

図表3-2-12 4区域における規制の概要

条例の概要表

	1階の床の高さ (7条)	構造制限 (8条)	図解
第1種区域	N・P (+) 4m以上	木造禁止	
第2種区域	N・P (+) 1m以上	2階建以上にする事。 (2階以上に1以上の居室設置) ただし、以下の①から③のいずれかの場合、平屋建にすることができる。 ①:1階の1以上の居室の床の高さがN・P(+) 3.5m 以上 ②:同一敷地内に2階建以上の建築物あり ③:延べ面積が 100m^2 以内のものは避難室、避難設備の設置	
第3種区域	N・P (+) 1m以上	—	
第4種区域	N・P (+) 1m以上	2階建以上にする事。 (2階以上に1以上の居室設置) ただし、以下の①、②のいずれかの場合、平屋建にすることができる。 ①:1階の1以上の居室の床の高さがN・P(+) 3.5m 以上 ②:同一敷地内に2階建以上の建築物あり	

資料：名古屋市資料より作成

注1：条例で定めている規制内容の一部を抜粋したものであり、規制内容を網羅的に示すものではない。

注2：「N・P」は名古屋港基準面からの高さを示す。

●公共施設等の高台移転の実施等（和歌山県串本町）

串本町は、急峻な紀伊山地を背に砂州で結ばれた潮岬が太平洋に突き出した本州最南端の町であり、また東西に長く伸びたりアス式海岸は奇岩・怪石の観光資源に恵まれている。他方、自然災害を受けやすく、過去から度々台風や地震・津波の被害を受けている。和歌山県

が平成25年に公表した新たな津波浸水想定においては、串本町の市街地・集落の多く（人口約18,000人のうち約6割）が津波浸水想定区域とされている。

津波から地域住民の命を守るため、ソフト対策とハード対策の双方を効果的に実施し、自助・共助と公助が連携した津波対策に取り組んできた。平成27年3月には、これまでの対策を活かしつつ、さらに各事業の連携によりハード・ソフトの総合的な津波防災対策を効果的に実施していくため、「串本町津波防災地域づくり推進計画」が策定された。以下、計画に記載されている主な事項を2点紹介する。

(1) 公共施設等の高台移転の推進

長年かけて作られてきた市街地を一つの想定のもとに短期的に移転させるのは困難かつ非現実的であるため、長期的に安全な市街地形成を目指して、段階的に公共施設を高台移転し、自然誘導的に災害リスクが比較的低いエリアでの居住を選択できるような環境づくりを行う方針としている。

昭和50年代～平成初期に、県と合併前の旧串本町の土地開発公社が、人口増等への対処として、平地で住宅地が確保できないことから高台（サンゴ台、上野山）に宅地造成を行ってきた。サンゴ台の住宅地としての分譲は平成6年より開始したが、平成17年の合併前の新町建設計画において、津波対策と病院・消防署の合理化の観点から、当該高台への移転を計画した。

平成23年11月、沿岸部にある旧2町の町立病院を統合、サンゴ台に移転し、災害時の機能を高めて災害時支援病院とした。また、平成24年12月には、旧串本町の消防署をサンゴ台に移転するとともに、町役場が沿岸部にあることから、災害時の本部機能を有する防災センターを消防署に併設した。この他に、平成26年度末までに、保育所、特別養護老人ホーム、警察署の一部機能（指揮署及び官舎）が高台移転し、平成27年度中に給食センター、数年以内に県の建設部、串本町の社会福祉協議会、海上保安署が高台移転を予定している。今後は、高速道路整備と連携した保育所、幼稚園、小学校、役場庁舎の移転を計画している（図表3-2-13）。

図表3-2-13 公共施設の高台移転のイメージ



出典：串本町資料

(2) 地域の防災組織の強化

防災出前講座や普及啓発活動を通じて培われた知見から、町は、現場のニーズに即した自主防災組織の支援制度を設けている。例えば、住民から最も要望が多い避難路整備については、町が自主防災組織による小避難路整備に補助をすることで整備が進んだ。自主防災組織が地権者の了解を取り、また多くの場合は自らの手で整備するなど、この一連の作業を通じて、地域の連携強化という副次効果も見られている。この他にも、高度計の貸出、救命胴衣の購入補助など、地域の防災力強化に資するメニューを有している。

また、一部の高台の地区では、行政の指導・支援のもと、沿岸部と連携して防災訓練を実施しており、高台は避難してきた人を受け入れる訓練（炊き出しや避難所運営等）を行うなど、共助に力を入れている。

●津波防災地域づくり推進計画に基づく土地利用の見直しの検討（静岡県焼津市）

焼津市では、「津波防災地域づくりに関する法律」に基づくハード・ソフト施策を組み合わせ合わせた地域づくりを推進するための「津波防災地域づくり推進計画」を、平成26年3月に全国で初めて策定した。推進計画においては、既存のまちづくりとの整合を図りつつ、大規模災害に対する防災・減災対策を効率的・効果的に実施し、地域全体の発展を図ることを目的としている。また、総合的な観点から市全域を推進計画区域に設定し、地区別の課題を抽出した上で、地震・津波災害に強いまちづくりの推進のための事業・事務を整理している。

土地利用の基本的な考え方としては、海と共に発展してきた地域特性を踏まえ、現行の土地利用の維持を基本としつつ、本計画に位置づけられた施設整備後の想定浸水深の深いエリアについては、人命・財産を守る観点から、建物の現況や施設の特性を踏まえて土地利用の見直しを検討することとした。

