

災害危険市街地縮退政策と SPC（特定目的会社）の活用

外岡 豊

Yutaka Tonooka

埼玉大学名誉教授 工学博士 (ytonooka@nifty.com)

Emeritus Professor Saitama University Dr.Eng

概要

自然災害被害防止に向けて総合危険度が高い建物を解体滅失し更地に戻して災害被害が小さい用途に転換する施策を考え、典型例として水害危険地にある建物を滅失し農地化することを検討する。その際、特定目的会社（SPC）に所有権を移転することで円滑な用途転換と適正な土地利用がなされるようにする方法を提案する。これは持続可能社会に向け強靱(resilient)な国土利用を人口減少に応じた市街地の縮退として具現化するものである。

1. はじめに

世界で 6 千万人を超えるという難民発生や政治的にも経済的にも混迷を極める世界情勢の中、日本では高齢化と人口減少と先行きが見えにくい時代に突入している。温室効果ガスの影響かどうか検証はできないが異常気象が発生しており、2018 年は 7 月に西日本で死者二百名を超える大きな豪雨被害があり、9 月には甚大な被害を伴う集中豪雨と避難生活を余儀なくされた北海道胆振東部地震が同時期に発生し、自然災害対策の重要性が強く認識された一年であった。30 年以内に南海トラフ巨大地震発生が予想されており、日本では台風と豪雨、地震と津波の襲来を前提に暮らして来た長い歴史が定着している（山折哲雄説）。

こうした中で 2050 年までに先進国では CO₂ 等の温室効果ガス排出量を実質ゼロにしなければ達成できないとされるパリ協定努力目標気温上昇 1.5°C 以内という人類共通の課題が突き付けられており、国連 2030 年アジェンダの持続可能開発目標 SDGs も提示され、持続可能社会に向けた社会、経済の変革と技術革新が求められている。持続可能社会の実現や Paris 目標達成に向けて進もうとする中で、日本では 2011 年の大震災や想定外の原発事故が起きたことで大きな後退を余儀なくされた。社会全体の長期目標達成のために自然災害の被害を最小限に留めようとする努力は絶対に欠かさない重要事項である。

提案者は 1995 年頃から環境エネルギー理想都市構想を打ち立てて提案してきたが、また京都議定書から Paris 協定にいたる気候変動対策の推進に継続して係わって来た。その延長上で日本における持続可能社会像とその基盤となる日本の将来国土像構想*a についてできるだけ具体的な姿を描こうとしてきた。その重要な一部分として自然災害対策があり、長期的な視点から、また多種多様な関連要素との同時効果も考えて、平地における水害対策を中心的な事例として被害を根本的に回避する『災害危険市街地縮退政策』提案を行うものである。

*a: 科研費萌芽の研究、『HLCE 評価による 2050 年温室効果ガス 80%削減シナリオ分析に関する研究』、基盤研究(B)、研究代表者外岡豊、2010-2012 年度

2. 提案対象自然災害

募集要項では地震災害、水害等が例示されているが、ここで想定している。するものは自然災害全般とする。あえて例示すれば、津波、火山爆発、火山性隆起、山崩れ、地滑り、台風および竜巻等の局地的突風を含む風害、高潮、地盤沈下または陥没、山火事、強風や極度乾燥による街区火災、発生確率は低いが隕石落下、等を含むあらゆる自然災害を対象とする。そこで暗黙に想定されている被害形態は主に建物の破壊や（浸水等による）建物使用上の障害であり、ついで建物での生活、生産、その他の活動を支える都市基盤施設、道路、鉄道等の交通施設と貯蔵施設を含む物資流動（物流）機能、エネルギー、水、廃棄物、通信系等の供給処理施設の破損または機能障害を想定している。

ここで提案するものは直接災害防止をする方法そのものではなく、災害防止を実施しようとする際の支障を軽減し、それにより根本的に災害被害発生確率を大幅に低下させるものである。例えば水害被害を受けやすい地区に建っている多数の住居を移転させることで被害発生を減らそうとした場合に、不動産資産の所有権、使用権の移転が必然的に発生するが、それを行う際に現行制度より移転を行いやすくする不動産所有、使用、管理のあり方を考えて提案する。あわせて危険地への新規流入を抑制し建物の増築、新設、建設用地としての土地の購入や相続贈与による取得、新規貸借を抑制する手段の実施を考える。

移転や新規立地抑制による被害軽減は水害に限らず、いかなる災害被害軽減にも適用できるものである。例えば活断層上の建物、液状化しそうな地区、地滑りや山崩れの危険が高い地区、津波被害が想定される地区、火山に近い集落、近く

