

2004年新潟中越地震からの復興

Recovery Process of the 2004 Niigata Chuetsu Earthquake

澤田 雅浩 兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科
Masahiro SAWADA

1. はじめに

2004年に発生した新潟県中越地震（以下、「中越地震」）は1995年に発生した阪神・淡路大震災から9年目に震度7を改めて観測した地震である。神戸の復興プロセスで得られた教訓、知見が被災地復興に役立てられようとした一方で、政令指定都市でもある神戸市を中心とした阪神間の都市域における復興が中心だった取り組みとは異なり、震災前から過疎高齢化が進む中山間地域の震災復興はどのようなものであるべきか、被災自治体や新潟県が多くの場面で模索しながら具体的な取り組みを進めてきた。ここでは特に震災から10年、復興計画の目標年度までのプロセスを中心に整理する。

2. 自治体によって異なった復興の進め方

中越地震では、61集落が道路寸断等による孤立状態に陥った。大規模な地滑り等を原因とする孤立であったがために、集落に住まう人々は、住み慣れた場所を離れて避難をするだけでなく、地域外に建設された仮設住宅へ入居し、災害復旧工事が完了し、避難指示、避難勧告が解除される数ヶ月～数年間生活することを余儀なくされた。

それらの集落の中で、隣接する山古志村（当時）と小千谷市東山地区も、ともに甚大な被害を受け、集落での生活再開までには地域外避難以降、しばらく時間を要することになった。その復興プロセスに関しては、事業手法等が大きく異なっている。住み慣れた集落に戻るための支援を行ったのが山古志村であるとするれば、生活利便性を向上させつつ、コンパクトシティ化をも目指し、集落を離れるための支援を行ったのが小千谷市である。ここからはそれらのプロセスの違い、そしてその結果の違いを明らかにしたい。

3. 仮設住宅（仮の住まい）居住期の取り組み

阪神・淡路大震災の被災地では約4万8千戸、そして東

日本大震災の被災地では約5万9千戸の仮設住宅が必要とされた。一方、中越地震の被災地では、孤立した集落は多く発生し、余震の恐怖感から多くの避難者がいたものの、仮設住宅の建設戸数としては、3,460戸にとどまっている。なお、東日本大震災や熊本地震で多く提供された借り上げ型仮設住宅（みなし仮設）は299戸が提供されている¹⁾。仮設住宅建設にあたっては、自治体を超えて敷地を確保する必要があるなど、計画を担当する県としてもそれなりの時間を必要としたため、すべての希望世帯が仮設住宅に入居したのは震災から2ヶ月後の12月末であった（ただし、避難所で年を越したくない、という被災者の願いは叶えられている）。災害救助法で定められた以上の時間を要したのには理由がある。建設計画策定プロセスや敷地の選定に際しては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえつつ、その後の集落再生、帰村に向けて多くの配慮をしたためである。特に、仮設住宅の退去期限が原則入居から2年と定められているにもかかわらず、災害復旧の遅れが予想される山古志村の一部地区に関しては、入居期限の延長をも念頭に、隣り合う入居世帯の相性などを地域のリーダーなどと詳細に詰めたうえで決定されたのである。山古志村14集落の震災後帰村までのプロセスを図1に示す。

