



市長と語る  
21世紀の  
都市計画

# しなやかで力強いまちづくり

—気候変動に対応した災害に強いまちをつくる—



## ■基調講演

### しなやかで力強いまちづくり

台湾国家災害防救科技中心センター主任 陳 亮全 ちん りょうぜん

## ■市長講演

### 災害につよいまちづくり

魚沼市長 大平悦子 うおぬま おおだいら えつこ

### 災禍の経験をいかした災害に強い地域づくり

つくば市長 市原健一 いちばらけんいち

### H24.7.12 九州北部豪雨災害の被害状況と復興への取り組み ～災害に強いまちづくりに向けて～

阿蘇市長 佐藤義興 あそ さとうよしおき

## ■パネルディスカッション

### しなやかで力強いまちづくり

2月14日、全国市長会は、「都市計画シンポジウム」を、日本都市計画学会との共催で開催しました。

市長、都市計画関係者、日本都市計画学会会員など109名が出席する中、シンポジウムでは、陳亮全・台湾国家災害防救科技中心センター主任から基調講演が、大平悦子・魚沼市長、市原健一・つくば市長並びに佐藤義興・阿蘇市長からそれぞれ市長講演がありました。

引き続き行われた「しなやかで力強いまちづくり」と題したパネルディスカッションでは、災害対応におけるコミュニティや行政の役割などについて、さまざまな角度から活発な議論が展開されました。

ここでは、同シンポジウムの模様をご紹介します。

基調講演

# しなやかで力強いまちづくり

台湾国家災害防救科技中心センター主任

陳亮全



## 年々大きくなる台湾の台風被害

近年、大型台風、ゲリラ豪雨、長期間の旱魃<sup>かんぱつ</sup>、過去の記録を超えた高温や低温、豪雪など、激甚な気象災害が世界各地に発生しています。台湾も例外ではありません。台風や降雨、さらにこれらに伴う広域洪水、山崩れ、土石流などに何度も襲われてきました。特にこの十数年、台風災害による被害はますます大きくなっています。事実、2000年以前には、約3〜4年に1回の割合だった激甚な豪雨を伴った台風の発生は2000年以後およそ1年に1回に激増。毎年台風がもたらす降雨量が年間総雨量に占める割合も40年前に比べて倍増しています。

近年、台湾で最も大きな被害をもたらした台風は、2009年の「莫拉克<sup>モラク</sup>」です。台風に伴った南西気流が、甚大な豪雨をもたらし、降雨量は台湾国内の多くの地域で2000mm

以上。年間降水量の7割以上の雨が降った地域もかなりありました。さらに、激甚な降雨が南部の山岳地域に集中して降り続いた結果、ある村では深層崩壊によって集落自体が埋められ、400人以上が犠牲になりました。そのほか、土砂災害が発生したある集落でも、32人が亡くなりました。

ほかにも2010年の台風「凡那比<sup>ファンナビ</sup>」では6時間で600mmを超える総雨量を測定し、大規模な都市水害をもたらしたほか、4時間続けて1000mm以上の降雨量を測定した同年の台風「梅姫<sup>メイジ</sup>」によって山崩れ、土石流などが起こり、東海岸地域で38名もの死者・行方不明者が発生しました。このように、近年、一つの災害がさまざまな被害を引き起こす複合型大災害が多発しています。

## 事前対応システムの構築とその強化

こうした中で、台湾ではさまざまな災害対

策を進めてきました。その一つが、2002年から稼働している災害事前対応システムです。科学的な技術を駆使して、事前に情報を分析し、台風の進路や降雨量、被害の発生状況などを予測。その情報を実務のオペレーションに生かし、緊急対策につなげていくシステムです。

このシステム構築後、数年間は、一定の減災効果が見られましたが、2008年以降、それが一変します。激甚な豪雨を伴う台風災害が増えるにつれてシステムが機能しなくなり、複合型災害の被害が拡大してきたのです。

そうした中で、私たちが痛感させられたのが、予測を行ってから対応するのでは間に合わないということでした。結果、台風が到達する前に住民を避難させることが求められるようになりました。

その実現のために進められたのが、災害事

前対応システムの強化です。まずは分析技術の強化として、過去の歴史的なデータを盛り込むなど、新しい分析も加えました。同時に、情報プラットフォームの再整備として、3D技術なども駆使して、水害や傾斜地災害を警戒したり、災害可能性のある地域を地図上に表示するなどした結果、どの地域に最も被害が及ぶか、災害に脆弱な地域はどこか、詳細に予測できるようになりました。

