

神奈川のレジリエンス(再生力)を考えよう！

～シンクタンク神奈川「政策研究フォーラム」～

2012年11月9日
ワークピア横浜

政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～主催で「政策研究フォーラム」を開催した。第1部では、シンクタンク神奈川の研究発表をするとともに、県内自治体のシンクタンクである横須賀市都市政策研究所と横浜国立大学の地域実践教育研究センターの方に研究発表をお願いし、ディスカッションを行った。

また、第2部では、「地域レジリエンスを考える」をテーマに、県内有識者や県の担当者などによるパネルディスカッションを行った。

また、シンクタンク神奈川の研究のポスター報告も行い、参加者も含めて、神奈川の政策研究をめぐる交流を行った。



<ポスター報告>

・平成23年度シンクタンク神奈川政策研究

- 「神奈川県における若年層のフリーターの実態に関する研究」

清水 信行

- 「墓地に関する政策研究」

岸本 啓、眞板 伸代(元・特任研究員)

- 「広聴のあり方に関する調査・研究」

岸本 啓

- シンクタンク神奈川について

第1部 政策研究発表会

「地域力向上のための政策をどうつくるか」

<口頭発表>

- 「県の政策研究機能強化のための外部機関との連携についての研究」

岡野内 俊子(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～副技幹)

- 「先行市から学ぶ地域内分権組織の現状と課題」

栗田 健一(横須賀市都市政策研究所 研究員)

- 「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—」

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)

- 進行・講評:小池 治(横浜国立大学大学院国際社会科学部教授)



第2部 政策課題ディスカッション

「地域レジリエンスを考える」



◆パネリスト

佐土原 聡（横浜国立大学地域実践教育研究センター長・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授）

大矢根 淳（専修大学人間科学部社会学科教授）

籾 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）

◆モデレータ

蛭名喜代作（神奈川県安全防災局長）

林 秀明（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～所長）

林 ただいまから、パネリストの方々と一緒に「地域レジリエンス」を考えたいと思います。レジリエンスというのは、しなやか、衝撃を受けても立ち直る、という意味で、大震災以降、よく耳にするようになりました。

私ども、政策研究・大学連携センターでも、今年度の研究テーマとして、いろいろ調べて、大切

にしたい言葉、大事に使っていきたい言葉だと思っています。この言葉にどのような意味を込めることができるか、県も問われていると思っています。広域的な自治体として、コミュニティや人々の営みから少し離れたところにいる県が、道州ではなくて、自治体として担う役割も見えてくるような気もいたします。そういう思いからの企画です。よろしくお願いいたします。

横浜国立大学では、震災後、文科系、理科系の様々な専門の先生方、市民の方々との協働の下で、防災の視点からのまちづくりの研究を進めてられています。どのようなことが見えてきたのか、佐土原先生にお話しいただきます。

■環境、生態系、エネルギー、ネットワークから考えるレジリエンス■

佐土原 横浜国立大学の取組みということで「地域レジリエンス」について、私見も入りますけれども、あわせてお話ししたいと思います

地域実践教育研究センターの紹介を簡単にさせていただきます。英語では Global

Local Education and Research Center です。

図 1

Globalな視点からLocalなことに取り組むということで、教育研究、地域支援という部門で、横浜を中心に、神奈川の地元の課題に取り組んでおります。

(レジリエンス概念とそのためのキーワード)

今日の課題のレジリエンスについて、私たちの定義としては、事前にかに減災をし、被害低減のための日常対策を行うかという平常時のことと、災害直後に機能継続ができること、そして、非常時から平常時に向かう復旧・復興の段階では回復力が早い、ということです。こういったことを踏まえてどう取り組めるか、議論した中での成果を少し紹介したいと思います。

一つはIT、環境情報の基盤をしっかりとつくること、それから生物多様性・生態系の問題、そしてエネルギーの問題、自立・ネットワークといったことがキーワードになるかと思えます。

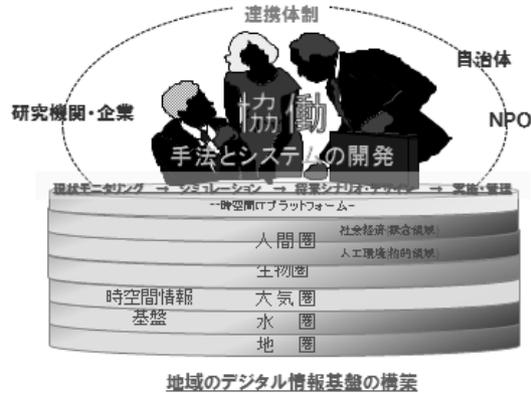
(環境問題と災害)

地域の災害、レジリエンスの対象になる災害というのは、地震、風水害もちろんですけども、地球規模の環境問題で気候変動が起こると、地域にとってはゲリラ豪雨や高温化という気候的な災害となり、命の危険にかかわる。あるいは、生物多様性が脅かされる状況は、回りまわって森林あるいは農地の放棄などによる生態系の荒廃で、崖崩れなど様々な災害が起きやすくなるということになります。こうしたことから環境問題と災害が合わせて問題になってきます。

(IT、環境情報の基盤づくり)

事前からどう取り組むか、できるだけ災害の負荷を減らしながら、継続し、復旧・復興を早くするという総合的な視点が必要と考える際、一つは情報をいかに活かすかがキーワードとなると考えています。先程、第1部で江口さんから情報の提供をお願いしたところですが、こうした環境の情報が特に重

ITプラットフォーム(レジリエンスを高める環境情報の基盤)のイメージ



要と考えております。様々な災害、環境問題が複合している中で、ある地域に関してしっかりした自然環境あるいは人間の活動、そして生物、生態系の情報を備えていることが、様々な人たちの協働によって地域に取り組むことを可能にするとともに、災害が起こった時にもいち早く復旧・復興に取り組む基盤になると考えております。そのために、学術的な情報と行政に関わる情報を合わせて、しっかりとした情報の基盤を築いておくということが必要と考えております。

図2は秦野市を対象に、いろいろなデータをいただいで作成したものです。ボーリングデータな

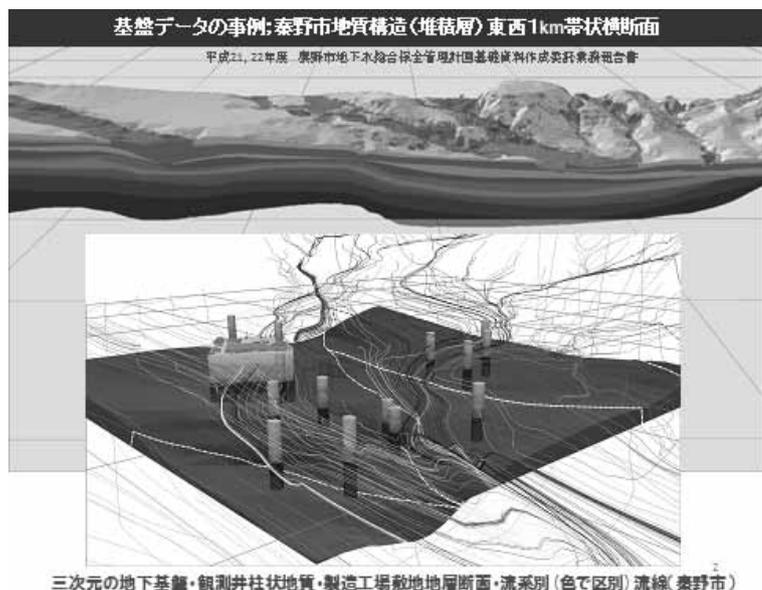


図 2

どを基に地質の三次元データのベースをつくっています。それに水の循環がどうなっているかというようなことを加えて平常時にも把握しておくことが、復旧・復興にも迅速に立ち直ることを可能にします。こういったことを可能にするような情報基盤を用いて現状をしっかりと把握し、それをモデル化して、例えば大学はシミュレーションなどもいろいろやれる知識・技術・機器も持っていますので、そういうものを使って地域の様々な方々で地域を管理、計画、デザインする。またそれをフィードバックしながら、できるだけリスクの小さい、まちづくりをすることを考えております。

