

災害と小規模自治体における自治

代 田 剛 彦

はじめに

二〇一一年三月一日に発生した東日本大震災並びに福島第一原発事故は、被災地のみならず広く日本全体に計り知れない大きな、また深い打撃を与えるものであった。今後の復旧復興には相当の年月が必要とされる。あまりにも被害が巨大かつ複合的であるため政府の対応も後手に回ったことは否めない。問題をより深刻かつ複雑にしている最大の要因は原発事故に伴う高濃度の放射性物質の漏出である。そして、被災地の多くが高齢化と過疎化に直面している自治体であることが地域の維持・存続に暗い影を落としている。政治の停滞は復旧復興の歩みを遅延させ、被災地を落胆させるものであった。それでも被災地の人びとも日々生きていかなければならず、一刻もはやく日常の生活を取り戻すために苛酷な現実と向き合って乗り越えようと懸命に取り組んでいる。

災害に対して各自治体はどのような備えをし、今回の大震災にどのような対応をしたのか。備えとしては自治体が策定する地域防災計画が考えられるだろう。震災への対応としては、災害直後の救難・救助、避難所の設置・運営、仮設住宅の建設、その後の復興住宅の建設、瓦礫処理、インフラ整備からまちづくりへと続く。本論考では、災害への対応に関する法律として、災害救助法、災害対策基本法にも必要な範囲で触れつつ、震災復興計画を中心にとりあげる。震災復興計画の策定過程をたどりながら、被災地における自治のあり方を検討する。その際、地域づくり・地域再生というときの「地域」に注目したい。各地域の諸条件が地域の風土、歴史、文化を形づくる決定的要素であることを十分認識したい。ここでは高齢化・過疎化の問題を抱える小規模自治体である長野県栄村の事例をとりあげる。

長野県栄村の風土と歴史

栄村は新潟県に境を接する長野県の最北端に位置する村である。面積は二七一・五一km²、人口約二六〇〇人である。林野面積が総面積の九三%を占め、耕地はわずかに三%に過ぎない。山林のうち五六%が国有林で、村有林は数%に過ぎない。この広大な村域に三一の集落が散在している。植生は落葉広葉樹林帯に属し、気候は裏日本型に属している、豪雪地帯として知られる。JR飯山線の森宮野原駅近くには日本最高積雪地点を示す柱がぽつんと建ち、そこには七・八五mと記されている。豪雪地帯の割には気候は暖かで狭い耕地ではあるが作物は良く育つとされる。村の北部を千曲川が貫流し、隣接する新潟県津南町に入って信濃川と名称が変わる。信濃川の支流である志久見川と信濃川の支流である中津川が村を南北に流れる。志久見川の流れに沿うように多くの集落が形成されている。中津川は津南町から栄村の秋山郷の切明地区で雑魚川とわかれ、さらに水源は上流に遡る。秋山郷（秋山地区）の各集落は中津川

からやや離れた地点に集落を形成している。秋山郷は江戸期の作家、鈴木牧之の『秋山紀行』で知られる秘境の観光地として知られる。

幹線道路の国道一一七号線、JR飯山線は旧水内村を横断している。秋山郷へは津南町経由で国道に格上げされた四〇五号線が通じている。栄村は、昭和の市町村合併によって誕生した村である。すなわち一九五六（昭和三二）年、現在の村役場や森宮野原駅、ささやかな駅前商店街がある下水内郡水内村と千曲川を挟んだ下高井郡堺村が合併して下水内郡栄村となったのである。村の中心は旧水内村にあるが、合併当時の堺村の人口が五六四一人（八六二戸）、水内村の人口が二三三一人（四三三戸）で、面積も堺村の方が圧倒的に広く奥深く山地が連なる。

栄村は、耕地がないことと冬が長いことで、村民は昔からいろいろの副業をして食いつないできた歴史がある。江戸時代から明治中期にかけては、女性たちの間では縮織りが盛んであった。明治になると手すき和紙が長い冬の仕事として有力になり、夏は炭焼き、養蚕などで現金収入を得てきた。地域の自然、住民の生活を振り返ると、自然、産業や経済の交流も信州より越後に深く結びついてきた面がある。村民の気質は、慎重な面がありすべてに控えめだが、まじめで粘り強い性格の人々が多いという。

産業の発達にともなって冬の副業は衰退し、昭和に入ると若者は冬になると都会へ働きに出るようになっていく。終戦直後の副業としては養蚕、薪炭、和紙、和傘製造などが見られた。大正の末から昭和にかけて、信越線と上越線を結ぶ現在のJR飯山線が開通すると、豊富な水に目をつけた電力資本が入り、あちこちで水力発電の工事を起こして異質の文化が持ち込まれた。^①

栄村と災害

栄村の歴史は雪との格闘の歴史でもある。温暖化の影響なのか積雪量は昔に比べると少なくなったとはいえ、二mを越す雪が村の大地を覆い根雪の期間は約一四〇日に及ぶという⁽²⁾。

