

新潟県中越大震災復興検証
中間報告 5/5
(新潟モデルの発信)

(公社) 中越防災安全推進機構

「新潟モデルの発信」（目次構成）

はじめに 中越大震災から 10 年を経過して …………… 1

- 中山間地域を襲った未曾有の地震災害
- 「現地的心声を聴く」ことから始まった災害対応
- 中間支援組織を交えた 3 極構造による「協働の復興中山間地域づくり」
- 新潟県が得た経験を「新潟モデル」として整理

第 1 章 中越大震災と「新潟モデル」…………… 3

第 1 節 中越大震災からの復興活動…………… 3

- ビジョンに示された 2 つの復興の物語
- 長期化する避難生活と被災者を取り巻く環境の変化
- 復興はコミュニティ（集落）の再生から
- 人口減少による集落の機能低下を補う試み
- 外部の力を活かした復興支援の取組
- 被災地域で進行する復興活動ー地域ビジネス
- 「持続可能な地域づくり」に向けたガバナンス改革
- 課題として残る復興格差や集落機能の低下

第 2 節 中越大震災で得た「知見」と「教訓」としての「新潟モデル」…………… 10

- さまざまな「知見」や「教訓」を得た中越大震災
- 中越地域の復興・再生を支えた考え方や方策を「新潟モデル」として整理

第 3 節 「新潟モデル」を整理・発信する意義…………… 11

- 受け継がれ進化する災害復興や減災社会への取組
- 「新潟モデル」を多方面で活用することへの期待

第 2 章 『新潟モデル』研究…………… 13

第 1 節 中山間地域の復興に欠かせない「地域」の復興…………… 13

- 都市部とは異なる中山間地域の災害復興
- 復興の第一歩は「戻ること」と「山の暮らし」の再生
- 「被災地が復興できる支援」を進めるために

第 2 節 「新潟モデル」の全体像ー「地域復興支援」と 6 つのキーワード…………… 16

- 「聴く」ことから始まった復興への取組
- 「聴く」ことがもたらした効果
- 災害復興の推進力となった「3 極構造」
- 地域単位の復興を支援する「地域復興支援」の考え方
- 「地域復興支援」を進めた 6 つのキーワード
 - ①中越地域独自の「制度設計」
 - ②「ガバナンスの改革」

- ③「寄り添う支援」
- ④「地域経営の仕組み」
- ⑤「コミュニティの力」の再生
- ⑥「中間支援組織」の形成

- 中山間地域の復興と再生支援に寄与する「新潟モデル」

「新潟モデル」の考え方

【「新潟モデル」とは】

第3節「新潟モデル」に基づく復興支援方策の事例紹介…………… 23

【事例1】中越大震災復興基金…………… 23

- 「阪神・淡路大震災復興基金」を参考に設置
- 災害の特性や被災地域の地域性を加味した独自の基金
- 「中越大震災復興基金」の概要と特色
- 「新潟モデル」としての中越大震災復興基金

【事例2】地域復興支援員…………… 29

- 「寄り添う支援」と中越復興市民会議
- 地域復興支援員の誕生
- 地域復興支援員の活動と役割
- 地域復興支援員をサポートする仕組みが欠かせない
- 新潟モデルとしての地域復興支援員

【事例3】総合型NPO…………… 35

- 復興への取組のなかから誕生した総合型NPO
- 総合型NPOの役割と目指すもの
- 新潟モデルとしての総合型NPO

【事例4】メモリアル施設と中越メモリアル回廊…………… 39

- 「交流」をキーワードに構想されたメモリアル回廊
- 過去ではなく未来のための施設としてさらなる活用を
- 新潟モデルとしてのメモリアル施設

第3章 中越からのメッセージ…………… 43

第1節 災害からの復興方策に千差万別…………… 43

- 災害も復興のありようも同じではない
- 「新潟モデル」は中越地域では有効だった復興の物語

第2節 防災・減災のみならず中山間地域再生への活用を…………… 45

- 中山間地域の災害における避難・復旧・復興の参考として
- 日本の防災や減災社会を進めるための参考として
- 中山間地域の再生と持続可能な地域づくりに向けて

◆はじめに・・・中越大震災から10年を経過して

●中山間地域を襲った未曾有の地震災害

平成16(2004)年10月23日に発生した中越大震災は、美しい日本の原風景のなかに集落が点在し、山の暮らしが広がる中山間地域が大きな被害を受けた地震災害であり、その規模や影響の大きさは、これまで日本社会が経験したことのないものだった。

各所で発生した地盤災害は道路を寸断し、住宅や農地をはじめ各種のインフラに大きなダメージを与えた。また、大規模な土砂崩落による河道閉塞や長く続いた余震は、被災地の安全を危うくし復旧工事を困難にした。さらには豪雪地帯という地域の特性から、まもなくやってくる降積雪による影響や二次災害の危険性を視野に入れる必要があった。

地震被害の大きかった山間部は過疎・高齢化が進行する地域であり、被災によってそれが加速し、集落機能の低下や復興の担い手不在も懸念された。こうした様々な課題のなかで応急復旧や避難対応を行い、さらに復興への歩みを始めなければならない。

日本は関東大震災や阪神・淡路大震災など都市を直撃した大規模震災の経験はあるが、中山間地域の大規模震災は中越大震災が初めての経験といってもよく、災害対応から復興まですべてが未経験といってもよかった。だれもが手探りで取り組むことを余儀なくされた。

●「現地の声を聴く」ことから始まった災害対応

新潟県震災への対応そしてその後の復興を視野に入れて、新潟県が実行したのは「聴く」ことだった。阪神・淡路大震災や台湾大地震(921大地震とも呼ばれる)における対応や復興の進め方を関係者や専門家から聴く。被災者や被災地の動向や課題、支援ニーズを聴く等々。

被災住民や被災市町村、支援組織・グループと新潟県が、復興への課題や解決策を車座で語り合う場が設けられた。被災地全体で共有すべき復興の夢を描き、復興計画を先導した「中越大震災復興ビジョン」も、被災地をはじめ様々な人たちの声を反映して構築されたものだったのである。

また、被災地や中間支援組織の要望やニーズを整理・集約していくなかで、地域に戻ることや戻ってからの暮らしのために集落機能の再生が重要であることに気づき、集落や地域を支援する「地域復興支援」という中越地域独自の考え方を設定した。

さらに復興の取組を柔軟かつ機動的に支援するための「中越大震災復興基金」や「地域復興支援員」などの方策も、阪神・淡路大震災などの過去の事例に学びつつ、被災地の声に基づいて中越地域独自の様相を加味して構築したものである。

●中間支援組織を交えた3極構造による「協働の復興中山間地域づくり」

中越地域の災害復興を語る上で、被災住民に寄り添いながら行政や外部の人たちとの連携を進めたNPOや支援団体などの中間支援組織の存在が欠かせない。避難時から復興が進行する現在まで、被災地で住民と対話や共同作業を行いながら、時に住民のやる気を引き

出し、時には住民を叱咤激励する。また、住民と行政の間で様々な調整役としての役割を果たしたことも見逃せない。

中山間地域は担い手の不足などから自助による復興が困難という課題がある。それを補うためには行政からの支援（公助）が不可欠だが、それには制約や限界がある。そこで重要になるのが中間支援を行う組織や個人である。民間の視点や発想を活かして、行政では難しい支援を行う。時には専門的な知恵やネットワークを活かして、被災地の再生や復興活動をサポートする。中越地域では、中間支援組織の存在が住民と行政の協働を促し実現したといっても過言ではない。

阪神・淡路大震災では、発災直後から多数のボランティアが復旧や避難生活を支援し、その後各分野の専門家などが「協働のまちづくり」と呼ばれる地域再生・復興活動をサポートした。それまで災害復興は被災者と行政の2極構造とされてきたが、この「協働のまちづくり」において中間支援組織（＝第3極）が誕生したとされている。

中越大震災では、被災直後からボランティアや専門家による多数の支援組織・グループが登場し、中間支援組織として被災地に入り、その後の生活再建、地域再生、そして復興活動に至る支援を展開できた。それは「3極構造による協働の復興中山間地域づくり」といってもよいかも知れない。

被災住民、行政そして中間支援組織の3者が協働する3極構造の体制が、中越地域の再生・復興を推進する原動力となったと言えるだろう。

●新潟県が得た経験を「新潟モデル」として整理

被災から10年を経過して復興は着実に進んでいる。被害が大きかった山間部では過疎・高齢化が進行したものの、訪れる人々が増え、人口減少を感じさせない活力がある。また復興を越えて活力ある中山間地域づくりへの取組も始まっている。

新潟県は10年を契機として、改めてこの間の復興への取組を検証した。その中から特に復興に至るプロセスや支援の考え方、有効だった支援方策等を「新潟モデル」と位置づけて公表するのが本報告書である。

新潟は中越大震災を経験して様々な「知見」や「教訓」を得た。成功ばかりではなく失敗もあり、今なお課題も多々残っている。一方で復興を越えて持続可能な地域づくりに向かっている中越地域の被災地を見ると、新潟の取組（＝新潟モデル）が災害復興だけでなく、中山間地域の再生や過疎・高齢化時代の持続可能な地域づくりの一助となるのではないかと考えている。

災害の種類や規模、発生場所など被害は千差万別であり、そこからの復興の在り方は異なっていて当然だろう。同様に中山間地域の再生方策も地域の特性を活かしたものであるべきだろう。その意味では「新潟モデル」は中越地域で成功した取組であり、すべての被災地や中山間地域における解決策を示すものではない。

しかし中越地域の現状を見る時、新潟モデルは、これからの日本における災害復興や中山間地域再生のあり方を示唆し、参考になるものとする。この報告書が様々な形で活用され、日本社会の発展に寄与することを期待している。

第1章 中越大震災と「新潟モデル」

第1節 中越大震災からの復興活動

●ビジョンに示された2つの復興の物語

中越大震災から4か月後の平成17(2005)年3月1日に「新潟県中越大震災復興ビジョン」が公表された。

各分野の有識者、専門家等で構成する震災復興ビジョン策定懇話会が取りまとめたビジョンは、①基本コンセプト ②10年後：2014年の2つの記録 ③復興の基本方向—新潟県防災・安全立県宣言 の3部構成で、被災地域が全体として共有したい「夢」の像を示したものである。

基本コンセプトでは「次世代への発展的継承ビジョン」「持続可能性と防災・安全とがキーワード」「新潟の有する資源の最大活用」という復興の基本視点を提示し、中越大震災からの復興は新潟県のみならず日本全体の課題解決につながるという重要性を提起した。

注目されるのは、10年後の平成26(2014)年に記録されたとする2つの復興の物語である。「記録1」は被災前に戻す「原形復旧」によって進められた復興の物語で、個々の生活再建は進んだが、地域の再生は進まず次第に衰退するという物語。「記録2」は元にもどすことにこだわらず、将来の地域の在り方を考慮した「創造的復旧」や「地域産業の創出」などによる、新しい地域づくりが進行するという物語である。

「記録2」では被災地域の将来イメージの例として「最素朴と最新鋭が絶妙に組み合わせ、都市と川と棚田と山が一体となって光り輝く中越」が示された。また、復興の主役は被災者自身であり、被災者が抱く夢や希望をつなぎ実現のための支援を行うことが専門家や行政の役割という、3極構造による復興の基本的な枠組みを提示している。

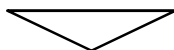
当然ながらこの「記録2」が目指すべき復興ビジョンと位置づけられ、そこに向かうための復興計画が県や各市町村で策定された。そして「旧を踏まえつつ、その上に新しいものを生みだしていく」という「創造的復旧」をはじめとして、「光輝く中越」への物語を実現すべく復興への取組が進行していくことになる。

【中越大震災復興ビジョンの要約】

〈基本コンセプト〉

復興ビジョンを策定する上での3つの基本的な視点を示す

- ①次世代への発展的継承ビジョン
- ②持続可能性と防災・安全とがキーワード
- ③新潟の有する資源の最大活用



〈10年後;2014年の二つの記録〉

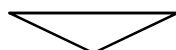
中越大震災から10年後の2014年に、どのような復興の記録を出すことができるのかという問題意識に立って、「出してはならない記録」と「出すことをめざす記録」の二つを提示。

記録1(出してはならない記録)

- ・急ピッチで「原形復旧」が進み、被災者は住宅や生業を再建し被災前の暮らしに戻る
- ・土砂災害の頻発や復旧等をめぐる地域間の不協和音によって、過疎高齢化が進行し被災地域は荒廃した。

記録2(出すことをめざす記録)

- ・新しい地域イメージと6つの基本方針が示され全体で共有して復興を推進。
- ・旧に戻るのではなく、地域の資源を活かした産業や交流、市民自治の確立等、地域の自立や持続可能性の獲得に向けた地域づくりが実現した



〈復興の基本方向〉

記録2を残すべく、その実現に向けた復興ビジョンとして以下を掲げた。

(地域イメージ)

「最素朴と最新鋭が絶妙に組み合わせさり、都市・川・棚田・山が一体となって光り輝く中越」

(基本方針)

- ① 情報公開による win-win(お互いにいい)復興
- ② 中山間地の段階的復興と魅力を活かした新産業の計画的生み出し
- ③ 産業の持続的発展のための条件整備
- ④ 安全・安心な市民自治の確立
- ⑤ 市民安全にかかわる新しい学問・研究の開拓
- ⑥ 他地域・全国・他国への貢献

(タイムスケジュール)

- ①初期 3年「滑走・離陸期」
- ②中期 4～6年「上昇期」
- ③7年以降「快調飛行期」

●長期化する避難生活と被災者を取り巻く環境の変化

中越地域は中越大震災が発生した年、平成 16(2004)年 10 月 1 日現在では 40 市町村だったが、地震直後の 11 月 1 日に 6 町村が合併して魚沼市が、また 2 町が合併して南魚沼市が誕生したのを皮切りに、市町村合併が進行し、平成 26(2014)年 4 月時点では 14 市町村に集約されている。

【中越地域における市町村合併の動向】

平成 16 年 10 月	平成 26 年 4 月	合併日
長岡市	長岡市	平成 17 年 4 月
中之島町		
越路町		
三島町		
山古志村		
小国町		平成 18 年 1 月
和島村		
寺泊町		
栃尾市		
与板町		
川口町		
堀之内町	魚沼市	平成 16 年 11 月
小出町		
湯之谷村		
広神村		
守門村		
入広瀬村		
六日町	南魚沼市	平成 16 年 11 月
大和町		平成 17 年 10 月
塩沢町		
五泉市	五泉市	平成 18 年 1 月
村松町		
三条市	三条市	平成 17 年 5 月
栄町		
下田村		
柏崎市	柏崎市	平成 17 年 5 月
高柳町		
西山町		
十日町市	十日町市	平成 17 年 4 月
川西町		
中里村		
松代町		
松之山町		
6 市 19 町 8 村	7 市	
(合併していない市町村) 小千谷市、加茂市、田上町、刈羽村、出雲崎町、湯沢町、津南町 (2 市 4 町 1 村)		

災害時の避難や復旧・復興は、原則として住民に最も近い基礎自治体である市町村が行

うが、中越大震災では少し事情が異なった。被害が大きかった山古志村などとの合併を行った長岡市では、組織風土や住民との距離間の違いなど合併による影響も懸念されたが、旧町村が職員を含めてそのまま支庁に移行して、被災者支援や対応を行うことで大きな混乱は起こらなかった。

長岡市の例では、支庁（旧市町村）が被災者と向き合っときめ細かい対応を進め、人口規模が大きく機能集積を備えた旧長岡市が「母都市」として被災地域を支える構造が形成されたことで、復旧・復興活動が円滑に進行したと考えられる。

一方で、旧市町村ごとに見ると山間部では人口減少は止まらず、高齢化の進行もさらに加速している。これは長引く仮設住宅での避難生活のなかで、元の居住地での生活再建（山に戻ることをあきらめた被災者が、少なからず存在することを示している。

最後に残った旧山古志村の被災者が帰村し、仮設住宅が閉鎖されたのは地震発生から3年2か月後の平成19(2007)年12月末日のことである。この3年間の間に被災者の環境や意識が変化し、戻ることを断念した被災者も多い。地震災害において、仮設住宅での避難生活がこれほど長期にわたったことも中越大震災の特徴の一つと言える。

●復興はコミュニティ（集落）の再生から

仮設住宅では夏には盆踊り、冬には賽の神といった伝統行事が行われている。また、集会所では早期に戻るための相談や戻った後の地域や暮らしについての話し合いなどが集落ごとに行われた。また、被災の翌年には山古志、小千谷の「牛の角突き」が復活開催され、被災者を元気づけるとともに、被災地域に戻ることや集落での暮らしへの想いを強くさせた。そうした想いから、仮設住宅から復旧途上の被災地域に通って米や野菜をつくる被災者も現れた。

住宅や農地などを復旧・再建し、避難所や仮設住宅から戻った時期は被災状況によってばらつきがあるものの、多くの地域で最初に進められた復興への取組は、コミュニティ（集落）の再生に関わるものだった。

