

災害復興まちづくり支援機構第3回定時総会

第1部：記念講演

長岡造形大学復興支援センター次長 澤田雅浩氏

「新潟県中越地震 被災から2年 復興への取組と課題」

平成18年11月30日（木）

皆さん、こんにちは。今ほどご紹介いただきました長岡造形大学の澤田でございます。今日はこのような場に記念講演ということでお招きいただきまして、まずをもってありがとうございます。

復興支援センター次長という名前がついておりますけれども、実は本学は中越地震被災をしまして、もう一人防災の研究者で？平井先生という方がいるのです。その先生と私がたまたま長岡造形大というところに籍をおいておりました関係で、いろいろ活動をしておりましたら、大学のほうから、「勝手に動くのであれば、『復興支援センター』という名前を付けてあげるから、それを付けて歩くように」と言われた。実体がなくて、センター長と次長二人しかおりません。そういう名前が付いているような状況です。

ただ非常に小さい私立の大学で、フットワークが軽くいろいろな仕事ができるので、被災後さまざまな現地の状況を見てきたつもりでございます。災害復興支援まちづくり支援機構の皆様にも、シンポジウムへの積極的なご参加や現地視察等で非常にお世話になっております。まずはそういう意味で中越に身を置く人間として、これまでの復興支援にまず感謝を申し上げたいと思います。

今日、佐藤事務局次長からこういうことを話せと言われる形で、お題をちょうだいいたしましたのが、前に書いてあります。新潟県中越地震は、被災から先月 10 月 23 日で丸 2 周年ということになりました。現在の復興の状況というのも概観してご説明をさせていただいた後に、現地ではさまざまな問題とっていいのかわかりませんが、当然ながらいろいろなことが起きております。そういったことを少し整理してお示しをする中で、皆さんの今後の復興に少しでもお役に立てばというふうに思っております。申しわけございません。ではここから座らせていただきます。

一番最初に、はるばる長岡からということで新幹線に乗ると 1 時間半ぐらいで来られるのですが、一応位置関係だけ少し確認しておきます。これが新潟県で、震災が発生したのが平成 16 年 10 月 23 日。大体この辺りが中越と呼ばれるのですが、いわゆる平成の大合併の前ということもあって、災害救助法として適用された市町村は、この中越地方を中心とした 54 市町村です。これが非常に大きく？捉えた位置であるというふうに言えようかと思います。

この赤く塗ったのが直撃とってさらに被害が広く、いわゆる災害復旧費用として国からの？補助率が上がる場所が 4 市町村。小千谷市、十日町市、川口町、山古志村ということでございました。この周りの少し緑色に描いてある柏崎、小国、広神というのは今回仮設住宅を建設した。つまり住宅を地震によって失った方々がいらっしゃるのが、これくらいの領域に及んでいるというふうな形でございます。

すでにご案内かとは存知ますが、一応復旧・復興の状況をお示しする前にどういう被害があったのかということで、さらっとやっておきたいと思います。長岡市は比較的東西に長いところなのですが、長岡市と言われるところの中では山古志村に近い長岡市東部のほうで大きな被害が発生をいたしました。基本的には地震の水平力があまりなかったので建物倒壊することはなかったのですが、こういう形で下水管等の埋め戻しの土が、水が緩いのでそこから液状化を起こして、マンホールが浮き上がるというようなことが起きました。

これはすでにご覧になっていただいた先生方もいらっしゃるかと思いますが、山を切って盛土をしたような住宅団地のいわゆる盛土部分が地すべりを起こして、それに引きずられる形で住宅が被害を受けるという被害が発生をしております。

では今どうなっているか。ここは長岡市の高町団地と言われる昭和 50 年代に民間が開発した住宅団地で、長岡市の中では比較的質の高い、建築面積としても比較的大きな住宅が立ち並んでいる

住宅団地なのです。そこがこのような形で、外周道路の盛土部分がきれいにさっぱりと落ちこちてしまった。ここを見ていただくと、ここが盛土です。ここが切り土のところなので大丈夫なのです。また向こうのほうに行くと、盛土部分が壊れるというような被害を受けたところなのです。

一応災害復旧工事が2年たって、先般の日曜日にもう一度写真を撮りに行きました。またこういう状況で、先ほど基礎から引きずられて落ちこちそうになっていた住宅のところも全部土で復旧工事が進んで、一応家も？起こしてもらってまた人がお住まいになっているというような状況でございます。ここら辺から大きく全部盛土が崩れたのですが、そういうところも一応復旧して、いくつかの建物は除却をされていますけれども、この奥の建物などは復旧が進んでいるといった状況です。こういう状況が2年たって、こういう形で外周道路も一応直っているということです。

いくつか他にも地域があるのですが、一番被害がひどかったのは震度7を計測した川口町です。その中でも、魚野川と信濃川は川口町の先のところで合流するのですが、その三角の地点、デルタの地点にある田麦山というところではやはり相当水平力があり、建物の倒壊をこのような形でしました。

これは茅葺きの屋根にトタンを挟むので、頭が重くて潰れた家です。こういうのが他の地域ではあまり被害が見られなかった高床です。最近造ったような建物にも、それなりの被害が出ていた地区ですが、こういったところは今はかなり住宅の再建が進んでいて、このような形で、いわゆる今風のプレハブ系の高床式の住宅がどんどん建ち並んでいます。1年目ぐらいのときはほとんど瓦礫になっていたところに、こういうような形で住宅が建っている。ここは少し遅いですが、こういう形で着実に住宅の再建が進みつつある。

これは田麦山地区の方々がお住まいになっている仮設住宅です。もうしばらくすると、ちょうど仮設の退去期限を迎えますけれども、順調に仮設からの退去が始まっている。これは一部の田麦山の？岡平という地区に建設をされている仮設住宅です。こういったところは退去が始まって、今もうこの取り壊しも始まっているところになっています。当然もうここには最後の引越しを待っている方々しか、ほとんどお住まいになっていないので、仮設住宅50戸に対して1件造ったこういった集会場も一応店じまいという形です。

この中も重機等が全部なくなって、今はもう使われなくなっている状態になっております。こういう形で一番手前の建物から、人がいなくなったところから壊しています。こういう形でユニットバス等が取り外されて、除々に解体が進んでいる状況でございます。

この日はここにいたおばあちゃんが最後に重たい物を持って自分の家まで帰るので、その引越し荷物を農作業用の車を使って取りに来られていて、これで大体一通り終わったのだというようなことをおっしゃっていらっしゃいました。

同じ川口町。川口町に震度計が付いていたのは川口町役場というところなのです。その川口町役場の周辺は、非常に狭い平たい土地に比較的密度が高くこのような形で被災地が形成されている地区です。やはりここもかなり揺れがひどかったと見えて、古い建物に関しては結構建物が倒れていたところ。お寺の鐘楼などはあまりちゃんと固定されていないので、こういうような形でひっくり返ったりした。こういうのを見ても相当被害がひどかった地域ではあります。

こういったところがどうなっているかというと、この地域でもこういう形で着実に住宅の再建が進んでいる。毎年半年に1回ずつシンポジウムをやっているのですが、その後にも見学会をしていて、これはおそらくそのとき、10月の22日ぐらいに撮った写真です。

これが先週撮りに行った写真ですが、こういった形で着実に建物の再建が進んでいる。こ

れは川口の駅前から駅前通りを下りて来て、スーパーまで下りて来て、そこはほとんどの建物が壊れていたのですが、このような形で新しい高床。雪がたくさん降りますので、そのためにやはりこっちはこれくらい床を上げて、住まわれるところはこの上のスペース。大体雪が屋根から落ちたりするので、ここら辺くらいまでは2月くらいまで積もります。光を採るという意味もあって、こういう高床の建物がかかり一般的に建てられているのです。それでも今回被害を受ける前までは高床ではない古い建物があったのですが、今回の建て替えを機に、ほとんどの建物と言っていいくらい高床の建物の中で再建がされているということです。

