

再被災リスク下にある居住地への帰還実態とその背景 — 台風12号豪雨災害後の十津川村の経験から —

The Actual Conditions about Residents Who Returned to the Residential Place
under a High Risk Potential of a Recurring Disaster and Its Background
- From an Experience in Totsukawa Village in the Aftermath of the 12th Typhoon Disaster in 2011-

○田中 正人¹
Masato TANAKA¹

¹ 株式会社 都市調査計画事務所
Urban Research and Planning Office, Inc.

This article examines why residents returned to their villages in spite of a high risk of recurrence through the case of Totsukawa village which experienced the 12th Typhoon Disaster. It aims to obtain knowledge to evaluate the designation of "Disaster Danger Area" in the Great East Japan Earthquake. The main points for discussion are as follows: 1) Most residents returned to their original homes by way of several evacuation / temporary places. Their intentions of resettlement are based on positive motive. 2) Many of residents have judgment standard for them to accept the high risk of recurrence. 3) What is important in the process of refuge life will probably be a presentation of an appropriate settlement to be newly chosen rather than a designation of "Disaster Danger Areas."

Keywords : Flood Disaster, The 12th Typhoon, Resettlement, Tostukawa Village, Disaster Danger Areas

1. はじめに

多くの自然災害には再現性がある。東日本大震災の被災地では、建築基準法第 39 条に基づく「災害危険区域」の指定による再被災リスクの回避という手法が各地で導入されている。

「災害危険区域」とは、「条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる」制度として、建築基準法第 39 条に規定されている¹⁾。これまでに全国で約 17,800 箇所が指定されている²⁾。契機となった主要な災害としては、伊勢湾台風（1959 年、名古屋市）、チリ地震津波（1960 年、浜中町）、有珠山噴火災害（1977 年、虻田町）、三宅島噴火災害（1983 年、三宅村）、雲仙・普賢岳噴火災害（1991 年、島原市）、北海道南西沖地震（1993 年、奥尻町）、新潟県中越地震（2004 年、長岡市・小千谷市・川口町）がある。また現在、東日本大震災の被災地において、宮城県だけでも 12 市町村、52 地区で指定されている（2013 年 4 月 8 日現在）³⁾。

区域指定をめぐる主要な論点は、第一に、指定の根拠である。入澤⁴⁾によれば、「災害危険区域」は指定の契機となった災害の有無によって大きく 2 つに分類できる。ひとつは、上記のような直接のきっかけとなった災害のあるケースであり、いまひとつは「過去に湿地帯だったところで、毎年のように融雪出水等による浸水被害を受けていた」（札幌市）、「北上川本川と支川の千厩川の合流点付近で（…）長時間灌水する等の被害に度々見舞われていた」（川崎村）といった、特定の災害ではなく、常襲地であることから指定に至ったものである。今回の東日本大震災の場合は前者であると言えるが、一方、津波被害のシミュレーションという「第三の」根拠に基づくともみることできるだろう。

第二に、指定によってどのような制限をかけるのか。有珠山噴火災害以降、三宅島噴火、雲仙普賢岳噴火、北

海道南西沖地震、新潟県中越地震などにおける区域指定は、防災集団移転促進事業と連動している点に特徴がある。区域指定は住宅の移転を前提とし、移転後の土地への居住を制限するというものである。当然、移転意向は居住者によってばらつきがあり、したがってまず移転を希望する世帯の宅地が移転促進区域に設定され、さらにその区域が「災害危険区域」に指定されるという実態がある。いずれの災害においても、住宅被害を免れたケースや高齢世帯が残留する傾向にある。他方、有珠山噴火災害より前の指定に関しては、多くはゾーニングによる段階的な制限により、たとえば床面や地盤面の高さ、構造などの規制が設けられている。住宅用途を全面的に規制する指定を行っているケースは少ない⁵⁾。

東日本大震災では、たとえば岩手県宮古市、大槌町、釜石市、山田町、宮城県東松島市、岩沼市など、ゾーニングによる段階的な制限を設けている自治体がある一方、一律に住宅用途を規制する区域指定を行っている自治体がある。いずれにしても、居住制限を受ける区域においては、防災集団移転促進事業等による住宅の移転が前提となり、残留を希望する居住者から指定の解除要望が提出されるといったケースがあらわれている⁶⁾⁷⁾。

