

田 辺 市 事 前 復 興 計 画 (案)
(パブリックコメント用)

令 和 5 年 11 月
田 辺 市

－目次－

■まえがき

第 1 章 田辺市事前復興計画とは	1-1
1.1 田辺市事前復興計画策定に至る背景	1-1
1.2 計画の目的・役割と構成	1-3
1.3 対象地域	1-5
第 2 章 田辺市を取り巻く状況（まちの現況整理）	2-1
2.1 広域的な位置付け	2-1
2.2 まちの生い立ち	2-2
2.3 過去の被害とこれまでの取組	2-6
2.4 自然的条件	2-9
2.5 災害リスク	2-11
2.6 社会的条件	2-15
2.7 土地利用等	2-19
2.8 都市施設等	2-23
2.9 その他	2-29
2.10 南海トラフ地震における被害想定	2-33
第 3 章 課題整理	3-1
3.1 課題整理の方法	3-1
3.2 災害発生時の想定シナリオと課題・対応例	3-2
3.3 応急対応期の想定シナリオと課題・対応例	3-4
3.4 復旧対応期の想定シナリオと課題・対応例	3-7
3.5 復興対応期の想定シナリオと課題・対応例	3-10
第 4 章 事前復興まちづくり計画	4-1
4.1 復興に向けた全体基本方針	4-1
4.2 地区別復興まちづくり計画	4-5
4.3 復興まちづくりシナリオ	4-18
4.4 復興まちづくりに向けた体制整備	4-19

第 5 章 事前復興準備計画	5-1
5.1 地域防災計画との連携	5-1
5.2 都市計画マスタープランや立地適正化計画による誘導	5-2
5.3 地籍調査・空き家等の状況把握の推進	5-2
5.4 応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の広域調整	5-3
5.5 応急仮設住宅・災害公営住宅の管理・運営	5-3
5.6 復興まちづくり利用適地抽出	5-3
5.7 事業手法の整理	5-5
5.8 地域資源の磨き上げ	5-7
5.9 生活再建支援・雇用機会の創出	5-7
5.10 広域連携の推進	5-7
5.11 平時からの地域活動の支援	5-7
第 6 章 南海トラフ地震に備えるための市民との連携	6-1
6.1 事前の取組み	6-1
6.2 南海トラフ地震発生後の取組み	6-3

■あとかき

■まえがき

東日本大震災は、2011年3月11日14時46分頃に発生。三陸沖の宮城県牡鹿半島の東南東130km付近、深さ約24kmを震源としたマグニチュード9.0の地震で、日本国内観測史上最大規模、アメリカ地質調査所（USGS）によれば1900年以降、世界でも4番目の規模の地震でした。被害状況は、11年が経過した今も行方不明者も多く、全容は把握されていません。緊急災害対策本部資料によれば、震災発生から3カ月を過ぎた6月20日時点で死者約1万5千人、行方不明者約7千5百人、負傷者約5千4百人。12万5千人近くの方々が避難生活を送っていました。

駿河湾から遠州灘、熊野灘を経て日向灘沖まで続く南海トラフでは、これまで概ね100～150年間隔で地震が繰り返して発生しており、前回の南海トラフ地震（昭和東南海地震（1944年）及び昭和南海地震（1946年））が発生してから70年以上が経過した現在、次の南海トラフ地震発生の切迫性が高まっています。来るべき次の南海トラフ地震に備え、防災活動を日常のまちづくりの中に取込むことが、被害の最小化と一日も早い生活再建、そして未来に希望をつなぐ創造的復興を可能にするだけでなく、縮小社会の到来に備えた有機的なまちづくり、すなわち防災「も」まちづくりという教訓を東日本大震災は残しています。

防災「も」まちづくりと言うのは簡単ですが、南海トラフ地震に備えて実践に移すには、相当の覚悟と行動力が求められます。本報告書は、「南海トラフ地震が発生したその日から概ね復興が収束するまでの間、どういったシナリオが考えられるか」という点に焦点を当ててとりまとめています。もちろん、前提条件が変われば結果は大きく変わります。前提条件は日々変化します。そして大規模災害からの復興にゴールはありません。過去から受け継ぎ未来に承継すべく田辺市らしさを見失うことがないよう、日々の条件変化に対応していくことこそが復興マネジメントであり、そのたたき台として作成しています。

事前復興まちづくり計画（第4章）には、現状で南海トラフ地震が発生した場合、どのような復興まちづくりが考えられるのかという視点からとりまとめています。不幸にも大規模災害が発生した場合、田辺市の都市構造に少なからず影響を及ぼすことに気づきを得て、本計画（案）に示した都市構造の変化が過去から受け継ぎ未来に承継すべく田辺らしさを見失っていないかという視点から、市民とともにより良い計画へ更新していくことが望まれます。

事前復興準備計画（第5章）には、来るべき次の南海トラフ地震に備え、今から準備しておくことで被害の軽減や速やかな復興に有効と考えられるものを取りまとめています。事前復興準備を進める過程で新たな気づきが多く発見されるはずですが、事前復興まちづくり計画のブラッシュアップはもちろんのこと、地域防災計画や都市計画マスタープラン等にも反映していくことが望まれます。

南海トラフ地震に備えるための市民との連携（第6章）には、事前の取組みとして、本報告書をたたき台に市民とどのように共有していくかをとりまとめています。また、不幸にも大規模災害が発生した場合、専門家や市民との連携をどのように進めていくかをとりまとめています。ここに示す内容は、真の意味で大規模災害に備える第1歩とも言え、基礎自治体と市民との間で来るべき南海トラフ地震を共有し、連携体制が構築されていれば、間違いなく大規模災害の被害を最小化できます。

最後に、本計画（案）をとりまとめるにあたり、様々なご助言を頂いた専門家会議メンバーのみなさま、検討会議において多くのご協力を頂きました委員のみなさまに感謝いたします。

第1章 田辺市事前復興計画とは

本章では、「田辺市事前復興計画」を策定するにあたり、東日本大震災における教訓から示される必要性や目的、対象区域など、基本的な考え方を示す。

1.1 田辺市事前復興計画策定に至る背景

1.1.1 東日本大震災からの復興まちづくりにおける課題・教訓

(1) 東日本大震災からの復興まちづくりをとりまく環境

東日本大震災では、それぞれの自治体が三陸沖・宮城県沖で発生する地震を想定した防災・減災の取組を積極的に実施していたにもかかわらず、実際には応急対応に追われ、復興に向けた取組にはなかなか着手できなかったと言われている。

○地域社会経済活動の縮小の加速化

東日本大震災の被災において、市町村単位での他地域への転出や事業所の廃業などが発生し、人口減少の傾向が加速化した結果、これまで抱えていた地域社会の課題をより一層深刻化させる状況となった。

○平時を大幅に超えた業務と都市構造の再編に係る調整の発生

津波による被害が広かつ甚大で、市街地の大部分を喪失し、市役所などの行政機関そのものが被災したこと等を背景として、平時の事務作業を著しく越えた作業が継続的に発生した。また、新しい津波防災の考え方に対応した土地利用・都市構造を検討するため、多様な主体・事業間での協議調整が必要となり、円滑に進めることを困難とする状況となった。

○多岐にわたる利害関係者の合意形成

復興まちづくり計画や関連する事業計画の検討に関する地域住民等との合意形成にあっては、沿岸域一体における被災であったことから、居住者や漁業・農業従事者などの様々な利害関係者への意向把握等の対応が求められた。

また、住民・事業者においては、被災後の先行きが見えない中で、住宅再建や事業再建に関する意向を確定させること自体が困難であることに加え、一度決めた意向についても時間の経過とともに変化することが多くみられた。

(2) 東日本大震災からの復興まちづくりにおける特徴的な課題と教訓

今後起こりうる大規模な津波災害において、まちの早期回復を実現し、復興まちづくりを計画的に進めるためには、東日本大震災後の復興まちづくりの過程で得られた課題や教訓を前提として考えていく必要がある。

○住民・事業者の迅速かつ継続的な意向把握

広範囲に避難した住民・事業者の所在地や再建意向の把握に時間と人手を要し、さらに時間の経過に伴う意向変化による事業の見直しが発生した。住民・事業者の意向の早期把握、未確定者の意向を明確化し、事業に反映することが課題となる。

○多様な関係機関を含む復興まちづくりのプロセスの確立

国の支援の枠組みが不明確な段階に、支援の枠組みを想定した復興まちづくりのプロセスや地域特性に即した、多様な主体との協議体制を早期に確立することが、その後の円滑かつ迅速な復興まちづくりを進める上での課題となる。

○住民・事業者の時間の経過に伴う意向の変化に対応した計画検討

住宅再建方法が定まらない住民や時間の経過に伴い、再建方法を変更する住民に対応するため、事業が長期化する傾向にある。そのため、意向が確定している住民向けの整備をいかに早期に進めるか課題となる。

○基幹産業の早期再建への対応

地域の雇用や生計を支えている産業の再建の遅れや事業所の転出を極力防止する対策を早急に講じることが課題となる。

○地域生活を支える産業の再建支援

地域生活を支える事業を営む事業者の意向を迅速に把握し、仮設商店街での仮営業の再開から、本設による再建までの支援を通じて、継続的に事業を行う環境を整えることが課題となる。

○円滑な復興まちづくり関連事業の推進に資する契約方式の採用

復興まちづくりにおいて必要とされる人材や工事関連の資機材等の調達が困難な状況となり、多様な契約方式の検討・選定、その後の発注手続をいかに円滑に進めるかが課題となる。

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（令和4年3月）

1.1.2 田辺市事前復興計画の必要性

(1) 発災以前から復興まちづくりイメージを共有することで速やかに復興に取り組むことが可能

被災前から事前に復興まちづくりの基となる計画を準備しておくことが重要であり、大規模な災害が発生した際には、その計画をもとにより早く復興に取り組むことが可能となる。また、事業の計画変更も少なくなり、迅速に工事が進み、早期に新しく復興したまちで住民が暮らし始めることが可能となる。

(2) 現在のまちが有している課題の解消策を盛り込んでおくことで被災後も住民が住み続けたいまちの実現が可能

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し、「復興まちづくりイメージ」を作成することで、被災後も住民が住み続けたいまちの実現が可能となる。

出典：和歌山県、復興計画事前策定の手引き（平成30年2月）

1.2 計画の目的・役割と構成

1.2.1 田辺市事前復興計画の目的

南海トラフ地震が発生した際に、目の前の災害対応に追われ、地域の復興に時間がかかる事態が発生すると、被災住民や企業は疲弊し、再生する意欲を失うことが懸念される。さらに、被災住民がまちを離れる事態を招くなど、地域の活力が失われ、まちの存続が危うくなるおそれも想定される。被災地において、被災住民が意欲を持って働き、暮らすためには、迅速に、より良いまちの復興を成し遂げることが重要となる。

そこで、南海トラフ地震発生後の復興まちづくりの姿を見据え、被災前から復興計画を事前に策定し、大規模災害に備えることで被害の軽減を図るとともに、発災後は事前復興計画に基づいたまちづくりを速やかに実施することを目的とする。

1.2.2 田辺市事前復興計画の役割

事前復興計画と関係が深い計画として、大規模災害発生直後の対応をスムーズに進めるために計画される「地域防災計画」や「業務継続計画」、「受援計画」等がある。これらの計画とは、事前復興計画に示される将来像と、これらの計画との間のギャップを洗い出し、相互に見直しを続けることで災害に強いまちづくりの実現に一步近づけることができる。

また、事前復興計画は、将来に向けたまちづくり計画の礎となるべきものであり、今後のまちづくりの指針としての役割をも担う。「第2次田辺市総合計画」や「田辺市都市計画マスタープラン」、「国土強靱化計画」等の関連計画とも相互に見直しを続けることで、日常のまちづくり活動の延長線上に災害に強いまちづくりを置くことが可能となる。

つまり、事前復興計画は、関係各課に置かれた各種計画を横串に刺す役割を持つものと言え、不断の見直しが必要となる計画と言える。

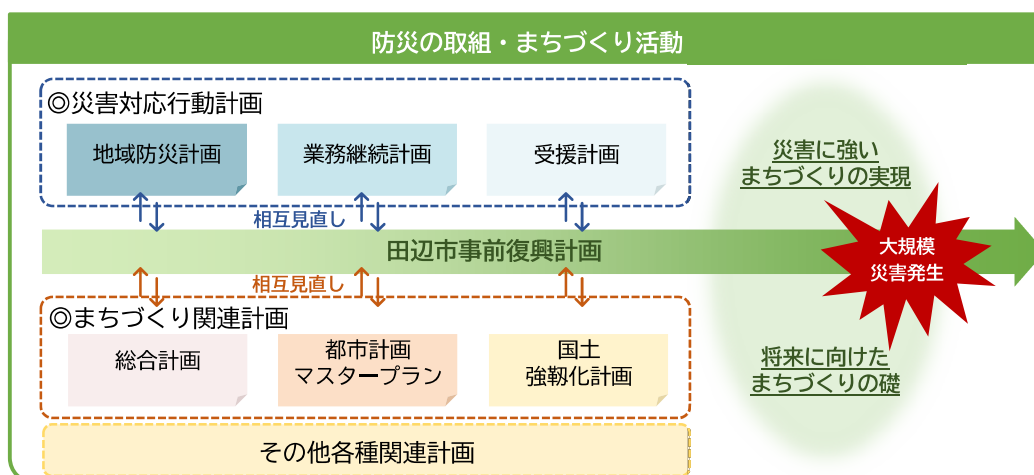


図 1-1 田辺市事前復興計画の役割

1.2.3 田辺市事前復興計画の構成

田辺市事前復興計画は、南海トラフ地震が発生した場合に、速やかな生活再建と創造的な復興を果たす姿をイメージする『事前復興まちづくり計画』と、日常のまちづくりの中で事前に取り組むことにより、被害の軽減や速やかな生活再建と創造的な復興に資する『事前復興準備計画』により構成する。

現状の姿において大規模災害が発生した場合の将来像として、事前復興まちづくり計画を示す。南海トラフ地震の規模や事前復興準備計画の進捗等、現時点では見通すことは難しく、様々な条件により被害状況が大きく変わってくる。よって、現状の姿において大規模災害が発生した場合を想定した事前復興まちづくり計画を立案し、将来に向け不断の見直しを進めながら、将来現実に起きた被害状況に応じて、この事前復興まちづくり計画の内容を短時間で精査し、復興に向けた歩を進めることとする。また、この事前復興まちづくり計画を田辺市（以下、「本市」という。）の将来像に位置づけ、将来像の実現に向けた日常のまちづくりの中に、今から取り組むことが有効と考えられるものを事前復興準備計画に示す。こうした取組により、災害に強いまちづくり、すなわち、防災まちづくりを日常のまちづくりの中に取り込むことが可能になる。

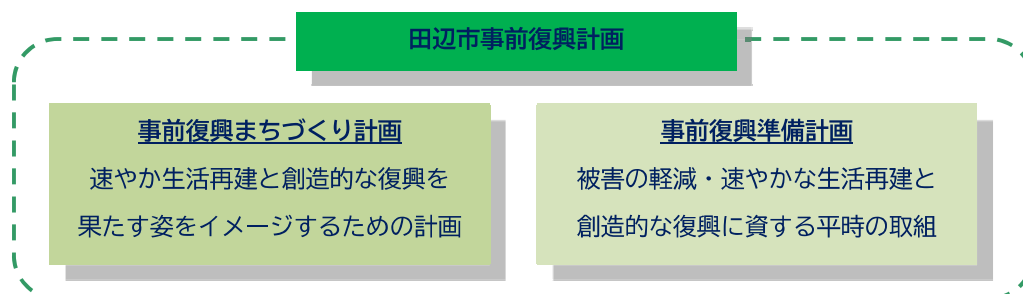


図 1-2 田辺市事前復興計画の構成

1.3 対象地域

本計画では、本市の津波浸水想定区域が広がる地域を対象に、①西部地区、②中部地区、③東部地区の3地区に区分し、事前復興計画を検討する。

①西部地区

西部地区は、JR 芳養駅を中心に、芳養川両岸に位置する芳養地区、田辺湾沿岸に位置する目良地区、江川地区で構成する。

芳養漁港、目良漁港、田辺漁港といった漁港が存在し、天神崎などの豊かな自然的環境を有する地区である。

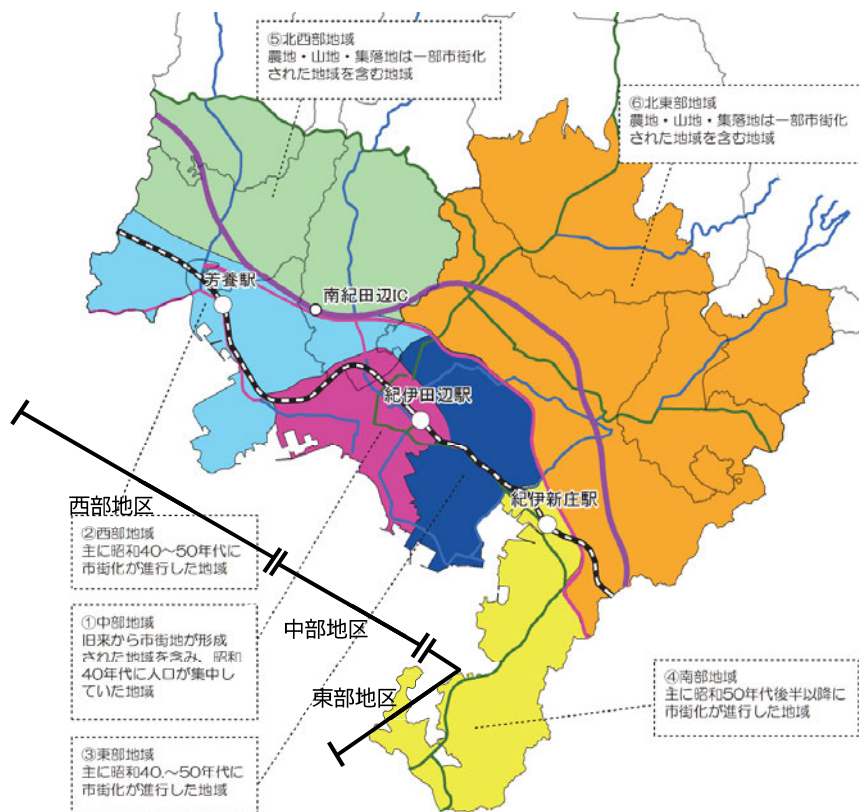
②中部地区

中部地区は、まちの玄関口である JR 紀伊田辺駅を中心とした本市の経済の中心地であり、左会津川左岸の商業地と住宅地を中心とするエリアで構成するとともに、熊野古道、闘雞神社など、多くの歴史文化資源を有する地区である。

③東部地区

東部地区は、JR 紀伊新庄駅を中心に新庄町で構成する。

文里湾周辺では、古くから製材業で栄えてきた。近年では新興住宅地が整備され、医療・福祉施設、教育環境など、多様な機能を有する地区である。



出典：田辺市都市計画マスタープラン（令和元年7月）一部加筆

図 1-3 本計画における対象区域

第2章 田辺市を取り巻く状況（まちの現況整理）

本章では、縮小社会下において田辺市事前復興計画が「オーバープランニング」とならないよう、まちの歴史や現況に立脚し、将来の動向を見据えた計画にしていいため、田辺市をとりまく状況から整理を行う。

2.1 広域的な位置付け

本市は、紀伊半島の南西部、和歌山県の南部に位置しており、有田川町、日高川町、印南町、みなべ町、上富田町、白浜町、古座川町、新宮市、奈良県十津川村、野迫川村に接した東西約45km、南北約46km、総面積約1,026k㎡の市である。面積では和歌山県1位、人口では和歌山県2位の都市であり、和歌山県南部の経済・産業の中心地となっている。

市域は広大で、西側の海岸部で都市的土地利用がなされ、東側は中山間・山間地域が広がっている。自然環境も豊富であり、田辺湾の北側の端に位置する「天神崎」に関しては、その貴重な自然環境を保護するナショナル・トラスト運動における第1回目の全国大会が本市で開催された。また、熊野古道中辺路、熊野本宮大社、闘雞神社といった世界遺産を有する。

交通は、海岸部に沿ってJR紀勢本線が通っており、JR紀伊田辺駅から大阪市内までの所要時間は約2時間となっている。平成19（2007）年11月には阪和自動車道の南紀田辺ICが開通、平成27（2015）年7月には紀勢自動車道（南紀田辺IC～南紀白浜IC）が開通したことにより、京阪神地域・関西国際空港まで車で約2時間と交通利便性が高くなっている。また、隣接する白浜町には南紀白浜空港があり、東京国際空港（羽田）まで約1時間となっている。

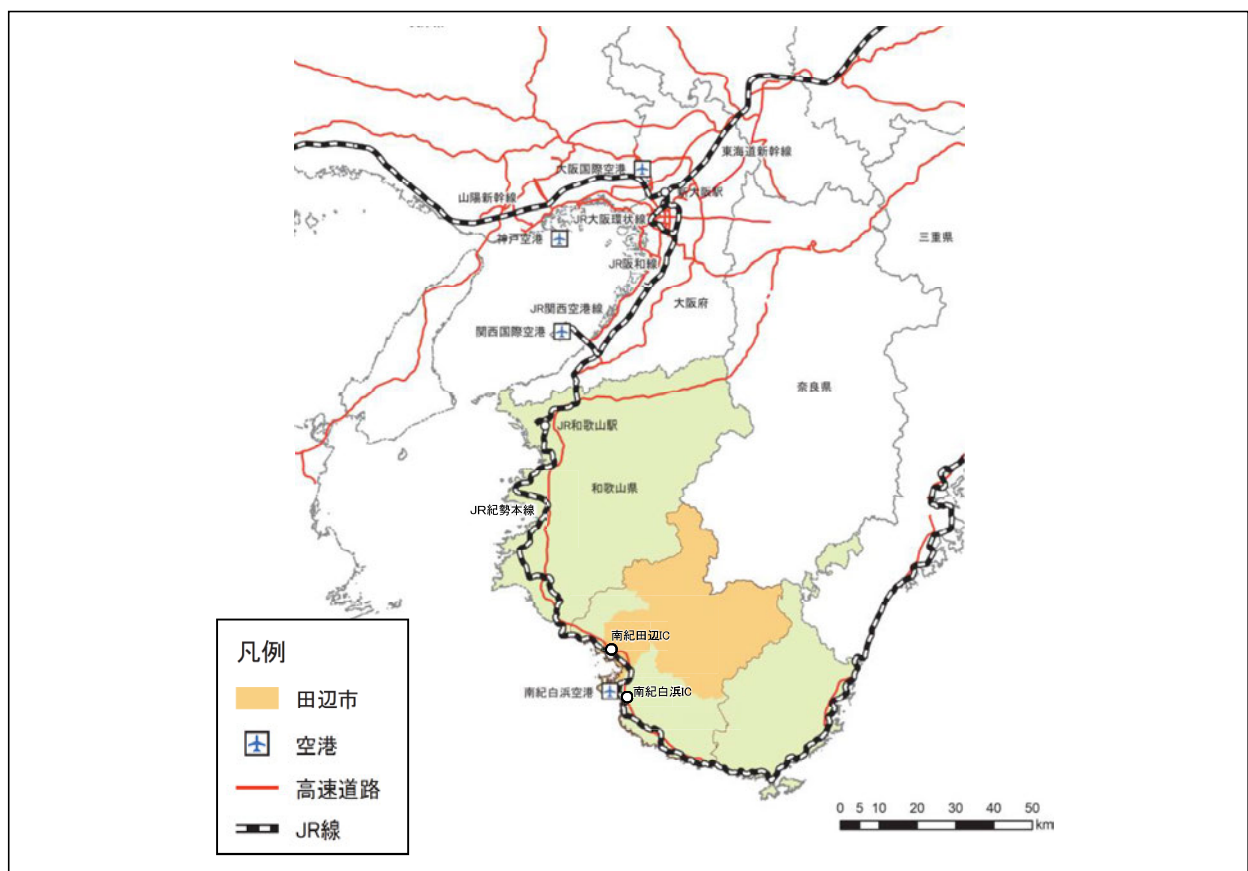


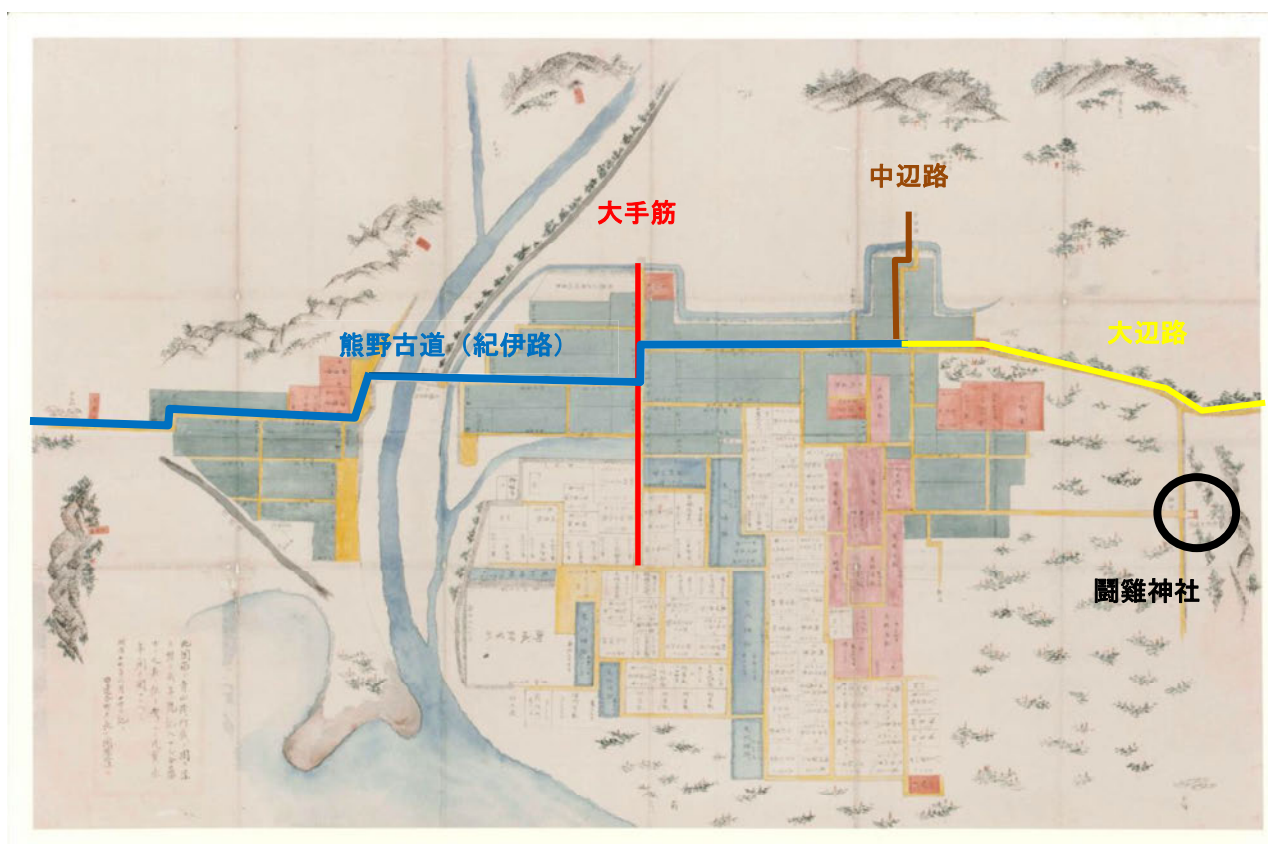
図 2-1 田辺市位置図

2.2 まちの生き立ち

2.2.1 熊野古道

本市には世界遺産である熊野参詣道をはじめとした歴史的な遺産が存在している。

熊野古道は古代から中世にかけ、本宮・新宮・那智の熊野三山の信仰が高まり、多くの人々が熊野に参詣していた。熊野古道にはいくつかのルートがあり、そのうち山中に分け入り熊野本宮に向かう「中辺路」と、海岸沿いに那智・新宮に向かう「大辺路」の分岐点（道分け石）が本市の北新町にあり、旅館で宿泊する人も多く賑わっていた。本市のまちの中心部を縦断する街道（大手筋）に沿って、商店等が立ち並び、宿場としての機能を併せ持っていた。熊野古道（紀伊路）と大手筋、防衛上の目的で設置された丁字路や鍵型の道に低層の建物が組み合わさることで、人々が歩き回れる落ち着いた街並みが形成されている。



出典：「田辺城下図」（市指定）をもとに作図

図 2-2 田辺城下図

2.2.2 鬪雞神社と田辺祭

城下町の東端に位置する鬪雞神社は允恭^{いんぎょう}天皇の御代 419 年の創建とされ、祈願することで熊野三山参詣に替えたという伝承もあり、熊野三山の別宮的存在として熊野信仰の一翼を担っており、熊野の歴史をいまに伝える大変貴重な場所である。

田辺祭は、鬪雞神社の例大祭で、400 年余の歴史を持っている。毎年 7 月 24～25 日に行われ、旧城下の各商人町から 8 基の「お笠」と言われる京都祇園祭のような笠鉦（山車）が町中を練り歩き、江川への神輿渡御、暁の祭典などの行事が行われる。田辺を代表する紀南地方で最大の夏祭りで、約 4 万人の集客がある。



出典：田辺市資料

図 2-3 鬪雞神社（左）と田辺祭の様子（右）

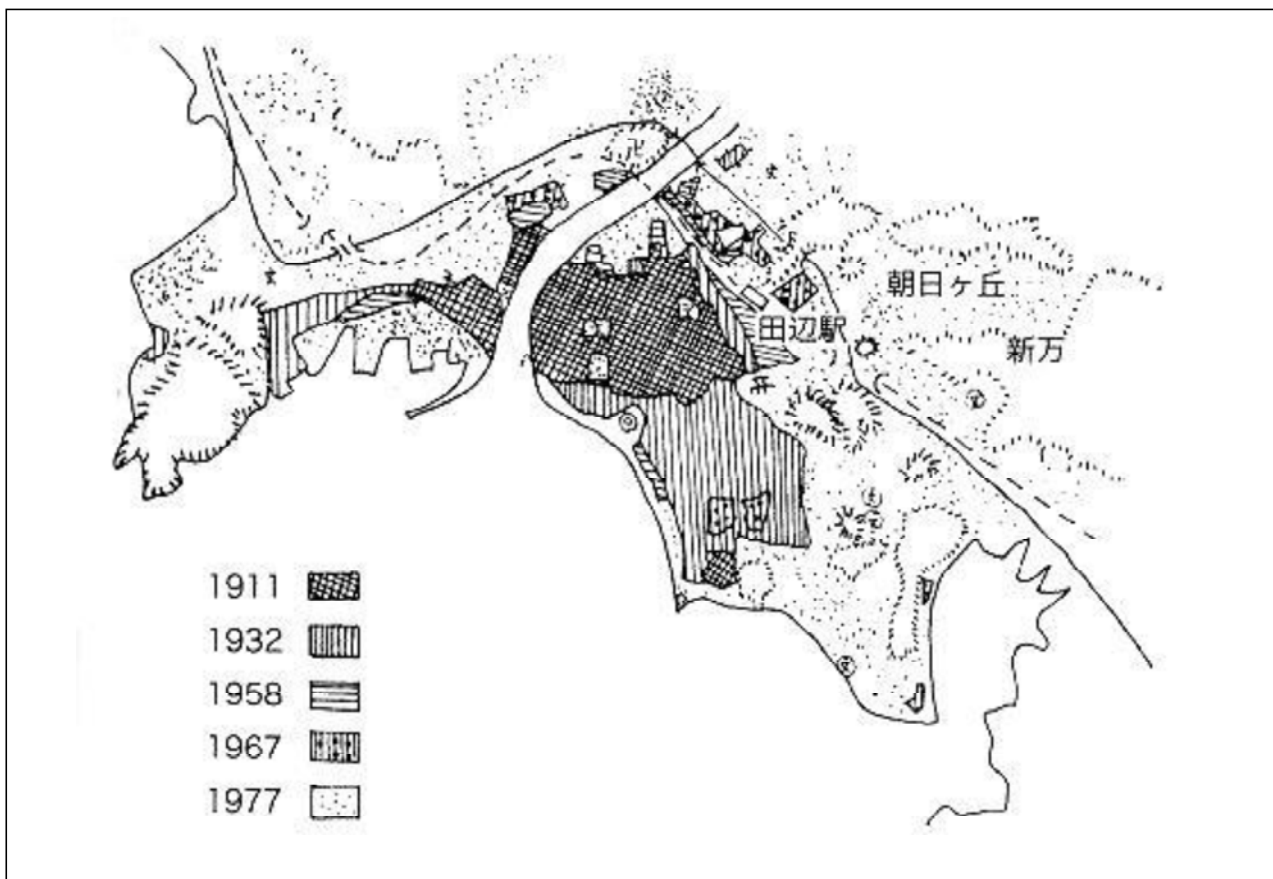
2.2.3 街並みの形成

本市は和歌山市の中心部から南へ約 60km の場所に位置する。田辺湾を控えた天然の良港に恵まれ、古来より熊野三山への交通の要衝として発展し、紀南地方の政治・経済・文化の中心的役割を果たしてきた。

江戸時代に城下町として栄えた町であり、慶長 11（1606）年に田辺領主であった浅野左衛門佐^{あさの さえもん のすけ}が当時の会津川河口の左岸湊村に築城したことから、町人町が本町と長町（現栄町）に形成され、現在の市街地の基盤となった。その後、元和 5（1619）年に田辺領主が安藤直次^{あんどう なおつぐ}へと代わり、城下町のあった現在の田辺中部を中心に商業の町として本格的な発展を遂げた。

明治初期に入り宅地化が進み、昭和 7（1932）年に紀勢西線が延長され紀伊田辺駅が開業したことにより、駅前に商店街が形成され中心は西から東へと変化していった。その後、昭和 40（1965）年に開通した国道 42 号やバイパス沿線の市街化に伴い、バイパス周辺では団地開発や大型小売店が進出し、これにより都市機能の郊外化が進んだ。

