

## 第2章 復興まちづくりの基本的な考え方

令和2年7月豪雨からの復興に向け、基本的な考え方や復興まちづくり計画の役割、前提条件となる治水対策、復興まちづくりに取り組む視点等を整理します。

※ 令和2年7月豪雨による本市の被害状況は、復興計画を参照

### 1 復興に向けた基本的な考え方と復興まちづくり計画の役割

#### (1) 復興に向けた基本的な考え方

本市の復興に向けた基本的な考え方は、復興計画において次のように整理しています。復興ビジョンを支える基本方針として3項目を挙げ、3つの柱を軸に復旧・復興関連施策を推進することとしています。

#### 【復興の将来像（復興ビジョン）】

～希望ある復興を目指して～  
球磨川と共に創る みんなが安心して住み続けられるまち

#### 【復興の基本方針】

(1) 安全・安心な地域づくりに向けた復興

(2) 未来への希望につながる復興

(3) 市民一丸となって取り組む復興

#### 【復興に向けての3つの柱】

##### ○被災者のくらし再建とコミュニティの再生

- ・安定した住まいの再建・確保
- ・災害廃棄物の処理や被災家屋の解体などによる生活環境の回復
- ・被災者に寄り添う、心と身体のケア等のきめ細やかな支援
- ・市民と関係機関が協働・連携したコミュニティの再生

##### ○力強い地域経済の再生

- ・被災した中小企業者や農林水産業等への国や県と連携したきめ細やかな支援
- ・これまで培ってきた地域資源や技術、ノウハウの磨き上げ
- ・豊かな自然と歴史・文化の魅力の再発信

##### ○災害に負けないまちづくり

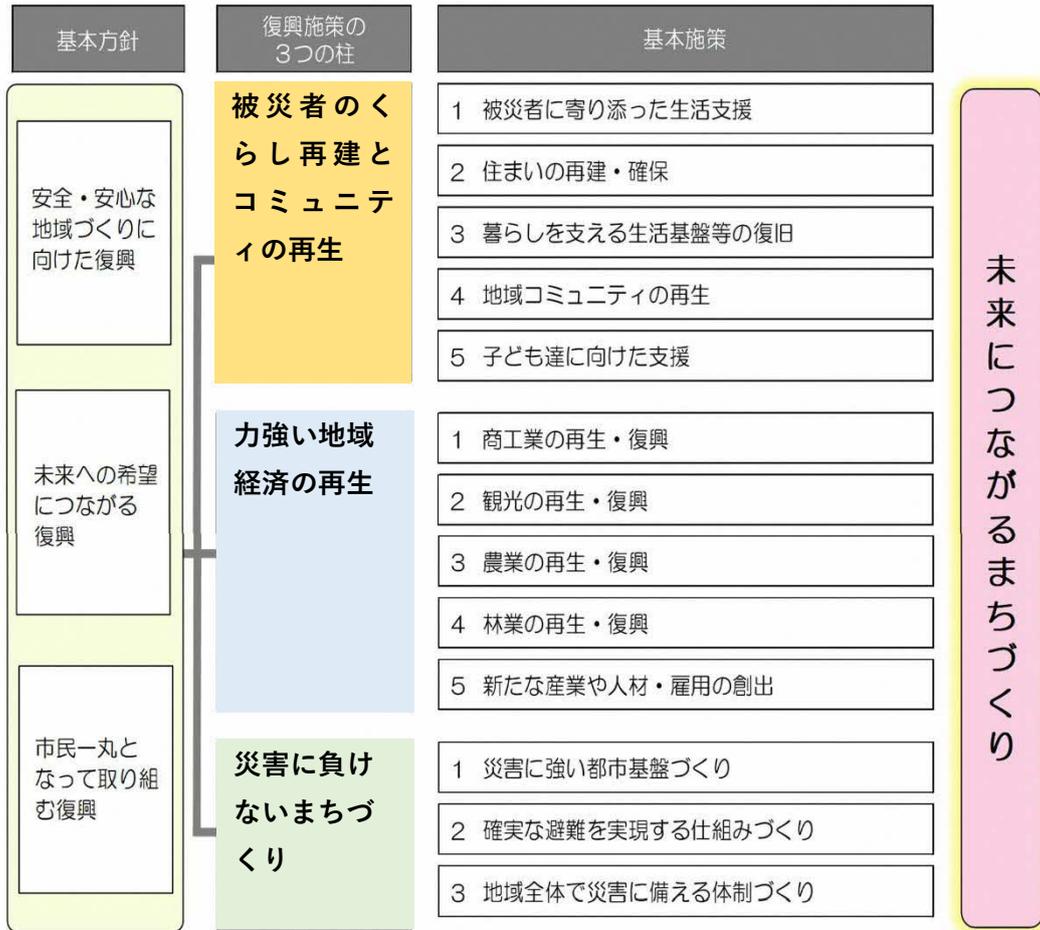
- ・道路、橋梁、上下水道、河川等の公共施設や農林水産の産業基盤の早期復旧
- ・緑の流域治水を前提とした国、県、関係機関との連携
- ・避難体制の再構築、防災教育等による地域防災力の向上

復興に向けての3つの柱については、復興計画において下図の通り施策体系を整理しており、これに基づく基本施策を進めています。

復興まちづくり計画においては、復興計画の示す方針に基づき、施策体系における取組について、特に被害の大きい地区が抱える課題への対応や、今後の都市づくりに関わる取組を中心に具体化し、地区毎の復興まちづくりにも反映します。

※ 基本施策の内容については復興計画を参照

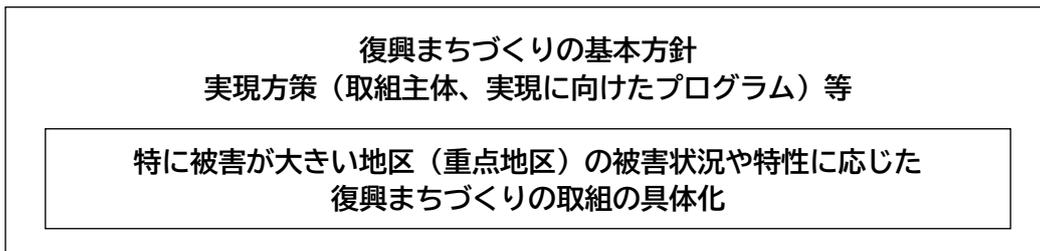
**【復興計画における施策体系】**



（出典：「人吉市復興計画（第1期）」（令和3年3月））

**方針の反映及び施策の具体化**

**【復興まちづくり計画】**



## （２）復興まちづくり計画の役割

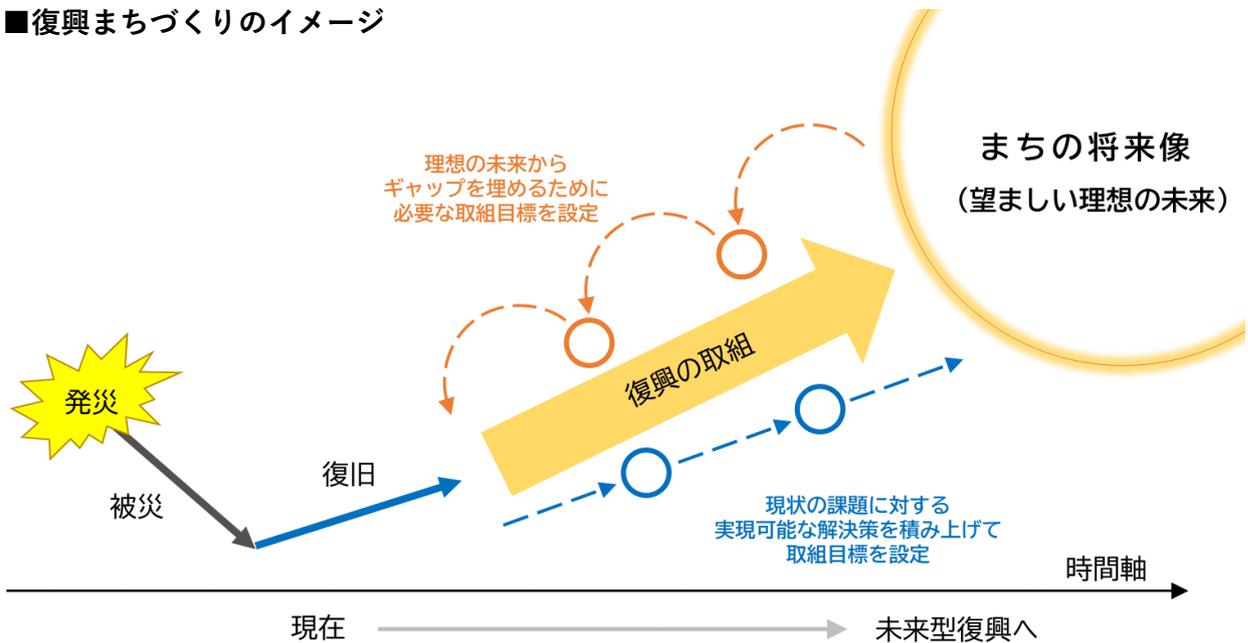
本計画は、市民の生活再建と人吉のまちの再生及び未来型復興に向けた復興まちづくりの方針と取り組むべき内容について、公共施設整備等をはじめとしたハードの取組と市民生活やなりわい等に関わるソフトの取組の両側面から整理するものです。被災者自身による復興や行政主導の公共事業等による復興など、異なる主体による復興の取組を包括的に位置づけ、各主体の適切な役割分担や連携・協働により、市全体の復興に向けたまちづくりを推進します。

