

□「消防・防災の視点から総合的にまちづくりに関わる
上での指針—住民の視点を持って地域全体の防災機能を向上させ
るために—に関する調査検討報告書」の概要について

消防庁防災課

第1 はじめに

平成7年1月17日5時46分に発生し、死者6,430名を数えるなど戦後最大の被害をもたらした阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国においては、情報収集伝達体制の強化や緊急消防援助隊の創設など防災対策の強化に積極的に取り組んでいます。

しかし、地域の防災力の向上を図るためには、防災を目的とする事業の積極的な推進のみならず、まちづくりに関する各種の施策について、横断的に防災に関する観点を盛り込み、災害に強い安全なまちづくりを総合的、一体的に進めることが重要です。

消防庁においては、地方公共団体において災害対策を担っている消防防災部局の災害に強いまちづくりへの取組のあり方等について、平成9年度から10年度までの2力年にわたり、調査研究を行い、その結果を報告書としてとりまとめました。

以下、その内容について、概要をご紹介します。

第2 報告書の概要

1 調査研究の目的等

(1) 調査研究の目的

阪神・淡路大震災を契機に、ハード、ソフト両面にわたる災害に強いまちづくりの重要性が再認識され、その教訓を生かすべく、国の関係省庁、地方公共団体、関係機関等において、それぞれの立場から取組が行われているが、防災の視点を盛り込んだ横断的な取組は必ずしも順調には進展していない。

また、現在、災害に強いまちづくりにおいては、住民の果たす役割が重要となっており、住民の視点から考える災害対策を、行政は、検討していく必要がある。

そこで、まちづくりに関する各種施策について、横断的に防災の観点を盛り込み、災害に強いまちづくりを総合的、一体的に推進するために、

ア. 消防防災部局が防災の観点からまちづくりに関わる際に活用できる指針

イ. 消防防災部局のまちづくりへの参画のあり方

ウ. 住民の視点に立った防災まちづくりについて調査検討を行い、もって地方公共団体等における災害に強い安全なまちづくりの一層の推進に資することを目的としている。

(2) 対象とする災害の範囲及び地域の定義

本調査研究においては、主に市街地において人命・財産に大きな影響を及ぼすおそれのある地震災害を対象としており、具体的には、建物崩壊、ブロック塀・石壁の倒壊、崖崩れ、落下物、火災などを対象としている。

また、本調査研究において「地域」とは、活動・機能・空間などの同質性あるいは一体性によって範囲づけられた土地のことをいい、「個人・家庭」から「広域市町村圏等」のレベルの地域を対象としている。

2 災害に強いまちづくりの現状

(1) 阪神・淡路大震災から得られる災害に強いまちづくりの教訓

阪神・淡路大震災において被害が甚大であった地域のまちづくり上の問題点として、①建築年代の古い建物、土瓦の建物に被害が集中したこと、②老朽木造密集地域で特に火災等の被害が大きかったこと、③狭阻な路地、不規則なパターンの細街路が、災害の拡大を助長する要因となったこと、④日頃から、自主防災組織の育成や隣近所、町内会、事業所との連携が弱い地域ほど防災活動、救援活動がとどこおる傾向があったこと、等

が挙げられる。

一方、阪神・淡路大震災において被害が少なかった地域のまちづくり上の教訓としては、①昭和 56 年以降の耐震基準を満たす建築物で被害が少なかったこと、②区画整理事業の実施地域、空地・樹木の多い地域ほど災害の拡大防止が図られたこと、③日頃から、自主防災組織や事業所との連携が強い地域ほど、災害に効果的に対応できたこと、④多様かつ十分な消防水利が火災の拡大防止に効果的であったこと、等が挙げられる。

(2) まちづくりへの消防防災部局の参画の現状

まちづくりに消防防災の視点を盛り込むためには、消防防災部局が積極的に参画していくことが重要である。

「まちづくり」とは、「ハード整備」から「人づくり」といったものまでを含む幅広い概念であり、推進する主体も、住民、行政がそれぞれ行うものから、共同して行うものまで多様であるが、ここでは、まちづくりの代表的な仕組みである都市計画を取り上げ、そのプロセスとそのプロセスに消防防災部局が参画している事例を取り上げている。

都市計画のプロセスの最も一般的な場合を示すと図 1 のとおりであり、都市計画の策定主体は原則的には市町村であるが、決定にあたっては都道府県知事の承認を受けることとなっている（一定の都市計画については都道府県知事が策定主体であり、建設大臣の承認が必要）。

消防防災部局の参画の具体的な事例

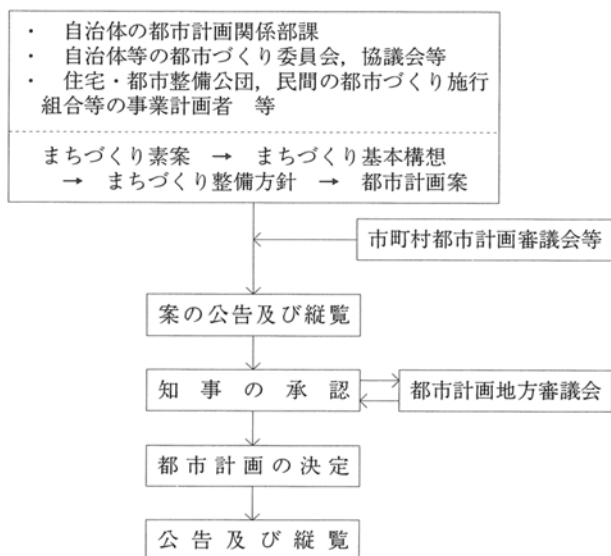


図1 都市計画のプロセス

としては、都市計画審議会専門部会において市街地の延焼拡大防止の提言を行った例(足立, 西新井, 千住消防署), 防災都市づくり検討委員会を設置して区の防災連絡会への要望・提言を行った例(杉並, 荻窪消防署)など、東京消防庁管内の各消防署の事例を紹介している。また、都市計画の手続によらず、東京電力, NTT 等の公共機関との協議により電柱等の移設を行い、消防車両進入不能箇所を解消を実現した例(中野消防署)もある。

