

■ あとかぎにかえて



決壊した県道小千谷長岡線（穉生地内）



復旧から復興へ

前小千谷市長 関 広一

平成 17（2005）年 1 月 5 日、中越地震復興支援プロジェクトの会議が開催され、講演会とパネルディスカッションが行われました。この中で、京都大学防災研究所巨大災害研究センターの林春男教授は「震災後のまちづくりに必要なのは、これからの目標となる復興計画の策定が最優先課題となる」ことを強調されました。これを受け、同年 4 月に「復興計画策定委員会」を立ち上げました。その時の関係者の意気込みは、「被災したどの市町村よりも早期に、実際的な計画書を策定する」という力強い結束力で進められていきました。

復興計画策定委員会の目指すものは、災害復旧に留まらず、より高い復興を目標としました。市民の意見を基礎に据えながら、市職員の提案なども取り入れ、専門分野からの助言・意見が反映されるように各職域のリーダー達も参加したことで、小千谷市における復旧・復興の計画は市民全体で作ったものであるということが広く認知され、このことが後に大きな力となって現れました。

委員会のメンバーとして長岡技術科学大学の丸山久一教授、富士常葉大学（現・常葉大学）の重川希志依教授をはじめとする各大学の災害復旧・復興を専門とする先生方の適切な助言やご指導をいただいたことも、貴重で大きな戦力となりました。これと並行して、災害時における自治体の災害対応の教訓の共有化を図り、災害発生時における市町村職員の災害対応業務支援のための情報提供と経験職員派遣の調整を行うことを目的に、平成 17 年 10 月に「中越大震災ネットワークおぢや」を設立しました。後に、総務省主催の第 18 回防災まちづくり大賞で、現当局のご努力にもより、最高の総務大臣賞を受賞するに至っています。

当時の状況を振り返ってみますと、復旧が遅れた場合、その時間に比例して復興が遅れることを強く意識しながら進めていたと思います。もちろん、行政としては第一に復旧です。電気、ガス、上下水道、道路・水路等のインフラの復旧を進めながら、平行して仮設住宅の建設運営を行いました。

生活基盤の安定の面を考えると、最終的に個人の家庭がどこに落ち着くのか、その姿を見て市民は安堵し、一応の復旧は終わったと感じるのだと思います。市の対応としては、様々な理由で借家に移住せざるをえない人達が入れる災害公営住宅 5 棟（ペット同居可能な公営住宅含む）105 戸分を平成 18 年秋までに建設しました。これで相当数の方の仮設住宅からの移転ができました。

また、特記すべきことは、平成 19 年の晩秋までに新築家屋が 1 千戸を超えたことです。全壊認定戸数 622 戸を大きく上回るものであり、正に驚くべき市民パワーです。これができた要因はいくつかあると思いますが、大きなものは、保険会社などで取り扱いしていた保険の支払いが想像を超えた額だったことです。ある組織の会員に支払った保険金額は総額 113 億円とのこと。類似した団体や保険会社の支払総額を考えると、多勢の市民が万が一に備えて転ばぬ先の杖を用意していたこととなります。予期せぬ出来事に対処するためには、平常時にこそ、その用意をしておく必要があると強く感じました。このように、個人の築家屋が多数建つことにより、市民生活の早期安定の見通しが立ち、市民も行政も復旧についてはある程度早い段階で一応の区切りがついたと感じました。

このように、当市の復旧段階においては、早い段階での市民の力の結集、各職域のリーダー達の参加、義援金の使途、円滑な災害ボランティア組織の運営、全国の自治体からの人的支援をはじめ

とする数々の支援策に対する対応が、おおむね適切にできたのではないかと考えます。また、自衛隊をはじめとし、行政、議会が臨機応変に対処する柔軟な姿勢がありました。総合的に鑑みて、施策の一つ一つがある程度功を奏したのではないかと考えています。

一方、東日本大震災の被災地に関して、関連の報道や数回に及び私自身の現地視察で感じることは、復興の基礎である復興計画や実施はどのようになっているのか、3年を過ぎた現在、未だに見えてこないことが案じられます。原発事故のあった福島県を除く他の被災地は、その被害規模から中越大震災とは比較できない部分も多いと承知しながらも、平成17年の震災時とは比較にならない程の政府からの手厚い財政支援、人材派遣、有力な政治家の尽力など、数々の超大な支援策が実行されているにもかかわらず、その成果がなかなか見えてきません。様々な対応の一つひとつにつき、施策が適切に活かされていないのではないかと心配しております。

