

# 被災地復興における住民の主体性 獲得プロセスに関する研究

長岡技術科学大学大学院 工学研究科 情報・制御工学専攻

博士後期課程 稲垣文彦

## 目次

第1章 緒言	
1-1. 本研究の背景と目的	7
1-2. 本論文の構成	8
第2章 被災地域が災害復興を通して生活の安心感を形成するプロセスの分析	
2-1. 研究の背景と目的	11
2-2. 安心感を支配する要因についての既往研究と本研究の視点	12
2-3. 復興施策の整理・分析	
(1) 事業分野の申請件数および助成金額の分析	14
(2) 3事業分野における主要メニューの分析	17
(3) 地域コミュニティの再建メニューの分析	20
(4) 整理・分析の結果	20
2-4. アンケートによる復興活動と住民意識との関係性の分析	
(1) 川口地区の概況	21
(2) 調査の方法と分析手法	22
(3) 分析の結果	
1) 地区特性の分析	23
2) 震災の影響度の分析	24
3) 住民意識の分析	26
4) 各地区の特徴	28
2-5. 木沢・峠地区の復興活動と支援活動の整理・分析	
(1) 木沢・峠地区の概況	28
(2) 木沢・峠地区の復興活動の整理	29
(3) 木沢・峠地区への支援活動	30
(4) 木沢・峠地区の復興活動と支援活動の分析	31
2-6. 復興プロセスが住民意識に及ぼした影響	31
2-7. 生活の安心感を形成するプロセスと要因の考察	33
2-8. 2章のまとめ	34
第3章 被災地域における10年目の復興感の分析	
3-1. 研究の背景と目的	
(1) 中越地震から10年目の検証	37
(2) 損失と喪失(感)	38
(3) 研究の目的	39
3-2. 地域の復興感と復興活動	

(1) 地域リーダーに対するヒアリング調査	40
(2) 複数住民に対するヒアリング調査	42
(3) 震災後の新たな活動の概要	45
3-3. 地域は、何を喪失しどう補おうとしたか	
(1) 集落の自治機構改革指向と外部との交流指向	47
(2) 地域におけるガバナンス意識の芽生え	48
3-4. 当事者意識を生み出した背景	
(1) 我が国の農村地域政策の新展開と中越地震からの復興におけるコミュニティ再生ソフト施策の展開との類似性	50
(2) 当事者意識を醸成したコミュニティ再生ソフト施策を生み出した背景	52
3-5. 3章のまとめ	54
第4章 地域づくりの足し算と掛け算の考え方	
4-1. 研究の背景と目的	57
4-2. 2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している集落の活動プロセス	58
4-3. 3集落の住民の主体性獲得までの活動のプロセスの比較	65
4-4. 震災前の地域づくりが震災後に与える影響の分析	66
4-5. 4章のまとめ	
(1) まとめ	69
(2) 寄り添い型支援（足し算の支援）と事業導入型支援（掛け算の支援）	70
(3) 地域づくりの足し算と掛け算の考え方をもとにした諸施策	72
第5章 「地域への人的支援」戦略づくりシミュレーションモデル	
5-1. 研究の背景と目的	75
5-2. 復興支援員の考え方	75
5-3. 震災復興における集落再生のソフト施策	77
5-4. 「地域への人的支援」戦略モデル	
(1) 戦略モデルを考える前に	79
(2) 戦略モデルづくりの第一歩	81
(3) 戦略づくりシミュレーション	83
1) 事前準備の検討	84
2) 対象エリアの検討	84
3) 受入人数の検討	84

4) 支援の質と人材の検討	85
5) プロセスの検討	85
6) 定住支援の検討	86
5-5. 5章のまとめ	87
第6章 結言	89
補論1. 右肩下がりの時代の復興	
1-1. 軸ずらしと創造的復興	91
1-2. 新潟県中越大震災復興ビジョン	92
1-3. 新潟県中越大震災復興基金	93
1-4. 阪神・淡路大震災と中越地震と東日本大震災の比較	93
1-5. 人口減少社会の扉を開けた震災	95
補論2. 中越地震からの復興における中間支援組織の活動	
2-1. 中間支援組織の活動の整理	97
2-2. 中間支援組織の震災から約3年間の活動	
(1) 災害ボランティアから復興支援へ	98
(2) 農山村支援の模索	98
(3) 行政機関との連携	99
(4) 農山村復興の新たな展開	101
(5) 新たな支援の枠組み	102
(6) 復興デザインセンターの活動	102
補論3. 「新しい日常の創出」に向けた被災地域と支援組織の動き	
3-1. 「新しい日常の創出」に向けて	105
3-2. 「新しい日常の創出」に向けた新たな支援策	105
3-3. 被災地域における自立に向けた動き	106
3-4. 支援組織と支援構造の変遷	107
3-5. 支援組織・構造の変遷モデルと減災サイクル	110
3-6. 震災から10年後の被災地の姿	112
補論4. 新潟県中越地震に関する記録の収集と活用	
4-1. はじめに	
(1) 中山間地の復興プロセス	113
(2) 公益社団法人中越防災安全推進機構の成り立ちと機能	113

(3) 新潟県中越大震災復興基金の活用	113
4-2. 記録の収集	
(1) 「震災の記憶」保全・収集事業	115
(2) 専門機関との連携による記録の収集	115
(3) 復興支援団体との連携による記録の収集	116
(4) 連携の重要性	117
4-3. 記録の活用	
(1) 中越メモリアル回廊の概要	117
(2) 「そなえ」「きずな」「おらたる」「きおくみらい」に込められた意味	118
(3) 住民の主体的な取り組み	118
4-4. 今後の課題と展望	119
補論5. 自治機構改革指向の集落の事例 山古志地区池谷集落（第3章のA集落）	
5-1. 全村避難	121
5-2. 帰ろう山古志へ	122
5-3. 10年間、寄り添いながら住民をサポート	123
5-4. 震災当日から帰村まで	125
5-5. 営農組合の設立	127
5-6. かぐら南蛮保存会の設立	128
5-7. 集落を離れた人との関係と集落の連携	128
5-8. 「復興した」という理由（わけ）	130
5-9. 池谷集落の取り組みから学ぶべきもの	131
補論6. 個人を開き，集落を開き，地域を開く	
6-1. エピソード1	133
6-2. エピソード2	134
6-3. エピソード3	135
6-4. 個人を開き，集落を開き，地域を開く	136
補論7. サンタクルーズと荒谷 地域復興における足し算の支援と掛け算の支援	139
引用・参考文献	141



# 第1章 緒言

## 1-1 本研究の背景と目的

2004年10月23日、午後5時56分、これまでに経験したこともない激しい揺れが新潟県中越地方の農山村を襲った。新潟県中越地震である。地震の規模は、マグニチュード6.8。震源地に近い旧川口町（現長岡市）では、震度7を計測し、この地震によって史上初めて新幹線が脱線した。人的被害は、死者68人、重軽傷者4795人。家屋被害は、全壊3175棟、半壊13810棟、一部損壊104619棟<sup>1)</sup>。約600箇所に避難所が設置され、ピーク時には約10万人が避難した。

この地震の特徴は、農山村の地盤災害である。地震によって山々が崩れ、道路をふさぎ、多くの集落が孤立した。道路に大きく「SOS、たべもの、ミルク、オムツ、くすり」と書かれた旧川口町和南津地区（現在長岡市）の映像や、山崩れが川をせき止め、上流の小さな集落が水没していく旧山古志村木籠集落（現在長岡市）のヘリコプターからのライブ映像は全国に伝わった。旧山古志村は、全村避難を余儀なくされる。加えて、被害の大きかった旧川口町、旧小国町（現長岡市）、小千谷市等の住民は、住み慣れた地域を離れ、2か月の避難所生活、その後短い世帯で約半年、長い世帯で3年2か月の応急仮設住宅での生活を送ることとなる。

被害の大きかった農山村では、震災を機に利便性を求めて地域を離れる人が多く、過疎化と高齢化が進んだ。震災前と震災後の世帯数を比較すると旧山古志村では74%、小千谷市東山地区で54%と大幅に減少している（2008年3月時点）。一説では、震災が過疎化の時計の針を15~20年早めたという。従って、中越地震の復興の課題は「農山村の持続可能性の獲得」となり、新潟県は「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」を復興の柱に据えた<sup>2)</sup>。

災害は社会のひずみを顕在化させる。このひずみとは、災害前から潜在的に存在した課題である。中越地震は、農山村の過疎化と高齢化の課題を顕在化させた。しかしながら、これはあくまでも現象であり、本質的な課題ではない。筆者は、本質的な課題は「過疎化・高齢化の課題に主体的に向き合ってきた地域社会の姿勢」にあると捉える。すなわち、震災前から過疎化・高齢化の課題があったものの、その課題を自分ごととして捉えず、誰か、もしくは何かのせいに（依存）し、住民自ら主体的に課題解決に向けて動き出していなかった地域社会（住民、行政機関、周辺の住民）の姿勢である。そして、この姿勢を変えていくことこそが、中越地震の復興の本質的な課題であったと捉える。

宮本<sup>3)</sup>は、中越地震の復興において、より深刻な問題となったのは、過疎化

による高齢化，人口減少ではなく，そうした問題に対する心の構え，いわばそれらの問題が自分たちにはどうしようもない課題であるという諦め感と，自分たちが無力である以上，誰かにお願いして何とかしてもらおうほかないという依存心だったと指摘し，中越地震の被災地の戦後から地震前までの歴史を振り返り，農山村の三つの慢性病と言われる「依存性」，「保守性」，「閉鎖性」の三つ，とりわけ主体的な復興の最大の障害となる「依存性」が中越地域でどのように生まれてきたのかについて言及している。

また，澤田は<sup>4)</sup>，中越地震被災地の中で激甚な被害となった地域で現地での生活再建をあきらめて離れた人が多かったために，人口変動をみれば過疎化が一層進展したが，いくつかの要因が重なり，旧山古志村や旧川口町，小千谷市の山間部などには地域外の人が多様な目的で訪れるようになっており，目に見えて流動性の高い地域社会が形作られつつあることを指摘している．そしてこのような現在の状況を生み出すことに寄与したさまざまな施策の関わりについての整理を試みるなかで，一連の施策は，当初から現在の状況を見据えていたわけでもなく，試行錯誤を繰り返しながら，いわゆる「動きながら考える」ことで進んできたという面があり，10年経てば一連の美しいストーリーに見えるかもしれないが，その陰には効果の上がらなかった取り組みもあまた存在する．美しく見える復興プロセスを美しいまま整理することは偏りがあるようにも思えるが，他の地域において同様の取り組みが必要となった時，そのプロセスを迅速に，かつ，よりよいものにしようとする際の補助線の役割を果たすことになる」と指摘している。

そこで，本研究では，被災地復興における住民の主体性獲得プロセスに着目し，中越地震からの復興プロセスを分析することで，住民の主体性獲得がどのようなプロセスで進められたのか，その共通点は何か，そしてその住民の主体性や当事者意識は，住民にどんな影響を及ぼしたのかについて，考察していく．なお，被災地復興における住民の主体性獲得プロセスに関連する研究として，本研究でも取り上げる旧川口町木沢・峠集落を対象とした宮本によるアクションリサーチとそのエスノグラフィーから，復興における目標について論ずる研究<sup>5)</sup>はあるものの，複数集落のプロセスの比較のなかで住民の主体性獲得プロセスについて論じた研究はない．本研究は，澤田が指摘するように中越同様に過疎化・高齢化に悩む東日本大震災の復興に役立つとともに，平時の農山村の集落再生の取り組みにも役立つものと考えている。

## 1-2 本論文の構成

本論文は，本論 6 章で構成されている．本論の第 2 章では，まずは新潟県



中越大震災復興基金の復興施策の申請件数及び助成金額の分析の結果を述べる。つぎに長岡市川口地区住民を対象としたアンケート調査と同地区木沢・峠集落の復興活動と支援活動の整理・分析の結果を述べる。そして復興プロセスを経た住民意識の変化を生活の安心感を形成するプロセスと捉え、考察した結果を述べる。

第3章では、まずは被災集落における地域リーダーのヒアリング調査の分析の結果を述べる。つぎに近年の我が国における農村地域政策の新展開と中越地震からの復興施策の展開を比較分析した結果を述べる。そして住民の当事者意識が醸成された背景について述べる。

第4章では、まずは2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している複数集落の復興プロセスの比較分析の結果を述べる。つぎに震災前に地域づくりに取り組んでいた集落と震災前に地域づくりに取り組んでいない集落の復興プロセスの比較分析の結果を述べる。そして被災地復興における住民の主体性獲得のプロセスのポイントについて述べる。

第5章では、以上を総括して、被災地復興における住民の主体性獲得プロセスの農山村における平時の地域づくりへの応用を試みる。なお、被災地復興における住民の主体性獲得プロセスについては、第6章の結言において言及する。

そして、本論の後、本論全体を補足する補論1, 2, 3, 4, 第3章を補足する補論5, 第4章を補足する補論6, 7を展開する。



## 第2章 被災地域が災害復興を通して生活の安心感を形成するプロセスの分析

### 2-1 研究の背景と目的

全国の中山間地域には、生活や生産の条件が不利で、人口減少、高齢化の進展が著しく、維持・存続が危ぶまれる「限界集落」が多数存在している。全国の過疎地域等に属する約62,000集落のうち、高齢者割合が50%以上の集落は約8,000、集落機能低下又は機能維持が困難な集落は約9,000、今後10年以内に消滅又はいずれ消滅の可能性がある集落は約2,600あるとされる<sup>1)</sup>。このような現状から、中山間地域では、現在そして将来の生活に対する不安感が漂ってきている。この不安感は、主に行政が担ってきた基礎サービスの低下とコミュニティの自立的機能の低下に支配されると考えられる。国土交通省の調査でも、全体の90%近くの世帯主が将来的に集落に住み続けたいという意向をもっているものの、医療や買い物等の基礎的な生活サービスにかかわることについて、困っているあるいは不安だと思う住民が多いことが示されている<sup>1)</sup>。

2004年10月、新潟県中越地震（以下、中越地震）が発生した。この地震の特徴として中山間地域の地盤災害であったことが指摘されている<sup>2)</sup>。被害の大きかった中山間地域では、震災を機に地域を離れる人が多く、人口減少と高齢化が急速に進んだ<sup>3)</sup>。このため復興の課題は、「中山間地域の持続可能性の獲得」となり、新潟県は「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」を復興の柱に据えた<sup>4)</sup>。震災以降、被災中山間地域ではコミュニティを基本単位とした活発な復興活動が各地で行われている。また、この活動を推進するために、新潟県中越大震災復興基金（以下、復興基金）は、段階的に変わる被災地のニーズに合わせ、様々な復興施策を柔軟につくってきた。加えてこの復興施策に連動するかたちで、支援組織がコミュニティに対する支援活動を行ってきた。復興のこれまでのプロセスでは、コミュニティがアイデンティティを再認識し、自らの誇りを取り戻しながら、地域の将来ビジョンを住民自らで作成し、そのビジョンの実現に向けて住民主体の復興活動に取り組んできた。この取り組みによって、生活の不安感を形成する要因である基礎的条件が必ずしも改善されていないにもかかわらず、住民が前向きな意識に変化するなかで不安感の低下がおりつつあるように見える。

そこで、本研究では、震災を経験した中山間地域の復興プロセスに着目し、震災によって急激な人口減少と高齢化が進み、生活の不安感が極度に増大した

と考えられる住民意識に、住民の復興活動とそれを支える復興施策と支援者の支援活動が、どのような影響を与えているかをみることによって、被災した地域社会が災害復興を通して生活の安心感を形成しようとするプロセスと要因を考察する。これまで、青田らによる復興基金の施策、仕組みを論じた研究<sup>5)</sup>、宮本らによる集落の復興過程を論じた研究<sup>6)</sup>はあるものの、復興施策の活用を含む被災地域の一連の復興の取組が住民意識にどのような影響を及ぼしたかを論じた研究はない。本研究は、現在進んでいる東日本大震災の復興に対して、そして過疎化・高齢化に悩む全国の中山間地の対策にも参考になると考えられる。

## 2-2 安心感を支配する要因についての既往研究と本研究の視点

吉川らは<sup>7)</sup>、安全と安心について、暫定的としながらも「安全については、その定義に社会的な要因を含めるかどうかについては、未だ議論があるけれども、技術的に達成できる問題として仮に『技術的安全』と命名しておくことにする。一方、『安心』とは、安全とも大いに関わるけれども、それだけでは決定できない、心理的な要素を含むものとして研究を進めていくこととしたい。これを仮に『社会的安心』と命名しておく」と述べている。さらに、吉川らは「安心」のあり方に人々の知識の程度が検討されていないことを指摘し、「安心」には、知識や情報がないのにもかかわらず無自覚に安心している場合と、知識や情報を与えられた上で安心している2つの状態があるとして図2-1のモデル<sup>7)</sup>を示した。知識がなく安心している状態は望ましくないとしたうえで、目指すべき社会的な安心は、情報取得を経て能動的に安心している状態を指すと述べている。

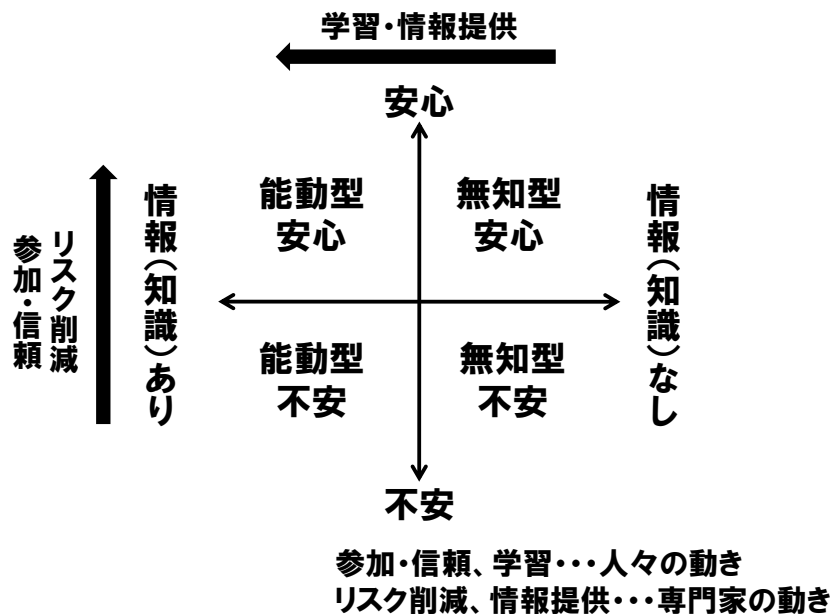


図 2-1 安心の分類（暫定的な理解枠組み）（吉川ら，2003）

ここで吉川らの<sup>7)</sup>考えをもとに、中山間地域の生活の安心感を支配する要因について考える。人が作りだすモノのリスクにおいては、システム安全の考え方をもとに必ず技術的安全を確保すべきというのは当然のことである。一方、自然災害、地球温暖化、社会構造の変化（人口減少等）によるリスクにおいては、技術的安全を確保するには膨大な社会的コストが必要となるため、社会的安心の形成には、人々の能動的な意識・行為・知識に委ねるウェイトが高くなる。ただし前提として技術的安全確保の努力は必要で、これは一般には専門家と専門機関の努力によって形成される。ここで取り上げている中山間地域を考えると社会基盤の整備や公共サービスの充実等が、技術的安全に含まれるだろう。これまでの過疎地対策の議論では、この技術的安全をいかに形成するかのみが議論され、所定の成果もあがってはいた<sup>8)</sup>。一方、安全を受容する人々の能動的意識・行動・知識は、人々と専門家の協働作業で形成されると考えられるが、「いかにして技術的安全を受容する人々を能動的にならしめるか」についてはほとんど議論されてこなかった。2008年の国の過疎問題懇談会の提言<sup>9)</sup>で初めて、「集落の住民が集落の問題を自らの課題としてとらえ、市町村がこれに十分な目配りをした上で施策を実施していくことが重要である」という考え方が示された。本研究では、このような考え方をもとに、安心感を形成するために「いかにして技術的安全を受容する人々を能動的にならしめるか」に着目する。

## 2-3 復興施策の整理・分析

ここでは復興基金の復興施策の整理・分析から 2005 年度から 2008 年度までの復興プロセスを明らかにし、アンケート分析の際に使用する復興活動が活発な地区を選定するための要件を考察していく。

### (1) 事業分野の申請件数および助成金額の分析

2009 年 12 月現在、復興基金には 10 事業分野、134 の事業がある<sup>10)</sup>。新潟県がまとめた復興基金事業実績<sup>10)</sup>をもとに、2005 から 2008 年度の 4 年間の 10 の事業分野の申請件数および助成金額を図 2-2 と図 2-3 に示す。申請件数をみると、住宅支援対策事業が 60.6%と最も大きく、農林水産業対策事業 15.7%、被災者生活支援対策事業 12.2%と続く(図 2-2)。助成金額をみると、被災者生活支援対策事業が 40.2%と最も大きく、住宅支援対策事業 22.4%、農林水産業対策事業 14.7%と続く(図 2-3)。すなわち 2005 年度から 2008 年度の 4 年間では、被災者生活支援対策事業、住宅支援対策事業、農林水産業対策事業が、申請件数、助成金額ともに上位を占めていた。

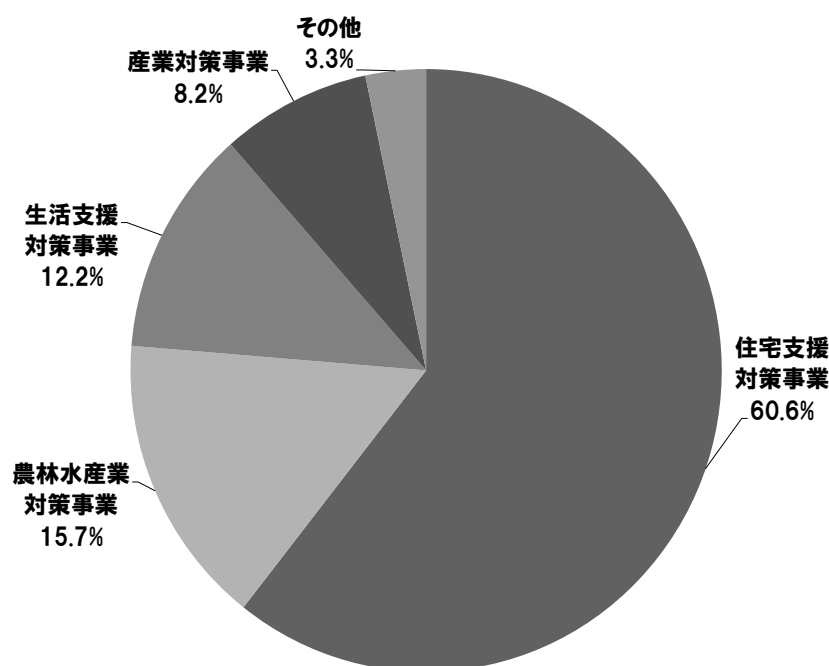


図 2-2 事業種別の復興基金事業実績 (件数)

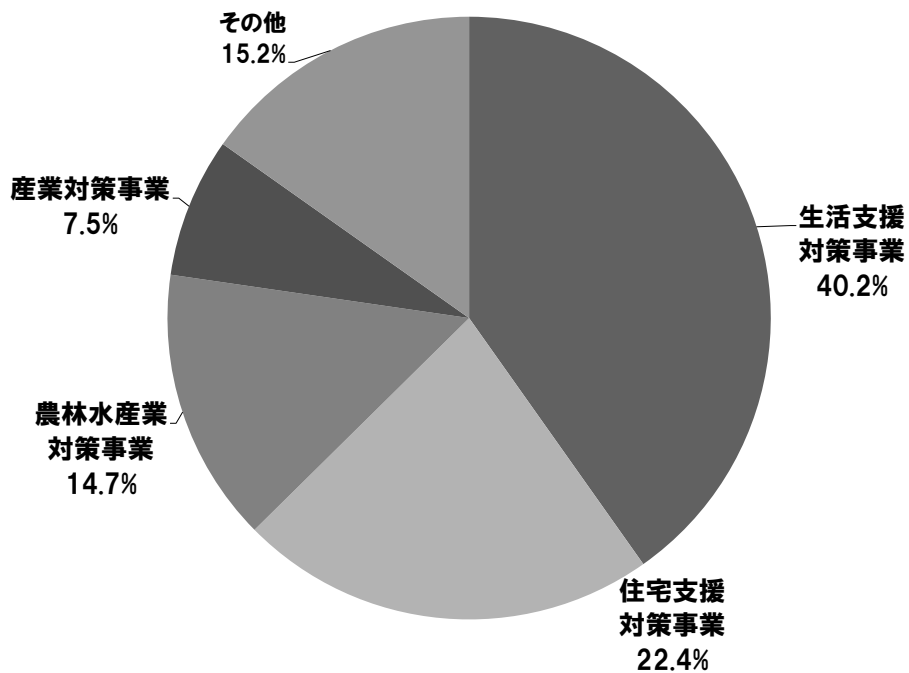


図 2-3 事業種別の復興基金事業実績（助成金額）

次に、上位を占めていた3事業の申請件数と助成金額の年次推移を図2-4と図2-5にまとめた。申請件数では、住宅支援対策事業は、2006年度に増加し、2007年度にやや減るが、2008年度には再び増加する。この理由については後でふれる。農林水産業対策事業は、2006年度をピークに減少する、被災者生活支援対策事業は、年々増加している（図2-4）。助成金額では2005年度は事業分野間の差は小さいが、2006年度には住宅支援対策事業および農林水産業対策事業が増加している。その後、被災者生活支援対策事業が急増するが、それ以外の2事業は横ばいとなる（図2-5）。

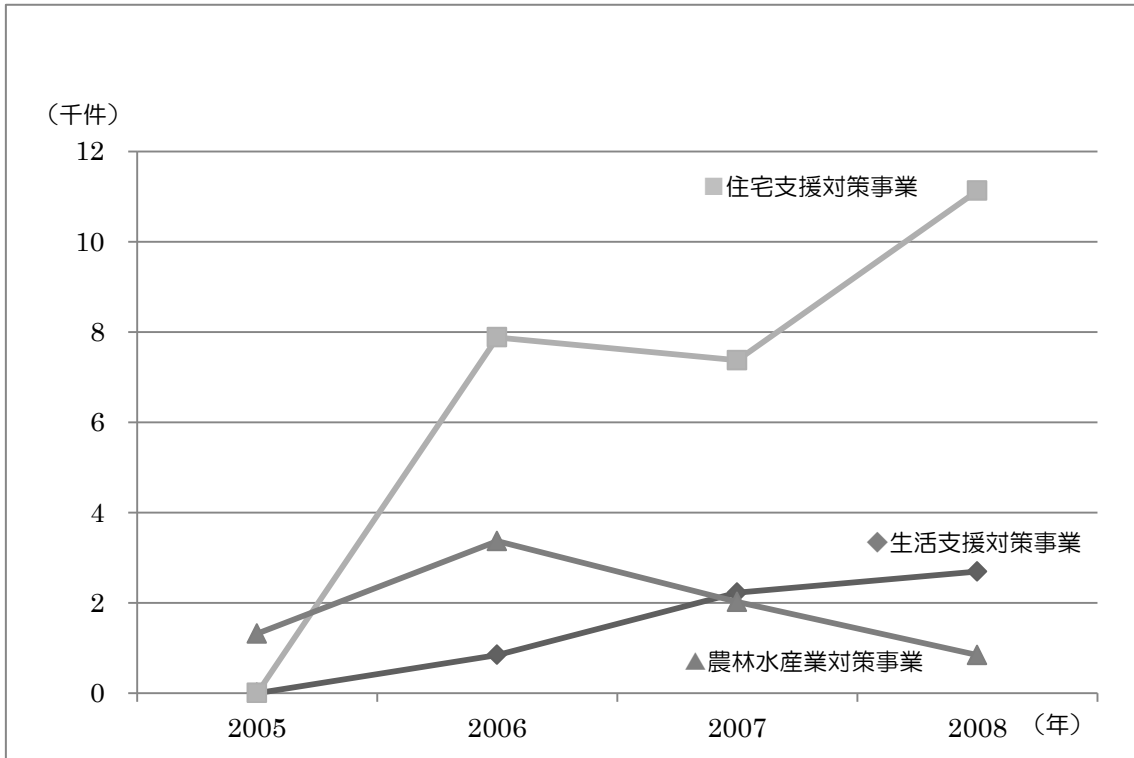


図 2-4 事業種別の復興基金事業実績 (件数)

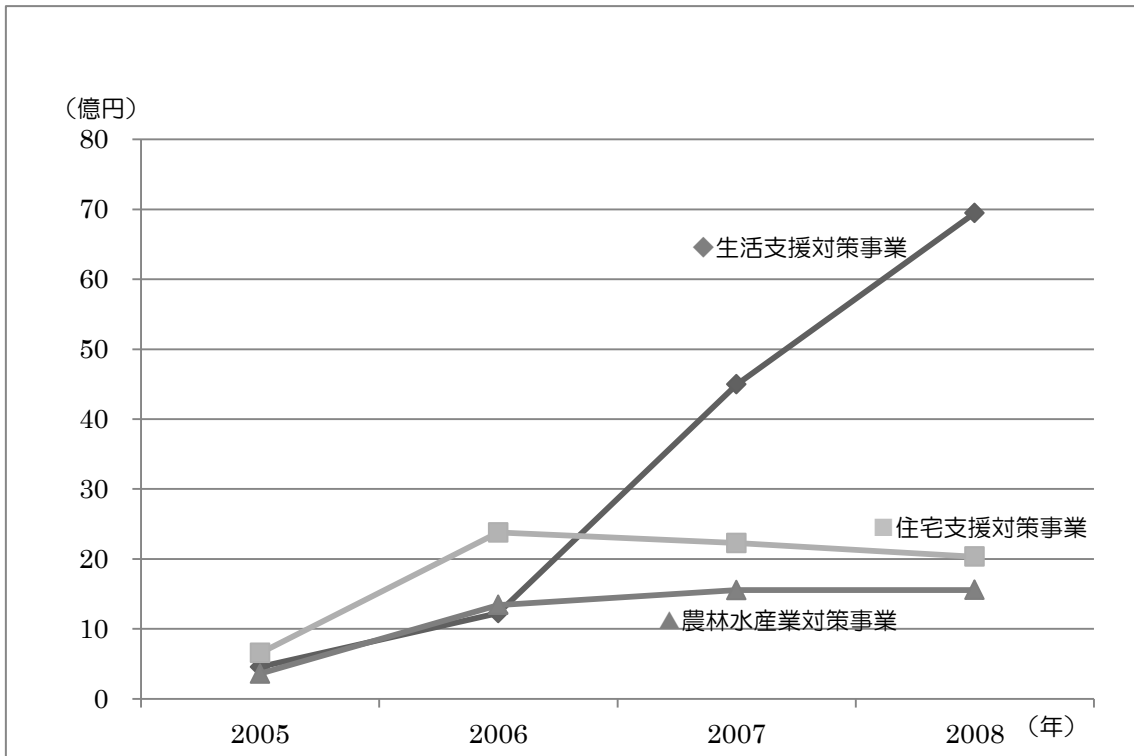


図 2-5 事業種別の復興基金事業実績 (助成金額)



## (2) 3事業分野における主要メニューの分析

申請件数、助成金額ともに上位を占めた3事業分野の主要メニューの概要を表2-1に示す。また3事業分野の申請件数の年次推移を図2-6、2-7、2-8に示す。被災者生活支援対策事業をみると、地域共用施設等復旧支援は、2007年度をピークに下降するが、地域コミュニティ施設等再建支援と地域コミュニティ再建（ソフト）は増加している（図2-6）。住宅支援対策事業をみると、雪国住まいづくり支援、越後杉で家づくり復興支援については、2006年度をピークに減少するが、被災者住宅復興資金利子補給は、増加している（図2-7）。ただし利子補給事業は、件数が毎年積み上がっていくことと2007年度の事務作業の一部が2008年度にまわされたという特殊事情があった（新潟県震災復興支援課ヒアリングから）。農林水産業対策事業をみると、手づくり田直し等支援は2006年度、災害復旧事業費等負担金支援は、2007年度をピークに減少している（図2-8）。

以上のことから、住宅支援対策事業、農林水産業対策事業は、先の分析同様、主要3分野における主要メニューの分析においても2006年度がピークで、その後減少傾向がみられることから、住宅再建、農地復旧は2006年度をもって一段落したことがわかる。

表 2-1 主要 3 分野の主要メニューの概要

事業分野	主要メニュー	メニューの概要
被災者生活支援対策事業	地域コミュニティ施設等再建支援	被災地域・集落のコミュニティの場として長年利用されている鎮守・神社・堂・祠施設再建に対し支援する 被災地域・集落の再生を支援するため、被災した集会所当のコミュニティ施設の再建に対し支援する
	地域共用施設等復旧支援	中越大震災で被災した町内会等が設置・維持管理している私有道路、克雪施設（消雪パイプ・流雪溝等）又はその他の共用施設の復旧を図るため、町内会等が実施する復旧に要する工事費の一部を補助し、生活道路の安全確保を図る
	地域コミュニティ再建（ソフト）	コミュニティ復興に向けた集落や自治会の機能を再生する仕組み（プラン）を住民が共有・実践することや地域での活性化イベントの開催等を支援する
住宅支援対策事業	被災者住宅復興資金利子補給	被災住宅の復興のために必要な資金を借り入れる者に対し、利子補給を行うことにより、被災者の住宅再建の促進を図る
	雪国住まいづくり支援	多雪地域における居住環境の確保のため、雪国特有の住様式で住宅を再建する必要がある被災者に対し、その費用の一部を補助することにより、住宅の早期復興を促す
	越後杉で家づくり復興支援	中越大震災の被災者に対し、災害に強い安全・安心な住宅の再建を支援する。なお、被災地での住宅再建にあたって、地域の森林保全を積極的に利用することにより、結果として林業・木材業などの地域産業の復興に貢献する
農林水産業支援事業	手づくり田直し等支援	営農の基盤である農地及び農業用施設等が被災した地域において、国の災害復旧事業に該当しない小規模農地等の復旧および被災により失われた水田の地力を回復させるための経費を助成し、農林水産業の維持を図る
	災害復旧事業費等負担金支援	中越大震災の被災地域において、国、県による地震災害復旧関連事業の実施に伴う農家・養鯉業者等の工事費負担金の一部を支援することにより、被災農家・養鯉業者等の円滑な生業再建を図る

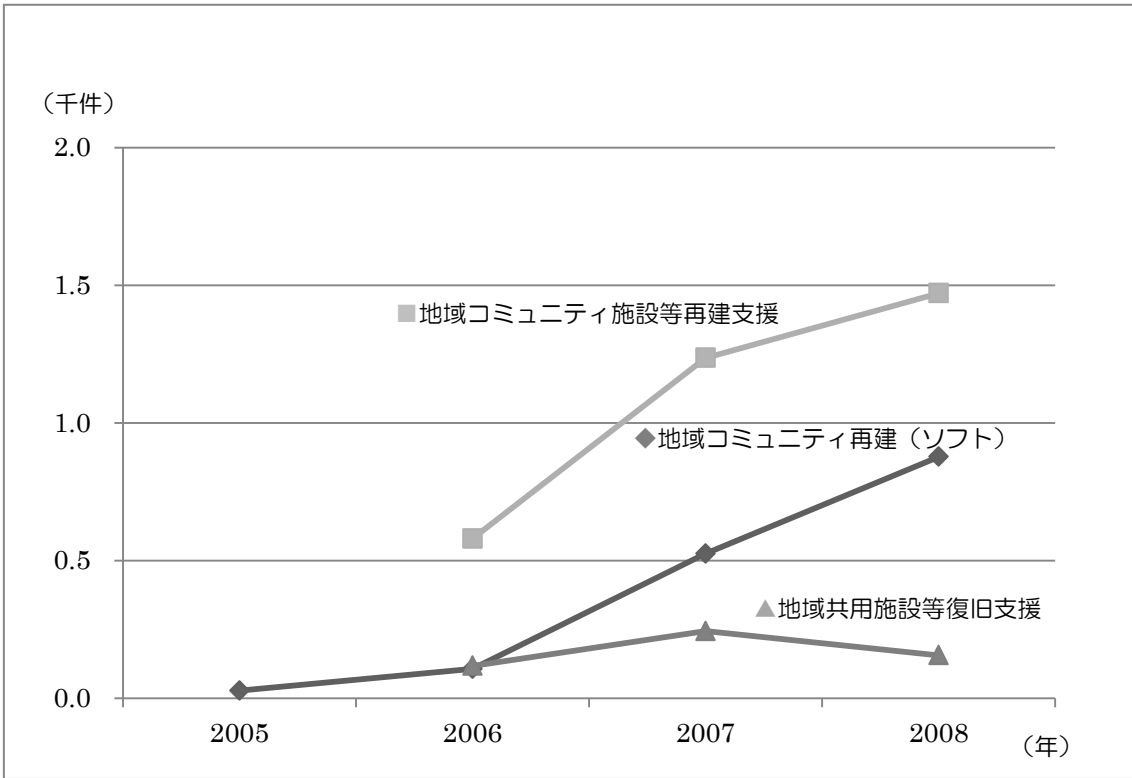


図 2-6 生活支援対策事業の中の主要メニューの年次推移

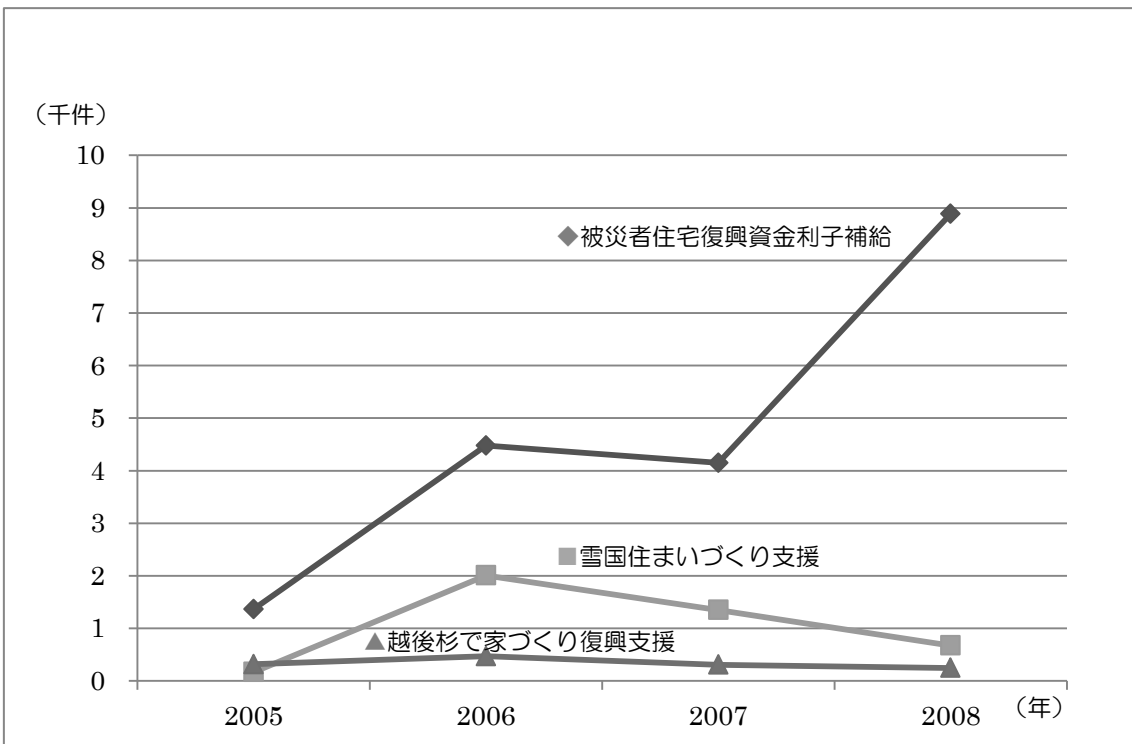


図 2-7 住宅支援対策事業の中の主要メニューの年次推移

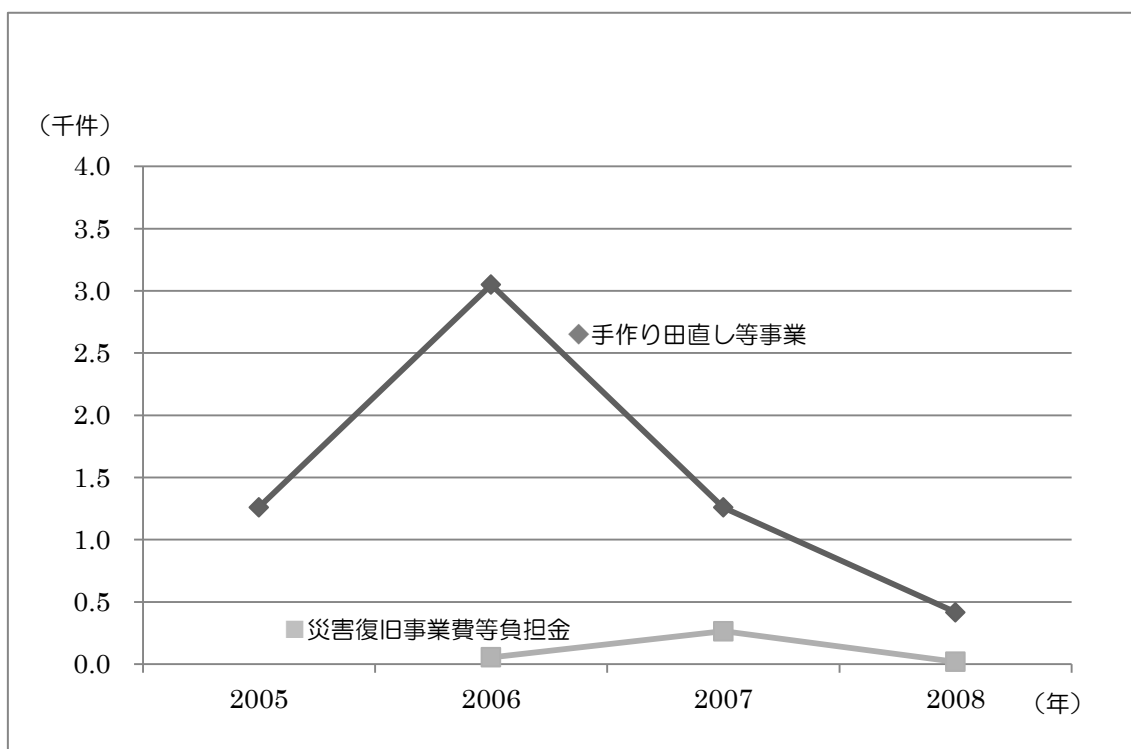


図 2-8 農林水産業対策事業の中の主要事業の年次推移

### (3) 地域コミュニティの再建メニューの分析

地域コミュニティの再建プロセスについて、地域コミュニティの再建に係る主要メニューの申請件数の年次推移から分析していく。なお、ここからは、被災者生活支援対策事業の主要メニューに加え、2007年度に新たに追加された地域復興デザイン策定支援についてもみていく。この地域復興デザイン策定支援とは、被災地域の自立復興のため、地域特性を活かした復興プラン策定に取り組む集落や地域団体に対して、コンサルタント等の導入によるプランのイメージングを支援し、住民起業や地域連携への動きを加速させる<sup>10)</sup>というメニューであり、地域コミュニティ再建（ソフト）の次のステップと位置づけられている。図 2-6 をみると地域共用施設等復旧支援は、2006年度をピークに減少するが、地域コミュニティ再建施設等再建支援は、2007年度に急増し、その後は緩やかに増加する。地域コミュニティ再建（ソフト）は、2006年度以降に大きく増加する。地域復興デザイン策定支援は、2007年度 4 件、2008年度 28 件、ちなみに 2009年度 36 件の申請数であり増加傾向であった<sup>10)</sup>。

