防災集団移転等促進事業に伴うコミュニティの再形成過程
−中越地震により移転した小千谷市旧十二平集落を事例として−

a study on restructuring a community with promoted group relocation for disaster mitigation
-A case study of Jyunidaira, the relocated town of Ojiya City hit by Niigata Chuetsu earthquake-

○石塚 直樹[1]，澤田 雅浩[2]
Naoki ISHIZUKA[1] and Masahiro SAWADA[2]

[1] 社団法人　中越防災安全推進機構
Researcher, Chuetsu Organization for Safe and Secure Society
[2] 長岡造形大学　建築・環境デザイン学科
Associate Prof., Department of Architecture and Environmental Design, Nagaoka Institute of Design

The study on restructuring a community with promoted group relocation for disaster mitigation. A case study of Jyunidaira, the relocated town of Ojiya City hit by Niigata Chuetsu earthquake. Consequently, it was able to take a general view of some points. Those who supported the external by the support of autonomy, a community-based organization, and a related-making by the leader and the volunteer.

Keywords *: promoted group relocation, restructuring, Community, Jyunidaira, Niigata Chuetsu earthquake*

１．はじめに

過疎化、高齢化が進む中山間地域農業集落が抱える課題の一つに、集落の消滅が挙げられる。消滅方法は大きく分けて、集落(集団)移転によるものと、個別移転の積み重なりによるものに分けられる。前者は集落コミュニティが尊重され、消滅後も従前のまとまりを維持する事を目的とし行われるのに対し、後者は個々の意思が尊重され、個々の限界までそれぞれが居住した結果であると言える。いずれにせよ、多くの中山間地域農業集落で遠くない将来に集落、また個人での検討を求められる課題であり、多くの場合、新たな環境への適応が求められていると言える。

2004 年(平成 16 年)10 月 23 日に発生した新潟県中越地震(M6.8、最大震度 7)は、中山間地域を多く有する中越地域で起きた地震であり、同地域で以前より進んでいた過疎化・高齢化が直近の課題として突出した。地震以降、被災地の相当数の集落が従前居住地での集落維持・再建へ向けた取り組みを進める一方、非常時である為十分な検討を行えないまま集落外への集団、また個別移転を選択し、移転先で新たな暮らしを送る方々もいる。本研究は自然災害に起因し、非常時に決断を求められる防災集団移転等促進事業に伴い発生するコミュニティの危機への対応策を検討する為、同事業を活用して移転した小千谷市旧十二平集落を事例に、これまでの復興プロセスを整理し、移転に伴うコミュニティの再形成のあり方を考察する。

２．研究対象地域の概要

対象地区である旧十二平集落は小千谷市東部に位置する東山地区の一集落であった。その中でも最も奥地とも言える位置にある十二平集落は農業と養鯉を主産業とした集落であり、最盛期には 25 世帯が居住していたものの離村が進み、被災前は 11 世帯の家族が暮らしを営んでいた。うち 10 世帯の移転団地先となった三仏生地区、また 1 世帯が個別移転した千谷地区までは、十二平から

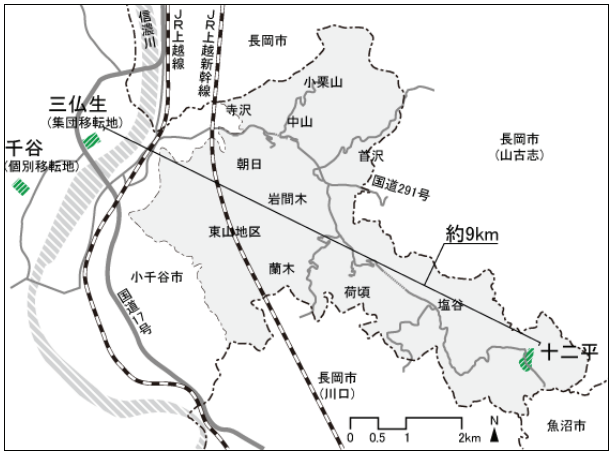

図1.旧十二平集落及び三仏生・千谷地区位置図

表 1.中越地震による防災集団移転等促進事業実施状況

実施団体	長岡市	小千谷市			川口町(現長岡市川口)
事業同意	05.12.26	05.12.26	05.12.26	05.09.21	05.07.12
移転促進区域(集落)	西谷地区(越路)	四地区(蘭木,荷頃首沢,朝日)	塩谷地区	十二平地区	小高地区
実施期間	2005～2006(二ヵ年)				
従前戸数	159	129	49	11	25
移転戸数	16	45	24	11	25
集団移転	13	31	15	10	19
移転先団地名	西谷団地	三仏生団地 千谷団地		三仏生団地	岩出原団地
個別移転	3	14	9	1	6
離村率	10%	35%	49%	100%	100%