(生態系の問題) 特にあと二点、生物、生態系の問題とエネルギーに関する事例で、レジリエンスを考えてみたいと思います。生物、生態系と人間の関係は、生態系の中で人間が日々恵みを受けているということになりますが、特にその中で、災害を軽減する「調整サービス」がございます。神奈川の状況を見ますと、水源域である富士山麓の広い地域から水をいただいて、大都市が成り立っております。しかし、ここが気候変動による極端な気象のリスクあるいは生物多様性が失われること、あるいは生態系の保全が十分できなくて森林荒廃していく可能性があります。また、神奈川のこの地域では、伊豆半島が押し上げた形で歪みをつくっており、地震のリスクも非常に高い、プレート境目になっています。こういう環境問題があるところに災害が起こる危険性というものがある、これをいかに長期的な取り組みで普段から災害が起こりにくいものにしていくか、ということが重要だと思います。

(エネルギーの問題)

エネルギーという観点から言いますと、平常時の低炭素化ということと非常時、災害が起こっても途絶えにくいエネルギーということが、今回の震災で重要だということが出てきました。これを合わせ持つような地域づくりをどうしていくかということです。

こういったエネルギーのシステムについて、た

例えば高密度な地域、都市の中の機能が非常に集積したところに関しては自立分散型で、それぞれが発電機能を持ちながら、普段から熱を上手く使い、低炭素化にも寄与するよう、コージェネレーションなどを使って構築する。あるいは再生可能エネルギーをその地域で上手く活かして、蓄電池、蓄熱なども上手く組み込んだ、オンサイトという地域で運営管理していくようなエネルギーシステムを、地域が主体になってつくっていく。それがレジリエンスを高めていく、一つの大きな柱になるかというように思っております。

(横浜国立大学が取り組む県民総力戦の事前復興計画)

最後に、横浜国立大学で来年度から取り組む「県民総力戦で創る事前復興計画」というタイトルで神奈川県の大発・政策提案制度に採択いただいたプロジェクトをご紹介します。

特に研究プロジェクト面からは、神奈川の地域間でこういった特性を持ったところ同士で連携していくか、あるいはどういうニーズがあるもの同士が連携していくのか、ということ、つまり地域あるいは自治体の連携ということのポイントに取り組みたいと考えております。

図3は一つの大きな全体像を表しておりますが、例えば、里地、里山の保全と、水の確保に関しては、地域の交流などを普段からやっていくことでレジリエンス力を高めていくということになります。エネルギーに関しては、それぞれの地域で地産地消のエネルギーシステム。そして、津波や地震による建物被害に関しては、広域に起こりますと、郊外あるいは中山間地域の自然の豊かな地域と都市・海岸部との普段からの連携とともに、先程の話と重なりますけれどもストック活用をしていくということも必要であると考えております。

最終的にはこの地域、神奈川という地域全体のレジリエンス力を上げていくための様々なネットワーク、連携、あるいは経済的な循環といったことも、県の中でできるだけ考えていくということが重要になってくると思います。

また、その教育プログラムも設けて、復興の理念を形成していく。ということで県の防災局の方にもお手伝いいただきながら、今年からいろいろな教育にも取り組み始めている状況です。

林 レジリエンスへの期待、あるいはレジリエンスの可能性が見えてきましたと同時に問題の大きさを再認識いたしました。大学と地域との連携も展望いただいたと思います。

さて、このレジリエンスという概念、考え方、本当に有効なのでしょうか。防災という大きな問題を解くキーコンセプトになり得るのでしょうか。あるいは事前復興の考え方との関連を含めて、大矢根先生、よろしくお願いいたします。

■防災の視点でレジリエンスをとらえる～災害社会学（復興コミュニティ論）から■

大矢根 私は社会学、人文社会科学という領域で研究しておりますので、日常生活、生活者の視点から、地域の防災というものを考えるという立ち位置にあります。

まず、最近話題になっている「レジリエンス」という概念が、どのように解釈できるのか、現場でどう使えるのか、どのように使って我々が地域研究の実践をしているのかということをご紹介したいと思います。

（1）災害社会学におけるレジリエンス概念の導入過程

このレジリエンスという概念が、特に防災を考える社会科学の領域で、普及してきたのは、だいたい日本では2006年ぐらいです。2005年にアメリカでハリケーン・カトリーナの災害がありました。当時、私は、ニュージーランドに1年間住んでいたのですが、先輩研究者の浦野正樹教授（早

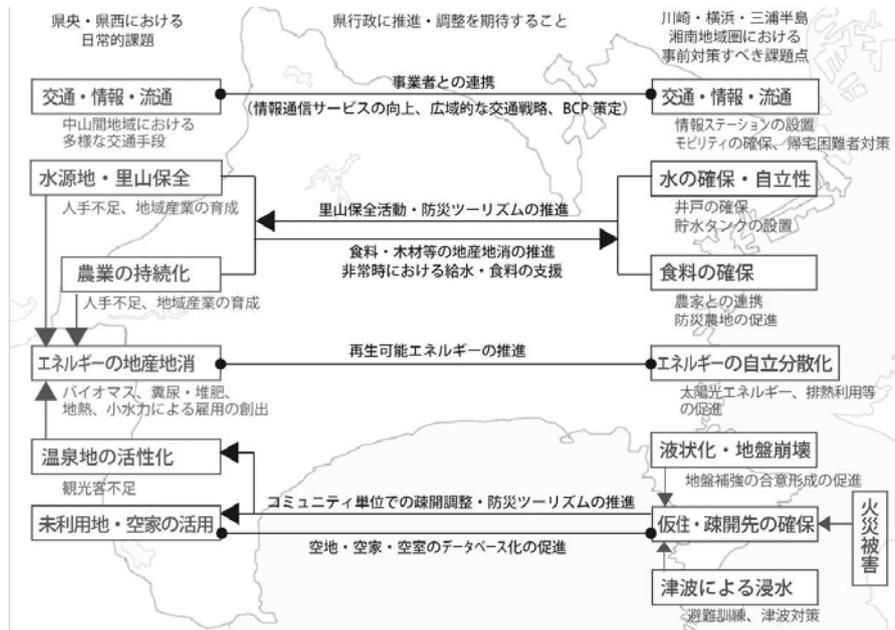


図3

稲田大学) がアメリカのデラウェア大学のディザスター・リサーチセンター（災害研究所）というところに留学してしまっていて、ハリケーン・カトリーナの際に、この「レジリエンス」ということが非常に取り上げられていたと聞きました。私が日本に帰ってきてから、2006、07年にこのレジリエンス概念を中核に据えた体系的な社会科学の本をまとめようということになって本が出ました。浦野さんたちとつくった『災害社会学入門』（弘文堂の「シリーズ 災害と社会」）、これが恐らくレジリエンス概念を中核に据えた日本で最初の本かなと思います。非常に分かりやすく書いてありますので、機会があったら見てください。それが出てから、この考え方がカタカナとして広がってきたように思います。

