会もつくられまして、自治体も災害区画整理等で強権を発動しました。中越は国に対して特別立法を求めたのですが、特別立法は認められませんでした。国から見れば、中越の地震は特別な災害ではない。復興は地元でやれ、金は用意しようということでした。金は出す、口は出さない。実はこれが中越地震の震災復興には非常に良かったと言えると思います。

4番目、改正被災者生活再建支援法の初の大規模本格適用。災害関連死の長岡基準がここででき上がりまして、これは今も引き継がれています。後で当時の長岡市長からも紹介があると思います。長岡市が初めて本格的にやるようになったのも、この地震では幾つもありました。

次に中越復興の支えの2つ目です。豪雪という条件は一見不利に見えましたが、豪雪地帯であったために冬は3メートル、4メートルの積雪がありますから、家の柱とかはりが非常に太かった。このために、木造家屋の被害は起こりませんでしたけれども、阪神・淡路大震災のときのようにペチャンコ災害、ペチャンコ全壊が非常に少なかった。うちが壊れても、人が助かるだけのすき間ができるような構造を中越の建物が備えていました。

中越復興の支え2. 豪雪地帯という条件は、一見不利に思えたが

中越は日本有数の豪雪地帯。冬季は3-4mの積雪
・家の柱、梁が太かった……木造家屋の被害発生を防ぐ

地震直後に誰もが思ったこと……あと、2ヵ月で雪が降る

4つのことは何としても……雪国独特の不思議な社会的合意。だれもが「そうだ」と。異論は全く出ない。

① 応急仮設住宅建設……都市部周辺の中山間被災者用と都市部被災者用
② ライフライン応急復旧（特に地下埋設物）
③ 除排雪体制の確保……都市部までも機能マヒに陥る
④ 新潟と首都圏の交通幹線復旧……地震で完全遮断
震源地川口は交通幹線の集中場所……問題、国道17号、新幹線、在来線

4懸案事項、年内に何とか解決。年が明けて被災地は19年ぶりの豪雪。2年続く。

豪雪期は基本的に休み
毎年、必ず3ヵ月の休みが入る。
やることがない。思考か議論
住居結束強化、つめた未来論議。



地震直後に中越の誰もが思ったことですが、あと2ヵ月で雪が降るということでした。これを考えると、4つのことを2ヵ月の間に何としてもやらなければいけません。私は雪国ではありませんが、当時、長岡におりまして、雪国では独特な、不思議な社会的合意がなされるものだと感じたものです。

まずは、応急仮設住宅を建設する。これは都市部に避難した中山間地被災者と都市部の被災者のためです。2番目はライフラインの応急復旧、特に地下埋設物は雪が降ると工事ができませんから、これはどうしてもやらなければいけ

ません。3番目が除排雪体制の確保です。これをやっておきませんと、都市部まで機能麻痺に陥ってしまいます。4番目が新潟と首都圏の交通幹線を復旧させるということです。この4つに関しては、誰もがそうだと思うわけでして、異論は全く出ないという雪国の社会的合意を見ました。

この4つの懸案事項は何とかクリアしまして年が明け、中越では19年ぶりという豪雪が起きました。この豪雪は2年続きました。豪雪期は中山間地は基本的に休みです。毎年、必ず3ヵ月の休みが入ります。やることはありません。思考するか議論するかでして、これが住民結束を強化するし、詰めた未来論議にもつながりました。

阪神・淡路大震災、それから東日本大震災を見ていまして、被災者は疲れるのですが、ずっと走っています。雪国は必ず休みが入る。そこで一息つくのは、これは非常に大きな役割を果たしたと言っていいと思います。

中越震災の支えの3つ目です。中越大震災復興ビジョンの作成が地震の2ヵ月後、年が明けてから始まって、急ピッチで進められて、4ヵ月でできました。ちょうど平成17（2005）年は阪神・淡路大震災から10年という時期でして、阪神・淡路大震災の復興がどうだったか、10年を総括してどうだったか、いろんな記録が出されたり、検証されたりしておりました。中越は地震が起きたばかりですが、10年後は必ず来ます。そうすると、中越はどういうシナリオ、どういう記録を出すのでしょうか。この記録をあらかじめつくってしまおうということで、記録1、記録2をつくりました。

記録1は、これは絶対に起こしてはならない事態でして、原形復旧と早期帰村を急いで、結果として中山間地は疲弊する。中越地震は中山間地の息の根をとめた地震となったというものです。これは、被災者、被災地にとっては、ひょっとしたらあり得るかもしれないという危機感と緊張感を生んだと思います。記録2は、これを実現したいというシナリオでして、中越地震は中山間地を再生させた地震となったというものです。

そこでのキーワードは防災・安全、自立、持続可能性でして、地域イメージとしては、「最先端と再素朴が絶妙に組み合わせられて、都市と川と棚田と山が一体となって光り輝く中越」と

いう復興イメージができました。この復興ビジョンが市町村復興計画につながって、県の復興計画がこの年の8月にはできました。

震災復興期間としては10年を設定しました。第1期3年、第2期3年、第3期4年と3、3、4年の10年間を設定しまして、6つの基本方針を定めました。

中越復興の支え3。年が明け(2か月後から)、新潟県復興計画策定が急ピッチで進む
新潟県中越地震復興ビジョン (地震後4か月・05年3月1日公表)

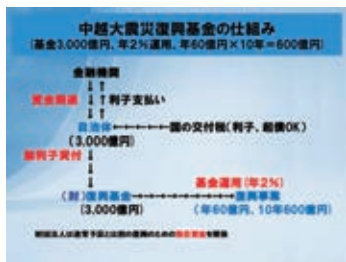
- 10年後の記録を事前に想定。最大のテーマは中山間地の再生、復興
- 記録1・絶対回避シナリオ**……起こしてはならない事態
- ・ 原形復旧と早期帰村を急ぎ、結果として中山間地は疲弊
 - ・ 中越地震は中山間地の息の根を止めた地震となった。ありえるかも危機感と緊張感
- 記録2・実現希望シナリオ**……あくありたいね
- ・ コミュニティ維持、大胆な改良復旧を実施し中山間地の活力再生
 - ・ 中越地震は中山間地を再生させた地震となった
- キーワードは「防災・安全」、「自立」、「持続可能性」
- ・ 自立とは他地域と豊かな相互依存関係を築くこと
- 地域イメージ……「最善補と最先端が絶妙に組み合わさり、都市と川と棚田と山が一体となって光り輝く中越」
- ・ 県の復興ビジョン → 市町村復興計画 → 県復興計画 (05年8月)
 - ・ 震災復興期間として10年を設定(05年度～14年度)
 - ・ 第1期・3年(復旧期)、第2期・3年(再生期)、第3期・4年(発展期)

- 復興の基本方針
- ① 情報公開による「win-win(お互いいい)復興
 - ② 中山間地の段階的復興と新産業の計画的生み出し
 - ③ 新産業の持続的発展のための条件整備 (BCP重視)
 - ④ 安全安心な市民自治の確立
 - ⑤ 市民安全に関わる新しい学問・研究の開拓
 - ⑥ 他地域・全国・他国への貢献

中越地震を支えた要因4として、運用型復興基金が挙げられます。この復興基金はどのような仕組みかといいますと、自治体、つまり新潟県が市中金融機関から3,000億円借ります。その3,000億円を財団法人復興基金に無利子で貸し付け、この財団法人がこの基金を運用して、年2%、10年間運用しますと、年間60億円、10年間600億円というお金が用意されます。

右の括弧、運用型復興基金は我が国では3例目です。平成3(1991)年の雲仙普賢岳の噴火、阪神・淡路大震災、それから中越地震。その後の能登半島地震、新潟県中越沖地震にも引き継がれていきました。

中越震災復興の支えたもの2。運用型復興基金



運用型復興基金は3例目

- ①1991年 雲仙普賢岳噴火 (1,090億円)
- ②1995年 阪神・淡路 (9,000億円)
- ③2004年 中越地震 (3,000億円)
- ④2007年 能登半島地震 (800億円)
- ⑤2007年 新潟県中越沖地震 (3,600億円)

財団法人は民間法人。中越は最大限に活かした
 理事会決定で使途を決定する
 面談な行政内部調整や議会同意は不要
 迅速柔軟な運用が可能
 行政の第2予算ではない使い方が可能
 理事長は県知事、理事は被災市町村長、有識者、民間団体代表者等
 行政は(県も市町村も)手が出せない仕組みに被災者、被災地のためにしか使えない
 復興基金は官金(税金)を使って民間(民間のお金)を生み出す方法。マネーロンダリング
 1993年北海道南西沖地震・奥島復興で義理金をもとに基金が作られたが、これは取り崩し型

財団法人は民間法人です。県がつくった法人ですが、しかし法律的には民間法人です。中越はこの民間法人である特質を最大限に生かしました。民間法人ですから非常に迅速、柔軟な運用が可能です。これに関しては、またパネル討論の中でパネラーが触れてくれると思いますが、中越の震災復興では、民間の力が最大限に生かされたことが大きかったと言ってもいいと

思います。

しかも、これは県知事のやり方の特殊なところでしたけれども、県も市町村も、この復興基金には手を出すなということにしましたので、被災者とか被災地のためにしか使えない形になりました。復興基金は、言ってみれば官金、つまり税金、公金を使って、民間のお金、民金を生み出す方法です。別の言葉で言えば、マネーロンダリングだと言っていると思います。このマネーロンダリングを考えた人は非常に優秀といましようか、物すごく頭がいいといましようか、これが中越の復興を支えた非常に大きな要因でした。

中越の復興を支えたものの5つ目です。中間支援組織が挙げられます。これはNPOとITの結合がもたらしたものです。NPO、特定非営利法人ですが、阪神・淡路大震災のときはボランティアの時代でした。行政麻痺の中で被災地支援を行ったのはボランティアです。この年はボランティア元年とも言われました。この時期には、中間支援組織という言葉はありませんでした。

中越復興の支え5。中間支援組織 (NPOとITの結合がもたらす)

①NPO(特定非営利法人)

阪神・淡路(1995年)はボランティアの時代
 行政マヒの中で被災者支援を行ったのはボランティア
 被災地内外から駆けつけ。1995年はボランティア元年とも
 中間支援組織という言葉はなかった
 中間支援組織は相対立するかに見える複数の利害関係者の間に立って課題解決
 住民と住民、住民と行政、行政と企業等々。ローカルからグローバルまで
 1990年代に入り、環境、まちづくり、教育、防災・防犯等多分野で市民活動盛んに
 「奇特」な「もの好き」の「いっとき活動」ではない
 1997年1月ロシアタンカー・ナホトカ号重油流出事故
 感寒の日本海沿岸に連日数万人が重油除去作業
 1998年、NPO活動推進法が成立。中間支援組織という言葉も使われるようになる。
 各種の市民活動は、望めば法律的、制度的裏付けをもって持続的活動が可能に
 根のないボランティアから根のある中間支援組織に

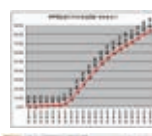
1990年代の後半以降、この中間支援組織が非常に存在感を増すわけですが、1990年代に入ってから、環境、まちづくり、教育、防災・防犯等、市民活動が非常に盛んになりまして、ボランティアは奇妙な物好きのいっときの活動ではなくなりました。平成9(1997)年1月には日本海の重油流出事故が起きまして、物すごい数の人が駆けつけ、平成10(1998)年にNPO活動推進法が成立します。中間支援組織という言葉も使われるようになりました。ボランティアから根のある中間支援組織に、ここで変わっていったのです。

2番目はIT、いわゆる情報通信技術の飛躍的普及があります。阪神・淡路大震災のとき、今でも覚えておりますが、携帯電話を持っている人は大企業などの会社のごく一部でした。自

分が携帯を持つなんて思いもよりませんでした。インターネットという言葉さえ知らない人が多かったほどです。Windows95の発売は阪神・淡路大震災発生時の平成7（1995）年の暮れでして、以後、爆発的に普及していきいます。平成11（1999）年にはiモードが始まり、ネットが一気に普及します。平成16（2004）年、中越地震発生時には中高生までもが携帯とメールを利用する時代になっていました。人々の間で瞬時に情報が共有されるようになりました。


②IT（情報通信技術）の飛躍的普及

阪神・淡路の時は、携帯電話利用は大企業等の社会のごく一部。有効。自分が携帯を持つなど思いもよらず。インターネットやメールは言葉さえ知らない人が多かった。ウィンドウズ95の発売は大震災発生時の95年の暮れ。以後、爆発的に普及。1999年、iモード開始でメール、ネットは一気に普及。2004年、中越地震発生時には中高生まで携帯とメールを利用する時代に人々の間に瞬時に情報が共有されるように



③中間支援組織の活動が継続する時代に。ITとNPOの活動が結合。

時代が変わった、を実感。地震発生と同時に、情報共有の多数の中間支援組織や団体が活動開始。独自、あるいは協力して。また、行政に協力して。避難場所等への物資の調達、搬送、配布。地震体験のない外国人への支援……多言語ビラ、張り紙、FM放送等。応急仮設住宅の災害弱者、高齢者等へのケア、帰村に向けての復興論議。帰村後の農地復旧、生活再建、起業、コミュニティ活動等の支援。復興デザイン策定。中間支援組織の活動は復興期間終了後の今も続く。今後も。



3番目、中間支援組織の活動が継続する時代になりました。これはITとNPO活動が結合したことによってもたらされました。時代が変わったと、このとき実感したのを覚えております。地震発生と同時に、情報共有の多数の中間支援組織や団体が活動を開始しまして、独自に、あるいは行政に協力して活動することによって、地震直後から切れ目なく被災地支援を続けてきました。中間支援組織の活動は、復興期間10年はもう終わったのですが、今も続いておりまして、これに関しては後でパネリストの稲垣さんからも話があるかと思えます。

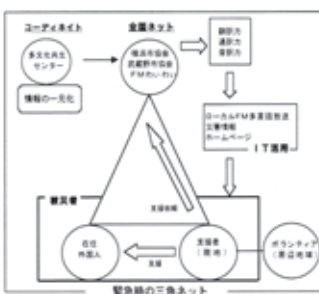
中間支援組織活動、たとえば、長岡での外国人支援

長岡市常住外国人
1995年……708人
2000年……1346人
2004年地震前……52か国、2100人
(中国、アジア、比で70%)

市は01年「国際交流センター」開設。市民との共生を目指していた。

地震発生、外国人困る

地震後、内外のネットワークが協働



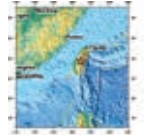
中間支援組織の活動は、例えば長岡での外国人支援です。阪神・淡路大震災は中越地震の10年前ですが、阪神・淡路大震災のときは、あそこは働いている外国人が多くて、外国人にどうやって情報を伝えていくのか、あるいは必要

な知識を伝えていくのか非常に苦労したわけです。この経験が中越地震では活かされて、阪神、東京、大阪、中越の間で瞬時に情報が行き来するようになりました。長岡の国際交流センターが中心になりまして、7カ国語にすぐ翻訳して避難所に張り出すとか、FM長岡を通じて多言語放送をするとか、そういった活動をやるようになりました。地震後に内外のネットワークが協働して動くようになったのが、ITとNPO活動がもたらした中間支援組織の活動の最も大きな特徴の1つであったと言っていると思います。

中越の復興を支えたものの6番目です。阪神・淡路大震災以後、中越地震に至る流れの中で、平成11（1999）年9月に台湾中部で発生した集集地震も中越には非常に大きな影響を与えました。今年で10周年になります。台湾も地震常襲地帯でありますし、急峻な山岳地帯が広がっており、先住民族が多数居住しております。

中越復興の支え6. 阪神—台湾—中越の連携

1999年9月21日、台湾中部・集集地震発生……M7.6、死・不明2,300人
台湾はフィリピン海プレートとユーラシアプレートはぶつかる場所に位置
中部から東部にかけては急峻な山岳地帯
標高は3,000m以上。最高峰玉山（新高山）は3,952m
先住民族も多数居住。この急峻な山岳地帯に激甚被害発生
台湾の大きさは九州とほぼ同じ。人口は2,300万人。九州1,300万人。
台北が福岡、台中が熊本、高雄が鹿児島。台中にも大きな被害発生。
阿蘇から大分、宮崎にかけての山岳地帯被災と考えれば分かりやすい。
台湾が復興に当たり取り入れたのが阪神の「協働のまちづくり」
阪神・淡路復興では行政が区画整理、再開発に強権的手法発動
住民は激しく反発。各地で混乱発生。
住民と行政の間に立ったのが都市計画家、建築家、研究者等。
彼らは基本的にはボランティア。計画の議論、調整、事業が進むように。
台湾の復興を担った中心人物の1人は日本に留学経験のある研究者
阪神地域の都市計画家、建築家、学者・研究者と交流があった。
復興に当たって阪神方式を導入。台中のみならず、台北、高雄から多数が駆けつけ支援
コミュニティは現地の言葉で「社区」。「社区運営」=コミュニティづくり。先住民族の社会構造も重視



台湾の大きさは九州とほぼ同じでして、台北が福岡、台中が熊本、高雄が鹿児島だと考えればいいですけども、台湾の地震がどういう地震であったかということ、阿蘇から宮崎にかけての大山岳地帯が大きく被災したと考えればわかりやすいと思います。

この台湾が復興に当たって取り入れたのが、阪神・淡路大震災における協働のまちづくりでした。阪神・淡路大震災のときは、行政の強権的な手法に対して住民が激しく反発したんですが、この住民と行政の間に立った都市計画の専門家、建築家、研究者、基本的にはボランティアですが、この人たちが間に立って、いろんな計画、議論、調整を行いました。

この台湾の復興を担った中心人物の1人は日本に留学経験のある研究者でして、阪神地域の人たちと交流があって、それから中越の研究者

とも交流がありました。台湾では、協働のまちづくりを「社区造営」という言葉であらわした震災復興活動を進めました。社区はコミュニティです。

台湾の復興で非常に重視されたのが、地元資源を活用することです。地元資源をいかに発掘し、再評価し、あるいは新規に生み出して磨き上げてPRしていくかということです。この地元資源を生かした復興をやろうと、都市住民が復興のリピーターとなって訪れ、復興を後押しするようになりました。

台湾復興で重視されたのは地元資源-----再評価、発掘、新規生み出し、磨き上げ、PR



山岳地には、お茶、紅茶、タケノコ、マコモなど特産品多数。地産を契機に貴重なトンガ、蜂、昆虫、植物なども分る。ピオトープにもともと山岳地は風光明媚な観光地。地元サービス充実に合わせて都市住民がリピーターになって訪れるように台湾では台北から台北まで高速道路、新幹線（日本語）整備

台湾は宗教社会、寄附社会、災害には社会をあげて支援

善行は神仏の厚い加護につながる。寄附や災害支援は最も大きな善行。2011年の東日本大震災では台湾から250億円の義援金。諸外国でも突出。台湾では**民間資金を大胆に活用**

小学校の再建を宗教団体が実施。校門には団体の大きなロゴ。義援金400億円をもとに民間運営の財団法人設立。住宅再建を主として支援。社区運営にも。財団法人は行政の意に沿わぬことも平常と実施

中越の復興を担当した長岡市には阪神、台湾と人的交流のある研究者がいた。阪神・淡路、台湾の震災復興をフォロー。中越地震を機に、3者の交流生まれる。研究者、市民、マスコミ、行政関係者等が相互交流。復興討議、被災者支援集会、研究発表等。この時は、中間支援組織という言葉（Intermediate）は自然に使われた。概念、活動は国際的広がりをもちつうに中越は10年先を走る大都市神戸と、5年先を走る台湾山岳地を先例として中間地復興を進めることができました。

台湾は宗教社会、寄附社会でして、災害時には社会を挙げて支援します。平成23（2011）年の東日本大震災では台湾から250億円の義援金があつて、諸外国のなかでも突出しておりました。善行の中でも寄附や災害支援は最も大きなものです。

それから、台湾では民間資金を大胆に活用します。日本では考えられないことですが、小学校の再建を宗教団体が実施して、校門にはその団体の大きなロゴが掲げられることがありました。必ずしも行政にべつたりの活動ではありません。義援金をもとにつくった民間の財団法人は、独自に被災者支援を行っていました。

中越、阪神・淡路、台湾と、ここに人的交流が生まれたものですから、三者の間で研究者、市民、マスコミ、行政関係者が相互交流を行って、復興討議とか被災者の支援集会とか研究会が開催されたりしました。

今回、パネル討論に出席されます森前長岡市長、新潟日報の方も現地を視察されておりまして、この視察の後、前市長は、復興はやっぱり人だなという感想を言われたと後で伺いました。

この中越と神戸などとの交流のときには、中間支援組織という言葉が自然に使われるようになっていまして、この概念、活動は国際的広が

りを持つようになっていたと言っていると思います。中越は、10年先を走る大都市神戸と、5年先を走る台湾山岳地を先例として、中山間地復興を進めることができました。

中越の復興を支えたものの7つ目です。平成の大合併がありました。震災復興は平成の大合併と同時に進行であったと言っていると思います。震災時は中越26市町村あったんですが、一挙に5市になりました。魚沼市、南魚沼市、十日町市、長岡市、小千谷市の5市です。中越の中心都市長岡は人口19万人から29万人になりました。

