

新潟県長岡市の防災体制強化に向けた取り組み

—日本一の被災経験をいかし、日本一災害に強い都市へ—

河村 正美¹・片田 敏孝²

¹長岡市 市民生活部 危機管理防災課
(〒940-8501 新潟県長岡市幸町2丁目1番1号)

²群馬大学 工学部 建設工学科
(〒376-8515 群馬県桐生市天神町1-5-1)

要 約

新潟県長岡市は、平成16年7月13日に発生した新潟・福島豪雨災害、同年10月23日に発生した新潟中越地震と立て続けに大きな災害に見舞われた。これらによる被災経験を踏まえ、長岡市では今後の防災体制強化に向けた取り組みを始めている。本稿では、その取り組みの一環として設置された『長岡市防災体制検討委員会』において提言としてとりまとめられた報告書の内容を紹介するとともに、被災直後から現在までの長岡市の状況を振り返る。

この度取りまとめられた提言の大きな特徴として、具体的な対策案を提示する前に、今後の長岡市の防災体制に関する基本思想を記述していることが挙げられる。その内容は、行政だけでなく住民を含めた地域全体として災害対応をおこなっていくとする姿勢を強く打ち出しており、また被災時の対応に関する内容とともに、事前の備えに関する内容も多く記述されている。また、被災後から現在までの長岡市民の状況を振り返ると、この被災経験をいかし、より良い長岡市にしていこうという前向きな姿勢が感じられた。今後はこの提言をもとに、住民と行政が一体となってより良い長岡市となっていくことを期待する。

キーワード；防災体制強化，被災経験，災害復旧・復興過程，地域防災計画

1. はじめに

新潟県は、平成16年7月13日に発生した新潟豪雨災害、同年10月23日に発生した新潟中越地震と2度の大きな災害を続けて経験した。特に長岡市は、その両方によって大きな被害を受けた地域であり、また平成17年4月1日には新潟中越地震によって甚大な被害を受けた旧山古志村が市町村合併により新たに長岡市に加わった。このため、復興計画だけでなく、今後の長岡市のあり方を検討する意味においても、抜本的な地域防災計画の見直しが必要とされた。

このような背景のもと、長岡市では、平成17年度から、「日本一の被災経験を生かし、日本一災害に強い都市をつくるために」を合い言葉に、防災体制強化に向けた取り組みを始めている。この取り組みは、行政だけでなく、専門家や地域住民などの意見も取り入れ、現実的な対応に重点をおいた実践的な計画をたてることを目的としている。またこの取り組みの一環として、専門家からの提言を取りまとめる場として、平成17年10月より『長岡市

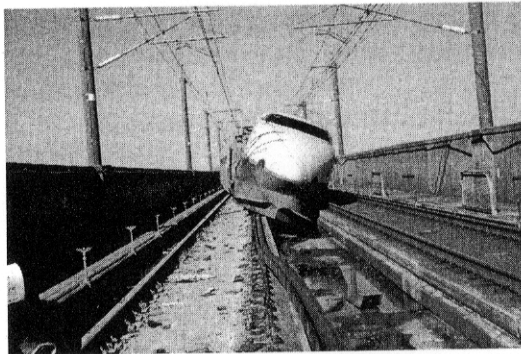


図-1 地震によって脱線した上越新幹線

防災体制検討委員会』を設置した。この検討委員会には、本学会員である平井邦彦長岡造形大学教授、田中淳東洋大学教授、片田敏孝群馬大学教授らが委員として参加しており、平成18年2月には、検討委員会での議論を踏まえた提言を委員会の活動報告書として公表した。

本稿では、長岡市におけるこのような取り組みを紹介

するとともに、被災後から現在までの長岡市の様子を振り返る。

2. 今後の長岡市の防災体制

2つの大きな災害を経験した長岡市が、災害に強い都市になっていくために、今後、何をしたいと考えているのかを、『長岡市防災体制検討委員会』からの提言をもとに紹介する。その内容は、行政だけでなく住民を含めた地域全体として災害対応を行っていくとする姿勢を強く打ち出したものとなっている。

(1) 基本思想、哲学

この提言の大きな特徴の一つとして、具体的な対策案を提示する前に、今後の長岡市の防災対応に関する基本思想を記述していることが挙げられる。これによって、災害対応についてどのように考えるべきかを説いている。以下に提言に紹介されている基本思想について示す。