に原発等がある地区等、移転による解決を図ろうとする場合にそれを実施しやすい不動産資産関連制度について考え提案するものである。過疎集落においても構造は変わらないだろうが、ここでは市街地における水害被害危険地区を想定して話を進める。

建物の地震対策は耐震、免震、制震と収震技術により想定される大きな揺れにもかなり対応できるようになっており、新築物件であれば建物損傷被害が起きる確率が低いことは神戸直下型地震、東日本大震災でも実証されているであろうが、既存不適格な老朽建築の場合には移住移転の対象になる可能性が大きい。ここでの水害対応提案では、まず耐震性も含めて総合診断して移住移転対策の対象にするかどうかの選定を行う。

3. 水害危険地域の事例

問題な事例を見ておこう。不適切な住宅立地に応じて上流にダムを建設するという本末転倒な地方行政対応の例がある。北海道北部のある町で洪水被害が起きやすい土地に人家が建ち出して集落が形成され、その地域の洪水を防止するために河川上流にダムが建設されることになったと聞いたが、居住地として適切でない土地であったなら、そこに人が住み着かないような行政措置が必要だったのではないかと、ということである。事後の措置としてもダムを建設するより居住不適地の住宅を移転させた方が総費用が安いということであった。それを知りつつダムが建設されることになったのは、社会的な最適解よりも補助金獲得や建設工事による地元の仕事量等を考慮しての選択だったのであろうか。

新潟県のある大きな川沿いの都市では、元来、東側にある旧市街地を洪水被害から守るために東と西で堤防高さを変えてあり、大雨時には西側の水田地帯に水を逃がすことで洪水対策機能を果たしていた。しかし大物政治家の主導で高度成長期に西側の水田地帯が市街地開発され、川の近くに新設大学も誘致された。その大学には都市計画の講座もあり、都市防災が専門の教員もいる。洪水被害防止の視点から望ましい都市計画は、その大学の立地場所を市街地開発しないことだったのではないかと。皮肉な自己矛盾である。政治が（良かれと考へて）推進したことが大きな間違いであったと後からわかるようなことは避けたい話であるが、実際にはしばしば見られることである。

2014年8月に起きた「広島土砂災害」では、市内北部の山間（やまあい）にある住宅地で山崩れが起き住宅多数が損壊し甚大な被害が発生した。地元の人の話によると被災地区は、計画段階から宅地には不向きな土地と承知しつつ開発事業が進められ、その分低価格であることが売りで分譲されたという。開発業者にしても土地購入者にしても長期的不利益や社会的損失を顧みず短期的な金銭収支を追いかけて望ましからざる選択を行い、その結果深刻な災害被災に至っている。地区住民の個人的な損失だけでなく、自治体としても多額の損失が発生したと考えられ、多大な犠牲を払って、この

ような開発を許さない行政施策と社会倫理共有による社会的な選択が必要であることが教訓として残された。

4. 水害対策としての市街地縮退

自然災害被害を避けるには危険地域に住まないようにすることが根本解決策であるのは言うまでもない。関連する諸要素も同時に考慮する時、危険地域からの撤退が最良の策である。自然人口の減少、都市街区のコンパクト化を考えると当然、全国の市街地総面積を削減する方向で土地利用の将来像を描くことになる。人口減少により過疎地の集落を取り潰すことについて「縮退」という用語が使われるが、ここで居住用、業務用問わず建物用地の削減を「市街地の縮退」と表現することにする。ではどこを縮退の対象地区するか、災害危険度が高いところから縮退することで予想される被災による損失を避けることができる。それは実施上の抵抗も少なく、都市サービス事業の経営効率改善、地域における農産物の獲得、好条件な農業の創出、緑地化等、等々の多重な副次効果が期待される。結果としてマクロな国民経済的な負担も少ない選択となるものと考えられる。

5. 滅失解体対象建築の選定

水害、土砂災害危険度と地震、津波危険度は地域的なものなので国土交通省や自治体が示すハザード情報を活用することになるが、次に敷地の個別条件を検討する。活断層との位置関係、崖崩れ危険度等地形条件、粘土層か砂地か支持地盤状況（近隣のn値測定結果があるとよい）等、地下水脈、水位等も判断の参考になる。

次に建物の危険度を評価する。主要な要素は耐震性であるが、築年数が古い老朽建築では既存不適格な場合が多い。損傷、劣化、建設時の瑕疵等、個別条件を精査して耐震性を診断する。同時に省エネ基準適合性等の温熱性能を診断する。隣接建築との位置関係等で防火延焼危険、日照、通風、騒音等の条件も考慮して滅失解体の対象とするかを検討する。高齢居住者の死亡時に滅失する予定とするか、建築物として使用する前提での転売をしないようにするとか、居住用から別用途に用途転換して暫定継続使用するとか、建物利用方針について地域条件と個別条件を重ね合わせて総合的に診断する。

