高知県中山間地域
事前復興まちづくり計画策定指針
＜概要版＞



令和８年３月

高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課

高知県中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針 〈概要〉

1 背景・目的

令和6年能登半島地震の教訓

中山間地域特有の課題の顕在化
- 土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）内では、通常の再建が困難となるなど、中山間地域特有の課題が顕在化

復興の遅れと人口流出の懸念
- 復興計画の策定や事業着手の遅れは、集落や市町村域からの人口流出を招く

計画策定の目的

地域に住み続ける意識の醸成
- 「将来にわたって変わらず残したいもの」や、「解決したい課題」を共有

復興ビジョンの事前共有による迅速な復興
- 「地域の思い」と「実現するための選択肢」について、あらかじめ検討しておく

「究極の事前防災」による持続可能なまちづくり
- 被災が想定される区域からの事前移転など、思いを実現できる事業を事前に実施

2 計画策定の基本理念

■被災後の将来のまちの姿を描く際に基礎となる「５つの柱」

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
土砂災害 地震火災 等	家族・住まい 地域コミュニティ 地域に住み続ける	活力・希望 生産基盤 観光資源	築かれた歴史 継承された文化 ふるさとの風景	人口減少 少子高齢化 担い手不足 等

3 計画の基本的な考え方

■計画の対象を「中心集落」「周辺集落」「山間(奥部)」の3類型に区分
■現状の分析、災害リスクの可視化等を行ったうえ、被災後のまちの姿をあらかじめ検討

✓ **空間単位の考え方**



中心集落：暮らしを守り、集う
- 居住、行政、医療、福祉、教育、商業等の機能が共存するエリア。
- 災害時、域外からの物資・人員を受け入れ、分配する広域拠点。
- 市街地を形成し都市計画区域に指定された地区も含む。



周辺集落：なりわいを育み、つながる
- 農業・林業など、地域産業を支えるエリア。
- 豊かな自然や地域資源を生かし、都市部住民等と交流を創出。
- 世帯数は、数10～100世帯程度。





山間（奥部）：自然と共生し、守る
- 水源涵養、土砂災害防止、生物多様性保全といった「国土の多面的機能」を維持する重要なエリア。
- 世帯数は、数世帯～10世帯程度。

4 事前復興まちづくり計画のイメージ

「究極の事前防災」として、防災の視点にとどまらず、持続可能なまちづくりを目指す。

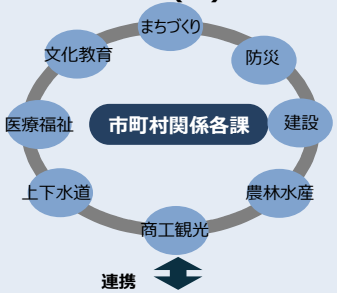


5 市町村における計画策定の進め方

取組の手順は、行政と住民の役割を明確化した3ステップにより、広域連携や地域実情に応じた柔軟な計画策定を推進する。

STEP1 行政内部の検討

(1) 市町村の復興基本方針(案)の作成
(2) 区域ごとの事前復興まちづくり計画(案)の作成



STEP2 地域住民等の参画

(1) 多様なメンバーによる検討会
(2) 住民との合意形成
(3) 事前の取組事例





STEP3 事前復興まちづくり計画に基づく事業の事前着手

(1) 被災後の復旧・復興事業の迅速化につながる事業
(2) 地域の様々な思いを実現できる事業
(3) 地域課題の解決に向けた取組継続

■実施可能な事業から優先的に実施
- 災害のおそれのある区域から安全な区域への移転
- 災害のおそれのある地域での地籍調査の重点的な実施
- 沿岸地域など甚大な被災地の後方支援関係人口の増加

