

第3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8年2月17日（火）10:00～12:00

場所：高知県自治会館 3階 第1会議室

議事進行に関して

■牧委員長：

本日、搭乗予定の便が欠航となったため、最終会合に現地で出席できず、誠に申し訳ない。リモート参加では会場の細かな雰囲気把握しきれない懸念がある。ついては、原委員に本日の議事進行をお願いしたい。

■原委員：

牧委員長が不測の事態により来場できないため、委員長からのご指名により私が本日の議事を進行させていただく。

議事1 「全体スケジュール」

- ・ 意見なし

議事2 「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」

■澤田（雅）委員：

今回の指針案は非常によくできている。この計画策定作業は単なる災害対策として捉えるべきではない。作業を通じて地域の良さや強みを丁寧に再確認することで、中山間地域が今後も持続的に暮らしていくための将来ビジョンへと昇華させることができる。

移転適地の選定には「農地規制」という大きな壁がある。中山間地では平場の農地がターゲットになりやすいが、そこには圃場整備などの農業系補助金が入っていたり、農振農用地に指定されていたりして、容易に宅地転用ができない現実がある。2014年の丹波・福知山豪雨の際も、事前調整不足で移転を断念した実例がある。「災害が起きてから」では間に合わないため、今のうちに農業委員会としっかり協議し、議論を確定させておくことが不可欠である。

また、平成26年の広島市の豪雨災害で、郊外の山裾の宅地が土砂災害による壊滅的な被害を受けた。しかし、被災後の土砂災害対策工事によって、住家が倒壊し、人的被害も発生していたレッドゾーンが解除されることになり、再度住宅の建築ができるようになった。工事によって安全性は確保されたのかもしれないが、元々の脆弱性を鑑み、改めて安全を確保するために対策工事を行うのか、それとも残存住宅も含めた土地利用規制や住宅移転を考えるのか、といった観点からその居住地を維持するか否かを、国土強靱化計画等との整合性の中で議論しておくべきである。

議論のあり方も、行政への要望だけではなく、住民が「自分たちがどう暮らしたいか」を主語にして語れる場とし、納得感を醸成することが重要である。

■事務局（江渕部長）：

澤田委員から指摘のあった移転適地の確保、特に農地規制や都市計画上の制約については、我々としても極めて重要な課題であると認識している。この点については、沿岸地域での先行事例である黒潮町佐賀地区の取り組みが参考になる。同地区では、安全な高台への移転先を確保するために、本来は開発に制約がある都市計画区域の指定を外す「区域除外」を県に働きかけ、行政側がそれに応える形で実現した実績がある。事前復興という枠組みであれば、平時の縦割り行政では「不可能」とされる規制であっても、部局間・官民で粘り強く協議を行うことで、解消・緩和できる道がある。このことを市町村に対しても強く伝え、県としても柔軟に対応していく方針である。

レッドゾーンにおける再建の判断については、現在、県でも住宅の建て替え等の際に防護壁を設置する費用を助成する制度を設けており、まずはこうした既存の支援策を各市町村で積極的に導入・活用していただきたいと考えている。広島市の事例のような大規模な事業によるハザード解消は例外的な側面もあるが、基本的には市町村が地域の実情や住民の愛着、コミュニティ維持の意向を鑑み、現地で守るのか、あるいは安全な場所へ誘導するのかを事前に議論しておくことが重要である。県としては、市町村がそうした難しい判断を下すためのハザード情報の提供や、技術的な助言に全力を挙げていく。

また、議論の主語を住民側に置くべきという点についても、全面的に賛同する。住民の皆さんと復興計画を共有し、納得感を得るプロセスこそが地元への愛着を生み、人口流出の防止にも繋がる、事前復興まちづくり計画の最大の肝である。行政が一方向的に説明するスタイルではなく、住民が主体的に「自分たちの地域をどうしていきたいか」を語れる場が必要である。そのためには、場を適切に仕切るファシリテーターの確保と育成が不可欠である。先行自治体での成功事例も参考にしながら、市町村単独で場作りが困難な場合には、県が橋渡しとなって外部の専門家やファシリテーターを派遣するなど、伴走型の支援を強化していきたい。

単なる防災の備えに留まらず、中山間地域の持続可能な地域づくり、将来ビジョンとしてこの計画を位置づけていく。県内5箇所地域本部とも連携し、策定作業を通じて職員や住民が地域の価値を再発見できるよう、財政・技術の両面からしっかりと背中を押していく考えである。