6. 災害危険地区における不動産所有の社会的リスク

通常の住宅保有、自社ビル保有の場合、あるいはアパート保有の場合、土地建物使用と所有権は一筆主義でその使用者が土地建物を保有し所有権を不動産登記する。それにより所有者がその資産使用に関する全面的な権限を持ち、法規さえ守っていれば土地の使用、建物の新築、増改築や建物の使用について他者の指図を受けることはない。しかし、このような所有形態の下で被災するとその損害をすべて保有者個人

で被ることになる。

このような個別的な所有権の下では各個人の選択の是非が個人的な資産価値に影響するだけでなく、その是非が地域社会にも影響を及ぼすことになる。土地の購入、建物の建設に際して各個人は十分な基礎知識や判断能力を持たないまま選択行動をする自由があるが、予想される水害被害や液状化地、活断層上の土地等も、それを知らないで、あるいはよく考慮せず購入することが発生する。被災した場合には不利益を受けやすい状況に置かれ、それを知って転売しようにも高くは売れない、あるいは買い手がない場合は自己責任で損失を個人的にかぶることになる。実際の被災被害もさることながら保有不動産価格低下による損失も私的にも社会的にも痛手になる問題である。今後、この手の不利益発生を防ぐためにも、災害危険地への流入を抑制し、そこからの退却を推進する行政措置が望まれる。

7. 特定目的法会社 SPC 保有による円滑な縮退

平成 10 (1998) 年 6 月公布された資産の流動化法により特定目的法会社 (SPC) が不動産を所有することが可能になった。REIT リート (すなわち不動産を債券化した金融商品) 事業者が取得する建築物の企画や建設に際して特定目的法会社が設立され投資会社に売却後は解散するかたちでこの制度が使われている例があるが、同じ制度を長期的な目的で活用することを提案するものである。現行の REIT は高利回りを短期的に追及する不動産投資信託であるが、ここで考える REIT は数年で資産を組み替えたり市場で頻繁に売買して差益を取るものではなく、長期的な資産運用計画と柔軟な対応により適正な資産活用を図り、多数の実質保有者が SPC 出資金の持ち分を調整することで移転登記等の権利移転手続きをせずに柔軟円滑に保有割合を変更できるようにすることで収益性を高め、資産価値を維持し、複数の実質保有者の長期的便益を総合的に追求しようとするものである。

8. 水害被害危険地区での市街地縮退と土地利用転換

建物の利用用途は何であれ水害被害危険地区に建築物が存在し使用されていることが被害発生の元であるので建物を撤去し更地に戻すことを考える。そこで仮に浸水しても被害が少ないのは農地利用であろう。そこに風力発電設備を設置してもよいが電気系機器が浸水しない高さに設置されている必要があるだろう。農地利用と同時に上部に PVC (太陽光発電パネル) を設置して発電を行う方法もある。河川堤防より河川側にある土地が農地や運動場として利用されている事例は多い。堤防の近くで冠水する恐れがある農地も条件は似ているので建築用地が更地に戻された後の主な利用用途は農地であろう。そこでは当然ながら洪水、流失等の被害を避けるためガラスハウスや鶏舎等の農業施設を伴うものではなく露地栽培畑地が適切であろう。従来農業では農家が近くにまとまった農地を持ち経営するのが典型であるが、縮

退により発生した小規模分散農地を活用した農業も衛星写真や監視カメラ等を使った AI 営農管理で農業経営は可能である。それが不可能な場合は家庭菜園として経営するとか、公的機関か余力がある民間者が土地を買い取って NPO に貸し出し、NPO が非営利活動として農作物を栽培して活動への貢献に応じて分配するとか、現行制度下でも実質的に成り立つやり方を工夫して進める必要があるだろう。この農地利用については本提案の主題ではないので詳しくは述べないが全く新しい地産地消の仕組みを別途提案する用意があり、災害対策で農地化した土地の有効活用の具体策も考えている。

