

## 2004 年中越地震後の集団移転とその課題

### —新潟県長岡市（旧川口町）小高集落の事例—

## Relocation and Community Recovery Process after The Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004 : A Case Study of Kotaka Community in Nagaoka City, Niigata

正会員 安部美和\*  
Miwa Abe \*

This case study shows the findings obtained from the hearing survey conducted concerning relocation impacts and land use of pre/post relocated site by the relocated people and people living near the relocated area after Chuetsu earthquake, 2004. Research targeted one of the affected community named 'Kotaka' which is located in Niigata Prefecture. Kotaka was relocated far from their original land. As a result of relocation, people had conflicts within the community as well as external community. There were also conflicts within own family members because of quick decision-making, conflict with leaders, rumor and misunderstandings of the governmental relocation projects, as well as different opinions between young and old. However, through events such as sports festival, relocation of community temple, traditional dance and so on, it helped bonding within the community. Kotaka's relocation will show importance factors on how to keep community (village) identity after relocation. This way, relocation would not be simply just movement of the people (i.e. extinction) but movement of an entire community.

**Keywords:** Collective Relocation, Community, Earthquake, Disaster Recovery  
集団移転、コミュニティ、地震、災害復興

### 1. はじめに

過疎化地域における震災復興の課題として重要な点に、集落間の関係を理解し、広域的な視点で集落間の助け合いを向上する復興計画を立てることが指摘されている（金ら 2009）。これは、被災集落を超えた広域的・重層的な視点での集落構造の理解が求められているといえる。また、過疎集落の現状としては生活に必要な基礎的サービスに関する問題が挙げられている一方で、住民の 9 割が定住意向を持っているという調査結果も出ており（国土交通省 2009）、単に災害復興目的や過疎問題を理由に集団移転が検討されるべきではないことが伺える。災害後の集団移転に関する研究は、移転先でどのように人間関係や地域、コミュニティが再形成されるのか（池田ら 2006、田中ら 2010）、経済的な建て直しや、移転先の土地の準備など政策面の研究は多岐に渡る。しかし、そのいずれもが「移転先」に向けられており、「移転跡地」や跡地周辺の集落にもたらした影響、移転後の地域の活動の変化など社会的環境の変化については見逃されがちである。本稿では、2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震によって集団移転を行った新潟県北魚沼郡川口町（現長岡市）小高集落の住民、移転前の近隣集落の住民を対象に聞き取り調査を行い、人々や集落が住む場所の変化に対応していく過程とそこから見出された課題について考察する。

### 2. 防災集団移転促進事業

1972 年の豪雨災害を契機に、第 70 臨時国会において「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に関する法律」が成立され、原形復旧が原則であった日本の復興政策に改

良復旧の思想が導入された。防災集団移転促進事業（補注 1）は、防災集団移転促進事業計画を市町村が作成し、国土交通大臣の承認を受けなければ実施できない。また一定規模以上の住宅団地を整備することや、移転戸数の下限が示されているなどの特徴がある。移転戸数の相当割合が要件になっているのは、災害危険地域からの住宅の移転を目的とする「がけ地近接危険住宅移転事業費補助金」制度との区別をするためとされており、この制度では個々での移転の場合にも適用されるが補助率が防災集団移転促進事業に比べて低い。計画の内容の中には、移転促進区域内における農地、宅地その他の土地の買い取りおよび植林その他これらの土地の利用計画の項目があり、友田（1973）は、周辺の農林業の経営に種々の影響があることが予想されるため、その調整を図ることの重要性を指摘している。1972 年の災害後には、被災した集落の多くが近隣の平地を整備し移転したのに対し、被災地の 1 つ熊本県天草郡姫戸町（補注 2）での集団移転は、その移転先に特徴がある。姫戸町での被害は、死者行方不明者 45 人、負傷者 74 人、建物の全半壊は 162 戸であった。姫戸町での被災は、河川の氾濫がけ崩れ、山津波によるもので、こうした被害を受け、海面埋め立てによる宅地整備を行い、1976 年 3 月防災集団移転促進事業により、178 戸が移転したのである（木下 1984）。

