

# 2004年新潟県中越地震からもうすぐ20年

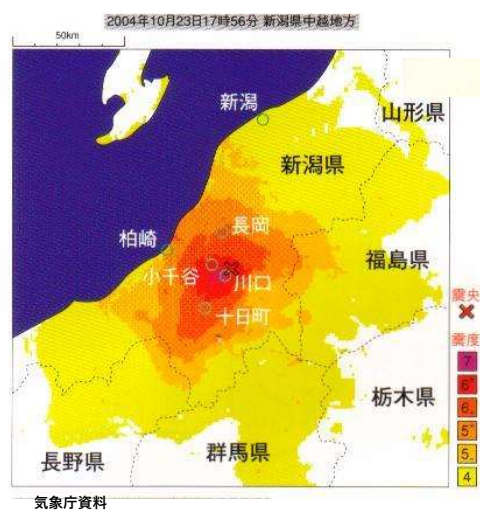
災害復興と地域の持続-----阪神-台湾-中越。東日本、そしてこれから

平井邦彦  
(長岡造形大学名誉教授)

## 2004年新潟県中越地震

新潟県中越地震・2004年10月23日17:56 発生 M=6.8

最大震度	7	余震多発で被害拡大
死者	68人	(うち関連死52人)
負傷者	4,795人	(うち重傷632人)
火災発生	9件	
全壊	3,175棟	
大規模半壊	2,167棟	
住家被害総計	121,604棟	
非住家被害総計	42,737棟	
最大避難者	103,000人	(3日後)
仮設住宅	3,460戸	(入居2,935世帯)



平井、長岡駅前の喫茶店で中越地震に遭う（震源地は長岡駅南方約20km）

- ・南の方から異様なものがやって来るのが分った。一瞬のガタガタの後、激しい音と揺れ
- ・身構え、心構えの時間あり



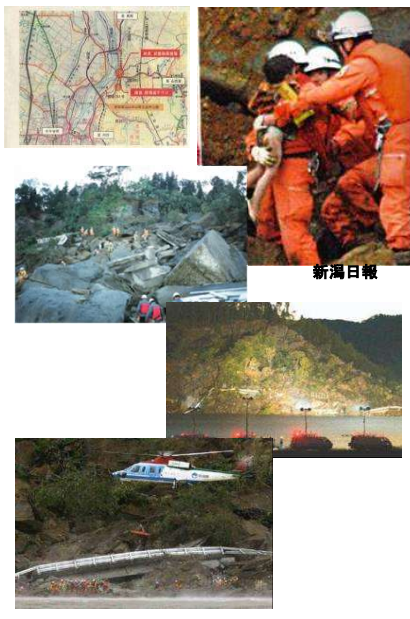
震源近くでは何が何だか分らず-----旧川口町、旧山古志村等

- ・地震発生は10月末、午後6時直前----- 一番いい時期。レジャー、行楽、宴会の時期
- ・乾杯の時刻。グラスを掲げていたら、目の前の厚いテーブルが目の高さに飛び上がった
- ・麻雀をしていたら、テーブルから牌が飛び散った
- ・風呂に入ろうとしたところを襲われた-----素っ裸で飛び出した。

地震時には、「アッ、地震だ」と分かる所と「何が何だか分からない」所に分かれる

- ・遠くの地震では分かるが、直近の地震では地震だと分からない

妙見大崩落と2才男児の救出(92時間ぶり)。  
復旧に2年半。



新潟日報



↑070424日報(夕)



060216

061023(眺売)震災から2年・救出男児

## 中越地震・中山間地はまさに大地崩壊・山古志村全村避難

地すべり常襲、肥沃土地、豪雪

↓ 不利条件克服

安定居住地選定、恒常収穫、  
独特の文化

↓ ☆地震発生で大地崩壊

居住不能、都市に避難、衰退加速か？



地震前風景

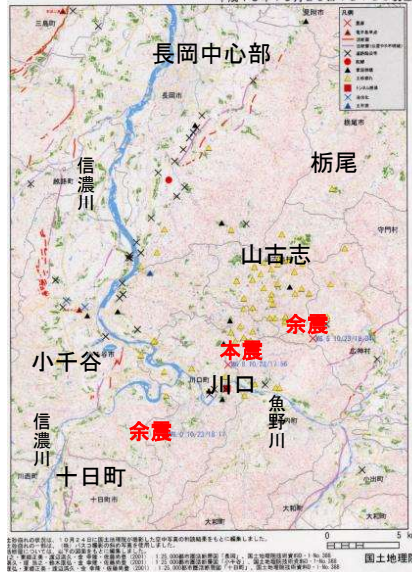
旧山古志村 690世帯・2200人は長岡市に全村避難(10月25～26日)



