

能登半島地震からの復興に向けて

No. 12
2025年2月

—金沢からの報告—



地域・集落の再生と再編の取組み

◆地域・集落の復興・再生

能登半島地震からの復興には、地震前の状態に戻すだけでは十分でなく、過疎高齢化がかなり進行した地域において、今後も持続可能な地域づくりを目指すことが必要であろう。それには、地域や集落の再編整備が含まれる。地域や集落の再編には、構成する集落の全体または一部を移転することも必要であるが、そうした移転は、住民が十分な情報を得て住民自身で協議を積み重ね、納得した上で進めていくものである。

新潟県中越地震の復興においては、自治体や集落により対応が分かれたが、当時の住民のリーダー的存在は50～60歳代の方々であったという。また、「地域復興支援員」という制度を創設し地域外からの人材が業務として長期に住民による協議や集落の移転に関わったこともプラスの要因として大きく貢献した。稲垣文彦氏によると、そうした仕組みによる住民協議を早期から重ねることにより、被災住民が復興したと感じる「復興感」が異なるといふ注1)。

能登半島地震からの復興についても、地域や集落の再編整備を含めて検討していく必要があり、そのためには、住民の協議などをとりまとめるリーダー的存在と、行政と住民や集落をつなぐ専門的人材が欠かせない。本稿では、能登半島地震の復興における、地域や集落の再編整備の状況を整理して紹介し、今後の課題について考察するものである。

なお、地域を構成する最小単位は集落であるが、それらは歴史的背景などにより地区または区にまとめられている。ここでは、それらを「地区」と総称することにする。

◆地区・集落の集団移転の動向

能登半島の場合、市町内の構成単位としては地区が存在する。例えば、輪島市では19の地区が存在し、各地区の代表は区長であり地区のとりまとめ役となる。復興計画の策定時には各区長を訪問してヒアリングが2回ずつ行われた。また、珠洲市の場合、10地区から構成され、さらにそれらは24エリアにより構成されている。復興計画の策定時には、各地区で3回ずつの説明・意見交換の集会が行われた。また、復興計画の策定後、2025年2月現在、24エリア別の復興プランが検討されている。

能登地域3市3町（七尾市、輪島市、珠洲市、能登町、穴水町、志賀町）における地区の状況を示すために、図1に国勢調査の小地域区分による2020年の人口分布予測を示している。なお、多くの小地域区分界は地区界と一致しているが、一部は一致していない。

今回の地震による建物や田畑の被災が大規模で深刻であったため、それぞれの地区でも地区や集落の今後のあ

表1 能登地域における集団移転の検討・要望状況注2)

市町	地区	被災・概況	要望	備考
輪島市	浦上	26集落235世帯455人 地震により大半の住宅が半壊以上 道路寸断による孤立 土砂災害のリスク大	集団移転するための災害公営住宅を国道に近い浦上公民館近くに要望	2024年8月1日市長に要望 輪島市で初 仮設住宅入居者(62世帯)の8割弱が災害公営住宅を希望
	稲舟町	62世帯119人 土砂災害の危険性 2024年12月地すべりの兆候有りとして避難指示	集団移転を検討	
	打越町	11世帯22人	約2km南東の県道沿いに集団移転希望	
	別所谷町	41世帯77人	約4km北の国道沿いに集団移転希望	住民の半数近くが移転希望
珠洲市	仁江	23世帯の内2世帯忘失、他は「長期避難世帯」に認定 大規模な土砂崩壊	隆起海岸に災害公営住宅の建設	2024.8.11住民総会で要望まとめ市長に要請 土砂災害による崩壊土砂による隆起海岸の埋立
	寺家	津波浸水地域	少なくとも沿岸10世帯が高台移転を希望	
能登町	白丸	82世帯195人 津波で53軒床上・床下浸水 火災で11軒焼失	31世帯が高台移転を希望 2024年7月移転協議の住民組織発足	

り方について話し合いが行われて来ている。表1は、2025年2月時点において地区または集落の集団移転が検討されている状況を示している。具体的に進められつつあるのは2市1町、計7地区であり、全体からみるとまだまだかなり限られている。それらの地区は津波浸水地域または土砂崩壊や孤立化を経験したところである。

輪島市浦上地区では、地震により大半の住宅が半壊以上の被災を受け、また、道路寸断による孤立を経験し、今後も土砂崩壊による危険性が考えられている。また、仮設住宅入居62世帯にアンケート調査したところ、8割弱が移転を希望した。そのため、地区として集団移転の

