

## 中山間地集落の復興を考える

—「車座トーク」から見てきた「中山間地復興特区」の必要性—

(一社) 減災・復興支援機構

木村拓郎



### 1. はじめに

2016年4月14日21時26分、熊本県で発生した地震は益城町で震度7を観測した。その2日後の16日1時25分、再び震度7の地震が発生した。気象庁はこの特異な地震を「平成28年熊本地震」と命名した。

当学会復興支援委員会は、5月と6月に熊本県御船町で「車座トーク」を4回開催した。その中で中山間地の被災者からは、生活再建にあたってのさまざまな悩みや質問が相次いで出た。それらはまさに2004年の新潟県中越地震とほぼ同じ中山間地特有の課題である。一方、地元自治体は多くの被害が出た市街地の被災者支援に追われ、中山間地への対応は遅れているようにみえた。

ここでは、今回の「車座トーク」で再び浮き彫りになった中山間地復興の課題と復興支援策を考える。

### 2. 被害と応急対策

#### (1) 震災被害の特徴

熊本地震から4か月が経過したが未だに最終的な被害は確定していない。これまで発表された被害数字をみると、倒壊した住宅は全壊が8,549棟、半壊が27,728棟(8/1国発表)である。火災は16件発生したが大きな延焼はなかったようである。ちなみに2004年の新潟県中越地震の被害は、全壊が3,175棟、半壊が13,810棟であり、熊本地震の被害は中越地震の2倍以上とみることができる。

一方で、被害の様相を他の震災と比較すると、新潟県中越地震では、河道閉塞による集落の埋没、旧山古志村の全村避難、エコノミークラス症候群による人的被害の発生などがキーワードになった。また、

東日本大震災では、巨大津波による人的被害、福島原発事故などが特徴的な被害となった。では、今回の熊本地震の象徴的な被害は、何か。

確かに震度7の地震が2度も発生し、結果的に多くの老朽家屋が倒壊した。しかし、これ以外に特徴的な被害は見当たらない。つまり震災被害としては、国内のどこにでも起こりうるきわめて典型的な被害だったといえよう。

#### (2) 応急対策の特徴

前記したように熊本地震では多くの老朽家屋が倒壊した。地震は4月末まで多発、5月以降も断続的に発生した。4月中の震度4以上の地震の回数は98回、最初の4日間だけで80回の地震を観測した。このため大地震に脅えた多数の市民が避難所に避難した。その人数はピーク時で18万人である。しかし、この中には車中泊者や屋外のテント生活者などはほとんど含まれていない。屋外の避難生活の人数は未だにまったく把握できていない。いずれにしても一時的には非常に多くの避難者がいたことは確かで、このため各自治体の災害対策本部は救援物資の調達と配給に追われることとなった。

災害対策本部の中心的活動が避難者対応になってしまったことから本来早急に開始しなければならない被害認定調査は連鎖的に遅滞してしまった。また被害調査に連動している罹災証明書の発行も遅れるという事態を招いてしまった。

### 3. 後回しにされがちな中山間地復興

#### (1) 中山間地被害の特徴

今回の震災では、被災直後から多くの住宅が倒壊した平野部の被害が重点的に報じられたが、実は益城町、御船町、西原村などの中山間地でもさまざま

な被害が発生していた。平野部の被害は、もっぱら建物本体の被害が中心であるが、中山間地の集落では、家屋の被害に始まり、宅地の擁壁・石垣の崩壊、急傾斜地の崩壊、農地の被害など、被害は住宅にとどまらず、地区住民の生活を支えている農地にまで及んでいる。つまり中山間地の被害は地盤災害が至る所で発生するのが大きな特徴である。しかしこれらの被害はほとんど注目されていないためその全体像も定かでない。それだけに問題は深刻であるといえよう。

## (2) 復興上の課題

中山間地の住民にとって最大の問題は、修繕費である。被災した高齢者のほとんどは、今の場所に住み続けたいと思っている。しかし、住宅の再建・修繕費だけでもたいへんなのに擁壁の修繕などの土木工事費は捻出できないというのが本音であろう。

本年 5 月、国は生活再建支援の一環として公費で半壊家屋の解体撤去を事業化した。このため被災者の中には公費で解体撤去してくれるなら申請し、解体後は町に住んでいる子供と同居しようとする人も出てきているはずである。この施策を積極的に推進すれば、多くの住民が山を離れることになり、結果的に休耕地も増え、結局、中山間地の過疎化、荒廃は一気に進むことになるだろう。これでは、「マイナスの復興」になってしまう。

