

# 能登半島地震からの復興に向けて

No. 7  
2024年8月

—金沢からの報告—



## 「石川県創造的復興プラン」の特徴と課題

### ◆はじめに

2024年8月現在、各市町が住民参加型で復興計画の策定に取り組みつつあり、石川県ではそれらに先行するようにして「石川県創造的復興プラン」（図1）を2024年6月に取りまとめた<sup>文1</sup>）。

石川県の場合、「創造的復興」を計画全体の基本理念としている。能登地域は、すでに過疎、少子高齢化が進み、地域社会の維持が困難となりつつある状況がみられた。そのため、災害前の状態に戻す「復興」では必ずしも十分ではない。また、少子高齢化の流れは簡単には変えられない。そうした意味で、今回の被災の復興にあたっては、新しい理念やアイデアでよりよい未来を展望しようとして「創造的復興」としていると理解でき、それには大いに賛同したい。

「創造的復興」はこれまでの災害復興にも用いられて来た理念である。表1にこれまでの大きな震災に対する復興計画について、基本理念として「創造的」がどのように記述されているか示している。それによると、いずれも「創造的復興」とし、よりよい未来を構築するとしている。なお、「新潟県中越大地震復興計画」<sup>文4</sup>）では、「創造的復旧」とし、「宮城県震災復興計画」<sup>文5</sup>）では「『復旧』にとどまらない抜本的な『再構築』」などとしているが、「創造的復興」と同じ理念を表していると言えよう。それらに共通しているのは、従前の状態に戻すだけではなく、創造的に新しい理念や方法を考案し、それを計画化して具現化しようとするものである。

都道府県の復興計画は、今回のような広域的震災の場合、市町と連携しながら復興を進めるための基本となるものであり、とても重要な役割を果たすものである。本報告（No.7）では「石川県創造的復興プラン」（以下、復興プラン）の内容を、表1に示す、これまでの復興計画を適宜参照しながら、その特徴や課題について考察することにした。

### ◆「復興プラン」の概要

石川県の復興プランは震災発生から約6箇月後に策定されているが、表1の復興計画においても震災発生後4～10箇月で策定されており同程度である。いずれも比較的早期に策定されている。石川県の復興プランの一つの特徴は、本編（約60頁）と別冊（施策編、106頁）としていることである。このような構成は表1に示した既往の復興



図1 石川県創造的復興プランの表紙

表1 これまでの主な震災と震災復興計画

震災	復興計画	基本理念
阪神・淡路大震災 1995年3月	兵庫県阪神・淡路大震災復興計画 1995年7月	以前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を成し遂げる
新潟県中越地震 2004年10月	新潟県中越大地震復興計画 2005年8月	単に元に戻すだけでなく、旧を踏まえつつ、その上に新たな価値を生み出す、すなわち「創造的復旧」を柱として復興事業を推進
東日本大震災 2011年3月	宮城県震災復興計画 2011年10月	「復旧」ととどまらない抜本的な「再構築」 新たな制度設計や思い切った手法を取り入れた復興を成し遂げることで、壊滅的な被害からの復興モデルを構築
熊本地震 2016年4月	熊本市震災復興計画 2016年10月	創造的復興へ向けた政令指定都市にふさわしいまちづくりを展開
能登半島地震 2024年1月	石川県創造的復興プラン 2024年6月	単に被災前の姿に復元するのではなく、もともとあった課題を踏まえ、未来志向に立って以前よりも良い状態へと持っていくという「創造的復興」

※ 東日本大震災については宮城県の復興計画、熊本地震については熊本市の復興計画をとりあげている。

計画ではみられない。本編の章構成と各章の概要を表2に示している。

石川県の復興プランは、表1の既往の復興計画とはかなり異なる構成や内容となっているが、その特徴は以下のようなものである。

- (1) 震災による被災状況を詳述（第1章）している。
- (2) 第3章において「補論」として、住民集会による意見、住民アンケート調査結果、関係団体の意見の意見を詳述している。