1972 年以降、2006 年までに防災集団移転促進事業が実施されたのは、のべ 35 市町村、1,834 戸になる（国土交通省 2012）。

### 3. 調査対象集落

地震当時、川口町小高集落には、25 世帯 104 人が生活をしていて、川口町田麦山地区に位置し、昭和 48 年に小高集落よりも

\*関西大学社会的信頼システム創生センター、PD（Post-Doctoral Fellow, Research Center for Social Trust and Empowerment Process, Kansai University）

さらに山奥にあった山ノ相川集落が集団移転してからは、地区の中でも「どんづまり<sup>1</sup>」に位置していた。本調査では、集団移転を実施した小高集落居住者 3 名、移転前の居住地である田麦山地区居住者 2 名、移転決定当時の川口町役場職員 1 名に対して聞き取りを実施した。

#### 4. 中越地震被災地と小高集落の集団移転

2004 年 10 月 23 日 17 時 56 分、新潟県中越地方を震源とするマグニチュード 6.8 を観測する地震が発生し甚大な被害をもたらした(表 1)。川口町は、2005 年 5 月 25 日までに小高集落の防災集団移転促進事業の方針を決め、19 世帯分の宅地を同町西川口の岩出原地区に造成することを決めた。小高集落は、同町で最後まで避難勧告が続いた地区である。地震後 1 カ月経った 11 月には、住民が集団移転の意向を固め、町に要望を伝えている。当初の予定では、19 世帯が集団移転を希望し、他市への戸別での引っ越しや、子どもの家へ同居をするなど、集団移転に加わらない 6 世帯も集落を出ることになっていた。実際には 2013 年 1 月現在、18 世帯が岩出原に集団移転し、1 世帯は元の小高に留まっている。

小高集落の移転を見てみると、従来の土地に近い移転ではなく、移転先は従来の土地から約 4 km 離れた場所になった。移転のための事業も、補助率が一番良いことを理由に「防災集団移転促進事業」を利用し、新たな住宅ローンを組めない高齢世帯など 4 世帯を対象に、「小規模住宅地区等改良事業」を利用して公営住宅を整備するという複合型の事業を行った。集団移転促進事業を利用したため、旧集落は移転促進区域に設定され、居住ができない土地になってしまった。小高集落とは対照的に、旧山古志村は、将来的に元の場所に住宅を建設する可能性を残すため、小規模住宅地区等改良事業を選択している(石川他、2007)。

【表-1 長岡市における被害状況】

| 人的被害(人)  |       |            |       | 住家被害(棟) |       |        |         |
|----------|-------|------------|-------|---------|-------|--------|---------|
| 死者       | 行方不明者 | 重傷         | 軽傷    | 全壊      | 大規模半壊 | 半壊     | 一部損壊    |
| 48       | 0     | 634        | 4,160 | 3,173   | 2,144 | 11,559 | 103,495 |
| 非住家被害(棟) |       | その他の被害(箇所) |       |         |       |        |         |
| 公共施設その他  |       | 道路         | 河川    | がけ崩れ等   |       |        |         |
| 40,368   |       | 6,064      | 229   | 442     |       |        |         |

(出典：新潟県土木部防災課 2005 年 8 月 4 日発表)

#### 5. 移転が引き起こした課題(聞き取り調査の結果)

##### 5-1. 集落内での関係

2009 年 11 月 11 日、初めて岩出原の新しい小高集落(西川口小高)で聞き取り調査を行うことになった。「移転は早いうちから話に出ていた」「金に目がくらんだということもあるよね」そんな声が聞かれる中、とりわけ印象深かった出来事がある。A さんにお話を伺った後、次は B さんのお話を伺うことになっていると伝えると、A さんは、「じゃ、うちでやってくれないか」