### (4) 整理・分析の結果

ここまでの整理・分析から、まずは個人の住宅再建と農地復旧を行い、次に地域コミュニティの再建に着手し、地域コミュニティの再建では、①地域コミ

コミュニティが維持している私有道路などといった共用施設を復旧し、②地域コミュニティのよりどころである神社や集会所を再建させ、③地域コミュニティの活性化イベントなどを行い、④地域の自立的復興のためのプラン策定を行ってきた復興プロセスが明らかとなった。また地域コミュニティの再建プロセスの分析の結果からアンケート分析の際に使用する復興活動が活発な地区を選定するための要件として地域復興デザイン策定支援に取り組んでいる地区が適していると考えられる。

## 2-4 アンケートによる復興活動と住民意識との関係性の分析

### (1) 川口地区の概況

川口地区（震災当時は川口町、2010年3月に長岡市と合併）は図2-9に示すように魚野川と信濃川の合流部周辺の河岸段丘にひらけた地区である。国道17号線を使えば、長岡市中心部まで車で約40分という位置にある。越後川口インターから関越道を利用すれば首都圏まで約3時間で移動でき、比較的交通の利便性は高い。それでも周辺の中山間地域同様、過疎化・高齢化は進んでおり、過疎地域自立促進特別措置法における過疎地域に指定されている<sup>8)</sup>。

川口地区は、中越地震本震の震源地で、震度7を計測し、人的被害は死者6名、重軽傷者62名。家屋被害は、全壊513棟(60.2%)、大規模半壊72棟(8.5%)、半壊164棟(19.3%)、一部損壊103棟(12.0%)、被害なし0棟(0%)と甚大な被害を受けた。震災前後の地区別の世帯数変化を見ると、東川口地区で482から424世帯(12%減少)、荒谷地区で21から16世帯(24%減少)、田麦山地区で167から124世帯(26%減少)、木沢・峠地区で56から40世帯(29%減少)と地震の被害が大きかった地域では人口減少がおきた(2004年10月1日と2011年1月1日の比較、長岡市川口支所ヒアリングより)。

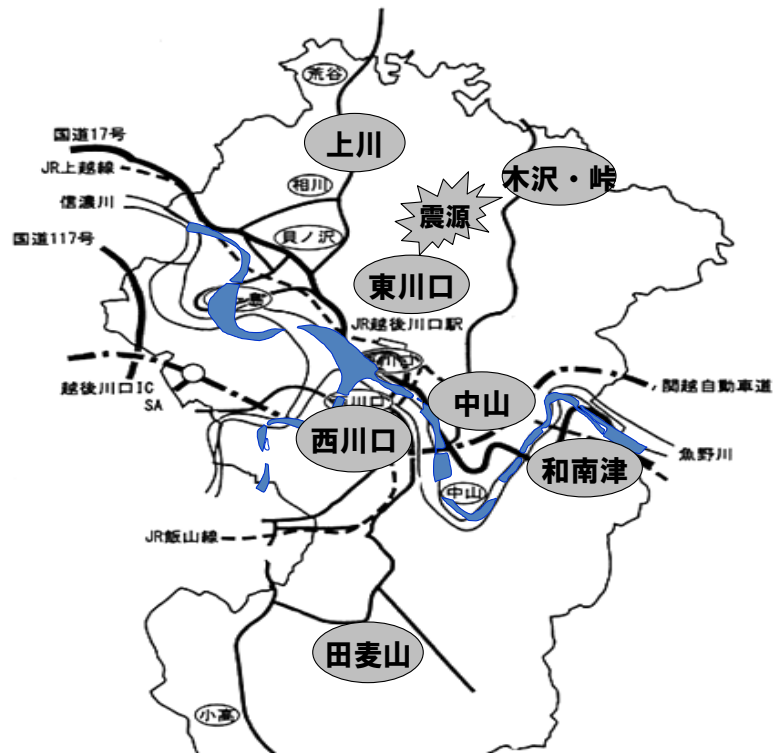


図 2-9 長岡市川口地区（震災当時は川口町）

## (2) 調査方法と分析手法

(社)中越防災安全推進機構（現在，公益社団法人）と(財)山の暮らし再生機構川口サテライト（現在，公益財団法人）は，2011 年度に「川口の今と将来を考えるアンケート調査」を実施した．調査対象は，2010 年 9 月時点で高校生以上の川口地区住民 4,460 人とし，1,510 世帯の全世帯に調査票を各 3 通ずつ配布した．ただし世帯に対象者が 4 名以上いる場合は誰が回答しても良いこととした．2010 年 11 月 19 日に各地区の連絡長より各世帯に手渡しで配布し，回答締め切りを 12 月 10 日とした．回収方法は郵送返送方式をとった．有効回答数は 1,277，有効回答率は，28.6%であった<sup>(1)</sup>．

分析手法は，先の分析より地域復興デザイン策定に取り組んでいる地区を復興の取組が比較的に進んでいる地区とし，地域復興デザイン策定支援に取り組んでいる地区とそれ以外の地区との住民意識を比較することで復興活動と住民意識の関係性を分析する．なお，川口地区において調査実施時点で地域復興デザイン策定に取り組んでいた地区は，東川口地区，上川地区に属する荒谷地区，木沢・峠地区の 3 地区であった．

### (3) 分析の結果

#### 1) 地区特性の分析

回答者の年齢構成では、木沢・峠地区で60代以上が74.3%と他地区に比べ高齢者の割合が高い(図2-10)。次に回答者の世帯構成では、木沢・峠地区で2人以下の世帯が82.1%と他地区と比べ世帯人数が極端に少ない(図2-11)。この結果から、川口地区のなかでも木沢・峠地区が突出して過疎化・高齢化が進んでいる地域であることがわかる。

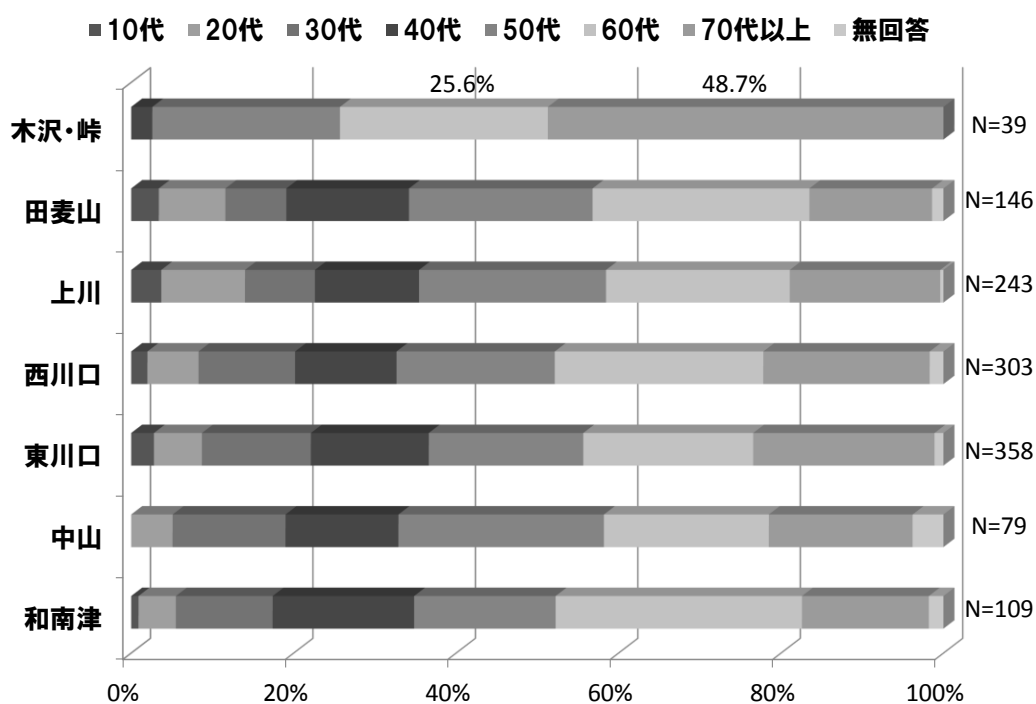


図2-10 回答者の年齢構成

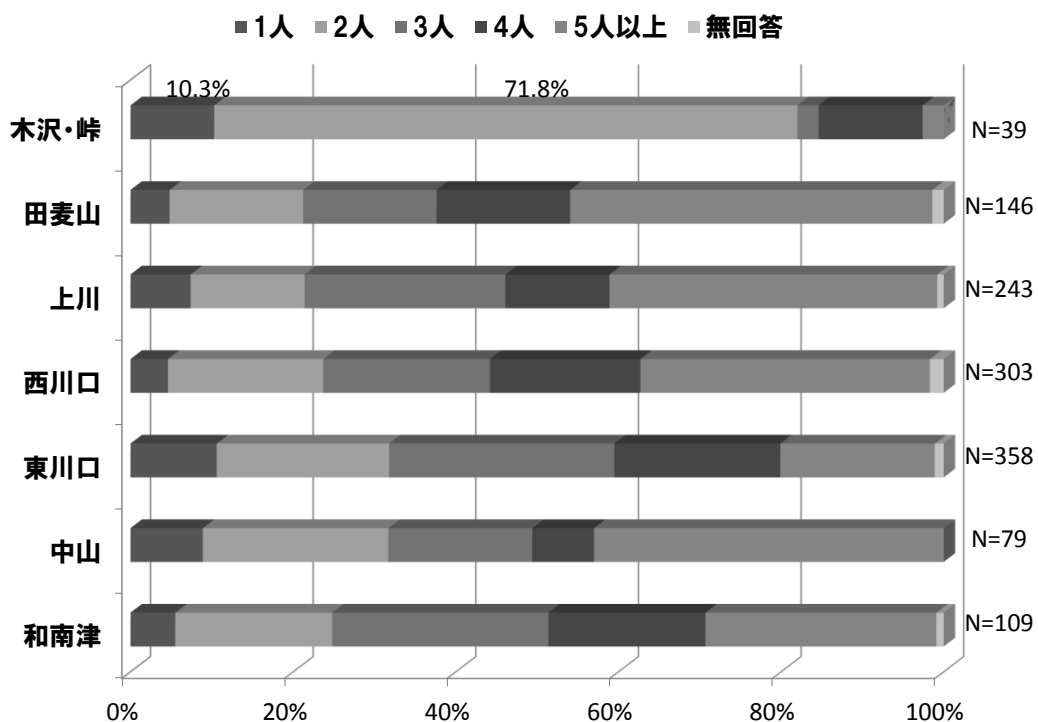


図 2-11 回答者の世帯構成

## 2) 震災の影響度の分析

「あなたの生活や身の回りの環境は、中越地震の前と現在で変わりましたか」の設問では、変わったと回答している割合の多い順から木沢・峠地区 79.5%、田麦山地区 69.2%、東川口地区 65.6%と続く。ちなみに荒谷地区が属する上川地区は 50.2%であり比較的低い（図 2-12）。「前の設問で変わったと答えた方に質問です。何が変わりましたか」の設問では、地域を離れた方が増えたと回答している割合の多い順から木沢・峠地区 90.3%、田麦山地区 79.2%、東川口地区 69.4%と続き、先の設問と同じ順位となっており、震災後の生活や身の回りの環境が変わったという住民意識に人口減少が大きく影響していることがわかる。特に、木沢・峠地区では、若者子どもが減ったと回答した割合が 71.0%と大きく、ここからも急速に過疎化・高齢化が進んだことがうかがえる。また、一方で、木沢・峠地区では、活気がなくなると回答している割合が 16.1%で、同じく人口減少が大きかった東川口地区、田麦山地区に比べると低く、比較的被害が少なかった中山地区よりも低いことがわかる。加えて、訪れる人が多くなったと回答している割合が 29.0%でどの地区よりも高いことがわかる（図 2-13）。



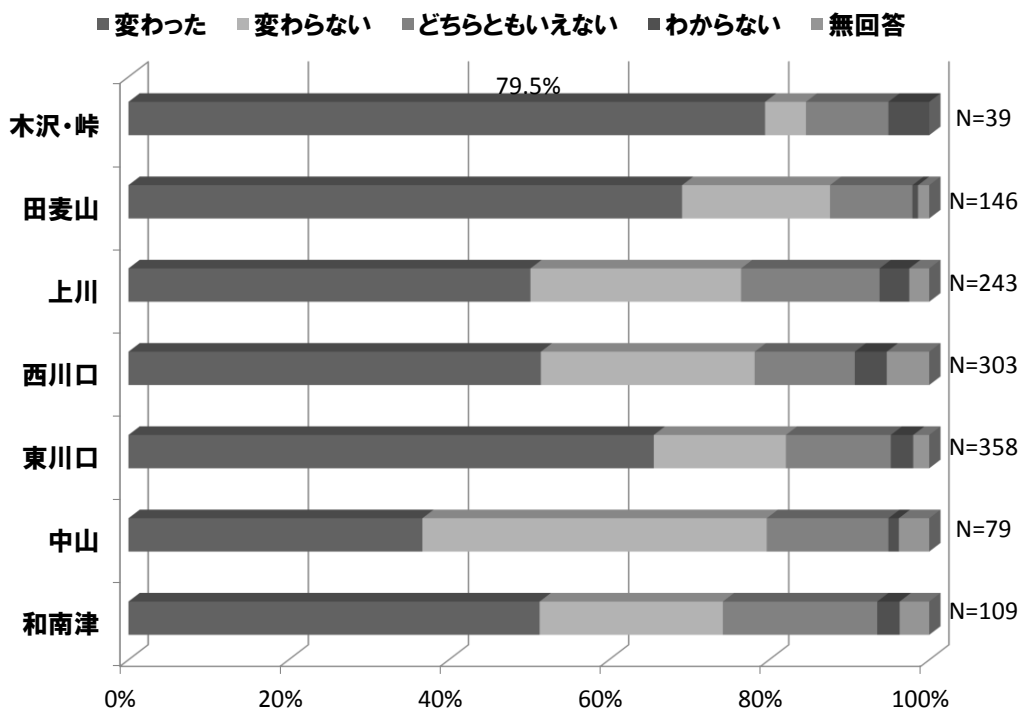


図 2-12 震災前後での生活環境の変化

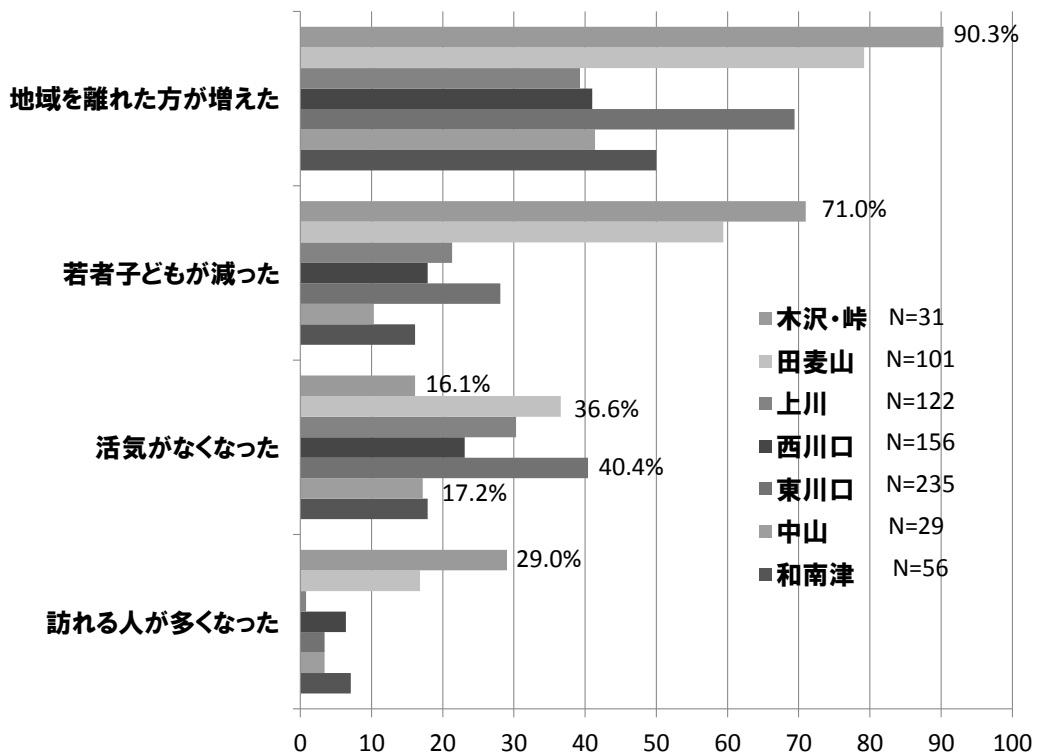


図 2-13 震災前後で変化した事項

### 3) 住民意識の分析

「中越地震の復興のために川口が今後やらなければならないことは何ですか」の設問では、どの地区の傾向も大きく変わらないが、あえて指摘するならば木沢・峠地区の震災や復興を伝えると回答した割合が 41%と田麦山地区の地域活動を続けると回答した割合が 29.5%であり他地区の傾向と違う(図 2-14)。「川口の悪いところは何ですか」の設問では、人間関係が希薄である 5.1%, 住民同士で話し合う場がない 2.6%, 行政や人任せである 5.1%, 他地域との交流連携がない 0%, 閉鎖的である 5.1%と木沢・峠地区の回答が他地区の傾向と違うことがわかる(図 2-15)。「川口の良いところ、悪いところ、不安を踏まえ、川口をどうすればよいと思いますか」の設問では、こちらも良いところをのぼすと回答した割合が 41.0%, 悪いところ不安を改善していくと回答した割合が 25.6%と木沢・峠地区の回答が他地区の傾向と明らかに異なっている(図 2-16)。

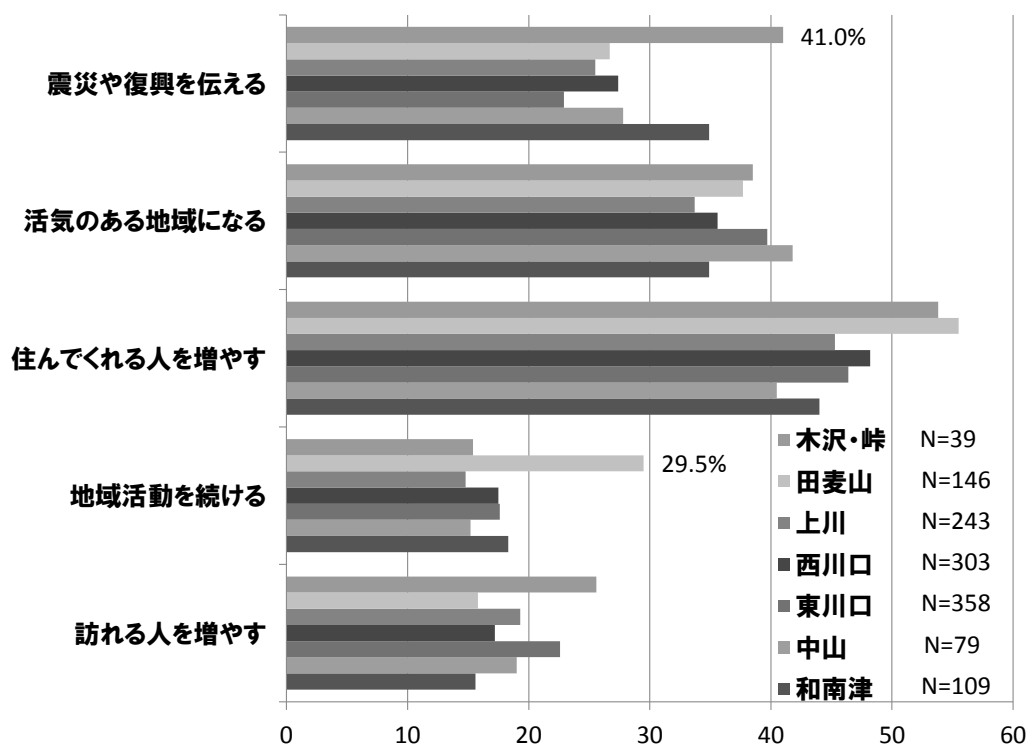


図 2-14 復興のために今後やるべきこと

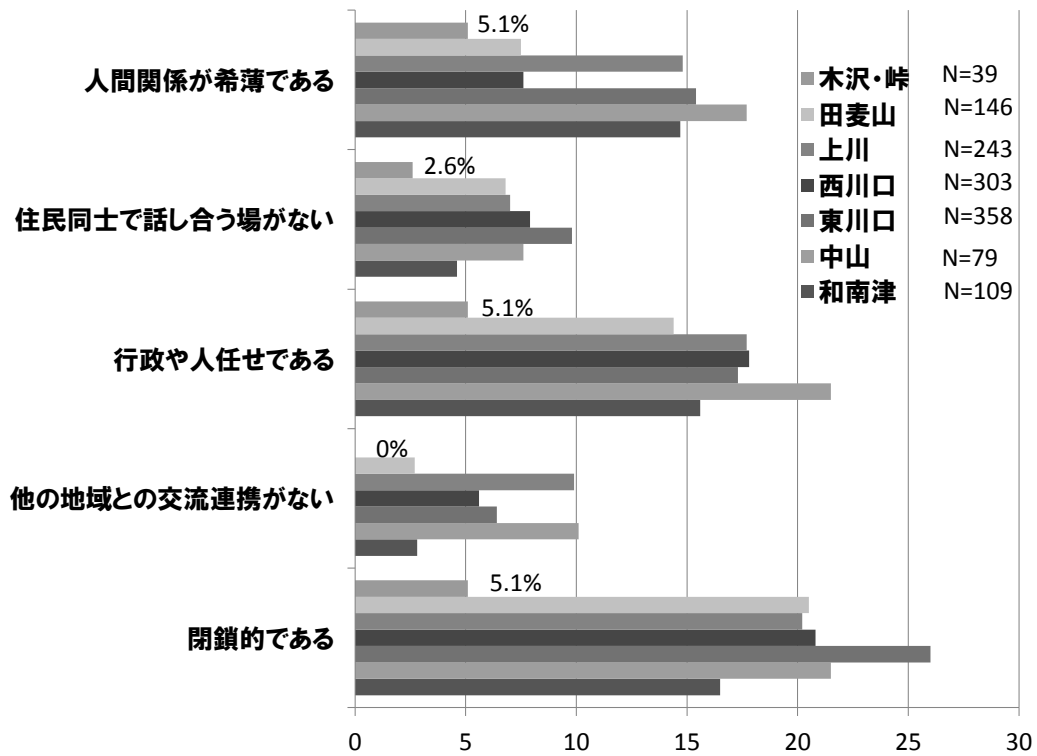


図 2-15 川口の悪いところ

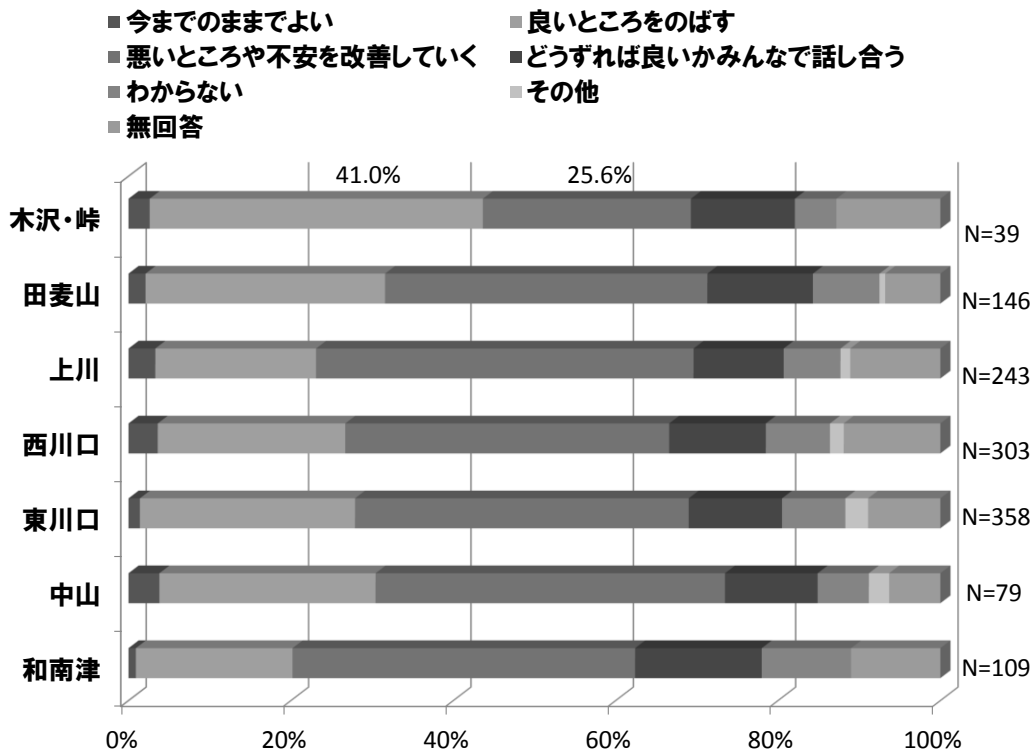


図 2-16 良いところ伸ばすべきか，悪いところ改善すべきか

#### 4) 各地区の特徴

ここまでの分析から、地域復興デザイン策定に取り組む木沢・峠地区の傾向が他地区と違うことがわかる、要約すると震災によって急速に過疎化・高齢化がどの地域よりも進んだのにもかかわらず、訪れる人が多くなったという理由から、どの地区よりも「活気がなくなった」と思っていない。また、住民意識は、震災体験や復興を肯定的に捉えており、人間関係が希薄ではなく、話し合いが活発に行われ、行政に依存せず、他地域との交流を積極的に行う開放的な地域であり、地域の良いところを今後も伸ばしていくことが重要であると捉えている。一方、地域復興デザイン策定に取り組む東川口地区と上川地区の傾向と他地区とは違いが見られなかった。但し、東川口地区は、424世帯と世帯数が多く、復興の取組が多く住民に浸透するにはもう少し時間経過が必要であると推測できる。また、上川地区も世帯数が281世帯と世帯数が多く、加えて、震災後の環境の変化の回答率が低く、かつ、地域復興デザイン策定に取り組んでいるのは地区内で唯一被害の大きかった荒谷地区(16世帯)のみであることから、この結果からでは住民意識の変化を読み取るには不十分であろう。しかし、調査時点では、地域復興デザイン策定に取り組んでいなかった田麦山地区が2011年から取組をはじめている。この地区では、地域活動を続けることが重要と回答した割合が高く(図2-14)、この意識が取組につながっているとも考えられる。よって、調査時点ではこの2地域の傾向の違いは明らかにならなかったが、時間経過によって傾向の違いが出てくることが予想される。

### 2-5 木沢・峠地区の復興活動と支援活動の整理・分析

地域復興デザイン策定支援に取り組んでおり、かつ、アンケート結果の住民意識の傾向が他地区と違う木沢・峠地区に注目して、この地区の復興活動と支援活動を整理・分析する。

#### (1) 木沢・峠地区の概況

木沢・峠地区は、川口地区の北東部の山間地に位置し、川口中心部の国道17号線から山道を10分ほど登っていったところにある(図2-9)。木沢・峠地区は、中越地震本震の震源地に隣接しており、地震の被害は甚大であった。死者1名、全壊45棟、大規模半壊6棟、半壊4棟、一部損壊3棟、損害なし0棟であった<sup>11)</sup>。この地区でも、震災を機に住みなれた地域を離れる住民が多く、震災前、人口150名、世帯数56軒(2004年9月末)であったものが、震災後、人口91名、世帯数40軒(2009年3月末)と急激な人口減少がおきた<sup>11)</sup>。

## (2) 木沢・峠地区の復興活動の整理

木沢・峠地区の震災以降の復興活動と地域コミュニティの再建に係る基金事業メニューの申請状況を地域復興デザイン策定支援申請資料<sup>11)</sup>をもとに整理する。主な復興活動については年表にまとめた<sup>12)</sup>(表2-2)。木沢・峠地区には震災前の2002年1月に地域づくり団体として「フレンドシップ木沢」が組織されていたが、地震発生により活動休止状態となっていた。2005年12月に中越復興市民会議(以下、市民会議)の移動井戸端会議をきっかけに、地区内で復興に向けた検討会が開催され、これをきっかけとしてフレンドシップ木沢は、活動を再開した。2006年6月にフレンドシップ木沢の活動方針が、復興や活性化を目指した地域づくりへと変化したことに伴い、組織体制を見直し、役員改選を行っている。2006年度以降の各年度の活動をフレンドシップ木沢のメンバーは、以下のようにまとめている<sup>11)</sup>。

### ◆2006年度

他地域への視察研修、大学生との交流による地域の宝探し、地域のマップづくりなど、地域の魅力を再発見する取組を行った。

### ◆2007年度

地域の宝物を見つめ直すなかで、二子山遊歩道の復旧、震災記録集の編纂、子ども達を対象とした防災体験キャンプなど復興の足がかりとなる事業に着手した。

### ◆2008年度

地域の元気づくり事業、地域間交流・被災地間交流・都市との交流事業、特産品開発、先進地視察などを行いながら住民で会議を重ねた。

### ◆2009年度

木沢・峠地区における将来の地域づくりの目標(基本構想)を「定住と永住の促進による集落の活性化」とし地域復興デザイン策定支援に取り組んだ。

基金事業メニューの申請状況は、2007年1月に「地域コミュニティ施設等再建支援」によって神社を再建し、2008年2月には「地域コミュニティ再建(ソフト)」によって太鼓を修繕し、同年10月には「地域コミュニティ再建(ソフト)」によって防犯灯の修繕を行っている。2009年8月からは地区内の地域づくり団体「フレンドシップ木沢」が地域復興デザイン策定支援に取り組んでいる。2010年3月には再び「地域コミュニティ再建(ソフト)」を使ってコミュニティ活性化事業を行っている<sup>11)</sup>。

表 2-2 木沢・峠地区の主な復興活動年表

2005年 12月	中越復興市民会議により移動井戸端会議、復興祈念よりあいっこまつり その後、市民会議のスタッフが畑を借り継続的に地区に関与
2006年 2月 5月 6月 7月 8月 9月 10月 11月 12月	越後川口雪まつり フレンドシップ木沢再出発ワークショップ、大学生による畑づくり開始 小国法末地区へ視察 フレンドシップ木沢活動原案づくりワークショップ、大学生による廃校清掃、大学生によるまちあるき 大学生協力による道普請、大学生との畑のいもほり、二子山遊歩道自力復旧、東川口学童保育の児童によるそばまき かわぐち体験防災キャンプ打ち合わせ、敬老会、地区マップづくり打ち合わせ かわぐち体験防災キャンプ「キッズ・トライ・キャンプ」開催 大学生参加による運動会 復興祭「よりあいっこまつり」
2007年 2月 3月 4月 5月 8月 9月 10月 11月 12月	復興基金事業懇談会、地域復興交流会議参加 フレンドシップ木沢平成19年度反省会 子育てグループが木沢地区を訪問 子育てグループによる畑づくり 二子山遊歩道自力復旧（全線開通）、農家民泊受入 地域復興交流会議参加 かわぐち体験防災キャンプ「キッズ・トライ・キャンプ」開催 よりあいっこまつり 地域復興デザイン策定会議
2008 1月 2月 3月	阪神・淡路大震災被災地訪問、 地域復興デザイン会議（2回） 地域復興デザイン会議（4回） 地域復興交流会議参加、木沢名誉村民授与式

### （3）木沢・峠地区への支援活動

木沢・峠地区に対する支援活動は、2005年の市民会議の移動井戸端会議をきっかけにはじまっている。その後、市民会議の大学生インターンが地区内に畑を借りるなどの取組により住民との関係を築きあげ、このインターンを核としながら、2006年、2007年の2年間、多くのボランティア・大学生が地区を訪れ、住民との協働作業や話し合いを活発に行っている。2008年に住民による将来の地域づくりの目標が「定住と永住の促進による集落の活性化」に決められた以降は、引き続きボランティア・大学生や地域復興支援員などがかわりながら、専門家（コンサルタント）による復興活動、地域づくりの技術的な支援活動が

行われている<sup>11)</sup>。

#### (4) 木沢・峠地区の復興活動と支援活動の分析

木沢・峠地区の復興活動は、外部者主導の話し合いよりはじまった。以降は①外部者主導の交流と地域の魅力発見、②外部者と内部者の両者が主体の協働作業と話し合い、③内部者が主体の交流事業、特産品開発、会議、④内部者による地域の将来の目標設定と変化している。時間経過とともに内部者の復興活動への主体性が高まっていることがわかる。

木沢・峠地区に対する支援活動の特徴は、段階的な支援にある。上村らは<sup>13)</sup>、復興プロセスには、現実をうけ入れ過去を反省し、アイデンティティを再確認するというかえりみる復興準備期、成功体験の積み重ねによって「閉塞感」、「依存心」、「あきらめ感」、「保守性」といった復興の進展を阻害する要因を取り除いていく復興萌芽期、「明快な理念」が生まれ、その理念を共有した後、専門家やプランナーの助言・支援を得ながら共有ビジョンの実現に向けての復興本格期の3つのステージがあり、そのステージにあわせた支援の必要性を述べている。木沢・峠地区に対する支援活動は、2006年、2007年の2年間、多くのボランティア・大学生が地区を訪れ、住民との協働作業や話し合いが活発に行われており、この支援が、復興準備期・復興萌芽期に対応する「支援1」にあたりと考えられる。2008年の住民による地域づくりの目標を決めた以降は、専門家による復興活動、地域づくりの技術的支援が行われており、この支援が復興本格期に対する「支援2」に対応すると考えられる。

### 2-6. 復興プロセスが住民意識に及ぼした影響

復興施策の整理・分析から明らかとなった復興プロセス、木沢・峠地区の復興活動と支援活動の整理・分析の結果をまとめた(図2-17)。

木沢・峠地区の復興プロセスは、2-3(4)で明らかになったプロセスに近く、同地区においても地域コミュニティ再建の主要メニュー(復興施策)が活用されていたことが確認できた。また、住民の復興活動では、外部主導の活動が時間経過のなかで内部主導に変化していく過程、支援活動では、専門家ではない支援者が住民との協働作業と話し合いを繰り返すなかで住民の主体性を引き出す支援(支援1)と専門家の技術的支援(支援2)が段階的に行われていたことが確認できた。そして、このような住民の復興活動とそれを支える復興施策と支援者の支援活動による一連の復興プロセスが、住民意識に影響を及ぼしたと考えられる。

震災前の木沢・峠地区の住民意識のデータがなく、震災の前後での住民意識

の比較はできない。そこで、木沢・峠地区に隣接する中山地区との比較を試みる。中山地区は、国道17号線から木沢・峠地区に上る道の途上に位置する(図9)。世帯数は102世帯(2011年1月現在)で、震災前後では4世帯が減少した。この地区は、震災被害が比較的小さかったことから、一部住民による復興活動はあるものの、地区全体を巻き込んだ活動とはなっていない。また、この地区のアンケートの結果は、「川口の悪いところは何ですか」の設問には、「閉鎖的である」、「行政や人任せである」と答えたのはいずれも21.5%(閉塞性、依存性)(図2-15)、「川口の良いところ、悪いところ、不安を踏まえ、川口をどうすればよいと思いますか」の設問には、「良いところを伸ばす」と答えたのは26.6%(プラス思考)、「悪いところを改善していく」と答えたのは43.0%(マイナス思考)(図2-16)であった。

木沢・峠地区の震災前の状況は、フレンドシップ木沢が立ち上がっていたものの、地域づくりの活動が活発だったわけではない。これらを踏まえて、震災前の木沢・峠地区の状況が、中山地区の現況に近いと仮定し、木沢・峠地区の震災前の住民意識を、中山地区の現在の住民意識で代用して比較すると復興プロセスの進展によって、木沢・峠地区の住民意識は、閉鎖性21.5%→5.1%、依存性21.5%→5.1%、プラス思考26.6%→41.0%、マイナス思考43.0%→25.6%に変化したと推測することができる。

なお、この木沢・峠地区では、2009年から地元学を参考に「木沢学」と称し、勉強会、講習会を継続的に開催している。2010年には廃校になった木沢小学校を改装し、体験交流・宿泊施設「やまぼうし」をオープンさせ、住民主体で運営することで持続的な地域間交流の取組を進めている。同じく2010年には、インターン定住を目的としたインターンシップの取組を開始しており、半年間、福島県から若い女性を1名インターンとして受け入れている。いずれにしても2009年以降も、「定住と永住の促進による集落の活性化」に向け住民主体の復興活動を継続して行っている。



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>復興プロセス</b> ( )内:主な復興施策		1. 住宅再建 (被災者住宅復興資金利子補給) (雪国住まいづくり支援) (越後杉で家づくり復興支援) 2. 農地復旧 (手作り田直し等事業) (災害復旧事業費等負担金)		3. 地域コミュニティ再建 ①地域コミュニティの共有施設(私有道路など)の復旧 (地域共用施設等復旧支援) ②地域コミュニティのよりどころ(神社・集会所)の復旧 (地域コミュニティ施設等再建支援) ③地域コミュニティ活性化イベントの開催 (地域コミュニティ再建(ソフト)) ④地域の自立的復興のためのプラン策定 (地域復興デザイン策定支援)		
<b>木沢・峠地区の主な復興活動</b> ( )内:地区で活用された復興施策			◆地域の魅力を再発見する取組 ・他地域への視察研修 ・大学生との交流による宝探し ・地域のマップづくり	◆復興の足がかりとなる事業に着手 ・二子山遊歩道の復旧 ・震災記録集の編纂 ・防災体験キャンプの実施  1月 神社再建(地域コミュニティ施設等再建支援) 2月 太鼓修繕(地域コミュニティ再建(ソフト)) 10月 防犯灯修繕(地域コミュニティ再建(ソフト))	◆住民で会議を重ねる ・地域間交流 ・被災地交流 ・都市との交流 ・特産品開発 ・先進地視察  ※木沢・峠地区における将来の地域づくりの目標を「定住と永住の促進による集落の活性化」に決める	◆地域復興デザイン策定に取組む  8月～(地域復興デザイン策定支援)
<b>主な支援活動</b>		12月 中越復興市民会議の移動井戸端会議  ※その後スタンプが畑を借り、住民との関係づくりを行う	5月 フレンドシップ木沢再出発ワークショップ 7月 フレンドシップ木沢活動原案づくりワークショップ ※継続的なボランティア、大学生の関わり	2月 復興基金事業懇談会 3月 フレンドシップ木沢平成19年度反省会 5月 子育てグループによる畑づくり 12月 地域復興デザイン策定会議	1月 阪神・淡路大震災被災地訪問 2月 地域復興デザイン策定会議(2回) 3月 地域復興デザイン策定会議(4回)	
		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">依存性の閉鎖的な地域</div> 無知型安心	中越地震	支援1 専門家ではない支援者 ①外部者主導の交流と地域の魅力発見 ②外部者と内部者の両者が主体の協働作業と話し合い ③内部者が主体の交流事業、特産品開発、会議 ④内部者による地域づくりの将来目標の設定	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">主体的開放的な地域</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">能動的な復興活動</div> 能動型不安	支援2 専門家の支援 コンサルタントによる復興活動、地域づくりへの技術的支援 能動型安心
	依存性21.5% 閉鎖性21.5% プラス思考26.6% マイナス思考 43.0%	住民意識の変化(推測)			依存性5.1% 閉鎖性5.1% プラス思考41.0% マイナス思考 25.6%	

図 2-17 木沢・峠地区の復興プロセス

## 2-7 生活の安心感を形成するプロセスと要因の考察

吉川ら<sup>7)</sup>の安心と安全の考え方をもとに木沢・峠地区のこれまでの復興プロセスを再考してみたい。震災前の木沢・峠地区の状態は、知識や情報がないにもかかわらず、無自覚に安心している状態(無知型安心)に近かったと考えられる。震災前、フレンドシップ木沢の活動が活発でなかったことがその表れともいえる。緩慢に進行する過疎化・高齢化に対しては、専門家と専門機関の努力によって形成される社会基盤の整備や公共サービスの充実にこそ期待はするものの、自らで解決すべき課題との認識はなかったのではなかろうか。それが、震災を受け、急速に人口減少と高齢化が進行することで、これまでない不安感が生まれるものの、住民意識としては、震災前と同様に専門家と専門機関に期待せざるを得ない状態(無知型不安)に移行したと考えられる。その後、住民の主体性を引き出す意図をもつ「専門家ではない支援者」が協働作業や話し合いを繰り返すこと(支援1)で住民の主体性(能動的な意識)が生まれ、住民自らが将来の目標を設定するに至る。この段階で支援者には不安感を解消しよう

という意図もその観点での支援活動もない。住民からみてもこのような支援者は必ずしも住民の不安感を解消してくれる主体とは思っていない。目標が定まった段階は、まだ住民の不安感は解消されていない状態（能動型不安）である。目標が設定されると、その目標、すなわち能動的安心の状態（情報取得を得て能動的に安心している状態）に向かって、住民に能動的に知識・情報を求める意識が芽生え「専門性をもった支援者」による技術的支援（支援2）が有効に機能しはじめる。そして継続的な住民の能動的復興活動にフィードバックされる。このようなプロセスを経て、生活の不安感を形成する要因である基礎的条件の有無によらず、住民の能動的意識への変化が不安感の低下につながったと考えられる。木沢・峠地区住民の意識変化はこのようなプロセスによるものと考えられる。

## 2-8 2章のまとめ

この事例より、被災した地域社会が災害復興を通して生活の安心感を形成しようとするプロセスは、「無知型安心の状態→震災→無知型不安の状態→支援1→能動型不安の状態→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセス」と考えられ、また、生活の安心感の形成には「人々の能動的な意識」が不可欠で、本論で着目した「いかにして技術的安全を受容する人々を能動的にならしめるか」に対しては「支援1」がそのアプローチを考えるうえでヒントとなる。ただし、ここで注意しなければならないのは、「専門家ではない支援者」が重要なのではなく、その「アプローチの仕方」が重要である点にある。専門家、専門機関であってもアプローチの仕方次第では、住民を能動的な意識に変化させることも可能であろう。

また、この考え方は被災していない中山間地域に対する支援を考えるうえでもヒントとなる。国の過疎問題懇談会では、時代に対応した新たな過疎対策として1. 集落支援員（仮称）の設置、2. 「集落点検」の実施、3. 集落のあり方についての話し合いの促進、4. 地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策を提言している<sup>9)</sup>。筆者は、集落支援員の設置が「支援1」に、集落点検の実施が「無知型安心→無知型不安のアプローチ」に、集落のあり方についての話し合いの促進が「無知型不安→能動型不安のアプローチ」に、そして地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策が「支援2と能動的安心の状態を目指す活動」に対応すると考えており、本論で考察した安心感を形成するプロセスと要因は、被災をしていない中山間地域に対する支援を考えるうえでも十分に活用できると考えている。

## 補注

(1)筆者は(社)中越防災安全推進機構復興に所属しており、本アンケート調査の設計にも加わっている。また本アンケートは、こらからの川口地区の地域づくりを考えていくために実施され、1. 中越地震からの復興についての設問 5 項目, 2. 現在の川口地区についての設問 8 項目, 3. 10 年後の川口地区についての設問 4 項目で構成されている。なお地区別の回答数は、和南津地区 109 (配布数 312), 中山地区 79 (配布数 297), 東川口地区 358 (配布数 1281), 西川口地区 303 (配布数 1308), 上川地区 243 (843), 田麦山地区 146 (369), 木沢・峠地区 39 (120), 無回答 35 であった。



