

Title	服喪から復興へ : 新潟県中越地震におけるコミュニティ再生への道
Author(s)	高, 玉潔; 渥美, 公秀
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 34 P.99-P.110
Issue Date	2008-03
Text Version	publisher
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/10681">https://doi.org/10.18910/10681</a>
DOI	10.18910/10681
rights	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/>

## 服喪から復興へ

—新潟県中越地震におけるコミュニティ再生への道—

高 玉 潔・渥 美 公 秀

### 目 次

1. 中越地震の概要
2. 研究目的と方法
3. 中越復興において見られた課題と論議
4. 展望—新しいコミュニティの可能性

## 服喪から復興へ

—新潟県中越地震におけるコミュニティ再生への道—

高 玉潔・渥美 公秀

### 1. 中越地震の概要

2004年10月23日17時56分に新潟県中越地方でM6.8の地震が発生した。この地震による死者は、59人、重軽傷者4,795人。家屋全壊3,173棟、半壊13,703棟、被害総額は3兆円といわれている(2006年2月1日新潟県発表より)。この地震で一番甚大な被害を受けたのは、中山間地に点在した過疎・高齢化の進んだ小さな集落である。地震により、棚田の陥没隆起現象、農業用施設の破損、用水路、ため池などの崩落、土砂災害による道路網の寸断や孤立集落が多数発生した。避難指示・勧告による避難者は約10万人で、「全村避難」の旧山古志村をはじめ、壊滅的な被害を受けた集落など、いくつもの集落がコミュニティの存立問題に直面した。

震災1ヶ月後、仮設住宅への入居が始まった。入居世帯数は、2,935世帯(9,649人)であり、震災後2年半経た2007年4月、ようやく最後の旧山古志村5集落の避難指示を解除し、10月までに仮設住宅から帰村への見通しが成立した。

地震から約2年半余の間に、各集落の復興の動きも盛んに進んでいるが、それぞれの進捗状況は、千差万別である。発災から約半年が経過したころ、中越各地で救援・復旧活動に携わっていた有志たちが「中越復興市民会議」を設立、被災者のエンパワーメントを旨とする支援活動を開始した。例えば、旧小国町法末集落が地域の再生へ向けて、エコツーリズムの手法で都会との交流を拡大する計画案を実行中であり、旧山古志村では、特産の「ゆきもち」を関西圏で売り出し、2005年5月特定非営利法人「よした一山古志」が成立。地域のコシヒカリ、錦鯉、闘牛などの特産や文化を活かした地域おこしを目指す動きが始まった。また、小千谷市塩谷集落では、村人の「絆」を象徴する集会所「芒種庵」が建てられた。川口町田麦山地区では、2006年農業組合法人「ファーム田麦山」が設立、従来型農業から新たな集落営農の形への試みを探っている(渥美, 2006)。

中越の復興には、中越復興市民会議や大学組織などの支援と共に、行政施策としての新たな試みも見られる。例えば、従来の支援施策を補完し、被災地域の速やかな再生のために、「財団法人新潟県中越大震災復興基金」が2005年2月に設立された。このため、現段階では、中越復興市民会議が、行政やNPOと緊密な協働を通して、各集落や外部の人間とのつながりを図る方針へ進んでいる。

## 2. 研究目的と方法

### 2. 1 目的

今年で3年目の中越地震の被災地には、今も地震の爪痕が残っている。3年前、地震は新潟県の山深い集落を襲い、自然環境に壊滅的な打撃を与えた。また、震災後2年連続豪雪に見舞われ、住民の生業の再開や集落の復興に支障が出た。

本研究は、中越復興の過程に生じた問題や論争が起きた事柄について概観し、そして「人」の視点、つまり公助（法的制度の支援）・自助（被災者自立の意欲）・共助（支援側のサポート）という側面で、コミュニティ再生について論議する試みである。

### 2. 1. 方法

本研究では、中越の被災地における聞き取り調査を実施し、被災者の語りを収集した。加えて行政・支援者側の復興に関するイベント、シンポジウム、討論会、研究会での語りや資料・出版物の内容を分析し、考察を試みた。中越での現地調査は合計8回実施した（2006年2月11～12日、2月19日、5月5～7日、6月2～4日、7月9日、8月4～6日、10月23～24日、2007年3月27～29日）。聞き取り調査の対象は、被災者、現地の中間支援組織メンバー、ボランティアなどであった。