9. 想定される権利移転—SPC を使った農地化

水害危険地域に土地建物を保有する人(A)が撤退を決意し転売したい場合に SPC を活用する、その具体的な手法を考えてみよう。農地取得したい人、例えば農業法人(B)は A が土地建物を使用している段階から A、B で SPC を設立し、そこに出資することで実質区分所有者になることもできる。A は SPC に土地建物を売却することで不動産譲渡所得が入るとともに SPC の自己持ち分を出資する。B も SPC の持ち分を出資する。SPC 設立後、A が SPC 保有土地建物を使用する場合は地代と建物賃借料を SPC に支払うが、自分が支払った使用料の一部を持ち分比率に応じて SPC 出資者としての A は SPC 収入の一部を自分で受け取る。その際、民間の第三者(C)も一部を出資し追加的実質区分所有者となることも可能である。C の候補としては資金力に余裕があり将来農業法人として農業参入したい民間会社等が出資することが考えられる。あるいは災害対策行政の一環として行う場合には土地公社等の公的基金 D の出資か融資もあり得る。この SPC に民間銀行等の金融機関 (E) から融資を受けることもあり得る。E からの融資は SPC への直接融資と A、B 出資者への個別融資とがあり得る。その担保は他になければ対象土地となるであろう。また返済計画は B の農業収入にたよることになるだろう。しかし被災危険が予想される地区の資産であるので融資と返済計画は好条件ではあり得ないだろうから、C、D が一部を負担することによりようやく全体収支が成り立つような状況である可能性は高い。A、B が別の資産や収入源を持っていて、それを追加担保や返済資金源に充てることができれば借り入れと返済はしやすくなる。公的基金 D が関わることで案件の信用度が高まり民間金融機関 E の融資決済が得られやすくなる効果も期待される。

A は SPC 化により所有権の一部を実質売却することになり移転先不動産購入資金の一部を先行して得ることができ、B、C は将来の農地の入手に先行投資し手付をすることで長期的な農業経営計画を確実化することができる。

このような計画も無く単純に A が不動産売却しようと市場に広告を出しても買い手がつきにくいだろうし、そこにまた建物を建てるつもりの人が購入するのでは被害回避にならない。何もしないで数年、数十年経過すると転売しにくい

土地建物が残り、資産価値は更に低下して行き、所有者も個人での対処は困難で、その結果放置され、相続してもどうしてよいかわからない土地建物を抱えた不在地主や所有者不明資産が増える恐れがある。すでに空家問題が社会的な負担になりつつあるが、特に災害危険度が高い地区においては集中的にこうした問題が発生する恐れが大きいのではないかと。従って被災回避推進誘導政策の下で、所有権移転を行うことが有利であり、それを具体的に実行する際に、この SPC を介して宅地を農地等に転換することで円滑、迅速、少ない移転費用で、災害危険地の縮退を遂行できる。この対処は早め実施することが資産保有者個人にとって、また地域の資産価値維持においても、社会的な費用負担においても、早いほど有利であろう。

一宅地の小規模な更地を農地にするとと言っても正規の農業用地にするには面積規模も小さく、制度上の制約も多く関係官庁、自治体の柔軟な対応が得られなければこの案も頓挫しかねない。それを避けるために上記の新しい農作物地産地消の仕組みを創出することが期待される。その際、最初から水害等の予想される事態を想定し、短期間で栽培できる作物を栽培して被害額を抑えよとの工夫も求められる。少ない経費で運営できる工夫とか、PVC や風力発電施設、電気自動車充電施設や地域共有自家用車車庫、駐輪場等の併設等、その場の立地条件を活かした収益性の確保も工夫次第である。合わせて被災損害負担に対処する積み立て金を用意しておくとか保険加入しておくとかの事前措置が講じられるべきだろう。

10. 縮退に伴う移住移転への SPC 活用

上記は災害危険地区の資産所有権移転への SPC 活用であったが、その保有者 A が居住している建物であれば別のどこかに移転しなければならない。使用者が高齢者で死滅により移転の必要が発生しない場合でも相続人が所有権をどこかに移転させることがあり得る。

これを現行慣例通りに実施すると災害危険地区の資産売却と同時にその資金で移転先物件を購入することになる。災害危険地の物件を売却してもその資金だけで新規移転先物件を購入できるとは限らないので、そうでなくても金融機関からの長期借入により購入する場合に十分な現金資産余力がなければ売却と購入を同時に進める必要が発生する。これを避ける短期貸付を行う金融機関や、仲介業者もあるが、災害危険地では普通の物件売買に比べて難しい売買になるだろう。

そこで移転先獲得に関しても SPC を活用する方法を考える。現行の REIT は価格変動が大きい短期金融商品で、安定した資産価値と利回りが保証されるものではないが、建物資産の組み換えを頻繁には行わない長期安定型 REIT も存在し、現在はほとんど個人には販売されていないようであるが大口投資家には販売され安定資産として組み入れられている。これを一般個人も買えるようにすることで、いつでもだ

