

南海トラフ地震事前復興共同研究

平成 30 年度 事前復興フォーラム ～7 月豪雨災害を教訓に南海トラフ地震の事前復興を考える～

報告講演 「西予市の復興プロセス」

愛媛大学社会共創学部 教授 松村 暢彦

それでは松村から西予市の復興プロセスについて報告させていただきます（スライド 1）。

その前に少し西予市の被害状況について整理しておきたいと思っています（スライド 2, 3）。非常に激甚な被害を被っています。人的被害は 6 名がお亡くなりですし、住家被害も 1,367 件と非常に甚大な被害です。西予市の場合には多くの被害が野村地区において 68%が起きているような状況ですが、それ以外でも明浜、宇和、城川、三瓶と全域で被害が出たと思っています。特に野村地区の浸水被害に関しては、みなさんご存じのとおり広域に渡って被害が出ています。こういった経験を踏まえて、どういった対応をしていくのがいいのかということが今求められているということです。その時にこの事前復興という考え方がキーになるのではというのが今回の主旨になろうかと思っています。

これまでの復興まちづくりということで 7 月から整理したものがこれです（スライド 4, 5）。7 月 5 日に災害対策本部が設置されて以降、復興支援課ができ、復興支援室ができという形で支援体制が整っていくというようなことと合わせて、2 か月後の 9 月から仮設住宅への入居が開始されるということになりました。徐々にそういった応急の体制が整えられてきたという状況です。そして 10 月の頭に復興まちづくり基本方針を発表するというので、我がまちはこの基本方針に基づいて今後進んでいくんだという決意表明を行っています。こういったものを受けて、様々な形で住民

スライド 1

西予市の復興プロセス

愛媛大学社会共創学部
教授 松村 暢彦

スライド 2

西予市の被害状況

- 人的被害（死者数）・・・6 名
- 住家被害（罹災証明の受付・交付）・・・1367 件
 - 全壊・・・303 件
 - 大規模半壊・・・152 件
 - 半壊・・・393 件
 - 一部損壊・・・519 件

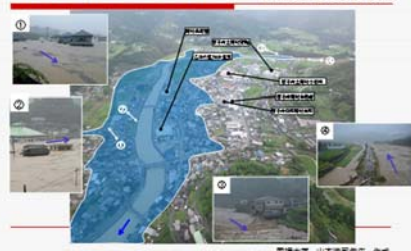
地域別住家被害割合

明浜(11) 宇和(10) 野村(68) 城川(9)
三瓶(1)

スライド 3

野村地区の浸水被害

【国土交通省中国地方整備局提供より】



愛媛大学 山本浩和先生 作成

西予市の復興まちづくり

スライド 4, 5

18/07/05	災害対策本部設置	18/12/17	復興座談会（明浜）
18/08/06	復興支援課、復興支援室新設	18/12/18	復興座談会（城川）
18/08/09	野村ダム操作住民説明会	18/12/19	復興座談会（三瓶）
18/08/16	復興対策本部設置	18/12/25	仮設野村保育所開所
18/09/03	仮設住宅入居開始	19/01/09	復興座談会（野村）
18/09/18	野村小学校避難所を閉鎖	19/01/16	復興座談会（野村町野村以外）
18/10/01	復興まちづくり基本方針発表	19/01/22	野村ダム住民説明会
18/10/01	西予市地域ささえあいセンター発足	19/01/23	第2回復興まちづくり計画策定委員会
18/10/21	銀ちゃんの仮装対象（三瓶）	19/02/12	復興座談会（三瓶）
18/10/28	がんばろう明間！復興祭（明間）	19/02/13	復興座談会（宇和）
18/11/19	復興座談会（明間）	19/02/14	復興座談会（明浜）
18/11/26	復興座談会（岩木）	19/02/19	復興座談会（野村）
18/11/27	乙亥大相撲（野村公会堂）	19/02/20	復興座談会（城川）
18/12/07	復興座談会（宇和）	19/03/02	のむらのコンサート
18/12/10	第1回復興まちづくり計画策定委員会	19/03/05	第3回復興まちづくり計画策定委員会

18/07/07	災害対策本部
18/07/19	野村小学校授業再開
18/08/05	復興支援課、復興支援室新設
18/08/25	復興対策本部設置
18/09/03	仮設住宅入居開始
18/09/18	野村小学校避難所を閉鎖
18/10/01	復興まちづくり基本方針発表
18/10/01	西予市地域ささえあいセンター発足
18/10/21	銀ちゃんの仮装対象（三瓶）
18/10/28	がんばろう明間！復興祭（明間）
18/11/27	乙亥大相撲（野村公会堂）
18/12/07	復興座談会開始
18/12/10	復興まちづくり計画策定委員会開催
18/12/25	仮設野村保育所開所

