

第2章

南海トラフ地震事前復興

まちづくり計画における

市街地等の復興の位置付け

(1) 位置付け

本県は、令和3年度に「高知県事前復興まちづくり計画策定指針」（以下「策定指針」という。）を策定し、沿岸市町村における事前復興まちづくり計画策定の取組を進めている。

手引書は、事前復興まちづくり計画の一部を構成する「都市の復興」に係る事業や手続きについて解説したものである。

事前の取組と被災後に策定される計画との関係を図2-1に示す。

手引書は、市町村が策定する「事前復興まちづくり計画」と被災後の「復興計画」の一部を対象に解説をしたものである。

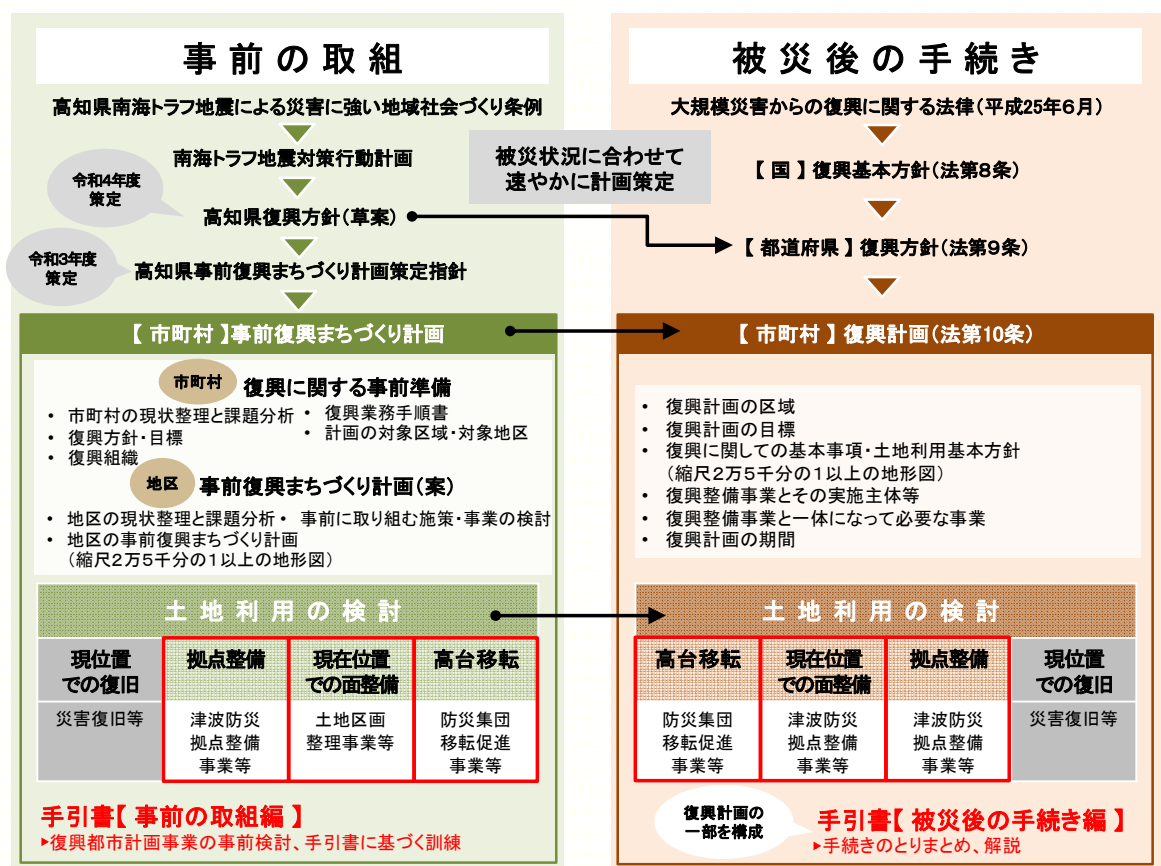


図 2-1 手引書の位置付け

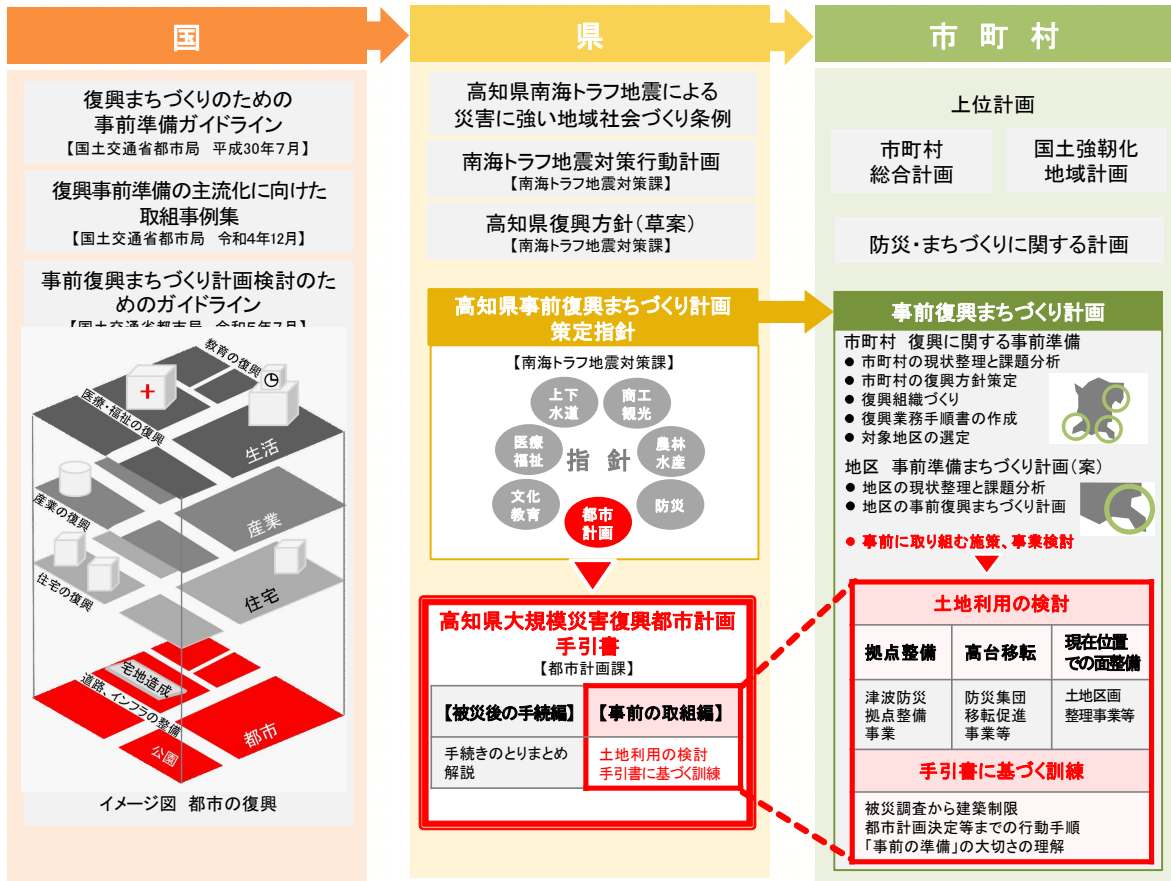


図 2-2 国、県、市町村の役割

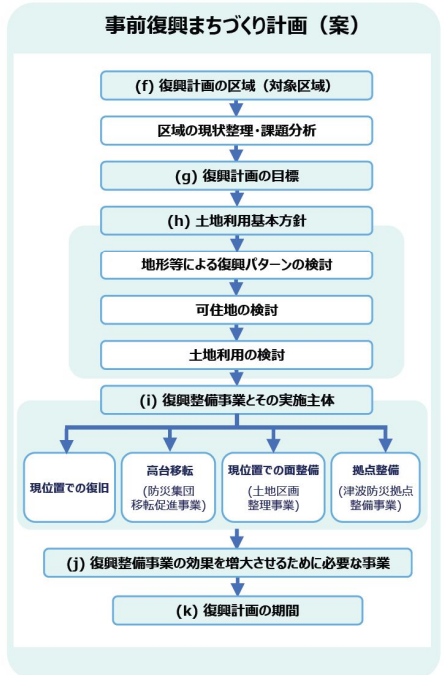
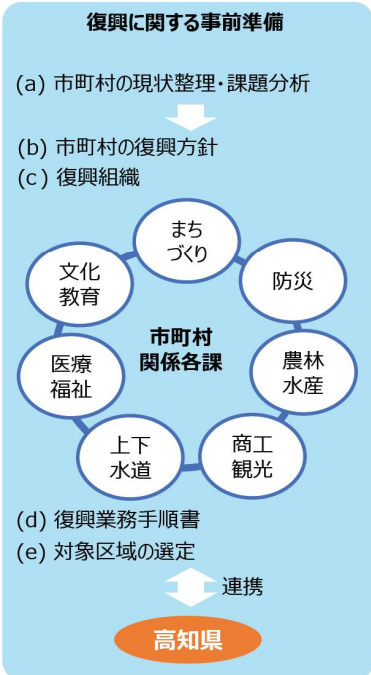
南海トラフ地震などの大規模災害が発生し、「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく特定大規模災害になった場合には、市町村は復興計画を策定でき、国等の支援を受けて復興事業を推進することとなる。

しかしながら、自らも被災し平時と異なる膨大な業務量のなかで復興計画を作成するためには、多大な労力と多くの時間を要し、復興の遅れにつながる。

