

高知県復興方針（草案）

令和5年〇月

高 知 県

目次

1	策定の趣旨.....	1
2	位置付け.....	1
3	基本理念.....	2
4	人口の現状及び将来の見通し.....	3
5	復興期間（目標）.....	5
6	復興の主体.....	5
7	必要な支援.....	5
8	各分野の復興の基本方針.....	6
9	土地利用の基本方針.....	10

1 策定の趣旨

南海トラフを震源とする巨大地震は、概ね 90 年から 150 年の周期で発生しており、昭和 21 年に発生した昭和南海地震から 70 年以上が経過し、その発生確率は、ますます高くなっています。

南海トラフ地震が発生した場合、本県では揺れや津波による甚大な被害が想定されています。このため、「高知県南海トラフ地震対策行動計画」を策定し、「命を守る」対策、「命をつなぐ」対策、「生活を立ち上げる」対策を着実に進めているところです。

高知県復興方針（草案）（以下、「方針（草案）」という。）は、被災後、一日でも早く、県民の皆さまが日常生活を取り戻すことができるよう、生活を立ち上げ、速やかな復興を推進するために必要な事項や、復興に向けた本県の基本的な方向性を示したものです。

本方針（草案）は、作成から 10 年程度を目安に、社会情勢の変化などに対応できるよう、必要に応じて見直すことを想定しています。

2 位置付け

「大規模災害からの復興に関する法律（以下、「復興法」という。）」では、特定大規模災害が発生した場合、国は必要があると認めるときに「復興基本方針」を定めなければならないと規定されています。

さらに、都道府県は、「復興基本方針」に即して「復興のための施策に関する方針（以下、「都道府県復興方針」という。）」を定めることができ、市町村は、「復興基本方針」、県が「都道府県復興方針」を定めた場合にあっては、「復興基本方針」及び「都道府県復興方針」に即して「復興計画」を作成することができることと規定されています。

本方針（草案）は発災後、復興法第 9 条に基づく「高知県復興方針」を迅速かつ円滑に策定するために事前に作成するものです。

※「都道府県復興方針」におおむね定める事項は、復興法第 9 条により、復興の目標に関する事項、復興のために当該都道府県が実施すべき施策に関する方針、当該都道府県における人口の現状及び将来の見通し、土地利用の基本的方向その他復興に関して基本となるべき事項及びその他復興に関し必要な事項とされています。



3 基本理念

本県では、各市町村が事前に復興まちづくり計画を策定するため、令和2年度に有識者や関係機関による「高知県事前復興まちづくり計画策定指針検討会」を立ち上げ、「高知県事前復興まちづくり計画策定指針（以下、「策定指針」という。）」の検討を行い、令和4年3月に取りまとめを行いました。

その策定指針において、被災後、それぞれの地域に住み続けることができるよう、自分たちの地域の被災状況をイメージするとともに、新しいまちの姿を描くランドデザインの柱となる県の基本理念を示しました。

基本理念

(1) 命を守る

【なんとしても人命を守る安全で安心な地域づくり】

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

【地形や気候を活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生かした復興の実現

(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、暮らし続けていくうえで、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