中越大震災からの復旧・復興は進んでいきましたが、唯一解決できない問題が残ります。それは、心の傷です。これは、一人ひとりの精神的なものに起因する要素が大きいため、数値で測ることができません。私事で恐縮ですが、塩谷地区で命を失った3人の児童の碑には毎年命日の早朝、お参りに行っております。子供たちの供養に行くのが第一の理由ですが、ご両親をはじめご家族や友人達が、毎日どんな気持ちで過ごされているのか心配で祈らずにはいられないからです。私も、長男を6歳の時に亡くし、今でも忘れることができません。しかし、これをバネに頑張ってきた人生だと思っています。忘れることはできないと思いますが、受けた悲しみが、ある程度は時間と共に薄れていくことを切に願っています。

大型車両が大きな音とともに走り過ぎて行った時や、突風が家に当たる音などで「地震だ!」と今でも身体が反応することがあります。地震災害で、怖い目にあった者だけが感じる現象です。これからも、震災被害は終わったということではなく、心のケアについて、本人も周囲の人達も気にかけていく必要性を感じています。

私が市長として携わった復旧段階においては、市民一人ひとりが自らの生活再建と同時に、企業活動の支援や農業基盤の復旧など、地震に負けずに立ち直ろうと努力してもらったことが、復興への力強い一歩になったと思います。市内の中小企業もいち早く立ち上がり、雇用を確保したことが、市民の生活安定につながりました。また、養鯉など伝統的な産業も大きなダメージを受けましたが、小千谷人の気質で粘り強く取り組んだ結果、安定した生産・出荷を復活させることができました。こういった点は、小千谷らしい取り組みとして評価できると考えています。

10年前の復興計画の策定によって復旧・復興の目標ができ、総合計画に組み入れて進めてきましたが、全体的にはおおむね計画どおり復興の姿を実現できたのではないかと考えています。そして震災からの10年間の取り組みによって、小千谷市の将来への基礎を築くことができたのではないのでしょうか。中越大震災から10年を機に、震災という重い冠を外し、それに捉われない新しい視点でまちづくりを進めていってほしいと考えています。

この復興計画の最終目標年次である平成26年度には、「市民全員が復興したという実感がもてるように全力で取り組んできた」ことへの評価がなされることになると思いますが、自立を選択した小千谷市が、中越大震災という災難から立ち上がり、復旧から復興へと、さらに夢のあるまちづくりに邁進することを、心から願ってやみません。

復興計画策定を振り返って

復興計画策定担当（現・小千谷市総務課長） 渡邊 辰男

地震発生当時に企画財政課企画係で、中越大震災からの復興計画の策定を担当しました。

発災当時の市防災計画では、復興計画の策定は都市開発課が担当だったと記憶しています。復興計画が都市再生計画と言いますかハード、インフラの復旧のための計画であるとの認識からだったものと思います。

中越大震災で企画財政課が復興計画の策定を担当することとなったのは、復興計画はまちづくり計画に他ならない、総合計画とは切っても切れないとの判断からだったと思います。ただ、担当を決める会議や議論があって決まったものではなかったと記憶しています。市全体が被害を受けそこから立ち直るための計画として総合計画と復興計画は相当重複する計画になるという認識から、当時第4次総合計画策定を担当していた自分たち企画財政課企画係が担当することには、違和感も異存もありませんでした。

地震は小千谷市全域に大きな被害をもたらしました。水害、土砂災害であれば一部の市民だけが被災者になると思いますが、この地震では全市民が被災者でした。子供からお年寄りまで、多くの市民が自分も被災者でありながら、何らかの形で被災者を支援する側でもありました。災害ユートピアという言葉を知りましたが、連帯感とみんなで復興のために頑張ろうという高揚感が生まれていました。市民全体に「壊れた小千谷を元に戻す、生活を再建する」という共通のベクトルが生じていました。こうした市民の小千谷復興に対する熱い思いを取りまとめ、整理したものが復興計画になるはずだと思いました。

