

平成 23 年度

政策課題共同研究報告書

概要版

都市部における緑地の保全

より良い被災者支援のための自治体のあり方

～東日本大震災を受けて～



彩の国さいたま人づくり広域連合

都市部における緑地の保全

みどりチーム

報告書の概要

はじめに

第1章 緑地の現状分析

- 1 緑地の意義
- 2 緑地の現状
- 3 平地林の減少・劣化のメカニズム
とその評価
- 4 自治体の緑地の保全政策の現状

第2章 都市部の緑に対する住民意識

県政サポーターアンケート結果

第3章 政策目標と政策課題

- 1 政策目標
- 2 政策課題

第4章 目標の実現に向けて

- 1 所有者の便益増
- 2 所有者の負担減
- 3 まとめ

おわりに

はじめに

埼玉県における都市部の緑地は減少が顕著であり、なかでも、「平地林」は過去30年間で約6,500haと大幅に減少している。

私たち研究チームは、このような現状を踏まえ、都市部の緑地のうち、「平地林」（概ねJR八高線より東側の森林）を研究対象とし、減少・劣化のメカニズムを「経済学的視点」から分析し、そこから浮かび上がる課題を解決するための政策を提言した。

第1章 緑地の現状分析

1 緑地の意義

○ 都市部の緑地のうち「平地林」を研究対象とした理由

- ・ 現在残る貴重な雑木林などの緑を確実に守ることへの県民ニーズが高いため。
- ・ 樹木の生育に長い時間を要し、一度失われてしまうと再生が困難であるため。
- ・ 平地林には私たちの生活に様々な恩恵をもたらす多面的機能が備わっているため。

○ 平地林のもたらす多面的機能

- ・ 建築材、燃料、たい肥などの「生産機能」
- ・ 気温上昇の緩和や騒音軽減、生物の生息環境の形成などの「都市環境維持・改善機能」
- ・ 延焼の防止・遅延や洪水の防止などの「防災機能」
- ・ 自然景観・田園風景などの「景観形成機能」
- ・ やすらぎや安心感を与えるなどの「精神的な快適性や身体の働きを高める機能」
- ・ 自然学習や休息・運動の場の形成などの「健康・レクリエーション機能」

（参考）本研究で実施した県政サポーターアンケートを基に、埼玉県内の平地林が県民にもたらす効果を試算したところ、年間約1,100億円と算定。

2 緑地の現状

- 緑地の中でも著しい平地林の減少
 - ・過去 30 年間で約 6,514ha 減少。(東松山市の面積に相当)
 - ・過去 30 年間の減少率は約 29% (森林面積の減少率約 7%を大きく上回る)
- 平地林の劣化
 - ・平地林の維持・管理行為がなされず、荒廃している状況が見受けられる。

3 平地林の減少・劣化のメカニズムとその評価

○ 減少・劣化のメカニズム

所有者の便益の減少

化学肥料の普及やエネルギー革命に伴う、落ち葉、薪炭の利用価値の減少により、所有者が平地林から得るメリット（私的限界便益）が低下。

所有者の負担の増加

地価上昇による相続税等の上昇、所有者の高齢化などにより、平地林の管理コストが上昇・顕在化したため、平地林の保全費用（限界費用）が上昇。



平地林所有・管理意欲が低下し、平地林が減少・劣化した。

○ 評価

平地林に関して社会的に必要とされる水準の保全がなされていない。

(理由) 平地林から生じる多面的機能の多くが外部経済効果（所有者を通さずに、直接外部の人々にメリットを及ぼすこと）である。このため、社会全体のメリットに比べて、所有者のメリットが小さくなり、結果的に社会にとって適切な保全がなされなくなっている。

4 自治体の緑地の保全政策の現状

自治体の緑地の保全政策としては、規制の実施、公有地化、管理協定の締結、補助金・奨励金の交付、意識啓発、財源の確保、保全計画の策定、国への要望活動などがあり、一定の成果を上げている。しかし、権限や財源面での課題も大きい。