①日常の中に非常時対応を織り込む

豪雨災害、地震、豪雪による被災経験を通して、平時の物や仕組みをいざという時には即座に非常時に切り替える体勢整備の必要性を認識した。例えば、小中学校は平常時においては学びの場、教育の場としての機能を有するものであるが、災害発生時には地域の避難所、災害時要援護者対応所、情報拠点などとなる。このように、平常時の物や仕組みが非常時対応の役割を担っていることを、行政担当者だけでなく地域住民も十分に認識し、また非常時対応を日常の中に織り込む「賢さ」を身につけていく必要がある。

②「公」は「官」と「民」の両者で担う

阪神・淡路大震災以降、災害対応の役割分担をあらわす言葉として「自助・共助・公助」が取りざたされてきた。その中の「公助」は、これまで「公」と言いながらもその実態は「官助」であったと言える。しかし、この度の災害によって行政（官）による対応の限界を思い知る結果となり、またその一方で災害発生直後から多くの民間人が「公助」が対応すべきだと言われるような役割を担っていた。そこで、官=公でも、民=私でもなく、自助・共助・官助をあわせた総体として公助を機能させる、つまり、公は官民の両方で担うことを基本哲学としていく必要がある。

③全市民が防災要員

今回の災害でもわかるように、被災地の全員が必ずしも大きな被害を受ける訳でなく、比較的軽微な被害で済む住民も存在する。被災地全体の早期復旧を考えた場合、無傷、軽症で助かった人間がまず思うべきことは「もっと大変な人がいる、場所がある」ということであり、そして可能な限り支援に回ることである。無傷・軽症の人、被害軽微な場所がもっと大変な人や場所への官民の力を結集する妨げになってはならない。3日間程度の自立自

給が必要となるのはそのためである。中越地震では多くの場所で、強い地域コミュニティがボランティアの役割を担っていた。このように自然災害に対しては、全市民防災要員という思想と土壌を生み出していく必要がある。

④我が家を安全な避難所に

我が家に耐震的、耐災的配慮をほどこせば、人的・物的な被害を軽減させ、何よりも人命を救うという予防効果を発揮する。そしてそれは、自分や家族のためだけでなくいざという時には隣近所の避難所になり得る。また、普段からの地域活動や集まりがこうした家を中心に展開されれば深い地域の絆が生まれ、災害時に地域コミュニティが機能するための土台となる。防災対策と環境対策は表裏一体の考えのもと、太陽光・風力・小水力発電、雨水利用などを合わせて推進すれば、その災害予防・環境保全の両面における社会的貢献はさらに高まるものと言える。こうした家づくりや備えに対しては、たとえば固定資産税の減免など、経済的に報いる仕組みを生み出していくことが必要である。

⑤中越防災安全地域文化の創造

災害の体験や教訓は徐々に風化し、世代を超え時代を超えて受け継いでいくことが難しいものである。知識や技術は「災害に向き合う姿」がなければ受け継ぐことができない。中越の人々の今回の災害への対応には、時代を通じて受け継がれてきた「災害に向き合う姿」が感じられた。その地域固有の災害と向き合うことは、その地域独自の文化を生み出すことと言える。今回の豪雨、地震、豪雪の教訓を、中越地域の防災や安全に関する文化として根付かせ世代を超えて受け継ぐことが必要である。

(2) 新たな防災体制づくり

新たな防災体制として、行政防災体制と住民自主防災体制の2本立ての提言をしている。

まず、行政防災体制については、以下の4つの提言からなっている。

①平常時部局体制を軸とした防災体制づくり

今回の被災経験から、危機管理防災課にあらゆる業務が集中するという災害対応体制の欠陥が浮き彫りとなった。そこで、平常時体制を担う各部局課がそれぞれの業務と関連する部分について防災計画を作成し備えるとともに、災害発生時には即座に対応する体制づくりが必要となる。危機管理防災課は各部局課の情報や状況を把握し管理する参謀本部・作戦本部として新たに位置づける。

②災害対策本部長権限の支所等への委嘱

市町村合併により、広大な区域を持つ長岡市では、災害対策本部を、「本庁本部体制」と他の支所の「現地本部体制」の2本立て体制を前提として、適切な現地本部長を配置し全権を委嘱する体制をつくる必要がある。