小規模住宅地区改良事業による集落再生に取り組んだ山古志村の6集落（油夫・木籠・梶金・檜木・池谷・大久保）

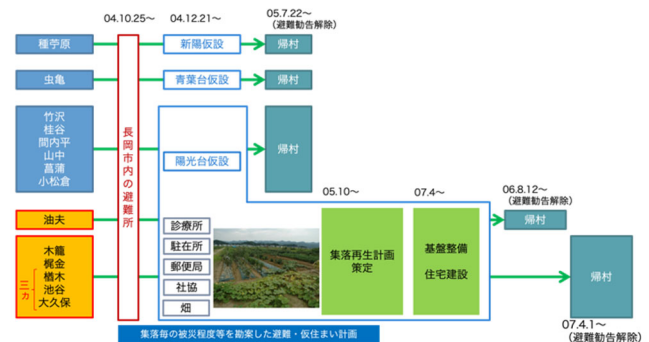


図1 山古志村14集落の再建プロセス

に関しては、原則集落単位での入居が計画された仮設住宅団地においても、団地内に診療所や交番、簡易郵便局など、村内にあった施設を仮設団地に併設した。50戸に一つ設置が認められている集会所に関してもそれぞれの集落単位で利用が可能な立地と環境を整えている。また、雪のない時期には畑での作業が日々の生活の一部となっている住民の生活行動に配慮し、広大な隣接敷地を農地として開放している。仮設入居者が従前の環境に近い形で生活できる環境を提供し、従前集落での暮らしに近い環境を確保している。

一方、合わせて6つの集落（全体もしくは一部）で防災集団移転促進事業による集落外での住宅再建が進められた小千谷市東山地区においても、小千谷市の市街地に確保された仮設団地に集落単位を基本としての入居が行われている。ただし山古志村の仮設団地ほどの施設は併設されていない。中心市街地近傍の立地であったことから、比較的周辺の施設へのアクセスが良かったことも理由の一つであった。（図2）。

山古志村は震災から約半年、すでに合併協議も終了し、長岡市へと編入されることが決定されていた（平成の大合併）。そのため、合併前に地域独自の復興プランを策定しておく必要があった。山古志村は、急ピッチで策定した復興プランの中で、「帰ろう山古志へ」と謳い、従前集落での住宅再建、および生活再建を目指すとともに、山古志の復興は、全国の中山間地域にとっても重要だと位置付けた。被災した住民との議論は仮設住宅団地に設置された集会場を十分に活用し、個別意向の確認を丁寧に行いつつ、対象となった6集落それぞれを都市計画コンサルタントが担当し、計画案を作成していった²⁾。河道閉塞により水没した集落や、地すべりによって集落が大きな被害を受けた集落に対しては、防災集団移転促進事業を活用することも検討された。しかし、全村避難を決断しなくてはならないような被害状況の山古志村においては、移転先として適当な土地を見つけることができなかつたことや、生業としての農業、養鯉業等については従前地での再開が望まれたことから、

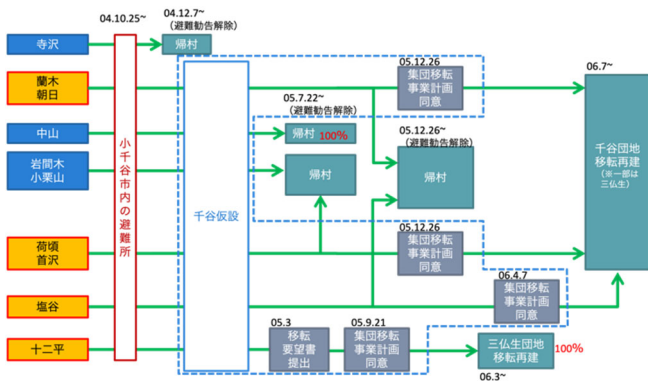


図2 小千谷市東山地区 10 集落の再建プロセス

現地、もしくは近接する土地での住宅再建が可能となる小規模住宅地区改良事業が選択された。またこの事業の場合、整備地区内に公営住宅を建設できることも重要であった。山古志村は、復興公営住宅に関しては、当初入居者対処後の空き家化が進み、行政負担が増大することも念頭に、被災者の自力再建を基本として調整を進めていた。しかし経済的、年齢的理由等でどうしても再建ができない被災者に対して、住み慣れた集落で暮らし続けられるような状況を作り出すことができるというのは、行政にとっても好ましい選択肢となった。

