

第1章 はじめに

本章では、みなべ町事前復興計画の概要、計画策定に至った背景・目的、上位計画等に示されたまちづくりの将来像との整合性等を整理しています。

1.1. 事前復興計画の概要

「みなべ町事前復興計画」は、発災後にいち早く復興に取り組めるように発災前から復興まちづくりに向けた基本的な方針やあらかじめ取り組むべきことを定めるとともに、現在のまちが有している課題の解決策を検討した計画です。

●事前復興の定義

「事前復興」の考え方は、1995年1月の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、専門家の間で生まれました。同年7月に全面改訂された国の防災基本計画に初めて「事前復興」という表現が使用されました。その後、明治大学中林一樹特任教授（当時は首都大学東京教授）により、以下のように定義されました。

- ①被災後に進める復興対策の手順や進め方を事前に講じておく
- ②復興における将来目標像を事前に検討し共有しておく
- ③被災後の復興事業の困難さを考えると、事前に復興まちづくりを実現し、災害に強いまちにしておくことこそ、究極の事前復興計画である。

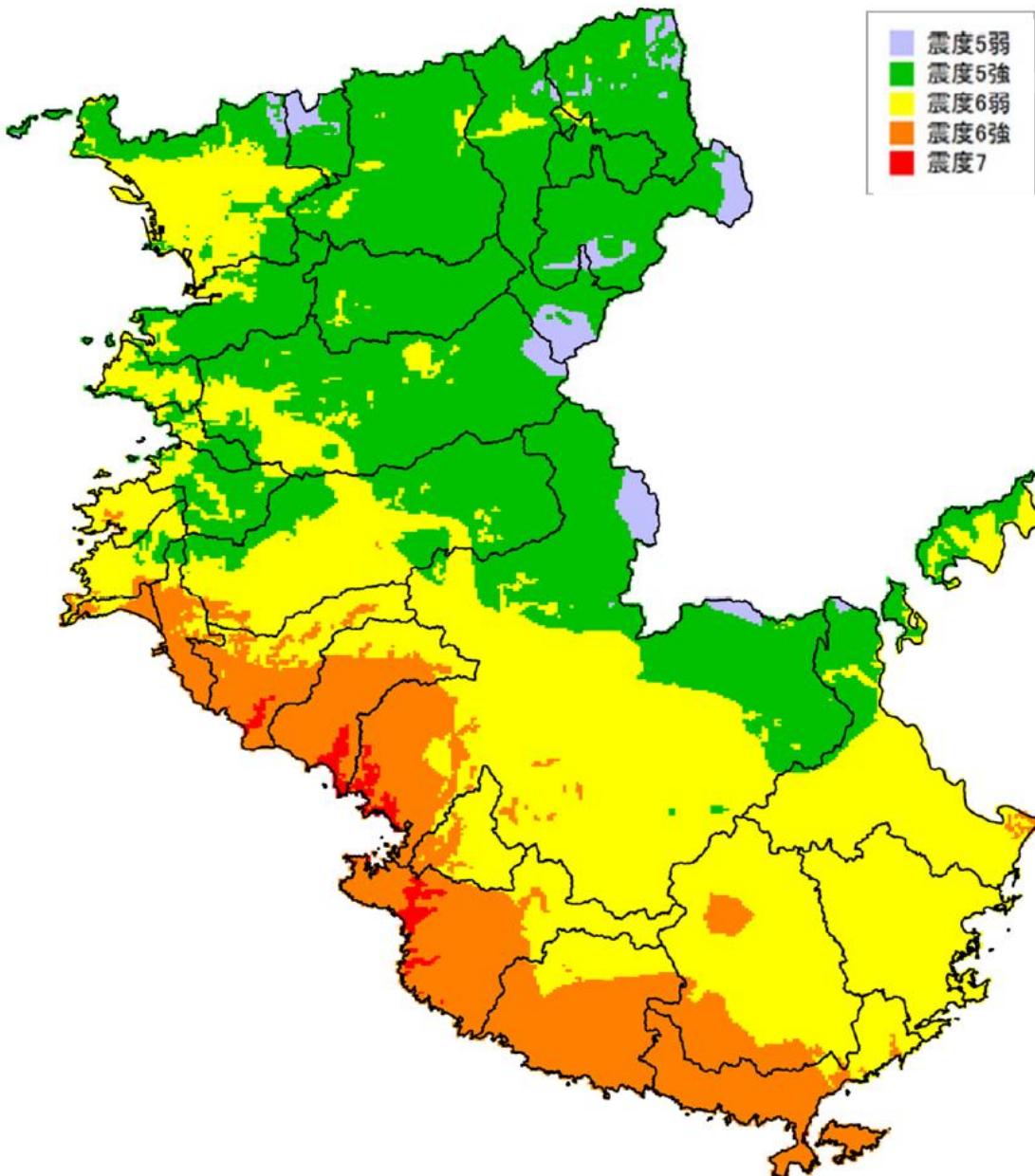
※和歌山県では「復興計画事前策定の手引き」(平成30年2月)を策定し、来る大規模災害からの復興に備えておくため、想定される被害やまちの特性、課題を把握し、現在のまちが持っている課題を解消しつつ災害に強いまちを実現できるよう、復興まちづくりに向けた基本的な方針やあらかじめ取り組むべきことを検討するとしています。