第三に、指定に伴う制限は居住者・権利者に何をもちからずか。構造制限などは災害危険区域に限らず、防火・準防火地域の指定をはじめ、市街化区域における建築規制として一般的に存在する。しかしながら、そのような部分的な制限と、一切の住宅すなわち居住を禁止するという制限のあいだには決定的な差異がある。とりわけ居住地としての一定の歴史を有する区域においては、その制限は、将来の居住が不可能になるだけでなく、人々が何世代にもわたって長く暮らしてきた空間の価値を無効にするという面を持つ。

植田⁸⁾は、気仙沼市唐桑町の事例を参照しながら、「災禍と豊穡が表裏一体であり、どちらか一方だけを享

受することはできない」ことに被災者らは自覚的であり、その点に、彼らが再被災リスクの高い地域に再定住することの根拠を見出している。堀川⁹⁾は、植田の議論を踏まえ、「災禍が当事者に受け止められているかどうかは、その地域社会の作法に依存しているのであって、勝手に行政が介入することは慎むべきではないか」と述べている。

つまり「災害危険区域」を検討する上で、我々は、その指定根拠となる「再被災リスクの計測」の妥当性と、「そこに住む権利への公的介入」の妥当性という2つを同時に問う必要がある。前者はおそらく、限界はあるとしても、徐々にその精度は向上し、それに伴って妥当性もまた高まると考えられる。他方、後者については堀川が言うように、それが地域社会の作法に依存するとすれば、その作法を個々に解き明かす必要がある。それは言い換えれば、地域社会が自らの地域にどのような価値を認めてきたのか、災害やそのリスクを引き受けてなお、その地域から享受すべき価値とは何かを明らかにすることを求めている。

東日本大震災の約半年後の2011年9月、台風12号に伴う豪雨によって、奈良県南部から和歌山県南部を中心に大規模な被害が発生した。全国の死者は73名に及んだ。主要な被災地のひとつである奈良県十津川村では、今なお、応急仮設住宅での暮らしを余儀なくされている被災者がいる一方、周辺の道路や斜面地の補修が完了し、避難指示が解消されると元の居住地に戻るケースがあらわれはじめている。その行動はおそらく、「災害やそのリスクを引き受けてなお、その地域から享受すべき価値」に動機づけられている。その価値とは何か。本稿はその問いへの接近を試みることににより、東日本大震災被災地における「災害危険区域」指定を評価する上での論点を提示したい。

2. 調査の対象と方法

(1) 十津川村と被害の概要

十津川村の人口は3,774人、1,894世帯（2013年7月現在）、面積は672.4km²（村として国内最大）を占める。全域が急峻な地形で、小規模な集落が斜面地に張り付くかたちで散在している。2011年9月の台風12号豪雨災害では、12名の死者・行方不明者が発生している。河道閉塞、土砂ダムの形成により、災害対策基本法第63条に基づく警戒区域が設定され、長期にわたって避難指示が発令された。警戒区域内の居住者は、設定当初（2011年9月16日17:00）で46世帯（86名）であった。応急仮設住宅は30戸（県内の合計は114戸）が建設された。

よく知られるように、十津川村は1889（明治22）年にも大水害に見舞われており、北海道への大規模な集団移転が行われた。その後も、人的被害はないものの、台風や豪雨による崖崩れ等はたびたび発生している。十津川村内における再被災リスクはほとんど自明であると言ってよく、しかし「災害危険区域」の指定は行われていない。後述するように、多くの居住者は、「十津川村内に、ここ（現在の居住地）よりも安全と言い切れるような場所はない」と認識している。

(2) 調査方法

以下の手順で調査を実施する。まず、村内の主要な被災集落における各世帯の移転動向の把握である。行政職員への聞き取りによる。次に、被災後にいったん移転し、再び元の居住地に戻っている世帯へのインタビューであ