方向性を決め、2024年8月1日に輪島市で初めて市長に要望書を提出し、近接する国道及び地区公民館の近くへの集団移転を要望した。市としても集団移転を全面的に支援する方針である。

輪島市ではその他に打越町地区や別所谷町地区においても同様に国道近くへの集団移転の方向で検討している。また、稲舟町地区では土砂災害の危険性があり、2024年12月には地すべりの危険性から一時「避難指示」が出されたことから集団移転の方向で検討している。

珠洲市仁江地区では大規模な土砂崩壊（写真1）があり、23世帯のうち2世帯が亡失、その他は「長期避難世

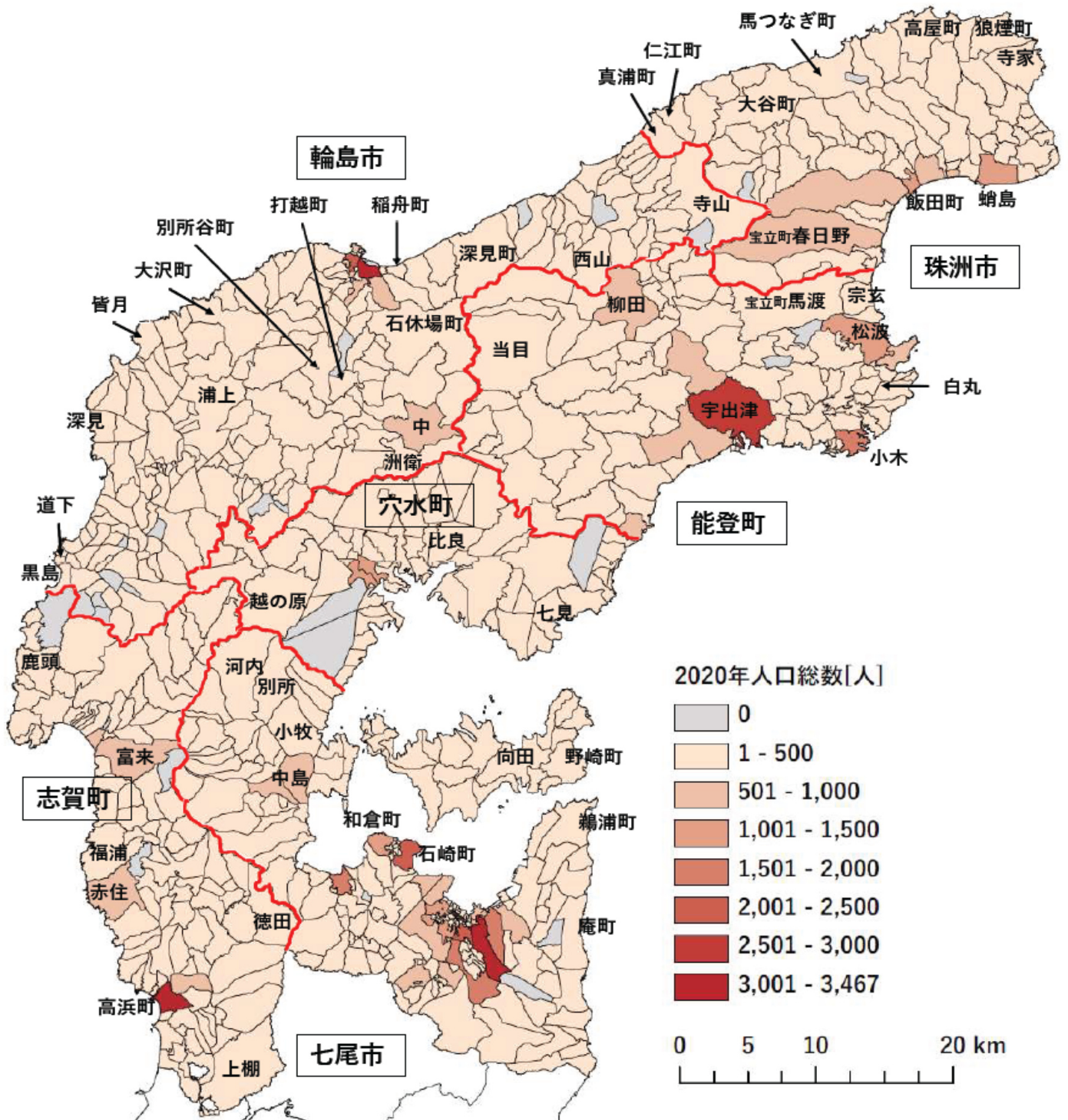


図1 能登半島地域における小地域区分^{注3)}

帯」に認定されている。同地区では2024年8月11日に集団移転を決定し、市に対して地震による隆起海岸を崩壊土砂で埋め立てて災害公営住宅を建設するように要望した。それを受けて市は国とともにその事業化の可能性を検討している。また、珠洲市寺家地区は津波による浸水被災があったため、少なくとも10世帯が高台移転を希望している。

