

3.12 震災、復興への課題と統計情報の役割

—結いの心で築く新生栄村—

菊地 進 編著

2013年3月

立教大学 社会情報教育研究センター

調査報告書



写真1：箕作地区国道407号線から見渡す千曲川とJR飯山線。地震の影響で線路が崩落したが、現在は見事に復旧した。 (写真1・2：荒井美智江 撮影)



写真 2 : 高台から見渡す栄村周辺地域の様子。千曲川の豊かな水が日本一の米を育む。棚田周辺は畝が美しい。景観からも農家の米作りに対する心配りが感じ取れる。

はじめに

3.11 東日本大震災の翌朝、長野県北部でも大規模地震が発生し、多くの被害が出た。翌日一定の報道があったものの、その後は東北の津波被害、原子力発電所の事故被害が大きく取り上げられ、栄村の被害についてはあまり取り上げられるところなかった。しかし、実際には被害は小さくなく、「東日本大震災復興特別区域法」の対象区域として認定され、復興計画策定への取り組みも開始されてきた。

本報告書は、2011年3月12日の長野県北部地震の被災地となった長野県しもみのちぐん下水内郡栄村の復旧・復興の現状についての調査報告書の続編である。『立教大学社会情報教育研究センター』のメンバーは、2011年8月8日～10日に栄村を訪れ、現地調査をするとともに、島田茂樹村長をはじめ産業建設課、商工観光課、JA北信州みゆきなど関係機関の担当者にヒアリング調査を実施した。その結果を取りまとめ発行したのが、立教大学社会情報教育研究センター編『3.12 震災を乗り越え、結いの心で美しい自然を守る—豪雪の地：長野県栄村を統計で捉える—』（2012年3月）である。本報告書はこの続編にあたるものである。

『立教大学社会情報教育研究センター』は、調査技法、情報技法及び統計技法の活用による研究活動の高度化への寄与及び学生に対する研究基礎能力の涵養を目的として2010年3月に設置された教育研究支援組織である。この中の政府統計部会では、公的統計を教育研究に活用すべく調査研究を行っている。そうした立場からすると、第1に、小規模村を公的統計でどこまで捉えられるかということが一つの重要なテーマとなる。前報告書が、通常山村研究や地域研究の報告書と趣を異にしていたのはこの点にある。また、第2に、栄村を捉えることを通じて、戦後の日本経済の総括と反省をより深める契機とすることもまた大事なテーマとなる。

今回の執筆メンバーは、前回調査のほぼ1年後の2012年8月20日～23日に、再度栄村への現地調査を行った。それは、栄村の美しさに魅せられたからばかりでなく、すでに述べたように、震災から1年5カ月が経過し、復旧から復興への歩みを始める『栄村震災復興計画』の策定が大詰めを迎えていたからである。栄村には震災の前に、『栄村過疎地域自立促進計画—平成22～27年度—』があったから、震災復興計画にはこの計画をも包含し、震災被害からの復旧を踏まえ更に一歩進めて将来の姿を描ききることが求められていた。

栄村は、栄村震災復興計画に村民の意見・意向等を反映させるべく「栄村震災復興計画策定委員会」を設置し、2012年2月から月1回程度本委員会を開き、『栄村震災復興計画』の策定作業に入っていた。

2回目の現地調査は、復興計画策定委員会が最終報告をまとめる直前の2012年8

月下旬に行った。というのは、こうした計画策定の際に常に問題になってくるのは、「東日本大震災復興基本法」に基づく国の復興交付金事業として進められる事業テンポと現地・現場でのボトムアップ作業にしばしば食い違いが生じるからである。国への復興交付金申請は、現場での構想が固まりきらなくとも締切が設定され、自治体としてはそれに合わせて書類提出が必要となる。しかし、現場からするとまだ議論が尽くされていないという不満が出てくる。

栄村ではこうした点がどのような状況にあるのかを知りたいということもあり、今回調査では、まず国の交付金事業の流れに関わる長野県庁への調査を行った。調査初日の8月20日に長野県庁の企画部企画課震災復興支援担当および総務部市町村課地域振興係を訪ね、国の施策の流れとそれまでの県の対応についてヒアリング調査を行い、翌日には長野県の地方事務所である北信地方事務所地域政策課を訪ね、震災後の県の現地本部としての復旧支援の経緯と復興計画策定に関わる県のサポートの状況についてヒアリング調査を行った。

今回はそうした調査を実施した上で栄村に入った。栄村では、前回調査以降の取り組みの状況について島田村長にお話を伺うとともに、産業建設課の齋藤保課長からも復旧の現状と復興計画の基本的考え方について詳しいお話を伺うことが出来た。このインタビューについては本報告書に収めてある。また、栄村振興公社、各復興支援団体、現地農家の皆さんからもお話を伺うことが出来た。

こうして今回は、国、県、地方事務所、被災地自治体、支援組織、住民という全体を念頭に置きながら震災からの復旧・復興という問題を考えるように努めた。大事なことは、それぞれの果たすべき役割がきちんと果たされ、しかもしっかりかみ合いながら進んでいくかどうかである。この大事さをかみしめながらまとめたのが本報告書である。知りえた知見をすべて盛り込みえたというわけではないが、栄村の復興計画が順調に滑り出し、「小さくとも輝く村」がさらに輝くことを願う心はしっかり込められている。執筆にあたられた立教大学内の若い研究者には心より感謝を申し上げたい。

栄村の自然的・地理的現状、村独自の取り組み、そして震災による被害と復旧・復興の取り組みについては、若い学生にも知ってもらいたいと考え、2012年10月8日（体育の日）に、島田村長をお招きし、講演会を開催した。大変なインパクトがあったようで、質問も多数寄せられた。お忙しい中、立教大学池袋キャンパスにお越しいただいた島田村長には、この場を借りて改めて感謝を申し上げたい。

また、今回の調査にご協力いただいた、長野県庁、北信地方事務所、栄村役場、支援組織、村民の皆さんに心より感謝申し上げます。

2013年3月

菊地 進

目次

口絵 写真

はじめに

第1部

第1章	写真で伝える現在の栄村 —2013年—	1
第2章	2012年度：村役場および関係機関の復興に関する動向	8

第2部

第1章	被災地復興に関する国の政策と制度	13
	—東日本大震災復興特別区域法—	
第2章	長野県の栄村への支援	25
	—復旧・復興における県の役割—	
第3章	震災復興と変容するガバナンス	41
第4章	栄村の歳入歳出からみた復旧・復興への取り組み	49
第5章	栄村における「農業の6次産業化」への取り組み	61
	—契約農業から農産加工へ—	
第6章	復興への息吹き	75
	—地域資源の積極的活用としての文化財保全を考える—	

第3部

長野県栄村役場 産業建設課長 齋藤保氏インタビュー	91
第5回社会情報教育研究センター公開講演会開催概要	100
長野県栄村長島田茂樹氏『3.12震災を乗り越え新たな歩み始める長野県栄村 —統計情報の活用と復興計画—』	

第 1 部

写真で伝える栄村の現在 —2013年—

長野県北部震災発生から丸2年が経過し、人々の生活環境にもさまざまな変化が起こりつつある。2013年現在の栄村の様子を紹介する。徐々にではあるが、復旧から復興へ向かいつつある。その現状を写真¹でとらえた。



写真1：2012年10月中旬に再建された森公民館

¹ この項に記載された写真はすべて荒井が撮影を行っている。復興住宅内部については部屋の状況・玄関周辺を住民許可の上、撮影を行った。(写真撮影：2013年1月30日、写真5のみ2011年8月)



写真 2 : 横倉地区の仮設住宅。一部が取り壊しされ、多くの住民が復興住宅へ移動した。
豪雪地帯での 2 年に及ぶ仮設住宅暮らしは想像以上に厳しく、長い時間となった。



写真 3 : 「がんばろう栄村横倉店」(仮設住宅内に設置された食料品店)



写真4. 5 : 2011年8月当時の様子と2013年1月の様子との比較。夏は猛烈な暑さと冬は豪雪に見舞われながらも、住民たちは懸命に日々を過ごしていたことがうかがえる。



写真3：森地区の復興住宅。2軒一組となった形で1つの住宅が構成されている。



写真4：北野地区に建設された復興住宅。1軒に一世帯のパターンもある。
写真では自然落下式の屋根となっているが、住居が密集する地域では採用されていない。

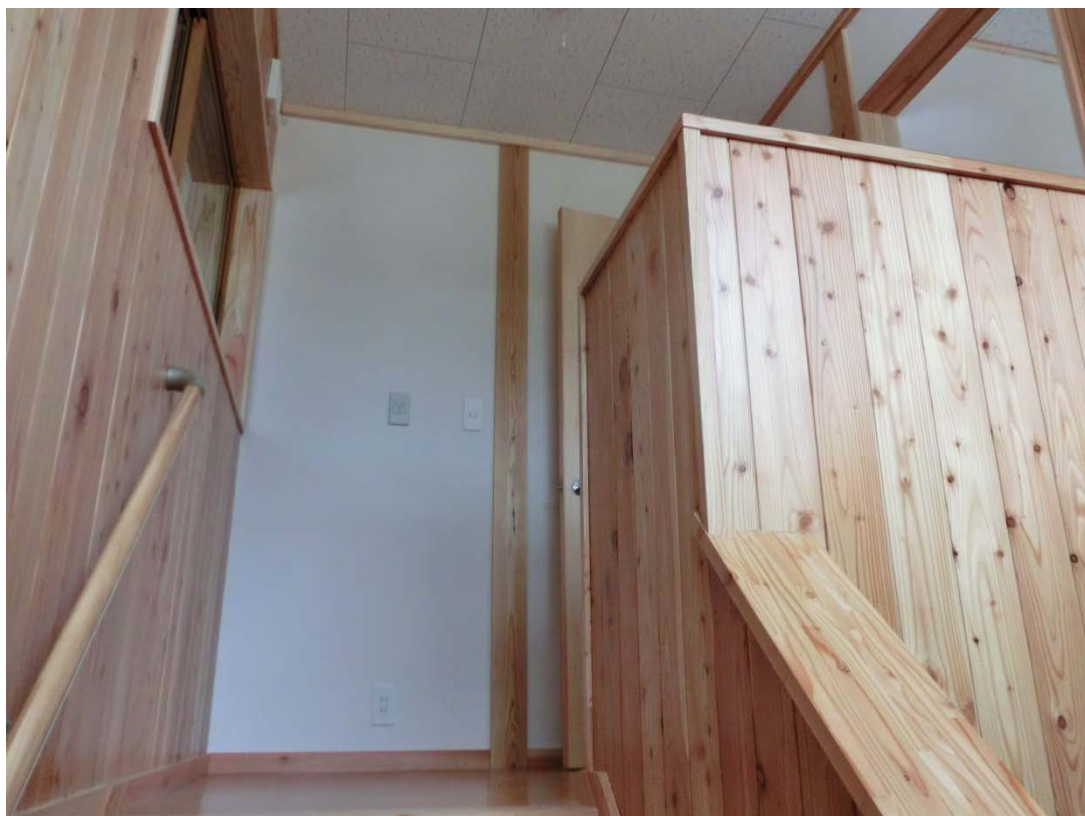


写真5：復興住宅内部2階へ続く階段付近。2階は6畳の部屋が2間設置されている。



写真6：復興住宅内部の様子。長野県材をふんだんに使用した贅沢な作り。



写真7：玄関を建物2階から撮影。吹き抜けの廊下は解放感がある。(森地区復興住宅)



写真8：復興住宅玄関。2階からの光が建物内部を明るく照らす。(森地区復興住宅)



写真9：復興住宅入口の様子。雪が吹き込んでくるため、入口部分を覆う雪よけが設置されている。また、高齢者も多いため手すりと車椅子でも内部に入れるよう廊下は幅が広く取られている。雪かき（栄村では雪掘りという）は毎日の日課となるため、スコップやスノーダンプ（写真左）は必須だ。置き場所も必要であることから入口付近に設置されている。日本有数の豪雪地帯、栄村ならではの工夫がみられる。森地区は村の中心であることから、住居が密集しているため、雪掘りにも気を使うとのことであった。（ほかの家の邪魔にならないように雪を捨てる必要があるため）

（荒井美智江）

2012 年度：村役場および関係機関の復興に関する動向

前報告書には震災直後から 2012 年 3 月までの村役場および関係機関の動向を時系列で掲載を行ったが、継続して 2012 年 4 月から 2013 年 3 月上旬までの復興に関する村役場および関係機関の動向を掲載したい。2011 年度は復旧に終始することも多かったが、2012 年度は復興計画骨子が発表されるなど本格的な復興に向けた動きもみられる。

2012 年	
4 月 1 日 (日)	平成 24 年度施政方針発表
4 月 3 日 (火)	第 1 次復興交付金事業計画を内閣総理大臣へ提出
4 月 4 日 (水)	第 3 回 栄村震災復興計画策定委員会開催
4 月 22 日 (日)	長野県栄村長選挙 島田茂樹氏 2 期目 無投票当選
4 月 30 日 (月)	全壊した青倉公民館再建 竣工祝賀式開催
5 月 9 日 (水)	第 1 回 住民と栄村震災復興計画策定委員会との懇談会開催
5 月 13 日 (日)	第 2 回 住民と栄村震災復興計画策定委員会との懇談会開催
5 月 15 日 (火)	島田茂樹栄村長 2 期目当選後、役場へ初当庁 ・2 期目の基本政策「7 項目」を発表
5 月 25 日 (金)	復興庁より平成 24 年度事業における第一次配分可能額通達
6 月 22 日～26 日	栄村議会定例会開催
7 月 2 日 (月)	武蔵村山市 栄村アンテナショップオープン
7 月 4 日 (水)	第 4 回震災復興計画策定委員会開催
7 月 8 日 (日)	信州大学山岳科学総合研究所・栄村 主催 長野県北部地震災害調査研究報告会開催
7 月 9 日 (月)	被災住宅復興再建支援事業 リフォーム助成開始
7 月 10～11 日	栄村議会 東北地方へ視察。復興商店街を視察。
7 月 19 日 (木)	天皇皇后両陛下が栄村を訪問 ・震災と豪雪の被害を島田茂樹村長よりご聴取後、仮設住宅へ訪問し 入居者の皆様をお見舞い
8 月 7 日～9 日	作付困難な水田にそばの種まき (於：森・青倉地区)
8 月 10 日 (金)	第 5 回震災復興計画策定委員会開催
8 月 15 日 (土)	平成 24 年度 栄村成人式開催
9 月 6 日 (木)	第 6 回震災復興計画策定委員会開催

10月17日(水)	第2次復興交付金事業計画を内閣総理大臣へ提出
10月28日(日)	震災復興企画：栄村収穫祭開催
11月24日(土)	栄村アンテナショップ 横浜市栄区「ガーデンアソシエ」にオープン
11月26日(月)	震災復興住宅竣工式 開催 村内18棟31戸が建設完了
11月30日(金)	復興庁より平成24年度事業における第二次配分可能額通達
	村役場をつうじた支援物資・食料の受け入れを終了
12月7日(金)	応急仮設住宅の取り壊し作業開始(横倉地区)
12月3日(月)	長野県北部地震(栄村大震災)記録写真等提供募集開始
12月15日(土)	講演会開催 震災復興から学ぶ～自然体験活動の可能性～
12月18日(火)	全国からの義捐金が8億6200万円となる。

2013年	
1月18日(金)	中部電気保安協会長野支店との『災害時における電気の保安に関する協定書』の調印式を行い、協定を締結。
3月2日(土)	長野県北部地震調査会主催 講演会 開催 「建物被害と地形・地盤との関係」・「今後の防災に向けて」
3月3日(日)	地域史料保全有志の会主催 現地報告会 開催 「栄村の文化を守り、伝えよう ー文化からの震災復興を一」

「広報さかえ」341号～351号、栄村議会報267号～277号より内容抜粋。

(荒井美智江)

第 2 部

被災地復興に関する国の政策と制度

－東日本大震災復興特別区域法－

はじめに

平成23年6月20日に制定された「東日本大震災復興基本法(平成23年法律第76号)」に基づき、同7月29日には、復興に当たっての基本的考え方や復興の期間、実施する施策等を盛り込んだ「東日本大震災からの復興の基本方針」が策定された。また、「復興庁設置法(平成23年法律第125号)」に基づき、府省の枠組みを超えて、被災自治体にワンストップで対応できる「復興庁」が設置され、平成24年2月10日より開庁している¹⁾。

復興庁の主導のもと、原子力災害による避難も含め全国で約47万人に上った避難者は順調に減少し、平成25年2月時点で合計31万5196人、うち避難所にいる者は139人、公営・仮設住宅等に入居済みの者は29万9645人となっている。都道府県別にみると、本報告書で取り上げる栄村のある長野県では、避難所にいる者は0人、公営・仮設住宅等入居者は1150人、所在判明市区町村数は46となっている。

ライフラインや公共インフラもおおむね復旧した被災地域では、今後は震災からの復興が重要な課題となってきている。本章では、本報告書で取り上げる長野県も含む、被災地域全体の復興状況について、復興特区制度や復興交付金制度を政策の柱とした「東日本大震災復興特別区域法」を中心にまとめ、その現状評価と今後の課題を展望する。

第1節 復興特区制度の概要

平成23年12月7日に、地域の創意工夫を活かした復興を推進するための新たな枠組みとして「東日本大震災復興特別区域法(平成23年法律第122号)」が制定され、規制・手続等の特例措置、税・財政・金融上の支援措置をワンストップで講じる「復興特別区域制度」や、復興に必要な各種施策を展開できる自由度の高い「復興交付金」が新たに創設された。

この復興特別区域制度(以下、復興特区制度)のポイントは、

1. 震災により一定の被害を生じた区域である227市町村の区域を「特定被災区域」として認定
2. その全部又は一部の区域が特定被災区域である地方公共団体(以下「特定地方公共団体」)が自らの被災状況や復興の方向性に合致し、活用可能な特例を選びとる
3. 法施行後に必要となる特例を追加するため、地域の提案に基づき「国と地方の協議会」の協議等を経て新たな規制の特例等を追加・拡充することができる

という点である。この特定被災区域は北海道の鹿部町や八雲町から、沿岸部被災地である岩手・福島・宮城の全市町村を含み、新潟県や長野県の一部地域にまで及ぶ。本報告書で取り上げる長野県栄村もこの特定被災区域に属する²⁾。

復興特区制度では、特定被災区域である特定地方公共団体が復興のための各種特例を活用するために、①復興推進計画、②復興整備計画、③復興交付金事業計画の計画作成を行

うことができることとされている。それぞれの特徴点や趣旨、手続きと受けられる特例等を一覧すると、以下の表 1 のようになっている。次節以降で、これら 3 つの復興計画についてさらに詳しく取り上げていく。

表 1 東日本大震災復興特別区域法の枠組み

	復興推進計画	復興整備計画	復興交付金事業計画
計画作成可能な 地方公共団体	県、市町村が単独又は共同して作成 民間事業者等の提案も可能	市町村が単独又は県と共同して作成	市町村が単独又は県と共同して作成
計画の目的	個別の規制、手続きの特例や税制上の特例等を受けるための計画	土地利用の再編に係る特例許可・手続きの特例等を受けるための計画	交付金事業（著しい被害を受けた地域の復興）に関する計画
必要な手続き	内閣総理大臣の認定	必要に応じ、公聴会、公告 計画の公表が必要	内閣総理大臣に提出
受けられる特例等 特徴点	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅、産業、まちづくり・医療・福祉等の各分野にわたる規制・手続きの特例 ・雇用の創出等を強力に支援する税制上の特例措置 ・利子補給 	土地利用再編のための特例 <ul style="list-style-type: none"> ・事業に必要な許可の特例 ・手続きのワンストップ処理 ・新しいタイプの事業制度の活用 	復興地域づくりを支援する新たな交付金（復興交付金） <ul style="list-style-type: none"> ・40 のハード補助事業を一括化 ・使途の緩やかな資金を確保 ・地方負担を全て手当て ・執行の弾力化 ・手続きの簡素化

（参考）復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」2012

第 2 節 復興推進計画と復興事業に関する特例

本節ではまず、復興推進計画について概観する。

復興推進計画とは、個別の規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるために、県、市町村が単独又は共同して作成する計画である。内閣総理大臣の認定を受けることで、住宅、産業、まちづくり、医療・福祉等の各分野にわたる規制・手続の特例、雇用の創出等を強力に支援する税制上の特例、利子補給金制度の適用を受けることができる。

計画書には復興推進計画の区域と目標、取り組み内容を記載し、それら計画で実施する復興事業を示すことになっているが、その際に、復興計画の認定によって復興事業に活用できる特例がいくつか用意されている。それら特例を①規制の特例、②税制上の特例、③金融上の特例、④その他の特例（財産の処分の制限に係る承認の手続の特例）の 4 つに区分し、以下で整理する。

1. 規制の特例

①の規制の特例には、a)住宅の確保に関する特例（公営住宅などの整備に係る入居者資格

要件の特例など)、b)産業の活性化に関する特例(工業立地法及び企業立地促進法における緑地規制の特例など)、c)まちづくりに関する特例(建築基準法における用途制限に係る特例)、d)医療・福祉に関する特例(医療機器販売業の許可基準の緩和など)などが含まれる。

例えば、c)まちづくりに関する特例の一つである「建築基準法における用途制限に係る特例」を活用すると、次の様な効果が期待できる。

本来、建築基準法(昭和25年法律第201号)第48条においては、都市計画で指定される用途地域規定に応じて、建築できる用途の建築物等が規定されているが、第48条第1項から第12項までのただし書において、特定行政庁の許可(例外許可)を受ければ、各用途地域で制限されている用途の建築物を建築することができると記載されている。そこで、「復興建築物整備事業に係る建築物の整備に関する基本方針を定めた復興推進計画について内閣総理大臣の認定を受けた場合には、特定行政庁が当該建築物の整備に関する基本方針への適合を認めて許可する」という特例を設定することで、用途制限の緩和を行うことができ、建物の整備の自由度が増し、復興が捗るようになるのである。

2. 税制上の特例

②の税制上の特例には、a)被災地の雇用機会の確保のための税制上の措置、b)地方公共団体の地方税に係る課税免除又は不均一課税に伴う措置、c)被災者向け優良賃貸住宅の特別償却、d)出資に係る所得控除の4つがある。

a)の被災地の雇用機会の確保のための税制上の措置とは、雇用に大きな被害が生じた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う個人業主または法人を対象として、法人税などの特別控除や、新規立地促進税(新設企業に関しては5年間は無税とする)などの、大幅な優遇税制を行う特例である。例えば法人税の特別控除では、被災雇用者等に対する給与等の支給額の10%を当期の税額の20%を限度として税額控除ができる、などの特例が用意されている。

b)の地方公共団体に係る課税免除とは、認定復興推進計画に定められた事業を実施する個人事業者又は法人で、かつ認定地方公共団体の指定を受けたものが、平成28年3月31日までの間に設備等の取得等をした場合において、地方公共団体が事業にかかる事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合に講じられる特例である。

認定を受けた個人や法人が認定事業に関する設備の新增設を行った場合、地方公共団体は地方税法第6条に基づいて事業税・不動産取得税・固定資産税の課税免除、不均一課税を実施することとなる。その結果、地方公共団体には大幅な減収が生じるので、その減収額を当該地方公共団体に交付すべき震災復興特別交付税の算定の基礎に算入することとなっている³。

c)の被災者向け優良賃貸住宅の特別償却とは、認定地方公共団体の指定を受けたものが、平成26年3月31日までの間に復興居住区域内において新築された被災者向け優良賃貸住宅を取得・新築して賃貸の用に供した場合に講じられる特例のことで、取得等をした被災者向け優良賃貸住宅の取得価額の25%の特別償却又は8%の税額控除のいずれかの選択適用ができる制度である。ただし、税額控除額については当期の税額の20%を限度とし、控除限度超過額については4年間の繰越しができる決まりとなっている。

c)の出資に係る所得控除とは、認定復興推進計画に定められた事業を行う株式会社で、かつ認定地方公共団体による指定を受けた株式会社が発行した株式⁴を、個人が取得した場合に講じられる特例で、その年の総所得金額等からその取得に要した金額を控除することができる制度である。ただし、その控除することができる金額は、その取得に要した金額（1,000万円を限度とする）と総所得金額等の40%に相当する金額のいずれか少ない金額から2,000円を差し引いた金額と決められている。

3. 金融上の特例・その他手続きの特例

③の金融上の特例として、復興特区支援利子補給金の支給に関する特例が整備されている。これは、内閣総理大臣が指定する金融機関と「復興特区支援利子補給金を支給する」旨の契約を結ぶことができる特例で、政府は指定金融機関に予算の範囲内で、復興特区支援利子補給金を支給することとしている。

復興特区支援利子補給金の支給を受ける指定金融機関は利子を軽減した貸付けを行うため、被災地域における事業の円滑な実施を支援することが可能となっている点が特徴点である。復興特区支援利子補給金の支給期間は、認定復興推進計画に記載された事業に対して、指定金融機関が資金の貸付けを最初に行った日から起算して5年間とし、利子補給率は0.7%以内となっている。

④その他の特例として示された「財産の処分の制限に係る承認の手続の特例」とは、補助金等により取得した財産を交付目的以外の目的に使用すること（補助財産の転用）などにより行う事業を復興推進計画に位置付け、計画の認定を受けた場合には補助金等に係る予算の執行の適正化に関する承認を受けたものとみなす特例である。この特例の適用がない場合、補助財産の転用には所管省庁への転用の承認申請と復興認定計画の承認を別途行う必要があるが、この特例により、別途承認の手続を重複して行う必要がなくなるため、震災からの復興に資する事業の活動の基盤を充実するためにより迅速に対応することが可能となる。

第3節 復興整備計画と復興事業に関する特例

東日本大震災の被災地域においては、周辺の農地や森林等を含め、土地利用の再編を図りながら、復興に向けたまちづくり・地域づくりを進めていくことも必要となる。復興整備計画はこうした復興に向けたまちづくり・地域づくりを進めていくために必要となる市街地の整備や農業生産基盤の整備等の各種事業を対象に、許認可などに係る手続のワンストップ処理、これら許可に係る基準の緩和など、事業の円滑かつ迅速な実施を図るために必要な各種の特例を受けるための計画である。

1. 個々の事業に関する特例

復興整備計画書には土地の利用方針（計画区域内の土地利用再編の青写真）と復興整備事業（被災地の復興のために必要な事業）を記載することとなっており、それら個別事業に関する以下のような様々な特例が用意されている。

- ・土地区画整理事業及び復興一体事業に関する特例
- ・土地改良事業に関する特例

- ・住宅地区改良事業に関する特例
 - ・環境影響評価手続に関する特例
 - ・独立行政法人都市再生機構の業務に関する特例
 - ・農業振興地域の整備に関する法律の特例
 - ・津波防災地域づくりに関する法律の特例
- など

例えば土地改良事業では、原則、15人以上の農業者の申請を要件として実施しているが、東日本大震災に伴う津波の被害（農地の塩害、農業機械の流出等）により農業経営の再開に3～5年かかる状況にあり、離農を希望する農業者も存在する。そのような中においては、農業者が15人以上集まるという条件は比較的困難であると想定される。他方、被災地域の農業は、地域経済・国民への食料の安定供給の面において、重要な役割を果たしており、緊急に復興させる必要がある。このため、農業者の申請によらず、県の発意で、区画整理・農用地造成等の土地改良事業を行うことができることとしている。

また、土地改良事業等を実施した農地については、農用地区域外に代替地がなく、農用地の集団化・担い手への農地の利用集積等に支障がなく、事業の完了後8年を経過した土地である、という条件が満たされる場合にはその適用から除外することが可能である。しかし、復興整備事業として実施される土地改良事業又は復興一体事業は、「災害に強い地域づくり」という地域の目標達成の一翼を担って実施されるものであり、仮に復興整備計画の期間が満了していない段階で農用地区域からの除外を認めるとなると、当該目標の達成が困難となるおそれがある。このため、土地改良事業又は復興一体事業が施行された農地を農用地区域から除外することについては、農用地区域の変更に係る要件のいずれかを満たさない場合のほか、復興整備計画の期間が満了していない場合には、認めないこととしている。

