

災害対策全国会議（2017/9/28）補足配布資料

事前復興としての「時間差高所移転」を 考える

地域社会デザイン研究所／東北工業大学名誉教授

沼野夏生

そもそもの出発点となった疑問

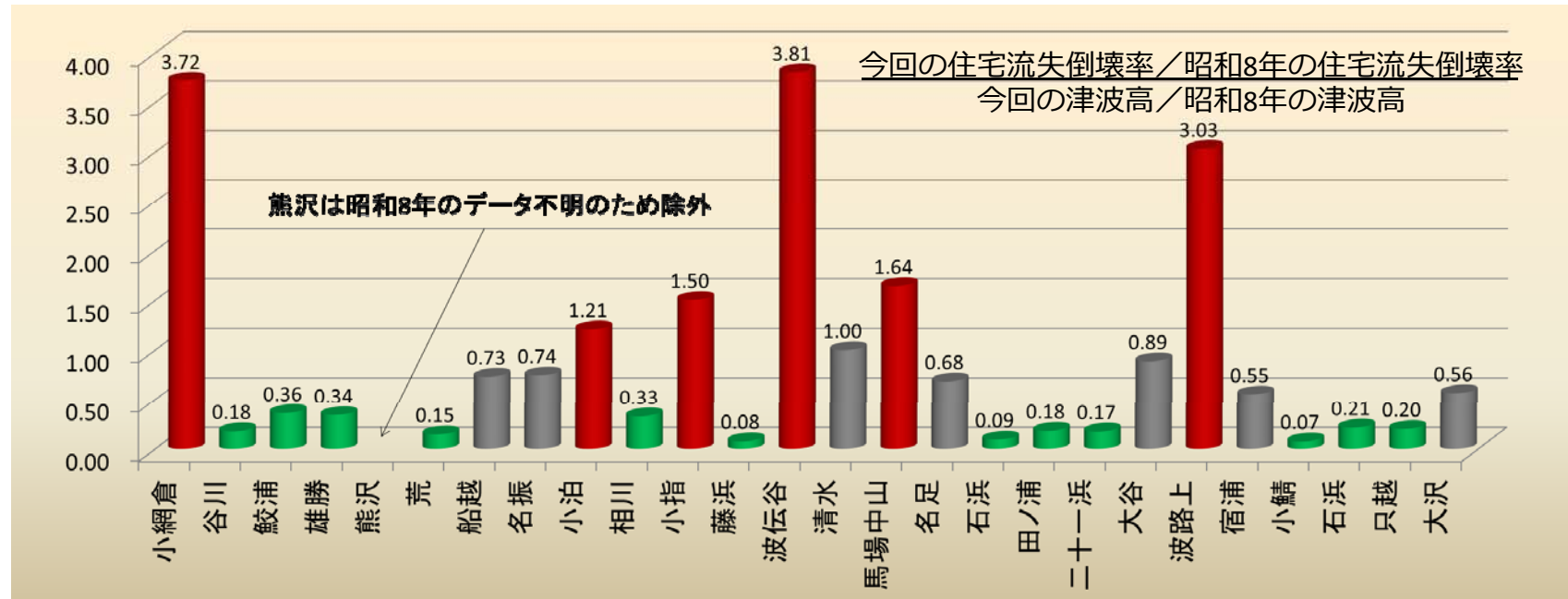
津波浸水地域を原則居住禁止とし、無住化することは復興の必須条件なのか？

居住禁止にしないと、せっかく高所移転をしてもそのうちまた再居住が進み、結局同じように被災してしまうというのは本当か？

どうもそうでもないようだ・・・

→明治～昭和～東日本大震災と、漁村の居住立地はどう変わり、その結果被災の危険は増したのか、減ったのか？

漁村集落の多くは津波に強くなっていた



昭和三陸津波と今回の住宅流失倒壊率の比較（津波高補正）

宮城県北部の荒、相川、小鯖、只越などで集落移動の実態を調査

原地復帰を上回る高所移動、集落の拡散、海辺の建物の非住居化などの傾向を見いだした

気仙沼市唐桑町小鯖の事例から



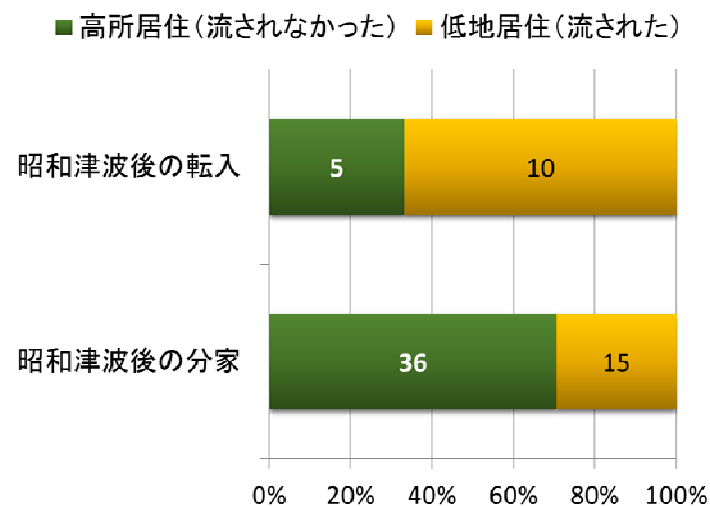
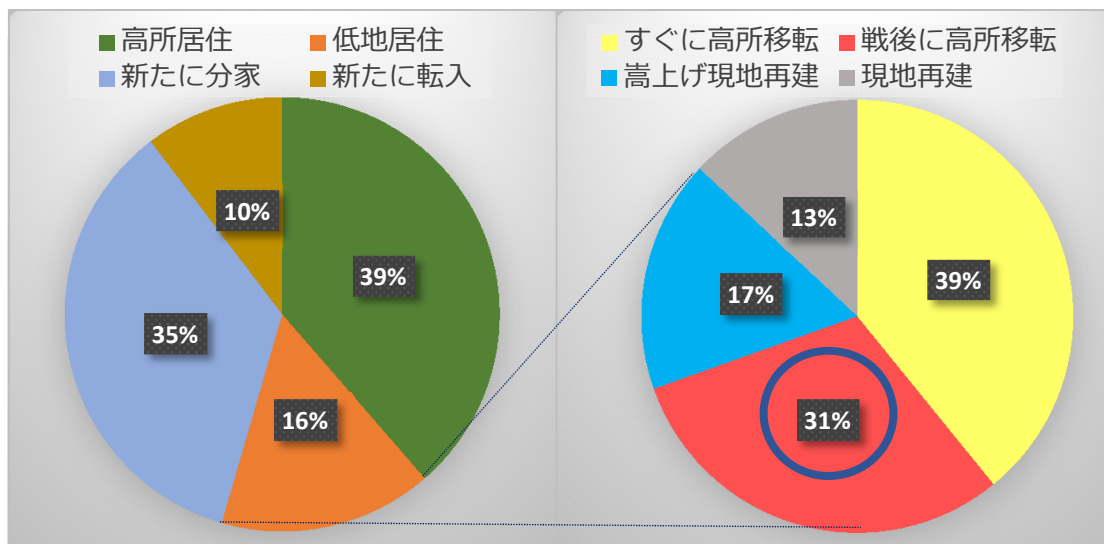
唐桑半島西岸
平地が少ない

沖合漁業・巡
航船基地とし
て明治期から
港が発展

明治期から世
帯数は約3倍
増の151（東日
本大震災時）

昭和三陸津波後の各世帯の居住動向類型（小鯖）

		東日本大震災時の居住地					