③民間人の災害対策本部への参画

災害対策本部の活動には、医療、通信、土木工事、物資・機材の調達・輸送など民間業務との連携が不可欠と

言える。そこで、公は官と民で担うという思想のもと、民間人も災害対策本部主要スタッフとする体制づくりが必要である。

④内外の専門家の機動的編成

今回の被災時においても言えることだが、大きな災害を経験した市町村長や行政職員が必ず口にするのは、「専門的知識の欠如」である。如何に災害に備えておこうとも、突然発生する災害対応に最も必要な「先読み」ができないのが現状である。そこで、市職員の専門委員制度を活用して、地元だけでなく全国から駆けつけてくれる専門家や実務家を含めた機動部隊を迅速に立ち上げられるような体制づくりが必要である。

次に、住民自主防災体制については、以下の3つの提言からなっている。

①コミュニティ自主防災体制の整備

最も基礎的な住民共助の組織としては、防災と多様な日常活動を合わせ行うコミュニティ自主防災組織を基本とすべきである。実際、今回の災害後の住民活動のみでも、平常時に多様な活動を行っていた組織が自主防災組織としても有効な災害活動を行っていた。また、避難対策についても、迅速な「移動避難」だけでなく、地域の特性を考慮し、動くことを必要最低限に抑えた「在宅避難」や中高層建物などへの「高所避難」の検討など、コミュニティ自主防災を基本とした避難体制の構築が必要である。

②中学校区住民自治区の形成

①で提案したコミュニティ自主防災組織の活動を円滑に進めるための上位組織として中学校区を設定する。コミュニティ自主防災組織の計画作成や活動展開には行政との密接な連携が必要となるが、1つのコミュニティ自主防災組織を30世帯で構成した場合、長岡市全体では膨大な組織数になってしまう。そのため、中学校区を単位とする自治区を形成し、機能的な体制づくりを整備する必要がある。

③民間企業、諸団体への期待

今回の災害時においても、スーパーの広大な敷地にNGO、企業、行政、市民がお互いの資源を持ち寄って快適ともいえる避難所を生み出している例が見られた。このように企業や団体は、優れた情報通信体制、高い人的・物的動員能力、広い駐車場などを有しており、これら民間のもつ資源を防災面でも最大限に発揮できる体制づくりが必要である。また、BCP（事業継続計画）の作成により、不測の事態で業務が中断しても、できるだけ短期間で業務再開ができるための経営戦略づくりに期待する。

(3) 行政、市民、民間の共通課題

提言には、行政、市民が一体となって防災対応を進めていく上で、双方が一緒に取り組むべき共通の課題として以下の3点を提示している。

①非常時対応、災害時対応への共通の認識と規範の形成

災害が突如発生した場合などの非常事態には、平常時

対応から非常時対応への規範の切り替えが必要となる。そこで、大規模災害発生時にはその状況に応じて「危険度レベル」を市長が宣言することとし、地域の諸活動それぞれに危険度レベルごとの行動規範を事前に決めおくり組みを導入する。例えば、ある危険度レベルに達したら、学校は自動的に休校にするなどの仕組みづくりに取り組む必要がある。

②防災まちづくり、地域づくりの推進

今回の災害では多くの地盤災害が発生したことにより、地盤の安全性の確保が重要であることを再認識させられた。そこで、無理をしない自然への畏れを込めた土地利用を基本に農林業、土木事業等を展開することにより、土地と建物が一体となった耐震・耐災空間を確保する必要がある。

また、今回の災害時に旧山古志村がそうであったように、特に中山間地集落等においては、被災時に孤立することを前提とした自立分散型のコミュニティの形成を進める必要がある。

避難生活の面においては、今回の地震で際立っていた自動車を利用した「車中泊」について、その可能性と限界、危険性の回避方法や、後遺症からの回復方法などを示した中での効果的な活用を図る。

③官民共同の防災安全ネットワークの形成

官と民が共同で取り組むべき課題として、災害時の情報通信体制の整備、要援助者対策の推進が挙げられる。まず情報通信体制については、設備の耐震化、二重化、バックアップ体制整備が必要になる。今回の災害時においても、例えば、中山間地の被災状況を把握する際に衛星写真のような先端技術だけでなく、自衛隊のオートバイや住民の徒歩による知らせも貴重な情報となった。また、携帯電話のメール機能が大きな役割を果たすとともに、避難所などの昔ながらの貼り紙も効果的であった。その他にもコミュニティFMが効果を発揮した。今後も、きめ細やかな情報伝達が行えるような体制の整備を進める必要がある。

そして、要援助者対策については、個人情報保護の観点から要援助者に関する情報を行政や地域が共有することが難しくなってきたものの、地域社会での共生は少子高齢社会の大きな課題であり、平常時・災害時の両面からの着実な取り組みが必要であるといえる。

