

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

Characteristics and Issues of Group Removal Project for Disaster Prevention as a System for Reconstruction of settlement in Depopulated Mountainous Area

○池田 浩敬¹, 石川 永子²
Hirotaka IKEDA¹ and Eiko ISHIKAWA²

¹ 富士常葉大学大学院 環境防災研究科

College of Environment and Disaster Research, Fuji Tokoha University

² 首都大学東京大学院都市科学研究科

Graduate School of Urban Science, Tokyo Metropolitan University

Group removal project for disaster prevention was applied to the case of reconstruction of settlements from Niigata-ken Chuetsu earthquake disaster. We conducted survey on past examples of group removal project for disaster prevention in depopulated mountainous areas. This paper identifies characteristics and issues of group removal project for disaster prevention as a system for reconstruction of settlement in depopulated mountainous area.

Key Words : Depopulated Mountainous Area, Reconstruction of settlement, Group Removal Project for Disaster Prevention

1. はじめに

2004 年の新潟県中越地震では、長岡市、小千谷市、川口町などに分布する中山間地域の集落において大きな被害が発生した。そうした集落の復興に当たっては、①被災者の居住地に関する意向、②土砂災害などに対する地区の危険性、③道路・ライフライン等のインフラの再整備のためのコスト等様々な要因を考慮し、その方針及び手法を検討する必要がある。

一方、住宅や宅地に大きな被害を受けた被災者の復興を支援するためには、宅地や住宅の再建に対する経済的な支援の仕組みを有する事業・制度の活用が必要となる。しかし、数多くの被災者を抱える地方公共団体においては、個々の被災者の住宅再建に対する経済的支援を行うにも財政的な限界があり、国や県の補助事業などを有効に活用する事が現実的には求められる。しかしながら、国の被災者生活再建支援制度においても住宅本体の再建に対する補助は行われないなど、被災者の住宅再建を経済的に支援する仕組みを有する事業は数少ない。

こうした背景の中、新潟県中越地震の被災地となった中山間地域の集落では、①土砂災害などに対する地区の将来的な危険性、②過疎化の進展による将来的な集落維持に対する不安などから、集団移転という手法を選択した地区もある他、③住宅のみならず宅地被害による被災者の復旧コスト負担を少しでも軽減するために集団移転や住宅移転に係る事業を適用した地区もある。

そこで、本研究では、新潟県中越地震災害からの集落の復興において、活用されている、あるいは活用が検討されている被災者の住宅再建支援の仕組みを含む集団移転あるいは住宅移転に係る事業について、その特徴を明らかにするとともに、特に中山間地域における復興手法の一つとしての防災集団移転促進事業に着目し、過去の豪雪の中山間地域における集団移転の事例を調査し、被災地や被災者の条件と事業内容との関係を把握し、新潟県中越地震被災地での活用方策及び活用上の課題について検討する。

2. 新潟県中越地震からの復興における事業活用の動向と各事業の特徴

新潟県中越地震災害からの集落の復興において、活用されている、あるいは活用が検討されている集団移転・住宅移転に係る事業は以下の通りである。

<事業を適用した地区>

- ①川口町・小高（防災集団移転促進事業（国補）、小規模住宅地区改良事業（国補））
- ②長岡市・浦瀬（防災集団移転促進事業（国補））
- ③小千谷市・十二平（防災集団移転促進事業（国補））
- ④長岡市・西谷（防災集団移転促進事業（国補））
- ⑤長岡市・山野田（新潟県防災のための住宅移転事業（県単））

<事業を検討中の地区>

- ①長岡市旧古志村 6 集落（小規模住宅地区改良事業（国補）等）
- ②小千谷市東山 9 集落（十二平以外）

上記の集団移転に係る事業に加え、個別の住宅の移転を支援する「がけ地近接等危険住宅移転事業」及び災害後の復興に用いる事業ではないが、参考として、過疎化が進みその基礎的条件が著しく低下した集落及びその基礎的な公共サービスの確保が困難な地域に孤立散在する住居を、基幹集落等に移転することを目的とした過疎地域集落再編整備事業のうちの集落移転事業について、各事業の内容・特徴を比較したものを表 1 に示した。

