



Title	予防としての高台集団移転の可能性を探る、沼津市内浦重須地区
Author(s)	森, 傑
Description	特集 大規模津波災害に備えたまちづくり (南海トラフ対策)
Citation	新都市, 6 7 (1), 20-24
Issue Date	2013-02-04
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51735
Rights	「新都市」平成25年1月号より
Type	journal article
File Information	S.Toshi.792.20-24.pdf



予防としての高台集団移転の可能性を探る、沼津市内浦重須地区



北海道大学大学院工学研究院・教授 森 傑

1. はじめに

筆者は阪神・淡路大震災を経験した。2011年3月11日は大学研究室で地震を感じ、長周期の揺れが数分にわたって続いた。遠くはない日本のどこかで大きな地震があったと直感しテレビをつけた。しばらくして流れてきた映像はまさに衝撃的であった。これまで決して壊れることを想像していなかったものが、いとも簡単に流されていくさま。同時に、日常の中では薄らいでいた阪神の記憶が様々なシーンとともに蘇ってきた。

3月11日後にはじめて東北を訪れたとき、阪神・淡路大震災を経験した身として、全く被災の性質が異なるということを直感的に理解した。阪神のときは、自分の家がそこにあったという痕跡がその場所に残っていた。今回はその手がかりが全くない。阪神では、被災後すぐに自分の土地へ小屋をセルフビルドし、これから再建するぞという意気込みを見せ、地域を積極的に引っ張る人々に出会うことができた。そのようなモチベーションが得られたのも、その場所に痕跡が残されていたからだと思う。我が家を失い避難所や仮設住宅で生活している被災者の話を聞き、住まいが人間の自己存在認識にとっていかに大きな意味を持つのかを改めて考えさせられた。

震災から2年を迎えつつある現在も、東日本大震災の復興へ向けて、当然ながら被災者の方々はもちろん多くの関係者が尽力している。しかし、着実に時は過ぎていつている。最近、被災地を訪れる中でいわゆるビジネスライクな空気を感じる場面が増えてきた。震災後一年くらいまでは、国全体がとにかく被災者のためにという空気で満ちていた。被災地の多くは災害前から既に深刻な過疎化を抱えていたところが多い。通常のビジネス的なセオリーから見れば割が合わない。だがそれでも支援者は皆、何とかできないものかと知恵を絞ろうと努力していたように思う。その雰囲気は少し変わりつつある。

確かにいつまでも感情論で動いていては問題である。戦略のない取り組みや事業は、いずれは被災地や被災者

の負担と足枷になる。投資やサービスの是非はシビアに判断しなければならない。だが、はじめから不採算だと見切り知恵を絞ろうとしないのは残念だ。困難な状況の中で絞った知恵は、将来の大災害や国全体の人口減少問題に対する方策へと繋がる有益な知見になるであろう。

震災の風化。それはおそらく避けることはできない。筆者の阪神の記憶も3.11が起こるまでは日常生活でほとんど意識されることがなくなっていた。しかし、まだまだ風化するほどことは進んでいない。これは筆者自身への自戒でもある。被災地は今なお再生へ向けての多くの知恵を求めている。

2. 住民主導の集団移転 気仙沼市小泉地区の挑戦

「まちの整体」という視点を提唱している。地方で未利用・低利用のまま抱えられている公共施設群の再編を軸にしながら、人口3割減時代を見据え、地方都市の広義の適正規模化を図るものである。いわゆるコンパクトシティ論のように聞こえるかもしれないが、都市構造に対する捉え方と目標の描き方がそれとは本質的に異なる。

地方の小都市は、国レベルの高度成長・人口増加における生産と消費に追従すべく、これまで必死になって筋肉をつけてきた。筋力を上げるためなら、中央からのドーピングも積極的に受け入れた。しかし当然、そのような不自然な筋肉増強は本来の骨格には見合わない。筋肉とのバランスを欠いた骨格は、生産と消費に酷使されることで様々な歪みを生じることとなった。そして、低成長・人口減少への変化の中で次第に痩せ細り、ごまかし続けてきた歪みも、生活に支障をきたす痛みや病となって現れはじめた。「まちの整体」は、地方都市が本来もっている骨格の歪みを整えながら、老いが進みながらも適切な代謝を維持し、大手術や投薬に頼ることなく、最期まで自力で食べて歩ける身体へと改善しようという戦略である。適正な身体を自己管理しながらも遂には自力で食べ

