

# 第3回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会

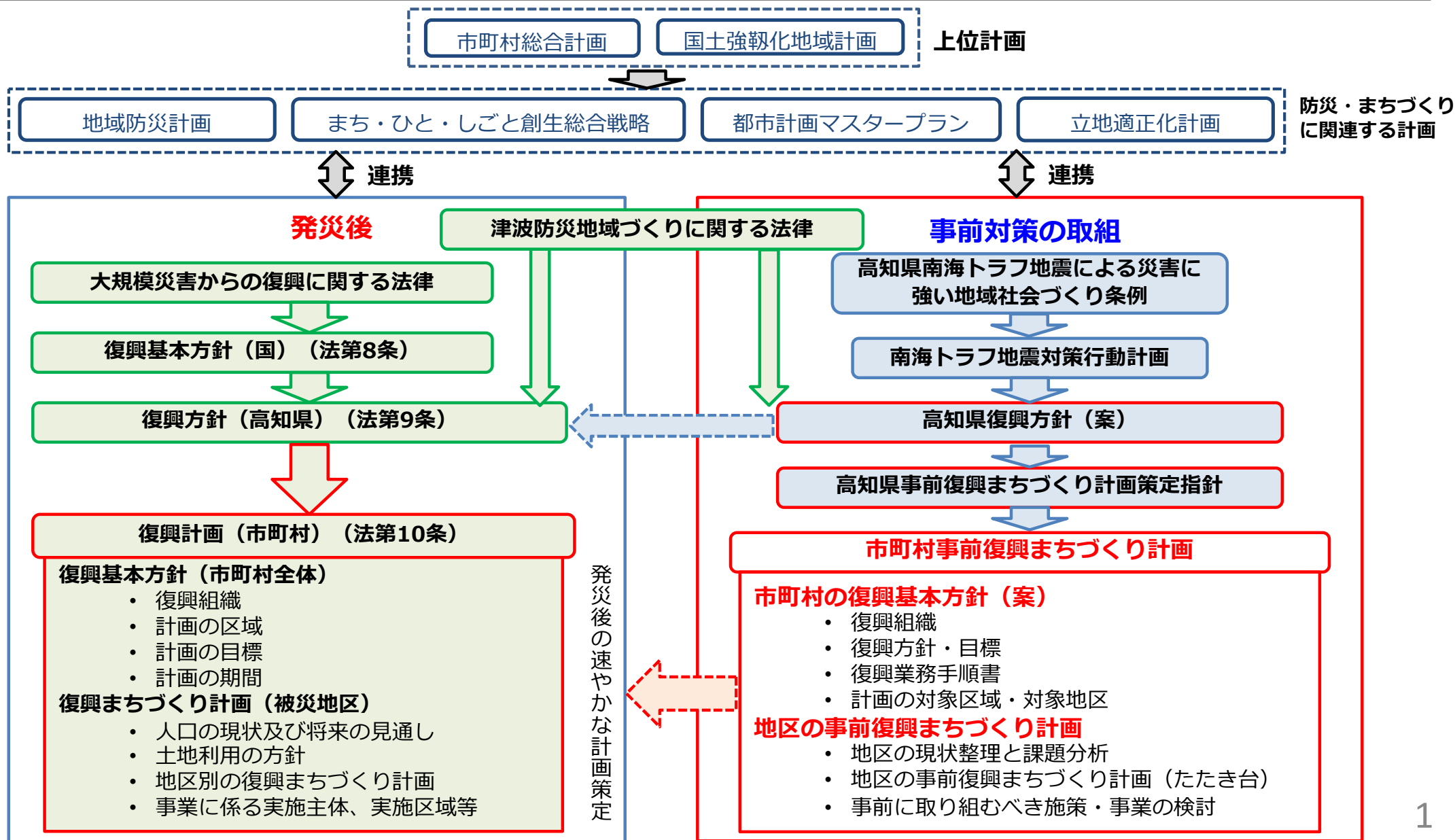
## 市町村における 事前復興まちづくり計画策定の進め方

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）

# 事前復興まちづくり計画の位置づけ

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で課題解決に導く「より良い復興」を目指す。



# 事前復興まちづくり計画の位置づけ

## 大規模災害からの復興に関する法律

- 【第2条】特定大規模災害：著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう。
- 【第8条】政府は、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、第三条の基本理念にのっとり、復興基本方針を定めなければならない。
- 【第9条】特定大規模災害を受けた都道府県の知事は、復興基本方針に即して、当該都道府県の区域に係る当該特定大規模災害からの復興のための施策に関する方針（以下「都道府県復興方針」という。）を定めることができる。

- 【第10条 第1項】 特定被災市町村：
  - 特定大規模災害により土地利用の状況が相当程度変化した地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域
  - 特定大規模災害の影響により多数の住民が避難し、若しくは住所を移転することを余儀なくされた地域又はこれに隣接し、若しくは近接する地域
  - 前二号に掲げる地域と自然、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認められるめられる地域であって、前二号に掲げる地域の住民の生活の再建を図るための整備を図ることが適切であると認められる地域
  - 前三号に掲げる地域のほか、特定大規模災害を受けた地域であって、市街地の円滑かつ迅速な復興を図ることが必要であると認められる地域

**特定被災市町村**は、復興基本方針（特定被災都道府県が復興方針を定めた場合にあっては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針）に即し単独で又は特定被災都道府県と共同して、復興計画を作成することができる。

- 【第10条 第2項】 復興計画には、下記の事項を記載するものとする。
  - ①復興計画の区域
  - ②復興計画の目標
  - ③人口の現状及び将来の見通し、計画区域における土地利用に関する基本方針、その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項
  - ④目標を達成するために必要な事業（復興整備事業）に係る実施主体、実施区域等
    - 市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業、集団移転促進事業、住宅地区改良事業、都市計画法第11条第1項各号に掲げる施設の整備に関する事業、小規模団地住宅施設整備事業、津波防護施設の整備に関する事業、漁港漁場整備事業、保安施設事業、液化化対策事業、造成宅地滑動崩落対策事業、地籍調査事業、住宅施設、水産物加工施設その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るために必要となる施設の整備に関する事業
  - ⑤復興整備事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務その他の地域住民の生活及び地域経済の再建に資する事業又は事務に関する事項
  - ⑥復興計画の期間
  - ⑦その他復興整備事業の実施に関し必要な事項

## 【参考】被災市町村の事例

### 岩手県宮古市の事例

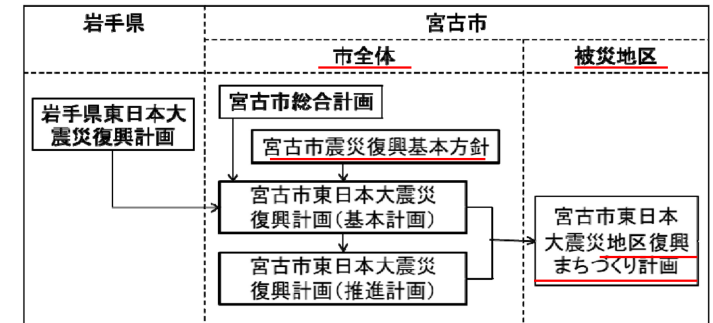


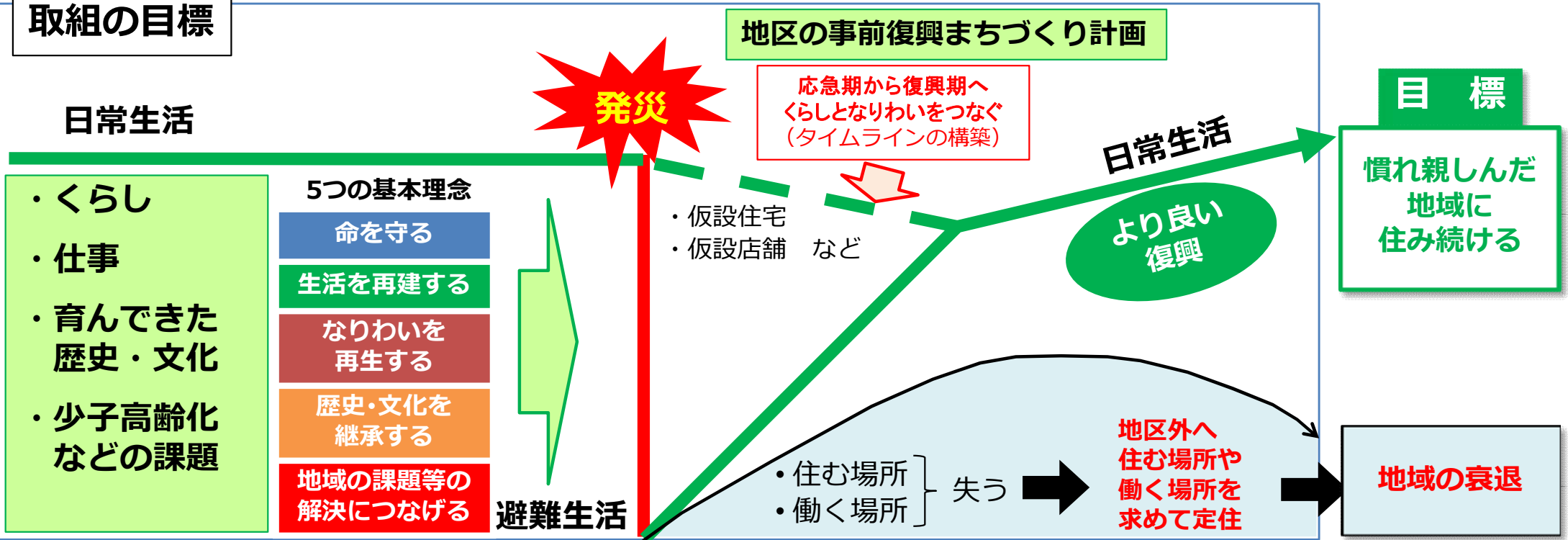
図2.1 宮古市東日本復興計画の県計画等との関係

### 宮城県東松島市の事例

復旧復興指針、復興まちづくり計画	
東松島市「東日本大震災」復旧・復興指針	(平成23年4月11日)
東松島市 <u>復興基本方針</u>	(平成23年6月13日)
東松島市 <u>復興まちづくり計画</u>	(平成23年12月26日)

# 取組の目標（イメージ）

## 取組の目標



## ● 段階的な取組

	STEP1 行政内部の検討	STEP2 地域住民等の参画	STEP3 事前移転への着手
取組	<p>発災後に速やかに住民に示す「復興まちづくり計画（たたき台）」を事前にする</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家などの意見を聞く（必要に応じて産業の代表、住民代表）</li> </ul>	<p>地域住民の合意形成が図られた「事前復興まちづくり計画」の策定</p> <p>地域住民との合意形成が図られる中で事前移転の気運の高まり                      &gt; 浸水区域外へ移り住みたい</p>	<p>災害対策の拠点施設等</p> <p>住宅等（適地が存在）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存の高台平地</li> <li>・公共残土の活用 など</li> </ul>
効果	復興期間の短縮 → 約20%	復興期間の短縮 → 約30%	復興期間の短縮 → 約40%

# 取組のスケジュール

R3

R4 沿岸19市町村で足並みを揃えて取組

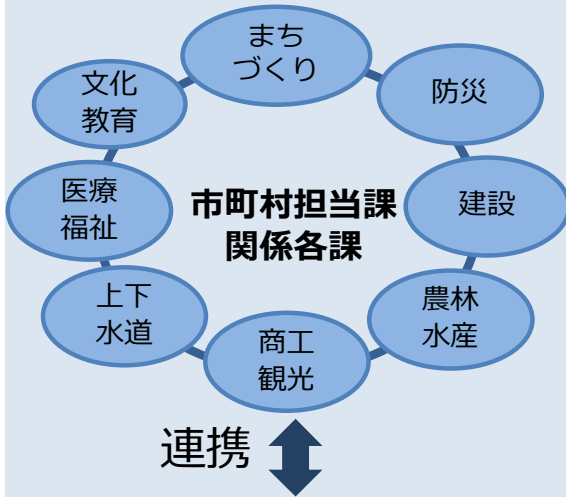
先行して取り組む地区 ← (R9)

## STEP1 行政内部の検討

① 復興基本方針（案）の作成

② 地区の事前復興まちづくり計画（たたき台）の作成

・ 行政内部の復興体制づくり  
(復興組織、復興方針、復興業務手順書)



高知県

- ・ 復興組織
- ・ 復興方針
- ・ 復興業務手順書

- ・ 沿岸19市町村との勉強会を通じて事前計画の必要性や指針の理解を深める
- ・ 被災前に新たな土地利用計画を公表することの困難性も考慮し、まずは行政内部のたたき台作成に取り組む

・ 検討委員会

行政  
関係各課

学識者

- ・ 防災
- ・ 都市計画
- ・ 建築
- ・ 交通
- ・ 各産業
- ・ NPO

など

支援

## STEP2 地域住民等の参画

- ① 多様なメンバーによる検討会
- ② 住民との合意形成

- ・ 検討メンバーの選定
- ・ 合意形成の手順・取組
- ・ 事前復興まちづくり計画の策定

地域住民  
幅広い世代、多様な  
立場の検討メンバー



検討会や住民勉強会等を通じて多様な意見を反映し合意形成が図られた事前計画を策定する

## STEP3 事前移転への着手

- ① 災害対策の拠点となる施設の事前移転
- ② 住宅等の事前移転

- ・ 実施可能な事業から優先的に実施

〇〇市町村 事前復興まちづくり計画



高台移転の気運が高まり、  
平地等の適地がある場合



高台移転の気運が高まり、平地等の  
適地がある場合に事前移転に着手

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

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

# STEP 1

事前復興まちづくり計画は、**地域住民等の参画を得て計画づくりに取り組む**ことを念頭に置く必要がある。そのためには、**まず行政内部で復興の基本となる事項について考え方を整理**しておくことが必要である。**STEP1**では、復興組織等の検討や地域住民等に提示する計画の「たたき台」を作成する。

## STEP1 行政内部の検討

① 市町村の復興基本方針（案）の作成

- a. 基本方針の全体像
- b. 復興組織
- c. 復興方針
- d. 復興業務手順書
- e. 計画の対象区域

② 地区の事前復興まちづくり計画（たたき台）の作成

- a. たたき台の作成フロー
- b. 地区の現状整理
- c. 地区の課題分析
- d. より良い復興に向けた取組
- e. パターン毎の「たたき台」の作成（イメージ）

## STEP2 地区住民等の参画

① 多様なメンバーによる検討会

- a. 全体の流れ
- b. 多様なメンバーによる検討会の設立

② 住民との合意形成

- a. 検討会の進め方
- b. 地区住民の参画（ワークショップ等）

③ 事前の取組事例

- a. 応急期機能配置との調整を事前に行った事例
- b. 事前復興の教育としての住民ワークショップへの取組

## STEP3 事前移転への着手

① 対象とする地震津波の考え方

② 災害対策の拠点となる施設等の事前移転

庁舎や学校等の事前移転

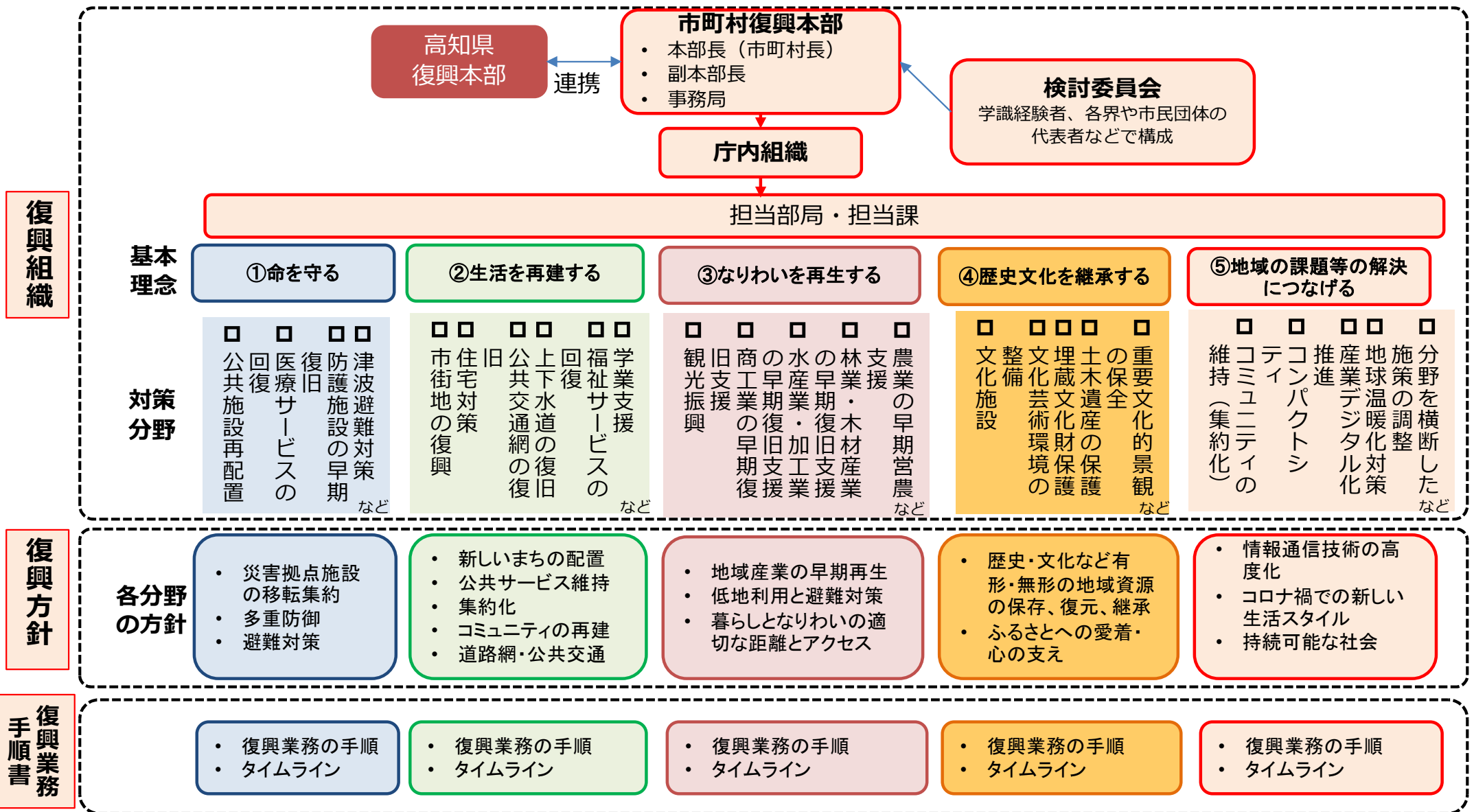
③ 住宅等の事前移転

住宅等の事前移転の方針

a. 基本方針の全体像

市町村の復興基本方針（案）は、復興組織、復興方針、復興業務手順書に加えて計画の対象区域を含めたものとする。

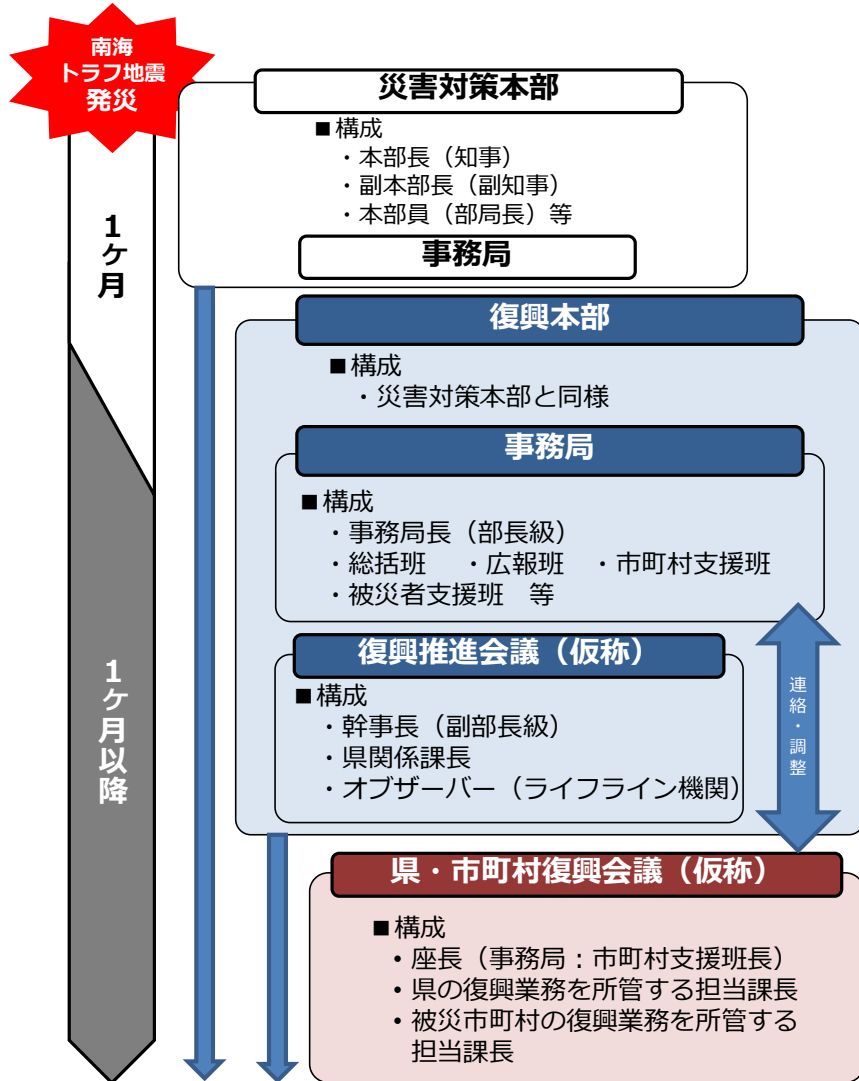
復興組織、復興方針、復興業務手順書の関係(イメージ)