## 3. 中越復興において見られた課題と論議

中越復興の過程に生じた問題や論争を、6つの視点に基づいてまとめた。

### 3. 1. 中山間地の集落の存続問題

1つ目は、中山間地の集落の存続についての論議である。震災後、過疎・高齢化の集落を再建する価値や意味を疑問視する論調が出てきて、それについて山中（2007）は「復興にも市場原理主義というファシストが登場してきた。『復興』を生存権や基本的人権の成果物として捉えるのではなく、コストで計るのが格差是認社会の流儀らしい。」と語った。長岡市復興推進室の青木氏は、「日本の70%が中山間地であることが考えると、村での生活を再興することそのものに意味がある。」

（中越復興市民会議, 2005）と語った。しかし現実日本では、過去10年間で約5000の集落が消えたと言われている。また、中山間地農業を復興させる意義については、「農業は生命総合産業で、山村はその創造の場だ。安全で安心な食料を生産し、水源を保ち、伝統文化を継承し、国民の保養地となっている。必要ないという国はどこにもない」と今村（2006）により指摘されている。これらの論議は、中山間地の価値、集落住民の生存権を市場原理主義だけで計るのは、復興を目指す視点として

不十分であることを、共通して指摘している。

### 3. 2. 住宅再建問題

2つ目は、住宅再建の問題である。2004年10月に発生した中越地震は、約10万人が仮設住宅で避難生活を余儀なくされた。多くの集落住民は、仮設住居の退去期限が迫るにつれ、村を後にして集団移転するか、復興公営住宅へ入居するか、子どもの家に身を寄せるか、などの選択に迫られている。黒田(2006)による調査においては、仮設住宅にいた被災者たちにインタビューした際に、「元の家に戻りたい」という言葉がよく聴かれた、と報告されている。

震災後、長岡市の「避難者生活調査(2004/11/8)」及び個別の健康調査(11/6～11/11,20歳以上の3千人を対象に、市の保健師により実施)の結果により、避難者のうち、71.6%の方が家のことを気にしていることが分かった。また、健康上の不安の多く(76.1%)も、家の心配に起因していることが明らかになっている。住宅の再建、安定した居住の確保が、被災した人々の健康を左右しているのである。一方、阪神・淡路大地震被災者の被災直後から10日目までの心配事の調査に目を移してみると、「自分の家のこと」は、いずれの時期とも被災者の第3位(18%)の心配事に留まる(城, 杉万, 渥美, 小花和, 1996)。この結果と照らし合わせてみると、中越という中山間地の被災者たちにとって、元の住宅再建の問題はただ住むところの問題ではなく、従来農業を基盤として暮らしてきた生活の再建と一体となり、死活に関わる根本的な問題であることが分かる。

しかし、今回の震災で、多くの被災者がやむを得ず農地を離れて平地へ集団移転した。例えば、小千谷市塩谷地区では29世帯が平場だけの復興公営住宅(集落から車で西に約30分の距離)に移転することになった。小千谷市東山地区の十二平集落は全世帯が集団移転した。小千谷市塩谷集落の被災者の1人は、「市の担当者からは『今の国の政策は仮設の人たちが山に帰ることが出来ない政策になっている。(中略)集落に残る人への補助制度はありません』と言われた。」との発言があった(新潟日報, 2006.2.6)。山に残り、住宅再建したい村民にとって、「そのために利用できる制度は、『がけ地近接等危険住宅移転事業』だけである。その一方で、山を下りて集団移転するために利用できる制度は複数存在し、利子補助が前者に比べると約250万円も多くなる」(新潟日報, 2006.2.6)。

日本の現行法の「私有財産自己責任の原則」により、被災者の住宅再建が、公的支援の対象から排除されるため、被災者への真の援助にならないという「官」に対する批判が、阪神・淡路大震災から提起され続けてきた。

2000年に起きた鳥取県西部地震に際しては、片山知事が、法の規定に反して家屋全壊世帯に最高で300万円を支給した。この事例を契機に、国や地方行政が、被災時における私有財産への公共機関からの支援をある程度了承するようになり、被災者の住宅再建支援の原則が、「私有財産自己責任の原則」から「現金による私有

財産への支援」に変わったのである。これについて鳥取県知事片山氏は、「生活基盤を復興しないと真の地域の復興はないので、(ですから)住宅再建支援を出したわけです。・・・(住宅再建支援には)最低限の基礎部分だけは公(が負担すべき)」(シンポジウム「災害から復興を目指して」, 2006)と指摘した。

今回中越地震では、新潟県は、国の取り組みを補完する事業として、震災が発生した翌年(2005)2月に「財団法人新潟県中越大震災復興基金」を設立した。この基金の中の住宅対策には、支援金の支給、利子補給、高齢者のための融資などが組み込まれている。しかし、私有財産自己責任という法に触れる恐れのある災害ファンドの仕組みが、いきなり全国各地に展開するとは考え難い。

