

## 《2》 「災害に強いまちづくり」のための提言

平成23年6月9日に横浜市経営諮問委員による意見交換会が行われました。東日本大震災の発生を受け、「災害に強いまちづくり」をテーマに3人の委員にお集まりいただき、それぞれの専門分

野の見地から多様で幅広いご意見をいただきました。各委員によって提示された意見は非常に示唆に富むものです。今回の調査季報で「東日本大震災

と横浜」を特集するにあたって、各委員からお話いただいた内容をご紹介します。

### ① 『減災』の実現に向けて ～小林重敬委員

阪神・淡路大震災の際に、都市計画学会の防災・復興特別委員会の委員長として、安全と再生の都市づくりのあり方を検討し、また、ここ2、3年も、国土利用計画、国土形成計画の策定に関わり、専門部会の部長として「防災」の中の「減災」の議論をまとめてきました。こういった中で行われた議論を四つのテーマにまとめてお話しします。

そのほか、豪雨、高潮というような外力に対して、市民の生命と財産を守るのが「防災」で、そのためのハード対策の強化は当然必要です。一方で、そのようなときに、発生が避けられない被害の程度を最小限に食い止める「減災」を実現するソフト対策の考え方の具体化も必要になってきています。

ソフト対策としては、行政等が災害対策を実施する「公助」に加えて、最近では「自助」「共助」という議論が活発です。中でも「共助」、住民相互や地域コミュニティ、すなわち地域に関わる地権者、商業者、

住民、開発事業者などがつくる社会的組織、それを「社会関係資本」、「ソーシャル・キャピタル」と呼びたいと思いますが、こうしたものを構築していくことが今後重要であると考えます。

これまで、「防災」というと、道路、公園、堤防という社会資本整備を進めることでした。しかし、これからは、従来からの「防災」に加えて、「減災」対策を担う社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の構築が必要であり、ある意味「社会インフラ」を重層的に考えなければなりません。今回の大震災、津波による議論をあら

せて考えると、防波堤などの社会資本整備による「防災」には限界があることがわかってきました。

このことについては、国土利用計画の仕事で一緒にした津波の専門家の群馬大学工学部・片田敏孝教授の「行政による災害対策や堤防などの社会資本が充実するほど、人間の意識が減退する」という言葉が記憶に残っています。つまり、そこに安心があると思っ

### 1 社会資本整備と社会関係資本構築 ～「防災」と「減災」

今回のような地震や津波、



プロフィール

小林 重敬

東京都市大学教授／横浜国立大学名誉教授

1966年東京大学工学部都市工学科卒業、同大学院工学系研究科博士課程修了。工学博士。  
横浜国立大学大学院教授、日本女子大学講師を経て現職。  
政策研究大学院大学国際都市研究院講師を兼任。

わっており、今回の震災では、学校での津波防災教育に基づく自主的な避難により、釜石市内の多くの小中学生の命が守られました。

以上のように、「防災」と並んで「減災」を実現する社会関係資本の構築が必要であり、「防災」を強化することによって「減災」する力が弱まってしまふということをはっきり排除していくということが重要です。そして、災害発生に備えて、地域の関係者が互いの信頼関係を築いておくこと、すなわち社会関係資本を構築しておくことも重要です。片田教授は『ハードを進化させるのではなく、災害という不測の事態に市民がいかに対処するかというソフトな「社会対抗力」の強化が必要である。』とも述べられています。

## 2 「つくる」ルールと「育てる」ルール、さらに「縮退する」ルール

これまで都市というのは「つくる」という側面を非常に重視しており、その際には、土地利用を激変させる際の時点適的なルールである「つくる」ルールが必要でした。私は、それに加えて、土地利用が激変した後に持続的に地域を維

持、成長させて行くルールである「育てる」ルールが必要だと申し上げてきました。

すなわち、「つくる」ルールが、土地利用などを激変させる際のルールであり、「つくる」行為をその時点でのまちづくりに適合的にする行為であるのに対し、「育てる」ルールは、「つくられたもの」を育て、より長期的に時代に適合的なまちづくりに育てる行為です。

