

# 山古志復興新ビジョン 中間報告（案）

< 本編 >

平成 17 年 3 月 7 日

山古志復興新ビジョン研究会

## 山古志の復興には、日本の国づくりのありようが問われている。

今回の中越地震で亡くなられた方々のご冥福をお祈りするとともに、被災された皆様に心よりお見舞い申し上げます。

### 山古志の文化やライフスタイルが、まるごと失われる危機

山古志村は新潟県中越地域の山間部に位置し、厳しい自然と向き合いながら、日々の暮らしを営み、闘牛や錦鯉などの独自の文化を育み受け継いできた村である。近年、高齢化と過疎化が急速に進行しており、いわば日本の中山間地を代表する典型的な地域といえる。

中越地震によって山古志村は、周辺地域とともに壊滅的な被害を受け、全村民が避難を余儀なくされ、今なお仮の地での生活が続いている。加えて、日本有数の豪雪地帯に位置することから、冬期間の復旧作業は停止。また積雪や雪崩による二次災害や、融雪時の出水等によって、被害がさらに拡大することが懸念されている。さらには、全世帯の4割以上が高齢者世帯という環境から、雪解け後の復旧・復興の困難さが予想されている。

被災状況の大きさ、そして再建をめぐって予想される様々な困難など、山古志村は今まさに地域崩壊の危機に直面しているといっても過言ではない。

それは単に山古志村という地域がなくなるだけでなく、美しい棚田の風景を失うといったことでもない、営々と受け継がれてきた地域の文化やライフスタイルそのものがなくなることを意味している。

### 山古志村の復興の持つ意味

地震災害はどこにでも起こりうる。しかし、その復旧・復興はそれぞれの地域特性に左右される。

阪神・淡路大震災から日本人は多くのことを学び、その知識は今回の中越地震でも活かされた。しかし大都市・神戸の復興の歩みは、山古志村の復興にそのまま置き換えられるものばかりではない。むしろ神戸という大都市とは対極にある中山間地における地震災害からの復興活動として、山古志村の復旧・復興活動を考える必要がある。すなわち、山古志村の復興計画とは、日本の7割を占めるといふ中山間地の地震災害からの復興のモデルと位置づけられる。

しかし、山古志の復興計画の持つ意味はそれだけではない。そこで問われてい

るのは、日本という国が、中山間地域を通してそこに広がる豊かな暮らしや文化を、どのように位置づけ、どのように保全していこうとしているのか、という国づくりの思想であり、意志である。

ちなみに、山古志村の年間生産額はおよそ 40 億円。復旧・復興に必要な公共投資はそれをはるかに上回る。

## 「村に戻る」という強い村民の希望に応えるために

山古志復興新ビジョン研究会が平成 17 年 1 月から 2 月にかけて実施した調査では、村民の 9 割以上が「村に戻りたい」という意思を示した。私たちはこの村民の意思と希望を最大限に尊重する。それが今回のビジョンの原点となっている。

山古志の暮らしと文化を再生し、将来へと継承していく主人公は、そこに住む村人である。そのためには、安全性や日常生活に配慮しつつ、まず早期に村に戻るためのプログラムを明確にする必要がある。

そしてさらに言えば、単に復旧にとどまらず住民が将来への希望をもてる、新たな地域づくりのビジョンや計画が不可欠だと考える。そのためには、基盤の再生とともに、地域産業・経済、生活・コミュニティの再生を連動させ、自然と生きる山古志の暮らしから無理なく広がる、復興のプロセスと計画を策定する必要がある。

また、未曾有の被害をもたらした中越地震を、次世代に伝えることも山古志村の重要な役割となる。周辺市町村と連携しつつ、日本の中山間地を代表した情報発信も、復興計画の重要な視点と位置づけた。

本研究会では、上記の視点にたって、新潟の多分野を代表する委員の議論を通して、この「山古志復興新ビジョン」をとりまとめ、山古志村をはじめ、世界に問うものである。

復興計画は策定されて終わるものではない。その計画に基づく新たな地域づくりを始めることで、山古志村周辺地域は再生の途につくが、真の再生のためには、継続的な地域づくりに取り組んでいく必要がある。そうした継続的な活動を担保していくためにも、この地域に官民の広範囲なネットワークを形成していく必要がある。

このビジョンをもとに、山古志及び周辺地域において、新たな地域づくりのための支援体制やネットワークが生み出されることを期待する。そして、本研究会では、今後もそうした動きをしっかりとサポートしていきたいと考える。

平成 17 年 3 月

## 山古志村の皆さんへ

山古志を復興するのは、そこに暮らす皆さんの想いと力

皆さんのご協力を得て実施した調査からは、山古志の地への強い想いと復興への強い決意がうかがえました。

帰村そして復興までには、今後、様々な紆余曲折が予想されます。また必ずしも皆さんの思うようには進まないことが多々あることと推察します。

先にも述べたように山古志を復興する主役は、そこで暮らす皆さんご自身に他なりません。皆さんが山古志の将来を見据え、自ら新しい地域づくりを進めていかない限り、山古志の復興は実現することはありません。

私たちは、山古志の将来に向けていくつかのストーリーとプランを考えました。またその実現のプロセス等についても可能な限り検証を行いました。しかし、そのいずれかの計画を選び、実現に向けての第一歩をふみ出すのは、皆さんご自身です。皆さんが動き出さないと、計画は一步も進みません。

「中山隧道」に象徴される山古志の気骨と山古志の地への想いこそが、これからの復興を進め、被災前よりも美しく住みやすく、そして活力ある地域を実現するものと考えます。

# 目 次

## 1．山古志復興に向けての視点と考え方

- ( 1 ) 山古志村とは ..... 1
- ( 2 ) 中越地震による山古志村の被害の特徴 ..... 2
- ( 3 ) 山古志復興新ビジョン策定にあたっての考え方 ..... 3

## 2．山古志復興新ビジョン（案）

- ( 1 ) 山古志復興の基本方針 ..... 4
- ( 2 ) 集落再建の考え方 - 山古志復興の前提として ..... 5
- ( 3 ) 復興の想定スケジュール（ロードマップ） ..... 6
- ( 4 ) 帰村・復旧期（平成 17～20 年）における取り組みへの提案
  - 帰村・復旧期（平成 17～20 年）の想定シナリオ ..... 7
  - 帰村・復旧期における取り組みへの提案 ..... 9
    - 1) 早期帰村の支援活動 ..... 9
    - 2) 将来の復興計画を視野に入れた復旧活動 ..... 10
    - 3) 帰村前後の生活の支援・サポート活動 ..... 12
    - 4) 地域の「知恵」と「協力」による住宅支援活動 ..... 13
- ( 5 ) 復興に向けての取り組みの提案（平成 21 年以降をみすえて）
  - 山古志復興の基本的な考え方 ..... 14
  - 山古志復興の方向性 ..... 16
  - 復興のためのプログラム（案）
    - 1) 農を中心とする「山古志ブランド」の育成・発信 ..... 17
    - 2) 雪の活用・資源化 ..... 18
    - 3) 中越地震メモリアル・エリアの形成（防災学習エリア） ..... 18
    - 4) 安全・安心を確保するための取り組み ..... 18
    - 5) 復興活動を選択・推進する住民の組織・体制づくり ..... 19
- 山古志復興新ビジョン / 中間報告の要約（全体概要） ..... 20

# 1 . 山古志復興に向けての視点と考え方

## ( 1 ) 山古志村とは

「農」を中心とした山村特有のライフスタイルと地域文化を継承。  
過疎化や高齢化問題を抱えながら国土保全等に寄与

### 国土の7割を占める中山間地域の一つ

新潟県のほぼ中央に位置する山古志村は、山間丘陵地に14の集落が点在する山村である。ほぼ全村が傾斜地のため、谷底から山頂まで階段状に整備された農地(棚田)を利用した山間農業を中心に、およそ700世帯2,000人が暮らしている。冬期には積雪が4メートルにも及ぶ豪雪地帯でもある。

