Vol.5
2009年12月14日
日本災害復興学会
News letter

長岡大会、成功裏に閉会 国際シンポも協力

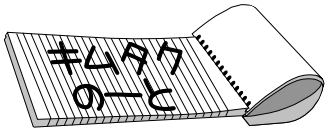
中越地震5年

日本災害復興学会は2009長岡大会を10月17日、新潟県長岡市の長岡技術科学大学を会場に開催し、約180人が参加し熱心な討論を繰り広げた。今年は中越地震から5年の節目の当たるところから、中越地域の復興の進捗状況や、課題についての議論が中心となった。

大会は午前に特定課題セッションを「復興のビジョン・計画・プロセス・評価」と「地域防災、復興支援」の2会場に分けて進行。自由課題セッションとポスターセッションをはさんで、午後には6つの分科会に分かれて個別テーマについて論議を深めた。

最後に「円卓会議」として総括討議を行った。

また学会大会をはさんで16日と18日には中越防災安全推進機構などが主催する国際シンポジウム「防災・安全・復興」が開かれた。これにも学会から多数の研究者らが参加した。



この復興、何点？

木村拓郎

先日、1993年に発生した北海道南西沖地震の大津波で集落が壊滅し、198人の犠牲者を出した奥尻島に行ってきました。

島の復興は、地震から3～4年後には終了しています。復興の方法は、将来の津波に備えて地盤を高くするかさ上げ方式が採用されました。新しく整備された街区に築10年の住宅が建ち並び、漁港には避難デッキ、また高台への避難のために避難路も整備されていました。新しい集落はまるで集落再生のお手本のようでした。このような街並みをみて、ハタと思いました。さてこの復興は「何点」だろうか、と。私自身は、100点を満点としたとき、いいところ70点ぐらいではないかと考えました。理由は、普段の活用をまったく考えていない巨大な避難デッキ、急勾配で幅員がかなり狭い避難路、どこにも見あたらない防潮林などです。加えて観光客を喜ばすような施設がどこにもありません。さて皆さんは、この復興に何点を付けますか。

今のところ、地元の住民、行政、研究者、それぞれの立場、また一人ひとりが持っている復興像は、必ずしも一致していないでしょう。しかし今後発生する災害に対処するためには「復興のあるべきコンセプト」をある程度共有しておくことが必要ではないでしょうか。

国内には復興が一区切りついた被災地が数多くあります。まずは現場に出向き、地元住民の話を良く聞いた上で、その理由をもとに議論を具体的に深めていくことがコンセプトづくりの第一歩のような気がしました。　（社会安全研究所）

中越地震5年

「研究」は「復興」にどう貢献したか

平井邦彦（長岡造形大学）

1995年の阪神・淡路大震災では、地震直後から各所に数え切れないほど高々と旗が立った。関西の数多くの大学、各種の学会や団体、市民団体などがそれぞれに旗を掲げた。旗は関西だけではなく東京にも数多く立った。呼号し合う旗、対立する旗が入り乱れた。

2004年10月の新潟県中越地震では旗は乱立しなかった。中越の長岡やその周辺、県内には大学や防災関係機関や市民団体もあった。しかし、どこも高々とは旗を立てられなかった。みんな立てようとはしたがオズオズしたものであった。分らなかったのである。被害激甚地は中山間地である。大地崩壊ともいうべき地盤災害をみればどこが、誰が悪いと責められなかった。地震前から過疎高齢化が進行し、棚田や山林の放棄や荒廃が進んでいた中山間地の将来像を示し、復旧・復興はかくあるべしと誰も主張できなかった。

私達は知恵を持ち寄り議論し合うしかないと思った。そこで地震2ヵ月後の04年12月半ばに中間支援組織「大地復興推進会議（以下推進会議）」を立ち上げた。被災者、研究者、市民、企業、団体、行政関係者等が自由に集まり議論しあう「円卓会議」であった。この推進会議には地元のみならず関西や東京からも多数の参加が得られた。

推進会議は地震後3年間、半年ごとに被災地の現状と課題につきシンポジウムを開催した。推進会議の会員は随時メールのやり取りなどで情報の共有と議論を進め、シンポジウムはその段階ごとの総括の意味合いをもった。メールを始めとするITの普及は、1995年と2004年の時代の変化を象徴する最も大きなものの一つである。ITが新しい中間支援組織の活動を生み出した。

