

地域レジリエンスと事前復興

政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～中島 いづみ
岡野内 俊子

要 旨

東日本大震災後、「事前復興」への取組みが自治体に問われている。また、近年注目を集めているレジリエンス概念（回復力、復元力）は、防災や事前復興の基盤となる考え方として有効と考えられる。

本稿では、レジリエンス概念および事前復興の考え方を整理し、広域自治体における地域レジリエンスについて検討した。また、自治体の事前復興の取組みを調査した結果、本格的な事前復興の取組みを進めているところは少ないことがわかった。

事前復興についてさらに検討を行い、積極的な取組みを進めることが必要であるが、その方向として、レジリエンス概念についての検討、先進自治体からのヒアリング結果などを踏まえ、以下を提起する。

- 地域レジリエンスは、事前復興により向上させることができる
- 地域レジリエンスの向上（＝事前復興）は結果防災、つまり減災・防災・復旧にもつながる
- レジリエント・コミュニティ：地域レジリエンスの向上のために、コミュニティ形成が重要である
- 行政による事前復興の提起とリスク・コミュニケーション（災害想定の有共有と脱ゼロリスク指向）
- しなやかで回復力の高い地域をめざす＝レジリエンス概念による意識改革
- BCP、庁舎の耐震などの復興の足場の確保
- 県の役割～地域の特徴を生かした市町村連携・取組みの促進、都道府県間の連携、広域独自の役割
- 機能する復興マニュアルとするための公開・見直しと復興体制のためのネットワークづくり
- 防災担当と都市計画に偏らない庁内横断的取組みの必要性
- 「復興資源」への着目（団地・公共施設・大学、余力としての公園・空地・空き家）
- 現在のまちづくりの延長にしか、復興まちづくりはない

目 次

- 1 東日本大震災とレジリエンス～研究の背景・目的
- 2 レジリエンス概念と復興
- 3 事前復興の現況と考え方
- 4 事前復興への取組みについて—都道府県及び県内市町村調査
- 5 広域自治体の地域レジリエンスと事前復興

1 東日本大震災とレジリエンス～研究の背景・目的

2011年3月11日の東日本大震災の発災から2年が経とうとしている。死者1万5,879人、行方不明者2,712人（2012年12月26日現在、警察庁まとめ）を出し、32万1,433人が避難（2012年12月6日現在、復興庁まとめ）している大災害であり、積極的な復興への取組みが見られる一方で、復興の遅れや山積する課題が指摘されている地域も少なくない。

全家屋の6割近い3,700戸が全半壊し、前町長・職員合わせて30人以上が犠牲となった岩手県大槌町で

は、行政が機能不全に陥ったことで、復興への取組みが他の自治体に比べて遅れた。半年後に就任した碓川豊・新町長は、神戸市に、阪神淡路大震災の復興事業を担当したOBの派遣を依頼した。神戸市OBは、区画整理などの復興事業地区を行政が示し、地区内の詳細は住民合意をもとに決める「神戸方式」を提言し、それに沿って大槌町でも復興への取組みが始まっているという¹。

1995年1月17日の阪神淡路大震災の後、神戸市では1976年の酒田の大火の復興事業をモデルとし²、震災からおよそ2週間後の2月1日には区画整理や再開発のエリアを指定し、3月17日には都市計画決定を行った。神戸市の行政サイドとしては、住民のためにも復興のスピードを確保したいという素早い取組みであったが、拙速、官主導との批判も強く、住民からの反対意見も多く出たという。住民意見を反映すべく詳細は住民合意としたために、早く復興できた地区があった一方、4年以上かかった地区もあった。また、元の住民が住めなくなった地区もあったという。大槌町でも今後、住民の合意形成が課題になるのではないかということである³。東日本大震災で被災した、漁業・農業などの生業が共通していたり、何代にもわたって居住しているような地域のまとまりが強い集落においても、必ずしも住民の合意はスムーズでない。そうであるならば、生業も多様であり、居住年数も決して長くない人の多い都市部、コミュニティとしてのまとまりのない地域において、甚大な被害があった場合、街はどうなるのか、人々がそこでの暮らしを取り戻すことができるのかは非常にむずかしい課題となる。

阪神淡路大震災、そして東日本大震災の大きな被害・犠牲とその復興過程が示しているのは、災害想定の見直しや防災・緊急対応の見直しの必要性だけではない。大地震等が想定される多くの地域で、「このままでは大きな被害が出てしまうかもしれない」という現実を住民と自治体行政が見つけ、災害が起こる前に「事前復興」という取組みにとりかかる必要性をも提起しているのである。

東日本大震災後、防災については、国レベルにおいても中央防災会議によって再検討がなされ、地震の想定の見直しや災害対策基本法の改正、防災計画の見直しがなされた。各自治体においても、国の法改正や計画の改定、地震予測の見直しなどに応じて、あるいは独自に、それぞれの地域の被害想定の見直し、地域防災計画の見直しなどを行っているところが多いはずである。しかし、それだけでは必ずしも十分ではない。本研究では事前復興について、これまでの研究や取組み、そして現状についてレビューすることで、事前復興の重要性とそのポイントについて提起する。

また、事前復興に取り組むには、意識改革が必要だと考え、そのために有用な概念として、東日本大震災後にしばしば耳にするようになった「レジリエンス」（回復力、復元力）に着目する。まだ、日本語として定着していない感のある「レジリエンス」について、あるいはレジリエンス概念を用いた研究について概観し、レジリエンス概念およびレジリエンスと事前復興の関わりについて検討する。

2 レジリエンス概念と復興

2-1 バルネラビリティからレジリエンスへ

防災の実務の分野では、従来、災害に強いまちづくり、防災まちづくりということが言われてきた。災害を想定した際に、もろい、弱い、被害を受けやすい地域・性質をチェックして、その原因を改善することで被害を少なくしようという取組みである。災害社会学などでは、「脆弱性＝バルネラビリティ（vulnerability）」という概念がしばしば用いられているが、「災害に強いまちづくり」はバルネラビリティの克服であり、脆弱性の解消に向けた取組みといえる。

¹ 「住民合意、震災まちの再建(上)」『朝日新聞』2013年1月15日付け

² 小林一樹(2000)「災害復興の理念と戦略としての事前復興」『都市問題』91巻6号

³ 注1『朝日新聞』2013年1月15日付け

そのバルネラビリティへの着目は、米国の災害対策・災害研究の中で、たとえばハリケーンの予測や緊急対応システムの充実を図ったとしても、ハリケーン常襲地域の開発が進んで海岸線にコンドミニアムが立ち並ぶならば被害の拡大は免れ得ないといったこと、あるいは、ペルー地震(1970年)、グアテマラ地震(1976年)、メキシコ地震(1985年)といった中南米で起こった地震が地域に壊滅的な被害をもたらした、またその復旧が非常に困難であったことが契機となっているという。直接的な災害因(地震やハリケーンなど)だけではなく、「被害を拡大させ地域の壊滅にまで導く社会・経済・文化構造が背景にあること」がバルネラビリティとして意識されるようになっていったのである。そして、研究の視点が、「被害拡大のメカニズムからさらに、社会・経済・文化構造の中に潜むバルネラビリティ(社会的脆弱性)の解明に向けられていく」ことによって、1990年代にはその領域が広がりまた深まっていったという⁴。

バルネラビリティは、危険な立地、危険な建物やインフラストラクチャー、人口増加、環境悪化といったことから、経済システム、権力構造や資源への限定的なアクセス、貧困、教育、訓練、適切なスキル、地域の市場、情報、地域の施設など多面的な原因・要素として分析されるが、特に社会的バルネラビリティには、貧困、権力からの疎外、資源や教育・訓練の欠如などネガティブイメージがつきまとう。そこに描かれるのはパワーレスで受け身の住民・地域の姿となりがちである。そのため、災害による影響を軽減させる有効な方策を考える糸口を提供する概念として、レジリエンス=復元・回復力(resilience)概念が浮上してきたという⁵。

「復元=回復力(resilience)概念は、大災害の人的・物的な被害の中では見逃しがちな『地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力、問題解決能力』などに目を向けていくための概念装置であり、それゆえに地域を復元=回復していく原動力をその地域に埋め込まれ育まれていった文化のなかに見ようとするもの」だという⁶。ここで「地域に埋め込まれ育まれていった文化」とは、多様な含意があり、地域によっても異なると考えられるが、示唆に富む指摘である。

レジリエンスは、近年あるいは東日本大震災後、バルネラビリティからレジリエンスへという形や、バルネラビリティとレジリエンスという対の形でしばしば語られるようになった。本稿では「レジリエンス」を復興・防災の視点から捉えることを主眼としているが、レジリエンスは日本では他の分野で先行して使用されている概念であり、それぞれ、復興・防災の視点においても参考となる部分があるため、それらを整理しながら検討する。

2-2 他分野におけるレジリエンス

(1) 精神医学・心理学

「レジリエンス」は物理学などの分野で金属などの弾性を指す概念として使われているが、社会科学分野では心理学で比較的ポピュラーに使われているという。統合失調症の親を持つ子ども、悲惨なライフイベントを経験した人、都市の貧困家庭など、メンタルヘルス上のリスクの高い集団に対する疫学的調査において、「逆境を越えてたくましく適応していく一群の個人」があることが明らかになり、「劣悪な条件下の適応力」という観点からレジリエンス概念が注目されるようになってきた⁷。

⁴ 田中淳(2007)「日本における災害研究の系譜と領域」『災害社会学入門』p. 38

⁵ 同上、p. 39

⁶ 同上、p. 40

⁷ 大矢根淳(2009)「2008年・社会学的災害研究の新たな地平～長期的被災地研究への「復元=回復力Resilience」概念の導入～」『関東都市学会年報』第11号、8p。第2次世界大戦後の孤児の収容所における子どもの発達・障害についての調査報告などの蓄積も寄与しているという(小花和ライト尚子(2012)「「レジリエント」な社会とは一発達心理学の観点から」『建築雑誌』Vol. 127 No. 1629 pp. 22-23)。

精神医学、心理学分野におけるレジリエンス概念は、それまで「メンタル・タフネス」「ポジティブ・シンキング」あるいは「エモーショナル・インテリジェンス (EQ)」といった概念でとらえようとしていたものを解釈する1つのキー・コンセプトとされたという。

本稿では、心理学分野におけるレジリエンス概念について掘り下げるだけの材料を持ち合わせているとはいえないが、「メンタル・タフネス」や「ポジティブ・シンキング」が、ネガティブな状況をはね返し、傷つかない強い心をイメージさせるのに対して、「レジリエンス」は、傷ついても立ち直る「しなやかな」心を想起させる。それは、レジリエンス概念が、9.11同時多発テロ事件後のアメリカ国民のパニック的な心理状態からの「回復」や、臨床家がバーンアウトせず（燃え尽きず）に対人援助を続けるために必要な資質、といった文脈で用いられることとも通底するものである。

また、レジリエンス概念を理解するに際してのキーワードとして、①リスク（個人が直面する危機や困難）、②プロテクト（危機を緩衝する個人的、社会的、環境的要因）、③コンピテンス（ないしアダプテーション）（個人の適応状態や能力の発揮）の3つが挙げられている。危機に面しても深刻な状態に陥らずに適応していくことを考えるには、アダプテーションの分析を深めていくことになるだろう。

そして、レジリエンス研究は、精神医学から発達心理学、臨床心理学、社会心理学、医学、福祉などの分野・領域に広がり、発展し、発達心理学の観点からは、災害のストレスとレジリエンスという点についても研究されている。

地震や津波、火災や事故、戦争や虐待などの経験は、人の⁸心身のバランスを崩す刺激となる。そして、刺激に対抗し、崩れたバランスを取り戻すためにストレス反応を示す。ストレス反応は、直後には、恐怖、不安、興奮などのショック状態、時間が経つと無気力、怒りなどの心的症状や頭痛、めまい、発熱などの身体的不調などである。多くの場合は、時間をかけてバランスを取り戻すが、専門的な対応が必要なPTSD（心的外傷後ストレス障害 Post Traumatic Stress Disorder）となり、発達が阻害されるケースもある。PTSDは、1995年の阪神淡路大震災後、特に着目されてきた。その際には、子どもが暗闇を怖がる、赤ちゃん返りを示すことなどが見られた一方で、震災前には親が想像もしなかった能力を発揮し始めた子どももいたという。そのような多様な発達の姿から、従来のように「ストレス反応を抑えたり対抗したりするための耐性ではなく、ストレス反応を乗り越える力、レジリエンスへの着目」がされるようになってきた。