表 1 から、各事業の特徴として以下の事が読み取れる。

- ① 防災集団移転促進事業、新潟県防災のための住宅移転事業、がけ地近接等危険住宅移転事業は、ともに地区の災害危険性を前提とし、当該区域からの移転を支援するものであり、移転跡地に住宅を建てることは出来ないが、小規模住宅地区改良事業は、住宅として利用する事も可能である。
- ② 防災集団移転促進事業は国庫補助率が最も高く、補助限度額も高いため、地方公共団体への財政的負担が他の事業に比べ最も小さくて済む。
- ③ 防災集団移転促進事業、新潟県防災のための住宅移

転事業、がけ地近接等危険住宅移転事業は、移転者の持ち家再建にも補助（借入金の利子相当額）が出るが、小規模住宅地区改良事業では補助は出ない。

- ④ 小規模住宅地区改良事業は、不良住宅が 15 戸以上、防災集団移転促進事業は団地へ移転する戸数が 5 戸以上、新潟県防災のための住宅移転事業は 2 戸以上といった戸数の制約があるが、がけ地近接等危険住宅移転事業は 1 戸でも適用可能。しかし同事業は該当するがけ地に近接していなければ適用不可。

3. 過去の集団移転事業の条件と事業内容

過去の豪雪の中山間地域における集団移転の事例（3 事例）と新潟県中越地震災害からの復興において早期に防災集団移転促進事業の適用を決めた川口町の小高地区、長岡市の浦瀬地区の 2 事例及び参考として小高地区のさらに奥に位置し、1972～73 年に過疎地域集落再編整備事業を活用し集団移転を行った山の相川地区の事例を対象とし、事業の条件と事業内容を整理したものを表 2 に示した。

① 濁沢、蓬平の事例では、危険区域は集落の一部分であり、かつ集落内に移転先地を確保することが困難であったため、集落の一部の世帯が集落外の離れた地区に移転せざるを得ず、集落の住民が分散し過疎化がより進む結果となった。

② 山の相川、小高の事例では、過疎化

により集落維持が困難となる不安があったため集落全体が移転することにより結果として、地域コミュニティは保たれることとなる。

- ③ 大倉、浦瀬の事例では、危険区域が集落の一部分であり、かつ集落内あるいは近接地に移転先地を確保することが出来たため、集落及びコミュニティの維持が可能となった。

また、過去の事例調査から抽出した事業内容に関する項目とその決定要因との対応を表 3 に示した。

4. 集団移転事業における事業期間とその課題

事業に要した期間に関する情報が得られた 3 つの事例について、それぞれの事業のタイムテーブルを表 4～6 に示した。

表 2 過去の集団移転事業の条件と事業内容 (1). (2). (3). (4)

地区名	山の相川	大倉	濁沢	蓬平	小高	浦瀬
事業実施年	1972～73	1981	1981～82	1984～85	2005～06	2005～06
移転の契機となった災害	(過疎)	雪崩災害	地すべり災害	地すべり災害	地震災害	地震災害
移転戸数(戸)	11(10)	21(20)	15(12)	8(3)	25(19)	14(12)
集落内の全戸移転か一部移転か	全戸	一部	一部	一部	全戸	一部
集落の危険性	無し	大(過去にも雪崩で被害)	大(地すべり、雪崩が頻発に及ぶ)	大(地すべり災害)	大(過去にも地すべりで被害)	大(土石流、土砂崩れ等の危険性)
過疎化によるコミュニティ維持困難	危機感大	小	小	小	危機感大	小
集落内での土地確保	可	可	困難	困難	可	可
移転距離	8.5km	0.8km	5.0km	6.0km	4.5km	0.25km
実質事業期間	2年	11ヶ月	2年	2年	2年(予定)	2年(予定)
防地の有無	有り	無し	無し	無し	無し	無し
移転先の土地の提供形態	分譲	賃貸	賃貸	賃貸	賃貸	賃貸
移転先の住宅所有形態	持ち家	持ち家	持ち家	持ち家	公営住宅・持ち家	持ち家

・山の相川の事例は、過疎地域集落再編整備事業による移転
 ・蓬平の事例は県単の住宅移転事業、その他は、国の防災集団移転促進事業による移転
 ・移転戸数()内の数字は団地への移転戸数

表 1 集団移転、住宅移転に係る事業 (1). (2). (3). (4)

