

震災前からの高台展開を目指して

美波町由岐湾内地区の事前復興まちづくり

徳島県美波町役場由岐支所

主査 浜大吾郎



1. 美波町の概要

私のまち徳島県美波町由岐湾内地区は、徳島県の南東部に位置する、海と山に囲まれた風光明媚な漁村である。古くから水産業が非常に盛んな町であったが、近年の漁獲量の減少や魚価の低迷等により後継者は減る一方で、かつての賑わいは“今は昔”という状況である。また、私の町は過去の南海地震によって、破壊と再生を繰り返してきた町でもある。美波町東由岐地区にある康暦の碑（写真1）は、1361年の正平南海地震による被害者の供養碑と伝えられており、現存する日本最古の津波碑といわれている。



写真1 康暦の碑

2. 被害想定

3. 11以降、内閣府と徳島県から南海トラフ巨大地震について、数回にわたり衝撃的な被害想定が公表されてきた。まず、平成23年12月に徳島県が津波の被害想定に関する暫定値を公表し、その後、内閣府からも公表された。平成24年8月には、内閣府から「美波町の最大想定津波高が2.4m」という衝撃的な数値が公表された。これは徳島県内最大で、地域住民、とりわけ高齢者には諦め感が広がった。平成25年度

に入っても、震撼させられるような想定が公表された。特に徳島県から公表された「美波町の死者数2,400人（人口の約31%）」という数字は、私たち町職員を震え上がらせたが、意外にも町内ではほとんど反響は聞かれなかった。おそらく、度重なる被害想定公表と、想像がつかないほどの大きな数値だったため、「もういい加減にして欲しい」という思いだったのだろう。さらに、追い打ちをかけるような指定もなされた。平成26年3月11日、徳島県は「津波防災地域づくりに関する法律」及び「南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」に基づく津波災害警戒区域（いわゆるイエローゾーン）の指定を行った。海側を見れば津波防災地域づくり法のイエローゾーン、山側を見れば土砂災害防止法のイエローあるいはレッドゾーン。行政は危険な区域の指定はしても、住み慣れた土地に住み続けるための妙案を示してはくれない。そのため、我々の地区の住民達は、その土地に住み続けることへの自信を少しずつ失いつつある。

3. 事前復興まちづくり

東日本大震災のリアルな被災映像や、度重なる衝撃的な被害想定公表により、由岐湾内地区の住民は、地震・津波に対する諦めや、津波の来ない所に引っ越したいという意識が芽生え、就職や進学、結婚等を機に転出する、いわゆる震災前過疎という現象が起こり始めた。震災前過疎が進めばコミュニティが成り立たなくなり、自治体基盤の崩壊にも繋がりがかねない。一方、高齢者は、南海トラフ巨大地震から生き残れたとしても、地区内での復興を諦め、町外に暮らす親族を頼って移住するだろうと思われる。すると、更なる過疎を招き、震災で地域が消えてしまうかもしれない。

そうならないために、私たちは平成24年1月から

「事前復興まちづくり」に取り組み始めた。事前復興まちづくりとは、南海トラフ巨大地震・津波等の自然災害リスクや、人口減少・過疎化・高齢化等の社会リスクを受け止め、震災前から復興を含めた町の将来像を共有し、復興対策や地域活性化に取り組むことである。我々の解釈では、復興準備という意味での事前復興は、災害が起きたとしても人口や町の成長を維持することを目標としているのに対し、事前復興まちづくりは、まちづくりの視点から、災害が起こる前から地域の持続性や豊かさ、住民の幸福度を向上させることを目標としている。我々は、この事前復興まちづくりによって、地震・津波による被害を最小限にとどめ、震災前過疎をくい止め、生業やコミュニティの絆を守り、震災が発生しても地域の消滅を防ぐことができると信じている。ところで、事前復興まちづくりという言葉は、住民の方々にはまだ馴染みのない言葉であるため、我々は「ごっつい由岐の未来づくりプロジェクト」と名付けた。

