

## ■第1章 小千谷市にとっての 「中越大震災」とは



電柱が傾き、陥没する道路（桜町地内）



## 1 阪神・淡路大震災の知見

平成 7（1995）年に発生した阪神・淡路大震災は、我が国における災害対応において「復興」の課題を大きくクローズアップする機会となりました。局地的な直下型地震は、当該地域に甚大な被害をもたらし、人的・物的被害の甚大さに加え、地域が大きく破壊され、社会システムが大きく途絶する中で、地域がどのように取り組むべきかの指針を全国に示しました。

## 2 中山間地域における復興の課題

新潟県中越大地震の大きな特徴は、阪神・淡路大震災と同クラスの大地震が過疎高齢化の進む中山間地域に発生し、大規模な地盤災害が発生したこと、住宅や農地などの生活基盤が破壊されコミュニティの維持が復興の大きなテーマになったことです。これは都市型災害である阪神・淡路大震災が示した復興モデルに新たな課題を投げかけました。

小千谷市は、丘陵と河岸段丘によって形成された大地により構成され、全域が中山間地域と位置付けられています。市民はその豊かな自然と共に生き、多くの人々が田畑を中心に地域コミュニティを形成してきました。震災によって、東山、真人、岩沢などの特に山間部の多い地区において生活基盤である宅地や農地に大きな被害と影響を受けるとともに、元々抱えていた過疎高齢化など多くの課題を顕在化させ、新たな復興への取組が求められたのです。

集落の孤立や長い避難生活を経験したことで不安を感じ、集落外への移転再建を選んだ人がたくさんいました。高齢化だけでなく、様々な形で集落人口が減少し、それに伴って集落機能やにぎわいが低下したことで、集落の維持自体が難しくなってきた地域もあります。このように以前からの課題に震災の影響が加わり、山間部を中心に課題が加速していきました。

（崩落した妙見現場）



## 3 社会・経済状況による復興への影響

震災からの復旧復興を目指す過程で、社会・経済状況からの大きな影響を受けました。中山間地域だけでなく市街地でも影響は大きく、特に長引く不況は被災した事業所の再建や商工業の再開を停滞させ、事業所数やその売上高を大幅に減らしました。事業所それぞれの努力と行政の支援により少しずつ回復してきた矢先にリーマンショックが追い打ちをかけるなど、全国的な社会状況や景気の動向が大きく影響し、復興のスピードを遅らせることになりました。

他方、震災を機に別の地域に移り住むなどの生活環境の変化や高齢化による限界集落化により、市街地においても地域コミュニティ機能が縮小しています。これらの社会情勢も、復興の道のに大きな影響を及ぼしました。

## 4 復興への道のり

### （1）短期（震災発生～平成 19 年度まで）

平成 16（2004）年 10 月 23 日午後 5 時 56 分、突然の大地震が小千谷市をはじめとする新潟県中越地域を襲いました。最大震度 7 を記録した本震の他、その日だけで震度 6 強から震度 5 弱を 11 回も記録する記録的な数の余震が断続的に発生したことが特徴でした。

多くの命が犠牲となり、家の倒壊、ライフラインの破壊、土砂崩れや道路の崩壊など、かつてない被害が発生しました。

また、山間部を中心に集落の孤立などが発生し、厳しい状況に置かれることになりました。例えば東山・塩谷地区では集落外につながる全ての道が寸断され、全 51 世帯が完全に孤立してしまいました。固定電話、携帯電話、無線も通じません。複数の家屋が倒壊する中、家庭から発電機や投光器、チェーンソー、ジャッキ等を持ち寄り、閉じ込められた人々が住民の手によって次々に救出されました。しかし、3 人の児童の尊い命が失われてしまいました。

当時、市内には 62 箇所の指定避難所が設定されていましたが、交通網の断絶や施設そのものの被災により、集会所や空き地などを利用して市民が自発的に多数の小規模な避難所を開設しました。断続的に続く余震の中、身を寄せ合い、励まし合いながら避難生活を送りました。

応急的な復旧工事によりガスや電気などのライフラインが徐々に復旧し、12 月 15 日には水道が 98%まで復旧するなど、市民生活は少しずつ落ち着きを取り戻していきました。