		高所居住（概ね流されなかった）			低地居住（流された）		
		小分類	小計	合計	小分類	小計	合計
昭和三陸津波時の状況	高所居住（流されなかった）	以前から高所居住 ①	50	55	低地へ移転 ⑦	-	1
		明治津波で高所移転 ②	5				
	低地居住（流された）	すぐに高所移転 ③-1	9	16	原地再建 ④-1	3	7
		戦後以降に高所移転 ③-2	7		嵩上げ原地再建 ④-2	4	
	世帯を持っていなかった	昭和津波後の分家 ⑤-1	36	41	昭和津波後の分家 ⑤-2	15	25
		昭和津波後に転入 ⑥-1	5		昭和津波後に転入 ⑥-2	10	



昭和三陸津波時の状況

昭和三陸津波で流された後の対応

分家と転入者の被災状況比較

「時間差高所移転」 ・ 「原地再建（広義）」の事例

Sk家：昭和三陸津波前から港で**精米業**、家業維持のためバラック→本格**原地再建**。地震の度に二児を脇に抱え山に逃げた。この行動が、いつかは移転、という願いを子らに伝えた。**昭和40年代**になり**水道工事業**に転身、港に立地する必要がなくなり、懸案の**高所移転**を果たし、家業を次代に託した。

Ok家：初代が海岸に居を構え**水産加工業**を始めた。息子たちは後を継がず**船員**になったがそのまま住んでいた。津波の危険は感じていたので、たまたま**2~30年前**に**在村船主の会社が倒産**して高所の家が売りに出たのでそれを入手、**移転**した。残っていた元の家は今回の津波で流された。