今回の災害は、少子高齢化と人口減少が深刻化し担い手不足や地域経済の衰退を招くなかで起きた大災害であり、私たちは、より顕在化した問題に直面しています。計画内容の検討に際しては、早期の復興に向け、実現可能な取組を位置づけながらも、人口減少下での持続可能な都市づくり・地域づくりという課題に向き合い、未来型復興の実現に向けて、将来の望ましいまちの姿を描き、理想に近づけていく取組の位置づけも重要となります。

計画の推進に当たっては、被災前からのまちづくりの課題を反映した推進方策が求められ、新しい主体の参画や仕組みの創出、試行錯誤のプロセス等を取り入れながら、時代に対応した手法を選択していく必要があります。

今回の計画は、令和3年10月時点で初版として取りまとめたものであり、今後の市民生活の再生状況や治水対策の進捗状況、まちづくりの検討や取組の推進状況に応じて、随時見直しをしていく予定です。本計画の進捗管理を通じて、時間軸の異なる各主体の復興の動きを把握し、復興に関わる施策等のマネジメントを行います。

### ■復興まちづくりのイメージ



また、復興まちづくり計画は、地域住民や地域事業者、行政、まちづくり支援者等、復興に関わる様々な主体をつなぐ役割を担います。各主体が適切な役割分担を行いながら、連携により相乗効果を発揮することが求められます。

**【復興まちづくり計画の推進にあたって各主体に求められる役割】**

① 地域住民

復興の主役として、復興への意欲を持ち、住民同士の協力により、復興のあり方について話し合い、取組を推進していくことが必要です。計画の取りまとめに限らず取組の推進を含めた様々な合意形成に際して、住民主体の組織の動きが期待されます。

② 地域事業者

まちの機能や魅力を支えるにぎわい再生の主体として、事業の再生に取り組みます。将来を見据えた復興の実現に向け、被災以前から抱えている課題に向き合い、新たな事業への挑戦や新たな主体との連携による組織の活動も期待されます。

③ 行政（人吉市）

公共施設の再整備等の他、地域住民や地域事業者主体の取組を後押し、まちづくりの担い手が活躍できる環境を整える役割を担います。復興にかかる期間や財源、関係機関との連携等必要な対応を整理し、取組の優先順位をつけた上で、各部署の横断連携と段階的なプロセスにより、復興まちづくりを推進します。

**■多様な主体の連携による取組のイメージ**

**まちづくりの担い手・プレイヤー ～誰が主体となって取り組むか？～**

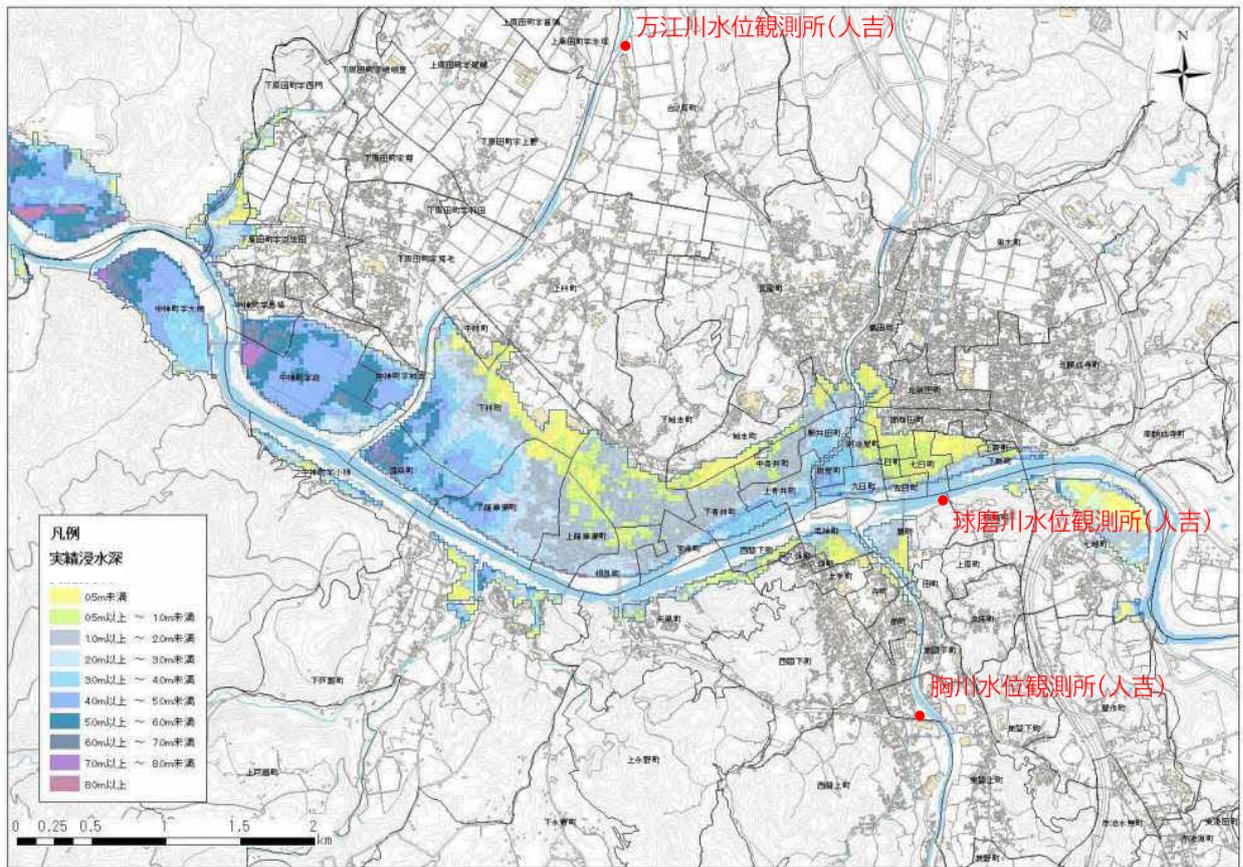


## 2 流域治水プロジェクトと浸水リスクの整理

令和2年7月豪雨では、戦後最大の洪水により球磨川流域市町村に甚大な被害が発生しました。本市においては、球磨川の水位が観測史上最高値に達し、本流やその支流が氾濫し、多くの市民の尊い命と財産を奪い、これまでに経験したことがない未曾有の被害を受けました。

この災害への対応として、球磨川流域全体を対象とした治水対策の検討が行われ、復旧・復興の取組が進められています。治水対策の計画内容や検討状況、実現に要する時間を踏まえ、現在から治水対策の完了後までの浸水リスクについて正しく認識した上で、復興まちづくりの計画や実施に取り組む必要があります。

### ■ 浸水被害区域図



（出典：国土交通省「令和2年7月豪雨検証委員会資料」を人吉市で一部加工）

## （1）流域治水プロジェクト

球磨川流域は人吉・球磨盆地が急峻な山々に囲まれたすり鉢状の地形となっており、複数の急流支川が流れ込み、さらに盆地の下流側が山間狭窄部となり、豪雨時には水位が上昇しやすい地形となっています。こうした流域の特徴を踏まえ、球磨川流域治水協議会において、国、県、市町村等が連携し、河道掘削、堤防整備（堤防補強）、輪中堤・宅地かさ上げ、遊水地等の取り組みを集中的に実施することにより、令和2年7月洪水と同規模の洪水に対して、越水による氾濫防止※（人吉市の区間等）、家屋の浸水防止※（中流部）など、流域における浸水被害の軽減を図るための「球磨川水系流域治水プロジェクト」（以下「流域治水プロジェクト」という。）が取りまとめられました。（令和3年3月公表）