近年では、平成 7（1995）年～平成 12（2000）年にかけてアオイ地区と銀座地区、平成 15（2003）年～平成 21（2009）年にかけて海蔵寺地区において「沿道区画整理型街路事業」が実施され、都市計画道路と街並み整備を行っている。さらに、鬪雞神社及び熊野本宮大社について、その歴史的・文化的価値を保全するため、その周辺とともに重点的な景観形成エリアを位置づけ、紀南地域の中心拠点に相応しい都市機能・土地利用の更新に合わせた良好な市街地景観の形成を進めている。



出典：田辺—ふるさと再見

図 2-4 市街地拡大の推移（1980 年まで）

2.2.4 飲食店街（味光路）の成り立ち

本市の商業が栄える場所は、交通の便により変化してきている。江戸時代より交通・物流は船が主流であり、田辺城の外堀は会津川に繋がるため、北側には商家が配置され、武士の生活資糧を確保するために特定の町や商人に「座」という組合のようなものが与えられ、「魚の座」や「塩の座」などが認められ、こうした町割りが後の商店街形成の基礎となってきた。

しかしながら、昭和初期に鉄道が開通したことにより、JR 紀伊田辺駅近くに新たに商店街が形成されたことから、自然発生的に飲食店街（味光路）が形成されていったと考えられる。

味光路はかつて「親不孝通り」と呼ばれ、高度経済成長期に飲食店の数と従業員数が大きく増加した。平成 10（1998）年に公道に照明を埋め込むなどの整備事業を実施し、現在の明るい飲食店街に変貌した。



出典：田辺市中心市街地活性化基本計画



出典：田辺市資料

図 2-5 紀伊田辺駅周辺の様子（左：昭和 46 年、右：現在）

2.2.5 天神崎

ナショナル・トラスト運動の先駆けとして一躍その名を知られるようになった「天神崎」。田辺湾の北側に突き出た岬で、日和山を中心とする緑豊かな 20ha の丘陵部と干潮時に顔を出す 21ha の平らな岩礁で形成されている。陸と海の動植物が岩礁を挟んで同居し、森・磯・海の三者が一つの生態系を作っている。市街地に近接しているにも関わらず、豊かな自然が残されているのが特徴となっている。

引き潮時で潮位が 150～140cm 程度になると、岩礁にたまった海水がきれいに反射し、ウユニ塩湖のような景色となる。



出典：田辺市資料

図 2-6 天神崎

2.3 過去の被害とこれまでの取組

2.3.1 過去に大きな被害を出した地震

本市に被害が及んだ大規模な地震（津波）としては、近年では昭和南海地震（1946年）、チリ地震（1960年）があり、いずれも多数の被災者を出している。

(1) 宝永地震 [宝永4（1707）年10月28日 M8.6]

我が国最大級の地震の一つであり、太平洋岸の各地で地震動や津波による大被害を出している。和歌山県では津波による被害が多かった。

(2) 安政南海地震 [嘉永7（1854）年12月24日 M8.4]

この地震に伴い紀伊田辺領では、家屋など倒壊 255 戸、流失 532 戸、焼失 441 戸、土蔵焼失 264 戸、寺焼失 3 戸、死者 4 人の被害が出た。また、和歌山領（勢州領含む）では、破損家屋 18,086 戸、流失 8,496 戸、焼失 24 戸、流死 699 人、山崩れ 216 箇所の被害であった。紀伊沿岸の熊野以西では、津波により流失した村が多かった。

なお、「日本被害津波総覧」によると、津波の波高は、跡之浦 5.5m、新庄 6.0m、田辺 3.0～3.5m、芳養 5.5m となっている。

(3) 昭和南海地震 [昭和21（1946）年12月21日 M8.0]

この地震の有感範囲は東北北部及び北海道を除く日本の全域にわたり、強震区域は和歌山県はもとより、徳島、高知、三重の諸県と愛知、岐阜及び九州の一部にまで及び、局地的に烈震と推測される部分もあった。津波は、西は日向灘から東は東京湾口まで顕著に現れた。県北部では、地震後 40 分ないし 1 時間後に第 1 回の津波が来襲したというところが多いが、県南部海浜では数分後に早くも来襲し、大津波は少なくとも 3 回以上あり、第 3 波が最も大きく、波高の高さは 2m～3m だった。県下全域での被害は、死者 195 人、行方不明 74 人、負傷者 562 人、家屋全壊 2,442 戸、同半壊 969 戸、同流失 325 戸、浸水 11,820 戸、同全焼 2,399 戸だった。当時の田辺市及び新庄村合わせて被災者 6,626 人、死者 69 人、家屋流失 145 戸、家屋全半壊 502 戸、床上浸水 731 戸となっている。

なお、「和歌山県災害史」によると、津波の波高は、目良 4.5m、松原 5.3m、大屋 4.5m、芳養川 4.3m、跡之浦 4.0m、内之浦 4.3m となっている。

(4) チリ地震津波 [昭和35（1960）年5月24日 M9.5]

5月23日、南米チリ中部に発生した大地震の余波は、17,000km 離れた日本列島の太平洋沿岸一帯を津波となって襲った。本市へ第 1 波が到達したのは、翌日 5 月 24 日の午前 4 時 55 分、第 2 波は同 5 時 27 分、第 3 波は同 5 時 58 分、文里港での津波による最高潮位は、痕跡調査から 4.08m となっている。県下の被害は、全半壊 4 世帯、床上浸水 997 世帯、床下浸水 12,717 世帯、非住家 43 戸となっている。

出典：田辺市地域防災計画（令和3年度修正） 一部修正

2.3.2 これまでの取組

(1) 防災教育

本市では南海トラフ地震への予防策として、地域防災計画において、防災教育及び広報による防災知識の普及・啓発の方針を記載している他、県との連携による防災教育を実施している。

1) 田辺市地域防災計画

■防災知識の普及と意識啓発

- ・市民の防災知識の普及・意識啓発を図るため、防災能力を高める講習会、学習会等の開催、広報冊子、パンフレット等を用いた普及・啓発。
- ・要配慮者や男女のニーズの違い等に十分に配慮した防災教育、防災知識の普及。

2) その他、主な防災教育の取組

■（平成 25 年度）津波防災シンポジウムの開催

- ・市内の各幼稚園・保育所、小・中学校がそれぞれの地域の実態に応じた取組を進めていくことを目的として開催。

■（平成 26 年度～平成 27 年度）「田辺市防災教育の手引き」作成

- ・市内全 41 の小・中学校から防災教育の担当教員が集まり、指導案を作成。
- ・指導内容を一から練り上げ、沿岸部、中山間部、山間部のブロックごとの小・中学校別に作成。

■（平成 28 年度～）生徒同士の防災をテーマにした交流会（平成 28 年度～）

- ・学校や年齢の異なる生徒同士が、「防災」をテーマに交流することで、災害を生き抜く力を高めるとともに、主体性、コミュニケーション力、地域に貢献する気持ちなどを高め合うことを目指すことを目的として開催。
- ・市内、近隣の中学生、高校生が参加。講演、体験、ワークショップ、振り返り、学んだことを自校で報告。

（2） 田辺市国土強靱化地域計画（令和5年2月）

平成25年12月11日に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が公布・施行され、その後、平成26年6月に国において、「国土強靱化基本計画」が策定された。これを踏まえ、本市においても平成29年11月に南海トラフ地震をはじめとした災害に地域が十分な強靱性を発揮できるよう、「田辺市国土強靱化地域計画」を策定している。

1) 基本目標

- I. 人命の保護が最大限図られること
- II. 地域社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること
- III. 市民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- IV. 迅速な復旧復興

2) 事前に備えるべき目標

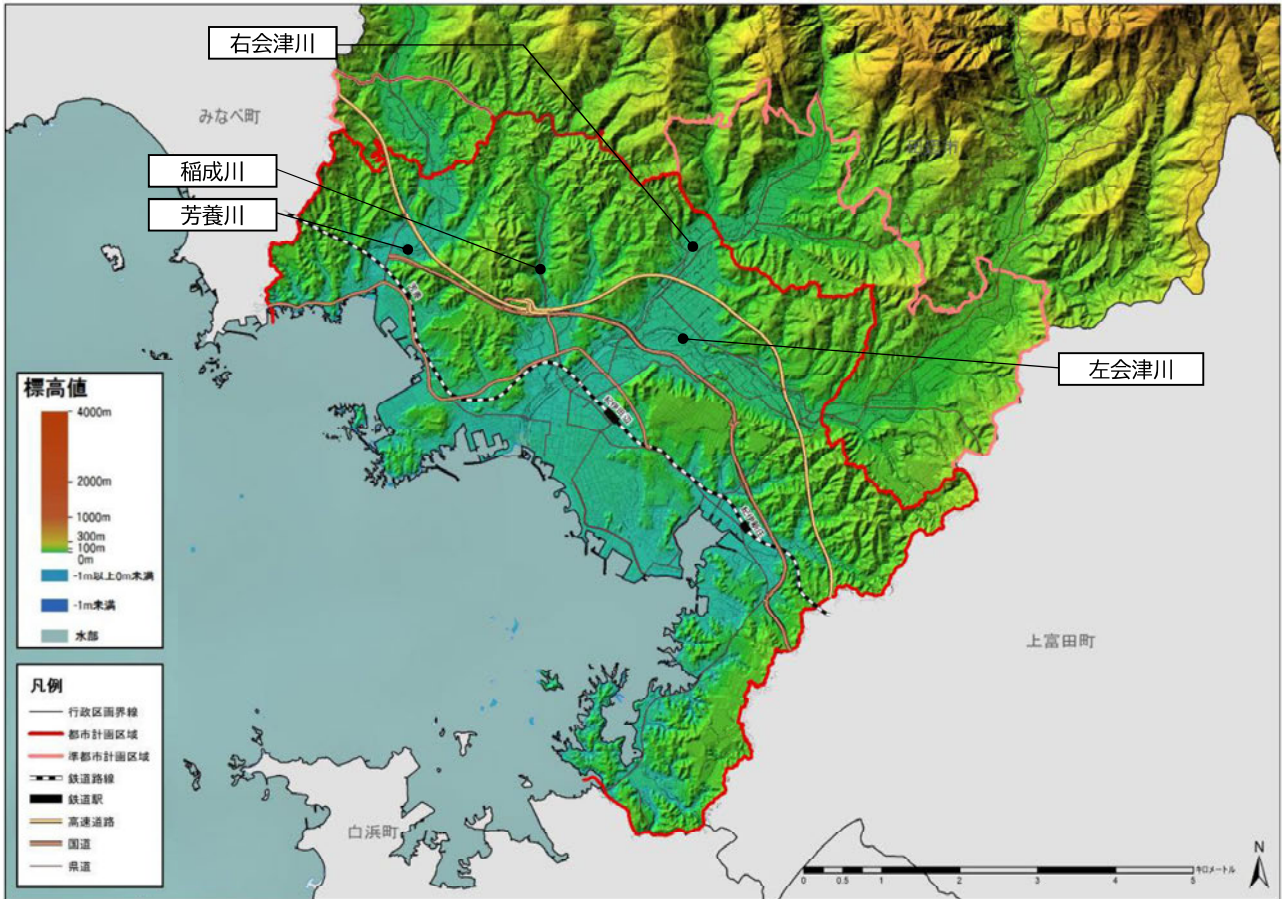
1. 大規模自然災害が発生したときでも人命の保護が最大限図られる。
2. 大規模自然災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる。
3. 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する。
4. 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する。
5. 大規模自然災害発生直後であっても、経済活動（サプライチェーン*を含む）を機能不全に陥らせない。
6. 大規模自然災害発生直後であっても、生活・経済活動に必要最低限の電気、ガス、上下水道、燃料、交通ネットワーク等を確保するとともに、これらの早期復旧を図る。
7. 制御不能な二次災害を発生させない。
8. 大規模自然災害発生後であっても、地域社会・経済が迅速に再建・回復できる条件を整備する。

※商品等が消費者へ届くまでのモノの流れ

2.4 自然的条件

2.4.1 地勢

本市の中心部は、北部の田辺丘陵や東部の白浜・朝来丘陵などの山地・丘陵地やそれらから流れる芳養川、稲成川、左会津川、右会津川によって形成された低地からなっており、山地・丘陵地、低地の間はそれぞれ河岸段丘となっている。



出典：国土地理院 電子国土 Web

図 2-7 標高区分図

2.4.2 気候

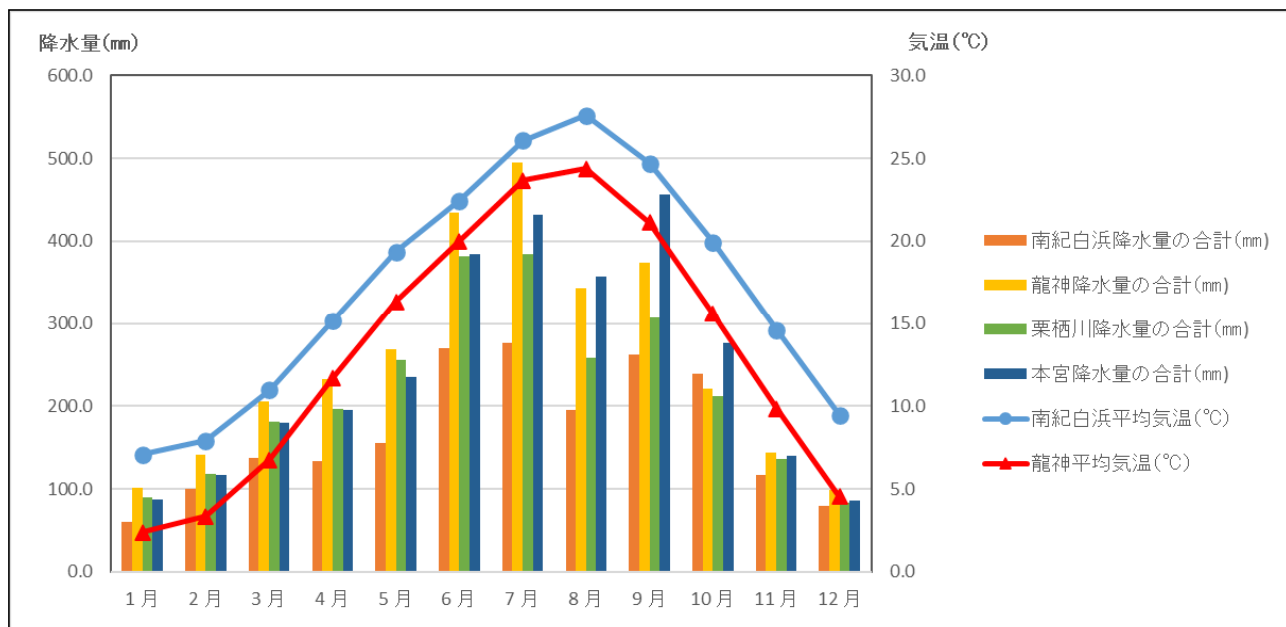
本市の沿岸部は、黒潮の影響を受ける太平洋型気候となっており、寒暖の差が比較的小さい。本市の中心部に近接した南紀白浜観測所の気温、降水量をみると、年平均気温 17.1℃、年間降水量 2,025.1 mmとなっており、温暖で湿潤な気候となっていることがわかる。一方、内陸部の龍神観測所の気温、降水量を見ると、年平均気温 13.3℃、年間降水量 3,060.3 mmとなっており、寒暖の差が大きい内陸型の気候となっている。

6～7月の梅雨期や9月の台風期には雨が多く、年間降水量は 2,000～3,000 mmに達し、全国でも有数の多雨地帯になっている。

表 2-1 年平均気温、降水量の推移

観測所		項目	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	年間
平地	南紀白浜	気温(℃)	7.1	7.9	11.0	15.2	19.4	22.4	26.1	27.6	24.7	19.9	14.6	9.5	17.1
		降水量(mm)	60.6	99.9	138.0	133.0	155.0	269.7	276.4	195.3	262.8	239.1	116.3	78.9	2025.1
山地	龍神	気温(℃)	2.4	3.4	6.8	11.7	16.3	20.0	23.7	24.4	21.1	15.6	9.8	4.5	13.3
		降水量(mm)	101.9	141.4	205.8	233.1	268.3	435.0	495.1	343.3	373.4	220.5	143.7	98.8	3060.3
	栗栖川	気温(℃)	4.0	5.0	8.3	13.2	17.6	21.3	25.0	25.8	22.6	17.0	11.3	6.0	14.7
		降水量(mm)	89.6	118.4	181.1	196.6	255.3	382.4	384.7	258.7	307.5	211.7	135.9	83.9	2605.7
	本宮	降水量(mm)	87.0	117.4	179.6	195.4	234.5	383.8	431.4	357.6	456.5	276.7	140.4	86.5	2946.5

出典：気象庁ホームページ



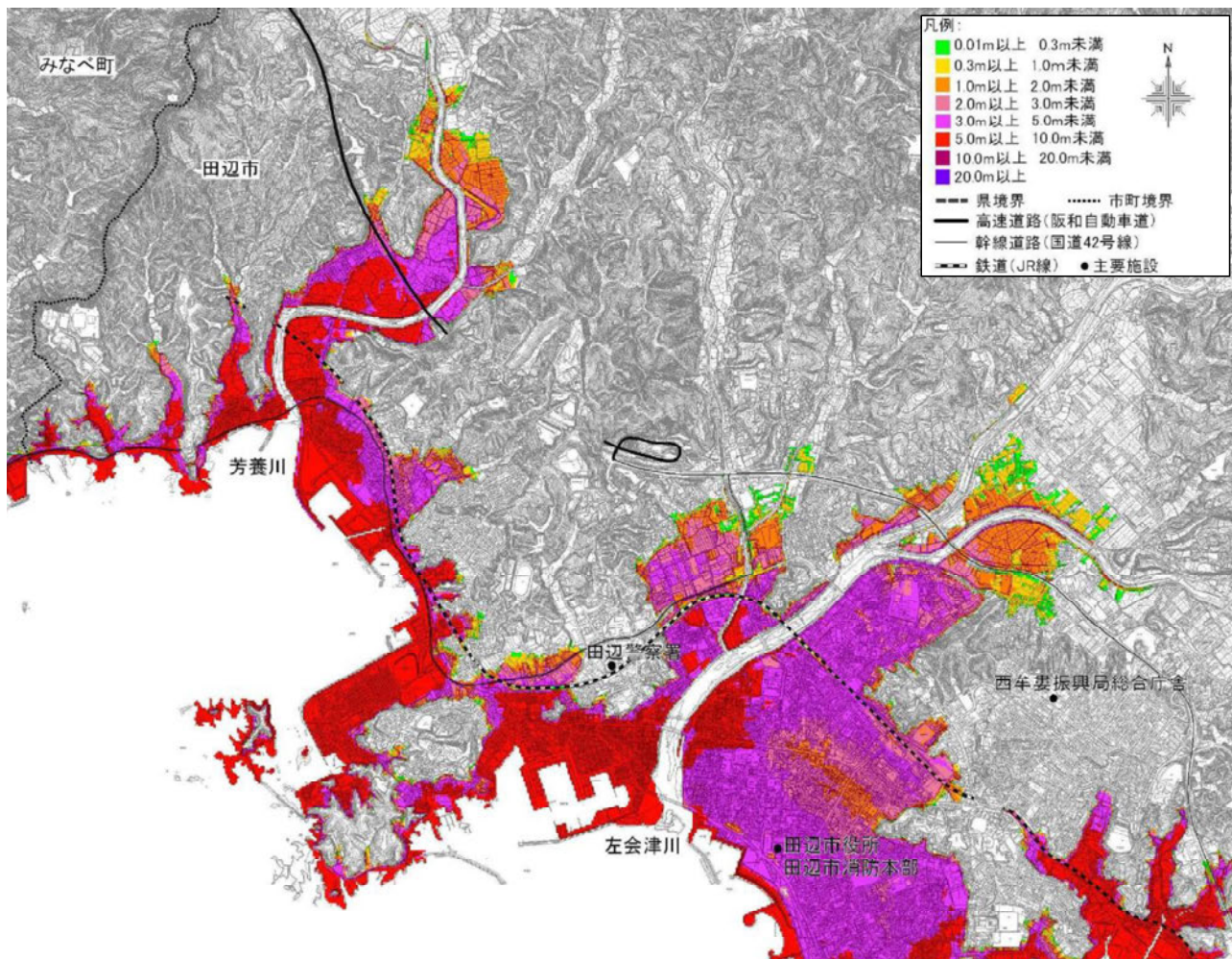
出典：気象庁ホームページ

図 2-8 1990～2020年の平均値
 (ただし、南紀白浜は2007年～2020年の平均値)

2.5 災害リスク

2.5.1 津波浸水想定

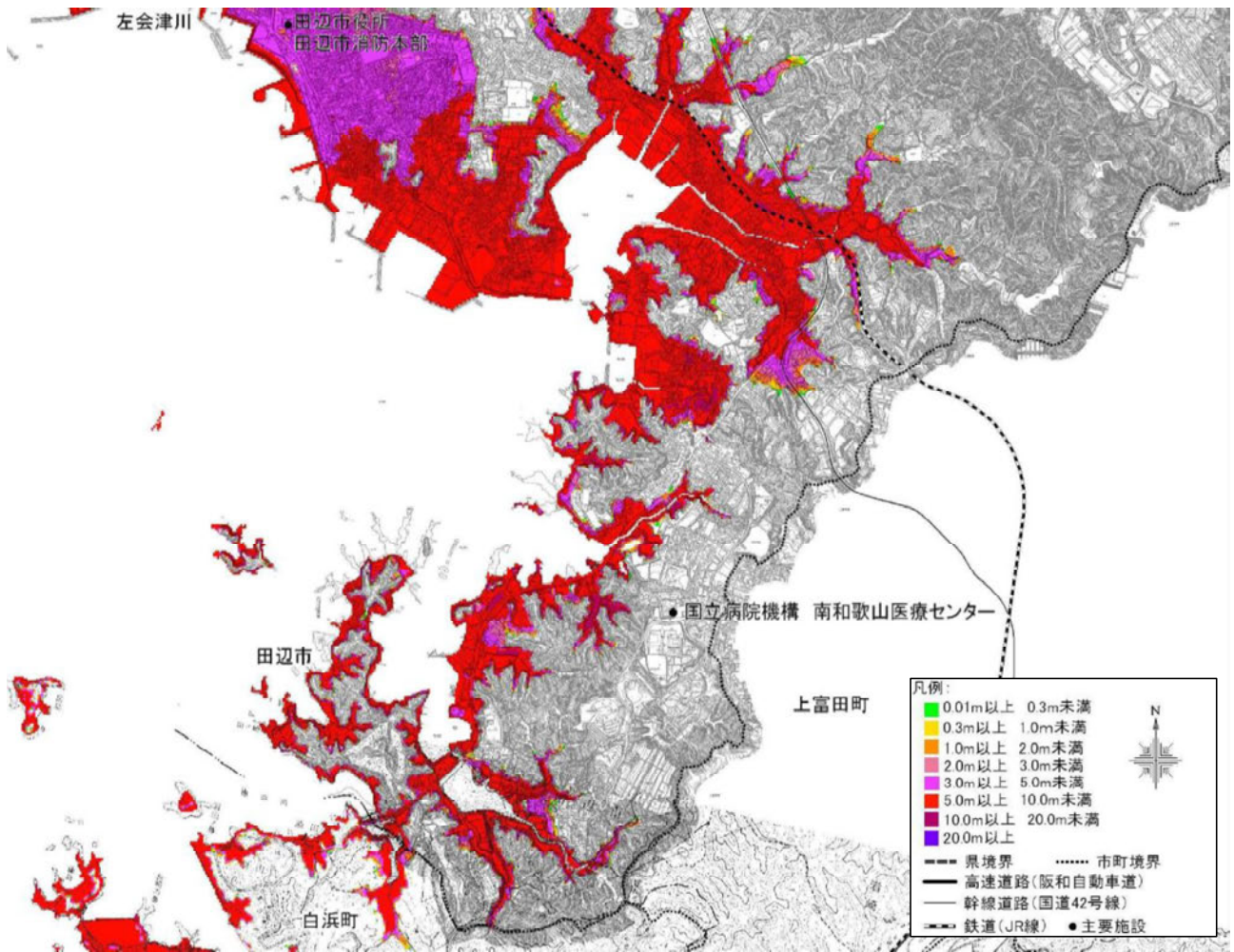
JR 紀伊田辺駅周辺や沿岸部に面した市街地の多くが津波浸水想定区域となっている。また、左会津川沿いの扇状地となっている地域の一部は、国道 42 号田辺バイパス以東まで津波浸水想定区域が広がっている。



※津波浸水想定区域は、最大クラスの津波が発生した場合を想定

出典：南海トラフの巨大地震津波浸水想定図（和歌山県、平成 25 年 3 月）

図 2-9 南海トラフ地震 津波浸水想定図(1)



※津波浸水想定区域は、最大クラスの津波が発生した場合を想定

出典：南海トラフの巨大地震津波浸水想定図（和歌山県、平成 25 年 3 月）

図 2-10 南海トラフ地震 津波浸水想定図(2)

2.5.2 洪水浸水想定

左右会津川に沿うように、山間部にまで洪水浸水想定区域が広がっている。

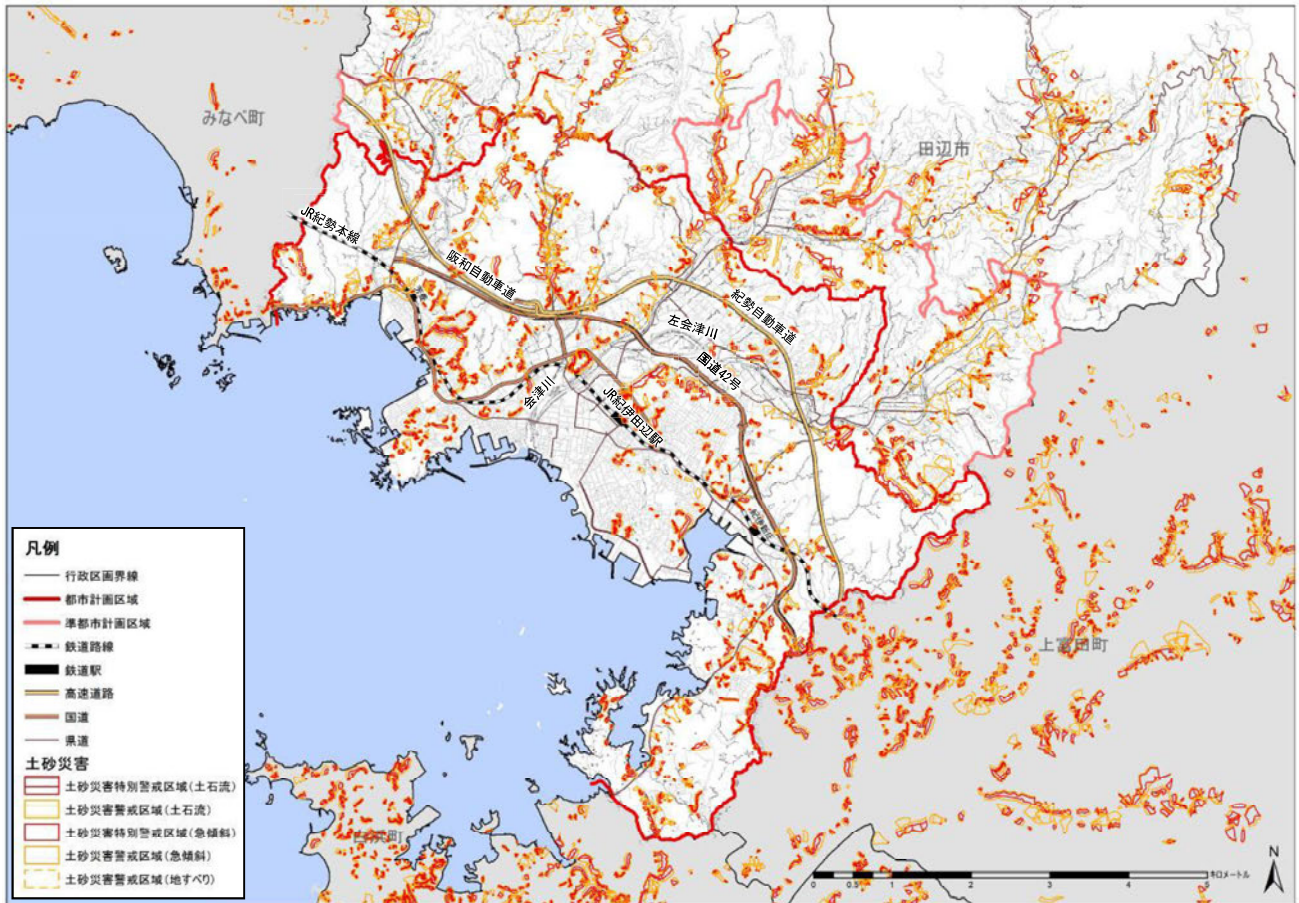


出典：左会津川洪水浸水想定区域図（想定最大規模）（和歌山県、平成31年2月）

図 2-11 洪水浸水想定区域図

2.5.3 土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域

山地・丘陵地を中心に、土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域が広く分布している。



出典：和歌山県砂防課資料

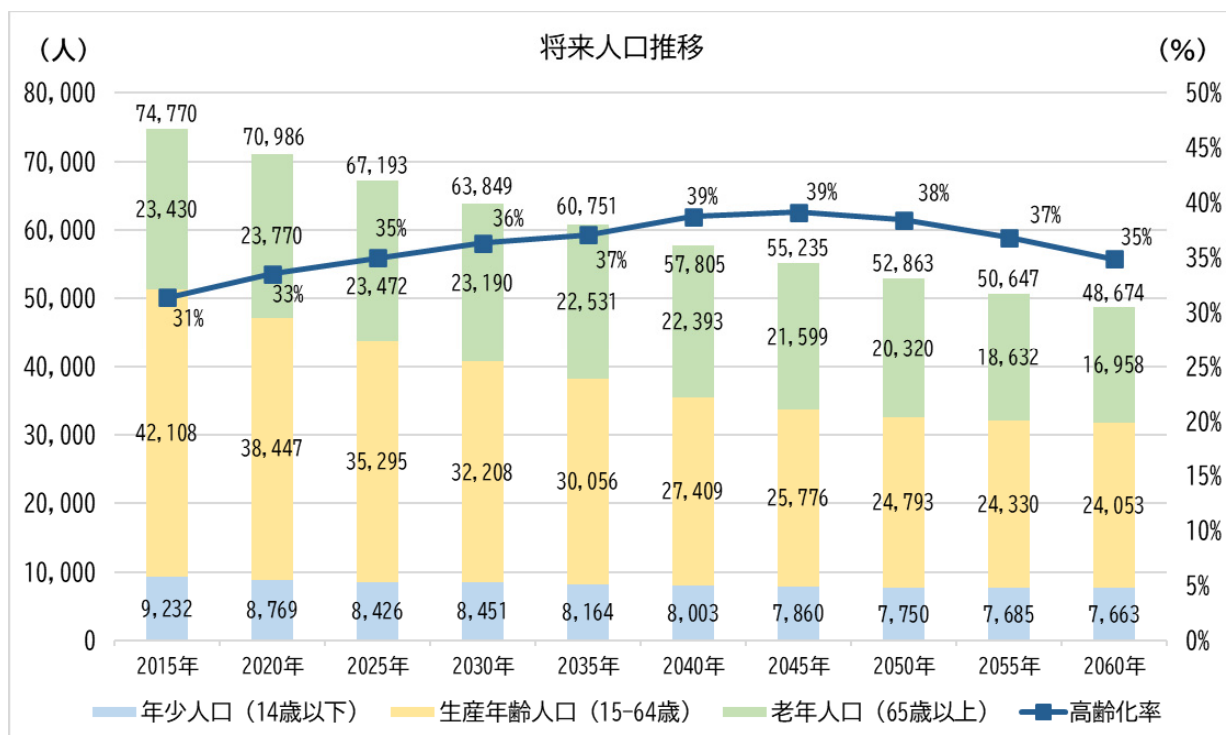
図 2-12 土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域図

2.6 社会的条件

2.6.1 年齢3区分別人口と高齢化率

田辺市人口ビジョン改訂版（令和2年3月）（以下、「人口ビジョン」という。）によると、平成27（2015）年の74,770人という人口を起点に、国や和歌山県より高い水準にある出生率、本市の魅力を活かしたUIJターン施策*の充実というパターン3を採用し、2060年における目標人口を48,674人としている。

