

# 防災集団移転促進事業による集落コミュニティへの影響と 集落の存続に関する研究 —新潟県小千谷市を対象として—

A Study on the Influence of the Project for Promoting Group Relocation for Disaster  
Prevention on the Community and the Future of affected villages  
- For Ojiya City, Niigata Prefecture -

○渡辺 春菜<sup>1</sup>, 糸井川 栄一<sup>2</sup>

Haruna WATANABE<sup>1</sup> and Eiichi ITOIGAWA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>筑波大学 大学院 修士課程 システム情報工学研究科

Master's Program in System and Information Engineering, University of Tsukuba

<sup>2</sup>筑波大学 大学院 システム情報工学研究科

Graduate School of System and Information Engineering, University of Tsukuba

This study clarified the change of the community and the function of the settlement of affected villages by 2004 Chuetsu Earthquake through the interview and the questionnaire survey for the district where project for promoting group relocation for disaster prevention was implemented. It was revealed that more than half of respondents thought that they would not be able to maintain various village functions in the future. Even though the residents can live a life now, there is a possibility that living may become impossible as the aging progresses further, and some measures are necessary.

**Keywords :** 2004 Chuetsu Earthquake, Groupe Removal Project, Community, hilled rural area, reconstruction

## 1. はじめに

### (1) 背景

地震などの災害により大きな被害を受け、居住に適していないと思われる地区では、地区内の一部または全戸がもとの集落を離れる防災集団移転促進事業<sup>1)</sup>(以下、集団移転事業)が実施されている。危険区域・移転促進区域とされた地区内での居住・増改築が制限され、一定数以上の複数世帯が集団で安全な地に移転する<sup>2)</sup>ため、事業費を地方公共団体に補助する事業である。ただし、区域内の住民の意向が尊重される任意の事業であり、生活の場からの転出を求めるものであるので関係被災者の合意形成が不可欠である。

2004年に発生した新潟県中越地震(以下、中越地震)では、集団移転が決定してから10年以上が経過し、集落での生活が変化してから時間が経っている。特に、中山間地域の集落の被災で高齢化も進む中、普通の会話の減少や、集落内での相互扶助機能の低下等の課題がある可能性がある。特に、中越地震では、被災集落全体が移転するのではなく、集落の一部が部分的に危険区域・移転促進区域に指定され移転し、移転の対象とならなかった世帯が斑状に残されている事例が数多く見受けられる。このような世帯においては、集落世帯の減少と高齢化によって、多くの生活上の支障が発生するとともに、それを克服する様々な努力がなされていることが予想される。こうした問題点とそれに対する改善努力の実態を理解することは、今後の集団移転事業を展開していく上での留意事項や新たな制度設計として重要な視点である。

集団移転から時間が経過した後、残留世帯の定住意識の低下<sup>3)</sup>や従来のコミュニティの弱体化・崩壊によって

生活上の支障が生じることが懸念されてきた<sup>3)4)5)</sup>ものの、実際にどのような問題が生じ、それによって今後の集落での生活がどう変化するのかについては十分に着目されていない。なお、集落の維持存続に関しては国土交通省(2008)<sup>6)</sup>の調査や橋詰(2004)<sup>7)</sup>らの研究があり、集落の小規模化や高齢化、不便さが集落の消滅につながり、集落の維持/存続には5戸程度が必要であると結論付けている。

以上より、本研究は中越地震で移転事業を実施した地区を対象に現在の集落の状況を調査し、移転事業がコミュニティと集落機能に与えた影響について考察することで、今後の復興における一助とすることを目的とする。

### (2) 研究の方法

本研究ではまず、事業実施対象地域において、住民と市担当者へヒアリング調査を行い、集団移転事業時の状況や集落の現状を把握した上で、集落コミュニティと集落存続に関するアンケート調査を行い、現在の集落機能や近所付き合い、将来の生活への考えを明らかにする。

