

## 第11節 住宅・街並みの整備

まちづくりの優先項目として防災性を位置づけ、中山間地集落の復興モデルを提示した

### 【評価、経験と教訓の発信のポイント】

- 災害に対して脆弱な地域の開発の危険性があらためて認識され、防災性がまちづくりの優先項目となった。
- 集落単位での避難所設定やそれに伴ってソフトを展開したことを通じてコミュニティの存続を重視するなどした上で、集落単位での再生計画を立案することで中山間地の集落の復興モデルを示し、持続可能な形で復興させることができた。

### 1 住宅地の復興支援

#### (1) 被害状況

主な宅地被害として、長岡市の高町団地では、団地周辺の盛土部分で、斜面や土留めの擁壁が崩落し、大規模な宅地被害が生じた。また、鶴ヶ丘団地では、谷筋を埋めた盛土部分の変動により、宅地が地割れしたり、崩壊したりする被害が発生した。

小千谷市の日吉地内では、川沿いや斜面地で擁壁が損壊する宅地被害が多数見られ、また上の山地内では、家屋周辺の斜面上の擁壁が大きく崩壊し、崩壊土砂が斜面下の家屋にまで及び被害が生じた。

#### (2) 被災地の状況・課題

地震により大規模かつ広範囲に被災した宅地が多発したことから、二次災害の軽減・防止、さらには住民の安全確保を目的に、被災した宅地の危険度判定を行った。

地震発生翌日の24日、県は被災市町村災害対策本部に対し「被災宅地危険度判定制度」を周知した。翌25日から、被災市町村から県に対し被災宅地危険度判定士（以下、「判定士」という。）の派遣要請が相次ぎ、27日にはこれらの派遣要請に対応するため、新潟県被災宅地危険度判定連絡協議会会長（都市政策課長）が関係課、県地域機関及び県内市町村に対して、判定士の派遣を依頼した。

10月29日には、「被災宅地危険度判定実施要綱」第8条に基づき、県は国土交通省に対して、他の都道府県に対する判定士の派遣を要請し、5県（富山県、福島県、長野県、神奈川県、静岡県）から派遣協力を得た。また、11月16日には、県は県内市町村に対して、再度追加判定に係る判定士の派遣依頼を行った。

なお、11月18日から12月15日にかけては、中越大震災に係る宅地被害につ

いての復旧に関する調査・指導を行うため、国土交通省が派遣する(独)都市再生機構を主体とした「被災宅地復旧支援隊」が活動した。

派遣要請のあった長岡市など14市町村では、10月27日から11月20日までの17日間に3,330箇所 of 宅地判定を行った。判定結果は、危険判定が515箇所、要注意判定が355箇所、調査済が2,460箇所、参加判定士は延べ244名であった。(うち県外からの派遣は54名)

判定要請のあった市町村名

長岡市、小千谷市、十日町市、堀之内町、小出町、守門村、入広瀬村、見附市、川口町、越路町、三島町、西山町、小国町、刈羽村

「新潟県被災宅地危険度判定実施要綱」より抜粋  
(他の都道府県等に対する支援要請)

第8条 知事は、市町村長から支援要請を受けた場合で、被災の規模等により必要があると認めるときは、国土交通省又は他の都道府県知事等に対し危険度判定の実施のために支援を要請することができる。

宅地判定は、1パーティ2名から4名で構成し、それぞれ役割分担を明確にして迅速かつ効率的に行った。実際に宅地判定を行った判定士からは、限られた時間で判定活動を行う際の留意点として下記事項が挙げられた。

ア 判定にあたり民地に立ち入ることから、地域への調査実施の周知や被災者ニーズに的確に対応するため、調査箇所の情報提供など、地元市町村や自治会長等の協力を得ながら行う必要がある。

イ 判定結果については、被災宅地の所有者に可能な限り説明するとともに、周辺住民に対しても注意喚起できるよう、判定ステッカーを周囲から見やすい位置に貼付するような配慮が必要である。