Ys家：昭和津波前に隣接行政区から祖父が分家、**自営の船大工**となる。**原地で家業と住まいを再建**したが、津波を経験した次代が、昭和35年頃**住居を分離**し近接する**高地**に建てた。高度成長期に**経営が好転**したことから可能に。「このままでは危ないと言うことは地元の人なら頭に入っている」（集落リーダーIk氏）

Yc家：Sk家の娘が**理容師**になり、分家して港で床屋をすることになって、移転で空いた**本家の土地**を譲り受けて開業した。

今回流された昭和津波以後の分家**15例中**少なくとも**8例**が港関連の**自営業**。**原地再建**して流された**7例中5例**も**自営業**だった。

小鯖の集落移動に見る「減災の知恵」

典型的な原地復帰はみられず、個別の高所移転の動きが存在

昭和三陸津波で被災した現存する世帯のうち、3分の2以上が高所移転をしており、再び現地に戻ったものはなかった。原地再建世帯もその多くは港に直結した生業（漁業以外）を持ち、また過半数は嵩上げをしていた

分家と新来者の居住立地には津波危険度の明らかな差がある

分家の7割は東日本大震災時に被災しなかったのに対し、新来者は3分の2が被災した。本家あるいは分家自身の持つ津波から家屋敷を守ることへの意識が、減災の知恵としてこの間途絶えずに働いていたことは明らか

数十年スパンに及ぶ集落移動「時間差高所移転」がみられる

高所移転は長期にわたって個別に行われた。うち4割強は戦後、それも高度成長期以降で、50年前後の時を経て行われたものもあった。特に自営業を営むものの中には、海辺から離れられない制約の下で原地再建をしたが、経営条件、業態変更、世代交代等の条件変化を待ち、思いを引き継いで、高所移転を果たした例が少なくない。津波の来襲スパンの長さも念頭に置いた、したたかな減災の知恵といえる

「時間差高所移転」からの問題提起

ライフサイクル集団移転の発想

生活再建のあり方は生業やライフステージなどで異なる→地域での共有
継続性を保った長期的な時間枠での移転計画の作成と実行

過去の集落再編成事業の反省



「原地再建」の再検討

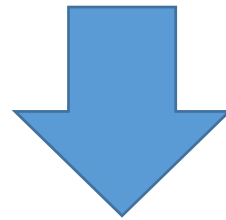
あえて原地再建を選ぶことにも相対的な正当性はある
減災の手立てを確保しつつ、一定のリスクと引き替えにくらしの継続性が失われない
ゆるやかな復興の可能性

