

# 能登半島地震からの復興に向けて

No. 11  
2025年1月

—金沢からの報告—



## 市町における復興計画の取組みと課題

### ◆市町復興計画の役割と位置づけ

被災した市町村は、復旧・復興に努めながら、復興計画の策定に取り組んで来ている。これから長期にわたる復興に向けて大切な指針、プログラムとなる。ここでは、被災が大きい能登北部地域（輪島市、珠洲市、能登町、穴水町）と志賀町を対象にして復興計画の進捗状況、内容、計画策定の取組み方などを明らかにし、特徴や課題について考察する（図1）。

東日本大震災においては、震災復興のために「東日本大震災復興特別区域法」<sup>注1)</sup>を定め、「特定被災区域」として11道県227市町村を指定した。指定された市町村がそれぞれ創意工夫を持って復興計画<sup>注2)</sup>を定め、国が認定し、計画内容として位置づけられた各種事業等に国から支援がなされた。被災地が広域で被害が甚大であったことから国による特別の支援がなされたものである。

今回の能登半島地震については、東日本大震災以外のこれまでの大きな災害と同様に、「災害対策基本法」にもとづいて国による「激甚災害」の指定を受け、地方公共団体の行う災害復旧事業等への国庫補助のかさ上げや中小企業事業者への保証の特例など、特別の財政援助・助成措置を受けている。ただし、この指定や国の支援と県や市町の復興計画との直接的な関連はない。なお、2024年9月の「奥能登豪雨」についても激甚災害の指定を受けている。

激甚災害指定による国の支援と復興計画は直接的な関係が無いことから、今回の市町の復興計画はより自由度が高く、市町が創意工夫する余地が大きいとも言える。ただし、指定を受けるには、市町等からの被災状況の報告が必要であり、「災害終息後概ね1週間～10日以内を目安に概算被害額を報告し、災害終息後1ヶ月以内を目安に確定報告」する必要がある<sup>注3)</sup>。

### ◆計画の策定体制

復興計画の策定のための体制は、いずれの市町も概ね共通している。表1に示すように、地域外から大学教員に学識者として参加してもらい、策定委員会の委員長も担当、委員として市町内の地区代表、各種団体からの委員が参加している。

ただし、能登町では町観光協会副会長が委員長を務め、輪島市のみ市民公募委員3名が委員として参加、輪島市、能登町は部会を設けて委員がいずれかの部会に所属して検討を進めている。なお、穴水町と志賀町も部会を設けているが、町の該当課職員が部会員を務めており、あまりみられない体制としている。

地区代表については、区長会の代表に限定している場合が多いが、珠洲市では10地区すべての区長会代表が委員として参加している。

輪島市と能登町は委員会へオブザーバーにも参加してもらっている。輪島市は、委員として国の関係省3名（経済産業省、国土交通省）が参加しているが、その他にオブザーバーとして国の関係省庁から10名（文部科学省、経済産業省、国土交通省、観光庁、中小企業基盤整備機構、都市再生機構）が参加しており、輪島市への国