具体的には、浸水深が2 m以上の津波浸水想定区域内の第一種低層住居専用地域におけるRC3階建住宅の建築を促進するために、容積率の最高限度の変更⁵を検討している。なお、変更に当たっては、対象地域の実情を踏まえ、地域住民の理解を得た上で、実現可能性を含めて慎重に検討を行うこととしている。

⁵例えば、現行（建ぺい率、容積率）を（40%、60%）又は（50%、80%）としているところ、容積率のみ100%に引き上げることを検討している。

●復興自治体における土地利用の転換（宮城県東松島市、宮城県女川町、岩手県大船渡市）

東日本大震災からの復興を進めている東北地方の太平洋側沿岸の自治体では、今後の津波リスクを念頭に置いた土地利用の転換の事例が見られる。

宮城県東松島市では、津波被害が甚大であった市街地又は集落を7つの移転促進区域に指定し、多重防御（防災緑地、高盛土の道路等）により、内陸側の丘陵地又は既存市街地周辺に7つの住宅団地を整備して移転を図っている。平成25年7月に集団移転元地の土地利用基本計画を作成し、移転元地の復興パターンを、被災状況や地域特性に応じて、土地利用転換型や用途・機能混在型等に分類し、移転元地の活用を推進することとした。大曲浜地区では、従前の第一種住居地域を工業地域に用途変更し、土地区画整理事業により土地の集約・整序化を図り企業用地及び都市公園として整備を行うこととした。平成28年4月の引き渡し予定であり、平成27年3月現在、運送業者など市内外の13事業所による14区画への進出が予定されている。また、牛網・浜市地区等では、従前は農漁村集落が形成されていたが、平成26年2月より、一団の土地で客土を行い畑地として造成し、地元の農業生産法人に暫定的に貸借（10年契約）している。平成27年2月現在、9 haが農地として再生し、5法人が生産を行っている（図表3-2-14）。

図表3-2-14 牛網・浜市地区（東松島市）における土地利用の転換



資料：東松島市資料

宮城県女川町では、町の中心部である女川港周辺をはじめ、町内のほぼ全域で復興の取組を進めているところであるが、震災を踏まえ、海拔が比較的低い地区については、主に商業・業務や工業の目的に利用することとしている。中でも、震災後に駅舎を移設し平成27年3月に営業を再開したJR女川駅の周辺地域については、女川浜地区で津波復興拠点整備事業を進めており、今後、交流施設・商店街・物産センター等から成るプロムナードを整備

することが予定されている（図表3-2-15）。一方、居住地については、主に海拔の高い地区に設けることとしており、宮ヶ崎地区等において、宅地造成や災害公営住宅及び自立再建住宅の建設が進められている。このほか、半島部や離島部の漁業集落においても、津波の被害を受けにくい集落背後地で高台移転団地や災害公営団地の整備を進めるとともに、高台移転後の跡地に水産関係用地や防災関係施設を整備することを方針として位置付けている。

岩手県大船渡市では、商業・業務の中心地である大船渡駅周辺地区において中心市街地の復興を進める中で、土地利用の転換を図っている。J R大船渡線を含めた山側の区域については、嵩上げにより東日本大震災クラスの津波に対応できる住宅地を整備することとしており、現在、災害公営住宅用地の整備等に取り組んでいる。これに対し、J R大船渡線から海側の区域については、災害危険区域に指定した上で、津波復興拠点整備事業等の実施により、商業業務地を整備することとしている。拠点となる約10.4haの土地には、地元企業による複合商業施設や宿泊施設の入居が予定されている。

なお、東北の被災地においては、同一市町村の中でも、施設の建設等が進んでいる箇所がある一方で、一体的な土地が確保できない等の理由により利活用の見通しが立ちにくくなっている箇所もあり、具体的な土地の利活用の方法については引き続き重要な課題となっている。

図表3-2-15 女川浜町区（女川町）のプロムナードの完成イメージ



資料：女川町資料

第3節 複数主体の連携による空間の確保と地域的な防災活動

自然災害が発生した際に必要となる避難場所、避難路、備蓄倉庫等の空間を、地域の住民、事業者、地権者等の連携により確保する取組が各地で見られる。こうした取組の中には、単に空間の確保だけでなく、これに伴う地域的な活動や交流により、災害時に重要となる人的なネットワークの構築に結びつけている取組もある。