2~30年程度のスパンの過渡的原地再建



未被災地域としての南海トラフへの着眼

- 東日本大震災被災地での復興にこれから「時間差高所移転」を組み込むことは至難
- しかし今後の被災に対しては、根本的な事前復興策になり得るのではないか



調査を実施

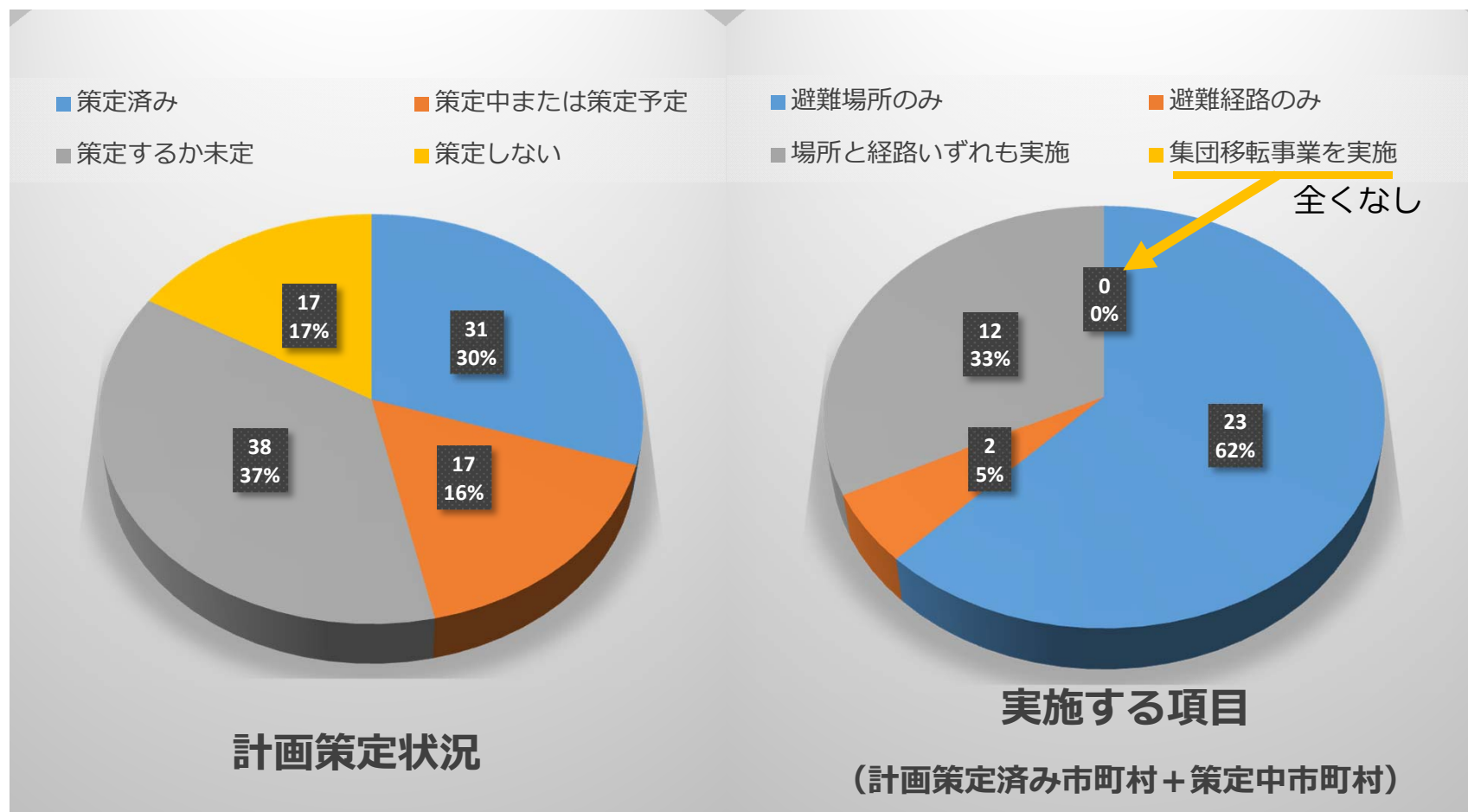
- ① 南海トラフ巨大地震津波が懸念される地域での、事前の高所移転施策の現状はどうなっているか
- ② 自発的な高所移転がどの程度発生しているのか

