

(事前) 防災集団移転の仕組みと参加型計画

—フィリピンと日本を比べてみて

(Pre-disaster) Group Relocation Policy to Enable Participatory Planning

—Comparing Cases of the Philippines and Japan

白石 レイ 山口大学大学院創成科学研究科
 Rei Shiraiishi

1. はじめに

能登半島地震においては多種の災害が散発するなかで、それぞれの地域での被災状況と人口減少等の既存の社会経済問題に応じた個別の地域持続手法の検討が必要になってくると考えられる。その中でも、建物ではなく立地に起因する中山間部の土砂災害被災地等では、より長期的なビジョンの描写と集落の再構築計画が求められると考えられるが、移動距離の如何はあれど「集団移転」の選択を検討する事例も発生するのではないだろうか。過去の大規模な災害で言えば、津波被害のコンテクストを除くと中山間地域での集落移転が行われた新潟県中越地震が地震×災害後の集団移転事例として最も参照すべきであろうが、近年国交省が推進している(洪水×)災害前の事例も平常時での議論の実情という点において参考となるのではないだろうか。

そこで本稿では、筆者がこれまで調査研究を行ってきたフィリピン・メトロマニラにおけるインフォーマル居住者向け防災集団移転政策 OPLAN LIKAS (People's Plan)¹⁾、島根県江津市や同県美郷町等での防災集団移転促進事業(以下、防集事業)²⁾の二国における災害前の集団移転事業に関する基礎事項の国際比較から、集団移転の一般課題や留意点の提示を試みたい。

2. 住宅政策と集団移転事業

我が国では豪雨災害を契機に約 30 年前に整備された防集事業の適用範囲を拡大するかたちで 2020 年より災害前の防災集団移転が開始され、現在約 35 世帯の移転事業が進行中であるが、アジアを見てみると 2011 年よりフィリピンにおいて時限的に実施された OPLAN LIKAS というメトロマニラの主要河川沿いのインフォーマル居住者を対象とした移転政策中で実現した 38 住民組織 (2.5 万世帯) の参加型防災集団移転が最も着目すべき集団移転例の一つであ