1.2. 背景

1.2.1. 巨大地震への危機感

平成 26 年に和歌山県が公表した「和歌山県地震被害想定調査報告書」では、3 連動地震において、みなべ町は、県内で建物全壊率が 2 番目に高い(32%)市町村となっています。

南海トラフを震源とする巨大地震が発生した場合、本町において死傷者約 3,900 人、揺れ及び津波により全壊する建物が約 4,100 棟などの被害が想定されており、大規模災害時の復興事業はこれまで経験したことがないような大規模かつ複合的なものとなるため、復興に関する事前の取組が必要となっています。



(出典：和歌山県地震被害想定調査報告書平成 26 年 3 月)

図 1.1 3 連動地震における震度予測図

建物被害の予測結果 3連動地震 冬18時 風速8m

市町村	総棟数	最大震度	揺れ等による全壊棟数	揺れ等による全壊率	津波による全壊棟数	津波による全壊率	焼失棟数	焼失率	全壊棟数合計*	半壊棟数合計	全壊率*	半壊率
和歌山市	148,500	6弱	5,200	4%	1,300	1%	940	1%	7,300	36,900	5%	25%
海南市	30,400	6弱	750	3%	5,100	17%	5	0%	5,800	4,900	20%	17%
紀美野町	8,100	6弱	15	0%	0	0%	0	0%	15	170	0%	3%
紀の川市	35,700	6弱	60	0%	0	0%	2	0%	62	720	0%	3%
岩出市	19,000	6弱	11	0%	0	0%	2	0%	12	160	0%	1%
橋本市	26,400	6弱	24	0%	0	0%	2	0%	26	310	0%	2%
かつらぎ町	10,300	6弱	13	0%	0	0%	1	0%	14	180	0%	2%
九度山町	2,500	6弱	5	0%	0	0%	0	0%	5	42	0%	2%
高野町	2,900	5強	7	0%	0	0%	0	0%	7	26	0%	1%
有田市	13,700	6弱	370	3%	41	0%	4	0%	420	2,800	4%	21%
湯浅町	6,400	6弱	180	3%	610	10%	2	0%	780	2,200	13%	34%
広川町	4,500	6弱	31	1%	530	12%	1	0%	560	1,100	13%	24%
有田川町	16,600	6弱	64	0%	0	0%	3	0%	66	790	0%	5%
御坊市	12,900	6強	1,800	14%	400	4%	980	8%	3,200	3,300	25%	26%
美浜町	4,500	6強	1,100	24%	220	5%	69	2%	1,400	1,300	30%	29%
日高町	3,800	6強	79	3%	330	9%	3	0%	420	490	12%	14%
由良町	4,100	6強	200	5%	1,100	27%	5	0%	1,300	850	32%	21%
印南町	8,100	7	1,400	17%	420	6%	64	1%	1,000	2,000	22%	25%
みなべ町	8,100	7	2,400	29%	72	1%	190	3%	2,600	2,100	32%	26%
日高川町	7,000	6強	210	3%	0	0%	4	0%	210	990	3%	15%
田辺市	54,900	7	10,000	19%	2,600	5%	4,200	8%	16,700	8,600	31%	16%
白浜町	13,800	7	3,300	24%	730	6%	130	1%	4,100	3,500	30%	25%
上富田町	7,600	7	630	9%	0	0%	25	0%	650	1,700	9%	22%
すさみ町	3,600	6強	830	24%	150	5%	22	1%	1,000	1,200	29%	34%
新宮市	17,100	6強	1,300	8%	140	1%	400	3%	1,800	3,700	11%	22%
那智勝浦町	10,200	6弱	300	3%	2,500	25%	3	0%	2,800	3,300	28%	32%
太地町	1,800	6弱	54	3%	250	14%	0	0%	310	650	17%	36%
古座川町	2,800	6強	310	12%	11	0%	11	0%	330	860	12%	31%
北山村	460	6弱	10	3%	0	0%	0	0%	10	76	3%	17%
串本町	13,300	7	3,000	23%	2,100	16%	430	4%	5,500	4,100	42%	31%
全県	497,800	7	33,000	7%	18,400	4%	7,500	2%	58,700	88,300	12%	18%