実はここに？中林邸という古い良い建物があって、被災をして相当ダメージを受けていた。これは直すのだろうかと言っていたら、結構壊して、そのすごく大きい敷地にいまこういう普通のプレハブの住宅が建っています。文化財とかそういうものとは関係なく再建が進んだようです。

ここは川口町にあるお寺なのです。昔、地震学者は墓石の倒れた方向と倒れた距離を見て震度を計っていたというふうに言われていますけれども、ここも当然地震のときはご他聞に漏れず、かなりの墓石が全部倒れていた。今はきれいにこのような形で墓石が直っています。非常にきれいな御影石の墓石とかピカピカのが並んでいる。

私の教え子が墓石屋に勤めているのですが、墓石は相当儲かったらしく、ここら辺は全部新品の墓石が立ち並んでいる。こういったところからも2年たった中で住宅の再建だけでなく、こういった身の回りの復旧・復興というのに進みつつあるのだということが言えようかと思えます。

これはこちら側に川口の駅があるのですが、この辺りに役場があるのです。そこから見た通りです。この辺りの再建が進んでいて、特に商いをされている商店、酒屋さん、スーパーといったものも再建をされているところです。それに加えて仮設の退去期限の2年が迫ってきているのもあって、罹災者のための公営住宅と言われる町営の住宅等の建設もほぼ終わっていて、ここもいま引越し真っ盛りというような形です。ここに人がちらっと見えますけれども、引越しが進んでいる。これも川口の街中に建てられている集合住宅ということになっています。

全員の方が避難をされたということで、今回、中越地震の非常に象徴的な地域というふうにも言えるかもしれませんが、旧山古志村。今は長岡市になりましたけれども、実はこの中でも被害にはいろいろ差があって、一番大きな集落は種芋原という集落です。そこはあまり被害がなかった。さらにこの虫亀という地区も200世帯くらいある比較的大きな集落ですが、そこもあまり被害がなかったのですが、道路の関係等もあって1年くらいは地域の中に入ることが許されず、今年の夏くらいから徐々に一応避難指示も解除されて入られるようになってきたところです。

冬が来るのを間近に控えて、冬準備がいま順調に行われています。戻ってきている人は、ここでの生活を再び始めるような準備をされている。結構いろいろなものを野焼きしたりしながら、冬準備、冬囲いをしたりというような姿が見えて、こういう時期にもぼちぼち人が戻りつつあるというようなことです。ここにおばあさんがいますけれども、大根を干したり、いわゆる今までどおりの山古志の冬の準備というのが、徐々にですが、行われつつある。

ただ一方、こっちがいわゆるひどい被害として有名な山古志の竹沢地区や東竹沢地区というところ。ここは本当に地盤そのものが大きな被災をしていたという関係もありまして、まず道路を通したり、がけ崩れ、土砂崩れの復旧工事等がいま優先されることもあってまだまだ十分には復旧はしていない。

ただし一応2年が経つ中で、こういった被害がひどかった地域に対してアクセスというのがだいぶ確保されています。山古志トンネルというものが一応開通をして、許可が要たりもしますけれど

も、一応住民の人たちは行ったり来たりができるような状況が生まれつつある。

写真が見つらいかもしれませんが、ただしこういうような山の？稜線から、この下ぐらいが全部今回の地震によって地すべりを起こして、ここに流れていた川をせき止めた結果、いわゆる河道閉塞。天然ダムと言われるものが発生したのです。ここの土砂崩れの処理や、ここをもう一回ちゃんと砂防の工事を終わらせて、川をちゃんと元の通りにするというような工事がまだまだ終わっていないというのが現状となっています。

これは少し見やすいでしょうか。ここに看板があって、国道 291 号線というのが旧山古志村には通っておるわけです。ここの 291 号線は本来の災害であるならば、復旧工事は県ぐらいが担当するわけですが、今回は被害の大きさに鑑みて国が？直轄区域というものを 10 キロぐらい山古志村の中に設定をして、国が相当お金と労力と技術をつぎ込んで復旧をやりました。

この 291 号線というのは、いま全線が開通をしています。本当に日本の土木技術の凄まじさを目の当たりにする土木博覧会のような状況になっています。一応 291 号線というのは通っているので、今、この道も通ることができます。ですから小松倉といって手掘りの中山トンネルというのがあるのですが、それがあ地域には車で行けるのですが、この奥、天然ダムができたもっと上の地域に対しては県等の復旧工事をしている地域で、ここはまだまだ復旧工事が間に合っていない。こっこの地域にはちゃんとした許可証がないと、中には入れないということで、この冬も多分まだまだ復旧が完全には終わらないまま積雪の時期を迎えることになります。

これが天然ダムになったダム湖です。本当はここは普通に一本の細い芋川という川が流れていて、この辺りには昔道路が通っていた。この奥に木箆という地域の集落が存在をしていたのです。この先のところが完全に川が土砂崩れによって、せき止まってしまった関係で、もう完全に冠水域となってしまう、家も水の中に埋まってしまった地域です。

しかしその水を抜くということは不可能であったので、ここにいわゆるダムと排水路というのを整備して、ここはこのまま水に埋まったままの状況にするということになっています。ですから当時の面影で、多分、昔道端とかに立っていた木などが、水中に没しています。

それで道路・アクセスを確保するために、これも国の直轄事業です。これも 291 号線なのですが、こういった形で道路が通っている。よく言われるような日本の里山原風景と言われるところに、非常に現代的というか非常にマッシブな道路が土木の力によってできているという、シュールと言えばシュールな風景が今はできています。

ただ、国道 291 号線は今は許可証がなくても入れるようになったので、非常に活況を呈していて、いろいろなナンバーの人が自家用車でやって来て写真を撮って帰って行く。ちょっとした観光名所のように、結構大型の観光バスが来て、「すごいね」と言って帰ったりはしているという意味では、一つの震災の爪跡を残す地域というふうな形で位置付けられています。

中越地震の特徴自体はすでにご案内かと思しますので、さらっと流します。地震そのものとしては、その地震が 10 月 23 日 5 時 56 分という時間に発生したのですが、その 1 回の大きな地震だけに留まらず、30 分ぐらいの間に相当大きな地震が頻発をした。

余談になりますが、私自身も自宅にいて被災というほどでもないですが、被災をしました。まず最初の揺れでテレビが倒れたり、食器などが全部倒れて割れる音がしたりしていたのですが、すぐ外に出るといろいろな物が落ちてきたりして危ないという知識だけは一応持ち合わせておまして、出ると危ないと思っていた。

一応窓だけ開けて外の様子を見ていたら、みんながぞくぞく外に出てきて、「ガラスとかが落ちて

くるから危ないよ」と言おうと思ったら相当強い余震が来て、これはもしかしたら中にいる私のほうが危ないかもしれないと思って、一緒に出るような相当強い余震が続きました。

家の外に出たあとかなり大きな揺れがあって、目の前で自分の家がぐらぐら揺れていた。目の前に電柱があったのですが、その電柱と逆移動で動く。1メートルぐらいずつ動いていくので、「本当に大丈夫ですかね、大家さん」と言ったような思いもあります。そういった形で通常の大きな余震というのがありました。ですから家の中はなかなか恐くて、いつまた揺れるか分からない。

皆さん、東京にお住まいで地震も数多く経験されていると思うので、ご存知かと思いますが、建物がきしむ音というのはやはり怖い。それも相当ギシギシガタガタ揺れると、恐くて家の中には、なかなかいられないということが一つありました。建物の被害自体はそんなにたくさんなかったのですが、たくさんの人たちが外に出て避難という行動を採りました。これに関しては、あとでご説明をしたいと思います。

それプラス 1995 年に発生した阪神淡路大震災というのは、本当に近年の日本においては未曾有というか想定外の大きな地震で、それも都市域を襲って都市の構造物が相当なダメージを受けたということもあった。

それ以降の地震対策というのは、都市におけるさまざまな構造物の被害を軽減しようというような形で防災対策が相当進んできたと思うのですが、農山村でこういうような被害が大きく発生するというのは、なかなか想定ができていなかったところに、実際に山古志村、川口町をはじめとする農山村で大きな被害が発生したということです。

