

特集 1

東日本大震災などの災害教訓から東京の地区防災計画を考える

Studies on the Future Challenges to Community Disaster Management Plan in Tokyo on the Lessons from the 2011 Great East Japan Earthquake

吉川忠寛

Tadahiro YOSHIKAWA

The purpose of this paper is to present future challenges to Community Disaster Management Plan in Tokyo on the lessons about disaster management and reconstruction measures from the 2011 Great East Japan Earthquake and the 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake.

I focus on 2 dilemma between hardware and software of disaster management measures, also between importance of mutual assistance and difficulty in securing activists in some changes of household attributes.

It pointed out the unresolved issues in old wooden houses densely populated area in Tokyo, and it clarified future challenges to Community Disaster Management Plan in order to mitigate human and physical damages from next great earthquake in Tokyo.

1. 本稿の目的と方法

本シンポジウムでの本稿の役割(目的)は、東日本大震災の防災課題(阪神・淡路大震災の復興課題)を踏まえ、人口減少・高齢化時代における都市防災の課題を提示することである。ここでは、被災地の復興から備災地の防災への時空を越えた視座を念頭におきつつ、著者の実務・研究のフィールドである巨大都市東京における地震災害を対象とする。

以上より、本稿の問題意識は以下の2点である。

①東日本大震災での津波被災地、及び東京での防災上の教訓とは何か、阪神・淡路大震災の復興課題も含めて考えたい。

②2014年に施行された地区防災計画制度が、東京の防災課題に対する有効性と課題とは何か、人口減少・高齢化時代における共助の課題も含めて考えたい。

また、本稿では、都市防災の分野でしばしば論点に挙げられる、防災対策における「ハード整備」と「ソフト対策」のジレンマ、「共助の重要性」と「担い手確保の難しさ」のジレンマに着目する。

そこで、上記の問題意識を踏まえて、本稿では、まず、東日本大震災の防災上の教訓に

ついて、津波被災地と東京都内に分けて検討する。

次に、東京都の防災課題について、東京都の地域特性、東日本大震災後に見直された被害想定と防災対応指針を整理した上で、木造密集市街地の防災課題を検討する。

最後に、東京都における地区防災計画の実績を取り上げ、防災課題解決のための共助の手段としての、地区防災計画制度活用の課題を明らかにする。

2. 東日本大震災の教訓

2.1 津波被災地の教訓

東日本大震災は、2011年3月11日（金）14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖を震源とする東北地方太平洋沖地震（最大M9.0）による災害であり、震災による死者・行方不明者は1万8,428人にも上り、その9割以上が溺死とされる〔警察庁，2020〕。

東日本大震災による津波被災地の教訓は、まず第一に、膨大な犠牲者が出てしまった要因を分析し、そこから導出された教訓を今後の津波備災地の被害軽減に役立てることが肝要である。筆者らは地震直後から岩手県大槌町安渡地区に入り、町内会役員と一緒に、津波からの避難行動に関わる生存者へのアンケート調査や犠牲者ご遺族等へのヒアリング調査などを実施し、「過去の災害経験による逃げ遅れ（想定外の意識）」や「自力避難が難しい要援護者とその家族の逃げ遅れ」など防災ソフト対策に関わる多くの教訓を抽出した〔吉川，2013：43-68〕〔Yoshikawa, 2015：736-754〕。

こうした教訓をもとに、今後の避難行動、避難所運営のあり方を2012年6月から計11回の会議を重ねて検討し、2013年10月に「安渡地区津波防災計画」を取りまとめた。国による地区防災計画制度施行の約2年前に検討を始めていたことになる（安渡地区は2014年度に内閣府のモデル地区に認定された）。

第二に、津波被災地における復興面での教訓はどうか。日本では大規模災害の度に国・地方自治体主導による復興基盤整備事業が優先されてきたが、同震災でも、防潮堤・防災集団移転・区画整理という3点の組み合わせが、早くも地震3週間後に当時の首相によって公言され、行政による迅速な検討が進められた。大槌町の復興計画も町長選挙のわずか4か月後の2011年12月に策定された。

復興計画の策定過程において、大槌町の地域復興協議会でも、防潮堤の高さなどに対する反対意見が出されたが、発言者に科学的な反論が難しかったこと、町民に巨大津波への無力感が残っていたことなどにより議論は深まらなかった〔吉川，2012：31-40〕。その後、復興事業が精力的に進められ、2019年によく安渡地区の高台でも住宅再建が見られるようになったが、その一方で空地も目立ち、町の人口も減少したままである（2010-15年で23%の減少）〔総務省，2015〕。

同様のことは阪神・淡路大震災でも経験した。区画整理・再開発などの復興基盤整備事

業が優先され、地震発生わずか2か月後に都市計画決定されたことである。その後の復興基盤整備の現場においても、事業完了までに約10年を要した地区もあり、その後の住宅再建や人口減少、住民階層の入れ替えなどの現象が見られ、コミュニティの弱体化や防災担い手の減少などが危惧された〔吉川, 2007: 159-167〕。今後の東日本大震災の被災地でも同様のことが懸念される。