*揺れ等による全壊棟数：液状化・震動・斜面崩壊による全壊棟数
予測結果等は概数で示されており、合計が一致しない場合がある

*全壊棟数合計と全壊率には焼失分を含む

(出典：和歌山県地震被害想定調査報告書平成26年3月)

図 1.2 3連動地震における建物被害予測結果

人的被害の予測結果 南海トラフ巨大地震 冬18時 風速8m (津波避難条件:早期避難しない)

市町村	人口	人的被害の合計				建物倒壊(震動)による被害		
		死者数	重傷者数	軽傷者数	閉込者数	死者数	重傷者数	軽傷者数
和歌山市	375,300	18,100	4,800	13,600	480	1,600	2,500	9,200
海南市	54,000	4,000	420	1,500	61	230	310	1,300
紀美野町	10,200	10	14	170	6	9	13	170
紀の川市	64,100	53	82	800	34	52	80	800
岩出市	49,800	37	62	560	25	36	60	560
橋本市	63,200	24	36	470	15	23	35	470
かつらぎ町	18,100	13	18	210	8	12	17	210
九度山町	4,700	4	5	55	2	3	5	54
高野町	4,100	3	3	35	1	2	3	34
有田市	30,100	2,200	560	1,500	55	170	310	930
湯浅町	13,300	2,200	230	560	16	94	110	350
広川町	7,500	1,200	110	280	6	30	36	160
有田川町	26,900	38	55	490	23	36	53	490
御坊市	27,200	6,900	580	1,300	25	160	180	550
美浜町	7,700	3,700	220	430	7	92	70	150
日高町	7,000	380	72	260	16	39	53	220
由良町	6,400	980	120	280	15	70	86	230
印南町	8,400	1,300	92	310	16	45	53	240
みなべ町	13,700	3,900	230	600	23	78	78	320
日高川町	10,300	39	54	330	23	37	53	320
田辺市	79,500	15,600	930	2,600	67	360	350	1,500
白浜町	22,700	5,300	390	1,000	29	110	120	470
上富田町	14,600	62	88	440	37	60	87	440
すさみ町	4,700	1,700	73	210	10	39	36	140
新宮市	32,500	1,100	160	770	35	62	89	630
那智勝浦町	16,800	11,700	92	250	6	33	14	110
太地町	3,100	2,000	10	38	2	7	3	26
古座川町	3,100	230	46	160	11	22	28	130
北山村	500	5	6	30	3	5	6	30
串本町	18,300	8,200	350	840	41	220	170	500
全県	996,500	90,400	9,800	29,800	1,100	3,700	5,000	20,500

※予測結果等は概数で示されており、合計が一致しない場合がある

(出典：和歌山県地震被害想定調査報告書平成26年3月)

