



新潟県中越地震における復旧・ 復興への取組経過について

主任研究員 内田多喜生

本稿は2004年10月23日に発生した新潟県中越地震における復旧・復興への国・県等の取組経過を、公表資料をもとに概観するものである。新潟県中越地震では中山間地域の農山村と、そこでの一次産業を生業とする人々に大きな被害が生じた。東日本大震災においても一次産業を生業とする人々に甚大な被害が生じており、新潟県中越地震の復旧・復興への取組みは、参考となる点も多いとみられる。

1 新潟県中越地震の概要

(1) 発生場所・地域

新潟県中越地震は04年10月23日の17時56分に発生し、新潟県のほぼ中央に位置する長岡平野と、その周辺に広がる山間地域が被災地となった。マグニチュードは6.8、震度は川口町役場（当時）で震度7を記録し、その後も震度6クラスの大きな余震が多数発生した。被災地は広域にわたっており、日本でも有数の豪雪地帯である農山村に大きな被害をもたらすとともに、それら地域の農地・農業施設等の農業生産基盤に大きな被害をもたらした。また、土砂災害の発生やその危険性により長期間に及ぶ避難勧告が出された地区が多数にわたりピーク時

には10万人を超える人々が避難した。そして、地盤の崩壊により道路が分断されたため全集落避難や全村避難を余儀なくされる地域も発生した。

(2) 被害状況

新潟県によれば09年10月15日時点の人的被害は、死者68人、重傷632人、軽傷4,163人、住家被害は、全壊3,175棟、大規模半壊2,167棟、半壊11,643棟、一部損壊104,619棟に上った（第1表）。

被害額は合計で1兆6,542億円に上り、うち建築物が11,338億円で約7割を占め、農

第1表 被害総数(09年10月15日時点)

			被害
人的被害	死者	人	68
	行方不明者	人	0
	重傷	人	632
	軽傷	人	4,163
住家被害	全壊	棟数	3,175
		世帯	3,139
	大規模半壊	棟数	2,167
		世帯	2,154
	半壊	棟数	11,643
		世帯	11,935
	一部損壊	棟数	104,619
		世帯	112,849
非住家被害	公共施設+その他	41,737	

資料：新潟県防災局危機対策課「平成16年新潟県中越大震災による被害状況について(最終報)」

林水産施設も1割弱の1,305億円に上った。^(注1)

(注1) 内閣府(防災担当)(2009)「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査事例集」3月

2 国・県等の対応

(1) 復旧・復興に向けた取組み

政府は地震発生日の04年10月23日に災害対策基本法に基づく非常災害対策本部を設置し、04年11月19日までに21回にわたって本部会議が開催された。さらに04年11月19日には災害復旧及び災害からの復興を支援するため内閣府副大臣を議長に「新潟県中越地震復旧・復興支援会議」を設置した。

そして政府は04年度補正予算のうち約3,000億円を新潟県中越地震対策として計上し、さらに3,000億円規模で10年間に600億円程度の運用益を見込む復興基金造成に必要な地方債の許可とその利子支払額に対する交付税措置を決定した。^(注2)

また、政府は、阪神・淡路大震災と同等とされる各種の特例措置をとった。例えば、被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援金支給制度の新潟県全域への適用、特定非常災害指定による各種行政手続きの延長等の措置、激甚災害指定による国庫補助率の引き上げの措置がとられた。さらに、被災地域が中山間地という特殊性を考慮した各種の措置も行われた。