## 中山間地における壊滅的な地盤災害発生と交通幹線途絶による新潟全県の機能マヒ

- ・中越地方には**広大な中山間地**。  
西の長野から**信濃川(千曲川)**、南の魚沼から**魚野川**  
川口で合流前は山間地を縫って走る。魚沼産「こしひかり」産地  
2河川には中小の支流が流れ込み、広大な中山間地を形成  
中山間地には**数百の集落が豆をまいたように**散らばる
- ・中越中山間地は**地すべり常襲地帯**。普段でもズルズル動いている。  
地盤脆弱。しかも直前の台風23号で大地はたっぷり水を含む。  
そこへ地震。**大地崩壊**。61集落が孤立。
- ・川口で2大河川合流後に扇状に、**長岡平野、越後平野**が広がる  
長岡は中越の中心都市(当時の人口19万人)、県内第2
- ・震源地川口は「**扇の要**」に位置し、**交通幹線集中**  
関越自動車道、国道17号、上越新幹線、上越線  
新潟県と首都圏を結ぶ交通幹線はすべて川口を通る
- ・「**扇の要**」の地点で**地震発生**-----道路寸断、新幹線脱線、在来線被害
- ・交通幹線が止まり、**新潟県と首都圏を結ぶ物流途絶。全県機能マヒ。**

平成16年(2004年)新潟県中越地震震害状況図  
平成16年10月29日15:00現在





中越の地震発生から2ヵ月、年が明け、新潟県復興計画の作成開始  
**新潟県中越大震災復興ビジョン** (地震後4ヵ月・05年3月1日公表)

もうすぐ、阪神・淡路から10年の頃。10年総括の話題がでていた。  
 中越にも10年後は、必ずくる。10年後の記録を事前に想定してみよう。最大のテーマは中山間地の再生、復興

- 記録1・絶対回避シナリオ**-----起こしてはならない事態
- ・原形復旧と早期帰村を急ぎ、結果として中山間地は疲弊
  - ・中越地震は中山間地の息の根を止めた最初の地震となった。ありえるかもの危機感と緊張感

- 記録2・実現希求シナリオ**-----かくありたいね
- ・コミュニティ維持。大胆な改良復旧を実施し中山間地の活力再生
  - ・中越地震は中山間地を再生させた地震となった

キーワードは「防災・安全」、「自立」、「持続可能性」

- ・自立とは自己完結ではない。他地域と豊かな相互依存関係を築くこと

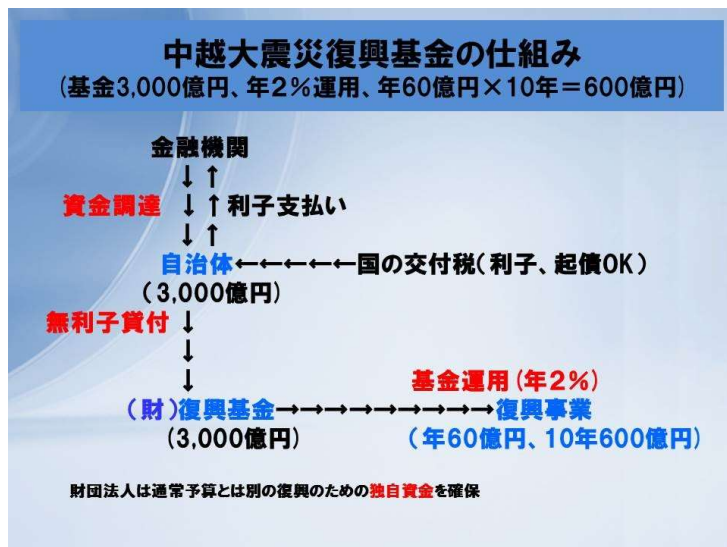
**地域イメージ**----「最素朴と最先端が絶妙に組み合わせり、都市と川と棚田と山が一体となって光り輝く中越」