第2章 都市部の緑に対する住民意識

緑に対する意識や、その保全・創出への意向を調査するため、県政サポーターを対象にアンケートを実施した。(回答者数 2,411 名、回収率 55.1%)

第3章 政策目標と政策課題

1 政策目標

都市生活を送る上で大切な緑地の多面的機能を維持するため、短期的に実行可能で、持続可能な保全システムを構築する

○ 目標設定のポイント

- ・ 短期性（5年程度で実施）：都市部の緑地が急速に減少しており、早期対応が必要。
→ 権限や財源面の課題により、実施に時間がかかる政策は今回の研究の対象外。
- ・ 持続可能性：平地林の維持・保全には継続性が重要。
→ 維持・保全に関して必要な資源が自律的に確保できるシステムが必要。

2 政策課題

○ 持続可能な保全システム構築のため、経済学的視点から次の政策課題を設定した。

- ①所有者の便益増…平地林の多面的機能の発見・活用・向上
- ②所有者の負担減…相続税等のコストの軽減
住民の保全活動参加による保全コストの軽減

第4章 目標の実現に向けて

1 所有者の便益増

(1) 平地林の多面的機能の発見・活用・向上

事例研究等を通じて、平地林をはじめとする森林を「資源」として捉え、その多面的機能をビジネスや課題解決に活用したり、価値の認定を受けたりすることにより、所有者の便益を高め、森林の保全につなげている例が存在していることがわかった。その分析結果をもとに、次の政策を提言する。

- ア 平地林ビジネスプラットフォーム（平地林を経営資源として活用する基盤）の形成
 - ・ 平地林を活用した農業振興、産業振興、地域振興等に関する一元的な情報提供
 - ・ 平地林の活用に役立つ規制緩和の促進
 - ・ 平地林ビジネスを担う人材の育成（平地林ビジネススクール）
 - ・ 平地林を活用する主体をつなぐ「平地林とことん活用ネットワーク」の形成
- イ 防災、エネルギー、少子化等の都市問題解決に向けた平地林活用
 - ・ 平地林を一時避難所・保育所設置に活用、間伐材をバイオマス発電等に活用
- ウ 都市部初の「世界農業遺産（GIAHS）」登録推進・支援
 - ・ 地域における登録に向けた取組を支援

2 所有者の負担減

(1) 相続税等のコストの軽減

事例研究等を通じて、森林保全や農林振興などの既存施策の有効活用により、平地林に係る相続税等のコストの低減を図っていることがわかった。

その分析結果をもとに、上記の平地林ビジネスプラットフォームを活かして、次の政策を提言する。

- ア 平地林ビジネスプラットフォームの活用
 - ・ 相続税等の保全コスト低減策に関する情報提供

(2) 住民の保全活動参加促進

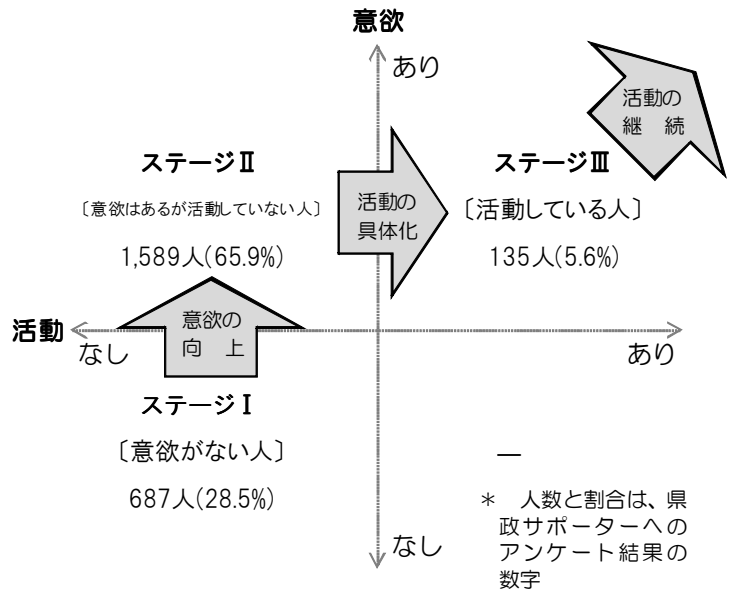
平地林の保全には、平地林のもたらす多面的機能の恩恵を受けている住民全体で、平地林の所有に対する負担を分担し、所有者の負担感を軽減させることが望ましい。