## 2. 調査対象地の選定

中越地震では、長岡市、小千谷市、川口町(現長岡市)の9地区で実施された。本研究では集団移転事業実施後の集落に注目するため、全戸移転ではなく一部移転を実施した集落であり、かつ、集落同士が近くに位置し、同じ地区(H地区)に位置する小千谷市の5集落を本研究の対象とする。なお、ヒアリング調査に当たっては、小千谷市の5集落に加え、長岡市の3集落(N2集落、U2集落、K集落)でも実施した。アンケート調査を実施した5集落の震災前(H16年10月時点)とH29年10月時点の世帯数、人口等を表1に示す。

表1 小千谷市5集落の人口・世帯数<sup>9)</sup>

集落	震災前 世帯数	現在の 世帯数	減少世帯 数(割合)	現在の 人口
A集落	41	29	12(29%)	81
U1集落	34	14	20(59%)	48
S集落	51	20	31(61%)	53
T集落	18	5	13(72%)	21
N1集落	42	12	30(71%)	43

災害危険区域(移転促進区域)は、例えば図1に見られるように、集落全体に区域がかけられていないため斑状に移転世帯が存在することになる。これは中越地震による集団移転事業では、他の集落でも同様のことがいえる<sup>3)</sup>。

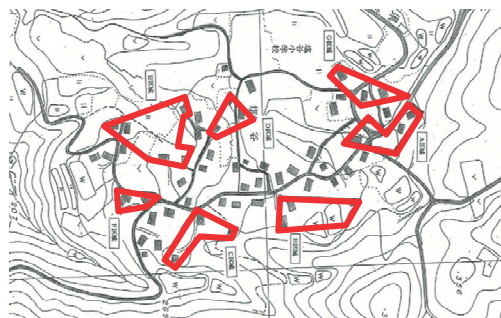


図1 S集落移転促進区域(新潟県：地すべり等による危険の著しい区域図に加筆)<sup>10)</sup>

また、調査対象地域では、世帯が移転した後も農地や作業小屋が残されている場合が多く、手入れされている土地は多い。一方で、手入れが行き届かなくなっている土地もある。今後さらに時間が経ち高齢化・人口減少が進むと、これまで手入れされていた土地も手が行き届かなくなってしまうことが懸念される。中山間地域の保全是環境保護の観点からも重要であり、中山間地に位置する集落の存続には意義がある。

### 3. ヒアリング調査

#### (1) 住民へのヒアリング調査の概要

現地の状況把握と集団移転後の生活の変化についてその実態を把握するため、防災集団移転事業の対象となった小千谷市の5集落(A集落・U1集落・S集落・T集落・N1集落)と、長岡市3集落(N2集落・U2集落・K集落)の集落内の住宅・集会所を戸別訪問し、調査への協力を承諾していただいた住民を対象にヒアリング調査を行った。主に集落内の他世帯とのつきあいを中心とするコミュニティと集落機能について質問した。なお、集落機能については、国土交通省による定義を参考に質問をした。ヒアリング調査の概要を表2に示す。

表2 住民へのヒアリング調査概要

調査時期	2017年9月11日～13日、10月13日～15日
回答者	21人
質問項目	コミュニティについて： ・町内会・婦人会等の集会、祭、近所づきあい・親戚づきあいなど ----- 集落機能について： ・資源管理機能(山・田畑管理状況)、生産補完機能(農作業、道普請等)、 ・生活扶助機能(冠婚葬祭・日常生活での助け合い)など

#### (2) 住民へのヒアリング調査の結果

ヒアリングで明らかになったコミュニティと集落機能に関する結果をKJ法でまとめた。結果を図2に示す。各項目についての結果を以下にまとめる。

##### a) コミュニティに関する結果

集落内の人数が減少し、町内会一人当たりの負担が大きくなっている集落がある。町内会内のつながりが強くなったという意見もある。婦人会は集落によっては機能していないが、移転者も含めて継続している集落もある。集団移転後に始まったお茶会などの集まりがあり、外部の人が手伝いながら現在も続いている。集落内の祭りは小規模・消滅し、周辺集落との合同の祭りがある。行事への参加者は年々減少している。人数が減った分、近所付き合いが減った、つきあいが極端に減った、いまま集落内の人との付き合いがある、といった意見があり、交流の量は減っている傾向がある。まき<sup>2)</sup>が弱くなっているところが多く、葬式の形が以前とは変わった、という意見が多い。移転者との特別な交流はないが、農地を介した交流(挨拶や会話等)が続いている。住民センターでの交流のほか、個人単位で外部の集落との交流がある。