2. 復興整備計画に共通の特例

前述の復興事業の実施に当たり、いくつかの共通の特例も用意されている。例えば復興整備事業の実施に必要な法定手続について、関係者が一堂に会した「復興整備協議会」における協議を活用することで、個別法において求められる関係者の協議・同意等を一括して処理できる特例を整備している（「個別法の各種手続のワンストップ処理」と呼ばれる）。これにより個別法の手続を個々に行うことなくゾーニング（地域区分設定）の変更や許認可等がなされたものとみなされることとなり、復興が迅速・円滑に進むようになる。各種特例の対象事例を以下に整理する。

① ゾーニングの変更等

個別法において市町村又は道県が行うこととされているゾーニングの変更等について、ワンストップ処理の対象とすることができる。ただし、個別法において道県が変更等を行うこととされているゾーニングについては、市町村と道県が共同して復興整備計画を作成する場合に限る。変更可能な事例には、以下の様なものがある。

- ・土地利用基本計画の変更（国土利用計画法）
- ・都市計画区域の指定、変更又は廃止（都市計画法）
- ・農業振興地域の変更（農業振興地域の整備に関する法律）

- ・農用地利用計画の変更（農業振興地域の整備に関する法律）
- ・保安林の指定又は解除（森林法）
- ・漁港区域の指定、変更又は指定の取消し（漁港漁場整備法） など

② 許認可に関して

ワンストップ処理の対象とすることができる許認可として、以下の様なものがある。

- ・農地転用の許可（農地法）
- ・都市計画区域における開発行為等の許可（都市計画法）
- ・農用地区域における開発行為の許可（農業振興地域の整備に関する法律）
- ・地域森林計画の対象民有林における開発行為の許可（森林法）
- ・特別地域における工作物の新築の許可等（自然公園法）
- ・漁港区域における工作物の建設等の許可（漁港漁場整備法）
- ・港湾区域における工事の許可等（港湾法）

③ 事業計画の作成に関して

以下の事業計画の作成について、ワンストップ処理の対象とすることができる。

- ・土地改良事業計画（土地改良法）
- ・集団移転促進事業計画（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律）
- ・住宅地区改良事業計画（住宅地区改良法）
- ・特定漁港漁場整備事業計画（漁港漁場整備法）

また、津波による被害を受けた地域の中にはその土地利用において農地と市街地が混在している地域が多く見られるが、こうした地域において今後、災害に強い地域づくりを推進しつつ、円滑かつ迅速に復興を図るためには、市町村が土地区画整理事業、農業用排水施設の新設等及び農用地の改良などの事業を一体的に施行し、地域の特性に応じた土地利用の再編を行うことが必要となる。このため、安全な市街地の整備と農業生産基盤の整備を一体的に行うことのできる復興一体事業制度を創設し、特例として認めている。

第4節 復興交付金事業計画

復興交付金事業計画は、被害を受けた地域の市町村が単独で、又は市町村と県が共同して作成する計画である。

復興交付金を充てて事業を行おうとする地方公共団体は、まずは当該事業に関する復興交付金事業計画をまとめ上げ内閣総理大臣に提出する必要がある。内閣総理大臣はその復興交付金事業計画の内容に基づいて、地方公共団体ごとの復興交付金の交付可能額を決定し各地方公共団体に通知する。地方公共団体は、その交付可能額を踏まえ、今度は復興交付金の交付申請を行うことで交付金が交付される、という仕組みとなっている。

この復興交付金は、復興を加速させることがその主目的であり、地方公共団体はその地域の特性に即して、自主的かつ主体的に実施する復興のための地域づくりに関する事業の推進に対して支給されるという特徴がある。

交付金の対象は、特定被災地域の市町村において道・県が行う復興事業で、その規模は

以下の表 2 のように、平成 23 年から 24 年度にかけての第 1 回～4 回の合計額が 1 兆 6829 億円、うち国費が 1 兆 3705 億円であった⁵。総額と国費の差額は地方負担分で、本来は事業費に地方負担分も含むのであるが、地方負担分の 50%を国が追加負担し、その地方負担分を地方交付税の加算によりすべて手当しているため、実質地方の手当は国がすべて手当していることになる。

復興交付金制度の運用に当たって、個別の事業ごとの補助対象や補助要件等が地方公共団体にとって明確なものとなるように、被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を幅広く一般化している。それら文部科学省（公立学校施設設備費負担事業など）、厚生労働省（医療施設耐震化事業など）、農林水産省（被災地農業復興総合支援事業など）、国土交通省（道路事業など）、環境省（低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業）の「5 省 40 事業」は「基幹事業」と定義されている（表 3 参照）。

また、地方公共団体が復興交付金事業計画において、地方の特性に即して自主的かつ主体的に実施する事業を「効果促進事業等（関連事業）」と定義し、基幹事業費の 35%を上限に交付金を交付することとしている。そうすることで、使途の自由度の高い資金が得られ、さまざまなハード・ソフト事業のニーズに対応可能となる。

そのほかの特徴点としては、復興交付金事業計画の提出や交付申請等の手続に係る国の窓口を復興庁に一本化している点や、交付申請、予算の繰越、事業の変更等の各種手続に必要な書類作成等の事務について、できる限り簡素化されている点あげられる。これらにより、地方公共団体の事務手続に係る負担は大幅に軽減されている。

また、交付金の交付決定前に地方公共団体が復興事業に着手することを可能にしたり⁶、事業間における交付金の流用に対して柔軟に対応したり、基金の設置等を可能とする⁷など、執行の弾力化を行っている。これらは、実際に被災地から出た要望に定める形で、新たに施策後に取り入れられた改正点である。

これらの、復興交付金を充てて行う事業については、地方公共団体に事業の効率性の確保及びコスト削減を求め、国民に対して適切に情報を開示するなどして、事業の透明性を確保するよう努めている。また、地方公共団体は、復興交付金事業計画終了年度の翌年度の 12 月末日までに、計画に掲げる目標の達成状況及び事業又は事務の実施状況に関する調査及び分析を行い、復興交付金事業計画の実績に関する評価を行うものと規定されている⁸。

表 2 復興交付金の申請・交付状況（平成 25 年 1 月現在）

	事業費	国費
申請額	1 兆 5775 億円	1 兆 2394 億円
配分額	1 兆 6829 億円	1 兆 3705 億円

※第 1 回（平成 24 年 3 月 2 日）から第 4 回（平成 24 年 11 月 30 日）の合計額

※予算規模（平成 23 年度 3 次補正＋平成 24 年度）

＝ 事業費 2 兆 2891 億円 国費 1 兆 8479 億円

（参考）復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」2013

表 3 復興交付金対象基幹事業一覧 (5 省 40 事業)

○文部科学省	
1	公立学校施設整備費国庫負担事業(公立小中学校等の新增築・統合)
2	学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)
3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
4	埋蔵文化財発掘調査事業
○厚生労働省	
5	医療施設耐震化事業
6	介護基盤復興まちづくり整備事業【新規】(「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等)
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業
○農林水産省	
8	農山漁村地域復興基盤総合整備事業(集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等)
9	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業(被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等)
10	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業(麦・大豆等の生産に必要となる水利施設整備等)
11	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)
12	漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等)
13	漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等)
14	水産業共同利用施設復興整備事業(水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等)
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業
○国土交通省	
17	道路事業(市街地相互の接続道路)
18	道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理))
19	道路事業(道路の防災・震災対策等)
20	災害公営住宅整備事業(災害公営住宅整備事業、災害公営住宅用地取得造成費等補助事業等)
21	災害公営住宅家賃低廉化事業
22	東日本大震災特別家賃低減事業【新規】
23	公営住宅等ストック総合改善事業(耐震改修、エレベーター改修)
24	住宅地区改良事業(不良住宅除去、改良住宅の建設等)
25	小規模住宅地区改良事業(不良住宅除去、小規模改良住宅の建設等)

(参考) 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」2013

表 3(続き) 復興交付金対象基幹事業一覧(5 省 40 事業)

○国土交通省(続き)	
26	住宅市街地総合整備事業(住宅市街地の再生・整備)
27	優良建築物等整備事業(市街地住宅の供給、任意の再開発等)
28	住宅・建築物安全ストック形成事業(住宅・建築物耐震改修事業)
29	住宅・建築物安全ストック形成事業(がけ地近接等危険住宅移転事業)
30	造成宅地滑動崩落緊急対策事業【新規】
31	津波復興拠点整備事業【新規】
32	市街地再開発事業
33	都市再生区画整理事業(被災市街地復興土地区画整理事業等)
34	都市再生区画整理事業(市街地液状化対策事業)
35	都市防災推進事業(市街地液状化対策事業)
36	都市防災総合推進事業(津波シミュレーション等の計画策定等)
37	下水道事業
38	都市公園事業
39	防災集団移転促進事業
○環境省	
40	低炭素社会対応型浄化槽集中導入事業

(参考) 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」2013

表 4 復興交付金の基幹事業対象事例(医療施設耐震化事業)

事業概要	災害発生時に診療拠点となる災害拠点病院、重篤な患者を 24 時間体制で受け入れる救命救急センターの耐震化整備を促進
補助対象	特定被災地方公共団体に所在する未耐震の災害拠点病院、救命救急センターを有する病院が行う耐震化のための新築、増改築、耐震補強工事
補助要件	<p><病床過剰地域> 新築建替えの場合、整備を行う病棟の病床数の 10%削減</p> <p><病床非過剰地域> 新築建替えの場合、当該医療機関の病棟の病床利用率が過去 3 年平均で 80%未満であれば、病床を削減 (削除割合は、県医療審議会などの意見を聞いたうえで決定)</p>
交付団体	都道府県
事業実施主体	災害拠点病院、救命救急センター
基本国比率	国 1/2、県 1/2 以内、事業主 1/2 以内 (別途、地方負担軽減措置を講じる) <基準額(基準面積×補助単価)> 災害拠点病院、救命救急センター：約 23.8 億円

(参考) 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」2013

第5節 復興推進計画の認定状況

復興推進計画については、これまでに6県41件の計画が申請され認定されている（平成25年2月現在）。例えば青森県三沢市では、金融上の特例（利子補給金の支給）を申請し、平成24年6月26日に認定された。その計画の効果として、冷凍食品製造工場の整備が促進されたと報告されている。また、宮城県石巻市では、農地法の特例（農地転用許可基準の緩和）を利用し、乾燥調製貯蔵施設の早期整備が実現した⁹。このほか、茨城県の5市町村が共同で応急仮設建築物の存続期間の延長に係る特例を利用した計画を申請し、仮設庁舎や仮設校舎の存続期間を延長することで、住民サービスの安定的な供給を行うことを可能にした。

復興整備計画は、同じく平成25年2月現在で岩手・宮城・福島の3県より公表されている。最も対象市町村・事業施行地区が多い宮城県（対象13市町、事業施行207地区）についてみると、市街地開発事業（石巻など10地区）、集団移転促進事業（仙台市など171地区）、都市施設の整備に関する事業（気仙沼など14地区）、その他太陽光発電などの整備に関する事業（石巻など48地区）などの復興整備事業を計画している。主な許認可などの特例は、「農地法の転用許可みなし」、「都市計画法の開発許可みなし」、「自然公園法の開発許可みなし」などである。

復興交付金事業計画については、平成25年1月29日を期限とする第5回復興交付金事業計画が4県及び73市町村から提出された。当面の要望事業費は、以下の表5の通りとなっている。これら提出があった73市町村の中に、本報告書で取り上げる長野県栄村も含まれている。

表5 第5回復興交付金事業計画の提出状況

	岩手県内	宮城県内	福島県内	3県以外	合計
要望事業費	約 429 億円	約 1,510 億円	約 167 億円	約 34 億円	約 2,139 億円
（国費）	約 319 億円	約 1,150 億円	約 130 億円	約 26 億円	約 1,625 億円

（参考）復興庁「第5回復興交付金事業計画の提出状況について」2013

おわりに

以上みてきたように、特定被災地域には復興特区制度が用意され、各種特例を活用するために前述の3つ（復興推進・復興整備・復興交付金）の計画作成を行うことができる。これらは、不幸にも甚大な被害を受けた地域にのみ許された権利であるので、有効に活用しなければならない。ただし、それら復興計画の進捗を地域ごとにみると、各地域でかなりのばらつきがあり、十分に足並みのそろった、十分に行き渡った状態にあるとはいえないようである。

各種の復興特例はほとんどが数年内の有期限で、交付金も無限に提供されるものではない以上、復興計画に関して出遅れ感のある地域では、いかに復興計画を迅速に推し進める

かが大きな課題となる。本報告書で取り上げる長野県や栄村の状況はどうであるのか、県と村との連携はどのように進んでいるのか。次章以降では長野県および栄村の復興計画をそれぞれの観点から個別に検討していく。

文献

- 復興庁「東日本大震災復興交付金制度概要」復興庁 2013
復興庁「第 5 回復興交付金事業計画の提出状況について」復興庁 2013
復興庁「復興特区法に基づく課税の特例に係る指定の状況」復興庁 2013
復興庁「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」復興庁 2012
復興庁「復興整備計画 作成マニュアル」復興庁 2012
復興庁「復興特別区域基本方針」復興庁 2012
復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」2012

(小野寺 剛)

-
- ¹ 復興庁には、復興のための施策の実施を推進し、関係行政機関相互の調整を行う閣僚級会議の復興推進会議と、復興のための施策の実施状況を調査・審議する有識者会議である復興推進委員会を設置している。
 - ² 他に、長野県では野沢温泉村が含まれる（長野県はこの 2 地区のみである）。
 - ³ 事業税又は固定資産税の減収額は、最初の年度以降 5 箇年度分を対象とすると規定されている。
 - ⁴ ただし、指定の日から 5 年を経過するまでの間に発行されるものに限ると規定されている。
 - ⁵ なお、申請額は 1 兆 5775 億円で、申請額よりも支給額が上回っている。
 - ⁶ これまでに 50 件がこの特例を活用している。
 - ⁷ 7 県 87 市町村で基金を設置し、繰り越し手続きがなく予算使用が可能となっている。
 - ⁸ その際、第三者の観点等も加えて、客観的な評価を行うよう努めることとしている。
 - ⁹ 平成 24 年 3 月 23 日認定。石巻市は他にも産業集積関係の税制上の特例や、指定会社に対する出資に係る特例も利用した計画書を申請し、同日に認定されている。

長野県の栄村への支援

—復旧・復興における県の役割—

はじめに

栄村は過疎地域・特別豪雪地帯といった課題を抱えている中で今回の震災被害にあった。栄村は人口 2,200 人程度の小さな村である。財政規模も小さく、行政の人員も少ない。そのため、人材面・資金面において不足がちである。そういった栄村の復旧・復興において長野県の支援は重要である。県は栄村の特性を踏まえた支援を行えるように、村と相談しつつ支援を行なっている。

以下では、そのような長野県の栄村に対する復旧・復興支援を報告する。長野県における栄村の状況を確認するために、北信地域の統計を利用して栄村の特徴を見る。第 2 節で、国の復興資金をどのように県と栄村で利活用しようとしているかを確認する。次に、県としての震災支援として復旧・復興に向けてどのような取り組みを行っているのかを見る。最後に、県の栄村への支援の在り方と課題について検討する。

第 1 節 長野県の中の栄村

1. 長野県北部地震の被害

2010 年 3 月 12 日に長野県北部にて地震が発生した。その影響で、長野県栄村、新潟県十日町市、津南町が大きな被害を受けた。東日本大震災も含めて、長野県では大きな被害は栄村だけであった。栄村は長野県の最北に位置し、新潟県との境にある。長野県北部地震によって、表 1¹のように新潟県十日町市や津南町でも大きな被害があったが、長野県側では栄村が大きな被害を受けた。

栄村の人的被害は 13 人（死亡 3 人、軽傷 10 人）、住居被害は合計 694 棟（全壊 33 棟、半壊 169 棟、一部損壊 492 棟）であった。数字上はあまり大きくないが、地震の被害がなかった秋山郷を除くと被災した割合は 93%にもなる。また、農地・農業用施設は 1,137 箇所の被害があり、この被害は農業を基幹産業とする栄村にとって大きな問題である。

表 1 長野県と新潟県の地震震度（2011 年 3 月 12 日 3:59）

震度	長野県	新潟県
6強	栄村	
6弱		十日町市、津南町
5強		上越市
5弱	野沢温泉村	長岡市、柏市、出雲崎町、湯沢町、刈羽村、南魚沼市
4	飯山市、木島平村、中野市、飯綱町、長野市豊野、信濃町	妙高市、三条市、小千谷市、加茂市、見附市、魚沼市、燕市、阿賀野市

¹ 特に表記がない表はすべて長野県北信地方事務所 2012b より作成。

表 2 長野県北部地震被害

		人的被害			住居被害		
		死亡	重傷	軽傷	全壊	半壊	一部損壊
長野県	栄村	3		10	33	169	492
	飯山市					1	14
	野沢温泉村			1			1
新潟県	長岡市						29
	柏崎市			2			7
	十日町市			9	31	193	1,100
	燕市						5
	上越市		1	3	2	18	201
	南魚沼市			3			9
	津南町			27	6	47	737
全体		3	1	55	72	428	2,595

2. 長野県における栄村の位置

復興にあたって栄村の特徴を分析することは必要だろう。その特徴を統計的に周辺地域と比較する。特に、栄村は長野県の北信地域に位置し、北信地域は6市町村²からなる。この北信地域を中心に栄村の特徴を統計の観点から見る。

(1) 地理

栄村は長野県の最北端にあり、北東は新潟県、南部は群馬県と接している。特に新潟県魚沼地域と隣接していて、栄村もコメの産地である。標高は栄村役場が286mで、県下で最も低い所在地となっている。

総人口は北信の中で最も少なく、北信地域は中野市を除くすべての地域が過疎地域に指定されているが、その中でも人口が最も少ない。一方、総面積は北信地域の中でも最も大きく、全国の中でも広く³、そのため人口密度が極端に小さくなっている。

また、栄村は、積雪が3mを超える年も珍しくない日本有数の豪雪地帯で特別豪雪地帯に指定されている。北信地域は豪雪地帯あるいは特別豪雪地帯であり、その被害は表6のような状況となっている。雪害救助員の派遣件数を見ると、その中でも栄村は非常に多くなっている。栄村は雪害という問題にも常に直面している状況にあるのである。

表 3 面積と人口

	総面積	総人口	昼間人口	人口密度
中野市	112.06	45,638	46,512	407.3
飯山市	202.32	23,545	25,112	116.4
山ノ内町	265.93	13,678	13,044	51.4
木島平村	99.31	4,939	4,698	49.7
野沢温泉村	57.95	3,853	3,754	66.5
栄村	271.51	2,215	2,273	8.2
県	13562.23	2,152,449	2,192,533	158.7

2010年社会人口統計体系

² 中野市、飯山市、山ノ内町、木島平村、野沢温泉村、栄村の6市町村。

³ 倉田 2012b、p.28。

表 4 指定地域

	特別豪雪	豪雪	過疎	辺地
中野市		○		梨久保、涌井、三俣、奥手山
飯山市	○		○	富倉、一山、岡山上段、岡山下段、斑尾
山ノ内町	○		○	発喃、丸池、熊の湯
木島平村	○		○	馬曲、高社山
野沢温泉村	○		○	虫生、七ヶ巻、東大滝
栄村	○		○	秋山、泉平、中央、小滝、北野

表 5 雪害救助員派遣（県単）延べ件数

	2009年度	2010年度
飯山市	428	635
山ノ内町	123	100
木島平村	33	8
野沢温泉村	124	96
栄村	1,055	1,076
合計	1,763	1,915

表 6 2010年度 雪に関する被害状況（人的被害）

	死亡	重傷	軽傷	計
中野市				
飯山市		8	2	10
山ノ内町	1	1	1	3
木島平村	1	1		2
野沢温泉村		3	2	5
栄村		3		3
合計	2	16	5	23

(2) 人口構成

中野市を除く北信地域の市町村では、過疎地域に指定されているように高齢化が進んでいる。65歳以上人口の割合は、中野市が25.6%で最も小さく県の値を唯一下回っており、他の地域は30%を超える。その中でも栄村は唯一40%を超えており、北信の他地域とは10%以上の差がある。15歳未満人口割合も唯一10%を下回っており、栄村は北信地方の中でも少子高齢化が一段と進んでいる地域であることがわかる。

表 7 人口構成

	世帯数	総人口	15歳未満人口		15～64歳人口		65歳以上人口	
			人口	比率	人口	比率	人口	比率
中野市	15,092	45,638	6,450	14.1	27,381	60.0	11,700	25.6
飯山市	7,694	23,545	2,934	12.5	13,311	56.5	7,282	30.9
山ノ内町	4,666	13,678	1,485	10.9	7,589	55.5	4,572	33.4
木島平村	1,560	4,939	616	12.5	2,733	55.3	1,590	32.2
野沢温泉村	1,221	3,853	444	11.5	2,172	56.4	1,237	32.1
栄村	849	2,215	193	8.7	999	45.1	1,023	46.2
県全体	794,461	2,152,449	295,742	13.7	1,281,683	59.5	569,301	26.4

2010年国勢調査

(3) 交通

鉄道は、JR 飯山線が千曲川左岸に沿って新潟県に、長野電鉄線が右岸に沿って山ノ内町に至っている。栄村には飯山線が北部を横断しており、信濃白鳥駅、平滝駅、横倉駅、森宮野原駅の4つの駅がある。また、北陸新幹線が2014年度末に完成予定で、飯山市に駅ができるため、長野市・北陸方向からの新たな接続ができる。

道路は、国道117号、292号など国道4路線が、高速道路は上信越自動車道が南部を通過している。栄村は、北部に117号、南部は405号が通っている。

現在、東京方面から栄村に向かうルートとしては二通りある。新潟県回りのバスで行く方法と、長野市からJR飯山線経由方法がある。通常は新潟県経由で向かう。

(4) 産業

栄村は第1次産業就業者数が3割を超えており、北信の中でも第1次産業が中心であることが特徴である。事業所数も他の北信地域に比べ極端に少ない。

表8 就業人口

	労働力人口	非労働力人口	就業者数	第1次産業就業者数		第2次産業就業者数		第3次産業就業者数	
				人口	比率	人口	比率	人口	比率
中野市	26,441	12,276	25,256	6,143	24	5,985	24	12,607	50
飯山市	12,834	7,681	12,275	2,511	20	2,759	22	6,855	56
山ノ内町	7,984	4,150	7,587	1,883	25	1,304	17	4,326	57
木島平村	2,123	1,633	2,553	659	26	576	23	1,304	51
野沢温泉村	2,680	1,284	2,059	321	16	353	17	1,383	67
栄村	1,162	860	1,128	389	34	192	17	540	48
県全体	1,153,883	672,441	1,091,038	103,387	9	310,884	28	639,888	59

2010年国勢調査

表9 事業所数

	事業所数
中野市	2,355
飯山市	1,410
山ノ内町	1,003
木島平村	286
野沢温泉村	526
栄村	153
県全体	122,192

2010年社会人口統計体系

(5) 行財政・教育

北信地域の財政は財政力指数からどの市町村も厳しい状態であることがわかるが、特に栄村は財政力指数0.14とかなり低い値となっている。財政状況は改善されつつあるが、依然として切迫した状態にある。⁴

栄村には高校がないため、中学校卒業後は村外に出ることになる。多くは飯山市や新潟

⁴ ただし、財政状態は改善してきている。倉田 2012a, pp.100-102。

県に行くことが多いようである。

表 10 財政力指数

	財政力指数
中野市	0.54
飯山市	0.32
山ノ内町	0.54
木島平村	0.19
野沢温泉村	0.28
栄村	0.14

2010年社会人口統計体系

表 11 学校数

	小学校数	中学校数	高等学校数
中野市	11	4	2
飯山市	8	2	2
山ノ内町	4	1	0
木島平村	1	1	1
野沢温泉村	1	1	0
栄村	3	1	0
県全体	392	199	104

2010年社会人口統計体系

(6) 農業・林業

栄村は、産業で見たように、他の北信地域と比較しても農家率が高く農業に従事している家が多いことがわかる。しかし、一方で耕作放棄地の割合も多い。

農業が盛んであるが、栄村は山に囲まれており、森林面積が大きい。その割合は 93%である。それだけの森林面積がある一方、林業は農業ほど盛んではない。

表 12 農家の状況

	総農家数	販売農家			農家人口 (販売農家)	農業就業 人口	基幹的農 業従事者	農家率
		計	専業	兼業				
中野市	3,305	2,196	722	1,474	9,032	4,474	4,048	22
飯山市	2,630	1,550	408	1,142	6,182	2,461	2,201	34
山ノ内町	1,028	675	263	412	2,799	1,491	1,328	22
木島平村	743	422	115	307	1,656	681	557	46
野沢温泉村	428	227	33	194	959	307	268	35
栄村	494	296	107	189	976	443	372	53
合計	8,628	5,366	1,648	3,718	21,604	9,857	8,774	28
県計	117,316	62,076	16,742	45,334	240,093	100,244	83,247	15

表 13 耕作放棄地

	経営耕地面積	耕作放棄地 (2010)	耕作放棄地 (2005)	増減率	耕作放棄率
中野市	2,196	469	497	94	17.6
飯山市	1,852	536	462	116	22.4
山ノ内町	725	141	136	104	16.3
木島平村	621	72	63	114	10.4
野沢温泉村	209	40	36	111	16.1
栄村	308	84	70	120	21.4
合計	5,911	1,278	1,266	101	17.8
県計	74,365	17,146	17,052	101	18.7

表 14 森林の状況

	森林面積 ha	森林率	民有林		人工林率	保安林 面積ha	保安林率
			面積ha	蓄積千m ³			
中野市	4,620	41	4,620	1,123	54	991	22
飯山市	12,006	59	9,579	1,854	30	2,093	22
山ノ内町	23,647	89	18,066	3,191	20	3,463	19
木島平村	8,201	83	2,576	678	59	433	17
野沢温泉村	4,685	81	3,193	738	42	375	12
栄村	25,161	93	11,365	2,063	33	4,398	39
合計	78,320	78	49,398	9,647	32	11,753	24
県計	1,059,394	78	682,002	125,883	48	216,618	32

(7) 観光

栄村の観光は、年間 16 万人程度が利用しており、その 60%が県外者である。しかし、北信地域の中でもそれほど観光利用者が多くはなく、観光消費額も 5 億円程度であり極めて少ない。また、各地域にスキー場があるが、利用者数の減少もあって厳しい経営状態にある。

北信地域は、自然環境、温泉、スキー場といった主な観光地が類似しており、連携して推進しているというより、競争状態になってしまっている。

表 15 観光の状況

	利用者数(万人)						観光消費額(億円)		
	2008		2009		2010		2008	2009	2010
	県外者割合		県外者割合		県外者割合				
中野市	67.9	17.4	69.5	16.3	61.9	13.3	12.5	12.0	8.7
飯山市	145.0	76.1	145.2	74.3	140.9	72.3	89.0	87.9	84.4
山ノ内町	487.2	83.6	471.2	83.7	445.9	83.6	270.2	259.8	245.8
木島平村	33.3	66.2	32.2	65.8	31.3	66.7	7.9	7.4	9.0
野沢温泉村	63.8	73.6	59.7	68.6	58.3	61.5	40.8	37.4	36.1
栄村	16.5	59.6	17.0	60.0	16.0	60.6	4.8	5.8	5.5
合計	813.7	74.7	794.8	73.7	754.3	72.8	425.2	410.2	389.5
県計	8,675.0	65.5	9,174.0	64.7	8,667.0	65.3	3,217.1	3,348.9	3,118.8