の方々も立ち上がろうと、祭りというようなことをきっかけに様々なところで開催されていく中で、復興まちづくり計画を作っていこうと11月から始まり、これを進めることでこの3月に「復興まちづくり計画」ができあがったというような状況です。

まずは9月末に、西予市が発表された基本方針とか復興事業の推進を図っています(スライド6)。こういった基本方針でいきましょと、それを基に骨子をつくり、案をつくり、計画を確定していく。そして来年度から復興事業をより推進していくということが発表されています。こういったことを進めていくにあたって、市民の意向調査であったり、市民説明会などで市民とともに動いていきたいと思います。これは復興だけに留まらず、普通のまちづくりにおいてもこのような住民参加型という取り組みは非常に大きく重要な要素であると思います。

スライド6

そのときの体制です（スライド7）。先ほど羽藤先生からも縦割りのお話しがありましたが、このような行政担当課をテーマ毎に復興の状況を考えたときに、縦割りの弊害をなるべくなくしていこうということを考えてワーキンググループを作っていこうと西予市もされています。このワーキンググループの様々な調整を行うために復興支援課復興支援室を立ち上げ、ここで調整して復興対策本部で決めていくというような体制をつくり、それを通常の市議会等にも報告しながら進めていくということが基本方針です。これはどこの市町でも同じような進め方であると思います。そして、その計画作りのために、「復興まちづくり計画策定委員会」というもので具体的な計画を作るために様々な方に参加していただくということで、コミュニティーであったり社会福祉協議会であるとか、市議会、それから大学であったり女性団体に参加してもらいながら計画作りを進めていくということです。そのときのアドバイザーとして東京大学、愛媛大学が入って体制を作っています。これがこの半年間の大きな流れかと思っています。この策定委員会の委員長が先ほど講演された羽藤先生で、私も委員として入っていますのでこの場で報告させていただいています。

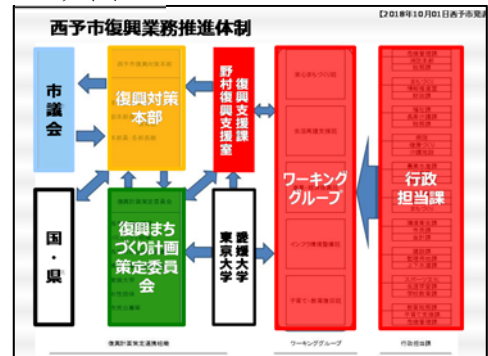
これが10月1日に発表された基本理念です(スライド8)。『寄り添い支えあう。それから一人の100歩より100人の一歩。何が
できるか考える。』この3つの基本理念は、よくよく考えてみると、通常のまちづくりでも非常に重要な要素です。これ以外には
たぶんないはずなんです。寄り添って考えていかなければまち
づくりはできないですし、みんなが考えていかなければうまくい
かないということは様々なシチュエーションででてくると思いま
す。何ができるか具体的に考えるというようなことです。したが
って、事前復興で考えるということは必ず復興において役に立つ
ということになります。

こういったことから基本的な考え方を持ち、基本施策を作り、復興方針を地区別に考えていき、推進、進捗を図っていくということになります（スライド9）。

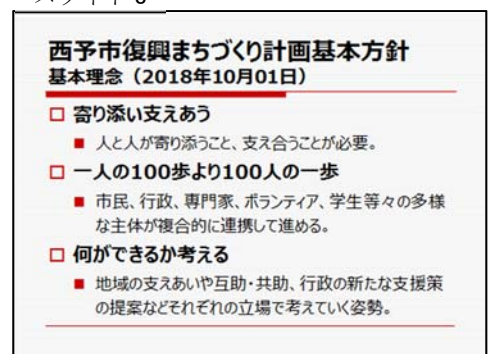
スライド 6



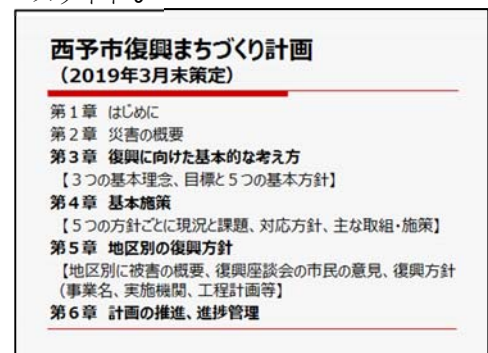
スライド7



スライド 8



スライド 9



これが復興の目標です（スライド 10）。地元の中学生の言葉です。非常にいいですね。『復興のパズル みんなでつくる未来のカタチ』。さらっと書いていますけれども。これを持ってきた言葉のセンスは抜群だと思います。復興はパズルだということですね。中学生ながら復興が非常に難しいことが分かっているんですね。その難しいパズルを何かしらのカタチにしようと思ったときに、みんなで作くらないといけないといったことと、それは何のためかということと短期的なもののためではなく自分も関わるような未来のことであると、この 3 つの言葉で表現している。私はこの言葉は非常にすばらしいと思いました。