日本の国土面積の7割を占めるという中山間地域<sup>( )</sup>の一つであり、他地域同様に近年、若年人口の流出による過疎化、高齢化の進行という課題を抱えている地域である。

### 「山でなら暮らせる」山村特有のライフスタイルが広がる

自家用を含めるとほとんどの世帯で米や野菜をつくっており、それと現金収入と合わせて日々の暮らしを営んでいる。年金等以外に現金収入のない、高齢者世帯が3割近くを占めているが、自給自足ともいえるこうした山の暮らしが、その生活を支えている。

つまり、住まいとともに、生活の糧を得る田畑の再建が、山古志で暮らすためには欠かせない。

### 受け継がれた景観、地域文化や国土保全の役割を再確認

山古志村にひろがる棚田の景観は、世界的にも高い評価を受け、訪れる人も多い。また錦鯉発祥の地であり、神事として毎年開催される「牛の角突き」は全国から多くのファンを魅きつけている。山古志村に残る景観や地域文化は日本の原風景ともいえるものであり、その「ふるさと機能」は国民共有の貴重な財産である。

また、山間地に人が住み、棚田をはじめ山に手を入れ管理することは、平野部の安全を守る治山・治水(災害防止)ともなっている。

山古志村は、こうした「ふるさと機能」や「国土保全機能」を担う地域でもある。

( ) 中山間地域：農林統計の地域区分の一。都市や平地以外の、中間農業地域と山間農業地域の総称。平坦な耕地が少ない平野の周辺部から山間までの地域を指す。

## (2) 中越地震による山古志村の被害の特徴

ほぼ全域にわたる土砂崩れと地すべりによって村は壊滅的状況。流域全体の安全を確保するためにも速やかな復旧が求められる。

### 土砂崩れと地すべりで壊滅的状況

山古志村は山間丘陵地に立地し、ほぼ全村が傾斜地となっている。中越地震によって、村のあらゆる場所で土砂崩れと地すべりが発生。これにより、棚田の崩壊、道路の寸断、住宅の倒壊が村の全域にわたって発生した。

中山間地であること、集落を中心とした速やかな避難活動等によって、死傷者は少数にとどまったが、住宅や田畑等の生活基盤の被害は甚大で、壊滅的な打撃を受けたといえる。

### 地盤の安全確認と広範囲な砂防事業が不可欠

地盤はまだ安定しておらず、地震、融雪、雨等によって、土砂崩れや地すべりは今後も発生する恐れがある。

今冬の雪による影響も懸念されるところだが、山古志村の地盤は不安定な状況にあり、2次災害の発生を防ぐためにも、早期の安全確認を進めるとともに、砂防事業による安定化が急務となっている。

### 都市型の震災と違うのは「大地が痛めつけられた」こと

山古志村はもともと日本でも有数の地すべり地帯であり、今回の地震によって、山や大地は徹底的に痛めつけられた。これは中山間地の地震被害の特色ともいえるものである。

日本には多数の地すべり地帯があり、ひとたび地震が発生すれば、山古志村同様の「大地の被害」が起こりうる。

### 山古志村の被害は、流域全体の安全を危うくする

山古志村をはじめとする中山間地は、人が暮らし棚田や植林などを営むなど、絶えず山に手を入れることで、山崩れや河川への土砂の流出を防ぎ、国土を保全する役割を担っている。

山古志村における山崩れ、地すべりをこのまま放置すれば、大量の土砂が河川等を通じて下流域や平野部に流れ出し、新たな災害や荒廃をもたらすことになる。山古志村の復旧は、単に一つの村の問題ではなく、広く新潟県全域の安全・安心につながる問題である。

### (3) 山古志復興新ビジョン策定にあたっての考え方

山古志の現状や課題、そして役割をしっかりと見すえて、  
絵空ごとではない、実現可能な復興ビジョンを描く。

山古志村は、日本有数の豪雪地帯で過疎化・高齢化が進行する山村であり、その自立的な再建・復興にはおのずと限界がある。しかし、中山間地に人が暮らし農村業を営むことで土砂災害の抑制や流域の安全が保たれる、という国土保全の視点や、棚田や闘牛、錦鯉に代表される山古志村特有の文化や産業、ライフスタイルが、日本という国の豊かさや魅力につながっているという考え方に立つとき、山古志の復興は、一山村だけの問題ではなく、日本全体の課題であるといえる。

山古志の復興ビジョンには、一つの地域の再生・再建にとどまらない、より大きな視点が必要となる。

また、山古志復興の主役は、いうまでもなく村民である。どのように魅力的な将来像を描いてみても、村民の同意や実現への行動が生まれなくては、絵空ごとに終わりかねない。

本研究会では、以上のような観点から、次の5つの考え方に基づいて、実現可能な復興ビジョンの策定を行うこととした。

#### <復興新ビジョン策定にあたっての考え方>

##### 山古志村の復興を日本全体の課題として取り組むために

国土保全の観点から、中山間地における災害復旧のあり方を提示する

中山間地の活力ある地域経営・地域づくりのモデルとして復興計画を構築する

「被災経験」を新たな地域資源に転換・活用する視点も検討する

##### 山古志村民の自主・自立の復興を促すために

山古志住民の意思や期待を最大限に尊重・反映する

住民が自ら地域の未来を選択・推進できる複数の方向性・プログラムを提示する

本研究会では、被災を超える新たな地域づくり、従来のビジョンにはない新しいビジョンをめざして、「復興新ビジョン」とした。



## 2 . 山古志復興新ビジョン（案）

### （1）山古志復興の基本方針

山古志の復興は、次の6つの基本方針に基づいて推進・展開すべきである。

「山古志の暮らしやライフスタイルの再生」を目標とする

「山でなら暮らせる」「山でしか暮らせない」という、中山間地特有の暮らし方やライフスタイル（農を中心とした自給自足型の複合的生活）を再生することを目標とする。

自然とともに生きる「山の暮らしと文化」の再生をめざす

復興にあたっては安全性を最優先する

地盤が不安定であり、大雨による地すべりや冬期の雪害も懸念される状況をふまえて、十分な安全対策や確認を前提とした復興計画とする。

大雨による地すべりや雪害等による新たな災害を防ぐ

将来にわたる安全性や国土保全の役割を視野に入れる

山古志と周辺地域の安全・安心を、長期的・継続的に確保するための方策についても検討・提言する。

山古志の取り組みを強靱な国土づくりのモデルとする

個人の自主的な取り組みや復興への意欲を尊重する

安全性を最優先しつつ、個人の自主的な再建意欲や行動を最大限尊重する。そうした意欲や行動を引き出したり、サポートする計画・ビジョンとする。

復興の主役、推進者は住民自身

周辺地域と連携した復興計画・活動とする

山古志村だけの復興をめざすのではなく、周辺地域との連携や交流を図り、相乗効果を生み出しながら、中越地域全体で創造的復興を進めていく。

「復興」をキーワードに地域連携の推進を図る

「旧に復す」のではなく、災害を越える新たな地域づくりとする

被害の大きさや復旧の困難さによって、被災前に戻ることが難しいエリアもある。集落の移転や元に戻さないという選択も視野に入れ、「新たな山古志を創る」という視点から復興を進める。

