

4. 被災地域の復興の課題と対応状況

今回の柏崎刈羽原子力発電所復旧状況の視察調査と合わせて、中越沖地震で最大の被害をうけた柏崎市の災害復興の状況についても、調査を行なったので報告をする。

(1) 復興の大前提—原子力発電所の安全性確保—

柏崎市の市民アンケート結果(複数回答)で、「原子力発電所の安全性確保(61%)」、「道路や上下水道、ガス等の整備(54%)」、「住宅や宅地への再建支援(53%)」が突出して多い。復興を進めるにあたり、原子力発電所の安全性・信頼性の確保が最重要課題であり、これが復興の大前提である。

柏崎市の会田市長は平成20年度市政方針の中で、「原子力発電所の安全確保」について、東京電力や国の対応について、情報の伝達、自衛消防のあり方、原子力発電所の耐震安全性について、根本から評価を見直す必要があると述べている。

(2) 生活再建への支援

中越地震が中山間地の公共インフラに大きな被害が出たが、中越沖地震は、地域住民の住宅・財産等直撃した地震であった。

被災者生活再建支援法が昨年12月の臨時国会で改正¹され、年収・年齢要件の撤廃とともに、住宅本体への支援使用も可能となり、従来と比べて生活再建、自立再建がより柔軟・迅速に推進されている。同時に、従来の事務手続き作業が大幅に削減された。これにより被災者を実質的に支援する制度となった。

新潟県中越沖地震復興基金事業として、住宅再建支援、宅地地盤被害対応、商業再開支援、農林水産業再開支援等のハード面での対応のほか、医療・福祉、こころのケア、生活再建プログラム等のソフト面での対応が進められている。

生活再建状況について、総合的に把握できる「被災者台帳システム」を京都大学、新潟大学の支援チームとの共同で構築した。これは、建物被害認定結果、生活再建支援相談などを関連付けて、総合的な生活支援が可能な全国初の取組みである。

一方では、罹災証明を受け取りに来ない世帯が70軒、申請に来ない世帯が800世帯もあり、本年、8月には基礎支援の手続きが締め切りとなるため、市では夙潰しに調査を行っている。

(3) 仮設住宅と住宅再建

柏崎市の住宅被害は、平成20年1月現在、全壊1,110棟、大規模半壊675棟、半壊3,849棟、一部損壊22,510棟で、全体の約95%の28,144棟が被害を受けた。

このため、市民生活を復活するために住宅再建が重要な課題である。市内39の地区に、1,007戸の応急仮設住宅を整備し、被災者は、自宅に近い仮設住宅に入居している。「特定非常災害」に指定された中越地震と異なり、入居期間が2年と短く、「復旧」と「復興」

¹改正被災者生活再建支援法：家財購入費や建物解体費に限定されていた支援金使途を撤廃し、被災者の使い勝手が良くなるように、支給上限額(300万円)の使途を限定せずに住宅の再建方法に応じた定額支給とし、住宅本体の建設費用にも使える。世帯主の年齢と世帯年収による支給制限も撤廃した。

が同時となるため、住宅再建が困難な市民の住宅等を整備が緊急の課題である。現在、公営住宅の建設は、入居希望者予測を170戸として基本設計が終了し、仮設住宅の入居期限の来年8月までには、完了する予定である。同時に、現在、入居希望者の最終的な戸数を確定するための調査を実施している状況である。

柏崎市震災復興計画では、市街地など4地区で170戸の災害公営住宅の建設を19年度から21年度の継続事業で行なうとしており、すでに建設が始まっている。

地盤や擁壁の被害が深刻のため、道路やガス、上下水道などのインフラ施設が大きな被害を受けただけでなく、盛土造成地の広い区域でかけ面の崩壊や地割れにより被災した箇所が多く、これらの住宅地の安全対策が重要である。