中山間地復興に関しては、当事者である被災者も復興を主導する立場の新潟県や長岡市などの自治体も分らなかった。こうした中、大地復興推進会議の動きは、「被災者」、「行政」、「中間支援組織」の3極構造を生み出した。推進会議設立後に、中越地震ではいくつもの中間支援組織が立ち上がったが、推進会議はそれらの束ね役として機能した。この束ね役の役割は、2006年9月に発足した（社）中越防災安全推進機構に順次引き継がれた。

中越地震から5年、被災中山間地の本格復興はこれからである。人口は3割減じた。しかし、様々なチャレンジが起きている。地元発意のものもあれば外部からの持ち込みもある。阪神・淡路の「協働」は、ここでは「中山間地と都市の協働」として展開されている。

研究が復興に「貢献」したか、あるいは今後するかまだ分らない。しかし、新しい協働は3極構造の緊張関係が生み出したものである。その中で研究者ネットワークが大きな役割を果したこと、そしてこれからも果し続けるであろうことは確かである。

山古志にやってきたアルパカ（数を増やして山古志の家々で飼育しようと夢は壮大）

中越地震5年

中間支援組織として　地域の復興力引き出す

稲垣文彦（（社）中越防災安全推進機構復興デザインセンター）

図１をご覧いただきたい。新潟県中越地震の復興過程における中間支援組織の変遷を対象とする課題と活動を支える財源とで示したものである。発災直後から災害ボランティアセンターが設置され、ライフラインの破壊に伴う生活支援や、一時的な生活場所での集団生活の運営支援等が行われてきた。

2005 年、地域復興のための中間支援組織として中越復興市民会議が設立され、新潟県中越大震災復興基金を主な財源として、復興にかかわる様々な主体をつなぐことによって、既存対応主体の限界を補う支援と、被災者、被災地が自らの生活循環を再構築していくための力を引き出す支援等が行われてきた。

2008 年、地域復興支援員設置という新たな復興支援体制への移行に伴い、基金事業の地域復興人材育成支援を担う復興デザインセンター（以下、DC）が設置され､現在に至っている。

DC では、それまでの実践の蓄積と地域復興人材育成という間接的な復興支援の実践を通した調査研究が行われている。図２をご覧いただきたい。DC における実践研究の考え方を示したものである。５名のスタッフがそれぞれのテーマを持つとともに、DC 内に設置された復興プロセス研究会が掲げるテーマに沿って実践研究が進められている（研究概要は、日本災害復興学会 2009 長岡大会講演論文集をご覧いただきたい）。

図２のプロセスは、我々が考える平時の中山間地における過疎・高齢化の課題に対する支援プロセスのモデルを示したものである。社会の変化から依存性、閉塞性、保守性という性格を持つに至った従来のコミュニティに対し､地域の誇りを取り戻すための支援（足し算の支援）を行うことにより、その性格を克服して本来のコミュニティを取り戻し、その後、本当の意味での住民主体によるコミュニティの将来ビジョンを専門家等の支援を受け選択し（住民の意思による積極的な撤退という選択肢を含む）､そのビジョンをもとにした住民主体の活動を行っていくプロセスである。

これまでの我々の復興支援は、C のプロセスにおける支援であると考えている。つまり、被災後、住民それぞれによって居住地の選択がなされ、その結果としてできた新たな環境（1 集団移転、2 一部移転……復興公営住宅等、3 過疎・高齢化が急激に進んだ中山間地集落）への被災者、コミュニティの適応過程を支援していると考えている。そして、この支援の実践から A のプロセスの必要性に気付いた。我々は、この C のプロセスにおける支援の実践から､ややもすると、平時、災害時にかかわらず B 以降のプロセスを拙速に進めようとする行政機関、専門家等に警鐘を鳴らし、A のプロセスの重要性を説くことで中山間地における過疎・高齢化対策及び防災対策に資する実践研究を行っていきたいと考えている。

また、図１にもあるように、我々は、平時には中山間地における過疎・高齢化の課題、災害時には、中山間地における災害対応に関する恒常的な中間支援組織になるべく努力を重ねていきたいと考えている。

	緊急的な課題	平時の課題
特別な財源	② 中越復興市民会議（2005. 5～）	③ 復興デザインセンター（2008. 4～）
恒常的な財源	① 災害ボランティアセンター（2004. 10～）	④