「復元」にこだわらず新しい山古志の地図を描く

## (2) 集落再建の考え方 - 山古志復興の前提として

住民が「山に戻る」ことが山古志復興の前提であり、第一歩となる。  
9割を超える「帰りたい」という思いに応えて早期帰村を実現する。

山古志の復興は「山に帰ること」から始まる(帰村を優先・重視)

山古志の暮らしや文化は、そこに住む人々が長い歴史の中で継承してきたものであり、「人」がいなければ再生も始まらない。住民アンケート調査の結果でも、92%の村民が「帰りたい」という意見を示し、また約半数が「今年中(平成17年中)の帰村」を望んでいる。

こうした村民の希望と期待に応える意味からも、早期帰村に向けた取り組みを進めるべきである。

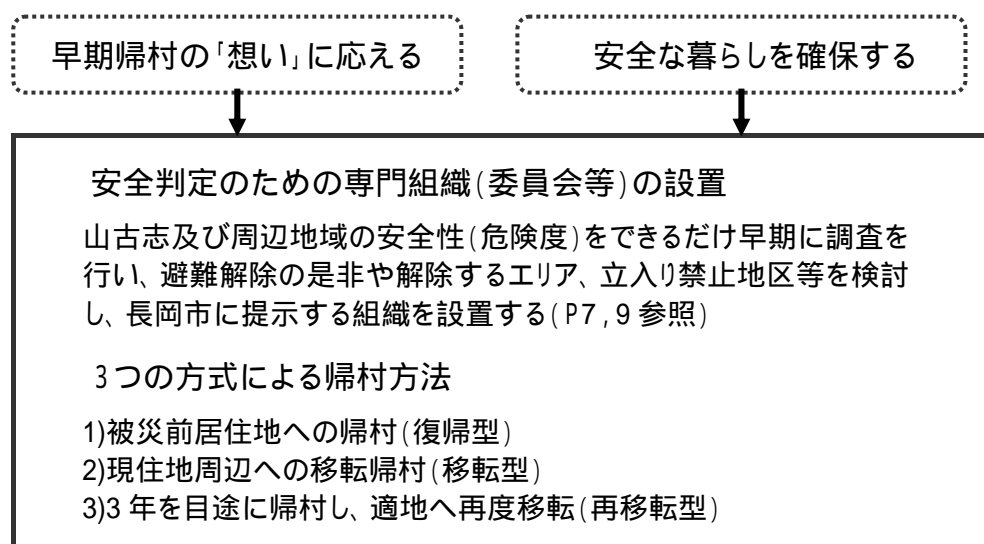
被災状況に応じて段階的に帰村する

全住民一斉の避難解除が望ましいが、被災状況や安全性には集落ごとに差があり、これに伴い帰村の時期や前提条件に関しても集落間の差が生じることは否めない。調査結果でも、「安全性やライフラインが確保」されることが帰村の前提条件と考えられており、集落間に時間差が生まれることも「やむを得ない」とする意見が多数を占めている。

早期帰村の実現と安全な暮らしの確保の視点から、全集落が一気に戻るのではなく、2年間程度の間、段階的かつ分散して帰村する方式をとることを提案したい。

集落単位での帰村を支援する

安全性を確保するためには、個人(世帯)単位での帰村ではなく、原則として、集落ごとに帰村するといった方法が望ましい。避難解除がだされた地区に戻る場合にも、住民への十分な説明を行い、理解と合意を得ながら、集落単体で帰ることをしっかりと支援していく。



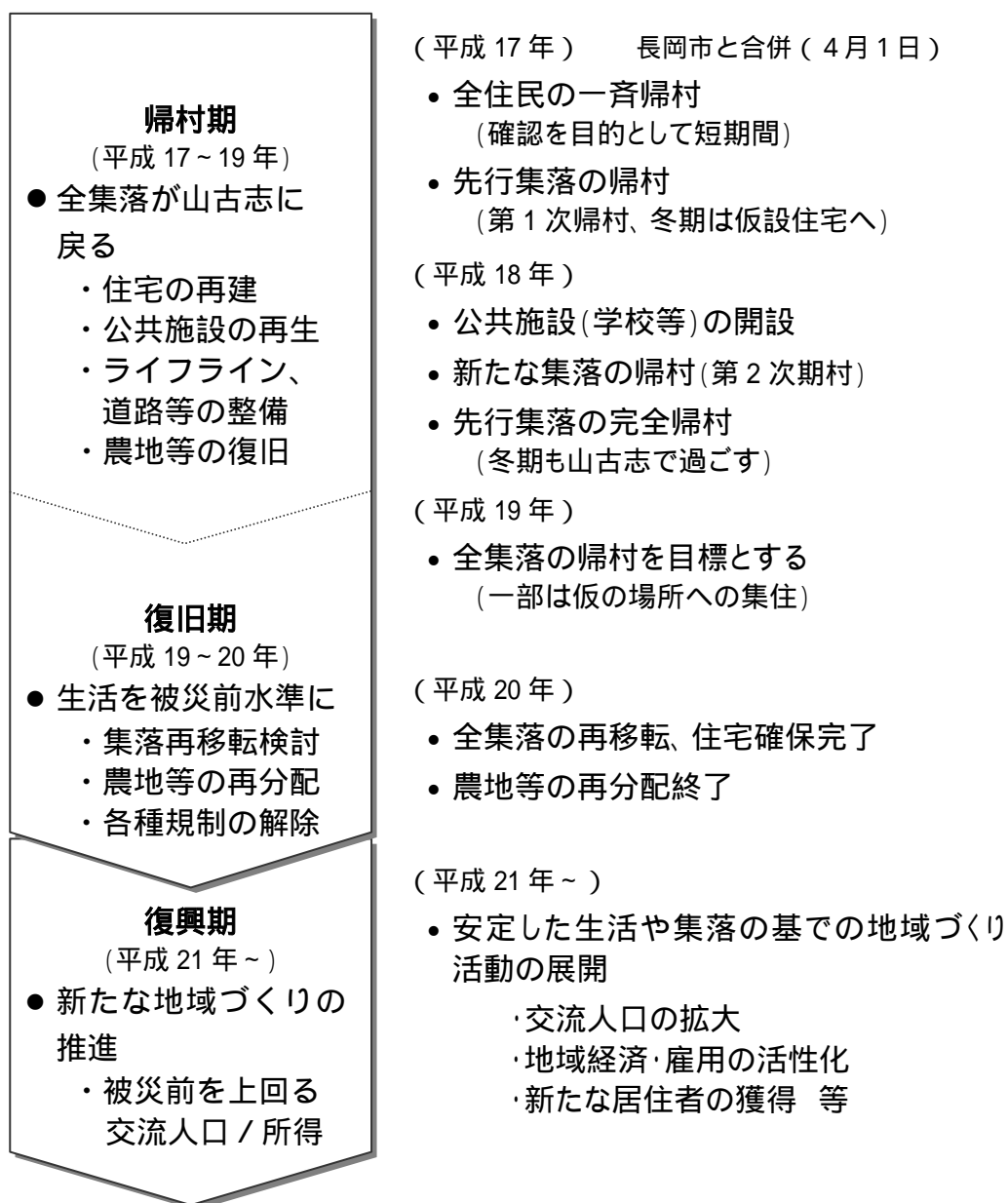
### (3) 復興の想定スケジュール(ロードマップ)

平成 18 年中の全集落帰村を目標として、  
「帰村期」「復旧期」「復興期」の 3 段階で復興を進める。

被災状況や安全確認をふまえて、平成 17 年より帰村可能な集落から条件つきで段階的に帰村をスタートする。これを第一ステップとして、各集落が帰村を行う「帰村期(平成 17-19 年)」、被災前の生活に戻す「復旧期(平成 19-20 年)」、新たな地域づくりを本格的に進める「復興期(平成 21 年~)」の 3 段階で復興を進めるものとする。

