

# 南海トラフ巨大地震に備えた自治体の事前復興の取り組み状況と地域差分析

建築計画研究室 西田 和樹

(令和5年2月3日提出)

## 第1章 研究の背景と目的

2018年に復興まちづくりのための事前準備ガイドラインが施行された。今後30年の発生確率が70%~80%と言われている南海トラフ巨大地震における被害想定は、国内全体で死者数が33万2千人、建物全壊棟数が250万棟とされている。そうした地震や津波による被害を軽減するために、国は2014年に避難対策の強化を目的に、地震発生から30分以内に津波が到達して、30cm以上の浸水が生じるエリアを「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定した。指定された市町村では、被災後、早期に復興まちづくりに着手できるよう、過去の災害からの課題や事前準備ガイドラインなど踏まえて、事前復興に取り組むことが求められている。

そこで、本研究では、東日本大震災から11年が経過した2022年時点において、自治体の事前復興の取り組みの現状や課題を把握することを目的とする。その上で、災害リスク、人口規模、財政力などから自治体を比較し、事前復興の進捗状況と特徴を整理する。事前復興の取り組みが進んでいる自治体の特徴を知ることにより、課題解決の糸口を見つけやすくなると期待する。

## 第2章 139市町村の災害リスク分析

南海トラフ地震津波対策特別強化指定市町村に指定されている139市町村の災害リスクの程度を把握することを目的として、震度及び津波浸水深、津波到達時間、津波浸水面積の4つの項目について災害リスクを調査した。調査結果から、ほとんどの市町村においては、建物やインフラなどの被害が発生し、社会的機能が停止すると予測される。これらのことから、調査対象の139市町村は、地震及び津波の危険性が高い地域であることが再確認できた。特に、津波浸水深が高く、津波到達時間が短いと想定されている自治体においては、重要性ならびに緊急性の高い公共施設の事前移転の必要性が示唆される。

## 第3章 事前復興の取り組み状況に関するアンケート・ヒアリング調査

アンケート調査から「復興まちづくりの取り組みや手順の検討と実施主体の明確化」に重点を置く市町村が多く見られ、基礎的な検討段階に留まっているケースが多いと推察できる。また、事前復興準備における課題では、「防災やまちづくりに関するノウハウのある人材の不足」や「他業務の負担が大きく、検討時間の不足」という組織体制の課題を抱えている市町村が多くあり、それらに加えて、具体的なイメージが持てず、他業務より優先度が低いといった状況が取り組みを停滞させていると推察できる。

事前復興の取り組みの先進自治体においても、人的資源不足や財源不足といった課題が見られたが、解決策として、まちづくりの専門家など外部人材の起用、国や県の補助事業の活用、観光振興の支援を取り入れるなどの工夫が見られた。また、担当者へのヒアリング調査から参考事例不足も課題に挙げられたが、上述したような取り組みのポイントやノウハウが共有されることにより、他の市町村における事前復興推進の助けになることが期待される。

## 第4章 自治体の地域性の視点からの評価

南海トラフ地震津波対策特別強化指定市町村に指定されている139市町村の内、公共施設の事前移転が進んでいる自治体の特徴を明らかとすることを目的として、アンケートの回答があった75市町村を対象に、災害リスク、人口規模、財政力で比較し特徴を整理した。75市町村を、公共施設の事前移転済み、または、事前移転を計画している33市町村と事前移転を計画していない42市町村に2分類し、南海トラフ巨大地震の津波浸水リスクと自治体の人口規模、財政力で比較した。比較した結果、「事前移転済み+計画中」のグループは、「未計画」のグループと比較し、相対的にみてリスクが高く、かつ、財政力も低いことが明らかとなった。また、自治体職員人数/人口が低い自治体もあることが明らかとなった。

次に、公共施設の事前移転が進んでいる自治体の特徴を地域性の視点から明らかにするため、上記の項目を用いて評価を行なった。

図に財政力指数と平均津波浸水深を2軸の散布図で示す。図の右下のように、財政力指数が低いものの、平均津波浸水深が大きく、津波のリスクが大きい市町村では、公共施設の事前移転計画が進んでいる市町村があることが分かった。一方で、図の左上のように、財政力指数が高いものの、津波のリスクが小さい市町村では、公共施設の事前移転の計画をしていない市町村があることがわかる。

75市町村の平均津波浸水深の平均値約8mと財政力指数の平均値約0.5を境とした場合、図の右下の範囲には、「事前移転済み+計画中」が19市町村あり、左上の範囲には、「未計画」が20市町村ある。

自治体職員人数を人口で割ったものと津波到達時間を2軸の散布図では、人口に対して自治体の職員の数が少ないものの、津波到達時間が短く、津波のリスクが大きい市町村では、公共施設の事前移転計画が進んでいる市町村があることがわかった。