図 1.3 南海トラフ巨大地震における人的被害予測結果

建物被害の予測結果 南海トラフ巨大地震 冬18時 風速8m

市町村	総棟数	最大震度	揺れ等による全壊棟数	揺れ等による全壊率	津波による全壊棟数	津波による全壊率	焼失棟数	焼失率	全壊棟数合計*	半壊棟数合計	全壊率*	半壊率
和歌山市	148,500	7	32,000	22%	10,000	7%	13,300	9%	55,200	42,600	38%	29%
海南市	30,400	7	5,400	18%	5,800	20%	590	2%	11,700	5,500	39%	19%
紀美野町	8,100	6強	270	4%	0	0%	2	0%	270	1,500	4%	18%
紀の川市	35,700	6強	1,200	4%	0	0%	64	0%	1,300	4,900	4%	14%
岩出市	19,000	6強	600	4%	0	0%	89	0%	690	2,300	4%	12%
橋本市	26,400	6強	440	2%	0	0%	8	0%	450	2,500	2%	10%
かつらぎ町	10,300	6強	260	3%	0	0%	3	0%	260	1,300	3%	13%
九度山町	2,500	6強	67	3%	0	0%	1	0%	68	330	3%	14%
高野町	2,900	6弱	65	3%	0	0%	1	0%	65	350	3%	12%
有田市	13,700	7	3,700	27%	750	6%	970	8%	5,400	3,600	40%	26%
湯浅町	6,400	6強	1,800	28%	2,200	35%	110	2%	4,100	970	64%	16%
広川町	4,500	7	530	12%	1,800	40%	6	0%	2,400	650	52%	15%
有田川町	16,600	6強	880	6%	0	0%	15	0%	890	3,200	6%	19%
御坊市	12,900	7	3,700	29%	3,500	27%	280	3%	7,400	2,700	58%	21%
美浜町	4,500	7	2,000	45%	1,400	31%	79	2%	3,500	730	77%	17%
日高町	3,800	7	740	20%	580	16%	10	0%	1,400	650	36%	18%
由良町	4,100	7	1,500	36%	1,200	30%	16	0%	2,700	600	66%	15%
印南町	8,100	6強	1,400	18%	1,900	24%	16	0%	3,300	1,400	41%	18%
みなべ町	8,100	7	2,000	24%	2,100	26%	71	1%	4,100	1,700	50%	21%
日高川町	7,000	6強	920	14%	0	0%	12	0%	930	1,700	14%	24%
田辺市	54,900	7	10,100	19%	11,600	22%	630	2%	22,300	8,200	41%	15%
白浜町	13,800	7	2,800	21%	3,500	26%	61	0%	6,400	2,900	46%	21%
上富田町	7,600	7	1,300	17%	0	0%	32	0%	1,400	1,900	18%	25%
すさみ町	3,600	7	1,200	34%	760	22%	13	0%	2,000	830	55%	24%
新宮市	17,100	6強	1,900	11%	350	3%	900	6%	3,200	4,200	19%	25%
那智勝浦町	10,200	6強	970	10%	5,300	53%	26	0%	6,300	1,500	63%	15%
太地町	1,800	6強	170	10%	1,100	57%	3	0%	1,200	180	67%	10%
古座川町	2,800	7	840	31%	33	2%	25	1%	900	820	33%	30%
北山村	460	6強	140	31%	0	0%	3	0%	140	170	31%	37%
串本町	13,300	7	6,500	49%	2,700	21%	590	5%	9,800	1,900	74%	15%
全県	497,800	7	84,700	18%	56,100	12%	17,900	4%	158,700	100,800	32%	21%

*揺れ等による全壊棟数：液状化・震動・斜面崩壊による全壊棟数
予測結果等は概数で示されており、合計が一致しない場合がある

*全壊棟数合計と全壊率には焼失分を含む

(出典：和歌山県地震被害想定調査報告書平成26年3月)