液状化が発生し、宅地地盤被害を受けた柏崎市の山本団地では、全国で初めて採択された大規模盛土造成地滑動崩落防止事業²が適用され、工事が進められている。

(4) 公助だけでなく自助、共助との連携・協働による復興推進

行政の「公助」だけでは復興の実現は難しい。早期復興を進めるには、市民の「共助」、市民の「自助」との連携・協働が必要である。市民と地域コミュニティ、市民活動団体、企業、大学等の主体的な参加を進めながら、同時にそれぞれの責任と役割を明確にし、互いに連携・協力し合う協働することが重要である。

柏崎市震災復興計画では、協働の前提として復興の取組状況を市民に広く情報公開し、情報の共有化に向けた取組を進める。同時に、震災復興計画の推進管理について、市民の意見を施策に反映するよう努めるとともに、公益的な市民活動や、市民と行政による協働のまちづくりを活性化させるための活動への支援を行うとしている。また、地域コミュニティの自立促進のためのプログラム作成を支援し、地域自治を推進する。地域コミュニティにおける共助、事業者の社会貢献、大学の地域貢献等が求められている中で、市民と行政が同じ目標を持ち共に力を合わせる協働型による復興の実現をめざすとしている。

(5) 防災体制について

平成16、17年の大水害、平成16年の中越大震災を受けて、柏崎市の地域防災計画が修正されたが、今回の中越沖地震で改めて、情報連絡、医療体制、消防体制を含めた防災体制の強化、推進が課題である。

大規模災害の発生直後は、行政の災害対応力の限界から要援護者への支援は、地域に依存せざるを得ない。しかし、柏崎市の自主防災組織は、平成20年2月現在100地区で、組織率は約46%の状況である。一層の組織率向上と人材育成の充実が重要である。このため、企業や団体、地域コミュニティなどとの連携による共助、公助体制の仕組みづくりの整備が必要である。

²大規模盛土造成地滑動崩落防止事業：大地震等が発生した場合に、滑動崩落するおそれの大きい大規模盛土造成地であって、崩落するおそれのある盛土部分の面積が3,000㎡以上であり、かつ当該盛土上に存在する家屋が10戸以上であるもののうち、当該盛土の滑動崩落により、国道や河川などの公共施設に被害が発生するおそれのあるもので滑動崩落防止工事が行われる場合、工事に要する費用の一部を補助する。

被災後の食料品や生活必需品の供給に迅速に対応できるように関連業者と事前に災害協定を締結することが重要である。

自動車部品メーカーであるリケンの被災により、地域だけでなく、全国のサプライチェーンへの影響が生じた。地域の継続の視点から、企業のBCP（事業継続計画）を地域防災力向上の考え方に基づいて、官民が連携を図りながら、地域型BCPの策定の検討が重要である。

市民への情報伝達手段として防災行政無線は、災害時に重要な役割を果たした。また、FMピッカラ³や携帯電話なども有効な手段となった。

（6）産業の再生・復興

産業の早期復興が市の活力の再生上不可欠であり、被災企業の経営の安定化が必要である。柏崎市100社の復旧は、被災後2週間で50社が平常操業にこぎつけた。業種別には、飲食業・宿泊業の再開が遅れた。

主要産業の機械金属、自動車関連、電気・電子機器、食料品製造を中心としたものづくり産業は、多くの企業の事業用施設・設備が被災し、操業再開まで莫大な費用と労力・時間がかかった。また、事業継続のための支援を必要とする企業もある。

被災地の企業の自主的な再建で注目されたのは、「弁当プロジェクト」である。これは、新潟県中越地震の被災地の小千谷市で市内の避難所で生活する被災者の8千食の弁当を市内業者で供給するもので、地元の業者の仕事を生み出し、被災者に安全で良質な供給ができた。中越沖地震では、「弁当プロジェクト」がさらに展開し、行政が発注する被災者向けだけでなく、復旧作業関係者への弁当受注し、しかも全市的な体制が構築されたことで、今後の災害対応の注目されるモデルと評価される。

市街地の商業・サービス業は、売上の減少や店舗の復旧費用など被害が大きく、経営不安を抱える事業者が多く、商店街の再生・魅力づくりが必要である。

今後の経営面での課題と思われることは、全体的には「復旧費用・運転資金・設備資金の調達」が27.7%、「来客数の増加」が24.3%、であった。

農地、農業用施設が1,171か所、漁港、林道、治山施設が363か所に被害があり、早急に復旧する必要がある。また、農機具及び農業施設の被害、風評被害などにより、離農や規模縮小する農家の増加、経営不振が予想される。