一方、小千谷市東山地区では、従前集落での生活再建を目指す世帯に対して、公営住宅の建設などは行われていない。集落で生活再開を目指す世帯ではなく、集落を離れ、生活基盤の比較的整った小千谷市街地へと移転再建する世帯を対象として、防災集団移転促進事業を施行するという判断をしている。これは山古志村とは異なり、同一市内の平野部（従前集落よりも積雪量がかなり少ない）で中心市街地に近接した場所に移転用地を確保できること、そしてその土地が被災集落よりも生活利便性は高いという要因があったといえる。ただし、小千谷市では震災以降に立地適正化計画を策定しているが、移転再建地は居住誘導区域には含まれていない。小千谷市の場合、集落に戻るといった判断は個々の世帯の判断にゆだねられることとなったが、中山集落では、移転再建によって世帯数が減少すれば集落に必要な相互扶助関係が維持できなくなるとの懸念から、仮設住宅入居期間に集落で話し合いを重ね、倒壊した世帯も従前地での住宅再建を選択し、全世界帯が帰村したケースもある。

4. 従前集落での生活再建

山古志村、小千谷市東山地区においてどれだけの世帯が従前集落で生活再建を果たしたのかについて整理すると（表1、表2）、共に半数強の世帯しか戻っていないことがわかる。しかし前述のように、地域を離れた仮暮らしの期間にどのような議論を重ねたかによって個別集落単位での帰村率には大きな差がある。小千谷東山地区の荷頃集落では、集落を離れた世帯が7割を超えたほか、岩間木集落や小栗山集落では多くの世帯が個別移転でばらばらに集落を離れる結果となっている。

小規模住宅地区改良事業によって、現地（もしくは現地近傍）での住宅再建を進めた山古志村の場合、計画対象は集落に残ることを希望する世帯である。水没した従前集落から、山の上にあった小学校跡地への移転を進めた榎木集落（図3）では、再建を希望する世帯と行政、そして専門家

による話し合いでは、特に生活を維持していくのに支障となる冬期間（ただし約半年間に及ぶ）除排雪の作業負担を少なくすることが重視された。集落内の道路計画に関しても、除雪作業の簡便さ、除排雪場所の確保にも力点が置かれた計画となっている。また、1棟2世帯分が確保された公営住宅に関しては移転先の敷地の中心部に近い場所に配置されている。帰村世帯数は従前の半数であるものの、その世帯に見合った集落空間が実現したことで、生活に必要な相互扶助の手間は過大なものにならずに済んでいる。

小千谷市東山地区の場合、移転を希望する世帯に対しては移転用地を確保し、各種の整備を行っているが、従前の集落に面的な事業は実施されていない。しかし集落全体が移転をするのではなく、間接的な住宅移転再建支援として事業が活用されたため、従前集落内において移転希望世帯の宅地を中心に虫食い状に災害危険区域が設定されることになった。結果として、例えば建物がその場に残っており、それを集落で活用しようと考えても、なかなか思い通りにはいかないという状況が生じている。

そのような例だけでなく、集落に残った世帯のほとんどは新規に住宅を建設したのではなく、修繕等によって居住

表1 山古志6集落の帰村状況

	油夫	梶金	本籠	大久保	池谷	橋木	合計
震災前居住世帯	20	29	25	21	34	29	158
帰村意向世帯 (H18.2)	10	25	19	13	23	13	103
帰村意向世帯 (H19.2)	9	20	16	12	13	12	82
自力再建帰村意向	7	18	10	9	12	10	66
新規宅地に住宅建設	1	4	7	6	4	10	32
従前宅地に住宅建設	6	14	3	3	8	0	34
公営賃貸住宅入居予定	2	2	6	3	1	2	16
帰村率	45%	69%	64%	57%	38%	41%	52%

表2 小千谷市東山地区の帰村状況

	塩谷	十二平	荷頃	蘭木	岩間木	首沢	朝日	寺沢	中山	小栗山	合計
震災前居住世帯	49	11	39	34	33	16	40	23	16	33	294
震災後居住世帯	20	0	11	14	19	5	27	20	16	21	152
移転世帯	29	11	18	20	14	11	13	3	0	12	131
集団移転世帯	15	10	9	11	0	7	4	0	0	0	56
個別移転世帯	14	1	9	9	14	4	9	3	0	12	75
帰村率	41%	0%	28%	41%	57%	31%	67%	87%	100%	64%	52%