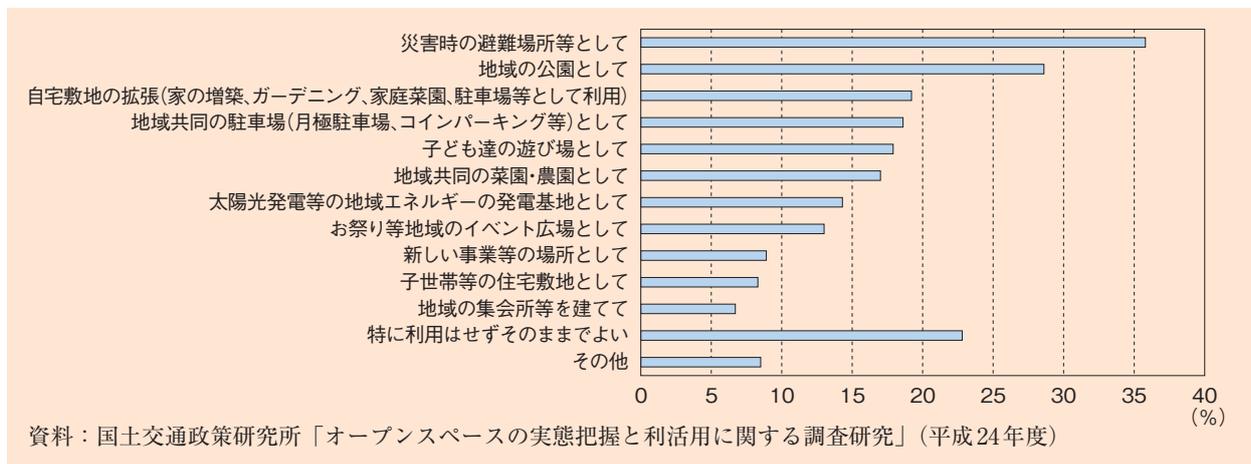
本節では、複数の主体の連携により行われる、災害時の利用を目的とした空間の確保とそれに連動した地域的な防災活動に焦点を当てることとし、住宅地と商業地における取組に分けて取り上げる。

1 住宅地における取組

(防災を目的とした空地の確保と利活用)

地震や火災等の災害の発生時においては、空地の存在が避難場所の確保や被害の軽減等に資する可能性が考えられる。国土交通政策研究所の「オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究」(平成24年度)において、空地の比率が比較的高い全国5地区を抽出しその一般住民を対象として行われたアンケートでは、「空き地の望ましい利活用の方法」として、全ての選択肢の中で最も多い35.8%の回答者が「災害時の避難場所等」として活用すべきと回答している(図表3-3-1)。

図表3-3-1 空き地の利活用の意向



特に、火災時に建築物間の延焼の拡大が危惧されている密集市街地においては、空地の存在が延焼の防止に寄与することが、過去の災害において確認されている。阪神・淡路大震災の発生直後の平成7年に、自治省消防庁消防研究所(当時)が21の被災地区を対象に行った調査では、火災の焼け止まり要因の約23%を空地が占めていたことが報告されている。

■ 各地における先進的な取組

東京都墨田区における密集市街地での農園の維持管理の取組、長崎県長崎市における密集市街地での空き家の除却を通じた空地の創出の取組、高知県土佐市と和歌山県田辺市における住民との協力による避難路・避難場所の確保の取組を紹介する。

● 密集市街地における住民主体による農地の維持・管理（東京都墨田区「一坪農地（向島有季園）」）

墨田区の北部には、震災等を逃れた戦前からの建物が多く立ち並び、老朽化した木造住宅が密集している。また、狭い道路が多く、公園・緑地等も少ないことから、災害時の延焼や倒壊等が危惧されており、区内の480haの地域が、東京都の定める「整備地区」（地域危険度が高く、かつ、特に老朽化した木造建築物が集積するなど、震災時の大きな被害が想定される地域）に指定されている。これを踏まえ、区では、主要な道路沿道の建築物の不燃化や、老朽木造建築物の防火・耐震化対策に取り組んできているが、その一方で住民同士の連携による災害対策の事例も数多く見られる。

その一つが向島地区で行われている「一坪農地（向島有季園）」の運営である。これは、区が所有する低・未利用地を、住民が無料で借り受け、農園として維持・管理を行う取組である。敷地を11の区画に分け、各区画について2年に一度、希望する住民の中から抽選により利用者を決めている。土地利用者である住民は、野菜等の栽培を行っているほか、害虫発生への対応をはじめとするトラブル時の調整についても主体的に取り組んでいる。

これにより、防災小緑地として災害時の避難等に資することが期待されるだけでなく、収穫祭の実施や地元のまちづくり関係団体との会議の開催を通じて、利用者同士や近隣住民との結び付きが強まるなど、日常生活の観点からも好影響が生じている。

図表3-3-2 一坪農地（向島有季園）の外観



資料：墨田区資料

●密集市街地の危険空き家の除却と地域住民による跡地管理（長崎県長崎市）

長崎市では、長崎港と山々に挟まれた狭小な平坦地に都市機能施設が集積した中心部を囲むように、昭和30年代以降の都市の拡大に伴い、従前農地であった斜面地に住宅が建設され、細い坂道や階段道が縫うような斜面市街地が形成された。近年、人口増の平坦地に対し、斜面地は自動車が進入できない細い道路や階段道の不便さから、急速な人口減と高齢化により空き家の問題が顕在化してきた。平成15年度に、市役所内各部局（市街地整備、建築指導、消防、自治振興等）が連携し、総合的かつ実践的な空き家対策につき検討を重ねた。

平成18年度に創設された「老朽危険空き家対策事業」のスキームは、対象区域内の極めて危険な老朽危険空き家を対象に、土地・建物を市に寄付することを条件に、市が空き家を除却し、その跡地活用を市と地域住民が協議・決定の上、地域住民が日常の維持管理（市と自治会が無償貸借契約）を行うものである。跡地活用は地域の魅力向上のみならず、広場・公園等による空地の創出、通路の拡幅のほか、消防用ホースの格納など地域の防災性向上に寄与している（図表3-3-3）。

平成26年度までの除却実績は、対象区域内で申込のあった368件中、実施済が44件となっている。不採択案件は、老朽の程度や周囲への危険性が軽度であるものや、立地条件（通路の確保や跡地利用等）が不適であるものが大部分を占めるが、中には土地・建物の権利関係で寄付ができないものもある。このような場合、例えば相続人が多数に及ぶケースであれば、市が相続人の探索や相続人への事業説明を行うなど、事業を円滑に遂行できるような工夫も行っている。