図 1.4 南海トラフ巨大地震における建物被害予測結果

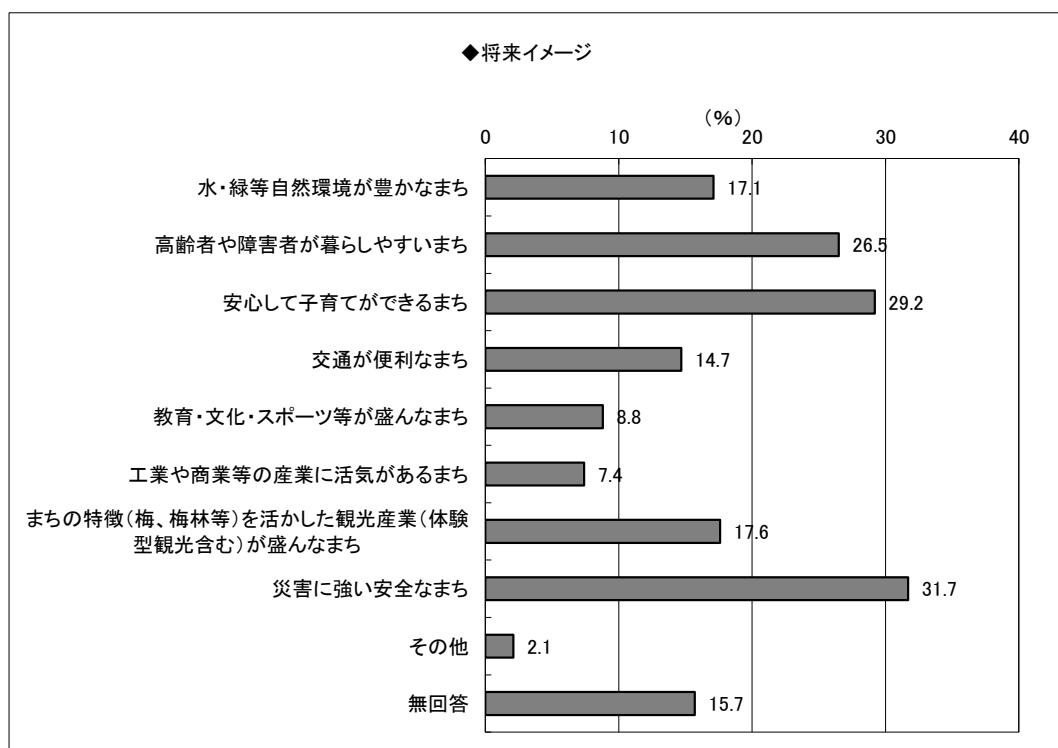
1.2.2. 安全・安心なまちづくりを望む町民の声

「第2次みなべ町長期総合計画」のまちづくりを進めていく上でのキーワードとして、「安心・安全」が最も高く、令和元年に実施した「みなべ町都市計画マスタープランまちづくりアンケート調査報告書」において、「将来どんなまちになったらよいと思われますか」という問いに最も多い32%が「災害に強い安全なまち（次いで安心して子育てができるまち）」と回答しています。また、災害に対する備えとして「狭い道路の整備・解消」や「避難地・避難路の整備」があげられており、災害に強いまちづくりへの取り組みが求められています。

さらに、「第2次みなべ町長期総合計画」の居住意向では、定住意向が高いことから、早期復興の必要性が求められています。

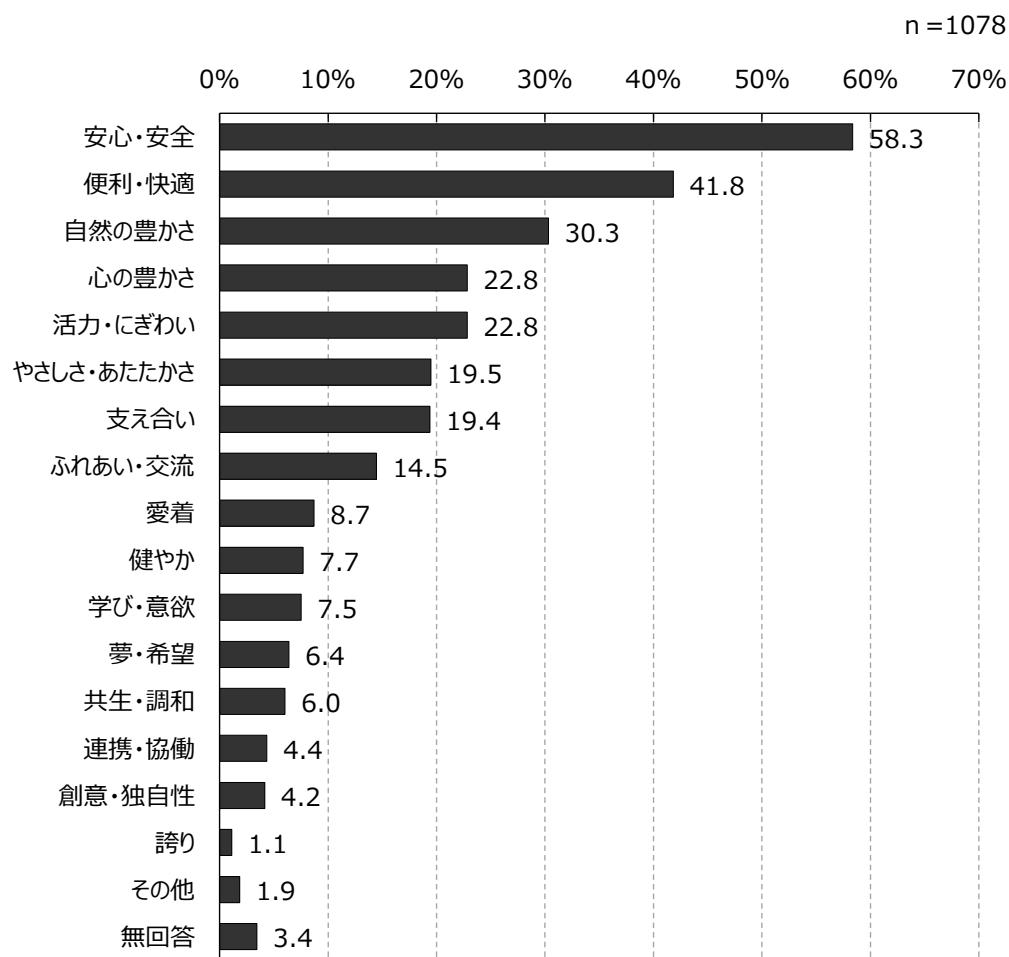
問12. あなたは、みなべ町が将来どんなまちになったらよいと思われますか？ (2つ以内で回答)	件数 578	比率 2LA
1 水・緑等自然環境が豊かなまち	99	17.1
2 高齢者や障害者が暮らしやすいまち	153	26.5
3 安心して子育てができるまち	169	29.2
4 交通が便利なまち	85	14.7
5 教育・文化・スポーツ等が盛んなまち	51	8.8
6 工業や商業等の産業に活気があるまち	43	7.4
7 まちの特徴(梅、梅林等)を活かした観光産業(体験型観光含む)が盛んなまち	102	17.6
8 災害に強い安全なまち	183	31.7
9 その他	12	2.1
0 無回答	91	15.7
合計	988	

