

第3回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会

第2回検討会における委員等の意見に対する回答

令和4年3月22日

検討会事務局（高知県南海トラフ地震対策課）

委員等の意見に対する回答

意見項目	委員等	意見の内容	回答
①基礎情報の蓄積と活用	内藤委員	地域情報を蓄積するデータバンクのようなものをつくるなど、いざというときに頼りになる情報の活用について議論されるのが良い。(内藤委員)	資料3 P12
②幅広い検討メンバー	今村委員	発災後の復興まちづくり計画には、多様な方々の意見を反映させるよう、幅広い検討メンバー(女性、若者など)を予め選定しておくことが重要。	資料3 P35-36
	原委員	地域の課題を解決する視点として、将来を担う世代の意見を取り入れることも重要である。	
	高知高専 北山准教授	市町村が事前復興まちづくり計画を作成する際には、歩いて行ける距離に買い物をする場所や子どもが学校に通える距離など、日常的な生活の視点を考慮することが重要であり、高齢者や子育て世代に優しい計画とすべきである。それが結果的に、その場所で住み続けることにつながると思う。 計画づくりは地域住民と進めることがベストだが、庁内で「たたき台」レベルの作成に留める場合でも、専門家や地域の代表の意見を聞き、地域固有の特性や地域にとって大事にしていることが何か、と言った視点を加味しておくべきである。住民の意向を聞いていく方針のようなものを示すべきである。たとえば、地域ごとに策定されつつある地区防災計画づくりが推進されるよう、ファシリテーター派遣、地域調査等を行う費用・ノウハウの支援を行うことで、地域ごとの事前復興計画の具体性を持たせていくべきである。	
③計画の合意形成	横山委員	住民合意に時間を要することが行政として課題であり、苦労や工夫された事例などがあれば良い。	資料3 P37-39
	松本委員	各自治体で計画を作った場合に住民に対してどのように共有していくのか。その部分についても指針に示してほしい。	
④市町村における計画づくりの体制	田中委員	各自治体における計画づくりについて、どういう体制でやるのか、オーソライズのやり方、さらに具体的に言えば市街地復興事業の事業主体をセットするのか、などについてどこまで指針に記載するのか。それぞれの権利者の方々が生活再建についてコミットするにはどこまでやっておけばよいかなど、項目出しやチェックリストのようなものがあればわかりやすい。	資料3 P4、P6、P7
⑤一次産業(漁業・農業)の職住が近接した生活の維持	池田委員	一次産業(漁業、農業)に従事する方は、仕事のフィールドが居住地の近くにないと現実問題として対応が難しく、事前復興計画による高台移転は被災後には有効かもしれないが、小さなまちでは考えにくい。	資料3 P11、P28-30
⑥応急仮設住宅、復興住宅の用地調整・確保	横山委員	津波浸水区域外も施設園芸の農地が占めており仮設住宅、復興住宅用地がない。	資料3 P18