加えて、実務のオペレーションのフローを強化するため、中央の機関が災害の最前線に当たる地方政府と連携を深め、積極的に支援する体制に改めました。さらに、災害時には台湾国家災害防救科技中心センターにおいても、3時間ごとの分析の実施、全体会議を通じた他部署との情報共有など、作業効率と効果のレベルアップを図りました。

併せて、平常時からハザードマップを作成し、地方政府に提供。実際に使いこなせるよう、説明会なども実施したほか、災害発生前から被害が予測される地域には、あらかじめ軍隊を派遣するなど、事前整備と避難協力の強化も図りました。

そうしたシステム強化対策により、2010年に発生した台風「凡那比」では、山崩れの発生により、50軒の家が土砂に飲み込まれたものの、1人の犠牲者も出さ

とはありませんでした。

また、台湾ではこうした対策と並行して、防災社区（日本における自主防災組織）の立ち上げにも力を入れています。この組織を中心に、住民を巻き込んだ現地調査や防災マップづくり、ワークショップ、避難訓練、ディスカッションなど、多様な手法を生かした防災対策を実施しているところ

### ハード対策にも注力

これまでソフト対策について紹介してきましたが、ハード対策についても説明しましょう。まずは、土砂災害被災地の集落移転の実施です。2009年の台風「莫拉克」による被災後、改めて地域の土砂災害に対する安全性の評価を実施したところ、291の部落・集落のうち155の部落・集落で土砂災害の危険性が依然として高いことが判明しました。そこで、被災集落を

現地で再建するのではなく、集落ごとに安全な平地へ移転再建する政策決定が行われました。しかも、再建に当たっては、政府が土地を無償提供し、NPOが義援金で集落自体を無償建築することになりました。

とはいえ、集落移転は容易なことではありません。既存のコミュニティの維持、集落に伝わってきた伝統文化の保存、産業や

生計の確保などの要素にも配慮し、丁寧かつきめ細かくプロセスを推進していくことが重要です。

次に代表的なハード対策事例として、屏東県の「養水種電」計画をご紹介します。屏東県の海岸沿いの地域では、以前から魚の養殖事業のために、地下水のくみ上げが行われてきましたが、これが地盤沈下を引き起こし、台風や豪雨のたびに広範囲で水害が発生していました。そこで、台風「莫拉克」による被害を機に、県政府が打ち出したのが、この養水計画です。

地盤沈下、ひいては水害につながる養殖事業から土地利用の転換を図り、太陽光発電や、農地として活用。これにより、水害問題を解決するとともに、新しい産業の発展に結び付けるといいうもので、現在、民間の力を活用しながら、順調に事業が進められています。

このように、近年台湾では「レジリエンス」（剛靱性）の考えのもとに、「減災剛靱性」「コミュニティ剛靱性」「土地利用剛靱性」の3つの観点から災害に強いまちづくりを進めています。今後は気候変動をシミュレーションするための科学的な研究の実施、地方ごとのリスクマップの作成、気候変動アダプテーションづくりの実施などの対策も進めていきたいと考えています。

# 災害につよいまちづくり

魚沼市長  
うおぬま

大平悦子  
おおだいらえつこ



## 度重なる災害を経験

魚沼市は平成16年の合併により新たに誕生した市ですが、以来、幾多の災害に見舞われてきました。本日はその中で「新潟県中越大震災」「平成23年7月新潟・福島豪雨」、そして毎年「豪雪」、この3つの災害の被害状況と対策についてご紹介します。

まずは今年で発生から10年目を迎える、新潟県中越大震災についてです。市内において震度6弱を記録したこの震災により魚沼市では死者8名、住宅被害は5500を超えるなど、甚大な被害に見舞われました。土砂災害も発生し、道路の崩壊はもとより、JR在来線も長らく不通になるなど、市民の暮らしにも多大な影響が出たほか、車中泊による避難生活が続いたことで、エコノミークラス症候群を発症した市民も相次ぎました。

次に平成23年7月新潟・福島豪雨です。魚沼市は地域の86%が森林資源であり、つまり、ほとんどが山間地です。そこに4日間で800mmを超える記録的な豪雨となりました。その結果、多くの住宅被害が出たほか、地盤が緩んだこと

