

# 高知県事前復興まちづくり計画策定指針 〈概要版〉



令和4年9月

高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課

# 目次

---

<b>1</b>	<b>事前復興まちづくり計画策定指針の策定の趣旨</b>	1
<b>2</b>	<b>基本理念</b>	
	①高知県沿岸地域の津波想定	2
	②基本理念	3
<b>3</b>	<b>東日本大震災の復興から学ぶ</b>	
	①津波対策の基本的な考え方	4
	②地域特性に応じたまちづくりのイメージ	5
	③被災地の類型から見た課題と教訓	6
	④市街地の復興パターンから見た課題と教訓	10
<b>4</b>	<b>高知県における事前復興まちづくり計画の考え方</b>	
	①基本的な考え方	12
	②津波対策の考え方	14
	③復興パターンの考え方	15
	④復興パターンのイメージ	16
	⑤土地利用の基本的な考え方	18
<b>5</b>	<b>市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方</b>	
	①事前復興まちづくり計画の位置付け	19
	②取組の手順	20
	③STEP1 行政内部の検討	22
	④STEP2 地域住民等の参画	28
	⑤STEP3 事前移転への着手	30

東日本大震災の被災市町村では、多数の職員が被災するなかで応急復旧対応や被災者支援等に追われ、被災地域における復興の姿を示す復興まちづくり計画を早期に策定することが困難であった。国の直轄調査等の支援を受けて復興まちづくり計画のたたき台を作成し、住民との合意を図ったものの、復興事業の着手までには長期間を要した。

地域の復興に時間を要すると、住民や企業は疲弊し、再建する意欲を失い、早期再建のためにまちを離れ、避難先でそのまま定住することにより、人口減少を招くなど、地域の活力が失われ、まちの存続が危うくなる。

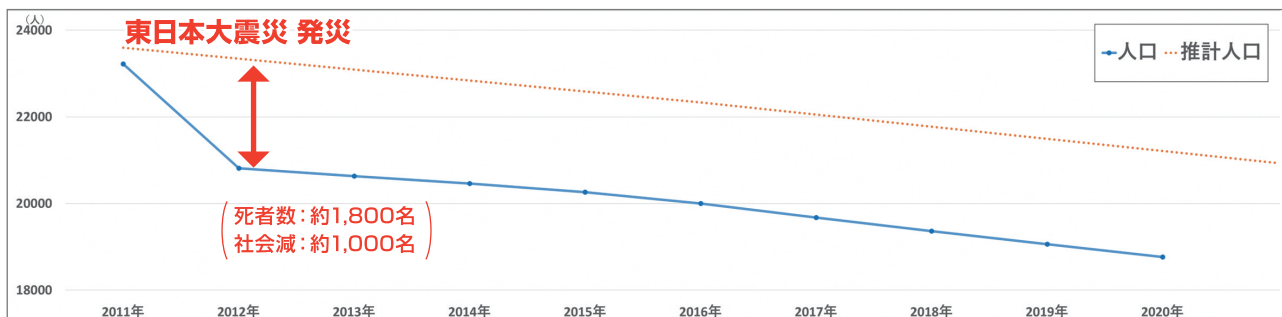
南海トラフ地震では、被害が東海から九州までの広範囲に及ぶことが想定されており、国からの十分な支援が期待できないなど、東日本大震災よりも復興への取組環境が厳しくなるおそれがある。

これらのことから、市町村が発災後速やかに復興まちづくりに着手するための事前準備を支援する「高知県事前復興まちづくり計画策定指針」を令和4年3月に策定した。

### 東日本大震災の被災市町村へのアンケート結果

- 壊滅的な被害に加え、多数の職員が被災したことが、計画策定から事業実施に際し多大な損失となった
- 事前準備がない状況で、応急仮設住宅や災害公営住宅、防災集団移転先等の用地確保に苦慮した
- 「行政としてのしっかりとした揺るぎない考え方」を示すことが必要
- 効率的なインフラ整備のため集約化(漁港と住まいの集約化等)を図る考え方と集落ごとの移転を希望する地域住民との合意形成に苦慮した
- 堤防が高すぎるとの反対意見や、移転か嵩上げかで意見が分かれ、地域住民と行政の関係が悪化するケースも存在した
- 市民からは「十分に時間をかけた計画づくり」よりも「とにかく早く先の見通しを示してほしい」という意向が強かった
- 造成期間の長さから、町内での再建をあきらめ、近隣の早期住宅再建可能地を求める住民が目立った
- 早い段階で、地域住民に再建方向を検討するための判断材料を与えられれば、意向変化による実施段階での見直しも少なくなったのでは

### 岩手県の被災自治体の人口推移



人口：住民基本台帳より 推計人口：日本の市町村別将来推計人口(平成20年12月推計)より  
 死者数(行方不明者を含む)：「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」(平成29年2月28日現在)より  
 社会減：市統計書(平成30年版)より

# 2 基本理念

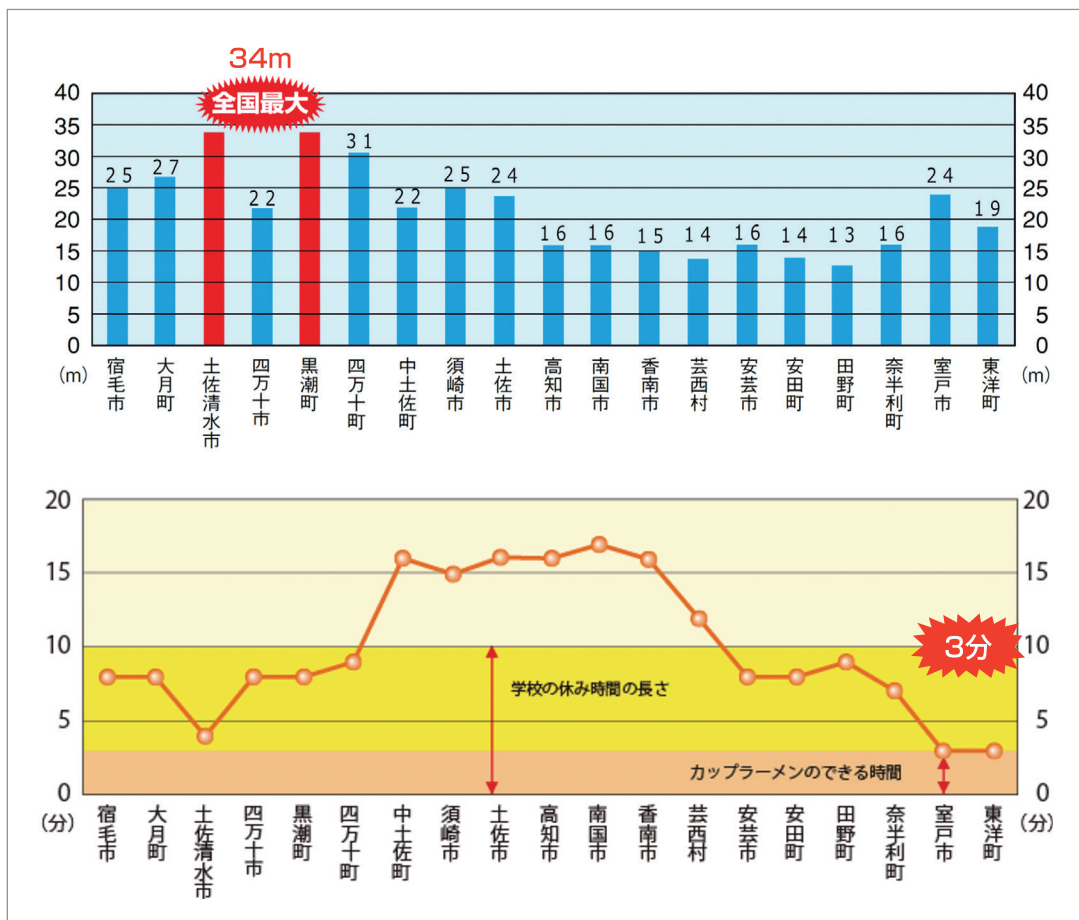
## ①高知県沿岸地域の津波想定

高知県沿岸地域における海岸線での津波の高さは、土佐清水市と黒潮町において全国最大34mの高さが想定されている。また、県東部では、津波到達時間が非常に早く、3分で海岸線に到達する地域がある。

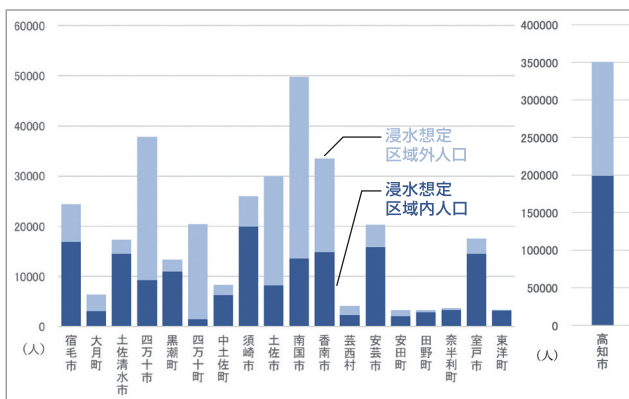
県東部では、津波浸水想定区域の中で生活している人口の割合が高い。

津波浸水想定面積に対して、木造家屋の半数以上が全壊するとされる浸水深2m以上の面積が占める割合は県内全域で高く、甚大な浸水被害が想定されている。

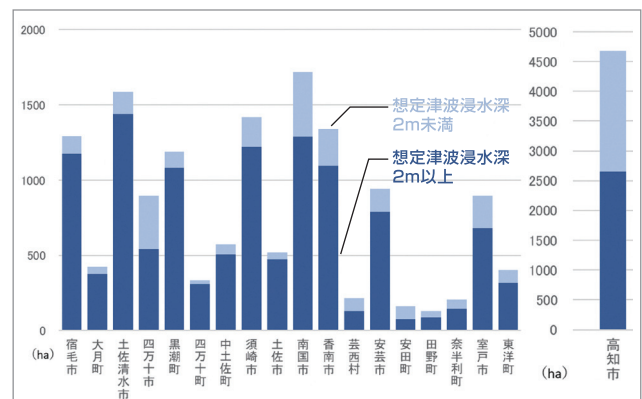
### ■ 海岸線での津波の高さ・津波到達時間 (H24.8 内閣府公表)



### ■ 津波浸水想定区域内人口 (L2)



### ■ 津波浸水想定面積 (L2)





高知県沿岸市町村では、人口減少・少子高齢化が進む中で産業振興など地域活力の維持に懸命に取り組んでいる。このような状況下で、東日本大震災と同等以上の被害が想定される南海トラフ地震が発生すれば、まちの姿は大きく変化する。

被災を乗り越え、地域に住み続けられる「より良い復興」を実現するためには、新しいまちの姿を描くランドデザインの柱となる基本理念を地域住民と行政機関等が共有し、まちづくりを進めていくことが重要である。

### 基本理念

#### 目指す姿

被災前に復興まちづくり計画を策定しておくことで、住民が希望を持って、住み続けることができるまちづくりを早期に実現する

#### 5つの柱

##### (1) 命を守る

- なんとしても人命を守る安全で安心な地域づくり  
⇒ 再び被災したとしても人命が失われないことを最重視し、ハード・ソフトの施策を組み合わせたまちづくり

##### (2) 生活を再建する

- 地域の主体的な考え方により暮らしとコミュニティを再建する  
⇒ 誰もが再び日々の生活を取り戻すことができる被災者一人ひとりに寄り添う復興を目指す

##### (3) なりわいを再生する

- 地形や気候を活かしたなりわいを早急に再生し、地域に住み続ける基盤を築く  
⇒ 多様な資源や潜在的な可能性等地域の特性を活かした復興の実現

##### (4) 歴史・文化を継承する

- 脈々と地域に根ざした歴史や文化等地域の資源を次世代に継承する  
⇒ 「ふるさと」に愛着を持ち、暮らし続けていくうえで、心の支えとなる歴史・文化を大切にする地域づくり

