

# 7-2

## 震災復興における中山間地集落再生の試み

新潟県中越地震における小千谷市東山地区での取り組み

長岡造形大学 澤田雅浩

新潟県中越地震では、過疎高齢化の進展する中山間地域の集落が大きな被害を受け、その復興の行方は当初から注目されてきた。寸断された道路やライフラインの復旧、そして住宅再建が進むものの、「震災はその地域が抱えている問題を顕在化させる」との指摘通り、今後の継続的な集落維持が困難になるケースも生まれている。そのような状況のなか、小千谷市東山地区おぢやしひがしやまの取り組みは、住民自らが立ち上がり復興をデザインしていく過程で、これまでの集落の暮らし方を見直し、それをスリム化することで今後も持続可能な地域環境を構築しようとする試みである。公的支援になるべく頼らない住民間での組織の自発的な活動によって、本当に必要な集落機能を見直し、各集落の連携も深めていこうという取り組みは、まさに住民主体の地域づくりであると言える。

### 1 新潟県中越地震で加速した過疎化

#### ■新潟県中越地震の被害

2004年10月23日に発生した新潟県中越地震では、都市部よりもむしろ中山間地域で大きな被害が発生した。その中でも古志郡山古志村こしじんやまこしむら（当時、2005年4月より長岡市に合併）を中心とする地域での被害は甚大なものとなった。山古志村の各集落のみならず、かつて「二十村郷」と呼ばれ山古志村域に隣接する小千谷市東山地区や川口町木沢きざわ・荒谷地区等を含む中山間集落では周辺都市へのアクセスが完全に寸断され、住民は集落外での避難生活および仮設住宅での生活を余儀なくされた。その根拠ともなった長期にわたる避難指示が継続することによって、住まいだけでなく生活の場も失ったままの状態ですべて復旧・復興に取り組むことになった。仮設住宅

での2年もしくは3年にわたる生活の継続によって、村外への移転再建を選択する住民もおり、すでに進行しつつあった過疎高齢化を加速させることとなった。

ここでは、震災で大きな被害を受け、さらには長期の避難生活や行政による移転再建支援によって過疎化が進行した集落群が、次の世代への集落の継承を念頭に置いた集落組織の再編や外部との関わり方を住民主体で検討した経緯について整理する。

## ②小千谷市東山地区の被害と住宅再建

小千谷市東山地区は、小千谷市内から山古志村へと到る国道291号線沿いを中心に、10の集落から構成される地区である。前述の通り道路の寸断等による影響を受け、1年以上にわたる避難指示の継続で小千谷市街地での仮設住宅生活が続き、この地域の特徴である鯉の養殖や牛の角突き（闘牛）のための牛の飼育等も一旦中止もしくは他の地域で行わざるを得なくなった。

住宅再建に関しては、被災地全域に対して地震発生直後から応急修理制度や生活者再建支援制度等の住宅再建メニューが提供されたが、避難指示の発令継続で建設業者等も地域内に立ち入ることが制限されたため、十分に活用することができなかった。結果としてこの地域の建物は「みなし全壊」扱いとされ、応急修理制度の活用の際に機会損失は、義援金の配分や県が創設した生活再建支援制度を活用して補完されることとなった。

小千谷市ではこの東山地区をはじめとした中山間に位置する激甚被災地域住民への住宅再建支援メニューとして、他の自然災害でも活用される「防災集団移転等促進事業」を用い、小千谷市街地の比較的利便性の高い地域への集団移転および住宅再建を支援する方針を決めた。その意向を受け、東山地区のなかでも最も奥まった場所に位置し、震災で発生した天然ダムにも近接する十二平集落じゅうへい に だいらの全住民が移転の意向を取りまとめ、集落が消滅することとなった。それ以外にも震災前に49世帯が居住していた塩谷集落しほだにでも約半数が移転に合意し、集落を離れての移転再建を行っている。その際、防災集団移転を行う手続きとして、移転を希望する世帯の住居周辺の土地は災害危険区域に指定をする必要があり、指定後はたとえ住居が残存していた場合でもその利用が制限される。かくして、全世帯が移転を決断した十二平集落以外では、集落を離れる決断をした世帯の住居周辺の土地利用が虫食い状に制限された状態で復興に取り組みなくてはならなくなった。集落に残ることを希望

表1 各集落の震災前後の世帯数

集落名 (よみがな)	世帯数		
	震災前	震災後	震災前比 (%)
十二平 (じゅうにだいら)	11	0	0.0
塩谷 (しおだに)	49	19	38.8
荷頃 (にごろ)	39	11	28.2
蘭木 (うとき)	33	15	45.5
岩間木 (いわまぎ)	31	19	61.3
首沢 (つむりさわ)	13	5	38.5
朝日 (あさひ)	40	27	67.5
寺沢 (てらさわ)	23	21	91.3
中山 (なかやま)	16	16	100.0
小栗山 (こぐりやま)	33	20	60.6
東山地区全体	277	153	55.2