観光地利用者統計調査

表 16 市町村別観光地（観光地利用者統計調査の区分による 27ヶ所）

市町村	観光地名
中野市	東山公園、晋平の里、浜津ヶ池公園及び壁田城址公園、高社山、牧ノ入高原、一本木公園、斑尾高原、高野辰之記念館、温泉公園
飯山市	飯山、斑尾高原、信濃平、戸狩温泉、北竜湖、湯滝温泉、なべくら高原、菜の花公園
山ノ内町	湯田中洪温泉郷、滋賀高原、北志賀高原
木島平村	木島平、カヤの平高原、馬曲温泉
野沢温泉村	野沢温泉
栄村	苗場山・鳥甲山、秋山郷、千曲川沿線

第2節 復興予算における県と栄村の関係

1. 国の復興予算

国の予算による復興支援は、主に復興交付金と復興基金がある。栄村は、これらを利用して過疎、雪害といった様々な課題を解消し、さらなる発展を考えている。それに対して県は村と相談しながら可能な限りの支援を行っている。まず、復興交付金と復興期金の利活用の状況を見ていく。

2. 復興交付金による復興事業

東日本大震災復興特別区域法⁵では、災害復旧だけでは困難な事業等の市町村の多様な復興ニーズに対応するため、「東日本大震災復興交付金」が創設された。基幹事業として、5省40事業の復興計画に基づく地域づくりに必要なハード事業が掲げられた。その中で、長野県と栄村は共同で事業計画を復興庁へ提出した。それは表のような内容となっている。

復興交付金の交付を受けるため基金を設立しそこから取り崩して申請した事業に利用することになっている。

以下で各事業の内容をそれぞれ説明する。⁶

表 17 栄村の復興交付金事業

No.	事業名	地区名 施設名	交付団体	事業実 施主体	総交付対 象事業費	交付事業費		全体事 業費
						2012年度	2013年度	
1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業	栄村一円	村	村	2,000	2,000	0	5,000
2	被災地域農業復興総合支援事業	栄村一円	村	村	3,003	3,003	0	4,006
3	災害公営住宅整備事業	青倉地区等	村	村	711,000	711,000	0	711,000
4	村営住宅建設事業(村単住宅分)	横倉・森地区	村	村	69,000	69,000	0	69,000
5	災害公営住宅駐車場整備事業	青倉地区他	村	村	30,000	30,000	0	30,000
6	地すべり対策事業	森地区	村	村	30,000	30,000	0	30,000
7	農山漁村地域復興基盤総合整備事業	栄地区	県	村	20,000	20,000	0	20,000
8	被災地域農業復興総合支援事業	平滝地区、月岡地区、泉平地区、 大久保地区、箕作地区、妹木地区	県	村	73,756	73,756	0	73,756
9	道路改良事業	長瀬横倉線 長瀬～貝廻坂	県	県	180,000	50,000	130,000	350,000
10	災害公営住宅家賃低廉化事業	青倉地区等	村	村	54,452	13,730	40,722	132,962
11	東日本大震災特別家賃低減事業	青倉地区等	村	村	8,719	2,203	6,516	19,637
合計					1,181,930	1,004,692	177,238	

(1) 栄村に直接交付される農山漁村地域復興基盤総合事業

震災で被害を受けた村の産業の中心である農業の復興を目的としている。集落営農の設立による生産体制の整備、6次産業化の推進による新たな雇用の創出、加工に必要な農産物供給の基盤となる農地等の復旧復興をすすめることである。さらには、農産物等の加工販売や都市農村交流の推進、高齢農業者等の加工販売施設への出荷体制等について検討し、復興計画を推進する。

そのために農産物による加工品の開発、集荷・宅配システムの検討、都市農村交流等の受け入れ態勢整備や研修会の実施を行う。2012年度では、住民を基軸として、地域住民と

⁵ 東日本大震災復興特別区域法第七十七条。

⁶ 以下は、栄村ホームページの復興交付金事業計画を参照。

の 6 次産業化に向けた検討会、農産加工品の開発等に関する研修・検討会を開催する。また、都市農村交流の取り組みの先進地視察や接遇研修等を行う。2013 年度は前年度の成果を踏まえ、意識向上に必要な研修会等を実施し、加工販売施設の付帯設備、集配用軽貨物者等の導入により農業の 6 次産業化を図る。

(2) 被災地域農業復興総合支援事業

地震によって、基幹産業である農業の農地・農業用施設等も多くの被害を受けた。他地域と同様、栄村でも農家の高齢化、耕作放棄地の増加や担い手不足が課題となっていたが、震災による被害がその問題に拍車をかけている。さらには、農業を核とした集落コミュニティの崩壊も懸念されている。個人や共同で所有していた農業機械が利用できなくなり、多くの農家で営農を続ける意欲を失っている農家も多い。そこで、集落営農の役割を強化し、持続的な営農体制を構築していかなくてはならない。村では農業の復興を基本方針に掲げている。

被災により個人では営農を継続できなくなった農業者も多くいるため、集落営農組織を設立し、経営の共同化を進めることで、経営の合理化を図り農業者の所得向上を目指す。それによって、生活基盤を再建し、各コミュニティの維持・強化していく。さらには、地域資源を活用した農業の 6 次産業化を推進し、雇用の創出を目指す。

2012 年度には、育苗箱購入、集落営農研修会や先進地の視察を行い、2013 年度にはさらに乾燥調整施設利用研修会を実施していく。

(3) 災害公営住宅整備事業

震災による住宅被害は、全壊 33 棟、半壊 169 棟という全住宅戸数の 2 割にも及ぶ。その中で、高齢で低所得等の理由のため自力での住宅再建が困難な人を対象に復興村営住宅を整備する。震災前のコミュニティを可能な限り維持するため、震災前に生活していた集落への建設を前提とする。さらに、栄村は豪雪地帯であるため、雪や地震等の災害に強い住宅を整備する。31 戸の 1 棟 2 戸を基本とした木造 2 階建ての集合住宅とし、降雪前に入居できるよう早急に整備を進めてきて、2012 年 11 月 26 日に竣工した。

(4) 村営住宅建設事業

被災した住宅が借家であったため解体していないなどの理由で、災害公営住宅対象外となっており自力での住宅再建が困難な住民に対して、単独事業により村営住宅を整備する。

(5) 災害公営住宅駐車場整備事業

栄村は中山間地域であり公共交通機関もあまり整備されていないため、移動手段はおもに自家用車となる。村営住宅への入居希望者の多くは農業従事者であり、農機具屋運搬用軽トラック等を所有している。栄村は豪雪地であり保管格納庫が必要となるため、その整備として申請されている。

(6) 地すべり対策事業

森地区の地すべり防止区域内において、路面のクラックや排水路の破損などが確認され

たことから、地すべりの危険性があり早急な対策が必要である。

(7) 長野県・栄村共同申請の農山漁村地域復興基盤総合整備事業

被災した農地・農業施設等の復旧・復興に必要な調査、基本構想・計画作成等を行う。2012年度は地域の合意形成を図りながら、現地調査、基本構想、計画検討を行い、2013年度からの事業実施を目指す。

(8) 長野県・栄村共同申請の被災地域農業復興総合支援事業

村単独申請のものと同様に、農業の復興と集落コミュニティの維持・強化を図る。特に、集落営農組織と農作業の受託を行ってきた組織機能を強化し、効率的な営農体制の構築を目指す。共同育苗施設を整備し、気象条件の相違を活かして、村全体の農作業時期を分散し、機械作業の集中を避けることで少ない機械での効率的な営農から村の農業復興を図る。

(9) 道路改築事業

一般県道の長瀬横倉線は、栄村長瀬地区と JR 飯山線横倉駅を結ぶ全長 14.2km の生活道路である。その沿線には野田沢地区、大久保地区などの集落がある。多くの災害公営住宅がこの沿線に計画されている。このことから唯一の避難道路として狭隘区間の拡幅を行い、道路機能強化によって災害公営住宅の孤立化を防ぐことを目的とした事業である。2012年度から 2015 年度にかけて測量・設計・用地測量を行い、用地を買収し、道路拡幅改良工事を行う。

(10) 災害公営住宅家賃低廉化事業

被災して災害公営住宅の整備を行うにあたって、入居者の家賃負担軽減のため、家賃の低廉化に関して国が村を支援する事業である。収入が 15.8 万円以下の被災者が入居している災害公営住宅が対象であり、近傍同種の家賃と入居者負担基準額の差額分が軽減される。基本補助率は、1～5 年目は国が 4 分の 3、村が 4 分の 1、6～20 年目は国が 3 分の 2、村が 3 分の 1 となっている。

(11) 東日本大震災特別家賃低減事業

目的は上記の事業と同様である。対象となる住宅は、収入 8 万円以下の被災者が入居している災害住宅であり、入居者負担基準額と特定入居者負担基準額の差額が対象であり、基本補助率は国が 2 分の 1 となっている。

3. 復興基金

国の 2 次補正によって増額された特別交付税による財政措置によって、地震による災害からの復興を図る目的で、長野県に栄村の復興に向けた基金が設置された。基金は 10 億円となっている。復興計画に基づく事業が対象となっている。しかし、これは栄村が復興目的のために自由に利用できるものではなく、長野県の県議会の承認がなければ利用できない仕組みとなっている。

第3節 県の復興支援

1. 県の震災対応

長野県は震災に関して様々な支援を行っている。栄村については「栄村の復旧・復興に向けて～復興支援方針～」を発表し、その支援を明確にしている。また、栄村の他の地域対しても長野県は支援を行っている。それらの支援の内容を本節で見えていく。

2. 他県への支援

長野県は東北地方に県職員を2012年11月までで349人派遣してきた⁷。派遣先は主に福島県、岩手県、宮城県と被災地域全域である。その内容は、行政事務支援、災害復旧土木関連、医療介護、ペット保護、手話通訳など多岐にわたったが、2013年3月でほとんどの活動は終了する予定である。

長野県は2013年2月5日現在45市町村で他県からの避難者の受け入れを行っている⁸。2013年2月5日現在、県外からの避難者は1,277名（479世帯）になる。特に福島県からの避難者は1,003名（368世帯）と1,000人を超えている。179名の幼児や生徒も受け入れている。ただし、栄村からの避難者はこの中には含まれていない。もっとも受け入れている地域は松本市（312人）であり、次いで長野市（209人）、上田市（119人）となっている。

その他の支援として、義援金を6,233万円、岩手県を中心に被災地に304トンの物資を提供した。

3. 栄村への支援

県は基本的に村に対する支援という形での復旧・復興を進めている。県は職員を派遣し、以下のような支援を行ってきた。

- ・家屋・土木施設等の被災状況の確認支援
- ・保健師等の派遣による保健福祉相談
- ・被害認定業務支援
- ・がれき等の片づけ支援

また、2011年4月1日には北信地方事務所に「長野県北部地震栄村生活再建支援本部」（以下、生活再建支援本部）を設置した。北信地方事務所所長を本部長とし、迅速かつ部局横断的に支援を行うことを目指す。さらに、復興に向けて、2011年10月1日から係長級職員を村に派遣し、復興計画策定を支援した。復興計画策定委員会には北信地方事務所長（栄村生活再建支援本部長）が委員として参加し、加えて市町村課長がアドバイザーとして参画した。

長野県の栄村に対する復旧・復興の支援に関しては、2011年4月15日に「栄村の復旧・復興に向けて～復興支援方針～」を発表した。それによると、県の支援は次の10項目に分類される。

⁷ 長野県ホームページ a。

⁸ 長野県ホームページ b。

- (1) 住まい（住宅課、建築指導課、危機管理防災課、廃棄物対策課ほか）
- (2) ライフライン（水大気環境課、生活排水課）
- (3) 生活資金（危機管理防災課、地域福祉課、税務課、企業局）
- (4) 雇用（労働雇用課、人材育成課）
- (5) 保健・福祉（医療推進課、健康長寿課、こども・家庭課、介護支援室）
- (6) 生活安全（警察本部）
- (7) 教育（義務教育課、心の支援室、生活文化課、スポーツ課、文化財・生涯学習課）
- (8) 産業（商工労働部、農政部、林野部、信州の木振興課、農地整備課、県産材利用推進室、経営支援課、食品・生活衛生課、観光振興課ほか）
- (9) インフラ等（道路管理課、警察本部、砂防課、交通政策課、森林づくり推進課）
- (10) 村の財政負担（市町村課、財政課ほか）

分野に応じて県の各部局がそれぞれ担当している。詳細は表 18 で示したようになっている。

おわりに

県の栄村への支援は多岐にわたっている。その内容は基本的にまだ復旧のためのものが多い。県としては、栄村にどのようにしていくべきかを提案するというよりは、栄村がどのようにしていきたいかに従って支援していくという姿勢である。しかし、栄村の復興計画は 2012 年 9 月に策定されたばかりで、具体的な事業計画はこれからである。そのため、県としては具体的な復興支援を行うために、栄村からの要望を待っている状況であると思われる。したがって、栄村の復興の考えがまとまって、今後の県の動きが決まるだろう。

県は、復興交付金や復興基金など利用できるものを利用して栄村が復興していくことができる限り支援しようとしている。2014 年末には北陸新幹線が開通し飯山市に駅が開設される。県としてはそういったものも利用していくことを期待していた。新幹線の開通などは栄村として大きく状況が変わるわけではないが、人の動きが変わる可能性があり、新たな観光客の開拓につながるかもしれない。そのための会議が飯山市周辺地域で行われている。観光の促進や地域の発展のために近隣市町村との連携がさらに重要になってくるだろう。県は、今回の震災復興が過疎をも乗り越えられるものになって、そのモデルケースとなることを大いに期待している。

栄村の復興には、村の特性を捉え、発展のためにそれを推し進めていく必要がある。栄村の特性とは何か、ニーズに合った開発とは何かが問われる。しかし、県としても他地域と比較して栄村の特徴を見出すことはできていない。村の特性を見出すことができるかが栄村復興の重点であり難しさだろう。県は村と連携して、村内外のニーズにあった発展の方向性を見出して行くことが必要であり、その支援をどこまで行うことができるのかが栄村復興に関する県の今後の課題ではないだろうか。

文献

倉田知秋 a 「社会人口統計体系が伝える栄村の位置」『3.11 震災を乗り越え、結いの心で美しい自然を守る—豪雪の地：長野県栄村を統計で捉える—』立教大学社会情報教育研究センター、2012 年 3 月、pp.27-33。

倉田知秋 b 「栄村の財政—震災の影響を踏まえて—」『3.11 震災を乗り越え、結いの心で美しい

自然を守る—豪雪の地：長野県栄村を統計で捉える—』立教大学社会情報教育研究センター、2012年3月、pp.99-109。

長野県栄村 a 『平成22年度普通会計決算財政分析』栄村、2011年。

b 『栄村の独自事業と考え方』栄村、2011年提供。

長野県 『栄村の復旧・復興に向けて～復興支援方針～』長野県、2012年提供。

長野県北信地方事務所 a 『栄村生活支援本部設置要綱』長野県、2012年提供。

b 『管内概況書』長野県、2012年提供。

長野県ホームページ a、<http://www.pref.nagano.lg.jp/kikikan/bosai/shien/shien.pdf>、採録日2013年1月28日。

長野県ホームページ b、

<http://www.pref.nagano.lg.jp/kikikan/bosai/ukeire/hinanukeiretop/20130205.pdf>、採録日2013年2月7日。

長野県栄村ホームページ、

http://www.vill.sakae.nagano.jp/topics/oshirase_fukkou-koufukin.html、採録日2013年1月15日。

(倉田 知秋)

表 18 栄村の復旧・復興へ向けた長野県の支援一覧

単位 千円

	支援項目	内容	所管部局	補正額合計	
				2011年度	2012年度
住まい	総合相談の実施	住宅再建に向けた被災者の相談に応じる。	建設部住宅課		
	応急仮設住宅の建設	当面の住まいの確保のため応急仮設住宅の早期建設。建設戸数合計55戸。地域コミュニティの維持に配慮。	建設部建築指導課		
	公営住宅や県職員宿舎の提供	住宅確保に困窮する被災者に対して当面の住まいを確保。貸付料は無料、期間は原則1～2年。入居戸数10戸。	総務部職員課、建設部住宅課、教育委員会保健厚生課		
	災害救助法に基づく応急修理	村が半壊等の住宅応急的に修理する場合、1世帯上限52万円を県が負担。	危機管理部危機管理防災課		
	被災者生活再建支援基金への拠出金	住宅が全壊した住民を対象に住宅、生活再建の支援金を支給。	危機管理部危機管理防災課	1,450,916	
	災害救助法の応急救助(地震対応分)	村が実施した、避難所設置、民間賃貸住宅の借り上げ、住宅の応急修理等の応急救助の費用について県が負担(国1/2、県1/2)	危機管理部危機管理防災課	174,329	
	災害廃棄物処理促進事業	被災建物・被災廃棄物処理に係わる費用への支援	環境部廃棄物対策課	69,345	
	災害復興住宅建設事業	住宅の再建に向けた、住宅金融支援機構等から住宅の建設、購入の借入を行った場合、県が利子の一部を補助。年利1.0%を超える金利負担の10年分を県が補助(*1)。	建設部住宅課	1,328	1,826
	災害救助法の応急救助(豪雪対応分)	要援護者世帯の屋根の雪下ろし等の費用を県が負担。村負担の全額を県が負担。		22,314	
	村営住宅の建設	補助制度の活用、建設規模や立地条件、技術的支援。	建設部住宅課		
ライフライン	農業集落排水事業	農業集落排水施設の復旧支援	環境部生活排水課	37,912	
	水道施設の復旧		環境部水大気環境課		
生活資金	義援金	日本赤十字社等に寄せられた義援金を村へ配分。	危機管理部危機管理防災課		
	災害見舞金	被災者生活債権制度の対象とならない半壊世帯を対象に1世帯あたり50万円を支給。	危機管理部危機管理防災課	52,500	
	災害援護資金貸付金	村が被災者に当面の生活資金を貸し付ける資金を県が貸付。一定所得額以下の世帯について、村が住宅の被害程度に応じて、最高350万円までを貸付。利子は基本的になし。	危機管理部危機管理防災課	7,400	
	災害弔慰金(地震対応分)	村が災害で亡くなった被災者の遺族の方へ、生計維持者については500万円、非生計維持者へは250万円を支給。費用の2/3を県が補助。	危機管理部危機管理防災課	7,500	
	災害弔慰金(豪雪対応分)		危機管理部危機管理防災課	3,750	
	生活福祉資金の貸付	被災者に対する特例措置として、緊急に小口資金の貸付。貸付限度額10万円以内。無利子。1年以内据置。	健康福祉部地域福祉課		
	生活保護費等の支給	最低限の生活保障のため生活保護費を支給。	健康福祉部地域福祉課		
	県税の減免	自動車税・自動車取得税・個人事業税・不動産取得税を減免。	総務部税務課		
	県税申告等の期限の延長・徴収猶予	被災の状況に応じて、県税の申告等の期限の延長や徴収を猶予。	総務部税務課		
	税制改正に係わる特例措置		総務部税務課		
県営水道料金の減免	県営水道給水区域の県営住宅等に居住する被災者の水道料金を全額免除。期間は入居日から1年間。	企業局水道事業係			

*1 村外に建設する場合は1.5%。

	支援項目	内容	所管部局	補正額合計	
				2011年度	2012年度
雇用	雇用創出関係基金事業	生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業により、村内において、村内の若者・女性・高齢者・障害者が活躍できる雇用機会を創出。	商工労働部労働雇用課	1,216,971	76,230
		被災者に対する農業への就業機会の提供を県内の農業法人等に委託し、雇用者の賃金等を助成。農業法人等が支払う賃金のうち、雇用者一人当たり月額13万円と雇用・労災保険料及び住宅費2万7千円を上限に助成。	農政部農村振興課		
	職業訓練の受講支援	被災を受けた求職者で職業訓練を希望する者に対して、ハローワークと連携し、民間活用委託訓練等の受講支援。	商工労働部人材育成課		
保健・福祉	健康相談	電話による村民からの健康相談・家庭訪問の実施。	健康福祉部健康福祉政策課・医療推進課		
	こころの健康相談	被災者及びその家族を対象にした電話相談の実施。	健康福祉部健康長寿課		
	児童のこころのケア	被災した児童への心のケアのための相談を実施。	健康福祉部こども・家庭課		
	高齢者等被災者サポート事業	応急仮設住宅地にサポート拠点施設を設置し、高齢者、障害者、児童等に対し実施する生活支援事業に助成。	健康福祉部介護支援室	50,000	50,000
	高齢者等支え合い拠点施設整備への支援	国の交付金により、「高齢者等支え合い拠点施設」の整備支援。	健康福祉部介護支援室		
	高齢者総合福祉センター、特別養護老人ホーム災害復旧事業	高齢者総合福祉センター、特別養護老人ホームフランチーズ悠さかえの復旧支援。	健康福祉部介護支援室	95,338	
	保育所施設の災害復旧	北信保育園の復旧支援。	健康福祉部こども・家庭課		
	北信保育園災害復旧事業			19,624	
生活安全	堺駐在所、水内駐在所復旧事業	堺駐在所・水内駐在所の早期復旧。	警察本部地域課・会計課	2,767	
	安心・安全パトロール	震災に便乗した悪質行為等の取締を引き続き実施。	警察本部生安企画課・詐欺対策室ほか		
	運転免許証等の再交付手続き	運転免許証等の再交付手数料などについて減免または還付。	警察本部東北信運転免許センター・生安企画課ほか		
教育	小中学校の早期復旧支援	栄小学校、栄中学校、教職員住宅の復旧。	教育委員会義務教育課		
	緊急スクールカウンセラー等派遣事業	児童生徒の震災ストレス等の状況を把握し心のケアを行う。	教育委員会心の支援室	3,477	1,490
	社会教育施設の早期復旧支援	栄文化会館、栄農村広場、旧東部小学校体育館の復旧支援。	企画部生活文化課、教育委員会スポーツ課		
	被災した文化財に対する支援	被災した県宝「阿部家住宅」の復旧支援。	教育委員会文化財・生涯学習課		
	被災児童生徒就学等支援事業	入園料・保育料の減免の補助、学用品費等の補助、高校生への奨学金貸与、私立学校生徒の授業料等減免の補助、特別支援学校児童等に対する就学奨励費の支給。	総務部情報公開・私学課、教育委員会義務教育課・高校教育課・特別支援教育課	30,572	17,726

	支援項目	内容	所管部局	補正額合計	
				2011年度	2012年度
産業	事業再開に向けた運転資金等の融資	経営健全化支援資金(災害対策)。貸付利率を0.5%引き下げ。	商工労働部経営支援課		
		経営健全化支援資金(特別経営安定対策)。業況が悪化している企業者に対して貸付。	商工労働部経営支援課		
		東日本大震災復興支援資金(融資目標額)。被災により事業活動に支障を来している企業者対象に、県制度資金を創設。	商工労働部経営支援課		
	駅前商店街再建に向けた支援	仮店舗による営業が2012年1月28日に再開。	商工労働部経営支援課		
	経営継続への支援	被災した村有堆肥製造施設の復旧	農政部農業技術課・園芸畜産課・農村振興課、林野部信州の木振興課	10,100	
		被災した共同利用畜舎等の復旧		31,957	
		被災した水田農業関連施設の復旧		2,199	
		被災した農業用機械施設の復旧		14,369	
		被災した農業用水路等の復旧		8,806	
		被災した農林産物処理加工施設の復旧		3,620	
		きのご農家の経営再建に対する助成		47,355	
		そば、野菜の種苗購入助成	793		
	農林産物の販売支援	村の農業者や農業者団体が都市圏等で農林産物を販売する際の支援及び観光PR。	農政部農業政策課		
農地・農業用施設の復旧	被害を受けた農地・農業用施設についての早期復旧業務支援。国庫補助。	農政部農地整備課	897,083	694,283	
農業用施設の小規模災害復旧助成	国庫補助事業の対象とならない農業用施設の小規模災害復旧事業に対し補助。		9,720	6,500	
林道施設災害の復旧	林道施設の復旧業務支援。	林野部信州の木振興課			
村営住宅建設等において地域材利用推進のため製材保管庫及びモルダール等の整備に対して助成	被災者の住宅建設等復興に向け必要とされるだろう資材の安定供給のため、村、森林組合等が締結した協定に県が参加。	林野部信州の木振興課県産材利用推進室	10,000		
営業再開に向けた支援	被災した事業者が営業再開のためにひつような手数料等を免除。栄村村内の飲食店等食品営業施設、クリーニング所、理容所、美容所、旅館・ホテル、公衆浴場。	健康福祉部食品・生活衛生課			
震災対応特別観光プロモーション事業	村の都市圏等への観光PR活動に協力	観光部観光振興課	60,263		
インフラ等	被災信号機等復旧事業	信号機や道路標識等の早期復旧。2011年12月15日に復旧工事完了。	警察本部交通規制課・会計課	10,811	
	補助公共事業			1,292,139	536,433
		急傾斜地崩壊対策、中条川土石流対策など。平滝地区急傾斜地崩壊対策事業。	建設部砂防課	437,552	229,300
		中条川土石流対策、地すべり等土砂災害対策等。中条川中上流部の治山事業。	林野部森林づくり推進課	854,617	301,350
		かんがい排水事業等	農政部		5,783
	JR飯山線の復旧	JR東日本長野支社に対し交通手段の確保を要望。	企画部交通政策課	860,390	222,000
	県単独公共事業	被災した117号等の復旧・補修、砂防事業等。国道117号ほか4路線の復旧。県道長瀬横倉(停)線ほか3路線の舗装補修工事。志久見地区傾斜地崩壊対策事業。大巻川・その他箇所の砂防事業。	建設部道路管理課・河川課・砂防課	830,390	222,000
地すべり等土砂災害対策等。災害発生個所の復旧工事。		林野部森林づくり推進課	30,000		
災害復旧事業	その他の土木施設の災害復旧事業。	建設部河川課	2,372,021	408,396	
財政負担の軽減	「長野県栄村復興基金」の創設			1,000,000	
	復興交付金事業計画	事業計画を村とともに策定。			
	地方交付税の繰り上げ交付				

震災復興と変容するガバナンス

第1節 目的

本章では、震災復興をめぐる意思決定プロセスをたどりながら、長野県栄村におけるガバナンスの変容について検討する。栄村は2011年3月12日に発生した長野県北部地震の中心的被災地である。地震による死者は3名（当日は0）だったが、家屋や農地の損害などが大きく、人的被害よりも物的被害が深刻であった。そして震災から1年がすぎた今、その栄村では復興の遅れが指摘されている。栄村では2012年に入っても、自治体としての方向性を示す復興計画が策定されていなかった。東日本大震災の他の被災地では、2012年3月までに、青森や千葉の市町村も含めて被災地域とされた43市町村の9割で、復興計画又は復興ビジョンが策定されている¹。これらの自治体に比べると栄村の動きは確かに遅いように見える。この遅れは何によるものであろうか。

大きな要因の一つは、冬の雪にある。栄村は長野県の東北端に位置し、新潟県・群馬県と県境を接する全国でも有数の豪雪地帯である。そのため冬季は身動きが取れず、復興に使える時間的制約があることは確かだ。しかし全ての原因を雪に帰することは難しいように思われる。むしろ冬のハンディは小さくないが、なにより復興の方針決定そのものが遅れているのである。津波被害や原発被害などで壊滅的な被害を受けた他の自治体に比べれば、格段に条件が悪いとまではいえない。にもかかわらず、なぜ栄村では復興が遅れてしまったのか。

本章ではこの問いを明らかにするため、栄村における復興計画の策定を取り上げてみたい。復興計画の策定をめぐって、震災を機に、これまでの行政による統治から、村民自身による自治、いわゆるガバナンスへと移り変わろうとしている様子が見られた。

今回の調査では、栄村長島田茂樹氏と産業建設課長の齋藤保氏にインタビューへのご協力をいただいた。また、復興に携わる栄村のNPO法人である「栄村ネットワーク」代表の松尾眞氏、「結い」代表の相澤博文氏からもご協力を得ることができた。両氏は復興計画策定委員会のメンバーでもある。以下では、4氏に対するインタビューと、復興計画策定委員会の議事録を中心に、栄村における復興への動きをあとづけてゆきたい。第一には復興計画が策定されるまでの流れを確認し、続いて復興計画の位置づけをめぐる見解の相違をとりあげる。最後に、震災が栄村の意思決定プロセスに与えた影響とその背景を考察する。