計画策定に当たっては、京都大学の林春男教授をリーダーとするグループの皆さんから指導・助言をいただきました。

林教授に「市民にかつてないまちづくりに対する思いが湧き上がっている。震災をきっかけとした出来事ではあるが、みんなでまちづくりを考えるチャンスである。」ことをお話しましたら、「それならばワークショップをしたらいい。お手伝いをします。」ということで、ワークショップをはじめとする市民参画の復興計画策定が始まりました。

「市民の声を聴いて復興計画をつくる」ことは正道であります。その一方行政主導でつくることと比較して時間がかかる作業でもありました。復興計画の策定は全庁的な作業となりましたが、職員は通常事務に加えて被災者再建支援をはじめとする仕事を並行してこなさなければならず、かつてないほどの多忙な状態でした。しかし、策定作業に対してさほどの不満の声は聴かれず取り組んでいたと思っています。それは、裏を返すと、市職員としての意気込みもありましたが、不平・不満・文句をいう気力もないほどに皆がへとへと状態の中での必死に仕事をしていた時期であったためとも言えます。

ワークショップ、市民からの意見投稿による市民意見を集約して、復興計画策定委員会に復興計画の「参考資料(骨子案)」として説明をする資料を作りました。参考となるものが何もない中で、係員で「市民の声」を忠実に拾い上げ、文章として磨き上げたものでした。会議では好意的に受け入れてもらったと記憶しています。この参考資料は、後に、復興計画の2~4ページ及び各7つの課題の最初の囲み書きとして、ほぼ変わることなく策定委員会で採択をされました。今読んでみても市民の声がよくまとまっていると思います。

復興計画は、課題⇒目標⇒方針⇒施策⇒事業という構成であり、最後は復興のためにどんなに事業をするのか書く必要がありました。市民の声を実現するためにどのような事業を行うかを検討するのは行政職員の役割とされました。具体的な事業は、補助事業の仕組みや財源を分かっている行政の職員にとって無責任に書けるものではなく、難しい作業であったと思います。

結果としては、復興計画には市民の夢とそれをどう実現するのかという現実が同居することになりました。計画策定担当としては、夢をまとめる段階よりも現実を取りまとめる時期のほうが苦しい思いでした。

小千谷市の復興計画の良かった点は、震災によりふるさと復興に熱い思いを抱いた市民から多数参画していただいたことです。

反省としては、10年計画は長すぎたような気がします。発災直後の混乱期は、10年たっても小千谷市は立ち直れないと思っていました。しかし、思いのほか「普通の生活」に戻るに時間はかかりませんでした。市民それぞれ失ったものはたくさんありましたが、人は思ったよりも強いものです。

東日本大震災が起き、発災半年後に南相馬市で小千谷市の復興計画策定について1時間ほどお話をする機会がありました。お話をしましたのは、①市民の熱い思いをまとめてほしい②策定の過程を大切にしてほしい③市民の目線での計画であるべきである、の3点でした。

自分は、震災から10年を迎えようとしていた神戸市の職員と酒を呑みかわしながら「熱くなって書けばいいんですよ」と言われとことを今でも忘れません。復興計画は、後々、国等に補助事業申請をするに、その根拠となる重要な計画として位置づけられますが、その一方で、市民が一緒になって策定する過程こそが一番の財産のような気がします。

震災から10年経過して、計画策定時に目指していた復興ができたかどうかは私には判断できません。ただ、震災直後の小千谷市に駆けつけていただき、復興計画策定を含め今日までご支援をいただいている常葉大学重川希志依先生から教わった「『復興』という言葉・意識が市民から無くなった時が復興」ということからすると、小千谷市の復興は成ったと思います。

短期検証を振り返って

短期復興検証担当（現・議会事務局長） 西脇 直樹

復興計画を市民と行政で共有し、市民参画による復興を進めるとともに、市民の手で復興の歩み具合を確認するために、復興計画が策定されてから3年目の節目に、復興の歩みを振りかえる短期検証の担当をさせていただきました。

市民も行政も無我夢中の復旧段階である3年間という期間の中で、市民の意識として果たして検証のレベルまで行けるのかがとても不安でした。

復興検証方法としては、市民参画による復興を進め、その歩み具合も確認することとしていることから、短期検証も同じく市民とともに進めていくことで開始しましたが、最初は何をどうしているのかわからず、とても戸惑いを感じたことを覚えています。

