

## 4 新潟県中越大震災復興後についての現地調査

西堀喜久夫

日時：2019年3月25日(月)

内容：長岡市山古志支所地域振興課地域振興・防災係長 平澤 東（ひらさわ あずま）氏よりヒアリング、鬮牛場視察、「やまこし復興交流施設・おらたる」視察、村内視察

### 1. 中越地震災害の概要と特徴

2004年10月23日17時56分頃、新潟県中越地方でマグニチュード6.8の直下型地震が発生し、川口町で最大震度7を記録した。震源地と推測される川口町を中心に小千谷市、山古志村、小国町などを含め16市13町村に被害が及んだ。地震によって上越新幹線が脱線した。新潟県の調べによる県内被害は、人的被害が死者68人、重傷632人、軽傷4,163人、建物被害が全壊3,175棟、大規模半壊2,166棟、半壊11,642棟などとなっている。

山古志村は、標高400～200メートルの山間地域で、谷筋に集落が点在している。行政区域は、北は栃尾市、長岡市、西南に小千谷市、東は広神村、守門村に隣接している。冬は日本海からの季節風により大量の雪が降り、積雪は3～4メートルにもなる。おもな産業は、棚田で営まれる米作り、棚田に発達した錦鯉の養殖などであるが、戦後、道路、トンネルの整備が進み、長岡市、小千谷市への通勤者も増加してきていた。人口は、当時2,200人ほどであり、減少が続いていた。そのような中、平成大合併政策による長岡市への編入合併を決定し、2005年4月1日の編入合併に向けて準備が進められていた。このような訳で、震災が起こったときは、山古志村であったが、2005年度からは長岡市として復興事業が行われることとなった。

山古志村は山間地にあり、地震による地滑り、崩落が起こり、河川がせき止められて、家屋が水没するなどの大規模な被害が生じた。震災時の山古志村の世帯数は690、住民登録者人口は2,167人であったが、人的被害は死者5人、負傷者25人、住宅被害は全壊297棟、大規模半壊69棟、半壊204棟、一部損壊103棟、計673棟であり、ほとんどの住宅が被害を受けたことになる。産業被害は、水田崩落、錦鯉の死亡17万6,400匹、野池や棚池、越冬用ハウスの損壊、牛舎の倒壊などによる牛の死亡114頭など地域に大きな打撃を与えた。

長岡市への全村避難、仮設暮らしとなった山古志村は、当時の長島村長による「山古志に帰ろう」という標語を掲げ、全国から一躍注目され、共感呼んだ。山古志村は、実際は長岡市に合併することになっていたのであるが、他の市町に比べ全国からの義援金も多かった。

中越地震災害の特徴は、日本の典型的な中山間地での地震災害であり、1995年の阪神・淡路大震災の都市型地震災害とは被害態様も復興過程も異なっている。そのいくつかを上げてみよう。第1は、中山間地の災害であることから、伝統的なコミュニティである集落を単位にして避難、仮設住宅、復旧が行われたことである。このことは、仮設住宅から復興公営住宅、住宅再建において孤

独死がほとんどなかったということに表れている。第2は、2000年の鳥取県西部地震の復興で切り開かれた住宅再建への公費投入が国の被災者生活再建支援法を活用して実行され、被災者の住宅再建が進んだことである。第3に阪神・淡路大震災では多くのボランティアが現地に赴いたが、必ずしも行政との関係がうまくいったわけではなかった。しかし、中越地震では行政とボランティアをつなぐ中間組織がつくられ持続的な復旧・復興が図られた<sup>1</sup>。第4に国の復旧補助金だけでなく、復興基金を創設して地元の事情に合わせた財政運用が図られた。この基金は、3,000億円の地方債を発行し、それを中越大震災復興基金として年利2%で運用し、それを事業に使い、地方債の元利償還金は地方交付税として国が手当てするというもので、地域主体の復興に大きな力を発揮した。