## 第3章 被災地域における10年目の復興感の分析

### 3-1 研究の背景と目的

#### (1) 中越地震から10年目の検証

新潟県中越地震から10年間の復興検証を目的に、復興プロセス研究会<sup>注1</sup>では、2012年度から地域代表（町内会長、区長）を対象とする中越地震からの復興に関するアンケート調査<sup>注2</sup>を行い、2013年<sup>1)</sup>と2014年<sup>2)</sup>にその概要を報告した。そこでは震災後、地域の危機感がどのように変化したのか、震災後の復興活動への住民参加が地域の現状にどのような影響を与えたかについての分析がなされ、震災後の世帯流出は危機感の認識に大きく影響すること、震災後に前向きな復興活動の成果が上がっている地域では危機感が薄らぐ傾向が強いこと、そして住民の復興活動への積極的参画は、復興感の醸成に大きく影響すること等を明らかにした。また、新潟県が設置する復興計画の策定等に関わった学識経験者を中心として構成された新潟県中越大震災復興検証調査会による総括では、中越地震の復興支援の特徴として図3-1を示し、中越では、物理的に壊れたもの（損失）を直す（復旧）だけでなく、それとともに失われた地域で営まれてきた人々のなりわいや地域のつながりを背景とした暮らしぶり（喪失）を再生するといったコミュニティ再生が、地域の本質的な復興にとって欠かせないものであるという認識を示した。その実現のための支援は、従来のハード整備に留まらず、「地域」をターゲットに、新潟県中越大震災復興基金（以下、復興基金）を活用しての人的支援、財政的支援、そして三極構造（住民・行政・中間支援組織等の外部支援者の三者の協働で復興を推進する枠組み）による多面的・多重的支援の枠組みにより、きめ細やかで、かつ長期的な支援が実施されたことが効果的であったと指摘した。結果としてそれらの支援が、被災中山間地域で震災以降、人口減少が進みつつも活力のある状況を生み出す要因となっていると評価している<sup>3)</sup>。

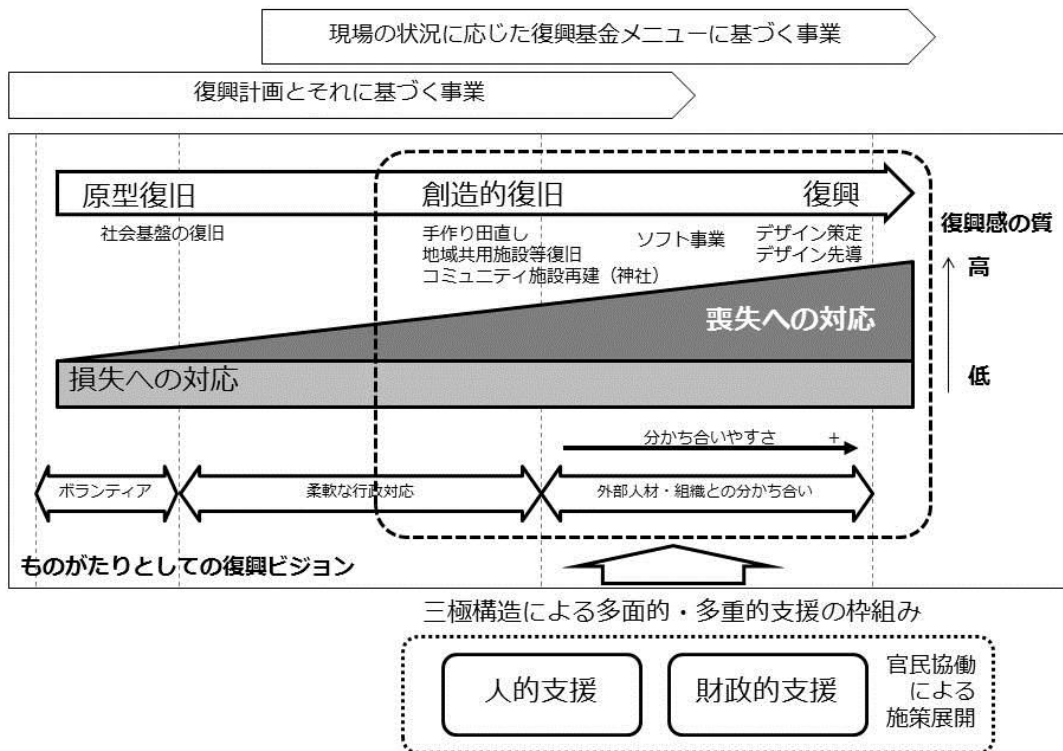


図 3-1 復興プロセス（損失と喪失，復旧と復興の考え方）  
 （新潟県中越大地震復興検証調査会，2015）著者一部修正

## （2）損失と喪失（感）

復旧と復興，安全と安心など，近いが異なる概念を表現する対の言葉がある。同じように震災によって人々が失った「何か」を表す用語に「損失」と「喪失」がある。損失（建物，道路等）は，お金をかけて復旧すれば元に戻るが，喪失（人命，地域のにぎわいなど）は，お金をかけても元には戻らない。復旧・復興と損失・喪失のふたつの用語の対には密接な関係があり，個人の生活基盤や地域の社会基盤の損失を復旧することは復興の必要条件となる。しかし，損失したモノの復旧が，復興の十分条件とはならない。復興を満たすカギとなるのは喪失の回復にあると考えられる。ただし喪失は，復興や安心と同様に客観的に計量できるものではなく，「感」を語尾に付けて使われることからわかるように，人々の主観に基づくものである（復旧，安全，損失に「感」を付けることはない）。喪失（感），は果たして回復できるものなのか。原状回復できないとすれば，他の「何か」で補えるものなのか。

ラファエルは<sup>4)</sup>，災害の直接的または二次的な結果として起こりうる喪失には多種多様な様態があり，もっとも強度の悲嘆と苦悩は，当人にとって大切な人

間の喪失によってもたらされ、自分のアイデンティティを象徴する家の喪失、近隣や地域社会の喪失、それに職場、農地、仕事、生計の喪失も壊滅的な打撃となりえ、更にデリケートな喪失として、自尊心やアイデンティティの喪失、未来への希望の喪失、さらに死に対する無邪気な気持ちの喪失、自分だけは大丈夫という気持ちと自分を守ってくれるはずの力に対する喪失があり、災害のもたらす喪失は、たいていは複雑に絡み合っているものだと指摘する。

更に、エリクソンの論考から、地域社会の喪失を「共同社会意識の喪失」と捉え、その喪失では、近隣の親密な連帯感が失われ、悲哀感がみなぎり、目的意識がなくなり、どうしていいやら判らない気持ちが強くなり、そして士気が低下し、地域社会と個人のアイデンティティが失われ、地域社会そのものの生命力が絶えていく場合と、災害がもたらした結果と闘うために、地域ぐるみで協力し合い、以前にもまして団結が強まり、ふたたび若返って再生する場合もあるという。そして、人的・物的な喪失を受けた者にとって、とりわけ大切なのは他者からの支援であり、喪失体験を克服するために、自ら積極的な行動（例えば、復興のための委員会その他組織による再建活動）を起こすことで統御しようとする者、喪失体験の克服と解消への努力が、他者のための援助者としての役割を果たす者もいると指摘する。

### （3）研究の目的

先のアンケート調査<sup>注2</sup>によって道路復旧や農地復旧といったいわゆる災害復旧（損失の復旧）によって住民のそれなりの復興感を得られること、一方で、震災後、前向きな復興活動（集落の祭りの復活、地域資源を活かした外部との交流、集落の将来ビジョンづくりとその実践、震災記録誌の編集・出版等）の成果が上がっている地域では危機感が薄らぐ傾向が強いこと、住民の復興活動への積極的な参画は、復興感の醸成に大きく影響することが明らかになっている<sup>2)</sup>。先の復興検証調査会の総括にあるように、中越地震被災地では、コミュニティ再生が本質的な復興に欠かせないという認識のもと、「地域」をターゲットに様々な復興支援が進められてきた<sup>3)</sup>。そこで、本研究では「地域」に着目し、地域が「何」を喪失し、その喪失感を「どのように」補おうとしたのかを見ていくことで、図3-1の右端の復興感の質（地域の復興感）の「高」、「低」の違いを明らかにしようとした。

ここでは、人口減少が比較的大きかった代表的な地域について、地域リーダーと複数の住民へのヒアリング調査を実施し、復興感の質の「高」、「低」の違いを支配する要因について考察を加えた結果を報告する。更に、近年の我が国の農村地域政策の新展開<sup>5)</sup>と中越地震からの復興におけるコミュニティ再生施

策の展開との比較から復興感を醸成してきた二つの転換について言及する。これまで田村らによる阪神・淡路大震災における生活再建7要素モデルによる被災者個人の生活復興感を論じた研究<sup>6)</sup>、菅らによる災害公営住宅のコミュニティ運営と居住者の復興感を論じた研究<sup>7)</sup>、照本による中越地震における地域復興の構成概念の関連構造を論じた研究<sup>8)</sup>はあるものの、コミュニティ再生と地域の復興感の関連性や地域の復興感を醸成するコミュニティ再生の施策展開を論じた研究はない。本研究は、ややもするとインフラのハード整備や個人の住宅再建をもって復興のゴールとする間違っただけの考え方で施策展開を進めている東日本大震災の復興施策の考え方、そして、地方の人口減少を捉え、統計上の数字の増減の議論ばかりが先行し、本質的な地域再生が語られていない各地の地方創生の考え方にも参考になるものと考えられる。

なお、本研究は復興プロセス研究会の研究（調査内容としての復興基金の活用状況、外部支援者の有無とその内容、震災後の備え、復興感）の一環であり、アンケート調査結果をふまえて、復興感について次の段階を深掘りする調査研究として位置付けられる。

### 3-2 地域の復興感と復興活動

#### (1) 地域リーダーに対するヒアリング調査

本研究では、中越地震被災地における典型的な「喪失」は人口減少であると捉えた。そこで、著者を含む復興プロセス研究会の復興感調査研究WGメンバー3名で、被災地区・集落（定義は注2を参照）で、かつ2005年から2009年の間に人口が20%以上減少（国勢調査）した地区・集落を20程度に絞込み、その中から被災状況と地域特性が特徴的と思われる代表地区・集落を選定し、その地域リーダーに対して、地域の復興感に関するヒアリング調査を2013年6月10日～10月2日の期間に実施した。ヒアリングは自宅もしくは集会所で、1～3名の調査者が、メモと録音で記録を取りながら行った。1回の調査時間は概ね1時間30分程度であった。ヒアリングでは、いきなり現在の地域の復興感を問うのではなく、震災から現在までの地域の様子や変化を一通り聞いたうえで、最後に自分自身の復興感ではなく、地域の復興感（どんな時に地域が復興したと感じましたか）について聞いた。インタビューに先立ち、公表する場合には個人・地域が特定できないように配慮し、かつ事前に公表内容を発言者に確認を得る旨を伝えた。なお、ここでいう地区・集落のリーダーとは、震災当時の区長・町内会長もしくはヒアリング時の区長・町内会長を指す。また、アンケート調査に答えた地域リーダーとヒアリングに答えた地域リーダーは、調査時期のず



れがあり必ずしも一致しない。

地域リーダーに対する地域の復興感に関するヒアリング結果の概要を表 3-1 に示す。表中の「復興したか」の項目は、2012 年に行った地域リーダーに対するアンケート調査<sup>注2</sup>の設問 Q1-11「皆さまの地区・集落は復興したと感じていますか」の回答結果であり、比較のためヒアリング結果と並べている。以降、調査対象の呼称は「集落」で統一する。

表 3-1 地域リーダーへの復興感のヒアリング結果

地域	Q1-11 回答	地域リーダーの復興感
A	はい	地域の機構改革ができた。40～50代の5名が交替で区長をやることにした。次の世代を担う人たちが今後の地域を担うといってくれたことが復興のあかし、だから復興したといえる。
B	はい	復興ではなく、前よりも良くなった、進歩した。というのも年寄が物怖じしなくなった。前は外の人と話ができなかった。今はできるようになった。リーダーも現れた、次のリーダーも育てている。全体的にうまくいっていると思う。周りの人(支援者)にも恵まれていると思う。
C	はい	田んぼが直ったとき、それと、地域の活動をしていなければ、ひとりの生活をやっていただけかもしれない。復旧工事が終わり急にさびしくなったが、地域活動が効いている。最近は全然知らない外部の人も集落を訪れている。あと、若い人が頑張ってくれているのがうれしい。
D	はい	復興の支援制度が今年で終わる。我々も中越地震を終わったことにしようと思う。区長は何をやっていると批判めいたことを言われたこともあった。どこまでやったら復興というのか。毎年、水害、雪害があり不安。復興という言葉がこの地域にふさわしい言葉なのか。役所の職員も大変だとは思うが。
E	いいえ	復興していない、いろんな問題を抱えている。復興していないといいきったことは、本意ではないから。本意は、地震前の姿。
F	いいえ	復興とはどういうことかわからないが、近くに商店、金融窓口があったのがなくなって生活が不便になった。ハード面では戻った状態に自分たちが慣れなければならない。

A, B, C 集落は、アンケート調査に「復興した」と答えていて、ヒアリング内容を見ても、地域の復興感を肯定的に感じていると読み取れる。E, F 集落はアンケート調査に「復興してない」と答えていて、ヒアリング内容を見ても、損失は回復したもの、地域の復興感を感じていないと読み取れる。特に注目したいのは D 集落で、アンケート調査には「復興した」と回答しているが、ヒアリングでは「終わったことにしようと思う」という消極的な言葉が聞かれ、地域の復興感を感じていないと読み取ることができる。

## (2) 複数住民に対するヒアリング調査

(1) で述べたヒアリング調査では、アンケート調査に「復興していない」と回答した集落は勿論のこと、「復興した」と回答した集落でも、地域の復興感を感じていない場合があることがわかった。

そこで、住民の復興感を更に深く読み解くために、①人口減少がどの年齢層で起きたか(図 3-2~3-4)と、②復興意識(Q1-11)のアンケート結果(復興した、復興していない)をもとに、特徴的な集落をA, C, D, Eの4つに絞り込んだうえで、性別、年代の違う複数の住民に対する地域の復興感に関する追加のヒアリング調査を2013年9月14日~2014年2月26日の期間に実施した。選定した4集落の被害状況は表3-2の通りである。いずれの集落も震災による直接的な死者はいない。なお、一般的には65歳以上を高齢者、75歳以上を後期高齢者と呼ぶが、図3-2~3-4における年齢層の記述については高齢化が進行する中山間地域の実態をふまえ、50~60代を中間層、70代以降を高年齢層と定義した。

表3-2 代表4集落の被害状況(アンケート調査<sup>注2</sup>より)

集落	世帯数	全壊	大規模半壊	半壊	仮設住宅入居率(%)
A	33	33	0	0	100
C	20	5	5	8	100
D	83	7	12	15	25.3
E	38	30	5	3	100

ヒアリング調査方法は、先の地域リーダーへの方法と同様である。ヒアリングの後、聞き取った内容を19項目(震災前の集落の状況、震災直後の集落の状況、避難所の様子、仮設住宅の様子、集落を出る・出ないの話し合いの状況、住宅再建、インフラ復旧、農業、コミュニティ施設、集落運営、友人関係、集落連携、集落を出た人との関係、外部との交流、コミュニティビジネス、復興基金、復興支援員、その他、復興感)のマトリックスで整理し、分析した。なお、19項目を全てについて質問したわけではないので、対象者によっては回答のない項目も存在する(表中では-と表記)。回答のないものは、印象が薄かった事項と考えられる。

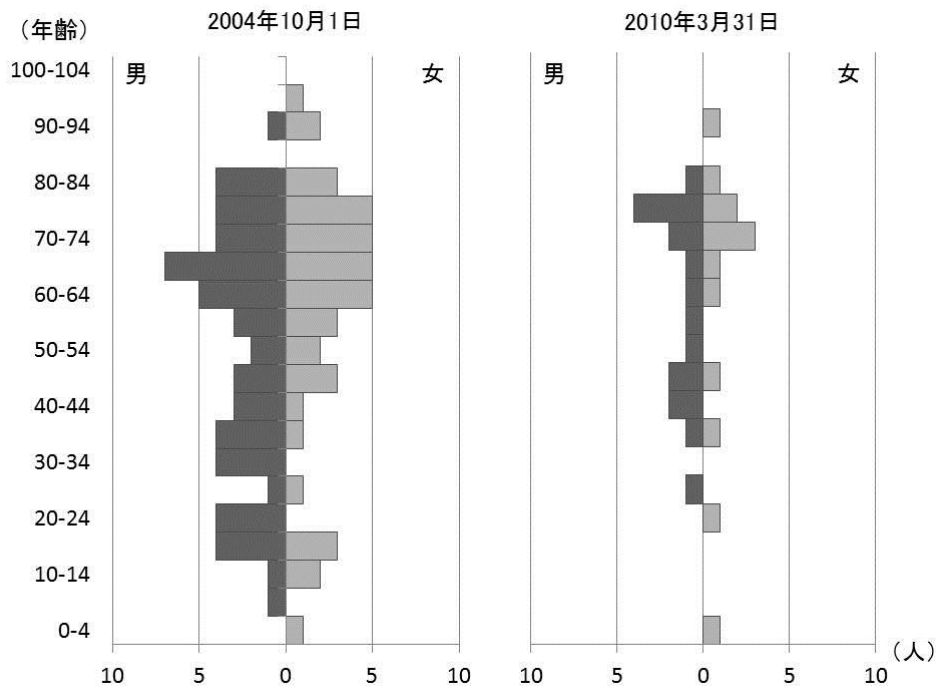


図 3-2 A 集落：中間層減少，「復興した」と回答（D 集落も同様の傾向）

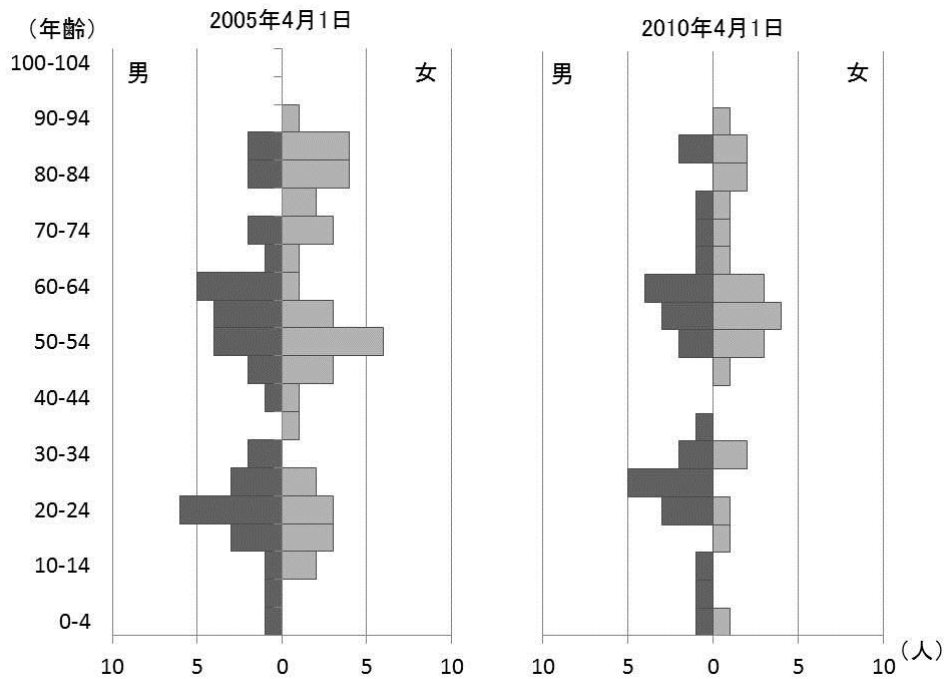


図 3-3 C 集落：高齢層減少，「復興した」と回答

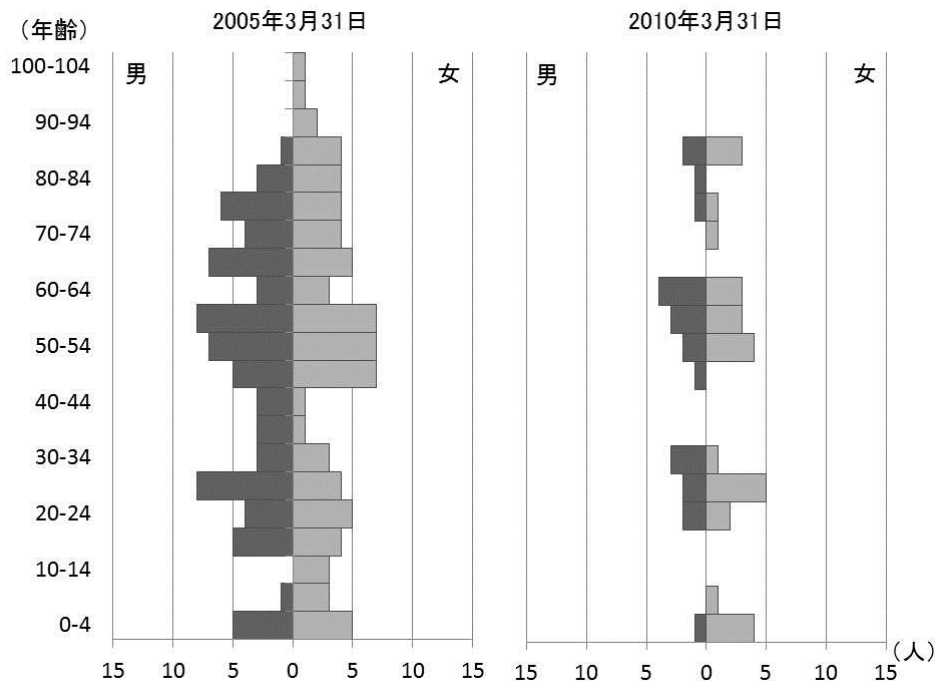


図3-4 E集落：全体的に減少、「復興してない」と回答

ヒアリング内容をマトリクス分析した結果の抜粋を表3-3に示す。抜粋した項目は、「復興感」を表すと思われる内容に加えて、この復興感に寄与すると思われる4項目（集落運営、集落連携、外部との交流、復興支援員）とした。この選択にあたっては、喪失感からの回復が感じられる特徴的な発言が聞けたA集落の住民の復興感（「どんな時に地域が復興したと感じましたか」の質問への回答）の発言を参考にした。表中の対象者属性欄で、現リーダーとはヒアリング時の地域リーダーを、前リーダーは震災当時のリーダーを指す。C、D集落では、震災当時のリーダーが現リーダーをしていた。

A集落では、どの住民も復興感を感じていることがわかる。C集落では、損失が回復したことで復興感を感じており、外部との交流が復興感を高めていると読み取れる。D集落では、どの住民も復興感を感じていないと読み取れる。E集落では住民それぞれに復興感の違いがあることがわかる。60代女性の発言を見ると、個人の努力で自分自身の復興感を感じてはいるが、一方、地域の復興感を感じていないことが読み取れる。ちなみに、この60代の女性は、仮設住宅の見守り支援の役割を担う生活支援相談員を務めていた。「地震を否定的に捉えていない。支援活動で自分に合っている生き方に出会えた」との言葉から、ラファエルが指摘する他者のための援助者としての役割を果たすことで、自らの喪失体験の克服と解消を果たしたと見ることもできる。

表 3-3 代表集落における複数住民の復興感

地域	復興感	地域運営	地域連携	外部との交流	復興支援員	
A	70代 男	次世代が地域を担うとってくれたことが復興のあかし。	機構改革ができた(若い人が区長に交代できること)。	盆踊り、さいのかみを一緒にやっている。	地域から東京に出た人の同窓会との交流。	出た人と残った人の交流会の開催等、復興支援員の下積みがあったので地域連携の盆踊りができた。
	50代 男	盆踊りをしたとき。	若手に徐々にトントタッチ、まずは5年間まわしてみる。	盆踊り、さいのかみを大字単位でやっている。 地域を離れた人も呼んでいる。	盆踊りは外とのつながりもできる。1日だけにぎやかになる。	面倒見が良い。年寄りが元気になった。住民が動きかけを作ってくれる。
	70代 女	今の状態が一番良い、胸が晴れ晴れする。	今年から若い人たちが頑張っている。前の区長が頑張った。	盆踊りまじごやか。	盆踊りの再開は復興支援員の声から生まれた。すごく一杯人がぎてくれる。	長い間、近くに来てくれた。話しやすい。会えば必ず声をかけてくれる。
C	70代 男	田んぼが直ったとき。		他の市町村の地域と盆踊りをやっている。	地域活動団体の活動で外部との交流を進めている。	活動に役立った(アドバイス、協力)。
	60代 女				活動は楽しい。いろんなところに出ていくのが楽しい。	気がつく、いまは軽くなる。
	20代 男	道が直って、家に戻ったとき。			何がしたいのかとってくれるのはありがたい。	いい中間、同世代が声をかけてくれるのもうれしい。
D	70代 男	終わったことこそよと思う。復興という言葉がこの地域にふさわしい言葉なのか。	役員会の運営、は震災前と同じ。知恵のある人がいない。		ボランティアに要望して良いものか。	3~4年生き長らえた。
	70代 男	復興した感じがしない。自分もあの時、出たまが良かったと思う。	消防団員ゼロ(震災前は2人いた)。			
	70代 女	急激に人が減った。あの人がいれば、もう少し元気になっていただかも。	婦人会の活動をしている。			
E	60代 男	復興していない、本意ではない、本意とは地震まへの姿。	まともには非常に良くなった。行事のやり方を変えている。	地区の機構改革を進めていたが、途中で立ち消えになった。		
	60代 男	道路、田んぼが直ったとき。	町内会長は年齢順にまわすことになった。町内のまわりは良い。	地域を束ねている地区の組織がいろいろとやってくれる。		
	60代 女	地震を否定的に考えていない(支援活動で自分にあってる生き方に出会えた)。		地域がまともでない。		

### (3) 震災後の新たな活動の概要

各集落の震災後の新たな活動の概要と、先の復興感に寄与する4項目(集落運営、集落連携、外部との交流、復興支援員)を下支えしたリーダーシップと支援制度(人的支援の有無、コミュニティ再生ソフト施策の取組み)の要素について整理した結果を表3-4に示す。なお、震災後の新たな活動の概要、リーダーシップ、人的支援の有無については、住民のヒアリング結果(住民の印象や実感)をもとに整理したため、実態と認識とが必ずしも一致していない点もある(例えば、復興支援員が活動しているにも関わらず、ヒアリングで発言がなければ、人的支援「なし」となっている)。コミュニティ再生ソフト施策の取組み状況については、アンケート調査<sup>注2</sup>の設問Q4-6「基金事業の効果としてどんなものがありましたか」の回答をもとに整理した。

表 3-4 震災後の新たな活動の概要とそれらを支えた要素

	A集落	C集落	D集落	E集落
どの層が減少したか	中間層	高齢層	中間層	全体的に減少
アンケート結果 Q1-11回答	復興した	復興した	復興した	復興していない
複数住民の ヒアリング結果	復興感あり	復興感あり	復興感なし	復興感なし
震災後の 新たな活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域の機構改革</li> <li>地域連携（盆踊り）</li> <li>地域を出た人たちとの交流</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域づくり団体の発足</li> <li>外部交流の事業化</li> <li>地域連携（盆踊り）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特になし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>町内会のスリム化</li> </ul>
リーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域リーダー（当時集落区長）がリーダーシップを発揮し、地域の機構改革を進める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域リーダー（当時集落区長）がリーダーシップを発揮し、外部との交流を進める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域リーダー（当時集落区長・現集落区長）はリーダーシップを発揮し、復興活動に取り組みたかったが住民の協力が得られていない（むしろ批判されている）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域リーダー（当時地区役員）がリーダーシップを発揮し、地区の機構改革を進めたが、途中で立ち消えになった</li> </ul>
人的支援の有無	<ul style="list-style-type: none"> <li>ボランティア→生活支援相談員→復興支援員と立場を変えながら、長期間住民をサポート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>帰村後から、復興支援員が地域づくりをサポート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域リーダーを復興支援員がサポート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>なし</li> </ul>
コミュニティソフト 基金事業の 取り組み状況 →その効果 （アンケートより）	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域コミュニティ再建（ソフト事業）</li> <li>→一度なくなった行事などが再開できた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域復興デザイン策定</li> <li>→他地域との交流が生まれた、地域外の人材・組織との連携が密になった、新たな活動が生まれた、継続的な活動につながった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>取り組みなし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区連合として地域復興デザイン策定に取り組む</li> <li>→集落では事業に取り組んでいる認識なく、回答なし</li> </ul>

ここでいくつかの用語を整理しておく。復興基金事業におけるコミュニティ再生のためのソフト施策全般を「コミュニティ再生ソフト施策」と呼ぶ。『地域コミュニティ再建（ソフト）』、『地域復興デザイン策定』は、コミュニティ再生ソフト施策に含まれる具体的事業名である。

A集落では、震災後の新たな活動として集落の機構改革、盆踊り開催による集落連携、集落を出た人たちとの交流があった。その背景には、地域リーダーが、リーダーシップを発揮し、集落の自治機構改革を進めていた。復興支援員は、長期間、住民、特にお年寄りをサポートしており、その過程で築いた住民との信頼関係のもと、近隣の集落との連携で盆踊りを行うきっかけを作った。また、復興支援員が間に入り、震災で集落を出た人と残った人との交流を行ったこともヒアリング結果から確認できた。地域リーダーは、『地域コミュニティ再建（ソフト）』に取り組むことによって、いったん途絶えた盆踊りという行事が再開できたと感じていた。

C集落では、震災後の新たな活動として地域づくり団体の発足、外部交流の事業化、盆踊り開催による集落連携がある。その背景には、地域リーダーが、リーダーシップを発揮し、外部との交流を進めていた。復興支援員は、地域活動

のサポートと若手世代との交流を促していた。また、復興支援員が市町村域を超えた集落連携による盆踊りのきっかけを作っていたこともヒアリング結果から確認できる。『地域復興デザイン策定』に取り組むことによって他地域との交流が生まれ、地域外の人材・組織との連携が密になり、新たな活動が生まれ、継続的な活動につながったと感じていた。

D 集落では震災後の新たな活動は見られない。地域リーダーは、リーダーシップを発揮して何かの復興活動に取り組もうとし、復興支援員もリーダーをサポートしたが、住民の協力はなく、むしろ批判されていた。つまりコミュニティ再生ソフト施策には具体的に取り組めなかった。

E 集落での震災後の新たな活動としては、町内会のスリム化があった。地域リーダーは、地区役員としてリーダーシップを発揮し、地区（集落をまとめる単位、集落を小字とすると、地区は大字）の自治機構改革を進めたが、途中で立ち消えとなった。復興支援員のサポート、コミュニティ再生ソフト施策の取り組みの認識は集落内ではなかった。その背景には、E 集落が属する地区では、震災後、早くから地区単位の自治を形成しようとする地区リーダーによって集落連携の取り組みが活発に行われた。そのため集落単体での取り組みよりも、集落連携の取り組みを優先する意向があり、復興支援員も集落連携の取り組みをサポートしていた。『地域復興デザイン策定』に取り組んだものの、集落連携の取り組みに活用されていた。その影響もあって E 集落における復興支援員のサポート、『地域復興デザイン策定』の取り組みに対する集落内の認識は、実態とは異なっていた（取り組んではいたが集落住民には取り組んでいたという認識がなかった）。

### 3-3 地域は、何を喪失しどう補おうとしたか

#### (1) 集落の自治機構改革指向と外部との交流指向

先のヒアリング調査の整理・分析から、どの年齢層が人口減少したのかによって集落の復興活動の指向性に違いがあることがわかった。

中間層が減少した集落（A, D）では、集落の自治機構改革を進めていた。中間層（50～60代）は、震災前、集落の役員等を務めて地域を支えていた70代の次の世代であり、その層が減少したことは、地域をつなぐバトンを渡す先を失ったことを意味する。そこで、A 集落では集落の自治機構改革として、中間層の次の世代（40～50代）が地域を担う仕組みづくりを進めた。その成果をもって地域リーダーは地域の復興感を感じていた。他の住民もこの取り組みを良く理解しており、協力的で、それぞれの立場でこの取り組みの進捗を認識していた。

復興支援員は、長期に及ぶ住民へのサポートで醸成した信頼関係から、地域リーダーだけでは為しえない集落連携、そして出た人と残った人との交流を進め、また、コミュニティ再生ソフト施策は、盆踊りの再開を促すことで、双方とも住民の地域の復興感に寄与している。

同様に中間層が減少した D 集落では、危機感のもと何らかの活動を進めようとしたものの、住民の協力が得られず、新たな活動まで発展しなかった。そのため少なくなった人数で従来の集落の自治機構の延長線上で集落運営を進めざるを得ず、住民が地域の復興感を感じるころまで至らなかった。他の集落に比べて被害が比較的軽微で、仮設住宅の入居率も低かったことから、外部からの注目を得ることができず、外部から支援も手薄で、このことが地域の復興感に何らかの影響を及ぼしていたと推測できる。「ボランティアに要望して良いものか」とのヒアリング結果（表 3）も外部との関わりが薄かったことを示唆する。先の 2014 年の報告<sup>2)</sup>で、震災直後から多くのボランティアや NPO 等が地区・集落を直接支援するために来訪したことが、震災前から過疎・高齢化が進んでいたこれらの地区・集落の閉塞感を少なからず軽減する役割を果たし、地域外の人々とのつながりが危機感の認識にも影響を与えたことが明らかとなっている。D 集落の事例は、被害状況が軽微な地域の復興は、軽微であるが故に外部からの注目を浴びないことでおこるデメリットを浮き彫りにしたともいえる。

全体的に人口減少した E 集落では、中間層が減少した集落に比べ危機感が強く、集落の自治機構改革でなく、より大きな単位（地区）での自治機構改革を指向していた。しかし地区の自治機構改革を成し遂げるには、指向の異なる集落間の合意形成が必要で時間がかかる。現状では未だ住民の共通理解も進んでおらず、多くの住民が地域の復興感を得るまでには至っていない。

高齢層が減少した C 集落では、外部との交流を進めていた。高齢層（70～80 代）は減少したが、地域を支える役割を担う中間層（50～60 代）がほぼ集落に残ったため、中間層が減少した集落に比べ、危機感が低い。機会を得て始めた外部との交流による地域の活性化を目的に、地域活動団体を発足させ、その後、外部との交流の事業化をしており、住民は、外部と交流への関わりの中かで地域の復興感を高めていると推測できる。復興支援員とコミュニティ再生ソフト施策は、外部との交流を後押しすることで、地域の復興感に寄与している。

## （2）地域におけるガバナンス意識の芽生え

中間層減少集落と全層減少集落は、集落の自治機構改革を指向し、高齢層減少集落は、外部との交流を指向していた。この結果から、地域が人口減少によって何を喪失していたのかを推測すると、前者は「集落の存続可能性」であり、



後者は「かつての集落のにぎわい」であったと考えられる。この喪失感を補うために、前者は「集落、もしくは地区の自治機構改革」を指向し、後者は「外部との交流」を指向した。それがうまく進んだか否かが、地域の復興感の質の「高」「低」の差を生み出していた要因と考える。地域の復興感を得られていない D 集落のヒアリングでは「何があっても中央（市の中心部）に近くなければと思う。奥地は青色吐息だ」、「地域にあった取り組みを行政が指導してくれればと思う」という声がヒアリングのなかで聞かれた。一方、復興感を得られている A 集落では「次の世代が地域を担うとってくれたことが復興のあかし」、C 集落では「地域の活動が効いている。若い人が頑張ってくれているのが嬉しい」と言っている。いったいこの違いはどこにあるのだろうか。

この違いは「ガバナンス」にあると著者は考える。藤井は<sup>9)</sup>、「ガバメント (government)」という概念が統治者による被治者の支配といういわば縦の権力関係を意識し、「公共性」の独占的な担い手として主に政府を想定してきたのに対し、最近の「ガバナンス (governance)」概念では、政府を中心とする縦の関係だけではなく、政府以外の諸アクターも積極的に「公共性」を担う主体として認め、そうしたアクター間の（縦横に広がった）相互の関係やネットワークを重視する。それゆえ、そこで強調されるのは「支配」ではなく「交渉 (bargaining)」や「協働 (partnership)」であり、また、そのために「統治」という訳語を避けて「共治」という訳があてられることもあると指摘する。

A 集落の地域リーダーは、ヒアリングのなかで「震災によって集落は人が少なくなかった。その課題をどう埋め合わせて、次の世代につなげるかが集落の復興の課題だ。その課題をすべての人が自分事として考えることが大事だと考えた」と答えている。それが成し遂げられた象徴としての集落の自治機構改革をもって、集落は復興したと明快に答えている。

震災前の中越地域の集落の姿は、「ガバメント」に依存するのみで「ガバナンス」意識は希薄であったと考えられる。震災をきっかけに、リーダーシップが生まれ、さらに復興支援員等の支援<sup>1)</sup>（第2章、図2-17）によって無知型安心から無知型不安、そして能動型不安へと住民の意識が変化するなかで、住民の「ガバナンス」意識が芽生えていった。言い換えれば、「行政の対応が悪いから我々は何もできない」から「我々が頑張れば行政が支えてくれる」へと住民の意識が変化した。このように考えるならば、地域の喪失感を補っていたものは、喪失感を自分達自らで補おうとする住民の「当事者意識」といえ、その「当事者意識」が復興感を醸成していたといえる。先の2014年の報告<sup>2)</sup>では、復興活動への住民参加と危機感の関係の分析で、住民の復興活動への積極的な参画は、危機感が深刻であることを認識するきっかけともなりうると指摘されている。この点については、活動を積極的に進めてきた人材が高齢化することによる先

行き不安もその要因として想定されるが、住民の当事者意識が生まれたが故の能動的な危機感の認識とも捉えることもできる。

以上のことを先のラファエルの指摘に照らし合わせ更に考察すると、各集落は、震災による人口減少によって近隣や地域社会の喪失、さらには、自尊心やアイデンティティの喪失、未来の希望の喪失、そして、自分だけは大丈夫という気持ちと自分を守ってくれるはずの力の喪失があり、これらが複雑に絡みあっていたと考えられる。復興感の得られている集落では、喪失を受けた者にとって、とりわけ大切とされる他者からの支援をうまく受け入れ、まずは、他者との交流によって、自尊心やアイデンティティの喪失に回復に対応し、次に、中間層、全層減少集落では、集落の自治機構改革によって、未来の希望の喪失の回復に対応し、高齢層減少集落では、外部との交流によって、近隣の喪失の回復に対応し、そして、ガバナンス意識が芽生えることによって、自分だけは大丈夫という気持ち（無知型安心）と自分を守ってくれるはずの力（これまで依存するばかりであったガバメントの存在）の喪失の回復に対応することで、災害がもたらした結果と闘い、地域ぐるみで協力し合い、以前にもまして団結が強まり、ふたたび若返って再生することで復興感を得ていたと考えられる。

### 3-4 当事者意識を生み出した背景

#### (1) 我が国の農村地域政策の新展開と中越地震からの復興におけるコミュニティ再生ソフト施策の展開との類似性

小田切は、1990年代以降、農村では「限界集落」という言葉に象徴される「コミュニティの危機」と農業総生産額と政府建設投資の縮小に象徴される「経済の危機」のふたつの危機が併進したことを背景に、2000年代後半以降、我が国における農村地域政策の新展開があると指摘し<sup>5)</sup>、新しい政策の位置づけを表3-5のようにまとめている<sup>10)</sup>。

表 3-5 地域づくりに対する多様な支援（小田切，2014）

		政府(中央/地方)			新しい公共(非 営利・ 非政府組織)
		補助金 (モノ・カネ)	人的支援		
			専門家	非専門家	
主体づくり (暮らしのものさし)			コンサルタント 派遣(地元学)	寄り添い (目配り)	多様な支援
場づくり (暮らしの 仕組み)	コミュニティ	地域づくり 交付金 (使途自由)	コンサルタント 派遣(コミュニ ティづくり)	寄り添い (目配り)	
	生活インフラ	従来型 支援	格差是正 のための 補助金	コンサルタント 派遣(生活交 通等)	
条件づくり (カネとその循環)	格差是正 のための 補助金		コンサルタント 派遣(ビジネ ス)		

従来型支援として過去の政策のメインストリームにあったのが、格差是正のためのハード対策であり、表中の左下隅に位置づく（「従来型支援」の項目）。ここをいわば原点として、農村政策の重心シフトが生じており、その変化のポイントは、①補助金から交付金へ、②補助金から補助人へ、③中央政府から地方政府へ、④政府から「新しい公共」へと指摘し、表5で見れば、左下から始まり、それは表中の広範囲にわたる領域に支援の内容と主体が広がることを意味している。こうした形で、新しい農村政策では地域づくり支援の充実が見られると指摘する。そして、農村政策を動かすものは、いままでは中央政府や地方政府（県，市町村）が当然の主体として考えられていたが、地域住民やその自治組織、各種の機能組織、さらには地域外の都市住民、NPO等の多様な主体も公共領域にかかわり始めており、このような動きは、「ガバメント（統治）」から「ガバナンス（協治）」への転換として、知られているところであると指摘する<sup>11)</sup>。この農村地域政策の新展開とほぼ同時期に中越地震からのコミュニティ再生ソフト施策が展開された。先の小田切の整理と対応付けて復興基金によるコミュニティ再生ソフト施策をまとめた結果が表3-6である。

表 3-6 中越地震被災地におけるコミュニティ再生施策の整理

		政府(中央/地方)			新しい公共(非 営利・ 非政府組織)
		補助金 (モノ・カネ)	人的支援		
			専門家	非専門家	
主体づくり (暮らしのものさし)		地域コミュニ ティ再建 (ソフト)		復興支援員	三極構造によ る多面的・多重 的支援の枠組 み
場づくり (暮らしの 仕組み)	コミュニティ	地域復興 デザイン策定	コンサルタント	復興支援員	
	生活インフラ	社会 基盤 の復 旧	地域共用 施設等復 旧 コミュニ ティ施設 再建		
条件づくり (カネとその循環)			手作り 田直し	コンサルタント	

復興検証調査会が示す図 3-1 の復興プロセスは、農村地域施策の新展開（表 3-5）同様、左下から始まり（損失への対応）、表中の広範囲にわたる領域に支援の内容と主体が広がっている（喪失への対応）。そのなかにおいてコミュニティ再生ソフト施策としての地域づくり交付金（特定の目的に対して用途の自由度が大きい交付金）に相当する『地域コミュニティ再建（ソフト）』と『地域復興デザイン策定』、寄り添い（目配り）に相当する「復興支援員」が導入されている。ここでも農村地域政策の新展開同様、変化のポイントは、①補助金から交付金へ、②補助金から補助人へ、③中央政府から地方政府へ、④政府から「新しい公共」へと指摘できる。このように、我が国の農村地域政策の新展開と中越地震からの復興におけるコミュニティ再生ソフト施策の展開は、容易に対応付けすることができる。

(2) 当事者意識を醸成したコミュニティ再生ソフト施策を生み出した背景

先に示したコミュニティ再生ソフト施策のいずれもが、復興感を感じている集落で活用され、住民の当事者意識を醸成することに寄与していた。そして、こ

の施策展開を生み出した背景には、「中央政府」から「地方政府」へ、そして「ガバメント」から「ガバナンス」への大きく二つの転換があることが確認できた。それは、まずは復興基金の仕組みである（中央政府から地方政府への転換）。国はこの仕組みを作り、細かい運用については現場に近い県に任せた。図1にあるように、県は現場の状況に応じて復興基金メニューに基づく事業を展開した（補助金から交付金へ）。つぎに中間支援組織と復興支援員の仕組みである（ガバメントからガバナンスへの転換）。住民、行政に中間支援組織等が加わった三極構造による多面的、多重的支援の枠組みが形成され、官民協働による施策展開がコミュニティ再生を下支えした。また、中間支援組織等は、三極構造を形成するだけでなく、足し算の支援（寄り添い型支援）によって集落の当事者意識を引き出した（補助金から補助人へ）。

この二つの転換の背景から、柔軟に現場ニーズにあったコミュニティ再生ソフト施策が生み出され、その施策によって住民の意識に当事者意識が生まれ、地域の復興感を高めた。そして、現在の被災地では、集落が地域の存続可能性の獲得の取り組みを自ら推進し、集落ができないことを中間支援組織等が補い、中間支援組織等ができないことを政府（まずは地方政府、つぎに中央政府）が補おうとする補完性の原理に基づく役割分担と関係性が築かれようとしている。これは新潟県復興ビジョン記録2の「市民自治の確立によって持続可能な自立した地域づくり」の将来像に極めて近い。