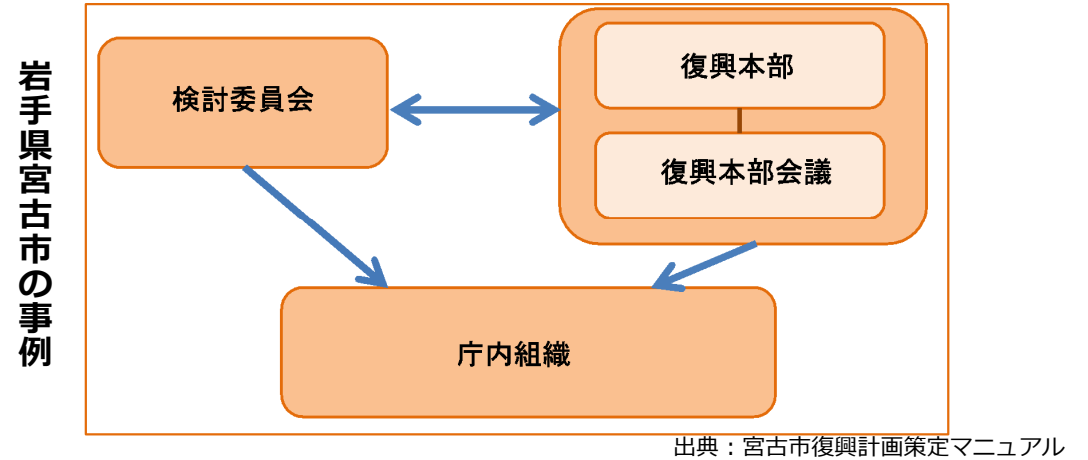
b.復興組織

南海トラフ地震からの復興は、その被害が広範囲となり被災施設も多岐にわたると想定されるため、部局の横断的な対応が必須となる。基本方針の策定にあたって、発災後に災害対策本部から復興本部へ移行し、計画策定や復興事業を円滑に遂行するための体制づくりを検討しておく。

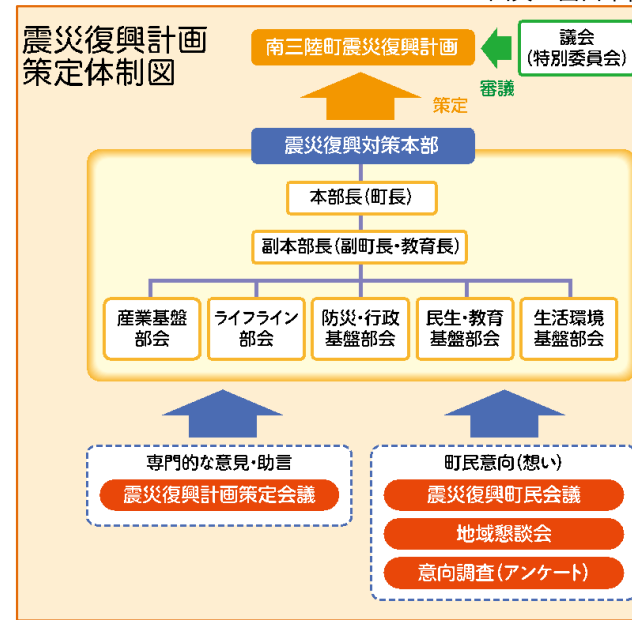
【参考】高知県の復興体制の全体像（イメージ）



【参考】東日本大震災 被災市町村における復興計画策定体制



宮城県本吉郡南三陸町の事例

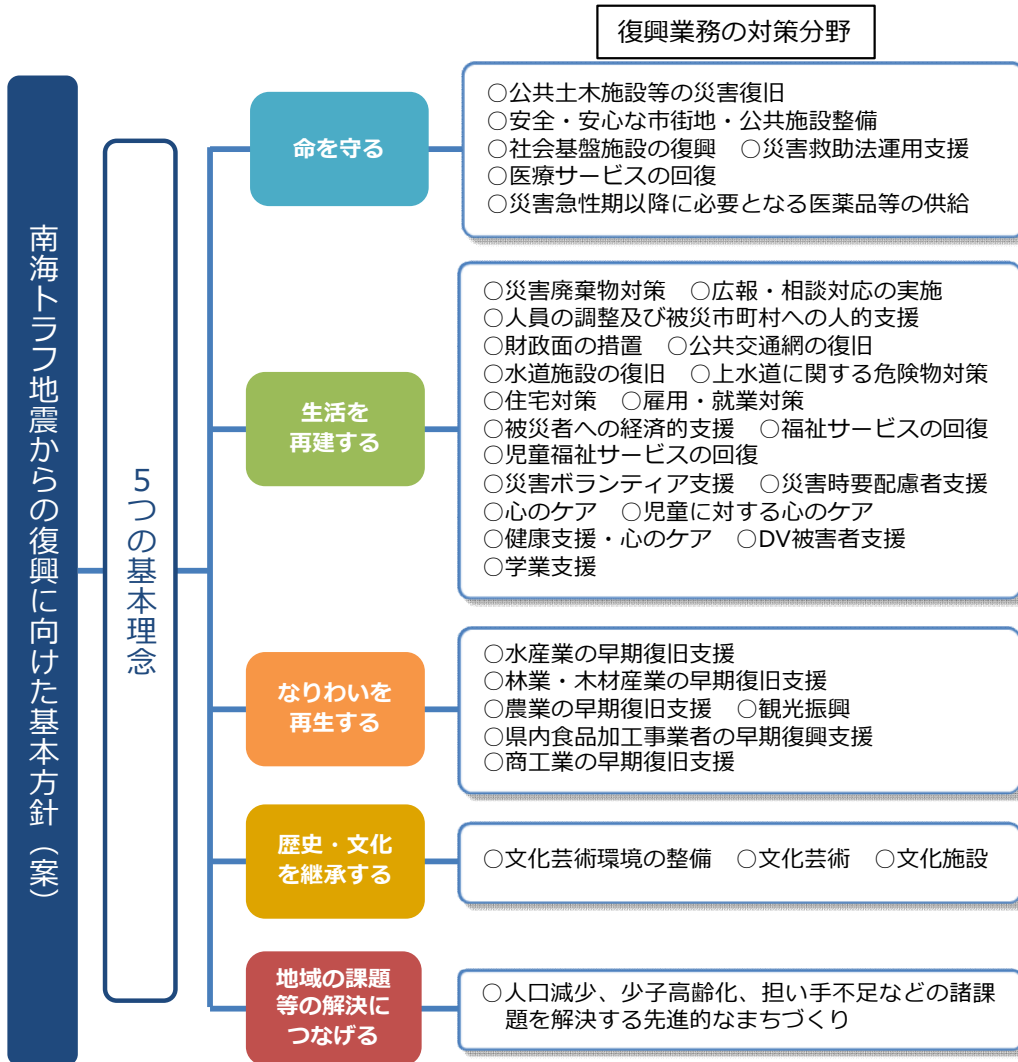




c.復興方針

復興方針は、本指針に示す5つの基本理念を念頭に置いて各市町村の復興業務を洗い出し分野別に整理するなど、基本理念を実現するための方針と目標などを示す。

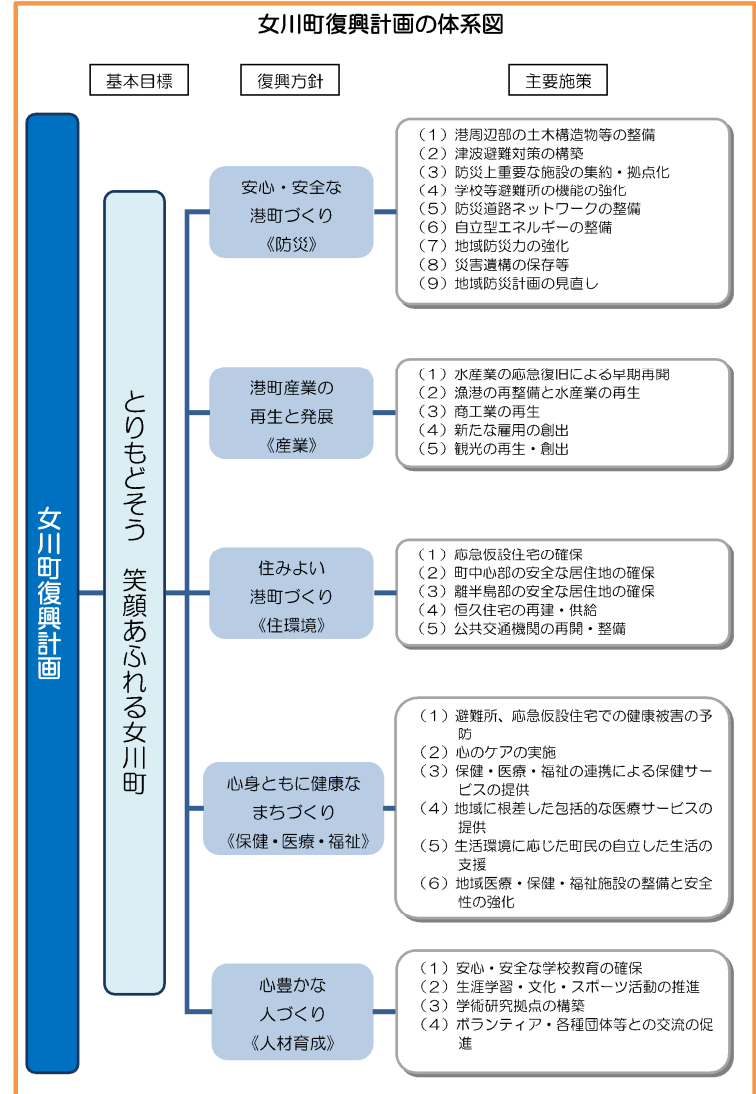
【参考】高知県復興方針（イメージ）



【参考】東日本大震災 被災市町村における復興方針・目標

宮城県牡鹿郡女川町の事例

水産業、港町を中心とした復興



d.復興業務手順書

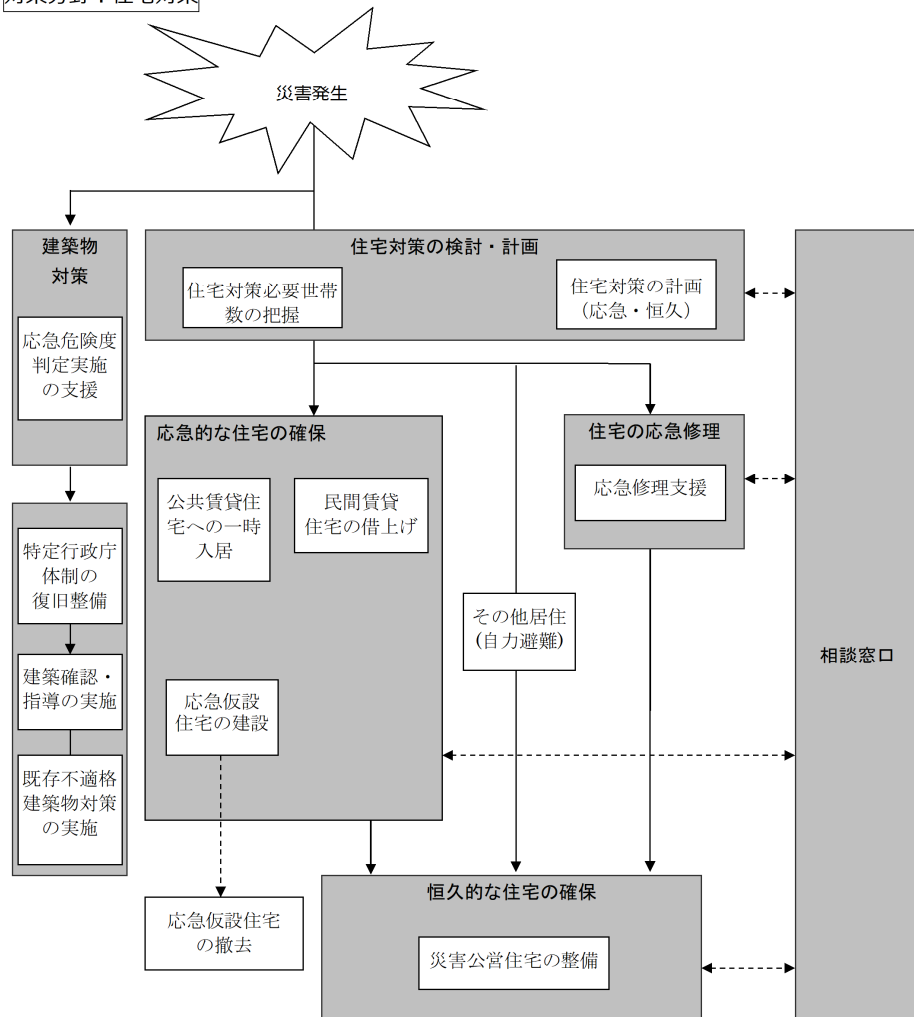
復興業務手順書は、対策分野毎の復興に向けた業務の進め方、到達目標を設定するとともに、**タイムライン**等整理しておく。

【参考】高知県の事例

復興業務手順書（住宅分野のイメージ）

■目標達成までのフロー図

対策分野：住宅対策



■タイムライン 対策分野：住宅対策

復興に向けた業務	～半月後	半月後～1ヶ月後	1ヶ月～半年後	半年後～2年後	2年後～
住宅対策の検討・計画	住宅対策必要世帯数の把握	住宅対策必要世帯数の把握			
	応急的な住宅の供給計画の検討	応急対策の全体計画（応急仮設・民間賃貸・公共賃貸・応急修理）			
	住宅供給に関する基本計画の作成	恒久的な住宅の全体計画（持家・マンション・公共賃貸住宅）			
	相談窓口	相談窓口の設置、相談対応			
応急的な住宅の確保	民間賃貸住宅の借上げ	関係団体に協力を要請			
		民間賃貸住宅の空室の確保			
		民間賃貸住宅への入居の募集と手続			正式入居への転換・退去
		家賃等の支払事務			
公共賃貸住宅への一時入居	公共賃貸住宅の空室の確保				
	公共賃貸住宅への入居の募集と手続			正式入居への転換・退去	
応急仮設住宅の建設	必要戸数の把握と供給計画	発注・着工・引渡し 入居者の募集と手続	管理・修繕	撤去	
住宅の応急修理	応急修理の実施準備				
	応急修理の実施要領の決定				
	応急修理体制の整備				
	応急修理制度の周知		応急修理業務の終了		
	応急修理の申請受付・修理依頼する市町村への支援				
恒久的な住宅の確保		災害公営住宅の整備			
建築物対策	応急危険度判定実施の支援				
	特定行政庁体制の復旧整備 →建築確認・指導及び既存不適格建築物対策の実施		通常業務の実施		

## e.計画の対象区域

事前復興まちづくり計画において津波浸水想定区域のまちづくりを検討するにあたっては、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認められる地域も念頭に置く必要がある。計画の対象区域は、市町村の地域づくりにも影響があるため、市町村全域とすることを基本とする。



## 〇〇市事前復興まちづくり計画

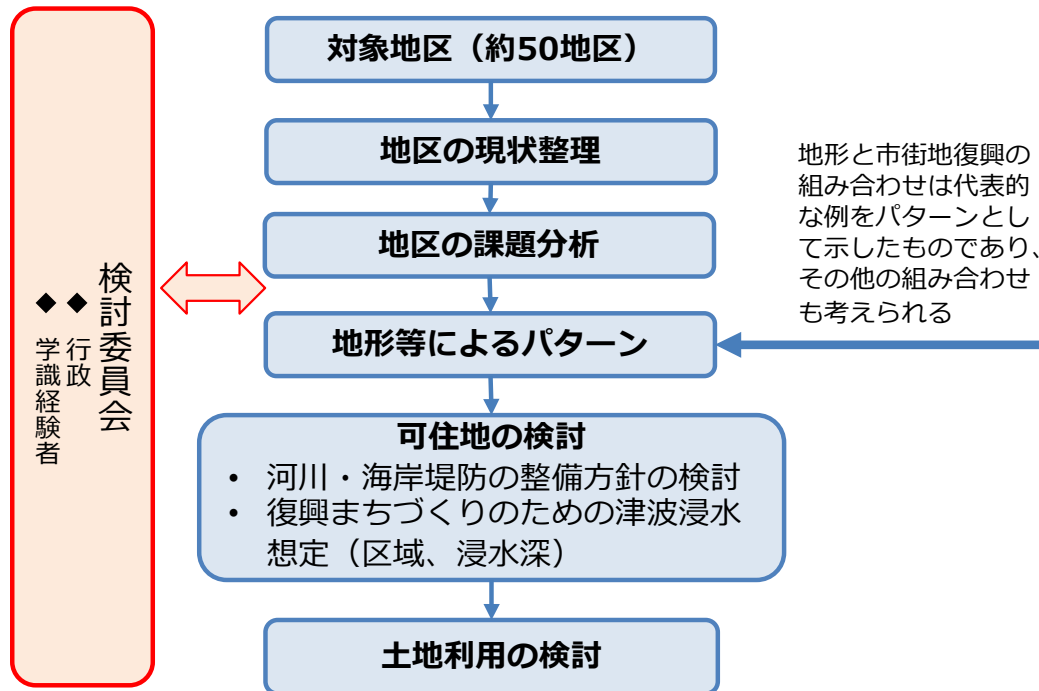
対象区域：〇〇市全域  
対象地区：A、B、C、D地区

◆復興基本方針（〇〇市全域）  
◆地区の復興まちづくり計画

- ・ A地区事前復興まちづくり計画
  - 漁業集落
- ・ B・C地区事前復興まちづくり計画
  - 都市計画区域の再編も視野
- ・ D地区事前復興まちづくり計画
  - 農業集落

a. たたき台の作成フロー

地形と市街地復興のパターンを参考として、地区の特性に応じて以下の流れで検討する。



地形と市街地復興の組み合わせは代表的な例をパターンとして示したものであり、その他の組み合わせも考えられる

	地形	市街地復興	市街地、集落の立地状況	被害特性 (L2想定)
パターン0 (現位置再建)	以下の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 ・ 海岸と近接してく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
パターン1 (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
パターン2 (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 ・ 中段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
パターン3 (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
パターン4 (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小さい

東日本大震災の課題

第一次建築制限（建築基準法第84条）について

- ・ 宮城県では、法第84条の建築制限区域を指定したが、**都市計画の方針策定や諸手続が困難な地区があるなど期間の延長が必要**となった（発生から最長8ヶ月）
  - 住民不安に繋がるおそれ
- ・ 岩手県は、法第84条の**建築制限区域を指定せず、都市計画事業を実施**した
  - **建築行為が進む**ことにより復興事業の進捗に支障をきたすケースがある