意見項目	委員等	意見の内容	回答
⑦市町村における指針の活用	原委員	これを受け取った方がどのように活用されるかの視点を入れた方が良い。地域性があるなかで、着眼点を整理し方法論や予算の考え方、コミュニティの形成についてももう少し踏み込んだほうが良いのではないかと。	資料3 全般
	高知高専北山准教授	市町村で考えるべき事前復興計画の内容に対して、さまざまな手法や事例を提示しておくべきではないか（資料編のようなもの）。例）・発災後の生活拠点の事前準備・地域資料の保全・多様な世代の生活スタイルの検討・歴史的建造物の保存・復元手法など	
⑧高知県における事前・事後の復興計画フロー	高知高専北山准教授	東日本大震災時の事後復興の流れは理解できたが、高知県における事前・事後の復興計画のフローがなく、どのように進み、どの段階で地域の話し合いが行われるかなどが不明瞭。タイムフローの中には、事業のみならず計画時間が示されていると、実際の復興の手順がイメージしやすいと思われる。 東日本では現地回復がかなり多い結果となっているが、そのケースとタイムフローはなくてよいのか？	資料3 P4、P28-29
⑨歴史文化を継承する基本的な考え方	今村委員	5つの基本理念の中で歴史・文化の記載内容が少なく、震災前の有形・無形の文化財の保護も含めて多面的な取組が提案されるべきである。	資料3 P21-22
	高知高専北山准教授	歴史・文化の継承は風土に根ざした個性ある暮らしや景観形成の基層となるものである。長い年月をかけて醸成されてきたものであり、地域で暮らすアイデンティティの形成にも大きく寄与している。大規模な改変が起こる場合には、事前に個別の地域の歴史・文化について把握され、配慮と検討がなされて計画に盛り込まれるべきものである。	
		歴史や文化についても、地域個別の検討に任せるのではなく、県が主導となり、市町村と連携しながら、災害後の継承の方法を検討すべきである。特に有形の文化財を所有している地域では、神社ごとに保管しているが、津波に対する不安の声もある。祭事の際の利便性と、有事に対する備えを両立することは容易ではないが、高知県の豊かな沿岸部の継承に向けて方策を取るべきである。地域にとって大切にしたいこと、ものは何かを事前に検討しておき、避難が必要なものは避難させるなどの措置が講じられるような手法も検討されたい。	
		地域のお祭りの母体は神社であり、元来、地域コミュニティと密接な関わりがあり、現在の地域コミュニティの維持において、神社祭礼は一定の役割を果たしている。また、神社が高台にあることも一つである。事前復興においては、こうした地域の紐帯である神社・氏子地域、といった都市構造・集落構造を加味した計画が求められる。	
沿岸部の風景や生業と暮らしの密接な関係は、高知県の観光において多大な役割を果たしている。災害後の沿岸部の復興計画は、県内の観光産業に大きな影響を与えるものである。商業施設のみで形成された沿岸部の風景は、一度は訪れてもリピートすることがない。そこに人や暮らしとの関わりがあり、関係人口・交流人口として紐づけられていくことを鑑みると、沿岸部に商工業・高台に住居という画一的な機能分離は危うい。			

意見項目	委員等	意見の内容	回答
⑩復興まちづくりと埋蔵文化財	内藤委員	三陸の事例は必ずしもうまくいっていないところがたくさんあるので反省を含めて見るのが良い。自治体の首長が最も慌てたのは埋蔵文化財であった。調査の人手が不足し高台移転の日程が決まらなかった。埋蔵文化財の対応については、もう少し調べた方が良い。	資料3 P22
⑪復興住宅における高齢者対策 介護サービス等の仕組みづくり	岡崎委員	避難所、仮設住宅、復興住宅へ住まいが移る過程でコミュニティが分断し高齢化による孤立が発生している。高知県でも同様の事態が想定されデイサービス機能が必須となる。	資料3 P20
	池田委員	介護サービスについては、必ず仕組みを作っておかないと行政サービスだけでは立ち行かない。地方ではビジネスが成立しないため、社会福祉協議会等としっかりタッグを組んで空き家改修事業等を活用していかなければならない。	
	磯部委員長	デーサービスや介護は生活が再建するまで我慢して下さいと言うわけにはいかない。継続的に「再建」しなければいけない部分がどのようなものであるかを考慮しなくてはならない。	
	高知県 障害者（児） 福祉連合会 武田廣一 会長	<p>災害時要配慮者は普段の生活でも高齢や障がいによる困難さを持っているが、災害発生により生活は二重三重に困難となり、生活再建への支援が一層必要である。生活上での具体的な支援とともに、高齢化や障がいのために情報を得たり、理解することに困難がある人に、生活再建のための情報が伝わるように、理解できるように伝えることが重要である。情報を得ることによって現状を理解し、先が見え、精神的な安定にも繋がる。</p> <p>市町村が事前復興計画を作成する際は、対象地の障がいのある人など要配慮者やその家族にヒアリングを行い、地域の要配慮者の状況に応じた計画を作成してください。障がいの程度は軽くても、住んでいる場所の危険性や家族構成などにより生活障害が重複していることもある。声を挙げにくい人たちが多いので、声を聞いてください。実際の声聞きにくい場合は、障害福祉団体など当事者や家族の団体から、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してください。</p> <p>個別避難計画が作成されている場合は、生活再建についての課題を追加してください。生活障害の特性や度合いは一人一人違うので、個別支援計画が作られていれば生活再建の支援をスムーズに進めることができる。生活再建も含んだ個別支援計画を作成してください。</p> <p>在宅の高齢や障がいのある人が利用している介護や障がい福祉の事業所への支援が必要である。</p>	
⑫人口減少が顕著な事例（女川町等）の掘り下げ	原委員	事前に対策したことによる効果が産業構造、人口推移にどう影響しているのか、見える化するのが良い。例えば女川町は復興商店街や鉄道の復旧も早かったなかでなぜ人口減少が顕著なのか。要因を分析すれば人口減少という大きな課題に対して対策の一つになるのではないか。	資料3 P15-16
	内藤委員	女川町の人口減少については、三陸縦貫道のインパクトが入っているかもしれない。単に地域の問題以外に高速道路、三陸縦貫道のインパクトも考える必要がある。	