こうした復興基盤整備による社会的影響には、「被災地域の安全性」と「被災者の生活継続」のジレンマが存在する。つまり、被災地域の安全性（復興基盤整備の導入）を優先すれば被災者の生活再建（生活継続）が影響を受ける、その一方で、被災者の生活継続を優先すれば被災地域の安全性を見直さざるを得ない。このことは阪神・淡路大震災の復興現場から導出したジレンマであった〔吉川, 2007: 159-167〕。

このジレンマをめぐる言説は、東日本大震災の復興過程でも数多く提起されている。たとえば、室崎益輝は『『高台移転』は誤りだ』として、安全や防災はハード、ソフト等を総合的に組み合わせ、被災者の生活・生業に目を向けることが大事であるとし、また、越澤明は、「復興は時間との勝負である」として「理想的」な復興を国が追求しすぎるべきではなく、自治体が主体になって、住宅再建を優先し基本的な生活インフラを3年以内に整備し、「復興完了は5年以内に実現すべき」と主張した〔吉川, 2011: 91-97〕。

被災地域における安全確保の方法論をめぐることは、決してハード整備（復興基盤整備）だけでゼロリスクになるわけではなく、「ソフト・ハードの総合化」によってリスク軽減を目指すべきである。とくに、東日本大震災のように犠牲者の9割が溺死であり、その多くが「想定外や要援護者等による逃げ遅れ」であるならば、被災地区住民による「災害検証と防災計画」（ソフト対策）をハード整備の検討と同時並行で検討すべきと考える。

安渡地区では、防災計画の策定後、防災施策の具体化に向けた町との合同検討会や、消防・警察・町等との合同防災訓練などを続けている。こうして身についた津波防災の考え方は、安渡地域復興協議会における避難路や避難場所などハード整備に対する提言にも大いに活用された。

さらに、こうした被災地の教訓を南海トラフ巨大地震の備災地、和歌山県田辺市文里地区に活かすべく、2018年、著者は内閣府、安渡地区の協力を得て、地区防災計画の導入を試み、講演会やワークショップ、アンケート、防災祭り（避難訓練）などを重ねた結果、地区特性や住民意向に合った「文里津波避難ルール（6箇条）」が策定され、全戸配布された。その後、ソフト（避難）対策に加え、自主避難路の新設工事や防災まち歩きなどのソフトを支えるハード（避難路、避難場所等）に関わる防災活動にもつながっている。

以上より、今後の復興過程において、防災ソフト・ハードを総合的に検討できることで、ソフトの視点からハードを相対化して考えられることになり、「被災地域の安全性」と「被災者の生活継続」の両立も図る、被災者主体の復興協議が可能になるのではないかと考える。

2.2 東京都内の教訓

(1) 東日本大震災における東京都の「帰宅困難者問題」

東日本大震災での東京都の最大震度は5強であり、人的被害としては、立体駐車場の一部崩落や天井の落下などにより、7名が死亡し、117名が負傷者した。建物被害としては、全壊・半壊等6,455棟、その他二次被害としては、帰宅困難者が約352万人、火災が33件発生するなどして注目された〔東京都, 2011b〕。

東日本大震災による東京都の被害は、直接被害が限定的であったこともあり、「帰宅困難者問題」が注目された。たとえば、膨大な徒歩帰宅者の数、駅前の大行列、歩道の大混雑などが発生し、避難所での帰宅困難者の受入（約9.4万人）などの対応が行われた。

ここでとくに注意すべきは、多くの帰宅困難者が徒歩で帰宅したことである。たとえば、帰宅困難者の8割が「当日自宅に帰れた」とし、帰宅時には「携帯電話の不通」（約3割）以外に目立った困難はなかったといい、「今後もこのような状況になったら帰宅する」人が8割以上に上ったという〔廣井悠, 2011：1-11〕。

つまり、今回の徒歩帰宅の「成功体験」が今後の徒歩帰宅行動につながり、二次被害に巻き込まれる危険性に注意が必要である。なぜなら、首都直下地震の場合、後述するように、膨大な全壊・焼失棟数が想定され、その多くが徒歩帰宅道路と交差する環状六号―八号線沿いに分布しているからである。

こうした「帰宅困難者問題」に対して、東京都は、2013年4月に「東京都帰宅困難者対策条例」を施行し、主要ターミナル駅などでの帰宅困難者対策協議会の組織化と、一斉帰宅抑制の推進、各種関連情報の伝達、一時滞在施設の開設などのルール作成や各種訓練の実施、事業所への啓発などの支援を実施している。

(2) 都下における火災被害とその要因

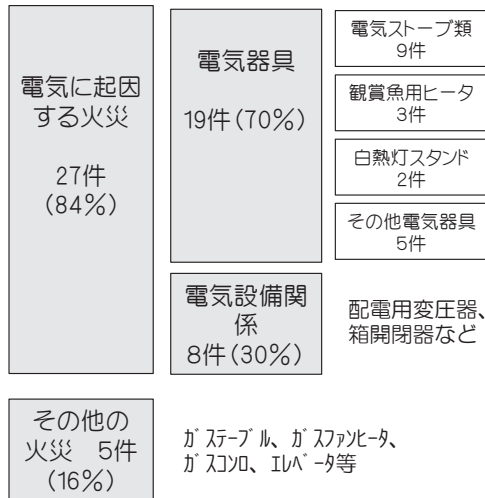
「帰宅困難者問題」以上に注意すべきは、地震時の同時多発火災である。東日本大震災後にも東京消防庁管内で33件もの火災が発生していたのである〔東京消防庁, 2015：16-20〕。