<sup>1</sup> 「行き止まり」という意味だが、聞き取り調査において住民が使用している言葉のため、そのまま記載

と自分の家にその人を招き、話を聞いたらどうかと勧めた。聞けば、移転後すっかり疎遠になってしまい、交流がないのだという。有難い話だと思い、私は深く考えず B さんにそのことを伝えた。B さんは、その話を聞き、「本当にあの人がそう言ってくれたのか」と何度も私に聞いたのである。そして手土産を用意して、A さん宅に向かった。とても寒い日で、A さんの聞き取り調査もこたつの中でおこなった。何の気なしに、元の場所に座り私はこたつに入ったが、B さんは冷たい畳の上に正座してこたつの中には入らない。A さんは、お茶を汲みに台所へいつている。B さんは、A さんが戻ってくるまでこたつに入ろうとはせず、ずっと正座をしてお茶を入れている A さんを待っている。そしてお茶を汲んで戻ってきた A さんが、「いやだ、こたつにはいつてよ」というなり、「移転ではずいぶんと迷惑をかけた」と正座のまま深く頭を下げたのである。聞けば、B さんの家族は、移転の話が出た当時賛成側だったようで、移転を巡って集落の人たちの関係が悪くなったと責任を感じていたようだ。A さんも、「色々あったけど、もうやめよう」「前みたいにしましょう」と声をかけ、ようやく B さんはこたつに入ったのである。私にとっては一瞬のやり取りだったが、A さんと B さんにとっては、震災から 4 年たって、ようやくお互いに向き合うことができた時間だったと思うと、移転がこの小高の人々にもたらした影響は一体どんなものだったのかと、改めて考えさせられた。

人とつながりだけではない。被災前の小高集落は、集落内に家が点在しており、隣の家との距離もあった。しかし、震災後移転用に宅地整備された場所は、団地形式で隣の家との間隔が狭い。窓を開けると、「隣の窓が見えるので、開けないようにしている。」「シャワーの音が聞こえると、何だか気をつかって窓を閉めてしまう。」など、それぞれが従来の土地では感じなかった隣の家の生活音を気にするようになり、「前みたいな生活ができない」という。自宅の中にも隣に気を使うという、移転まで彼らが経験したことなかった「遠慮」がそこには生まれていた。そして「やっぱり前がいいよね」というのである。

##### 5-2. 移転前の土地との関係

避難所で集団移転の話が出たとき、集落の代表者たちは早期集団移転で話を進めた。移転ではなく、元の土地に戻りたい、そういう高齢者の声もあったが、このまま雪深いあの場所へ戻るのか、子どもたちの学校が近くなるから移転しよう、など人々のそれぞれの思いは別れ、移転が現地復旧かで揺れた。最終的には、やはり小高は 1 つとなって集落として集団移転をしようという決断に至る。その後、移転を進める上での代表者たちが主体となって行政との折衝、地区の人との話し合い、新しい移転先探しをおこなったのである。しかし、その決断も時間がたつにつれ「早すぎた」という声にかわった。何よりも、もとの小高集落の場所に家が残っている人が何人もいる。確かに地震で家の中はめちゃくちゃになったが、家そのものは小高の地に残っているのである。移転後、毎日地域のバスや徒歩で昔の家に通うおばあさんが 2 人いた。畑を耕しに行くのではなく、「猫に

餌をやりに行くから」といって通ったそうである。そのおばあさんを見るたびに、田麦山地区の人たちは「かわいそうに」「せつないね」と言っていた。他に、田畑を残した人たちは畑作業に通っている。自宅だった場所は、「作業小屋」として現在も使っている。やはり、建物そのものが残っているのを見ると、「戻りたいな」と思うようだ。墓にしてもそうである。移転に伴い、何世帯かは墓も移転をした。しかし、跡継ぎがないから、墓の金までは準備ができないなど様々な理由から、墓の移転を断念する人もいる。移転して、初めての彼岸の時に、「移転はしたけど、墓はどうするんだ」と気付いたという。それまでは、自分の生活の再建で頭はいっぱいだった。少し生活が落ち着いてようやく、「家だけ移ったのではだめなんだ」と、「ご先祖様はどうするんだ」という話になったという。

