

市民の視点でみた時の地域防災計画（数例）の課題（一次抽出）

奥村組 正会員 柳原 純夫
 東京大学先端科学技術センター 正会員 紙田 和代
 篠塚研究所 正会員 静間 俊郎
 東京都水道局 正会員 岡田 佳久

1. はじめに

地域防災計画は災害対策基本法第 40 条の規定に基づき、各地方自治体の長が、それぞれの防災会議に諮り、防災のために処理すべき業務を具体的に定めた計画である。基本は各地方自治体が地域防災計画や事業計画に基づき、防災訓練や広報などで市民の意識を啓発することや、助成金の配布など市民の自主的な行動を制度面からサポートしていくことである。しかし、市民の立場の多様性、災害時における想定外の事象への対応などに配慮し当該地域の防災機能を実質的に高めるには、共助、自助の担い手である一般市民の計画そのもの、あるいはその理念に対する共通認識の形成が重要である。ここでは市民の視点でみたときの地域防災計画の課題を市民の認識・理解度や直接行動との関連性から一次的に整理し、いくつかの問題点を抽出した。

なお、本報告は土木学会地震工学委員会「市民の視点で地震防災を考える小委員会（委員長：田中努）」WG1 の活動成果の一部である。

2. 課題の抽出

東京都、新潟県、神戸市の地域防災計画をベースとしそれぞれの課題の要点を「市民の認識度・理解度」、「市民の直接行動」との関連でとりまとめた（表 - 1）。市民の観点は委員会メンバーの意見及び既往の資料などをもとに抽出した。今後多方面の観点からの検証が必要である。

各防災計画目次に対し市民の認識・理解は、対象に関する認識・理解度が低いもの（被害想定、減災目標、ブロック塀の崩壊、飲料水・食料の供給）認識しているが助成制度や対応法が理解されていないもの（建物の耐震化・不燃化、落下物・家具類の転倒防止）地域差が大きいもの（市民組織の強化）などに分類される。

個人の直接行動との関連で見ると、災害予防計画に関連するものとして自宅の改修に要約される。災害応急・復旧対策では、地震直後の行動について緊急地震速報、安否確認システムなど情報の有効活用、避難者対策などが該当する。地震直後から 1 週間後までは飲料水・食料、トイレ確保など生活関連の項目が該当する。地震直後から最低 3 週間後まで市民の活動・生活に関連するものとしてライフライン復旧対策が該当する。

表 - 1 市民の視点でみた地域防災計画の課題

| | 防災計画目次 | 認識度・理解度などの課題 | 直接行動との関連 |
|------------------------|-----------------------|---------------------|----------|
| 全般 | 被害想定 | 専門的であり理解できない。 | |
| | 減災目標(東京都のみ) | 一般的な認識度が低い。 | |
| 災害予防計画 | 建築物の耐震化 | 制度理解が不足。諸手続が煩雑。 | 自宅の改修 |
| | 落下物、家具類等の転倒防止 | 具体的な購入・設置方法がわからない。 | 自宅の改修 |
| | ブロック塀等の崩壊防止 | 危険性の認識、制度理解が不足。 | 自宅の改修 |
| | 建築物の不燃化・出火防止 | 不燃化促進事業対象の認知度が低い | 自宅の改修 |
| | 市民組織の強化 | 認識度に地域差が大きい。 | 組織への参画 |
| 災害応急 計画 復旧 対策 | 情報活用(緊急地震速報、安否確認システム) | 緊急時の活用方法の理解不足。 | 地震直後の行動 |
| | 避難者対策(避難場所・避難道路) | 学校・公民館などを中心に認識。 | 地震直後の行動 |
| | 外出者対策 | モデルケースの認識のみである。 | 地震直後の行動 |
| | 飲料水・食料の供給 | 個人レベルでの具体的な認識が足りない。 | 地震後1週間 |
| | ごみ処理・トイレの確保 | 個人レベルでの具体的な認識が足りない。 | 地震後1週間 |
| ライフライン復旧対策 | 個人レベルでの具体的な認識が足りない。 | 地震後3週間 | |