ここで、中越地震の復興の関係者と農村地域政策の関係者とのやりとりについて触れておく。2007年9月に復興基金で「地域復興支援員設置支援」事業が導入され、2008年度から各市町村に本格的に復興支援員が配置され、同時に研修会が始まった。2009年2月開催の研修会から農村地域政策の関係者が講師として登場し<sup>12)</sup>、その後両関係者のやりとりが始まり、2009年度から両者がメンバーとなった「地域の人的支援研究会」が創設された<sup>13)</sup>。一方、2008年4月に国の過疎問題懇談会で、新たな過疎対策として集落支援員（仮称）の設置が提言され<sup>14)</sup>、2008年8月に集落支援員制度が、2009年3月に地域おこし協力隊制度が導入された。2010年10月には、「地域への人的支援を考える～地域復興支援員と集落支援員による集落支援活動」をテーマにしたシンポジウムが長岡市で開催され<sup>15)</sup>、その後、両関係者の尽力により全国の集落支援員、地域おこし協力隊等の連携を促進する「地域サポート人ネットワーク全国協議会」（以下、サポ人ネット）が発足し、2011年度には、復興支援員の研修会を担当する中越防災安全推進機構が事業主体となり、サポ人ネットとの協働で、全国の集落支援員、地域おこし協力隊及び受入自治体職員の研修会が開催され<sup>15)</sup>、以降もサポ人ネット主催の全国研修会が開催されている。

偶然にも導入のタイミングがほぼ同時となった中越の復興施策としての復興

支援員、農業地域政策としての集落支援員等ではあったが、その後、両関係者間で地域の人的支援施策に関するやりとりが頻繁に行われ、互いの施策運用に影響を及ぼし合っていた。また、2009年3月に開催された復興支援員の研修会では、農村地域政策の関係者から新しいコミュニティの構築―「手作り自治区」の提案がなされ<sup>13)</sup>、集落を対象としたコミュニティ再生ソフト施策の次の段階の集落連携を促進する新たな基金事業（「地域経営実践支援」、2012年5月導入<sup>16)</sup>）に影響を与えた。

以上のように2009年以降、両関係者間の連携が深まり、その後中越からの復興施策と農村地域施策が、特に地域への人的支援施策を中心に互いに影響を及ぼし合っていた。

### 3-5 3章のまとめ

本研究では、代表的な被災集落における地域リーダーと複数の住民のヒアリング調査から、①アンケートには復興したと答えても、復興感を感じていない地域があること、②人口減少がどの層でおきるかによって地域の喪失感が異なり、復興活動の指向性が違うこと、ヒアリング事例からは、中間層、全層減少の地域は、集落の自治機構改革を指向し、高齢層減少の地域は、外部との交流を指向する傾向があったこと、③集落の自治機構改革もしくは外部との交流の取り組みがうまく進んだか否かの差が、地域における復興感の「高」「低」の差を生み出していたこと、④復興支援員とコミュニティ再生ソフト施策は、地域の復興感の醸成に寄与していたこと、⑤地域の喪失感を補うものは、喪失感を住民自らで補おうとする住民の当事者意識であることが明らかになった。

つぎに、近年の我が国の農村地域施策の新展開と中越地震からの復興施策の展開の比較から、①その二つには類似性があること、②その類似性は、中央政府から地方政府へとガバメントからガバナンスへの二つの転換であること、③二つの転換が背景となって住民の当事者意識が醸成されたことに言及した。

ここまで、震災が引き金となった人口減少による地域の喪失感の回復について考察してきた。ラファエルが指摘するように、調査対象の集落においても、災害がもたらしていた喪失は複雑に絡み合っていたであろう。本研究では、どのような喪失が、どのように絡み合い、それをどのように解きほぐし、ひとつひとつの喪失をどのように回復するかについてまでの解明までは至っていない。しかしながら、指向性の違いはありながらも、共通してラファエルが指摘する「他者からの支援」は、地域社会の喪失の回復に寄与していた。被災中山間地域は、震災前から緩慢に進行する過疎化・高齢化によって、震災が起きる起きないに関係なく、既に、都会と地方を比較するなかで「自尊心やアイデンティ

ティの喪失」，止まらない人口減少のなかで「未来への希望の喪失」をしていたのかもしれない．これはおそらく，現在，復興が進められている東北もそうだろうし，地方創生が進められている各地もそうであろう．そうであるならば，その地域社会の喪失の回復に必要なのは「他者からの支援」であるはずである．現在，東北では，復興支援員やNPO等，様々な他者が活躍しているし，その他の各地でも集落支援員や地域おこし協力隊等，様々な他者が活躍している．今後は東北や各地の取り組みも調査対象とするなかで，地域社会の喪失の回復における他者の役割の研究を進めていきたい．

また，小田切は，農山村の地域づくりの本質的要素を「内発性」，「総合性・多様性」，「革新性」と指摘したうえで，内発性を考えれば行政のかかわり方に根本的な再検討が必要となり，そのために行政が「指導」して内発力を伸ばすという発想に至れば自己矛盾に陥ると指摘する．また「増田レポート」のように危機感を煽って「内発性」に誘導しようとしても，それは地域内の「諦め感」を増幅させる可能性があり，むしろ逆効果につながりかねない．重要なことは，何よりも地域住民が当事者意識—「地域づくりとは自らの問題だ」という意識—を持つことを支援することであると指摘する<sup>10)</sup>．岡田は，「地域の過疎化」は，日常性に隠れた「もう一つの災害」とみなすべきとし，地域の過疎化を克服するということは，もう一つの災害からのたゆまぬ地域復興だとみなせると指摘する．そして，自然災害からの地域復興自体も，災害が起こってからの地域復興だけでは対処しきれず，災害前（事前）からの息の長い「地域の立て直し」を戦略的に行っていくべきであるとし，立て直しの補助概念として，頭数の「人口」ではなく，当事者意識の考え方に近い，一人ひとりの主体的関与の総合力としての「人効」を提唱し<sup>17)</sup>，過疎対策と災害復興の接続を試みている．また，山下らは，コミュニティとガバメントの関係について，国家の統治を首尾よく進めていくには，各自治体がガバメントとして機能し，地域社会が存続していることが必要だとし（中略）小さな単位での意思決定—それを尊重することが日本という巨大なシステムの中でどんなふうにも可能なのか，おそらくこのことを考えるには，コミュニティとガバメントを切り離して議論してはダメだと指摘する<sup>18)</sup>．このような指摘からも，災害復興や地方創生を考えるうえでも「地方政府によるガバメント」と「コミュニティのガバナンス」の重要性を指摘することができ，このことは，先の課題に密接に関わっているといえよう．今後，先の課題に加え，地方政府のガバメントとコミュニティのガバナンスについての研究を過疎と災害復興を接続することで進めていきたいと考えている．

## 補注

(1) 2008年に復興の実践活動に理論的根拠を与え、普遍性のある知見を見出し、それを中越の復興にフィードバックすることを目的に中越防災安全推進機構内に設置された。機構職員と研究者で構成され、月1回ペースで研究会を開催している。震災から10年の検証を目的に、2012年度よりアンケート、ヒアリング調査を実施、議論を重ねてきた。

(2) 復興プロセス研究会では、中越地震の被災地域の地区・集落を対象として「復興基金の活用状況」「外部支援の有無とその内容」「復興感」「震災後の備え」を主な項目としてアンケート調査を実施している。調査対象への配布は自治体を通じて行われ、郵送によって回答を返送してもらう形式をとった。配布は2012年7月から8月にかけて行われ、8月中を回答、返送の期限とした。配布は1915票、回答は852票、回収率は44.5%である。ただし、中越地震以降、被災地域では市町村合併が進んでいるため、調査対象とした自治体（長岡市、小千谷市、十日町市、魚沼市、南魚沼市）の中には軽微な被害であった旧市町村も含まれている。震災からの復興を整理するために、回収された回答のうち、地区・集落が同定されたもので、かつ地域内に仮設住宅が建設された合併前の市町村内のもの、429票を分析の対象としている。アンケート調査による調査結果をクロス集計で分析している。



# 第4章 地域づくりの足し算と掛け算の考え方

## 4-1. 研究の背景と目的

第2章では、旧川口町木沢・峠集落の復興プロセスより、被災した地域社会が災害復興を通して生活の安心感を形成しようとするプロセスは「無知型安心の状態→震災→無知型不安の状態→支援1→能動型不安の状態→支援2→能動型安心の状態を目指す」プロセス（図4-1）と考えられ、また、生活の安心感の形成には「人々の能動的な意識」が不可欠で、「いかにして技術的安全を受容する人々を能動的にならしめるか」に対しては、住民の主体性を引き出す意図をもつ「専門家ではない支援者」が協働作業や話し合いを繰り返すこと（支援1）がそのアプローチを考えるうえでヒントになることを示した。

第3章では、地域の喪失感を補い、復興感に寄与しているのは、喪失感を住民自らで補おうとする住民の当事者意識であることが明らかにした。

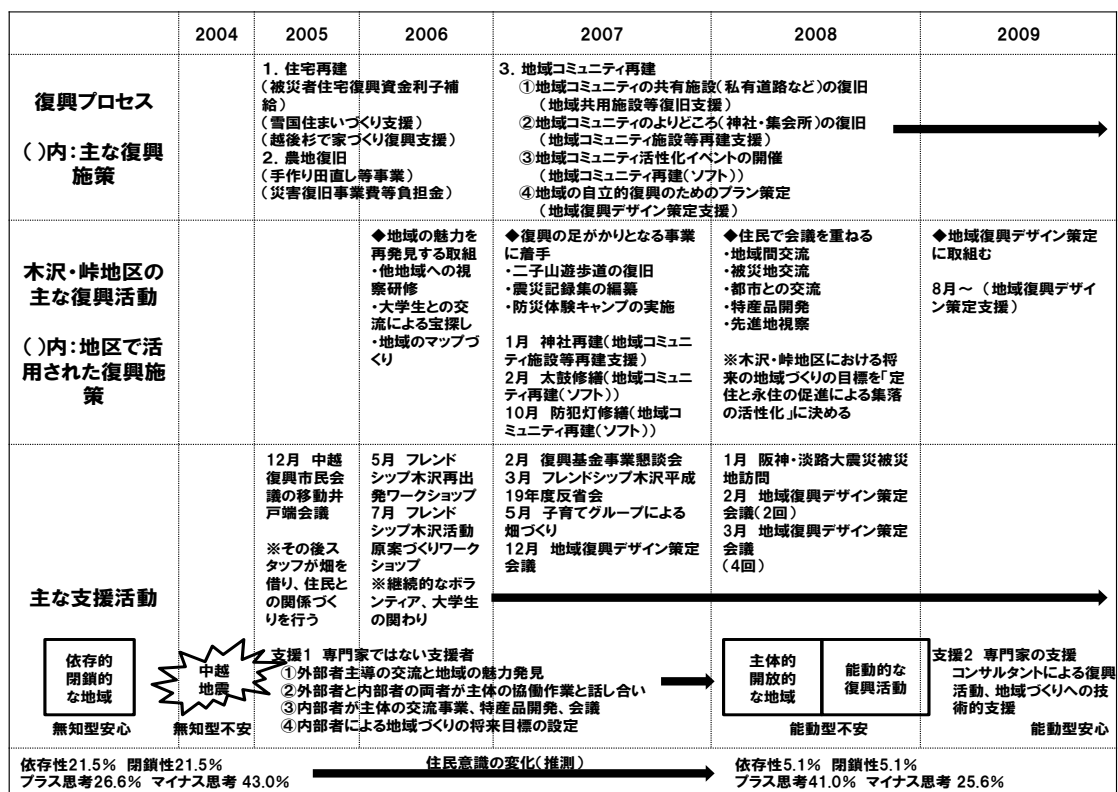


図4-1 木沢・峠地区の復興プロセス

中越地震から11年が経過した。その被災地では、住民主体の復興の取り組みの延長線上にある住民主体の地域づくりの取り組みが継続している集落とそうでない集落がみられる。先の木沢・峠集落は、2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続して行われている。2016年現在（復興の支援施策等が少なくなる中で）でも住民主体の地域づくりが継続されているということは、本当の意味で、復興のプロセスのなかで住民の主体性獲得がなされ、それによって地域の喪失感を補い、生活の安心感を得るなかで、より安心感を得るために更に住民の主体的な意識が高められ、その意識が地域に定着したといえるのではないか。

そこで、本稿では、2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している木沢・峠集落を含む複数集落の震災当初から住民の主体性獲得までの活動プロセスを比較・分析することで複数の集落のプロセスには共通性があるのか、共通性があるとするれば、どのようなプロセスが住民の主体性獲得に対して有効なのか、そしてそのポイントは何かについて、特に「いかにして技術的安全を受容する人々を能動的にならしめるか」に対しては、住民の主体性を引き出す意図をもつ「専門家ではない支援者」が協働作業や話し合いを繰り返すこと（支援1）のプロセスに着目し、考察していく。

#### 4-2. 2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している集落の活動プロセス

ここでは、2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している4集落の概要を示す（図4-2）。

集落名	震災前の世帯数、人口	震災後の世帯数、人口、高齢化率	震災の被害状況	2016年現在でも継続中の主な活動
長岡市川口地区 (旧川口町) 木沢(きざわ) 集落	58世帯 161人 (2000年)	37世帯 81人 高齢化率56% (2012年)	全壊45棟 大規模半壊6棟 半壊4棟	・廃校を活用した宿泊施設の運営 ・インターンの受け入れ (移住促進)
十日町市 池谷(いけたに) 集落	8世帯 22人 (2004年)	6世帯 13人 高齢化率62% (2005年)	全家屋が半壊以上	・農産物の販売 ・シェアハウスの活用 ・インターンの受け入れ (移住促進)
小千谷市 若栃(わかとち) 集落	43世帯 165人 (2003年)	39世帯 133人 高齢化率43% (2009年)	全壊4棟 大規模半壊4棟 半壊16棟	・古民家を活用した宿泊施設の運営 ・農産物の販売 ・地域おこし協力隊の受け入れ
長岡市小国地区 (旧小国町) 法末(ほうすえ) 集落	53世帯 119人 (2004年)	42世帯 71人 高齢化率73% (2014年)	全壊16棟 大規模半壊9棟 半壊21棟	・廃校を活用した宿泊施設の運営 ・インターンの受け入れ (移住促進)

図 4-2 4 集落の概要

つぎに法末集落を除く 3 集落の活動プロセスを記述したシート (表 4-1, 表 4-2, 表 4-3) とそれをグラフ化したもので示す (図 4-3, 図 4-4, 図 4-5)。なお以降はこのシートを「活動プロセスシート」と名付け使用することとする。

この活動プロセスシートは、集落再生の当初、同時に取り組みをはじめものの住民の主体性獲得がうまく進む集落とうまく進まない集落があったため、集落の活動プロセスの比較・分析によって、その違いを明らかにするために集落再生支援チームに関わる中越復興市民会議の現場担当者、研究者 (長岡技術科学大学、長岡造形大学、新潟大学、大阪大学等の復興に関わる研究者)、行政担当者 (主に新潟県震災復興支援課の担当者) の議論のなかでつくられている。この集落再生支援チームは、新潟県と市町村の復旧・復興にかかわる部署が横断的に参画し、市町村が選定したモデル地区の復興支援を行うためのプロジェクトチームであり、その一員として震災復興における中間支援組織の役割を担っていた中越復興市民会議も加わっていた。なおこの活動プロセスシートは、市町村が選定したモデル地区 (長岡市太田地区、小千谷市若栃地区、小千谷市東山地区、旧川口町荒谷地区) での取り組みを比較する際にも活用されていた。

この活動プロセスシートは 5 つの指標 (後述) で活動プロセスを評価するも

ので、この指標は、台湾・集集大地震の復興プロセスから学んだ復興のポイントとしての住民主体の地域復興、外部者の関与の重要性、地域資源を活用した地域活性化<sup>1)</sup>、アメリカ・ロマ・プリエータ地震と中越地震の復興プロセスの共通性から導き出された小さな成功体験の積み重ねの重要性、住民の共通体験の重要性とそこから生まれる共通認識の重要性<sup>2)</sup>、鳥取県智頭町の地域づくりの現場から学んだ過疎地域には①依存性、②閉鎖性、③保守性の伝統的体質があるという考え方<sup>3)</sup>をもとに先の関係者の議論のなかで考えられている。

5つの指標とは、以下の通りである。

- ①外部者の関与の有無、
- ②活動で住民の成功体験が生まれたか否か、
- ③複数の住民の共通体験がある活動か否か、
- ④活動で住民の主体性が生まれたか否かもしくは住民主体の活動であるか否か、
- ⑤活動で住民の共通認識が生まれたか否か

この指標のもとに先の現場担当者、研究者、行政担当者約10名が中越復興市民会議の会議室が集まり、集落のそれぞれの取り組みに参加した関係者からの活動の様子や住民の反応、関係者の感想の発表を聞いたうえで、関係者全員で議論するなかで活動を評価し、あった場合は「0.1」、なかった場合は「0」、阻害した場合は「-0.1」の得点をつけていく。なおこの評価は、2004年10月から2008年3月までの活動を対象に行われている。評価の事例として阻害した場合(-0.1)の事例を紹介すると、木沢・峠集落の2006年12月の行政主導による雪まつりがこの事例にあたる。ここでは、例年、旧川口町で開催されていた行政主導による雪まつりが開催され、住民の意志とは関係なしに強制的に集落関係者の参加が決められ、集落役員の複数が義務感で祭りに参加していたことから成功体験、共通体験で-0.1が付けられている。ちなみに、表4-4、図4-6は、住民の主体性獲得がうまく進まなかったと共通に認識されている集落の事例である。この集落は、地域づくりのコンサルタントが入り、月1回程度の集落役員と行政担当者の会議を約半年間継続していた。その他の外部との交流や住民の地域活動はわずかであった。ここでの阻害した場合の事例を紹介すると2006年9月、2007年1月の地域づくりの会合がこの事例にあたる。ここでは、集落役員と行政職員とコンサルタントとのわずかなやりとりと集落のデータ分析からコンサルタントが考えた将来ビジョンが示され、集落役員がたいした議論もないままに同意していたことから共通認識で-0.1が付けられている。

表 4-1 木沢・峠集落の活動プロセスシート

	取り組み、イベント等	外部者の関与	共通体験	成功体験	共通認識	主体性	集落に与えた影響(月)	積算値
2005年12月	移動井戸鑑会議、よりあっこ	0.2	0	0	0	0.1	0.3	0.3
2006年1月							0	0.3
2006年2月	行政主導による雪まつり	0	-0.1	-0.1	0	0	-0.2	0.1
2006年3月							0	0.1
2006年4月							0	0.1
2006年5月	フレンドシップ木沢立ち上げワークショップ、大学生の畑づくり	0.2	0	0.1	0	0	0.3	0.4
2006年6月	法末集落視察	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.4	0.8
2006年7月	フレンドシップ木沢活動原案ワークショップ、鹿校大清掃、大学生とまち歩き	0.3	0.1	0.1	0	0.1	0.6	1.4
2006年8月	道普請、イモ掘りと会合、二子山遊歩道整備、そばまき	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1.9
2006年9月	川口体験防災キャンプミーティング、敬老会、集落マップミーティング	0.1	0.1	0.1	0	0.1	0.4	2.3
2006年10月	キッズトライキャンプ(体験イベント)	0.1	0	0	0	0	0.1	2.4
2006年11月	集落運動会	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.4	2.8

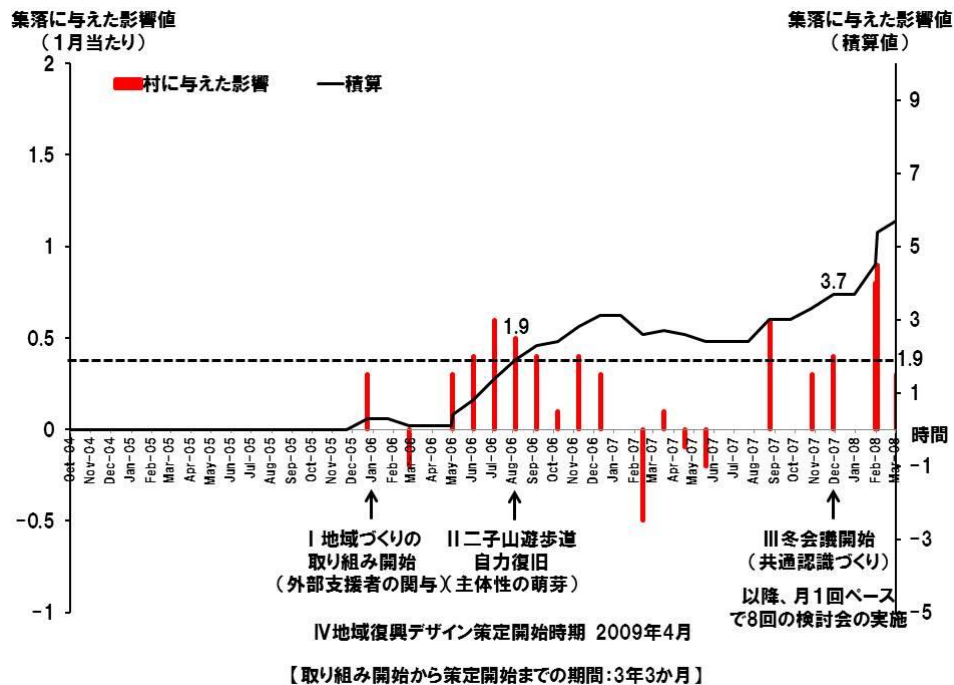


図 4-3 木沢・峠集落の活動プロセス

表 4-2 池谷集落の活動プロセスシート

	取り組み、イベント等	外部者の関与	共通体験	成功体験	共通認識	主体性	集落に与えた影響(月)	積算値
2005年1月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	0.2
2005年2月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	0.4
2005年3月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	0.6
2005年4月	山の学びや改修、ボランティアとの交流	0.1	0.1	0.1	0.1		0.4	1
2005年5月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	1.2
2005年6月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	1.4
2005年7月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	1.6
2005年8月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	1.8
2005年9月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	2
2005年10月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	2.2
2005年11月	宝探し、グリーンリース勉強会	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.9	3.1
2005年12月	ボランティアとの交流	0.1	0.1				0.2	3.3

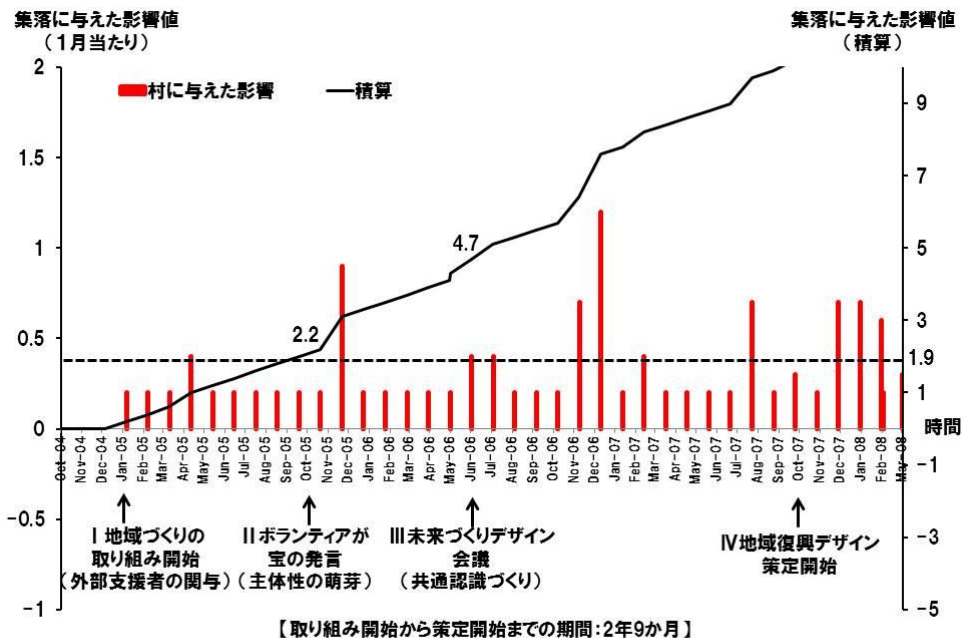


図 4-4 池谷集落の活動プロセス

表 4-3 若栃集落の活動プロセスシート

	取り組み、イベント等	外部者の関与	共通体験	成功体験	共通認識	主体性	集落に与えた影響(月)	積算値
2005年9月							0	0.3
2005年10月							0	0.3
2005年11月							0	0.3
2005年12月							0	0.3
2006年1月							0	0.3
2006年2月							0	0.3
2006年3月	春山散策、芽多花の学校	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.5	0.8
2006年4月							0	0.8
2006年5月	わかとち未来懇談会	0.1	0	0	0	0	0.1	0.9
2006年6月							0	0.9
2006年7月	ホームステイ受け入れWS	0.1	0	0	0	0.1	0.2	1.1
2006年8月	秋祭り、農家民宿受け入れ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1	2.1

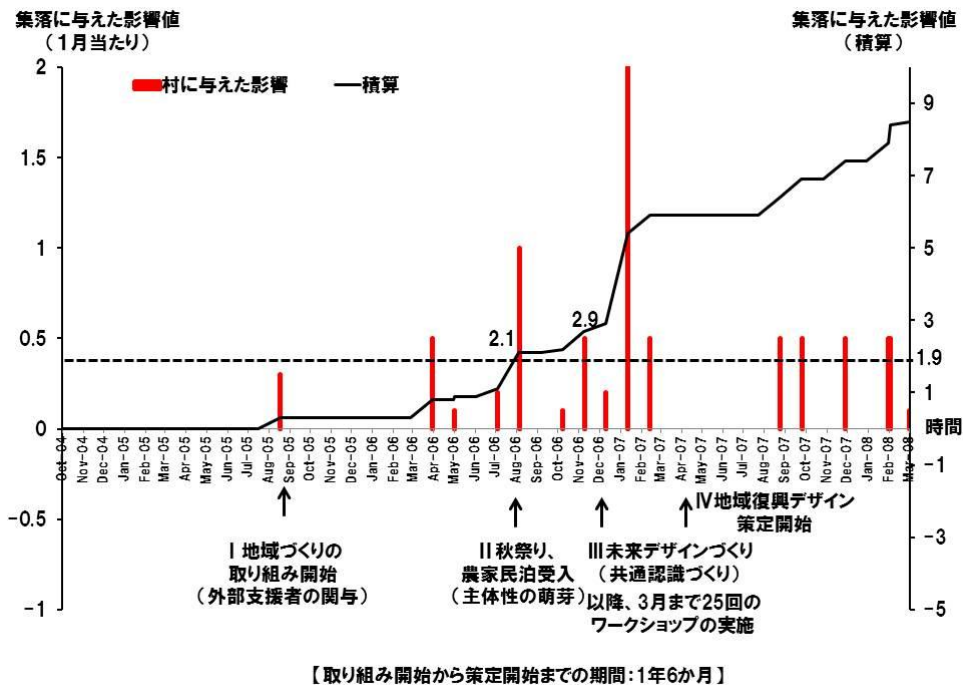


図 4-5 若栃集落の策定までの活動プロセス

表 4-4 地域づくりがうまく進まなかった集落の活動プロセスシート

	取り組み、イベント等	外部者の関与	共通体験	成功体験	共通認識	主体性	集落に与えた影響(月)	積算値
2006年5月	山菜採りツアー、地域づくりの会合、小中学校花植え	0.1	0	0	0	0	0.1	0.1
2006年6月							0	0.1
2006年7月	地域づくりの会合(3回)	0	0	0	0	0	0	0.1
2006年8月	のぼり作成、復旧を祝う会兼出版記念会	0	0.1	0	0	0.1	0.2	0.3
2006年9月	地域づくりの会合	0	0	0	0	0	0	0.3
2006年10月	地域づくりの会合	0	0	0	-0.1	0	-0.1	0.2
2006年11月	地域づくりの会合	0	0	0	0	0	0	0.2
2006年12月	集落再生意見交換会	0	0	0	0	0	0	0.2
2007年1月	地域づくりの会合	0	0	0	-0.1	0	-0.1	0.1
2007年2月	地域づくりの会合、地域復興交流会議	0	0	0	0	0	0	0.1
2007年3月							0	0.1
2007年4月							0	0.1

集落に与えた影響値  
(1月当たり)

集落に与えた影響値  
(積算値)

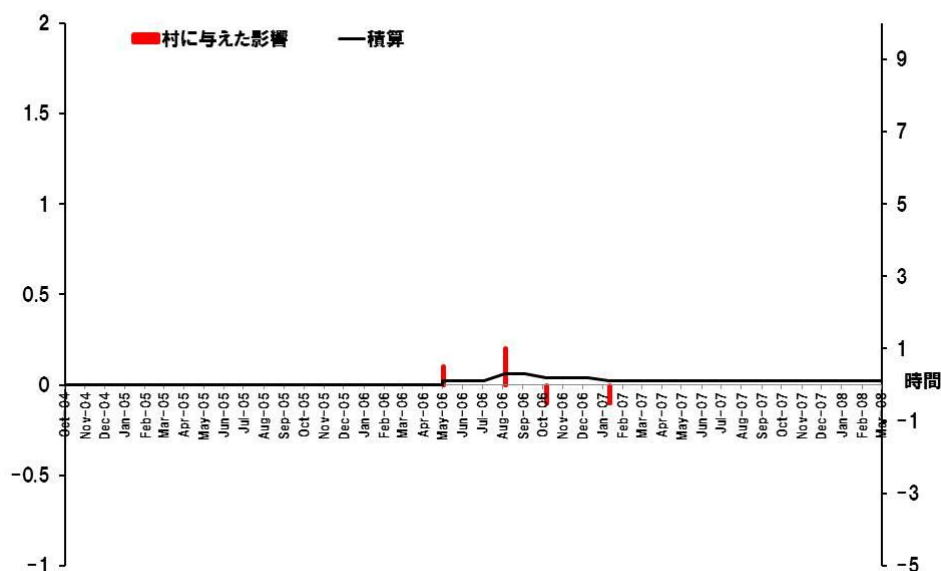


図 4-6 地域づくりがうまく進まなかった集落の活動プロセス



#### 4-3 3集落の住民の主体性獲得までの活動のプロセスの比較

ここで3集落の住民の主体性獲得までの活動プロセスを比較する。Ⅰ～Ⅲ（地域づくりの取組開始～共通認識づくり）の期間が、図4-1の支援1の①～②の期間にあたる。この期間では、どの集落も地域の宝さがし、農業体験イベント、震災記録集づくり等、外部者の関与のもと住民の小さな成功体験や共通体験を重ねる取り組みが行われている。この間のⅡ（住民の主体性の萌芽）は、現場担当者が参与観察していた木沢・峠集落での住民意識の転換点から推測したものである（活動プロセスシートの積算値は1.9）。この担当者は、復興当初の住民の話し合いで「役場はいつになったらあの道を直すんだ」といわれていた道は、集落にある二子山遊歩道のことだった。村を訪れる大学生らに「ぜひとも（地域の宝である）二子山に登ってもらいたい」と考え、「壊れた遊歩道も、自分達で直せばいいんじゃないか」、「地震の時みたいに、自分達で道を直そう」と自力復旧したのである。それ以降、集落ではフレンドシップ木沢（地域活動団体）が核となり内発的な復興の取組が展開されたと述べている<sup>4)</sup>。同様の1.9の積算値付近で他の集落でどんな出来事があったかをみると池谷集落では、ボランティアとの交流会の中でボランティアの「（この集落には）多くの宝物があったが、地元の人々が何よりの宝物です」の発言に対し「こうして足を運んでくれる皆さんが、我々にとっての宝です」と住民が発言している<sup>5)</sup>。若栃集落では、はじめて東京の大学生の農家民泊の受け入れを行い、その振り返りで「新しい風が若栃に小さな成功体験をもたらし、いい顔にしてくれた」、「もっと沢山のひと、次もやってみたい」と住民が発言している<sup>5)</sup>。このように3集落では、同様に活動プロセスシートの積算値1.9付近（池谷集落は2.2、若栃集落は2.1）で住民の主体性の萌芽を感じさせる住民の発言があったことが確認できる。

Ⅲ～Ⅳの期間（共通認識づくり～地域復興デザイン策定開始）が、住民の主体性と共通認識が生まれる図4-1の支援1（③～④）までの期間にあたる。3集落では、同様に地域復興デザイン策定に取り組む前に住民（住民全員でなく、地域活動の主要メンバー）の共通認識づくりを意図したワークショップが、外部支援者がファシリテーターとなり複数回行われている。それが開始されたタイミングがⅢである。木沢・峠集落では、このワークショップから「体験交流事業を通じた定住と永住の促進」という目標を設定し、達成のためのルールとしての「フレンドシップ木沢復興7カ条」がつくられている<sup>5)</sup>。池谷集落では、ワークショップの中である住民の「ほんとはこの村を残したいんだ」という発言に、他の多くの住民の賛同が得られている<sup>5)</sup>。若栃集落では、ワークショップから3つの理念（超進化し夢語る暮らし、人に暖かく寄り添う暮らし、自然と共にある種まく暮らし）と活動方針と活動計画が生まれている<sup>5)</sup>。このように3

集落では同様にワークショップにより住民の主体性が確認され、共通認識が生まれ出され、言語化されている。

IV～地域復興デザイン策定期間が、図4-1の支援2の期間にあたる。3集落では、ワークショップで生まれた共通認識をもとに地域復興デザイン策定が進められ、より多くの住民との共通認識づくりや事業に精通する専門家を交えた話し合いによる事業計画のブラッシュアップ等が概ね2年間進められている。

#### 4-4 震災前の地域づくりが震災後に与える影響の分析

この地域復興デザイン策定支援は、住民主体の復興の取り組みが先行していた法末集落の再生計画づくりのワークショップが模範となり導入された。法末集落の策定までのプロセスを表4-5、図4-7に示す。

法末集落は、1988年から旧小国町（現在長岡市）と農村生活総合研究センターによって推進された集落活動計画事業に取り組み、震災まで廃校を活用した都市農村交流や営農組織（農業機械共同利用組織の構築）等の事業を継続していた。この集落活動計画事業に関わった三橋は<sup>6)</sup>、1997年4月からの34か月間の活動の経緯をまとめ、その計画策定の進め方について、集落全世帯を対象とした意識調査を実施して10年後の将来像を住民の間で共有することを意図した。更にワークショップ方式による環境点検並びに座談会により住民の集落空間に対する再認識等をうながした。そして最終的に集落活動計画の策定まで至ったと述べる。また、この事業を進めていくうえでの問題点・課題として①過疎化、高齢化を背景とした住民の期待と無気力、行政への依存心と不信感の交錯した心情をいかにつかむか、②事業の必要性をいかに認識させ、事業計画内容に住民自身が主体的に参画する雰囲気をつくるか、③住民（世帯）間に根強く存在する「出る杭は打たれる」相互牽制意識をいかに止揚しリーダーおよび核となるグループを発掘育成していくか、④集落（区会）とは別に「復興組合」を組織してゆく際の、区会との間の交通整理をいかにつけるかを指摘している。ここから、1988年から開始された集落活動計画事業は、住民の主体性獲得を意図したものであったことがわかる。

表 4-5 法末集落の活動プロセスシート

	取り組み、イベント等	外部者の関与	共通体験	成功体験	共通認識	主体性	集落に与えた影響(月)	積算値
2005年6月	元気づくり座談会	0.1	0	0	0	0	0.1	0.1
2005年7月	まち歩き	0.1	0	0	0	0	0.1	0.2
2005年8月							0	0.2
2005年9月	座談会	0.1	0	0	0	0	0.1	0.3
2005年10月							0	0.3
2005年11月	やまびこ大清掃、慰労会	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.8
2005年12月	やまびこリニューアルオープン	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1.3
2006年1月	法末マップづくり&つなぐプロジェクト	0.1	0	0	0	0.1	0.2	1.5
2006年2月							0	1.5
2006年3月							0	1.5
2006年4月	春祭り、たっしやら会立ち上げ	0.1	0	0	0	0	0.1	1.6
2006年5月	たっしやら会(2回)、農道大清掃、田植エツツアー、市民会議総会	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	1	2.6

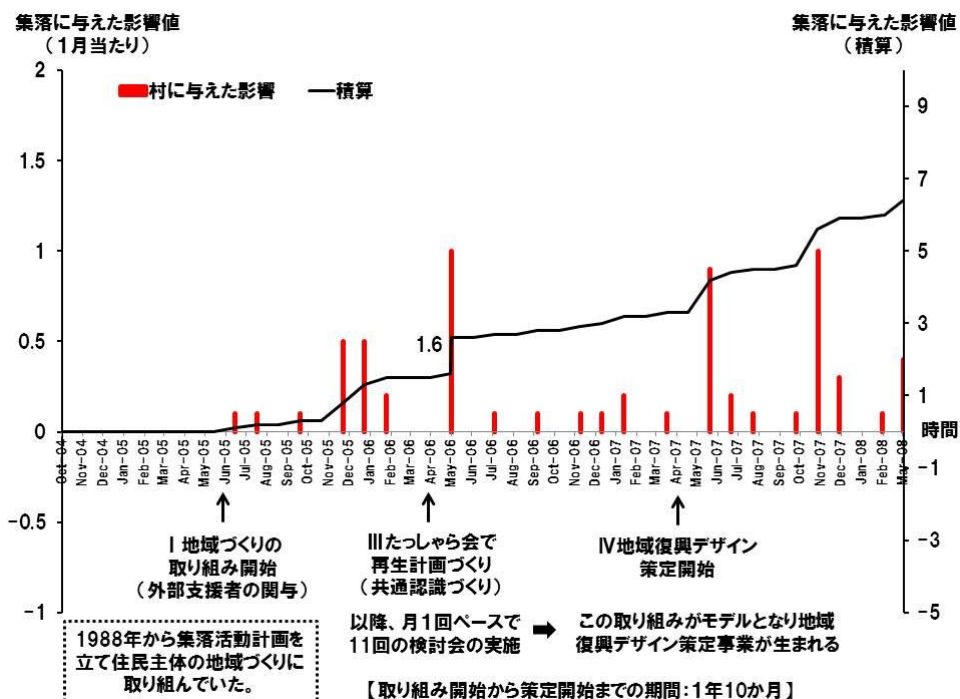


図 4-7 法末集落の活動プロセス

震災前から住民主体の地域づくりに取り組んでいた法末集落と住民主体の地域づくりに取り組んでない 3 集落のプロセスの比較する。法末集落は、地域づくりの取り組み開始から 10 か月後に共通認識づくりを意図したワークショップを始めている。他は、木沢集落は 23 か月後、池谷集落は 17 か月後、若栃集落は 16 か月後である。また、法末集落は、活動プロセスシートの積算値 1.6 でワークショップを始めている。他は、木沢集落は 3.7、池谷集落 4.7、若栃集落 2.9 である。この比較から震災前の住民主体の地域づくりの有無は、震災後の住民主体の復興の取り組みに影響していることがわかる（図 4-4-8）。そして、法末集落の震災前の住民主体の地域づくりは、積算値を地域力と読み替えるならば、他の集落との地域力の差を +1.3~3.1 生みだし、それによって取り組みが、半年~1 年早く進んだと推測できる。

法末集落の地域づくりの取り組み開始（I）は、法末振興組合長（集落活動計画事業により設立された組合）の「やまびこ（廃校を活用した宿泊施設）が復旧しなければ、集落がバラバラになり、過疎が進み集落の火が消えてしまうかもしれない」という危惧から<sup>7)</sup> 発せられた「やまびこが、集落の元気の源である」の一言がきっかけとなり始まっている<sup>5)</sup>。また、同じくこの組合長は、後に「法末集落では、地震前から『やまびこ』を拠点として、過疎の村の活性化をはかってきた。そのため、やまびこを復旧しさえすれば村に戻る人もいるだろうと考えた。早くやまびこを復旧したのが良かった。もし、やまびこが復旧できなければ村に戻った人は大幅に減っただろう。やまびこにしろ、地震後の様々な村の活性化イベントにしろ、地震前から法末振興組合が組織され、やまびこを拠点に様々な活動を行っていたのが良かった。これが、地震後に一から新しい団体を立ち上げてというのでは難しい」と語っている（2008 年 2 月時点のインタビュー）<sup>8)</sup>。このことから、法末集落の事例は、震災前の住民主体の地域づくりが、震災後に好影響を及ぼした事例であることが確認できる。

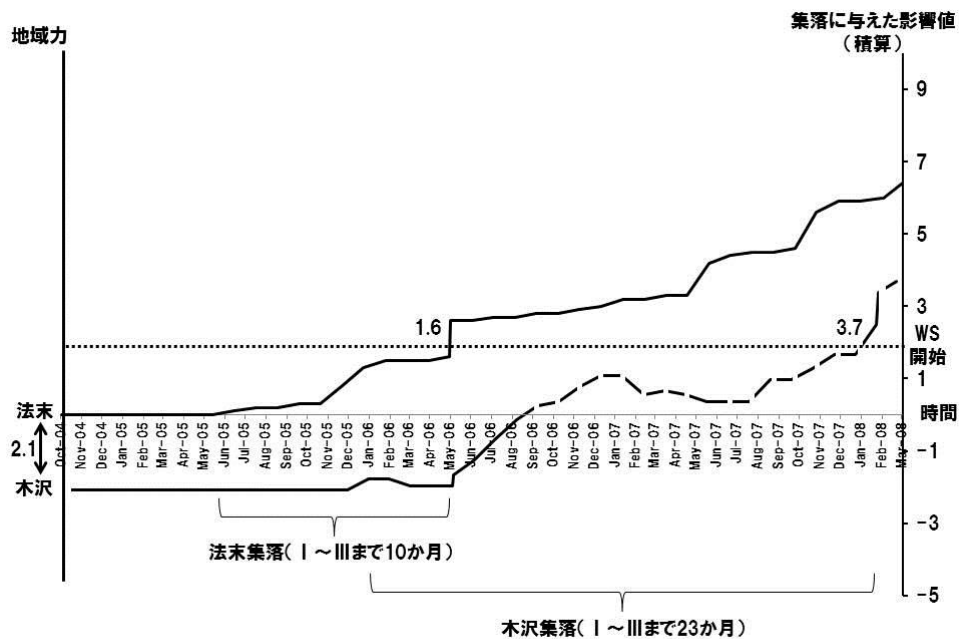


図 4-8 一例としての法末集落と木沢集落との比較

#### 4-5 4章のまとめ

##### (1) まとめ

法末集落以外の3集落（地域づくりの経験のない集落）では、第2章で示された「無知型安心の状態→震災→無知型不安の状態→支援1→能動型不安の状態→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセス」と共通のプロセスで進められていたことが確認でき、また、第2章で示された住民の主体性を引き出す意図をもつ「専門家ではない支援者」が協働作業や話し合いを繰り返すこと（支援1）が同様に行われていたことも確認できた。

そして、無知型不安→支援1→能動型不安にかかった期間は、平均30か月、その後の地域復興デザイン策定期間が概ね24か月、合計すると54か月かけて、無知型不安→支援1→能動型不安→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセスを進めていたことがわかった。その内、地域づくりの取組開始から平均18.7か月は、支援1のみが行われ、推測ではあるが、住民の主体性の萌芽の確認できるまで平均9か月かかっていたことがわかった。

また、震災前の住民主体の地域づくりは、震災後の取り組みに影響を及ぼし、推測ではあるが、住民主体の復興の取り組みの立ち上がりを半年～1年を早めていたことがわかった。

