

高知県中山間地域 事前復興まちづくり計画策定指針 (イメージ)

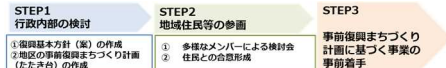
令和8年〇月

高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課

目次

第1章 事前に復興まちづくり計画を策定する必要性	1
1. 中山間地域で想定される事態	1
2. 事前復興の取組を中山間地域へ拡大する背景	2
3. 中山間地域が目指す将来像	5
4. 指針の位置付け	6
第2章 高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念	7
1. 高知県中山間地域の特性	7
2. 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	7
第3章 地震等による大規模災害の復興から学ぶ	8
1. 空間単位と災害リスクに応じた事例の整理	8
2. 地震等による大規模災害からの復興まちづくりの事例	8
第4章 中山間地域における事前復興まちづくり計画の考え方	9
1. 中山間地域における復興まちづくりの目標	9
2. 中山間地域における事前復興まちづくり計画の基本的な考え方	9
3. 集落の特性と被害想定に応じた復興の方向性	9
4. 中山間地域で活用できる事業	9
第5章 市町村における中山間地域事前復興まちづくり計画策定の進め方	10
1. 事前復興まちづくり計画の位置付け	10
2. 取組の手順	10
3. STEP1 行政内部の検討	10
4. STEP2 地域住民等の参画	10
5. STEP3 事前復興まちづくり計画に基づく事業の事前着手	10

中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針の使い方

市町村職員の疑問	参照する指針の章		概要
なぜ事前に取り組む必要があるか？	第1章 p.1～	事前に復興まちづくり計画を策定する必要性	<p>南海トラフ地震によって直面することが想定される事態</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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 <p>目的：事前の取組によって目指す将来像を実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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
何を柱にして復興を考えればよいか？	第2章 p.	高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念	<p>5つの柱で構成</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 命を守る ● 生活を再建する ● なりわいを再生する ● 歴史・文化を継承する ● 地域の課題等の解決につなげる 
どのような災害からの復興をイメージすればよいか？	第3章 p.	地震等による大規模災害の復興から学ぶ	<p>自らの市町村において</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 対象と考える集落、想定される災害をイメージする <p style="text-align: center;">▼</p> <p>事例の中から</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 類似した事例をピックアップし、復興のプロセスや選択肢を知る
どのような考え方で復興まちづくり計画を作成すればよいか？	第4章 p.	中山間地域における事前復興まちづくり計画の考え方	<p>第3章を参考として</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市町村の復興基本方針 ● 集落再生の選択肢について考える <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center; background-color: #8e8e8e; color: white; padding: 2px;">住民の思い</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 守りたいもの、失いたくないもの（地域の宝、文化、景観、コミュニティ等）。 ● どんな暮らしを取り戻したいか、どんな地域にしていきたいか。 </div> <div style="font-size: 2em; color: #8e8e8e;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 2px;">集落再生の選択肢を知り、考える</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自分たちの集落が、どのような形で再生できる可能性があるのかを知る。 ● 各選択肢のメリット・デメリットを理解し、自分たちの思いと照らし合わせる。 </div> </div>
どのように取組を進めればよいか？	第5章 p.	市町村における中山間地域事前復興まちづくり計画策定の進め方	<p>3つの取組ステップや留意点を整理 沿岸地域の取組先行事例をフィードバック</p> 

第1章 事前に復興まちづくり計画を策定する必要性

1. 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中で、住民に復興まちづくり計画を示し、合意形成を図る必要がある。

南海トラフ地震では、被害が広範囲に及び、沿岸部では津波による壊滅的な被害が想定され、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、地域の活力が低下し、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・加速化することが想定される。