図１ 新潟県中越地震の復興過程における中間支援組織の変遷

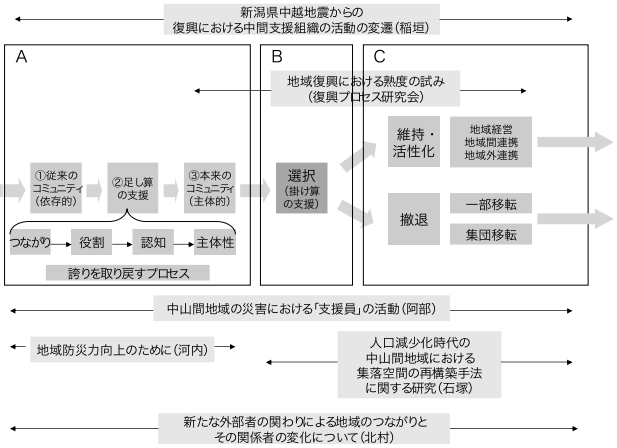


図２ 復興デザインセンターにおける実践研究の考え方

中越地震5年

中越復興基金の特徴

幅広くくらし復興に着目

青田良介（ひょうご・まち・くらし研究所）

災害復興にあたっては被災者を中心に据え、被災地の特性にも配慮する必要がある。地域に身近な地方自治体が自らの裁量で復興を進めるなかで、「官」「民」双方の力を結集することが求められる。

そのための方策として災害復興基金が創設された。公金では支出しにくい、もう一歩踏み込んだ施策を展開するための財源として、住宅ローンにかかる利子補給や、ボランティアや地域コミュニティへの支援など、「自助」「共助」への支援が行われた。特に、阪神・淡路大震災復興基金では、市街地の狭小な立地に被災者を呼び戻すための支援、恒久住宅での高齢者に対する支援、あるいは、新産業構造拠点を形成するための支援や商業施設の賑わいを取り戻すための支援など、都市の再生に重点を置いた施策が展開された。

これに対し、中越大震災復興基金では、農林水産業や地域復興支援など、中山間地の再生に重点を置いた支援が実施されている。例えば、国の災害復旧支援の要件に該当しない小規模農地などの衰退を防ぐため「手づくり田直し等支援」事業が創られた。また、集落の神社や鎮守などを農作の節目にお祭りなどを行うコミュニティ施設と捉え、その建替や修繕にかかる費用を助成する。この他にも、雪国特有の住様式で再建する際の支援、効率的で継続的な営農体制を確立するための支援、森林管理の一元化や低コスト化のための支援などが行われている。

被災者の心のよりどころでもある鎮守を災害復興基金で再建

一方、集落再生の担い手づくりにも基金が用いられる。集落で被災者に寄り添い、地域づくりなどを手助けする「地域復興支援員」は51名に達する。その支援員を指導する「復興デザインセンター」がつくられ、「中越復興市民会議」のスタッフが常駐し中間支援的な役割りを担っている。地域復興支援員や復興デザインセンターの人件費、事務費、活動費を基金で補助し安定的な活動が確保される意義は大きい。

中越復興基金では、阪神・淡路大震災復興基金のメニューを継承する一方で、地域性を反映した独自の事業が展開されてきた。基金ができて5年近くが経過し、今後は地域復興デザイン策定や地域復興支援員の活動など、新たな取り組みに対する成果が問われていく。折り返し点を迎え運用などを精査しようとの声も聞かれる。

中越の課題は日本各地の過疎高齢化問題にも通じることから、復興基金の方策が集落再生モデルにつながるかといった点からも今後が注目される。

中越地震5年

法末集落とプランニングエイド
災害復興から構造課題へ

大熊喜昌（中越震災復興プランニングエイド代表）

中越震災復興プランニングエイドは2005（平成17）年10月から長岡市小国町法末集落に活動拠点をかまえ、集落を支える色々な活動を行ってきている。今年で5年目に入る。被災後、道路や農業基盤施設、公共建築の復旧工事は完了したけれども、個々の集落の暮らしは元に戻ったわけではない。震災は進行している過疎高齢化を更に進めた。旧小国町時代の集落へのきめの細かい行政サービスは長岡市へ合併後，質が低下してきた。

集落の人達は被災を契機として、それぞれの家族の条件に対応して集落との関わりを見つけ出していかなければならい。集落に住み続ける住民も今後、多くの課題を抱えることになる。