さらに、全申込内容をデータ化しており、不採択案件の情報を複数部局で情報共有し、「長崎市空き家等の適正管理に関する条例」に基づき、所有者に対し「老朽危険空き家除却費補助金」の活用も含め、除却に向けた指導を行っている。また、利活用可能な空き家については、「空き家・空き地情報バンク制度」の充実を検討するなど、他の部局・事業と連携した総合的な空き家対策を展開している。

図表3-3-3 除却前の空き家と除却後の空間活用



他方、市では「老朽危険空き家対策事業」のほか、地域の防災意識や活動の向上のため、各自治会における災害図上訓練（DIG）の一環である「地域防災マップ」の作成を支援している（平成26年度末時点で、約1,000自治会のうち1/2が完了）。手順としては、市の作成指導の下、住民が主体的に、ハザードマップをもとに土砂災害などの危険箇所を確認するとともに、過去の被害箇所や避難場所等も確認し、災害時の対応や要援護者の支援等を話し合いながら、地図上に反映させる。こうして手書きで作成されたマップは、市でデータ処理と印刷を行い、後日全世帯に配布される。マップは、避難所・避難場所を確認し、危険箇所を意識しながら複数の避難経路を考えるなど、各家庭の必要に合わせて使用できるようになっている。マップの作成は、日常生活の中で住民が災害を意識する機会となるとともに、作業を通じて地域の連帯感・信頼関係が構築され、避難所・避難経路・危険箇所等の情報共有が図られることにより、防災・減災効果が期待される。

●地域住民等が主体的に関与した避難路の確保（高知県土佐市、和歌山県田辺市）

高知県土佐市は、高知県の中央に位置し、起伏に富んだ山々とリアス式海岸に囲まれた人口約28,000人の市である。その中で、漁業を主産業として営む宇佐地区は、高密度集落や集落内の用地不足を背景として、緊急車両の進入に支障があることや公共施設等への住民アクセスが不便であること等が従来より課題となっていた。また当地区では過去にも大火や地震津波による被害を度々受けており、東日本大震災の発生も相まって住民の防災への関心は高まっていた。

かかる状況下、宇佐地区では「災害時に一人の犠牲者も出さない」を合言葉に、地域住民主体の防災力強化を図るため、自主防災組織等の活動を通じて以下のような取組を行っている。

ハード面では、都市防災総合推進事業を活用した津波緊急避難場所及び避難路の整備と、漁業集落環境整備事業を活用した集落内道路の拡幅及び新設との相乗効果で、津波到達時間が最短で15分と想定されている中、避難時間の短縮を着実に図っている。避難場所等の整備にあたっては、その予定地において共有地や未相続地が多いために用地買収に期間を要することがネックとなっていたが、自主防災組織が土地所有者と土佐市との間に介在し、土地使用無償貸借契約を締結するスキームを構築したことにより、整備が円滑に進捗している。なお、避難場所等の維持管理（清掃、草刈り等）は、自治会と自主防災組織が主体的に行っている。

ソフト面では、毎年11月に地区一斉の津波避難訓練を行っているほか、大学教授等の専門家を招聘して防災講演会を実施し防災意識を高めている。また、各自主防災組織では消火訓練や応急救護訓練を行い、地震・津波災害にとどまらない広い意味での防災意識の向上を図っている。さらに小学校では、非常時に自分で行動できる児童を育成することを目的に、PTA、自主防災組織、大学等様々な者と連携し、避難所生活等を模擬体験する防災キャンプを実施している。各活動に当たっては、地域の自助・共助を基本とするが、土佐市が必要な物資の支援等を行っている。

図表3-3-4 土佐市宇佐地区内の避難場所と津波避難訓練の様子



資料：土佐市資料

田辺市^{はや}芳養町の松原地区は古くからの漁業集落で、20～30坪程度の宅地に木造住宅が密集し、排水処理や漁業集落道の整備の遅れから、生活利便性、生活環境、防災安全等の面で非常に劣悪な環境にあった。

昭和36年の第2室戸台風により甚大な被害を受け、防潮堤や波消ブロック等を整備したものの抜本的な解決に至らず、住民側からも早急な防災対策や居住環境の改善が求められてきた。

そこで、防災対策と劣悪な住環境改善のための道路等の整備、地域の基幹産業である水産業の振興を柱とした漁港関連施設の整備を目指し、平成6年度より「芳養漁港区域内集落再編整備事業」を開始した。その事業のうち、集落道2.8kmの整備を行うためには、140戸にまたがる用地を任意買収するために住民側の協力が不可欠であった。

住民側の意見を集約する組織として、事業区画のある松原町内会において、事業計画全体について話し合う「集落再編整備事業推進委員会」や「道路建設委員会」が設置された。そして計画づくりには、委員会等を通じて地域住民が参画し、十分な話し合いを重ねて計画を決めることにより、住民の理解や協力が得られ、円滑に事業が進めることができた。道路整備により移転が必要となる約50戸の移転先として、集落の周辺には適地が無かったために、市の土地開発公社による地域に隣接する高台の農地等での宅地供給も同時に行われ、約40戸が移転した。なお、移転先は早期にできるかぎり住民の意向に沿う形で、後年事業により完成した埋立地には残りの約10戸が移転した。