心理学においては、レジリエンス（レジリエンス）は、「逆境に直面し、それを克服し、その経験によって強化される、また変容される普遍的な人の許容力」とされ、「この力はすべての人が潜在的に備えているものであり、個人の資質的要因と周囲から提供される要因、さらに学ぶことによって獲得される要因によって構成される」と考えている。そうした要因に着目し、レジリエンスの強化に向けた支援がなされてストレス反応が消えたとしても、被災者の心の傷が癒され、過去の痛みが消えるということではないという。しかし、ストレス反応を軽くすることができたり、被災という逆境を人が何かを学ぶ機会にできるのではないかと指摘されている⁹。

(2) 情報通信システム、企業BCP

2001年9.11の同時多発テロ事件の際、ニューヨーク証券取引所は直接の被害を受けなかったものの、証券会社との通信手段が失われたことによって業務の即時の再開ができなくなった。そのことを受けて、

⁸ もちろん子どもにおける発達は顕著であるが、発達心理学では人は生涯にわたって発達すると捉えられており、あらゆる年齢層をターゲットにし得ることになる（小花和(2012)）。

⁹ 小花和(2012)

冗長性(redundancy)、レジリエンスといった概念を手がかりに、どこかの回路がダウンしても通信が可能となるようなネットワークシステムがめざされたという。日本においても、遡れば1984年の「世田谷ケーブル火災」¹⁰から、東日本大震災後のみずほ銀行のシステムダウン¹¹まで、様々な情報システムのトラブルを経験している。日常生活の隅々にまで、情報システム、コンピュータ・システムが入り込み、それに依存している現在においては、ちょっとした情報システムのトラブルが大きな社会的影響をもたらすことを実感する。通信会社や金融をはじめとした企業においては、情報システム、コンピュータ・システムをサイバーテロなどから守るためセキュリティを高めること、災害や事故などでダメージを受けにくい設備の整備、そして、災害や事故などでダメージを受けた際にも素早く立ち直り機能を果たす「レジリエンス」を高めることが追求されている。情報システムのレジリエンスを高める際には、データのバックアップと冗長性（機材や回線の複数化や余剰）の設計などが重視される。

情報通信システム、コンピュータ・システムにおけるレジリエンスの考え方は、企業システム全体のレジリエンスの考え方に敷衍され、企業のBCP（Business Continuity Plan、事業継続計画）の策定・検討へとつながっている¹²。自治体においても、BCPを策定することは大きな流れとなっている。

情報通信システムについて、東日本大震災の際のことも少し触れておきたい。東日本大震災では、津波などの激甚な被害により通信できなくなる、あるいは通信機能が大幅に低下して避難や救援のための情報のやりとりに支障を来したことをはじめとして、いくつもの自治体でサーバーのダウンや、また庁舎自体の津波被害でサーバーや通信手段そのものの喪失が起こった。そのとき、インターネット放送や民間企業のインターネット上の安否確認システム、そして自治体職員などの個人のパソコン・スマートフォンのツイッターが様々な形で活用されたという。また、庁舎が全壊した岩手県大槌町の住民基本台帳などのデータのバックアップは、津波で亡くなった担当職員が金庫からとりだして携行して避難しようとしたのではないかと考えられているそうであるが、岩手県庁の職員が破損したサーバーから苦勞してデータを復旧させたということである¹³。また、庁舎が使用不能となった福島県国見町では、文化センターにサーバーを移すことで様々な業務を早期に再開することができたといった事例もある。

情報通信システム、コンピュータ・システムのイノベーションや普及のスピードはきわめて速い。東日本大震災が発生した2011年と阪神淡路大震災が発生した1995年では、情報通信システム、コンピュータ・システムのあり方、そして自治体や企業の業務、個人の生活のそれらへの依存度に大きな相違がある。情報通信システム、コンピュータ・システムの「レジリエンス」については、東日本大震災での様々な経験を検証していくことが重要となっている。

(3) 環境研究

レジリエンス概念は、環境研究の分野においても着目されている。たとえば、環境倫理学では、ローカル・ノレッジ（地域における公共知）に着目し、公共知としてのレジリエンスの獲得についての研究が行われているという¹⁴。

¹⁰ 電話ケーブルの増設工事の際に火災となって、世田谷管内の電話回線の不通、世田谷区内に事務センターを置いていた銀行のオンラインやATMが使えなくなるなどの大きな影響が出た。

¹¹ 2011年3月14日、東日本大震災被災者への義援金の振込みの殺到とその処理の不備を契機に振込み処理ができなくなるなど、大規模なシステムダウンが起こった。

¹² 大矢根(2009)p9

¹³ 小田順子(2013)「達成へ自ら行動できる職員に～震災2周年前に東北被災地をルポ」『地方行政』2013年1月17日号など。

¹⁴ 大矢根(2009)p10

地球環境の分野でもキー概念となってきたおり、公益財団法人地球環境戦略研究機関のホームページ¹⁵では、活動のテーマとして、「レジリエンスおよび持続可能な社会～貧困根絶と持続可能な開発の実現に向けた環境・経済・社会のレジリエンス強化」が掲げられている。そこには、「例えば、今回の東日本大震災を踏まえれば、大規模発電施設の集中立地に依存する電力供給システムは、小規模分散型の電源を組み合わせた電力供給システムよりレジリエンスが低いと言えます。また、気候変動問題においては、「緩和策」とならんで「適応策」の重要性が指摘されて久しく、レジリエンスは有効な適応策を講じるうえでの重要な概念となります。さらに、生態系サービスの持続可能な利用は、生態系の持つレジリエンスの範囲内のサービスの利用と言い換えられます¹⁶といった形で、レジリエンスが捉えられ、環境研究からのアプローチがなされている。そして、今般の震災や原発事故を大きな教訓として、今後深刻化が予想される気候変動、異常気象現象(extreme climate events)による甚大な被害に対するレジリエンスの検討が課題として挙げられている。

(4) 災害社会学へのレジリエンス概念の導入

地震学や地質学といった自然科学分野ではない、社会科学における災害研究分野といえる災害社会学では、アメリカの大学のDRC (Disaster Research Center) から、理論を学ぶと同時に、日本の過去の様々な災害を通じて蓄積がなされてきた。特に、1995年の阪神淡路大震災という大災害後は、防災についても様々な提起が行われてきたが、復旧・復興過程においても様々な課題をなげかけ、それについての研究がなされてきた。被害の大小とともに、復興が順調に進展するかどうかは地区によって異なっていること、また、多くの地区で復興の過程でさまざまな障害があり、特に住民間の合意形成が難しかったことから、事前に復興を検討しておくべきではないか、という提起がなされた。そうした考えから「事前復興」が研究されることになった。一方、アメリカのハリケーン・カトリーナ(2005年)後に盛んになったレジリエンス概念を中核に据えた研究を浦野正樹¹⁷・大矢根らが日本に紹介し、レジリエンス概念は事前復興と強く関係づけられて理解されてきている。また、事前復興について、特に大矢根は「復興コミュニティ論」という枠組みで、地域を特に意識した形で提起している¹⁸。後述(2-3)の「政策研究フォーラム」からの知見で紹介するが、「社会関係資本」(Social Capital)、「地域防災力」、「BCP」(Business Continuity Plan)、「CCP」(Community Continuity Plan)、「防災まちづくり」、「結果防災」、多様な人たちが日常のまち歩きを通じて危険と資源を発見し、議論を重ねる「防災まち歩き」「防災マップづくり」「シナリオ型被害想定」などがキーワードとなっている。

(5) 都市計画とレジリエンス

阪神淡路大震災後は特に、復興まちづくり過程の困難さから、都市計画の分野で事前復興ということが提起され、検討されてきた。その際、レジリエンスという用語や概念が用いられた研究はそれほど多くはないようである。たとえば都市計画学会の学会誌『都市計画』267号(2007年)では、「地震災害を乗り越え“備える”都市づくり・地域づくり」という特集が組まれているが、各論文においてもレジ

¹⁵ <http://www.iges.or.jp/jp/rio20/resilient.html>

¹⁶ 注15と同ホームページ

¹⁷ 浦野正樹(2007)「災害社会学の岐路」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂など。

¹⁸ 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編(2007)『復興コミュニティ論入門』弘文堂

リエンスという言葉が使用されているものは見当たらない。しかしながら、佐土原論文¹⁹においては、ライフラインをはじめとする都市のエネルギーシステムに着目した上で、企業のBCP（Business Continuity Plan）では業務の継続が主眼であって、被災した場合は、別の場所に機能を移すことが考えられているが、地域住民、自治体にとっては地域の継続性が重要であり、機関の連携などで継続を図る必要があるといった、レジリエンスと大きく関わる考え方を提起している。また、エネルギーの「供給信頼性」を高める方法として、①耐震性、②多重性、③代替性、④復旧性（早期に復旧できること）の4点を挙げている。

東日本大震災後は、レジリエンスについて学会誌で特集が組まれるなど、注目を浴びる概念の1つとなっている。建築学会の学会誌である『建築雑誌』1629号（2012年3月）では、「東日本大震災1周年レジリエント・ソサエティ」という特集が組まれている。特集の前言では、「東日本大震災1年を迎えるにあたり、被災各地の復興へ向けた動きとその背景・実情を捉えながら、急激に専門家の間に広まった感のある「レジリエンス」という概念についても考えることにした」と述べられるとともに、「レジリエンス」について次のように説明されている。

「しかし、壊れにくくすることには限界がある。そこで社会がそなえるしなやかな復元＝回復力を意味するレジリエンスという概念が脆弱性概念に接続するかたちで浮上してくる。脆弱性を小さくすればレジリエンスも発揮されやすくなるというように、この2つの概念には相補的な側面がある。

では社会のレジリエンスが高いとはどういうことか。頑強性(Robustness)・冗長性(Redundancy)・甲斐性(Resourcefulness)・迅速性(Rapidity)の4Rが指摘されているが、実際の地域社会でこれらは何に相当するのか。」

特集を通して統一的な「レジリエンス」概念の規定や研究の方向性が示されているわけではないが、都市計画や建築は事前復興と大きく関わることから、今後、概念の浸透が予想される。

(6) 公共政策とレジリエンス

米国、オーストラリアなどでは、公共政策の分野でもレジリエンス概念を採り入れる動きがあることが報告されている。たとえば、2009年、ホワイトハウスの国家準備体制、国家保護、緊急対応を担当する部局が国家安全保障スタッフ「レジリエンス部門」に統合されたという²⁰。いずれもリスク・マネジメントや災害マネジメントの中で、レジリエンスが考慮されているため、災害社会学におけるレジリエンス概念とも重なる。レジリエンス概念が、リスク・マネジメントや災害マネジメントを越えて、公共政策一般にどれだけ広がっているのかはわかりにくい²¹、一方で、神野直彦は、ヨーロッパの地域再生の合い言葉として、ポリセントリック（Polycentric＝多極分散型）とともに、レジリエンスを挙げ、「危機的状況にも対応できる能力」と訳している。そして、東日本大震災を踏まえて、レジリエンスを確保するためには、天災に備えて、「近代以前から維持されている地域間の結びつきを残していかないと、結局危険な目にあうことになる」と指摘している²²。今後、地域の危機を乗り越える社会システム、そのための政策といった文脈で「レジリエンス」が使われることは増えていくように思われる。

¹⁹ 佐土原聡(2007)「地震災害に備える大都市のエネルギーシステム」『都市計画』267号

²⁰ 清水美香(2012)「東日本大震災の教訓～レジリエンスと災害マネジメントおよび公共政策の連関性」『国際公共政策研究』第16巻第2号p. 108

²¹ 清水(2012)では、「レジリエンスを基盤とする公共政策」の必要が提起されているが、リスク・マネジメント分野を超えたあり方について具体的に示唆されているとは読み取れない。

²² 金子勝・神野直彦(2012)『失われた30年—逆転への最後の提言』NHK出版 pp. 90-91

(7)自治体、地域にとってのレジリエンス

本稿では、自治体のレジリエンス、地域のレジリエンスということを前提として、レジリエンス概念を検討する。また、レジリエンス＝回復力・復元力と訳されるが、災害や様々な危機による被災・被害からの回復・復元をまずは念頭に置き、事前復興、政策との結びつきを考えていく。

そのため、災害社会学や都市計画において考えられているレジリエンス概念と重なるものである。その他の分野に関しても、たとえば心理学で含意されているアダプテーションあるいはストレスを乗り越えるしなやかさといったニュアンスを勘案しておくことは、大震災のような災害をリスクとして認識して受け止めた上で、事前復興というポジティブな対応に取り組むために有用な概念として「レジリエンス」を捉えることにつながるものである。

また、情報システムから発展したBCPについては主に復旧過程に関わる計画といえるかもしれないが、地域の復興を考える際には、地域の企業や自治体の業務継続が大きな要素となるため、事前復興を考える際に十分に考慮する必要がある。