本県は、東日本大震災の教訓としてあげられる復興の遅れに対処するため、策定指針として、事前の取組の必要性や基本理念、復興パターン等を示し、市町村の事前復興まちづくり計画策定を支援することとしている。

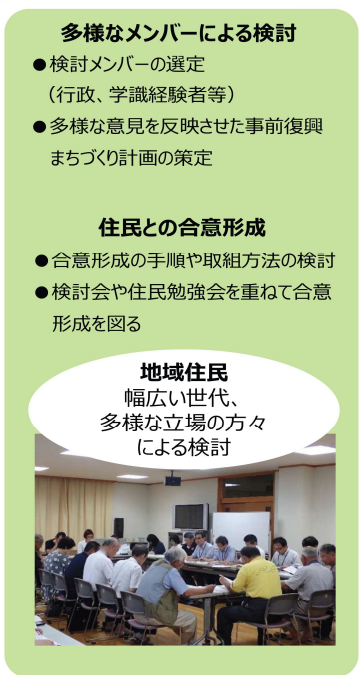
【STEP 1】

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



図 2-3 策定指針に基づく取組（STEP 1～3）

出典：高知県「高知県事前復興まちづくり計画策定指針（R4.9）」

(2) 復興整備事業の事前検討

① 地区の事前復興まちづくり計画における土地利用の検討

地区の事前復興まちづくり計画では、建築制限と復興事業との関連性、復興事業の相互連携などを考慮し、復興まちづくりにおける基幹となる事業について、事前に検討を進める。

地形等によるパターンについては、「策定指針」に示された高知県沿岸の地形や市街地の立地特性に応じた4つのパターンを参考として、土地利用の検討を行う。

また、東日本大震災における復興事業のパターンや復興市街地の事業手法の選定等も参考として、複数の選択肢や事業手法の組み合わせ等についても検討する。

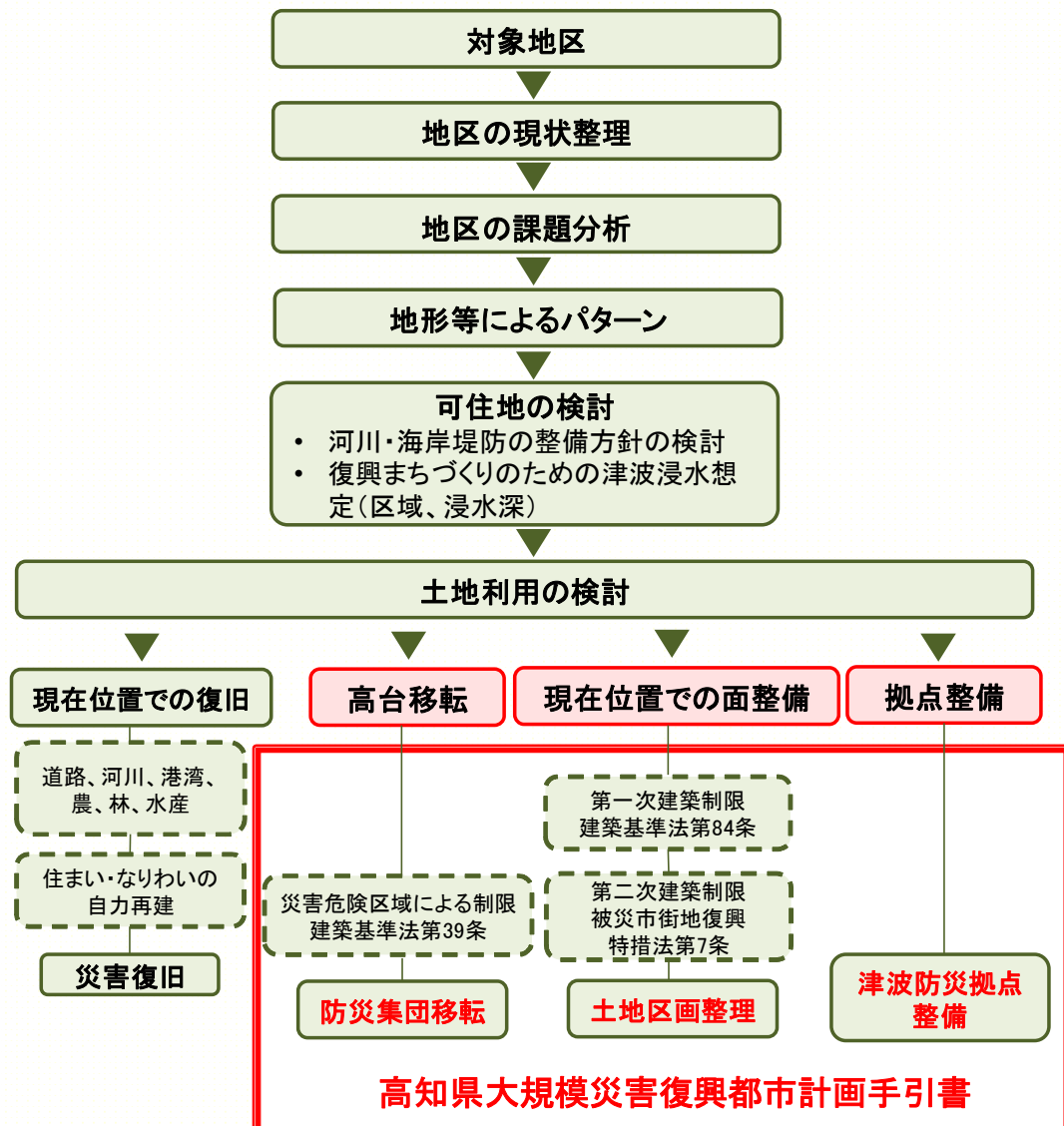
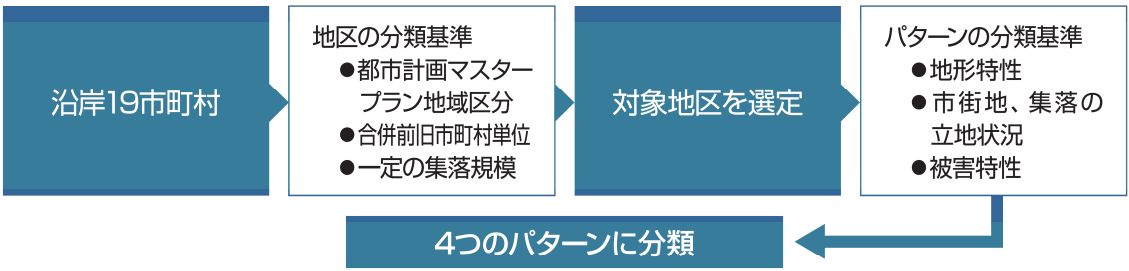