4 人口の現状及び将来の見通し

本県の人口の現状及び将来の見通しについては、「第2期高知県まち・ひと・しごと創生総合戦略<令和4年度版>」に示されています。

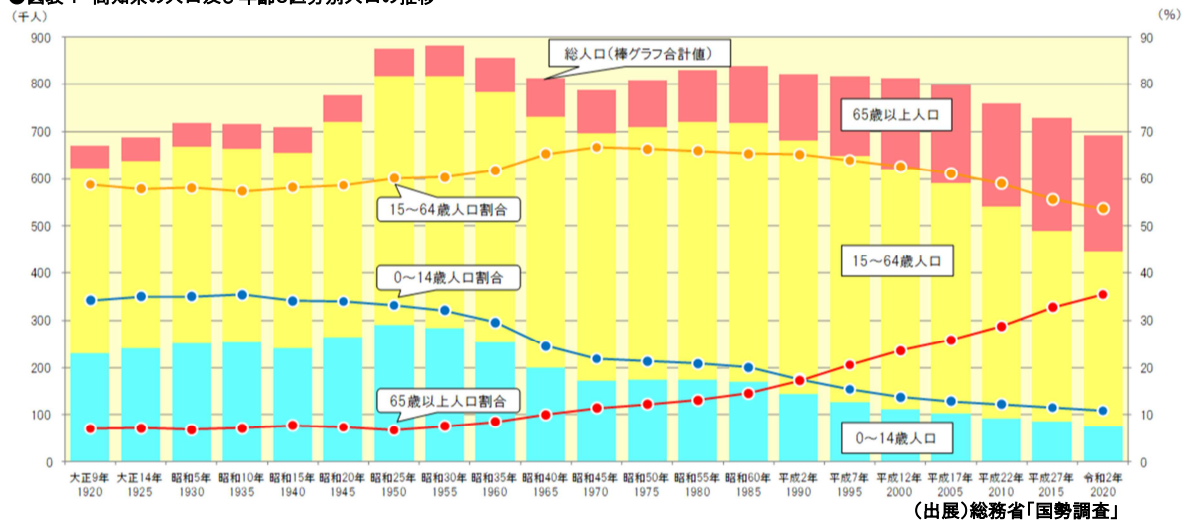
国勢調査の結果によると、本県の人口は、高度経済成長期における大都市圏への大幅な人口流出などの影響により、昭和30年（1955年）の88万3千人をピークに減少を始めた。その後、昭和45年（1970年）の78万7千人を底に、いったん下げ止まり、第2のピークにあたる昭和60年（1985年）の84万人まで再び増加した。しかし、それ以降は、出生数の減少などの影響による減少傾向が続き、令和2年（2020年）には69万2千人となっている。

年齢区分別に人口を見ると、近年、0歳から14歳までの年少人口と15歳から64歳までの生産年齢人口は減少する一方で、65歳以上の老年人口は、平成7年（1995年）に初めて年少人口を上回るなど増加を続けている（図表1）。その結果、令和2年（2020年）の人口ピラミッドを見ると、逆ピラミッド型の人口構造となっている（図表2）。

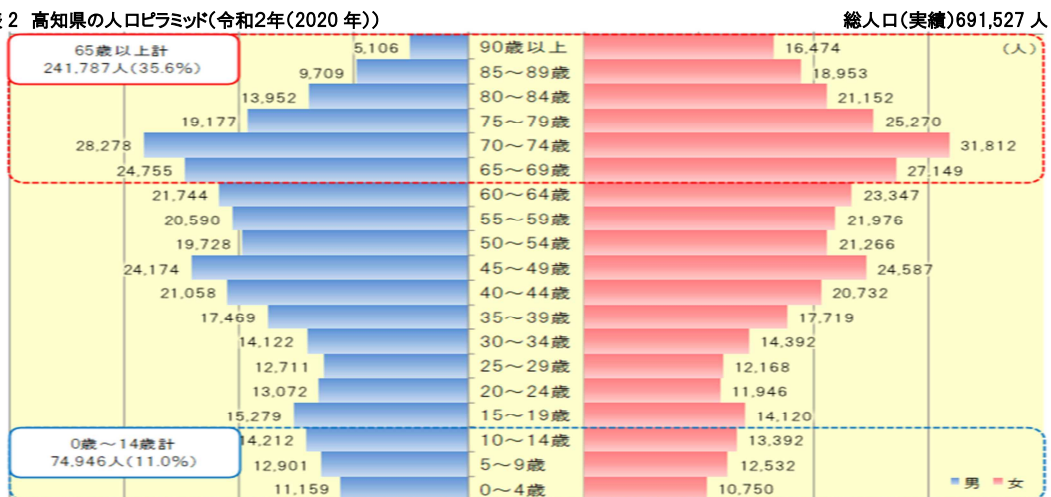
本県では、オイルショック後の一時期（昭和50年（1975年）～昭和54年（1979年））を除き、平成元年（1989年）までは概ね「自然増・社会減」の状態が続いていた。

その後、平成2年（1990年）から自然減が始まり、社会増となっていたバブル景気崩壊後の一時期（平成6年（1994年）、平成7年（1995年））などを除いて「自然減・社会減」の状態が続いているが、人口減少の要因としては、社会減よりも自然減の影響の方が大きくなっている。

●図表1 高知県の人口及び年齢3区分別人口の推移



●図表2 高知県の人口ピラミッド(令和2年(2020年))