##### b) 集落機能に関する結果

集落内に手入れが行き届いていない箇所があり、依然と比べ山が変化している。草刈りを集落内で分担できている集落もあれば、集落住民だけでは対応できていない集落もある。家族や近所の助けがあり、除雪や買い物などの生活で現在困ることはないものの、車を使えなくなると困るなど、将来への不安を感じる住民がいる。

#### (3) 市へのヒアリング調査の概要

集団移転実施時の状況や市の支援、現在の集落の様子と今後の意向などについて聞くため、市の担当者にヒアリングを行った。表3に概要を示す。

表3 市へのヒアリング調査概要

対象	日時
小千谷市 市職員2名	2017年9月12日
長岡市 市職員1名	2017年9月13日
長岡市川口支所 市職員1名	2017年10月13日
東山連絡所 地域復興支援員1名	2017年9月12日

#### (4) 市へのヒアリング調査の結果

以下に、市担当者へのヒアリング結果の概要を示す。

##### a) 現在の集落について

- ・ 全体的に高齢化が進み、集落によっては市から町内会に仕事を頼める人が限られている場合がある(小千谷市担当者・長岡市担当者)。
- ・ 農作業をしに移転先から通っている方が多いが、移転した人と集落住民の間には負担や集落への責任感に違いがあるのではないかと。(小千谷市担当者)。
- ・ K集落では以前から行っていた運動会を移転先でも行っているが、移転し高床式になったため家の中の様子が分からず、気軽に玄関に上がりにくくなり、コミュニティが薄くなったのではないかと、田舎らしい交流が減少したのではないかと。(川口支所担当者)。
- ・ 震災の後から小千谷市内の9つの町内会合同で敬老会や夏祭りなど様々な行事を行うことが増え、学校の運動会等に大人や子供がいないお年寄りも参加できるようにしている。行事をきっかけに「なつかしいから」「牛を見るのが当たり前(牛の角突き)」と言って移転した方が通ってくる人が多い。5人づき餅つきは震災後のコミュニティとして大きく組織され集

落外のイベントにも参加している(地域復興支援員).

b) 集落の今後について

- 田植は近所よりも「まき」で対応している。農作業の分担は今も機能しているものの世代交代の後に不安がある(小千谷市担当者・長岡市担当者)。
- どの地域でもある問題が表面化したのが震災である。世帯数が減少しても強制的にまちに移転するという事はしないが要望があれば支援をする。今後は地域の合併も考えていく必要があることも挙げ、集落への市からの支援として、残留世帯への個人への直接支援は難しいが、震災直後の田の修復などには復興基金が役に立った(小千谷市担当者)。
- 地域ベースの支援として復興支援員制度や地域おこし協力隊、ボランティアによる除雪を行う地域もあり、民泊や農業体験など、外部との交流を行っている集落もある(長岡市担当者)。

4. アンケート調査

(1) 住民へのアンケート調査の概要

ヒアリング調査の結果を踏まえ、集落コミュニティと集落存続に関するアンケート調査を行った。表 4 に示す対象 5 地区の住民の方を対象に、全 80 世帯にポストイングし、郵送での回答とした。

表 4 アンケート調査概要

調査時期	2017年12月10日配布, 23日締め切り
回答数	29枚(回収率: 36%)
集落内訳	S集落8名, A集落:7名, U1集落7名, T集落2名, N1集落3名, 無回答2名
調査項目	ヒアリング調査項目, 今後の集落での生活