写真1 輪島市復興まちづくり計画策定委員会<sup>注4)</sup>



図1 能登地域の市町の復興計画（表紙）

表1 能登半島地域における市町の復興計画<sup>注5)</sup>

	輪島市	珠洲市	能登町	穴水町	志賀町
名称 策定年月	「復興復興まちづくり計画」 2024年2月(予定)	「珠洲市復興計画」(案) 2024年2月(予定)	「能登町復興計画」 本編、施策編(事業一覽)、資料編 2025年2月(予定)	「穴水町復興計画」 2024年12月	「志賀町復興計画」 2024年7月
総合計画等との関係	総合計画と密接に連携	総合計画と密接に連携	総合計画と密接に連携	総合計画と密接に連携	総合計画と密接に連携
計画期間	10年間(2025年度～2034年度) 復旧期3年、再生期4年程度、創造期4年程度	6年間 短期的なものは前2年間	9年間:復旧期(2年)、再生期(3年)、創造期(4年)	5年間 復旧、復興、発展に分類するが、各期間は柔軟に対応	5年間(復旧前2年、復興全5年)
復興方針	1.被災者の生活再建 2.地域を支える生業の再興 3.新たなまちへの再生 上記方針にそれぞれ3つの方針	1.より強靱で安全な、災害に強い地域づくり、 2.暮らしとコミュニティの再建、 3.生産性の向上を図るなりわいの再建、 4.これまでの取り組みを活かした魅力ある地域の再生、 5.DXの推進による「つながる社会」の実現	1.住宅・店舗等の再建、生活や産業の再生 2.早期復興による人口流出阻止 3.力強い未来を創造	3つの方針(今の良さを伸ばす、挑戦し変化する、奥能登の軸となる)	1.暮らしとコミュニティの再建 2.まちの特色を活かした生業、地域産再建 3.災害に強く住み続けられるまちづくり 4.将来につながるまちづくり
復興事業	朝市周辺再生プロジェクトをシンボルプロジェクト、他に住まいと拠点づくり、子ども・子育て支援、商店街・観光再興、伝統産業・文化再興、めぐみ復興の5重点プロジェクト	5つの方針を実現するため大施策32、中施策130、及びそれぞれの該当事業・担当課	1.インフラの早期再生と強靱化、 2.暮らしと地域コミュニティの再建、 3.生業の再建、 4.安心して暮らし続けられるまちづくり、 5.復興プロジェクトの創出	4つのシンボルプロジェクト(災害に強いまちづくり、地域コミュニティとなりわい再生、子育てと教育、奥能登の玄関口再生)	創造的復興リーディングプロジェクトとして8事業
策定体制	学識者1名(東北大学教授、委員長)、団体代表6名、公募市民3名、国・県4名 3専門部会(生活、生業、都市基盤)、オブザーバー国・UR等11名、8回開催	学識者1名(東大教授、委員長)、地区代表10名、団体代表8名、高校生1名、委員会4回 他に、有識者会議(市長の他8名、7月開催)、すず若者意見交換会3回	各団体代表等13名(内1名委員長)、町民9名、学識者2名(東北大、金大) 委員を二つの部会委員委員会4回、部会4回 他にアドバイザー4名	委員15名:学識者1名(金沢星稜大名誉教授、委員長)、各種団体代表14名、8回の策定委員会開催 町職員による2再建部会(生活、生業、社会基盤)で検討	委員15名:学識者1名(金大教授、委員長)、各種団体代表12名、県2名、3回の策定委員会と8回の部会を開催 町職員による3再建部会(生活、生業、社会基盤)で検討
住民・企業 の調査・参加	わじま未来トーク2回、各種団体との協議 2回のアンケート調査、住民懇談会7か所各2回、19の区長等の個別ヒアリング2回 復興計画案に対するパブリックコメント	住民意見交換会10地区各3回(6.8.12月) ホームページによる意見募集、小中生WS、住まいの意向調査、市民意識調査 復興計画案に対するパブリックコメント	町民アンケート、次世代アンケート、復興まちづくり意見交換会5月15地区各1回、復興まちづくり対話会2回 復興計画案に対するパブリックコメント	住民(世帯主・個人)及び高校生のアンケート 住民説明会(6地区、各2回) 地区要望8月19日間、171件 復興未来づくり会議5回 中学生議会1回	(1)避難所生活者アンケート(2)各種団体アンケート(3)復興に向けたまちづくりの提言募集及び県主催の「のど未来トーク」 復興計画案に対するパブリックコメント
計画の実現	進捗管理(PDCA)を実施 ロードマップ等の整備 進捗状況を毎年公表、各期ごとに成果を検証	明記無し	国・県や大学・民間企業との連携 PDCAによる進捗管理	PDCAサイクルの定着 OODAループの導入	国・県や大学・民間企業との連携 PDCAによる進捗管理
特徴	・策定委員会に国省庁、建築家がオブザーバー参加 ・策定委員会・専門部会と復興本部(市行政)の合同会議を不定期に開催	10地区に3回ずつ丁寧に説明、意見交換を実施 10地区を24エリアに分けて各エリアのまちづくり協議会を各2回程度開催&復興プランを検討	住民の意識調査や意見交換会等を比較的丁寧に実施 時間をかけて総合的、網羅的に計画	総合計画の内容と連携し、その計画体制を復興計画に重複させている。	比較的早期に策定 「石川県創造的復興プラン」に準拠した内容、構成 町総合計画と連携を強調 計画期間が比較的短期間