我々は、当初、被災地の支援ということで活動してきた。集落に寄り添うかたちで活動してきて5年目になり、今考えることは、過疎高齢化の進む集落の将来にどのような展望があり、現時点で集落はどうすればよいのかということである。

集落が最も成熟して自立していた頃、山の暮らしとは厳しい自然条件の中で、地場の杉材と茅葺き屋根でできた農家に住まい、家の中では囲炉裏を中心とした生活があり、棚田による米作り、春・秋には山菜や茸等の山の幸を採り、自家消費の野菜、自家製の味噌、醤油、雪解けの水による農業用水、湧水、井戸水による生活用水によって暮らすことである。煮炊き等の熱源は薪、炭、藁等、農作業は牛馬等に支えられる。1970年代以前の美しい、充足した山の暮らしを目に浮かべることができる。

一方、1980年以降、近代化の代償としてこれらかつての住まい方は徐々に失われてきた。確かに、山村の生活の向上を目指した結果であろう。それは、山村外の社会のあり方と強く関わっている。山の暮らしの文化そのものが崩壊しつつある。思いつくだけでも、以下のような課題が挙げられる。

賽の神という小正月の行事に集まった集落の人々とプランニングエイドのメンバー

棚田耕作の困難。耕作放棄地の増加
茅葺きの民家の喪失
簡易水道の普及による井戸、湧水の利用が少なくなる。
生物多様性の喪失
集落の歴史の伝承の困難
伝統的文化の継承の困難
集落経営の困難

道路や農地など生活基盤の復旧はほぼ終わった今、中越地域の中山間地域の再生をどのように進めるかが重要なテーマとなっている。

増え続ける空き家や耕作放棄地に対し、新たな住み手や農業の担い手をすぐに見つける手だてはない。住民の数がある程度減るのは仕方がないが、どこまで耐えられるか。集落機能が維持できる限界点はすでに超えている。

集落が形のみで残るのでなく、住民が明るい展望をもって、いきいきと暮らせるような新しい農村コミュニティの姿が求められている。

中越地震5年

復興支援員日誌

小千谷市東山地区から

渡邉敬逸（小千谷産業開発センター地域復興支援員）

小千谷市東山地区。2004年10月23日に発生した新潟県中越地震で、旧山古志村や旧川口町などと並び、甚大な被害を受けた中山間地域の一つである。従前の地図を幾度も改編しなければならないほどの自然環境の変化。そして、マイナス45%[1]にも達した激しい人口減少に起因する社会環境の変化。そんな東山地区に地域復興支援員として赴任して、はや半年が過ぎた。

東山地区の基本的な復興方針は、地区内9集落が個別に復興活動を展開するのではなく、互いに協働して「東山地区」という単位で復興を図るところにある。私は、この基本方針に沿いながら、そして時には修正を施しながら、地域の復興支援に携わっている。具体的な復興動向とその課題は以下のとおりである。

まず一つは、町内会の再編成である。東山地区の人口激減という喫緊の現状を直視し、「地区の自治能力を高め、活力を回復させるためには、余力がまだ残る今のタイミングしかない」との認識のもと、地区内9町内会の組織再編や予算見直しなど「暮らしのインフラの再構築」に取り組んでいる。

二つ目は、新潟県中越大震災復興基金の「地域復興デザイン策定支援」を活用した地域復興に関する計画策定、そして、「地域復興デザイン先導事業支援」を活用した計画実現に向けた試行的実践活動である。現在、前者の計画策定が終了し、後者の活動への移行に向けて準備中である[2]。

一方、復興方針の根幹であった町内会の再編成、具体的には「東山地区一町内化」への移行が9町内会合同の総会によって否決[3]されているように、「東山地区として復興」という基本方針は、全住民に理解されているとは言い難い。

その第一の理由は、説明不足にある。これまでの町内会の再編成の検討内容は、トップダウンでの形で各集落に伝わっており、末端までその内容を十全に理解しているわけではない。これを補う意味で、現在、東山に関わる様々な情報を集めた月刊広報誌を全戸配布し、地区内の情報共有と情報発信とに努めている。