そのため、ソーシャルマーケティングの考え方（マーケティングの手法を政策に応用）に基づき、住民を『保全意欲』と『活動実績』という基準により区分し、右図のとおり検討の方向性を得た。

また、企業の「森づくり」の動向を把握することで、企業参画の可能性を得た。

これらの考察を基に、住民の保全活動促進に向けた政策を提言する。

《図：検討の方向性》



ア 参加意欲向上への支援

- ・身近な緑に触れる活動の促進による意欲の向上
- ・企業の協力により活動と仕事・家庭等の両立可能性を高めることでの意欲の向上

イ 活動具体化への支援

- ・保全活動を始めようとする団体等への資金補助による活動の具体化
- ・平地林ワンストップサービス（一元的な情報提供等）による活動の具体化
- ・企業の協力により活動と仕事・家庭等の両立可能性を高めることでの活動の具体化

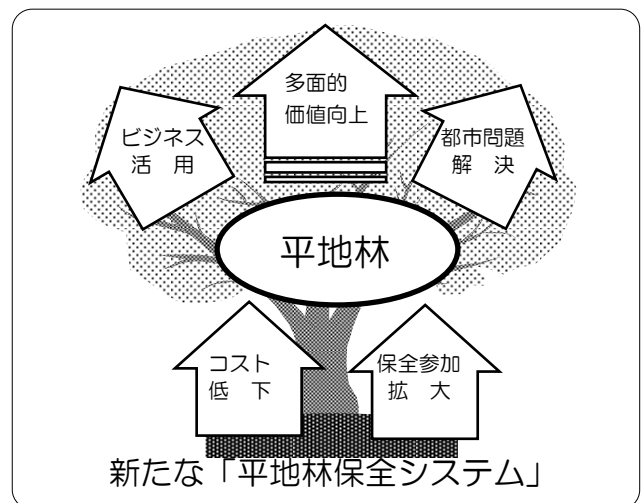
ウ 活動継続への支援

- ・平地林ワンストップサービス（一元的な情報提供等）による活動の継続支援
- ・企業の協力による保全活動継続に必要な資源（ヒト、モノ、カネ）の確保

3 まとめ

これらの政策を既存施策に加えて実施し、新たな「平地林保全システム」を構築する。そのことにより、比較的少ない財政支出で平地林の持続可能性の向上と多面的価値の発揮を図ることができる。

併せて多様な主体の参画・交流や平地林を「資源」として活用した、地域の活力向上や課題解決が期待される。



おわりに

今回の研究では、「都市部における緑地の保全」をテーマに研究を行い、短期的に実行可能で、持続可能な「平地林保全システム」構築の政策提言を行った。

本研究グループが提言した課題解決のアプローチは、行政課題解決の一つの可能性を示唆するものであり、今後の行政運営の参考としていただければ幸いです。

より良い被災者支援のための自治体のあり方 ～東日本大震災を受けて～

Team Emergency 2011

報告書の概要	
第1章 はじめに 第2章 現状と課題 <ol style="list-style-type: none">1 災害対応の現状2 東日本大震災を受けて3 今後の課題 第3章 課題の解決に向けて <ol style="list-style-type: none">1 教訓を活かしていくために2 提言内容 第4章 迅速に動ける行政組織の構築 <ol style="list-style-type: none">1 実効性ある改革を2 権限移譲3 自治体職員の災害対応力の向上	第5章 自治体の受援力の向上 <ol style="list-style-type: none">1 受援力の現状2 これまでの支援事例と課題3 受援力を備えるために自治体に望まれること4 受援力を発揮するための取組 第6章 帰宅困難者の子どもの保護の徹底 <ol style="list-style-type: none">1 帰宅困難者問題の「発見」2 帰宅困難者の発生状況と既存の施策における対応策3 震災当時の保育園の状況について4 帰宅困難者の子どもの保護 第7章 弱者等の視点を踏まえた避難所運営 <ol style="list-style-type: none">1 災害が浮き彫りにするもの2 避難所運営における女性の視点3 高齢者や障害者へ配慮した避難所 第8章 おわりに