※Uターン：地方から都会へ移住したのち再び故郷へ移住、Iターン：都会から地方への移住、Jターン：地方から都会へ移住したのち別な地方へ移住、これらに対応する施策

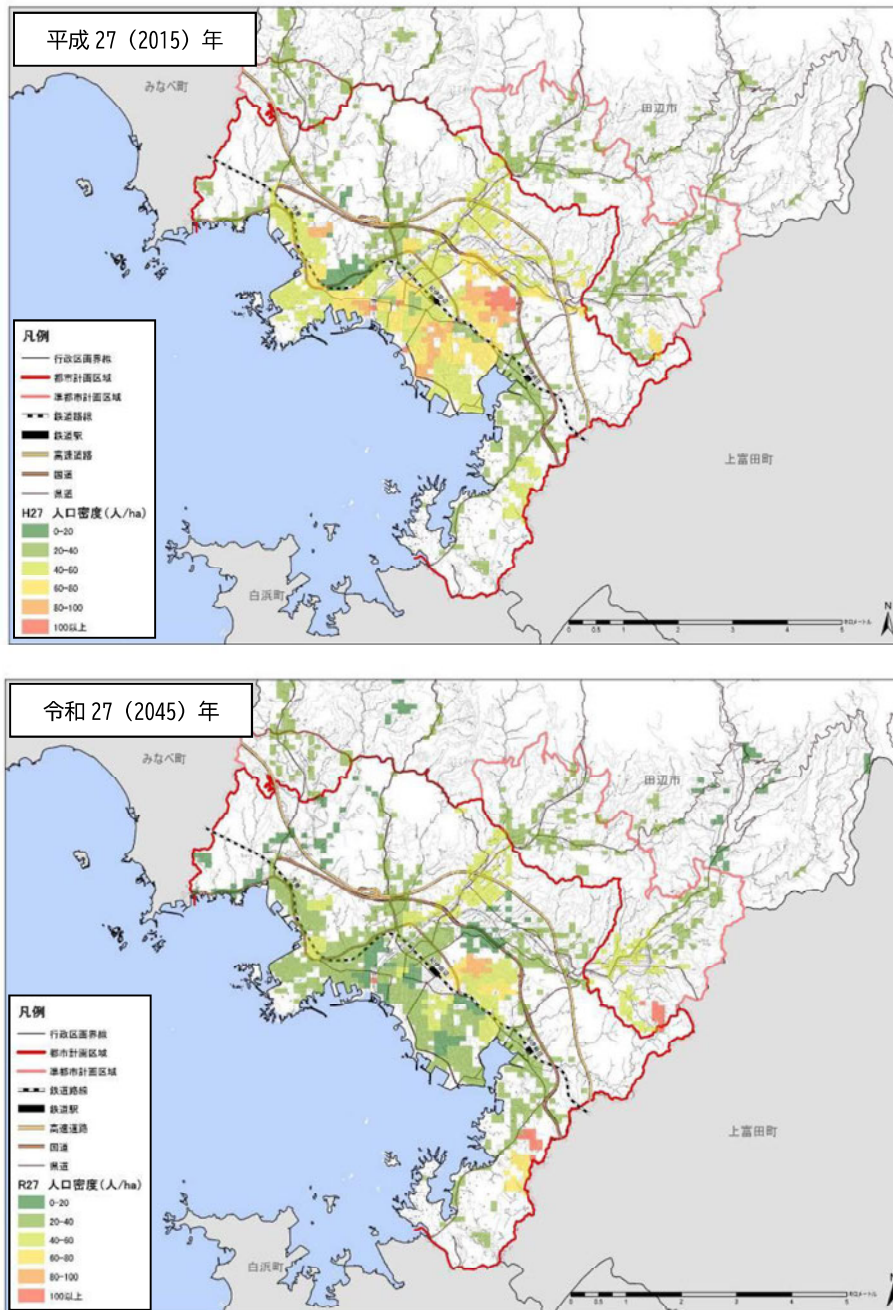


出典：田辺市人口ビジョン改訂版（令和2年3月）を元に作成

図 2-13 将来人口推移

2.6.2 現況及び将来の人口密度

平成 27（2015）年における人口密度分布をみると、JR 紀伊田辺駅南側の中心市街地で人口密度 60 人/ha 以上の地域が見られ、国道 42 号田辺バイパス出入口付近の住宅地は 100 人/ha を超える地域が形成されている。一方、令和 27(2045)年の人口密度分布をみると、JR 紀伊田辺駅周辺の中心市街地において 40 人/ha 以下の地域が増加し、都市計画区域全体として人口密度が低下することがうかがえる。

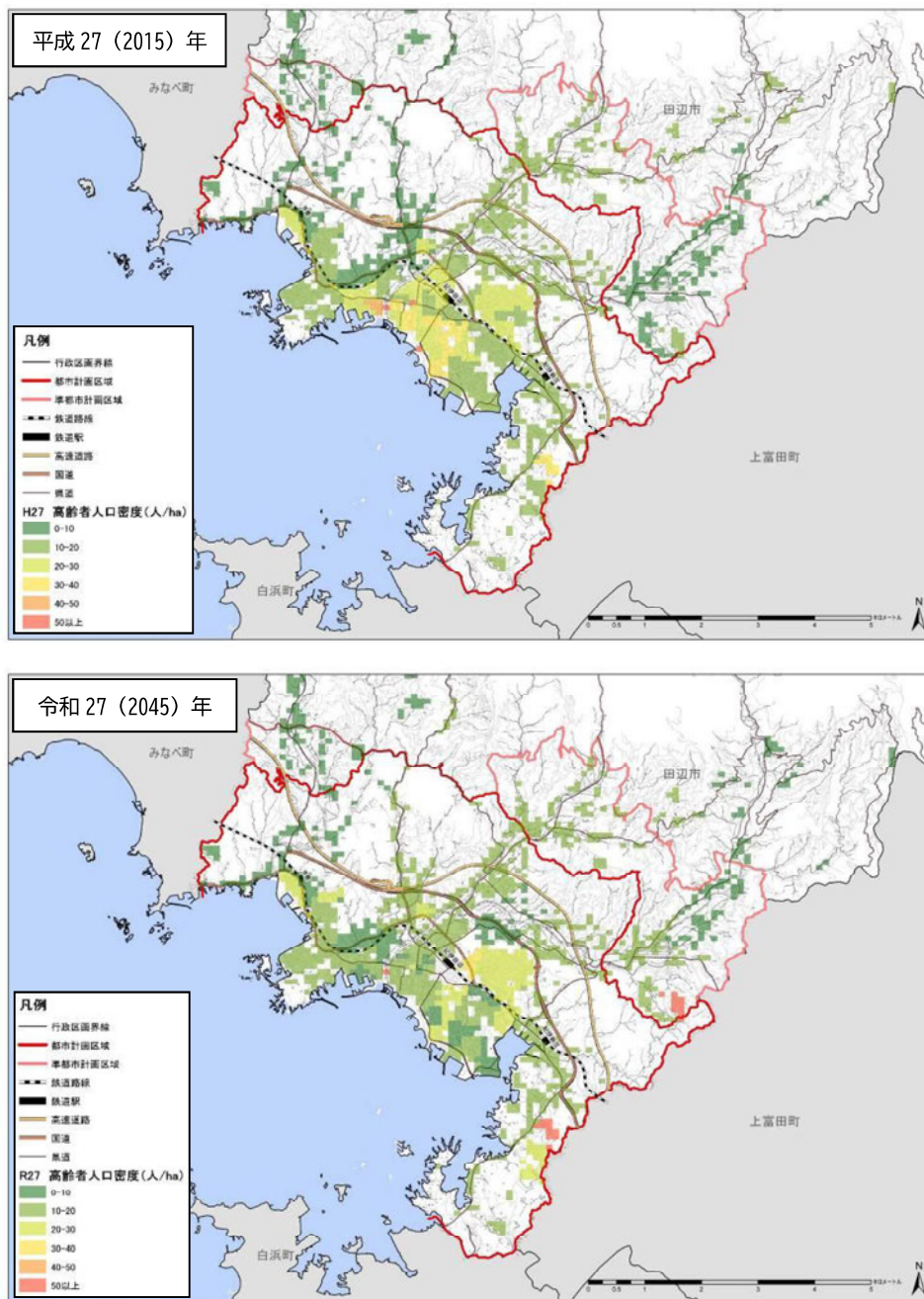


※国立社会保障・人口問題研究所が推計する数値をベースに、国土交通省が公表する「将来人口・世帯予測ツール V2」を用いて作成

図 2-14 平成 27（2015）年及び令和 27(2045)年の人口密度（100m メッシュ）

2.6.3 現況及び将来の高齢者人口密度

平成 27（2015）年における本市の高齢者人口密度分布をみると、JR 紀伊田辺駅南側の中心市街地において、人口密度 30 人/ha 以上の地域がみられる。一方、令和 27(2045)年の高齢者人口密度分布をみると、JR 紀伊田辺駅南側の中心市街地では人口密度は 30 人/ha 以上の地域が減少することがうかがえる。



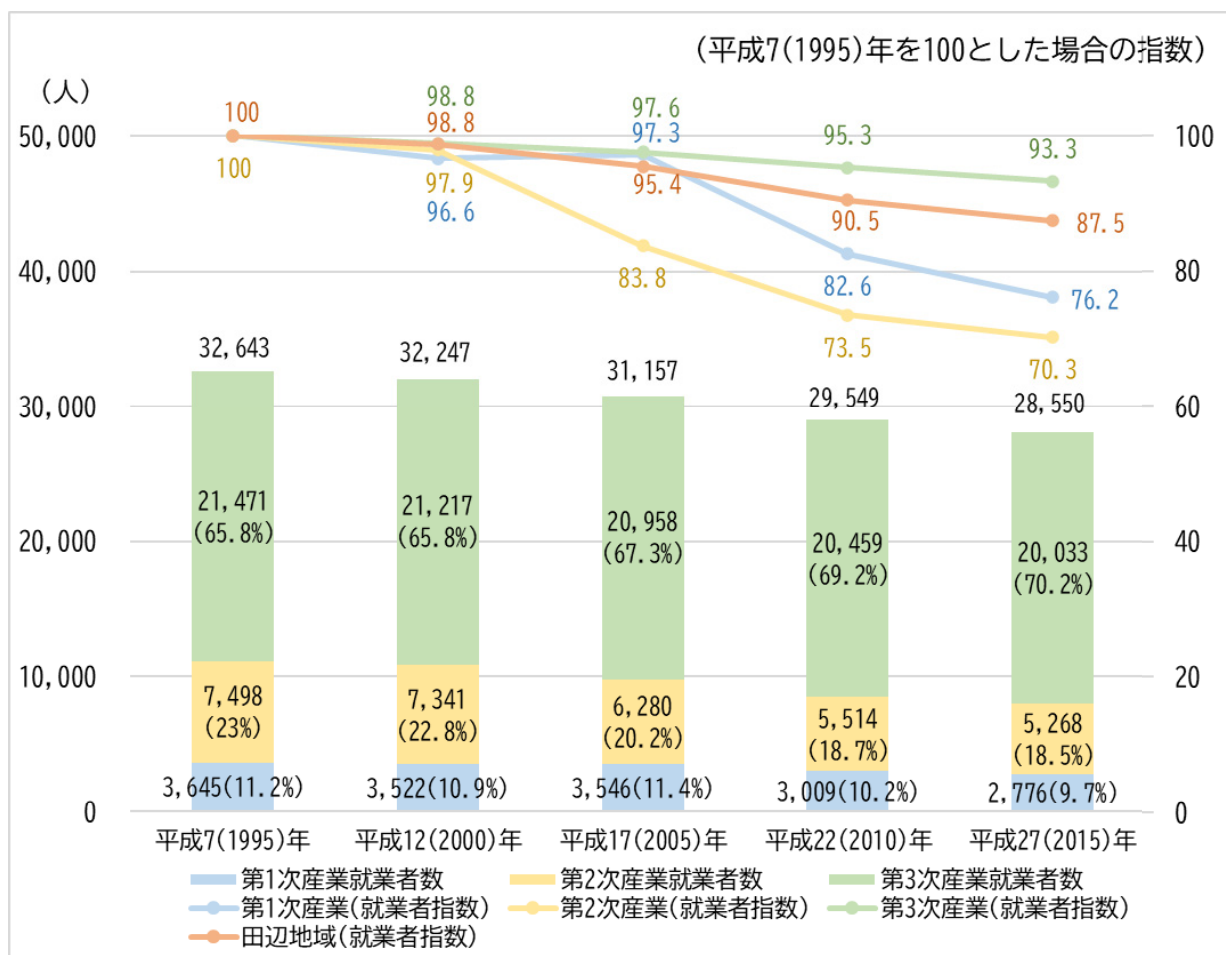
※国立社会保障・人口問題研究所が推計する数値をベースに、国土交通省が公表する「将来人口・世帯予測ツール V2」を用いて作成

図 2-15 平成 27（2015）年及び令和 27(2045)年の高齢者人口密度（100m メッシュ）

2.6.4 産業3区別従業員数の推移

田辺地域における従業員数は、平成7（1995）年から減少傾向にあり、平成27（2015）年までの間で約4,000人減少している。

産業3区別従業員数をみると、第1次産業、第2次産業、第3次産業の全てで減少傾向にあるが、減少割合が最も大きい産業は第2次産業となっており、平成27（2015）年までに約30%減少している。



※合計値は分類不能を含む

出典：国勢調査

図 2-16 産業3区別の就業者数の推移（田辺地域）

2.7 土地利用等

2.7.1 土地利用

本市の土地利用をみると、国道42号田辺バイパス以西に市街地が広がっている。国道42号田辺バイパス以東は田・畑及び山林が多く、国道42号田辺バイパスを境に土地利用が大きく異なっている。住宅用地は、海岸部の平坦地から丘陵地にかけて分布。商業用地は JR 紀伊田辺駅南側及び主要幹線道路沿道に分布。工業用地は文里港周辺に分布している。

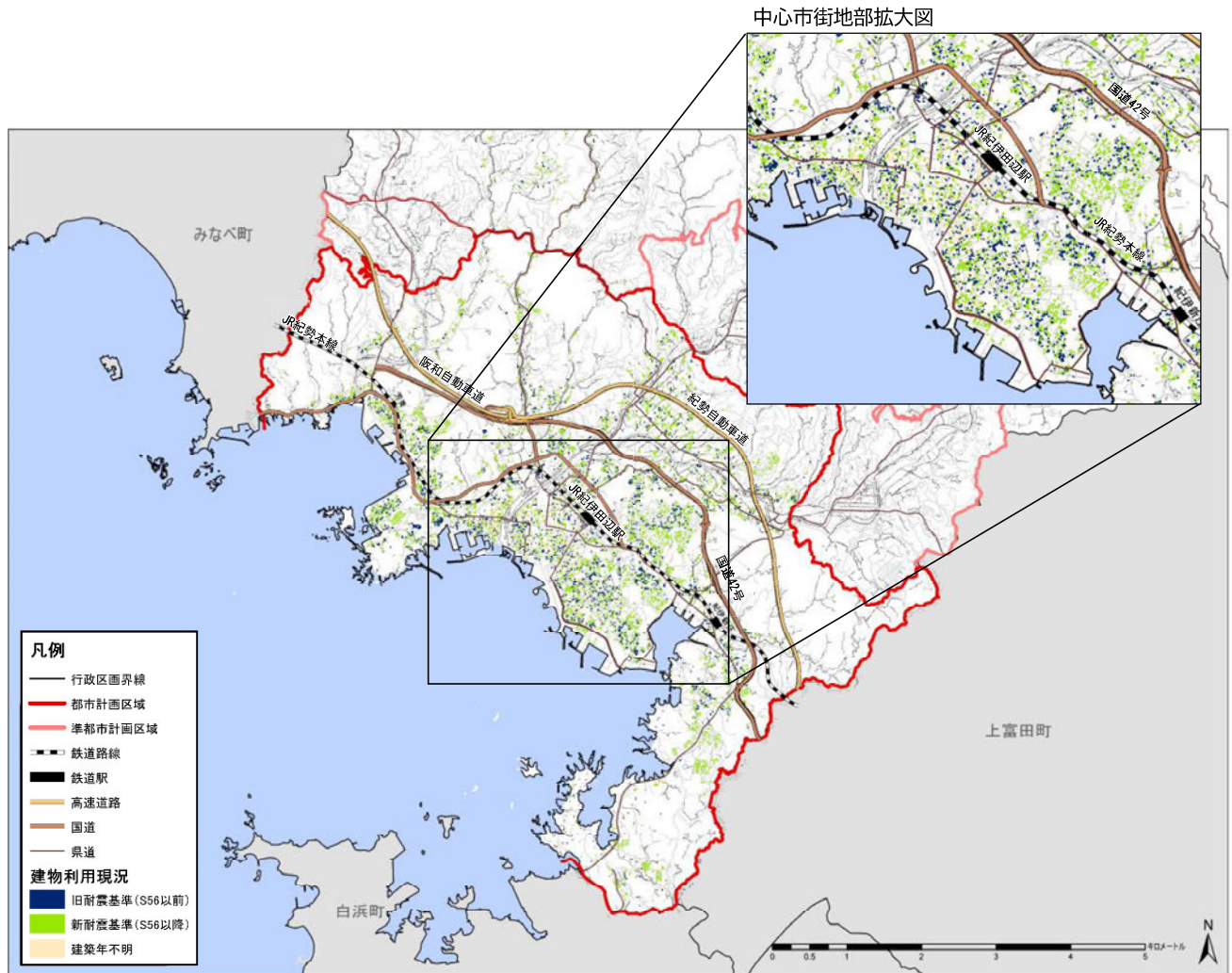


出典：H28 都市計画基礎調査

図 2-17 土地利用図

2.7.2 建物構造別の分布状況

新耐震基準（S56以降）の建物が大半を占めているが、JR紀伊田辺駅南側の中心市街地では旧耐震基準（S56以前）の建物が多くみられる。

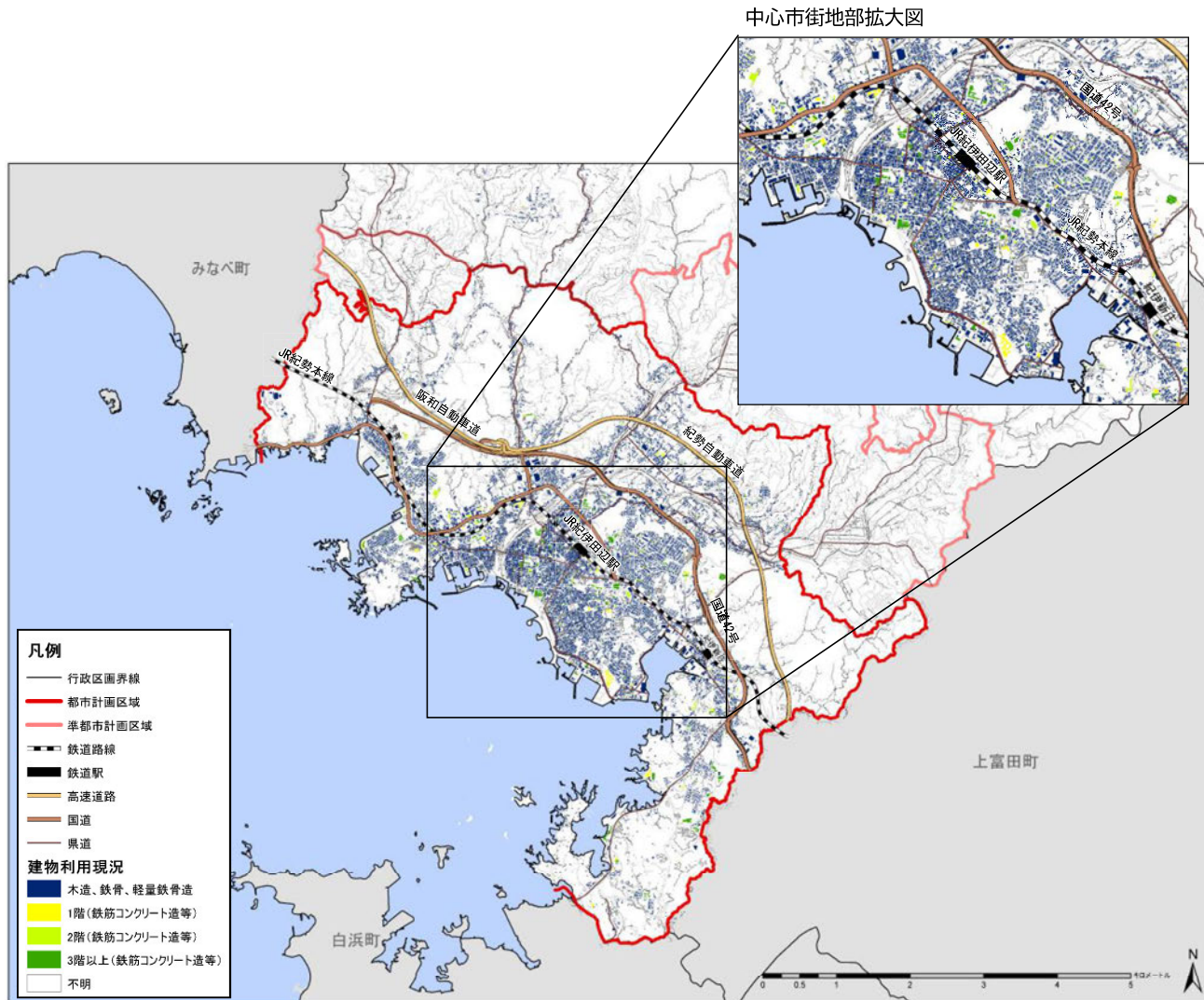


出典：H28 都市計画基礎調査

図 2-18 建物現況図（建物構造）

2.7.3 建物階層別の分布状況

都市計画区域全域で、木造、鉄骨、軽量鉄骨造の建物が多くみられる。中心市街地でも同様の傾向であり、2階以上の鉄筋コンクリート造等の建物は少ない。

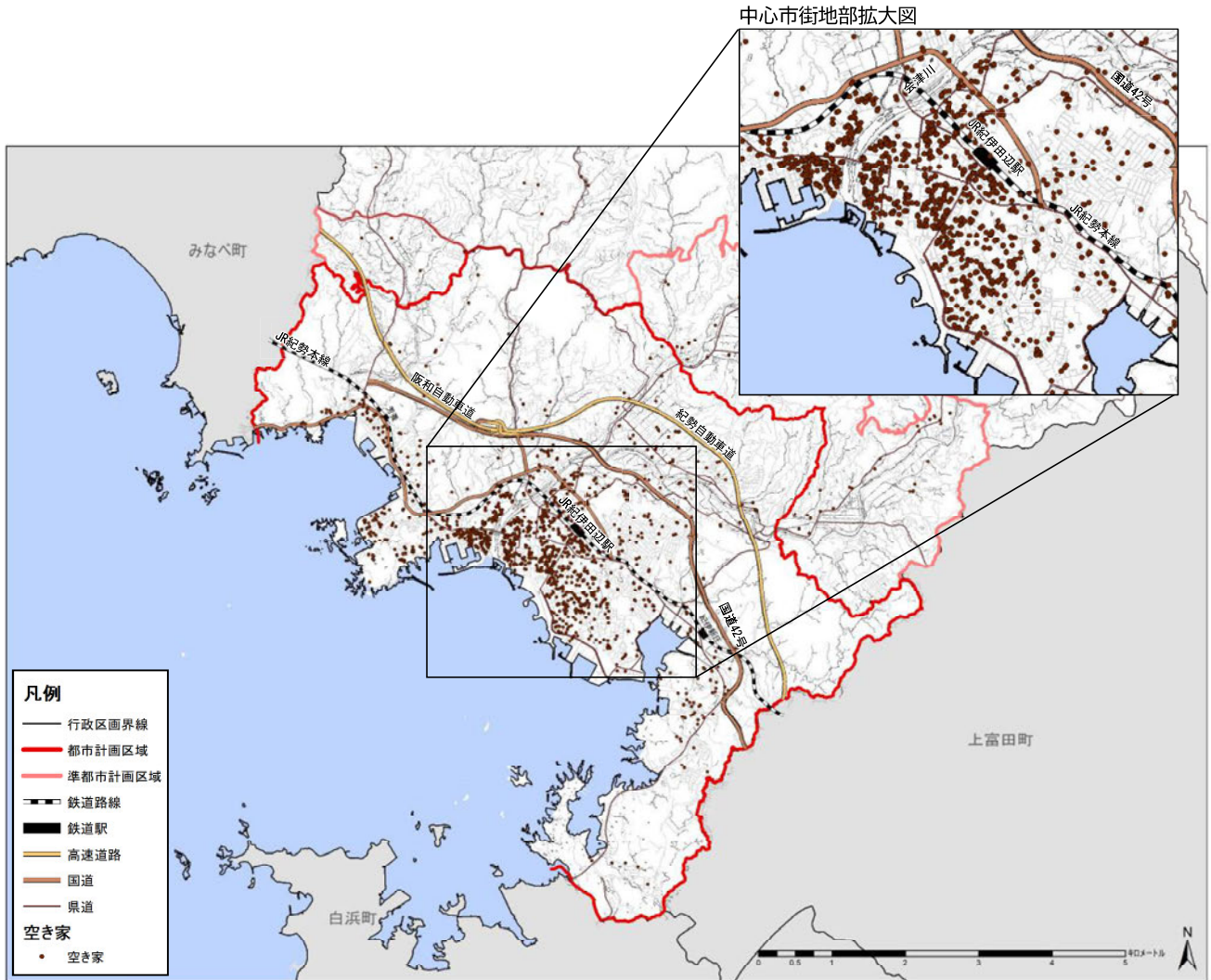


出典：H28 都市計画基礎調査

図 2-19 建物現況図（階層別）

2.7.4 空き家の発生状況

JR 紀伊田辺駅から海岸部の市街地において空き家の発生が多くなっており、特に左会津川の河口付近では空き家が多くみられる。



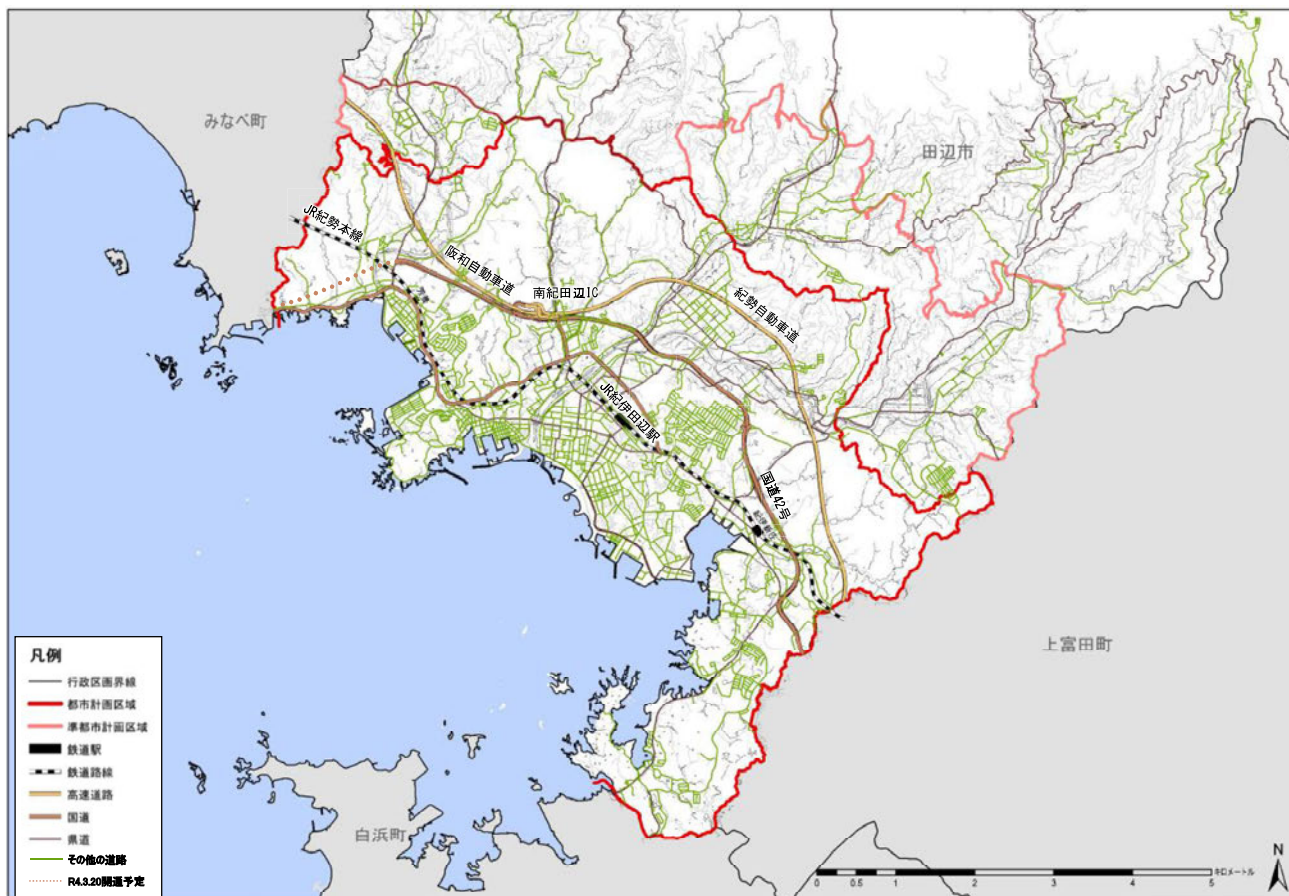
出典：田辺市資料

図 2-20 空き家発生状況図

2.8 都市施設等

2.8.1 道路

道路交通網をみると、JR 紀勢本線、国道 42 号及び阪和自動車道（南紀田辺 IC より以北）、紀勢自動車道（南紀田辺 IC より以南）が対象区域を横断する形で東西に走っている。また、JR 紀伊田辺駅を中心にその他の道路が張り巡らされており、市街地を往来できるよう道路網が形成されている。



出典：H28 都市計画基礎調査

図 2-21 道路交通網図

2.8.2 公園

都市公園をみると、主に国道42号より海岸側市街地を中心に分布している。

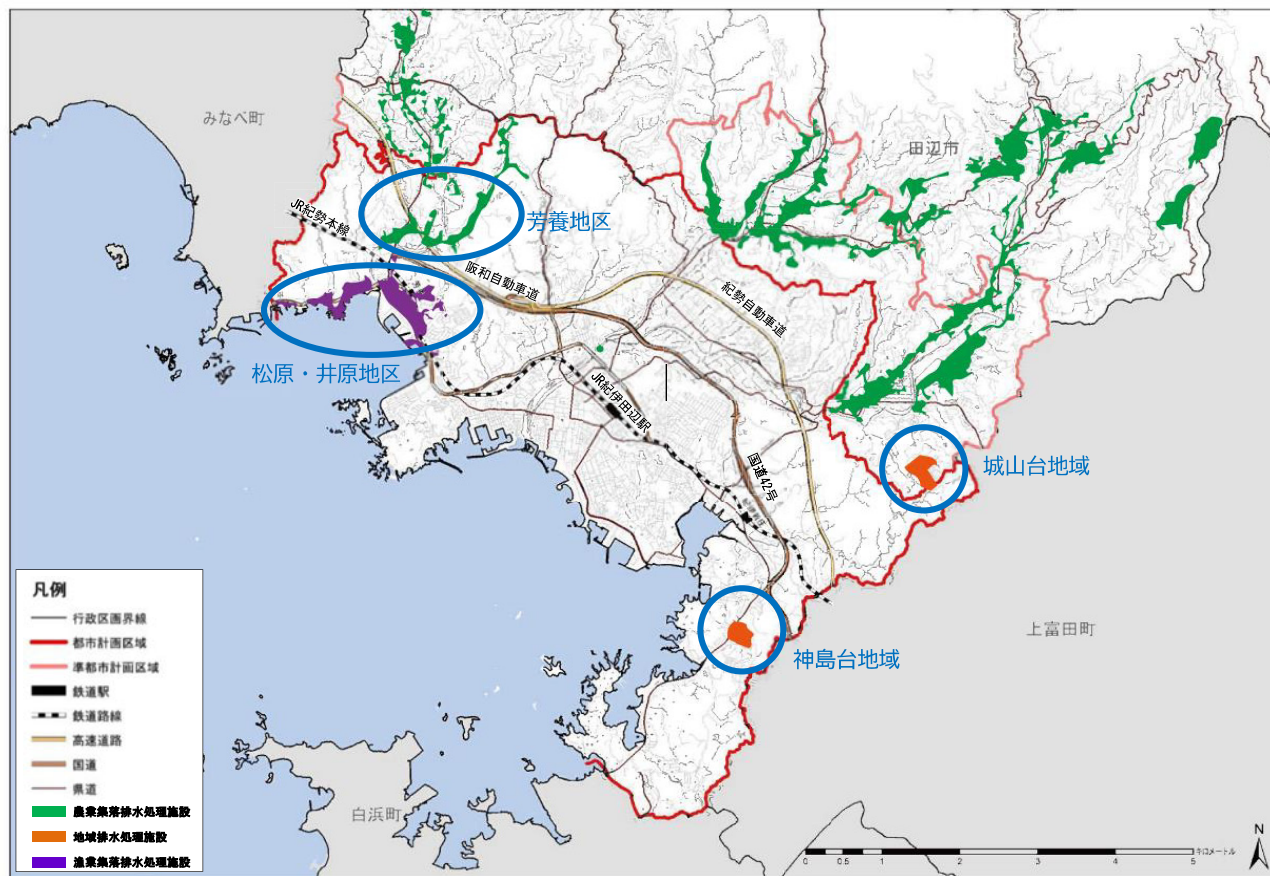


出典：田辺市資料

図 2-22 都市公園

2.8.3 下水道

本市の総人口に対する下水道や集落排水処理施設等の集合処理施設の処理区域内人口は 15%程度であり、市街地における公共下水道は未整備となっている。また、本計画の対象地域内では、松原・井原地区に漁業集落排水処理施設、芳養地区等に農業集落排水処理施設、神島台地区等に地域排水処理施設が整備されている。



出典：田辺市資料

図 2-23 田辺地域生活排水処理施設整備状況

2.8.4 廃棄物処理施設

田辺市ごみ処理場最終処分場は、令和3年度中に予定埋立容量に到達したことから、現在閉鎖に向けた検討を行っている。

一方、令和3年7月には、周辺市町との共同整備による一般廃棄物及び産業廃棄物最終処分場として、紀南広域廃棄物最終処分場が供用開始された。現在、本市から発生する焼却残渣や不燃物の中間処理残渣については、同広域処分場で埋立処分を行っているが、埋立容量は平時における不燃物等を前提とした容量であり、災害廃棄物を処理するための容量は考慮されていない。