※流水型ダム及び市房ダム再開発による洪水調節の効果を含む



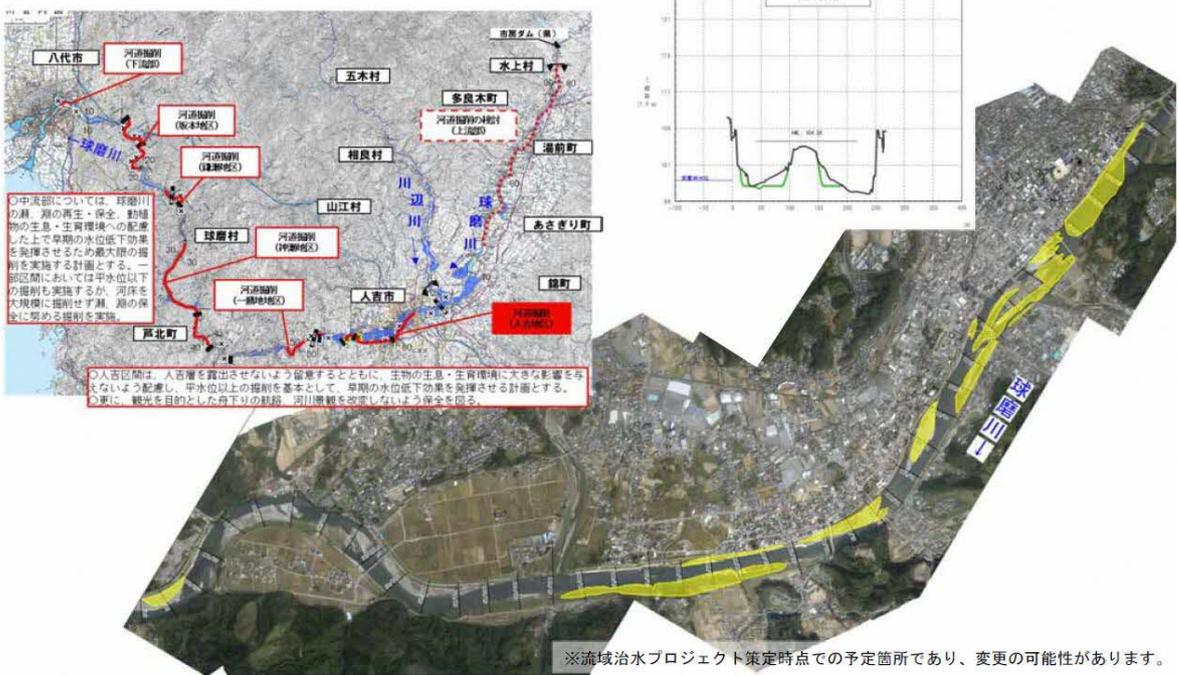
（出典：「球磨川水系流域治水プロジェクト」令和3年3月30日／球磨川流域治水協議会）

流域治水プロジェクトでは、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」「被害対象を減少させるための対策」「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」が整理されており、人吉エリアにおいても河道掘削や堤防の強化、遊水地や放水路の整備等の取組が示されています。

【河道掘削】 河道の流下能力を向上させる

流域治水プロジェクト(河道掘削) 箇所図 11

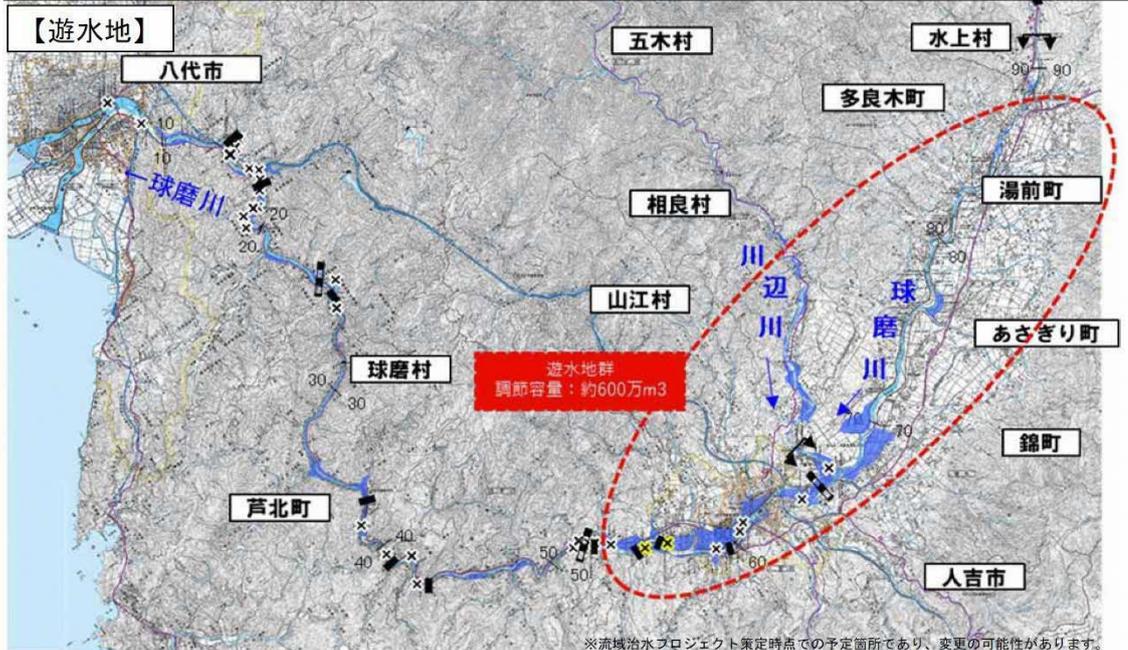
○人吉地区において約70万m<sup>3</sup>の掘削を計画。人吉層を露出させないよう留意するとともに、生物の生息・生育環境に大きな影響を与えないよう配慮し、平水位以上の掘削を基本。また、川側に突出した範囲の河道拡幅も併せて実施。上下流バランスに配慮の上、掘削を推進する。  
**【緊急治水対策プロジェクト】**



【遊水地】 洪水流量の一部をためて、下流のピーク流量を下げる

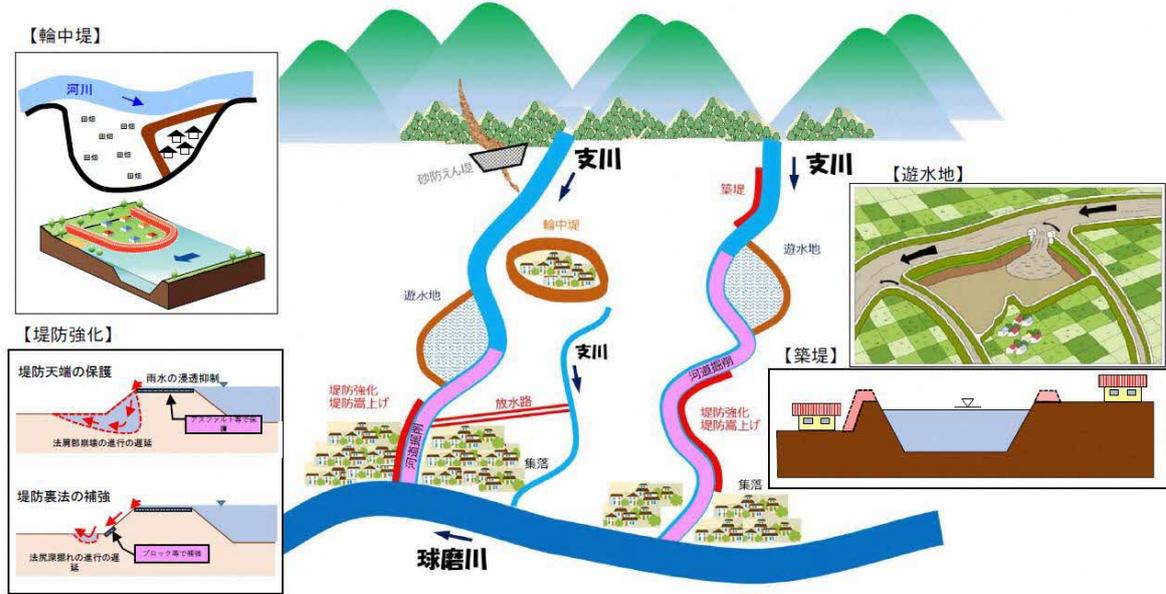
流域治水プロジェクト（遊水地）箇所図 23

○人吉市街部及び中流部で効果を発揮させられるような遊水地の配置を計画。洪水調節効果、事業期間等を総合的に評価し、効率的・効果的な箇所を実施する計画とする。  
**【緊急治水対策プロジェクト】**  
**【容量：約600万m<sup>3</sup>】**



(出典：令和3年3月24日 第4回球磨川流域治水協議会)