意見項目	委員等	意見の内容	回答
⑬農地の復興（スピードアップの工夫等）	原委員	農地の復興について、どのような工夫でスピードアップできるか、そういった見通しが出てくるとわかりやすいのではないか。	資料3 P23
⑭建築制限の課題	内藤委員	建築制限について、建築基準法の建築制限はほとんど使えなかった。非常に曖昧な形で危険区域を決めてなんとなく新しいものができるのを止めた経緯がある。なぜ建築基準法がうまく使えなかったかという解除規定が決まっていなかった。解除するには安全と言えなければいけないが言い切れないため怖くて使えなかった経緯があり反省点の一つである。	資料3 P11
⑮海岸堤防の整備効果を考慮した津波浸水想定	磯部委員長	県からL2浸水想定が公表されているが、海岸に近い集落はほぼ浸水区域に入ってしまった状態である。単純にそこが使えないとなると、居住地にしても産業にしても使うところがなくなる難しい問題である。「粘り強い堤防」はL1を超えた津波に対して粘り強いと言っているだけでL2に対して必ずしも機能するかどうかは技術的に明らかになっていない。 しかしそれが本当に機能することがわかれば随分浸水域を減らすことができると思われる。現在公表されているシミュレーションは、命を守るために基本的に地震が起こったら堤防はほぼなくなる条件のもとに計算されているが、もっと粘り強くしたときにどれだけ使える土地がでてくるかについて別の脈絡として考えていいのではないか。	資料3 P17、P43
		粘り強い堤防の効果を考慮してもなお使える土地は少なくなると考えられ、その場合は嵩上げや盛土・切土を使っていく。高知県東部は海成段丘を有効利用することも当然あり得る。	
⑯5つの基本理念の関係性	高知高専 北山准教授	<①生活を再建する②命を守る> →事前に検討しておくことは有効ではあるが、被害状況によっても選択が異なるため、発災後に検討・決断することとなる。 <③歴史・文化を継承する④地域の課題等の解決につなげる⑤なりわいを再生する> →①・②の考え方の基盤となる要素であるが、発災後には考える余裕がない可能性が高いため、事前により具体的に検討しておくことが重要。 ↓③～⑤の質をいかに事前に高めておけるかが、①・②を含めた復興事業の質を高め、かつスピーディーに進めることができる	資料3 P19-27
⑰防潮堤を整備しなかった事例の掘り下げ	原委員	防潮堤を整備しなかった事例等について、どのように合意形成に至ったかなど、もう少し掘り下げてコラムのような形で整理してはどうか。	資料4 P25
⑱防災集団移転事業の課題	岡崎委員	防災集団移転について、一戸でも認めてほしいとの要望はあったがメニューがない。5戸が一カ所に移転することについても困難なケースがあり工夫があったと思われる。	資料4 P41
⑲レッド・オレンジゾーンの指定	磯部委員長	浸水想定区域においても、いわゆるレッド・オレンジゾーンをどう指定していくかが問題である。堅牢な建物は女川町で2棟程度倒壊事例があるが、それ以外は流速があまり早くなければ鉄筋コンクリート3階建てなら倒壊事例はない。高層建築物を活用することの可能性はある。	資料1 P5