さらに今回の震災のことを考えると、これからはむしろ「縮退する」ルールを考える必要があるのではないかと思います。

将来、横浜を含む関東、あるいは東南海などの大災害が10〜20年後に起こる可能性が高いとすると、その時点では、日本国中で人口の減少が始まっており、横浜も例外ではありません。老人の単身世帯などが増え、市内でも利便性の高い駅の近くや拠点中心部に人口が集中し、郊外部では市街地が縮減する時代が来ていると考えられます。こういった際は、市街地が「縮退していくときのルール」が必要になると考えています。

「縮退する」ルールとは、負の方向に変化するエネルギーが出てきて、それを整理し、食い止める、そういう法規制

ということですが、今、我が国の都市づくりの中に、そうした考え方はありません。これまで、新たに都市をつくるときの、あるいは、市街地が拡大していくときのルールのみがあり、「縮減する」ときのルールがなかったのです。

「縮減する」ルールを考えるとき、抛りどころをどこに求めるかという議論があります。過去どういう形でその地域が住まわれ、暮らされていたかという、過去の土地利用履歴のようなものをひも解いてみる必要があるでしょう。例えば土地履歴調査で示される過去の土地利用の在り方をもとに、これまでどういう形で土地利用が拡大してきたかということ、五十年、百年というスパンで見してみる。そうすると百年前の姿は、恐らく自然災害に余り抵抗力を持たない社会だったから、問題のあるところに住んではいけないはずです。阪神・淡路大震災のときにも古い集落はあまり被害を受けず、新しいところが被害を受けたということがありました。今回も液状化などが発生したのは、新しく埋め立てたところに位置する市街地が多かった。そこで、国土交通省の土地・水資源局で検討されている、土地履歴調査

による五十年、百年前の土地利用状況の復元が有益な抛りどころになってくるであろうことを、国土政策審議会政策部会で申し上げてきました。調査などを通じ、従来どういう土地利用がされていたのかを見きわめつつ、縮退していく。そういうルールを何とかつくりたいと考えています。

また、「縮退する」ルールは土地所有のあり方にかなり関わってきます。今の日本社会では土地所有権の絶対性のよきな考え方が強くて難しいですが、これまでの考え方を改めたり、土地所有権を定期借地権なども活用し、さまざまな形で流動化することが必要になる可能性があります。日本では、土地を使わないのに持っているという方が結構います。土地を持つており、もう使わないけれど、手放すのも難しいので税金だけ納めており、空き地や空き家をそのままにしている人がいても、周りから何も言えない、行政も入れない、という状況は改めていかなければならないと考えています。それをどうしていったらいいかということ、あるエリアでこれだけの空地ができる想定し、そこに「新しいコモン」をつくりましょうという議論があり得

るでしょう。このコモンは、災害が起きたときに様々な形で使えるものです。例えば仮設住宅用地になります。ちょうど関東大震災の後に、東京の小学校では、学校の隣に必ず小規模な地区公園をつくるようにしました。これはかなりの大英断でしたが、戦災のときに、そこに逃れて助かった方が相当いました。ただ、その後、都市の密度が高くなつて、小公園をどんどん壊していったので、今はほとんど残っていないのが残念なところです。

こういったことを考えると、これから「縮減する」時代に、代々の所有地を奪い取るというのではなくて、例えば、普段は固定資産税が免除されるが、将来、さまざまな災害が起きたときには、地域の皆さんが利用できるコモンとして提供するという仕組みを作るといった、ともに安心して暮らせる地域社会を「縮退する」ルールにより作り出していきましょう、という議論は成立するのではないのでしょうか。

### 3 事前復興計画の都市づくり・まちづくり

東京都、静岡県などは、「事前復興計画」を策定していま

す。これは、阪神・淡路大震災の後に事前復興計画づくりという議論があったことを受けたもので、東京都は事前復興計画を策定することにより、復興対策の事前準備を行っており、「どのような復興を目指すのか」、「どのような復興計画を立てるのか」、「どのような復興を進めるのか」という三本立てで、「震災復興ブランドデザイン」、「震災復興マニュアル（施策編）」、「震災復興マニュアル（プロセス編）」の三点にまとめています。

