

事前復興策としての高所移転に対する市町村の対応について —津波避難対策緊急事業計画に関するアンケート調査をもとに—

正会員 ○沼野夏生*

南海トラフ巨大地震 防災集団移転 高所移転
事前復興 津波避難対策緊急事業計画

1. はじめに

近い将来において南海トラフ巨大地震が高い確率で発生する可能性が指摘されており、関係地域では予測される地震・津波が生起する前に考えられる手を打っておく、いわゆる「事前復興」対策が着手されつつある。なかでも津波に対する最も根本的な対策は居住や社会活動の場を高所に移動させることであるが、国は 2013 年の南海トラフ地震対策特措法に基づく防災対策推進のための諸計画の中に「津波避難対策緊急事業計画」（以下事業計画）を用意し、防災集団移転の事前実施に道を開いた。

本稿では本事業計画に着目し、その立案主体となり得る南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域（千葉県から鹿児島県までの沿岸部 139 市町村）を対象として行ったアンケート調査の結果について速報する。

2. 調査の概要

対象市町村の担当部課に対し、メール添付による質問紙調査を 2016 年 2 ～ 3 月に実施した。3 月 31 日現在で 103 件の回答があり、回収率は 74.1%であった。調査項目は事業計画の評価や策定状況、策定済み計画の内容、防災集団移転を含む高所移転に対する取り組み状況や考え方、などである。なお地域別の回収率は関東の 62.5%から東海の 87.5%の間に分布し、東海・九州の 80%台後半に対し関東・近畿・四国は 70%前後と若干開きがあった。

3. 事業計画の策定状況と内容

市町村の事業計画策定状況を策定済み・策定途中・策定するか未定・策定しない、の 4 つに分類し、それぞれ質問内容を変えた。策定済みの市町村は約 3 割にとどまり、策定途中（未着手だが策定を決めた市町村も含む）を加えても半数以下であった（表 1）。策定を先送りする、あるいは策定しない理由を尋ねると、財源や施策効果に対する直接的な疑問は少ないが、必要性や優先性の低さを指摘するなど消極的な姿勢が目立つ。他の制度資金の存在や、南海トラフ地震防災対策推進計画に関わる地域防災計画の修正などの業務が多忙で対応し切れていないといった事情もうかがえる。

すでに策定済みの計画についてその内容をみると、整備の対象にできる 4 種の施設のうち「避難場所」「避難経路」に限られている。特に避難場所（避難タワー、広場、マウンドなど）がほとんどを占め、「集団移転」「集団移

表 1 津波避難対策緊急事業計画の策定状況

	関東	東海	近畿	四国	九州	合計
策定済み	1	7	8	10	5	31
策定途中	5	1	2	3	6	17
策定するか未定	6	9	14	4	5	38
策定しない	3	4	3	4	3	17
合計	15	21	27	21	19	103

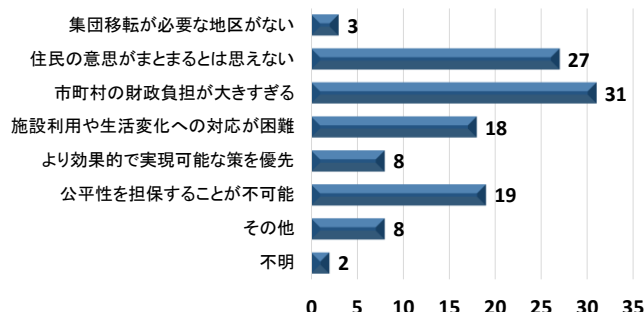


図 1 防災集団移転を実施しない理由 (MA)

転関連施設の移転」は皆無であった。策定済みの 31 市町村中、避難場所のみが 21 例、避難経路のみが 2 例、両方とも整備が 8 例であった。策定に当たり集団移転を検討さえしなかった市町村が 77.4%にのぼる。策定予定の市町村でも 64.7%が防災集団移転の検討に否定的であるが、その中で移転実施を決めた 1 事例が目立つ。

策定途中のうち防災集団移転を実施しないものに加え、43 市町村に理由を尋ねたところ (MA)、最も多く挙げられたのは財政負担の大きさである (図 1)。なお最大の理由を問うと、最多となったのは「住民の意思がまとまるとは思えない」であった。ほかに、避難困難地域の一部だけで実施すれば公平性を欠くという懸念も根強い。

4. 自発的な高所移転

住民による個別的な高所移転の有無を尋ねたところ、実態を把握していない市町村が 17.5%ある一方で、25.3%がそうした動きがあると答えた。集落や地区の単位で高所移転を検討している集落があると答えた市町村は 2 例にとどまったが、19.4%はあるかも知れないと答えた。

高所移転に対する住民のニーズをある程度認識している自治体はあるものの、前述のように集団移転の形では

事前の高所移転の実現は事実上不可能と考えているため、防災集団移転の検討に至っていないものと思われる。

5. 地域特性からみたアンケート結果の分析

事業計画の策定状況やその内容、また高所移転のニーズの大きさや実現のしやすさは、津波による浸水が予想される区域の人口や都市機能の集積度、周辺の地形などの諸要因に影響されると考えられる。以下では、予想される2m浸水域内の人口比率（以下人口集積率）を説明要因としたクロス集計結果について述べる。なお2m浸水域は、過去の津波被害に照らして建築物の流失率が増加する範囲と考えられている。

