

災害発生後の集落移転

—新潟県中越地震における地域コミュニティの課題と支援体制—

新潟大学 災害復興科学センター

福留邦洋

新潟県中越地震における住宅再建

2004年10月23日に発生した中越地震は、農山村（中山間）地域に大きな被害をもたらし、地盤災害による集落の孤立や、災害発生による過疎・高齢化の加速など、阪神・淡路大震災のような都市型災害とは異なって、日本の農山村（中山間地域）における災害対応の課題を顕在化させました。今日は、その中で住宅再建、集落再建について述べたいと思います。中越地震の住宅再建方法は大きく、①自力による再建、②災害復興公営住宅への入居、③集団移転による再建の3つに分けることができます。

まず、自力再建ですが、これにはさらに地震前と同じ場所に建てる場合と、地震前とは異なる場所に建てる場合に分かれます。住宅の敷地面積は一般に100坪ぐらい、延床面積は60坪くらいあるのが普通で、都市部と違って大変広いのですが、これは豪雪地帯のため除・排雪空間や1階にコンクリートの物置などを作ることも関係しています。また、モデル住宅を作って、景観に配慮し、

地域木材（越後杉）を使い、地元大工、工務店など地域業者を活用して低価格（約1,200万円）の住宅供給を図ろうとする試みもなされました。余談になりますが、地域の風土や文化を考慮した災害からの復興モデル住宅という考え方は、2007年に発生した能登半島地震にも引き継がれています。

次に、災害復興公営住宅への入居ですが、自力による住宅再建が困難な人を対象としています。従来の被災した集落とは異なる場所に建設する事例と、各集落へ分散させて建設させる事例がみられました。災害復興公営住



1階にRCの物置をつくる高床式住宅



地場の材料を使い、景観に配慮したモデル住宅



元の集落以外に建設した公営住宅

宅の建物は、地域木材を使用して景観に配慮した木造長屋形式から全国的によくみられる鉄筋コンクリートによる集合住宅までさまざまです。

三つ目は、集団移転による再建ですが、これは防災集団移転促進事業（末尾に注あり）、小規模住宅地区改良事業など基盤整備事業（集落移転）による再建です。制度自体はかなり前からあるもので、国からの補助が手厚く地元自治体の負担が軽いのが特徴です。今回の中越地震では、さらに特例として移転先の住宅団地規模条件が最低 10 戸以上から 5 戸以上に緩和されました。その結果、小千谷市東山、旧川口町小高、長岡市浦瀬、西谷など計 10 地区、約 100 戸の集団移転事業が行われました。なお旧山古志村においては、小規模住宅地区改良事業が行われています。



集団移転の 1 例（小千谷市千谷地区）

唯一の全村移転——小千谷市十二平地区

今日は、中越地震の集団移転促進事業の中で全戸移転を行った唯一の事例である小千谷市十二平地区についてやや詳しく紹介したいと思います。今後、過疎や高齢化が進んでいる地域の復興では、こうした集団移転が一つの選択肢になってくると考えられます。

十二平地区は、小千谷市東部の東山地域という、昭和の市町村合併前までは二十村郷とよばれる近隣と同じ文化を有する集落群の一つで、東山地域の最も東に位置する集落です。古くは養蚕や稲作等が主要な産業でしたが、高度経済成長期の養鯉業の台頭により、それまで集落における主な現金収入であった養蚕業は衰退するとともに、減反政策などにより



水田の多くが養鯉池に転用されてきました。

集落の構成戸数は長く 20 数戸の時代が続いていましたが、長年にわたり少しずつ戸数が

減少し、1989年には18戸、95名で65歳以上の高齢者割合は17.9%でしたが、地震発生（2004年）当時は11戸、41名、高齢者割合39.0%と15年間で人口は半分以下になる一方で、高齢化率は20%以上も上昇しました。

集落リーダーの意思と行動

十二平地区は震災で地盤変形や土砂崩れなど甚大な被害を受けました。また、道路の多くが寸断され、集落は孤立し、翌日全員がヘリコプターで町の中心に避難しました。避難指示・勧告が続いたため、長期にわたって許可を得なければ集落に戻れなくなりました。



十二平地区の被災情況。

集団移転の話が持ち上がったのは、かなり早い時期でした。2004年11月頃から避難所で集落リーダーなど数名の人たちで集団移転の可能性について相談が始まっています。また有力な集団移転先として、平地にあって比較的十二平に近い、地震の被害が少なく地盤が安定している、大型商業施設が近接している、土地売買が比較的容易である、土地所有者と面識があるといった理由で、すでに三仏生地区が候補にあがっていました。