（物理学から心理学、そしてコンピュータサイエンスへ）

我々がこうした概念を使って現場を考えていく時には、そもそもこの概念はどのような出所で、どのような意味の広がりを持つかということを中心に吟味することが問われます。社会学では言葉を武器として持つ、概念を持つことによって現場を的確に把握できると考えます。これが社会学の基本的な考え方で、概念をきちんと持てば、「見えないものが見えてくる」と考える訳です。

そもそもこのレジリエンスという概念は、物理

学の金属の研究から始まったそうです。どんな素材を、どのように化合して、どう熱して冷やしていくと、しなやかで強い金属ができるかというような研究です。押しも叩いてもねじってもなかなか壊れない金属はどうしたらつくれるかというところから始まったのですけども、これが心理学のほうに、まず先に受容されたようです。心の傷を負った人たちが、しなやかにその傷と対話しながら、なんとか生きていけるのは何故だろうか、という研究が、綿密に数十年間積み重ねられていく中で、その要因が測定されてきた経緯があります。

そしてこれが、コンピュータサイエンスの領域に採用されていく。「レジリエンスの高いニューヨークの証券取引所 S F T I」などとよく言われるのですが、つい先週、ハリケーン・サンディの被害で休止してしまいましたね。それまでは、世界最高と言われていたシステムだそうですが…。ただ今回はシステム本体が壊れたのではなくて、そこで働いている人が通勤できなくなったということです。

日本では、1984年に世田谷ケーブル火災というのがあって、地下からモクモク煙が出る火災として当時報道されましたが、それにより日本の金融機関のネットワークが麻痺してしまうということがありました。それ以降、システムのバックアップということが考えられるようになったのです。

そのころ災害研究は、バルネラビリティ＝脆弱性の克服、つまり、高度に情報化した、相互に依存性の高い都市の「システムの弱さ」を、どう克服するかという研究だったわけです。これがバルネラビリティの研究ですが、30年ぐらい経って、最近では、バルネラビリティからレジリエンスというようにシフトしてきているということです。

（環境倫理学、そしてアメリカ、日本の災害社会学へ）

社会科学的・社会工学的災害研究分野でレジリエンス概念が普及してきたのと時を同じくして、隣接する社会科学分野、例えば環境倫理学という分野で、似たような意味を持つ概念が使われてい

ました。

これは最近で言いますと、マイケル・サンデルさんのハーバード白熱教室で論じられている考え方です。要するに共同体主義というような考え方がベースになって、みんなできちんと議論しよう、「熟議」を重ねようという考え方です。環境倫理学の分野でも、それが採用されていて、具体的には専門家の「科学知」と地域住民の「生活知」を融合して、「公共知」としての「レジリエンス」を獲得する過程を大切にしようということです。例えば今日第1部で発表された地域内分権組織の研究などは、非常に関係があるように思いました。

こうしてアメリカで、社会科学的災害研究の中心に位置づけられたレジリエンス概念が、日本にも2005、6年に輸入されてきたということです。地域を復元・回復していく原動力というものを、その地域にそもそも埋め込まれてきたもの、そこで育まれてきた文化や社会的資源の中に見出そうとするものです。

（2）親和性のある諸概念

レジリエンスに関連する概念としては、「社会関係資本」(Social Capital)があります。非常によく使われる言葉です。それから「地域防災力」ですとか、「BCP」(Business Continuity Plan)、最近、この領域では「CCP」がよく言われます。Community Continuity Plan、こうした概念も関わってきているかと思います。

（3）事前復興と結果防災

このようにレジリエンス概念が生まれて、育て、導入されてきて、展開されているということを押さえた上で、それではこの概念を使って、地域防災の現場で何がどうできるのか、という研究をこの何年かやってきています。その事例を紹介しようと思います。

1つは事前復興という考え方です。これは、そもそも阪神・淡路大震災が起こった時、あれだけ多くの木造老朽家屋が倒壊・焼失してしまった事態を受けて、そこを復興事業として区画整理・再開発していく際、復興の都市計画事業においては権利関係の調整・整理が非常に大変だ、というこ

とを現場の第一線にいたコンサルタント、あるいは都市計画課の人たちが実感しました。そこで、災害後にこれだけ大変なことが起こることが分かって来たので、それではこれを事前に考えておきましょうということになったのです。そうした事前復興概念を仮説的に提示したのが、1995年の話です。1996、97年に、東京都がこの事前復興概念を採用して、「防災まちづくり」の取組みが進んでいくことになりました。

一方で事前復興をソフトの領域で考えて、東京都では「震災復興マニュアル」というものと、それを動かしていくための「地域協働復興」という概念を付け加えました。そして、世界に先駆けて、「震災復興のためのまちづくり模擬訓練」が行われています。具体的には、豊島区の上池袋などで行われています。非常に有名な取組みで、事前復興の防災まちづくりの訓練が行われています。

ところが防災、防災というと、みんな嫌がる、「もう防災はいいよ」と。それではどうすればよいかと考える必要が出てきます。ここで、レジリエンスの概念を導入して何かヒントはないかと考えたのが、「結果防災」という考え方なのです。

これは防災、防災と言わないで、日常的に自分たちの足元の危険性、あるいは社会的な課題というものを、きちんと「まなざして」、対処していく。

それに取り組むために地域の人々が集まり、その知恵を出し合って熟議を重ねて、それを政策提言して実現していけば、結果的にそれが防災機能の充実につながるという考え方です。具体的な事例としては、高度経済成長の頃の公害反対運動で工場を地域の外に追い出してしまっ、その空き地に公園と高齢者福祉施設をつくったという神戸の長田区の真野というところがあげられるでしょう。真野は、

そうした活動を40年間ずっと重ねてきているところで、そこに阪神・淡路大震災があったのですが、その活動の蓄積のおかげで、その地区ではほとんど死者が出ませんでした。それから、被災して困っていたとしても、そうした方々にきちんと物資を分配できるシステムが存在していました。また、住宅再建などのアドバイスをする専門家組織が地域のネットワークで元々でき上がっていたので、災害からの立ち上がりも早かったということが確認されました。関西では、この「結果防災」が「生活防災」と呼称されていて、これはやはり重要だということが確認されているのです。