表 2-2 最終処分場の概要

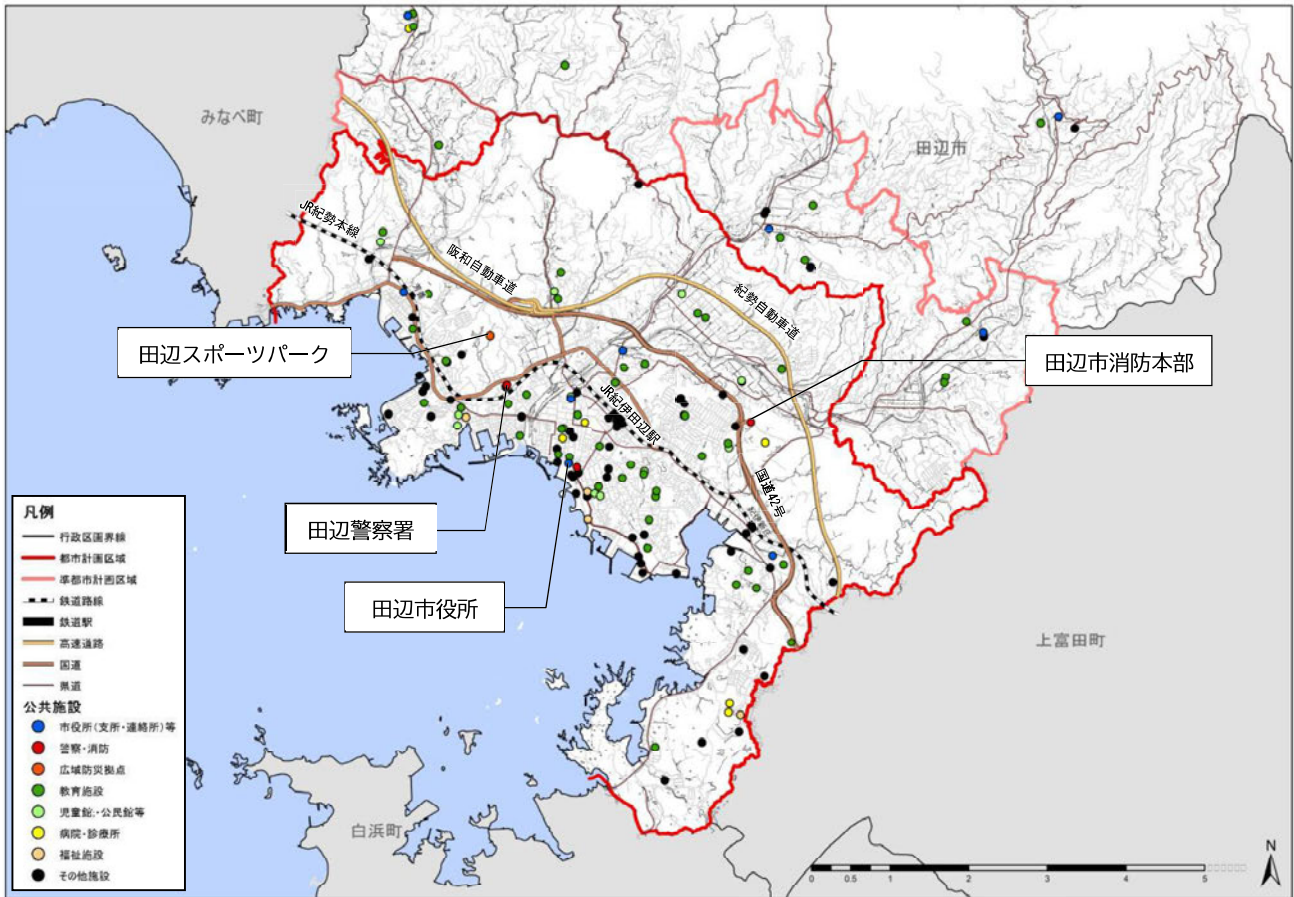
施設名称	処分場の現況	容量等
田辺市ごみ処理場 (最終処分場)	埋立終了 閉鎖時期を検討中	予定埋立容量に到達
紀南広域廃棄物 最終処分場	供用中 令和3年7月供用開始	搬入予定量 133,327 m ³ (一般廃棄物) (うち、本市割り当ては 63,021 m ³)



図 2-24 田辺市ごみ処理場位置図

2.8.5 公共公益施設

市役所は中心市街地に、田辺警察署及び田辺スポーツパーク（広域防災拠点）は JR 紀伊田辺駅以西に、田辺市消防本部は JR 紀伊田辺駅以東に立地している。また、教育施設や病院・診療所等は中心市街地に立地している。その他施設は、国道 42 号田辺バイパス以西に多く立地している。



出典：田辺市資料

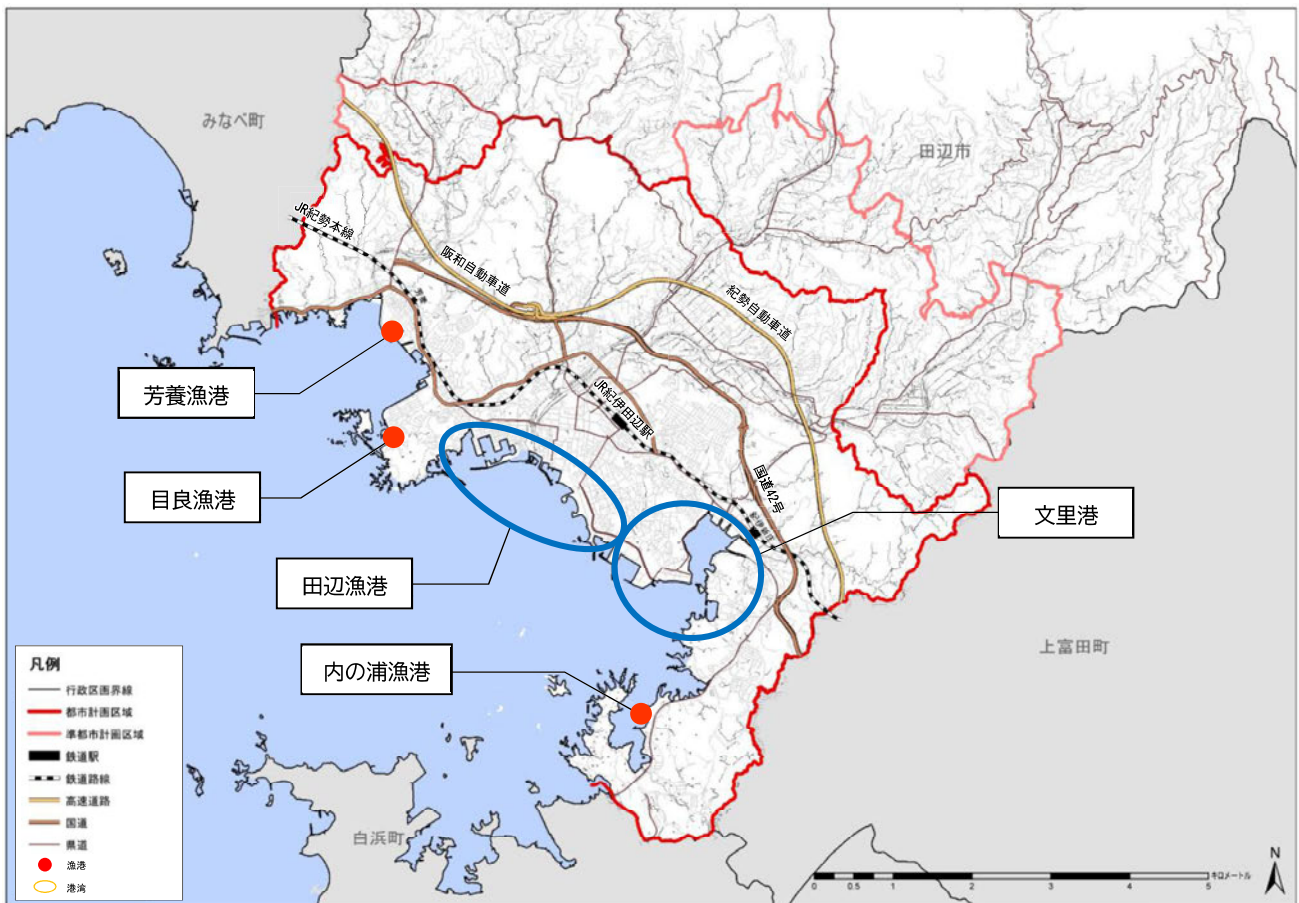
図 2-25 公共公益施設位置図

2.8.6 港湾・漁港

本市には、1の港湾と、4の漁港があり、文里港と田辺漁港を和歌山県が、芳養漁港、目良漁港、内の浦漁港を本市が管理している。また、和歌山南及び新庄漁業協同組合がある。

表 2-3 田辺市港湾・漁港一覧表（市全域）

類型	名称	管理者	漁業協同組合
港湾	文里港	和歌山県	—
漁港	田辺漁港	和歌山県	和歌山南
	芳養漁港	田辺市	和歌山南
	目良漁港	田辺市	和歌山南
	内の浦漁港	田辺市	新庄



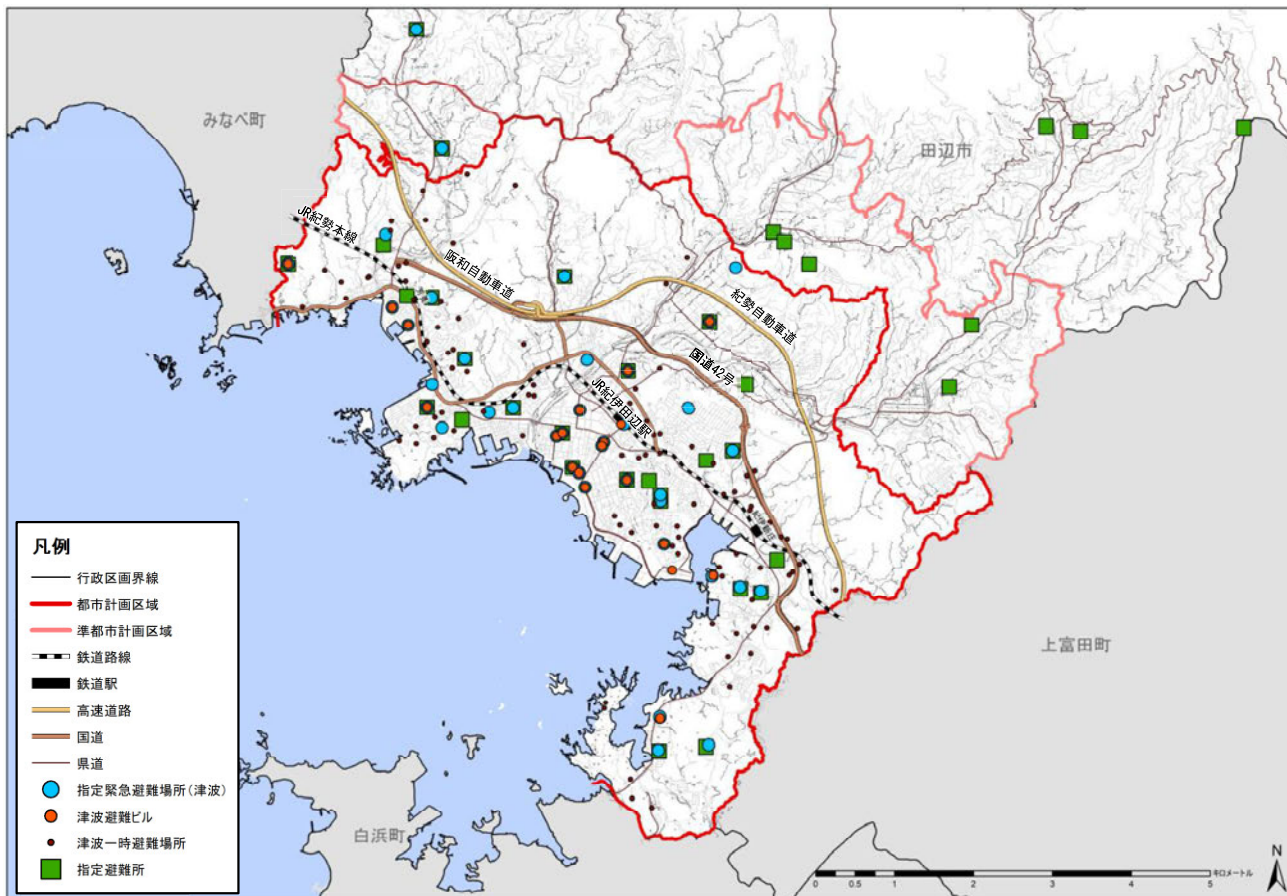
出典：和歌山県ホームページ（和歌山県漁港一覧表、文里港）、海上保安庁海洋情報部ホームページ（和歌山県南部の漁港）

図 2-26 港湾、漁港位置図

2.9 その他

2.9.1 避難場所

避難場所は、市街地全体に配置されており、中心市街地には津波一時避難場所や津波避難ビルが多く配置されている。指定避難所については、海岸から離れた内陸部に多く配置されている。



出典：田辺市地域防災計画（令和3年度修正）、田辺市ホームページ、田辺市津波ハザードマップ（平成26年3月）、田辺市津波避難マップ

図 2-27 避難場所位置図

（注）

【指定緊急避難場所（津波）】災害時の危機を回避するために一時的・緊急的に避難する場所で、災害対策基本法に基づくもの。

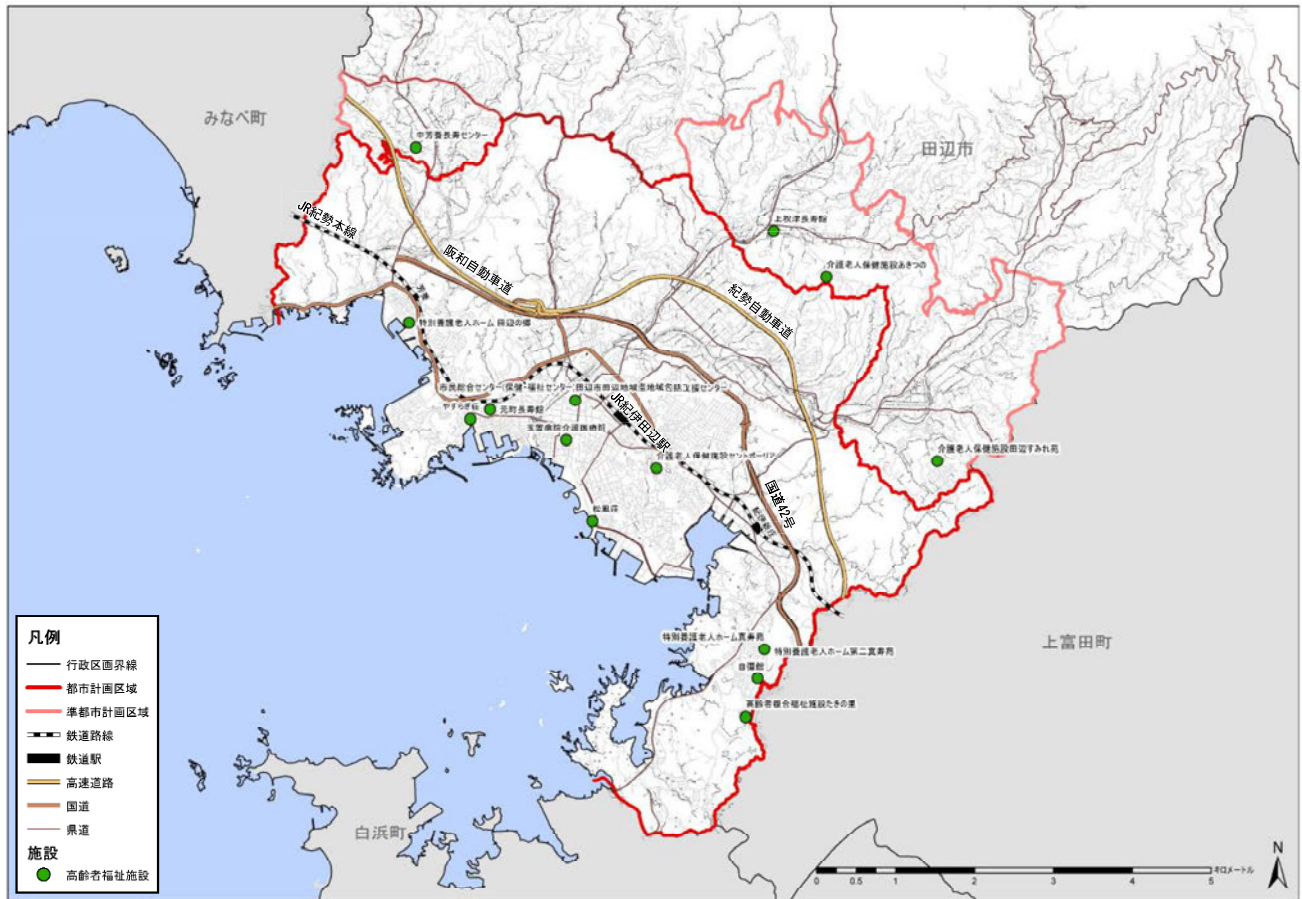
【津波避難ビル】指定緊急避難場所（津波）のうち、浸水地域内にあって、屋上などに一時的に津波避難ができる施設。

【津波一時避難場所】一時的に津波避難ができる高台。

【指定避難所】災害時に自宅が全壊・半壊した場合や電気、水道、ガスなどが使用できない場合、余震などの更なる災害に備え自宅よりも安全な場所として一定期間生活するための場所で、災害対策基本法に基づくもの。

2.9.2 高齢者福祉施設

市内の高齢者福祉施設は43施設、そのうち都市計画区域内には10施設が立地しており、全てがJR紀勢本線より海岸側に立地している。

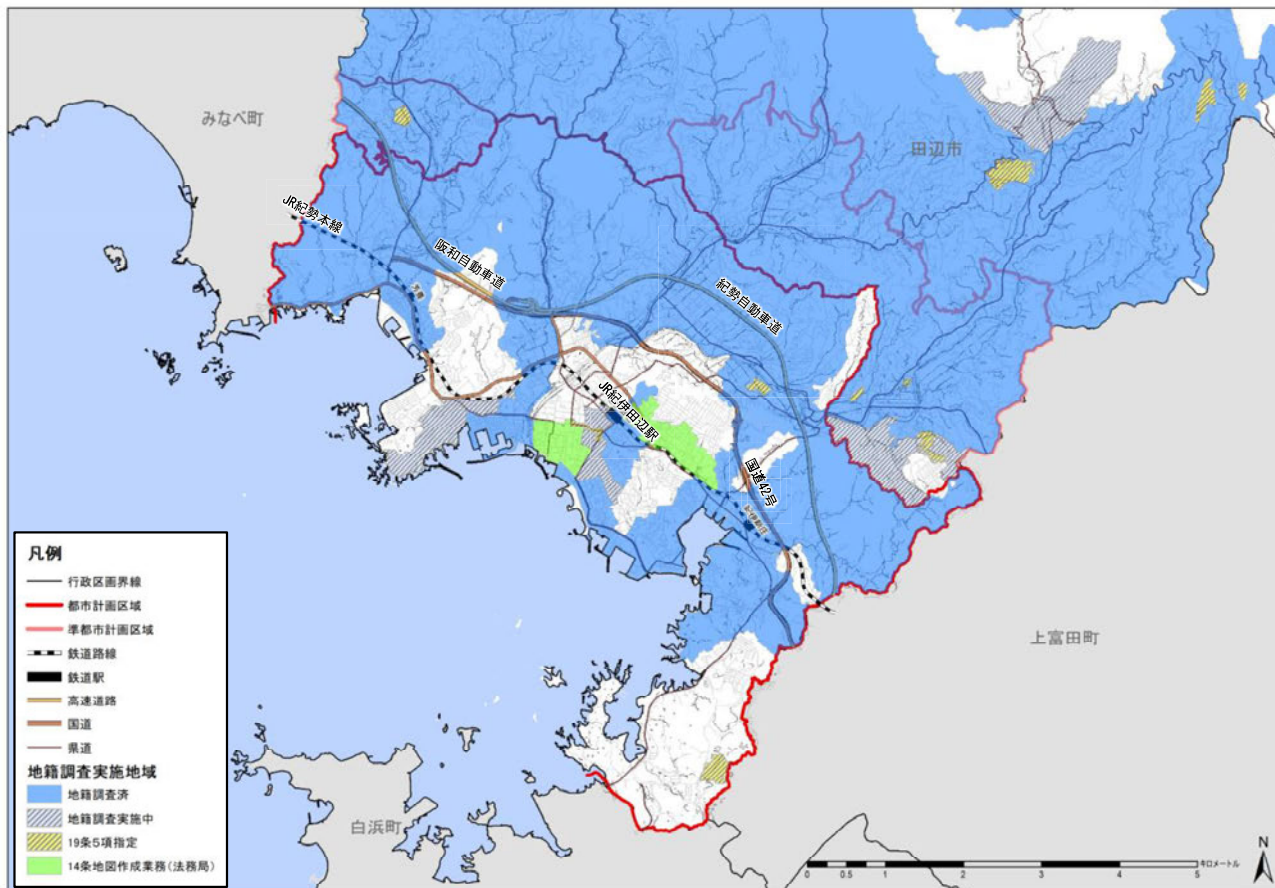


※高齢者福祉施設：公共施設（保健・福祉施設）、地域包括支援センター、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設、介護医療院
 出典：田辺市ホームページ、田辺市公共施設等総合管理計画（平成29年3月）

図 2-28 高齢者福祉施設位置図

2.9.3 地籍調査実施状況

山間部では地籍調査が概ね実施済となっている。一方、JR 紀伊田辺駅周辺及び市域南部に未実施箇所が広がっている。

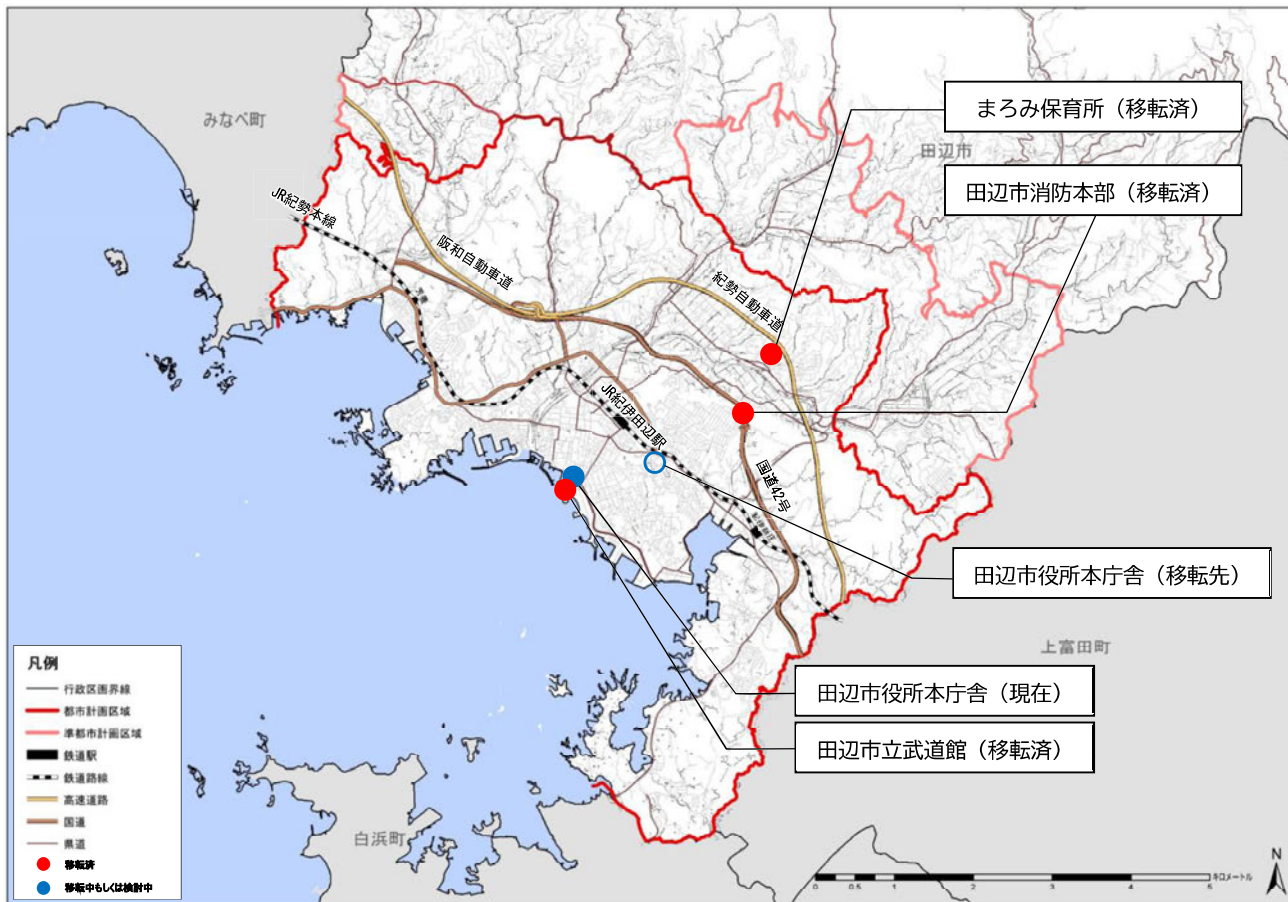


出典：田辺市資料

図 2-29 地籍調査実施状況図（令和 2 年度）

2.9.4 主要公共施設の移転状況

現在、田辺市消防本部、田辺市立武道館、まろみ保育所等の移転が完了し、田辺市役所本庁舎についても令和6年3月の移転に向け建設工事が進められている。



出典：田辺市公共施設等総合管理計画（平成29年3月）、田辺市立新武道館基本構想、田辺市ホームページ

図 2-30 移転検討及び実施されている公共施設

2.10 南海トラフ地震における被害想定

2.10.1 想定地震・津波の規模

被害想定を整理する上で想定されている南海トラフ地震の規模は、以下のとおりとなっている。

表 2-4 想定する地震や津波の規模

市町村	南海トラフ地震	
田辺市	地震規模	Mw9.1
	最大津波高	12m
	平均津波高	11m

出典：「南海トラフの巨大地震」及び「東海・東南海・南海3連動地震」による津波浸水想定について
(平成25年、和歌山県)

2.10.2 浸水想定面積

本市の津波浸水面積は、南海トラフ地震で910～930haに及ぶことになる。

表 2-5 浸水想定面積

(単位：ヘクタール)

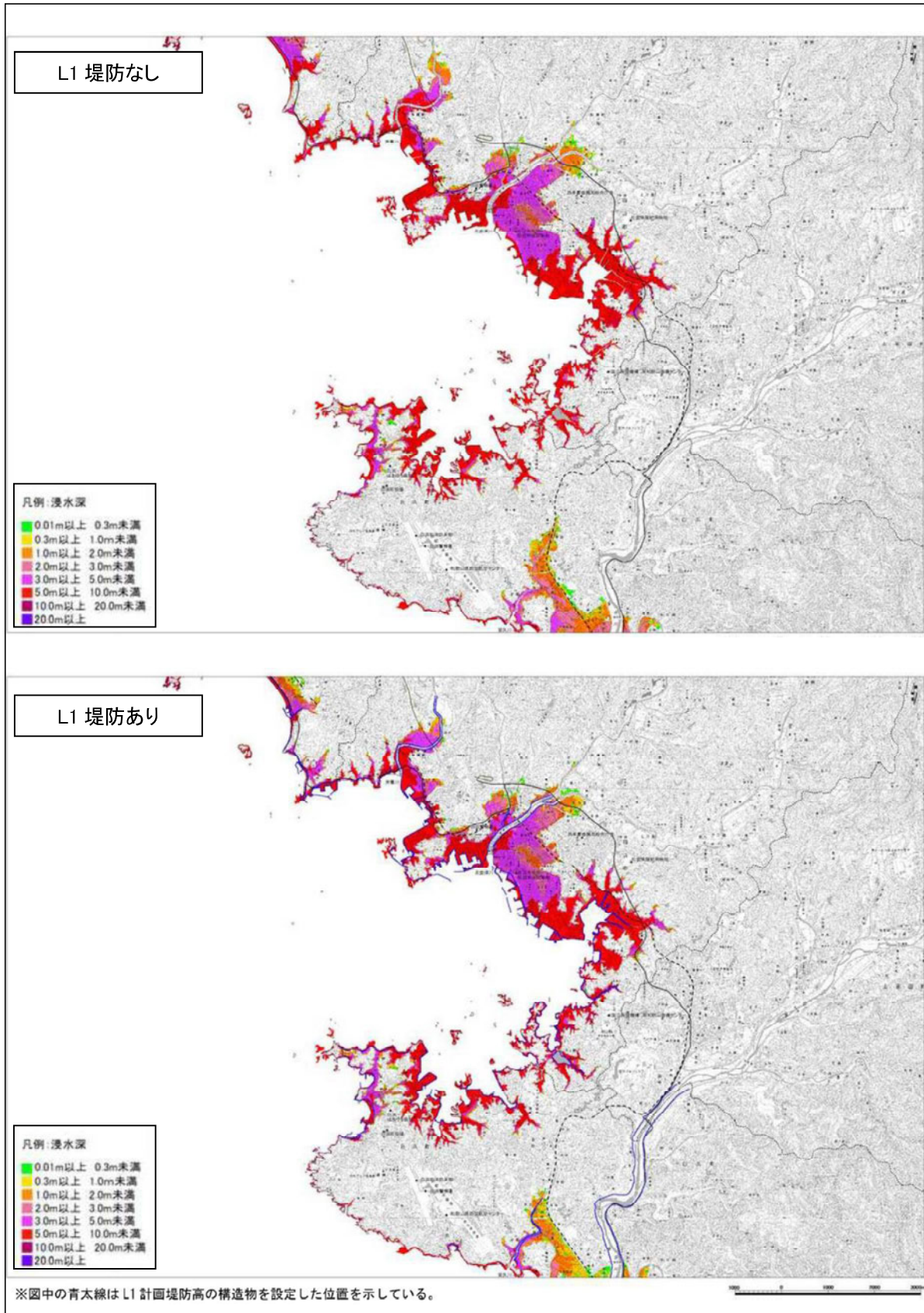
市町村	面積 (A)	南海トラフ地震	
		浸水面積 (D)	割合 (D/A)
田辺市	102,677	910	0.9%

出典：「南海トラフの巨大地震」及び「東海・東南海・南海3連動地震」による津波浸水想定について
(平成25年、和歌山県)

2.10.3 津波浸水深想定

本市の津波の規模は、最大津波高12m、平均津波高11mとされ、「和歌山県地震被害想定調査報告書（概要版）」（平成26年3月、和歌山県）（以下、「被害想定調査」という。）によると、L2^{*}津波（南海トラフ地震津波）に対するL1^{*}堤防（東海・東南海・南海3連動地震津波に対する海岸堤防）の効果は限定的となっている。

※参考：P2-35 「津波防災における2種類の想定津波」・「多重防御によるまちづくりの考え方」



出典：和歌山県地震被害想定調査報告書（概要版）（平成26年3月、和歌山県）

図 2-31 津波浸水深想定図

■津波防災における2種類の想定津波

東日本大震災は未曾有（今まで起こったことのないほどの事態）の大災害であり、これまで想定してきたものとは大きく乖離していた。従来の手法による防潮堤のみの防護では限界があることが明らかになり、教訓として、従来とは異なる新しい津波防災の考え方を取り入れていくこととなった。

そこで、津波防災を検討するにあたり、津波対策における想定津波高を比較的発災頻度が高い（数十何から百数十年に一度の頻度）L1津波と発生頻度は極めて低い（数百年に一度の頻度）が最大クラスのL2津波の2段階に区分し想定することになった。

L1津波に対しては、防潮堤で防御することで、人命・財産を保護し、安定して経済活動を継続させる。L2津波に対しては、住民の避難を前提に「減災」という考え方を取り入れ、土地利用や避難施設、防災施設等を組み合わせ総合的な津波防災対策を構築し、人命の保護を最優先する。



■多重防御によるまちづくりの考え方

東日本大震災では、L2津波に備えた「まちづくり」の考え方として、L1津波を第一線で防護する防潮堤や防災緑地の整備と併せて、盛土構造の道路を配置し、その内陸側に新市街地を整備することで、大規模津波から多重的に防御することを基本としている。

盛土構造の津波対策施設を「多重防御施設」と呼び、東日本大震災の被災地において計画、整備が進められた。



※多重防御によるまちづくりのイメージ図

出典：復興まちづくりの伝承（宮城県、令和4年3月）、災害に強いまちづくり宮城モデルの構築（宮城県、平成29年3月）を参考に記載

2.10.4 人的被害想定

被害想定調査によると、南海トラフ地震における本市の人的被害は、最大で死者数 15,600 人、避難者数 47,100 人（発災から 1 日後）であり、和歌山県内で 2 番目に大きな被害となると想定されている。