て歩けなくなったとき、そのまちは人生を全うしたといえると思う。

縮退という言葉が普及して久しい。例えば限界集落という見方でいえば、北海道では近い将来消滅すると予想される集落は百数十にのぼるといわれる。しかし、このような消滅という衝撃的な未来予想図でさえも、国全体が人口減少しているのだから仕方がないと、妙に世間は納得しているところがあるようだ。はたしてそうだろうか。かなり不合理な消滅もその中には多いのではないか。先の比喩に絡めると、ドーピングが切れたあとの急激な衰弱と治療と称した大手術や投薬による寝たきり状態、その行く末としての消滅なのではないかと思っている。

筆者は現在、気仙沼市小泉地区における住民主導の集団移転計画に携わっている。被災地の中には、震災前から既に過疎化が進んでいた地域も少なくない。小泉地区もその一つである。そのまちが丸ごと飲み込まれた。直前の避難訓練が功を奏し人的被害は比較的小さかったが、人口減少を一気に進めることになった。「まちの整体」は既存の更新が前提であるが、集団移転は全く新しい身体として生まれ変わるに近い。被災しなくとも数十年後にはおそらく、まちをたたむのか否かの選択を迫られたことであろう。そのような小泉に何十年・何百年もまちを持続できるポテンシャルはあるのだろうか。正直悩ましい。しかし、子供・孫そしてその次の世代への想像力を働かせることができれば、持続可能な新しい身体を得る絶好の機会でもある。集団移転は未来への贈り物である。

東北被災地の集団移転については既にいくつかの地区が事業化されているが、小泉地区はその始動の早さと住民主導という取り組みにおいて特に注目を集めている。3月11日は十数メートルの津波に襲われ、同地区の518世帯のうち266世帯が流出・全壊という大きな被害を受けた。小泉の住民は、被災間もない2011年4月に「小泉地区明日を考える会」を結成し、6月5日には「小泉地区集団移転協議会」を設立、100世帯を超える地区住民の意向を集約、移転先の土地の候補も決めた。筆者が相談を受けた時点で既に「集団移転へ向けて住民をまとめたい」という状態ではなく、「集団移転を決めたので実現するための知恵と技術を借りたい」という話であった。まだまだ他の被災地が復旧に追われているような時期に、その小泉地区の意欲と行動力に驚かされた。

協議会事務局のリーダーシップのもと、これまで20回以上のワークショップを行ってきた。現在は、来年度の造成工事へ向けて実施設計に入っており、住民主導による検討内容がそのまま事業化されることとなった（図

1）。最近は、建築協定についての考え方や跡地利用のあり方についての議論も重ねている。集団移転は未来への贈り物。小泉地区はそのヴィジョンを一度も見失うことなく、小泉コミュニティの再生へ向けて邁進している。



図1 小泉地区集団移転計画の鳥瞰図

3. 事後から事前へ 沼津市内浦重須地区の一步

東日本大震災が国民へ与えたインパクトは計り知れない。特に近い将来大きな地震や津波に見舞われると警戒されている地域にとっては、明日は我が身のこととして受け止められたことであろう。その中で勇気ある一步を踏み出したのが、静岡県沼津市の内浦重須地区である。

内浦重須地区は、東日本大震災以前から静岡県の第3次地震被害想定で最大10.4mの津波が予想されていた集落である（写真1）。沼津市も地区住民も防災に対する意識は高く、これまでも避難路や避難タワーなどの対策に取り組んできた（写真2）。しかし、3月11日の映像は、彼らが漠然と抱いていた災害のイメージを確かな危機感と恐怖へと変えることとなった。



写真1 高台より内浦重須地区を望む



写真2 内浦重須地区の避難タワー

内浦重須地区の住民は東日本大震災を機に、防潮堤要望という従来の方針を大きく転換する議論をしはじめた。2011年10月20日には被災前の集団移転の検討に関する要望書を市長へ提出、その後も同地区の防災会議を中心に検討を重ね、2012年3月18日に自治会総会として、被災前の集団での高台移転の可能性を探ることを決議した。沼津市も地区住民からの要望を真摯に受け止め、同年4月12日には沼津市長が、4月17日には静岡県知事が内浦重須地区の視察を行った。その後、自治会と沼津市は集団移転に関する勉強会を共同で企画、そこへ筆者が招かれることとなった。

筆者自身は、勉強会以前において内浦重須地区の住民が何を議論してきたのかは直接見聞きしていないが、東日本大震災という未曾有の大災害が、これまで眠っていた内浦重須というコミュニティとしての記憶を一気に呼び起こしたのではないかと推察している。実は、内浦重須地区は過去に津波による壊滅的な被害を経験している。1854年11月4日の安政の大津波により、重須村55戸のうち42戸が流失した。集落にある光明寺の本堂は床上3尺まで浸水し、今も柱にはその後が残っている。防災とは、起こることが予想される被災を最小限に防ぐことである。そのための知恵は先人の経験に頼らざるを得ない。私たちは過去の経験から何を学ぶのか、学んでいるのか。内浦重須地区の住民の目には、小泉地区の現実と挑戦が学ぶべき経験として映ったに違いない。