る。調査は2013年7月14～16日に行った。調査対象者の自宅を訪問し、調査の可否を打診の上、可能なケースに対し、60分前後聞き取りを行った。主な聞き取り項目は、回答者の基本属性のほか、①被災時の自宅・周辺の状況、②それ以前の被災経験、③被災後の移転履歴とその間の暮らしの変化、④従前居住地への帰還動機と定住意識等である。インタビューの概要を表1に示す。60～80代、男性4名、女性3名（うち2名が単身）である。現集落での居住期間は総じて長期にわたる。



図1 十津川村の位置

表1 インタビューの概要

ID	集落	年齢	性別	職業	家族構成	出生地	現集落での居住期間
1	B	70代	女	無職	単身	他府県	約50年
2	B	80歳	男	無職(畑仕事)	夫婦	村内他集落	約50年
3	D	89歳	女	無職(畑仕事)	単身	現集落	通算66年
4	D	70歳	男	無職(畑仕事)	夫婦	現集落	通算67年
5	D	64歳	男	無職(畑仕事)	夫婦	現集落	通算26年
6	C	83歳	男	無職(畑仕事)	夫婦	現集落	通算78年
7	A	65歳	女	無職(畑仕事)	夫婦	現集落	通算57年

3. 居住者の転出・帰還実態

本章では、被災後の一定期間、避難が行われた集落のうち4つの事例を取り上げ、現時点（2013年7月時点）の居住地と集落への帰還実態を把握する¹⁰⁾。

図2は、被災時の居住世帯を、①現在、集落に戻り定住している世帯（帰還再定住世帯）、②災害救助法に基づく応急仮設住宅に入居している世帯（仮設居住世帯）、③仮設住宅以外で集落外に居住している世帯（地区外転出世帯）の3つに分類し、集落ごとに表示している。

A集落の帰還率（＝帰還再定住世帯／被災時の総世帯数）は3/5であり、帰還再定住世帯3件はいずれも集落内の仮設住宅にいったん入居している。B集落の帰還率は2/8であるが、残りの6件はすべて仮設居住世帯であり、今後、帰還再定住世帯が増加する可能性がある。実際、「戻る予定」という世帯が少なくとも2件ある。C集落の帰還率は8/8である。避難指示はなかったが、集落全体がいったん自主避難したという。D集落の帰還率は3/10であり、残りの7件中3件が仮設居住世帯、4件が地区外転出世帯となっている。仮設居住世帯の帰還意向については不明である。

崖地の崩落や集落に至る道路の閉塞などが発生したことにより、C集落を除いて避難指示が出されている。ただ、いずれの集落も住宅の被害は少なく、アクセスの問題が解消されれば、居住は可能な状態にあった。とはいえ、再被災のリスクが解消されたわけではない。

こうした状況のなか、A集落、D集落では、地区外転出世帯が発生し、集落規模が縮小しつつも帰還再定住世帯が存在する。C集落では全世帯が帰還し、B集落もまた、今後、帰還する世帯が増える可能性が高い。彼らは何を契機に帰還を決意し、再定住の意識はどのような背景によって醸成されているのだろうか。

4. 居住者の移動・再定住プロセス

本章では、帰還再定住世帯の7事例を対象に、各居住者がどのように避難・移動し、帰還・再定住に至ったのか、そのプロセスを把握する。また、避難、移動、帰還、再定住それぞれのきっかけや動機、理由などの背景について分析を行う。