そうした経験をもとに、それでは日常的に今、われわれが生活している地域で何をやっておくべきかというのが、「防災のまち歩き」です。写

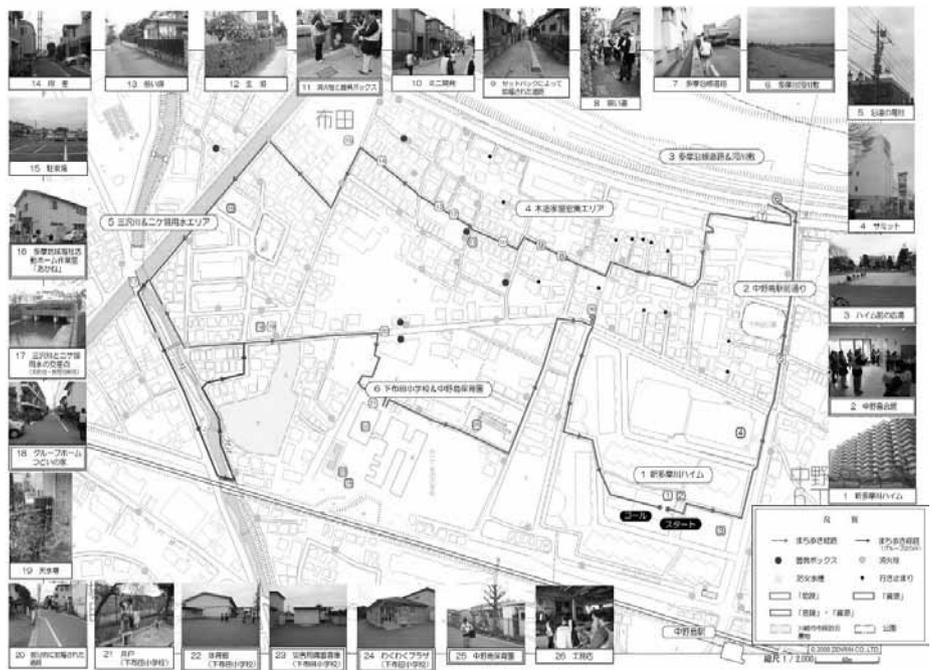


真と図4を参照ください。川崎市多摩区



防災マップ（中野島町会）

図4



中野島町会での取り組み例です。詳細は『かながわ政策研究大学連携ジャーナル3』pp.66-69を参照ください。

この「防災まち歩き」を展開していった次のステップが上池袋での事前復興のまちづくり模擬訓練になるわけですが、こうした防災訓練を行う前に、われわれの日常の生活のレベル、つまり何も起こってない時点で、多様な世代の人たちが一緒に、ただまちを歩いて、災害危険性あるいはその地域の良さを発見する、まち歩きをしてみようということを提唱しています。これをしないで防災まちづくりを行うと、絵に描いた餅になってしまうのです。

これは、防災まちづくりの業界では「図上演習」とか「DIG（：Disaster Imagination Game）」とされています。

「防災マップづくり」には「シナリオ型被害想定」という考え方が導入されています。この「シナリオ型被害想定」は、1990年代の初頭に神奈川県が日本で最初、殆ど世界に先駆けて採用した被害想定の手法です。確率論的に被害想定を数値で出すだけでなく、その中に行政や住民の対応を盛り込んで、どのようなシナリオの結果、こうした被害が出るのかを行って見た最初の例です。実は、神奈川では、今ここで話した「防災マップづくり」のような考え方を盛り込んだ被害想定を1990年代の頭から導入していた、先進的な県だったのです。それを最初に行ったのが、いわゆる小田原地震と言われる「神奈川県西部地震」の被害想定でした。その後、阪神・淡路大震災があって、図上演習、DIGというものが、提案されてきていますけれども。

このように多様な人たちが、自分たちの日常のまち歩きを通じて、「危険」と「資源」を発見するという。それを重ねて、解釈し、危険の解消に向けての議論を重ねて政策提言していくところに、地域防災の重

要なスタート地点があるのではないのでしょうか。というのが、私のレジリエンス解釈と、研究実践の事例です。

林 結果防災、日常的な営みが防災につながるというのはいいですね。それからソーシャル・キャピタルという言葉が出てきました。フアットした概念だと思っていましたが、レジリエンスと重ね合わせると、実践的な概念、意外と優れた概念であるように見えてきます。また、神奈川県のご紹介いただきました。

このレジリエンスを、ある地域でどう実現するか、あるいはソーシャル・キャピタルを日常の取り組みの中でどうつくっていくかということですが、籾さんからは、人口減少社会への都市基盤再整備、あるいは住宅団地の再生という実践の中から何が見えてくるかということで、お話ししたいと思います。

■人口減少・高齢社会における住宅団地再生■

籾 それではスライドに沿ってご説明します。
(人口減少・高齢化の実態)

まず、高齢化の進展と大規模団地の関係です。国立社会保障人口問題研究所や国土交通省の数値

図5

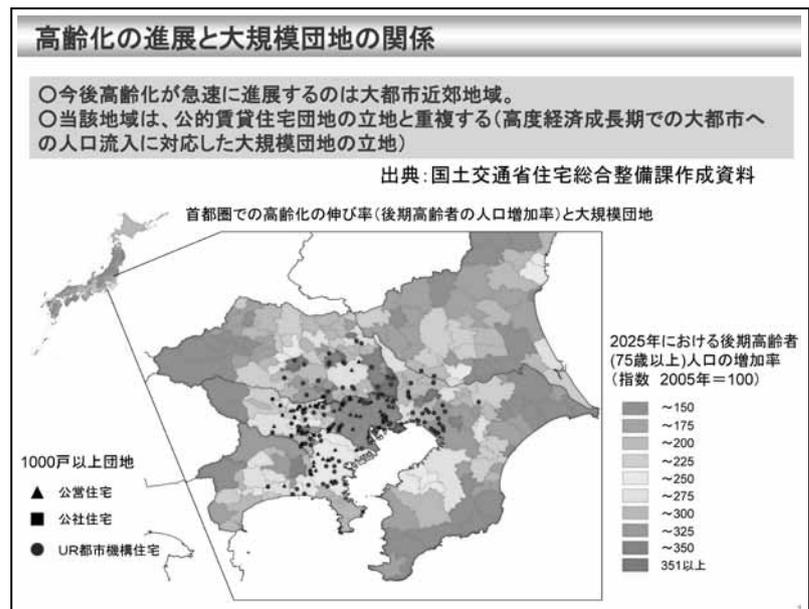


図6

を見ますと、またそれを組み合わせると、2050年までのこれからの40年間で、日本全体の人口は約3100万人減少するという、もの凄い減少です。高度成長時代に増加した人口が全部なくなるという、単純に言えばそういう計算になります。ただ、東京圏は、全体よりは少し減り方が少なく、2050年までに大体400万人減少するだろうという予測になります。

一方、高齢化の進行ということになると、地方はもう高齢化し尽くしている感じがありまして、これから急速に東京圏のほうが高齢化していきます。今後の40年間で、65歳以上の高齢者人口は約400万人増える、というような推計になるわけです。

高齢者人口がどこで増えるのかというのが、国土交通省住宅局が作成した図です。濃い色のところが2025年における後期高齢者75歳以上の人口の増加率です。要は急激に高齢化していくわけですけれども、高齢化の増加の高い地域に、1000戸以上の公営、公社、公団といった公共の団地があるわけです。

つまり高度経済成長の人口増加の受け皿として、こうした団地がつくられたわけですが、主に団塊の世代が住んで、こういう人たちが高齢化していくというのが現在の状況でございます。

（神奈川の山の手～多摩丘陵と団地の高齢化）

神奈川県でどうかというと、ご案内のとおり土地区画整理事業や都市計画の線引き制度の厳格な運用をやってまいりましたが、1970年から1995年までに約289万人、300万人ぐらい人口が増えています。そのうちの200万人は土地区画整理事業が済んだところや団地開発したといったところに住んでおりまして、残りは既成市街地ということになります。この増えた人口約289万人の70%にあたる200万人はそういうところで受け入れた。典型的な場所は、いわゆる川崎から横須賀、鎌倉方面に延びる多摩丘陵でございます。この多摩丘



陵は、実をいうと、ここに網がしてありますけれども、これは1958年の第一次首都圏基本計画の中でいわゆる「グリーンベルト」の予定地でした。ここは市街地が侵食しないように、この手前で市街地化をくい止めるようということで、都心の周りにグリーンベルトを設置しようという計画があったところですが、しかしながら、土地所有者の反対などいろいろありまして、それは設置できなくて、結果として、そこに東急多摩田園都市5000ヘクタールをはじめ、県住宅公社の団地、UR昔は住宅都市整備公団の団地、あるいは公営住宅といったものが多く立地しております。