※都市計画事業を活用して復興する場合の行政手続きについて示したもの

高知県震災復興都市計画指針（手引き書）※

## b.地区の現状整理

- 地区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以下のデータを整理する。

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 応急期機能配置計画 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所</li> <li>・応急救助機関の活動拠点</li> <li>・応急仮設住宅用地</li> <li>・災害廃棄物仮置場</li> <li>・医療救護所</li> <li>・物資集積所</li> <li>・仮埋葬地</li> <li>・遺体安置所</li> <li>・ライフライン復旧活動拠点</li> </ul> </div>
都市計画基礎データ	県・市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口</li> <li>・産業</li> <li>・土地利用</li> <li>・建物</li> <li>・都市施設</li> <li>・交通</li> <li>・自然的環境等</li> <li>・災害</li> <li>・その他（景観・歴史・資源等）</li> </ul>
歴史・文化	国土地理院 県・市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>・旧版地図 指定、登録文化財</li> <li>・周知の埋蔵文化財包蔵地の分布図</li> <li>・江戸時代等の古絵図</li> <li>・市町村史・郷土史等の文献資料</li> <li>・観光マップ・名所図</li> <li>・地域史に詳しい専門家や古老等への聞き取り</li> </ul>
その他のハザード	県	土砂災害警戒区域、洪水浸水想定区域

## 高知県における基礎データ整理の課題

## 復興に資する情報活用の仕組みを構築

- 紙媒体データの電子化を推進
- 県・市町村関係機関で横断的にデータ利用可能な仕組み作り（互換性）
- 基礎データの蓄積と更新
- 被災を受けないデータのバックアップ
- GISシステムの整備により情報を可視化することが望ましい



## 東日本大震災の教訓

## 復興における基礎データ活用の課題

- 紙媒体で蓄積されたデータが津波で流失
- 統合GISの整備が遅延している場合はデータの重ね合わせや見える化が困難
- データのフォーマットが異なり関係機関の使用にあたって互換性がない
- データ更新が滞り最新データが反映できない



復興まちづくりの遅れに繋がる

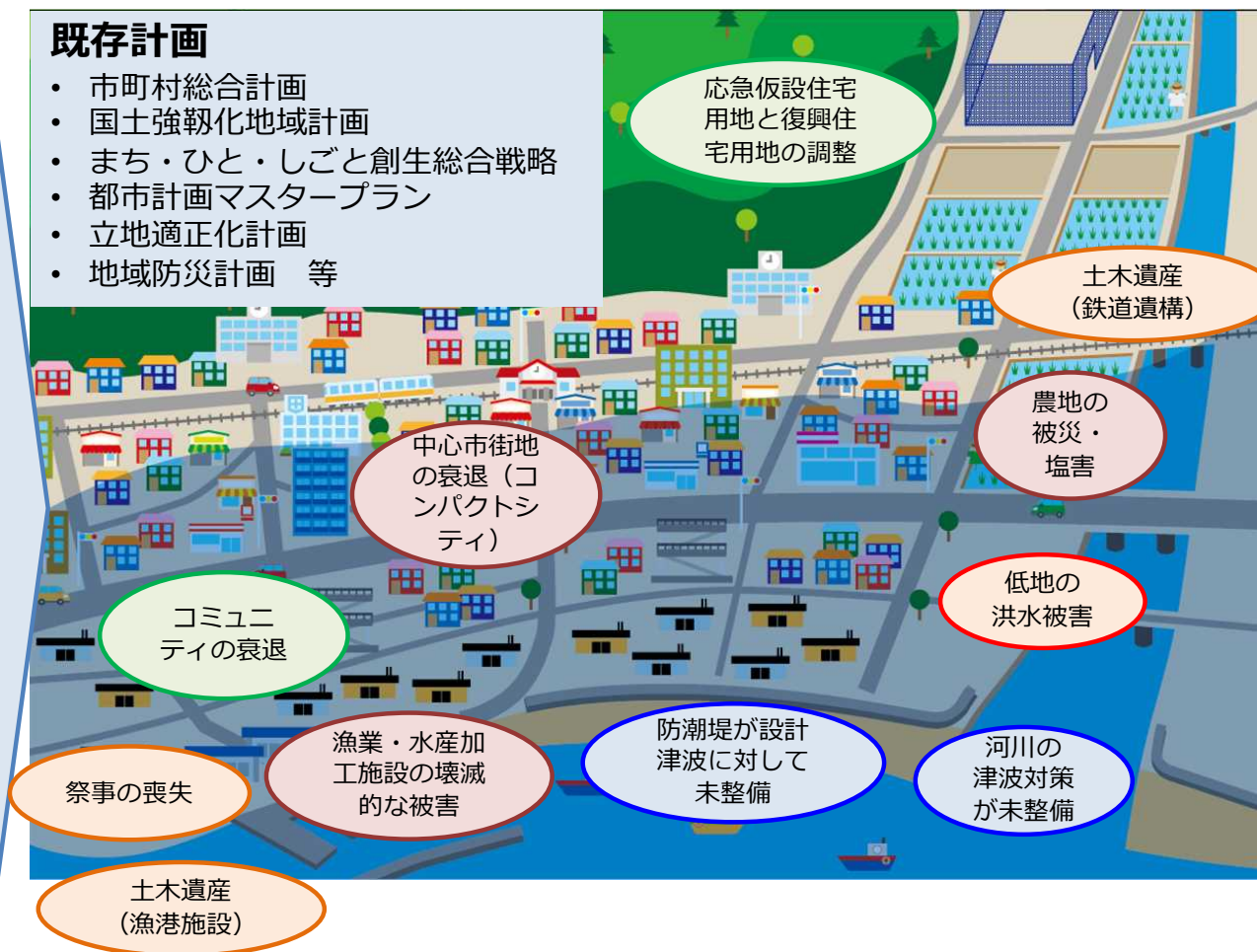
## c.地区の課題分析

- 事前復興まちづくり計画を策定するためには、人口・産業や土地利用、地域の歴史文化などの概況と津波想定などを重ね合わせて可視化し分析することによって、**まちづくり上の問題を明らかにすることが不可欠**である。
- 大規模災害発生時は、**現状の課題（人口減少や産業の衰退等）が加速化**するため、災害の発生を見据えた「**より良い復興**」を目指す課題整理を行うことが重要である。

## 地区の課題抽出

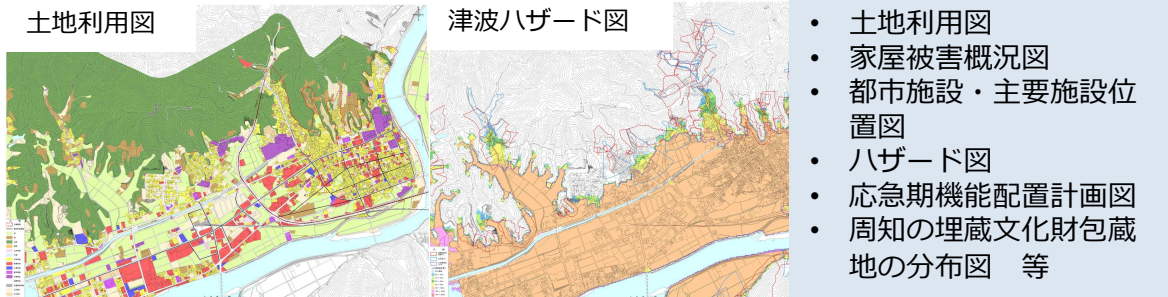
〇〇市〇〇地区 地区の概況	
人口	〇〇〇人
面積	〇〇ha
地形等によるパターン	パターン3（海岸と背後の山地の間に沖積平野が形成）
都市計画区域	区域内
土地利用(浸水想定区域内)	<ul style="list-style-type: none"> <li>駅前に公共公益施設が集約し〇〇市の中心的な地区</li> <li>漁業エリア〇ha、水産加工エリア〇ha、農地〇ha、住宅地〇ha、市街地〇ha</li> </ul>
地区の課題	
命を守る	<ul style="list-style-type: none"> <li>河川・海岸堤防の設計津波に対する<b>未整備区間の状況</b></li> <li><b>周辺の高台の状況</b></li> </ul>
生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>応急仮設住宅用地と復興住宅用地の<b>調整</b></li> <li>公共施設、公共交通の被災想定</li> <li>コミュニティの衰退</li> </ul>
なりわい	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>中心市街地の衰退</b></li> <li>漁業・水産加工施設のが壊滅的な被災</li> <li>農地の被災・塩害</li> </ul>
歴史・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>歴史的建造物・土木遺産（漁港、鉄道遺構）</li> <li>祭事の喪失</li> </ul>
課題解決	<ul style="list-style-type: none"> <li>コンパクトシティ</li> <li>河川沿いの低地における洪水対策</li> </ul>

## 課題の可視化（イメージ）



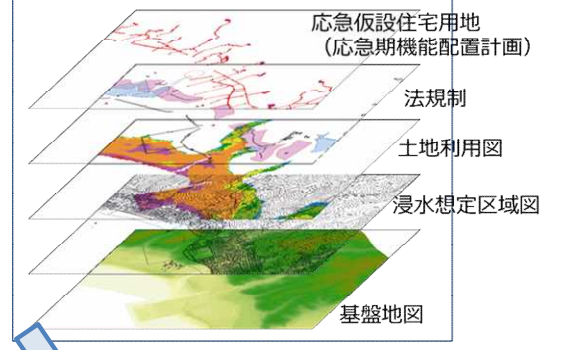
c.地区の課題分析

基礎データの可視化分析による土地利用計画の検討イメージ



土地利用に関する基礎データの重ね合わせ

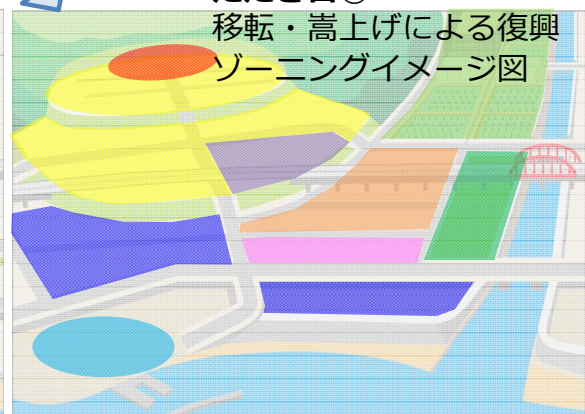
- 被災想定から必要面積の算定
- 応急期の用地と復興期の用地との調整
- 地区の課題解決
- ゾーニングの検討



たたき台①  
現位置での復興  
ゾーニングイメージ図



たたき台②  
移転・高上げによる復興  
ゾーニングイメージ図

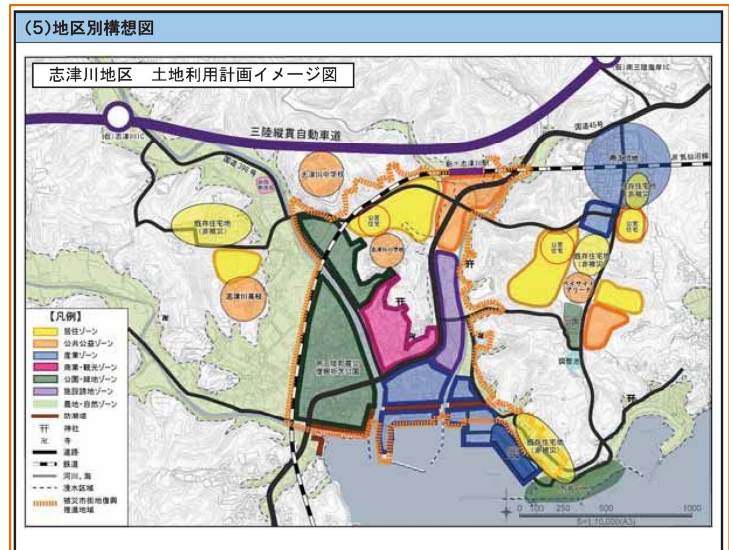
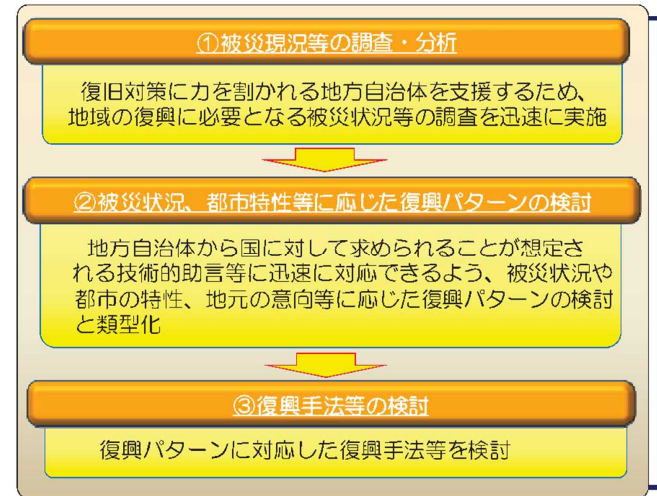


- 居住ゾーン
- 公共公益ゾーン
- 商業・観光ゾーン
- 漁業施設ゾーン
- 居住ゾーン（高層）
- 産業ゾーン
- 公園・緑地ゾーン
- 農業ゾーン

【参考】東日本大震災の事例

被災状況等の調査・分析、パターンの検討

被災市町村では、庁舎等の被災により復興に向けた調査等の実施が困難であったため、国による津波被災市街地復興手法検討調査が実施された。



出典：東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめ 市街地復興パターンの検討・調査 より抜粋

c.地区の課題分析

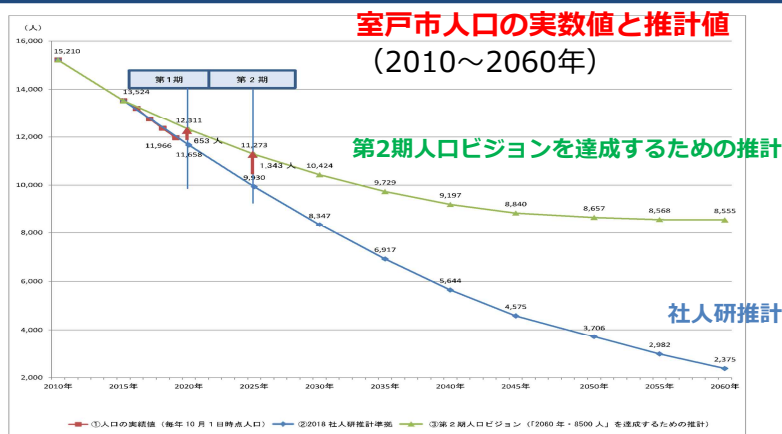
人口の現状及び将来の見通し

国が策定した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」では、日本の人口は平成20年（2008年）から減少局面に入り「地方では地域経済社会の維持が重大な局面を迎える」と指摘されている。高知県沿岸地域では、少子・高齢化が先行しており人口減少への対応は「待ったなし」の課題である。

東日本大震災では、被災による自然減と復興過程における社会減により人口減少が加速した。しかしながら、高知県内沿岸市町村が策定している「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては現時点で南海トラフ地震等の被災による人口減少は考慮されていない。

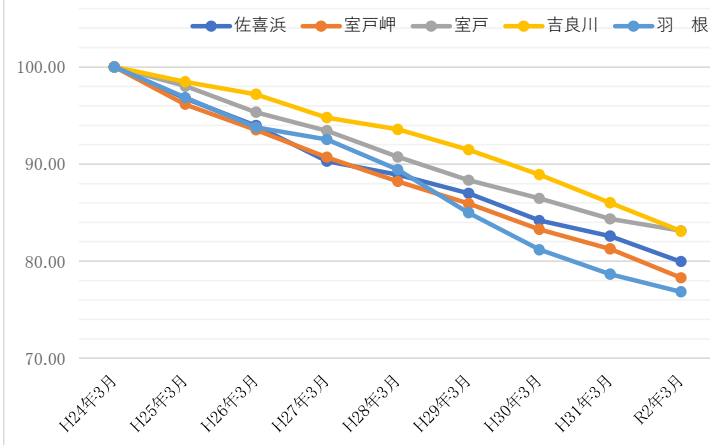
こうした現状を踏まえ、事前復興まちづくりの取組を通じて、被災による人口減少をできる限り抑制し地域に住み続けることができる社会経済環境の整備を目指すものとする。

【参考】高知県沿岸市町村の推計



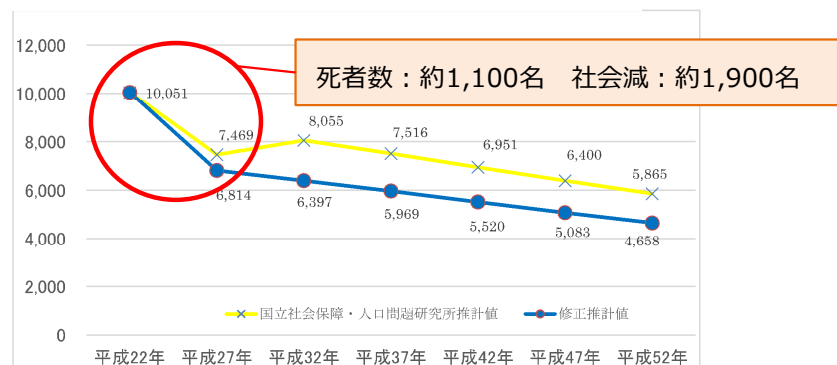
出典：第2期室戸市まち・ひと・しごと創生総合戦略 令和2年3月

地区別の人口推移 (H22年度末を100とした推移)



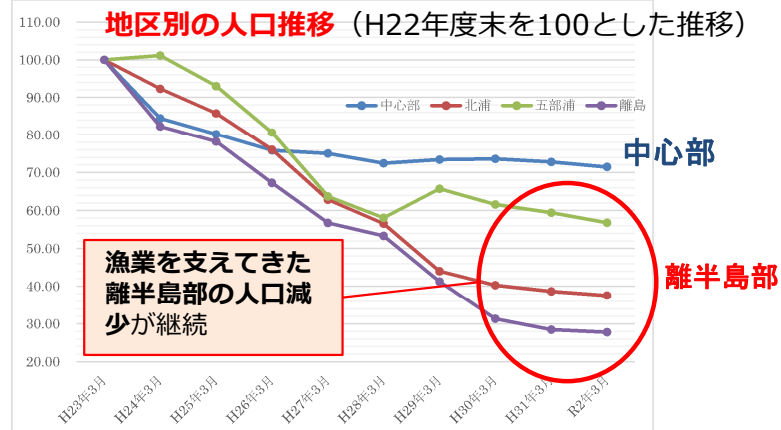
【参考】東日本大震災被災市町村の推計

女川町人口の推計値



出典：女川町まち・ひと・しごと創生総合戦略 令和2年3月

【地域別人口推移 (平成22年度末を100とした推移)】



出展：行政区別人口世帯集計表

出典：第2期女川町まち・ひと・しごと創生総合戦略 令和3年3月

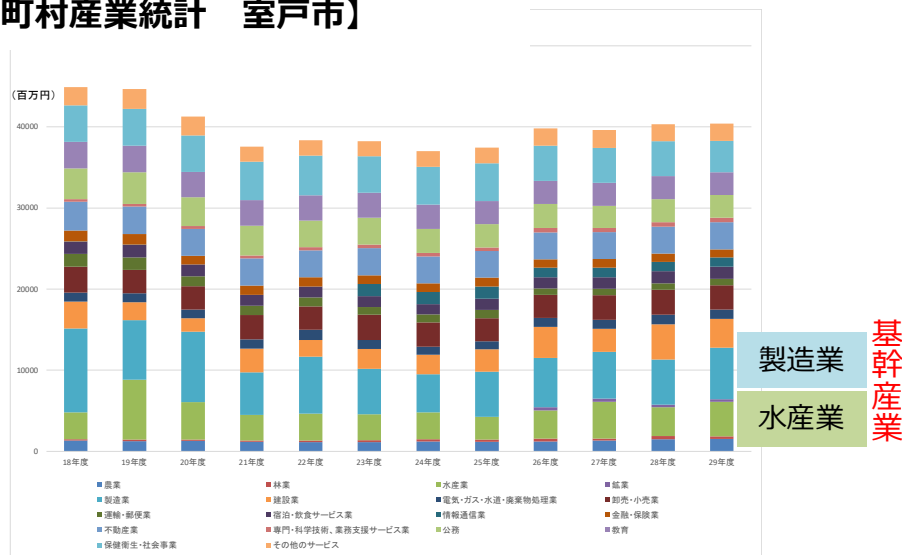


c.地区の課題分析

基幹産業への影響

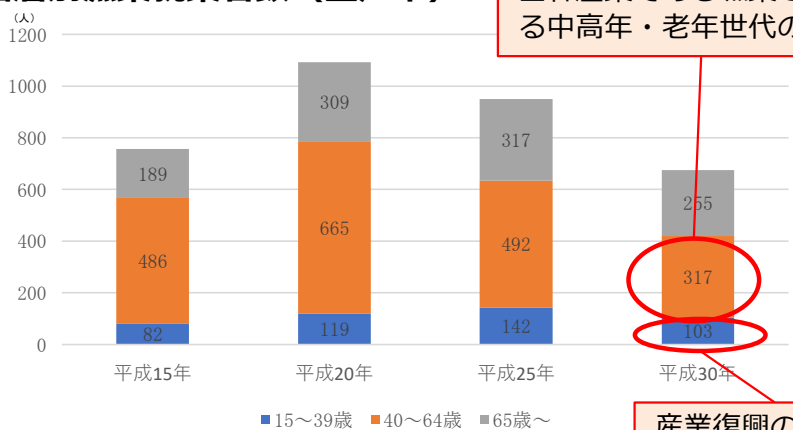
市町村の基幹産業、津波による被害想定、事業継続への課題などを分析する。事前復興まちづくり計画では、東日本大震災の教訓もふまえて、早期に事業を再建するための土地利用調整や、担い手確保など事前の取組について検討する。

