

「巨大地震対策シンポジウム」 問題提起

まちのレジリエンス(復元力)とはなにか ~東日本大震災の事例から~

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 防災・リスクマネジメント研究室 研究員 **国友 美千留**

(1) まちのレジリエンス(復元力)とは

皆様、こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました三菱UFJリサーチ&コンサルティングの国友と申します。「まちのレジリエンス(復元力)」とは何かということでお話しさせていただきます。

早速ですが、弊社がこのシンポジウムの企画をさせていただいた意図といますか、根底にある問題意識として、まちのレジリエンスとはいったい何なのかということがあります。「レジリエンス」という言葉ですが、ご存じの方も多いと思いますが、心理学の用語で、翻訳では、「逆境から立ち直る力」とか「復元力」、あるいは「回復力」と訳されています。

先週1週間を振り返ってみても、台風18号による水害のほか、阿蘇山の小規模噴火、それから東京湾を震源とした直下型地震、チリ地震津波等、災害が多発するという状況のなかで、「まちのレジリエンス」をいかに高めていくかということは非常に重要なテーマと考えています。

本日お話しさせていただく内容について、大きく分けて2点ございます。まず1点目として、なぜ「まちのレジリエンス」ということに至ったのかの背景について、2点目として、この後、前にいらっしゃるご講演者の皆様にお話しいただく内容にも通底するところである、本会での「まちのレジリエンス」の概念についてご説明させていただくことの2点で、問題提起に代えさせていただきますと思います。

1点目に関して、弊社では平成25年度に内閣府から委託を受けて「地方公共団体における災害復旧・復興事前対策に関する調査」を実施いたしました。調査では、東日本大震災から2年が経過した東北の復興まちづくりの進捗状況について網羅的に把握しました。

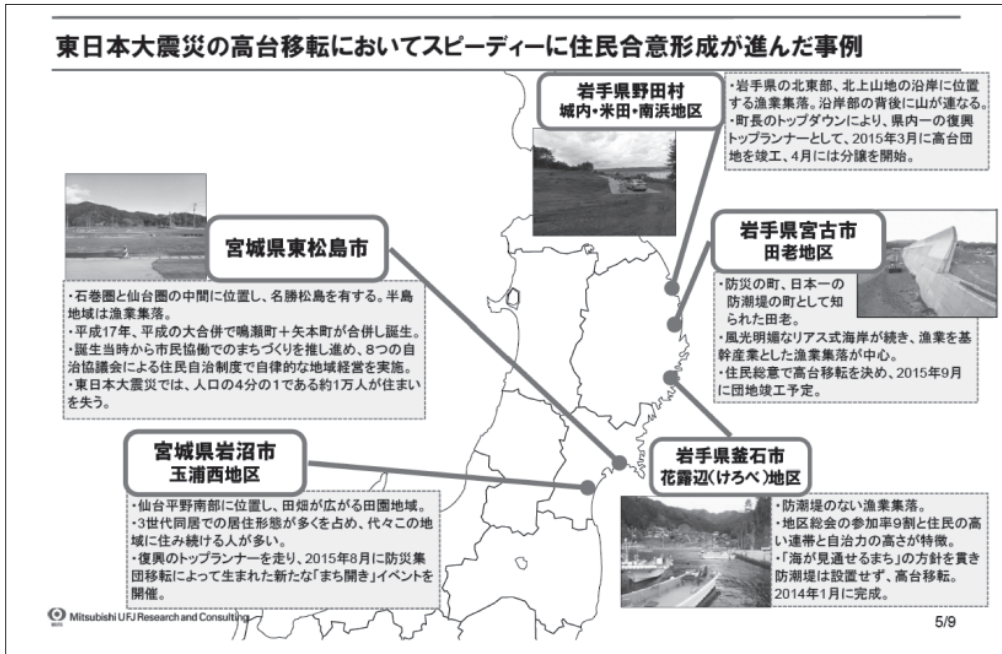
東日本大震災の被災地では高台移転が多く行われていますが、一般には、高台移転にともなう造成とか嵩上げによって復興が遅れているといわれています。しかしながら、その中でも顕著な差が見られているのが現状です。この顕著な差ですが、これが何に起因するものかということ、住民合意形成のスピードの差ということが明らかとなってきました。もちろん、復興まちづくりの進捗に影響を与える要因は住民合意形成以外にもさまざま考えられます。たとえば、進捗スピードに影響を与える環境要因としては、そもそも移転候補地に余裕があるのかないのか、被害が局所的なのか広域的なのかといったことがあるわけですが、そうした外的要因を除いた本質的な部分として、「住民の合意形成」ということが進捗に影響を与えているのではないかということです。