(段階的に帰村することから、平成 19 年は帰村と復旧が重複する時期となる)

< 想定されるロードマップ >



## (4) 帰村・復旧期(平成17~20年)における取り組みへの提案

### 帰村・復旧期(平成17~20年)の想定シナリオ

早期の帰村と復旧に向けて、求められる取り組みのシナリオは以下のようなものとなる。

#### 1) 平成17年

- 「中越地域安全判定委員会(仮称)」の発足と現地調査(雪融けとともに)  
国、県、長岡市、周辺市町村、旧山古志村関係者(村役場、区長)と専門家等で構成。現地調査等を行い、山古志及び周辺地域の安全性を検討・判定し、避難解除の是非や解除するエリア、立入り禁止地区等を検討し、長岡市に提示する。山古志地区に関しては、安全性が確認できたエリアを公表。住民(集落)に提示し、帰村について集落ごとに話し合い、時期や要望を長岡市と相談して決定する。



- 全集落一時帰村(雪融け後、日中のみ通勤方式)  
雪融け後に、集落ごとに山古志に戻り、集落や住宅、農地の被災状況を自分たちの目で確認してもらい、改めて集落・世帯ごとの帰村意向を確認する。



- 先行帰村集落の公表と帰村に向けての重点整備  
先行集落周辺のライフラインや道路、砂防等を重点的に整備。また立入り禁止地区等の指定を行う。住宅支援策も公表。



- 営農や家屋の片付け、帰村準備のための日帰り帰村の実施(夏~秋)  
許可システムで安全を確保。仮設住宅 山古志間の連絡バスを運行。
- 復興(経済・産業再生)のための勉強会組織の発足(将来の推進組織)  
住民の若手リーダーを中心に、官民連携で復興を推進する組織として発足。



- 先行集落の帰村(秋頃)  
ただし冬期については、雪崩等の雪害を考慮して仮設住宅に戻る。  
学校や診療所については、この段階では山古志には開設しない。  
(長岡市内の施設を利用)

## 2) 平成 18 年

- 公共施設(学校、保育所、診療所等)の整備(雪融け～夏)  
帰村する集落の増加に向けて、公共施設の整備をスタートし、夏頃からの開設をめざす。



- 営農や帰村準備のための日帰り帰村の実施(前年同様)
- 第2次帰村及び完全帰村に向けた基盤整備の実施  
集落周辺への重点整備、冬期の雪対策、住宅再建等の支援



- 新たな集落の第2次帰村(夏～秋)  
第1次帰村集落とともに、冬期も山古志で過ごす完全帰村とする。  
安全が早期に確保された場合にはこの段階で全集落が帰村する。

## 4) 平成 19～20 年

- 全集落の帰村(平成 19 年雪融けとともに)

仮設住宅の期限を19年春まで延長。なお、復旧や基盤整備の状況によっては、一度仮の場所に仮設住宅等を設置する形で帰村。基盤整備や安全が確保された後に、最終居住地に再移転することも考える。

- 全集落の再移転と住宅確保の完了
- 農地等の再分配終了
- 立入禁止地区等の規制解除(一部は継続)

## 帰村・復旧期における取り組みへの提案

### 1) 早期帰村の支援活動

#### 早期帰村を支援するために、迅速な安全判定と 集中的な復旧（基盤整備）活動に取り組む

##### 専門家・住民・行政の3者による「中越地域安全判定委員会(仮称)」の設置

雪解けとともにハザードマップの作成や現地調査を行い、安全性についての判定を行い、避難解除が可能なエリアや立入りを制限すべきエリア等について、長岡市に提示する。

住民の代表を交えることで、居住経験や生活の視点を変えた判定を行うとともに、エリアの選定・指定に関する合意形成を円滑にする。

山古志地域だけでなく、周辺地域についても安全性を検討・判定し、一体的な復旧を進める。

##### 避難解除が先行するエリアへの集中的な復旧活動の実施

被災状況からみて、虫亀地区、種苧原地区は、比較的早い時期（平成17年中）に避難解除エリアとなることが予想される。それをにらんで、この2地区の安全確保やライフラインの復旧等、帰村のための基盤整備を集中的に行う。

##### < 早期帰村に向けて進めるべき基盤整備 >

- ・2地区周辺の砂防事業
- ・2地区と山古志地域外(長岡市、小千谷市等)を結ぶ道路
- ・種苧原と虫亀地区を結ぶ地域内の道路
- ・2地区周辺の農業基盤
- ・2地区周辺の雪対策(雪崩予防柵等)

## 2) 将来の復興計画を視野に入れた復旧活動

### 将来の復興計画を視野に入れ、新しい山古志の 地図（土地利用計画）を描きながら復旧活動を進める

#### 復旧するエリアとそれ以外の地域（復旧しないエリア）を設定する

山古志地域の被害は甚大かつ全域にわたっており、そのすべてを被災前に戻すことは、長い時間が必要となり、コストの大きさからみても現実的ではない。先の安全判定委員会では、被災状況を勘案して、こうしたエリアについても、住民と対話し合意を得ながら、検討・設定していくこととする。

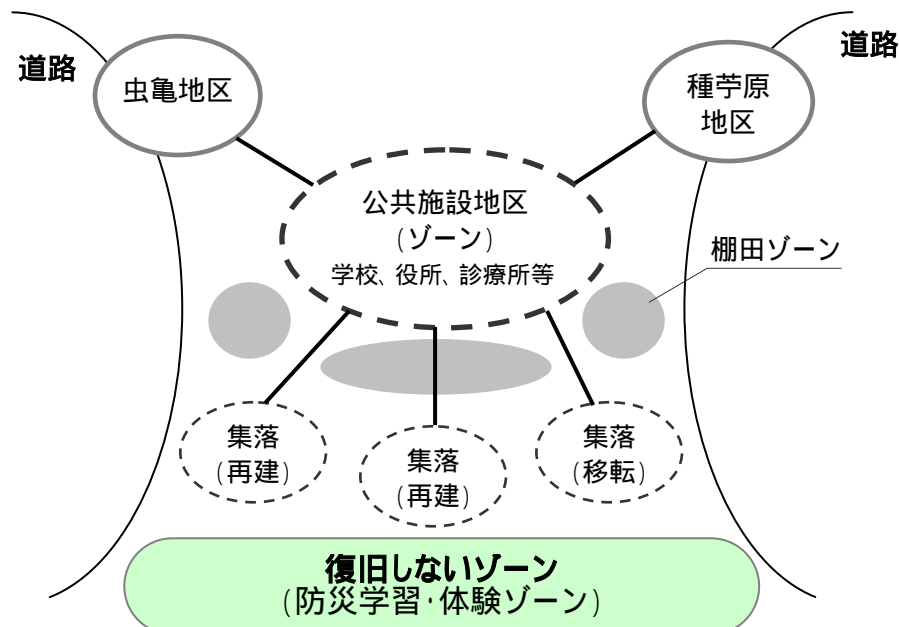
復旧しないエリアについても、砂防事業で地盤強化等の対策を行うが、安全性を確保するだけで、それ以上の整備は行わない。また、立入を制限する地域として指定する。

#### 山古志地域の新しい土地利用計画（ゾーニング）を設定する

復旧するエリアと復旧しないエリア、地盤の安全・安定度、集落移転や道路整備等を勘案して、山古志地域の新しい土地利用計画として、次のようなゾーニングを検討する。

- ・ 虫亀と種芋原地区を結ぶエリアで安全が確認されたエリアに公共施設地区（ゾーン）を整備
- ・ 公共施設地区の周辺に、他の集落を配置（元の集落の近くへの再建を原則としつつ一部は適地に移転）
- ・ 集落の周辺に「農」のエリアを設け、棚田ゾーンとして再生
- ・ 復旧しないゾーンは、防災学習・体験ゾーンとして活用
- ・ 各集落間を結ぶ道路を整備し、地域としての一体性を確保する。