【市町村産業統計 室戸市】



出典：平成30年度市町村経済統計 高知県

年齢階層別漁業就業者数（室戸市）



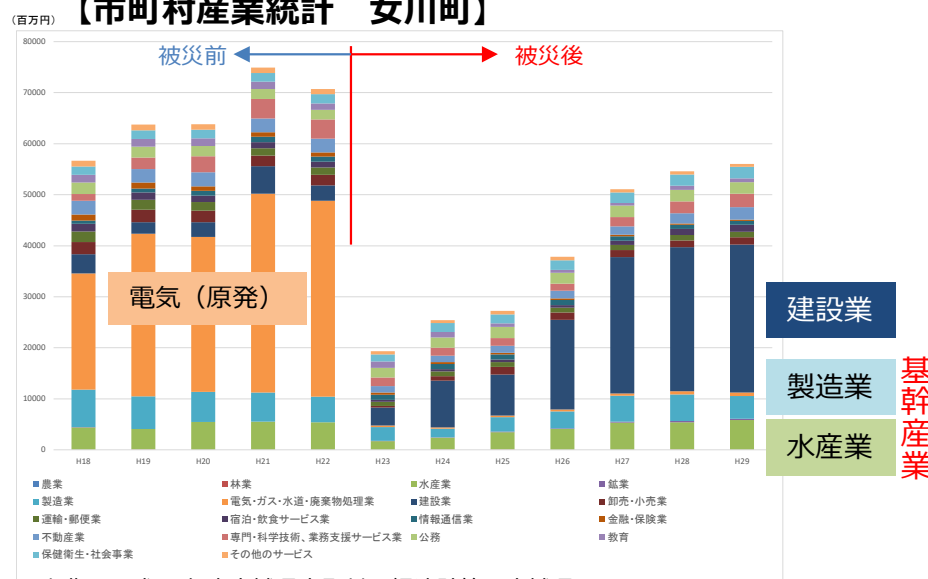
出典：漁業センサス・漁業経営体調査結果報告書

【参考】東日本大震災の事例

基幹産業への影響

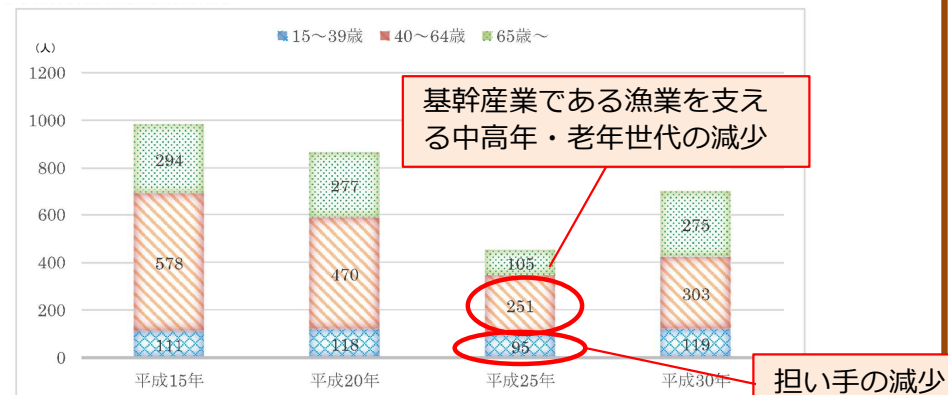
漁業に従事する就業者数は、従前から減少傾向にあったものが、東日本大震災の津波被害等が原因で、大幅に減少した。特に、漁業を支えてきた中高年・老年世代が事業再建をあきらめ離職し、就業者減少が目立っている。

【市町村産業統計 女川町】



出典：平成30年度宮城県市町村民経済計算 宮城県

年齢階層別漁業就業者数（女川町）



出典：第2期女川町まち・ひと・しごと創生総合戦略 令和3年3月

c.地区の課題分析

可住地等の検討における課題

可住地や産業地の土地利用を検討するにあたっては、津波による建物被害等を考慮して用途に応じた許容浸水深を検討する必要がある。

高知県において事前に復興まちづくり計画を検討する場合には、東日本大震災で得られた知見が参考となる。ただし、海底や沿岸の地形など津波特性に与える条件は同一ではなく、津波シミュレーションや実際の被災状況に応じた見直しが必要となる。

高知県が公表している津波シミュレーションは、地震・津波により堤防はなくなる条件のもとに計算されており、**想定浸水深2m以上の面積が占める割合が高い。**

居住地の津波浸水を回避（移転等）する案、**低減（多重防護、避難対策、現位置再建）する案**などの複数のたたき台を作成し、**多面的な検討を進めていくことが望ましい。**

現在、**整備を進めている「粘り強い堤防」**については、L2津波に対する効果が、**現時点で技術的に明らかになっていない。**しかし、その効果が明らかとなれば、堤防の整備効果を反映した復興まちづくりの検討が可能となる。

粘り強い堤防の**整備効果を反映した津波浸水想定区域の設定は、今後の検討課題である。**

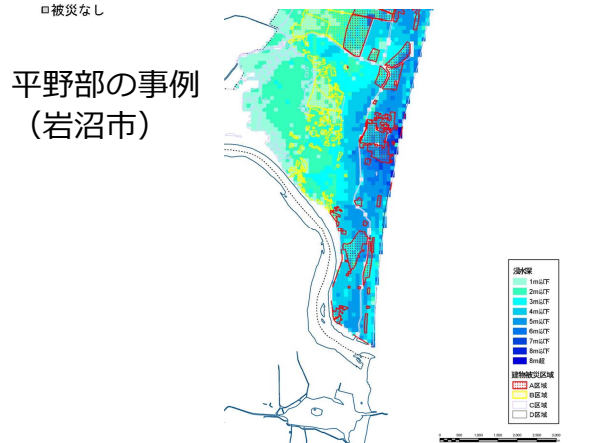
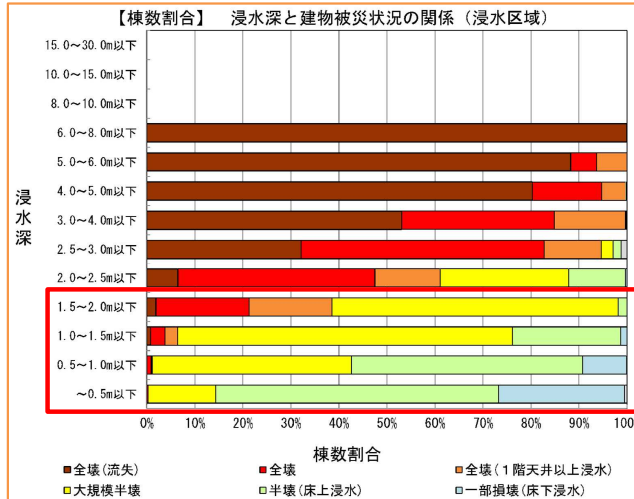


【参考】東日本大震災の事例

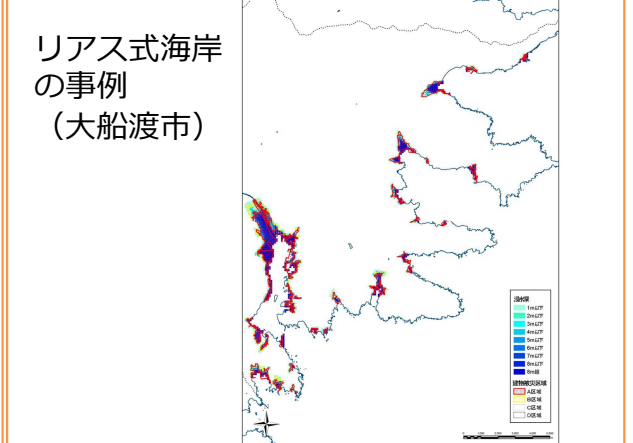
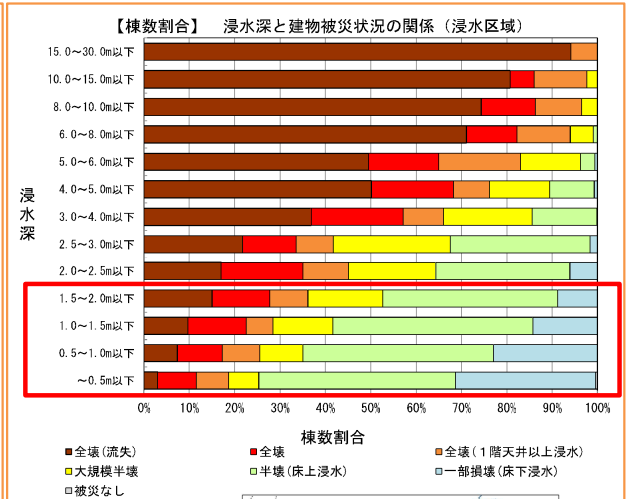
平成24年4月にとりまとめられた津波被災市街地復興手法検討調査では、浸水深と建物被災状況の全般的な傾向を把握し、**浸水深 2m 前後で被災状況に大きな差があり、浸水深 2m 以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下することが明らかとなっている。**

浸水深と建物被災状況の調査結果は、安全性の基準を示すものではないが、各地域において、復興計画の検討にあたり、被災リスクを評価するための基礎資料として活用された。

例えば、**岩手県では、復興まちづくりや土地利用の考え方において、被災現況調査による浸水深と建物被災の状況や過去の学術研究等から判断して、建築物に壊滅的被害を及ぼさない許容浸水深の目安を概ね 2m 以下としている。**



平野部の事例 (岩沼市)



リアス式海岸の事例 (大船渡市)

出典：東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて 国土交通省都市局

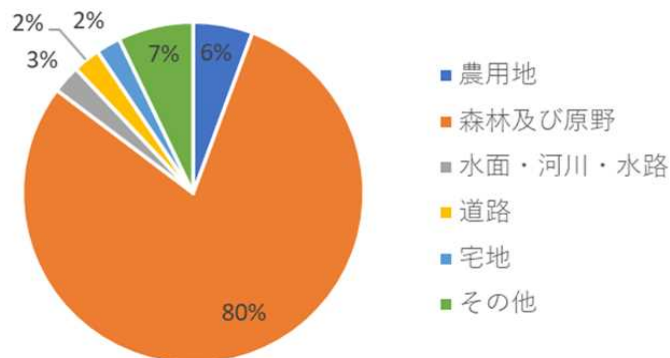
c.地区の課題分析

土地利用の現状と課題

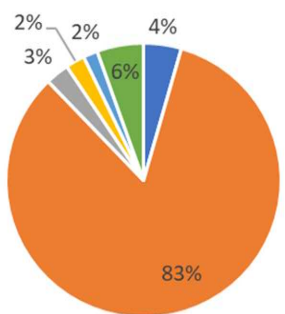
高知県沿岸市町村の土地利用は、森林及び原野が80%を占め、農用地が6%、宅地は2%である。東日本大震災の復興では、農地等から宅地等への土地利用転換が進んだが、高知県においては利用可能な土地の割合がさらに少なく調整が困難となることが想定される。

沿岸市町村では、応急期機能配置計画を作成しており、利用可能な公有地、民地の洗い出しを行い配置を計画している。計画では、**応急仮設住宅建設用地、災害廃棄物仮置き場の不足**が明らかとなっており、各地区においても応急期から復興期に至る**土地利用調整が課題**となる。

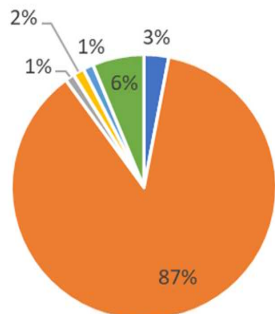
高知県沿岸市町村の土地利用



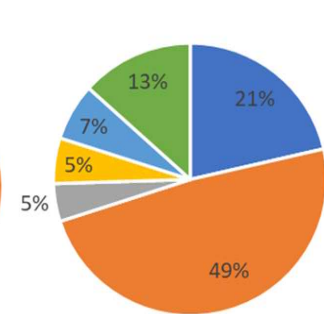
宿毛市



室戸市



南国市



代表的な

パターン1の集落  
パターン3の市街地

パターン2の  
集落・市街地

パターン4の  
集落・市街地

高知県土地利用現況把握調査（H16）を基に作成

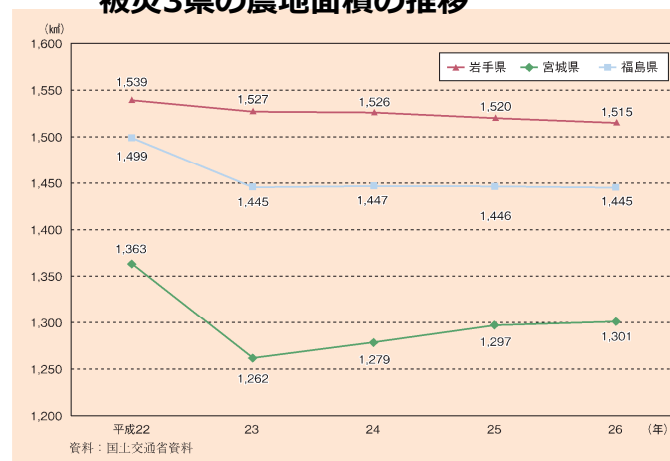
【参考】東日本大震災の事例

岩手県・宮城県土地利用の動向

震災以降の復興事業の進捗等により、**土地利用転換が進み、農地等が減少し、道路、宅地が増加した**。岩手県では、平成24年以降の農地面積が、復旧等による増加以上に宅地等への土地利用転換により減少した。宮城県は、平成24年以降、農地の復旧等が顕著であり増加に転じている。

	岩手県	宮城県
被災県における土地利用（平成26年）		
平成22年から平成26年の増減	<b>農地</b> 2400ha ↓ (1.6%) <b>森林</b> 3600ha ↓ (0.3%) <b>道路</b> 400ha ↑ (0.9%) <b>宅地</b> 1200ha ↑ (3.5%)	<b>農地</b> 6200ha ↓ (4.6%) <b>森林</b> 100ha ↓ (0.0%) <b>道路</b> 400ha ↑ (1.3%) <b>宅地</b> 300ha ↓ (0.6%)

被災3県の農地面積の推移



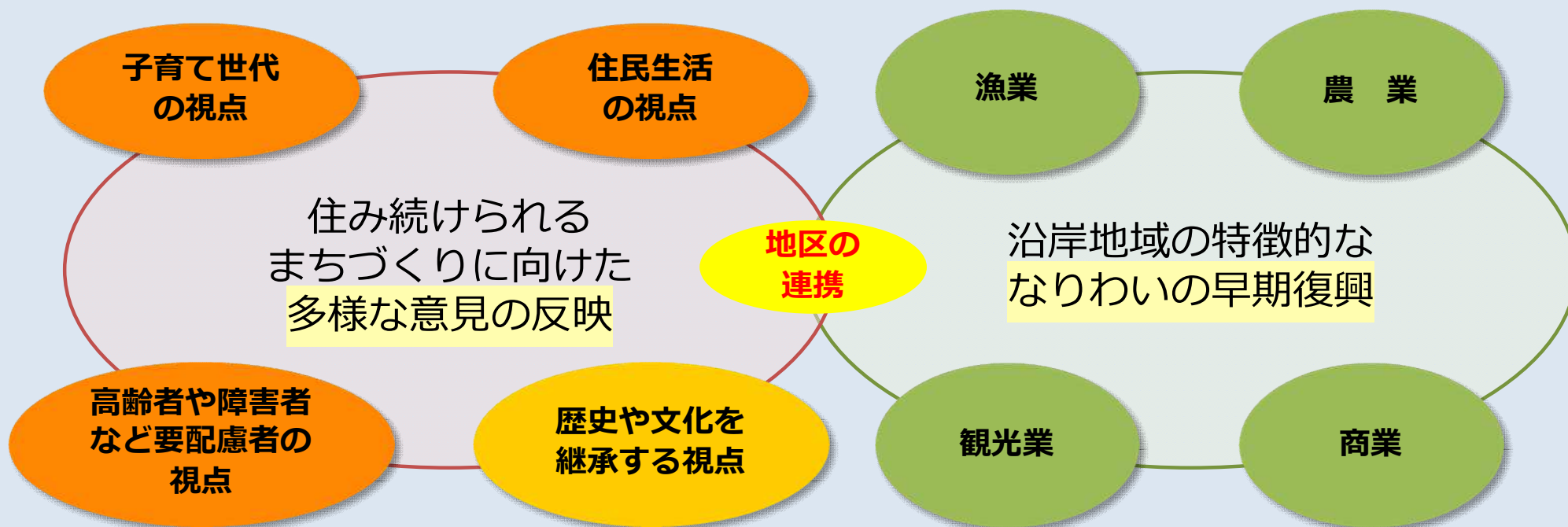
出典：国土交通省 土地白書 平成28年版 を基に作成

## d. より良い復興に向けた取組

地区の課題分析結果をふまえ、事前復興まちづくりを通じて慣れ親しんだ地域の課題を解決に導くための取組の方針を整理する。地域に**住み続けられるまちづくり**に向けて**多様な意見を反映**し、沿岸地域で育まれた**地域の強み**となる**なりわい**を早期に復興するため下図に示す視点をふまえて関係機関が連携した取組を進める。

地区の課題分析

## より良い復興に向けた取組の方針



パターン毎の「たたき台」の作成

## ○ 住み続けられるまちづくりに向けた多様な意見の反映

## 住民生活の視点

## ◆ コミュニティーの維持・再生

地域活力の向上や住民同士による支え合いを実現するため、地域内に多様な世代が居住する方針とし、災害公営住宅への生活支援施設の併設や抽選などによる入居方法等の工夫を検討する。

## ◆ 歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり

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。

## 高齢者や障害者など要配慮者の視点

## ◆ 持続可能な支援の仕組みづくり

要配慮者は、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となる。災害公営住宅等のハード整備に加えて持続可能な支援の仕組みづくりについて事前に検討しておくことが望ましい。

- ・ 応急期から復興期に至る個別支援、地域支援の仕組み
- ・ 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
- ・ 障害者の事業所が早期に復旧することにより、家族の自力再建を早めることに繋がる。

## 子育て世代・子どもたちの視点

## ◆ 子育て世代の参画による生活環境整備の取組

子育てや、健康づくりなどの生活環境については、支援拠点の配置や環境改善の仕組みづくり等について事前に子育て世代の参画により検討を進める。

## ◆ 地域の担い手となる子どもたちの視点を活かす

日頃からの防災やまちづくりの活動を通じて、将来の復興まちづくりの担い手となる子どもたちの視点を活かす。

## 東日本大震災の教訓

- ・ 避難所から、仮設住宅、復興住宅へ住まいが移る過程で、もともと各地区で形成されていたコミュニティが分断し、災害公営住宅や高台団地など一度に多くの新たなコミュニティ形成が必要となった。
- ・ 拡散した居住者の生活を支えるサービスの提供が将来困難になりかねない状況がさらに悪化する。

## 災害公営住宅における高齢化等への支援

自力で住宅の確保が難しい被災者のために整備する災害公営住宅では、高齢者など支援を必要とする住民の割合が高い。高齢者などへの支援は、各地の社会福祉協議会やNPO法人などが担っているが、活動に従事する支援相談員の確保や派遣の調整、仮設住宅から復興住宅への転居など生活環境の変化によるニーズへの対応など課題が多い。

## 子育て環境の悪化に対する女性の視点による課題解決

沿岸被災地である岩手県大船渡市は、助産院がなく、産婦人科が県立病院のみに限られている上、子育て支援団体や遊び場も潤沢でないなど、子育て環境、子どもの生育環境として求められる社会資源が厳しい状況にあったが、震災によって一層深刻な状況となった。

- ・ 子育て支援を専門とする女性研究者をファシリテーターとする「おおふなとキッズワーキング」を中心とした市民協働ワークショップ等による政策提言が実施され、子育て支援拠点の設置などまちづくりに反映されている。