※その他意見：医療が充実しているまち、若い人が多いまちなど



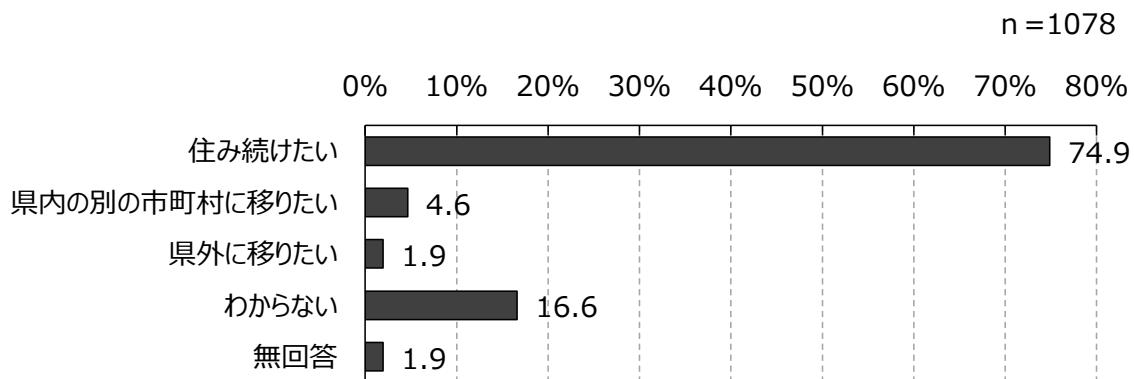
(出典：みなべ町都市計画マスタープランまちづくりアンケート調査報告書)

図 1.5 みなべ町の将来イメージ



(出典：みなべ町 まちづくりに関するアンケート 結果報告書 令和3年3月)

図 1.6 まちづくりを進めていく上でのキーワード



(出典：みなべ町 まちづくりに関するアンケート 結果報告書 令和3年3月)

図 1.7 みなべ町における居住意向

1.2.3. 東日本大震災の経験

東日本大震災では、大規模な被災により混乱している中で、復興まちづくりの計画を策定することは、困難を極める作業であったことが報告されています。行政は、災害対応で多忙な中、復興の方向性を示し、復興まちづくり計画を立案して、住民合意の形成を図ることが必要ですが、様々な課題が発生して、速やかな計画策定が困難となることが想定されます。そのため、復興計画を事前に策定することが求められています。