事例：新潟中越地震における旧山古志村の事例

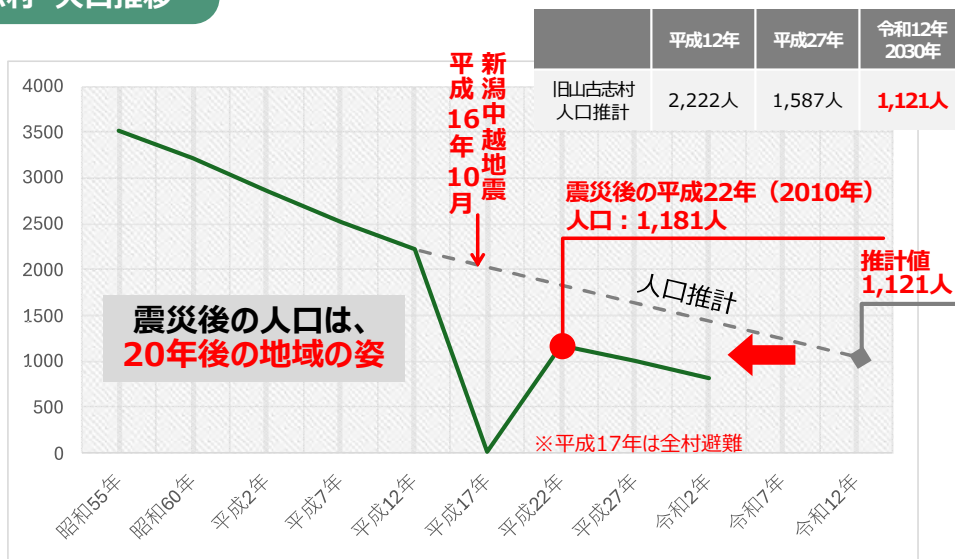
旧山古志村の復興スケジュール

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

事前に復興まちづくり計画を策定する必要性

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）

2. 事前復興の取組を中山間地域へ拡大する背景

(1) 過去の教訓と沿岸地域での先行の取組

東日本大震災の被災市町村では、応急復旧などに追われる中、復興まちづくり計画の策定に時間を要し、復興事業の着手が遅れた。このことにより地域の活力が失われ、被災市町村では、10年間で人口が最大約40%減少している。

この教訓を踏まえ、本県では、南海トラフ地震発生後に、速やかに復興事業に着手できるよう、令和4年度から、沿岸19市町村で「事前復興まちづくり計画」の策定に取り組んでいる。

(2) 能登半島地震も含めた「中山間地域の主な課題」

能登半島地震では、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、復興の遅れによる人口流出が懸念されている。

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。

このことから、本県への示唆として、中山間地域における「事前の備え」の必要性を改めて認識し、「中山間地域へ事前復興を拡大」するため、本年度、中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針を作成することとした。

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

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

事例：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6,500棟**、半壊約24,000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

事前に復興まちづくり計画を策定する必要性

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
珠州市	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

<人口減少の要因>

- 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）と時間を要している
- 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

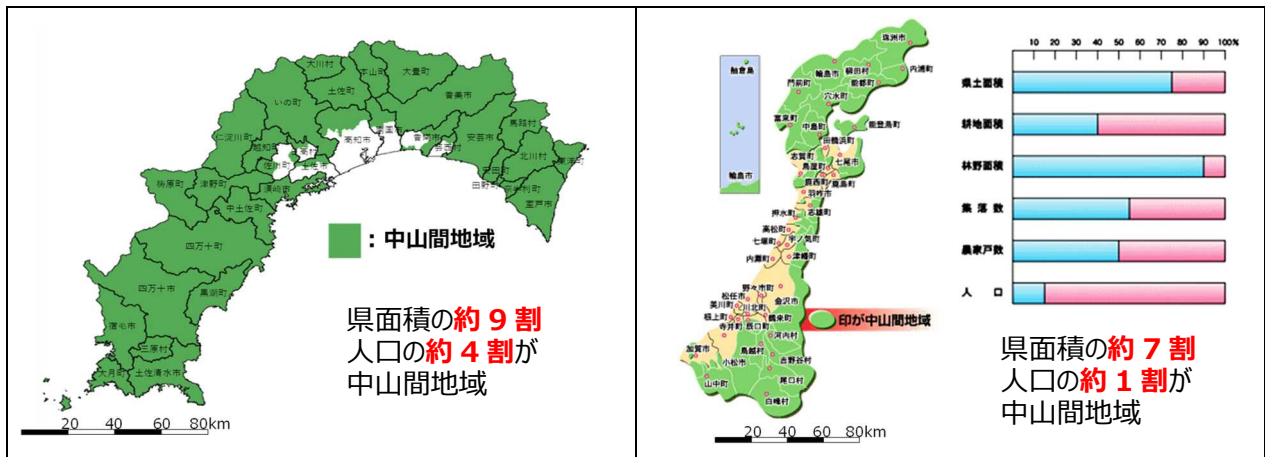
下表は高知県と石川県の比較である。特に注目いただきたいのは、高齢化率、孤立可能性集落数、可住地面積割合、土砂災害特別警戒区域箇所数について、本県の方が厳しい数値となっている。

