

フォーラム新桑名研修報告書

委員名： 愛敬 重之

■ 平成 27 年度 市町村議会議員特別セミナー～災害に強い地域づくり～

研修日時：平成 27 年 11 月 18 日（水） 13 時 00 分～16 時 50 分

基調講演

熊本県立大学理事長 五百旗頭 真氏

パネルディスカッション

コーディネーター：NHK福岡放送局局長 城本 勝 氏

パネリスト：東北大学大学院経済研究科教授 大滝精一 氏

花巻市コミュニティアドバイザー 役重真喜子 氏

首都大学東京准教授 山下祐介 氏

東京大学公共政策大学院教授 金井利之 氏

福島市議会議長 高木克尚 氏

平成 27 年 11 月 19 日（木）9:00～11:00

課題討議

コーディネーター：東北大学情報科学研究科准教授 河村和徳 氏

事例報告者：陸前高田市議会議長 伊藤明彦 氏

気仙沼市議会議長 熊谷伸一 氏

南相馬市議会議長 平田 武 氏

「基調講演」

熊本県立大学理事長 五百旗頭 真氏

記憶にあると思いますが、最近では2大地震を記憶していると思う。1つ目は、阪神淡路大震災と東日本大震災。この2つの地震は自然災害というのは同じだが、タイプは全く異なる。阪神淡路大震災の教訓を東日本大震災はあったと思う。世界からは、あの大規模災害だったのに関わらず死者が少ないともコメントがあった。

地域間交流もかなり強くなっていると思う。

自然災害が発生したらまず「自助」＝逃げる。その後、「共助」のスタートである。今回の被災された方は、大半が誰かを助けようとした方々だ。日頃からコミュニケーションを取り相手を信用し「逃げる」ことが重要である。

パネルディスカッション

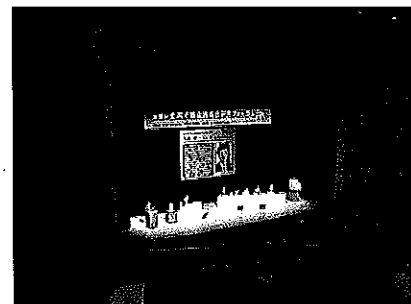
コーディネーター：NHK福岡放送局局長 城本 勝 氏

パネリスト：東北大学大学院経済研究科教授 大滝精一 氏

1. 復興の現状と課題—産業振興・雇用の視点から

主要な産業（農業・漁業・水産加工）は震災の前に戻りつつあるものの、それまで抱えてきた担い手の不足・高齢化、産業全体の停滞、新たな事業モデルやイノベーションの不足といった面では、課題を積み残したままとなっており、震災はその課題をより明確化し、浮き彫りにしている面がある。

漁業・水産業では、しばしば販路開拓が課題として指摘される。短期的には、ビジネス・マッチングなどの努力で、新たな販路を開拓できる面もあるが、他方で労働集約的かつ低い賃金・給与の仕事のしかたを変えていくための、さまざまな改革やイノベーションを進めていく必要に迫られている。そうした魅力的な産業の場づくりをしなければ、若手・中堅の新たな担い手を吸引することはできない。



被災地のもうひとつの主要産業である建設業は、復興需要に支えられ、現在は活況を呈している。しかし、復興需要の減少とともに、建設業と地域産業も衰退していく懸念を多くの関係者が抱いている。そのための備えをしておかねばならない。

2. 地方創生のモデルとなるには—地域経済活性化の視点から

震災復興でこれまで以上に世界各地と直接つながる機会を得た自治体も多い。また震災後に農業・水産業などでは世界の先進地に研修に行き、そこから刺激を受けた産業人もふえている。こうした世界に開かれた産業イノベーションを各自治体なりの力で主体的に進めていくことも重要である。

住民が自らのことを自分事として考え、できることを自ら実践していくような流れとしくみをつくることも大切である。地方創生はそうした人材育成の各層にわたる取組みと、そこに参加する住民のワークショップや提案などとセットで動いていく必要がある。住民の誰もがまちづくりの主役になれるような人材教育への取組みと参加のしくみに被災自治体も動いている。