#### <イメージ図>



## 基盤整備にあたっては将来の復興計画との連携を視野に入れて進める

砂防事業等による排土を利用した公共用地や集落再建用地の整備、交流・学習産業の振興等を念頭においた道路や公共施設の整備など、復旧と復興を連携させた取り組みを進める。



### 3) 帰村前後の生活の支援・サポート活動

#### 帰村前後の不安定な生活を、経済面だけでなく 精神面を含めてしっかりとサポートしていく

一時帰村や日帰り営農など、山古志との接点を確保する活動を展開する

仮設住宅での生活の中で将来への希望や生活意欲を失わないような配慮が必要となる。一方で40代未満の世帯では、仮設住宅での新しい生活が定着し、山古志に戻らないとする世帯が増加することも考えられる。

山古志の暮らしを再確認し、将来への希望を新たにす、また自らの将来の生活を選択するためにも、一時帰村や日帰り営農等で住民と山古志の接点を確保しつつけることが重要である。また、闘牛や小正月などの伝統行事や地域の行事を、山古志地域で積極的に開催することも重要である。

仮設住宅と山古志地域を結ぶシャトルバスを運行する

雪解け後の一時帰村、また避難解除に伴う準備活動、営農や養鯉等の始まりを考慮して、帰村期(平成17~18年)には、仮設住宅と山古志地域(避難解除地区)を結ぶシャトルバス(朝・夕2~3便)を運行する。

これは高齢者への配慮になると同時に、安全を確保する点からも重要となる。

避難所生活での生計や生きがいを考慮して「営農の場」を提供

山古志地域では、農を中心とした暮らしが展開されていたが、避難所での生活では営むべき農地がなく、高齢者が多いことなどから、生計の手段を失っている世帯が多数を占める。

帰村までの平成17~18年において、収入を得るとともに、働くことで生きがいや生活の張りを提供する意味からも、「営農の場」を提供することを考える。

安全性が確保されたエリアでの農地の貸与(日帰り営農)

安全性が確保されたエリアにおいて、行政が農地(棚田等)を整備し、営農を希望する住民に一時的に貸与する。住民はシャトルバス等で仮設住宅から通勤し、日帰りで営農を行う。

仮設住宅周辺での農地の貸与

山古志地域での農地確保が困難な世帯には、仮設住宅周辺で農地を確保・貸与する。

(平成16年から17年に募集した、貸し農地制度への応募は少なかったが、雪解けや帰村スケジュールが判明するとともに、営農意欲が高まることが予想される。制度を継続することが望ましい)

住民自身が山古志の復興(将来)を考える場や機会を支援する

次代の山古志を担う若い世代が、将来の山古志の暮らしに希望をもてるように、自分たちで将来の地域づくり、産業・経済起こしを考える場と機会の支援を行う(後述の「元気な山古志研究会(仮称)」)

#### 4) 地域の「知恵」と「協力」による住宅支援活動

### 自主再建が困難な高齢世帯が多いことをふまえ、 地域の「知恵」と「協力」による住宅支援を進める

#### 中山間地の住宅再建の参考となる「山古志モデル」を考える

住宅再建は、基本的には住民による自主再建が原則である。しかし、被害の大きさや高齢者が多いという山古志の状況を鑑みると、行政及び地域からの支援が不可欠であり、期待されている。災害時における住宅支援制度は整備されているが、山古志ではこうした制度だけでは住宅の再建は困難である。

従来の制度を柔軟に活用することはもちろん、中山間地共通の住宅再建の課題を解決するような、新たな制度や仕組みを、山古志から発信・提案していきたい。こうした取り組みは、単に山古志の復興に寄与するにとどまらず、過疎化・高齢化が進行する日本の中山間地が被災した場合の復旧モデルとなる。

#### 地域特性(豪雪、高齢化等)をふまえた各種制度等を柔軟に活用する

現在の災害と住宅に関わる制度について、地域特性を考慮した柔軟な活用を国等に働きかけていく。

##### (取り組みの例)

- ・仮設住宅の借用期限(2年)に関して、雪解け後の平成19年春までの一冬分を延長する。
- ・住宅再建に関する補助に関して、他地域にない雪対策が必要であることを考慮した見直しを提案する。(雪対策費分の増額等)
- ・使用期限切れ仮設住宅を、安全点検を行った上で、低価格で払い下げまたは貸与し、住宅再建を支援。
- ・義捐金や基金等を比較的自由に住宅支援に活用できる制度等の検討。 等

#### 住宅メーカーや銀行等の民間支援方策の検討・開発

災害からの復興において住宅の再建は不可欠であり、大きな課題でもある。公的な支援だけでなく、地域全体で住宅再建を支援する活動を創出・拡大していくことを目指す。特に、住宅メーカーや建築業、金融機関など、住宅関連の企業・団体の積極的な支援活動を生み出していきたい。

##### (取り組みの例)

- ・住宅メーカーの耐雪住宅を低価格で提供してもらい、山古志村を耐雪住宅のモデルハウスエリアとして、自社のPRに活用してもらう。
- ・住宅展示場で使用しているモデルハウスを低価格で提供。
- ・地元銀行等による超低金利の復興ローン、3世代返済可能の超長期ローン等の商品開発。 等

## ( 5 ) 復興に向けての取り組みの提案 (平成 21 年以降をみすえて)

### 山古志復興の基本的な考え方

7つの視点から山古志の魅力をさらに高め、被災前を上回る活力ある地域への「創造的復興」を展開する

#### 山古志の復興を次代に向けた中山間地再生のモデルと位置づける

山古志を元に戻すだけでは、衰退する日本の中山間地問題のヒントにはならない。災害復興を超えて、中山間地の再生と復興の視点から捉えることで、日本の中山間地のあり方を示唆するモデルとしていく。

