

中越地震被災地における 10 年目の復興感とそれを醸成したコミュニティ再生施策の展開

—複数住民を対象としたヒアリング調査による当事者意識の分析—

Community sense of revitalization in 10th year from the Chu-etsu Earthquake and measures contributed to foster the sense.

— A hearing survey on residents for an analysis of a sense of ownership —

○稲垣文彦*1, 上村靖司*2, 宮本匠*3

Fumihiko INAGAKI, Seiji KAMIMURA, Takumi MIYAMOTO

本研究は、中越地震からの10年間の復興検証を目的にした復興プロセス研究会の研究の一環と位置付けられる。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、その後の複数の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。次に、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し、その二つには類似性があること、その類似性は、①ガバメントからガバナンスへ、②中央政府から地方政府への転換であること、そして中越地震においては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。

キーワード: 中越地震, 損失と喪失, 地域の復興感, 当事者意識, ガバナンス

1. はじめに

1.1 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^{注1}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^{注2}を行い、2013 年¹⁾と 2014 年²⁾にその概要を報告した。ここでは震災後、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

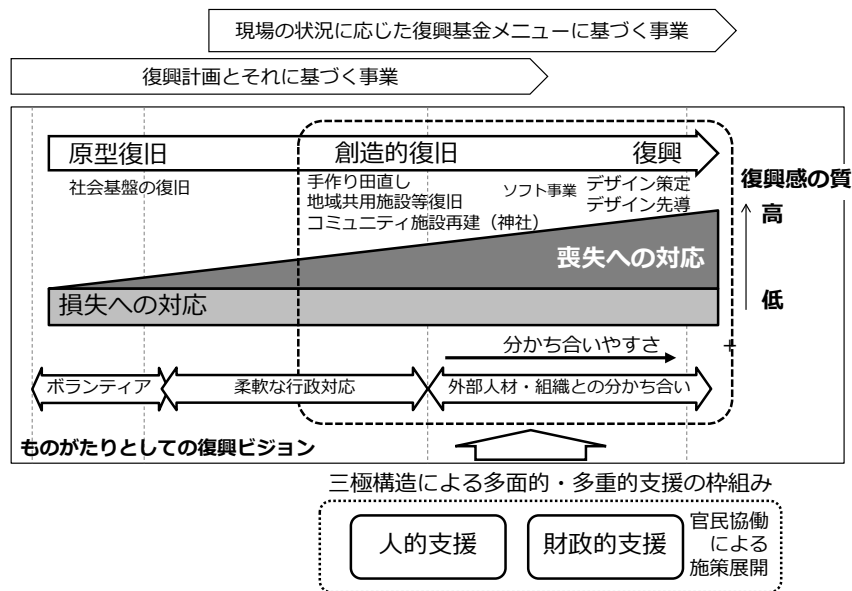


図 1 復興プロセス（損失と喪失，復旧と復興の考え方）（新潟県中越大震災復興検証調査会，2015）著者一部修正

*1(公社)中越防災安全推進機構 震災アーカイブス・メモリアルセンター長
 Director, Earthquake Disaster Archives Memorial Center, Chuetsu Organization for Safe and Secure Society

*2 長岡技術科学大学 機械系 教授
 Professor, Dept. of Mech. Eng., Nagaoka University of Technology

*3 兵庫県立大学 防災教育研究センター 講師
 Lecturer, Education and Research Center for Disaster Reduction, University of Hyogo

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(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³⁾。

1.2 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⁴⁾、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試みる者、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。

1.3 研究の目的

先のアンケート調査^{注2)}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²⁾。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³⁾。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⁵⁾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⁶⁾、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⁷⁾、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⁸⁾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。

2. 地域の復興感と復興活動

2.1 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^{注2)}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。

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の、

表1 地域リーダーへの復興感のヒアリング結果

集落	復興したか	ヒアリングによる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。というのも年寄り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っている。
E	いいえ	復興していない、いろんな問題を抱えている。復興していないと言い切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。