以上のことから、被災地復興における住民の主体性獲得のプロセスには長い時間がかかること、またそのプロセスには段階（1. 住民の依存心や諦め感を払拭し、主体性を醸成する段階、2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階、）があること、そして1, 2. 段階に合わせた支援1（外部者の関与、小さな成功体験、共通体験を積み重ね、住民の主体性と共通認識を生み出す「寄り添い型支援」）が必要なこと、加えてこの段階を経た後に3. 集落の維持・活計化に向けた継続的な活動を進める段階があり、その段階では支援2（住民の共通認識のもとにつくられた将来ビジョンに基づく事業計画策定や実行に対する「事業導入型支援」）が必要なこと（図4-9）が明らかになった。

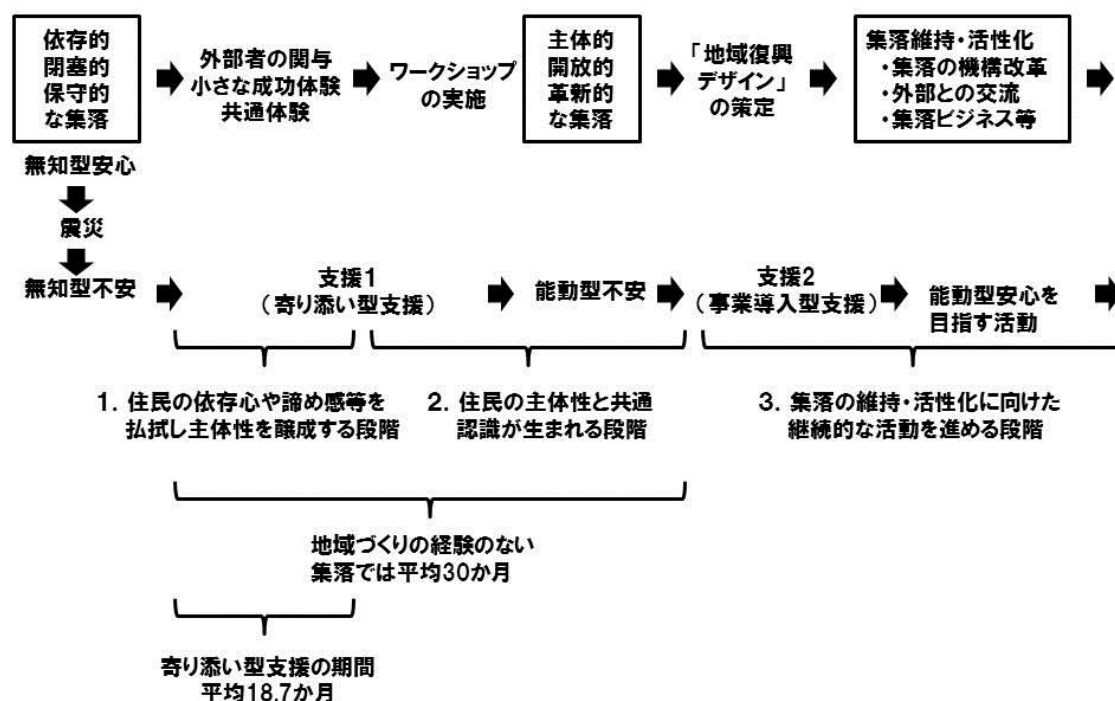


図4-9 被災地復興における住民の主体性獲得プロセス

## (2) 寄り添い型支援（足し算の支援）と事業導入型支援（掛け算の支援）

ここであらためて本研究の問いに立ち戻り、再考する。本論の問いは、過疎化・高齢化の課題の本質的な課題は「過疎化・高齢化の課題に主体的に向き合っていない地域社会の姿勢」にあり、すなわち、震災前から過疎化・高齢化の課題があったものの、その課題を自分ごととして捉えず、誰か、もしくは何かのせいに（依存）し、住民自ら主体的に課題解決に向けて動き出していなかった地域社会（住民、行政機関、周辺の住民）の姿勢で、この姿勢を変えて

いくことこそが、中越地震の復興の本質的な課題であることであった。杉万は<sup>9)</sup>、過疎地域は「依存性、閉鎖性、保守性という伝統的な体質を色濃く残している」と指摘する。また、小田切は<sup>10)</sup>、「農山村では、そこに暮らす住民の中には、時として『誇りの空洞化』と言わざるを得ないような、その地域に住み続ける意味や価値を見失い、地域の将来に関して諦めにも似た気持ちが、住民を覆っているケースがあるからである。住民が単に当事者意識を持つだけでなく、さらに『誇りの再建』へ向けて進む具体的なプロセスも必要となる」と指摘する。

筆者は、「過疎化・高齢化の課題に向き合ってこなかった地域社会の姿勢」を作り出してきたのは、この集落の伝統的な体質と誇りの空洞化による諦め感にあると考えている。本章では、このような体質を持つ集落の住民の主体性獲得プロセスには段階(1. 住民の依存心や諦め感を払拭し、主体性を醸成する段階、2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階、)があること、そして1, 2. 段階に合わせた支援1(外部者の関与、小さな成功体験、共通体験を積み重ね、住民の主体性と共通認識を生み出す「寄り添い型支援」)が必要なこと、加えてこの段階を経た後に3. 集落の維持・活計化に向けた継続的な活動を進める段階があり、その段階では支援2(住民の共通認識のもとにつくられた将来ビジョンに基づく事業計画策定や実行に対する「事業導入型支援」)が必要なこと段階が必要であることが明らかとなった。

ここで明らかになったことは、簡単な算数(足し算・掛け算)でイメージするとわかりやすい。仮に、伝統的な体質をもち、誇りの空洞化が進んでいる集落の地域力を「マイナス1」と捉える。寄り添い型支援を「プラス0.1」とする。事業導入型支援を「掛ける2」とする。こうした集落に対しいきなり事業導入型支援をしていく場合を数式で表現すると「 $-1 \times 2 = -2$ 」となる。この場合、事業導入型支援は、かえってマイナスを大きくする。実際、専門家が他地域の成功事例を持ち出し、集落に導入し、うまくいかなかったケースをよく耳にする。

一方、段階的な支援をしていく場合を数式で表現すると「 $-1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 + 0.1 = 0.1 \times 2 = 0.2 \times 2 = 0.4 \dots$ 」となる。まず寄り添い型支援(+0.1)が地道に行われ、プラス値(0.1)に変わった段階で事業導入型支援( $\times 2$ )が導入されることで、専門家による支援が効果的にはたらく。これはまさしく2章で明らかになった「無知型安心の状態→震災→無知型不安の状態→支援1→能動型不安の状態→支援2→能動型安心の状態を目指す」プロセスの考え方に符合する。そしてこの数式をグラフにすると地域力は図5-1のような成長曲線を描く。

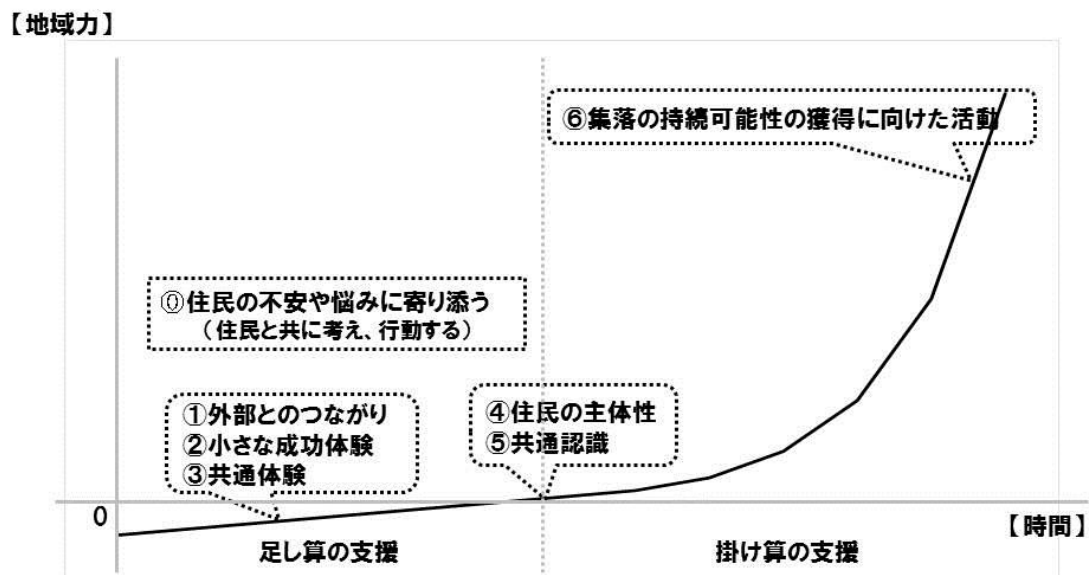


図 5-1 地域力と支援の関係

地域力がマイナスの集落にいきなり事業導入型支援（掛け算の支援）をして、マイナスを大きくするだけである。まずは、寄り添い型支援（足し算の支援）を地道に行い、地域力がプラスになった段階で事業導入型支援（掛け算の支援）を行うと効果が生まれる。ここでこの地域づくりの考え方を広く社会、特に現場で地域づくりに関わる関係者に普及するために「地域づくりの足し算と掛け算の考え方」と名付ける。この考え方は、これまでのコンサルタント主導の地域づくり（事業導入専攻型の地域づくり）、すなわち、寄り添い型支援を丁寧に行わずに、農山村の活性化プランを作成し、事業導入型支援のみを行ってきた地域づくりに警鐘を鳴らす考え方でもある。

### （3）地域づくりの足し算と掛け算の考え方をもとにした諸施策

地域づくりの足し算と掛け算の考え方は、地域づくりの経験を持つ専門家は、十分に理解している。しかし、段階的な支援を行う専門家は稀である。その原因は、足し算の支援に対する社会の認識不足にある。そのため、これまでの地域づくりでは、掛け算の支援に対する費用が支払わられるのみで、足し算の支援に対する費用は支払われなかった。その意味で、専門家に問題があるのでは



なく、地域づくりを推進してきた主体（主に行政機関）の考え方に問題があったといえる。

中越地震の集落再生施策として生まれた「地域復興支援員」は、足し算の支援の重要性を認め、それに対する費用（主に人件費）を公費で負担した初めての施策である。このことから、地域復興支援員に求められる本来の役割は、足し算の支援といえる。そして、この考え方は、総務省が所管する地域おこし協力隊制度、集落支援員制度にも受け継がれている。

国の過疎問題懇談会では、2008年4月に新たな過疎対策として①集落支援員の設置、②「集落点検」の実施、③集落のあり方についての話し合いの促進、④地域の実情に応じた集落の維持、活性化対策を提言した。筆者は、集落支援員の設置が「足し算の支援」に、集落点検の実施が「無知型安心→無知型不安のアプローチ」に、集落のあり方についての話し合いの促進が「無知型不安→能動型不安のアプローチ」に、そして、地域の実情に応じた集落の維持、活性化対策が「掛け算の支援と能動型安心の状態を目指す活動」に対応すると考えている（図5-4）。

また、「まち・ひと・しごと創生基本方針」が2015年6月に閣議決定された。その中の「地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成」に具体的取組として「ワークショップを通じた地域住民による将来ビジョン（地域デザインの策定）が示された。筆者は、ここで示された市町村のサポート、外部人材、地域人材、公民館の活用が「足し算の支援」に、地域点検カルテの作成が「無知型安心→無知型不安のアプローチ」に、ワークショップの実施が「無知型不安→能動型不安のアプローチ」に、そして、「地域デザイン」の策定・実行が「掛け算の支援と能動型安心の状態を目指す活動」に対応すると考えている（図5-4）。



## 第5章 「地域への人的支援」戦略づくりシミュレーションモデル

### 5-1. 研究の目的と背景

人口減少、高齢化に悩む地方自治体では、総務省の集落支援員、地域おこし協力隊、農林水産省の新・田舎で働き隊制度（2015年度より地域おこし協力隊に名称統一された）等を活用し「地域への人的支援」が進められている。ちなみに、地域おこし協力隊員数の推移をみると2012年度617名、13年度978名、14年度1511名であり、隊員数が年々増える傾向にあることがわかる<sup>1)</sup>。一方、隊員数が増えるなかで自治体の制度運用の課題が指摘されている<sup>2)</sup>。また、地域おこし協力隊制度を導入済みの自治体（444団体、2014年度）は、制度対象となる自治体（概ね1300団体）の3分の1程度<sup>3)</sup>で、どのように制度導入すれば良いかわからない等の理由から導入に躊躇する自治体の課題も透けて見える。そこで、本稿では、地域おこし協力隊の制度設計時のひとつのモデルとされた中越地震の復興施策として導入された復興支援員（以下、支援員）の考え方と支援員とともに推進された集落再生のソフト施策をもとに「地域への人的支援」戦略モデルを考えていきたい。

### 5-2 復興支援員の考え方

支援員の導入のベースには「集落再生には段階がある」という考え方がある。なお、この考え方は、現在では、震災復興に留まらず、集落再生のプロセスの考え方にも影響を与え、小田切によれば、集落再生のプロセスの概念を図のよう示している（図5-5）<sup>4)</sup>。

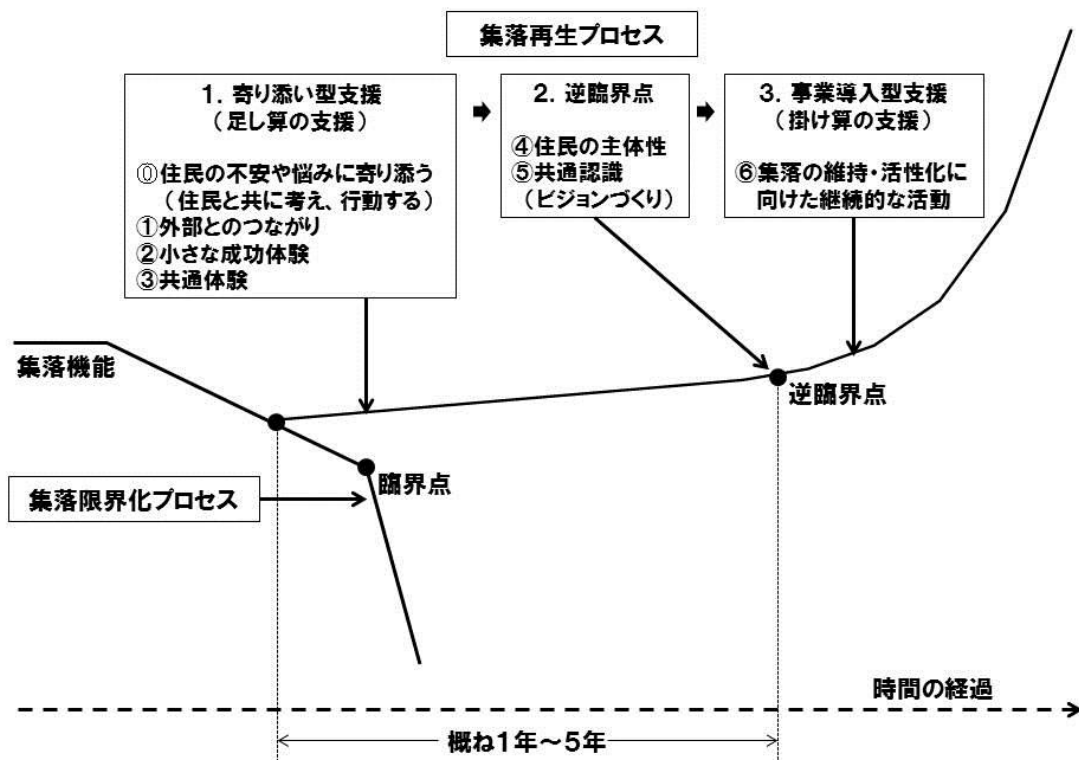


図 5-5 集落再生のプロセス概念図

注. 小田切徳美 (2014)「農山村は消滅しない」(岩波書店) 165 ページの図 4-1 による。なお、筆者により一部修正を加えている。

その段階とは 1. 住民の依存心や諦め感等を払拭し当事者意識を醸成する段階, 2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階 (小田切はこの段階を「逆臨界点」と指摘する), 3. 集落の維持・活性化に向けた継続的な活動を進める段階である。支援員は、段階に応じた集落再生の支援を行う。1. では寄り添い型サポート (足し算の支援) として住民の不安や悩みに寄り添うことをベースに外部とのつながり, 小さな成功体験, 共通体験をコツコツと積み上げることで当事者意識を生み出していく。なお, この段階は時間がかかり, 集落毎にその時間は違う。2. で住民の主体性と共通認識を確認したうえで, 3. では事業導入型支援 (掛け算の支援) として当事者意識を持つ住民に対し, 具体的な事業を導入していく。このプロセスで, 特に支援員に求められているのは, 寄り添い型支援であり, この考え方は, 地域おこし協力隊等にも受け継がれ, その成果が各地で見られている<sup>5)</sup>。

この考え方は, 自治体のマネジメントに示唆を与える。段階により支援の質は変わる。このことは, 交流事業をイメージするとわかりやすい。小田切が指

摘する「地域づくりのフレームワーク」<sup>6)</sup>に照らし合わせると、寄り添い型支援の交流は「交流の鏡効果」を活用し、集落の「暮らしのものさしづくり」を生み出すものであり、事業導入型支援の交流は「交流産業」を意図し、集落の「カネとその循環づくり」を作り出すものである。

ここでは支援の質が変われば成果も変わることに注意をしたい。すなわち、寄り添い型支援では住民の意識の変化（見えにくい成果）、事業導入型支援では来客数（新規顧客、リピート率）、客単価（体験メニュー、飲食、宿泊等）、顧客満足度等（見えやすい成果）が成果となる。「成果をあげろと自治体担当者に言われ、あせります。イベントで日々忙しくしていますが、これが地域おこしなのでしょいか。本当はじっくり住民の話を聞きたいのですが」という声を経験年数の浅い協力隊から良く聞く。この担当者は、協力隊にどのような成果を求めているのだろうか。自治体は、集落がどの段階にあり、何を目的に人的支援と事業（交流事業等）を導入するのかを明確にしたうえでのマネジメントが求められる。そして、寄り添い型支援段階では、拙速に見えやすい成果を求めるのは間違いで、協力隊等とともに見えにくい成果を見ようとする姿勢が求められている。

### 5-3 震災復興における集落再生のソフト施策

震災復興では、新潟県中越大震災復興基金（以下、基金）が活用された。基金は、行政の取り組みを補完するもので、被災者の救済、自立支援、地域の総合的な復興対策を長期・安定・機動的に進め、災害で疲弊した地域を魅力ある地域に再生させることを目的に設置された。基金の細かい使途について、国はあまり口出しせず、現場に近い県で柔軟に決められる。これは地方分権の考え方に近い。なお、基金は、あらかじめ事業を決めておくのではなく、現場のニーズに即した事業をその都度決めていく方式が取られたことからこの活用において小田切が指摘する「補助金から交付金」<sup>7)</sup>の萌芽が見られる。また、住民の声に基づいた事業がタイムリーに実施されたことが住民の意識に変化を及ぼした。それは「行政の対応が悪いから、我々は何もできない」から「我々が頑張れば、行政が下支えしてくれる」という変化である。その意味で、基金は額面以上の働きをしたと言える。

段階的な支援の考え方と基金施策（集落再生のソフト施策）と特徴的な支援活動を図5-6にまとめた。段階的な支援の考え方のもとに、集落再生のソフト施策では、まず、寄り添い型支援段階を下支えする「地域コミュニティ再建」（50戸以下、150万円、50戸以上、200万円）が導入され、外部との交流、小さな成功体験、共通体験を積み重ねる取り組みが進められた。また、当初から中間支

援組織が人的支援をはじめていた。並行して「集落再生チーム」が設置され、県や市町村の職員が中間支援組織とともにモデル集落に入り、住民と課題を議論し、取り組みを共に行い、そして、住民の意識の変化を感じ取っていった。モデルを他の集落に波及するため、集落が一堂に会し情報交換を行う「地域復興交流会議」を開催し、新たに「地域復興支援員設置支援」が導入された。

つぎに、逆臨界点（中越では、復興熟度と表現している<sup>8)</sup>）を確認する「地域復興デザイン策定支援」（1団体当700万円）が導入され、当事者意識に基づく住民の共通認識を言語化する集落の将来ビジョンづくり（策定に要する期間は2年）が進められた。並行して、住民の当事者意識と共通認識の有無を確認し、集落間の相互刺激を目的とする「地域復興デザイン策定発表会」が開催され、住民による導入前発表、中間発表、そして、最終発表が義務付けられた。また、デザイン策定に取り組む集落に対し計画策定中に先導的に取り組む事業（ハード・ソフト事業）に要する経費を補助する「地域復興デザイン策定先導事業」（1団体当1000万円を上限）が導入された。その後、住民のネットワーク活動を行う団体に対する一定の補助をする「復興支援ネットワーク」（1団体当500万円／年）が活用され、集落連携（平成の合併前の市町村単位、小学校区単位等）が進んでいった。現在では、この集落連携がベースとなった住民主体で地域マネジメントを推進するNPO法人が各地で誕生し、集落の取り組みを補完している<sup>9)</sup>。



図 5-6 震災復興における集落再生のソフト施策

ここまでの要約すると、段階的な支援の考え方をもとに、はじめの一步を促すソフト施策①を導入し、同時に自治体職員自らがモデル集落に入り、モデルづくりを進めた。そして、モデルを他の集落に波及するため地域への人的支援が導入され、集落交流も進めた。その後、用途の自由度の大きい交付金を、集落自らで計画を作り、その実践をするために手をあげた集落に対して優先配分する方式（手あげ方式）をとるソフト施策②と③が導入され、計画・活動発表会を行う。その後、ソフト施策④を活用した集落連携を進めている。

#### 5-4 「地域への人的支援」戦略モデル

##### (1) 戦略モデルを考える前に

小田切によれば、地域づくりの原則は内発的発展であり、戦略的な都市農村交流、外部主体による広範な支援なしに地域づくりの持続化はあり得ず、これらの外部主体を意識した新しい戦略と政策が求められていると指摘する<sup>10)</sup>。ここで集落支援の二つの考え方を示したい(図 5-7)。図 5-7 は、人的支援と

住民の力関係の変化を時間経過で表している。縦軸は集落機能とした。①は制度の時限を意識し、協力隊等のはたらきかけによって住民の当事者意識を引き出し、住民自らが集落再生を進めていくことを促す考え方であり、②は制度の時限は意識せず、協力隊等が集落住民の生活に不足する部分を補い続け、住民はその支援に依存し続ける考え方である。ここでどちらが正しいかを議論したいわけでない。それは立場や見方によって異なる。ただし、先の内発的發展を原則とした地域づくりの考え方からすると地域への人的支援制度には①の考え方がベースにあることを指摘したい。

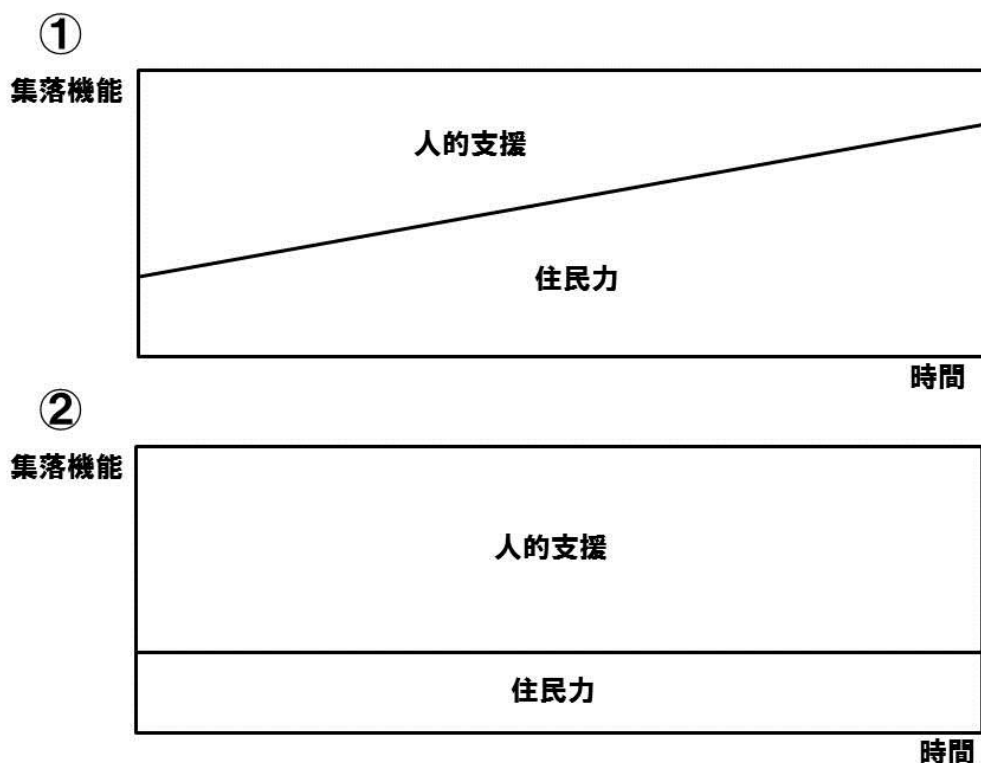


図 5-7 集落支援の二つの考え方

あえて指摘したのは、自治体が適切なマネジメントを行わず、協力隊等が草刈りや送迎サービスを行い続ける事例が散見されるからである。草刈り等をすることは否定しない。むしろ、住民との信頼関係を作るには積極的に住民の要望に応えるフェーズも必要ある。図司によれば、このような住民個人の日常生活を支えることを「生活支援活動」とし、後の「コミュニティ支援活動」、「価値創造活動」を作り上げるうえで必要な支援と指摘する<sup>11)</sup>。また、仕組み化により業になる、あるいは、住民との協働により持続的に行われるならば問題ない。ただし、漫然とそれを続けている自治体には、人的支援制度導入の前に「ど



のような考え方をもとに導入するのかの議論があったのか、なかったのか」、導入後「その考え方をもとに適切なマネジメントを行っているか、いないか」を問いたい。そして、議論なしに、マネジメントなしに導入しているのであれば、今一度の議論をお願いしたい。議論なしに②の立場をとるのであれば、制度終了後、住民、協力隊等、自治体全てが不幸な結末を迎えるのは想像に難くないし、議論した後も②の立場であるのなら、他の制度を活用する、あるいは、自治体独自の制度を作っていくのが筋だろう。安易な制度導入は、制度の存続を脅かし、ひいては制度を活用し集落再生に取り組む他の自治体の足を引っ張りかねない。

## (2) 戦略モデルづくりの第一歩

ここからは、自治体がどのように人的支援制度をマネジメントしていけば良いかを考えていきたい。考え方を図にする(図5-8)。縦軸を仮に自治力としている。人的支援制度では、この縦軸を何にするのかも問われている。この縦軸は量的なものではなく質的なものである。わかりやすくするために成果が上がることで右肩上がりになるよう表現している。なお、この縦軸には人口は当てはまらない。人口が増えることで地域は質的にどう変わったのか。この質的要素が縦軸にならなければならない。

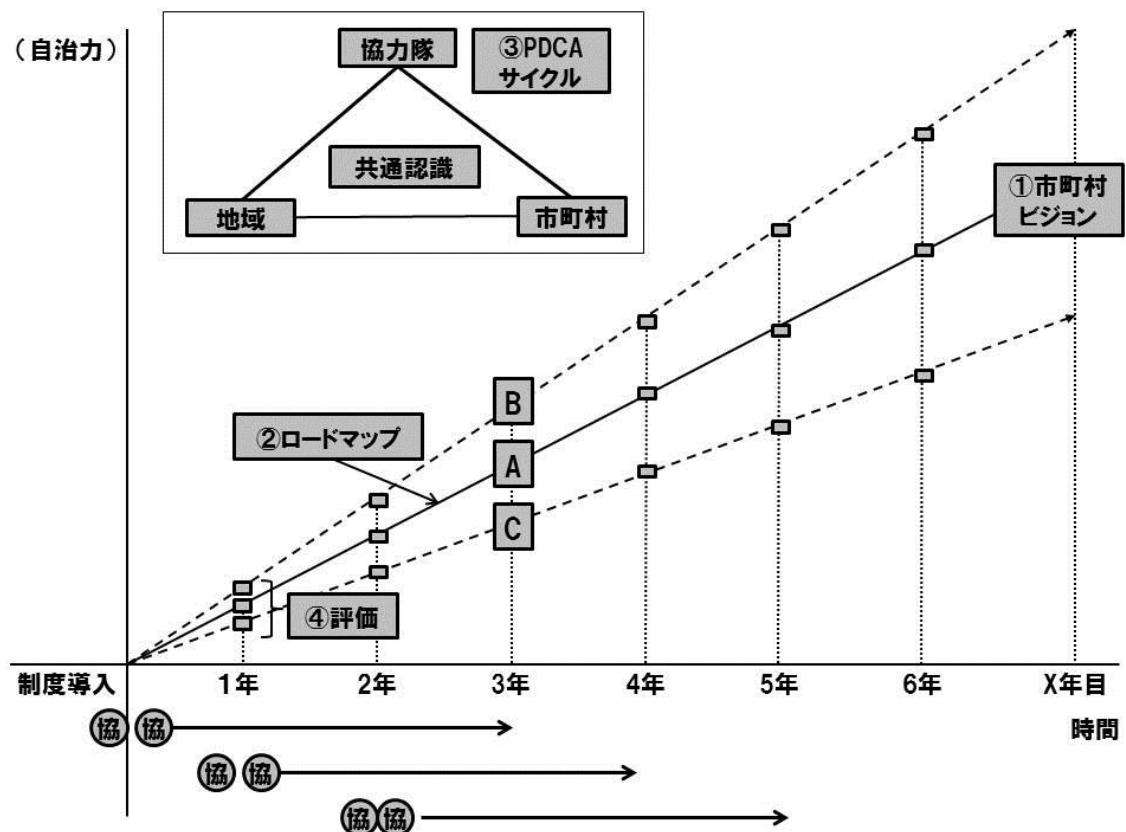


図 5-8 人的支援制度のマネジメントの考え方

まずは、自治体が人的支援制度を活用し、どのような地域にしていきたいのかの①ビジョンが求められる。つぎにビジョンをもとに②ロードマップを作成する。時限や人の入れ替わりがあるなかでビジョンの実現に向けて毎年度どのような活動を行い、それによって地域にどのような変化を及ぼしたいのかを示すのがロードマップである。制度導入前にここまでを自治体内で話し合い、共通認識を持っておくことが欠かせない。また、導入する集落に対しても自治体の考え方を示し、共通認識を持っておくとなお良い（この点については後述する）。ここまでをしっかりと取り組んでいないと、協力隊等の適切な募集ができない。協力隊等の希望者は、自治体がどんな哲学をもとに地域づくりを進めようとしているかに関心がある。なお、ビジョンとロードマップは仮説で良い。むしろ導入前は仮説でしかなく、活動を進め、地域の変化を見極めたうえで随時書き換えていくのが望ましい。協力隊等が入った後は、協力隊等、住民、自治体の三者がビジョンとロードマップの共通認識をもったうえで③PDCA サイクル（計画・実行・評価・改善）を回していく。当然ながらロードマップ通りに地域が変化するとは限らない。Aの実線を当初のロードマップとするとBの点線は想定以上に地域が変化した場合、Cの点線は想定通りの地域の変化がなかった

場合を示している。毎年度、A、B、Cのどこにおいて、なぜそうなったかの④評価を三者で行い、共通認識を持ち次年度の年間プログラムを作成するプロセスを繰り返していく。ここではわかりやすくするために直線で表現しているが、現実には凸凹のある曲線であろうし、途中で縦軸を変えることもありえるだろう。図司によれば、地域サポート人材事業は、事業期間をかけて、協力隊員、隊員が活動する地域や集落、そして受入自治体の担当者の三者それぞれが試行錯誤しながら活動を通して変化、成長していく事業なのであると指摘する<sup>12)</sup>。人的支援制度のマネジメントでは自治体の柔軟性が求められている。

### (3) 戦略づくりシミュレーション

ここからは、集落再生には段階があるという考え方と前述した集落再生のソフト施策をもとに具体的に時系列にシミュレーションしていくなかで、人的支援を導入する際に考慮しなければならないポイントを示していきたい。シミュレーションを図にする(図5-9)。

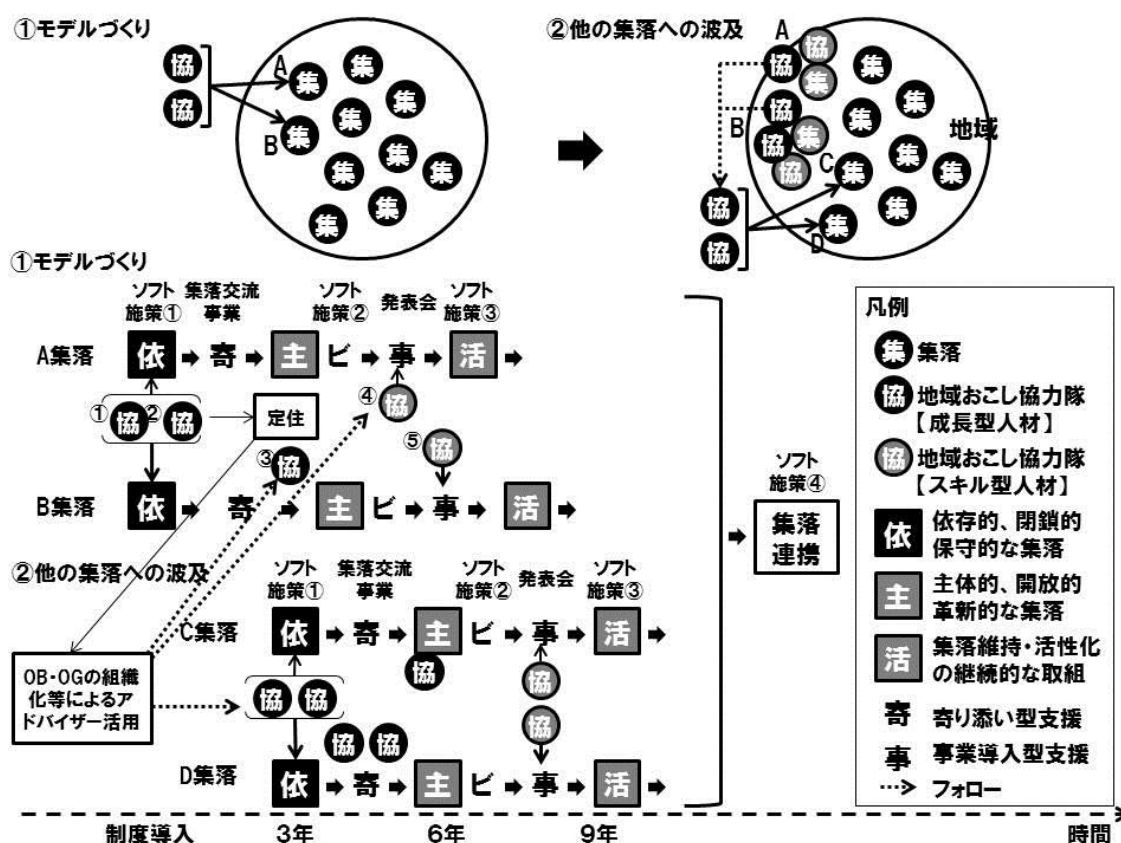


図5-9 戦略づくりシミュレーション

### 1) 事前準備の検討

人的支援制度を導入する前に、ソフト施策①を活用し、地域内の NPO 法人等との協働で「交流の鏡効果」を活かした交流（大学生、近隣の都市部住民等）を行い、集落が開いたかたちを作り出しておくのが望ましい。また、モデル集落を設定し、自治体職員が集落に入り、住民と課題を議論し、集落再生の取り組みを共に行い、住民の意識の変化を感じ取っておくことも必要である。このような状況を作り出せていれば、前述した制度導入前に自治体と集落が共通認識を持つことが可能となる。しかしながら、適当な NPO 法人等がない、あるいは、自治体職員の余力がないのが現実だろう。なお、NPO 法人等や自治体職員の代わりに集落支援員を設置し、交流事業や集落再生モデル事業を先行的に進めることを検討しても良い。しかしながら、その場合でも自治体職員のコミットメントは欠かせない。

以下のシミュレーションでは、事前準備ができていない地域に、地域おこし協力隊（以下、協力隊）を導入していくことを想定して進めていく。

### 2) 対象エリアの検討

ここでは、10 集落で構成する地域を対象エリアとしている。まずは、2 集落（A、B）をモデル集落とし、その後、他の集落（C、D・・・）に波及させていくことを想定している。ちなみに、協力隊 1 名が 1 集落に入り、協力隊と集落との相性が悪く、互いの逃げ場がなくなり、協力隊が辞める、また集落は、以後、外の人を受け入れを躊躇うようになった事例があり、ここでは仮に相性が悪くても違う集落に関わるよう複数集落を設定している。

中長期的には、地域内の集落連携を目指すことを想定している。なお、手作り自治体を模倣し、集落連携を行政から促進する「上からの新たな自治体づくり」を推進する自治体が増えているが、中越の経験からすると、自治体を構成する集落への寄り添い型サポートも同時に進めなければ「上からの新たな自治体づくり」はうまく進まないと言って良いだろう<sup>13)</sup>。

自治体には、対象エリアを集落にするか、地域にするか、自治体全体にするかの検討が求められている。また、テーマ型、すなわち、六次産業、観光等に人的支援を導入する事例も増えているが、他地域との差別化を踏まえると「暮らしのものさし」<sup>14)</sup>が欠かせない。テーマ型の人的支援は、イコール、事業導入型支援という考え方に陥りやすいが、寄り添い型支援によって「暮らしのものさしづくり」を進めることも忘れてはならない。

### 3) 受入人数の検討

ここでは、2 名の協力隊を受け入れることを想定している。2 名と自治体職員

が協働でモデルづくりを進めることを想定している。ひとつの自治体に 1 名のみ受け入れる事例もあるが、その場合、同じ境遇の相談相手がいないといった悩みがあることから、協力隊同士で相談ができるよう複数で設定している。複数がチームとして複数集落を担当する。なお、この前提で仮に同時に 5 地域を対象とする場合は、2 名×5 地域=10 名となる。受入人数が増えるほど、自治体のマネジメント能力や柔軟性が問われる。自治体は、自らのマネジメント能力や柔軟性を考慮したうえで、受入人数を検討していかなければならない。

#### 4) 支援の質と人材の検討

協力隊①, ②が A, B の集落を担当する。まずは、協力隊は、寄り添い型サポートを進める。その際、ソフト施策①がなければ、協力隊の活動費を有効活用していくことが望まれる。ここで注意することは、成果が見えにくいことである。自治体職員は、常日頃からの協力隊とのコミュニケーションのなかで、どのようなアプローチが住民の意識に変化を及ぼしたのかを都度確認していく、また、成果が見えにくいため活動の実感が伴わない隊員に対し、地域のためには欠かせない役割であることを都度伝えていくことも重要である。

寄り添い型サポートでは、コミュニケーション能力が高く（話し上手よりも聞き上手）、どんなことも新鮮に受け止め、そして、無から有を生み出すことに楽しみを感じる「成長型人材」が望ましい。寄り添い型サポートでは、後藤が指摘する住民の意識の変化と隊員の成長が双方向で同時に進む共発的（創発的）発展<sup>15)</sup>を期待したい。一方、事業導入型支援では、専門性をもった「スキル型人材」が望ましい。ただし、この人材を入れる前には逆臨界点の確認が必須となる。

#### 5) プロセスの検討

##### 【A 集落の場合】

A 集落に対し、協力隊①, ②が寄り添い型支援を進め、同時に B 集落との交流も進める。3 年経たずして主体性、共通認識が生まれた。ここでソフト施策②を導入し、集落ビジョンを作成し、発表会に参加する。その後、ソフト施策③によって集落維持・活性化の継続的な取り組みを進める。ここで注意することは、逆臨界点を三者が確認しなければならないことである。そのためにも集落のビジョンづくりが重要となる。この確認ができていないと、つぎに受け入れる協力隊④にふさわしい人材を募集することができないし、へたをすると、住民が、主体性、共通認識が生まれているのにもかかわらず、協力隊④に協力隊①, ②と同様の支援を求めてしまう「手戻り現象」がおきる可能性がある。

### 【B 集落の場合】

B 集落に対し、協力隊①、②が寄り添い型支援を進め、同時に A 集落との交流を進める。3 年を過ぎて主体性、共通認識が生まれた。以後は A 集落と同様。ここで注意することは、協力隊①、②の 3 年間の支援だけでは、主体性、共通認識が生まれていないことである。そのため、引き続き寄り添い型サポートを行う協力隊③を受け入れていくことになるが、ここでも、住民の意識の変化がどの程度まで進んでいるかを三者が確認しなければならない。この確認ができていないと協力隊③は協力隊①、②と同様にゼロベースから支援を行っていかなければならないし、住民は、協力隊③に協力隊①、②と同様の支援を求めてしまう「手戻り現象」がおきる可能性がある。

「手戻り現象」は、協力隊制度を早い段階から導入してきた自治体でおき始めている現象で、制度の新たな課題とあって良いだろう。また、手戻り現象がおきている集落においては、住民が、前任者と現在の隊員を比較して、前任者は「生活支援活動」をしてくれたのに現在の隊員はしてくれず、優しくないということスムーズに集落に入っていけないという事例がでてきている。この課題解決には、A 集落の場合では、逆臨界点を確認すれば良いのだが、B 集落の場合は、どのように住民の意識の変化を確認し、支援をどのように引き継いでいけば良いかについての知見は現段階ではない。この課題は、検討課題としたい。

### 6) 定住支援の検討

寄り添い型支援を主に行う協力隊は、任期終了までの間での起業が難しい。寄り添い型支援は、時間が必要となる。寄り添い型支援と並行して起業の準備を進めていくのは困難が伴う。しかしながら、堅実な寄り添い型サポートをしていると住民から定住に向けた様々な支援が行われる。空き家の斡旋、仕事の斡旋、農業機械や車の譲渡等。実は地域に仕事がないというのは、ひとつの仕事で生活を養う仕事がないということであって、細かい仕事はいくらでもある。寄り添い型支援を行い集落と良好な関係が築けた協力隊には細かい仕事が舞い込んでくる。また、協力隊もひとつの仕事の収入で生活をしていきたいわけではなく、半農半 X といった複数の収入で生活していくライフスタイルを求める者が多く、この両者がマッチして定住するパターンが意外と多い。

寄り添い型支援を一通り経験した協力隊①、②には、人的支援のノウハウが詰まっている。外部者がどのように集落に入り、どのように信頼関係を構築し、どのように住民の意識を変えてきたか、なかには事業導入型支援のコンサルタントができる人材も生まれる。この人材を自治体の人的支援施策に活かしていくことも重要である。協力隊①、②を中心に OB、OG を組織化し、協力隊③、④、

⑤・・・のフォローをしていく、またC、D集落・・・に波及する際に、集落に対し協力隊とはどんな存在かをレクチャーすることもできる。自治体は、この組織に対し、協力隊の活動費の一部を活用し、人的支援制度のフォローを委託すれば、半農半Xのもうひとつの収入ができる。これもひとつの定住支援と考えられる。

加えて、30代の協力隊のなかには、都市部で企業勤めをしていたが、東日本大震災をきっかけに、我が国の経済成長の行き詰まりや成長を前提とした既存の社会システムの限界を感じ、地方に移り住み、社会課題に向き合うことで新しいキャリアを作りたいと考えている「脱既存システム型人材」がいる。この人材は、人的支援施策のマネジメントができる人材として期待される。東日本大震災からの復興の現場では、このような人材がマネジメントを担い、自治体の組織内部にも良い影響を与えている事例が生まれている<sup>16)</sup>。

## 5-5 5章のまとめ

図司によれば、変数が3つある（地域、隊員、自治体担当者）事業は、従来からの「補助金」行政にはなかった新しい施策手法である。この3変数の関係を時系列で整理しながら、そのポイントを導くことが評価の視点に求められていると指摘する<sup>12)</sup>。

ここでは、人的支援制度のマネジメントを担当する自治体職員の見線から、自治体のビジョンづくりから制度導入、定住支援までの一連のプロセスを時系列でシミュレーションするなかで、3変数の要素、関係、関係の変化のプロセス、そして、自治体がプロセスのなかで考慮すべきポイントを見てきた。