##### (5) 地域の課題等の解決につなげる

- 地域の課題やグローバルな課題等を解決する先進的なまちづくり  
⇒ 人口減少、少子高齢化、担い手不足等の諸課題を解決する先進的なまちづくり

# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ①津波対策の基本的な考え方

東日本大震災では、これまでに経験したことがない甚大かつ広域な津波被害を受け、防災対策とまちづくりの考え方の根本的な変革を求められる中で、新たなまちづくりが進められた。

高知県における事前復興まちづくりを検討するにあたり、国の考え方はもとより、沿岸の地域特性や津波被害特性が類似する岩手県と宮城県の事例に着目した。

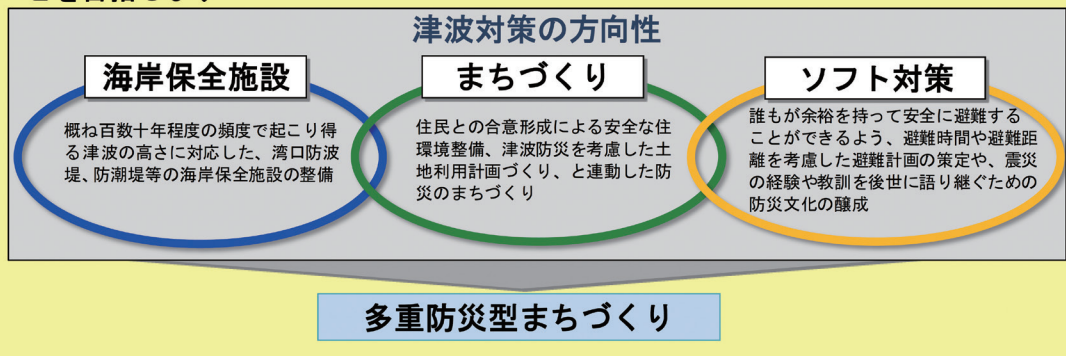
### 津波対策の基本的な考え方

東日本大震災による甚大な津波被害を受け、内閣府中央防災会議の「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」において、津波防災対策の基本的な考え方について提言がなされた。

被災県では、津波から命を守りつつ新しいまちづくりを進める津波対策の基本的な考え方を示し、復興が進められた。

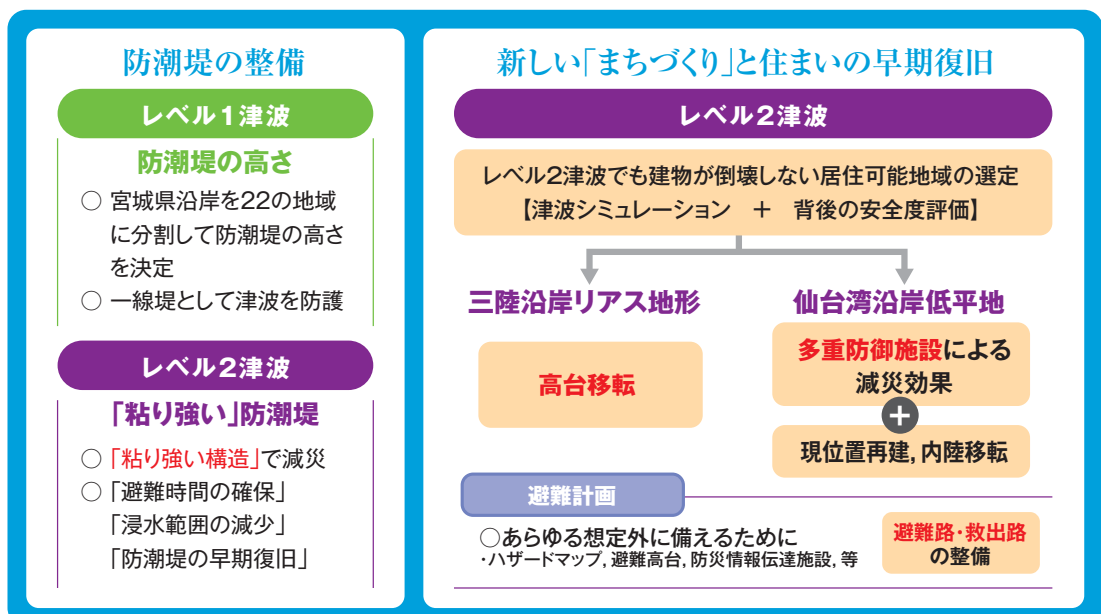
### 岩手県

再び人命が失われることがない**多重防災型まちづくり**と**防災文化を醸成し継承**することを目指します



出典：岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画概要版 H23.8 岩手県

### 宮城県



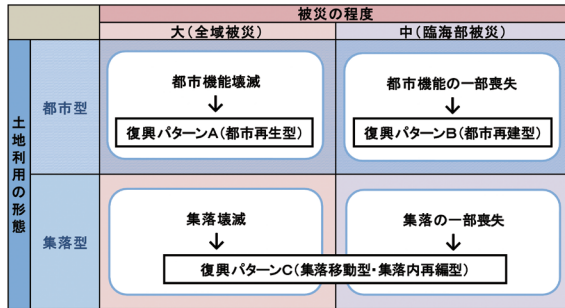
出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築 H29.3 宮城県土木部

# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ②地域特性に応じたまちづくりのイメージ

被災県では、各地域での復興の検討に資する観点から、代表的な地域をモデルとして取り上げ、それぞれの地形や被害特性に応じた復興施策のポイントを提示している。

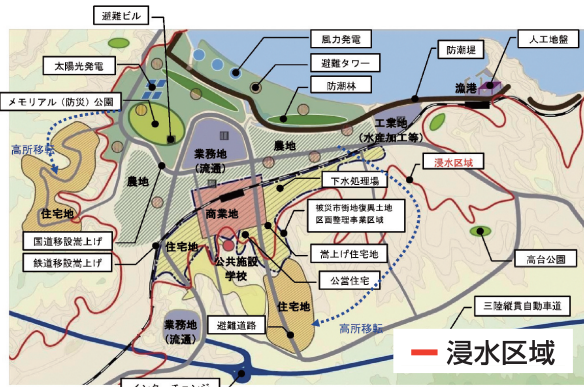
### 岩手県



※実際には、被災程度や土地利用が中間的な地域もあり、地形的条件や住民意向等によって復興の形は異なる。

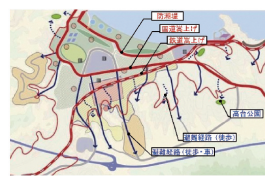
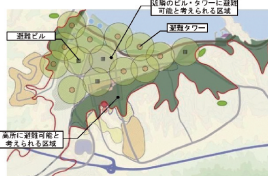
出典:「岩手県復興基本計画 H23.8岩手県」に加筆

### 復興パターンA (都市再生型)



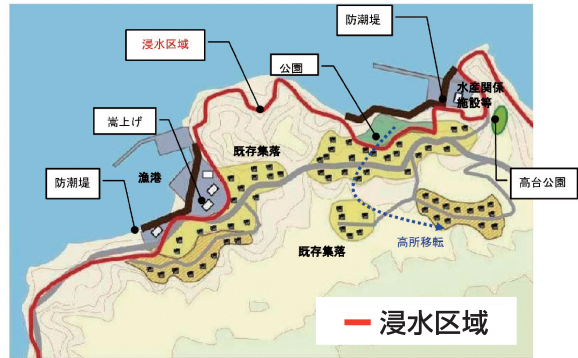
【参考】避難可能と想定される区域イメージ

【参考】防潮堤と避難経路のイメージ



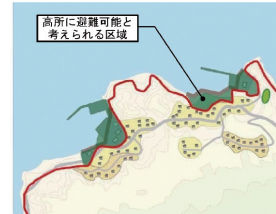
※パターンBは、本編参照

### 復興パターンC (集落移転型・集落内再編型)



【参考】避難可能と想定される区域イメージ

【参考】防潮堤と避難経路のイメージ

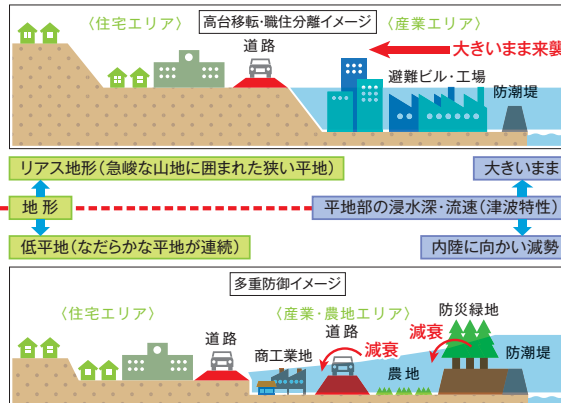
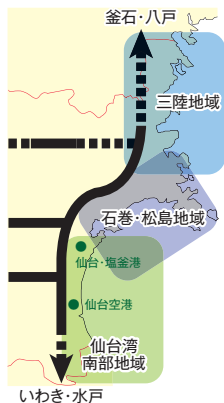


出典:岩手県復興基本計画 H23.8岩手県

### 宮城県

### 地域特性を活かした沿岸防災のイメージ

- 三陸沿岸リアス地形の「まちづくり」のポイントは「高台移転」
- 仙台湾沿岸低平地の「まちづくり」のポイントは「多重防御」



出典:災害に強いまちづくり宮城モデルの構築 H29.3 宮城県土木部

# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ③被災地の類型から見た課題と教訓

### 人的被害と建物被害に着目した分類

東日本大震災の事例を踏まえて、高知県の視点から復興の課題を検証するため、まず被災地の類型に着目した。

下表は、人的被害と建物被害の関係とそれらを類型整理したものである。

被害が大きい地域は、赤枠内の市町が該当する。一方、どちらも被害が小さい地域は、青枠内の市町村が該当する。

【類型1】市街地壊滅型は、赤枠内の市町に加えて庁舎が全壊した南三陸町が該当する。【類型2】は、市街地の大規模な被災型、【類型3】は、市街地部分被災型、【類型4】は、沿岸集落被災型で青枠内の市町村が該当する。

### 人的被害と建物被害による分類

			建物被害（全壊住家率）			
			大	中	小	
			30%以上	10%以上	10%未満	
人的被害	大	死者・行方不明者率 7%以上	死者・行方不明者数(実数) 1000人以上	大槌町、陸前高田市、女川町、 (気仙沼市)、(石巻市)、(東松島市)	(釜石市)、(南相馬市)	
	中	2%以上	500人以上	山田町、南三陸町、石巻市、 東松島市、山元町	釜石市、(宮古市)、(名取市)	浪江町、(仙台市)
	小	2%未満	500人未満	気仙沼市、新地町	宮古市、大船渡市、 七ヶ浜町、名取市、亶理町、 南相馬市	洋野町、久慈市、野田村、普代村、 田野畑村、岩泉町、松島町、利府町、 塩竈市、多賀城市、仙台市、岩沼市、 相馬市、双葉町、大熊町、富岡町、 楢葉町、広野町、いわき市