### 3. 3. 自助・共助・公助の協働関係

3つ目は、被災者、支援者と行政3者の協働の問題である。防災、災害救援、復旧及び復興における自助・共助・公助の協働の重要性は、これまで数多くの研究において指摘され、明らかにされてきたことである。防災・救援・復興の目標を達成するために、自助・共助・公助は重要な働きを担っている。復興を進めるにも、行政、市民などのセクターを超えてコラボレートすることが重要である。

中越地震発生してから、2年目の2006年8月にようやく被災者、行政機関とNPOの協働の形が実った。小千谷市の東山地区の「東山振興会」が開催され、行政(小千谷市)、中間支援組織(中越復興市民会議)と地域団体(「東山振興会」)との協働作業を通して小千谷市の東山地区の復興を図る動きが見られた。今後、被災者、行政と支援者の3者が、公助(法的制度の支援)・自助(被災者自立の意欲)・共助(支援側のサポート)を、いかに巧みに連動させ、被災者・被災地の復興に対応していくかが重要な課題である。

### 3. 4. 復旧か復興か

4つ目は「現状復旧」か「創造的復興」かの論議である。日本の災害関連の法制度は原形復旧主義である。いわゆる「元通りにすれば、よいだろう」という発想であり、新しい形にすることは全く歓迎されない。「焼け太り」を決して許さない。宮原(2007)は、『(復興すなわち)再び盛んにする』とは、「元通りにする」とも違います。経済や効率の問題にくわえて、それぞれの被災地の現実に即した草の根の創意工夫が加わります。『生活の質』や『人と人の関係性の豊かさ』など、新たな『豊かさ』への感性を生かす(必要がある)」と述べた。

災害復興には、物質的な復興(建物、インフラなど)、システム面での復興(地元経済、仕事作りなど)、心理的な復興、コミュニティの集合的な復興、集合的記憶に配慮した復興(渥美, 関, 菅.et, 2007)がある。簡単に言えば、「人間の復興」と「事の復興」という2種類の復興にまとめられる。宮原の「生活の質」、「人と人

の関係性の豊かさ」や上村（2007）の「『復興』の主役は人である・・・」という言葉からは、「人」と「人と人（関係性）」を焦点とする「人間の復興」の重要性が浮き彫りに出される。

「人間の復興」とは何かについて、ある座談会<sup>1)</sup>に出席した研究者、NPOや行政の発言を見てみよう。「被災者が自発的というか、自分たちで頑張っていこうというのがだんだん見えはじめているのも復興なのかという感じもしています。」、「・・・反省と挑戦・・・博愛と協働ということがなければ復興はできない。」、「・・・地震も受け入れて、今後どのように同じような営みを作っていくか。その変化に順応しながらやっていくということが、復興の一つの鍵かなど。」、また「・・・ソフト面、すなわち心のある復興を目指し、足元を固めながら日々の生活を共に考えながら歩む者も欠かせない。」や「復興とは・・・自己の本質を問い直す。・・・他者との関係性によって自己の本質を問い直すことが出来る・・・。」などの考え方が聞かれた。

災害に見舞われた地域の住民にとっては、真の復興を成し遂げるには、「人」を焦点におかなければならないのであろう。

### 3. 5. 過不足のない支援

5つ目は過不足のない支援、という問題点である。支援側は、あくまでも「傍にいる」（渥美, 2001）という存在であり、「住民が主体」であるということに徹するべきであろう。支援側には、エンパワーメントの手法で被災者に自律できるまでの能力を培う機会と時間を与えることが期待される。ただの無心の援助は、被災者の自力で立ち直そうという意欲を奪いかねないのである。実際に中越地震に際して、マス・メディアやボランティア、NPOの注目の焦点になって手厚く援助されてきた幾つかの集落は、これらの助力が去った現在、コミュニティの復興の進捗がほぼ膠着したに等しい状態に陥っている。

阪神・淡路大震災が発生してから、「こころのケア」、「トラウマ」、「心的外傷後ストレス障害 PTSD」と言った言葉が大衆に浸透した。中越大地震の直後に、多くの地元や県外の精神科医や臨床心理士が災害現場に専門的な支援を行った（長岡市災害対策本部, 2005）。