抜粋：男女共同参画の視点からの復興 参考事例集 復興庁

## 歴史や文化を継承する視点

高知県沿岸の歴史・文化を象徴する風景は、地区で脈々と営まれてきた生活やなりわいと密接に関連し、心の支えとなるシンボルであり観光等の資源としても活用されてきた。

津波等による被災が想定される文化財等について、国から示された「歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方」に示された3つの視点で復興まちづくりにおける活用を検討する。継承すべき歴史・文化遺産の事前移転による保存・保全、被災した場合の再生・活用の手法について検討を進める。

広域で開催される祭事や街道等で連続する歴史文化遺産など、地区や行政界を超えて連携が必要な場合は、県と連携して取組を進める。

## ① 歴史的建造物等を活かした復興まちづくり



例 藩政時代に開削された漁港（土木遺産）

出典：香南市ホームページ

- ・浸水想定区域、または基盤整備が想定される区域に立地する**歴史的建造物等（土木遺産を含む）**の消失



地域の歴史文化の象徴である歴史的建造物等は、復興まちづくりの中で地域らしさを継承したり、地域住民の拠り所とするために、その価値を明らかにして保存するとともに、積極的な活用を図る。

## ② 基盤整備等における歴史・文化資産を活かした復興まちづくり



例 市場と漁師町の景観（重要文化的景観）

出典：中土佐町ホームページ

- ・従前市街地における防潮堤の建設や地盤嵩上げ等の基盤整備による影響
- ・従前の市街地・集落が非居住地に転換された場合の歴史・文化資産の消失による土地の記憶の風化



復興に伴い面的な基盤整備を行う場合は、地域の歴史文化に配慮したデザインを行い、住民が愛着を感じる地域らしさを継承し、個性と魅力ある景観の創出を図る。

## ③ 広域的な歴史・文化資産を活かした復興まちづくり



例 駅から太平洋を一望できる景観（中芸地域等）

出典：ゆずと林鉄 中芸のゆずと森林鉄道日本遺産協議会

- ・広域的な連携がとられず地域単位で復旧・復興が行われることによる、旧街道等の広範囲にわたる土木遺産等における空間・風景の連続性の喪失
- ・広域で開催される祭礼等の伝統行事の消失



県や市町村の文化財、観光、道路・河川、都市計画等の各部局の連携の下、広域的な歴史・文化資産の再生・活用を図る。

史跡名勝天然記念物及び周知の埋蔵文化財包蔵地の事前把握

浸水想定区域内にある文化財の保存・保全や事前復興まちづくり計画との調整にあたっては、地図情報を利用して周知の埋蔵文化財包蔵地を把握し、事前に文化財所管課と協議するなど、存在の有無や保存の方法等について検討することが重要である。

高知県文化財地図情報システムの活用

- web上で高知県内の史跡名勝天然記念物及び周知の埋蔵文化財包蔵地の地図や詳細情報を検索する情報システム

沿岸19市町村の文化財	
国宝	重要文化的景観
重要文化財	重要伝統的建造物群保存地区
重要有形民俗文化財	選定保存技術(無形文化財関係)
重要無形民俗文化財	登録有形文化財
史跡・名勝・天然記念物	周知の埋蔵文化財

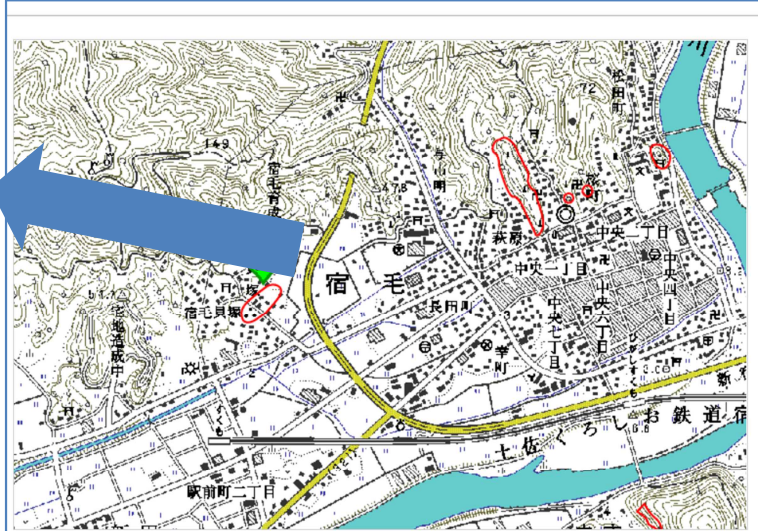
宿毛貝塚



この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図50000（地図画像）及び数値地図25000（地図画像）を複製したものです。（承認番号 平25情保、第647号）

市町村名	宿毛市 宿毛
No.	080068
種別	貝塚
名称	宿毛貝塚
所在地	宿毛市 宿毛 字貝塚
現状	畑・宅地
遺構	貝塚
特徴	西貝塚と東貝塚とがあり、両貝塚とも多くの遺物が出土している。
出土品の概要	土器・石器 多数 獣骨(いのしし、鹿等) 人骨
調査	
調査年月日	
文献	『宿毛市史』宿毛市教育委員会(昭和52年) 『四国西南沿海部の先史文化』(1995年木村剛朗)
報告書	宿毛市教育委員会『宿毛市史』1977 高知県教育委員会『宿毛貝塚』『高知県史跡名勝天然記念物調査報告』第4集 高知県教育委員会 1951 高知県教育委員会『史跡宿毛貝塚保存修理事業報告書』1988
備考	

Copyright © 2014 Kochi Prefecture. All Rights Reserved.



この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の数値地図50000（地図画像）及び数値地図25000（地図画像）を複製したものです。（承認番号 平25情保、第647号）

Copyright © 2014 Kochi Prefecture. All Rights Reserved.

東日本大震災の教訓

- 東日本大震災の復興に関わる道路事業や、防災集団移転促進事業などに係る発掘調査によって、多くの遺跡が調査され、縄文土器を中心として大量の遺物が出土し、事業自体が遅延した。
- 埋蔵文化財については、基本的には破壊される埋蔵文化財については記録保存のための発掘調査が実施された。

## ○沿岸地域の特徴的ななりわいの早期復興に向けた取組

## 漁業の早期復興に向けた取組

早期の漁業復興と漁業集落の持続性を確保するためには、**担い手確保**に取り組む必要があり、事前の対策として**移住促進住宅整備等**の取組と連携する。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**を踏まえて検討する。

## 東日本大震災の教訓

- リアス式海岸部の基幹産業である漁業を支えてきた**中高年・老年世代が事業再建をあきらめ離職**し、漁業集落で**人口減少**が継続している。
- 漁業集落において、**集約化が進まず小規模な団地が複数造成**された。地域コミュニティが脆弱性し持続可能な**地域の維持が困難**となるおそれがある。

## 移住対策との連携による漁業の担い手確保の取組事例

出典：室戸市移住公式サイト

室戸市の三津大敷組合では現在**28名の漁師**が活躍（2020年5月）している。以前は全員が室戸岬町三津地区出身者であったが人口減少や高齢化と共に人手不足となり、他地区や県外者を積極的に採用している。現在では**約半数が県外者で構成**され、年齢層は再雇用制度を導入していることもあり、**20～70代と幅広い漁師**が働いている。



市内に短期滞在型の移住体験住宅、長期滞在型の移住促進住宅を準備



網おこし作業、水揚げ、選別作業に従事



## 農業の早期復興に向けた取組

農業の早期復興の活力として、以下の取組を推進する。

## ◆ 除塩対策

指導機関を対象とした農耕地土壌の除塩等対策マニュアルの活用

## ◆ 農地の地震津波対策

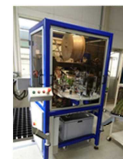
農業用の燃料タンクから流出した重油による**火災被害**、配管からの流出燃料によって**土壌が汚染**され早期営農が妨げられることなどを防止するための**流出防止装置付きの農業燃料タンク整備**

## ◆ スマート農業推進計画

担い手が減少する中でもICTやロボット、AIなどを活用して**生産性の維持・向上**に寄与する**次世代施設園芸等**



労務管理システム



接木ロボット



環境制御装置・環境測定装置



自動運搬ロボット

施設園芸のスマート農業技術・機械  
(高知県スマート農業推進計画 より)

## 東日本大震災の教訓

- 津波により浸水した耕作地では**除塩に約3年**を要した。
- 農地の**大区画化**や**施設の高度化**による原形復旧にとどまらない復興に取り組んでおり、**耐塩性作物による早期経営改善**対策や、高度な**環境制御技術**、**地域エネルギー**等の活用など**次世代施設園芸が復興に寄与**している。



## 商業の早期復興に向けた取組

応急期機能配置計画では、仮設店舗等の用地が考慮されておらず、平坦地が少ない地域で用地確保に苦慮するおそれがある。

限られた土地を有効活用し、早期になりわいをつなぐために、最低限必要な店舗と生活サービスの拠点（銀行、郵便局、交番等）となり得る仮設施設の検討と用地の確保について、事前に検討する。

## 観光業の早期復興に向けた取組

復興のシンボルとなり得る観光資源の早期復興に向けて、交通アクセスや公共交通の確保、宿泊地の確保などについてコロナ禍による観光トレンドの変化もふまえて事前に検討する。

観光業の復興は、歴史・文化など地域資源の復興や、地域の食などなりわいの復興とも関連が深いため、関係機関が連携して事前に検討を進めておく。

## 各種産業の事前の取組

社会資本の早期復旧や各種なりわいの早期復興のためには、建設事業者を含む各種産業において業務継続計画（BCP）を策定のうえ、訓練等により実効性を高めておく必要がある。

## 行政界や地区界を超えた連携

公共施設の配置、歴史・文化の継承、なりわいの復興等において、まちづくりにおける行政界や地区界を超えた連携を考慮する。

- 境界を跨いで施設等を共有する場合
- 街道沿いの風景や空間の連続性を確保
- 公共交通の確保



例：高知県東部におけるDMV導入の取組  
出典：室戸市ホームページ



例：東日本被災地におけるBRTの取組

## 東日本大震災の教訓

- リアス式海岸部は、もともと平地が少ない地形特性のため、仮設施設を整備する土地の確保に苦慮した。
- 貴重な土地の有効活用を図るため、一箇所ではほとんどの生活サービスが受けられる仮設拠点を形成した。

- 復興活動の拠点となるべき宿泊施設が不足した。宿泊施設不足の弊害は、活動時間の不足による作業効率の低下、観光など被災地の経済活性化への妨げ、被災者の帰省の妨げなどが挙げられる。しかしながら、災害危険区域指定による建築制限などによって宿泊施設の建設用地確保は困難な状況であった。



海岸や街道等に沿った空間の連続性

## 【参考】東日本大震災の事例

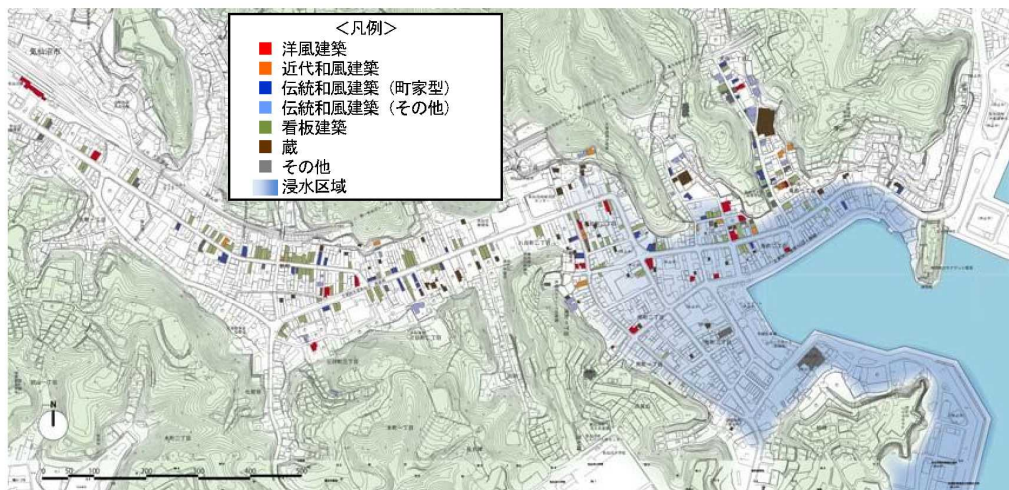
## ① 歴史的建造物等を活かした事例

●事例：嵩上げ等の大規模な基盤整備に伴う歴史的建造物の曳き家等（気仙沼市他）

- 宮城県気仙沼市内湾地区には、昭和初期の歴史的建造物が多数集積していた。そのうち7棟が国登録文化財であったが、津波により1棟が滅失、3棟が大破した。
- 同地区の復興においては津波対策のほか、地盤沈下復旧のため最低1.8m嵩上げが必要となる。そのため、幾つかの歴史的建造物については、現地における早急な修理が困難な状況である。
- このため、予想される基盤整備に対応して、重要な歴史的建造物については嵩上げ前に一時曳き家を行い、嵩上げ後にもとの位置で再建し、復興の中で活用することも検討されている。その費用捻出のために歴史・文化資産の復興に係る民間ファンドに対して申請がなされた。
- この他、気仙沼市唐桑町においては、津波で大破した茅葺き民家について、屋根部分を含む部材の多くが回収、保存されている。
- 陸前高田市今泉町においても、かつての肝入屋敷であった吉田家の部材が地元住民により回収され、保存されている。



■気仙沼市で破損した歴史的建造物

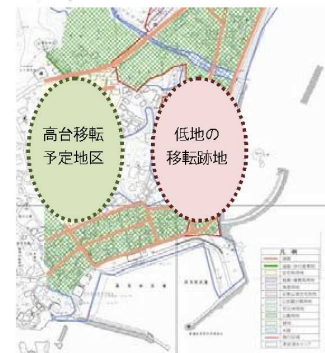


■被災後の気仙沼市内湾地区に残存する歴史的建造物  
(緑色は一定の標高以上の丘陵地、色付の建物が目視調査で確認した歴史的建造物)

## ② 基盤整備等における歴史・文化資産を活かした事例

●事例：低地の移転跡地における土地の記憶の継承の考え方（七ヶ浜町）

- 宮城県七ヶ浜町菖蒲田浜地区は、津波による被害を受けた低地の市街地が公園・オープンスペースになる予定である。
- 本地区における土地の記憶の継承は、既存の道筋を活かした避難路の整備、既存の松の保存、敷地割りや石材等の再利用等が考えられる。
- ※その際、本地区の海岸部が、国の特別名勝松島の指定地になっていることから、その独特の地形、松林・岩崖、展望地点への配慮が必要となる。



■今後も避難路として活用が考えられる既存の道筋の例



■今後の事業で活用が考えられる石材の例



■避難路として活用できる場所に残る数本の松

## ③ 広域的な歴史・文化資産を活かした事例

●事例：歴史・文化資産の広域的な活用に向けた横断的な連携体制の構築（貞山堀）

- 貞山堀は、阿武隈川河口から松島湾を経て旧北上川にかけて、海岸線に沿った形で開削された内陸運河である。線的につながることで、松林は防潮機能を高め、サイクリングロードも魅力的な空間として活用されてきた。
- 震災により、全区間にわたり運河内及びサイクリングロード、松林等が、大きな被害を受けた。同時に、石井閘門・同資料館、野蒜築港・同資料館等の拠点も大きな被害を受けた。
- 復旧するにあたっての石積み等の伝統工法は、現在のところ詳しく把握されていない。
- 今後の復旧・復興にあたっては、横断的な連携体制のもとで検討を行うとともに、伝統工法を用いた施設について専門家の技術的な支援を受けることが望ましい。



■貞山堀に関する施設

【参考】東日本大震災の事例（漁業の早期復興に向けたハード面の取組）

◆ 復興のシンボルとなる漁業施設の早期復興

- ・ 女川魚市場買受人協同組合は、**水産業を建て直すには、まず冷凍・冷蔵倉庫の再建**が不可欠との考えから、カタルフレンド基金から約20億円の資金提供を受けて、冷凍冷蔵施設「M A S K A R（マスカー）」を建設した。
- ・ **人口減少が進行**する一方で、女川町地方卸売市場の水揚高が、2014年には**震災前の水揚高を上回るまでに回復した要因は、これらの水産建連施設の高度化**があるものと考えられる。マスカーは、水産施設としてだけではなく、ガレキの中にいち早く立ち上がった**復興のシンボル**として位置付けられている。

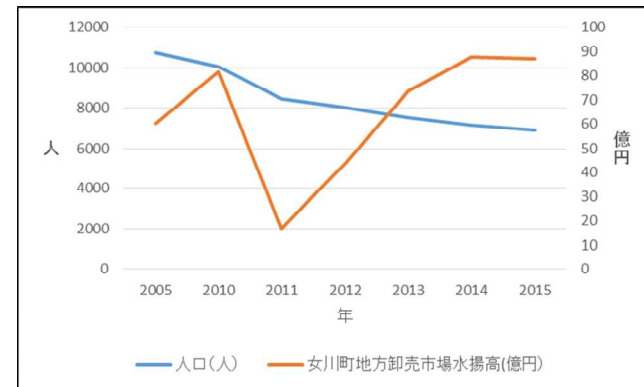


漁港施設の早期復旧



冷凍冷蔵施設「M A S K A R（マスカー）」  
（カタルフレンド基金による支援）

女川町の漁業復興  
発災後  
3ヶ月 女川魚市場再開  
5ヶ月 定置網漁再開  
6ヶ月 サンマ初水揚げ  
1年7ヶ月 マスカー稼働



【参考】東日本大震災の事例（農業の早期復興に向けた取組）

◆ 被災規模

青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の海岸沿いの農地を推定2万4,000ヘクタール（水田2万ヘクタール、畑3,500ヘクタール）を流失、冠水させるといふ甚大な被害

◆ 除塩の仕組み

塩分の分離・除去

- ・ 土中に浸入した塩分を土粒子から分離するため、石灰系土壌改良資材を投入し、真水を地下浸透させることによって、塩分を洗い流す。
- ・ 作用促進のため、耕作土の耕起、反転・切り返し、砕土を併せて実施。
- ・ また排水を促進するため、弾丸暗渠（あんきょ）の施行や必要な排水施設を整備。

◆ 耐塩性作物による早期経営改善対策

・ トマト、綿花、ナタネを利用した油の生産

◆ 「食料生産地域再生のための先端技術展開事業」の実施

・ ブドウ、小果樹類、クリ など

研究の概要

被災地の早期復興を図るため、結実が早く高い収益性が期待できるブドウ、レッドカーランツ等の小果樹類、クリ及びキウイフルーツを対象に、労働時間を大幅に削減可能な省力栽培技術を被災地域内で実証するとともに、出荷期間の拡大や機能性を活用した加工品など、収益性の向上につながる技術を開発し、栽培から流通・加工までの先進的な技術体系を構築します。

技術体系を構成する個別技術の概要

**ブドウ**

- ・ 新品種「シャインマスカット」皮ごと食べられ、種なし栽培も可能な大粒品種
- ・ 花穂整形器等の省力・軽労化技術
- ・ 着果管理作業を3割削減

**小果樹類**

- ・ レッドカーランツ、カシス、ラズベリー
- ・ 国内消費量のほぼ全量が輸入品であり、安全安心な国内産果実に対する需要が大きい
- ・ 垣根仕立て
- ・ 作業道からの管理が容易であり、高い作業性が期待

**クリ**

- ・ 新品種「ぼろたん」
- ・ 洗皮がホロッとむける画期的な日本グリの新品種
- ・ ジョイント栽培
- ・ 隣接する樹を接ぎ木によりジョイントすることで、果実の着く部位を直線状に配置する画期的な栽培法。収量増や作業労力の削減が期待