事業目的	防災集団移転促進事業	新潟県防災のための住宅移転事業(県単)	小規模住宅地区改良事業	がけ地近接等危険住宅移転事業	(参考)過疎地域集落再編整備事業(集落移転事業)
事業主体	市町村(特別な場合は都道府県)	市町村	市町村(特別な場合は都道府県)	市町村	過疎関係市町村
対象要件	1. 災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に不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對し、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	・原則、左記と同様 ・住宅団地への入居戸数が2～9戸(現在は2～4戸)	1. 2の条件は必須 2. 不良住宅数15戸以上 3. 不良住宅等50%以上 4. 不良住宅又は空家住宅の集積が住居環境を阻害し又は地域活性化を阻害している一団となつて居る座落等地域又は過疎地域 ・不良住宅とは、住宅地区改良法による点検が30点以上のもの ・住宅地区改良事業は不良住宅50戸以上、不良住宅率80%以上、住宅密度60戸/ha以上、0.15ha以上	1. がけ地の崩壊等により住民の生命に危険を及ぼすおそれのある区域において危険住宅の移転を行う者に対して助成を行う	1. 次のいずれかの条件を満たす集落であること a. 交通条件が悪く、医療、教育等基盤的な公共サービスの確保が困難であること b. 交通条件が悪く、人口が著しく減少していること c. 交通条件が悪く、高齢化が著しいこと 2. 全体として移転戸数が概ね5戸以上であること 3. 各移転対象集落等にある相当の戸数が移転すること 4. 移転戸数のうち、担当の戸数が移転先地において団地を形成すること
補助・助成の内容	1)住宅団地の用地取得造成 2)移転者の住宅建設・土地購入に対する補助(借入金の利子相当額) 3)住宅団地の公共施設の整備 4)移転促進区域内の農地の買取り 5)住宅団地内の共同作業所等 6)移転者の住居の移転に対する補助(移転1戸当たり17,535千円)	原則、左記と同様	1)不良住宅除去(不良住宅買収費、除却費、損失保障費) 2)土地整備(改良住宅建設用地取得・造成費、その他の土地整備費(道路整備・下水等整備費)) 3)一時収容施設設置(建設工事費、移転工事費、補修工事費等、その他の経費(借地料等)) 4)改良住宅建設(建設工事費)	1)除却等費(撤去費、動産移転費、仮住居費、跡地整備費、その他を対象に限度額を設けて実費補助) 2)建物助成費(住宅の建設(購入)のため、金融機関等から融資を受けた場合の当該借入金金利に相当する額に對し、限度額を設けて補助) ・除却等費:1戸当たり780千円 ・建物助成費:1戸当たり4,080千円(建物3,100千円、土地880千円)	1)移転の円滑化に要する経費 2)団地造成費 3)移転先住宅建設助成費 4)生活関連施設整備費 5)産業基盤施設整備費
補助限度額	補助基本額の限度:移転1戸当たり17,535千円	同左	・不良住宅除去(1/2) ・土地整備(2/3) ・一時収容施設設置(1/2) ・改良住宅建設(2/3) ・その他、地方財政措置として「公営住宅建設事業費」活用可 小規模住宅地区等改良事業制度要綱(1997年)	・除却等費:1戸当たり780千円 ・建物助成費:1戸当たり4,080千円(建物3,100千円、土地880千円) 市町村が交付した補助金に對し、国の補助金が入る、間接補助・1/2	移転1戸当たり6,144千円(この他「過疎対策事業費」の活用可) 1/2以内(この他「過疎対策事業費」の活用可)
補助率(国庫補助)	3/4(その他地方財政措置有り(実質95%))	県単事業(補助率は3/4)(地方財政措置無し)	・不良住宅除去(1/2) ・土地整備(2/3) ・一時収容施設設置(1/2) ・改良住宅建設(2/3) ・その他、地方財政措置として「公営住宅建設事業費」活用可 小規模住宅地区等改良事業制度要綱(1997年)	がけ地近接等危険住宅移転事業制度要綱(1995年)	過疎地域集落再編整備事業費補助金交付要綱(1971年)
根拠法令等	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(1972年)	事業要綱(1981年)	小規模住宅地区等改良事業制度要綱(1997年)	がけ地近接等危険住宅移転事業制度要綱(1995年)	過疎地域集落再編整備事業費補助金交付要綱(1971年)