能登町白丸地区では、津波で53軒が床上または床下浸水し、火災で11軒が焼失している（写真2）ことから、これまで31世帯が高台への集団移転を要望している。また、移転について協議するための住民組織が2024年7月に組織された。

以上のように、2025年2月時点では、具体的に集団移転の方向で進められつつあるのは全体からみるとまだまだかなり限られているが、今後少しずつ増加していくものと思われる。集団移転を含む地区・集落の今後のあり方について十分な情報提供を行いつつ協議をサポートしていく体制を整備していくことが必要である。

◆集団移転における住まいの確保

集団移転の要望には災害公営住宅の建設が含まれており、また自力再建の世帯には防災集団移転促進事業を活用することが考えられる。筆者は文6)において災害公営住宅整備の課題について考察している。そこでは、災害公営住宅の整備は持続可能な地域社会形成の一環として検討する必要があること、将来的には地域活性化のために公営住宅以外の用途に活用することも考えて立地等を検討すべきであることを指摘している。

また、文7)においては防災集団移転促進事業についても課題や提案を論じている。まず住宅再建に対してより一層の財政的支援を検討すること、および、事業遂行中、住民を支援する、コンサルタントなどの専門家の存在が必要である。また、行政は、住民のニーズを把握するとともに、そうした専門家を派遣する仕組みも創成する必要があることを指摘している。

◆生活圏の再編整備

地区・集落の再編整備は住まいだけでなく、生活、生業、コミュニティの維持・形成も合わせて検討していく必要がある。文8)で紹介したように、市町の復興計画では輪島市において「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。

国土交通省では文9)において持続可能な国土形成計画の一環として「地域生活圏」の構想を提唱している。東京一極集中の流れから地域生活圏を中心とした地方分散



写真1 珠洲市仁江地区の土砂崩壊
輪島市方向への国道249号線のトンネルが完全に埋没
左側に集落、右側に白く隆起した海岸が見える。
2024年4月13日撮影



写真2 能登町白丸地区（津波浸水&火災焼失）
2024年3月14日撮影

型の国土形成を図り、持続可能で安全・安心できる社会を形成しようとするものである。

それらの資料より地域生活圏の構想を整理すると表2のようになる。広域圏は中枢・中核都市を核として高度で高次の生活・経済的機能を果たし、地域生活圏は地方の中心都市を核として通勤・通学を含む日常的生活機能が行われるような圏域である。集落生活圏は複数の集落を含む。

今後の持続可能な社会を形成していくため基本的に適切な考え方であると思われる。ここでは試論として今回の震災復興に関連してこうした考え方に沿って能登地域においてやや大胆ではあるが考えてみたい。表2の「能登地域（試案）」として、それぞれの圏域におけるコアとなる都市や市街地、地区を例示しているが、筆者の試案である。なお、「広域圏」の中心地として「能登空港周辺」をあげているが、都市的地域を形成するという意味では無く、能登地域の中心に立地する条件や空港機能

表2 国土形成計画の地域生活圏構想^{注4)}

圏域名	中心地	能登地域(試案)	イメージ	機能・取組み例
広域圏	中枢・中核都市	金沢市 能登空港周辺	広域レベルの高次の生活・経済圏	広域的幹線交通 高等教育・研究 高度医療 産業クラスター 交通事業者の共同経営
地域生活圏	地方中心都市	輪島市・珠洲市・七尾市・穴水町の中心市街地	日常的な生活・経済の実態に即したエリア	共同配送 オンライン診療 インフラメンテナンスの包括委託・共同管理
集落生活圏	集落	門前、町野、宇出津、小木、柳田、中島、和倉、向田、富来、高浜等	複数の集落より構成概ね小学校区基礎的生活エリア	デマンド交通・貨客混載バス ラストワンマイル託送 買い物支援・見守り活動 地域資源の保全活動

を生かし、特定の高度機能を立地させることを意図している。立地施設の従業者の居住地は既存の地域生活圏などとする。

実際にはより詳細な調査、すなわち、既存施設の分布、利用状況、将来人口、新規必要施設などについての調査、分析、推計等が必要である。それらは、既往の市町の総合計画や都市計画マスタープランなどについてある程度計画されているが、それらにもとづいてより具体的に検討する必要がある。また、市町の担当行政や区域界を超えるものが多いため、石川県とともに検討する必要がある。

