

復興事例から学ぶ高知県の事前復興まちづくりに関する考察

第一コンサルタント 正会員 ○岩瀬 誠司
第一コンサルタント 正会員 松本 洋一
第一コンサルタント 正会員 金 剛一

1. はじめに

高知県では、南海トラフ地震の津波による甚大な被害が想定される沿岸 19 市町村において、復旧・復興期の「生活を立ち上げる」対策を推進するため、令和 4 年 3 月に「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）を公表し、市町村における事前の計画策定を進めることとしている。計画策定にあたっては、沿岸市町村の地域特性に応じた復興課題を抽出する必要がある。

本稿は、高知県の事前復興まちづくり計画の検討を進めるにあたっての課題について、高知県沿岸市町村の地域特性と類似した東日本大震災の復興事例に着目して考察したものである。

2. 被災地視察

筆者は 2022 年 12 月に被災から 11 年が経過した東日本大震災の被災地である南三陸町志津川地区の視察を行った。視察を通して筆者が感じた南三陸町のまちづくり特徴は主に下記の 3 点である。

- 地形条件を活かした良港に面し、海を中心とした生活が営まれている
- 津波浸水区域内の低地に役場庁舎を含む住宅地が立地し、中心市街地が形成されている
- 学校や総合体育館などの公共施設は高台に立地している

この特徴は、高知県西部に位置する土佐清水市の特徴と類似しており、事前復興まちづくり計画を検討するうえで参考になると考えた。

3. 南三陸町と土佐清水市の地域特性

土佐清水市と南三陸町の基礎情報を表 1 に示す。人口は、令和 5 年 1 月時点で約 12,000 人であり同等規模である。津波被害に関して、中心市街地の沿岸部における浸水深は 20m 以上、全建物棟数と被害棟数、可住地面積も同様に類似している。土佐清水市の可住地内浸水区域面積は、可住地面積の 45% を占め、南三陸町の 31% を上回る。

人口推移を図 1 に示す。南三陸町の被災前人口（平成 22 年）は約 18,000 人であった。被災後 3 年間で約 2,500 人が減少（自然減：1,100 人、社会減：1,400 人）した。その後も人口減少が続き、令和 5 年の人口は約 12,000 人である。土佐清水市は、平成 22 年の人口は約 17,000 人、令和 5 年は約 12,000 人であり、13 年間で約 5,000 人減少している。

4. 南三陸町の復興からみた課題

南三陸町の復興における土地利用の基本原則は、東日本大震災の教訓を踏まえて、どのような災害に遭遇しても命が守られ、「将来にわたって安心して暮らし続けることができるまちに」¹⁾、集落及び地域社会を創造していくことを目指して、

表 1 土佐清水市と南三陸町の復興に関わる基礎情報

項目	南三陸町		土佐清水市	
人口	11,956名	(R5.1月末時点)	12,245名	(R5.1月末時点)
浸水深	20m以上	宮城県津波浸水想定図	20m以上	土佐清水市津波ハザードマップ
建物棟数	5,418棟		6,586棟	
被害棟数	3,301棟	60.93%	3,900棟	津波被害戸数
可住地面積	3,686ha	統計省(2015年)	3,647ha	統計省(2015年)
浸水区域面積	1,145ha	国土交通省被災状況調査	1,639ha	
可住地内浸水区域面積割合	31%		45%	
死者数	793名	(H23.8.31現在行方不明者含む)	2,700名	【高知県版】南海トラフ巨大地震による被害想定
高齢化率	35%	(R2国勢調査)	51%	(R2国勢調査)

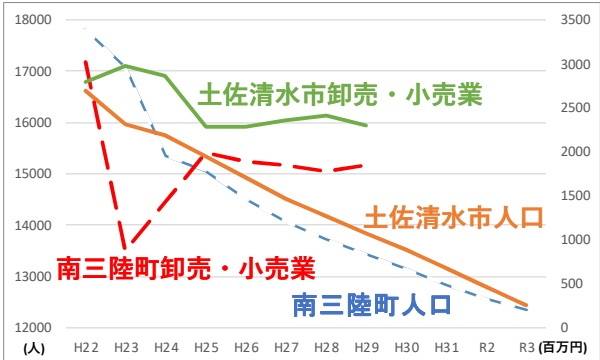


図 1 土佐清水市と南三陸町の人口、卸売・小売業の推移

キーワード 被災地復興，事前復興まちづくり，都市計画
連絡先 〒781-5105 高知県高知市介良甲 828 番地 1
(株) 第一コンサルタント TEL088-821-7770