ウ 中越大震災では、中山間地での被害が甚大であったことから、宅地の被害は、地すべりや急傾斜地との関連する箇所が少なかった。そのような地形条件での判定活動にあたっては、砂防関係者との連携を考慮する必要がある。

エ 建物危険度判定と宅地危険度判定を別々に行っていたため、被災者が建物の判定なのか宅地の判定なのか十分理解できないケースが見受けられた。今後は、被災者にとって分かりやすく、かつ効率的な判定を行うためにも、建物と宅地の危険度判定を連携して行うことが望ましい。

### (3) 復旧・復興施策

#### ア 相談窓口の設置

被災宅地の復旧等に関する相談に対応するため、国土交通省の支援を受けて現地相談窓口を設置した。

長岡市、小千谷市、十日町市、魚沼市及び川口町で開設し、相談件数は281件であった。

#### イ 復旧に関する調査の実施

##### (ア) 被災宅地復旧支援隊による調査

被災宅地の危険度判定を受け、国土交通省は、復旧に関する対応方針の検討、技術指導等を行う必要があることから、(独)都市再生機構に委託し、「被災宅地復旧支援隊」を組織して現地調査を実施した。(調査宅地数は1,001箇所)

##### (イ) 被災宅地復旧調査(基金事業 平成17年度～平成18年度)

山古志村などの長期避難指示・勧告地域については、降雪前に被災宅地の危険度判定を行うことができず、被災した宅地の調査をどのようにして行うかが課題となったが、山古志村等からの強い要望があり、復興基金の事業として「被災宅地復旧調査」が認められ、基金を活用して調査を行うことになった。

また、山古志村以外においても、小国町法末地区、長岡市蓬平地区、小千谷市東山地区や柏崎市四日町地区などで調査が行われている。

#### ウ 「被災宅地災害復旧技術マニュアル(暫定版)」と「被災宅地復旧の手引き」の作成

国土交通省は、「被災宅地復旧支援隊」の調査結果を踏まえ、被災宅地の復旧を行う上での参考指針として復旧工事に携わる実務者を対象として「被災宅地災害復旧技術マニュアル(暫定版)」を作成するとともに、被災者を対象に復旧方法等を分かりやすく紹介した「被災宅地復旧の手引き」を作成した。平成16年12月27日に公表し、同日、県と共催で市町村を対象とした説明会を長岡市で開催した。

#### エ 公共事業による被災宅地の復旧

被災した宅地の復旧は、被災者が行うべきものであるが、被害が多数生じ、そのまま放置すると公共施設等に被害が生じることなどから、公共事業について下記の特例等が認められ、被災宅地の早期復旧に活用されている。

##### (ア) 災害復旧事業の査定の特例

今回の災害復旧事業の査定においては、道路、河川と一体的に機能する民間の法面保護工の被災について、道路、河川の従前の効用を確保するう

えて必要な復旧は、将来地方公共団体が維持管理することを条件として、採択可とされた。

(イ) 災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業等の特例

災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業及び災害関連地域防災がけ崩れ対策事業について、人工斜面（宅地擁壁等）を対象とするなど特例が認められた。

オ 小規模急傾斜地崩壊防止事業の実施

上記エの(ア)、(イ)の事業の実施によっても、自力再建が困難な被災箇所が多数存在するため、保全人家が1戸の被災箇所や宅地擁壁等のいわゆる人工がけについて、小規模急傾斜地崩壊防止事業を適用できることになった。

カ 被災宅地復旧工事（基金事業 平成17年度～平成21年度）

復興基金の事業として、県内に所在する宅地の所有者等が被災宅地の復旧工事を行う際に、その要する経費の一部を補助する「被災宅地復旧工事」が認められた。このことにより、当該被災者の負担が軽減され、被災宅地の早期復旧を促進している。

(4) 成果・効果

復旧・復興施策により被災宅地の早期復旧の促進に繋がったとともに、大規模に谷を埋めた造成宅地（谷埋め盛土等）で滑動崩落による被害が多発したこと等が背景となり、宅地造成等規制法が改正された。（平成18年9月30日施行）

