

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

—2004年新潟県中越地震被災地における復興プロセスの分析から—

Factors that form the sense of security in communities of hilly and mountainous areas

—An analysis of revitalization process of the affected areas of the Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004—

○稲垣文彦*1、上村靖司*2

Fumihiko INAGAKI, Seiji KAMIMURA

本稿では、まずは新潟県中越大震災復興基金の復興施策の分析より、震災から4年間の復興プロセスを明らかにし、次に川口地区住民を対象としたアンケート調査と木沢・峠地区の復興活動と支援活動の整理・分析より木沢・峠地区の復興活動では、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、この一連の取組が住民意識に影響を及ぼしていることを示した。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→能動型安心状態）として捉え、考察した。

キーワード：新潟県中越地震、中山間地域、復興プロセス、専門家ではない支援者、人々の能動的意識

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¹⁾。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¹⁾。

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²⁾。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³⁾。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⁴⁾。中越地震から7年以上が経過した現在、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⁵⁾、宮本らによる集落の復興過程を論じた研究⁶⁾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・高齢化に悩む全国の中山間地対策に対しても参考になるものと考えられる。

*1 (公社)中越防災安全推進機構 復興デザインセンター長 Director, Fukkou Design Center, Chuetsu Organization for Safe and Secure Society.

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

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⁷⁾、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1のモデル⁷⁾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。

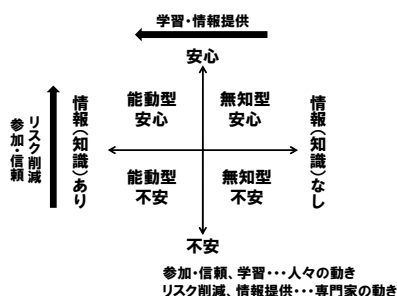


図1 安心の分類（暫定的な理解枠組み）（吉川ら、2003）

ここで吉川らの⁷⁾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ない⁸⁾。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⁹⁾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。

3. 復興施策の整理・分析

ここでは復興施策の整理・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。

3.1 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¹⁰⁾。新潟県がまとめた復興基金事業実績¹⁰⁾をもとに、2005年から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と図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）。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3）。すなわち2005年から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。

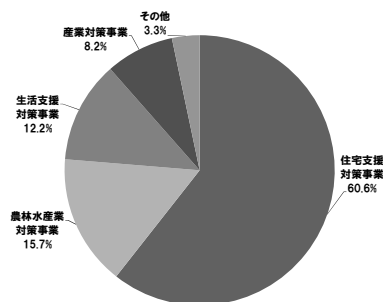


図2 事業種別の復興基金事業実績（件数）

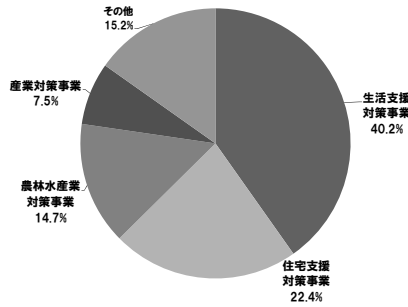


図3 事業種別の復興基金事業実績 (助成金額)

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4と図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5)。

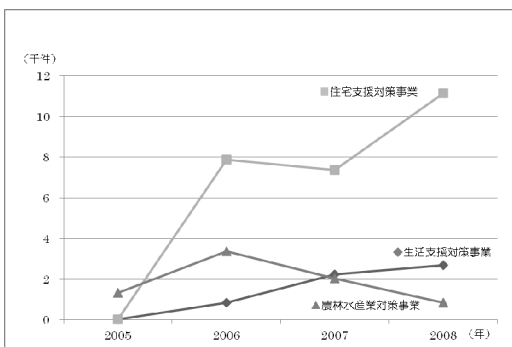


図4 事業種別の復興基金事業実績 (件数)

