

第1回 高知県中山間地域 事前復興まちづくり計画策定指針検討会

中山間地域 事前復興まちづくり計画の必要性

令和7年8月18日
検討会事務局（高知県南海トラフ地震対策課）

大規模災害により地域が抱える問題

中山間地域で想定される事態

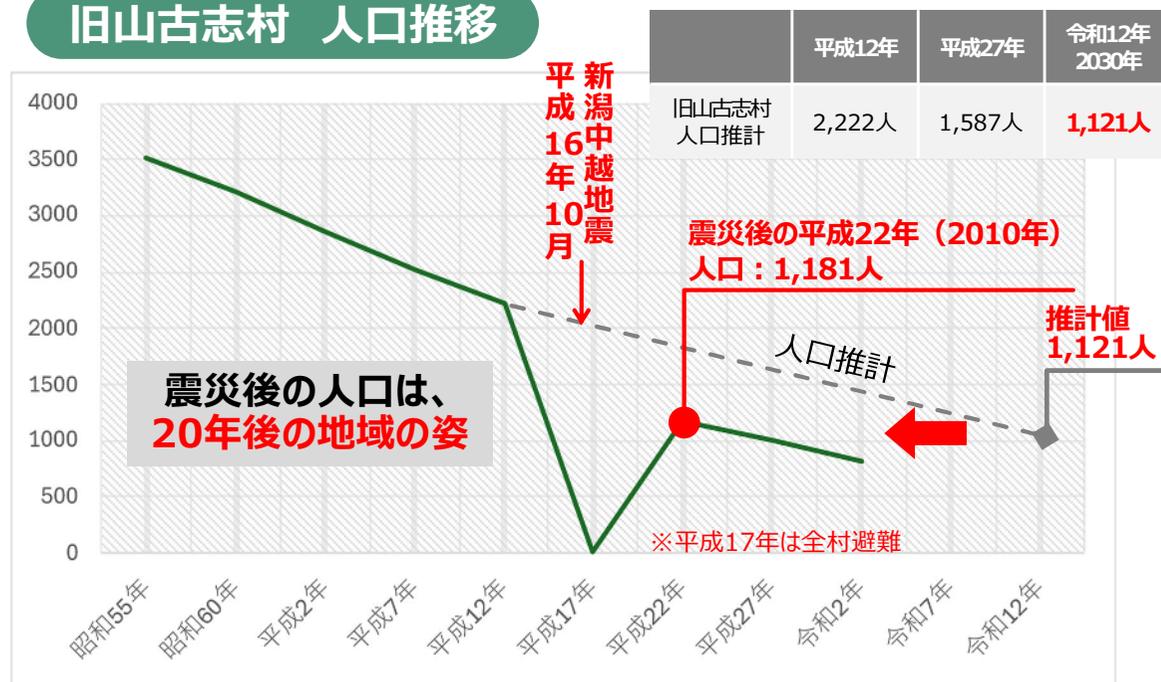
- 大規模災害発生時には、行政は人命を最優先にした業務に追われ、さらに災害対応の業務量が増加するなかで、住民に復興まちづくり計画を示し、住民との合意形成を図る必要がある。
- 切迫度が年々高まっている南海トラフ地震では、被害が東海から九州までの広範囲に及び、沿岸部では津波による壊滅的な被害が想定されている。中山間地域では、支援の遅れなどによって復興計画の策定や事業の実施の遅れが懸念される。
- 地域の復興に時間を要すると、避難先でそのまま定住する事態を招くなど、地域の活力が低下する。
- 中山間地域のまちづくりや振興に向けた計画に織り込まれていない急激な人口減少に伴い、地域が持つ潜在的な問題点が顕在化・加速化する。

旧山古志村の復興スケジュール

流れ	時期
新潟中越地震発生・孤立	平成16年10月23日
地域外（長岡市内）の避難所	平成16年10月25日～
地域外（長岡市内）の仮設住宅	平成16年12月21日～
長岡市に合併	平成17年4月
山古志復興新ビジョン策定	平成17年5月16日
長岡市復興計画策定	平成18年8月
集落再生計画策定	平成18年10月～
基盤整備	平成19年3月～
住宅再建	平成19年7月～
入居	平成19年10月～