集落住民が12月5日に避難所から応急仮設住宅に入居した後は、集落の会合として本格的に集団移転の検討が始まりました。7回に及ぶ集落会合の後、十二平集落は全世帯が集団移転することが、2005年2月にはほぼ固まり、3月10日に正式決定しました。避難所生活から応急仮設住宅での議論を含めて約4ヶ月（本格的な検討は約2ヶ月半）で集落の合意に至ったこととなります。このように集落リーダーの意思と行動によって、全村の集団移転が決まり、市役所は実質的にこれを後づける形で防災集団移転促進事業を実施する形となりました。また、十二平集落に近い旧堀之内町の小芋川集落で1981年防災集団移転事業が実施されたこと、さらに、高齢化と世帯数の減少により多くの住民は機会があれば離村したいと考えていたことも、こうした合意を引き出す要因になったと考えられます。



集落の中で議論する

集落における世帯間の繋がり

また、合意が早期に成立した背景には、十二平集落では多くの世帯が血縁、親族関係にあるなど、集落内の世帯の繋がりが強いことも指摘できます。地震発生当時、世帯主から3親等以内の範囲で6戸に繋がりがあり、また残り5戸のうち2戸の間にも縁戚関係が確認

できます。そして、集落では地震発生時までマキと呼ばれる同族集団が機能していました。11戸は2つのマキから構成されています。同じマキの中では日常生活における協力体制がなされ、冠婚葬祭における労力や物資などは互いに提供しあうなどの関係を築いてきたのです。

こうした集落における血縁・親族関係の繋がり、同族集団として互助機能の強かったことが、防災集団移転促進事業への意思決定と行動に影響したとかがわかります。

2004年	10月23日	新潟県中越地震発生
	10月24日	ヘリコプターにて小千谷総合体育館へ全員避難
	10月31日	集落役員と市役所幹部が上空から視察
	11月03日	一時帰宅初回（ヘリ）各世帯1名のみ
	11月10日	一時帰宅第2回（ヘリ）各世帯2名まで
	12月5日	応急仮設住宅への入居開始
	12月6日	市役所へ集団移転制度等についての相談
	12月7日	陸路による一時帰宅
	12月19日	年内最後の一時帰宅
2005年	2月9日	市役所が市内全域を対象とした防災集団移転促進事業の説明会実施
	3月7日	十二平集落住民を対象とした防災集団移転促進事業の説明会実施
	3月10日	市長宛集団移転要望書作成
	3月16日	同上要望書を市長へ提出
	4月28日	移転先（三仏生）の要望書作成
	5月26日	市長が記者会見で十二平集落の移転先が三仏生に決定したことを語る
	6月24日	移転先用地の農地転用申請
	7月15日	移転先用地の農地転用許可
	9月21日	国土交通大臣が十二平の防災集団移転促進事業の事業計画に同意
	10月	土地開発公社による造成開始
	12月	三仏生にて地鎮祭実施
	12月27日	十二平集落の従前居住地区に災害危険区域指定
2006	6月	三仏生の集団移転団地で最初の住宅が完成
2007	3月	三仏生の集団移転団地で最後の住宅が完成

新しく再建された住宅について

防災集団移転促進事業により、十二平集落で被災した各世帯の住宅は、三仏生地区に10戸、千谷地区に1戸が新築再建されました。三仏生の移転先団地では一区画70坪の敷地面積を基準とし、各世帯の希望に応じて約60坪～約100坪の間で区画、分譲されました。住宅建設は各世帯の状況に応じて、約75㎡～約300㎡の規模で再建されました。実際に建設

された移転先の住宅は、土地購入価格が約 330 万～約 550 万円、住宅本体価格が約 1,100 万～4,500 万円で、合計約 1,400 万円～5,000 万円の経費を要しています。

それでは、住宅再建にむけた資金調達はどのようになされたのでしょうか？

まず、義援金や生活再建支援金が配分、支給され、さらに復興基金（中越大震災復興基金）などから、利子補給、雪国住まいづくり支援（屋根雪処理対策など克雪住宅化への補助）が行われました。

