

南海・東南海地震による激甚被害が想定される沿岸地域居住者のコミュニティと高所移転意向

—和歌山県串本町におけるケーススタディ—

Coastal District Residents and Intention of Relocation to Higher Areas for Communities

at Risk of Tsunami from the Nankai and Tonankai Earthquakes

— Case of Kushimoto-cho, Wakayama Prefecture —

○田中正人*1

Masato TANAKA

1. はじめに

本稿は、津波災害リスクを低減する空間再編のあり方を追求するための基礎的検討である。和歌山県串本町の沿岸地域を調査対象とする。

串本町は、将来の南海・東南海地震による激甚被害が想定されており、津波の第1波ピーク到達時間はおよそ6分ときわめて短い^{注1)}。こうした状況を踏まえ、町では津波避難ビルの指定や避難タワーの建設、避難場所への階段の舗装・整備等さまざまな対策が実施されてきた。近年、町立病院が高所に移転し、続いて消防防災センターが建設中、役場庁舎も移転の検討が進められている^{注2)}。さらに住民の間でも、2011年の東日本大震災以降、自主的に高所移転を行う世帯が増加している^{注3)}。官民双方において低平地を離れる動きが活発化していると言える。

山口（1972）や越村（2006）が、過去の津波災害後の移転事例を参照しながら説得的に示しているように、高所移転が津波のリスクの低減をもたらすことはほぼ明らかである。しかし言うまでもなく、移転には多額の費用を要し、とりわけ居住者の移転に対する公的な補助金等は現時点においてほとんど存在しない。移転はその負担に耐えることの可能な世帯に限られる。また、より本質的な問題は、移転それ自体が含んでいるリスクである。移転は暮らしのさまざまな場面において、多かれ少なかれ影響をもたらすと考えられる。高所移転は津波災害リスクを減じる一方で、別の致命的なリスクをもたらす可能性がある。そのリスクとはいったいどのようなものであり、誰にとってのそれとしてあらわれるのか。

この点を明らかにするためには、沿岸地域居住者の生活実態を把握し、移転によって損なわれてはならない要素を捕捉する必要がある。そこで本稿では、まず、①低平地居住者の近隣関係や生活行動を把握し、②それが高所移転意向とどのように関係しているのかを分析する。そして、③高所移転に対し、誰がどのような抵抗や躊躇の意識を有し、あるいはどのような条件を求めるのかを読み解き、④減災計画プロセスが保障すべき点について言及する。

2. 研究方法と対象の概要

本稿は、串本町の中心地に位置する大水崎区・東区・植松区を調査対象とする〔図1〕。2011年11月に実施したアンケートにおいて^{注4)}、回収票に住所・氏名の記載のあった34世帯を対象に、インタビューによる追加調査の協力を文書にて依頼した。結果、承諾の得られた20件に対し、約0.5～1時間の聞き取りを行った。調査期間は2012年7月29日～31日、調査場所はすべて対象者の住宅である。主な聞き取り項目は、①基本属性、②仕事や買い物などの生活行動、③近隣関係、④災害リスク認知、⑤高所移転意向である。

インタビューの概要を表1に示す。30～90代まで年齢層は幅広く、男性13人、女性7人である。自営業者が10件、無職が7件を占める。すべて一戸建・持家で、居住年数は1～90年までさまざまである。



図1 調査対象地区

表1 インタビューの概要

ID	居住区	年齢	性別	世帯の状況					居住年数
				世帯構成	世帯主年齢	職業	住宅	所有形態	
case-01	東	66	男	2世代	66	自営	一戸建	持家	24
case-02	東	77	男	70代単身	77	無職	一戸建	持家	30
case-03	東	76	男	70代夫婦	76	自営	一戸建	持家	40
case-04	東	63	男	60代夫婦	63	無職	一戸建	持家	80
case-05	大水崎	60代	女	60代単身	60代	自営	一戸建	持家	10
case-06	植松	40代	女	40代単身	40代	会社員	一戸建	持家	39
case-07	植松	40代	男	2世代	40代	自営	一戸建	持家	5
case-08	植松	60代	男	2世代	60代	自営	一戸建	持家	23
case-09	植松	70	女	2世代	70	自営	一戸建	持家	3
case-10	植松	80代	男	2世代	80代	無職	一戸建	持家	80
case-11	植松	81	男	80代夫婦	81	無職	一戸建	持家	81
case-12	植松	30代	男	2世代	30代	会社員	一戸建	持家	5
case-13	植松	80代	女	80代単身	80代	無職	一戸建	持家	50
case-14	植松	50代	男	50代夫婦	50代	パート	一戸建	持家	18
case-15	東	91	男	90代夫婦	91	無職	一戸建	持家	90
case-16	東	60代	女	60代単身	60代	自営	一戸建	持家	40
case-17	大水崎	52	男	2世代	52	自営	一戸建	持家	27
case-18	東区	40代	女	3世代	70代	自営	一戸建	持家	84
case-19	大水崎	40代	女	40代夫婦	48	自営	一戸建	持家	20
case-20	大水崎	60代	男	60代夫婦	60代	無職	一戸建	持家	1