(2) 東日本大震災の高台移転においてスピーディーに住民合意形成が進んだ事例における取り組み

東日本大震災の防災集団移転事業のうち、スピーディーに住民合意形成が進んだ事例を5つほどご紹介したいと思います。

北から順にご紹介します。岩手県野田村、こちらは人口4,000人程度の小さな村ですが、村長のリーダーシップにより岩手県内初の防災集団移転事業が認定される等、県内一の復興のトップランナーを走っており、2015年3月に高台団地を竣工、4月には分譲を開始しています。続いて岩手県宮古市・田老地区ですが、こちらは「日本一の防潮堤の町」として知られた旧田老町で、住民総意で高台移転を決定し、2015年9月には高台移転団地の竣工が予定されています。

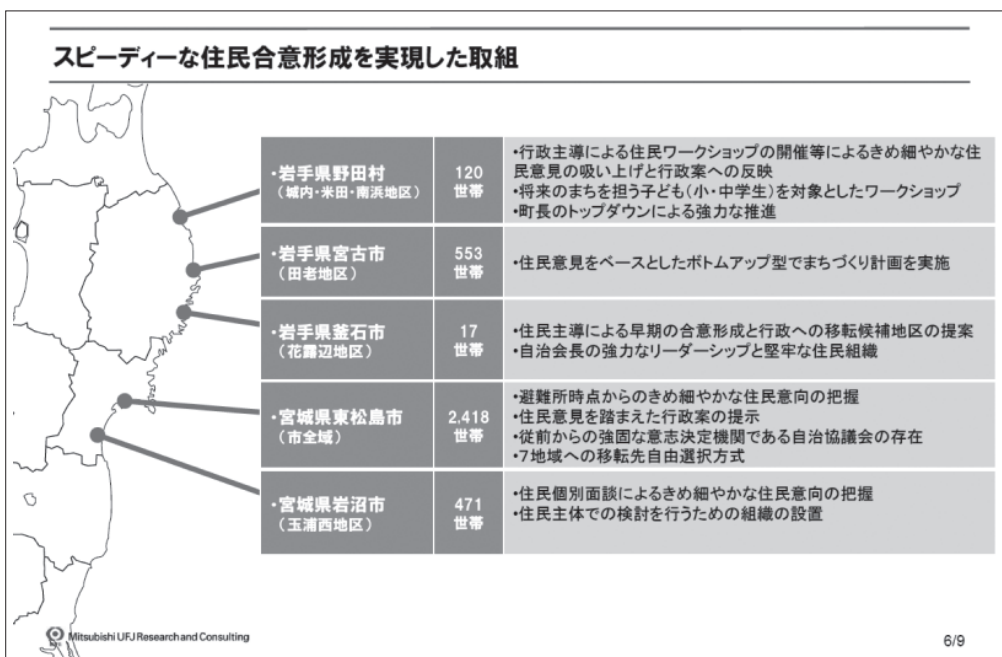




出所：三菱UFJリサーチ & コンサルティング作成

続いて釜石市・花露辺地区ですが、田老地区とは対照的に防潮堤のない漁業集落です。漁業集落ならではの連帯の強さと自治力の高さが特徴です。宮城県に参りますと、東松島市は平成17年の市町村合併で生まれた比較的新しい市ですが、当初から住民自治制度が導入され、堅牢な住民組織のもと自律的な地域経営が行われています。岩沼市については、いわゆる田園地域で、日本古来のと言っていいかどうか分かりませんが、三世代同居の居住形態が多い、いわゆる農村地域ですが、こちらは2015年8月に防災集団移転促進事業によって生まれた新たなまちのまち開きが行われたところでした。