第2節 栄村復興計画策定委員会

栄村では、震災復興計画の策定のため、復興計画策定委員会を立ち上げた。委員会は村長の指名により、村民から公募の5名をふくむ13名の委員により組織されている。第一回

¹そのうち岩手・宮城・福島の3県では、対象となった32市町村すべてで復興計画が策定済である。「被災地域における復興計画関係資料」、国土交通省ホームページ、<http://www.mlit.go.jp/common/000204800.pdf> (2013.2.12 閲覧)。

の委員会は2012年2月15日に開催されている。その後計6回開催され、最終的に村長に対し復興計画を提出して解散となった。全6回の委員会を通して、出席率は良好であることから、復興に向かって真剣な議論が交わされた様子が見えてくる。

表1 栄村復興計画策定委員会の構成と出欠状況

栄村復興計画策定委員会 委員			第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回
○木村和弘	学識経験者	信州大学名誉教授	○	○	○	○	○	○
村山研一		信州大学人文学部教授	○	○	○	○	○	○
渡辺利正	農業関係者	農業委員会会長職務代理	○	○	○	○	○	○
山田知周	福祉関係者	福祉委員会会長	○	○	○	○	○	×
福原初	商工観光関係者	商工会監事	○	×	○	○	○	○
松尾真	NP0・ボランティア	NP0法人栄村ネットワーク理事	○	○	○	○	○	×
相澤博文	ア関係者	栄村復興支援機構「結い」代表	○	○	○	○	×	○
窪田修治	県	県北信地方事務所長（～2012.3.31）	○	○	-	-	-	-
柳澤直樹	公募委員	県北信地方事務所長（2012.4.1～）	-	-	○	○	○	○
加藤彰紀		小滝地区	○	○	○	○	○	○
広瀬進		横倉地区	○	○	○	○	○	○
中沢謙吾		小滝地区	○	○	○	○	○	○
関谷美彦		月岡地区	○	○	○	○	○	○
渡辺加奈子		青倉地区	○	○	○	○	○	×
アドバイザー								
小林利弘		県市町村課長	○	○	○	×	×	○
オブザーバー								
斉藤家富		副村長	○	○	○	×	○	○

○は委員長

表2 復興計画に向けた委員会・懇談会の開催

震災復興計画策定委員会の開催状況			
第6回	13:30-16:00	2012/9/6	(木)
第5回	13:30-15:30	2012/8/10	(金)
第4回	13:30-16:45	2012/7/4	(土)
第3回	13:30-17:30	2012/4/4	(水)
第2回	13:30-17:00	2012/3/23	(金)
第1回	13:30-15:40	2012/2/15	(水)
住民と栄村震災復興計画策定委員会との懇談会			
第2回	13:30-15:45	2012/5/13	(日)
第1回	19:00-21:15	2012/5/9	(水)

第3節 栄村における行政主導の自治

栄村は「小さくとも輝く村」として、小規模ながら全国でも知る人ぞ知る自治体である。今日、村がこのような評価を勝ちえたのは、前村長である高橋彦芳氏の功績が大きい。高橋氏は栄村役場職員を経たのち村長選に打って出た。村長に就任してからは村が抱える農業や生活上の課題について、国や県の補助金を待たず村独自の対策を講じられるような数々の施策を打ち出した。このとき氏が掲げたスローガンが「実践的住民自治」である。現在まで栄村を語る際は必ず引き合いに出されるフレーズとなっている。当時村長の肝いりで開始された「道直し」「田直し」「下駄ばきヘルパー」などは全て、村が直面する生活上の問題解決と雇用対策を同時に達成するユニークな取り組みであり、現在までおおむね成功していると言ってよい。20年におよぶ村長在任期間を終えてもなお、氏は講演などで精力的に活動をしている。

その高橋氏の後を襲う形で村長に就任したのが現在の島田茂樹氏である。島田氏も同じく村役場の職員としてキャリアを積んできた人物であり、役場職員時代、高橋氏とは同じ部署で上司と部下の関係だったこともある。総務課長をつとめて定年をむかえ、副村長などを歴任したのち現職についた。前村長時代から引き続いて「実践的住民自治」は現在も村を語る際に引き合いに出されるフレーズである。ただしアイデアマンだった前任者とは異なり、実務家としての高い能力に独自性を見せている。悪化する一方だった財政力指数を就任以来一定水準（0.14）に安定させるなど、堅実な村政運営に手腕を発揮している。震災後に無投票で再選を果たし、現在は2期目に入っている。

こうして前職・現職の二代続けて役場職員出身の村長によって安定した村政が営まれてきたという事実からも、栄村における行政の影響力と存在感がうかがえよう。そしてまた、「実践的住民自治」のアイデアが、住民からではなく行政から出てきたことは重要である。それはあくまで行政による統治であった。村民もまた、それを進んで受け容れてきたのである。多くの自治体と同様、栄村でも行政主導の歴史が当たり前のようにつながっていた。

第4節 震災の経験と集落単位の復興

震災の経験は、それまで続いてきた行政主導型の自治に小さなくさびを打ち込んだ。3・12 震災をうけ、村をあげて災害からの復旧・復興に向けて動き出すことになったが、村役場では2005年の中越地震からの復興を手本にとり「集落単位の復興があって、それが集まって村全体の復興に繋がる」²という手順を選んだ。これに呼応するように、長野県では北部地震からの復興に対する「基本的な考え方」として、「住民の生活再建と被災地の復旧・復興に向けた取組の実施に当たっては、栄村と十分相談し、村の特性（激甚災害指定地域、過疎地域、特別豪雪地帯など）を踏まえつつ、村と共創・協働の下に進めます」とし、「今後の方針」でも「栄村の自主性と将来ビジョンを尊重しつつ、復興・再建に向けた支援を積極的に行っていきます」と繰り返している³。そこでは県と基礎自治体が対等であるとの考え方にたち、栄村の意思を尊重しながら事を進めてゆこうとの姿勢がみえる⁴。

こうして自ら復興への意思表示を求められるようになった村で、復興計画の策定が進められることになった。復興計画策定委員会の設置に先立って「集落懇談会」の開催、「村民意向調査」の実施などが行われている。早くから村民の意向を把握しようとする努力がなされていたのは間違いない。

これらの調査や懇談会を受け、計画では「三つの前提」と、それらに対応する「三つの方針」が用意され、その方針に従って具体的な施策が立てられるという方向性が打ち出されている。計画の中核をなす前提と方針は、すでに復興計画策定委員会が組織される以前から草案が固められていた。

第一回委員会開催時に役場から配布された震災復興計画の構成案（資料1-6-1）では、三つの前提として「安全環境の確保」「地域資源の積極的な活用」に続き「集落ごとの特色あ

² 産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

³ 長野県「栄村の復旧・復興に向けて」長野県ホームページ。

⁴ 長野県北信事務所におけるインタビュー時にも、県と村の対等性について担当者から何度か言及されている。

る復興」があげられている。注目すべきは、前提では3番目であった集落ごとの復興が、前提に対応する基本方針においては「暮らしの拠点・集落の復興・再生」として第一に掲げられていることである。「様々な性格を有する集落を復興の基本として…（資料 1-6-3）」という記述からも、当初から復興の単位が集落におかれていることが確認できる。これは中越地震からの復興を参考にしたものだが、考え方自体は村にとって特段目新しいものではない。村ではこれまでも集落懇談会などを開催しており、集落はこれまでも自治における単位として機能してきていた。したがって、この時点で特段の変化は予想されていなかったものと思われる。

第5節 新たな社会層の発見

このときまで、村における集落の構成要素はあくまで「世帯」であった。集落懇談会の参加率は世帯単位で算出されているし⁵、委員会開催に先立って行われた、復興に向けた村民意向調査も世帯を観察単位とする調査である。村が一丸となる、たとえば、集落どうしが結束し、その集落を構成する世帯どうしが結束するということを意味していた。行政はこれまで、集落を通して村民の意向を把握し、集落に対して村政を行っていけばよかった。が、それは果たして集落住民の意見を十分に反映されたものだったのか、ということが問われはじめたのである。

この認識が明確に示されたのは、実際に集落の意見を集約しようとなった局面であった。復興にあたって「村が一丸となって」という意識で動き出そうとしたとき、これまでの集落の意思決定からこぼれた人々の取り扱いが話題になった。第一回の委員会において、この問題が議論されている。委員会開催に先立って行われた集落懇談会の意見が資料として提示されたのち、世帯単位では汲みつくせない意見があるのではないか、という指摘が出席委員から次々と行われた。

集落懇談会は結構なんです、…例えば20人参加した場合、その内、女性が何人、男性が何人、何歳から何歳が何人と、ここまでちゃんとやらないと、どういう人達が集まって、この意見が出されているのかというのが掴めないと思うんです。ただ漠然と人数だけでは、…私みたいな70歳過ぎたような、もういつどうなってもいいような者ばかりが集まって、ものを言ってる場合と、これからまだ20代30代で頑張ろうという人達との意見の違いとかね、考え方の違いも、男性と女性でもあると思うし、これを分析するには、やはりそういうデータも取っておいてもらいたいと思うんです、今後は。⁶

（集落懇談会は）いろんな村内の集落で開催されているんですけど、結局、参加するのは年寄りばかり。…やはり、これから復興を担っていく20代30代40代50代の若い人達もやはり、何を考えているのかということ把握するというのが、この復興計画を考える上で大事な要素ではないかと思うんですよね。⁷

⁵ 「集落の参加率＝参加人数／世帯数×100」と世帯を単位として計算されている。

⁶ 第一回議事録、14ページ。

⁷ 第一回議事録、14ページ。

また、村が実施した村民意向調査の自由記述欄などへも、これまでは表立って聞こえてこなかった声が記入されていたこともあった。委員として自由記述の分析を行った松尾氏は、こうした声の存在を訴える。

これを読んでびっくりしたんですが、一部損壊で少し直したけど、もう手持ちの資金を全部使い果たしたと。なおらない、冬を迎えて隙間風だらけだと、こういう声がぼこぼこ出てくる。誰なのかわからないんです。集落の有力者に聞いても、そんな家は聞いたことないぞという。つまり声が出せない人なんですよ。それは、放っておいたら絶対埋もれるんですよ、そういう声は。⁸

こうして、集落の構成単位が世帯から個人へと移り、また集落は家の連合というだけでなく、様々な社会層が存在しているのだという事実が明るみに出され、認識されてゆくことになったのである。しかし問題は、村の誰もが、そのような人びとの意見を集約する手立ても経験も持ち合わせていないことであった。相澤氏の言葉が現状を端的に表している。

行政指導というか、行政に何でも任してしまえば、何でもやってくれると。そうじゃない、自分たちでできるものは自分たちで作って行って、欠けている部分を行政が補っていくというような形にしている、集落支援というか、助成を残して行ってくださいよというような（ことが）必要だと思っんですけども、それがまだ完成されていない。⁹

同様の意見は役場からも出されており、「色々な計画はあるわけなんですけど、正直どこから手をつけていったらいいものなのか。わかるようなわからないような。本当に職員みな苦しんでいます。¹⁰」と、住民と行政の双方が混乱している様子がうかがえる。

第6節 復興計画の位置づけ

復興計画の位置づけにも、立場により微妙な差異がみられる。震災が起こったとき、栄村は総合振興計画の途上にあった。復興計画とは果たして、この総合振興計画に対してどのような関係にあるものなのか。両計画をどのように関係づけるかという問題を通して、震災から新たに村を考え直そうとするのか、これまでの連続性の上に復興を加えるのか、という考え方の違いがそこに現れてくる。委員間の間でも見解が分かれているようだ。木村委員長や松尾氏は上位に位置づけると考えているし、相澤氏は「必ずしも上にする必要はないのではないか」というものであった。他の委員の間でも、必ずしも一致した結論が出ているとは言い難い。

まずは村がどのような態度で計画にのぞんだかをみるために第一回委員会の配布資料を確認しよう。それによれば、復旧にとどまることなく、「今後は中山間地域の抱える課題も解決し、発展させる『復興』の段階になってきている」「復興計画では、これまでの中山間

⁸ 松尾氏へのインタビューによる（下線は引用者）。

⁹ NPO 法人「結い」代表相澤氏インタビューによる。

¹⁰ 産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

地域の抱える課題に加え、震災により生じた新たな課題も解決されなければならない」（資料 1-6-2）とあるとおり、計画の早い段階で、村にとっての中長期的な課題解決を視野に入れていることが意識されている。第 1 回の委員会のなかで、復興計画の位置づけが話題にのぼっているが、そこでは理念的な議論が交わされたにとどまった。最終的に位置づけが明確になるのは、いよいよ議論も大詰めとなった第 6 回の終盤に入ってからである。復興計画が議会の議決を要する事項なのかどうか、という点の確認が行われたのもこのときであった。¹¹村の見解としては、復興計画は総合振興計画の上位に位置づけられている¹²。産業建設課も「今までは村の総合振興計画があって、自主計画があって、復興計画がその上位に位置づけていこうということがある」¹³との認識で動いている。しかし村長の見解は少々ことなり、「総合振興計画が既にあるのだから、復興計画を上におくというわけにはいかない」というものであった。¹⁴長らく行政マンとして培ってきた島田氏の経験が、両計画間の位置づけに対して慎重な見方をさせているのかもしれない。しかし村長の実務家肌で冷静な姿勢が、復興を急がねばならない村の事情の中で、ともすれば消極的な態度だとして議会でやり玉にあがることもあった。¹⁵そしてそれが村としての意思表示の弱さにつながり、復興委員からの手厳しい批判にさらされることになる。

一番いまの難題は、復興計画はできました、だけどそれは基本計画です。個々の事業計画が本当に出来るのかと。今までのところを見ると、県が持ってきた話を、はいわかりましたといってよくわからずにやってるという域を出てない、村は。自分でこういうことをやりたい、こういう事業をやりたい、使える資金はないか、ということをしやかりきになって探し出して…こっちからどんどんメッセージを出していかなかったらいいものは生まれてこないと思うんですけど、そのメッセージを出す力があるのかというと、ないです、現状では。¹⁶

第 7 節 結論

以上本章では、復興計画策定の遅れをテーマに、栄村が震災によってどのような刺激を受け、どのような変化をしようとしているかを見てきた。もう一度まとめると、これまで行政主導に慣れきってきた栄村において①集落を単位とした意見表明が求められ、②集落の意見を集約する過程で従来見過ごされてきた人々の存在が浮かび上がり、③改めて集落住民の意見集約が問われている、という状況にある。そしてこの背景には、地方分権の流れのなかで村との対話によって復興を進めようという県の態度があり、中越地震の復興をモデルに集落主体の復興を行おうとする村の方針がある。いわばトップダウンからボトムアップへの変化である。この大きな流れのなかで栄村の住民たち自身が試行錯誤しているのだ。栄村においては、この変化は役場や復興計画策定委員会の復興に向けた方針による

¹¹ 第 6 回議事録、15-17 ページ。

¹² 『栄村震災復興計画』長野県栄村。

¹³ 産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

¹⁴ 栄村長島田氏へのインタビューによる。

¹⁵ 栄村議会報 162、10 ページ。

¹⁶ 松尾氏へのインタビューによる。

ものであって、村民から要請してはじまったものではなかったということを思い出しておきたい。そのため村民からの意思表示を待ちたい行政と、行政のリードを期待する村民との間で、一種の膠着状態に陥っている。時代の流れに翻弄されるかたちで行政と住民の双方が戸惑っている段階にあるといえる。

そこに加えて、復興計画をめぐる位置づけの相違がある。中長期的にみたとき、栄村にとって震災からの復興とはどのような意味をもつものなのか。公式な結論は復興計画が上位であるというものだが、人々の解釈は様々であった。新生か、回復か。この点に関する解釈の相違が、復興に向けた取り組みへの温度差となって現れている側面も否定できない。

いってみれば、栄村では住民によるガバナンス確立に向けた「産みの苦しみ」のさなかにある。難産かもしれないが、この経験が栄村と住民の生活にとって良い結果をもたらすことを願ってやまない。

文献

栄村役場総務課編, 2012, 『栄村震災復興計画』長野県栄村.
長野県「栄村の復旧・復興に向けて」長野県ホームページ、
<http://www.pref.nagano.lg.jp/soumu/shichoson/hukkoushienhoshin7.pdf>
(2013.2.14 閲覧)。

(三田 泰雅)

栄村の歳入歳出からみた復旧・復興への取り組み

はじめに

本稿では2010年3月12日に発生した栄村大震災によって、大きく変化した栄村の歳入歳出予算及び決算について考察することで、補正予算を組んだ時点における復旧もしくは復興の焦点を明らかにしていきたい。そして、復旧もしくは復興は、国や県からどの程度の金銭的援助が受けられていたのかを明らかにすることで、それらの援助が適切かつ適時に行われていたのかについても考察をしていきたい。

第1節 平成23年度の当初予算と補正予算の内訳

1. 歳入額から見た震災の影響

大震災前の平成23年度当初予算は歳入、歳出ともに23億7800万円であった。表1に示すように歳入のうち地方交付税は14億6744万円であり歳入全体の61.71%を占めている。また、国庫支出金は1億1665.8万円、県支出金は1億5767.5万円、繰入金は1418.7万円であり、それぞれの歳入に占める割合は4.91%、6.63%、0.60%となっている。

表 1¹

予算科目	当初予算		補正後予算	
	予算額(千円)	構成比(%)	予算額(千円)	増減率(%)
1. 村税	163,629	6.88	165,942	1.4
2. 地方贈与税	67,000	2.82	67,000	0
3. 利子割交付金	500	0.02	500	0
4. 配当割交付金	150	0.01	150	0
5. 株式等譲渡所得割交付金	50	0	50	0
6. 地方消費税交付金	17,000	0.71	17,000	0
7. 自動車取得税交付金	13,900	0.58	13,900	0
8. 地方特例交付金	5,000	0.21	8,214	64.28
9. 地方交付税	1,467,440	61.71	2,348,231	60.02
10. 交通安全対策特別交付金	550	0.02	550	0
11. 分担金及び負担金	16,288	0.68	13,519	△17.00
12. 使用量及び手数料	22,345	0.94	20,239	△9.42
13. 国庫支出金	116,658	4.91	3,132,238	2584.97
14. 県支出金	157,675	6.63	664,921	321.7
15. 財産収入	10,285	0.43	10,447	1.58
16. 寄附金	3,000	0.13	121,733	3957.77
17. 繰入金	14,187	0.6	637,539	4393.83
18. 繰越金	5,000	0.21	139,444	2688.88
19. 諸収入	43,943	1.85	92,451	110.39
20. 村債	253,400	10.66	431,022	70.1
歳入合計	2,378,000	100	7,885,090	231.58

¹ 「23栄村告示第15号」(2011年11月1日) および「24栄村告示第6号」(2012年5月1日) より作成。

その後、補正を 15 回行い、補正後の予算と当初予算との比較を行ったものも表 1 に示している通りである。歳入合計の増減率に対する寄与率で見ると、大きい順に国庫支出金 (55%)、地方交付税 (16%)、繰入金 (11%)、県支出金 (9%)、村債 (3%) となっている。²そこで、これらの歳入内訳の補正の推移を示したものが表 2 となる。

表 2³

(単位:千円)

	国庫支出金	地方交付税	繰入金	県支出金	村債
当初予算	116,658	1,467,440	14,187	157,675	253,400
補正第1号			16,860	20,412	
補正第2号	383,250	188,000	293,678	144,095	245,600
補正第3号	1,860,200		260,596	186,824	344,240
補正第4号	323,327	△188,000	△100,948	△2,500	121,450
補正第5号	1,372,924		93,884	△12,902	241,010
補正第6号	補正第6号は債務負担行為の補正のみ				
補正第7号	75,081	136,085	△67,989	77,044	41,822
補正第8号	補正第8号否決				
補正第9号	79,728		52,882	4,306	106,600
補正第10号	30,000		10,334	316	
補正第11号	△280,782	△9	△3,866	69,641	39,200
補正第12号	10,143		21,684	△8,559	500
補正第13号			1,400	3,750	
補正第14号	△1,149,366	39,234	44,837	46,263	△34,400
補正第15号	241,931	705,481		△21,444	△937,400
平成22年度からの繰越明許額	69,144				9,000
補正後予算	3,132,238	2,348,231	637,539	664,921	431,022

補正第 3 号は 6 月 22 日の栄村議会で計上されたものであり、もっとも大きな額の補正予算 (総額 26 億 7000 万円) が組まれている。栄村議会の翌日、6 月 23 日に始まった長野県議会では、17 日に発表された長野県の補正予算案における 137 億円もの震災復興費 (東日本大震災分も込み) が審議されており、長野県と栄村あわせて総額 150 億円が栄村に投入される運びとなった。

補正第 3 号以前の、補正第 1 号に関しては国からの国庫支出金はなく、補正第 2 号に関しても繰入金、県支出金、村債の合計額は国庫支出金を大きく上回っている。国からの金銭的な援助が得られる見通しがたったのが補正第 3 号であり、それまでは村の資金の取り崩しや、村の借金、県からの援助を中心に災害からの復旧に当たっていたことになる。

歳入の決算状況を過年度と比較したものが図 1 である。歳入の決算規模では平成 8 年度と平成 23 年度はともに 60 億円を超えている。しかし、歳入に占める村債の割合は平成 8 年度が 44.2%であり、平成 23 年度が 19.6%となっている。また、国県支出金の割合は平成 8 年度が 6.6%であるのに対し、平成 23 年度は 41.7%となっている。平成 8 年度ではス

² 寄付金および繰越金は 2%、諸収入は 1%となっている。

³ 「23 栄村告示第 15 号」(2011 年 11 月 1 日) および「24 栄村告示第 6 号」(2012 年 5 月 1 日) より作成。

キー場建設のために村債を発行したため村債の比率が高まったのに対し、平成 23 年度は大震災からの復旧事業のため国および県からの支出金が多くなったためと考えられる。

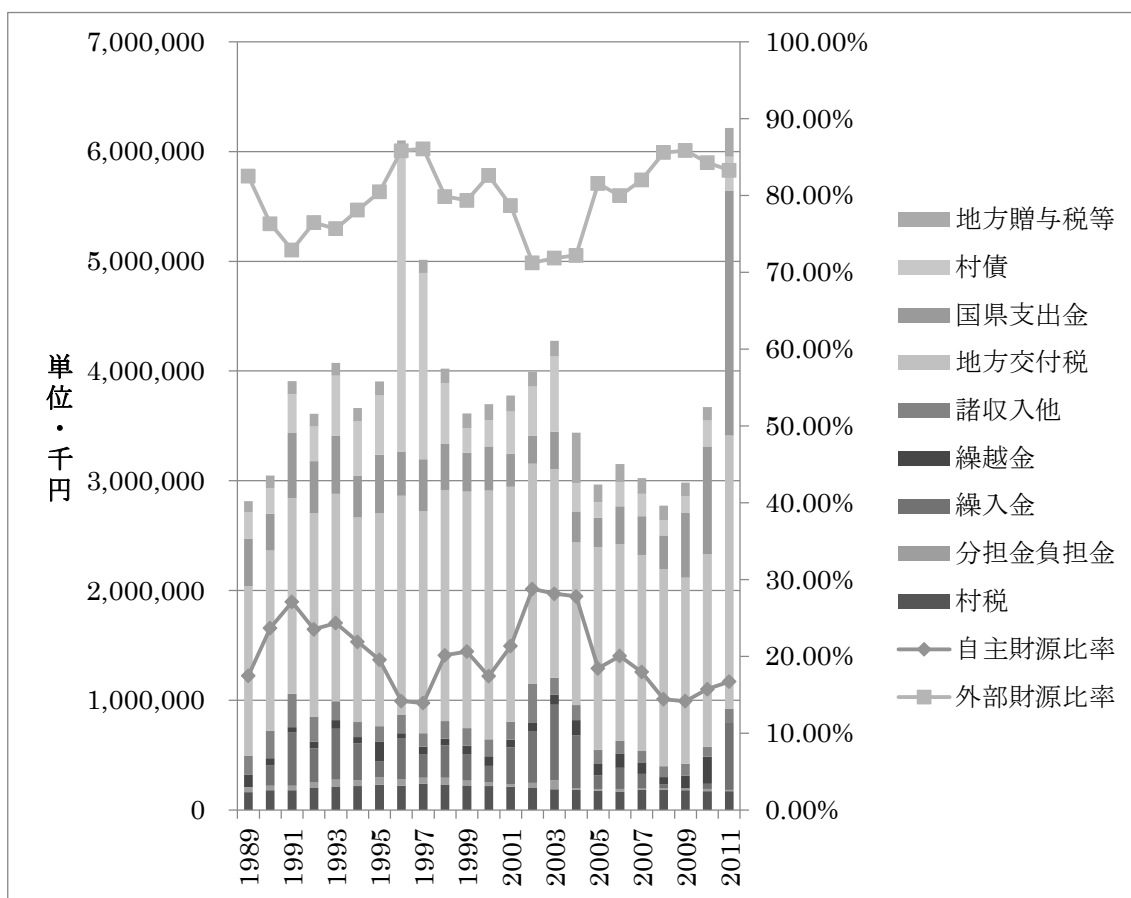


図 14

2. 歳出額から見た震災の影響

大震災前の当初予算では災害復旧費は全体の 0.07% の 176 万円にしかすぎなかった。その後、15 回の補正の結果、災害復旧費は全体の 46.59% の 36 億 7386.7 万円も計上された。歳入額の内訳と増減率をまとめたものが表 3 である。

栄村は豪雪地域対策特別措置法によって指定された特別豪雪地帯である。そのため、災害復旧費は雪害からの復旧費用として計上されていたものと考えられる。平成 18 年豪雪では人的被害は死者 2 名、負傷等 11 名であり建物被害は全壊 20 棟、半壊 3 棟、一部損壊 158 棟、軽微なもの 48 棟であった。⁵ そのために災害復旧費は平成 18 年度では 1 億 8929.7 万円となり平成 19 年度は 1 億 1969.1 万円であった。復旧費を比較するだけでも被害の影響がうかがえる。その一方、雪害の影響が比較的少ない年の災害復旧費は平成元年度では

⁴ 長野県栄村『平成 22 年度普通会計決算財政分析』および栄村役場「広報さかえ第 347 号」(平成 24 年 10 月 1 日)より作成

⁵ 栄村ホームページ「平成 18 年度豪雪の記録」より。なお、今回の大震災による人的被害は死者 4 名、負傷者 10 名であり建物被害は全壊 33 棟、半壊 169 棟(内、大規模半壊 21 棟)、一部損壊 486 棟である。

表 36

予算科目	当初予算		補正後予算	
	予算額(千円)	構成比(%)	予算額(千円)	増減率(%)
1. 議会費	60,635	2.55	53,798	△11.28
2. 総務費	310,892	13.07	486,546	56.5
3. 民生費	387,273	16.29	644,512	66.42
4. 衛生費	161,095	6.77	914,643	467.77
5. 労働費	247	0.01	407	64.78
6. 農林水産業費	258,649	10.88	396,983	53.48
7. 商工費	164,863	6.93	328,171	99.06
8. 土木費	260,954	10.97	391,481	50.02
9. 消防費	107,285	4.51	126,640	18.04
10. 教育費	306,119	12.87	509,447	66.42
11. 災害復旧費	1,762	0.07	3,673,867	208405.51
12. 公債費	355,226	14.94	357,898	0.75
13. 予備費	3,000	0.13	697	△76.77
歳出合計	2,378,000	100	7,885,090	231.58

表 47

(単位:千円)

	災害復旧費	衛生費	民生費	教育費	総務費
当初予算	1,762	161,095	387,273	306,119	310,892
補正第1号	3,000		29,161	5,111	
補正第2号	608,588	551,276	52,000	22,902	59,182
補正第3号	2,395,191	30,092	66,090	9,088	△8,579
補正第4号	150,847			1,374	
補正第5号	1,634,263		1,959		
補正第6号	補正第6号は債務負担行為の補正のみ				
補正第7号	201,042	42,849	22,108		60,422
補正第8号	補正第8号否決				
補正第9号	133,358		6,106	117,170	187
補正第10号	500		40,150		2,500
補正第11号	△434,870	146,777	9,100	817	7,607
補正第12号	62	9,580	7,023		4,409
補正第13号			5,150		
補正第14号	△1,022,733	△31,566	△4,847	△15,895	48,791
補正第15号			882		1,400
充当・流用額	2,857	4,540	△12,643	19,910	△265
平成22年度からの繰越明許額			35,000	42,851	
補正後予算	3,673,867	914,643	644,512	509,447	486,546