中越復興の支え、7
中越の震災復興は「平成の大合併」と同時進行。震災時26市町村が5市に

魚沼市-----**堀之内町**、小出町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村(地震後1週間 04.11.01)
南魚沼市-----六日町、大和町(04.11.01)、塩沢町(05.04.01)
十日町市-----十日町市、松代町、松之山町、川西村、中里村(05.04.01)
長岡市-----長岡市、中之島町、三島町、越路町
小千谷市-----小千谷市、山古志村(05.04.01)
新発田市-----新発田市、寺泊町、与板町、和島村(05.01.01)、川口町(10.03.31)

小千谷市 (赤字は被害大だった市町村)

中越の中心都市、長岡市は人口19万人→29万人
中心部の行政機能保持(国、県等も含めて)

山古志村全村避難は大合併の前だから村長は決断できた
旧26市町村のままでは、復興は混乱したであろう
平成の大合併は震災復興にはプラス
が、10年以上経過すると-----旧26市町村は個性を失い、埋没。



この平成の大合併は、中越にとっても非常に大きな意味を持ったと思います。26市町村のままですと、復興をどこがどう進めるのかわからなくなって、非常に混乱が起きたのではないかと思います。5市にまとまることによって、わかりやすくなったと言えると思います。

地震発生は大合併の5カ月前ですが、旧山古志村の全村避難は、恐らく大合併前だからできたんだろうと思います。合併した後だったら、いかに長岡市長といえども、あの全村避難ができたかどうかという気がします。そういう意味で、平成の大合併、地震は絶妙なタイミングで起きたと言っていると思います。

平成の大合併は、震災復興には確実にプラスに働いたと思います。10年以上たったらどうか、旧26市町村が個性を失って埋没していくようなことはないのか、我々は常に気を配っていなければいけないことだろうと思います。

中越震災復興を支えたものの8つ目です。三極構造の協働による復興中山間地づくりが進展したことです。丸が3つの協働関係ができました。県、市町村の行政の復興は、この行政予算でやりましょう。被災者、中間支援を支えるお金は中越大震災復興基金でやりましょう。この復興基金は10分野、140以上のメニューに使われ

まして、地元要望に迅速、柔軟に対応しました。

中越震災復興の支え 8.
3 極構造の協働による復興中山間地づくりの進展

被災者—行政—中間支援組織の3極構造の形成
 ・中間支援組織が社会の1セクターを形成

行政復興施策は行政予算で
 ・市町村、県、国それぞれ
 ・社会インフラ復旧、大胆な改良復旧
 ・国交省は道路、砂防で権限代行

地元発意復興は復興基金で---打ち出の小づち
 ・基金事業は10分野140以上のメニュー
 ・地元要望に迅速柔軟に応じた
 ・手づくり田直し事業（住民による棚田復旧）
 ・コミュニティ施設等再建（神社・祠等の再建）
 ・地元資源活用のコミュニティ・ビジネス起業
 ・中間支援組織の育成、地域復興支援員等

復興はほぼ当初の時期設定区分で進行。

後でパネリストからもコメントがあると思いますが、私の印象としては、復興基金は打ち出の小づちみたいな感じでして、地元が欲しいというとほいと出る、非常に使い勝手のいいお金であったと言っていていいと思います。

代表的な例を挙げておきました、手づくり田直し事業、コミュニティ施設等再建費用、コミュニティビジネス、地域復興支援員です。被災者—行政—中間支援組織の3つの輪がぐるぐる動いて進んでいったのが中越の震災復興であったと言えると思います。

震災後 15 年後の今

地震から15年で中越の中山間地は復興したのか。3年後から帰村が始まるわけですが、帰村率は7割でして、全体としては高齢化、人口減も進んでおりますから衰退は避けられませんが、しかし元気なところが幾つも出てきました。一番顕著な例が旧山古志村です。人口が半分になって、高齢化率も49%、もうすぐ5割に達しますが、非常に元気な状態を維持しています。

地震から15年。中越の中山間地は復興したのか

- 希望者全員帰村は地震3年後。帰村率は7割。若年所帯流出多。
- 全体としては人口減は進み、高齢化率も上昇。衰退化の傾向は避けられない。
- しかし、元気なところもいくつか出てきた。
- 例えば、旧山古志村（現長岡市）
 - 既存資源の復活・活用---錦鯉、闘牛、手堀りトンネル（日本一）、棚田
 - 新城資源---復旧現場は最先端土木防災技術の展示場、2集落移転地、公営住宅等は復興教材
 - 地元産品直販所、アルパカ牧場
 - 農業レストラン、コミュニティ・バス
 - 中越メモリアル施設展示
- 中山間地集落は自己完結ではなく外に開いた社会に
 - 他都市、他地域と多様な相互依存関係を形成
 - 第2期課題は「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」=復興
- その他には
 - 旧川口町水尻---古民家交流施設。地元そば
 - 旧小国町法来---廃校利用の民泊経営
 - 十日町池谷・入山---若い移住者、米づくり

年	人口・人	小学生・人	高齢率・%
1994年・10年前	2736(125)	165(194)	28
2004年・地震発生	2184(100)	85(100)	37
2008年・3年後	1429(65)	42(49)	42
2014年・10年後	1150(53)	23(27)	48
2016年・14年後	1071(49)	22(26)	49

それから、中越のレガシーと言っていると思いますが、中越メモリアル回廊で4施設3パークができました。経験と教訓を未来に伝えるということで、長岡、小千谷、旧山古志、川口に

4施設、それから優太君が助けられた妙見、大規模な河道閉塞が起きた木籠、川口の震央です。4施設3パークでぐるっと回廊のように被災地をつなぐメモリアル回廊ができ上がりました。

「中越メモリアル回廊」(4施設3パーク)---経験と教訓を未来に伝える
第3期初年度・7周年(111023)に3施設3パークオープン、9周年に残りの1施設オープン
伝承の拠点であると同時に復興支援の拠点たることを目指す



中越が示す人口減少・高齢社会の震災復興

中越が示す人口減少・高齢社会の震災復興ですが、人口減少、高齢化の進行は止められないわけでした、鍵は2つのコミュニティをどう結合するかです。

1つは地縁コミュニティ、もう一つはネットワークコミュニティ。境界があるコミュニティと境界のないコミュニティの結び合わせです。自立は自己完結ではなくて、他地域と非常に多様な相互依存関係を生み出していくことだろうと思います。この2つのコミュニティを維持していく上で、地域資源の発掘、磨き上げ、PR、外部への発信力、ネットワークの維持・拡大を常に図っていく必要があるだろうと思っています。

中越が示す人口減少・高齢社会の震災復興

- 人口減少、高齢化の進行は止められない
- 鍵は**二つのコミュニティの結合**
 - 地縁コミュニティ---境界コミュニティ
 - ネットワークコミュニティ-----ITが生み出した無境界コミュニティ
 - 自立=他地域との多様な相互依存関係、が生み出される
- 震災復興の一つとして語られようになった「交流人口」
 - 山古志をはじめとする元気な集落は交流人口が飛躍的に増大
- 二つの力が必要
 - 地域資源の発掘、磨き上げ-----担い手は地縁内での住民
 - 地域資源のPR、外部への発信力とネットワーク維持・拡大
 - 担い手は外部人間でもOK

その後の震災復興につなげたかったこと

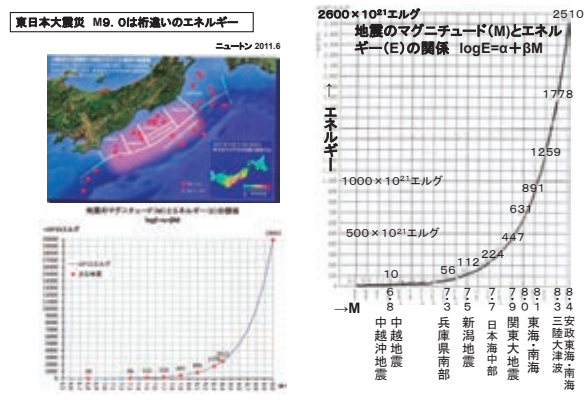
中越地震以後も地震は続きます。中越地震は戦後14番目でしたが、平成23（2011）年には東日本大震災が起こりまして、平成28（2016）年

には熊本地震、平成30（2018）年には北海道胆振東部地震が起きました。戦後から平成30（2018）年までの73年間、死者10人を超える地震は19回ですから、平均間隔は4年より短いのです。だから、しょっちゅう起きていますと我々は思わなければいけないのです。

中越地震以後も続く地震
(戦後・1945年以降の地震・犠牲者10人以上。番号は戦後からの通し番号)

- 14. 2004年 新潟県中越地震 (M6.8, 68人 (関連死を含む))
 - 2007年3月 能登半島地震 (M6.9, 1)
 - 15. 2007年7月 新潟県中越沖地震 (M6.8, 15人)
 - 16. 2008年6月 岩手・宮城内陸地震 (M7.2, 17人)
 - 17. 2011年3月 東北地方太平洋地震 (東日本大震災)
(M9.0, 死15,895人、不明2,539人、震災関連死3,637人)
 - 18. 2016年6月 熊本地震 (M6.5とM7.3の震度7が2回、267人)
 - 2018年6月 大阪北部地震 (M5.5, 5人)
 - 19. 2018年9月 北海道胆振東部地震 (M6.7, 41人)
- 戦後から2018年までの73年間、死者10人を超える地震は19回。平均間隔は4年より短い。最長間隔は1952年十勝沖地震から1964年の新潟地震までの12年間。それ以外は10年超の間隔を置いたことはない。

東日本大震災ですが、マグニチュード9.0は桁違いのエネルギーです。東日本が起こるまでは、日本で起きる最大の地震はマグニチュード8.4ぐらいではないかということだったので、こういうグラフしか用意していなかったのですが、本当に桁違いのエネルギーを持つ地震が現に発生したということで、我々も度肝を抜かれたわけです。



私は中越の震災復興は非常にスムーズにいった、地震災害復興の中でもまれに見るいい復興で、珍しい震災復興だったと言っていいと思います。この中越が東日本大震災をはじめとする、その後の地震の復興につなげたかったことが8つあります。目指すコミュニティ像、地域像を語り描くこと。迅速、柔軟な復興基金を用意すること。中間支援組織が躍動すること。三極構造による協働復興が行われること。回廊型のメモリアルをつくっていくこと。中越は台湾の地震や、阪神・淡路大震災の被災地から非常に多くのことを与えてもらったこともありますから、被災地の連携とか支援をやっ

ればいけないこと。それから、定住人口ではない新しい地域表現指標。定住人口にこだわっている限りは、減ることは見えているわけですから、新しい指標を生み出していかなければなりません。それと、新しい復興理念とか手法を生み出していかなければいけない。中越が後に続く地震につなげたこと、被災状況の違いや社会状況の変化によってつなげられなかったことが幾つかあります。

中越が東日本大震災をはじめとするその後の地震復興につなげたかったこと

- ① 目指すコミュニティ像、地域像を語り、描くこと
 - ② 迅速柔軟な復興基金の用意
 - ③ 中間支援組織の躍動
 - ④ 三極構造による協働復興
 - ⑤ 回廊型（ネットワーク型）メモリアル
 - ⑥ 被災地連携・支援
 - ⑦ 定住人口ではない新しい地域表現指標
 - ⑧ 新しい復興理念、手法の生み出し
- ・ つなげたことと、被災状況の違いや社会状況変化によりつなげられないことと

状況変化の一つ目です。東日本大震災では特に顕著なことだと言えらると思いますが、コミュニティ像、地域像が描けないことがあげられます。東日本大震災以前はこれを描くことができたわけでした、中越地震では中山間地での山の暮らしが1つの像としてありました。阪神・淡路大震災では、商業地、中小工業集積地、住宅地、それぞれに求めるコミュニティ像が描けたのですが、東日本大震災では非常に難しくなっています。

岩手、宮城の津波被災地は、高台移転をして地盤かさ上げをしましたが、住宅地供給が主眼です。これはある意味ではかつてのニュータウン政策と同じでして、どのようなコミュニティ、地域を形成するのかという議論が非常に低調なような気がします。しかも、海とのかかわりが見えなくなったことがあろうかと思えますし、福島では住民が四散してしまっています。しかも東日本大震災からみなし仮設が大量に導入されるようになりまして、12万戸中6割はみなし仮設です。中越ではほんの一部でしたけれども、中越以降、大量のみなし仮設が非常に一般的になりました。

状況変化① コミュニティ像、地域像が描けない

生業と一体となった復興コミュニティ像、地域像が描けない

- 東日本以前は描けた
 - 中越---中山間地での山のくらし
 - 阪神---商業地、中小工業集積地、住宅地、等
- が、広範な区域が津波、原発事故で被災の東日本では困難
- 岩手・宮城の津波被災地は高台移転、地盤かさ上げ
 - 住宅、宅地供給が主眼。かつてのニュータウンと同じ
 - どのようなコミュニティ、地域を形成するかの議論低調
 - しかも海とのかわりが見えなくなった
- 福島では住民四散（避難指示、自主避難）、津波とのダブル被災のところがも
 - どれだけの人が戻るか分からない。将来像が描けない
- しかも東日本から「みなし仮設」大量導入。12万戸中6割はみなし。被災者分散
 - 中越では民間賃貸住宅の借り上げは限定的。高齢者世帯等174世帯。

状況変化の二つ目です。復興基金が運用型から取り崩し型になりました。中越以後、平成19（2007）年の地震まではこの運用型が取り入れられたのですが、平成20（2008）年にリーマンショックが起こりまして、低金利時代に入ってから、運用型の復興基金が成り立たなくなりました。そのため平成23（2011）年の東日本大震災以降は国から手渡される取り崩し型、使い切り型になりました。中越で行ったような民間的な迅速、柔軟な使い方は難しくなって、本当に第二行政予算と言っていいのではないかと思います。行政の第二の財布になってしまいました。

状況変化② 復興基金が運用型から取り崩し型に

- 運用型復興基金
 - 2004年中越地震以後も2007年能登半島地震、中越沖地震は運用型基金
 - が、2008年にリーマンショック。超低金利時代に入る
 - 運用型復興基金が成り立たなくなる
- 2011年東日本以後は、国から手渡される取り崩し型、使い切り型に
 - 東日本復興基金---総額2,000億円
 - 宮城660億円、福島570億円、岩手420億円
 - その他茨城、青森、栃木、千葉、新潟、長野
 - 2016年熊本地震---523億円（県、被災市町村）
- 民間的な迅速柔軟な使い方は難しくなる
 - 第2行政予算的にならざるを得ない

状況変化の3つ目です。躍動できない中間支援組織と言っていいと思います。中越地震から東日本大震災までの大変化はSNSです。中越地震のときはSNSという言葉がなかったんです。このSNSがもたらしたのは何かということですが、これは中間支援組織の爆発的増大でした。中越地震のときは桁違いでして、百花繚乱、多彩な活動を展開しています。一方では百鬼夜行、群雄割拠の感があると言っていいと思います。

私、東日本大震災の1年半後、石巻の人口が15万ぐらいになったときに、中で動いている中間支援組織、NPOが150あると言われてまして、中越地震の時と桁が1つ違っていました。いろんなところでいろんな動きをしていますが、その一方では、調整役とか世話役的役割を担う中

核的組織が生まれていないということがありました。

阪神・淡路大震災では地元の中核になる組織も生まれましたし、中越では地元の3大学、さらには新しく生まれた財団法人とか社団法人が1つの世話役の役割を果たしました。東日本大震災では仙台、あるいは盛岡の大学は非常に遠い存在ですし、中核的・中間的民間組織もないことで、数多くの団体がてんでにばらばらに動いてる感は否めないと思います。

状況変化③ 躍動できない中間支援組織

- 中越から東日本までの約7年間のITの大変化はSNSの爆発的普及
 - フェイスブック、LINE、ツイッター等々
 - 中越の時は言葉さえなかった。
- SNSがもたらしたのは、中間支援（的）組織の爆発的増大
 - 中越震災時とは桁違いの団体数
 - 百花繚乱、多彩な活動の展開。一方で百鬼夜行、群小割拠の観も
- 調整役、世話役的役割を担う中核的組織は生まれず
 - 阪神では多くの国公立大学、民間の震災復興支援ネットワーク
 - 中越では地元長岡市の3大学、新しく生まれた社団法人、財団法人
 - 東日本では仙台、盛岡の大学は遠い存在、中核的民間組織もなし
 - 数多くの中間支援（的）組織・団体がてんでにバラバラの動き

この結果、中越で生み出されたような三極構造協働体制が生まれなくて、中間支援組織が社会の1セクターとして働かない。しかし一方で、回廊型メモリアルが宮城、岩手、福島等で生まれようとしていますし、これについては地元、国も含めて進展していくのではないかと思います。

被災地支援・連携ですが、これも後でパネラーの稲垣さんから紹介があると思いますが、中越地震と阪神・淡路大震災の被災地は今も密接な関係を台湾とも持っており、東日本大震災や熊本地震の被災地にも人材を派遣しております。定住人口ではない新しい地域表現手法も模索しているところです。

新しい復興理念、手法の生み出しも、今皆さん非常に苦勞されているように思います。地産地消が広がり深みを持つようになってきて、さらには最先端技術への期待も、これは農山漁村の姿と暮らしを一変させる可能性がありますので、これについても今、非常に力が注がれていると言っていいと思います。

④ 状況変化④ 生み出せない三極構造の協働復興

- ・ 東日本では三極構造協働復興体制が生まれていない。
(背景)
 - ・ コミュニティ、地域の分断
 - ・ 復興基金の変質
 - ・ 爆発的に増大した中間支援(的)組織
- ・ 中間支援組織が社会の1セクターとして働かない

⑤ 生まれている回廊型(ネットワーク型)メモリアル

- ・ 中越メモリアルには東日本から市民、行政、研究者等の視察多数
- ・ 宮城県石巻市の3.11メモリアルネットワーク
 - ・ 石巻市は宮城県内最大の犠牲者発生
 - ・ 宮城県内のみならず福島県、岩手県にもよびかけ
- ・ 宮城県・東日本大震災の記憶・教訓伝承のあり方の検討有識者会議
- ・ 国(国交省)、震災伝承ネットワーク機構を構想
 - ・ 国営復興祈念公園が3ヵ所で整備される
 - ・ 陸前高田市(岩手県)、石巻市(宮城県)、双葉町・浪江町(福島県)

⑥ 被災地連携・支援

中越と阪神は今も密接な連携
東日本(仙台、石巻)や熊本(西原村)に人材派遣

⑦ 定住人口ではない新しい地域表現指標

- ・ 交流人口増大には各被災地は力を入れる
- ・ 岩手県大船渡市の新商店街・キャッセン。催しで人を呼び込む活動展開
- ・ 「定住と観光の間で一定期間滞在する人たち」の開拓に力を注ぐ

⑧ 新しい復興理念、手法の生み出し

- ・ 広がりや深みを増す「地産地消費」
 - ・ 単に物の生産・消費・売り買いの話ではない
 - ・ 再生エネルギー(太陽光、小水力、バイオマス等、多様)
 - ・ 身近な自然への着目から地球環境問題まで展望
 - ・ 文化、芸術にまで広がるか
- ・ 最先端技術への期待-----AI、GPS、ドローン、自動運転、等々
 - ・ 農山漁村の姿と暮らしを一変させる可能性

私のお話は以上ですが、繰り返しになります
が、中越地震の中山間地の震災復興は、非常に
うまくいったという語弊があるかもしれませんが、迅速、的確に行われた震災復興であった
ということが出来ます。これは我が国の災害史
上でも珍しい例だと思しますので、これを内外
にPRすると同時に、引き継いでいく仕事をこ
れからも進めていきたいと思っております。

御清聴どうもありがとうございました。

「中越地震からの復興・地域創生と教訓の伝承

～人口減少・高齢社会下の災害復興を見据えて」

パネルディスカッション

パネリスト

- 森 民夫（前長岡市長／筑波大学・近畿大学客員教授）
 稲垣 文彦（中越防災安全推進機構統括本部長・業務執行理事）
 田村 圭子（新潟大学危機管理本部危機管理室教授）
 高橋 渉（新潟日報社報道部デスク）

コーディネーター

- 平井 邦彦（長岡造形大学名誉教授／中越防災安全推進機構顧問）

平井 ただいまからパネルディスカッションを開始いたします。よろしくお願いいたします。

4人のパネリストの方に登壇していただいています。まず最初にお一人ずつ10分程度で、自分の見解、あるいは体験、意見等を述べていただきたいと思います。

森さん、稲垣さん、田村さん、高橋さんの順にお願いいたします。

「市民協働による復興－自然の力はすごかったけれど、ひとの力はもっとすごい。」

森 民夫

（前長岡市長／筑波大学・近畿大学客員教授）

森 前長岡市長の森民夫でございます。

私、市長を退任してから2年半になります。それまで、パワーポイントはみんな部下がつくっていました。自分でつくるようになりまして、徹夜したりして大変だったのですが、最近楽しくなりまして、やたらとアニメーションをつけたりするんです。今回も張り切っていたのですが、最初の10分でやってくれとのこと。「充分」の間違ひではないかと言いました。もっとも短時間で手際よくお話することが市長経験者としての大切な資質だと思いますので、さっそく本題に入ります。

私の主題は、「市民協働による復興」です。「自然の力はすごかったけれど、ひとの力は



もっとすごい」という言葉、これは私の言葉ではありません。山古志に帰った、ある被災者の言葉です。いまだに耳に残っています。人の力はすごいんだ、それに集約されるということ。今日はまいりたいと思います。