2005年3月、長岡市への合併直前に、山古志村として「山古志復興プラン 帰ろう山古志へ」を策定している。復興の基本理念では、「1500年育んできた『山の暮らし』の再生」をベースにしながらも「新しい山の姿の創造（中山間地域復興のモデル）」を掲げ、山古志の価値の向上と地域の持続をはかる、としている<sup>2</sup>。旧山古志地域の人口は震災後も減少が続いているが、復興計画では単に人口を維持、増加させることを目標とする政策ではなく、新しい山村の価値を見出し、創造することによる持続可能性を目指している点が注目される。

## 2. 山古志復興状況と課題<sup>3</sup>

平沢氏は、生まれも育ちも山古志村であるが、長岡市への編入合併のため、震災の起こった2004年10月23日には長岡市に合併担当として派遣されていた。2008年に山古志支所に戻り、地域振興・防災の担当となった。

メモリアル施設「やまこし復興交流施設・おらたる」は、住民の意見も聞き、2013年に開設された。当初は、古民家を復元利用する考えもあったが、利便性と効率性を考慮して診療所、ホール、調理室、震災展示室を併設した。施設は、一過性の施設にせず、住民が活用し交流する施設として、将来は地域経営の視点を入れ民間に移管をしていければと考えている。現在は、NPOが運営している。地域には、おらたるの他に4施設3パークがあるが、公益財団が管理し、運営を委託している。

山古志には14集落があり、震災前の2004年の人口は690世帯、2,167人であったが、2018年には420世帯、950人となっている。高齢化率は52%である。2004年人口の2,167人は住民基本台帳の人口であり、実態は300人ほど少ない。また、震災を契機に近隣市街地（小千谷市）に転居し、交通の便が良いのでそこから通って農業を営んでいる農家もある。したがって、山古志からの完全離村家庭というのは、10世帯ぐらいではないかと思われる。

震災直後、長岡市の避難所に避難していたが、2004年12月には長岡市に仮設住宅が建設され、2007年12月閉鎖された。

1 平井邦彦「阪神・淡路、中越、東日本、そしてその向こうに」、中越防災安全機構、新潟日報（2011）参照。

2 山古志村（2005年）『山古志復興プラン 帰ろう山古志へ』参照

3 平沢氏のお話を調査団の責任で要約した。

山古志の住宅に関しては、みなし全壊として扱われ、住宅再建は被災者生活再建支援法、県制度、義援金、復興基金などを活用して行われた。住宅建設支援金額は、標準の27坪1,100万円、かさ上げの場合は1,400万円であった。災害公営住宅には、9か所35世帯が入居した。災害公営住宅の形態は、戸建てであり、長島前村長の遺言で2019年度から払い下げが行われる。移転地の借地の土地払い下げも行われる。移転の土地造成には、4億円かかった。移転は、防災集団移転ではなく、小規模住宅移転事業方式で行われた。これは、長岡市に合併したので市の独自財源(国の補助率1/2)を使って実施できた。合併についていえば、山古志は100億円を長岡市に持ち込むことができた。

戦後、道路網が整備されるにしたがって、それまでの出稼ぎから通勤形態に変化してきた。山古志には高校がないので、高校生はバスで長岡市に通学している。

人口流出に伴う地域の課題として、豪雪地帯ゆえの雪下ろしの問題がある。人口は減少しているが、交流人口は多い。おらたるには3万人の来館があり、錦鯉の産地としてバイヤーが世界から集まる。移住者については、集落での雪下ろしに参加しないなど集落に溶け込むことが難しいところがある。できれば、そういう「お互いさま」といったコミュニティの在り方を理解してくれる移住者を選びたい。地域おこし協力隊のメンバーも3~4年後を見ないと、定住するかどうか判断するのは難しい。

地域の公共交通に関しては、越後交通撤退後、復興基金からの補助を活用して中越地震ボランティアから発展したNPOが担っている。

地元産業として、錦鯉の養殖が行われている。海外への輸出で1億円を超える業者もいる。2005年、長岡市に新たに錦鯉養殖組合が設立され、70~80人が加入している。専業事業者は10前後、20前後が兼業、あとは一般組合員である<sup>4</sup>。