この地方の雪は積雪量の多さに加えて雪質が重いといわれる。そのため雪害に苦しめられてきたのである。村における雪に絡む災害としては、昭和二〇年二月の豪雪(七八五cm)、昭和三六年二月の雪崩、昭和五六年一月の豪雪、昭和五九年二月の豪雪、昭和六〇年一月の豪雪がある⁽³⁾。その他融雪にともなう水害も発生している。雪害以外では台風、豪雨、洪水、火災などが起きている。雪ゆえに村の人口が減少し、村づくりの障害にもなってきた。村は雪害救助員の制度を設置して対応してきたが、雪害対策から克雪対策へと政策展開している。すなわち高橋彦芳前村長時代に、克雪資金無利子融資制度を一九八九年に導入している。これは「雪に強く明るく住みよい活力ある村づくり」を目標とする制度とされ、個人向けには融雪型屋根への改良などに融資し、集落向けには地区内道路の改良や流雪溝などに融資する制度である。高橋村長は村役場の企画課長のとき、「雪害」を定義している。それによると『雪害』とは、降雪という自然現象と時間的、空間的文明状態との接触によって社会的規模で人間の生活に障害を与える現象⁽⁴⁾であるという。このような捉え方は、長野県の地理学者・教育者であった三澤勝衛の風土論を想起させる。三澤によれば、風土とは、大気でも大地でもない、気候でも土質でもなく、それらとは独立した大気と大地の接触面である⁽⁵⁾。また、三澤は裏日本の豪雪地帯において、毎冬繰り返される雪害が「白魔」という言葉を生み出したと記している⁽⁶⁾。このような厳しい自然環境にあつて、栄村では、雪を村づくりの資源に役立てようという、いわば逆転の発想で将来

を切り開こうと取り組んできている。

今回の震災を経験した関係者が、雪の中での地震を想定していなかったと語っているのは意外である。過去に幾度となく雪害に出会い、最近では中越・中越沖地震を経験しているにもかかわらずそのような事態を想定してなかったのは不思議である。想定外だったのだろうか。東日本大震災に伴って発生した福島原発災害に向き合った元内閣総理大臣・菅直人は自戒を込めて述べている。「原発の重大事故は起きない。その前提に立って日本の社会はできていた。原発を五四基も作ったのもその前提があつたからだ。法律も制度も、政治も経済も、あるいは文化すら、原発事故は起きないという前提で動いていた。何も備えがなかったと言っている。だから現実には事故が起きた際に対応できなかった。」「政治家も電力会社も監督官庁も「想定していなかった」と言うのは、ある意味では事実なのだ。」と。⁽⁷⁾ 何をして無責任なという批判は容易かろうが、実際に最高責任者として指揮した者の証言は重い。そこに潜む問題は、「科学と技術と社会をつなぐ複数のさまざまなチャネルの制度設計のあり方や、そこに登場する複数の異質な主体がおりなすしくみの機能不全に由来する失敗」を構造災と捉え、それを科学技術社会というシステムが抱える問題だとする見解と通底する。⁽⁸⁾

長野県北部地震における栄村の被害状況と災害救助法の適用

(1) 栄村の被害状況

二〇一一（平成二三）年三月一二日の三時五九分、長野県北部地方をマグニチュード六・七、震度六強の地震が長野県栄村を襲った。それは東日本大震災の翌日のことである。当日の栄村の積雪量は、村の中心地の集落である森地区

で一七五cmであった。村内の各集落では除雪されていたとはいえ、周囲は二mの雪に覆われ、田畑には二m以上、山間では三m近い積雪があるという状況であった。

住民は雪の中を集落の避難所（多くは集落の公民館）に向かい、集落では地震後直ちに住民の安否確認が行なわれている。地震発生時間が早朝であったことから、若い世代が中心となって安否確認や高齢者の救助などが行なわれた。地震による人的被害は、死者ゼロ、負傷者一〇人であったが、避難生活によるストレス・過労が原因で三人の災害関連死が確認されている。幾つかの集落が、雪崩や落石により道路が塞がって孤立し、小滝集落一九戸四九人は午後三時頃ヘリコプターで救助された。村で最奥の秋山地区の一六戸二五三人も雪崩で国道四〇五号が通行止めとなり、一時孤立している。ライフラインなどの被害は上水道が秋山地区を除き四月一五日の仮復旧まで断水、下水道は森中条農業集落排水処理場の管渠が1kmに亘って激しく破損し四月二〇日に仮復旧している。道路では、国道一一七号が道路陥没で通行止め（六月三〇日通行止め解除）、国道四〇五号は隣接の新潟県津南町の二箇所で雪崩と落石で通行止め（三月二日通行止め解除）、県道の方は三箇所です砂崩れと道路陥没、スノーシェッド崩落により通行止め（四月一日、六月一日に通行止め解除となったが、スノーシェッド崩落箇所は九月末開通予定）、村道も二箇所です通行止めになったが、三、四日です通行止めが解除されている。鉄道はJR飯山線が土砂により道床崩落で運休となり、四月二九日に運転を再開している。バスも運休となったが運転を再開している。建物の被害状況は全壊三三戸、大規模損壊二二戸、半壊一四八戸、一部損壊四九二戸となっている。⁹⁾ 住家の被害状況を見ると、集落別では全壊戸数の目立つのが青倉と横倉の二集落である。森、小滝が次いでいる。一部損壊まで含めると村の全戸が被害を受けている。¹⁰⁾ この他農作物の被害、農業関連施設・機械の被害、畜産・菌茸農家の被害、そして農地の被害が出ている。このうち農作物の被害額

は約四億四千万円、農業関連施設・機械の被害額が約一一億二千万円である。農地の復旧額は確認できないが相当の額になると思われる。菌茸は高齢者に適した作物であるため、農家数こそ少ないがダメージは大きいだろう。⁽¹¹⁾

