

国土交通政策研究所 第192回政策課題勉強会 概要

日 時 : 平成28年11月9日(水)12時30分～14時00分

講 師 : 大水敏弘氏 (都市局まちづくり推進課官民連携推進室 企画専門官)

角田陽介氏 (都市局まちづくり推進課 企画専門官)

テーマ : 「副市長、副町長からみた東日本大震災の復興の教訓」

「副市長からみた東日本大震災の復興の教訓」角田陽介氏

平成24年4月1日から平成28年6月30日まで4年3ヶ月間、大船渡市の副市長を務めてきた。

震災直後から都市局で震災の復興に携わっていたので、意識、感覚を共感できた状態で務めることが出来たと思う。(本人の問題ではなく)震災直後からかかわっている場合と、何年か経過してから担当する場合とでは、震災直後の厳しい状況を経験しているかどうかで、どうしても地元の人達と意識に差が出てしまう。

大船渡市の被害状況について

大船渡市は、人口約38,000人、震災前は41,000人だったが、この減少は自然減も含まれるため、津波による人口流出とは一概にいけない。

市の面積323.5km²、リアス式の地形で殆どが山、さんまの水揚げがさかんで、ワカメ、ホタテ、牡蠣などで有名。

震災時の人的被害は419人(死者、行方不明者)、建物被害5,582世帯(全壊2,791 大規模半壊430 半壊717 一部損壊1,644)、被災面積、建物被害から比較すると人的被害は少なかったのは、過去の津波経験による防災教育が浸透しており防災意識が高い地域ゆえである。

大船渡市の復興事業

JR大船渡線大船渡駅を含め、周辺地域全体は壊滅的な被害を受けた。

大船渡市は平地が少なく用地を確保するのが困難だったため、応急仮設住宅を学校校庭、公園などの公有地、賃貸借した私有地に建設した。当初設置戸数は1,801戸で災害公営住宅の完成により現在は400戸くらいまでに減少した。既に小学校校庭の応急仮設住宅は全て撤去済である。

今回の復興の大前提は、防潮堤ですべての津波は防げないという事。東日本大震災のような巨大津波の場合、これからも浸水が発生するという前提でまちづくりを行った。

大船渡駅周辺地区では、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業でかさ上げ、それ以外の地区では、防災集団移転促進事業による高台移転を実施した。

大船渡駅周辺地区ではJR大船渡線(鉄道そのものは復旧しない代わりに、BRTというバスが

専用道を運行)の位置を起点に海側は居住禁止、山側は盛土により居住可能にしたが、ほぼ地区全体が盛土の対象となり、流失しなかった建築物も含めて撤去、再建が必要になった。

震災後、岩手県はあまり建築制限をかけなかった為、大船渡プラザホテル(現在は移転再開済み)などの流失しなかった建築物の修繕による営業再開、仮設商店街などの新たな建築物による営業開始が早期になされた。復興に時間がかかる局面においては、ある程度こうした建築を許容し、営みを再開しないと人が戻らず町として復興できなかつたと思う。

大船渡市は防災集団移転促進事業において「差込型」という方法を多用した。「差込型」とは住宅団地において、大規模な造成を行うのではなく、既存の宅地周辺に小規模な宅地を複数設置し必要数を確保する方法であり、実現に向けて地域における合意形成や用地確保の協力をいただいた。

まちづくり会社の設立、エリアマネジメントの実施

まちづくりにおいて、ハード面は市がつくるが、継続してマネジメントされる仕組みを整える必要があるため、新たにまちづくり会社「(株)キャッセン大船渡」を立ち上げた。

(株)キャッセン大船渡の代表取締役及び、タウンマネージャーは民間人、市は出資24.9%、副市長が取締役として参画している。業務内容は主に、商業施設などの整備、エリアマネジメントの実施、その他の収益事業の3点である。

市が丸抱えする仕組みは好ましくないと考え、金融機関にも関与してもらい、市は全体最適のために必要に応じて関与し、それ以外は民間の視点で楽しく自由な経営の仕組みを整えた。

こういった場合、株主の出資比率が重要である。また、市長が直接的に経営に関与しない様にする事が望ましい(市長が社長であったり市が過半数出資のまちづくり会社は、市そのものと思われ、頼られがちになる懸念がある)。

応急仮設住宅

前述のとおり応急仮設住宅の戸数は減ってきている、全棟撤去に向けた対応を促すため応急仮設住宅支援協議会を立ち上げた。ここでは福祉部局等と一体となって個々の状況に応じた仕組みを整えた。住民の中には退去の意思がない(出て行かない)被災者もいるが、様々な理由により退去できない(出て行けない)被災者も多数存在するので、そういった本当に困っている被災者への対応が重要である。

また、学校グラウンド確保のための住宅撤去については、協議会がフォローしながら入居者に対して他の応急仮設住宅への転居などを要請した。また学校グラウンドだけでなく、被災者所有の土地に建設された応急仮設住宅についても土地所有者の早期自宅再建等を促すため転居などを要請したケースもある。

この様に応急仮設住宅支援協議会における対応を強化しながら、意向未定者へのきめ細かな対応を継続している。

尚、H30年度以降は、防災集団移転促進事業や、自主再建する自宅完成を待っている等の事情がある被災者を除き、経済的、身体的事情を有する被災者も含めた全ての被災者に対して応急仮設住宅からの退去を要求していく事としている。

求人状況

大船渡市の有効求人倍率は、かつて0.43倍、つまり震災前は求職者の2人に1人しか仕事にありつけない状態だったが、震災後しばらくすると状況は逆転し(25年は1.73倍、26年は1.75倍)、現在慢性的な人手不足に陥っている。人手不足は全国的な傾向だが、被災地においても同様なことがいえる。

地方と都会の違い

地方の常識と都会の常識は異なる。どちらが正しいということではなく、「地方の常識」は理解しておく必要がある。基本的に移動は車、大人は普段殆ど外を歩かない、公共交通機関を利用するのはお年寄りと高校生くらい。

地方においては特に、感情面で納得できなければ、いくら論理的な説明をしても市民に納得してもらえないので、両方を満たす説明が必要になる。

復興の教訓

平時の基礎自治体行政はいわば対症療法であり、自治体の体制も常に数多く発生する問題に、ひとつひとつ対応するスタイルであることが多い。逆に震災後のような場合に、事前に全体像を整理してそれに向けて実行していくという仕事の仕方には慣れていない。

ハードのスケジュールを詰めようとする、ソフトの議論が充実しない。住民の合意形成、完成後の利用方法、エリアマネジメントの体制などの議論は、時間を切ったら決まるというものではない(前述のとおり、論理と感情、双方満足してもらうことが重要)。

基礎自治体が相手にするのは市民であり、役所の論理で議論しても市民を納得させることができなければ支持は得られない(市長は票を失うことになる)。

市役所内では常識な事でも、驚くほど市民に浸透していない(広報もホームページも殆ど閲覧されていない)。情報を取りにこない市民にどうアプローチするか工夫が必要である。

家族環境、社会環境、経済環境の変化に伴い、被災者の意向も変わるので「今」の意向に惑わされず、将来どうなっていくのか考えてプランニングすることが重要である。

また、人口減少、少子高齢化の未来は市民に現実問題として受け止められていない。災害公営住宅のストックはこれから減っていくので、そうした見通しを考えながら、必要最小限の整備を行った。