ろに9月に入って複数の台風が上陸し、土石流や山崩れなどの被害を経験しました。

この豪雨災害でダムの管理者と自治体側の連絡が十分でなかったところもあり、私たちは砂防ダムの充実強化の必要性はもとより、ダムを抱える地域として、その放水に関する連絡体制の重要性も再認識させられました。さらに、排水ポンプの設置も含め、河川の氾濫による内水対策の必要性も痛感したところです。

3つ目の豪雪に関しては、毎年のように悩まされています。特に平成25年には、市内の入広瀬地区で378cmの積雪深を記録しました。その中で、本市では、75台もの除雪車を市で所有し、県・市道で579kmに及ぶ道路除雪を行っているほか、同じく、県・市道で200km以上の消雪パイプを設けるなどして対応しています。

## 「地域力」で災害に対応

高齢化、人口減少が進展する中、どのように地域を維持し、災害対策を行っていくのかということは市としても大きな問題です。そこで、現在進めているのが「地域コミュニティ協議会」

を核とした地域づくりであり、「地域力」の向上、自助、共助の仕組みづくりを通じた、災害対応に取り組んでいます。その観点から自主防災組織の強化に取り組んでいるほか、核となる防災リーダーの育成に向けて、市の公費助成で防災士の育成、ネットワーク研修の実施などを図り、防災意識の啓発に努めています。

地域コミュニティ協議会は、人口2000人程度を目安とした区域で、21カ所の設立を予定し、市からも補助金を支給、積極的に立ち上げ支援をした結果、これまでに11もの協議会が誕生しました。協議会の組織の中に住宅除雪を担う除雪組合も設けた協議会もあり、モデル地区として市から活動費も交付しております。今後も地域の支え合いの仕組みをつくりながら、コミュニティビジネスとしての発展も期待しています。

また、豪雪対応においてとりわけ大きな課題となっているのが、倒壊などの危険がある空き家の存在です。根本的な解決を図るため、平成24年「魚沼市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例」を制定するなど、独自の対応も進めているところです。

## 市長講演②

災害の経験をいかした  
災害に強い地域づくり

つくば市長

いちほらけんいち  
市原健一

## 大きな被害をもたらした竜巻災害

平成24年5月6日、隣接する常総市にて発生した竜巻(時速約60km)が幅約500m長さ約17kmにわたってつくば市内を横断し、被害を受けました。中でも最大の被害を受けたのが、とりわけ古い町並みが残る北条地区でした。一瞬にして、多くの電柱が根元から倒壊、商店を含む多くの建物のシャッターや屋根なども吹き飛んだほか、基礎ごとひっくり返った戸建住宅もありました。結果、人的被害は死者1名、負傷者37名、住宅等被害は約1000棟に及ぶ大災害となりました。

この竜巻災害を受けて、つくば市では独自に防災対策を進めています。まずは、自助・共助・公助の位置付けの明確化です。特に「自分の命は自分で守る」(自助)、「地域の安全はみんなを守る」(共助)ことの重要性を市民にアピール。阪神淡路大震災のアンケート結果にもあり、また、災害の規模にもより明確に規定することはできないと思いますが、私としては自助・共助・公助の割合は7・2・1ぐらいの認識で災害に臨むべきではないかと感じています。

さらにつくば市では、その自助を徹底するた

め、市民に対し自ら取るべき行動をしっかりと把握してもらおうと、防災と竜巻に関するパンフレットを市内全戸に配布。情報提供に努めているほか、共助のための取り組みとして、自主防災組織や地域防災活動への支援も推進しています。

その一方で、公助の強化としては、迅速な情報伝達システムの構築や避難所機能の強化、さらには災害対応の中心的な役割を果たす消防機能の充実に向けて、老朽化した消防本部庁舎の新設にも取り組んでいます。

## 防災教育も積極的に展開

加えて、小さいうちから防災意識を高めるため、教育現場でも各種の取り組みを推進。現在、市内小中学校で導入している「小中一貫教育」に併せて創設した「つくばスタイル科」というカリキュラムの中で、防災教育を積極的に展開しているほか、地域と連携した学校防災力の強化に向けて、「学校防災連絡会議」を設置。その上で、PTA、区会、民生委員、消防団、自主防災組織など、地域の各組織が連携して、避難訓練や防災教室、防災マップづくりを進めています。

ハード面の対策としては、建築物の耐震化が

極めて大切なことから、必要な予算を投じて来年度までに必要な耐震工事を進める予定です。さらに、火災、水害いずれの災害においても、被害軽減効果がある、緑豊かな都市環境の構築も欠かせません。この点、つくば市は、計画的にグリーンベルトと呼ばれる緑地帯が整備されるなど、景観のみならず、災害に強い条件を備えています。今後はさらにこの強みを生かして、緑の環境の保全にも努めていきます。