(2) 災害救助法の適用

二〇一一年三月一二日未明に長野県と新潟県の県境の長野県栄村を震源地とする大地震（長野県北部地震）を受けて、その日のうちに長野県、新潟県、厚生省は栄村、十日町市・上越市・津南町（以上、新潟県）に災害救助法（以下、救助法）の適用を発表している。救助法には避難所、仮設住宅に関する諸規定が置かれている。救助法の適用により、国は応急的に必要な救助を行い、救助費を一部負担することになるが、負担の程度は被災自治体の財政力に応じて最大で九割の国庫補助が可能である。政府は東日本大震災と長野県北部地震による震災に対して災害救助のための経費として、第一次補正予算等で約四四〇〇億円の予算措置を講じている。⁽¹²⁾ 救助法の適用は全都九県に及んだ。

救助法の条文は本則四八条と比較的簡素な法律であるため、自治体の担当者にとって事務の執行のための具体的な基準が必要となる。今回の大震災でも問題とされた避難所における食事費用の上限などがそうした事例に該当する。現場においては、救助法を所管する厚生労働省の発する数多くの通知や事務連絡の類が運用基準とされている。その理由は、基準を法律で定めるよりも状況の異なる災害に柔軟かつ機動的に対処できるからであるとされている。⁽¹³⁾ そうだとすれば、具体的な運用基準を自治体の条例に委任することが求められてもよいのではないか。避難所におけるそうした問題が、地方分権改革で確認された対等協力関係とされた国地方の関係において、国庫補助に関わる従来からの国と自治体との上下主従関係を残存させていることを投影するものであつてはならないだろう（はないのだろうか）。

あるいはこの問題は、現場が法令の趣旨を十分理解しないで硬直的な運用をしているということの現れとも考えられる。また、自治体機能が相当にダメージを受けているなかでの対応ということが機動的・弾力的な運用を阻害した可能性も否定できないだろう。

救助法は、救助の対象について、第二条において、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む）の区域内において災害にあつて救助を必要とする者に対して行なう旨を定めている。そして同法二三条一項で救助の種類について定めている。それによれば、衣食住の確保として、収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与、炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与が規定されている。その他に災害にかかった者の救出、生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与などの項目が規定されている。また同法二三条二項では、都道府県知事が必要と認めた場合に、救助を要する者に対して救助として金銭を支給することができる」と定めている。さらに同法二三条三項において、救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める旨の規定を置いている。この三項が避難所や仮設住宅の設置期間に関連する条文ということになる。

救助に関する事務は都道府県知事の第一号法定受託事務（同法二三条二項）とされているが、市町村長がその一部を行なうことができることになっている。すなわち同法三〇条一項は「都道府県知事は、救助を迅速に行なうため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行なうことができる。」とし、同法同条二項では上記の市町村長の行なう事務を除いて、都道府県知事が行なう救助を市町村長が補助すると規定している。つまり、救助事務については第一義的に都道府県知事が処理し、政令により

その一部を市町村長が担うとされる救助を除いた救助については、市町村長がサポートするという仕組みである。尚同法同条一項により市町村長が行なう救助事務は第一号法定受託事務とされている。

この救助に要する費用は同法三三条一項によれば、救助地の都道府県が支弁することになっている。国庫の負担については同法三六条に規定を置いており、支払に要した合計額と当該都道府県の収入見込額との比率により、五割、八割、九割の負担が定められている。こうした費用の支払のために、財源として災害救助基金を積み立てておく義務が法定されている（同法三七条）。

救助法第二条にいう、政令で定める程度の災害とはどのようなものか。災害救助法施行令一条にその規定がある。人口が二三〇〇名ほどの栄村の場合は同施行令一条一項一号に該当する。すなわち「当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表1に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。」に該当する。別表1によれば人口五〇〇〇人以下の市町村の場合では滅失した世帯が三〇となっている。ただし滅失した世帯の数の算定について同施行令一条二項は、「住家が半壊または半焼する等著しく損傷した世帯は二世帯をもって、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった世帯は三世帯をもって、それぞれ住家が滅失した一の世帯と見なす。」と定めている。ここから栄村の全壊が三三世帯、大規模半壊（この区分は同法施行令にはない）が二一世帯、半壊が一五一世帯あるから大災害であることが理解されるだろう。ちなみに一部損壊は五二一世帯となっている¹⁴。

避難所の設置は都道府県知事の事務であるが、市町村長が設置することもある。この場合、市町村長は直ちに避難所を開設した状況を都道府県知事に情報提供しなければならぬことになっている¹⁵。避難所の設置は、都道府県知事よりも現場の事情に明るい市町村長のほうが迅速かつ柔軟に対応できると考えるのが現実的であり妥当であろう。避

難所となる施設としては、多くが学校、公民館、福祉センターなどの公共施設である。避難所に収用される対象者は災害によって現に被害を受けた者、災害によって現に被害を受けるおそれがある者とされている。この対象者には、自分の住居が被害を受けなくても、旅館やホテルなどの宿泊者であるとか、通行人などで災害に直面した者が含まれる。

栄村では、秋山地区を除く二六集落に避難指示が出されたため、一時避難所とされていた公民館などから、七箇所の広域避難所に避難している。一時避難所の中には公民館が全壊するなどで機能しないところが見られた。広域避難所として、小学校、中学校、村役場、特別養護老人ホームなどが使われ、最大で一七八七名が収容された。二〇一二年八月末現在で仮設住宅の入居者と村外避難者が合計で一三〇人となっている¹⁶。