1. 市民協働による復興

「自然の力はすごかったけれど、ひとの力はもっとすごい。」

- (1) コミュニティに配慮した仮設住宅
- (2) 仮設住宅を利用した「サポートセンター千歳」(全国初)
- (3) 集団移転の成功のカギ－時間をかけた話し合い
- (4) 被災者を元気づけるための中山間地型復興住宅の開発
- (5) 復興基金事業の活用
 - ① 復興支援組織を設立
 - ② 復興支援員の活躍
 - ③ 中越メモリアル回廊－地域組織による運営
- (6) 住民パワーによる復興

2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

まず、コミュニティに配慮した応急仮設住宅というお話をさせていただきます。これは阪神・淡路大震災の非常に大きな反省点だったと思います。

実は私、当時、建設省に勤めていました。阪神・淡路大震災の被災地には災害直後に入りまして、一月ぐらい現地に滞在しておりました。ですから、阪神・淡路大震災の応急仮設住宅については、私にも責任があります。当時、神戸とのつながりがございまして、神戸芸術工科大学の学長で、亡くなられましたけれど、鈴木成文先生は私の恩師だったんです。私は大学で建築をやっていたから、コミュニティ学が専門でした。恩師から、とにかく応急仮設住宅はコミュニティに配慮しろというメッセージが毎週のように届きました。真ん中に広場があって、集会所があって、この周りを住宅が囲んだ

配置図まで送っていただきました。すごいプレッシャーでした。本当にコミュニティに配慮しようと思えました。

山古志から全村避難の要請が来たときも、なかなか全員入れる場所はなかったのです。山古志からだいぶ離れた長岡ニュータウンに決めたときに、随分遠いところにしたという批判をいただきましたけれども、そこに全員入っていただいたわけです。集落単位で応急仮設住宅を配置しました。被災前の地区単位を尊重して、集会所や談話室は当然設置しました。玄関を向かい合わせにするのは、ちょっとした工夫です。先ほど言いました神戸芸術工科大学の鈴木先生は、中心に広場を置いて、集会所を置いて、周りを円状に囲めというメッセージをくださったんです。それはできませんので、玄関を向かい合わせにしました。入るときに、必ずお向かいと声をかけ合いながら入るという配慮だけはさせていただきました。

(1) コミュニティに配慮した仮設住宅

- 阪神・淡路大震災の反省 ～神戸造形大学学長鈴木成文先生のプレッシャー～
- 整備にあたり、配慮した点 ～コミュニティ機能や孤独者への配慮～
 - ・被災前の地区(集落)単位を尊重
 - ・集会所や談話室を設置
 - ・玄関を向かい合わせにして配置
 - ・在宅サービス施設の併設(訪問介護、通所介護、配食サービスの提供)



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

一番右の写真が山古志の床屋さん。店舗併用住宅ですから、当然できると私は思っていたら、厚生労働省がだめだと言うのです。しばらくもめました。幾つかの新聞社にお願いして記事を書いてもらいまして、けしからんとやっただんです。これは東日本大震災に結びついておりますけど、親しんだ床屋さんがあるこそ、被災者の方が元気になります。元気になるから復興の意欲がわいてくるということが、全ての基本ではないかこの時思いました。

(2) 仮設住宅を利用した「サポートセンター千歳」(全国初)

- ・災害救助法を適用した仮設住宅団地内の集会所として、国・県・市で合意
- ・通所介護、訪問看護、訪問介護、配食サービス、介護予防、各種相談
- ・社会福祉法人に委託 2004年12月4日 ⇒ 2006年12月13日
- ・延べ利用人数 21,487人



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

サポートセンター千歳、これは山古志の地区ではないのですが、集会所を利用して高齢者の通所介護、訪問介護、配食サービス等を行うデイサービスセンターを置きました。社会福祉法人に委託して、平成16(2004)年12月4日から2年間ほど置きましたけれども、全国初の試みでした。これも東日本大震災に引き継がれましたけれども、全て被災者の方に元気を出してもらいたいという気持ちから行ったことです。

集団移転は、山古志、越路、川口、小国、それぞれの地域で5集落でしたが、成功しました。特に山古志の檜木集落は、写真があります。これは天空の里と呼ばれていますが、随分谷の深いところから高台に移転しました。実現までに実に24回の会議を開催しました。一切押しつけはしませんでした。これは、先ほどの平井先生のお話の中でもありましたが、3カ月の冬休みがあることが非常に大きかったです。ですから、私は今でも思いますけれども、結論が出るまで急がせてはいけません。これは特にメディアの方をお願いしておきます。急がせてはいけないということが大事なことだと思っています。

(3) 集団移転の成功のカギー時間をかけた話し合い

- 集団移転までの2年半、住民は24回の会議を開いて議論
- 住民の合意に達するまでには、多くの話し合いと時間が必要
- 被災者の意思を尊重したことが帰村後の活力につながった



山古志地域	檜木集落	53人 15世帯
	木箱集落	24人 10世帯
越路地域	西谷地区	71人 16世帯
川口地域	小高地区	102人 24世帯
小国地域	山野田地区	27人 9世帯

2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

とにかく、住民が合意に達するまでにはいろんなことがあります。それぞれ経済事情が違いますし、もっと言うと、例えば選択肢の中に、山古志を出て長岡の息子夫婦と暮らす選択が

あったとしたときに、それは直に嫁しゅうとの問題に繋がったりするわけです。そういう問題に行政は関わられません。ですから、住民の皆さんが自らの意思で決められるように配慮しました。

中山間地型復興住宅を開発しましたけれども、とにかく1,000万円のできることを目標にして、実際は1,000万円を少し超えました。次の写真が長岡市営の山古志竹沢団地、家賃は1万円ちょっとぐらいに設定したと思います。市営住宅をモデル住宅としてつくったときの住民の皆さんの目の輝きを見たときに、これも単なる住宅開発ではなくて、目標を持ってもらう。山古志に帰るぞという目標を、しっかりとした形

(4) 被災者を元気づけるための中山間地型復興住宅の開発



- 被災者を元気づけることを目的として低コストで地域対応型の「中山間地型復興住宅」を検討
- 住宅計画の専門家、地元大学、地元建築等関連業界と連携
- 最小限の間取りを1LDK(2DK)とし4間×4間=16坪と設定
- 雪処理対策費用(高床や屋根雪処理)を加えて1,000万円と設定
- 低コスト住宅の施工にも建築関連業界との協力体制を構築

長岡市営(山古志)竹沢団地に適用



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

6

で、モデル住宅で示そうというのが動機でした。ですから、人の力を引き出すのが、この政策の眼目だったわけです。

復興基金事業は、パネラーの稲垣さんが高橋さんに話していただけたと思いますが、復興支援組織を2つつくりました。一つは、公益財団法人山の暮らし再生機構、もう一つは、公益社団法人の中越防災安全推進機構です。これは平井先生が中心になってつくっていただいたものです。特に山の暮らし再生機構は、復興支援員の配置で非常に大きな役割を果たしていただいたと思っています。

(5) 復興基金事業の活用

① 復興支援組織を設立

(公益財団法人)山の暮らし再生機構

- 中山間地域の持続可能な形成を目的
- 出捐金300万円は全額、市が拠出
- 復興支援員の配置、起業支援、魅力発信など

(公益社団法人)中越防災安全推進機構

- 中越メモリアル回廊の企画、設置、運営
- 中越市民防災安全大学の運営

2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

中越防災安全推進機構が行っている業務は2

つあって、中越メモリアル回廊の企画、設置、運営と中越市民防災安全大学の運営です。中越市民防災安全大学は、長岡市だけで500人を超える卒業生がいます。これらの中間支援組織の存在が非常に大きかった。これが、また被災者を励ますことにつながったと思っています。

旧山古志村は、ある意味では閉鎖的な地域です。亡くなった長島衆議院議員が村長のときに私に言っていました。合併した後に復興管理官として長岡市に奉職していただいたんですが、2,200人の村民の経済状況が全部わかる。誰がどういうタバコ吸っているかまでわかるとおっしゃる。そういう社会は非常にコミュニティが強い反面、閉鎖的な面もあります。

また、村長以外に指導力を持っている方がいっぱいいます。そういうところです。復興支援員が中心でしたけども、外から応援に来てくれることで非常に活性化します。やる気が出てきます。復興支援員は、非常に大きな役割を果たしたと思います。これは東日本大震災にも引き継がれました。

② 復興支援員の活躍

- 被災地で初めての人的支援制度として設置
- (公財)山の暮らし再生機構が、復興基金を原資として雇用(長岡市では16人が活動)
- 設置期間は5年間。実績が評価され延長
- 東日本大震災被災地でも同様の人的支援制度を設置



- コミュニティ機能の維持・再生のための話し合い支援等
- 行政と住民の意見調整、他地域との交流事業

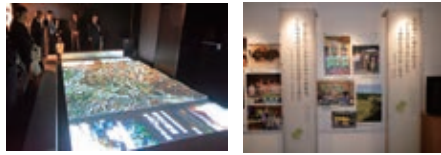
2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

ちなみに、例えば集団移転の話し合いのときでも、必ずしもみんな隣の家と仲がいいわけではないのです。そういうときに第三者が入ることで、本当に大きな力が出てきます。これは、また稲垣さんが実例を示されると思います。

次に、中越メモリアル回廊。地域組織による運営を行っており、これは山古志復興交流館おらたの事例です。こういうジオラマみたいなものもありますけど、次頁の写真の右には村民の当時の言葉が全部出ています。これも人を中心に考えた復興交流館です。川口きずな館も運営は行政ではなくて、むしろ住民組織で運営していただいています。これが非常に大きな力になったと思います。

③ 中越メモリアル回廊-地域組織による運営

やまこし復興交流館おらたる



川口きずな館



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

住民パワーによる復興について話します。木籠メモリアルパーク、例の天然ダム、河道閉塞の地域です。最初は、住民の方は自分の悲劇を人に見せるのは嫌だとおっしゃってたんですけど、自分たちの苦しんだ経験を東日本大震災の被災地の人に話をすることは大変なパワーを生みます。

(6) 住民パワーによる復興

木籠メモリアルパーク



住民自らが水没した家の案内人！

「地震の恐ろしさ、人と人の絆など震災で学んだ事を後世に伝えたい。」

2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

本当に住民自らが案内をしたり、郷見庵という販売所まで住民の皆さんが設置しました。

山古志のお母さん達が食堂を開店

住民の総意と負担でバスを運行



その名も「多菜田(たなだ)」

「訪れる人から、ふるさとの魅力を改めて気づかされた。」

総合特区や構造改革特区で活動を支援

コミュニティバス(1世帯の年会5,000円)

2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

山古志のごく普通のお母さんが、多菜田という食堂をつくって、まだ繁盛しています。つい昨日も食べてきました。こういうことは、旧山古志では起こり得なかった。外から人が来たおかげで、普通のお母さん方が食堂をつくらうかという気持ちになってくれたことがうれしかったのです。

向かって右はコミュニティバスです。1世帯

の年会費5,000円では足りませんから基金等で補助をしています。バス路線がなくなったので、全部自分たちでコミュニティバスを走らせる、大変素晴らしい活動になっております。

アルパカ牧場があります。これも住民組織です。かわいいですよ、ぜひ行ってください。

向かって右側はキャンドル・ジュンさんが関わって下さった「ソング・オブ・ジ・アース」というイベントです。今はもう終わってしまったかもしれませんが、住民はまだ続けると言っています。去年も開催しましたが、こういうことを通じて元気になることが僕は大きいことだと思います。

住民がアルパカ牧場を開設

川口地域「ソング・オブ・ジ・アース」



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

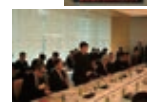
他の被災地支援です。私が今持っているこの本(「中越大震災-自治体の危機管理は機能したか」)は、長岡市災害対策本部で編集して、職員や住民の方、亡くなった長島さんも書いておられますけど、三十数名で書き上げました。東日本大震災や熊本地震の被災地でも配りました。中越地震の教訓を生かした被災地支援の事例について書いているのですが、少し残念なのは、この本、熊本市長の大西さんがすごく役に立ったと言ってくれたんです。一瞬うれしかったんですけど、よく考えたら、十何年たって役に立つとはどういうことだと。国は何をしてたんだと言いたくなってしまふようなところがありますが、こういうものが中越から伝わっていききました。

2. 中越地震の教訓を生かした被災地支援

○被災地の市町村長に
長岡市災害対策本部編集の記録集を配布



○復興構想会議部会長代理に就任
中越の経験を東北へ



○被災地への経験者の派遣
(官民協働型支援)



2019.2.5 市民との協働による復興 森 民夫

五百旗頭先生がいらっしゃるんですけど、復興構想会議部長代理として色々提案させていたくださりまして、復興支援員等は実現しましたが、復興基金だけはうまくいきませんでした。

それから被災地への経験者の派遣、これは官民協働型支援をやりました。中越から東日本大震災被災地等、熊本も含めて他の引き継がれた事業をまとめますと、コミュニティを重視した応急仮設住宅は、先ほどの先生の話で、みなし仮設が増えたので難しかったそうですが、コミュニティを重視しようという精神だけは生きています。

(1) 中越から東日本大震災被災地等他の被災地へ

引き継がれた主な事業・制度等

- コミュニティを重視した仮設住宅
- 集会所を活用した高齢者施設の設置
厚生労働省が長岡方式の活用を促す通達
- 仮設住宅地への店舗の設置
中小企業基盤整備機構「仮設施設整備事業」の創設
- 集団移転の成功の秘訣
山古志地域「天空の里」への視察が多数
- 震災の記憶を次世代に伝えるというコンセプト
宮古市「津波遺構 たろう観光ホテル」等
- (復興)支援員の配置とノウハウ

引き継がれなかった主な事業・制度等

- 自由度の高い「運用型復興基金制度」
- じっくりと腰を据えて被災者の自主性を尊重した復興の実施

2019.25 市民との協働による復興 森 良夫

集会所を活用した高齢者施設の設置は、厚生労働省が長岡方式として広めた結果、東日本大震災の被災地に何カ所かできています。応急仮設住宅への店舗の設置も長岡が初めてだったのですが、今は中小企業基盤整備機構という組織が仮設施設整備事業を創設して、機構がつくって安くレンタルする新しいシステムができました。集団移転は、随分山古志の天空の里などに来ていただいて、とにかく徹底的に話し合うことが大切だということが引き継がれていったと思います。

宮古市の津波被害以降、たろう観光ホテルに私も関わったんですが、震災の記録は次世代に伝えるというコンセプトもつながったと思いますし、復興支援員の配置とノウハウも、名前は変わりましたが東日本大震災へとしっかりつながっています。

引き継がれなかったことを申し上げますと、自由度の高い運用型復興基金制度が引き継がれなかった、先ほどの平井先生の話と一緒にです。それから、じっくりと腰を据えて被災者の自主性を尊重した復興の実施はなかなか難しいことで、中越の場合は雪が5メートルも降ることが逆に大きかったなど、今実感しているところです。

官民協働型支援の実践ですが、チーム中越という名前で、市の職員と中間支援組織の皆さんとNPOの方が協働で支援に行き、熊本地震の被災地で活躍をしてきました。こういったことが本当に今つながっていると思います。

(2) 熊本地震での官民協働型支援の実践—チーム中越の活躍



熊本地震・支援団体「火の国会議」に参加



熊本市の避難所で運営会議を開催



お茶会の開催



段ボール製の更衣室兼授乳室を避難所に設置

2019.25 市民との協働による復興 森 良夫

15

最後に、この熊本の支援については、あのオウム事件で有名な江川紹子さんに絶賛していただきましたことを申し上げます。

熊本での官民協働型支援を江川紹子氏が評価



2019.25 市民との協働による復興 森 良夫

16

これを最後に入れるのも市長を退任してからです。以上です。

平井 続きまして稲垣さんお願いいたします。

「中越防災安全推進機構の教訓の伝承」

稲垣 文彦

(中越防災安全推進機構統括本部長・業務執行理事)

稲垣 御紹介いただきました中越防災安全推進機構、稲垣でございます。どうぞよろしく申し上げます。



私から御紹介させていただきますのは、今、森前長岡市長からもお話があり、平井顧問からもお話がありました、中越防災安全推進機構。震災から2年目に、実は平井先生を中心に、森前市長の後押しをもとにできました中間支援組織です。この教訓伝承の現在の取り組みを、冒頭簡単に御紹介をさせていただきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願ひしたいと思っております。

私どもの機構ですが、大きく3つの取り組みをしております。

1つが震災の復興の教訓を生かした取り組みで、Iターン留学 にいがたイナカレッジです。これは全国ですごく有名でして、被災地の皆さん方が一生懸命自分たちで頑張っているけど、担い手が少ないといった声をもとにできたプログラムです。都会の若い人たちに1年間、田舎でインターンシップをしていただく取り組みをずっとやっています。



そこにも少し御紹介していますが、これは移住の取り組みではありませんが、この4年間ぐらいで27人若いインターン生が来ています。22人が、新潟の中山間地の4メートルも雪が降るところに移住をしてくれまして、イン

ターン生全体の81.5%です。こういう取り組みを、実は私どもの機構でやらせていただいております。

もう一つは、震災の教訓を次の災害に生かすことで、地域防災力センターという取り組みです。ここでは平井先生に始めていただきました中越市民防災安全大学、これも長岡市さんとともにやらせていただいております。600人を超える



安全士の皆さん方が生まれておりますし、きょうもいらっしゃっていますが、中越市民防災安全士会という会がありまして、この方々が長岡市の防災の取り組みをされています。

ほかにも、先ほど森前市長からも御案内ございました、チーム中越という形で、官民協働の被災地応援をしておりますし、防災科学技術研究所と気象災害軽減イノベーションセンターで、IoT技術を使って次の防災に役立てようという取り組みもしています。新潟県とは防災教育の取り組みを一生懸命やらせていただいております。こういった防災力センターの取り組みがございます。



最後に3つ目、花角知事からも御案内のあった、中越メモリアル回廊は、3施設4パークで

す。今、年間8万5千人ぐらいの方々にお越し
 いただいて、特に最近目立のは子供たちです。
 防災教育に活用いただくような場面が非常に増
 えてきました。

あと、先ほど森前市長も軽く触れられまし
 た、山古志のおらたる、川口のきずな館は、地
 元のNPOの皆さん方に運営委託をして、取り
 組みをさせていただいています。こんな3つの取
 り組みをやっているところが、中越防災安全推
 進機構です。

ここから少し、中越防災安全推進機構の震災
 の教訓の伝承の取り組みをお話しさせていただ
 きたいと思いますが、大きく2つあります。
 これは県内の取り組みですが、1つは「教訓・



知見を地方創生にいかす」。これはいがた
 イナカレッジです。それから「教訓・知見を防
 災・減災にいかす」取り組みで、地域防災力セ
 ンターの取り組みです。

新潟県の地図で色を分けておりますけれど
 も、グリーンがイナカレッジ、紫が防災力セン
 ターです。市町村と一緒に中越地震の教訓
 を伝承するような取り組みをやらせていただ
 いています。言ってみれば、お仕事を一緒にや
 らせていただいている取り組みです。

それ以外にも、御存知のとおり中越沖地震の
 メモリアル施設の運営のお手伝いとか、あるい
 は今、糸魚川大火の復興のまちづくりのお手
 伝いを私どもでやらせていただいています。こ
 のような県内の取り組みをやらせていただい
 ています。

これは全国の教訓を伝える取り組みです。
 チーム中越、官民協働で長岡市、我々の機構、
 NPO、安全士会、こういった方々と一緒に
 なって被災地を訪れております。この資料には
 常総市の水害、あるいは熊本地震、今年の岡山

の水害の写真を載せております。

先ほど森前市長からも御案内がありました、
 皆さん方の資料の右の上には釜援隊を掲載して
 いますけれども、これは復興支援員です。復
 興構想会議で森前市長から強く後押しをして
 いただいて、できた制度です。お手元の次のス
 ライドを見ていただければわかると思いますが、
 現在364名の方が東北の被災地で活躍をされて
 いる取り組みです。そのような取り組みを我々
 としてはサポートさせていただいています。



最近、中越はお人よしだと言われています。
 我々の機構、あるいは姉妹の組織である山の暮
 らし再生機構から、各被災地にこれだけの人が
 行っています。帰ってくる見込みはありません。
 東北には4人行っておりまして、宮城に2
 人、福島に2人。熊本には今、山の暮らし再生
 機構から西原村に1人、五木村に1人、佐賀県
 に1人、これは帰ってきません。

今日は神戸の方も多いので配慮して書いてお
 りませんが、兵庫県立大学におられる澤田先生
 は、長岡造形大学におられた先生ですし、私ど
 もの中越防災安全推進機構の前身の中越復興市
 民会議にいた宮本先生も兵庫県立大学に行かれ
 ました。

私どももいろんなところからのお声がけが
 あったときは、本人が行きたいと言えば大いに
 応援をして、こういう中でみんなで連携して一
 緒に復興していこうじゃないかと、そんな考え
 で実は応援をしているところです。