このシミュレーションは、あくまでも自治体が戦略づくりをする際のひとつの「見方」を示したもので、これ自体が戦略モデルではない。また、ここで示したポイントには、考察が浅いものも多くある（特に人材について）。加えて、自治体においては、どのように人材を募集するのか、研修等の人材育成をどのように進めていけば良いかの課題もある。このような課題も踏まえ、今後、このシミュレーションをブラッシュアップすることで自治体の地域への人的支援の戦略づくりの一助となる「見方」を作り出していきたい。

本稿では、集落再生には段階があるという考え方と震災復興における集落再生のソフト施策をもとに「地域への人的支援」戦略モデルを考えてきた。地域への人的支援は、新たな施策手法だけに、汎用性のあるモデルは現段階ではないし、自治体によって柔軟な活用ができるのでその手法は無数にあり、将来的にも汎用性のあるモデルはできないと言って良いだろう。すなわち、他の事例を模倣できる施策ではないということである。それだけに人的支援施策では自

治体の政策企画能力が問われていると言えよう。筆者は、人的支援施策は、地方分権の「リトマス試験紙」と捉えている。その意味で、自治体は、適切な人的支援施策の運用をすることで、地方分権を進めていく素地が地方に十分あることを国に示していかなければならない。

他方で、モデルができないと言って現場実践の経験や教訓を見過ごすことは許されない。研究者は、各地の現場に赴き、地域の変化や協力隊等の成長を肌で捉え、現場で議論するなかで、経験や教訓を積み上げ、知見に変え、現場にフィードバックすることで現場実践に寄与していかなければならないし、国にフィードバックして、人的支援施策をより強固なものとしていかなければならない。また同時に、このような議論に協力隊等 OB、OG の人的支援経験者を取り込み、経験やノウハウをもった人材を積極的に活用することで OB、OG のキャリアアップを進めていかなければならない。OB、OG のキャリアアップが促進されることで、地域への人的支援に対する社会認知が高まり、優秀な人材が地方に集まってくるという好循環を作り出していくことで地方消滅論に対抗していかなければならない。



## 第6章 結言

本研究では、中越地震の復興プロセスの分析から、被災地復興における住民の主体性獲得プロセスを明らかにしてきた。

第2章では、まずは新潟県中越大震災復興基金施策の申請件数と助成金額の分析より、震災から4年間の復興プロセスを明らかにした。つぎに長岡市川口地区住民を対象としたアンケート調査と同地区木沢・峠集落の復興活動と支援活動の整理・分析より、集落の復興活動では、外部主導の活動が時間経過のなかで内部主導に変化していく過程、支援活動では、専門家ではない支援者が住民との協働作業と話し合いを繰り返すなかで住民の主体性を引き出す支援（支援1）と専門家の技術的支援（支援2）が段階的に行われていたことが確認でき、この一連の取り組みが住民意識に影響を及ぼしていることを明らかにした。またこの復興プロセスを経た住民意識の変化を生活の安心感を形成しようとするプロセス（無知型安心状態→震災→無知型不安状態→支援1→能動型不安状態→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセス）と捉え、考察した。

第3章では、まずは被災集落における地域リーダーのヒアリング調査から、アンケート調査に答えた復興意識とヒアリング調査で答えた復興感とが必ずしも一致しないことを明らかにした。つぎに複数住民のヒアリング調査から、それには地域の喪失感が関係していること、また喪失感の違いによって復興活動の指向性が違い、その活動と成果の有無により地域の復興感に違いがあること、そして地域の喪失感を補うのは、住民の当事者意識であることを明らかにした。また近年の我が国における農村地域政策の新展開と中越地震からの復興施策の展開を比較し、その二つには類似性があること、その類似性は、ガバメントからガバナンスへ、中央政府から地方政府への転換であること、そしてこの二つの転換が背景となって、住民の当事者意識が醸成されたことに言及した。

第4章では、まずは2016年現在でも住民主体の地域づくりが継続している複数集落の復興プロセスの比較分析から、継続している集落の復興プロセスは、第2章で考察したプロセス（無知型安心状態→震災→無知型不安状態→支援1→能動型不安状態→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセス）と同様であったこと、また第2章で示された住民の主体性を引き出す意図をもつ「専門家ではない支援者」が協働作業や話し合いを繰り返すこと（支援1）が、同様に行われていたことを確認した。そして無知型安心状態→震災→無知型不安状態→支援1→能動型不安状態→支援2→能動型安心の状態を目指すプロセスの平均的な所要期間は、無知型不安状態→支援1→能動型不安状態が30か月、その後の地域復興デザイン策定が概ね24か月、合計で54か月かけられていること、その

うち、地域づくりの取り組み開始から 18.7 か月は、支援 1 のみが行われ、推測では、住民の主体性の萌芽を確認できるまで 9 か月かかっていたことを明らかにした。つぎに震災前に地域づくりに取り組んでいた集落と震災前に地域づくりに取り組んでいない集落の復興プロセスの比較から、震災前の住民主体の地域づくりの取り組みは、震災後の復興の取り組みに影響を及ぼし、推測では、復興の取り組みの立ち上がりを半年から 1 年早めていたことを明らかにした。またここで比較分析に使用した集落の活動プロセスを記述したシートを「活動プロセスシート」と名付けた。

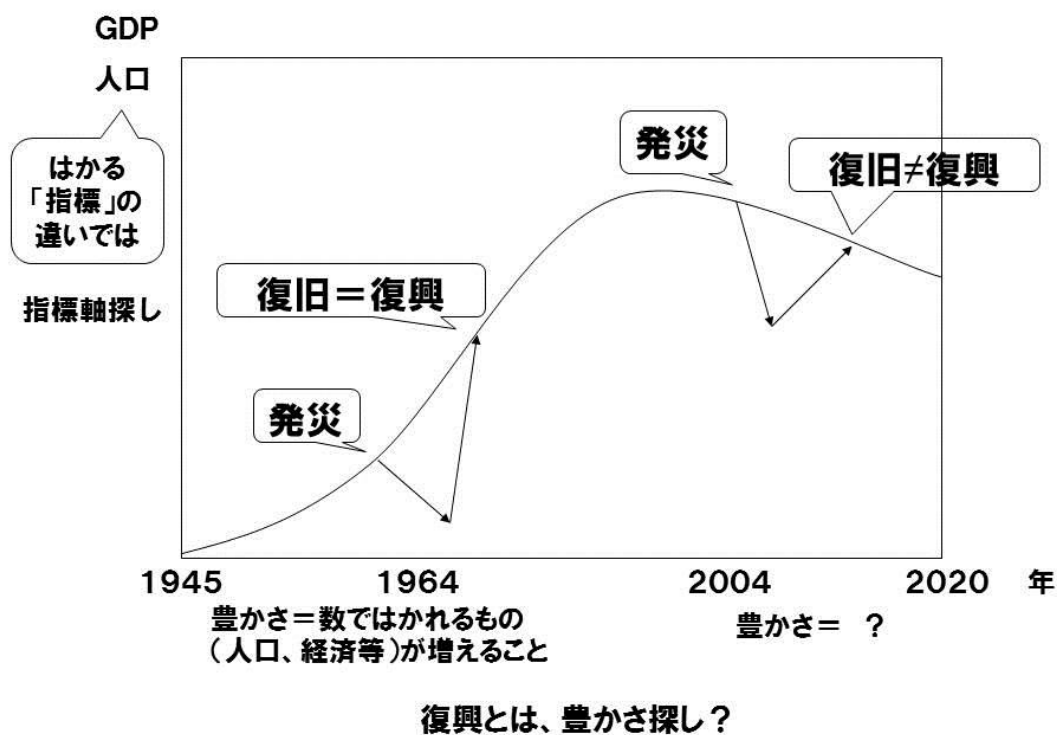
以上のことから、被災地復興における住民の主体性獲得のプロセスには長い時間がかかること、またそのプロセスには段階（1. 住民の依存心や諦め感を払拭し主体性を醸成する段階、2. 住民の主体性と共通認識が生まれる段階、）があること、そして 1, 2. 段階に合わせた外部者の関与、小さな成功体験、共通体験を積み重ねることで住民の主体性と共通認識を生み出す「寄り添い型支援」が必要なこと、加えてこの段階を経た後に 3. 集落の維持・活性化に向けた継続的な活動を進める段階があり、その段階では、住民の共通認識のもとにつくられた将来ビジョンに基づく事業計画策定や実行に対する「事業導入型支援」が必要なことを明らかにした。そして本研究で明らかとなった考え方は、国の過疎対策としての集落支援員制度、地域おこし協力隊制度、更には 2015 年 6 月 30 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」の農山漁村に関わる事項として示された小さな拠点の形成（集落生活圏の維持）施策のベースにある考え方に似ていることを指摘した。更に本研究で明らかとなった住民の主体性獲得プロセスと段階的な支援の考え方を広く社会に普及させるため「地域づくりの足し算と掛け算の考え方」と名付けた。

第 5 章では、まずは第 4 章で命名された「地域づくりの足し算と掛け算の考え方」は、震災復興に留まらず平時の農山漁村の集落再生の考え方に影響を与えていることについて言及した。つぎにこの考え方をもとに、2016 年現在多くの自治体で導入されている地域おこし協力隊制度のマネジメントを担当する自治体職員が目線から、自治体のビジョンづくりから制度導入、導入後の PDCA サイクル、そして定住支援までの一連のプロセスを時系列でシミュレーションするなかで、自治体が考慮すべきポイントを指摘することで、本研究で明らかとなった考え方は、平時の農山漁村の集落再生に横展開可能であることを示した。

## 補論 1 右肩下がりの時代の復興

### 1-1 軸ずらしと創造的復興

復興に明快な定義はない。辞書には「一度衰えたものが、再び盛んになること」とあるが、腑に落ちない。ただし「災害前に比べ良くなった」という復興感には共感できる。そこで思考実験をしてみる。縦軸にGDP（国内総生産）、もしくは人口をとり、横軸に時間をとる。1945年を起点にすると概ね図補1-1のような曲線を描ける。



図補1-1 復興とは何か

まずは、新潟地震（1964年）をイメージする。災害で様々なものが壊れ、それを元に戻す。「右肩上がり」の時代は「復旧=復興」で壊れたものを元に戻せば、災害前に比べ良くなったと感ずることができた。次に、中越地震（2004年）をイメージする。災害で様々なものが壊れ、それを元に戻す。「右肩下がり」の時代の復興は「復旧≠復興」で壊れたものを元に戻すだけでは、災害前に比べ良くなったと感ずることはできない。

それでは、右肩下がりの時代には、復興できなのか。そこで、指標が違うのではと気づく。そして、人口や経済の指標ではいつまでも復興できないことがわかる。ここから、復興するには「軸（指標）をずらす」ことが必要だと気づく。では、軸をどこにずらせばよいのか。右肩上がりの時代は「豊かさ＝数で測れるもの（人口、GDP等）が増えること」だったのではないか。一方、右肩下がりの時代は「豊かさ＝？」。すなわち、軸をずらす先を探せていない。ここから復興とは何かの問いが生まれる。

「軸ずらし」の発想は「創造的復興」に近くて遠い。新しい社会を創りだそうとする点は同じだが、「誰が、軸をずらす、もしくは、創造していく先を考えるのか」の「誰」のところが大きく違う。違いを端的に表現するならば「ボトムアップ型の軸ずらし」と「トップダウン型の創造的復興」である。

東日本大震災の被災者と話すと、被災者が「復興」という言葉をネガティブに捉えていることに驚く。ある被災者は「復興は『御上』の言葉のように聞こえる」と話す。このような捉え方をする人は中越地方にはいない。それでは、中越の「ボトムアップ型の軸ずらし」の背景には何があったのか。そのベースには「新潟県中越大震災復興ビジョン」と「新潟県中越大震災復興基金」があり、背景には泉田裕彦知事の判断があった。

## 1-2 新潟県中越大震災復興ビジョン

2004年12月より学識経験者、民間団体の代表者、被災市町村長による「新潟県中越大震災復興ビジョン懇話会」が設置され、復興ビジョンの策定が進められた。知事の方針は「県行政の意見を聞くことは結構ですが、それに縛られる必要は全くありません」、また知事の注文は「複数のシナリオを作ってください」であった。その判断が「ボトムアップ型の軸ずらし」のベースを作ったといえる。

ここからできたのが復興ビジョンの記録1と記録2である。記録1は「ワースト記録」で「絶対回避シナリオ」。道路や河川等の原形復旧が急ピッチで進められ、被災者の住宅再建は進んだが、その後の豪雨等による地盤災害の多発や復旧・復興をめぐる地域の不協和音により地域は次第に衰退し、荒れ果てた無人の集落が各所に生まれる将来像で、中越地震は「我が国の中山間地の息の根を止めた地震」と記される。

記録2は、「ベスト記録」で「実現希求シナリオ」。新しい地域イメージとして「最素朴と最新鋭が絶妙に組み合わせり、都市と川と棚田が一体となって光り輝く中越」が掲げられ、単に旧に戻るのではなく、地域資源を活かした産業や交流を生み出し、市民自治の確立により持続可能な自立した地域づくりが実現

する将来像で、中越地震は「日本の中山間地を再生・新生させた地震」と記される。

この復興ビジョンによって、二つの記録のどちらを進むかは、一部の政治家、首長、行政が決めるのではなく、住民、支援者、行政等、復興にかかわる人々が主体的に考え、決めていくベースができた。そして「記録 1 にしてはいけない」という人々の主体的な意志のもと「記録 2 を目指していく」ベクトルが被災地全体でオーソライズされた。

### 1-3 新潟県中越大震災復興基金

県知事は国に特別立法を要請したが、実現しなかった。しかし、通常の激甚災害を超えた支援がなされた。この支援で大きな意味をもったのが新潟県中越大震災復興基金（以下、復興基金）である。

復興基金は、行政の取り組みを補完するもので、被災者の救済、自立支援、地域の総合的な復興対策を長期・安定的・機動的に進め、災害で疲弊した地域を魅力ある地域に再生させることを目的に設置された。県が市中銀行から 3000 億円を調達、年利 2% で 10 年間運用し（年 60 億円、10 年で 600 億円）、復興財源とする。なお市中銀行からの借入金の利子は国の交付税措置によりほぼ補われる。復興基金の細かい用途について、国はあまり口出しをせず、現場に近い県や市町村で柔軟に決められる。ある意味、地方分権の考え方に近い。

県は「財団法人新潟県中越大震災復興基金」（現公益財団法人）を設置し、復興基金の運用を任せる。財団法人なので、基金事業は理事会の決議で決める。県市町村の予算であれば議会の承認が必要となる。議会の開催日程は限られており、タイムリーな対応は難しい。財団法人の場合は理事会で決まるから、随時、理事会を開催すれば事足りる。この仕組みによって時々刻々と変化する復興ニーズに柔軟に対応することが可能となる。

復興基金の逸話を県職員から聞いたことがある。行政機関は、10 年間で 600 億円という金額の場合、普通は最初に 10 年間の計画を作るという。それに基づき予算執行していく。しかし、新潟県は違った。県職員が計画を知事に見せたところ、知事は即座に計画をご破算にし、ゼロベースから現場にニーズに合わせた復興施策をその都度考えるように指示したという。この判断が「ボトムアップ型の軸ずらし」のベースを作ったといえる。

### 1-4 阪神・淡路大震災と中越地震と東日本大震災の比較

「災害には顔がある」と言われている。筆者は、この言葉を「ひとつとして

同じ災害はない」という意味合いで捉えている。人間の顔でいえば、どことなく似ていても目や口元や輪郭が微妙に違うといったところだろうか。

では、災害の顔を作り出す目、口元、輪郭となる要素は何であろうか。筆者は、災害の種類、地域性、そして、時代背景の三つではないかと考えている。ここから「災害の顔＝災害の種類×地域性×時代背景」という式が導きだされる。この式に、それぞれの要素を代入すれば、何が同じで、何が違うのか、わかるはずだ。阪神・淡路大震災、中越地震、そして、東日本大震災の各要素を図補 1-2 に示す。

	災害の種類	地域性	時代背景
阪神・淡路大震災 (1995)	地震	都市	右肩上がりと右肩下がり の時代の罅境期？
新潟県中越地震 (2004)	地震	田舎	右肩下がり時代
東日本大震災 (2011)	地震	①都市	右肩下がり時代
		②田舎	
	津波	③都市	
		④田舎	
	原発事故	⑤都市	
		⑥田舎	

図補 1-2 三つの災害の種類、地域性、時代背景

いずれも同じ地震であるが、東日本大震災では同時に津波と原発事故が起きた。複合災害という点で、明らかに他と顔が違う。

阪神・淡路大震災は都市で起き、住宅密集地の住宅倒壊と火災が被害を大きくした。中越地震は田舎で起き、山崩れによる道路崩壊で集落が孤立した。都会と田舎では顔が違うことがわかる。

東日本大震災は、都会と田舎の両方で起き、複合災害と相俟って、災害の顔を複雑にしている。一例をあげれば、①地震×都市＝浦安市等の液状化、首都圏の帰宅困難、②地震×田舎＝須賀川市のダム湖決壊、③津波×都市＝仙台空

港の被害，④津波×田舎＝三陸沿岸部の被害，⑤原発事故×都市＝警戒区域等に指定されていない地域（福島市、郡山市等）からの自主的判断による避難，⑥原発事故×田舎＝警戒区域等に指定された双葉郡周辺からの強制的な避難である。これらが同時に起こり，全てが東日本大震災と呼ばれている。

阪神・淡路大震災は，右肩上がりと右肩下がり時代の端境期に起きたのではなかろうか。1990年代の都会では，バブル崩壊から立ち直ろうと経済成長にやっきになっていた。神戸空港ができたものの一度も需要予測に達していないし，震災から20年が経過した現在でも災害公営住宅の孤独死が絶えない等の問題に悩まされている。既に，復興を測る指標は，人口と経済ではなかったのかもしれない。中越地震は，右肩下がり時代に起きた初めての災害である。被災農山村では，過疎化・高齢化が急速に進み，地域の持続可能性の獲得が復興の課題となった。この災害から，人口と経済指標は，復興を測る指標として機能しなくなった。「新たな指標探し」が模索されている。東日本大震災も右肩下がり時代に起きたから，人口と経済の指標は機能しない。複雑な顔をふまえつつ，指標探しを行っていかなければならない。

### 1-5 人口減少社会の扉を開けた震災

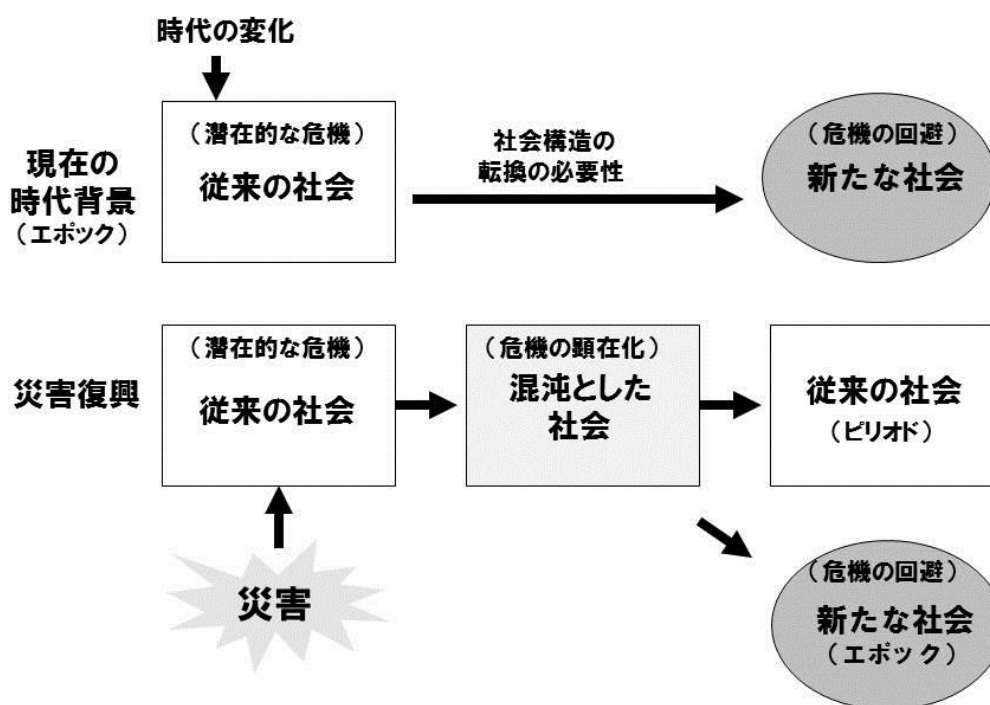
時代には「ピリオド」と「エポック」がある<sup>1)</sup>。一定の社会構造が維持されている時代をピリオド，ひとつの社会構造が崩れ，新しい社会構造が生まれる時期をエポックという。災害がピリオドで起きたか，エポックで起きたかによって，復興のかたちは大きくかわる。その違いを図補1-3に示す。

2015年現在の時代背景はエポックである。わが国では2009年から総人口が減少しはじめている。現在，人口減少社会へ変わろうとしている。人口が増加し，経済もその果実によって成長してきた時代（従来の社会）の構造は，制度疲労を起こしているといえる。このため，人口減少時代という「新たな社会」に転換していかなければならない。ところが，長年積み重ねてきた従来の社会構造の成功体験に足を引っ張られ，転換の必要性を感じつつも変わることができない。あるいは，変わろうとしない。

災害は，自然現象のインパクトによって社会を混沌とさせ，潜在的な危機（制度疲労した社会構造）を顕在化させる。ピリオドの復興であれば，従来の社会構造を変える必要はない。元通りに戻せば復興できる。しかし，エポックの復興ではそうはいかない。新たな社会構造への転換が迫られる。

中越地震が起きた2004年に，都会では人口減少の危機感はなかったといっただろう。中越地方でも危機感を薄々感じてはいたものの，社会構造の転換の必要性は感じていなかったし，動き出してもいなかった。だが，震災によつ

て危機が顕在化し、期せずして人口減少時代のトップランナーとなる。「いかに地域を持続させていくか」を人口減少の中で考えざるを得なくなったのである。まさに、新たな社会構造への転換を迫ったのが中越地震であった。これが「人口減少社会の扉を開けた震災」と呼ばれるゆえんである。



図補 1-3 ピリオドとエポックによる復興の違い



# 補論 2 中越地震からの復興における中間支援組織の活動

## 2-1 中間支援組織の活動の整理

中越地震から復興における中間支援組織の活動を、①新潟県中越大震災復興計画の推移、②農山村支援の考え方、③新潟県中越大震災復興基金施策の推移、④中間支援組織の支援活動の変遷、そして⑤中間支援組織の変遷を軸に整理した(図1)。本稿では、被災農山村に対する復興支援の模索がなされ、その後の被災地復興における住民の主体性獲得プロセスの考え方に大きく影響している約3年間の活動について、図補2-1をもとに時系列に詳しく紹介する。

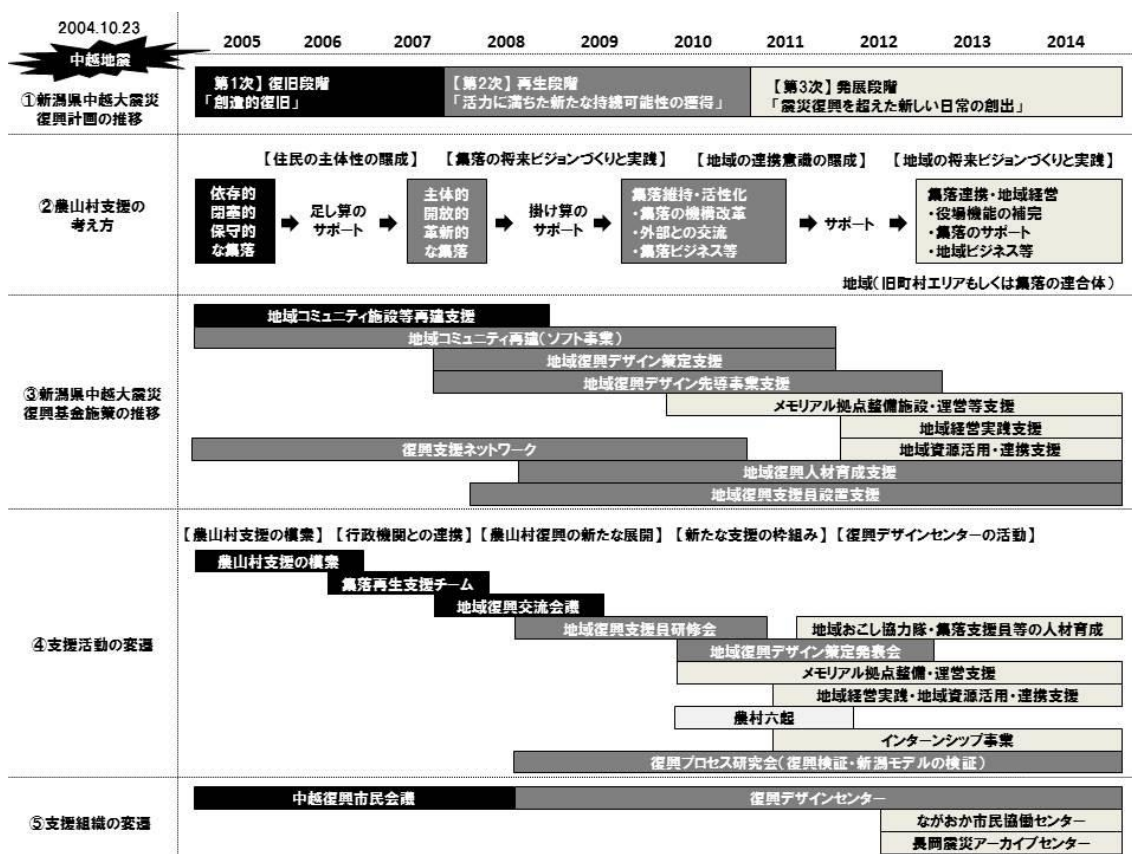


図 2-1 中間支援組織の活動の整理

## 2-2 中間支援組織の震災から約3年間の活動

### (1) 災害ボランティアから復興支援へ

中越地方の被災地に駆け付けたボランティアは約9万人にも及ぶ。ボランティアたちは、避難所から仮設住宅まで様々な活動を展開した。2004年から2005年にかけては豪雪で、除雪支援にも活躍した。降り積もった雪がとけ、春になると、被災者の生活も落ち着く。それにともない、ボランティアの数もしだいに少なくなった。

2005年3月、ボランティアの第一線で活躍していた関係者を一堂に集めたシンポジウムが長岡市で開催される。ここで、復興支援を目的とした中間支援組織（住民、行政、支援者、専門家等をつなぐ役割）の必要性が議論された。これを契機に「災害救援を目的とする災害ボランティアセンター」から「復興支援を目的とする中間支援組織」への移行議論が始まる。

2005年5月、地域復興のための中間支援組織「中越復興市民会議」（以下、市民会議）が発足した。当初の専任スタッフは二人だけであった。その後、順次、阪神・淡路大震災のボランティア経験者、青年海外協力隊の経験者等をスタッフに加えていった。

「一人ひとりの小さな声を復興の大きな流れへ」をモットーに華々しくスタートした市民会議であったが、当時はボランティアによる復興支援自体が珍しかった。市民会議は、一般市民や専門家から稀有の目で見られ、「道路や家も直せない、福祉の知識もないボランティアが、何の復興支援をするというのか」と揶揄される。壊れた道路や住宅のような目に見えるものを直すことが復興というイメージが強い時代で、市民会議に対する評価は、当時の復興に対する世の中の認識を色濃く反映していた。

### (2) 農山村支援の模索

市民会議には、災害復興や地域づくりの経験者はいなかった。「住民自らが主体的に地域について考え、行動する意識の醸成」と「そこから生まれてきた活動を支援する」という共通認識は持っていたものの、具体的な復興支援のイメージがあったわけではない。とりあえず、阪神・淡路大震災からの復興で兵庫県が行っていた「被災者復興支援会議」を模した「移動井戸端会議」を行うこと、つまり現場に行き住民の話を聞くことだけが決まっていた。

最初の移動井戸端会議を行ったのは2005年6月、旧小国町法末集落である。住民も市民会議のスタッフもとまどいはあったが、道路、水道、下水道、農薬用水などのインフラの復旧の不安、今後の集落での生活の不安を聞いた。被災者ニーズを解決する手段を持たない市民会議は、話を聞くことしかできない。

ただし、会議の最後で話題にでた小学校の廃校を活用した民宿施設の話が、市民会議の復興支援の考え方の基礎となる気づきをもたらした。

その後の法末集落の復興支援は、民宿施設の復旧に焦点を絞る。そして、地域の良さを再発見する外部者によりまちあるき、第一線の研究者や国の役人を招待して復興状況を知ってもらおうといった、世間の注目を集めるためのイベント開催を行った（当時は、山古志地域に注目が集まっていた）。

2005年12月、旧川口町木沢集落において、二回目の移動井戸端会議を行った。法末集落と同様、会議の話題はインフラ復旧の不満と今後の生活の不安に終始する。このときも、住民が求める課題の直接的解決の術は市民会議になかった。そこで、法末集落と同様に地域資源を洗い出すワークショップを行う。木沢集落は震災前の地域づくりの経験のなさからか、当初は法末集落ほど順調に住民の主体性を引き出すことはできなかったが、粘り強いかかわりの継続によって、住民主体の復興活動が活発化していく。

その後は、この二つの集落を主な支援先としながら、小千谷市塩谷集落、若栃集落、十日町市池谷・入山集落、旧川口町田麦山集落等の間接的な支援活動を始めた。また、同時に台湾で1999年に発生した921集集大地震（中越地震と同じく農山村で起きた地震）からの復興を学んでいく。台湾の①住民主体の復興活動、②外部支援者の関与の重要性、③地域資源を活かした地域活性化の考え方は中越の取り組みと共通しており、これまでの活動が間違っていなかったことをスタッフが確認している。

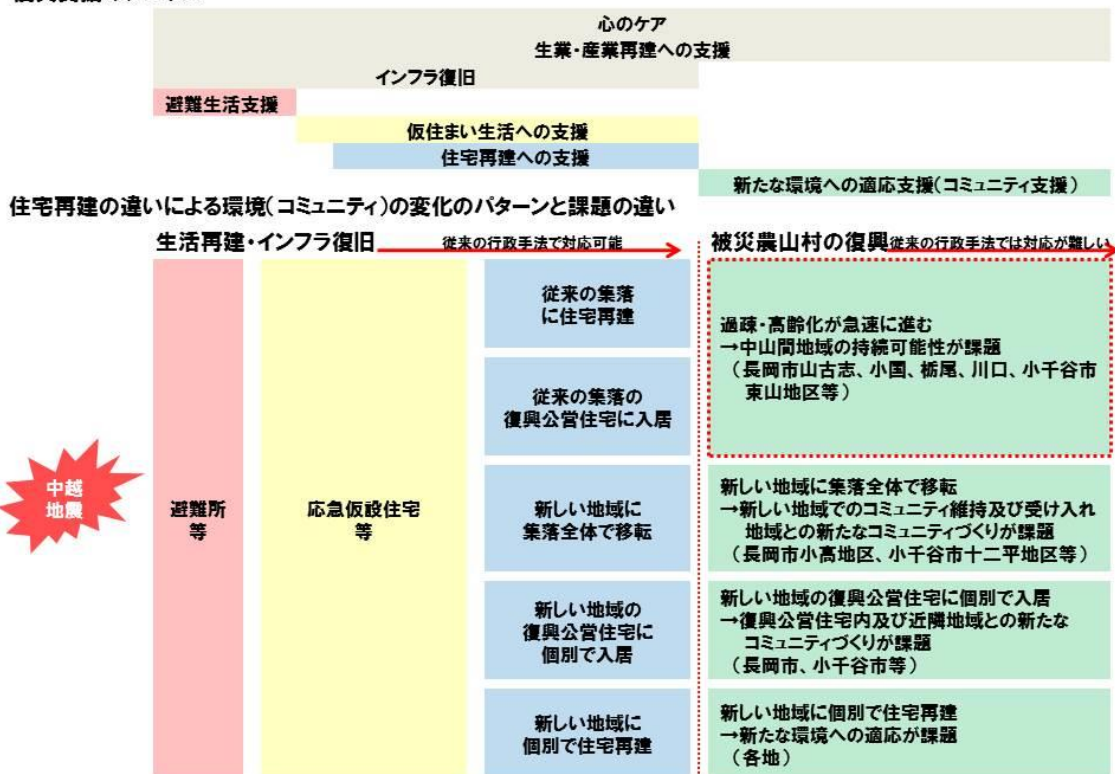
### （3）行政機関との連携

2005年12月頃になると、被災農山村の課題が、個人の住宅再建やインフラ復旧（壊れた道路、下水道、公共施設等を元通りに直すこと。なお、新潟県では、「創造的復旧」という言葉を使い、インフラの原形復旧にこだわるのではなく、インフラの機能を復旧させることを重視し、復旧工事を進めた。例えば、山崩れによって壊れた道路を原形復旧するのではなく、工事の進めやすい別のルートに変更し工事を進めている）から、農山村の復興（過疎化と高齢化が進んだ集落の持続可能性の獲得）へ移ろうとしていた（図補2-2）。このころから、新潟県震災復興支援課と市民会議の情報交換が行われるようになる。

行政機関は、通常の行政手法の応用で生活再建やインフラ復旧を進めることができたが、農山村復興のアプローチに悩んでいた。一方、市民会議は、復興における市民セクターの役割を模索しつつ、農山村の復興支援に取り組んでいた（そもそも、生活再建やインフラ復旧という被災者の直接的ニーズに応える影響力も社会的信頼もなかった）。こうした背景から、行政機関は、市民会議から農山村の復興の情報を、市民会議は、行政機関から生活再建と復旧の情

報を得るかたちで、情報交換が行われていった。

### 復興支援のプロセス



図補 2-2 生活再建・インフラ復旧と農山村の復興

2006年6月、小千谷市塩谷集落の住民を対象とした「塩谷地区懇談会」が開催された。目的は、住民の声を現場で聞き、復興施策や支援活動に活かすことである。こうした目的で行政機関が直接現場に入るのは初めてであり、市民会議は、文字通り集落と行政機関をつなぐ中間支援の役割を果たした。その後、各地で同様の地区懇談会が開催され、住民の声が新たな復興基金施策につながることになる。

その3か月後に「集落再生支援チーム」の第一回連絡会が開催され、市民会議も参加した。集落再生支援チームは、新潟県と市町村の復旧・復興にかかわる部署が横断的に参画し、市町村が選定したモデル地区の復興支援を行うためのプロジェクトチームである。この連絡会では、モデル地区の現状と今後の復興支援の戦略が話し合われた。

2006年11月には、旧川口町のモデル地区である荒谷集落において「荒谷地区集落再生支援説明会」が開催される。ここでは、復旧の要望についての話し合いと農山村の復興のために地域資源の洗い出しワークショップが行われた。

集落再生支援チームと市民会議が一緒に集落に入ることにより行政機関単独ではできなかった農山村の復興に向けたワークショップと、市民会議単独ではできなかった復旧に関する意見交換を同時に行うことが可能となり、復旧から復興へとスムーズな移行が図られたのである。他のモデル地区でも同様の集落再生支援説明会が開催され、後にこの事例を手本とする復興支援がモデル地区以外にも展開されていった。

#### （４）農山村復興の新たな展開

2007年2月、被災地である長岡市蓬平温泉で「地域復興交流会議」（以下、交流会議）が市民会議主催、新潟県共催で開催され、農山村の復興に取り組む集落、支援団体、行政機関等、約50団体、150名が参加した。目的は、農山村の復興に取り組んでいる集落が一堂に会し、情報交換やネットワークづくりを進めることにあった。昼は、集落の活動発表と情報交換、夜は、連携を深めるための懇親会が行われた。その後も、2007年9月（旧川口町）、2008年3月（旧湯之谷村）、2008年11月（旧六日町）と会場を変えながら継続された。

この交流会議は、予想外の効果をもたらした。外部者とのかかわりが住民の主体的な意欲の醸成に効果的なことはわかっていたものの、近隣住民が他の集落に外部者と同様の影響を与える効果があるとは考えていなかった。だが、集落同士の交流が集落間の競争を生み、復興活動のステップアップをもたらしていった。そして、この動きは「地域復興デザイン策定支援」という新たな復興基金施策へとつながった。なお、デザインという言葉には「住民が自らで地域の将来ビジョンを描く（デザインする）」という意味合いが込められている。

毎回開催地を変えるかなで、開催地周辺の復興活動に取り組み始めたばかり、あるいは始めようとしている集落が交流会議に参加し、それを機に本格的な復興活動に取り組んでいった。こうして、会を重ねるごとに復興活動に取り組む集落数が拡大していった。そして、この動きが復興支援体制の充実を目指した「地域復興支援員設置支援」という新たな復興基金施策へつながることになる。

個別に復興活動をする集落が、個別での活動に限界を感じて、情報交換の中から近隣集落との連携を模索する動きも生まれた。旧市町村単位での集落連携の意識も芽生えていった。この動きが「復興支援ネットワーク」という既存の復興基金施策を活用した旧市町村単位でのネットワーク団体の立ち上げにつながる。更に、その団体が旧市町村単位の地域経営を担うNPO法人の設立へとつながっていく。

農山村復興の取り組みが早かった集落では、活動開始から1年が経過し、また近隣集落との競争意識の中で「住民の主体性の醸成段階」から「集落の将来ビジョンづくりと実践の段階」に移行し始めた。この動きに対応するかたちで、

2007年4月に「地域復興デザイン策定支援」が生まれる。復興の取り組みが早く、住民の主体性が醸成されていた法末集落が、いち早くこの基金施策に取り組んだ。2009年5月からは、地域デザイン策定に取り組む集落間の情報交換と相互刺激を目的に「地域復興デザイン発表会」が始まった。これは、交流会議の成功体験からヒントを得た取り組みである。

また2007年9月に「えちご川口交流ネットREN」が結成された。旧川口町内の集落の復興活動が活発化し、個別での取り組みに限界を感じ、あるいは近隣集落との連携で新たな展開を経験する中で、他の地域にさきがけて旧町内の集落をつなぐネットワーク組織として結成された。その後、旧山古志村では「山古志住民会議」が、旧小国町では「MTNサポート」が相次いで結成される。震災から3年目である2007年10月には、えちご川口交流ネットRENは「川口町おかげ様感謝デー」を、山古志住民会議は「やまこしありがとうまつり」を住民主体で開催した。

#### (5) 新たな支援の枠組み

2007年12月、「川口町地域復興支援センター」の開所式が行われた。このセンターは、同年9月に開始された復興基金施策の「地域復興支援員設置支援」によるもので、地域復興支援員1名が配置された。その後、中越全体で地域復興支援センターが9か所設置され、地域復興支援員51名が配置された(2009年8月時点)。

2008年4月からは、この地域復興支援員の人材育成と情報交換を目的に「地域復興支援員研修会」も始まった。地域復興支援員制度そのものが前例のない取り組みであったため、研修も手探りで進められていった。現在では、この研修ノウハウが、総務省が所管する「地域おこし協力隊」「集落支援員」、そして、東日本大震災における「復興支援員」の人材育成に活かされている。

同じく2008年4月、社団法人中越防災安全推進機構(現公益社団法人)に「復興デザインセンター」が設置された。前月に復興基金施策として開始された「地域復興人材育成支援」によって運営される組織である。3年間の復興支援の経験を有する市民会議のスタッフが復興デザインセンターに移り、地域復興支援員の人材育成にあたった。

#### (6) 復興デザインセンターの活動

こうして2008年4月以降は、市民会議のスタッフは、復興デザインセンターで復興支援を行うことになった。市民会議のような集落の直接支援と違って、地域復興支援員を介しての間接的な支援である。月1回の地域復興支援員の研修会の実施とともに、現場でのOJTで活動を支え、地域復興デザイン策定発

表会の開催等で集落の取り組みを支えていった。

同時に、集落単位（集落の維持・活性化）の次の段階（集落連携・地域経営）を模索していった。前述のように旧市町村単位の集落をネットワークする団体が結成されていたので、それをベースとして、住民自らのまちづくりを推進（地域経営）していくNPO法人の設立を促した。このNPO法人設立の推進には、いくつかの背景がある。

第一に、市町村合併が進むなかで、住民は「役場が遠くなった」と感じていたからだ。役場が果たしてきた機能（住民への目配り機能）をNPOで補完できないかと考えた。第二に、復興基金の財源には10年という期限があるからだ。集落の復興活動は、この復興基金によって支えられている。復興基金がなくなる前に地域でお金を稼ぎ、プールし、それをもとに集落活動を支えられないかと考えた。第三に、地域復興支援員も復興基金の財源で支えられている。復興基金がなくなってからも、地域のNPOが独自の財源で雇用できる枠組みができないかと考えた。

この考え方をもとに、復興デザインセンターは新潟県との話し合いを進めた。そして、復興基金の新たな施策として「地域経営実践支援」、「地域資源活動・連携支援」が導入される。

また、中越防災安全推進機構では、復興基金施策の「メモリアル拠点整備・運営支援」を活用し、長岡市、小千谷市、旧川口町、旧山古志村に設置される震災メモリアル施設の設置・運営の準備を進めていた。そこで、旧川口町と旧山古志村にできる施設の運営を各地の地域経営を担うNPOに委託することで、NPOの設立を資金面から支援した。現在では、「川口きずな館」の運営を「NPO法人くらしサポート越後川口」が、「やまこし復興交流館おらたる」の運営を「NPO法人中越防災フロンティア」が、それぞれ担っている。

同時に、長岡市のNPO等を支える「ながおか市民協働センター」の設立に協力している。これは、復興デザインセンターも復興基金を財源としており、仮に復興デザインセンターがなくなったとしても地域を後方から支える仕組みを何らかのかたちで残しておくことを意図したものである。

その後、復興デザインセンターは、地域でのコミュニティビジネスや六次産業化を推進する目的で進められた内閣府が行う「農村六起」の活動を進め、中越地方から10名の起業家を輩出した。この事業で立ち上がった代表的なものが「株式会社山古志アルパカ村」である。また、集落の担い手不足の解消を目的として、都会の若者が中越地方でインターンをするインターンシップ事業「インターン留学・にいがたイナカレッジ」を推進している。この事業からは「移住女子」という流行語も生まれた。

このように、復興デザインセンターは、集落や地域の変化に対応し、目まぐ

るしく役割を変えながら復興支援を継続的に行っている。以上の主な復興基金事業の概要は表補 2-1 の通りである<sup>1)</sup>。

表補 2-1 主な復興基金事業の概要

事業名	事業の概要
地域コミュニティ施設等再建支援	自治会などが行うコミュニティ施設の建て替えまたは修繕に対する補助
地域コミュニティ再建（ソフト事業）	地域コミュニティの再建に向けたプランづくりや実践活動に対する補助
地域復興デザイン策定支援	被災集落等のコミュニティ機能の再生や地域の復興に関する計画策定に要する経費の補助
地域復興デザイン先導事業支援	地域復興デザイン策定に取り組む集落や地域団体等に対して、計画策定中に先導的に取り組む地域復興事業に要する経費の補助
メモリアル拠点整備施設・運営等支援	震災の記録を残し、震災から得られた経験と教訓を継承・発信していくため、「災害メモリアル拠点整備基本構想」の推進に必要な経費の補助
地域経営実践支援	中越大震災で被災した地域において培われてきた復興に対する意欲や経験を結びつけることで、住民が主体となって地域の課題を克服し、持続可能な地域コミュニティや地域経営を確立する取り組みを支援することにより、被災地域の一層の自立を促進する
地域資源活用・連携支援	中越大震災の被災地において実施されている様々な復興の動きを有機的に結び付ける取り組みを支援することにより、被災地域の総合力を高め、地域の自立的復興、地域主導で行う持続可能な社会づくりを促進する
復興支援ネットワーク	復興活動に向けた住民・専門家のネットワーク活動を行う団体に対する一定の経費の補助
地域復興支援員設置支援	被災地域のコミュニティ機能の維持、再生や地域復興支援のため、公共団体等が「地域復興支援員」を設置する経費の補助
地域復興人材育成支援	中越大震災で被災した地域の復興に携わる人材を確保・育成するとともに、中越大震災の教訓を活かした防災人材の育成に要する経費の補助