する世帯に対し、「小規模住宅地区等改良事業」によって従前居住地もしくはその近傍での再建や公営住宅の建設によって支援を行った山古志村とは対照的な状況となった。

震災発生以前から過疎化の傾向が見られた東山地区ではあるが、震災後にはその傾向は一層加速され、全世界帯が集落に残った中山集落、約9割の世帯が残った寺沢集落以外は大きく世帯数が減少し、ほぼすべての集落で限界集落への早期移行が懸念される状況となった(表1)。

## 2 復興に向けた住民の動き

### ■塩谷地区における建物片付けボランティアの参画

#### ❖仮設住宅集会所での話し合い

中越地震発生直後より各方面から、阪神・淡路大震災と異なる環境下での被災であり、都市型の復興とは異なるアプローチや考え方が重要であるとの指摘がなされてきた。既に過疎化が進展するなかで、原型復旧の原則に従って交通量の少ない道路を莫大な事業費をかけて再建することの是非なども語られ、さらには過疎集落の住民は山を降りるほうが経済的であるという意見もあった。

住宅再建、そして生活復興を成し遂げるに当たり、居住地から離れた場所での仮設住宅暮らしが継続すること、国内有数の豪雪地帯であることから冬期間、様々な活動が停滞すること、集落ごとの仮設住宅入居が実現し、集会所も設置されていること等から、仮設住宅入居直後に訪れる冬の期間を話し合いの時間として有効に使うことが試みられた。

県内外から様々なボランティアや中間支援組織、学術機関等が現地入りするなかで、震災直後のヘリコプターによる全村民避難の報道等の影響から山古志村民の入居する仮設住宅に多くの支援が集中した。その一方、東山地区にはさほどの関心は

寄せられていなかった。しかし、東山地区も大きな被害を受け、特に塩谷地区では家屋倒壊により3名の小学生が亡くなる不幸にも見舞われるほどであったにもかかわらず、避難指示の継続により集落に戻ることもできず建物の片づけすら行われていなかったことを知った支援者の働きかけによって、集会所での話し合いがはじめられた。そのなかで、雪解け後に多くのボランティアに呼びかけて、倒壊した建物や家具等の散乱した室内の片づけを行うことが決まった。

#### ❖塩谷「芒種の陣」

震災から一冬が過ぎた2005年6月、二十四節季の「芒種」の時期に、様々な地域からの学生やボランティア、支援組織が集結して塩谷集落での片付け作業が行われた。塩谷集落は東山地区のなかでも養鯉が盛んな集落であり、集落内に養鯉池だけでなく越冬施設も建設されていた。震災の発生した10月末にはほぼすべての鯉は越冬施設に移されており、震災によるプールのひび割れによる水漏れや停電による酸素供給の停止によってすべての鯉が死滅したまま放置されていた。そのため片付け時には腐敗の進む死骸の処理からはじめなければならず、ボランティア等にとっても過酷な状況であり、また住民にとっても今後の生活不安を増大させる1日となった。

しかしこの活動やその後の懇親会、この日以降も集会所で続けられた話し合いを通じて、集落を離れた住民の所有する家屋を借り受けて今後のむらづくりの拠点とする案や、東山地区から集落に至る道路を花で飾る企画などが生まれていった。これまで地域に外部の人材やアイデアが入ることがほとんどなかった状況から、外部からの支援も受けつつ、住民が主体的に今後の集落のあり方を模索する動きが仮設住宅の生活をきっかけとして生まれていったと言える。

### ❑東山地区復興デザイン策定への取り組み

#### ❖「東山・復興マップ」の作成

塩谷地区では先行して住民自らが外部支援者と今後の集落の復興に関する具体的な活動をはじめていたが、東山地区全体としての動きも震災から1年を過ぎたあたりから本格化してきた。この地区は戊辰戦争で官軍が長岡へと進攻する際に重要な拠点となった榎峠をはじめとした史跡も多く存在する。それに関するエピソード等をインタビューによって明らかにしつつ、東山全体の様々な情報を収集し、今後の全体的な復興に役立てることを1つの目的として、震災から1年半を経過した

頃から東山復興マップの作成への取り組みがはじまった。各集落で繰り返しワークショップが開催され、地域資源の掘り起しが行われると共に、この地域へのそれぞれの住民の思いも語られた。このプロセスによって、様々な支援を得ながら復興が進みつつある山古志村とは異なった形ではあるが、東山地区一体となって今後の持続可能な集落復興を実現していこうという思いが高まっていった。