この33件の火災の内訳は、図1のとおり、ア) 8割強が「電気火災」であり、その7割の出火源が「電気器具」（電気ストーブ、観賞魚用ヒーター、白熱灯スタンドなど）であった（残りの3割は電気設備関係）。電気火災の内訳をイ) 住宅種別で見ると、27件のうち、4割弱が「共同住宅」、3割強が「複合建物」で、「一般住宅」は1割程度に止まっていること、また、ウ) 建物階層別でみると、8割強が「中層（3階建て）以上」であり、中には、超高層ビルも7件含まれていたことが特徴的である。

この電気火災の特徴は大規模地震災害でも同様であり、たとえば、地震火災に占める電気火災（原因が判明している火災）の比率は、阪神・淡路大震災で43%、東日本大震災（地震動による火災）で68%に上っている。

これに対する国や業界団体の対応としては、「地震時等に著しく危険な密集市街地」

ア) 出火要因別件数



イ) 電気火災の住宅種別件数

一般住宅	3件	11%
共同住宅	10件	37%
複合用途	9件	33%
その他	5件	

ウ) 電気火災の建物階層別件数

20階以上	7件	超高層26%
6階～19階	6件	高層22%
3階～5階	10件	中層37%
1階～2階	3件	低層11%
その他	1件	

図1 都下における火災被害とその要因(東日本大震災)

(出典) [東京消防庁, 2015] を加工。

(2016年3月)の住宅を対象に、感震遮断機能付住宅用分電盤の設置が内線規程の勧告的事項として規定されたり、これを受けた東京都内の区市は、2016年以降、延焼火災危険の高い地域の木造住宅等を対象に、感震ブレーカーの設置補助や配布の取組を続けている。

3. 東京都の防災課題

3.1 東京都の地域特性

(1) 人口・年齢階層の推移

全国の人口は、2015年に12,709万人(高齢化率26.6%)と「国勢調査」では初めて減少に転じた[総務省, 2015]。他方、東京都の人口は、2015年1,352万人(高齢化率は22.7%)でまだ増加を続けているが、その後の人口推計では、2025年の1,398万人(同23.3%)をピークに減少(同、上昇)に転じ、高齢化率も上昇すると見られている[東京都, 2016c]。

(2) 建物・居住世帯の特徴

東京都(特別区及び多摩地域)の建物数は約278万棟で、その建物構造を見ると、木造が70%と大半を占め、SRC造・RC造が11%である[東京都, 2016a]。これを都心3区(千代田区・中央区・港区)で見ると木造が27%、SRC造・RC造が48%を占める。

東京都の一般世帯数は約658万世帯で、この内、共同住宅に住む世帯数は69%、一戸建

に住む世帯数は30%である〔総務省, 2015〕。全国の数字（共同住宅43%、一戸建55%）と比較すると、東京都は共同住宅に住む世帯の割合が26%も高い。とくに都心3区のその比率は90%と突出している。また、東京都の平均世帯人数は2.0人で、単身世帯が約5割を占め、全国平均（約3.5割）と比べ単身世帯が多い〔総務省, 2015〕〔東京都, 2016c〕。

東京都の人口増加、及び共同住宅に住む世帯割合の増加はマンションの増加傾向と符合する。とくに、20階以上の分譲マンションは441棟（2018年時点）で全国の約3割を占めるが、その9割が当時の「都市再生を促す規制改革」に牽引され2000年以降に建設されたものである〔東京カンテイ, 2018〕。この数千人規模の超過密空間で新しいコミュニティを創出することは容易ではない。

また、高度成長期に郊外ニュータウンとして整備された現在の高経年マンションも、築40年以上の戸数が、2013年の12.6万戸から2023年の42.8万戸へと約3.4倍に急増する見込みである〔東京都都市整備局, 2009〕。高経年化による建物被害や、高齢化による災害対応の難しさ、共助の担い手不足などの防災課題が容易に想像できる。

以上の社会特性に関して、都内の町会・自治会加入率が減少しているという調査結果¹⁾〔東京の自治のあり方研究会, 2015〕や、世帯人員の減少により地域活動への参加率も下がるとの地域社会学者の指摘〔中田実, 2015〕などを踏まえると、都下における共助の担い手確保が容易ではないことが分かる。

(3) 木造密集市街地の存在

木造密集市街地は、耐震性の低い木造住宅が集積するとともに、接道条件が悪く敷地が狭小であることなどから、建物の更新が進んでおらず、大規模地震発生時には建物倒壊や延焼火災などにより甚大な被害の発生が危惧されている。

2011年の国土交通省「住生活基本計画」によると、「地震時等に著しく危険な密集市街地」は、都内には、113地区で1,683haが指定されており、墨田区、北区、品川区などに多く、主に環状六号―八号線沿いなどに分布している〔国交省, 2011〕。この面積は全国の約3割を占め、大阪府に次いで第2位の数字であった。

3.2 東京都の被害想定と防災対応指針

(1) 首都直下地震の被害想定

東京都では、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの大規模災害を契機に、首都直下地震の被害想定や防災計画、各種防災対策が見直されてきた。