この改正により、都道府県知事等は崖崩れ等による災害で相当数の居住者等に危害を生ずるものの発生のおそれ大きい造成宅地の区域を造成宅地防災区域として指定し、その区域内の宅地所有者等に対し、災害防止のための必要な措置をとることを勧告し、又は命ずることができるようになった。

また、判定士が被災宅地危険度判定に利用する「被災宅地の調査・危険度判定マニュアル」についても、より現地状況に適した危険度判定が行えるよう改訂され、その後の震災等における被災宅地危険度判定に有効活用されている。

## 2 山古志地域の集落再生

### (1) 被害状況

復興計画を作成した8市（長岡市、栃尾市、川口町、柏崎市、小千谷市、十日町市、見附市、魚沼市）の住家被害は、全壊3,091棟、大規模半壊2,128棟、半壊11,496棟、一部損壊99,406棟であり、加えて4万棟弱の非住家被害となった。

また、この地震により、避難指示・勧告は、23市町村で発令され、村全体が甚大な被害を受けた山古志村では、地震発生の翌々日(25日)に全14集落に避難指示が発令、全村避難するに至った。

## (2) 被災地の状況・課題

国は、全村避難している山古志村の状況に対応して、関係省庁が連携して支援事業を円滑に実施するため、支援プログラムの策定とプログラム実施にあたっての連絡調整及び進行管理を目的とする「山古志村復旧・復興支援プログラム」策定の方針を示した。

第1回関係省庁連絡会議（平成16年11月18日）が開催され、支援プログラムの策定作業が開始されて以降、県では、国の省庁連絡会議の窓口である内閣府と密接に連絡をとりながら、山古志村の復興支援に向けて取り組むこととなった。

山古志村は復興に向けた取組として、平成17年1月から地区別座談会を行い、2月に「復興プラン策定委員会」を設置し、村民の帰村・再生について議論を重ねた。

平成17年3月15日には、「全村民が平成18年9月までに帰村する」ことを目標に掲げた「山古志村復興プラン 帰ろう山古志へ」を策定した。

また、国の山古志村復旧・復興支援関係省庁連絡会議は、山古志村への支援メニューをまとめた「山古志村復旧・復興支援プログラム」を策定した。

山古志村は平成17年4月1日、長岡市と合併し、「山古志村復興プラン」は、同年8月に策定された「長岡市復興計画」へ反映されることとなった。

長岡市復興計画では、依然として避難指示が続く6集落に関する復興の方向性として、①安心して夢を持って暮らし続けられる地域の形成、②中山間地域の生活産業の創出、③地域観光の核となる蓬平温泉の復興、④生涯現役で暮らせるむらづくり、⑤美しさと伝統ある地域としての持続的展開などが示されている。

避難指示が発令された山古志村住民の大多数は長岡市へ避難したが、当初からは避難所が集落ごとにまとまって使用されてはならず、避難所の運営は自律的ではなかった。そのため、役場職員も避難所対応に追われ、集落単位で避難所を使用することにより自治組織が機能し、役場機能も回復できるよう避難所の再編を行った。

長岡ニュータウン内に建設した応急仮設住宅においても、集落単位でまとまって入居し、設置された集会所を活用し帰村後の集落再生などについても話し合われた。

合併後の山古志村地域の避難指示は、平成17年7月22日に、比較的被害が少ない8集落（虫亀、種芋原、竹沢、間内平、菖蒲、桂谷、小松倉）で解除され、被災住宅の解体や修繕・建替が始まった。

一方、避難指示が続く6集落（油夫、梶金、木籠、大久保、池谷、檜木）では、平成17年9月、地域再生、生活再建に関する地域懇談会を実施、平成18年3月を目途に集落移転を含めた集落再生計画を策定することとなった。

6集落のうち油夫集落は他の5集落より早い平成18年8月に避難指示が解除となったが、その他の5集落は、表11-1の被災直後の集落概況に示すとおり、いずれも家屋の全壊率がほぼ100%という状況であり、避難指示が続いた。