津波災害警戒区域等の指定について

令和2年度 of 取組 (指定基準の策定)

- ◆ 高知県では、県民が安心して暮らすことができる地域づくりを進めるとともに、**津波から命を守るために重要となる早期避難意識の向上**につなげることを目的に、昨年度に**津波災害警戒区域等の指定基準**を策定した。



津波防災地域づくりパンフレット (国土交通省) から抜粋

津波災害警戒区域 (イエローゾーン) : 警戒避難体制の整備

指定基準

- ・ 最大クラスの津波による津波浸水想定区域を基本
- ・ 地域の実情に応じて浸水域に挟まれた区域や浸水域外側の直近の地形地物等までの区域を含めることも可能

- ◎ 指定による義務づけ
- ・ 社会福祉施設や学校、病院は避難確保計画の策定と避難訓練の実施
- ・ 宅地建物取引業者は不動産取引の際に警戒区域であることを説明

津波災害特別警戒区域 (オレンジゾーン) : 開発行為や建築を制限

指定基準

- ・ 基準水位2.0メートル以上または浸水深30センチメートル以上の津波が30分以内に襲来する区域を基本
- ・ 津波到達時間などの危険性や既存の計画との整合性、新たな浸水想定必要性などを踏まえ、特定の区域から指定できる

- ◎ 指定による規制の内容
- 一定の社会福祉施設、学校、病院の改築の際に以下の基準に適合すること
- ・ 建築物が津波に対して安全な構造であること
- ・ 寝室、教室、病室等の居室の床面の高さが基準水位以上
- ・ 擁壁の設置など土地の安全上必要な措置が基準に適合

令和3年度 of 取組

- ◆ イエローゾーンは、令和3年度末に沿岸19市町村が足並みをそろえて指定
- ◆ オレンジゾーンは、一定の開発行為や建築物に制限がかかり地域のまちづくりへの影響が大きいことから、市町村の要請に応じて個別に指定する方針
- ◆ 現時点では沿岸19市町村で指定の意向はない。

市町村の意見に対する回答

意見項目	市町村名	意見の内容	回答
①事前復興まちづくりの前提となる津波対策の考え方	室戸市	今回検討している事前復興まちづくり計画は、海岸堤防や水門設置などの津波の事前対策についてはあまり盛り込まずに、事前の高台移転や、震災後の土地利用などが中心となるという理解でよろしいでしょうかご教授ください。	資料3 P11、P28-32
②対象とする地震津波の考え方	室戸市	P9に「事前復興まちづくり計画は、L2津波を対象に策定することを基本とする」と示されています。磯部委員長の意見（第2回検討会意見・番号23）にもありましたが、本市においても海岸に近い集落はほぼ浸水区域に入っているため、被災後に住宅用地としてそのまま再使用することは難しいと考えます。盛土による嵩上げなどの対策もありますが、仮に沿岸部の全住民が高台移転するという計画を策定した場合には、現実離れした計画になってしまうのではないかと懸念します。（千年に一度か、それよりも低い頻度で発生するといわれている最大クラスのL2地震津波を基に策定した場合、計画自体が現実味に欠けてしまうのではないかと不安があります）	資料3 P43
③事前復興まちづくり計画の進め方	南国市	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の事前復興まちづくり計画について、どの範囲、どの程度のものを求められるのかご教示いただきたい(第3回の検討会で検討される予定かもしれませんが)。 ・例えば、地域ごとの取り得る復興のパターンや補助メニューなどの資料を整理して発災に備える計画なのか、事前に住民の合意形成まで踏み込んだ「事前復興計画」そのものを策定するものなのか、また個人の生活再建までを含んだものなのか。 ・県の都市計画課の震災復興まちづくり計画との関連や整合性、あるいは事前復興まちづくり計画と震災復興まちづくり計画を統合することの是非も検討していただきたい。 ・第2回の検討会での意見の回答を事前いただくと幸いです。 	資料3 P4 資料3 P11
	香南市	高知県が県・市町村の全体行動計画や職員行動手順等を取りまとめた「高知県震災復興都市計画指針（手引書）【手続き編】【計画編】との関連性をどの様に整理していくのでしょうか。また、これまで行ってきた地区別模擬訓練の成果はどの様に考えておけばいいのでしょうか。ご教授願います。	資料3 P11
		まちづくりの総合的な指針で、最上位計画となる振興計画、またそれらの施策を具体的にするための基本計画などに復興まちづくりをどの様に位置付けていくのか。また、復興まちづくりを検討するには防災部局だけではなく、組織横断的な検討が必要だと考えていますが、その横断的に検討する際のプロセスを検討していただけないでしょうか。	資料3 P1、P6
		本市では「香南市事前復興計画」に基づき今後職員向けの「香南市復興行動マニュアル（仮）」を策定する予定としています。県が策定する指針には具体的な行動マニュアルについても考え方が示されるのでしょうか。ご教授願います。	資料3 P6-9
		平時からの取組として自主防災活動が活発である自主防災組織や地区まちづくり協議会等のコミュニティの中で復興まちづくりの観点で検討を行うことができれば、住民の合意形成が少しでも早く進むのではないかと考えています。平時からの取組についても具体的な方法が示されるのでしょうか。ご教授願います。	資料3 P35-37