- ・震災復興期間として10年を設定(05年度～14年度)
- ・第1期・3年(復旧期)、第2期・3年(再生期)、第3期・4年(発展期)

復興の基本方針

- ①情報公開「win-win」復興
- ②段階的復興と新産業の計画的生み出し
- ③産業の持続的発展のためのBCP
- ④安全安心な市民自治の確立
- ⑤市民安全の学問・研究の開拓
- ⑥他地域・全国・他国への貢献

中越震災復興の支え、運用型復興基金



運用型復興基金は3例目

- ①1991年 雲仙普賢岳災害(1,090億円)
- ②1995年 阪神・淡路(9,000億円)
- ③2004年 **中越地震(3,000億円)**
- ④2007年 能登半島地震(800億円)
- ⑤2007年 新潟県中越沖地震(1,600億円)

県の借り入れ利息分は国が交付税で面倒をみる  
 県は3,000億円をタダでゲット  
 そのお金を無利子で財団法人に貸し付け  
**財団法人は民間法人。中越は最大限に活かした**  
 理事会で用途を決定できる  
 面倒な行政内部調整や議会同意は不要  
 迅速柔軟な運用が可能  
 行政の第2予算ではない使い方が可能  
 理事長は県知事、理事は被災市町村長、  
 有識者、民間団体代表者等  
**行政は(県も市町村も)手が出せない仕組みに被災者、被災地のためにしか使えない**