この地域でどのような取り組みがなされたのかということをお話したいと思います。野田村では、行政主導でさまざま



出所：三菱UFJリサーチ & コンサルティング作成

な取り組みがなされているわけですが、住民の意見の吸い上げ方が非常に工夫されておりまして、きめ細やかに多様な住民の意見を吸い上げて、それを案に反映しているということが特徴です。一般的に「住民」というと世帯主の意見に偏りがちですが、大人ばかりでなく子供の意見も踏まえて計画づくりをしているということは、他地域でも参考になろうかと思えます。

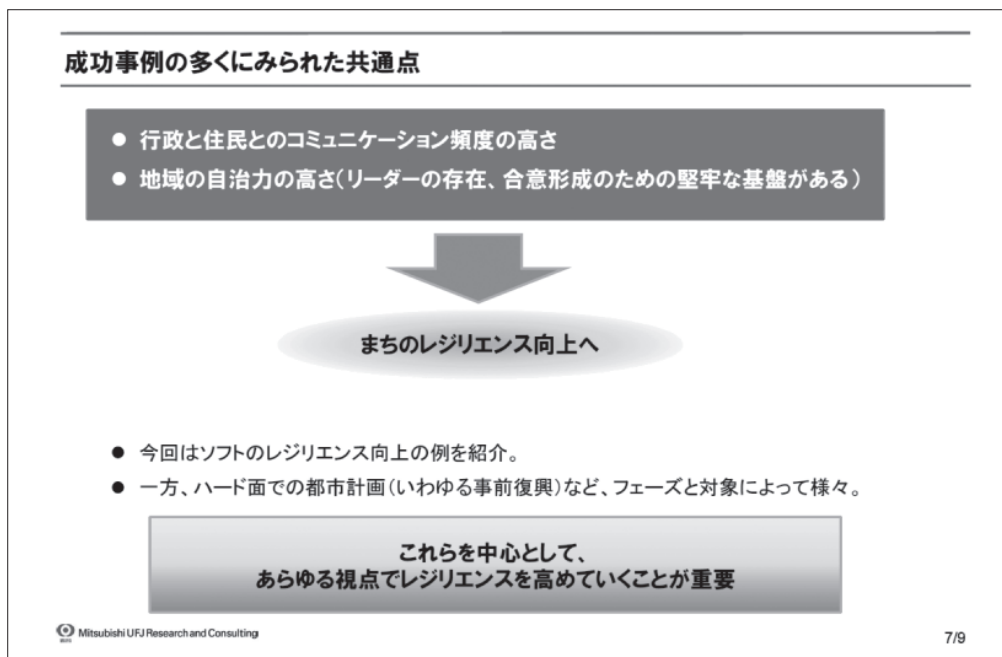
一方、宮古市ですが、住民が誇る日本一の防潮堤を越えて津波被害が発生したということもあり、住民総意での集団移転への合意形成に至り、野田村とは対照的にボトムアップ型でまちづくりが実施されているところです。

また、釜石市は、漁業集落ならではということもありますが、自治会長の強力なリーダーシップと堅牢な住民組織によって早期の合意形成がなされ、防災集団移転事業自体も非常に早く進められたところです。

東松島市は、先ほど申し上げた通り従前からの堅牢な住民組織という意思決定機関があったということ、また、行政としても住民に寄り添いながら今後を決定しようという意向があり、避難所時点から住民の意向を丁寧に拾い上げていました。こうしたことを踏まえ、他に例のない、7地域への移転先自由選択方式というものを採用しています。

また、岩沼市ですが、住民主体で検討を行うために組織を別途設置して、それと並行して住民に対する個別面談を実施しきめ細やかに意見を把握するということをしながら取り組みを進めていました。