図6のような形で多摩丘陵が開発されてきました。丘陵部は比較的緑がございますし、電車の便もよく、よい環境で、当時、若い世帯にとってこの台地の上で住むのは一つのあこがれであったという理解ができると思いますが、高齢化してくると、様々な課題が出てきます。その状況が図7です。

これは横浜市の住宅建築局が作成した資料ですが、2005年の高齢単身世帯の状況です。黒いところを見ていただくと、都心部にも確かにございますけれども、この多摩丘陵と重なる部分にポツポツと丸があります。この高齢単身世帯率が高いところは全て団地です。このように、いわゆる多摩丘陵、神奈川の山の手といってもよいと思います

が、そこには公共住宅団地はじめ、民間分譲団地ができましたが、その居住者の高齢化が進行してきているという状況です。

(相武台団地における取組み～複合施設と空き店舗活用)

そして、実際に団地の中はどのようなのかといいますと、図8は、私も神奈川県住宅供給公社が相模原市に昭和40年、1965年頃につくった約2500戸の相武台団地です。ここは賃貸住宅と分譲住宅が両方ありますけれども、グラフは平成18年から23年の人口構成の推移を見ています。丸が2つついてありますが、高齢者の部分はそのままそっくり右にスライドしています。そして若い世帯の20から40歳ぐらいのところは、スライドした途端に減っています。つまり少子高齢化が進んでいる。このまま進むと、5年後には高齢化率が45パーセントを超え、10年後には50パーセントを超えます。これは限界集落の定義に合致するような状況になります。これを放置するわけにはいかないということで、県住宅供給公社でも、団地再生、活性化に取り組んでおります。

図8が相武台団地の図ですが、その中の南側に中心的な街区がございます。そこに、サービス付き高齢者住宅62戸や介護施設、子育て支援施設などを併せた複合施設を建設いたします。団地の中にお住まいの高齢者、介護が特に必要になったような人たちに、そちらに住み替えをしていただき、空いた住宅をリフォームして若い世帯に入ってもらって若返りも図っていくという考え方で。また、ここには商店街などの施設もあります

図7

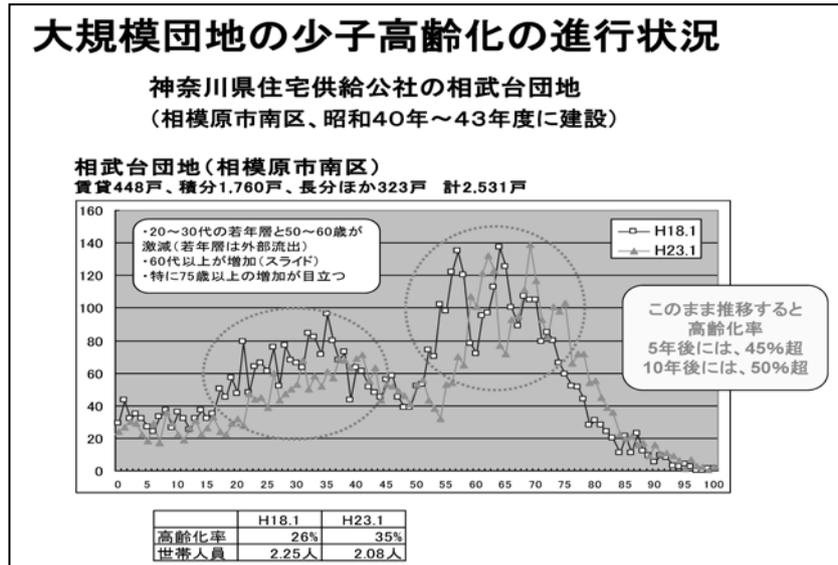
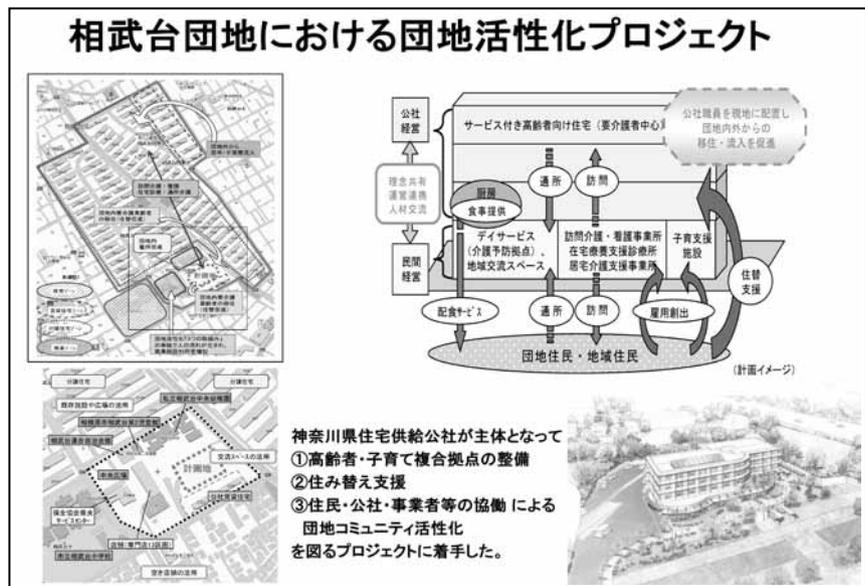


図8



が、ここも空き店舗が発生しておりまして、その活性化も課題になっています。こうしたものをどのように活性化していくのか、われわれとしても、ここを1つのモデル地区として取り組み始めたところでございます。

これからの公社の役割は、1つはこうした団地活性化、団地再生であろうと考えます。この3月に改定をいたしました。神奈川県の住生活基本計画の中にもその役割を盛り込んでおります。

(戦災復興と住宅公社)

振り返れば、昭和25年、1950年に神奈川県住

宅供給公社の前身の「財団法人神奈川県住宅公社」が設立されています。当時この関内は、戦災で尾上町などこの辺は全て焼け野原となり、米軍に接収されて、あとから返還されたわけですが、雑草が茂って「関内牧場」なんて言われていたぐらいでした。そこに当時、横浜市、神奈川県などが連携しながら、耐火建築をつくっていかうということで、地権者にまだ建設する力がありませんでしたので、公社が市の建築助成公社の資金などを使って、下駄履き住宅をつくったわけです。第1号で、原です。周りは何もないところに、ポツンと第1号を作りました。当時は、まだ今のような区分所有法はありません。関東大震災の復興を行った後藤新平が、共同建築物法というのをつくろうとしましたができず、法整備のない中でこういうものもつくったのです。下は地権者の店舗ですが、上は住宅供給公社の住宅になっています。この原ビルが第1号で、この隣に弁天通三丁目のビルをつくりました。これには公社の本社も入れて、住宅ものせました。こういうものを関内の周辺で約50棟建設いたしました。このように、戦災復興にも貢献をさせていただいて、ちょうど還暦を迎えたような住宅供給公社でございますが、今度は団地再生ということで、頑張っていきたいと考えております。

（都市の社会資本としての団地の再生）

最後に簡単にまとめたいと思います。住宅団地は、既に、先程見ていただきましたように、都市の社会資本になっているという考え方です。しかし、このまま放っておくと限界集落になってしまいますので、そうさせてはいけません。団地再生事業というのは、先程の相武台でも見ていただいた介護施設もそうですが、あらゆる人たちとのパートナーシップ事業になります。相武台のあの建築だけを取ってみても、介護施設、子育て支援施設をつくることによって、約50人の雇用を生み出すことができます。実際はもっと増えると思いますが、団地再生というのは雇用の増進にもつながる。それから、もう一つは商店街の店舗が大分空いていますので、われわれは商店街から「団地の