併せて、竜巻災害によって、電柱の倒壊の危険性や復旧時の悪影響を直に経験したことも踏まえ、電線類地中化も推進していきます。

現在つくば市で取り組んでいる2つの事例を紹介します。一つは、国の環境モデル都市に選定されたことを受けた、低炭素モデル街区の開発。そしてもう一つは、約2600戸の国家公務員宿舍の削減に伴う、つくば中心市街地の再生です。電源の確保などの低炭素なまちづくりや緑の確保などの緑豊かでゆとりのあるまちづくりというのは、いずれも環境や景観への配慮だけでなく、災害に強いまちづくりでもあることから、これからも積極的に進めていかなければならないと感じています。

③ 講演市長市

# H24・7・12九州北部豪雨災害の 被害状況と復興への取り組み 災害に強いまちづくりに向けて

阿蘇市長

佐藤義興



## 未曾有の大災害を経験して

周囲の長さが128kmに及ぶ、世界最大級の阿蘇カルデラの中に位置する阿蘇市。カルデラの高低差は約300mにも及ぶほか、地域全体が火山灰の土壌のために、多量の雨が降れば崩れやすい。そんな特殊な地形の阿蘇市を平成24年7月12日、これまで経験したことのないような大雨が襲いました。市内の阿蘇乙姫地区の降水量は6時間で、7月平均の約80%に及ぶ459.05mm。積乱雲が繰り返し発生する「バックビルディング現象」が相次いで起こったのが原因です。

これにより、広範囲で洪水が発生したほか、大規模な山腹崩壊、土砂・人工林・岩石の流出、さらには土石流まで発生。結果、死者・行方不明者を含めて22人、家屋などの被害は1100棟を超えたほか、道路や水道、山林農地の被害も甚大なものになりました。

この未曾有の災害を経験して、私たちが改めて認識させられたのは各種法令や制度が生活再建や復興の妨げになっているという事実です。自然災害が原因であっても、農振法の縛りがあ

るために、自分の土地でありながら家を建てることさえできません。さらに、特定非常災害と認められないために、仮設住宅の入居期限(2年)を延長できず、多くの市民が厳しい状況に置かれています。加えて、災害救助法では避難所の食事代は一人あたり、1日1010円、避難所経費は300円。現在の生活水準にまったく合っていません。

災害査定に関しても、復旧活動を行っている最中に、急ごしらえで準備せざるを得ませんでした。本来なら期間の延長も含め、被災地の実情に合わせた対応が必要でしょう。工事の実施についても、縦割りの弊害の影響が色濃く出ています。一つの土砂災害に端を発した、同じ場所の工事であっても、それぞれ管轄が異なることから、治山、砂防、農地などの整備が一体的に行えません。

## 災害に強いまちづくりに向けて

それでは、災害に強いまちづくりに向けて、阿蘇市が進めている、代表的な取り組みをご紹介します。まずは自助、共助、公助の連携による減災の取り組みです。特に自主防災組織を中

心に、住民同士の連携、協力体制の構築を進めています。同時に、命を守る手段として「早めの避難」の定着を目指し、警報発令の前の「予防的避難」も進めています。これと関連して、防災拠点施設や避難道路の整備も計画しているところではあります。

ハード整備としては、将来的な災害の発生も踏まえ、地形の調査を徹底した上で実施することも必要です。阿蘇市では国や県の協力も得ながら、砂防堰堤も含めて、治水工事にも長期的な視野で取り組んでいます。併せて、その際には、阿蘇の景観に配慮した整備も計画しています。

災害から1年半がたちました。阿蘇市も前に進んでいかなければなりません。市としては復旧・復興と同時に、世界文化遺産や世界ジオパークへの登録をはじめ、活力ある地域づくりにまい進しています。特に、活発に進めているのが地域ブランド(阿蘇ブランド「然」)の確立と魅力発信。自然と向き合い共作する「人」を主役に、この素晴らしい自然環境や文化などの地域資源を積極的にPRし、活性化につなげていきたいと考えています。