道路拡幅の残地を隣地が購入するなど接道が可能となり、老朽家屋の建替えが促進され、結果として、火災・延焼の危険性が減少した。また、狭隘な集落道が緊急車両も通行可能な道路に整備され、有事の際の避難が容易となり、地域の防災力が格段と向上した（図表3-3-5）。

町内会では定期的に避難訓練を行い、また地元の小学校では防災教育の一環として、実際に津波の被害を経験した住民から体験談を伺う機会を設けたり、毎年小学校6年生が避難路のマップを作成し配布するなど、ソフト面においても地域が一体となって防災力向上に力を入れている。

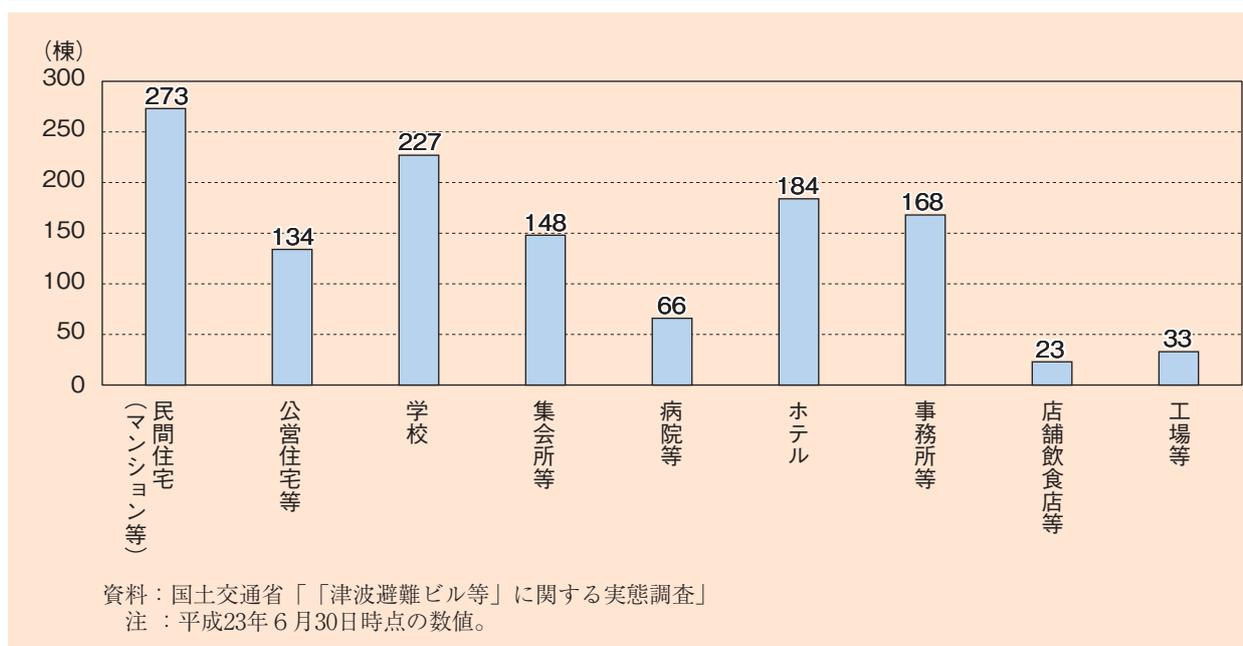
図表3-3-5 田辺市芳養町道路整備の前後



(マンション等の民間住宅と地域の連携)

津波や風水害といった災害に対しては、マンション等の堅固な中高層の民間住宅が、そこに暮らす住民だけでなく、地域全体にとって重要な避難等の場所にもなり得る。平成23年に内閣府及び国土交通省が実施した「『津波避難ビル等』に関する実態調査」によると、市町村から「津波避難ビル等」⁶の指定を受けている施設で調査への回答のあった施設のうち、22%（1,265棟中273棟）がマンション等の民間住宅となっている（図表3-3-6）。

図表3-3-6 津波避難ビル等の用途

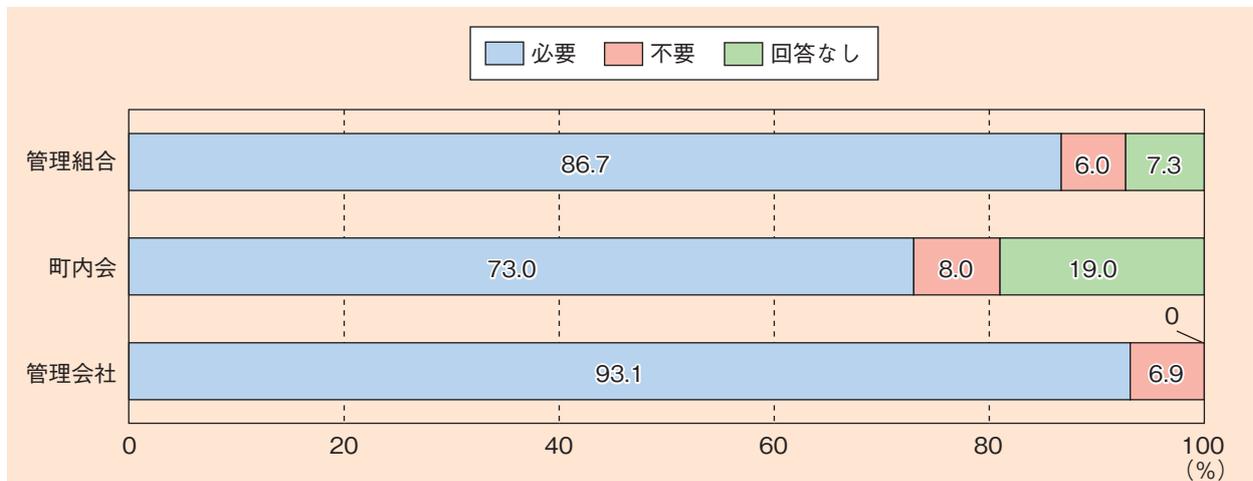


⁶津波浸水予想地域内において、地域住民等が一時もしくは緊急避難・退避する施設（人口構造物に限る）。平成23年10月31日時点において、全国で3,986施設が津波避難ビルに指定されている。