風評被害により、取引先の減少が危惧され、ものづくりの技術力を柏崎ブランドとして全国に情報発信することが必要である。

（7）原子力発電所の安全確保と地域経済

原子力発電所の安全性の確保は、地域全体だけでなく、国の最重要課題でもある。発電所周辺地域の断層調査、発電所施設の耐震性の徹底した評価、点検、健全性評価などが行

³ FMピッカラ：2007年7月24日に、長岡市小木ノ城に、臨時災害放送局の申請をし、翌日より、周波数80.7MHz、出力10WでFMピッカラの中継局として放送を開始する（放送エリアは柏崎市、出雲崎町及び長岡市の一部。なお、期限は8月25日午後6時まで）。24時間体制でテレビニュースでは伝えることが困難な「開店店舗の情報」や「物資の支給先」、「炊き出し時刻」と言った末端の情報を伝えている。

われることが最重要な課題である。

原子力発電所の地域経済に与える影響は、非常に大きい。復興ビジョンでは、新潟県産業連関表に基づいた試算を行っており、原子力発電所による地元企業等への発注、関連従業者の地元消費による地域への経済波及効果は、約1,100億円と推計されている。

(8) 中心商店街の復興

市の商店街の復旧は、被災後1週間で254店舗のうち、56%の143店舗が再開し、3週間後に82%、約2カ月後に93%が再開した。

柏崎市の中心街でシンボリックな「えんま通り商店街」は、被害が大きく、加えて当該地域は高齢化の進行、商業の衰退など、中心市街地の継続性が重要な課題である。新潟工科大学・長岡造形大学・長岡技術化学大学・新潟大学の4校の復興支援体制により、同商店街の住民意向調査、9月下旬の「えんま通り商店街まちづくり会」発足し、復興に向けたビジョン作りの議論が進められ、本年1月17日に「えんま通り商店街復興ビジョン」をまとめた。同時に、柏崎駅周辺未利用地の活用を核とした中心市街地の活性化と商店街の復興も今後の重要な課題でもある。震災復興計画に示すコンパクトシティを目指す視点で方向付けを整理し、市民合意が必要である。国土交通省の復興まちづくり総合支援事業⁴による推進が必要である。仮設住宅の入居期限が2009年7月であり、合意形成、事業化、設計施工を確実に進める必要がある。

(9) 風評被害と観光の復興

観光関連施設は、震災による被害に加えて、風評被害などで観光集客は大きく低下し、深刻な影響があった。

昨年8月に柏崎市、刈羽村、出雲崎町と観光関係者、関係機関で設立した「柏崎地域観光復興推進協議会」が主体となり、復興基金活用した誘客宣伝を行なっている。

定住人口の長期的減衰傾向への歯止め、地域活力への低下の歯止めは、重要な課題であり、交流人口の拡大と定住の促進を図ることが重要である

(10) 地域コミュニティについて

今回の被災で、地域コミュニティが救援、避難など重要な役割を果たした。

具体的な事例として、北条コミュニティ振興協議会の活動が特筆される。柏崎市北城地区は、3年前の新潟県中越地震で被災し、地域防災力が問われた。また、迅速で正確な情報収集と伝達も課題であった。地区の21町内会をまとめて北条コミュニティ振興協議会を設立して自主防災組織の立上げ、中越地震の復興基金の一部を使って防災無線を導入を決めた直後に中越沖地震に襲われた。自主防災計画作成、まちづくり、情報の共有化各種

⁴復興まちづくり総合支援事業：大規模な災害に被災した被災地を災害に強い地域に再生するとともに、地域活力の早期復興のため、復興まちづくり計画の策定から公共施設や共同施設、修景施設の整備等を一体的に支援する。