図 2-4 復興整備事業の事前検討の流れ

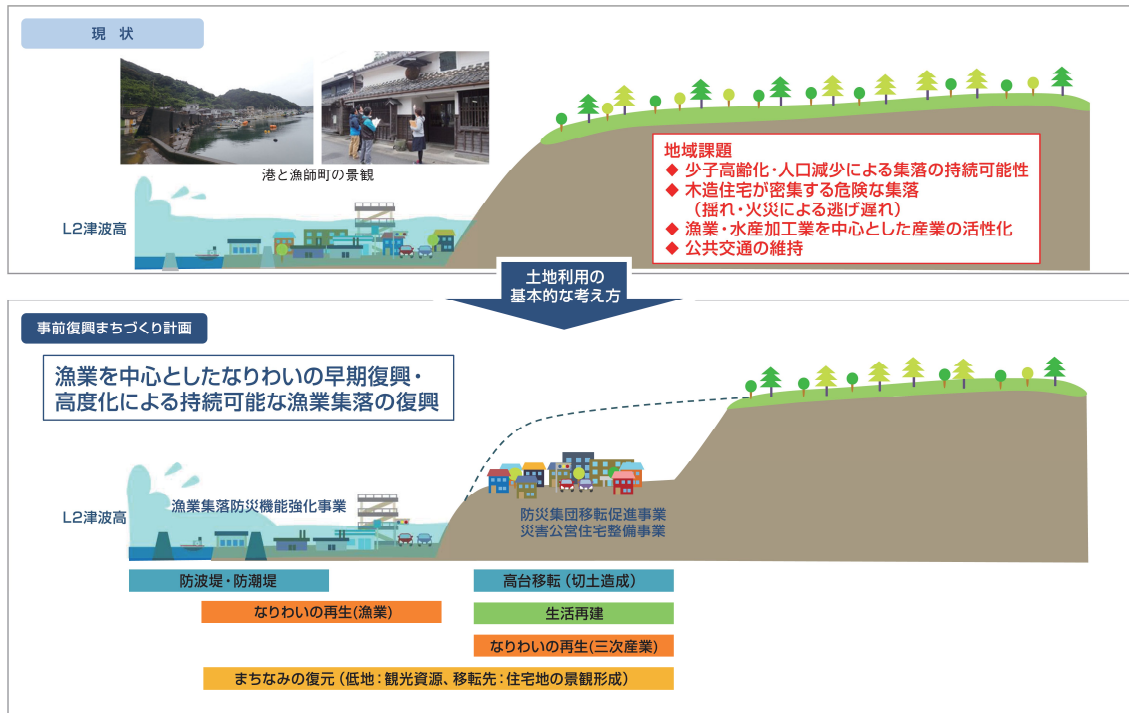
沿岸地域の対象地区



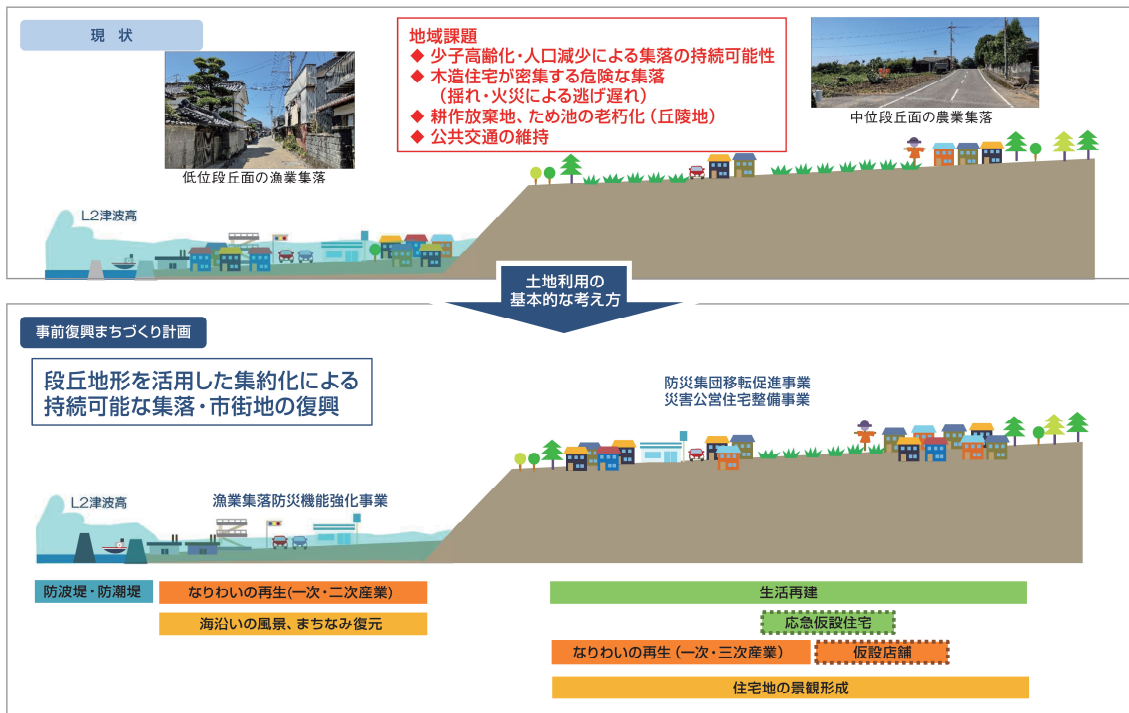
	地形	市街地復興	市街地、集落の立地状況	被害特性 (L2想定)
パターン1 (リアス式海岸)	リアス式海岸地形で平地は背後の山地が迫り狭隘	高台移転	●漁港や加工施設等を中心とした小規模な集落・市街地が海岸に沿って立地	●漁業施設、集落の壊滅的な被害
パターン2 (海岸段丘)	海岸段丘	高台移転	●沿岸の低位段丘面に漁業を中心とした集落・市街地が立地 ●中位段丘面の広域農道に沿って農業集落が立地	●低位段丘面に立地する集落・市街地の壊滅的な被害
パターン3 (平野部：背後に山地)	海岸と背後の山地の間に沖積平野が形成	高台移転 + 現位置での面整備	●平野部に公共施設、商業・業務施設等の市街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軽微
パターン0 (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