中心街」に変えようという発想の転換をしています。中心街ということになると働く場があってもよい、ビジネス・インキュベーションの場もあってよいといった発想で、サービス・オフィスなども提供をしていったらどうだろうか、いろいろ研究を始めました。

例えば、若葉台団地という団地の中には30店舗ぐらいあるのです。しかし、その商店街のうちの3分の1ぐらいが空いております。従いまして、大学の研究所、あるいは学生さんたちが、団地再生に継続的に取り組んでいただけるのであれば、空き店舗をお貸しして、われわれと一緒にやっていただきたい、という気持ちでおります。ただで貸せるかどうかはわかりませんが、そんなことを考えております。

それから最後に、団地が集積している多摩丘陵の一带は、われわれのように1事業体に取り組むだけでは駄目で、いろいろな主体が取り組むと同時に、いろいろな試み、あるいは実施していることをトータルに見せていく仕掛けで相乗作用をつくっていくことが必要で、まさにこれは県の役割だろうと思っています。そうしたことを、ぜひ県にはやっていただきたいと思っています。

林 お話の最後にありましたように、県の役割、県の広域自治体としての役割、様々なプレーヤーの中での自治体の役割、可能性も見えてきたように思います。こうした話は、地域の自立性あるいは自己完結性というところにいきそうですけれども、「つながる」こと、あるいは他の地域とのエクステンション、交流する力もレジリエンスに不可欠だと考えられます。このことにつきまして、遠野のボランティアステーションなどの活動の中で実感してきた松田所長からお聞きしたいと思います。

■被災地支援から考える自治体連携■

松田 最初に、遠野市が作ったDVDを見ていただきます。遠野市は、岩手県の南部の内陸にあり、2万9千人の人口です。ここが、後方支援という新しいモデルを提示して実践したということで、東日本大震災の支援の中で「遠野モデル」という

呼び方をされています。ご覧いただくのは、震災1年後の3月18日に、復旧復興に関わってきた関係者団体、市町村、NPO団体などを招いて、遠野市で、フォーラムを開催した時に使ったものです。

(DVD映像ナレーションの概要)

岩手県遠野市、太平洋と奥羽山脈に挟まれた北上高地に位置し、古くから沿岸と内陸とを結ぶ交通と交流の要衝として発展してきました。活断層もなく、花崗岩地質で安定した地盤を持つ遠野市は、古くから災害に強い地域とされ、いざという時のために、備えてきました。平成19年には三陸地域地震災害後方支援基地構想をまとめ、同年の9月には岩手県総合防災訓練を実施、11月には県内8市町村で三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を設立し、30年以内に99パーセントの確率で発生すると言われていた、三陸沖地震に対しての備えを進めていました。平成20年10月には、陸上自衛隊東北方面隊による震災対処訓練、みちのくアラート2008のメイン会場として、遠野運動公園を使用し、陸上自衛隊、警察、消防、医療など関係機関との訓練を重ねてきました。そして、私たちは忘れることのできないあの日を迎えました。

遠野市は災害発生直後から、後方支援活動を展開、その動きは、行政だけではなく、多くの市民が心をつなげた後方支援活動へとつながりました。地域のお母さん方により作られた炊き出しのオニギリは14万食にも上り、まごころが詰まったオニギリは避難所へと運ばれ、被災したたくさんの人たちの胃と心を満たしました。市民が率先して提供し、高校生が自ら仕分けに関わった衣類や毛布などの救援物資は被災された方々の体を温め、体力と明日への活力を蓄えることができました。しかし、このような後方支援活動は遠野市や遠野市民の力だけではなし得ないものでした。今回の震災では、自治体と自治体が横でつながり、手と手を携える全国的な支援が展開されました。そこには、友好都市の皆様が被災した地域の人々を思う気持ちが込められています。また、ふるさ

との再生を願う多くの方々が物だけではない、力と知恵、そして、温かい心を届けてくださいました。私たちは、決して忘れることのできないこの辛い震災を、日本全国の皆様の支えにより乗り越えました。

今回の震災により、私たちは一瞬にして大切な人や物を失いました。それは、あまりにも大き過ぎる傷です。その一方で、私たちは、多くのものを得ることができました。震災から1年が過ぎた今、本当の意味で復興に向かう、復興元年となります。次への一步を踏み出すための新たな決意を誓う、この日。私たちは、決して忘れません。そして、次の世に伝えていきます。この震災がもたらしたのは、痛みや悲しみだけではなく、多くの絆が生まれたということ。私たちは忘れません。そして、伝えていきます。この地が復興し、人々に笑顔が戻るその日まで。この縁が絆となる、その時まで。

(1) 被災直後の沿岸被災地のボランティアの受け入れ

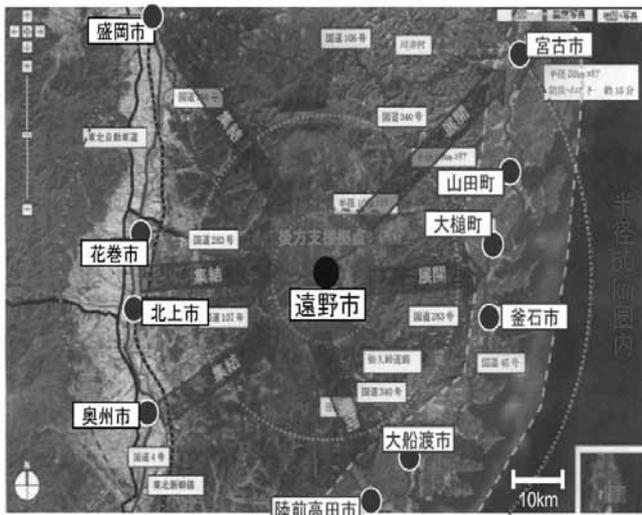
発災直後の沿岸被災地の状況ですが、「被害は甚大だが、被害状況は様々ではない」と認識しました。私も最初に平成23年6月に遠野市に入り、そこから一番直線距離で近い釜石市のボランティアセンターにまいりました。そこへ行くのには、遠野から峠を越えて、釜石の市街地に入っていくのですが、しばらくは、地震による被害らしい被害は見られませんでした。釜石の駅を過ぎて、その先の港の周辺は、津波による甚大な被害を受け、多くの建物が震災当時のまま残されておりました。一方で、津波の被害を受けなかったボランティアセンターのあるところはほぼ日常の風景そのままでした。ドラックストアがあり、そこでは買物ができます。津波がきたところとこなかったところの差は、非常に大きいという印象でした。その中で、大槌町では、人が住んでいる面積の約7割の地域が津波に遭いました。一方、釜石の場合は、大船渡もそうですが、港の周辺を含めて津波がきたのは約3割であり、その差は決定的に大きかったと言えます。災害時には、各市町村ごとに災害

ボランティアセンターを立ち上げることになっております。釜石、大船渡に関しては、施設自体が残っていましたが、すぐに立ち上げられました。大槌、陸前高田では、施設が津波の被害を受けて使えない状況でした。そのため、プレハブを建てて、そこで受け入れる体制となりました。さらに、センターを運営する社会福祉協議会の職員も被災している状況においては、遠野のような後方支援の役割は極めて大きいものと考えます。

(2) 遠野の後方支援から学ぶこと

(遠野市の概要)