2-3 政策研究フォーラム「地域レジリエンスを考える」

レジリエンス概念については、関連の分野の研究者の他にはそれほど浸透していない。そのため、政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～では本研究とも関連して、平成24年11月9日に「政策研究フォーラム」を開催し、県内の有識者と県庁関連部局の参加を得て、「地域レジリエンスを考える」と題した政策課題ディスカッションを行った。その内容については、本号に所収²³しているが、ここでその際の議論で得られた知見についてまとめておきたい。

佐土原聡・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授（同大地域実践教育研究センター長）からは、レジリエンスについて、以下のような提起がなされた。

- ・地球規模の環境問題による気候変動や生物多様性の危機といったことも地域の災害に結びつくことから、レジリエンスは環境問題とも結びつけて考える必要がある。
- ・復旧・復興のためには、人間の活動、地質や水などの生態系をはじめとした地域の情報が重要であり、地質の三次元のデータベースを構築する試みも行っている。
- ・エネルギーの観点からは、平常時の低炭素化と災害時も途絶えにくい供給のために、高密度な都市集積の中では自家発電、コージェネレーション、蓄電・蓄熱などを組み込んだ自立分散型のエネルギーシステムを、地域主体でつくるべきではないか。
- ・神奈川のレジリエンス力を上げていくための研究、神奈川の事前復興の研究を来年度から県と共同で行うが、県内外の地域間で、地域の特性・ニーズに着目した自治体連携をポイントに取り組みたいと考えている²⁴。

大矢根淳・専修大学教授からは、災害社会学（復興コミュニティ論）の観点から、レジリエンス概念の解説をいただいた。

- ・日本の災害社会学の分野におけるレジリエンス概念は、アメリカのカトリーナ台風後、2006年頃、浦野正樹・早稲田大学教授や大矢根教授らによって導入されてから広がった。災害研究は、バルネラビリティ＝脆弱性の克服の研究から、最近では、「バルネラビリティからレジリエンスへ」というようにシフトしてきている。

²³ 本号 pp. 133-149

²⁴ 日常からの里地・里山の保全と、水の確保も視野に入れた地域交流や地産地消のエネルギーシステム、中山間地域と都市・海岸部との連携やストック活用、経済循環など。

- ・レジリエンスは、物理学における金属のしなやかさ、というところから始まり、コンピュータサイエンスの分野などで使われてきた概念である。
- ・並行して、環境倫理学といった分野でも、共同体に着目する中で、「公共知」としての「レジリエンス」の獲得といった文脈で検討がなされてきている。
- ・レジリエンスに親和的な概念としては、「社会関係資本」(Social Capital)、「地域防災力」、「BCP」(Business Continuity Plan)、あるいは「CCP」(Community Continuity Plan)などが挙げられる。
- ・阪神淡路大震災後、事前に復興を考えておくべきだという「事前復興」の取組みが提起され、東京都では「震災復興マニュアル」の策定、「防災まちづくり」、復興図上訓練などの取組みがなされてきている。
- ・レジリエンス概念をもとに、日常からまちを見直すことが結果防災となる(神戸市長田区の事例)。
- ・多様な人たちが日常のまち歩きを通じて危険と資源を発見し、議論を重ねるところに地域防災のスタート地点がある。
- ・神奈川県でも「防災マップづくり」の先駆けとなる「シナリオ型被害想定」を1990年代に策定していた経験を持っている。

筧健夫・神奈川県住宅供給公社理事は、住宅供給公社の歴史や神奈川における土地利用と高齢化などについて触れ、以下を提起した。

- ・首都圏のグリーンベルトとして計画されていた土地に団地開発がなされてきた。昭和30、40年代につくられた団地は老朽化や高齢化などの課題を抱えているが、重要な社会資本であり、リノベーションすべきである。それが、災害時には広域的なレジリエンスにつながるのではないかと。

松田宏一・神奈川県かながわ県民活動サポートセンター所長は、東日本大震災後、神奈川県が遠野市に拠点を設けて各被災地の支援を行ったことを紹介し、地理的な要因の他に以下の指摘があった。

- ・遠野市が従来より後方支援拠点構想を進めていたこと、NPOやボランティア活動などのベースがあったことなどにより、遠野が大きな役割を果たした。

蝦名喜代作・神奈川県安全防災局長は、取組みの紹介の他に以下の点を指摘した。

- ・神奈川県のレジリエンスを考える際には、①リーダーをはじめとする人材、②多様な特色を持つ地域・市町村の連携がポイントとなる。

2-4 神奈川のレジリエンスへの示唆

フォーラムでは、パネリストの発言から、レジリエンス概念、そして「神奈川のレジリエンス」ということについて、さまざまな示唆を得ることができた。先のレジリエンスについての先行研究と考え合わせ、いくつかのことを確認しておきたい。

(レジリエンスの観点からのまち歩き～事前復興～結果防災) (レジリエント・コミュニティ)

まず、レジリエンス概念をもとに日常からまちを見直しておくことは、「事前復興」の重要な要素であり、それは「結果防災」となる。そのことは、事前復興と防災はコミュニティ・レベルの取組みが重要であることを示唆している。神奈川県が、市町村やNPOなどと連携してコミュニティ・レベルの事前復興・防災の取組みをどのように推進すべきかについて考えることが必要である。

(市町村連携のネットワーク)

レジリエンスには、多様な特色を持つ地域・市町村の連携がポイントになるということは、県が市町村連携のネットワークの形成や調整を担うことが重要であり、事前復興だけでなく緊急対応・防災のた

めにも、事前に構築し、日常から動かしておく必要がある。

(受援・支援の関係づくりと被災地支援による学び)

災害時には、緊急対応から避難・復旧・復興に至るまで、受援・支援が大きなポイントとなる。レジリエンスを高めるには、近隣あるいは遠方の自治体とそうした視点からの関係づくりが必要である。また、復興過程について、東北などの被災地の職員支援などを通じて学ぶことは有用である。

(復興資源としての団地・公的施設・企業・大学)

県内の団地、公営住宅などは防災・復興のための資源になり得る。県内の団地・公営住宅をはじめ、公的施設、企業や研究機関や大学の施設などを、事前復興や防災の視点から見直し、情報として集約するとともに、メンテナンスやリノベーションを促進したり、協定を結ぶなどの方策をとっておくことが有用である。

3 事前復興の現況と考え方

3-1 阪神淡路大震災が提起した事前復興

阪神淡路大震災で、木造密集市街地は大きな被害を受けたところが多く、復興過程において区画整理が行われた地区もあった。そのため、都市計画の観点から、災害に強い「防災まちづくり」、被災後に災害に強いまちにしようといった「復興まちづくり」の重要性が提起された。それとともに、区画整理や共同建替えなどの復興過程で住民の合意形成に多くのケースで苦労したことから、「事前復興計画」、「事前復興まちづくり」といった考え方が提起されるようになった。関東大震災後、帝都復興院総裁となった後藤新平が提起した復興計画も、震災以前から考えていた東京の都市計画を生かした部分が多かったといわれている²⁵。

都市の復興を事前に考える取組みについては、阪神淡路大震災以前にもなされていたということであるが²⁶、阪神淡路大震災の鮮烈な経験が契機となり、迅速な復旧・復興のためには、災害前に「復興プラン」を検討しておくことが必要ではないか、あるいは「事前復興」の取組みが必要ではないか、との提起と研究、取組みがより具体的に進められるようになった。

阪神淡路大震災から5年を経た2000年に組まれた『都市問題』の特集「都市の防災システムと自治体の役割：阪神・淡路大震災の教訓」のことで「(本特集で)一貫して注目していく考え方は、災害に対する「事前復興」の重要性である。これは、災害の発生前から発生後の事態を想定した復興準備計画を策定しておくとともに、その計画を遂行できるような体制作りと準備を進めていこうとする考え方である。」²⁷と述べられている。裏を返せば、敢えて提起をしなくては、取組みとしてなかなか進んでいかない状況にあるのが「事前復興」であるともいえる。

事前復興の定義については、これという形で提示されておらず、その中身も含めて発展途上であるとも考えられる。初期には国土庁で「事前復興計画」が検討されていたが、後に「復興準備計画」へと用語変更されたという²⁸。東京都で「都市復興マニュアル」が策定された際にも、「都市復興の事前計画」とは、「復興すべき都市像を具体的に描いておくべきものである」のか「基本方針の設定に止め、

²⁵ 越澤明(2011)『後藤新平：大震災と帝都復興』ちくま新書、他

²⁶ 1984～6年の「震災市街地復旧指針策定調査」(国土庁)、1992～3年の「南関東地域直下の地震に対する市街地復興迅速化方策検討調査」(国土庁)などの例があるということである(中林一樹(2000)「災害復興の理念と戦略としての事前復興」『都市問題』第91巻6号)。

²⁷ 『都市問題』91巻6号(2000年6月号)p.2

²⁸ 中林(2000)

被災後に迅速に具体的な復興計画を策定するための仕組みや体制を講じておくべきものである」のか、その位置づけが論議されたが、後者の考え方に基づいて策定されたという²⁹。

本研究においては、災害とその対応過程を時間軸に沿って、防災→発災→緊急対応→避難→応急復旧→復興、と考えたとき、発災前から復旧・復興、特に復興について検討し準備しておくことを「事前復興」と考え、その重要性やレジリエンス概念との関わりについて検討したい。

3-2 法律上の位置づけ、法律改正の動き

事前復興については、法律にその必要性を位置づけないと、なかなか進展しないのではないかとの考え方もある。国においては阪神淡路大震災後に抜本改定された「防災基本計画」において、「迅速かつ円滑な災害応急対策・災害復旧・復興への備え」のために、「国土庁は、被災地方公共団体が復興計画を作成するための指針となる災害復興マニュアルの整備について研究を行うものとする」などとされ、国土庁、内閣府などで研究検討が行われてきた。2010年12月には内閣府により、「復興対策マニュアル」および「復旧・復興ハンドブック」が策定されている。それらに基づいた各自治体レベルでのマニュアルの作成など事前復興に向けての取組みを推進すべく、セミナーなども行われてきたが、都道府県レベルにおいても復興対策マニュアルの策定が浸透したとはいえない状態の中で2011年3月、東日本大震災が起こった。

2012年3月、東日本大震災を受けて検討を行ってきた「中央防災会議防災対策推進検討会議」から出された中間報告をもとに、災害対策基本法の改正が行われ（2012年6月成立・公布・施行）、大規模災害への即応力の強化、救援物資の供給の仕組みづくり、防災教育など地域防災力の向上などが盛り込まれたが、「復興の枠組みの整備」については、減災の理念の明確化や災害対策法制全般の見直しなどと合わせて、次期国会以降の課題とされた。『防災対策推進検討会議最終報告～ゆるぎない日本の再構築をめざして』（2012年7月31日）においても、「地方公共団体においては、被害想定を踏まえ、平常時から復興段階におけるまちづくりに必要な施策の検討、住民合意プロセスを含めた事業実施の手順を整理し、計画的な復興に備えることが重要である」と記述されている(p. 37)。

今後、事前復興について、災害対策基本法などに規定されることが考えられるが、東日本大震災の復興過程で生じている様々な課題を鑑みるならば、法定化の如何によらず、自治体が事前復興対策に取り組むべきことは、いよいよ明らかであろう。

3-3 阪神淡路大震災後の「事前復興」の取組み

阪神淡路大震災後の取組みについては、たとえば、東京都では1997年に「都市復興マニュアル」を、1998年に「生活復興マニュアル」を策定している。東京都には以前より「東京都震災予防条例」（1971年）やそれに基づく「震災予防計画」といった防災まちづくりのベースがあった³⁰。また、静岡県では1998年度に「ふじの国住宅復興プラン」を検討している³¹。しかし、他の自治体ではそれほど進められてはいない。内閣府が平成17（2005）年度に、都道府県および政令指定都市に対して行った調査によると「事前復興準備計画」を策定している自治体は8団体（16%（59団体中））、地域防災計画への記載が57%となっている³²。調査時点が2005年ということで時間が経過していることと、東日本大震災を経て

²⁹ 中林(2000)

³⁰ 高見沢邦郎(2000)「都市の防災と自治体の課題」『都市問題』91巻6号

³¹ 中林(2000)