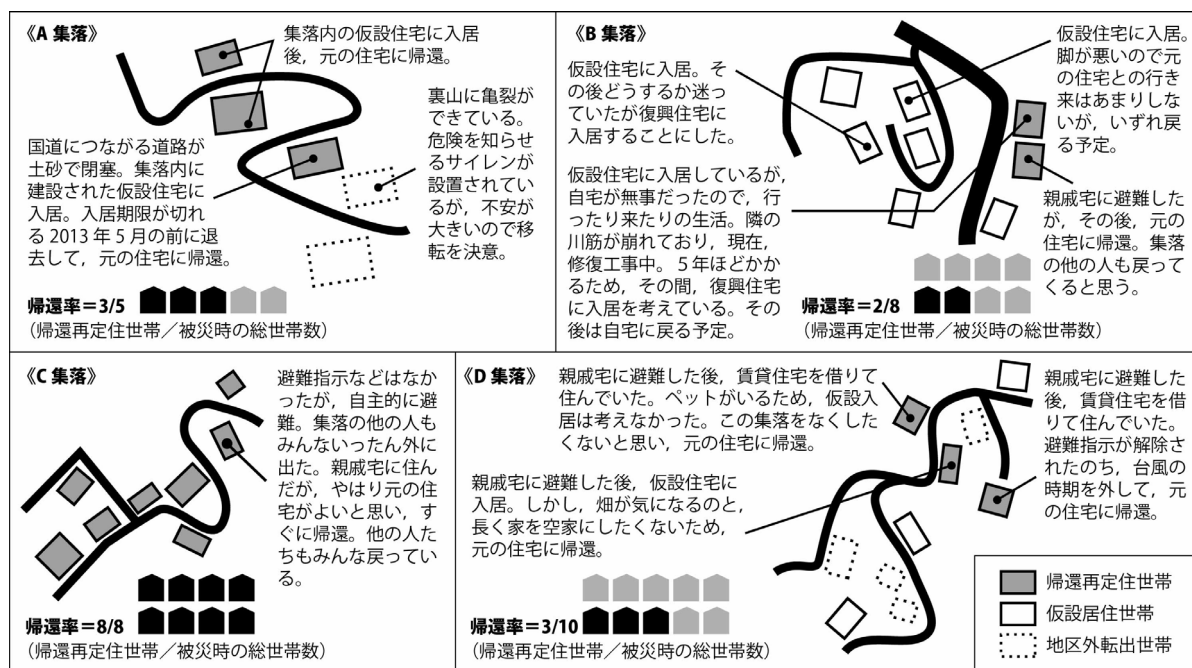


図2 集落ごとの居住者の移動パターン ※プライバシー保護のため、集落の形状、住宅の配置、コメントと世帯の対応関係には変更を加えている。

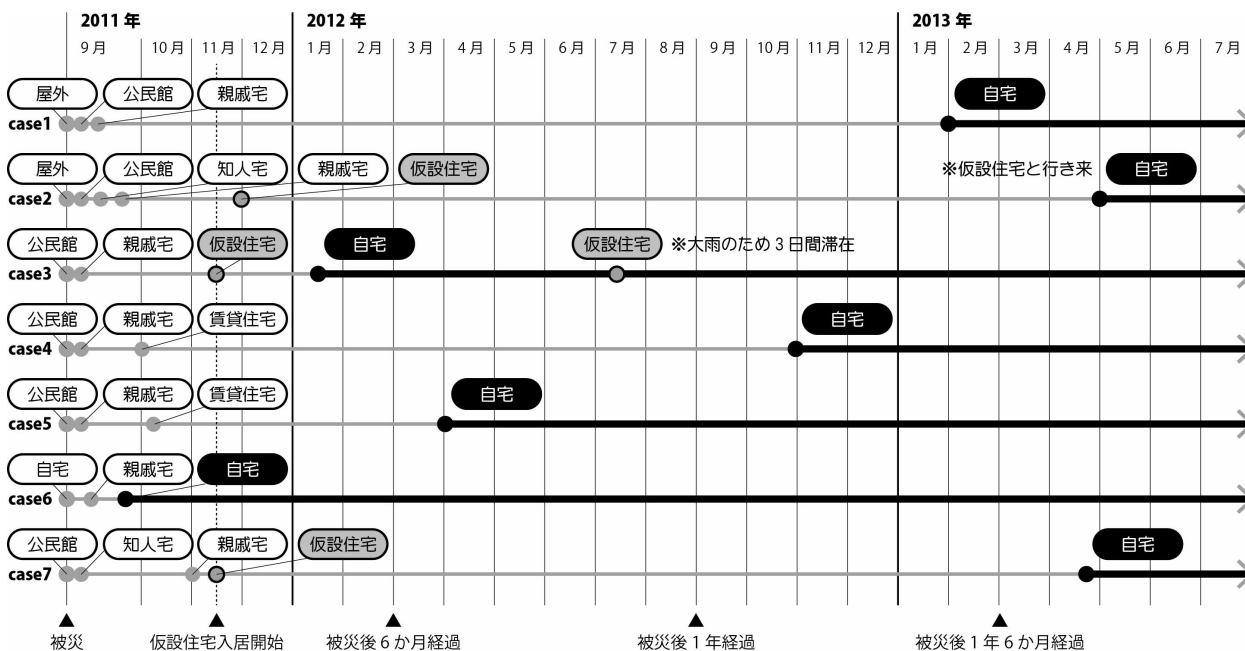


図3 被災後の移動プロセス

(1) 被災後の移動プロセス

図3は、各居住者の被災後から2013年7月時点までの移動プロセスを追跡したものである。直後の避難に関しては、「屋外（で1晩過ごした）」（case1, 2）, 「公民館（へ避難した）」（case3, 4, 5, 7）, 「自宅（に10日間ほどいた）」（case6）となっている。

その後、再び自宅に戻り、再定住に至るまでの間は、case6を除いて3～5ヶ所の避難先を経ている。その種別は、最寄りの「公民館」、子や兄弟等の「親戚宅」、友人や知り合いの「知人宅」、公的に用意された「仮設住宅」、民間の「賃貸住宅」がある。すべてのケースにおいて、「親戚宅」への避難がみられる。

避難生活中の問題点として、「畑仕事も家事も何もすることがなかった」など生き甲斐の喪失、避難先の環境や人間関係への不満が4つのケースで挙げられた。これ

らは帰還の動機の一つとなっている。ただこうした消極的な動機は、後に述べるように、あくまで付随的なものであり、主たる動機は主体的・積極的なものである。

自宅への帰還の時期は居住者によってさまざまであり、早い場合は1ヶ月以内、遅い場合は1年半経過後である。それぞれに固有の契機があったものと考えられる。次節において、その詳細をみていきたい。

(2) 帰還・再定住意識の背景