#### 山古志の暮らしや文化、景観等の地域資源を活用する

山古志には個性的で魅力ある資源がある。それらを活用した地域づくりを進める。

#### 時代動向をふまえて「交流」を復興活動のキーワードとする

人口減少時代の日本における地域活性化のキーワードである「交流人口拡大」を山古志復興のキーワードと位置づける。

#### 「被災」「震災」の経験を復興に向け活用していく

世界的な防災への関心の高まりをふまえて、被災経験を山古志の新しい地域資源と位置づけ、復興活動に活用する。

#### 周辺地域と連携しつつ、世界を視野に入れた復興活動を展開する

周辺地域と連携することで、集客力や交流活動は大きくなる。すでに山古志が国際的な評価を得ていることを活用して、国際的な交流を視野に入れた展開を行う。

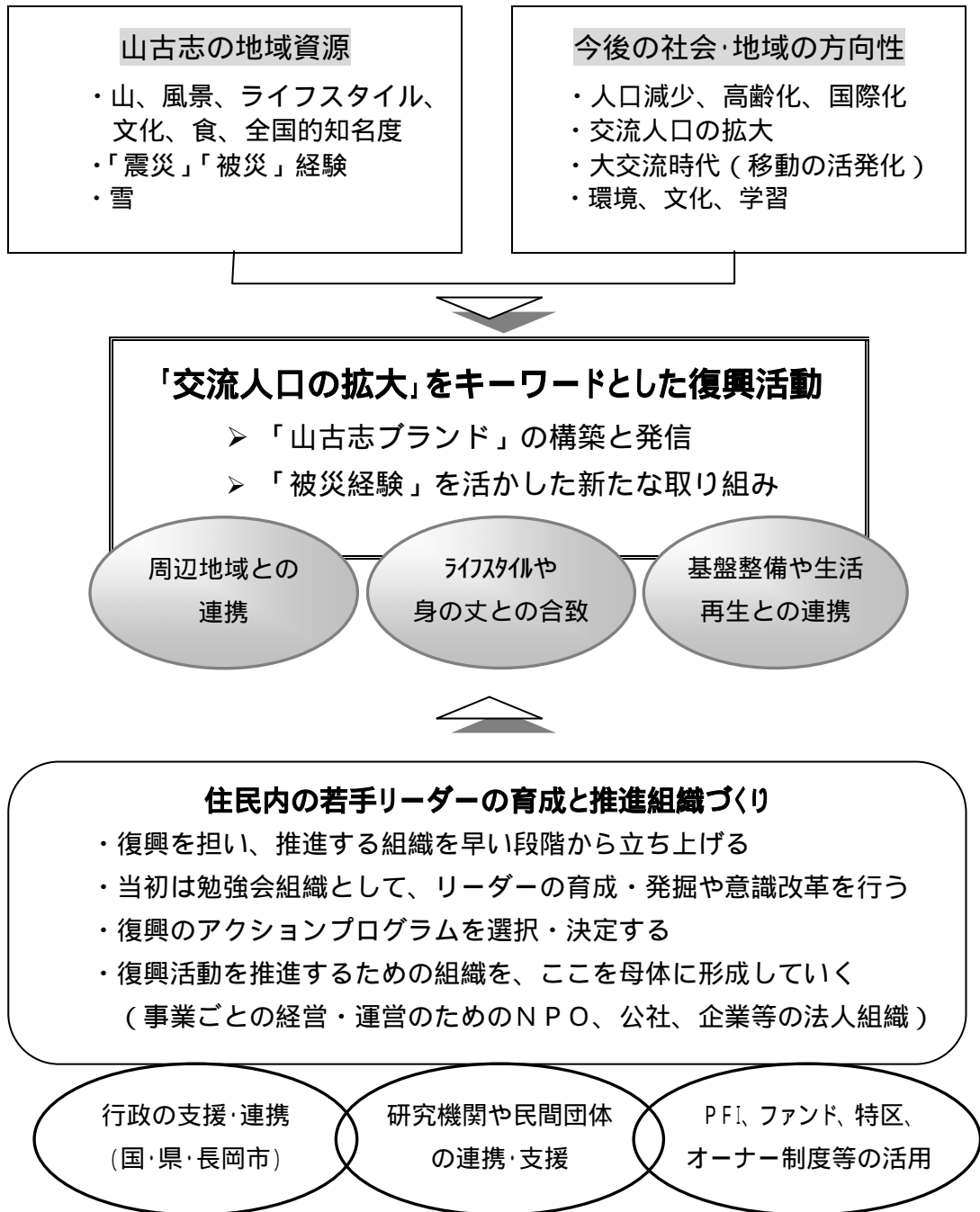
#### 山古志のライフスタイルや身の丈に合った復興活動とする

山古志の魅力は、生活と一体となった産業や文化、景観にある。豊かな「スローライフ」ともいべき風土やメンタリティを尊重した復興活動を行う。

#### 地域基盤や生活の再生と復興活動を連動・連携させながら進める

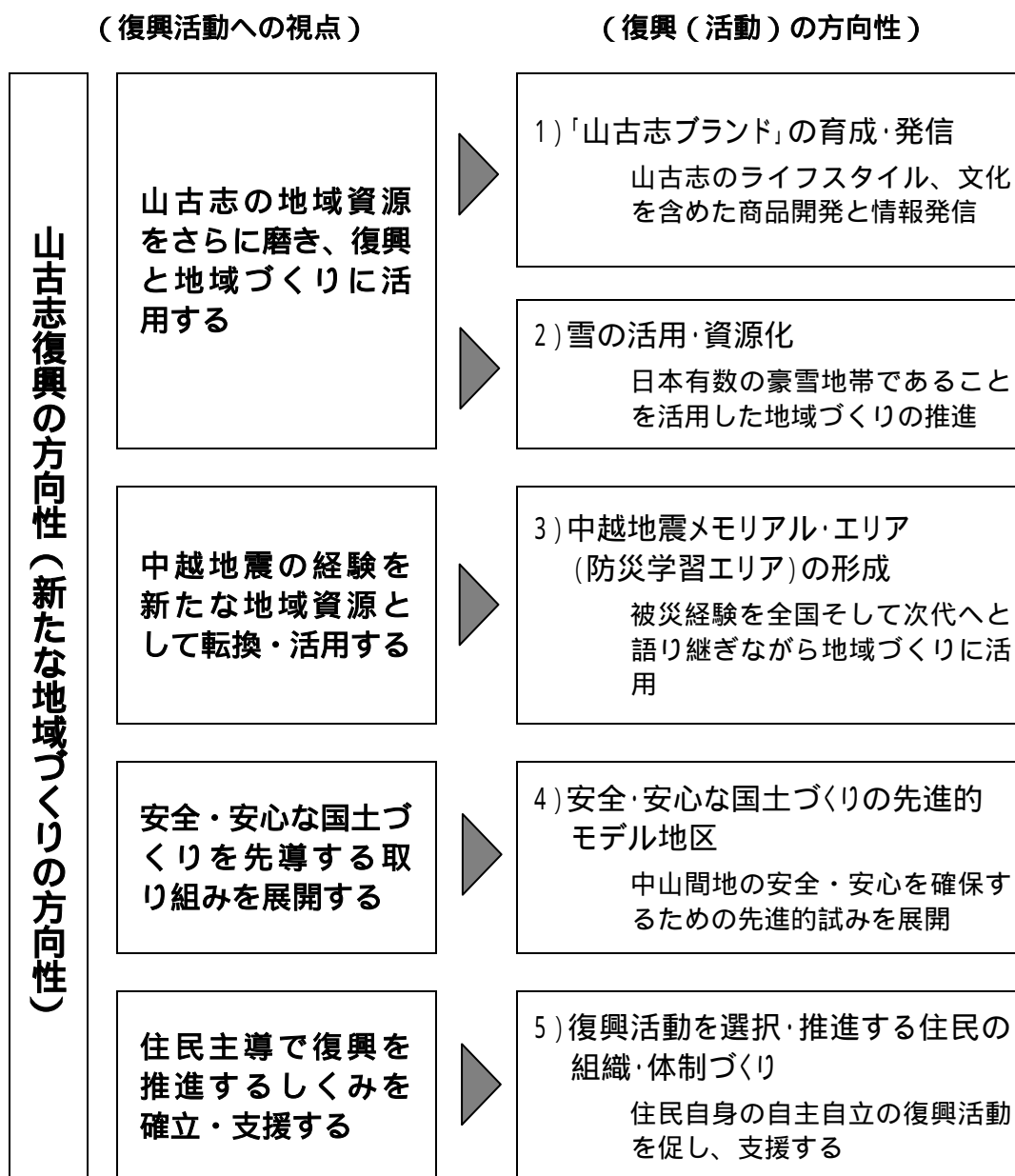
早い段階から復興の取り組みを見据えた基盤整備を行なうとともに、実際に取り組んだり推進する新たな組織やグループ(「元気な山古志研究会(仮称)»)を形成し、生活再生としての復興計画を構築していく。

