

標題 津波被害や土砂災害等が懸念される沿岸部の集落における事前復興のため、防災集団移転促進事業等の活用検討について
～宮古島市伊良部地域佐良浜地区の検討事例をもとに～

氏名（所属） 武田 智和 河村 健人（昭和(株) 沖縄技術室）

1. はじめに

昨今の気候変動により豪雨・洪水・高潮等異常な自然現象による災害発生リスクが益々高まる中、津波被害や土砂災害等の危険性が高いとされる災害ハザードエリアから住居の移転を図ることは重要な課題となっている。しかしながら、住居の移転に際しては移転後の移転元地とその周辺エリアや移転先における新たなまちづくりのあり方をそれぞれ検討するとともに、住居移転の実現性を高める観点からも移転する住民の負担や生活環境の変化を出来る限り減らす方法を検討することが求められる。

本稿では、沖縄県内島しょ部の海に面する斜面地に形成された漁業集落において、土砂災害等の災害ハザードエリアから新たに整備する高台の安全なエリアへの集団移転を検討している事例をもとに、実際に直面した課題とその解決に向けた検討結果及び、今後の事業実現に向けた課題と取り組みの展開に対する期待等を紹介する。

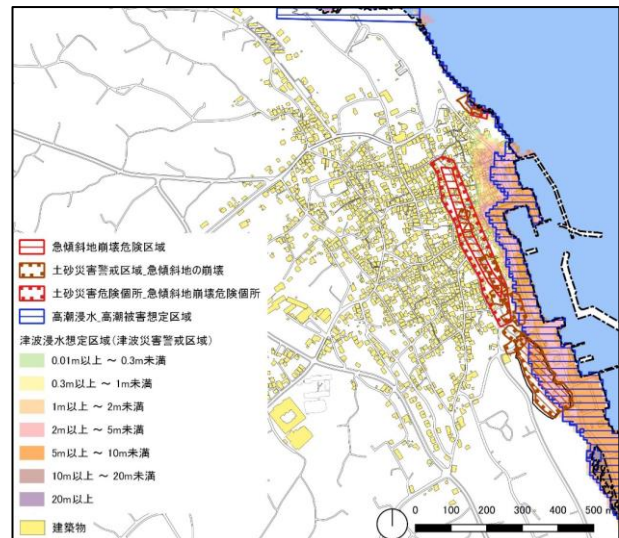
2. 検討対象地区「沖縄県宮古島市佐良浜地区」の概要

本稿で紹介する検討対象地区は、沖縄県宮古島市の佐良浜地区（以下、本地区という）である。沖縄県本島から南西に約300km、大小6つの島からなる人口約5万5千人の宮古島市。本地区は、その西側に位置する伊良部島の東側沿岸部、斜面地に形成された約1km四方の範囲に約2,500人が居住する集落である。佐良浜漁港を中心とした漁業と、内陸部での農業が盛んで、労働力人口の約3割が農業や漁業等の第1次産業に従事している。

現在に至るまで都市計画区域は指定されておらず、狭い通路や階段上の歩行者用通路に面して多くの住宅が密集して建てられている。

一方で、海から見ると漁港に停泊する漁船及び、漁船に使う塗料によってカラフルに塗られた建物が斜面地に密集する様子は独特の景観を作り出し、メディアで多く取り上げられる地域資源の1つとなっている（右写真）。

また、沿岸部は津波浸水想定区域、高潮被害想定区域となっており、斜面が急な市街地エリアの一部は土砂災害危険箇所や急傾斜地崩壊危険区域等に指定されている（右上図）。居住エリアの再編や避難路の確保等災害の発生に備えた安全・安心なまちづくりの取組が喫緊の課題となっている。



災害に関する危険エリアの指定状況



海から見た佐良浜地区

3. 本地区の目指すまちづくりの課題と取組の方向性

こうした本地区において、詳細な現況調査を行いまちづくりの課題と取組の方向性を以下の通りとりまとめた。ここでは、主な課題と取組の方向性を紹介する。

① 災害の危険性が高いエリアからの住宅移転

災害の危険性が低い高台の内陸部に新たな宅地を整備し、沿岸部の災害ハザードエリア内の住宅の集団移転を検討する。実施にあたっては、「防災集団移転促進事業」等、様々な事業の活用を視野に入れ、移転する住民の負担を軽減し実現性の高い整備手法の検討を進める。

② 既存集落における未接道宅地の解消と津波災害から命を守る避難路の確保

既存集落において、都市計画区域外であることから幅員4m以上の道路に間口が2m以上接した「接道要件」を満たしていない「未接道宅地」が多く存在しており、都市計画区域への編入に際しての障害となっている。