表 2-6 人的被害想定（死傷者数・避難者数）（単位：人）

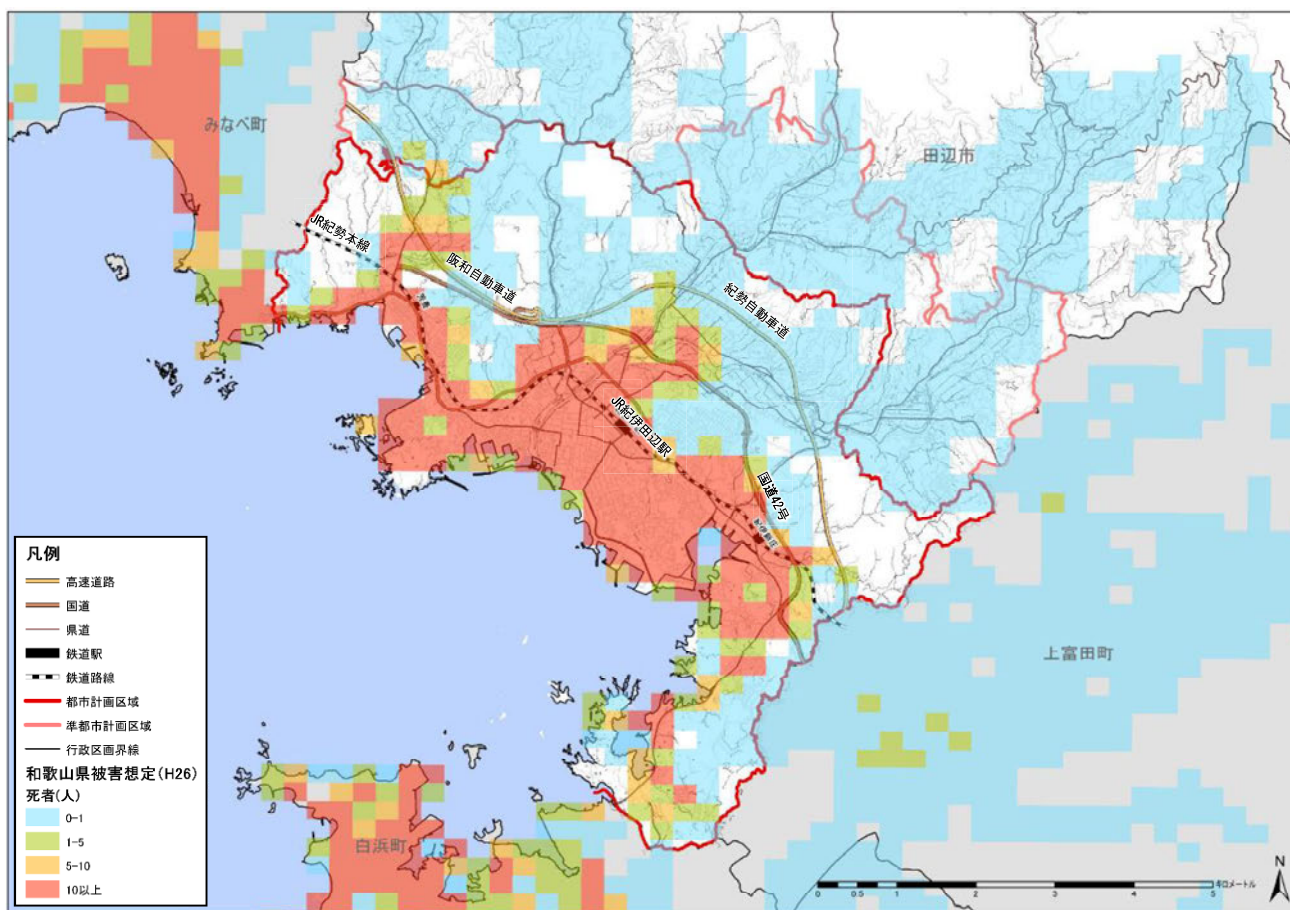
死者数	重傷者数	軽傷者数	閉込者数
15,600	930	2,600	67

※想定ケース：冬 18 時、風速 8m の避難が最も遅い（直接避難：35%）場合

避難所に避難する者			避難所外生活者		
1 日後	1 週間後	1 ヶ月後	1 日後	1 週間後	1 ヶ月後
31,200	24,700	13,300	15,900	6,200	31,000

※想定ケース：夏 12 時、風速 4m の全員直接避難の場合

出典：和歌山県地震被害想定調査報告書（概要版）（平成 26 年 3 月、和歌山県）



出典：和歌山県地震被害想定調査報告書（概要版）（平成 26 年 3 月、和歌山県）

図 2-32 人的被害想定図

2.10.5 家屋等の被害想定

本市の家屋等の被害は、被害想定調査によると、南海トラフ地震で全壊棟数 22,300 棟に及ぶ。これは和歌山県内で 2 番目の被害になるとしている。また、建物被害の合計（全壊・半壊・焼失）は、30,500 棟である。

表 2-7 建物被害想定

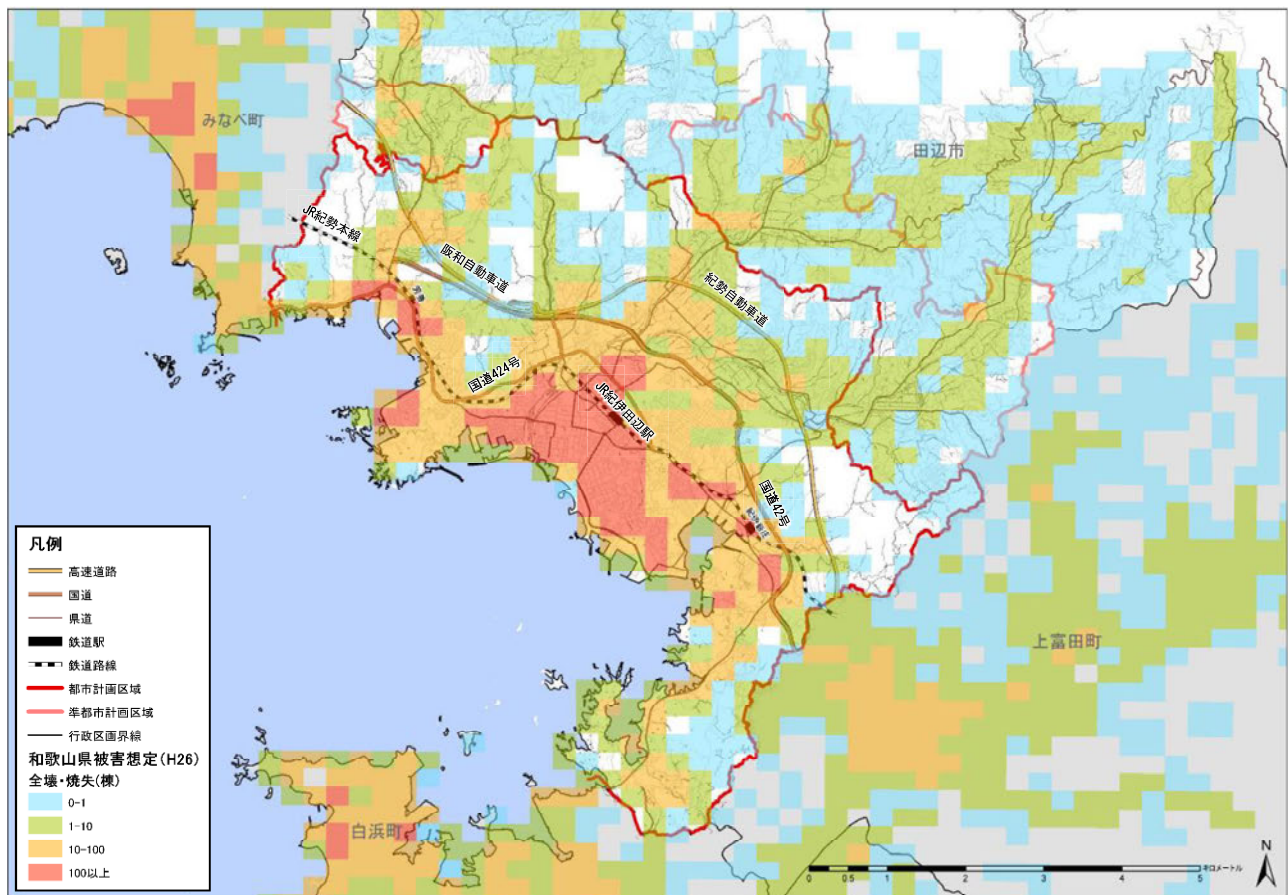
市町村	総棟数	最大震度	揺れ等による全壊棟数 (全壊率)	津波による全壊棟数 (全壊率)	焼失棟数 (焼失率)	全壊棟数合計* (全壊率*)	半壊棟数合計 (半壊率)
田辺市	54,900	7	10,100 (19%)	11,600 (22%)	630 (2%)	22,300 (41%)	8,200 (15%)

※上記の被害想定は、冬 18 時風速 8m のケース

※揺れ等による全壊棟数：液状化・振動・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（概要版）（平成 26 年 3 月、和歌山県）



出典：和歌山県地震被害想定調査報告書（概要版）（平成 26 年 3 月、和歌山県）

図 2-33 建物被害想定図

2.10.6 災害廃棄物発生量の推計

本市の災害廃棄物発生量の推計として、和歌山県災害廃棄物処理計画（平成27年7月、和歌山県）によると、南海トラフ地震で1,844,000トン、津波堆積物は251,000～532,000トン発生するとしている。

本市の災害廃棄物処理計画では、災害廃棄物の仮置場候補地として市内全域で48箇所、面積約41haを選定しているが、今後計画の精査を必要としている。

表 2-8 災害廃棄物発生量の推計

市町村	南海トラフ地震	
	災害廃棄物（単位:t）	津波堆積物（単位:t）
田辺市	1,844,000	251,000 ～ 532,000

出典：和歌山県災害廃棄物処理計画（平成27年7月、和歌山県）



出典：田辺市資料

図 2-34 災害廃棄物仮置場候補地

第3章 課題整理

本章では、「第2章 田辺市を取り巻く状況（まちの現況整理）」を踏まえ、田辺市事前復興計画の検討上の課題を整理する。

3.1 課題整理の方法

課題整理の方法は、まず、「第2章 田辺市を取り巻く状況（まちの現況整理）」から①災害発生時（災害発生直後から津波襲来まで）、②応急対応期（避難完了後から避難生活が始まるまで）、③復旧対応期のシナリオを想定し課題を整理する。その上で、④復興対応期の課題を整理し、その対応方針を示す。

以下に課題整理のフローを示す。

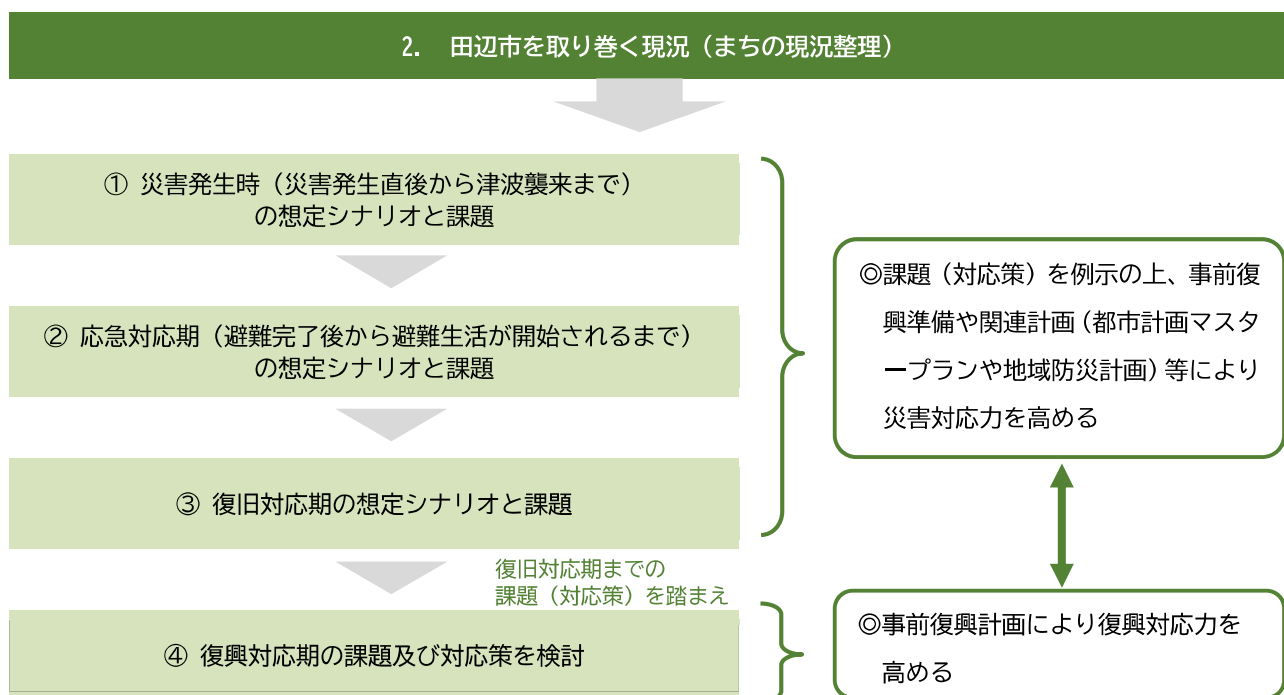


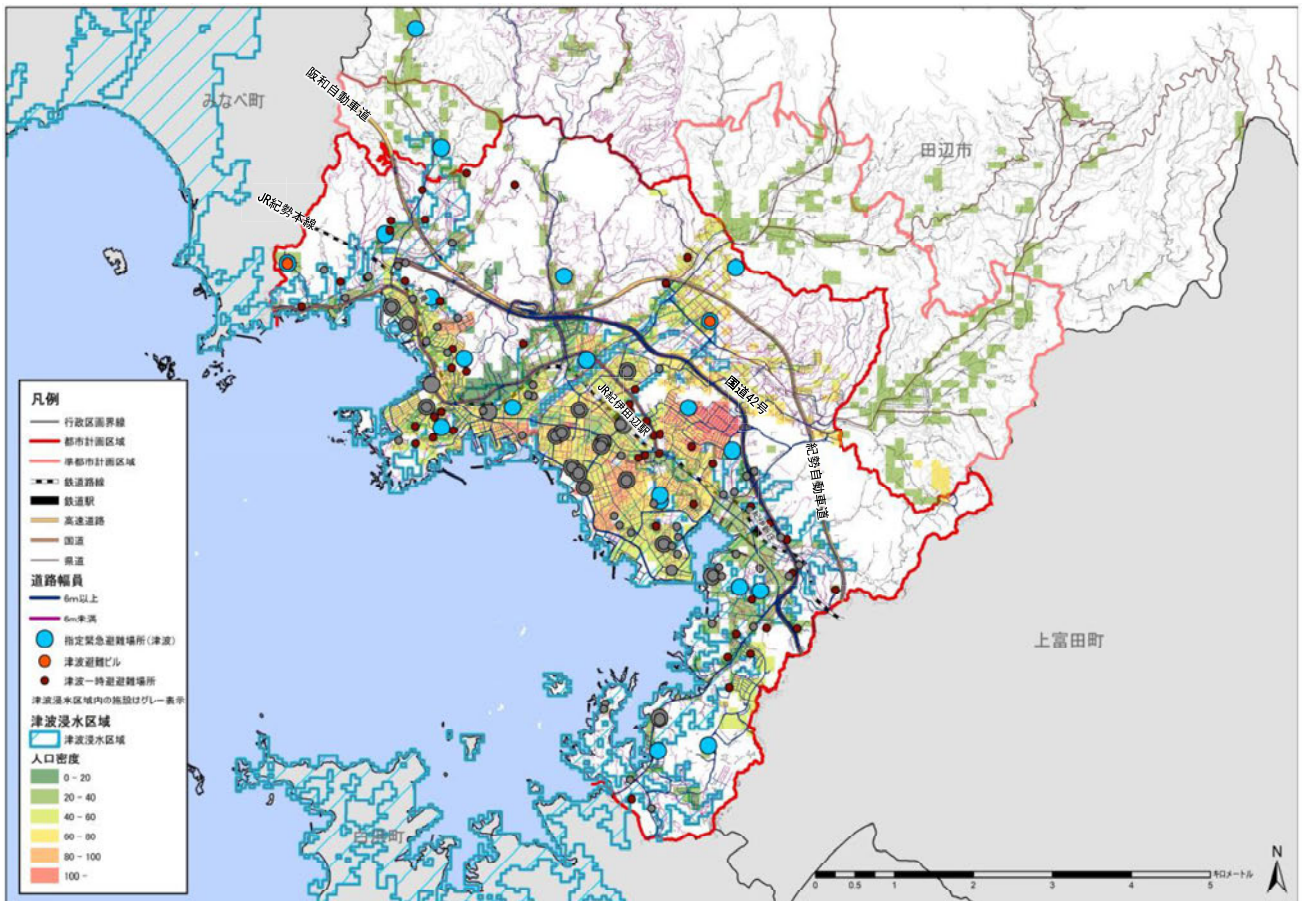
図 3-1 課題整理のフロー

3.2 災害発生時の想定シナリオと課題・対応例

南海トラフ地震発生直後から津波が襲来するとされる 15～30 分を対象に、身の安全確保から避難行動までの間に起こり得る想定シナリオと課題、対応例を示す。

表 3-1 災害発生時の想定シナリオと課題・対応例

想定シナリオ		課題	対応例
①身の安全確保	・大きな揺れを体感し、身の安全確保行動が行われる。	・個人単位における身の安全確保	・市民に対する防災知識の普及、啓発活動
	・揺れが収まり周囲を見渡すと家屋の損壊や倒壊、落下物が散乱している。	・家屋等の耐震化 ・空き家の管理	・民間住宅の耐震化に関する補助制度等の活用 ・空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく適正管理
②避難行動	・津波発生と高台避難を喚起する防災無線が流れる。	・適切な避難行動を促す情報伝達	・防災行政無線の整備、市民への伝達体制確立
		・曖昧性を排除した情報伝達	・最先端情報技術を活かした津波情報伝達体制、監視体制の強化
	・外に出ると倒壊家屋や崩れた土砂により道路が閉塞し、火災も発生している。	・法面等の保護	・崩壊危険性のある法面や路肩の計画的な改修
		・狭あい道路の解消	・避難しやすい安全性を確保した道路の整備
		・う回路の確保	・新たな避難路の整備
	・津波発生時における避難場所が分からず戸惑う市民がいる。	・避難場所及び垂直避難施設の適正配置	・避難場所の適正配置及び垂直避難施設の設定
・避難場所及び垂直避難施設の周知		・避難場所マップ等による周知の徹底	
・避難行動に移れない高齢者、障害者がいる。	・要援護者支援策	・要援護者に対する支援体制の構築	



出典：田辺市資料

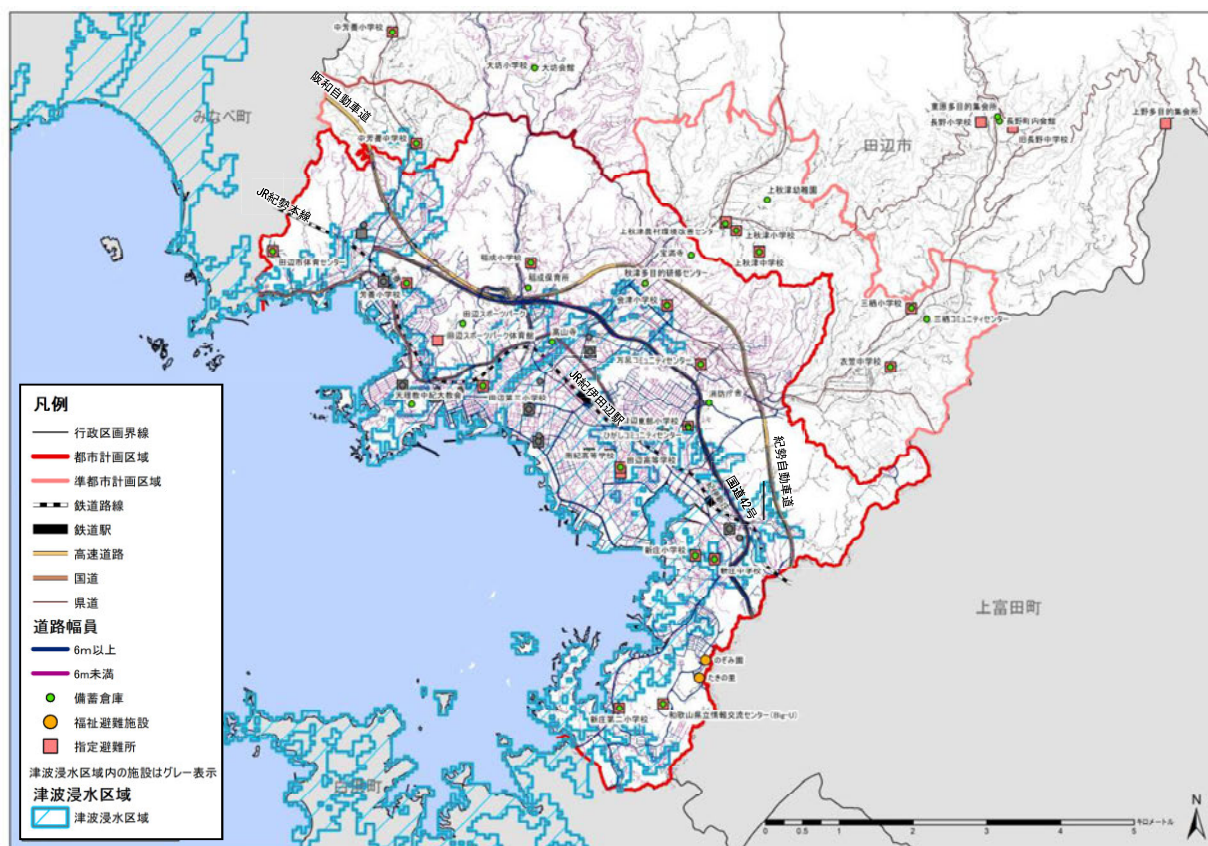
図 3-2 人口密度（平成 27 年）、避難場所、津波浸水区域の重ね合わせ図

3.3 応急対応期の想定シナリオと課題・対応例

応急対応期は、避難行動により自らの命を守った後、指定避難所へ移動し、避難生活が開始されるまでの災害発生当日から2週間程度の間に起こり得る想定シナリオと課題、対応例を示す。

表 3-2 応急対応期の想定シナリオと課題・対応例

想定シナリオ		課題	対応例
①避難所の開設	・指定避難所の浸水、あるいは、倒壊が発生する。	・津波浸水区域外の指定避難所の適正配置	・指定避難所の適切な配置の推進
	・要配慮者を収容できない場面が発生する。	・要配慮者を考慮した避難所運営計画の検討	・要配慮者への配慮を行った施設や環境の整備
②指定避難所への移動	・津波一時避難所に取り残される場面が発生する。	・指定避難所へ安全に移動できる経路の確保	・避難路の確保対策の実施
③避難所の運営	・避難者が一斉に集まり避難所生活が始まる。	・避難者の生活環境の確保、避難所の適切な運営	・避難所運営マニュアルに基づく避難所運営の実施
④避難所での要配慮者に対する対応	・避難所生活において配慮が必要な方への対応を行う。	・要配慮者に対する避難所生活環境の提供、支援の実施	・福祉避難所の確保の推進と支援体制の構築 (田辺市地域防災計画より)
⑤備蓄倉庫の確認	・備蓄倉庫の浸水、あるいは、倒壊が発生する。	・津波浸水区域内の備蓄倉庫が機能しない場合を想定したリカバリー計画の検討	・緊急に必要となる各種物資の輸送ルート確保
⑥人命救助活動拠点の設置及び体制構築	・災害対策本部が機能しない場面が発生する。	・大規模災害を想定した事前訓練の実施	・各訓練を総合的に実施し、災害時における防災活動の円滑な実施体制を確立
⑦人命救助活動の開始	・家族や知人の安否確認が始まる。	・速やかな人命救助への要員配置	・自衛隊等との救助活動における連携の推進 (田辺市地域防災計画より)
⑧遺体安置所の開設	・犠牲者の発見が進む。	・被害想定(15,600人)を想定した遺体収容計画	・災害の状況に応じて被災現場近くの寺院・公民館・学校等の施設管理者と協議して、遺体安置所を開設 (田辺市地域防災計画より)
⑨被害状況調査の開始	・道路、ライフライン等の被害状況の把握を行う。	・速やかな被害状況を行うための要員配置、実施体制確立	・関係機関との連携、最先端技術の導入による円滑な情報共有の実施
⑩道路啓開の開始	・各種応援や物資の受入れが停滞する。	・市道の道路啓開の実施、優先度及び迂回路の選定	・市道の道路啓開計画の作成
⑪ライフラインの応急復旧	・ライフライン事業者による応急復旧が始まる。	・応急復旧ルートの優先順位等を事前に設定	・最も有効な管路から順次復旧を実施 (田辺市地域防災計画より)
⑫支援物資等の受入れ	・支援物資の管理不足による混乱が始まる。	・支援物資の受入れ手順、払出し手順	・マニュアル等を作成の上、宅配業者等への委託
	・点在する在宅避難者に物資が届かず不公平感が高まる。	・在宅避難者への支援物資未達	・在宅避難者情報の集約、在宅避難者への情報提供



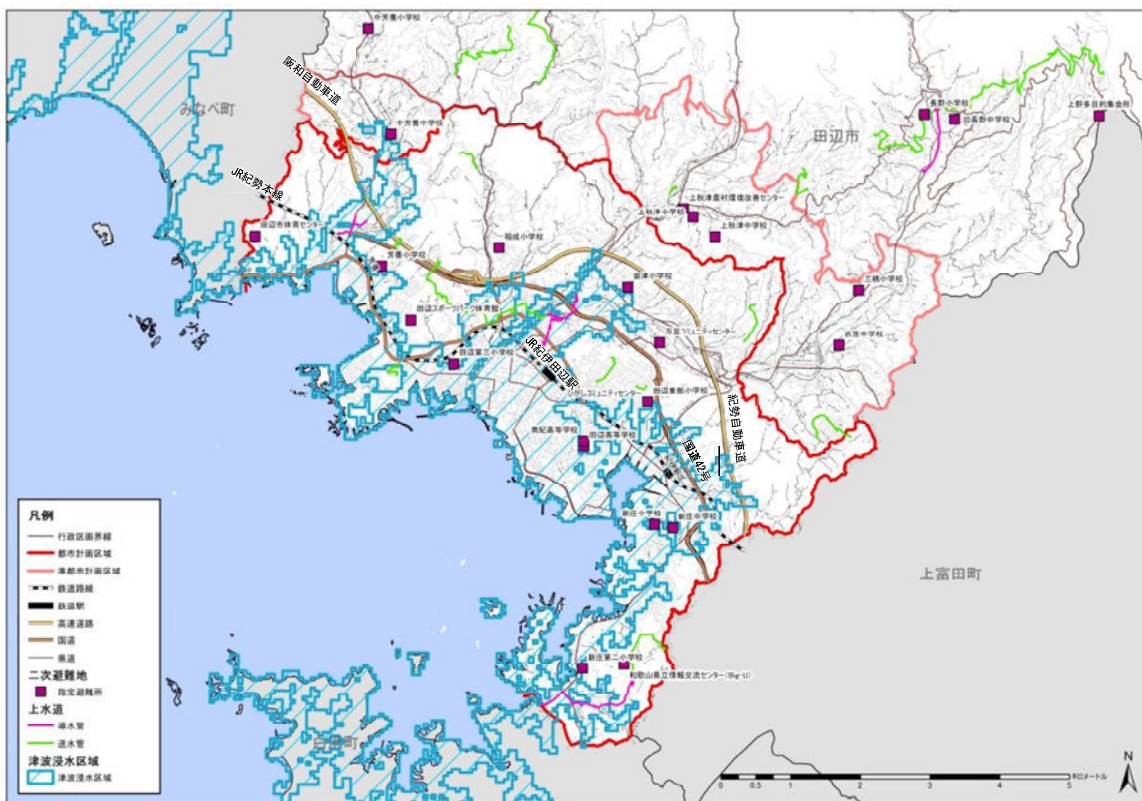
出典：田辺市資料

図 3-3 備蓄倉庫、指定避難所、津波浸水区域の重ね合わせ図



出典：田辺市資料

図 3-4 公共施設、物資拠点、遺体安置所、津波浸水区域の重ね合わせ図



出典：田辺市資料

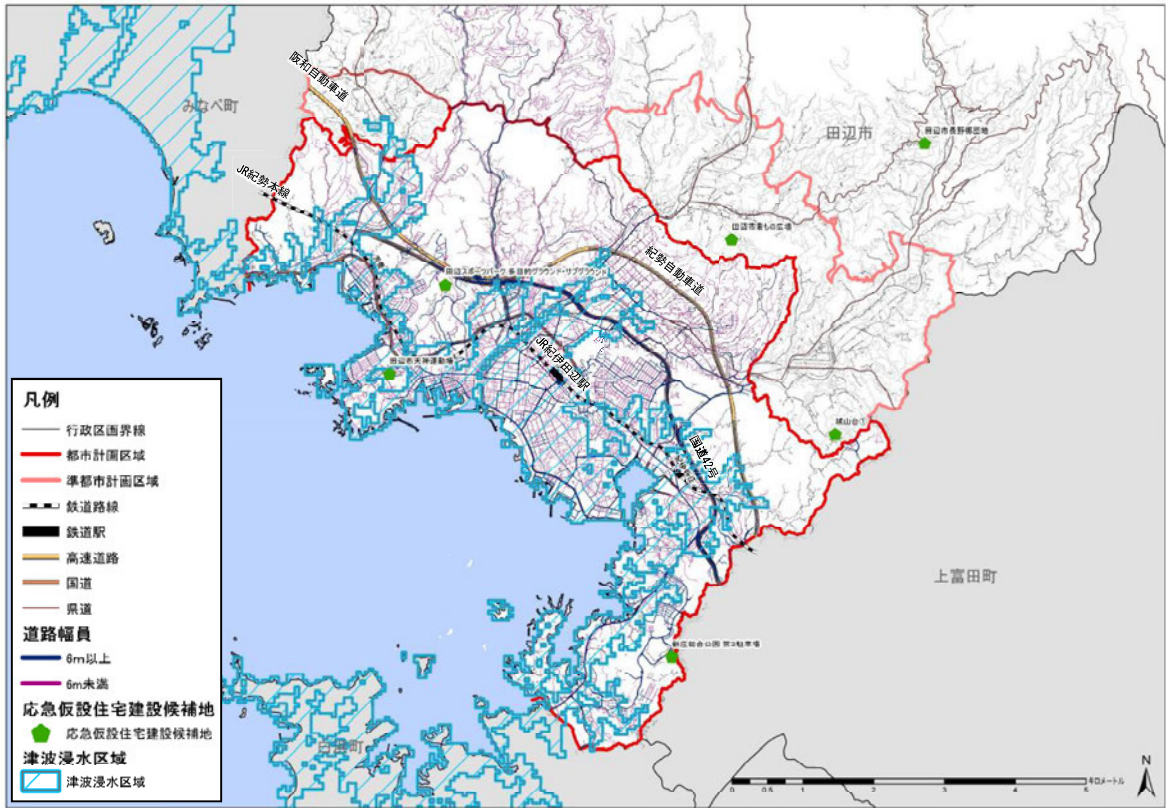
図 3-5 上水道、津波浸水区域との重ね合わせ図

3.4 復旧対応期の想定シナリオと課題・対応例

復旧と復興は同時に進むものであり、また、相互に関係しあうものだが、ここでは、当面の対応として復興に関係なく進めなければならないものを復旧対応期に位置付けて想定シナリオと課題、対応例を示す。

表 3-3 復旧対応期の想定シナリオと課題・対応例

想定シナリオ	課題	対応例	
① 応急仮設住宅建設数の把握	・被災状況の把握が進まず、県への要請が遅れる。	・入居希望者数の早急な把握	・複数の意向調査や説明会と「仮申し込み」を早期で実施 ・市営以外の公営住宅・公的住宅等の管理者に対し、被災者用応急住宅としての一時使用を要請
	・応急仮設住宅の建設戸数に不足が生じる。	・関係機関への協力要請	
② 応急仮設住宅の建設準備	・公有地の絶対数の不足に対し、民有地の確保も進まない。	・大規模災害における想定被災者数を考慮した応急仮設住宅供給数の検討、候補地の確保	・大規模災害を想定した応急仮設住宅供給計画の作成
③ 応急仮設住宅への入居	・入居順の公平性が欠ける、従前コミュニティの崩壊、災害関連死の増加。	・入居基準、手順等のルールの検討	・入居基準、手順等のルール化
④ 仮設店舗や仮設事務所の設置	・買物難民の発生、被災事業者の事業継続困難の発生。	・応急仮設住宅地での仮設店舗の適正配置の検討	・大規模災害を想定した仮設施設供給計画の作成
⑤ 仮設教育施設の設置	・教育再開の目途がたたない、仮設生活長期化に伴う教育環境の悪化。	・仮設教育施設用地(グラウンド等)の確保	・大規模災害を想定した仮設教育施設計画の作成
	・転校、あるいは、通学時間の増大による教育環境変化や子どもへのストレス増大。	・応急仮設住宅と仮設教育施設間の通学手段の確保	・大規模災害を想定した通学手段確保計画の作成
⑥ 一次仮置場及び二次仮置場の設置	・災害廃棄物処理の遅延に伴う復興事業の遅れ。	・処理能力を超える災害廃棄物に対する新たな仮置場候補地の選定	・大規模災害を想定した災害廃棄物処理計画の作成 ・処理能力から逆算される処理期間を見据えた事前復興計画の作成 ・新たな候補地の選定
⑦ 最終処分場への搬出	・最終処分場への搬出遅延や最終処理コストの増大。	・文里港(県管理港湾)を広域的な災害対策活動拠点とした廃棄物搬出の可能性検討	・文里港からの災害廃棄物搬出計画の検討