表 11-1 被災直後の集落概況

集落名	世帯数 人口	家屋 全壊率	標高 (約 m)	概況
油夫	20世帯 68人	68%	240	・南側斜面で大きな崩壊、 山古志小中学校建設予定
梶金	29世帯 90人	100%	200	・国道291号沿道、集落の 南北で国道が断絶
木籠	25世帯 67人	100%	150	・河道閉塞で集落が水没。 復旧県道沿道に移転
大久保	21世帯 53人	95%	280	・集落東側、東川流域で大 規模な表層崩壊
池谷	34世帯 97人	100%	290	・民族資料館、闘牛場が立 地、集落内道路は急勾配 で行止りが多い
檜木	29世帯 108人	100%	180	・すり鉢状の地形、河道閉 塞で水没、旧池谷小跡地 へ移転

(出典：山古志地域集落再生計画(案) 平成18年3月 長岡市)

6集落は、失われた宅地を確保し、住宅再建を可能とするため、宅地及び生活道路についての土地利用計画や、過疎化が進む中山間地域の集落が自立的にかつ継続的に再生するためには、集落空間そのものを対象として創造的に復旧する集落再生計画が必要とされた。

この集落再生計画は、「集落居住者にとって、快適で健全な定住環境をめざすとともに、地域社会活動や農業等の生産活動を展開できる空間整備を行う計画」と位置づけられた。

集落ごとにコンサルタントを導入、ワークショップを活用し、住民協働による計画づくりを実施した。

こうして策定された集落再生計画には、地理的条件、社会的条件、復旧事業概要等の集落の現況と課題や集落再生計画の基本的な考え方、道路・住宅・緑地・公共施設・集会所等の配置計画、事業手法、今後の課題等が盛り込まれた。

## 集落再生の考え方

- ① 冬の暮らしの住環境問題の解決
  - ・安全・安心な宅地、住宅の確保
  - ・急勾配な道路の改善
  - ・中山間地型復興住宅による自力再建
  - ・公的賃貸住宅の建設
- ② 地域社会活動の再生と新たな生業の展開
  - ・コミュニティ活動の活性化
  - ・農業＋観光等の新しい産業づくり
  - ・野菜直売やグリーンツーリズム
- ③ 山古志の魅力の再生と創造
  - ・中山間地の日本を代表するような集落景観の再生
  - ・若い人や定年退職者の帰村への条件づくり
  - ・伝統ある民家の再生、活用
  - ・不在地主の土地の空き地化防止と活用

## 住宅の再建

集落景観の要素である住宅については、デザインガイドライン「山古志にふさわしい住まいづくりの手引き書」にもとづき、木造住宅の自力再建を誘導する。失われた宅地については計画にもとづき確保し、真に住宅再建できない人には公的賃貸住宅を供給する。なお、被災を受けながら残った木造住宅は、伝統技術を継承する住宅として修復保全する。

公的賃貸住宅としては、帰村意向をふまえ6集落で18戸を目途に建設する。

## 生活道路の整備

国道、県道と連結する集落内の生活道路（市道）は、冬期においても、安全に利用できる道路として見直し、山間地に適切な基準で勾配、線形を整備する。

## 集会所及び都市交流施設の整備

集落活動の再活性化のため、集会所を修理・再建する。また、災害時に孤立集落となっても集落機能を維持できるための情報・備蓄機能などを充実する。さらに、地域外からの支援活動や来訪者へのサービス機能を付加した都市交流施設を広域的な見地から整備・検討する。

## 景観形成の方針

「山のくらし」を風景として再発見することができ、集落内を散歩して落ち着く景観形成に努める。集落ごとに「ふるさと景観協定」として定め、集落による景観保全を共同活動として行うことを検討する。

(出典:山古志地域集落再生計画(案)平成18年3月長岡市)

「山古志村復興プラン」や「山古志地域集落再生計画」が策定され、住み慣れた地域への帰住を望んでいる住宅被災者がいるものの、経済的な理由により住宅再建が困難であったり、民間賃貸住宅が無いなどの理由により地域への帰住が進まない状況もみられた。