◆分野別の動向

教育分野においては、輪島市において既存の小学校9校を3校に統合する検討が進められつつある^{文10)}。本計画は児童生徒数の減少から地震前より検討されていたものではあるが、被災による人口減少の加速にも影響されていると思われる。本統合計画は表2の試案とも整合している。

医療分野について石川県では第8次の医療計画が運用されているが、筆者は文7)において、能登地域では利用実態からみても第二次の医療施設も十分で無い実態があることを明らかにした。このように能登地域においては震災前から医師不足や高度医療体制に諸問題がみられたが、石川県は、能登地域の2市2町にある公立4病院^{注5)}の今後のあり方を検討している。基本方針として、能登空港周辺に新病院を造り、現在の4病院を新病院のサテライト病院として残す案を検討しつつある。本計画の立地も表2の試案と整合すると思われる^{注6)}。

能登空港周辺地域については、この他、震災復興の一環として、新たな生産拠点のための用地整備と企業誘致、教育研究機関の設置、復興関連行政機関の設置^{注7)}なども考えられてよいと思われる。

◆残された課題

能登地域においては過疎高齢化が激しい。震災被災地域としては新潟県中越地震の被災地と類似しているが、前述の地区・集落の移転協議をとりまとめている区長は66歳、69歳、72歳、75歳であり、高齢化が進んでいる。文7)で紹介したように、防災集団移転促進事業では東日本大震災において宅地の整備完了までに約9年を要している。そのため、地区・集落の協議、検討には、これまでも提案して来たように、伴走型で支援する専門家がぜひとも必要であり、国、県、市町にはそうした制度の新設、整備による支援をぜひともお願いしたいものである。

能登地域における交通ネットワークのあり方については現在検討されているが、それらの具体化も今後の大きな課題である。

また、近年、ITCやインターネットの活用、ドローン輸送などにより過疎地域の問題を解決しようという研究開発が活発に行われて来ている。能登地域においても珠洲市で自動運転による交通サービスの提供可能性調査が行われている。それらは少なくとも当面は既存の各種生活サービスを補完したり幅を広げたりするものであり、従来の方法の再編整備を基本とすることが重要で大切である。

注

- 文1)参照。稲垣氏は2004年の新潟県中越地震でボランティアのまとめ役として「復興市民会議」の立ち上げに携わられた。なお、「復興感」は被災者が復興を実感できることをことを意味し、物的な復興だけでは得られ難く、大切であるとされる。
- 文2)～4)の報道内容より整理
- 文5)では、2015年国勢調査の小地域集計を用いて2020年の小地域人口分布予測図を示しているが、それを引用し分かりやすくするため一部の地区名と市町界を追記している。ただし、国調の小地域区分界と地区界は概ね同じと思われるが、一部は一致していない。
- 文9)などの国土交通省資料より作成

5. 輪島市立輪島、珠洲市総合、穴水総合、宇出津総合（能登町）の4病院である。
6. 石川県による奥能登公立病身機能強化検討会に文11)が諮られ、承認された。
7. 政府は2026年度の防災庁の発足に向け検討を進めているが、地方に拠点を設置することも検討しており、石川県の馳浩知事は防災と復興を一体で進めるために拠点配置を求めている。

参考文献

1. 北陸中日新聞、中越地震に見る集落再建 ふるさと回帰支援センター 稲垣副事務局長に聞く、2025年1月27日
2. 読売新聞、2024年6月30日・2025年1月12日
3. 北陸中日新聞、2024年8月2日・8月12日・2025年1月5日
4. 産経新聞、2024年9月1日
5. 石川県、石川県創造的復興プラン マップデータ集、2024年6月
6. 川上光彦、能登半島地震からの復興に向けて No. 8、災害公営住宅による復興の課題、2024年9月
7. 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、

pp. 34-40、2024年8月

8. 川上光彦、能登半島地震からの復興に向けて No. 11、市町における復興計画の取り組みと課題、2025年1月
9. 国土交通省、国土形成計画等における地域生活圏の考え方について、2024年10月
10. 輪島市立学校適正規模検討会、輪島市立学校の適正規模・適正配置に関する基本方針及び再編成案、2024年11月2日
11. 石川県、第2回奥能登公立病院機能強化検討会（資料）、2025年2月19日
12. 日経新聞、政府、「人災」防止へ知見集約 防災庁は地方拠点を検討、2025年1月17日

「能登半島地震からの復興に向けて」

No. 12、2025年2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/>