沿岸部は地震の際の津波による浸水想定区域や高潮の被害が想定されるエリアがある。こうしたエリアから安全に内陸部へ向かうルートは、集落の外周に整備された道路と急傾斜地につくられた階段状の狭あいな通路が複数あるのみ。こうした狭あいな通路は土砂災害危険箇所等に指定されているエリアを通ることから災害時に道路閉塞する可能性もあり、新たに安全な避難路の確保が求められる。

一方でこうした狭あいな通路が本地区の特徴あるまちなみを形成していることから、この景観を維持しつつ災害時に人命を守り減災を目的とした内陸部への避難路の整備を検討する。



③ 特徴ある美しい街並み景観の維持・向上

本地区の景観については、特徴あるまちづくりを進める上で重要な要素であるが、倒壊の危険性のある空家や適切に管理されずに荒地となっている空地、住民及び観光客によるゴミの放置等、美しい街並み景観を阻害している要因が存在している。

そこで、美しい街並み景観の維持・向上を図るため、危険な空家等の除却に向けた検討、住民を中心に行う街の清掃活動やゴミのマナー啓発等の支援、除却前の空家を暫定的にペイントし景観の向上を図る等の取組実現に向けた検討を行う。

④ 災害危険エリアからの住宅移転に伴う地域コミュニティの維持・再構築

災害ハザードエリアからの集団移転にあたっては、集団移転によってこれまで地区の特徴であった強固な地域コミュニティがなくなることが無いよう、「地域の人々が自らつくるまち」を念頭にまちの構想段階から既存集落全体の住民及び、集団移転が求められる住民、地域外からの移住者等が共に一体的な地域コミュニティを形成し、地域マネジメントを行う仕組みの構築を目指します。

⑤ 子どもから高齢者まで誰もが住みやすい居住環境の整備

既存集落において子育て世代が減少し急速な高齢化が進行する背景に、車が入れない道路環境やベビーカーを利用できない階段状の通路等、子育て世代にとって厳しい市街地環境がある。今後、既存集落及び集団移転の移転先となる市街地においては、都市基盤の整備・向上と共に、豊かな緑と美しい海の眺望を十分に生かし、周辺に農地が広がる立地特性を活かして、持続可能で自然環境にやさしく、子どもから子育て世代及び、高齢者まで誰もが住みやすい環境づくりを目指す。

4. 事業化検討にあたって直面した課題とその解決に向けた事業手法の検討

斜面地に形成された街並みは、災害危険区域に指定されている区域が多だけでなく未接道の土地が多い等の課題がある一方で、残したい当地区の景観的特徴を担っているものともなっており、また、高齢化が6割以上にまで進むコミュニティの繋がり強い地域であり、移転によるコミュニティの崩壊も可能な限り避けなければいけないように配慮する必要性もあることから、単純に土地区画整理事業の導入による全面的な都市基盤整備の実施では、望まれる地域の課題の解消の実現は難しいと考えられる。

このような認識は持ちながらも、現状の危険性がある状況から可能な限りの事前移転を推進する必要は間違いなくあることから、移転に資する複数の事業手法を比較し、その組み合わせ方や、特徴的景観や既存コミュニティを残しながら段階的に整備を進めるプログラムの検討を行うこととした。

① 移転が可能な事業の種類・特徴

防災のための移転に対する支援事業としては、主に下記の3事業を挙げることができる。

ア) 防災集団移転促進事業

高台への移転を考える際には、まずは移転先の確保・整備が必要となる。一定以上の規模の移転となれば新規の造成整備が必要となることもあり、それが可能である事業メニューの一つが防災集団移転促進事業である。この事業では新規の移転先の団地の整備が可能であるが、その整備目的が移転を希望する住民のための整備であることから、その住民の居住する敷地が確保出来る最低限の規模の整備に限られるため、移転先を中心に利便性の高い街の機能をつくるという場合には土地区画整理事業等他の事業を併用する必要がある。

また移転元地には災害危険区域の指定が必要であることと、居住していない空家は移転対象外であることから、既存集落における移転希望者の分布等の状況と移転対象範囲が合わない可能性もある。