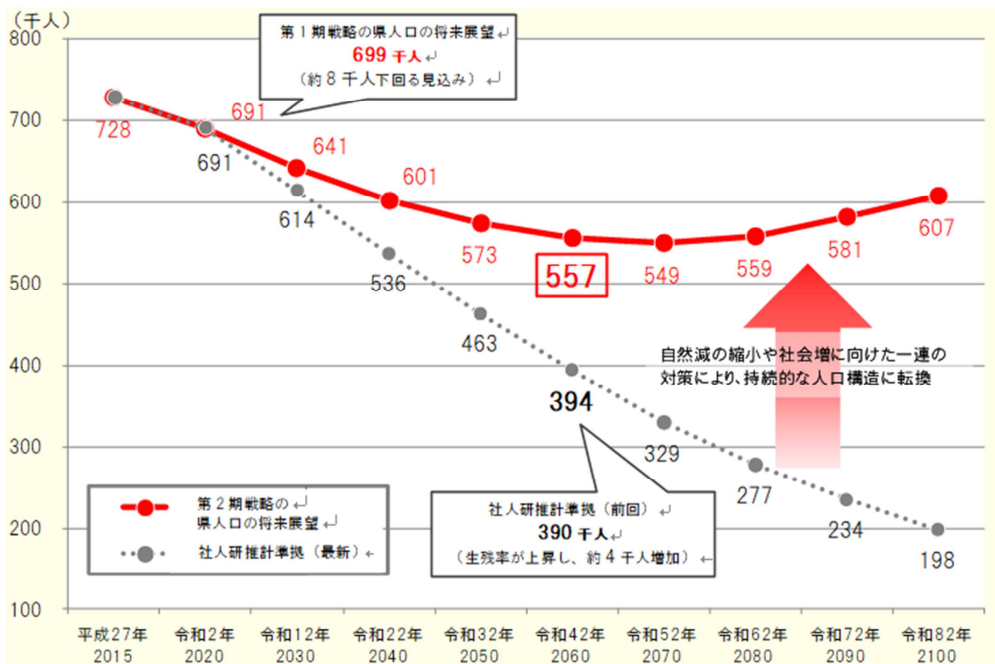


本県の人口は、社人研の最新の推計に準拠すると、令和42年（2060年）には39万4千人まで減少する見通しである。本県の人口構成は、老年人口が若年人口より2倍以上多くなっていることから、今後も一定の人口減少が続くことは避けられない状況にある。

こうした人口減少に対して、自然減の縮小や社会増に向けた一連の対策を講じることにより、できるだけ早い時期に人口構成を若返らせ、将来的には人口増加に転じることは可能と考え、「令和42年（2060年）の本県人口を55万7千人にとどめる」ことが可能であることから、この実現に向け挑戦を続けていく。

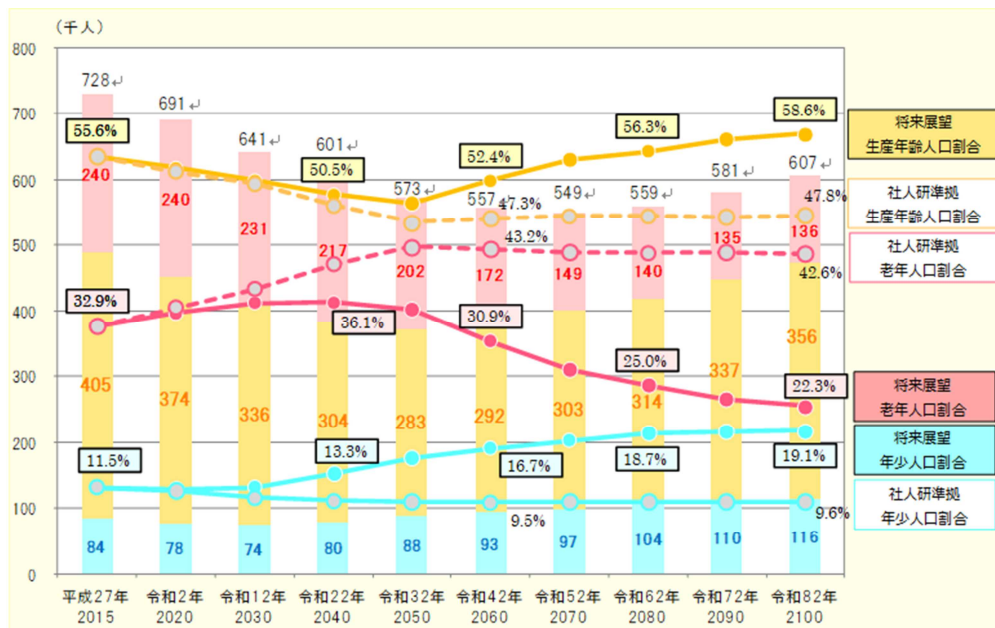
この将来展望が実現すれば、令和2年（2020年）以降、年少人口割合は上昇に転じ、令和27年（2045年）以降、老年人口割合は低下し、生産年齢人口割合が上昇に転じることになる（図表29・30）。