6 「23栄村告示第15号」(2011年11月1日)および「24栄村告示第6号」(2012年5月1日)より作成。

7 「23栄村告示第15号」(2011年11月1日)および「24栄村告示第6号」(2012年5月1日)より作成。

180.4万円、平成4年度では270万円、平成21年度では274.9万円である。そのため、平成23年度の予算を計上する上で、雪害が少ないと見込んでいたとするならば、当初予算における災害復旧費は少ないとは言い難い額と考えられる。

歳入と同様に歳出合計の増減率に対する寄与率で見ると、大きい順に災害復旧費(66.68%)、衛生費(13.68%)、民生費(4.67%)、教育費(3.69%)、総務費(3.19%)となっている。これらの歳出内訳の補正の推移を示したものが表4となる。

『平成24年度版 地方財政白書』によると民生費は児童福祉費、老人福祉費、社会福祉費および生活保護費がほとんどであるが、非常災害により災者に対して行われる応急救助、緊急措置に要する経費等の災害救助費も含まれている。地方公共団体全体の災害救助費は東日本大震災の影響で236.4%増となっている。

補正第1号では民生費の増加が中心となっていることから、災者の救援を念頭に置いた補正が組み込まれていることがうかがえる。しかし、前述したとおり、補正第1号の歳入には国庫支出金は含まれていない。最終的には国からの金銭的支援が行われたとしても、震災直後の眼前の災者のために県からの支援とともに村の資産を切り崩して救援を行った一方、震災直後の国の支援は皆無であるといっても過言ではない。

補正第2号では12億9544.8万円の歳入の増加が組み込まれている。そのうち、国庫支出金は29.58%、地方交付税は14.51%である。県支出金は11.12%、繰入金は22.67%、村債は18.96%となっている。補正第2号では衛生費⁸の増額が著しい。また、被害状況が明らかになるにつれて災害復旧費も増加している。補正第1号と比較して国庫支出金が得られていることを考えると、国からの援助を見越した予算が組み込まれているものと考えられる。しかし、眼前の復旧や災者救援のための国からの援助が十分とは言い難い。

補正予算における国庫支出金と災害復旧費の相関係数は0.99となり、完全な正の相関があるといってもいい。散布図をとると図2のようになる。

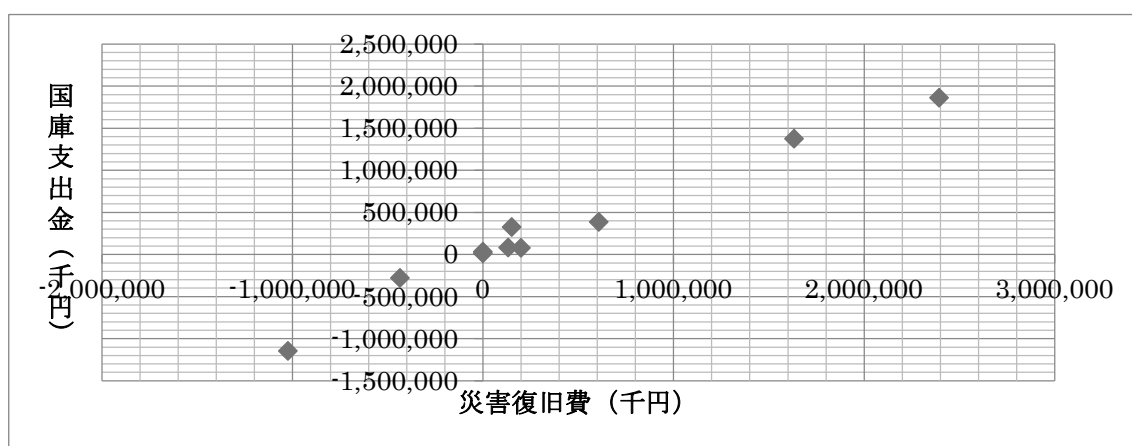


図 2

⁸ 『平成24年度版 地方財政白書』によると衛生費とは「住民の健康を保持増進し、生活環境の改善を図るため、医療、公衆衛生、精神衛生等に係る対策を推進するとともに、し尿・ごみなど一般廃棄物の収集・処理等、住民の日常生活に密着した諸施策」のための費用である。

相関係数や散布図から明らかなように、大規模な災害復旧には国からの金銭的支援が必要不可欠である。これらの金銭的支援がなければ災害復旧の目途が立たないことが相関係数や散布図から言える。

第2節 平成23年度決算と平成24年度予算の編成

1. 平成23年度決算の概要

平成23年度決算の概要は表5に示すとおりである。

表 5⁹

歳入	決算額(千円)	歳出	決算額(千円)
1. 村税	172,230	1. 議会費	53,130
2. 地方贈与税	70,300	2. 総務費	409,050
3. 利子割交付金	460	3. 民生費	565,020
4. 配当割交付金	260	4. 衛生費	903,360
5. 株式等譲渡所得割交付金	80	5. 労働費	400
6. 地方消費税交付金	22,110	6. 農林水産業費	320,750
7. 自動車取得税交付金	13,290	7. 商工費	313,710
8. 地方特例交付金	8,210	8. 土木費	323,240
9. 地方交付税	2,490,030	9. 消防費	109,960
10. 交通安全対策特別交付金	680	10. 教育費	316,010
11. 分担金及び負担金	9,990	11. 災害復旧費	1,956,400
12. 使用量及び手数料	19,540	12. 公債費	346,290
13. 国庫支出金	1,559,380	13. 予備費	0
14. 県支出金	666,740		
15. 財産収入	6,710		
16. 寄附金	121,280		
17. 繰入金	610,080		
18. 繰越金	139,450		
19. 諸収入	131,030		
20. 村債	313,320		
歳入合計	6,355,170	歳出合計	5,617,310

補正予算を組んだ後では80億円規模になると思われた歳入歳出は約63億円にとどまっている。予算が縮小された原因は国庫支出金の減少である。補正後予算では国庫支出金は31億3223.8万円であったのに対し、決算では15億5938万円となった。15億7258.8万円の減少である。図2で示した通り、国庫支出金が減少されれば災害復旧費も減少する傾向にある。実際、補正後予算では災害復旧費は36億7386.7万円であったのが決算では19億5640万円となり、17億1746.7万円もの災害復旧費が圧縮されている。また、補正第15号での大幅な地方交付税の増額と国庫支出金により村債の発行が抑えられている。さらに、歳入と歳出の差額である7億3786万円の中には平成23年、24年度の2ヵ年事業が4億

⁹ 栄村役場「広報さかえ第347号」(平成24年10月1日)より作成

2168 万円が含まれている。

地方交付税の約 25 億円の内訳は、普通交付税が約 15 億 5000 万円、特別交付税が約 3 億 6000 万円、災害復興特別交付税が 5 億 8286.2 万円となっている。

平成 23 年度実施主要事業は表 6 の通りである。平成 23 年度の主要事業は復旧が中心であることがわかる。復興へ向けた事業は平成 24 年度以降、本格化するものと思われる。

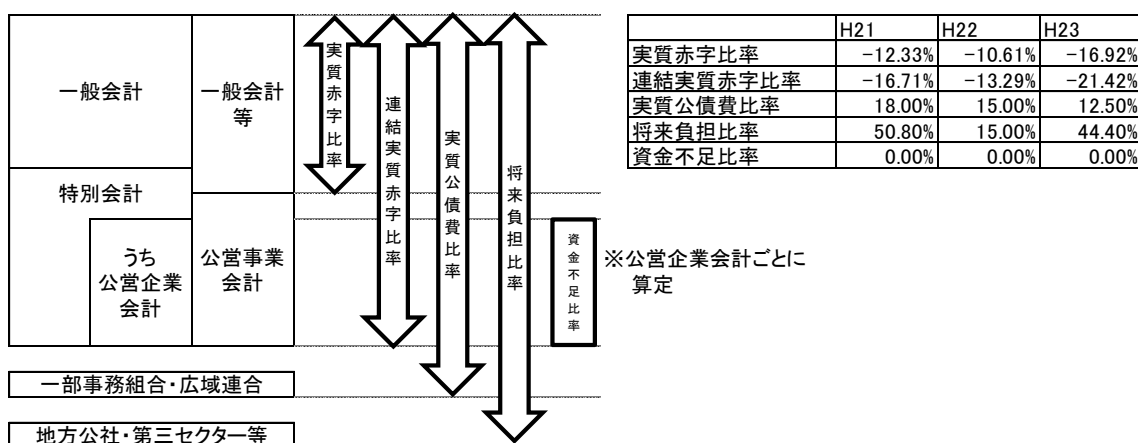
表 6¹⁰

事業名	金額(千円)	事業名	金額(千円)
子ども手当の支給事業	2,268	3.12長野県北部地震に係る災害救助の実施(非難所の運営等)	8,466
高齢者支え合い拠点施設整備事業(青倉公民館)	3,633	観光施設の災害復旧事業(トマトの国、湯ノ沢温泉等)	13,275
仮設住宅サポート拠点施設の運営事業(集会所、店舗)	3,553	集落公民館改修事業(通常分2集落、震災分14集落)	2,082
雪害救助員派遣事業	2,845	農林水産業施設(農地、林道)災害復旧事業	83,346
東日本大震災農業生産対策交付金事業(農業協同施設修繕等)	5,869	公共土木施設(道路、橋梁、村営中額)災害復旧事業	76,749
中山間地域等直接支払事業	3,961	厚生労働施設(保育園、高齢者総合福祉センター)災害復旧事業	9,753
建設機器整備事業(ロータリー除雪車2.2m級1台)	2,058	文教施設(小中学校、文化会館、社会体育館等)災害復旧事業	12,293
村道切明線舗装改修工事(延長320.0m)	3,961	公共施設(庁舎等)災害復旧事業	3,911
被災家屋等解体撤去処理事業(被災家屋の撤去費、災害廃棄物の処分等)	73,446	消防施設災害復旧事業	1,416

(単位:千円)

栄村による『平成 23 年度 普通会計決算財政分析』によると実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率、資金不足比率は表 7 のようになっている。

表 7¹¹



栄村では、これらの「平成 23 年度決算の内容を基に算定した(中略)各指標は、いずれも国の定めた基準を下回っており、財政状態は健全である」¹²としている。栄村の村債残高についても公債費は平成 14 年度にピークを過ぎているが、村債残高も平成 10 年をピークに減少している。平成 23 年度決算時点の栄村の債務合計は 21 億 9764.4 万円であり、臨時財政対策債 10 億 1500.5 万円、過疎対策事業債 9 億 1954.7 万円が主なものである。

¹⁰ 栄村役場「広報さかえ第 347 号」(平成 24 年 10 月 1 日)より作成

¹¹ 長野県栄村『平成 23 年度 普通会計決算財政分析』(平成 24 年 7 月 31 日版)より抜粋

¹² 総務省 HP「健全化判断比率の算定」および栄村役場「広報さかえ第 347 号」(平成 24 年 10 月 1 日)より作成。

2. 平成 24 年度歳入歳出予算の概要

平成 24 年度予算の概要は表 8 のようになっている。

表 8¹³

歳入	当初予算額(千円)	歳出	当初予算額(千円)
1. 村税	165,345	1. 議会費	50,030
2. 地方贈与税	66,550	2. 総務費	314,681
3. 利子割交付金	600	3. 民生費	406,053
4. 配当割交付金	160	4. 衛生費	256,875
5. 株式等譲渡所得割交付金	50	5. 労働費	307
6. 地方消費税交付金	20,200	6. 農林水産業費	243,007
7. 自動車取得税交付金	12,300	7. 商工費	260,028
8. 地方特例交付金	1,510	8. 土木費	1,417,237
9. 地方交付税	1,498,000	9. 消防費	120,361
10. 交通安全対策特別交付金	600	10. 教育費	152,448
11. 分担金及び負担金	10,220	11. 災害復旧費	1,248,577
12. 使用量及び手数料	24,674	12. 公債費	345,396
13. 国庫支出金	1,671,055	13. 予備費	3,000
14. 県支出金	340,152		
15. 財産収入	6,646		
16. 寄附金	6,000		
17. 繰入金	3,983		
18. 繰越金	5,000		
19. 諸収入	40,515		
20. 村債	944,490		
歳入合計	4,818,000	歳出合計	4,818,000

平成 24 年度当初予算に組み込まれた主要事業は以下の 1～9 のとおりである。¹⁴

1. 産業の振興

[農林業]

- ・緑のふるさと協力隊受入事業 (2,171 千円)

NPO 法人地球緑化センターから農林業・イベントのサポート役 1 名を受入れ、交流の促進を目指す

- ・野生鳥獣対策事業 (3,352 千円)

年々増加する野生鳥獣による農作物への被害を防止するための電気作購入補助等の実施

[観光]

- ・観光宣伝事業 (113,781 千円)

村内の観光施設、自然、歴史文化、イベント等を紹介しながら誘客に努め、観光事業の推進を図る。

2. 交通体系の整備

[村道]

- ・村道改修事業 (157,557 千円)

村道の舗装改修工事等の実施

¹³ 栄村役場「広報さかえ第 342 号」(平成 24 年 5 月 1 日)より作成

¹⁴ 栄村役場「広報さかえ第 342 号」(平成 24 年 5 月 1 日)より引用

- 和山岐線（舗装・消雪工回収工事）
- 森羽倉線（舗装改修工事）
- 月岡 10 号線（消雪井戸さく井工事）
- 鳥甲線他（道路防災工事）

【公共交通】

- ・デマンド交通運行業務委託（9,600 千円）
デマンド交通運行について、枝線対策、他の交通機関との接続調整を図り、利用しやすく効率的な地域住民の交通確保を図る。

【冬期間の交通確保】

- ・建設機械整備事業（3,700 千円）
除雪車量老朽化に伴い、ロータリー除雪車 1 第を更新整備。

3. 防災対策の推進

【防災無線の整備】

- ・防災行政無線のデジタル化事業（21,000 千円）
災害時に、より早く正確に災害情報を住民に伝達するためのシステム構築のための調査設計。

4. 災害復旧・復興

- ・公共施設等災害復旧事業（1,230,755 千円）
地震によって被害を受けた農地、道路、消防施設等の復旧工事。
- ・震災復興計画策定事業（5,100 千円）
地震からの復旧・復興に向けた「栄村震災復興計画」の策定に関し、必要な事項を「栄村震災復興計画策定委員会」で協議、検討する。
- ・緊急雇用創出事業（85,361 千円）
震災により職を失った被災者を雇用し、震災対策・復興業務を行う。

5. 生活環境の整備

【住宅】

- ・公営住宅整備事業（176,400 千円）
旧東部小学校を村営住宅として改築（計画戸数 8 戸）。
- ・災害公営住宅整備事業（818,000 千円）
地震による被災者で住宅に困窮している被災者を対象とした村営住宅の建設。

【環境衛生】

- ・災害廃棄物処理事業（68,027 千円）
地震で被害を受けた家屋について、半壊以上の場合、解体から処分まで、一部損壊については処分費を公費負担する。

6. 保健・医療・福祉の充実

【医療の確保】

- ・栄村・秋山診療所の運営（153,023 千円）
安定した地域医療を確保するため、栄村診療所（内科・歯科）・秋山診療所（内科）の運営。

[健康増進]

- ・ 予防接種事業（4,938 千円）

三種混合等予防接種法に基づく予防接種に加え、任意接種のインフルエンザ（乳幼児から中学3年生まで）や肺炎球菌（75歳以上）、小児肺炎球菌・小児ヒブワクチン（0歳、1歳）、子宮頸がん（中学生女子）の予防接種を行う。

[児童福祉]

- ・ 児童手当支給事業（19,450 千円）

義務教育終了までの子どもを対象に、月額 15,000 円（3歳以上（第1,2子）及び中学生は 10,000 円）を支給。

7. 高齢者福祉

- ・ 介護サービス事業（52,902 千円）

高齢者総合福祉センターにおける各種福祉サービスの実施、げたばきヘルパーの派遣。

- ・ 雪害救助・道踏み支援事業（20,029 千円）

高齢者が当期の生活を安定的に過ごせるよう、対象世帯に救助員・支援員を派遣し、除雪・道踏み作業を行う。

8. 地域文化と教育の振興

- ・ 古民具整理調査事業（768 千円）

震災からの文化財の救出及び収集した古民具の調査整理。

9. 集落機能の充実

- ・ 集落支援交付金（7,400 千円）

各集落や公民館の独自活動の支援。

また、栄村では東日本大震災復興特別区域法に基づく復興交付金事業を平成 24 年度から実施するに際し、栄村東日本大震災復興交付金基金条例を制定して、実施に当たっている。そして、平成 24 年度栄村一般会計補正予算第 1 号では地震に伴う復興交付金、仮説住宅の被災者サポート事業などで補正額 16 億 5139.4 万円が組まれている。また補正第 2 号では、菅沢堆肥センター維持管理、災害公営住宅車庫購入などで 7664.6 万円が、補正第 3 号では被災住宅復興再建支援事業補助金などに 2727.1 万円が組まれることとなった。

これらの事業は「栄村震災復興計画」の 3 つの前提（1. 安全環境の確保 2. 地域資源の積極的な活用 3. 集落ごとの特色ある復興）と 3 つの基本方針（1. 暮らしの拠点・集落の復興・再生 2. 農業を軸に資源を生かした新たな産業振興 3. 災害に強い道路ネットワークの構築）を念頭に置いたものと考えられる。

おわりに

東日本復興特別区として指定されている他の市区町村でも、災害復旧費を国庫支出金によって賄っている自治体は多いと思われる。また、避難所生活、瓦礫処理、ライフラインの確保、交通手段の確保等、迅速に行わなければならない事業も多数ある。確かに、東日本大震災の被災地域は東北沿岸を中心に広い範囲に及び、市区町村単位の自治体への迅速な国庫支出金による援助を行うことは難しかったかもしれない。また、情報収集の観点からは、ある程度の被災状況の把握をしてから効率的な国庫支出金の配分を行うべきかもし

れない。

しかし、栄村のような豪雪地域では地震が発生した時点では、被災状況の把握が雪解けまで明らかにならない地域も存在する。そのような地域では、国からの大規模な援助を受けるまでは、村の資金の取り崩しや県からの援助でしのがなければならない。今回の震災で栄村の資金の取り崩しは、過年度の村債残高の縮小などの財政努力があったから可能だったともいえる。

東日本大震災は、現在の日本では災害発生時の迅速な国の援助体制が整っていないことを明確に示しているのではないだろうか。

文献

長野県栄村『平成 22 年度 普通会計決算財政分析』2011 年
『平成 23 年度 普通会計決算財政分析』2012 年

栄村役場「広報さかえ第 342 号」（平成 24 年 5 月 1 日）2012 年
「広報さかえ第 347 号」（平成 24 年 10 月 1 日）2012 年

総務省『平成 24 年度版 地方財政白書』2012 年

総務省ホームページ「健全化判断比率の算定」

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index2.html>、採録日 2013 年 2 月 17 日

長野県栄村ホームページ、

http://www.vill.sakae.nagano.jp/topics/oshirase_fukkou-koufukin.html、採録日 2013 年 2 月 17 日。

(藤野 裕)

栄村における「農業の6次産業化」への取り組み

—契約農業から農産加工へ—

はじめに

2011年3月に長野県北部地震に見舞われた栄村では、基幹産業である農業が大きな被害を受けた¹。本稿では、震災から約1年半が経過した2012年8月下旬に行ったヒアリング調査をもとに、栄村の農業の復興状況と直面している課題を整理することを第一の課題とする。

栄村は被災した農地や農業施設の復旧を急ぐ一方、「栄村震災復興計画」の中に農産物の加工品開発の推進を位置付けて、地域経済の復興や雇用創出を目指している²。さらに、農業や農林産物を起点とした観光や伝統工芸の振興をはかり、震災復興に向けた取り組みを進めている³。こうした農商工連携の取り組みは、農林水産省が近年「農業の6次産業化」として推進している⁴。1次産業、2次産業、3次産業の3つを掛け合せて(1×2×3=6)、「6次産業化」することで、農業生産者の所得向上や農村経済の活性化を目指すものである。しかし、6次産業化法の施行や震災より以前から、栄村では多様な農産加工品が販売されており、栄村産の原料を使ったトマトジュース等の特産品もある。なぜ今、改めて6次産業化が震災復興計画に位置付けられたのだろうか。本稿の第二の課題として、以下で検討していきたい。

以下では、第1節で2010年世界農林業センサスの分析をもとに栄村の農業の特徴を明らかにし、第2節では栄村役場におけるインタビュー⁵をもとに復興状況と今後の課題について検討する。第3節では、栄村振興公社やJA、農業生産者に対するインタビュー⁶をもとに、栄村における契約農業の変遷や特産品製造、農産加工事業の取り組みを分析し、震災復興計画における「農業の6次産業化」の位置付けと役割について検討を行う。

第1節 栄村農業の概要—2010年農林業センサス分析を中心に—⁷

2010年現在、栄村では312の農業経営体が農業を営んでいる⁸。そのうち95.8%が家族

¹ 関根 2011、pp.82-84。

² 栄村長島田氏へのインタビューによる。

³ 長野県栄村 2011。

⁴ 6次産業化法が、2011年3月1日に施行された。

⁵ 栄村長島田氏および栄村産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

⁶ 栄村振興公社事務局長福原氏、JA北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏、および加工用トマト生産者の宮川氏に対するインタビューによる。

⁷ 第1節のデータは、特に断らない限り、2010年世界農林業センサスの結果に依拠している。

⁸ 2010年の栄村の総農家数は496戸、内販売農家数が298戸である。総世帯数は928戸であるため、半数以上の世帯が農業を営んでいることになる。

経営体で、法人化しているのは2農事組合法人と1株式会社の3経営体⁹(全体の1%)のみである¹⁰。これは全国的な傾向と一致するが、雇用労働力に依存する経営体数の割合をみると、全国が26.4%であるのに対し、長野県32.5%、栄村17%となっている。全国や長野県に比べて、栄村では自家労働力による農業の割合が高い。また、雇い入れた労働力の96.2%が臨時雇いであった。

栄村の農業は、全国に比べて1経営体当りの経営耕地面積が小さいのも特徴である。経営耕地面積が1ha未満の経営体数が全経営体数に占める割合は、全国が55.5%であるのに対し、長野県が71.1%、栄村が73.3%であった。これに対し、3ha以上の経営耕地面積を持つ経営体数の割合は、同11.4%、4.6%、2.6%となっている。他方、経営耕地面積規模別面積は、1ha未満の経営耕地面積は全国で14.4%であるのに対し、長野県は33.2%、栄村は41.7%となっている。3ha以上層は同60.8%、34.8%、21.5%であり、全国に比べて長野県の経営規模は小さく、栄村ではさらにその傾向が強い。

次に年間の販売金額規模別の経営体数をみると、100万円未満の経営体数の割合は、全国58.9%、長野県61.6%、栄村69.9%であった。500万円以上層の割合は、同14.7%、12.8%、5.1%となっている。販売金額規模でも、長野県では低農業所得の経営体の割合が高く、栄村ではさらにその傾向が強まっている。

主副業別農家数(販売農家)¹¹をみると、主業農家¹²が占める割合は全国が22.1%、長野県18.5%、栄村15.8%となっている(表1)。副業的農家¹³は、同54.1%、58.4%、60.1%であり、栄村では副業的農家の割合が全国や長野県に比べて高い。

専兼業別農家数(販売農家)のうち、専業農家¹⁴が占める割合は全国が27.7%、長野県が27%であるのに対し、栄村は36%と高い(表2)。兼業農家¹⁵の割合は、同72.3%、73%、63.4%で、その中でも第2種兼業農家¹⁶の割合が高い。しかし、栄村では生産年齢人口のいる経営体数の割合が低いことから、定年帰農や兼業機会の減少によって専業農家の割合

⁹ 法人化している3つの経営体は、それぞれ「露地野菜」、「肉用牛」、「その他の作物」の単一経営(1つの作目の販売額が全体の8割以上を占める経営)であり、総販売額は3,000万円~1億円となっている(農水省に委託したクロス集計の結果による)。また、法人経営は借入地、貸付地面積規模が非法人経営に比べて約2倍となっている。

¹⁰ 2005年には7つの法人形態の農業経営体(農事組合法人2、有限会社1、農協3、その他1)が存在したが、5年間で法人経営は半減した。

¹¹ 農林業センサスでは、2000年までは統計単位が農家(総合農家、自給的農家、販売農家)であったが、2005年から統計単位が農業経営体に変更され、データの補足範囲が変更されている。しかし、統計の連続性を確保するため、農林水産省は2005年以降も一部の項目については従来の農家概念で調査結果を集計し発表している。なお、「主副業別農家」の調査項目では、販売農家を主業農家、準主業農家、副業的農家に3分類している。

¹² 主業農家とは、農業所得が主で、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農家をいう。

¹³ 副業的農家とは、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいない農家をいう。

¹⁴ 専業農家とは、世帯員のなかに兼業従事者(調査期日前1年間に30日以上雇用兼業に従事した者又は調査期日前1年間に販売金額が15万円以上ある自営兼業に従事した者)が1人もいない農家をいう。

¹⁵ 兼業農家とは、世帯員のなかに兼業従事者が1人以上いる農家をいう。

¹⁶ 第2種兼業農家とは、農業所得を従とする兼業農家をいう。

が高く、兼業農家の割合が低くなっていると考えられる。

表1 主副業別農家数 (単位:戸、%)

地域	計	主業農家		準主業農家		副業的農家
		65歳未満の農業専従者がいる	65歳未満の農業専従者がいる	65歳未満の農業専従者がいる	65歳未満の農業専従者がいる	
全 国	1,631,206	359,720	308,657	388,883	137,371	882,603
長 野 県	62,098	11,466	9,875	14,358	5,796	36,274
栄 村	298	47	35	72	33	179
全 国	100.0	22.1	18.9	23.8	8.4	54.1
長 野 県	3.8	18.5	15.9	23.1	9.3	58.4
栄 村	0.02	15.8	11.7	24.2	11.1	60.1

資料：2010年世界農林業センサス。

表2 専業別農家数 (単位:戸、%)

地域	計	専業農家	兼業農家		兼業農家	第1種兼業農家	第2種兼業農家
			男子生産年齢人口が いる	女子生産年齢人口が いる			
全 国	1,631,206	451,427	183,805	169,315	1,179,779	224,610	955,169
長 野 県	62,098	16,757	5,342	5,084	45,341	8,383	36,958
栄 村	298	109	20	24	189	29	160
全 国	100.0	27.7	11.3	10.4	72.3	13.8	58.6
長 野 県	3.8	27.0	8.6	8.2	73.0	13.5	59.5
栄 村	0.02	36.6	6.7	8.1	63.4	9.7	53.7

資料：2010年世界農林業センサス。

栄村では、稲作の単一経営¹⁷の割合が68.2%と高く、全国の51.3%や長野県の35.3%を大きく上回っている。また、栄村で経営耕地の中に田のある経営体は全体の95.4%、畑のある経営体80.2%、樹園地のある経営体1%となっている。樹園地のある経営体の割合は、りんごや桃、ぶどう等の果実生産が盛んな長野県では37.6%となっているが、栄村では1975年から2005年の間に樹園地面積が94%も減少した結果¹⁸、1%という低い割合に留まっている。労働集約的な果実生産は、高齢化の進む栄村では急速に減少し、代わりに機械化が進み比較的投入労働力の少ない稲作の割合が高くなったと考えられる。