被災地域の多くで、新潟県中越大震災復興基金のメニューを活用して、鎮守社（その土地を守る氏神様をまつる神社）や集会所の補修や再建を行っている。また、被災後の地域の在り方や目標を共有化する取組として、同じ基金メニューを活用して「地域復興デザイン策定」事業を行う被災地域もあった。

前者は地域の心の拠りどころであり、シンボルでもある鎮守社や集会施設などを再生することで、共同体の絆を再確認する取組と言える。後者は、被災後の現実を確認し地域共通の目標を設定することで、共同体が一体となって目指すべき新しい未来を共有化する試みと言える。

避難所や仮設住宅を集落単位で編成するなど、地域の絆を維持・継続させる取組は復興につながっていった。

●人口減少による集落の機能低下を補う試み

一方で、集落に戻って生活再建することを断念した世帯や、山を下りる選択をした子育て世帯が多数出たことで、被災の大きかった山間部では人口減少や高齢化が一気に進行した。これに伴い盆踊りや賽の神などの地域行事や共同除雪ができなくなるといった集落機能の低下もみられるようになった。地域行事や共同除雪は住民の絆を深めるとともに、集落の様々な案件を話し合い意思決定する機会でもある。そうした場や機会を失うことは集落が活力を失うことに他ならない。

こうした集落機能の低下に対して、新しい発想や登場人物によってそれを補おうとする動きや試みがみられる。それは複数の集落が連携して盆踊りを開催する動きや、集落を離れた旧住民や支援団体等の地域外の人たちとの連携である。

平成 20(2008)年に、かつて「二十村郷」と呼ばれた地域のなかの旧山古志村、旧川口町、小千谷市東山地区の 4 つの集落が合同で「二十村郷盆踊り」を始め、現在も各集落の持ち回りで開催している。また、平成 24(2012)年には旧山古志村の池谷、檜木、大久保の 3 集落が合同で「三ヶ地区合同盆踊り大会」を行った。なお三ヶ地区では賽の神も合同で行っている。こうした取組の延長上に「集落合併」が生まれるかもしれない。

戻ることを断念した世帯や山を下りた世帯の多くは、同じ中越地域の被災地（旧集落）の近くに移住しており、中越地域全体では人口が大きく減少していないという統計がある。例えば旧山古志村では母都市である長岡市に移った世帯が多いということである。実際に暮らしの場は町場に移したが、かつての集落の残してきた農地で米や野菜を作る「通い農業」を行っている住民もいる。

山を下りた旧住民との絆を保ち、盆踊りや賽の神の際には集落で行事の運営を手伝ってもらおうという試みはひろがっている。もともとは同じ集落の隣人であり、気心も行事の進め方もよくわかっている。こうした関係は集落機能を維持する上で大きな力となるだけでなく、将来再び集落に戻ってくる可能性も期待できる。

集落間の連携や集落を離れた住民との連携、地域外の支援者等との連携はいずれも低下した集落機能を補うものであり、持続可能な「山の暮らし」や地域づくり（＝地域の復興）に欠かせないものといえる。

●外部の力を活かした復興支援の取組

中越大震災ではボランティアや中間支援組織は復興期においても大きな力を発揮した。

避難・復旧期の支援に比べて、復興期の支援には地域づくりや商品開発、マーケティングなどの専門的な知識や人的ネットワークが必要となる。そのため個人で応援にやってきた災害ボランティアに代わって、専門性や組織性を持った大学や NPO が中心となって被災地域の集落を個別に支援する構図がひろがった。

一方で、高齢者が多い被災地域では継続的な見守りが必要であり、また市町村と住民の間で、復興に関連する事務手続きや書類作成などを説明しサポートするという取り組みも必要だった。

平成 20(2008)年から「地域復興支援員」制度が本格的に始まった。被災した 8 地域に「復興支援センター」が設置され、およそ 40 名の地域復興支援員が配置された。地域復興支援員はセンターを拠点に集落に入り、見守り活動や地域の情報収集、情報発信等の役割を担った。また、集落の状況を把握し関係が形成できると、次第に復興に向けた提案なども行うようになった。三ヶ地区合同盆踊り大会の提案を行ったのは、一人の地域復興支援員だった。

さらに地域復興支援員や各地の支援組織・団体と連携して、情報の共有化やマッチングの中心となったのが中間支援組織として誕生した「中越復興市民会議」（現中越防災安全推進機構復興デザインセンター）だった。中越復興市民会議では外部の専門家とのネットワークを構築しつつ、地域復興支援員や支援組織・団体をサポートし、住民・行政・中間支援組織の 3 極構造の一翼を担った。

復興プロセス研究会（中越防災安全推進機構で設置している研究会）では、中越大震災の復興過程を分析し、「復興とは震災によって失われた『損失（物的・経済的に失ったもの）』と『喪失（心理的に失ったもの）』からの回復」と位置づけている。損失から回復しただけでは十分ではなく、喪失から回復することで「復興感」が得られるとしている。

●被災地域で進行する復興活動ー地域ビジネス

中越大震災からの復興は着実に進行している。この地域の基盤産業である農業分野では農業生産法人化、組合化、グループ化等の新たな生産組織の設立や再編などにより、生産基盤や体制の強化が進み生産力の向上や耕作放棄地への対応が進んでいる。

また、棚田米のブランド化やネット販売、神楽南蛮の加工品開発など、外部の専門家の力を得ながら地域産品を高付加価値化した事例も多い。さらに被災地域を訪れる観光客の増加に伴い、野菜の直売所や農家レストラン、アルパカ牧場など、これまでにない事業に取り組む個人やグループも登場した。農業を中心に 6 次産業化の取組による復興活動を見ることができる。

すでに、小中学校を対象にしたグリーンツーリズムが展開されているが、廃校を活用した宿泊施設や中越メモリアル回廊(4 施設・3 メモリアルパーク)を活用した震災ツーリズムなどへの期待も高まっている。こうした経済活動（ビジネス）は被災前には見られなかった取組である。

各地域で展開されている復興活動の主な資源は、米を始めとする農産品、自然・景観、牛の角突きなどの地域の文化であり、いずれも元々この地にあったものである。被災からの復興活動は「旧に復す」のではない、「旧を踏まえつつ、新しい地域づくりを進める」という「創造的復興」として進行しているのが、10 年目を迎えた中越大震災の被災地域の動向である。

●「持続可能な地域づくり」に向けたガバナンス改革

前述した復興プロセス研究会では、地域復興支援員の活動に関して、被災直後からしばらくは、寄り添いながら孤独感の解消を図るような「生活補完的支援」が必要であるが、時間の経過とともに、住民が自ら将来を考え取組を始める、背中を押すような「価値創造的支援」が必要となると、時間の経過による支援の変化の必要性を論じている。地域復興支援員の取組だけでなく、災害からの復興にはいくつかの段階や転換期があると考えられる。

中越地域の「創造的復興」は継続中だが、10年目を迎えて大きな転換期を迎えている。それはこれからの取組や活動が「災害からの復興」に留まらず、「新しい日常に向けた継続」あるいは「持続可能な中山間地域づくり」のための、災害を克服した中越地域が今を超えて輝きを放つための新たな地域づくり活動への転換である。

旧山古志村では、被災後に唯一の公共交通機関だったバス路線が廃止となったが、住民は外部の力を借りつつ自らが公共交通の運行に取り組む担い手となり、路線バスを復活させた。また、地域経営のために住民会議を発足させ、さらに地域の様々な問題に取り組むことを目的に、総合型NPOを住民参加で立ち上げている。

災害からの復興の主役は地域住民であり、住民が構成するコミュニティである。行政や中間支援組織、支援団体やボランティアは、地域住民やコミュニティのやる気や希望を引き出したり、実現に向けて支援することが基本的な役割である。それは復興から地域づくりへと進化しても変わらない枠組みである。

中越の被災地域はこの10年という時間のなかで、地域自らが情報を共有し意思決定を行うガバナンスの仕組みと地域を応援する支援のネットワークを手にした。今後はこれを活用して、復興を超えて新たな地域づくりに取り組んでいくことになる。

●課題として残る復興格差や集落機能の低下

中越地域はこの10年間で災害からの復興を着実に進めてきた。現在の中越地域は、間違いなく10年前の復興ビジョンに描かれた地域に似ている。

しかしすべての被災地域や被災者が、満足できる復興を実現しているかといえばそうではない。人口減少が止まらず集落機能が低下し、外部の支援者と連携する仕組みがうまく形成できていない地域もある。

また、復興ビジョンで目指した中越地域の新たな産業開発は達成されているとは言い難い。それに代わるべき直売所や農家レストランなどの地域ビジネスも、広がりを見せている一方でうまくいっていない集落もあり、復興格差が生まれている。

被災前から集落機能が限界を迎えていたり、被災の状況やその後の復興活動の取組の違い、復興の担い手不足や支援組織との連携が十分ではなかったなど原因は様々だが、集落機能の低下が進み危機的な局面を迎えている集落もある。

このように復興集落や地域への対応は今後の課題として残っていることは否めない。

第2節 中越大震災で得た「知見」と「教訓」としての「新潟モデル」

●さまざまな「知見」や「教訓」を得た中越大震災

平成16（2004）年の中越大震災の発生から10年が経過した。この10年間、被災住民はもとより、関係市町村や新潟県は、発災時の緊急対応から避難、復旧、復興と、これまでに経験したことのない状況に直面しながらも、それぞれのステージにおいて、被災地域の課題やニーズに応えるべくさまざまな取組を行ってきた。そうした取組のなかで、新潟県や市町村をはじめ災害復興に関わった人々は、災害対応や復旧・復興に関する多くの「知見」や「教訓」を得た。

それらの「知見」や「教訓」は、災害のそれぞれのステージにおいて被災者や関係自治体が行うべき取組や行うべきではない取組、被災住民と国や地方自治体、中間支援組織、ボランティア等との相互関係の在り方、被災者や被災地域の復旧・復興を促す有効な支援方策など、その内容や性格は多岐にわたっている。

また、阪神・淡路大震災や台湾大地震など、過去に発生した大規模災害の際に見いだされた「知見」や「教訓」を参考としたものがある一方で、新潟県中越地方という豪雪地帯・中山間地域の地震被害という、中越大震災の特性から見出されたものや独自に生み出されたものも多い。

●中越地域の復興・再生を支えた考え方や方策を「新潟モデル」として整理

過去の「知見」や「教訓」に学びつつ、地域特性や災害特性などに応じた取組を進めることで、中越大震災からの復興は着実に進行している。そして今や「復興」のステージを卒業し、被災各地は「新たな日常」あるいは「持続可能な地域づくり」へと歩を進めているとする見方もある。

今回、過疎・高齢化が進行する中山間地域が、地震災害によって活力を失い衰退・消滅することなく、新たな輝きを取り戻そうとしている中越地域の現状を踏まえて、新潟が得た多くの「知見」や「教訓」の中で、とりわけ「復興・再生に向けた取組をどのように生み出し支援するか」という観点から、中越地域で展開された支援の考え方や方策に関する「知見」と「教訓」を、特に「新潟モデル」と位置づけ整理することとした。

「新潟モデル」は、中越大震災への対応・復旧・復興に関するもう一つの記録である。同時に中越の被災地域が復興を成し遂げた要因（復興を進める支援のあり方）を明らかにする試みでもある。

第3節 「新潟モデル」を整理・発信する意義

●受け継がれ進化する災害復興や減災社会への取組

日本は50年前(1964年)の新潟地震の「知見」や「教訓」から、地震保険や液状化研究・対策を推進した。また阪神・淡路大震災の経験から多くのことを学び、その後の災害対応や支援に関する法制度や社会システムの見直しを進めた。また、災害ボランティアやNPO団体、大学、企業など市民や民間セクターによる災害支援活動や、それらと連携する「共助」による復興支援活動なども、阪神・淡路大震災以降の災害経験によって学んだものである。さらに国内だけでなく台湾大地震における復興活動などから学んだことも多い。

こうした「知見」や「教訓」の伝承に関して、室崎益輝氏(関西学院大学災害復興制度研究所所長)は、①中間支援組織 ②復興基金 ③支援員派遣 ④コミュニティビジネス ⑤震災の語り継ぎが、阪神・淡路大震災の復興に大きな役割を果たしたとした上で、台湾大地震は神戸に学びつつ復興支援の取組を進化させた。さらに中越大震災では、阪神・淡路大震災や台湾大地震における震災復興を参考にしながら、独自の進化を図っているとしている。(「震災復興の教訓の伝承と進展」HATコラム、2013年11月)

中越大震災における各種の取組も、中越沖地震(2007年)、四川大地震(2008年)において参考として伝えられ、さまざまな形で活用されている。さらに東日本大震災の被災地域からの視察や問い合わせなどは今も多い。このように、中越地域が得た「知見」や「教訓」は県境や国境を越えて継承され、それぞれの被災地域の復興を効果的に支援するべく多様に進化する。その意味では復興の「知見」や「教訓」を「新潟モデル」として取りまとめるのは、被災や復興を経験した新潟県や中越地域の責務といえるだろう。

●「新潟モデル」を多方面で活用することへの期待

「新潟モデル」を整理し取りまとめることの意義は大きく次の3点にある。

- ①中越大震災の復旧・復興活動の記録として、地域の歴史を次世代へと継承する
- ②中山間地域をはじめとする各地の地震災害における、被災地域の復旧・復興活動の参考として活用を図る
- ③災害復興だけでなく、過疎・高齢化が進行する中山間地域の再生の参考として活用を図る

今回取りまとめる「新潟モデル」は、一義的には県民に向けて中越大震災の復興について発信し、復興の過程で得た「知見」や「教訓」を共有・継承することを目指すものである。それを通じて、災害に負けない「防災安全立県・新潟」を推進していくことにつなげていきたい。

新潟県内だけでなく、不幸にして災害に見舞われた全国の被災地域において復興の参考として活用されることも期待している。さらに日本全体の防災や減災、復興のための制度やシステム等の向上に資するものとして活用されることを期待するものである。

そして中山間地域が被災し復興を果たした中越地域の取組は、人口減少・高齢化社会に直面する日本の大きな課題となっている、中山間地域の再生の参考になるものだと考える。

「新潟モデル」が災害復興のみならず、持続可能な中山間地域の実現に向けた地域再生・地域づくりの参考として活用されることも「新潟モデル」を取りまとめた理由である。

第2章 『新潟モデル』研究

第1節 中山間地域の復興に欠かせない「地域」の復興

●都市部とは異なる中山間地域の災害復興

災害からの復旧・復興には巨額の資金が必要となる。企業や大学、商業施設等の集積を持ち、ヒト・モノ・カネが絶えず流動している都市部では、被災後の復興は被災住民や被災企業だけでなく、都市の持つ市場性に注目した外部からの新たな投資が行われるなどして、復興が進行する。自助の力が働きやすいということである。

また近隣との関係が比較的希薄で持ち家比率も低く、周辺に賃貸住宅も働き先も多数存在する都市部では、被災者は被災地域から離れた地域に転出して生活再建を行うことが比較的容易であり、被災地域を離れる動きが若い世代を中心に活発に発生する。一方で、復旧が進行すると新たな住民が転入するなどの動きが活発になる。こうしたことから被災した住民と復興後の住民が異なるということも多い。

公的資金に頼らない民間資金による復興や、被災時と復興時の住民が異なるという動きは、人口規模が大きい大都市ほど起こりやすい現象ともいえる。

これに対して人口や企業などが少なく集積度も低い中山間地域では、復興に要する資金調達には限界があり、都市のような市場性にも乏しいことから、災害後の復興に対する外部からの投資も行われにくい。したがって復旧・復興における公的資金をはじめとする各種の支援（公助）が重要となる。

また、中山間地域は過疎・高齢化が進行しており、大規模な災害はそれを加速させるきっかけとなる。実際に中越地域でも、被災を契機にこれまでの居住地を離れ町場に移った住民も多く、とりわけ子育て世代などの若い世代が被災地域を離れるという動きが見られた。しかし、都市のようにそれに代わる住民が移り住んでくるといった動きはほとんど起こらない。被災した地域の住民は減少する一方である。

復興の主役となるべき住民がいなくなれば、復興すべき地域も失われる。中山間地域の災害復興は、地域の存続という大きな課題に向き合うことでもある。

このように、都市部と中山間地域では災害復興をめぐる環境は大きく異なっている。中越大震災では、都市が被災した阪神・淡路大震災の取組から多くのことを学んだが、一方で地盤災害の多発や過疎・高齢化の進行といった、中山間地域の災害という特性に応じた災害復興の必要性を実感させられ、中越地域独自の取組を進めてきた。

阪神・淡路大震災の取組が都市における災害復興の在り方を示しているのに対して、中山間地域における災害復興の在り方を追求したのが中越大震災ということになる。

●復興の第一歩は「戻ること」と「山の暮らし」の再生

中越大震災で被害の大きかった中山間地域では、住宅の周りに畑や棚田、養鯉池、牛舎などを持ち、米や野菜、山菜などを自給自足しつつ、その一部を出荷したり会社に勤めて現金収入を得るといった、「山の暮らし」と呼ばれるライフスタイルが中心だった。住宅と