第1章 はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、わが国に未曾有の被害をもたらした。自治体機能の喪失、広域にわたる被害、長期にわたる避難所生活など想定外の事態が相次ぎ、災害対応の中で従来は見過ごされてきた点を浮き彫りにした。

東日本大震災を受けて、被災者支援の最前線を担う自治体は今後どうあるべきか。本報告書は、東日本大震災で改めて浮き彫りとなった課題を確認し、震災の教訓を活かす観点からその解決策を提言する。



被災した女川町役場（本研究会撮影）



さいたまスーパーアリーナに開設された避難所の様子（埼玉県提供）

第2章 現状と課題

東日本大震災に対して政府は緊急災害対策本部を設置し、以降様々な災害対応を行ってきた。被災自治体においても、津波被害などにより機能が停止してしまった自治体を除き、それぞれに災害対応が始められた。この対応は、昭和36年に災害対策基本法が施行されて以来構築されてきた防災体制によるものである。

しかしながら、今回の震災では、これまで備えてきた災害予防策が活かせなかった部分や防災計画に定められた取組が全く行われなかった部分も散見され、従来の災害対応の限界も垣間見えたところである。本研究では、この教訓を踏まえ、自治体の被災者支援の課題として次の4つの課題を抽出した。

想定外の事態に際して迅速、柔軟に対応できるような体制となっていない。

さいたまスーパーアリーナに設置された避難所では、県による避難所開設が想定されていなかったこともあり、現地での対応に混乱が見られた。しかし、災害時の業務を全て想定しておくことは困難である以上、こうした想定外の事態にも臨機応変に対応することが求められる。

外部からの被災者支援を効果的に受け入れるための体制が十分ではない。

ボランティアや企業、他の自治体などからの支援を効果的に受け入れるための準備がほとんど整えられていない。例えば、地域防災計画では広報の目的が主に「人心安定、社会秩序の維持」とされており、外部から支援を受けるために必要な情報を支援する側、される側の双方に情報を提供するという視点がない。

帰宅困難者の子どもについての配慮が十分ではない。

避難所開設や民間との災害協定など帰宅困難者自身への支援は行われていたが、保護者が帰宅できない場合に保育園などに取り残されることとなる、帰宅困難者の子どもへの支援はほとんど検討されていなかった。

女性や災害弱者の視点を踏まえた防災対策が十分ではない。

女性、高齢者及び障害者などの視点を踏まえた避難所運営がされていなかった。また、避難所となった建物のライフラインが喪失した際の対応について十分な対策がされておらず、災害時要援護者等にとっては厳しい環境となった。

第3章 課題の解決に向けて

本章では、第2章で抽出した課題の解決のため必要となる様々な方策を提案する。各提案の詳細は、第4章以下で論じていく。

- 迅速に動ける行政組織の構築（第4章）
- 自治体の受援力の向上（第5章）
- 帰宅困難者の子どもの保護の徹底（第6章）
- 弱者等の視点を踏まえた避難所運営（第7章）

第4章

迅速に動ける行政組織の構築

迅速な災害対応のためには、あらゆる災害を想定し、様々な事態に対応できる準備を行っておくことが有効である。特に、どのような災害でも必ず行うこと（職員の参集や災害対策本部の設置など）に関しては、あらかじめ万全の想定・準備を整えておくべきであろう。

しかしながら、災害の規模や種類、また、発災からの期間などによっても、自治体の業務は多種多様に変化する。東日本大震災自体が「想定外」であったように、事前に想定・準備できる範囲には限界がある。