最大 29,243 人の避難者はライフラインの復旧とともに減少しましたが、自宅の被害が大きくて戻れない市民のために 10 月 28 日から仮設住宅の建設に着手、12 月 3 日から入居が始まり、年内に全ての避難所が解消されました。しかし、この年の冬は記録的な豪雪となり、仮設住宅では除雪や室内の結露など様々な問題が発生しました。また、山間部では、積雪による家屋の倒壊が多く発生するなど、家屋、道路、交通などの本格的復旧は雪に阻まれ、さらに時間がかかることになりました。

震災は被災地域の住民全員を被災者にします。被災者を支援する各種制度がいくつかありましたが、当時はまだ十分な内容ではなく、住宅応急修理制度や生活再建支援制度など制度そのものがほぼ初めての運用ということもあり、窓口に長い行列ができるなど市民と行政に混乱が生じました。また、平成 12（2000）年開始の介護保険制度においても初めての大規模災害であり、要介護認定者を含む災害時要援護者への対応が注目された災害でもありました。

震災からの復旧・復興を進める中で、この震災を乗り越え、小千谷市をよりよいまちにするためのまちづくり計画として「小千谷市復興計画」を策定しました。策定当初から市民が参画し、市民アンケートやワークショップを通じて意見を反映させながら、「みんなで復興・みんなの復興」を合言葉に、市民の英知とエネルギーを結集して策定したものです。自助・共助・公助の役割を明記したこの復興計画を基に、それぞれの復興に向けた取り組みが進められました。計画の中では平成 19 年度までを短期（復旧段階）と位置付け、防災集団移転※や災害公営住宅建設による住宅の復興支援、生活再建支援、道路河川の復旧、ライフラインの本格復旧など、主に市民生活に直結する基盤の復興を最優先として取り組んできました。

#### 防災集団移転とは

災害危険区域にある住居の集団的移転を促進するため、費用の一部を国が補助する制度。中越大震災では東山地区が指定を多く受け、制度を利用することとなった。

特に十二平地区は全域が移転促進区域に指定され、全 11 世帯がこの制度により集団移転を行った。

	個人住宅	公営住宅	計
三仏生団地	13	0	13
千谷団地	30	9	39
個別移転	25	3	28
合計	68	12	80

防災集団移転促進制度を利用した世帯数

また、平成 19（2007）年 7 月に発生した新潟県中越沖地震では小千谷市で震度 5 弱を記録しました。幸い市内の被害は少なく、被害の大きい柏崎市や刈羽村に対し、多くの市民が災

害ボランティアなどの支援を行いました。

こうして、復興を目指した取り組みが進められている中で、短期の取り組みの振り返りと中期に向けた検討のため、目標としていた生活基盤を中心とした復旧事業が予定どおり進んでいるのか、また進んでいない理由は何かを検証しました。この検証作業にも市民が参画し、その意見が反映されました。

検証の結果、復興計画で目指した生活・社会基盤の早期復旧など、震災に起因する直接的な復旧事業は概ね実現・完了したと評価されました。一方で、子育て支援や産業・経済の復興、コミュニティビジネスの育成、防災力の向上などについては、今後も一層の推進と拡充が求められる結果となりました。

## (2) 中期（平成 20 年度～平成 22 年度まで）

中期（復興段階）では、短期で検証した結果を反映しつつ、復旧された生活基盤を基に、本格的な市全体の復興を遂げることを目標とした事業が実施されました。

復旧から復興へ。短期から引き継いだ課題である子育て環境の充実、産業の活性化や雇用創出支援、イベントによるまちの賑わい創出といった活性化事業の他、地域の特産品を活かした新しいビジネスへの支援といった重要な課題が多く取り組まれました。

また、住宅再建により全ての仮設住宅が解消され、現状に合わせた新たなコミュニティづくりが始まりました。人口減によるまちの機能低下などを食い止めようと自発的に住民団体や NPO 法人が結成され、地域リーダーの活動が活発化していきました。住民が自ら地域のために立ち上がり、自分たちの住む地域を自分たちで考える、主体的な活動が始まったのです。