第二の理由が、東山地区という地域単位は、決して全住民にとって近しい地域単位ではない、という点である。東山地区は昭和の大合併以前の旧村を単位としているものの、現住民にとって近しい地域単位は、やはり集落である。つまり、第一の理由と関連して、地区の利益が、はたして各集落共通の利益、つまり公益となるかどうか、判断がつかないのである。

ただ、いくら基本方針とはいえども、「地区のために」というお題目を前に、集落の利益が損なわれたり、集落の独自性が削られたりすることは、あってはならない。今後の課題は、集落と地区との間をうまくファシリテートしながら、集落の利益と地区の利益とが互いに排他的にならないような仕組みを模索するところにあろう。

1）2005年から2009年の人口増減率。
2）具体的には、東山地区における、観光・交流拠点の設立・伝統行事の復活伝承・独自の学童保育システム構築の3事業。
3）2009年4月の東山地区振興協議会総会にて。現在、各町内が緩やかに連携を採る協議会制への移行を目指して協議中。

中越地震5年

地域復興における熟度評価

腕利きのコンサルが入ったはずなのに、なかなか復興の機運が盛り上がらない。一方、何の専門性もない若者が足繁く通ううち、驚くほど活発化する地域もある。一体何が違うのか？現在中越地震被災地の約60もの地域が取り組んでいるのが、新潟県中越大震災復興基金の「地域復興デザイン策定支援」だ。プロの支援を受けながら地域の復興未来図を描くというもの。冒頭述べたように、プロの支援が必ずしも地域とかみあうとは限らない。コンサルの腕より、デザイン策定段階に入るための準備が地域に出来ているかどうかが問題となる場合が多いように思う。

「復興の準備ができていない」という抽象的な状態をどう評価したら良いのか。逆に、どうなったら復興準備完了！と宣言して良いのか。事業要件には「地域コミュニティの復興熟度が高く……」と記述されているが、「復興熟度」とは一体何で、どうやって測るのか。

おそらく、単一の指標ではなく複数の指標の総合として示されるだろうと考えて、図１のような「復興熟度レーダーチャート」に６つの指標を設定して表わすことにした。

下の「こう在りたいの共有」は、人々の価値判断の「よりどころ」が共有できているかを示す。地域のアイデンティティを自覚し共有しているかとも言える。左下の「主体性･自立心」は、他人事・人任せという「依存心」の裏返しである。同様に、右上の「やれるという自信」はどうせできないだろうという「あきらめ感」の裏返しである。右下の「友好的な外部者の存在」は、地域の「閉鎖性」の裏返しである。中越では地域の変化にヨソ者が大切な存在だという認識で加えた。左上の「自由で活発な発想・議論の雰囲気」は、老若男女、多様な主体が対等な立場で集い、そして自由な雰囲気の中で活発な議論ができているかどうかを表わす。これは「過度の保守性」の裏返しでもある。最終的に上の「こう成りたい（ビジョン）共有」がなされれば、復興熟度という点で、準備段階は終わったと見る。

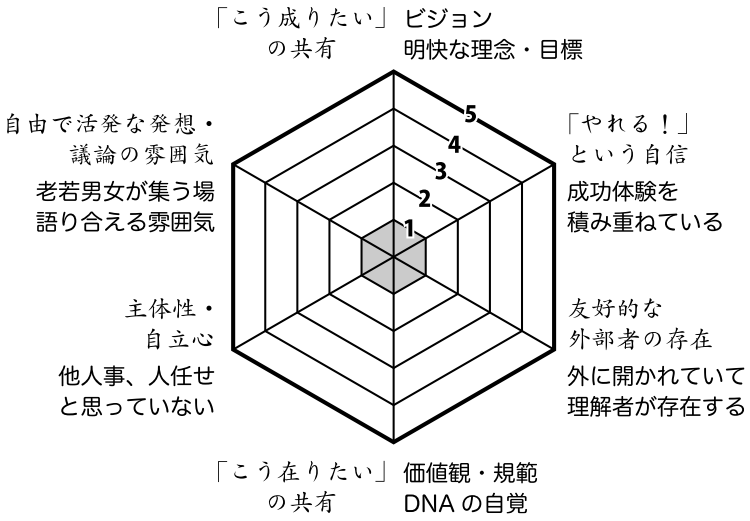


図１復興塾度レーダーチャート

今年度から始めた「デザイン策定発表会」において、このチャートを使って熟度評価を試行している。発表会終了後に、学識者２名、地域に密着して支援する復興デザインセンター職員２～３名他が集まり、発表会の内容、地域における活動の様子、事業申請時のやりとりなどの情報を共有しながら、採点をしている。詳細は文献 [1] に譲るが、集落の現状と課題の可視化ツールとして「まあまあ」のものが出来上がったと思っている。今後とも継続して改善しながら使っていきたい。