(3)第4章において、創造的復興のための「4つの柱」をあげているが、それらの実現のための具体的施策は「大施策」のみあげ、具体的内容は別冊(施策編)としている。

(4)第4章では、「『新しい能登』を創造する」ため、13の「リーディングプロジェクト」をあげ、内容を説明している。

### ◆「復興プラン」の特徴と評価

前節であげた、石川県の復興プランの特徴について具体的にみて、筆者なりの評価をしてみたい。

まず、「(1)被災状況を詳述している」であるが、これは表1の既往計画にみられない内容である。復興計画を立案するに際して、被災状況を分析することは必要であるが、必ずしも復興計画で詳述する必要は無いと思われる。石川県の震災のサイトには、8月10日現在、「被害等の状況」について1月1日の第1報から8月6日の第150報まで詳細に報告されており、必要に応じてそれらをもとに震災の被災状況を復興プランの中では無く、別冊としてとりまとめるとよいと思われる。

「(2)「補論」として、計画策定段階で実施した住民集会、住民アンケート、関係団体の意見を詳述」であるが、これらについても、計画立案段階で実施し、それらを分析することが必要であるが、計画本編の内容として掲載する必要は必ずしも無い。各意見は要約されているとは言っても20頁、本編の1/3にわたり記述されていても、それらが計画内容にどのように反映しているかなど分かり難く、計画書として異例である。掲載するとしても、巻末や別冊としてもよいと思われる。なお、この他に、専門的な立場からの意見を求めるために、有識者会議<sup>注1)</sup>を設置し2回の会議を開催しているが、そこでの意見は復興プランには紹介されていない。

「(3)創造的復興のための4つの柱(表3)をあげ、それを実現するために『大施策』のみあげ、具体的内容は別冊「施策編」としている」ことであるが、復興計画としては、生活やなりわいの復興に関わる、これらの具体的施策が最も重要なものである。それをぜひ本編で記述することが必要であろう。

「(4)リーディングプロジェクト13(表4)をあげ、それらを説明している」ことであるが、それらのプロジェクト名や内容をみてまず感じるのは、復興計画として最も必要な生活やなりわいの復興に関連するものが少なく、とても「創造的復興」とは言えないことである。そのうち「No.7 利用者目線に立った持続可能な地域公共交通」は生活の復興に関連するものであるが、その内容は、「従来の輸送資源を最大限に活用するとともに、自家用有償旅客運送やAIオンデマンド型交通、自動運転など」とし、生活の復興に向けた地域公共交通を展望できていないと思われる。

その他のプロジェクトは、「関係人口の増大」、「能

表2 「石川県創造的復興プラン」の概要

章構成(頁数)	概要
序章 能登らしさ(2)	能登の自然、各地域の祭り、人のつながりについて説明。能登らしくあり続けるため「創造的復興」の必要性を記述
第1章 被災状況(9)	令和6年能登半島地震の概要、県内の被災状況、避難所の開設状況を記述
第2章 創造的復興に向けて(7)	創造的復興の必要性、復興のスローガン、復興に向けた基本姿勢、補論として震災による課題を記述
第3章 プランの位置づけ、計画期間、対象地域(22)	本プランの位置づけ、計画期間、対象地域を記述、補論として、計画段階での住民による意見、アンケート調査結果、関係団体の意見、有識者による意見を記述
第4章 創造的復興に向けた取り組み(16)	4つの柱をあげ、各取組の大施策の項目のみを記述(具体的取組は別冊)、創造的リーディングプロジェクト13を記述
第5章 推進体制と進捗管理(3)	国、他県、市町、民間との連携、復興財源、プラン管理を記述、補論としてマップデータ集を作成したことを説明

表3 石川県プランの4つの柱

- 教訓を踏まえた災害に強い地域づくり
- 能登の特色ある生業(なりわい)の再建
- 暮らしとコミュニティの再建
- 誰もが安全・安心に暮らし、学ぶことができる環境・地域づくり