の関係省庁の関与が際立っている(写真1)。その他の市町には国からの委員は参加していない。

また、石川県からの参加は、輪島市1名、志賀町2名に留まっている。今後、長期にわたる復興についての県

の果たす役割の必要性と重要性を考えると、筆者にはかなり懸念される状況である。県は復興計画策定段階においてもっと深く関わるべきであると思われる。

復興は今後長期にわたることから若い世代の意見を反



映する必要もある。後述のようにアンケート調査などで中高生の調査を行っている市町があるが、委員としての参加は珠洲市のみが高校生1名を委員としている。

## ◆計画内容の検討の進め方

復興計画の内容をより実態や住民意識を反映したものとする必要があり、各市町では住民意識調査の実施、意見交換会の開催、避難者アンケートの実施、中高生アンケートの実施などを行っている。その中で、輪島市では19の区長ヒアリングを2回ずつ、珠洲市では10地区の住民意見交換会を各3回ずつ（6, 8, 12月）、24エリアのまちづくり協議会を各2回程度開催し、エリア別の復興プランの検討を行っている。また、輪島市では住民意見懇談会を7箇所各2回ずつ行っている。

類似の計画として市町の総合計画や都市計画区域のある場合の市町村都市計画マスタープランがある<sup>注6)</sup>。それらの計画策定に際しては、住民意識調査を行うことが多いが通常実施は1回で、地区別の意見交換会などを実施することはほとんど行わない。それらに比較すると、今回の復興計画策定では、非常に丁寧に地区別の実態や意識・意見を把握しようとして努力していることが理解できる。それだけ被災の度合いが大きく、各市町も力を入れて懸命に充実した内容を策定しよう努力していることがわかる。

例えば、穴水町では復興未来づくり会議をワークショップ形式で5回開催した（写真2）。各回20名程度が参加し、その中に5名程度の高校生も参加した。そこでは成果として250以上のアイデアが出されたとしている。

なお、志賀町では計画策定後に富来地区と志賀地区に住民説明会を実施している。

また、いずれの市町もこれらの記録をすべて議事録などとしてとりまとめ、各市町のwebサイトにアップし、広く広報していることは大いに評価される。

## ◆計画内容

復興計画の基本方針は3つまたは4つとしているが、「生活の再建」、「生業の再生」、「災害に強いまちづ

くり」などは共通している。市町によって重点を置いている方針に表現や順番に多少の違いがみられる。例えば、輪島市は輪島塗や漁業に重きを置いて2番目に「生業の再興」、珠洲市は近年地震等の災害が続いたことから1番目に「災害に強い地域づくり」、能登町は人口減を自治体存亡の危機ととらえ2番目に「人口流出阻止」をあげている。

実現のための計画期間は短期間と長期間がみられる。輪島市10年間、能登町9年間に対し、珠洲市6年間、穴水町と志賀町は5年間と短期間である。復興計画に明記されているわけではないが、被災地の復興に重点を置く場合は短期間、復興の地域づくりに重点を置く場合は長期間となるのかも知れない。

市町によっては、復興計画の実現のために重点プロジェクトをあげている。輪島市は「朝市周辺地区再生プロジェクト」をシンボルプロジェクトとし、その他に5つの重点プロジェクトをあげている（図2）。志賀町では8つのリーディングプロジェクトをあげている。このように重点的なプロジェクトを明示した方がより重きを置いているのがわかり、計画として理解しやすいものになると思われる。なお、「リーディングプロジェクト」は「石川県創造的復興プラン」で用いられた表現であり、志賀町はその他についても積極的に県プランを踏まえることを明記している。

珠洲市では、「石川県創造的復興プラン」と同様に、施策・事業を大施策、中施策と樹状図的に整理して示している。筆者は文8)においてこのような樹状図的な整理、提示の方法について、わかりやすく網羅的に示すことができるが、一方、並列的になり数が多いと理解し難くなり、相互に関連する施策・事業について表現が困難であることを指摘した。したがって、前述の重点プロジェクトとして明記するような方法も併せて用いるとよいと思われる。