東日本大震災後の被害想定では、首都直下地震の被害想定が大幅に見直され、東京湾北部地震（冬18時、風速8m/s、M7.3）において、震度分布や人的被害などがそれまでの約1.5倍に拡大されるなど、死者（9,700人）、負傷者（15万人）、全壊・焼失棟数（30.4万棟）のほか、インフラ・ライフライン、港湾・空港、避難者・帰宅困難者などが見直された

[東京都防災会議地震部会, 2012]。

ここで注目すべきは、とくに火災による死者が約4,100人と死者全体の4割超、火災による建物被害が全壊・焼失棟数全体の6割超を占めるなど、火災被害の比重が極めて大きいことであり、その焼失建物の分布が主に環状六号―八号線沿いの木造密集市街地に集中していることである。

(2) 東日本大震災後の防災対応指針

東京都は、首都直下地震の被害想定を受けて、今後の東京の防災対策の方向性と具体的な取組を示した「東京都防災対応指針」を発表した[東京都, 2011c]。これによると、ソフト面では、共助の担い手として期待される「防災隣組」の構築や企業、行政機関など社会全体の連帯による帰宅困難者対策の推進などが、また、ハード面では、道路やライフラインのネットワークの構築、木造密集市街地の整備促進などの優先度が高くなっている。

以上より、東日本大震災の被害状況、東京都の地域特性などを考慮し、以下では、木造密集市街地の防災課題に焦点を当てる（共同住宅の防災課題は紙幅の都合で割愛する）。

3.3 木造密集市街地の防災課題

(1) 「木密地域不燃化10年プロジェクト」

密集市街地の防災課題に対しては、東京都は1996年以降、「防災都市づくり推進計画」に基づき、「整備地域」や「重点整備地域」を対象に防災都市づくりに取り組んできた結果、市街地の燃えにくさを示す不燃領域率²⁾が1996年の49%から2006年の56%に改善されるなど、一定の成果を上げてきた（但し目標値は70%）[東京都, 2016b]。

とくに、東日本大震災後は、防災まちづくり方針の見直しを受けて、2012年、「木密地域不燃化10年プロジェクト」（以下、「10年プロジェクト」と略称する。）が導入され、「防災都市づくり推進計画」が改定され、整備方針が見直された。具体的には、延焼遮断帯の整備（都市計画道路、沿道建築物不燃化など）、緊急輸送道路の機能確保（沿道建築物耐震化など）、市街地の整備（特定整備路線、地区計画、建替え促進、防災生活道路など）、避難場所の確保・指定などである。

(2) 木造密集市街地での防災課題

ここでは、阪神・淡路大震災以降に上記の「整備地域」や区の居住環境総合整備事業地区に指定され、東日本大震災後には、「10年プロジェクト」の対象地区に指定された豊島区A地区を取り上げて、木造密集市街地の現在の防災課題を検討する。

1) A地区の社会特性

A地区の面積は約68ha、人口は17,953人（2015年）で、5年前（2010年）の人口に比べ93人増加（0.5%増）した[総務省, 2015]。A地区の人口密度は1ha当たり266人であり、全

国最上位の豊島区の人口密度（227人/ha）よりも高い〔総務省，2015〕。

また、A地区の高齢者（65歳以上）人口は3,324人であり、全人口に占める高齢者の比率は18.5%で、区全体の19.7%に比べ、少し低い。

2) 活動概要

A地区は、1995年にまちづくり協議会が設立されて以来、24年以上も防災まちづくり活動が続けている。防災まちづくりの目標は「災害に強く、住み続けられるまち」、活動内容は、道路の拡幅、公園の整備、各種提言活動、まちの点検や防災マップづくり、各種防災イベントなどである。

活動の転機は2003年度、「防災まちづくり協定」を検討したときであった。地域の防災課題を検討した際、委員から、空き家（廃屋）の管理の問題や路上障害物の問題、野良猫の繁殖や歩きタバコの問題、災害弱者の救援など、日常生活での身近な問題やソフトの防災対策が数多く寄せられたのである。そこで、協定には、ハードに加え、これらソフトの課題も明記し、実際に、廃屋の持ち主への申し入れや地域猫ボランティアとの連携、自主防災組織との合同での要援護者支援訓練など、具体的なソフト対策を実施するようになった。同時に、狭あい道路や老朽ブロック塀、狭小宅地、老朽家屋などのハード面での課題については地区計画の策定へと展開していった。

3) A地区の防災課題

A地区の現在の建物用途・構造、建築年度、道路幅員、無接道建物、不燃領域率などの特徴から防災課題を検討する（図2）。なお、下記の「アンコ」とはA地区西街区の道路に囲まれた街区内部のことをいう。

①建物用途

- ・戸建住宅（黒色）はアンコに多く分布。
- ・共同住宅（灰色）は広い道路沿いに大規模な建物が、アンコに小規模の建物が分布。

②建物構造

- ・木造・防火造（黒色）はアンコに多く分布。
- ・耐火造（白色）は広い道路沿いに大規模な建物が分布。

③建築年度

- ・1981年以前の「旧耐震」（黒色）は52%で、アンコに多く分布。
- ・新築は接道条件の良い所、小規模な建売住宅団地等に分布。

④道路幅員

- ・4m未満の通路（黒色）がアンコに多く分布。

⑤無接道建物

- ・「建築基準法第43条第1項の接道義務」を果たしていないと見られる敷地（黒色）であり、アンコに多く分布。



図2 豊島区A地区西街区における建物・道路の特徴

(注) 建替えられずに取り残されたアンコ部分を破線で囲う。

(出典) [東京都, 2011a] を加工。

以上の分布図より、老朽・木造住宅、「建築基準法第43条第1項の接道義務」を果たしていない無接道の狭い敷地、狭い道路（法第42条第2項の道路など）が西街区のアンコに数多く残されていることが分かる。これを不燃領域率で見ると、西街区を含む地区全体が66%であるのに対し、西街区は45%に止まっている（[東京都, 2011a] をもとに計算）。このことは、西街区がいかに空地や耐火造が少ないかを示している。