注1：太字は市町村庁舎が被災した自治体、下線太字は庁舎が全壊した自治体

出典：「総合検証 東日本大震災からの復興（ひょうご震災記念21世紀研究機構【編】）」一部抜粋、加工

注2：正体文字は三陸沿岸市町村、斜体文字は仙台湾岸・福島沿岸市町村

注3：（ ）は「死者・行方不明者数」（実数）に基づく分類

### 津波被災地の類型

類型		復興まちづくり		
名称	特徴	該当市町村	方針	事業手法
【類型1】 市街地壊滅型	市街地・集落の大半が流出した上に、市町村庁舎をはじめ主要な公共施設、並びに商業・業務施設の大半が被災。都市行政機能が壊滅	大槌町、陸前高田市、女川町、南三陸町	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：現地で高上げ+区画整理、または高台・内陸移転</li> <li>集落：高台移転または内陸移転</li> <li>防潮堤：L1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：津波拠点、区画整理、防集、災害公営</li> <li>集落：防集、漁集、災害公営</li> </ul>
【類型2】 市街地大規模被災型	市街地が大規模に被災し、公共施設及び商業・業務施設の多くが被災。都市行政機能が大幅に低下。沿岸集落も甚大な被災	山田町、気仙沼市、石巻市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：被害が大きかった市街地について現地で高上げ+区画整理、または高台・内陸移転。浸水のみ市街地は原状復旧</li> <li>集落：高台移転または内陸移転</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：津波拠点、区画整理、防集、災害公営、原状復旧</li> <li>集落：防集、漁集、災害公営</li> </ul>
【類型3】 市街地部分被災型	市街地の一部が被災し、公共施設および商業・業務施設の一部が損傷。都市行政機能が低下。沿岸集落は甚大な被害	宮古市、釜石市、大船渡市、東松島市、七ヶ浜町、名取市、亶理町、山元町、新地町、南相馬市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：原状復旧が基本。一部浸水・破壊された市街地は高上げ+区画整理、または高台・内陸移転</li> <li>集落：高台移転または内陸移転</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：津波拠点、区画整理、防集、災害公営、原状復旧（区画整理）</li> <li>集落：防集、漁集、災害公営</li> </ul>
【類型4】 沿岸集落被災型	市街地の被災は比較的軽微。主に沿岸集落が被災	洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、松島町、利府町、塩竈市、多賀城市、仙台市、岩沼市、相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地：被害なし、または軽微</li> <li>集落：高台移転または内陸移転</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>集落：防集、漁集、災害公営</li> </ul>



# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ③被災地の類型から見た課題と教訓

### 類型ごとの課題(アンケート調査より)

下表は、高知県が実施したアンケート調査結果(令和2年12月、東日本大震災で被災した14市町を対象に実施)を類型ごとに抜粋して整理したものである。

類型	被災市町へのアンケート調査(R2.12)等から抽出した課題
<b>類型1</b> 市街地壊滅型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業の遅延によって、近隣自治体への世帯及び事業所の流出に伴う市内経済の縮小(陸前高田市)</li> <li>● 町外・県外に避難した方に対する事業等の説明に苦勞(大槌町)</li> <li>● 遅延というよりも当初の造成期間の長さから町内での再建をあきらめ、近隣の早期住宅再建可能用地を求める住民が目立った(女川町)</li> <li>● 大型冷凍冷蔵施設等の漁業関連施設の早期復旧・高度化により水揚高が早期に回復している(女川町)</li> <li>● 防災集団移転促進事業による住宅団地の造成計画地、公共施設等の集約計画等に事前に取り組んでおくべき(南三陸町)</li> </ul>
<b>類型2</b> 市街地大規模被災型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市の人口については、震災以前より減少していたが、震災により人口減少が加速したことは否めない。これは住宅確保の問題もあるが、震災による事業所の被災率が約8割と甚大だったことによる産業の復興や雇用に対する不安、被災による心理面等、複合的な要因があると考えている(気仙沼市)</li> <li>● 他市の例では「浸水区域」=「非可住地」とする自治体もあるが、当市では市街地の約7割が浸水したため、多重防御とし、二線堤防の内陸側が可住地として既存のコミュニティを維持した(石巻市)</li> </ul>
<b>類型3</b> 市街地部分被災型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 計画段階においては、仮設店舗の整備数・位置等について調整が必要。市有地または私有地に建設するか検討が必要。被災事業者は再建を目指して仮設店舗に入居するものの、事業者の高齢化・資金不足等により再建を断念するケースが当市では36.3%にのぼった(釜石市)</li> <li>● 過疎や事業者数の減少はある程度避けられないため、コンパクトシティ化等産業を集積させる検討が必要(釜石市)</li> </ul>
<b>類型4</b> 沿岸集落被災型	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事前に取り組むべき事項として、住民の定住先がどこになるのか先に決めておく(岩沼市)</li> <li>● 津波被災地域の復興を進めるうえで重要な取組の1つが災害危険区域の指定対象とならなかった区域への支援である。被災状況に大差がないにも関わらず、発災当初は移転や現地再建に対する支援制度が無かったことから、被災者の意向や要望、防災集団移転促進事業等との支援バランスを考慮しながら、本市独自の支援制度を創設した。この取組と国や県による財政支援が無ければ、津波浸水区域全体の住宅再建は進まなかった(仙台市)</li> </ul>

# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ③被災地の類型から見た課題と教訓

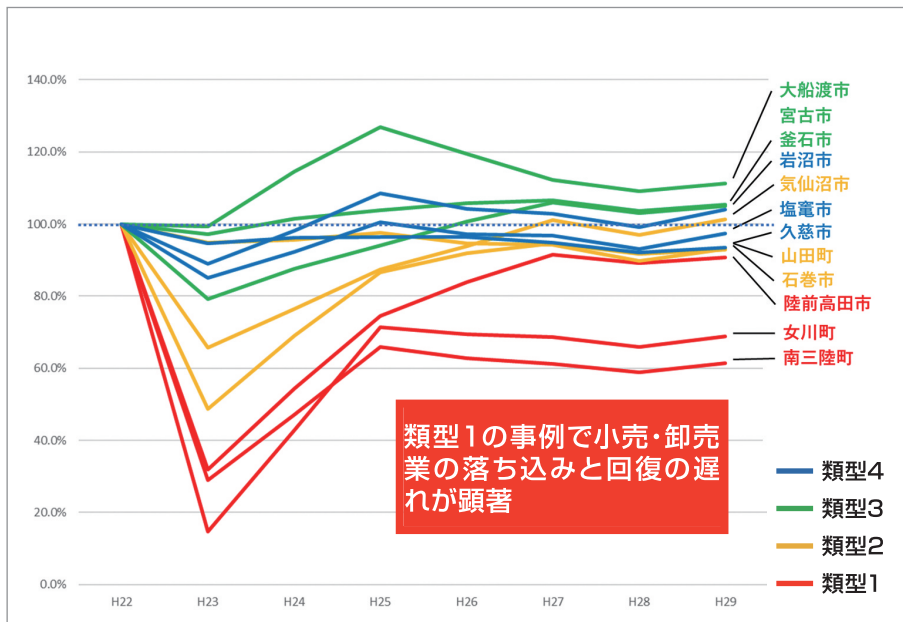
### 類型ごとの特徴(人口、水産業、小売・卸売業の減少と回復)

被災地の類型の特徴について、人口、産業に着目し下図に示す。発災前の平成22年(2010年)を100%とした推移を表している。

小売・卸売業の生産額については、震災後に落ち込んだ生産額が震災前の水準におおむね回復しているが、被災地類型1に該当する陸前高田市、女川町、南三陸町は落ち込みが大きく回復が遅れている。

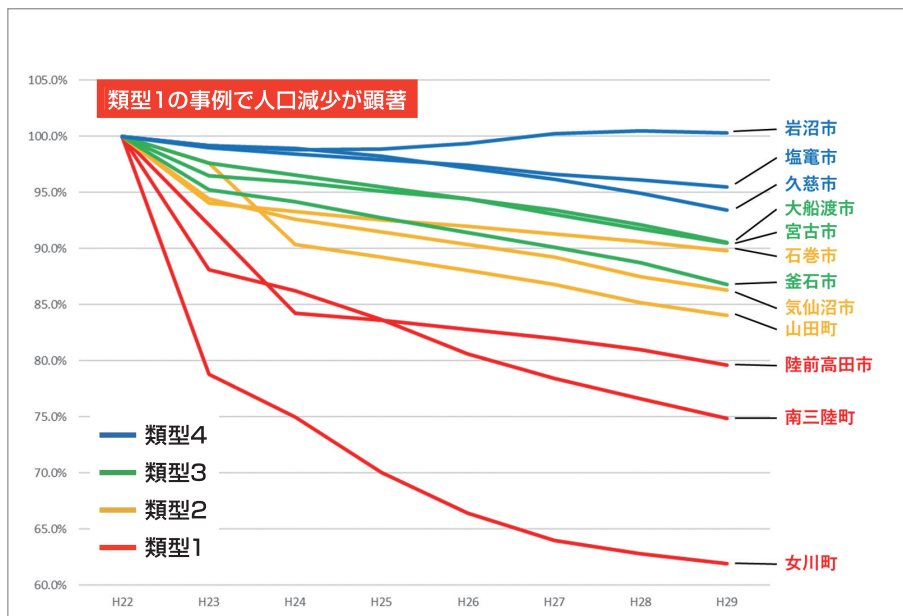
人口については、類型1に該当する陸前高田市、南三陸町、女川町の減少と回復の遅れが小売・卸売業の推移と同様に顕著である。

### ■ 三次産業の推移 (小売・卸売業総生産額)



出典:「市町村民経済計算」を基に作成

### ■ 人口の推移



出典:「国勢調査 住民基本台帳」を基に作成

# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ③被災地の類型から見た課題と教訓

### 事前復興まちづくり計画への教訓

- 高知県沿岸市町村では、東日本大震災被災地と同等以上の被害想定
  - さらなる復興の長期化・人口減少・にぎわいの喪失への対策
- ▼
- 市町村庁舎をはじめ主要な公共施設の集約計画、事前移転による被災の回避
  - 早期のなりわい再生
    - ⇒一次・二次産業の集積・高度化
    - ⇒仮設店舗も含めた商業施設(三次産業)の早期復興、にぎわいの創出、働く場所の確保
  - 復興期間の短縮による人口減少の抑制
  - 市街地の一部が被災した場合、被災しなかった区域(災害危険区域の指定対象外)への支援等による津波浸水区域全体の住宅再建