また、今回の災害時において顕在化した問題として、被災後の全国各地からの支援物資の過剰供給やボランティアの受け入れ体勢も挙げられる。そのため、今後は長岡市から他の被災地へ支援する場合も含めて、節度ある実効的な人的・物的の授受・支援体制に関する仕組みづくりが必要となる。

(4) 都市活力の維持、増進

今回の被災経験をいかし、そして、いつまた発生するかもしれない次の災害に備えて、今度の長岡市の都市活

力の維持と増進に寄与するような対策として、以下の2点を提言している。

①防災安全対策と産業経済政策の連動の必要性

都市の経済活動の安定のためには、産業経済構造を、災害に強く、被害を受けたとしてもそれを最小限にとどめ、信用を失うことなく回復していく力を備えたものとするのが重要である。そのためには、ハードな対策と同時に保険、融資、信用保証などソフト対策もあわせて充実することが必要である。

②中越安全推進機構の立ち上げと充実

今回の被災経験を踏まえ、その経験を今後にかすために、産官学民の総力を挙げ、以下の3つを柱とする中越防災安全推進機構を組織し、長岡市における新しい知と科学技術と産業の集積を期待する。

- ・防災安全学問研究コンソーシアム
- ・中越市民安全大学の開校
- ・中越防災安全情報・技術振興協議会

(5)「長岡市防災・安全・安心まちづくり条例」の制定

今回の災害経験からもわかるように、防災体制の検討は直接的には自然災害対応から始めるとしても、課題解決のために取り組むべき領域は福祉、教育、医療、産業、学問・研究等の他分野にわたり、都市政策や住民自治の根幹に関わる問題に踏み込むことになる。また、防災だけでなく、安全・安心まちづくりは地域自治が検討すべき重要な問題である。そこで、今後は、防災、防犯、国民保護、新型感染症等も含めてトータルな危機管理のための条例制定に取り組む必要があることを最後に提案している。

3. 被災後から現在までの長岡市の状況

被災後から現在までの長岡市の様子や長岡市の防災体制などについて、この提言を取りまとめる場となった『長岡市防災体制検討委員会』の事務局を担当した河村と、その委員会に委員として参加した片田が対談を実施した。その対談内容を以下に報告する。

長期的視点にたって、この提言を実行していきたい —20年ぶりの豪雪で実感した災害文化の風化—

片田 長岡市はこの被災経験を踏まえて、このような提言を取りまとめ、抜本的に地域防災計画を見直そうとしている。その内容は、災害対応としては理想的なものであるように思う。しかし、他の都市が長岡市と同規模の被害を受けたとしても、これだけのことを今後の防災対応への提言として書かれたら、防災担当者に実行できないと言われ、取り合ってもらえないようにも思う。

河村 長岡市では震災後2年続けて豪雪に見舞われ、現在は毎日が災害のような状況にある。だからこそ、日頃



図-2 豪雪で玄関が埋まってしまった住宅(長岡市内)

の生活にだけ込んでいるべき豪雪も含め、このような提言を掲げる意味があるのではないかと思う。

また、この豪雪によって思うことは、ここ20年の間、このような大雪に見舞われなかったことによって、地域住民が雪の大変さを忘れてしまっていた。そして、いざ豪雪対応をしなければならなくなったとき、昔よりもずっと大変になってしまったことに気付いた。この20年間で高齢者比率は2倍になり、対応することのできない住民が増えたことと、20年間豪雪に見舞われなかったことによって除雪に対するノウハウなどが全く後世に伝わっていなかったのである。昔は中学生くらいになれば屋根に登って雪下ろしをしたものだが、今では20代の若者では雪下ろしを経験したことがないので、屋根に登ることさえできない。屋根に登るのは経験のある高齢者だけ、しかも過去に難くこなしていた経験があるものだから、体力が低下していることを忘れ、昔の感覚のまま簡単に屋根に登ってしまう。そのために、そういう人が犠牲になってしまっている。

また、雪下ろしについては、昔だったら屋根から落ちて地面にはたくさんの雪があったために怪我をせずすんだが、今では道路の除雪が行き届いているために地面には雪がなく、アスファルトがむき出しのため、屋根から落ちたら一大事になってしまう。この背景には、冬でも夏のような生活を送りたいという欲求が強くなり、それを満足させるために、道路の除雪機能は向上したものの、その一方で住民個々の豪雪対応能力が低下してしまっているというアンバランスからきているのだと思う。昔は、冬になれば、自宅の屋根からみんなで雪を下ろし、その後地域の住民みんなで道に下ろした雪を脇に積み上げた。そして、春が近づくとみんなで凍りついて固くなった道の雪を割っていた。また、日々の降雪に対しては地域住民が当番でかんじきをはいて、道を踏み固めたりしていた。このように昔は豪雪とともに暮らすための仕組みが地域に存在していた。しかし、今の住民にはその対応力がなくなっているだけでなく、生活の利便性を追求するが故にバランスがくずれてしまった。