(3) 事例にみられる共通点とまちのレジリエンス向上のための視点



出所：三菱UFJリサーチ & コンサルティング作成

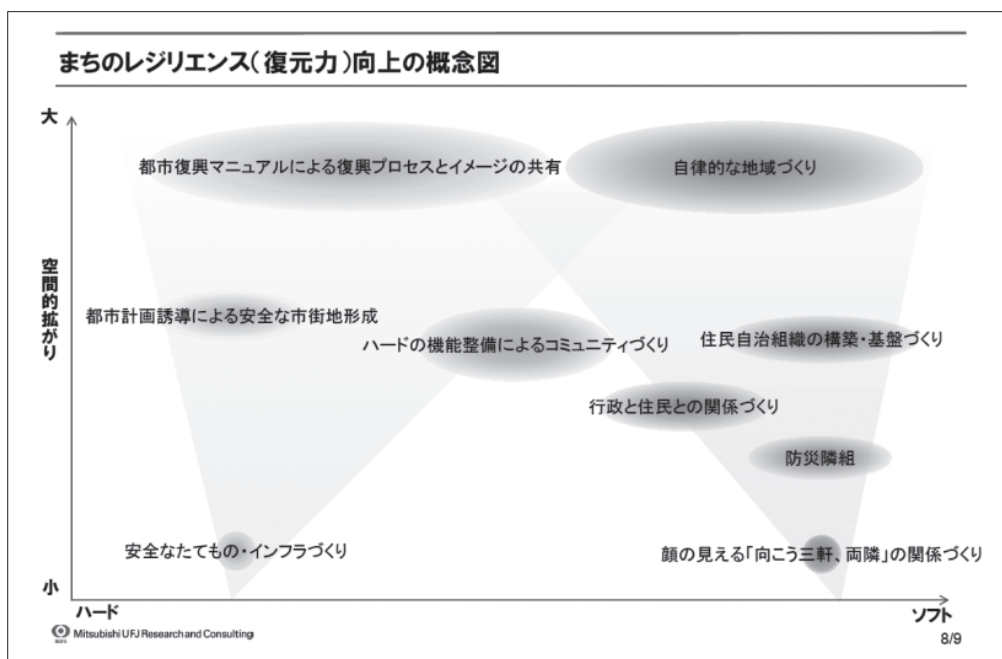
この5事例だけということではありませんが、これらの事例から一般化すると、その多くに見られた共通点として、第一に「行政と住民とのコミュニケーションの頻度の高さ」ということが挙げられます。具体的には頻度だけではなく、行政と住民間のコミュニケーションの質と量、それからタイミングが極めて重要となることが分かります。

2点目が、先ほど来申し上げています通り、東松島市のような「地域の自治力の高さ」ということがあります。それは釜石市のように強力なリーダーシップを持った町内会長がいるということもさることながら、住民の多様な意見や、気持ちをうまく取りまとめているような堅牢な組織、基盤、人間関係があることが重要なのではないかと思います。

ソフトの取組の観点では、「行政と住民のコミュニケーションの頻度の高さ」と「地域の自治力の高さ」を維持することが、「まちのレジリエンス」向上を押し進める極めて重要な要素となります。

今回は、東日本大震災の防災集団移転、いわゆる高台移転における住民合意形成ということでソフトの内容に寄ったファクトになっていますが、まちのレジリエンスを高めるといっていいと思いますと必ずしもソフトに限ったものではありません。このあとの北海道大学森先生の基調講演でお話いただくことになろうかと思いますが、ハードで建物の安全性を高めるとか、都市計画を十全にしていこうということも重要となってきますし、これに限らず、あらゆる視点でレジリエンスを高めていくことが非常に重要なのではないかと考えております。

(4) 本シンポジウムにおけるまちのレジリエンス(復元力)向上に関する概念図



出所：三菱UFJリサーチ & コンサルティング作成

こちらが先ほど来申し上げております「まちのレジリエンス(復元力)」の向上の概念図ということで整理をさせていただきました。横軸をハードとソフト、縦軸を空間的な広がりとしています。こちらには、この後のシンポジウムでまちのレジリエンス向上ということでご登壇者の皆様にご講演いただく内容をちりばめていますが、ハードからソフトまで幅広い視点でいろいろあると思いますし、これに限らず、コミュニティの課題とか、民間誘導でコミュニティづくりがなされているとか、いろいろなものがあると思います。この後、基調講演やパネルディスカッションの内容をお聞きいただく際には、この概念図を頭の片隅に置いていただければと思います。

やや駆け足でございましたが、以上をもちまして弊社からの問題提起とさせていただきます。どうもありがとうございました。