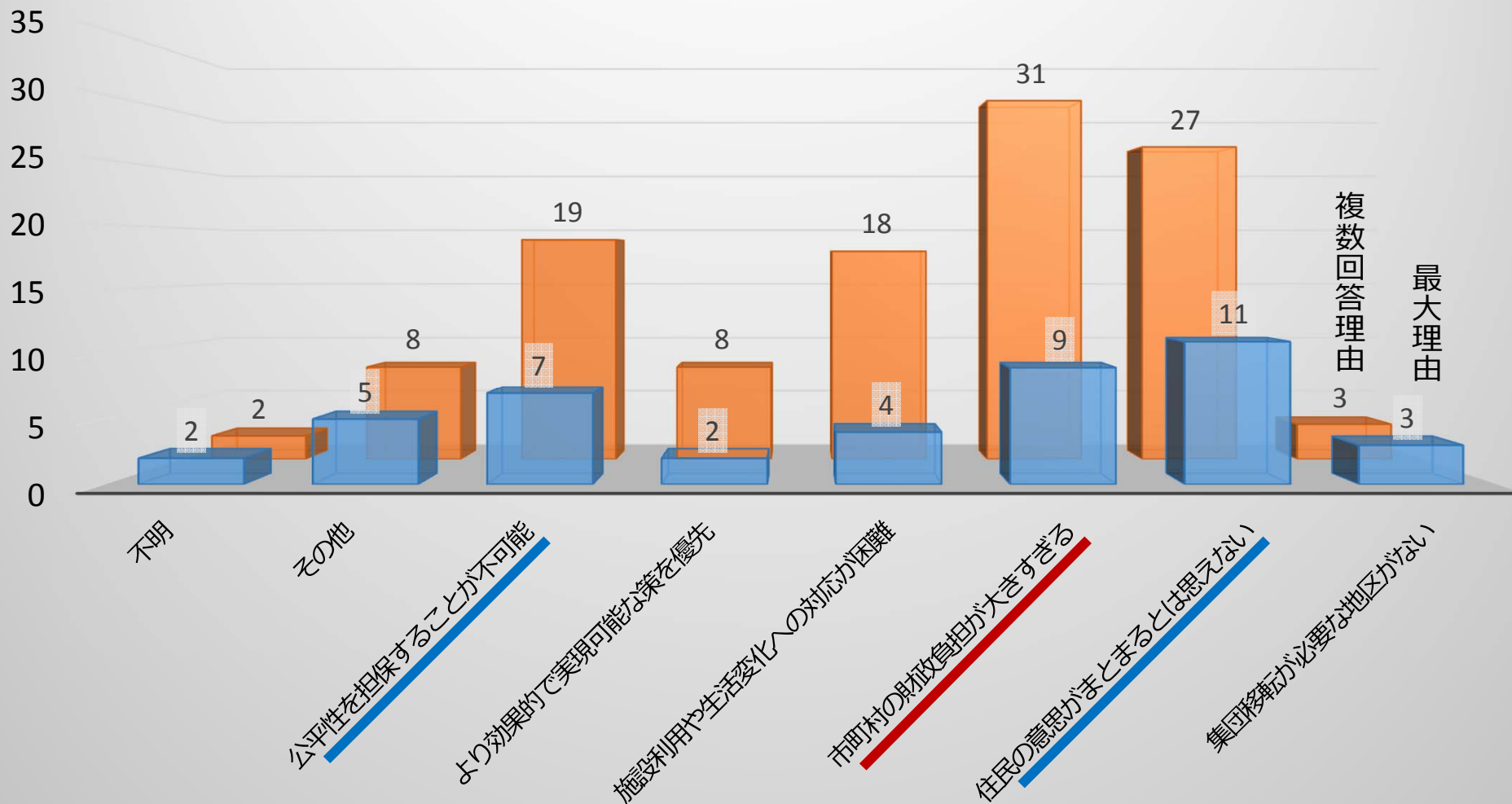
被災前高所移転・施策化の経過

- 中央防災会議「防災対策推進検討会議」(2011/11)
 - 上記専門調査会が「南海トラフ巨大地震対策検討WG」設置(2012/3)「**長期的視野に立ったまちづくり（高台移転方策など）**」
 - 高知県「高台移転検討WG」が政策提言(2012/6)
「**地域のコミュニティ...を保ちながら...合意者から順次移転**」
 - 国「南海トラフWG」、中間報告(2012/7)「**中長期的に住居等の集団移転をおこなうことも有効な方策（住民のコンセンサス前提）**」
 - 同上最終報告(2013/5)「**中長期的**」の文言は削除
 - 「南海トラフ特措法」施行(2013/12)強化地域を指定し、**以下の施設整備に関し「津波避難対策緊急事業計画」を策定できるものとした**
 - ① 避難施設・避難場所 ② 避難場所までの避難路
 - ③ **集団移転促進事業** ④ 集団移転関連施設（要配慮者用）
- （集団移転に関しては、東日本大震災の被災地同等の配慮はない）

