

第1 内部総評

1 復興元年からの歩みについて

平成30年7月豪雨災害（以下、「災害」と言います。）後、平成から令和に元号が変わり、新しい時代がはじまった令和元年度を、西予市（以下、「市」と言います。）では『復興元年』と位置づけ、西予市復興まちづくり計画（以下、「復興計画」と言います。）がスタートいたしました。未曾有の災害からの確実な復旧・復興に向けて6年間の方針を掲げましたが、その短期計画期間の3年が経過した令和3年度末までの取組みについて、全体的な評価をしました。

3年間の主な取組みとしましては国が補助する各種災害復旧事業を活用して、住環境の整備や各種インフラ整備により暮らしに直結する復旧を進めると同時に、頻発化する豪雨災害に対して確実な避難行動に結び付けるためにタイムラインの作成や危機管理体制の見直しを図りました。更に野村ダム洪水調節機能の強化を図るための取組みや肱川水系河川整備計画（変更）といった、河川における流下能力の抜本的な問題解決のために関係機関と協議を重ね、安全で安心なまちづくりのために動いた3年であったと言えます。

また、復興のシンボルとして位置づけた野村町の乙亥会館が社会体育施設として復旧した中で、館内に災害伝承展示室を整備することと併せ、災害の事実を伝えるグループ「語り部018のむら」と協働した防災教育が確立するなど、同じ災害を繰り返さないよう学習機会の創出にも取り組んだ期間でありました。いずれにいたしましても、災害からの復旧・復興を最重要課題としてハード及びソフトの両面において全力で取り組んできました。

2 5つの基本施策の取組みについて

次に5つの基本施策について主な取組みは次の通りです。

『安心で安全なまちの再建』

災害後の「復興・再生に関するアンケート調査（以下、「市民意向調査」と言います。）」では、「安心で安全なまちづくりのために重視すべき施策」として、「南海トラフ地震に対する総合的な対策」が最も多く、次いで「災害時における情報伝達手段の確保整備」や「野村ダムの洪水調節機能の強化」が挙げられました。

これらの意向に対して、南海トラフ地震えひめ事前復興推進の取組みに参画して共同研究を進め、南海トラフを起因とした大規模災害が起こることを事前に想定した「西予市南海トラフ事前復興計画（仮称）」を令和4年度末に策定する予定です。また、情報伝達手段に関しては、防災行政無線による放送を切迫感のある内容へ見直しを図ったことや、その他の情報発信として住民向け防災放送コスモキャストや気象観測情報提供アプリの導入を行うことで多重化を図ってきました。野村ダム洪水調節機能の強化に関しましては、野村ダム操作規則が「一定量後一定開度方式」から「一定率一定量調節方式」に変更され、流入量に応じて流下量を増やしていく方式となりました。また、洪水貯留準備操作（事前放流）に関しては、利水容量確保の観点から他市町、各関係機関も含めての理解が必要となり令和2年5月に「肱川水系治水協定」が締結され、新たに事前放流量161万 m^3 が確保されました。更に、野村ダムの確実な事前放流を目的として、ダム堤体を削孔して新たな放流設備を設置する「堰堤改良事業」を国土交通省四国地方整備局が実施することになりました。このように、住民の期待する施策に対して大きな方向性を見出すことができた3年間でした。

『日常の暮らしの再建』

市民意向調査では、「日常の暮らしを確保・再建するにあたって重視すること」として「住まい

の確保（住宅再建や公営住宅の整備）や「生活の再建（経済的な支援）」を多くの人が挙げています。これらの意向に対して応急仮設住宅等で避難生活をされる被災者の意思を確認して、必要に応じた災害公営住宅の建設や定期借地の整備を進めるとともに、新たな地域でのコミュニティの立ち上げ等についても支援しました。また経済的な支援としては、支援金や義援金の支給、各種申請手数料や負担金の減免を図るなど、きめ細かな支援を行ってきました。

『産業・経済における生業（なりわい）の再建』

市民意向調査では、「産業・経済を再建するにあたって重視すること」として、「農業用地や農業施設の復旧支援」が突出していました。市内における復旧事業数は農地が 125 件、農業用施設が 157 件ありましたが、令和 3 年 12 月末の完成率は 69.5%となっており、復旧が進んでいます。

災害で被災された市内の中小企業者等に対しては、愛媛県が実施する「愛媛県中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（以下、「グループ補助金」と言います。）を活用して早期復旧を図りました。西予市野村林業総合センター内に設置された愛媛県産業復興支援室西予オフィスでは、受付・支援窓口を平成 30 年 9 月から令和 2 年 3 月まで設置し、申請手続きの相談や書類作成などがスムーズに運ぶよう身近な職員が相談に乗るなど支援を行いました。