以上より、A地区の防災課題は、これまで建替えられずに、老朽・木造住宅、無接道建物、狭い道路などが残存した「アンコ」（「取り残された街区」）の環境改善であるといえる。

4) A地区の課題解決の方向性

では、こうした「取り残された街区」をどう改善できるか。これには次の2つの検討課題がある。

①無接道建物が建替えできるような規制緩和は可能か？

建築基準法では、建築物の敷地は、基本的には4m道路に2m以上接していなければならない（法第43条第1項）。基本的にはこれを充足しないと建替えができない。但し、様々な条件を満たせば建替えができるという例外規定もある（法第43条第2項第1号認定、第2項第2号許可）。これらの例外規定を踏まえて、都内の自治体には、規制緩和が図られている事例がある。これによると、道路に接していなくても、1.2m以上の通路に接していて「街区プラン」が許可されれば将来の道幅を2.7m以上にすることで建替えができるというものである[足立区, 2015]。

但し、規制緩和による建替えには、防災性能を改善させるという利点と同時に、密集状態を将来に先送りするとの欠点を指摘する声もある。こうした私的利益と共同利益をめぐる新たなジレンマにどう向き合うかが問われている。

②防災ソフトとハードを融合する打開策は可能か？

西街区の「取り残された街区」問題は、①の規制緩和による個別建替えだけでは防災性

能の改善効果は限定的である。理想的には、街区全体を一体的にとらえ、共同建替えや道路の新設、市街地開発事業などの面的な「ハード整備」、道路斜線や前面道路幅員による容積率低減の緩和などの「ルールづくり」（街並み誘導型地区計画など）、火災時の二方向避難路の確保や消火器の設置、避難訓練の実施などの「ソフト対策」などを総合的に検討することが必要と考える（「ハード・ソフトの総合化」）。

A地区でもこれまで「ハードからソフトへの活動展開」を進めてきたところであるが、防災まちづくり（居住環境総合整備事業）の目的が、基本的には、所管する都市整備系で求められるハード整備関連事業の遂行であり、防災ソフト対策は総務系の所管であることから、都市整備系の下での「ハード・ソフトの総合化」は、総務系の事業と干渉しない範囲でのテーマ設定が求められる（「縦割りの限界」）。

4. 地区防災計画の成果と今後の課題

4.1 地区防災計画制度の狙いと成果

(1) 地区防災計画制度の狙い

東日本大震災の後、国が推進してきた防災ソフト対策の一つに「地区防災計画制度」がある。同制度は、災害対策基本法第四十二条の二の改正に伴って、2014年4月に施行された。

地区防災計画制度がつくられた背景は、大規模災害時は行政の対応力に限界が来る、したがって、住民等が主体的に防災計画をつくり、計画的に事前対策に取り組むことが被害軽減には重要であるとの東日本大震災の教訓を受けて創設されたものである。

地区防災計画制度の狙いは以下の3点に集約できる。つまり、「1）地区特性に合わせた内容：地区特性に応じた被害を想像し、その軽減のための災害対応、事前対策、組織体制などを計画すること」、「2）ボトムアップ型提案制度：住民等が主体的に作成した地区防災計画を自治体の「地域防災計画」に位置付けができること（提案制度）」、「3）計画後の継続的な運用：計画の実行・改定などの運用を続けること（組織体制の強化、防災訓練・検証など）」である。

これらの狙いは、あくまでも行政側にとっての狙いであり、必ずしも防災計画を作る住民組織側の意義（メリット）とは言えない。そこで、住民組織にとっての地区防災計画の意義を整理すると以下の5点であろう。

- ①文章化・可視化等によって、現世代の情報共有・次世代への継承が図れること
- ②計画作成によって、防災活動の体系化が図れること
- ③活動の評価・課題を計画的に検討・遂行できること
- ④（上記2）の「位置付け」により行政とのより一層の連携強化が図れること
- ⑤実効性のある防災活動により被害軽減が図れること

以上のうち、④の「行政との連携」が住民組織のメリットになるには、2)の「位置付け」の効果として、当該組織の熟度に応じた「分権化」(避難指示などの権限付与、責任の不問、事故の補償、各種必要資源の提供など)と合わせて考える必要がある。なぜなら法定計画に位置付けけるということは行政の権限等の一部を当該組織に委譲するものとの解釈が成り立つからであり、先の「2) ボトムアップ型」のアプローチは、この「分権化」を伴って始めて内実が伴うと考えるからである。こうした①から④までの意義(実効性)のある防災活動を通じて、⑤の被害軽減が図れることになる。