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。

2.2 複数住民に対するヒアリング調査

2.1 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2～4)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歳以上を高年齢者、75歳以上を後期高齢者と呼ぶが、図2～4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2 代表4集落の被害状況(アンケート調査^{注2}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。

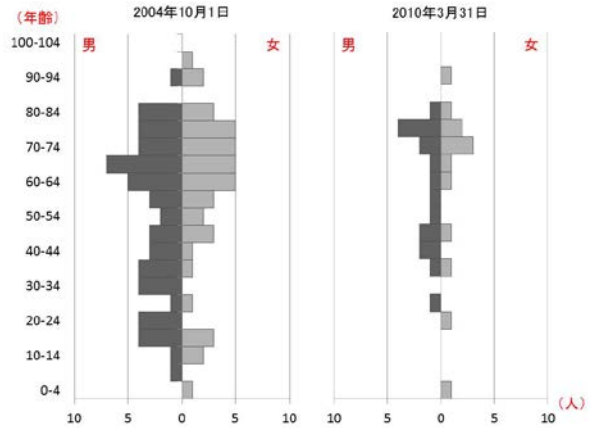


図2 A集落:中間層減少,「復興した」と回答(D集落も同様の傾向)

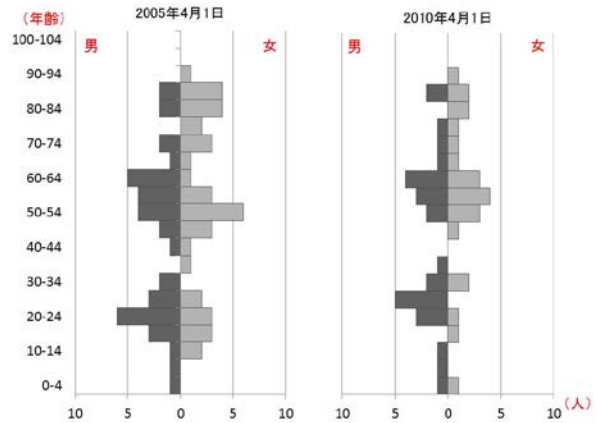


図3 C集落:高齢層減少,「復興した」と回答

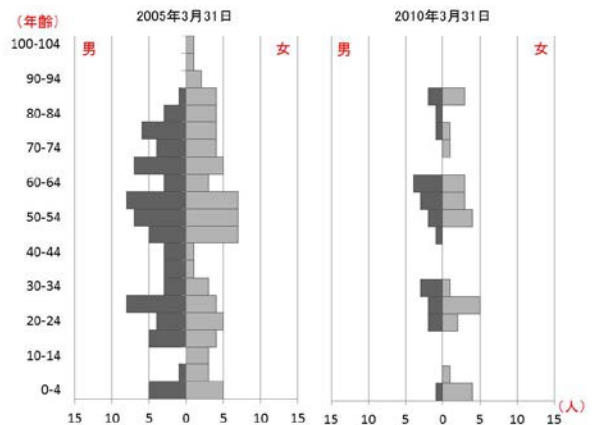


図4 E集落:全体的に減少,「復興してない」と回答

ヒアリング内容をマトリックス分析した結果の抜粋を表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、この復興感に寄与と思われる4項目(集落運営, 集落連携, 外部との交流,