応急仮設住宅の供与に関しては、現在二箇所に建設されており、建設戸数は五五棟（四八世帯）である。仮設住宅の設置場所は栄村農村広場に五〇棟が集中し、そこには簡素な店と集会施設が併置され、コミュニケーションの場として活用されている。村外のボランティアによるマッサージのサービスが集会施設で提供されていた。二〇一二年の冬場に仮設住宅の屋根の雪下ろしをしていた男性が転落して死亡するという事故が起きている。栄村のように豪雪地帯にはその条件に適した様式の仮設住宅が必要であろう。設置期間が二年を限度（ただし、阪神・淡路大震災のときは特別の事情によって五年間入居というケースがある）とする短期の施設とはいえ、そうした配慮が求められる。東日本震災では、民間住宅を被災県が住宅所有者と契約することで仮設住宅とみなして救助法を適用する、いわゆるみなし仮設に入居する人数が従来の仮設住宅の入居者より多いというのが特徴とされている¹⁷。杓子定規に応急仮設住宅の建設を行なうよりも状況判断としてみなし仮設を活用することが積極的に推進されてもよい。

栄村災害復興計画の策定過程と自治

栄村では長野県北部地震後の災害復旧・復興に取り組むなかで、震災復興計画を策定するに当たって、復興計画策定委員会を設置し、委員会メンバーに公募住民も参加して六回の委員会の議論を経て、栄村震災復興計画（案）を二〇一二年一〇月にまとめている。この策定委員会での議論のやり取りのなかに栄村が抱える問題と将来の可能性が見出せるのではないかと考える。

復興計画策定の趣旨として、復旧にとどまらない再生・復興のための計画と、各種事業を導入するための計画を挙げている。栄村が今日まで過疎化・高齢化や耕作放棄の増加に対してさまざまな施策を実施してきたが、状況に改善がみられずに推移していたところに大震災が襲ったのである。そこで単なる復旧だけではなく、現在の村の置かれた状況を解消するために村の再生・復興を目指す総合的な復興計画が必要だという¹⁸。そして復旧・復興のために、東日本大震災復興特別区域法等の制度や資金・事業などを利用するほかに、そのためにも復興計画の策定が必要だとしている¹⁹。復旧・復興ではなく、復旧と再生・復興という表現に村の強いメッセージがこめられているものと思われる。

復興計画策定には公募による住民代表が委員として参加しているが、当然のことながら村の将来を方向づける計画策定であるから、議論し策定するための十分な情報が提供されなければならない。松下圭一は情報公開に触れる中で次のような指摘をしている。すなわち、上意下達型の広報情報ではなく、地域住民、首長・議員、自治体職員が政策や制度をみずからつくるための政策情報が公開・共有されることが市民自治には不可欠だとしている²⁰。政策情報は争点情報、基礎情報、専門情報の三つに分類される。争点情報は当該自治体が直面する多様な課題を整理した争点とな

る情報である。基礎情報は自治体もっている統計、地図、法務・財務情報など、自治体の地域特性や政策構造がわかる情報であり、専門情報は個別の課題を解決するための技術情報である。²¹従来、行政に不都合な情報は伏せられがちであったことを想起すべきであろう。大震災後の復興計画は平常時とは事情が異なり、現在進行形の情報が含まれるため、情報が十分整理されていない状況も考慮する必要があるだろう。

次に、震災復興計画の策定過程を、策定委員会の会議録から検証してみよう。

栄村震災復興計画策定委員会（以下策定委員会）は二〇一二（平成二四）年二月一五日に第一回の策定委員会を開催している。「復興計画策定委員会設置要綱」によれば、第一条は「栄村は、長野県北部地震からの復旧・復興を目的に栄村震災復興計画（以下「復興計画」という。）を策定するものとし、村民の意見・意向等を反映させるため、栄村震災復興計画策定委員会（以下「委員会」という。）を設置する。」としている。第二条では「委員会は、復興計画の策定に関し、次に掲げる事項について協議及び検討を行い、その結果を村長へ報告を行うものとする。(1)復興の基本理念や基本目標に関すること。(2)復興計画に掲げる施策・事業に関すること。(3)その他必要な事項。」となっている。第三条に委員会の組織として、村長が委嘱する委員一五名以内を以って組織し、必要に応じてアドバイザーやオブザーバーを置くとしている。実際の策定委員会の構成員は委員長以下一三名から成っており、アドバイザーとして県の市町村課長、オブザーバーとして副村長が出席している。

委員長には、長年栄村と関わりのある信州大学の名誉教授が選ばれている。策定委員会は、県職の地方事務所長、信州大学教授、農業委員会・福祉委員会・商工会・NPO法人・栄村復興支援機構「結い」の関係者、公募委員五名から構成されている。この第一回の策定委員会の直前に豪雪による災害救助法適用があった。

策定委員会の委員長は、現在進行中の復旧事業は復興計画の中に位置づけられること、復興計画は総合振興計画（二〇一〇年策定）の上に立つ計画であること、国の復興特区法に基づく復興交付金を受けるためにも復興計画が必要であること、復興基金の使用も復興計画に基づいて行われる旨の確認をしたうえで、こうした計画づくりが計画策定委員会と委員だけ、役場の担当者だけということになりがちだが、村が一丸となってやっていただきたい旨の発言をしている（第一回会議録）。村から配布された策定スケジュールについて委員から、策定委員会が調査・検討を行うとされているが時間がないのではないかとの意見が出ている。これは委員長が第一回策定委員会冒頭で指摘した、従来の計画決定になる可能性があるということの意味する。策定スケジュールには村民の参加として住民懇談会、車座集会、パブリックコメントを取り入れることになっている（第一回会議録）。こうした住民参加の手法は住民自治をどのように担保できるかという意味で重要な点だろう。別の公募委員は、「集落、村民とありますが、この計画が村民の、自分たちのものということになるためには、どうしても集落内ディスカッションというのが、かなり重視されると思うんです。（中略）期間が短いですけど、集落内ディスカッションというのをかなりやっていかないと、非常に村民とかけ離れた計画になりがちなので、計画を作る段階から、やはり村民が参加していくような、そういう場とこういうものを明確にしていた方がいい」と思うと発言している（第一回会議録）。さらに別の公募委員は、「絶対、農業に携わっている人たちの生の声をこの復興計画に反映されなければ、絵に描いた餅みたいな計画になってしまますので、本当に住民の側に立った復興計画を是非とも作らなければ、栄村の復興なんてことはありえない」という（第一回会議録）。さらに、集落懇談会は結構だが、一同に集めると発言しにくい場合があるから少人数の発言の場を確保するようにという意見も出ている。集落で本当に自由にものが言えるのかという問題は社会教育的な視点から、