表 1 災害前の集団移転政策日比較

	国	日本	フィリピン
a・政策概要	政策(事業)名	防災集団移転促進事業	OPLAN LIKAS
	政策期間	1997年- (災害前は2020-)	2011年-2016年
	予算	—	1,100億円(予算名AHPPPF)
	政策契機	S47(1972)年7月豪雨	大統領選挙(公約)
	管轄	国交省	内務自治省(DILG)、大統領府都市貧困委員会(PCUP)
	予算執行者	自治体	社会住宅金融公庫等(SHFC)他
	対象地域	災害危険区域(指定予定地)等自然災害が発生した地域・災害のおそれのある区域	メトロマニラ(17自治体)内「危険地域(Danger Areas)」
	対象世帯・コミュニティ要件	「災害ハザードエリア」内は5戸以上・エリア外は10戸以上(但し移転住戸の1/2以上が整備団地へ入居)	インフォーマル居住者(但し、NGO等のサポートの下適切にオーガナイズされていると認定を受けたコミュニティ)
	対象世帯数	—	10.4万世帯
	対象災害	—(洪水・地すべり・土砂災害を含む災害)	洪水等(水害以外も含むが、8指定河川沿い居住者を優先)
b・計画手法	個人への再建資金供与方法	個人への土地建物補償	コミュニティ抵当による低利のグループ融資(HDH事業)
	個人からみた集団移転のメリット	ローンを借りる場合の利子補助、集会所等の整備	ローンを借りることができる
	手法名	—	People's Plan
	ガイドライン(作成者)	防災移転まちづくりガイダンス(国)	People's Plan Primer(国・NGO)
	実施主体	施工者)自治体	住民組織
	住民参加に関する公式記述	対象地域検討) 施行者が主体となって地域住民の意見を十分に尊重し検討 移転先選定) 地域住民の意向を十分に把握、利便性や移転者の生活、就労等についても配慮しながら決定(R6ガイダンス)	住民参加の促進(1992都市住宅開発法)、参加型住宅地計画の推進(2010大統領公約第8項)、住民組織が実施する裨益者の協議・合意プロセスを経た住宅地開発計画や生計開発等の自助のコミュニティ開発(2013予算使用に関する関連政府機関合同規約)
	事業期間	(災害前であるので住民のライフステージに応じた)長期の事業実施も可能	—
	計画策定者→予算申請先	自治体→国	住民組織→社会住宅金融公庫(SHFC)他
	技術サポート	民間コンサル・UR	コミュニティ・オーガナイザーズNGO(組織運営・手続き等)、テクニカルアシスタンスNGO(設計等)
	団地計画	自助・共助を支えるコミュニティのあり方を想定	参加型の設計協議を実施、デザインWSを行う
c・結果	実績世帯数(災害前)	3自治体、約35世帯(個別移転を除くと約25世帯、住民による団地整備地選定の場合の合計は約15世帯)	予算使用世帯数)12.8万世帯 うち住民主導で事業を実施した世帯数)38住民組織・2.5万世帯(個別移転世帯数を除く)
	事業(活動)期間	4年前後	平均6年
	移転地域	中山間地域での近傍移転・中山間地域から居住誘導区域への移転	(就業機会のある)メトロマニラ内での移転(2/3程度)
	自治体間移動	なし	あり(半数程度)
	住宅形式	戸建住宅、公的住宅(公営住宅ではない市営賃貸)	メトロマニラ内の場合)集合住宅(基本的に区分所有)、メトロマニラ外)列状住宅(ローハウス)
従前コミュニティの維持	全世帯団地移転もしくは団地移転と個別移転の混合	コミュニティ融資受領世帯は全世帯団地移転(その他従来プログラムで郊外個別移転も選択可能)	

ろう。ただし、日本ではあくまで防災を主目的としながらコンパクトシティの促進を図るなど地方を事業対象として念頭に置いているのに対し、フィリピンでは首都圏治水のためのクリアランス事業遂行の怖れが高まる中で、従来の都市部から郊外へのトップダウン型の個別移転政策への対案としてインフォーマル居住者が NGO とともに大統領選の際に既存コミュニティごとに参加型かつ自ら（就業機会のあるメトロマニラ内での）移転先選定を行う移転政策の実施を要求したことが集団移転事業を行うこととなった契機であり、防災だけでなく都市化に応じた社会住宅政策の実施も大きな政策目標である。また政策的な建て付けとしては、日本においては土地建物補償費が個人の（主に戸建住宅の）再建の原資となるのに対し、フィリピンでは1980年代より行われてきたコミュニティ抵当事業を用いた低所得者への公的なグループ融資が（主に区分所有の集合住宅への）移転資金となる（表1-a）。

3. 主体と参加

日本の防集事業の実施主体は自治体であり、自治体は「地域住民の意見を十分に尊重」して対象地域を検討し、「地域住民の意向を十分に把握し(中略)利便性や移転者の生活、就労等についても配慮しながら」移転先団地を選定することとなっている。一方フィリピンにおいては1990年代に都市開発住宅法において「住民参加」が明記されており、今回の政策においても「参加型住宅地計画の推進」が公約に盛り込まれ、予算は「People's Plan（住民組織が実施する裨益者の協議・合意プロセスを経た住宅地開発計画や生計開発等の自助のコミュニティ開発）」を実施するために使用されると公式に記述されている（表1-b）。

したがって、日本では実態は住民発案であることもあるものの仕組みとしては、自治体が住民への説明や協議を行いながら区画割や公営住宅の設計を含めた事業計画を策定し国へと予算申請を行うのに対し、フィリピンでは各住民組織が NGO 等のサポートの下自ら土地選定や住宅設計等の事業計画案を作成し国の社会住宅専門の融資機関へ予算