なお、国土交通政策研究所の「マンションと地域の共助による地域防災力強化に関する調査研究」によると、マンション管理組合・町内会・管理会社それぞれを対象として、「マンションと地域の共助により防災・減災に取り組むことの必要性」について質問したところ、いずれの主体も7割以上が「必要」と回答しており、両者の協力関係による災害対策の推進の必要性が広く認識されているといえる（図表3-3-7）。

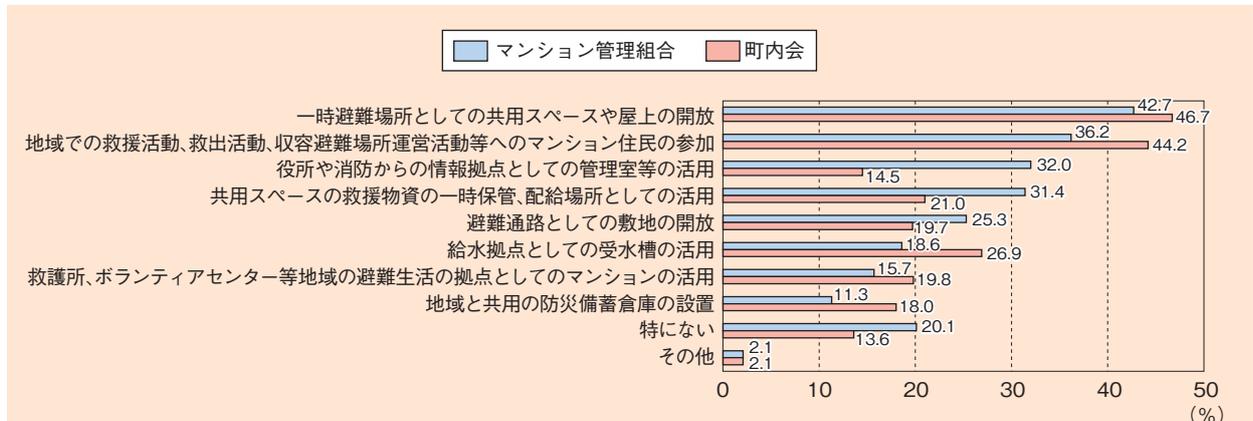
また、同調査において、マンション管理組合と町内会に対し、「マンション施設、設備において管理組合と町内会が連携できる可能性がある事項」について聞いたところ、「一時避難場所としての共用スペースや屋上の開放」と答えたマンション管理組合が42.7%に達したほか、「共用スペースの救援物資の一時保管、配給場所としての活用」と答えたマンション管理組合も31.4%であった。このことから、マンション管理組合側も、災害時の避難者や救援物資の受入に対し、一定の理解を示していることがうかがえる（図表3-3-8）。

図表3-3-7 マンションと地域の共助により防災・減災に取り組むことの必要性



資料：国土交通政策研究所「マンションと地域の共助による地域防災力強化に関する調査研究」
 注：「関東1都6県のうち首都直下地震で震度6弱以上が予想されている」、「マンションが100棟以上立地している」等の条件を満たす12市区を抽出して行ったアンケート。

図表3-3-8 マンション施設、設備において管理組合と町内会が連携できる可能性がある事項



資料：国土交通政策研究所「マンションと地域の共助による地域防災力強化に関する調査研究」
 注：「関東1都6県のうち首都直下地震で震度6弱以上が予想されている」、「マンションが100棟以上立地している」等の条件を満たす12市区を抽出して行ったアンケート。

■各地における先進的な取組

大阪府大阪市において、地域防災に資するマンションの認定制度の事例が見られる。

●防災力強化マンション認定制度（大阪府大阪市）

大阪市は河川や海に囲まれた低地に位置し、地震災害や風水害等による被害が想定されている。

そのような中、阪神・淡路大震災時に平時のコミュニティ活動が活発だった地域や施設において災害に円滑に対応することができたという教訓や、市内にマンションが数多く存在するという実態を踏まえ、大阪市では、平成21年度に「防災力強化マンション認定制度」を創設した。これは、災害に強い良質なマンションの整備を誘導するため、耐震性や耐火性等のハード面と日常的な防災活動の実施等のソフト面の両面から、防災性能に優れたマンションを市が認定する制度であり、平成27年1月末現在の本制度の認定件数は42件（4,352戸）となっている。

特に、ソフト面では、認定基準の一つとして「防災アクションプラン」の策定を求めており、このプランの中に「災害時に一定期間周辺住民に開放できる」こと等、マンションとして地域貢献できる項目を記述することとしている。また、複数項目ある中の選択肢の一つではあるが、非常時の食料や生活用水、一時避難場所の確保といった項目も認定基準として設定されている。さらに、「災害に対する備えに関する基準」の中で、選択肢の一つとして、「防災アクションプランの内容を地域防災リーダーと共有する」こと等を求める地域連携に関する項目も設けられている。