### 高知県と東日本大震災被災県との被害の比較

#### 人的被害と建物被害 (東日本大震災被災市町村)

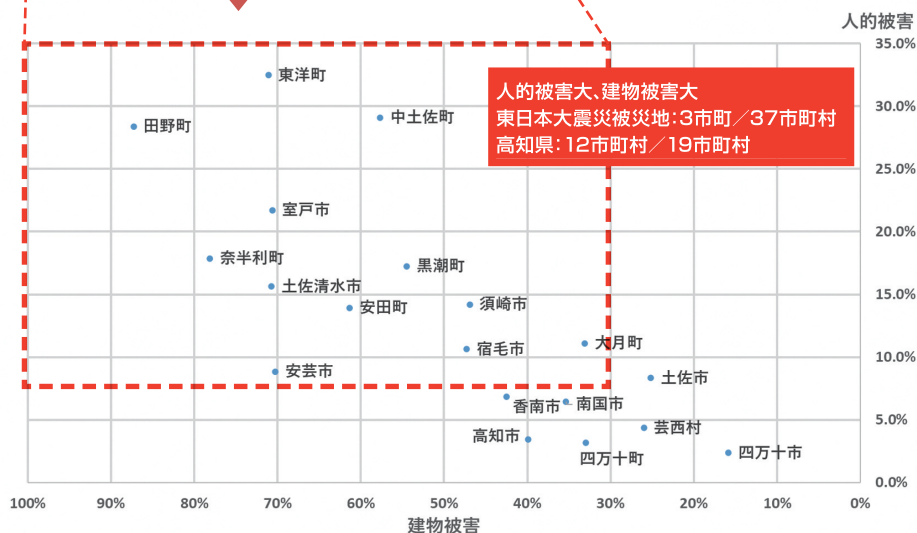
				建物被害(全壊住家率)		
				大	中	小
				30%以上	10%以上	10%未満
人的被害	大	7%以上	1000人以上	大槌町、陸前高田市、女川町、(気仙沼市)、(石巻市)、(東松島市)	(釜石市)、(南相馬市)	
	中	2%以上	500人以上	山田町、南三陸町、石巻市、東松島市、山元町	釜石市、(宮古市)、(名取市)	浪江町、(仙台市)
	小	2%未満	500人未満	気仙沼市、新地町	宮古市、大船渡市、七ヶ浜町、名取市、亶理町、南相馬市	洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、松島町、利府町、塩竈市、多賀城市、仙台市、岩沼市、相馬市、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市

注1:太字は市町村庁舎が被災した自治体、下線太字は庁舎が全壊した自治体  
 注2:正体文字は三陸沿岸市町村、斜体文字は仙台湾岸・福島沿岸市町村  
 注3:括弧は「死者・行方不明者数」(実数)に基づく分類

出典:「総合検証 東日本大震災からの復興(ひょうご震災記念21世紀研究機構[編])」  
一部抜粋、加工



#### 高知県沿岸19市町村、被災想定分布



# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ④市街地の復興パターンから見た課題と教訓

### 市街地の復興パターン

東日本大震災からの復興に向けた市街地の整備方策は、都市構造や被災状況、津波シミュレーション等による被害想定といった点から、以下の4パターンに大別して整理し検証がなされている。

東日本大震災被災地と同等以上の被害が想定される高知県においても、同様の市街地復興パターンについて選択肢として検討する必要があるため、市街地復興パターンから見た課題と教訓を次頁に整理した。

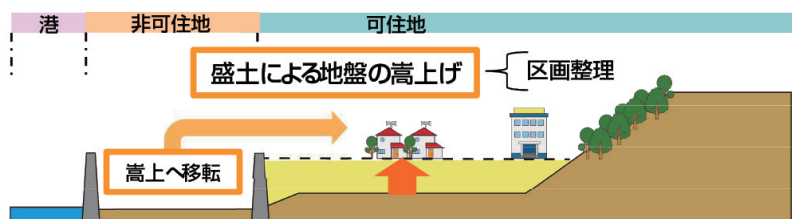
#### ①現地再建

堤防等により安全性を高め、現位置で市街地を再建



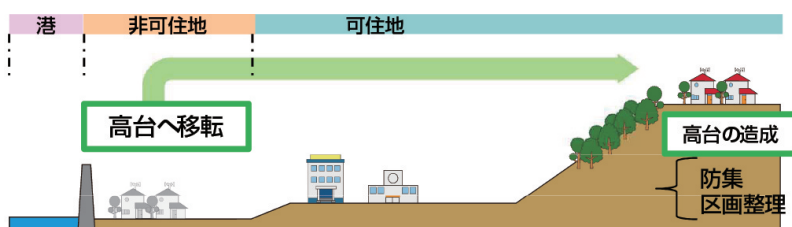
#### ②嵩上げ再建

被災前の市街地を嵩上げし、安全性を高めて再建



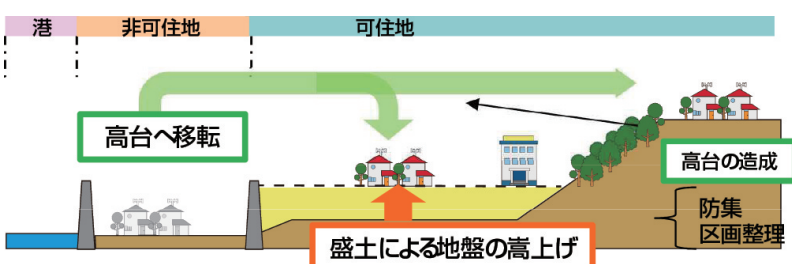
#### ③新市街地整備

高台等に新たな市街地を整備し、都市機能を移転



#### ④嵩上げ再建+高台移転

嵩上げに加え、一部は高台移転、現地再建等と組み合わせ





# 3 東日本大震災の復興から学ぶ

## ④市街地の復興パターンから見た課題と教訓

### 市街地の復興パターンから見た課題

- 高台に住宅、高上げ地に土地区画整理事業による市街地整備を行うことで居住地の津波に対する安全性は向上するが、大規模な区画整理の計画及び造成工事に多大な時間を要すること、建物非再建による未利用地発生等の課題がある。
- 商業地等の市街地についても、土地区画整理事業により高上げた用地に事業所等の再建を行う場合、事業の長期化、事業者の高齢化・資金不足による再建断念、周辺の未利用地等によりにぎわいの消失につながるおそれがある。
- 防災集団移転促進事業の対象が最小10戸から5戸へと緩和され、漁村部において小規模な団地が形成された。既存コミュニティ維持等住民の意向と、集約化を図る考え方の調整が課題である。
- 集落ごとの移転等、既存の地域コミュニティを維持する移転と、どこに移転しても良い「市ひとつ事業」等の新たなコミュニティ形成を前提とした移転が考えられ、事前に行政・地域住民の理解を深めておく必要がある。

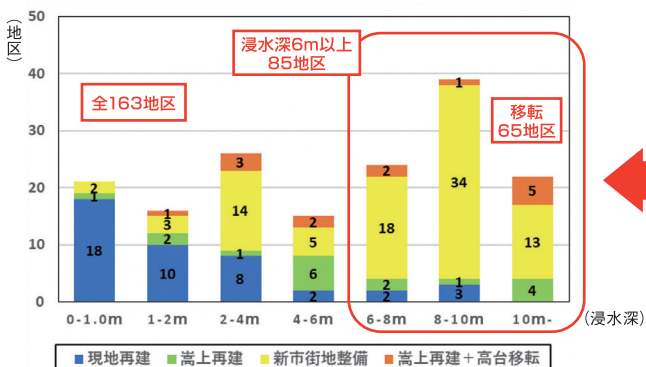


### 事前復興まちづくり計画への教訓

- 居住地の津波リスクを回避することが基本となるが、大規模な造成、区画整理による事業の長期化、建物非再建による大量の未利用地発生、事業者の再建断念等ににぎわいの消失につながるおそれがあり、津波リスクを低減して市街地を早期復興する選択肢も視野に入れた事前の検討が必要である。
- 集落の持続可能性を踏まえて、集約化も視野に入れた事前の検討が必要である。
- 避難所、応急仮設住宅、災害公営住宅へと移行過程でコミュニティが分断しないよう、既存コミュニティの維持と新たなコミュニティ形成の視点で生活を再建する場所の確保が必要である。

## 東日本大震災被災地における想定津波浸水深と復興パターン

想定津波最大浸水深と採用された復興パターン（地区数）



出典：「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）国土交通省 都市局 H24.4」に加筆修正

- 津波浸水深6m以上の地区が52% (85/163)
- 高台移転(新市街地整備)の占める割合が76%(65/85)と高い



高知県では、東日本大震災被災地と同等以上の津波被害が想定され、津波浸水深6m以上の地区は、全体の79%と高い

仮に被災地と同様に居住地の津波被災リスクの回避を図った場合、多くの地区が高台移転(新市街地整備)、嵩上げ再建、嵩上げ再建+高台移転を選択肢として検討を行うことが想定される

# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ①基本的な考え方

### 沿岸地域から取組を推進

- 東日本大震災の惨禍を二度と繰り返すことがないように津波による災害から生命、身体及び財産の保護を図ることを目的として制定された「津波防災地域づくりに関する法律」に基づいて、南海トラフ地震等による最大クラスの津波（L2津波）が発生した場合でも「なんとしても命を守る」考え方でハード・ソフト施策を総動員して減災に取り組む必要がある。
- 高知県では、東日本大震災からの復興を教訓とし、同等以上の甚大な津波被害が想定されている沿岸の19市町村において、事前復興まちづくり計画の策定に取り組むこととする。

### 事前復興まちづくり計画の基本的な考え方

#### 東日本大震災の教訓

- 地域の復興に時間を要すると、住民や企業は疲弊し、再建する意欲を失い、早期再建のためにまちを離れ、避難先でそのまま定住することにより、地域の活力が失われ、まちの存続が危うくなる。

#### 高知県の基本的な考え方

人口減少や地域活力の消失を防ぐため、5つの基本理念のもとに基本的な考え方を整理

- まずは働く場所の早期確保が重要
- 計画策定段階で時間的な概念をもって、早期からなりわいをつないでいくタイムラインを構築
- 住まいについても、コミュニティを維持・形成していくことに配慮
- 地域の課題解決につながる先進的な取組について検討

#### 5つの基本理念

##### 1.命を守る

- なんとしても人命を守る安全で安心な地域づくり

##### 2.生活を再建する

- 地域の主体的な考え方により暮らしとコミュニティを再建する

##### 3.なりわいを再生する

- 地域や気候を活かしたなりわいを早急に再生し、地域に住み続ける基盤を築く

##### 4.歴史・文化を継承する

- 脈々と地域に根ざした歴史や文化等地域の資源を次世代に継承する

##### 5.地域の課題等の解決につなげる

- 地域の課題やグローバルな課題等を解決する先進的なまちづくり

# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ①基本的な考え方

### 事業復興まちづくり計画の策定のポイント

南海トラフ地震は、広域かつ甚大な被害が想定されている。国からの十分な支援が受けられない等、東日本大震災よりも復興への取組環境が厳しくなり、沿岸19市町村が現在抱えている地域課題がさらに加速化するおそれがある。事前に計画を策定するに当たっては、以下の点に留意し地域特性に応じた多面的な検討を行う。

- より良い復興(ビルドバックベター)の観点から、復興を契機とした新しいまちづくりを前提とする

#### 「仙台防災枠組」4つの優先行動

- (1) 災害リスクの理解
- (2) 災害リスク管理のための災害リスクガバナンス
- (3) 強靱化に向けた防災への投資
- (4) 効果的な応急対応に向けた準備の強化と「より良い復興」

- 住み続けられるまちづくり  
SDGs(持続可能な開発目標)の目標11「住み続けるまちづくりを」  
⇒安全で、災害に強いまちや人々の住む場所をつくる  
⇒災害等があっても早く回復できる、持続可能なまちづくりをする
- デジタル化の推進による行政サービスの向上・課題解決型の産業創出や地場産業の高度化
- 津波以外のハザードも考慮したまちづくり  
⇒洪水、土砂災害、高潮 等
- 人口減少・少子高齢化対策の都市機能を集約したまちづくり  
⇒利便性の高い公共交通で結ばれたコンパクトなまち  
⇒居心地の良い歩きたくなるまちなか
- 既存計画との調整  
⇒都市計画マスタープラン、立地適正化計画 等
- 揺れ・火災に対する安全の確保  
⇒木造住宅が密集する危険な集落の解消  
⇒狭隘で閉塞のおそれがある津波避難路の解消
- 応急期機能配置計画との調整  
⇒応急仮設住宅と復興住宅との調整  
⇒応急期から住み続けられる恒久的住宅の検討
- 多様なライフスタイルに対応した住まい方や働き方  
⇒コロナ禍を契機とした多様な住まい方・働き方・憩い方を選択できるまちづくり
- 脱炭素社会推進に向けた取組との連携
- 歴史・文化資産を活かした復興まちづくり

# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ②津波対策の考え方

### 想定する2つのレベルの津波

東日本大震災による甚大な津波被害を受け、内閣府中央防災会議の「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」において、津波対策を進めるに当たっては、基本的に2つのレベルの津波を想定することが示された。

#### 比較的頻度の高い津波(L1津波)

最大クラスの津波に比べて発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波(おおむね数十年から百数十年に1回程度の頻度で発生する津波)

##### ●対策の考え方

L1津波から背後地域を護るために必要な高さによる、堤防等の整備を基本とする。

日常生活やなりわいを守る視点から地域の意見も踏まえ総合的に堤防等の高さを決定する。堤防等を低くする場合には、津波からの避難時間を確保するとともに、ハード・ソフトの多重的な対策を講じる。

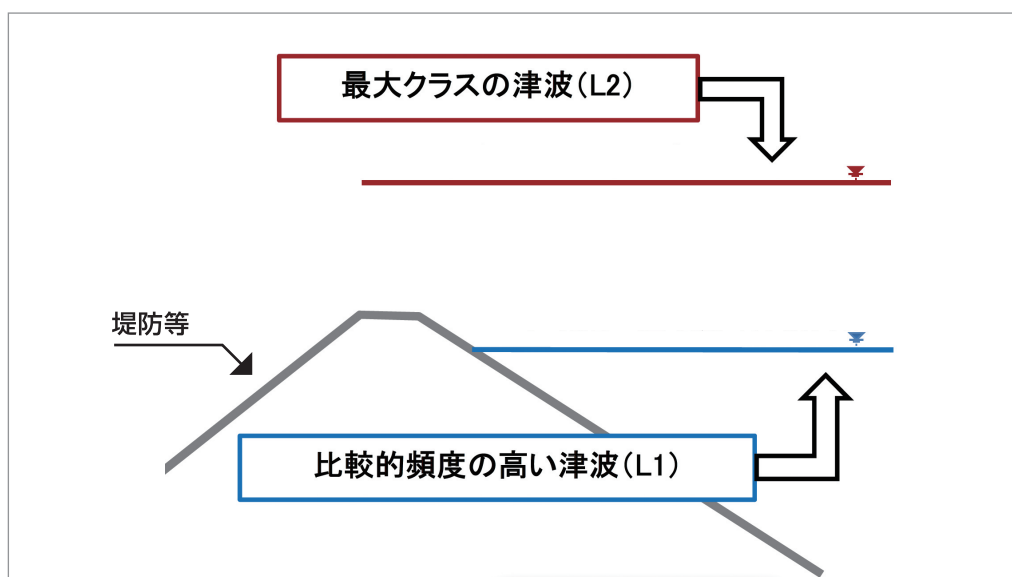
#### 最大クラスの津波(L2津波)

発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす津波(おおむね数百年から千年に1回程度の頻度で発生する津波)

##### ●対策の考え方

地震・津波の被害を軽減させる堤防等のハード整備を進めたうえで、それを過信せず、避難を軸としたソフト対策を織り交ぜながら多重的に対策し被害を軽減する。

命を守ることを基本とした土地利用の基本的な考え方により、新しいまちの津波災害リスクを低減・回避する。





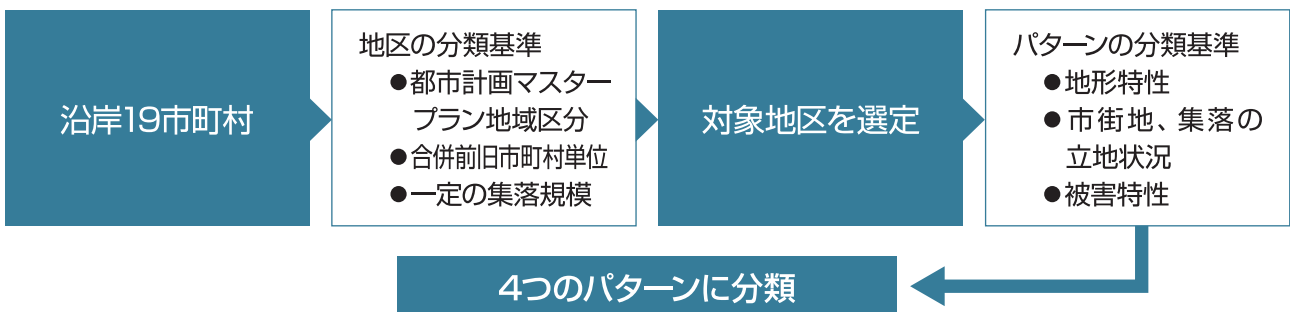
# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ③復興パターンの考え方

### 4つのパターンを用いた事前復興まちづくりの検討

- 沿岸市町村が、地区ごとの事前復興まちづくり計画を検討する際の参考となるパターンを示す。
- 地形パターンとしては示していないが、日常生活やなりわいへの影響から、避難対策により命を守ることを基本として、津波が引いた後に市街地・集落を現地に再建する地域も考えられる。

### 沿岸地域の対象地区



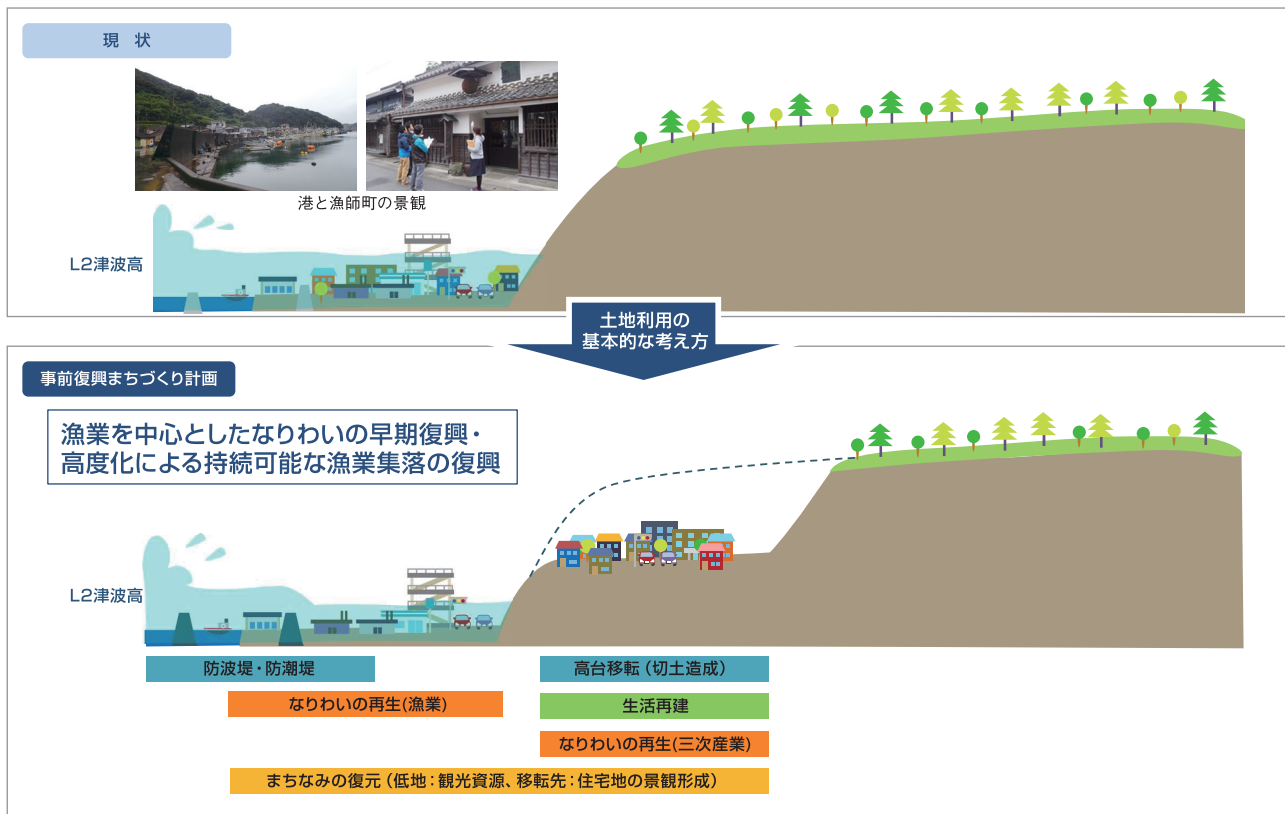
	地形	市街地復興	市街地、集落の立地状況	被害特性 (L2想定)
<b>パターン1</b> (リアス式海岸)	リアス式海岸地形で平地は背後の山地が迫り狭隘	高台移転	● 漁港や加工施設等を中心とした小規模な集落・市街地が海岸に沿って立地	● 漁業施設、集落の壊滅的な被害
<b>パターン2</b> (海岸段丘)	海岸段丘	高台移転	● 沿岸の低位段丘面に漁業を中心とした集落・市街地が立地 ● 中位段丘面の広域農道に沿って農業集落が立地	● 低位段丘面に立地する集落・市街地の壊滅的な被害
<b>パターン3</b> (平野部：背後に山地)	海岸と背後の山地の間に沖積平野が形成	高台移転 + 現位置での面整備	● 平野部に公共施設、商業・業務施設等の市街地が立地し都市行政機能が集積	● 低地に立地する市街地の大半が流出 ● 主要な公共施設、並びに商業・業務施設の大半が被災 ● 都市行政機能が壊滅的な被災
<b>パターン4</b> (平野部)	平野部	内陸移転 + 現位置での面整備	● 海岸から連続するなだらかな平地に公共施設、商業・業務施設等の都市行政機能が集積し内陸部には農地が広がる	● 沿岸の集落・市街地が被災 ● 内陸部の被災は比較的軽微

	地形	市街地復興	市街地、集落の立地状況	被害特性 (L2想定)
<b>パターン0</b> (現位置再建)	上記の4パターンに適用	現位置での復旧または面整備	日常生活やなりわいへの影響から、避難対策により命を守ることを基本として、津波が引いた後に市街地・集落を現地に再建する ● 海岸と近接して暮らしとなりわいが密接に関連し移転等を望まない地域 ● 背後に移転適地の確保が困難な地域	● 実際の被害が事前の被災想定よりも著しく小さく市街地等が残存した場合にも適用が考えられる ● 将来の災害リスク (L2) も念頭に置く必要がある