全村避難を余儀なくされた山古志村への復旧・復興支援についても、内閣府に「山古志村復旧・復興支援関係省庁連絡会議」を設置し、帰村に向けた復旧・復興支援策に

ついて検討を続け、05年3月には山古志村復旧・復興支援プログラムをとりまとめた。

(注2) 内閣府「新潟県中越地震に係る財政上の支援について」

(2) 農業・住宅・集落に関する復旧事業等について

被災地の地震被害に対しては、上記の国の特例措置等により、早期に復旧・復興事業が取り組まれていった。そのうち農業・住宅・集落に関しての取り組みは以下のようなものであった。

a 農地・農業用施設の復旧

被災直後作付けに影響があった水田面積は被災地域の約4割、1万haに及んだ。被災地域はコシヒカリを中心とするブランド米の産地であり、稲作の継続が懸念されたが、激甚災害指定により国庫補助率が引き上げられた国の農地・農業用施設災害復旧事業等により、05年6月時点の作付け困難面積は989ha、さらに07年春時点では約43haに減少するまでに回復した。なお内閣府資料によれば国庫補助について「中越地震被害における農地・農業用施設の災害復旧費国庫補助率は、農地の復旧(国庫補助率97.2%、受益者負担2.8%)、農業用施設の復旧(国庫補助率99.6%、受益者負担0.4%)」^(注3)とある。

JAグループでは、被災地を管内に持つ農協において農地・農業用施設災害復旧事業について現地調査や事業申請手続きなど詳細な要綱を生産者に説明し、早期の復旧に着手できるよう対応し、また農協自身が

事業主体となり、災害復旧事業に取り組むケースもあつた。^(注4)また、新潟県信連では、農業被害に対する借入に対して農協と連合会が利子補給をし、当初5年間の金利負担を0%とする「新潟県中越地震災害対策資金」^(注5)を創設し対応した。

(注3) 内閣府(2008)「新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書」88頁

(注4) JA越後ながおかHPより

(注5) JAグループ新潟(2005)「復興元年協同の力を糧に～10.23中越地震とJAグループの取り組み～」33頁

b 住宅対策

被災者の住宅対策としては、まず災害救助法に基づく応急仮設住宅が13市町村^(注6)63か所に3,460戸建設された。被災地に適地が少なく約1割465戸が小中学校のグラウンドに建設され、また、被災地域が豪雪地帯であるため、仮設住宅にも様々な積雪対策がとられた。なお、阪神・淡路大震災の教訓から仮設住宅には地縁を重視したコミュニティ単位での入居も進められた。仮設住宅には最大で2,935世帯、9,649人が入居していたが07年3月31日時点では入居者は452世帯、1,317人まで減少した。

特に被害の大きかった長岡市(旧山古志村、旧小国町を含む)、小千谷市、川口町及び十日町市では全壊による住家を失った被災者のための復興公営住宅(罹災者公営住宅)の整備がすすめられた。さらに、大規模半壊などの世帯も入居ができる被災者向け一般公営住宅の整備も長岡市(旧栃尾市を含む)、小千谷市、十日町市及び魚沼市で着手された。加えて、災害により住家が全

壊した世帯等に対して、国の被災者生活再建支援法に基づき約60億1千万円(4,586世帯、07年2月28日時点)、県制度に基づき新潟県中越地震被災者生活再建支援金が101億97百万円(19,640件、07年1月末時点)が支給されたほか、生活資金の貸付や給付においても各種支援が行われた。

JAグループでは、新潟県信連が、住宅被害に対して金利・貸出条件を緩和した「災害復興住宅ローン」を創設したほか、JA共済連新潟は県域の査定員に加え、全都道府県本部に広域損害査定員の派遣を要請し、共済金の早期・円滑な支払に努めた。それにより05年4月4日時点で505億252万円(建物更生共済)と阪神大震災に次ぐ規模(当時)となった共済金支払いを早期に行うことができ、組合員・利用者世帯の災害からの復興・復旧に大きな役割を果たした。^(注7)

(注6) 地震発生当時の市町村数

(注7) (注5)に同じ33、44頁

c 集団移転について

新潟県中越地震による災害で住民の居住に適当でないと認められた移転促進区域においては、防災集団移転促進事業(事業主体は市町村で、住宅団地の用地取得造成等の経費の3/4を国が補助)を活用し、長岡市、小千谷市、川口町の9地区において94戸が移転した。同事業は新潟県中越地震被災地について、特例として移転先の住宅団地の最低規模を10戸以上から5戸以上に緩和するとともに、一般地域よりも高い補助基本額が適用された。なお、甚大な被害を受けた長岡市山古志地域での避難指示は07年4