## パネルディスカッション

## しなやかで力強いまちづくり

## コーディネーター

すぎうら さかえ  
**杉浦 榮**：日本都市計画学会理事、  
 S2 Design and Planning 代表

## パネリスト

うえはらまさひろ  
**上原正裕**：公益財団法人兵庫県住宅建築  
 総合センター

うばうらみちお  
**姥浦道生**：東北大学大学院  
 工学研究科准教授

おおだいら えつこ  
**大平悦子**：魚沼市長

いちはらけんいち  
**市原健一**：つくば市長

さとう よしおき  
**佐藤義興**：阿蘇市長



**災害に強いまちをどう実現していくか  
 地域コミュニティの重要性**

**杉浦** 昨年の夏に発生したゲリラ豪雨や竜巻等に象徴されるように、近年、激甚気象災害が相次いで発生しています。そうした中、災害に強いまちづくりをどのようにしていくか、その具体的な在り方や方向性について、皆さんと考えていきたいと思っています。

先ほどの3市長による「市長講演」では、地域独自の各種取り組みが紹介されましたが、まずはそれに対するコメントやご感想について、上原先生、姥浦先生からお聞きしたいと思います。

**上原** 災害にはさまざまな種類があるものの、その発生を正確に予測するのは困難です。各市長のお話でも、そこは共通していました。私は兵庫県職員として、阪神・淡路大震災の復興に取り組みしましたが、誰もあの大地震の発生を予測することはできませんでした。

では、その中で、行政、住民はどのように備えるべきなのか、そこが問われていると思います。各市長が強調された自主防災組織の立ち上げは極めて重要な対策です。さらに、コミュニティの中で伝わる、昔の言い伝えを伝承していくことも欠かせません。現に、兵庫県では昭和51年、600mmを超える豪雨の影響で大規模な山崩れ（一宮



コーディネーター  
杉浦 榮  
日本都市計画学会理事、  
S2 Design and Planning代表

町福知抜山地すべり)が発生し、死者・行方不明者が3名出ましたが、およそ40戸200名の住民たちは再避難のために難を逃れることができませんでした。元来、その山は「抜け山」と呼ばれ、江戸時代にも山崩れが発生していたのですが、変動を察知した区長が周囲(学校に避難した住民)に再避難を呼び掛けたことが奏功したのです。

さらに、私自身も、兵庫県職員時代に、東京の先進事例をもとにしながら、防災まちづくりのガイドラインを作成しましたが、地域の特性に合わせた防災計画の策定も不可欠だと思います。

**姥浦** 今、日本の都市計画は大きな課題を抱えています。キーワードを挙げると、「持続可能性」ということになるでしょう。少子高齢化、人口減少時代の下での「社会的な持続可能性」、財政問題や産業活性化とも深くかかわる「経済的な持続可能性」、そして資源エネルギー問題をどうするかといった観点からの「環境的な持続可能性」。この3つを基本にしながら、それにプラスして、安

全・安心なまちをどうつくっていくか、十分に考えていかなければいけない時代に入ってきていると思います。

では、具体的にどうすればいいのか。各市長のお話も含めて考えてみると、まず1つ目はコンパクトなまちづくりの推進がカギになると思います。除雪をはじめ、集落の維持管理に関するコストなどを考えると、行政区域をより限定させた方が効率的です。

2つ目はコミュニティの充実です。各市長からもさまざまなコミュニティ強化策がお話に出ましたが、大事なものは、防災の観点からだけでなく、さまざまな地域課題の解決に向けて、普段からコミュニティ組織が主体的にかかわる仕組みをつくることではないかと思っています。

**杉浦** 各市長のご講演にもありましたが、両先生からもコミュニティの重要性が提起されました。この点について議論を深めていきたいと思っています。

**大平** 私もコミュニティの重要性は深く認識しています。ただし、現在、魚沼市ではそのコミュニティの重大な構成要素である、住民自体の数が減少してしまっています。これは地域にとって大きな痛手です。

豪雪地帯であるわが市がこれまで何とか乗り越えられてきたのは、それなりの人的資源があったからですが、人口減少と高齢化が進んだ結果、マンパワー不足が深刻化。加えて、限界集落も増えてきている中、ど

のように地域づくりを行うのか、大きな課題となつていきます。

姥浦先生が指摘された、コンパクトシティは一つの解決策になるでしょう。山間部に住む住民に、冬の期間だけでもまちの集合住宅に居住いただけたら、その分だけ除雪コストを低減できるし、行政の経営資源もそのエリアに集中的に投じられるので、効率的なまちづくりも行える。ただ、理屈はそうでも、住民の皆さんには慣れ親しんだ暮らしがありますから現実的には難しいと思います。実施するにしても、慎重に時間をかけて進めていかなければならないでしょう。