そのような復興の計画に基づいて基本方針を作っていくということで（スライド 11）、安心で安全なまちの再建、日常の暮らしの再建、産業・経済における生業の再建、インフラ環境、まちなみの整備、子育てや教育環境の再建、といったことでこれも通常のまちづくりにおいても非常に重要な要素であると思います。

このようなことを考えていくために、西予市さん非常に意欲的に座談会で住民の方々と膝を突き合わせて話をされています（スライド 12）。このようなことができるのも、おそらく西予市さんが普段からまちづくりの中で住民と話し合いながら進めてきていたからであろうと思います。ということで、数多くの方に参加いただいているということです。

ただし参加できない方もいらっしゃるの、これも先ほど羽藤先生からお話がありましたが、「かわら版」ということで計 6 号発行されています（スライド 13）。概要版を全世帯に配布され、ホームページも公表されて、“今こういうことをしています、こういうように進めようと思っています” というようなことをタイムリーに発信しています。こういった情報提供は極めて重要だと思います。今、行政は何を考えているのか、どう進んでいるのかというのがわからない状況にあると、不安や不満がたまり、そして不信を招くということになりますので、この「かわら版」の発行というのは極めて有効な方法だろうと思います。

そして、通常進めていくには基となるデータが必要となりますので 3 種類の調査をしました（スライド 14～16）。避難行動調査、住宅再建意向調査、復興まちづくりに関する市民意向調査になります。ここでは愛媛大学の羽鳥先生が中心的に進められた調査結果をお話したいと思います。これは 12 月から 1 月にかけて、非常に被害の大きかった野村地区の 803 世帯に調査させていただいております。郵送回収ということもあれば仮設住宅では聞き取り調査も行っています。調査項目も非常に細かいところまで回答いただいております。

この一つひとつが復興の計画に非常に大きな貢献をいただいております。例えばそのひとつの、避難した

スライド 10

西予市復興まちづくり計画基本方針
復興の目標

復興のパズル みんなでつくる 未来のカタチ
(石本海田さん(宇和中3年))

スライド 11

西予市復興まちづくり計画基本方針

- **安心で安全なまちの再建**
 - 安全対策と役割の明確化など
- **日常の暮らしの再建**
 - 住宅、福祉、医療、教育、雇用、コミュニティ等の支援
- **産業・経済における生業の再建**
 - 商工業、みかん樹園地、農業施設、林業等の産業の支援
- **インフラ環境、まちなみの整備**
 - 市道・農道の復旧等のインフラ環境、災害公営住宅等の整備
- **子育てや教育環境の再建**
 - 防災教育の推進、教育施設整備の推進

スライド 12

西予市復興まちづくり計画復興座談会

日時	地域	参加者数	野村町地域
18/11/19	明壁	約50名	
18/11/26	岩木	約35名	
18/12/07	宇和	約50名	
18/12/17	明浜	42名	
18/12/18	城川	49名	
18/12/19	三郷	32名	
19/01/09	野村	60名	
19/01/16	野村町野村以外	12名	
19/02/12	三郷	30名	
19/02/13	宇和	54名	
19/02/14	明浜	22名	
19/02/19	野村	77名	
19/02/20	城川	74名	
のべ約587名			

スライド 13

西予市復興まちづくり計画西予市復興まちづくり かわら版

- 復興まちづくり計画の策定の取り組み状況などの情報発信
- 全世帯に概要版を配布（HPでの公表）
- 2018年12月から6号発行済み



スライド 14

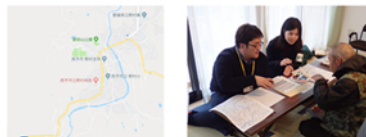
復興まちづくり計画に関するアンケート調査

- 避難行動調査
 - 2018年12月10日～25日
 - 約2500世帯（避難した方の割合が多い地区）
- 住宅再建意向調査
 - 2018年12月20日～2019年1月11日
 - 約500世帯（一部損壊以上の判定を受けた世帯）
- 復興まちづくりに関する市民意向調査
 - 2019年1月～
 - 約2000世帯（市内全域を対象に無作為抽出）