表2.旧十二平集落における中越地震以降の活動プロセス

	拠点	移転に係る主な出来事	十二平を守る会(旧十二平住民)の活動	支援者の動向
2004	十二平 避難所	●10月23日　中越地震発生 公民館に避難 ●10月24日　避難所へ移動 ○10月末　集団移転の提案(一住民より) ●12月 3日　仮設住宅入居 ○12月　集団移転に関する話し合い ・近くの集落(小芋川)の集団移転事例より、制度の事は知っていた ・集団移転に関し全世帯で合意	要望後も旧十二平集落に関わる自治組織・コミュニティとして機能 ⇑ 集団移転を要望する為、11軒全戸で町内会に代わる自治組織として設立	
2005	仮設住宅	●3月10日.4月28日　集団移転要望書提出 ●9月21日　防災集団移転促進事業同意 ○12月　三仏生(移転地)にて地鎮祭	●十二平を守る会　設立	
2006		●7月　6軒新居完成、入居	●10軒で三仏生に共同畑地借用	○東山復興マップ作成に係る集落座談会 ・集落と外部支援者の関わりが生まれる
2007		●3月10日　全軒新居完成、入居 (ヒアリングより) ・移転先では集まる場・話す事が無い ・移転地区では役割が無い	○7月4日　ムラ歩き実施 ・跡地が荒れ地にならない様にしたい ・桜などを植えて、十二平を語り継ぎたい	集落のリーダーより要請がありムラ歩きに参加。それ以降主に意欲的なリーダーをサポートし、活動へ参加 ⇓
2008	移転先 三仏生 千谷	●6月　拠りどころ(集会施設)竣工	○2月13日　十二平活用地図づくり ・植樹等具体的な活動計画づくり ・十二平桃源郷プロジェクトと命名 ○4月17日　植樹位置杭打ち ○5月　アサガオ植え付け作業 ○6月27日　屋号看板・記念碑打ち合わせ ○7月 1日　湯の花まつり・植樹祭開催 ・植樹に合わせて旧来のお祭り再開 ○8月 8日　秋の活動打ち合わせ ・集落の記録集を作成する事が決定 ○11月 7日　屋号看板・記念碑竣工式 ○11月13日　第二回植樹会	○活動サポート・参加 硬直していた集落内の関係が、第三者である支援者を通して柔軟化し、リーダー以外にも主体者意識が拡大 ⇓ 記録集作成に係る個別・集団ヒアリングを重ねる事で、住民の思いが語り、また小さな行動で表れてきた
2009			○5月3日　湯の花まつり ○5月　アサガオ植え付け作業(拡大)	○1月～　記録集作成に向けたヒアリング ・これまで各戸５回ずつ聞き取りを実施 ○4月 3日　記録集ＷＳ１ ○8月 1日　記録集ＷＳ２(三仏生にて)
2010		●神社を分祀(神社庁から指定解除)	○5月2日　湯の花まつり	○3月27日　記録集ＷＳ３(避難所再現) ○5月 2日　記録集ＷＳ４(地図作成)

2010年4月現在

は直線距離にして９キロメートル程離れた位置にある(図１)。中越地震による防災集団移転等促進事業は十二平を合わせ計五事業が行われたが、その内集落が消滅したのは十二平と小高の二地区のみである。(表１)。

３．旧十二平集落における地震後の活動整理

旧十二平集落における中越地震以降これまでの取り組みを整理する(表２)。これまでの取り組みは、時系列に以下の二つの時期に分類する事が出来る。

１）第一期：生活安全確保期

被災から移転先の新居入居までの約二年半は、集団移転による生活安全を確保する為に要した期間であった。主に避難所や仮設住宅などの非日常空間を拠点に、集落内リーダーのもと集団移転の検討から実行までを行った。強いリーダーシップの元合意形成がなされており、従前からのリーダーの存在が移転に関しても前向きな効果をもたらしたと言える。集団移転に関しては、近隣集落の事例から制度やその後の状況に関しある程度認識していた事も、スムーズな移行に役だった。

また、この期間内に集団移転の要望を行う事を目的に、元十二平住民十一軒全戸の世帯主を会員とする「十二平を守る会」を立ち上げている。この期間内では要望以外に効果は無いものの、第二期以降様々な活動を進める際の元住民による有志の自治・コミュニティ組織へと変容しており、町内会に代わる住民自治組織の原型が早期に設立されていた事がその後のコミュニティに与えた影響は大きい。

２）第二期：支援者を介在した協働活動期

全世帯の新居入居が完了しひと段落すると、「集まる事が無くなった」という声が聞かれるなど、家は並んで居ながらも、お互い関係する事が無くなってきた。三仏生地区の一員となることでこれまでの様な集落内の役割や寄り合いも無くなった。移転を機に世帯主を子世代へ移行したり、新居建設は子世代が取りまとめていたりと、いくつかの世帯では被災を期に世代交代をする様子も見受けられた。子世代や孫世代が新たな環境に適応していく中で、なかなか適応することが出来なかったのは旧集落での町内会、そして被災後は移転事業を牽引してきた世帯主世代であった。その様な状況の中、集落のリーダーより「ムラの跡地が荒れない様に、忘れられない様にしたい」との相談が外部支援者にあり、それ以降現在まで、ムラ歩きや屋号看板の設置など、十二平を守る会と外部支援者による様々な活動が継続的に展開されている。

ここでの支援者の役割は、活動やコミュニティの状況や変化に伴い、①リーダーへの支援(個人の支援)、②集まる場づくり(集落内のメンバーの支援・関係づくり)、③記録集の編集(語りを支援する・集落内外の関係の広がりを作る)と変化している。その結果、集落のリーダー以外の住民にも主体的意識が芽生え、小さな活動が生まれている様子を伺う事が出来る。第三者の積極的な活動への介在がコミュニティの再形成をより一層進めていると言える。

４．まとめ

本研究では、旧十二平集落の事例から、防災集団移転等促進事業実施移行のコミュニティ再形成におけるいくつかの要点(リーダー、有志による自治・コミュニティ組織、関係づくりを支援する外部支援者)を概観する事が出来た。今後さらに精査する事でその特徴と対策のあり方を検討していきたい。