表3 事業の内容に関する項目とその決定要因

項目	各項目の決定要因
集落内の全戸移転か一部移転か	集落内の危険性の広がり
移転距離	①農業の継続か離農かの判断、②生活利便性、③用地の確保
継続居住可能性	①危険性の判断、②過疎による集落維持の可否の判断
跡地の買収の有無	①移転者の跡地利用意向、②行政の財政状況
移転先の土地の提供形態	①移転者の経済状況、②移転者の意向(所有志向)
移転先の住宅所有形態	①移転者の経済状況、②移転者の意向(持ち家志向)

防災集団移転促進事業及び過疎集落再編整備事業の集落移転事業は、事業期間はともに2年以内となっており、通常2年かけて実施される。特に、豪雪地帯の場合は、冬季の積雪期においては団地の造成や住宅建設などの工事が実施できず、他地域の比べ移転者の入居までに時間を要することとなる。

一方、集団移転事業を体験した住民及び行政担当者へのヒアリング調査結果によれば、仮住まいなど不安定な

状態が長期化したり、災害の危険に直面した中で生活が長引けば個別の移転を考えるなど、対応が分かれ、地域コミュニティを維持したまま移転を実現するという本来の目的の達成が困難となる恐れがあるため、移転の

合意がなされた後は、迅速な事業の実施が成功のための重要な要件となる、との事であった。

その点で注目されるのは、旧守門村(現魚沼市)の大倉地区の防災集団移転促進事業である。1980年の1月7日に雪崩災害が発生し、①集団移転実施の意思決定が1ヶ月後、移転者全員の同意が得られたのが2ヵ月後、②移転先用地の買収終了が5ヶ月後、事業計画の承認が6ヶ月後、③移転先の団地造成終了が7ヵ月後、そして、危険な場所で次の冬を迎えることなく、約11ヶ月で事業を完了している。このため、途中で脱落者が出ることも無かった。

その他の事例を見ると、①移転の意思決定、②移転先地の用地確保、造成工事の開始までを初年度目の冬までに終え、③造成工事の終了が2年度目の春あるいは夏、移転者の住宅建設を2年度目の春あるいは夏から行い、④冬までに事業を完了する、といった流れとなっている。

5. 被災地や被災者の条件と事業との関係

集団移転事業に関する過去の事例調査等から、被災地区及び被災者の条件と、集落復興のための事業手法との対応関係を整理したものを図1に示した。

まず、事業選択のための第1の要素は、地区の危険性から見て、当該地区が居住に適しているか否かという判断である。地方公共団体へのヒアリング調査結果によれば、集団移転に関する意思決定は最終的には住民自身が自発的に行うものであり、行政が主導で行うものではない、とのことであった。従って、上記判断も住民自身が行うものである。しかしながら、地区の危険性や事業内容に関する詳細な情報を住民が独力で得る事は難しく、地区危険性に関するデータ、関連する事業内容に関するデータについては、地方公共団体が住民に十分に提供し説明する必要がある。その上で、住民自身が判断を行う。原則として、現在の居住地が危険性の点から見て居住の用に適していないと判断された場合は、防災集団移転促進事業が適している。

次の要素は、危険性のため居住の用に適していないエリアが集落全体なのか一部なのかという点である。もし、全体であれば集落ごと他地区に移転することになるが、一部であれば、集落内への移転か集落外への移転か、といった選択肢が生じる。この選択においては、2つの要因が関連する。1つは、過疎化の進行度合という視点から当該集落が将来的にも存続しうるか否かという点、2つ目は、集落内に移転先地を確保できるか否かという点である。将来的な集落維持が困難と判断されれば、集落ごと他地域へ移転することになり(図1の①のケース)、維持が可能と判断し、かつ集落内での移転先地確保が可能であれば、集落内への移転が選択される可能性が高い

表4 事業のタイムテーブル(山の相川)^(1), 5)

時期	進捗状況
1971年秋	集落内で移転に関する会合を開催(地区住民)
1972年正月過ぎ	移転の意思決定(地区住民) ①
	(移転先地の決定(地区住民)(伝のある岩出原))
1972年7月初旬	移転先地(岩出原)の用地買収完了(町) ②
1972年お盆後	造成工事に着手(町)
1972年10月	過疎法の改正により過疎債の活用により移転跡地の買い上げが可能に
	(町は移転跡地を買い上げることに)
	(積雪期間)
1973年春	宅地造成工事完了(町) ③
	(移転者が住宅を建設)
1973年10月24日	山の相川集落移転式、学校の開校式(事業完了) ④