■宇都宮委員：

行政側の、「やらねばならない」という使命感に対して、日常に追われる住民側は、「また何かやらなければならないのか」との温度差があることも想定される。地域においても、同様に参加者の温度差がある。検討会などの話し合いの場において、最初から役割を固定しすぎると本音が出にくくなるため、自然な対話から課題が漏れ聞こえてくるような柔らかな場作りが必要である。

また、防災の文脈で課題探しだけに偏ることなく、お祭りや伝統行事といった「守りたい資源」を再確認するプロセスこそが地域の体力を戻す。地元の大学生が「外部の風」として関わり、卒業後も関係人口として繋がっていくことが、将来の受援力の基盤になる。

■事務局（江渕部長）：

住民参画の場において、参加者の間に意識の差や温度差があるというご指摘は、非常に重要なポイントである。地域それぞれの体力をつけていくことも大事であり、そうした地域の状況を汲み取りながら、この事前復興まちづくり計画の住民参加の取り組みを各市町村で進めていただきたいと考えている。

そうした意識の差があったり、多様なメンバーの役割分担を考えたりする中で、特に重要になってくるのが、その場をうまく調整し、仕切る「ファシリテーター」の存在である。この事前復興の話し合いに限らず、人口減少対策として地域をどうしていくかという議論全般において、調整役・ファシリテーター役の人材育成は不可欠である。県としても、そうした人材を育てる、あるいは外部からうまく活用して、議論の場を適切に調整していく仕組みが大事であると感じている。

また、大学との関わりについても、普段から高知県立大学をはじめとする各大学の皆様には、様々な活動を通じて地域を支えていただいております。ご提案のあったとおり、若い学生の皆さんは将来の地域を支える重要な存在である。そうした若い世代が住民参画の場に加わることは、地域の活力を引き出す大きな力になる。官学連携、さらには「官学民」も含めた連携をより一層深め、学生の皆さんが地域の将来をともに考える機会を積極的に作っていききたい。

■依光委員：

人口減少下で住民に将来の負担を強いることへの懸念がある。香美市で検討する場合は、物部地域において大栃のような拠点をどう維持するか、住民のやる気を維持できる仕掛けが必要である。抽象的な議論ではなく、農地規制や地形的制約をクリアした「ここなら使える」という具体的な白地図やデータがあれば、住民の議論は具体的かつ前向きになるのではないか。

■事務局（江渕部長）：

人口減少が進む中で住民の皆さんに将来の負担を強いることへの懸念、そして「やる気」をどう引き出すかという点については、非常に切実な課題であると認識している。住民の皆さんが前向きに議論を進めるためには、委員が指摘されたとおり、抽象的な話ではなく「具体的にどこなら移転が可能か」という出口が見えることが重要である。

法規制の壁については、先ほども触れた黒潮町の事例のように、県としても柔軟に対応していく考えである。事前復興の議論において、市町村が「ここを移転先にしたい」という具体的な意向を持たれた際には、県の関係部局としっかりと連携し、農地規制や都市計画上の制約をどうクリアできるか、事前調整に全力を挙げる。その上で、市町村が住民に対して「ここは規制をクリアして活用できる可能性がある」と示せるような、判断材料となるデータや資料の提供についても、県として可能な限りバックアップしていききたい。

また、住民の皆さんのモチベーションに関わる「外部の応援」についても、先ほど宇都宮委員からもお話があった大学生との連携や、専門家・ファシリテーターの派遣などを通じて、地域が孤立せずに「将来を前向きに描ける環境」を整えていく。県内5箇所地域本部においても、市町村の皆さんと一緒に汗をかき、現場の議論が具体的に進むよう技術的な支援を継続していく。

■山崎委員：

計画策定のプロセス自体が行政職員の災害想像力を高める最大の人材育成になる。

馬路村が安田川と奈半利川という異なる2つの流域で構成されている特性を考えれば、単独自治体の枠を超え、隣接する安田町や北川村との広域的な枠組みを計画に反映する必要がある。