4. 「ごっつい由岐の未来づくりプロジェクト」の取組み

プロジェクトでは、由岐湾内地区にある3つの自主防災組織が連携し、平成24年1月からさまざまな取組みを行ってきた。なぜ、連携するかと言うと、事前復興まちづくりに限ったことではないが、1つの組織で解決できない課題も、いくつかの組織が連携を図ることによって解決へのヒントが見つかることがあるからだ。由岐湾内地区の3つの自主防災組織は、南海トラフ地震が発生した場合、同じように被災するだろうが、それぞれの強みや弱みを共通認識し、お互いに助け合うことで、事前復興まちづくりを進めていけると考えている。さらに心強いことに、プロジェクトには地元の徳島大学が当初からご協力してくださり、最新の科学的知見に基づいてサポートしてくれている。

プロジェクトでは、事前復興まちづくりの最大テーマの一つである土地利用について検討してきた。東北

被災地の土地利用計画を参考に、由岐湾内地区での土地利用計画案を考えるワークショップを実施し、どのようにして災害とうまく付き合っていくべきか、住民どうしで話し合ってきた。なぜ、震災前に土地利用計画を考えるのか、その意義については次のように考えている。復興の妨げとなる問題を事前に解決することで復興にかかる時間を最低2年、最長4年短縮できるからだ。その根拠として、候補地選定と合意形成に1年、保安林等の指定解除や文化財調査に1年、そして土地造成に2年かかる。従って、それらを事前に短縮しておくことは、非常に有意義だと考えている。我々の目標としては、震災前から宅地等として利用できる高台を準備しておき、移転希望者がいれば事前に移転してもらいたいと考えている。特に今後、世帯分離をする若者が住宅を新築する際、高台も選択肢の一つとして考えてもらい、既存集落の親世帯と、高台の子世帯で近居関係を築き、家族ひいては地域の持続可能性を高めていきたいと考えている。なお、我々は、震災後に高台移転する行為と区別するため、震災前に高台を利活用することを高台展開と呼ぶこととした。

土地利用計画はまず、徳島大学の協力のもと、高地開発の候補地を地域内で6か所選定し（図1）、自然環境面、生活面、社会面の三つの状況から判断し、それぞれの開発工事の難易度を簡易的に評価した。

そして候補地の現況特性から、開発に伴う環境、安

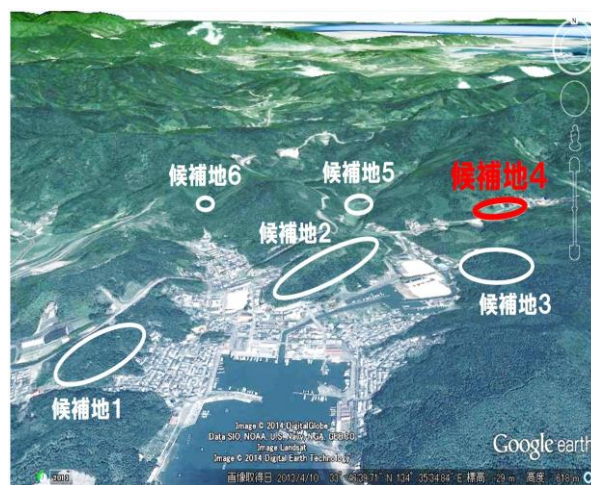


図1 高地開発候補地6か所

全、経済、利便、快適などの項目に関して定性的に分析評価し、結果を出した。さらに6か所の中から2カ所に絞り込み、具体的な高地開発プランを検討した。1つは山を削る案（対象地A）、もう1つは谷を埋める案（対象地B）で、対象地Aは事前復興準備として震災後に開発すること、対象地Bは高台展開地として震災前に開発することを想定した。検討の結果、宅地1区画の面積を100坪とした場合、対象地Aでは29戸分の宅地を確保できることが分かった。私の町の宅地は近年、約50坪が平均と言われているので、おそらく倍の60戸の宅地が確保できると思われる。また、対象地Aは山の上に位置するため、暴風や法面等の安全対策に土地利用面積の多くを緑地帯に取られてしまうことも明らかとなった。工事費の概算は約27億円だった。

一方、対象地Bの谷埋め案は、宅地1区画の面積を100坪とした場合、14戸確保でき、宅地1区画を50坪で考えると、倍の30戸程度の区画を確保できることが分かった。土地利用の面積は、対象地Aよりも緑地面積が小さい分、有効利用率が高い、という結果となった。対象地Bの概算工事費は約3億円だった。