それに呼応するように、新潟県中越大震災復興基金もそれを推進していくための支援を行った。この基金は行政による復旧事業や施策では補いきれないコミュニティの課題やソフト面での支援も可能なものとして設立されたものである。とは言え当初はハード面の整備に関するメニューがほとんどを占めていたが、この時期になると被災者個人や集落の復興にも関心が向けられ、支援メニューの開発が進みつつあった。マップ作成のワークショップが実施されている時期に並行して、地区としての窓口となった東山地区振興協議会のメンバーと復興基金事務局との懇談が設定された。その場ではマップ作成を支援できるようなメニューの開発や、持続的復興に向けた復興計画策定に関する支援メニューが検討されていることが伝えられ、それを受けた振興協議会では、東山地区一体となった復興計画策定を行おうという意見が出されるようになった。

#### ❖復興デザイン策定事業の活用

新潟県中越大震災復興基金のメニューとして、2007年4月1日より、「復興デザイン策定支援事業」が設定された。これは、被災地域の自立的な復興のために、地域特性を活用した復興プランの策定に際して、外部専門家等の支援や実験的なイベントの実施を支援するもので、事業年度は2007年から2011年、補助上限額は700万円、100%の補助が行われるものである。東山地区では、既に復興マップの策定などを通じて十分に機が熟しているという復興基金事務局の判断もあり、メニュー策定直後に支援が決定した。

それを受けて、東山地域振興協議会が中心となり、具体的な作業の方針が検討された。まず、これまでに実施してきた各地域でのワークショップを再度開催し、今後の自立的復興実現のための事業計画の見通しを整理することを大きな目的とした。それに加えて、震災後に半減した世帯による各集落の持続可能性に危惧を抱いていた振興会長をはじめとする協議会委員の議論の過程において提示された「将来的な集落の統合」についても復興プランにある程度反映することも検討されることとなった。

各集落での意見および振興会としての意見を取りまとめ、2007年7月に東山復興計画として、「悠々暮らせる東山」をキーワードとした復興経過案がまとまった。

#### ❖復興デザイン策定事業の活用

復興計画は、下記の2つの基本方針と、5つの施策で構成されている（表2）。

東山地区では、震災後約半数の世帯が地域外での移転再建を選択した。これはこの地区に震災がなかった場合に比べ、一世代程度の時間を前倒して過疎化が進行したこととほぼ同義である。集落の維持という課題が突然目の前の課題として持ち上がってきたことになり、住民の多くはその現実を自らの問題としてすぐに理解することはなかなか難しい。しかし、先の塩谷地区の事例に代表されるように、顔の見える外部支援者の継続的な関与も生まれつつある。それらの状況を踏まえ、外部支援者からの必要に応じた支援を獲得しながらも、ある程度の時間をかけながら集落機能の再編を行い、次世代以降の住民にも暮らしやすい環境を生み出そうとしたのである。

特に「1+2+2.5で生み出す新たな力」という基本方針は、自身の東山での暮らしと、それを支える地域の相互扶助関係や集落同士の連携といった、東山のよさを残した生活環境を維持することを目的として設定された。過疎地域では交流人口の増加がめざされることも多いが、ただ訪れる人を増やすのではなく、ここでの暮らしを理解し、いざというときには駆けつけて手助けしてくれるような顔の見える関係を作っていくことが、持続可能性を担保することになるのだという宣言としての意味もこめられている。

実際には、抽象的な計画でもあり、住民一人一人にしっかりと理解を求めると共に、集落の統合を視野に入れた検討の必要性を認識してもらうべく、この計画

表2 復興計画の基本方針

基本方針1 「1+2+2.5で生み出す新たな力」
震災で住民だけでなく、強く関与する「こころある2.5人称」の人材を巻き込んだ地域づくりをめざして
基本方針2 「適材適所で悠々暮らしの実現へ」
<p>既存資源の見直しで、維持管理の負担を軽減しつつ新たなサービスの展開へ</p> <p>□ 5つの施策</p> <p>(1) 震災で生まれた「つながり」の認識</p> <p>(2) 1人称（自分自身・地域）の文化・伝統の見直しとブラッシュアップ</p> <p>(3) (2)から生まれた魅力的なメニューを活用した密度の高い交流事業の実施</p> <p>(4) 継続的な関与を期待させる人材（こころある2.5人称）の発掘と活動フィールドの提供</p> <p>(5) 「1+2+2.5」で維持可能な地域の実現</p>