(2) アンケート調査の結果

a) コミュニティに関する結果

祭りについて: H地区の祭りに参加したことがある/今後参加したいと回答した方を対象に祭りへの参加理由を尋ねたところ、友人知人に会えるからという理由が最も多い(図 3)。祭りそのものを楽しむことに加え、人と会うことや話すことが目的となっていることが読み取れ、コミュニティの維持に一定の役割を果たしている。

集会について: ヒアリング調査から、集落内では震災後から続く集会もあることが分かった。ご飯会や茶会の存続がコミュニティの維持につながっているところもあるが、住民だけで今後も続けていくことには限界があるのではないかと考えられる。今後 10 年を想像したときに、将来も集会を維持することに不安を感じている住民が半数以上いることが明らかとなった(図 4)。集落外の方との交流については、8 割の回答者が、集落外との付き合いがあると回答した(図略)。

b) 集落機能に関する結果

集落内に手入れの行き届いていない箇所があることや、集落内だけでは草刈りに対応できなくなった集落もあることがヒアリング調査から明らかになった。アンケート調査から 6 割以上の回答者が山や田畑の維持管理に不安を感じていることが分かった(図略)。また、集落機能のうち資源管理について不安を感じている住民が多く、集会や買い物など生活の一部となっているものは維持できると考える割合が大きい(図 5)。

c) 移転事業に対する考え

移転事業をきっかけに近所の方と仲が良くなった/よく話すようになったと感じている人ほど、将来の町内会活

動や資源管理、道普請を維持できると考える割合が高い(山の維持管理について図 6.)。しかし集会・買い物は維持できなくなるだろうと考える割合が高い。一方で、集落内で話す機会が減ったと感じる人ほど将来集落機能を維持できないと考えている。

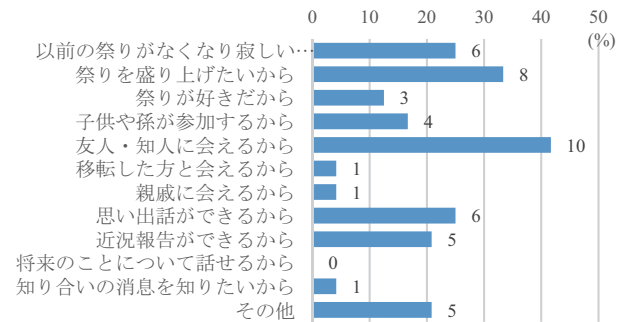


図 3 H地区の祭りへの参加理由 (N=24, M.A)

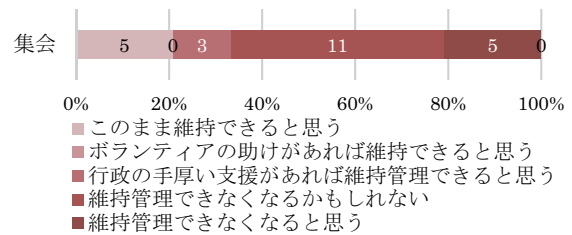


図 4 将来集会を維持できると思うか (N=24, S.A)

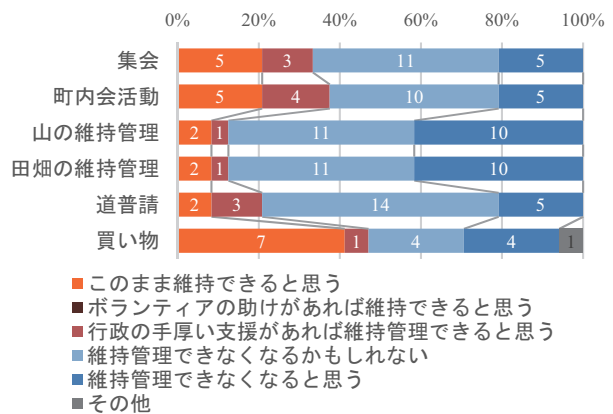


図 5 将来の集落での生活・集落機能が維持できると思うか (S.A)