³² 内閣府(2007)『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』pp. 10-12

どのような対応となっているかを把握するため、本研究で改めて調査を行った。

4 事前復興への取組みについて—都道府県及び県内市町村調査

4-1 都道府県の調査結果

(1) 調査概要

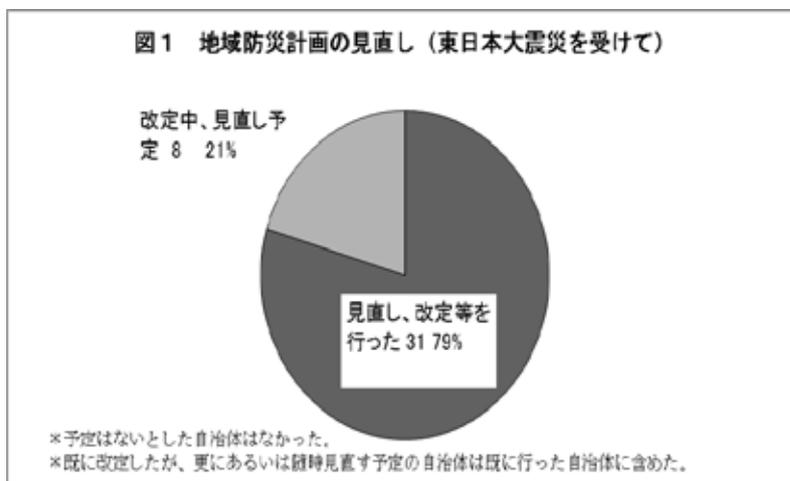
調査は、全都道府県を対象に、平成25年1月11日から25日までを期間として調査票を郵送し、調査票調査を実施した。本県の安全防災局において把握していた各都道府県の担当部署あてに郵送で調査を依頼した³³。設問は、災害事前復興対策への取組みについての現状を照会するため、地域防災計画、業務継続計画（BCP）との比較も含めて設定した。

(2) 結果概要

全47都道府県のうち39件の回答があり、回収率は83%であった。回答いただいた所管課あるいはその部局名は、防災、あるいは、危機管理といった名称であり、災害発生時の危機管理部署が、事前復興への取組みも担っていることがうかがえた。

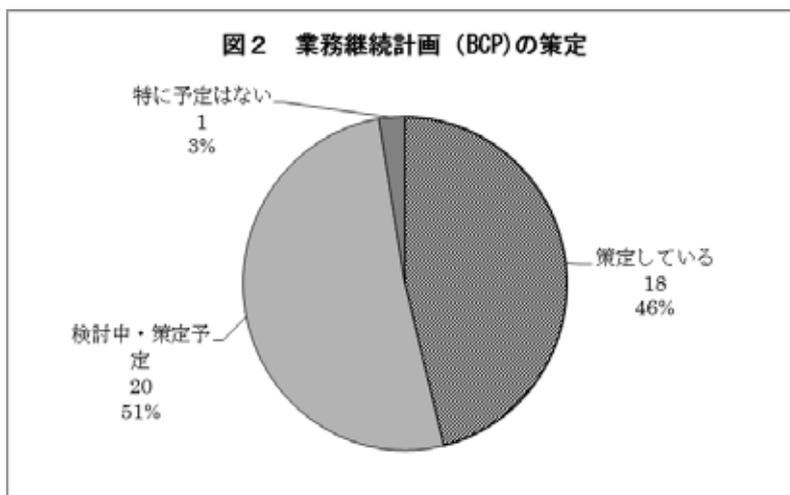
① 地域防災計画の見直し

東日本大震災を受けての地域防災計画の見直しについては、「見直し済み」のところは31件（79%）、「改定中・見直し予定」が8件（21%）、「改定もしていないし改定の予定もない」としたところは0件だった。「見直し済み」で時期の記載があった中で最も早いのは平成23年11月であった。また、すでに一度見直しを行ったが、さらに改定を予定しているとしたところが2件あった(図1)。



② 業務継続計画（BCP）の策定

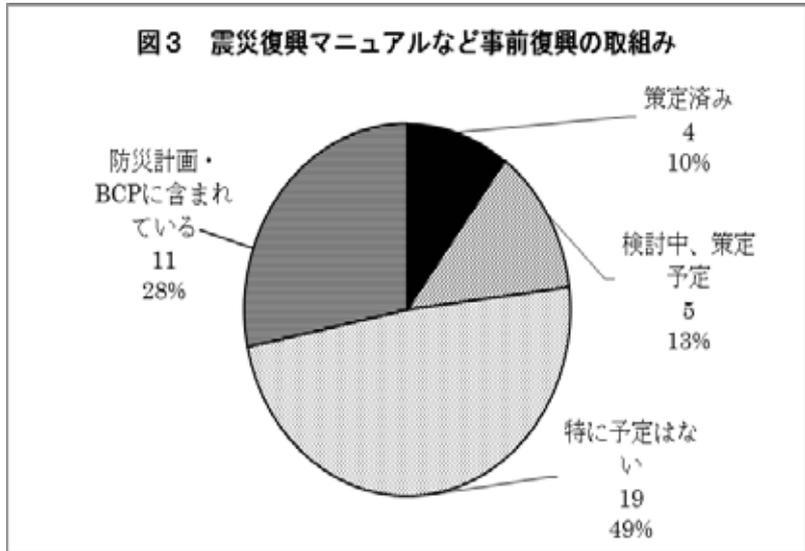
BCPについては、「策定している」18件（46%）、「検討・策定中」20件（51%）、「特に予定はない」1件（3%）であった。「特に予定はない」1件においても、職員行動マニュアルがあるとしており、実質的にはBCPは、回答のあった都道府県のすべてで策定されていることとなる(図2)。



³³ 本県の安全防災局において各都道府県の担当部署については把握していたが、メールアドレスは把握していなかったため、郵送調査とした。

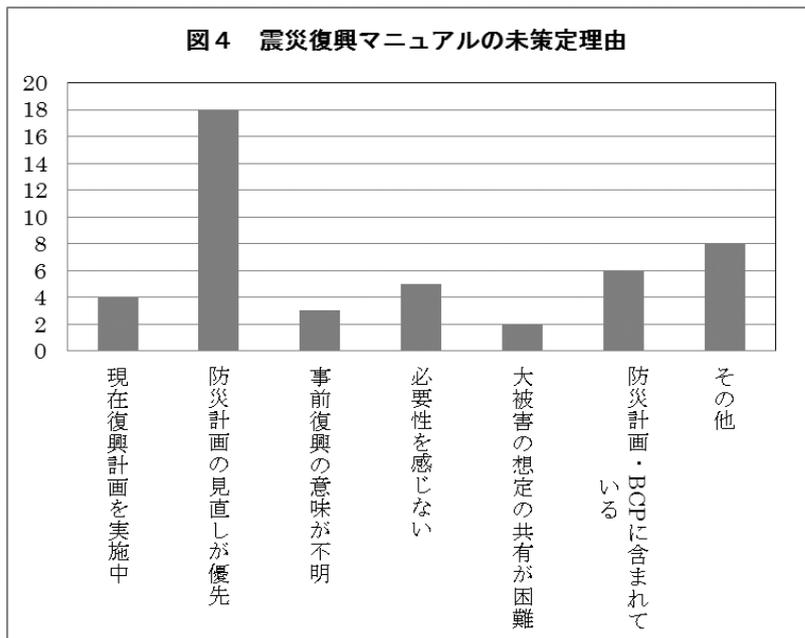
③震災復興マニュアルの策定など事前復興への取組み

「想定される災害に対して事前に復興までも視野に入れた準備として、震災復興マニュアル、復興準備計画、復興計画策定マニュアルといったものの策定をしているか」との設問についての回答は、図3のとおりだった。「策定済み」としたのは、4件（千葉県、東京都、神奈川県、大阪府）であった（大阪府は都市計画に関するものみの策定）。検討中・策定予定としたところが5件、防災計画等に含まれているとしたところも11件あった。予定も含めれば半分ほどが取り組んでいるということだが、全国的に本格的に取り組まれているとはいえない状況であることがわかった。



④震災復興マニュアルなどを策定していない理由

未策定のところにその理由を尋ねたところ、その理由（複数回答）は、図4のとおりであり、「防災計画の見直しが優先である」とした回答が18件で最も多かった。しかし、復興マニュアル等を検討・策定予定としたところは5件であり、防災計画の見直しが一段落しても事前復興対策を進めるところはそれほど多くないことが推察される。



また、「必要性を感じない」5件、「復興計画が必要とされるような大きな被害が生じるという想定を共有することが難しい」2件「事前復興の意味が不明」3件というところもあった。地域によって、地震発生の確率や被害想定は異なるが、震災復興マニュアルの策定などの事前復興については、理解や必要性も含めて全国的に温度差がある状況だとえる。

⑤震災復興マニュアルなど事前復興の内容について

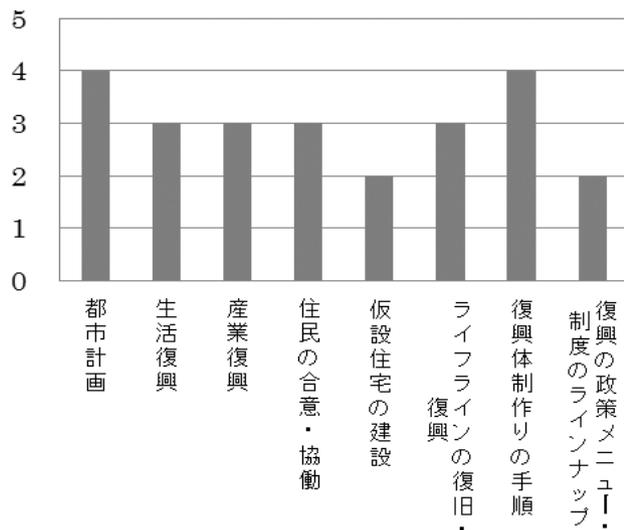
震災復興マニュアル等を策定している4都県に、位置づけ、公開、重視している内容について尋ねた。まず、震災復興マニュアルの位置づけについては、「防災基本条例及び地域防災計画に位置づけている」2件、「地域防災計画に位置づけている」1件、「条例・地域防災計画には位置づけていない」1件であった。公開については、庁内向けであるため公開していないは1件であり、それ以外の3件はホームページ、印刷物発行、市町村との調整・研究会で周知などにより公開扱いとしていた。重視している内容は図5のとおりであったが、すべてを重視とするところもあった。復興マニュアルを策定している

ところにおいては、事前復興が、災害対策、危機管理よりも幅の広い自治体の地域政策全般に関連し、総合的観点を意識した地域づくりとイコールであることが意識されている。

⑥都道府県における市町村の震災復興マニュアル等の策定状況の把握

自都道府県内の市町村の震災復興マニュアル等の策定状況については、把握している都道府県は10件（25.6%）にとどまり、29件（74.4%）は「不明」と回答し把握していないことがわかった。上記④において、そもそも自都道府県における復興マニュアル策定予定がないとすると、ところも半数あったが、多くの都道府県において、市町村の状況把握のための情報収集が積極的に行われていなかった。

図5 震災復興マニュアルで重視する内容



4-2 県内市町村の調査結果

(1) 調査概要

調査は、神奈川県内の全市町村を対象に、平成25年1月11日から25日までを期間として、電子メールを介し、調査票調査を実施した。設問票では、地域防災計画、業務継続計画（BCP）、災害事前復興対策への取組みについて現状を照会した上で、特に、復興事前対策について具体的に照会することとした。

(2) 結果概要

全33市町村から回答があり、回収率は100%であった。回答いただいた所管課・係は、防災、消防、安全、あるいは、危機管理といった災害発生時の危機管理部署や総合的な災害対策を担うことがうかがわれる名称が多かったが、総務、地域政策、庶務など、総合的な所管からの回答もあった。

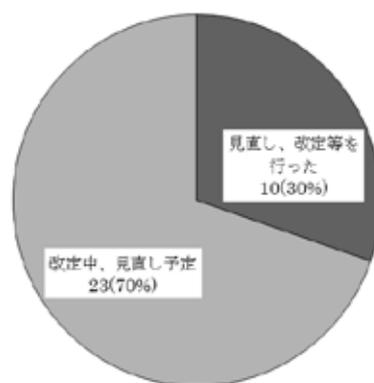
①地域防災計画の見直し

東日本大震災を受けて、地域防災計画の見直し等の取組みについては、見直し済みが10件、改定中・見直し予定が23件、予定なしは0件だった。見直し済みの回答で時期の記載があった中で最も早いのは平成24年3月の3件であった。また、一度見直し、さらに改定を予定しているとしたところが2件あった（図6）。