また、十二平集落では 11 戸すべてが農協の建物更正共済に加入しており、これにはあらかじめ地震保険も含まれています。災害査定が遅れ、地震直後の雪害が考慮され加入金額の満額が補償されることになり、1 戸あたり、最低 1,000 万円から最高 3,000 万円が補償されました。さらに、防災集団移転促進事業等の住宅再建に関する公的整備事業による補助金などで土地の分譲価格が通常より安価になっています。そして、被災した住宅のすべてが建築してから 25 年以上経過しており、被災住宅に関する債務を抱えていなかったことが幸いでした。その結果、延べ床面積が 200 ㎡を超える高床式 3 階建て住宅を建設した世帯では 2,000 万円以上の住宅ローンを組んだ事例もみられますが、住宅建設費用が計 2,500 万円以下だった 6 戸については、住宅再建に関して新たな債務を負うことは実質的にありませんでした。



移転先の三仏生地区における住宅再建

故郷を残していこう

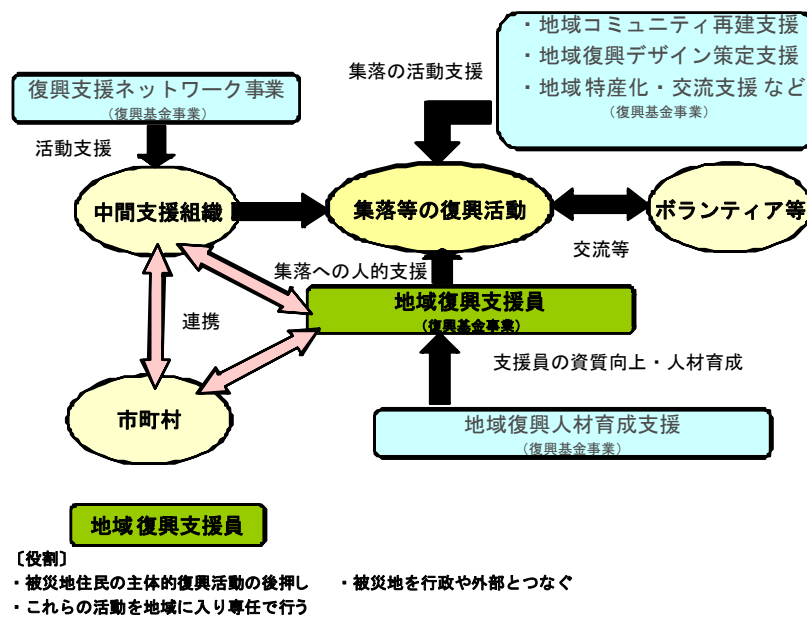
こうして十二平の集落は新しい場所に移ったのですが、一方で錦鯉の養殖場は元の集落にあり、多くの人たちは、春から秋の間、ほぼ毎日元集落まで通っています。住んでいなくてもそこは故郷であり、荒れて行くのは忍びない、故郷を残していこう、伝えていこうという動きが生まれてきました。まず集落の良いところを発見しようという活動から始めました。また、桜や桃の植樹、朝顔のカーテン作りという環境整備活動、そして記念の石碑づくりに取り組みました。湯ノ花祭りという祭事も復活させています。また、集落の歴史や震災で起きたことを記録し、後世に伝えたということで集落記録誌「ここはじょんでえら」を作りました。こうした活動は外部支援者が最初から最後までお膳立てするというだけでなく、村の人から発案し、村の人総出で取り組んでいるところが随所にみられることがすばらしいと思います。



朝顔のカーテンづくり

終わりに

これまで十二平地区の事例を中心に述べてきましたが、中越地震の復興を通して様々なところでまちづくり、地域づくりが行われています。そうした場面で、今日も参加している地域復興支援員の方々が地域に入って様々な支援をしています。そして支援員を支える中間支援組織、さらに財政的に支える復興基金などが一体となって、集落の復興活動をサポートしています。阪神・淡路の場合と違って、集落自身が過疎化で存立が危ぶまれる中越のような農山村での支援方式ではないかと思います。支援員が入り、住民活動の支援を行い、行政と住民との仲介役をすることによって、これまで行政に対し受け身であった住民が、積極的な役割を演じるようになったと評価できます。一方、復興基金という一時的な公的資金で支えられているわけで、これが終了した後、どのように自立するかが今後の課題であると思います。



防災集団移転促進事業

- * 災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住居の居住に相当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行う集団移転促進事業に係る経費に対し一部補助を行う。
- * 1972年の豪雨水害を契機に制度化されたもので、山崩れや地すべり、土石流災害を始め、噴火災害や雪崩災害などこれまで発生した（もしくは今後発生が懸念される）幅広い災害から居住の安全性を高めることになり、これらの災害発生の危