住民教育として皆で学び合うことも必要であろう（第二回会議録）。

第二回の策定委員会では、前回の策定委員会におけるこうした意見を踏まえて、委員長から今後計画されている住民懇談会の実施方法について役場で検討するよう要望が出された（第二回会議録）。村が主催する集落懇談会等では出にくい住民のニーズや意見などを把握するために「結い」に委託して対象者を限定して座談会を開いている。第一回が中学生を対象としたもので二〇一二年一月に、第二回がＩターン者を対象として二〇一二年二月に開催され、第三回は子育て中のお母さんを対象として、二〇一二年三月に開催予定となっている（第二回策定委員会の配布資料四）。住民の生の声を汲み取ることは住民自治の実現には欠かせない要素であり、住民の意見の吸い上げのための工夫が求められる。村が二〇一二年一月に住民意向調査をしているのもそうした認識の表れだろう。委員長から、この住民意向調査の自由記載の部分には生々しい答えがあり、非常に重要だからその部分を集計してほしい旨の発言を受けて、策定委員の一人が集計分析をしている。集計分析は、質問項目の一つである「震災により困っていること」についてなされている（第二回会議録）。

村民意向調査は全世帯八五四世帯を対象にして、区長（集落の責任者）を通じて配布し、郵送により回収する方法をとっている（回答率五〇・九％）。調査目的は震災復興に関する村民の意向を把握し、復興計画策定の基礎資料とするというものである。質問項目「震災により困っていること」についてみると、回答数が多いものは、居住環境・住宅・社会基盤・健康・福祉である。具体的には、高齢化・過疎化により、水路普請や集落の維持に不安を感じること、震災復興住宅に入居できるのか不安であること、そして診療所に常勤の医師がいなかったため、心配であることなどである（第二回策定委員会配布資料三）。質問項目「復興にあたって、期待する取り組み」についてみると、回答数が最も多

いものは、生活環境の整備、次いで集落支援、以下、産業振興、交通体系の整備、高齢者福祉が続く。具体的には、若者、Ｉターン者の定住促進のための住宅整備、高齢者共同住宅の整備、集落の普請等の負担を軽減するための重機や農業用水等の整備、若者定住のための企業誘致等による就労の場の確保、農業の後継者育成や基盤整備等の農業振興、観光振興、冬期間も安心して通勤・通学できる道路整備、デマンドバスの運行体制の整備、などが挙げられている。

この集計分析によれば、住宅の修復・再建に関わる問題が六五件に上り、住宅被害状況の再調査、住宅現況の調査が必要であるとしている。調査時期が一月であったこともあるが、雪に関わる問題が一八件あり、村の現在の制度では十分でないことを示していると考えられるから、復興計画の中で雪問題をきちんと検討する必要があるとしている。また、同集計分析では集落別の特徴に触れている。たとえば、月岡集落は、「人が出て行った」、「集落維持が困難」の類の声が目立つのは、数年前から集落にある二つの地区のうちの 하나가、数年前から戸数減少があったところに、今回の震災がそれに輪をかけた結果だという。そこで、Ｔ型集落点検会（Ｔ型集落点検は熊本大学・徳野貞雄が開発したもので、集落を見るととき世帯ではなく家族のことまで調査することで将来の集落の姿を見通すやり方）を開催して実情を把握することからスタートするのがよいという提案になっている。坪野集落は、三・一一以降、役場に「見捨てられてきた」現実に対して怒りが深い、として対話の関係を構築する必要があるとしている（第二回会議録）。このような調査により住民、集落の抱える問題や集落、村への思いや意識が相当程度集約されてはいるだろうが、表に出てこない、あるいは出せない思いや意識をどのように汲み上げ政策につなげていくかが課題となってくる。

第一回策定委員会でも問題となった雪問題を震災復興計画策定の、「前提・基本方針」入れ込んだ旨の発言が委員長からなされている（第二回会議録）。また、各集落が復興の主役とあるが、復興計画の審議と各集落の話し合いをある

程度同時並行的に進める必要があり、そうしないと住民の主體的な取り組みがなくなるのではないかという意見は、形式と実質の問題を指摘したものとして重要な指摘であろう(第二回会議録)。第三回、第四回の策定委員会の議論の中で、村の復興計画の進め方に対して、集落や住民を主体として進めていくという当初の方針と逆行するトップダウンになっているという批判が出されている。また、若者や比較的若い女性の声として、村は本当に若者を不可欠な存在と捉えてくれているのかという鬱積した空気があることを紹介している。ここには村の保守的な要素が投影されているように思われる。村民から復興に向けて意見・提言等を聞く地区別懇談会(二四ヶ所)の参加率は平均四一・九%で高いとは言えないが、地区により相当の差がある。また、住民と策定委員会との懇談会(二回)の参加者は各々二四名・一三名と低調である。震災復興計画策定過程においては、住民自治がまだ形式的なものに留まっている印象は否めない。従って、今後、震災復興計画の具体化の中にどこまで住民の意向が反映されるか注目したい。

