

《論文》

南海トラフ巨大地震の想定被災地における
高台移転施策の財源と地域づくりの課題——「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に
指定された139市町村調査から

野呂 雅之*

要約

南海トラフ巨大地震の想定被災地では、どのような津波対策が進められているのか。その実態を全国規模で把握するために、国が「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定している139市町村を対象にアンケートをしたところ、43自治体が公共施設（計131施設）の高台移転に取り組んでいることが明らかになった。

重点を置く施策については、大半の市町村が津波避難タワーなどのハード整備や避難計画の充実などのソフト整備を最優先施策に挙げていた。財源の問題や「高台がない」という地勢的な条件から、高台移転の優先順位が低くなっているという実態もわかった。

津波による被災を避けるには、あらかじめ浸水域外の安全な高台に住宅や公共施設を移転させておくことが有効な対策である。しかし、財源を理由に移転施策に踏み出せない自治体が多いのであれば、国の助成制度を見直して財源を確保する必要がある。

一方で、公共施設など地域の象徴的な施設の移転は、まちそのものの姿を変えてしまいかねない。高台移転を進めるのと並行して、浸水域の集落がどのように生き延びていけるのか、新しい地域づくりに向けて住民との対話を続けていくことが重要である。

自治体の財源の問題や高台地域と浸水域との分断など、本調査で浮き彫りになった高台移転をめぐる重要な課題とその解決策について考察する。

キーワード：南海トラフ地震、津波、高台移転、財源、地域づくり

1 はじめに

東日本大震災で大津波による甚大な被災を経験して、国は今世紀前半に発生する可能性のある南海トラフ巨大地震の被害想定を見直した。東海・東南海・南海地震の三連動による南海トラフ巨大

地震の新想定では、最悪でマグニチュード9.1の地震が起きて、津波などによる死者は32万3000人¹⁾、全壊家屋は238万棟にのぼるとされている。

そうした津波による被害を軽減するため、国は2014年3月、避難対策の強化を目的に南海トラフ地震対策特別措置法²⁾（以下、「特措法」と記す）に基づき、地震の発生から30分以内に津波が到

* 関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員・教授

達して30cm以上の浸水が生じるエリアを「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定した。これを新たな被害想定に当てはめた結果、千葉県から鹿児島県までの1都13県の139市町村が特別強化地域に指定され(図1)、津波対策のための財政措置として津波避難施設の整備などについて国の補助率が引き上げられている。

本研究所では、南海トラフ巨大地震の新たな被害想定を発表を受けて2013年2月、和歌山県、三重県、徳島県、高知県の沿岸部に位置する63市町村を対象として、新想定に対する市民の反応と自治体の対応についてアンケートを実施した。アンケート調査では、大半の自治体が津波対策の検討を始めていたものの、その多くが担当課内での検討にとどまっていることがわかった。この調査結果の分析は、新想定を発表から間もない時期における速報的な研究報告が目的であった³⁾。

そのため、新たな被害想定を受けて実施した調査時点に比べて、2014年3月の津波避難対策特別強化地域の指定によって自治体の避難対策がより具体化していることを想定し、特別強化地域にあたる139市町村を対象にアンケートを実施したのが今回の2015年の調査である。

東日本大震災後、東北の被災地では集落の高台移転が進められているものの、事前に高台移転がおこなわれていれば、多くの生命や財産を守ることができたはずである。被災を見据えた事前の高台移転は南海トラフ巨大地震の想定被災地でも有効な施策ではあるが、地勢的に高台がない、あるいは移転に必要な財源が確保できないなど、高台移転には多くの課題があるといわれてきた⁴⁾。そこで、その実態を明らかにすることが本調査の目的であった。津波による被災から住民の命を守るための対策と、それによる地域社会への影響について調査したものであり、本稿ではアンケート結果



図1 国が南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域に指定する139市町村(黒色)

の分析、その結果を踏まえた自治体へのヒアリングによって津波避難対策の現状を分析して、課題を探る。

2 南海トラフ巨大地震に関する調査の概要

調査は本研究所と朝日新聞が共同で実施した。調査対象は南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域に指定されている1都13県の139市町村で、2015年6月に調査票を郵送し、メールかファクスで回答を求める形式をとった。回収件数は139市町村、回収率は100%だった。

調査項目は、南海トラフ巨大地震に備えて住民の命を守るための重点施策、津波の被災を免れるために被災想定域外の高台に移転を実施・計画中の公共施設とその種別、公共施設が元にあった地域と移設先の地域との交通網の整備、民間施設の高台移転の状況、民間施設の移転に対する助成の制度、高台に新たな宅地開発の有無など11問である(表1)。また、興味深い回答については当該自治体に追加のヒアリングや実地調査を行った。

表1 南海トラフ地震自治体調査

●質問1

南海トラフを震源とする巨大地震に備えた防災について、住民の命を守るために貴市町村は現時点でどのような施策に重点を置いていますか。以下の選択肢から選んで優先順位をつけてお答えください(複数回答可)。