また、住民との対話が目先のインフラ要望に終始しがちな点をいかに克服し、発災後のまちづくりという長い時間軸へ繋げていくかが実務上の大きな課題である。

■事務局（江淵部長）：

この計画策定のプロセス自体が職員の皆様の人材育成に繋がるというご指摘は、非常に心強いものである。まさに、シミュレーションを繰り返すことが災害時の即応力を高めることに直結すると考えており、来年度から馬路村が先導役としてこの計画に着手いただけることを大変ありがたく感じている。

流域単位での広域連携についても、重要な視点である。馬路村のように複数の流域にまたがる地域では、安田町や北川村といった隣接自治体との連携が不可欠である。高知県には中芸広域連合や嶺北広域連合といった、すでに消防や福祉などの分野で強固な協力関係を築いている土壌がある。こうした既存の枠組みをベースに、流域や地域という大きな括りでの「事前復興」のあり方を検討していただけるよう、県としても指針の中に広域連携の重要性をより明確に位置づけていく。

また、住民の皆様との対話において議論が目先の事前防災要望に引っ張られがちであるという課題については、我々も認識している。まずは住民の皆様が抱えている「今の不安」をしっかり受け止めた上で、それを「発災後もこの地域で暮らし続けるためにどうするか」という将来のまちづくりにどう繋げていくか。その橋渡しとなるようなワークショップの手法や、先行自治体での議論の誘導事例などを共有し、市町村の現場で実務が進めやすくなるよう伴走支援を強化していきたい。

■澤田（和）委員：

「事前復興」という言葉の硬さを和らげるため、地域の将来を見直す「振興計画」の一部として全庁横断的に取り組むべきである。防災担当だけに押し付けては成功しない。

復興の受援については、県内だけでの助け合いには限界があるため、日本全体を視野に入れたマクロな受援体制の構築を期待する。

住民の最大の懸念である「再建費用」についても、過去の支援制度の事例などをセットで提示し、再建のハードルを具体的にイメージできる工夫が必要である。

■事務局（江渕部長）：

「事前復興」という言葉に身構えず、地域の振興計画として全庁的に取り組むべきという考え方に全面的に賛同する。小規模な自治体において防災担当課だけでこの重責を担うのは困難であり、まちづくり全体の問題として全部局が連携して動けるよう、県としても市町村の体制整備を支援していきたい。

広域的な受援体制については、県内だけでなく全国からの支援をどう受け入れ、機能させていくかが極めて重要なテーマである。特に技術職員の確保や派遣の仕組みについては、国や他県とも連携し、マクロな視点での受援体制の構築をさらに強化していく必要があると認識している。

また、住民の皆様が最も不安に感じる「再建にいくらかかるのか」という経済的な視点は、議論を具体化させるために避けて通れない。過去の被災地で実際に活用された生活再建支援制度や、個人負担を軽減するための公的支援の事例などを整理し、市町村が住民説明の場で活用できるよう情報提供に努める。住民の皆様が「これなら再建できるかもしれない」というイメージを持てるよう、県内5箇所地域本部とも連携し、財政・技術の両面から市町村をバックアップしていく。

■池田委員：

やはり先祖代々の農地を補助金等の制約で動かせない点が最大のネックになる。

地域住民と行政だけでは対立や要望の押し付け合いになりやすいため、客観的な視点で議論を整理できる外部の専門家やファシリテーターの役割が重要である。

また、指針案の「女性代表」「子育てなど生活環境の復興に向けた意見」という記述は、現状の偏りを前提としているようで違和感がある。多様な主体の参画を促す、時代に即した表現に修正すべきである。

■事務局（江渕部長）：

集落での実体験に基づく、農地転用の難しさや補助金等の制約に関するご指摘は、現場の切実な課題として重く受け止めている。先ほども黒潮町の事例を挙げたが、平時では困難と思われる規制であっても、事前復興という目的のもとで関係部局と粘り強く協議を行えば、解決の道が開ける可能性がある。市町村が現場で直面するこうした「壁」を乗り越えられるよう、県としても部局間の調整を含め、強力に後押ししていく。

また、外部ファシリテーターの派遣支援については、地域住民と行政だけでは議論が膠着しやすいという現状を踏まえ、非常に重要であると認識している。県としては、先行自治体でのワークショップ運営に携わった専門家や、客観的な立場で議論を整理できる人材の紹介・マッチングを積極的に行い、市町村の現場に伴走する体制を強化する。