3. コミュニティの実態と高所移転意向

3.1 居住者の属性と近隣関係

まず居住者の生活実態を捕捉するため、仕事や買い物などの行動と近隣関係の保有状況について整理する。先にみたように、自営業者と無職が多いため、仕事に關す

*1 都市調査計画事務所 代表取締役・博士（工学）CEO/CTO, Urban Research and Planning Office, Dr. Eng.

る移動は総じて少ない。買い物場所についても、駅前（矢ノ熊区）と植松区の南に位置する2つのスーパーのいずれかもしくは両方を利用するケースがほとんどであった。

他方、近隣関係の保有状況は居住者間で差がみられる。図2に示すように、それは3つに大別される。

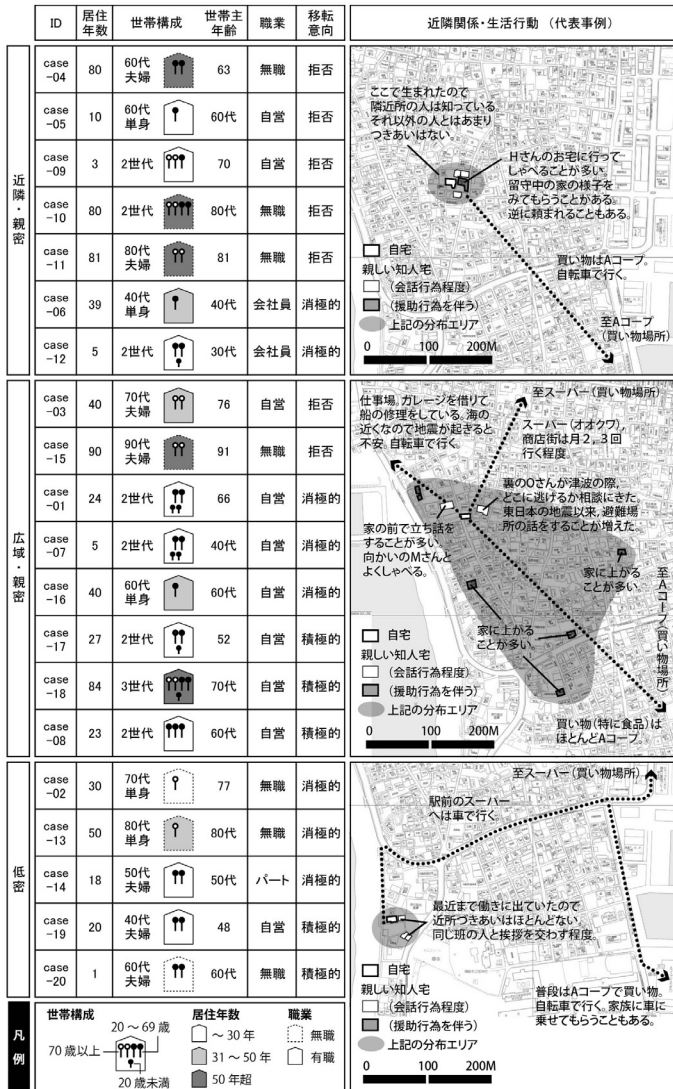


図2 近隣関係の密度による居住者の類型

第一に、隣接地などごく直近にのみ関係を形成し、かつそこに、家族の世話や留守中の家の管理依頼などの援助を伴う関係性を含む「近隣・親密」層である。これには7件が該当する。世帯構成は単身、夫婦、2世代などさまざまであるが未成年の子どもがいる世帯はない。居住年数は3年や5年といった短期間、80年以上の長期間の両極に分かれる傾向がみられる。無職が3件、会社員と自営層がそれぞれ2件となっている。