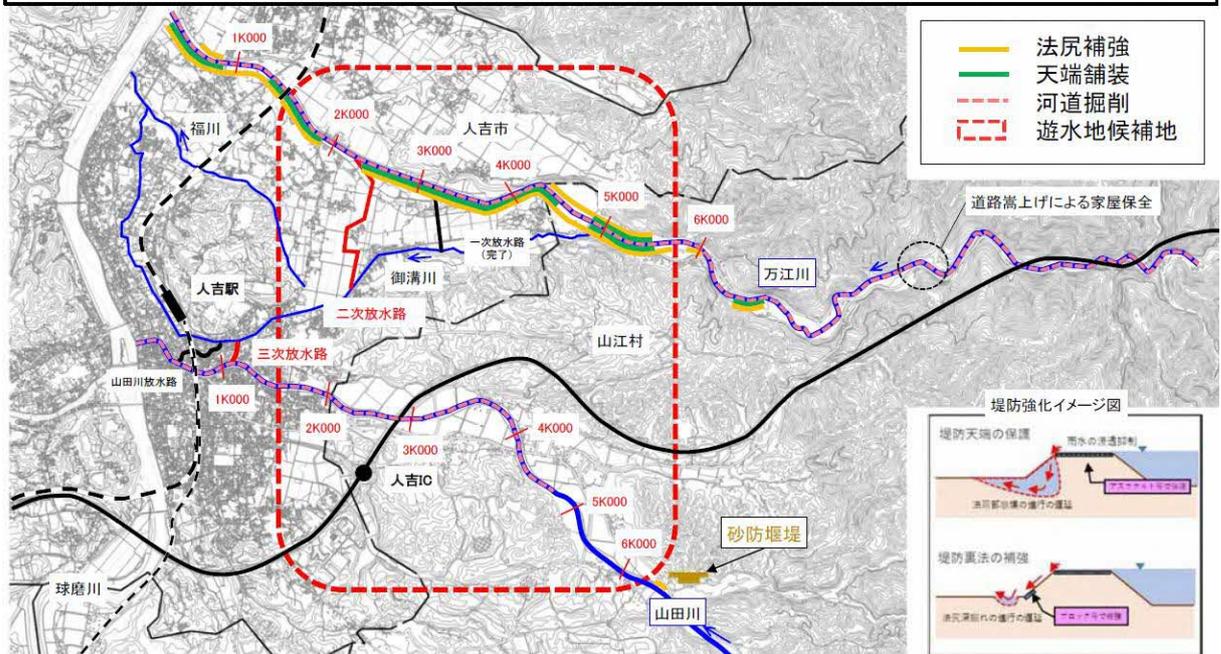
【支川の対策】河道掘削、堤防強化、遊水地、放水路等



※対策については変更になる可能性がある

(出典：「球磨川水系流域治水プロジェクト」令和3年3月30日／球磨川流域治水協議会)

- 河川区域の対策として、災害復旧や河道掘削を実施し、河道の流下能力を確保する。
- 近隣住家が浸水する可能性のある区間について、堤防強化（天端舗装、法尻補強）を検討、実施する。
- 万江川、山田川の水位低下を図るため、遊水地を検討、実施する。
- 御溝川放水路を整備し、御溝川周辺の浸水被害の軽減を図る。
- 集水域の対策として、上流部での砂防・治山対策を検討、実施する。【緊急治水対策プロジェクト】



※流域治水プロジェクト策定時点での予定箇所であり、変更の可能性があります。

(出典：令和3年3月24日 第4回球磨川流域治水協議会)

## （２）流域治水プロジェクトとの連携

国・県・流域市町村が連携して流域治水プロジェクトに基づく取組を進めるとともに、流域として各地区においても実施可能な取組について検討し、復興まちづくりと流域治水の連携を図り、流域治水の実現と各地区における災害リスクの低減を図ります。

### 【考え方】

- 国・県・流域市町村が連携して流域治水プロジェクトに基づく取り組みを集中的に実施し、本川・支川の水位の低下を図り、令和2年7月豪雨と同規模の洪水に対して越水による氾濫を防ぎます。

### 【取組方針】

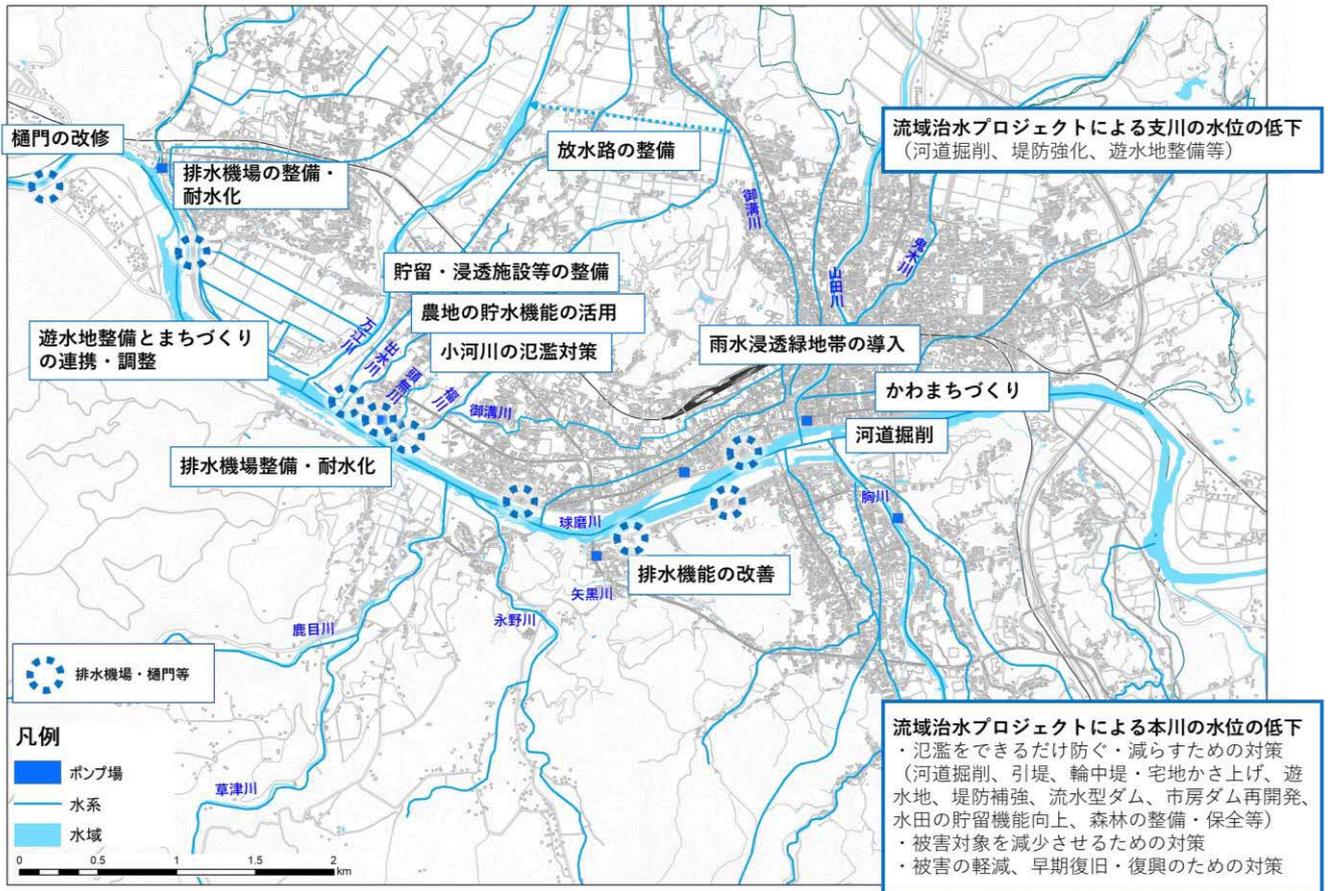
- 小河川の氾濫対策、排水機場・樋門等の排水機能の改善、下水道等の排水施設の整備、貯留・浸透施設等の整備、水田の貯留機能向上、森林の整備・保全等により、流域における治水対策に総合的に取り組み、各地区における災害リスクの低減や避難時間の確保を図ります。
- 遊水地の候補地となっている大柿地区・中神地区においては、地区の住民及び関係者の意向を踏まえた住まいとなりわいの継続性の確保に努めながら、河川管理者の調査・検討と調整し、両地区の復興まちづくりとの連携を図ります。
- 清流球磨川を活かした復興まちづくりに取り組み、球磨川プロムナード軸の形成など、河川管理者と連携しながら球磨川及び支川におけるかわまちづくりに取り組みます。
- ソフト対策として、水災保険の加入や重要事項説明における水害リスク情報の説明等を促進します。

### 「緑の流域治水」に関する本市の基本的な考え方

- ・流域全体で水害を軽減させる治水対策である「緑の流域治水」については、国・県及び流域市町村などあらゆる関係者が一体となって、しっかりと取り組みます。
- ・国、県及び流域市町村において策定する「球磨川水系緊急治水対策プロジェクト」と歩調を合わせて、治水安全度の向上を目指します。
- ・これらの対策については、下流域にも配慮しながら取り組むとともに、治水対策、治山対策いずれについても、国や県、関係機関と十分に連携を取りながら、防災・減災対策に取り組みます。
- ・集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、雨水浸透柵の設置等、地域の特性に応じた対策に総合的に取り組みます。
- ・新たな治水の方向性を踏まえた治水・防災対策として、地域と連携した水田貯留機能のフル活用による「田んぼダム」の推進を行います。