「なりわいの場所は様々であっても、住まいは高台に」¹⁾としている。中心市街地の志津川地区では、港付近の低地は水産関連エリア，中心商業・業務エリア，メモリアル公園等として整備（図2の①）し，住宅や役場庁舎を含む公共施設を既存の住宅や学校の周辺の安全な高台へ移転している（図2の②）。これらを実現する復興まちづくりの課題を抽出した。

- 人口の社会減
 - 被災後においても継続的な人口減少（図1参照）
- 卸売・小売業の生産額の減少
 - 被災前と比べ39%減少（図1参照）
- 可住地が狭く仮設も含めた住宅用地等の確保に苦慮
 - 仮設住宅整備にやむを得ず小中学校校庭や都市公園を活用せざるを得なかった³⁾
- 意向把握の困難さと意向変化等に伴う復興整備計画等の変更
 - 災害公営住宅（平成24年意向調査時の652戸に対して事業完了後の建設戸数738戸に増加³⁾）
- コミュニティ維持に苦労
 - 可能な限り住民意向を反映させるため「復興まちづくり協議会」を設置し，住民合意形成によるまちづくりを推進³⁾
- 復興事業の長期化
 - 防災集団移転促進事業による造成完了，災害公営住宅完成・入居までに約5年³⁾

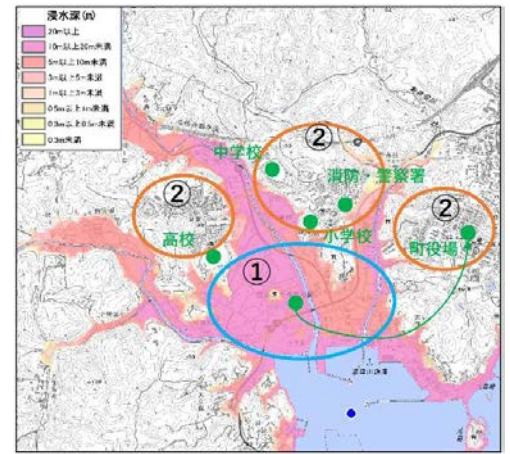


図2 南三陸町の津波浸水想定と復興まちづくり

参考：宮城県津波浸水想定図（南三陸町）より一部加筆

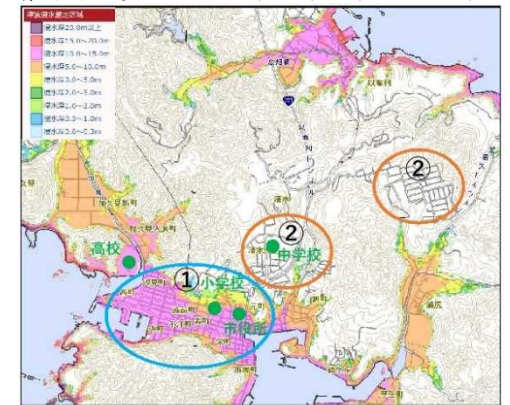


図3 土佐清水市の津波浸水想定と土地利用

参考：高知県防災マップより一部加筆

5. 土佐清水市の事前復興まちづくり計画検討における留意点

土佐清水市の市街地エリアは，昭和29年から2回の土地区画整理事業（34.5ha）によって清水港湾，清水漁港に面した低地部に形成され，現在は清水第三土地区画整理事業によって高台に新たな住宅地が形成されている。L2 津波では低地部の甚大な被害が想定されるため，居住地の津波リスクを回避する場合には，志津川地区と同様に高台の移転先として新たな造成地確保が必要となる。この場合，前述した南三陸町と同様の復興課題に直面するおそれがある。このため，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と考えます。

6. おわりに

高知県の策定指針では，事前復興まちづくりのパターンとして，東日本大震災の復興事例や高知県沿岸の地形，土地利用，津波被害特性をふまえて4つのパターンに分類している⁴⁾。地形条件が類似する南三陸町（志津川地区），土佐清水市（市街地地区）は，いずれもパターン3平野部（背後に山地）に該当する。被災地視察を通して，高知県沿岸市町村との類似点が多く被災地の復興教訓を活かす必要性を実感することができた。震災から12年が経過し，復興を遂げたまちでの暮らしの様子を見たり，住民の声を聞いたりすることができるようになった。今後は引き続き復興事例調査を行い，復興まちづくりの課題解決の方策の検討を進めたい。

参考文献

- 1) 南三陸町震災復興計画 平成23年12月 南三陸町復興企画課
- 2) 第1回高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会 参考資料 令和3年2月20日 検討会事務局
- 3) 住まいの復興工程表（平成29年3月末現在） 平成29年5月19日公表 復興庁
- 4) 高知県事前復興まちづくり計画策定指針 令和4年9月 高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課