- A: 防潮堤の建設・強化
- B: 高台移転
- C: 避難のためのハード対策・津波避難施設(ビル・タワーなど)や避難路の整備など
- D: 避難のためのソフト対策・個別避難計画(避難カルテなど)の策定など

●質問2

質問1で選択されなかった項目がある市町村に伺います。選択しなかった理由をお聞かせください(例えば「地域に高台がない」「砂浜を壊したくない」「建設予算がない」など)。

●質問3

高台移転について伺います。津波による被災を免れることや、被災後の救急・復旧拠点とすることを理由(の一つ)として、東日本大震災が起きた2011年(平成23年)3月以降に高台(被災想定域外)に移転を実施、または現在計画している貴市町村有(公社等関連団体含む)

の施設はありますか（被災想定域内の既存施設の機能（の一部）を高台の新施設に移すことが計画されている場合も含みます）。

- A：ある
B：ない

●質問4

質問3で「ある」とお答えになった市町村に、高台移転の施設についてお伺いします。

表に、施設の名称に続いて、その種別、状況、移転（予定）の年月についてご記入ください。種別、状況については表の下にある選択肢から選んで記号をご記入ください。

移転（予定）の年月は、移転済みのものは完了年月を、建設・計画中のものは現時点での移転予定の年月をご記入ください。なお、県の施設に関しても、貴市町村内にあるものについてはお答えください。

【施設の種別】

- A：自治体庁舎（本庁舎）
B：自治体庁舎（支所など出先機関）
C：消防施設
D：小中学校
E：高校
F：特別支援学校
G：幼稚園
H：保育園
I：病院・診療所
J：障害者施設・高齢者施設
K：市町村営（公社等含む）住宅
L：体育館や文化会館など文教・スポーツ施設
M：公民館など住民・地域向け施設
N：その他（ ）

【移転の状況】

- 1：移転済み
2：建設中
3：用地取得済みで移転時期も決定
4：用地取得済みだが移転時期は未定
5：用地取得前だが移転時期は決定
6：用地取得前で移転時期も未定

●質問5

質問3で「ある」とお答えになった市町村にお伺いします。公共施設があった元の地域と、移転先の地域との交通網について、該当する項目を下記から選んでください（複数回答可）。

- A：バス路線（公営・民営）を開設した
B：新たな道路を整備した
C：学校の通学・通園バスを運行した
D：特にない
E：その他（ ）

●質問6

質問3で「ある」とお答えになった市町村にお伺いします。移転で施設がなくなった地域について、どのような変化が起きていますか。変化があればご記入ください（例えば、「商店数が減少した」「住宅の新築件数が減った」「若年人口の減少」など）。

●質問7

貴市町村にある民間施設の高台移転についてお尋ねします。すでに高台移転したか、移転中の施設があれば教えてください（いくつでも）。

- A：病院・診療所
B：私立学校
C：社会福祉施設
D：旅館など宿泊施設
E：スーパーなど集客施設
F：事業所・工場
G：その他（ ）

●質問8

貴市町村には、民間施設の高台移転について助成する制度（県の制度も含む）がありますか。

- A：ある
B：ない

●質問9

質問8で「ある」と答えた市町村にお伺いします。その制度はどのようなものか具体的に教えてください。

●質問10

津波被害を逃れることを目的の一つとして、被災想定外の高台に、貴市町村や都道府県（公社等関係団体含む）が新たに開発にかかわった宅地は、貴市町村内にありますか。ある場合は箇所数、合計の戸数、入居開始時期（将来の場合は予定）もご記入ください。

- A：ある 箇所（ ）カ所 戸数（計 戸）
入居開始時期（20 年 月）
B：ない

●質問11

東日本大震災が起きた2011年（平成23年）前後の社会移動についてお尋ねします。各年の転出人口、転入人口の推移と、翌年1月1月時点の人口を教えてください。

3 調査の結果

3-1 住民の命を守るための重点施策

南海トラフ巨大地震に備えて、住民の命を守るためにどのような施策に重点を置いているのか、4項目について優先順位をつけて尋ねた。

最優先施策としては、「避難のためのソフト対策・個別避難計画（避難カルテなど）の策定など」を選択したのが67自治体と最も多く、続いて「避難のためのハード対策・津波避難施設（ビル・タワーなど）や避難路の整備など」の61自治体、「防潮堤の建設・強化」の11自治体。複数の項目を最優先施策に選んだ自治体もあった。「高台移転」を最優先施策に選んだのは、和歌山県すさみ町だけだった。

重点施策に高台移転を選択しなかった自治体もあり、その理由で最も多かったのは「高台移転のための用地の確保が困難」（神奈川県鎌倉市）「地域に高台が存在しない」（徳島県松茂町）「移転に適した高台がない」（愛媛県伊方町）など、14自治体が用地確保の難しさを指摘している。

高台移転には多額の費用がかかるため、和歌山県御坊市・由良町や兵庫県南あわじ市、高知県四万十市・芸西村、鹿児島県西之表市など13自治体は、高台移転を選択しなかった理由について「予算的な余裕がない」と財政面の制約を指摘している。また、沿岸部に漁業集落が多かったり、中心市街地があったりして、高台移転は現実的な施策ではないという理由を7自治体があげている。