（出典：「人吉市復興計画（第1期）」）

■流域治水との連携の取組方針図



### (3) 今後の浸水リスク

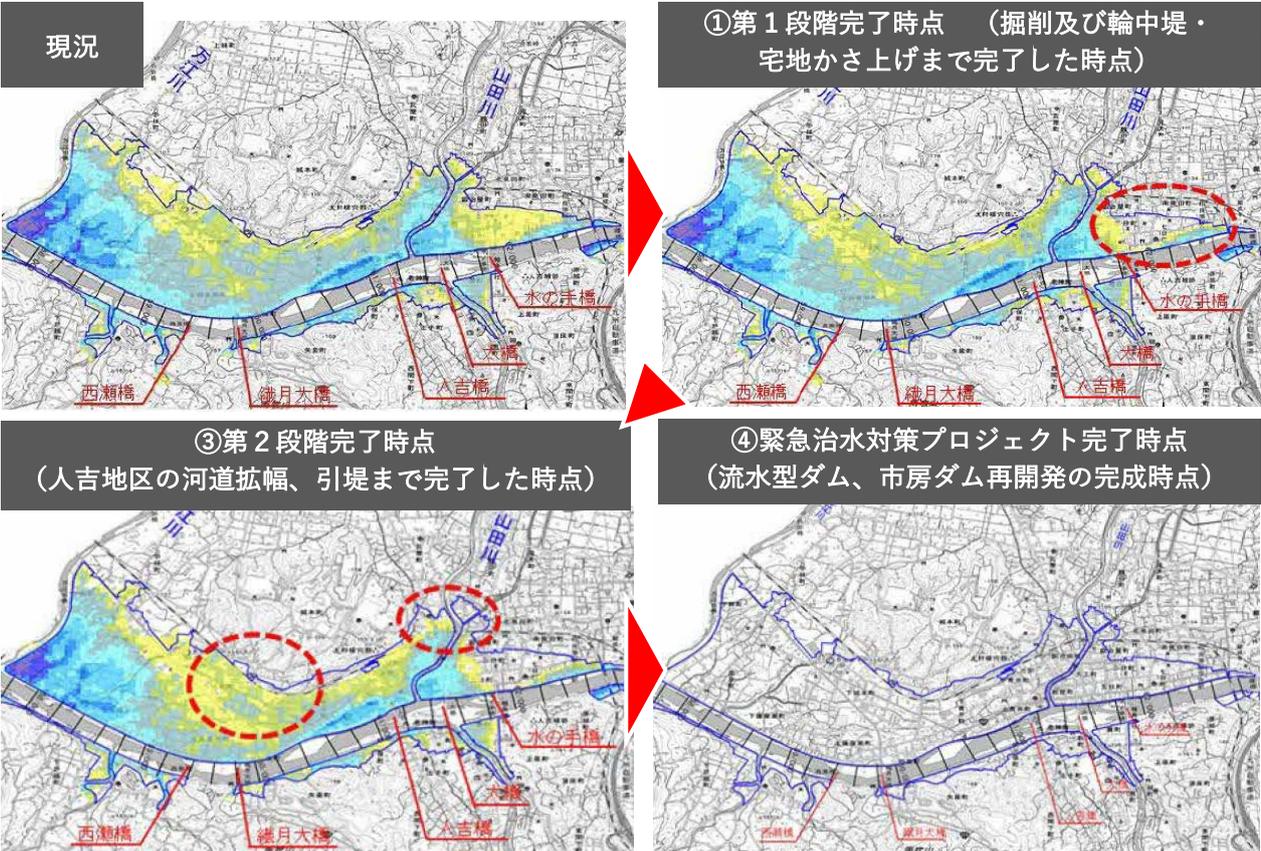
流域治水プロジェクトのロードマップは、第1段階（概ね5年）、第2段階（～令和11年）、それ以降（令和12年～）に分けて示されており、流域治水プロジェクトの進捗に応じて段階的に浸水想定区域が変わるとされています。

#### ■ロードマップ

区分	対策内容	実施主体	工程		
			第一段階（概ね5年）	第二段階（～R11）	以降（R12～）
氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策	河道掘削(中流部)【緊】 河道掘削(人吉地区)【緊】 河道掘削(掘削部)(人吉地区)【緊】 引堤【緊】 輪中堤・宅地かさ上げ【緊】 遊水池整備【緊】 河道掘削、堤防補強対策(下流部) 高潮耐震対策(下流部) 河川ダム等における事前放流等の実施 【緊】	国土交通省	■	■	■
	河道掘削等【緊】 崩壊防止放水路【緊】 堤防整備、事前放流支援に対する河川改修、遊水池(支川)等【緊】	熊本県 等	■	■	■
	流水型ダム・市房ダム再開発【緊】	国土交通省・熊本県	■	■	■
	砂防関係施設の整備	国、熊本県 等	■	■	■
	下水道等の排水施設の整備	熊本県、市町村 等	■	■	■
	雨水貯留・雨水浸透施設整備	国、熊本県、市町村 等	■	■	■
	水田の貯留機能向上 水田の整備、有効活用 農業水利施設の整備 等	熊本県、市町村 等	■	■	■
	森林の整備・保全、治山施設の整備	国、熊本県、市町村等	■	■	■
	緊急な砂防施設の整備 (R7年度まで)	砂防施設 等の整備	■	■	■
	追加対策 (八代市)・緊急治水 (人吉市)	緊急治水 (八代市)・緊急治水 (人吉市)	■	■	■
被害対象を減少させるための対策	まわくりと連携した自治体への居住誘導、土地利用規制・誘導、移転促進	流域市町村 等	■	■	■
	二級堤、自然堤防の保全	国土交通省 等	■	■	■
被害の軽減、早期復旧・復興のための対策	治水門等の整備や排水機場等耐水化 避難行動、水防活動に資する整備等の整備 避難を判断するための情報伝達	国土交通省 熊本県 市町村 等	■	■	■
	水害リスクの通知 平時からの住民等の防災意識醸成 防災活動の普及など 治水門等の機能 地域と連携した治水活動の推進、取組活用	国土交通省 熊本県 市町村 等	■	■	■
	洪水危険区域・被災市街地 復興推進地域の指定の検討 復興まちづくり計画の策定・事業の推進	流域市町村 等	■	■	■
	二級堤・自然堤防の保全	国土交通省 等	■	■	■
			■	■	■

気候変動を踏まえた  
更なる対策を推進

現況 ① ② ③ ④



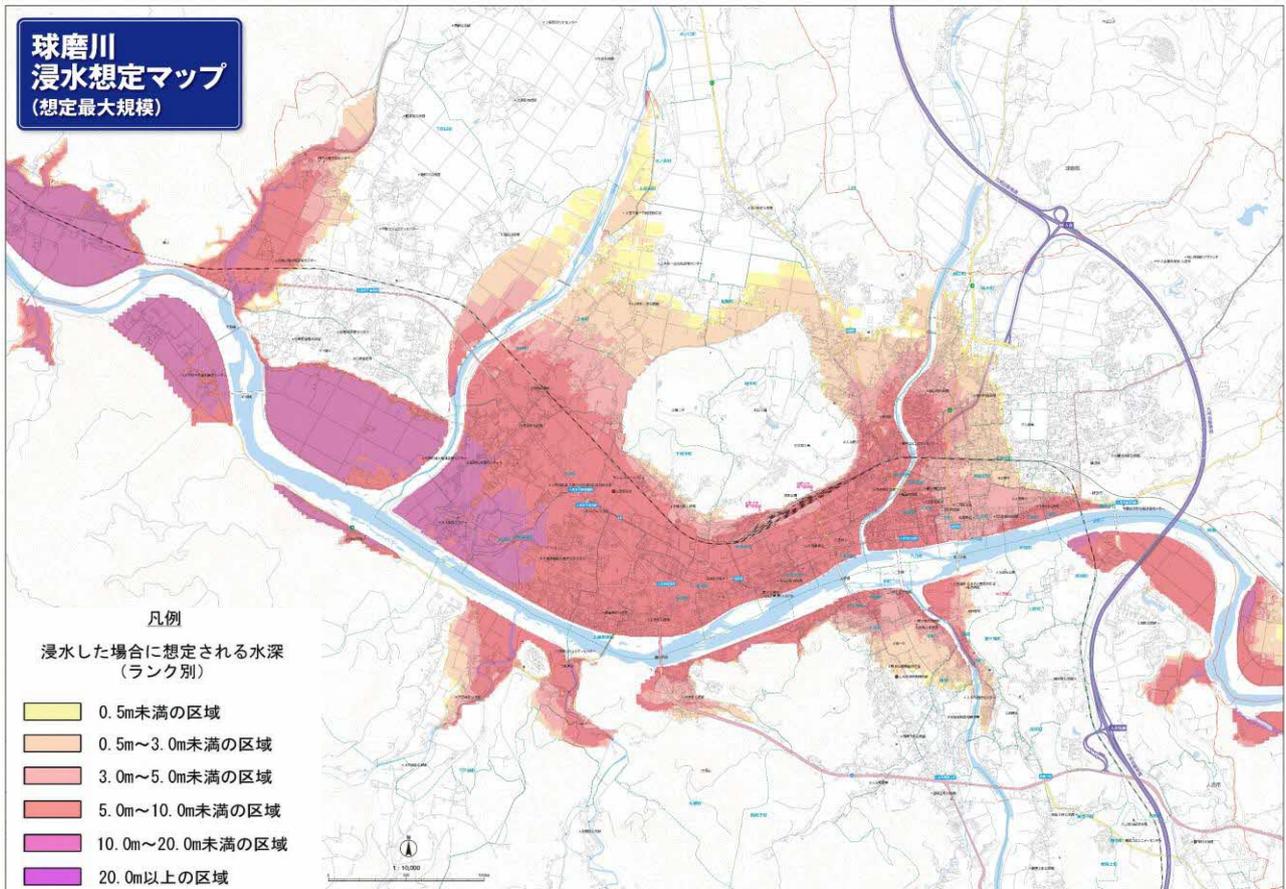
（出典：「球磨川水系流域治水プロジェクト」、「第4回 球磨川流域治水協議会 資料」をもとに作成）