月1日にはすべて解除された。

3 新潟県及び被災市町村による 復興計画の策定について

県は地震発生当日の04年10月23日に災害対策本部を設置し応急対策にあたった。また、その2週間後の11月8日には、災害対策本部の中に「復旧・復興本部」を設置し、応急対策と並行して災害からの復旧・復興対策にも取り組み始めた。

そして、復興のために必要な復興計画の策定にあたっては、「住居と農地、養鯉池、牛舎など生産基盤が密接不可分である中山間地域の復興という前例のない困難な課題」（「新潟県中越大震災復興計画」より）に対処するため、復興の基本的方向と中越地域のあるべき姿を示す「復興ビジョン」の策定をまず進めた。^(注8)

復興ビジョン策定のため、県では学識経験者、民間団体、市町村長等により構成された「震災復興ビジョン策定懇話会」を震災2カ月後の04年12月27日に設置し、広く県民からも意見募集を行うとともに、懇話会で議論を重ねた。

そして、05年3月1日に復興ビジョンが策定されると、懇話会メンバーである長岡造形大学平井教授が各市町村へ復興ビジョンの説明と意見交換を行った。その後各市町村は、被災者の意見を市町村の復興計画に反映させるため市民ワークショップやアンケート、パブリックコメント等を行い、復興計画を策定する作業を進めた。そし

て、この市町村段階での復興計画策定メンバーには農業者の意見を反映させるため農協関係者も参加している。

県はそれらの各市町村の復興計画（あるいは骨子）を踏まえて、県の復興計画を作成するというプロセスをとった。05年8月時点では後記の復興基金事業のメニュー化も進み、これらも踏まえ「新潟県中越大震災復興計画」が05年8月にまとまった。

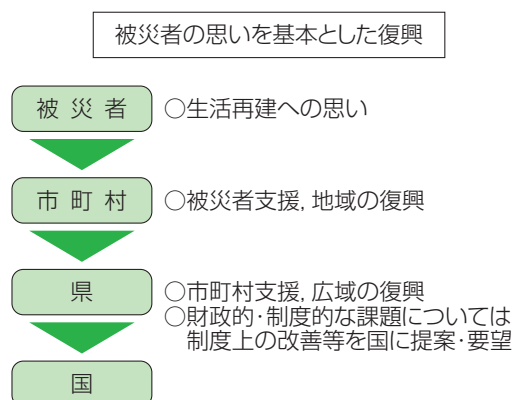
計画では復興の目標時期を震災から10年後の14年とし、震災から概ね3年を復旧段階、概ね6年を再生段階、概ね7年以降を発展段階とした。復興の柱には「創造的復旧」を据え、国土の7割を占める中山間地での災害復興に広く活かせる「新潟モデル」を目指すとした。

また、計画における基本理念には「被災者の思いを基本とした復興」を掲げ、「中山間地では、住居とともに生業を再建してこそ、被災者がもとの生活を取り戻すことができる」とし、「被災者自身の思いを受け止め、被災者が自立できる環境づくりを進めるのが行政の役割」とした。

施策の実施においてはまず住民に最も近い基礎的自治体が推進するとし、市町村でできない部分を県が、さらに、県でも対応が難しい課題については国に提案要望していくとした（第1図）。そして、これら行政の各種の取り組みを補完するため、復興基金事業と十分な連携をとり、復興対策を実施していくことを明記した。

そして、復興計画にもとづき県は県独自事業、復興基金事業等で246もの事業・取

第1図 新潟県中越大震災復興計画の基本理念



資料 新潟県「新潟県中越大震災復興計画」

組みを推進していった。

(注8) 新潟県では「新潟県中越地震」について「新潟県中越大震災」の呼称を04年11月29日から使用している。

4 復興基金・義援金について

(1) 復興基金について

新潟県中越地震においては、基金規模3,050億円（基本財産50億円（新潟県出資）・新潟県貸付金3,000億円）の復興基金が05年3月に設けられ、財団法人新潟県中越大震災復興基金が助成の実施主体となった。復興基金事業の考え方は、「被災者の生活再建や被災地域の再生を直接の目的として、公的サービスが必要なもののうち、復旧・復興対策として本来行政が行うもの以外で、行政サービスの補完となるもの（既存の支援制度によっても、被災者負担が過重で自助努力に限界があり、一定の支援が必要なものを含む）。なお、原則として、被災者個人又は団体自らが実施する復旧・復興対策を、直接支援するもの」（復興基金事業募集