復興基金は官金(税金)を使って民金(民間のお金)を生み出す方法。**マネーロンダリング**

1993年北海道南西沖地震・奥尻島復興で義援金をもとに基金が作られたが、これは取り崩し型

## 1990年代、中間支援組織が誕生（NPOとITの結合がもたらす）

### ①NPO（特定非営利法人）

阪神・淡路（1995年）はボランティアの時代

行政マヒの中で被災者支援を行ったのはボランティア

被災地内外から駆けつけ。1995年はボランティア元年とも

中間支援組織という言葉はまだなかった

中間支援組織は相対立するかに見える複数の利害関係者の間に立って課題解決

住民と住民、住民と行政、行政と企業等々。ローカルからグローバルまで

1990年代に入り、環境、まちづくり、教育、防災・防犯等多分野で市民活動盛んに

「奇特」な「もの好き」の「いっとき活動」ではない

1997年1月ロシアタンカー・ナホトカ号重油流出事故

厳寒の日本海沿岸に連日数万人が重油除去作業

**1998年、NPO活動推進法が成立。** 中間支援組織という言葉も使われるようになる。

各種の市民活動は、望めば法律的、制度的裏付けをもった持続的活動が可能になった。

根のない活動期間が不明なボランティアから、根のある長期活動をする中間支援組織に

### ②IT（情報通信技術）の飛躍的普及

阪神・淡路の時は、携帯電話利用は大企業等の社会のごく一部。有効。が、自分が携帯を持つなど思いもよらず。

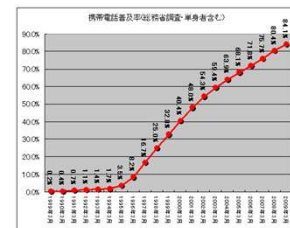
インターネットやメールは言葉さえ知らない人が多かった

ウィンドウズ95の発売は大震災発生時の95年の暮れ。以後、爆発的に普及。

1999年、Iモード開始でメール、ネットは一気に普及。

2004年、中越地震発生時には中高生まで携帯とメールを利用する時代に

人々の間に瞬時に情報が共有されるように



### ③中間支援組織の活動が継続する時代に。ITとNPO的活動が結合。

時代が変わった、を実感。

地震発生と同時に、情報共有の多数の中間支援的組織や団体が活動開始

独自に、あるいは協力して。また、行政に協力して。

避難場所等への物資の調達、搬送、配布

地震体験のない外国人への支援---多言語ビラ、張り紙、FM放送等

応急仮設住宅の災害弱者、高齢者等へのケア、帰村に向けての復興論議

帰村後の農地復旧、生活再建、起業、コミュニティ活動等の支援

復興デザイン策定

中間支援組織の活動は復興期間終了後も続いた。



### 3 極構造の協働による復興中山間地づくりが進展

#### 被災者—行政—中間支援組織の3極構造の形成

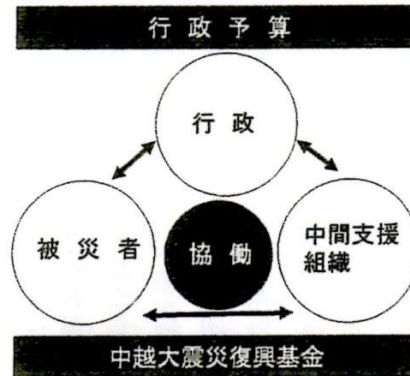
- ・ 中間支援組織が社会の1セクターを形成

#### 行政復興施策は行政予算で

- ・ 市町村、県、国それぞれに
- ・ 社会インフラ復旧。大胆な改良復旧
- ・ 国交省は道路、砂防で権限代行

#### 地元発意復興は復興基金で----打ち出の小づち

- ・ 基金事業は10分野140以上のメニュー
- ・ 地元要望に迅速柔軟に応えた
- ・ 手づくり田直し事業（住民による棚田復旧）
- ・ コミュニティ施設等再建（神社・祠等の再建）
- ・ 地元資源活用コミュニティ・ビジネス起業
- ・ 中間支援組織の育成。地域復興支援員等



復興はほぼ当初の時期設定区分で進行。

中越市民安全大学の発想の原点はここ-----中間支援組織と三極構造

### 地震から19年。中越の中山間地は復興したのか

- ・ 希望者全員帰村は地震3年後。帰村率は7割。若年所帯流出多。
- ・ 全体としてみれば人口減は進み、高齢化率も上昇。衰退化の傾向は避けられない。が、元気なところもいくつか。
- ・ **例えば、旧山古志村（現長岡市）**
- ・ 既存資源の復活・活用----錦鯉、闘牛、手堀りトンネル（長さ900m、日本一）、棚田
- ・ 新地域資源----復旧現場は最先端土木防災技術の展示場、2集落移転地、公営住宅等は復興教材
- ・ 地元産品直販所、アルパカ牧場、農家レストラン、コミュニティ・バス、中越メモリアル施設展示、等々
- ・ 中山間地集落は自己完結ではなく外に開いた社会に。自立とは、内外部ともに多様な相互依存関係の形成
- ・ 第2期標語は「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」=復興

#### その他にも

- ・ 旧川口町木沢-----古民家交流施設に。地元そば
- ・ 旧小国町法末-----廃校利用の民泊経営
- ・ 十日町池谷・入山----若い移住者、米づくり
- ・ 地震を経た現在と地震がなかった場合の想像上の今を比較すれば
- ・ 中間支援組織指導者が被災者から聞いた言葉、「地震のおかげで」

旧山古志村の経年変化。( )は2004年を100とした数値（4月1日）

	人口・人	小学生・人	高齢率・%
1994年・10年前	2736(125)	165(194)	28
2004年・地震発生	2184(100)	85(100)	37
2008年・3年後	1429( 65)	42( 49)	42
2014年・10年後	1150(53)	23( 27)	48
2023年・19年後	765(35)	14( 16)	55