自宅を離れて避難する契機となったのは、ひとつは当然ながら豪雨による「インフラ等の崩壊」であり、いまひとつは「近隣・近親者の誘導」である〔表2〕。その後、先にみたように多くの居住者は避難先を転々としている。避難先を移動する理由には、より安全な場所に移動するための「危機回避」、仮設住宅入居や賃貸住宅契

約など「仮住居の確保」、避難先でのトラブルを逃れる「問題回避」がみられる。

避難先から元の住宅へ帰還する契機や動機は、元の集落での「人間関係の再開」や農作業など「仕事の再開」、慣れ親しんだ「家での暮らしの再開」、仮設や賃貸住宅の「契約等の期限」などさまざまである。ただし、7 件中の 6 件は、人間関係や暮らし、仕事の再開といった主体的・積極的動機に基づく帰還となっている。

帰還後の再定住意識を支持している理由としては、家や土地、墓などを守る「家意識」、集落や隣人との大切な「人間関係」、かけがえのない場所としての「ふるさと意識」、安全の捉え方などの「リスク意識」、生き甲斐を生み出す農作業などの「仕事場」、気兼ねのない暮らしに基づく「安寧・安心感」がある。特に「人間関係」は 7 件中 5 件が該当し、再定住を動機づける主要な要素であることがわかる。

ここで「case2, 4, 5」に注目すると、「人間関係」や「家／ふるさと意識」といった、人や縁につながる要素と同時に「リスク意識」が共有されている。他方、「case6, 7」では、生き甲斐を生み出す場としての「仕事場」と同時に「安寧・安心感」の意識が共有されている。前者は、リスクと共存する集落の伝統や隣人への信頼、後者は、安寧な暮らしと生き甲斐を生み出す豊かな土地への信頼に基づく意識であると捉えることができよう。そうした人や土地への信頼が、リスクを受容し、安寧を得ることのできる暮らしを基礎づけ、また集落それ自体を価値づけているように思われる。人や土地への信頼は、再定住意識を裏打ちする一方で、再被災リスクを受容するかどうかを判断する価値基準にもなっているとみられる。