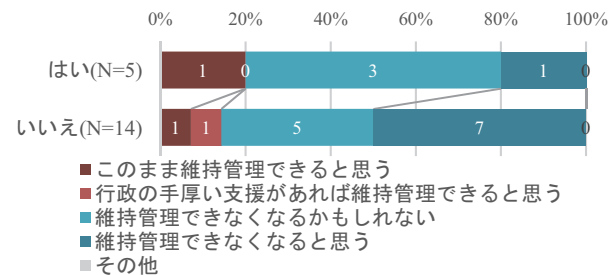


図 6 集落内で話す頻度が増えたかと、将来の山の維持についてどう考えるのかの関係 (N=19, S.A)

5. まとめ

(1) コミュニティについて

集落ごとに様々な集会が開催されている。町内会は世帯の減少と高齢化による負担が大きくなっている。祭りはコミュニティの維持に一定の効果があると考えられ、規模が変わっても維持していくべきである。集落外との交流もあり、移転した住民が車で集落内の農地に通うことも多い。「まき」は弱くなっており、今後高齢化が進

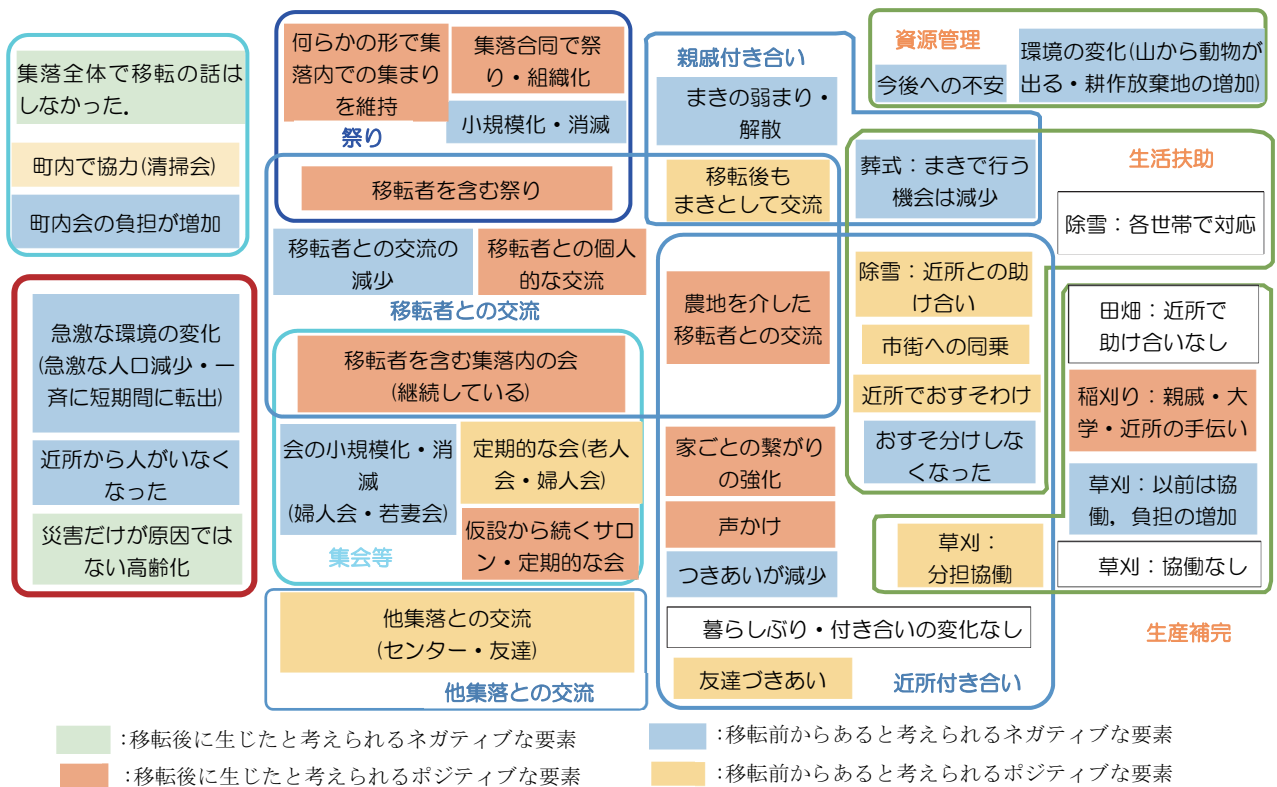


図2 ヒアリング結果のまとめ

み課題が顕在化することも考えられる。

## (2) 集落機能について

高齢化が進み、集落内だけで資源管理・生産補完機能を維持することは今後出来なくなる可能性があり、アンケート調査より、将来の集落機能、特に資源管理機能に危機感を抱いている住民が多いことが明らかになった。

## (3) 今後の防災集団移転促進事業にむけて

移転先の決定など、集団移転事業では主に移転する人々に注目し事業が進められるが、集落に残る住民にとっても大きな変化がある事業である。小千谷市でのヒアリングでは復興基金が役立ったという声が聞かれ、集落に残る人々が生活していくための支援の充実が必要である。集団移転では地区の高齢化・人口減少が進み、「一気に未来に進む」などといわれる。10年、20年といった長いスパンで具体的な地区の将来像を考える必要があり、1つの集落での生活に限界が来たときにどうするべきかを、ケースによっては集落再編や集落の終え方についてを、考えていかなければならない。

## 6. 今後の課題

本研究におけるアンケート調査のサンプル数は少なく集団移転後の集落のあり方、課題を明らかにするためには、対象地を増やしさらなる調査を行う必要がある。また、残留世帯と強い関係があると考えられる移転世帯を対象とした調査も行う必要がある。

## 謝辞

ヒアリング調査、アンケート調査にご協力いただいた小千谷市・長岡市の住民の皆様、ご多忙のところヒアリング調査に応じていただきました復興支援員・行政担当者の方々に、深くお礼申し上げます。

なお、本研究の一部は、文部科学省リスクコミュニケーションのモデル形成事業（学協会型）による地域安全学会の取組み「行政・住民・専門家の協働による災害リ

スク等の低減を目的とした双方向リスクコミュニケーションのモデル形成事業」によるものである。

## 補注

- (1) 中越地震では、移転先団地の戸数の条件が従来の10戸以上から5戸以上に緩和された。