第二に、100～数100mにわたり分散して関係を形成し、かつそこに援助を伴う関係性を含む「広域・親密」層である。これには8件が該当する。やはり世帯構成は

さまざまであるが、未成年の子どもを持つ世帯が4件みられる。また自営層が7件と大半を占めている。子どもや事業を介して広域の関係が形成されているものと推察される。

第三に、挨拶や顔見知り程度の関係のみを有する「低密」層である。該当する5件はすべて単身または夫婦のみの小規模世帯となっている。概して居住年数は短い。

3.2 居住者の属性と高所移転意向

居住者の高所移転意向は3つに分かれる。①まったく移転する意思を持たない「拒否」、②移転に対して積極的な意思を持たず、躊躇しながらも条件によっては移転に応じる可能性のある「消極的」移転意向、③できることなら移転したいという「積極的」移転意向である。

これらの移転意向と居住者属性との関係を示す[表2]。

「拒否」の多くは70代以上の単身や夫婦世帯であり、また単身で「積極的」意向を持つ世帯は存在しない。他方、未成年の子のいる世帯は「消極的」と「積極的」に分かれるものの、「拒否」はいない。50年超の長期居住層が「拒否」に偏る一方、30年以下の短期居住層は逆の傾向を示している。移転を「拒否」する長期居住層の4件はすべて無職であり、「積極的」移転意向を持つ5件は有職となっている。

さらに、前節でみた近隣関係の保有状況との関係を見てみると[図3]、「近隣・親密」層は、7件中5件が「拒否」、2件が「消極的」となっており、「積極的」な移転意向を持つケースは存在しない。他方、「低密」層には移転を「拒否」するケースが存在しない。ただし同じ「低密」にあって、無職の高齢層がいずれも「消極的」である点に留意すべきである。

表2 居住者の属性と高所移転意向

		移転意向			凡例
		拒否	消極的	積極的	
世帯構成	2世代以上/n=8	●●	■●■	●●●	■未成年の子のいる世帯 ●60代以下を含む世帯 ○全成員が70代以上の世帯
	夫婦/n=7	○○○○	●	●●	
	単身/n=5	○	○●●	●●●●	
居住年数	30年以下/n=11	●●	○●●●●	●●●●	●有職 ○無職
	31～50年/n=4	●	○●●	●	
	50年超/n=5	○○○○○			

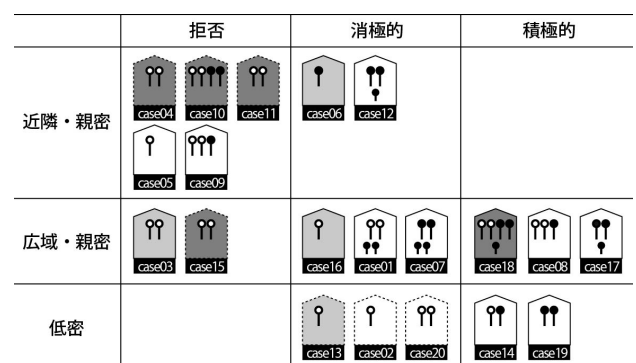


図3 近隣関係と高所移転意向（凡例は図2に同じ）

4. 高所移転意向の背景

4.1 「拒否」「消極的」意向の背景

「拒否」や「消極的」意向はいずれも移転に対するネガティブな反応であるが、しかし一方は、条件によっては移転を受け入れる可能性があり、一方はその可能性を否定している。両者の背景はどのように異なるのだろうか。移転に対する抵抗や躊躇の理由は、大きく6つの項目に整理できる〔表3〕。