- ・ 私（平井）は、2013年に長岡から東京に転居。フォローは全く不十分。中山間地は本当に復興したのか？

## 阪神—台湾—中越の連携

**1999年9月21日、台湾中部・集集地震発生-----M7.6。死・不明2,300人**

台湾はフィリピン海プレートとユーラシアプレートはぶつかる場所に位置  
中部から東部にかけては急峻な山岳地帯

標高は3,000m以上。最高峰玉山（新高山）は3,952m

**先住民も多数居住。**この急峻な山岳地に激甚被害発生

台湾の大きさは九州とほぼ同じ。人口は2,300万人。九州1,300万人。

台北が福岡、台中が熊本、高雄が鹿児島。台中にも大きな被害発生。

阿蘇から大分、宮崎にかけての山岳地大被災と考えれば分かりやすい。

**台湾が復興に当たり取り入れたのが阪神の「協働のまちづくり」**

阪神・淡路復興では行政が区画整理、再開発に強権的手法発動

住民は激しく反発。各地で混乱発生。

住民と行政の間に立ったのが都市計画家、建築家、研究者等。

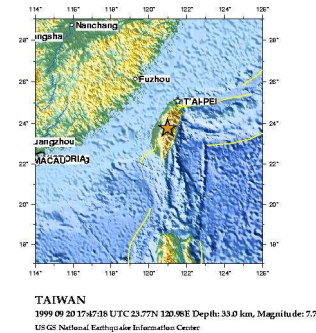
彼らは基本的にはボランティア。計画の議論、調整、事業が進むように。

台湾の復興を担った中心人物の一人は日本に留学経験のある研究者

阪神地域の都市計画家、建築家、学者・研究者と交流があった。

復興に当たって阪神方式を導入。台中のみならず、台北、高雄から多数が駆けつけ支援

コミュニティは現地の言葉で「社区」。「**社区造営**」＝コミュニティづくり。先住民社会の社区造営も重視



**台湾復興で重視されたのは地元資源-----再評価、発掘、新規生み出し、磨き上げ、PR**

山岳地には、お茶、紅茶、タケノコ、マコモなど特産品多数。

地震を契機に貴重なトンボ、蛙、昆虫、植物なども分かる。ピオトープにもともと山岳地は風光明媚な観光地。

地元サービス充実に合わせ都市住民がリピーターになって訪れるように

台湾では台北から台北まで高速道路、新幹線（日本式）整備

**台湾は宗教社会、寄付社会。災害には社会をあげて支援**

善行は神仏の手厚い加護につながる。寄付や災害支援は最も大きな善行。

2011年の東日本大震災では台湾から250億円の義援金。諸外国でも突出。

台湾では**民間資金を大胆に活用**

小学校の再建を宗教団体が実施。校門には団体の大きなロゴ

義援金400億円をもとに民間運営の財団法人設立

住宅再建を主として支援。社区造営にも。

財団法人は行政の意に沿わぬことも平然と実施



観光地となった被災寺院



そのまま残存の被災中学校。露出大断層も保存し、周辺整備と合わせ 地震記念博物館に

中越の復興を担当した長岡市には阪神、台湾と人的交流のある研究者がいた

阪神・淡路、台湾の震災復興をフォロー。**中越地震を機に、3者の交流生まれる。**

研究者、市民、マスコミ、行政関係者等が相互交流。復興討議、被災者支援集会、研究発表等

台湾・陳先生。神戸・室崎先生、小林氏。東京・中林先生。中越・澤田先生、平井

この時は、中間支援組織という言葉（Intermediate）は自然に使われた。概念、活動は国際的広がりをもつように  
中越は10年先を走る大都市神戸と、5年先を走る台湾山岳地を先例として中間地復興を進めることができた。

## 中越の震災復興は「平成の大合併」と同時進行。震災時26市町村→5市に

- ・魚沼市-----**堀之内町**、小出町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村(地震後1週間 04.11.01)
- ・南魚沼市----六日町、大和町(04.11.01)、塩沢町(05.04.01)
- ・十日町市----**十日町市**、松代町、松之山町、**川西村**、中里村(05.04.01)
- ・長岡市-----**長岡市**、中之島町、三島町、**越路町**  
**小国町**、**山古志村**(05.04.01)  
**栃尾市**、寺泊町、与板町、和島村(05.01.01)、  
**川口町**(10.03.31)

・小千谷市 (赤字は被害大だった市町村)

中越の中心都市、長岡市は人口19万人→29万人

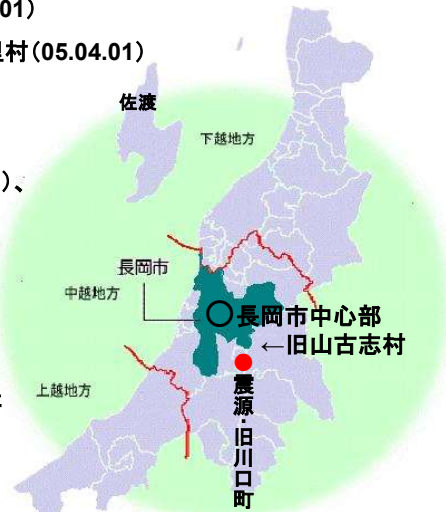
- ・中心部の行政機能保持(国、県等も含めて)