被災から復興（帰村）に**3年間**を要した

旧山古志村 人口推移



人口推移の出典：国勢調査
人口推計の出典：国立社会保障・人口問題研究所：日本の市区町村別将来推計人口（平成15年12月推計）

- ▶まちづくりや振興に向けた計画に織り込まれていない急激な人口減少
- ▶地域が持つ潜在的な問題点が顕在化・加速化

事前復興の取組を中山間地域へ拡大する背景

経緯① 過去の教訓と沿岸地域での先行の取組

東日本大震災の教訓



復興の遅れが人口流出に直結

- ・ 応急対応に追われ復興計画の策定が遅延
- ・ これにより地域の活力が失われる
- ・ 被災市町村では10年間で人口が最大約40%減少

沿岸地域における事前復興の取組

沿岸19市町村での「事前の備え」

- ・ 南海トラフ地震後の迅速な復興を目指し、計画策定を推進
- ・ 指針策定 (R4): 市町村が参考とする指針を策定
- ・ 補助金等 (R5~): 計画策定への財政的支援 (国1/3、県1/3、市町村1/3)、総合防災対策推進地域本部による技術的支援
- ・ 計画策定状況 (R6末): 2市町が策定済み、14市町村が着手、3町村が着手予定

経緯② 能登半島地震も含めた「中山間地域の主な課題」

令和6年能登半島地震の教訓

中山間地域特有の復興の困難さが露呈

- ・ 過疎化が進む半島部という事情から、倒壊家屋の処理やインフラの復旧に時間を要しており復興の遅れに繋がった

人口流出の懸念

- ・ 復興計画策定、**復興事業の遅れ**による人口の流出が懸念
- ・ **1年間で人口が最大約10%減少**

奥能登地域の復興計画策定状況

自治体名	計画	策定日
輪島市	輪島市復興まちづくり計画	令和7年2月
珠洲市	珠洲市復興計画	令和7年2月
能登町	能登町復興計画	令和7年2月
穴水町	穴水町復興計画	令和6年12月

計画策定には、1年以上を要している

本県への示唆

あらためて浮き彫りとなった課題

- ・ 東日本大震災等により明らかになった課題は沿岸地域だけのものではない
- ・ 土砂災害特別警戒区域が広がる**本県の中山間地域においても、南海トラフ地震発生時に同様の事態が想定**される

中山間地域における「事前の備え」の必要性を再認識

中山間地域へ事前復興を拡大

中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針を作成

住民の意思形成



「被災後も地元に住み続ける」という意思を育むための将来像を共有

複合課題への対応



防災の視点に加え、持続可能なまちづくり（社会課題）の視点も導入

発災前の事業着手



究極の事前防災として、実施可能な事業を発災前に着手

大規模災害後を見据え、中山間地域が抱える課題に対応し、持続可能な地域社会を構築するための将来像をあらかじめ計画 2

令和6年能登半島地震－被災概要と人口推移－

被災概要

令和6年1月1日に石川県能登地方にてマグニチュード7.6、最大震度7の地震が発生

- 令和7年8月5日時点で**死者634名**（うち災害関連死406名）、**家屋の全壊約6千5百棟**、半壊約2万4千棟という被害が発生
- **建物被害**に加えて、**土砂災害**による**道路の寸断**や**集落の孤立**など、中山間地域特有の被害が発生
- 国土交通省によると、土砂災害発生箇所は計455箇所（令和7年6月10日時点）であり、発生箇所の**82%が土砂災害警戒区域等に指定された箇所**

出典：内閣府防災情報のページ

大規模な土砂災害



輪島市市ノ瀬町 令和6年4月12日撮影

木造家屋の倒壊



輪島市門前町黒島 重要伝統的建造物群保存地区
令和6年4月9日撮影

地震火災



輪島市河井町 朝市地区 令和6年4月7日撮影

地盤の液状化による被害



内灘町 令和6年4月9日撮影

奥能登地域の震災前と震災後の人口推移

自治体名	震災後人口 令和7年6月	震災前人口 令和6年1月	減少率
輪島市	19,080	21,903	-12.9
珠洲市	10,092	11,721	-13.9
能登町	13,133	14,277	-8.2
穴水町	6,747	7,312	-7.7
	49,052	55,213	-11.2

出典：いしかわ統計指標ランド 石川県総務部

- **住宅の全半壊、集落の孤立化**によって住民の多くが**地区外への避難**を余儀なくされた
- 一部報道では**3割の人口流出**があったとされた
- 被災した住宅の**公費解体**は、石川県で約4万棟の申請があり、解体の進捗は、**68.8%（令和7年5月末）**
- 資材高騰や人手不足による**住宅整備の遅れ**も懸念される
- 復興に向けて**住まいの確保が課題**となっている