3. 自治体と議会の役割は何か

議会は復興のアクセルとなっているというより、むしろブレーキとなっているという声を聞くことがある。議会のチェック・監視機能が重要なことは言うまでもないが、議会自体にもタテ割りや利益代表を助長し、復興と地方創生の流れを弱めている側面がないか自己点検してみる時期に来ていると思う。

花巻市コミュニティアドバイザー 役重眞喜子 氏

1. 復興の現状と課題

(1) 復興のゴールの不明瞭

復興はスピードが必要で、遅れば遅れるほど人が去る。計画再検討なんてしていたらさらに遅れ人が去る。

(2) 復興の手法

変わらない補助金行政の弊害がある。職員も災害に遭って1～3日は住民と一緒に動くのだが3～4日になって県補助が入ると意識が一気に上を向いてしまい、いつもの行動に戻ってしまう。

(3) 平時の構築

コミュニティの共同体を合意形成に接続するための回路をどう鍛錬するかです。

2. 東北と「地方創生」

コンパクトシティの名の下、帯に短かしたスキに長しの公共事業に税を投じて各地に「二流の東京」をつくるより、都市をしっかりと支える「一流の田舎」をつくる。とりわけ教育・エネルギー・公共交通などの領域で既得権と規制概念を取り払い、小さく、安く、ローカルな仕組みを住民の工夫でつくっていく。公共交通と言えばバス、ではなく例えば隣の婆ちゃんを乗せて病院に行くことも公共交通の範疇に捉え、支援の仕組みを考える。学校が減るなら地域の大人の力を動員して「人育て」の場を増やす。ハードにはお金をかけず、既存の補助物件はすべて用途転換をフリーにして活用する。あらゆる発想の転換が不可欠である。小さなイノベーションがどんどん芽を出し、多少の不便は補い合って暮らすコミュニティ。その豊かな多様性が若者を惹きつけ、子どもを健やかに育む社会への近道を拓くことが重要。

3. 自治体、議会の役割

(1) 自治体の広域化とまちづくり

①行政との接続（コミュニケーションルート）

地域内分権の導入→住民の相談行動の変化（議員の位置の相対的低下）
市町村合併の効果の中で、「議員の数が減ったことが上げられていた。」

(2) 議員とコミュニティの相補的分担はいかにあるべきか？

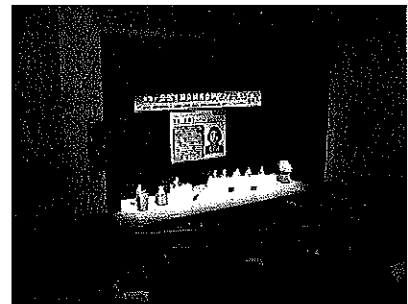
<コミュニティ>＝地域の合意形成

<議会>＝多様な意見をくみ上げ、再編し、議論によって論点を可視化すること

首都大学東京准教授 山下祐介 氏

東北と東京（関東）は非常に近く当初から頼りすぎていた感があったような気がする。

復興については、本当に地元からの声で協力していくものだが、上から押し付け復興だと本当の復興になっていないのではないかと。



地方創生については、人口増が鍵なのだが人口増になるための就労の仕方をまず考えないといけないと思う。仕事が忙しすぎてそれどころではないのが現実ではないか。働き過ぎて休むこともできない。このような事がポイントかと思う。

東京大学公共政策大学院教授 金井利之 氏

1. 復興の現状と課題

「集中復興期間」という発想自体、じっくりした息の長い取組を拒否していることである。「加速化」というのは、さらにそれを悪化させた「加速」という発想自体が蔓延していることが、この国の被災地政策の貧困を意味している。加えて、2016年以降は、地元負担によって、復興への取組を思い止まらせるものになっている。

そして、人口減少社会の中では、息の長い取り組みが必要であるという被災地の実情は、国民には知ってもらいたくないのであろう。そこで、「復興が進んでいますので、さらに支援してください」と被災地自体に言わせようとしているのである。