イベントの開催などコミュニティ活動を積極的に進めてきた。中越沖地震では、北条地区は、コミュニティ活動による地域の絆や助け合い精神が支えとなり、被災状況把握、緊急支援に機能した。この活動に影響を受けて、現在、柏崎市内のコミュニティ協議会が次々と続き、本年4月には高柳地区振興協議会が32番目の市内最後の協議会として発足し、これで市全域が組織化されたことになる。

■ 柏崎市市民の意見、アンケートによる意向（資料）

○ 復興上、特に留意すべきこと：

「原子力発電所の安全性確保（61%）」、「道路や上下水道、ガス等の整備（54%）」、「住宅や宅地への再建支援（53%）」が突出して多い。そのほか、「産業の復興・活性化（22%）」、「商店街の復興や活性化（21%）」が比較的多い。

項目	地域懇談会	市民アンケート
原子力発電所の安全性確保	・原子力発電所に関する意見（2%） ・情報伝達に関する意見（11%）／災害対策本部、連絡体制、防災無線、FM ピカッラなど	・復興への期待「原子力発電所の安全性確保（61%）」
都市基盤復旧	・道路の復旧に関する意見（30%）／路面、側溝、付属	・日頃より充実「上下水道、ガス等の耐震強化（65%）」「道路など生活基盤の強化（26%）」
	・施設、道路一般、幹線道路の渋滞、分断要素等 ・河川・水路の復旧に関する意見（8%）／河川・堤防、ダム、内水など ・農業、農業施設などの復旧に関する意見（4%）	・復興への期待「道路や上下水道、ガス等の整備（54%）」 ・復興への期待「公共公益施設の整備（7%）」
市民生活再生	・住宅に関する意見（10%）／復旧支援、耐震、住宅支援など	・困っていること「居住環境が悪化した（21%）」「体調や気分が悪化した（21%）」「生活再建の見通しが見えない（11%）」
	・宅地・土地に関する意見（6%）／土地のズレ、地盤、団地、斜面地など	・復興への期待「住宅や宅地への再建支援（53%）」
	・国道8号の大渋滞とバイパスの早期完成、国道352号の一部拡幅、トンネルの早期整備に関する意見	・日頃より充実「道路など生活基盤の強化（26%）」 ・復興への期待「道路や上下水道、ガス等の整備（54%）」
	・高齢者ケア、仮設入居者と町内会との関わり、世帯減少など	・困っていること「体調や気分が悪化した（21%）」「相談する相手が分からない（4%）」 ・日頃より充実「救急・救護体制の強化（22%）」 ・復興への期待「地域の活動の場に対する支援（7%）」
安全・安心に暮らせるまち	・避難所に関する意見（17%）／施設、運営、備品・食料、支援物資、電気など ・情報伝達に関する意見（11%）／災害対策本部、連絡体制、防災無線、FM ピカッラなど ・自主防災組織に関する意見（5%）／運営、体制づくり、消防団など	・日頃より充実「情報連絡体制の充実（39%）」 ・日頃より充実「必要物資の備蓄（19%）」 ・日頃より充実「避難場所や避難路の充実（17%）」 ・復興への期待「防災拠点などの整備（8%）」

資料：柏崎市震災復興計画策定市民アンケート調査結果報告書 平成20年1月より

参考文献

- 1) 柏崎市ホームページ、柏崎市市民生活部復興支援室および防災・原子力課
- 2) 柏崎市震災復興計画策定市民アンケート調査報告書
- 3) 新潟県中越沖地震震災復興ビジョン 新潟県中越沖地震復興へ向けた諸課題
新潟県中越沖地震復興ビジョン策定専門家会議
- 4) 柏崎市震災復興計画「さらなる未来へ」柏崎市
- 5) 平成 20 年度柏崎市長市政方針
- 6) 国土交通省北陸地方整備局「ほっとほくりく」2007 年バックナンバー12
http://www.hrr.mlit.go.jp/library/hot_hokuriku/backnumber/2007/12/index.html
- 7) 柏崎市商工会議所ホームページ
<http://www.city.kashiwazaki.niigata.jp/>
- 8) 新潟県ホームページ
<http://www.pref.niigata.lg.jp/>
- 9) 国土交通省ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/>