

□2004年新潟県中越地震・

中山間地の震災復興

(財)山の暮らし再生機構副理事長

平井邦彦

1.6年目に入った震災復興

マスコミ等での取り上げはやや下火になったが、人口の50%以上が65歳以上の高齢者となり、コミュニティ維持が困難となる「限界集落」という言葉が時代の一つのキーワードとなった。日本の広大な中山間地に豆をまいたように散らばる集落の将来はどうなるのか。いずれ無人の廃墟となり朽ち果てていくのではないか。2004年10月23日17時56分頃に発生した新潟県中越地震が問いかけたのは、この中山間地集落の存亡問題であった。

新潟県中越地方は信濃川中流域に位置する。西方の長野県から流れてくる千曲川は新潟県に入ると信濃川と名前を変え、十日町市、小千谷市などの山間をぬって流れ下る。南からは魚野川が魚沼の山間地をぬって流れ、旧川口町辺りで信濃川と合流する。合流地点辺りから形成される扇状地に位置するのが長岡市の町場や平場農地であるが、長岡市の山場の中山間地にはやはり数多くの集落が存在する。

中越地震の震源地は旧川口町であり、信濃川、魚野川の両岸の中山間地で大地崩壊

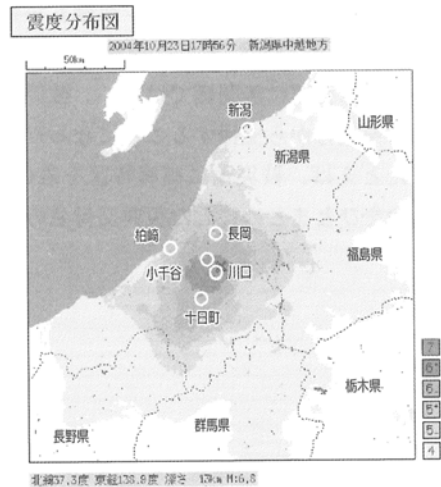


図 中越地震の震度分布 (気象庁資料)

ともいうべき激甚な被害が発生した。両河川ともに右岸側の被害が激しかった。被害は平場の農地や市街地でも発生したが、中山間地の被害はその比ではなく、各所がけ崩れ、地すべり、山体崩壊等が起こって宅地や農地が崩れただけでなく、交通幹線であるとともに水道、電気、通信も含めたライフライン幹線である道路が寸断されて61集落が孤立した。旧川口町近くの旧山古志村は全村避難することになり、約680世帯2,200人近い全住民が隣接する長岡市に避難した。

中越地方は日本でも有数の豪雪地帯であり、冬季の積雪が3-4mに達することも珍しくない。地震発生から本格的な雪の到来まで2ヵ月の期間しかなかった。04年中に町場に約3,400戸の仮設住宅建設が突貫工事で行われ、被災中山間地の住民は山を下りて町場での仮設住宅生活に入った。

年があけた05年は19年ぶりの豪雪となり、被災地はすっぽりと雪に覆われた。豪雪は翌年も続いた。豪雪について、道路、河川、砂防、農業基盤、学校や役場等の公共施設も含めインフラ復旧が懸命に進められたが、中山間地被災者がもとの集落に戻り始めるまでには約2年、すべての被災者が戻れるまでには3年を要した。

どれだけの被災者が中山間地に戻るのか?地震発生後に人々が注視し続けてきたのはこれであった。中山間地での人口流出と過疎・高齢化の進行、それに伴う棚田等の耕作放棄、山林の放置等は地震前から進行していた。地震はこの流れを一挙に早めるのではないか。

震源地の旧川口町と全村避難した旧山古志村の人口・世帯数の変化を表に示す。なお、地震は平成の大合併が進行中に発生した。長岡市は、地震翌年の05年4月1日に旧山

古志村、旧小国町、旧越路町等の周辺5町村を、06年1月1日には旧栃尾市等4市町村を、10年3月末日に旧川口町を吸収合併した。

旧山古志村は全村中山間地であり、地震後5年半で世帯は3割、人口は4割減じた。これは平均値であり、14集落についてみれば差は大きく、人口、世帯数ともに半分以下になった集落もある。旧川口町の世帯、人口の減少は山古志村に比べれば少ないようにみえるが、これは町場、平場、山場からなる旧町の平均値であり、山場だけをとってみれば旧山古志村と似た状況にある。長岡市に編入された旧市町(栃尾市、小国町)、小千谷市、十日町市の被災中山間地についてみれば、世帯と人口の減少はいずれも似たような状況にある。総じていえば、被災中山間地では地震後の5年半で世帯と人口は3~4割減となった。中山間地に戻った被災者には高齢者が多いために高齢化率はさらに高くなったし、今後の人口減少率はさらに高まることになった。

地震前に世帯・人口の減少が進んでいたとしても、3~4割減になるには20年以上を要したはずである。しかし、地震はその状態の現出を15年以上も早めた。中越の被災

表 被災地の世帯・人口数の変化

地区	2004年9月末 (地震前)	2007年9月末 (地震後3年)	2010年4月1日 (地震後5年半)
旧川口町 (現長岡市)	1,595世帯 (100%) 5,692人 (100%)	1,520世帯 (95.3%) 5,279人 (92.7%)	1,513世帯 (94.9%) 5,083人 (89.3%)
旧山古志村 (現長岡市)	681世帯 (100%) 2,168人 (100%)	505世帯 (74.2%) 1,429人 (65.9%)	487世帯 (71.5%) 1,325人 (61.1%)