緊急事業計画策定状況と計画の内容（調査①）

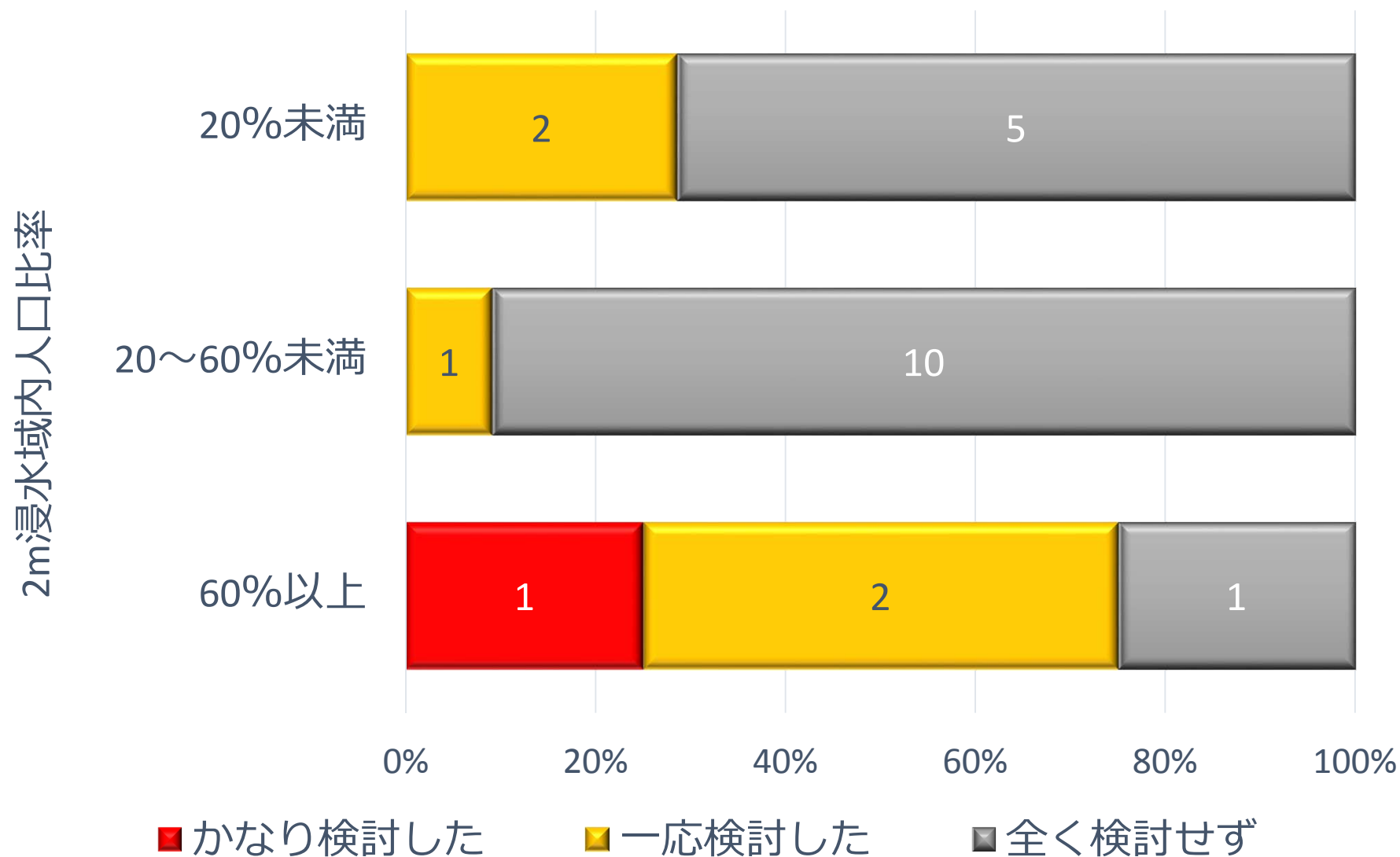
調査対象：強化地域全市町村（千葉県～鹿児島県沿岸部、139市町村）
 調査時期：2016年2～3月
 有効回答数103（74.1%）





