

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

議事要旨

日時：令和7年8月18日（月）13:30～15:30

場所：高知県自治会館 3階 第1会議室

議事1 「中山間地域事前復興まちづくり計画の必要性」

議事2 「地震による大規模災害からの復興まちづくりの事例」

■澤田（雅）委員（事務局代読）：

復興プロセスの重要性について

大規模災害からの復興は、「どこに何をやるか」という空間的な計画だけでなく、「どのような順序で進めるか」という時間軸を考慮したプロセスも重要である。まず生活基盤の再建が不可欠であり、その上で産業や文化の復興に取り組む必要がある。

避難所から仮設住宅、住宅再建に至るコミュニティ維持の視点が重要である。これにより、持続可能な生活環境の選択肢を住民に提示し、合意形成を図るプロセスを計画に組み込むことが可能になる。

■澤田（雅）委員（事務局代読）：

高知県中山間地域の現状（人口減少の加速化）について

指針の検討にあたっては、現時点の人口推移に加えて将来到達するであろう現実的な人口規模を想定する必要がある。

大規模災害の発生は、人口減少をさらに加速させるリスク要因であり、計画策定においてはこの点を考慮する必要がある。

人口減少そのものを解決すべき「課題」と設定すれば、解決策は非現実的な「人口増加」を目指すこととなり、対策が行き詰まるおそれがある。復興計画の目標は、人口を増やすことではなく、「人口が減っても質の高い生活を維持できる社会システムを構築すること」に置くべきである。

「縮小」に対して「縮充（縮んで充実する）」という概念がある。これは、活動や居住エリアを凝縮させることで密度を高め、小さくても豊かなコミュニティを再構築する考え方である。

■原委員：

新潟中越地震の事例について、当時の山古志村の村長と話をすることがあった。うまくいった点として、全村避難などの判断のプロセスが早かったこと、コミュニティが維持できたことを挙げられていた記憶がある。

高知県においても考えなければならない課題は、「生業」の継続である。地滑り等で土地そのものが失われるため、一次産業の再建が極めて困難になる。山古志村では、一次産業（稲作、鯉の養殖）が主なりわいであり、利用可能な土地が少ない中で、その継続に苦勞された。

シュリンクという表現について、大規模な地震被害が起こると大なり小なり痛みを受ける。それを元通りにすることは、極めて時間がかかることである。時間がかかる中においても、将来が見えると住民も希望が持てる。そのようなことを考えていくべきではないか。

■山崎委員：

中山間地域は、集落ごとに特性が大きく異なり、可住地が限られている点や被災想定 of 困難さから、全体を網羅した指針をまとめることは大変難しいと感じている。馬路村は、津波の直接的影響はないが、孤立への備えを重視している。

能登半島地震では、地震後に大雨による災害に見舞われる複合災害が発生している。被災状況を目の当たりにして、これまでの備えでは不十分と感じている。複合災害は復興を一層厳しくするため、指針策定にあたっては様々な事例を検討する必要がある。

■澤田（和）委員：

住民の生活再建を第一に考え、仮設住宅の建設地やがれきの仮置き場を事前に確保しておくことが重要である。南海トラフ地震は東海地方から九州地方までの広域での被災が想定されているため、仮設住宅等の資材確保にあたって不安を感じている。

東日本大震災で内陸部の遠野市が果たしたように、中山間地域が沿岸部の後方支援拠点として役割を担う視点も考えておく必要がある。

■宇都宮委員：

中山間地域では、どこが被災するかわからない。また中山間地域の多様性を踏まえて、計画の「空間単位」を検討する必要がある。

コミュニティのあり方は生業や文化と密接に結びついており、その地域性を踏まえた計画策定のプロセス（誰が、いつ、どこで考えるか）が重要である。

■原委員：

本計画は、どこまでの時間軸を考えるものなのか、明確にする必要がある。短期的、中長期的な視点を混同しないようにした方がよい。短期的には孤立の問題は重要であり、中長期的に考えると、商いや住まいなど生活に密接に関係する問題がある。

■事務局（江渕部長）：

発災後のステージは、応急期、復旧期、さらにその次のステージとして復興期がある。本検討会では、この中長期的な視点、まさに復興まちづくり計画について議論していただいた

いと考えている。もちろんフェーズの展開は、一体不可分ではあるが、応急期、復旧期については、別の計画で取り組んでいくこととしたい。市町村では、既に応急期の機能配置計画も作成している。本検討会では、復興期に絞って議論していただきたいと考えている。

■牧委員長：

中山間地域における大規模災害は、物理的な被害の特定が難しいなかで、地域が本来抱えていた医療や教育の問題など「社会的な課題を顕在化させる」ものであることを念頭に置く必要がある。