意見項目	市町村名	意見の内容	回答
④住民との合意形成	田野町	<p>事前復興まちづくり計画が必要な理由として、東日本大震災の課題を挙げられていますが、私が現地で感じた事を以下に記します。「合意形成のためには地域住民との話し合いが不可欠」今後もその土地に住む人との合意形成は必須でしょう。ただ要望を聞くだけでなく、できる事とできない事を伝えて、お互いが協力して進めていく事が、未来に繋がるまちづくりになると思います。特に、行政側が会場の前に横並びになって説明するスクール形式だと対立しか生まれません。グループワークの様に建設的な話ができる場づくりから考えていく必要があります。</p> <p>また、その様な場に出てくるのは、地域の長の様な声の大きな男性が多いでしょう。その人の声に引っ張られて他の声が聞けない・届かない事があります。合意形成のやり方も、丁寧に行わないと意味はないでしょう。</p>	資料3 P35-41
		<p>「防潮堤が高すぎる～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」 住民にもいろんな考えがあります。上記の様に、状況・条件をシッカリ伝え、考えていく必要があります。</p>	
		<p>「市民からは～「とにかく早く先の見通しを示してほしい」という意向がつかった」全員がそうではないと思います。特に高齢の方は自分が生きている中に町を、家を再建したいと考えています。仮設住宅ではなく、自分の家で死にたいと。勿論、早い方が良いと思いますが、ただ早い方が良いとは限りません。スピードより、未来の子ども達に残せられる意味のあるまちづくりを望む人もいます。</p>	
		<p>住民合意が円滑に進んだ要因として、「地区代表会」が移転候補地の決定等に大きな役割を果たした。と云うのは、住民の力だと思いますが、その後の状況はどうなったのでしょうか？前にも記しましたが、声の大きな男性の意見に押し切られ、ほんとの民意が反映されない事もあります。その後の、状況も踏まえ、参考にできればと思います。</p>	
		<p>岩手県の何処の事例かはわかりませんが、大船渡市末崎町西館と云う地区は、当初から住民が話し合いを重ね、合意形成を図り、大船渡で唯一、防集と公営住宅が同じ敷地で出来て素晴らしい復興となった所です。</p>	
		<p>「東日本大震災では、～復興後のまちの姿に対する住民の合意形成に時間を要している。」確かに、住民との合意形成は時間がかかると多くの方が考えるでしょう。ただ、福島県新地町は当初から住民とワークショップを行い、その後「復興のトップランナー」と言われるほど早い復興をしました。それだけでなく、非常に意味のある、未来に繋がる復興をしています。</p>	
		<p>「阪神大震災では～常日頃からのコミュニティでまちづくりを考えていた地区の復興は比較的早く進んだと云われている。」まさしくその通りだと思います。前に上げた岩手県末崎町西館は震災以前のコミュニティがシッカリあり、発災時にお互いに声をかけあい避難し、避難所生活でも役割分担がスグでき、厳しいなかでも和気あいあいとした避難所となり、その先は素晴らしい復興となりました。</p>	
		<p>「事前復興まちづくり計画」は、被災後の復興を早める事につながる。」復興まちづくり計画として、住民とのグループワーク・合意形成を進めて行く事ができれば、復興を早めるだけでなく、事前の備えも進み必ず被害は減ります。更に、現在ドンドン衰退している地域のつながりは強くなり、防災だけでなく、高齢化率全国第2位の高知県の高齢化・過疎化による課題の解決へも繋がるでしょう。</p>	
		<p>これまでも述べてきましたが、そこに住む住民が置いてけぼりにならない様に、住民との合意形成が必須です。愛媛県・徳島県では、住民との合意形成を図る取り組みを進めているので、高知県としても是非その様な取り組みを進めていただきたいと思います。</p>	
		<p>意見12・13全くその通りだと思います。そこに住む住民一人一人にその権利があると思います。地区長だったり、肩書のある人だけではなく、様々な人が加わる必要があるのではないのでしょうか。</p>	