スライド 15

調査概要

- 調査時期：2018年12月～2019年1月
- 調査対象者：西予市野村地区の住民 803世帯
- 調査方法
 - ①自宅にお住まいの方(741世帯):郵送配布・郵送回収
 - ②仮設住宅にお住まいの方(62世帯):聞き取り調査



スライド 16

調査項目

- ・被害状況（家屋の被害、浸水状況、家財道具の被害、自宅の復旧状況等）
- ・避難行動（避難の有無、きっかけ、避難場所、避難時間、避難経路等）
- ・要配慮者への支援状況（支援の必要性、支援の有無等）
- ・災害意識（災害状況の認知、避難の必要性、危機意識等）
- ・災害情報の取得状況（避難指示の発令情報、災害情報の利用状況等）
- ・事前の水害意識や経験（水害に対する想定、過去の水害経験の有無等）
- ・事前の準備状況（非常持ち出し品の準備、防災訓練への参加等）
- ・今後の防災対策への評価
- ・個人属性（年齢、性別、職業、居住形態等）
- ・自由記述

きっかけの要因としては、非常に大きな割合でいえば“消防団の勧めにより避難を開始した”ということです（スライド 17）。これも普段から消防団の方々が地域の方々と密接なコミュニケーションをとっていたり、一緒に活動したりといったことがあったから、この人が言うんだから避難しようかな、というようなことを思われたんだろうと思います。ですので、こういう普段からのお付き合いが非常に重要だという根拠となります。

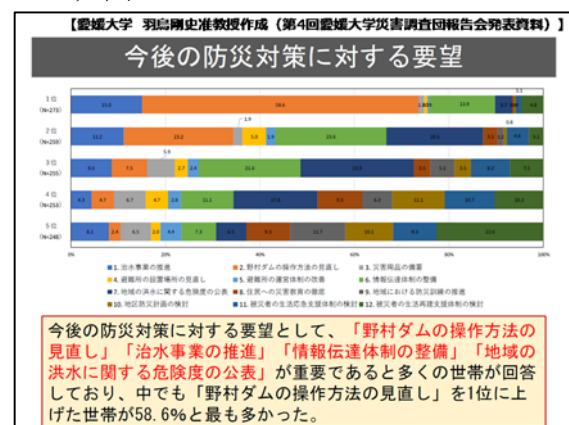
これは少し分かりにくいかもしれませんが、今後の防災対策の要望です（スライド 18）。5つありますが、オレンジの割合が多いのは野村ダム操作の見直しがまず必要だろうということです。次に治水事業の推進であったり、情報伝達体制の整備、地域の洪水に関する危険度の公表ということで、野村の方々にとってはやはりダムに対しての対策が求められているということです。

今、野村の町に行きますと、家屋の解体工事が進んでいますが、それでも半数の方はいつ終わるのか見当がつかないような状況であります（スライド 19）。日常生活の再開についても、2割弱の方が未だにそういう状況にないとお答えされているという意味ではまだまだこれから復興ということを考えていく必要があると思います（スライド 20）。