これにより、大震災に遭遇したときにマニュアルに基づいて復興対策を展開することができるようです。マニュアルというのは、マニュアルどおりやろうとすると目指すべき方向と逆に働く危険性があるので、それはだめですよとマニュアルに書いてありますが、あらかじめ用意しておくことは必要なのです。その結果、大震災に遭遇したときの行政側、市民側双方の対応力をつけるとともに、復興に要する費用を軽減することも可能でしょう。

ここで「減災」を実現するために、事前復興計画には、ハザードマップの再整備・普及など災害予防のための「事前システム」、防災情報の伝達

や避難勧告の発出などの「事中システム」、被災者の救出・保護・移送、医療・帰宅体制整備などの「事後システム」という三段階の仕組みを備えることが必要だと思っています。

今回、震災が起きて被害を受けた後に、「復興特区」の議論が盛んに行われていますが、私は、事前に防災、あるいは減災も含めた「防災・減災特区」というようなものを設定しておくことが重要ではないかと考えています。市内での候補地としては、横浜駅周辺地区（大改造計画区域）が想定されます。この地区は防災上の課題が大きく、どう対応するかという議論が必要であり、しかも、そこにかかわる主体が組織をつくって、社会関係資本をつくらうというところで動いているので、そこを「防災・減災特区」として事前に設定し、国とのいろいろなかかわりを持っておく必要があると思っています。

### 4 地方自治組織の仕組みを大都市圏と大都市制度に組み替える

先日、国土審議会の政策部会に出席した際、川勝静岡県知事が、盛んに力説されてい

ました。東北地方の復興状況を見ると、県と市町村の機能が十分果たされていない。市町村はまさに被災し、それを束ねるべき県は十分な力を発揮しておらず、国の出先機関である地方整備局が復興にあたって中心的に動いている。地方整備局を整理するという議論があったが、それはやめたほうがいい、というご意見でした。

確かにそういう面もありますが、私は少し違和感を覚えました。現在、国の地方整備局が中心になって復興計画を担っていますが、地方整備局は道路や河川のことを中心、つまり、ハードの部分のまちづくりの部局が圧倒的な力を持つっており、そのことが今回の復興計画の性格を決めてしまいかねない。復興計画の性格がこのことに縛られて、本来、地方自治体が考えるべき復興計画のソフトの部分が出てきません。今、そういう傾向が生じており、相当な危機意識を持っている専門家もいます。

このように、現行の県と市町村という地方自治組織で大震災に対応するのは限界があるとすると、地方自治組織の仕組みを、大都市圏庁と大都市制度という仕組みに組み替



えておくことで、地方自治体が自治組織としての対抗力をつけることになるのではないかと考えています。

つまり、災害に際して本来は地方自治体の視点から、何が本場に復興計画にとって必要なのかということ判断するヘッドがなければいけなくて、そのヘッドを災害が起きたときに動かすための仕組み

を考えると、道州制や大都市圏庁と大都市制度という仕組みに期待ができます。大きな災害が起きたときに、全域についてのヘッドクォーターになるような道や州といった組織があり、それを補うための大都市があるという仕組みのほうが、現在の県と市町村という仕組みより、ずっと災害対応に強い自治組織になると

考えるからです。大都市制度は、横浜単体の行政力強化に加え、周辺の市町村との関係も持つという考え方です。そういう広がりを持った自治組織の仕組みは、今回のようなひどい形で被害を受けたときの対応力として、現在の市町村のレベルよりずっと高い対応力を持つてい

## ② 「環境と防災」

### 佐土原 聡 委員

私は、神奈川県地震被害想定委員会等に関わってきたことを踏まえてお話ししたいと思います。また、日ごろから環境について様々な取組を行っています。今回の震災の状況から考えると、環境と災害、防災が以前よりも非常に密接に関連してきているということがあるのです、そのこともお話しします。

#### 1 防災対策の方針について

まず、防災対策の方針についてです。これまでの震災対策で、色々な被害想定を検討

する中では、南関東地震のよくなる巨大地震を正面から取り上げずに参考程度に考え、頻繁に起こりうる規模の災害を中心に検討してきました。今回の震災を受け、やはり巨大地震をきちつと視野に入れてどう備えるのかという点を、必ず議論に載せていかなければいけません。

それから、これは小林先生のお話にもありましたが、様々な技術面の防災対策を取ったとしても、巨大な災害に対しては完全には対応できない、ということを認識した上で、計画的な視点が、これから防