鯉は、棚田に倣って棚池で養殖され、冬は越冬ハウスで飼われる。価値の高い錦鯉は、ハウスで展示、即売が行われ、売れ残りが小千谷の市場で取引される。外国人バイヤーだけでなく、養殖修行に来る外国人もいる。これまで主にヨーロッパが市場であったが、近年は裕福になった中国、アジアからの買い付けが増えている。

### 3. やまこし復興交流施設・おらたる見学

「山古志復興プラン」に基づき、山古志旧役場（現長岡市山古志支所）隣に2階建て施設として2013年10月23日開館した。施設は、1階に観光案内所、物産展示販売所、事務所、会議室、診療所、2階に震災展示室という構えとなっている。運営は、特定非営利活動法人・中越防災フロンティアが行っている。中越防災フロンティアは、理事長に山古志商工会会長、理事に山古志村関係者、研究者などで構成され、行政と民間の中間組織として中越地震被災地の復旧・復興を担っていこうと

---

4 山古志錦鯉養殖漁業協同組合は、震災以前から続いていた財政困難により事実上休止状態にあったが2007年に正式に解散した。(新潟日報2007年12月2日付)

いうNPO法人である<sup>5</sup>。

1階入り口ではロボットが出迎え、錦鯉が泳ぐ大きな水槽が置かれている。

2階の震災展示室は、中越地震の被災から復旧に至る写真パネル、被災状況の立体映像、全村避難後長岡市に設置された仮設住宅内の生活が再現されるなど、学習、伝承機能を持たせている。

#### 4. 闘牛場

山古志村の闘牛は、かつて農耕に使われていた牛を戦わせる娯楽として始まったとのことであるが、牛が使われなくなった現代においても闘牛用牛として肥育され、文化観光事業として雪のない5月～10月、12回ほど開催されている。

雪がまだ残る時期に闘牛場を見学したが、闘牛場所を囲む形でコンクリート製の観覧席がつけられている。観客入り口の上には、山古志村復興支援メッセージの寄せ書き看板が掲げられている。

#### 5. 山古志の景観

集落の標高は、200～400メートルの地域であるから、日本の山間地域に比べればそれほど高いわけではない。しかし、豪雪地帯のため冬場は孤立集落となり、それだけに外界との道路整備は地域発展にとって最重要課題であった。昭和初期の手掘りトンネル中山隧道が旧役場近くにあるが、そうした強い願いを象徴している。現在は、道路が集落をつなぎ、小千谷市、長岡市への交通を確保したが、山を削ってつくられた道路の整備により災害時にがけ崩れによって孤立してしまうなどの脆弱性も高めた。震災時に交通遮断されたとき、自然の形状に合わせる形でつくられた旧道が生きたところがあったことは、注目される。

##### 2005年10月震災後1年の山古志



山の斜面を切りひらいてつくられた棚田



山古志支所から谷をはさんだ対岸の崩落現場

5 中越防災フロンティアホームページ参照。 <http://c-bosai-frontier.jp/outline/about.html>



地震で水が抜けた鯉の養殖池



住宅再建の戸建と住宅模型

2019年3月の山古志



山古志の山並と棚田の雪景色



雪崩防止柵



山古志闘牛場



山古志闘牛場入口



震災復興戸建住宅



やまこし復興交流施設「おらたる」に設けられた錦鯉展示水槽



「おらたる」の震災展示フロアー



仮設住宅案内板

〈筆者撮影〉

【参考文献】

- ・中越防災安全推進機構、新潟日報社（2011）『中越から東日本へ』新潟日報事業社
- ・内閣府（2008）『新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書』[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/fukkou\\_chousa200803.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/fukkou_chousa200803.pdf)
- ・長岡市災害対策本部（2005）『中越大地震－自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい
- ・新潟日報社（2004）『特別報道写真集 新潟県中越地震』新潟日報社
- ・新潟日報社（2005）『報道写真&記録DVD 10.23新潟県中越地震1年の記録』新潟日報社