民間事業者にとっては、市から本制度の認定を受けることにより、市のホームページ等での情報発信を通じて、災害に強いマンションとして入居希望者にアピールできるというメリットがある。また、認定を受けた新築マンションについては、物件によっては、購入希望者が住宅ローンの金利の引き下げを受けることができるものもある。

これまでマンション建設の際には、景観や生活環境が悪化すること等への懸念から地域住民から反対されることも多く、またマンション入居者の地元自治会への加入率の低さ等もあり、マンション側と地域住民で連携が図られていないケースが多く見られた。本制度では、マンション入居者の避難だけでなく、災害時の一定期間の施設開放等による避難者受入れや地域連携についての基準も設けていることから、指定された避難場所から離れた地域でも、災害時に民間住宅が地域に開かれ地域住民の避難場所となることが期待できる。また、防災訓練等を通して、マンション居住者と地域住民との良好なコミュニティ形成にも寄与する。

なお、本制度の更なる普及を図るため、市では今後の情報発信の強化を検討している。

図表3-3-9 防災力強化マンションの認定プレート



資料：大阪市資料

2 商業地における取組

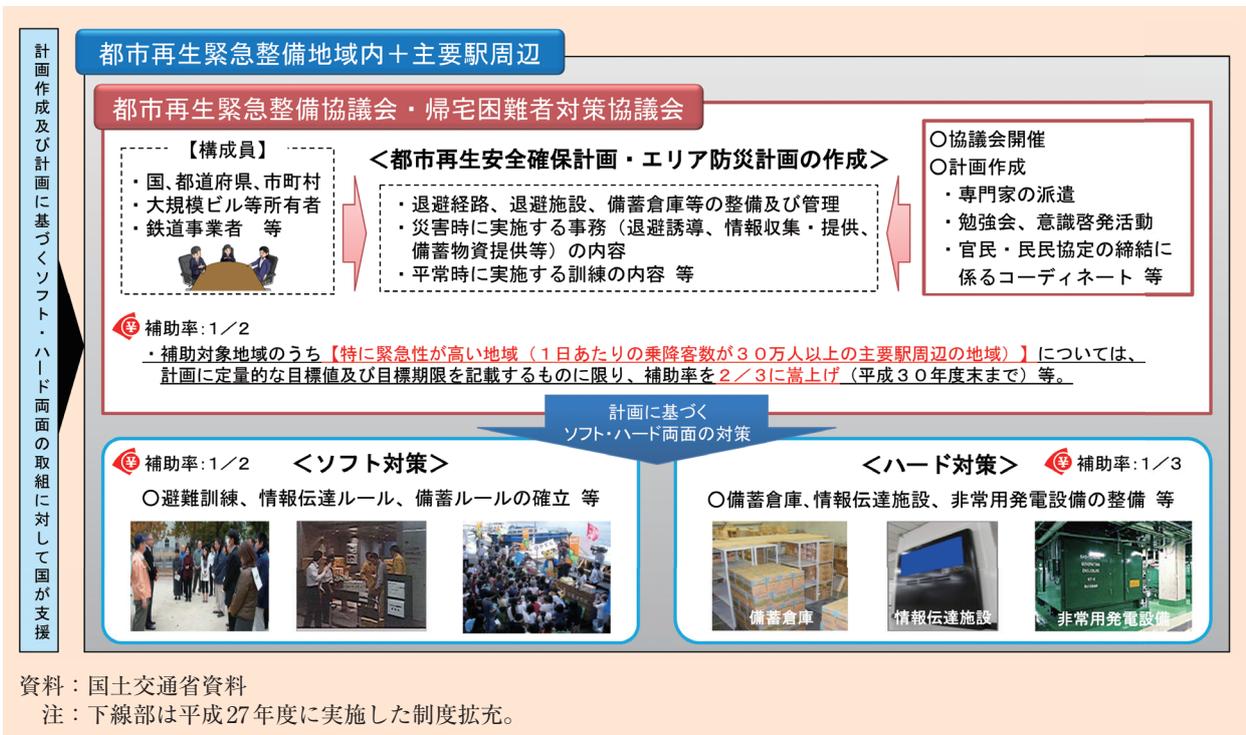
商業地のうち、特に大都市の主要駅周辺をはじめとする人口や機能が集積する地域においては、大規模災害が発生した場合、多数の死傷者の発生、特定の場所への退避者の集中による将棋倒し等のパニックの発生、大量の滞留者・帰宅困難者の発生等の甚大な人的被害が生じる可能性が想定されている。東日本大震災の際、このような地域において、管理者の異なる様々な建築物等が集積する場所で退避者や帰宅困難者が集中して混乱が生じた一方、単一の事業者が広域的なエリアを総合的に管理する場所では、大きな混乱が見られなかったという事例が報告された。これを教訓に、単一の建築物の単位を超えた、広域的なエリアの視点での防災対策の重要性が認識されることとなった。

これを踏まえ、平成24年7月、都市再生特別措置法を改正し、都市再生緊急整備地域において国、関係地方公共団体、都市開発事業者、公共公益施設、管理者等からなる官民協議会が、退避経路・退避施設・備蓄倉庫等の整備や管理、退避施設への誘導等について定めた計画（「都市再生安全確保計画」）を作成できることとした。認定を受けた計画に対しては、備蓄倉庫、非常用発電設備室等についての容積率の特例や協議会の開催や計画の作成等に係る予算上の支援措置を設けることとした（図表3-3-10）。