## ◆持続可能な地域づくり

筆者は文9)、10)において、能登地域における震災復興に際して持続可能な地域づくりを模索することが重要であり、そのための方法の一つとして地域再編を検討し、



写真2 穴水町復興未来づく会議<sup>注7)</sup>

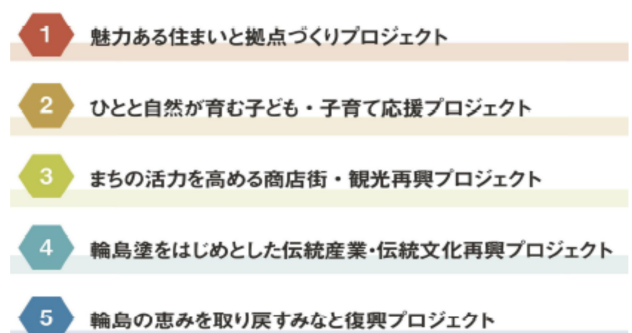


図2 輪島市の重点プロジェクト<sup>注8)</sup>

地域拠点を形成する必要があることを指摘した。

そうした観点で復興計画をみると、輪島市のものにそうした方向性を計画していることがわかる。同市の復興計画では、図3に示すように、「将来都市構造」の中で拠点として輪島市の中心市街地を「都市拠点」とし、門前と町野に「地域拠点」を設け、それらを広域ネットワークで連絡するとしている。また、その他の集落ゾーンにも小拠点的なものを明示している。ただし、拠点やネットワークの内容までは計画化されておらず、今後の課題である。

### ◆類似計画との関係

類似計画として市町の総合計画と市町村都市計画マスタープランがある。今回の被災が市町全体にわたり甚大であったことから、とくに市町の総合計画との関連が強い。復興計画の大部分、災害の復旧・復興以外については総合計画と重複的である。そのため、いずれの市町も総合計画と密接に連携させていくことを明記している。

穴水町の場合は、総合計画<sup>注10)</sup>の策定体制がほぼ復興計画にも引き継がれたのではないかと推測した。また、志賀町の場合は、総合計画との内容的な関連性を図4を示しながら説明している。

なお、都市計画マスタープランとの関係も強いが、復興計画において都市計画マスタープランとの関係について言及しているものはなかった。

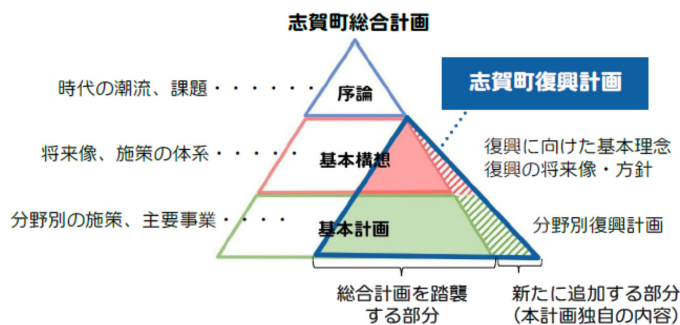


図4 総合計画との関係<sup>注11)</sup>

### ◆復興計画の課題

復興計画はもちろん実現されるために策定されるものである。いずれの計画も実現状況を定期的に点検し、PDCAサイクルの導入により、必要に応じて計画内容を見直すとしている。輪島市の場合は、検討途中でこうした進捗管理のために計画策定委員会の役割として「策定された計画の進捗管理、検証及び評価に関する事項」を追加し、委員の任期を「計画期間が終了する日まで」としている<sup>注12)</sup>。