人口集積率を3段階に区分すると、20%未満層は農漁村集落、20～60%層は市街地を含む多様な地域性、60%以上層は市街地という地域特性に対応している（図2）。

20%未満層、60%以上層で事業計画の策定率が低く、事業計画を策定しない理由として「特に必要を感じない」の割合が大きい。こうした傾向が生じる理由は明確ではないが、人口集積が大きい市街地では本事業が規模的にそぐわないのかも知れない。人口集積率が大きい階層ほど避難場所に加えて避難経路の整備も行っている（図3）。

事業計画策定にあたって防災集団移転の実施を検討した市町村の比率は、策定率とは逆に20%未満層、60%以上層で高く、特に60%以上層に目立つ（図4）。防災集団移転を実施しない最大の理由（実施を検討しなかった市町村を含む）では、人口集積率が高いほど財政負担の大きさを挙げる割合が高くなり、20%未満層では住民目線の多様な課題、20～40%層では住民の意思決定、60%以上層では地区間の公平性の問題が多く挙げられた（図5）。

6. 結び

津波避難対策緊急事業計画は防災集団移転をメニューに取り入れたにもかかわらず、今のところ全く採用されていない。自由意見も参考にしてその理由を探ると、被災以前に住民の意思統一を図ることの困難、被災地と異なり特例措置がされにくい状況での財政負担の大きさ、地形的条件から移転に要する土地が得られないなど、事前の集団移転へのハードルの高さが浮かび上がった。

しかし一過性の集団移転は困難でも、たとえば世代交代のスパン程度の中長期的な時間規模の中で計画的な高所移転を図っていく方法もあるのではないかな。事実、ライフステージの違いによる住民の意思調整の困難さを挙げ、その解決が移転実現の前提とする意見もあった。裏返せば、時間をかけることが必要ということである。

これから事業計画の策定を予定しているN村では防災集団移転の実施を視野に入れており、「集団移転ではなく、公共施設等の移転から考え、長期計画にどのような形で

施策するかを検討していく」としている。今後こうした新しい形の事前高所移転と、その道筋としての集落・地区からの計画づくりの可能性を検討していきたい。

なお、本研究は科研費基盤研究（A）24248039（研究代表者：広田純一）の成果の一部である。

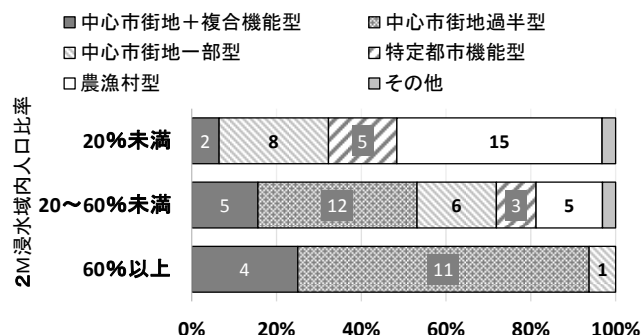


図2 浸水域人口比率別・地域特性類型

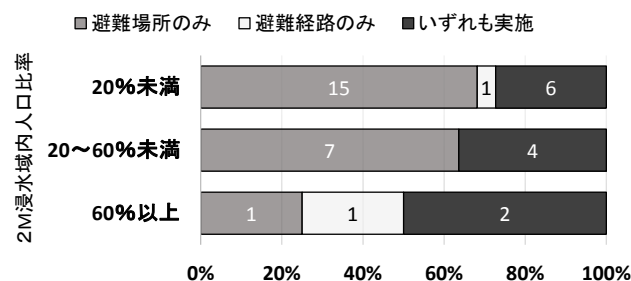


図3 浸水域人口比率別・事業計画の実施項目

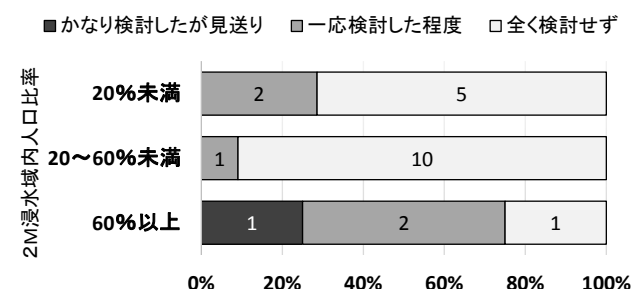


図4 浸水域人口比率別・防災集団移転の検討状況

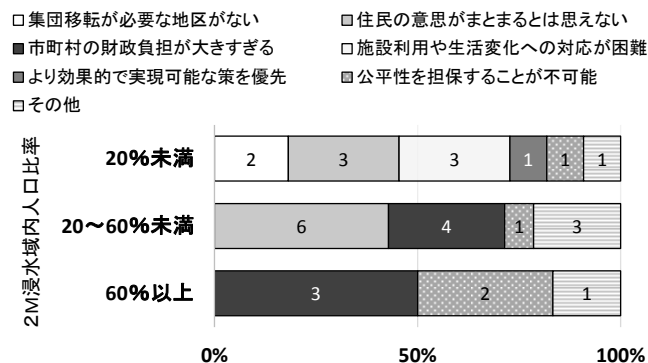


図5 浸水域人口比率別・防集を行わない最大の理由