山古志村全村避難は大合併の前だから村長は決断できた

旧26市町村のままでは、復興は混乱したであろう

平成の大合併は震災復興にはプラス

**が、10年以上経過すると-----旧23市町村は個性を失い、埋没。**



## 我が国の災害対策の考えを一変させた東日本大震災とSNS

- ・ 我が国の災害対策の基本単位は市町村
  - ・ 災害対策基本法（1971年制定）に定める
  - ・ 防災、緊急対応、復旧、復興の諸段階で最も重視されたのが、地域社会コミュニティ、つまりは**地縁コミュニティ**
- ・ が、東日本大震災をもたらしたのは超大地震
  - ・ 激しい揺れ、巨大津波、考えたことはなく何の準備もなかった原発災害
  - ・ **地縁コミュニティなどと言ってられなかった。**
  - ・ てんでに逃げろ、とにかく生きろ、それぞれに復旧、復興を図れ
  - ・ 応急仮設住宅の必要戸数は12万。とても公的に建設、供給できる量ではない
  - ・ 民間住宅を借り上げるから、そこに入れ。**みなし仮設**は6.9万戸(約57%)
  - ・ **みなし仮設住宅は、被災地のみならず、関東さらには全国に及んだ**
- ・ **東日本大震災以降、地縁コミュニティの疲弊、衰退は全国的に広がった**

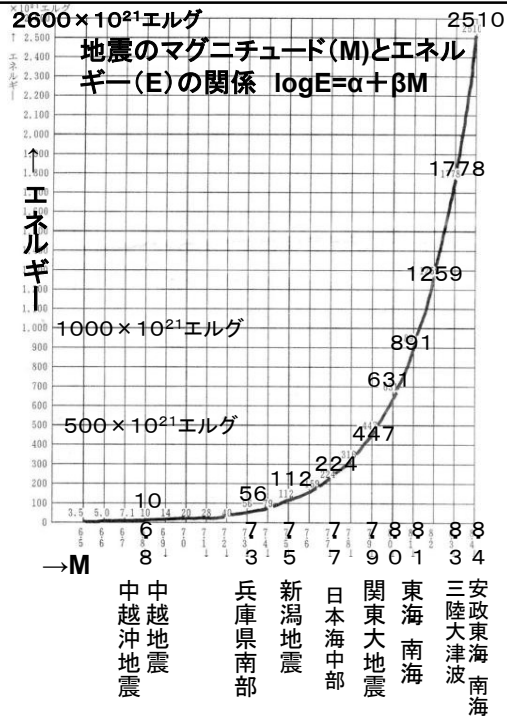
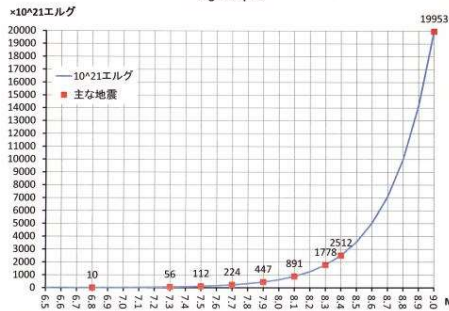


東日本大震災 M9.0は桁違い、超ド級のエネルギー

ニュートン 2011.6



地震のマグニチュード(M)とエネルギー(E)の関係  
 $\log E = \alpha + \beta M$



我が国及び周辺では、最大はM8.4程度と考えられていた

全く新しく生まれたSNSコミュニティ

- 中越から東日本までの約7年間のITの大変化はSNSの爆発的普及。
- 中越地震時にはSNSという言葉もなかった
- SNSにより、中間支援（的）組織が爆発的に増大
- 中越震災時とは桁違いの団体数。地元のみならず全国的に広がる
- 百花繚乱、多彩な活動の一方で、百鬼夜行、群小割拠的活動も
- 調整役、世話役の役割を担う中核的組織は生まれなかった。
- 阪神では多くの国公私立大学、中越では地元大学等が中核的活動
- が、東日本では仙台、盛岡等の大学は遠い存在、海側には中核的組織なし
- 数多くのSNSコミュニティが内外に混在し、バラバラに活動をする時代に。

地縁コミュニティが衰退の一方で、SNSコミュニティ乱立の時代になった  
中越後も、熊本地震（2016年）、北海道胆振東部地震などが発生  
一方で、乱立、混在はさらに進んできた  
今後の地震に対して、日本の社会、大丈夫か？