農業就業人口の平均年齢は、全国で65.8歳、長野県66.8歳、栄村70.5歳である。年齢階層別の農業就業人口をみると、40歳未満の割合は全国で6.8%、長野県7.1%、栄村2.9%である。65歳以上の割合は、同61.6%、66.9%、76.9%となっており、栄村の農業就業人口の高齢化が著しいことが分かる。

こうした高齢化の中で、耕作放棄地が増加している。経営耕地面積に耕作放棄地が占める割合は、全国で10.9%、長野県23.1%、栄村27.4%である。このうち、栄村の耕作放棄地の所有者は、販売農家9.8%、自給的農家9.8%、土地持ち非農家7.8%であった。

次に、農産物の出荷先をみると、農協に出荷している経営体数の割合が全国で66%であるのに対し、長野県(73.6%)と栄村(73.7%)で高くなっている(表3)。また、栄村では、食品製造業、外食産業等への販売が1.9%、消費者への直接販売が18.6%などとなっている。「農業の6次産業化」に当たる農業生産関連事業をおこなっている経営体は、長野県が7.9%と全国(3.1%)を上回っているのに対し、栄村は2.9%と全国水準を下回っている(表4)。農

¹⁷ 単一経営とは、販売金額が主位の農作物の販売金額が全体の8割以上を占める経営をいう。

¹⁸ 関根 2011、p.80。

産物の加工に関しても、長野県 5.4%に対し、全国 2%、栄村 1.3%となっている。また、観光農園や農家レストラン等の取り組みも限られており、震災前の栄村では必ずしも農産物加工や「農業の6次産業化」が盛んであるとはいえない状況にある。

表3 農産物出荷先別経営体数 (単位:経営体)

地域	計	農産物の販売なし	農産物の販売のあった経営体	農産物の出荷先別							その他
				農協	農協以外の集出荷団体	卸売市場	小売業者	食品製造業・外食産業	消費者に直接販売	インターネットによる販売	
全国	1,679,084	172,508	1,506,576	1,108,395	200,273	155,992	106,737	24,095	329,122	4,665	74,545
長野県	64,289	5,879	58,410	47,315	6,347	5,682	2,867	1,152	15,528	297	4,984
栄村	312	16	296	230	45	13	17	6	58	1	22
全国	100.0	10.3	89.7	66.0	11.9	9.3	6.4	1.4	19.6	0.3	4.4
長野県	3.8	9.1	90.9	73.6	9.9	8.8	4.5	1.8	24.2	0.5	7.8
栄村	0.02	5.1	94.9	73.7	14.4	4.2	5.4	1.9	18.6	0.3	7.1

資料：2010年世界農林業センサス。

表4 農業生産関連事業を行っている経営体の事業種類別経営体数 (単位:経営体)

地域	計	農産関連事業小計	事業種類別					
			農産物の加工	貸農園・体験農園等	観光農園	農家民宿	農家レストラン	海外への輸出
全国	1,679,084	52,479	34,172	5,840	8,768	2,006	1,248	445
長野県	64,289	5,057	3,454	363	811	330	79	20
栄村	312	9	4	2	1	2	-	-
全国	100.0	3.1	2.0	0.3	0.5	0.1	0.1	0.0
長野県	3.8	7.9	5.4	0.6	1.3	0.5	0.1	0.0
栄村	0.02	2.9	1.3	0.6	0.3	0.6	-	-

資料：2010年世界農林業センサス。

第2節 震災からの復興状況と今後の課題

2012年7月9日時点の栄村における農業の復興状況を下記にまとめた。まず、農地と農業用施設は、国や県、村の事業として復旧が進められ、田畑で91~99%、水路52~66%、道路19~93%が修復されている(表5)。また、農業協同組合や農業改善組合の共同利用施設は、ライスセンター等が6千万円近い被害を受けたが、その全てで復旧が終わっている(表6)。村有の農業関連施設でも、地盤沈下等により3千万円近い損害を被ったが、それらの施設は復旧済み、または復旧中である(表7)。こうした復旧作業により、2011年の震災直後には前年比で2割も減少した水稲作付面積は、2012年には2010年比▲8.2%まで回復した(表8)。しかし、それでも震災前に比べると18.5haもの水稲作付面積が減少しており、震災の影響の大きさを思わずにはいられない。また、震災を機に廃業を決めた農業経営体は、震災直後の9経営体(畜産2、菌茸7)から11経営体(畜産2、菌茸9)に増加した¹⁹。

表5 農地および農業用施設の復旧状況

区分	工種	箇所数	数量	完成状況		進捗率(%)	
				箇所数	数量	箇所数	数量
公共災	田畑	617	49.44ha	564	44.99ha	91	91
	水路	37	3,432m	13	2,248m	35	66
	道路	47	5,070m	11	983m	24	19
	ため池	5		2			40
	頭首工	2					0
村県単災	田畑	169	13.33ha	166	13.24ha	98	99
	水路	76	3,139m	54	1,622m	71	52
	道路	49	1,704m	44	1,589m	90	93

資料：長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

¹⁹ 長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

表6 農林業共同利用施設の復旧状況

区分	施設名	被害内容	被害額(千円)	進捗状況
JAみゆき	培養センター	殺菌釜、ミキサー等	51,777	完了
	ライスセンター	乾燥機9台	630	完了
	育苗センター	屋根補修91㎡	367	完了
横倉農業改善組合	乾燥調製施設	施設修繕、乾燥機4台	1,732	完了
小滝農業改善組合	乾燥調製施設	施設修繕	534	完了
大久保農業改善組合	乾燥調製施設	施設修繕、乾燥機6台	1,103	完了
泉平農業改善組合	共同利用機械	田植機、コンバイン	3,425	完了

資料：長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

表7 村有農業関連施設の復旧状況

施設名	被害内容	被害額(千円)	進捗状況
農林産物処理加工センター	加工機器、内壁破損	7,342	完了
堆肥センター	地盤沈下、建屋傾き	22,040	施行中

資料：長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

表8 栄村の水稲作付け状況

	作付面積(ha)			増減(ha)			増減率(%)		
	2010年	2011年	2012年	2011-2010	2012-2010	2012-2011	2011/2010	2012/2011	
栄村	226.24	179.64	207.74	▲ 46.6	▲ 18.5	28.1	▲ 20.6	▲ 8.2	15.6

資料：長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

農地の復旧は進んでいるが、2011年の冬は豪雪に見舞われ、3.7mの積雪²⁰の重みのためか、2012年春の融雪後に水が抜ける水田が出てきた²¹。これが震災の被害によるものか、豪雪によるものか、双方による複合的被害なのか判断することは難しい。震災復旧・復興事業として、どの範囲を対象事業とするのか栄村は判断を迫られている。また、地震の揺れによって農地の作土の性質が変化し、固く、雨で流失しやすくなった。こうした作土の改良など、震災関連の財政支出は後を絶たない。仮復旧で使用している水路の本格復旧も急がれるが、降雪期と農期の間に限られた期間に膨大な数の工事を進めるのには限界がある。さらに、住民からは道路や農地の復旧の負担率と過去のこれらの整備の負担率における集落間差異に対する不満や、復興計画における「縦割り」の弊害、復興交付金事業における住民不在を批判する声が上がっており、住民参加型の復旧・復興が課題となっている。

復興と統計に関わる課題も浮かび上がってきた。栄村が復興計画の中で目標値設定の根拠を示す際、震災前後の現状を統計データで表すことが重要になるが、2000年代後半の農林水産統計の改革により、これらの目標値の根拠を明確化しにくくなっているという²²。例えば、以前は冊子化されていた農林業センサスのデータが電子媒体で配布されるようになり、村役場の各部署で関連データを集計するようになったため、栄村のデータを総合的に村独自に分析し、把握することが難しくなった。また、農林業センサスの集落データは村で調査票を回収しているものの、データ分析は中央で行うため村には集計データが残らず、集落ごとの状況を村の段階で把握することが出来ていない。統計データの結果によって、村が受給する各種補助金額も変わるため、自治体にとっては大変重要な問題である。一定の定義や項目に従った連続性のある分析が求められるが、農林業センサスに限ってみても、2005年に統計項目や統計単位に大幅な変更があったため、前後のデータの比較は容

²⁰ 栄村長島田氏へのインタビューによる。

²¹ 栄村産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

²² 同上。

易ではない。さらに、栄村のような小規模自治体では、調査項目によっては該当数が少なくなるため、個人情報保護等の観点から該当数が「x」と表示され、正確な実態を把握することができない。小規模自治体にも利便性の高い、より細かい単位の統計データが求められている。

このように、農林水産統計の大幅な見直しによって、地域農業の実態把握や適切な振興策、災害時の復旧・復興計画に影響が出ている。一連の農林水産統計の見直しは、小泉内閣時代の構造改革路線の中で行われてきた。2006年6月30日に国の行政機関の定員純減について閣議決定が行われ、その中で農林水産統計の「合理化」により農林統計部門の職員4,132人を1,904人純減する方針が決定された²³。それにともない、既存の統計本数の削減や市場化テストによる外部民間企業への業務委託、統計項目の見直し、郵送やオンライン化による調査の簡素化が進められた²⁴。ピーク時の1949年には19,626名を数えた農林水産統計に係る地方組織の職員数は、その後の臨調、行革等の数次の改革によって一貫して減少している。現在、地方組織の職員の多くは他の業務と兼任となっており²⁵、統計部門の縮小が著しい。この間、農林統計本数と調査方法も見直され、2005年に32本あった農林統計調査(内、職員調査19本、調査員調査7本、郵送・オンライン調査6本)は27本(同6本、12本、9本)まで縮減されている。統計本数が削減される一方、統計法の改正により統計データの民間利用促進²⁶やGIS(地理情報システム)を組み合わせた地域統計データの提供等の取り組みは進められた。しかし、大幅な人員削減によって、農林水産政策に必要と考えられる統計すら十分に作成できない状況が指摘されている²⁷。農林水産統計調査は、高い専門性が要求されるといわれ、外部委託による統計データの信頼性確保の課題も浮かび上がってきている。統計法が示すように、「公的統計が国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」ことを保証するための取り組みが求められている。

第3節 栄村における「農業の6次産業化」への取り組み—契約農業から農産加工へ—

震災後、栄村では農業と地域経済の復興計画として「農業の6次産業化」の推進計画が示された。しかし、震災以前から栄村では多種多様な農産加工品や特産品が販売されていた。今、なぜ改めて「農業の6次産業化」なのか。以下では、2012年8月下旬に行ったヒアリング調査をもとに、震災前後の栄村の農業と農産加工業の関わりの変遷をまとめた。

1. 栄村における契約農業の変遷

栄村の農業は、現在は米、野菜、畜産、菌茸の生産が盛んであるが、昭和期には養蚕を

²³ 閣議決定「国の行政機関の定員の純減について」(2006年6月30日)。

²⁴ 農林水産省大臣官房統計部 2007年。

²⁵ 農林水産政策研究所へのインタビューによる。

²⁶ 本稿で扱う2010年世界農林業センサスのデータの一部も、クロス集計を農林水産省に委託して提供して頂いたものである。

²⁷ 内閣府統計委員会 2009、p.8。

はじめ加工食品用のコンニャク芋、山ゴボウ、イチゴの生産に携わる農家が多かった²⁸。しかし、いずれも 1975~85 年頃までに生産が行われなくなっている。

特に、ジャム用のイチゴ(露地栽培)²⁹は栄村小滝集落と長野県千曲市(旧更埴市)の寿食品との間で契約生産が行われてきたが、1960 年代半ば頃までに衰退してなくなり、代わって加工用トマトの契約生産が普及した³⁰。1963 年から栄地区(旧栄農協管内)と水内地区(旧水内農協管内)ではキッコーマンが、1965 年から栄村東部地区(旧東部農協管内)ではカゴメが、それぞれジュース用トマトの契約生産を開始している。水内地区では水稻生産が盛んで、加工用トマトの生産は限られていたが、他の 2 地区を中心に契約生産量は 1977 年の 2,200t(29ha)をピークに増加し、村内の上記 3 つの農協が合併し栄村農協になってからも、各地区で 2 社が契約生産を継続した(図 1)。生食用トマトに比べて加工用トマトは販売価格が低く、価格保証制度もないが、加工用トマトの販売価格は市場出荷をする生食用トマトに比べて価格の乱高下が少なく、比較的一定している。遠い卸売市場に出荷するコストをかけてリスクを取るよりも、反当り 30 万円前後と手取り収入が安定する加工原料の生産を選ぶ人が栄村には多かった。

しかし、日米貿易摩擦が激しくなる国際情勢の下で、日本は段階的に農産物市場を自由化したため、国内の食品加工企業の多くは海外に原料を求めて国内産地から相次いで撤退した。1985 年のプラザ合意による円高がこの傾向に拍車をかける。加工用トマトも 1970 年代後半から自由化が進み、イタリア、アメリカおよび台湾から安価な原料トマトの輸入が増加した³¹。この頃にカゴメが栄村における原料調達から撤退した。キッコーマンは、1990 年代半ばに契約価格を 2 割引き下げたため、多くの契約農家が高齢化していたこともありトマトの契約生産からリタイアした。図 1 をみると、栄村の加工用トマト生産が、1970 年代をピークに、1980 年代に大幅な縮小を余儀なくされたことが分かる。多いときには 80 戸の農家がトマトの契約栽培に携わっていたが³²、1991 年には 11 戸まで減少し、2007 年にはとうとう 1 戸の農家が生産を継続するのみとなった(図 2)。しかし、輸入原料の増加による品質(食味)の低下や残留農薬の懸念があったため、国内産地への回帰の動きもあり、現在は国内で製造されるトマト加工食品の原料の約 3 割が国産となっている。

²⁸ 栄村産業建設課齋藤氏、栄村振興公社理事関谷氏、同事務局長福原氏、JA 北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏、および加工用トマト生産者宮川氏に対するインタビューによる。

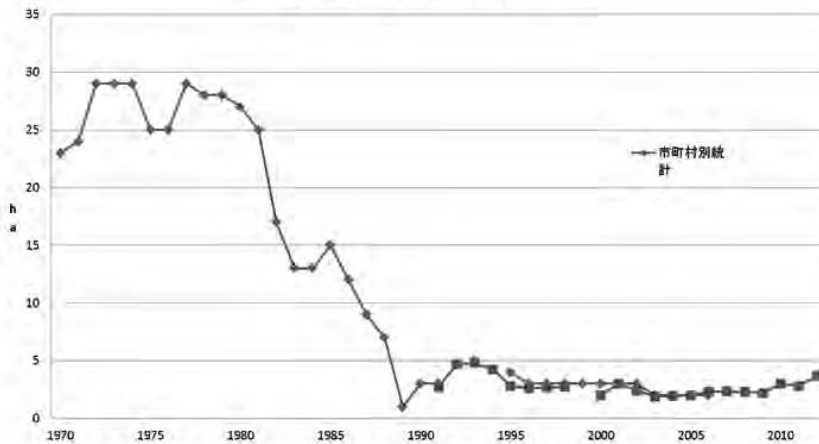
²⁹ 冬季の降雪量が多いため、栄村では野菜等の施設栽培は難しい。

³⁰ 栄村振興公社理事関谷氏へのインタビューによる。

³¹ 加工用トマト生産者宮川氏に対するインタビューによる。

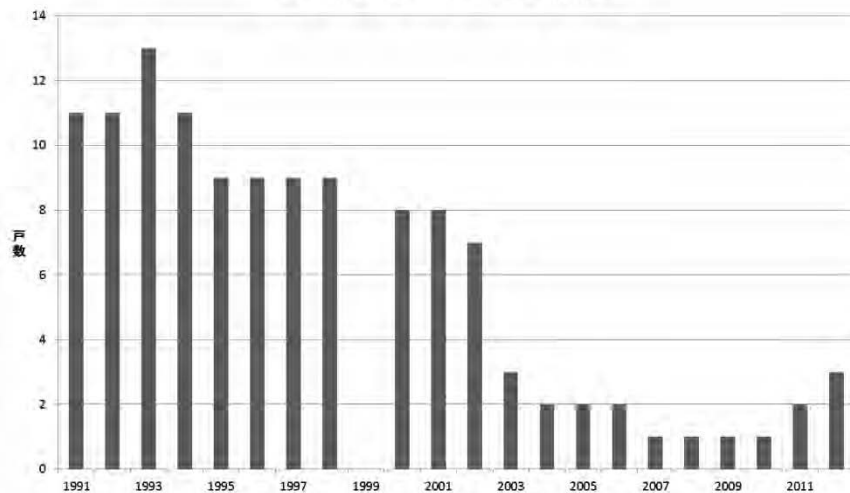
³² 同上。

図1 栄村における加工用トマトの作付面積の推移



注: 1975年までのデータには生食用を一部含むが、自家消費のため量は限られている。
資料: 栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)より作成。

図2 栄村における加工用トマトの生産戸数の推移



資料: 栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)より作成。データはJAの独自集計による。

2. 栄村振興公社によるトマトジュースの委託加工事業

栄村で生産された加工用トマトを用いて「JA さかえむら TOMATO JUICE」が発売されたのは、1990年頃であった³³。これが現在、栄村の特産品になっている「さかえむら TOMATO JUICE」の前身である。

栄村産の加工用トマトは、長年、農協を通じてキッコーマン傘下にあるデルモンテの工場に出荷され、メーカー名を冠したジュースやケチャップ、ソース等に加工されてきた。また、生産されたジュースの一部は、JA 栄村の名前を冠して発売された。しかし、1990年代末に JA 栄村が農協の広域合併によって JA 北信州みゆきになった際に、「JA さかえむら TOMATO JUICE」も「JA 北信州みゆき TOMATO JUICE」に名前を改めることに

³³ 栄村振興公社理事関谷氏へのインタビューによる。

なった。このとき、「JA さかえむら TOMATO JUICE」を企画した栄村振興公社理事の関谷氏(元 JA 栄村勤務)は、何とかして「栄村」の名前を冠したトマトジュースを残したいと考え、JA 北信州みゆきと交渉し、現在の「さかえむら TOMATO JUICE」を 2000 年に誕生させた。このジュースは、栄村振興公社が企画し、栄村物産センターが販売者となっている³⁴。

栄村振興公社の関谷理事は企画の際、「さかえむら TOMATO JUICE」の缶に栄村の村章を入れたと考え、当時の高橋村長と交渉の末ようやく了解を得た。現在に至るまで、栄村の農産加工品で村章を付すことを許された特産物は、この「さかえむら TOMATO JUICE」のみである。また、高橋村長(当時)の発案で、缶には「トマトの栄村」というキャッチフレーズを盛り込み、栄村振興公社が運営する宿泊施設「トマトの国」の宣伝効果も狙った。ジュースは栄村振興公社、栄村物産センター、野之海物産³⁵の他にトマトの国等の宿泊施設や姉妹協定を結ぶ横浜市栄区役所の協力で販売されており、土産用や贈答用としてリピーターも多い。

2000 年に 1,000 ケース³⁶を生産したが、注文の増加に応じて 2003 年には 3,000 ケースを出荷した。原料が不足した際には、隣の飯山市の JA おかやまから原料用トマトを入荷したこともあるという。2010 年には 3,000 ケースを入荷したが、2011 年 3 月の震災で在庫の 2,000 缶がつぶれて売り物にならない状態になった³⁷。しかし、復興支援として東京都の武蔵村山市の職員等が協力してくれたおかげで完売した。2011 年には 4,000 ケースを入荷したが、復興支援やトマトの健康効果の再評価³⁸によって消費が拡大したため、まもなく完売した。栄村振興公社では 2012 年にトマトジュースの取扱量を 6,000 ケースに増やしている³⁹。栄村振興公社としては、1 万ケースまで入荷を増やしたい考えだが、契約先のキッコーマンが 2012 年度は 6,000 ケース以上の出荷を拒んだという。トマトの需要が高まり市場で引き合いがある中、栄村振興公社が「さかえむら TOMATO JUICE」の取扱量を増やすことは容易ではない。実際、栄村振興公社では栄村産の原料用トマトのどのくらいが「さかえむら TOMATO JUICE」に加工されているのか、トマトジュース 1 缶を製造するのに何 g の原料が必要か等の情報をメーカーからも生産者からも得られていないという。こうした原価管理や契約取引の透明性の確保はもとより、栄村振興公社としてもトマトジュースの販売数、販売価格、主な販売先(市場、地域)の分析等の取り組みをすることが課題となっている。

³⁴ 2012 年からは、栄村振興公社が販売者となっている。

³⁵ 愛知県豊橋市に本社のある会社で、栄村産の米やキノコの販売を手掛けている。

³⁶ 1 ケースは 190ml/缶のジュース 30 本入りで、価格は 2,400 円である。ばら売りの場合は、1 缶 100 円で販売している。

³⁷ 栄村振興公社事務局長福原氏に対するインタビューによる。

³⁸ トマトに含まれるリコピンの健康効果がマスコミで紹介されたため、トマトやトマトジュース等の消費量が全国的に増加した。

³⁹ 栄村振興公社事務局長福原氏に対するインタビューによる。

もう一つの課題が、原料トマトの生産者の減少である。2007年には、生産者はとうとう野田沢地区の宮川氏1軒のみになった。宮川氏は、1967年に10aの規模からトマト生産を始めた父の跡を継いで、1980年に就農し作付面積を30aに拡大した⁴⁰。高齢化が進む中、重労働のトマト生産からリタイアする農家が相次ぎ、宮川氏はそうした農家から農地を駆り集めて⁴¹、2012年現在は作付面積2.5haで約5万株のトマトを栽培しており、国内の個人トマト生産者としては上位3人に入る経営規模を持つ。周りの農家がリタイアする中で、宮川氏は独自の収穫方法を取り入れて作業の効率化を図りながらトマト生産を続けてきた。現在、トマトの他に露地栽培のアスパラガス(0.8ha)、ズッキーニ(0.7ha)、カボチャ(0.1ha)、米(2.7ha)、蕎麦(6ha)、大豆(0.3ha)、キノコ(震災により生産休止中)を生産している。

宮川氏は、トマトの品種としては早生のNDM736、中生のNDM460、晩生のNDM958を採用し、種はいずれもデルモンテから供給を受けている。栄村ではまだ雪が残る3月に播種し、5月中下旬に機械で苗を畑に定植する。収穫期は8月上旬から9月上旬にかけて、手作業で行っている。機械収穫を試みたこともあるが、手作業の方が収量を高められることが分かり⁴²、今では1シーズンに延べ300人のパート・アルバイトを雇用している。栄村にはシルバー人材センターがないため、ロコミで村内や隣の野沢温泉村等の人に声をかけ、自家用車で通勤してもらっており、長年作業に携わる人には日給8,000円(労働時間は7時間/日)を支払っている。収穫量は年間200tにおよび、そのうち1割が「さかえむらTOMATO JUICE」に、残り9割は「デルモンテトマトジュース」に加工されている。収穫されたトマトは、物流としては村内で集荷された後、上田市で予冷され、千曲市(旧更埴市)のデルモンテ工場で加工される。商流でみると、生産者から出荷されたトマトは、JA北信州みゆき、長野県経済連を通じてキッコーマンに販売されている。栄村振興公社は、キッコーマンと加工委託契約を交わし、キッコーマン傘下のデルモンテ工場でのトマトジュースの加工・缶詰めをしている⁴³。

加工用トマトの契約価格は、20kgのコンテナ1つ当たり900円で、そこから農協手数料2%、経済連手数料1%を差し引いた残りが生産者手取りとなる⁴⁴。2012年のトマトブームにより、取引価格はkg当たり2円上昇した⁴⁵。キッコーマンは、JA北信州みゆきと加工用トマト生産者それぞれの間で毎年、取引契約を交わしている⁴⁶。トマトの契約条件として、指定品種の栽培、出荷果実が熟して日焼けがないこと、契約価格での全量出荷が定められているが、防除や肥料の指定は特にないため、農協が堆肥利用などを指導している。デルモンテからは生産者が農業機械を購入する際に、その代金の半額を補助することもある⁴⁷。

⁴⁰ 加工用トマト生産者宮川氏に対するインタビューによる。

⁴¹ 宮川氏の経営耕地面積の内、約7割が借地、約3割が所有地である。宮川氏は1990年代末頃から村内の国営造営地でもトマト生産を始めた。

⁴² 機械収穫だと5t/10aしか収穫できないが、手作業だと8t/10aは収穫できるという(栄村振興公社事務局長福原氏に対するインタビューによる)。

⁴³ 栄村振興公社は、トマトジュース4,000ケースに対して300万円の加工委託料を支払っている。単純に計算すれば、1ケース当たり750円である。

⁴⁴ JA北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏へのインタビューによる。

⁴⁵ 加工用トマト生産者宮川氏に対するインタビューによる。

⁴⁶ JA北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏へのインタビューによる。

⁴⁷ 加工用トマト生産者宮川氏に対するインタビューによる。

デルモンテの職員は毎年、苗の植え付け後と収穫間際に生産面積の確認にやって来るという⁴⁸。デルモンテの加工工場では品質検査に基づき原料トマトの分類がなされる。加工原料のほとんどは1級品として900円/20kgの値がつき、ジュースやケチャップの原料になるが、色づきや日焼け、実割れによって2級品に分類されると価格は500円/20kgになり、ソースの原料になる。デルモンテから供給される品種はデルモンテが品種特許をとっており、契約上、生産者も農協もデルモンテを傘下におさめるキッコーマン以外に出荷したり、加工委託したりすることはできない。このような状況は、例えばジョナゴールド等の品種のリンゴを生産し、JAが独自にジュース等に加工できるのとは大きく異なっている。

栄村振興公社では村名を冠した特産物としてトマトジュースを販売しているが、村外の大手資本への加工委託で製造しており、その供給量を自由に増やすことが出来ない状況にある。また、品種ライセンスがあるため、地元でトマトの加工をすることができない。「農業の6次産業化」によって地域で雇用を生み出し、地域経済を活性化させているとはいえない現状がある。しかし、明るい兆しもある。2011~2012年に新たに2つの農業経営体が加工用トマトの生産を始めたことだ。2012年現在、村内では3つの農業経営体が3.7haで加工用トマトの生産を行っている。

3. 栄村における農産加工事業と震災復興計画

2011年3月の震災前、栄村では加工食品や木工細工、わら細工といった農林加工品が製造・販売されていたが、震災を機にその生産額は大きく落ち込んでいる(表9)。加工食品についてみると、栄村には2カ所の村営加工所があり、1998年から栄村特産加工センター利用組合が組織され、3団体、114戸が参加している⁴⁹。しかし、2カ所のうち1カ所は休業中であり、もう1カ所には7件の営業許可が下りているが、味噌、菓子、缶・瓶詰等の製造はいずれも小規模で、自家消費と少しの販売用にとどまっている⁵⁰。

表9 栄村の農林業生産額と加工品生産額 (単位:千円)

年度	農林業生産額 (右軸)	加工品 小計	加工品		
			加工食品	木工品	わら細工
2007	1,547,540	18,682	11,313	2,988	4,381
2008	1,643,479	20,909	12,102	4,560	4,247
2009	1,534,221	11,649	6,713	1,293	3,643
2010	1,415,444	15,318	11,418	1,182	2,718
2011		4,186	2,315	552	1,319

資料:長野県栄村産業建設課提供資料(2012年8月23日)。

一方、村内のJA北信州みゆき組合員は、漬物業者と契約取引を行っているミョウガの塩蔵や山菜の一次加工を行っている⁵¹。他に農協婦人部が村営の加工所を借りて漬物を作り、道の駅で販売しているが、道の駅で販売されているものの多くが隣の新潟県津南市等で委託加工されたものだという。