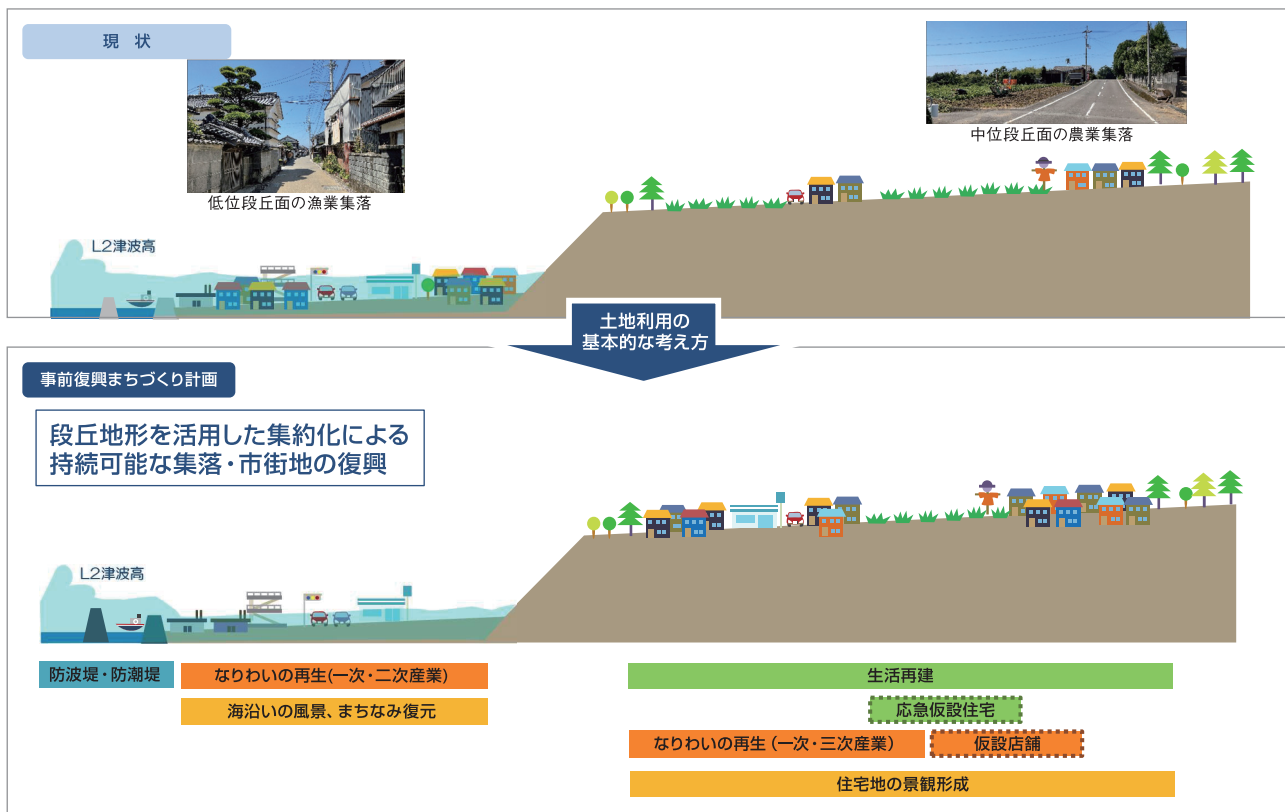
# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ④復興パターンのイメージ

### パターン1 リアス式海岸



### パターン2 海岸段丘



# 4 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方

## ④復興パターンのイメージ

### パターン3 平野部 (背後に山地)



土地利用の基本的な考え方



### パターン4 平野部



土地利用の基本的な考え方



### 土地利用の基本的な考え方

#### (1) 命を守るために

- 庁舎、学校等の災害対策の拠点となる施設は浸水しないエリアへの配置を基本とする。
- 居住地は浸水しないエリアへの配置を基本とする。ただし、被害想定や市街地の立地状況等から現地再建が望ましい地域は、多重防御により津波浸水を抑え居住することとする。
- 店舗や工場等の施設は、地域産業の早期再建の観点から津波浸水を許容した土地利用を検討する場合には避難対策が前提となる。

#### (2) 生活を再建するために

- 新しいまちは可能な限り既存のまちの近くに整備し道路網や公共交通を確保する。
- 点在する複数の小規模集落については、公共サービス維持の観点から集約化も視野に入れつつ、既存コミュニティの再建を踏まえて復興を検討する。

#### (3) なりわいを再生するために

- 店舗や工場等の居住を伴わない事業系の施設は、地域産業の早期再建の観点から津波浸水を許容した土地利用も検討する。
- 農業・漁業集落は、命を守るために職・住の分離も視野に検討する必要がある。なりわいと暮らしが深く関わるため、住みやすさと働きやすさを考慮して宅地や農地を配置する。

#### (4) 歴史・文化を継承するために

- 歴史や文化等の地域資源を地域の心の支えとなるシンボルとして再生・活用する。

#### (5) 地域の課題等の解決につなげるために

- 公共サービスの維持等のために集落の集約化による住みやすいまちづくりや、高度化した情報通信技術等による新しい生活スタイルも踏まえ、以前より住みやすいまちづくりを目指す。
- 持続可能な社会の実現を目指した視点等を盛り込む。



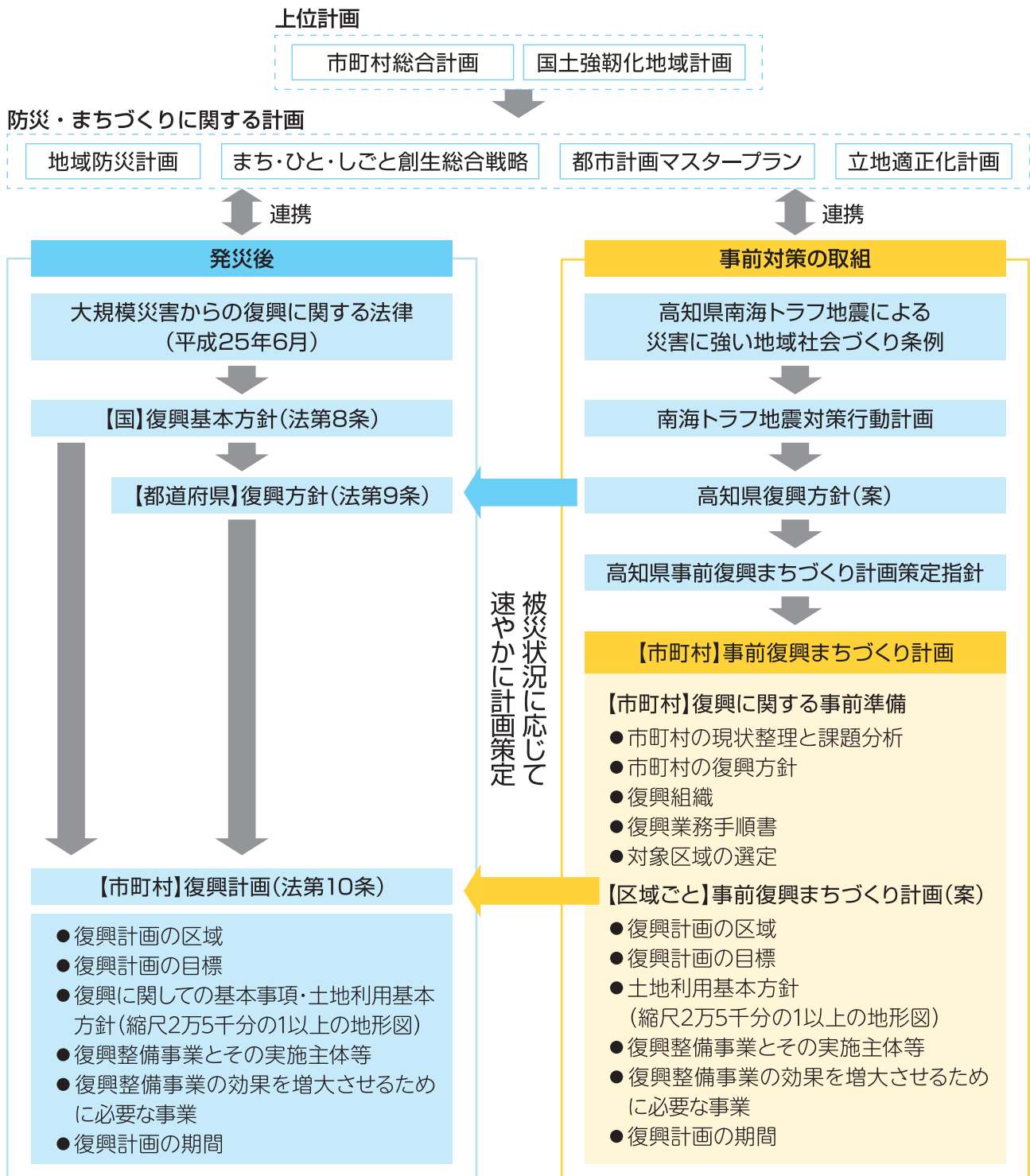
# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

## ①事前復興まちづくり計画の位置付け

本指針における「市町村事前復興まちづくり計画」は、南海トラフ地震発災後に「大規模災害からの復興に関する法律」に基づき市町村が作成することができる「復興計画(法第10条)」の基礎となるものである。

また、事前対策として既存の計画との調整を図り、復興への備えを検討しておくことで、発災後に被災状況に応じた計画を速やかに策定する。これによって復興期間が短縮され、人口流出や地域の衰退を防ぐことにより、課題解決に導く「より良い復興」を目指す。

### 事前復興まちづくり計画の位置付け



### 【STEP 1】

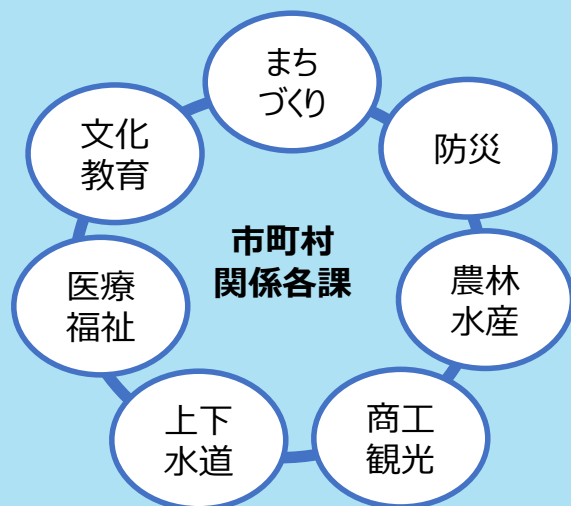
#### 行政内部の検討

##### 復興に関する事前準備

(a) 市町村の現状整理・課題分析

(b) 市町村の復興方針

(c) 復興組織



(d) 復興業務手順書

(e) 対象区域の選定

連携

高知県

##### 事前復興まちづくり計画（案）

(f) 復興計画の区域（対象区域）

区域の現状整理・課題分析

(g) 復興計画の目標

(h) 土地利用基本方針

地形等による復興パターンの検討

可住地の検討

土地利用の検討

(i) 復興整備事業とその実施主体

現位置での復旧

高台移転  
(防災集団  
移転促進事業)

現位置での面整備  
(土地区画  
整理事業)

拠点整備  
(津波防災拠点  
整備事業)