要項より）とされている。10年度は69事業に85億円を助成し、10年度までの累計で助成金は540億円に上る。^(注9)

復興基金による事業をみると、事業を開始した05年は住宅復興、生業の維持再生など被災者の生活設計に直接むすびつくものなど、緊急に実施が必要なものを中心に事業が行われた（第2表）。例えば、農林水産業対策では被災者の融資への利子補給・助成、避難家畜関連費用・錦鯉養殖業関連費用の補助等のほか、国の補助事業の対象とならない小規模な農地復旧を補助する「手づくり田直し等支援事業」等が実施された。

事業は随時追加・見直しが行われ、例えば06年7月には地域・集落のコミュニティ再建、農林漁業者・商工業者の生業の再建への支援策を追加実施するとともに、既存事業の拡充・対象要件の見直しが行われた（第3表）。農業関連では国・県の補助事業の工事費負担金の一部支援等が、また、新規追加された「地域コミュニティ等再建支援」事業では鎮守・神社・堂・祠の再建補助まで盛り込まれている。

このように復興基金によって中山間地域の生業である一次産業と、中間団体として大きな役割を果たしている集落・自治体機能を重視した多様な事業が取り組まれた。

(注9) (財)新潟県中越大震災復興基金「平成22年度事業報告及び決算等について」

(2) 義援金について

新潟県中越地震では最終的に約374億円の義援金が集まった。県では配分委員会を設置し、配分計画を審議・決定した。義援

第2表 新潟県中越大地震復興基金の事業(05年12月追加実施分まで)

事業名	手法	メニュー
被災者生活支援対策事業	利子補給	生活福祉資金貸付金利子補給 母子寡婦福祉資金貸付金利子補給
	補助	生活支援相談員設置 応急仮設住宅維持管理等 復興支援ネットワーク 健康サポート こころのケア 地域コミュニティ再建 仮設デイサービスセンター設置 障害者グループホーム復旧 緊急障害福祉関係施設災害復旧 地域水道施設等復旧 仮設住宅等生活交通確保 情報通信基盤施設復旧・整備支援 復興ボランティア活動支援 住宅債務(二重ローン)償還特別支援
雇用対策事業	補助	雇用維持奨励金 被災地域緊急雇用創出 ヤング・ジョブ・カフェながおかキャリア応援プラザ館設置
被災者住宅支援対策事業	利子補給	被災者住宅復興資金利子補給
	補助	高齢者・障害者向け住宅整備支援 雪国住まいづくり支援 被災宅地復旧工事 県産瓦使用屋根復旧支援 越後杉で家づくり復興支援 被災宅地復旧調査
産業対策事業	利子補給	平成16年大規模災害対策資金特別利子補給 「平成16年新潟県中越大地震」災害融資特別利子補給 平成16年大規模災害対策資金特別保証料負担金 中堅企業等復旧・復興事業利子補給 市町村震災関連制度融資特別利子補給 市町村震災関連制度融資特別保証料負担金
	補助	事業所解体撤去支援補助 被災商店街復興対策支援 伝統的工芸品生産設備等復旧支援 中小企業者仮設店舗等設置
農林水産業対策事業	利子補給	中越地震災害対策資金利子補給 中越大地震農林水産業再建資金利子補給 農林漁業制度資金利子助成
	補助	家畜緊急避難輸送支援 緊急避難家畜管理支援 畜産廃棄物処理経費補助 飼育魚避難輸送経費助成 錦鯉養殖業廃棄物処分費助成 一時避難飼育魚管理経費助成 手作り田直し等支援 代替農地等営農継続支援 農林水産業経営再建整備支援 農業用水水源確保支援
観光対策事業	補助	観光復興キャンペーン推進
教育・文化対策事業	補助	被災児童生徒対象カウンセラー派遣 「牛の角突き」復興支援