自治体は、想定外の事態に際しても臨機応変に判断し、迅速・的確に行動できる組織である必要がある。本章ではその実現に向け、災害対策本部内で下位の職員や出先機関などに権限移譲を行い、現場の意見を即時に実行に移せる体制を整備することや、職員の災害対応のレベルアップ・意識改革を図り、災害に強い職員を育成することを提言する。

権限移譲

- ① 災害対策本部長から副本部長などへの権限移譲
- ② 災害対策本部から支部・各避難所への権限移譲
- ③ 災害対策本部内各部から各課への権限移譲

災害に強い職員の育成

- ① 被災地への業務応援
- ② 被災地との人材交流
- ③ 研修、訓練、マニュアルの一体整備
- ④ 研修・訓練の拡充
- ⑤ 危機管理部署の人事のあり方の見直し

第5章

自治体の受援力の向上

東日本大震災では、非常に多くのボランティアが各地で活躍する光景が見られた。さらに、企業がその専門性を生かして自治体の支援を行った事例や、被災地から遠く離れたところを含む複数の自治体が連携して支援を行った事例も見られた。

自治体は災害時に外部からの支援を迅速に受け入れ、それを円滑に被災者支援に結びつける能力（＝受援力）を備えることが必要と考えられる。そのためには、災害時に支援活動をリードしてくれる主体と日常的に交流し、災害発生時にはそれらの主体との連絡調整が確実にできる体制を整備しておくこと、また、支援する側に必要な情報を積極的に発信することなどが求められる。それらを踏まえて以下の提言をする。

受援力を発揮するための取組

- ① 市民も参加する日常的な交流
- ② 支援する側も参加する実践的な訓練
- ③ 的確な情報発信
- ④ “応援金”の仕組みの導入

第6章

帰宅困難者の子どもの保護の徹底

鉄道運休に伴う帰宅困難者の発生は、埼玉県にとって重要な問題である。また、帰宅困難者の発生は、同時に保護者の保護を受けられない子どもの発生にもつながる。本研究会において比較的都心に近い県内自治体の保育園の地震当日の状況を調査したところ、回答のあった自治体全てに保護者のお迎えが遅れた子どもがいたことが分かった。一方、震災による混乱を受けた首都圏では帰宅困難者対策が見直され、災害直後の帰宅を抑制する方向へ移行しつつある。これらのことから、今後保育園に求められる対策について提言する。

子どもの確実な引き渡しに向けた体制の整備

- ① 複数の連絡先と代理人の確保
- ② 安否情報伝達手段の確保と周知
- ③ 備蓄と保育者の確保

第7章

弱者等の視点を踏まえた避難所運営

本章では、女性と災害時要援護者の視点を踏まえた避難所運営について検討した。

まず、避難所で生じやすい問題から女性を守り不安を軽減するために必要なことについて、県の地域防災計画の見直し状況の確認や、今回の震災を受けて開設された避難所関係者へのインタビュー調査を行ったところ、避難所運営に女性の視点を取り入れるための仕組みが不足していることが改めて認識された。また、災害時要援護者の中でも特に配慮が必要な高齢者や障害者のために準備をしておくべきライフライン設備のうち、電力、上下水道及び建築物そのものについて検討したところ、平常時の利用にも優しい施設として整備することが有効だということが分かった。以上を踏まえ本章では次のとおり提言する。

女性の視点が反映されやすい仕組みの構築

地域防災計画などの作成段階への女性の視点の導入
高齢者や障害者への配慮を実現するために

- ① 電力確保への取組
- ② 上下水道の一体的整備の取組
- ③ 配慮のある建築物の整備

第8章

おわりに

災害対応は、危機管理、防災などの担当部署だけで行えるものではない。本報告書の提言を参考とする際には、危機管理、防災の担当部署だけではなく、ぜひ幅広い分野の部署で目を通していただきたい。そのため本章では参考までに、各提言について想定される担当課のイメージを示した（詳細は報告書を参照）。本報告書が、自治体全ての職員が一丸となって災害対応に取り組むための一助となれば幸いである。