5. 住宅・住宅地計画コンペティション

前述の高地開発プランをベースに昨年度、対象地B（写真2）の安全な住宅地を対象として、住宅・住宅地計画コンペティションを実施した。徳島県建築士会や徳島大学のご協力のもと、県内外の建築士や大学研究機関に対し、防災機能を併せ持ち、安全・安心で魅力ある住居環境像を提案競技方式で募集した。提案募集の主旨としては、震災前過疎を防止し、地域の将来を担う若者世帯に優先的に入居してもらうことで親世帯との近居関係を築き、平常時はお互いの世帯を支え合い、災害時には若者世帯が親世帯の避難先となって親世帯の生活再建を助ける、というものだ。募集内容は以下のとおり。



写真2 住宅・住宅地計画コンペの対象地

（1）募集内容

- ・対象敷地に若者世帯のモデル住宅を計画する。
- ・良好な近隣関係が生まれやすいよう、モデル住宅を敷地内に15戸配置する。
- ・その対象敷地内に、15戸を含む近隣既存集落の防災のための施設、たとえば避難所となる集会所等を計画する。

（2）経過

- 9月11日 コンペ実施に関する記者発表
- 9月30日 応募登録の締め切り
- 10月17日 一般応募者向け現地見学会・説明会、宿泊体験
- 10月24日 学生応募者向け現地見学会・説明会
- 12月15日 作品提出締め切り
- 12月21日 公開審査会、結果公表
- 平成28年1月15日 表彰式、入賞者と住民との座談会
- 1月16日～3月13日 作品展示

応募登録は、県内外から一般36チーム（49名）、大学からは5チーム（19名）あった。コンペの対象敷地は約8,000㎡という広さで、応募者に対し写真等による情報提供では限界があるため、現地見学会を実施した。それと同時に、由岐湾内地区の街並み散策も実施し、応募者に由岐湾内地区の風土や文化を感じて

頂き、作品制作の一助にして頂いた。さらに大学生の応募者には、「親世帯との近居の住まい」のイメージを持ちにくいことから、地区内の具体的な「近居の住まい」を見学して頂き、体験談等を聞いて頂いた。これらの活動を経て最終的には一般と大学生チーム合わせて22チームから作品を提出して頂き、昭和南海地震から69年目となる昨年12月21日、厳正なる審査会を開催し、最優秀賞1作品ならびに優秀賞6作品を選定した。

なお、入賞作品についてはジオラマを制作し(写真3)、住民意見交換会(写真4)や町広報誌、町役場内展示等を実施して意見や要望を募るとともに、高台展開の意識高揚を図った。



写真3 コンペ入賞作品のジオラマ



写真4 コンペ住民意見交換会

6. 今後の展開

このように、徳島大学や徳島県建築士会等のご協力によって、地区内の高台候補地選定やモデル的な住宅計画づくりまで行うことができた。しかし、実際に高台展開するには、まだまだ課題が山積している。中でも費用面が最も大きな課題だか、震災前の高台移転に対する国の補助制度は、現段階では国土交通省の防災集団移転促進事業以外に思い浮かばない。この事業は、津波防災地域づくり法のレッドゾーン(津波災害特別警戒区域)や移転促進区域の設定を伴うため、コミュニティの分断など、さまざまな危険を伴う可能性がある。従って、この制度を使わず、世帯分離等において緩やかな高台展開を進めていきたいが、宅地造成にかかる費用対効果を考えると民間の開発業者の介入も、あまり期待できそうにない。どなたか妙案があれば、ぜひともご教示頂きたい。

何はともあれ、高台展開や事前復興まちづくりは一朝一夕には進まないが、我々は決して諦める訳にいかない。なぜなら、次世代へ安心して託せる地域をつくること、また、東日本の教訓を活かすことが我々の役目だからだ。

謝辞

由岐湾内地区の事前復興まちづくりに対し、多大なるご支援・ご鞭撻を頂いております徳島大学津波防災・持続可能まちづくり研究会の皆さま、住宅・住宅地コンペティションの実施にご協力頂きました徳島県建築士会の皆さまに、この紙面をお借りして、厚く御礼を申し上げます。