出典：被災地の早期復興に資する果樹生産・利用技術の実証研究

## 【参考】東日本大震災の事例（商業の早期復興に向けた取組）

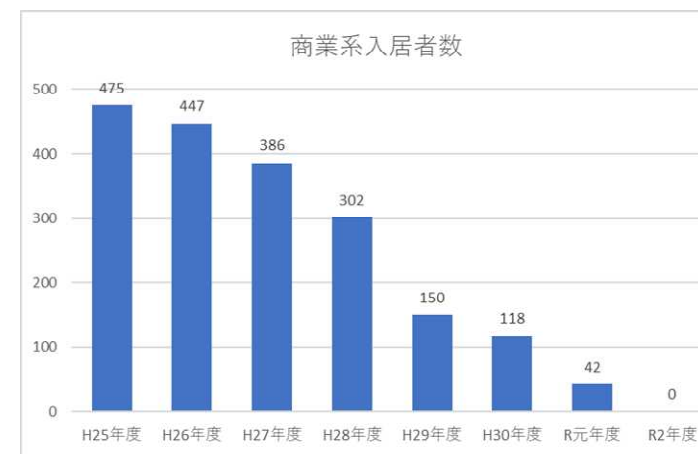
## ◆ 南三陸さんさん商店街（宮城県本吉郡南三陸町志津川）

- 2011年4月29、30日  
**第一回 復興市開催** 地元のお客様に励ましのお言葉を頂き、商店街再開を決意
- 2012年2月25日（土）  
**仮設商店街オープン**
- 2016年12月31日（月）  
 リニューアルオープンのため、仮設商店街閉鎖
- 2017年3月3日（金）  
**本設商店街リニューアルオープン**

店舗数：28店舗（仮設31店舗）  
 公衆トイレ（2カ所・水洗）  
 多目的トイレ（1カ所）  
 大型の無料駐車場  
 フードコート

## ◆ トレーラーハウス宿泊施設（宮城県牡鹿郡女川町）

- 復興活動の拠点となるべき宿泊施設が不足した。宿泊施設不足の弊害は、活動時間の不足による作業効率の低下、被災地の経済活性化への妨げ、被災者の帰省の妨げなどが挙げられる。しかしながら、災害危険区域指定による建築制限などによって宿泊施設の建設用地確保は困難な状況であり、建築制限区域や農地等でも設置可能なトレーラーハウスを用いた宿泊施設が活用された。



## 宮城県仮設店舗現況調査

H25年度

- 仮設店舗55箇所にて475事業者（商業系）が入居
  - 所有者：市町村53箇所、商工会2箇所
  - 底地：公有地17箇所、私有地39箇所
- 令和2年度 仮設店舗入居なし



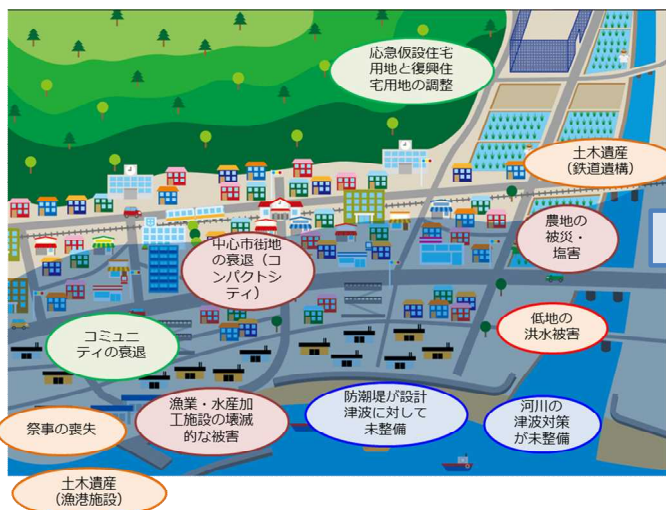
南三陸さんさん商店街（南三陸町）2016年9月撮影



トレーラーハウスによる宿泊施設（女川町）2015年12月撮影

e.パターン毎の「たたき台」の作成（イメージ）

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

可住地の検討

- 海岸堤防等の整備方針の検討
  - 防潮堤・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

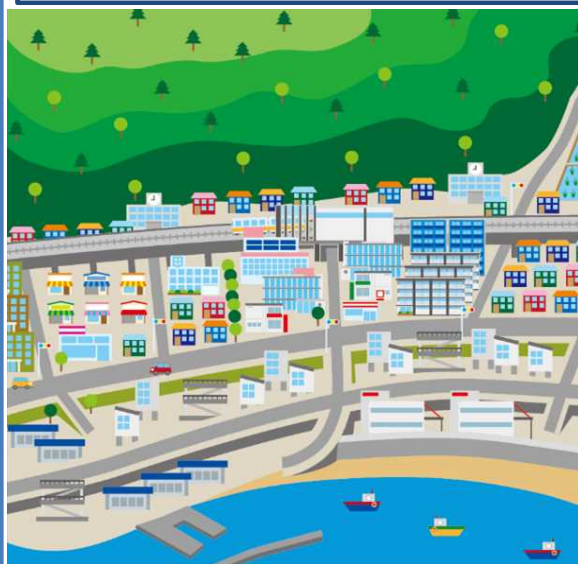
- 住宅・市街地（可住地移転も含めた検討）
  - 現位置での高上げ
  - 高台移転
  - 移転+高上げ
  - 現位置での復旧
- 産業（漁業、産業、工業）、歴史・文化
  - 低地の活用、高上など

- ・ 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

たたき台のイメージ

たたき台① 現位置での復興

海と暮らす持続可能なまちづくり



- ◆ 多重防御
  - 防潮堤、二線堤・道路など
- ◆ 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

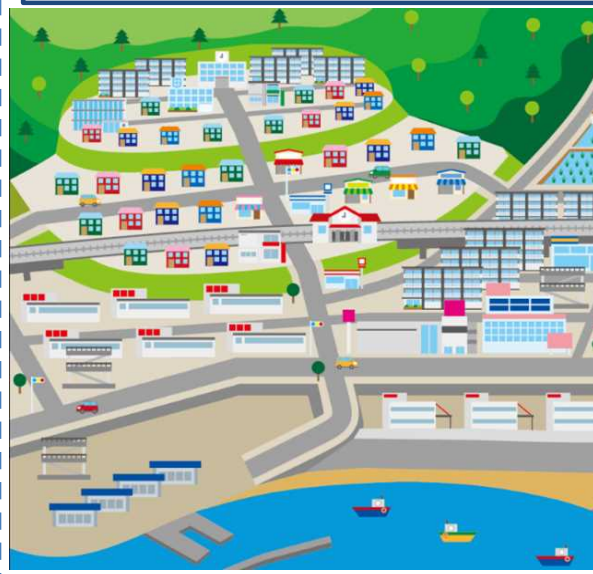
- ・ 復興期間の短縮
- ・ 職住が近接

デメリット

- ・ 将来に渡って津波リスクが残存する

たたき台② 移転・高上げによる復興

将来にわたって安全でコンパクトなまちづくり



- ◆ 多重防御
  - 防潮堤、二線堤
- ◆ 高上げ・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

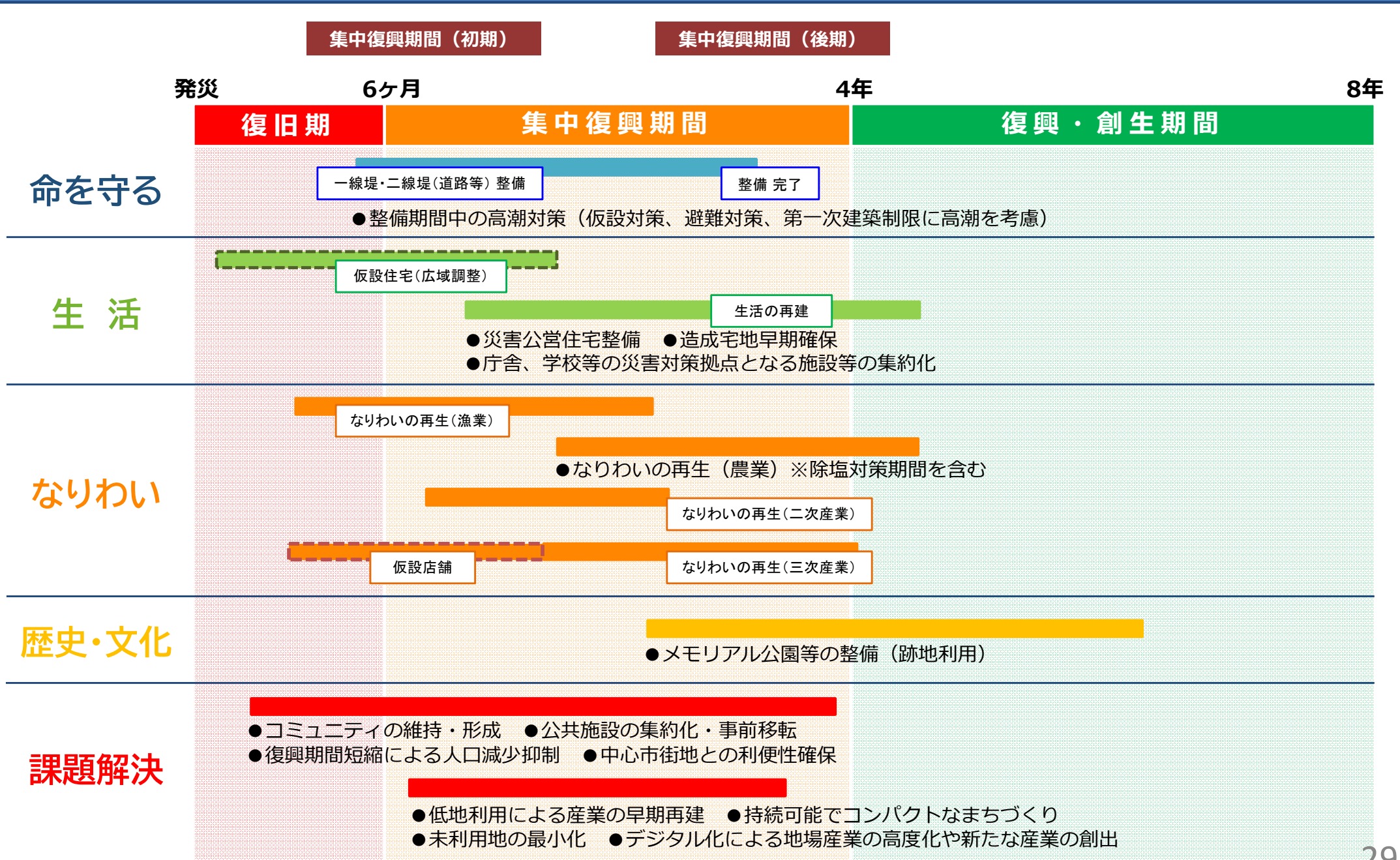
デメリット

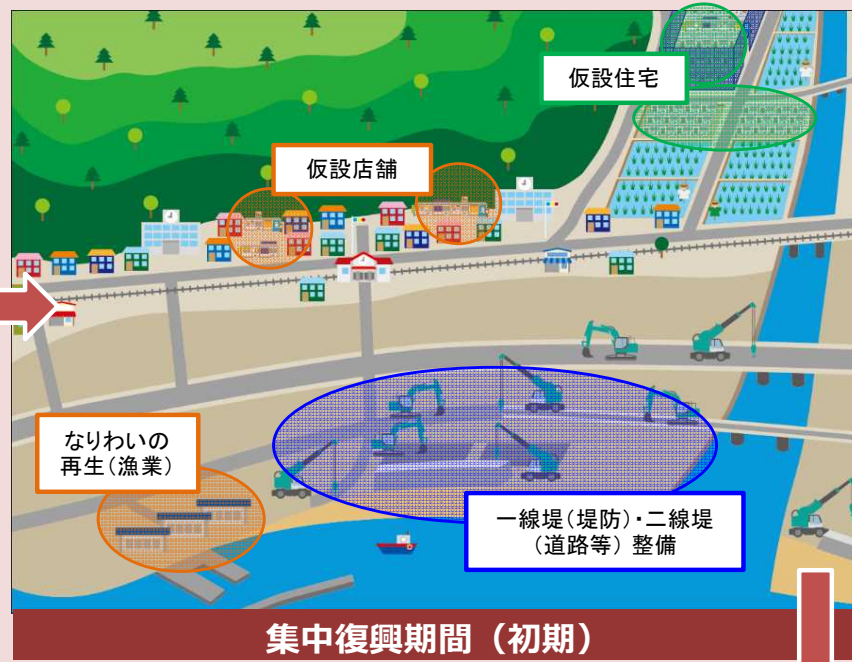
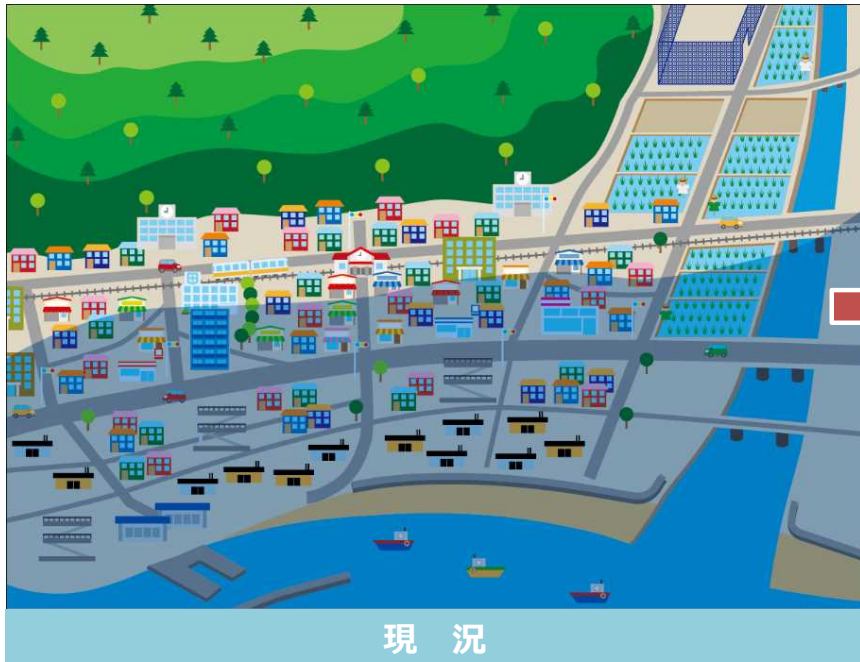
- ・ 復興期間が長期
- ・ 職住分離
- ・ 区画整理事業は既存の住宅密度が低い地区にはそぐわない

検討手順

たたき台（複数の選択肢）

たたき台① 現位置での復興 タイムライン



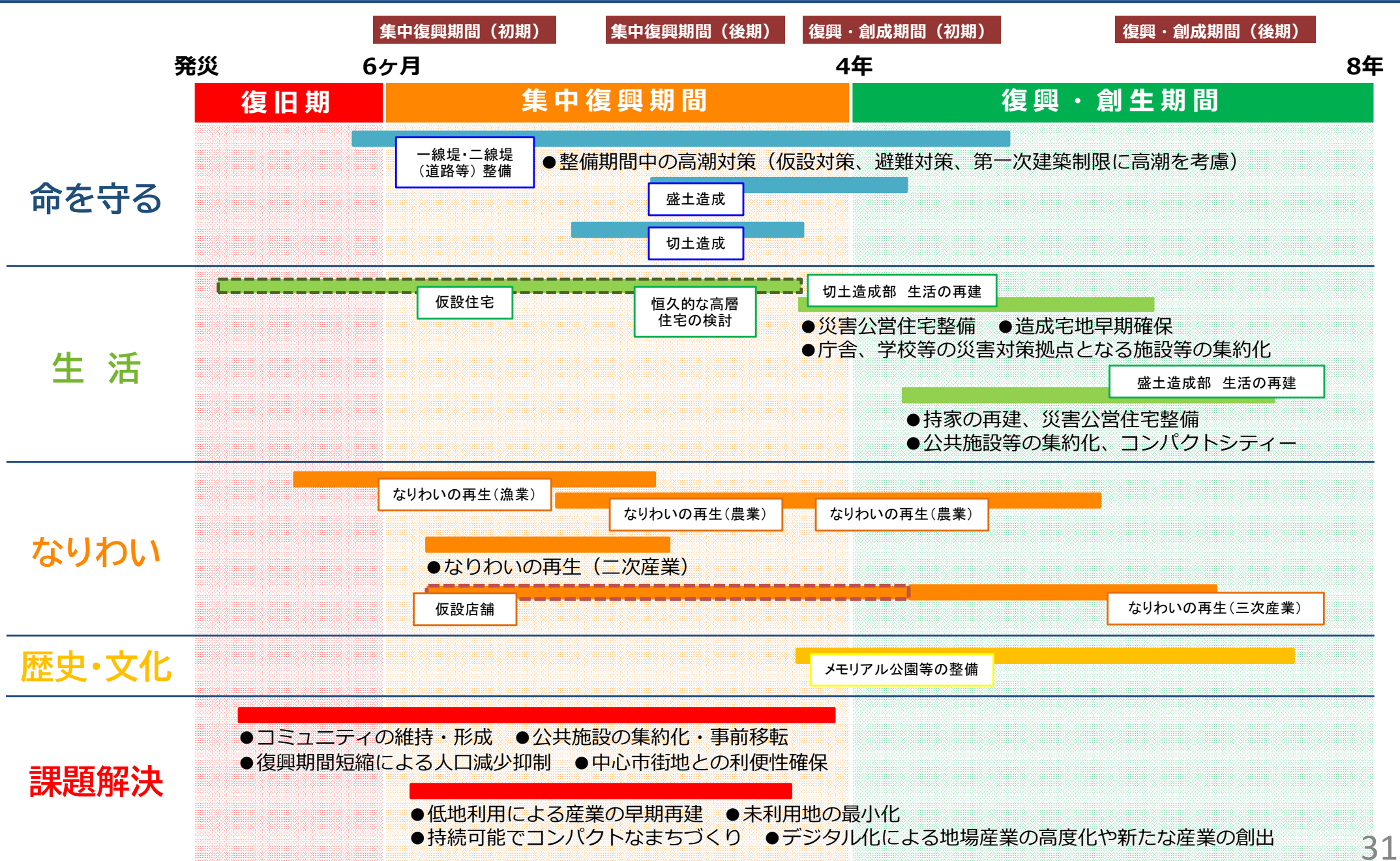


- 仮設住宅
- 仮設店舗
  - 公用地
  - 休耕地 等
- なりわいの再生(漁業)
- 一線堤・二線堤(道路等)整備

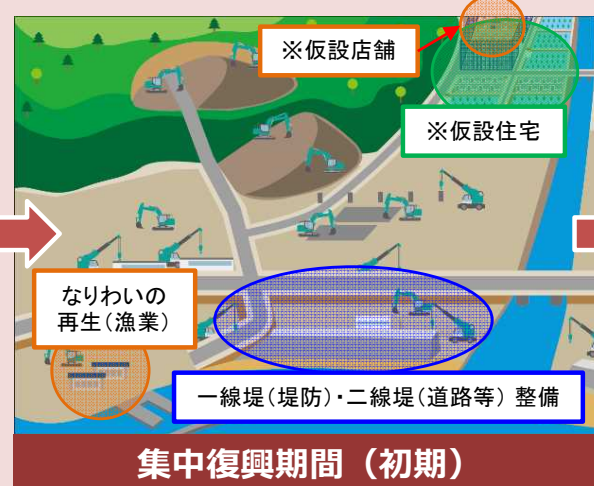


- 生活の再建
- 災害公営住宅整備
- なりわいの再生(農業・二次・三次産業)
- ※除塩対策期間を含む
- メモリアル公園等の整備(跡地利用)

たたき台② 移転・嵩上げによる復興 タイムライン







- 一線堤・二線堤（道路等）整備
- 仮設住宅整備
- 仮設店舗整備
- グラウンド等の公有地、休耕地等
- なりわいの再生（漁業・二次産業）

- 切土造成
- 盛土造成
- 恒久的な高層住宅の検討
- なりわいの再生（農業）

※地区内で生活できるように住宅や仕事を確保する仕組みづくりの検討



- 盛土造成部 生活の再建
- なりわいの再生（三次産業）

- 切土造成部 生活の再建
- メモリアル公園等の整備

## 【参考】東日本大震災復興特別区域法

- ・ 制度の趣旨：被災の状況や復旧・復興の状況は、地域ごとに異なる。また、復興に当たって中核となる産業など、復興に向けた方向性もさまざまである。そこで、**地方公共団体が地域の状況や特性を踏まえて自ら作成したオーダーメイドのメニュー**に基づき、地域限定で思い切った**特例措置**を実現し、復興を加速する仕組みが、「復興特区制度」である。
- ・ 特例を活用するための計画作成を行うことができるのは、震災により一定の被害を生じた227市町村の区域である。
- ・ 特例を受けるためには、特例の種類によって「復興推進計画」、「復興整備計画」「復興交付金事業計画」を作成する。