ここからは、教訓がどんなふうにかかされて
 いるかという取り組みを御紹介します。

「復興支援員」制度について

制度の概要

- 目的：被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協働活動」を通じて、コミュニティ再生を図る
- 実施主体：被災地方公共団体（被災市町村）が中心に、被災地復興推進協議会等を通じて、被災地復興推進協議会等を通じて実施
- 設置経緯：被災地方公共団体が定める復興計画等に基づき、復興支援員を派遣し、被災地復興推進協議会等を通じて実施
- 期間：被災1年以上
- 対象者の支援：被災支援員を派遣する地方公共団体に対し、復興支援員派遣費（2021年度～）

復興支援員（2021年度）

- ①被災支援員を派遣する地方公共団体に対し、復興支援員派遣費（2021年度～）
- ②その他、地域おこし協力隊等のノウハウを伝達し、普及や研修、マナー・ドレッシング、情報提供の面で地方公共団体をサポート

被災地復興推進協議会

被災地復興推進協議会とは、被災地復興推進協議会等を通じて、被災地復興推進協議会等を通じて実施

被災地復興推進協議会

被災地復興推進協議会とは、被災地復興推進協議会等を通じて、被災地復興推進協議会等を通じて実施

総務省地域自立応援課資料から

地域おこし協力隊について

地域おこし協力隊とは

- 制度概要：都市圏から過疎地域等の過疎化地域に、生活の拠点を移し、地方公共団体の地域おこし協力隊員として活動。一定期間、地域に定住し、地域の方々と地域再生の取組を推進し、P（人）の地域おこし協力隊員として活動。
- 実施主体：地方公共団体
- 活動期間：原則1年以上2年以下
- 活動内容：地方公共団体の地域おこし協力隊員として活動。一定期間、地域に定住し、地域の方々と地域再生の取組を推進し、P（人）の地域おこし協力隊員として活動。

地域おこし協力隊員の派遣

地域おこし協力隊員の派遣は、地方公共団体の地域おこし協力隊員として活動。一定期間、地域に定住し、地域の方々と地域再生の取組を推進し、P（人）の地域おこし協力隊員として活動。

年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
募集人数	494	2574	4824	4874	5794	5,624	2,794	4,264	4,824
隊員数	1,124	4,024	14,724	20,724	11,024	4,424	4,724	4,824	4,824

地域おこし協力隊員の派遣

地域おこし協力隊員の派遣は、地方公共団体の地域おこし協力隊員として活動。一定期間、地域に定住し、地域の方々と地域再生の取組を推進し、P（人）の地域おこし協力隊員として活動。

総務省地域自立応援課資料から

中越地震の教訓・知見が全国の地方創生をリードしております。これは余り報じられていません。全国では有名な話で、新潟の人が知らないだけです。地域復興支援員の教訓・知見が地域おこし協力隊につながっています。これは私が言ってるわけではなくて、地域おこし協力隊を創設した、当時の総務省の地域力創造審議官の椎川さんがおっしゃっておられるわけです。実は地域復興支援員を模したものだということです。

中越地震の教訓・知見が全国の地方創生をリードする①

地域復興支援員の教訓・知見が地域おこし協力隊に！



地域おこし協力隊は、現在5,000人に迫る勢いで全国で活躍しております。総務省が新しい数字を出しまして、2024年には8,000人の取り組みに広がります。この取り組みに、実は中越地震の教訓が生かされています。ここに書いてあります「奇跡の集落」、これも中越の震災復興の取り組みを書いたものです。ぜひお読みいただきたいと思います。

もう一つは「にいがたイナカレッジの教訓・知見が関係人口に！」。関係人口という言葉は、昨年来から国土交通省、総務省の施策に入られております。この言葉が生まれたのは、にいがたイナカレッジの取り組みからです。先ほど来、平井先生が交流人口とおっしゃってましたけれども、今は関係人口と言っています。これも私が言ってるわけではなくて、ソトコトの編集長の指出さんが、にいがたイナカレッジが生みの親だと言ってますので、私が自画自賛しているわけではありませんが、こういった取り組みが全国で行われています。

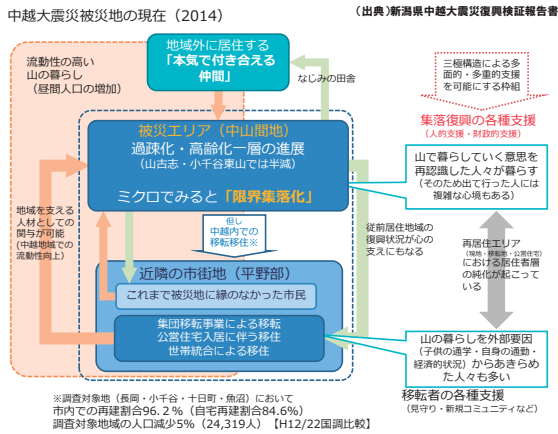
その中から生まれた移住女子という言葉もあります。この関係人口、あるいは地域おこし協力隊の視察で、全国から長岡に人がお越しいたっています。これは大変ありがたいことだと思っております。

中越地震の教訓・知見が全国の地方創生をリードする②

にいがたイナカレッジの教訓・知見が関係人口に！



この関係人口の話は、実は中越大震災復興検証の中でも関係人口とは言ってませんが、定住人口ではなくて交流人口で見ていこうと、そのような考え方が実は復興検証の中にも出ております。



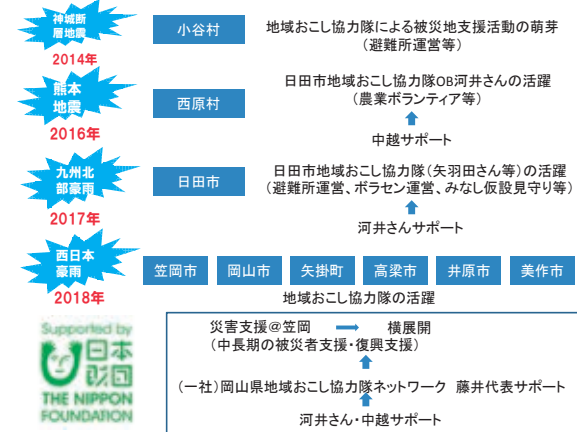
最後に、少しうれしいこととお話しします。昨年の西日本豪雨災害は悲しい出来事でしたが、ここでこんな取り組みがありました。こう言うのと何ですが、私は地域おこし協力隊の研修会をやっています。私の教え子の皆さんが、今回、岡山、愛媛で地域おこし協力隊の現役隊員、定住したOB、OGの方が水害のときに被災地支援で活躍してくれました。その現地にいる被災協力隊を全国の協力隊が応援したという取り組みがありまして、これは大変うれしい展開になっています。新しい復興の担い手になっていくのではないかと私自身思っています。

新しい本（「地域おこし協力隊 10年の挑戦」）が2月に発売されます。そこにも被災地での地域おこし協力隊の活躍が書かれておりますので、ぜひお読みいただきたいと思います。



いずれにしても、この地域おこし協力隊制度が平成21（2009）年から始まっていますが、その後、たび重なる地震災害、水害で、平成26（2014）年の小谷村の地震から地域おこし協力隊が災害に関わるようになりました。その後、熊本地震、九州北部豪雨で顕著になっていまして、実は今、日田市は自分たちの地域おこ

し協力隊員を宇和島市にコミュニティ再生で派遣をしています。こんな取り組みまで展開していきまして、西日本豪雨で完全に新しい担い手として生まれてきたということです。これも、中越地震の教訓が被災地に生かされているものと考えています。



私も機構の中間支援組織の現在の教訓伝承の取り組み、甚だ簡単ではございますが御紹介をさせていただきました。

以上です。

平井 続きまして、田村さんからお願いいたします。

「中越地震からの復興状況をどう捉えているか。そこでの教訓、知見は東日本大震災や熊本地震などで生かされているか。」

田村 圭子
(新潟大学危機管理本部危機管理室教授)

田村 登壇者の並びの中で見ていただきますと、私はいろいろ仲間外れのところがあるのかなと思います。

女性であることは置いておいて、1つは、私は当事者ではないです。10年前に新潟県民、新潟市民になりましたので、新潟県中越地震が起きましたときには、実は外から地震の様子を眺め始め、そして研究者として、支援活動という名のもとに行政の皆さんと協働しながら研究活動をさせていただきました。外から見た研究者がどのように中越地震を捉えているのか、他の災

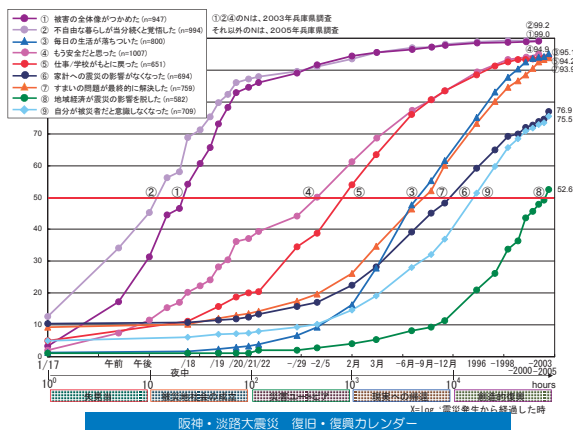


害を捉えているのかというお話をさせていただこうかなと思っております。

阪神・淡路大震災、中越地震、そして東日本大震災の復興は、全然違う災害です。比べてみると復興の進捗はどういうものなのかというのを、研究者は1つの物差しを当てて見たくなるものです。

ただ、さまざまな物差しの当て方がございます。私たち研究チームの物差しの当て方は、被災者の皆さんに直接聞いてみようということで、いろんな質問をしています。

復興カレンダーのグラフ(図A参照)をご覧ください。「1番、被害の全体像がつかめたのはいつですか」「2番、不自由な暮らしが当分続くと覚悟したのはいつですか」「3番、毎日の生活が落ちついたのはいつですか」「4番、もう安全だと思ったのはいつですか」「5番、仕事/学校がもとに戻ったのはいつですか」「6番、家計への震災の影響がなくなったのはいつですか(家の経済状態への震災の影響がなくなったのはいつですか)」「7番、住まいの問題が最終的に解決したのはいつですか」「8番、地域経済が震災の影響を脱したとあなたはいつお感じになりましたか」「9番、自分が被災者だと意識しなくなったのはいつですか」という質問項目を設けました。これを質問調査票にカレンダーを書いて、9つの質問の「いつですか」に答えていただきました。



【図A：阪神・淡路大震災 復旧・復興カレンダー】

阪神・淡路大震災のときは、例えば「最初に雨が降ったのは〇月〇日とか、中越地震のときは「最初に雪が降ったのは〇月〇日」と、地域の皆さんが覚えておられるようなものを書いたカレンダーを用意しまして、この質問項目に当

てはまるところに丸をつけてもらいました。このカレンダー状のものを質問票に採用したことが「ミソ」でして、被災者の皆さんが記憶をたどっていくことができる工夫となりました。これを関係者の間では「復興カレンダー」と呼んでいます。

では、この復興カレンダーグラフは一体何を表すのか、たくさんの方が丸をつけていただいて、その〇の数が回答者の5割を超えれば「その地域が被災者の大半が主観的にそうだった」であろうと理解しようということです。例えば、被害の全体像がつかめたと阪神・淡路大震災のときに被災者がおっしゃったのは、実は1月17日に起こって次の18日には、半分ぐらいの方が「全体像がつかめた」と言っています。

阪神・淡路大震災は6,400人以上も亡くなるような大きな災害だったのですが、直下型地震であり、火災は大変だったんですが、それ以外では大きな余震もなかったのも、実は全体像は案外早く皆さんが察知されていたとお考え下さい。

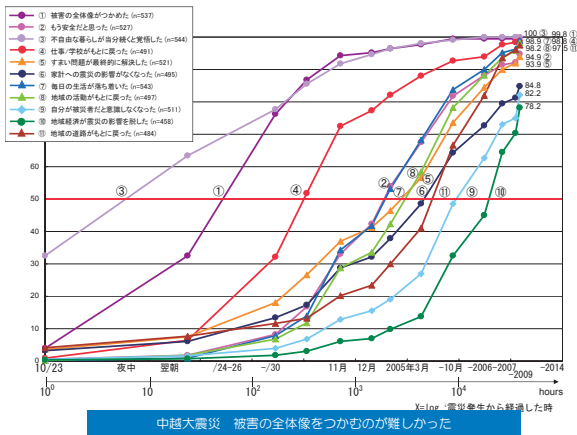
ただし、この5割という割合を全体に適用してよいのか、というところには議論があります。例えば、新聞記者の皆さんには「8割まで復興していないと被災者が復興したとは言わない」といつも叱られてしまうのでハードルが高いですけど、行政的には5割で「マジョリティーを超えればいい(復興した被災者が多数派になればいい)」との1つの判断がありますので、5割を基準に見たりしております。

阪神・淡路大震災においては、10年目で「もう自分は被災者ではないと言った人が75%」です。これはひょうご震災記念21世紀研究機構と一緒に実施した調査ですが、これで当時7割復興という文字が新聞に躍りまして「7割も復興した」と研究者は言い「7割しか復興していない」と新聞記者の皆さんはおっしゃった数値根拠が、実はこれです。

もう一つの復興を測る重要な質問は「地域経済が震災の影響を脱したとあなたはいつお感じになりましたか」というものです。これについては、10年目で52.6%、つまりやっと5割を超えたところですよ。10年目で、震災の影響を地域経済が脱したと言った方は52.6%「しか」いられなかった。これを中心としまして、阪神・淡路大震災の規模の災害であれば7割復興に10年、だけど経済は5割と1つ頭に置いて

いただく必要があると思います。

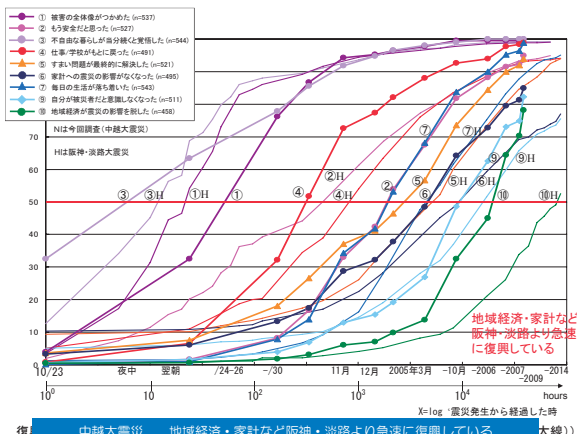
では、新潟県中越地震ではどうなっているのか。阪神・淡路大震災のときは、次の日に全体像をつかめたんですが、中越地震のときは、と



中越地震 被害の全体像をつかむのが難しかった

にかく山の中で何が起きているかわからない人たちがかなりいましたので「被害の全体像」をつかむのに時間がかかっています。

3日ぐらいたってからでも、やっと何となく全体像がつかめたという人がまだ半分しかない状況になっています。これは中山間地域の災害の特徴であり、そして余震も多かったのだというところかなと思います。

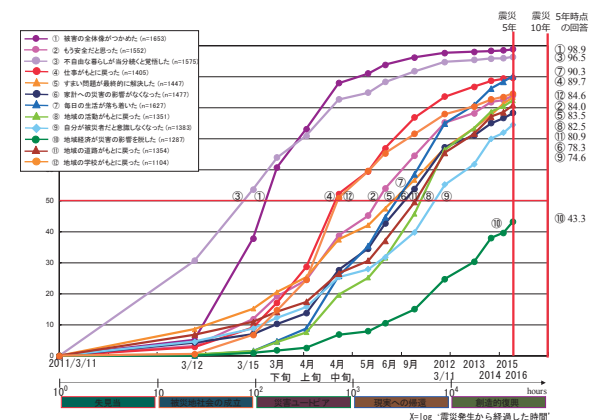


中越地震 地域経済・家計など阪神・淡路より急速に復興している

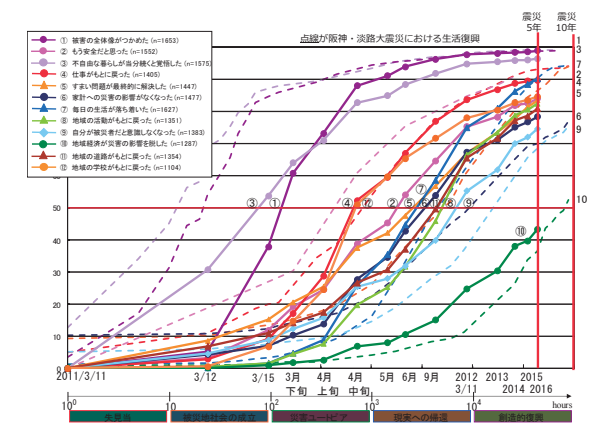
では、新潟県中越地震の復興の様子はどうなのかというと、阪神・淡路大震災と同じ物差しを当てさせていただくと、7割復興は7年から8年の時点だったのではないかとみられます。ただ、被害が甚大で、全村避難を余儀なくされた旧山古志村とほかの被災地とでは随分差がありますので一概には言えませんが、平均的な全体像としてそういったことがあります。

「経済はどうか、震災の影響は脱した」と言ってくださった方が、被災者ではない新潟県民の感覚と同じぐらいの域に達している数字

がありますので、少なくとも皆さんの経済の戻りについての評価は、阪神・淡路大震災に比べれば、非常に高かったのです。実際に経済がよくなったかどうかという疑問を抱かれる方も多いかとは思いますが、主観的には「地域経済が震災の影響を脱した」と多くの被災者が阪神・淡路大震災より早い段階で、そう思っていたのは、こちらに御登壇いただいている方、それから会場の皆さんを含め、被災者や支援者が頑張ってきた成果が、そういう被災者の主観的評価につながっているのではないかと思います。



ポイント1 震災から5年経ても、4分の1は被災者意識を持ち、半数以上が地域経済が戻らないと考えている

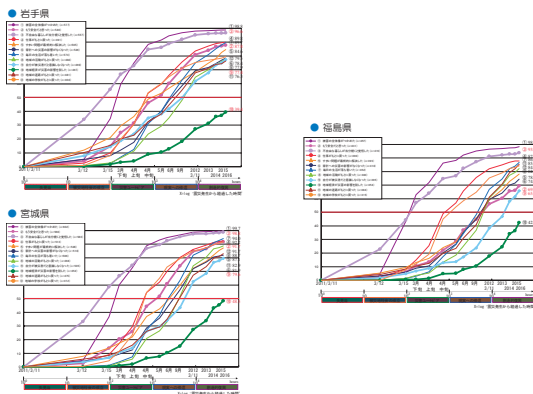


ポイント2 東日本大震災からの復興は阪神・淡路大震災よりも早い

また、東日本大震災がどうなっているかということも興味深いので、この調査についても一生懸命やりました。本日お越しの東北大学の今村先生にもいろいろと御助言をいただきました。まだ10年たっていませんので、震災から5年を経たときの調査があります。全体の4分の1の方はまだ被災者意識を持っていて、半数以上の方が、地域経済が戻らないと考えています。阪神・淡路大震災とかと比べると、実は結構立ち上がりは早いように見受けられます。た

だ、ここが一番の問題は、3つの県において差があることです。

5年目の復興の様子を概括すると、福島県が一番遅く、宮城県が早くて、その真ん中が岩手県になります。具体的には、宮城県は88%の方が5年目で「もう被災者ではない」と言っています。経済は48.5%の人が「もう震災の影響を脱した」と回答していますので、宮城県は5年目で阪神・淡路大震災の復興のスピードを超えています。岩手県は78%の方が、私は被災者ではないとおっしゃっています。これは7割復興には達していますが、地域経済は震災の影響を脱したと考えている方は39.4%ですので、宮城県より苦しい状況です。

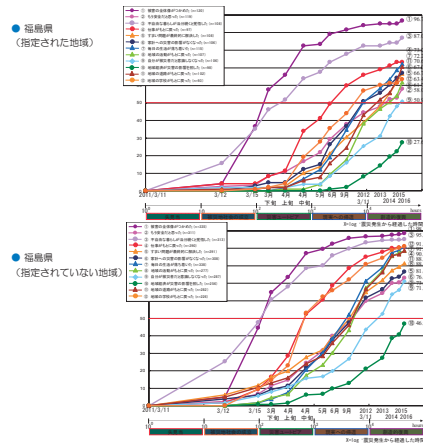


ポイント3 福島県は、岩手県や宮城県に比べて復興が遅れている

福島県は、65%の方しかまだ被災者ではなくなっておっしゃっていません。経済はまだまだ低い数値にとどまっていますが、意外にも岩手県よりも少し高いのです。42%という結果になって、これをどうぞ覧になるかです。現在は、多くの資源が福島県に投入されていますので、岩手県よりも高い割合となっておりますが、今後まだまだ変化していきますので、この数字が最終着地点ではございません。これが今後どうなっていくのか、発災から10年後の東京オリンピックの頃に東日本大震災の復興のめどとすることになっていきますが、さてどうなりますかということところです。

今度は福島県の中でもう一つ、いわゆる避難指示の指定を解除されたところとそうでないところを比べています。これを比べていただくと、まだ避難指示が解除されていないところは非常に低くて50%、被災者でないという方は半分しかいらっしゃいません。地域経済が震災の影響を脱したと回答した方はは27%にとどまっています。一方、解除されたよと、もう自由に

行き来ができるようになりましたということころは、7割の方が被災者ではなくなっておっしゃっていて、46%の方が経済も震災の影響を脱したのではないかと回答されているということは、やはり東日本大震災の一番の問題は、地域によって復興のスピードの差が大きいことかなと捉えています。