れでも希望した金額と価格安定度と大きくは変動しない利回りの REIT を、個別不動産物件の代わりとして購入できるようになる。筆者は 1995 年以前からこの長期 REIT を推奨して来たが、実現した現行 REIT は以て非なる金融商品で不動産資産からかけ離れたものであった。現行制度上は REIT は投資信託の一種で不動産資産としては扱われないが、相続贈与に際してその資産価値を市場価格でなく路線価評価にできれば相続贈与しやすい個人資産として扱いきやすいものになる。この提案の主題ではないが、相続贈与に際して建物を除却し庭木を処分し更地にして細分化された狭小旗竿宅地を売却して不動産を買いたおす、現行制度上よく行われる一連の不動産売買はどう考えても望ましい事態ではない。相続発生時あるいは生前から不動産資産を REIT に変換できれば相続人の中で容易に資産分割でき、遺産処理と相続税務を短期間で実施できるようになる。残念ながら現行制度では REIT を路線価評価できる資産として見ていないので相続への REIT 活用の効果は期待しにくい。路線価評価され得ないにしても長期 REIT は個人投資家が個別に収益不動産物件を保有するより扱いやすい、それゆえ社会的にも有益な資産保有形態である。A は売却譲渡所得で長期 REIT を購入しその収入で賃借物件に移転することも選択できる。限られた資金や融資条件等の多重な制約の中で短期間に移転先物件を見つけて決定し実行するという集中的な移転作業を強いられる現行の不動産売買に比べて相当額の REIT を購入することは手続的にも意思決定過程においても結果時間的にも数段容易な移転を可能にするものと考えられる。賃借より所有を選択したいなら仮移転先として賃借物件に移り望ましい物件を見つけて再移転すればよい。

災害危険地に残って居住する人は高齢者が多いだろうと予想される。危険地区縮退行政として移転を推奨しても長く住みついた場所に居続けたいという高齢者に対しては、次の世代の新規移転参入を抑制する制度の下で居住と資産継続保有を認めるような制度が考えられる。相続後の継続使用ができなくなっても同等額の REIT が与えられるなら不利益はないはずである。その高齢者が死亡した場合には、公的基金かあらかじめ予定されていた購入者が買い取り、その資金で長期 REIT を購入すれば相続資産分割しやすい。死亡時点で売却しようにも、宅地以外の用途に限るという制約下では買い手がつきにくい場合には公的基金が買い取るような制度が必要になるだろう。それを農地のような被災被害が少ない使い方を前提として新規購入者に転売するというものを想定する。SPC の民間参入者か公的基金は買い取り代金を長期 REIT で支払う、あるいは農地保有を主体とする長期 REIT 資産保有者と等価交換する形態とするやり方も考えられる。

11. 売却できなかった場合

売却（所有権移転）できなかった場合にも災害被害が少なく済む農地利用等あるいは複合的な利用方法を具体的

に提案したい（本提案では紙面の都合上詳しくは述べない）。架台の足を長くして水没しないようにすれば PVC 太陽光発電用地にも使えるが、その分建設費は高くなる。風力発電機を併設すれば発電量を平準化できる。河川が近い場所で流量が多い河川なら水没型の推力発電機を設置して更に平準化して安定的な供給電源とすることもできる。これらの売電収入の一部を地代として土地所有者の収入にできるが、これまでの事例からすると大した地代収入は期待できない。

水害危険地に住み続けたい場合には土盛りして建物用地を堤防以上の高さにすれば建物の水没は回避できる。実際、栃木県南端、渡良瀬川の合流地近く、川に囲まれた水害多発地域、明治時代に足尾鋇毒事件で田中正造と共に最後まで抵抗した旧谷中村、現在大きな遊水地になっている地域の農村では数m土盛りした土地の上に住居を建て軒裏に避難用の小舟をつるして生活していた。土盛用の土砂は遠くから運び込むと運搬費用がかかるが近くの土地を掘り込み人工池を造り、その土砂を使うこともできる。

人工池で淡水魚の養殖か蓮根栽培とか水生植物栽培でも行えば水害危険宅地転換地でも収益農業事業を行うこともできる。更に積極的に池を掘りその土で農地をかさ上げして水位調節しやすい排水装置を組み込めば河川付近でも水はけがよい農地になり、そこで畑作を行うこともできる。水害危険地区の市街地の縮退を機会に、そこで収益性ある農業を展開することもできるだろう。また河川を農産物流通運搬経路として利用することも考えてよい。

不動産売却できなかった場合でも、まとまった規模の土地面積があれば、こうした収益事業用地への転換は可能であろう。その場合でも SPC を活用して土地資産の一部を誰かに実質共同保有してもらい資金的な余裕を作ることで有利な事業展開が可能になる。SPC や REIT に限らずクラウドファンディング等々、柔軟な出資の仕組みで資金調達して事業展開することは可能であり、同じ事業展開をするなら早い者勝ち、仮にうまくゆかなくても経験を積む時間を確保できる利点がある。