②業務継続計画（BCP）の策定

「策定している」4件（12%）、「検討・策定中」24件（73%）、「特に予定はない」5件（15%）であった（図7）。

図6 地域防災計画の見直し（東日本大震災を受けて）



* 予定はないとした自治体はなかった。
* 既に改定したが、更にあるいは随時見直し予定の自治体は既に行った自治体に含めた。

③ 震災復興マニュアルなど事前復興の取組み

「想定される災害に対して事前に復興までも視野に入れた準備として、震災復興マニュアル、復興準備計画、復興計画策定マニュアルといったものの策定をしているか」との設問への回答は、「策定済み」0件、「検討中・策定予定」10件、「特に予定はない」11件、「防災計画・BCPに含まれている」12件であった(図8)。

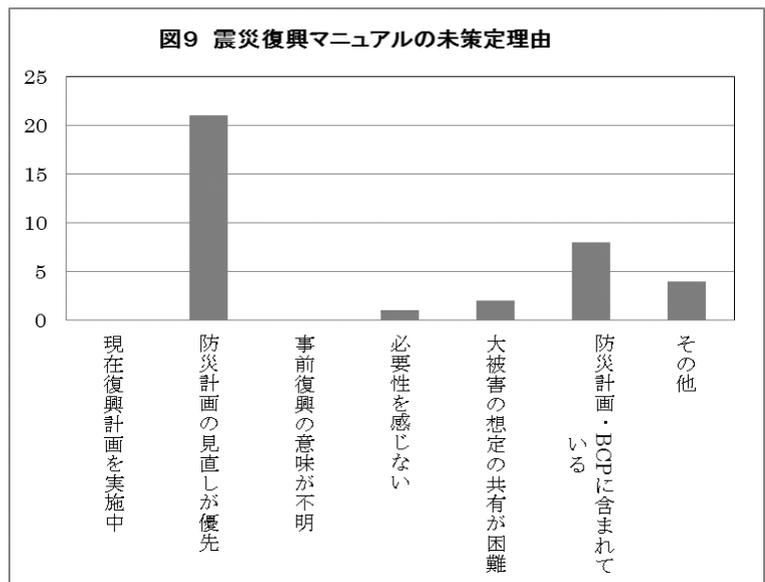
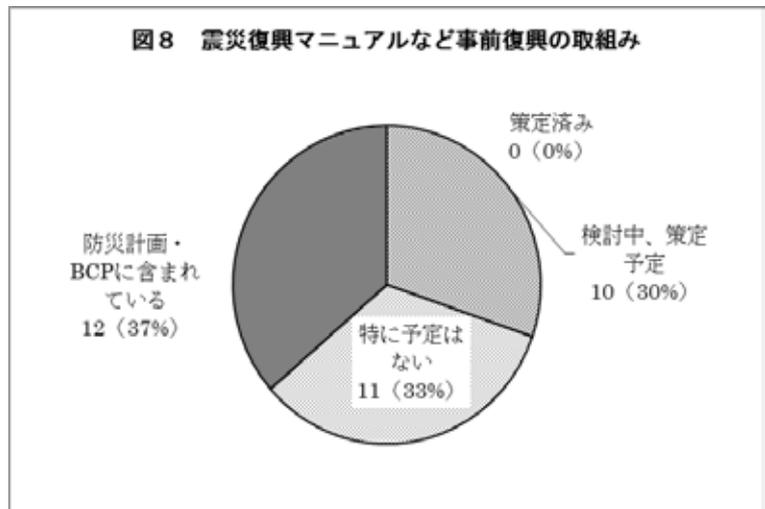
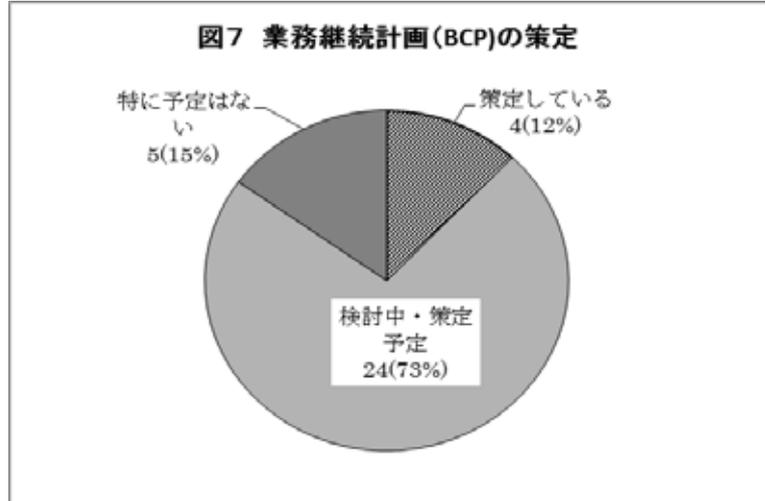
④ 震災復興マニュアルなどを策定していない理由(未策定の市町村)

震災復興マニュアルなどを策定していない理由(複数回答)は、図9のとおりであり、「防災計画の見直しが優先である」とした回答が21件でもっとも多く、続いて「防災計画・BCPに含まれている」6件、「その他」4件であった。「必要性を感じないから」「復興計画が必要とされるような大きな被害が生じるという想定を共有することが難しいから」はそれぞれ1件及び2件であった。

⑤ 震災復興マニュアルなど事前復興の内容について

④において、「防災計画・BCPに含まれており、それで足りるため」と回答したうちの3市町から、震災復興マニュアルの位置づけ、公開、重視している内容などについて回答があった。位置づけは、すべて「地域防災計画の中に位置づけている」であった。公開については、すべて「HPで公開している」であった。重視している内容としては、都市計画、生活復興、産業復興、住民の合意・協働、仮設住宅の建設、ライフラインの復旧・復興、復興体制づくりの手順、復興の際の政策メニューや法制度のラインナップ、その他などがそれぞれ示されていた。

県内市町村においては、③で見たように、事前復興について本格的に取り組んでいる市町村は少ない



状況であることがわかった。また、県の担当部署において、県内市町村の事前復興の取組みを把握していない状況にあった。市町村によって被害想定の切迫度は異なるが、県・市町村で連携して積極的に事前復興の取組みを進める必要がある。

4-3 東京都の事前復興の取組み

東京都は都道府県調査において震災復興マニュアルを策定していると回答のあったうちの1つである。「都市復興マニュアル」（1997（平成9）年）と「生活復興マニュアル」（1998（平成10）年）を策定したが、2003（平成15）年に「東京都震災復興マニュアル」（復興施策編・復興プロセス編）として統合し、改定した。なお、2001（平成13）年には、「震災復興グランドデザイン」も策定されている。

東京都では、従前より防災まちづくりへの取組みが行われ、特に阪神淡路大震災を機に事前復興への取組みを積極的に進めてきた先進自治体であるため、担当者にヒアリングをお願いした³⁴。以下、ヒアリングと「東京都震災復興マニュアル」等の資料から³⁵、東京都の事前復興の取組みについて見ていく。

(1) 東京都震災復興マニュアルの概要と特徴

○復興施策編（行政担当者の復興実務の手引き）と復興プロセス編（被災者の行動指針）から成る。

○内容について

- ・復興の全体像とプロセスの提示
- ・都民が復興に向けて行動する際の選択・判断基準を示す
- ・分野別施策間の関連性と整合性
- ・現行の制度的枠組みを超えた施策の提示
- ・分野別計画（都市計画区域マスタープラン、住宅マスタープラン、観光産業振興プラン、福祉改革ビジョン等）、震災復興グランドデザイン（2001（平成13）年）との連携により、都市復興・住宅復興・産業復興・暮らし復興を行うもの。

○復興施策編の目次

序章／第1章 復興体制の構築／第2章 都市の復興／第3章 住宅の復興／第4章 暮らしの復興／第5章 産業の復興

○復興プロセス編の考え方は、「3つの力(自助・共助・公助)」、「多様な支援策(施策メニューの用意)」、「暫定的な生活の場」、「平常時からの地域づくり」、「震災復興グランドデザイン」による「総合的地域づくり」となっている。主要なコンテンツとしては、①各分野の支援メニューのつくり方や例（生活・産業などを含めて）、②復興協議会の役割や立ち上げのプロセス解説、③時限的市街地づくりの解説、と概括することができる。

(2) 東京都における事前復興の取組み

○東京都震災復興マニュアル平成15年改定の経緯

³⁴ 日時：2013年1月17日。対象：東京都都市整備局市街地整備部企画課復興企画担当係長・北河一宏氏、東京都総務局総合防災部防災管理課復興企画担当係長（国民保護担当係長兼務）・新井信彰氏。過去の経緯などについては、引き継いでいる範囲でのコメントということであったが多くの有益なお話を伺った。記述は直接の発言だけでなく、執筆者の分析も含んでいる。

³⁵ 東京都（2003a）『東京都震災復興マニュアル（復興プロセス編）』については、都民情報ルームなどで買うことのできる冊子およびホームページからのダウンロードで見ることができる。東京都（2003b）『東京都震災復興マニュアル（復興施策編）』は、都民情報ルームで閲覧することができる。

- ・東京都では阪神淡路大震災後に復興マニュアルづくりに取り組んだ。「都市復興マニュアル」（平成9年）は都市整備局主導のまちづくり系の内容、「生活復興マニュアル」（平成10年）は全般的な内容だが、両方とも行政内部向けの色彩が強かった。復興過程では住民の合意形成が重要であるため、平成15年、都民向けに復興イメージを提示する「復興プロセス編」と、都庁の各部署や市町村が取り組むことが必要になる施策・対策などを網羅した「復興施策編」とに再編、改定した。
 - ・住民への浸透は重要な課題であり、住民の訓練、区市町村が取り組むための指針となるものでもある。
 - ・事前に復興のイメージづくりをすることが大切であり、それは東日本大震災でも示された。
- 東京都における事前復興の位置づけ
- ・事前復興については、国の法令で明確に定められているわけではない。そこで、東京都では、震災対策条例（平成12年12月22日）に、平成15年に56条（復興計画の速やかな策定、あらかじめ復興施策や手続きを定めておくこと、都民への周知、区市町村との調整）、57条（地域協働復興に対する理解の促進）、58条（復興市民組織の育成）を加える形で定めている。
 - ・地域防災計画の中にも位置づけられている。
 - ・災害対策本部の設置は災害対策基本法に規定されているが、復興本部についての規定はない。そのため「復興本部設置条例」を制定し、災害発生時に、速やかに条例設置の形をとれるようにしている。
 - ・事前復興や復興本部の設置については、今後の通常国会で法制化の可能性もある。事前復興が法制化されると区市町村の取組みの契機、見直しの契機となる。
 - ・復興の法制化は、被災者台帳の他、財政スキームなども入ってくるのではないかと。現在は平時の財政スキーム内で工夫して施策展開をマニュアル化しているが、法制化によって変わる可能性がある。

(3) 震災復興マニュアルの運用・見直し、事前復興の今後の課題

- 震災復興マニュアルの運用と見直し
- ・平常時には、有識者による震災復興検討会議（要綱設置）と、震災復興検討委員会幹事会（危機管理監を筆頭に関係部局の部長・課長などと市と区の危機管理担当者などで構成）を設置している。検討会議は、東日本大震災前は年1回ペース程度開催していた。幹事会で年度の取組みのとりまとめをしたものを検討会議に報告してアドバイスをいただき、それを幹事会にフィードバックし、幹事会から各担当部局に改善点などを浸透させていく。庁内での取組みを進めるため、有識者会議や幹事会を活用している。
 - ・震災復興マニュアル施策編は加除式のファイルで、担当部署や市町村に配布されており、必要に応じて加除が行われている。
 - ・東日本大震災発生時には東北3県の県庁と仙台市に参考資料として送付した³⁶。
 - ・マニュアルは手順と役割分担が書いてあるだけでイメージがつかみにくいと考えると、「震災復興グラウンドデザイン」という絵・図で見てわかるものも作成した。
- 区市町村との連携
- ・スムーズな復興のためには各区市町村でも復興マニュアルが用意されている必要がある。震災後1週間以内に被害概況調査を行い、1か月以内に被害状況調査を完了させる。その後、被災市街地復興推進地域の建築制限を実施し、6カ月で都市復興基本計画を公表する。都市計画の決定権限にかかわらず、区市町村が当該地域の計画を描き、東京都が広域的な調整を行う。

³⁶ 東京都震災復興シンポジウム（2013年1月11日）での保家力・東京都総務局総合防災部震災対策担当課長発言より。

- ・都と連携した復興マニュアルの作成を区市町村でも進めてもらうため「区市町村震災復興標準マニュアル」を配布している。年1回は区市町村の担当者と会議を持ち、取組みの促進に努めている。
- ・都が主催して「都市復興模擬訓練」を平成10年から毎年行ってきた³⁷。今年度は中野区野方で行った。区市町村に呼びかけて担当者に集まってもらい、先生方（中林一樹明治大学特任教授ほか）の指導も受けながら、まち歩きによるリスクや資源のチェック、復興案の作成を行う。訓練の成果を各区市町村に持ち帰っていただき、事前復興や防災まちづくりを進める動機付けを意図している。東日本大震災前までは、防災に比べて事前復興の必要性がなかなか認識されなかったが、以降は関心が高まっている。
- ・新宿区、足立区、八王子市では恒常的に地域住民も参加した復興まちづくりの取組みが行われている。
- ・区との連携は他県における市町村との連携よりも緊密に行われている。区市町村間にまたがる復興ケースがあれば、都が主体的に広域的な調整を行う。