高台移転を選択しなかった主な理由については、表2にまとめている。

表2 重点施策で「高台移転」を選択しなかった理由

噴火、土砂災害等の危険もあるため、選択肢として適切でない	東京都大島町
山林は県立自然公園の地域にあるうえ、急峻で開発が困難	和歌山県美浜町
津波浸水想定区域である沿岸部が広範囲に存在するため、課題解決や意見のとりまとめが困難	高知県南国市
まちが壊れてしまう（消滅してしまう）	宮崎県高鍋町
背後を山に囲まれた地形のため、速やかに避難行動を起こせば、避難が容易	大分県津久見市
産業への影響など課題が多く、整備方針が定まっていないため	静岡県沼津市
地元住民から高台移転を望む声がないため	静岡県湖西市
高台移転は理想だが、現実的に地元の方が昔から住んでいる場所を離れることは難しく、予算面からも困難	宮崎県串間市
これまでのまちづくりを一からやり直すことになり、これからの計画もすべて作成し直すことになり、予算確保も困難で現実的でない	宮崎県日向市
津波浸水想定区域が広範囲（約4.7km ² ）に及ぶため現実的でない	神奈川県藤沢市

3-2 高台移転の公共施設の種別と移転状況

津波による被災を免れることや、被災後の救急・復旧拠点とすることを理由として、東日本大震災が起きた2011年3月11日以降に被災想定域外の高台に移転を実施、または計画中の公共施設があるかどうか尋ねたところ、43自治体が「あ

る」と答えた。そうした公共施設は、43自治体で計131施設にのぼった。

続いて、高台移転を実施、計画中の公共施設の種別や移転の状況について尋ねたところ、移転施設の種別で最も多かったのは消防施設で22自治体の計73施設。次いで保育園が14自治体の計18施設で、幼稚園やこども園と合わせると19自治体の計25施設だった。出先機関を含む自治体庁舎は12自治体の計13施設、小中学校は8自治体の計8施設、病院・診療所は5自治体の計5施設だった（図2）。

なぜ、その施設を移転するのかという個別理由は尋ねなかったが、消防施設の移転が多かったのは、救命救急の観点から被災時にその機能を維持する必要性が高く、市民が普段利用する施設ではないため自治体の判断で移転させやすいことが理由にあると考えられる。

一方、子どもたちが日常的に利用する保育園や幼稚園、こども園といった施設の移転が多かったのは、東日本大震災の津波被害で危機感を募らせた地域の住民らの協力が後押ししていた。

南海トラフ巨大地震で最大30mを超える津波の襲来が想定されている高知県土佐清水市では、低地部にあった市立保育園の3園を統合し、標高53.5mの高台に移転させた。そのうち一つの保育園の保護者会が高台移転を求めて署名活動に乗り出し、人口約1万5000人の同市で1カ月余で

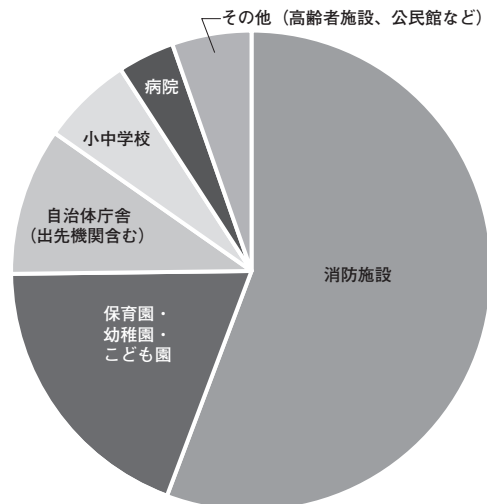


図2 高台移転を実施・計画する131公共施設の種類の割合

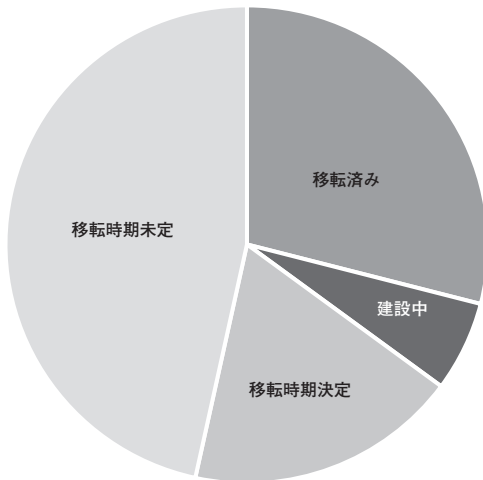


図3 高台移転を実施・計画する131公共施設の状況

1139人分を集めた。⁵⁾三重県鳥羽市の市立相違保育所は海岸まで約20m、標高3mのところであったが、東日本大震災後に地元の町内会役員ら約30人で移転先を協議する委員会を結成。市の財政事情を考慮して既存の建物を探し、標高33mの高台に立つ廃校になった小学校への仮移転を市に提案し、2013年春に移転が実現した。⁶⁾