5. 結語

本稿は十津川村の事例を通して、なぜ居住者らは再被災リスクの高い元の集落へ戻るのかという問いへの接近を試みた。そのねらいは、東日本大震災における「災害危険区域」指定を評価するための知見を得ることである。主な論点は以下のである。

(1) 居住者の多くは数カ所の避難先を経て、元の住宅に帰還している。その過程には、期間の長短はあるが子や兄弟など親戚宅への避難がほぼ例外なく含まれる。避難中は、生き甲斐の喪失や人間関係のトラブルが発生したケースもみられるが、帰還の動機は従前の人間関係／暮らし／仕事の再開の希求といった主体的・積極的なものが多くを占める。帰還の時期は様々であり、居住者にそれぞれ固有の契機があったと言える。

(2) 被災した集落には長期居住者が多い。長い生活の過程で、人や土地への信頼が蓄積され、それが集落を価値づけ、定住意識を支えている。一方、被災後の避難生活の過程では不満や不信が蓄積され、そのことが元の集落への信頼強化をもたらしている。換言すれば、避難生活は、避難地を新たな居住地の選択肢と捉える意識を醸成する過程となる可能性がある。

(3) 居住者は、特に同一地域に長く居住している場合には、再被災リスクを受容するかどうかの判断基準を持っている。そのような場合には、トップダウンによる「災害危険区域」指定は望ましいとは言えない。必要なのは居住不可エリアの指定ではなく、避難生活の過程のなかで新たな選択肢となるような居住適地を示していくことであろう。

表 2 避難～再定住に至る居住者の意識

契機・動機・理由		case 1	case 2	case 3	case 4	case 5	case 6	case 7
避難	インフラ等の崩壊	●	●					●
	近隣・近親者の誘導	●		●			●	
	危険回避		●			●		
移動	仮住居の確保		●		●	●		●
	問題回避							●
契機・動機・理由		case 5	case 3	case 1	case 2	case 6	case 7	case 4
再開	人間関係の再開	●	●	●	●			
	家での暮らしの再開	●	●	●	●			
	仕事の再開	●	●	●	●	●	●	●
再定住	契約等の期限						●	●
	問題回避			●				
契機・動機・理由		case 3	case 1	case 2	case 4	case 5	case 6	case 7
家意識	家意識	●	●	●	●			
	人間関係	●	●	●	●	●	●	●
	ふるさと意識			●	●	●	●	●
リスク意識	リスク意識			●	●	●	●	●
	仕事場						●	●
	安寧・安心感						●	●

謝辞：本稿は、室崎千重（奈良女子大学）と共同で実施している調査研究のデータを一部使用している。また現地調査にあたり、勝野奏・新田有沙（和歌山大学大学院）、濱井ゆりえ（和歌山大学）各氏の協力を得た。記して謝意を表したい。

補注

- 1) 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/index.html>, 2013.7.3.閲覧
- 2) http://www.ml.it.go.jp/river/shinngikai_blog/kasenbunkakai/shouuinkai/kihonhoushin/070307/pdf/s1.pdf, 2013.7.3.閲覧
- 3) 宮城県 <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kentaku/saigaikikenkuiki.html>, 2013.7.3.閲覧
- 4) 入澤実：水害面からみた土地利用状況の問題点，国立防災科学技術センター研究報告第 22 号，1979
- 5) 内閣府ウェブサイト（前掲）
- 6) たとえば次のようなケースがある。「東日本大震災で津波被害を受け、移転を前提とした「災害危険区域」に住宅地の大半が指定された仙台市若林区の荒浜地区で、現地再建を望む住民有志が（…）市に対し、公開質問状を出すことを決めた」（河北新報，2012.1.31）
- 7) ただし、亘理町や七ヶ浜町などでは「既に建っている住宅を修繕して住み続けることは可能」としている。
- 8) 植田今日子：なぜ被災者が津波常習地へと帰るのか，環境社会科学研究 (18) 60-80, 2012
- 9) 堀川三郎：環境社会学にとって「被害」とは何か，環境社会科学研究 (18) 60-80, 2012
- 10) 調査の過程で、一部の集落では本来の対象者以外の居住者にも簡易な聞き取りを行った。本章はその結果を反映している。