**佐藤** 同感ですね。九州北部豪雨災害では、多くの市民が被災し、今でも仮設住宅で生活されていますが、皆さん、いずれはもとの地域に帰りたいとおっしゃいます。誰もが住み慣れた地域への愛着を持っているのです。

阿蘇市でも魚沼市と同様、人口減少が進んだ結果、空き家の増加が課題になってい



大平悦子  
魚沼市長

佐藤義興  
阿蘇市長

ます。なぜ空き家が増えているのか。それは、若者が都会に出て行ってしまっているからでしょう。

この傾向を何とか食い止めるためにも、私は若者が地域を支える担い手として、この阿蘇市で暮らし続けられる仕組みをつくりたいと考えています。そうならなければ、防災対策にも影響します。現状では、阿蘇市に限らず、全国各地で消防団に入団する住民が少なくなり、消防力の低下も進んでいますから。

そこで考えているのは、現在、放置されている空き家の活用です。行政が間に入ることで安心感が得られるのであれば、場合によっては介入して、必要な人に斡旋してもいい。その方が借り手の利便性も高まるかもしれません。そのように、空き家対策をコミュニティの維持、充実につなげていければと考えています。

**大平** 魚沼市でも空き家が増えていますが、最終的にはどこがその管理を担っていくのか、地域全体で考えなければいけない問題

だと思えます。結局のところ、行政が管理していかざるを得ないだろうと思えますが、対象は個人財産ですので、現状ではどうかつには手を出すことはできません。将来的には法改正など、制度の見直しも必要になってきます。

### 地域の防災拠点として機能する「学校」

**市原** つくば市でも団地の住民の高齢化が進んだ結果、特に団地内での空き家が増えています。さらに、竜巻災害の影響で崩壊寸前の空き家が通学路沿いにあり、市民から解体の要請が強くなっていました。空き家を解体してしまうと税金が上がってしまうという問題もありますから、空き家の解体を促進するためには、税制の見直しも国には考えてもらいたいと思っています。

コミュニティに関していえば、つくば市は特殊な事情を抱えています。国の機関が数多く立地していますから、市民のおよそ半分は新住民です。実際、つくば市では、最も身近な地域コミュニティとして、約600もの区会（自治会）が設けられていますが、加入率は50%強しか達していない状況です。

そこで、私たちが着目したのが「小学校」。必ず地域に立地しているし、お子さんがいるのご家庭にとっても身近な施設ですから、ここを住民による地域活動の拠点に位置付けることはできないか、そして防災活

動の拠点としても有効に機能させることはできないかと考えました。

実際、取り組みを進めると、思った以上の効果がありました。現に、市全体で防災訓練を行うよりも、小学校単位で実施する方が参加者は多いという結果も出ています。

**上原** 災害対策における学校の役割は非常に大きいですね。阪神・淡路大震災においても小中学校が避難所になりましたし、そもそも関東大震災では地震に伴う火災により広範囲に被害が及び多くの学校も燃えました。

これを教訓に、震災復興の施策目標として、学校の耐震、防火に力が入られたほか、学校の建物に隣接して公園を設置し、住民の避難所として活用してきた歴史があります。

現に、震災復興事業でも神戸市はこの方式を採用し、その後も学校公園事業を進めたほか、阪神・淡路大震災後の復興事業では、兵庫県としても西宮市において、学校と公園を一体的に整備するよう指導（都市計画段

市原健一  
つくば市長



上原正裕  
公益財団法人兵庫県住宅建築  
総合センター

階で)し、防災拠点を整備する取り組みを行いました。

さらに、市原市長がおっしゃるように、学校は地域のコミュニティの拠点としても機能しています。私の個人的な話ですが、どうも公務員は時間的に余裕があると思われるようで、これまで小中学校のPTAの副会長や会長などの役を任されてきました。特に私が副会長を務めていた小学校が、市民運動会のモデル校に指定されたことから、PTA、民生委員、児童委員、市の関係者も含めて、競技の種類から運営方法まで議論を尽くして、準備を進めた経験があります。このように、PTAの役員として、さまざまな地域活動に携わる機会を得ましたが、そうした経験を積み重ねる中でいかに学校は地域と密接した施設であるかよく分かりました。

**市原** 同時に、まちづくりや防災に対する意識を、小さいうちから教育によって醸成させることも、学校の大事な役割です。現につくば市では学校において、子どもたち

に対する防災教育に力を入れています。基本的にまちは人がつくるものですから、時間がかかったとしても、まちづくりに対する一人一人の意識を醸成するような教育を進めていかなければならないということが私の根本にあります。