震災復興から地域再生へ

高橋前村長が述べているように、雪深いゆえの村人の「何をやってもだめだ」という諦念、諦め、投げ出してしまいう気分が支配してしまえば村の将来は拓けない。そこで「雨も、雪も風も、寒さも、さては、山も河も、自然という自然に悪いものは一つもないはず」で、「善悪はただ人間界だけの問題」であると捉え、この雪を生かす方法を工夫することが指向されてよいのではないだろうか。⁽²²⁾かつて、飯山地方では紙の原料のこうぞの皮をさらすのに雪を利用して美しく丈夫な紙を生産していたとされている。⁽²³⁾三澤は、物でも人でも、単に反面、しかも害的反面すなわち短所のみをみることを戒め、その長所を認め、その長所を発揮させることができるように努力するように促している。⁽²⁴⁾こ

うした考え方は村営スキー場の建設に結びついていると思われる。

栄村を規定する大きな要素が雪であることは明確だが、この雪について二人の公募委員が指摘している。雪の問題は、村の復旧・復興、村の再生を考える際には避けて通れないといえる。発言を見よう、「この前提（復興計画の基本方針の三つの前提を指す）の中に、栄村の豪雪というものの位置付けが、この安全、災害におけるということで、日常、私どもが言っているのはですね、この村から去りたいという人は、全部雪なんですよ。雪から安心、安全をとつてやらないと、栄村の一番大事なところは、いまそこなんです」（第一回会議録）、「問題は、この村は半年は雪の中。この雪問題について、考えてないということはないと思うんですが、表した言葉では一度も出て来ていない。そこは、意識が弱い証拠だと思うんです。（中略）なんで嫌いだっていうと、雪が降るから嫌いだというのが、圧倒的なんだ。中略 やはり、その雪問題というのが、資源の活用というより、安全環境の確保に加えてお願いしたい」（第一回会議録）。

今回の震災は条件不利地域に降りかかった困難である。甚大な被害が出た東北三県の被災地にも、多くの条件不利地域が含まれている。そうした不利な条件を克服しようと懸命に取り組んできた自治体のなかには飯館村のように地震・津波の被害は免れたのに、原発事故のために村ごと避難せざるを得なかったところがある。栄村が抱える課題は、全国の山間地の過疎地域の自治体に共通するものである。栄村にも近く、中越地震・中越沖地震の被災地でもある豪雪地帯における自治体の取り組みから学ぶことは多いのではないだろうか。⁽²⁵⁾

なぜ地方は過疎、産業の衰退などの問題に直面するようになったかを十分踏まえなければ将来の見通しも立てにくい。二一世紀に入って地域間格差が注目されるようになったが、そのような事象の背景に戦後の復興から高度経済成

長がうみだした「日本の地域構造」が背景となつてしていると指摘するのは、辻山幸宣である。辻山によれば、高度経済成長がもたらしたものが過疎と過密という地域構造である。一九六〇年代に始まる拠点開発方式は急激な人口移動を引き起こしながら地域構造を急速かつ急激に変えていき、過疎となった地域にとって大きな問題は、所得の低迷とその原因となる産業の欠乏であつた。そこで「食えない」「先がない」過疎地の自治体が採った途は企業誘致であつたという。西尾勝によれば、自治体が工場誘致、観光開発に狂奔した根本的な動機は、後進性から脱却したいという願望であつた。そして後進性脱却の手段が、住民の雇用機会の増大と所得工場、自治体の税収増、公共施設の整備の三点であつた。⁽²⁶⁾だが、長野県栄村のような山間僻地においては、工場誘致あるいは企業誘致によつて村が繁栄するといふより貴重な地域資源である森林を荒れさせたという経験を踏まえて、高橋前村長は村づくりに取り組んで来ている。また地理的条件から大規模な工場が誘致できるわけではないし、原発施設を誘致できるわけでもない地域は豪華な道路や公共施設を手にし、雇用・所得・税収増も期待できなかった。このような条件を有する地域は、地域を維持するためには他の方法を模索するしかないわけで、過疎化の歯止めがかからず、厳しい。

高橋村政を引き継いだ島田茂樹村長は次のように述べている。栄村は、合併をしないで自律の村づくりを決定して、自律のための施策を展開してきており、栄村の独自事業である田直し、道直し事業、雪害対策救助員制度などの雪対策は全国に誇れる施策として、豪雪に悩む市町村の注視的となっている。一期目はこれらの施策を踏襲して、住民が明るく元気に栄村で暮らせるように、住民本位の村政を実施してきたが、「人口減や高齢化には歯止めがかからないのが実情」です。そして、二期目に当たつて、長野県北部地震の被害の早期復旧、復興を最優先課題として取り組むとしつ、「栄村での暮らしが決して楽ではないことを自覚し、国が進めようとしているT P P 参加、消費税増税

等には反対の立場を表明し、農業、農村を守る決意」だという（栄村HP、村長室から）。この「栄村での暮らしが決して楽ではないことを自覚」という言葉のなかに、高齢化が進む過疎の豪雪地にして山間に位置する小さな村の置かれた状況が読み取れるのである。そうしたなかで、村長は「緑豊かな心やすらぐ村」を目標に掲げ、「結い」の心を大切にしながら互いに助け合って村づくりをすすめることで、物質的にも、精神的にも豊かな暮らしを創造していきたい、と抱負を語っている（栄村HP、村長室から）。