農地や養鯉池、牛舎などの生業に係る施設などは一体のものであり、地盤災害によりその基盤を失うと山の暮らしを継続できなくなる。

中山間地域が復興するためには、復興の主体である住民が住んでいた地域に戻る必要があり、住民が戻るためには住宅や生業、インフラなどの暮らしの環境を整備する必要がある。いわゆる「生活再建」であり、阪神・淡路大震災でも様々な支援方策が展開されているが、中越地域でもそれらの取組や制度等を参考に生活再建を支援してきた。しかし中越地域では、中山間地域の災害復興という観点から都市部とは異なる生活再建の取組が求められた。それは「山の暮らし」の再生であり、そのための集落機能の再生である。

中山間地域は基本的に条件不利地域である。厳しい環境下で暮らしを営むためには、近隣住民同士による除雪や道普請、森林管理などの共同作業が不可欠であり、集落が「山の暮らし」を支える相互扶助の仕組みとして大きな役割を担っている。この互助を支える集落機能が失われると個々の「山の暮らし」も困難になり、地域を離れる人が増え、集落の衰退は加速するという、負のスパイラルに陥ることにもなる。

したがって中山間地域の災害復興においては、住民が被災前に住んでいた地域に戻って生活再建を促す意味からも、集落機能の維持や再生を進めることが重要となる。住民が減ったなかでも相互扶助の仕組みが機能し、被災前と変わらない暮らしや生業を営めるといふ、コミュニティの絆や集落機能が維持される、住み続けることへの展望が持てる、といったことが重要であり、それが被災した中山間地域に戻ることの動機ともなる。

住んでいた場所への帰還、住宅と農地や養鯉池、牛舎などの一体的な再建、集落機能の再生など、中山間地域の復興には都市部とは異なる視点や発想が必要であり、それに基づく個人や地域への支援が求められる。

●「被災地域が復興できる支援」を進めるために

被災した中山間地域を荒廃させることなく、被災前よりも活力ある地域として再生・復興させるために、まずは復興の主役となる住民に対するきめの細かい支援が重要となる。個別の事情を可能な限りくみ上げながら多様な選択肢を用意し、「最後の一人」まできめ細かい支援を展開することが必要となる。

さらに過疎・高齢化の進行という現実を踏まえつつ、「元の生活」「元の地域」に戻るのではなく、「新たな日常」に接続する、将来を見据えた生活づくり、地域づくりの取組を始めることも欠かせない。そのために集落や地域の再生・復興を支援するという取組も展開してきている。

そうした支援を展開する上で、被災地域に入り、住民に寄り添いながら生活再建や集落機能の再生、そして地域復興を進めるための中間支援組織の存在や役割は大きなものがあった。また被災住民と行政、そして中間支援組織の3極構造が有効に機能して、中越地域という中山間地域の災害復興は比較的順調に進行してきている。

この10年間にわたって新潟県や市町村、中間支援組織は、中越大震災の被災地域復興に向けて様々な取組を進めてきた。そのなかで中越大震災独自の復興支援の考え方や特色となるものが磨かれてきた。それは被災住民個人を支援する従来の取組に加えて、集落や旧

市町村エリアなどの地域単位の再生・復興を支援するという、「地域復興支援」の考え方でそれに基づく取組である。

今回、中越地域で展開したこうした復興の取組を整理して「新潟モデル」と位置づけた。阪神・淡路大震災のような都市部の災害復興とは異なる、中山間地域における災害復興の例として参考になることを願い、以下に紹介する。

第2節 「新潟モデル」の全体像－「地域復興支援」と6つのキーワード

●「聴く」ことから始まった復興への取組

中越大震災に直面した新潟県は、その対応にあたって「聴く」という姿勢を重視した。過去に都市部が被災した新潟地震の経験はあったものの、様相が全く異なる中山間地域の大規模地震災害は初めてのことである。その対応に向けてまずは徹底的な情報収集を行っている。

緊急避難や応急復旧、仮設住宅での避難生活、そして復旧や復興活動の円滑な進め方や留意点などについて、兵庫県や神戸市などによる応援チームから阪神・淡路大震災時の知見や教訓を聴く。国の関係省庁には復旧や復興に関わる支援を要請するとともに、関連する制度や法律についての情報収集を進め、中越地域で利用・活用できる方策について聴いている。そして最も重視したのは被災地域の声の収集である。

また被災市町村や支援組織・グループを通じて、被災地域や被災者の状況や動向の把握に努めた。同時に復旧や復興に向けてどのような支援方策が必要かを聴き、被災地域のニーズを明確にしながら必要な対応や支援を検討するという取組を進めた。

もちろん収集した声（＝ニーズや要望）すべてにそのまま応えることはできない。声の内容を精査し優先順位をつけ、どのような対応や支援を行うかを検討・決定する。さらに既存の制度や施策で対応できるのか、新たな対応方策が必要かといった具体的な方策についても迅速に決定していく必要がある。

この対応や支援に関する意思決定が新潟県の大きな役割だったが、前例も乏しく何が正解なのかは分からない。ここでも応援チームや災害や地域に詳しい有識者、また被災地域に望ましい取組を聴くという手順を踏むことが重要だった。

こうした「被災地域や被災者の声を聴く」という取組の中で、最初に見えてきたのは以下のようなことだった。

- ①災害復興という非常時の取組には、平時の法律や制度、行政手法では対応できないケースがあり、被災地域のニーズに即応できる仕組みが必要となる。（平時と非常時の違い）
- ②阪神・淡路大震災の知見や教訓は大いに役立つが、山間地域が被災した中越地域では異なる支援や復興方策を模索する必要がある。（都市と中山間地域の違い）

中越大震災からの復興においては、この2つの知見に基づき、既存の制度や前例を当てはめるのではなく、中越地域独自の支援の考え方や仕組みを構築し、災害復興を進めてきている。

●「聴く」ことがもたらした効果

「聴く」という姿勢は、例えば中越大震災復興基金の事業メニューを設定する際に住民から意見募集するといった形にも現れている。さらに「聴く」という姿勢は、中越地域の復興を促す新たな推進力を生み出すことにもつながった。

一つは被災住民の復興への意欲を喚起したことである。住民が市町村や支援組織・グループなどに要望やニーズを語れば、それに沿ったきめ細かな支援が行われる。自分たちを

しっかりサポートしてくれるという実感は、被災住民を元気づけるとともに、生活再建や地位の再生・復興への期待を高め、やる気を喚起することにつながった。また、市町村や新潟県への信頼感を高めるという効果も生み出している。

もう一つは、発災直後から被災地域の支援を始めた NPO などの団体が、生活再建や地域の再生・復興を進めるパートナーとして、被災地域の住民の信頼を獲得するのに、「聴く」という手法が効果的だったことだ。

中越地域は集落内の結びつきは強いが、集落外の人たちの訪問や交流は少なく、やや排他的な気質を持っていた。しかし、復興支援を行うためには、その地域を知り、被災住民と対話できる関係を形成し、地域の将来を共有していく必要がある。避難所や仮設住宅、被災地域で、NPO などの団体のメンバーは被災者から集落の歴史や魅力、生活再建や復興への期待について話を聴くことから始め、次第に打ち解け対話ができる関係を築いていったのである。

●災害復興の推進力となった「3 極構造」

中越大震災における復興において、被災住民と行政、そして中間支援組織が形成する「3 極構造」ともいうべき復興の枠組みは有効に機能し、大きな成果を上げたといえる。

この 3 極構造について、平井邦彦氏（（公社）中越防災安全推進機構顧問）は中越大震災からの復興の特色の一つとして以下のように述べている。

「阪神・淡路大震災では緊急対応期の後に始まった『協働のまちづくり』において、幅広い分野の専門家等（外部人材）が参画し『中間支援組織』と呼ばれるセクターを形成した。中越大震災では発災直後から、地域の内外に支援のための NPO などの団体が多数生まれ『中間支援組織』という大きな勢力を形成した。中越地域の震災復興は被災者と行政、そして中間支援組織の 3 極構造で再生・復興が進行した」

中越地域で 3 極構造が早期に形成され、効果を発揮した背景には次のような点を指摘できる。一つは阪神・淡路大震災以降のボランティアや NPO をめぐる動きである。阪神・淡路大震災は日本社会にボランティアを定着させ、NPO という「民の公」を担う市民組織を生み出した。また、その後の情報通信技術の発達によりインターネットや携帯電話が普及し、市民が情報受発信や情報共有を行いやすい環境となっていた。このように中越大震災の発生した 2004（平成 16）年とは、市民が災害支援や復興支援に積極的に参加や関与しやすい状況にあった。

一方、中山間地域である中越の被災地域は過疎・高齢化が進行する地域であり、また地盤災害の多発や豪雪地帯という特性から長期の避難生活を余儀なくされており、被災者の近くでサポートする支援が必要だった。各種の制約から行政では難しい支援を行う必要性も想定された。

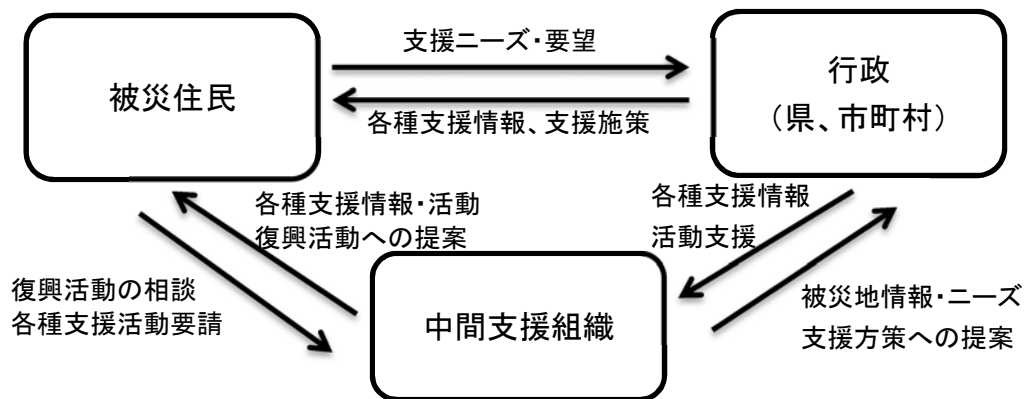
こうした背景もあって、新潟県や被災市町村は中間支援組織の活動や可能性に注目して、積極的に連携を図った。被災地の動向について意見を聴き、必要な情報は提供した。住民と同様に「協働」のパートナーシップと位置づけたといってもよいだろう。行政の中間支援組織に対する理解が 3 局構造を形成する鍵でもあった。

ボランティアやNPO、さらに様々な分野の専門家が、被災直後から支援のために被災地域に入り活動を展開した。その多くが10年を経た現在も継続的に支援活動を行っている。それぞれの地域の状況によって支援の内容は様々だが、例えば米のブランド化や特産品開発、外部からの訪問者の受け入れなど、自立に向けた地域ビジネス開発に関する助言や支援に重心が移っているようだ。

また行政と住民の間で、行政に対して住民に代わって要望やニーズを伝え、逆に行政に代わって各種の制度や支援メニューについて住民に説明するという、コーディネーターの役割も担ってきた。

中越地域の震災復興を語るうえで、中間支援組織の存在は大きく、住民と行政と合わせた3極の構造は中越地域の再生・復興を進める基本的な枠組みと位置づけられるだろう。

【中越地域における3極構造】



●地域単位の復興を支援する「地域復興支援」の考え方

中越大震災における復興支援では、「被災地域が復興できるような支援を行う」という考え方を中心に、さまざまな支援を行ってきたが、なかでも特徴的な支援の考え方あるいは取組が「地域復興支援」である。これは従来の災害復興における支援が主に「個人（世帯）」を中心とするのに対して、集落や旧市町村といった共同体を一つの単位として、また対象とした支援を行ったものである。

日常生活において近隣住民や集落との結びつきが強く、また、相互扶助の仕組みが重要な山の暮らしにおいては、個人の生活が再建されただけでは復興が進行するとは限らない。山の暮らしの基盤ともいえる集落などのコミュニティが再生される必要がある。そこで中越地域では個人の住宅や生活再建支援と並行して、地域の再生や復興を支援する「地域復興支援」が必要と考えられ積極的に進められたのである。

復興の対象となった「地域」は、住民グループや集落、関係の深い集落グループ、旧市町村など、支援テーマや支援内容によって多様ではあるが、以下のような共通する性格を持つ共同体のことを指している。

- ①共通する空間で居住や日常生活等を営んでいる
- ②価値観や文化・習俗等に関して共通のバックボーンを持つ
- ③生業（なりわい）と住宅、生活の場や空間が近接している
- ④必ずしも行政区域に縛られず、過去の関係性が尊重される

⑤構成する住民の名前や顔を相互に認識している（顔の見える関係性）

新潟県では被災直後から県庁内に「集落支援チーム」を設けて、地域にとって必要な支援を模索している。必要な支援は集落ごとに異なることもある。このチームのきめ細かな対応の積み重ねが、中越大震災復興基金の地域を支援する事業メニューにつながっている。

●「地域復興支援」を進めた6つのキーワード

中越大震災における「地域復興支援」を詳細に見ていくと、支援を進める力となった6つのキーワードが読み取れる。このキーワードは中越地域における復興支援だけでなく、現在住民が進めている復興活動（地域づくり活動）のキーワードともなっている。

①中越地域独自の「制度設計」

- ・時間の経過とともに変化・細分化する被災者や地域のニーズに応えるために、適切かつ柔軟な復興支援が可能な制度設計に取り組む。新たな制度を設けるだけでなく、既存の制度をベースに、中越地域に合わせて規定や運用方法を見直すことも含む。
- ・災害発生直後から将来を見据えながら設計を行い、関係機関と調整しつつ制度化を図る。また、必要に応じた新設や改廃などが可能な柔軟性を重視した。
- ・大規模災害という非常時であることを踏まえて、平時の約束事や制約にとらわれない柔軟な発想や視点に立脚して設計に取り組んだ。

②「ガバナンスの改革」

- ・迅速かつ適切な意思決定と対応を行うために、情報共有と意思決定のシステムを見直した。とりわけ復興活動の現場に近い位置にいる住民や市町村、支援組織等の声や提案を重視した。
- ・被災者や現場の声を集める仕組みをつくり、NPOや専門家と行政関係者が車座で課題や対応策を話し合う取組を行う。
- ・被災地域では、区長や年長者による従来の意思決定システムに代わって、住民会議などの新しいガバナンス改革が進行している。

注) ガバナンス

統治。支配。管理。また、そのための機構や方法のこと。企業やコミュニティなどの組織に関与するメンバー（ステークホルダー）が、情報を共有し主体的に意思決定に関わること、あるいはそのためのシステム。

③「寄り添う支援」

- ・住民の主体的で自主的な復興活動を促すために、住民自身が選ぶことを前提に必要な選択肢を用意するといった支援を行っている。
- ・地域復興支援員に代表されるように、住民の傍らで課題やニーズを引き出すとともに、地域の将来像を一緒に考えるなど復興への意欲や活動を生み出すような支援を重視・展開している。

④「地域経営の仕組み」

- ・復興や将来に向けた公共交通事業やコミュニティビジネス事業など、地域の課題解決や活性化に向けた、地域事業の開発を促し支援した。

- ・住民参加による地域 NPO など、今後の地域経営を推進する組織体の設置や運営を支援した。

⑤「コミュニティの力」の再生

- ・復興への意欲や地域のまとまりを生み出すために、鎮守社を含む地域施設の復旧や盆踊りなどの地域行事の実施を支援した。
- ・各地域の魅力の再発見や情報発信、交流人口の拡大を図る各地域の取組を支援することで、地域への誇りや自信を取り戻すとともに、交流事業のビジネス化を促した。

⑥「中間支援組織」の形成

- ・各地域の復興や新しい地域づくりに向けた取組を支援する中間支援組織の発足や活動などを支援している。
- ・中間支援組織の持つネットワークや知見、自由な発想で、地域外とのマッチングやコミュニティビジネスの開発など、行政や住民だけではできない復興活動を応援してきている。

●中山間地域の復興と再生支援に寄与する「新潟モデル」

中越大震災からの復興活動では、阪神・淡路大震災や台湾大地震などの災害復興に学びつつも、それを発展させたり、中越地域に合致するように見直すことで中越地域独自の支援活動を展開してきている。

それは復興を進めた枠組みとしての住民、行政、中間支援組織という3極で形成する推進体制（構造）であり、個人とともに集落や地域を支援する「地域復興支援」という考え方である。こうした体制や考え方から、復興支援のために設置された「中越大震災復興基金」では、柔軟かつ機動的に被災地域の復興支援を展開した。これにより被災者に使い勝手の良い復興資金を確保できた。また、被災者に寄り添いつつ外部ネットワークや行政との連携のキーマンとなった「地域復興支援員」といった支援方策も生れてきた。