表3 代表集落における複数住民の復興感

対象者属性	復興感	集落運営	集落連携	外部との交流	復興支援員	
A	50代男 現リーダー	盆踊りをしたとき。	若手に徐々にパトントッチ、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。年寄が元気になった。住民が動くきっかけを作ってくれる。
	70代男 前リーダー	次世代が地域を担うとい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なること)。	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。
	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。	盆踊りはにぎやか。	盆踊りの再開は復興支援員の声からはじまった。すごく一杯人がきてくれる。	長い間、近くにいってくれた。話しやすい。会えば必ず声をかけてくれる。
C	70代男 現リーダー	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、盆踊りのきっかけ)。
	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、いまは頼りになる。
	20代男	道が直って、家に戻ったとき。	—	—	何がしたいのかと言ってくれるのはありがたい。	いい仲間、同世代が声をかけてくれるのはうれしい。
D	70代男 現リーダー	終わったことにしようと思う。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、出たほうが良かったと思う。	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。あの人たちがいれば、もう少し元気になっていたかも。	婦人会の活動をしている。	—	—	—
E	60代男 現リーダー	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。町内のまとまりは良い。	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代男 前リーダー	復興していない、本意ではない、本意とは地震まえの姿。	まとまりは非常に良くなった。行事のやり方を変えている。	地区の自治機構改革を進めていたが、途中で立ち消えになった。	—	—
	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いる生き方に出会えた)。	—	地域がまとまらない。	—	—

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。

2.3 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

表4 震災後の新たな活動の概要とそれらを支えた要素

集落	震災後の新たな活動	復興感に寄与する4項目を下支えする要素		
		リーダーシップ	人的支援の有無	コミュニティソフト施策の取組み状況 → その効果
A	・集落の自治機構改革 ・集落連携（盆踊り） ・集落を出た人たちとの交流	地域リーダー（当時区長）がリーダーシップを発揮し、集落の自治機構改革を進める。	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	『地域コミュニティ再建（ソフト）』
C	・地域づくり団体の発足 ・外部交流の事業化 ・集落連携（盆踊り）	地域リーダー（当時区長）がリーダーシップを発揮し、外部との交流を進める。	復興支援員が、帰村以降に地域づくりをサポート	『地域復興デザイン策定』 →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
D	・特になし	地域リーダー（当時と現在の区長）はリーダーシップを発揮し、復興活動に取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）。	復興支援員が地域リーダーをサポート	取組みなし
E	・町内会のスリム化	地域リーダー（当時役員）がリーダーシップを発揮し、地区の自治機構改革を進めたが、途中で立ち消えになった。	なし	『地域復興デザイン策定』 →集落連合としての取組み。個別集落では取組みの認識なし（回答なし）

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^{註2}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。

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組みなかった。

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組みが活発に行われた。そのため集落単体での取組みよりも、集落連携の取組みを優先する意向があり、復興支援員も集落連携の取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. 地域は、何を喪失しどう補おうとしたか

3.1 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と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²⁾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。

3.2 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い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、「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⁹⁾。

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足し算の支援（寄り添い型支援）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¹⁰⁾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²⁾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旨と指摘されている。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。

4. 当事者意識を生み出した背景

4.1 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⁵⁾、新しい政策の位置づけを表5のようにまとめている¹¹⁾。

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¹²⁾。

表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 （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 （ビジネス）		

表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	多様な支援
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』		復興支援員	
	生活インフラ	従来型 支援	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	コンサルタント派遣	

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6である。

復興検証調査会が示す図1の復興プロセスは、農村地域施策の新展開（表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使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。

4.2 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¹³⁾、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¹⁴⁾。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¹⁵⁾、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¹⁴⁾、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¹⁶⁾、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¹³⁾、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¹⁷⁾)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。

5. おわりに

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」して内発性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¹¹⁾。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、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¹⁸⁾、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¹⁹⁾。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。

謝辞

アンケート調査並びにヒアリング調査では、地域住民の皆さま、復興支援員、そして各市町村及び新潟県の関係者の皆さまに多大なるご協力をいただいた。

ここに感謝の意を表するものである。

補注

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。

注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。

参考文献

- 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) 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.218-226, コモンズ.
- 11) 小田切徳美(2014), 農山村は消滅しない, p157, pp.136-137, 岩波書店.
- 12) 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.
- 13) 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 - .
- 14) 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～」.
- 15) 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～.
- 16) 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.
- 17) 公益財団法人新潟県中越大震災復興基金ホームページ.
- 18) 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.
- 19) 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.