災対策には重要になると思っています。被災をしても、まずは命だけは何とか助けるためにはどうするかということに全力を注ぎつつ、いかに早期に回復できるかということを考えて都市構造を備えていくことが重要です。

災害と環境問題の関係ですが、地球環境問題が災害のリスクを高めている状況にあります。つまり、生態系が荒廃している状況は災害への脆弱性の要因になっており、また、気候変動に伴って極端な気象が非常に頻繁に発生しています。このように、地球環境問

#### 2 環境・防災の総合的・統合的な取組について

題が災害そのものの対応、あるいは発生にかかわっていると思います。したがって、これから人口が減少して縮退していくということを視野に入れたら、環境問題と防災に総合的・統合的に取組むことが必要になると思います。

次に、具体的に環境と防災とをあわせて考えていく取組の中で、柱となることを三つ挙げさせていただきます。

#### プロフィール

**佐土原 聡**  
横浜国立大学大学院環境情報研究院教授

1980年早稲田大学理工学部建築学科卒業、同大学院理工学研究科博士課程単位取得退学、工学博士。  
早稲田大学理工学部助手、ベルリン工科大学客員研究員、横浜国立大学大学院工学研究科教授を経て現職。  
東京大学空間情報科学研究センター客員教授を兼任。



## ① エネルギーシステムについて（おもに都心地域）

一つはエネルギーに関して、福島第一原子力発電所の事故に関する報道が毎日のようにあり、原子力発電のリスクの大きさを思い知らされている状況です。都市域へ電力供給を行っている原子力発電所は、都市圏から非常に離れた圏外にあり、原発周辺の地域の人たちが非常に甚大な被害を受けており、都市がリスクをその地域に負わせているということ、どう捉えるべきなのか考えなければなりません。同時に、電力供給の逼迫によって、都市機能に大きな支障をきたしている状況に対して、長期的にどのように対応していくのかということもあります。原子力発電所の被災は、災害によるリスクとCO<sub>2</sub>の削減という地球環境問題を同時に回避できるようなエネルギーシステムへの転換を迫っているということだと思います。

このことを考えると、これまでの大規模集中型のシステム一辺倒の状況を切り替えて、化石燃料削減・脱原子力の分散型のシステムとの併存を図る必要があると思います。

必要エネルギー量と外部依存の小さいエネルギーシステムを実現するためには、3つの段階で考え方を整理するとわかりやすいです。まず、第一段階では負荷を減らし、第二段階では消費量を減らし、第三段階では、環境負荷の小さいエネルギーに転換します。建築で考えると非常にわかりやすいのですが、第一段階で、断熱をしたり、自然採光をとったりというように負荷を減らす。それから、第二段階で、高効率な機器の導入などにより消費量を減らす。第三段階で、環境負荷の小さいエネルギーへ転換するのには、太陽エネルギー等、再生可能エネルギーなどを使うということとなります。

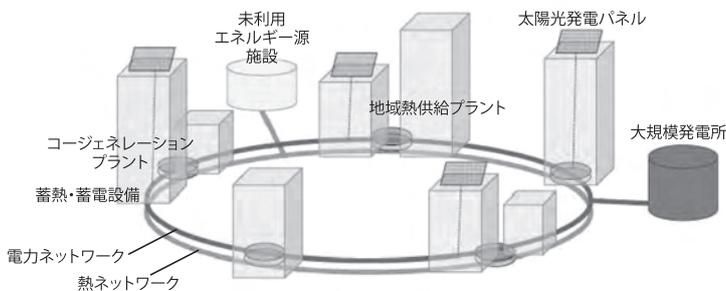
斜面の先からにじみ出す冷気などをうまく活用して、夏の暑さを防いでいくということが考えられます。水循環・風の道などの自然環境を活かしながら、ライフスタイルの变革を含めた形で負荷を削減します。さらに、横浜のようにがけ崩れの多い地形の地域では、災害防止のためにも、生態系の力をしっかりと活用するという方針も非常に重要だと思います。