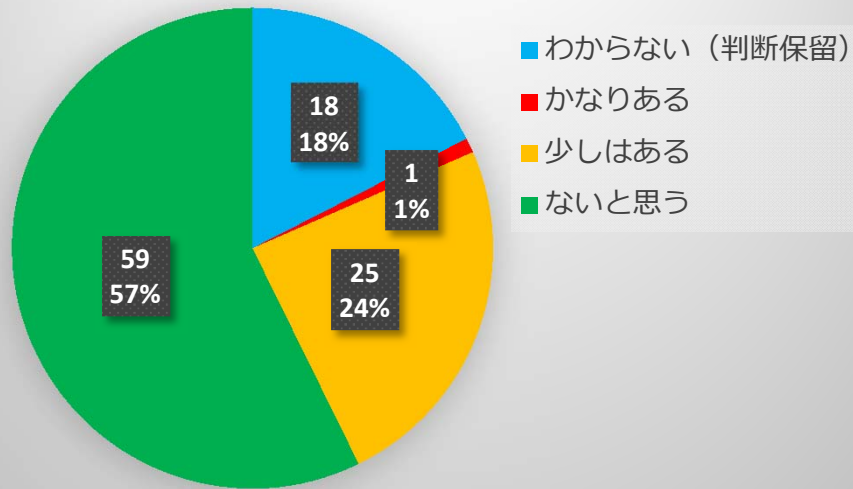
集団移転促進事業を実施しない理由

集団移転促進事業の検討状況



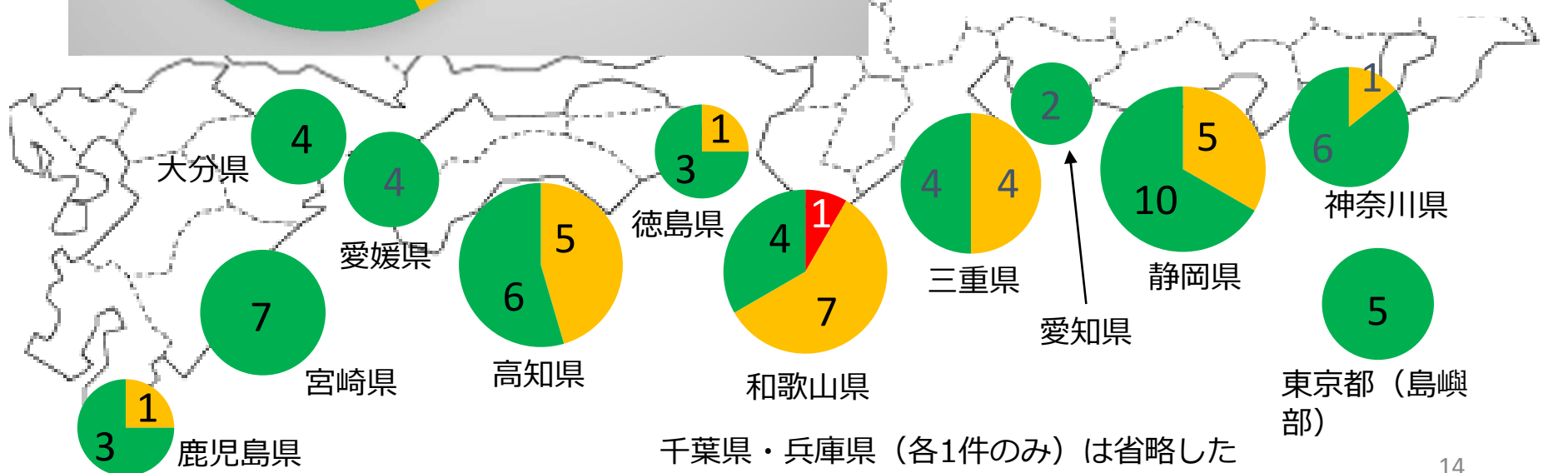
自発的な個別移転の動向

自発的個別移転の状況



- 東海～四国にかけて比較的個別移転が多いとみられる
- 特に和歌山県では3分の2の自治体があると答えていることが注目される

都県別回答 (「わからない」を除く)



自発的な高所移転者の実態調査（調査②）

目的

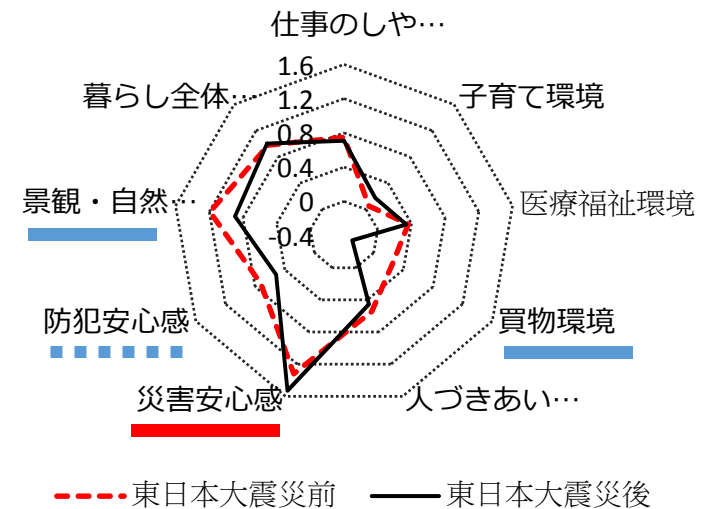
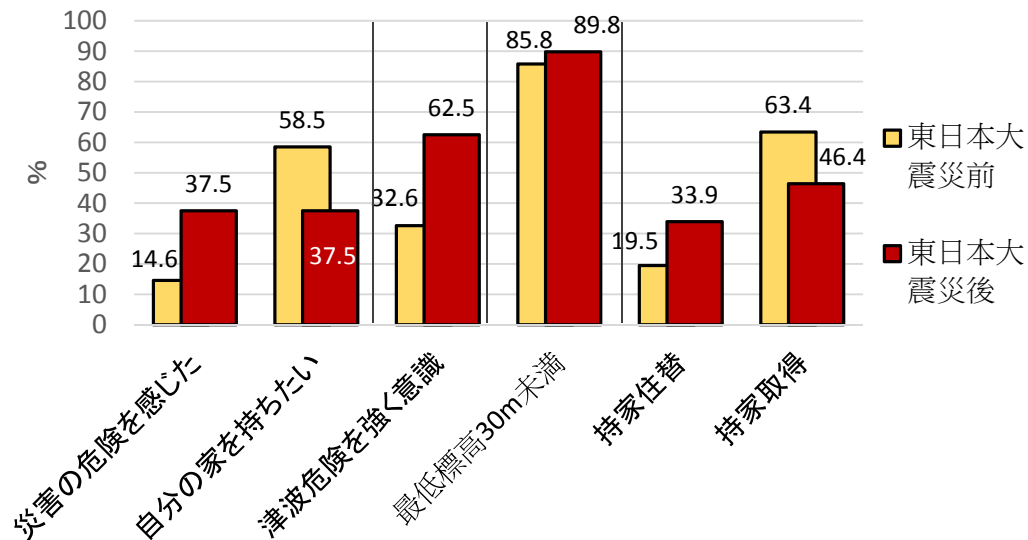
- ① 高台住宅地来住世帯の特性とその東日本大震災後の変化の分析
- ② 高台住宅地選択者を対象とした「新たな集団移転制度」に対する評価の検討

