

# 「巨大地震対策シンポジウム」パネルディスカッション 官民連携によるレジリエンス向上の可能性



	氏名	所属・役職
パネリスト	森 傑	北海道大学大学院 工学研究院建築都市空間デザイン部門 教授
パネリスト	佐分 英治	独立行政法人都市再生機構 震災復興支援室 室長
パネリスト	小林 千佳子	東京都総務局総合防災部情報統括担当課 課長
パネリスト	河野 雄一郎	森ビル株式会社 都市政策企画・秘書・広報担当 取締役常務執行役員
モデレーター	中井 浩司	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 主任研究員

【中井】 ここからパネルディスカッションとなりますが、時間も限られていますので、皆様方に順にご意見を頂戴しながら、最後に問題提起のような形で整理していきたいと思います。

基調講演や事例紹介の中でも、空間の広がり方やハード・ソフトの2つの軸からみて、さまざまな「まちのレジリエンス向上の取り組み」があげられたように思います。まちのレジリエンスを向上する手段としてハードの取り組みから入るのか、ソフトの取り組みから入るのかについてはさまざまな考え方があるかと思えます。改めて、まちのレジリエンスをどのように向上させるのか、という今回のテーマに基づいて、「ハード」の取り組みと「ソフト」の取り組みの位置づけや役

割についても、順番にご意見を頂戴できればと思います。まずは森先生からお願いします。



中井浩司氏

【森】 それでは、話しそびれたことも含めて補足的にお話しさせていただきますと思います。

今回のキーワードとしてレジリエンスというのがありますが、そのほかに産学官連携というフレーズや、ハード、ソフトという話も出ています。こうしたフレーズについて、私なりに整理してポイントを押さえておくべきと思う点について、まずお話しさせていただきます。

まずハードとソフトというキーワードについてです。防災に関していうと、命を守るということが最も大事です。その際、ハード、ソフトそれぞれで取り組むべきことがあると思います。たとえばハードですと、先ほど森ビルさんから紹介がありました免振、制振であるとか、建物の強度をあげるといったことで、比較的分かりやすい内容があります。ソフトについても、東日本大震災、あるいは阪神・淡路大震災で、住民間の組織力や自治力が非常に重要であることが明らかとなりました。このことは、今回の冒頭の問題提起でも触れられた、まちのレジリエンスを向上させるために必要な「コミュニティ」に関わってきますが、こうした「コミュニティ」や自治組織というのは、組織として存在していればよい、と言うわけではなく、共助や互助といった関係が十分に発揮できるようなものでなければなりません。

このとき、ハードの対策の場合は建物が壊れないようにすることが個人個人のいのちを直接救うという点は、非常に分かりやすいですが、まちのレジリエンスを向上させるために必要な「コミュニティ」ということに対しては直接的につながってきません。ここで議論しなければいけないと感じるのは、コミュニティにおける自助・公助・互助というものに対して、ハードの取り組みが、個人の命を守ることに加えて、どのような役割を果たすことができるのか、何に貢献できるのかだろうと思います。

具体的に、先ほど紹介した小泉地区の例で申し上げますと、まず、命を守るということは高台移転を行



森 傑氏

うというハードの取り組みでクリアできています。その次に、移転しただけでは個々人の命が助かるというだけですから、そこに加えて従来から強固であったコミュニティのつながり、共助、互助というつながりを保つためにどうすべきかということで、宅地計画の工夫等のハードの取り組みを行っている訳です。このように、改めて、共助、互助に対して、命を守ることの次のステップとして具体的にどのようなハードの取り組みがあるか、が論点のひとつとしてあると思います。

もう一点、産学官連携による、というキーワードがありました。このときに民間と行政の役割分担が重要なポイントだろうと思っています。すごく乱暴な言い方になりますが、民間企業というのは顧客ベースで活動しており、お金を払った対価として性能を得たり、サービスを得るという活動になっています。一方で行政は「平等性」が原則になっており、何かアクションを起こすとしても納税者への還元ということが議論されます。さらに、「平等性」という議論を広げていくと、セーフティネットをどのように確保するのか、という議論が出ますので、お金を持っている人たちが助かる仕組みを作る、というような施策は実行できません。

われわれが生活している環境は、ほとんどが民間による建物等で構成されていますから、こうした民間と行政の特性を踏まえたうえで、どのように協力の仕方があるかを考えることが重要だろうと思います。民間の取り組みに対して行政がバックアップするところ