さらに復興を越えて、新たな地域づくりを牽引することが期待されている「総合型 NPO」や「中越メモリアル回廊」なども復興支援の一つの形と位置づけられる。こうした支援の事例には、先にあげた「地域復興支援」の考え方や6つのキーワードを読み取ることができる。「中越大震災復興基金」からは、制度設計・コミュニティの力を中心としてすべてのキーワードが、また「地域復興支援員」からは、寄り添う支援・中間支援組織・ガバナンスといったキーワードである。（詳細は第3節の「新潟モデルに基づく復興支援方策の事例紹介」を参照）

「3極構造」による復興の枠組み、そして「地域復興支援」と6つのキーワードが示す復興支援の考え方は、阪神・淡路大震災や台湾大地震など過去の震災復興とは違った、中越大震災特有の特性を表わしている。また、その取組の考え方や方策には、中山間地域の災害復興のみならず、過疎・高齢化のなかで地域の再生・活性化支援にも有効だと考えられる。それらを「新潟モデル」として紹介する。

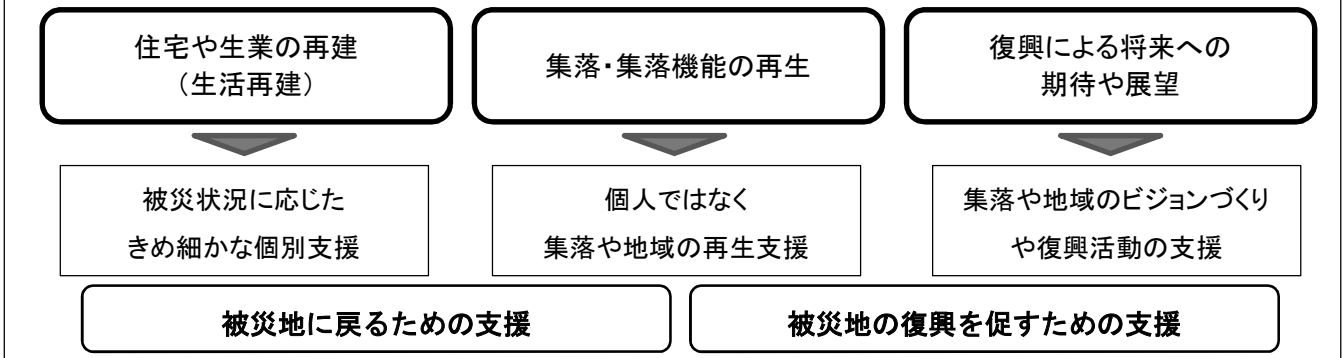
「新潟モデル」の考え方

【中越大震災の復興支援に求められたこと】

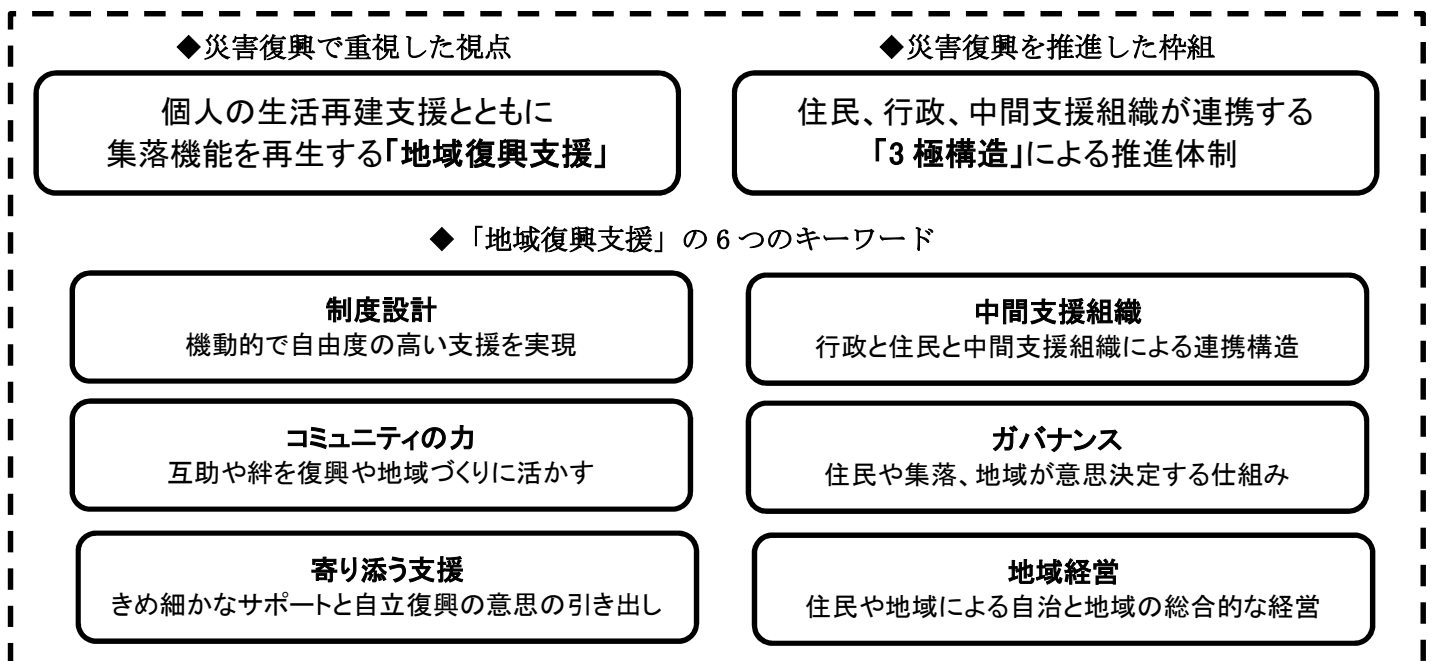
都市部の災害とは異なる取組が求められた中越地域の災害復興

- ・過疎・高齢化が進行する中越の被災地では、元の地域に戻らない住民が多数出現し、過疎・高齢化が加速。それに伴い集落機能が低下し、互助を基本とする山の暮らしは大きな危機を迎えた。
- ・また、都市のような住民の入れ替わりや民間の投資による復興が起こりにくい中山間地では、自助による復興が難しく、公的支援や中間支援組織の役割が大きいものとなる。
- ・中山間地が被災した中越大震災では都市部とは異なる復興のシナリオや支援が求められた。

〈中越における復興推進の課題〉



【中越大震災における復興の取組(=新潟モデル)】

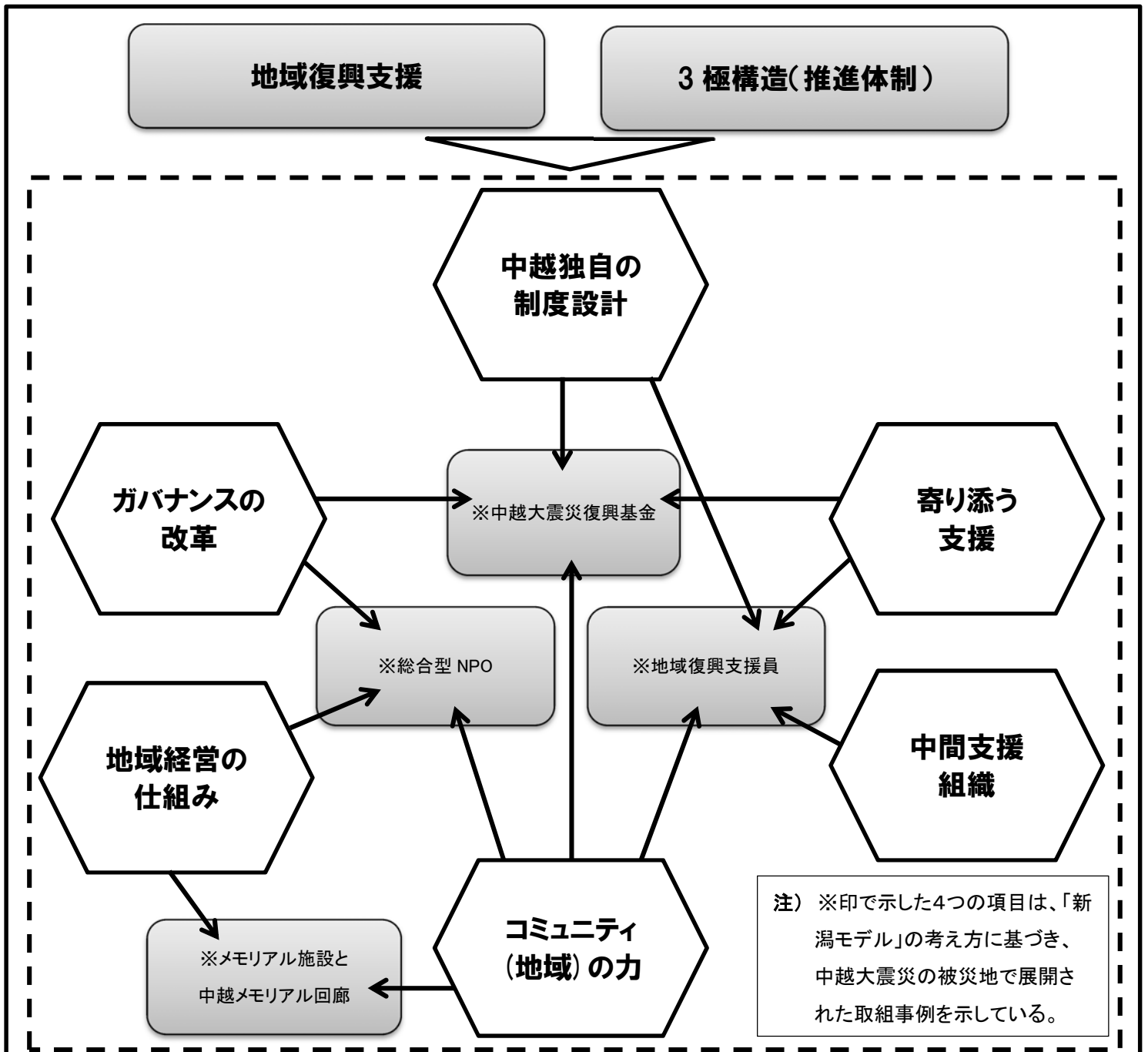


【「新潟モデル」とは】

中越大震災において展開された復興活動や支援活動に関して
特徴的かつ有効だった考え方や推進体制を指す

- ◆個人の生活再建とともに、集落や地域を対象に行われた「地域復興支援」の取組
- ◆被災者に寄り添いながら支える中間支援組織の存在と「3極構造」

【「新潟モデル」の構造イメージ】



第3節 「新潟モデル」に基づく復興支援方策の事例紹介

1. 中越大震災復興基金（事例1）

中越大震災復興基金

被災地域の状況に応じた支援を可能にする自由度の高い基金の「制度設計」を行い、使い勝手の良い資金・財源を確保。この基金を活用して、段階ごとに住民のニーズを反映した柔軟かつ機動的なメニューを実現し、地域（集落）支援や被災者の復興意識の喚起、起業やNPO支援など様々な取組を下支えした。

【災害復興基金の概要】

- ・災害からの早期復旧・復興を促す支援を行う財源
- ・ハードだけでなくソフト事業にも、公共財だけでなく個人資産に関する支援も可能（使い勝手の良い財源）
- ・雲仙岳災害対策基金を始まりとして、阪神・淡路大震災復興基金によって基金の仕組みが確立された

【中越地域における問題意識】

- ・災害からの復興には巨額の資金が必要であり、ニーズに即応できる被災者が利用しやすい資金支援が重要
- ・「自助」の力が弱く、「民間投資」が起こりにくい中越地域では、公的資金の確保と活用が不可欠
- ・被災者（個人）の支援と同時に、集落（地域）の再建や集落機能の再生を促す支援する仕組みが必要

【中越大震災復興基金の概要】

- ・平成17（2005）年3月設置。基金規模は約3,000億円、事業規模は約600億円を想定
- ・復旧・復興の段階や、被災地域の状況に応じて随時事業メニューを拡充しながら、10年間で10分野141の事業支援メニューを展開

中越大震災復興基金の事業分野(10)			阪神・淡路大震災復興基金の事業分野(5)		
・住宅	・産業	・生活	・住宅	・産業	・生活
・教育文化	・雇用	・農林水産業	・教育	・その他	
・観光	・記録・広報	・地域復興			
・二重被災					

注)・表中の太字は中越大震災復興基金独自の設定分野を表わす

・2つの基金では事業の区分方法が異なるため単純な比較はできない

(例)中越の「雇用」「観光」は阪神・淡路の「産業」内に類似メニューがある。また、中越の「記録・広報」は阪神・淡路の「その他」のメニューと類似等

【中越大震災復興基金の特色】

前例や専門家の「知見」の活用

- ・兵庫県や神戸市をはじめ学識者等から可能な限り情報や助言を収集
- ・中越地域の特性に合致する事業分野を設定するなど、復興支援の枠組みを早期に確立

中長期の視点に立った基金設計

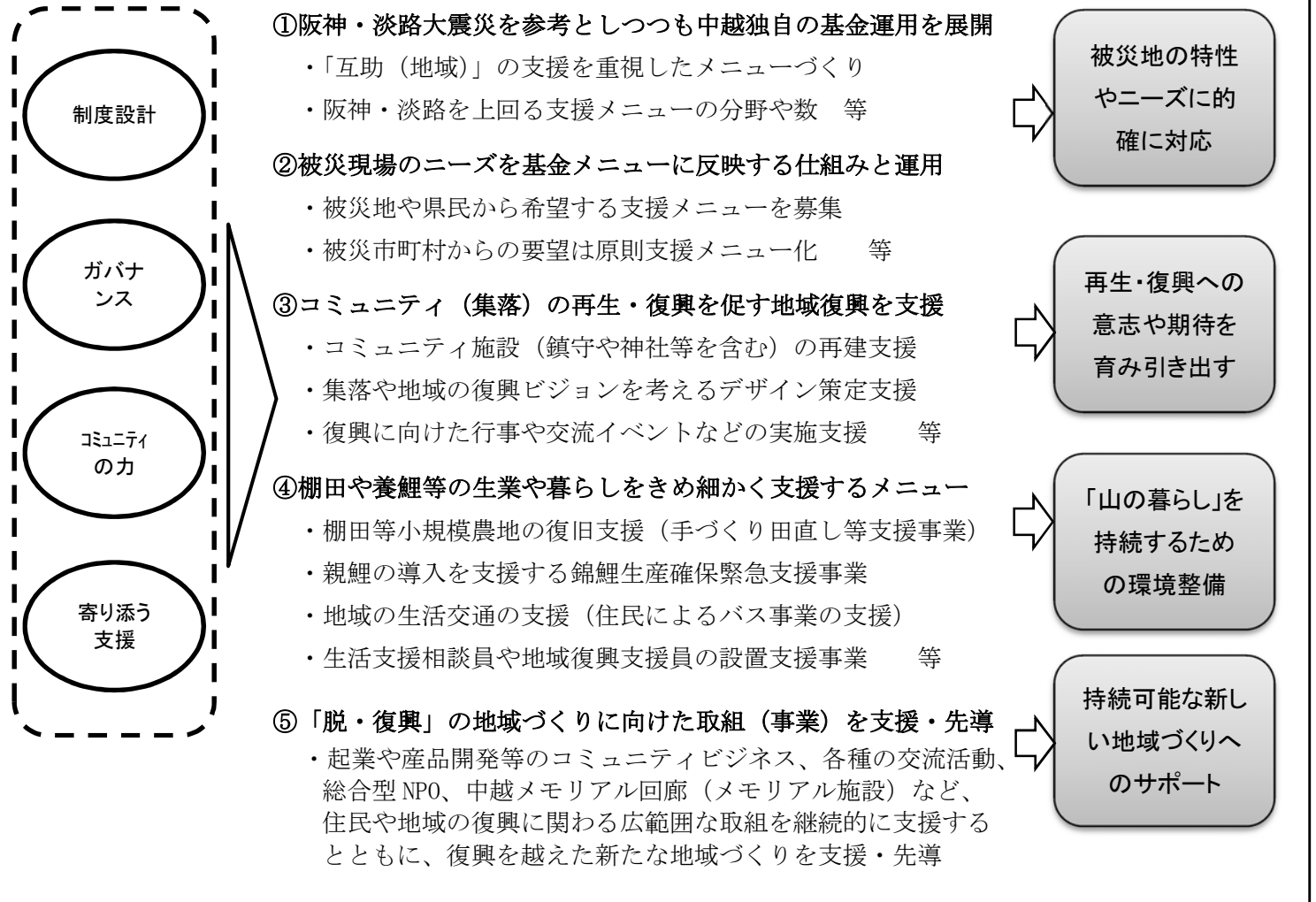
- ・復興段階によるニーズの違いをあらかじめ想定した制度設計
- ・集落機能の再生や集落の将来像の検討を支援

被災地や支援者の声をベースにした運用

- ・被災者や中間支援組織等の声を反映した事業メニュー

【中越大震災復興基金のポイントと成果】

- ◆中山間地域という中越の特性に応じた「基金制度」で、復興資金を担保し様々な活動を下支え
- ◆「地域復興支援事業」などでコミュニティ(集落)の「互助」の力を再生し、復興活動の推進力として機能
- ◆さらに「新たな日常」に向けたこれからの地域づくりを支援する取組(未来への投資)をサポート