●図表29 第2期戦略の高知県人口の将来展望



(備考)まち・ひと・しごと創生本部から提供された資料等に基づき高知県で作成

●図表30 第2期戦略の高知県人口の将来展望(年齢3区分別)



(備考)まち・ひと・しごと創生本部から提供された資料等に基づき高知県で作成

5 復興期間（目標）

本県においては、東日本大震災の事例も参考としつつ、県内 19 沿岸市町村の事前復興まちづくり計画作成等の取組による早期復興を目指し、復興期間は概ね 8 年間を目標にします。

なお、南海トラフ地震の発生後、国の基本方針を踏まえながら被災状況により復興期間を見直すものとしてします。

東日本大震災では、国が策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」において復興期間を 10 年と定め、被災地の一刻も早い復旧・復興を目指す観点から、復興需要が高まる当初の 5 年間で「集中復興期間」、その後の 5 年間でより良い復興のためのインフラ整備や歴史・文化などを再生していく「復興・創生期間」と位置づけられました。

6 復興の主体

復興活動は、国、県、市町村、企業、団体、NPO など、多様な活動主体が手を携え、共に歩いていくという連携・共助の精神を共有し、「絆」という人と人との結びつきを核として取り組んでいく必要があります。復興の主体は、あくまでも県民一人ひとりであり、民間をはじめ様々な主体による復興に向けた事業や取り組みが幅広く進められていくことによって、復興事業相互の効果が相乗的に高まっていくこととなります。県は、国や市町村とともに、民間事業者をはじめ、様々な主体による復興に向けた幅広い活動について、全力でサポートする体制を構築していきます。

7 必要な支援

県や市町村では、被災により、地方税の減収と復旧・復興にかかる膨大な財政支出が確実に見込まれ、非常に厳しい行財政運営を余儀なくされます。

こうした中、県や市町村は、これまで以上に行財政改革を進めていくことは当然のことながら、自助努力のみで復興をなし得ることは到底不可能であり、国や他都道府県、民間からの人的・物的支援が必要になってきます。

このため、国による大規模な復興事業の実施をはじめ、災害復興交付金や地方交付税等、自由度の高い財政措置を十分な規模で行うよう国に強く要請するなど、復興のための財源を確保する必要があります。

さらに、被災地の復興を最優先にした制度運用、被災地の実情にあった特別立法、特区制度の適用といった各種規制の柔軟な運用など、制度創設等についても国に対し強く働きかけていく必要があります。

8 各分野の復興方針

1 計画的復興への条件整備

1-1 復興体制の整備

- 国が災害対策基本法に規定する「非常災害対策本部」又は「緊急災害対策本部」を設置した時は、復興本部の設置の検討を行う。
- 事前に作成した「高知県復興組織体制（草案）」及び「高知県南海トラフ地震復興手順書 Ver. 1」を基に、復興本部の体制及び復興業務の推進体制、また、庁内各部局における各種復興業務の実施体制を整備する。
- 被災市町村や関係機関との連絡調整会議を必要に応じて組織し、多様な主体が連携して復興を推進する体制を整備する。

1-2 復興方針及び復興計画の策定

- 復興本部を設置した時は、本県の目指す復興後の姿を明確に示すため、事前に作成した「方針（草案）」を基に、県内の被災状況、被災地域の特性等を踏まえ、復興方針を策定する。
- 県内の被災状況等を踏まえ、復興に向けた施策を円滑かつ計画的に推進するため、必要に応じて復興計画を策定するとともに、市町村における復興計画策定を支援する。

1-3 広報・相談対応

- 県民に対して、復興に係る県の方針や施策の情報をはじめ、被災地域における生活関連情報等、各種の情報を整理し、迅速かつ的確に提供する。
- 被災者が抱える様々な生活する上での不安や問題について、相談窓口等を設置し、生活の再建を支援する。

1-4 復興財源の確保

- 公共施設の被害情報を激甚法に定める事項に従って迅速に調査して国に報告し、激甚災害の指定が受けられるように努め、復旧・復興事業に係る財政援助措置が受けられるようにする。
- 復興事業を推進するために、既存の国の補助事業等を有効に活用していく。
- 被災後のできるだけ早い時期に、財政需要の見込額を把握し、予算編成を行う。また、国への提案・要請活動等、あらゆる手段を活用して、復興財源を確保する。