以上の結果から、財政力指数が低いことや財源に対しての災害復旧費が小さく、財源不足が予測される自治体や人口に対しての職員人数が小さく、人手不足が予測される自治体であっても、津波のリスクが特に高い自治体では、公共施設の事前移転が進んでいることが明らかとなった。

## 第5章 結論

本論では、事前復興の取り組みの現状や課題を明らかにした上で、自治体を比較し、事前復興の進捗状況と特徴を整理した。事前復興の取り組みが進んでいる自治体の特徴は、市町村間の情報共有のための基礎資料となり、取り組みが停滞している市町村の課題解決の糸口を見つけやすくなると期待する。

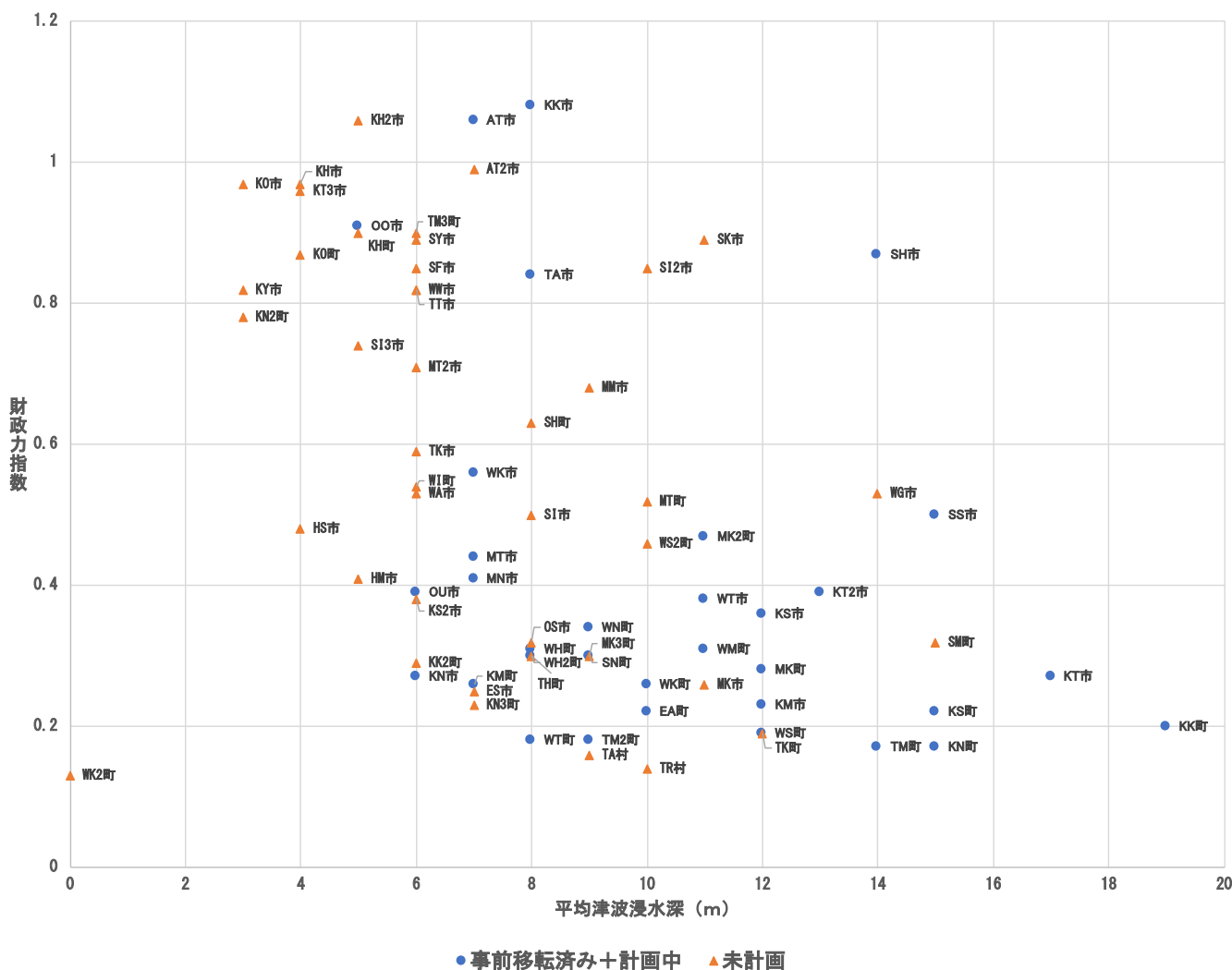


図 財政力指数と平均津波浸水深の分布(N=75)