筆者が勉強会にて一貫して内浦重須地区の住民へ伝えようとしてきていることは、集団移転はあくまで手段であるということと、集団移転は万能ではないということである。2012年7月2日の第1回では、小泉地区へのメッセージと同じことを語った。集団移転は未来への贈

り物、これはコミュニティの持続を表現したものに他ならない。集団移転は東日本大震災によって世間一般に知られるようになったため、被災者の自宅再建を支援する復興事業の一つとして認識されがちだが、本来は二度と同じ場所で被災しないための将来へ向けての防災対策が第一義である。これまでのコミュニティを持続させるために集団で安全な場所へ移動する。集団移転の目的はコミュニティの持続である。集団移転とは単に個人が転居するということだけではない。個人の転居という目的でのみ考えている限り、集団移転はかなわない。個々の引っ越しプランを立てるのではなく、集住を前提として新しい場所で新しい地域の姿を描くことである。そしてそれは、地域の行く末を左右する初期値を決めることである。

11月5日に開催した第4回勉強会では、「今日の朝・昼・夜はどこで何をしていましたか?」「自宅だけが高台へ移ったとして、今日の生活で何が変わりますか?」「もし今日、大きな地震が起こったとして、どのように行動しますか?」「自宅が高台にあったとして、その行動に変化はありますか?」という問いを順に投げかけ、グループ討論を行った(図2)。ここで気づきを得て欲しかったことは、普段の生活は家の中で完結しているわけではないこと。そして、必ずしも自宅で被災するわけではないことである。自宅だけが高台へ移れば慣れ親しんだ日常の行動が大きく変わりもするし、自宅が高台へ移れば命が保証されるわけではないということである。

繰り返すが、集落の壊滅を未然に防ぐことを目指す内浦重須地区にとっては特に、集団移転という手段の目的はコミュニティの持続である。それは、この小集落の将来の姿をどのように考えるのかという、まちづくりの議論である。数十年後には何割も人口が減少する時代へ向けての計画である。まちづくりとは、自らが住みたいと願うまちの姿を提案することである。どのようなまちが理想なのか。どのようにすれば魅力的になるのか。どのようなまちだと誇りに思うのか。それらの価値が最終的に個人へ還元される仕組みをつくり上げることである。

4. ツールとしての「防集」

内閣総理大臣の諮問により設置された東日本大震災復興構想会議が「復興への提言～悲慘のなかの希望～」を提出したのは、2011年6月25日。政府はそれをもとに同年7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」を定めた。これら「復興への提言」「復興の基本方針」の内容で、公表直後から特に関心が寄せられたのが、施策イメージとして提示された「高台への集団移転」である。



図2 第4回勉強会でのグループ討論の例

これを機に突如世間の注目が集まったのが「防災集団移転促進事業（以下、防集）」である。

この防集という制度の理解において特に混乱を招いているのが、災害危険区域の存在である。防集＝災害危険区域というイメージをもっている国民も少なくない。東北被災地の様々なコンフリクトは、災害危険区域と防集の関係や移転促進区域と災害危険区域の混同に起因するところが多いが、実際は防集が災害危険区域を定めるものではない。同法第一条には「この法律は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法(昭和二十五年法律第二百一十号)第三十九条第一項の規定により指定された災害危険区域のうち」とある。つまり、防集が適用の対象とするのは、被災地または災害危険区域である。そして、後者の災害危険区域は建築基準法に基づく。さらに第二条を読むと、防集が定めるのは災害危険区域ではなく、移転促進区域であることが理解できる。

防集の対象が第一条の前者の場合、被災した「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」に元来の住居が移転促進区域として指定される。そして、第一条前者の論理による災害危険区域とは、その土地は危険であるという経験的な判断のもと、被災した場所へ再び人が戻って住むことがないように、防集のあとに建築基準法として建築制限をかけるということである。一方、第一条後者つまり災害危険区域が対象となる場合は、市町村が市街地の土地利用計画としてあるエリアに建築制限を

かけることを意味する。都市計画法の用途地域をイメージすると理解しやすい。公共の福祉のための秩序ある整備を図る土地利用コントロールの一つであり、市町村の行政的判断に基づくものである。そして、どの範囲を指定するのかの客観的な指標や科学的な根拠として、津波シミュレーションの数値を用いる。この行政的判断に基づく災害危険区域では、住民を移転させるためにその方法の一つとして防集が位置づけられる。