平成27年3月時点では、札幌都心地域、東京都心・臨海地域、新宿駅周辺地域、横浜都心・臨海地域、川崎駅周辺地域、辻堂駅周辺地区、名古屋駅周辺地域、京都駅周辺地域、大阪駅周辺地域、大阪ビジネスパーク駅周辺・天満橋駅周辺地域、大阪コスモスクエア駅周辺の計11地域において、都市再生安全確保計画が策定されている。また、1日あたりの乗降客数が30万人以上の主要駅周辺において都市再生安全確保計画に準じて作成される「エリ

ア防災計画」についても、綾瀬駅、北千住駅、池袋駅、吉祥寺駅、立川駅、藤沢駅の各周辺地域において、策定されている。

図表3-3-10 都市再生安全確保計画の運用のイメージ



■各地における先進的な取組

東京都の大手町・丸の内・有楽町地区における、オフィス地権者等の関係者の連携による災害対策の取組を紹介する。

●オフィス地権者の連携による帰宅困難者用のスペースや備蓄倉庫等の確保 (東京都大手町・丸の内・有楽町地区)

東京駅周辺の大手町・丸の内・有楽町地区（通称「大丸有地区」）は、大企業の本社が入居するオフィスビルが数多く建ち並び、我が国の経済活動の中核機能が集中する地区である。この地区には、20万人を超える従業員が勤務しているほか、ビジネス来訪客、商業施設への来客者・観光客、鉄道利用者も多く、平日の昼間には約32万人が滞在しており、災害時の帰宅困難者数は、平日15時に発災した場合で約3万人、休日15時に発災した場合で約6万人（従業員を除く）に上ると推定されている。このことから、災害時における被災者や帰宅困難者の発生等による混乱への対応が、地区における重要な課題となってきた。

大丸有地区においては、従来から、地区の価値向上を目的とした地権者等の連携が行われており、昭和63（1988）年、地区内の地権者等らが再開発計画の方向性を検討するための組織として「大丸有地区再開発計画推進協議会」が設立され、会員間でのルールを定める協

定の締結や、行政機関との連携等が行われてきた。

こうした枠組みを土台に、上記協議会の会員等が中心となり、平成16年、災害時における帰宅困難者支援対策に特化した組織として、千代田区帰宅困難者対策地域協力会の「東京駅周辺防災隣組」（以下「防災隣組」）が設立された。防災隣組は自主防災組織であり、非常用食料や毛布等の物資を保管する千代田区の防災備蓄倉庫の管理を行っている。また、一部の施設では、施設所有者が千代田区との間で、災害時の帰宅困難者の受入れに関する協定を締結している。さらに、千代田区との共同で、帰宅困難者の支援対策のための訓練を定期的に主催しており、特に外国人の帰宅困難者を対象とした避難訓練も実施している（図表3-3-11）。防災隣組に参加する地権者等の数は設立当初62であったが、平成27年1月末時点で102となっている。

こうした平時からの取組の成果として、平成23年の東日本大震災の発生時には、商業施設等に来ていた一般の帰宅困難者に対する毛布の配布といった対応が円滑に実行された。なお、この際、初動対応や指揮系統に課題が見つかったことから、平成24年には、防災隣組でのおおまかな活動を定めた「東京駅周辺防災隣組ルールブック」を策定している。

また、平成27年3月には、東京都心・臨海地域都市再生緊急整備協議会により、都市再生特別措置法に基づく「大手町・丸の内・有楽町地区都市再生安全確保計画」が策定された。本計画においては帰宅困難者対策に係る行動を、テナント及び地域内で活動するボランティア団体、エリアマネジメント団体等が連携して実行する体制の構築を目指している。

また、このほか施設整備等のハード面においても、開発を通じたエリアの防災力向上のための制度として、エリアの防災力向上に資するビルを「エリア防災ビル」として認定する制度を設け、災害時に安全な建物と空間の整備の推進に努めている。

大丸有地区では、こうした災害対応の取組を平時のまちづくりと連動して行い、「すべての来街者、来訪者にとって安全なまちであること」、「高い業務継続能力」を新たな付加価値として位置付けることにより、オフィスエリアや商業エリアとしての国際競争力の向上にも結びつけている。

図表3-3-11 防災隣組による訓練の様子



資料：東京駅周辺防災隣組資料

第4節 まとめ

第2・3節において取り上げた事例の中には、自治体が住民との間で密にコミュニケーションを図りながら、土地情報の発信や土地利用の規制・誘導といった施策を有効に組み合わせることにより、安全な地域づくりの実現を総合的に推進している事例が複数見られた。また、地権者・事業者・居住者等の関係者が問題意識を共有した上で、有事を見据えた平時からの連携を図ることにより、防災以外の観点も含めた総合的な地域価値の向上に努めている事例も見られた。

なお、災害リスクを踏まえた土地利用を実現する上では、第2章で述べた人口減少の観点についても合わせて考慮することが重要と考えられる。例えば、今後人口が減少する地方都市においては、コンパクトシティ化を進める中で相対的に災害リスクの高い場所にはできるだけ人が住まないようにするなど、都市のコンパクト化と防災・減災の両立が期待される。