2 すまいと暮らしの再建

2-1 住宅の確保

- 応急的な修理を必要とする被災者や一時的に応急的な住宅に居住せざるを得ない被災者に対し、民間賃貸住宅の借上げや公営的賃貸住宅の空室の確保等により、既存住宅ストックの活用を図ることを優先的に行うとともに、応急仮設住宅の建設、被災住宅の応急修理に関する支援等を実施し、住生活の安定に努める。
- 応急仮設住宅の復旧用木材の速やかな供給体制を整備する。
- 応急仮設住宅の早期解消及び生活の再建を図るため、被災者の特性やニーズに応じて住まいの確保策を適切に選択できるよう支援する。

2-2 雇用の維持・確保

- 被災者等の生活の安定を図るため、被災により離職や内定取消しとなった被災者等が早期に就職できるよう、国や関係機関と連携して相談対応や就業促進に取り組み、就業先の確保を支援する。

2-3 被災者への支援

- 被災者の経済的なダメージを回復させるため、各種の給付金等が速やかに交付されるよう支援し、被災者の生活の安定を図る。
- 経済面において回復できず、納税等の義務を一時的に果たすことができない被災者に対して、国税局等と協議し、県税の減免・徴収猶予・期限の延長等の措置を行う。
- 全国から寄せられる義援金について、市町村を通じて被災者に対し、公平かつ公正な方法で適切な時期に交付する。
- ボランティアが活力を十分に発揮できるよう、各支援団体等と活動内容や被災者の課題の情報共有を図るとともに、活動調整を行い、被災者の支援を行う。

2-4 医療・保健

- 医療機関の被災状況を把握し、医療サービスを継続できるようにニーズに応じた支援を行うとともに、通常の医療サービスの回復に向けて医療機関の再建支援を行う。
- 災害による物資の不足や生活環境の変化に伴う疾病を防ぐため、被災者に対するニーズの把握や健康相談を実施し、健康維持に関する支援を行う。
- メンタルヘルスカケアについて、相談体制を整備するとともに、D P A Tや保健活動チームと連携し、被災者や支援者への心のケアを行う。

2-5 福祉

- 福祉施設の被災状況を把握し、福祉サービスを継続できるようにニーズに応じた支援を行うとともに、通常の福祉サービスの回復に向けて福祉施設の再建支援を行う。
- 要配慮者への必要な福祉支援が切れ目なく行われるよう、市町村や関係機関と連携し、必要とするマンパワーや資機材の確保を支援する。
- 避難所に災害派遣福祉チーム（D W A T）を派遣し、福祉専門職の視点を活かして災害の二次被害を防止する。

2-6 児童福祉

- 児童福祉施設の被災状況を把握し、児童福祉サービスを継続できるようにニーズに応じた支援を行うとともに、通常の児童福祉サービスの回復に向けて児童福祉施設の再建支援を行う。
- 被災により児童の心が不安定になることが想定されることから、継続して児童の不安に寄り添った支援を行うとともに、必要に応じて、早期の専門的な支援に繋げる。
- 要保護児童の生活を守るため、必要な支援を行うとともに、災害によって新たに保護等が必要となった児童に対する支援を行う。

2-7 学業支援

- 学校施設等の被災状況を把握し、ニーズに応じた支援を行うとともに、学校等の再開に向けて学校施設等の再建支援を行う。
- 学校施設等の被災状況や避難所としての利用等を踏まえて、児童・生徒に対する教育の場の確保を図る。
- 被災した児童・生徒の就学の機会を確保するため、授業料の減免等の支援を行う。
- 学校の再開に合わせて学校給食も再開できるよう、施設設備の被災状況により簡易給食の提供も含め検討する等の助言を市町村へ行い、学校給食の再開支援に努める。
- 児童・生徒の心身のケアについては長期間に亘ることから、学校等は一人ひとりの健康状態を把握し、安定した学校生活等を送ることができるよう努める。

3 安全な地域づくり

3-1 災害廃棄物処理

- 早急な復旧・復興につなげるため、県外広域処理等の国への応援要請や民間処理能力の活用等あらゆる方策により、可能な限り早期の対応を行う。
- 適正かつ円滑・迅速な処理に向けて、可能な限りリサイクルを推進する等、環境への影響についても最小限にとどめるように努める。