表 1.1 東日本大震災からの市町村における復興まちづくりの特徴（1/2）

項目	概要
広範囲の沿岸地域での被災に伴う、高台移転等、新たな都市構造・土地利用の検討	<ul style="list-style-type: none">復興まちづくりに際して、津波により沿岸地域の市街地や集落部の多くが壊滅的に被災したため、今後の災害リスクへの対応を踏まえ、津波被災地域全域において、住宅の高台移転とともに、現地復興では、低地の嵩上げ等の新たな都市構造・土地利用の検討が必要になり、多大な時間と人手を要した。
人口減少等、被災前の地域課題に対応した復興まちづくり	<ul style="list-style-type: none">南三陸町の震災復興計画では、平成19年3月に策定した総合計画におけるまちの将来像「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」への創造的復興を基本理念とし、単に震災前の状態に回復するだけでなく、成熟社会を取り巻く諸課題に対応した新たな復興まちづくりを進めることとした。宮城県山元町では、被災前から抱えていた「人口減少」、「少子高齢化」、「にぎわいの創出」の課題解決と「復興」を実現するために、津波被災区域内の分散する集落に災害危険区域を指定し、新駅周辺に移転して新市街地を形成し、2核の都市構造の復興まちづくりを進めている。
多岐にわたる利害関係者、時間とともに変化する住民意向	<ul style="list-style-type: none">広範囲での被災であったため居住者の住宅再建意向はもとより、漁業や農業をはじめとする産業従事者の意向把握と合意形成が必要になった。復興まちづくりに関する住民の意向は、住宅再建に関する経済的負担、津波災害リスクの懸念、生業の再編への不安、基盤整備、復興事業の遅れ、広域避難した被災者の帰還意欲の低下等の理由から、時間の経過とともに変化していた。
官公署の被災等による基礎データの不足	<ul style="list-style-type: none">基礎データに関する課題として、「津波により官公署が被災し、戸籍や住民基本台帳データが水没したこと」、「時間が限られている中で必要最低限の調査を行い、その後、補足調査、再調査が行われたこと」、「公共用地等の測量データが更新されていなかったため、現場と異なり、部分的に再度、測量することになったこと」等が挙げられ、被災者の生活再建、復興の遅れに影響が生じた。津波被災地において、地籍調査を事前に実施していた市町村では、用地調査期間を大幅に短縮することができたが、地籍調査が未実施であった市町村では、区画の確定や権利調査に遅れが生じ、事業計画の策定やその後の事業実施に大幅な支障が生じた地区があった。

（出典：復興まちづくりのための事前準備ガイドライン平成30年7月）

表 1.2 東日本大震災からの市町村における復興まちづくりの特徴（2/2）

項目	概要
平坦地が少ない地域での仮設住宅用地の確保と、応急借上げ住宅による被災者の分散	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅用地の選定は、公園等の公共用地が被災した上に、地形的に利用可能な平坦地が少ない市町村が多かったことから、時間を要した。その結果、被災住民が一時避難先に長期間、留まらざるを得ない状況を生んだ。 ・本設の復興市街地として望ましい用地が仮設住宅用地等として利用されたため本格復興の用地選定に時間を要した地区が見られた。 ・仮住まいを迅速に提供するために、応急借上げ住宅が大量に供給されたが、被災者が分散し、被災元の市町村からの情報提供も容易でなく、コミュニティの崩壊の一因となった。
復興に対応できる技術職の不足、大学等との連携、地方公共団体職員による復興支援	<ul style="list-style-type: none"> ・人口規模の小さい市町村が被災したことから復興まちづくりを担う技術職の職員が少なく、復興まちづくりは、阪神・淡路大震災等の復興まちづくりを経験した職員等の支援、県による説明会・勉強会の開催、復興手順の各段階での協議調整を行いながら進められた。 ・多くの市町村では、有識者や大学と連携して、復興計画の策定が進められた。有識者の中には、復興計画の策定委員として、市町村の中長期的な復興計画の検討を支援し、加えて住民との合意形成のファシリテーター役を担った事例もある。
各市町村での復興体制・復興計画の策定体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・各市町村に震災復興本部が設置された。震災復興本部の事務局として復興まちづくりの総括・調整を行う新たな部署や組織を立ち上げ、企画、都市計画、財政部署の職員を配置し、計画策定から事業実施まで復興まちづくりが進められた。 ・復興計画・市街地復興計画の策定にあたっては、震災復興本部の下部組織として、庁内関係各課で構成された検討委員会が立ち上げられた。 ・計画策定にあたっては、有識者を含めた策定委員会を立ち上げて検討しているが、石巻市と東北大学、南三陸町と宮城大学等、大学と連携して多様に検討している事例もある。 ・専門家や大学等の支援により住民による復興計画・市街地復興計画の検討等の取組が行われた。
段階的に進む国の支援と、復興手順の作成	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 23 年 6 月に国土交通省による被災市街地の復興に向けた復興計画策定支援のための、コンサルタントを市町村ごとに割り振つて、被災現況調査や復興パターン、復興手法の検討に着手した。 ・同年 7 月に東日本大震災復興対策本部（国）から「東日本大震災からの基本方針」が示され、同年 12 月に東日本大震災復興特別区域法が成立し、翌年 1 月東日本大震災復興交付金要綱が制定され、同 2 月に復興庁が設置された。 ・国による支援の枠組みが段階的に進む中で、市町村は事業制度が立ち上がる年度を視野に入れて、被災後の初期段階に復興計画策定から事業計画策定の工程を検討し、限られた人員で可能な合意形成手法やスケジュールを定め、計画、事業計画の策定に取り組んだ。 ・人口規模の小さい市町村では復興まちづくりに関する業務発注の経験が少なく、宮城県では被災市町担当者を対象とした、発注方式に関する勉強会を開催し、調査・設計業務、工事施工の発注・契約が進められた。