遠野市の人口は2万9千人、県内では湯河原町が2万6千人くらいですので、そのくらいの人口規模だと考えてください。面積は825平方キロで、神奈川県3分の1ほどです。神奈川県地図を頭に浮かべて考えると、スケールが違うという実感を持ちます。沿岸被災地まで半径50キロの中に、山田町、宮古の一部も入り、釜石までは1時間ぐらいの距離という地理的状況です。ちなみに50キロというのは、横浜線でいうと、東神奈川から八王子の距離です。勿論、市街地の集積の状況が違いますが、広さとしては、かなり広く、



遠野市後方支援拠点の立地環境

(出典) 東海・東南海・南海地震対策中部圏戦略会議第2回防災拠点のネットワーク形成に向けた検討会(平成24年7月25日)資料-4 遠野市防災拠点の後方支援活動より一部抜粋

また距離もあります。車を使う場合、こちらですと時速30~40kmのスピードでしか走れませんが、岩手では時速60~70kmが普通であり、1時間から1時間半という感覚です。

(後方支援拠点構想)

古くは、遠野は、盛岡など内陸部から沿岸地に物を運ぶ、沿岸地から海産物を内陸部に運ぶ交易の距、要衝でした。そういった地理的な状況がありました。DVDの中に花崗岩できていますとありましたように、そもそも地震の被害を受けにくいということがあるとともに、交易の歴史があるということです。また、今回の後方支援については、遠野市長のリーダーシップが発揮されました。市長は、元は県の職員であり、消防防災課長を経験し、地方振興局の局長から、市長に転身されました。そういう経歴から、震災、地震に対する思いがあり、県にいた頃から、後方支援の考え方を持っていたようです。

(発生時からの1ヶ月)

遠野市の3・11直後の状況ですが、3日間停電し、電話、テレビもパソコンも使えない状況で、ラジオが頼りだったということです。私どもは、神奈川にいてテレビから被災地の情報を得ることができましたが、遠野では、詳しい情報が一切入ってこないため、沿岸被害がどうなっているか分からない状況でした。最初は遠野市民の要介護者の安否確認をなんとかかしたいと思ったようですが、電話も通じないという状況では、それもできなかったようです。有名な話ですが、翌日の午前1時40分に大槌町の住民が遠野市役所にたどり着き「大槌高校に500人いるが、水も食料も何もない」という話が伝わったことが、被災地と遠野を結びつけるきっかけになりました。夜明けから、ありとあらゆる物資を集めだし、まず、市の職員が物資を調達し、炊き出しは1週間から10日ぐらいの間に14万食をつくりました。震災直後の2週間は、市民、市役所職員、地元の団体が総力で被災地を応援、支援してきたということです。その後、阪神大地震を経験したグループ、防災に熱心な静岡のボランティア協会などが入ってきて、

地元の団体と一緒に中心となって、3月28日に「まごころネット」という協議会を設置し、ボランティアセンターの運営を行いました。遠野の地元の団体が、まず被災地にどのようなニーズがあるかを把握し、活動しているボランティア、新たにやってきたボランティアをどういうふうに割り振るかという、そういう仕事を、3月28日からほとんど休みなく毎日行いました。まず、朝7時にボランティアを送り出し、夕方打ち合わせしてという1日が繰り返されました。そのような状況の中で、外からの団体を順次受け入れてきました。最終的に「まごころネット」自体は、NPO法人化し、構成団体も60ぐらいになりました。それには私どもと協働している団体、神奈川災害ボランティアネットワークも入っております。

「いかにしなやかに、外の支援を受けるかということ」について、象徴的な事例がございました。遠野では、ありとあらゆる公共施設、宿泊施設を開放しました。自衛隊など宿泊を自ら用意できるところは別として、殆ど全てと行って良いほど外から入ってきました様々な団体—レスキューの団体、支援自治体、NPOなどに施設を開放しました。

（後方支援のDNA）

「後方支援のDNA」という話をします。一つは、災害、特に、津波が繰り返してきたので、その都度、支援してきたということがあります。具体的には、明治三陸沖地震、昭和三陸沖地震。明治三陸沖地震はマグニチュード8.2ですが、最大震度は4強、実際の沿岸地は震度3ぐらい。夜間に地震がおき、津波がきたという状況でした。その時も2万人ぐらいの死者、行方不明者が出ました。そういう経緯があり、元々親戚の方もかなり多く、そういった状況では応援していくというつながりを持ってきた歴史があります。

次に2点目ですが、先程も話しましたが、遠野は、昔から「交流」の場であったということです。そのため、外から来られた方に対して、あんまり抵抗感がないという感じを受けました。私も平成23年6月に遠野に入り、ボランティアの宿泊・活

動拠点である「かながわ金太郎ハウス」の設置にあたって、遠野市の関係者と調整しましたが、本当にウェルカムな状況でしたので、約1か月で、施設を建ち上げ、運営を軌道に乗せることができました。

（3）県内の防災力向上に向けて

（被災地につながるということ）

最後に、県内の防災力の話ですが、ボランティアの受け入れに関しては、地域側にしっかりしたつながりがあることと、外から応援をどう受け入れるのが受援体制構築のポイントになると思います。それと、実際災害が発生した時、平時もどうするか。今回の遠野の例を見ると、内外の関係者がどうつながるか、そのつながり方に学ぶことが多いと思います。



カキ養殖業の復旧作業を手伝うボランティア

林 被災地、そして県内の防災力がどうなるのか、いろいろ考えることがあるかと思います。本日は、神奈川県の大井町・安全防災局長に来ていただいておりますが、地震災害対策推進条例を検討中ということです。その問題意識は、地域全体で災害に強いまちづくりを継続的に行っていくことにあると聞いております。県としての課題をパネリストの方々に投げかけていただきたいと思います。

■神奈川県の実践と今後■

蛸名 本日、このフォーラムに参加させていただけることを大変ありがたいと思っております。会場には、市、町の方もたくさんいらっしゃいますが、安全防災については、県も含めて万全

の体制を取っているということで取り組んでまいりました。一方では、今、報告があったような東日本大震災がありまして、神奈川、首都圏であのような規模の地震が起こったら大丈夫なのかと不安に駆られているという現状もあります。そこで、現在、県・市・町・村では、応急も含めてその対策に一生懸命取り組んでいる最中だということです。

（神奈川県地震災害対策推進条例）

県では取組みの1つとして、仮称ですが、地震災害対策推進条例を、4月から半年かけてつくりつつあります。これを12月議会に提案をしようと思っております。

条例を制定する目的の一つは継続性です。条例があれば、役所はそれに基づき継続的に仕事を行っていくこととなります。大きなイベントをうって事業を立ち上げて、時間が経つにつれて興味も移っていきますし、組織もお金も段々つかなくなって、やがてその仕事が消えてしまうようなこともあります。地震を含めた災害対策はそういうことがあってはならない。そこで、改めて条例で県としてやるべきことを宣言してしまう、ということが大きな目標です。

また、その条例の終わりの部分に、今日のテーマの復旧・復興に関して、復旧・復興を図るために必要な手順をあらかじめ定める、という条文を入れることを考えております。まさに、事前復興計画をつくるということ、県の義務として位置づけようとしておりますので、本日のフォーラムで議論されることは大変ありがたいのです。

この条例を策定するにあたり、事前復興計画について条文化しますが、具体的に何をするか、というのはまだ決まっておりません。実は県にも簡単な復興マニュアルが現在もあります。それは阪神淡路大震災の反省を踏まえてつくったものです。昨年からは慌しい状況が続いており、これを見直している暇がありませんでしたので、昨年のような規模の災害時にこれが機能するかどうか、条例をつくり、それから見直をしようと思っております。