『インフラ環境、まちなみの整備』

市民意向調査では、「まちなみを整備するにあたって重視すること」として、「災害に強い道路網の整備」や「身近な道路の復旧・復興」、「道路の早期復旧」と道路に関する意見が多くありました。道路に関しては愛媛県と市の管轄がありますが、市道の復旧事業は 90 件あり、その内 81 件が工事を完了している状況です。県道に関してもほぼ完了しておりますが、主要地方道宇和野村線の野村町地域栗木地区の災害復旧工事が令和 5 年 3 月末まで工期が予定されており、工事の進捗状況等を市民へ周知していく必要があります。

また、野村町地域野村地区のまちづくりに関しては、市民意向を踏まえた復興を目指しており、愛媛大学の協力を得ながら、地元野村高校生など多くの市民が参加するワークショップを継続して行い、話し合いを重ねています。

『子育てや教育環境の再建』

市民意向調査では、「子育て支援や良好な教育環境を構築するにあたって重視すること」として、「被災教育施設の整備」と「学校と地域との協力・連携」、「防災教育の充実」などの意見が多くありました。子育て・教育施設の整備、解体、再構築が予定されていますが、整備・再構築についてはすべての事業が完了しています。残存する事業は大和田センターや野村体育館等の解体となります。防災教育の充実については、市内の小中学校向けに、災害伝承展示室の活用と座学やまちあるき学習など 13 のメニューから選択できる「災害から学ぶパッケージ学習事業」を創設し、児童生徒の防災意識の高揚に努めています。地域との連携という部分では各校でコミュニティスクールが始まり、学校と地域がこれまで以上に連携していく体制が整いました。

3 復旧・復興における課題について

次に 3 点の課題が見えてきました。

一つは、市内及び近隣市町の建設業者等の手持ち工事が多く、計画どおりに事業着手できないというものです。自然災害というものは被害が広範囲となり、単独自治体だけの問題ではありません。広域の災害に対して他の地域からの応援を得られるなどのスムーズな復旧体制を構築することが求められます。

二つ目は、既存の支援制度のみでは制度間の隙間により支援が行き届かないケースもあるということです。例えば、市では家屋には直接被害がないが、地理的な危険性から長期の避難生活を強いられる世帯があります。このような場合、り災証明書が発行されないことから国による各種支援制度や給付金を受けることができない事例がありました。被災地域で自由度のある緊急的な財源措置があれば、地域の実情に応じた支援策の一手が打てると感じました。

三つ目は、災害が起きる前から復興を考えておくことの重要性です。災害対策本部の役割や避難所運営体制、国や愛媛県との連携やボランティアの受入れ、更には応急仮設住宅の設置や災害公営住宅の建築場所の選定など、事前に被害を想定した上で、市民意向を確認しながら方向性を示しておくことがとても大切であることを実感しています。

近年の頻発化する大規模災害に備えて、これらの課題に多くの自治体が事前に備えておくことの必要性を感じています。

第2 外部総評

復興計画の進捗状況や手法を評価書として取りまとめるにあたり、外部評価者による評価が必要と考え、愛媛大学地域協働センター南予センター長（愛媛大学社会共創学部副学部長）で、西予市復興まちづくり計画策定委員であった松村暢彦教授に総合的な評価をいただきました。

1. はじめに

西予市にとって平成30年7月7日はそれ以前とそれ以降とをわける日となった。ここでは災害後3年半という短い期間ではあるが、西予市の復興まちづくりの進捗状況を西予市復興まちづくり計画（平成31年3月策定）に記載されている5つの基本施策の「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」の観点から評価する。

2. 西予市復興まちづくり計画 各基本施策の外部評価

（1）安心で安全なまちの再建

治水・治山対策として、関係機関との協議を進めることでより野村ダムの適切な操作規則の見直しを実現するとともに、事前放流設備を要望するなど野村ダム洪水調節機能の向上を着実に進めることができている。野村地区河川整備促進協議会との意見交換を重ねて、住民意向に基づいた肱川水系河川整備計画の見直しにつなげており、県と住民との調整機能の役割を果たすことができている。今後も大規模な工事や継続的な操作規則の見直しが予定されていることから、引き続き四国地方整備局、愛媛県、住民等の関係者との連携をより一層進めて、相互の信頼関係の醸成に努めていただきたい。中小河川対策については当初予定していた工事が令和3年度中には完了していないが、これらの河川は市民の暮らしに密接していることから令和4年度には全事業の完成に向けて取り組んでいただきたい。南海トラフ地震の備えについては、大規模災害を経験した自治体としていち早く事前復興計画策定に着手できた点は評価に値する。今後、人口減少や少子・高齢化がより進展する地方都市において、大規模災害に対していかにして備えていくかは、日本の最重要課題の一つであり、今後の西予市の取り組みを大いに期待したい。