2. 「地方創生」の先行例となる条件

「地方創生」は東日本大震災復興刻への国民・専門家・マスコミの関心を「上書更新」してしまった。いわば、震災復興を忘れるために、新しい課題を撒いて、それに全国の自治体を狂奔させることで、問題解決なき忘却を行う。東日本被災地自治体は「地方創生」が政策課題となるために露払いにはなったが、地域社会が活性化するという意味での真の地方創生のための先行例にはなっていない。

特に、福島県の被災自治体に関しては、その色彩は強い。

現在、フクイチ事件の結果、全町村民避難が起きているなかで、そもそも、人口の将来推計が困難な状況にもある。社人研も推計を止めている。そこにおいて、「消滅可能性」を特定世代の女性の数をもとに推計すること自体が意味を持たないし、人口ビジョンを立てることも不可能である。にもかかわらず、国が「地方創生」を全国画一的に課題設定したこと自体、東日本大震災復興という政策課題を忘却するものでしかない。

3. 地方創生のための議会の役割

真の意味での地方活性化という地方創生は、国の号令によって始めるものではないし、そもそも、国のイニシアティブに従う地域活性化策は、ほぼ間違いなく失敗する。真の地方創生は、少なくとも必要条件として、地域の人々の内発的な思想と行動がなければ、成功しない。逆に言えば、心ある自治体では、国の「地方創生」の掛け声とは全く別に、これまでも取組みをしているし、これからもするだろう。いわば、国の方針を「相手にしない」のが、真の地方創生への道である。

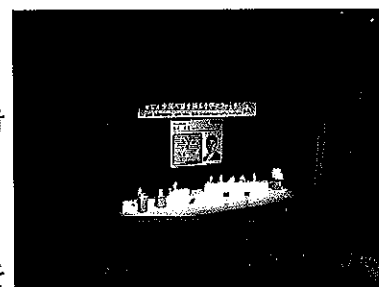
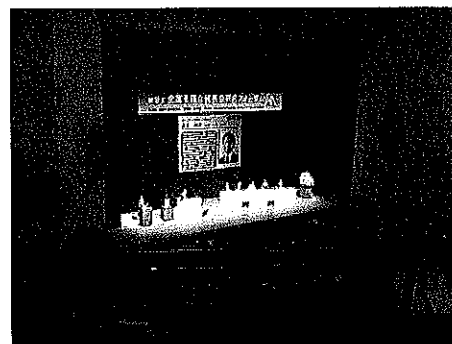
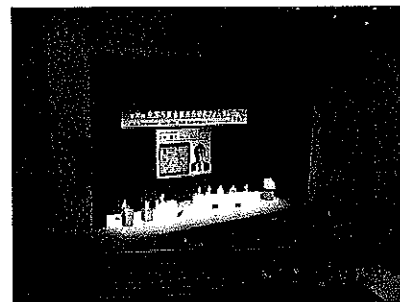
議会の役割は、地域の内発的な営みをこれまで通り支援するとともに、あるいは地域の内発的な行動を先導するとともに、国からの指令に右顧左眄しがちな執行部に対して、「しっかり落ち着け」とぶれない重心の役割を果たすことである。

