

政策課題勉強会(第192回) 「副市長からみた東日本大震災の 復興の教訓」

都市局まちづくり推進課企画専門官

前・大船渡市副市長 (H24.4.1～H28.6.30)

角田 陽介

平成28年11月9日

大船渡市の概況

人口 38,030人
世帯 15,067世帯
(以上、H28.9末現在)
面積 323.5 km²
(相模原市が328.8 km²)

市の花 つばき
市の木 まつ
市の鳥 うみねこ



さんまの水揚げ(本州一位)
ワカメ養殖発祥、ホタテ耳つり養殖発祥、
カキが築地市場で最高値 etc.
太平洋セメント(株)大船渡工場が立地

大船渡市の被害

市町村別の浸水区域(A区域)の面積

(A区域: 建造物の多くが「全壊(流失)」、「全壊」、「全壊(1階天井以上浸水)」の区域)

※東日本大震災による津波被災現況調査結果(第1次報告)
(平成23年8月4日国土交通省都市局)

(岩手県)

宮古市 497ha 釜石市 436ha **大船渡市 561ha**

陸前高田市 443ha 大槌町 290ha

・・・**岩手県で1位**

(宮城県)

気仙沼市 819ha 南三陸町 445ha 東松島市 412ha

石巻市 2,018ha 仙台市 725ha

・・・**全国で4位**

大船渡駅周辺地区の被災前の状況



大船渡市の商業の中心地である一方、シャッター街など典型的な地方の中心市街地

大船渡駅周辺地区の被災状況

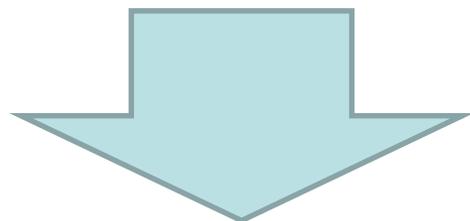


(写真:大船渡市HP)

JR大船渡線の大船渡駅を含め、ほぼ地域全体が壊滅。

当初設置戸数 1,801戸

(学校校庭・公園等の公有地、賃貸借した民有地に建設)



被災者入居戸数 464戸 (当初比26%)

(H28.9月末現在)

- ・防災集団移転住宅団地や災害公営住宅の完成などに伴い、入居戸数が減少。
- ・既に小学校の校庭の応急仮設住宅は全て撤去済。



応急仮設住宅が撤去された大船渡市立盛小学校

防潮堤ですべての津波を守らないこととしたことから、東日本大震災のような巨大津波の場合は将来も浸水する区域が発生することに。

東日本大震災からの復興の基本方針

(平成23年7月29日 東日本大震災復興対策本部)

5 復興施策

(1) 災害に強い地域づくり

②「減災」の考え方に基づくソフト・ハードの施策の総動員

(i) 津波災害に対しては、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、「逃げる」ことを前提とした地域づくりを基本に、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進する。

【大船渡駅周辺地区】

- ・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】

- ・防災集団移転促進事業による高台移転。

土地区画整理事業 1カ所(事業中)