時間軸について、中長期の復興という視点は共有する必要がある。ただし応急期に仮設住宅を建ててしまった、がれき置き場にってしまった土地は、復興住宅には使用できない。そのことを踏まえて事前に検討しておく必要がある。

空間単位について、これまで議論いただいたように多様性がある。どのような空間単位で考えていくのが重要である。

人口減少下で「復興の担い手は誰なのか」という根源的な問題を考える必要がある。

■村上委員代理：

計画策定のイメージとして、この地域の事前復興計画は、かくあるべしと一つの形に決め切らない方がよいのではないか。被害の状況に応じて複数の選択肢を選べるような、柔軟なものにすべきであり、例えば一時的に他地域へ避難してから戻るのか、あるいはそのまま定住するのかといった選択肢も想定する必要がある。

議事3 「中山間地域における事前復興まちづくり計画策定の基本理念」

議事4 「中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針の構成」

■牧委員長：

基本理念のイメージ図に示された、中心集落、周辺集落、山間奥部について、中心集落は役場があるところ、周辺集落は、10軒から20軒程度の人家があり、奥部にも人家が点在する。高知県全域における、典型的な中山間地域のイメージと考えてよいか。

■事務局（江淵部長）：

中心集落は、役場周辺というイメージであるが、市町村の規模によっては、複数の中心集落がある。一つの中心集落というイメージにこだわらず、地域によって様々な形があると考えていただきたい。

■牧委員長：

計画の単位について、抽象的ではあるが、指針では中心集落、周辺集落、山間奥部という形で、それぞれどのようなパターンがあるのか、検討を進めていく。

■濱田委員代理：

計画を一度作成して終わりにするのではなく、5年後、10年後を見据え、どのように実効性を担保していくのか。定期的な見直しの必要性、指針への記載についても検討すべき視点であるとする。

■事務局（江淵部長）：

南海トラフ地震がいつ発生するかわからないことを踏まえ、ご指摘があった計画の実効性を担保する取組は、一定の年数が経てば、計画を振り返ってまちの情勢等に応じて見直ししていくことが重要と考えている。

■牧委員長：

県が指針を策定し市町村が計画を策定する場合に、リソースが不足するなかで具体的な県の支援について、どのように考えられているか。

■事務局（江淵部長）：

県の支援については、まず本指針を各市町村の事前復興まちづくり計画策定の参考にしていただく。さらに計画策定の支援について、一つは人的支援であり、県地域本部の職員、危機管理部、土木部等の職員が必要に応じてアドバイスと技術的支援を行っていく。次に市町村によっては、事前復興まちづくり計画を委託して協力してもらう場合も考えられる。そ

の際の財政的支援について、沿岸部の市町村に対する補助金の予算を拡充して、財政的に支援する。そのような形で人的、財政的に計画づくりを支援したいと考えている。

■原委員：

指針の中に、各市町村のまちの現状（人口、産業など）を分析・把握する項目を入れるべきである。

資料2で示したように、参考となる過去の災害の具体的な事例をコラム形式などで掲載することで、分かりやすい指針になる。

■宇都宮委員：

市町村の総合計画等とも連携し、社会条件や政策の変更に合わせて事前復興計画も見直しが可能であることを明記するのがよい。

発災前の事前着手について、事前の計画策定も重要であるが、事前に何ができるのかアイデアを出して考えておく必要がある。

平時のまちづくりに関する話し合いや様々な取組も事前復興に繋がるものである。その関連性を明記することで、住民が負担に感じたり不安を煽ったりすることを軽減できるのではないかと。

■事務局（伊藤課長）：

計画策定後に時間が経過すれば、人口減少の進行などによって現状と計画が乖離して役に立たない可能性が十分に考えられるため、どの時点で見直すのがよいか、明記したい。

将来の人口やなりわいに関する推計も分析したうえで計画を作成することも明記したい。

「事前に何ができるのか」について、もし合意形成ができるのであれば、小規模な移転も想定されるため、どのように誘導施策を行っていくのかも重要と考えている。

■宇都宮委員：

移転まではまだ考えなくてよいのではないかと。どのような被災が想定されるのかわからないし、住民の方がどのような暮らしを想定していくのかもわからない。

■事務局（江渕部長）：

中山間地域の特性として、土砂災害防止法における土砂災害特別警戒区域、いわゆるレッドゾーンが県内数多く指定されている。災害が起こった場合、同じ場所に住宅を再建することが非常に難しい規制がかかる。事前復興まちづくり計画を策定し、復興後には中心集落に移転する可能性があるとするれば、被災する前にあらかじめ移転したいとの住民意見も出てくるかもしれない。本指針では、あらかじめ事前に着手できる事業も各省庁の事業を洗い出して、紹介することも考えている。