真の計画は市域ならではの計画でぶれない計画です。

福島市議会議長 高木克尚 氏

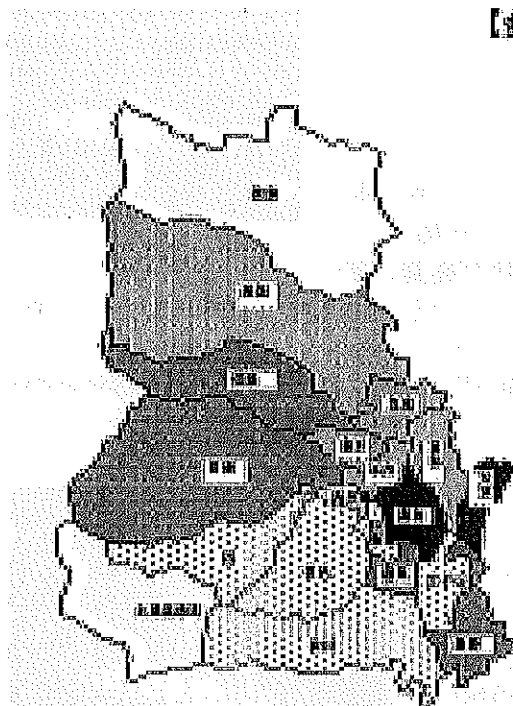
東日本大震災での議会の動き

- ・ H23. 4 市議会災害対策連絡会議設置、市へ提言書提出
- ・ H23. 6 大震災に関する各常任委員会の所管事務調査結果報告
- ・ H23. 8 議員全員による東日本大震災復旧復興対策並びに原子力発電所事故対策調査特別委員会設置⇒関係省庁へ意見書提出
- ・ H26. 3 議会基本条例制定（災害時の議会や議員の活動規定を盛り込む）



・ H26. 8 通年会期スタート
 福島市の被害の状況

【全市一斉放射線量測定 H23年6月】



地区	測定範囲	測定値(μSv/h)	標準値
1	中央地区	0.91-0.98	1.00
2	東部地区	0.45-0.60	0.77
3	西部地区	1.00-2.77	1.00
4	南部地区	0.31-2.92	0.80
5	東部地区	0.10-0.66	0.68
6	北部地区	0.77-2.70	0.72
7	西部地区	0.30-2.00	1.10
8	南部地区	0.16-0.19	0.60
9	北部地区	0.17-0.60	0.50
10	西部地区	0.74-2.41	1.00
11	南部地区	0.19-0.60	1.00
12	北部地区	0.10-0.10	1.00
13	西部地区	0.11-0.12	0.60
14	南部地区	0.31-1.00	1.00
15	北部地区	0.00-1.30	0.81
16	西部地区	0.01-0.10	1.00
17	南部地区	0.00-0.00	1.00

福島市の避難状況

福島市からの
 避難者 7,473人

(Max 平成24年6月30日)
 (全国避難者情報システム)

※27年6月31日現在
 4,775人(△2,698人)



福島市への避難者
 (仮設住宅、仮設住宅)

11,372人
 (Max 平成23年6月30日)
 ※27年6月31日現在
 7,178人(△4,194人)

復興へ残された課題

除染推進等によるさらなる住環境の回復であるといっていました。しかし、実施何を除染すればいいのか復興には粘り強く時間をかけて取組んでいかなければならない。

課題討議

コーディネーター：東北大学情報科学研究科准教授 河村和徳 氏

事例報告者：陸前高田市議会議長 伊藤明彦 氏

東日本大震災の被災状況

死者：1,550人 行方不明 207人 (H26.7.30 現在)

仮設住宅 2,168 戸 (H23.8月中旬までに入居完了)