## 復興推進計画による規制・手続きの特例措置の事例

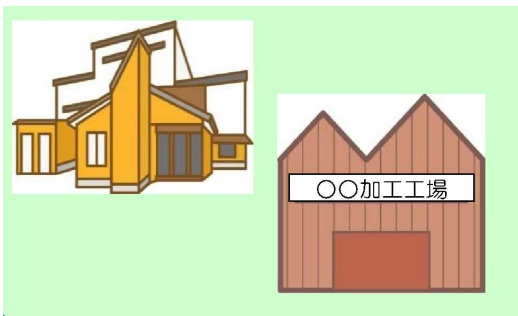
施設用地が限られた被災地において  
優良農地であっても転用を許可

## 現行制度

現行の農地制度では、農林水産業の復興に必要な施設であっても、**集団農地等の優良農地の転用は原則不可**となっている。〔農地法第4条第6項、第5条第2項〕

## 特例措置

- 施設用地が限られた特殊事情に鑑み、他に代用がないことや、周辺の土地の農業上の利用に配慮しつつ、**優良農地であっても転用を許可**
- 農地転用、森林の開発許可手続きをワンストップ化



## 応急仮設建築物（店舗、工場、社会福祉施設、校舎等）の存続期間の延長により地域の社会基盤復興に活用

## 現行制度

災害があった場合において建築される公益上必要な用途に供する**応急仮設建築物の存続期間**は、**最長で2年3か月**〔建築基準法第85条第3項及び第4項〕

## 特例措置

- 復興推進計画に所在地・用途・活用期間が定められた応急仮設建築物について、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めた場合には、**計画の活用期間内において、存続期間の延長を可能とする。**



## 仮設店舗等についての都市公園の占用に関する制限の緩和

## 現行制度

仮設店舗等の用地として、都市公園の利活用が求められているが、公園施設以外で都市公園に設けられる物件又は施設（占用物件）は、都市公園法において限定列挙されており、それ以外の物件又は施設は都市公園に設けることができない。〔都市公園法第7条、都市公園法施行令第12条第2項〕

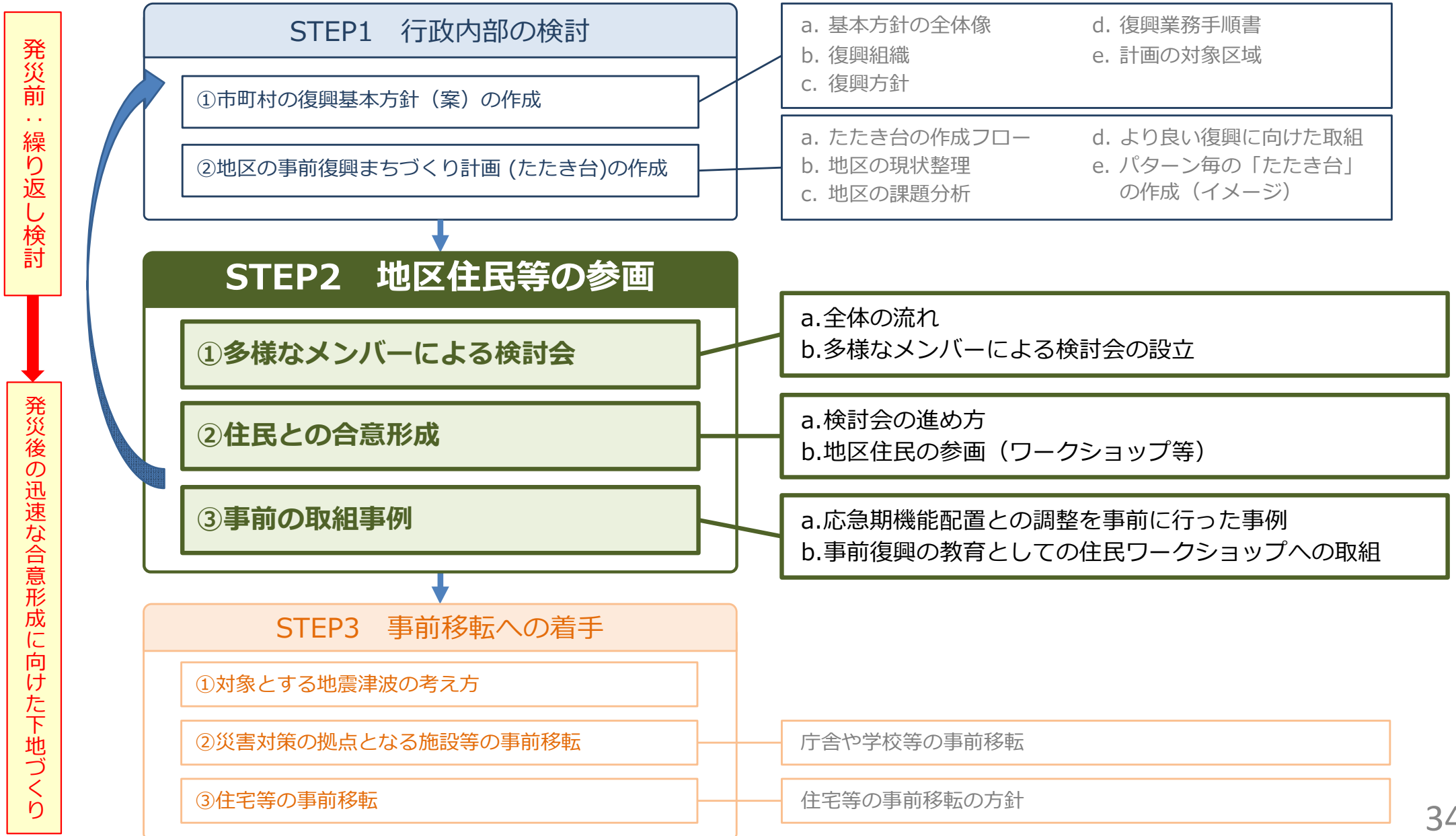
## 特例措置

- 復興推進計画に記載された復興仮設占用物件は、公園管理者の許可を受けて、占用物件として都市公園に設けることができる。



## STEP 2

- ・事前に作成する地区のまちづくり計画は、被災想定に基づくものであり、**発災時には被災状況に応じて計画の見直しが必要**となる。
- ・計画策定は、**必ずしも一つの案で合意形成を求めるものではない**。幅広い意見の反映や被災想定に幅（L1、L2）があることも考慮し**複数の選択肢について繰り返し検討**しておくことが、発災後により良い復興まちづくりの**合意形成を迅速に導く下地づくり**となる。



a.全体の流れ

- ・ 検討会に先立って地区住民を対象にした**全体説明会**を実施し**取組の必要性や進め方の理解**を得る。
- ・ 地区の事前復興まちづくり計画は、**多様なメンバーによる検討会**を設置し検討することが望ましい。
- ・ 検討会には、ワークショップやアンケート調査により**幅広い意見を反映できる仕組みを構築**する。
- ・ 被災想定戸数が少ない地区・集落は、地区住民を対象にたたき台を説明し意見交換するなど地区の規模に応じて対応を検討する。

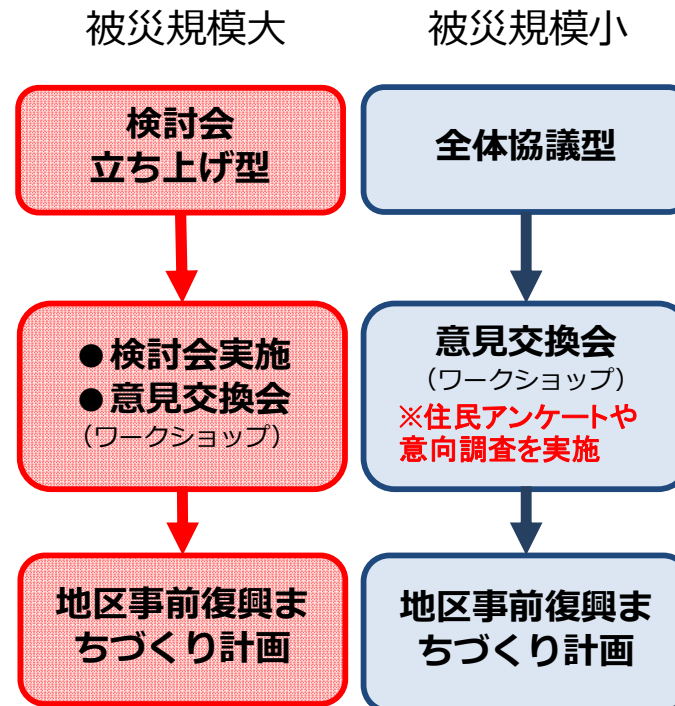
〈たたき台の説明にあたっての留意点〉

- 「たたき台」は多様な意見を引き出し、**検討を円滑に進めるための材料の一つ**であり、提示した案のどれかに決めるものではないこと
- 発災後は、**被災状況に応じて計画を見直す必要があること**



地区住民を対象とした全体説明会・報告会のイメージ

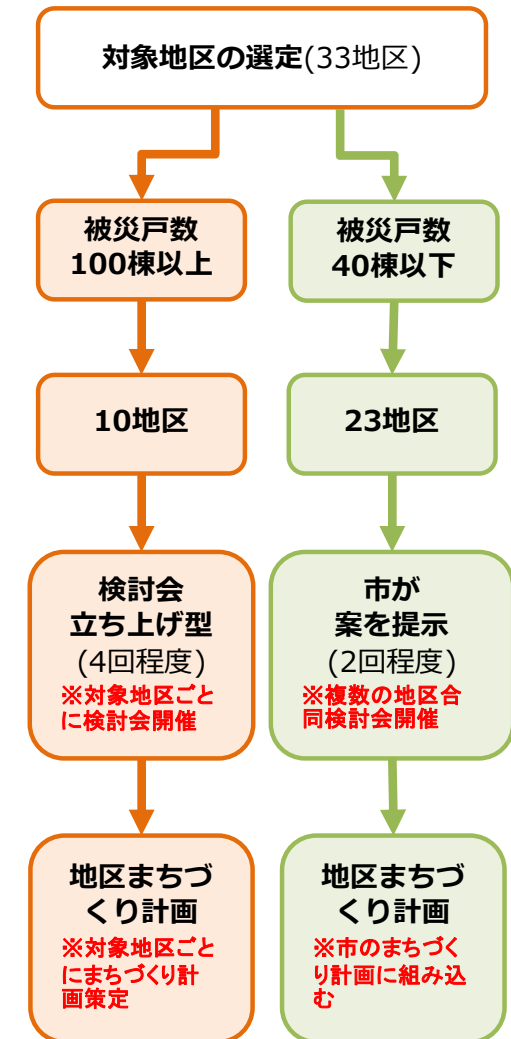
被災想定規模による考え方



【参考】東日本大震災の事例

岩手県宮古市の事例

対象地区の規模に応じて、検討会立ち上げ型と全体協議型（市が案を提示）により計画を策定



## b. 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**が参画するなど**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	子育てなど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



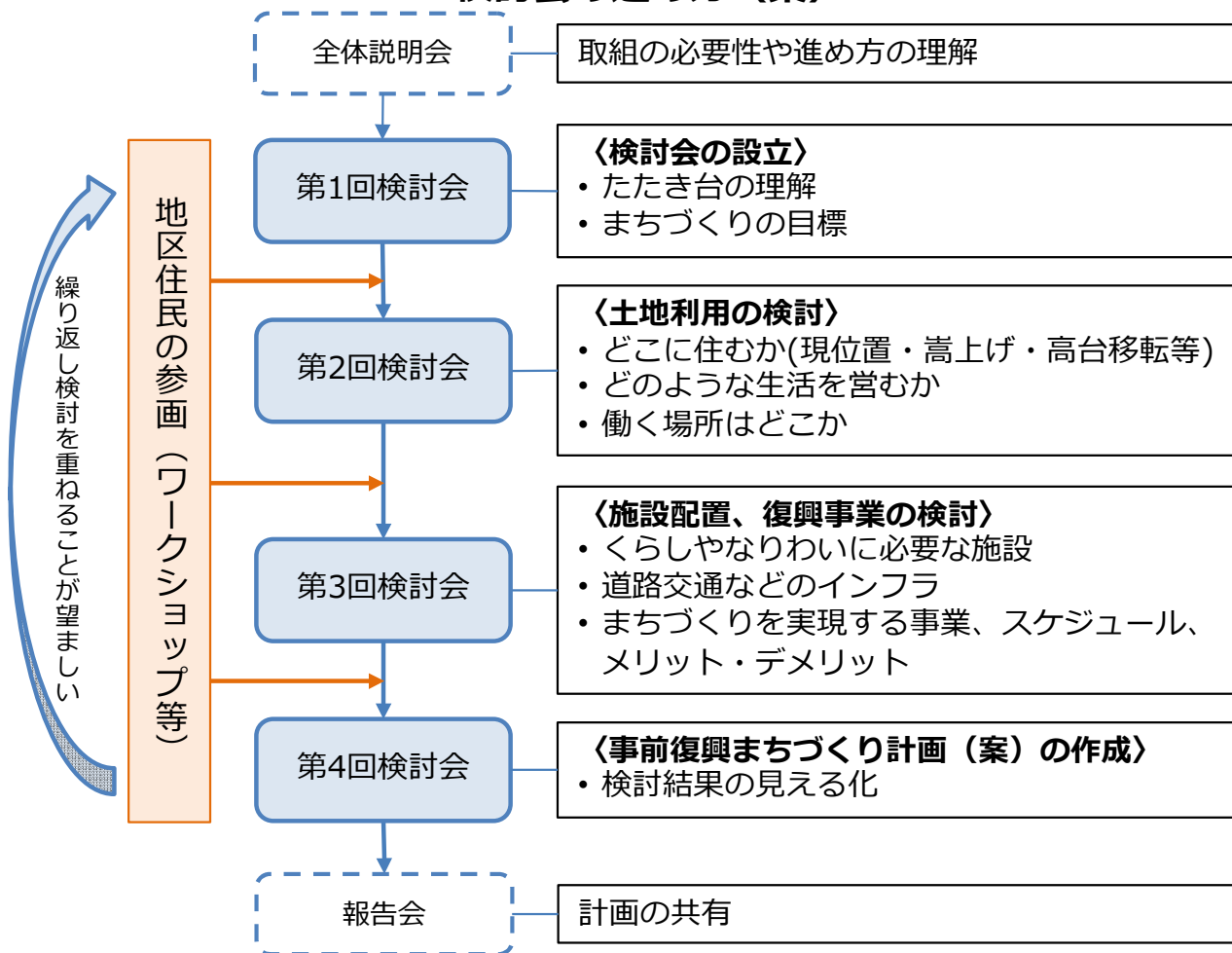
多様なメンバーによる検討会のイメージ

a. 検討会の進め方

検討会の流れを示す。開催回数について、東日本大震災の事例では、概ね6ヶ月の間に5回程度～30回程度の検討を重ねた事例がある。事前の検討においては、市町村と地区の実情に応じて開催期間と回数を設定する。

被災想定に幅（L1、L2）があることも考慮し、複数の選択肢（たたき台）を作成するなど、**繰り返し検討を重ねる**ことが望ましい。これによって**発災後により良い復興まちづくりの合意形成を迅速に導く下地づくり**となる。

検討会の進め方（案）



b. 地区住民の参画（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、**地区住民の幅広い意見等を反映して合意形成**を図る。

地区全体の合意形成を導く以下の手法を検討会と組み合わせるなど地区の状況に応じて実施する。

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
担い手となる世代の参画（学校教育との連携）	防災活動や地域学の間を活用して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

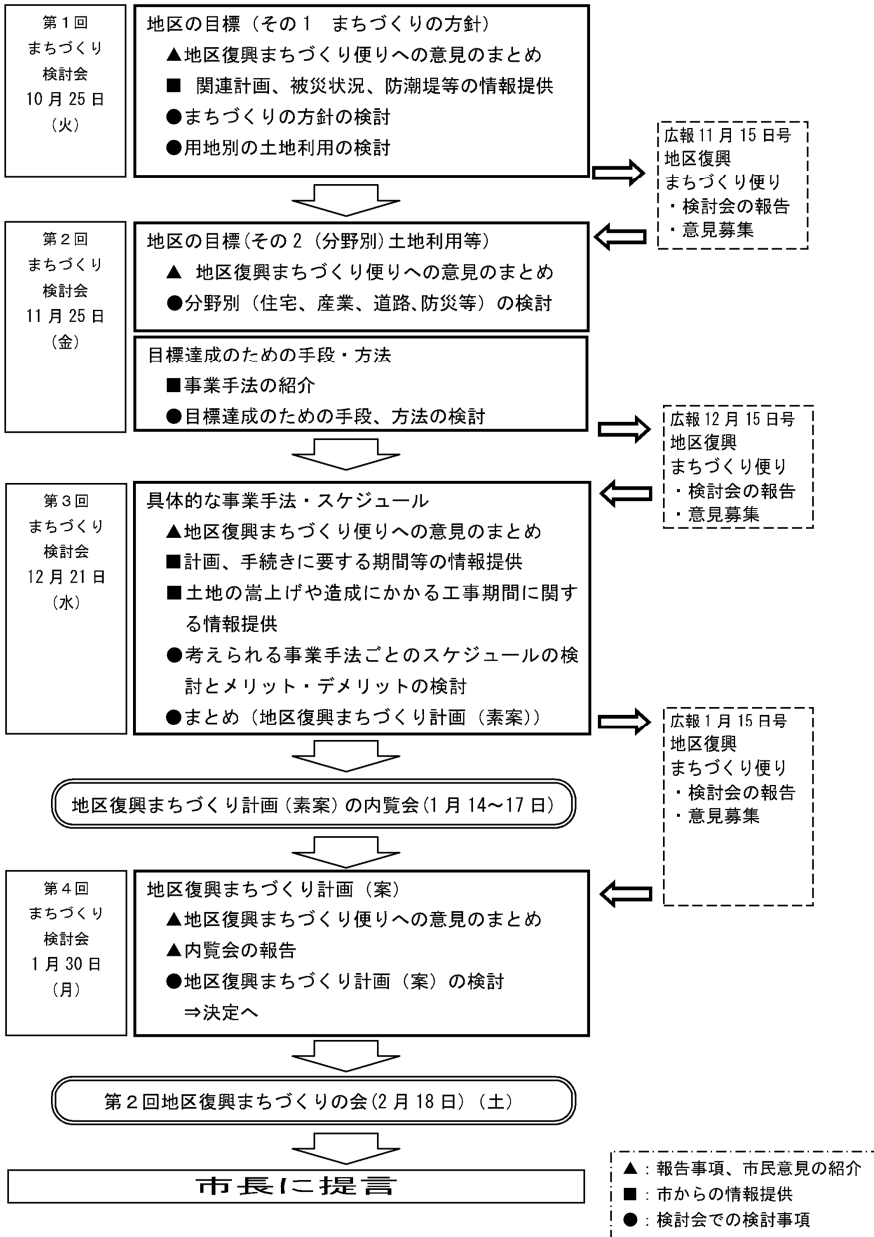


ワークショップのイメージ



【参考】東日本大震災の事例（岩手県宮古市田老地区）

岩手県宮古市田老地区 復興まちづくり検討会の流れ

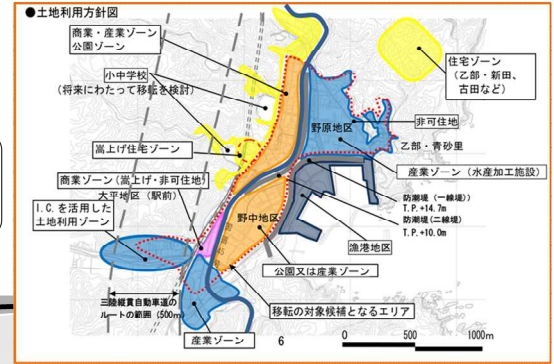


各回の検討内容のイメージ

第1回検討会

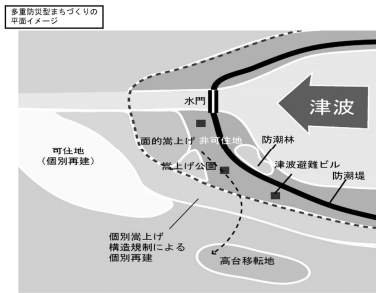
- ・ 地区の目標
- ・ まちづくりの方針

・ 誰もが安心して住めるまち、災害に強いまち  
 ・ 住環境が良く、人に優しいまち、楽しいまち、ふるさとといえるまち  
 ・ 漁業のまち、観光のまち、海と親しむまち  
 ・ 商業のまち、製造業のまち、産業が盛んなまち