⁴⁸ JA北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏へのインタビューによる。

⁴⁹ 栄村産業建設課提供資料による。

⁵⁰ 栄村産業建設課長齋藤氏へのインタビューによる。

⁵¹ JA北信州みゆき営農部北部支店長斉藤氏に対するインタビューによる。

このように震災以前の栄村では、農産加工品の製造といった「農業の6次産業化」が展開されていたとは言い難い状況であったため、震災を機に栄村は復興計画の中でその振興方針を示した。栄村は2012年8月末に住民説明会を開き、「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の構想を発表している⁵²。栄村は、「観光振興」、「加工品開発」、「伝統工芸品の伝承」を3つの柱として、被災地で安定的な雇用を創出することを目的に、本事業を栄村振興公社に委託する方針である。事業は2012年10月から2015年9月の3年間で、合計3億円の事業費で3事業を行い、村内の女性や若者、高齢者も参加できる全員参加型の事業を目指している。特に、加工品開発事業では、「村内の農産物を村内で加工して付加価値を高めた特産品を開発し、雇用の創出、農業者の生産意欲向上、遊休耕廃地対策等を図る。また、収穫・加工体験の場及び土産物品として観光振興にも活用を図る」ため、村内の女性や高齢者を複数名、栄村振興公社で雇用する計画である。現在、新たな加工品として検討されているのは、ひえ焼酎である。栄村で伝統的に生産されてきた雑穀のひえを用い、どぶろく特区として地酒づくりに取り組んでいる実績を活かしたい考えだ。他にも、村内で生産される蕎麦や雑穀類等の農産物を使った商品開発を通じて、新たな雇用創出や農業生産者の意欲向上、遊休耕廃地の活用を図る。さらに、農作業体験と組み合わせた着地型旅行商品の開発や桐下駄、ネコツグラといった伝統工芸品の伝承が企画されており、農林業や農林産物と結びつけた多面的な「6次産業化」の推進が計画されている。

おわりに

本稿では第一に、栄村農業の震災からの復興状況を確認し、今後の課題を整理した。震災から1年半が経過し、農地や農業施設では復旧が進んでいることが分かったが、住民にはより丁寧な説明と住民参加型の復興のプロセスを示すことが課題となっている。また、復興計画で掲げる目標値の根拠を示す際、統計が重要な役割を果たしているが、2000年代の農林水産統計の大幅な見直しと縮小が復興にマイナスの影響を与えていることが明らかになった。小規模自治体や被災自治体にとって活用しやすい統計の在り方が問われている。

第二に、栄村が復興計画の中で目指す「農業の6次産業化」について、その背景を検討した。栄村は、小規模家族経営を主体とした農業生産が営まれており、水稻、野菜、畜産、菌茸の他に、昭和期から多様な加工原料の契約栽培が行われてきたが、必ずしも村内で農産物を加工する産業は成立しておらず、原料供給産地の役割を担ってきた。しかし、農産物貿易の自由化や円高により、多くのメーカーが海外に原料を求めようになり、契約農業は減少の一途であった。トマトの契約栽培を軸として、栄村振興公社が村章の入った特産品としてトマトジュースを販売するが、やはり製造は村外の大手資本に委託しており、思うように生産過程をコントロールすることが出来ていない。また、地元住民による食品加工事業は小規模で新規雇用を創出するには至っていない。こうした状況に変化をもたらす、村内で生産された農林産物を村内で加工し、村内で雇用を創出し地元経済の発展に貢献しようと、震災復興計画の一環として「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の下で「農業の6次産業化」が推進されることになった。今後、3年間の事業展開が期待される。

⁵² 栄村商工観光課 2012。

文献

関根佳恵「栄村の農業—高齢化と震災の中で—」『3.11 震災を乗り越え、結いの心で美しい自然を守る—豪雪の地：長野県栄村を統計で捉える—』立教大学社会情報教育研究センター、2012年3月、79~85 ページ。

内閣府統計委員会「第26回統計委員会議事録」2009年9月14日、1~18 ページ。

長野県栄村「栄村において計画している生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業計画書」2011年。

長野県栄村商工観光課「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業の住民説明会開催について」2012年。

農林水産省大臣官房統計部「農林水産統計をめぐる課題と対応について」2007年3月27日。

(関根 佳恵)

復興への息吹き

—地域資源の積極的活用としての文化財保全を考える—

はじめに

東日本大震災から約2年が経過した現在、長野県栄村においては仮設住宅から復興住宅への住居移転が実施され、人々の生活も少しずつ変化がみられるようになってきた。

しかしながら、表面上の復興への足音は聞こえてきたものの被災者を取り巻く状況はまだまだ安定していないのが現状である。2012年10月に公開された、栄村における「震災復興計画骨子」¹⁾には以下の内容が記載されている。

第2章 復興の基本的な考え方²⁾

1. 復興の基本理念・基本目標 『震災をのりこえ、集落に子供の元気な声が響く村を』 前提2「地域資源の積極的活用」

【取組の内容】 各集落に存在する独特の地域資源を発掘します。

- 生活や生産が生み出した伝統文化、歴史、景観などの地域資源
 - ・お祭りなどの伝統行事、歴史文書、民具など
 - ・農地、森林、住居、集落等の文化的景観 —「にほんの里」らしい景観など—
 - ・古老が語る「むかしの暮らし」など

栄村における本格的な復興を考える際に、集落ごとの特色を生かした地域再生は切っても切り離せない。また、復興への道を具体的に切り開くためには、栄村がこれまで歩んできた歴史と文化を改めて学び、「栄村が本当になくしてはいけないものは何か」を考える必要性が出てきている。本当の意味での復興を考える際に、ただ現状に戻すだけではなく、生活の質向上と、地域に暮らす意義が高まるような具体的な政策が必要とされている。

島田茂樹村長は、平成25年度予算編成方針で栄村復興事業の3本柱のひとつとして、文化財保全を掲げ、具体的な施策として「歴史と文化の拠点施設」³⁾建設計画(平成25～26年度)を打ち出している。なぜ、栄村で「歴史と文化の拠点施設」を作ろうという気運が起こったのか。第一節では文化財保全における復興へ向けた動きを紹介し、第二節で歴史と文化の拠点施設計画策定への経緯を時系列に見ていく。第三節では周辺自治体における施設運営状況や施設建設費用を調査し、第四節で地域再生を担う活きた拠点施設とするためにはどうすべきかの考察を行う。

¹⁾栄村役場 2012年 「震災復興計画(案)骨子」

²⁾栄村役場 2012年 「震災復興計画(案)骨子」p19

³⁾北信濃新聞 2013年 1月1日号

第1節 復旧から復興に向けた動き

1. 文化財保全活動がもたらした復興へのあしおと

栄村における文化財保全活動は震災後より2013年3月で24回実施されており、筆者もメンバーとして10回程度参加し、古文書および民具の保全活動を行っている。

2011年度は震災で被災した民具・古文書を壊れた家屋や土蔵から緊急で救出すレスキュー作業が多く、まずはゴミとして捨てられる前に大事な文化財を保全することが喫緊の課題であった。活動から1年が経過したところで、これまでの文化財保全活動がどのような形で実施され、どのようなものが救出文化財として出てきたのか、村民への情報公開と意見交換の機会として「震災1周年現地報告会 3.12 栄村大震災で何が起こったのか ～地震のメカニズムと文化財の救出活動を振り返る～」⁴という報告会を実施した。文化財と合わせて、村民の興味が高い地震のメカニズムに関する報告も行われた。当日は13時～17時までと長い時間の開催であったにも関わらず村内外より100名の方がこられ、会場は熱気に包まれた。また、当日の様様については信濃毎日新聞・中日新聞・北信濃新聞など3社に掲載された。この報告会をつうじて、村民との意見交換が一層活発化された。その結果、「栄村で文化財を一緒に守り、活用してみたい」という気運の高まりに繋がっていききっかけとなった。当日の意見交換会から、2012年の活動へ繋がるものが多く出てきた。次の項で具体的な紹介を行う。

2. 文化財を活用した地域社会への還元

先に紹介した報告会の中で、2点大きな動きがあった。第一に地域の児童・生徒との交流、第二に村内における自発的な文化財保全のグループ結成だ。

文化財を活用した教育機関との連携にかんする質問が栄村小学校教員から意見として出たことをきっかけに、2012年5月1日に地元栄小学校の体験授業の一環として文化財整理の体験学習⁵が実施された。参加者は栄小学校4年生総勢22名が集まり、にぎやかな体験学習となった。小学生には難しいと思われる古文書の説明は、地域史料保全有志の会代表の白水智氏が分かりやすい形で説明を行った。また、小学生の目線に立ったトピックを交え地域文化・歴史的関心への門戸を開いた。次に石野律子氏より民具の説明が行われた。実際に救出された民具に触れてもらい、子供たちの素直な心で民具がどのように使われたものなのかを地元の方に教えてもらいながら、何故大切なのかを共に考えた。

このような教育活動を通じて、地域の中でただ眠っていた民具・古文書たちが後世へのメッセージを残す役割をきちんと果たし始めた。第二に掲げた村内における自発的な文化財保全のグループ結成もまた報告会での意見交換をきっかけに生まれた。地元で民具や古文書がたくさん眠っていることは知っていたが、専門家ではない自分たちにはどうにもできないのではないかというもどかしい思いも当初はあっただろう。しかし、以下のような形で自発的な活動を行うことに成功している。

⁴地域史料保全有志の会 2012年

⁵地域史料保全有志の会 2012年

2012年6月14日 長野県シニア大学いきいき学園北信学部「民具資料集をつくろう」の講座⁶が開催された。メンバーは報告会后に結成されたグループ総勢17名で構成されている。第1回目は講師として石野律子氏を迎え、民具整理と民具資料集作成時のポイントが説明された。この講座をきっかけに、村民で結成されたメンバーを中心に民具資料集が作成され、より自発的な活動への足がかりが作られたのは言うまでもない。また、保全した民具を実際に使用してみるといった試みも今年度より何回も行われている。また、2013年1月29日～31日⁷には地元の方・栄小学校児童・外部者を交えた「栄村豪雪体感プログラム」の一環として地元の大豆・藁を使った納豆づくりが行われた。大豆は栄小学校で小学生たちが育てたものを使用し、藁は無農薬のものだ。地域資源を活用しながら、伝統食を作成できるプログラムに子供たちも非常に楽しんでいる様子であった。このような動きからわかるように、2012年からの文化財保全活動は「救出から整理・活用・実践へ」という大きな変化が地域社会への還元および文化財を活用した学校教育との連携を生み出した。少しではあるが、復興の足音が感じられる変化ではないだろうか。

第2節 歴史と文化の拠点施設策定への経緯

第一節では文化財を中心とした復興へ向けた動きを紹介したが、第二節ではさらに具体的な動きが加速した歴史と文化の拠点施設策定構想について紹介を行う。

1. 復興計画に盛り込まれた「地域資源の積極的な活用」

栄村震災復興計画(最終案)によると復興の理念・目標を達成するため「三つの前提」と「三つの基本方針」が示されている。前提2「地域資源の積極的な活用」の取り組みの内容である②集落の地域資源として「生活や生産が生み出した伝統文化・歴史・景観」などの地域資源を活用しようと記載されている。しかし、復興計画が発表された当初、骨子は発表されたものの、具体的施策まで落とし込めていない現状があった。そのような折、2012年6月に地域史料保全の会が実施している文化財保全活動を栄村教育委員長へ説明してほしいとの依頼があり、救出した文化財が保管されている旧志久見分校の状況や現在の活動について石野律子氏が説明を行った。⁸

その後、2012年8月に栄村長と教育委員会を交えた公式な懇談の機会があり、その際に地域史料保全有志の会が文化財保全活動する中で浮かびあがってきた問題点や要望を提言書として村へ提出⁹を行った。提言書の詳細についてはあとの項で触れていくことにする。復興計画に謳われている「地域資源の積極的な活用」を具体化する動きとして、実際の問題を交えた提案が行われた。

⁶地域史料保全有志の会 2012年

⁷地域史料保全有志の会 2013年

⁸石野律子氏からの地域史料保全有志の会への報告による。

⁹提言書は地域史料保全有志の会代表白水智氏が作成したものである。

2. 古文書の整理と文化財保存場所の問題

2012 年度になり救出された古文書の整理が行われはじめたわけだが、救出された古文書は現在



約 2 万点に及んでいる。2011 年度報告書内にも記述したとおり、問題点として掲げている「古文書の置き場所」が栄村内にないという状況である。現在、長野県飯山市ふるさと館の貴重品特別室(写真1参照)を間借りして保管が行われている。村内で民具を保管している旧志久見分校は現在人が常駐しておらず、空気の循環が行われていないため、湿気が多く紙類の保管には不向きな状態だ。また、借用期間も 5 年間と期限付き¹⁰であるため、次の保管場所に関する具体的な動きを考える時期に差し掛かってきた。

現在、飯山市の好意で何とか古文書の保管ができているものの、場所の問題は喫緊の課題である。

写真1:飯山市ふるさと館 貴重品特別室

3. 復興計画骨子を踏まえた村への具体的な提言

上記で記載した被災した文化財の保管場所の問題や栄村震災復興計画(最終案)に記載されている「地域資源の積極的な活用」を促すために、白水氏は 2012 年 8 月 9 日に栄村長と教育委員会宛に向けて提言書¹¹を提出している。

内容については次のようなことが記載されている。(以下、一部目次引用)

¹⁰飯山市教育委員会からの情報による。

¹¹白水智 2012年「栄村の文化および文化財にかかわる震災復興計画について(提言)」

【栄村の文化および文化財にかかわる震災復興計画について（提言）】

2. 栄村震災復興計画(案)骨子と文化財
 - (1)復興計画案の中の「歴史」や「文化」の重要性
 - (2)「歴史」や「文化」の活かし方の具体化を
 3. 「歴史」や「文化」が復興の中で持つ意味
 - (1)「歴史」や「文化」はなぜ復興に欠かせないか
 - (2)栄村独自の財産としての文化財
 - (3)文化による村興しを
 4. 「歴史」と「文化」復興への提言
 - (1)「歴史」と「文化」復興の拠点づくりを
 - (2)歴史と文化の拠点施設に求められる機能
 - (3)上記の諸機能は別々の部屋を用意する必要はない
 - (4)空き家となった古民家の活用も視野に入れて
 - (5)職員の張り付けを、村自立の人材育成を
 5. 旧志久見分校を中心とした整備を
-

白水氏は 1999 年より有志の歴史研究者と共に栄村、特に秋山郷に関する古文書調査を続けており、その活動は 13 年以上に及ぶ。長年調査してきたフィールドが地震の被害に遭い、今救出を行わなければ震災ゴミとして村の歴史を語る文化財たちが処分されてしまう悲惨な現状を目の当たりにし、白水氏は自身の研究人生を費やし全力で文化財保全活動に取り組んでいる。栄村における震災後の文化財レスキュー活動の成果は、彼らが手弁当で続けてきた地道な調査研究活動という基盤があってこそのものである。さらに、その後文化財保全活動を続ける中で、活動内容に賛同する幅広い分野の人々が活動に加わることとなり新しい流れを作り出すこととなる。現在は歴史の研究者のみならず学芸員・公務員・会社員・大学教員・大学院生・村の人・・・と様々だ。筆者も末席ながらメンバーとして参加している。

上記の提言書には、文化財保全は栄村の歴史を繙くうえで必要な活動であり、村民の地域文化や歴史への理解は栄村を復興に向かっていくためには、欠かせない要素であると力強く訴えている。また、喫緊の課題として保全した文化財を活用していくための施設は必要不可欠であるとも述べている。また、現在文化財の一時保管場所となっている廃校舎の「旧志久見分校」を有効活用し、「歴史と文化の拠点」として再生する構想も盛り込まれている。次に示す図 1 は白水氏の提言書に記載されていた項目に基づき筆者が作成した「歴史と文化の拠点」のイメージ図だ。

図1.【歴史と文化の拠点イメージ】

復興計画基本目標の「震災を乗り越え、子供たちの元気な声が響く村」と合致する「歴史」と「文化」の拠点となるべく以下の機能を盛り込みたいと考える。



1. 栄村が誇る歴史的文化財の保全・展示施設
 2. 子供・地域住民・村外への文化財学習機会提供
 3. 民具を活用した伝統的文化継承の場
 4. 歴史的建造物および古民家の再生・活用
 5. 自治体としての文化財担当育成
 6. 文化財を活用した地域コミュニティ再生
 7. 歴史的景観を生かした文化的観光拠点の形成
 8. 村内外の文化財ボランティア活動拠点
 9. 多目的スペース機能で地域住民への還元
- ↓
10. 1～9が有機的に連携した付加価値創出

中山間地域再生の起爆剤へ

上記の提言を踏まえ、村としても前向きに検討を始めているところであるが、問題は建物改修予算のねん出である。この問題については近隣自治体での文化財施設建設費用や予算ねん出方法・運営などの基本的な理解が不可欠と思われる。次の章で近隣自治体における文化財施設の建設費用および運営状況についてみていくことにする。

第3節 栄村周辺自治体における文化財施設運営状況

第二節では「歴史の文化の拠点」構想に関する経緯を記載したが、第三節では近隣自治体の文化財施設である長野県飯山市ふるさと館の建築工事予算と新潟県津南町農と縄文の体験実習館「なじよもん」の平成23年度施設運営状況について紹介を行う。

1. 飯山市ふるさと館における建築物試算

第二節の2でも触れているが、現在古文書の保管をしているのは飯山市ふるさと館の貴重品特別保管室を一時的に借りているわけだが、このような特別保管室を設置するにはどの程度の予算が必要なのだろうか。飯山市ふるさと館に関する1. 基本情報・2. 建築物概算・3. 貴重品特別室のみの試算・4. 貴重品特別室に配備されている空調システム概要を以下の表に記載する。貴重品特別室試算にかんしては当時、長野県飯山市ふるさと館の設計・施工を請け負った佐藤一級建築士事務所・佐藤克行氏の協力を得て、試算を行った。その他項目については飯山市ふるさと館スタッフおよび職員からの資料提供による概算を表にまとめたものである。

表1. 飯山市ふるさと館に関する建築物調査情報

1. 飯山市ふるさと館に関する概要	
施設建設時期	平成 16 年工事着工
施設建設費用	過疎債と米持邦雄青少年育成基金を活用
建築面積	643.5 m ² (延床面積合計:975 m ²)
1・2階面積	1 階:525 m ² 2 階:450 m ²
建築物概要	1階にエントランス・事務室・展示ホール・展示室を有し、2階には民俗資料・考古資料などを保存・展示する資料室・特別保管庫・ギャラリーがある。
2. 飯山市ふるさと館における全体建築費用に関する概算	
建築主体工事費	183,350,000 円
杭工事費	16,200,000 円
電気設備工事費	21,000,000 円
機械設備工事費	33,000,000 円
什器備品展示工事費	40,000,000 円
費用合計	293,550,000 円
3. 飯山市ふるさと館の美術品等貴重品特別室のみ試算	
躯体工事(全体躯体関係費の面積按分)	1,500,000 円
収蔵庫形成費:(内装、防火扉、什器等)	5,700,000 円
設備関係費:(空調設備等)	2,300,000 円
費用合計	9,500,000 円
備考:上記は建物本体に係わる工事費のみ積算。設計費用、外構工事、展示関係費等は換算せず。美術品等貴重品特別室の躯体寸法:3.96m×3.5m=13.86 m ² (室内側寸法は、3.38×2.94=9.93 m ²)	
4. 美術品等貴重品特別室に配備されている空調システム概要	
■空調設備システム	
1. メーカー名:日東工業株式会社 2. 製品名:キャビネット 3. 型番:S25-57	
■クーラー	
1. メーカー名:DAIKIN 工業株式会社 2. 製品名:QUALITY AIR 3. 型番:F22FTNS-W	
■除湿機	
1. メーカー名:三菱電機株式会社 2. 製品名:除湿機 3. 型番:KFH-08R-PS	
■加湿機	
1. メーカー名:ビーエス工業株式会社 2. 製品名:空気清浄気化式加湿機 3. 型番:PH14	
■飯山市ふるさと館における空調管理ポリシー	
年間をつうじて湿度 55~60%、温度 20℃前後に空調を維持している。	



写真2:飯山市ふるさと館 (写真提供:信州いいやま観光局)

表1の3の記載にあるとおり、美術品等貴重品特別室だけの設置費用でも約10平米で約950万円と一見非常に高額な費用とを感じるが、美術品保管のための特別仕様の部屋であるため妥当といえる。建設費用については、新規建設であるため約3億円の費用が計上されているが、過疎債と米持邦雄青少年育成基金を活用して建設が行われた。

2. 新潟県津南町 農と縄文の体験実習館「なじよもん」における施設運営状況

栄村の隣にある、新潟県津南町農と縄文の体験実習館「なじよもん(以下なじよもんと記載)」における施設運営体制は次の表2「農と縄文の体験実習館「なじよもん」における運営状況にかんする資料」¹²の通りである。なじよもんの建設計画には10年以上の月日を要したと言われている。その背景には津南町に歴史民俗資料館がすでに存在していることや用地買収に時間が非常にかかったことなど複数の事由が存在することであった。¹³用地買収と新規文化財施設建設への住民理解が進んだことから平成14年に建設工事が開始され、平成16年8月1日に施設がオープンした。当初構想が10億円規模ともいわれるほど、壮大な文化財施設構想であったが、その後の経済状況の悪化により事業計画を大幅に見直し約3億円規模の建設計画となった。

¹² この資料は津南町教育委員会より情報開示された内容に基づき表を作成した。

¹³ 津南町 教育委員会 佐藤信之氏からの2012年8月22日のインタビューによる。

表2: 農と縄文の体験実習館「なじよもん」における運営状況にかんする資料			
1	なじよもんの運営体制		
	正規職員	3	人 3人(内2名学芸員)
	非正規職員	6	人 (体験活動指導員・一般作業員)
	学芸員の有無	2	人 有資格者は正規職員
2	事業運営に必要な人件費 (平成23年度実績)		
	人件費(正規職員)	常勤者	非公開
	人件費 (非正規職員)	常勤者	7,184,000 円
		体験活動指導員	1,509,000 円
一般作業員		3,015,000 円	
3	平成23年度歳入・歳出の状況		
	歳 入	採択補助金名	町内遺跡埋蔵文化財保存活用事業
		補助金採択金額	2,229,900 円 45%
		入場料収入	291,000 円 6%
		体験料収入	1,917,000 円 39%
		その他歳入項目	490,000 円 10%
		歳入合計金額	4,927,900 円 100%(全体)
	歳 出	企 画 展	8,655,000 円 ※人件費別
		施設維持管理	6,851,000 円 ※人件費別
		体験活動費	3,050,000 円 ※人件費別
		一般経費	6,028,000 円 ※人件費別
歳出合計金額		24,584,000 円 ※人件費別	
4	施設建設費用	費用概算	約 300,000,000 円(※平成15年度・16年度新山村振興等農林漁業特別対策事業補助金より)



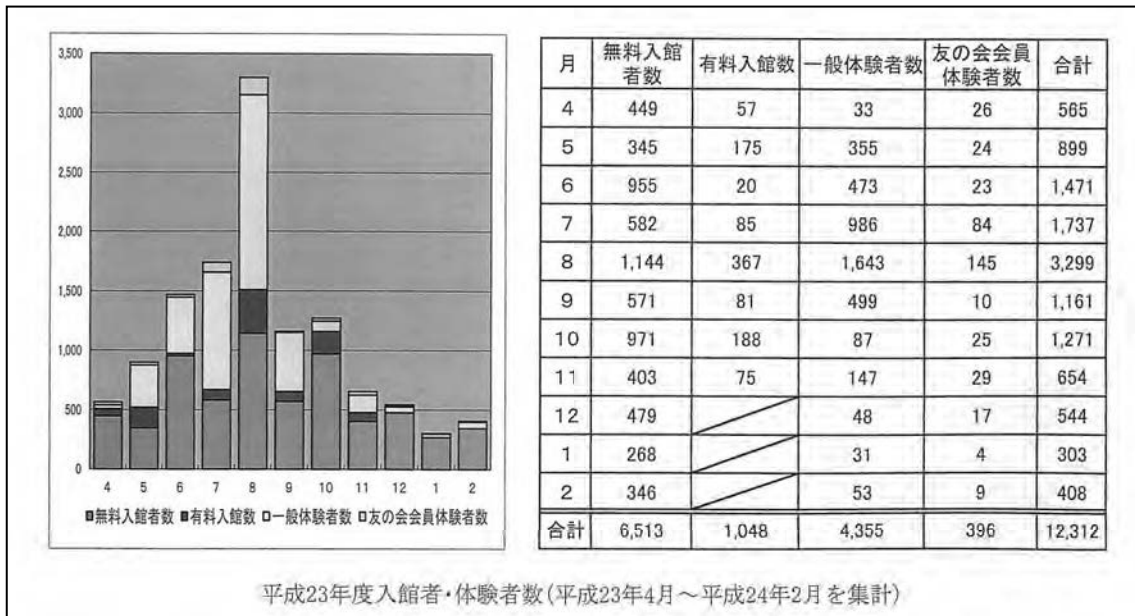
写真3: 農と縄文の体験実習館「なじよもん」施設 (2012年8月22日撮影)

表2の1.「なじよもんの運営体制」に記載の通り、この施設は施設規模・事業規模が比較的大きいことから、人員体制も正規・非正規職員合わせて9名という構成となっている。歳入も45%を外部資金からの収入があり、その他の歳入項目として下記の図2「平成23年度なじよもん年間入館者・体験者数」よりわかるように入場料収入6%を得ている。また、体験型文化財施設であるため、縄文土器作成などの体験費用39%を得ている。歳入要素の少ない従来の文化財施設と比べると、外部資金獲得など歳入を増やす努力もされていると言える。平成23年度は有料入館者数1048名となっている。ただし、歳出は人件費を含むと約5000万円¹⁴にのぼり、歳入と比較すると約90%を県からの補助に頼っている実情がある。

文化財施設の運営・維持は経費の面からも自治体にとって非常に悩ましい問題であるが、外部資金獲得ノウハウを持つ自治体職員がきちんと配置されているか否かが文化財施設運営を盤石なものにするカギとなるように思われる。

¹⁴正規職員人件費を津南町職員平均給与より試算し、公表されている金額と合算すると約5000万円程度になると推計した。

図2:平成23年度なじよもん年間入館者・体験者数¹⁵



3. 近隣自治体の文化財施設建設時期について

さて、2つの近隣自治体における文化財施設の建設費用や運営状況を調査してきたわけだが、2つの施設に共通する点が存在する。それは文化財施設建設時期が近いことである。飯山市ふるさと館は平成16年に工事着工を開始し、平成18年3月1日にオープンしている。建設費用については過疎債と米持邦雄青少年育成基金¹⁶を活用して施設建設が行われた。津南町なじよもんは平成14年に工事着工開始となり、平成16年8月1日にオープンしている。建設費用は平成15年度・16年度農林水産省新山村振興等農林漁業特別対策事業補助金による事業である。

これは、平成14年に政府で閣議決定された「三位一体の改革」の一環として国庫補助負担金改革や税源移譲(国から地方)や地方交付税改革が行われたことによる影響が大きいとみられる。「三位一体の改革」は補助金の大幅削減と税源移譲¹⁷を行うことが内容に盛り込まれていたため、補助金削減が行われる前にハード事業(特に建設事業)をしておこうと地方自治体からの駆け込み需要があったものと思われる。「三位一体の改革」で地方交付税改革が行われたことにより、地方自治体の財政的な疲弊はさらに深刻なものとなった。地方自治体における事業運営基盤を揺るがした大改革の歴史が文化財施設建設予算にも反映されているようだ。

¹⁵2011年 津南町教育委員会 p1

¹⁶飯山市における青少年の育成に寄与した米持邦雄氏からの寄付金による基金が設立され、建設費用の一部が賅われた。

¹⁷政府・与党 2004年 「三位一体の改革について」 p1~5

第4節 栄村方式の「歴史と文化の拠点施設」を考える

第三節で近隣自治体における文化財施設の基本的な知識を得たところで、第四節で栄村における文化財施設の在り方を考えていきたいと思う。

1. 従来の文化財施設との違い

第二節の3で述べているように、栄村内には現在民具の保管場所としている「旧志久見分校」という文化財施設として合致する建物が存在している。廃校舎であるため、グラウンドや周辺環境も素晴らしく文化財施設としての再生には非常に向いていると言える。また、コスト面でも建物の修繕等の費用負担のみであるため、新規建設工事よりかなり抑えた予算で作成することが可能である。