【中越大震災復興基金で得た知見】

- ①復興のためには必要に応じて柔軟に使用できる資金の確保が必要となる。既存の制度や慣例を参考としつつ、被災地域の特性や中長期の視点から、被災者が利用しやすい「制度設計」に留意する。
- ②基金設立が必要となる災害は、ほとんどの自治体は未経験。前例や専門家からの情報や助言を集め共有化を図るとともに、被災者や支援者、市町村の声が反映できる仕組みを考える。
- ③中山間地の被災と復興ではコミュニティの力が不可欠となる。コミュニティ施設の再建や地域デザイン(地域ビジョン)策定など、「地域を支援する」事業は重要となる。
- ④中山間地域では自力で生活や生業を再建する「自助」の力が弱い。住民が戻って地域復興に取り組むためには、住民一人ひとりの課題を解決するようなきめ細かい「寄り添う支援」を展開する必要がある。

【中越大震災復興基金の概要解説】

●「阪神・淡路大震災復興基金」を参考に設置

平成 17 (2005) 年 3 月、中越大震災からの復興を推進するために「中越大震災復興基金」が設置された。

災害からの復興では、ハード面の復旧・整備とともに、被災者の生活再建などのソフト面での支援施策が求められる。また、公共施設や公共空間とともに、個人の住宅や店舗など私的な資産への支援が必要となる場合も多い。平時であれば公費で支援することが困難なケースもあるが、復興のためには財源を確保し、事業を推進する必要がある。こうしたことを背景に誕生したのが災害復興基金である。

災害復興基金は制度として確立されたものではなく、災害のたびに設置が検討される。平成 3 (1991) 年に発生した長崎県・雲仙普賢岳の噴火災害時に設置された「雲仙岳災害対策基金」が最初とされ、平成 7 (1995) 年の「阪神・淡路大震災復興基金」が 2 例目、そして 3 例目が「中越大震災復興基金」である。

中越大震災復興基金は以下のような設置目的を掲げている。

「新潟県中越大震災からの早期復興のための各般の取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生する」

この設置目的は「阪神・淡路大震災復興基金」のそれとほぼ同様であり、また地方債を発行して資金を調達し、財団法人を受け皿として設立して運用益を管理・運用するといった方式も同様であり、基金の設置にあたって参考にしたことが分かる。

●災害の特性や被災地域の地域性を加味した独自の基金

しかし目的や仕組みは同じでも、支援メニューと呼ばれる事業内容には大きな違いがある。神戸という大都市を始め都市部が被災した阪神・淡路大震災に対して、中越大震災の被災地域は中山間地域であり、棚田での農業や養鯉業、畜産業といった小規模な農林水産業を生業とする住民が被災している。また、中越大震災は地盤災害という性格から、住宅と農地や養鯉池などの生産手段がともに失われ、住宅と農地などの再建が同時に行わなければならない。また、その復旧と再建には時間がかかることが予想されていた。

中越大震災復興基金では、こうした地域性や被災状況を踏まえた支援メニュー作りに取り組み、阪神・淡路大震災とは違った事業の枠組みを構築している。例えば、先にあげた「農林水産業分野」であり、過疎・高齢化が進行していた被災地域の特性を反映して、生活や福祉に関連する支援（被災者生活支援分野）が手厚く、また、集落やコミュニティを支援する「被災地域復興支援」といった分野が設けられていることなどが特色としてあげられる。

全体的にみて公費では支援しにくい「自助」や復興の推進体制につながる「共助」に関する支援が中心となっているのは、阪神・淡路大震災復興金と共通するが、中越大震災復興基金では、コミュニティ施設や行事、地域デザイン策定といった「互助」に関するメニ

ューが多い。ここにも「互助」が重要な山の暮らし、あるいは中山間地域の性格が表れている。

●「中越大震災復興基金」の概要と特色

中越大震災復興基金は、基金規模 3,000 億円、運用規模約 600 億円の基金として、平成 17 (2005) 年 3 月に設置された。基金の運用・管理のために先だって設立された財団法人中越大震災復興基金は、泉田新潟県知事を理事長として県内各市町村長ほかを理事とする組織である。

財団法人が基金を運用する方式は阪神・淡路大震災復興基金と同様だが、自治体が直接管理するのではなく、財団法人が運用・管理する仕組みとすることで、支援メニューの拡充等の各種意思決定が速くなる、あるいは営利行為に関わる支援など行政が支援しにくいメニューの検討も可能になったのではないかという指摘もある。

中越大震災からの早期復興を進めることを目的に設置された中越大震災復興基金の主な特色として次のような点があげられる。

①中越地域独自の基金制度の設計

災害復興基金は恒久的な制度ではなく、災害ごとに設置の有無が検討される。そのため被災地域や災害の状況を反映した基金の設計が行いやすいとされる。一方で、調達した資金（地方債の発行による）の利子を、国の交付金によって返済する仕組みのために、国の会計制度に準拠することなどが求められる。

災害復興は長期にわたるものであり、また、被災地域によって進捗状況も異なる。社会環境の変化によって予期せぬ支援が必要となるケースもある。こうしたことを勘案すると、被災地域のニーズやその時々状況に応じて支援メニューを追加変更できるような、柔軟性や機動性（使い勝手の良さ）が求められる。

中越大震災復興基金では、被災地域のニーズに応えられる支援を第一義として、基金の枠組みや運用方法をあらかじめ検討・設計している。

これにより、「自助」や「共助」とともに「互助（地域）」の支援を重視したメニューづくり、支援メニューの公募（提案募集）や復興状況に応じてメニューを拡充できる可変型の基金運用など、被災者に使い勝手の良い基金を構築することができた。

②被災現場のニーズを基金メニューに反映する仕組みと運用

被災地域の状況や今必要な支援は、被災住民やその近くにいる市町村（行政）支援者が最もよく分かっている。そうした考え方から、被災地域や県民から希望する支援メニューを募集し、1,800 件近くの提案を得た。基金事務局ではこれらの提案を基に基本計画を構築。合わせて緊急度の高い支援メニューとして 7 事業 34 メニュー（一部先行実施事業を含む）を選定、利用者の募集を開始した。その後、被災地域の状況やニーズを適宜確認しながら、随時必要なメニューを拡充している。

なお、基金のメニュー化や運用にあたって、被災市町村からの要望は可能な限り対応した。これは、被災市町村が被災地域や住民の状況やニーズをもっとも把握して

いるという考えに基づくものである。こうしたことが、住民と市町村の関係を強化し、その後の復興を進める「共助」につながっていったものと考えられる。

③コミュニティ（集落）の再生・復興を促す「地域復興」の支援

コミュニティ施設（鎮守や神社などを含む）の再建支援事業や、集落や地域の将来像とそれに基づく復興ビジョンを考える地域復興デザイン策定支援事業、策定したビジョンの先行的実施を支援する地域復興デザイン先導支援事業などは、中越大震災復興基金の特色としてよくあげられる事業である。

これらの事業はいずれも個人ではなく、「集落」や少し広域の「地域」を支援する事業であり、まさに「地域の復興を支援する」という復興の考え方を象徴するような事業といえる。

特にコミュニティ施設の再建支援事業は、復興初期に各地で申請された人気メニューとなった。鎮守や神社などの補修や再建に取り組むことで、集落やコミュニティの再生を強く意識し、山に戻ることを促すことにつながったと考えられる。

また、集落や地域の将来を考えるデザイン策定事業は、地域の復興や新しい姿を強く意識させ、元に戻るだけではない新しい地域づくりへの取組を喚起する効果が見られる。外部の人たちを交えての復興に向けた行事や交流イベントなどの実施支援も、観光や交流といった新しい地域ビジネスや交流人口による活性化という、新しい地域づくりに向けた布石ともなっている。

④棚田や養鯉の生業や暮らしをきめ細かく支援するメニュー

中越地域の山の暮らしは、住宅と畑や棚田、養鯉池や牛舎などの生業のための施設がワンセットであり、住宅だけを再建しても生活再建とはならない。復興の第一歩は生活再建であるが、そのためには棚田などの小規模農地や養鯉池や畜産施設の復旧など生業の支援が必要となる。中越地域では、手づくり田直し等支援事業で小規模農地等の復旧を、錦鯉生産確保緊急支援事業で震災で失った親鯉の導入を支援するなど、きめ細かな生業支援を行った。

また、被災をきっかけにバス路線を失う地域も多く、生活の足を確保しようという地域のニーズに応じて住民によるバス事業を支援した。さらに過疎・高齢化地域の進行に対応して、集落や個人宅を訪問して見守りを行う生活支援相談員や地域復興支援員の設置も支援している。こちらは被災からの生活再建をきめ細かく支援・サポートするメニューといえる。

●「新潟モデル」としての中越大震災復興基金

以上、中越大震災復興基金の特色を見てきたが、こうした特色のなかに「新潟モデル」の考え方である「地域復興支援」を支えてきたことが読み取れる。

中越大震災復興基金は「いかに早期に復興を果たすか」「地域復興を支えるか」という観点から、その運用に関して柔軟で機動的に利用できる点に配慮している。例えば様々なニーズや要望を聞きながら、必要な事業メニューをきめ細かく追加するなど、被災者や被災地域に使いやすい基金となっている。これは将来のニーズ変化をあらかじめ想定して運

用に関する「制度設計」を行った成果だといえる。

被災現場のニーズを基金メニューに反映する取組には「ガバナンス」のキーワードがある。支援を受け事業を行う主体（被災者や被災地域）が情報を共有し、必要なメニューづくりに参加できることは、復興へ取り組む意欲を喚起し、住民による地域経営を促すことにつながる。そうした仕組みが復興の推進力につながる。

コミュニティや集落の再生・復興を促す各種の事業は、まさに「新潟モデル」の中核である「地域復興」を体現するものであり、また、中山間地域の復興に欠かせない互助の力とその基盤であるコミュニティの力を引き出すものである。個人だけでなく集落（コミュニティ）を再生・再建する支援や発想が、中山間地域の復興や地域づくりには必要である。

生業や暮らしをきめ細かく支援するメニューからは、「寄り添う支援」というキーワードが読み取れる。過疎・高齢化が進む中山間地域では被災者の多くが高齢者であり、復興や新たな地域づくりを進めるのも高齢者である。山に戻るためには住宅とともに生業の再建が必要であり、生活の支援や見守り、相談も欠かせない。

このように中越大震災復興基金には「新潟モデル」というべき復興支援の考え方が強く反映されている。また、基金は復興期の多彩・多様なニーズに応え復興の推進力の役割を果たすだけでなく、復興を超えて、持続可能な地域づくりに向けた地域の新たな取組を先取りして支援している。それが今後の地域づくりの中心となることが期待されている総合型NPOの支援であり、交流人口の拡大や地域ビジネスの拠点としての活用が期待される「中越メモリアル回廊」（施設）の支援である。

中越大震災復興基金は中越地域で有効だった手法であり、すべての被災地域で同様の成果が得られるものではない。しかし同様の基金づくりを検討する際には、中越大震災復興基金が一つの参考になればと考える。

2. 地域復興支援員（事例2）

地域復興支援員

被災地域集落の状況に応じて、当初は見守りや生活支援などを行い信頼関係を築きながら、各種情報を提供し、住民の主体的な復興意識を喚起。住民と市町村（行政）や支援者組織の中間で、復興基金を利用した各種事業の実施を支援するなど、地域に寄り添いながら持続的な支援を展開している。

【地域復興支援員の概要】

- ・中越地域の復興を支援することを目的に設置された「人的支援」制度。復興基金の「地域復興支援員設置支援」事業として制度化された
- ・市町村長が認める公共団体等が基金に申請し、採用した支援員を配置する仕組みで運用
- ・平成 19(2007)年 11 月に先行実施し、平成 20(2008)年 4 月より 40 名規模で本格的にスタートした
→「中越復興市民会議」の活動も参考に制度を構築

【中越地域における問題意識】

- ・震災は中山間地の過疎・高齢化を加速させ、集落機能の低下や集落の消滅への危機感が広がっていた
- ・生活再建や復興に向けて欠かせない、行政との情報共有や各種制度の活用が住民には困難な面があり、また、復興への地域（集落）間の温度差も生れていた
- ・復興に向けて、住民の主体的な取組意識を喚起し、第一歩を踏み出すためのサポートが求められた

【地域復興支援員の特色と課題】

（田口太郎氏（徳島大学准教授）資料を参考に作成）

〈地域復興支援員の特色〉

①復興のための2種類の「支援」

- ・初期には住民が求める生活の安定や集落機能の低下などの課題に応じて、基金情報の提供や申請協力、農業支援や交流イベントの企画・実施などの「生活補完型支援」を、次いで復興に向けた意識や意欲の喚起と取組を促す「価値創造型支援」という、2種類の支援を行うことが求められた。

②住民と行政、住民と支援グループ等との中間位置での支援

- ・行政機関と連携して各種情報を住民や集落に提供する役割を担うとともに、住民に代わって行政に対する地域動向や必要な支援を説明する役割が期待された。また、外部のボランティアや支援組織、交流を希望する団体の受入をコーディネートするなど外部とつながる「窓口」役も担った。

③専門性よりも、キャラクターやコミュニケーション能力が問われる

- ・復興の主役は住民であり、地域復興支援員はそのお手伝いをすることが基本的な役割。自分の考えを押し付けるのではなく、住民の声を聴く能力や仲間関係を形成する力が求められた。

〈地域復興支援員の課題〉

支援員の能力やキャラクターの違いが
地域の復興活動に影響する

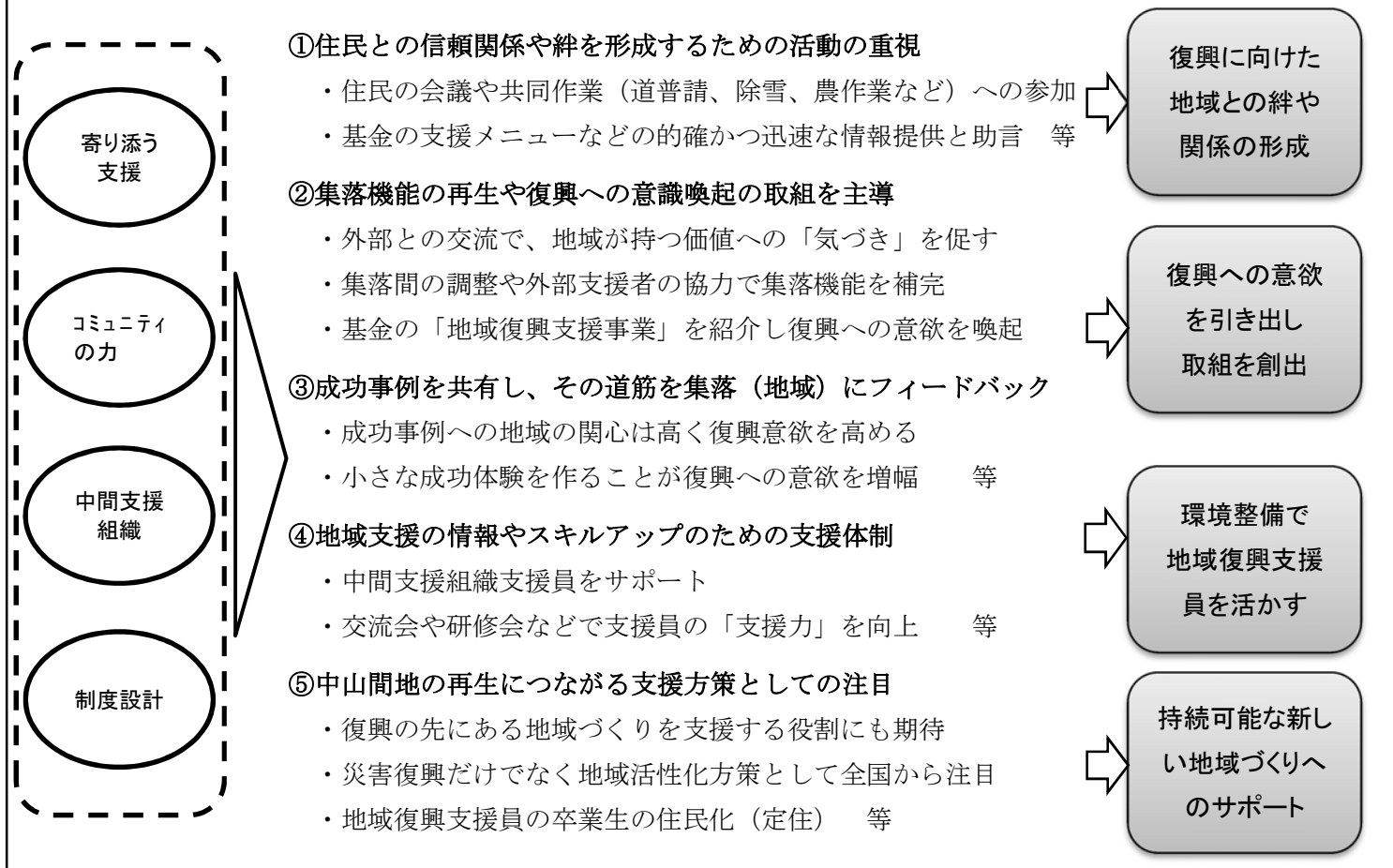
復興の進捗に応じて、支援員の交代や
適材適所に配置できる仕組みが必要

増大・拡大する支援員の業務を
サポートするバックアップ体制が必要

支援員の経験や培ったスキルを
社会的に活用できる就労環境の整備が必要

【地域復興支援員のポイントと成果】

- ◆過疎・高齢化が加速した中越地域で、復興に向けての意欲や取組の創出に大きな役割を果たす
- ◆集落間や外部との出会いや連携の窓口としての役割を果たし、支援や連携のネットワークをサポート
- ◆東日本大震災被災地では、「地域復興支援員」を参考とした「復興支援員」制度の創設にもつながった



