

## 豪雪・中山間地域の震災復興計画の策定

### － 長野県北部地震・栄村の震災復興計画(1)－

#### Reconstruction Plan for Heavy Snowfall and Mountainous Areas

#### － Reconstruction Plan for Northern Part of Nagano Prefecture Earthquake (1)－

○木村和弘\*、内川義行\*

○ Kimura Kazuhiro, Uchikawa Yoshiyuki

#### 1. はじめに

「栄村は、東北の人達に比べたら、たいしたことない」と、目に見えない被害に対して、また復旧や復興の遅れに対して、じっと我慢している長野県北部地震の被災地・栄村の人達。地震発生から1年になる2012年2月やっと復興計画策定委員会が立ち上がった。復興計画の作成が遅れたのは何故か、早急に計画を策定するにはどうすべきか、その支援技術、それを可能にする条件、などについて検討したい。

#### 2. 震災被害の概要と栄村

(1)震災被害 東日本大震災の翌早朝、震度6強の長野県北部地震が、日本有数の豪雪地域・長野県栄村を襲った。JR 飯山線線路の崩落、大規模土石流の発生、建物の倒壊、雪崩による集落の孤立、住民の7割1,700余人の避難が伝えられた。当時村は、まだ2m以上の雪の中だった。農地の被害などは、雪の消えた4月下旬になって初めて判明した。

(2)栄村の被害の特性 世帯数924、人口2,348人の山村、前村長・高橋彦芳氏によって自立の村が指向され、田直し、みち直しなど独自の取り組みが行われてきた村としても名高い。しかし、いま高齢化率は45%、中山間地域特有の多くの問題を抱えている。そして冬期3mの積雪にもなる豪雪地域である。そこに震災が生じた。そのため、復旧だけに留まらない復興が望まれ、復興計画の早期の策定が望まれてきたのである。さらに、農家の被害は複合的で、住宅、農地だけでなく、農作業小屋、納屋、農業機械等の施設被害、さらに公民館、社寺等の集落共同施設など多岐にわたり、農家はこれら全ての被害に対応しなければ、集落での生活はできない。そのため、総合的な対応が求められたのである。

#### 3. 震災後の状況－役場、担当の対応－

①栄村では、被害個所・数の多さに対応して、組織の改変が行われ、道路関係、農地関係、上下水道を対象とする三つの新たな災害係が置かれた。また、震災住宅対策係が置かれた。

②全ての復旧事業が、震災の性格を十分ふまえて行われたわけではなく、通常の災害復旧と同様の技術対応を行ったものが多かった。その中で農地の復旧では、目に見える被害、目に見えない被害の存在、被害の長期性などの震災被害の特性をふまえて工事が行われた(次報(II)参照)。

③復旧事業は9月下旬から本格化した。12月中旬には根雪になって実質的な工事期間は2ヶ月半しかなかった。農地の復旧工事では、終了した工事は全体の5割程である。短期間に、これだけ進んだのは、担当者や工事関係者の努力の結果である。しかし、復旧事業と農作業との間で十分な連携がとれず、工事の遅れを生じることもあった。

④復旧事業の進捗状況は、担当係にしか分からなかった。全体の状況は、数字上では示されても、

\*信州大学農学部 Faculty of Agriculture, Shinshu University キーワード:震災、豪雪地域、中山間地域、復興計画

どのような状況にあるのか、目に見える形での把握はできなかった。その結果、集落の住民にもまた、担当以外の職員にも、復旧事業の内容、復旧の進捗状況が分からない状況が生じた。

⑤集落懇談会、住民意向調査等で、住民から示された「震災で困っていること」「復興計画に対する要望」についても、その状況が十分に役場内で共有されなかった。

⑥以上の状況が生じた主な原因は、イ) 被害の多さ、人員の不足、ロ) 縦割り行政の弊害、ハ) 総合的対応の欠如などによるものと考えられた。

#### 4. 復興計画の策定

(1) なかなか始まらなかった復興計画の策定 震災後早くから、住民の間から、「中越大震災の山古志村のような村のビジョンや復興計画の策定を」という声があがっていた。地元 NPO や住民が復興ビジョン検討会を開催したりしたが、なかなか実現しなかった。

(2) 復興計画策定とそこでの柱 やっと 2012 年 1 月全村民に対して、栄村復興計画の目標を「震災をのりこえ、集落に子どもの元気な声が響く村を」とし、これを達成するための「三つの前提（①安全環境の確保、②地域資源の積極的な活用、③集落ごとの特色ある復興）」と「三つの基本方針（①暮らしの拠点・集落の復興・再生、②農業を軸に資源を活かした新たな産業の実現、③防災を考慮した道路ネットワークの構築）」の計画骨子が発表され、住民の意見聴取が行われた。と同時に 2 月に復興計画策定委員会が設けられた。現在、委員会では、目標を達成するための前提、基本方針の内容の検討が行われている。

#### 5. 計画の前提としての被害の把握

(1) 目に見える形での状況把握 始まった委員会では、被害の実態や復旧の経過を明確にすることが第一に求められた。各係で調査し集計された被害は、数字で示されたものであった。それを目に見える形に変える作業が求められたのである。計画の前提や基本方針の項目が相互に関係する総合的な復興計画では、被害把握も総合的なものでなければならなかった。しかし、目に見えるようにすることは、容易ではなかった。例えば、農地の区画単位での被害の把握や復旧事業の進展状況の明示は、区画のデータベースがあって初めて可能になる。しかし、これが存在しなかったのである。こうした図の作成は、被害の総合的な把握という方向性が示され、共通の認識があって初めて可能になるものだろう。

(2) いくつかの図面の作成 現在、基本となる被害状況図の作成が行われつつある。例えば、①住宅被害状況（全壊、半壊等の色分け）と解体・再建された住居の状況、その他建物の被害状況等、②全村農地の被災状況図、復旧事業の導入状況及び工事の状況図の作成、③道路路線別の被災状況図の作成等である。これらの図から、住宅解体によって生じる集落のコミュニティの確保や復興住宅の配置の検討、さらには冬期間の新たな除雪体制整備などの検討を可能にしたのである。また、農地復旧の進捗状況から、2 年続きの不作付けを避けるための検討材料、今後の農地整備地区の選定等が可能になった。

#### 6. おわりにー被害状況の把握を可能にするためにー

役場に「図面の作成を。計画に役立つから」と提案しても、「無理だ」となかなか受け入れられない。今回、全村の農地の被災図は、筆者らの長年にわたる調査資料の存在や計画図作成のための技術的支援が、これを可能にした。地域の行政と各種資料・技術を有する研究者とを結びつけるためには、日常のコミュニケーションと同時に、いろいろに分野を結びつける「地域コーディネーター」の役割が大きい。そこでは、総合的な把握を可能とする農村計画研究者や技術者の役割がますます重要になるだろう。また多くの研究者を抱える地元の大学の支援も重要である。