国土の7割ぐらいを占めている、こういった似たような地域で被害が起きたらどういうことが起こるのだろうということが、多少なりとも分かってきたということが言えようかと思います。そういう意味で阪神淡路で都市型の被害、それからの復旧・復興というのを経験したわれわれは、今度はそういう農山村とか地方というところでの被害、そこからの復旧・復興という、今回ある意味教訓を得ることができたというふうに言えるかもしれません。

この意味でいうと、被害様相としては当初から阪神・神戸ではということで、神戸の教訓をうまく中越に敷衍しようという形でわれわれも努力をしてみましたが、それだけではなくて、実は1999年の9月に発生をした台湾の地震の被害の様相とも非常に似ている。ということはこの中越の場合にはその被害からの復旧・復興みたいなことも相当考えて、そういったものを教訓として生かしていくことが、必要だろうということが当初から？中川先生たちを始めとした研究者等から言われておりました。

今回、建物の被害。あとでお話をしますけれども、地震保険とか罹災証明とか、そういったものというのは基本的に上物、建物がどう壊れたかというので判定されるわけです。実は上物は大丈夫なだけで、地盤が割れてもうそこには住めないという被害が非常に頻発したわけです。

それに対して被害判定をやるときの仕組みといったものというのは、意外とちゃんと整備がされていなかった。今回、本当に地盤が割れて足元に全部ひびが入っているのに、一部損壊のような判定をもらう人というのは当初は、相当数出ました。そういう意味では今回の被害というのは、ある一つの教訓というか、今後の地震発生時の住民に対しての被害の判定とか、そのあとの支援というのはどうすべきかということの一つの示唆を与えてくれているのかと思います。これに関しては、ちょっとあとで詳しくご説明をしたいと思います。

新潟県中越というのは、長岡市という多少小さな町を抱えてはいますけれども、他はほとんど農地やいわゆる農山村が多い地域です。結果的に地盤が被害が受けるということは、いわゆる生産の

場、暮らしそのものが極めて大きなダメージを受けているということがありました。都市でいうところの職場が壊滅的なダメージを受けて、営業再開の予定も立たないというようなのと少し似ているのかもしれない。自分が働きに行き、働いたことによってそこからお金を得られる場所といったものが、地震によって完全に失われていたということがあろうかと思えます。

地震に関してのそのものの比較というのは、一応参考までに見ておいていただきたいのですが、阪神淡路大震災と比べると地震の規模ははるかに小さい規模です。何十分の1という、地震のエネルギーの量では違います。ただし最大震度としては、あとから震度7と決まりましたが、阪神・淡路大震災以降で初めて震度7を計測した。これは余震があるということで、地震から2ヵ月の間に有感地震という震度1以上の地震がどれくらいあったかと言うと851回ということです。4倍ぐらいで、相当の揺れがあったということです。最大余震としても、震度6弱ということになっています。

ですから地震規模そのものは、エネルギーとしては中越のほうが小さいわけですがけれども、余震の数と規模が桁違いに大きかった。2年前のこの頃、年末ぐらいにはだいぶ余震活動も治まってきた。規模が大きい地震が起ると、いつも気象庁の地震何とか課長さんというのがテレビに出られて、震度5以上の地震が発生する確率は今後1ヵ月80%というのが何日もずっと「1ヵ月、1ヵ月」と言われて、いつまでたったら余震がなくなるのかというのが1ヵ月後ぐらいまで結構続いていたのですが、2ヵ月ぐらいたってようやく落ち着いてきた。

やはり震度5ぐらいになると、家財道具が倒れてきたりするので、なかなか家でゆっくり眠れないという気分が、2ヵ月ぐらいたってようやく少し落ち着いてきた。それまでは、ある意味の緊張状態の中で、避難生活を送っていなければいけなかった方々が相当数いらっしゃるということです。

中越地震の被害の特徴ということで、被災地全体では延焼件数として11件となっていて、9件から出火をして11棟が燃えたということなのです。これは少なかったと見るべきか見ないべきかというところは、中川先生は発生確率的には神戸よりもそれほど少ないとは言えないというふうにおっしゃっていて、そのとおりではあるのです。実は延焼は全然していなくて、燃えたらその建物だけが燃えているというような状況もあったおかげで、その地域全体の建物が随分燃えてしまって、みんなが路頭に迷うというようなことはなかったのかと思えます。

夕方の6時の発生ということで、皆さんがキッチンで火を使ってらっしゃるような時間だった割に、火災の発生自体が結構少なくて済んだのは、中越地方でも阪神大震災以降、大きな揺れがあると、勝手にガスが止まるマイコンメーターというのが一応付いていました。それがうまく利いて、いろいろなお母さんとかに話を聞くと、地震でひっくり返って、「火を消さなくては」と思ったら、勝手に消えていたというような方が結構多かった。そういう意味では、そういう阪神以降の防災対策というのは十分だんだん役に立ちつつあるのかということがあります。

阪神大震災のときには、電気が復旧したときにショートをしたりということで火災が発生したケースも結構あったのですが、そういったこともなかった。そのためにブレーカーを落として復電をして、漏電の確認をして、電気を復旧しましょうということが当初から地域の中で、FMやテレビ等を通じて広報されていたということも、一つ大きかったかというふうに見られます。

これは最近言われている住宅の耐震化ということが、やはり重要だと思わせることの一つだろうと思えます。やはり倒壊家屋が少なかったということが大きかったかと思えます。これは特徴というか、建物が倒れないということはイコール建物によって亡くなる方というのがすごく少ないということ。避難所とかにも亡くなった方がほとんどいなくて、みんな恐くて逃げて来られている。か

つ家の中も結構ぐちゃぐちゃだけれども、掃除をして、余震が治まれば家に帰れるかという思いで、一時的に避難されている方が今回多かったわけです。

そう考えると、やはり倒壊家屋を少なくする、死者をなくするということがやはり被災地での復旧・復興に非常に大きく利いてくるだろう。避難所もみんな、「恐かったね」とは言っているのですが、神戸のときのように横には棺がずっと並んでいてとか、家が火事で焼けて今後もうどうしていいか、すでに路頭に迷っていらっしゃる方が相当数いる避難所とは全然雰囲気は違っていた。「恐かったけど、みんな無事でよかったな。まあ、酒でも飲めや」というような本当に災害ユートピア的なことが、こういったことによって実現できたのかというふうに思います。

?近県対応に関しては、首都圏のアクセスというのが、今回は本当に東京という物的にも人的にも非常に大きな資源を抱えている地域とつながっていた地域が、被災したということで非常によかった。最初は国道17号と関越自動車道が相当道路の被害によってアクセスが寸断されたのですが、発生した次の日ぐらいには一応仮復旧、緊急車両だけは高速道路を通れるようになったということです。東京という本当にさまざまな装備を持っている地域が、新潟県の中越というたかだか30万人ぐらいしか住んでいないところのために、全面的に支援に来てくれたというのは非常に大きかったわけです。

首都圏の東京湾北部の地震などの場合、東京が被災すると、30万人の中越から私たちが急いで駆けつけますけれども、それでも助けてくれる周りの人というのは非常に脆弱で、1300万とか何千万という人たちにとっては、非常に少ない労力でしかない。そういう意味では、地方都市で被災したという私はある意味幸せだったというか、皆さんからのご支援を十分に受けることができたということがある。それを支えるライフライン、インフラも非常に早く復旧したということがあります。

これは地方都市に対しての考え方で、東京などでいうと郊外、埼玉とか1都3県の3県で起こるのかもしれませんが、移動の手段、生活手段として車を使われているところでは、身近な避難場所ということで自家用車が相当使われた。

私も当日は自家用車の中で一晩過ごしました。エンジンを付けていれば、やはりエアコンが効く、ラジオが聞ける。最近のいい車だとナビが付いていて、テレビが付いている。テレビも見られる。そういうのはやはり停電している場合の中で、一番アメニティが高い。狭さだけを除けば意外といいところということで、皆さん結構、車での避難をされたということです。