表3 高所移転に抵抗／躊躇する理由

			拒否		消極的		低密
			近隣 親密	広域 親密	近隣 親密	広域 親密	
自身の 加齢	case05	今の住まいで逃げられなかったら、そのときはそのとき。自分たちのように代々の土地を持っている人、高齢の人にとって高台移転は難しい。この年で高台に移ろうとは思わない。	●				
	case09	若い人は移転したらいい。私（高齢の者）は潮岬へ逃げるだけでいい。津波が来たらあきらめるのではなく、避難はする。ただ、「馬坂」に逃げるには一度坂を下りて上らなければいけない。ブロックが崩れて通れるかというの心配。	●				
	case03	年齢が高いと高台移転や避難についてはあまり考えない。どんな条件でも移転は希望しない。		●			
	case01	年なので。息子もいずれ出ていくので、妻と2人でわざわざ移転する必要もない。				●	
	case13	有効な策だとは思いますが、年齢的なことから移転しようとは考えていない。しかし、どんな条件でも移転しないということはない。母親は高齢で連れて逃げるのは大変だから、安全のために移転を検討する余地はあると思う。					●
	case02	娘が松阪にいたので移ろうかなと思う事もあるが、年齢的にあまり現実的な話として考えていない。					●
	case14	年も年なので移転するのには勇気がいる。					●
移転に係る コスト等の 負担	case05	銀行からの借り入れも難しいだろうし、地価も下がっているのに新しい家建てるなんて無理な話。年金生活者は一人で暮らしていくのがやっと。	●				
	case15	移転は有効だと思う。しかしお金がなかったらできない。		●			
	case06	金銭的な面で移転はできない。					
	case12	移転は対策としては有効だと思うが、今の住まいもあるし、そう簡単に移れるものではない。			●		
	case01	簡単に建て替えられるものでもないの、今住んでいるところを売ってまで移転したいとは思わない。				●	
災害リスク の評価	case04	隣接するお寺も昔から残っており、現在の場所は安全だと考えている。	●				
	case09	大きな津波はそんなに頻繁に来るものではないので。	●				
	case11	移転は有効だと思うが、いつ来るか分からない地震・津波を待つ（高台での）生活など馬鹿らしい。	●				
	case03	サンゴ台は津波の被害は受けないが、台風が来た場合は被害が大きい。潮岬は風が強い。津波より台風の方が来る頻度が高いので、それを考えると引越はリスクが大きい。津波が来たら、その時はその時と考えている。		●			
	case07	対策としては有効だと思うが、地震が起きた時に必ずしも高台にいるわけではない。			●		
住まいや 地域への 愛着	case04	現在の居住地は昔から住んでいる場所であるし、家も昔からのものである、そこから離れることは考えていない。	●				
	case10	小さな頃からここに住んでいるのでここから離れたくない。	●				
	case15	年齢のこともあり、なじみがある今の場所から離れることはしないと思う。		●			
	case16	個人的には移転するつもりはない。生まれ育ってきた地なので、店や住宅など町全体を移転・再構築するならば、その際には移転すべきだとは思っている。ふるさとが見えるところ、においのするところに住みたい。				●	
近隣関係や 日常生活の 継続性	case04	万が一、移転するなら今の居住地に近いことが重要。近所づきあい継続されるから。しかし基本的に移転するつもりはない。	●				
	case05	年齢的にも一昨日が大事という感じなので高台移転は考えにくい。	●				
	case11	人間誰しも一人では生きていけない。隣近所の関係が大事。なのに、そんな付き合いのない高台での生活はしたくない。近所や商店などこれまでと変わらない暮らしが大事。	●				
利便性	case04	現在も高台に住んでいると思っているので、これよりさらに高台に住むとなると不便だというイメージがある。生活面での不便から移転は考えたことがない。	●				

もっとも多く挙げられたのは、例えば「年も年なので移転するのには勇気がいる（case14）」といった《自身の加齢》である（7件）。次いで、「今住んでいるところを売ってまで移転したいとは思わない（case01）」といった《移転に係るコスト等の負担》、「大きな津波はそんなに頻繁に来るものではない（case09）」「地震が起きた時に必ずしも高台にいるわけではない（case07）」など《災害リスクの評価》がそれぞれ5件となっている。その他、「小さな頃からここに住んでいるのでここから離れたく

ない（case10）」など《住まいや地域への愛着》が4件、「近所や商店などこれまでと変わらない暮らしが大事（case11）」など《近隣関係や日常生活の継続性》が3件、「生活面での不便さから高台移転は考えたことがない（case04）」といった《利便性》が1件みられる。

「拒否」の理由が、ほとんどの項目を網羅するのに対し、「消極的」意向の理由は部分的である。とくに「消極的－低密」層は《自身の加齢》のみとなっている。また《住まいや地域への愛着》《近隣関係や日常生活の継続性》は、どちらも居住地や生活圏など現況の空間的要素を維持したいという要求の反映と解することができるが、これらに該当するケースは「拒否」の場合にそれぞれ3件（計6件）、「消極的」の場合には1件、0件となっている。