また、近年地方自治体で「廃校舎の増加に伴う利活用」が大きな問題となっている。まちむら交流機構(財団法人 都市農山漁村交流活性化機構)・廃校活用ガイド¹⁸によると全国における廃校活用の実態として約6割は再利用されているが、残りの約4割は再利用されていないという調査報告がある。また、栄村においても高齢化率が高く、村内にある廃校舎の活用がまだうまくできていない状況である。村内の幾多の歴史を刻んできた校舎を新しい機能(文化財・地域コミュニティの交流場等)を持たせた上で再利用することは、復興計画に謳われている「地域資源の積極的活用」にまさに合致しているのではないだろうか。

従来の新しい「ハコモノ」を建設して、管理維持にお金をかける考え方ではなく、地域が持つ既存の資源を再利用し、村内外の人間が連携し「一緒に作り上げる」ことで地域コミュニティの活性化を促すという考え方を共有する。その上で、今後の文化財施設の在り方を検討していくのが良いように思う。

2. 活かした施設にするために

活かした施設にするためには、過去の文化財施設運営の失敗に学ぶことが肝要である。民具や古文書を収納・展示するだけの施設は維持・管理に予算がかさむうえに、顧客満足度も低い。

また、通常の文化財施設は多くの場合入館料を払って入る必要があるため、気軽に行き来できるような場所にはなりにくい。地域の人々が気軽に行き来できるような気軽さと村外からの人々が活動の拠点として活用できる機能も見逃せない。また、人が人を呼ぶという連鎖を作るためには、配備される職員も非常に重要である。

2003年より多くの自治体で指定管理者制度が導入されている。民間企業への一括委託を行ったことのメリットが全面に出されることが多いが、施設管理・品質維持という面で非常に難しい面もある。最大のデメリットはスタッフの専門性低下と施設の継続性を担保できる裏付けがないことである。この状況では学芸員の給与レベルの低下(価格競争の波にさらされること)は避けられない。また、働く側のインセンティブが低いことで、学芸員の専門性低下につながるという負のスパイラルが起

¹⁸2008年「平成20年廃校活用アンケート調査結果報告書」p2の記載による。

<http://www.ohrai.jp/gt/pdf/h20haiko.pdf>

りやすい。また、指定管理者制度は数年に一度、管理を行う業者の選定が行われるため、委託業者によって施設のコンセプトが変更する可能性も大いにある。施設運営という側面からみると非常に不安定な基盤であり、かつ文化行政における政策の決定権は握れないため、施設運営が消費競争に巻き込まれる可能性は否めない。地方自治体においては、指定管理業者として第三セクターや財団法人などが選定されているケースがある。この場合、管轄自治体の政策・予算を反映した運営がなされるという点では民間委託より良い面もある。しかし、近年業者選定の公平性および財団法人への天下りが厳しく指摘されていることもあり永続的な施設運営という点では疑問が残る。

上記のような点からも、栄村における「歴史の文化の拠点」を活きた施設にするためには以下のようなことが考えられる。

- ① 村内外の人が連携・協力し施設を持続的に整備する。
整備プロセスも楽しめる仕掛けを作り、施設すべてを完成形とせず、作り続けることで施設への愛着を持たせる。
- ② 栄村における将来の文化行政を担う職員を育成し、教育委員会の中に文化財担当窓口を作る。
- ③ 施設運営という側面から外部資金獲得(補助金)を視野に入れた歳入計画を練る。
- ④ 村外からのボランティア等を活用し、施設維持にかかる費用削減および村への経済効果(宿泊・観光)も視野に入れた施設づくりを考える。
- ⑤ 村内外からの人が頻繁に行き来することで施設そのものの活気を維持する。

おわりに

これまでの調査で地域資源の積極的活用としての文化財保全の役割を考えてきたわけだが、2012年度に入りさらに地域住民との連携が密になったこともあり、被災地の復興という側面から見れば、小さな一歩ではあるが、文化財保全活動は復興にむけた活動を地道に行っている。また、栄村における文化財保全活動は村の小学校との相互連携により、地域の歴史・民俗学習機会提供という大きな意味を持ちつつある。

震災前、各家々の土蔵に眠っていた文化財は地域の暮らしを静かに見つめてきた。これまで、厳しい自然環境どのように乗り越えてきたのか。なぜ、今栄村に暮らしているのか。震災を経て、大量に集まった文化財は私たちに問題提起をしているようにも見える。

復興を考える上で、地域住民の心の支えになるものがなければ前を向いて進むことはできない。物理的な被害は回復できても精神的な喪失から立ち直るためには、今こそ先人の知恵に学ぶ必要性があるのではないか。地域住民の「心のよりどころ」という意味でも地域の歴史を学ぶ意義は大きい。

文化財保全活動中、地元の方と話す中で非常に印象に残った言葉がある。

「あんたらさあ、よくこうやって古文書やら民具の調査にきてくれるでしょ。いろんなたわいもない話さ、するでしょ。そん中にいろんなアイデアが詰まっているわけ。おれらだけではさ、わかんないわけ。そういうの。ほんとに。でも、そんなこと話しているとワクワクしてきてなんか元気になるでしょ。こういうのが復興っていうんでねえの。」

短い言葉だったが、この言葉の中に文化財保全活動の意義を見たような思いだった。そして、文化財保全という側面のみならず村外から定期的に村を訪れるということが確実に村に活力を与えるきっかけになっているのだと実感した。

筆者も地域史料保全有志の会メンバーとして、今後も地元住民と交流を続けていく中で一緒に復興を盛り上げていきたい。

文献

栄村役場 2012年 「震災復興計画(案)骨子」

白水智 2012年 長野県北部(栄村)震災被災地における文化財保全活動報告書一般報告用(第12回～22回)

白水智 2012年 「栄村の文化および文化財にかかわる震災復興計画について(提言)」p2

津南町教育委員会 2011年

「平成23年度津南町農と縄文の体験実習館 なじよもん 体験実習活動報告書」 p1

政府・与党 2004年 「三位一体の改革について」 p1～5

財団法人 都市農山漁村交流活性化機構 2008年

「平成20年廃校活用アンケート調査結果報告書」 p2 <http://www.ohrai.jp/gt/pdf/h20haiko.pdf>

(荒井 美智江)

第 3 部

3.12 震災を乗り越え、新たな歩み始める

長野県栄村

栄村役場 産業建設課 齋藤保 課長×経済学部 菊地進 教授

インタビュー採録ダイジェスト版

1. 震災から1年半、復興の総合的な窓口策定にむけて



菊地：本日は復旧・復興に向けた動きでお忙しいところ、お時間を戴き誠にありがとうございます。私たち社会情報教育研究センターは昨年 2011 年にも栄村村長・齋藤様など栄村役場でのインタビューをまとめさせていただきました。あれから一年が経過し、その後の村での復興に向けた動きや現在抱えている課題など、お話いただけたらと思い、再度お伺いさせていただきました。まずは、全体的な震災後の「復旧・復興」にかかわるお話をお聞かせいただけますでしょうか。

齋藤：今日はどうもはるばる遠くからお越しいただきありがとうございます。2011 年は復旧ということでばたばたと時間が過ぎていき、緊急対応がメインだったわけですが、1 年が過ぎて、今現在も復旧は続いている状況であります。本格的な復興に向けて復興計画策定委員会というものを組織して、村のこれからの復興のあり方、復興計画という形の中でどのような村に立て直していくか、その方向性を決めようということ、先般対応ができて、復興計画骨子案が決まりました。いま、それを基に内容の見直しをしております、10 月には



まとめた形が出る予定となっています。次回の委員会（2012年9月6日開催）が最終的な打ち合わせとなる予定です。

菊地：なるほど。もう復興計画策定委員会も話し合いの終盤に入っているところなのですね。

齋藤：そうですね。また、一番重要になるのが、「住民といかに計画を作っていくか」という点です。その中で我々も今反省すべき点多々あるのですが、プロジェクトチーム的な部署がないのです。個々はそれぞれのセクションで動いており、情報があまり共有されていないのが現状です。住民の要望というものがひとつの村であってもいろいろと関連を持っているものですから、そういった部分を鑑みてもやはり、行政としても横の連携をとらないといけないと痛感しています。なぜなら、全体としての復旧・復興となった時にそれは形として残るかもしれないからです。時間が経過して、総合的に見たときに現在のやり方でいいのか悪いのかという判断が住民サイドと乖離が出てくるのではないかと懸念しています。こういった問題をなるべく少なくするために専門委員会的なものを立ち上げたほうがベターであろうと考えました。上記のような経緯があり、復興計画策定委員会から村への提言を載いています。そのうえで村は組織体制も含めてどのようにやっていくかが今後の課題になります。実際、私が所属する産業建設課はかなり間口の広い部署（建設から農業まで）ですので、産業全般・建設・上下水道などいろんな分野が入っています。人的にも限界があって、なかなかスムーズにはいかないのです。やっとなら進んだとしてもやはり目先の期限を考えてしまいます。いつまでに今ある課題を仕上げなくてはいけない。また、加えていうならば、通常業務も抱えているわけです。別の問題として、ここ数年調査を必要とする業務が大変増えています。そのようなわけでなかなか前に進まないそんなことも多々あります。

上記のような現状を踏まえて総合的な窓口を設置してほしいとの要望が上がってきています。ただ、現在2012年度の途中ということもあり、正式に結論は出てないのですが、今後何らかの形でプロジェクト的に取り組む部署を作っていくことが必要だとそのような認識を持っています。



2. 復興基金・復興交付金のゆくえ

菊地：現在までのお話ありがとうございます。次にすこし復興交付金に関するお話を聞かせていただけますでしょうか。被災地以外では、復興交付金がどのような形で実際に使われているのか、なかなか見えないところもありますので、差支えない範囲でお聞かせいただけますと幸いです。

齋藤：はい。現在、村での議論の中心は「復興交付金事業をどうしていくか」ということです。村では第1回目の要望申請を2012年1月末締め切りと復興庁の方から言われたのですがなかなか進まず、最終的には今年の4月末に提出しました。上記に加えて、2013年以降の復興交付金事業、平成24年度2回目の申請もありますが、平成25年度以降に向けた計画も当然作っていかなくてはいけないわけです。また、平成25年度の予算編成も考えていくとすぐに時間が経過してしまう。予算策定に向けた時間があと3ヶ月しかないような差し迫った時期の中で今年の事業を行いつつ、来年度以降のことを早急に決断しないといけないという非常にタイトなスケジュールですから、我々も頭を抱えながら全力で対応している状況です。

そのような中、中越地震等で同様の経験がある新潟県からのお話を聞く機会がありまし

た。新潟県でのお話によると、専門的な人材が地域に入って、それも中途半端に入らずきちんと住民と接しながら進めていたようです。大きな枠組みで見ると集落単位の復興があって、それが集まって村全体の復興に繋がる。そのような形の動きをしてきたようだとお聞きしています。その聞き取りを踏まえて、栄村の中でも復興に向けて動き出している集落もあります。今、我々農業サイドでは信州大学名誉教授の木村先生と連携しながら、まずは住民の意向調査をしていこうということで、現在その準備を進めています。復興交付金事業でその予算を捻出し、調査を進めていくようなプランを村では持っています。

現在村で起こっている大きな問題として、農地・田畑・道路・水道において「雪害で被害が出た」のか、「震災で被害が出た」のか、線引きが非常に難しい問題があります。今年の春に雪が溶けて初めて発覚したケースもありましたし、状況は様々です。ただ、問題として被害状況の全容把握が1年2年で終わるかという点、終わらないわけです。今年度村で負担していた額を来年以降も適応できるかなど財政的にも大きな問題です。こういった問題については村民の理解を得られるように理解を広めていかなくてはならないと実感しています。財政的に国がどこまで支援してくれるかとの兼ね合いがあるので、どうしても思い切ったことができない。そんな現状があります。

現在、融雪による被害適応の場合の村の嵩上げ負担、その財源を復興基金で賄おうとしているわけなのですが、復興基金は長野県が保持している現状があります。長野県議会の承認後でなくては執行できません。すなわち、村の自由な意思でコントロールはできないわけです。崩すには詳細な説明が必要になるわけです。そのようなわけで今後長野県に要望を行う予定でいます。

ただ、現在住宅復旧の問題もありますので、それとあわせて要望を出していく予定です。建物全壊以外の一部損壊等については補助が国から出ませんので、その辺も基金で賄っていこうという予定でいます。そんなわけで復興基金を財源としたリフォームの助成事業も創設いたしました。住宅新築に当たっての借り入れ助成などもこの財源を活かして進めていく予定となっています。住宅に関しては一定の割合で国や県からの補助はありますがそれに嵩上げる形で補助が行われる予定です。上記については平成24年度9月の補正予算に間に合わなかったもので、平成24年度12月の補正予算時に承認いただき推進していく予定です。

3. 復興交付金・復興基金のありかたを考える

菊地：これまでのお話からすると、復興基金・復興交付金の執行方法もなかなか難しいようですね。

齋藤：そうですね。こういった事情を踏まえて、将来的な要望にあたるのですが、県が保有している復興基金の半分かまたは4分1でも構わないので、村が自由に執行できるように采配していただけないか、ということを考えています。というのも、県議会の承認を待つ形で対応を行うと迅速な対応ができないばかりか、冬はご存知のとおり豪雪地帯ですので、道路・建設事業はその間工事ができないのです。ですので、迅速な執行が必要となります。

現在、復興基金は10億円ありますが、事業計画が推進されればあっという間になくなってしまいうるものです。そして、新しい建物を建設すればいいというものでもありません。村としては3年4年時間がかかっても、復興基金を広く村民のために活用したい。そういった希望を持っています。村民に還元できる使い方をするためにも、村が基金を執行できる体制作りが必要なのだと実感しています。

菊地：復興基金の執行要望を県議会に出すためにはどの程度の詳細な資料が必要になるのでしょうか？

齋藤：最低でも事業計画は必要になりますし、積算の内訳が必要になります。たとえば、住宅新築のための借り入れ助成の場合、何件希望が出ており、予算規模はどの程度必要なのかなどを提示し、事業別の詳細な要望と積算根拠が必要になります。現在その積算根拠の積み上げを行っている状況です。ただし、農地などの場合、クラックが入った箇所への嵩上げなど今まで対応してきたことがない事業については、村としても積算が出せないし、正直わからないわけです。本来であれば8月にはだいたい状況が分かっている必要があるわけですが、まだまだ様々な報告が上がってきており、これを止めてしまっているものなのか。判断が難しいわけです。

私も兼業農家であり、受益者である立場ですから一村民としては「痛し、痒し」なんです。ですが、村役場の事業推進者としての立場から見ると事業全体を見渡して答弁しなくてははいけません。これが非常に苦しいところです。このような状況から、積算可能な箇所からどんどん算出し、要件が固まったところから随時県への要請を行っております。

菊地：今のお話は復興基金の使い道ということでしょうか。

齋藤：そうです。復興関連事業では「復興交付金」と「復興基金」の2つの事業がありますが、両方の財源を組み合わせるというのは非常に難しいわけです。

復興交付金事業というのは5省40事業と決まっておりますので、それ以外の事業への執行はできないのです。そのような事情から復興交付金で対応できない部分を復興基金で対応するということになっています。

菊地：ちょっと分かりづらいなあと思うのが、予算自体は単年度で毎年計上するわけですが、復興計画は年度ごとに何億かあらかじめ決まってくるわけですが、事業計画と積算根拠を出して予算規模を確定させていくわけですね。この両者の数字の関係はどのようになりますでしょうか。

齋藤：はい。本来ですと復興計画が先にあって、そこに事業計画があって、5年間の全体事業費が決まるわけです。復興庁では単年度毎の予算配分を行うと答弁されています。全体計画として、5億円なら5億円という事業を認めて、今年度配分は1億円で次年度以降配分は来年度に決定するという流れです。なので、5億円規模の事業を認めたからと言って満額5ヵ年の中で執行されるとは限りません。

菊地：なるほど。5ヵ年の予算配分の予定が決まっただけで、執行が約束されているものではないということですね。

齋藤：そうですね。復興庁のほうでも、要望以来ものすごい数の要望が上がってきてしまい、対応に苦慮しているというお話を伺いました。そんなわけで復興関連事業についても当初予定とはかなり考え方が変わってきており、私たちも戦々恐々としています。

上記のような現状はありますが、栄村の事業計画内の「復興住宅」これはおおむね100%認められるだろうと。農業関係はちょっと難しいような感触です。復興庁・農水関係者が先日村を訪問したのですが、先方も「内陸の農業における復興計画」策定がどうも初めてのようで、今回の復興関連で圧倒的に多いのが「津波による被害」なわけですし、長野県栄村はまったく要件が異なるのです。内陸の地震のみの被害という状況はほとんどない状況です。他の地域との状況の違いが大きくある中で折衝を続け、ある程度までは認めていただいたような状況です。

菊地：5年計画の事業案を提出して、今年度事業計画については確定となるわけですね。

今の復興計画は予算計画がまだないわけですが、これに予算計画が出てくるところで初めて25年度・26年度の復興交付金事業計画と結びついてくるわけですね。そうやってきたときに当初予定よりも事業計画が膨らんでいくということが当然ありうると思いますが。

齋藤：そうですね。今の事業をやりながら、上記計画についても進行させていくわけですから大変です。そして、村の復興計画との整合性を計りながら進めていく必要があるわけです。そして、復興交付金については先ほどお話しましたように事業用途があらかじめ決まっていますから、逆に言うところのメニューから村内で何ができるのかという選択方法になってしまわざるを得ないのです。村民の要望で上がってきている事業が上記に該当しなければ、それはできないという判断になってしまいます。ですので、事業の選択をしなくてはいけない。その辺がかなり時間を要します。

計画の根拠を作るという作業が平行して出てくるわけですね。とりわけ、それが平成24年度の事業だとすると積算根拠を見積もりから作る作業があります。既存の総合振興計画などはある程度国や県の指針にのっとって策定を行うという流れでしたが、復興計画については村民の要望を汲んだ上で進めていかなくてはならない。

菊地：なるほど、そうした状況ではまったくやれない事業というのも出てきてしまうということでしょうか。しかし、村民としてはそういった状況への理解はなかなか難しいわけですね。

齋藤：特に農林水産業と道路基盤関連に出てきてしまうなあと。福祉的な分野というのは栄村においては比較的元気なお年寄りが多いせいか、村民からはあまり要望が出てきていないです。実際に福祉に費用を割いている部分も他の自治体と比較すると少ないです。ならば、制度として保険料が抑えられるように私たちの方で策定していかなくてはならないのです。住民の具体的な要望というのは「目に見える形」というものが多いのかなという印象を持っています。

4. 新生栄村に向けたビジョン ～振興計画と復興計画～

菊地：復興計画（骨子）は考え方・理念というところに重点が置かれた計画となっているようですが、委員会での議論が確定した段階でより具体的な事業計画を詰める段階ですね。それを来年度の予算編成に間に合わせるような形で行うと。あわせて平成 26 年度の分も出すのでしょうか？

齋藤：そうですね。当然全体計画というのを大前提に進めます。まだ、復興計画自体が復興計画の骨子案ができたばかりなので、工業から農業までこのように進めますと決めたいので、それをより具体化するためにはどんな事業で何ができるか。復興計画の中に掲げてそれをいつまでにどのようにやるのか。いくら位かかるのか。そういったものを順次形にしていきたいと思います。

ただし、これも相当短時間で行わなくてははいけませんので、まずは大きなくくりの中で計画を立案する。全体枠が「いくら」と決まっているわけではないので、一体いくらかかるのかははっきりわかりません。何でもかんでもそこに投入するのがいいのか。それは考えどころです。

基本的には今存在する村の総合振興計画・実施計画にプラスして復興計画があるように思います。まったく復興だけを取り外して考えることはできません。ある程度計画同士を合体したほうが事業実施にはハードルは低いのかなと考える所存です。どちらにでも位置づけ可能な計画としておいたほうが実施可能性は広がりますので、今はそのように考えています。

菊地：振興計画プラスアルファを復興計画にということですね。ところで、被害の比較的小な地域（秋山郷など）も振興計画に入っていますが、今までのお話を総合するとそういう被害の少なかつた地域も含めて復興計画に入れていくという理解でよろしいでしょうか。

齋藤：我々は復興といえる部分をエリア的には「栄村全域」としてイメージしております。秋山郷はたしかに目に見える被害は少なかつたように見えますが、なかつたわけではない。結果的には栄村の地震の陰に隠れてしまっているところがあるのですが、2011 年 3 月 12 日以降震度 5 を観測する地震が秋山郷でもありました。そのときには住宅に被害も出ましたが、家屋調査も結果として入っていませんので被害認定もされていないような現実があります。しかし、東日本大震災や長野県北部地震とは別の日に起きた地震として処理され

てしまうのです。こういった状況も受け止めて、村としては栄村全域を復興計画の中にきちんと入れていくことで今後対応して行こうと考えています。もとは地震の被害だったかもしれないが、栄村が発展していく上では、栄村全域を見直し「新生栄村」として一丸となって復興に向かって行くとそんなビジョンを持っています。

菊地：なるほど、栄村がどういう方向に向かって行こうとしているのか書面だけではわかりづらい部分もありましたが、今のお話でよくわかりました。実際の状況を交えたお話、どうもありがとうございました。



栄村役場 産業建設課 齋藤課長

お忙しい中インタビューにお答えいただきありがとうございました。

(2012年8月撮影)

(荒井美智江)

※報告書掲載にあたり、インタビュー内容に編集等を加えております。

第5回社会情報教育研究センター 公開講演会 開催概要

『3.12 震災を乗り越え新たな歩み始める長野県栄村—統計情報の活用と復興計画—』

2011年3月11日発生した東日本大震災の翌日に発生した長野県北部地震の中心的被災地である長野県栄村。社会情報教育研究センターでは2011～2012年の2年間栄村を訪問し、小地域における統計の利活用の観点から継続調査を行っている。震災から1年以上が経過し、復興計画が策定されつつある中、栄村は復興に向かってどのような歩みをはじめているのか。長野県栄村長 島田茂樹氏を迎え、震災対応および現在の状況、そしてこれからの復興計画について講演いただいた。当日実施されたプログラムと概要を写真と交えて紹介を行う。

今回の講演会では学生・一般を対象にしたこともあり、被災統計データを交えつつ、震災の被害状況やその当時の状況をわかりやすく島田村長にお話し戴いた。震災後、被災自治体の首長と直接対話できることは、参加者にとって非常に忘れがたい経験となったのではないだろうか。また、講演会を行った2012年10月は、復興計画骨子最終案が発表となった時期と重なったため、島田村長には忙しいスケジュールを縫ってお越し戴いた。非常に忙しい時期であったにも関わらず、やわらかい雰囲気の中で学生からの質問にも実直にお答えいただいた。学生たちにとってより被災地を身近に感じて、自分自身の問題として置き換えることができる良い機会になったと言える。

当センターの講演会・報告書を通じて、些少ではあるが長野県栄村で起こった震災の被害の大きさや被災自治体の現状と今後の課題を伝えられる機会になったのではないかと思われる。CSIでは今後も復興に向かう栄村の姿を継続して調査していく予定である。

—公開講演会概要—

開催日時：2013年10月8日（祝） 16：30～18：00

場所：立教大学 池袋キャンパス 12号館 第一会議室

企画・運営：政府統計部会・長野県栄村調査グループ

講演者：島田茂樹氏（長野県栄村長）

司会：藤野裕氏（経済学部 助教 政府統計部会）

当日参加者：約40名（学生・教員・一般）

—当日プログラム—

1. 公開講演会開催あいさつ・趣旨説明（菊地進氏 経済学部 教授）
2. 長野県栄村広報用 DVD 鑑賞
3. 島田茂樹氏講演
 - 3-1. 栄村概要と震災発生時の状況長野県北部震災による被害概要
学生・一般の方からの質問
 - 3-2. 震災当時の復旧対応で苦労した点
学生・一般の方からの質問
 - 3-3. 震災後の豪雪により被害概要・苦労した点
学生・一般の方からの質問
 - 3-4. 復旧から復興に向けた取り組み「新生栄村」へ向かう今後のビジョン
学生・一般の方からの質問



写真1. 冬の栄村の様子。豪雪地帯では毎年雪堀¹が欠かせない。雪堀を怠ると屋根が雪の重みで潰れてしまう。2012年初頭には数年ぶりの記録的な豪雪だったため、地震と豪雪の2重の被害を受けている。学生たちも真剣に見入る。豪雪地帯ならではの地域性が伺える。

¹ 栄村では除雪作業を「雪かき」ではなく「雪堀」と呼ばれている。



写真2. 被害があった箇所の写真と当日配布した震災被害統計を見ながら、震災被害状況について説明を行う島田村長。プロジェクターに写っているのは崩落しそうな橋げたの様子。甚大な被害が村のあちこちに起こっており、震災当時は役場一丸となり不眠不休で復旧作業にあたった。島田村長も2011年3月～4月終盤までは自宅に帰ることもできず、役場に泊まり込みで陣頭指揮にあたったとのこと。自らも被災者でありながら、難しい判断を迫られながらの対応は想像を絶する作業であったことだろうと推測される。



写真3. 藤野助教の司会進行で内容がまとめられ、学生からたくさんの質問が寄せられた。



写真3. 学生や一般参加者から活発な質問が飛び交い、島田村長も親身に現状を答えた。当日は桜美林大学・学生団体からも取材が入り、学生の震災に関する興味の高さが伺えた。



写真4. CSI 小野寺助教からも震災統計で国や県が発表している統計データと栄村が発表している統計データの数字の差異はどのような点なのかと質問がなされた。小規模自治体における統計データ作成の難しさがあることや被災自治体ゆえのマンパワー不足があり、十分な作成環境であるとは言えないとの説明があった。被災自治体の苦悩が伺われた。

インタビューに御協力いただいた方々

2012年8月20日(月)

長野県企画部企画課計画係 塚平賢治氏
長野県総務部市町村課行政係 今井政文氏
長野県総務部市町村課地域振興係 木村直氏

2012年8月21日(火)

栄村振興公社 事務局長 福原洋一氏
加工用トマト 生産者 宮川頼之氏
長野県北信事務所地域政策課課長補佐兼企画振興係長 小林和人氏
NPO 法人栄村ネットワーク理事 松尾眞氏
飯山市教育委員会文化振興係 手塚貴氏
飯山市ふるさと館 スタッフの皆様

2012年8月22日(水)

栄村産業建設課課長 齋藤保氏
栄村振興公社理事 関谷美彦氏
津南町教育委員会文化財班文化財専門員 佐藤信之氏
長野県栄村復興支援機構「結い」代表 相澤博文氏

2012年8月23日(木)

栄村長 島田茂樹氏
JA 北信州みゆき営農部北部支店長 斉藤諭氏

2012年9月29日(金)

農林水産政策研究所 政策研究調整官 中山雅章氏

地域史料保全有志の会

中央学院大学 准教授 白水智氏 (代表)
神奈川大学日本常民文化研究所 客員研究員 石野律子氏
伊那市教育委員会 高遠長谷教育振興課 文化財係 大澤佳寿子氏

佐藤一級建築士事務所

佐藤克行氏

<執筆者一覧> ○は編著者

○菊地進（経済学部 教授）

小野寺剛（社会情報教育研究センター 助教）

第2部第1章

藤野裕（経済学部 助教）

第2部第4章

関根佳恵（経済学部 助教）

第2部第5章

三田泰雅（社会情報教育研究センター 学術調査員）

第2部第3章

倉田知秋（社会情報教育研究センター 学術調査員）

第2部第2章

荒井美智江（社会情報教育研究センター 事務局）

第1部第1章

第1部第2章

第2部第6章

第3部

調査報告書

3.12 震災、復興への課題と統計情報の役割

—結いの心で築く新生栄村—

2013年3月25日 発行

編著：菊地 進

発行：立教大学社会情報教育研究センター

〒171-8501 東京都豊島区西池袋 3-34-1

電話 03(3985)4459 FAX 03(3985)4498

印刷：立教プリンティングステーション

〒171-8501 東京都豊島区西池袋 3-34-1

事務棟アネックス 3階

電話 03(3985)2955 FAX 03(3985)0964

pri-st-support@rikkyo.ac.jp