ポイント4 福島県の指定区域居住者の半数は未だに被災者だと考えている

このような様々な災害の復興の進捗に同じ物差しである質問紙調査を実施することは重要なことであると受け止めておりますが、このような調査は実は大変な面もございます。例えば、東日本大震災の被災地に対する調査においては何が大変かということ、被災地が広くて、調査に手間とコストがかかって継続ができません。ですので、応援して下さる方を募集しております。これには被災地や国民のご理解ご協力と行政の力が結集されて実現できることです。このような復興の進捗を国内のみならず世界に発信していくには、このようなやり方で、被災地の復興の特徴を調べていくのも1つの手法ではないかと御紹介させていただいた次第です。

平井 それでは、高橋さんお願いします。

「被災地の取材からみた震災復興」

高橋 渉

(新潟日報社報道部デスク)

高橋 新潟日報の高橋と申します。パワーポイントを使いませんので、自分の書いた記事を持ってきました。被災地を取材してきた報道機関から見た復興の課題などのテーマについてお話ししたいと思います。



新潟日報では、災害報道、防災報道に力を入れてきました。平成16（2004）年の中越地震では2年連続で通年企画を展開しました。私もチームに加わった「復興へ 中越地震」と「復興公論」です。また、中越地震が起きた10月23日はもちろん、新潟地震や中越沖地震があった日の近くになると、特集や連載などを続けております。また、子供向け新聞のふむふむでも、定期的に防災の大切さを記事にしてきました。

平成26（2014）年は新潟地震から50年、7.13水害と中越地震から10年、新潟焼山噴火から40

年という節目の年でした。行政や中越防災安全推進機構とともに、防災・減災新潟プロジェクトと銘打ち、教訓を伝える大切さを伝えました。平井先生はもちろん、パネリストの3人の皆さんにもシンポジウムなどで登場していただきました。

取材を通じて復興とは何かという難しいテーマをいただいたのですが、まず被災した方々がどういうふうに思っているのかに尽きると思います。

阪神・淡路大震災では、震災前より人口が増えたとか経済の指標が上がったとかといったことで、復興がいかに行われたかということになりましたが、中越地震では少子高齢化が進む中山間地が被害に遭い、時代も違いますが、阪神・淡路大震災のように右肩上がりの復興は難しい状況にあります。経済指標では表せない復興を山古志モデルと呼びました。被災者がどういうふうに思うかに尽きると思います。

今、原稿が出たんですが、そんな新しい価値感から生まれる復興の形として、最初に思い出したのがこのおばあちゃんです。中越地震1年目の通年企画、「復興へ 中越地震」の記事を紹介します。

掲載日:2005年06月16日, 面名:A30121, 記事ID:N20050616A30121060



掲載日:2006年02月05日, 面名:A10121, 記事ID:N20060205A10121040



この方は、山古志の池谷集落で暮らす青木マツエさんです。長岡市の陽光台の応急仮設住宅から、毎日のように白い軽トラで通っていました。稲垣さんとかも支援に行ったんですが、仮設で畑をつくっても、やはり土が違うのか、神楽南蛮が辛くならないそうです。辛くならないんだよとおっしゃってたんですが、山古志にお父さんと2人で帰って、笑顔が戻りました。この方にとっての幸せの形は、朝、山古志の空気を吸うとすごくおいしい。そして、そういうのが彼女の指標だと思っています。山古志の土をさわって、朝おいしい空気を吸えるのがマツエさんの幸せの指標だと思います。

続いては、2年目の通年企画の「復興公論」という記事です。この会では、小千谷市の塩谷集落の星野武男さんを取り上げました。塩谷集落は小学生3人が犠牲になりました。武男さんは全壊した家の下敷きになって亡くなった和美さんのお父さんです。彼は仮設にいたときから、塩谷に戻る、和美の近くにいたいからとずっとおっしゃっていました。しかし、苦汁の選択で平場へ集団移転しました。移転先の土地の価格が格安で、それが彼の背中を押したのです。

星野さんの自宅を再建するには、地盤改良だけで500万円かかると言われました。その分、平場では100坪の土地が買えます。塩谷の人から裏切り者だと言ってほしいとおっしゃっていたんですが、そんな仲間はいませんでした。

これが武男さんです。山に残りたいと思う人たちにとって、制度は山をおりる支援ばかりが手厚く感じました。後で復興基金のことは詳しく述べますが、例えば復興基金でも被災宅地復旧工事費補助がありました。これは、最初は収入要件があって、武男さんは使えませんでした。それでやむなく集団移転を決断しました。

掲載日:2006年10月25日、版名:E30101、記事ID:20061025E10101010



ただ、その後、基金の要件が緩和されて長期避難者が加わって、武男さんも利用が可能になりました。武男さんは、後から後からいい制度が出てくる、後出しじゃんけんみたいだと嘆いていました。多くの被災者からこういう声を聞きました。

取材を通じて、最初にできるだけ多くのメニューを選択して提示できれば、いろんな選択ができるのかなと思いました。結果として、塩谷では全49世帯のうち30世帯が山をおりてしまいました。

東日本大震災の話をさせていただきます。これは私が書いた震災3カ月後の連載です。中越地震を経験した本県から見た被災地の今を伝えようと現場に足を運びました。

御存知のとおり、3カ月後ですから、至るところで行方不明者を捜しています。復興なんて言葉は全く言えない状態でした。一方、中越地震の3カ月後を顧みると、全村避難した旧山古志村が、復興計画のために村民の意見を反映させる集落別座談会を始めた日です。そういう意味でも東日本大震災と中越地震の差がわかると思います。

掲載日:2013年06月11日、版名:社会、記事ID:KT20130611_00030006200000001



新潟日報は、中越地震の教訓を伝えるために、東日本大震災の取材をし続けております。風化させず伝え続けることが大切だと考えています。この方は、上越市の渡辺 稔さんと喜久枝さん夫妻です。南相馬市に嫁いだ娘さんを津波で失いました。この夫婦は、月命日には必ず



娘よ せめて暖かい海に

東日本大震災7年 被災者の支援 被災者支援 被災者支援

南相馬に通う 花束に思い託す

東日本大震災の被害と復興状況

発生時刻	2011年3月11日 午後2時46分
発生場所	太平洋沖 東北沖合
震源地	約130km北東 太平洋沖
震源の深さ	約24km
最大震度	7
被害総数	死者 25,998人、行方不明者 2,664人、被災者 約390万人
被災者の数	約390万人
被災者のうち、高齢者の割合	約30%
被災者のうち、女性	約55%
被災者のうち、子ども	約15%

3-11 被災地支援 復興推進協議会

プロ野球から被災地へエール 思いに触れる、教訓を生かす

県内各地 広がる新りの輪 結核も減、立ち上がる決意

車で南相馬を訪れています。年金生活のため高速道路が使えません。下道ですと行っています。今も娘さんの行方はわかっていません。震災4年目の3月11日から4年連続で、3月11日にこの現場を訪れて取材をしています。取材をすると、いつもお母さんと一緒に泣いてしまいます。

先程うちの社長が申しましたが、被災地責任という言葉があります。阪神・淡路大震災の取材を続ける神戸新聞の記者から、私も被災地責任という言葉を受け継ぎました。多くの人から支援を受けた被災地には、その後の被災地に支援を恩返しする責任があるということです。次の災害はないほうがいいに決まっていますが、災害はいつでも起こります。そういう神戸新聞社さんからのバトンを渡す責任があると思ひ、

やってきました。仙台に本社がある河北新報さんとは時々情報交換をして、一定程度の被災地責任ができたのではないかと思います。

常駐し共に悩み、学ぶ

向き合う 中越から東日本へ

被災者支援 阪神の教え 伝える役目も

3月11日 被災地支援

被災者支援 被災者支援

被災者支援 被災者支援

これは東日本の被災地で被災地支援に当たる北村育美さんです。先ほど稲垣さんからも御紹介がありましたが、福島に行った女性です。稲垣さんの仲間です。中越地震のときに大学3年生で、ボランティアで支援活動に参加していました。阪神・淡路大震災で被災者支援に取り組んで、中越地震、中越沖地震の教訓やノウハウを伝えた黒田裕子さん、亡くなられましたが、すごく有名な女性がいいます。その方から北村さんは被災者の支援方法を学びました。阪神の人たちから教えてもらったことを東日本大震災の被災地に伝えることが自分の役目だと、今も福島で活動を続けています。まさに私たちと同じように被災地責任を果たしていると思います。

これからも被災地責任を果たすため、震災を語り継ぎ、教訓を次の世代に伝えていくために記事を書いていかなければならないと思っております。

以上です。

中越の復興の現在をどうみるか 平井 では、これから議論に入りますが、5つ

ぐらいテーマを挙げたいと思います。

まず1番は、中越の復興の現在をどう見るかです。2番目が、中越の一連の復興過程の中で、大きな意味を持った施策であるとか動きはどういうものであったか。3番目が、中越の知識、体験、ノウハウがうまくいرونなところに伝わっていったらどうか。4番目が、大規模災害を想定した事前の対策と事後の伝承をどうするかという問題です。5番目は、人口減少、高齢化が進む中での復興とか地域創生のあり方はどういうものだろうか、このあたりを少し議論したいと思います。

まず最初に、復興について、最初に言いましたように、中越地震から今年で15年になり、震災復興期間10年プラス5年です。阪神・淡路大震災は、来年は25周年ですが、まちが復興したかどうか、ほとんど誰も問題にしません。しかし体験の風化、あるいは防災意識の希薄化は常に指摘されております。東日本大震災は8年経過しましたが、今から10周年にかけて、復興したかどうか非常に大きな話題になってくるし、あちこちで議論が展開されるだろうと思います。

そうしたことを考えると、中越は復興を語る最後の機会かもしれないと感じています。中越にとって震災とは何だったのか、震災復興とは何だったのか、復興したのか、現状はどうか、復興総括をそれぞれにやっていただきたいと思っています。

このあたりについて、森さんから順次、意見をお願いしたいと思います。

森 行政に携わっていた人間ですから、総括的に復興はどうだったかと申し上げる立場ではないと思います、批判を受ける側だと思います。ただ言えることは、中越地震以前の山古志と今の山古志とは全く違います。山古志だけではありません。川口の木沢とか越路とか小国を見たときにそうですが、明らかに変わったことがあります。それは、外から来た人との接点が出てきて、本当に我々を助けてくれる人が、こんなに外から来てくれたんだという感謝の意識を持っている方が多いということです。

もう一つは、国や県の力も相当大きくて、道路やそういったハードの改修がどんどん進んだことも、住民の皆さんは十分感じ取っていただいているだろうなと思います。

ただ、冒頭申し上げましたように私が一番大事にしたいのは、復興は被災を受けた人の心の問題だと思っています。その方々が元気になっておられるかどうかで見ると、個々に見れば非常に体が弱った人もおられるし、いろんな方がいらっしやいます。しかし、災害がなければ起きなかったような事象、先ほど申し上げたような、例えば多菜田という食堂だとか、おらたるの運営だとか、外から見に来た方々をきちんと案内している住民とかは、災害がなければなかったことだなと感じています。クローバーバスの運行もできなかったらどうかと思います。

そういう意味では、災害があったことがきっかけになって、新しいことに手がついた部分が非常に多いと言えらると思っています。

平井 では、稲垣さん。

稲垣 私も全体像から見るとという話ではなくて、私自身は中山間の人口減少した集落の皆さん方と関わってきましたので、そこから見ると、中越は復興したとはっきり申し上げていいのではないかと感じています。

震災8年から9年にかけて、被災が大きかった集落の皆さん方にヒアリングをさせていただきました。そのときに、集落の存続とかつてのにぎわいとといった面で喪失感を感じておられたわけですが、ヒアリングしていく中で、多くの方がおっしゃったのは、震災のおかげでという言葉です。

先ほど高橋さんからも御紹介がありました池谷の青木さん、神楽南蛮を守った方です。あの女性に聞いたら、今が一番幸せだと言っていました。こういう言葉が繰り返し繰り返しいろんな集落から聞いたこと、森前市長からもお話がありました、心という部分ではもう復興したんだろうと感じております。復興に1つピリオドを打って、だけれども人口減少している中で、もう一頑張り、自分たちでこれからもまちをよくしていく取り組みに、今入っているのだろうと思っています。

中越地震の総括といいますと、私はこう感じています。中越地震は人口減少社会の扉をあけた震災だと思っています。先ほど、新潟地震がエポックメイキングだと平井先生が御指摘されましたけれども、中越地震も小さいながらもエポックメイキングだったと思います。ただ、こ

の中越地震の復興の価値が、まだ世の中で余り理解されてないと思います。もっと時間がかかるのではないかなと思います。

実は人口減少が大きな課題だと皆さんおっしゃって、いろんな取り組みをされていますけれども、今一つ腹落ちしていないのが皆さん方の意識ではないかと思っています。

というのは、人口減少社会とは言いながらも、何かやれば人口は増えるのではないか、何かやれば経済はもっと伸びるのではないか、もしかしたら坂の上の雲みたいなことを目指しながら全国が取り組んでいるのかもしれませんが。我々はいち早く人口減少社会を腹にのみ込んで、それを受けとめて、減っているけれども、どうやって元気になったらいいんだ、減ったけれども、どうやってこの村を維持すればいいんだということに向き合いました。こういうことが理解されるには少し時間がかかって、全国の皆さん方が腹落ちをしてからだと思います。

そういった意味では2020年以降、ここで中越地震の価値が高まるのではないかと感じているところです。

以上です。

平井 では、田村さんお願いします。

田村 先ほども述べました通り、阪神・淡路大震災と同じ物差しを当ててみると、10年を待たずして7割、8割の方が被災地ではないとおっしゃり、経済についても、8割近くの方が震災の影響は脱したと言われているので、他と比較すればそのような結果なのかなと申し上げたところです。

さて、新潟県外の人から見た違和感として、地元では「中越大震災」と皆さんがおっしゃっていますが、正式にこれを中越大震災と呼んでいるのは新潟県民だけで、実は新潟県中越地震が正式名称で、大震災と世間は認めていないということがあります。そこで、新潟県中越沖地震が起こったときに、どれだけ震災の影響がありましたかという、調査をしてみました。新潟県中越地震は全县にわたって影響があった人が、もちろん直接の被災地である中越が一番多いですが、中越地域のみならず全县に広がっています。

一方、中越沖地震は甚大な被害のあった柏崎市・刈羽村・出雲崎町の周りだけが、皆さん被

災者だとおっしゃっています。この調査結果から「新潟県中越地震」は全县にわたって、直接の被害だけでなく大きな影響を与えた災害だというのは客観的にもよくわかります。「中越大震災」という呼称は、全国の物差しから見ると議論もあるかとは思いますが、新潟の中では確かに大震災であったことは間違いのないと言えます。

新潟県には、被災者でもないけれども、災害の影響があった方が全县にたくさんいて、発災当時対応者や支援者の皆さん方もお忙しくて、影響を受けた方たちのことまで構ってられなかった一面もあるかと思っています。そういう方たちの影響を、もしかすると少し見落としてきた面があるのかなと私も後で気づきました。「誰が被災者なのか」「誰が影響を受けているのか」ということは、特に復興期においては意識すべきことであると思います。

平井 では、高橋さんお願いします。

高橋 平井先生が取りまとめた復興ビジョンがあって、1つ目が失敗したケースと、2つ目が創造的復興を果たしたケース、未来の10年後を予測した記事ですが、その真ん中ぐらいをいったのかなと思います。

要するに一方で厳しい現実があって、旧山古志村は最初、地震のときは2,200人いましたけれども、平成30（2018）年には1,000人を切りました。一方で、先ほど稲垣さんも言ったような関係人口、よそから入ってくる人が増えました。地震がなければ、こんな関係人口は築けなかったと思います。被災前より前進する創造的復興は、山古志地域は概ねできたのかなと思いますけど、それがほかの被災地に広がらなかったのが少し残念な気がしています。

以上です。

中越の復興の中で効果があった施策について

平井 2番目に、中越の復興過程の中で特に大きな意味を持った施策だとか動き、こういうものが非常に大事だったとか、非常にインパクトを持ったものについて、1つではないと思います、これも順に話をさせていただきたいと思います。

今度は稲垣さんから話を進めていただきたいと思います。

稲垣 幾つかあるんですが、一番大きいものは、多分後ほど高橋さんもお話しされると思いますが、復興基金は大きい影響があったんだろうと思います。お金という意味ではなくて、ガバナンスを変えていったということです。言ってみれば、ボトムアップでいろんな施策をつくり出した、新しい取り組みができたということです。

これが、実は先ほど平井先生から御指摘いただいた三極構造に当たるわけです。言ってみれば、これまでの人口増加の施策が役に立たないわけです。誰も考えたことがない人口減少しているなかでの施策は、やってみなければわからないという話です。そこをトライアル・アンド・エラーでやれたのが復興基金です。その意味では、純粋には600億円ありましたけれども、600億円以上の役割を果たしたと思います。5倍かな、10倍かな、そこまで言うのであれば、そういうふうに思っております。

そういった意味で、その中でも幾つかありますけれども、私自身が御指摘しておきたいのは復興支援員です。実は古い方はわかりだと思えますけど、土光臨調以降、言ってみれば人にお金をつけるのが御法度だったわけです、いろんな施策の中で。そこに、人に思い切ってお金をつける。人はなかなか首切れませんから、乱暴なことを言うと。そこに思い切ってお金をつけて、過疎の地域に入れていった。この大胆な政策ができたのも復興基金のおかげだと思っています。

その新しいチャレンジが、その後の総務省の施策の集落支援員につながり、地域おこし協力隊につながり、東日本大震災の復興支援員につながっています。この復興基金はお金ではないです。そういったチャレンジマインドを支える意味で、非常に大きな役割を果たしたと私自身は感じております。

以上です。

平井 田村さん、お願いします。

田村 阪神・淡路大震災は、たくさんの応援が入った、初めての災害といってもいいのではないかなと思います。伊勢湾台風以降、大災害に見舞われなかった日本においては、応援受援の仕組みが今ほど確立していませんでしたが、多

くの応援が実際は入っておられました。阪神・淡路大震災において、応援職員が一番入られた業務の第1位は何だと思われますか。水道の関係者が断トツで多いです、ほかの業務の倍以上の応援がありました。思い出しますと、阪神・淡路大震災のときの聞き取り調査に行き「市民の皆さんは何がなかったか」という質問をすると、「長期断水の中、水をもらいに行く」のが非常に多かったと多くの方がおっしゃっていました。このため、インフラの復旧にすぐたくさんの方が応援に行ったのが阪神・淡路大震災です。

1995阪神・淡路大震災

表2-1 兵庫県及び県内市町村に派遣された自治体職員数（平成7年1月17日～3月21日）

	都道府県職員	市町村職員	計
防災関係	1,450名	0名	1,450名
生活福祉関係	10,087名	23,351名	33,438名
医療関係	18,732名	10,869名	29,601名
水道関係	16,321名	43,935名	60,256名
建築関係	5,270名	5,229名	10,499名
衛生環境関係	6,338名	15,490名	21,828名
土木関係	5,581名	5,547名	11,128名
その他	10,181名	18,035名	28,216名
合計	73,960名	122,456名	196,416名

出典：兵庫県（1996.39）をもとに作成。

新潟県中越地震ではどういった業務に応援が多かったか、これは「保健・福祉の分野」で高齢化率が非常に大きいところが被災をしたということ、それから、日本の国も、高齢化に向けて変わってきたことがありますので、保健福祉関係の支援が非常に多かった。阪神・淡路大震災の後、介護保険が導入され、それ以降、災害時の支援の仕組みが徐々に見直される中で、災害時の高齢者支援が注目されたのが中越地震です。

2004新潟県中越地震

表5-1-1 市町村災害対策本部等への県職員派遣数

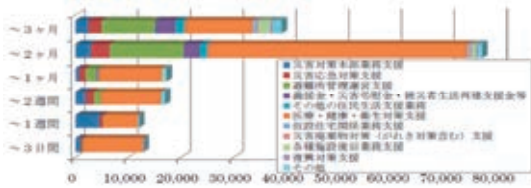
	長岡市	小千谷市	十日町市	夏井田町	魚沼市	越前町	山古志村	川口町	小国町	その他	合計
災害対策本部	34	167	23	14	48	31	44	350	13	5	729
経理府庁舎	394	115	197	118	1	0	65	27	0	2	919
土木関係	287	6	6	2	5	83	0	109	3	3	504
建築関係	0	354	62	2	23	29	17	34	4	2	527
医療・保健関係	312	314	132	28	111	21	45	101	94	18	1,176
その他	21	430	344	15	16	22	79	203	70	203	1,403
合計	1,048	1,386	764	179	204	186	250	824	184	233	5,258

(注) 平成16年10月23日から17年3月31日までの実績

では、東日本大震災はどんな人たちが応援に行った1位か、これは「医療、衛生」。志望者が多かったこと、その後の衛生状態が悪かったことが影響しています。このように応援受援の傾向を見ても災害の特徴を捉えることができま

す。

2011東日本大震災



発災から1ヶ月:1万人~1.5万人日 医療・健康・衛生対策に関する業務
 ■3日目を降:災害対策本部業務支援や災害応急対策支援(施設の応急復旧支援、給水支援等)、避難所管理運営支援
 ■1ヶ月以降になると大幅に人数が増加
 ・医療・健康・衛生対策支援を目的とする派遣が最も多く、その人数も発災当初の約5倍に増加
 ・被災者の生活再建に係る業務支援に従事する職員も増加
 ■3ヶ月目:人数が減少する