移転跡地を巡っては、産廃処分場建設問題が持ち上がった。住宅建設や土地の購入といった生活再建に当てようと土地を産廃施設建設用地と知りながら売却しようとする人が小高集落の人の中に現れた。これからの生活を考えた上での決定であり、小高集落の人々にとっては生きていくための選択であったと考えられる。一方で米どころである新潟では川口町も例外ではなく、その多くが稲作で生計を立てている。田麦山地区の住民からは、川の上流に産廃施設が建設されれば、下流で生活する住民にとって死活問題になると建設反対の声があがった。川下で生活する住民は、産廃施設の建設を拒否し、独自で勉強会の開催、他の地域にある産業廃棄物処分場への視察も実施し反対運動を続けた。結局、建設計画は途中で頓挫したが、小高集落を送り出した田麦山地区では、「今までは同じ村の人だと思っていたのに」「あいつらは、出て行ったあのことなんか考えてない」との声も聞かれ、移転した跡地を巡り、小高の人々を送り出した側と移転した住民との間に課題を残す結果となった。

### 5-3. 「小高」の象徴—運動会と薬師堂—

小高地区では毎年9月23日になると地区の運動会を開催していた。雨が降っても必ず開催され、子どもから大人までが参加する地区の一大イベントである。被災後1年だけ運動会は休みになったが、移転後1年で住民運動会を復活した。それまで、移転によって住民間の関係が破綻していると危惧されていた。実際、住民会議の席上で喧嘩などが発生し、集落内であっても挨拶をしないなど関係の修復が難しいとされてきた。しかし、移転後1年目で従来開催していた住民運動会を再開。移転先でスタートを切っている。9月23日と言えば稲刈りのシーズン真っただ中である。一大イベントと言えども、「晴れてれば、稲刈りしたいな」「運動会どころじゃないんだけどな」と思うようだ。「雨が降っていると、稲刈りもできないからちょうどよかった」と競技に参加するのだそうだ。これまで、年2回行われてきた集落の春祭りや秋祭り（薬師様のお祭り）は、人が減ったことや農繁期で忙しい時期に重なるため、お客様へのおもてなしができないからと1年間に1回に変更されるとともに、その開催日まで変更された。しかし、運動会に関しては、何度も稲刈りシーズンだから変更してはどうかと話は出るものの、その時のリーダーは「俺の時にかえられな

い」となるため、未だに時期の変更もされていない。もとは、小学校の生徒数が減少したことを受けて集落の人々が参加して行えるように、当時の教員が声をかけたのが始まりらしい。薬師様のお祭りよりも歴史が浅いとはいえ、50年続いたイベントであり、彼らにとっては集落の祭りよりも運動会の方が大切なのである。運動会と言っても、1日仕事だそうだ。前日から準備をし、当日昼過ぎまで競技を楽しんだら、その後は慰労会があって1日中みんなで顔を合わせ酒や食事を楽しむのだそうだ。以前の土地に比べて、集落の土地は随分狭くなった。しかし、彼らは「ないならないなりに」といって、新しい移転先の集落や周りの道路も活用して競技を考えている。川口町の集落の中でも、集落だけの運動会が残っているところは数少ない。小高の人々は、「これ（運動会）がなくなったら小高でなくなる」という。