高知県と石川県の比較

高知県と石川県の比較

	高知県 	石川県 
面積 (km ²)	7,102	4,185
人口 (千人) ¹⁾	666	1,109
高齢化率 ¹⁾	36.3%	30.5%
孤立可能性集落数 (農業集落) ²⁾	827	33 (R6能登半島地震)
可住地面積割合 ³⁾	16.0%	31.6%
土砂災害特別警戒 区域指定箇所数	18,581 ⁴⁾	3,579 ⁵⁾

出典：1) 令和6年版高齢社会白書 内閣府、2) 南海トラフ地震の被害想定 内閣府
3) e-Stat政府統計ポータルサイト 4) 高知県土木部防災砂防課
5) 石川県土木部砂防課

中山間地域を象徴する景観や歴史文化



高知県の棚田の風景

出典：本山町ホームページ



石川県最大の羽咋市神子原の棚田

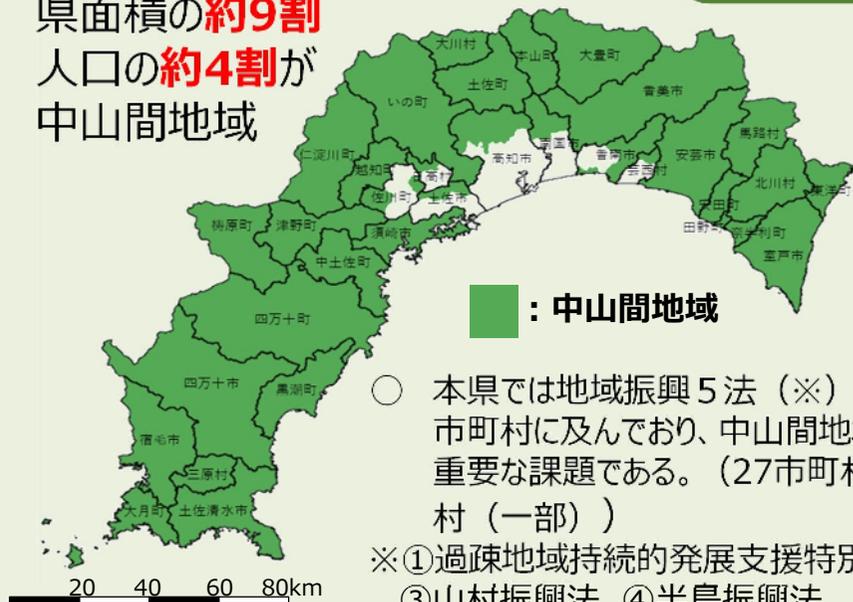
出典：羽咋市観光協会ホームページ

農林水産省「つなぐ棚田遺産」認定

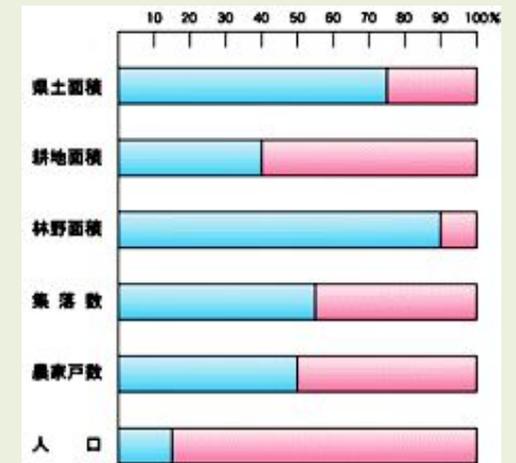
世界農業遺産「能登の里山里海」

高知県と石川県の中山間地域の状況

県面積の約9割
人口の約4割が
中山間地域



県面積の約7割
人口の約1割が
中山間地域



出典：石川県中山間地域対策基本方針をもとに
スケールバーを追記

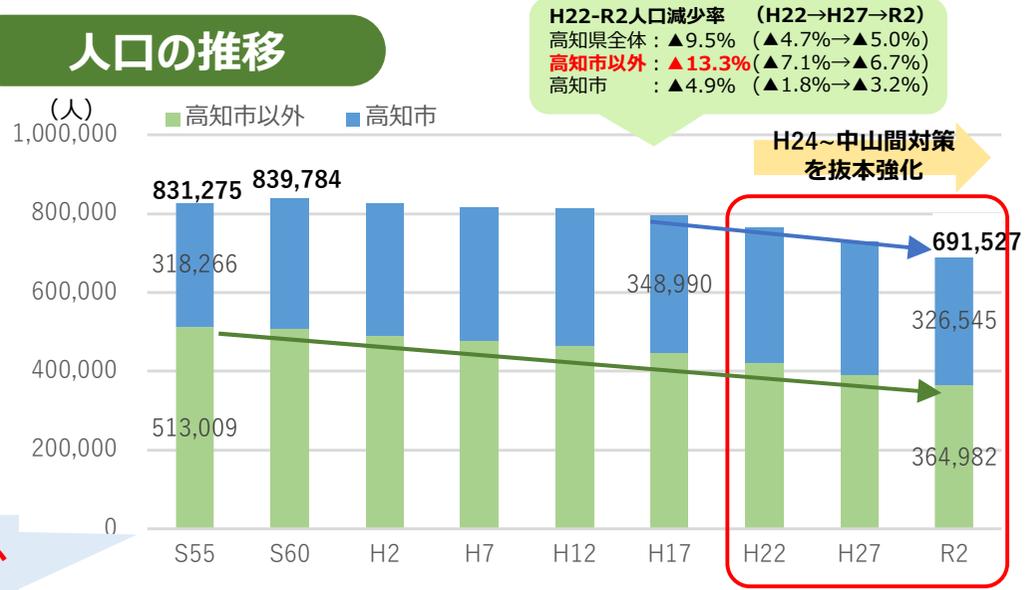
高知県中山間地域の現状－集落が抱える問題－

人口減少の加速化