戦後の日本が追い求めてきた「豊かさ」は、家計・利便性の向上や物欲を満たすことに象徴されるものであったし、それが「幸福」のモノサシであった。このような「豊かさ」や「幸福」を追い求めようとすれば、再び大都市と地方の間にいびつな地域構造を生み出すことになりはしないだろうか。原発立地自治体が脱原発後も生きていける方策を見つけないならぬし、収入が少なくても「そこそこ」の暮らしができる社会を目指すことが求められるのは都市住民も変わるものではないだろう。²⁷ 大都市だけの一人勝ちは短期的にはあり得るかも知れないが、長く続く保証はない。食糧、水、燃料、エネルギーを自前で賄えないシステムが持続できると考えるのはあまりに楽観的過ぎる。阪神・淡路大震災、そして今回の東日本大震災並びに原発事故を教訓としなければ、生活のダウンサイズで引き受ける負担など比較にならぬほど大きな負担に喘ぐことになるだろう。われわれは今、時代の転換期に立ち会っているという自覚が必要なのではないだろうか。

このように考えれば、周縁の地域には栄村村長が目指す物的にも精神的にも「そこそこ」の暮らしが待っているといふべきだろう。時代の先端的な暮らしのモデルとなれるのではないか。過疎地域は、多くが農業や林業、漁業あるいは観光などを中心とした生活を営んできたところが大多数であろう。それらを生かしながら「そこそこ」の暮らし

を実現し、地域を維持していくためには、産業の育成が欠かせない。いたずらに競争を煽り地域間で客の奪い合いをさせるような政策は切磋琢磨というよりは弱肉強食の非人間的なゼロサムゲームのようである。構造改革のなかで条件不利地域の自治体は弱体化していった。そうした地域にも存在する意味があり、大切な地域であるという自信を失わせ不安に陥れるような政策は、結果的に日本社会の弱体化を招くだけだろう。都市部も農村部も互いを必要としていることに気づくべきだろう。近年、都市重視の動向が強くなっているといわれる⁽²⁸⁾。東日本大震災後に、岡山県西栗倉村の青木秀樹村長はわが村の存在はこれまでの日本のあり方に対して、「気づき」の場となると思うと語っていた。この村は平成の市町村合併の際に自立の道を選択をしている。平成の市町村合併の早い段階から財政の健全化に取り組んで自立の見通しを立て、合併の意図するものを冷静に見極め、慌てて流れに乗るようなことはしなかったようである。

有力な企業がない栄村の経済を牽引する、支えるものは何であろうか。村域の九三%が山林で占められる栄村の産業といえば、農林業であり、秋山を中心とした観光ということになる。農業といっても山村であるから平場の農地は限られ、農業従事者の高齢化も進んでいる。それでも農林業を村の基幹産業に据えて、村の社会的・自然的条件に適った個性的な農業支援策を講じてきたところに、村づくりの特徴が現れている⁽²⁹⁾。栄村は戦後、農地を拡大するために、灌漑事業の一環として野々海溜池の造成を行なうとともに田や畑を切り開いてきた。一九七〇年代に入ってから、国の山村振興対策事業として国や県から補助金を利用して圃場整備事業を実施している。その後、傾斜地が多く高齢化の進む栄村では、多くの農家から圃場整備が期待された。そこで栄村地域農政推進協議会と農業委員会が調査をもとに、村単独事業による面倒な手続のない、農家の希望どおりの基盤整備はできないかという要望を村に提出したこ

とにより、田直し事業（村単小規模基盤整備事業）が具体化する。この他に「道ふみ支援事業」という道路整備を村単独事業として具体化している。さらに、農業従事者の高齢化を考慮して、村では菌たけ類やアスパラガス・サヤインゲンなどの軽量野菜を導入してきた。

栄村の有力な事業体としては、農林業を基盤とする地域産業おこしのセンターとして、村が全額出資の財団法人・栄村振興公社および有限会社・栄村物産センター「またたび」という第三セクターを設立した。栄村において、村と第三セクターが地域産業の再構築の主体として重要な役割を担っているが、その手法は各集落の自治組織や生産組合の創意を生かし、製品の全量買い取りや地域マーケティングなどにより支援するというものである。岡田知弘の整理によれば、栄村振興公社を中心とする観光部門の収益を、村の若年層の雇用、村内農産物の全量買い取りなどの公益事業に再投下し、高齢者の知恵と力を生かしながら村の発展を追求している点を評価している。こうして振興公社を中心とした経済発展の利益が、「地域づくりに参加している集落や生産組織に還流し地域住民の生活向上に直結する仕組み」高橋村長がいう「内部循環型経済」が形成されているという。³⁰鳥取県の智頭町においても町長の提案により、高齢者の力を町づくりに上手く引き出している。

もう一つ、栄村に地域づくりの特徴として挙げられるのが産業振興と福祉分野を連結させていることである。雪害救助員制度を村単独事業で実施し、雪害救助員を特別公務員として冬場に雇用することで建設業者の冬場の雇用を生み出している。二〇〇〇年から介護保険制度が開始されると、積雪期でも高齢者の安心を確保するために、概ね集落ごとに「下駄ばきヘルパー」を配置し、二四時間対応できる仕組みを構築している。住民みずから講習を受けて資格を取っている者が一二〇名登録している。保険料は低額の二〇〇〇円に設定している。こうしたサービスに必要な財