検証の手法としては、市民による評価と行政による評価とし、まず無作為抽出した1,000人を対象とする市民アンケート調査の実施、ワークショップ形式の評価及び統計情報による手段を用いての評価を行いました。

短期の見直しでは、計画に沿ってこれまでの復興への取り組みを振り返り、個々の事業の進捗状況や残された課題を整理し、次の中期に向けた有効な施策の検討を行うこととしました。市民と行政とがそれぞれの目線から検証を行うための視点として、「市民と行政が一緒になって作り上げた計画であり、自助・共助・公助により進められてきたかどうか」、また「検証はあくまで中間評価であること」を確認しました。

検証結果としては、「復旧は確実に進んでおり、短期で取り組みを終了する事業もあり、全体としておおむね順調に復興した」と市民は評価しており、市民の力強さを実感させられました。

それなりの評価はできたと思いますが、本当に市民参画による検証ができたかどうか、もう少し例えば、アンケートは実施したものの、これから小千谷を背負っていく若者である、学生・生徒・児童などを対象とした幅広い方から意見聴取も、何らかの形で行った方が良かったのではないかと反省しています。

当市にとって最上位計画は、総合計画です。地震の時はちょうど第四次総合計画策定の準備を進めている時期でした。本来、復興計画は震災からの復興のための個別計画ではありますが、緊急かつ最大の課題は震災からの復興ですので、復興計画を優先したことについては、検証を進める上で特に問題はありませんでした。復旧が終わりこれから本格的な復興に向かって進むとき、この2つの計画がまちづくりの基本となることとなります。

市民アンケート調査・ワークショップ・統計情報による評価で、それぞれかなり差がある項目がありました。しかも「頑張る必要がある」と評価したものには震災以前からの課題も含まれており、市民の意識も震災から本来のまちづくりへの変化と捉えてもよいと感じました。

しかし、大きな被害のあった地域とそれほどでもない地域とでは、復興の感じ方に温度差があるのも事実でした。この計画では全部で256事業ありますが、その中には少しでも明るく、夢の持てる事業を当初計画に取り入れたことにより、これからの本格復興に向け、それが大きな負担になっていくようなことにならないか、とても不安でもありました。

また、当市は合併せず自立によるまちづくりを進めることで歩み出した矢先の大地震で、一番大きく左右するのが財政問題であり、今後復興と財政は切り離せない中でどう進めていくのか。当時

ワークショップに参加された市民から、「財政力について、市民の無関心が一番気になります」といった感想をいただいております、市民にどう理解してもらうのが大きな課題だと、当時強く感じました。

市民アンケート調査の回収率や、ワークショップの参加者の意見を聞くなかで、復興にかける市民の意気込みや、郷土愛に対する熱意を改めて感じさせられた検証でもありました。

私が担当したのは短期検証ですが、10年を経過し思うことは、震災を契機に生まれた事業や新たな取り組みは、今後の小千谷市のまちづくりに継承・発展させていく必要があります。また震災と復興過程で得た教訓や経験を、子供や転入者など新しい市民を含めた市民全体で共有するとともに、地域を超え時代を超えて継承・発信し、今後の災害に活かすことが被災地としての責務であると考えます。

自然災害が多発する今日、いつ、どこで、大きな災害が起きるわからない状況の中、誰もが安全で安心して暮らせるまちづくりを進める必要があります、そのためには震災の教訓を踏まえた、実践的な危機管理体制も構築することが重要であると考えます。

終わりに、ご協力いただいた市民の皆様及び復興推進委員の皆様には感謝を申し上げます。特に復興推進委員をお願いしました、田中先生や田村先生におかれましては、市民と同じように小千谷市のことを思い、また良く理解していただく中で、その都度足を運んでいただき、短期検証をまとめることができたことに改めて深く感謝します。

中期復興検証をふり返って

中期復興検証担当（現・総務課病院統合支援室長） 大矢 敏之

平成 26（2014）年 10 月 23 日、早いもので新潟県中越大地震から 10 年を迎えました。震災発生以来、当市をはじめとする被災地では復興を目指し様々な取り組みが行われてきました。復興計画に基づく取り組みはその代表的なものです。私は、震災から 6 年が経過した、計画では中期段階に位置づけられる平成 22 年度時点の検証作業に携わらせていただきました。以下、検証作業を通じ感じたことを述べさせていただきます。