そうしたタイミングで、大学発・政策提案制度において佐土原先生から「レジリエンス」という



言葉とともに研究の提案をいただきましたので、来年度から2年間かけて、協働で研究をしようということになりました。

（地域レジリエンスにおける人材の重要性）

中身について具体的なアイデアはまだないのですが、いくつか考えていますのは、1つは、レジリエンスを考える場合、それを担う人材、人の問題です。先程、松田さんからリーダーの話などが出ましたけれども、非常に重要ではないかと思えます。私も少し被災地を回りましたが、やはり制度の想定外、準備していても想定外のことがたくさんあって、準備や制度が役に立たないかという時に、優れたリーダーがいた、あるいはいろいろなアイデアを出す人がいたところは、いち早く立ち直り、復興が始まったという印象がありました。1つはそうした人材の重要性をポイントにしたいと考えています。

（県域における連携の仕組みとしての神奈川県のレジリエンス）

もう1つは、県というレベルで考える必要があるのではないかということです。神奈川県は小さいですけれども、東京に近い。例えば、横浜、川崎が大きな被害を受けた場合に、緊急の避難も含めて、横浜、川崎市内だけで足りないことも考えられます。その時に恐らく東京はあてにはできないと思えます。かといって、山を越えて静岡、山梨に、数万といった単位で人をお願いできるかということもあります。県東部の横浜、川崎が被災した時に、県のどこで支えるのか、あるいは相模湾沿岸の市、町に大きな津波がきた時には、どこの内陸部で支えるのかという大きな、大きなといっても県域を見据えた仕組みをあらかじめつくっておく。そういうレジリエンスをつくっておく

ということが大事なのではないかと考えています。

今日お話いただいた4人の方に、引き続き相談をしながら、条例を基にした復興の仕組みをつくっていききたいと思っています。

林 本日は、レジリエンスを考えるフォーラムの第1回目です。地域レジリエンスが、大きなテーマであることが明らかになりました。本日の議論は、全く収斂しておりません。課題設定にもなっていない。ただ、問題提起だけで終わる、それでよいと思っております。役人は、安易に答えが見つかるように課題を設定してしまい、あとは想定外としがちです。ところが、本県ではまだ答えのない復興・復旧の計画について条例に入れてしまっているということです。今回のフォーラムが、これからの議論を進めていくことにつながればと思います。

そこで、最後に一言ずつ、問題提起として、こういうことをきちんとやるべきだ、といったことをご指摘いただければと思います。まず、大矢根先生は、レジリエンスは結果防災、生活防災という言葉に言い換えることができる、地域生活圏を大事にすべきであるというご主張だと思のですが、その辺を含めてお願いします。

(地域防災計画への復興の位置づけと多様な主体による日常防災)

大矢根 まず、どの自治体でも策定している「地域防災計画」の中に、復興という項目を入れるべきであるということが、実はこれまで法令上は義務づけられていないのです。内閣府のホームページの「防災」のところをたぐって見ると、2006年ぐらいからやっと復興という要素が地域防災計画の中に入り始めていますので、神奈川県でも早くそれを取り込んで欲しいということが1つあります。

もう1つは、日常的な防災ということですが、マルチ・ステークホルダーという言葉が、最近、よく使われます。多様な主体がその防災の現場に参画することが重要だという考え方です。そして、防災のまち歩きを行う時に、よく三世代

の参加と言いますが、さらには四世代の参加をしてもらおうように、ということでひいお婆ちゃんや妊婦さんにも入ってもらいます。つまり、世帯主の意向が反映される復旧・復興計画というのは限界がある。次世代の子供をみごもっている妊婦さん、女性、そういう人たちの将来を見据えた希望が当たり前に入るように、復興というものを考えてもらいたい。そうした日常的な防災の研究実践をわれわれもやっていくし、県行政でもそのような懐の深さというものを復興計画に入れてもらいたいと思っています。

(日常からの特性を踏まえた地域の連携)

佐土原 先程、蛭名さんから、県レベルでレジリエンスを考えるというお話がありましたけれども、私たちが大学発・政策提案制度で来年度からやらせていただこうと思っているのは、まさに県レベルで、それぞれの地域の特性を踏まえて、どこどこが連携すれば、全体としてレジリエンスが高まるのかということを事前に検討して、日常からそうした取組みを行っていく、ということです。

例えば、海に近い地域では津波が来る。内陸の自然が豊かなところは風水害の危険があるかもしれない。それから、都市部と自然が豊かで空間が豊かなところ同士が日常つながることは、まちづくりとしても重要で、しかも災害時にもそのまま支援しあう関係で移行していけばよい。そうしたつながりがどれぐらいできるのか、ということを検討していきたいと思っております。

(後方支援基地としての住宅団地、グリーンネットワーク)

節 私も後方支援という話からも少し考えたいと思います。

津波の話を考えますと、縄文時代の遺跡があるようなところというのは、大体海の侵食していない比較的丘陵部にあります。神奈川を見た場合に、多摩丘陵というのは、確かに崖崩れや雨水の関係による被害は考えられますけれども、恐らく安定的な丘陵部です。



県の考えるべきこととしては、丘陵部にある住宅団地というのは、社会資本と言いましたが、単に人が住んでいる住宅というだけでなく、大体がコンクリートの建物です。耐震性の問題もありますけれども、恐らくかなりの部分が残るだろう、震度7級が来ても、恐らく大丈夫ではないかと思えます。それと同時に、火災が起きたとしても、あの全体が燃えるということはまずありません。従って、ここは、後方支援の基地にもなるのではないかと思います。

しかも、多摩丘陵というのは、先程言いましたようにそのグリーンベルトを住宅団地がある程度埋めていっているというところなんです。そのグリーンネットワークと、住宅団地の再生を神奈川県課題としていただき、この大都市部の後方支援基地として、ぜひ位置づけていただければと考えています。

（震災のフェーズごとの検証を）

松田 私は、今回の東日本大震災の検証をやはりきちんとしたほうが良いと考えています。まだ、検証は始まったばかりです。それもフェーズごとに、復旧から復興、いろいろな課題があるのだけれども、まだ中途半端な形でしか検証されていないというのが私の実感です。

林 最後に、蛭名局長から決意表明をいただき終わりたいと思います。

（シンクタンク神奈川を外部との協働による研究の場に）

蛭名 本日のフォーラムを主催している政策研

究・大学連携センター、シンクタンク神奈川は、県の組織ですけれども、県以外の市町村、大学、あるいは民間のシンクタンク、要するに、県から見て、外部の人と一緒に研究をするというのが基本的なコンセプトです。ですから、現在、所長も県職員時代から外部人材だったような林さんを据えているというようなことです。いろいろな研究テーマも持ち込んで欲しいと思います。私どもも少ない中でも一生懸命財源を用意して、研究の場をつくりますので、外部のみなさまからも研究には人も出して欲しいし、知恵も出して欲しいというお願いをしたいと思います。

今日は災害というテーマで、私は出ておりますけれども、県の仕事、行政の仕事も幅広くありますので、是非、このシンクタンク神奈川を使って、いろいろな分野で、県とその外側のいろいろな組織、立場の人が協働で研究できる場をこれから広げていっていただきたいと、林さんに期待をしまして終わりたいと思います。

林 ありがとうございます。残念ながら、本日は行えなかったフロアの方とのディスカッションは、次の機会にと思っております。引き続き、私どもの組織を大事にいただければと思います。今日は本当にありがとうございました。