また、従前の土地にあった「薬師堂」を移転に伴って移転させた。正確には、薬師堂そのものが被災したため、中にまつられていたお薬師様を移転させたのである。被災後は住民の手によって避難所で一緒に生活し、仮設住宅での生活中も従前の土地で地震による被害の小さい倉庫内で保管されていた。住民のほとんどが移転するとなったとき、だれからでもなく、「薬師様も一緒に」という声が出た。集落の中で少し小高い丘の上に建ち、家や田畑を見下ろしていた薬師堂も地震で壊れた。薬師堂の周りには、小高の人々のお墓もあったが、墓石が横倒しになるもの、がけ崩れで墓ごと滑り落ちてしまったものなど、様々である。墓参りの時には薬師様にも手を合わせ、また薬師様のところへ行くときには、墓にもちょっと立ち寄り、そんな場所に薬師堂はあった。復旧が進むにつれ、お薬師様の移転も検討される。薬師堂の建設にあつては復興基金で賄えることが分かった。しかし、薬師堂を建設する土地については復興基金による支援が得られないことが分かり、これまで貯めてきた自治会費を使って土地を購入することになる。以前の薬師堂は広く、中に人が集って話をしたりお茶を飲んだりできるほどのスペースがあったが、移転後の薬師堂は、薬師様の座るスペースしかない。

従前の土地では、薬師堂は住民の集う「場」としての役割があった。正月の初詣だけではなく、女性たちの月に一度のお茶会、秋祭りなどの集落のイベントも薬師堂または、その前の広場が使われていた。学校や集落の集会所だけではなく、この薬師堂もまた人々が集う「場」としての機能を持っていたと言え、今なお小高の人々の拠り所として存在している。

### 5-4. 集落を超えた交流—小高棒踊り—

小高の棒踊りは、一時期絶えていた時代があった。昭和54年に川口町指定文化財に指定され、保存会が結成された。それ以降、田麦山の子供たちへの伝承が行われてきた。注目したいのは、その構成メンバーである。全戸移転が計画されていた小高集落で、移転を取りやめ唯一従前の土地に残留した世帯の家長が保存会のメンバーに入っている。移転を巡り住民の間には集落のリーダーに対する不満や、移転の際の補助金に対する後悔など様々な意見が聞かれ、決して住民の合意形成が円滑に行われなかったことを感じさせる。しかし、移転後もこうして残留世帯と移転世帯と

の交流が棒踊りという地域の伝統行事を通して保たれている。小高の棒踊りは、踊りの型は伝承されていたが、お囃子については長らく絶え、実際に演奏できる住民はいなかった。残存していたテープも劣化が進み、棒踊りの存続が危惧されていた頃、地域復興支援員の協力を得て、川口町内に住んでいる三味線奏者のグループとの交流が実現する。現在では彼らの協力を得て踊りは小高の人たちで、お囃子は川口の方々の協力を得ながら踊るまでになった。

小高の棒踊りは2人1組で踊る。奇数では、小高の棒踊りにはならないのである。当初の心配事はお囃子を復活させても、継承は可能なのかということであった。震災、そして移転後その活動がどの程度復活できるのか、誰もが分からない状態であった。2011年、地区の若者2名が加入し踊り手が増えた。そして、2011年10月23日に実施された「中越メモリアル回廊・川口きずな館」のオープンの日、川口町の各集落総出で行ったたすきリレー「きずなマラソン」や各集落の伝統芸能の披露の際、若手継承者2名を含む小高棒踊り保存会のメンバーが、多くの観衆を前に踊りを披露した。運動会や棒踊りのお披露目会の話しながら、移転当時役場職員として小高の人々と向き合ったC氏は、「何だかんだ言って、小高は場所は動いたけど小高のままではいられた」と振り返る。

## 6. まとめ

小高集落は震災後、移転促進地域に指定され、ほぼ全世帯が山から平地に移転した。しかし、以前の小高集落には、田畑やだれも住んでいない自宅が残っている。地震で家が全半壊になったところでも、車庫を避難場所として利用していたような家では、そのまま1晩2晩寝泊まりができる。そこに土地や家はあるのに、生活の再建はできなくなった場所を見ながら「家を見るとやっぱりね」「帰りたいよね」という人がいる。

距離がどんなに離れても、やはりそこに残した家があると「帰りたいな」と思うようである。そこには単なる「家」だけではなく、その家を中心に家族が過ごしてきた時間が残されているからではないだろうか。災害復興において、人々が安全な(今後の被害の少ないと予測される)場所に移動することは必要かもしれない。しかし、移転という決断、特に防災集団移転促進事業を利用して集団移転に踏み切るということは、安全な場所での生活と引き換えに、これまで生活してきた土地には戻れないという条件が付いて回る。高齢者にとっては何年も先の将来まで見越した復興は難しい。新しい生活より、これまで積み上げてきた人や場所との関係を大切にしたい被災者は少なくない。