表5 事業のタイムテーブル(濁沢)⁽³⁾

時期	進捗状況
1980年12月30日	地すべり災害発生
1981年2月19日	被災者に防災集団移転促進事業を説明(市)
1981年3月23日	移転先について話し合い(地区住民、市)
1981年3月31日	移転の意思決定(12世帯が合意) ①
1981年5月8日	移転先の用地交渉開始(市)
1981年6月13日	市独自の補助(国の制度に上乗せ)を決定(市)
1981年8月25日	移転先の用地交渉妥結(市、地権者) ②
1981年8月31日	事業計画を公表(記者発表)(市)
1981年9月11日	団地の入居区画を抽選で決定
1981年10月23日	団地造成の開始行為が許可される
1981年12月1日	移転跡地を災害危険区域に指定
1981年12月21日	事業計画の承認(国)
	(積雪期間)
1982年5月21日	住宅団地造成工事竣工(市)
1982年6月5日	合同地鎮祭 ③
	(移転者が住宅を建設)
1982年11月26日	全世帯が団地に入居完了
1982年12月5日	住宅団地の村開き(事業完了) ④

表6 事業のタイムテーブル(大倉)^(2), 6)

時期	進捗状況
1981年1月7日	大倉雪崩災害発生
1981年1月31日~2月9日	移転に関する会合を開催(村、地区住民) ①
	→移転の意思決定(地区住民)
1981年2月19日	村長へ集団移転の陳情(被災者及び大倉地区代表)
	(危険区域の設定(村))
	(危険区域の設定(村))(住民の意向を聞きながら)
	(区域内住民にアンケート調査を実施(村))
1981年2月27日	助役(村)が国土庁へ説明・陳情
1981年3月2日	集団移転同意書に移転者全員承諾(①危険区域指定への同意、②移転への同意、③移転先への同意)
1981年3月9日	移転権祖説明(村→地権者)
1981年3月24日	集団移転先進地視察(村、移転者)(福島県熱塩加納)
1981年3月14日~5月13日	移転用地の協力依頼(用地買収)→買収が実現せず、計画を一部変更(村有地を含む計画に)
1981年5月6日	計画用地の一部修正(村)
1981年5月28日	移転計画説明会(村→地権者、移転者、大倉地区役)
1981年6月10日	全ての地権者が移転用地の買収に同意 ②
1981年6月12日	国土庁への防災集団移転促進事業計画の説明(村)
1981年6月15日	団地内での移転者の位置決定(抽選・話し合い)
1981年7月1日	計画書の提出・承認申請(村→国)
1981年7月7日	計画の承認(国)
1981年7月9日	補助金交付決定(国)
	(団地造成工事開始)
	(宅地造成、道路、電気、水道工事を完了)
1981年8月10日	合同地鎮祭 ③
	(移転者が住宅を建設)
1981年12月13日	竣工祝賀会(事業完了) ④