(j) 復興整備事業の効果を増大させるために必要な事業

(k) 復興計画の期間

STEP1までの事前実施によって  
復興期間の約20%短縮を目指す

### 【STEP2】

#### 地域住民等の参画

##### 多様なメンバーによる検討

- 検討メンバーの選定  
(行政、学識経験者等)
- 多様な意見を反映させた事前復興まちづくり計画の策定

##### 住民との合意形成

- 合意形成の手順や取組方法の検討
- 検討会や住民勉強会を重ねて合意形成を図る

地域住民  
幅広い世代、  
多様な立場の方々  
による検討



### 【STEP3】

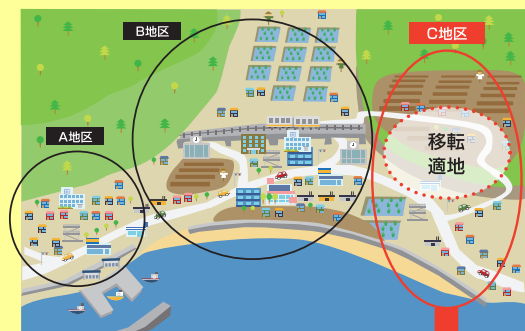
#### 事前移転への着手

##### 事前移転への着手

- 拠点となる施設の事前移転
- 住宅等の事前移転

実施可能な事業から  
優先的に進める！

##### 事前移転のイメージ



高台移転の気運が高まり、  
平地等の適地がある場合



復興期間の約30%短縮  
を目指す



復興期間の約40%短縮  
を目指す

# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

## ③STEP1 行政内部の検討

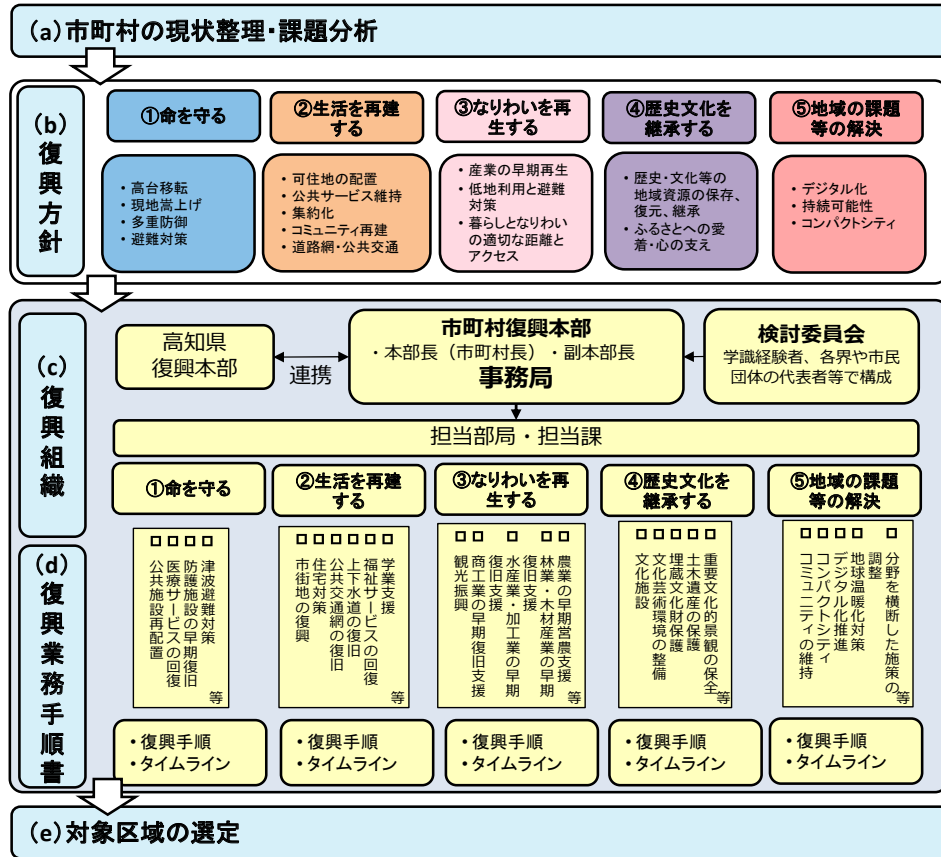
STEP1

STEP2

STEP3

### 復興に関する事前準備のイメージ

#### 復興に関する事前準備の全体像



#### 市町村の現状に資する基礎データ

項目	管理者	基礎データ
人口	国・市町村	国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所資料、住民基本台帳
産業	国・県	市町村経済統計、市町村民経済計算、高知県産業振興計画
地形・地質	国土地理院	土地条件図、シームレス地質図
基盤地図	国土地理院	数値地図、航空写真、標高データ
	自治体・民間	航空写真、住宅地図等
法規制	国土地理院	都市計画法、土地利用規制法、自然公園区域、農業振興地域、農用地区域等
南海トラフ地震対策	県・市町村	津波浸水想定区域等のハザード (L1、L2)、被害想定、津波避難場所、避難路、津波避難タワー、津波避難ビル、道路啓開計画 応急機能配置計画 避難所、応急救助機関の活動拠点、応急仮設住宅用地、災害廃棄物仮置場、医療救護所、物資集積所、仮埋葬地、遺体安置所、ライフライン復旧活動拠点
都市計画基礎データ	県・市町村	人口、産業、土地利用、建物、都市施設、交通 自然的環境等、災害、その他 (景観・歴史・資源等)
歴史・文化	国土地理院 県・市町村	旧版地図、指定・登録文化財、周知の埋蔵文化財包蔵地の分布図、江戸時代等の古絵図、市町村史・郷土史等の文献資料、観光マップ、名所図、地域史に詳しい専門家や古者等への聞き取り
その他のハザード	県	洪水、土砂災害、高潮等



### STEP1 STEP2 STEP3 復興に関する事前準備のイメージ

#### (a)市町村の現状整理・課題分析

市町村の現状に資する基礎データについて、国勢調査や統計資料、地図情報、被害想定、応急期機能配置計画(市町村)、都市計画基礎データ等のこれまでの取組で蓄積されたデータを整理する。

整理したデータを津波浸水想定等と重ね合わせて、人口の現状及び将来の見通し、基幹産業への影響、土地利用への影響、歴史・文化を継承する視点等の項目ごとに整理するとともに、市町村の課題を分析する。

#### (b)市町村の復興方針

復興まちづくりの基本的な考え方や、土地の用途の概要等、市町村における復興方針を定める。

#### (c)復興組織

南海トラフ地震からの復興は、その被害が甚大かつ広範囲となり復興業務も多岐にわたることから部局横断的な対応が必須となる。復興における各部局の役割を明確にし、早期に復興業務を開始するための体制づくりを検討する。

#### (d)復興業務手順書

復興業務を円滑に遂行するために、対策分野ごとの復興に向けた業務の手順やタイムライン等を整理する。

#### (e)対象区域の選定

最大クラスの津波によって土地利用の状況が大きく変化する可能性があり、災害に強い地域づくりを進めるため、被災後に従来の土地利用を見直す必要が生じる区域及びこれらの区域と自然、経済、社会、文化その他の地域の特性において密接な関係があり、これらの区域からの住民の避難先や住宅の集団的な移転先となる区域を対象区域とする。

対象区域において、被災後の土地利用等について事前に検討しておくことで、復興期間の短縮を図ることができる。

対象区域の選定は、地形条件や津波浸水想定、被害想定、丁目界、旧市町村界等を考慮する。

# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

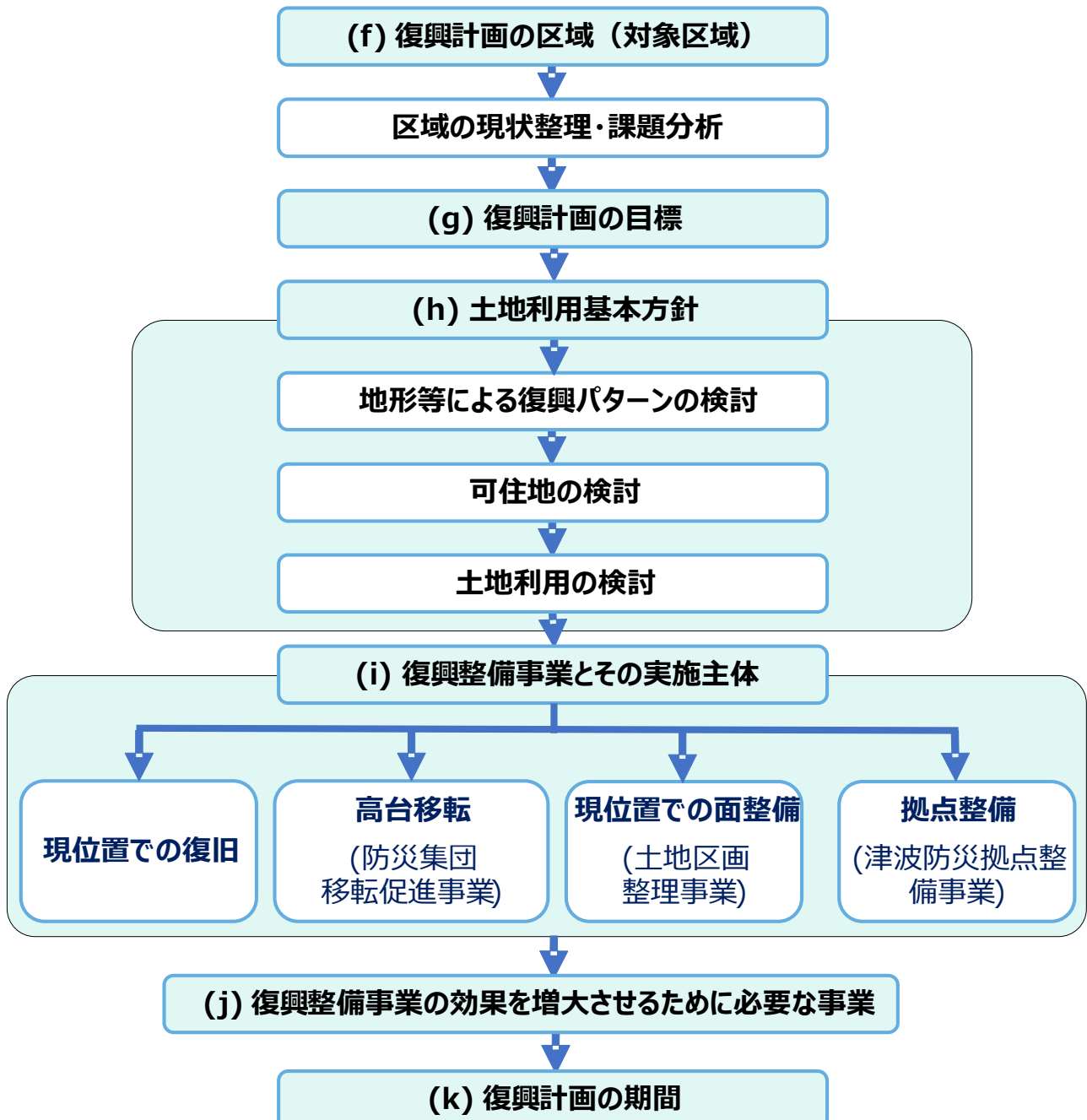
## ③STEP1 行政内部の検討

### STEP1 STEP2 STEP3 事前復興まちづくり計画(案)のイメージ

復興計画を事前にする難しさとして、事前には被災状況を予測することができないことや、被災後の住民の意向に計画が左右されるといったことがある。

復興に当たっては、被災状況に応じた対応が求められることも想定されるため、複数のプランを事前に持っておき、柔軟に変更できる計画を検討しておけば、住民の意向等に柔軟に対応できる。

#### 事前復興まちづくり計画(案)の全体像



### STEP1 STEP2 STEP3 事前復興まちづくり計画(案)のイメージ

#### (f)復興計画の区域

被災状況等に応じて定めるものであり、数十ヘクタール程度から市町村全域までが想定される。

#### (g)復興計画の目標

復興整備事業や地域住民の生活及び地域経済の再建に資する事業等の実施によって実現しようとする地域の将来像、復興に取り組む際の柱となる考え方等を記載することが想定される。

#### (h)土地利用基本方針

地域づくりの全般的な考え方や土地の用途の概要といった復興計画の区域における土地利用の基本的方向を記載することが想定される。

また、復興整備事業のおおむねの区域を表示した縮尺2万5千分の1以上の地形図を作成しておくことが望ましい。

#### (i)復興整備事業とその実施主体

事業の名称、実施主体等を記載することが想定される。

「(h)土地利用基本方針」の内容を踏まえ、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波防災拠点整備事業等を記載する。