同様の問題が、高床式住宅に関しても言える。現在の高床式住宅の多くは、雪を考慮してそのような形状を選択した訳ではなく、1階スペースの駐車場利用のために実施している。高床式にするということはそれだけ屋根が高くなるため、雪下ろしについてはその危険度が高まることになる。しかし、そんな対応は全く考えていなかった。雪の少ない冬が続いたために、大雪が降ったら誰かに頼めばいいという安易な考えになっていたように思う。実際、大雪が降ってしまうと誰もが除雪を依頼するため、頼んだところですぐに対応してもらえないことが今回の豪雪で改めて認識された。

新潟県中越地方は、台風による被害はあまりなく、米作りに適した土地である。その昔は東京よりも人口が多かったこともあった。そのため昔の人たちは、「雪さえなければとても良いところ」と言っていた。裏を返せば、それだけ良い土地だったので、冬場の雪対策をしっかりすることによって、それだけの人口が張り付いてきた土地なのである。つまり、日常的な災害とも言える豪雪に備える風土がこの地にはあったのである。今、その風土が風化傾向にあることは非常に残念であり、もったいない。

片田 実は今回の検討委員会の委員になってほしいという依頼があったときに、正直とまどいがあった。中越地震によってあれだけ大きな被害を受けた旧山古志村が市町村合併によって新たに加わり、山古志の復興を含めた今後の防災体制を検討したいとのことではあったが、果たして真摯な議論はできるのか、どこまで真剣に対応しようと考えているのかという半信半疑であった。外から入って行って、有るべき論を展開するだけで終わってしまうのではないかと考えた。

河村 今回の被災経験で学んだノウハウをいかにしなければと思った。また、現在も復興の最中であることから、委員の先生方には、今後どうすべきかを言いたい放題言ってほしいと思った。そのようにしてできあがった今回の提言には、今すぐに実行できないことも長期的視点にたって積極的に盛り込んでいただいた。提言を取りまとめた委員会報告書には、今後の課題として「すぐに全てが実行に移せるものとは考えていない」と記されているが、長期的になったとしても取り組んでいくつもりである。そして、そのように長期的に取り組んでいくためにはそれなりの体制づくりが重要であると考えている。また、平成18年度に地域防災計画を見直す中で、この提言の内容を盛り込んでいこうと考えている。

災害時には自分たちの対応力が試されることを実感

片田 被災時の河村さんの状況はどうだったのか？

河村 中越地震の当日、私自身は外出先から帰宅し、少し横になっているときに大きな揺れに見舞われた。瞬時に起き上がると、大きな横揺れが続き、テレビが自分の

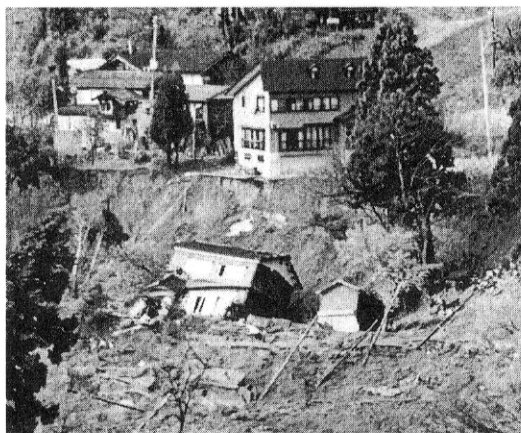


図-3 地震によって崩落した斜面と住宅(旧山古志村)

足下に飛んできた。頭にテレビが落ちてきていたかと思うと今でもぞっとする。家具の固定は地震に対する備えの初歩的な行動であるにもかかわらず、それができていなかったことに恐怖を覚えた。揺れがおさまった後、揺れの大きさから非常事態体勢になるであろうことは簡単に理解できたが、その場合において自分は何をしたら良いか、という想いが頭の中を駆け巡った。地震当時は防災担当ではなかったため、近くの地区防災センターに行ったが、全体の被災状況が分からない中で、優先してやるべきこと、この先必要になることなどを判断するのが難しかった。