- これまでの対策により多くの成果が得られた一方で、人口減少や少子高齢化には歯止めがかかっていない。
- また、将来生まれてくる子どもの親となる若者世代（特に女性）の流出が顕著である。
- 若者の流出に伴い婚姻件数は減少。少子化がより進行し、人口はさらに減少。人口減少が、中山間地域の集落の活力低下や産業の衰退、暮らしの不便を招き、さらなる若者の流出や人口減少につながっていくという負の連鎖が加速しつつある。

中山間地域の人口はS55以降減少が続いており、減少率は県全体を上回る。

人口の推移



H22-R2人口減少率 (H22→H27→R2)
 高知県全体 : ▲9.5% (▲4.7%→▲5.0%)
 高知市以外 : ▲13.3% (▲7.1%→▲6.7%)
 高知市 : ▲4.9% (▲1.8%→▲3.2%)

出典：総務省「国勢調査」

令和3年度 高知県集落实態調査の結果

問 集落代表者から見た集落の課題：集落で困っていること（課題や悩み）

- 「人口減少」：68.8%
- 「地域に若者がいない」：55.2%
- 「集落活動の担い手不足」：45.5%
- 「集落長のなり手（リーダー）がいない」：35.4%

問 集落代表者から見た集落の課題：およそ10年後の集落の姿について

- 「集落全体で衰退していると思う」：67.2%
- 「このまま変わらない」：17.8%
- 「集落内の一部の地域（小集落）が消滅していると思う」：8.1%
- 「集落全体が消滅していると思う」：4.8%