出典：田辺市資料

図 3-6 応急仮設住宅候補地、津波浸水区域との重ね合わせ図

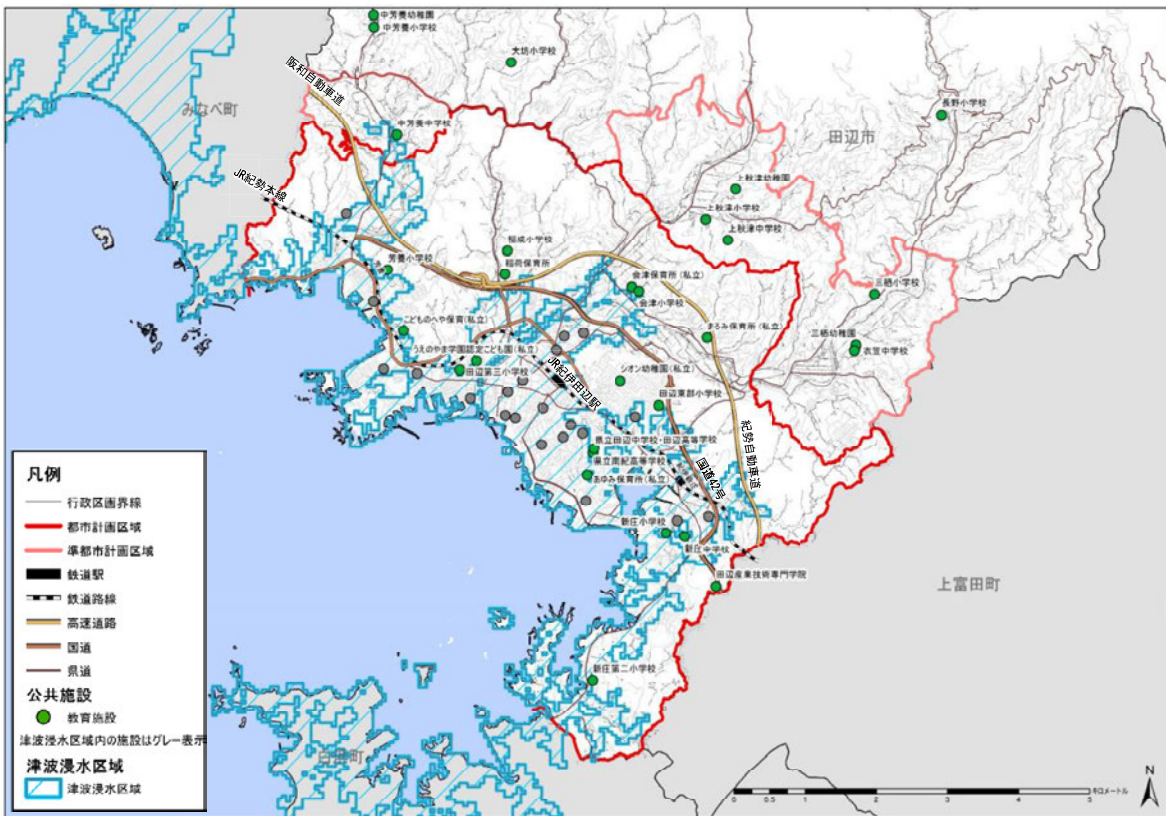
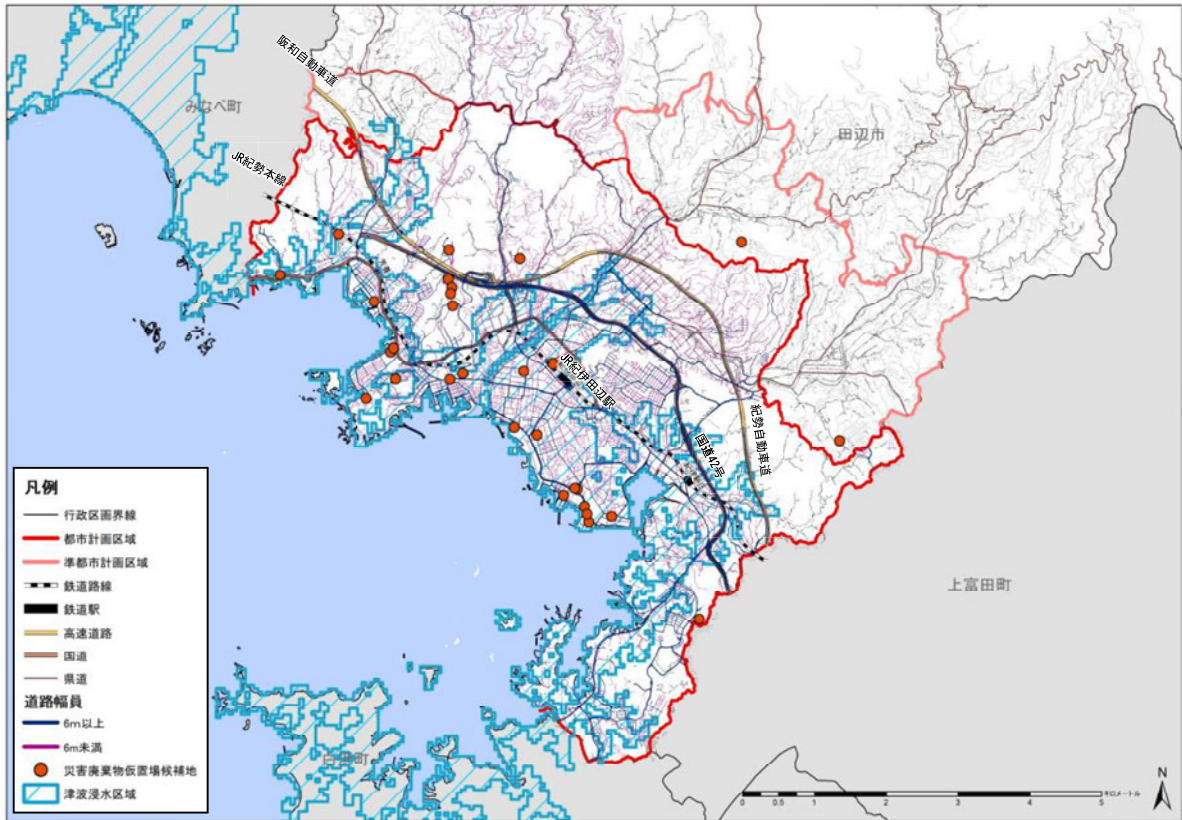


図 3-7 教育施設、津波浸水区域の重ね合わせ図



出典：田辺市資料

図 3-8 災害廃棄物一次仮置場、津波浸水区域との重ね合わせ図

3.5 復興対応期の想定シナリオと課題・対応例

復興対応期は、復興本部といった復興を所掌する組織が立ち上がり、創造的な復興を目指して計画的に物事を進める時期に位置づけて想定シナリオと課題、対応例を示す。

表 3-4 復興対応期の想定シナリオと課題・対応例(1)

	想定シナリオ	課題	対応例
①計画策定段階	・応急対応や被災者支援に追われ、復興まちづくりに取り掛かれる状況にない。	・復興基本計画の早期着手	・復興基本計画の事前策定と適時見直し
	・復興まちづくり事業予定区域内において、復興事業の進捗を待てない被災市民による住宅等の再建が始まる。	・建築制限区域指定ルールの運用	・事前検討及び防災図上訓練等による事前準備
	・復興財源の見通しが不透明なため、財政負担の心配から踏み込んだ検討や被災者との合意形成に支障が生じる。	・財政負担額の早期把握	・復興(基本)計画の事前策定において財政負担額の事前把握
	・地域コミュニティの希薄化、被災者の広域避難により被災者意向の把握に時間を要する。	・被災者情報の把握 ・被災事業者情報の把握 ・住民合意形成	・被災者(事業者)情報システムの運用拡充 ・住民合意形成システムの構築
	・被災地域住民と非被災地域住民間の温度差により、住民同士が二分化する。	・被災地域と非被災地域のバランス確保と一体化	・非被災地域を復興支援地域に位置付けた上で復興支援地域の活性化策を事前準備
②事業化段階	・復興まちづくり事業手法の違いにより、被災者負担に違いが発生する。	・被災者間で発生する不公平の解消	・被災者間で差が生まれない田辺市独自制度の事前準備
	・復興まちづくり事業経験者の不在、マンパワー不足により、事業化調査や事業化計画立案に遅延が生じる。	・適切な事業マネジメント体制の整備	・公的機関(UR 都市再生機構や県土地開発公社)への事業委託、Pure 型 CM 方式の導入
	・所有者不明土地が復興まちづくり事業地内に存在し支障が生じる。	・所有者不明土地の円滑な利用 ・所有者不明土地の発生抑制	・所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の研究 ・登記簿や課税台帳等の定期的な検証や相続登記に関する啓発、普及活動
	・地籍調査未実施、公図混乱、所有権以外の登記等により用地買収に時間を要する。	・用地の早期確定	・地籍調査の推進又は復興まちづくり事業地からの除外若しくは換地手法による権利の整理

表 3-5 復興対応期の想定シナリオと課題・対応例(2)

想定シナリオ		課題	対応例
②事業化段階	・復興まちづくり事業手法に対する理解不足による反対者の存在。	・被災者の関心に沿った正しい情報提供	・技術職の適正確保及び図上訓練等による情報伝達能力の向上
	・関連他事業(国・県)との事業調整に時間を要し待ち時間が発生。	・他事業間の干渉回避	・外部要因を極力排除した復興まちづくり計画の策定
③工事段階	・現場代理人、監理技術者不足による不調不落。	・工事発注情報の共有、発注時期の調整 ・施工業者の都合にも配慮した工事発注	・工事発注連絡協議会の設置 ・監理技術者の専任緩和
	・労災事故の多発。	・労災事故情報の共有と安全意識の向上	・安全連絡協議会の設置及び合同安全パトロールの実施
	・災害廃棄物置場や応急仮設住宅用地が効率的な復興工事の進捗に悪影響を与える。	・災害廃棄物置場や応急仮設住宅用地の配置計画と復興工事間の干渉回避	・外部要因を極力排除した復興まちづくり計画の策定
	・施工ヤードや資材置き場、建設発生土ストックヤードの非効率な運用。	・効率的な情報共有と施工計画	・工事関係者の削減(工事の大型化)
	・調査不足、設計配慮不足による設計変更の多発。	・受発注者間における契約上のトラブル回避	・工事打合せ簿等の弾力的運用と設計変更ルール策定
	・マンパワー不足を原因とした監督不足による施工不良発生。	・適時適切かつ効率的な監督体制の確保	・CM手法等の導入によるマンパワー不足の解消
④事業収束段階	・応急仮設住宅の解消遅延。	・総合的生活再建支援	・住宅再建支援相談の実施 ・就労あっせんの実施 ・災害ケースマネジメントの実施
	・整備宅地の空地化。	・宅地需要コントロール	・土地活用意向調査の実施 ・工区分割による段階整備
	・新しく整備された商業施設の計画値未達。	・タウンマネジメントによる商業活性化	・まちづくり会社の設立
	・災害公営住宅入居者の高齢化。	・世代間バランスの確保 ・見守りや自治活動の活発化	・多様な入居者の受入れ可能な災害公営住宅整備 ・自治会設立及び活動支援 ・地域支援員等による巡回

第4章 事前復興まちづくり計画

本章では、「第3章 課題整理」を踏まえ、大規模な津波災害発生後、応急対応期及び復旧対応期を経て、まちの存続に必要な最小限の機能が維持回復した後に進められる、まちの復興に向けたイメージの検討を行う。東日本大震災からの復興が残した課題として、①縮小時代下における適正な復興規模の設定、②時間の経過とともに変化する被災者意向への追従、③復興事業全体のマネジメントの重要性が指摘されている。

こうした指摘を踏まえ、「大規模災害からの復興に関する法律」に基づき、大規模災害による被災状況を想定し、著しい被害により面的な整備が必要となる市街地や漁村集落を対象に、まちや住まいに関する復興基本方針、復興イメージ等を定める。

4.1 復興に向けた全体基本方針

4.1.1 市民の命を守る復興まちづくり

(1) 南海トラフ地震による人的被害の最小化

人的被害が大きくなるほど復興は長期化する。特に、未来を担う子どもに人的被害が及ぶと、そのダメージは計り知れないものがある。自然に対する畏敬の念（畏れ多く思うほど相手を敬う気持ち）を持ちつつ、繰り返し起こり得る南海トラフ地震による人的被害の最小化に向け、未来を担う子ども達には防災教育、全市民を対象とした防災訓練による非常時への備えの徹底を図る。

(2) 田辺の歴史性を踏まえた津波災害との向き合い方

2011年6月の中央防災会議において、津波対策についてはそれまでの既往最大基準を捨て、L1^{*}津波とL2^{*}津波に分類し、L1津波は防潮堤等の施設により国民の生命・財産を守り、L2津波は避難を中心とした対策により国民の生命を守ると打ち出した。一方、東日本大震災の被災地では、L2津波は被災者が体験した津波でしかなく、L2津波に対し生命・財産が守られる復興まちづくりが進められ、大きな矛盾を内包した。

本市の地域特性の一つとして、市街地の中に世界遺産を有し、その市街地は限られた平地部に密集するように形成されている。東日本大震災の被災地で行われたような復興まちづくりが進められると、後世に継承していかなければならない世界遺産を始めとした過去の記憶の全てを失いかねない。

市民の命を守る復興まちづくりの大きな方向性として、L2津波に対する安全性の確保を原則としつつ、自然に対する畏敬の念を持ちながら、再び起こり得る南海トラフ地震に向き合い、過去の記憶を残しながら、土地利用規制や避難システムを導入し、市民の命を確実に守ることとする。

※参考：P2-35 「津波防災における2種類の想定津波」・「多重防御によるまちづくりの考え方」

4.1.2 一日も早い生活再建

(1) 2年以上継続するものは仮設生活とは言わない（応急仮設住宅生活水準の向上）

過去に発生した大規模災害において、同様の批判が繰り返されるものとして、応急仮設住宅生活水準が挙げられる。2年以上継続せざるを得ない応急仮設住宅生活水準の向上に向けて取り組む。

それまでの生活環境に大きな変化が生じないよう、町丁目といった地域コミュニティ単位で被災者を収容するとともに、買回り品等の購入に支障を来さないよう、仮設店舗の配置を考慮した応急仮設住宅団地を整備する。その際、小中学生の転校が生じないよう義務教育施設との位置関係や通学手段に留意するとともに、高校生についても通学負担が大きくなるようなことが無いよう留意する。

なお、家屋の一部損壊認定を受けた被災者が他の被災者との間で大きな格差が生じることがないように、本市独自の施策によりこれをカバーする。

(2) 被災者個々の住宅再建能力に応じた住宅供給

被災者に大きな負担を強いることになる住宅再建は、被災者個々の将来設計と住宅再建能力に応じた住宅供給が行えるよう、住宅再建窓口を設置し、専門家との相談機会を十分確保する。また、自力再建を希望する被災者に対しては、市街地整備状況を常時把握できるよう復旧・復興に関わる情報提供を行い、生活設計に支障を期さないよう留意する。

自力再建が困難な被災者に対しては、災害公営住宅を必要量供給していくこととし、意向変化に追従できるよう、需要調整とニーズ調査を繰り返し行いながら、被災者個々のライフスタイルに応じることができるよう、集合・平家タイプ双方を供給する。

また、被災者個々の状況に応じた生活再建支援を行うため、国や県をはじめとした支援制度に関する情報提供を行い、適切に活用する。

(3) 田辺らしい家づくりと地域産業の下支え

地域産材を活用した住宅整備（災害公営住宅・自力再建者向け住宅）は、田辺らしい空間・家づくりにつながることから、これを積極的に推し進める。

4.1.3 創造的復興に向けて (Build Back Better)

(1) 地域資源の磨き上げ

本市の最大の強みでもある世界遺産は、将来に向けて磨き上げ、交流人口を増やすとともに地域経済を回す原動力となる。また、他に類を見ない味光路といった飲食店街は、世界遺産とともに磨き上げ、ホスピタリティ（深い思いやりをもった心からのもてなし）あふれる復興を目指す。

さらに、本市を特徴づけるものとして、昭和初期の索道や港湾整備に伴う林業の発展、昭和30年頃の化学ボタン産業最盛期と人口ピーク、その後に果樹園や梅栽培面積が急速に増加してきたという歴史を有する。いずれも、磨き上げれば高付加価値を生み出す可能性を秘めている。地域資源として磨き上げ、新たな産業創出につなげていく。

(2) 農林水産業の磨き上げ

巨大津波が河川を遡することで農業にダメージを与え、巨大地震は山体崩壊を引き起こし林業にダメージを与える。そして、巨大津波は海洋生態系に強い影響を及ぼし、漁業への影響は計り知れない。これまで農林水産業の恵みを多く得てきた過去に感謝し、次の世代に農林水産業をつなげて行くためにも周辺加工業までを取り込んだ、農林水産業の磨き上げに挑戦する。

(3) 地域経済の構造改革への挑戦

持続可能な復興を果たす要素の一つとして、地域に資本と技術が維持されることの重要性が指摘されている。エネルギー購入費と自動車購入・維持管理費は、地方から中央へ資金が吸い上げられる2大要素であり、この流出している資金の一部でも地域内に還流することになれば、創造的な復興の足掛かりとすることができる。地域エネルギー会社の設立、断熱性の高い復興住宅づくり、ウォークアブルなまちづくり（コンパクトで居心地が良く、歩きたくなるまちづくり）他、大規模災害を契機にしなければ難しい地域経済の構造改革に挑戦していく。また、構造改革の一つの視点として、他地域からの企業誘致を積極的に進めることも念頭に置き推進することも必要である。

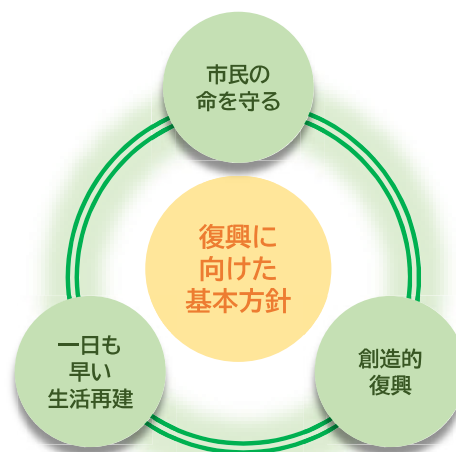


図 4.1 復興に向けた3本柱のイメージ

4.1.4 一定の密度を保つ市街地形成

都市計画区域の要件の一つとして、都市計画法施行令第2条第3号に当該市町村の中心の市街地を形成している区域内の人口が3,000人以上となり、都市計画運用指針には、中心の市街地を形成している区域として人口密度40人/haを超える市街地が連坦（区画をまたいで建築物ないし街区が繋がっていること）していることが望ましいとある。

よって、地区別復興まちづくり計画の検討にあたっては、市街地面積の拡大は原則行わないこととし、復興後の人口密度を高める工夫として、被災後の土地利用規制（非可住地における災害危険区域指定等）により、望ましい密度水準を確保する。

4.1.5 地区別復興まちづくり計画の留意点

復興まちづくりイメージは、現在の状況において南海トラフ地震が発生し、災害発生後約10年を目途に、市民の生命を守る防潮堤等の施設、避難しやすい都市基盤（道路・公園・避難施設等）の整備が進み、全被災者が生活再建の目途を立てる迄の手順と再整備された姿（復興像）を想定（イメージ）したものとする。

南海トラフ地震がいつ、どのように発生するかわからない。また、社会経済情勢や行財政システム、市民意向の変化も予測しがたい。よって、復興まちづくりイメージの実現化手法についても現在の制度前提にしたものとなる。よって状況に変化が生じた場合は速やかにこれを見直し、いつ、大規模な被害が発生するものと認識した上で、速やかに“復興”させるための“まちづくりイメージ（たたき台）”に位置づける。

4.2 地区別復興まちづくり計画

4.2.1 西部地区（イメージ図 P4-15）

(1) 復興まちづくりの方針

1) 応急復旧期の方針

○芳養川上流部を応急仮設住宅建設候補地とし、速やかな入居を可能にする。なお、浸水域外に活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを活用する。

2) 安全・安心確保の方針

○埋立地に広がる住宅や公共施設は、L1 防潮堤（破堤無し）＋多重防御施設有り（P4-15 図 4.2、図 4.3 参照）を条件とした津波シミュレーション結果に基づき、浸水域外への移転を進める。

○幹線道路間を連絡するアクセス道路や避難路の整備を図るとともに、2 線堤道路の配置により多重防御を進める。

○災害公営住宅を中・高層化する場合は、津波避難ビルとしての機能を持たせる。

○多くの人が利用する公共施設や要配慮者利用施設は、土地利用ガイドライン等により浸水域外への立地を誘導する。

3) 早期生活再建に向けた方針

○移転住宅団地の整備は、大規模造成を伴わない場所に確保し、仮設生活期間の短縮を図る。

○高齢者でも安心して暮らせる居住エリアの配置、地域コミュニティの状況に配慮する。また、災害公営住宅を必要量確保する。

○生業再建や雇用の創出は、住宅再建と並行しながら 2 年を目安に漁港機能を復旧させる。

4) 創造的な復興に向けた方針

○高台移転の結果、沿岸部に残ることとなる移転元地は、働く場所として企業誘致や産業利用（造船業や水産物加工業等）を進める。

○漁港の再建は、被災後に再建を目指す居住エリアや拠点との連携を考慮し、再配置する。

○外部からの視線が集まる機会に乘じ、復興公園を活用した天神崎周辺の自然景観や江川のちゃんぽんといった地域特性を磨き上げる。

○暮らしやすさや利便性を確保し、居住機能と日常生活サービス機能が集約された市街地を形成する。

○隣接するみなべ町からの移住希望があれば、これを積極的に受け入れる。

(2) 土地利用計画の考え方

1) 応急仮設住宅等の配置

- 応急仮設住宅等は、まとまった用地確保の可能性が見込まれ、かつ、国道42号田辺バイパスから海側（芳養地区、目良地区、江川地区）に復興事業が集中することから、芳養川上流部の浸水域外に配置する。
- 津波浸水被害から免れた市街地において、活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを積極的に活用して必要量を確保していく。
- 規模の大きな仮設住宅団地になることが見込まれることから、福祉サービス施設や商業施設、駐車場等を計画的に配置し、仮設生活期間における生活の質を確保していく。

2) 災害公営住宅の配置

- 災害公営住宅は、従前地域コミュニティと生活スタイルを壊すことが無いよう、木造平家建てタイプを基本に移転住宅団地内に一体的に配置する。

3) 移転住宅団地の配置

- 移転住宅団地は、L1防潮堤（破堤無し）＋多重防御施設有り（P4-15 図4.2、図4.3参照）を条件とした津波シミュレーションにより安全性が確認される場所に、従前地域コミュニティ単位で移転できるよう配置する。

4) 復興道路の配置

- 西部地区の脆弱な道路網を改善し、南北のアクセス性を確保するため、国道42号田辺バイパスと国道424号とを連絡する1号復興道路（芳養地区）、2号復興道路（明洋地区）、3号復興道路（上の山地区）を配置する。浸水域外等の安全な場所が不足する場合は、地盤の嵩上げも選択肢の一つとする。
- 速やかな復興と可住地の確保を図るため、左会津川右岸（4号復興道路（古尾地区・江川地区）、国道424号（5号復興道路）は、多重防御機能を付加するよう改良する。
- 応急仮設住宅、災害公営住宅、移転住宅団地における生活利便性に配慮した道路、交通施設を整備する。

5) 移転元地の土地利用

- 移転元地は、今後も人的被害が想定されることから働く場所とし、芳養漁港及び田辺漁港背後地（江川地区）は水産業を中心とした産業系土地利用への転換を図る。
- 目良地区一帯は、天神崎の磨き上げ、地域の拠点・シンボルとして自然とふれあう機会の創出に資する公園系土地利用への転換を図る。

(3) 想定復興事業費

復興まちづくりの方針及び土地利用計画の考え方に基づき復興事業を進めた場合、想定される復興事業費を「表 4-1 想定復興事業費」に示す。

表 4-1 想定復興事業費^{※1}

項目	数量	単位	単価(百万円)	金額(百万円)	備考
災害公営住宅整備	120	戸	25	3,000	市 ^{※2}
宅地整備					
西部 A 地区	59	戸	30	1,770	市 ^{※2}
西部 B 地区	161	戸	30	4,830	市 ^{※2}
西部 C 地区	212	戸	30	6,360	市 ^{※2}
西部 D 地区	240	戸	30	7,200	市 ^{※2}
復興道路整備					
1号復興道路	0.6	km	1,200	720	市
2号復興道路	1.2	km	1,200	1,440	市
3号復興道路	1.6	km	1,200	1,920	市
4号復興道路	1.0	km	1,200	1,200	県
5号復興道路	4.5	km	1,200	5,400	国
移転元地整備					
西部 E 地区	19.1	ha	200	3,820	市
西部 F 地区	16.4	ha	200	3,280	市
西部 G 地区	14.6	ha	200	2,920	市
1号復興公園	17.6	ha	150	2,640	市
2号復興公園	4.1	ha	150	615	市
3号復興公園	3.1	ha	150	465	市
その他	1	式		7,420	上記計の15%以内
合計	1	式		55,000	

※1 各数量は想定条件に基づいて設定したものである。 ※2 東日本大震災を参考に死者・行方不明者を850人として算出。

(4) 想定復興工程表

以上に示す復興事業を進めた場合、想定される復興工程を「表 4-2 想定復興工程表」に示す。

表 4-2 想定復興工程表

項目	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
避難所生活	●	●								
仮設生活 [※]	●	●	●	●	●	● ^{※1}	● ^{※2}			
復興計画作成	●	●								
測量調査設計	●	●	●							
用地買収		●	●							
災害公営住宅整備				●		●	●	●	●	●
宅地整備			●	●	●	●				
復興道路整備			●	●	●	●				
移転元地整備						●	●	●		
自宅再建						●	●	●	●	●

※1 住む場所を失い、災害公営住宅で生活再建するケース。 ※2 住む場所を失い、移転住宅地で住宅再建（自己資金）するケース。

4.2.2 中部地区（イメージ図 P4-16）

(1) 復興まちづくりの方針

1) 応急復旧期の方針

- 左会津川上流部を応急仮設住宅建設候補地とし、速やかな入居を可能にする。なお、浸水域外に活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを活用する。
- 商業者の事業再建は早いスピードで進むことから、速やかに相談窓口（商業再開）を設置する。

2) 安全・安心確保の方針

- L1 防潮堤（破堤無し）＋多重防御施設有り（P4-16 図 4.4 参照）を条件とした津波シミュレーション結果に基づき、木造家屋の流出が始まる浸水深 2m を境界値に、建築制限を組み合わせた安全確保（原位置復興）を進める。浸水深 2m 以下の用地が不足する場合は、一部、地盤の嵩上げも選択肢の一つとする。
- 原位置復興にあたり、市街地の安全性を高める道路拡幅等は、町割を壊さないよう留意しながら進める。
- 災害公営住宅は、中・高層集合タイプを整備し、津波避難タワーとしても利用できるようにするとともに、住戸タイプはバリエーションを持たせ、多世代が集まって暮らせるようにする。
- 幹線道路間を連絡するアクセス道路の整備を進めるとともに、避難路の整備を図る。

3) 早期生活再建に向けた方針

- 土地利用意向調査に基づき、早期土地利用意向者と当面土地利用を留保する者との間で土地の交換分合を進め、土地利用意向に沿った復興を進める。
- 買取り型や敷地提案型による災害公営住宅の必要数確保を積極的に進める。
- 高齢者、子育て世代等が安心して暮らせる居住エリアの配置、居住形態の導入を行い、人・地域のつながりの大切さに配慮する。

4) 創造的な復興に向けた方針

- 味光路は、本市の復興を支える人たちの社交場として、外部からの支援者を呼び込む貴重な地域資源に位置付け、早期の事業再建を図る。
 - 世界遺産（闘鶏神社）と田辺祭は後世に残すべき貴重な地域資源ということを再認識し、笠鉾巡行ルートや会津橋周辺の空間確保を図る。
 - 様々な建築活動が同時に発生することになるが、将来の街並みを意識した質の高い公共建築（災害公営住宅等）による復興を足掛かりに、民間建築を誘導しながら本市らしい景観形成を目指す。
 - 持続可能な商業地へ転換する好機と捉え、土地の所有から活用を促す仕組み（まちづくり会社が一括借り上げし、意欲ある事業者に転貸する等）の導入を目指す。
 - 市街地内に適度な空間を確保し、快適な都市空間への転換を図る。
 - 扇ヶ浜公園に馴染む意匠を持った海岸防潮堤の整備を進める。
 - 復興事業に併せた下水道の整備を検討し、生活環境の向上を図る。
 - 浸水域内に存する教育施設は、将来の統廃合を念頭に浸水域外への移転も検討する。
 - 復興事業を契機に、地域エネルギー供給システムの再構築、情報技術を活用した市街地のスマート化に取り組む。
-

(2) 土地利用計画の考え方

1) 応急仮設住宅等の配置

- 応急仮設住宅等は、まとまった用地確保の可能性が見込まれ、かつ、本市の中心部縁辺に位置する左会津川上流部の浸水区域外（下万呂地区）に配置する。
- 津波浸水から免れた市街地において、活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを積極的に活用して必要量を確保していく。
- 規模の大きな仮設住宅団地になることが見込まれることから、福祉サービス施設や商業施設、駐車場等を計画的に配置し、仮設生活期間における生活の質を確保していく。

2) 災害公営住宅の配置

- 災害公営住宅は、中部地区に集約することで、人口減・高齢社会への対応を同時に図る。配置にあたっては、避難路上の要所への配置を基本とし、中・高層住宅集合タイプとすることで津波避難タワーとしての利用を可能にする。
- 幹線道路に面した配置が基本となることから、1階部分を店舗・事務所にするこで、まちに賑わいを持たせる。

3) 中心市街地の土地利用

- 中部A地区は、古くからの街並みや文化が色濃く残るエリアであり、住商が混在しながらも本市の象徴的な景観を形成している場所であることから、町割を壊さないよう留意しながら下水道を含めた都市基盤の再整備を進める。
- 中部B地区は、昭和40年代以降に市街化したエリアであり、都市基盤整備に遅れが見られる場所であることから、住生活の向上が図られるよう下水道を含めた都市基盤の再整備を進める。
- 中部A・B地区双方とも、早期土地利用意向者と当面土地利用を留保する意向者が混在すると想定されるため、両者の間で土地の交換分合を進める。段階的に整備を進めることで建物等の早期建設の推進と空き地の集約による土地利用の高度化を図り、復興後も一定の市街地密度を維持する。

4) 復興道路の配置

- 中部地区の脆弱な道路網を改善し、南北のアクセス性を確保するため、国道42号田辺バイパスと中部地区を連絡する6号復興道路（上屋敷～高雄地区）及び9号復興道路（新庄地区）を配置する。
- 速やかな復興と可住地の確保を図るため、左会津川左岸下流部（6号復興道路の一部）、文里湊線（7号復興道路）、文里港（8号復興道路）は、多重防御機能を付加するよう改良する。

5) 移転元地の土地利用計画

- 扇ヶ浜公園は、災害廃棄物の処理や復興資材のストックヤードとしての活用が想定される。復興事業が収束に向かう時期より本格的な復旧・復興を進め、観光振興の一翼を担う、本市のシンボルと言える公園への再整備を図る。
- 文里港後背西側（文里地区）は、今後も人的被害が想定されることから働く場所とし、製材業を中心としながらも新産業誘致に向けた再整備を図る。

(3) 想定復興事業費

復興まちづくりの方針及び土地利用計画の考え方に基づき復興事業を進めた場合、想定される復興事業費を「表 4-3 想定復興事業費」に示す。

表 4-3 想定復興事業費^{※1}

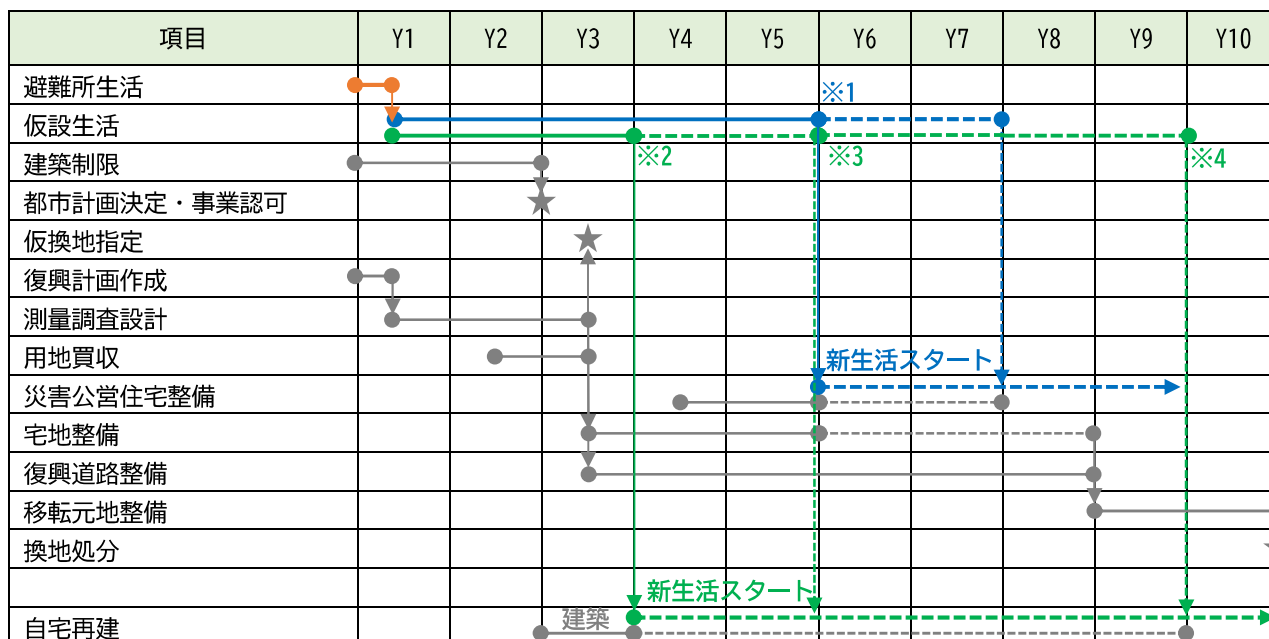
項目	数量	単位	単価(百万円)	金額(百万円)	備考
災害公営住宅整備	1,145	戸	25	28,625	市 ^{※2}
宅地整備					
中部 A 地区	99.7	ha	600	59,820	市
中部 B 地区	92.5	ha	600	55,500	市
復興道路整備					
6号復興道路	2.0	km	1,200	2,412	市
7号復興道路	2.8	km	1,200	3,360	県
8号復興道路	1.2	km	1,200	1,440	県
9号復興道路	0.4	km	1,200	480	市
移転元地整備					
文里港後背西地区	31.7	ha	200	6,340	市
扇ヶ浜公園	12.6	ha	150	1,890	市
その他	1	式		24,133	上記計の15%以内
合計	1	式		184,000	

※1 各数量は想定条件に基づいて設定したものである。 ※2 東日本大震災を参考に死者・行方不明者を850人として算出。

(4) 想定復興工程表

以上に示す復興事業を進めた場合、想定される復興工程を「表 4-4 想定復興工程表」に示す。

表 4-4 想定復興工程表



※1 住む場所を失い、災害公営住宅で生活再建するケースであり、整備戸数が多いことから、再建時期（入居時期）に差が生じる。
 ※2 住む場所を失い、現地で住宅再建（自己資金）するケースのうち、再建場所の整備工事が少ない場合。
 ※3 住む場所を失い、現地で住宅再建（自己資金）するケースのうち、再建場所の整備工事が標準的な場合。
 ※4 住む場所を失い、現地で住宅再建（自己資金）するケースのうち、再建場所の整備工事が多い、あるいは、前工程が多い場合。