次に、高台移転を実施、計画中の公共施設について、移転の状況を尋ねたところ、調査時点の2015年6月から7月ですでに移転が完了したのは38施設、建設中は8施設で、東日本大震災が起きた2011年度以降、毎年増えている。計画中で移転時期が決定している施設のうち、用地取得済みは17施設、未取得は7施設。移転時期は未定だが用地取得済みが10施設、用地も未取得なのは51施設だった。高台移転を目指している131施設のうち、44%にあたる58施設がまだ用地を確保できていなかった(図3)。

3-3 交通網の整備、民間施設の高台移転と助成制度

今回の調査では、公共施設の移転先と住民が残る移転元の地域とを結ぶ交通網の整備についても尋ねた。バス路線を新たに開設したのは和歌山県串本町と高知県土佐清水市の2自治体で、新たな道路を整備したのは徳島県美波町と高知県安芸市・奈半利町の3自治体。通学・通園バスを新たに運行しているのは静岡県下田市(幼稚園と保育

園の2路線)・松崎町(幼稚園)、愛知県田原市(小学校)、和歌山県由良町(保育園)、徳島県牟岐町(小学校と保育園の2路線)、高知県土佐清水市(中学校と保育園の2路線)の6自治体で、複数の施設を高台に移転した自治体は施設ごとにバスを運行させている。

また、30自治体は「特になし」と回答。和歌山県海南市と高知県土佐市・中土佐町は公共施設の移転計画に合わせて道路整備などを検討している。

一方、民間施設でも高台への移転が徐々に進んでいることが伺えた。高台移転を実施、計画中の民間施設は10自治体で計11施設あり、社会福祉施設が和歌山県串本町、高知県四万十市・香南市・四万十町、宮崎県日南市の計5施設、病院・診療所が宮崎市の1施設。「その他」の5施設は保育園(和歌山県串本町、高知県室戸市)と個人経営の店舗(静岡県松崎町)、農協(高知県土佐市)のほか、静岡県浜松市は「対象事業所はあるようだが、詳細は不明」としていた。

そうした民間施設の高台移転に関して助成する制度を尋ねたところ、高知県室戸市が独自の制度を設けていた。2015年度から保育園が施設を高台に移転する場合、施設の整備を対象とした補助金制度の要項をつくり、移転計画や経営主体の財務状況を審査して必要と判断した場合に助成する。この制度では、保育所3園を1園に統合する事業に1億3000万円の補助金を交付し、2017年春に新しい施設が高台に完成する。

市町村で単独の制度があると答えたのは室戸市だけだったが、高知県と静岡県に独自の制度があるとの回答があった。そのため、室戸市に続いて、さらに高知県と静岡県にヒアリングをしたところ、次のような制度を設けていた。

高知県は2014年3月に要綱をつくり、保育所や幼稚園、認定こども園が高台に移転する際の施設の整備を対象に、施設にかかる費用の4分の3を上限に補助金を交付している。2014年度に3件、2015年度と2016年度に各2件の計7件(室戸市2件、土佐清水市、宿毛市、安芸市、中土佐町、奈半利町)の高台移転の施設整備を対象に、総額約12億円の補助金を支出している。このうち、室戸市を除く5市町は公立施設だった。

静岡県は2013年度から「県内立地工場等事業継続事業費補助金」の制度を始めた。東日本大震災の前から操業していた工場などが対象で、事業継続計画（BCP）などに基づいて、津波被害の想定地域に立地する事業所を、被災想定域外の高台や浸水想定区域内であっても現状よりは被害の程度が低いと見込まれる区域に移転する場合、設備投資にかかる費用の7%（最大5億円）を助成する。これまでに制度を利用したのは1件だけで、輸送用の機械機器メーカーが磐田市から隣接する森町に移転した。2018年度までの時限的な制度だが、静岡県企業立地推進課は「大手取引先の要請によって、BCPの観点から制度の利用が見込まれる」としている。

3-4 津波対策で高台に宅地造成

津波被害を逃れることを目的の一つとして、被災想定域外の高台に自治体が新たに開発にかかわった宅地があるかどうか尋ねたところ、「ある」と答えたのは高知県安田町だけだった。安田町の取り組みは、津波対策だけでなく、定住促進のための施策としても注目しておきたい。

安田町は高知空港から車で50分、室戸岬に

至る途中にある人口2636人（2015年国勢調査速報値）の小さな町で、2013年度から太平洋に面した不動地区の標高37mの段々畑を買収して9120m²の宅地などに造成し、11区画の分譲宅地と町営住宅を整備した（写真1）。

分譲宅地は203m²～280m²の広さで、1坪（3.3m²）当たりの単価は2万8000円と低地の宅地より3～4割も安く設定した。賃貸の町営住宅は3階建ての21戸で、新たに整備した2車線の取り付け道路を含む総事業費は6億6000万円。総事業費の2分の1は国からの交付金で賄うが、当初予算25億8900万円（2016年度）の町にとっては大事業である。

町の人口はこの30年で1670人も減っており、移住者向けの住宅改修の補助制度（上限100万円）を設けるなど移住促進事業に力を入れてきたが、2013年度からの改修の補助実績は計3件にとどまっている。そうした中で、今回の宅地分譲には13件の応募があり、そのうち3件が町外からだった。町営住宅を含めて、この地域に移り住んだのは30代と40代の子育て世帯が大半で、町経済建設課の担当者は「津波で被災する恐れがないうえ、太平洋を臨む高台で景色もよく、定住促進のための一大プロジェクトだったが、その成果