## 補論3 「新しい日常の創出」に向けた被災地域と支援組織の動き

### 3-1 「新しい日常の創出」に向けて

中越地震から8年(2012年)を迎えようとしていた被災地では新潟県中越大震災復興計画【第三次】に沿って復興に向けた様々な活動が進められている。復興の目標時期を概ね10年後とした当初復興計画の、最終期に当たる第三次計画では、基本理念を「自立と波及を目指した復興」と定め、復興の柱として「震災復興を超えた新しい日常の創出」を掲げた。ここでいう「新しい日常の創出」とは、「これまでの持続可能性の獲得に向けた取組を継続・定着させ、震災復興のプロセスを終えても、持続的に地域コミュニティが成り立つこと」と定義されている<sup>1)</sup>。

復興の目標時期である発災から10年後(2014年)には、これまで復興に関わる種々の活動を力強く下支えしてきた新潟県中越大震災復興基金(以下、復興基金)が終了することから、復興基金がなくなった以降も活性化した地域活動が途切れたり低調になったりすることないように自立的な運営に移行するための、新たな復興基金施策が動き出している。ここでは、2012年以降の新たな復興基金支援策と被災地域の動き、そして、それを支える支援組織の動向を整理して紹介する。

### 3-2 「新しい日常の創出」に向けた新たな支援策

2012年度から復興基金に2つの新たな事業が導入された。「地域経営実践支援」と「地域資源活用・連携支援」である。前者の目的は「中越大震災で被災した地域において培われてきた復興に対する意欲や経験を結びつけることで、住民が主体となって地域の課題を克服し、持続可能な地域コミュニティや地域経営を確立する取組を支援することにより、被災地域の一層の自立を促進する」ことである。後者の目的は「中越大震災において実施されている様々な復興の動きを有機的に結びつける取組を支援することにより、被災地域の総合力を高め、地域の自立的復興、地域主導で行う持続可能な地域づくりを促進する」ことである<sup>2)</sup>。この目的の文言から復興基金終了後の「地域の自立」と「新しい日常の創出」にむけた支援策であることが明確に読み取れる。どちらの支援策も事業選定にあたっては、公正性を確保するため外部有識者等により審査を行う

ことになっており、事業採択には、新しい日常の創出を見据えた高い計画性が要求されている。

2012年7月11日、この2つの事業の選定審査会（会場：長岡震災アーカイブセンターきおくみらい）が開催され、一次審査（書類選考）を通過した地域経営実践支援に4団体、地域資源活用・連携支援に4団体が、二次審査（審査会）に挑み、地域経営実践では、「便利で住みやすい安全な街づくり」を目指す東小千谷夢あふれるまちづくり活性化協議会が、地域資源活用・連携支援では、「山古志の地域資源をつなげた交流促進事業」を掲げた山古志住民会議が採択された<sup>2)</sup>。

### 3-3 被災地域における自立に向けた動き

各地域においても、それぞれの個性を活かした「新しい日常の創出」に向けた取り組みや組織化が進展している。ここでは、特に動きが活発な長岡市川口地域と長岡市山古志地域の2つの地域の動きを紹介する。

川口地域では、2011年10月1日に「NPO法人くらしサポート越後川口」が設立された。この法人の設立趣意書には、「震災から7年が経過した現在、住民のふるさと再生の強い思いと、各方面からの幅広い支援や震災後に生まれた人や地域のつながりが復興への大きな原動力となり、震災以前にも増して集落や地域づくり団体による主体的な地域活動が活発に行われるまでになりました。しかし、震災を契機に噴出した多くの課題が未だ解消されないままにあることも事実です。これらの課題に対応するためには、私たち地域住民が自ら当事者意識をもって諸課題の解決とまちづくりに取り組む仕組みをつくり、（中略）このため、まちづくりの担い手として、川口地域における全住民参加型の地域経営を行うためNPO法人を設立することといたしました<sup>3)</sup>とあり、この主旨からもこのNPO法人が「新しい日常の創出」を強く意識していることがわかる。また、このNPO法人では、既に、中越メモリアル回廊・川口きずな館の運営管理を受託しており、さらに川口地域のコミュニティバスの運行管理と、建設会社などとのJVによる川口運動公園の指定管理の受託を目指していた（現在は、どちらも受託している）。当時、これらの複数の事業を行うことで、復興基金ではない財源を確保し、それらを基盤財源とした持続的な住民主体のまちづくりの仕組みづくりに挑戦していた。

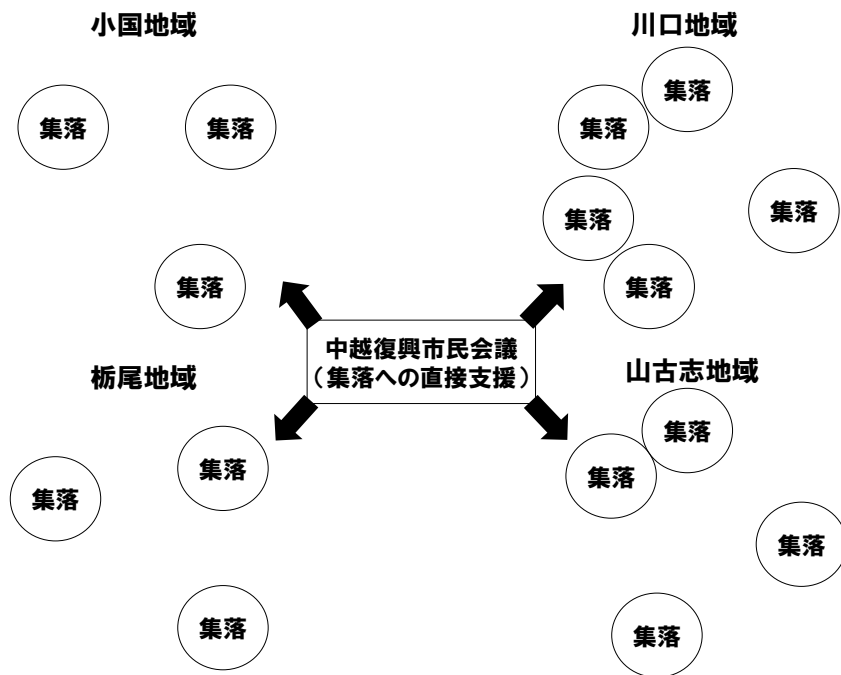
山古志地域では、NPO法人中越防災フロンティア（山古志地域住民の98%が会員）が、復興基金の地域生活交通確保事業の支援を受けて2008年7月1日よりコミュニティバスを運行している。2013年度をもって終了するこの事業の後を見据えて、その後の自立的運営の検討が進められていた。具体的には、基金

で補われてきた財源を、長岡市からの補助金の増額とスクールバス事業の受託によって一部を置き換えるとともに、収益化によって収支のバランスをとろうとしている。収益化の裏付けとして地域活性化総合特別区（2011年12月第1次指定、2012年2月計画認定）を活用した①過疎地有償運送の旅客の範囲の緩和、②自家用マイクロバスの貸渡しの許可基準の緩和による売上増などが検討されている<sup>4)</sup>（現在は、①による運行を行っている）。さらに2013年以降に設置が予定されている中越メモリアル回廊・やまこし復興交流館おらたるの運営管理の受託（現在は受託済み）、山古志地域の冬季除雪の一括管理受託を検討しており、バス事業に加えて、これらの事業を複合的に行うことによって復興基金に依存しない財政基盤を確保し、持続的な住民主体のまちづくりの仕組みをつくらうとしていた。

### 3-4 支援組織と支援構造の変遷

#### ◆第一段階－中越復興市民会議

震災以降の被災地支援の組織と構図の変遷のイメージを長岡市の各地域の例として図に示す。発災から半年後の2005年に中越復興市民会議が発足し、集落支援を開始した当時は、中越復興市民会議が集落に対して直接支援を行う構図であった（図補3-1）。



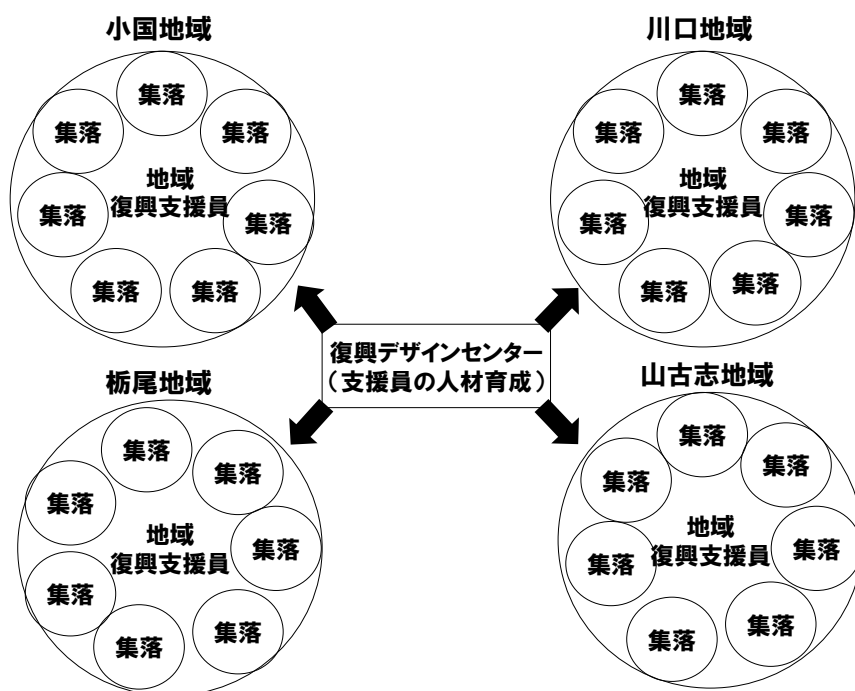
図補 3-1 中越復興市民会議による支援

◆第二段階—地域復興支援員と復興デザインセンター

復興に取り組む集落数の増加に対応するべく、2007年に地域復興支援員設置支援事業（以下、支援員事業）が復興基金事業に追加され、これを受けて各地に地域復興支援員（以下、支援員）の配置が始まり、翌2008年からは市町村もしくは平成の合併前の市町村単位で、本格的に支援員配置が進められた。同年に、前述の中越復興市民会議のメンバー全員が、(社)中越防災安全推進機構（現公益社団法人）に新設された復興デザインセンターのスタッフとして雇用された。そこでは、復興基金の地域復興人材育成事業（以下、人材育成事業）の委託を受けて、直接地域支援を行う地域復興支援員を研修・育成する、すなわち間接支援を行う構図となった（図補 3-2）。当初、人材育成事業は2010年度まで予定であったが、支援員事業の延長に伴って2017年度までの延長となっている。

2012年度の復興デザインセンターの事業は、①継続的な地域復興支援員のバックアップとそれに伴う地域経営実践支援（地域経営講座の開催）、地域資源活用・連携支援（コミュニティビジネス講座の開催）、②移住・定住の促進を目的としたインターシップの受入、③中越地震の復興検証（アンケート調査の実施と分析）、④東日本大震災被災地の復興支援である。

なお、2011年10月には、震災から七周年でオープンした長岡震災アーカイブセンターきおくみらいに事務所を移し、中越地震の教訓を発信するとともに、中越メモリアル回廊の各拠点施設との連携をしながら、震災の記憶の継承も担っている。

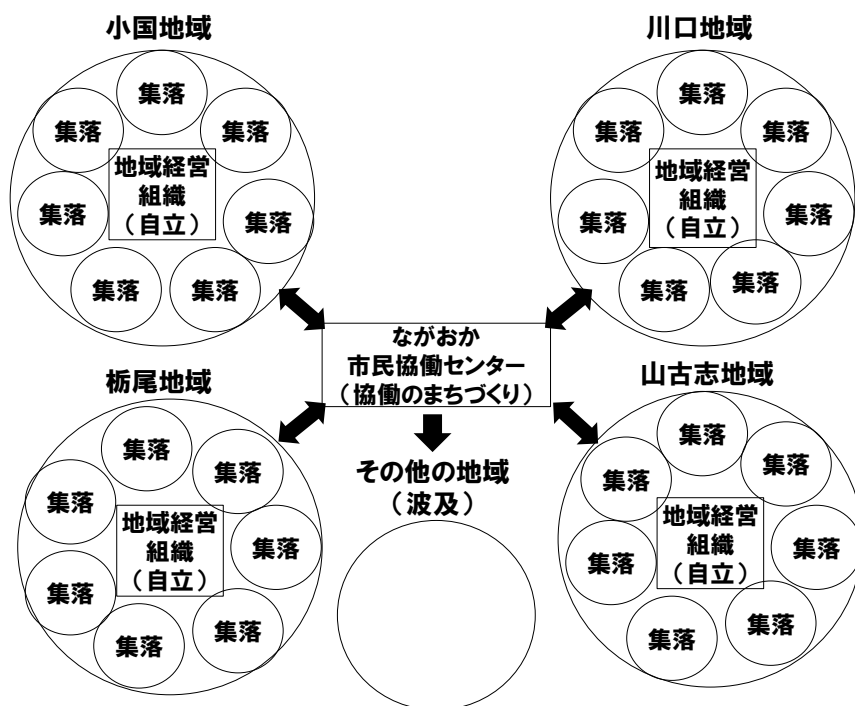


図補 3-2 復興デザインセンターによる支援

◆第三段階—ながおか市民協働センター

以上の動きとは全く別に、長岡市では市民協働のまちづくりを推進するため議論が積み重ねられていた。2009年5月から2012年5月までの間、14回におよぶ市民協働条例検討委員会での議論を経て、2012年6月には市民協働条例が施行された。また、2012年4月にオープンしたシティホールプラザアオーレ長岡内に市民協働のまちづくりを推進する「ながおか市民協働センター」が設置された。その主な役割は、①資源（資金、人材、情報）を集めてつなぐ仕組みをつくること、②各市民団体の活動を応援することであり、支援対象は市民活動団体（NPO法人など）、コミュニティセンター（旧長岡市内のコミュニティ）、まちの駅、企業、学校、地域コミュニティ（学区や、市町村単位でのコミュニティ）である<sup>5)</sup>。この役割と支援対象からわかるように、復興基金後の長岡市内の被災地域への継続的な支援の一翼を担うであろうことも明白である。センターの運営は、NPO法人市民協働ネットワーク長岡と長岡市との協働で行われて

おり，復興デザインセンターの職員 2 名が派遣されていることから，今後の地域経営・地域自治に向けた支援活動の中核を担うことが期待されている（図補 3-3）。



図補 3-3 ながおか市民協働センターによる支援

図中の各地域における地域経営組織（NPO 法人形態など）が持続的な住民主体のまちづくりの中核となり，それを補完したり支援したりする他の市民活動団体（NPO 法人など）とともに，ながおか市民協働センターが支えるという構図が見えてくる。挑戦が始まったばかりのモデルではあるが，この仕組みが所定の効果を上げていけば，震災で大きな被害を受けなかった市内の他の中山間地域に対し，この支援モデルを波及していくことも可能となるだろう。ひいては，他の被災地や，被災を経験していない他地域への波及も期待される。

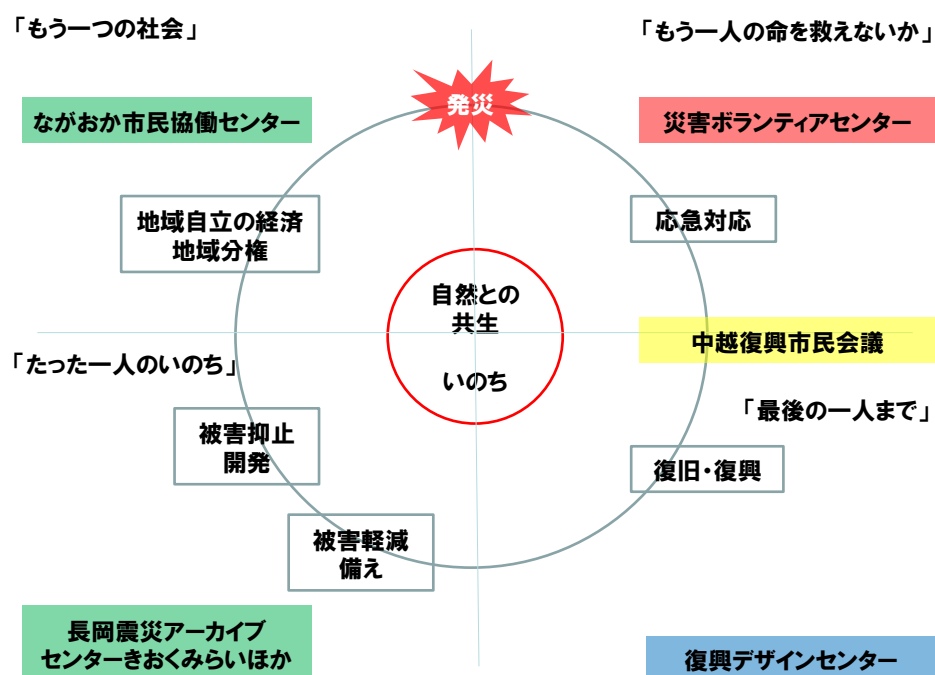
### 3-5 支援組織・構造の変遷モデルと減災サイクル

中越地震被災地における支援組織と構造の変遷を，村井が考える減災サイクル<sup>6)</sup>と対比して，その意味の理解を深める（図補 3-4）。震災当初，応急対応のための災害ボランティアセンターが各地に立ちあがった。次に，各地にできた災害ボランティアセンターの代表等によって地域復興のための支援組織の必要

性が議論され、応急対応から復旧・復興をつなぐ中越復興市民会議が設立された。

その後、地域復興支援員の配置に伴い、復興の人材育成を担う復興デザインセンターが設置された。そして、現在では、被害軽減・被害抑止のための中越メモリアル回廊の長岡震災アーカイブセンターきおくみらい他が設置され、中越地震の教訓を各地に伝えている。並行して地域自立の経済、地域分権のためのながおか市民協働センターが設置され、協働のまちづくりが推進されている。

このように整理すると、震災復興における長期的な支援組織の変遷モデルが浮かび上がってくる。まずは、①応急対応の災害ボランティアセンター、次は②民の財源を主にした応急対応と復旧・復興をつなぐ支援組織、その後、③本格的な復興を担う公の制度を伴った支援組織、最終的には、④被害軽減・被害抑止のためのメモリアル機能をともなった組織と、地域自治・地域経営のための協働の推進を支援する組織へと変遷していくことがわかり、減災サイクルの概念ともほぼ適合している。



図補 3-4 震災復興における支援組織の変遷モデル

### 3-6 震災から10年後の被災地の姿

中越地震からの中山間地域に対する復興支援のプロセスを①新潟県中越大震災復興計画、②中山間地域支援の考え方、③主要復興基金施策、④支援組織の支援活動と支援組織・構造の現在までの変遷を振り返った。減災サイクルとの対比から、ほぼ組織や構造としてみれば完成の域にあるとも言えるだろう。復興計画で描かれた災害から10年後の姿は、①自立した地域経営による持続的な住民主体の地域づくりの推進、②これまでの自らの取組をもとにした中山間地域の地域づくりモデルの他地域への波及、つまり「自立と波及」であった。ここで述べてきたとおり、そのための仕掛けと地域の変化は、概ね意図した通りに進捗してきているように見える。地域づくりにおいて「完成」はありえない以上、主体的に自立しうる地域として、地域の持続可能性が信頼に足る仕掛けがあり、そして機能する状態が「新しい日常」として獲得されていることが目標となる。

先の報告では、10年目の復興の目標を「機能の内部化」を進める恒常的なしなかけが、一応安定的に構築できた状態を目指すことと指摘した<sup>7)</sup>。そこで指摘した10年後の姿は、復興の課題が全て解決した姿ではなく、機能の内部化を進める恒常的なしなかけが、一応安定的に構築できた姿である。復興の課題解決のためには、10年目以降もこの恒常的な仕掛けをもとにした継続した取組が欠かせないし、その取組を引き続き支援していくことも必要である。また、10年目以降も引き続き支援をしていくべき課題としては、地域内の努力（機能の内部化）だけでは解決し得ない課題、特に人口の自然減少の課題に対する定住・移住促進とそれを推進するための起業支援の推進をあげることができる。



## 補論 4 新潟県中越地震に関する記録の収集と活用

### 4-1 はじめに

中越地震の被災地では、震災から7年目（2011年）に中越メモリアル回廊（当初は3施設、3パークを整備、その後、山古志復興交流館おらたるを2013年に整備）が整備され、これらの施設を活用し、震災の経験と教訓を次世代に伝える取り組みが行われている。そこで、ここでは、この中越メモリアル回廊の取り組みを通して、震災に関する記録の収集と活用について紹介する。

#### （1）中山間地の復興プロセス

人口減少と高齢化が進んだ中山間地の復興プロセスは、まずは、個人の生活再建（住宅再建と農地復旧）を行い、次に地域コミュニティの再建に着手し、地域のコミュニティ再建では、①地域が維持している私有道路等といった共有施設を復旧し、②地域のよりどころである神社や集会所を再建させ、③地域の活性化イベント等を行い、④地域の自立的復興のためのプラン策定を行い、⑤そのプランに沿った活動が行われていることが報告されている<sup>1)</sup>。このような取り組みによって被災地では、外部との交流が活発に行われ、また、農家レストラン、農家民宿等のコミュニティビジネスも盛んになっている。加えて、これらの取り組みに中越メモリアル回廊の集客が相乗効果を生み出している。

#### （2）公益社団法人中越防災安全推進機構の成り立ちと機能

公益社団法人中越防災安全推進機構（以下、「機構」）は、2006年6月に中越地域の教育・研究機関（長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学等）の集積を生かし、震災復興支援と震災の教訓を生かした安心・安全な地域づくりの推進を目的に設立された。2015年現在は、震災の経験や教訓を伝える場としての4施設、3パークからなる中越メモリアル回廊の施設運営を行うとともに、震災復興支援を推進する復興デザインセンター、震災の教訓を生かし地域防災力向上を推進する地域防災力センターを設置し、中越地域の安心・安全な地域づくりに寄与している。

#### （3）新潟県中越大震災復興基金の活用

中越メモリアル回廊は、施設整備の財源として2005年に設置された新潟県中越大震災復興基金（以下、「復興基金」）を活用している。新潟県では、メモリアル施設は、生活再建過程を記録、発信し、減災と今後の災害対応に資する

ことで全国からの支援の恩返しをするためのツールであり、中越の復興に欠かせないものとして整理し、メモリアル施設整備費を復興基金から拠出している。なお、メモリアル施設オープンまでの経過は表補 4-1 の通りである。

表補 4-1 メモリアル施設オープンまでの経過

年月日	項目	概要
04.10.23	中越地震発生	妙見で母子 3 名被災
04.12.下旬	新潟県による災害査定	復旧工事は県が担当
04.12.27 ～	震災復興ビジョン策定 懇話会	災害メモリアルを提案
05.02.23		
05.03.01	新潟県中越大震災復興 ビジョン策定	災害メモリアルパーク、アーカイブ、ミュージアムを観光と関連させ盛り込む
05.03.01	新潟県中越大震災復興 基金設立	約 600 億円規模の支援事業
07.03.22	震災アーカイブス・メ モリアル検討会	国・県・市などによる意見交換
07.03.28	災害メモリアル拠点整 備基本構想策定	2 市 1 町による提案、妙見メモリアルを明記
07.04.16	「震災の記憶」保全・ 収集事業	3 年間で 1 億円規模の支援事業
07.11.29	災害メモリアル拠点整 備基本構想発表	3 首長による発表
08.04.23	メモリアル拠点整備委 員会開催	中越防災安全推進機構が開催
10.03.15	中越メモリアル拠点整 備基本構想まとまる	4 施設 3 パークとして提案
10.03.17 ～03.18	災害メモリアル拠点整 備基本計画に対する提 言を提出	中越防災安全推進機構が 2 市 1 町に対して提出
10.03.31	災害メモリアル拠点整 備基本構想を県へ要望	2 市 1 町より提出
10.05.18	メモリアル拠点整備・ 運営等支援採択	基金が支援を決定
11.10.22	中越メモリアル回廊オ ープン	3 施設 3 パークが整備

## 4-2 記録の収集

### (1) 「震災の記憶」保全・収集事業

2007年、復興基金では、資料収集・保全を目的として「震災の記憶」収集・保全支援事業<sup>2)</sup>が設置され、その事業主体として機構が指名された。2007年時点での機構の「震災の記憶」収集・保全事業担当者は1名であった。広範囲な被災地で専門的に資料収集・保全し、メモリアル施設整備事業に取り組むには、この人員体制では困難であった。そこで、事業の推進のために外部に協力を求めることとした。震災発生後、地域で資料収集に取り組む関係機関に連携を呼びかけ、2007年5月に「震災アーカイブス検討会」を開催した。ここでは、各機関の取り組みの情報交換や、基金を活用して「震災の記憶」収集・保全事業を進めていくことが議論され、各機関の担当者のネットワークづくりのきっかけとなった。なお、この会議には、新潟県、長岡市、小千谷市、十日町市等の被災自治体と新潟県立図書館、新潟県立歴史博物館、長岡市立中央図書館等の専門機関が出席した。

### (2) 専門機関との連携による記録の収集

2008年、震災アーカイブス検討会のネットワークを活用し、機構は、新潟県立歴史博物館にて開催された企画展「山古志ふたたび」に協力した。これが専門機関との連携の始まりであった。この企画展では、旧山古志村の歴史・民俗・文化・伝統といった展示を中心に、被災した時計等の実物資料と復興に向けた地域団体の活動紹介を展示した。この連携によって機構は、これまであまり経験のない資料の展示についてのノウハウを学ぶことができた。また、作成したパネル等は、機構が引き受け、その後も他の企画展等で使用している。

被災実物資料の収集については、復興支援団体等によって進められ、その団体と機構との連携が取れていた。一方、紙資料等の収集については、長岡市立中央図書館文書資料室（以下、文書資料室）や、小千谷市立図書館等との連携の必要性があった。文書資料室は、長岡市史編纂室を前身とし、資料収集・保存が専門であり、震災に関する資料を「災害アーカイブ」<sup>3)</sup>としてすでに収集を進めていた。また、新潟県立図書館、小千谷市立図書館でも震災に関する図書・資料の収集が行われていた。そこで、資料の収集・整理作業は専門である図書館等で行い、整理後、完成した目録を共有することで分業化を進めることとした。機構は、資料収集・整理は、専門性のある図書館等に委ね、いずれできるメモリアル拠点における資料の展示・活用のトライアルを先行して進めることとした。また、図書館等の専門機関には、中越メモリアル回廊の施設整備のために設置された整備検討委員会、展示運営委員会に参画してもらい、施設

整備とその後の運営等の協力を継続的に行ってもらっている。この連携の中で特筆すべきことは、メモリアル施設では資料保管を行っていないことである。例えば、おぢや震災ミュージアムそなえ館では、資料保管をせず、保管は、小千谷市立図書館が担う。図書館司書を有する図書館に資料保管・整理を担ってもらい、展示替えの際には、必要な資料を図書館から借り受けるかたちをとっている。この連携によって、少人数のスタッフながら資料の展示・活用に注力することができている。

### （3）復興支援団体との連携による記録の収集

中越の仮設住宅では高齢社会を反映して我が国初のデイサービス施設が設置された。この施設は、約2年間、仮設住宅の高齢者を支える役割を果たした。仮設住宅の入居者がいなくなつてからは、地元の子育て支援団体であるNPO法人多世代交流館になニーナ<sup>4)</sup>に運営が任され、近隣に建設された復興公営住宅に入居する高齢者の憩いの場となった。機構は、この施設の管理者として、施設の保全に務めるとともに被災者を支援するNPO法人の側面支援を行った。また、仮設住宅の実物を残すことも行った。これらの実物を残すことで、普通であれば、見ることのできない仮設住宅の内部を見学することが可能になった。2007年7月に発災した中越沖地震の被災者は、この残された仮設住宅を入居前に訪れ、仮設住宅の暮らしの準備を行った。その後もこの仮設住宅には、多数の見学者が訪れ、中越の被災者より体験談を聞いていただいている。このような取り組みが、現在のメモリアル施設の運営に反映されていることは言うまでもない。また、この仮設住宅は、2013年に撤去されたが、その一部は、小千谷、山古志のメモリアル施設にて展示されている。

2005年、復興支援を行う中越復興市民会議（以下、市民会議）が設立された。市民会議は、いち早く被災地域に入り込み、様々な支援活動を行っていた。その取り組みのひとつが、震災の記憶を残す実物資料の収集であった。市民会議は、壊れた家屋の片付けの支援を行っており、その取り組みの一環として、実物資料の収集を行っていた。実物資料としては、発災時に止まった時計、家屋の下敷きになった家電製品、農機具等があり、市民会議は、2006年には、この実物資料の展示を行うことで、震災の風化を防ぐ取り組みを行っていた。その後、この実物資料は、機構が引き継ぎ、2009年10月の企画展では、長岡市立中央図書館美術ホールにて、文書資料室とともに企画展を開催した。現在では、この現物資料は、長岡、山古志、小千谷のメモリアル施設にて展示をされており、実物資料でしか語れない震災の教訓を伝えている。

機構は、地域活動への参加とその記録・収集を市民会議との連携で推進した。市民会議は、被災した地域の住民の主体性を引き出し、主体的な住民の復興活

動を支援する取り組みを行っていた。この取り組みの中で、特筆すべきものは、被災地域における記録集づくりである。市民会議と機構は、基金事業を活用し、被災地域毎に震災の記録を残す記録集づくりを促した。この記録集づくりには、多くのボランティアがかかわり、住民等へのヒアリングを行った。そのヒアリングでは、震災の体験のみならず、地域の歴史や食文化等といったことにも及んだ。このヒアリングによって、地域住民は地域の豊かさを再発見することができ、その再発見によって住民の主体性が生まれ、その後の住民主体の復興活動に結びついていった。その意味では、この記録集づくりは、単に記録の収集に留まらず、住民のエンパワーメントに寄与したと言える。この考え方は、住民が主体的に参加するメモリアル施設運営の考え方にも受け継がれている。

#### (4) 連携の重要性

このように、機構は、担当者不足というマイナス要因から各機関との連携をはかることとなったが、その連携によって多くの学びがあった。図書館等の専門機関は、資料の収集・整理・保管が得意で、支援団体は、実物資料収集や発信に住民を巻き込むことが得意で、機構は、その専門機関と支援団体と住民をつなぐ、コーディネーター役に徹したことが現在のメモリアル施設運営につながっている。このように、中越では各機関の得意分野をつなぎ、補完しあうことで、単体では為しえない記録の収集活動を行うことができた。この学びは、東日本大震災の被災地におけるアーカイブ活動に示唆を与えるものであると考えている。

### 4-3 記録の活用

#### (1) 中越メモリアル回廊の概要

中越メモリアル回廊は、「中越まるごとアーカイブ」をキーワードに被災した現場をなるべく現状のまま残すことで、震災経験の風化を防止することを目的としている。回廊施設として4施設3パークを被災各地に震災の記憶を伝える場として整備し、震災アーカイブの収集・活用の拠点としている。

4つの拠点施設は、それぞれに特徴を持った施設となっている。「長岡震災アーカイブセンターきおくみらい」は、中越メモリアル回廊のゲートウェイを担っており、回廊の中核施設と位置づけられている。きおくみらいで、震災の全体像を知り、より詳細な情報を他の施設で学んでもらう仕掛けを意図している。「おぢや震災ミュージアムそなえ館」は、防災教育を担っている。震災の経験から得た教訓をわかりやすく伝え、日頃からの備えに生かすことを目的に、発災から3日後、3ヶ月後、3年後とフェーズを区切り、そのフェーズ毎に必要な

な備えがわかる展示の工夫をしている。「川口きずな館」は、震災をきっかけに生まれた人と人との絆（住民同士、住民と外部者等）を伝える役割を担っている。震災当時の過去の絆を伝えるだけでなく、現在進行形で広がり続ける絆を伝えている。「やまこし復興交流館おらたる」は、故郷の歴史と文化や復興の歩みを伝える役割を担っている。住民が震災で甚大な被害を受けても、山古志に戻り、故郷を再生した歩みを住民自身の語りで伝えている。

3メモリアルパークは、震災の象徴的な場所に設置されている。「震央メモリアルパーク」は、中越地震の本震震源地に位置し「はじまりの公園」として設置されている。ちなみに、この震源は、震災1周年のイベントの中で、地域住民等がGPSを使って探し当てた。震源は、棚田の中心に位置し、現在ではその田んぼで「震央米」と名付けられた米の作付が行われ、名産品として喜ばれている。「妙見メモリアルパーク」は、大規模な土砂崩落により数台の車を巻き込んだ被災現場近くに位置し「祈りの公園」として設置されている。毎年10月23日には、設置されている献花台にいくつもの花が手向けられている。「木籠メモリアルパーク」は、中越地震最大の土砂崩落により発生した河道閉塞によってできた水没集落の近くに位置し「記憶の公園」として設置されている。現在では、公園近くに住む地域住民が、交流施設「郷見庵」<sup>5)</sup>を設置し、外部から来た観光客に、震災の教訓を伝えている。

## (2) 「そなえ」「きずな」「おらたる」「きおくみらい」に込められた意味

メモリアル施設には、わかりやすい平仮名の愛称が付けられ、この言葉には、震災で気づいた大切な思いが込められている。その気づきとは、「いのちの大切さ：そなえ」、「人と人の絆の大切さ：きずな」、「ふるさとの豊かさ、そして、ふるさとを自らの手で守ること：おらたる（私たちの場所）」、そして、「気づき（記憶）を未来につなぐ：きおくみらい」である。このように中越メモリアル回廊では、いのち、そして、人と人との絆を大切に、豊かなふるさとを自らの手で守ることを未来につないでいくことを何よりも大切にしていきたいと考えている。

## (3) 住民の主体的な取り組み

やまこし復興交流館おらたるの愛称は、全国公募で決めた。「おらたる」という愛称を考えたのは山古志住民で、「おらたる」は、山古志の古い言葉で「おらのあたり（私たちの場所）」が転訛したものとされている。この愛称が示す通り、やまこし復興交流館は、まさに私たち（住民）の場所であり、住民が主体的に展示施設の運営に関わる意思の現れだと考えている。この復興交流館は、山古志住民によって設立されたNPO法人中越防災フロンティアに運営

委託されており、まさしく、展示施設の運営を住民が担っている。加えて、館内の案内のみならず、山古志全体を周遊する語り部ガイドを育成しており、住民が自らの語りで震災の教訓を伝えている。ちなみに、山古志同様、川口きずな館も川口住民によって設立された NPO 法人くらしサポート越後川口に運営委託されている。他にも、おぢや震災ミュージアムそなえ館では、小千谷市民によって設立された NPO 法人防災サポートおぢやと連携の中で語り部プログラムや講演等が行われている。このように、中越メモリアル回廊は、震災の記憶を収集し、発信するメモリアル施設の機能は勿論のこと、住民が主体的に活躍する舞台としての機能も有していると考えている。

#### 4-4 今後の課題と展望

新潟県では、中越地震をはじめ新潟県の災害の歴史や教訓・知見を次世代に継承するため、2011年より新潟県防災教育プログラムの開発・普及を進めている。その内容としては、小中学校で活用できる防災教育カリキュラム（津波、地震、風水害、雪害、原子力災害）、指導用副読本（手引書）、授業に組み込むワークシート、授業に活用できる映像、画像コンテンツ等の資料集の作成で、この作成を機構の地域防災力センターが担っている。2014年には津波、地震、風水害、雪害のプログラムが完成し、今後、このプログラムを活用し、学校現場における防災教育の実践の定着化が期待されている。勿論、このプログラムは、学校の教育現場で活用されることが一番であるが、中越メモリアル回廊の施設や語り部プログラム等との連携の中でより現場感があり、記憶に残る学びを教育現場に提供していくことが求められている。

中越メモリアル回廊では、震災デジタルアーカイブシステムを構築し、蓄積資料として約 25,000 点の資料（写真、新聞、広報誌、書類（会議書類等）、パンフレット、動画、図書、物品等）を有している。一方で、このシステムの課題は、データ資料の蓄積があるものの、著作権、肖像権の取り扱いがクリアになっていないため、有効に活用できていないことである。この課題に対し、機構では、国立国会図書館との連携をはじめている。まずは、スタッフの交流と情報交換を進め、今後、システム連携により中越のシステムに蓄積されている図書的一般閲覧を進めていく予定で、その後はより一層の連携の中で、システムの有効活用を進めていきたいと考えている。

ここでは、2つの課題と展望を取り上げたが、いずれにしても、中越メモリアル回廊の取り組みには他機関との連携が欠かせない。今後も中越メモリアル回廊（機構）内のリソースのみで運用を進めるのではなく、足りないリソースは、積極的に外部との連携を進め、メモリアル運営を進めていくことが何よりも大

切であると認識している。その意味で、今後、順次設置が進められる東日本大震災のアーカイブとも連携を深めていきたいと考えている。



## 補論 5 自治機構改革指向の事例－山古志地区池谷 集落（第 3 章の A 集落）

### 5-1 全村避難

旧山古志村（現長岡市）は、長岡駅から村の中心部まで約 20 km に位置し、冬には平均積雪 3m の雪が降る農山村である。錦鯉発祥の地として、そして、国の重要無形民俗文化財に指定されている牛の角突きが盛んなことで有名で、日本の原風景といわれている棚田の景色を求め、写真家が大勢訪れていた。1970 年に訪れた民俗学者の宮本常一は、山古志を「箱庭のように美しい村」と讃えている。

2004 年 10 月 23 日の新潟県中越地震による道路崩壊等によって山古志地域の全ての集落が孤立した。集落の勇士は、集落の状況を役場に伝えるために一晩かけ歩いて峠越えをしたという。そして、10 月 24 日、当時の長島忠美村長は、村民の命を守ることを最優先に考え、全村避難を決断した。

山古志地域は、人口 2167 名（2004 年 10 月 23 日現在）、大字単位の 5 地区（種苧原、虫亀、竹沢、東竹沢、三ヶ、小字単位の 14 集落で構成されている。ここで紹介する池谷集落は、三ヶ地区に属しており、標高 290m に位置する、34 世帯、97 名が暮らしていた小さな集落である。

ここで山古志地区の住宅の被害状況を概観してみたい（表補 5-1）<sup>1)</sup>。ここから、山古志でも地区によって被害状況が違うこと、そして、三ヶ地区の被害が、際立って大きいことがわかる。

表補 5-1 山古志地区の住宅の被害状況

地区名	戸数	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	家屋全壊率
種芋原	203	24	14	102	63	12%
虫亀	160	39	32	66	23	24%
竹沢	199	98	23	52	26	49%
東竹沢	92	85	4	3	0	92%
三ヶ	93	93	0	0	0	100%
合計	747	339	73	223	112	45%

2005年8月現在、住家のみ

山古志地域では、道路崩壊等によって陸路の移動が難しかったため、全村民がヘリコプターによって隣接する長岡市に避難した。ヘリコプターに乗り、上空から山古志の被害の状況を見た住民のなかには「もう二度と山古志に戻れないだろう」と思った人もいたという。10月25日に全村民の避難が完了し、その後、7箇所の避難所で避難生活を送ることとなる。

## 5-2 帰ろう山古志へ

ここでひとつのエピソードをご紹介したい。山古志では避難から10日後位に「避難所の住民の大移動」を行っている。なぜ、大移動を行ったかという、避難所にいる住民の会話が成り立たなくなったからだ。当初は、避難をすることが優先されたため、ヘリコプターで救出された順に避難所が割り当てられていた。そのため、住民は、地区・集落でまとまることができず、バラバラに避難生活を送っていた。山古志でも地区によって被害状況が違うことは先に紹介した。被害が少なかった集落の住民は、早く村に帰りたいと思う一方で、被害の大きかった集落の住民は、先行きがみえず途方に暮れている。この両者の会話が成り立たなくなっていた。そこで、役場の発案で地区・集落の住民が同じ

避難所でまとまって暮らせるように避難所の住民の大移動が行われた。自衛隊のトラックとバスを何台も連ねて避難所を回る大作戦だった。この移動後は、隣近所知った者同士で避難生活をする中で住民は落ち着きを取り戻していった。あと、この移動によって、集落の自治機能が復活し、住民自治による避難所運営も可能となっていた。

約 2 か月間の避難所生活を経て、12 月 22 日、全村民が応急仮設住宅に入居した。この仮設住宅には集落自治の維持と高齢者に配慮したいくつもの工夫がなされている。特筆すべきことは二点ある。第一点目は、集落自治機能を維持するため地区・集落ごとに仮設住宅に入居できるよう工夫していること。そして、第二点目は、できるだけ山古志の生活を再現できるよう工夫していることである。

集落自治機能を維持するため、地区・集落ごとに仮設住宅に入居し、5 地区それぞれに集会所が設置された。その集会所では、住民がお茶のみやイベントなどに集い励ましあうだけでなく、集落再生に向けた話し合いが繰り返し行われた。また、仮設住宅のなかに、郵便局、診療所、交番が設置され、山古志で床屋やパーマ屋さんを営んでいた自営業者が、出張営業の許可を受け、営業を行っていた。更に、隣接する用地に「長岡市ふれあい農園」が設置され、山古志同様、土を耕す暮らしができるように工夫されていた。ある住民は、「先のことを考えて辛くなったときは、畑仕事をする中で気を紛らせていた、私は畑に助けられた」という。住民は、その後、早く出た人で 2 年、一番遅く出た人で 3 年 2 か月間、仮設住宅に暮らすこととなった。

山古志村役場では、様々な関係者の協力のもと、2005 年 1 月～2 月にかけて住民の意向調査を行っている。この調査では、住民の 92%が村に帰って生活することを希望している。この住民の意向をベースに役場では、村独自の復興プランの作成をはじめていった。山古志村は、2005 年 3 月に長岡市との市町村合併が決まっていた。その市町村合併前に、村独自の復興プランを作成するため、役場内だけでなく、住民との座談会を行い、住民が参加する復興委員会を設置し、3 月末まで協議を重ねていった。このような経過をたどってできたのが「帰ろう山古志へ 山古志復興プラン」である。

### 5-3 10 年間、寄り添いながら住民をサポート

山古志地域では、震災直後から 2014 年現在までの 10 年間、住民に寄り添いながらサポートする支援者がいる（2015 年現在も継続している）。その支援者は、避難所ではボランティア、仮設住宅では生活支援相談員、山古志に戻ってからは地域復興支援員と立場を替えながら、住民に寄り添い続けている。

ここからは、筆者の回想録的に、震災直後からの経過を辿っていきたい。

2004年10月25日、長岡市社会福祉協議会で長岡市災害ボランティアセンターが立ち上がった。筆者は、たまたま長期間ボランティアできる環境にあったので、運営側のスタッフに回ることになった（後に長岡市災害ボランティアセンター山古志班のコーディネーターになった）。そんな頃、山古志の住民が長岡市に避難してきているとの情報が入り、長岡市内に設置された山古志村役場の現地対策本部がある新潟県長岡地域振興局を訪ねた。そこで、役場の職員と話し合い、長岡市災害ボランティアセンターで山古志の避難者のサポートをしていくことが決まった。翌日には、災害ボランティアセンターのなかに山古志班が設置され、避難者のサポートを進めていった。まずは、7箇所ある避難所にボランティアを送ることからはじめた。当初は、避難所の名簿作り、物資の受け入れなどが主な活動だった。そして、避難所の住民の大移動があった後は、住民自治による避難所運営のサポート、高齢者、障がい者などのケア、仮設住宅への入居サポートなどを行っていった。