【移転が可能な事業の種類・特徴】

	防災集団移転促進事業	漁業集落環境整備事業	がけ地近接等危険住宅移転事業
都市計画区域区域の指定	不要	不要	不要
災害危険区域・移転促進区域等の指定	必要	不要	不要
移転元地の整備計画	不要	必要	不要
移転規模の条件	区域の半数以上、最低5世帯の意見が条件	規定無し	規定無し
従前地の買取	移転促進区域の土地のみ市が買う（売りたくない土地は区域から外す）	市が買う	市は買わない
移転先の買取・処分	造成前の買取：市が買う 造成後の処分：移転者が借地、買取を選択	造成前の買取：市が買う 造成後の処分：移転者が買う	造成は行わない（移転者が自ら用意）
移転先の規模	全移転者の平均敷地規模は100坪が限度	限度について規定無し	限度について規定無し
移転先の住宅建設	移転者が建設（建設費用を借り入れた場合、利子相当分を市が補助）	移転者が建設	移転者が建設
事業費への補助（国）	従前地の建物の補償費以外は、90%以上の補助で事業費が賄える可能性もある	基本的に、補助率 5/10	基本的に、補助率 5/10
事業期間（移転に要する期間）	計画期間の制限はない（移転者の状況に合わせる事が可能）	漁業集落環境整備の計画全体の中で考える必要がある	漁業集落環境整備の計画全体の中で考える必要がある
主管	国土交通省	農林水産省	国土交通省

イ) 漁業集落環境整備事業

当地区は漁業集落でもあるため、漁業集落の整備の一環として、集落内の住宅を高台に移転させることが可能な漁業集落環境整備事業の適用も考えられる。ただし、漁港区域内の施設を高台に移転する場合においては、その管理・運営上の観点から、漁港の整備計画の一環として実施することになると想定されるため、高台への移転をピンポイントで実現するということには向かないと考えられる。その一方で、移転元地を災害危険区域に指定する必要はなく、造成や擁壁整備等の上、引き続き住宅を建てることは制度上可能となる。

ウ) がけ地近接等危険住宅移転事業

防災集団移転促進事業で整備する団地は5戸以上かつ半数以上の移転者が当該団地に移転することが必要という条件があるが、移転希望者が少ない場合や防災集団移転促進事業で整備した団地以外の移転先を望む方には、がけ地近接等危険住宅移転事業による移転も考えられる。これは、移転先は移転者自らが見つかる必要があるが、そこへの引越費用等の補助を行うものである。

② 適用すべき事業の検討

これらの事業手法を、土地区画整理事業も含めてその特徴を生かしながら、かつ地域の課題の解消に配慮しながら整備を進めるため、以下のような活用を検討した。

ア) 高台の移転先でのコミュニティ維持に資する事業展開

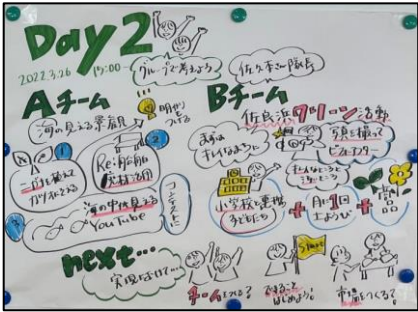
今ある地域コミュニティを移転先においても継続していくことを考える場合には、より多くの移転者を募る必要がある。その場合には、5戸以上の移転が条件であり、補助も充実している防災集団移転促進事業により災害ハザードエリアからの集団移転進めることとしつつ、防災集団移転促進事業では作れない移転先での新たな街機能の追加に資するために土地区画整理事業を実施することが望まれる。しかしながらこの場合、移転先での良好な市街地形成のための土地区画整理事業を実施するため、都市計画区域への編入が必要となり、既存集落における「未接道宅地」の解消に資する整備を同時に実施することが求められる。

イ) 既存集落でのコミュニティや景観維持、再整備に資する事業展開

既存集落において、特徴的な景観及び地域コミュニティを維持していくためには、災害ハザードエリアとなる移転元地は必要最小限の区域とすることが望ましい。また、既存集落では地域の主要産業の1つである漁業の従事者が働きやすい環境の維持も重要である。防災集団移転促進事業では移転元地の整備はできないことから、移転戸数の最低限度が無い漁業集落環境整備事業やがけ地近接等危険住宅移転事業による移転も防災集団移転促進事業と同様に試みるとともに、狭あい道路整備等促進事業に代表される道路拡幅事業を使いながら、移転元地を道路用地として活用しつつ未接道宅地の解消を図る等、複数の事業を有機的に関連付けつつ時間をかけて整備していくことが考えられる。

5. 今後の展開に向けた課題と期待

本地区での整備にあたっては、既存コミュニティや地域の特徴的な景観の維持、漁業の就労環境の維持等が重要となることから、大規模なハード整備は地域の意向醸成と共に中長期的視点で行うこととなる。一方で、高齢化の進行や災害に対する安全安心な環境づくりは早期に対応が求められることから、大規模なハード整備の検討とともに、地域コミュニティの活性化を見据えた地域主体によるソフト面での取組が並行して実施されることを期待する。



佐良浜地区住民 WS の結果