市街地壊滅



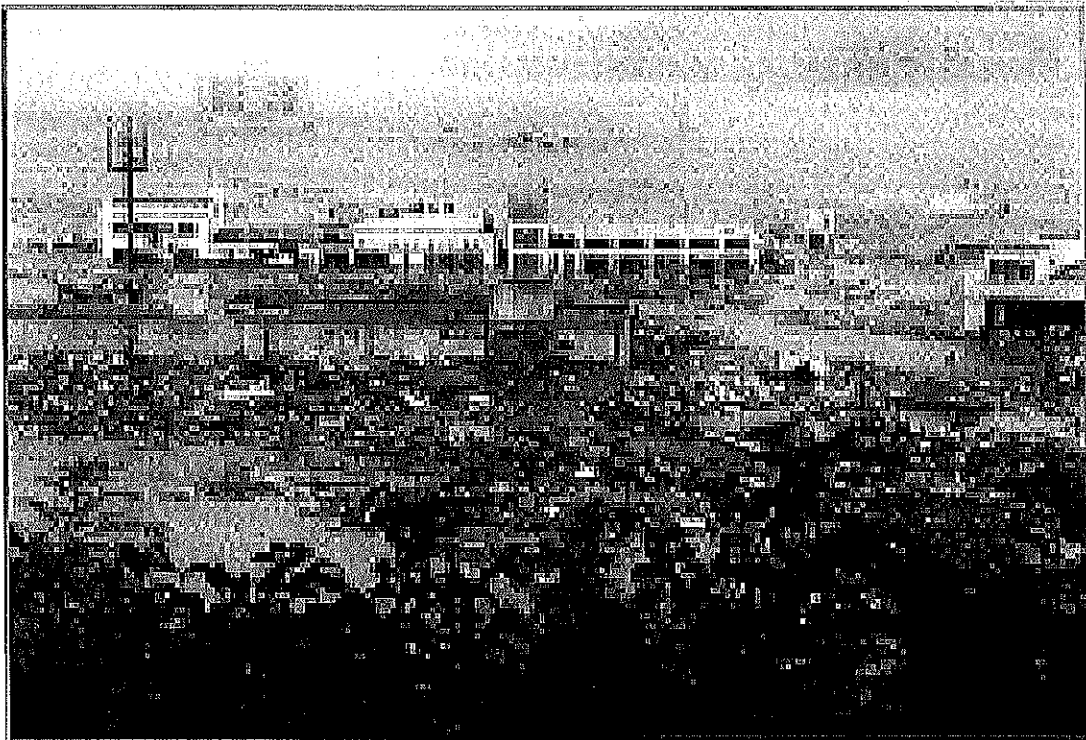
被災前の市街地



被災後の市街地



市庁舎水没により災害対策本部機能喪失



市役所周近浸水高10.8m

東日本大震災からの復旧、復興に係る提言

第1 震災復興計画について

1. 全般的事項・・・

総合的なまちづくりの推進、土地利用計画の前提条件の説明、東日本大震災の検証

2. 個別的事項・・・

- ・災害に強い安全なまちづくり・・・防潮堤・河川堤防の整備等、防災計画の見直し、幹線道路の整備、幹線道路を補完する路線の整備、生活道路との整備
- ・快適で魅力のあるまちづくり・・・JR大船渡線の早期復旧
- ・市民の暮らしが安定したまちづくり・・・住宅の高台移転等の促進、市民への細やかな対応、市民の「いのち」を重視した取組の推進、県立高田病院の早期再建、小中学校の運動場の確保
- ・活力あふれるまちづくり・・・農林水産業、製造業、小売サービス業の早期再建
- ・環境にやさしいまちづくり・・・放射能物質の調査体制の構築と情報開示
- ・協働で築くまちづくり・・・集会所の整備

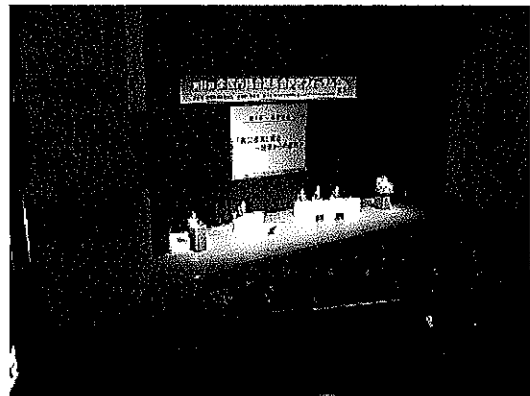
第2 今後の取組の進め方について

1. 市民への説明、意見集約等について

2. 議会への適時の説明等について

議会としての東日本大震災の検証

- ・当時の振り返り（震災直後から）
 - ☞在職議員の行動把握。何ができたのか。
- ・議会の調査体制
 - ☞復興対策特別委員会設置（H25. 9）
- ・今後の課題⇒復興対策特別委員会で確認（H26. 4）
 - ☞非常時の議会活動はいかにあるべきか・・・陸前高田市議会災害対応指針の策定
 - ☞市地域防災計画上の位置づけは？・・・陸前高田市議会災害対策会議設置要綱の策定
 - ☞備えとしての活動マニュアル等の整備・・・陸前高田市議会災害対策行動マニュアルの策定
- ・行動マニュアルに基づく、通信訓練に実施（H26. 11）