もあるとは思いますが、逆に行政が取り組む個人を区別せず平等に行っていく防災対策に対して、民間企業としてどのような貢献があり得るのか、ということをお次のステップとして考えていけば、本当の意味での地域全体の防災性の向上、レジリエンスの向上につながっていくのではないかと思います。

**【中井】** 森先生、ありがとうございました。

今回のパネルディスカッションでは、まちのレジリエンスを高める取り組みと、その中での産官学の連携ということを取り上げたいと考えております。森先生からも産官連携ということで問題提起をいただききましたので、その点も踏まえつつ、続いて佐分さん、お願いいたします。

**【佐分】** 私どもの守備範囲というのは、先ほどご説明したように、いかに受け皿となるハードを復旧させるか、ということにあると思います。ただ、先ほど森先生の基調講演の中で、4つの象限で「復興まちづくりの状況と対象」が整理されていましたが、早期の復興のためには早期の計画策定が必要であり、そのためには早期の合意形成が必要となり、早期の合意形成のためには市町の努力とともに、住民のコミュニティでの合意形成が非常に重要になります。遠回りのようにみえて、コミュニティでの合意形成ができていないと計画がうまく立ち上がらないため、われわれも実際に現場で取り組んでおりますが、計画に地元のコミュニティの意見をどれだけ反映していくかは重要だろうと思



佐分英治氏

ます。

たとえば、私どもの事例ではありませんが、玉浦西地区では、大学の先生が地域に入られて丁寧に議論され、一見遠回りのような感じはするのですが、住民の方たちの納得感が高まり、結果的に早期の復興につながっていくという実態もあります。

**【中井】** ありがとうございます。続いて、行政のお立場ということで小林様よろしくお願いいいたします。

**【小林】** 先ほどの説明でも紹介させていただきました通り、地域復興協議会という名称で、地域の復興の主体となる組織の立ち上げ支援について区市町村と連携して取り組んでおり、地域住民の方との連携や区市町村と都庁の関係というのはいつも意識としてある一方で、『産』との連携については弱かったのかと感じています。ハード整備を担当している部署であれば本日で登壇されている事業者の方々とも接点がありますが、住民の合意形成の際にも事業者の方が果たすべき役割があったといったご意見等も伺い、行政として住民だけではなく、事業者も含めた地域の関係を有機的につなげていく努力が必要なのだと、実感しております。

**【中井】** ありがとうございます。最後になりましたが河野様、よろしくお願いいいたします。

**【河野】** 弊社が実施している再開発事業は、単なる大規模な敷地の建て替えではなくて、地元の住民の方々と一緒にやって取り組んでいる事業となっています。六本木ヒルズの場合、権利者は500世帯ほどでしたが最終的には400世帯の方々が参加して、六本木ヒルズに居住したり権利を所有しています。

どうしてこのような地元を巻き込んだ再開発ができたのか、ということですが、従来から防災意識が非常に高かったことが大きなポイントでした。大きなひとつの目標を持って、住民、企業それぞれがその役割を理解し合うことができたのだと思います。

まちづくりは、先ほどから何度も言われていますが、法整備や行政としての誘導、民間企業としての誠実な対応等、政官民が一体になることが重要です。信頼関



河野雄一郎氏

係を築き活用していくことが非常に重要です。

江戸の祭りは、いざというときのお互いの安否確認の事前訓練としての意味合いがあったと聞いています。おまえのところ、おじいちゃん元気になっているとか、だれがいるとか、コミュニティで安否確認を行っているわけです。われわれが目指しているものも同じだと思います。自治会活動、町会活動やお祭・イベントを通じて町のコミュニティを醸成していくことが大事です。ただ、単に集会所を作るだけでは人は集まらないし、どのように興味を誘引していくかということについて、多少お金を持っている企業がお金と知恵を出して、ただ単に祭礼に10万円を寄付しました、ではなく積極的に自治会、町会の中に入っていくことが、非常に重要なのではないかと思います。

**【中井】** 皆様、ありがとうございます。お話をお伺いして、大きなキーワードがあったかと思えます。それは、まちのレジリエンスの向上を考えていく中で、地域のコミュニティや信頼関係が重要であるということです。信頼関係を構築していく中で、政官民が一体として取り組んでいくことも重要なのだと感じました。