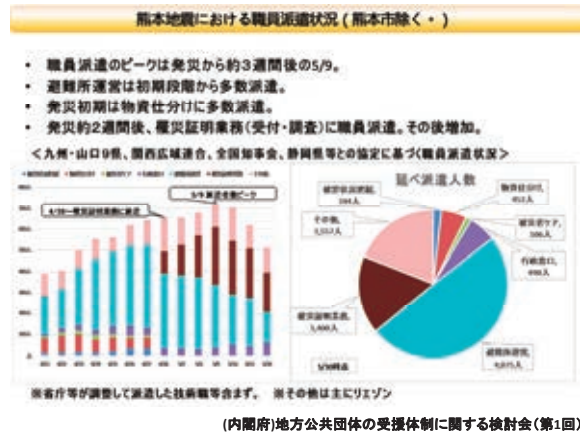
ただ残念なのは、こういった資料がばらばらであり、行政の中に全体的に応援、受援の人数を集計する仕組みがないことです。集計する仕組みがないどころか、全体を戦略的に統括する仕組みもない、といわざるをえません。

平井先生からの問いに答えるとすると、新潟県中越地震がその後の復興支援に大きな影響を与えたものとしては、「復興支援員の仕組み」ではないかなと思います。やはり応援に来られると、時期がくれば撤収されます。水道については、インフラが復旧したら撤収されることで大丈夫です。ところが被災したことで脆弱性が高まった方たちの支援は「ここで終わり」とはなかなかいきません。いずれは、平時の医療・保健・福祉の仕組みに引き継がれていくものですが、それもゆるやかな過程の中で実現するものであり、その中継ぎの支援者として「復興支援員(地域密着型の被災者の継続的見守りを中期にわたって実施する)」を設けたことが、素晴らしい功績だだと思います。当たり前のように東日本大震災でも、そういった人を配置しようとしているところが非常に興味深いのかなと思います。

ちなみに熊本地震になりますと、どういう業務に応援が多かったのか。「避難所運営」が実は半分を占めています。中越地震等と比較すれば、被災地へのアクセスは担保できた災害だったので、避難所支援に多くの応援が入りました。

応援受援なくして災害対応、復興支援は実現できません。それらをどのように日本の仕組みとして確立いくかということは今も道半ばではありますが、徐々に確立されつつあります。中越地震は、その過程の真ん中の災害として大き

く貢献してるのではないかなと思います。



平井 では、高橋さんお願いします。

高橋 稲垣さんもおっしゃったように、復興基金が中越地震の被災地の方々をすごく助けたと思います。多くの方が住宅再建の利子補給を使いましたし、特に現地を歩いていて、多くの農家から聞いたのが、手づくり田直し事業です。国の災害復旧に該当しない小規模復旧は、小さいところを直す事業ですが、これがすごくよかったという声を聞きました。



これは東日本大震災の被災地で、現地に行って手づくり田直し事業を使った人の声を聞きました。東日本大震災では、中越、中越沖地震の復興基金のメニューの多くをまねしました。一方で、中越地震や中越沖地震の復興基金ではできなかったのに、受け継がれなかったメニューもあります。中越は財団方式で理事会を設けて、行政や専門家の方々が事あるごとに集まって、いつでも好きなときに好きな事業をやることができました。ただ、東日本大震災は直営方式、行政が直営でやる仕組みをとりました。直営だと議会のチェックが必要で、スピード感に問題があ

るという声を聞きました。

神社の再建の費用、中越地震では多くの費用を基金で行いました。神社・仏閣は住民の心よりどころで、コミュニティの中核だということで、コミュニティ施設の支出として支援をしました。しかし直営方式だと、東日本大震災の被災地の行政から、やはり政教分離の観点から私たちにはできないという声を聞きました。今もその壁は破れずに、少し価値がある神社・仏閣は基金で支援できるそうですけども、小さな集落の神社・仏閣までは支援はされていません。

そういう意味で、住民目線に立った支援が必要だと思いますし、過去の中越や中越沖地震で勝ち取った制度というか政策を、次の政策でもう一回勝ち取らないといけないのはおかしいと思います。勝ち取ったものは、そこからスタートという仕組みが必要だなと思っています。

平井 では、森さんからお願いします。

森 最後に話すのは楽ですね。今まで出たとおりです。

1つ、復興基金とか復興支援員はもちろんそのとおりでけれども、その根っこにあるものは何かということで申し上げたいのは、当たり前のことですが、被災者は非常に気の毒な方だけでも、ちゃんと意思を持っておられるということです。自分の住宅の再建について、どうしたらいいかを一生懸命考えて、例えば長岡に出て息子夫婦と住もうかとか、現地で建てかえるか、あるいは集団移転に乗ろうかなど、幾つも選択肢がありうるので、その選択枝をつくっていくのが行政の役割であって、決めるのは被災者だということを徹底することだと思います。

わかりやすい事例を言うと、私が市長のときに、とにかくメディアの中心は、何割山古志に帰るかということばかり気にするんです、数字ばかり。7割という数字は多いですか、少ないですかと聞かれても判断は困難です。そうではなくて、その7割はいろんなことに悩んで悩んで、本当に個人的なことから借金から何から全部悩んで、選んだ結果がそうなったわけだから、それしか言いようがないです。でも、やはりそういうものの見方が多いです、7割が成功したのかどうかとか。そうではないです。きちんと自分の意思で選択できた人がどのぐらいい

るかが大切であって、それは泣く泣く決断したものも含めて、やはり人間ですから決断をされているわけです。その決断されたことを大事にすることだろうと思いますし、そういうふうにならぬように努めてきたつもりです。

でも、皆さんが自分の将来を決めたりするときに、行政が思いつかないようなことで悩んでいることがいっぱいあります。本当に行政とか学識経験者がわからないようなことで悩んでる方がいっぱいいらっしゃるって、そんなことに口なんか出せないなと、私が被災者の方と膝詰めで話したときに思いました。

平井 私が見ている中越地震は、無論避難の指示等、安全に係ることはありましたけれども、私権制限が物すごく少なかった震災復興ではないか、ほとんどないのではないかという感じがします。そこも非常に大きな特徴なのではないかと思っています。

今おっしゃったように、選択肢は用意するけれども、選択はそれぞれやってくださいという姿勢は、中越では徹底していたような気もいたします。

森 集団移転のときに、何回話し合っても決まらないのです。私も人間ですから、いらいらしてきます。メディアからはせつつかれます、何で決めないのかと。やはり山古志の人に聞くと、とっくに腹が決まっているけど、あの人は言えないだけなんですよという話が出てくるわけです。外に出るのは決めているけど、近所の人に悪いからあの人は言えないだけで、でも、近所の人も、その人が山古志から出ることを知ってるけれども、知らないふりをしている。これは物すごく大事なことです。非常に狭い社会でのひとつの優しさだと思います。

そういうものだと思ってあげて、24回も話し合いをするのに、おつき合いをしていくということでした。最終的に山古志に帰った7割の方は、少なくとも悩んだ末に自分で決めて帰った方だから、とてもパワーがあります。そういうふうになりました。

行政に強制されたと思った人がいたら、本当に壊れてしまうなと思っていましたから、とにかく我慢という少し語弊があるけど、時間をかけて、決めていただくのを待ったということです。

平井 私も長岡のよそ者だったのですが、阪神・淡路大震災のときは、ののしり合いとか怒号が飛び交いました。中越の人を見てると、実際はどうなのかわからないけど、もめごとを嫌うというか、もめごとを起こさないようにいろんな知恵とか配慮を使っている、そういう気性があるのではないかなという感じがしました。

森 集団避難をした半年後に、回答者の93%が帰村を希望というアンケート結果がありますが、これはそのとおりの数字ではないと思っています。そのとき山古志から出ることを決めていた人も、アンケートには「残る」と書きます。メディアの方とか学識経験者の方、特に行政が、理解した上でやれるかどうかです。

東日本大震災で、復興住宅の戸数が余分にできてしまいました。あれはアンケートをしたんですよね。質問されれば、普通の方は選択肢を残しますよ。公営住宅に入りますかと質問されれば、とりあえず入ると答えるのが普通だと私は思います。それをアンケートのとおりにつくったりすると、余分につくってしまうことになります。膝詰めで、親身になって本音を言ってもらえるような雰囲気、接せられるかどうか、それが私が職員に一番指示したことです。

中越の知識・体験・ノウハウは東日本・熊本に伝わったか

平井 中越の体験、知識、ノウハウは東日本大震災や熊本地震の被災地へ伝わったのだろうかということについて話し合いをしていただきたいと思っています。

今度は田村さんからお願いできますか。

田村 東日本大震災の復興はすごく難しかったかなと思います。まず1つは、研究者というか関係者として、余りに事例数が膨大過ぎて、十分にお手伝いできましたか、専門性をもって貢献出来ましたか、と言われると、いやいや、お手伝いは十分にはできなかったのが実際で、東日本大震災という災害は、私個人の意見ですが、「関係者の気持ち」の中では、復興も含めて、応急も含めて「自然に負けてしまったな」という思いなのかと感じます。

ただ、今度、西日本大震災になるかもしれない南海トラフ地震が起こったときには、同じこ

とをまた繰り返してはいけませんけど、逆にどうしていったらいいのでしょうかというところの答えを全く出せていないのかなと思います。

南海トラフ地震の被災と影響は複数の県にまたがり、おまけに自治体の数も120とか130が対象となるはずですよ。そうなったときには、やはりシステム的に支援に当たる必要があります。今、復興庁ができて、対応をいろいろしていただいていることは一定の成果が出ていてよろしいのかなと思いますが、あれが時限つきで2020年に閉じるとか閉じないとおっしゃっている中で、次の備えとしての復興が社会の仕組みの中になかないのかなと思います。

今は行政の防災担当が、平時における復興対策を担当しておられて、防災担当も忙しくて、平時いろんな危機対応される中で、起こってこない災害の、応急対応は一生懸命考えてるけど、毎日復興のことを考えてるのかということ、それは難しい。日本の中で、平時に復興だけを考えているのは、東京都職員に1人併任がいっぱいいるだけで、それ以外は全国にはいっしょじゃない、というのが私の認識ですが、こういう事態が一番の問題です。毎日「災害が起こったあとの復興」考えている人を増やさないといけないのかなと思います。

平井 次に、高橋さんお願いします。

高橋 復興支援員とか引き継がれたことがいっぱいあると思いますが、逆に引き継がれなかったことを含めて話したいと思います。先ほど、勝ち取った制度は次の被災地にバトンをつなげるだけではないかと申しましたけれども、応急仮設住宅の仕様が余りうまく引き継がれなかったかなと思います。

応急仮設住宅は、中越地震で室内の柱に結露がすごくて、その教訓を生かして、中越沖地震の応急仮設住宅には柱にカバーをつけるのが標準仕様になりました。ですけど、東日本大震災の被災地のいろんなところを回りましたが、柱が鉄柱そのままむき出しで、やはり結露がすごいという応急仮設住宅が多く存在していました。

一方、次頁の写真にある福島県の応急仮設住宅ですが、これは木造の応急仮設住宅をできるだけつくろうということで、福島大学の丹波史紀先生が一生懸命県にかけ合って、中越・中越沖



勝ち取った制度は、みんなが知っているのであれば隠さずに、特に国は知ってるはずなので、そういったものを前提として、そこからスタートすることが必要であると思います。

地震ではこういう事例があったから、こういうふうにしましょうと呼びかけて、風除室とかもしっかり標準仕様になりました。



平井 では、お願いします。



森 視点にもよると思いますが、行政制度のことで若干申し上げますと、相当改善はされているわけです。

丹波先生も中越地震を勉強しに来た先生で、中越の教訓を生かしているところがあります。少なくともプレハブメーカーは、結露対策とか風除室が中越・中越沖ですごく役割を果たしたことを知っているはずですけども、応急仮設住宅を多くつくらなければいけないスピードを重視した厳しい面はあるかと思いますが、何とかならなかったのかなと思います。

例えば被災者生活再建支援法は、中越地震で初めて適用したみたいなところがあって、とにかく建物が全壊か大規模半壊か半壊かによっても額が違うし、年収が500万以下かどうかとか、45歳以上かどうかとか、単身世帯かどうかとかで全部変わってきます。長岡市の窓口は夜11時、12時まで行列ができて、それを80歳、90歳の御高齢の方に説明するのはすごく大変だったんです。今は完全に住宅被害データと再建方法だけで、年収とか収入要件を撤廃して300万円の渡し切り、領収書は要らないという方法に変わりましたし、これは大きな改善だと思います。

丹波先生と同じように、中越地震を経験した若手の専門家、学者の方が現地に行って復興計画を支えました。長岡技術科学大学の上浦靖司先生、兵庫県立大学に行かれた澤田雅浩先生、福留邦洋先生。田村先生もいらっしゃいます。

応急仮設住宅もいろんな議論があったせいだと思いますが、1戸当たり平均240万円だとか29.7平米という制限がほとんど撤廃されまし

た。供用期間は、建築工事が完了した日から2年以内は残っていますが、そういう意味では制度改善が着実になされてきているなと思います。

先ほど少し言いました、山古志の応急仮設住宅で、村の床屋さんを出すのに厚生労働省と大騒ぎしました。今は、中小企業基盤整備機構が建設して、安くレンタルする制度ができましたから、そういう意味で国も頑張っているなと言っているのではないかと思います。

ただ、もう少し精神的な面に絞っていくと、応急仮設住宅のみなし方式はある意味で効率的ですが、一方でコミュニティが壊れたり、反省すべき点、引き継がれていない点もいっぱいあると思います。

少し自慢っぽくなりますけど、そういうことを私のように本に書けばいいんです。阪神・淡路大震災のときは、少し読みにくかったですが、きちんとした報告書がありました。そういうところが大事なところではないかなと思います。

稲垣 伝わったか伝わってないか、私自身の目線で言うと、復興過程でコミュニティをどう再生していくかという観点ですので、そういう意味では、まだ、今、伝え続けているということだと思うので、伝わったか伝わらないかという話になると、まだ判断はできないと答えざるを得ないかなと思っています。

そういった意味でも、我々の貴重な人材が東北地方に4人も、実はもっと行っています。熊本には2人も行っていますし、帰ってこないという話でして、そういう意味では、人に託しながら伝えていることもあるだろうと思っています。

一方で、やはり復興基金の話が残念だなと思っています。東北地方でも3県復興基金がつくられてるわけですが、総務省は、金利回りがきついという話なので、利回り運用型は難しい。取り崩し型でやりますよということを言っています。ただ、それを市町村で運用するのか、財団運用とするのか、それは各県に任せますよという形で通達が出てるわけです。その並びで全部、県、市町村が運用する形になったことは、実は、我々は復興基金は大事だよと伝えていたけど、何が大事なのか伝え切れてなかったのは反省すべき点だと思っています。

これは何が大事なんだということで、さきの

ボトムアップで考えるんだとか、あるいは三極構造なんだとか、あるいは新しいチャレンジするような制度化ができるんだといろいろと考えて、実は熊本に伝えたつもりですけども、これも難しかった。熊本日日新聞さんとキャンペーンも張ったんですけど、これも取り崩し型の、行政運用型の基金になってしまったということです。

そう考えると、僕自身がよくよく感じているのは、やはり森前市長、あるいは平井先生、私自身もそうなのかもしれない。やはり震災前から、日頃から協働のまちづくりをしておくことだと思います。お金を市民と一緒に考えて使うのは面倒くさいから、うちが全部使うという考えに陥りやすいです。しかし、そうではなくて、新潟県の長岡、あるいは中越の取り組みは、余りはっきり動いてなかったけれど、まちづくりがあって、人が大事だと早目にわかった中で、中間支援を取り込んででも、こういった基金を運用しようではないかという判断に至ったことは、多分、事前のまちづくりが効いていると思っています。

何が言いたいかというと、起きてから基金が大事ですよと言うのではなくて、事前から協働のまちづくりをしっかりとやりましょうよという伝え方が大事なのではないかと今感じているところです。

以上です。

平井 今の稲垣さんの話とも関係します、森さんにお聞きしたい。震災の後、震災復興ばかりやっているわけではなくて、何でもない被害も含めて、震災復興でやらない日常の施策みたいなものもものすごくいっぱいあるわけです。そうすると、やはり急場の生き死にのところばかり手をつけてしまいますけども、そうではない大事な話が日常的にもいっぱいあります。

その中で森さんから、日常施策と震災復興施策がうまくかみ合ったことがあれば、紹介していただきたいと思っています。

森 私のテーマの中で、自然災害の力はすさまじいけれども、人の力はすごいというのをわざわざ強調しました。人の力がすごいということが市民協働にもつながっていくわけです。

復興基金の話で、行政は非常に不自由な点がありまして、例えば政教分離もありますけど、

行政は本当にお金も持っているし、権限も持っているけど、公平を絶対踏み外してはいけないです。公平でなければいけないのが行政だけれども、市民サイドは自由です。例えば市民組織で有名な日本野鳥の会があります。行政が野鳥の会をつくろうとすると、俺は、野鳥は嫌いだという人が必ず出てくる。何で行政が野鳥の会をやるんだと。俺は野鳥は嫌い、ヘビが好きだからヘビの会をつくれとか、それが行政の不自由さです。

市民と協働するメリットは、行政ができないことを市民サイドがきっちり実施し、市民サイドが足りないこと、例えば資金面を、きちんと行政が応援することが市民協働の原点だと思います。それが災害だけではなくて、全ての市政の原点になっていきます。さっき中越大震災の話が出ましたが、現地を見たら大震災と言いたくなるんです、山古志を見たら。本当にすごかった。絶対復興しないとってしまうというぐらいの災害でした。

市民協働の原点が中越地震にあったと僕は思っています。その思いは以前からあったんですが、中越地震の経験以後、それが非常に強くなってきて、その後の長岡の政策は、例えば市役所のアオーレ長岡につながっていったということだけ申し上げておきたいと思います。

平井 長岡の場合、先ほど前市長もおっしゃったような市役所移転も含めて、中心市街地活性化事業が震災復興事業としてやられたわけではないけれど、震災復興とうまく相乗効果を発揮した面があるのではないかと見ていますが。

森 率直に申し上げますと、責任感なんです。山古志の方とか小国の方に、長岡は合併で頼られたんです。頼られた側が、何だか長岡市が元気がなくて寂れているのでは申しわけないと思ったから、合併した地域も含めて、全市民が中心と思える場所を活性化する、しかもそこに市役所があって、いろんなイベントが行われるのがアオーレ長岡ですから、それは震災が1つの契機になったと申し上げたいと思います。

大規模災害を想定した災前の対策と災後の記憶の伝承をどうするか

平井 次の話に進みたいと思います。大規模災害を想定した災害前の備えや災害後の教訓の伝

承と共有化について話をさせていただきたいと思います。

これは高橋さんからお願いします。

高橋 今、東日本大震災で震災遺構を残すか残さないかという議論が活発に行われていますけれども、阪神・淡路大震災の支援者とか被災者の方から震災遺構を残すべきだとずっと言われました。それは、阪神の方々がほとんど残さなかったからです。神戸港の震災メモリアルパークとか野島断層とか、そのぐらいしか残さずに、ほとんど壊してしまいました。その教訓から、中越地震では、木籠とかいろんなパークを残したと思います。



稲垣さんと神戸の被災地を回ってみると、亡くなった方の名前とか、そういう石碑みたいなものは意外と残っているんですけど、どうしてその人が亡くなったとか、そういうことが書かれてないと現場の方からお聞きしました。



新潟地震の特集で、タンク火災があった昭和石油が校区内にあった桃山小学校の子供たち4

人と新潟で、新潟地震の遺構があるか探してみました。私は新潟地震のときに生まれておらず、私もわからないので、一緒になって探しました。遺構という形と言えないと思いますけど、つめ跡は少し残っていました。

例えば昭和大橋、まっすぐな橋脚と曲がった橋脚があります。昭和大橋は橋桁がどかっと落ちたんです。できたばかりの橋が落下しました。今、昭和大橋の下に行くと、少し斜めになっている橋脚があります。



こういうのがあったり、新潟市民体育館の中の男子更衣室に入ると気持ち悪くなります。というのは、すべてが斜めに傾いている。もちろん皆さん知ってる方も多いと思いますが、液状化現象でそのままになっているパターンです。

オークラホテルの下の萬代橋の橋脚は、本当は道が真っすぐだったんですが、地震で橋脚がそのまま残って、脇の道が川に押されました。今、行くとわかるんですけど、こういったところが2カ所か3カ所ぐらいあります。

駅前の楽天地といういい飲み屋さん街も大分曲がっていて、そこに住んでいるおじいちゃんは、今も傾いた家で寝てるそうです。「斜めのところで寝てて、気持ち悪くありませんか」と子供たちが聞いたら、「もう慣れました」とおじいちゃんは言うておりました。

有名な川岸町の県営住宅があります。ここに住んでいた方とか、いろんな人の声を聞きました。ゆっくりゆっくり倒れていったそうです。ある人はびっくりして屋上に上がったらずっと倒れて行って、最後、ストンと滑り台のようにおりてきたとおっしゃっていました。当初、こ

の県営アパートを1棟残そうという動きが少しあったようですが、実現しませんでした。もしそれが残っていたら、新潟地震の中心部でこれを残しておくのは難しいかもしれませんが、少なくとも今よりは教訓は語り継がれていたかなと思います。