キーワード 地域防災計画、市民、地震防災、災害予防計画、応急復旧計画

連絡先 〒545-8555 大阪市阿倍野区松崎町 2-2-2 奥村組 土木技術部

3. 自宅の改修

自宅の改修についてさらに詳細に課題を抽出した(表-2)。

阪神淡路大震災の被害分析結果から、建物の倒壊を防ぐことが、地震時の被害を低く抑えるための有効な手段であるとされている。これを踏まえ平成7年制定の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」では、所有者の負担の軽減、啓発および知識の普及が盛り込まれている。

これを受けて地方自治体で実施されている「耐震診断・耐震改修助成金」等の制度や啓発・知識の普及事業の事例を分析すると、今後の課題は以下のように整理できる。

- ・ さまざまな立場の人が耐震化を進めることができるための適切なインセンティブの付与。
- ・ 耐震補強工事をした所有者、建物に対する税控除、減額等の特別措置などの簡素化。
- ・ 設計事務所団体、耐震補強工事業者団体、NPO、地縁組織などの民間組織による普及活動。
- ・ 耐震性が高い建物と低い建物の価値の差の明確化(耐震性能表示の普及、不動産情報化)。

表-2 自宅の改修における課題

| | |
|------------------------------|--|
| 1. 耐震改修の必要性や補助制度の周知に関すること | |
| | 耐震診断、耐震補強などの用語が理解できない。 |
| | 補助金の対象など、制度の内容が理解できない。 |
| | 漫然と「自分の家は大丈夫」としており、耐震診断の必要性を感じない。 |
| | 地震が来たらあきらめるので、耐震改修の必要性を感じない。 |
| | 義務でないなら、あえて耐震改修したいと思わない。 |
| | 住宅に不安があるが、制度を知らない、どうしたらよいか分からない。 |
| | 耐震改修促進計画や住生活基本計画における住宅の耐震化の目標90%と個人での耐震化促進が結びつかない。 |
| 2. 耐震診断、耐震改修の補助金の限度額や助成割合の課題 | |
| | 高齢のため、お金がかかることは難しい、新たな投資はしたくない。 |
| | 全額補助してもらえないとできない。限度額が低すぎる。 |
| | 少しやるつもりでもいろいろかかるので、うっかり工事でできない。 |
| 3. 補助対象、補助期間に関する課題 | |
| | 年齢制限、面積制限、所得制限、改修後の耐震性の条件などが厳しすぎる。 |
| | 簡易な改修(完全な耐震性を確保しない改修)も補助してもらいたい。 |
| | 補助制度により診断した建物でなければ、耐震改修助成の対象とならないのは厳しすぎる。(出入りの大工などに頼んでいるので耐震改修も頼みたい) |
| | 家族の人生設計(家族構成の変化、加齢、収入・貯蓄など)に合わせてほしいが、期間が限られている。 |
| 4. 手続きに関する課題 | |
| | 手続きが煩雑で決まりが多い。事後請求などができればやりやすい。 |
| | 税制優遇なども、公共の証明がなければ利用できないのは、手間がかかる。 |
| 5. 現在の建物に関する課題 | |
| | 違法増築、容積率オーバーなどの建築基準法違反をしている、または建築確認を受けていない等の理由で、補助対象となれない。 |
| | 耐震シェルター等を置く場所がない、床がシェルターの荷重に耐えられない。 |
| | 構造的に耐震補強できない。 |
| | 集合住宅なので各戸の合意がなければできない。 |
| | 借家・借地なので家主・地主の合意がなければできない。 |
| 6. 社会的な課題 | |
| | 点検商法(詐欺)などが怖くて、耐震改修業者にだまされないか不安。 |
| | 耐震改修のローンが組めない。 |

4. まとめ

今後、本課題をより広い市民の立場という観点から検証すると共に、土木技術者の果たす役割との関連性について明らかにしたいと考える。

(参考文献)

- 1) 東京都地域防災計画 震災編(平成19年修正) 東京都防災会議
 - 2) 新潟県地域防災計画(震災対策編) 平成19年7月修正 新潟県防災会議
 - 3) 神戸市地域防災計画 総括 神戸市水防計画 平成19年度 神戸市防災会議、神戸市
- *) WG1メンバー 市古太郎(首都大学東京) 三上藤美(東邦アーステック)