○事前復興としての情報システム整備

- ・都では、京都大学防災研究所の林教授や、政府中央防災会議のメンバーでもある新潟大学の田村教授などとともに、被災者の生活再建を支援するためのシステムを文部科学省と共同で開発した。個人情報保護を念頭に、建物被害調査をすぐGIS上にデータ化させて、罹災証明を発行し、すみやかに被災者の生活再建支援と復興まちづくりにつなげることができる。被災したまちの復興を進めるうえで、被災者である住民の生活再建の進捗や権利関係を一元的に把握できるかが肝要であり、情報システム整備の促進を市区町村に働きかけているが、まとまった財源が必要になる。
- ・被災者生活再建支援システムは、平成24年度に豊島区・中央区・新宿区で導入した。平成25年度以降、導入に向けた検討が都内区市町村、岩手県・新潟県・京都府・神奈川県において進められている。

○事前復興の取組みにおける課題

①木密不燃化など防災都市づくり

- ・応急復旧は1カ月、それ以降の復興のプロセスは相当長期にわたる。その長いプロセスの中で、まちの将来を見据えて、理想的な形のまちづくりをするためには、事前の準備が必要となる。都内では、スプロール地区などが課題が多い。
- ・都では防災都市づくり計画を進め、地域密着型集会などを行って地域での理解にも努めてきたが、特に東日本大震災以降、「木密不燃化10年プロジェクト」（平成24年1月）として、取組みを強化することになった。（重点取組み地区の指定を行い、i市街地不燃化、ii延焼遮断帯（都道などの道路整備）、iii防災まちづくりの機運醸成、を行う³⁸。）

②事前復興の浸透のための取組み

- ・防災に取り組んでも、大震災の場合、被害はゼロになることはない。復興は必ず必要になる。また、事前のまちづくりも重要である。
- ・都民への事前復興の浸透のために、毎年シンポジウムを開催している。

③専門家との連携

- ・復興の際には区市町村との連携も重要だが、専門家との連携も重要である。災害復興に協力する都内

³⁷ 東京都都市整備局市街地整備部企画課(2011)「東京都の震災復興への取組」『新都市』65巻12号

³⁸ 東京都ホームページ<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/mokumitu/torikumi.html>より。ヒアリング後の1月18日に「不燃化推進特定整備地区（不燃化特区）」制度の創設が発表された。区の申請により、特に改善を必要としている地区の不燃化を促進するための特区を設け、規制や区と都による支援を行う制度である。2013年3月に制度設置し、2020年度までに整備地域の不燃領域率を平均70%に引き上げることをめざす。

の士業団体から成る「災害復興まちづくり支援機構」（弁護士、司法書士、税理士、行政書士、土地家屋調査士、社会保険労務士、中小企業診断士、不動産鑑定士、建築士などの団体）と協定を結び、復興の際の専門家の確保に努めている。他にも医師など生活に関わる専門家との連携も考えられる。また、区市町村ごとに地元の専門家との連携を考えておく必要もある。

④地籍図の整備

- ・国土調査法・同施行令で定められている地籍基本調査図など座標値が入った地図がないと復興事業はなかなか進まない。土地所有の権利関係をはっきりさせておくことが必要となる。都内では地価が高いため、再開発の際にも調査や権利関係の確定に相当の時間がかかっている。地籍図の整備は努力義務であり、なかなか進んでいない。区画整理なら、土地所有者のインセンティブが大きいと進むが、行政の持ち出しが大きい。地籍調査や所有関係の確定作業は、慣行的に使用してきた土地の所有関係を明確化させるために争いになることもあり、曖昧にしておきたいといったベクトルが働きやすい。

⑤復興の体制整備

- ・事前復興として、復興のための体制を整えることは重要である。復興マニュアルは幹事会に参加する各部署のトップから担当部署に流してもらうことで、実効性を上げたいと考えている³⁹。
- ・現在、総務局総合防災部防災管理課復興企画担当係長と都市整備局市街地整備部企画課復興企画担当係長はいわゆる1人係長である。しかしながら、防災管理課の中に復興企画担当が防災計画担当とは別に置かれ、市街地整備部には防災都市づくり課とは別に企画課復興企画担当が置かれている。事前復興に本格的に取り組むためには、防災と復興の担当を分けることが効果的だと思われるが、組織の大きい東京都においても多くの人員は割けないとのことである。都内区市町村においては復興担当部署が単独で置かれているところはなく、事前復興の担当部署としては防災を所管する部署か都市計画を所管する部署との連携となっているとのことである。
- ・震災復興マニュアルの策定のプロセスにおいて、区市町村との連絡はとっていたはずであるが、事前復興担当部署がなく、防災に比べて関心が低く、特段の意見は上がってこない状況であったという。

（考察）

事前復興についての課題はいくつも挙げられたが、なにより東京都では「都市復興模擬訓練」を行うことで、第一線の現場となる区市町村の取組みを促し、生きたマニュアルとするための取組みがなされていることが特徴として挙げられる。「都市復興模擬訓練」は、東京都の取組みにおいては市町村の職員が参加するものであるが、その後、いくつかの区市で既に行われているように、各区市町村が「復興模擬訓練」を実施する際には、当然、住民とともに震災でどのような被害があるかを想定・確認した上で復興イメージを考えることになる。厳しい現実を踏まえた上で、復興イメージを職員・住民が事前に共有することは、復興へのスムーズな着手につながる。すなわち、地域のレジリエンス（回復力、復元力）を大きく向上させることになると考えられる。

また、東京都においては、震災復興検討会議と震災復興検討委員会幹事会が常置され、適宜、加除によってマニュアルを改定していくといったように、恒常的にマニュアルを見直す仕組みとなっている。しかし、事前復興は、区市町村はもちろん、庁内においても関係する部署はすべてといってもよいほど広い一方で、いつとは明言できない災害の事前復興を考えた仕組みづくりをするといった意識の浸透は

³⁹ 震災復興マニュアルは防災管理課ではなく、政策報道室で副知事等トップに近い幹部の意見も反映する部署が中心となって作成され、運用は総務局の防災担当部署の方に投げかけられた。トップダウン的な形でないと、新しい政策である、事前復興マニュアルを全庁的に浸透させていくといったことは難しいのではないかとのコメントもあった。

なかなか難しい。関係するすべての部署・職員に震災復興マニュアルを身近なものとし、区市町村の取組みを促進していくためには、さらなる工夫が必要であることも感じられた。

東京都では防災まちづくりに力を入れてきており、東日本大震災を経て、それをさらに強化する政策が準備されている。事前復興の取組みは、地域の危険・バルネラビリティを把握し、それへの対処をどのようにするか考えておくことが出発点となる。それを事前に解消しようと努める取組みが防災まちづくりであり、事後にどのように復興するか検討するのが事前復興の取組みだということもできる。防災まちづくりと事前復興は表裏の関係でもあり、「地域レジリエンス」（回復力、復元力）は、防災まちづくりと事前復興の両方を進めることによって向上すると考えられる。

4-4 神奈川県震災復興対策マニュアルと事前復興

神奈川県では、阪神淡路大震災を受けた取組みの一環として『神奈川県震災復興対策マニュアル』⁴⁰を策定している。そのマニュアルなど、神奈川県の事前復興の取組みの経緯と現状についてみておきたい。

(1) 『神奈川県震災復興対策マニュアル』策定の経緯

『神奈川県震災復興対策マニュアル』策定の経緯は、内閣府『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』⁴¹などによると以下のとおりである。

- ・平成14年6月に庁内に設置した「震災復興準備計画検討会議」（平成16年5月「震災復興対策事前検討会議」に名称変更）において検討作業を進め、市町村、関係機関、専門家等の意見を踏まえて、策定した（平成17年策定、平成20年改定）。
- ・平成15年度：策定作業をしたが、都市計画担当部局との調整、県と市町村の役割分担の調整が必要であったことから年度内公表に至らなかった。
- ・平成16年度：震災復興準備計画検討会議、同総合調整分科会、同市街地・都市基盤復興対策分科会、同生活再建支援対策分科会、同地域経済復興支援対策分科会、市町村説明会、庁内打合わせ、小田原市との打合わせ、震災復興対策事前検討会議（復興準備計画検討会議を改称）、市街地復興対策等研究会（小田原市との合同研究会）などを開催し、検討が行われた。
 - ・市町村説明会ではスタディを申し出てくれる市町村はなく、神奈川県西部地震を念頭に、小田原市へ具体的検証作業への協力を働きかけた。小田原市（都市総務課等）、（財）日本システム開発研究所、県（県土整備総務室、都市整備公園課、防災消防課）で打合わせを行い、12月～3月で3回の研究会を行った。
 - ・庁内打合わせで「どのような作業を行うのかわからない」という指摘があり、作業内容を示した企画書を震災復興事前検討専門会議の委員への相談を踏まえて作成し、庁内にマニュアルの見直しを依頼した。
 - ・商工関係の震災後の相談窓口の設置に横浜商工会議所の協力が得られることになり、協議を進めることになった。その後、商工関係の4都県会議に提出したが、今後の課題とされた。
- ・平成17年3月：復興対策事前検討会議の分科会・本会議でマニュアル案の修正が了承された。
- ・平成17年度以降、①震災復興体制の検討、②市町村の震災復興対策の推進支援、③その他（相談・

⁴⁰ 神奈川県（2008）『神奈川県震災復興対策マニュアル』（庁内LANで平成24年版が閲覧可能）

⁴¹ 内閣府防災担当災害復旧・復興担当（2005）『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』（平成17年3月）には、調査時に策定作業中であった『神奈川県震災復興対策マニュアル』の策定の経緯などが詳しく記録されている。

情報提供体制、専門家・関係機関との連携、企業のBCPなど）に取り組むこととされた。

・平成20年4月に、関係法令の改正等を踏まえた修正が行われた⁴²。

(2) 『神奈川県震災復興対策マニュアル』の内容

『神奈川県震災復興対策マニュアル』の内容は、震災復興体制から復興計画の策定、市街地復興、都市基盤施設の復興、生活再建支援対策、地域経済復興対策まで多岐にわたる。

震災復興マニュアルの構成は、序編 震災復興対策マニュアルの趣旨／第1編 震災復興体制等／第2編 復興に関する調査／第3編 震災復興対策／第4編 検討すべき課題 となっている。

全体として、『東京都震災復興マニュアル』復興施策編と同様に、行政担当者向けに、復興の手順、復興のために必要な施策、そのために活用できる制度などのメニューが列挙され、各施策分野、担当ごとに整理されている。

(3) 課題

『神奈川県震災復興対策マニュアル』第4編には、以下のような「検討すべき課題」が挙げられている⁴³。

- ①震災復興理念の整理
- ②復興に関する県民意識の醸成
- ③具体的なシナリオ型タイムスケジュールの作成
- ④復興対策に対する県及び市町村職員意識の醸成（県及び市町村職員一人ひとりが日常業務との関わりにおいて、どのような対策が必要かを考えることが大切である。そのためには、発災後の時間の流れにそってどのような行動をとるべきか等ワークショップ方式等を行う）
- ⑤対策間の関係の整理（マニュアルでは対策ごとに取り組みをまとめているが、雇用・生活・まちづくり支援ボランティア、要援護者・福祉ネットワーク・ボランティアセンターなど、対策を相互に実施しないと復興は進んでいかないことから、対策間の関係を整理し、調整を検討する）
- ⑥災害復興総合推進局の人員構成、活動内容の整理
- ⑦被害額、復興財政需要額の試算
- ⑧マニュアルの検証による問題点の整理（具体的な被害想定をしてモデルケースを検証する、その結果をマニュアルの見直しへ反映する）
- ⑨復興におけるコミュニティを支援するしくみの検討（復興には地域住民の自発的な発意が大切である。地域住民やコミュニティが復興に取り組みやすい環境づくりのため、給食や保育サービスをコミュニティビジネスで行うことへの支援、地域住民による応急仮設住宅や公営住宅の管理運営、商店街や町工場などの自立再建の支援など、震災後の状況を想定した支援を事前に検討しておく）
- ⑩建物被害調査の統一性の確保（i 被災建築物応急危険度判定、ii 被災建築物の被災度区分判定、iii 罹災証明のための被害調査）
- ⑪市街地の特性に配慮した復興手法の検討