写真1 高台に造成した分譲宅地と町営住宅
（写真右端、安田町提供）

はあった」と指摘する。

3-5 小括

津波対策では、大半の自治体が避難計画の充実などソフト対策と、津波避難タワーの建設や高台に通じる避難路の整備などハード対策の施策に重点を置いていた。津波避難対策特別強化地域に指定された市町村に対しては、避難タワーの建設や避難路の整備に必要な事業費について国庫負担割合が通常の2分の1から3分の2に引き上げられている。ソフト対策は事業費が比較的低くない施策であること、避難施設整備というハード対策は国の負担割合が引き上げられていることから、それらが優先順位の高い施策につながるとみられる。

これに対して、高台移転を重点施策に選択しなかったり、優先順位が低かったりした市町村では、「高台がない」という地勢的な要因や財源の問題があることが今回の調査で具体的に明らかになった。

そうした中で、重点施策として高台移転を第一順位に挙げている和歌山県すさみ町について実地調査をしたところ、その実現のために特長ある取り組みを行っていることがわかった。そこで項を改めて、すさみ町の取り組みについて詳述する。

4 すさみ町における高台移転に向けた特長ある取り組み

4-1 すさみ町の現況

すさみ町は紀伊半島南端の潮岬から西へ約30kmに位置し、太平洋に面した農林漁業と観光業が主産業の町である。山が海岸線まで迫り、地域の93%は林野で占められ、海に向かって開けたわずかな平野部に生活圏が集中している。

国が2012年に公表した南海トラフ巨大地震の想定では、すさみ町への津波の最短到達時間は津波高1mで4分、3mで5分と極めて短く、最大津波高は20mに達する。和歌山県が2014年にまとめた被害想定では、最悪のケースで町人口の38%にあたる1700人が犠牲になるとされている。

東日本大震災を受けて、町は南海トラフ巨大地震対策を見直し、公共施設を高台に移転する計画を進めるとともに、紀勢自動車道のインターチェンジ(IC)の誘致に乗り出した。紀勢自動車道は災害時の支援路としても期待され、すさみ町にはすでに東隣の古座川町寄りの地域にIC(すさみ南IC)が設けられることが決まっていた。事業主体の国土交通省近畿地方整備局は和歌山県を通じてすさみ町の度重なる要請を受けて、西隣の白浜町寄りの地域に新たにIC(すさみIC)の開設を決定し、2015年8月に完成した(図4)。4000人規模の町に2カ所のICを開設するのは異例のことであった。



図4 すさみ IC

南紀田辺 IC～すさみ南 IC が紀勢自動車道
(未開通区間の JCT、IC は仮称)

4-2 「すさみモデル」の特長

すさみ町では、岩田勉氏が2011年4月に町長に就任してから公共施設の高台への移転に取り組み始めた。町長選の直前に起きた東日本大震災を目の当たりにして、「津波の恐ろしさに身震いがした。防災対策はすぐにやるべき施策」（岩田町長）と考え、紀勢自動車道沿道の地区を移転先と定めて新たなIC（すさみIC）の誘致に乗り出したのだった。

すさみICの開設が決まると、ICのすぐ北側の農地2haを買収し、そこに公共施設を移転する計画を立てた。その移転先は、海岸から約1.8km内陸の標高10.5mの高台にあり、高台用地の一角

に国交省が防災基地を開設することになった（写真2）。そのため、国交省が紀勢自動車道のトンネル工事で排出された残土を活用して高台用地の全体を造成したことで、すさみ町にとっては造成費が浮いた計算になる。

移転対象の施設については津波で10～2mの浸水が想定される周参見保育所と国保すさみ病院、給食センター、町役場の防災機能（防災センター）、消防署の5施設を選定した（図5）。町の計画によると、高台移転の第一弾として津波の浸水域にある周参見保育園の建設工事に着手し、2017年春に新園舎が完成する。約4億7700万円の事業費については、国が7割の償還金を負担する過疎対策事業債を利用した。移転にともなって