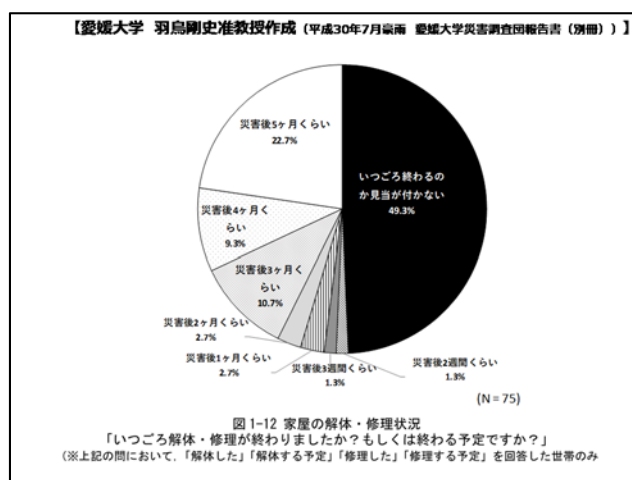
スライド 17



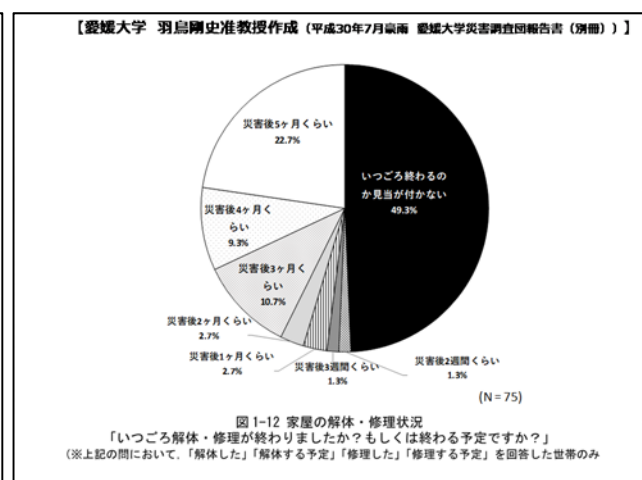
スライド 18



スライド 19



スライド 20



こういう計画作りの中でも、委員の方が現地視察を行って、直接復興状況を確認しながら進めています（スライド 21～23）。

地区別の復興方針が、まとまってきた形です（スライド 24, 25）。これも誰が何をするのか、いつまでに何をするのかということが明記されています。非常にわかりやすい形式となっています。こういった計画を推進していくために協働していきましょう、庁内体制を整えましょう、多様な制度の活用による事業を実施していきましょうというようなこの 3 つで進めていこうということです。

特に野村についてはデザインプロジェクトということで現在進めているところです（スライド 26～28）。その基本的な考え方は、『新たな魅力あるまちづくりを進める、話し合いを深めながら、市民の視点でまちづくりを描く、災害に強いまちづくりを実現する』というようなことを考えながら将来図を描いていこうということです。様々な要素を確認しながら、まずは野村高校のみなさんにこれからの野村を考えるワークショップを行っていきましょうということもやってまいりました（スライド 29～30）。そこでいきなり将来を考えるのではなく、自分の野村への思い入れといったものはどういったものがあるのか、そして私たちがどんな過ごし方をしたいのか、つまり一人称で意見をだしてほしいということです。どこかのだれかがというのではなく私がというものを出してほしいというようなワークショップです。なぜなら野村の復興を担うのはおそらく高校生のみなさん、10年20年後を考えると、今野村高校で学んでいるようなみなさんが中心的な役割を担っていくというお話をしながら進めています。緊張した面持ちの写真ですが、野村高校のみなさんが一生懸命ボランティアしたことなどを披露してもらっています。

スライド 21～23

西予市復興まちづくり計画 現地視察



スライド 24

西予市復興まちづくり計画 地区別の復興方針

(例)

事業名	計画的な住まいの確保	実施機関	建設費
概要	市民の意向等を踏まえ、災害公営住宅等の整備		
工程計画	2018年度 2019年度 2020年度 2021年度 2022年度 2023年度 2024年度		
	4.8 4.8 4.8 4.8 4.8 4.8 4.8		
事業名	建設等に必要設計士の確保	実施機関	建設費
概要	建設等に必要設計士の確保		
工程計画	2018年度 2019年度 2020年度 2021年度 2022年度 2023年度 2024年度		
	4.8 4.8 4.8 4.8 4.8 4.8 4.8		

スライド 25

西予市復興まちづくり計画 計画の推進

- 協働による計画推進
 - 市民一人ひとりが復興の担い手
 - 事業者や各種団体、大学、議会、行政等の多様な主体の協働
 - せいは地域づくり交付金事業の活用
- 庁内体制
 - 復興対策本部を中心とした推進体制
- 多様な制度の活用による事業実施

スライド 26

野村復興デザインプロジェクト

- 基本的な考え方
 - 新たな魅力あるまちづくりを進める
 - 話し合いを深めながら、市民の視点でまちづくりを描く
 - 災害に強いまちづくりを実現する
- 野村地区の将来像を描く
 - 市民、行政、大学の協働により、アイデアを出し合うためのワークショップを開催

スライド 27

野村復興デザインプロジェクト

- 住まいの復興
 - 被災者一人一人のニーズを踏まえ、集団移転や災害公営住宅の整備、空き家の活用等
- 乙亥会館の復興
 - 災害の記録と記憶の伝承
- 自然との共生
 - 安全の確保を前提に親しみのある河川空間の創出
- 地域の活性化につながる施設の整備
 - 地域の活性化につながる施設等の整備を検討

スライド 28

野村復興デザインプロジェクト

- 野村高校での「野村のこれからを考える」ワークショップ（3月13日）
 - 野村での私（たち）の思い出
 - これからの野村で私（たち）がどんな過ごし方をしたいか

スライド 29

野村高校でのワークショップの風景



スライド 30

野村高校でのワークショップの風景