中山間地には15年以上先の未来が現実のものとなったわけであり、集落は疲弊しきつていてもおかしくはないはずである。

だが、今、中越の被災中山間地はすこぶる元気である。

2. 交流が生み出した活気

中越の被災中山間地の集落の体質は、地震を境に大きく変った。変化を引き起こしたのは、「コミュニティ」、「中間支援組織」、「地元資源」、「復興基金」の4要素の結合であった。

中越の中山間地の集落には結(ゆい)、講などの地域相互扶助の名残が色濃く残り、もともとコミュニティそのものであった。だが、このコミュニティは内向きで、外部に対しては閉じた閉鎖的な体質であった。

このコミュニティの体質を変えたのが中間支援組織であった。1995年の阪神・淡路大震災では、地震直後から多くの学生、市民、研究者、実務者が復旧・復興に関わり、1995年はボランティア元年ともいわれたが、このときの動きは自然発生的なものであった。しかし、阪神・淡路大震災から中越地震までの約10年間の間に状況は大きく変化した。変化をもたらした大きな要因は二つあり、一つが阪神・淡路大震災で生まれた市民のエネルギーが生み出した「NPO法」であり、もう一つが阪神・淡路大震災以後に我が国で急速に進んだITの進展、とりわけメールの普及であった。ITの進歩がもたらしたのは情報の共有であった。

阪神・淡路大震災から10年の間に、我が

国社会には情報を受発信し共有する中間支援組織あるいはその予備軍が中越地方のみならず他地域、他都市にも多数存在し、いつでも動ける状況が生み出されていた。中越地震では、被災中山間地のコミュニティと中間支援組織が結びついた。

コミュニティと中間支援組織の結びつきが生んだのが、地元資源の再発見、発掘、磨き上げ、広報・PR、外への売り出し・人の呼び込み等の協働であった。中越地方には米、野菜、山菜、酒などの特産品、温泉、山や川、雪などの自然資源、闘牛や雪まつりなどの伝統行事や文化等の豊かな地元資源がある。地元の人々には見慣れた何ということはないものでも、外部からみれば魅力に満ちたものであった。地元資源を外部の人々に知ってもらおう、買ってもらう、来てもらうというような協働は、閉鎖的であったコミュニティをオープンなものに変えた。今、中越の被災中山間地では、集落ごとにあるいは集落連携によって、観光客や学生を呼び込む、特産品を地元だけでなく出かけていってPRや販売を行うなど、県内のみならず首都圏等の都市住民との交流を進める動きがあちこちで起きている。古民家や廃校となった小学校をもてなし、研修、宿泊等の施設に作り変えたところもある。

そして、コミュニティ、中間支援組織、地元資源という3要素の結びつきを可能としたのが「中越大震災復興基金」であった。復興基金は基本財産3,000億円を10年間年2%で運用して復旧・復興に当てるというものであった。年間60億円、10年間で600億円である。復興基金の支援事業・メニューは、阪神・淡路大震災復興基金の例にならい、被

災害生活支援、雇用、被災者住宅支援、産業・農林水産・観光、教育文化等多岐にわたり、内容もハード・ソフトの両面に及ぶが、特筆されるのが中越独自の支援策として地域復興支援事業を実施したことである。この事業は、地域復興支援員設置、地域復興デザイン策定、地域特産化・交流、地域復興人材育成などの支援策により、中間支援組織の人々が集落に張り付く、集落の人々とともに復興デザインを策定する、地元特産品を生み出してPRするなどのソフト事業に基金を使えるようにした。これによって、被災中山間地の各所で活発な交流活動が展開されるようになった。縦割りの行政にとらわれない機動的で柔軟な基金運用が、行政一被災者一中間支援組織という「3極構造」による「協働」を生み出した。

3. 課題は交流を持続可能性につなげること

中越の被災中山間地の各所で活発な交流が行われているとはいえ、集落の高齢化は

確実に進んでいく。それに、人にせよ企業にせよ中山間地への新規参入は極めて少ない。このままでは中山間地集落の持続可能性の保証はない。何とか持続可能性保持の途をさぐらなければならない。

一つの期待は50人を超える若者を中心とする復興支援員の中から、中山間地を拠点とし、交流を柱とする高い付加価値をもつ新しい産業を興す人間が出てきてくれることである。あるいは、少子高齢化が一層進む中山間地の生活を支えるための教育・医療・福祉・交通などが一体となった新しい地域マネジメントを担う人材あるいは組織の生み出していくことである。しかし、いずれにせよ、今後、中山間地において世帯や人口が増加することはない。とすれば、中山間地もまた「賢く縮んでいくこと=スマート・シュリンク」をめざさなければならない。集落の再編や農地の自然への還元ということも大きな課題となる。

復興基金が支える期間は10年であるが、すでにその半分が過ぎた。新潟県の被災中山間地は、21世紀の新しい中山間地の姿を必死で模索中である。