次に、今、横浜市でスマートシティ構想が動いています。環境負荷の小さいエネルギーへ転換することの一例として、高密度な地域であれば、基盤として、熱や電力といったエネルギーを蓄積・貯蔵しながら、色々な使い方を考えていくということがあります。これまでのエネルギーは、昼間はオフィスで使い、夜は住宅で使うという、使う側の変動があつて、送る側は一定について、発電所等から送っていたわけですが、徐々に再生可能エネルギーが入ってくると、使う側も送る側も、両方が変動するようになります。その変動をどう吸収しながらエネルギーを使っていくかということが重要になり、蓄電や蓄熱が必要になります。熱は貯

めやすく、これから都市内分散型の発電施設が設置されると、発電とともに熱が出るので、それを地域でうまく使える可能性があります。それらを実現するための熱供給を整備して、情報システムでコントロールしていくマネジメントができると、エネルギー消費を非常に減らすことができます。さらに、災害時に色々なところがだめになっても、補完し合うことができ、時間

図1 電力・熱のスマートエネルギーネットワーク

### 今後の展開：より柔軟なエネルギーシステムへ



- 電力・熱のスマート・エネルギー・ネットワークが自律分散拠点を連携
  - 電力と熱の需給の柔軟なマネジメントが可能となり、省エネ・省CO<sub>2</sub>性が向上
  - 相互バックアップにより、災害時にも高い供給信頼性の確保
  - 各分散拠点の漸次更新により、常に最新技術を取り込む

的にも、一定時間は貯めたもので保たせることができますから、災害への強さということからいっても、そういうシステムを持つておくことは重要です。

さらに、環境負荷の小さいエネルギーとして考えられることですが、今のごみ焼却場でも廃熱は使っているものの、ごみの成分の関係から温度が上げられず、発電では効率が悪いのです。しかし、熱として利用すれば100%が使えます。こうした廃熱の使い方をしていくと、CO<sub>2</sub>の排出やエネルギー消費が減ることがわかっています。(図1)

今スマートシティの構想が動いている中、このような観点から、環境にも防災にも対応できるエネルギーシステムの構築につなげていただきたいと思います。

## ②生態系サービスの活用(おもに郊外地域)

2番目は生態系サービスの利用です。これからの人口減少・高齢化に伴うコンパクト化で生じる低・未利用地を活用した生態系保全と生態系を活かした地域づくりを行い、自然環境が再生できるところについては、水や大気の循環をしつかりと取り戻して健全

にし、環境・防災の総合的な取組を進める必要があります。

横浜は、都心インナーハーバー地区のような高密度な中心部があり、郊外に向けて、中小河川や鉄道・道路沿いに商業・住宅地域が発展し、その周辺に斜面が広がるという特徴的な都市構造をしています。郊外地域では、中小河川沿いの斜面緑地の保全によって崩れを防止し、斜面緑地からの涼しい風を利用し、健全な水循環も回復するようにします。郊外の環境保全・再生と河口都心部の水害防止というように、生態系サービスをうまく利用して流域が一体となった環境・防災の取組を行っていく方針で臨めれば非常にいいのではないのでしょうか。

また、エネルギーだけではなく、食料、水も外部依存せざるを得ませんが、これをできるだけ自分たちのところで、地産地消に努めることも、今後の方向性としては非常に重要です。今の水源環境税など水源地域に税金を払っているという状況、あるいはみどり税というものが横浜市で導入されているという状況は、発展性があるのではないかと思います。

## ③支援ツールとしての時空間情報基盤の構築と活用

最後に、これまで横浜市ではGIS(地理空間情報システム)の活用を推進してきましたが、こうした地域づくりのためには、これまで以上にGISを活用するなどして、情報の基盤を整備することが望まれます。先ほど小林先生から、土地利用の履歴等過去の状況を踏まえて、これからの縮退を考えるとという話がありました。正確な情報で過去から現在までの履歴をたどりつつ、地域の自然環境の状況をより正確に把握しながら、今後のことを考えていくのです。

一つの例として、今、私が秦野市に協力いただきながらやっているプロジェクトですが、地下の構造をしつかりと把握し、ボーリングデータ等を生かしながら堆積層の状況を把握して、地層がどうなっているかということをコンピュータにおさめ、それをもとに水の循環をシミュレーションすると、非常に明確にどの部分に地下水が通っているのかというのがわかります。わき水と地下水の流れとの関係を可視化し、どういうところが大事な場所か、あるいは災害の危険があつて、これか