4.2.3 東部地区（イメージ図 P4-17）

(1) 復興まちづくりの方針

1) 応急復旧期の方針

- 新庄総合公園、内之浦西側高台を応急仮設住宅候補地とし、速やかな入居を可能にする。なお、浸水域外に活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを活用する。
- 全市的視点から上富田町との広域調整を進め、応急仮設住宅に不足が生じないようにする。

2) 安全・安心確保の方針

- L1 防潮堤（破堤無し）＋多重防御施設有り（P4-17 図 4.5 参照）を条件とした津波シミュレーション結果に基づき、浸水域外への移転を進める。
- JR 紀伊新庄駅周辺に浸水域が残る場合は、浸水深 2m を閾値に、建築制限を活用した安全性確保（原位置復興）も選択肢の一つとする。

3) 早期生活再建に向けた方針

- 新庄地区は嵩上による原位置復興を想定し、農地や空地を活用した造成を効率的に行い、仮設生活期間の短縮を図る。
- 内之浦地区は近傍高台の神島台地区の空地を活用した差込型集団移転とし、造成工事の最小化と仮設生活期間の短縮を図ることとし、移転を実施する場合は、従前地域コミュニティの状況に配慮する。
- 高齢者、子育て世代等が安心して暮らせるように、日常生活を支援するためのサービスを提供する施設誘導を行う。
- JR 紀勢本線東側（新庄地区北部）丘陵地（入会地）は、早期生活再建に向けた切り札として温存する。

4) 創造的な復興に向けた方針

- 文里港背後地、鳥の巣地区は港湾機能を強化し、企業誘致や産業利用（木材）を図る。併せて事業再建に向けた支援を行う。
- 内之浦湾一帯は、移転元地の活用策として国立公園の自然・景観等の田辺市らしさを活かし、市外からの観光客を呼び込むための観光・リゾート機能を強化する。
- 東部地区の地域特性の一つとして幹線道路網の脆弱性があることから、復興道路による道路ネットワークを構築する。
- 過去数度にわたり津波被害を出していることから、その記憶を後世に伝える工夫を凝らす。

(2) 土地利用計画の考え方

1) 応急仮設住宅等の配置計画

- 応急仮設住宅等は、まとまった用地確保の可能性が見込まれ、かつ、JR 紀伊新庄駅周辺や神島台地区において復興事業が集中することから、新庄総合公園及び内之浦西側高台に配置する。
- 津波浸水被害から免れた市街地において、活用可能な空き地・空き家がある場合は、これらを積極的に活用して必要量を確保していく。

2) 災害公営住宅の配置計画

- 災害公営住宅は、従前地域コミュニティと生活スタイルを壊すことが無いよう、JR 紀伊新庄駅周辺に配置するものは中高層集合タイプ、神島台地区に配置するものは木造平家建てタイプを基本に配置する。

3) JR 紀伊新庄駅周辺の土地利用と移転住宅団地の配置

- 新庄 A 地区は、JR 紀伊新庄駅と国道 42 号田辺バイパスに近接するものの、一定の空き地を内包していることから、嵩上を行うことで災害耐性を高めるとともに、都市基盤の再整備を同時に進め、文里港後背東側地区からの移転先として安全な市街地を造成する。
- 新庄 B 地区は、一定の空き地を内包しているものの丘陵部であり造成難易度が高まる。よって、新庄 A 地区で文里港後背東側地区からの移転者を受けきれない場合、必用に応じて都市基盤の再整備を進める。
- 神島台地区は、宅地造成が行われており、市街地が形成されているものの、空き地が点在している状況にある。こうした空き地を活用して、内之浦地区からの移転策として差込型の移転を進める。

4) 復興道路の配置計画

- 国道 42 号（10 号復興道路）、南紀白浜空港線（12 号復興道路）は、多重防御機能を付加するよう改良する。
- さらに、11 号復興道路は、文里港を取り囲むように多重防御機能を付加しながら配置し、東部地区全体の災害耐性を向上させる。
- 文里港架橋道路は、東部地区の孤立を未然に防止する道路に位置付ける。

5) 移転元地の土地利用計画

- 文里港後背東側地区は、今後も人的被害が想定されることから働く場所とし、製材業を中心としながらも新産業誘致に向けた再整備を図る。
- 内之浦地区一帯は、鳥ノ巣半島の磨き上げに資する公園系土地利用への転換を図る。

(3) 想定復興事業費

復興まちづくりの方針及び土地利用計画の考え方に基づき復興事業を進めた場合、想定される復興事業費を「表 4-5 想定復興事業費」に示す。

表 4-5 想定復興事業費^{※1}

項目	数量	単位	単価(百万円)	金額(百万円)	備考
災害公営住宅整備	100	戸	25	2,500	市 ^{※2}
宅地整備					
新庄 A 地区	17.1	ha	600	10,260	市
新庄 B 地区	46.2	ha	600	27,720	市
神島台地区	95	戸	30	2,850	^{※2}
復興道路整備					
10号復興道路	1.6	km	1,200	1,920	国
11号復興道路	1.5	km	1,200	1,800	市
12号復興道路	2.4	km	1,200	2,880	県
移転元地整備					
文里港後背東地区	36.2	ha	200	7,240	市
1号復興公園	5.8	ha	150	870	市
2号復興公園	1.6	ha	150	240	市
3号復興公園	7.8	ha	150	1,170	市
4号復興公園	2.6	ha	150	390	市
5号復興公園	3.5	ha	150	525	市
6号復興公園	2.8	ha	150	420	市
その他	1	式		11,960	上記計の15%以内
合計	1	式		70,000	

※1 各数量は想定条件に基づいて設定したものである。 ※2 東日本大震災を参考に死者・行方不明者を850人として算出。

(4) 想定復興工程表

以上に示す復興事業を進めた場合、想定される復興工程を「表 4-6 想定復興工程表」に示す。

表 4-6 想定復興工程表

項目	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
避難所生活	●									
仮設生活	●					※2	※3			
建築制限	●									
都市計画決定・事業認可			★							
仮換地指定			★							
復興計画作成	●	●								
測量調査設計	●									
用地買収		●	●							
災害公営住宅整備					●					
宅地整備			●	●	●	●	●			
復興道路整備			●	●	●	●	●			
移転元地整備							●	●	●	
換地処分									●	
自宅再建			●	●	●	●	●	●	●	●

※1 住む場所を失い、既存住宅団地（神島台地区）で住宅再建（自己資金）するケース。
 ※2 住む場所を失い、災害公営住宅で生活再建するケース。
 ※3 住む場所を失い現地（新庄 A・B 地区）で住宅再建（自己資金）ケース。

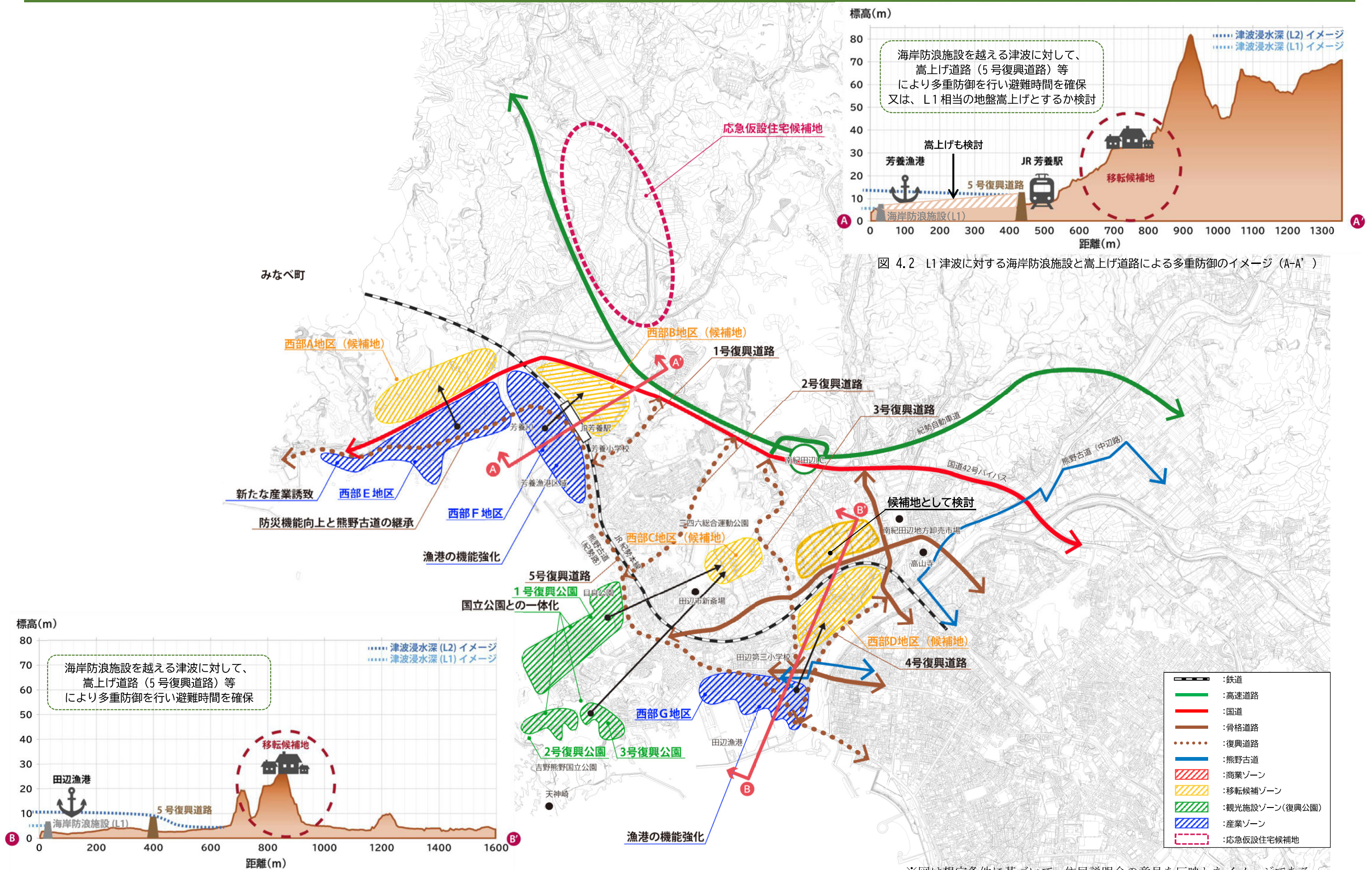


図 4.2 L1 津波に対する海岸防浪施設と嵩上げ道路による多重防御のイメージ (A-A')

図 4.3 L1 津波に対する海岸防浪施設と嵩上げ道路による多重防御のイメージ (B-B')

※図は想定条件に基づいて、住民説明会の意見を反映したイメージである。

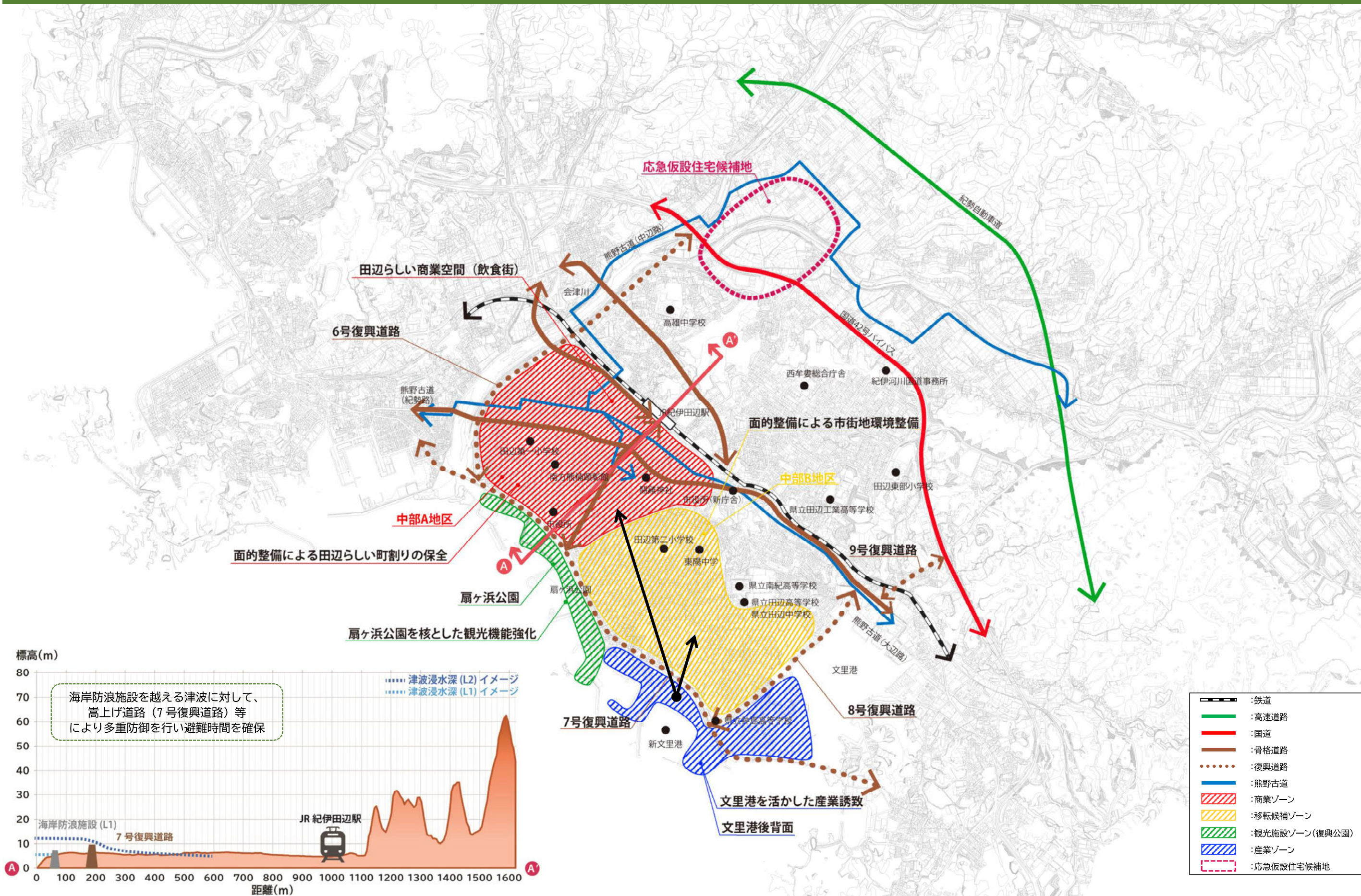


図 4.4 L1 津波に対する海岸防浪施設と高上げ道路による多重防御のイメージ (A-A')

※図は想定条件に基づいて、住民説明会の意見を反映したイメージである。

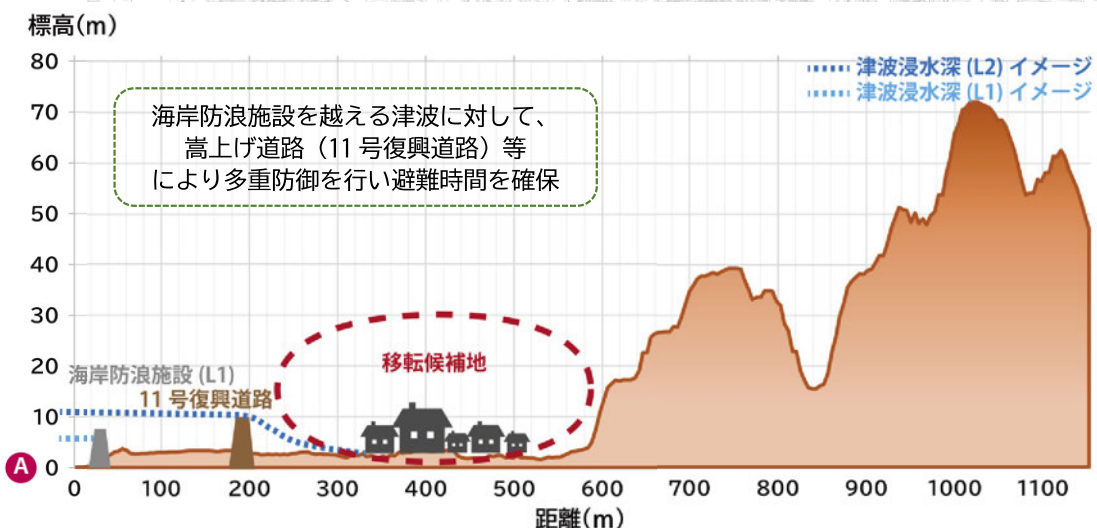
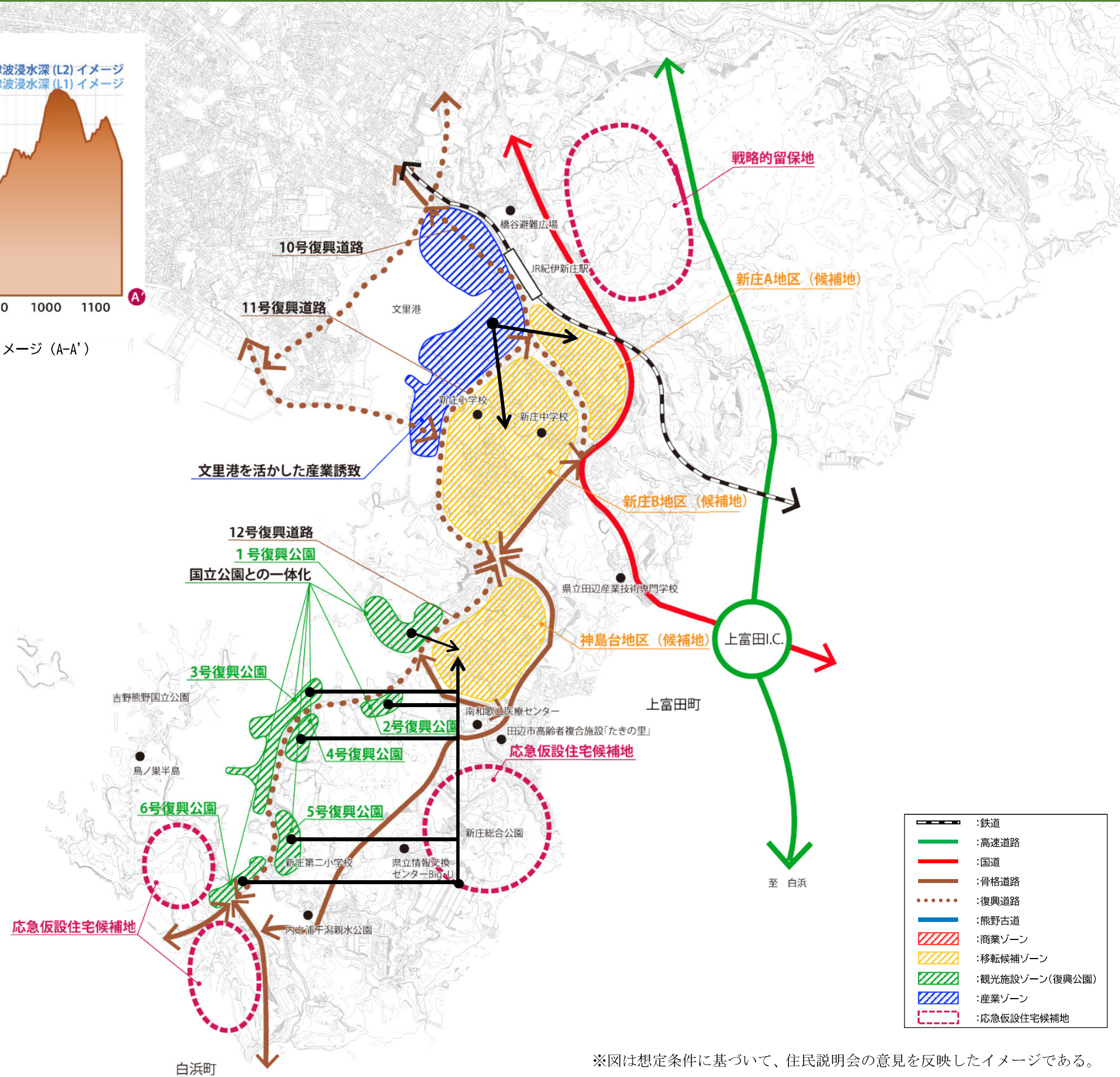


図 4.5 L1 津波に対する海岸防浪施設と高上げ道路による多重防御のイメージ (A-A')



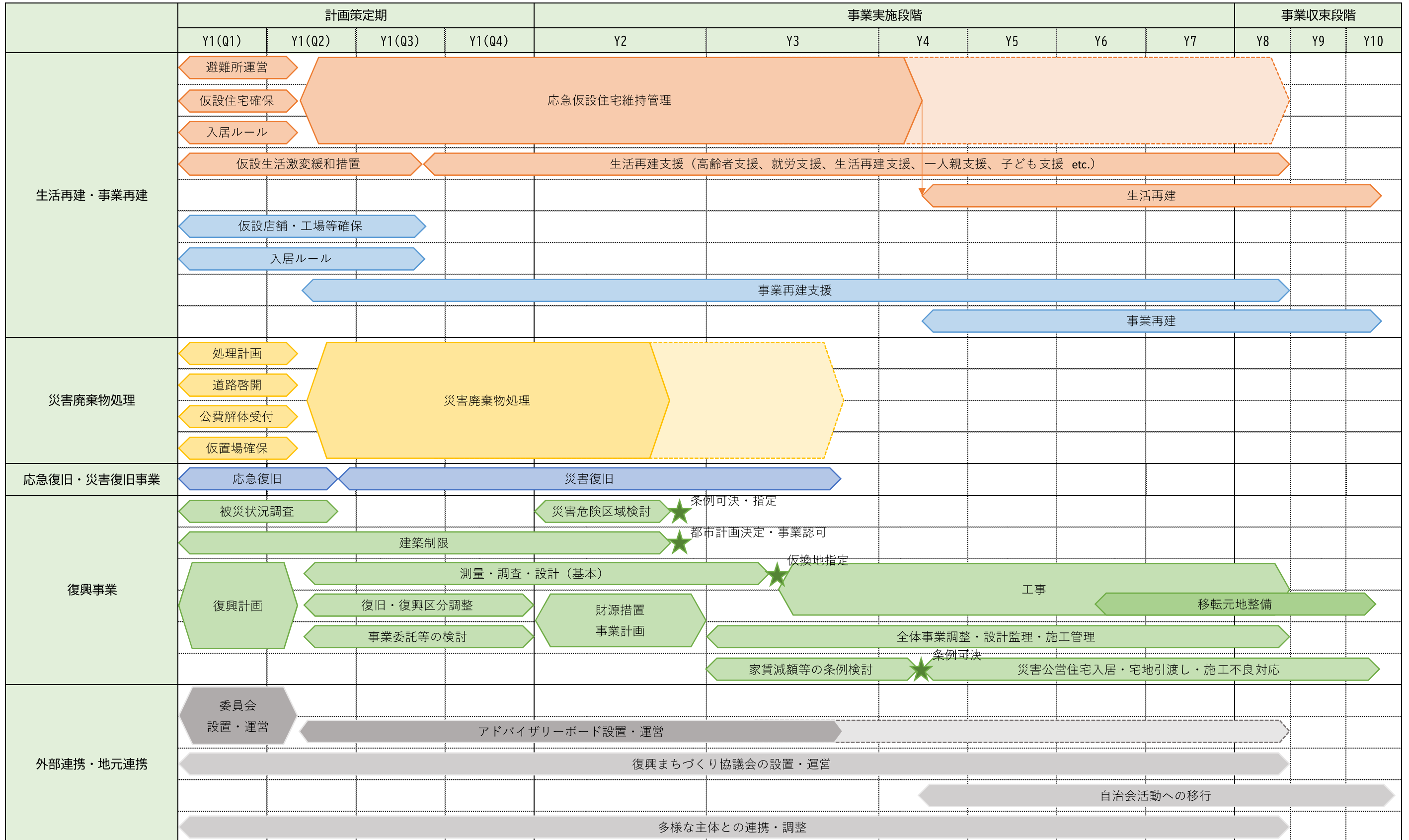
※図は想定条件に基づいて、住民説明会の意見を反映したイメージである。

4.3 復興まちづくりシナリオ

「4.2 地区別復興まちづくり計画」において、地区別に想定復興工程表に主だった事業の流れを示した。ここでは、復興事業全体がどのような流れ（シナリオ）で進むかを示す。

表 4-7 復興事業全体のシナリオ

※シナリオは想定条件に基づいて設定したイメージである。



4.4 復興まちづくりに向けた体制整備

4.4.1 7つの課題に対応する組織体制

本格的な復興に向けて動き始める段階において大きな課題となるのが、①仮設住宅の維持管理、②被災者に対する生活支援（経済支援や心のケア）、③生業再生（産業振興）、④災害廃棄物対策、⑤市街地復興整備、⑥災害公営住宅整備、⑦用地調整となる。

「4.2 地区別復興まちづくり計画」のとおり、復興事業費は本市の一般会計規模の10倍程度となり、10年以内に復興事業を収束していくには、2倍以上の事務負担に耐え得る組織体制が必要となる。東日本大震災被災地では、様々な組織形態により事務執行されてきたが、その多くは通常業務を執行する部署と復興業務を執行する部署に分けている。

以下に、本市として考える7つの課題に対応する組織体制及び分掌事務を初動期と復興期に分けて示す。

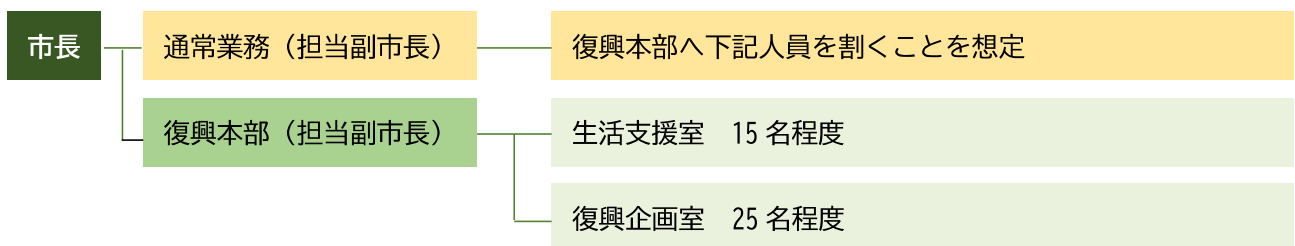


図 4.6 復興組織体制(初期)

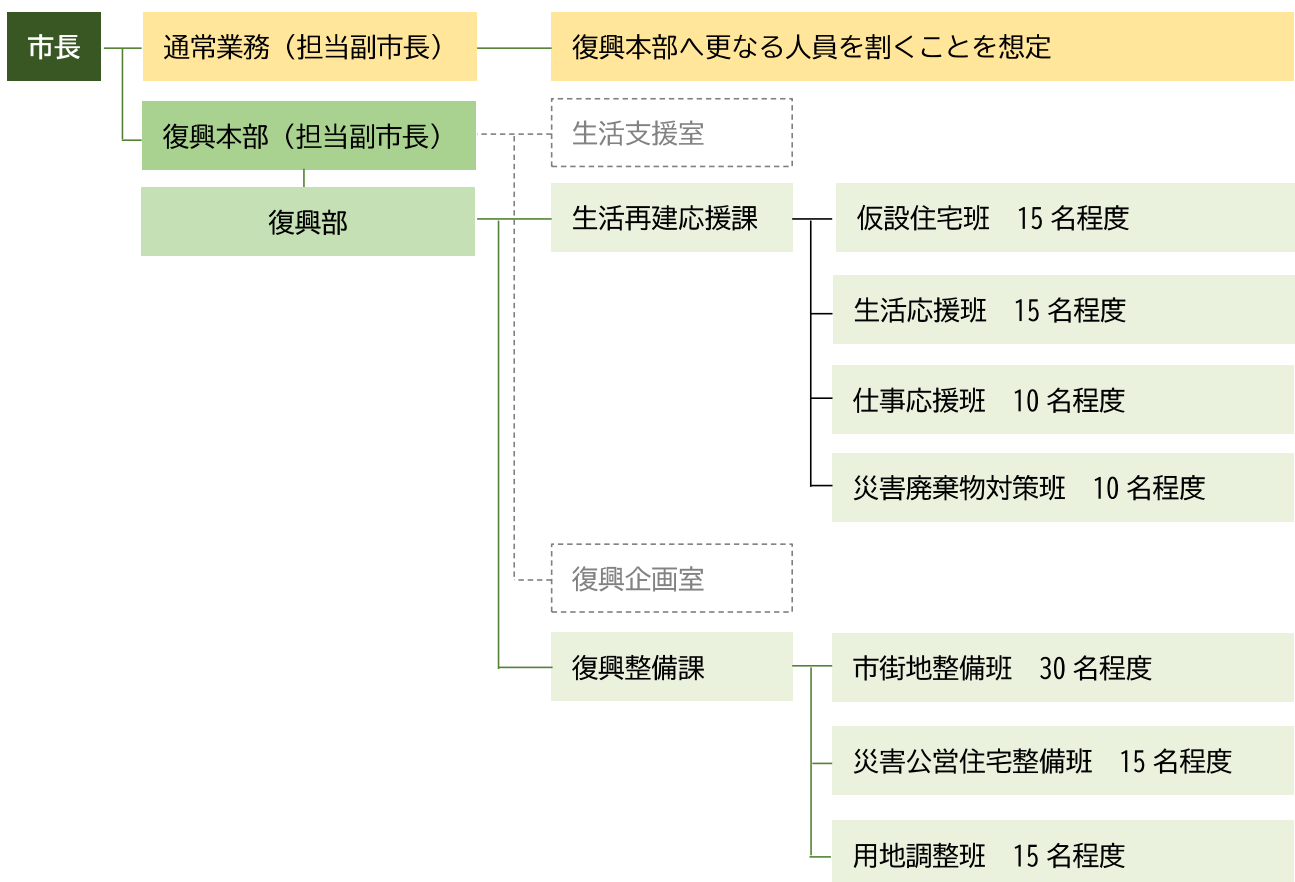


図 4.7 復興組織体制(復興期)

表 4-8 分掌事務（初期）

組織名称	分掌事務
生活支援室	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の生活支援に関すること。 復興事業の進捗状況等の情報発信に関すること。
復興企画室	<ul style="list-style-type: none"> 市街地整備の計画、設計及び実施並びに災害公営住宅の計画、設計及び実施に関すること。

表 4-9 分掌事務（復興期）

組織名称	分掌事務
生活再建応援課仮設住宅班	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅への入居及び退去並びに仮設住宅の維持管理に関すること。 課の庶務に関すること。
生活応援班	<ul style="list-style-type: none"> 入居者の心と身体の健康及び生活環境の向上並びに生活資金に関すること。
仕事応援班	<ul style="list-style-type: none"> 仮設店舗への入居及び退去並びに維持管理に関すること。 仮設事務所への入居及び退去並びに維持管理に関すること。 事業者に対する経営相談及び経営支援に関すること。 被災者に対する就労相談及び就労支援に関すること。
災害廃棄物対策班	<ul style="list-style-type: none"> 災害廃棄物処理計画及び実施に関すること。 公費解体に関する事務及び実施に関すること。
復興整備課市街地整備班	<ul style="list-style-type: none"> 市街地整備の計画、設計及び実施に関すること。 復興道路の計画、設計及び実施に関すること。 復興公園の計画、設計及び実施に関すること。 課の庶務に関すること。
災害公営住宅整備班	<ul style="list-style-type: none"> 災害公営住宅の計画、設計及び実施に関すること。 災害公営住宅への入居に関すること。
用地調整班	<ul style="list-style-type: none"> 復興に必要な土地、建物の取得及び補償に関すること。 公有地の拡大の推進に関する法律(昭和 47 年法律第 66 号)の規定による届出及び申出に関すること。

先に示した復興組織体制を敷く場合、相当数を他自治体からの応援派遣職員で賄う必要がある。特に、土木・建築の技術者や用地買収経験者は、広域大規模災害が発生すると被災自治体間で取り合いになる。

4.4.2 臨機応変な調達体制

(1) UR 都市機構への事業委託

前述したとおり、事務量の絶対数に対し、脆弱な復興組織体制で対応していかざるを得ない。こうしたことを受け、東日本大震災の被災地では、復興事業に必要な業務及び工事一式を事業委託している例がある。

(2) 土地開発公社等への設計施工委託

設計業務及び施工に限定して土地開発公社等へ委託している例も多い。この場合、土地開発公社等の対応力（組織力）に大きく左右される。

(3) 建設コンサルタントへのマネジメント業務委託

UR 都市機構への事業委託、土地開発公社等への設計施工委託の対象とならない地区の復興事業は、基礎自治体で対応する以外に方法は無い。また、こうした地区は、難易度が高くなる傾向に有り、建設コンサルタント会社へマネジメント業務を委託する例がある。

4.4.3 関係機関との連携

東日本大震災の例を見ると、様々な関係機関と連携を図りながら復興事業を進めていくこととなる。平時と異なり、被災者と向き合わざるを得ない基礎自治体が連携のリーダーシップをとることが殊更重要であり、復興事業をスムーズに進めていくための鍵となる。連携の取り方は、基礎自治体の数だけ方法があるが、以下に、一般化したものを例として示す。