#### (j)復興整備事業の効果を増大させるために必要な事業

地域の実情に応じて、復興整備事業以外の施設整備、良好な居住環境の形成、被災者の雇用確保、中小企業や商工団体等の再建支援等のための事業等を記載することが想定される。

#### (k)復興計画の期間

復興計画に記載された復興整備事業の実施に要すると見込まれる期間を記載する。

# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

## ③STEP1 行政内部の検討

STEP1

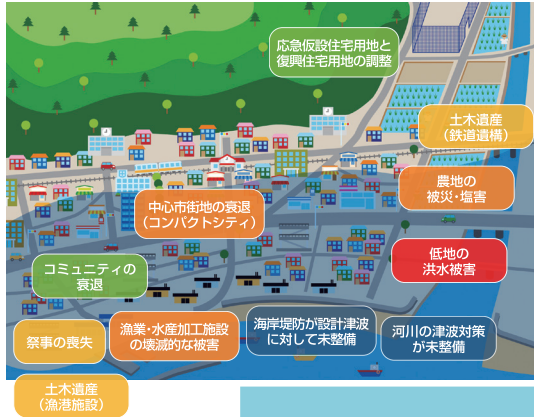
STEP2

STEP3

### 事前復興まちづくり計画(案)のイメージ

検討手順

#### 地域の現状と課題



#### パターン(地形、まちの規模等)

	地形
パターン1	リアス式海岸地形で平地は背後の山地が迫り狭隘
パターン2	海岸段丘
パターン3	海岸と背後の山地の間に沖積平野が形成
パターン4	平野部

- 早期から暮らしとなりわいをつなぐ
- コミュニティの維持・形成

#### 可住地の検討

- 海岸堤防等の整備方針の検討
  - 海岸堤防、河川堤防、二線堤 (道路等)
- 復興まちづくりのための津波浸水想定
  - 区域、浸水深の設定
- 可住地の活用方針の検討

#### 土地利用の検討

- 住宅・市街地 (可住地移転も含めた検討)
  - 現位置での嵩上げ ○ 高台移転
  - 移転+嵩上げ ○ 現位置での復旧
- 産業 (漁業、産業、工業)、歴史・文化
  - 低地の活用、嵩上げ等

### たたき台のイメージ

たたき台(複数の選択肢)

#### たたき台① 現位置での復興



- 多重防御
  - 防波堤 ○ 堤防 ○ 自然地形 ○ 道路 ○ 鉄道等
- 居住制限 ● 面的整備 ● 公共施設の集約化
- コンパクトシティ

メリット ● 復興期間の短縮 ● 職住が近接

デメリット ● 将来の津波リスクが残存する可能性あり

#### たたき台② 移転・嵩上げによる復興



- 多重防御
  - 防波堤 ○ 堤防 ○ 自然地形 ○ 道路 ○ 鉄道等
- 嵩上げ・面的整備 ● 高台の造成地 (移転先)
- 公共施設の集約化 ● コンパクトシティ
- 低地は産業地、メモリアル公園

メリット ● 将来にわたって安全なまちづくり

デメリット ● 復興期間が長期 ● 職住分離

# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

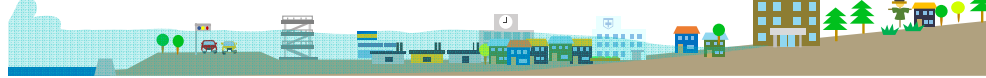
## ③STEP1 行政内部の検討

### STEP1 STEP2 STEP3 事前復興まちづくり計画(案)のイメージ

#### 計画立案前の土地利用のイメージ



A地区 断面図 (平野部)



津波浸水  
想定区域

B地区 断面図  
(リアス地形に住宅が点在)



C地区 断面図  
(市街地の背後が山地)



#### 計画立案後の土地利用のイメージ



A地区 断面図 (平野部)



津波浸水  
想定区域

切土区間

盛土区間

B地区 断面図  
(リアス地形に住宅が点在)



C地区 断面図  
(市街地の背後が山地)





STEP1

STEP2

STEP3

多様なメンバーによる検討

### 多様なメンバーによる検討会の設立

- 市町村において事前復興まちづくり計画の検討を行う際には、地区ごとに事前復興まちづくり検討会を立ち上げて検討することが望ましい。
- 地区の将来にわたるまちづくりを検討する観点から、沿岸市町村でこれまでに進めてきた「命を守る」、「命をつなぐ」対策等に携わってきた自主防災組織等のメンバーに加えて、担い手世代が参画する等幅広い世代のメンバーによる検討を求める。
- 構成メンバー(例)と期待される役割を下表に示す。

構成メンバー(例)	期待される役割
町内会長、区長、自主防災会長等の地区の役員の方	地区のまとめ役
地区のなりわいに係る代表者	応急期から各産業をできるだけ早く立ち上げるための意見
障害者福祉団体の代表	災害時要配慮者に対する支援に関する意見、それぞれの障がい特性に応じた生活再建のためのニーズを把握
女性代表	子育て等生活環境の復興に向けた意見
青年代表(PTA等、おおむね40歳以下の男性又は女性)	次の世代から将来にわたるまちづくりへの意見
学識経験者	防災、海岸工学、都市計画、交通等の専門的な知見
アドバイザー、ファシリテーター	公平な意見を引き出し、とりまとめ
行政職員	法令や国の制度、予算等に関する知見



多様なメンバーによる検討会のイメージ

### STEP1 STEP2 STEP3 住民との合意形成

#### 地域住民等の参画（ワークショップ等）

事前復興まちづくり計画(案)は、検討会における検討に加えて、地域住民の幅広い意見等を反映して合意形成を図る。

地区の状況に応じて、以下の手法を検討会と組み合わせる。

手法	内容等
ワークショップの開催	チラシ等によって呼びかけ 小人数の班で意見交換
学校教育との連携	復興まちづくりについて学ぶ
アンケート調査	意向の把握



ワークショップのイメージ

#### ワークショップの実施における留意点

～「自分ごと」として参加していただくために～

発災後は必然的に参加が得られるが、事前に地域住民の積極的な参画を得るには工夫が必要

- 目的は、自身と家族の生活を少しでも早く再建するため
- どこに住むか、どこで働くか、考え得る選択肢の中で自分の行き場所のイメージを持ってもらう
- 家族や近所で話し合うきっかけづくり



「私(私たち)は、仮に被災したとしても、こうすれば新たな暮らしやなりわいが再建できる」

# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

## ⑤STEP3 事前移転への着手

### STEP1 STEP2 STEP3 事前移転への着手

#### STEP1 行政内部の検討

#### STEP2 地域住民等の参画

#### STEP1、STEP2における考え方

- 将来にわたって安全なまちづくりを目指し、L2津波を念頭に置いて検討することが望ましい。
- ただしL2津波のみを対象として事前の計画を策定した場合、実際の被災が想定を大きく下回り、計画どおりに復興事業を実施することが困難となることも想定される。
- L1津波、L2津波の2つのケースを想定する等、幅を持って複数のたたき台を作成しておき、被災の状況に応じて見直しが必要となることも含めて地域の合意を図ることが望ましい。
- 事前に堤防の効果を反映した津波シミュレーションを実施することができない場合は、公表されたシミュレーション結果を用いて検討する。



### STEP3 事前移転への着手

#### STEP3における考え方

- 災害対策の拠点施設等や住宅等の事前移転を実施する場合は、将来にわたって安全なまちづくりを目指し、L2津波による浸水想定区域外に移転することを基本とする。
- 利用可能な高台の平地や高速道路等、大規模な公共事業との事前調整が可能な場合には、工事残土を活用した高台への造成に取り組むことも考えられる。



# 5 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

## ⑤STEP3 事前移転への着手

### STEP1 STEP2 STEP3 事前移転への着手

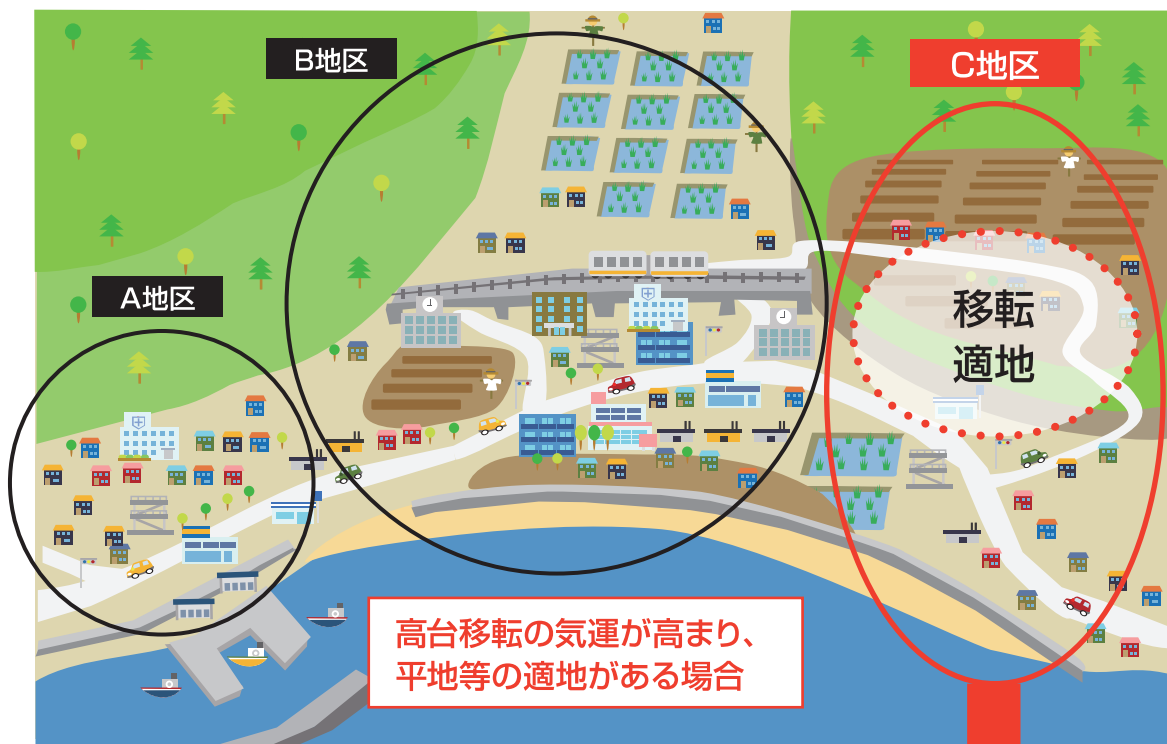
#### 拠点となる施設の事前移転

- 沿岸市町村では、東日本大震災の教訓を踏まえて、災害対策の拠点となる施設の事前移転に取り組んでいる。移転した施設や計画中の施設についても事前復興まちづくり計画に位置付けていくことが望ましい。

#### 住宅等の事前移転

- 事前移転を進めるに当たっては、「事前復興まちづくり計画」でL2津波への対応が十分に検討されている必要がある。
- 事前の計画策定に取り組むなかで、被災前に高台に移転したいとの地域住民の気運が高まり、適地の確保も可能な場合等、条件が整えば事前移転について検討を進める。

#### 事前移転のイメージ



## 高知県事前復興まちづくり計画策定指針〈概要版〉

高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課

〒780-8570 高知県高知市丸ノ内1丁目2番20号

電話 088-823-9798 FAX 088-823-9253