以上の点については、事前復興・地域レジリエンスの核となる事項ばかりであり、本格的な取り組みが望まれる。その他、運用状況を鑑みると以下のような課題が考えられる。

⁴² 神奈川県災害対策課からの情報提供による。

⁴³ 神奈川県(2008) pp. 190-191

- ・『神奈川県震災復興対策マニュアル』は網羅的な内容であるが、190ページにもわたる大部であり、市内LAN上で閲覧ができるのみである。そのため、その全体像を把握するのが難しい。また、各担当の部署において、その存在とマニュアルへの対応が明確に理解されているか、担当者の交代に当たっても引き継がれているかという点で疑問が持たれる。浸透させ、生きたマニュアルとしておくための取組みが必要である。
- ・上記⑥の災害復興総合推進局についての課題とも重なるが、早期に震災復興会議を立ち上げ、また、平常時から事前復興に取り組むためには、東京都方式の準備会議の設置を検討することが必要である。
- ・神奈川県は広域自治体として、市町村と連携ないしはむしろ市町村を支援して復興を進める部分が大きいと考えられるが、市町村との連携あるいは市町村の事前復興対策の推進支援が進んでいない。防災とともに、事前復興についても市町村や事業者、大学などの教育研究機関、NPOなどと調整・連携のネットワークをつくって進めることが、県には求められる。
- ・広域自治体間の連携、情報共有化も重要である。例えば、隣接であっても、東京都と神奈川県は相互の事前復興の取組み状況についての情報は共有されていなかった。災害復興は、都市復興、生活復興どちらの視点においても都道府県のエリア内に限定されるものではないことから、隣接はもちろん距離をおいた都道府県も含めてネットワークを構築し、より適切・効果的な事前復興を検討する必要がある⁴⁴。

(4) その他の取組み

神奈川県においては、東日本大震災後に、地域防災計画（地震災害対策計画）の修正（2012（平成24）年4月）、かながわ都市マスタープランの一部改定（津波対策編として一部を2013年3月改定予定）、「神奈川県地震災害対策推進条例」の制定（2012年12月議決、2013年4月施行）などの新たな取組みを行っている⁴⁵。

地域防災計画（地震災害対策計画）の修正では、自助・共助による取組みの強化や、災害時応急活動事前対策の充実などが盛り込まれているが、第5章「復旧・復興対策」については、追加項目や削除項目もあり、かなり変更された印象がある。県内市町村では、東日本大震災後の地域防災計画の改定にあたって、復旧・復興について新たに書き加えたり充実させたりしたところが見られるが、県における地域防災計画の改定が影響を与えていることも考えられる⁴⁶。

「神奈川県地震災害対策推進条例」は、東日本大震災を受け、地震災害について県、県民及び事業者が取り組む対策等を規定したものである。津波対策や帰宅困難者対策などが盛り込まれるとともに、市町村、国等と連携した取組みや自助・共助・公助での取組みについて言及している。事前復興については、第18条（復旧及び復興）として、以下の条文が盛り込まれている。

第18条 県は、地震災害からの迅速な復旧及び復興を図るため、必要な手順をあらかじめ定めておくものとする。

2 県は、地震災害からの迅速な復旧及び復興を図るため、市町村、国、防災関係機関等と連携し、これらに必要な体制を速やかに確立し、及び対策を的確に実施するものとする。

3 県民は、地震災害からの迅速な復旧及び復興を図るため、相互に助け合い、自らの生活の再建に

⁴⁴ 本研究における調査実施の際、都道府県担当課間のメーリングリストは整備されていないことがわかったが、そうしたネットワークの基盤から検討する必要がある。

⁴⁵ 神奈川県震災復興対策マニュアルの改定はなされていない。

⁴⁶ 藤沢市防災担当参与・杉渕武氏へのヒアリングなど（後述）。

努めるものとする。

- 4 事業者は、地震災害からの迅速な復旧及び復興を図るため、事業の継続又は事業の速やかな再開により雇用を確保するとともに、地域経済の復興に貢献するよう努めるものとする。

条文の「地震災害からの迅速な復旧及び復興を図るため、必要な手順をあらかじめ定めておく」という点については、「神奈川県震災復興対策マニュアル」を今一度見直して改定するか、改めて普及版も意図して策定し直した上で、庁内・市町村・事業者・NPO・各関係機関や県民に広く公開し共有・浸透を図るといったことも必要になると考えられる。

4-5 神奈川県内の事前復興の取組み

神奈川県内の市町村の事前復興の取組みについては、アンケート調査結果でも見てきたように、災害想定の見直しなどを鑑みて地域防災計画の見直しなどにまず着手し、それが出来上がった、あるいは出来上がりつつある段階であるといった市町村が多い。事前復興への取組みとしては、地域防災計画の中に盛り込んでいるところ、あるいはその方向で改定中という市町村が見られた。その中の1つである藤沢市の方にヒアリングをお願いした⁴⁷。

藤沢市では、地域防災計画を平成25年6月改定の予定で進めている。その中では、これまで復旧までしか視野に入れていなかったが、「第5部 災害復旧・復興対策計画」という形で復興についても組み込む形で改定を行う予定である（パブリックコメントが終了した段階）。神奈川県が改定した地域防災計画の該当部分を参考に作成しているということであった。内容については、以下のことを挙げられた。

- ・災害公営住宅（災害復興住宅）について入れていることなどが特徴である。
- ・住民の合意形成を図りながら市街地復興や都市基盤施設の復興に取り組むという手順は定めているが、具体的な絵を描いているわけではない。
- ・津波対策についてはまだ踏み込んだ形になっていない。
- ・東日本大震災後、津波被害のあった地域での高台移転が課題となっている。高台移転について勉強はしているが、復興計画としては検討ができていない。
- ・平成23年12月に津波新法（津波防災地域づくりに関する法律）が制定された。県が津波浸水想定を行うこととされている。国の基本指針の下、市町村は津波防災地域づくり推進計画の作成ができるとの規定があり、できる規定ではあるが作成が必要ではないかと思う。また、県は、建築を制限すべき「津波災害特別警戒区域」と、警戒避難体制を整備すべき「津波災害警戒区域」とを指定することができるが、現時点では県内では行われていない。

そして、「藤沢市地域防災計画」の改定については、パブリックコメント時の当該部分の項目（目次）は以下のようにになっている。

第5部 災害復旧・復興対策計画

- 第1章 災害復旧基本計画（第1節 復旧の基本方針／第2節 公共施設の災害復旧計画の策定項目）
- 第2章 復興体制の整備（第1節 復興計画策定に係る庁内組織の設置／第2節 人的資源の確保）
- 第3章 復興対策の実施（第1節 復興に関する調査／第2節 復興計画の策定／第3節 復興財源の確保／第4節 市街地復興／第5節 都市基盤施設等の復興対策／第6節 生活安定対策／第7節 地域経済復興支援）

藤沢市では、東日本大震災後、津波の被害想定の見直しから新たな防災対策を迫られるとともに、復

⁴⁷ 2013年1月29日、藤沢市防災担当参与・杉淵武氏から話を伺った。

旧・復興についても地域防災計画に盛り込まれることとなった。実効性のある復旧・復興対策とし、地域レジリエンスを高めていくためには、アウトライン的な内容からより踏み込んだ内容の検討が必要になってくると考えられる。

県内の市町村は多様性に富み、地理的、経済的特徴においても、地震の被害想定においても様々である⁴⁸。各市町村で、特徴にあわせた復旧・復興対策を検討するとともに、市町村間の連携を促進することが、神奈川県内の地域レジリエンスの向上につながると考えられる。

5 広域自治体の地域レジリエンスと事前復興

5-1 レジリエンスと復興・復旧・防災

これまでレジリエンス概念および事前復興の取組みの現状などを見てきた。地域レジリエンスを「災害からしなやかに回復するための力」と考えるならば、地域レジリエンスの向上のために必要なのは、災害の前つまり事前の取組み（＝事前復興）による環境整備ということになる。そして、「レジリエンス概念をもとに、日常からまちを見直しておくことが結果防災となる」⁴⁹、「脆弱性を小さくすればレジリエンスも発揮されやすくなるというように、この2つの概念には相補的な側面がある」⁵⁰と指摘されてきたように、具体的な取組みにおいては、事前復興と防災は表裏の関係になってくる。つまり、地域レジリエンスの向上策は、事前復興であり、当然、減災あるいは復旧・防災にもつながるものだということである。

地域レジリエンスの向上には、地域における危険な場所の物理的改善といったバルネラビリティの（脆弱性）の克服も含まれるが、住民やその地域で働く人々の結束力や地域文化の醸成といった社会的な要素も重要であることが指摘されている⁵¹。その醸成のためには、「防災コミュニティ」あるいは「レジリエント・コミュニティ」といったネーミングで、住民や事業者が地域レジリエンスを意識し、相互の関係性の構築を促進することが重要であると考えられる。

○地域レジリエンスは、事前復興により向上させることができる

○地域レジリエンスの向上（＝事前復興）は結果防災、つまり減災・防災・復旧にもつながる

○レジリエント・コミュニティ：地域レジリエンスの向上のために、コミュニティ形成が重要である

5-2 事前復興の浸透と復興マニュアルの課題

(1) レジリエンスとリスク・コミュニケーション

本研究では都道府県調査と県内市町村調査を行ったが、事前復興という用語や概念についての浸透はまだまだであり、東日本大震災から2年が経とうとしている今、様々な教訓を得て、防災からさらに進んで事前復興や減災の取組みにも本格的に取り組んでいくべき時期となっている。

事前復興の取組みがまだ進んでいない背景には、防災を最優先として取り組んできており、その先の取組みまで至っていないということが大きいと考えられるが、事前復興の前提となる被害想定とその被害想定を直視して住民や事業者などの主体と共有して進めるという、いわばリスク・コミュニケーション

⁴⁸ 東京都の事前復興において、都市計画分野では特に木密不燃化（地震時の火災・延焼防止）に力点が置かれていたが、神奈川県内では、津波対策、斜面住宅地（盛り土住宅地）の問題など地域ごとに多様な課題への対応が必要となる。また、その裏面として地域ごとに多様な「復興資源」も有しているはずである。

⁴⁹ 政策研究フォーラムでの大矢根教授発言など

⁵⁰ 『建築雑誌』1629号（2012年3月）

⁵¹ 大矢根淳（2012）「地域防災活動におけるレジリエンス～川崎市多摩区中野島町会「災害マップ」づくりの事例から～」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.3 pp. 66-69

ンの困難という点も大きいと思われる。事前復興には、大矢根教授などが実践されているような「防災まちあるき」や「シナリオ型訓練」が大きな効果をあげる。しかし、「防災まちあるき」や「シナリオ型訓練」を行う際には、新たな防災・復興資源の発見というポジティブな面がある一方で、地域における危険や脆弱性を直視しなくてはならないという厳しい面がある。そうしたリスクや脆弱性などの厳しい面について、住民や事業者自らが意識化・自覚化することは難しいため、被害想定に基づいた地域における危険や脆弱性の存在について注意喚起するのは、行政の重要な役割となる。

行政はリスクをできるだけ低く見積もりたい、リスクがあるとしてもリスクをゼロにする取組みの方が先であり、地域にリスクの存在をただ伝えるというわけにはいかないといったゼロリスク指向を持ちがちである⁵²。ゼロリスク指向に陥ることなく、適切なリスク・コミュニケーションを行うことは事前復興の重要な前提である⁵³。そして、大震災のような災害をリスクとして認識した上で、ポジティブなアクションを起こし、事前復興につなげていくためには、しなやかで回復力の高い地域をめざすという意識の共有すなわちレジリエンス概念による意識改革が有用だと考えられる。

○行政による事前復興の提起とリスク・コミュニケーション(災害想定)の共有と脱ゼロリスク指向)

○しなやかで回復力の高い地域をめざす=レジリエンス概念による意識改革

(2) BCPと復興・事前復興

行政のBCP (Business Continuity Plan) は多くの自治体で策定されているが、行政組織自体の復旧マニュアルであり、地域の復興を行っていくためのマニュアルではない。しかしながら、大災害後、行政組織が業務を継続できる状態にすることは、その後の地域の復旧・復興にとって大きな意味を持ち、そのスピードや質にも影響する。東日本大震災において、庁舎や職員が被災した自治体は復興にあたって大変苦勞している。BCPの整備とともに、庁舎や避難所となる主要公共施設の耐震性や防災性を確認して確保しておくことも、復興の足がかりとしてゆるがせにできないことである。