**上原** おっしゃる通り、「教育」の面でも、学校は重要な役割を担っていますね。兵庫県では県立舞子高校に防災学科を設け、専門的に学んでもらっています。さらに、冒頭でお話した昭和51年に山崩れ(山津波)があった小学校でも、毎年山津波の学習発表会を開き、災害の経験を学校教育の中で伝承しているようです。大事なことだと思います。

### 住民の自主的な地域活動を行政はどう後押しすべきか

**姥浦** 公務員だけでなく、大学教員も時間的に余裕がある人種と思われるようで、私も現在PTA会長を任せられ、地域活動に携わっています。私が住んでいる地域は、比較的古いまちですが、近年は新しいマンションも建設されて、新住民が増えています。そうした中で、子どもの見守り、防災活動などを、新旧住民が連携しながらともに活動する体制が徐々に確立されてきました。

ただし、コミュニティという言葉は、その響き自体、とても美しいものがあります。が、毎回、飲み会にも出席しなければなら

ないし、結構大変なこともあるなど実感しているところではあります。

同時に、コミュニティと行政の関係の在り方についても、考えさせられるところがありますね。私としては、コミュニティがより主体性を持って、これまで以上にまちづくりや地域課題にかかわるべきではないかと思っています。

例えば先ほどの空き家の話でも、その管理を市だけが担うのではなく、コミュニティ組織に任せてみる。活用方法も独自に考えてもらい、必要な費用は行政が支援する。そのような仕組みができれば、地域それぞれの条件や特性に応じた、効果的なまちづくりが展開されるのではないかと思います。

実際、東日本大震災の被災地の中でも、以前から地域の方向性を住民自身が考え、コミュニティ活動を充実させていた地域は、既に新たなまちづくりに着手している一方で、そうしたコミュニティ活動をしてこなかった地域は、「市は何をしてくれるのか」と、行政への依存を深めるばかりで、自分たちで地域の将来像を決められない。そんな傾向が出てきています。

被災自治体に限らず、行政改革が進む現在において、行政もマンパワーの余裕がない、ぎりぎりの状態で地域経営を行っています。その中で、どのように行政とコミュニティが協働して、まちづくりを行うのか。それぞれの役割分担も含めて、考えていか

なければいけない問題だと思えます。

**上原** 私は兵庫県ですとまちづくりに携わってきましたが、その最初のかかわりは、景観まちづくりでした。この分野は特に、住民の主体性が必要です。

景観を構成する要素は、個人財産がほとんどで、行政主導では前に進めていくことはできません。いかに住民自身が主体的にかかわってもらえるかを考えなければいけないという点では、災害対策も同じでしょう。

一つの解決策としては、行政がうまく住民の自主性を後押しすることではないでしょうか。私が担った景観まちづくりでも、約10億円の基金をつくり、それを基にして建物の修景を進めたり、学習機会を提供したり、地域に専門家も派遣して、説明会を開くなどしました。そのおかげで、住民の皆さんの意識も高くなり、大きな成果を生みました。

これが非常に機能しましたから、阪神・淡路大震災の復興の際にもこの仕組みを採用することになりました。具体的には兵庫県が6000億円、神戸市が3000億円を支出した上で基金をつくったのですが、それを原資に市民からの提案を受けながら、復興まちづくりを進めたのです。やがて被災地以外でもこの方式は踏襲され、山村の過疎対策や村おこしなどの分野でも活用されていきました。

住民の自主性に期待することも大切です

が、それだけでは不十分で、より一層、機運を盛り上げるためにも一定の補助や専門家による支援も必要です。そこは行政の工夫のしどころではないでしょうか。

### 総合行政を担う市町村の役割

**杉浦** それでは最後に、激震気象災害に対する、これからの対策や防災の取り組みの在り方、今後の防災まちづくりへの展望について、お聞かせいただきたいと思えます。

**姥浦** 住民によるコミュニティ組織が地域課題の解決に積極的に取り組むことは非常に重要です。また、上原先生がおっしゃったように、行政としても、コミュニティ組織が活動しやすい環境をぜひつくっていただきたい。

ただし、コミュニティ組織では解決できない問題があります。それは行政間の縦割りやどうするかという問題です。

実際、まちづくりには、国、県、市町村など、さまざまなセクションがかかわってきます。それらの情報を共有し、縦割りの壁を越えて、コーディネートしていくのは、総合行政を担う市町村の役割にほかなりません。市町村が主体的にかかわって、そうした仕組み、システムを普段からしっかりと構築できるかどうか、そして調整機能を実現できるかどうか、これが、極めて大切になります。これが普段からできているかどうかで、いざ災害が起こったときの対応も明