1.2. 期待される担い手

このような現実を踏まえて持続可能社会に近づくべく後戻りがないように社会、経済を変革してゆく努力が求められている。その新しい途を見つけるきっかけは、一見さびれている中間山地の村落や後継者が見つからない中小企業の技術力や伝統産業で培われた職人技（わざ）の中に宝が潜んでいる可能性がある。少数派かも知れないが世界市場経済の大波にもまれて気が休まる暇もない不安な世界ビジネス活動より、金銭的には恵まれないように見えて食べ物もエネルギーも自給したり安く入手でき、広い土地と大きな家に住める田舎の豊かな生活に目覚めて活路を見出している若者達も増えており、森に入ったり、田舎の地元素材を活かした特産品を開発したりする人や、まちづくり、地域づくりにかかわる NPO 活動をしている建築家、都市計画関係者も増えてい

る。

この提案で想定しているのは、そうしたまちづくり、地域づくり NPO 活動を支える人達の貢献で、市民主導の非営利的組織が当事者の相談相手になり、行政担当者、関連民間事業者、各種専門家等と話し合っ作業過程の中で人間関係を作りながら移転や譲渡が円滑に実施されるよう試行錯誤しながら進めることを想像している。

1.3. 積極継続居住案—水害対策型再開発

地区住民がまとまって住み続けたい意思があるなら、水害対策を取り込んだ再開発を行う選択もあり得る。その案としては上記のような土盛をして水害回避できる地盤をつくり、その上に地区の商業施設、公共施設と集合住宅を複合施設として建築するような案も考えられる。その事業費として上記人工池や農地や再生エネルギー施設等併設による収益事業収入を充てることが期待される。これからの新しい施設として期待されるのは PVC を屋根にした充電施設付電気自動車駐車場である。浸水しない高さに蓄電池を設け緊急時の地域電源としても機能させる。まとまった規模の開発ができる場所であれば人工池をボート競技場とする等、平地は運動施設としてあるいは自動車教習所等、収益性がある土地使用も可能となる。

1.4. 河川幅拡大による水害被害低減策

大がかりな、かつ根本的な水害対策として堤防を移設して川幅を広く取り、氾濫原を復活させる河川改修が考えられる。これは豪雨後に水量が増える危険が大きな河川について行う対策である。いわゆるスーパー堤防建設に際して大掛かりな川幅拡大が計画されているところもある。

また堤防を自然堤防に戻し、より自然の姿に戻すことも一部の河川で行われているが、その際、河川が十分蛇行できるように、氾濫原を広く取ることもあわせて行われることを考えるべきである。これは河川を自然に戻すことが主目的で災害防止を主目的として行われているわけではないかも知れないが川幅の拡張は当然洪水防止効果もある。

しかし川幅の拡大にはすでに人工的な用途に使われている土地の外側に堤防を新設し、新堤防内に取り込まれた河川付近の土地を帯状に全面縮退して自然に戻す大がかりな土地利用変換をすることになる。農地や雑地だけの地域ならやり易いが、市街地的な土地利用がなされている地区での氾濫原拡大は多数の建築物の移転を伴う大事業になる。しかし長期的に市街地面積を減らすなら時間をかけて川幅拡大を行うことが積極的に検討されてもよい。短期的収支だけを考えれば大きな費用負担に見えるかも知れないが、これからは経済価値以外の価値を尊重する時代へと大きな変化をとげることが期待され、今から積極的に計画着手してもよいのではないか。

河川氾濫原は野鳥や昆虫が餌を得やすい場所となるだろう

う。湿地帯に群生するイネ科の水生植物、葦（よし）は住みやすい隠れ家となり、また連続した自然地があることは彼らが行き来しやすい回廊として機能するだろう。十分な氾濫原の存在は自然生態系全体の活性化に大きな効果がある。しかし、その場を手付かずの自然として保護保存するだけに使う必要はない。生産緑地として使うことも可能であり、プラスチック破片の海洋汚染が世界的な問題として深刻視されようとしている現在、葦（よし）のような植物が自然素材として復活する可能性も追及されてよいので、湿地帯で葦を栽培することも考えられる。また、みみずの養殖をしたり、それも餌にして平飼の鶏を河川敷で育てることも考えられる。全国の多くの河川が奥入瀬溪流や四万十川のような自然豊かな河川に戻り、鮎、いわな、やまべ、うなぎ、どじょう、めだか、消えかかっている様々な淡水魚や水生生物が沢山生きているような河川にできるなら、それを実現することは持続可能社会に向かう実践が見える形になった成果として気持ちがい誇りにもなる。

ここでも SPC や長期 REIT による等、土地建物不動産の権利移転がし易い柔軟な仕組みが役に立つ。そこで IOT の新しい情報システムの応用技術の活用も期待される。