ら縮退するとき、どの辺に住むのがより安全でいいことづくりになるのかということ、こうした科学的な基盤でうまく計画できればよいと考えています。

こういった技術はかなり進歩してきており、地域の計画とリンクさせて進めることが非常に重要だと思えます。



### ③ 「福祉政策と都市政策の統合」

廣井

良典 委員

今、お二人の先生から非常に印象深いお話を伺いました。それと一部関連するような内容もありますが、補足するような形でお話しします。論点としては「福祉都市」という考へ方に関連することと、佐土原先生のお話とも関連するようないこともお話ししようと思っております。

宮城県の震災復興会議や幾つか震災関係のプロジェクトに参加して、感じていることがあります。ひとつは、改めて言うまでもないことかと思いますが、震災対応といつても地域によってかなり状況や課題が異なります。東北のように農漁村を含んだ地域と、横浜のような大都市圏では、当然、コミュニティも含めてかなり状況が異なりますので、対応は違ったものになるだろうということですね。もうひとつは中長期的に見て、ある意味で日本社会そのものの課題、例えば人口減少や、先ほどもお話にあったような都市の縮退、少子・高齢化やコミュニティの希薄化といった課題自体は、震災前後も変わらないという面があるかと思いま

すので、そういう中長期的な視点で考えていくことが重要です。

全体を通じて言いますと、やはりハードとソフトを合わせた視点、ソフトというと「コミュニティ」が重要になってくるかと思いますが、コミュニティを支援するようなまちづくりや政策のあり方ということが基本にあると考えています。

#### 1 公的住宅の重要性と公有地の積極的活用

まず、土地・住宅に関する重要課題について。2008年に全国の自治体に対して土地・住宅政策に関するアンケート調査を行いました。市町村にとつての重要課題が何かというと、1位は「空き地・空き家」、2位が「公有地のあり方」、3位が「高齢者・低所得者の住宅確保」でした。ただし、これは自治体の規模別に見るとかなり違ってきます。地方都市や大都市の周辺部では、「空き地・空き家」がかなり大きな課題になっている反面、中心部になると、逆に「高齢者・

低所得者の住宅確保」が課題になっており、異質の問題が併存しているという状況です。縮退していく部分と逆に足りない部分、高齢者や子育て世代、若者などの住宅の問題は、うまくバランスをとりながら対応していく必要があると思っております。

住宅の保障機能の強化については、新しい時代の状況の中で再び、というか、新しい形で重要になってきているのではないのでしょうか。これは私自身の主観が多少入りますが、日本は住宅全体の中で公的住宅の占める割合が低いですが、公的住宅の重要性は高まってきており、再評価していく必要があると思っております。それも、単に量を増やせばいいということではなく、先ほど触れた、空き地・空き家の問題や中心部の住宅の問題が併存している状況の中、空間的な配置やコミュニティという視点が非常に重要です。空間的な配置を意識しながら作ることが、コミュニティ支援になり、福祉や中心市街地活性化、環境にもプラスになるといような複合的な視点

でとらえていく必要があるのではないのでしょうか。例えば、街の中心部に所得にかかわらず入居できる一定の質以上の住宅があることが、コミュニティ空間の醸成にもつながるといったことが考えられます。

先ほどの自治体へのアンケート調査によると、公営住宅についての今後の方針としては、大都市圏では、「拡充する」という回答は少ないですが、「量を維持しつつ質は向上させる」という回答は多く出ています。このことをどう具体的に進めていくのが課題です。

公有地の保有・利用に関する今後の方向については、先ほど小林先生からコモンズとか土地所有のあり方が新たに問われているというお話がありました。私も全く同感です。土地の公共性ということが今回の震災によって問われることとなり、従来のような所有権の絶対性という考え方を修正していく必要があるかと考えています。土地の公有とかコモンズということを見ると、すぐ社会主義という批