出典：高知県「高知県事前復興まちづくり計画策定指針 (R4.9)」

パターン1 リアス式海岸

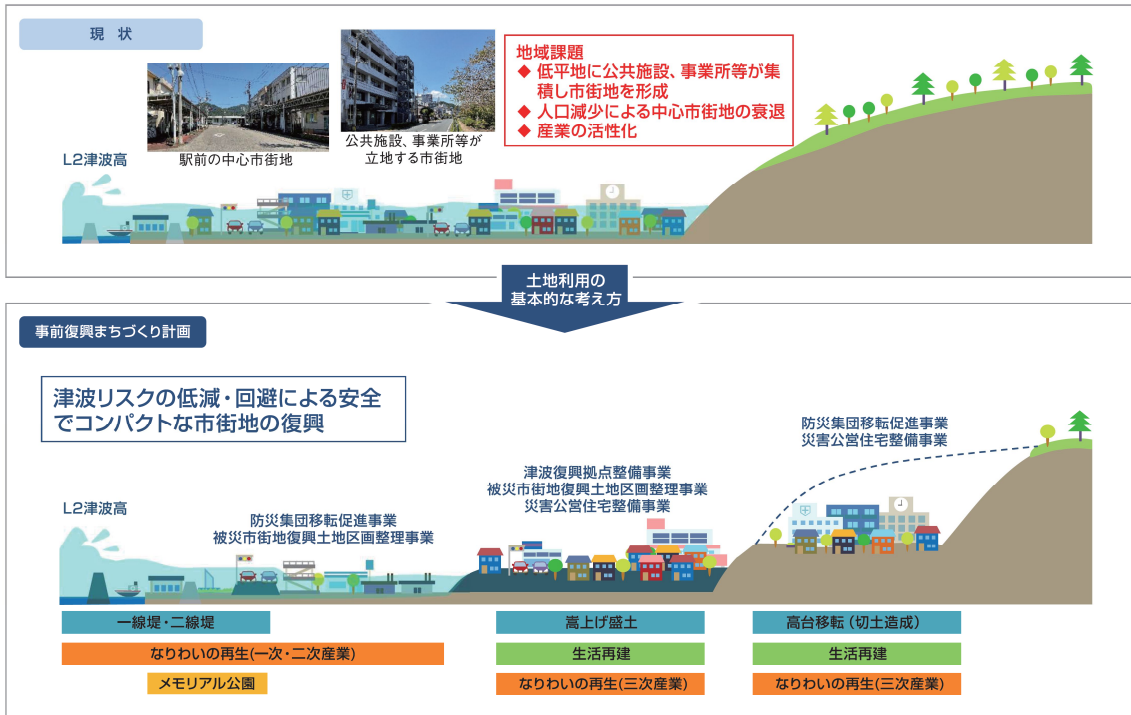


パターン2 海岸段丘



出典：高知県「高知県事前復興まちづくり計画策定指針（R4.9）」

パターン3 平野部 (背後に山地)



パターン4 平野部

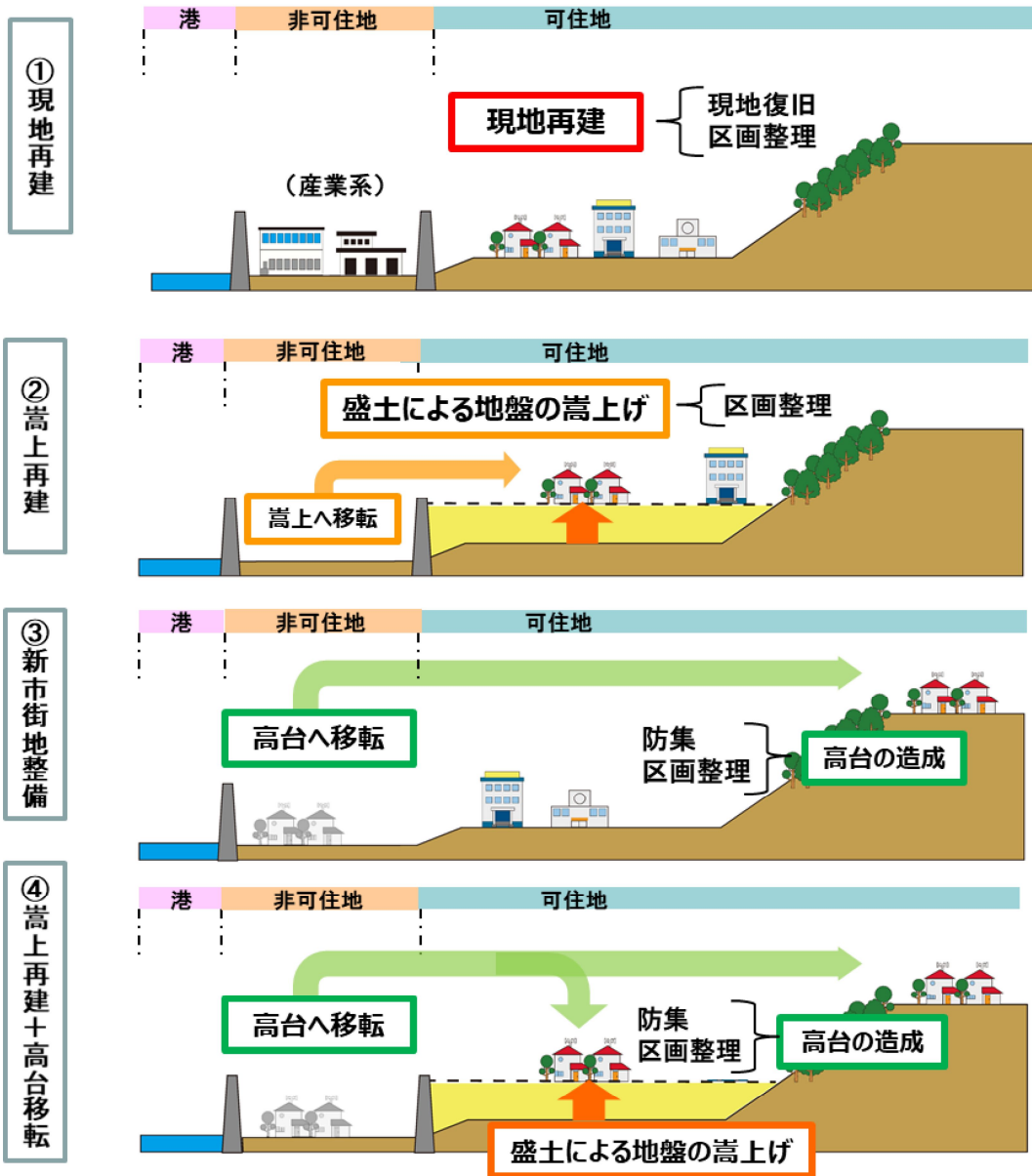


出典：高知県「高知県事前復興まちづくり計画策定指針 (R4.9)」

■ 東日本大震災の事例（復興事業のパターン）

東日本大震災における復興市街地の土地利用計画を策定するにあたっては、津波シミュレーションに基づく居住可能な範囲の設定や、地理的条件、地域特性、既存のマスタープラン等に応じて計画策定が進められた。その上で、東日本大震災の復興事業は、大きく分けて、①現地再建（堤防等により安全性を高めた上で、現在位置で市街地を再建）、②嵩上再建（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）の4パターンに分類できる。

【復興事業のパターンイメージ】



出典：国土交通省 都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（改訂版）」(R4.3)

主として、①現地再建は、堤防整備等により市街地の安全の確保が可能な平野部の中心市街地等において、②嵩上再建は、被災前の市街地等における、基本的には限定的な区域において、また③新市街地整備は、壊滅的被害を受けた被災地からの居住機能の移転先として、また④嵩上再建＋高台移転は、生活再建と産業再生等を勘案しつつ、様々な土地利用の具現化策として、それぞれ活用されてきた。

事例

i.) 現地再建

中央二丁目地区 (宮城県石巻市)

(区画整理)



土地区画整理事業区域

ii.) 嵩上再建

田老地区 (岩手県宮古市)

(防集＋区画整理)



(宮古市より提供)

iii.) 新市街地整備

野蒜北部丘陵地区 (宮城県東松島市)

(防集＋区画整理)



(宮城県より提供)

iv.) 嵩上再建＋高台移転

中心部地区 (宮城県女川町)

(防集＋区画整理＋津波拠点)