こうした状況の中、中山間地型復興住宅の建設にあたって、地域の特性を鑑み、木造戸建てによる住宅整備が小規模住宅地区等改良事業(国庫補助事業)において認められたことにより、中山間地集落の景観に適した比較的低コストな住宅整備が可能となった。

### (3) 復旧・復興施策

策定した集落再生計画をもとに事業推進に向け、小規模改良住宅の建設戸数や地区内の居住者の移転計画、公共施設等に供すべき土地の規模など各集落においてより詳細な検討が行われた。長岡市は、この検討にあたり、集落懇談会の開催による住民の合意形成や住民の個別意向の把握、公共施設等施設管理者との協議による計画条件のとりまとめなどに留意しながら進めていった。

#### ア 地域住宅交付金(国補事業 平17成年度～平成21年度)

新潟県の地域住宅計画に基づいて実施される住宅施策に対し、これを推進するために交付される国土交通省所管の交付金。中越大震災で住宅を失った被災者への支援及び地域の住宅環境の復興を目的とした事業が新潟県地域住宅計画に位置づけられ実施した。

基幹事業として、公営住宅整備事業、住宅地区改良事業、公的賃貸住宅家賃低廉化事業、災害公営住宅家賃低廉化事業などがある。

また、提案事業として、公営住宅等駐車場整備事業、中山間地型復興住宅普及促進事業、山古志檜木集落宅地造成事業がある。

#### イ 小規模住宅地区等改良事業(国補事業 平成17年度～平成19年度)

不良住宅が集合すること等により生活環境の整備が遅れている地区において不良住宅の除却、改良住宅の集団的建設、建築物の敷地の整備等を実施するもの被災者が住み慣れたコミュニティで暮らし続けることができるよう、被災した道路、水道等の公共施設を整備するとともに、住宅の自立再建が叶わぬ住民のための改良住宅を建設することにより集落の居住環境を整え、住み慣れた集落への帰村を促進した。

住宅整備にあたり、住民の入居意向がなかなか固まらず、事業規模の把握が困難であったが、事業主体となる市と調整を図りながら住民ニーズを把握し事業を進めることとなった。

#### ウ 中山間地型復興住宅の提案(平成17年度)

平成17年6月地震により大きな被害を受けた中山間地の住まいの円滑な復興の支援を目的として、学識経験者や建築業関係者からなる長岡市中山間地型復



興住宅検討委員会が設置された。検討委員会での検討を進め、12月に中山間地域の住宅再建のため、克雪型で景観に配慮した1,000万円程度の低コスト住宅が提案された。

その間に行われた住民向けの説明会では、山の暮らしや景観に配慮した中山間地型復興住宅（低コスト住宅）について、住宅模型（6タイプ）を公開した。

また、平成18年10月、モデル住宅として、旧山古志小学校跡地に低床タイプ、高床タイプ各1棟を建設、見学会を開催した。

再建する住宅をスムーズに供給するための体制としては、山古志地域の大工、長岡市建築協働組合の有志による「施工者の会」が結成された。さらに、「施工者の会」と連携した設計士の組織的取組による相談窓口を設置した。

#### エ 中山間地型復興住宅支援（基金事業 平成18年度～平成21年度）

中山間地型復興住宅における住宅再建を促進するため、克雪対応、景観対応に係る経費の一部を補助することにより、中山間地域における自力再建を促進するとともに地域コミュニティの維持・活性化を図るもの。当初は、中山間地型復興住宅建設補助として始まった支援（復興基金事業）であったが、制度の利用が図られるよう補助額の引き上げなどの見直しを行った。

### （4） 成果・効果

山古志地域集落再生計画をもとに、平成18年度に不良住宅の除去、公的賃貸住宅の設計、地区公共施設の用地取得、設計一部造成、空家古民家を活用した集会所の整備などが行われた。