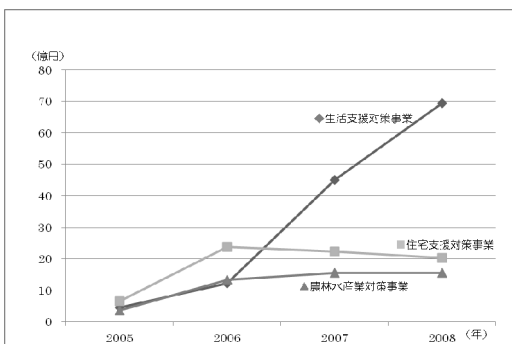


図5 事業種別の復興基金事業実績 (助成金額)

3.2 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に示す。また3事業分野の申請件数の年次推移を図6、7、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8)。

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・養蚕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・養蚕業者等の円滑な生業再建を図る

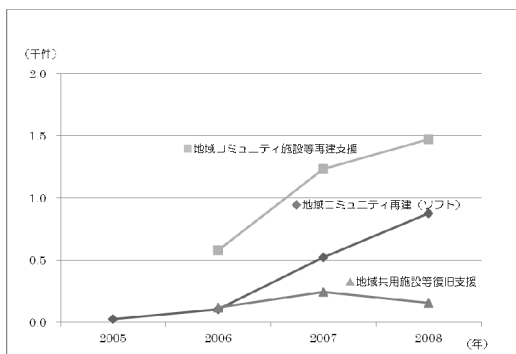


図 6 生活支援対策事業の中の主要メニューの年次推移

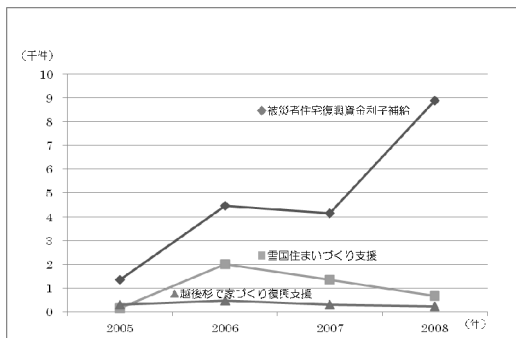


図 7 住宅支援対策事業の中の主要メニューの年次推移

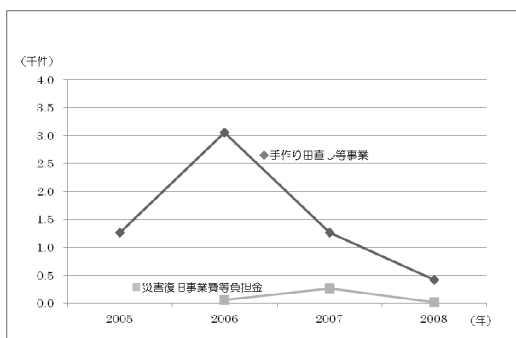


図 8 農林水産業対策事業の中の主要事業の年次推移

3.3 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¹⁰⁾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¹⁰⁾。

3.4 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。

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

4.1 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・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⁸⁾。

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 9 長岡市川口地区（震災当時は川口町）

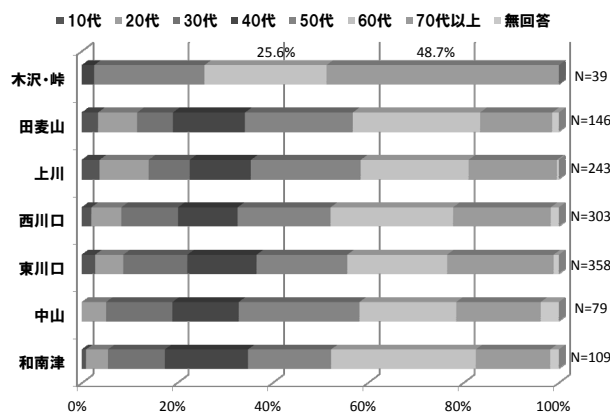


図 10 回答者の年齢構成

4.2 調査方法と分析手法

(社)中越防災安全推進機構と(財)山の暮らし再生機構川口サテライトは、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⁽¹⁾。

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。

4.3 分析の結果

4.3.1 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・高齢化が進んでいる地域であることがわかる。