#### プロフィール

廣井 良典

千葉大学法経学部教授  
1984年東京大学教養学部卒業、同大学院修了。  
厚生省、千葉大学法経学部助教授、マサチューセッツ工科大学客員研究員を経て現職。



## 2 「ハード」と「ソフト」の政策の融合

判が出てくるのですが、国際的に見ると、アメリカと日本は私有地の割合が高く、ヨーロッパは公有地の割合が高い。ストックホルムやヘルシンキなど北欧では7〜8割が行政の所有している公有地で、大陸ヨーロッパも5割くらい、日本は三十数%くらいです。土地が公共のものだという意識は一般的なものであって、日本では、戦後、土地所有について私有の面が強くなったところがありますが、縮退を契機に、コモンズのような、土地の公共性を見直していく議論は非常に重要な点です。

更に自治体へのアンケート調査の結果を見ると、公有地の積極的活用について、大都市圏は必ずしもそうではないですが、農政部や地方小都市ではポジティブに考えているところが多いようです。近年、公有地をリスク資産的にとらえ、売却・合理化しようとする傾向があります。確かにそうした面もありますが、現在のような状況を地域コミュニティ再構築の一つのチャンスと捉え、そのツールとして、公有地の活用を積極的に考えていくことが重要ではないでしょうか。

これからは、福祉政策とまちづくり・都市政策との総合化が課題ではないでしょうか。横浜でも既にさまざまな政策を進めているところかと思えますが、高齢者にとって過ごしやすい街にしていける政策が介護予防にもつながるといえるように、広い意味での福祉的な機能を持つまちづくり、コミュニティづくりが今後重要であると考えます。ヨーロッパ北部で特によく見られますが、中心部から自動車交通をできるだけ排除してゆつくりと歩いて過ごせる街にするなどして、高齢者をはじめ、誰もがゆつくり過ごせる空間を街の中にたくさん設け、まさに「コミュニティ空間」を作りあげています。街の中に座れる場所がたくさんあるという点も、単純なことのように思えますが、重要なことです。

「ハード面は、コミュニティ感覚」ないし「つながり」の意識といったソフト面に影響し、非常に深く関連し合っている、という視点が重要です。例えば、道路で分断された都市、職場と住居の遠隔化による生産のコミュニティと生活のコミュニティの分離、それから、経産省の報告書によると買い物難民が全国に600万人いるとのことですが、自動車中心社会とその結果としての買い物難民や商店街空洞化の問題といった、街のハードのあり方は、コミュニティのあり方や福祉と非常に関連しています。今後は「コミュニティ醸成型の空間づくり」というような視点を意識して、まちづくりを考えていくことが重要です。私の勤める大学の近くにも古くからの神社と商店街がありますが、その通りは自動車交通量が非常に多く、そのため、せっかくの社会的・歴史的な資源である神社とその周辺の商店街が、本来は一つのコミュニティ空間になるべきところなのに全くそういう感じにはなっていません。こうしたことを一つ一つ改善していくことが、ソフト面、コミュニティの基盤強化にもつながっていくと考えています。

街の中心部に住宅や福祉施設等を誘導し、自動車交通を大胆に抑制して歩いて楽しめる空間にしていけることは、環境・福祉・経済の相乗効果を生み出します。つまり、ケアの充実や買い物難民減少につながって福祉にプラスであり、コミュニティの醸成にもプラスです。さらに、人口密度が低い拡散型の街ほど一人当たりのガソリン消費が大きいということからわかるように、環境にもプラスです。ひいては中心市街地の活性化、経済の地域内循環、雇用創出といったことにつながり、経済にもプラスなのです。そういう総合的な視点で見えていくことが重要です。

それから、今の日本の街は、人口が増加し、かつ、子供の割合が高かったときの仕様でできているところも多く存在します。学校は、まちづくりにおいて計画的に配置されていますが、高齢者施設は、人口当たりの施設数といった発想はあっても、空間的・地理的な視点があまり意識されていません。小中学校が公立中心で公有地に立地する一方で、高齢者施設は、設置者である社会福祉法人などが、土地も自前で準備して建てるのが基本でした。空間的な配置がほとんど意識されてきておらず、また中心市街地は地価が高く設置が困難なため、辺鄙な場所に建てられることが多くなっています。結果として、都心部における大幅な量的な不足といった問題が生じています。

公有地や公営住宅、URの住宅を活用するなど、都市政策の中に福祉政策を組み込んでいくということが課題ではないでしょうか。

従来の福祉政策と都市政策は、概してハードとソフトという縦割りで行われてきた面がありましたが、そこを統合していく必要があると考えています。