出典：高知県中山間地域再興ビジョンVer. 2

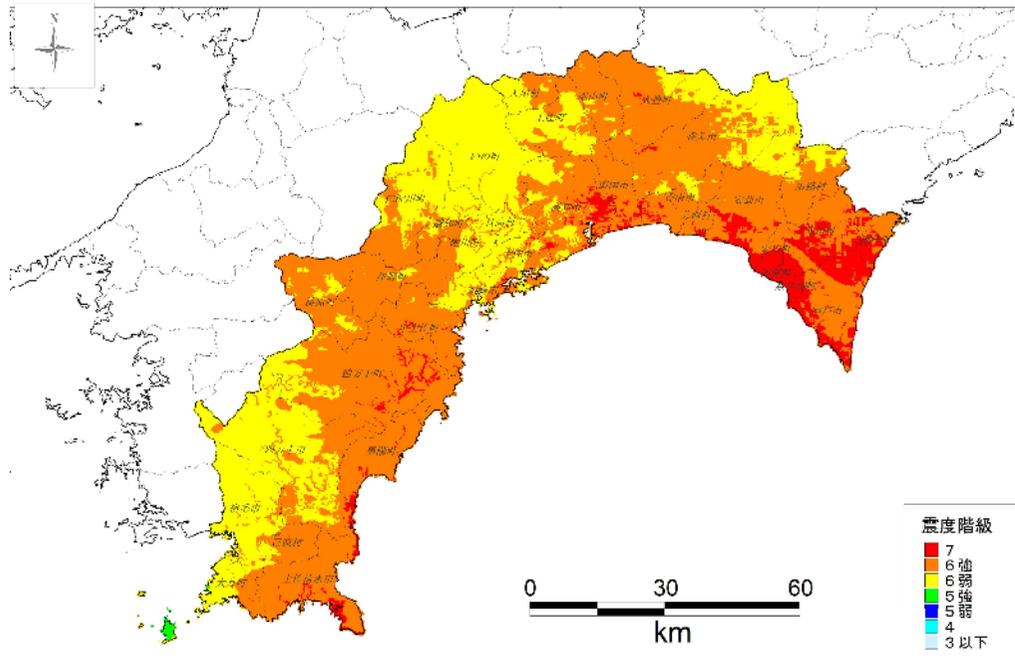
南海トラフ地震の被害想定 —南海トラフ地震の地震動に起因する大規模な被害—

本指針で想定する災害

南海トラフ地震

※ 大規模災害からの復興に関する法律（大規模災害復興法）第2条に規定する「特定大規模災害」が適用されることを念頭に置く。

震度分布図（最大クラス重ね合わせ）

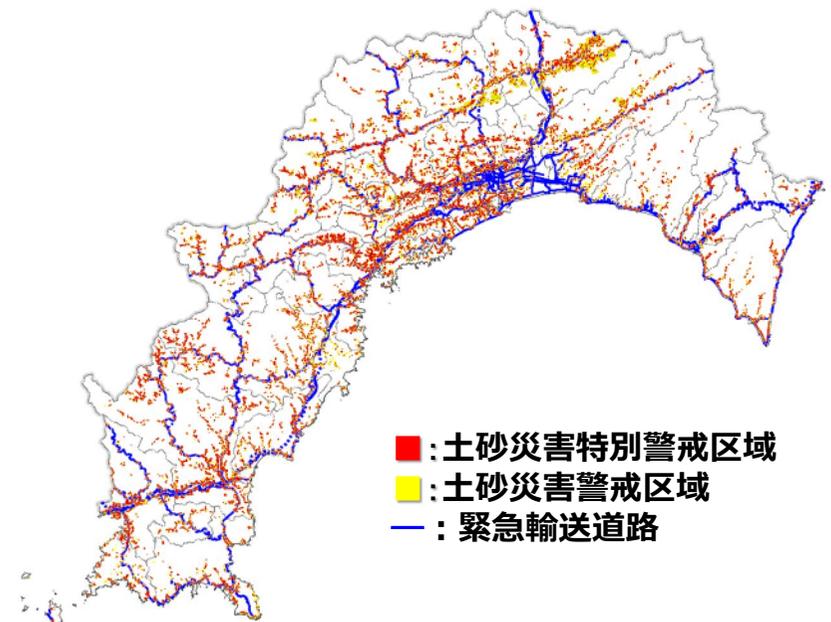


土砂災害

- 本県は、**山地面積比が約85%¹⁾**と**山地が多く、平坦な土地が少ない**ため、がけや谷の近くに建物が多く立地
- 県内には**約2万箇所²⁾**の土砂災害警戒区域があり、加えて**可住地面積に対する土砂災害警戒区域の数は全国トップクラス²⁾**
- このような地形的特徴および建物の立地状況に加え、地域を結ぶ道路も土砂災害に対して脆弱であるため、**中山間地域は孤立するリスクが高い**

出典：1) 第六十五回日本統計年鑑 平成28年より算出した値
2) 高知県土木部防災砂防課ホームページ

建物被害（棟）		人的被害（死者数 人）	
揺れ	80,000	建物倒壊	5,200
急傾斜地崩壊	710	急傾斜地崩壊	110
地震火災	5,500	地震火災	500
液状化	1,100		



