

中越大震災復興のための第一次提言

2005年2月1日

にいがた自治体研究所

(中越大震災の特徴と教訓)

第一 今回の新潟県中越大震災は、急傾斜地から中山間地・地方都市で発生した災害である。

このことは大都市災害であった阪神大震災とは決定的に異なる。中山間地は日本の国土の7割を占め、そこでの農林業は食料や木材を供給するばかりでなく、ダム機能を発揮して水資源を保全し、また大気を浄化して温暖化を防いでくれる。農山村は日本の文化の源泉であり、原風景でもある。都市も農村なしには存在できない。中越大震災の復興は中山間地を重視し、農村と都市が共存する立場から組み立てられる必要がある。

第二 長期の余震と地盤災害さらに豪雪の加わった複合的な長期災害である。

被災地の大部分を占める中山間地は第三紀層の軟弱地盤であり、崖崩れや地すべりの常襲地帯のため大規模な地盤災害が至るところで生じた。山や川とともに道路や水道などのライフライン、学校などの公共施設が軒並み損壊するケースが続出し、これまで生活を支えてきたコミュニティが丸ごと崩壊に瀕している。

それに豪雪による二次災害が足を引っ張っており、春の融雪期には新たに大規模な地盤災害が予測される。こうした複合災害には、自然環境とともに住まいと農地を含む生業の場をコミュニティと一体的に復興する事が不可欠である。

第三 日本の将来の姿を先取りするような過疎化、高齢化時代の災害である。

中山間地は日本の中でももっとも過疎化と高齢化が進んでいる地域といえる。全村避難の山古志村の人口は2200人、高齢化率は40%である。このことから中越大震災の復興は、わが国の将来の姿を先取りした過疎化、高齢化対応が強く求められている。

第四 市町村合併が長岡市を中心に進行中であり、かつ「三位一体改革」による地方財政危機が進行している中での大規模災害である。

このことは被災自治体の対応を複雑かつ困難にしている。それだけに被災自治体が、住民自治と被災者の立場にしっかり立った災害復旧を貫徹することが重要である。

(復興のあり方と具体的な対策)

第一 災害復興に当たってのもっとも重要な理念は、「被災者が地元に戻れて、生活・生業と地域コミュニティが再建されてこそ真の復興」である。

新潟県の推計によれば、中越大震災の被害額は約 3 兆円、内訳は斜面崩壊が 27%に対し、住宅 23%、農林水産関係 12%、商工関係 10%と生活・生業基盤の被害が半分を占めている。したがって、地盤復興とともに、住まいと農林・商工基盤、地域社会の一体的な復興を支援する国と県それに地元自治体の強力な支援がますます重要になっている。

同時に、阪神大震災復興の反省から学んで「開発優先」、「大手ゼネコンの利益奉仕型」の復興に陥らないことである。災害復旧公共事業は、「経済の地域循環」の基本を貫き、地域経済に貢献するよう厳格に執行されるべきである。

災害復興は被災者が地元に戻れて生活と生業が保障されるように進める。

また、「大手ゼネコン奉仕」にならないように、地元建設業者優先を基本に進める。

第二 被災地の地域社会とコミュニティの復興にとって決定的に重要なことは、住宅再建保障と営農・営業保障の確立である。

住宅再建は、現行の被災者生活再建支援法を抜本的に改革して年齢・所得制限を撤廃し、住宅本体の補修・再建にまで対象を拡大するとともに、支給額も引き上げるべきである。新潟県が住宅再建に最高 100 万円の支給を決めたことは評価されるが、住宅再建としてはなお不十分である。また、住宅再建の資力のない高齢者も多いことから、災害公営住宅の建設による居住保障の確保も大切である。その場合、コミュニティの保障とケア機能、農業などの就業機会の保障を組み合わせた高齢化対応の住宅復興が欠かせない。

さらに重要なことは、営農・営業の再建保障を中心とする地域経済の復興を重視しなければならないことである。住宅が再建できても働く場が再生できなければ地域は復興しないからである。また、従来の生業保障は貸し付け偏重型であり、これでは阪神大震災でも問題になったように被災地の再建は進まない。給付も含めたより総合的な支援策が必要となっている。

今こそ新潟県が全国の先頭に立って、「被災者生活再建支援法の抜本改正」を国に対し強力にはたらきかける。

集落に戻って営農を続けたい、住民の願いに応えられる 1 戸建や集合住宅などの公営住宅を要望に応じて建設する。あわせて公営住宅と集落移転事業を結合して事業化をはかる。

被災地の商工業者支援の県制度「伝統的工芸品生産設備等復旧支援事業」（生産設備の復旧経費補助）は、従来の「貸し付け」から「給付」に前進したものであり、この制度を被災地の他の地場産業にもひろげる。

第三 いまの国の災害復興制度には雪国対応が欠落しており、被災地の豪雪対策に特段の力を注がなければならない。

そもそも「豪雪自体が災害」であり、被災住宅はいまも倒壊が続いており、今回の中越大震災はその意味では二重、三重の災害に直面していると捉え、震絶対策に当たらなければならない。

いま取り組まれている「雪下ろし隊」ではなお屋根雪対策が不足しており、思い切ったマンパワーの増強策と屋根雪対策の公的保障を強化していく。

狭隘で機械除雪の困難な仮設住宅敷地内通路の除雪にもマンパワーによる公的除雪対策を拡充する。

融雪後に発生した農地や地盤災害、家屋損壊にも、16年災同様に17年災も一体的に激甚災害扱いとなるよう制度の改善を国にはたらきかける。余震による被害も同様に取り扱わせる。

春耕に間に合わせるために、集落共同で行った農地修復工事にも公的な保障が行えるようにする。

第四 災害復興を支える物質的な基盤は財政である。全国のモデルケースとして、「被災中山間地再生特別措置法」を県から国に要望するように求める。

県は昨年11月に「中越大震災に関する特別立法等の措置要望」を国に行ったが、その中では特別立法要望の趣旨として 中長期的に復旧・復興に向けた安定的な財源確保 中山間地における復旧・復興のモデルケースとして全国自治体へのメッセージであるとした。しかし、特別立法は実現していない。

県の要望38項目に対して、国は激甚災害法と現行法制内の予算措置（総額約3000億円、国負担増900億円）によって9割は対応できるとしている。しかし、山古志村、小千谷市などの要望を含めた「社会生活基盤の復旧・復興に向けた総合的な取り組み」（要望530億円）、「農山村地域の復興・再生に向けた総合的な取組」（770億円）などは未解決である。

また、今回の補正予算は「復旧」が中心であり、それさえ手がつけられない場合も出てくる。ましてや被災地の生活・生業の再建も含めて今回の国の補正予算では何が可能となり、何が未解決だったのか県は早急に検証し、結果を被災住民と県民に公表することが必要である。

さらに重要なことは、県がうたった特別立法要望の趣旨にある「中山間地復旧・復興の全国のモデルケース」に出来るかどうかは、こんごの大きな線題である。そのためには「被災した中山間地の再生を目的とする特別法」による財政支援が必要となる。

県が国に要望した38項目は9割解決したと言われているが、内容は不明なままである。県は、何が実現し、何が未解決なのか早急に検証し、その結果を公表する。

県は中越大震災復興計画を3月にまとめるとしており、この復興計画を実現するために必要な時は、国に対し再度特別立法を強力に要望する必要がある。

全国のモデルケースとして、中山間地の復興をはかるために「被災中山間地再生特別措置法」を県から国に要望する。