被災者の苦しみを真剣に受け止めるなら、子孫のためによりよい将来社会を築こうと考えるなら、一見困難に見える、実践しようとする様々な抵抗に出会う、対応策であっても、実現に向けて着手すべきである。

15. まとめにかえて

一定確率で発生するだろう日本での自然災害は気候変動により発生確率が高まっている可能性があり、今後更に発生確率が高まる恐れもある。故に、その被害を最小化できるよう、これまで以上の対策を具体的に講じる必要がある。その対処を的確にしないまましていると、甚大な被害を招く恐れがある。

少子高齢化と人口減少による実労働力の減衰、硬直化した制度と運用による社会的な対応力の弱体化、一千兆円の政府債務を抱えた財政力の限界、世界競争力を失った日本企業の経済力の衰退、それに追い打ちをかける恐れがある世界的な金融システムの破綻や世界的な経済危機に見舞われれば、自然災害からの打撃から立ち上がれなくなる危険もある。この最悪の事態を回避できるように、それへの備えを始めることが必要であるが、自然災害と経済社会的な人災と様々な危機への対応策は実は共通性があり同時効果を持つものである。最悪、自然災害以上の確率で発生する可能性がある世界経済危機による経済社会的な混乱を避けるには短期的な金銭収支や既往の経済学で評価した経済効率を追求せず、実生活の安全性と豊かさを追求するような社会選択を個人や個々の組織(会社でも行政体でも)が志向、試行することである。それこそが各自が『より良く生きること(埼玉大学・生活創造講座、浅田茂裕が教育の目的として言った言葉)』の実践であり、国連アジェンダ 2030 の SDGs 目標と現状では達成困

難に見える Paris 協定目標を道しるべに真の持続可能社会に近づく唯一の途である。災害危険地からの市街地縮退は、この公募に応じ、その一部分となる第一歩として提案するものである。

16. 補論自然災害と人災の同時発生危険

台風、豪雨と地震、津波、火山爆発、天明の飢饉のような海外火山爆発の影響等が同時に起こったりすれば、更にそれが世界的な経済危機の最中に発生したりすれば日本は壊滅的な被害に直面する恐れもなしとはしない。その確率は確実にある。偶然か哲学者梅原猛さんの死去がこの提出締切日に新聞報道されたが、梅原猛は福島原発事故を『文明災』と呼んで批判した(朝日新聞 2019.1.15 朝刊)。梅原の批判を待つまでもなく、これは偶然ではない、最善の対処を行なわなかったために甚大な被害を招いた人災である、と多くの人も考えているだろう。

南海か関東か 30 年以内に日本で巨大地震が発生する確率が大きいと予想されていることは事実である。

一方、国家より大きな資金力を持った世界規模企業が競争して世界各地でビジネス活動を展開し、各国の経済や雇用や消費者生活に多大な影響を与えている。

各国の経済はそれらの企業のビジネス活動の間接的な波及によって支えられている面が現実としてあり、各国政府が経済成長維持のために各種の経済政策を打ち、各国中央銀行は、上場世界大企業の株価を維持するように、また金融通貨市場で国際為替相場を安定させるように毎日、各種金融商品市場を破綻させないように、限られた手段を駆使して市場を維持している。このような不安な世界金融システムの下で世界中が毎日の経済活動を行っている現実がある。1929 年の世界大恐慌、2008 年のリーマンショック等々、それが時に危機的な事態になって世界の経済と社会が混乱することは現実に起きたことであり、現在も米中、北朝鮮、中東、UK と欧州等々、政治情勢によっても市場が急変する不安と戦いながら経済活動が行われている。長い人類の歴史からすれば、とてつもなく異常な事態であろうが、この世界経済システム、金融システムの下では世界各国どの会社も、個人も、誰もが避けられない現実である。

過度なまでに発展した活発なビジネス活動は全国各地に固有の伝統社会、生活慣習、文化等を知らず破壊し続け、元来必要で優先されるべき社会を支える基礎的な活動から人材を奪い取り、各国市民はその日常生活において自分たちの地域社会を顧みる暇もなく経済活動だけに注力するはめになり、子育てもおろそかに、出生率も低下させ、社会も福祉も元来の非営利的な日常生活を全てビジネス活動に置き換え、金銭取引の対象に転換させられている結果になっている面もある。

一部の先進企業では Paris 協定をきっかけに前向きな SDGs 対応、CSV、Creating Shared Value(社会的価値も同時追求する企業活動)へと向かう新しい流れもあるが、日本で