出典：【高知県版】南海トラフ巨大地震による被害想定（平成25年5月）

四国山地での大規模土砂災害事例

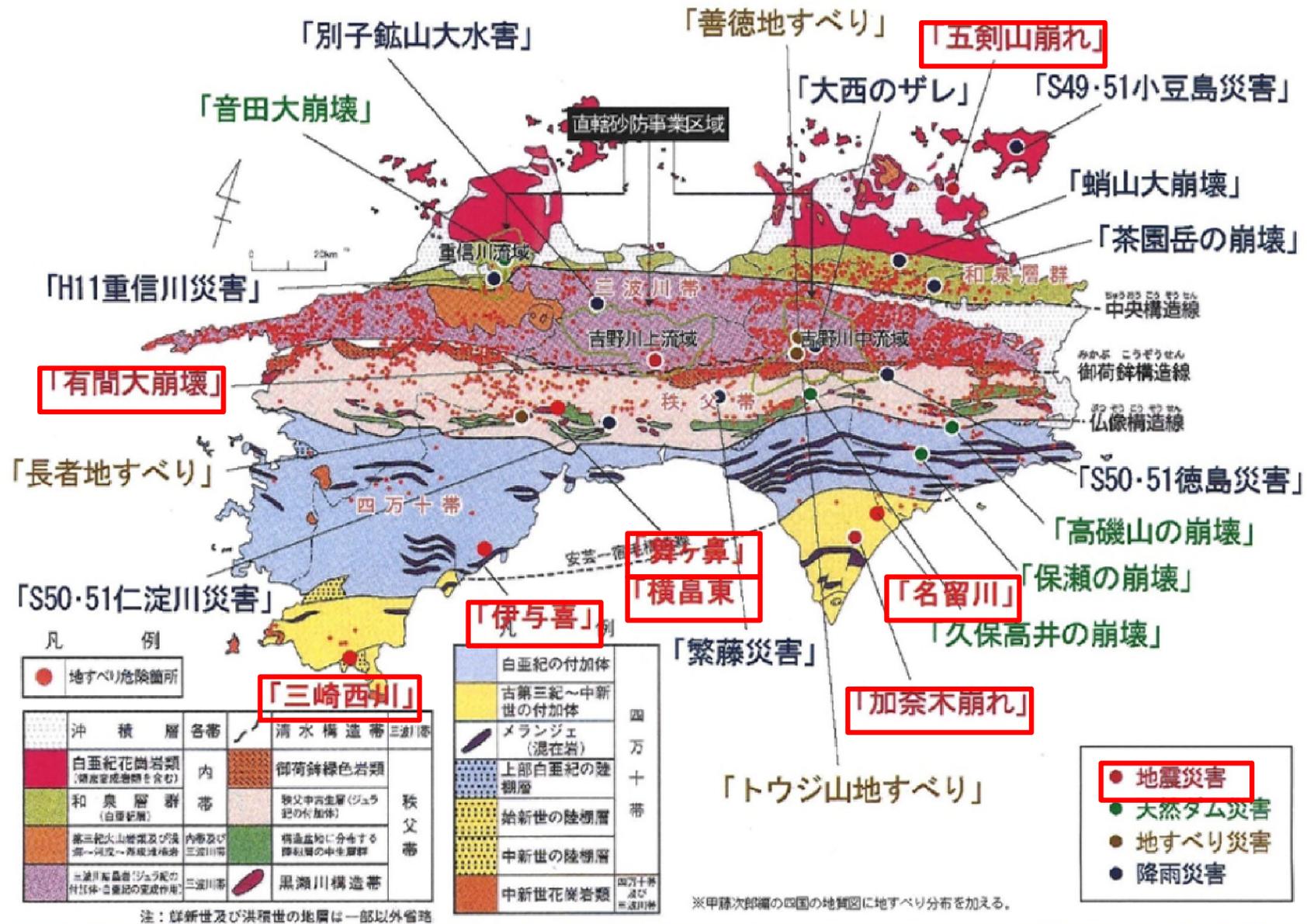


図5.1 四国山地での大規模土砂災害事例（国土交通省四国地方整備局
四国山地砂防事務所，2004に追記）（委員会第1班報告書，2013）

高知県における過去の地震動に起因した大規模土砂災害

加奈木（かなぎ）崩れ（室戸市佐喜浜町）

- 宝永4年（1707年）の地震によるものと伝えられている
- 45haにおよぶ大崩壊で、通称「加奈木のつえ」と呼ばれている



出典：林野庁「後世に伝えるべき治山～よみがえる緑～」



出典：室戸ユネスコ世界ジオパーク

入河内（にゅうがうち）の土砂災害（安芸市）

- 昭和南海地震（1946年）によって崩壊
- 斜面崩壊は林道を破壊し、木材の輸送を困難にさせた



出典：高知県「高知縣ノ災害記録」 8

中山間地域が目指す将来像

現状のまち

- ✓ 人口減少、少子高齢化は歯止めがかかっていない
- ✓ 暮らしのサービス維持が困難、サービスの地域偏在
- ✓ 地域の担い手の不足が深刻化
- ✓ 若者・女性向けの魅力的な仕事が不足
- ✓ 情報基盤の未整備



南海トラフ地震

大規模災害後を見据え、持続可能な地域社会を構築するための将来像をあらかじめ計画