留意点①：災害及び地形等からみた復興市街地全体の計画パターン検討

復興市街地の計画については、対象とする災害や地形等から、複数の計画のパターンが考えられる。

さらに、当初は全域を嵩上げし、住宅地とすることを検討しつつ、その後の検討の中で、海側は嵩上げを行わず産業用地に、山側はコンパクトに嵩上げし住宅地とすること等、多様な選択肢を取りうる。

留意点②：複数パターンを比較考量して地区単位での計画パターン検討

これらを踏まえ、地区単位で複数のパターンを比較考量しつつ、また様々なパターンを地域に提示しつつ、その立案を進めることが重要である。

市街地の形成にあたっては被災者の意向を踏まえて、既存市街地・集落の居住空間や生活機能の活用や連携、道路や防潮堤等の他施設との関係を検討した上で市街地形成のあり方を検討していくことが重要である。

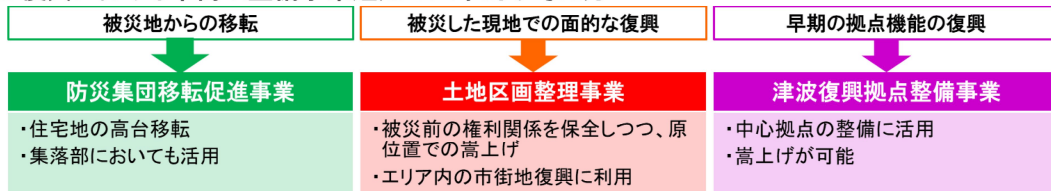
■ 東日本大震災の事例（復興市街地の事業手法の選定等について）

復興市街地の事業手法は、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業等、様々な事業があり、東日本大震災では、同一の事業手法であっても様々な目的・使われ方がなされた。

例えば、土地区画整理事業は、移転の受け皿整備、嵩上げ造成地整備、既存市街地の再整備、移転元地の再生整備等様々な場で使われ、防災集団移転促進事業は、被災者の意向に応じた移転地選択、多様な団地整備が可能な自由度の高い制度となっている。また、例えば高台への移転を防災集団移転促進事業により実施し、併せて移転跡地の土地利用転換を土地区画整理事業により行うことで、防災集団移転促進事業による住宅地の提供と区画整理事業等による生活サービス機能の提供を組み合わせるなど、複数の事業を組み合わせる活用された。

【市街地復興事業の適用の基本的考え方と事業の特色】

●復興における市街地整備事業適用の基本的な考え方



●復興における市街地整備事業の特色

	防災集団移転促進事業	土地区画整理事業	津波復興拠点整備事業
整備する土地用途	住宅中心	多用途	拠点施設中心
用途	住宅地の整備	○	○
	災害公営住宅の土地整備	○	○(別途買収が必要)
	公益的施設の土地整備	△(住宅団地向けのみ)	○(別途買収が必要)
	移転跡地の土地整備	△(用地買収のみ)	○
手法	土地権利	用地買収	用地買収
	買取り希望者への対応	○	△ ※1
	都市計画決定	不要	必要
	都市計画区域外での施行	○	×
			△(都決は必要)

※1 緊急防災空地整備事業、減価補償金買収及びその他任意の買収との組み合わせは可能

復興市街地の整備にあたっては、事業手法から考えるのではなく、整備する復興市街地の計画に合わせて、様々な事業手法を活用する、又は複数の事業を組み合わせる活用する等の検討が重要であると考えられる。

事業を実施する過程においても、被災者意向はなお変化することが想定されることから、換地を前提とする土地区画整理事業の事業区域（特に、比較的時間を要する嵩上げ等盛土造成を行う区域）は、高台移転など他の区域への居住の移動等による土地に対する需要の変化等を十分に踏まえた上で、必要最小限にとどめる。

また、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業等の買収型事業と組み合わせるとともに、段階的实施や、事業中であっても事業の組み換え等を行うなど、柔軟性を持たせることが重要である。

出典：国土交通省 都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（改訂版）(R4.3)」

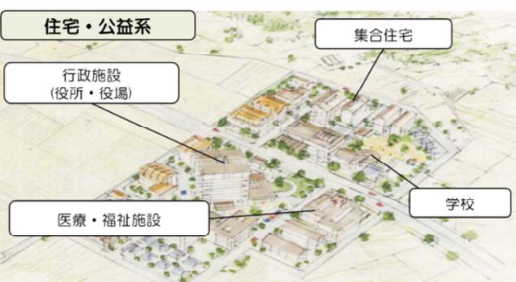
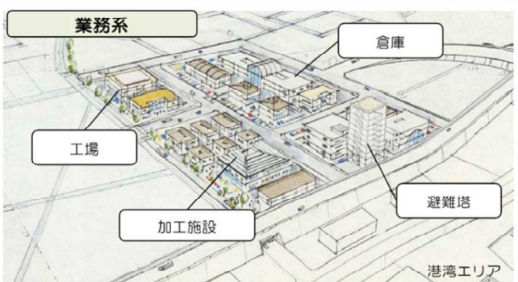
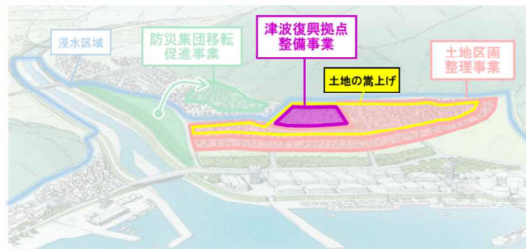
- 復興の拠点となる市街地（一団地の津波防災拠点市街地形成施設）を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して、津波復興拠点整備事業として支援。

事業要件

津波により甚大な被災を受けた地域において、「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として定められていること等。

支援対象

- ①津波復興拠点整備計画策定支援に要する費用
計画策定費、コーディネート費
- ②津波復興拠点のための公共施設等整備
地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等
- ③津波復興拠点のための用地取得造成



本事業では、道路、公園、緑地のほか、津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設等の整備を支援

事例

i.) 高田南地区 (岩手県陸前高田市)



(陸前高田市提供)

ii.) 朝日町地区 (宮城県気仙沼市)



(気仙沼市提供)

出典：国土交通省 都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（改訂版）(R4.3)」

■ 東日本大震災の事例（復興まちづくりの特徴的な課題・教訓）

参考：市街地復興事業検証委員会にて整理した課題・教訓の概括

東日本大震災から10年を迎えた令和3年3月に公表した「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ（R3.3.31）」の概要は以下のとおり。

・ 市街地復興事業の成果

東日本大震災から令和3年3月で10年を迎え、市街地復興事業は令和2年12月末に全ての宅地の造成が完了した。復興・創生期間内で完成するとともに、全体として見れば、多くの地区で土地活用が図られているなど、東日本大震災からの復興に一定の役割を果たしてきた。

・ 見えてきた課題

被災者の意向を踏まえて事業規模を検討する中においても、人口減少をどう考えるか、持続可能なまちの規模をどう確保するかといった難しい判断を迫られるとともに、時間とともに変化する被災者の意向への適時適切な対応、地区によっては未利用地の問題が顕在化するなど、いくつかの課題・教訓が浮かび上がってきている。

・ 東日本津波被災地に学ぶノウハウ

事業規模については、将来的な人口減少のトレンドを踏まえた持続可能な規模とするとともに、被災者の意向把握についても、生活再建のプロセスに応じた適切なタイミングで十分な情報を提供しつつ、世帯単位だけでなく一人一人の意向を丁寧に把握することが重要である。

復興市街地の計画に合わせて、様々な事業手法を活用する、あるいは複数の事業を上手に組み合わせる活用することが重要である。

被災者の意向も変化することから、これに対応するための柔軟な事業の取組が必要であるとともに、土地利用ニーズと持続可能性を考慮した事業運用や、事業終了後においてもエリアマネジメントを継続する取組が有効である。