3-2 公共土木施設等の災害復旧

- 公共土木施設の速やかな復旧のため、災害復旧事業を迅速に進めるとともに、復興の観点から改良的要素を含めた復旧を推進する。

3-3 安全・安心な市街地・公共施設整備

- 市街地の健全な復興を図るため、必要に応じた建築制限を迅速に行う。
- 地震後の地形変化による被災リスクの増大に備えた、土砂災害や水防の監視体制・情報システムの復旧を図る。
- さらなる被害の軽減を図るため、津波災害警戒区域、高潮浸水想定区域、洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域等の変更・追加指定を行う。

3-4 社会基盤施設の復興

- 社会基盤の復興を進めるにあたっては、地域のニーズや被災前からの課題を踏まえるとともに、環境や景観を意識した整備を行う。
- 経済・産業活動を支える港湾や空港、流通施設等については事前計画に基づいた機能継続を図りながら、効率的な復旧を図る。
- 住民生活や生産活動に不可欠なライフラインについて、迅速に機能回復を進めるとともに、災害に強い構造への更新を図る。
- 公共交通の被害状況を踏まえ、可能な限り通常運行への復旧を目指し、住民の移動手段を確保する。

3-5 文化の再生

- 被災者が生活の中に潤いや憩いを感じることができるよう、専門家や関係団体等と連携し、文化財や文化施設の早期の復旧・復興を図る。
- 被災者の心の支えとなるよう、芸術鑑賞の機会を提供するとともに、芸術団体や伝統芸能等の活動再開や発表の機会の確保に向けた支援を行う。
- 文化的生活の早期再開を実現するため、植物園や動物公園等の施設の復旧・復興を図る。

4 産業・経済の復興

4-1 商工業の復興

- 被災事業者の早期の復旧・復興を実現するため、事業者に対して必要な支援策等の情報を速やかかつ効果的に発信するとともに、生産・販売活動、売上の回復、資金繰り等を支援する。
- これまで築いた取引先との関係が途切れないよう、事業者と取引先等をつなぐための支援を行う。

4-2 観光振興

- 観光地の被災状況に応じた適切な支援を行い、被災地の観光関連産業の早期復興を図る。

4-3 農林水産業の復興

- 農林水産業者の早期の復旧・復興を実現するため、必要な支援策等の情報を速やかに効果的に発信するとともに、生産・販売活動の回復、資金繰り等を支援する。

9 土地利用の基本方針

「復興への提言～悲惨のなかの希望～H23. 6 東日本大震災復興構想会議」では、復興にあたっては大自然災害を完全に封ずることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が重要であることが示されています。

また、復興に際しては、地域のニーズを優先すべきであり、高齢化や人口減少等、わが国の経済社会の構造を見据え、来るべき時代をリードする経済社会の可能性を追求するものであるべきとの考え方が示されています。

以上の提言をふまえて、被災県では復興まちづくりの基本的な考え方が示されており、本県では、東日本大震災の教訓をもとに、基本理念の実現に向けて、復興まちづくりを進める土地利用の基本的な考え方を「策定指針」で定めています。

(1) 命を守るために

- 庁舎、学校等の災害対策の拠点となる施設は浸水しないエリアへの配置を基本とする
- 居住地は浸水しないエリアへの配置を基本とする。ただし、被害想定や市街地の立地状況等から現地再建が望ましい地域は、多重防護により津波浸水を抑え居住することとする
- 店舗や工場等の施設は、地域産業の早期再建の観点から、低地利用する場合には避難対策が前提となる

(2) 生活を再建するために

- 新しいまちは可能な限り既存のまちの近くに整備し道路網や公共交通を確保する
- 点在する複数の小規模集落については、公共サービス維持の観点から集約化も視野に入れつつ、既存コミュニティの再建を踏まえて復興を検討する

(3) なりわいを再生するために

- 店舗や工場等の居住を伴わない事業系の施設は、地域産業の早期再建の観点から津波浸水を許容した土地利用も検討する
- 農業・漁業集落は、命を守るために職・住の分離も視野に検討する必要がある。なりわいと暮らしが深く関わるため、住みやすさと働きやすさを考慮して宅地や農地を配置する

(4) 歴史・文化を継承するために

- 歴史や文化などの地域資源を地域の心の支えとなるシンボルとして再生・活用する

(5) 地域の課題等の解決につなげるために

- 公共サービスの維持などのために集約化による住みやすいまちづくりや、高度化した情報通信技術等による新しい生活スタイルも踏まえ、以前より住みやすいまちづくりを目指す
- 持続可能な社会の実現を目指した視点等を盛り込む