しかし、アンケートや聞き取り調査だけの心理支援では被災者に容易に受け入れられないし、中にはこういった支援に対し嫌悪感さえ表す被災者がおり、支援の価値も失いかねない。池埜（2005）は「生活支援から始めるこころのケア」の重要性を指摘する。さらに「こころのケア」の目標について、池埜は「あくまでも被災者の再生にあり・・・自ら自力で生活を送り・・・人間関係の再構築に他ならない。・・・人生の主導権を取り戻すための支援」、と主張する。人間の心の平静を回復するのは、外力の支援が欠かせないが、根本的に当事者の自ら「自力」で精神の苦難に対する抵抗力を発揮することが大切である。

### 3. 6. 自助・自力を下支えするもの

今まで学者や NPO が、多くの手法（例えば、エンパワーメント、ヒアリングや足湯等）を用いて、中越被災者を支援し、また地域復興のため、地域住民が共同で織り成す「物語復興」のワークショップ（渥美, 2007）や地域間の連携（宮本・渥美, 2007）などの試みも行ってきた。これらの試みによって、新しい息を吹き込まれて復興の契機を迎えた個々の被災者や集落がある一方、災害後の喪失感の中で、なかなか前へ進まない集落も存在している。それは、デザインや手法の問題ではなく、最も基本的な心・精神面の問題であると考えられる。上村（2007）は、「個人の元気の集約が地域の活力となるのは当然として、地域の復興が個人にも望ましく住みやすい地域形成に繋がり、それが格差のでやすい人間復興を下支えする、という相互作用をもたらすので。」と指摘した。この「格差のでやすい人間復興」という言葉は、「自助・自力」精神の大切さを実感させるものであろう。

震災直後の被災者は、災害のショックや非現実感、喪失に伴う絶望感、生活上の不便によるストレス、また住宅再建や復興における生計の基盤や地域の再建問題等に直面する。さらに、生活再建の過程で直面する数多くの問題に対し、被災者自身による苦渋の決断が迫られる。

中越の場合では、多くの集落の住民が山に残るか平地に集団移転するかの問題に悩んできた。これら数多く迫ってくる問題に対しては、個々人の心の内面から、強い精神力で立ち直ろうという意欲が湧いてこない限り、処理しなければならない多くの問題にも最善を尽くすことができず、最終的な目標である人間の復興も叶わないだろう。

以上 6 つの問題や論議は、中越復興過程に生じたが、決して中越だけに限らず、これから地震発生率が高いとされている東海・東南海・南海地震にも見られると考えられる。さらに一步進んで被災地の問題にとどまらず、より広範囲のコミュニティの再生を問い直す必要がある。

## 4. 展望—新しいコミュニティの可能性

以上、中越地震が発生してから生じた様々な問題や論争を概観した結果、被災者、行政、支援者側の 3 者の協働の大切さが明らかになった。また、被災者自身が自ら立ち直ろうという意欲を起さなければ、支援側が懸命にサポートしても、変化は現れない。つまり、行政や支援者側が、被災者の需要を尊重し、「被災者が主体」という姿勢を取らない限り、すべての支援は、無駄或はマイナス効果になってしまう。

『復旧か復興か』で言えば、俺はまず、復旧だと思う。（中略）復興は何年かかっ



てもいい。でも、あのときに戻す復旧は早くやって欲しいし、自分も頑張りたい」(あいち中越支援ネットワークによる調査, 2004)。川口町田麦山地区の仮設住宅に入居している50代男性はこう語る。「元の家に帰りたい」とは中越被災者たちの切なる願望であるが、現実は今も多くの被災者が、希望通りに元の住宅再建を果たせない結果となった。「被災者の意思を尊重することは、被災者を元気付ける近道なのである。・・・行政の責任は被災者(の住宅再建)が各々の事情に応じて選択できる幅を広げておくということだと思う。・・・被災者の意欲を引き出す方向で制度改善をして欲しいということだ。被災者の意欲こそ復興の原動力である。」(長岡市, 2005)と語った長岡市長の発言は、当事者の「意思の尊重」が人間復興(心の復興)と地域復興の基盤であることの重要性を物語っている。

1つ村の住民の離村、耕作放棄、林業の不振、河川の保水能力を失うこと。これらの問題一つ一つは一見小さな問題であるが、これら問題は全て連鎖しており、その影響は必ず直接、或は間接的に社会全体に及ぼすものである。また、21世紀の日本社会は、「心の豊かさ」を求め、各コミュニティの住民が多様なニーズを踏まえて個性豊かなまちづくりを目指すものである。都市部に住む人々の社会や地域とのつながりの軽薄さは、災害のような出来事が発生した際に如実に現れるであろう。