写真2 すさみIC（手前）に近接する高台移転用地（中央の更地部分）
その右手前一角が国交省の防災基地（すさみ町提供）

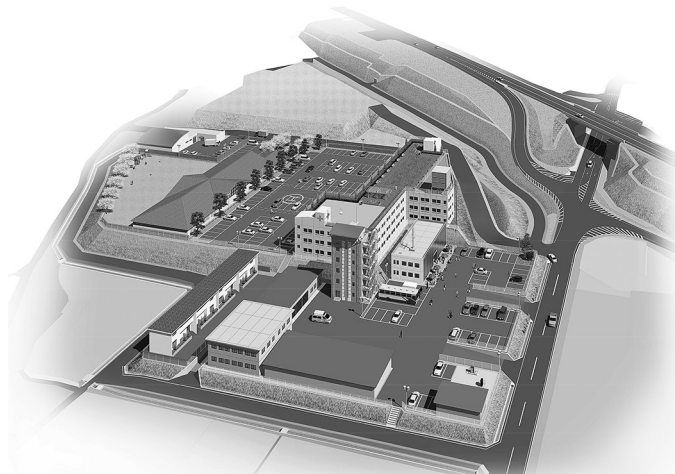


図5 高台移転の当初計画のイメージ図
その後、若干の変更があった（すさみ町提供）

現在 12 人の保育士を 2 人増員して、年中無休の「365 日保育」に乗り出すという。

保育所に続いて今年度中には消防署の基本設計にかかり、国保すさみ病院などの移転事業に着手するのは 2018 年度以降になる。事業費の見込み額は、消防署約 4 億 9000 万円、病院約 22 億円、給食センター約 1 億 9000 万円、防災センター約 3 億円で、総額 36 億円にのぼる大事業である。

すさみ町の人口は 4269 人（2016 年 8 月末）で、高齢化率は 40% を超えている。年間の新生児が 10 人台にとどまっていることから、人口は年に 100 人前後も減り続けており、このままでは町の機能を維持できなくなってしまうという危機感が強い。高台移転は、安全なまちづくりを通して他地域から移住者を誘致するという生き残りをかけた施策であり、岩田町長は「高台移転は施設を守るだけでなく、町を将来に残すための施策であり、インターチェンジの傍という恵まれた立地を生かしたい」と指摘している。

4-3 課題

すさみ町は、子育て施策の充実を通じて、南紀地域でのベッドタウン化をめざしている。いの一番に保育所を高台移転させて「365 日保育」に乗り出すのは、子どもを育てやすい環境を整備して、人口を誘導して定住化を図る狙いがある。町内に高校がないため、町外に進学して下宿する高校生も少なくない。そこで 2016 年度からは、高校生の通学補助（定期代）を年間 2 万円から 5 万円に増額し、中学生までだった医療無料化を高校生までに拡大したのも、人口減に歯止めをかけるためだった。

そうした意味で、高台移転の施策は津波から命を守るという観点だけでなく、岩田町長が言うように町の将来を左右する大事業である。国交省など関係機関との粘り強い交渉の結果、①紀勢自動車道の新たなインターチェンジの誘致に成功 ②その隣接地の農地を高台用地として取得 ③高台用地をトンネル残土で造成——という時機をとらえた計画を進め、保育所や病院など主要施設の集約によって新たな町の拠点ができたことになった。

しかし、町の当初予算額（2016 年度 45 億円）

に匹敵する高台移転の総事業費は、財政を圧迫するのは間違いがない。国が交付金で 7 割を負担する過疎対策事業債（周参見保育所の移転で活用）や緊急防災・減災事業債は時限的な措置であり、財源としては限度がある。

そして、なによりも深刻なのは、高台移転で新たに生まれる地域と浸水域に残る地域との分断である。2015 年の統一地方選で、すさみ町長選は高台移転の是非が争点になり、推進を掲げる岩田氏が、反対派の候補者をわずか 72 票差で破って再選を果たした。高台移転をめぐる町民の賛否が分かれたことで、住民のニーズをきめ細かく把握しながら移転施策を進めていく必要がある。

公共施設の移転に続いて、町は住宅地を周辺に開発する構想をもっているが、高台の用地を取得して新たに家を建てられるのは、ローンを組める働き盛りの年代や富裕層に限られてくる。高齢者を中心に津波の浸水域に取り残されることにもなりかねない。

5 検討

南海トラフ巨大地震の震源域は東日本大震災に比べても陸地に近いため、地震発生からより短時間で津波が沿岸部を襲うことが想定され、避難が間に合わない恐れもある。そのため、あらかじめ浸水域外の安全な高台に住宅や各種施設を移転させておくことは有効な津波対策であるのは間違いない。ただ、高台移転には莫大な費用が必要なことは、すさみ町の取り組みでも明らかであり、重点施策に高台移転を選択しなかった理由に財源を挙げる自治体も少なくなかった。そうした本調査から浮かび上がった高台移転の検討すべき課題として、大きく分けて三つの点について考えてみる。

5-1 財源

特措法では、全国 1 都 13 県の 139 市町村を「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定し、津波避難タワーや高台に通じる避難路の整備費について国庫負担割合を通常の 2 分の 1 から 3 分の 2 に引き上げている。すなわち本調査で重点

施策の優先順位を尋ねた項目のうち「避難のためのハード対策・津波避難施設（ビル・タワーなど）や避難路の整備など」にあたり、61自治体が最優先施策に挙げていた。国の補助率の引き上げという財政措置がハード対策への取り組みを後押ししたとみられ、津波から住民の命を守るためという特措法の趣旨は生かされている。

もう一つ特措法の重要な特徴は、沿岸部の集落が高台に集団移転しやすくなる対策に力点を置いたことである。住宅とともに高台移転する学校や幼稚園、保育所、病院、福祉施設など要配慮者の利用施設の用地造成費も国が支援する。10戸以上の世帯がまとまって高台移転する場合、用地造成費の4分の3を国が補助する制度である。