「まちのレジリエンス」の向上という観点で考えますと、具体的な施策は非常に多くなりますが、ここではこの皆さんから出たキーワードである「コミュニティ」の構築という観点で、いろいろなお立場から議論いただきたいと思えます。

まずは、森先生から、小泉地区のご紹介をいただき、

さらにコミュニティを大事にするためのハード整備や計画づくりに取り組んだというお話もいただきました。従前のコミュニティがどのような形で機能して、まちのレジリエンス向上という観点からどのように有効であったのか、さらにはその観点からみて、他の地域への示唆等があればお伺いしたいと思います。

**【森】** 私は大阪の都会育ちなので、小泉地区に入ったとき、本当に驚きました。それは何かと言いますと、たとえばすべての方々がお互いに顔と名前を知っていたり、家のかぎをかけたことがないといったことです。先ほども紹介しましたが、小泉の被災前の市街地は、道路があって、短冊状に敷地があって、道路に家が面しているのですが、その裏側に水路があるという構造になっています。水路に面して勝手口があり、農村ですのでその水路で昔は野菜を洗ったりしている中で、隣近所の人は道路側に出でつきあうのではなく水路の方で行き来をし、台所に近所の人が野菜を置いてくれているというようなコミュニティが、被災前までありました。

そうしたコミュニティの存在を、住民自らが自覚していて、その自覚しているコミュニティ力が被災直後に自分たちで組織を作って防災集団移転促進事業に取り組む、ということになるわけですが、小泉の方々も私も含めた支援者の双方が、このコミュニティを持続するためにはどうするのが良いかを考えなければならぬというところが、スタートラインとしてあり、ワークショップ等で議論をしていきました。その際、コミュニティの持続を考えるのであれば、ハード的にも単に高台移転するだけではなく、つながり・コミュニティが継承できるような空間が必要との考えの中、防災手段移転促進事業という制度的な縛りが強い事業の中で、できる限り従来と同じような空間構成を実現することを目指していったわけです。

一方で、沼津の場合ですが、結局一部の方だけが高台移転できるという結果になってしまいました。私はその部分の最終決断に関わっていないため、その決断

で良かったのかという疑問はあります。結局は財力のある方だけが高台移転するという形になってしまい、本来ならば行政として自力で移転できない人たちを支えるべきではないか。まちのレジリエンスを支えるコミュニティが分割されることになるわけで、すでに限界集落化している集落であれば直ちに消滅するという話になりかねず、コミュニティをどのように扱うかということをも本来議論しなければいけないのではないかと考えています。

その際、自力で高台に移転できる財力のある人を対象とする事業には民間は参画しやすい面もあると思いますが、一方で財力等の問題で低地に残らざるを得なかった人たちに対して、既存のコミュニティを生かしながらどのように行政と民間が協力して対応して行けば良いか、ということは大きな問題だろうと思います。

**【中井】** ありがとうございます。

今お話しいただいた民間と行政の役割についてのお話ですが、実際に人を動かす、あるいは人に動機づけていくという中で、民間ベースで対応しやすい場合とそうでない場合があると思いますが、そういった中で連携や役割分担が難しいし、先ほどのお話しではなかなか行政と事業者の接点もなかったということだったと思います。このあたり、今後の方向感等についてご意見ございますか。

**【河野】** ご質問に正しく答えているかどうか分からないのですが、小林課長の資料の中に地域力を生かした住民主体の復興のためにというフロー図がありました。あれは再開発のフロー図とまったく同じなのですが、実際にはいろいろな意見が合ったり相容れないことがあったりして、あの図のように簡単にはいきません。

賛成している人々を先行的に動かしつつ、そこに相容れない人々をどのように救っていくのか、というときに、同じひとつの船に乗りなさい、というのではなく、選択肢を与えることが非常に重要なのではないかと思います。また、実際に進めて行くというなかで、先ほど佐分さんの説明の中で、仮換地の指定がなされ



る前に着工されたとの話がありましたが、これは画期的なことで、手続にとらわれなくて進めるべき物を進めていく、ということが、ハードづくりとの関係では非常に重要だと思います。

もうひとつ、私どもの経験の中で感じるのは、行政側は合意形成ができれば手続を進めるというのが基本的なスタンスとなりますが、手続を進めないで合意形成は進まないわけで、見切る、ということが非常に重要になってきます。丁寧な情報提供がなされ、参画の機会が与えられ、きちんと議論が尽くされているかということを見たらうで、進めて行くこともやむなく、その流れに乗れない人には新しい選択肢を与えるか、後から追いかけてその流れに乗れるようにする、という見切りです。杓子定規に対応することは、最終的には全員が乗り遅れる、ということにも成りかねません。