地域の復興は、個人・地域の自己の再認識、多様性を認め合うことから始まりました。その中で地域の課題を再認識させてくれるのは「外部の人」との交流でした。新潟県中越大震災復興基金<sup>1</sup>を活用して、集落の機能維持や活性化など、地域コミュニティの復興を支えるための「復興支援員制度」を導入し、「よそ者」の視点を入れた集落運営を行いました。その結果、復興の課題の多くは災害が起きてから始まったものではなく、平時からの地域の課題であることに気づかされたのです。

震災を経験したことを後世に伝えようという動きも活発化しました。行政が結成した自治体間ネットワークである中越大震災ネットワークおぢやの活動の他、NPO 法人による語り部活動など市民による経験と教訓の継承が行われていきました。

中期の終了時にも、市民による復興計画の検証作業が行われました。検証の中では、復興課題の多くが順調に進んでおり、4 割以上の復興方針が行政による復興事業を完了したと評価された一方で、被災者の心のケアや商店街の活性化、災害時の情報伝達手段の拡充など、引き続き取り組むべき課題が改めて確認されました。こうして残された課題の多くは長期的に取り組むべきものであり、市総合計画に引き継いで進めていくこととされました。次の長期（新生段階）においては、将来を担う人材育成や地域経済の活性化、コミュニティにおけるつながりの拡大など、未来を見据えた取り組みが求められる検証結果となりました。

## (3) 長期（平成 23 年度～平成 26 年度まで）

平成 23（2011）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、小千谷市民に「あの時」の記憶と感情を呼び覚ましました。被災地の人々を自分と重ね合わせ、何か心を込めた支援ができない

<sup>1</sup> 新潟県中越大震災復興基金…新潟県中越大震災からの創造的復旧を行うため、新潟県が設置した基金事業。行政の支援制度を補完し、被災者の救済や地域コミュニティの支援に大きな役割を果たした。



まちをさらに発展させる環境整備が実現し、また復興を目指した取り組みや東日本大震災支援などを通じてつながりの広がりや多様化が進んだことは、長期での大きな成果でした。加えて、様々な復興事業を実施するために厳しい運営が予想された市の財政に対し、何とかその影響を最小限に抑えられたことは、将来にとって大きな成果です。

人々の復興の実感が前に進む中、東日本大震災を他人事ではなく自分のことのように捉え、中越大震災からの復興に対する意識が大きく変わっていきました。

そういった状況の中で計画終了年度を迎え、最終的な総括検証を行うことになったのです。

## 5 震災が与えた小千谷市への6つの復興課題

中越大震災は、大きく分けて次の6つの課題を小千谷市民に提示しました。これを解決することが、小千谷市にとって復興の実現であると考え、小千谷市復興計画の中で「6つの復興課題」として取り組んでいくこととなりました。

### (1) 市民生活が破壊されてしまった

住宅の復興を支援するとともに被災者の心身のケアを行いながら、市民生活を再建・復興すること

⇒復興課題 1 市民生活の復興

### (2) 産業・経済活動が大きな損害を受けてしまった

企業活動への支援、農業基盤の復旧によって経済活動を早期に復興すること

⇒復興課題 2 産業・経済の復興

### (3) 社会・都市基盤が破壊されてしまった

道路・河川・インフラ等の生活基盤を復旧し、さらに災害に強いまちをつくること

⇒復興課題 3 安全・安心な社会基盤、都市基盤の復旧・復興

### (4) 人と人とのつながりを活かした地域コミュニティの再建

人との絆を活かして市民のエネルギーを結集し、まちを活性化すること

⇒復興課題 4 コミュニティの強化

### (5) 想定をはるかに上回る災害に対して、市民も行政も防災体制が不十分だった

あらゆる災害に対応する防災体制を作り、震災の経験と教訓を活かしていくこと

⇒復興課題 5 災害に強いまちづくり

### (6) 市民が主体となって、みんなで復興を進めなければならない

効率化を進めながら市全体への震災の影響をできる限り抑え、市民全員で全国に誇れるような復興を目指していくこと

⇒復興課題 6 復興の進め方