中期検証段階における小千谷の街並みは、ライフラインをはじめ道路等の災害復旧や住宅再建等もほぼ終了していました。地域による違いはありましたが、見た目では何事も無かったかのように復興したという感じであり、復興への市民の関心もかなり薄らいだのではないかと感じていました。

このような中で実施した市民アンケートやワークショップなどは、どの程度協力いただけるのか正直半信半疑の中での作業でした。しかし、そこは震災当時の助け合いの心や昔から培ってきたつながりの深さなどにより、多くの方から関心を持って参加協力をいただき、策定当時と変わらず多くの意見をいただくことができました。結果的に復興計画の理念でもある市民参画による検証ができ、大変良かったと思っています。

振り返れば震災当時、私は冬期間の除雪事業を担当しており、復興計画策定のきっかけになった中越地震復興支援プロジェクトの講演会や、のちにお世話になる先生方によるパネルディスカッションが行われている中で、道路除雪をはじめ仮設住宅の雪処理に悪戦苦闘していました。平成 16 年末に避難所が解消され、自宅の再建が始まるとともに仮設住宅への移動が行われていました。その直後から降り続いた雪は、道路や消雪パイプなどの復旧工事の支障となり、除雪担当者としても大変に苦慮した冬でした。

当市は日本有数の豪雪地帯であり、市民の雪への意識は大変高いものがありますが、震災の発生が大雪の最中でなく良かったと思います。災害はいつ襲ってくるかわかりません。豪雪時における対応について、もう少し議論する場があっても良かったのではと思っています。

次に、学校教育関係の影響についてです。中期検証において、小中学生等は直接作業に携わることができませんでした。復旧から復興へと進む中で、被災地への支援として全国の様々な団体等から学校訪問等のイベントが開催され、被災者である子供たちも元気をいただきました。これは大変ありがたいことでした。

一方で、ある教育関係者の方からは、授業時間の確保や学校行事の運営面で大変苦労もされたとの声もうかがいました。こういった活動は、支援に対する感謝の気持ちが育まれるとともに精神的ケアの面で大変貴重なことではありましたが、学力面や部活動などへの影響などもあり、検証作業の中で先生や子供たちの意見も活かされれば良かったかなと思っています。

次に、復興事業の検証についてです。当市の復興計画では 256 の事業が掲げられています。検証作業では、主に各事業の進捗状況を基に施策の進捗状況について行政側と市民との確認を行うという形で進められました。作業を進める中で、復興に対する明確な指標が無いことから、行政としては事業を「実施した」や「実施できなかった」という判断が主となり、施策の達成度や事業自体の市民の満足度という点で判断に苦労しました。そういった点では、指標が無いことで、時間の経過とともに取り組みへの気概が薄れていった点もあったのではないかなど、行政職員の意識調査も

できたら良かったのではと思っています。

次に良かった点の検証です。震災により実施された事業の一つに防災集団移転促進事業があります。移転された被災者の皆さんには住み慣れた地域を離れ住むという複雑な思いがあったと思いますが、復興計画は新たなまちづくりの計画でもあります。現在、国が都市政策上推進しているコンパクトシティのまちづくりという点では、当該事業は震災があったからこそできた事業だと思えます。代表的な復興事業として移転された市民の声とともに、今後の参考事例として情報発信していければと考えています。

最後に、検証作業には多くの市民の声とともに、田中先生や田村先生など様々な大学関係者からご協力いただきました。このことは単に専門的立場からの指導はもちろんですが、当市のまちづくりを進める上で、外部からの目線で客観的な視点により指導いただけたということで大変良かったと思えます。大変忙しい中でのご協力に感謝し、検証作業を振り返った感想とします。

長期復興検証を通して見えたもの

長期復興検証担当（小千谷市企画政策課まちづくり推進室） 増川 雅史

中越大震災から、気が付けば丸 10 年を迎えました。あの震災後の混乱も、大変さも、今は遠い昔のような気がします。震災当時を思い返すと、市直営の障がい者施設に勤務していた私は、利用者の安否確認、施設の安全確認、物資の受け入れ、災害ボランティアセンターでの受付など、様々な業務に携わりました。顔を合わせた人たちと励まし合いながら、そして小千谷を何とか復興させたいという強い思いを皆で共有しながら必死に動いていた、そんな感覚が蘇ってきます。