(2) 東京都内における地区防災計画の実績

内閣府は、地区防災計画制度の創設以来、制度の紹介や優良事例の広報などを推進してきた。その結果、地区防災計画の実績として、全国で、地区防災計画の策定に取り組む地区が3,206地区、自治体地域防災計画に位置付けた事例が248地区である(2018年4月現在)[内閣府, 2019: 68]。その内、東京都には、表1のとおり、4自治体、76地区の実績が確認できる(「位置付け」た事例として全国の約3割を占める)。

この4自治体に共通する点は、地区特性を踏まえた応急対策(ソフト対策)が多く、ハード整備(基盤整備)に関する内容は見当たらないこと、受託コンサルが作成支援をしていることである。

個別に見ると、A区の場合、受託コンサルの技能によって違いがあるが、概ね必要な内容といえる。B区の場合、既存マニュアルの「読み替え」であるならば、地区防災計画制度に対する行政・住民の理解度が問われる。C区は概ね防災課題の整理に止まっており、防災計画とは言い難い。D市は、35年以上も続く体系的な防災まちづくり制度の下で1地区3か年をかけて策定されており、公助支援の仕組みや住民の関与度が期待できる。

表1 東京都における地区防災計画の実績(2019年3月現在)

自治体別地区数	地区防災計画の特徴
A区19地区	地区特性・災害特性を踏まえた防災課題に対する応急対策とその事前対策を中心とする内容
B区21地区	既に策定済みの「防災拠点活動マニュアル」を地区防に「読み替え」たもので、避難所運営の体制・手順などの内容
C区27地区	区内全地区を3ヵ年で計画的に策定したもので、地区特性・防災資源・防災課題を抽出・整理した内容
D市9地区	35年前からの行政支援による体系的な取り組みにより、地区特性を踏まえた応急対策とその事前対策を中心とする内容

(3) 先行事例の内容と成立要因

そこで、地区防災計画の先行事例として、表1のD市（国分寺市）の高木町を紹介する。高木町は、1984年に市内第1号の地区防災計画を策定し、2015年に本部体制作りなどの大幅な計画改定を経て、35年にわたる防災活動を継続してきた地区である〔株式会社防災都市計画研究所，2018〕。主な活動は、地区防災計画にもとづく各種防災訓練の他、ブロック塀の生け垣化や防災協力農地の活用、公園整備時の防災面での調整（市の業務）などのハード関連対策も行われてきた。

高木町では、なぜ、これほど長期にわたって熱心な防災活動が継続できているのか。

高木町自治会防災部へのヒアリング調査をもとに地区防災計画の成立要因を考察すると、表2のとおり、第一に、国分寺市の手厚い防災まちづくり支援制度が重要である。具体的には、1975年以降、①地区の防災活動リーダーを育てるための「防災まちづくり学校」や「市民防災推進委員」と、②地区レベルの防災まちづくりの活動基盤を育てるための「防災まちづくり推進地区」の制度、さらには、③推進委員と推進地区の先輩との交流の場をつくり、推進委員が推進地区で活動しやすくなる工夫が行われていることである。

第二に、こうして地区の担い手になった推進委員は、たとえば、高木町の場合、防災活動に熱心な自治会防災部員（24人）の他、「防災ボランティア」が77人も登録され、人手が必要な時に協力してくれる、層の厚い防災体制が構築されていることである。

第三に、地区特性に合わせた災害リスクの認識とそれを踏まえた防災活動の工夫である。地区防災計画をもとに本部体制、安否確認、在宅避難などの新テーマを盛り込んだ防災訓練や、交流や楽しみの要素を加えた防災訓練の工夫である。とくに後者は、「防災ファミリーひろば」と称し、スタンプラリー方式の防災訓練の後、年配者による昔あそび教室、炊き出しなどで毎回大勢の子供と父兄、年配者も参加し異世代交流の場になっているという。

表2 地区防災計画の成立要因（国分寺市高木町の例）

共助の成立要件	ヒアリング調査の内容
災害リスクの認識	・1978年宮城県沖地震が契機（ブロック塀被害、地震火災など）
地域の紐帯・文化	・様々な地域活動を通じた住民同士のつながり
熱心なリーダー・住民	・自治会防災部員（24人）の他、「防災ボランティア」（77人）も登録
行政・専門家・関係団体との連携	・防災まちづくり制度による手厚い各種行政支援（人材育成、推進地区の指定、地区防の作成、交流の場など）
防災活動の工夫	・これまでのブロック塀の改善などに加え、防災計画をもとに交流要素を加えた防災訓練などを実施

4.2 地区防災計画制度活用の課題 ～まとめに代えて～

本節では、これまで見てきた防災対策における「ハード整備」と「ソフト対策」のジレンマや地区防災計画の「実績」、先行事例における活動成果や成立要因などを踏まえ、東京都における防災課題解決のための共助の手段としての、地区防災計画制度活用の課題について、①計画内容の充実化（「ソフト・ハードの総合化」）、②住民防災組織の体制強化（地区防災の担い手確保、地区内外の多様な主体との連携）の視点で考察する。

（1）計画内容の充実化

地区防災計画制度は、内閣府による計画内容への縛りがある訳ではなく自由度が高い制度といわれている。その半面、自治体による「地域防災計画への位置付け」に際して、同計画との整合性が厳密に問われる可能性もある。