沿岸部の集落の住宅と公共施設などが一体となって、あらかじめ安全な高台に移転するための施策ではあるが、この制度ができてからこれまでに利用された例はない。移転先の住宅の建設費は住民が自己負担しなければならず、住み慣れた地域から離れるのをためらう人も少なくないからである。さらに、10戸以上の世帯がまとまって移転するのが条件のため、本調査でみられたような先行して高台に移転する公共施設に制度は適用されない。

本調査では、調査対象の139市町村のうち、3分の1にあたる43自治体が公共施設の高台移転に取り組んでいることが明らかになった。そうした公共施設は43自治体の131施設にのぼり、消防施設を除くと、保育園や学校、病院といった要配慮者の利用施設が7割近くを占めていた。

公共施設など地域の象徴的な施設の移転は、まちそのものの姿を変えてしまいかねない。そのため、住宅と施設一体となった高台移転を補助対象の条件にした特措法の趣旨は間違っていないが、本調査で明らかになったような高台移転の進捗状況を見ると、制度の見直しを検討すべきである。住宅より先行して施設単独で高台に移転する場合でも、保育園や学校、病院など要配慮者の利用施設を補助対象にすることには、住民の理解も得やすいだろう。法の趣旨は尊重するものの、使い勝手が悪ければ絵に描いた餅になってしまう。有効に使われる制度に改定する必要があることを指摘しておきたい。

そうすることによって、財源の捻出に頭を悩ませている自治体にとって、高台移転の事業に弾みがつくことになるだろう。

5-2 地域づくり

すさみ町の取り組みの項でも課題として触れたが、財源に続いて考えるべきことは、地域の分断の問題である。

すさみ町の高台移転事業は、高台に新しいまちを創設して、他地域から人口を誘導するという町の生き残りをかけた施策である。公共施設の移転に続いて、町は住宅地を周辺に開発する構想をもっており、子育て環境の充実と高台の宅地開発、交通アクセスの利便性を強調してベッドタウン化を進める方針だ。

高台の宅地造成は町主導を進めても、移転先に新たな住宅を建てるのは住民の負担であり、移転できるのは働き盛りの年代や富裕層に限られてくる。年金生活などの高齢者を中心に浸水域に取り残されてしまいかねない。もちろん町は浸水域での津波対策も進めており、周参見駅前に200人が避難できる津波避難タワーを新設するなどしている。

しかし、津波被災からの復興のプロセスについては、被災を免れる高台と根こそぎ被災する浸水域では大きな隔たりがあり、大接戦となった町長選でみられるように高台移転の施策を大多数の住民が受け入れているという訳ではない。高台移転を進めると並行して、浸水域の集落がどのように生き延びていけるのか、避難の方法も含めて、住民との対話を続けていかななくてはいけない。地域の課題を住民と共同で解決していくには情報公開が不可欠であり、高台移転を基軸とする津波対策の「すさみモデル」を構築するには、浸水域に残る住民との共同の取り組みこそが重要になる。

高台移転をめぐる住民に対する取り組みとして、本州最南端のまち和歌山県串本町の施策についても触れておきたい。

串本町は南海トラフ巨大地震の震源域に近く、国の想定では全国で最も早く2分で津波が到達し、最大津波高は18mに達する。町は市街地の北北西に隣接する山林を切り開き、標高が51.5mになる6haの平地を造成し、そこに町役場や小学

校、認定こども園など公共施設の移転を計画している。公共施設については、今回の予定地の東側の山林を切り開いて標高53mの高台を開発し、2011年から病院や消防施設、県警、海上保安庁などが移転している。

今回、二つ目の高台を造成するにあたって、どの程度の宅地を整備すればいいのか、市街地で暮らす約4000人を対象に高台移転の意向調査を実施する方針だ。住宅や町役場など公共施設が密集するその市街地は潮岬に繋がる低地にあり、海に面した東西の双方向から津波が押し寄せて、ほぼ全域が10~3mの浸水域に入っている。

住民が高台移転をどのように受け止めて、移転を希望する人がどの程度いるのか、そして高台を望みながらも移転できない理由は何か。意向調査を通じて住民のニーズを詳しく把握したうえで、浸水域に残る住民との対話を重点的に進めていく必要がある。串本町の取り組みは、被災を見据えた津波からの復興を考える手立てになることを期待したい。

5-3 事業主体

これまで見てきたように高台移転は原則として市町村が事業主体であり、財源の確保や地域づくりも単独の市町村で進めているのが現状である。

そのため、地勢的に移転できる高台が存在しない市町村の場合、高台移転は現実的な施策にはなり得ない。本調査において高台移転を重点施策に選択しなかった市町村では、「移転のための用地確保が難しい」とする理由が最も多かったことからそうした実情が伺える。

地勢的に高台移転の候補地が存在しないとしても、その近隣の市町村に候補地が存在するケースもある。隣接する自治体同士が連携して高台移転を計画することで、財源面でも効果的に事業を進めることが可能になるだろう。