すなわち、「消極的」意向の背景にあるのは、移転がもたらすであろう経済的・体力的負担に対するネガティブな反応に概ね限定される。他方、「拒否」の背景には、それにとどまらず、現在の生活空間とそこで紡いできた社会的関係性を維持しようとする主体的な意思がある。両者の背景には、截然たる隔たりが見て取れる。

4.2 高所移転に求める条件

次に、「消極的」意向と「積極的」意向のあいだの背景的差異を確認すべく、高所移転に際して求める条件について整理した〔表4〕。

表4 高所移転に求める条件

			消極的			積極的	
			近隣 親密	広域 親密	低密	近隣 親密	低密
金銭的 補助	case06	重要なのは金銭的な補助。しかし金銭的な補助が十分に町から出るとは考えられない。	●				
	case12	やはり金銭的な補助が重要。	●				
	case01	金銭的な補助は一番重要。		●			
	case17	金銭的には半分は補助して欲しい。				●	
	case18	金銭的な補助はとても重要であり、最低20～30%は出して欲しいと考えている。				●	
	case20	金銭的な補助として半分は欲しい。					●
	case19	現在の土地を売っても金銭的には大きいので、補助が重要。最低50%は欲しい。					●
病院や 買い物所 などの近さ	case06	病院が移転したように、他の機能も高台に上るとすれば、今後の生活を考えるとサンゴ台に行くべきかと思う。通勤・通院に支障がない。買い物所が近くにあることが大事。	●				
	case12	老後のことを考えると、通院が便利なのが大事。	●				
	case02	買い物場所が近くにあること。歩いていける近さがあることに安心感を覚える。			●		
	case19	買い物場所の近さ。					●
階段や坂道 の少なさ	case12	老後を考えると急な坂や階段がないということも重要。	●				
	case08	急な坂や階段がないこと。坂は年をとったら無理。				●	
近隣関係の 維持	case06	知人と一緒に移転したいというわけではないが、移転先には知人がいる方がいいと思う。	●				
	case16	移転先に親戚、知人、友人がいることはとても重要。		●			
公共交通の 確保	case02	バス停が近いなど公共交通があることがとても重要。			●		
	case17	通学や通院、買い物場所、公共交通の利便性も重要。				●	
建替等の 機会	case20	バス停が近いことや公共交通があることはとても重要。今の居住地も駅が近いので選択した。					●
	case18	できることなら高台に移転したい。何となくであるが潮岬を考えると、現在は仕事場（自営業の家具屋）と住宅が同一の建物であるが、建替の機会があればそれを別にしたい。				●	
	case19	できることから移転したい。家の建替をするという機会があれば高台に。サンゴ台方面がよい。潮岬よりは利便性があると考えている。					●
近隣関係の 維持は 重視しない	case20	現在の住宅は新築であるが、狭くなっても構わないので、できることなら高台に移転したい。移転先としてはサンゴ台がよい。安全性が高いと考えている。潮岬は遠い。					●
	case02	知人・友人と一緒に移転できるかどうかは重要ではない。個人的な付き合いはあまりない。				●	
	case17	現在の居住地からの近さ。移転先での近所づきあい、親戚、知人、友人がいるかどうかはあまり重要ではない。				●	
	case08	近所づきあいのことは気にならない。一人でのんびり暮らす。				●	
	case20	転動族であったため、知らない土地に行くのは慣れている。近所づきあいは全然こだわらない。					●

もっとも多く挙げられたのは《金銭的補助》である。希望する補助率は2～5割まで幅があるが、「消極的」「積極的」を問わず、多くの居住者がこの点を求めている。その他には、《病院や買い物場所などの近さ》《階段や坂道の少なさ》《近隣関係の維持》《公共交通の確保》《建替等の機会》が挙げられた。このうち、《近隣関係の維持》を求めるのは「消極的」意向に限られる。他方、「積極的」意向は《公共交通の確保》を求めつつ、「近所づきあいは全然こだわらない（case20）」など、近隣関係の維持が不要であることを強調する傾向にある。

前節でみたように、「消極的」意向を持つ居住者は、現在の生活空間の維持に関しては強い要求を示さなかったものの、移転先での人的関係の継承を望んでいると言える。他方、「積極的」意向を持つ居住者は、生活利便の確保を重視しつつ、《建替等の機会》をうかがい、《金銭的補助》による後押しを待望しているという意識が読み取れる。