片田 洪水、地震と2度続けてあれだけの災害を続けて経験したことによって何か学んだことはあるか？

河村 この地域は、雪は毎年のように多かったが、昔から他の災害はほとんどなかった。1964年の新潟地震でもたいした被害ではなかった。新潟中越地震によって大きな災害を経験して、初めて自分自身も「こういうことが起こるものなのだ」と感じた。また「災害時には、普段からの体制や自分たちの極限状態での対応力を試されるものなのだ」とも感じた。そして、その場の対応次第では犠牲者をだすようなことにもなるのだと実感した。日頃の備えなくして、災害時の対応はうまくいくはずがないことを強く認識した。水害時には、被害が局所的であったため、市内の一部の被災地を市域全体で観察し、対応することができた。しかし、地震時には、市域全体が被災現場になってしまったため、いったい周りで何が起きているのかもわからず、対応が困難であった。

片田 水害から3ヶ月後に中越地震が発生した。水害時の災害対応経験は地震時にいかされたか？

河村 水害時の経験がいかされたという点では、災害対策本部をすぐに設置することができたことが挙げられる。災害対策本部を設置する機会はほとんどないので、水害時の経験がなければ、それすらもままならなかっただろう。その一方で、水害と違って地震は休日の夜だったた

め、職員もすぐには集まらず、被災の全体を把握することができない状況が続いた。水害時の経験から、どのような情報が必要で、その情報をもとに何をすべきかをある程度把握していたからこそ、周辺の状況を把握することのできないことが余計に歯がゆかった。しかし、すぐに対応するだけのマンパワーが確保できなかったという点を除けば、対応はスムーズであったと思う。水害を経験していなかったら、職員みんなで何をしようかと右往左往するだけだっただろう。

旧山古志村の被災が、新長岡市全体のまちづくりを 考え直すきっかけとなった

片田 災害時の対応は、「今思えば、ああすれば良かった、こうしておくべきだった」という反省はいくらでもあるものだと思う。しかし、その反省をいかすことが重要で、そのために検討委員会を立ち上げたのだと思う。この委員会に参加した委員は、災害に強い地域にするためには、どうすれば良いかを好き放題言い放っていた。そのような状況では、実際にその策を実行する現場の職員はたいてい嫌な顔の一つでもするものだが、長岡市ではそんなそぶりは全くなかった。この2つの災害の経験をいかすのだという真摯な姿勢をととても感じた。なぜそこまでできたのか？

河村 被害がとても大きかったことが理由の一つだろう。神戸もそうであったように、被害が大きくなると地域のあり方とか、まちづくりを考えるようになる。結局のところ防災対応を考えるということは、まちづくりそのものだと思う。また、今回の地震では地盤災害による被害が多くを占めていたため、旧長岡市だけならば、大きな被害を受けたのはごく小さいエリアであった。しかし、地域全体が大きな被害を受けた旧山古志村と合併することが決まっていたため、その被災状況は災害発生直後から隣の被災ではなかった。あれだけの被害を受けた旧山古志村を復旧していくことは長岡市のまちづくりを進めることと同じであるという自覚があった。住民・職員全ての住民が自分達のまちのことと本当に感じることができた。応急復旧作業が終わり、地域の復興を考え始めると、それは今後のまちづくりの問題になる。旧山古志村の被災地にそのまま住民を戻したところで、高齢化がすすみ生活基盤が成り立たなくなるような状況が数年後にはやってくることは目に見えているし、さらに同じような規模の災害が起こったときにどう対応するのか、そもそも対応することが可能なのか、これを考えるためには、まちづくりプランが必要になることは言うまでもない。まちづくりの中で防災を取り込むことの必要性を強く感じた。

片田 この提言をすべて実行することができたら、長岡市はとても良いまちになるだろう。例えば、「住民全員が防災要員」などは災害への社会的対応の一つの理想型の

ように思う。

河村 洪水、地震によって被災し、20年ぶりの豪雪対応に追われている今だったら、それも可能な部分が多いかもしれない。地域の住民の意識はそれほど高まっている。例えば、被災後、行政はすぐには駆けつけられないということも理解してもらえる。その反面、防災のために地区で組織を整えることはとても困難である。そのため、日頃から町内会で機能している組織（例えば交通安全や防犯など）を取り込んで、その中に防災を組み入れるようにしてはどうか、ということを機会があるごとに地域の皆さんにお話ししてきた。日頃から機能している組織や人間関係（コミュニティ）でなければ、災害時になかなか機能しないのもであろう。今回の被災経験を通じて市民も行政も、形だけの組織が機能しないことを実感したとを感じる。