今回の小高集落における集団移転を振り返り、考えなければならぬことは復興における場所や時間との関係ではないだろうか。移転跡地はたとえ移転者にとって「跡地」であっても、そこに住み続ける人々にとっては生活と密着した流域資源であった。移転者間の人間関係を修復するには時間がかかるだけではなく、高齢者など人によっては復興を見据える時間の長さは異なるだろう。移転後生活が落ち着いてきたところに現れる墓や祭りごとといった、時間がたってから姿を現す課題もある。

小高集落の人々は、「元の土地に戻りたい」という気持ちをどこかで抱えながら、集団移転の実施という復興事業の中で新しい土地での価値を見出そうとしている。長く住んでいた場所での地縁や人との繋がりを維持したり修復することを通じて、震災と移転による小高集落の「消滅」ではなく、西川口小高集落として、場所を変えた集落の「存続」につながっていると考えられる。今回の調査では、聞き取り調査の結果を中心としたが、性別や年代別などその対象者の分類や時間軸の整理には至っていない。住む場所が変わっても、小高が小高でいられたと思えることに至る過程を考察するとともに、現在の生活に対する個々および集落としての評価を今後の課題としたい。

## 補注

- (1) 災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でない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、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図ることを目的としている
- (2) 2004年3月31日の合併により、現在は熊本県上天草市になっている。海面埋め立てによる宅地造成地4か所、62,000㎡に移転区域28か所から178戸の人々が移転した。

## 参考文献

- 1) 金斗煥、山崎寿一、能登半島地震被災地域における過疎化と集落特性：旧村集落を単位とした1960年、2005年人口・世帯数変化に着目して(農村計画)、日本建築学会近畿支部研究報告集、計画系(49)、233-236, 2009.
- 2) 国土交通省国土計画局、過疎集落研究会報告書<概要>、2009.
- 3) 池田浩敬、石川永子「中山間地域における復興手法としての集団移転事業の特性と課題」地域安全学会梗概集, 18, 28-24, 2006.
- 4) 田中正人、中北衣美「集団移転による被災集落の分割実態とその影響—新潟県長岡市西谷地区の事例を通して」地域安全学会論文集(12・13), 463-470, 2010.
- 5) 友田昇「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について」季刊防災、Vol. 43, 5-10, 1973.
- 6) 木下清勝「昭和47年災上天草大災害と集団移転のその後」季刊防災、Vol. 74, 108-118, 1984.
- 7) 国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」(<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushujoukyou.pdf>) 2012年10月30日取得.
- 8) 石川永子、中林一樹、池田浩敬、葉袋奈美子、宅地崩壊地区の住宅再建・生活回復に関する計画論的研究—中越地震災害での集団移転事業・宅地耐震化事業を中心に、住宅総合研究財団研究論文集(34), 303-314, 2007.
- 9) 新潟県土木部砂防課「新潟県中越地震と土砂災害」([http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/864/780/chuetsujisn.pdf#search=%27E4%B8%AD%E8%B6%8A%E5%9C%B0%E9%9C%87+%E5%B0%8F%E9%AB%98+%E5%9C%B0%E5%9B%B3%27](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/864/780/chuetsujisn.pdf#search=%27E4%B8%AD%E8%B6%8A%E5%9C%B0%E9%9C%87+%E5%B0%8F%E9%AB%98+%E5%9C%B0%E5%9B%B3%27)) 2012年12月17日取得.

## 謝辞

本研究の一部は、平成24年度関西大学若手研究者育成経費による助成を受け実施しました。聞き取り調査に協力くださった長岡地域復興支援センター川口サテライトの星野晃男氏、川口町地域の方々に、心より感謝いたします。