今はエコノミークラス症候群のことが非常に喧伝をされていて、車で避難をするなというふうに言っているのです。3日目ぐらいまで水を飲まず、ずーっと動かずにいた人の死亡確率がぐんと上がるという神戸協同病院の上田先生の調査等もありまして、そういう意味では、2日目ぐらいから水を飲んでいただいたり運動してもらうことによって、地方の場合は逆にいうと、避難場所としてあり得たのだということが中越の場合は分かりました。

ここは?58人と書いてありますが、?関連省はもっと認定しているので今はもっと増えていますけれども、復旧・復興をするときにやはり死者の数が非常に少ないということが非常に大きい。全壊家屋も少ないということで、皆さんは生活をある程度安定させながら、住まいを失った人たちのフォローに入れるということでは、復旧・復興がやりやすかったということが言えます。

避難者数だけは阪神の3分の1ですけれども、これは阪神とは性格がちょっと違って、止むに止まれず、家がなくなった、燃えたという形で避難している人ではなくて、余震が恐くて避難したという人が大量に発生をした。だから帰る場所はあるのだけれども、しばらくの間、避難という形態を取る人がいたということです。

中林先生に委員長を務めていただいている学会での調査結果をお示しします。これは発生当時、
どういった避難をされたかというグラフです。避難所に行かれた方というのがこのくらいいるので
すが、それ以外に車の中で避難したとか、自宅前車内。

例えばちょっと遠いところのスーパーの大きな駐車場に行って避難をしたという方が、結構いら
っしゃるので、そういったものを分けると、かなりの数の方が車での避難というのを今回は選択を
された。避難所というよりも車。避難所に行くと、体育館などがいっぱい入れないというのがま
ず一点。もう一個は、余震が続いたのでいろいろな物が上から落ちてきて怖いというようなことも
あって、こういったような避難をされている人がいた。

避難をした理由としても、それぞれの地域で余震の不安があったからということで、避難をされ
ている方が他の理由に比べて非常に大きい。ここは実は長岡よりも被害が一番少なかったところな
のです。しかし相当数の方が余震が恐くて避難をする。特に首都圏などでのいわゆる広域災害、巨
大災害の場合には、必ずしも全部が建物が壊れるというわけではなく、こういうような被害で避難
をする人たちのいる地域も当然生まれ得るのかと思ったりします。

このグラフ自体は分かりにくいので、私自身が都市計画学会に書いている論文集を見ていただ
くのが一番手っ取り早いのです。こっち側に避難を開始した日とこっち側に避難が終わった日とい
うのを、とってグラフを作ったものなのです。避難所での避難を開始した人というのは結構長期間。
グラフが後ろまでずっとあるというのは、長い期間避難をする人たちが避難所での選択をされるの
ですが、やはり恐くて避難をするという人は、本当に車の中にどーんと来て、すぐに終わっていく。

そういうトレンドの違いが、こういうふうに見えていただけかと思えます。こうなると震災発生
当時すぐ選択されたのはこういうような形態で、被害の状況によっては、「とりあえず避難」とい
うふうに私は勝手に呼んでいるのですが、そういうのが発生した。「とりあえず避難」の人たちにどう
対応するかというのが、いわゆる応急対応時に一つ重要なことになってくるということです。実は
東京都などでは一時避難場所とか広域避難場所とか避難場所の指定があるのですが、とりあえず避
難なので、それとは別に自由意思によって勝手に皆さんが避難をするということが起こりうるわけ
です。

ここなども避難場所ではないところに勝手にテントが張られて、勝手に人がここで火をくべて避
難をしている。これは...?...のところに国際 NGO のピースウィンズ・ジャパンがエアテントとい
うのを次の日ぐらいに持ち込んできた。ここには避難所の中から、あふれたお年寄りとか女性、お
子さんというのを優先して入れようというので、そういう方々が入っていらっしゃるのです。

これは先ほど見せた川口の田麦山小学校です。次の日にお祭りをやるので三角テントとか横断幕
とかを全部用意していたらしいので、これが物資の保管場所になり、ここで火を炊いて、みんなが
待っているというような避難。さまざまな避難が起こってしまうのだということです。避難に関し
てはこうです。

ここから災害復旧への取り組み、後半部分に入っていきたいと思えます。この復旧・復興に関
しては、やはり神戸でのいろいろな経験というものが、非常に被災地の中で生かされたのではない
かと私自身は思っています。

その一つは、人間が被災しているのだという視点が、ある程度十分に発揮されたのではないかと
思っています。被災者の負担を最小限にするためのさまざまな工夫がされたり、ボランティアの方々
も当初から、やはり被災者の心のサポートみたいなものが重要だという思いを持って被災地に入っ
てくださったのです。物を運ぶ、壊すのを手伝うという物理的、体力的なものだけではなくて、精

神的なケアを当初からしていただいたということ。

あとは災害救助法の限界を超える施策が行われたということ。これはいいことというような感じで書いてあるのですが、ちょっとあとで説明をします。ここが多分、今後発生する災害のときに考えておかなければいけないところです。災害救助法で最低限決められていることを、それぞれの市町村のそれぞれの判断によって越えていくことによって、その瞬間はいいのですが、市町村間の被災者によって何となく差別化。

向こうはちゃんとやってもらっているのに、こっちは何でやってくれないのかというような思いの差を生んだり、向こうは緩く罹災証明を発行してくれたのに、何でこっちは厳しいのだ。ここが最低限のことしか決めずに、被災者のことを思って市町村がいろいろなことをやればやるほど、実はそういう軋轢が被災地の中で生まれてくるというのが矛盾として存在をしています。

先ほどもお見せしましたが、「仮設住宅では、旧市町村でどうされましたか」。この数に関しては資料を添付しておりますので、そちらをご覧くださいいただければよいかと思えます。トータルで 3460 戸の仮設住宅が合計 64 のサイトに検出をされました。

やはり中越地方というのは 2 世帯で居住をされている。いわゆる核家族も相当いますけれども、一人暮らしのお年寄りというのはいることにはいるのですが、結構みんなで面倒を見ているということもあって、間取りを見ていただくと 1DK がやはり圧倒的に少なく、2DK とか 3K。

それなりに家族がいるような人たちが仮設住宅に住んでいる。孤独死とかをするような一人暮らしのお年寄りみたいな人たちが、あまり多くなかった。いてもそういうのは集落の周りの助け合いで、うまく面倒を見られたということでもあるかもしれません。

仮設住宅に関しては、50 戸仮設住宅があると、こういう形で一つ集会所ができました。50 戸に満たない仮設住宅団地に関しては、10 戸に対して 1。2DK の仮設住宅の談話室というものを設けて、そこを有効活用しました。中越の人たちは結構家に行ったり来たりしながら、おしんこを食べとお茶を飲んで話したりするというライフスタイルがそもそもあります。こういう集会所などへ行っても、結構よくおじいちゃん、おばあちゃんが話をしたりしてかなり有効に使われていたようです。

当然雪国で、いわゆる？耐久の？最低基準。こういう風除室みたいなものは付かないのですが、これを付けないと戸を開けるといきなりキッチンとかがあって雪が入り込んでしまっても大変なので、県が単独で少しお金を出して少しだけ庇を付れたり、？側を付けたりました。

ここに何でこういうふうになっているのか言うと、それは皆さんが自分で波板を持ってきたり家の戸を持ってきたりして、どんどんこのスペースが拡大をしていきました。それに関しては、県は表立って許可はしていないのですが、知らんぷりをしている。それに関してコメントをしないということで、本当はやってはいけないのですが、これを乗り切っている。

ここに青と赤のフラッグが立って、ここは床屋さんになっているのです。これは山古志村で床屋を営んでいた人たちがここに全部道具を持ってきて、ある日人を使って床屋を営業しているのです。これに関しても一応大っぴらにいいとは言わないけれども、「いいのではないですか」というか、あまりケチは付けませんという形です。そこら辺の厳密さを緩くした。被災者の生活のためであれば、こういうこともあっていいのではないかという形で大目に見たことがあります。