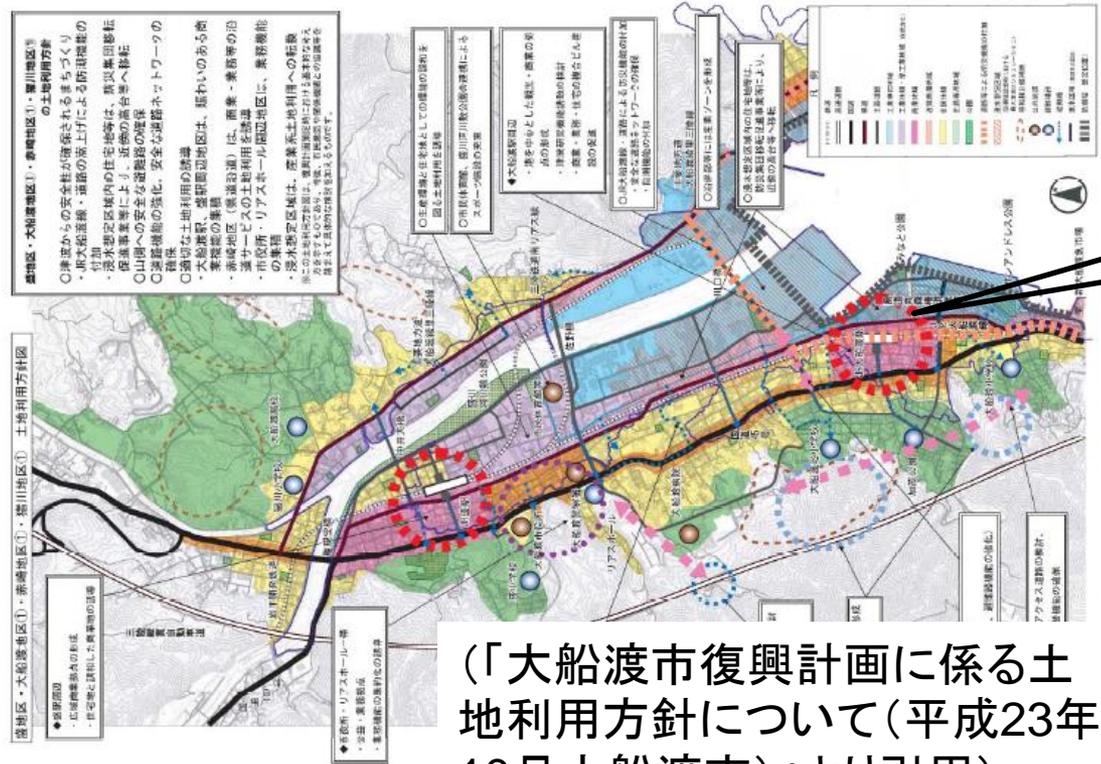
津波復興拠点整備事業 1カ所(事業中)

防災集団移転促進事業 366戸(302戸完成)

災害公営住宅整備事業 801戸(全戸完成)

大船渡駅周辺地区の復興の考え方

大船渡駅周辺地区では、JR大船渡線より海側は居住禁止、山側は盛土により防御
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・再築等が必要



大船渡駅周辺地区

大船渡市の大部分は海と山が近く、極めて平野部が少ない典型的なリアス地形

(「大船渡市復興計画に係る土地利用方針について(平成23年10月大船渡市)」より引用)

震災後の建築制限がなされなかったため、プラザホテルなどの流失しなかった建築物の修繕による営業再開や、仮設商店街などの新たな建築物による営業開始などがなされることとなった。



(写真:大船渡市HP)



(写真:UR PRESS 2013 vol.33)

大船渡市の防災集団移転促進事業の特徴

○防災集団移転促進事業における「差込型」を多様

・防災集団移転促進事業の住宅団地において、大規模な造成を行うのではなく、小規模な宅地を組み合わせる必要宅地数を確保。

・地域における合意形成や用地確保の取組を重視。



○まちづくり会社 (株)キャッセン大船渡

大船渡駅周辺整備地区のエリアマネジメントを担う主体として設立。

代表取締役、タウンマネージャー(取締役)は民間人。

大船渡市は、出資(24.9%)、副市長が取締役として経営に参画。

キャッセン大船渡の業務内容

- ・商業施設等の整備・貸与
- ・エリアマネジメントの実施
- ・その他の収益事業



東大からゴルフカートの貸与を受けて12
実証実験

- まちづくり会社((株)キャッセン大船渡)
 - 市が丸抱えする仕組みにしない。
 - 金融機関にもしっかりと関与してもらおう。
 - 全体最適のために必要なところのみ、株主である市(取締役を出している市)がその立場を利用して関与。
 - それ以外は民間の視点で楽しく自由に！

必要なときは公的な立場に立つ一方、普段は民間企業の良さがしっかり出せる仕組みを整えた。

○株主の出資比率も絶妙

- 市：単独筆頭株主にならず、25%未満に
- 金融機関：各機関は5%を超えられない
- エリアに出てくる企業からも出資を募る
- エリアマネジメントパートナーからも出資