課題解明のための調査の概要

- 時期：2017年 1～2月
- 対象：和歌山県南沿岸部の公的供給高台住宅地3箇所
- 手法：質問紙（区長依頼配布／直接配布・郵送回収）
- 規模：配布数200、有効回収数114（回収率57%）

東日本大震災後の来住世帯特性の変化

- 転居動機、居住地選択理由に災害危険回避志向が一層強まった
- 津波を避けて高所を選ぶ意識がより強まった
- 低地部（特に10～30m）の市街地・漁村からの来住、持家からの住替えが相対的に増加した
- 買物環境、景観や自然環境への満足度が低下した



「時間差高所移転」をめぐる自由意見の解釈

➤ 長期的な計画的な高所移転を肯定する意見（19）

代表例：「子どもの学校や仕事の都合上一斉に移り住むのは困難だと思うので各家庭が都合の良い時期にといいのは良い」

→ほとんどが**家族のライフステージ的な都合の違い**を挙げ、それに合わせるための**長期性を評価**（学校、仕事、家計、高齢化等）

➤ 否定または疑問の意見（10）

代表例：「防災意識が高いうちに一気にしてしまわないと中途半端なものになり地域が分断されてしまい不便な地域になる」

→素早い移転でないと、**計画実現が難しい**／**災害に間に合わない**のではという意見。長期の利点も認める中間的意見もあり

事前高所移転調査の結果としていえること

- 東日本大震災後、被災前の高所への**集団移転を考慮した施策**が用意された
- ところが検討の過程で、集団移転の内容は従来同様の**一過性**のものとなり、被災地と同等の緩和措置も実現しなかった
- 施策の対象となった自治体は集団移転は不可能と判断し、**計画事例は全くなかった**
- しかし高所移転への**ニーズ**は、想定浸水域に多くの人口を抱える自治体を中心に、**かなり高い**
- 一方では大震災後、津波への懸念を大きな要因として**個別**の判断で**高地移転**をする住民が増えている
- 住民の自発的な合意に基づく、時間差を伴う長期的な高所移転の制度化への**ニーズ**は存在する

事前高所移転に関連する施策の要点

▶自治体レベルの基本的施策

中長期的な土地利用構想の確立と公共施設等の計画的整備、住宅や企業立地の規制誘導
土地利用の混乱や居住環境悪化を招かない都市機能の整序。特に居住地の再配置は地域の生産・生活空間の再編成と関連付けが必要

▶コミュニティレベルの合意形成が難しい市街地

災害時要支援・援護者（災害弱者）の利用施設の先行的高地移転
住民の利用度が大きい施設の移転先の計画的選定と更新時の移転
高地移転希望者の居住用地確保と状況に応じた移転支援制度の提供

▶コミュニティレベルで合意形成可能な居住区、集落

防災を契機としたボトムアップ型中・長期的集落計画の樹立と共有
「集団的時間差高所移転」計画の具体化と実施または現地にとどまる選択の明確化

－もちろん、高所移転を選ばない選択もある－

「集団的時間差高所移転」の制度設計の要点

- 世代を超えた将来の居住継続や次世代の集落内での世帯分離が見込まれる世帯では、世代交代期や住宅更新、生業の節目といった特定のライフステージに計画移転地に入居することが可能な、**時間的自由度を担保できる計画期間**を定める
- 家族の再生産が不可能な高齢世帯等では、計画移転地の公営住宅への入居、居住継続、子女宅への転出などの**形態とその時期を自由に選択**できることとする
- 従前居住地の**居住禁止を交換条件としない**。過渡的な2拠点居住も選択肢から排除しない。
- 住宅更新期等**通常の私的更新に当たる場合、宅地入手や建築費への特段の支援はしない**。従前居住地の買い上げ等には状況に応じ支援する
- 移動形態や時期の自由度を担保する一方で、その結果生じる将来像について、また当初の計画時点での態度未定や、期間中の不確定要素による形態や時期の変更の可能性とそこでの対応について、**住民が情報を共有し、合意することが重要**である
- 新集落は**従前集落との連続性、日常的な関係性、生活環境の継続性**の保持できる場所に設定する