こういう雪が降りますから、普通は砂利引きのところにも杭を打って仮設住宅が建つのですが、今回はこういった除雪のためにアスファルトを舗装して除雪車が入るような工夫もされています。

そしてこういうような形です。いろいろな人たちが入った。いろいろやった。比較的余裕のある

土地にあったので、アスファルトの舗装をしていないところにちょっと土地があつたりすると、皆さんどんどん野菜を植えたり苗を植えたりという形で、殺風景さとは非常に無縁の結構緑の多い状況が生まれました。

特に山古志村の場合、実は長岡ニュータウンというところに仮設住宅を3カ所に分けているのです。これは明らかに2年経っても戻れない集落の人たちが、まず一つどーんとまとめられている。先ほど言った虫亀というところは、虫亀という地区の人たちが一つの住宅団地を形成した。種芋原の人たちは種芋原というところです。

早く戻れる人たち、戻れるのだけど今は避難をしている人たちのグループと、そうではなくて結構ひどい被害を受けていつ村に戻れるかわからない人たちをうまく分けた。被害が大変そうな人たちのところに、一番余裕があってゆとりのある仮設住宅の建設がされていて、その向かい側にはこうやって一応農園みたいなものを開放して、皆さんになるべく山古志の生活に近い形の生活してもらおうというような配慮も実はされています。

仮設住宅は今どうなっているかと言うと、一応順調に減ってきています。2年がたった時点で今お住まいの方は4000人ぐらいです。こちらのグラフの上側は一次入居。公営住宅がまだ建っていないので、それが建ったら移れるのですが、それまでもうちょっと貸してくださいという形で住んでいらっしゃる方もいて、順調に減っている状況ではあるということです。

中越の場合はそれだけではなくて、仮住まいの形態ということで民間賃貸住居の入居も斡旋をいたしました。農家の場合は提供戸数が220で、当初入居世帯数は150というふうになっていた。少ないのは、地震が起きて空いているところを探して提供しようと思っても、自分で借りようと思うと借りたくないような賃貸住宅がやはり余っているのです。賃貸住宅のほうが仮設より良さそうだからと皆さん申し込まれて、行ってみると「やはり止めて、仮設住宅にします」というような方が結構多い。

民間賃貸住宅をうまく使おうといっても、実は市場の中ではある選択の中であぶれたものがたくさん余っていて、それを被災者に提供するということになるので、意外とニーズとマッチングができなくて、「やはり、それならばいいです」という人たちが意外といたというのが長岡市などの見解です。ですから良かれと思ったけれども、思ったより使ってもらえなかったというのが感想のようです。

それ以外に、先ほど家の前に車で避難した人というのがいたというふうに申し上げました。地域の中で結構一つひとつの宅地が大きいので、家の中がぐちゃぐちゃでちょっとあれだけど、家の宅地にコンテナを置いて住みたいという方も結構いらっしゃいます。コンテナというのも結構提供されています。トータルで197人ぐらいの方、50個ぐらいが提供されて、宅地の中にいわゆるコンテナハウスがポコン置かれて、そこで皆さん家財道具を置いたり、とりあえずそこで寝たりして、昼間は片付けをしたりという暮らし方をされている人たちもいます。

どれが行政から提供されたコンテナかというのは、私は被災地に行ってもよく分からなかった。いろいろ写真を撮ってお見せしたいところなのですが、実は写真はありません。どれがどれだかちょっとよく分からなくて。こっちの人たちは家の中にそういった似たようなものを結構置いていたりするのです。写真を撮って、「これですか」と言っても、「これはもともとあるものだよ」と言われて、実は私がこの現物を確認できていないところがあります。

ここからは少し記録を見ながら、どういうことが起こったかということになります。住宅再建に向けた動きの一番しょっぱなとしては、被災住宅の応急修理というものを当然行った。その応急修

理をしなかった人が、仮設住宅に入ることになるわけです。

国による応急修理制度というものをよく見てみますと、災害発生後の1ヵ月の間に修理を完了する必要があるという縛りがまず一つあります。もう一つは、大規模半壊もしくは半壊の住宅のみ。当然全壊の住宅は全壊認定されているわけですから、壊れているのだから修理はできないという規定が当然ながらあります。あと世帯収入要件というものを満たす必要がある。お金をたくさん持っている人は、これでは直してはくれないということなのです。

中越地震の被災者に何が起きたかと言いますと、当然11月23日にまだ揺れていましたので、なかなか家に入って片付けすらもままならないような状況の中で、大工さんも恐くて中に入って修理などできないと言うのです。そういう中で1ヵ月があつという間に来てしまった。

かつ小千谷市、長岡市などでも罹災証明を発行したのが11月22日なのです。地震発生は10月23日で、この制度でいくと罹災証明をもらった日に急いでやって急いで終わるとオーケーということになってしまって、そもそも制度としてすでに無理があったわけです。

その状況を見ながら期限が迫ってくると、「これではどうも無理そうなので、ひと月延ばします」という形で、結果的に3月31日まで延ばしたのですが、ひと月ずつ延ばしていくので、次のひと月では大工さんの手配が付かなかったからそれでもだめだったと思ったら、ふたを開けて見たら、その翌月もう1ヵ月延ばすという形です。

最終的にここまで行ったのですが、結構何段階かによってやったので、本来最初からこの期限が設定をされていればこの制度を使って修理をしたかもしれない人たちが、違う選択をせざるを得なかったということが起こりました。

先ほど申し上げた、そういった罹災証明の制度、世帯収入、時期といったものに制度として非常に難しい面があるということで、県がいわゆる上積み・横出しのような形で、?新設を行ったのが中越地震被災者住宅応急修理制度ということですが、額としては少し少ないのですが、まず世帯収入要件を1ヵ月たった時点で撤廃をしていて、だれでも使えるようにした。

ただし国の応急修理制度は応急修理をして、その家に住むための制度として位置付けされていますから、当然応急修理制度と仮設住宅の入居というのは並立しないわけです。しかし県の場合は、直して仮設も借りるということをオーケーというような制度にいたしました。

あと全壊認定の世帯においても、市町村によっては修理を認めるということをしています。ここがすごく難しいところで、全壊認定というのは本当に壊れて住めないのかと言うと実は必ずしもそうではない。制度での適用条件に合わせてあげるために罹災証明として上積みをしている部分も非常に多くあります。

ですからちょっとこのままだと再建費用とか、かわいそうだから出してやろうとか、全壊だったら集団移転とかに乗りそうだから、そういう認定にしてあげようとか。いわゆる裁量権が非常に大きい状況になっている。被害をそのままきちんと鏡に映して定められているわけではないというところに、そこら辺の矛盾が生じています。

応急修理制度は、国の制度に対して上積み・横出しというのをやるわけです。住宅の応急修理に関しては、全壊はだめで、大規模半壊と半壊だけが国の制度で行われているということです。住宅の応急修理だけしかできないのです。

しかし県としてはこの全壊をオーケーと言ったことと、その他のいろいろな箇所、基礎とかそういったものの修理費にも出してもいい。これに関しては、本当は建物の物的なハードの修理しかできないというものだったのを、県としてはそこを全壊まで横出しをして、その他の箇所の応急修理

というところまで上積みをしたということです。

県によってこういうふうに応急修理制度に関しては、上積み・横出しをされた。県なので基本的に今回の中越地震は、新潟県なら 54 市町村に災救法が出ているので、これは全員がこの傘の下に入ったので良かったということなのです。それで県制度は所得制限が当然あって 500 万以下の世帯。500 万以上で 700 万以下の世帯というのは、提供される額が違うわけですが、県制度に関しては所得制度を撤廃している。国制度では仮設住宅入居世帯は利用できなかったのが、県制度はオーケーにしているということです。

