

被災地の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 ○金剛一, 正会員 松本洋一, 正会員 岩瀬誠司

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被災地の復興事例に着目して考察したものである。

2. 検討対象地域の選定

対象地域は、筆者の高知県内における南海トラフ地震対策業務の経験と被災地復興の視察結果をふまえて、高知県西部の土佐清水市を選定し、比較対象として宮城県本吉郡南三陸町に着目した。2022 年 12 月に実施した南三陸町の視察では、以下のような点において土佐清水市と被災前の南三陸町とに類似点があり、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。

- 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

3. 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、「将来にわたって安全で安心して暮らし続けることができるまちに」、集落及び地域社会を創造していくことを目指して、「なりわいの場所は様々であっても、住まいは高台に」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 1 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 1 の②）。これらを実現する復興まちづくりの課題として以下を抽出した。

- 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¹⁾
- 意向把握と意向変化等に伴う復興整備計画等の変更
 - 災害公営住宅希望（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²⁾
- コミュニティの維持に苦勞
 - 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¹⁾
- 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（住まいの復興工程表²⁾
- 人口の社会減
 - 図 2 参照（被災後においても継続的な人口減少）
- 卸売・小売業の生産額の減少
 - 図 2 参照（被災前と比べ 39%減）

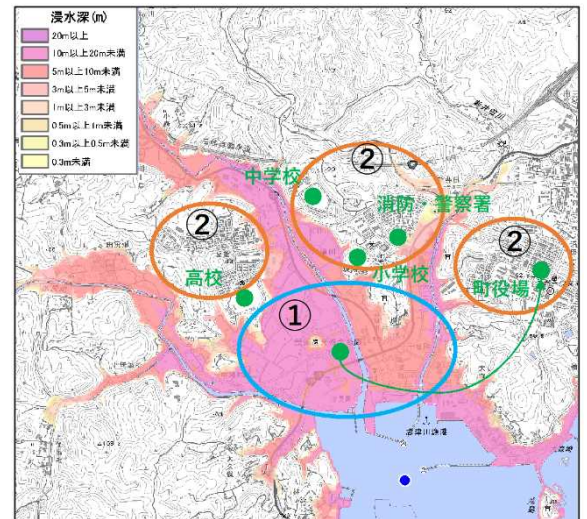


図 1 南三陸町の津波浸水想定と復興まちづくり
出典：宮城県津波浸水想定図

4. 対象地域の特性比較

土佐清水市と南三陸町の復興に関わる基礎情報を表1に示す。人口は、約1.2万人と同等の規模である。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。

人口の推移を図2に示す。南三陸町の被災前人口は、土佐清水市の人口と比較して2,000人程度多かったが、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年には、土佐清水市の人口より少なくなっている。

土佐清水市の可住地内浸水区域面積は、可住地面積の45%に及び、南三陸町の31%を上回る。

南三陸町の産業復興では、卸売・小売業の生産額の落ち込みと回復の遅れが顕著である。南三陸町の商業施設は、低地に集約されており、現地視察を通じて住宅地とのアクセスや平日のにぎわいを確保することが課題であると感じた。

土佐清水市の高齢化率は、令和2年度の時点で51%と南三陸町の35%を上回る。筆者の業務経験から、土佐清水市は、漁村集落ごとのコミュニティが強いことも実感している。高齢化をふまえた公共交通などの行政サービス維持の観点では集落等の集約化が望ましいが、コミュニティ維持の観点も重要である。

5. 事前復興まちづくりの留意点

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³⁾。着目した南三陸町（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。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。その場合は前述した南三陸町で抽出した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

東日本大震災から12年が経過し、復興を遂げた新しいまちでの暮らしを見たり、住民の声を聞いたりすることもできるようになった。現地視察を通じて、高知県沿岸市町村との類似点が多く被災地復興の教訓を活かす必要性を実感することができた。今後は、本稿で抽出した課題解決の方策やパターンの異なる市町村の事例調査などの検討を進めたい。

以上

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)

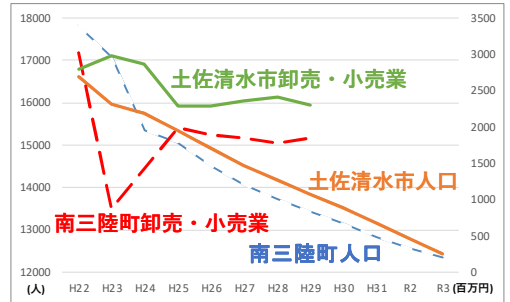


図2 土佐清水市と南三陸町の人口、卸売・小売業の推移

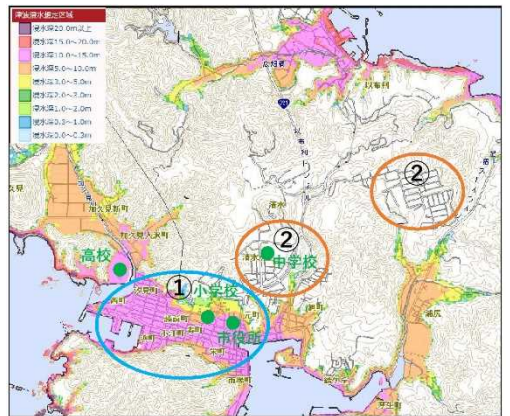


図3 土佐清水市の津波浸水想定と土地利用
出典：高知県防災マップ

参考文献

- 1) 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
- 2) 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
- 3) 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