○市長が直接的に経営に関与しない

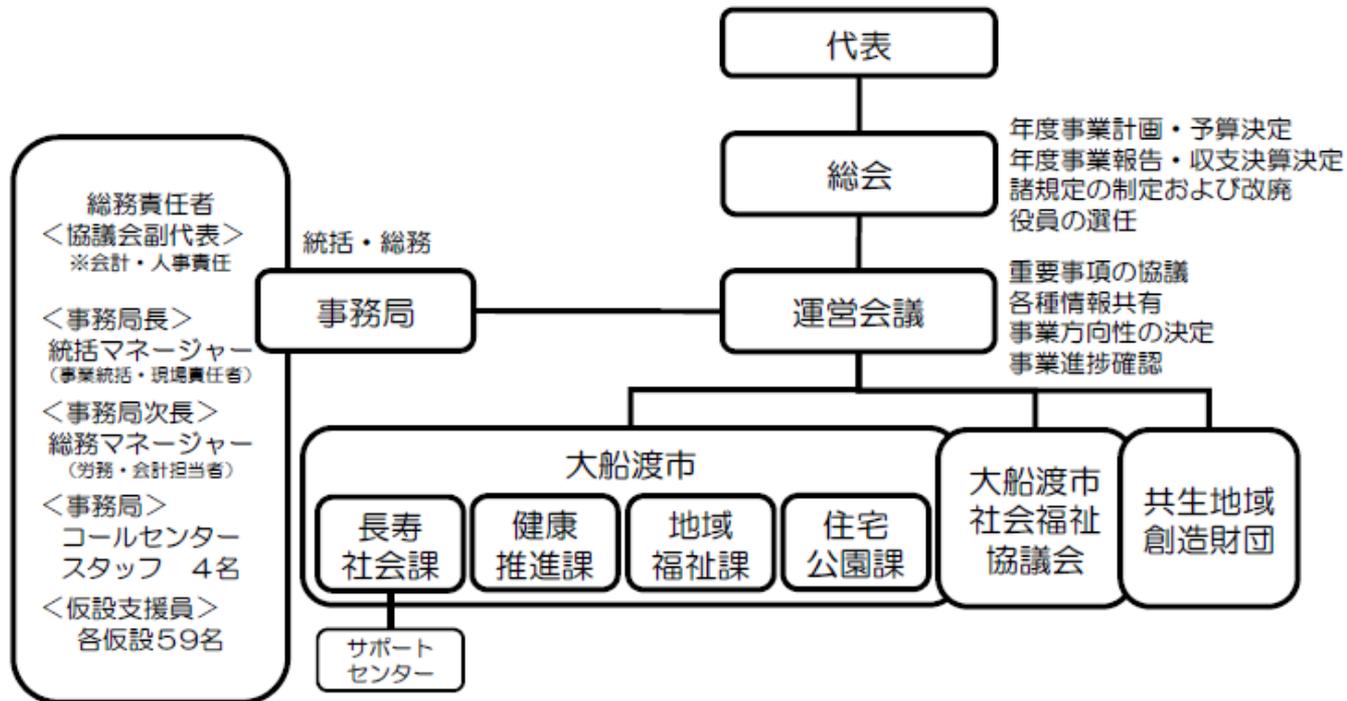
- 当初仕方なく市長が社長に
- 田村現社長就任で市長は退任
(在任、わずか3ヶ月！！)

市長が社長、市が過半出資のまちづくり会社は、市そのものになってしまう。

○大船渡市応急仮設住宅支援協議会

応急仮設住宅からの退去を促すため、福祉部局等と一体となって個々の状況に応じた対策を行っている。

＜大船渡市応急仮設住宅支援協議会イメージ＞



協議会が、構成員である大船渡市からの負担金により復興支援事業を推進。
支援員の役割や事業方針に関しては、運営会議で協議し、総会で決定する。

【学校グラウンドの確保のための撤去・集約化】

H26 大船渡北小学校の1棟撤去

→小規模な遊び場確保。

H27 綾里中学校の全棟を撤去

→H28よりグラウンド供用開始

H28 全小学校、末崎中学校の全棟を撤去

→H28よりグラウンド供用開始(予定)