表 4-10 各事業の関係機関との連携内容

		項目	内容
応急復旧期		仮設住宅用地	・仮設住宅の建設は県が担当することになるが、用地確保は基礎自治体を実施する。
		災害廃棄物処理	・災害廃棄物処理は基礎自治体が担当することになるが、県による代行は選択肢として考えられる。 ・地域経済の活性化を考慮すると、基礎自治体で行うことが望ましい。
		建築制限	・建築基準法 84 条の建築制限は特定行政庁が実施（県）する。
復旧・復興期	計画策定段階	復興まちづくり計画素案づくりに向けた相談	・発災直後は国土交通省及び UR 都市機構からリエゾン（現地情報連絡員）が派遣される。 ・直轄調査発注後は、国土交通省都市局より地区担当（専門官クラス）と学識者が派遣され、復興まちづくり計画を立案する。 ・地域の課題を適切に把握しておくことが重要である。
		復興まちづくり計画と海岸防潮堤高との調整	・海岸堤防高の設定は調整の余地なし。復興まちづくり計画を前提条件とした津波シミュレーションを県が実施する。
		国道の線形改良との調整	・国道（国出先事務所）や県道（海岸防潮堤）との調整となるが、基礎自治体が定める復興まちづくり計画の内容が前提となる。
		教育施設の移転や統廃合	・基礎自治体及び県教育委員会との調整となるが、基礎自治体が定める復興まちづくり計画の内容が前提となり、学期との調整も重要事項となる。
	事業化段階	許認可手続き	・都市計画決定、事業認可や開発許可等は県との調整が必要である。特例がない限り、県の許可基準に即した設計が必要である。 ※東日本大震災では復興協議会を設置（ワンストップサービス）して対応
		施工区分、費用負担	・工事発注単位での調整が必要である。
		用地費等のアロケーション	・事業計画単位での調整が必要である。
	施工段階	資機材置き場の確保	・別工事の資機材置き場を共用する場合は、発注者間の調整が必要である。
		仮設工事の調整	・別工事の仮設を共用する場合は、発注者間の調整が必要である。
		部分完成・引渡し	・前工程完了前に次工程着手する場合は、発注者間、施工者間で調整が必要である。

4.4.4 被災者・被災事業者との協働

被災者の中には、必ず復興に向けた立役者となるべき人材が存在する。例えば、自分が生まれ育ったまちへの貢献として、中間支援団体を立ち上げ、外部支援者と内部支援者を橋渡しし、行政サービスが行き届かないところを重点的にフォローする人材など。

また、地域の有力企業との連携も極めて重要である。地域の有力企業が持つ外部とのネットワークはもちろんのこと、所有不動産を復興まちづくり用地として提供いただくことで、さまざまな問題が解決に向かう。

第5章 事前復興準備計画

本章では、「第4章 事前復興まちづくり計画」を本市の将来像に位置付け、将来像の実現に向けた日常のまちづくりの中に、今から取り組むことが有効と考えられるものを事前復興準備計画として示すこととする。日常のまちづくりの中で、事前復興準備を進めることは、大規模災害が発生した場合、その被害をより減じることができるだけでなく、事前復興準備を進める上で新たな気づきを発見し、事前復興計画や地域防災計画のより良い計画への更新を図るとともに、より速やかな復興が可能となる。

5.1 地域防災計画との連携

5.1.1 人命を守る

人的被害（死者・行方不明者数）について、最悪事態を想定した被害想定が数字として示されている。その一方で、人的被害（死者・行方不明者数）が多くなればなるほど、以後の復興に暗く重たい影を落とすことは改めて言うまでもない。津波浸水区域内に住む市民のほとんどが犠牲になるという事態が生じれば、そもそも街を復興させる意義さえなくなる。

よって、人的被害（死者・行方不明者数）を極限まで減らすことができるよう、人命救助の実施体制を強化するとともに、避難場所の確保、避難施設（避難路、避難標識等）の整備および安全で円滑な避難体制の構築等のハード・ソフト対策（ハード対策：物理的な災害対策等、ソフト対策：情報共有・訓練実施等による対策等）を進めていくことが最重要課題といえる。

5.1.2 遺体安置所の確保

被害に見舞われ命を落とされた被害者に対し、遺族に遺体が引き渡されるまでの間、被害者の尊厳は最大限守られなければならない。前述のとおり、人命を守ることが最重要課題となるが、命を落とされた被害者を尊厳が守られるよう安置し、遺族に引き渡すことは極めて重要と言える。家族を失った遺族は、失った家族を弔うことにより次の歩に進むことができる。そうした当たり前のことが極めて困難になるのが大規模災害であるため、遺体安置所の確保も人命を守ることと同じくらい最重要課題といえる。

5.1.3 避難所の確保・避難生活の質向上

生命の危機を回避したものの、家屋等に大きな被害を受けた被災者は、避難生活を余儀なくされる。その期間は応急仮設住宅への入居が可能になるまで続くが、大規模かつ広域被害が予想される津波災害では、応急仮設住宅建設用地を事前に確保していたとしても、必要量が確保されるまで数カ月の避難生活が継続することとなる。

よって、住居の耐震化や対津波性能を高めることで少しでも避難生活期間を短くできるようにするとともに、想定避難者数を収容可能な避難所の確保と避難生活の質向上（衛生管理、情報管理、プライバシー確保、心のケア等）を目指していく必要がある。

多くの人が集まり生活を行う避難所では、「田辺市避難所運営マニュアル」等に基づき、避難所運営に必要なルールに関する共通認識を図るとともに、避難所運営訓練等により想定される課題を明らかにしておくことが重要である。また、避難所生活で必要となる物資を速やかに供給できるよう事前に物資供給体制を構築しておくことも必要である。

そのほか、避難所生活が困難となることが想定される要配慮者に対する福祉避難所の事前の確保を推進し、避難生活における支援体制を構築しておく必要がある。

5.1.4 ライフラインの応急復旧（道路啓開を含む）

大規模災害により、道路やライフラインが寸断し、被災状況によっては復旧まで長期間要する。また、津波災害では、街そのものが移転することもあり、復旧と復興が錯綜することになる。事前にライフラインの復旧・復興計画を作成することに意味は無く、速やかな被害状況調査を実施し、被害状況に応じて柔軟に対応できるよう、関連事業者との連携プロセスや復旧・復興プロセスを確認する訓練を重ねることが重要となる。また、今後、最新技術の導入（防災 DX の推進等）により、迅速かつ的確な応急対応実施に資する取組を推進していくことも必要である。

5.1.5 地域における防災・減災対策に関わる取組の強化

迅速かつ円滑な復興を進めるためには、可能な限り人的被害を減らすとともに、地域の結束力を高めておくことが非常に重要である。

地域の防災・減災の取組は平時において実施されているが、より対策の実効性を向上させるためには、市民の防災・減災に対する意識の向上を図ることに加えて、日常の地域コミュニティの活性化が必要である。

さらに、安全な避難に資するルール、避難にあたっての事前準備の必要性や方法について理解促進を図り、逃げ遅れのない体制を構築する必要がある。

自助・共助・公助の連携の必要性を踏まえ、地域の取組に対する支援を引き続き検討する。

5.2 都市計画マスタープランや立地適正化計画による誘導

「第4章 事前復興まちづくり計画」において、南海トラフ地震の発生時期を2040年頃と想定した計画を立案したが、南海トラフ地震の発生時期は予測できない。その日までにできることとして、甚大な被害が予想される箇所への都市機能の立地を制限し、居住場所は安全性が確保される箇所へ誘導する。津波被害と向き合いながら、今後も本市の中心として都市機能を集積する中部地区では、耐震性を有した建物への建替え促進や、ピロティ構造（1階部分が柱だけで支えられ空洞になった構造）の中高層建築物を誘導し、津波浸水に耐え得る都市構造に転換していくことが求められる。

5.3 地籍調査・空き家等の状況把握の推進

国道42号バイパスより北側は概ね地籍調査実施済みとなっているが、JR紀伊田辺駅周辺及び東部地区に未実施箇所が広がっている。スムーズな復興に向け、着実に地籍調査を進める。

2024（令和6）年より相続登記が義務化されることとなるが、復興まちづくり利用適地の抽出と併せて当該地における所有者不明土地の把握・リスト化を進める。

また、応急仮設住宅の供給や生活再建への活用を見据え、市内の空き家・空き地状況を把握し、活用の可能性について検討しておくことが望ましい。

5.4 応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の広域調整

5.4.1 応急仮設住宅

本市は和歌山県南部の主要都市という位置特性から、応急仮設住宅への入居を求め、市外に多くの被災者が流出する事態は起こり難いものと想定される。よって、応急仮設住宅を必要とする被災者に必要量が行き渡るよう、事前に応急仮設住宅建設候補地を検討しておくことが有効となる。

候補地の検討にあたっては、ライフラインの整備状況や造成工事の有無だけではなく、市街地との近接性や買回り品を取り扱う仮設店舗の配置、通勤・通学手段を念頭に置いた検討を進め、仮設生活における質の向上が図られるよう検討を加えることが望ましい。応急仮設住宅の供給主体となる県と事前に調整を行い、居住性を考慮した応急仮設住宅（高齢者、障害者、子ども、妊婦等にも配慮した住宅環境等）の供給や再利用（災害公営住宅への転用や自力再建住宅用の払い下げ等）のあり方についても検討が必要である。

また、検討に際し公有地のみで応急仮設住宅を確保することは難しいものと想定されるため、私有地の借地や空き家（みなし仮設）、別荘などの活用も有効な検討材料になると考えられる。その際、私有地の借地期間について、事前に検討しておくことと選択肢が広がるものと考えられる。

5.4.2 災害廃棄物処理用地

災害廃棄物の処理については、基本的には陸上輸送を前提とするが、処理期間の短縮や輸送効率等を考慮し、文里港を活用した海上輸送を選択肢の一つに加え、その可能性についても検討を進めることが有効と考えられる。

5.5 応急仮設住宅・災害公営住宅の管理・運営

避難所から応急仮設住宅への入居、その後の災害公営住宅への入居において、被災状況や建設の進捗状況に伴い、入居の時期や地域に差が生じることが想定される。地域や被災者間で不公平が発生しないような仕組み、要配慮者にも留意した優先的な入居手続き等のルールをあらかじめ検討し、住民との合意形成を図ることが必要である。

また、応急仮設住宅、災害公営住宅での良好な生活環境維持、コミュニティ形成に資する管理・運営方法についても検討しておくことが望ましい。

5.6 復興まちづくり利用適地抽出

5.6.1 遺体安置所候補地

遺体安置所候補地は、復興まちづくり計画に位置づけていない。遺体安置所は地域防災計画や公共施設等総合管理計画の中で検討しておくことが重要となる。

被害者をしっかりと弔うことがなければ、復興おろか復旧すら始まることはない。極めて重要で大切な問題であることを認識し、早い段階で復興まちづくり計画に位置づけていく必要がある。このことにより、被害者を探す家族の心労を軽減することにつなげることができる。

5.6.2 応急仮設住宅建設候補地

応急仮設住宅建設候補地は、法規制や土地利用制限、復興まちづくり事業との輻輳に考慮しながら復興まちづくり計画上有利となる場所を候補地として設定している。

応急仮設住宅の供用期間は、比較的長期に渡ることから公有地で充当できることが望ましいものの、想定される必要戸数を考慮すると、私有地の借地を想定しておく必要がある。そのため、私有地を借地する場合の契約条件（期間、費用、原状回復条件）等を事前に検討する必要がある。

その他、土地の形状や向き、水はけの良否は、仮設生活環境を大きく左右し、造成の有無、電気・ガス・水道等のライフラインの有無は応急仮設住宅整備期間を大きく左右する。こうしたことを念頭に、応急仮設住宅建設候補地を事前に検討する必要がある。

5.6.3 災害廃棄物処理候補地、復興資材ストックヤード候補地

災害廃棄物処理候補地は比較的早期に解消し、復興資材ストックヤード候補地は比較的長期に渡って使用することとなる。

これらの候補地も復興まちづくり計画上有利となる場所を候補地として設定しているが、応急仮設住宅建設候補地同様、私有地の借地を想定しておく必要がある。そのため、特に、災害廃棄物処理候補地は新たな土壤汚染の可能性を否定できないことから、原状回復条件や跡地利用について検討しておく必要がある。

5.6.4 復興まちづくり事業候補地（移転住宅団地や災害公営住宅）

これらの候補地は、基本的に私有地上で行われることとなり、用地確保のスピードが復興まちづくり事業期間を大きく左右することとなる。

これらの候補地は安全性確保を前提条件に、復興まちづくりの観点から合理的と判断される場所を候補地として設定していくこととなる。

用地確保のスピードを早めるためには、地籍調査や相続登記の促進を進めるとともに、復興まちづくり計画に対する市民の理解と協力を日頃のまちづくり活動の中に埋め込むことが重要となる。

5.7 事業手法の整理

5.7.1 想定復興事業

南海トラフ地震発生時において、国による復興事業制度がどのようになっているかを見通すことはできないが、現行制度を前提にどのような事業を想定し、本市としてどの程度の負担が想定されるかを見積る。

表 5-1 想定事業一覧※

項目	適用事業手法	数量	金額 (百万円)	国負担 (百万円)	市負担 (百万円)
災害公営住宅整備	公営住宅整備事業	1,365戸	34,125	25,590	8,535
宅地整備					
移転宅地整備	防災集団移転促進事業	767戸	23,010	17,250	5,760
復興宅地整備	土地区画整理事業	255.5ha	153,300	76,650	76,650
復興道路整備	道路事業	7.3km	8,772	4,380	4,392
移転元地整備					
産業用地等造成	土地区画整理事業	118.0ha	23,600	11,800	11,800
復興公園	公園事業	61.5ha	9,225	4,610	4,615
その他	効果促進事業		43,468	43,420	48
合計			295,500	183,700	111,800

※各数量は想定条件に基づいて設定したものであり、国・県事業を除く。

5.7.2 災害公営住宅整備

災害公営住宅の整備は、被災者にとって関心の高い事業の一つとなる。自助努力では生活再建を果たせない低額所得者のみならず、自宅再建資金を調達し難い高齢者や二重ローン問題に悩む被災者までがその対象となる。

本計画においては、公営住宅整備事業で整備することとし、国の負担割合を 3/4 として見積る。

5.7.3 宅地整備

一日も早い生活再建に向け、自力再建を希望する被災者がその対象となる。自力再建を希望する被災者の多くは、スピードと低廉な宅地を求め、場合によっては市外への移転を選択することになる。

第4章において、宅地整備に向けたイメージを整理した。既存制度を踏まえると、防災集団移転促進事業、小規模住宅地区改良事業、土地区画整理事業が候補事業となる。

本計画においては、移転宅地整備（移転型）は防災集団移転促進事業で整備し、復興宅地整備（原位置復興型）は土地区画整理事業により整備することとし、国の負担割合を防災集団移転促進事業は 3/4、土地区画整理事業は 1/2 として見積る。

5.7.4 復興道路整備

復興道路の整備は、従来からの課題となる交通アクセスの改善に加え、将来に向けた防災機能の強化など、まちの骨格を改めて整える重要な事業となるが、国道や県道の改良（復興道路整備）が前提条件となることもある。

本計画では道路事業で整備することとし、国の負担割合は 1/2 を想定する。

5.7.5 移転元地整備

復興まちづくり事業の推進にあたり、移転元地の整備は移転住宅地の整備と並んで重要となる。その理由は、土地にはそこで暮らしてきた人それぞれの記憶が染みついているものであり、移転元地の荒廃はそこで暮らしてきた人にとって見たくない光景となる。防災集団移転促進事業で行える移転元地の買収は一般住宅に限られ、農地や事業用地を買収することができず、まだら模様には公有地と私有地が混在し、移転元地の土地活用が難しくなるという問題が残っている。よって、需要と必要性を見込みやすい漁港等の背後地は産業利用に転換する土地区画整理事業、国立公園近傍は公園利用を想定した公園事業を想定する。なお、国の負担割合は、両事業とも 1/2 を想定する。

5.7.6 その他（効果促進事業）

被災事業者に対し、グループ補助金や各種の融資制度による復興支援が行われ、併せて、復興まちづくり事業により、地域産業の強化支援に必要なハード整備が行われる。こうしたことを個別に行うのではなく、将来を見通した地域産業の強化をにらんだ計画が重要となる。

例えば、漁港の復興や魚市場の復興に合わせた背後地（移転元地）の整備として、食品加工業者が進出しやすいように污水处理施設を先行して整備するといったことが考えられる。他にも、災害公営住宅の屋根にソーラーパネルを設置し、まち全体の電力需給を調整する地域エネルギー会社の創設など、新たな地域経済構想に転換するチャンスにもなる。

こうした事業を補助事業として実施することは極めて難しいものと見込まれるが、その一部にでも充当することができれば、地域産業の強化に向けた起爆剤になり得る。一つの可能性として、東日本大震災で行われたように、各種復興事業をパッケージ化・交付金化するとともに、これらの効果を早期に発現する事業に対して交付される効果促進事業を想定する。

5.8 地域資源の磨き上げ

地域資源を改めて見直し、さらに磨き上げていくことは、日常のまちづくりの活性化と有事の際にまちの魅力を見失わない効果を期待できる。まちの魅力は市民のアイデンティティーでもあり、人を惹き付ける魅力にもつながる。津波による多くの人的被害（死者・行方不明者）の発生は、本市の存亡を左右する最大のリスクであることは間違いないが、そのリスクに隠れるように潜むリスクとして人口減少がある。人口が減少し続ける中で大きな人的被害を出した場合、回復する余力が残されていない可能性が高い。大規模災害からの回復力を確保するためにも、日常のまちづくりの中で地域資源を不断に見直し、磨き上げることで経済活動を生み出し、地域に多くの人を惹き付ける努力が必要となる。これは、街中に世界遺産を有し、観光に力を注げる地域だからこそ可能な事前復興準備と言える。

復興後も残すべき「田辺らしさ」を有する地域資源（特産品、景観、産業等）に対するプロモーション方策を戦略的に進めていくことで日常のまちづくりのみならず後世にも残る魅力の創出につながる。

5.9 生活再建支援・雇用機会の創出

被災者が生活再建を進めていく上で、生業・雇用、資金調達は欠かせない条件となる。被災者が安心して生活再建を進めていくための支援、さらには、復興事業に関わる人材確保に向けた各種制度の充実、雇用機会の創出を行うことが必要である。

国・県等との連携をしつつ、各種制度に関する情報提供を行うとともに、支援制度に関する情報整理、独自の新たな仕組みの模索、他自治体からの企業誘致策の検討も重要である。

また、雇用機会を創出するため、日常のまちづくりにおいても、周辺自治体との情報共有や地域産業の活性化、新規事業の展開を図ることが必要である。今後、大規模災害が発生した際に中心的な立場となる若者が活躍できる体制づくり、機会づくりを検討していく。

5.10 広域連携の推進

大規模災害からの復興に対し、基礎自治体単位で対応できることは限られてくる。国や県からの手厚い支援はあるものの、自分たちのまちは自分たちの手で復興していくという地域愛がなければ成し遂げることは難しい。一方、縮小社会下において、基礎自治体単位で従前と同等以上の公共施設整備を進めた場合、将来に向けて大きな負担を残すばかりか、資機材や労力が限られる中で非効率的な復興事業を強いられることになる。応急対応期における広域連携だけではなく、将来に残ることになる公共施設の復旧・復興についても、サービス水準を維持しながら施設数を削減することを広域連携の中で検討することで、効率的な復興事業の推進が可能になると考えられる。

5.11 平時からの地域活動の支援

災害後は人材や資源が限られる中、被災者に寄り添いながら避難所や仮設の住宅・店舗・学校等を運営するとともに、早期段階から復興まちづくりイメージを住民と協議することが重要となる。そのためには平時から住民や企業等が取り組む防災やまちづくりに関する活動を活性化し、関連する組織や団体と連携を深め、自助・共助の機運・体制を確保しておく必要がある。市は、平時から防災や復興まちづくりに関わる各種調査や啓発活動、模擬訓練等を行う市民組織・団体に対し、イベント連携やアドバイザー派遣、関連情報の提供、財政的支援等を通じ、災害前後で連続する地元組織・団体の設立や活動を支援する。

第6章 南海トラフ地震に備えるための市民との連携

事前に復興計画を策定することで、復興まちづくりにいち早く取り組むことが可能となる。しかし、その前提として、事前復興計画の内容が市民と共有されていなければならない。さらに、「第5章 事前復興準備計画」に示された内容が平時の取組みとして市民と協働しながら防災もまちづくりという視点から進められる必要がある。

本章では、ここまでに整理された田辺市事前復興計画の内容について、令和4年度以降、どのように市民に周知し、より実効性を高めていくために市民意見をどのように事前復興計画を始めとした関連計画へ反映させていくかを検討する。

6.1 事前の取組み

6.1.1 市民との熟議による合意形成

熟議とは、複数の市民が関わる課題について、市民が考えを持ち寄り、議論をする場、またはその一連のプロセス（工程、経過）をいう。現在、世界ではさまざまな市民の参加による熟議、またはそれに類する集会在展開され、文部科学省では「熟議カケアイ」という公式インターネットサイトを介し、学校・家庭・地域の教育現場の方々の声を集め、熟議を通して教育政策を作り出そうとしている。

事前復興計画は、非常に難しいテーマであり、被災前、被災後の時間軸を考慮した土地利用計画を含むことや様々なステークホルダー（利害関係者）の存在が複雑さに拍車をかける。例えば事前復興計画では、①安全性の確保、②早期生活再建、③創造的復興がそれぞれ関係しあって成立するものだが、個別の賛成・反対によってバランスを失ってしまうことは避けなければならない。「未来の子どもたちに何を残すべきか。」、「何のために残す必要があるのか。」など、未来の田辺市を描くための熟議について考える必要がある。

また、事前復興計画では、大規模な津波災害発生時において市民に求める協力内容が少なからず記載されることから、こうした点について市民の理解と協力を求めていくことが何よりも重要となる。

こうした熟議のプロセスを経て、総合計画や都市計画マスタープラン、地域防災計画や事前復興計画が適時更新されていくことが、本当の意味での防災「も」まちづくりであり、災害に対する強靱性を有するまちづくりが可能となる。時間軸、安全水準等の考え方を踏まえ、公共施設、学校施設、要配慮者利用施設等の事前移転の必要性、可否および移転跡地の活用方策についても引き続き検討・議論を進めていくことが重要である。

6.1.2 関心事を明確にしながら幅広く市民へ問いかけていく

熟議のポイントとして以下が示されている。

- 机上の議論ではなくエビデンス（論拠）となる声を集めて話し合う
- 適切なファシリテーター（議論には加わらず会議を円滑に進行する人）を設置して優れた問を設定する
- 参加者をランダムに選び社会の人口統計と合わせる

こうしたポイントを踏まえながら、具体的にどのように進めていくかが課題となるが、「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」（平成20年、国土交通省）（以下、「ガイドライン」という。）が参考になる。ガイドラインには、「発議」、「計画検討の必要性と課題の共有」、「複数案の設定」、「評価項目の設定」、「複数案の比較評価」、「計画案の選定」、「計画案の決定」という段階を踏みながら計画策定を進めることが望ましいとしている。

熟議のポイントとガイドラインを念頭に、関心事を明確にしながら幅広く市民へ問いかけていくプロセスを「図 6-1 市民との連携に向けたプロセス（案）」に示す。

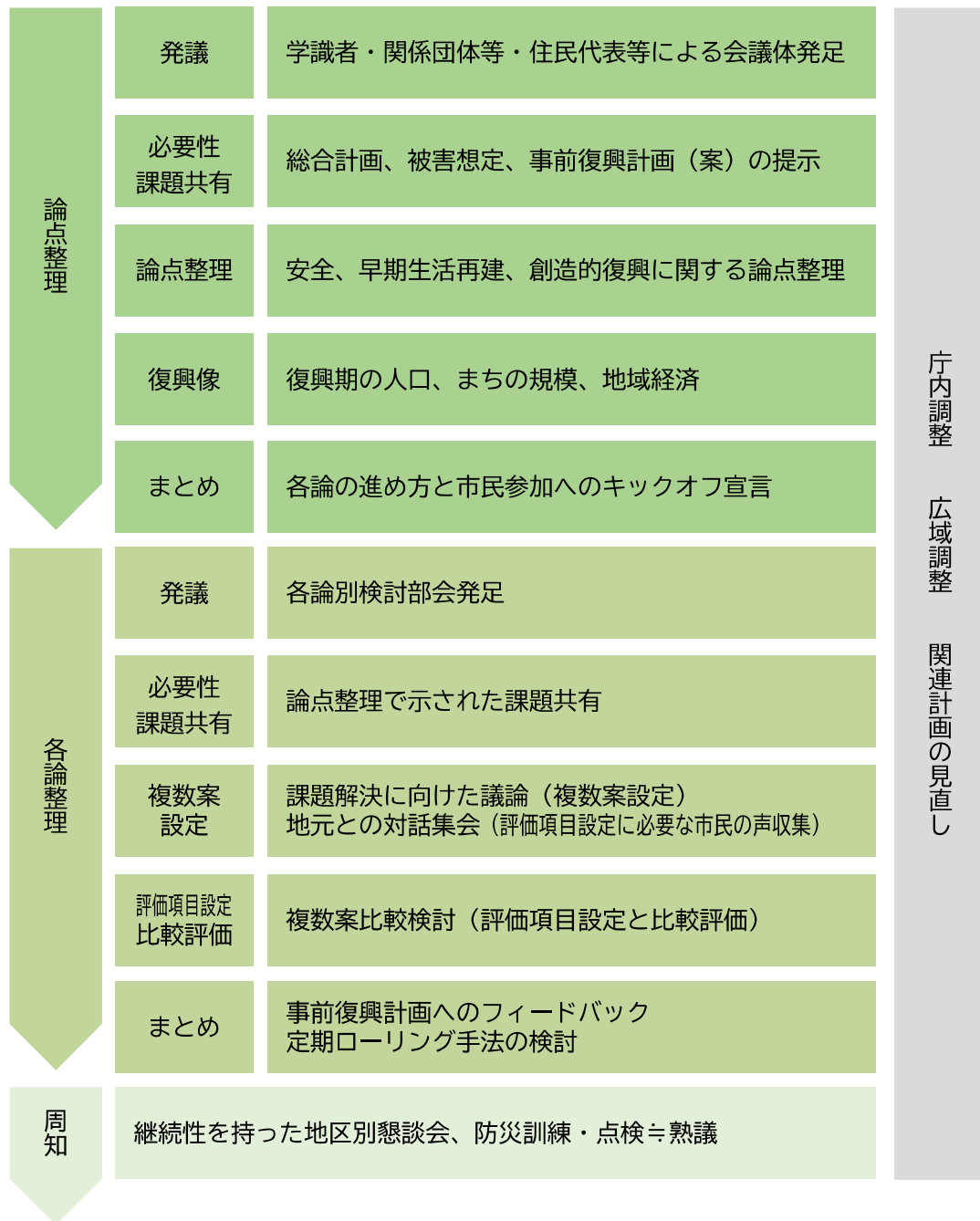


図 6-1 市民との連携に向けたプロセス（案）

6.2 南海トラフ地震発生後の取組み

6.2.1 庁内会議体

不幸にも南海トラフ地震が発生し、想定されているような大規模災害が発生した場合、速やかに事前復興計画を見直し、復興に向けて一歩踏み出すことになる。東日本大震災を例にとると、復興計画策定時に策定委員会等の会議体を設置した例が多い。会議体の構成は、学識者、市職員（部長クラス）、関係団体の長、被災住民代表を基本に、状況に応じて国や県、あるいは議員をオブザーバー（全体の意見を傾聴し、第三者的立場で会議に参加・発言する人）に加える形が多い。

なお、復興計画の策定期間は、大規模災害発生から1～3か月後であり、災害対策本部から復興本部へ模様替えする頃と重なる。当然、行方不明者の搜索、避難所運営あるいは応急仮設住宅への入居手続き、ライフラインの応急復旧が続いており、市役所内部の混乱が多く残っている時期とも言える。そのため、ボトムアップ型の調整（現場担当者等の意見の反映による検討・調整）は難しいことから、専門部会を設置するのは負担が大きいものと見込まれる。

よって、被災状況により会議体の構成は大きく左右されるが、復興計画策定委員会は少なくとも設置するものとし、設置要綱等を事前に準備しておくのが望ましい。

6.2.2 復興計画アドバイザーボードの設置

復興計画には、本市の一般会計規模の10倍程度と見込まれる復興事業が10年程度の期間で完成するよう位置付けられる。さらに、複雑複合的で類似事例が少なく、高度な応用を求められる復興事業が数多く発生する。復興計画の実現に向け、現場レベルでこうした課題に対応していくためには、復興計画策定委員会の後継組織として学識者を核にした組織体を設置し、個別課題に随時対応しながら解決策を現場に落とし込む形が効率的と考えられる。

こうした形で復興事業を進めていくには、核となる学識者が本市の実情を十分理解していることが重要であり、総合計画や都市計画マスタープラン改訂といった機会毎に人脈や関係を構築しておくことが望ましい。

6.2.3 復興まちづくり協議会の設置

忘れてはならないのが、被災地区単位で復興まちづくり協議会の設置となる。復興まちづくり協議会は、被災地区の意見をまとめる役割を担い、行政と被災地区が直接対話し、復興事業に関する合意を形成していく場となる。

この復興まちづくり協議会は、日常のまちづくりにおける自治や意思決定の範囲と一致していることが望ましく、日常のまちづくりの中でキーパーソン（自治会長等の地区における中心人物）となり得る地区住民との関係を構築しておくことで復興事業をスムーズに進めることが可能となる。復興協議会が多数立ち上がることになるため、その日常的な運営を支援する民間組織についても事前に検討しておくことが望ましい。

また、事前復興まちづくりを検討するにあたり、南海トラフ地震の発生から逆算し、今後10年後、20年後を担う若い世代が中心となり議論を進めていくことが重要である。

6.2.4 多様な被災者支援主体との連携

大規模災害発生後は、多様な被災者支援主体との連携が大きな課題となる。東日本大震災における初動期の課題は、市民セクター（民間の非営利組織）による支援活動が「ばらばら」、企業との連携は「濃淡が顕著でその場限り」、社会福祉協議会やボランティアセンターは「パンク状態」となり、セクター間（行政機関・企業・市民セクター等、異なるセクターとの関わり）の連携を充実させ、多様性を認め合いながら、支援の「モレ・ヌケ・オチ・ムラ」をなくしていくことが課題となった。こうした課題解決に向け、中間支援組織の重要性が指摘され、全国災害ボランティア支援団体ネットワークの設立に至っている。

被災により負う心の傷や精神的・身体的ストレスに対してきめ細やかな支援を継続的に実施することが求められることから、このような中間支援組織と十分に連携を図ることに留意する必要がある。

災害時に各種支援団体が迅速な対応にあたるための体制を構築するとともに、こうした団体からの支援にも当然限りがあることから、市内の様々なセクター間の連携を充実させる方策についても事前に検討しておくことが望ましい。

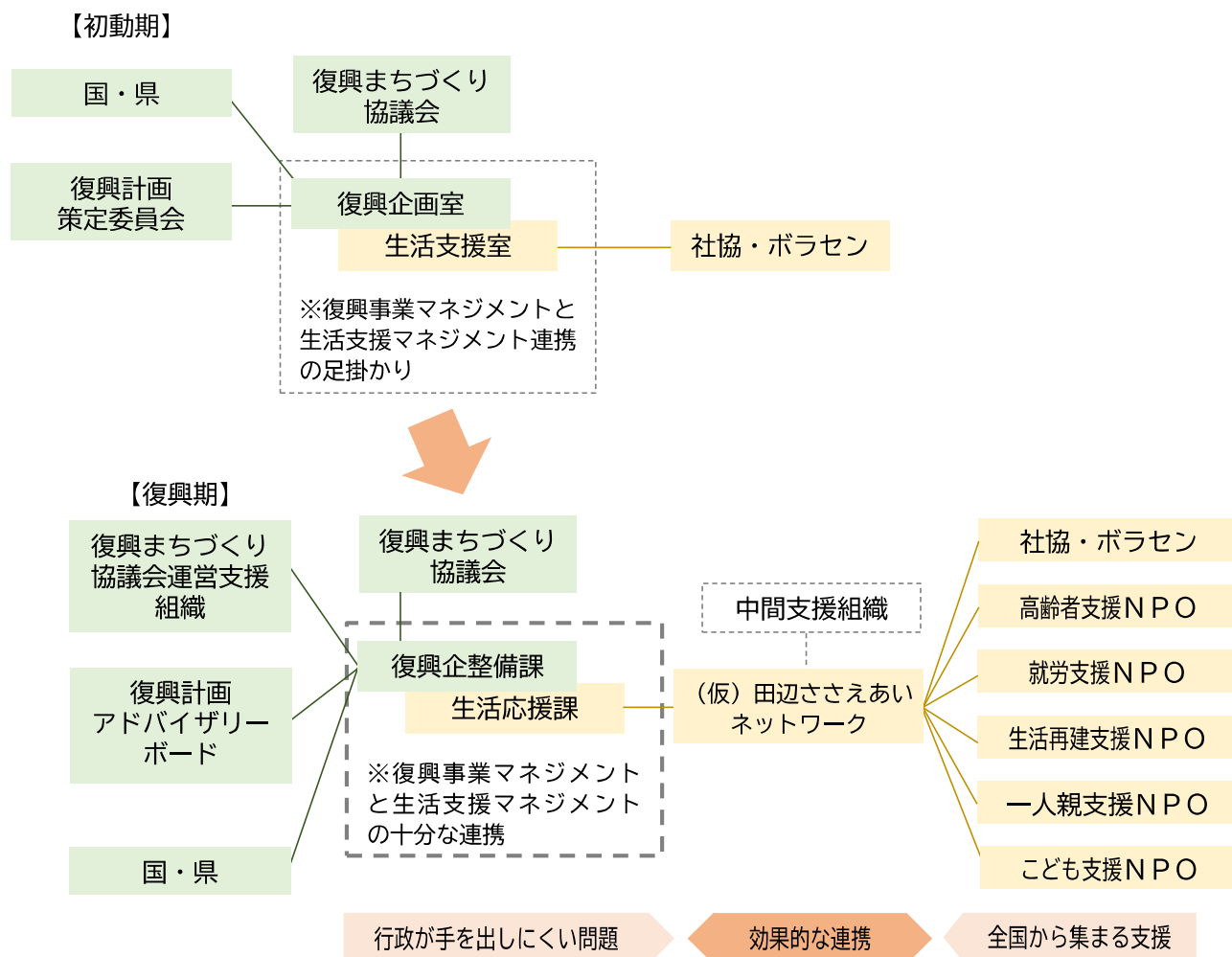


図 6-2 南海トラフ地震に備えるための市民との連携（案）