片田 現在、全国各地で地域防災に関する取り組みが実施されている。しかし、そのような取り組みだけでは、被災経験のない住民にとっては、どのような組織であれば実効性が高いのか実感がわからないのだろう。それにしても、こんなに被害は大きくなって良かった…

河村 確かに被害は大きかったが、それに対応するだけの余力が長岡市にはまだあったとも言える。とにかく中心部はほとんど無傷だったことが幸いした。長岡市の中心市街地は、その昔は城があった場所であり、現在の長岡駅は本丸跡地である。つまり、城が建っていたということはそれだけ地盤のしっかりした土地であり、また地名が阪之上というくらいだから、洪水による被害もほとんどない。こうしたことは防災も含めた長岡市全体のまちづくりを考える上でも大切な視点となるのではないかな。

地方都市のモデルケースになってやろう —地域に根付く復興魂—

片田 今回の災害によって根こそぎやられたというよりは、この被災がまちづくりを考える良い機会となったということか。今回の災害を経験しなかったよりも、被災していろいろなことを検討するようになったことによって、長岡市が良いまちに発展ができそう。

河村 一部には、取り返しのつかない被害を受けた人もいるが、そういう人も含めて、この経験をいかさなければ、意味がない。長岡市民はそういう気の持ちようになる。長岡市には、戊辰戦争でやられ、太平洋戦争でもやられ、焼け野原になった過去がある。戊辰戦争の後は『米百俵の精神』にあるように後世の人材育成にあてた。この話の良い点は、当時の人々が目先の小さな満足よりも学校をつくることに合意することのできる人々であったこと、そしてその学校に入学した子供たちは一生懸命勉強し、また教師も一生懸命教えた。先を見る目を持った一人の人間がいたというだけでなく、それを受け入れられる地域の文化があった。そして、太平洋戦争によって、

また焼け野原になり、当時の市長まで犠牲になった。それでも、そこから復興しようという気概があった。長岡市の市章は、不死鳥を象ったものである。地域の小学校などの校歌にも『不死鳥』がでてくる。このように、この地域には被災からの復興が文化として根付いている。だから、今回の被災は3度目の復興と位置づけている。住民にもそれを言えばわかってもらえる。そういう気質がしみこんでいる地域性がある。

片田 長岡市が今回の災害対応に対して、なぜそこまで真摯な対応をしようと考えたのがよくわかった。旧山古志村のような中山間地の集落は、被災しなかったとしても近い将来、高齢化に起因する過疎化によって、地域が崩壊していく危機にあることはわかっていて、それであっても、あれだけの投資をして、復興させることの意味は何なのか、と疑問に感じていたが、今では挑戦している、と感じる。

河村 旧山古志村の棚田の復興を考えても、今後それを維持していくことができるのか、そのための社会システムはどうあるべきなのかを検討しなければならず、ただ復旧するだけで、数年後には地域の存亡に関わるような状況では意味がない。その一方で、人口2000人の村が、あれだけの被害を受け、マスコミにも多く取り上げられたことは、長岡市が旧山古志村の復興も含めた今後の災害対応を考えるうえで、チャンスだとも思う。日本には旧山古志村のような中山間地の集落がたくさんある。高齢化によって人口が半減する中で、本来であれば消えゆく状況にあるそういう集落が、これから生き残る、もしくは生きながらえさせることの価値をどう位置づけ、見直したらよいかを検討したいと思った。そのような検討を通じて、中心部の機能を高めるとともに、豊かな自然環境を維持することのできる地方都市のモデルになろうという気概をもって復興計画を練っている。総合力として地方都市が何をすべきか、どう生き残るのかを提案したい。これは大きな被害を受け、たくさんの方に支援・協力して頂いた長岡市の被災地としての使命だと思う。

片田 この地域にはもともと復興魂がある、言い換えれば、やられても立ち上がるだけの底力がある。今回の被災経験から何を学んだのかというより、もともとあったそのような機能を発揮させるときがきたという感じなのかもしれない。

河村 災害というのは強制的に街のあり様や機能を破壊する。どうせ破壊されたものをなおすのであれば、対応しなければならなかったが対応することができていなかった部分まで含めてすべて変えていこうというふうの良い意味でふっきれた、開き直ってしまった。また、これだけ注目が集まるなかで、それくらいのことはやらなきゃだめだと思っている。