は政府の旧態以前の政策に従って世界情勢の変化に対応せず、Paris 協定に逆行する企業活動を続けて、あげくに行き詰まって大きな損失を招く大企業も多くあり、世界的な持続可能社会への新しい潮流に乗り遅れている企業も多い。こうしたことを許容していると日本経済は地盤沈下し有益な最新技術の開発に注力できず自然災害への適切な対処もできない恐れがある。

17. 付論 以下の項目は提案の一部ではあるが、それらを併記することによって印象が分散し、上記提案の重要性が提案として薄まることを恐れて、付論として掲載するものである。

17-1. 空家問題と災害回避移転

生き残っていた高齢者が亡くなり、次世代家族は仕事等の都合でその家に住まない場合に空家が発生する。災害回避のために移転先を探している人にとっては適当な空家があれば、そこを移転先にすることが考えられてよい。賃借でも購入でも普通の物件を購入するより有利に入居でき、空き家保有者も納税や管理のための支出が収入に転換できる利点がある。

空家を一時的な避難先として使う案もあり得る。被災する前から避難先として約束し、下見し、顔見知りの関係を築いておき、避難するとなったら迷わずそこに向けて移動するような心づもりができてることが安心と確実な避難につながる。

17-2. 地方都市と中間山地の人口衰退と 危険地区脱出移転

少子高齢化に伴い地方都市や中間山地で人口が減少している。俗称 U ターンや J ターンと言われたが、今では I ターン、都会育ちや出身地が違う人が田舎に移住する時代で、各町村でも優遇策を用意し都内に地方移住紹介センターのような施設までできている。

こうした移転先があることは災害危険地からの脱出をしなければならない人には

朗報である。内陸部の都市には地形上、河川との高低差において、津波や高潮の危険度が低いこと等々において条件が良い移住先、避難先が多いだろう。海岸に近い地域、とくに海拔が低い地域では同じ行政区内で避難先を確保しにくい地域もある。都内 23 区の東部、足立、葛飾両区では区内の避難所が全て浸水想定域内であり、荒川、江戸川、隅田の 3 区でも 9 割以上が浸水想定域内だった (2019.1.14 毎日新聞朝刊)。これでは避難の意味をなさないの、どこかの安全な近隣自治体に避難先を確保する必要がある。

生協等では都市部の消費者と地方の農村部の農作物等の生産者と交流して顔が見える関係を築く活動を行っているが、相互に災害時の避難先としての交流に発展させることも

できるだろう。人口減少で余っている学校や公民館等の施設を避難先施設として活用することも考えられる。

17-3. 防災と地域コミュニティー

生協等の消費者生産者間の交流活動だけでなく、災害危険をきっかけに都市と農村、中央と地方の交流を活性化させ地域コミュニティーが衰退した都会にコミュニティー再構築につながる新風を入れる効果も期待したい。防火防災が専門の長谷見雄二(早稲田大学)は防災のために平常時に近隣住民と顔が見える人間関係を作っておくことが重要であると言っている。その具体化には例えば地域の神社の祭りに参加させることで人間関係を作ること等を提案している。田舎の多種多様な地域的な活動は多重のコミュニティー活動になっているとも言われる (内山節説)。

祭りに限らず、様々な活動がコミュニティー形成に寄与する。私の個人的体験では地域住民資金で PVC 設置の活動を行い市内の有志と一般社団法人を設立したことがあるが、そのような行為を通じて近隣市民との緊密な人間関係が構築された。

この提案で期待していることは、危険地区の市街地縮小事業の実施を通じて、その共同作業経験が地区の防災力を高める地域コミュニティー創出につながり、更なる自然災害被害防止につながる正の相乗効果である。

17-4. 災害発生時の生き残り

ここでは縮退の移転と更地化した土地の利用が主題であるが、災害発生時の緊急対応への備えも当然考えておくべきことである。自然災害発生時に生活維持できるよう水、食料、エネルギー、情報、近隣協力等が確保できるよう各自が備え、できれば地区コミュニティーでの防備体制を構築することをあわせて政策化する。当然ながら浸水地区では備蓄品は高所に保管されるべきである。農作物は用途転換した農地で地産地消する構造であれば交通輸送路が断たれても供給を保持しやすい。農作物の自給体制がある場合は余剰作物を乾燥させて保管することで非常食備品を自分達で用意できる。エネルギーは農地の上に併設する PVC と蓄電池で地域自家電力供給できる。この自給電力は情報用にも使えるので孤立することはない。この情報機器は地区内相互の情報共有にも使える。脱出移動機関は地区内に駐車している電気自動車を使う。機材的には問題なく緊急時に生活維持できる備えが可能である。トイレ洗浄水は飲料用には使えない水質の簡易浄水器を用意すればよい。水害時には水はあるはずである。