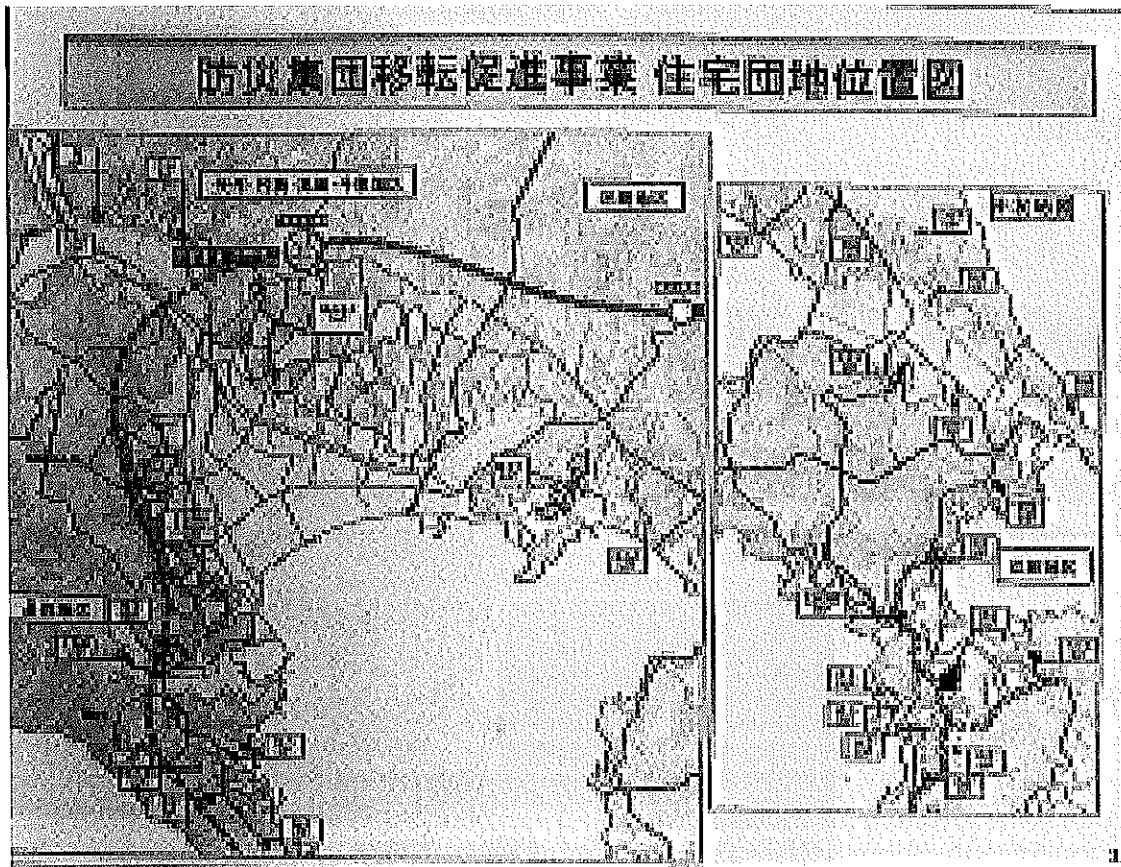
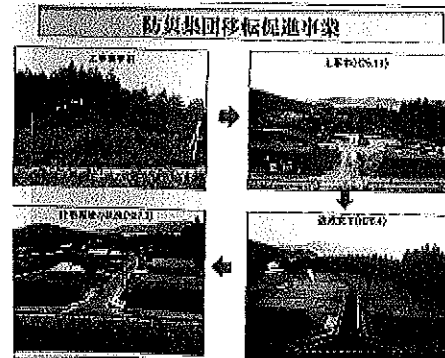
他議会との交流

- ・震災直後から、県内及び県際議会からのお見舞い
- ・議会事務局への職員派遣（岩手県より）
- ・名古屋市会との交流
 - 行政まるごと支援（職員派遣、医療支援、子ども達の交流）を通しての交流開始。
 - 当市議会による名古屋市会議場（議員懇談会）での、名古屋市の支援に対する謝意の挨拶（H23. 10）
 - 名古屋市会議長・議会運営委員長来市、当市議会での挨拶（H24. 6）
 - 名古屋市との友好協定締結式（H26. 10）
 - 全国市議会議長会会長一行による視察受入れ（H26. 1）