源は、公的資金以外のものとして無視できないのが高齢者の年金支出だという。少し古いデータであるが、一九九九（平成一一）年度に栄村で支払われた国民年金額が約五億円あり、これに厚生年金や共済年金支給額を加えると一〇億円を下らない金額が予想できる。この額は同じ年度の栄村の小売業年間販売額の約一二億円にほぼ匹敵する規模ということである。そうだとすれば、岡田がいうように年金経済の循環によって村の小売業やサービス業が支えられている側面が強いことからこれらの年金をいかに村内に循環させて、地域内に雇用や所得を生み出していくかが、高齢化社会における地域経済の持続的発展を考えるうえで日本のあらゆる地域で重要な課題となる。従って、栄村は高齢化時代における地域づくりの先進地だというわけである。⁽³¹⁾このような発想に立つて、まだ頑張れる過疎の高齢化しつつある自治体のモデルになれるよう実践を積み重ねていってほしいものである。

地域活性化や地域個性が叫ばれる今日、「この地球の表面上にまったく同一の二つの単位地域を見出すことのできないことは明らかであるが、その結果はまた同様にまったく等質等量の力をもつところの単位地域を見出すことのできないことも明らかである。これが私が各地域にそれぞれその個性の存在を認めている理由である。また地域がその個性に基づいて活動することが、さらに大なる地域の活躍となると同時にその小単位地域の真の発展ともなり、互いにあいまってまことに意義のある活躍をなし得る点において、それをその地域の使命である」と主張する三澤の言葉は説得的である。⁽³²⁾

おわりに

震災復興策定委員会の議論からは、村と策定委員や住民との意思の疎通が十分図られているか疑問に思う点が見ら

れた。その理由として、策定委員会の立ち上げが遅れたため、種々のスケジュールが窮屈になり、結果として、意思の疎通や情報交換が不十分となったという事情があるだろう。あるいは、村の計画策定の手法や考え方が従来型の行政主導の一方通行的なやり方から脱却し切れてなかったことも考えられよう。住民側にも古い殻を破り切れてない面もあるだろう。更には、震災復興に絡む法制のあり方が策定過程に影響していることも注意する必要があるだろう。⁽³³⁾ 情報公開、村民参加、住民主体・集落主体などを担保する仕組み工夫は地域特性も踏まえ、今後も課題として残されている。これらの点は改めて研究したい。

- (1) 高橋彦芳・岡田知弘『自立を目指すむら』自治体研究社、二〇〇三年、九〇―一一 p
- (2) 高橋彦芳・岡田知弘、前掲書一〇 p。長野県地方自治研究センター『明日の栄村』長野県地方自治研究センター、一九九八年、一〇〇 p。この報告書では根雪期間は約一二〇日となっている。
- (3) 栄村防災会議『栄村地域防災計画』四〇五 p
- (4) 高橋・岡田前掲書、六八 p
- (5) 三澤勝衛『風土の創造と発見三 風土産業』農文協、二〇〇九年、三二 p
- (6) 三澤勝衛『風土の創造と発見二 地域からの教育創造』農文協、二〇〇九年、一七四 p
- (7) 菅 直人『東電福島原発事故 総理大臣として考えたこと』幻冬舎新書、二〇一二年、二八―九 p
- (8) 松本三和夫『構造災』岩波新書、二〇一二年、四 p
- (9) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、栄村震災復興策定委員会、五 p
- (10) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、七 p
- (11) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、一一―一二 p

- (12) 震災対応セミナー実行委員会編『三・一一大震災の記録』民事法研究会、二〇一二年、一五七p
- (13) 津久井 進『大震災と法』岩波新書、二〇一二年、四五p
- (14) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、五p
- (15) 災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務（平成二十三年版）』第一法規、二〇一二年、二六八p
- (16) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、栄村震災復興策定委員会、四、九p、二〇一三年一月末現在、仮設住宅には二世帯が残るのみで、既に復興住宅に移っている。
- (17) 震災対応セミナー実行委員会編、前掲書、一五八p
- (18) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、一六p
- (19) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、一六p
- (20) 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、二〇〇六年、九一p
- (21) 松下圭一、前掲書、九二～九四p
- (22) 三澤勝衛、『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造三 風土産業』農文協、二〇〇九、一二八～九p
- (23) 三澤勝衛、前掲書、一二九p
- (24) 三澤勝衛、前掲書、一三〇p
- (25) さしあたって、中越地震特別取材班・北陸地域づくり研究所『やまこし復興』小学館、二〇〇七年、中越防災安全推進機構・新潟日報社『中越から東日本へ』新潟日報事業社、二〇一一年が参考となる。
- (26) 辻山幸宣『日本の地域構造の崩壊と自治の課題』『季刊 現代の理論』第二八巻、明石書店、二〇一一年、一四一p
- (27) 辻山、前掲書、一四二～三p
- (28) 砂原庸介『大阪』中央公論新社（二〇一二年）、一一一～一一四p、一二二～一二三p。都市部と農村部の格差ないし不均衡の問題を都会の不満、地方の不安という言葉で論じた先駆的な著書として茂木敏充『都会の不満 地方の不安』中央公論社（一九八八年）がある。

- (29) 高橋彦芳・岡田知弘、前掲書、七一p
- (30) 高橋・岡田、前掲書、七八～八三p
- (31) 高橋・岡田、前掲書、八六～八八p
- (32) 三澤勝衛、『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造―地域個性と地域力の探求』農文協、二〇〇九、四〇p
- (33) 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、一九九五年が手がかりを与えてくれる。