資料 (財)新潟県中越大地震復興基金

「基金事業(メニュー)及び内容一覧」(05年5月23日)「基金事業(メニュー)及び内容一覧(6月10日決定分)」(05年6月28日)「基金事業(メニュー)及び内容一覧(7月1日決定分)」「基金事業(メニュー)及び内容一覧(7月13日決定分)」(05年7月28日)「事業の追加実施について」(9月16日決定分)(05年9月20日)「新規メニュー(1件)の要綱制定及び既存メニュー(1件)の要綱改正について」(05年12月8日)から筆者作成

(注) 利子補給・補助事業のみ。

第3表 復興基金で追加実施事業等(06年7月)

	追加新規事業化	要件緩和・組替え等拡充
集落再生	①地域コミュニティ再建支援(ハード)(集会所・神社) ②地域共用施設復旧支援(私道・消雪施設・その他) ③集落共用施設等維持管理支援 ④水道施設整備支援	①地域コミュニティ(ソフト)
生業再建	①地域営農活動緊急支援 ②災害復旧事業費等負担金支援 ③経営再建家畜導入支援 ④共同利用畜舎等施設整備支援 ⑤錦鯉生産確保緊急支援	
地域産業の復興	①組合共同施設等復旧支援	①被災商店街復興対策支援
住宅再建		①緊急不動産活用型融資制度 ②雪国住まいづくり支援 ③高齢者・障害者向け住宅整備支援
計	10事業	5事業

資料 (財)新潟県中越大震災復興基金「事業の追加実施について(平成18年7月31日)」

金は4回に分けて配分され、第1回は迅速性を重視し、全県一律の基準により住家の一部損壊も含め、幅広く被災者に配分を行った。第2回からは県からの「配分メニュー例」提示による市町村への枠配分を採用し、市町村が地域の実情に即した個別計画を策定した(第3回も同様)。第4回の義援金の最終配分では、震災の経験を生かした青少年のための事業実施の財源として、財団法人新潟県中越大震災復興基金に対し、約121億円が^(注10)拠出された。

義援金からの支援は、例えば住宅全壊では旧山古志村の場合、3回に分けて計424万円が^(注11)配分され、被災者の住宅再建の上で非常に重要な役割を果たした。

(注10) 新潟県「第5回中越大震災義援金配分委員会資料」

(注11) 内閣府(被災者生活再建支援制度に関する検討会第1回資料2-3)「新潟県中越大震災における被災者の生活再建に対する主な支援策」

2 新潟県中越大震災復興の 取組みから示唆される点

今回みたように、新潟県中越大震災においては、阪神・淡路大震災の経験もあり応急対策においては、国、県、市町村等の対応が比較的迅速に行われたとみられる。また「新潟モデル」としての中山間地域の大規模被災からの復興という前例のない取り組みについても、被災した各市町村が「被災者の思い」を基本に復興計画を早期にまとめ、それを県の復興計画に反映させるという、ボトムアップ型のプロセスをとることで、被災地の実情に応じた支援が行われてきたとみられる。また、公的機関の支援に限界があることを踏まえ、復興基金がそれらを補完することで、より被災者サイドにたったきめ細かい支援が可能になったことも重要であろう。

こうした「被災者の思い」を重視した復

第4表 主な被災地の人口推移(実数)

(単位 人, %)