被災者の住宅再建が優先課題

- ・応急仮設住宅への入居者（H27. 7. 31 現在）
 - 応急仮設住宅戸数 2,090 戸、入居世帯数 1,459 世帯、入居者 69.8%
- ・被災市街地土地区画整理事業の進捗状況
 - 高田地区高台2では、H27 年度内に宅地の引き渡しを予定。
 - 高田地区の他の箇所と今泉地区ではH27 年度末からH28 年度半ばまでに仮換地指定を目指すとともに、順次、造成工事等の着手を進めているところ。
- ・防災集団移転促進事業の進捗状況
 - 住宅団地 30 団地（移転戸数 512 戸）中、26 団地（移転戸数 275 戸）の造成工事が完了し、順次、住宅再建が進んでいるところ。（土地区画整理事業区域内を除く残り 2 団地（移転戸数 83 戸）も、平成 27 年度内に造成工事が完了予定。）

- ・災害公営住宅整備事業の進捗状況（H27. 8. 31 現在）
 - 11 団地（総建設戸数 895 戸）中、4 団地（218 戸）の建設が完了。
 - 残る団地についても、H28 年度までに建設が完了の予定。



気仙沼市議会議長 熊谷伸一 氏

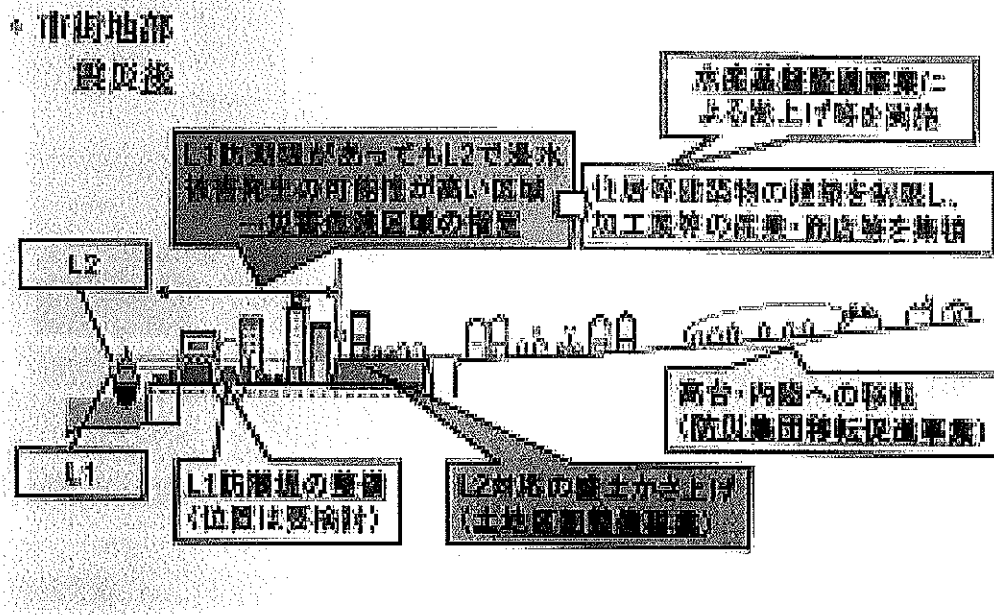
東日本大震災の特色

「移転再建」ということ。

☆被災場所から別の場所への移転再建が基本であり、予算があってもすぐに復興できるわけではない。

「過疎地（非都市部）での災害」

☆もとより人口減少・高齢化に悩む地域で、自治体財政も困窮。民間の大きな投資や、自治体独自の事業は望み薄。（被災に遭ってもこのような自治体は声を上げることができない）