これまで阪神・淡路大震災を始めとしてすでに多くの復興事業が実施されてきた。これらの被災地復興でもっぱら適用された事業手法は、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、小規模住宅地区改良事業などであるが、これらの制度の主目的は住宅地の整備を重点にしていることである。一方、中山間地では、宅地や農地の地盤災害の復旧と住宅と農地の一体的な復興を希望する声が多いが、これらの課題を包括的に解決する手法は今のところほとんど見当たらないのが実情である。



写真1 市街地の被害 (熊本県益城町寺迫地区)



写真2 中山間地の被害 (熊本県西原村古閑地区)

※写真撮影：木村拓郎

## 4. 今後の中山間地復興

### (1) 大事にしたい現地再建

熊本地震で被災した集落では、すでに防災集団移転事業の話も出ているようであるが、安易にこの事業に飛びつくべきではないと思われる。防災集団移転事業は、移転先の用地の確保、造成工事などに多大な時間を要し、さらに被災者にも大きな経済的負担がのしかかる。また、仮に事業に参加しないで地区を離れる人が多かった場合は従前のコミュニティは弱体化してしまうだろう。

2004 年の新潟県中越地震では、被災者一人ひとりの生活再建もさることながら集落再建が重視された。その結果を旧山古志村でみると、現在の人口は、被災前に比べ大幅に減少したものの地

域全体としては活気あふれる活動を展開している。

熊本地震の中山間地復興に関しても新潟県中越地震と同様の視点が望まれる。確かに斜面に立地した集落全体が大崩落した場合は、集落全体の移転も必要になるであろう。しかし、被災箇所を修復さえすれば継続的な居住が可能な集落については、積極的に現地復興を目指すべきと考えられる。

現地再建のメリットを被災者の視点からみると、

- ・ 住み慣れた場所で住環境を維持・持続できる
- ・ 防災集団移転事業などに比べ復興に要する時間が短縮できる
- ・ 集落を離れる人が少なくなる可能性があり、コミュニティを維持できる

また、現在の公的支援の対象外、たとえば擁壁の修繕などに対しても支援する仕組みができれば被災者の生活再建に要する費用はかなり少なくできるであろう。

そしてこれらのメリットから生じる大きな効果としては、特に高齢者の生活再建時に要求される心労、経済的負担が大幅に軽減できることであり、結果的には復興時の健康維持にもつながることになる。

## (2) 「中山間地復興特区」

現在の被災者支援は、被害程度に応じ個人に対して支援するシステムをとってきた。しかし、集落再生という視点からするとこれだけでは不十分である。行政は住民から集落再生の意向を聞き取り、農地等の復旧も含め集落全体の復興を後押しする施策を打ち出すべきであろう。このような制度ができれば定住促進の効果も期待できる。

熊本地震では、復興基金の創設がほぼ決まったようである。また、国は 2014 年から「地方創生事業」をスタートさせた。今回の中山間地の復興に関しては、これらの事業をフルに活用

して「中山間地復興特区」を設け、現地再建を目指す集落に対してはハード、ソフトの両面から包括的に支援すべきである。具体的な事業としては、被災住宅の修繕に加え、公的支援のない擁壁・石垣の修繕、斜面の防災工事、集会所の再建、農地法の規制緩和、各種税の減免、復興支援員の派遣などが考えられるが、事業のメニューは新潟県中越地震などの例を参考に検討すべきであろう。

## 5. おわりに

被災地の瓦礫が何ヶ月経ってもそのまま。被災者の中には時間の経過とともに生活再建の道筋がみえてこないことから、長年住んだ地域を離れる人も少なくない。つまり、復興には被災者の生活再建の意欲をかき立て、希望がもてるスピード感が重要になる。

熊本地震では、震災から 4 か月が過ぎても被害認定の 2 次調査を待つ人が約 4 万人もいるという。これらの人の本格的な生活再建は被害調査の結果を持ち、罹災証明書を受け取ってから始まることになる。今後もこのような直線的な事務手続きが続くなら、どこかで時間を短縮する方法を考える必要があるだろう。その一つの方策として、現在実施している被害認定の 1 次調査を自衛隊にお願いすることも考えてはどうか。当然、事前の研修は必要である。人海戦術が不可欠になる 1 次調査を自衛隊にお願いできれば、1 次調査だけでもかなり早い時期に終わることができよう。

前段で熊本地震は、決して特殊な震災ではなく、国内で発生する典型的な震災、と記述した。故にこの震災をモデルに典型的な支援方法を構築しておけば、次の震災ではより効率的な支援活動が可能になると思われる。その意味で、今後は熊本地震で被災した自治体の災害対策本部活動の初動を詳細に検証することが求められる。