【地域復興支援員から得た知見】

- ①復興の主役である住民が被災地に戻って生活再建を達成しなければ、地域の復興は始まらない。まずは住民や集落に「寄り添う支援」で、地域と支援員が対話できる関係や信頼関係を構築する。
- ②災害は過疎・高齢化という課題を加速させる。逆風の中で中山間地域を復興へと歩ませるには、支援員を媒介に外部との交流を行い、集落機能や地域の誇りを再生し、「コミュニティの力」の回復が必要となる。
- ③住民意識や復興の取組など、被災地は一樣ではなく地域復興支援員の役割も同じではない。各地域の状況に応じた支援のためには、地域復興支援員を機動的にサポートする「中間支援組織」が有効となる。
- ④生活再建から地域の復興、その先にある持続可能な地域づくりへと、ステージによって変化する支援ニーズに対応するには、支援員の配置転換や交代など最適な支援が可能な「制度設計」が求められる。
- ⑤地域復興支援員は災害復興という非常時に対応する存在だが、その役割や活動は平時の地域づくりにも必要なものといえる。

【地域復興支援員の概要解説】

●「寄り添う支援」と中越復興市民会議

中越大震災直後には、県内はもとより全国から多数のボランティア組織や個人が被災地域を訪れ、協議や連携しながら支援活動を行った。近隣大学の中には、授業の一環として被災地域に入り、ボランティア活動を行うケースもあった。

こうした市民による災害ボランティア活動は、阪神・淡路大震災の際に本格化したとされているが、その時に得た知見は中越大震災でも大きな力を発揮した。自主的に結成されたボランティアセンターが被災自治体と協議して、被災直後のボランティアの受入や役割分担の決定から避難所運営や救援物資の管理などの支援活動までをサポートし、混乱を最小限にとどめた。また、避難所や被災地域では、好意を押し付けたり行動を指示するのではなく、被災者のそばでじっと見守り話を聴く、また、小さな想いを後押しするといった「寄り添う支援」が行われた。

被災からおよそ半年後の平成 17（2005）年 5 月、集落や被災者のそばで寄り添いながら生活再建や地域復興を支援するための中間支援組織として、継続的な支援活動を行ってきたボランティアを中心とした市民による復興支援組織「中越復興市民会議」が発足した。

中山間地域である被災地域では生活再建や地域復興を進めるために、住民の再建意欲・復興意識の喚起や行政の支援が不可欠となる。とりわけ集落（コミュニティ）における互助の再生や、集落と行政による共助などが重要である。中越復興市民会議は、こうした観点から、被災者あるいは被災集落・地域に密着しながら、行政機関や支援組織との橋渡しを行うという支援活動を展開してきた。

中越復興市民会議の構成員の多くはすでに被災者に密着した支援を行っていたことから、前項の中越大震災復興基金のメニューの設計・作成時には、中越復興市民会議の意見が多いに反映されている。

●地域復興支援員の誕生

震災によって過疎・高齢化が加速する恐れがあり、また、都市とは異なり自助による生活再建や復興が困難とされる中山間地域では、集落や被災者に密着して支援するという中越復興市民会議の手法は、被災住民や自治体から高い評価を受けた。

これを受けて、応急復旧が完了し仮設住宅からの帰村が進むなかで、中越大震災復興基金に「地域復興支援員設置支援」事業が設けられ、被災から 3 年目の平成 19（2007）年 11 月に 1 名（先行導入）、平成 20（2008）年 4 月には 40 名規模で地域復興支援員が被災各地に配置された。復興支援員ではなく地域復興支援員という名称には、「地域の復興」を支援するという新潟モデルの考え方が表れている。

被災市町村が「復興支援センター」を設け、地域復興支援員を採用・配置する方式がとられたことから、採用された支援員は 10 代から 70 代までと幅広く、行政機関や第 3 セクター、民間企業などからの転職者、卒業間もない学生、主婦など前職は多様である。注目されるのは被災地域の出身者だけでなく、県内や関東など地域外から応募し採用された支援員も多かったことである。

【地域復興支援員の配置状況】

	H19		H20		H21		H22		H23		H24		H25		H26	
	申請	実績	申請	実績	申請	実績	申請	実績	申請	実績	申請	実績	申請	実績	申請	9/1現
長岡市	1	1	16	16	20	18	18	18	18	18	18	18	18	13	18	15
旧長岡市			3	3	7	5	5	5	5	6	5	6	4	3	4	3
旧小国町			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
旧山古志村			5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	5	4	5	4
旧栃尾市			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	3	3
旧川口町	1	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	1	3	2
南魚沼市			3	4	4	4	4	4	4	2	4	3	3	2	3	3
小千谷市			9	7	12	12	11	11	11	11	11	11	9	9	8	8
魚沼市			8	8	11	11	11	11	6	6	6	6	6	6	6	6
十日町市			4	4	5	4	4	4	4	4	4	4	6	5	5	5
合計	1	1	40	39	52	49	48	48	43	41	43	42	42	35	40	37

申請＝配置枠数 実績＝年度末日時点での配置数 事務員、臨時職員は含まない

●地域復興支援員の活動と役割

田口太郎氏（徳島大学准教授）は、地域復興支援員の支援活動を、①生活補完的支援②価値創造的支援の2種に大別している。

前者は生活再建など個人や集落の身近な課題の解決を支援するもので、そうした課題を発見・共有するためには、地域復興支援員が対話や共同作業を通じて住民や集落に寄り添い、信頼関係を形成することがその第一歩となる。住民と一緒に課題解決に取り組み、「小さな成功体験」を繰り返し共有することで仲間意識や信頼関係が高まる。

地域復興支援員という肩書だけではそうした関係は生まれにくい。地域外から応募し採用された地域復興支援員のなかには、担当エリアを歩いて住民と対話することから取り組んだ地域復興支援員もいた。まずは同じ目線に立って、仲間として認められることが重要である。

後者の価値創造型支援は地域復興への動きを作り出すための支援である。この際に重要なのは地域の価値の再確認である。自分たちの地域にはどのような魅力や価値があるのかに気づいてもらう、そしてその価値を磨くことで地域が元気になる（＝復興する）という将来に向けた明るいビジョンを形成・共有していくという支援の流れが考えられる。

若い世代が地域を離れることで中山間地域の住民は自信を失いつつあるが、地域外の人たちとの交流を行い、彼らの評価を直接聴く機会や場を設けることが有効な方策となる。地域外との交流は、地域の価値に気づき、誇りを回復し、その価値をさらに磨く意欲を喚起することにつながる。それは復興の原動力になり、また、復興の先に広がる新たな価値を持った地域づくりへとつながっていく。こうした取組を引き出すような支援が価値創造型支援である。

2種類の支援を時系列で見ると、被災直後には生活補完的支援が求められる。寄り添い対話や共同作業を通じて信頼関係をつくり、一緒に小さな課題に取り組むといった活動を行う。この時期には住民と行政、あるいは支援グループの中間で、双方の情報を収集し発信するという役割が期待される。

生活再建や身近な課題が落ち着き始めたら、価値創造的支援に取り組むことが期待される。この段階で重要なのは地域外との交流であり、訪れた人たちと住民が地域の魅力について語り合うような場や機会の設定である。そのためには交流の企画や実施に向けて、地域外の情報収集や交流活動の実施に向けた調整や窓口機能といった役割が求められる。

時期や被災地域の動向によって、地域復興支援員に求められる支援内容や役割は変化する。そのタイミングを見誤ってはいけない。

●地域復興支援員をサポートする仕組みが欠かせない

中越地域では地域復興支援員を対象に研修会や交流会を行っている。研修会は採用時に地域復興支援員の役割や活動を学ぶ初任者研修と、一定期間を経過した地域復興支援員を対象にスキルアップやモチベーションアップを図るブラッシュアップ研修を実施。交流会は自分の担当する地域の動向や成功事例や課題などを紹介し、交流を通じて情報共有や取組のヒントを得ることを目的に研修会の際に行われている。

実際に交流会で語られる各地の成功事例や失敗事例への参加者の関心は高く、自分の担当地域で試してみようといった動きも見られる。地域復興支援員を通じてのこうしたノウハウの共有も復興には重要な取組となる。

地域復興支援員は一人ひとりが個性もスキルも異なっている。また、担当する地域の課題や動向への対応に時間をとられ、視野が狭くなったり新たな知識の学習時間が取れないといった課題もある。研修会や交流会はこうした課題に対応するもので、地域復興支援員の視野を広げたり新たな情報を提供するというサポート活動である。また、同じ悩みを持つ支援員同士の交流は、リハビリテーション効果もある。

●新潟モデルとしての地域復興支援員

地域復興支援員は復興の主役ではない。主役である住民が被災地域に戻って生活再建を達成しなければ、地域の復興は始まらない。したがって初期の段階では「復興に取り組もう」といった意識や機運を引き出す役割が地域復興支援員に期待されている。しかし、集落外の地域復興支援員が声高に呼びかけてもそうした機運は高まらない。まずは「寄り添う支援」で、地域と地域復興支援員が対話できる関係や信頼関係を構築することが重要となる。

中山間地域の災害は過疎・高齢化という課題を加速させる。被災という逆風の中で中山間地域を復興へと歩ませるには、集落機能や地域の誇りを再生し、互助を基本とする「コミュニティの力」の回復が必要となる。時には外部との交流を意識的に計画し、自分たちの地域の魅力や価値に気づいてもらうという取り組みが有効となる。

地域復興支援員のキャリアや個性、有する能力は一人ひとり異なっている。また、配置される地域や集落の住民意識や復興の取組も一様ではなく、地域復興支援員に求められる役割も異

なっている。地域復興支援員を採用し配置すればうまくいくのではなく、各地域の状況や支援ニーズと支援員をマッチングさせるという、人的支援のマネジメントが求められる。また、情報共有や研修などの場を用意し、地域復興支援員のスキルやノウハウを高めるサポートも欠かせない。

地域復興支援員が力を発揮できるマネジメントやサポートを行うために、地域復興支援員を支援する中間支援組織を想定した制度設計も必要となる。

生活再建から地域の復興、復興の先にある持続可能な地域づくりへと、そのステージによって支援ニーズも変化する。そうした変化に応じて地域復興支援員の配置転換や交代などを見込んだ制度設計も視野に入れる必要がある。

中越地域では、住民に並走して生活再建や地域復興を支援した地域復興支援員への評価は高い。復興から10年を経て復興という非常時から、平時の地域づくりへの移行が語られるなかで、「復興」の先にある持続可能な復興中山間地づくりに向けて、地域復興支援員から「地域支援員」への移行を期待する声もある。

非常時の「復興」だけでなく、平時の中山間地域の再生や活性化に資する人的支援への期待は大きい。

事例 3	総合型 NPO
<p>復興活動の先にある「新しい日常」や「活力ある地域づくり」を推進するために、復興活動を通じて蓄積したノウハウやネットワークを活用して、様々な地域課題の解決に取り組むための推進組織。NPO による住民主導の地域経営によって、新たな中山間地域づくりが進む。</p>	

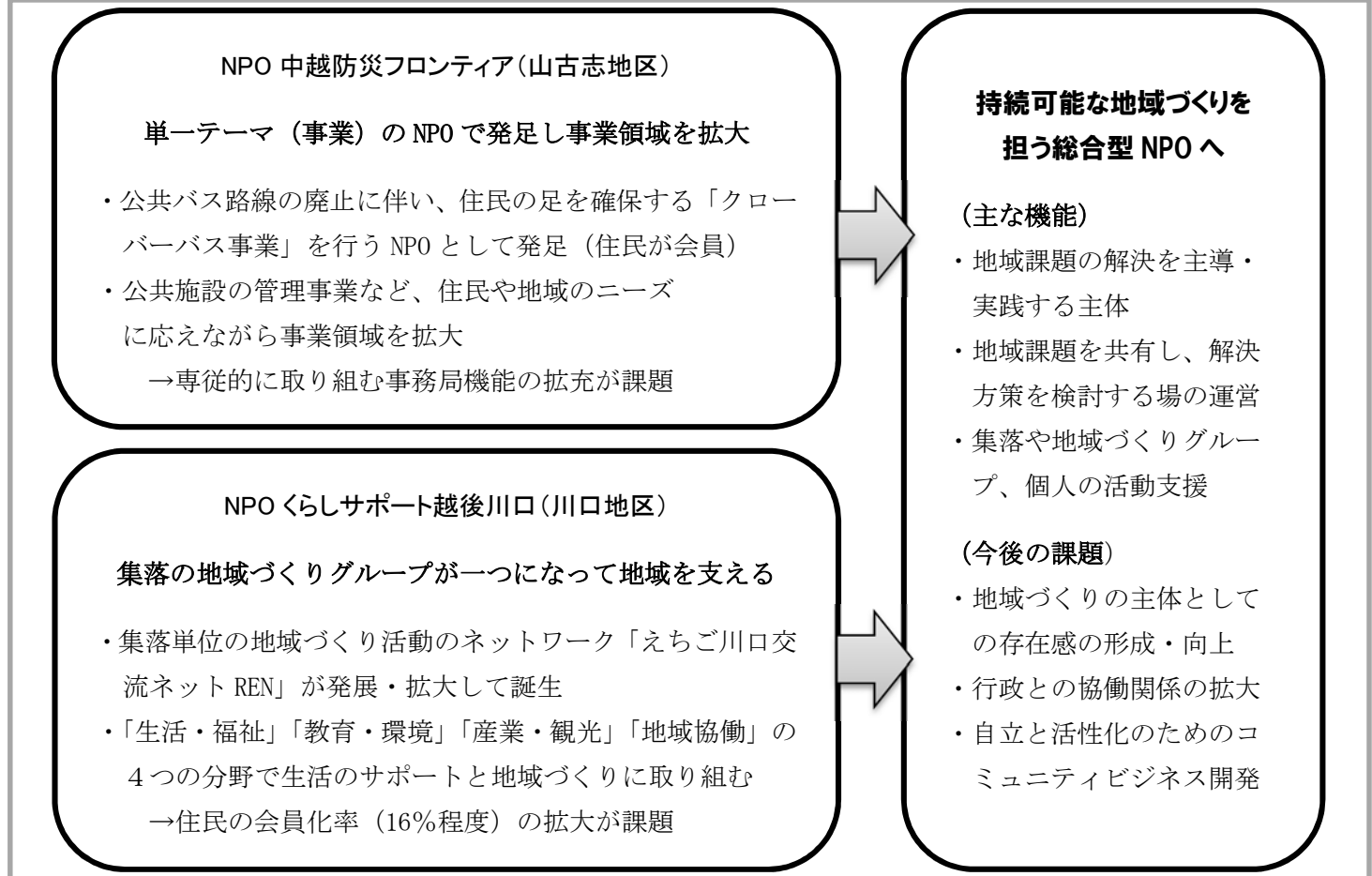
【総合型 NPO の概要】

【中越地域における問題意識】

- ・従来の NPO が子育てやまちづくりなどの単一テーマで課題解決に取り組むのに対し、地域の抱える様々な課題・テーマの解決を目的として活動する NPO
- ・中越地域では復興活動を担ってきた NPO や住民グループが連携しながら、設立に向かう方向にある
- ・かつての市町村のエリアを対象に、住民自身が地域の課題解決や活性化に取り組む活動であり、「持続可能な地域づくり」を担う組織と位置づけられる