■山崎委員：

沿岸部の津波による被災想定や移転などに対する事前の検討は、住民にとってもわかりやすい。一方で中山間地域では、山古志村のような河道閉塞と土砂ダムの発生などの災害が、住民にとってわかりにくく、事前復興の検討に繋げることが難しいのではないかと懸念している。住民の理解を得るためには、多様な災害や復興事例の掲載が不可欠である。

■事務局（伊藤課長）：

過去の復興事例において、どのような検討がなされたか、その後の課題も含め提示したい。

■澤田（和）委員：

「創造的復興」という目標は、復興に限らずまちづくりの基本である。しかし段階を踏んでそれを目指していかなければ、住民の理解が得られずギャップが生じることを懸念している。そのため、応急期→復旧期→復興期という「段階」を踏んだ計画であることを明確に示す必要がある。

■牧委員長：

「復興の時間軸」を図示して分かりやすくすることなど、実用性を高めるための工夫が必要である。

■事務局（江渕部長）：

指針には、発災から応急期、復興期に至る時間軸で計画を整理してお示しする。仮設住宅や災害廃棄物仮置き場の配置を検討した応急期機能配置計画など既存の計画との関連性を整理する。

■牧委員長：

高知県内では、中心集落全体や役場がレッドゾーンに含まれるような事例があるか。指針の内容について、「誰が読むのか」を明確にして検討する必要がある。

■事務局（伊藤課長）：

役場がレッドゾーンに含まれる例は、現時点で把握していないが確認する。指針は、基本的に市町村の職員に向けた位置づけとなる。

■原委員：

沿岸地域の取組事例では、行政職員の意識啓発が極めて役に立ったという方が多い。日常的には復興まちづくりに疎遠な職員の方もおり、職員の異動もある。そのような組織において、組織一丸となって取り組まないといけないとの啓発になる。ワークショップや職員の講習会など、沿岸地域の取組事例も加えればよいのではないかと。

議事5 「今後のスケジュール」

■澤田（雅）委員（事務局代読）：

全国の中山間地域被災地の調査（アンケート調査）について

被災市町村にアンケートを送付して調査する手法は、復興後に年月が経過したことによって、対象市町村において適切な回答者を選定することが難しいのではないかと。新潟中越地震の被災市町村においても、当時の情報について回答できる担当者は既に退職している。

代替案として、復興当時の意思決定に関わった行政担当者や、先進的な取組を行った人物を対象としたヒアリング調査を提案する。ヒアリング対象者は、有識者である検討会委員から推薦を受けて選定するのがよい。

■宇都宮委員：

指針の基本理念にある「歴史や文化の継承」を、少し発展的に復興の「軸」として据えるべきである。それが地域のアイデンティティや、地域づくりの意欲、再生のきっかけになる。最近の事例では、例えばアルバムや、写真、卒業証書、そのようなものを大事に洗浄するボランティアの方が次々と来られる。それが人間にとって大事なものであって、災害から復興するとき、あるいは人間が再生するとき大事なものになる。このような要素も事前復興まちづくり計画の中に組み込んでいただき、自分たちの町や村を自分たちで守るんだという、気持ちが伝わるような計画になればよいと考えている。

■事務局（伊藤課長）：

復興から学ぶ事例や計画の考え方の中でも、項目立てて示していきたいと考えている。

■事務局（江渕部長）：

指針の基本理念においても、歴史文化を継承することを柱立てし、心の問題も明確に位置付けたいと考えている。

■牧委員長：

歴史文化という位置付けでよいが、いわゆる文化財というよりは、そこにお住まいの方の思い出、ここが好きやとか、そのような思いが生業や活力、希望に繋がる。復興計画の作成において、まず自分が住んでいる地域をどのように認識しているのか、何を大切だと思っているのかということ、しっかりと検討していただきたいと考えている。

■牧委員長：

今回の検討会では、指針の第3章、第4章について事務局からの資料が提示され検討するとの認識である。

澤田（雅）委員から提案があったヒアリング調査について、新潟中越地震については澤田（雅）委員に伺うのがよい。その他についてはどのように対応するか。

■事務局（伊藤課長）：

能登半島地震、熊本地震など、近年の大規模な地震を想定している。牧委員長から紹介していただいた紀伊半島豪雨災害も含めて、個別にご相談したい。

■村上委員代理：

計画の「時間軸」について、中山間で事前復興計画を作るのは全国で初めての試みであることを踏まえ、災害がいつ来るかわからないなかで、計画を策定したら、取組をすぐに始めるとの意気込みで、矢印の起点を早い段階から引き始めるように時間軸を設定するのがよいのではないか。

歴史や文化について、本市では合併 20 周年で市史を新しく作成しようとしているところである。どのように文化や思い出を残すのか、との議論が始まっているところであり、事前復興と絡めることで立体的な計画にできるのではないかと考えている。

以上