流域治水プロジェクトの完了には約10年の期間を要すると想定されることから、当面の間は令和2年7月豪雨と同様の降雨があれば、同程度浸水するリスクがあります。

また、想定最大規模<sup>※</sup>の降雨の場合は、球磨川右岸側は村山台地を除いた市街地が広範囲に渡り浸水するリスクがあります。

※ 水防法の規定により指定された想定し得る最大規模の降雨（人吉上流域の12時間総雨量502mm）。

### ■想定最大規模降雨の場合の浸水想定



(出典：球磨川浸水想定マップ（想定最大規模）)

### 3 復興まちづくりの視点と重点地区の設定

#### (1) 復興まちづくりの視点の設定

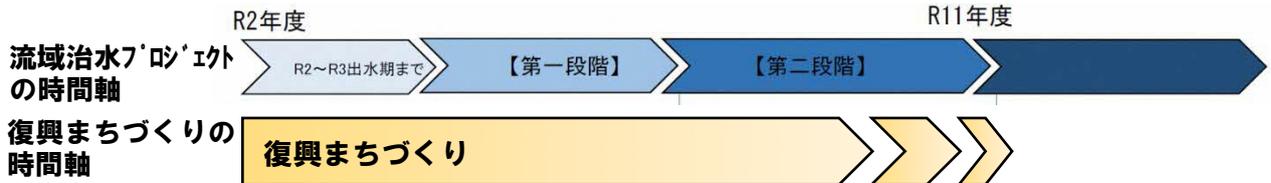
復旧・復興の取組は、早期に実現できる取組や検討から実行までに時間がかかる取組等が同時に進行することから、着手可能な取組から随時進めていきます。一連の時間軸の中で、物理的空間・社会的空間の中で取組を計画し、あらゆる関係主体の協働により総合的かつ多層的に取り組み、災害リスクへの対応とまちの再興を漸進的かつ効率的に進めていく必要があります。

特に、流域治水プロジェクトについては大規模な事業を伴うことから完了までには時間がかかり、水災害リスクに対する効果（浸水範囲や浸水深の低減）が現れるまでにも時間がかかることを認識した上で、再度豪雨が起こった際に、どのように市民の生命や財産を守るかを検討する必要があります。

加えて、浸水リスクを踏まえた上でなりわいを含めた日々の営みの循環を確保できるよう、地域経済の再生と持続可能性について検討する必要があります。

また、流域治水プロジェクトが完了した後も、堤防の決壊や想定最大規模の洪水等、今後起こり得る災害に対する備えを持っておく必要があります。

#### ■復興まちづくりと治水対策（流域治水プロジェクト）の時間軸

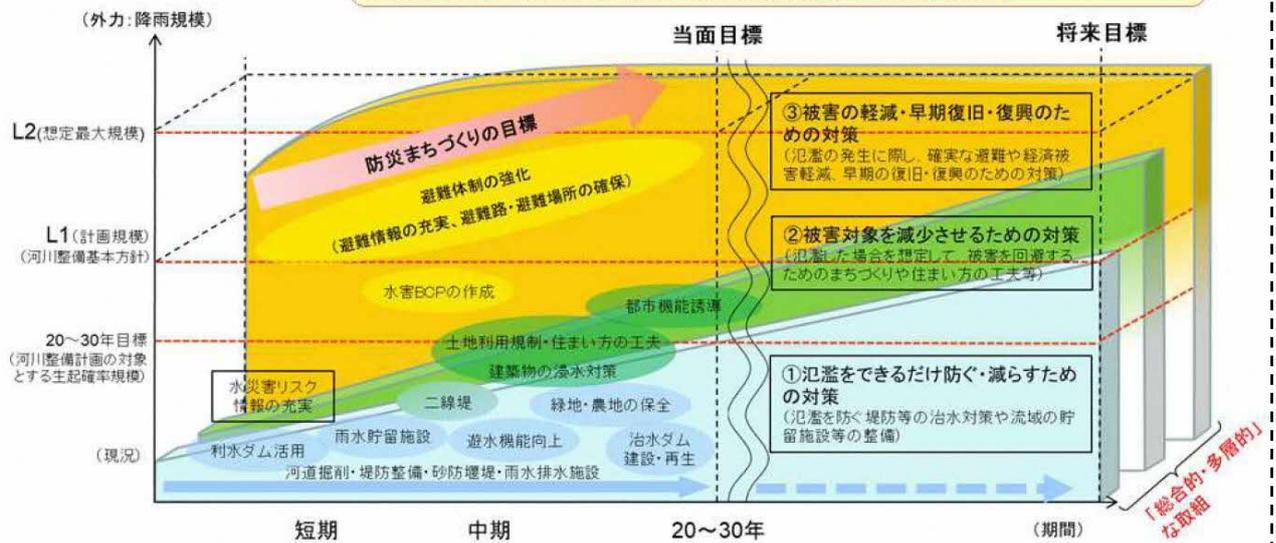


#### 参考：水災害リスクを軽減又は回避する対策の総合的・多層的な取組のイメージ

##### イメージ図

##### 【ポイント】

- ・あらゆる関係者の協働により①～③を「総合的・多層的」に取り組む。
  - ・地域毎、河川毎に①～③の取組内容や整備目標は異なる。
- ※外力については、今後、気候変動の影響により増大することに留意が必要がある。  
 ※イメージ図に掲載されているそれぞれの取組がもたらす効果や確実性、整備目標到達までの期間には差異があること、さらには縦軸に示されている外力への効用等も異なることに留意が必要である。



(出典：国土交通省「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン（概要版）」)

これらの段階を追った対策の推進に共通する復興まちづくりの視点として、次の6つを設定し、復興まちづくりの取組方針を検討します。

### 【復興まちづくりの視点】

視点1：暮らしを支える住まいの再建

視点2：地域を支えるコミュニティの再生

視点3：持続可能な地域経済の再生

視点4：都市活動を支える土地利用の実現

視点5：防災性の高い建て方の誘導

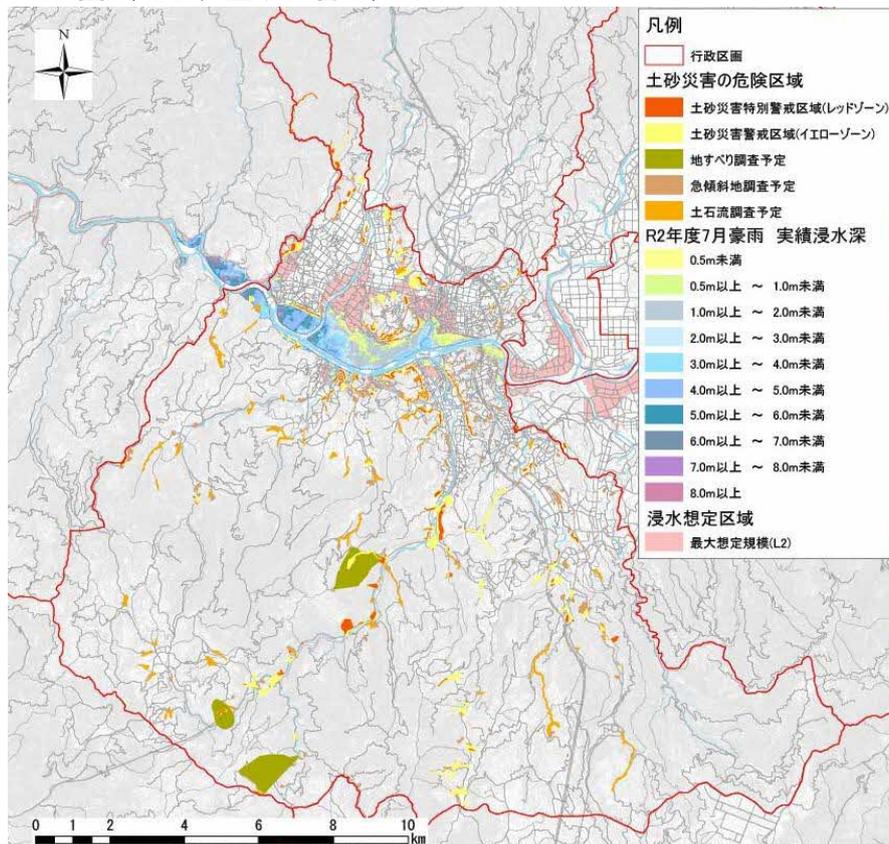
視点6：命を守る避難方法の見直し

## (2) 復興まちづくりの対象

今次豪雨は熊本県をはじめ九州一帯等広範囲に被害をもたらした激甚災害であり、市内においては球磨川沿川を中心とした浸水被害の他、支流の氾濫や山間部の土砂災害等により、市全域に被害が及びました。