上村靖司（長岡技術科学大学）

[1] 上村他６名 , 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

くりこま、防府、佐用にメンバー派遣
復興支援委員会の活動報告

復興支援委員会が正式に発足してから１年を迎えようとしています。この間、現に復興で悩んでいる被災地への支援、いつ起こるか分からない災害に対処するため準備活動を行ってきました。

委員会の最初の仕事は、昨年６月14日に発生した岩手・宮城内陸地震の被災地支援でした。宮城県栗原市で、被災者からの要望に応えて住民アンケートを実施し、住民による復興計画策定のお手伝いをしました。次の災害に備えた準備活動として、被災地の復興支援に協力していただける学会員を登録する「人材バンク」を開設しました。現在20名が登録済みです。

次に、複雑でわかりにくいと言われる生活再建関連の制度や、避難生活での注意事項などをまとめたパンフレット「被災したときに」を作成しました。日本財団のご協力で印刷した５千部のうち、7月、8月と立て続けに豪雨災害に見舞われた山口県防府市、兵庫県佐用町＝写真＝で３千部を配付しました。好評を頂いているこの冊子は、その他研修会などへの引き合いも来ています。

10月には佐用町で開かれて被災者向けの生活再建相談会に参加しました。12月３日には、全国の社会福祉協議会の関係者やNPOの方々向けの勉強会として、支援委員会メンバーに加えて栗原の被災者が話題提供者となり、シンポジウム「災害ボラセン、その後。～復興について学ぶ～」を開催しました。

なお、委員会の活動は、ブログ（http://blog.canpan.info/hukkoushien/）で、詳しく紹介しています。

（木村拓郎）

支援委員会がシンポ
くりこまの大場氏が基調対談

復興支援委員会の「お披露目」シンポジウムが12月３日、東京都内であった。テーマは「災害ボラセン、その後。～復興について学ぶ」で、全国社会福祉協議会の災害ボランティアセンター運営の研修会出席者ら約100人が参加。共催は中央共同募金会、後援は全国社会福祉協議会。

シンポジウムは岩手・宮城内陸地震の被災地から栗原市のくりこま耕英震災復興の会長の大場浩徳さんと復興支援委員の稲垣文彦さんの対談で始まった。

大場さんは生計を立てる礎が壊され、野菜やイチゴ、イワナの生産が止まって収入が４分の１まで落ちてしまっている現状を報告した。

そのあと、渋谷篤男・全社協全国ボランティア活動振興センター所長、君嶋福芳・災害ボランティアオールとちぎ、支援委員の宮下加奈、山口一史の２氏とコーディネーターに同じく支援委員の上村靖司さんが討論した。

災害後の救援活動の時点から復興の視点を持っ必要があることで一致した。

熱心に聞き入るシンポジウム会場

【理事異動】木村拓郎氏（社会安全研究所所長→同社顧問へ）

編集後記

新潟県中越地震から５年。地震直後から幾度となく被災地に入り、顔見知りの人も多くなった。訪ねるたびに中越の人々の温かさに触れる◆被災直後、避難所やテントで出会った人々の表情、言葉が今も脳裏に焼き付いている。「朝起きたら夢だった、ということならいいのにね」とつぶやいた女性の顔。高齢の男性に「何か困っていることは」と聞いたとき、「爪を切りたい」と言われ、持っていた爪切りを差し出すと正座で深々と頭を下げられたこと。あの人たちは元気に暮らしているだろうか◆まだ5年か、もう5年か。人によって感覚は違うだろう。今はただ被災者の平穏な暮らしを祈る。

※学会現況（2009年12月8日）
現在の会員 283
正会員　260・学生会員 14
購読会員　4・賛助会員　5

日本災害復興学会ニュースレター Vol.5　発行人　室﨑 益輝　発行日　2009年12月14日
〒662-8501 兵庫県西宮市上ケ原一番町１番155号　関西学院大学災害復興制度研究所気付
電話0798-54-6996　FAX　0798-54-6997　ホームページ:http://www.f-gakkai.net/