それで先ほどのものを、もう少し詳しく見ますと、国の制度では認められなかったものとして例えば再建支援制度で、中越地震被災者生活再建支援補助金というものを県として独自の制度で作っています。これもいわゆる生活再建支援金というもので認められていない住宅を賃借をしている、住宅を直したりするときに賃借をしているときの家賃だったりとか、住宅の改修、補修費用にも利用が可能だというような形で、非常に懐広く皆さんに支援をしてあげた。

さらに世帯主が 45 歳以下。年齢条件、世帯要件というのが当然あるわけですが、年収 800 万円以上でも利用可能な制度にした。世帯要件を作ってしまうと結局自営業の人たちが得をして、サラリーマンの人たちはいつも支援を受けられないということは神戸などでも起こるわけです。そういったことをある程度撤廃をして、実質的にここの地域に住む人たちが、被害を受けた人が何とか支援を受けられるような制度として展開をしたということです。

今回、鳥取県西部地震のときの片山知事が住宅再建のために、その地域での住宅を再建する人たちに 300 万円ということを提供をし、それが非常に大きな話題になりました。国内ではいわゆる住宅の再建に対して直接支援はしないというのが、災害の支援のポリシーになっていますけれども、それを乗り越える措置だったということで、ある意味評価をされているわけです。

今回直接的な県からのお金としての支援というのはなかったのですが、幸い義援金が非常に多く新潟県に寄せされております。それを直接現金として配分したのです。全壊認定で 200 万、大規模半壊で 100 万、半壊で 25 万ということです。さらにそれでも相当余ったのでしょうか。一部損壊でも 5 万円。

一部損壊で 5 万円ということは、全部の建物の被害調査をして被害認定していないと、こういうことは起こりえないのです。そこまでの手はどうしても回らないので、長岡市などは何をやったかと言うと、市政だよりにはがきが一枚添付されてまいりました。それを見ると、「お宅の家はどうでしたか」ということが書いてあって、壁にちょっとひびが入ったとかいろいろ書くと、一部損壊認定で 5 万円が振り込まれる。本当にこんなのでいいのかというような形で一部損壊での義援金の配分もありました。

ただ、これは余談になるというか、スライドを用意していませんけれども、実はいわゆる賃借人がこれをもっているわけです。ですから私も当然アパートを借りていまして、私のところにはがきが来て、私は世帯主ですから、私にはがきを出すと私にお金 comes。しかし一部損壊、5 万円をもらっても壁紙を張り直すわけでもなくて、「良かった、良かった」ともっているわけです。これは義援金なわけで、直せと言われてももらっているわけではないわけです。

その一方、例えば一部損壊等で室内のインテリアがある損傷を受けたときに、大家さんはまたそれを直さなくてはいいけない。そのときには全く支援は行われないうわけです。ですから結構壊れたのですが、内緒にしてお金だけもらって、「壊れたからいいです」と出て行ってしまった人が出て行ったあとを見ても、敷金ぐらいいは修復費でもらえますけれども、それでは全然足りないぐらいい

修理費が入ったときに大家さんが非常に苦労されたという話が聞こえてきました。

そういったところをどうするか。賃貸住宅において、特に修理・修復のお金というのは、だれに提供すべきなのかという問題は結構多かった。大家さんがいろいろなところで愚痴っているのです。「半壊認定をもらって何かお金をもらって行ったらしいのだけど、どうすればいいのだろうね」という話が結構ございました。

あと市町村の義援金も配分をしています。例えば山古志村のように全国的に有名な大量の支援が全国から入った地域と、長岡市に合併しましたけれども、同じように被害を受けている小国町というところがあるのです。小国町は非常に被害は大きいのに、テレビでも取り上げられなくて非常に地味な被災地。地味な被災地と派手な被災地があるとは思わないのですが。

支援が全然集まらなかった。ではそういう意味で言うと、そこに寄せられたお金というのが再配分されるという仕組みが、いつもそういうものだというふうになってしまうと、それこそ義援金もらい合戦で、首長さんが全国の人たちに「この地域は大変ですから、義援金をください」というアピール合戦みたいになっていくのか。義援金をもらったからもらった分だけ差し上げましょうと言うところには、そういった問題もあるのかと思いました。

中越大震災においては、阪神大震災での経験から被災者生活再建支援法という枠組みができて、それによってお金が支給されることになったわけです。どういう人たちがどういうふうにお金をもらえるかというのを、整理したのがこの表になります。詳しいことは申し上げませんが、ご覧いただければというふうに思います。

やはり世帯要件 500 万以下というところには、国からの全壊で 300 万というのが払われるのですが、例えばこの 700 万以下で 45 歳以上とか、こういった要件に入らなくて、全くその筈にも棒にも掛からなさそうな人たちのところに県や市が支援をしよう。これも上積み・横出しが行われているということになります。

被災者再建支援法に関して整理をいたしますと、先ほどのこの表と併せて見ていただくと分かると思うのですが、被災者生活再建支援法の場合、国では全壊もしくは大規模半壊の被災者に対して生活関係経費、居住関係経費、居住関係経費というのを用意しているわけですがけれども、それに加えて県制度では半壊までオーケーだといったことと、とにかく住宅の補修費というものに出してもいいですということを確認した。

結構今回の場合は生活に必要な物品の購入費というので、洗濯機とか電子レンジとか冷蔵庫とか。しかし倒れたけれども意外と壊れていなかったという人も結構いらっした。しかしこのお金の中では洗濯機とかテレビとかしか買えないので、エアコンとか全部新しくなったけれども、実は別にそのお金をもらわなくても、それができたのか。

近くにある電器屋さん是非常に喜んでいたとは思いますが、逆にここである意味枠をはめてしまっているがゆえに、本当にほしくて本当に必要なものにはなかなかお金が出せなくて、そこはやはり全部自分で払わなくてはいけなかった。何かテレビだけが地デジ対応のプラズマテレビになったりとか、国の制度の場合には、そういう本質的な生活再建とはちょっと違うところに、お金が費やされるというようなことが起きてしまったということがあろうかと思えます。

それ以外に今回中越大震災は、結局最低限のところを決めて運用でやっていく国の制度のいつものことなのですが、では国は何をやったか。今回は地盤災害だったということがあったので擁壁とかいろいろなものが崩れて、それが住宅の被害に間接的に影響を及ぼしているということも多々ありました。

特に斜面地にあるような、擁壁を造って住宅を造っていると、擁壁が壊れてしまうと危なくて住んでいられないというところもありました。そういったところは、本当は災害掛け金というような感じの言い方をしますけれども、普通は自然斜面が壊れているときにそれを直してあげるという制度があるのです。これを擁壁等を含めた人口斜面も一応対象にした。がけの高さも5メートルから3メートル。これは結局住宅の擁壁を直してあげるのにお金を払ってあげたということです。

住宅を買った人してみると、擁壁が壊れるなんてよく分からなかったから、それはかわいそうだから支援してあげるのは構わないのだけれども、これはよく考えるとやはり施工の不備。そもそもこの宅地を準備をした業者の責任というのが、ここでは全く追及がされていない。

ですから擁壁とかを造って宅地を開発する業者というのが、ここでは全く責任を問われていない。それも普通の自然斜面と同じような扱いをされていて、これは被災した住宅の所有者にとっては非常によかったのですが、ある意味いつもこれがまかり通るのであれば、悪徳不動産業者さんは、「これはしめしめ。何かあってもこういう特例があって直してくれるらしい」というと、これは十分モラルハザードになり得るのだらうというふうに思います。

あとは生活再建支援法に関して。これはいろいろ議論の余地があるかと思います。所得制限に関して弾力的運用が行われた。みなし分離世帯というものが一応適用されたということです。これはあとで説明します。

住宅応急修理制度に関しては少しだけ増額をしたということです。修理内容は、これもよく分からない話なのです。住宅応急修理制度なので応急的な修理しかだめで、何かコンパネをパコッと貼ったりという話ではなく、ちゃんと直すとか、すごくよく分からない制度になっているのです。一応恒久修理、ちゃんと直したことによって家が直って住むことができる修理も含んだということです。修理期間は先ほど申し上げた、ちょっとずつ延ばして最終的には年度末まで延ばしたということです。