しかし、隣接自治体が連携する場合、高台移転の候補地が存在する市町村に、候補地のない市町村から人口移動が伴うことになり、一方の地域の衰退につながりかねないという課題がある。自治体間で移転計画を策定するには、意見の調整に手間取って計画が実現できなくなる恐れもある。

そのようなケースでは、移転事業の実施主体を市町村が担うのではなく、都道府県が事業に乗り出すことで高台移転を実現させる方策を考えてはどうか。

都道府県が事業主体になるためには、現行の制度でもいくつかの選択肢がある。防災集団移転促進事業法では、事業の規模が著しく大きいことやその他の理由によって市町村が実施することが困難な場合、都道府県が事業を実施することができるように定めている。東日本大震災を受けてできた津波防災地域づくり法でも、特例措置として集団移転について複数の市町村に及ぶ広域で調整を図る必要がある場合、都道府県が事業計画をつくることのできるようになっており、こうした制度を積極的に活用すべきである。

都道府県が主体となる事業では、広域に及ぶ移転計画がスケールアップして効率的に進められる可能性が出てくる一方、対象地域の住民数が格段に増えることになるが、住民ニーズの把握がおろそかになってはいけぬ。前項で触れたような高台移転先の地域と浸水域に残る地域との分断を避ける取り組みがより重要になる。

6 おわりに

南海トラフ巨大地震の被害想定が改定されてから3年の間に、太平洋沿岸の想定被災地域にある自治体では、公共施設を高台に移転する施策が進展している実態が本調査で浮かび上がった。東日本大震災で津波による甚大な被害を目の当たりにした経験から、住民の命や財産を守るための切り札は浸水域から高台への人口移動であることは自明といっても過言ではない。しかし、高台移転の実現に向けて、自治体の財源の問題や高台地域と浸水域との分断など、重要な課題があることも本調査で浮き彫りになった。

そうした中で、高知県安田町や和歌山県すさみ町・串本町のように知恵を絞りながら、高台に新たなまちづくりを模索している自治体もある。津波からの被災を想定して、その復興のプロセスまでも見据えて住民と共同で津波対策に取り組む事例を収集し、その特長や類似点を分析して政策提

言につなげていくことが研究課題になる。本稿はその第一歩である。

謝辞

本稿のもとになった南海トラフ地震自治体調査では、アンケートをお願いした139市町村のすべてから回答が寄せられ、回答率が100%という結果になりました。こうした調査で100%の回答率は異例のことで、日常の業務で多忙な中、アンケートに回答して下さった担当職員の方々に感謝の気持ちをお伝えします。

注

- 1) 中央防災会議「南海トラフ巨大地震の被害想定について」(2012年8月29日発表)。
- 2) 正式名称は「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(平成14年7月26日法律第92号)」である。
- 3) 松田曜子「南海トラフ巨大地震の新想定に対する自治体対応の現状と課題」災害復興研究第5号(2013年)47頁。
- 4) 毎日新聞東京本社発行2013年3月9日付朝刊6面「南海トラフ巨大地震:津波被害想定14市町村、庁舎の高台移転検討」、朝日新聞名古屋本社発行2013年8月5日付朝刊27面「南海トラフ地震備え検討 財源見通し立たず」、朝日新聞大阪本社発行2014年3月29日付朝刊3面「防災強化どこまで 政府が基本計画 財政の壁、戸惑う地元」、読売新聞大阪本社発行2014年11月30日付朝刊31面「南海トラフ地震対策 高台移転 財源に不安」、読売新聞大阪本社発行2016年3月13日付朝刊31面「南海トラフ地震 高台移転急務 自治体に財源・用地の壁」など。
- 5) 朝日新聞大阪本社発行2015年9月28日付朝刊37面「高台移転 地域が後押し」。
- 6) 朝日新聞名古屋本社発行2015年9月28日付朝刊29面「保育所移転 保護者が声」。

Relocation of Communities to Highland Areas as a Preliminary Measure against Tsunami in Nankai Trough Earthquake

NORO Masayuki

Abstract:

What are preliminary measures taken in areas estimated to be affected by tsunami in Nankai Trough Earthquake? We conducted a national survey to analyze the countermeasures being taken in 139 local municipalities. These 139 communities were designated by the government as areas which should reinforce the evacuation plan against tsunami triggered by the Earthquake. According to the survey result, 43 local communities are trying to relocate 131 public buildings to highland areas.

The majority of municipalities chose structural measures such as Tsunami Evacuation Towers and non-structural measures such as enhancement of Tsunami Hazard Maps as priority measures. In contrast, relocating buildings to higher areas was not a priority, since there are budgetary problems or shortage of higher grounds.

An effective measure to prevent or reduce tsunami disasters is to relocate houses and public buildings in flooding areas to highland areas before the earthquake. If many local communities cannot take this measure because of funding, it is necessary to secure resources by reforming governmental grant programs.

On the other hand, relocating important buildings such as public buildings might result in changing the characteristics of the communities. It is important to have a continuing debate on how a community in flooding area can sustain after relocation.

This paper describes the two problems which were found by our survey (funding and the problem of a divided community) and discusses the solutions thereto.

Keywords:

Nankai Trough Earthquake, tsunami, relocation of a community to highland areas, budget, community design, community development