このため、復旧に係る事業は浸水被害に限定されない対応を進めており、復興の取組においても、今次豪雨による被災の様々な影響からの再生を進めることとし、併せて、今後起こり得る地震等の災害への備えも含めた形でまちづくりを進めます。

### ■災害リスク図（浸水、土砂災害等）



### （3）重点地区の設定

甚大な被害を受けた地区や流域治水プロジェクトによる影響が大きい地区等は、個人の復旧や再建だけでなく、地区単位でまとまって問題解決に取り組む必要性があります。

町丁・集落単位で同じような被害状況や課題を抱える行政区をひとまとまりの地区とし、復興まちづくりに取り組む「重点地区」として設定します。

#### ① 重点地区の考え方

被災地域の被害状況や今後の取組課題をもとに、重点的な取組が必要な地区を整理します。

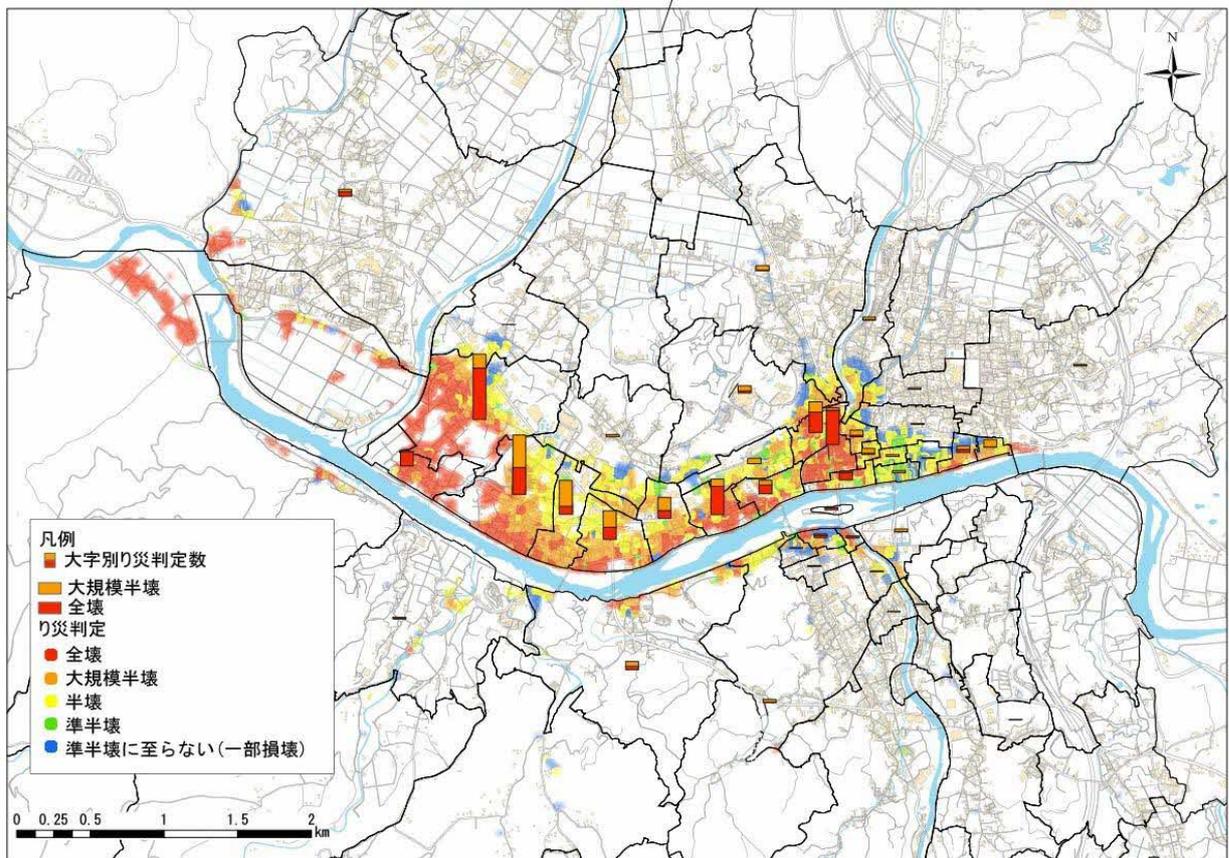
##### ⇒都市構造の拠点であり、市街地の再整備を含めた復興の取組を要する地区

人吉のまちを歴史的に支えてきた市の中心部も広く被害を受けており、今後起こり得る災害リスクを認識した上で、都市構造の拠点となるエリアの再生に取り組む必要があります。一方で、昔ながらの商業地域は、市街地の都市基盤が未整備で権利関係も複雑であるなどの課題も持ち合わせています。市街地の状況に合わせた課題の解決と併せて、被災により地域を離れた住民や事業者等の動向を踏まえながら、持続的な都市づくりを実現する土地利用方策の検討が必要です。

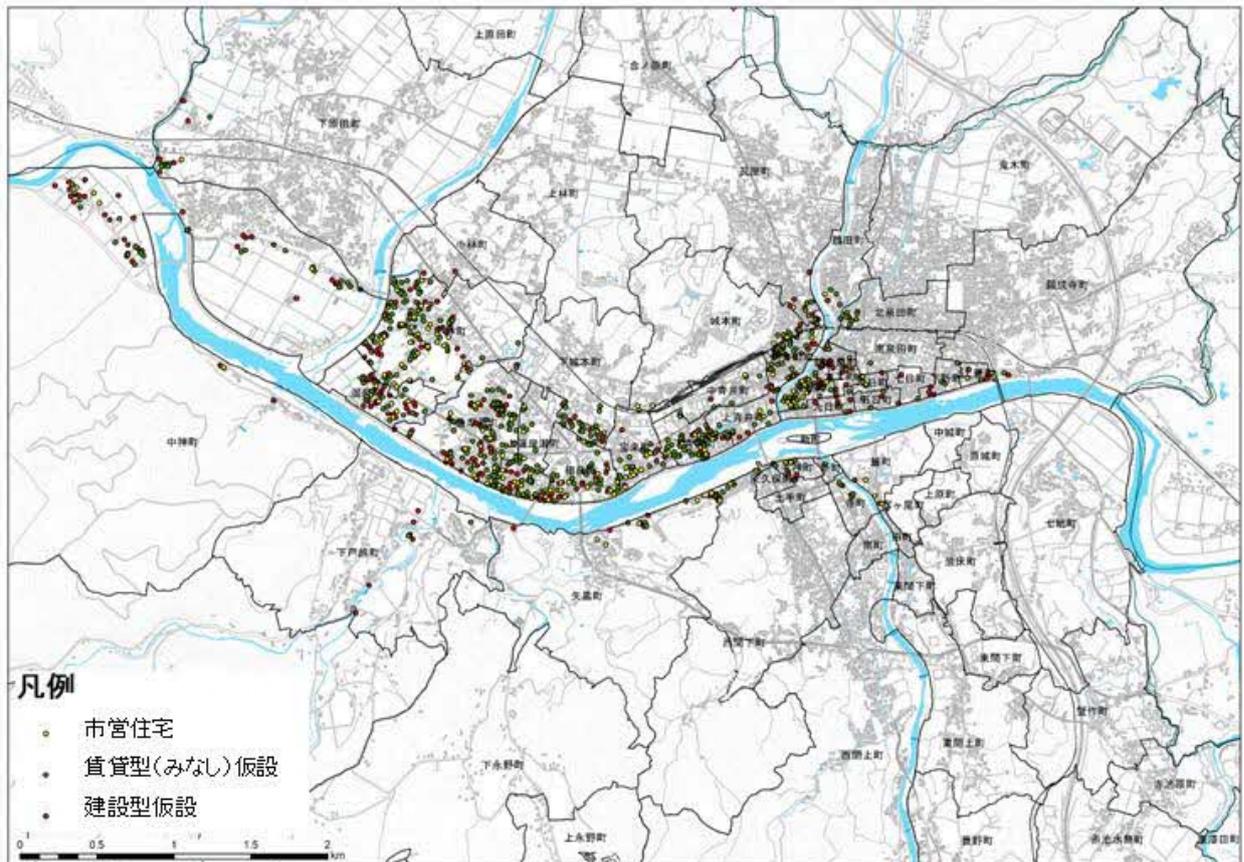
##### ⇒住宅被害が甚大で、現在地での住宅再建または移転の方向付けが必要な地区