以上です。

平井 森さん、その件に関して何かあれば。

森 メモリアルパークは完全に平井先生の御提案でしたから、あのときを今思い出しますけれども、川口の人も山古志の人も小千谷の人みんな、つらいものは残したくないので一貫していました。大体そういう雰囲気、これは市長として本当に残す方向でできるのかなという思いの方が強かったです。つらいものを見たくないというのが、そのころの本音だったと今でも覚えています。

でも、それが復興が始まって、だんだん外からいろんな人が見に来て、ほかの被災地のプラスになることが肌でわかってから、逆に積極的になられたという記憶がありますけれども、そういう意味ではメモリアルパークを整備してよかったなと思っています。あのとき本当にできるかなと、かなり悩んだことを今白状しますが、それも基金のおかげです。できてよかったなと思っています。

稲垣 伝承ですけども、もちろん今、御指摘のあったメモリアル回廊は大変大切なものですので、これを大切に活用していきたいと思えます。でも、復興基金がもうなくなりますので、

その後どうやって維持するか実は大きな課題です。我々としては、民間で稼ぎながら何とかつなげていこうと画策はしていますが、どうなることやらというのがあります。何とか続けていきたいと思っています。

もう一つは、どう若い世代に伝えていくのが非常に大事だと思っています。災害というよりも中越地震の教訓は、もしかしたらこんなことだと思っていて、人口減少して、その喪失感、かつてのにぎわいだったり集落の存続だったわけです。今、全国の中山間、あるいは人口減少している地方では、震災がなくても集落の存続、あるいはかつてのにぎわいという喪失感が既にあります。これを災害前に、何とか喪失感の埋め合わせをしておく。それには、中越地震でも何が役立ったかという、住民が主体的にまちづくりに参加する意識だったわけです。これを事前にしっかりとやっておくことが大事なんだと伝えることも大事だろうと思います。

そういう意味では、実は今、中越の現場では移住女子がいらっしゃいますけど、この方は中越地震のことは全く知りません。知らないけど、中越地域に移り住んで、住民と一緒にまちづくりを一生懸命やってくれています。僕はこれで伝わってるのではないかとと思っています。先ほどの地域おこし協力隊の人たちにも、中越地震の教訓と伝えてはいません。

ですが、そういった方々が実は平時のまちづくりをやって、集落の存続、あるいはかつてのにぎわいという喪失感があるような地域に入って、地域おこしをしています。その方々がそこに定住して、実は今回の豪雨災害で活躍してくれています。これも教訓が伝わっていると理解しているわけです。震災対応、災害対応のことを誰も教えてはいないですけれども、自ら動いてくれています。これはうれしいなと思っています。住民の人が大事だから、自分たちが動くのは当たり前だといって動いてくれているわけです。

そう考えると、私自身は、今、地域おこし協力隊が5,000人いると言っていましたけれども、実は和歌山、高知、愛媛、徳島、中国地方でも岡山、広島、九州でいくと福岡、大分、宮崎に多くの協力隊がいます。この方々が万が一のときに多分動いてくれるだろう、そんな予感しながら活動をサポートしています。

一方で、この地域おこし協力隊の方は都会に

住んでいた方です。東京に住んでいた、あるいは大阪に住んでいた方。そういった意味では、もしかしたら首都直下があったときに避難する場所がない友達を、うちの地域においてというつながりで東京を救ってくれるかもしれません。そんな人たちにも、私自身は中越の教訓だとは申し上げませんが、まちづくり、あるいは地域おこしという観点からお伝えすることがすごく大事だろうと感じて、日々それをやっているところです。

平井 では、田村さんお願いします。

田村 教訓を行政の仕組みにしておこうということで、和歌山で今、県を挙げての事前復興計画づくりをされています。



そこでは、まちづくりまでを視野に入れています。東日本大震災をはじめ、中越地震や阪神・淡路大震災の教訓について、和歌山県では熱心に勉強されています。その中でわかったことは「とにかく応急期の命を守る部分はやるのが多くて大変だけど、その後の生活をどういうふうに復興していくかは、応急期より長い時間がかかる」。なので、事前にある程度考えておかなければならないということです。



ただ、考えるためにはどうすればいいか、教訓を学ぶこと。平時に学ぶべき行政の専任担当がいないのであれば、それはどういうふうにやっていったらいいのか、仕組みを知っておくことです。そして首長を巻き込んで、事前に考えておくことが重要だと認識されたところです。防災の集団移転事業や、土地区画整理事業なんて私たちは当たり前のように話していますが、一般の人、もしかすると行政担当者にもにはよくわからないことかもしれません。

和歌山は、まちの総合計画の中に入れて込んでいこうとお考えになっています。和歌山県では委員会を立ち上げて、各市町村の首長もみな参画し、それぞれの復興計画を考えて、これからこの計画をもってそれぞれのまちに入って、どういったものが考えられるのか。「もし明日南海トラフ地震が来て全てがなくなってしまった」ときにでも迅速に対応できるようにしておくことが大事ではないかということです。

このままでいくと、発災後に、とんでもない苦勞を背負い込んだまままちづくりをしなければならぬということです。こういったところに、中越地震の知見などをインプットしていくことが重要なのではないかなと思います。

人口減少・高齢化が進む中での復興・地域創生のあり方とは

平井 そろそろ時間も迫ってきましたので、最後にしたいと思います。阪神・淡路大震災で大都市、中越地震で中山間地、東日本大震災で沿岸部、日本中あらゆるところが、いつでもやられる可能性があることがわかったと思います。人口減少や高齢化が進む中で、復興とか地域創生のあり方について、それぞれ手短かに、森さんから順に話をさせていただきたいと思います。

森 繰り返しになりますけれども、復興、あるいは地域創生にしても、目的をしっかりと見失わないこと。それは復興で言えば、被災者が元気になることが最終目的なんだ、当たり前なことだけど、これを絶対に忘れないことだと思います。そのために、復興基金とか復興支援員という制度があるわけです。

私が見ていると、中山間地のお年寄りや、復興支援員には本音が話せるみたいなどころがあります。それがうまく機能していくみたいなどころがあって、その本音を話すことによって胸のつかえがおりて、前へ進むエネルギーが出てくるみたい役割があります。形だけではなくて、その原点、人の力をどう引き出すかを念頭に置いた政策をしっかりと立てていってほしいなと思うし、それを伝え続けたいなと思っています。

平井 稲垣さん。

稲垣 今、森前市長が御指摘いただいたように、多分、目的はどうやって元気になるのか、どうやってそこで生き生きとした暮らしを取り戻せるのか、ここが大事だろうと思います。

そういった意味でも、これも繰り返しになりますが、中越地震は人口減少社会の扉をあけた震災なんだということです。地方創生も復興もそうだと思いますけども、人口減少した社会の中でどう元気に暮らせるのか、あるいは、そこでどう生き生きとして暮らせるのかが目的だろうと思います。それに対して、あらゆる手段を講じていく話だろうと思うので、そこを間違っではいけないだろうと思います。

そういう意味で、いろんな地方に行ってお手伝いをしています。特に自治体の方が多いですけど、人口減少社会が腹落ちしてない。いまだ、何か頑張ればうちのまちだけ人口は増えると思っている、あるいは税収が増えると思っている、ひとり勝ちするのではないかなと思っています。

どちらかというと、逃げ切れる世代といっていますけれども、年金も何だかんだ言ってもらえて、逃げ切れてしまう世代があるじゃないですか。僕よりもずっと上の方です。僕は51歳ですから、多分逃げ切れないでしょう。協力隊になってくれる人たちも逃げ切れない世代です。ですから、新しい価値感の中で幸せを獲得しな

と思っています。

そういう意味では、もちろん震災復興がどうあるべきかもそうですが、それ以上に、人口減少下においてどんな社会をつくっていくのか、我々が地道な作業の中で1つずつ共通認識をつくっていくことが大事だろうと思っています。それは簡単ではないと思います。ただ、この人口減少を腹落ちさせないと前に進めないと言ったのは、これは私ではなくて、女川町の役場の方の言葉です。それぐらい開き直ってやらなければ無理だということで、あの施策が出てきたわけです。そこから勉強しているわけです。

そういった意味では、ある程度覚悟を決めて次の社会を、どういう社会づくりをしていくのかをみんなで真剣に考え、そこでいろんな地道な取り組みをやっていくことを続けていくことが何よりも重要だろうと思っています。そういったことを中越が復興という名を借りて、あるいは地方創生という名を借りて、やはりリードし続けなければならないと感じているわけです。

以上でございます。

田村 仙台で国連防災世界会議が行われて、その4つ目の柱に「ビルド・バック・ベター (Build Back Better)」という言葉があります。ここに参加されている方は「創造的復興のことだよ」とすぐおわかりになるんですけど、世界の中には「よりよい建物を建てる」と誤解する人がいらっしゃるぐらい、世界的にまだこの言葉はメジャーにはなっていません。

「仙台防災枠組2015-2030」

- ・ 2015年3月14日から18日にかけて、宮城県仙台市で「第3回国連防災世界会議」が開催
- ・ 今後15年間におよび国際的な防災枠組を策定することが主な目的
- ・ 国連加盟国のうち187カ国
- ・ 本体会議には6,500人以上
- ・ 一般公開の関連イベントも含めると15万人以上が国内外から参加
- ・ 4つの優先行動と7つのターゲット

【4つの優先行動】

1. 災害リスクの理解
2. 災害リスク管理のための災害リスクガバナンスの強化
3. レジリエンスのための災害リスク軽減への投資
4. 効果的な対応のための災害準備の強化と回復・復旧・復興に向けた「より良い復興」

Build Back Better

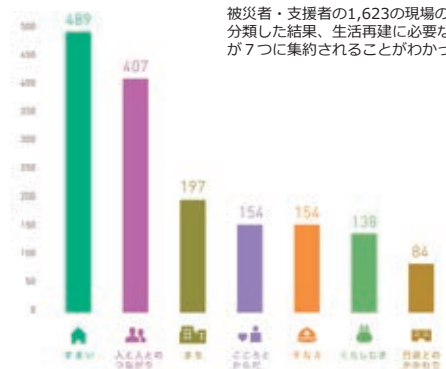
ビルド・バック・ベター (Build Back Better) の目指すべき姿は、平時から地域の

リスクを理解して、そのリスクをちゃんと管理をしながら社会を強くして行って、よりよい社会をつくっていく。つまり災害が起ころうが起こるまいが、高齢化社会も飲み込んだ上で「生き生きと暮らせる社会」をつくるのがビルド・バック・ベターに循環的につながっていくのだという考え方です。ですので、ぜひ仙台で世界に発信された言葉を、皆さん、地方創生、新しいことを始める中で生かしていきたいと思っています。

その中には、生き生きとした暮らしはどういうものかということ、私たち研究者チームは、被災後の生活再建課題を7要素であると特定しています。「住まい」「人と人とのつながり」「まち」「心と体のストレスの軽減」「次の災害への備え」が潤沢・活性化され、「暮らし向き」がそこそこになって「行政との関わり」がうまくやっていると、復興感が高くなることが実証されています



生活再建7要素



被災者・支援者の1,623の現場の声を分類した結果、生活再建に必要な要素が7つに集約されることがわかった

平時に取り組むべき「「ビルド・バック・ベター (Build Back Better)」の概念化、実装化」に取り組むを進めていく必要があるかと存じます。

高橋 余り知られていないですけども、幸せの国と呼ばれるブータンを研究している関西大学の先生が、中越地震の5年後に、長岡市の川口の本沢集落のおじいちゃん、おばあちゃんに幸福度調査をしたら、ブータンより幸福度が高かったという結論が出ました。50人なので、調査というにはどうかということかもしれないですけど、本沢集落は中越地震で住宅の9割が全半壊し、世帯数は震災前の55から37と半減ぐらいした地域です。そういった地域でも過疎高

齢化が進む中で都市住民との交流、若い人たちが入ってきてすごく盛り上がったんです。

先ほども復興とは何かというときに、数値とかそういうものだけではなくて、新しい価値観が復興の指標に必要なのではないかと思いました。

平井 そろそろ時間も近づいてきましたので、これでパネルディスカッションのまとめをしてみたいと思います。

最初にも言いましたように、昭和39（1964）年の新潟地震は、日本に都市災害が来る時代の幕開けの地震で、非常にエポックメイキングでした。今度の中越地震は、人口減少、高齢化社会の扉を開く地震だったと言っていいと思います。

その中で、私が最初に言いましたように、中越は実に見事にとっては語弊がありますが、切り抜けてきました。何を大事にしてきたかという、選択肢を多様にした地元の意思を尊重した計画で復興することでした。そのためには、非常に使い勝手のいい復興基金というお金が大事だということです。

それから、記録や震災の遺構はできる限り残そうといったことを、これから中越の役割として、被災地責任として、さらに各方面に働きかけていきたいと思っています。

以上をもって、このパネルディスカッションのまとめとさせていただきます。どうもありがとうございました。

総 括

五百旗頭 真 (ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長／兵庫県立大学理事長)
 今村 文彦 (東北大学災害科学国際研究所所長・教授)
 黒沢 大陸 (朝日新聞大阪本社科学医療部長)

黒沢 黒沢でございます。よろしくお願ひします。



30分という大変短い時間ですので、簡潔に進めさせていただきたいと思ひます。

最初に今の議論を踏まえた感想と申しますか、御意見を述べていただきまして、少しやりとりをさせていただいた上で、最後に先生方から提言をいただく形で進めさせていただきたいと思っております。

それでは、五百旗頭先生から一言、きょうの議論について感想をお願いします。

五百旗頭 阪神・淡路大震災の遺産として語れるのは、災害は日本列島の至るところで発生したけれども、それを機にシンクタンクができたのはこの災害だけではないかということです。単なるメモリアルミュージアムに



とどまらず、そこで専門家が継続的に研究をして、次々に起こる災害に対する対処を考えるための制度化ができたのが、阪神・淡路大震災の場合の人と防災未来センターだと思います。人と防災未来センターとこころのケアセンター全体を包含するものとしてひょうご震災21世紀研究機構があつて、活動を続けています。この21世紀文明シンポジウムは、今村先生がおられる東北大学で東日本大震災を受けて設立された災害科学国際研究所、災害報道に特別に力を入れておられる朝日新聞社、そして今回は地元の新潟日報社とともに開催し、メディアが全国に報

道します。被災地だけではなく、全国で認識を共有することがメディアの貴重な役割です。

今日のシンポジウムのポイントを一言で言いますと、中越地震は、非常に貴重な変電所の役割をしているのではないかと思います。それ以前に起こった阪神・淡路大震災や、台湾の地震から教訓を学んで、それをそしゃくして、それ以後の震災に対して適用していく役割を果たしているということが出来ます。

なぜそれが可能だったのか。特に次に来る南海トラフ地震だと、教訓とか言っても、あらゆる事が起きる可能性があります、中越地震の場合には非常にくっきりした1つの姿を持っています。一番大きいことは人です。どうしてこんなに、この地域の人は一生涯懸命支えようとしたのでしょうか。そのこと自体は、今日の話聞いて明瞭ですが、なぜそうなのか。行政の人もそうですし、中間支援員をされた民間の人もそうです。地域を支えようと懸命に取り組まれた、そういう人がいるということです。

そういう支えもあつて、ほとんど全壊、全滅状態になった中山間地域の人たちがブータンより幸せだと思つてらっしゃるのは、1つの奇跡だと思います。そういうことが可能になった中越のケースを、このたびしつかり知ることができた。そしてこれを全国で共有することができるようになったことは非常に大きいと思ひます。

阪神・淡路大震災までの半世紀間にわたる地震のリストがありましたが、福井地震が戦後3年目に起こつて以来、内陸部の大きな地震は阪神・淡路大震災まで起こっていません。約半世紀、平穏期があつた後、阪神・淡路大震災以降は休む暇もなく、忘れる暇もなく、次々に起こっています。その被災地が順繰りにバトンタッチしていつているのが、この災害列島の中で非常に大きなできごとだと思います。

中越のおかげで東日本大震災の被災地に十分伝わった教訓があったと思います。新潟は支援に力を尽くし、また被災地から避難してくる人の受け入れも立派でした。そういう水準の高い、民度の高い支えをなさいました。それを受けた人、例えば東松島市の人、熊本地震の被災地にまた絶大な支援をなさるわけです。熊本は去年、大阪府北部地震があったときに、熊本地震でみんなに助けられたというので、今度は受援から支援に回って、高槻市に6,000枚のブルーシートを持って、すぐに支援に来られました。

というふうに、この災害列島の中ではそのような連鎖が非常に大事です。それが高い質をもって、人のかぐわしさをもって、中越の方がすばらしい輝きを示されたということが、今日、一番に感じられたところです。

黒沢 五百旗頭先生、どうもありがとうございます。

それでは、今村先生お願いします。

今村 今村でございます。

改めて、本日、平井先生の基調講演、また4名のパネリストの話からさまざまなことを学ばさせていただきました。本当によい刺激をいただいたわけです。改めて、復興のビジョンは元気な人づくり、また、生きがいづくりであることを再認識させていただいたわけです。

今日のお話を聞いて、我々が住む東北、東日本大震災の被災地として、改めて難しいなと思っています。やはりスピード感がそれぞれの地域で違うことと、災害のときに3時間、3日間、3カ月というキーの数字がありますが、3.11の場合、少なくともその3倍の時間がかかっているかなと思います。3時間でいろんな緊急対応ができるかとは思いますが、地震はある程度おさまります。一方で、津波は、実は2日間、ずっと沿岸部で継続し続けていました。また、3日間は救命の1つの節目になりますけれど、それ以上、30日近く、そして現在も行方不明の方を捜索しているのが現状です。また、



復旧においても3カ月が目安ですが、それを開始するのに少なくともその3倍かかったとおもっています。

そういう中で、改めて3.11では、住民一人一人の力、コミュニティ力を上げることを目標に掲げたいとおもっていますが、自然の力のすごさ、我々の人知を越えたものに対する我々の生き方も議論しているところです。数千年に1回、何十世代も間隔があいた中、我々がこの災害に対して次にどう備えるのか再確認すべきであると、これは低頻度の大規模災害への対応ですが、それについて改めて強く思っているところです。

なお、一例紹介させていただきますが、復旧・復興の議論の中で我々が難しかったなと思うのが、地域で議論をすることが本当に必要ですけれども、応急仮設住宅も1つの集落で同じ場所にいられない状況でした。被害が非常に大きかったのです。半分以上浸水しまして、仮設も違う自治体ということになりました。その中で、会議をすることも難しく、そこに参加できた方も半分に満たなかったかなとおもっています。これも大規模災害の姿であったなと思いつつながら、本日、さまざまな貴重な御意見をいただきました。

黒沢 私からも一言つけ加えさせていただきます。今の基調講演とパネルディスカッション、まさに今、五百旗頭先生、今村先生のお話をお伺いして、長い間解けなかった問題が解けたかなという気がしています。

私、実は信濃川の上流の千曲川の上流で生まれ育ちました。私の生まれ育った佐久地方ですけれども、そこでは毎年8月1日がお墓参りの日です。小学校、中学校のころ、そんなことは全国どこでもやっていると思っていて、全国一斉お墓参りの日だと思っていました。それが大人になってから、実はその地域だけだとわかりました。しかも、恥ずかしいことですが、8月1日は1742年、寛保2年に戌の満水という大水害があった日だと知りませんでした。その8月1日の大水害を忘れまいということで、お墓参りをしていました。

しかも御丁寧に、お墓参りの前の7月最後の日曜日には、どこの一族でも一族郎党集まってお墓掃除をする。そこでわいわいがやがや話すけれど、そこで災害のさの字も聞いたことがな

かったんです。277年前の災害の教訓が、こうしてお墓参り、お墓掃除という形で残っているけれども、それが直接的に災害ということでは残っていません。一体、これは教訓が伝わっているのか伝わっていないのか、ずっと疑問に思っていました。

そこで話す会話は、あのうちではおじいちゃんいなくなったねとか、あのうちではお父さんが運転免許を返上したらしいよとか、あのうちでは何か息子が帰ってきたらしいよという情報の交換です。そうすると地域の情報がわかります。それは、実は間接的に防災の情報になるのかなと納得していたんです。

今日のお話で、被災地責任とか、あるいは人材が新潟から東北に行くという話を伺って、今、五百旗頭先生のお話にもあったようにボタンタッチをしていく、今村先生が何十世代もつながっていくという話をされましたけれども、ボタンタッチをして何十世代もつながっていくと、その地域では残ってなくても、277年後、どこかの地域でその教訓が伝わっていく、教訓はいろんな伝わり方があるのではないかという気がしました。

ここで、今村先生がスライドを用意されていますので、時間も短いですが、5分ぐらいで御説明していただけますでしょうか。

今村 本日のまとめとして、改めて我が国で過去100年間に発生した地震の規模とタイプを比較させていただきました。

御存知の関東大震災の死者は10万人です。プレート境界、また直下の地震、マグニチュードは8弱、さらに阪神・淡路大震災、中越地震、そして東日本大震災、それぞれ違うタイプが100年間、さまざまな影響を与えていることが示されています。規模と被害は比例しません。さらに、ここでの犠牲者の数の中にはきちんと入っていませんが、御存知のとおり関連死が毎回、災害ごとに増えています。