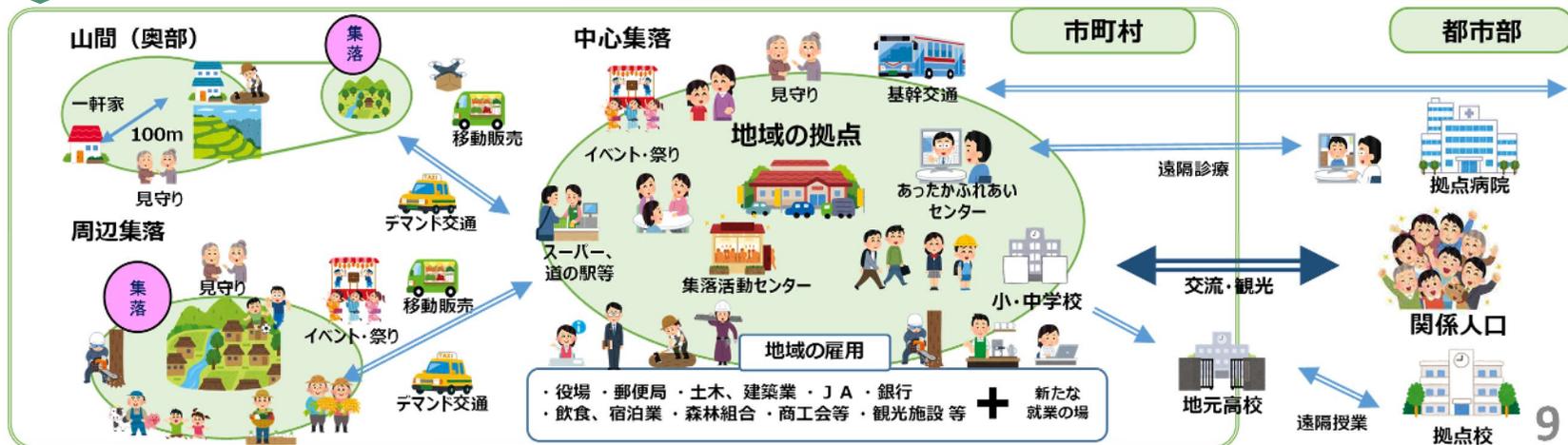
高知県中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針

事前復興まちづくり計画がない ▶ 復興の遅れ ▶ 人口流出
被災後のまち



将来の中山間地域

- ✓ 市町村上位計画で描くまちの姿
- ✓ 高知県中山間地域再興ビジョン
- ✓ **スマートシュリンク (賢い縮小)**の考えに基づいたより良い復興



目指す将来像の実現

指針の位置付け

市町村総合計画

国土強靱化地域計画

まち・ひと・しごと創生総合戦略

市町村の防災・まちづくりに関連する計画

地域防災計画

都市計画マスタープラン・立地適正化計画

連携

高知県中山間地域再興ビジョン

連携

事前対策の取組

発災後

高知県南海トラフ地震による災害に強い地域社会づくり条例

大規模災害からの復興に関する法律
(平成25年6月)

南海トラフ地震対策行動計画

【国】復興基本方針(法第8条)

高知県復興方針(草案)

【都道府県】
復興方針(法第9条)

高知県事前復興まちづくり計画策定指針

高知県中山間地域
事前復興まちづくり計画
策定指針

沿岸地域を対象
令和4年度 策定

被災状況に応じて
速やかに計画策定

【市町村】
事前復興まちづくり計画

【市町村】
復興計画(法第10条)