特に復興事業は必ず成し遂げられなければ成りません。できない、という選択肢はないわけですから、その中でどのような進め方をしていくのか、というのは官民双方の大きな課題だと思います。

**【中井】** たしかに、行政としては、全員が同時に進めなければいけない、という思いは強いだろうと思います。その中で、見切りが必要という今のご指摘は、どうでしょうか。

**【小林】** 今のフロー図は、地域の中で地域復興協議会という組織が立ち上がることが前提となっており、そうした組織が立ち上がらない場合は、行政主導で進めざるを得ないという両極端な内容になっています。しかし、



小林千佳子氏

その中間といいますか、全員の合意が得られているわけではないけれども行政主導というわけでもない、という形もあり得るかと思います。地域復興協議会も、自主的に住民の方が立ち上げそれを行政がサポートするという理想型を掲載していますが、実際の被災地では、地域復興協議会という形を取りながらも行政が相当入り込んで支援を行っているケースもあり、行政の関与の仕方も濃淡さまざまだろうと感じています。

**【中井】** ありがとうございます。実際、東日本大震災の復興現場では、合意形成についての動きはどのようなものだったのでしょうか。

**【佐分】** 私どもが担当しているのは、たとえば女川でも数百人の権利者がおり、非常に規模の多い事業となっています。しかも、計画ができた後に事業実施主体として入っていますから、最初はだれも知らない、という状況から始まり、国の機関ということで、信頼関係を築いていくこととなります。

コミュニティの議論が先ほどから出ています。コミュニティがあると、いろいろな意味で事前対応が可能になると思うのですが、一方で、ひとたび災害が起こって復興せざるを得ない状況を考えますと、災害の種類や地域によって発生する事象は大きく異なるということを念頭においておく必要があります。たとえば首都直下型の地震が発生したら、先ほど河野氏からご説明いただいたように揺れを抑えられる建物もありますが、密集市街地ですと火災が発生する可能性もあり

ます。

このような事態が発生すると、もちろんコミュニティも重要ではありますが、いざ復興をしようとしたときには、たとえば土地の権原がどのようになっているかといった、制度も大きな課題になります。地籍調査が終了している地域であれば問題なく事業を開始できますが、権利者がお亡くなりになっていると土地の権利関係を整理することができなくなってしまいます。

たとえば、今回の東日本大震災でも、復興庁のウェブサイトで紹介されているように、用地の問題、権原の問題、合意形成の問題等、さまざまな問題があり、対策が取られました。今日は時間がありませんので個別にはご紹介しませんが、相当程度、通常とは異なる形で行政にご対応いただいています。そうした対応に加えて、先ほど来ておりますコミュニティといったものが加われば、もちろん災害の種類や状況にもよりますが、早期の復興につながることは十分あるだろうと思います。

**【森】** 次回、機会があればぜひ議論していただきたいと思ったことを一言発言させてください。今回、合意形成やコミュニティという話がたくさん出てきました。本日都市再生機構様や森ビル様のプレゼンテーションで出てきた合意形成の対象は、主に地権者になると思いますが、この合意形成の対象というのが防災やまちのレジリエンスに関して、合意形成を議論する際に重要なポイントになると思っています。

権利を持っている方々の合意形成と、防災やまちのレジリエンスについて考える際に求められる一般の方々の命を救うための取り組みの合意形成、というのは少し次元が違う話だろうと思います。この点をきちんと区別せずに議論することは非常に危ういと思っています。

一般の方々の命を救う、という中には、権利者だけではなく、その地域への滞在者や生活者も含まれるわけで、こうした視点を持って、合意形成について区別

して議論することが大事だろうと思います。

**【中井】** ありがとうございます。

私の仕切りがまずくて、時間が大分押しています。皆さん十分発言できなかったかもしれません。今回の議論のキーワードとしてはコミュニティが非常に重要であるということと、そのコミュニティ・合意形成の対象がどこにあるのかが重要であるとのこと指摘もありました。

加えて、実際に事業を動かしていく中では、行政と民間の立場と役割が違う中で、民間ベースでまちのレジリエンス向上が可能な部分と、そこでは対応できない部分への行政の支援といった視点での役割分担も今後考えていく必要があるのだろうと感じました。