また、『神奈川県震災復興マニュアル』の課題として記述されていたように、地域の企業・事業者等のBCPも事前復興の取組みとして大きな意味を持つ。

○BCP、庁舎の耐震などの復興の足場の確保

(3) ネットワークと広域自治体独自の役割

『神奈川県震災復興マニュアル』において、各種復興のための事業の担当について県庁の担当課とともに市町村と書かれているものが多数ある。東日本大震災からの復興において大きな被害を受けた市町村も多数あったが、地域の具体的な復興計画は住民主体であるべきであり、より住民に近い市町村ごとに地域の復興計画が策定されている。事前復興の取組みとして、広域自治体である都道府県は、市町村の事前復興の取組みが推進するよう支援し、自域内と都道府県のエリアを越えた自治体間の調整を図ることが求められる。一方で、本年度、本県が研究を行っている「広域自治体のコミュニティ政策」⁵⁴において論じている観点を踏まえると、災害復興においても、市町村の各域にとどまらない、ある程度の範囲で検討すべき課題があることなどから、事前復興に都道府県が主体となって果たすべき役割も大きい。都道府県は、広域的な独自の課題に取り組むことも当然必要となる。また、先に指摘したように、都道府県間の連携・情報共有は、重視されるべき必要な役割である。

また、マニュアルを生きたマニュアルとして機能させるには、市町村への浸透・調整とともに、まず庁内の浸透が必要である。また、復興のイメージを地域で共有しておくことが重要である。公開する形

⁵² たとえば、福島第1原発のリスク対策や事故の際の対応は、そうした指向を示唆しているという指摘がある。

⁵³ 遠藤靖典(2013)「ゼロリスクは幻想である—被災の可能性について認知する」『建築雑誌』128巻1641号

⁵⁴ 岡野内俊子・津久井稲緒(2013)「広域自治体のコミュニティ政策」本号pp.1-80

での復興マニュアル、あるいは事前復興の取組みのための資料・ツールが必要である。事前復興は、復興マニュアルをつくって終了ではなく、レジリエンス向上のためには、実効性の検証(訓練)や更新・見直し、また復興体制の準備としてのネットワークづくりが必要である。

- 県の役割～地域の特徴を生かした市町村連携・取組みの促進、都道府県間の連携、広域独自の役割
- 機能する復興マニュアルとするための公開・見直しと復興体制のためのネットワークづくり

(4) 横断的取組みの必要性和「復興資源」への着目

本稿では、復興マニュアルや事前復興の内容について踏み込んだ分析はせず、25年度から実施する神奈川県安全防災局と横浜国立大学地域実践教育研究センターの研究事業に委ねることとするが、気づいた点についていくつか記しておきたい。

1つは、ともすれば防災は神奈川県であれば安全防災局という担当部署のみの取組みになりやすいが、防災・復旧・復興・減災は多くの部署に関わるものである。また、事前復興は、阪神淡路大震災を機に都市計画の分野から提起されてきたこともあって、都市計画分野に偏りがちとなるきらいもあるが、特に生活復興に欠かせない福祉や雇用・商工業をはじめ庁内横断的な取組みを行うことが求められる。

福祉の面では、ソーシャル・キャピタルなどの地域における関係財が重要になってくるが、まちづくり・都市計画では、団地や既存の公共施設、民間や大学の施設などを復興のための資源「復興資源」という視点から見直してみることを先に提起した。その他にも公園や空き地・空き家などいわば地域の余白部分はレジリエンスの余力になると位置づけ、事前復興に生かせる可能性がある。

- 防災担当と都市計画に偏らない庁内横断的取組みの必要性
- 「復興資源」への着目(団地・公共施設・大学、余力としての公園・空地・空き家)

(5) 現在のまちづくりと復興まちづくり

「限定効果論」として、「大震災は大規模な被害を出す、それはそれ以前の社会動向を加速するきっかけに過ぎない…社会動向に逆らわず先取りするような復興対策を考えるべきである」⁵⁵という指摘がされている。東日本大震災後、宮城県七ヶ浜町などいくつかの被災自治体では、災害前に住民参加で策定していた総合計画をベースに復興計画を策定したという⁵⁶。それは「現在のまちづくりの延長にしか、復興まちづくりはない」という指摘である。そうであるならば、神奈川県でも一部都市マスタープランへの導入が取り組まれているが、総合計画や都市マスタープランを防災・事前復興の視点から見直し、考慮したものとしておくことも重要だと考えられる。

「事前になされていないことは災害後にはすぐにはできない。……普段からの持続的取り組みがあっではじめて次の時代にふさわしい都市ができるのである。復興は、災害が起きてからではなくその前から始まっている」⁵⁷と指摘されている。大災害に備えるために、しなやかな社会、レジリエントな地域づくりに今から取り組むことが自治体にもコミュニティにも問われている。

- 現在のまちづくりの延長にしか、復興まちづくりはない

謝 辞

本研究の推進にあたって、多くの方々にご助言とご示唆をいただいたことに感謝申し上げます。

本研究のテーマである「地域レジリエンス」について、当センターの政策研究フォーラムにおいて、政策課題ディスカッションとして実験的な討議を行っていただいた、佐土原聡・横浜国立大学地域実践

⁵⁵ 吉井博明(2012)「災害対策法令の制定過程と復興対策」『関東都市学会年報』14号

⁵⁶ 自治体学会東北YP編著(2012)『七ヶ浜町で考える震災復興計画と住民自治』公人の友社

⁵⁷ 日本建築学会編(2009)『復興まちづくり』日本建築学会 p.49

教育研究センター長、大矢根淳・専修大学人間科学部教授、筈健夫・神奈川県住宅供給公社理事、松田宏一・神奈川県かながわ県民活動サポートセンター所長、蛭名喜代作・神奈川県安全防災局長には、議論を通じて多くのご示唆をいただきました。同フォーラムに後援をいただいた横浜国立大学地域実践教育研究センターには、平成22年度に実施した重点研究プロジェクトから情報提供をいただくとともに、関係教官に助言をいただきました。そして、同センターを通じ、江口亨・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院助教には、政策研究フォーラム第一部において「建築ストック活用の可能性—平時における情報収集の意義—」の発表をいただきました。

また、各都道府県及び県内市町村の安全防災所管部局には、現在の取組み状況について、本研究において実施した調査にご協力をいただきました。特に、その取組みの詳細について、東京都及び藤沢市のご担当の方々には直接ご教示いただきました。本研究の推進にあたり、様々な機会を通じて、多くの皆様に直接ご意見、ご示唆をいただきました。ご多忙なところ、本研究にご理解をいただき、快くご協力をいただいたすべての皆様に深く感謝申し上げます。

【主要参考文献】

- 阿部剛志 (2011) 「地域のリスク管理—地域の「レジリエンス」を高めよう」『2012年日本はこうなる』pp. 116-117
東洋経済新報社
- 伊藤敬 (2012) 「東日本大震災から1年復興に向けての取組 (2) —復興推進計画に係る制度の概要」『地方財務』2012年5月pp. 96-111、ぎょうせい
- 稲垣景子 (2012) 「災害に対応した自立分散型の拠点をつくる」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.3 pp. 64-65
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編 (2007) 『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 遠藤薫編著 (2011) 『大震災後の社会学』講談社
- 遠藤靖典 (2013) 「ゼロリスクは幻想である—被災の可能性について認知する」『建築雑誌』128巻1641号
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編 (2007) 『災害社会学入門』弘文堂
- 大矢根淳 (2009) 「2008年・社会的災害研究の新たな地平—長期的被災地研究への「復元=回復力Resilience」概念の導入—」『関東都市学会年報』第11号
- 大矢根淳 (2012) 「地域防災活動におけるレジリエンス—川崎市多摩区中野島町会「災害マップ」づくりの事例から—」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.3 pp. 66-69
- 岡野内俊子・津久井稲緒 (2011) 『地域における科学技術政策のあり方に関する研究—政策を評価するフレームワークの構築—』(平成22年度調査研究報告書) 神奈川県政策研究・大学連携センター—シンクタンク神奈川—
- 岡野内俊子・津久井稲緒 (2013) 「広域自治体のコミュニティ政策」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.4②
- 小花和ライト尚子 (2012) 「「レジリエント」な社会とは—発達心理学の観点から—」『建築雑誌』Vol. 127 No. 1629 pp. 22-23)
- 梶秀樹、塚越功編著 (2012) 『改訂版都市防災学』学芸出版社
- 神奈川県 (2008) 『神奈川県震災復興対策マニュアル』
- 金子勝・神野直彦 (2012) 『失われた30年—逆転への最後の提言』NHK出版
- 河北新報社 (2012) 『河北新報特別縮刷版3・11東日本大震災1ヶ月の記録』竹書房
- 京大・NTTレジリエンス共同研究グループ (2011) 『しなやかな社会の創造』日経BPコンサルティング
- 京大・NTTレジリエンス共同研究グループ (2012) 『しなやかな社会への試練』日経BPコンサルティング
- 経済同友会 (2012) 「クライシス・マネジメントに関するアンケート調査結果」2011年度リスク・マネジメント研究会
- 越澤明 (2011) 『後藤新平：大震災と帝都復興』ちくま新書

-
- 齋藤實 (2007) 「東京都の震災復興マニュアルと復興まちづくり支援体制」『都市計画』267号 pp. 39-42
- 佐藤滋・真野洋介・饗庭伸編著 (2006) 『復興まちづくりの時代—震災から誕生した次世代戦略』建築資料研究社
- 佐土原聡 (2007) 「地震災害に備える大都市のエネルギーシステム」『都市計画』267号 pp. 9-12
- 佐土原聡 (2012) 「環境工学委員会活動報告 東日本大震災後の建築・都市のエネルギー需給再構築に向けて」『建築年報2012』pp. 30-33
- 自治体学会東北YP編著 (2012) 『七ヶ浜町で考える震災復興計画と住民自治』公人の友社
- 高見沢邦郎 (2000) 「都市の防災と自治体の課題」『都市問題』91巻6号 pp. 3-14
- 東京大学社会科学研究所編 (2012) 『震災復興のガバナンス』社会科学研究所全所的プロジェクト研究No.26
- 東京都 (2003a) 『東京都震災復興マニュアル (復興プロセス編)』
- 東京都 (2003b) 『東京都震災復興マニュアル (復興施策編)』
- 東京都都市整備局市街地整備部企画課 (2011) 「東京都の震災復興への取組」『新都市』65巻12号
- 内閣府 (2007) 『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』
- 内閣府防災担当災害復旧・復興担当 (2005) 『復興準備計画策定の推進に関する調査報告書』
- 中川幾郎 (2012) 「地域コミュニティの「安全・安心」と自治体」『月刊ガバナンス』2012年7月号 pp. 14-16
- 中林一樹 (2000) 「災害復興の理念と戦略としての事前復興—東京都の復興マニュアルとその取組から—」『都市問題』91巻6号 pp. 33-52
- 中邨章、牛山久仁彦編著 (2012) 『政治・行政への信頼と危機管理』芦書房
- 中山久憲 (2012) 「東日本大震災の被災地の復興に向けての新たな地域連携のために—「ニュー・コンパクトシティ」による復興まちづくりの提案—」『地域研究交流』Vol. 28 No. 2 pp. 4-5、地方シンクタンク協議会
- 名古屋都市センター (2012) 『大学と地域の連携～防災・減災に焦点を当てて』名古屋都市センター
- 日本建築学会編 (2009) 『復興まちづくり』日本建築学会
- 林若巳 (2012) 「神奈川県 (県土整備局) の津波浸水予測の再検証と今後の津波対策の取組みについて」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.3 pp. 70-73
- 広瀬弘忠 (2012) 「複合災害の時代に欠くことができない災害対策と災害弾力性」『科学』Vol. 82No. 1 pp. 93-99
- 平川秀幸 (2011) 「信頼に値する専門知システムはいかにして可能か—「専門知の民主化/民主制の専門化」という回路—」『科学』Vol. 81No. 9 pp. 0896-0903
- 毎日放送著作 (1995) 『阪神大震災の被災者にラジオ放送は何ができたか』同朋舎出版
- 盛山和夫 (2011) 『社会学とは何か—意味世界の探究』ミネルヴァ書房
- 村上陽一郎 (1998) 『安全学』青土社
- 横浜国立大学地域実践教育研究センター編 (2012) 『災害を乗り越える地域づくり』横浜国立大学地域実践教育研究センター
- 吉井博明 (2012) 「災害対策法令の制定過程と復興対策」『関東都市学会年報』14号
- 吉田信雄 (2012) 「災害とボランティア～かながわ東日本大震災ボランティアステーション事業から考える～」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』No.3 pp. 74-77