広域連携
市町村単独で解決できない課題への取組

策定経緯および目的

策定経緯

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」

- 指針策定：令和4年3月に市町村が参考とする指針を策定
- 現在の取組：沿岸19市町村を対象に、計画策定の支援を展開中

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特性により、倒壊家屋の処理やインフラ復旧が長期化

人口流出の懸念

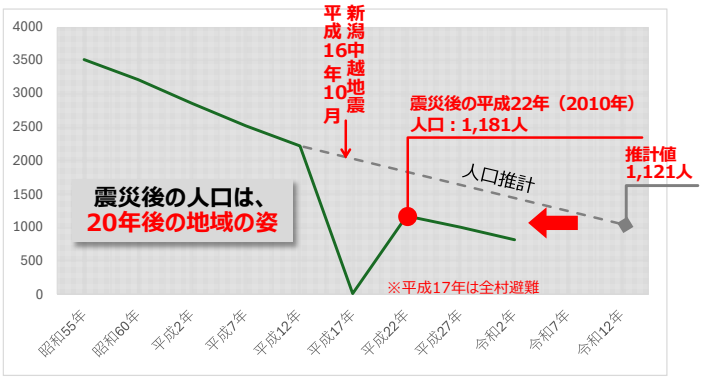
- 復興計画策定、**復興事業の遅れ**による人口の流出が懸念
- **1年間で人口が最大約10%減少**

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**

事例：新潟中越地震における旧山古志村の事例



	平成12年	平成27年	令和12年 2030年
旧山古志村 人口推計	2,222人	1,587人	**1,121人**

▶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**

人口推移の出典：総務省統計局　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

目的

中山間地域事前復興まちづくり計画は、大規模災害の発生後を見据え、当該地域が抱える諸課題にも対応しながら、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策定するものである。

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

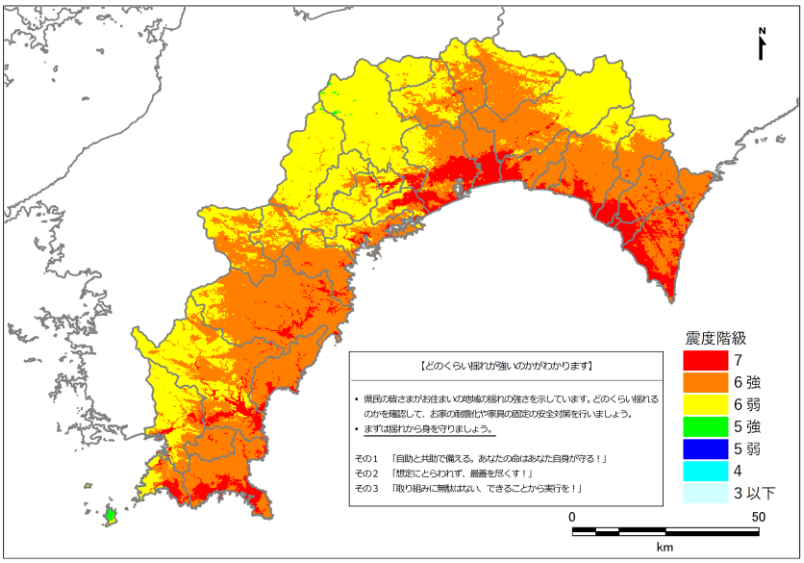
第1章　事前に復興まちづくり計画を策定する必要性

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、合意形成を早期に図る必要がある。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、道路寸断による集落の孤立化が広範囲かつ長期にわたって発生するリスクが高くなる。
- 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き、地域の活力が低下する。その結果、まちづくりや振興に向けた計画で想定していない急激な人口流出が起こり、地域に内在する潜在的な問題点が顕在化・加速化することが想定される。