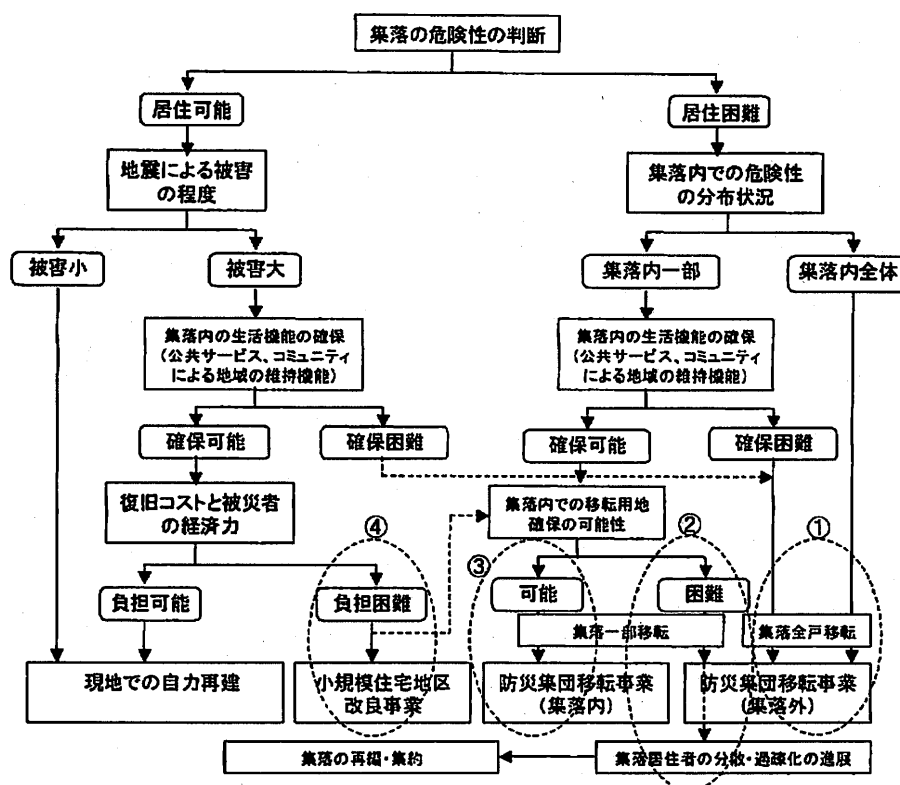


図1 被災地・被災者の条件と事業との関係

(図1の③のケース)。しかし、集落維持が可能と判断された場合も、集落内での移転先地の確保が困難である場合は、集落外への移転となり、この場合、元の集落居住者が分散してしまい集落内の過疎化が加速されるとともに地域コミュニティも保たれないこととなる(図1の②のケース)。

一方、第1の要因である地区の危険性から見て、必ずしも当該地区が居住に適していないと判断されなかった場合においても、宅地や住宅が大きな被害を受け、自力での住宅再建が困難な被災者への経済的支援を目的として補助事業の適用を検討するケースも考えられる。しかし、この場合は居住地を移転する必要は無い。そこで、移転を伴わない小規模住宅地区改良事業が適用可能である。被害を受けた住宅・宅地を買取り、被災住宅を除去し、宅地を再整備した上で土地を分譲したり、賃貸住宅を建設する事ができる(図1の④のケース)。しかし、2で述べたように防災集団移転促進事業に比べると地方公共団体の負担が大きく適用にも財政的な制約が生じる。そのため、防災集団移転促進事業の適用も考えられるが、その場合、移転が必須となり跡地の宅地利用は出来ない。移転先地が集落内に確保できれば良いが、それが困難な場合は、敢えて集落を出なければならず、被災者の意向も分かれ、コミュニティも分断されてしまう(図1の②のケース)。

このように、集落の復興において移転を伴う事業が必要となる場合には、地域コミュニティの維持、過疎化の防止を目指すのであれば、その周辺集落も含めた集落の集約や再編整備といった視点から、移転先地を計画的に検討していく必要があると考えられる。

謝辞

本稿は文部科学省科学研究費補助金・基盤研究B「新潟県中越地震における中山間地域の孤立集落対策とその復興に関する研究」(研究代表者:平井邦彦)による研究成果である。

補注

- (1) 川口町役場及び昭和48年の山ノ相川集落集団移転事業実施当時の地区総代へのインタビューによる。
- (2) 魚沼市役所及び昭和56年の大倉地区の防災集団移転促進事業実施当時の守門村議会議長へのインタビューによる。
- (3) 長岡市役所へのインタビューによる。
- (4) 川口市役所へのインタビューによる。

参考文献

- 1) 国土交通省ホームページ:住宅局の取り組み(補助事業), <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/hojo.html>, 2005.
- 2) 国土交通省ホームページ:活力と魅力ある地域づくり(防災集団移転促進事業), http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/g7_1.html, 2005.
- 3) 新潟県地域政策課資料:新潟県防災のための住宅移転事業補助金, 2005.
- 4) 鹿児島県ホームページ:過疎地域集落再編整備事業, <http://www.pref.kagoshima.jp/home/chiikika/handbook/kasotiikisyuraku.htm>, 2005.
- 5) 川口町:広報かわぐち, 1972.9, 1973.5.
- 6) 佐藤吉男:鳥屋の轟音, 新潟日報事業社, 1987.