集落のコミュニティ維持に重要な施設である集会所は、6集落いずれにおいても大きな被害を受け、大幅な修復又は再建が必要な状況であったので、集落の懇談会において、その再建方法についても話し合わせ、再建に当たっては、小規模住宅地区等改良事業、地域住宅交付金提案事業、中越大震災復興基金の活用等が考えられたが、事業主体が住民であり各集落がそれぞれの状況に応じて住民主体で再建に取り組むことなどから復興基金の活用により整備された。

平成19年度には、公的賃貸住宅の整備、地区公共施設等の整備、個人住宅の建設などが行われ、集落機能の再配置による新しい集落の基盤整備が平成20年2月15日に完成した。

集落に大切なこととして、コミュニティの相互扶助とともに「まとまりのある景観」が挙げられ、中山間地型復興住宅の推進や勉強会の開催等、集落景観に配慮した住宅再建を促進するため住民への普及・啓発が進められた。檜木、木籠の集落については、全ての住宅が新築されることから、集落ごとの住宅に関わる景観ルールを定め、まとまりのある景観形成を目指した。また、檜木集落においては、住民による集落の宅地内の住宅の配置や住宅の色等についての目安を示す住まいづくりの申し合わせがなされるなど、景観に配慮した集落形成がなされた。

なお、檜木集落では、以前住んでいた集落を眼下にみる旧池谷小学校跡地へ集団移転をし、「天空の郷」と呼ばれている。

写真 11-1 公営住宅（竹沢）



表 11-2 小規模住宅地区等改良事業による建設実績

平成 18 年度 【川口町】

地区名	集落名	戸数	構造等	建設期間
小高地区	(移転先) 岩出原	4戸	W-2 (2戸連×2棟)	H18.8.2～H18.12.20

平成 19 年度 【山古志地域】

地区名	集落名	戸数	構造等	建設期間
竹沢地区	油夫	2戸	W-2 (2戸連×1棟)	H19.6.19～H19.10.30
東竹沢地区	梶金	2戸	W-2 (1戸建×2棟)	H19.6.19～H19.10.30
	木籠	6戸	W-2 (2戸建×3棟)	H19.7.13～H19.10.30
三ヶ地区	大久保	3戸	W-2 (3戸連×1棟)	H19.7.13～H19.11.30
	檜木	3戸	W-2 (2戸連×1棟) (1戸建×1棟)	H19.6.19～H19.10.30

小規模住宅地区等改良事業は、原則として耐火建築物又は準耐火建築物の重ね建住宅、連続住宅、又は共同住宅としなければならないことが定められているが、中

山間地集落の景観にはあまり適さないものであったため、国との協議において、木造戸建住宅とすることが可能となり、山古志らしい景観を保つことができた。  
(写真 11-1 及び表 11-2)

## 評価、経験と教訓の発信

委員 中出 文平

団地造成時の盛土部分、谷筋を埋めた地区、小河川沿いといった災害に対して脆弱な地域の開発の危険性があらためて認識され、防災性がまちづくりの優先項目となった。これを受けて早期の被災地復旧が進められた点が評価される。また、今回の被害を背景として宅地造成等規制法が改正され、防災性の高いまちづくりへの道筋が明確になったこと、さらには、被災宅地の調査・危険度判定マニュアルが作られたことで、今後、より現地の状況に適した危険判定が行えるようになった点は評価に値する。

一方、旧山古志村の復興に関しては、まず、被災直後からの展開として、集落単位で仮設住宅を設定し、集会所をその中心に位置づけ、それに伴ってソフトを展開したことを通じてコミュニティの存続を重視するなど、持続可能な形で被災前の状況に近い形で、復興への下準備ができた。

その上で、中山間地域の集落再生のために、集落を単なる定住地としてではなく、地域社会活動や農業等の生産活動を展開できる空間整備を目指した集落再生計画を立案し、その過程で、集落ごとに専門家と住民の協働による計画づくりがされた。これらの点は、地理的条件、社会的条件を初めとした集落の現状と課題を踏まえた空間計画、事業手法を展開することができ、中山間地の集落の復興モデルを示すこととなり、高く評価されるべきものとなった。