南海トラフ地震の地震動に起因する大規模な災害

本指針で想定する災害：南海トラフ地震



出典：高知県危機管理部南海トラフ対策課　高知県版　南海トラフ地震による最大クラスの震度分布・津波浸水予測　令和7年10月

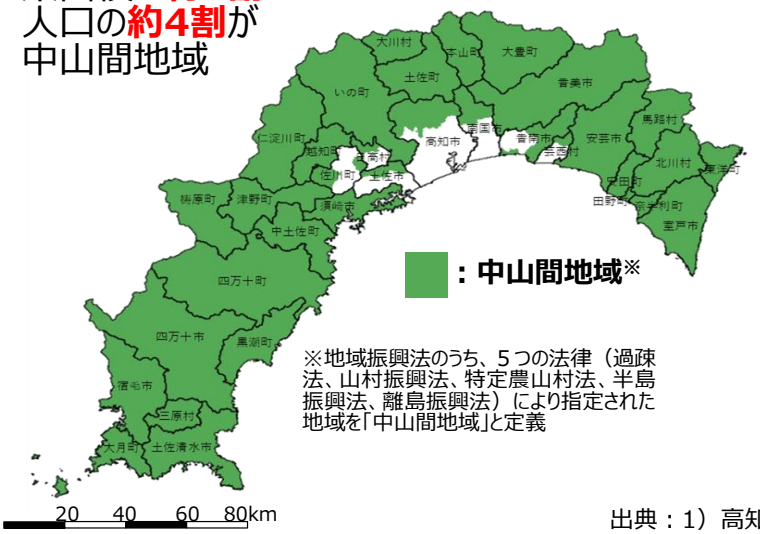
※人的被害が最大となる場合
（地震：陸側ケース、津波：ケース④、冬深夜の場合）

建物被害（棟）	
揺れ	136,000
急傾斜地崩壊	1,500
地震火災	3,600
液状化	2,900

人的被害（死者数　人）	
建物倒壊	8,200
急傾斜地崩壊	150
火災	370

出典：高知県危機管理部南海トラフ対策課
令和7年度［高知県版］南海トラフ地震による最大クラスの被害想定について　令和8年3月

県面積の**約9割**
人口の**約4割**が
中山間地域



※地域振興法のうち、５つの法律（過疎法、山村振興法、特定農山村法、半島振興法、離島振興法）により指定された地域を「中山間地域」と定義

- 本県は、**山地面積比が約84%**[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）高知県土木部防災砂防課　知っちゅう！備えちゅう！高知の土砂災害
2）高知県土木部防災砂防課　ホームページ

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

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
～目指す姿をどのように構成し、表現すべきか～



基本理念

目指す姿

被災前に復興まちづくり計画を策定しておくことで、住民が希望を持って、住み続けることができるまちづくりを早期に実現する。

5つの柱

（1）命を守る

● なんとしても人命を守る安心な地域づくり
⇒再び被災したとしても人命が失われないことを最重要視し、ハード・ソフトの施策を組み合わせたまちづくり

（2）生活を再建する

● 地域の主体的な考え方により暮らしとコミュニティを再建する
⇒誰もが再び日々の生活を取り戻すことができる被災者一人ひとりに寄り添う復興を目指す

（3）なりわいを再生する

● 地形や気候をいかしたなりわいを早急に再生し、地域に住み続ける基盤を築く
⇒多様な資源や潜在的な可能性など地域の特性を活かした復興の実現

（4）歴史・文化を継承する

● 脈々と地域に根ざした歴史や文化など地域の資源を次世代に継承する
⇒「ふるさと」に愛着を持ち、暮らし続けていく上で、心の支えとなる歴史・文化を大切にする地域づくり

（5）地域の課題等の解決につなげる

● 地域の課題やグローバルな課題等を解決する先進的なまちづくり
⇒人口減少、少子高齢化、担い手不足などの諸課題を解決する先進的なまちづくり

第3章　地震等による大規模災害の復興から学ぶ

本章の活用のしかた

地域特性の把握

過去の被災地が直面した空間的制約や生活再建上の課題・教訓を学び、自らの対象地域の空間単位（中心集落、周辺集落、山間（奥部））における災害リスクを想定し、地域特性に応じた現状の課題を整理する。

類型化事例の抽出

指針p.18に示す図表及び被災イメージを適宜参照し、自らの自治体の諸条件に近似した事例を抽出する。その際、復興の成功要因のみならず、地域内での合意形成過程における実務上の諸課題や教訓に着目する。

復興事業の把握と適用性の検討

復興事例として活用された各種事業（防災集団移転促進事業、小規模住宅地区改良事業等）の特性や制度上の要件を整理し、自らの自治体の課題解決に資する事業スキームの基礎的な理解を深め、適用性を検討する。

事例検索マトリクス

事例	災害事例			空間単位	災害リスク	集落再生の選択肢	指針参照先
1	平成16年 新潟中越地震	新潟県 長岡市 （旧山古志村）	楢木集落 木籠集落	周辺集落	土砂災害 河道閉塞		p.21~
		新潟県 小千谷市	塩谷集落 十二平集落	周辺集落	土砂災害 建物倒壊		p.25~
2	平成23年 紀伊半島豪雨	奈良県吉野郡 十津川村	猿飼（高森） 集落	山間 （奥部）	土砂災害 （豪雨）		p.29~
3	平成28年 熊本地震	熊本県阿蘇郡 西原村	布田集落 大切畑集落	周辺集落	土砂災害 建物倒壊		p.34~
4	平成28年 糸魚川市 大規模火災	新潟県 糸魚川市	糸魚川駅北 地区	中心集落 （市街地）	火災 （風害）		p.39~
5	令和6年 能登半島地震	石川県 珠洲市 輪島市	地区ごとの 復興プランを 作成中	地区ごとの 復興プランを 作成中	土砂災害 建物倒壊 火災	地区ごとの 復興プランを 作成中	p.43~