市町村があるエリアを災害危険区域に定めると、そこへ住宅を新築・改築することはできない。ここで複雑な事態が生じる。防集の本来の前提は自発移転であり強制移転ではないため、土地収用法による補償にはならない。災害危険区域に指定されても残された家を修理して住み続けることは法的に可能だが、東日本大震災では多くの家屋が津波により跡形なく流出したためその選択は難しく、災害危険区域内の被災者はほぼ強制的に転出させられることになる。

筆者は、小泉地区でも内浦重須地区でも、一般用語としての「集団移転」と専門用語としての「防集」の区別を認識するよう繰り返し述べてきている。地域が目指すべきは、最終的なまちの姿としての集団移転の状態である。防集適用の枠組みありきで検討をはじめめるのではなく、コミュニティの持続へ向けての集団移転のためのツールの一つとして防集を捉えることが重要である。ただ、現時点で集団移転を実現するために公的な支援を求めるのであれば、防集が最も有力なツールであることは

確かである。

内浦重須地区で防集の適用を仮定すると、やはり最も大きな課題となるのは災害危険区域である。内浦重須地区は東北被災地と異なり自宅が流出したわけではないため、改築や新築をしない限り今の場所で住み続けることはできる。しかし、将来にわたって低地に建築制限がかかるということについて、世帯が移転するしないにかかわらず集落内の住民の合意を得なければならない。住民の合意を得られたとしても、相当の年数に渡って低地と高台へコミュニティが分離する状態が続くことをどのように考えるのか。また、内浦重須地区は過去（1854年）の津波で被災しているわけだから、遡及すれば経験的な判断もなくはないが、制度運用上は現実的ではなく、実際には行政的判断としての災害危険区域を定める必要があるだろう。その場合、何を根拠にどこからどこまでの網をかけるのか。それは津波シミュレーションをもとに市全域へ一律に設定していくのか。

内浦重須地区の予防的な高台集団移転の可能性を探ると、東日本大震災の被災地とは性質が異なる合意形成と居住権の諸問題が浮かび上がってくる。そして、そもそも防集は被災前の適用を想定されたものでないことが理解できる。したがってやはり、人口減少時代のまちづくりと防災計画の一環として結果的な状態としての集団移転を実現すべく、住民・市・国そして専門家がともに知恵を絞り、既存の枠組みに縛られない新しい方法論と手法を開拓していくことが不可欠である。

5. おわりに

筆者は、コミュニティ全体が理屈抜きで高台へ移転すべきだという共通認識をもつというような状況があるのではないかと思っている。小泉地区は、リアス式海岸が続く気仙沼において比較的大きな平地を有しているため農家が多い。実際、沿岸部の貴重な平地で農業を営んできた人々にとって、その場所から住まいが大きく離れることによる様々な不具合は容易に想像できる。しかし、今回の大津波は、人間が直感的に「この土地を離れなければならない」と認識するほどの災害であったのではな

いかと、小泉の人々の確信的な眼差しから感じている。

千年に一度といわれる未曾有の大災害。歴史を遡ると、東北の沿岸部において高台へ移転した集落が数多く存在する。その内のいくつかは今回の津波では被害を受けてしまったが、私たちの先人は数百年に一度の大津波を経験する度に、集落を存続するための高台移転を決意してきたのである。それはまさに、自然の驚異を理解し自然と共存するための人間としての自然な選択だったのだと思う。

人間が定着する場所には必然がある。それは社会・経済・文化等の様々な関係の中での必然性である。私たちの先人は、ある必然性のもとその場所に集落を築いた。だが、社会・経済・文化は時代とともに変わっていく。過去に定着した場所がその後の時代において当初の必然性を失うことも起こりえる。高台への集団移転に関しては、従来の土地を簡単に手放してはならないという声も多い。だが、例えば東北被災地において、古くに先人が定着したときの必然性を今なお保持していた集落はどれほどあっただろうか。住民の多くが既に漁業や農業から手を引き都市部へ会社務めしているような地域も少なくなかったはずだ。もしそれが人口減少時代への過渡的な場所と生活のズレであるならば、将来への必然を見定めて、コミュニティとして定着する場所をいま一度熟考しなければならない。

東日本大震災は、津波防災という視点から高台への集団移転という選択肢を生んだ。もちろん大災害も必然の一つだ。だが、津波から安全な場所という理由だけでその選択を正当化することには危うさがある。劇的な変化が予想される人口減少時代において、非常時ではなくむしろ日常の生活において、高台という場所はどれほどの必然があるのかを冷静に分析しなければならない。そうでなければ、決して集団移転がコミュニティの持続には繋がらない。もちろん津波対策のプライオリティは高くてもよい。しかしならばなおのこと、高台への移転によって生じるネガティブな問題を直視して挑まなければならない。集団移転は未来への贈り物というヴィジョンは、現世代の責任の意識でもある。

（もり すぐる）