H29(予定) 全学校の応急仮設住宅を全て撤去

→H29よりグラウンド供用開始(予定)

小学校

H23.4入学の児童

H28年度は6年生！

- ・入居者に対し、他の応急仮設住宅への転居などを要請。
- ・学校グラウンドのみならず、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。

【全棟撤去に向けた対応】

- ・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やかな対応を継続中。
- ・H30年度以降は、防災集団移転促進事業や自主再建の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ついて、応急仮設住宅からの退去を求めていく。

本当に困っている被災者へのきめ細やかな対応が大変重要。

有効求人倍率

(= 求人 / 求職)

有効求人倍率 > 1
人が足りない状態
有効求人倍率 = 1
仕事と人がつりあった状態
有効求人倍率 < 1
仕事が少ない状態

大船渡地区(大船渡市・陸前高田市・住田町)の有効求人倍率

H22.6
0.43倍

東日本
大震災

H25.6
1.73倍

H26.6
1.75倍

震災前は仕事が全く足りない状態。

震災1~2年後からは慢性的な人手不足。

地方と都会の違い

地方部の常識と都会の常識は違う。
相互無理解な状況にあることは疑いない。
どちらが正しいとかそういうことではなく、「地方部の常識」は知っておく必要がある。

地方部の常識	都会の常識
車は一人一台(+α)	車は贅沢品？
家から出るときは車。ゴミ投げも車。隣の敷地へも車。	10分くらいは平気で歩く。
公共交通機関を使うのは高校生とお年寄り。今後は女性の免許保有率の高い世代が高齢化するので、公共交通機関の利用者は高校生中心か？	電車は頻繁にやってくるし、誰もが当然使う乗り物。
渋滞が少ないので自動車でも定時制が高い。	時間が読めなければ鉄道利用。

地方と都会の違い

地方部の常識	都会の常識
公共交通機関を使わないので、まちを歩いている大人はいない。(駅前は決して一等地ではない。)	まちなかに人がたくさん。公共交通機関利用者が多く、駅前は一等地。
地価が安い。家を建てる場合、建物価格が大部分を占める。	地価が高い。建物より土地の方が高い。
市職員は暇そうにみえて忙しい。消防団、地域行事などで、いつも主役。	公私ははっきりわかれる。仕事以外はオフ。
まちを歩くと知り合いだらけ。スーパーや居酒屋で誰にも会わないと不安。	匿名性が高い。まちで知り合いに遭遇する確率は低い。
ウニやあわび、さんま、わかめetc.は人からもらうもの。(買うものではない。) あわびカレーは、そもそも肉が高級品で手に入らないという発想から来たもの。	ウニ、あわびは高級品。なかなか買えない。さんま、わかめはスーパーで買うもの。
あげるときはたくさんあげないと失礼。たくさんもらってしまったら近所や親戚に配って回る。お裾分け文化。	たくさんもらっても配り先がないので大変困る。
三世代同居が常識。都会から嫁に来た人が義父母と同居しないのが不思議。	核家族。

○中小市町村にいて感じたこと

感情面で納得できないと、いくら論理的な説明を繰り返しても納得されない。

→ただし論理破綻をするとそれも問題なので、論理は論理で大事。

平時の市町村行政は対症療法。何か言われたらやる！という体制。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体制は弱い。

○事業を進める上での教訓

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もない。

→わずかな時間を縮めるために大きなものが犠牲になる場合も多い。

- ・基礎自治体が相手にするのは市民。いくら役所の論理（法令の範囲内）で議論しても納得されなければ市長は落選する。

- 論理と感情の双方を満足する方策が大事。

- ・市役所内では常識なことでも、驚くほど市民に浸透していないことは多い。市の施策・考え方を市民に知ってもらうための工夫は大事。

- 情報を取りに来ない層にもアプローチ

- ・家族環境、社会環境、経済環境が変われば、被災者の意向も変わっていく。

 - 「今」の意向に惑わされないプランニング。

- ・人口減少、少子高齢化の未来は市民にはリアリティを持って受け止められていない。

 - 将来のストックを見通したプランニング。