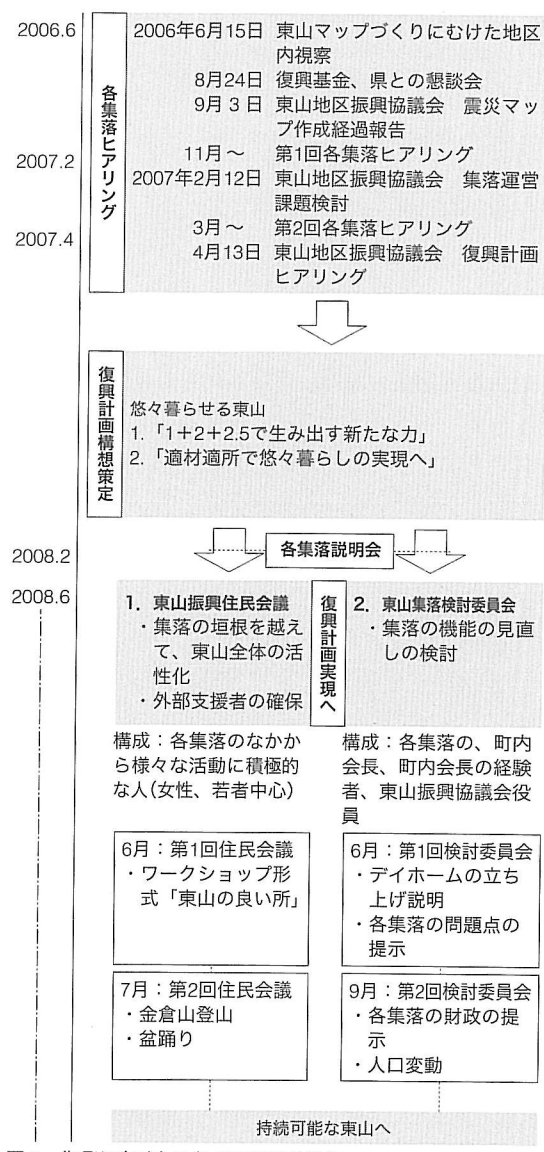


図1 復興に向けたこれまでの取り組み

が策定された後、地域振興協議会の主要メンバーおよび計画策定に関与した外部支援者によって各集落での懇談会が開催され、そこでの議論も行われている。

また、計画を推進するためのタイムスケジュールもあわせて策定している。復興基金による財政的支援が終了する震災後10年を大きな区切りとして、それ以降自立的な集落維持ができるような環境を自らの手で作り出すために、具体的な施策を位置づけている。

### 3 集落統合による持続可能性確保に向けて

#### 1 集落検討委員会の実施と議論

各集落の世帯数が減少した状況では、これまで各集落に設けられていた区長（町内会長）や各種役員は、その担い手の確保が困難になるだけでなく、各集落独自で集める町内会費で人件費をまかなうこ

とが難しい状況となっている。復興計画を元に「集落検討委員会」が設置され、各集落の代表者数名と、東山地区振興協議会のメンバーならびに行政職員が参加し、将来の人口推計や各集落の財政状況を明らかにしながら、具体的な統合の形を探って現在話し合いを進めている。実際にはまだ集落統合に対する抵抗感があり、十分

な合意ができてはいないが、次の世代にこの課題を持ち越すことはやめようという思いのもと、議論を積み重ねているところである。

## ■持続可能性の確保に向けてのこれからと、この取り組みの意味

現在、集落の様々な役割を担う50代以上の層には、集落が今後維持困難な状況になるという危機感には乏しく、議論が空回りする点も否めない。しかし検討委員会での議論と並行して、若手や女性を中心として東山地区全体での盆踊り大会の企画・運営等、新たに地区を横断した取り組みもはじまっている。これらの動きがあくまでも住民が主体的に活動するなかで生まれてきていることは注目に値する。

震災復興過程において、旧山古志村には多くの支援が集まっているのとは対照的に、地域で暮らし続けることに対する支援はほとんどないまま、時間を早送りして問題が顕在化してしまった。その危機を集落の持続可能性を見出す契機として捉え、行政による働きかけの前に自主的に検討に取り組み、具体的な活動へと結び付けていく過程は、住民主体の1つの方向性を示している。地域の相互扶助関係が希薄な都市部と言えども、今後同様の問題に直面する可能性もあり、一連の取り組みに学ぶべき点もあるのではないだろうか。

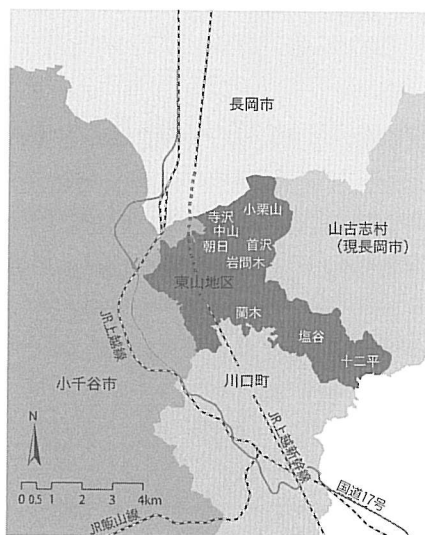


図2 小千谷市東山地区の位置