	2000年	01	02	03	04	05	06	11	04年/ 11年	11年 各時点
旧長岡市	190,417	190,718	191,212	191,481	191,241	191,497	191,856	191,313	100.0	4月1日
旧山古志村	2,371	2,327	2,245	2,184	2,107	1,974	1,624	1,292	61.3	
旧小国町	7,452	7,344	7,222	7,141	7,010	6,823	6,670	6,222	88.8	
旧栃尾市	25,340	25,023	24,719	24,393	24,043	23,571	23,147	21,509	89.5	
旧川口町	5,858	5,835	5,770	5,697	5,591	5,446	5,308	5,014	89.7	
旧柏崎市	86,648	86,085	85,846	85,616	85,397	85,117	84,814	82,695	96.8	3月31日
小千谷市	42,102	41,737	41,575	41,380	40,737	40,476	40,071	39,113	96.0	
旧十日町市	43,703	43,461	43,256	42,749	42,461	42,039	41,652	40,371	95.1	
見附市	44,422	44,354	44,202	44,065	43,790	43,576	43,292	42,517	97.1	
魚沼市	45,727	45,397	45,026	44,538	44,105	43,781	43,202	41,113	93.2	

資料 06年までは内閣府「新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査」(原資料住民基本台帳人口)
06年までは3/31日時点。11年は新潟県及び各市HPより

興策がとられた背景には、前記のように新潟県中越地震の被災地の多くが主に第一次産業を生業とし、地域コミュニティの結び付きと職住一体の性格が強い中山間地域であったことがあげられる。

もちろん、震災からの復興は容易ではなく、新潟県中越地震においても被災した一部地域ではインフラが復旧しても人口が大きく減少した地域が存在する(第4表)。これは避難生活が長期化し雇用の場を避難先で確保したり、子供を持つ世代が就学先を優先したりすること等で世代が分断されたためとみられている。そのため、地域コミュニティの再建のためには、各世代の生業への早期復帰が、コミュニティ単位での住居確保等とともに非常に重要な課題といえよう。

今回の東日本大震災は、農山漁村という職住一体の地域が甚大な被害を受けたわけであり、新潟県中越地震と共通する部分も多く、その復興への取り組みが示唆する点は大きいとみられる。東日本大震災での被

災地域の生業とは言うまでもなく漁業・農業といった第一次産業とそれに付随した加工産業等である。これらの生業の復旧・復興のためには、農漁業者、関連団体、公的機関等が一体となった取り組みとそこへの迅速な公的支援サポートが必要である。ただし、東日本大震災では新潟県中越地震で被災者への施策を担った市町村機能を喪失しているケースもあり、そうした基礎的自治体機能の回復のための支援も必要とみられる。

さらに、これらの生業と一体化している地域の再建は、居住地域の移転の有無にかかわらず、できるだけ世代間の分断がなされないように、従来の地域コミュニティを単位とした迅速な再建が望まれよう。また、生業及び地域コミュニティの再建の上では国、県、市町村行政がカバーできない事業を復興基金のようなきめ細やかな対応が可能な仕組みで補完していく必要があるとみられる。

<参考文献>

- ・JAグループ新潟（2005）「復興元年協同の力を糧に～10.23中越地震とJAグループの取り組み～」6月
- ・内閣府（2008）「新潟県中越地震復旧・復興フォローアップ調査報告書」
- ・内閣府（防災担当）（2009）「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査事例集」3月
- ・新潟県（2005）「新潟県中越大震災復興ビジョン」3月
- ・新潟県（2005）「新潟県中越大震災復興計画」8月

- ・新潟県（2010）「第5回中越大震災義援金配分委員会資料」（12月27日）
- ・（財）新潟県中越大震災復興基金（2011）「平成22年度事業報告及び決算等について」（5月10日）
- ・内閣府（被災者生活再建支援制度に関する検討会第1回資料2-3）（2007）「新潟県中越地震における被災者の生活再建に対する主な支援策」（3月1日）

（うちだ たきお）

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2010

A4判, 160頁
頒価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

<頒布取扱方法>

編集…株式会社農林中金総合研究所

〒101-0047 東京都千代田区内神田1-1-12 TEL 03(3233)7744

FAX 03(3233)7794

発行…農林中央金庫

〒100-8420 東京都千代田区有楽町1-13-2

頒布取扱…株式会社えいらく 営業第一部

〒101-0021 東京都千代田区外神田1-16-8 TEL 03(5295)7580

FAX 03(5295)1916

<発行> 2011年2月