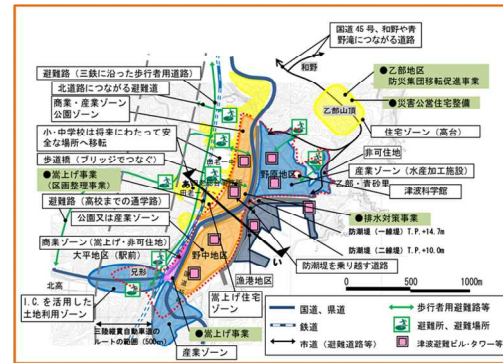
第2回検討会

- ・ 第1回検討会意見への技術的検討結果など



第3回検討会

- ・ 地区復興まちづくり計画 (素案イメージ)
- ・ 導入事業及びスケジュールなど



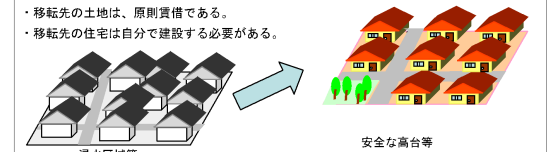
第4回検討会

- ・ 素案の内覧会、復興まちづくり便り意見等の報告
- ・ 個別意向調査
- ・ 地区復興まちづくり計画 (案) のとりまとめ

高台等への移転

浸水・建物被害が大きいため、安全な高台等へまとめて移転する場合

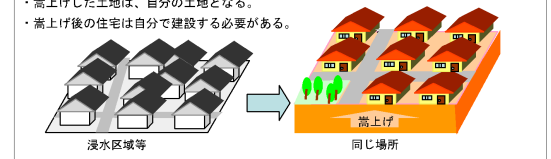
- ・ 従前の土地には、今後住宅を建設できなくなる。
- ・ 移転跡地は保有または市に売却。(条件あり)
- ・ 移転先の土地は、原則賃借である。
- ・ 移転先の住宅は自分で建設する必要がある。



面的嵩上げ

浸水・建物被害が大きいため、現在の地盤を嵩上げて再建する場合

- ・ 現在の地盤を嵩上げし、土地形状の整理及び道路整備を行う。
- ・ 嵩上げた土地は、自分の土地となる。
- ・ 嵩上げた住宅は自分で建設する必要がある。



## 【参考】東日本大震災の事例（宮城県岩沼市玉浦西地区）

東日本大震災における住民参加による復興まちづくり計画策定プロセスの事例

## まちづくり検討委員会（想いのある人でチームを作る）

- 26名で構成、最終報告までに全28回開催
- 集団移転対象6地区の市民（移転先への移転希望者）
  - 町内会長又は区長等の地区の役員の方
  - 女性代表
  - 青年代表（おおむね40歳以下の男性又は女性）
- 集団移転先周辺の市民
- 学識経験者
- アドバイザー

## まちづくりアンケート調査（想いを集める）

- 地区内へ移転希望（中学生以上）
  - 735配布 414回答（56.3%）
- 地区外への移転希望者（世帯ごと）
  - 182配布 83回答（45.6%）
- 地区周辺の居住者（世帯ごと）
  - 622配布 272回答（43.8%）

## ワークショップ（想いを形にする）

- チラシ等による呼びかけ 全10回開催
- 被災集落の代表者、住民
- 移転地区周辺住民
- 約50名／6班で検討

## 子どもたちもまちづくりへ

- 中学生、小学生が地区内4カ所の公園整備に参画



## ワークショップによる検討



（出典：玉浦西のあゆみ 宮城県岩沼市）

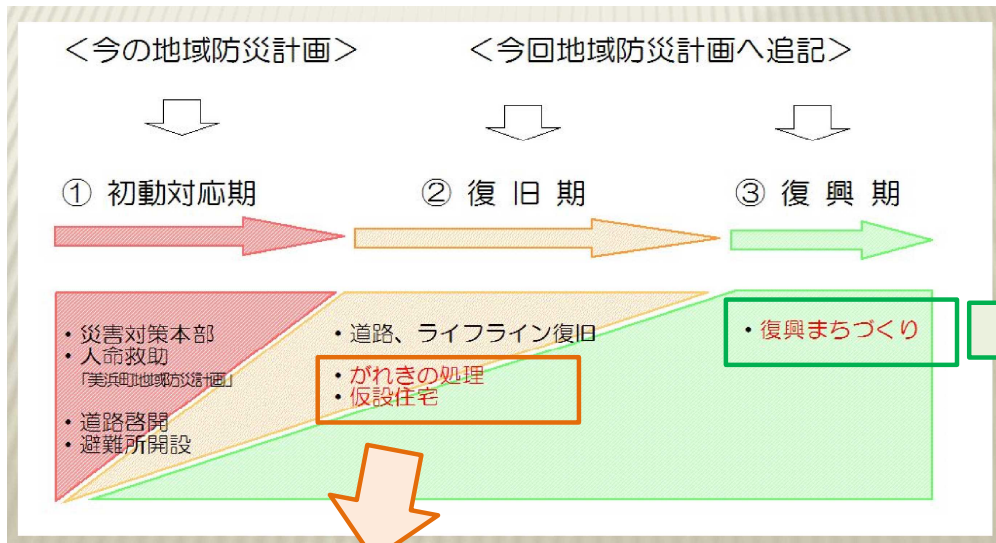
平成27年7月19日 まち開き開催



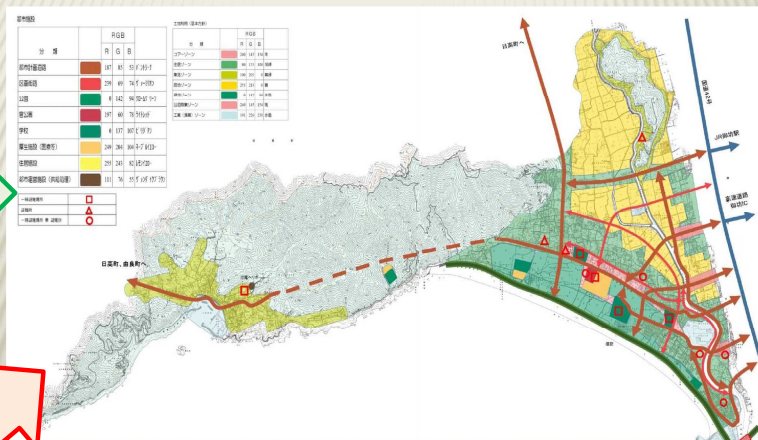


a. 応急期機能配置との調整を事前に行った事例

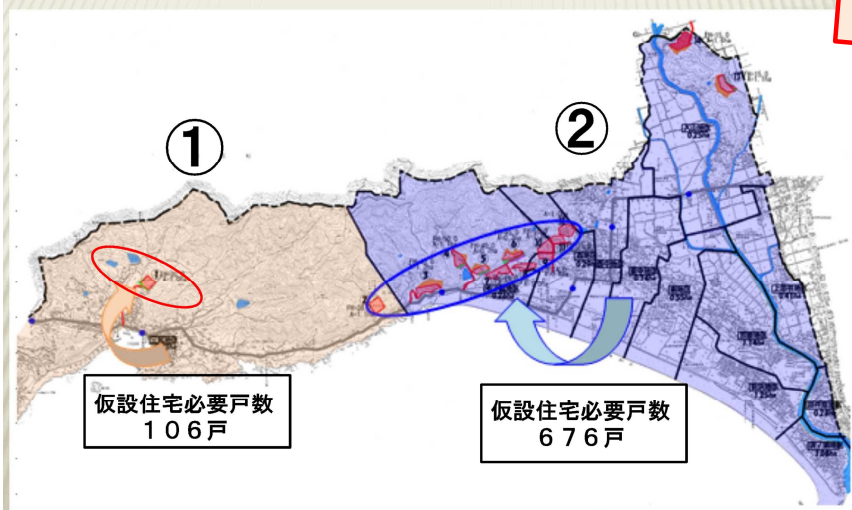
和歌山県日高郡美浜町では、復興に関する事前準備計画を策定し、地域防災計画に記載している。計画では、応急期に必要な仮設住宅用地や災害廃棄物仮置き場と復興計画図の調整を図っている。



復興計画図



応急仮設候補地（案）



調整

現実の復興計画づくりへの対応に向けて

- ・ 地域住民様との話し合い  
【復興事業促進委員会（仮称）の立ち上げ】
- ・ 他機関との事前協議・調整  
【国・県・UR都市再生機構等】
- ・ 再建費用の積算及び被災者生活再建支援法等の確認

町が一体となって将来の復興に対する  
イメージを共有

b.事前復興の教育としての住民ワークショップへの取組

愛媛県と南海トラフ地震で甚大な津波被害が想定される宇和海沿岸の5市町（宇和島、八幡浜、西予、伊方、愛南）は、愛媛大、東京大と2018年度から3年間の共同研究に取り組み、「南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針」をとりまとめている。

指針は、〈1〉円滑な復興に向けた手順や体制などを検討する「復興プロセス」〈2〉被災時の課題を検討して復興の方向性を定める「復興ビジョン」〈3〉市街地や集落の特性を踏まえて具体的な計画をまとめる「まちづくり計画」——の3本柱で、それぞれの進め方などを解説している。共同研究では、事前復興に関する学校教育や住民ワークショップも試験的に実施している。

指針策定後の取組として、西予市では21年度からの2年間で、事前復興計画をとりまとめる予定となっている。職員向けの研修や講演会を実施し、22年度からは住民ワークショップなども予定している。



(命を守る)

防災復興学習型WS

住民ワークショップ



課題解決提案型WS



(避難)



(生活再建)  
(復興まちづくり)



(復興プラン提案)



(危険箇所)



住民ワークショップの開催状況

(共同研究での試行；西予市明浜地区、八幡浜市白浜・松陰地区)

① 防災復興学習型ワークショップ

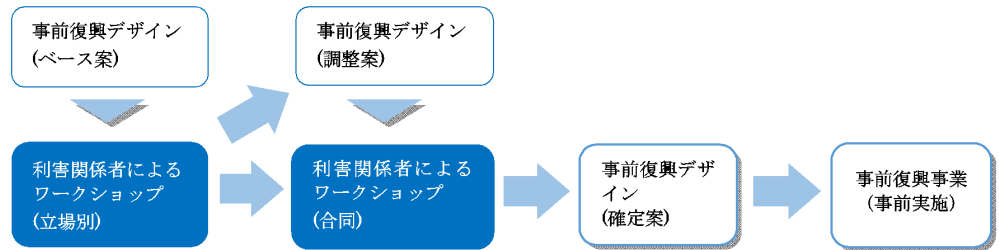
目的

- ・ 命を守るための地域住民の防災意識の向上
- ・ 命が助かった後に必要なことへの理解と復興への備え

② 課題解決提案型ワークショップ

目的

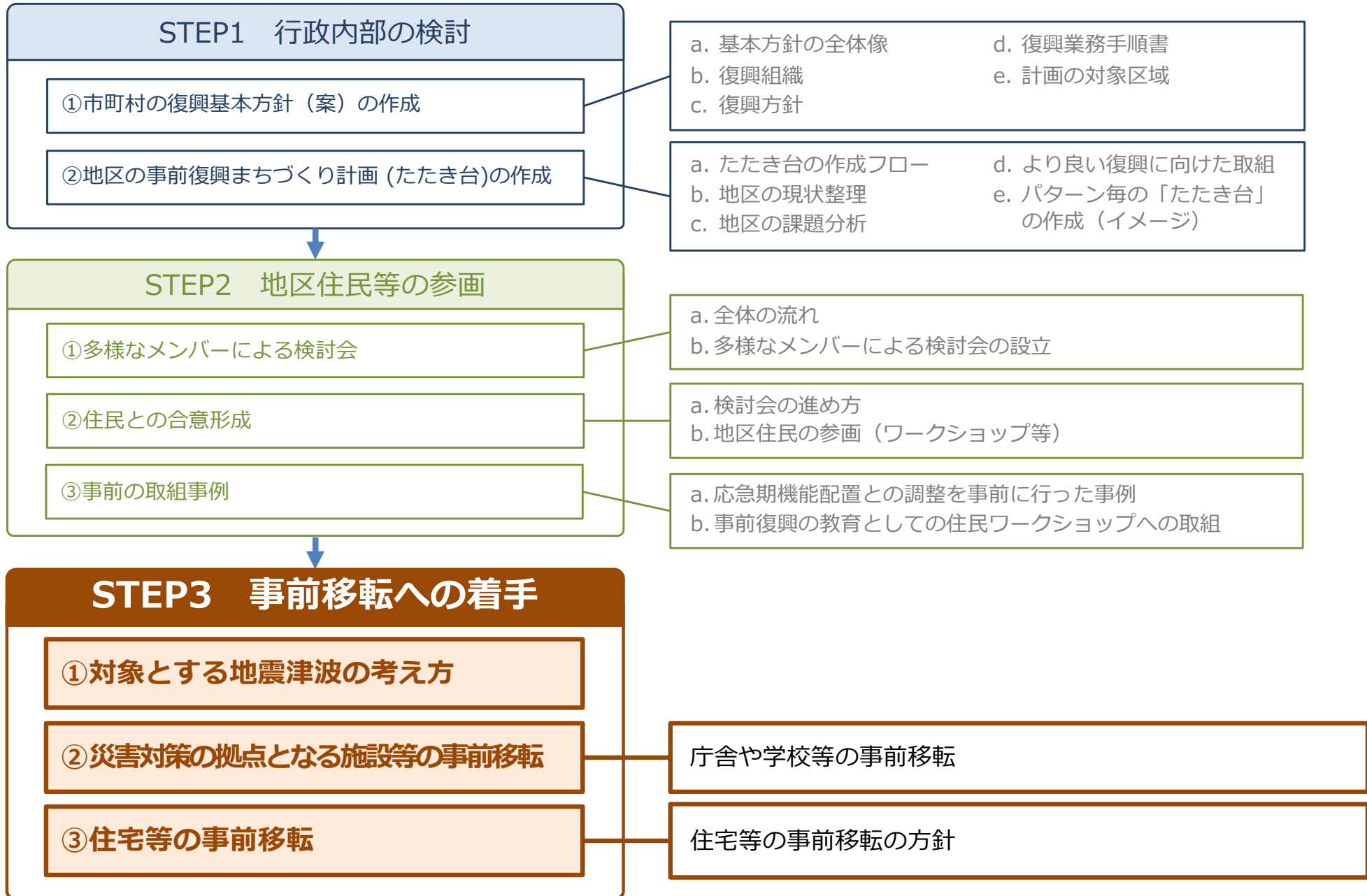
- ・ 事前復興の事業化など具体的な整備を見据えた取組
- ・ 事前復興まちづくりの地域デザインの提案



課題解決提案型ワークショップの流れ（概図）

# STEP 3

• STEP 3では、災害対策の拠点となる施設等の事前移転や、住宅等の事前移転の方針について事例を交えて示す。



## STEP 1 事前復興まちづくり計画（たたき台）の作成

## STEP 2 事前復興まちづくり計画の策定

## STEP 1、STEP 2における検討の考え方

- ・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。
- ・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った場合など、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など、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。

## STEP 3 事前移転への着手

## STEP 3における検討の考え方

- ・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。

2つの想定を考慮した複数の選択肢について事前に検討

発災後に被災状況に応じた見直しが必要

L2津波浸水想定区域

L1津波浸水想定区域

災害対策の拠点施設等

住宅等

L2津波浸水想定区域

・地域の気運の高まり  
・利用可能な高台など

・事前移転による被害の減少  
・復興期間の短縮

庁舎や学校等の事前移転

沿岸市町村では、東日本大震災の教訓をふまえて、**災害対策の拠点となる施設等の事前移転**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は**事前復興まちづくり計画**に位置づけていくことが望ましい。

- 早期の復興体制を構築するため災害対策の拠点となる庁舎等
  - 役場・支所庁舎、警察・消防・海上保安署等の庁舎
- 子どもの安全確保に加えて避難所確保に繋がる学校施設等

庁舎移転の取組例



黒潮町役場（高台移転）  
H29.11竣工  
出典：黒潮町ホームページ



高知市役所（現位置再建）  
R1.11竣工  
出典：高知市ホームページ



安田町役場（高台移転）  
R2.7竣工  
出典：安田町ホームページ



中土佐町役場（高台移転）  
R2.12竣工  
出典：中土佐町ホームページ



宿毛市役所完成予想図  
（高台移転）R4完成予定  
出典：宿毛市ホームページ

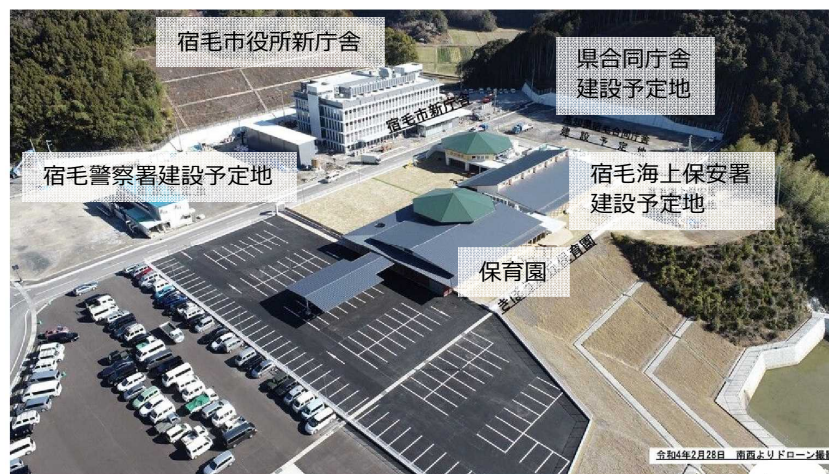


安芸市役所完成予想図  
（内陸移転）R6完成予定  
出典：安芸市ホームページ

その他の拠点施設の移転取組例



中土佐町の拠点施設  
写真提供：中土佐町



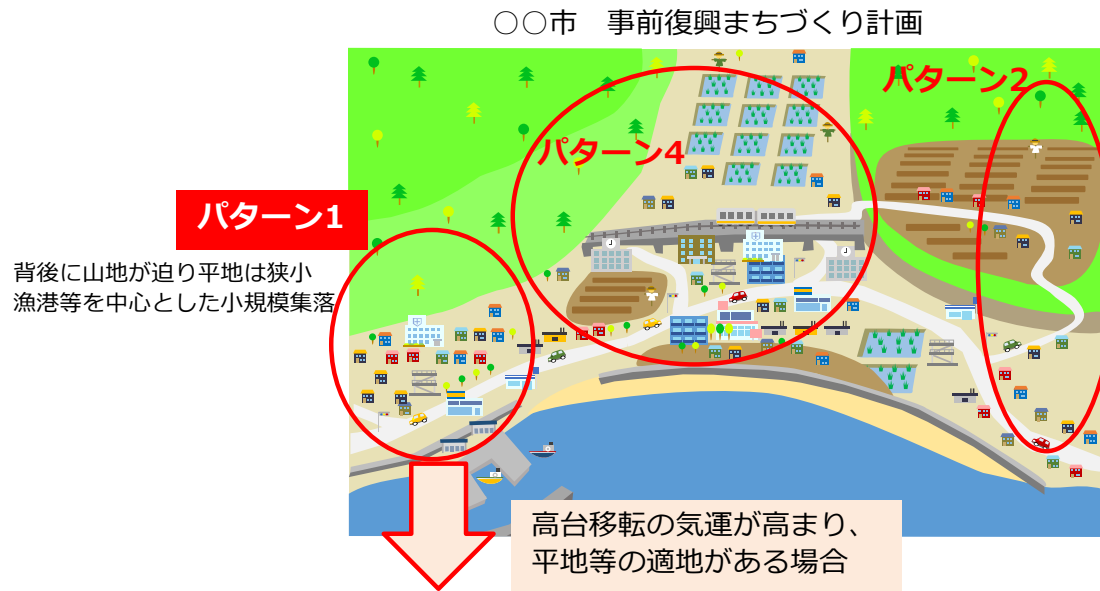
宿毛市の拠点施設  
出典：宿毛市ホームページ



黒潮町の拠点施設  
写真提供：黒潮町

住宅等の事前移転の方針

- 事前移転を検討する際には、L2津波を対象に策定する「事前復興まちづくり計画」との調整を行う必要がある。
- 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など、条件が整えば事前移転について検討を進める。**
- 適地の事例
  - ▶ 地域コミュニティの活性化に寄与する**担い手世代等の受け皿**となる**定住促進住宅等の整備**に取り組んでいる
  - ▶ 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。
  - ▶ L2津波を想定した事前復興まちづくり計画において**住宅用途に適した土地（平地）**がある場合



安田町定住対策住宅用地分譲  
(サザンヒルズ桜坂住宅用地分譲)  
出典：安田町ホームページ



中土佐町定住促進住宅  
(中土佐町日ノ川団地整備事業PFI事業)  
写真提供：中土佐町