片田 人間は保守的だから、変えなきゃならないことはわかっている、できるだけ変えたくないと考えてしまい、結局そのままやり過ぎてしまう。これまでの災

害対応もそうであった。

河村 小さな被害だと、それを変えるエネルギーとなおすエネルギーを比較して、なおした方がよいという結論になってしまふ。しかし、今回のように大きな被害を受けると、これだけやられてしまったのだから、思い切った改善をしようと考えている。また、そういうことをやる精神的土壌が長岡市にはあると思っている。

避難所対応で再認識した地域の力

片田 阪神大震災のときは、最初の大きな揺れで多くの建物が倒壊してしまったが、中越地震ではそうでもなかった。しかし、避難者が非常に多かったように記憶している。大きな余震が続いたためなのか？

河村 大きな余震が続いたことが一つの要因であることに間違いない。もう一つの原因として、今回の地震では日常的に不便だった人があぶり出されてしまったことが挙げられる。地震発生後、しばらくの間は余震が続いてしまったために、多くの住民が不安から一人でいられなくなった。しかし、そのうち余震も収まってきたことにより、経験のない不安は解消され、多くの住民は帰宅し始めた。しかし、一人暮らしの高齢者などは、不便な日常生活に戻る不安が大きくなってしまった。それは、日常生活ではほとんどなかった地域の人たちとの交流が避難所にはあったため、避難所の方がその人たちには居心地が良かった。だからといって、帰らなきゃならないことは十分に分かっているが、避難所が開設されている間は居続けてしまう状況が続いた。そのため、帰らないための理由を解消してあげることをした。一つは避難所で形成された人付き合いを帰宅後もそのまま残るようにした。もう一つは被害を受けてぐちゃぐちゃになった家の中を片付けるボランティアを派遣した。また、余震に対する不安を解消するために、同じ市営住宅に住むリーダー的な人に、先に自宅にもどってもらい、比較的大きな余震があった後に、避難所に顔をだしてもらい、「ちょっと揺れて怖いけど、余震があっても、壊れることはなかったから大丈夫だ」と自宅の危険性が低くなっていることをアピールしてもらった。

片田 避難所運営に関しては、とても人間味のある対応が必要となる。

河村 避難所には、倒壊などによって自宅で生活することができない人が集まってくるものだと思ったが、それだけではなく、不安でみんなと一緒にいたいから避難所に集まってしまうこともあるということが経験して初めてわかった。それ故に今回の災害時には避難所対応に多くの人員を配備する必要があった。この経験から、今回の提言では、「自宅が避難所」という方針を打ち出している。避難所に行かなくても、災害時には向こう三軒両隣の住民が集まことのできるくらいの場所を地域で確保できることが望ましい。

片田 そういふ仕組みを取り戻すことによって、地域の付き合いを取り戻すこともできる。

河村 いつの時代も若い人にとっては、地域の付き合いは煩わしいものだと思う。現在は地域の付き合いに参加している高齢者も、地域の付き合いが良いものであることは理解しつつも、それが若い人にとって煩わしいものであることも理解している。それ故に自信を持って若い人に地域の付き合いを勧めることができずにいたところがあると思う。しかし、今回の災害によって日頃からの付き合いを基とする住民同士の助け合いがどれほど重要であったのかを多くの住民が理解できた。そこで、この機会に地域の付き合いを取り戻してほしい。今回の災害では被害を受けなかった中心部の町内会長から相談を受けた、「自主防災を考えたいのだけれども、日頃の付き合いがないのでそれもできない」と。そこで私は、まずは一回、地域の防災を考える機会を持ち、災害時にはどうするのかを議論したり、炊き出し訓練をしたりして、顔を合わせる機会をつくってはどうかと話をした。その後、みんなでバーベキューをしたりして楽しい時間を共有し、地域の付き合いを復活させることを提案した。もちろん、たまには防災のことも議論してほしい。

被災経験を通して、失いかけていたものを取り戻した

片田 今回お話を伺って、「災害が長岡をどう変えたのか？」とか、「災害によって何を学んだのか？」というよりは、災害が長岡らしさを取り戻す機能を果たしたという感じを受けた。

河村 普段ないものが災害時に生じることと同じように、今回の災害によって、住民も行政も本来持っていた力を発揮できるようになった、長岡の先人達が持っていた困難を乗り越えるための器量を少しは取り戻すことができたような気がする。

4. おわりに

近年の災害の多発により、多くの市町村が甚大な被害を受け、現在もその復興過程にある。そのような市町村の今後の防災体制の見直しに際して、本稿が少しでも参考になれば幸いである。そして、この提言をもとに長岡市がより良いまちに発展していくことを心より願っている。