今回、10 年目の復興計画の総括を担当させていただくことになり、自分の中のあの感覚を思い出しながら、小千谷市が 10 年間復興に向かって歩んできた取り組みをまとめました。その中で、一番悩み、答えを見つけようと考え続けたのが「復興とは何だろう」ということです。建物が新しくなることは復旧であり、復興ではない。では復興とはどんなもので、誰が判断することなのか。いくら考えてもその答えが見えないまま、検証作業は進んでいきました。本を読み、映像を見て、自分なりに自問自答して…。

しかし、やはり重要なヒントをいただいたのは、10 年間復興のためにそれぞれ頑張ってきた市民の声でした。市民意向調査（市民アンケート）や市民ワークショップ、個人的にお話を聞かせていただいた大勢の方々、そして常葉大学 田中聡先生をはじめ、10 年間ずっと小千谷市の復興を見守り続けてきた皆さん。

それぞれ復興を感じた瞬間は異なっていましたが、その思いに共通するものは「気持ちが前に動いた時」でした。新天地での生活を始めようと決心した時、家業を再開することを決意した時、中越沖地震や東日本大震災で被災地に支援に行った時…今まで止まっていた気持ちがグッと前に進んだ瞬間から、徐々に復興が始まっていったのだと教えていただきました。そして、復興とは、市民が自分の思いや気持ちの中で判断するものだと感じました。そんな皆さんの思いを、データや文章にまとめながら、この復興検証の総括に込めさせていただいたつもりです。

平成 23（2011）年 3 月 11 日、東日本大震災が発生しました。市役所のモニターで東北をはじめとする被害の様子が映し出され、「あの日」の感覚をまざまざと思い出しました。何か支援をしたい、そして自分たちが受けた恩返しをしたい。それは、ほとんどの小千谷市民も同じだったと思います。この検証作業を進める中で、多くの人から同じ言葉を聞きました。現地に炊き出しに行く人、物資を送る人、直接動けないけどせめてもの気持ちで募金をする人。様々な形で、被災地の支援を行いました。その瞬間が、すでに支援される側（被災者）から支援する側が変わった、ある意味では多くの市民の心の復興が成った瞬間だったのかもしれない。

震災からの復興には、非常に大きなパワーとエネルギーが必要でした。それは市民だけでも、行政だけでも成立しません。市民と行政が手を取り合い、互いの長所を活かしながら進めて行く必要があります。平成 17 年から取り組んできた小千谷市の復興計画はまさにそれを目指し、市民参画で進めてきたものです。もちろん、10 年間の中で行き届かなかったところや、結果としてうまくいかなかったことはいくつもあります。しかし、計画から検証まで市民参画により 10 年間継続して取り組んできたこのプロセスにこそ意味があるのではないかと考えています。自らのまちを自らの手で復興させるために何ができるのかを考え、実行する。まさにこれこそが、これからの小千谷市の発展にとって重要な方法になると思います。そしてこの取り組みが、小千谷市のものとしてだ

けでなく、東日本大震災被災地の復興に、何らかの役に立つことを願ってやみません。

震災から10年の復興計画は終わりますが、これからの10年はもっと大事な時期になると思っています。全国の自治体では、地元を活性化しようと創意工夫を凝らした様々な取り組みが行われています。小千谷市が小千谷市らしく活気を持って進んでいくために、この震災で得た知恵と経験を活かしながら、視野を広げてチャレンジしていく必要があると思います。私も行政職員としてではなく、一市民として、地域や友人と一緒に様々なことにチャレンジしていきたい、そのことを想像しながら、わくわくしています。様々な年代、職種の人たちと話し合いながら、同じ方向を目指して取り組んでいく。10年間、復興を合言葉に取り組んできた小千谷市民なら、できないことなんてないはずだ！

最後に、検証作業にご協力いただいた復興推進委員をはじめとする大勢の方、ご指導いただいた先生方、編集作業にご協力いただいた職員、そしてこの10年間復興を目指して取り組んできた小千谷市民、様々な形で応援いただいた全ての方々に感謝と敬意を表し、あとがきとさせていただきます。