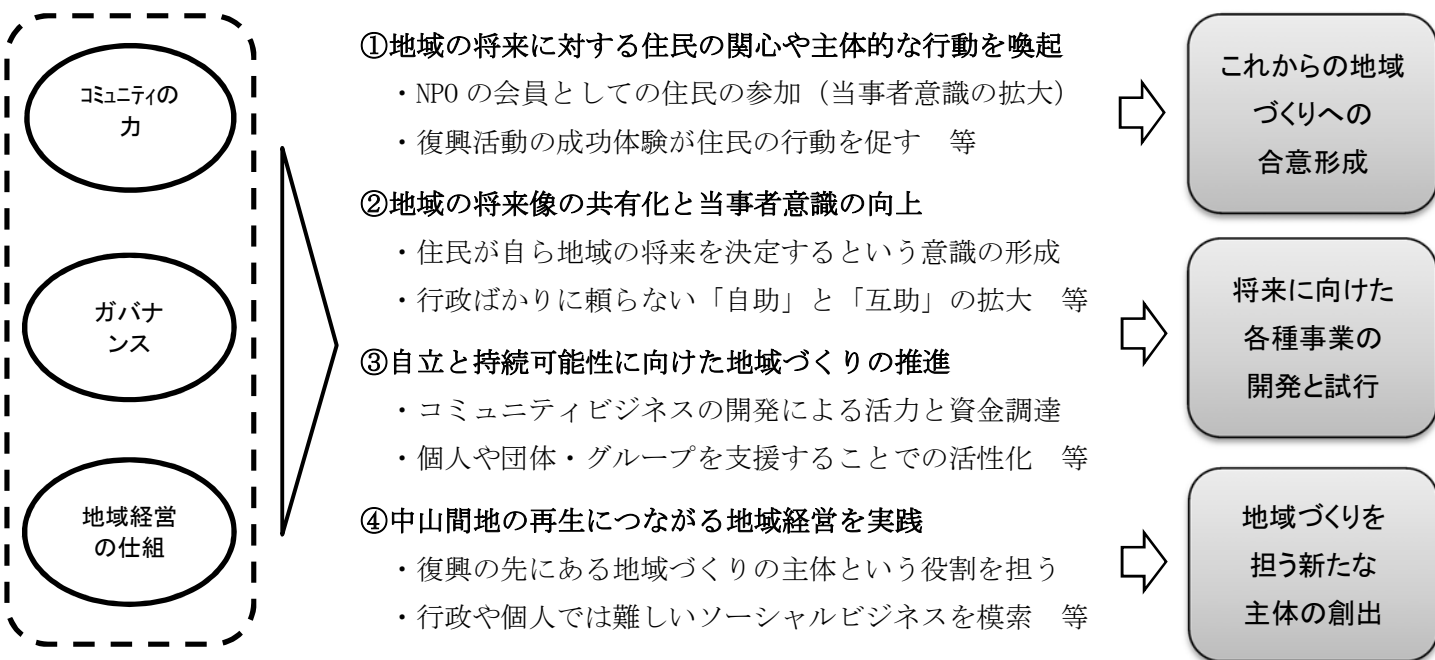
- ・復興基金による特別な地域支援が終了した後に、地域の活力や持続性を保つための、地域経営を担う仕組みや組織・機能の必要性
- ・集落単位の復興活動から、かつての市町村規模での地域づくり、地域運営の展開へのステップアップ。(スケールメリットによる地域経営)
- ・住民がより主体的かつ積極的に地域の将来に関わるための場や仕組みの必要性 (住民による意思決定と地域経営を実践するために)

【中越地域における総合型 NPO の動向】



【総合型 NPO のポイントと成果】

- ◆復興活動を通じて住民や地域から自発的に誕生した、住民や行政に認知された組織体
- ◆集落単位の復興や地域づくり活動をつなぎ、共有化や連携、スケールメリットを生み出す
- ◆地域の課題や対応方策を共有・検討するプラットフォームとして、住民によるガバナンスを促す
- ◆「住民自治」「地域経営」による新たな中山間地(持続可能な地域)づくりを担う



【総合型 NPO から得た知見】

- ① 総合型 NPO は「住民による住民のための地域づくり」を進めるための組織体であり、その活動を支えるのは地域や集落への想いや誇りである。中山間地における総合型 NPO の設立や運営においても、**コミュニティの力を意識して取り組む必要がある。**
- ②これからの地域づくりは住民自身が主体的に進めていくものとなる。そのためには地域の課題や将来を共有し、対応策やビジョン、事業などを住民自らが決定するという**ガバナンスの構築**が必要であり、総合型 NPO はそのためのプラットフォームの役割を担う。
- ③復興基金などの特別な支援が終了した後は、資金調達や事業領域などの面で、これまでの復興活動とは異なる取組が必要となる。生活・福祉から産業・観光まで、様々な分野を視野に入れながら、**地域経営の仕組み**を検討・確立していくことが求められる。

【総合型 NPO の概要解説】

●復興への取組のなかから誕生した総合型 NPO

NPO 法人は法律で定められた 20 の分野から「主たる活動内容」を選んで申請し認証を受ける。20 の活動分野の中に「総合型」という分野はなく、「総合型 NPO」というのは中越地域が独自に使用している呼称である。

被災地域には、中越大震災を契機に設立された次のような総合型 NPO がある。ひとつは旧山古志村を拠点とする「NPO 法人中越防災フロンティア」と旧川口町を拠点とする「NPO 法人くらしサポート越後川口」である。両 NPO 法人は、住民を会員とする組織で運営も住民が行っている。活動内容は地域の足となるバスの運行（公共交通）事業を始め、中越メモリアル施設の管理事業、観光や視察の受入や交流事業の実施など、地域活性化につながる各種事業を行っている。

また、高齢者や一人暮らし世帯の見守りや買い物支援、除雪など住民の暮らしに密着した分野で、様々な事業を計画しており、その活動分野が一つに収まらず多岐にわたることから「総合型 NPO」と呼んでいる。

平成 18（2006）年に設立された「中越防災フロンティア」は、設立当初は路線バスの廃止に伴う公共交通の確保を目的として、住民によるバス事業（クローバーバス事業）を行うために誕生した NPO 法人である。その後「雪かき技術」の継承と活用を主眼とする「越後雪かき道場」の事務局機能、中越メモリアル施設である「おらたる」の指定管理事業などへと活動分野を拡大してきた。

「くらしサポート越後川口」は平成 23 年に設立された NPO 法人で、その設立趣意書には「まちづくりの担い手として、川口地域における全住民参加型の地域経営を行うための NPO 法人」と明記されている。集落単位の地域づくりネットワーク「えちご川口交流ネット REN」が発展する形で設立されている。当初から特定分野にとどまらず幅広い生活支援、地域支援を行う総合型 NPO を志向している。現在の主な業務はコミュニティバス（黄色いバス）事業や中越メモリアル施設である「川口きずな館」。そのきずな館のある川口運動公園の指定管理事業、視察や観光受入や交流事業の実施など、中越防災フロンティアと似通った事業を展開している。

【2 つの総合型 NPO 法人の概要】

法人名	NPO 法人中越防災フロンティア	NPO 法人くらしサポート越後川口
設立時期	平成 18 年	平成 23 年
会員数	377 世帯（山古志地区） 84 世帯（太田地区）	252 人
住民の会員比率	世帯加入率 79%	住民加入率 16%
主な事業	<ul style="list-style-type: none"> クローバーバス事業 越後雪かき道場 中越メモリアル施設指定管理事業（やまこし復興交流館おらたる） 	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティバス（黄色いバス）事業 川口運動公園指定管理事業 中越メモリアル施設指定管理事業（川口きずな館）

注）中越防災フロンティアは世帯加入、くらしサポート越後川口は個人加入

●総合型 NPO の役割と目指すもの

2つの NPO 法人は設立の時期や経緯は異なるものの、目指す方向は同じである。それは今後予想される地域課題の解決であり、住民による地域経営の実践である。

山古志地区、川口地区ともに被災前から高齢化や人口減少が続いていたが、被災によってその動きが加速した。残った住民による復興の取組によって交流人口が拡大し、活気は回復したが、集落機能の低下や高齢世帯の増加は進行しており、今後予想される問題や課題は多い。

将来に向けて起こりうる地域の課題に対応し地域を次世代へと継承していくためには、住民自らが地域の未来を考え、自立した地域づくりを進めていく必要がある。そのためには住民が意思決定や地域づくりに参画できる場や機会を設け、住民による自治を実現していく必要がある。その住民自治のプラットフォームとしての役割を担うのが総合型 NPO である。

NPO 法人という形態は行政機関との連携や協働が行いやすい。特に福祉や生活に関する分野での生活サポートや見守りなどを、行政と連携しながら進めることが可能になる。また、産品開発や新規事業の開拓などの収益事業や民間企業との共同事業なども行きやすい。観光や交流事業では地域内外のネットワークを生かした取組も可能である。

生活のサポートと地域ビジネスを両輪として、持続可能な地域づくりに取り組み実現することが、総合型 NPO の目標となっている。

●新潟モデルとしての総合型 NPO

総合型 NPO の取組はまだ始まったばかりであり、NPO 法人という器（組織体）は整ったが、目標とする住民自治のプラットフォームという役割や、各種事業の開発・実践は端緒についたところである。

しかしその取り組みには、NPO 法人という新しい形態のなかでコミュニティの力を再生しようとする意図が内包されている。また、住民が参画する仕組みは、地域の将来に関する情報共有や意思決定に対する意識を高めることにつながる。住民が地域づくりに関するガバナンスを持ち地域経営を展開することで、復興から新たな日常への移行が円滑に進むことになる。地域の活力や自立、持続可能性なども見えてくる。

中越地域では総合型 NPO が議論され登場したのは、復興の最後のステージになってからである。つまり、災害復興というよりは、その後の地域づくりに向けた取り組みとして意識されていることになる。その成果は今後を待つ必要があるが、中山間地域の再生に寄与する方策となるだろう。

事例 4	メモリアル施設と中越メモリアル回廊 中山間地域の復興や再生には、内外の人たちとの交流活動が有効である。そうした交流活動を生みだし、拡大するための新たな地域資源として誕生したのが中越メモリアル回廊である。災害の継承や防災学習をはじめ、集客・交流施設として多角的に活用されている。
------	--

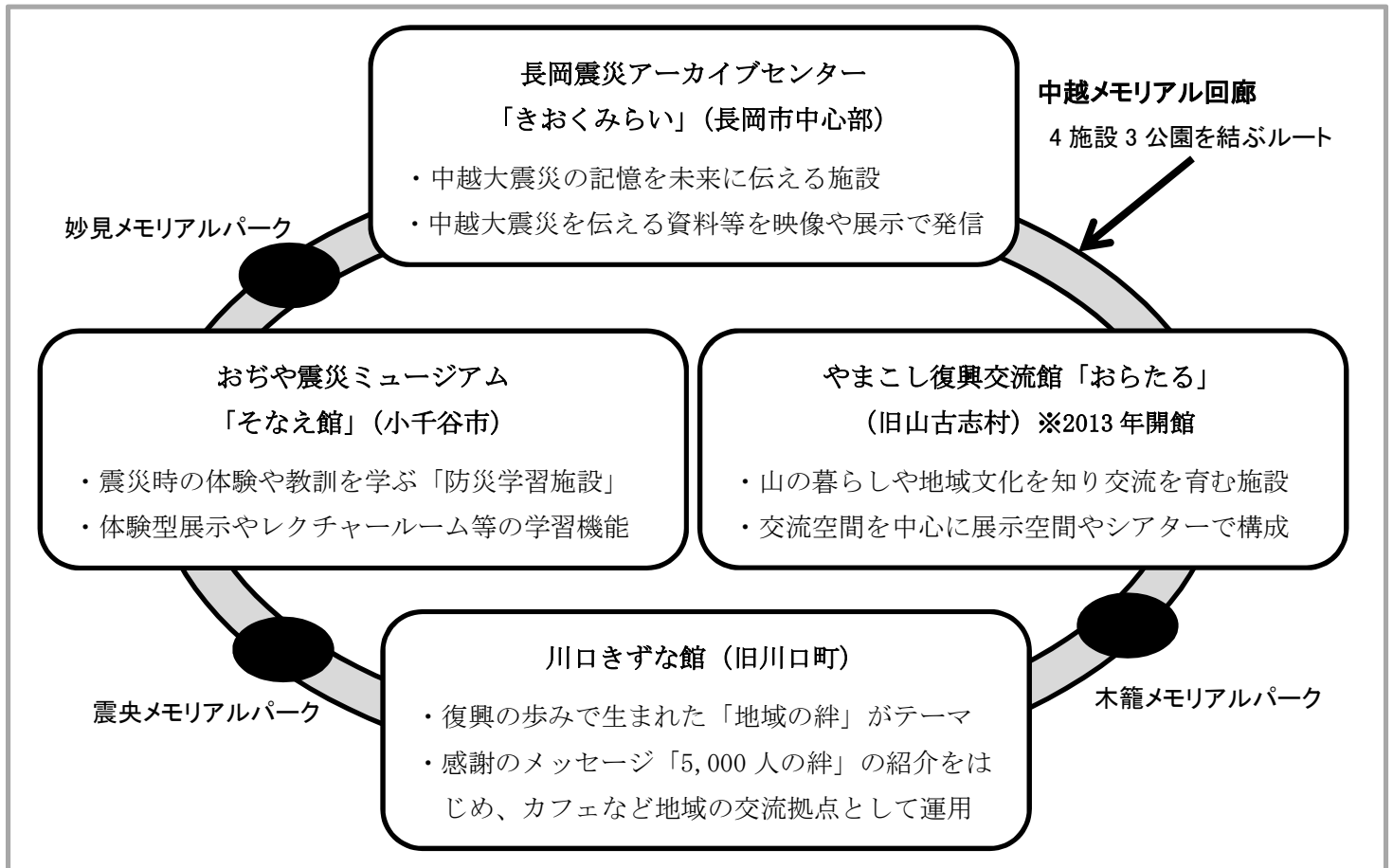
【中越大震災メモリアル施設の概要】

- ・中越大震災の記憶と復興の軌跡を体験し、語り継ぐための施設。被害の大きかった地域や被災現場に4つの施設と3つの公園が設けられている。
- ・4つの施設は、それぞれに特色ある展示や機能を持ち、視察や学習、観光などで訪れる人は多い。施設と公園を結ぶルートは「中越メモリアル回廊」と名付けられ広域観光ルートとなっている。
- ・各施設は住民の会議や交流イベントの会場としても活用されている。震災7周年の2011年に開館。

【中越地域における問題意識】

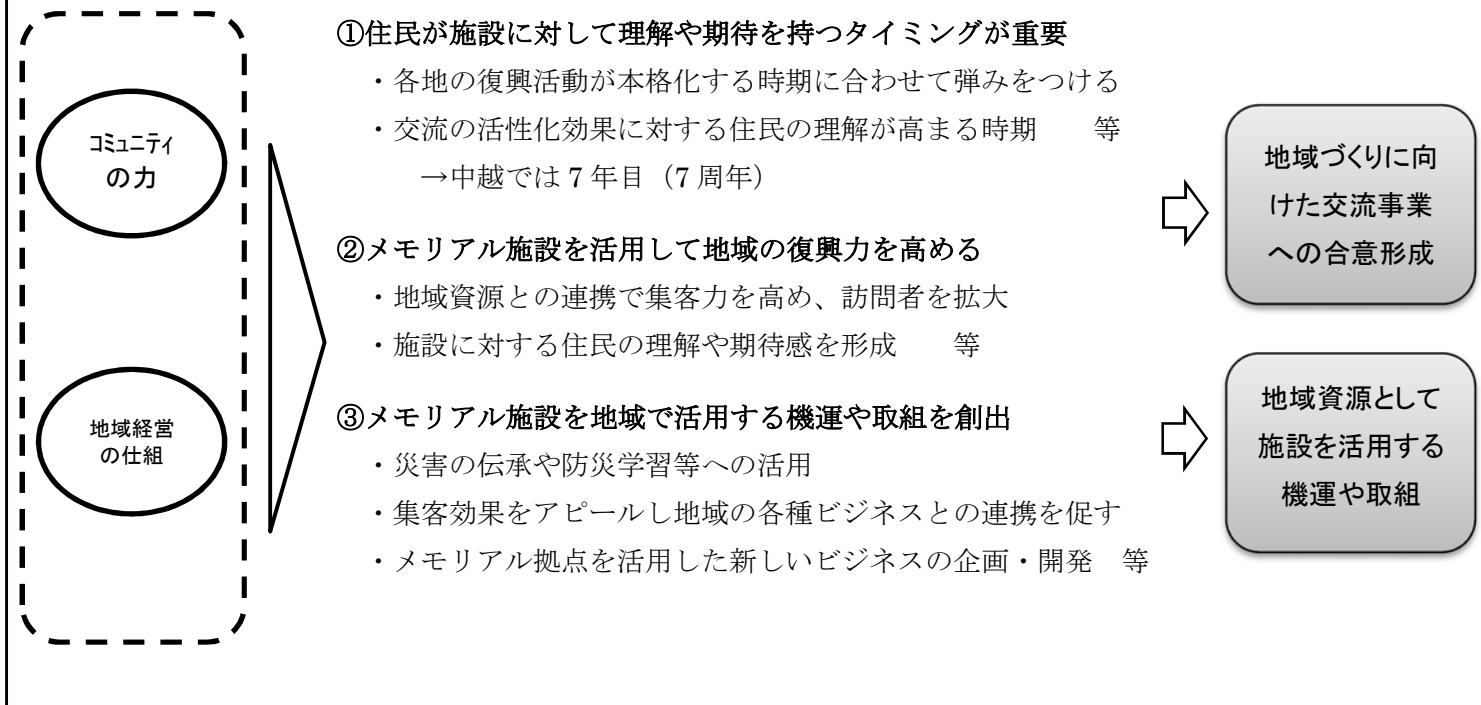
- ・その被害や影響の大きさから「中越大震災」と名付けられた災害とそこからの復興の取組を、次世代に継承する（語り継ぐ）ことを目的に整備。
- ・地域によって被災状況が異なることや、メモリアル施設を防災学習や交流に活用するという観点から、個性的な性格を持った施設群が構想された。
- ・地域活性化に向けて、来訪者や交流活動の拡大という課題に対応し、交流・学習機能を意識して計画。各施設をつなぐことで観光ルート化を目指した。