ここでみなし分離世帯について、ちょっと申し上げます。世帯分離。私がここでわざわざ説明するのも釈迦に説法かもしれませんが、家族Aというのがいる。こっちは2世帯居住とか三世帯居住というものがすごく多くて、おじいちゃん、おばあちゃんに孫が育てられているというのは結構普通にあるのです。

そういう世帯の場合、世帯主がこのおじいちゃんだったりする場合は、農業とかの所得で400万あって、息子夫婦が500万持っている。この世帯の収入というのは900万です。そうすると国制度とかは全く乗ってこないわけです。公的支援が全く利用できないということになるのです。

厳密には一つの建物に住んでいて世帯主1人なので1世帯なのですが、これを世帯分離。中に2世帯がいるのだから、このおじいちゃん夫婦と息子夫婦も世帯を別のものとしてとってあげよう。所得制限に掛からなくて公的支援ができるようにというような、横出しとかみなしをしています。そのことによってこの人たちは、めでたく両方とも世帯収入要件を下回ったので支援が受けられる。

めでだし、めでたしに見えるのですけれども、これは実は一つ問題を持っている。例えばこういうような場合です。世帯分離して両方が下がれば、2倍お得。ゼロだったものが、1もらって、1もらってと考えると2になるわけです。この人たちは2世帯がもらって、収入要件500万以下というので、2人とも乗っかってよかったということになるのですが、こういうような場合、2世帯分の支援ができるのに、こういうような収入区分がなされている場合には、同じような世帯でも1世帯分の支援しか得られないということです。世帯分離をしてしまうと、1世帯で見ると同じような

収入構成でも、もらえる支援がちょっと異なるというようなことも起こったりいたします。

あとそういう制度はいろいろ上積み・横だしをして拡充をして、被災者の生活再建、住宅再建に資するためのさまざまな取り組みをしてきているわけです。ではその支援は実際に被災者一人ひとりに届いたのかということを見てみたいと思います。

これは共同研究をした筑波大学の学生が集めてくれた資料です。小千谷市のいろいろな地区における公的支援の利用率というのを見ますと、東山地区と言われるところは応急修理制度を全く使っていないのです。しかしここは人が1人も住んでいないわけでもないし、被害が全くなかったわけでもなく、むしろ山古志に近い地区ですので被害が一番大きかった地区です。集団移転なんかをしている塩谷という地区の辺り、そういったような地区なのですが、利用なしとはどういうことか。

実は避難指示が出ていて、道路も寸断されていて地域に入ることすらできなくて、建物に何らかの措置をすることが全くまかりならない。地域外に出されてそこでの避難をずっとやらされていて、3月31日までに大工さんを連れて入るなどというのは全然まかりならないというか、許可証もなくては入れない状況の中で使いようがない。物理的に建物にアクセスすることが、できなくて使えないという人たちが存在してしまったということが今回あります。

生活再建支援制度になってくると、これを見ますと両方使っている人たちがこれだけいるということは、被害認定も相当その枠の中に乗ってきているし、世帯収入要件も満たしているにもかかわらず、こういうように利用していない人たちがいる。ですから被害が大きかったにもかかわらず、そしてその支援を受けられたにもかかわらず、受けられない人たちが出てしまったということが今回ありました。

東山地区というところで応急修理制度が使われていなくて、生活再建支援法の利用率が？高い。最終的に地区の大半の世帯が避難勧告地区に指定され、申請期限直前になったり、過ぎてから解除されたことで、その地域にアクセスできなかった。避難勧告、避難指示世帯というのは、みなし全壊というのを途中で行いました。

ですからアクセスできなくて被害も全然判定できない。全員全壊という形で、生活再建支援制度を全部使っていただいて構わないという形で制度が変わりました。それによってようやく支援を受けることができた。それで修理をした世帯が3割ぐらい、修理をしなかった世帯が7割ぐらいということです。避難勧告によって、世帯によって公的支援の利用可能性に問題が生じてきたということがございました。

これはいろいろ見てみますと、先ほども申しました。これはちゃんと説明をしていませんけれども、実は罹災関係の運用問題に由来する被災した自治体はいくつかございました。長岡市、小千谷市、川口町、十日町市、山古志村、小国町。被害認定、罹災判定というのは、それぞれの自治体が行います。

そのときにいろいろ判定シートみたいなものを持って調査に行くわけですが、小千谷市は全部概観だけでの判定を行いました。かつ小千谷は厳密にやりました。ですから、もしかすると被害が一番近い形で罹災判定がなされたのかもしれませんが。長岡市などは、地盤が割れていれば20点というのを付けた。実は20点が付くと半壊になるのです。それに上積みしていくので、ある意味被害の上乗せをしました。中を見て、「ちょっと大変そうだね」と言って、鉛筆なめなめ、実は被害を少し大きく見積もりました。川口町についてもそうです。

そしてふたを開けてみると、使える制度はどの地区でどの自治体でも一緒となってきたり、県からもらえる義援金が罹災の判定結果によって出てくるとなってしまうと、小千谷の人たちは「あれ

一。隣町のあいつの家は、あれで大規模半壊と言われて、うちより全然大丈夫ではないか。それなのにもらえているお金が違うのは何でだ」というような形で、小千谷は11月22日に被災の判定をして被災証明を出したときに、ものすごく見直しの苦情が殺到して、もう一回全部調査をしなおして確定するまでにものすごく時間を要してしまいました。

ですから被害判定、罹災証明というのは何のために使うのかというのが、各自治体の中で全然合意ができていなくて、多分長岡市などは、被災者支援のための方便に使うというふうに思ったと思うのです。ですから強めに出してあげたということです。しかし小千谷は、ちゃんと国から言われているとおりに清く正しくやった。清く正しくやったところが、被災者から結局相当怒られるというようなことが発生をいたしました。

もう一つは、国が設定している1ヵ月というところで申請期限終了のため、結果的に今回のように余震が継続していたり、例えば今回はずっと断続的な余震でしたけれども、その前に起きた宮城県北部のように1ヵ月後に、また大きい地震が起きてという話が起きたりすると、申請期限というものがもう一律的に設定されているため申請ができないという問題が発生したのです。支援制度を使うのに当然現地に行かなければいけないのに、避難勧告、避難指示によって現場に近づけないという人たちが、今回支援からこぼれ落ちていったということです。

あとは家族の構成というのが実情に合っていない。当然全国一律で制度が作られているわけですが、中越の場合にはそれに乗っからない人たちがいたというようなこと。結果的に本当に支援が必要な世帯が公的支援を、その上積み・横出しをしたにもかかわらず、乗っからない人たちが一番孤立化のところの人たちとして存在していたということです。

そういったものをまとめますと、住宅生活復興支援の問題点といたしまして、一つ目は罹災証明の話です。根拠となる基準が自治体によって異なってしまふ。被害判定基準の差異が、罹災証明そのままにつながってしまう。それが被災者一人ひとりが受けられる支援に直結してしまうということです。

収入要件において被災分類の実施にも当然差が生じていて、そういう合わせ技で相当同じプロフィールの被災世帯、被災状況にもかかわらず、所属していた、住民税を払っていた自治体、住民票を帯びていた自治体が違うことによって得られている支援が違う。自治体により異なる上積み・横だし、単独事業ということが当然今回あった。

あと5分しかないので、集落再生のための取り組みということで、中山間地域・過疎集落で、その集落の再建をするために何が必要かということです。山古志、川口というのは小規模住宅地区等改良事業といって、もともとは同和地区の住宅改良をするためによく用いていた手法を用いました。

小千谷は防災集団移転促進事業、いわゆる防災集団移転というものを使いました。小規模住宅地区等改良事業の適用に関しては、今日は、今回山古志とかで直接やられていた？ハマダさんや？オクマさんがいらっしやるので詳しい説明は譲ります。小千谷の場合は、もう本当に厳密に、いわゆる今までやったような手法を取り入れた。山古志、川口は、もともとは災害復興のため使っていなかったシステムなのですが、それがたんすの奥でほこりを被っていたのですが、うまく使えるのではないかというような形でうまく使った。これは本当にうまく使えたのかどうかというのは、多分今後の判断を待たなくてはならないのかもしれない。