また、自治体によっては、拙速な成果主義にとらわれ、前節に示したの「実績」のとおりに、既存マニュアルの「読み替え」や「防災課題の整理止まり」、さらには、「類似内容の量産」など、制度の趣旨が理解されていない事例も存在する。

いずれにしても、同制度の目的が「実効性のある防災活動により被害軽減を図ること」であり、「法定計画への位置付け」がそれを法的に担保するものであるならば、その計画内容の充実化（「質の向上」）を目指すべきである〔株式会社防災都市計画研究所，2018〕。

また、前章では、東京都の防災課題として密集市街地の「残された街区」の問題を取り上げ、無接道敷地の規制緩和とそれを補う「ハード・ソフトの総合化」の方向性と「縦割りの限界」などを提示したところであるが、それでは、「残された街区」問題に地区防災計画制度をいかに活用できるのか、計画内容の充実化と合わせて考えたい。

そこで、地区防災計画策定の現場に目を向けると、その多くが応急対策（ソフト対策）に関する取組であったが、中には、生活に身近なハードに関わる取組も確認できた。たとえば、安渡地区における復興協議会への避難路や避難場所などの提言、文里地区における自主避難路の新設工事や防災まち歩きの活動、高木町におけるブロック塀の生け垣化や防災協力農地の活用などである。

したがって、地区レベルでのこれまでのソフト対策にこれらハード関連対策を加え、ソフトを支えるハード整備、身近な被害抑止策、地域資源の防災活用、まちづくりルールの活用などの工夫を施した、地区レベルでの「ソフト・ハードの総合化」を目指すことが実現可能な方向性といえる。但し、この計画内容の充実化を、防災を専門としていないボランティアな住民組織に自律性を求め過ぎるのも無理がある。

そこで、まず当初の計画では、優先度が高いテーマで、自由度の高い内容を許容し、活動の熟度が高まった時点で、「ソフト・ハードの総合化」など計画内容の充実化に導く、段階的に育てる発想が必要であろう。その契機として、「地域防災計画への位置付け」を活用し、計画内容の実効性を協議し、住民組織に必要な「分権化」の支援メニュー（権

限・責任・補償・資源等）を提供することができれば住民側の動機付けにもつながる。同時にここには、行政側の計画評価能力、地域防災への支援能力、部署間の調整能力などが問われてこよう。

（2）住民防災組織の体制強化

災害現場で「共助の重要性」が再確認され創設された地区防災計画制度は、行政による期待が大きい半面、「担い手確保の難しさ」というジレンマを抱えている。

東京都の地域特性は、既述のとおり、共同住宅居住世帯、単身世帯が多く、自治会などの地域活動への参加が減少傾向にあり、高齢化率の高い高経年マンション、新しいコミュニティづくりが難しい超高層マンションの急増、さらには、今後の人口減少・高齢化への移行なども考慮すると、担い手確保の見通しはこのままでは相当暗いと言わざるを得ない。

それを打開し、住民防災組織の体制強化を図るためには、以下の1)～6)のとおり、「人材発掘・育成」、「地区内外の組織連携」、「行政支援」などの対策が重要と考える。

1) 内部人材の発掘・育成

地区の住民防災組織は、自治会・町会（連合）や管理組合などを母体に、自主防災組織や避難所運営協議会などが作られることが多い。メンバーには、平日昼間に参加しやすい自営業者、高齢男性、主婦などが多かったが、現在は、担い手確保が難しい状況にある。

まずは、国分寺市のように、①人を育て、②地区を育て、③人と地区をつなぐ、3段階の手厚い支援制度によって、地区内部の人材の発掘・育成・実践を行い、層の厚い防災体制を構築したい。

次に大事なのは、これまで防災活動に縁遠かった層をいかに呼び込めるかである。まず、女性や団塊世代にはこれまで以上の活躍を、現役サラリーマンや学生は可能な範囲での参加を、子供には遊びの要素を持たせて、障がい者や高齢者には自助の啓発を目的に参加しやすくなる工夫が必要である。

2) 事務局機能の重要性と外部支援組織の活用

住民防災組織は、一般的に、組織を作り、活動方針や年間計画を決め、年必要な会議や防災訓練などの活動を行う。この運営にはリーダーとともにリーダーを補佐する役員・事務局の役割が重要である。たとえば、事務処理とは、会議の開催や打合せ、議事録、協定等の文書作成、各種行事の段取り、人集め、根回しなどで、活発な組織ほど膨大な業務量に上る。極言すれば、事務局が機能すれば組織は継続できるともいえるが、無報酬では続かない。

これには、業務の効率化・簡素化を図ると同時に外部支援組織の活用などが有効であろう。とくに後者には、復興まちづくりの現場で見られた非営利の中間支援団体や、行政から委託を受ける防災コンサルタントなどが想定されるが、これには、防災士や消防・防災OB、マンション管理会社なども研修すれば有力な候補になりうる。

3) 密集市街地の社会変化と新旧住民の連携

密集市街地には、「取り残された街区」のように建て替わらないアンコ（戸建て住民）と、沿道の建て替わるガワ（マンション住民）があり、新旧住民がすみ分け状態にある。住民防災組織の役員の多くは戸建て住民であることが多いが、新住民を巻き込むことで担い手確保につながる可能性がある。たとえば、港区では、マンションからの防災アドバイザー派遣を受け付ける際、その条件として地元町会との連携を促している。