【中越メモリアル回廊の全体像】



【中越メモリアル回廊のポイントと成果】

- ◆中越大震災の経験や知見を世代を超えて継承・発信するとともに、復興にも寄与することを目指す
- ◆中山間地の復興や再生に欠かせない、交流人口の拡大に資する交流・学習施設として構想・計画
- ◆施設周辺の案内を行うビジターセンター機能を持たせることで、地域情報の拠点化を図る
- ◆地域イベントや交流イベント、防災学習の「場」としても活用し、交流による活性化を実現



【中越メモリアル回廊で得た知見】

- ①メモリアル施設の整備には交流人口の拡大という効果が期待でき、復興を促すとともに、今後の中山間地域の活性化のためにも有効な方策となる。また、住民に対しては地域の新たな拠点としての活用や、地域資源や地域の魅力を発信することで**コミュニティの力**を大きくすることにつながる。
- ②持続可能な地域づくりに向けて交流人口の拡大が急務となっている。交流の場でもあるメモリアル施設はこれからの地域づくりにおいて新たな拠点と位置づけられるが、外部からの訪問者だけでなく住民や集落間の連携などの拠点化も視野に入れ、**地域経営の仕組み**として戦略的な活用が期待できる。

【中越メモリアル回廊の概要解説】

● 「交流」をキーワードに構想されたメモリアル回廊

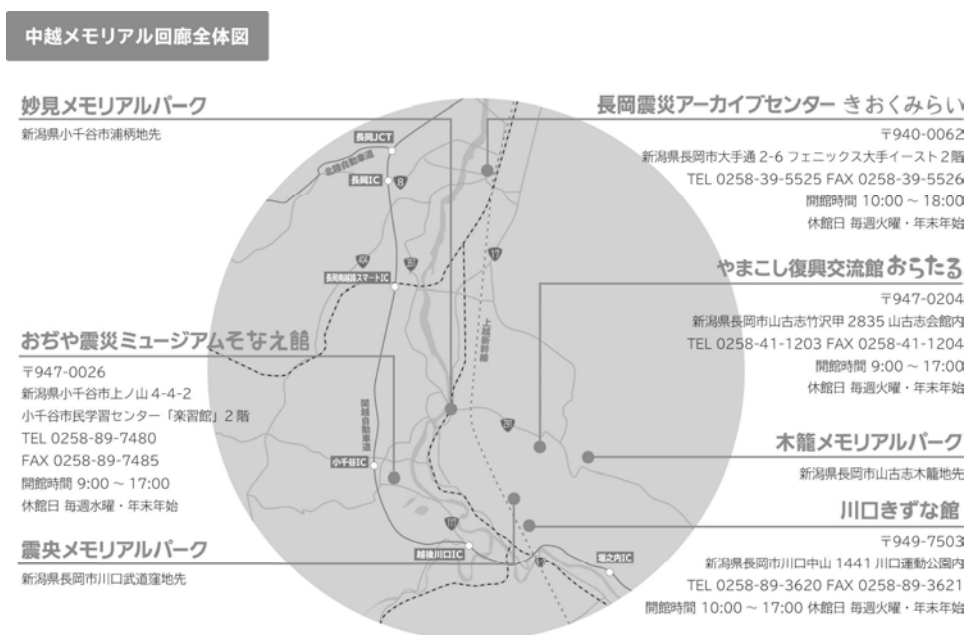
中越メモリアル回廊は、4つのメモリアル施設と3つの公園（メモリアルパーク）で構成される、中越大震災の記憶をたどるルートである。それぞれの施設は地域の特性や被災体験を反映して整備され、それぞれがテーマを持っている。

中越メモリアル回廊の大きな特色として、全体が「交流」をキーワードに構想されていることがあげられる。特にメモリアル施設にその傾向が強く表れている。

4つのメモリアル施設は構想段階から、地域外の人たちが訪れる場、地域外と地域の人が交流する場として検討が進められた。例えば、「川口きずな館」は旧川口町を応援してくれたボランティアや支援者たちとの交流拠点として、「やまこし復興交流館おらたる」は旧山古志村を訪れる人たちをもてなす場として計画が進んだ。「おぢや震災ミュージアムそなえ館」は防災学習の拠点、「長岡震災アーカイブセンターきおくみらい」は震災の記憶を発信・継承する場として、学校教育での利用を意識して計画・整備された。

また、各施設や公園を結ぶ「回廊構想」は、中越地域を訪れた人たちに「線」の行動を促す新たな観光資源と位置付けられた。つまり中越メモリアル回廊は、追悼や祈念と同等に被災地域の交流人口を拡大することを狙った地域活性化の方策の一つでもある。

【中越メモリアル施設の概要】



●過去ではなく未来のための施設としてさらなる活用を

中越メモリアル施設は、中越大震災の記憶を伝承し知見や教訓を次世代に継承することを目的とするものであり、防災学習の拠点としての役割も担うものとして構想されている。また施設と公園を結ぶルート「中越メモリアル回廊」は、被災地をめぐることで中越大震災の全体像を追体験する工夫でもある。しかし災害体験の継承という役割とともに、復興に向けて交流人口の拡大に寄与する施設として構想された点に大きな特色がある。

交流人口の拡大を狙った中越メモリアル施設は、開館以降安定的に集客を果たしており、その狙いを達成している。また、各施設が住民同士の会議や会合を行う場として利用されるケースも増えており、地域の内外において新たな拠点としての性格を強めている。

【中越メモリアル施設の年間利用者数（平成25年度）】

きおくみらい (長岡市)	やまこし復興交流 館 (旧山古志村)	川口きずな館 (旧川口町)	そなえ館 (小千谷市)
17,323人	9,601人	14,299人	18,770人

注) 「やまこし復興交流館」は平成25年10月23日開館

このように中越メモリアル回廊は復興や地域活性化に資する資源として一定の成果を上げてきたが、まだまだ活用する余地が残っている。その一つが、周辺地域のビジターセンター機能の強化である。現在のメモリアル施設は災害に関する情報発信が中心であり、周辺地域の情報提供はまだ十分とは言えない。周辺の見どころや各種体験プログラムの紹介、特産品や食事処の紹介、語り部やガイドのコーディネートなど、メモリアル施設と地域資源を結びつけた取組は、周辺地域の活性化につながるものとなる。

さらに住民がメモリアル施設を利活用する機会や行動を拡大することで、自分たちの施設という意識を高めることも重要である。

●新潟モデルとしてのメモリアル施設

中越メモリアル回廊及びメモリアル施設は、交流を通じて被災地域の活性化を図る資源である。地域外の人たちとの交流は、地域の魅力や可能性を実感し誇りを回復する。また、地域内の人たちとの交流は、コミュニティの力を再確認し再生を促す。その点から交流拠点として、地域情報の発信拠点として、利活用するための整備計画を行うことが求められる。

また、中越メモリアル施設は、今後の地域経営や地域づくりの拠点として利活用が期待される空間でもある。施設の管理運営をできるだけ地域に委ねて、自分たちの施設という意識を高め、新たな地域づくりに活用するという住民の動きを促していくことが重要である。

第3章 中越からのメッセージ

第1節 災害からの復興方策は千差万別

●災害も復興のありようも同じではない

災害には様々な種類があり、同じ地震災害であっても立地や規模によって被害の状況は異なる。大都市が被災した阪神・淡路大震災と中山間地域が被災した中越大震災では、最大震度はともに7と似通っているが、地震による被害の様相は全く異なっている。

人口や建物が密集する大都市で発生した阪神・淡路大震災では、人的被害や建物被害が大きく、冬の早朝に発生したことも一因となって火災による被害も多かった。一方、中越大震災では地すべりやがけ崩れなどの土砂災害が各所で発生し、余震による二次災害等の危険性から避難を余儀される住民が多かった。そうした地盤災害のために、中越大震災では建物と同時に農地や養鯉池などの生業の手段を失う被災者が多く、その後の復旧や復興が長期化した。中山間地域の地盤災害という性格から、元に戻す「原形復旧」が困難だったことも大きな特徴だった。

災害の規模、特徴によって被災状況が異なるのに加えて、被災地域の性格や社会構造も災害ごとに異なる。大都市と中山間地域ではおのずと災害からの復興活動は同じようには進まない。住民が流動的で市場性が高い大都市では、市場の力が働き住民以外も登場して民主導の復興が進行しやすい。しかし、中山間地域では住民が山に戻ることから復興が始まり、公的支援や第3極（中間支援組織）を含めた外部の支援がないと復興は進まない。

さらに言えば、同じ中山間地域の災害であっても、被災地域の自然や社会特性などによって被災状況も課題も復興の進め方が異なることが予想される。例えば、中越地域というエリアでも、災害復興に関して同じ支援メニューを用意したが、集落や市町村など地域ごとに利用状況は異なり、結果として復興状況に違いがあるのが実情である。

災害は都市や中山間地域を問わず全国どこにでも起こりうる。その被災状況は様々であり、復興の形も同じではない。それぞれの災害や被災状況に応じた復興の物語（復興方策）を考える必要がある。

●「新潟モデル」は中越地域では有効だった復興の物語

今回取りまとめた「新潟モデル研究」は、平成16(2004)年に発生した中越大震災の被災地域における復興の歩みを振り返り、その経緯や復興支援の考え方の特色、復興方策などを整理・分析し、特に効果的だった考え方や方策、知見を「新潟モデル」として紹介したものである。

「新潟モデル」には、中山間地域、豪雪地帯、相互扶助を基本とするコミュニティ、自然と共生する山の暮らし、進行する過疎・高齢化といった中越地域の特色が色濃く反映されている。また、インターネットやNPOなどがひろがる社会という、地震が発生した平成16(2004)年という時代環境・社会環境も反映されている。

こうした地域特性や社会背景から、「被災住民・行政・中間支援組織の3極構造」「個人とともに集落（地域）を支援する地域復興支援」という考え方、そして復興を支えた「中越大震災復興基金」や「地域復興支援員」などの復興方策が、中越地域の復興に欠かせないものとして生まれたのである。

「新潟モデル」と位置づけた考え方に基づく支援施策や活動によって、中越地域の創造的復興は比較的順調に進んでいる。もちろん失敗もあったし、地域によって復興状況にばらつきがあることも事実である。また、高齢化や人口減少は変わらず進行しており、地域の課題であることに変わりはない。

しかし人口は減ったものの、訪れる人が多く被災前よりも活気があるとされる集落も多い。少なくともかつて中越大震災復興ビジョンが描いた2つの「10年後の記録」のうちの、衰退・消滅のシナリオとはなっていない。その意味では「新潟モデル」は中越大震災の復興に寄与したと言えるだろう。

しかし、他の被災地で「新潟モデル」をそのまま導入しても、中越地域と同じ結果が得られるとは限らない。それは先に述べたように被災状況や被災地の特性が異なるからである。「新潟モデル」が進めた復興は、中越地域で有効だった考え方や方策であり、中越大震災からの復興の物語である。それぞれの被災地にそれぞれの復興の物語がなければならない。

一方で、「新潟モデル」は阪神・淡路大震災をはじめとして台湾大地震などの取組（考え方や方策）を参考に、また、風水害や豪雪など過去の災害の経験や知見も活用して生まれた経緯もある。過去の災害復興を参考にすることで「新潟モデル」は生まれたと言える。今度は「新潟モデル」が新たな災害時に参考・活用されるものでありたいと願う。

【阪神・淡路大震災と中越大震災の比較】

項目		阪神・淡路大震災	中越大震災
発生日		1995年1月17日午前5時46分	2004年10月23日午後5時56分
震源地（震央）		淡路島北部（兵庫県北淡町）	新潟県中越地方（新潟県川口町）
地震の規模		マグニチュード7.3 最大震度7	マグニチュード6.8 最大震度7
人的被害	死者	6,437名（行方不明3名を含む）	68名
	負傷者	43,792名	4,795人
建物被害	全壊	104,906棟（186,175世帯）	3,175棟（3,139世帯）
	半壊	144,274棟	13,810棟
	一部損壊	390,506棟	104,619棟
	火災被害	7,574棟（罹災世帯：8,969世帯）	15棟
避難者数（最大）		316,678人（1月23日、1153箇所）	103,178人（10月26日、約600箇所）
仮設住宅入居数		46,617戸	2,935世帯
被害総額（推定）		10兆円程度	1兆7千億円程度

（消防庁資料、新潟県資料等を基に作成）

第2節 防災・減災のみならず中山間地域再生への活用を

●中山間地域の災害における避難・復旧・復興の参考として

日本の国土の7割を占めるといわれる中山間地域において、中越大震災と同様の大きな地震災害や土砂災害が発生する可能性は大きい。実際に中越大震災以降、能登半島地震（2007年）、岩手・宮城内陸地震（2008年）などの中山間地域における地震災害が発生している。

中山間地域の災害は地盤災害が発生しやすく生活再建が困難になりやすい。また、過疎・高齢化の進行という課題を抱え、被災によって集落機能の低下や地域の衰退が加速する恐れがある。さらに言えば、自助による復興や民間資本の復興投資が多くを見込めないために、暮らしや集落の再生には公的な支援が重要になる。これはまさに中越地域が直面した課題であった。

その意味で言えば、中山間地域の災害復興においては「中間支援組織を交えた3極構造」や「地域単位の復興を支援する」という新潟モデルの考え方や復興方策は参考になるだろう。

●日本の防災や減災社会を進めるための参考として

相次ぐ災害や今後予想される大規模災害への懸念から、日本の防災・減災社会に向けた取組は着実に進行している。そうした取組を進めるうえで「新潟モデル」は大きな意味を持つものと考えている。

中山間地域が被災した時に、公的機関はどのような施策を講じ支援を行うのか。また復旧・復興をどのような体制で進めるのか、主役である住民をどのように支援するのか。そのための備えとして必要な制度やシステムなど、新潟モデルのなかにはそれを考えるためのヒントがある。

例えば復興に関するガバナンス（意思決定）について言えば、できるだけ被災住民や被災地域という現場に近いところで決められる体制の方が、柔軟かつ機動的な対応が可能となる。また、住民・行政・中間支援組織（専門家を含む）が意見交換や話し合う場が、情報共有や意思決定を迅速かつ円滑にすることも指摘できる。そうした場やネットワーク、仕組みを平時から形成しておくことが防災や減災には有効だといえる。

さらに「中越大震災復興基金」に代表されるように、中越地域では復興へのニーズや希望に柔軟に応えられるような「制度設計」を検討・実践してきた。その際に実感したのは制度や法律、行政運営上の慣例等の制約である。そのほとんどが平時を想定したものだった。災害時の復旧・復興においては、平時とは異なる緊急対応型の制度や柔軟な会計システム、被災地域に適した復興基金の創設を認めるなど、非常時には非常時に合致するシステムが必要になる。

新潟モデルが示唆する、そうした柔軟な制度や社会システムが日本の防災・減災力を高めるものとなるだろう。

●中山間地域の再生と持続可能な地域づくりに向けて

中越地域では災害復興の一環として、災害をきっかけに失ったバス路線を住民の手で運行する取組が見られる。また、住民による除雪の取組や拠点施設の管理・運営などにも取り組み始めている。いわば災害復興を越えて、新たな地域経営に取り組む動きを住民自らが主導し始めている。そのための組織として、住民が会員となって参加する総合型NPOが誕生している地域もある。

復興から自立した地域づくりへ。中越地域では災害復興という経験をバネとして、さらに持続可能な地域への再生・実現へと歩を進めている。そこには新潟モデルの根幹にある「中間支援組織を交えた3極構造」や「地域を支援する」という考え方が推進力となっている。

10年目を迎えた中越地域の動向を見ると、人口は減少したがそれを感じさせない活力がある。それは視察や学校教育、レジャーや旅行などで訪れる人たちが増加しているなど、人の流動性が高まっていることが大きな要因である。中越地域では、長岡の市街地に住んでいる人が震災以降山間部（被災地）を訪れるようになったという動向もあり、交流人口の拡大という言葉にとどまらないダイナミズムを指摘する声もある。

こうした中越地域の動向は、定住人口の拡大という活性化方策とは異なる、人口減少下における中山間地の再生の可能性を示唆するものではないだろうか。

新潟モデルは災害復興だけでなく、中山間地域の再生や持続可能な地域づくりの参考にもなる。今回整理した新潟モデルが、様々な課題に直面しながら再生と新たな地域づくりに取り組んでいる、全国の中山間地域の参考になれば幸いである。