これが3.11以降、10年弱の間の我が国における自然災害の空間分布です。水色が豪雨または台風によるものです。通常、西日本に多いということでしたが、関東、東北、北海道を襲った台風第10号が水色です。茶色が御嶽山、永良部島の噴火です。これもまだ小規模とはいえ、各地で起こっています。地震災害が黒です。北海道も含めて、我が国で違うタイプのものが繰り返

地震規模・タイプと被害の特徴

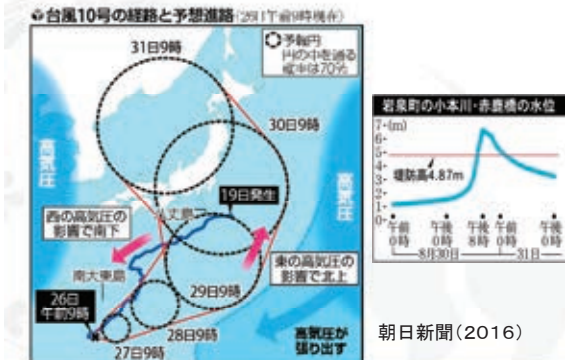
名称	発生年	死者・行方不明・関連死	地震タイプ、被害	M・最大震度	補記
関東大震災	1923	105,385	南関東直下地震、火災(焼死)	M _w 7.9-8.2 震度6	1703年元禄関東地震との類似性
阪神淡路大震災	1995	6,434	兵庫県南部地震・都市直下、家屋倒壊・インフラ被害	M _s 7.3、 震度7	仮設住宅、罹災認定、ボランティア
中越大震災	2004	68	内陸直下地震、地盤災害	M6.8・ 震度7	河道閉塞、エコノミー症候群
東日本大震災	2011	22,081 (2017.9月時点)	プレート境界地震、巨大津波・原発事故	Mw9・ 震度6強	広域・複合災害
熊本地震	2016	267	内陸直下地震、本震・余震、断層帯	Mw7・ 震度7	関連死(212名)
北海道胆振東部地震	2018	41	直下型地震、地盤災害	Mw6.6・ 震度7	全域停電



返されています。自然災害の多様性と激甚化です。被害の増加も改めて見ていただきたいと思えます。



地震以外にぜひ頭に入れていただきたいのが気候変動でして、2016年台風第10号、当時この台風の進路は逆の西側に行きました。さらにそれが東側に上がりまして、東北、北海道に向かい、最終的には岩手に上陸しました。これはこれまでの観測にはありません。こういうものが今後も起きていきます。



課題の整理

- 災害対応サイクルの中で;
- 阪神淡路一中越一東日本
- 広域・複合災害、復旧・復興へのペース・ビジョンは多様
- 復興過程は、次への備えのフェーズ(災間を生きる)
- 被災地と未災地ともなる
- 被災地域;
 - 少子高齢化社会での新しい地域への模索
 - 被災地とそれ以外の地域との関係(連携)
 - 記憶と教訓の風化



改めて、我々自身も課題の整理を災害の対応サイクルの中で考えたいと思っております。阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災という経験・教訓のバトンタッチの中で、改めて事前、事中、復旧・復興の中で何をすべきなのかということです。

3.11は、残念ながら復興のペースや、ビジョンも多様です。その多様性をどうやって地域としてまとめていくのか。また、今現在、復興過程は、次への備えのフェーズです。100年に1回の地震、災害もあれば、数千年に1回のものもあります。どこまで我々が備えとしてできるかが課題であると思います。

被災地域の課題に関しては、本日のシンポジウムで取り上げていただいたものになります。

時間をかけた復興も大切

黒沢 時間もないので、そろそろ総括的なまとめのお話を順番にしていく形になりますが、今度は順番逆で、私からさせていただきます。

きょうのお話を伺っていて、幸せの話と、あと田村先生がおっしゃっていた7割復興のお話、結論を急がずと森さんがおっしゃったお話、そういったことを頭の中でぐるぐると考えて思ったことがあります。新聞記者はひねくれ者ですから、1日も早い復興と聞くと、それはみんなすばらしい、いいねと思いますが、1日も早い復興という言葉が出たら、あとは全員、黙らないといけなのおかしいのではないかと。先ほどおっしゃられたように、じっくり時間をかけることも大切だと考えました。

そういった中で思ったのは、また信濃川の話で恐縮ですが、信濃川を上って行って、うちの田舎とこの間ぐらいに小布施町があります。小布施町は割と地域の活性化でうまくいっているところですが、そこに取材に行きまし

た。古い民家がいっぱいあって、それぞれ新しいお店とかをつくってやっています。1戸壊れた民家があって、そこに足場とブルーシートがあったんです。町長にお話を伺ったときに、町長、あそこ何ができるんですかと聞いたら、あれは実は何もする予定がない。だけれども、ブルーシートと足場があれば、何かできるように見えるだろう、だからそれでいいんだと。なるほど。要するに、過程すら楽しんでいるというか、まちおこしに使っています。

きょうのお話を伺っていて、今が一番幸せというお話もございました。だから、復興も復興してしまえば終わってしまいますけれども、復興の途中、途中を大切にすると、そうすると、今日より明日の方がいいかもしれない、今年より来年の方がいいかもしれない。その復興の途中、途中という過程が、地域をつくっていくことであり、大事ではないかなと思いました。

では、次に今村先生お願いします。

地域・国境を越えた連繋が重要

今村 改めて、我々の原点は、当時3.11のときの復興の提言です。まさに五百旗頭先生がまとめていただきました、提言書です。

復興への提言(2011)

- 悲惨のなかの希望
- 東日本大震災復興構想会議
 - <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/>
- 五百旗頭真議長、御厨貴議長代理
 - 歴史家と政治研究家とのコラボレーション
 - 平成23年6月25日
- 復興の原点
- 失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂 大災害を繰り返さない



悲惨の中の希望で、失われたおびたしい命への追悼と鎮魂、そして大災害を繰り返さない、このことが明文化されました。原則を7つ上げていただいたのですが、第一が追悼と鎮魂、あとは教訓の伝承です。今、中越の皆様がまさに活動していただいているものを、やはり我々が3.11でも、そこをフォローしなければいけないだろうと思っています。

3.11、先ほどスピード感が本当に遅いと述べましたけれども、やっと動き始めました。被災地として、岩手、宮城、福島がありますけど、青

復興構想7原則

- ・原則1:復興の原点(追悼・鎮魂)と教訓の伝承・発信
- ・原則2:広域性と多様性, 国の役割
- ・原則3:潜在力を活かし, 技術革新を伴う
- ・原則4:災害に強い安全・安心のまち, 自然エネルギー活用型地域(自立・分散型社会)
- ・原則5:被災地の復興無くして日本経済の再生はない
- ・原則6:原発事故の収集と被災地への支援と復興
- ・原則7:国民全体の連携と分かち合いによる復興を推進する



森もかなり影響を受けています。中核である仙台にしっかりと役割を果たしていただきたいということで、4県1市というネットワークが立ち上がりました。ここでは3つの柱を設けまして、今、連携に向けて体制を組もうとしております。

具体的に幾つか遺構はあるんですけども、ただ単にそこでの被害だけではなくて、何が起きて、どういう状況で、次の災害に対してどういうふうに対応できるか、それを現場で見ていただきたいと思っております。多様な地域ですので、さまざまなアイデアとか、いろんな提言はそれぞれ持っていると思いますので、それらをつなげていきたいと思っております。

震災伝承の取り組み 震災伝承ネットワーク協議会における具体的な取組方針

① 震災伝承の重要性により、震災伝承ネットワークを構築し、被災地の交流促進や地域活性化、防災力の強化を図る。

1. 震災伝承ネットワークの構築・促進・発展

2. 震災伝承プログラムの展開・普及と連携

3. 復興に向けた防災教育・防災意識の醸成

TOHOKU UNIVERSITY IRIDeS

震災伝承の取り組み 震災の教訓を伝える震災遺構等

震災遺構 ねがひの丘小学校(宮城県宮城郡)

震災遺構 ねがひの丘小学校(宮城県宮城郡)

震災遺構 ねがひの丘小学校(宮城県宮城郡)

震災遺構 ねがひの丘小学校(宮城県宮城郡)

TOHOKU UNIVERSITY IRIDeS

つなげるための1つの核が、ここにある3.11伝承ロードです。どうしても沿岸部中心になりますが、祈念公園が各県で1カ所、各自治体で支援をいただく遺構が1つあります。しかし民間のものであったり地域でさらにもっと伝えたいというものもあります。それを複数のネットワークで結んで実施できればと思っております。

震災伝承の取り組み 震災伝承検討会における提言(案)

「震災伝承検討会」は、震災伝承ネットワーク協議会に対して3つの取組方針を提言し、今後、以下の点に留意して推進する。

○ 伝承ロードの構築

○ 今後の取り組みの方向性

TOHOKU UNIVERSITY IRIDeS

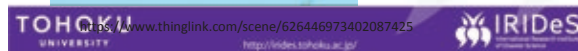
本日は阪神・淡路大震災、中越地震、そして東日本大震災、熊本地震というリレーを拝見しましたが、その間に、例えば台湾との連携であったり、また平成16(2004)年の中越地震と同じ年にインド洋津波が起こりました。約23万人が亡くなっています。その後、同じような大災害を経験するわけですが、特に環太平洋を中心に、フィリピン、ネパール、メキシコ、去年のインドネシアでの災害がありました。ここでのつながりは国を越えてネットワークをつないでいかなければいけないと改めて思っております。

阪神—台湾—中越—インドネシア—東日本—フィリピン・ネパール—熊本—メキシコ・インドネシア



We are living in the area of Asian and Pacific Ocean where a large number of earthquakes, tsunami and volcanic eruptions occur. This is called ring of fire.

In a 40,000 km (25,000 mi) horseshoe shape, it is associated with a nearly continuous series of oceanic trenches, volcanic arcs, and volcanic belts and plate movements.



従いまして、こういう国際的な集まりをどのように展開するのか、皆様と一緒に考えさせていただければと思います。1つのキーワードが

国連が制定した仙台防災枠組ですけれど、やはり今日のように直接お会いして意見を聞いて、事例を伺って質問できるような場が最も大切かなと思っております。

以上です。

黒沢 先生方の御協力のもとに、もう少し時間がありますので、五百旗頭先生に最後、将来を見据えて提言をしていただく時間が10分ほどございますので、その時間でよろしく申し上げます。

災前・災後に備えた国の組織が必要

五百旗頭 今、今村先生が復興構想会議の絵を出して下さって、改めて思い起こしました。当時、長岡市長だった森さんが全国市長会の会長をしておられまして、復興構想会議の部会長代理を務めてくださった。非常に的確な見守りと助言をしてくださいました。その秘密が今日わかったような気がします。やはり新潟県中越地震を経験して、そこで培ったものをもって支えてくださったんだろうと改めて感謝をする次第です。

今日の話の中で稲垣さんが強調された、人口減少社会への入り口における中越地震復興の意義は、やはり大事だと思います。もはや右肩上がり、人口増は期待できません。全国的なあり方については、なお頑張らなければいけないところがありますが、東京一極集中という社会要因によって過度に地方が疲弊しているわけです。その意味で、地方に魅力ある仕事をもっと持つ努力をすることが全国的になければいけない、構造的に再配置しなければいけないということがあります。

それはそれとして、与えられたそれぞれのコミュニティで、プータンより幸せだと思えるような共同体を培う、築くのは物すごく大事なことで、これが全ての基礎だと思います。

同時に、住民は減っていく中で、外との接点を持つことによって、中越地震の被災地は輝いています。これが非常に大きな大事なヒントで、そういえば日本全体は今、インバウンドによって救われてる面があるわけです。コミュニティを大切にいいものをつくるけれども、その魅力をもって外と接していく生き方が人口減少時代に必要だと。交流人口と俗に言いますが、そういうことを教えられたと思います。

余り議論は出なかったんですが、やはり大事にしなければいけないことがあります。東日本大震災の後、1年を経て復興庁ができました。ワンストップで被災地に対応します。1年間なかった間に、それぞれの自治体はみんな直接国の役所とのつながりを持って、努力をしていました。県は必ずしも重要な役割を果たせなかったので、復興庁が出てきて取りまとめをする、これは必要だったと思います。

阪神・淡路大震災はほぼ兵庫県南部だけですし、中越地震はこの地方だけでした。それに対して東日本大震災の被災地は、広大な地域でたくさんの方にまたがり、かつ機能的にもいろんな分野があるわけです。それをそれぞれの省庁が勝手に世話をして、熱心にアプローチしてきたところはちゃんと対応するけれども、来なかったところは知らないよみたいなことでは困ります。というので、歴史上初めて復興構想会議の下で全体のプランづくりも行われましたし、復興庁をつくって全体調整をしなければいけない、それは必要なことだったと言えます。

それが、まもなく終わるわけです。東日本の復旧復興が終わるときに、御苦労さまでしたでいいのか。あの阪神・淡路大震災を機に日本列島は地震の活性期に入りました。加えて、今村先生がおっしゃったように、地球温暖化に伴う風水害も激烈化してきました。そういうときに、やはり国として災害に対処する姿勢をしっかり持たなければならぬと思います。

内閣府防災担当は、実は手足がありません。専門性がありません。このたび、図らずも私、〇〇省から内閣府の防災担当になりました。そういうことで、果たしてやっていけるのでしょうか。災害はそれほどのんきにはしてくれないです。それよりは、例えば、普通お役所はデスクワークが中心で、自分たちは走っていく役割ではない中で、国土交通省はTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）をつくって、各被災自治体に入り込んで何でもやりますよという調子で、行動部隊でもある珍しい省庁です。これは旧内務省が護民官的な意思を持っていた伝統なんです。

明治13（1880）年に、古い話で恐縮ですが、国は個々人の私有財産の災害による損失については国の責任はないという太政官布告を出しています。これが今に至るまで、被災者生活再建支援法が阪神・淡路大震災の3年後にできるま

で、ずっと一方での中央官庁の主張なんです。他方で、内務省の人には護民官的、私たちが民を支えなければいけないという一方の使命感があって、護民官的観点から災害のために頑張っていて、結局、関東大震災のときにも何とかかんとか言いながら、内務省の外局としての復興局が結構大きな仕事をして、今に至る東京を成り立たせたわけです。

その後、10年後に昭和三陸津波が起きました。余り知られていないのですが、そのときに内務省が出かけて行って、2,500の海辺の集落を高台移転させています。実は、それを内務省がやったことは非常に大きな意味を持っていて、そこはこのたび東日本で助かったわけです。しかし、2,500では選択的であって、残りたくさんところがやられた、あるいはその後低いところに移ってきたのがやられたわけです。

護民官的な意識を持っての対処という伝統と国に責任はないという考え方がずっと争ってきて、阪神・淡路大震災のとき、中央政府は割と厳しい姿勢をとったのに対して、阪神・淡路大震災の被災地は何を言ってるんだ。公費は私有財産には充当しないと言うけど、その公費なるものはそもそも我々の税金ではないか。それに何の責任もない、瑕疵もない者が災害に打ちひしがれたときに、出さないことを威張る先進国がどこにあると運動しました。2,500万人の署名を得た結果、議員立法で被災者生活再建支援法ができたわけです。いまだに私財に対しては無神経なところがありますけれども、それ以後、大いに変わってきました。



しかし、次なる南海トラフ地震について考えたときに、決定的に欠けていることが2つあると思います。1つは最初の危機状況への対応です。津波によって東日本大震災どころではない、たくさんの人が流される。そのときに誰が

助けに行くのか。もちろん、今大事なことは当事者自身が逃げる体制をつくる、一人一人がマップをつくって頑張るといことです。これは随分進んできました。とは言っても、実はばらばらにしか進んでいません。みんなができてるわけではありません。そうすると、どこかへとりあえず逃げた。しかし、それを改めて安全なところに移さなければいけない。それは誰がするのでしょうか。

東日本大震災の経験では生存救出の7割が自衛隊であって、警察、消防、海上保安庁等々も一緒になってやりました。だけど、その全体の指揮系統がありません。内閣府防災担当にその責はありません。総務省にもありません。総務省は広域自治体支援の調整はある程度してくれます。お世話はするけども、全体として合理的な対処ができるわけではありません。命が失われる瞬間に、日本国、あるいは官民合わせて全体が一体となって救出する体制はできていません。

そういうことを考えると、その危機の瞬間、たくさんの人が命を失うおそれがありますし、その後は、ライフラインを確保して生き延びなければいけません。そのときの全体的対処をするのは、内閣府防災担当ではできません。やはり防災庁的なものをつくる必要があります。警察、消防、自衛隊、日本の分権的な機関は非常に優秀です。だけど、その全体的統括的な指揮がないのは、危機の瞬間には大変な脆弱性を露呈することになると思います。

また、それから今我々が議論しているような事前の復興。何を備えておかなければいけないかを予め考える、そして被災の恐れがある個々の現場では、散発的にそういうことを考えています。だけど、それも非常によくやっていると、ポテンヒットになってしまうような、すき間になっているところがあります。全体としてそれを見て、そして財政的なバックアップもつける必要があります。

串本町などは幸いにもかなり進んでいます。津波が来る前に高台移転をしようとしています。しかし、徳島県の美波町は放っておくと悲劇が明らかなので、プランを徳島大学と協力してつくりました。しかし、財源がないので立ち往生しています。そういうところが多いです。これから復興庁はなくなるけれども、次なる災害に対して悲惨に陥ることのないよう、統合的

に支えとなるような国の機関を持つべきです。

もちろん自助、共助、地元が一番大事です。しかし、大災害はそれをあざ笑うようなところがあるんです。であるならば、官民が力を合わせないとけません。国もしっかりと自助共助を支える行動をしていかなければなりません。それが南海トラフ地震を前にした我々の課題ではないかと思う次第です。

黒沢 今おっしゃられた防災庁というお話は、今の国の組織がそれぞれやってるだけでは足りないので、統括した組織が必要という意味でよろしいですか。

五百旗頭 はい。

黒沢 先生方に大変御協力いただきまして、ほぼ時間どおりに終了することができました。これで総括を終えることとします。ありがとうございました。

21世紀文明シンポジウム「新潟県中越地震15年 人口減少・高齢社会を見据えた震災復興と教訓の伝承」

復興のバトン 次代へ



平井邦彦氏

新潟県中越地震(2011年)は、東日本大震災に次いで、死者・行方不明者ともに最多の震災となった。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

コミュニティ間の結合が鍵

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

中越地震から15年——小千谷市東山地区では

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

「ここで働いて、暮らしていく」

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。



中越地震の被災地、小千谷市東山地区。左が平井邦彦氏、右が中越地震15周年を記念して撮影された被災者。

養鯉が復活 一歩ずつ元気に



小千谷市東山地区。中越地震の被災地に近く、小学生3人が死にいたるなど甚大な被災地の一つ、金村産養した山百部村(奥・長岡市)など復興する一帯はかつては二十村と称され、情緒豊かさとされる。「年の典典(き)」(奥村)は国の重要無形民俗文化財に指定されている。



今村文彦氏

今村氏 世界の大災害 国越えた連携課題

防災・事前の備え 国の組織必要 五百旗頭真氏



五百旗頭真氏

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

■総括講演

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

21世紀文明シンポジウム「新潟県中越地震15年 人口減少・高齢社会を見据えた震災復興と教訓の伝承」(ひょうご震災記念21世紀研究機構、東北大学災害科学国際研究所、朝日新聞社主催、新潟日報社共催)が5日、新潟市であった。中越地震など過去の災害から学んだ教訓を、次代にどういかに伝えるかを考えた。

▼基調講演、コーディネーター

平井邦彦氏 長岡造形大学名誉教授

▼パネリスト

- 森民夫氏 前長岡市長
- 稲垣文彦氏 中越防災安全推進機構統括本部長
- 田村圭子氏 新潟大学危機管理本部危機管理室教授
- 高橋渉氏 新潟日報社報道部デスク

▼経緯

- 五百旗頭真氏 兵庫国立大学理事
- 今村文彦氏 東北大学災害科学国際研究所長
- 黒沢大陸 朝日新聞大阪本社科学医療部長

2011年10月23日午後5時56分、中山間地を中心に最大震度7の地震が発生。死者・行方不明者合わせて、重傷者約685人、12万2667棟が倒壊した。避難者は10万人以上になり、津波によるエコノミークラス症候群の死者が出た。直後は、エコノミークラス症候群に関するガイドラインを関係団体と作成し、07年の新潟県中越地震では予防を呼びかけるチラシ約2万枚を被災地の被災者に配布した。

■パネルディスカッション

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

稲垣氏 普段からの街づくりが大切



(左から)森民夫氏、稲垣文彦氏、田村圭子氏、高橋渉氏

「その後の被災地」へ恩返し 高橋氏

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

森氏 行政は選択肢 決定は被災者

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

生き生きと「創造的復興」を 田村氏

復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。復興は、被災者の生活再建と、被災地の再生とを意味する。

この特集の記事は写真版、編集版、写真は社設者が担当しました。

朝日新聞社、朝日新聞社主催のシンポジウム。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。

21世紀文明シンポジウム報告書
新潟県中越地震 15 年
～人口減少・高齢社会を見据えた
震災復興と教訓の伝承

発行日 平成31年3月

編集発行 (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター

〒651-0073 兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

人と防災未来センター 東館6階

TEL. 078-262-5713 FAX. 078-262-5122

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
21世紀文明シンポジウム報告書