・ 今後の復興まちづくりへの教訓

大災害は社会トレンドを加速させることを意識し、まちの将来像を平時から真摯に検討していくことが、被災時の復興計画の素地となり得る。

その上で、大災害が起こる前に、基礎情報の収集・分析、被災後の復興まちづくりを考えながら、立地適正化計画等を活用しつつ、持続可能な将来のまちづくりの検討をしっかりと進めることが重要である。

出典：国土交通省 都市局「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（改訂版）（R4.3）」

② 都市全体としての「持続可能性」

復興まちづくりの根幹となる「都市の復興」に向けて、持続可能性に着目した取組を地域の実情に応じて進める。

拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる地方都市では、医療・福祉施設等の日常生活に必要な各種サービスを効率的に提供するため、都市機能の集約化（コンパクト化）や拠点間を結ぶ公共交通の充実（ネットワーク化）を図ることが重要である。

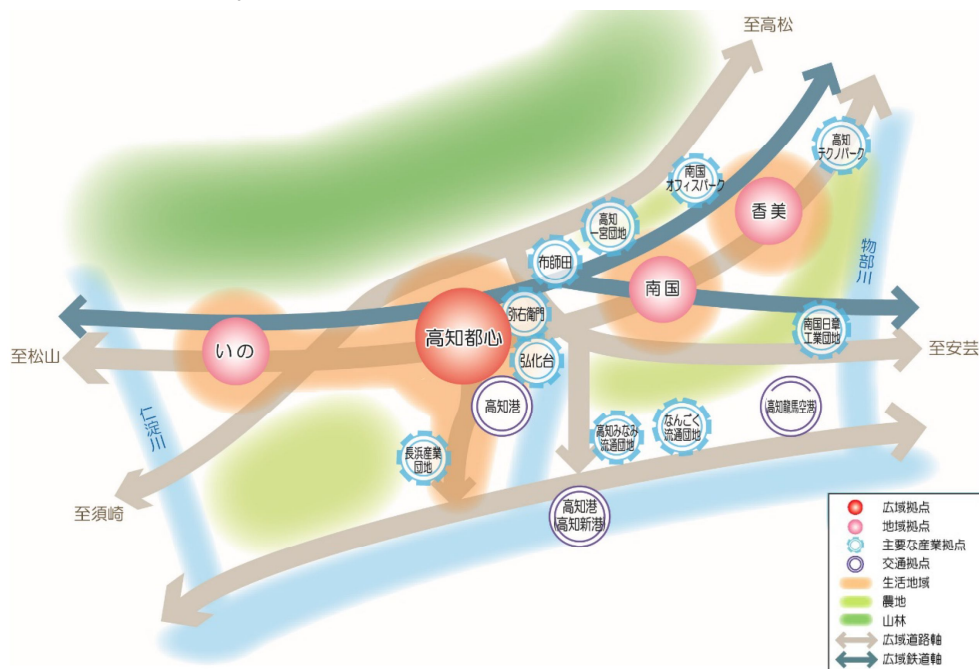


図 2-5 将来都市構造のイメージ（高知広域都市計画区域）

さらに、周辺市町村と連携しながら、持続可能な集約型の都市構造（多極ネットワーク型コンパクトシティ）の形成を目指すことが求められている。このため、市街地での人口密度を維持することを目指すなど、都市全体としての「持続可能性」として、都市を形成する以下の重要な3つの要素毎に、事前復興まちづくり計画策定において着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 都市構造や土地利用
- ii) 道路や交通
- iii) 地域連携

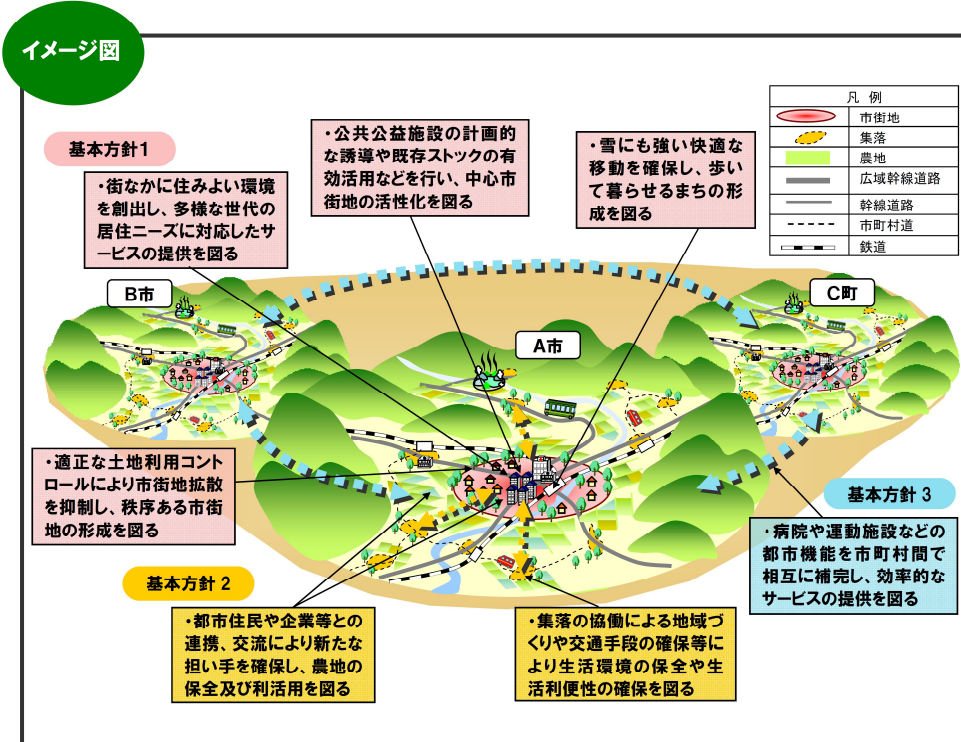
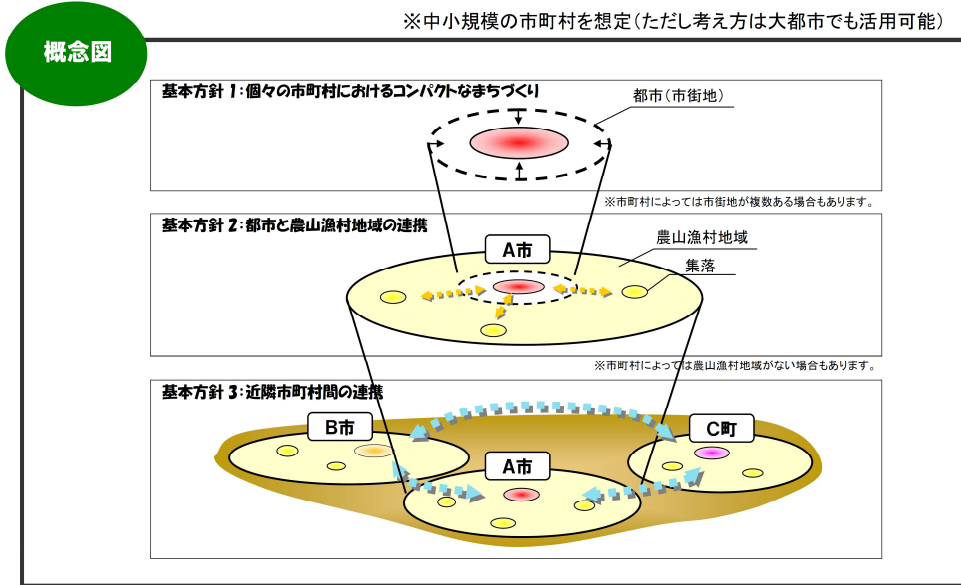
なお、東日本大震災における復興計画では、巨大な津波被害により現在位置での再建がかなわず、高台や郊外部への大幅な市街地拡張を復興計画に盛り込まざるを得ない都市が多いものの、コンパクトな都市構造をできる限り実現しようとする計画の意図は感じられる。高台移転によって、新市街地が整備された地方都市では、将来の公共交通網をはじめ、様々な課題を抱えながら復興まちづくりが進められている。