- (2) 本家・分家などの関係によって結ばれた関係で、親戚に近いもの。対象とした集落では、まきは同じ集落内に住み、田畑の管理や冠婚葬祭などで相互扶助を行っていることが多い。
- (3) 中越地震において例外として、十二平では全戸移転が実施された。また小高集落では1世帯を除く全世帯が移転している。

## 参考文献

- 1) 国土交通省：防災集団移転促進事業(2018/5/1)  
[http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tobou\\_tk\\_000009.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000009.html)
- 2) 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, No.13, pp.463-470, 2010年11月
- 3) 石川永子・池田浩敬・澤田雅弘・中林一樹：被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究新潟県中越地震における防災集団移転促進事業の事例を通して, 都市計画論文集, No.43-3, pp.727-732, 2008年10月
- 4) 青砥穂高・熊谷良雄・糸井川栄一・澤田雅浩：新潟県中越地震による中山間地域集落からの世帯移転の要因と世帯移転が集落コミュニティに及ぼす影響, 地域安全学会論文集, Vol.8, pp.155-162, 2006年11月
- 5) 池田浩敬・石川永子：中山間地域における復興手段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), pp.21-24, 2006年
- 6) 国土交通省国土計画局：維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査, 2008年
- 7) 橋詰登：中山間地域住民における農業集落の存続要件に関する分析, 農林水産政策研究, 第7号, pp.1-24, 2004年
- 8) 小千谷市：小千谷市統計書（最終閲覧：2018/04/10）  
<http://www.city.ojiya.niigata.jp/soshiki/somu/tokei-kokusei.html>
- 9) 新潟県：地すべり等による危険の著しい区域（条例第6条第1項第1号関係）の区域図(最終閲覧：2018/08/11)  
<http://www.pref.niigata.lg.jp/jutaku/1356851351619.html>