図3 櫛木集落の再生計画案

継続ができたため、経済的な負担はさほど大きくなかった世帯が多く、帰村に際してのハードルは比較的低かったものの、世帯数が大きく減少したことで、集落における様々な作業の負担が一気に増大することになった。ただし、移転再建した世帯も、田んぼや畑、そして養鯉池は従前集落もしくはその周辺に残し、移転先から通ってくる場合もある。それらの世帯は例えば農家組合の組合費を支払ったり、地域の共同作業に参加したりするなど、負担が残った世帯だけに一方的にかからないような配慮はなされている。

5. 集落の10年後

ここではそれぞれの集落は震災から10年でどのような状況になったのかを整理する。まずは2000年と2010年の国勢調査の結果を見てみる。2010年は震災から6年目にあたる年であるが、山古志村全体ではその時点で人口は約半分、世帯数では2/3となっている（表3）。

小千谷東山地区の場合、一つの集落は全世帯で移転を判断したためすでに2010年の時点で無住化しているが、それ以外の集落でも人口、世帯数ともに半減していることがわかる。ただし、仮設住宅暮らしの時期に集落で話し合いを重ねて全世帯が帰村した集落では人口こそ減少しているものの、世帯は増加している。一方でかなりの世帯が防災集団移転に参加した集落ではその後も人口、世帯ともに減少傾向が続いている状況がわかる（表4）。

両地域とも、集落単位で見ると、震災以降、過疎化が一層進展したことがわかる。しかしながら、それと足並みを

表3 山古志村の人口・世帯数の変化

山古志の人口動態	2000国調		2010国調		減少数		2010/2000	
	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯
山古志全体	2222	700	1181	448	1041	252	53.2%	64.0%
種芋原	619	195	338	139	281	56	54.6%	71.3%
虫亀	478	148	304	110	174	38	63.6%	74.3%
南平	203	64	70	25	133	39	34.5%	39.1%
東竹沢	274	104	121	51	153	53	44.2%	49.0%
竹沢	648	189	348	123	300	66	53.7%	65.1%
南平+東竹沢 (再生計画対象)	477	168	191	76	286	92	40.0%	45.2%

表4 小千谷東山地区の人口・世帯数の変化

東山の人口動態	2000国調		2010国調		減少数		2010/2000	
	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯
東山全体	1172	307	530	148	642	159	45.2%	48.2%
塩谷	208	52	67	20	141	32	32.2%	38.5%
十二平	43	11	0	0	43	11	0.0%	0.0%
荷頃	175	43	44	10	131	33	25.1%	23.3%
蘭木	128	36	50	14	78	22	39.1%	38.9%
岩間木	135	33	78	20	57	13	57.8%	60.6%
首沢	63	15	22	5	41	10	34.9%	33.3%
朝日	123	38	88	30	35	8	71.5%	78.9%
寺沢	108	28	47	11	61	17	43.5%	39.3%
中山	70	16	69	17	1	-1	98.6%	106.3%
小栗山	119	35	65	21	54	14	54.6%	60.0%
十二平以外	1129	296	530	148	599	148	46.9%	50.0%

合わせるように集落の疲弊、衰退が進んでいるのかといえ
ば必ずしもそうではない。たとえば、山古志村では地元
の女性グループが出資をし、中越大震災復興基金による支援
を受けながら、直売所およびレストランを運営する母体と
して「山古志のごっつお多菜田会」を2008年に立ち上げて
いる。原則として日中しか営業していないレストラン「多
菜田」は2013年には約7,800人が利用している。さらには、
木籠（こごも）集落の場合、水没した従前集落を見学に訪
れる人々を対象とした、交流・物販施設の「郷見庵」を中
越大震災復興基金による支援などで建設、運営している。
その運営は、「木籠ふるさと会」が担っている。2010年末
時点では集落の14世帯に加え、親族9組、県内から51組、
県外から18組、合計会員数92組であったものが、平成25
年度末の時点では集落は11世帯に減少したものの、県内会
員が72組、県外会員は37組となり、その規模は徐々に拡
大している。実際に会員は様々な機会に集落を訪れ、交流
や各種作業を行っている。小千谷市東山地区でも集落単位
のみならず東山全体としても様々な交流が震災を契機に生
まれ、それが継続したり、場合によっては発展したりして
いる。地域に関わる人、もしくはそこで繰り広げられる活
動の多様性に着目すれば、震災前よりも活発な状況が生ま
れているともいえる。