姥浦道生  
東北大学大学院工学研究科准教授

らかに変わってくるのです。

**上原** 市の行政としては国や県との調整も必要ですが、庁内全体の意識の共有も欠かせません。行政職員であるからには、自分の部署だけに関心を持つのではなく、各部署と連携しながら、横断的に物事を見て、施策を進めていく必要があるでしょう。

兵庫県でも、例の山津波の災害の発生後には、庁内プロジェクトを設けて、総合的な観点から復旧活動を展開しました。河川、道路、公共建築物、農地整備など、さまざまな分野が一体となって取り組んだ結果、首尾よく施策を推進することができました。

さらに、平成18年度に兵庫県で「県民緑税」を導入する際にも、全庁を挙げて議論を展開し、効果的に森林整備や害獣対策、都市緑化の推進につなげていくことができました。景観まちづくりのときもそうです。複数の部署と連携できたことで、しっかりとした全体の方針を定めることができました。そのように行政内で連携を図り、事務能力の向上に努めることも欠かせないと思えます。



**大平** 魚沼市では合併をして9年になりましたが、行政改革の一環で、当時800人いた職員は現在、600人弱まで削減しました。その一方でコミュニティ協議会の立ち上げを進めたのですが、一部の市民からは「行政は自分たちの仕事を住民に押し付けるのか」と厳しく指摘されたときもありました。

しかし、そうではありません。大事なことは、自助、共助、公助の適切な役割分担です。私たちも安心して市民が暮らせる地域づくりのために、公助分野の充実のために懸命に取り組まなければなりません。その一方で、住民の皆さんができることは積極的に担っていただくことも大切です。中には、ご自分の家の前に降った雪でも、

「ここは市道だから」という理由で、除雪してほしいと市に連絡が入る場合があります。それによって、除雪車が出動することが適切な市民サービスといえるのか。本来なら、行政に頼るだけでなく、その家の方、あるいは地域の住民たちが協力して除雪をした方が、コスト面からみても適切なのではないか。地域を挙げて考えていかなければいけない問題です。

上原先生から森林整備の話が出ましたが、魚沼市は地域の約86%が森林。その森林資源を活用しながら、エネルギー問題や防災対策も含めて、各種事業にも取り組んでいくと、現在計画を立てている段階です。民間や住民の力も生かしながら、ゆくゆくは雇用の促進、地域活性化にもつなげていきたいと考えています。

**市原** 災害は、発生直後には市民の意識は高いものの、日数の経過とともに、風化していく傾向があります。しかし、またいつ発生するか分かりません。その意味では常に、自分の命は自分で守るという意識を持ち、自ら情報を入手する、自ら備えるなどしなければいけないと思います。

とはいえ、災害対策はすべて個人で行うべきという話では決してありません。大事なのは自助、共助、公助、それぞれが力を発揮しながら、連携していくことが一番重要です。最後にそのことは、ぜひ強調しておきたいと思います。

**佐藤** 防災であれ、福祉であれ、教育であれ、どの分野でも、社会を構成していく以上は、自助、共助、公助の3本柱はいずれも欠かせない要素であると思います。これらのうち、1つでもおろそかにしたら、十分な成果は出ません。しっかりと満遍なく取り組むことによって、住みよい社会が形成されるのではないかと思います。

**杉浦** 近年、増加する激甚気象災害への対処が全国的に課題となっています。気象災害の発生は、気候変動や地理的な条件が直接的な要因ではありますが、皆さんのお話にもあったように、その被害や対策には、人口減少や高齢化、地域コミュニティの衰退といった、社会的な要因が大きく影響していることも改めて実感しました。

また、景観、環境、教育、自然保全といった、複合的なまちづくりを展開する中で、災害対策も連携して進めていくべき、との各市長や両先生からのご意見は、とても参考になる視点だと思いました。同時にその基盤となるコミュニティの醸成、行政のサポートの在り方についても、具体的な事例を踏まえた議論が展開されました。

各都市自治体が、自助、共助、公助のバランスを図って、今後より一層、災害に強いまちづくりが活発に推進されることを願っています。本日はどうもありがとうございました。

(平成26年2月14日全国都市会館にて開催)