意見項目	市町村名	意見の内容	回答
⑤コミュニティの分断	田野町	<p>公営住宅は、個別再建や防集をできない高齢者や所得の低い人などが多いです。仮設住宅から移った際に、コミュニティは分断され孤立し、課題も膨らみます。そうならない為のまちづくりが必要です。</p> <p>右下四角3つ目の◆記載の様に、コミュニティは大きく3回分断されますが、特に仮設住宅から公営住宅へ移る時にしっかりと対策を取る必要があります。仮設住宅は良くも悪くも長屋なので、隣人と顔を会わせたり、音が聞こえてきます。不自由ではありますが、見守りができます。公営住宅はしっかりと造りなので、隣の音は聞こえず、それまでの仮設住宅での生活とのギャップがあり、非常に孤独です。阪神大震災でもそうでしたが、東日本大震災では、2019年時点で毎月自殺者が出ていました（現在は把握できてません）。今はコロナ禍で困窮している人が顕在化しているそうです。</p>	資料3 P20
⑥市町村の取組への支援	田野町	<p>事前復興の考え・取り組みは必要ですが、各自治体がそこにどれだけの人材を割いて取り組めるのかもご確認していただければと思います。防災は課題が多く、国・県も様々な調査で実態を確認したり、様々な計画作成を推し進めていますが、自治体はその対応に終始追われています。住民の命と財産を守る、本当に必要な取り組みがしっかりとできている自治体はどのくらいあるのでしょうか。</p> <p>例えば、地域支援企画員の様な防災専門職員を配置したり、防災担当職員を増員する等して、必要な取り組みができる体制を整えないと、どれだけ時間が経ったとしても、大きな被害は免れず、これまでの災害と同じ事の繰り返しになるでしょう。計画をしっかりと実施できる体制も一緒に考えて頂ければと思います。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 市町村が検討する際の技術的支援については、地区の検討会へ県職員が参画するなど計画の策定に必要な支援を行っていきたい。 計画策定に必要な費用の支援について、現在検討中です。
⑦墓地の移転について	中土佐町	<p>リアス式海岸の沿岸地域において、背後の山地には墓地が点在している場合が多く、沿岸部で墓地のない高台造成地を探すことが非常に困難となっている。そこで、墓地の整理や移転等を行い、高台造成を実施した事例などがあれば、どのように進められたのかご紹介いただきたい。</p>	「都市再開発における墓地移転等に関するマニュアル（国土交通省）」などが参考となります。