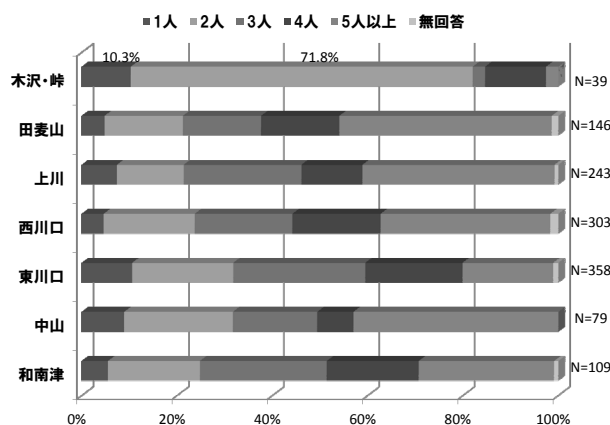


図 11 回答者の世帯構成

4.3.2 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・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13)。

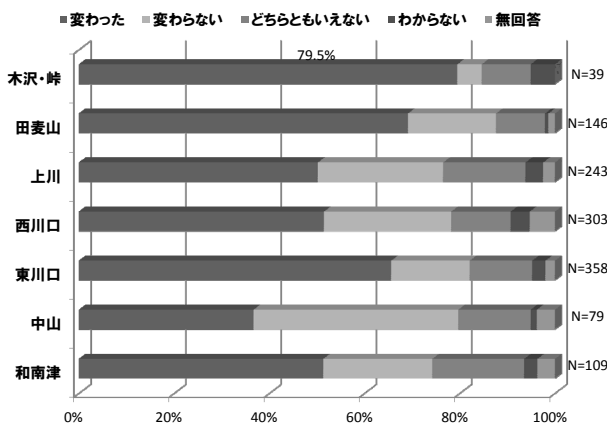


図12 震災前後での生活環境の変化

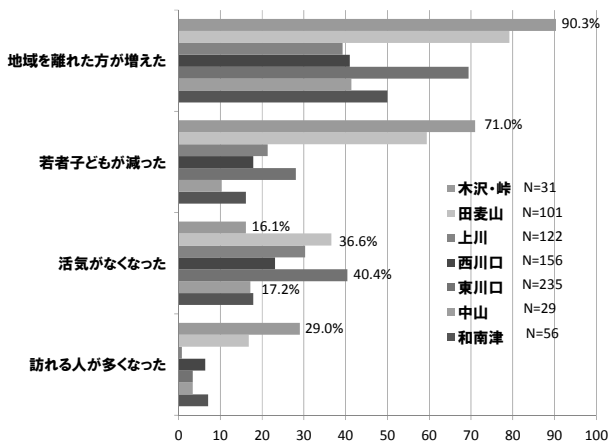


図13 震災前後で変化した事項

4.3.3 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16)。

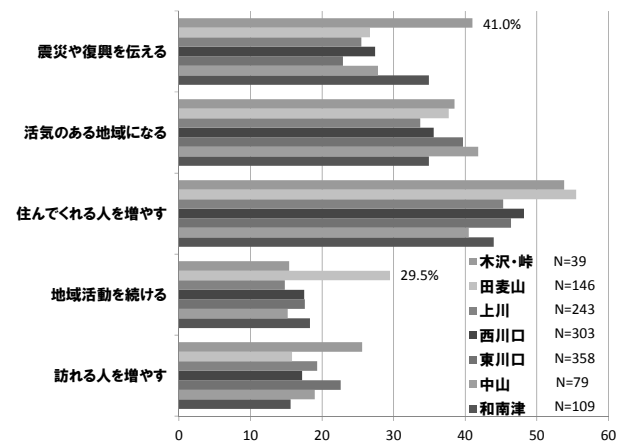


図14 復興のために今後やるべきこと

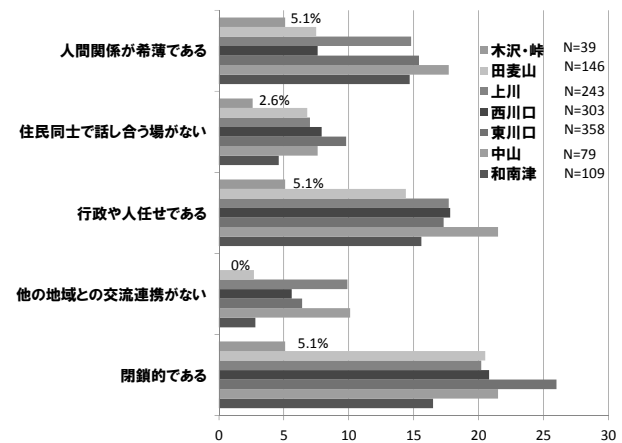


図15 川口の悪いところ

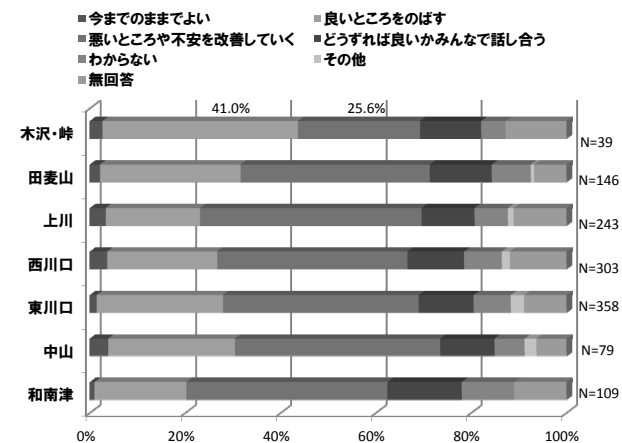


図16 良いところ伸ばすべきか、悪いところ改善すべきか

4.3.4 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・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のぼ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、復興の取組が多く多くの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 15）、この意識が取組につながっていると考えられる。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、田麦山地区を含んだ 3 地区を今後も注視するなかで木沢・峠地区以外の地区でも同様の傾向があることを示していくことを今後の課題としたい。

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。

5.1 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 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¹¹⁾。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¹¹⁾。

5.2 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¹¹⁾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¹²⁾（表 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¹¹⁾。

- ・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¹¹⁾。

表 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

5.3 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¹¹⁾。

5.4 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¹³⁾、復興プロセスには、現実を受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」にあたると思われる。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」に対応すると思われる。

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17）。