山古志班が設置され1週間も経たずにボランティアとして訪れてくれたのが、現在でも山古志地域において地域復興支援員として活躍している井上洋さんと佐野玲子さんである。当時、井上さんは大学生、佐野さんは家庭の主婦をやっていた。ふたりともボランティア経験はないものの、避難所運営のリーダー的な存在として、避難所閉鎖まで献身的にボランティア活動をしてくれた。佐野さんは、三ヶ地区（池谷集落、大久保集落、檜木集落）が避難する長岡大手高校済美会館の担当だった。佐野さんは、これをきっかけに三ヶ地区を10年間サポートし続けることとなる。震災直後に池谷集落を訪れ、2012年にも再度訪れた熊本大学の徳野貞雄教授が「地域復興支援員が、集落から出た人ひとりひとりのことを詳しく知っていて驚いた」という感想を筆者に語ってくれたことがあったが、その背景には、佐野さんの長年の献身的なサポートがあったことは言うまでもない。

仮設住宅入居後は、長岡市災害ボランティアセンター山古志班を山古志災害ボランティアセンターに変え、山古志の住民が暮らす仮設住宅の一面に山古志村社会福祉協議会と一緒に事務所を構えた。2005年1月から、ボランティアスタッフの数名が、生活支援相談員（市町村の社会福祉協議会に雇用され仮設住宅の住民生活のサポートをする役割）として雇用され、社会福祉協議会の職員とともに住民のサポートを行うこととなった。筆者もこの生活支援相談員の一人に加わった。しかし、筆者は、4月で生活支援相談員を辞めて、中越復興市民会議の立ち上げに参画していくこととなったため、仮設住宅のサポートは、ほとんど行っていないに等しい。以降、スタッフの入れ替えによって佐野さん、井上さんが生活支援相談員となり、この二人を中心に仮設住宅のサポートが行わ

れていくこととなる。そして、その後、帰村がはじまってからは、帰村した住民のサポートと仮設住宅に残る住民のサポートを同時に行い、全ての住民が帰村してからは、地域復興支援員として、住民の見守りから地域づくりまでと多岐にわたるサポートを継続して行っている（表補 5-2）<sup>2)</sup>。このような献身的なサポートを長年継続して行ってきたこともあり、住民の彼らに対する信頼は「絶大だ」。住民は「ボラセン（復興支援員がいるところ）に行けば何とかなる」と異口同音に口にする。私は、この二人のサポートは「地域づくりの足し算と掛け算」の究極の姿であると考えている。

表補 5-2 生活支援相談員、地域復興支援員の多岐にわたるサポート

<p><b>【仮設住宅での支援】</b>  <b>集会所を利用したお茶会、誕生会、健康体操などのサロン活動、訪問による見守り活動、高齢者を中心とした引っ越し、片付けの手伝い、生活相談業務、ボランティア、支援イベント、支援物資のコーディネート、住民活動の支援および企画参加、仮設住宅環境整備（プランター花植えなど）、高齢者を中心とした送迎など</b></p>
<p><b>【山古志での支援】</b>  <b>帰村世帯表の作成による状況把握、訪問による見守り活動、地域活動の支援および企画、生活相談業務、ボランティア、支援イベント、支援物資のコーディネート、高齢者を中心とした送迎など</b></p>
<p><b>【罹災者公営住宅での支援】</b>  <b>訪問による見守り活動、生活相談業務、送迎、ボランティア、支援物資のコーディネートなど</b></p>
<p><b>【各関係機関との連携】</b>  <b>長岡市山古志支所（各課、各分室）との連絡調整会議、山古志地域民生委員協議会での情報交換、支所保健師、派出所との連絡情報交換会議、生活再建相談会および地区別懇談会への参加、協力、各機関共通認識のフォロー世帯数の作成など</b></p>
<p><b>【外部機関との連携および調整】</b>  <b>各種情報提供、調査協力、取材協力、視察協力など</b></p>

#### 5-4 震災当日から帰村まで

震災当時、池谷集落の区長だった青木幸七さんのインタビューをもとに池谷集落の震災直後からこれまでのプロセスを紹介したい。

10月23日、17時56分、中越地震がおきた。池谷集落では、複雑骨折をした怪我人がいた。そこで、道路が壊れていたため、池谷から役場まで歩いて情報を伝えにいった（21時30分発、23時30分着）。峠を越えた桂谷集落（竹沢

地区)まで行ったら池谷に比べ被害が少なく、地区によって被害状況が違うことを認識した。その後、2日間、屋外で避難し、3日目に長岡市の長岡大手高校の体育館に避難した(長岡市内も地震の被害があり、多くの市民が長岡市立の小・中学校に避難していた。そのため、新潟県立の高等学校の体育館等が山古志の避難所として開放された)。ヘリコプターでの避難のためひとりあたりのスペースが限られ、身の回りのものを十分に持っていくことができず着の身着のままの避難であった。先行きが見えず、皆不安な様子だった。また、手持ちのお金の余裕もなく、子供たちに何か買ってあげることもできない状況だった。そこで、何かあった際に使おうと思って用心のために蓄えていた神社会計から、一世帯当たり10万円を配ることにした。ここで集落がまとまったような気がしている。約10日後に避難所の住民の大移動があり、三ヶ地区の住民は、長岡大手高校済美会館にまとまった。これによっても集落のまとまりができた気がする。

仮設住宅には避難所の皆が仮設住宅に移ったのを確認して最後に移った。やっと手足が伸ばせる状態になり、ほっとした。三ヶ地区は、陽光台応急仮設住宅Aにまとまって入ることができた。仮設住宅の生活が落ち着いた頃、村に帰ることができるか不安になった。集落が山古志の端っこなので、果たして3年間で戻れるかどうか不安になっていた。また、その年の豪雪が更に不安を増幅させた。池谷集落に雪の処理にいくたびに、1件、1件の家が、雪の重みでつぶれていくのをこの目でみて不安になった。仮設住宅では、絶えず集落の皆で集まり、村に帰る、帰らないの話をしていた。そして、暇があれば、檜木、大久保の住民も一緒になってお茶のみをしていた。仮設住宅で檜木、大久保の人たちとの親しくなった。2005年1月には、三ヶ地区合同でさいの神(集落の祭り)を行った。

村に帰る、帰らないの最初のアンケート(2004年12月)では、帰りたい世帯が27世帯あった。それが冬を越すと15世帯に、そして、最終的に13世帯になった。池谷集落に一番早く戻った人は、2007年8月に戻った。仮設住宅に集落の入居者がいなくなったことを確認して2007年12月に戻った。集落に戻ったのは自分が最後だった。

2007年12月、池谷集落に13世帯が戻って以降、どんな村づくりを行ってきたのかを①営農組合の設立、②かぐら南蛮保存会の設立、そして、③集落を離れた人との関係と集落の連携にポイントを絞って、先ほど同様、青木幸七さんのインタビューをもとに紹介したい。

## 5-5 営農組合の設立

震災前から池谷集落は、過疎化・高齢化が進んでいた。これを防ぐためには「年をとっても働けるところ、稼げるもの」が必要だと思っていた。震災後、この過疎化・高齢化が加速した。そこで、少しでも多くの世帯が戻ってきてほしいとの思いから、池谷に帰って生きる楽しみは何かを考え、出した答えが「農業」だった。しかし、家も農作業小屋も全て壊れ、農機具も壊れていた。個人では住宅再建だけでも大変で、そのうえ個人で農業の再建をすることは難しいと思った。そこで、組合を立ち上げることにした。

営農組合のことは、仮設に3年いることがわかった時点で考えていた。仮設でほかの住民に組合設立のことを話したが、個々の住宅再建が心配で、あまりほかの住民は話にのってこなかった。村に帰ってからは、話が早く、2回の会合で組合設立が決まった。仮設での3年間は、池谷の田んぼは、休耕田扱いにして配分金をもらい蓄えていた。中山間地域直接支払のお金もプールしていた。

2010年に営農組合歩夢南平<あゆむなんぺい>を設立した。池谷の名前を付けなかったのは、近隣の久保、檜木集落の住民が入りづらいだろうと思ったから。昔のこの辺一帯の呼称の「南平」をつけた。組合設立の立ち上げと機械購入で4000万円かかった。このうち75%は、新潟県中越大震災復興基金の農林水産業対策事業「地域営農活動緊急支援」の事業で充当し、残り25%は、仮設の三年間の蓄えを充当したので、個人負担はなかった。その後の運営も順調にしている。

組合では、農業機械を共同で保有し、農家から受託料金をもらって田植え作業、稲刈り作業をしている。田植え後から収穫までの草取りや水管理は各自で行っている。年をとってからも続けられる「生涯現役農業」のかたちができたと思っている。あと、収穫が終わったあと、全ての組合員と家族全員で懇親旅行に行っている。また、組合の機会のオペレーターが年をとったので、若手に引き継ぐための講習会を行っている。

この営農組合について、集落の住民はこのように語る。78歳女性のAさんは「組合があって助かっている。80歳近いうちのおじいちゃんは、杖をつきながら毎日田んぼの水を見に行っている。懇親旅行も楽しい」。52歳男性のBさんは「組合形式にしたのは良かった。他の仕事を持っている人には助かる仕組み。今は若い世代もかかわっており、世代交代を進めている」。集落を離れ小千谷市内に住む66歳男性Cさんは「組合があるから集落から離れていても農業が続けられている。最初からありがたいと思っている。助かることは機械を自分で調達しなくて良いこと」という。

## 5-6 かぐら南蛮保存会の設立

1995年、長岡市内の市場関係者が、かぐら南蛮（山古志の特産の野菜で、ピーマンよりひとまわり小さいコロッと太った唐辛子）を食べ、なぜ出荷をしないのかと言われたことをきっかけに細々と出荷をするようになった。それまでは、畑の隅で5~10本程度を栽培し、大根付けの薬味に使っていた自家用野菜だった。最初出荷したら苗1本からできたかぐら南蛮が1000円で売れた。これは米よりも良いと思っていた。

震災後、かぐら南蛮の問い合わせが増えた。また、震災の翌年、NHKの昼の番組で紹介してもらったことで全国から問い合わせがきた。そこで、良い品物を出荷したい、種とりを自分たちでしたい（山古志在来種にこだわりたい）、農薬をおさえて作物を育てたいという気持ちから「かぐら南蛮保存会」を2010年に立ち上げた。

保存会には、山古志全域に30名の会員がいる。多い人では、2000本の苗を育てている。私は、3畝（1畝は、約10m×10m、1反の10分の1）に550本の苗を育てている。およそ40万円の収入になった。米は1反で8俵、収入はおよそ14万円、米よりもはるかに収入が良い。あと、かぐら南蛮の良さは、作物が軽いこと、そして、収穫時期は7月から霜が降りるまでと長期間できること。これも年をとってからも続けられる「生涯現役農業」のかたちだと思っている。これまで農業をやっていなかった人が栽培をはじめめるケースも増えている。

このかぐら南蛮保存会について、集落の住民はこのように語る。78歳女性のAさんは「青木幸七さんとかぐら南蛮づくりを震災前からずっとやっていた。震災後もきらさずようにやっていた。仮設住宅でも畑でかぐら南蛮を栽培していた。好きでやっていた。孤独ではなかった。張り合いがあった。友達もいた。かぐら南蛮は収入になるので助かる。今年は、私が100本、おじいちゃんが150本の苗を植える」という。

## 5-7 集落を離れた人との関係と集落の連携

震災前34世帯だった集落が、今は13世帯になった。しかし、集落を離れた21世帯のうち、16世帯の住民は、山古志から比較的近い長岡市、小千谷市（車で20分位でこれる距離）に住んでおり、ほとんど毎日、農作業をしに集落に通ってくる。あとの5世帯は、遠いところに住んでいるため、集落を毎日訪れることはないが、年に数回、山菜取りや集落の祭りなどに顔を出してくれる。日中は、震災で人口が減った気がしない。夜は寂しいけどね。

地域復興支援員の佐野さんが、年に1回「ふさんこって会」（「ふさんこって」



は山古志の方言で「久しぶり」という意味を指している言葉)を行って来てくれる。ふさんこって会では、震災当時の三ヶ地区の住民を対象に、集落に残った人も離れた人も一緒に、食事をしたり、カラオケをやったり、温泉に入ったりする。これは、佐野さんの提案から始まっている。避難所から仮設住宅ですっとお茶のみ会を継続し、住民ひとりひとりと顔のみえる関係をつくっていた佐野さんだからこそできた。

このふさんこって会のような佐野さんの地道な取り組みによって、2011年に三ヶ地区合同の盆踊り大会ができた。実は、震災によって世帯数が減ったため近隣の集落と一緒にになりたいという思いがあった。しかし、難しかった。三ヶ地区の集落は、池谷が13世帯、檜木が12世帯、大久保が12世帯といずれも世帯数が少なく集落単独では盆踊りができなかった。そこで、佐野さんが三ヶ地区合同の盆踊り大会を提案してくれ、皆の意見がまとまった。これを自分が言い出したら、まとまらなかったらどうだろう。また、あいつが変なことを言い出したとなってしまう。

また、2012年に三ヶ地区から東京に出て行った人たちが三ヶ校友会をつくった。会員は250名いる。4月の第2日曜に総会をやり、総会后、同級会をやっている。2012年からは、8月15日に牛の角突きをみて、三ヶ地区合同盆踊り大会に参加するバスツアーをしている。今の盆踊りは、震災前より盛り上がっている。子供たちに盆踊りの音頭の指導もしている。

この集落を離れた人との関係と集落の連携について、集落の住民はこのように語る。78歳女性のAさんは「ふさんこって会は、佐野さんが企画して、気軽に声をかけてくれる。集落を離れた人も気兼ねなくきている。皆に会えてうれしい。盆踊りは本当ににぎやか、うちには親戚が20人位集まる。佐野さんは、10年ずっと近くに来てくれた。支所に行くより佐野さんに聞けば何でもわかる。会えば必ず声をかけてくれる。声をかけてくれるだけでうれしい」。52歳男性のBさんは「集落を離れた人との関係は良い。道普請も一緒にやってもらっている。盆踊りは、外とのつながりもできる。その日は本当に村がにぎやかになる。佐野さんは、面倒見が良く、気安く接してくれる。村の年寄が元気になった。我々が動くきっかけをつくってくれる。最初は面倒だと思うが、やってみて皆に喜ばれることで、やりがいにかわり、活動が継続していく。動けば、また新たな考えが浮かんでくる」。集落を離れ小千谷市内に住む66歳男性Cさんは「池谷にいと心が落ち着く。池谷には、農作業のほか、道普請、締め縄ない、蕎麦打ちに来ている。集落に残った人は、気軽に声をかけてくれる。声をかけてくれるのがうれしい。お互いに言い合える関係になっている。影で言われるといやだが、そんな関係ではない」。40歳男性Dさんは「佐野さんの力は大きい。我々の後押しをしてくれる。よそ者が外の目線から発言してくれるのがありが

たい。合同盆踊りに対して最初は批判もあった。しかし、やってみたら文句を言っていた人も参加してくれた」という。

## 5-8 「復興した」という理由（わけ）

青木幸七さんに「池谷集落は復興したと思いますか」と問うたところ、こんな明快な答えが返ってきた。「2013年に区長が世代交代した。今後、40～50代の世代の5名が交替で区長をまわしていくことに決まった。次の世代を担う人たちが今後は自分たちでやろうと言ってくれたことが復興の証、だから、池谷は復興したといえる」。

この世代交代までの経過は、村の今後について60～70代が会合を開いて相談をしており、その人たちが青木さんに相談にきた。その時、青木さんは「若い人を信じてみよう。若い人に投げかけてみよう」と答えた。その時の思いを後に青木さんはこう語っている。「若い世代を信用せずに、バトンを渡すという考えは間違っている。そして先輩は、若い人たちの足を引っ張るようなことをしてはダメだと思う」。

この池谷の復興と世代交代について、集落の住民はこのように語る。78歳女性のAさんは「今の池谷の状態が一番良い。胸が晴れ晴れする。13世帯、皆元気。ちょうど良い交代時期。若い人は若い人なりの考えがあるので昔と比べてはいけないと思う。あと幸七さんが震災以降、頑張った。なかなかできないことと思う」。52歳男性のBさんは「盆踊りをしたとき、復興したなと感じた。昔に戻ったような気がした。若い人で区長をまわすことについて、すぐに返事をした。結局はだれかが引き受けなければならない。年寄が頼んでくれたことが大きい、きっかけとなった。まずは、5人で5年間まわしてみようと思う。まわすことで、それぞれの意識が生まれ、問題もわかり、次に何をすべきかがわかると思う。伝統ばかりにこだわってはいはダメ。できないものはできない。無理をすることで余計出ていく人が多くなる。伝統と新しいことのバランスが大事だと思う」という。

青木幸七さんは「震災によって池谷は人が少なくなった。これをどう埋め合わせて、次の世代につなげるかが、池谷の復興の課題だと考え、この課題を全ての人が自分事として考えることが大事だと考えた」という。この全ての人が自分事として考えることができたことを象徴している出来事が世代交代であったのであろう。そう考えると「復興した」という理由（わけ）は「全ての人が自分事に考えることができた」ことにあるといえる。

## 5-9 池谷集落の取り組みから学ぶべきもの

筆者は、池谷集落の取り組みに学ぶべきものがあると考えている。その学ぶべきポイントは3つある。まずは、役場が、住民の思いを受け止めていたこと。住民の思いをもとにビジョンをつくり、ビジョンに向かって住民や関係機関との協働で取り組みを進めていた。ここでは詳しく紹介できなかったが、役場職員は、住民ひとりひとりに向き合いそれぞれの住宅再建を親身になってサポートしていた。また、新潟県は、役場の立て直し、復興プランの作成、国との交渉などで役場をサポートしていた。加えて、国は、国道291号線の直轄工事のみならず、「帰ろう山古志」の実現に向け最大限のサポートをしていた。

次に、10年間にわたり住民に寄り添い続けた支援者がいたこと。地道なサポートによって住民の信頼を得るだけでなく、住民ひとりひとりと顔の見える関係を構築していた。その地道なサポートが、住民ひとりひとりを支え、時には、住民だけでは為しえない集落を離れた人との関係や集落の連携をつくり出していた。

そして、最後に、住民自らが、課題に立ち向かっていたこと。震災によって過疎化・高齢化が急速に進んだ状態（課題）に向き合い、10年間の様々な模索や葛藤を経て、最後には、住民ひとりひとりが、課題を自分事として考えていたことである。



## 補論 6 個人を開き，集落を開き，地域を開く

### 6-1 エピソード 1

足湯ボランティアをご存じだろうか。阪神・淡路大震災ではじまり，新潟県中越地震，そして，東日本大震災に受け継がれているボランティア活動だ。写真1のように，被災者は足を湯につけ，ボランティアが手をマッサージする。体が温まり，手と手のふれあいによって，自然と被災者の心が開き，素直な気持ちを話してくれる。そして，話を聞いてもらえたことで被災者の心が軽くなる。ここでの被災者の言葉を「つぶやき」と呼んでいる。

福島第一原発事故に伴う郡山市内の避難所でも足湯ボランティアが活躍した。そこでの避難者のつぶやきを紹介しよう。「ああ，温泉の香りいいねえ。こうやって話を聞いてもらおうと心が楽になる。私は，相手のテンションに合わせるようにしているの。元気のある人には元気に。気持ちが下がっている人には私も合わせてね。私もいろいろ大変だったの。乳がんだったりしてね。でも私が，明るくしてなきゃね。頑張ってしまうのよね。あ〜こうして話を聞いてもらうのが本当にうれしい。あら，足が柔らかくなった（50代女性）」<sup>1)</sup>。



写真 1 足湯ボランティアの様子

## 6-2 エピソード2

筆者が、山古志災害ボランティアセンターで避難所支援をしていた頃、ある福祉関係者からこの言葉をかけられた。「このままだと、年寄が歩けなくなってしまう、あのおばあちゃん、山古志では畑も田んぼもやっていたのに、今では横になったきりで、自分の食事の支度さえできない」。この言葉をかけられるまでは、被災者は、着の身着のまま故郷を離れ可哀そうだ、できることは何でもお手伝いしようと考えていた。言葉をかけられた後、他のボランティアと話し合い、今後のボランティア活動の方針を「できることは被災者自身で、できないことは一緒にやろう」に決めた。あと「困っていることは何ですか」ではなく「どんな暮らしをしていましたか」と声をかけることにした。

そんなことから、山古志のおばあちゃんから郷土料理の笹団子づくりを教えるイベントができた。おばあちゃんは、ボランティアに笹団子の作り方を教える。ボランティアは、笹団子の作り方を習い、できた笹団子をおいしく食べる。お持ち帰りもOKだ。ボランティアからは「おばあちゃんすごい」、「笹団子おいしい」の言葉が自然とかけられる。その言葉に、おばあちゃんはこう答えていた。「まだまだ若い人には負けていけないね、年寄も元気でいなきやいけないね」。



写真 2 笹団子づくりの様子

### 6-3 エピソード3

中越復興市民会議のはじめての移動井戸端会議で旧小国町法末集落を訪ねた。ここで、震災前から取り組んでいた小学校の廃校を活用した民宿施設の話が聞けた。「震災前から過疎化・高齢化が進むなかで、集落では廃校を活用した都会との交流を行っていた。都会の子どもがいっぱいきていた。交流が、集落の元気の源だった。住民は、田植えから稲刈りまでのグリーンツーリズムにかかわり、作業が終わった後の交流が何よりも楽しみだった」。

中越復興市民会議では、震災で壊れた民宿施設の再開のため、まずは、法末まちあるきツアーを行った。ボランティアと住民が集落を一緒に歩き、地域の宝を見つけだす取り組みだ。「この花は何という名前ですか」、「この神社はいつ建てられたのですか」という質問に、住民は誇らしげに答えている。暑い夏の日だったので、昼食は、流しそうめんとおにぎり、勿論、自慢の野菜も沢山そろっている。「キュウリ最高」、「こんなおいしいおにぎり食べたことない」、「自然のなかの流しそうめんは格別」という言葉があちこちで飛び交っている。それを見ている住民は、また誇らしげだ。まちあるきツアーの最後は、まちあるきでボランティアが気づいた地域の宝を住民に披露するワークショップを行う。そこで住民はこう答えていた。「ここには良いところなど何もないと思っていたけれど、よその人からみてもらうと宝は一杯あるんだね。我々が、この地域を守っていかなくちゃね」。



写真 3 まちあるきの様子

#### 6-4 個人を開き、集落を開き、地域を開く

なぜか、どのエピソードにも被災地独特の悲壮感がない。なぜなら、被災者もボランティアも皆、笑顔だからだ。筆者にはこの三つのエピソードがだぶってみえる。人と人との出会いが、互いを元気にしている。ここでは、支援される、支援するという立場もなく、個人と個人が互いに心を開いている。そして、開いた人間同士が、互いのエネルギーを交換するかのようになり元気になる。筆者は、ここから「開くこと」が大切なことに気づいた。閉じていては、エネルギー交換は生まれない。

それでは、開いた状態とはどんな状態を指すのだろうか。筆者は、支援者が被災者の顔をつくりだすと考えている。支援者がかわいそうな被災者という顔を作り出し、その顔を固定化させる。ここでは、被災者はかわいそうだ、だから、支援者が助けてあげなければならないという関係が成り立ち、被災者は常に受け身で、いつまでたっても「支援をしてくれてありがとう」というほかない。これでは、被災者は心を開き止めてしまう。

これは、山古志災害ボランティアセンターであの言葉をかけられる前の筆者たちの姿だ。まさに、支援者が被災者の顔をつくりだした。その結果が、横になったきりで心を開き止めたおばあちゃんの姿だ。おばあちゃんは、箸の上げ下ろしまで手伝ってくれるボランティアにありがとうというしかなかった。しかし、震災前までは畑も田んぼもやっていたのだ。震災前のおばあちゃんには、畑や田んぼでできた野菜や米を隣近所や親せきにおすそわけして皆に喜ばれていた被災者とは別の顔があったはずだ。筆者を含むボランティアは、この本来の顔の存在に思いを寄せず、かわいそうな被災者という顔をつくりだしていた。

三つのエピソードを思い返してみよう。いずれも、ボランティアは、被災者の日常の暮らしぶりに思いを寄せ、本来もっていた顔を引き出している。足湯ボランティアでは、他人を気遣い、気丈にふるまうお母さんの顔、笹団子づくりでは、料理が得意なおばあちゃんの顔、法末まちあるきでは、集落の自然や歴史、暮らしぶりを誇らしげに語る住民の顔を引き出していた。そして、ボランティアは、顔を引き出すと同時に、話を聞くという行為によって、個人の存在を認めている。また、ここでは同時にボランティアも被災者に存在を認められている。「あ〜こうして話を聞いてもらうのが本当にうれしい」の言葉は、私のことを聞いてくれる「あなた」という存在がいて良かったということを伝えようとしている。

開いた状態とは、個人と個人が互いの存在を認め合っている状態を指すのではないか。一方、閉じた状態とは、個人と個人が互いに無関心、もしくは、ある思い込みのなかで互いの顔をつくり、その固定化された顔で付き合いをして



いる状態ではなかろうか。これは、過疎化・高齢化に悩む農山村の地域づくりの場面でも同様であろう。この場合の閉じた状態の例をあげれば、都会の人と農村の人が互いに無関心、もしくは、農山村の住民はかわいそうだと思い、助けてあげなければならないと思いついでいる支援者と自分たちでは何もできないと思いついでいる住民が固定化された関係で付き合いをしている状態（いきなり掛け算のサポートをした場合と酷似している）をあげることができる。

10年間の復興プロセス（補論2，図補2-1）を思い返してほしい。そのプロセスは、個人の主体性の醸成からはじまった。まずは、住民の日常に寄り添い（足湯ボランティアをイメージしてほしい）、外部とのつながり、成功体験、共通体験を重ね（笹団子づくり、まちあるきをイメージしてほしい）、住民の主体性を引き出し、その後、集落の将来ビジョンづくりと実践と、地域単位の連携意識の醸成、地域復興交流会議の開催、地域単位のネットワークの立ち上げ等を進め、つぎに、地域の将来ビジョンづくりと実践を、地域経営の仕組みづくりを地域単位のNPO法人の設立等によって進めてきた。このプロセスで大切なことは、先ほどの気づき、すなわち、常に「開く（開いていく）こと」である。

これまでの復興プロセスでは、この「開くこと」を繰り返してきたにすぎない。まずは一番小さな単位の個人を元気にすることにアプローチした。そこで、開くことが大切なことに気づき、その気づきを集落に応用し、またその気づきを地域に応用してきたにすぎない。個人が開き、開いた個人が増えることで集落が開き、開いた集落が増えることで地域が開く。そして、開いた個人、集落、地域同士が、互いのエネルギーを交換するかのようになり元気になっていった。今後、この気づきのもと、より大きな単位を開き、より大きな単位同士が、互いのエネルギーを交換することで元気になっていくのであろう。

これまでのプロセスをつくりだしてきた原理はごく簡単だ。とにかく開くこと、そして、開く単位を小さな単位から少しずつ大きくしていく、ただそれだけだ。ただし、いきなり大きな単位を開こうとしても難しい。なぜなら、分子と原子の関係と同じで、地域は集落の結びつきで成り立ち、集落は個人の結びつきで成り立っている。大きな単位を開くためには、まずは一番小さな単位、すなわち、個人を開いていかなければならない。

開いた状態とは、個人と個人が互いの存在を認め合っている状態であった。そのように考えるならば、災害復興や農山村の地域づくりは、何も難しいことではない。いきなり災害復興や人口減少の課題を解決しようとする必要もないし、課題解決のための復興計画や集落再生計画がなければ進まないものでもない。災害復興や農山村の地域づくりは、地域の課題や魅力に気づいた「あなた」が、心を開き、互いの存在を認め合うことからはじめれば良い。閉じていては、エネルギー交換は生まれにくい。



## 補論 7 サンタクルーズと荒谷 地域復興における 足し算の支援と掛け算の支援

同じ中越地震の被災地なのに、なぜに復興に向け活発に動き出す地域と動き出せない地域があるのか（手法、関わる人は違っても、等しく支援の手は差し伸べられているのにもかかわらず）。「支援に関わる人が誰であれ、どこの地域であれ、うまく地域復興を進めていく手法はないものだろうか」とのモヤモヤを抱きながら、アメリカに旅立った。サンタクルーズにおける物語復興の手法を見聞きすることによって、何かのヒントが見つかり、このモヤモヤがはれるのではないかと期待して。

「シビックリビングルーム（市民の居間）」という合言葉が、帰国後しばらく私の脳裏に残り続けた。「本気で付き合える仲間づくり」は、旧川口町荒谷集落（現在長岡市）の地域復興の合言葉である。荒谷集落は、この合言葉が生まれてから、地域復興に向けた取り組みに対する意識が随分変わってきたという。最近、実験的に都会との交流を始めたが、常に皆がこの合言葉を意識しているようだ。交流の後には必ず、今回の取り組みが「本気で付き合える仲間づくり」であったかと振り返るようだ。荒谷地域の合言葉が生まれるまでの経緯を振り返ってみる。復興に向けた地域懇談会開催、復興制度に関する説明会、まちあるき、まちあるきの振り返り、賽の神（地震後中断されていた祭）の再開、地域づくり学習会、地域活動計画づくりワークショップ（計5回）である。最終のワークショップで「本気で付き合える仲間づくり」の合言葉が生まれてくる。サンタクルーズでの合言葉が生まれるまでの経緯を振り返ると、ボランティアの支援による仮設店舗「パビリオン」の設置、その中での自然発生的な話し合い、バイ・サンタクルーズキャンペーン、300回を超えるワークショップであった。

両者は、歴史、文化という背景、そして、法制度、行政の仕組みといった諸条件が全く異なる。また、過疎化・高齢化に悩む中山間地と郊外型大型店舗化か商店街再生かという葛藤のなかで生き残りをかけたダウンタウン（商店街）とでは比較のしようもない。だが「シビックリビングルーム」と「本気で付き合える仲間づくり」がダブって見えてくる。合言葉が生まれたことによって飛躍的に復興が進んだとは言わないが、どちらも、合言葉が出来た後、復興に向けた取り組みに迷いがなくなったように見える。サンタクルーズと荒谷の事例から、地域復興における支援には、「足し算の支援」と「掛け算の支援」の2つの段階があるのではないかと考えるようになった。「動き出せない地域」とい

うのは、災害によって（もしかしたら災害前から）、マイナスであったの  
はいか。そこにいくら「掛け算の支援」をしてもマイナスはマイナスのまま。  
だとすれば、掛け算の支援をする前に「足し算の支援」を積み重ねて、  
地域をプラスにすることがまず必要なのではないか。そう考えるに至った。  
地域がマイナス、どうにも論理的な表現ではないし、何がマイナスなのか  
という主語が「目に見えるもの」として捉えにくい。それでもあえて「  
地域がマイナス」と表現したい。荒谷集落の場合、いわゆる中山間地である。  
杉万は<sup>1)</sup>、中山間地の疲弊の原因として、閉塞性、保守性、依存性とい  
った地域の体質を指摘する。荒谷集落も例外ではなく、このマイナス体  
質を持っていた。マイナスだった地域がプラスに転換したことの証が「  
合言葉が生まれる」ということなのではないか。これが復興熟度の一つ  
の物差しになるのではないか。マイナスの状態に何かを掛けてもマイ  
ナス（地域は動かない）である。様々な学識経験者・コンサルタント  
が、中越復興に対して提言する、都市との交流、グリーンツーリズム、  
農産品のブランド化等は、すべて掛け算の支援だと思う。復興熟度  
が高まっているのに、ひたすら掛け算の支援をしても、地域が動き  
出すことはない。

筆者は「復興とは『問い直し』だ」と考えている。成長社会から成熟  
社会へと時代が変わるなか、我々がずっと信じてきた科学的合理主義、  
市場原理主義、個人主義といった既成の価値観を問い直すべき時に  
きているのだと思う。中越に限らず、既成の価値観の金属疲労とい  
う「目に見えない災害」によって社会全体がマイナスになっているよ  
うに見える。足し算の支援とは、既成の価値観で見えづらくなっ  
ている自己の本質を問い直すお手伝いだと思う。中越ではこれを「  
よりそう」と表現する。それは、自己の本質を問い直すときに、他  
者の存在が必須だと考えるからだ。他者との関係性による何らか  
の影響（違いの認識、閉じた存在から開いた存在への変化等）によ  
って、初めて自己の本質を問い直すことが出来るのではないかと思  
うからである。「問い直し」、そういえば、ダウンタウンの合言葉  
は「シビックリビングルーム」であった。決して「金儲け」ではな  
かったようだ。

## 引用・参考文献

### 第1章

- 1)新潟県,「平成16年新潟県中越大震災における被害状況について(最終版)」, 2009.
- 2)新潟県,「新潟県中越大震災復興計画【第二次】」, 2008.
- 3)中越防災安全推進機構他(2015),中越地震から3800日復興しない被災地はない, pp.194-199, ぎょうせい.
- 4)中越防災安全推進機構他(2015),中越地震から3800日復興しない被災地はない, pp.101-102, ぎょうせい.
- 5)宮本匠(2011),復興の目標とは何か 災害復興における物語論と外部支援者の役割について, 博士論文, pp.16-30.

### 第2章

- 1)国土審議会政策部会集落課題検討委員会,集落課題検討委員会中間とりまとめ, pp.1-3, 2010.
- 2)中林一樹他,新潟県中越地震の災害特性と復興課題,地域安全学会梗概集 NO,16.p.37, 2005.
- 3)復興評価・支援会議,中越地震に関わる復興支援の中間評価および今後の課題, p.4, 2010.
- 4)新潟県,新潟県中越大震災復興計画【第二次】, p.4, 2008.
- 5)青田良介他,災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察,地域安全学会論, NO,12, pp.1-10, 2010.
- 6)宮本匠,災害復興のアクションリサーチ,災害復興におけるナラティブの協働構築-木沢集落の復興過程,博士論文, pp.69-83, 2011.
- 7)吉川肇子他,技術的安全と社会的安心,社会技術研究論文集 Vol.1, pp.5-7, 2003.
- 8)総務省地域力創造グループ過疎対策室,新たな過疎対策の推進に向けて-新たな過疎対策(ソフト対策)の推進に向けての研究会報告書-, p.9, p.106, 2010.
- 9)総務省自治行政局過疎対策室,平成21年度版過疎対策の現況, pp.109-111, 2010.
- 10)財団法人新潟県中越大震災復興基金HP,  
<http://www.chuetsu-fukkokukikin.jp/>.
- 11)フレンドシップ木沢,木沢・峠地区復興デザイン策定事業計画書, p.2, 2009.
- 12)宮本匠,現代社会における災害復興に関する研究,修士論文, 2008.

13)上村靖司他, 地域復興における熟度評価の試み, 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集, pp.21-22, 2009.

14)総務省HP, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000205808.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000205808.pdf).

### 第3章

- 1) 澤田雅浩他(2013), 新潟県中越地震からの復興状況について, 日本災害復興学会大会 (2013・大阪) 論文集, pp.58-61.
- 2) 澤田雅浩他(2014), 新潟県中越地震後の地区・集落の変化とその要因に関する一考察, 日本災害復興学会大会 (2014・長岡) 論文集, pp.112-115.
- 3) 新潟県中越大震災復興検証調査会(2015), 新潟県中越地震の復興とは, 新潟県中越大震災復興検証報告書, pp.515-521
- 4) ビヴァリー・ラファエル(1989)(石丸正訳), 災害の襲うとき - カタストロフィの精神医学, pp.160-194, みすず書房.
- 5) 小田切徳美(2013), 日本における農村地域政策の展開, 第 63 回地域農林経済学会大会講演 I, pp.463-472.
- 6) 田村圭子他(2001), 阪神・淡路大震災からの生活再建 7 要素モデルの検証, 地域安全学会論文集 No. 3, pp.33-40.
- 7) 菅麿志保他(2003), 災害復興公営住宅団地におけるコミュニティ運営と居住者の復興感, 地域安全学会論文集, No. 5, pp.245-250.
- 8) 照本清峰(2014), 地域復興の構成概念に関する一考察, 日本建築学会計画系論文集, 第 79 号, pp.2809-2817.
- 9) 藤井禎介(2009), ローカル・ガバナンス - 予備的考察 - 立命館大学政策科学会『政策科学』16 巻特別号, pp.1-6.
- 10) 小田切徳美(2014), 農山村は消滅しない, p157, pp.136-137, 岩波書店.
- 11) 小田切徳美(2011), 地域ガバナンス論研究室, 明治大学農学部研究報告, 第 60 巻 第 4 号, pp.85-86.
- 12) 社中越防災安全推進機構復興デザインセンター (2008), 平成 20 年度地域復興支援員研修会 - 報告書 - .
- 13) 新潟工科大学(2010), 地域サポート人ネットワークシンポジウム東日本大会・中越大震災 6 周年復興祈念シンポジウム「地域への人的支援を考える～地域復興支援員と集落支援員による集落支援活動～」.
- 14) 過疎問題懇談会(2008), 過疎地域等の集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す～.
- 15) 社中越防災安全推進機構 (2011), 総務省官民連携人材育成普及実証研究事業「地域への人的支援」人材育成プログラム報告書.
- 16) 公益財団法人新潟県中越大震災復興基金ホームページ.

17)岡田憲夫(2014), ひとりから始める事起こしのすすめ, pp.143-158, 関西学院大学出版会.

18)山下祐介/金井利之(2015), 地方創生の正体-なぜ地域政策は失敗するのか, pp289 - 293, ちくま新書.

#### 第4章

1) 稲垣文彦他 (2009), 新潟県中越地震からの復興における中間支援組織の活動の変遷 中越復興市民会議・(社)中越防災安全推進機構復興デザインセンターの事例から, 日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集, pp.7-10.

2) 稲垣文彦 (2007), サンクルーズと荒谷 地域復興における足し算の支援と掛け算の支援, 復興デザイン研究会ニュースレター第4号 (2007.7.13 発行), p7.

3) 杉万俊夫 (2006), コミュニティのグループダイナミックス, p88, 京都大学学術出版会.

4) 中越防災安全推進機構他 (2015): 中越地震から 3800 日 復興しない被災地はない, p206, ぎょうせい.

5) 稲垣文彦他 (2014): 震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質, pp.256-264, pp.64-150. コモンズ.

6) 三橋伸夫他 (1990): 農山村集落における地域資源を生かした活性化対策に関する研究その1-新潟県小国町法末集落の事例, 日本建築学会大会学術講演梗概集 (中国), pp.965-966.

7) 法末集落 (2015): 和 震災復興法末の10年, pp.16-17.

8) 宮本匠 (2011), 添付資料, 博士論文.

9)杉万俊夫, 「コミュニティのグループダイナミックス」, 京都大学学術出版会. p88, 2006.

10)小田切徳美, 農山村再生に挑む 理論から実践まで, 岩波書店. p274, 2013.

#### 第5章

1) 総務省, 「地域おこし協力隊の概要」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000354000.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000354000.pdf).

2)小田切徳美, 「農山村は消滅しない」, p173-174, 岩波書店, 2014.

3)総務省, 「特別交付税措置に係る地域要件確認数(平成26年12月3日現在)」, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000334521.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000334521.pdf).

4)小田切徳美, 「農山村は消滅しない」岩波書店, p165, 2014.

5)稲垣文彦他, 「震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質」コモンズ, pp261-262, 2014.

- 6)小田切徳美,「農山村は消滅しない」,岩波書店, p69, 2014.
- 7)小田切徳美,「農山村は消滅しない」,岩波書店, p156-159, 2014.
- 8)中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会,「中越地震から 3800 日ー復興しない被災地はない」, pp225-226, 2015.
- 9)稲垣文彦他,「震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質」, コモンズ, pp14-31, 2014.
- 10)小田切徳美,「農山村再生に挑む 理論から実践まで」岩波書店, p274, 2013.
- 11)関司直也,「地域サポート人材による農山村再生」筑波書房, p41-42, 2014.
- 12)関司直也,「地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討」農村計画学会誌 32 巻 3 号, p350 - 353, 2013.
- 13)稲垣文彦他,「震災復興が語る農山村再生 地域づくりの本質」コモンズ, p152-165, 2014.
- 14)小田切徳美,「農山村再生 『限界集落』問題を越えて」岩波書店, p42-45, 2009.
- 15)後藤春彦他,「人口減少時代の地域づくり読本」公職研, p249-262, 2015.
- 16)藤沢烈,「社会のために働く」講談社, p166 - 183, 2015.

#### 補論 1

- 1)神野直彦,「地域再生の経済学 豊かさを問い直す」, p.5, 中公新書, 2002.

#### 補論 2

- 1) (公財) 新潟県中越大震災復興基金ホームページ, <http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/>.

#### 補論 3

- 1)新潟県, 新潟県中越大震災復興計画【第三次】, 2011.
- 2) (公財) 新潟県中越大震災復興基金ホームページ, <http://www.chuetsu-fukkoukikin.jp/>
- 3)NPO 法人くらしサポート越後川口ホームページ, <http://npo-kse.com/>.
- 4) 2012 年 7 月 11 日, 地域経営実践事業選定審査会における NPO 法人中越防災フロンティアの発表から.
- 5)長岡市, きょうどう 長岡発 協働のまちづくり事例集, p56, 2012.
- 6)村井雅清, 災害ボランティアの心構え, ソフトバンク新書, pp159-169, 2011.
- 7)稲垣文彦, 新潟県中越大震災から 6 年・被災地の課題と今後の復興支援の方向性について, 日本災害復興学会 2010 神戸大会講演論文集, pp21-24, 2010.



#### 補論 4

- 1) 稲垣文彦, 被災した地域社会が災害復興を通して生活の安心感を形成するプロセスと要因, 日本災害復興学会論文集 NO.4, 2013.
- 2) 公益財団法人新潟県中越大震災復興基金ホームページ 記録・広報事業「震災の記憶」収集・保全支援 事業内容,  
<http://www.chuetsu-fukukoukin.jp/jigyuu/08/002/08-002-naiyou.pdf>.
- 3) 例えば: 長岡市立中央図書館文書資料室編. 新潟県中越大震災と史料保存 (1) 長岡市立中央図書館文書資料室の試み, 2009, 長岡市史双書 No.48.  
矢田俊文・長岡市立中央図書館文書資料室編. 震災避難所の史料 新潟県中越地震・東日本大震災. 2013.3.15 など.
- 4) NPO法人多世代交流館になニーナホームページ, <http://ninani-na.com/>.
- 5) 木籠ふるさと会, <http://yamakoshikogomo.com/>.

#### 補論 5

- 1) 長岡市, 山古志 6 集落の再生の記録, 2008.
- 2) 東洋大学福祉社会研究センター, 山あいの小さなむらの未来—山古志を生きる人々—, p.65, 博進堂, 2013.

#### 補論 6

- 1) ビッグパレットふくしま避難所記」刊行委員会, 「生きている 生きてゆく ビッグパレットふくしま避難所記」, p.46, 2011.

#### 補論 7

- 1) 杉万俊夫, 「コミュニティのグループダイナミックス」, 京都大学学術出版会. p88, 2006.

## 謝辞

本研究に際しては、多くの関係者より大変お世話になった。まずは、震災からこれまで活動をともに歩んでくれた中越防災安全推進機構のムラビトデザインセンターのスタッフの皆さん、また本研究に理解を示し、支えていただいた同機構のスタッフ全員に感謝したい。また、震災当初から、様々な研究に対するアドバイスや協力をいただいた復興プロセス研究会のメンバー、新潟県関係者、各市町村の担当者に感謝を申し上げる。そして、本研究をここまで導いていただいた上村靖司先生、小田切徳美先生、本研究に多角的な視点からアドバイスをいただいた三上善喜先生、中出文平先生、山本麻希先生にお礼を申し上げる。最後に、震災からこれまで、支援活動や研究にご理解をいただき、暖かく見守っていただいた被災地の皆さまに感謝を申し上げる。