5. 考察とまとめ

5.1 何が移転意向を分かつか？

移転を躊躇する主たる要因は、加齢やそれに伴う経済的・体力的負担への懸念である。ただしその前提に、移転の拒否／受容を分かつか要因がある。それは、現在の生活空間やそこで育まれた社会的関係性の維持を要求するかどうかという点である。その維持が必要と判断されたとき、必然的に移転は受け入れがたいものとなる。

移転を受容する人々の多くが求めるのは、金銭的補助と生活利便の維持である。加えて、現在の人間関係の継承が条件になる場合には意向は消極的となり、他方、それを求めない場合には、建替等の機会にあわせた移転を積極的に指向する傾向がうかがえる。

つまり、地理的・物的な生活空間に根差した社会的関係性の維持に対する要求の有無が移転の拒否／受容を決定づけ、空間には規定されない人間関係の維持への要求の有無が積極的／消極的意向を分かつかと考えられる。

5.2 誰がなぜ移転を拒否／受容するのか？

小規模・高齢、長期居住、無職にある人々が移転を拒否する傾向にあり、彼らは隣地など直近にのみ親密な関係を築いている場合が多い。直近の関係性が移動によって影響を受けるであろうことはほとんど自明である。拒否の意識はこれを起点に発現し、そして先に述べたような、生活空間の維持への要求へとつながっていくものと思われる。

未成年の子のいる世帯や自営層は広域に関係を築く傾向にある。広域の関係性は、移動による影響を受けに

くい。ゆえに彼らの多くは移転を受容する傾向にある。親密な関係性を持たない居住者も同様である。ただし、無職の高齢層は移転に対して消極的である。親密ではない関係性は、それゆえ彼らにとって貴重な社会的接点である。その喪失が意味するのは、現在の具体的な援助行為ではなく、将来のそれを担保する可能性の喪失である。移転を躊躇する背景には、このような点があると考えられる。

5.3 減災計画プロセスは何を保障すべきか？

金銭的補助の具体化は、移転を受容する人々の高所移転を誘導する。その主たるメンバーは、広域的な関係性と就業による社会参加機会を有する非高齢層であるだろう。彼らの移転の進展は、低平地の人口減少と高齢化を加速する。それは結果として、移転を拒む小規模・高齢、長期居住、無職にある人びとの生活空間を改変し、そこで育まれてきた社会的関係性を切断する可能性がある。

高所移転の拒否の背景にあるのは、土地や地域に対する単なる執着ではなく、慣れ親しんだ生活空間とそこで交わされる親密な援助行為を維持しようとする意思である。無就業の小規模・高齢層にとって、そのような援助行為の交わされる空間は、いわば社会生活を営む上でのセイフティネットであると言えるだろう。

現在、官民双方で活発化する高所移転の動向は、このセイフティネットを無効化する前兆とみることが可能である。それを回避するためには、第一に、少なくとも安易な高所移転に対する補助金施策を打ち出してはならない。第二に、移転可否かではない、津波災害リスク低減のオルタナティブを見出す努力が求められる。親密な援助行為の交わされる生活空間が重要なセイフティネットとして機能することを確認するとともに、そのセイフティネットの保障に基礎づけられた減災計画の方途を探ることが決定的に重要であるだろう。

謝辞

本稿は、2011年度（一財）住宅総合研究財団による研究助成「社会関係の維持を可能にする集落空間再編の条件」（主査：田中正人）の助成を受けて実施したもの的一端である。また、現地調査にあたっては、東川宏樹、酒井豊、竹田茉耶、勝野奏、新田有沙、川上翔、桐山法子、安田久美の各氏の協力を得た。記して謝意を表したい。

注

注1) 「串本町地域防災計画」（2009.3）参照。

注2) 串本町総務課への聞き取り（2012.7.30実施）による。

注3) 紀伊民報（2011.5.18）、朝日新聞（2012.4.1朝刊）参照。

注4) 同アンケート調査の結果は別途、公表の予定である。

参考文献

- 1) 越村俊一（2006）：津波防災対策としての高地移転と土地利用規制，自然災害科学 25(2)，pp.142-145
- 2) 山口弥一郎（1972）：山口弥一郎選集第六巻，日本の固有生活を求めて，世界文庫，1972