木沢・峠地区の復興プロセスは、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 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 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、I 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。

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⁷⁾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・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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
復興プロセス ()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)		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)		
木沢・峠地区の主な復興活動 ()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 木鼓修繕(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)
主な支援活動		12月 中越復興市民会議の移動井戸端会議 ※その後スタッフが畑を借り、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)	
		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			主体的開放的な地域 能動的な復興活動	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 17 復興活動と支援活動のプロセスの整理

に人口減少と高齢化が進行することで、これまでに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。

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⁹⁾。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。2008 年より総務省所管で集落支援員の設置がはじまり、2011 年現在では、全国の 149 市町村に専任の集落支援員が 597 人、自治会長等との兼務の集落支援員が約 3,700 人設置されている¹⁴⁾。今後はこの全国の取組にも注視し、この考え方が被災をしていない中山間地域でも活用できることを示していくことを課題としたい。

謝辞

本研究は、2011 年 11 月に実施された(財)山の暮らし再生機構地域復興支援センター川口サテライトと(社)中越防災安全推進機構で実施した「川口の今と将来を考えるアンケート調査を下に実施したものである。一連の調査では、川口町の皆さま、川口町木沢集落の皆さま、長岡市川口支所、新潟県震災復興支援課、(財)山の暮らし再生機構にお世話になった。ここに記して厚く謝意を申し上げる。

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関わっている。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。

参考文献

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、p. 109-111、2010.
 - 10) 財団法人新潟県中越大震災復興基金HP、<http://www.chuetsu-fukkoukikin.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