指針案の表現に関するご指摘についても、そのとおりである。23 ページの構成メンバー例にある「女性代表」という書きぶりは、意思決定の場に多様な主体が自然に含まれるべきという本来のあり方に照らして、適切ではない。この点については、特定の属性を特別視するのではなく、多様な住民が主体的に参画していることが伝わる表現へと全面的に修正する。本日の委員の皆様のご意見を反映し、より時代に即した、現場で使いやすい指針へと仕上げていきたい。

■牧委員長：

今後の取組にあたって市町村は、具体的にどの課が担当し、どれくらいの期間をかけるべきか判断が難しい。市町村との勉強会などの場で、標準的なスケジュールなどについて説明することが望ましい。

検討の主体と対象区域の組み合わせについては、地域ごとに実情に応じて検討することが重要である。

官学連携については、地元の若い研究者が今のうちから地域に入り、発災時にはそのまま復興計画のまとめ役になれるよう、連携を深めていくべきである。

■事務局（江渕部長）：

市町村が計画を策定する際、具体的にどの程度の時間をかけ、どの課が担当すべきかという実務的な面で迷うのではないかというご指摘は、非常に重要であると認識している。これから県として市町村に対する説明会を行っていく中で、標準的な策定スケジュールや事務体制の考え方、留意点などについて、より具体的にイメージが持てるよう丁寧な説明に努めていきたい。

また、住民参画において「どの地域グループ」と「どの検討主体」を組み合わせるかという調整が重要であるのご意見についても、そのとおりである。指針6ページでお示しているイメージに基づき、各市町村がそれぞれの地域の実情（集落の規模や生活圏の成り立ち）に応じて、最適で効果的な組み合わせを検討いただけるよう、技術的な助言を差し上げていく。

地元の大学の先生方との関わりについても、我々としては普段から大変頼りにさせていただいているところである。ご提案いただいたとおり、官学連携、さらには「官学民」も含めた連携は極めて重要である。特に地元の大学の若い先生方に、今のうちから地域との信頼関係を築いていただくことは、万が一の際の復興計画のまとめ役を担っていただくという点でも大きな意味を持つ。今後も、地元の大学の先生方との連携をさらに深め、専門的な知見から引き続きご指導を賜りたいと考えている。

■原委員：

この指針を地域防災計画や都市計画マスタープランなどの「ハブ」とし、既存計画の矛盾を洗い出し整合性を高める機会にすべきである。

中山間地域が沿岸部被災時の「後方支援拠点」という役割を担う自負を計画に明記し、瀬戸内側との広域連携も視野に入れるべきである。

何より、住まいだけでなく林業や製紙業などの生業（なりわい）が早期に再開できるための産業BCPの視点が、地域の存続には不可欠である。

■事務局（江渕部長）：

この事前復興まちづくり計画を、地域防災計画や都市計画マスタープランといった既存のあらゆる計画の「ハブ」として機能させるべきという視点は、極めて重要であると認識している。計画を策定すること自体が目的ではなく、策定プロセスを通じて各計画間の矛盾を

洗い出し、整合性を高める機会となるよう、指針の中でもその位置づけを明確にしていきたい。

中山間地域が沿岸部被災時における「後方支援拠点（バックヤード）」としての役割を担うという自負を計画に明記すべきという点についても、全面的に賛同する。中山間地域が持つ避難者や支援者の受け入れ、物資の集散といった多面的な機能を評価し、愛媛県をはじめとする瀬戸内側との広域連携も視野に入れた広範な視点を計画に盛り込むよう努める。

また、住まいの再建だけでなく林業や製紙業などの生業が早期に立ち上がれる仕組みが不可欠であるというご指摘も、地域の存続に直結する重い課題であると受け止めている。能登半島地震の事例を見ても、生業のダメージをいかに最小化し、自活できる環境を整えるかが復興の鍵となる。地域の基幹産業のBCP（事業継続計画）を事前復興の中にどう位置づけるか、具体的な例示を加えるなどして、産業復興の視点を重視した計画づくりをバックアップしていく考えである。

議事3 「高知県中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針（案）」

- ・ 意見なし

議事4 「今後のスケジュール」

■原委員：

事務局から説明のあった議事内容については、本日の第3回検討会でも出された意見を受けた修正を行う。また、公表にあたっては検討会としての最終確認が必要であると考えている。については、修正内容の最終確認については牧委員長に一任したいと考えるが、異議はないか。（委員一同、異議なし）

■牧委員長：

承知した。私の方で最終確認をさせていただきます。

以上