【コンパクトシティと大震災】

東北圏に広く分布する中小規模の市町村が取組むことを想定し、東日本大震災より以前の1990年代後半から「東北発コンパクトシティ」という名称で、国土交通省が中心となって県や市町村が共同して研究・実践活動が進められていた。

東日本大震災での復興においても、コンパクトシティの実現化に向けた取組が進められている。

※中小規模の市町村を想定(ただし考え方は大都市でも活用可能)



出典：国土交通省「東北発コンパクトシティのすすめ (H21.3)」

i) 都市構造や土地利用

- 人口規模（少子高齢化社会）を見据えた都市機能の配置
 - 周辺市町村との広域連携を見据えた都市構造とする
 - 地域の強みを活かしながら、多様な都市機能を配置する
- 災害リスクを踏まえた都市機能や居住機能の配置
 - 災害リスクを踏まえ、減災に寄与する都市構造とする
 - 災害リスクの高い地域での居住を抑制・排除する

復興まちづくりにあたっては、現在位置だけでなく高台移転等の受皿として、新しい市街地整備が計画される場合も想定される。

過大な市街地の設定は、将来の都市経営コストの増大や地域活力の低下の要因となるなど、長期的な持続可能性の観点から課題を残すことになりかねない点にも、十分考慮する必要がある。

行政機能、商業・業務機能、工業・生産機能、物流機能、文化・研究機能、レクリエーション機能等の広域連携が望まれる都市機能の配置にあたっては、周辺市町村との分担・補完を図りながら、地域の強みを活かした多様な機能を配置する。そして、日常生活に不可欠な医療・福祉・商業機能を確保しつつ、都市機能の多様性（差異）の連携によって、にぎわい溢れるコンパクトな市街地の形成を目指す。

また、既に主要な都市機能が、津波浸水予測区域等、災害リスクのある地域に立地する場合は、利便性と災害リスクを考慮しつつ、住宅等の安全性の向上を図るなど、災害リスクと共存できる居住機能を配置することを目指す。なお、津波、高潮、出水等による災害リスクの高い地域は、災害危険区域等の指定も視野に入れた取組を進める。



低地の土地利用を明確にすることで回帰を防ぐ

（岩手県大船渡市吉浜地区－2011年6月）

明治三陸地震津波を契機に高台移転を行った地区であるが、低地部は農地として利用され、今回の津波災害でも、限定的な被害に留まっている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方（H24.4）」

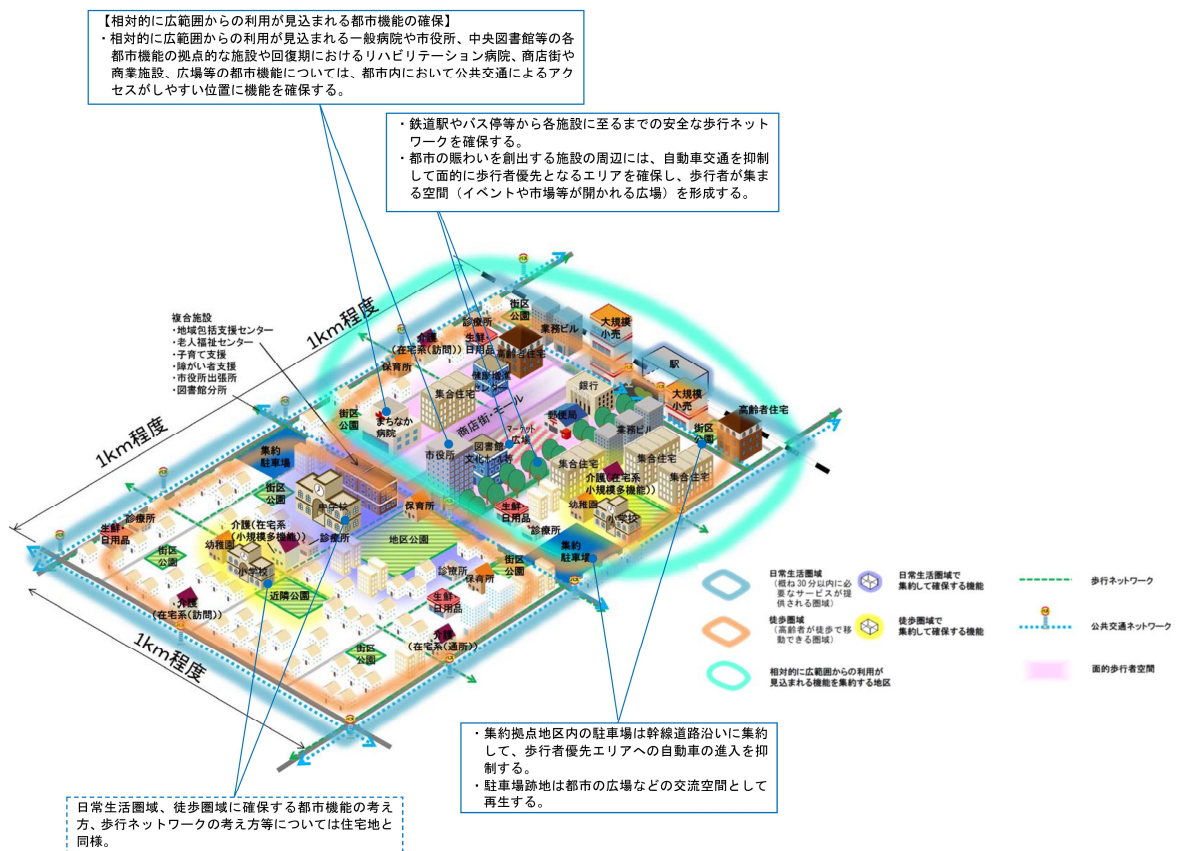
ii) 道路や交通

- 広域的な移動手段の確保
 - 公共交通を中心とした移動手段を確保する
 - 交通弱者に配慮した公共交通のルートを設定する
 - 多様な移動手段を活用する
- 誰もが移動しやすい環境づくり
 - 健康づくりや交流のための歩行者・自転車ネットワークをつくる
 - 快適に回遊できる拠点づくりを行う
 - 道路や交通空間をバリアフリー化する

超高齢社会においては、車を運転できなくなる高齢者等のいわゆる交通弱者が増加することが予想される。買い物等の日常生活や健康・医療・福祉サービスの利用等が気軽にできるよう交通弱者に配慮した、歩いて暮らせるまちづくりが重要である。

人・もの・情報の多種多様な交流は、生活、産業、観光等の様々な分野で必要な要素であり、その装置である道路や交通は、地域振興に不可欠な社会インフラである。特に公共交通の維持・充実、市町村が中心となって地域戦略の一環として取組を進めることが重要である。

まち歩きをはじめとした高齢者が健康で活動的に暮らせるまちづくりは、増大する社会保障費の低減に寄与する。都市経営の持続可能性の観点からも、道路を含む交通機能の計画的な配置によって、日常生活圏、徒歩圏域に必要な都市サービスが享受できる有機的なネットワークの形成を進める。