今後いかに被災者の意思を尊重しながら、行政と支援者の3者が、公助(法的制度の支援)・自助(被災者自立の意欲)・共助(支援側のサポート)を巧に連動させ、被災者・被災地の復興に対応していくのか。そして、いかに来たる災害に備えてコミュニティの機能を高めていくのか。この点を検討することが重要な課題である。

## 注

1) 「復興デザイン研究会」発足記念フォーラム, 2006年5月6日。

## 文献表

### <引用文献>

- 渥美公秀, 2001, ボランティアの知実践としてのボランティア研究, 大阪大学出版会
- 渥美公秀, 2007, 減災コミュニケーションデザインの背景と事例, 第20回春期講演シンポジウム 安全安心のまちづくりと参加型リスクマネジメント
- 渥美公秀・関嘉寛・菅磨志保・花村周寛・上村靖司・稲垣文彦, 2007, 中越地震における中山間地の集落復興過程－(1)研究の枠組みと初年度の経緯, 第26回日本自然災害学会年次大会論文集
- 城仁士・杉万俊夫・渥美公秀・小花和尚子, 1996, 心理学者が見た阪神大震災, ナカニシヤ出版
- 池埜聡, 2005, 「こころのケア」の躍進と今後の課題, 関西学院大学 COE 災害復興制度研究会(編)「災害復興」, 関西学院大学出版会

黒田聡子, 被災者中心支援に関する考察, 大阪大学人間科学部ボランティア人間科学, 2006 卒業論文

長岡市災害対策本部, 2005, 中越大震災自治体の危機管理は機能したか, ぎょうせい  
新潟県地域総合研究所, 2005, 中越の経験 NPO/ボランティアが開いた地域づくり  
の扉, 新潟県地域総合研究所

福島昇, 新潟県中越地震における被災者支援について, トラウマティック・ストレス, 第4巻第2号;103- 113, 2006.

宮本匠・渥美公秀, 投稿中, 災害復興における物語の応用と外部支援者の役割について～新潟県中越地震の事例から～

#### < 討論会・研究会・シンポジウム・イベントの資料 >

地域復興交流会議：上村先生講演「中越の現状は」 [02/19/07]

地域復興交流会議：室崎益輝先生の講演「物語復興～中越の復興を描く～」  
[02/21/07]

地域復興交流会議<18日> [02/25/07]

中越復興市民会議【年末特別企画】室崎益輝先生に「復興」について聞く [12/25/06]

新潟県中越地震2周年記念シンポジウム「復興に向けて」 [10/25/06]

新潟県中越大震災復興基金と東山地区振興会の懇談会 [08/31/06]

新潟県中越地震・復興支援フォーラム, 「何をもって復興かを問う～人間力と地域  
力に学ぶ～」資料集, 2006/5/28, 名古屋大学にて 復興デザイン研究会

塩谷集落の復興に関する調査について [01/09/07]

シンポジウム「災害から復興を目指して～一個人の再生、地域の再生、とことん論究、  
復興基本法」資料集, 2006/3/20, 東京にて

復興デザイン研究会'06夏・運営会議 & セミナー (2006年8月5日6日)

復興デザイン研究会'07冬・運営会議 & セミナー (2007年1月25日)

#### < 参考文献 >

あいち中越支援ネットワーク, 新潟県中越地震被災者支援：あいち中越支援ネット  
ワーク活動報告書, 2004/10~2005/3

稲垣文彦, 復興デザイン研究会ニュースレター第3号 2007.5.6 発行)

上村靖司, 復興デザイン研究会ニュースレター第3号 2007.5.6 発行)

黒田裕, 復興デザイン研究会ニュースレター第4号 (2007.7.13 発行)

中越復興市民会議ホームページ資料, <http://www.nponiigata.jp/iishin/>

東山復興マップ「東山震災の記憶」

新潟日報, 2006・2・7, 「復興公論：ムラが裂かれる」

宮原浩二郎，復興デザイン研究会ニュースレター第3号 2007.5.6 発行  
室崎益輝，復興デザイン研究会ニュースレター第3号 2007.5.6 発行

## **Road to Revitalization of Communities**

### **— From Niigata Chuetsu Earthquake —**

Yu Chieh KAO · Tomohide ATSUMI

Since the 2004 Niigata Chuetsu earthquake, residents in the stricken area have had many problems. Some communities retrieve their prosperities. Cultural, industrial exchanges between these villages and urban areas take place vigorously than before. But some of them are still in deep frustration.

The present will discuss the matters of self-help, collaboration and administration support about the Chuetsu earthquake from the view of human revitalization. We also try to interpret those issues and arguments which happened within the passed 3 years.