表4 石川県プランのリーディングプロジェクト

取組みNo.	内容
1	復興プロセスを活かした関係人口の拡大
2	能登サテライトキャンパス構想の推進
3	能登に誇りと愛着が持てるような「学び」の場づくり
4	新たな視点に立ったインフラの強靱化
5	自立・分散型エネルギーの活用などグリーンイノベーションの推進
6	のと里山空港の拠点機能の強化
7	利用者目線に立った持続可能な地域公共交通
8	奥能登版デジタルライフラインの構築
9	能登の「祭り」の再興
10	震災遺構の地域資源化に向けた取り組み
11	能登半島国定公園のリ・デザイン
12	トキが舞う能登の実現
13	産学官が連携した復興に向けた取り組みの推進

登サテライトキャンパス構想」、「グリーンイノベーション」、「奥能登デジタルライフラインの構築」、「震災遺構の地域資源化」、「能登国定公園のリ・デザイン」、「トキが舞う能登」など、確かに表1の既往の復興計画にはみられない、新しい名称が用いられている。しかし、繰り返しになるが、それらが復興計画としてまず必要な生活やなりわいの復興とどのように関連しているのか理解し難い。筆者には、「創造的」とする用語に対応するため、過度に新規性のあるものだけに偏ってしまっているように感じられる。

なお、「No.13 産学官が連携した復興に向けた取り組みの推進」は、どちらかと言えば、プロジェクトではなく、復興のための方法である。



石川県の復興プランの構成上の大きな特徴は、表3に示す復興のための4つの柱を実現するための施策を、大施策-中施策-小施策と整理して述べていることである。これは樹形図として物事を整理して記述する方法として用いられる手法である。表5に復興のための一つ目の柱「(1)教訓を踏まえた災害に強い地域づくり」の内容について大・中・小施策を示している。例えば、「大施策2 災害廃棄物の処理促進」については、小施策が3つあり、それぞれの小施策を進めることが明示されており、わかりやすく理解できる。また、行政の縦割りの所管とも馴染みやすく、既存の仕組みや制度を踏まえて検討し、具現化しやすい方法だとも言える。

ただし、この方法には問題もある。数学の組み合わせ問題のように、樹形図的に整理することができる比較的単純な内容、または、樹形図的に整理するとわかりやすくなる内容には適しているが、そうでない場合、必ずしも適切な方法では無いと思われる。

また、数学的な手法であることもあり、大中・小施策間の関係は明確である反面、他の大・中・小施策との関係性などが表現でき難い方法である。

今回の震災復興のように、生活やなりわいの復興は、総合的で多方面からの取り組みが必要であり、必要に応じて、従来の制度や枠組みを超えた、創造的な新しい制度などによる取り組みが必要であるが、樹形図的方法は、それらを計画として提示することは困難である。

例えば、本報告No.6<sup>文7)</sup>では「住まいの復興」について報告したが、その中で別冊「施策編」の関連内容を整理して評価した。4つの柱の一つ「(3)暮らしとコミュニティの再建」の中で「大施策1 暮らしと住まいの再建」として記述され、中施策6つとそれを実現するための小施策と具体的な活用制度や事業名が記述されている。それらには、仮設住宅の提供、災害公営住宅の整備、住宅再建への支援などを記述しているが、集落の移転や再編整備の記述は無い<sup>注2)</sup>。また、住まいの復興に関連するものとして、表5に示すように、「大施策5 公共インフラ・施設等の強靱化」の中において「中施策10 災害に強いまちづくり」で「小施策2 住宅の強靱化の推進」「小施策3 集落単位での強靱化の促進」などが記述されている。しかし、柱(3)との関連性など