4) 災害脆弱性の高い地区に対する積極的な計画策定支援

現在の地区防災計画制度は、行政による共助への期待が大きい割には、計画策定意思を住民側の主体性に委ねている。東京都の実績が全て「コンサル委託」であったことから、住民側の主体性にも限界がある。つまり、行政が、災害脆弱性の高い地区を指定し、そこへの計画策定支援に関わる専門家派遣や事務局費用の助成を積極的に行うなどの支援策が必要である（「量の拡大」）。これには、密集市街地の居住環境総合整備事業が参考になる。

5) 新築マンションにおける「新しいコミュニティづくり」

マンションの場合、自主防災組織がない場合も少なくない。たとえば、埼玉県武蔵浦和市の新築マンションでは、防災を重視するデベロッパーが、分譲直後が肝心と考え、防災都市計画研究所とともに、防災計画の策定や運用を導き、策定後は管理組合主導により、コミュニティ形成を含めた防災訓練を繰り返し開催し活発な活動を続けている。

6) 地区内外の多様な主体との連携

地区防災の主体として、町内会など地縁型組織を基盤としソフト対策を担う自主防災組織や避難所運営協議会、ハード整備等のテーマ型組織であるまちづくり協議会、同じくテーマ（使命）に賛同する有志が自由に参加できる防災ボランティア団体などがある。地区内外には、民間企業や学校、病院、福祉団体、非営利団体などの様々な団体がある。

大規模災害での被害軽減を図るためには、地区内外の多様な主体がそれぞれの目的や専門性を越えて連携することが重要である。たとえば、大規模・高齢化・高経年賃貸住宅団地である米本団地（千葉県八千代市）では、様々な防災課題の解決に向け、団地自治会を中心に、UR都市機構、社会福祉協議会、地域包括センターが協力し、八千代市や内閣府、防災都市計画研究所が支援し、地区防災計画の策定を行っている。

こうした活動には、防災の専門知識、様々な団体との調整機能、事務局機能などが重要であり、外部の専門家や防災コンサルタントなどとの連携が鍵になる。

注

- 1) 東京都や学識経験者などで作る「東京の自治のあり方研究会」が都内33区市町村を対象に調査した報告書（2015年発表）によると、2003年には61%だった加入率は、10年後には54%と7ポイント減少したとの調査結果がある。

- 2) 不燃領域率＝空地率＋(1－空地率／100)×不燃化率(%)。なお、空地率とは道路、公園などの空地が占める面積割合、不燃化率とは全建物における燃えにくい建物（鉄筋コンクリート造など）が占める面積割合を示す。

文献

- 足立区，2015，「諦めていませんか？我が家の建替え（無接道家屋の建替え促進啓発チラシ）」。
- 廣井 悠，2011，「東日本大震災における首都圏の帰宅困難者に関する社会調査」『地域安全学会論文集』No.15：1-11。
- 株式会社防災都市計画研究所，2018，「地区防災計画制度運用の活性化に関する調査研究報告書—地区防災計画の普及と改善の方法論の提案—」。
- 警察庁，2020，「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況」。
- 国土交通省，2011，「住生活基本計画」。
- 内閣府，2019，「令和元年版防災白書」，68。
- 中田 実，2016，『月刊 住民と自治2016年1月号』。
- 総務省，2015，「平成27年国勢調査」。
- 東京カンテイ，2018，「プレスリリース：タワーマンションのストック数（都道府県），2018年10月31日」。
- 東京の自治のあり方研究会，2015，「東京の自治のあり方研究会 最終報告」。
- 東京消防庁，2015，「東日本大震災（東京都）の発火源別の出火事例」大規模地震時の電気火災の発生抑制に関する検討会『大規模地震時の電気火災の発生抑制対策の検討と推進について』，16-20。
- 東京都，2011a，「2011年土地利用現況調査」。
- 東京都，2011b，「東日本大震災における東京都の対応と教訓—東京都防災対応指針（仮称）の策定に向けて—」。
- 東京都，2011c，「東京都防災対応指針」。
- 東京都，2016a，「3-2 地域，種類，構造別家屋の棟数及び床面積（平成25～29年）」『東京都統計年鑑 平成28年』。
- 東京都，2016b，「防災都市づくり推進計画（改定）」。
- 東京都，2016c，『都民ファーストでつくる「新しい東京」～2020年に向けた実行プラン～』。
- 東京都防災会議地震部会，2012年，「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」。
- 東京都都市整備局，2009，「東京のマンション2009」。
- 吉川忠寛，2007，「復興都市計画事業」大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂，159-167。
- 吉川忠寛，2011，「復興都市計画の合意形成で大事なこと—東日本大震災における復興都市計画と生活再建をめぐる—」『日本不動産学会誌』25(2)：91-97。
- 吉川忠寛，2012，「地域防災計画見直しの論点：東日本大震災の津波被災地と首都圏の教訓」『月刊自治研，2012年3月号』，31-40。
- 吉川忠寛，2013，「大槌町安渡(2) 津波被災地域における防災計画づくりの教訓」浦野正樹他著『津波被災地の500日』早稲田大学出版部，43-68。
- Yoshikawa, T., 2015, "Research on Planning Process of Community Disaster Management Plan at Tsunami-Hit Area", Journal of Disaster Research, 10(sp): 736-754.