浸水被害が浸水深3m以上（2階まで浸水する規模）と甚大で、全壊または大規模半壊等の住宅が連なっている地区や仮設住宅入居者や在宅避難者が多く自力での再建は難しいという方が多い地区については、宅地の安全性について理解を深めながら、現地再建または移転等の具体的な再建方法の検討が必要です。

### ■り災状況



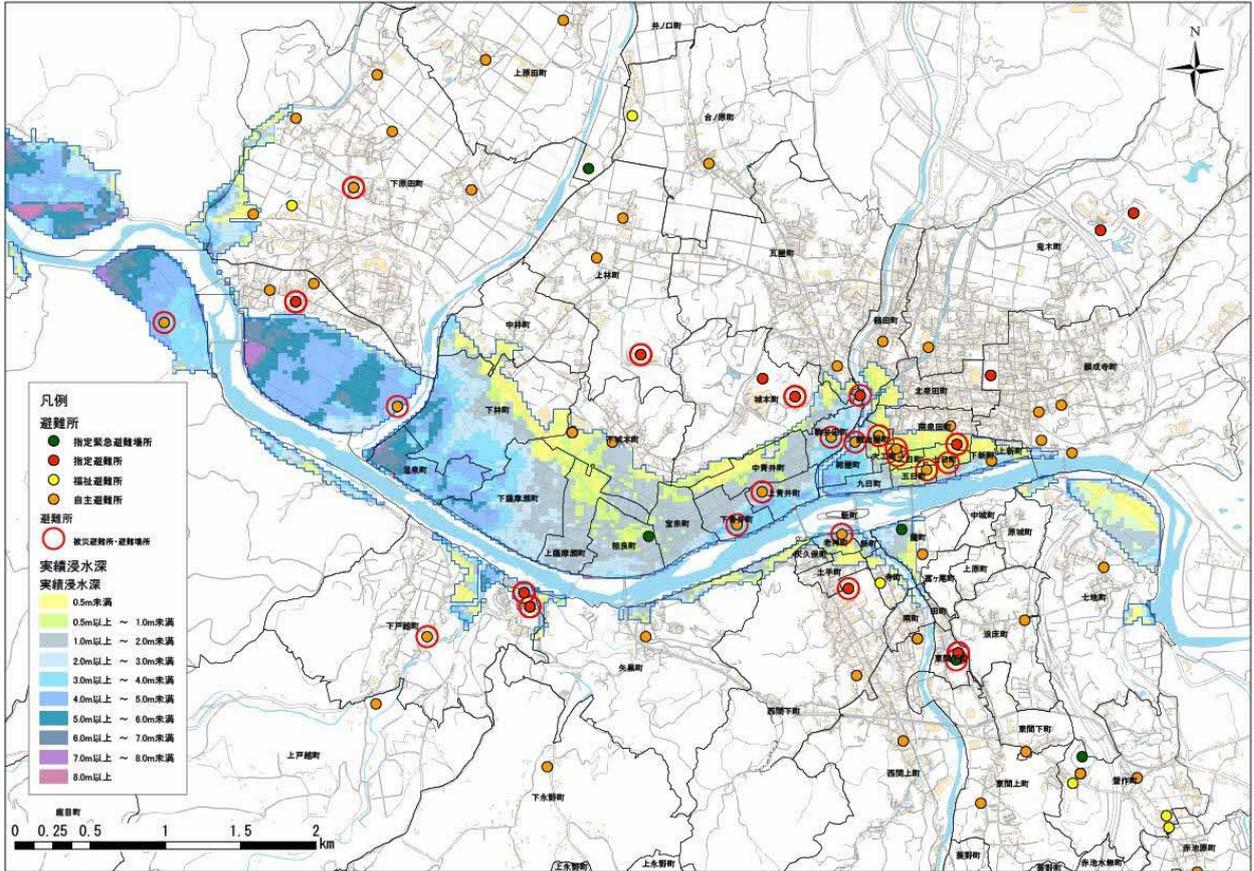
### ■避難状況（令和3年3月時点）



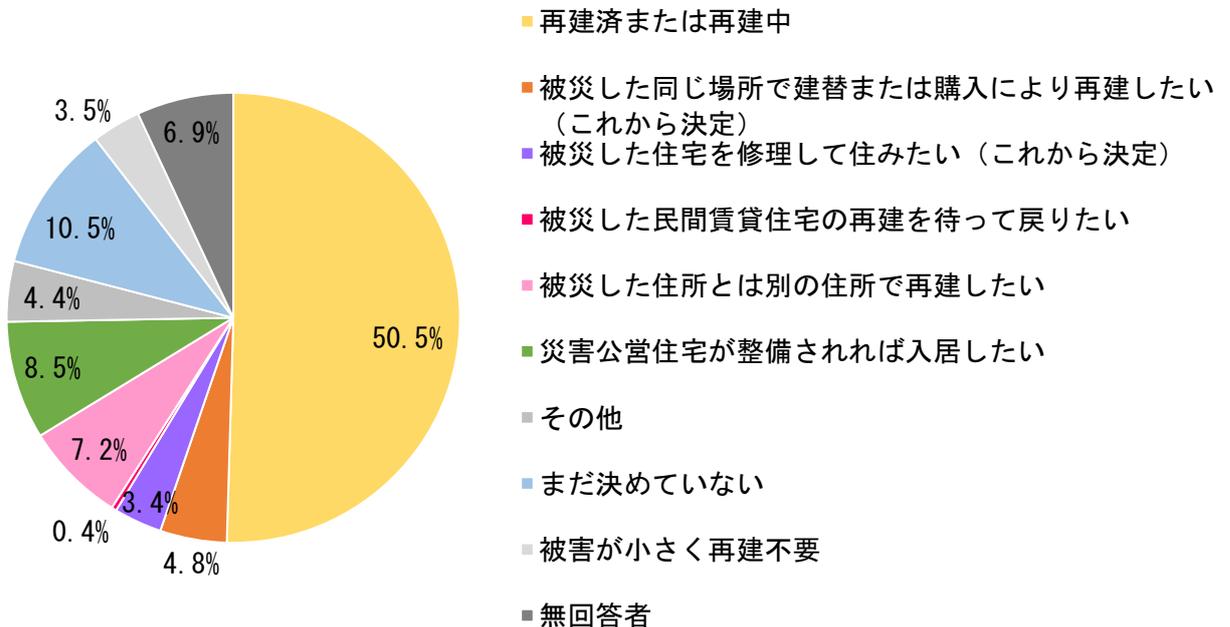
⇒避難のあり方を見直すことが必要な地区

浸水被害を受けながら、住宅の修繕や現地での再建を想定している方が多い地区については、現地での再建を基本としながらも、より安全な避難が必要な地区といえますので、共助の避難の仕組みや新たな避難場所・避難ルートを検討等、次に起こり得る水害への対応が必要です。

■被災前の指定緊急避難場所、指定避難所等



■住民の再建意向（令和3年8月意向調査結果）



⇒**国・県の流域治水対策が示され、市の相談・支援が必要な地区**

流域治水プロジェクトにより示された遊水地等の治水対策の影響を受ける地区については、国・県・市と連携しながら、地区を挙げた対応方針の検討が必要です。（第2章2参照）

## ② 重点地区の設定

前述の被害状況や課題等から総合的に判断し、本計画における重点地区は、以下の8地区とします。なお、該当行政区は、地域コミュニティの単位や校区別懇談会での意見を踏まえ、設定しています。

	重点地区	該当行政区
1	中心市街地地区	七日町、五日町、九日町、二日町、鍛冶屋町、紺屋町、上新町、下新町、鶴田町、大工町、北泉田町、南泉田町
2	青井地区	駒井田町、上青井町、中青井町、下青井町、城本町
3	麓・老神地区	老神町、麓町、新町、田町
4	球磨川左岸地区	西間下町、矢黒町、下戸越町
5	薩摩瀬地区	宝来町、相良町、上薩摩瀬町、下薩摩瀬町、下城本町
6	温泉下林地区	下林町、温泉町、中林町
7	中神地区	中神町字城本、段、馬場、下原田町字瓜生田
8	大柿地区	中神町字大柿、小柿

### 重点地区の設定