【考え方の概念図】



豊かな山古志の地域資源と被災経験を活用して  
住民主導で「交流のむら」づくりを推進する

復興の基本的な考え方（P14 参照）に基づいて、復興（活動）の方向性として以下の5つを設定。それぞれを推進するための具体的なプログラムを提示する。



## 復興のためのプログラム（案）

### 1) 「山古志ブランド」の育成・発信

#### 「はさがけ米」のブランド化

「はさがけ米」を山古志のブランド米として全国に情報発信。インターネットや百貨店等で高価格で販売。

#### 棚田や牛のオーナー制度

美しい棚田や闘牛の牛のオーナーを募り、復旧・復興の資金を得るとともに、山古志との絆をつくり、来訪や産品購入を促す。

#### 稀少性の高い野菜等のブランド化

山古志特有の野菜(カグラナンバン、タナスハラカンラン)や山菜などを、インターネットや山古志地域だけで数量限定で販売。

#### 棚田と山古志の暮らしを体験する「山古志ツアー」

棚田の米づくりや農家を一日体験できる「山古志の暮らし満喫ツアー(仮称)」、アマチュアカメラマンにビューポイントや撮影方法を教える「棚田撮影ツアー(仮称)」などを実施。

#### 農業(棚田の耕作)体験などのグリーンツーリズム(長期滞在型)

棚田の耕作や山での山菜採りなど、季節に応じた農業体験メニューを提供。子供向けに「夏季農業体験の家(仮称)」なども企画運営する。

#### 世界的な「鯉の学校」の創設(養鯉技術と山古志の発信)

錦鯉の飼育技術を学べる「ヤマコシ養鯉塾(仮称)」を創設し、世界から受講者を募集し、養鯉技術者としての免許・認定証を交付する。

#### 闘牛の情報発信と活用

「牛の角突き」(闘牛)を積極的に情報発信し、観光・交流の活性化に活用していく。

#### 山古志を発信する拠点の整備

道の駅の整備、インターネット上の山古志サイト(多言語サイト)の開設等により、山古志情報を地域外に協力で発信する拠点をつくる。

#### 電線類の地中化(風景・景観の保全)

棚田や山村の美しい風景や景観を保全し、観光や地域づくりに活用する。

## 2) 雪の活用・資源化

### 雪氷冷熱エネルギーの活用

公共施設への雪冷房の導入や農業(野菜の抑制栽培など)への利用など、雪を資源として山古志全域で活用する。

### 雪の観光資源化

冬期の積雪を活用して巨大な雪室を建設し、春から夏にかけての観光資源化を図る。また周辺地域や都市部からの学習にも活用する。

### 「積雪科学館(仮称)」の整備

雪と災害を体験・学習する施設。山古志及び周辺地域の雪関連施設と連携して、ビジターセンターとしても活用。

## 3) 中越地震メモリアル・エリアの形成(防災学習エリア)

### 被災地の一部を残し見学・体験施設として整備・公開

学校や倒壊家屋などの被災現場を被災した状態のまま保存。防災のフィールドミュージアムとして整備・公開する。

### 周辺地域の同様な取り組みと連携した防災学習コースの設定

蓬平地区や妙見などの周辺被災地の保存活動を検討し、それを核に、温泉施設や文化・学習施設を含めた防災学習のコースを設定する。

### 防災大学院や研究コース等の誘致

中山間地の防災をテーマとする大学院等の研究機関を誘致。県内の各大学と連携して「防災学」に取り組む。山古志地区で野外授業やフィールドワークを実施。

### 防災学習館の設置(道の駅に併設など)

防災学習のための拠点施設を整備。住民がガイドや語り部として被災体験を発信。各種の記録や情報のアーカイブ、ライブラリーも設置する。

## 4) 安全・安心を確保するための取り組み

### 土砂災害や雪崩監視システム等の開発・導入

山古志地区を実験場として、地すべり多発地帯や豪雪地域に適したモニタリング(監視)システムやセンサー等の新技術開発を進める。

### ヘリポート等の整備計画の検討

道路が寸断された経験を踏まえて、山古志地区内に複数のヘリポートを整備する。平時は公園や公共施設として、災害時に転用することを視野にいれた計画を策定。

### 災害に強い情報通信ネットワークの導入

災害時に中山間地が孤立しないように、災害に強い情報基盤やシステム等の整備を進める。

#### 危険箇所を示すハザードマップの作成・公表

土砂災害が懸念されるエリアを検討し、情報を公開する。これにより住民や訪れる人の事故を予防するとともに、様々な計画に活用していく。

#### 地震に強いライフラインの整備

山古志地区内に自然エネルギー等を活用した地域発電システムを整備。また電線や情報通信網の地中化に関して地震に強い工法の検討を行う。

#### 被災経験を生かした防災マニュアル(行政用、住民用)の整備

今回の災害の経験から、課題や有効だった方策等を整理・分析し、教訓等を集約。中山間地災害の危機管理マニュアルとして全国にも発信する。

#### 山古志(中越地震)をモデルとした中山間地災害研究の実施

山古志をモデルにした、大学や研究機関における災害研究活動を、研究助成や資料等の提供によって誘導・促進する。

### 5) 復興活動を選択・推進する住民の組織・体制づくり

#### 早期の勉強会組織の立ち上げ(「元気な山古志研究会(仮称)」)

早い時期から復興や地域づくりに向けた組織を立ち上げ、勉強会等を通じて、地域リーダーの育成・発掘を行う。

#### 復興に向けた住民の啓発・意識改革活動の展開

地域活性化に関する車座集会や、地震災害からの復興に取り組む地域等への派遣・視察プログラム等を支援し、住民の意欲の喚起や啓発を行う。

#### 国や県等行政機関との連携体制の形成

山古志地区と長岡市、国や県等との連携体制を形成し、復興に関する情報や支援活動を活用して復興を進める。

#### 復興事業を継続的に推進・経営していくための組織・体制の形成

復興を住民主導で進めるために、NPOや企業、財団、公社等の法人組織を立ち上げる。前述の「元気な山古志研究会(仮称)」の発展形として組織化する。

#### 復興事業を推進していくための資金調達や投資のしくみの検討・導入

復興事業を継続的に推進していくために、特区制度の活用を考えるほか、PFI、ファンド、オーナー制度、会員制度等、事業に応じた多様な手法を活用する。

#### 地域外との人的ネットワークの形成(交流人口の拡大)

山古志地区を訪れる人(交流人口)を拡大することをねらって、「地域外住民(認定住民、2次村民)」制度など、地域外と山古志の絆やネットワークを形成・強化する取り組みを進める。



## 《山古志復興に向けての視点と考え方》

## 《山古志復興新ビジョン - 基本方針と復興のロードマップ(案)》

(本研究会では、被災を超える**新たな地域づくり**、従来のビジョンにはない**新しいビジョン**をめざして、「復興新ビジョン」としています。)

### 1. 山古志村とは

「農」を中心とした山村特有のライフスタイルと地域文化を継承。過疎化や高齢化問題を抱えながら国土保全に寄与。

- 国土の7割を占める中山間地域の一つ
- 日本有数の豪雪地帯
- 「山でなら暮らせる」山村特有のライフスタイルが広がる
- 受け継がれた景観、地域文化や国土保全の役割を再確認

### 2. 中越地震による山古志村の被害の特徴

ほぼ全域にわたる土砂崩れと地すべりによって村は壊滅的状況。流域全体の安全を確保するためにも速やかな復旧が求められる。

- 土砂崩れと地すべりで壊滅的状況
- 地盤の安全確認と広範囲な砂防事業が不可欠
- 都市型の震災と違うのは「大地が痛めつけられた」こと
- 山古志村の被害は、流域全体の安全を危うくする