通常、計画策定委員会等は計画策定が終了するまでとすることがほとんどであり、このように計画の進捗管理

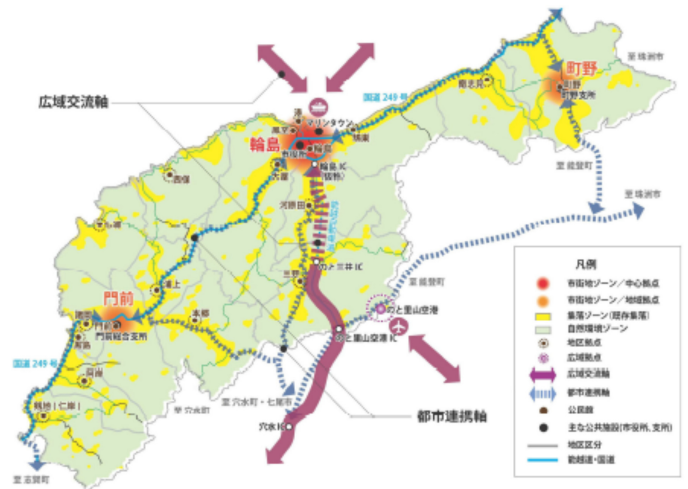


図3 輪島市の将来都市構造<sup>注9)</sup>

も担当することとし、輪島市の場合は10年程度になる任期とするのは極めて異例である。そうした姿勢を高く評価し、今後の取組みを期待して注視したい。

なお、いずれの市町の復興計画もPDCAサイクルを実施するとしているが、その方法が明示されておらず、簡単ではないと思われる。いずれの施策・事業も定性的な表現に留まっているため、達成度の評価が困難である。すべてに定量的な目標を設定することは困難であるとしても、例えば、住民・事業所にとっても今後を検討する上で大切である、住まいの確保、道路や上下水道等のインフラの復興、災害公営住宅の整備などについては、年度的な単位でできるだけ時期と定量的な目標を明示する必要がある。実際の実現には目標年次が多少前後するとはしても、それを評価して計画内容を見直したり進めることこそがPDCAサイクルの役割だと思う。

また、筆者は文10)において、地域づくりを進めるために住民を支援したり担う人材が必要であることを指摘している。住まいの再建、修復をサポートし、事業所の再建を支援し、地域再編のために集落移転などを伴走型で支える人達である。復興計画の策定段階では、各種の調査や意見交換会などに努めたように、創意工夫を持って取り組む人材である。熱意を持って、専門性も獲得しながら、長期間にわたって取り組める人材を確保する仕組みが必要である。

輪島市や珠洲市では各区や区長に出向いて丁寧にヒアリングなどを行っている。それらを実際に担当したコンサルタントが長期間継続して担当できればよいが、それには、それを実現する仕組みや制度が必要である。

それを担える人材確保の例のとして、現行の「地域おこし協力隊」や「特定地域づくり事業協同組合制度」やそれに準じた能登地域の復興のための仕組みを創出することも提案している。

なお、一般社団法人能登官民連携復興センターでは企業やJAICAからの派遣された人材が復興を担当しているが、その他に、震災復興のための人材として地域おこし協力

隊4名を募集している。しかし、地域おこし協力隊は人数が少ないこと、最大3年間の任期であること、応募する人材の専門性などにばらつきがあるとおもわれることなどから、これだけでは十分ではないと思われる。

やはり人による現地でのサポート、必要な地域での活動などが持続的に行われていくことがとても大切であると思われる。

## 注

1. 2011年12月7日成立、2012年4月日施行
2. 計画として「復興推進計画」「復興整備計画」「復興交付金事業計画」が立案された。
3. 内閣府のwebサイト「激甚災害制度Q&A」による。ただし、被災地の復旧等を優先する必要があるため、この期間は柔軟に運用されることになっている。
4. 「輪島市復興まちづくり策定委員会議事録」より引用
5. 輪島市、珠洲市、能登町では2025年1月時点で計画案に対するパブリックコメントを実施中なので、策定期間は予定である。
6. 5市町にすべて都市計画区域が指定されているが、そのうち、輪島市、穴水町のみ用途地域が指定されている。市町として都市計画マスタープランは能登町以外で策定されている。
7. 文6)より引用
8. 文1)より引用
9. 文1)より引用
10. 2024年11月22日に開催された「第6回 輪島市復興まちづくり計画検討委員会」の議事録による。
10. 穴水町は総合計画として「穴水町 まち・ひと・しごと 創成総合戦略」を2020年3月に策定している。
11. 文7)より引用

## 参考文献

1. 輪島市、輪島市復興まちづくり計画(案)、2024年12月
2. 珠洲市、珠洲市復興計画(案)、2024年12月
3. 能登町、能登町復興計画(最終案)、2024年12月
4. 能登町、能登町復興計画(最終案)、施策編(事業一覧)、2024年12月
5. 能登町、能登町復興計画(最終案)、資料編、2024年12月
6. 穴水町、穴水町復興計画、2024年12月
7. 志賀町、志賀町復興計画、2024年7月
8. 川上光彦、「石川県創造的復興プラン」を考える、「能登半島地震からの復興に向けて」No. 7、2024年8月
9. 川上光彦、持続可能な地域社会の形成、「能登半島地震からの創造的復興に向けて」No. 9、2024年10月
10. 川上光彦、能登半島地震からの「創造的復興」を考える、日本建築学会都市計画部門研究協議会資料、pp. 34-40、2024年8月

「能登半島地震からの復興に向けて」

No. 11、2025年1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/>