あとは住宅再建困難者に災害復興公営住宅というものを、神戸と同じように造りました。あとソフト面からの復興支援というのが今も行われています。防災集団移転の経緯に関してはただらと

長いのですが、これはあとでちょっとご覧いただければというふうに思います。

？農地等を使ったので、農地の転用許可などをした手続きをして、1年たった時期には計画書が提出されて区画が決まっていた。ですからもう1年仮設住宅での生活をする中で、住宅再建の目処を立てられるような集団移転のプロセスを小千谷市の場合は取ったということです。さっき言った東山地区というのは小千谷の中で、ここら辺の人たちなのですが、こういった人たちが移転促進区域というものを作って、この小千谷でいう町場に近いところに移転先の住宅というものができました。

これは塩谷地区、東山に上がっていくようなところです。ここは土砂崩れ、がけ崩れがひどくて、そういうところの復旧工事が進んでいるのです。ここでは半分ぐらいの人たちが、ここで住宅再建をしています。

これが塩谷地区というところです。結構山間で、暮らすのはなかなかしんどい。子供さんの学校などは非常に苦しい。雪も深い。人も少なくなっているので、お父さん方は会社に行くのに、通勤にはなかなか時間がかかるということで、場合によってはこの山を下りたいと思っていた人たちが、少なからずいる地域でした。

そういったような地区で集団移転をしたのは、山古志・川口辺りはその地域に残ってもらいたいがために小規模地区改良事業というのをうまく使った。小千谷の場合には戻りたい人は戻ればいけれども、これを機に平場に出たいと思っている人たちに平場に出る機会、そこでの住宅再建をうまくサポートしてあげられる機会として、防災集団移転事業を使ったというふうに言えるのではないかと思います。

ですからいま中越地震の被災地などでは、集落を崩壊させたのは小千谷市だというふうに結構叩かれてはいるのですが、被災者一人ひとりのことを考えていくと、これを機に平場に下りたかった。集落を守っていけというみんなの気持ちはわかるけれども、自分一人ひとりの生活のことを考えると、平場に下りざるを得なかったという人が平場に下りて支援を受けながら住宅再建ができる手法として、防災集団移転を使ったというふうに言えると思います。

防災集団移転というのは危ないところの人たちを逃げさせるわけなので、本当はこういう地区があるとここら辺は全部危険区域に指定されるのですが、住宅再建のためのサポートというか、いい訳的に今回の事業を使っているのも、移転したいと言った人のところに危険区域が指定をされている。

ですから実質的に危険なところというわけではなくて、災害危険区域指定をすることによって、その建物を買収する必要があるわけです。それが次の再建資金につながるということで、どの人が平場に下りたいのかというのを判断した上で、災害復旧住宅再建のための制度がないがために、災害危険区域指定をかける。防災集団移転促進事業なので防災のためなのです。基本的に災害復旧住宅移転事業という名前ではないので、防災のための事業を災害復旧・復興のために運用しているような形なので、そういったことが起こってしまうのです。

こういうような形で住宅再建が行われ、平場にこういう住宅団地が形成をされて、東山のほうに注文作りの古い建物で住んでいた人たちが、今はこういう形で高床で、これぐらいの今時のプレハブ住宅をどんどん建てて皆さん住んでいらっしゃいます。

災害公営住宅に関しても、こういう形でいくつかの住宅を造って、？のぞみ住宅というのもいま完成をして、こういう形で入居が行われています。小千谷と長岡はいわゆる集合住宅形式。いわゆる一般的な災害復興公営住宅を建設をしています。

川口に関しては、これが田麦山地区の災害復興公営住宅です。非常にいいというか、二戸一。一応集合住宅形式でないといけないということで、無理やり二戸一。小国の場合は、軒がつながっているので一応二戸一ということで造られているのです。こういう非常にいい住宅が田麦山小学校の横に建っています。これがいわゆる被災者公営住宅です。これは地域に残ってもらおう人たちが残れるような手段として、少しいいものを造ったということです。

これは長岡市の復興公営住宅です。これは公営住宅が建ち並ぶところの敷地の横に造られた住宅です。ここもうちなんかのいま新婚生活をしている家なんかより十分よくて、私もここに入りたいと言うと、「ふざけるな、山古志になら家を用意してやる」と言われました。そういったような形で集合住宅が行われています。

山古志で戻られる人は、住宅再建するのにやはりお金がないという人のためには、なるべく安い価格で地域の文化・風土に見合った住宅をとということで、今日も来られている？オクマさんや？ハマノさんなどもご尽力されて、中山間地型復興住宅というものをモデル住宅という形で？空木建て。

中をあまりきちんと造らないのですが、お金ができたらだんだん中のインテリアをちゃんとしていくという形で1000万円台の前半ぐらいで建つような住宅を造った。山古志では、これで再建をされている方が数名いらっしゃるということです。これに関しては、これで造られるときの支援金というのが、復興基金から出されているというような状況です。

これは元小学校があった土地に、こういうふうにもモデル住宅が建ち並んでいるのです。こういう感じでいわゆる皆さんが頑張られた中山間地域の風景をプレハブ住宅ばかりにせず、なるべくこういったもとの風土・文化に見合った風景を作り出していこうというのが実現されている状況かと思います。

ここから先は、今後機会があればお話しするというにしたいと思うのですが、やはり災害復興まちづくり支援機構のお話としては、ちょっと話が違ふという話なのかもしれないのですが、今われわれが直面しているのは集落の再生。今回の被災で集落の構成世帯数が少なくなっていく中で、雪も降ります。農業の共同作業もある中で、どうやって集落を維持していくのだろうかということがあります。集団移転してみたはいいものの、そこでの新しいコミュニティがどう形成されるのかというようなことが、考慮されているということです。この辺は資料にどこまで書いてあるのか。復興基金の話とか、ここら辺は集落の再生についての話なので、また今後の機会があれば。

私はいつもこうやってタイムマネジメントができなくて、いつも最後のほうの議題が見てくださいで終わってしまうのです。中山間地域というのは、やはり持続可能性というのを担保しなくてはいいけないのですが、その担い手という若い人は実はできれば山を下りたいと思ってらっしゃる。

そこら辺の兼ね合いがすごく難しく、そういう努力は？中山間地域の中では、今後ずっとしていかなければいけないだろうと思っています。見ていただければ分かるのですが、どういう人たちを戻すかによって、やはり環境整備というのが全然違ってくるのだということがあります。

そうしたものも含めて、あとは？ソフト的な面で復興基金というのが用意されています。復興基金はなるべく行政の支援では手の届かないところをやろうということで、自分で田んぼを直す人にお金をあげようとか。財団法人として設立されている。ですから一応県がお金を出しているのです。

実はこれはすごいと思うのですが、地域コミッティの再建ということで、神社の鳥居とかを直すのに、この復興基金がお金を出せるような枠組みが最近できました。やはり地域の中では、そういった神社というのは地域の気持ちの拠り所である。しかし行政は政教分離ということで、そういうのに対して絶対にお金を一銭も出さないのです。

しかし明らかにそれは地域の拠り所になっているのであれば、「基金は公ではないだろう。出しましょう」ということで、ようやく出せるようになったりした。少しそういう柔軟性は出てきて、今後がまた期待される。そういう仮設住宅とか復興活動のさまざまな支援が行われています。これはホームページがあるので、ぜひご覧いただければと思います。

あと私自身も運営委員として関わっているのですが、現地でさまざまな地域再生の事業に取り組んでいるということです。これに関しては、この支援機構の皆様からも多大なるご支援をいただきながら、やっているということでございます。

何かうまくマネージメントができない話になってしまいましたけれども、最後は非常に駆け足になってしまいました。以上で私の話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

(拍手)