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

高知県と石川県の中山間地域の状況

本県は、面積の約9割、人口の約4割が中山間地域である。一方、石川県は、面積の約7割、人口の約1割が中山間地域となっている。本県は石川県と比較しても、中山間地域の面積や人口の割合が多く、能登半島地震以上に、被害が大きくなる可能性がある。



中山間地域を象徴する景観や歴史文化

農林水産省「つなぐ棚田遺産」認定



高知県の棚田の風景

出典：本山町ホームページ

世界農業遺産「能登の里山里海」

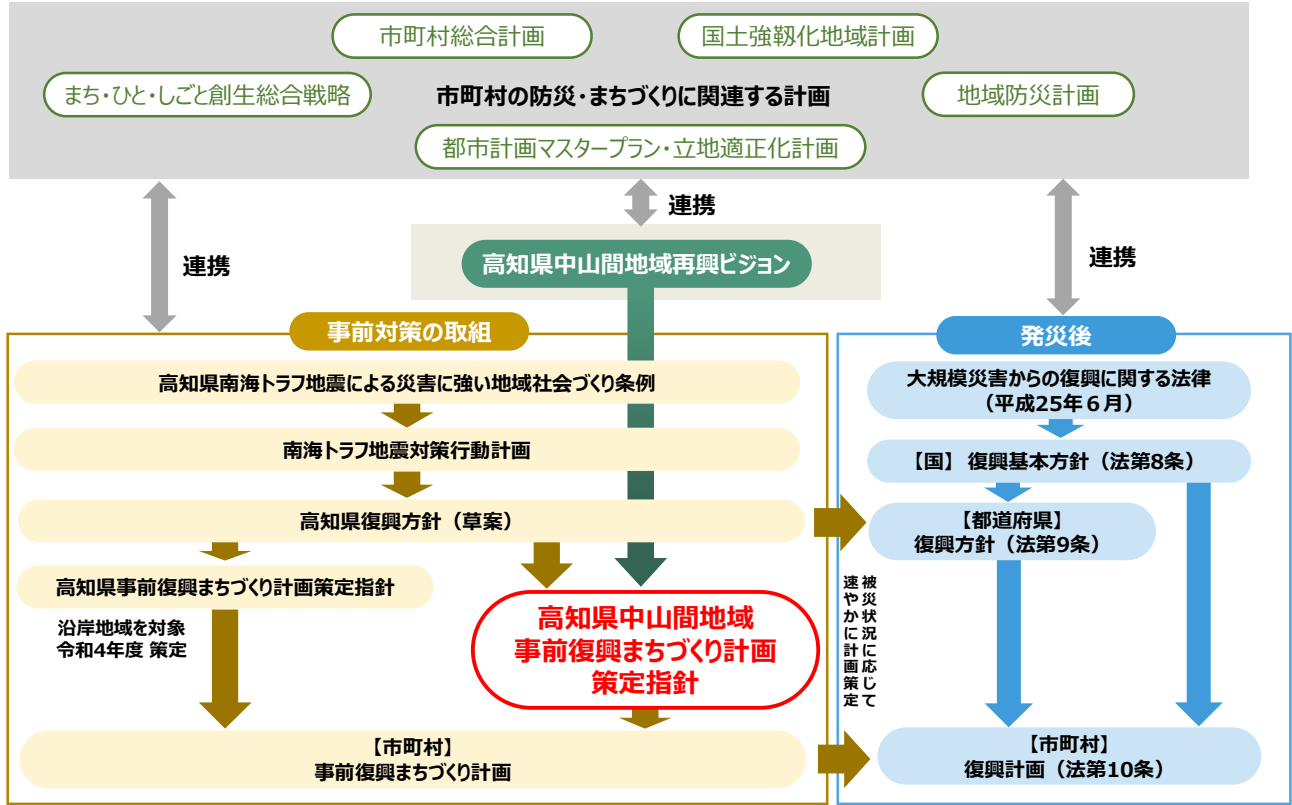


石川県最大の羽咋市神子原の棚田

出典：羽咋市観光協会ホームページ

4. 指針の位置付け

本指針は、市町村の防災・まちづくりに関連する上位計画や高知県中山間地域再開ビジョンと連携したものである。



事前に復興まちづくり計画を策定する必要性

第2章 高知県における事前復興まちづくり計画策定の基本理念

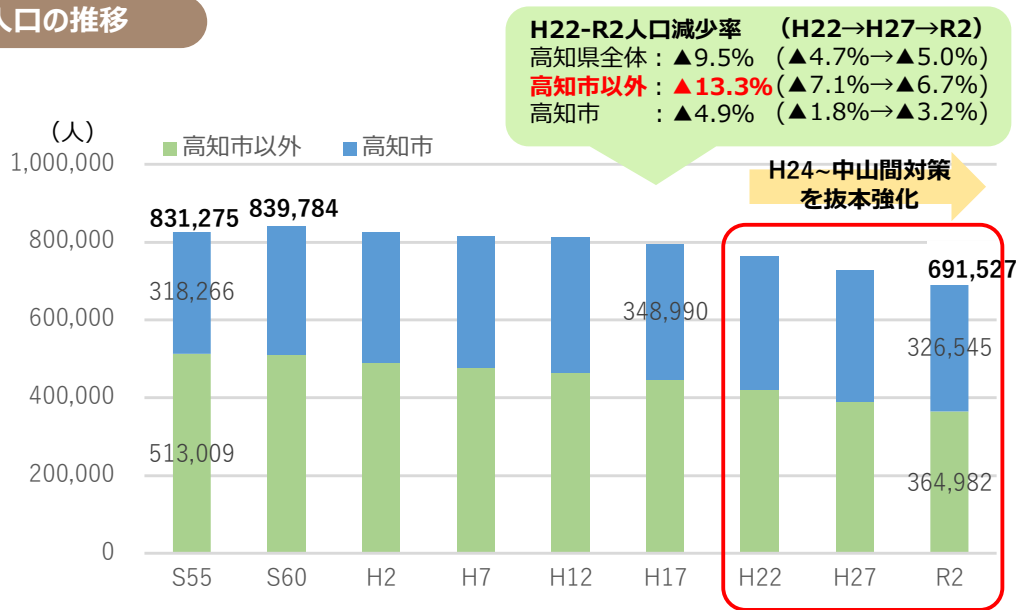
1. 高知県中山間地域の特性

(1) 高知県中山間地域の現状

本県の中山間地域の現状として、これまで幅広い分野で様々な施策を推進してきたことによる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ことなどの問題を抱えている。

本県の高知市以外の人口は昭和55年以降減少が続いており、減少率は、高知市を除くと、県全体を上回る13.3%となっている。

人口の推移



出典：総務省「国勢調査」

また、集落実態調査の結果では、集落の代表者から見た集落の課題として多くの方が、人口減少や集落全体で衰退していると回答した。

令和3年度 高知県集落実態調査の結果

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

(2) 南海トラフ地震の被害想定

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している。

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⁾という状況にある。

このような地形的特徴と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ことから、中山間地域は孤立するリスクが高い状況である。