（出典：復興まちづくりのための事前準備ガイドライン平成 30 年 7 月）

1.3. 目的

大規模な被害が発生した場合の災害復興は、複雑かつ高度な大規模事業となるため、まちが抱える課題をあらかじめ把握し、現在のまちが有している課題の解消及び行政・事業者・住民等が連携し、災害復興事業を円滑に推進することを目的に策定します。

1.4. 位置づけ

「みなべ町事前復興計画」は、「第2次みなべ町長期総合計画」、「みなべ町国土強靭化地域計画」、「みなべ町都市計画マスターplan」及び「みなべ町地域防災計画」等の関連計画と整合を図り策定します（図1.8）。

「第2次みなべ町長期総合計画」では、海岸部、山間部など地理的な特性が大きく異なる地域を有していることから地域ごとの災害対策の必要性が示され、「みなべ町国土強靭化地域計画」では、迅速な復旧復興の推進が基本目標の1つとされています。また、「みなべ町都市計画マスターplan」では、本町の市街地や集落の復興に関する方針や復興の手順などを整理した復興計画策定の推進、「みなべ町地域防災計画」では、町や集落・産業・生活復興等に関する計画及びその事業手法、推進体制等に関する事項を整理した復興計画の検討をすることが示されており、これら関連計画と整合を図ります。

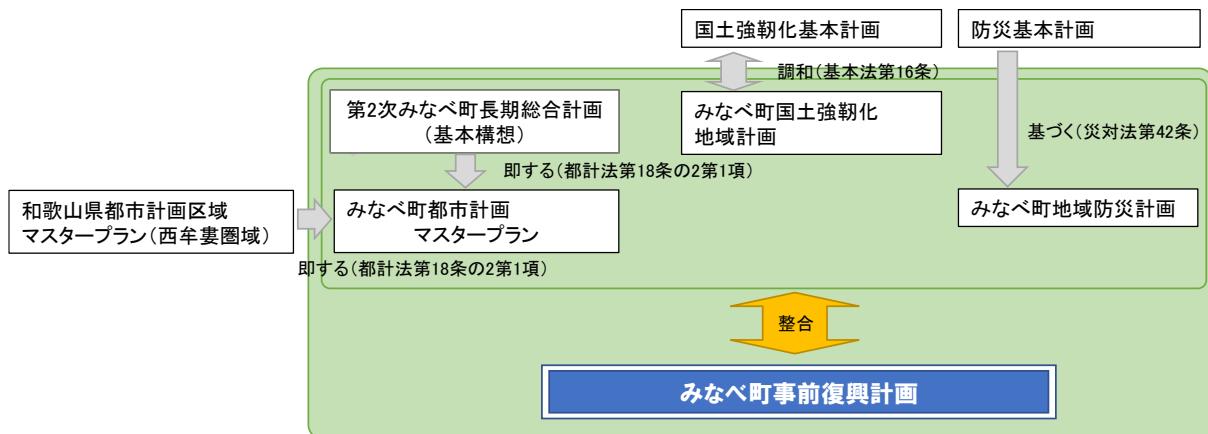


図 1.8 計画の位置づけ