<b>大施策1 公共土木施設などの復旧促進</b>
中施策1 国や市町、事業者と連携した各種インフラ・施設の復旧促進
小施策1 社会インフラや医療・福祉施設、学校、交通安全施設等の早期復旧
小施策2 復旧工事の迅速化
<b>大施策2 災害廃棄物の処理促進</b>
中施策1 迅速・円滑な災害廃棄物処理
小施策1 県内外での広域処理や再生利用の促進
小施策2 被災建物の公費解体の促進
小施策3 被災市町への人的・技術的支援
<b>大施策3 早期復旧に向けた事業者や支援者に対する支援</b>
中施策1 事業者や支援者の拠点を確保
小施策1 応援職員の宿泊場所等の確保
<b>大施策4 復旧・復興を担う人材等の確保</b>
中施策1 被災地での求職・求人のマッチング実施
小施策1 被災者の雇用支援や復旧・復興人材の確保
中施策2 地域コミュニティ再建に係る人材の活用
小施策1 地域おこし協力隊・集落支援員などの活用
中施策3 災害ボランティア活動の支援
小施策1 市町災害ボランティアセンターへの支援
中施策4 復旧・復興を通じた関係人口の拡大
小施策1 能登の復興に関わる県内外の大学生等の受入促進
小施策2 防災・復旧・復興人材の育成
小施策3 復興の取組に向けた様々な主体の連携
小施策4 能登農林水産業ボランティアの実施
<b>大施策5 公共インフラ・施設等の強靱化</b>
中施策1 有識者を交えた技術的検証
小施策1 被災状況を検証し、地域の実情に応じた強靱なインフラの検討
中施策2 道路の強靱化・機能強化
小施策1 幹線道路ネットワークの更なる多重化
小施策2 全沢・能登間の移動高速化
小施策3 強靱な道路構造の採用
小施策4 眺望に優れた海岸線を周遊する道路の整備
小施策5 サイクルツーリズムへの対応
中施策3 上下水道の強靱化
小施策1 市町のまちづくりと一体となった上下水道インフラの最適化
小施策2 上下水道施設の耐震化、停電対策
中施策4 砂防・河川・海岸の強靱化
小施策1 重要インフラや避難所等を守る土砂災害対策の推進
小施策2 地盤の隆起や津波による影響を踏まえた河川・海岸管理施設等の整備
中施策5 港湾の強靱化
小施策1 支援物資等の輸送拠点としての役割を担う港湾施設の強靱化と防災拠点化
小施策2 全沢港湾計画の改訂
中施策6 農林水産施設の強靱化
小施策1 農地・農用施設、林道・治山施設、漁港等の強靱化
中施策7 のと里山空港の強靱化
小施策1 防災拠点としての機能の強化
中施策8 道の駅の強靱化
小施策1 道の駅の避難支援ステーション化
中施策9 交通安全施設の強靱化
小施策1 災害に強い交通安全施設の導入
中施策10 災害に強いまちづくり
小施策1 液状化対策の推進
小施策2 住宅の強靱化の促進
小施策3 集落単位での強靱化の促進
小施策4 災害時の生活用水の確保
小施策5 災害時の避難場所や物資の集積拠点となる防災緑地等の整備
小施策6 無電柱化の促進による防災機能の強化
小施策7 道路や上下水道施設など公共土木施設の監視体制の強化
中施策11 情報通信基盤の強靱化
小施策1 インフラ耐震対策や停電対策の強化による災害に強い基盤の構築

は示されていない、別々の記述から住まいの復興を考える必要がある。

## ◆計画書としての課題

近年の計画書では、単に計画だけに終わらないように、実現内容の評価を行い、それを踏まえて計画の見直し、その後の実現に努める工夫をすることが多い。いわゆるPDCAサイクルの導入である。石川県の復興プランにおいても、「第5章 推進体制と計画管理」の中で「3プランの進捗管理」として「PDCAマネジメントサイクルによりプランの実効性を高めるとともに、科学的なデータを踏まえたEBPM (Evidence Based Policy Making) の考え方を導入し、合理的かつ長期的な視点に立った政策の実行に努める」としている。