確実な避難に向けた対策としては、防災情報発信方法の見直しなど情報伝達体制の強化がすすめられている。安全な避難路・避難場所にむけては全国的な課題となっている避難行動要支援者名簿の作成や個別計画の策定、支援体制整備は、引き続き関係者との連携を進めることで対象者の把握に努めていただきたい。その際も数の目標だけではなく、日常から要支援者とのコミュニケーションをすすめることで、これらの計画の実質化を進めていただきたい。安心な避難所運営については、新型コロナウイルスの感染拡大もあり野村地区での避難所運営訓練は未実施ではあるが、今後、時期をみて実施を試みていただきたい。

市民一人ひとりの防災意識の高揚に向けては、洪水ハザードマップの配布や自主防災組織の育成・強化を着実に進めており、今後も継続して取り組みを推進していただきたい。特に、市民向けのマイ・タイムラインは一人ひとりで作成する内容が異なることから、自分で災害状況を想定する考える力が必要になる。改定した防災マップ、ハザードマップを活用するための学習プログラムの構築・普及、支援体制の整備を進めていただきたい。

安心で安全なまちの再建については、中小河川の復旧工事に遅れはあるものの令和4年度に全事業の完成を見込んでいることや、市民の注目度の高い野村ダム洪水調節機能の向上に向けて関係者

との協議を通して着実な成果をあげている。また、事前復興計画に着手するなど大規模災害に向けて多様な主体との連携も見据えた活動を進め、災害につよい森林づくりや土砂災害対策においても着実な進捗が確認できる。確実な避難に向けては情報伝達体制の強化を関係機関と調整して進めるとともに要支援者名簿の作成等を進めている。避難所運営訓練が社会情勢から予定通り実施できていないという面はあるものの研修会という形で実現できている。防災意識の向上についてもハザードマップの改訂やコロナ禍における避難訓練を実施できている。以上のことから「順調」であると判断するのが妥当である。

(2) 日常の暮らしの再建

被災者支援については災害直後から罹災証明の交付や税の減免の受付など多くの業務をこなし、被災者の日常を早期に取り戻すことに貢献することができている。今後も引き続き西予市の支援と魅力発信に向けて、ふるさと納税の活用など関係人口の創出に努めていただきたい。避難指示発令区域においては特に被災者のきめ細やかな支援を行ってきた。今後も被災者が再建完了するまで支援を継続していただきたい。

応急仮設住宅の運営・維持管理など被災者の暮らしやコミュニティの支援を行うことで、災害によって生じるコミュニティの分断、破壊を一定程度、抑制することができている。また災害公営住宅を被災者の希望をできるだけかなえる形で必要数を建設できている。災害公営住宅の場所についても入居後も中心市街地の賑わいづくりに寄与することが期待される野村地区の中心部に集合型住宅を建設することができている。

地域コミュニティの再構築や育成については、つつじ団地や中央団地の自治会設立支援を行って住民の地域への帰属意識を継承することができた。市内の地域づくり組織は災害後のコミュニティを支えていくために必要不可欠なことから今後とも充実化を進めていく必要がある。各地域では今後、地域づくり活動センターへの移行、設置が予定されていることから、地域と行政の協働によるまちづくりをより一層進めていくための協議を推進していただきたい。

日常の暮らしの再建については、災害公営住宅の完成や災害直後からのきめ細やかな被災者支援、地域コミュニティの再構築と育成による被災者の帰属意識の継承等の成果が確認できている。以上のことから「順調」であると判断するのが妥当である。

(3) 産業・経済における生業の再建

農林水産業については、農地・農業用施設や林道、水産業施設等の復旧事業が着実に推進されている。ため池ハザードマップ作成についても作成と周知に着手しており、未作成箇所についても早急に進めていただき、関係者への周知徹底をはかっていただきたい。

商工業については、西予市中小企業者等復興補助金の活用などにより中小企業の自立再建を支援するとともに、事業者の再建意向を踏まえて、愛媛県グループ補助金の活用など適切にサポートすることができた。

観光については、復興のシンボルとなる乙亥会館を再建するなど着実にすすめられた。四国西予ジオパークでは引き続き災害を学ぶ体験型学習ツアープログラムの開発、充実につとめていただき、新たな実践的な学びの場を提供していただきたい。

産業・経済における生業の再建については、農林水産業では被災した土地、施設の復旧事業の推進、商工業では中小企業の自立再建のサポートなど西予市独自の取り組みの推進、観光では乙亥会