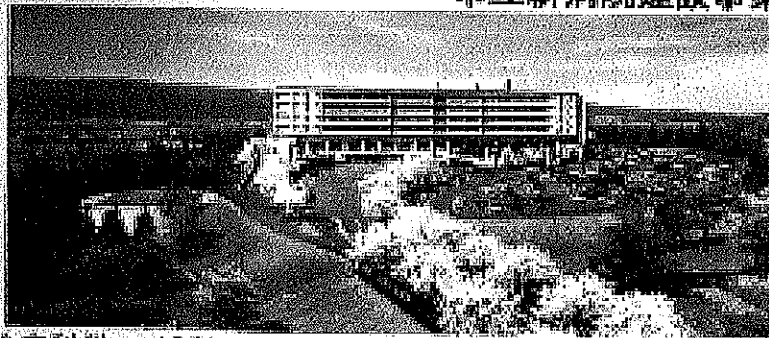
産業再生

復興のリーディングプロジェクト
交通網（三陸道気仙沼湾横断橋）（大島架橋）



橋長 : L=350m 中跨アーチ型
 幅員 : B=9.5m (車道7.0m, 歩道2.5m)
 本土側アクセス : 2つのトンネル
 大島側アクセス : 3つのトンネル
 完成予定 : 平成30年度
 各段建設中

市立新病院建設事業



診療科数 : 18科
 ベッド数 : 340床 (一般336床、感染症4床)
 ※一般病床のうち48床は回復期リハビリテーション病床
 開院予定 : 平成29年11月 (平成28年9月9日起工式)
 場 所 : 赤岩杉ノ沢地内、国道45号気仙沼バイパス沿い

気仙沼の生き方～地方のモデルづくり～

気仙沼市震災復興計画

【復興の基本理念】

- ・ 史上最大の犠牲者「二度と繰り返さないこの悲劇」
- ・ 自然に対する畏怖、畏敬の念「市民の経済的安定と産業の再生」
- ・ 人々の経済的困窮「市民の経済的安定と産業の再生」
- ・ 産業基盤の潰滅的打撃「生産性向上、構造改革の契機」
- ・ 人々の優しさ、頑張り「家族愛、他者への愛、郷土愛、愛の溢れるまちづくり」

【復興の目標】

- ・ 津波死ゼロのまちづくり
- ・ 早期の産業復活と雇用の確保
- ・ 職住復活と生活応援
- ・ 持続発展可能な産業の再構築
- ・ スローでスマートなまちとくらし
- ・ 地域に笑顔溢れるまちづくり

南相馬市議会議長 平田 武 氏

国からの原発事故による避難指示等の状況

南相馬市は原子力発電所から半径 10 km～30 kmと距離事に避難指示が異なり町ごとに避難の指示が異なりどのように対処したのか非常に興味がありました。

市全体での行動がとれない状況は大問題かと議会での活動状況では、議員が独自に収集した情報や市民からの要望を議会とし集約・整理し、災害対策本部へ情報として提供した。その後、避難所現地調査として市外避難所 37 ヶ所を訪問したようです。その後、現地調査などにより明らかとなった問題について、国や県、関係機関へ要望書を提出。

放射能との戦いは始まったばかり

◎復興にはスピードが大切

- ・放射能の除染と除染廃棄物の処理が進まないと帰還が進まない。
- ・時間の経過により帰還への意欲が減退する。
- ・避難生活の長期化により地域コミュニティが崩壊する。

◎世代を超えた長期的な戦い

- ・セシウム 137 の半減期は 30 年である。
- ・核燃料の取出しに 30 年以上はかかる。
- ・国の「森林除染は必要性に乏しい」は被災地にとって受け入れがたい。
- ・長期にわたる健康被害の対策が必要となる。

原発事故からの教訓（南相馬からの問題提起）

1. 原子力防災計画の必要性

⇒国は 10 km圏内の原子力防災計画は必要がないとしてきたが、住民の緊急避難の対応には不可欠である。

2. 警戒区域等の指定は市町村単位が基本

⇒国は原子力発電所からの直線距離（10 km、20 km、30 km）による同心円で警戒区域等を設定したことにより市が分断された。

3. 広域的な援助体制の確立と長期的な支援体制の確立

⇒広域災害に対応するために、全県全市町村をエリア分けした援助協定が有効である。

以上