ただし、これを有効に機能させるには、計画や実現の期間と目標値を明記する必要がある。また、目標値はできるだけ数値化することが望ましい。石川県の復興プランの別冊「施策編」では、実現時期を2032年度末までの3期<sup>注3)</sup>に分けて示しているが、目標はほぼすべて抽象的な記述に留まっている。この内容では実現状況の評価が困難である。

宮城県の場合、文8)において、震災復興計画の実現状況を各分野別取組別に評価し、評価結果として「順調」「概ね順調」と判定、さらに、数値的な目標についてはABCの3段階で評価している。全体としてわかりやすく評価して公表し、それにもとづいてその後の計画具現化を進めようとしてしている。

## ◆おわりに

本報告では、今回のように広域的被災の復興に重要と思われる石川県の復興プランの内容を分析し、その特徴と課題について考察した。この他に、石川県の復興プランの大きな特徴は、策定主体が必ずしも明確で無いことである。

一般的に、重要な自治体の計画書を策定する場合、専門的知見を有する学識者を含む策定委員会を設置し、計画書案は担当部局が中心になって作成するとしても、必要な段階毎に策定委員会に諮り、そこでの意見、提案を踏まえて内容を修正したり進め方を検討していくような計画立案プロセスを採用している。

表1に示した既往の計画の場合、兵庫県は「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」、新潟県は「震災復興ビジョン策定懇話会」、宮城県は「宮城県震災復興会議」、熊本市は「熊本市震災復興検討委員会」を設置し、それが策定の中心になって進められている。

石川県の場合、主に県外の有識者10名から構成される「石川県令和6年(2024年)能登半島地震復旧・復興アドバイザーボード」が設けられたが、それはもっぱらそ

れぞれの立場からの意見を聞くものでしかない。また、2回開催されているが、そこでの意見も復興プランには紹介されていない。このような計画策定の進め方は震災復興計画に限らずきわめて異例であり、筆者には、本報告で指摘した諸問題もそのことに起因しているように思えてならない。

今後、できれば、石川県の復興プランにおいて、本報告で指摘した課題にも対応するような見直し等を行い、能登半島地震からの復興に取り組んでいただくことを心から期待したい。

なお、石川県における能登半島地震からの創造的復興に関して文9)において試論を論述しているので、参照いただければ幸いである。

## 注

- 1) 「幅広い見地から専門的・技術的な意見を聴取するため」として、10名(内8名は県外委員)の「石川県令和6年(2024年)能登半島地震復旧・復興アドバイザーボード」を設置し、3月7日と4月10日の2回の会合を行った。
- 2) 文7)p3の表2参照
- 3) 復興プランの計画期間を2032年度末までの9年間とし、それを、2025年度末までの短期、2028年度末までの中期、2032年度末までの長期としている。

## 参考文献

- 1) 石川県、「石川県創造的復興プラン」、2024年6月
- 2) 石川県、「石川県創造的復興プラン 別冊『施策編』」、2024年6月
- 3) 兵庫県、阪神・淡路大震災復興計画、1995年7月  
[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33\\_000000043.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000043.html)
- 4) 新潟県中越大震災復興計画、2005年8月
- 5) 宮城県震災復興計画、2011年10月
- 6) 熊本市震災復興計画、2016年10月
- 7) 川上光彦、能登半島地震からの復興に向けて No. 6、2024年7月
- 8) 宮城県、「宮城県震災復興計画」の検証 2011～2020、2022年2月
- 9) 川上光彦、能登半島地震からの創造的復興を考える、日本建築学会大会・都市計画部門研究協議会資料、2024年8月

「能登半島地震からの復興に向けて」

No. 7、2024年8月 【禁・無断転載】

カワカミ都市計画研究室 川上光彦

金沢大学名誉教授

Eメール kawakamim@staff.kanazawa-u.ac.jp

<https://www.kawakami-lab.com/>