認可申請を行う。なお、予算の認可にあたってはサポート NGO の質や住民会合の開催状況等のコミュニティ運営評価が勘案される。また、自治体からは建築許可を得るのみであり自治体を跨ぐ移転例も少なくない（図1、表1-c）。

4. 現状と課題

これまでの調査から日本の防集事業に関して、①同一事業内で個別移転と集団移転（整備団地への移転）が混在する場合（1/2以上の世帯の集団移転選択が事業成立要件）、個人から見た集団移転を選択するメリットは再建費用を土地建物補償のみで賄わずローン借り際の利子補助と集会所等の公共施設整備であるが、大多数が高齢者であるためローンを借りる世帯はほとんどおらず、集会所についても土地の造成や（事前移転の場合の）土地建物補償費の国庫補助限度額超過分の補填にかかる費用が大きいこと、自治体が集会所の新規建設を嫌厭することから整備が行われた事例はなく、現制度上防集事業における個人としての集団移転選択のメリットは大きくない、②集団/個別の選択において、自治体が移転先を選定し住民が移転先団地に魅力を感じていない場合などは特に、コミュニティ内での情報の偏在、協議の場の不足、単身高齢者や低所得者、女性等の弱者への集団移転の押し付けが起り得る、③集団/個別の選択時に自治体より詳細な条件提示が行われておらず、選択後に地盤改良の必要性の発覚、土地（市有地）分譲価格の変動、市営賃貸住宅の高額家賃の提示、集会所不整備方針の決定などがなされたことによる集団移転選択者の不満が増大する、④特に居住誘導区域への移転など距離を伴う移転の場合において、農地等は買取対象外となるため農業の継続やお墓参りのため元地に通うこととなるが、移転元地でのトイレや農機具小屋等の施設整備費用は補助対象外であるため元地との関係継続が困難であるといった課題が見られた。一方、フィリピンにおいては事業期間が平均6年と長期化しており、どこまで自助と言って責任を住民に放るべきか再度検討する必要があるという課題はあるものの、結果としては土地選定と住宅地計画を自ら行う住民主体のプロセスを通して、住民のニーズに応じた集会所や生計センター、市場、菜園等の共用施設が付設された多様なデザインの住宅地が生計を維持できる利便性の高い場所で建設されており、住民の満足度も高い。

二国間で社会背景や政策的な仕組みは異なるものの、集団移転においては、住民参加の明文化による住民の主体性の担保（特に移転先選定）、適切なコミュニティ運営のモニタリングとサポート、移転選択前の十分な条件整理と共通理解、集団移転選択の利点の実装化・価値の再考、暮らし

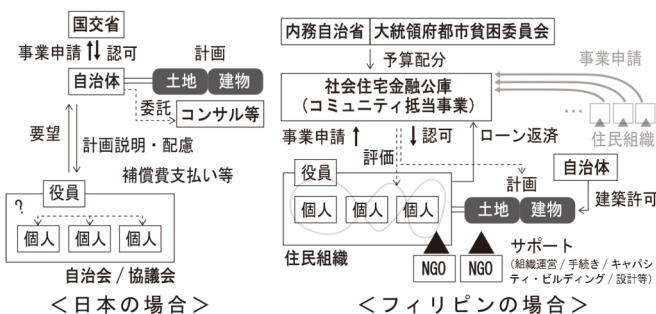


図1 仕組みの日比較

の継続のための環境選択・整備が重要であると考えられる。

<参考文献>

- 1) 白石レイ, 田上健一, 参加型社会住宅における計画の個別性と連動, 日本建築学会計画系論文集, 87(792),260-271, 2022 年 2 月
- 2) 白石レイ, 災害前の防災集団移転における場所創造機会の獲得可能性, 日本建築学会大会 PD 発表, 2023 年 7 月