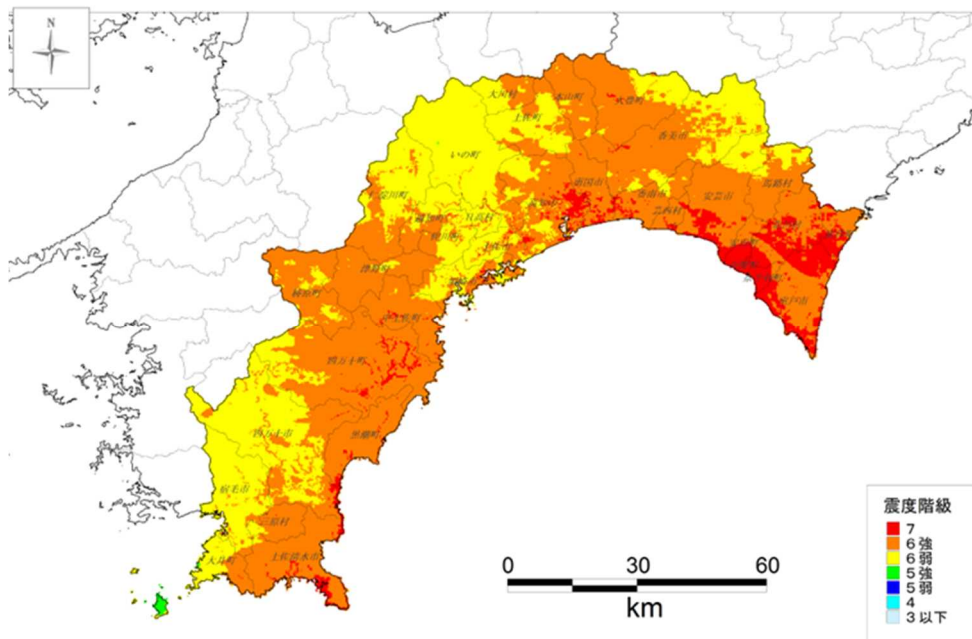


中山間地域の状況

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

■ 震度分布図（最大クラス重ね合わせ）



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）

事例：四国山地での大規模土砂災害事例

四国の地質は非常に複雑で脆弱である。このような地形・地質特性に加え、梅雨の時期や台風シーズンには集中豪雨を受けやすく、土砂災害のリスクが高い状況である。

下図は四国山地での大規模土砂災害事例を示したものである。赤枠で囲んでいるものは、地震動により大規模な土砂災害が発生した箇所である。

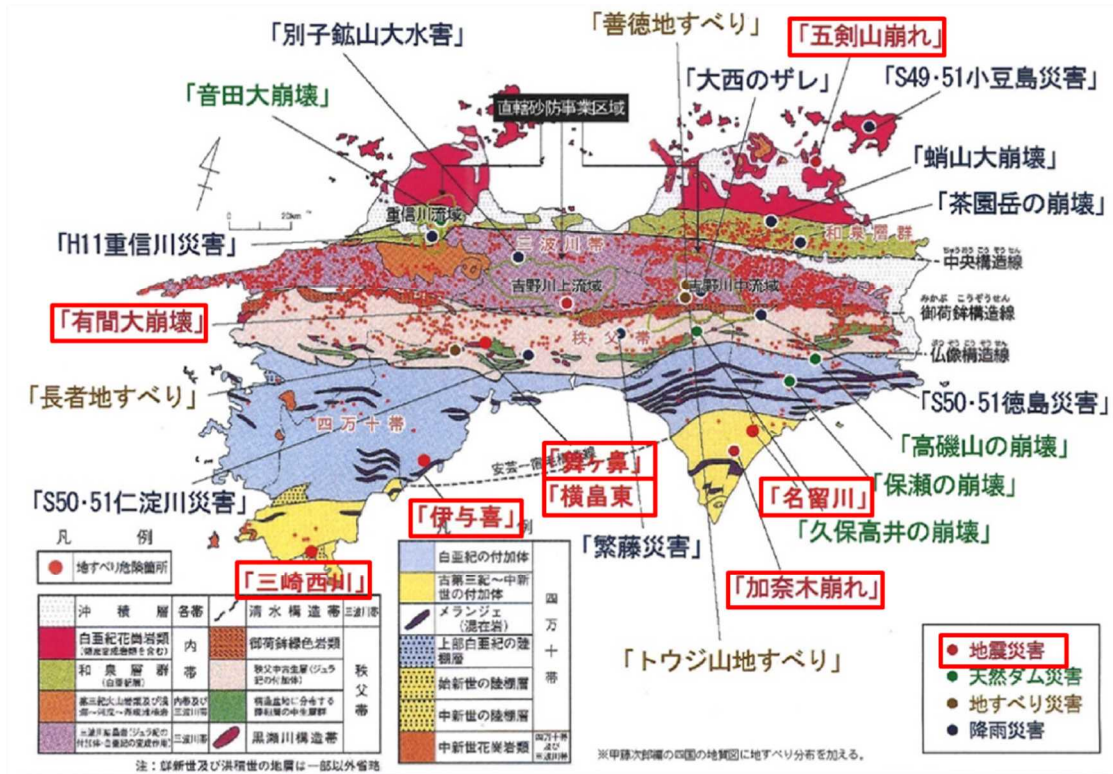


図5.1 四国山地での大規模土砂災害事例（国土交通省四国地方整備局 四国山地砂防事務所，2004に追記）（委員会第1班報告書，2013）

出典：土木情報サービスいさぼうネットに加筆

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
- 写真は昭和14年に撮影されたものであり、荒廃状況を見ても規模の大きさが伺える



出典：林野庁「後世に伝えるべき治山～よみがえる緑～」

2. 中山間地域における基本理念

中山間地域の基本理念は、先行して取り組んでいる沿岸地域と中山間地域において、将来のまちの姿を描く際の基礎となる5つの柱は変わらないと考え、沿岸地域と同様に、「命を守る」、「生活を再建する」、「なりわいを再生する」、「歴史・文化を継承する」、「地域の課題等の解決につなげる」の5つの柱を基本理念として定めた。

- 沿岸地域と中山間地域において、将来のまちの姿を描く際に基礎となる5つの柱は変わらないものと考え、沿岸地域における事前復興まちづくり計画策定の基本理念を踏まえつつ、検討する。