### 3. 復興新ビジョン策定にあたっての考え方

山古志の現状や課題、そして役割をしっかりと見すえて、絵空ごとではない、実現可能な復興ビジョンを描く。

山古志住民の意思や期待を最大限に尊重・反映する

国土保全の観点から、中山間地における災害復旧のあり方を提示する

中山間地の活力ある地域経営・地域づくりのモデルとして構築する

住民が自立的な地域の未来を選択できる複数の方向性・メニューを提示する

「被災経験」を新たな地域資源に転換・活用する視点も提案する

### 1. 山古志復興の基本方針

「山古志の暮らしやライフスタイルの再生」を基本目標とする  
復興にあたっては安全性を最優先する  
将来にわたる安全性や国土保全の役割を視野に入れる  
個人の自主的な取り組みや復興への意欲を尊重する  
周辺地域と連携した復興計画・活動とする  
「旧に復す」のではなく、災害を超える新たな地域づくりとする

自然とともに生きる「山の暮らし」の再生をめざす

地すべりや雪災害等による新たな災害を防ぐ

山古志の取り組みを強靱な国土づくりのモデルとする

復興の主役、推進者は住民自身

「復興」をキーワードに地域連携の推進を図る

「復元」にこだわらず新しい山古志の地図を描く

### 2. 集落再建の考え方 復興の前提

住民が「山に戻る」ことが山古志復興の前提であり、第一歩となる。9割を超える「帰りたい」という想いに応えて早期帰村を実現する。

(考え方)

山古志の復興は「山に帰ること」から始まる(帰村を優先・重視)

被災状況に応じて段階的に帰村する

集落単位での帰村を支援する

(方向性)

早期帰村の「想い」  
に  
応える

安全な暮らしを  
確保する

「安全判定のための  
専門組織(委員会等)」の設置

3つの方式による帰村方法

- 1)被災前居住地への帰村(復帰型)
- 2)現住地周辺への移転帰村(移転型)
- 3)3年を目途に帰村し、適地へ再度移転(再移転型)

### 3. 復興の想定スケジュール(ロードマップ)

平成18年中の全集落帰村を目標として、「帰村期」「復旧期」「復興期」の3段階で復興を進める。

帰村期  
(平成17~19年)  
全集落が山古志に戻る

- ・住宅の再建
- ・公共施設の再生
- ・ライフライン、道路等の整備
- ・農地等の復旧

復旧期  
(平成19~20年)  
生活を被災前水準に

- ・集落再移転検討
- ・農地等の再分配
- ・各種規制の解除

復興期  
(平成21年~)  
新たな地域づくりの推進

- ・被災前を上回る  
交流人口/所得

【平成17年】

- ・全住民の一斉帰村(確認を目的として短期間)
- ・先行集落の帰村(第1次帰村、冬期は仮設住宅へ)

【平成18年】

- ・公共施設(学校等)の開設
- ・新たな集落の帰村(第2次帰村)
- ・先行集落の完全帰村(冬期も山古志で過ごす)

【平成19年】

- ・全集落の帰村を目標とする(一部は仮の場所への集住)

【平成20年】

- ・全集落の再移転、住宅確保完了
- ・農地等の再分配終了

【平成21年~】

- ・安定した生活や集落の基での地域づくり活動の展開

- ・交流人口の拡大
- ・地域経済・雇用の活性化
- ・新たな居住者の獲得等

〈山古志復興新ビジョン - 復旧・復興に向けた取り組みの提案〉

帰村・復興期(平成17～20年)における取り組みへの提案

早期帰村の支援活動

早期帰村を支援するために、迅速な安全判定と集中的な復旧(基盤整備)活動に取り組む

- 専門家・住民・行政の3者による「中越地域安全判定委員会(仮称)」の設置
- 避難解除が先行するエリアへの集中的な復旧活動の実施

将来の復興計画を視野に入れた復旧活動

将来の復興計画を視野に入れ、新しい山古志の地図(土地利用計画)を描きながら復旧活動を進める

- 復旧するエリアとそれ以外のエリアの設定について検討する  
住民の理解と合意を得ながら検討を進める
- 山古志地域の新しい土地利用計画(ゾーニング)を設定する
- 基盤整備にあたっては将来の復興計画との連携を視野に入れて進める

帰村前後の生活の支援・サポート活動

帰村前後の不安定な生活を、経済面だけでなく精神面を含めてしっかりとサポートしていく

- 一時帰村や日帰り営農など、山古志との接点を確保する
- 仮設住宅と山古志地域を結ぶシャトルバスの運行
- 避難所生活での生計や生きがいを考慮して「営農の場」を提供  
(例)  
1) 安全性が確保されたエリアでの農地の貸与(日帰り営農)  
2) 仮設住宅周辺での農地の貸与
- 住民自身が山古志の復興(将来)を考える場や機会を支援する  
「元気な山古志研究会(仮称)」

地域の「知恵」と「協力」による住宅支援活動

自主再建が困難な高齢世帯が多いことをふまえ、地域の「知恵」と「協力」による住宅支援を進める

- 中山間地の住宅再建のモデルとなる「山古志モデル」の検討
- 地域特性(豪雪、高齢化等)を踏まえた、各種制度等の柔軟な活用
- 住宅メーカーや銀行等の民間支援方策の検討・開発

復興に向けての取り組みの提案(平成21年以降をみすえて)

7つの視点から、山古志の魅力をさらに高め、被災前を上回る活力ある地域への「創造的復興」を展開する

山古志の復興を次代に向けた中山間地再生のモデルと位置づける  
山古志の暮らしや文化、景観等の地域資源を活用する  
時代動向をふまえて「交流」を復興活動のキーワードとする  
「被災」「震災」の経験を復興に向け活用していく  
周辺地域と連携しつつ、世界を視野に入れた復興活動を展開する  
山古志のライフスタイルや身の丈に合った復興活動とする  
地域基盤や生活の再生と復興活動を連動・連携させながら進める

(復興のための方向性とプログラム(案))

「山古志ブランド」の育成・発信

- 「はさがけ米」のブランド化
- 棚田や牛のオーナー制度
- 稀少性の高い野菜等のブランド化
- 棚田と山古志の暮らしを体験する「山古志ツアー」
- 農業(棚田の耕作)体験などのグリーンツーリズム(長期滞在型)
- 世界的な「鯉の学校」の創設
- 「牛の角突き」(闘牛)の情報発信と活用
- 山古志を発信する拠点の整備  
道の駅、インターネット上の山古志サイト
- 電線類の地中化(風景・景観の保全)

雪の活用・資源化

- 雪氷冷熱エネルギーの活用
- 雪の観光資源化
- 「積雪科学館(仮称)」の整備

中越地震メモリアル・エリアの形成(防災学習エリア)

- 被災地の一部を見学・体験施設として整備・公開
- 周辺地域と連携した防災学習コースの設定
- 防災大学院や研究コース等の誘致
- 防災学習館の設置(道の駅に併設など)

安全・安心を確保するための取り組み

- 土砂災害や雪崩監視システム等の開発・導入
- ヘリポート等の整備計画の検討
- 災害に強い情報通信ネットワークの導入
- 危険箇所を示すハザードマップの作成・公表
- 地震に強いライフラインの整備
- 被災経験を生かした防災マニュアル(行政用、住民用)の整備
- 山古志(中越地震)をモデルとした中山間地災害研究の実施

復興活動を選択・推進する住民の組織・体制づくり

- 早期の勉強会組織の立ち上げ(「元気な山古志研究会(仮称)」)
- 産業・経済の創出に向けた住民の啓発・意識改革活動
- 国や県等行政機関との連携体制の形成
- 復興事業を継続的に推進・経営していくための組織・体制の形成
- 復興事業を推進していくための資金調達や投資のしくみの検討・導入
- 地域外との人的ネットワーク形成(交流人口拡大)  
「地域外住民」(2次村民)制度 等