出典：国土交通省「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン（H26.8）」に一部加筆

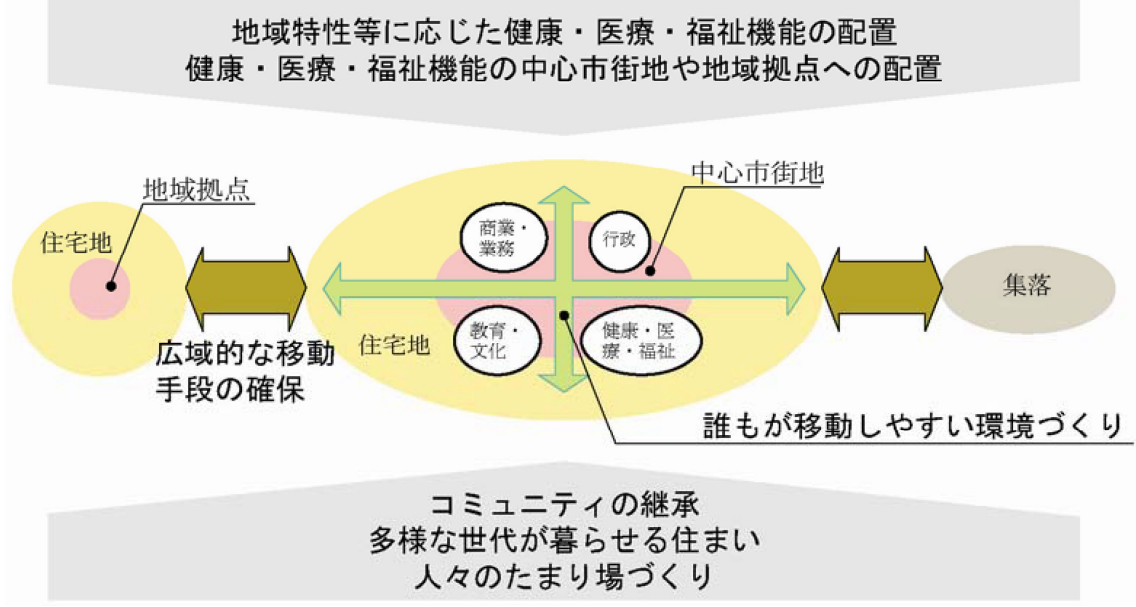
iii) 地域連携

- 地域福祉（健康、医療、福祉）と都市計画の連携
- コミュニティの継承や多様な世代が暮らせる環境の形成
- 人々のたまり場づくり
 - 多様な交流の場を配置する
 - 集会する場や地域活動の場をつくる
 - 良好なコミュニティを形成するための空間面の工夫を行う

高齢者や子育て世帯等が、身近な地域で孤立することなく安心して過ごしていくためには、地域における良好なコミュニティのもとで地域住民が主体となって、互いの生活を支え合う関係づくり、生きがいの場づくり、見守り活動が展開されることが重要である。

特に、復興まちづくりでは、地域とのつながりや絆の確保が重要であり、ソフト施策とハード施策との連携を図りながら、住み慣れた地域で安心して暮らすことができる地域づくりへの取組を進める。

また、持続的な地域づくりのためには、特に若者の定住が不可欠である。雇用創出による若者定住といった好循環を確立するためにも、地域連携の強化のための取組を進める。



出典：国土交通省「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉施策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン（H24.4）」

③ 復興を図る各地域の「多様性」

都市の安全性や利便性ととも、豊かな自然、歴史や文化を大切にすることで、多様性に着目し地域の実情に応じて進める。

人口減少社会において、同じ機能を有した地域は長期的には並び立たず、サービス機能の確保や新しい価値の創造が難しくなる。横並びを脱し、個性を深めていく必要がある。しかしながら、長い歴史の中で育んできた多様性が、近代化や経済発展を遂げる中で徐々に失われてきている。

このため、都市の安全性や利便性ととも、豊かな自然、歴史や文化を大切にすることで、「対流のエンジン」となる多様性に着目し、多様性の再構築を進める必要がある。

こうしたことから、復興を図る各地域の「多様性」として、以下の2つの復興手法毎に、事前復興まちづくり計画策定において着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 現在位置による復興
- ii) 移転による復興（新市街地の整備）

なお、復興まちづくりは、都市や地域の実情に応じて、自主性と創意工夫の下に実施されるべきものである。発災前から甚大な被害を想定し、復興手法の選択（現在位置又は移転）について、地域住民が納得し受け入れる合意形成に向けた継続的な取組が求められる。

【四国圏の地方創生】

四国圏広域地方計画では、南海トラフ地震に関する事項とともに、自立的・持続発展に関する内容としては、地域の魅力を磨き、国内外との交流・対流を促進することで、四国圏の持続的な発展を実現すると示されている。

四国圏の現状と課題

- 安定した社会を支える安全・安心な四国圏の創出
南海トラフ地震に対する安全・安心の確保／近年の気候変動により激甚化する自然災害への備え／急速に老朽化を迎える社会インフラの維持・管理・更新
- 自立的・持続的な発展に向けた四国圏の地方創生
少子化対策の抜本強化及び若者・女性・高齢者等の社会参画／地域産業の活性化／魅力ある地域づくり／四国圏の魅力・豊富な地域資源を活かした観光活性化／圏域内外との交流を促進し対流を促す結びつきの強化

出典：国土交通省「四国圏広域地方計画 H28.3」

i) 現在位置による復興

- 地域の歴史や文化の伝承
 - 歴史ごと消失させない
 - これまでの生活の記憶を埋没させない など
- 発災前の課題への配慮
 - 中心市街地の課題を忘れない
 - 景観上の課題を忘れない など

復興まちづくりを実践する時点では、「復興事業の施行地区の検討」「嵩上げに関する検討」(【被災後の手続き編】第3章参照)といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興まちづくり計画策定においては、以下の内容に配慮する。

現在位置による復興を選択する場合は、土地の記憶を復興まちづくりに反映させ、地域の歴史や文化を未来に継承する視点が重要である。

特に、復興後も再生すべき地域に親しまれている空間等、身近な空間に関することは地域住民しか分からないことが多い点に配慮することが必要である。

また、現在位置による復興を行う市街地は、とりわけ「まちの顔」とも言うべき中心市街地が含まれるケースも多いと考えられることから、復興まちづくりの中で、こうした地区における従前からの課題についても併せて検討することが重要である。

例えば、発災前の市街地は、機能性や合理性に偏重したまちづくりが行われている場合が多く、周辺環境と調和した地域本来の美しい姿の実現を図ることも望ましい。



火事で失われた風情ある路地空間を再生

(大阪府大阪市中央区法善寺横丁)

飲食店が建ち並ぶ法善寺横丁において、火災による被害からのまちなみ再現を目指し、連担建築物設計制度の活用や建築協定の締結により、法善寺横丁らしい風情あるまちなみや協定区域内の安全性、防火性の維持管理に努めている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 (H24.4)」

ii) 移転による復興（新市街地の整備）

- 地域の環境を踏まえた移転
 - 移転元のコミュニティを忘れない
 - 地形や自然環境への配慮を忘れない など
- 親しみやすいまちづくり
 - 機能回復や量的充足のみに捉われない
 - 単調で味気ない市街地にしない など

復興まちづくりを実践する時点では、「高台等の移転先の選定」（【被災後の手続き編】第4章参照）といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興まちづくり計画策定においては、以下の内容に配慮する。

移転による復興を選択する場合は、地域の環境を踏まえた都市の復興として、移転元のコミュニティの保持、移転先での自然環境に配慮した取組が重要である。

具体的には、海との関係性を含む歴史や文化の継承とともに、移転元との移手段の確保を検討する。自然環境の改変が伴う移転においては、起伏に沿った市街地形成や地域資源を活用した緑化の推進等を検討する。

また、新しい市街地整備の検討は、早期復興が求められる中で、機能回復や量的充足といった基本的諸元への対応のみに捉われてしまう可能性がある。

これらの市街地は、住居機能を中心とする生活の場として整備されるケースが多いと考えられることから、単調で味気のない市街地にならないよう、街路にデザイン的なメリハリをつける必要がある。また、住宅の生垣等のルールを決めることが望ましい。



出典：岩手県「景観と暮らしのデザインガイド（H30.4）」