6. さいごに

(1) 中越地震被災集落の10年からわかること

まず、過疎高齢化が進む集落が、復興に向けて取り組ん
だ10年間を整理してみたい。

① 地域の再生、復興プロセスを連続的に考えること

仮設住宅の設置などはなるべく迅速に行われる方がよい。
その点から見れば必要戸数がさほど多くないにもかかわらず、
入居が震災発生から2カ月後にずれ込んだのは被災者の
負担を大きくしたといえる。しかし、集落単位での入居、
それも隣り合う世帯の配置にまで気を配ることや、地域の
居住環境により近くなるように診療所等も一緒に配置する
といった配慮は、仮設住宅入居期間も地域再生、復興の重
要な時間であると認識していたが故の、「急がば回れ」の対
応であるといえる。地域の復興をコミュニティの力を借り
ながら進めていくことを受容性を認識しているがゆえの対
応とみるならば、その1ヶ月間には大きな意味がある。

② 人口や世帯数を復興の成否の指標としない

人口減少が先行的に進んでいる地域では、被災を契機に
その傾向が一層加速される傾向が強い。そのため、集落の
再生、そして震災からの復興を進めるに当たっては、必ず
しもその集落に住む人（住民票を置く人）だけで完結させ

ないことも重要である。震災は多くの被害をもたらすこと
にはなったが、外部人材との交流が生まれ、地域の良さを
他者の視点から発見してもらうという契機でもあった。地
域への関わり方の多様性をうまく活用できるような状況を
構築することも大切であるし、人や物、ことの流動性、多
様性をきちんと評価する視点を獲得することが重要である。

③ 地域課題の深刻さが一層早く現実になっていること

小千谷市東山地区では本来であれば2030年頃に現実と
なっていたであろう集落の人口構造に近似した状態が
2008年の時点で生じている。この事実をきちんと共有した
上で、集落の将来について検討がなされるべきであるが、
どうしても「従前の集落の姿」が議論の前提となる事が多
い。事実を的確に踏まえた上で、将来像を描くこともまた
大切である。それは必ずしも悲観的なものではなく、一連
のプロセスで得られた小さな成功体験が大きく発展する可
能性も秘めているはずである。なお、中越地震の被災地では、
中越大震災復興基金がその後押しをするのに大きな役
割を果たしている。

(2) 震災から20年が経つということ

震災から10年の時点では、集落単位で見れば人口減少
が一気に加速し、20年後の状況を生み出してしまったとい
え、ボランティアでの関わりを契機とする交流人口の獲
得や、災害復旧事業によるインフラ整備による移動コスト
の減少、生活負担の減少などがあり、人口減少下でも良い
復興はできることを示したのではないかとされた。

しかし、そこから更に10年が経過すれば、人口は更に減
少する。集落消滅の懸念が高まることも予想される。しか
し、これまでの復興プロセスの最前線で活躍してきた震災
当時60代くらいの地域リーダーが活動の一線を退きつつ
あるなか、その孫世代や、交流人口として週末に集落に通
ってきていたような人たちの関わりが一層濃密になったり、
新型コロナウイルス感染症の流行によって各地で導入され
たオンラインでの交流をうまく活用、展開してデジタルツ
インとしての山古志村のありようを探る動きも生まれてい
る。人口や世帯の推移を指標にすれば、まさに右肩下がり
の加速化がこの10年でさらに進展したことになるが、ど
うもそうではない雰囲気被災地、とよばれた集落にはま
だ残っている。それはぜひ現地で確認してほしい。

<参考文献>

- 1) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会(2006),『中越大震災 前編』,ぎょうせい
- 2) 長岡市(2006),『山古志地域集落再生計画(案)』