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

中山間地域における復興まちづくり計画の基本的な考え方

計画策定に当たっては、市町村における集落の特性と被害想定に応じて、それぞれの役割や市町村の目指す姿に応じた復興の選択肢を検討する。

空間単位の考え方

区域の現状分析を行い、中山間地域を「中心集落」「周辺集落」「山間(奥部)」の3類型に区分







中心集落：暮らしを守り、集う

- 居住、行政、医療、福祉、教育、商業等の機能が共存するエリア。
- 災害時、域外からの物資・人員を受け入れ、分配する広域拠点。
- 市街地を形成し都市計画区域に指定された地区も含む

周辺集落：なりわいを育み、つながる

- 農業・林業など、地域産業を支えるエリア。
- 豊かな自然や地域資源を生かし、都市部住民等と交流を創出。
- 世帯数は、数10～100世帯程度。



山間（奥部）：自然と共生し、守る

- 水源涵養、土砂災害防止、生物多様性保全といった「国土の多面的機能」を維持する重要なエリア。
- 世帯数は、数世帯～10世帯程度。

区域ごとの事前復興まちづくり計画（案）の作成

対象区域の選定
↓
区域の現状整理
↓
区域の課題抽出
↓
区域ごとのまちづくりの選択肢
↓
各エリアをつなぐインフラ・ネットワーク
↓
都市部との連携

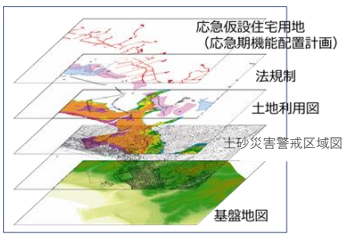
↕ 多様なメンバーによる検討会

↕ 地域住民等の参画

情報の重ね合わせ（課題抽出）

中山間地域の現状
- ✓地域の概況・なりたち
- ✓関連計画・課題・取組

被害想定
- ✓地震動に起因する大規模災害を対象（土砂災害、建物倒壊、液状化、地震火災、ライフライン寸断）





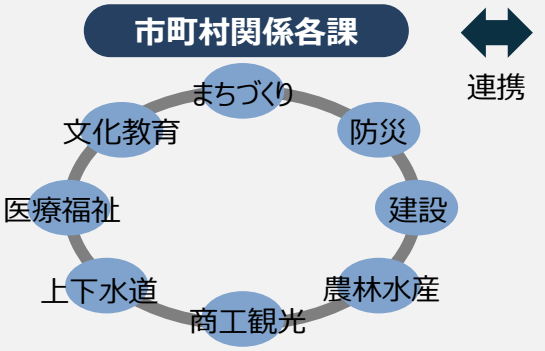
第5章　市町村における中山間地域事前復興まちづくり計画策定の進め方

行政内部の検討

STEP1

（１）市町村の復興基本方針（案）の作成
（２）区域ごとの事前復興まちづくり計画 （案）の作成

■ 行政内部の復興体制づくり
- 復興方針、復興組織、復興業務手順書



地域住民等の参画

STEP2

（１）多様なメンバーによる検討会
（２）住民との合意形成
（３）事前の取組事例

■ 検討メンバーの選定
■ 合意形成の手順・取組
- 多様なメンバーによる検討会の設立、ワークショップ、アンケート調査などの手法を用いて、幅広い意見を計画に反映できる仕組みを構築

■ 事前復興まちづくり計画の策定



写真：高知市　高知市事前復興まちづくり計画（ワークショップ）

事前復興まちづくり計画に基づく事業の事前着手

STEP3

（１）被災後の復旧・復興事業の迅速化につながる事業
（２）地域の様々な思いを実現できる事業
（３）地域課題の解決に向けた取組の継続

■ 実施可能な事業から優先的に実施
- 災害のおそれのある区域から安全な区域への移転
- 災害のおそれのある地域での地籍調査の重点的な実施
- 沿岸地域など甚大な被災地の後方支援
- 関係人口の増加

広域連携
市町村単独で解決できない課題への取り組み

高知県中山間地域事前復興まちづくり計画策定指針＜概要版＞

高知県危機管理部 南海トラフ地震対策課
〒780-8570 高知市丸ノ内1丁目2番20号
電話: 088-823-9386 / FAX: 088-823-9253