館の再建やジオサイトの復旧作業を進めることができている。以上のことから「順調」であると判断するのが妥当である。

(4) インフラ環境、まちなみの整備

被災した国道・県道・市道の復旧にむけて事業を進めている。市民の暮らしに密接な市道については建設事業者の手持ち工事が多い中、今年度概ね工事が完了する予定であり、計画的に事業を推進することができる。なかでも県道宇和野村線の野村町栗木地区については被災規模が大きく工事完了までに時間を要することから市民に適切な情報提供を行っていくことが求められる。ライフラインについては老朽化した施設の更新にあわせて耐震化を計画的に進めていくことが必要される。移動手段が限られている人々にとっては、災害からのいち早い立直りに公共交通は重要な役割を果たしている。現在、公共交通については新型コロナウイルスの感染拡大に伴い交通事業者の経営状況が悪化している。今後の大規模災害に備える観点からも、市等の適切な公的支援により公共交通をネットワークとして維持するとともに持続可能な地域公共交通の実現に向けて引き続き関係者と協議し、改善していただきたい。

被害が大きかった野村地区では多様な主体が参画する復興まちづくりデザインワークショップが令和元年5月から継続的に開催され、基本構想・基本計画・基本設計・実施設計に至るまで徹底的な住民参画型のまちづくり計画を進めている点は特筆に値する。さらに野村高等学校と協力して菜園プロジェクトを実施し、地域の方々に向けて野村地区の復興を見える化を行うことができている。今後、野村地区の教育機関、関係団体、組織と協働してより一層取り組みを継続、拡大していくことを期待している。

インフラ環境、まちなみの整備については、道路網等の復旧を着実に進めることができている一方で、水道などは老朽化が進んでいる施設については計画的に耐震化をすすめていく必要がある。まちなみの整備については野村地区では多様な主体の参画のもと復興まちづくりが進められており、被災を契機に新たな関係性を生み出すことに成功している。以上のことから「順調」であると判断するのが妥当である。

(5) 子育てや教育環境の再建

教育施設等については、被災した野村保育所の解体と仮設の運営、整備を適切に進めることができ、子育て世帯の流出を食い止める助けになったと考えられる。子どもたちへの支援として被災児童・生徒への就学支援やこころのケアなどきめ細やかな対応により手厚い支援につながった。

防災教育については防災教育・避難訓練の実施を進めるとともに西予市独自の防災学習プログラムを開発して実績を蓄積しつつある。今度とも防災を通して児童・生徒の学びを深め、日常の豊かな生活につなげていくプログラムを進めていくことを期待している。

乙亥会館内に災害伝承展示室を整備し、災害を記録するとともに災害の記憶を伝承する語り部の組織化を行うことができた。今後は災害伝承展示室に新たな情報や学びのコンテンツをデジタルとして追加していくことで「成長する資料館」として機能を拡大していくことを期待している。

子育てや教育環境の再建については、野村保育所等の被災施設の復旧・整備を適切に進めることができており、被災児童・生徒に手厚い支援をすることができた。西予市の特性を活かした防災を通じた学びのパッケージプログラムを整備、事例の蓄積を進めているとともに災害の記録と記憶については災害伝承展示室の整備と語り部のプログラム開発を行っている。以上のことから「順調」で

あると判断するのが妥当である。

3. おわりに

本稿では、西予市復興まちづくり計画の基本施策の「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」について振り返った。新型コロナウイルスの感染拡大などの社会経済的な影響はあるものの西予市の復興まちづくりは「順調」に進められていると判断するのが妥当である。

その一方で、地球温暖化に伴って災害の激甚化、頻発化が目に見える形で進んでいる。過疎化が進み社会的にも経済的にも弱体化する地方部にとって、頻発する河川氾濫は地域の解体につながる絶望的なきっかけとなりかねない。引き続き、災害に強い強靱な社会基盤整備を進めていくと同時に誰もが住みがいのあるレジリエントな地域づくりが必要とされている。そのためには事前復興を着実に進めていくことが必要とされ、住民目線で豊かな日常生活を送るために必要なことが防災にも役に立つという視点が今後ますます重要になってくる。また、被災した地区がよりよいまちづくりを進めているというリーディングプロジェクト的な取り組みが他地域にまちづくり活動に前向きな姿勢を生み出す。そのような意味合いからも現在野村地区で進められている、のむら復興まちづくりデザインワークショップと野村高等学校などの主体がすすめているプロジェクトは、西予市だけではなく多くの地方を抱える日本の目標となりうる取り組みであることから、行政、地域団体、地域住民、教育機関等と連携をすすめ、協働まちづくりの実践を進めていただきたい。さらに、阪神淡路大震災以降の大規模災害でくり返し指摘されているように、日常時のまちづくりが復旧、復興プロセスと結果を左右する。将来の大規模災害に備える意味においても、地域づくり活動センターを中核とした常態的なまちづくりを各地域ですすめ、日常的な豊かな暮らしを実現していくとともに災害時に機能する地域づくりを推進していただきたい。

愛媛大学地域協働センター南予
センター長 松村 暢彦