3 災害に強いまちづくり実現の鍵

(1) 防災に関連する施設とその防災機能の総合的な把握

災害に強いまちづくりに重要なことは、まちを構成する様々な施設が持つ防災機能を全体的・総合的に高めることであるが、そのためには、地域の防災機能とそれに関連する施設が何であるかを

把握しておく必要がある。

本報告書においては、地域における防災機能(出火防止・初期消火, 延焼防止機能といった災害発生・拡大防止機能や避難関連機能等), 施設本来の設置目的(防災を直接の目的とする施設かどうか), 各地域における施設の防災機能の相互関連, 地域スケールのレベル(個人・家庭, コミュニティ, 学区, 市町村, 広域市町村)といった観点から施設の種類を行い, それぞれの観点から施設の防災機能を一覧表として示している。

(2) 災害に強いまちづくりにおける住民の視点の重視

災害に強いまちづくりにおいては、地域住民の視点から捉えた防災課題を地域住民の創意と工夫のエネルギーを引き出しながら解決していくことが重要である。

防災対策において、行政機関の対応が重要であることは言うまでもないが、個々の住民が自らの責任で対応することも重要である。そのために、行政は、自らのまちの危険性などの防災情報の公開を通じ、住民が自らの防災活動を適切に行うような環境を整備することに十分意を用い、住民による災害に強いまちづくりが行われることとなるよう努める必要がある。住民が自らの問題として考えることができる詳しさ、スケールで行われた情報提供は、住民の防災意識を高め、住宅の耐震化促進, 老朽木造

家屋の改築促進や、災害時の初期消火、避難行動などの住民自身の災害対応能力の向上にも資すると考えられ、ハード・ソフトの両面から災害に強いまちづくりを促進することとなる。

また、一般的に、住民は、家庭、隣近所、町内会自治会の区域、小学校区(連合町内会の区域)において日常生活の大部分を過ごしていることから、個々の住民にとっての「災害に強いまちづくり」とは、自分の生活及びその周辺における防災機能の向上であると考えられる。このようなことから、住民レベルでの災害に強いまちづくりを進めることが必要であると言える。

なお、住民が通学、買い物、遊びなどの目的で利用する歩行の経路といった「生活動線」も、災害時には避難路や消防自動車等の進入経路になることが予想されることから、個々の住民の安全確保を考えた場合、この「生活動線」に着目した対策を講じることも重要である。

(3) 地域における防災課題の総合的な把握

災害に強いまちづくりにおいて重要なことは、抽象的な災害危険への備えではなく、具体的に予測される災害への対応性を高めることである。

災害危険を把握する手法としては「防災アセスメント」(地域の災害危険性を科学的・総合的に明らかにするもの。昭和62年消防庁次長通知「地域防災計画の見直しの推進について」参照)、「被害想定(地震被害想定)」(主として、地震被害の量的な把握を目的として用いられ

るもの)、さらにこれらを具体の施策に結びつけるための手法として「防災機能の把握及び地図化」等があるが、今後の災害対策において重視すべき点は、前述の「住民の視点の重視」であると考えられることから、住民の視点にも十分配慮した手法として、本報告書では「防災まちづくりチェックリスト」(表1)による具体的な防災課題の把握を提言している。

○防災まちづくりチェックリスト(案)の目的、性格、利用方法

本チェックリスト(案)は、消防防災部局がまちづくりに参画する場合などに確認すべき項目、必要となる考え方を示したもの。

一般的な利用方法としては、以下のとおり。

ア. 「考慮すべき項目」欄に記載された項目について、「具体的な着眼点・対策の内容」、「参考事項」を参考に、当該市町村等の実状を把握する。

イ. アを踏まえ、当該市町村等の防災上の問題点と対策を整理する。

ウ. イを踏まえ、重要度・緊急度、実現可能性等に配慮しつつ、消防防災部局としてまちづくりに際して要望・提言等すべき内容を整理する。

(なお、当該市町村等の実状に応じて、チェックリストの項目の追加・削除、収集したデータによる地図の作成、特定災害を想定した利用といったことも考えられる。)

表1 防災まちづくりチェックリスト(案)(抜粋)
 (空間スケール:①個人・家族 ②コミュニティ ③学区 ④市町村 ⑤広域市町村圏等)

機能	考慮すべき項目	具体的な着眼点・対策の内容	空間スケール					参考事項
			①	②	③	④	⑤	
耐震機能	<住家> ① 建物の耐震化はなされているか。 ② 瓦・窓ガラスの落下防止の措置を行っているか。 ③ 家具や照明器具等の転倒落下防止対策が行われているか。 <事業所> ① 建物の耐震化はなされているか。 ② 物品や照明器具等の転倒落下防止対策が行われているか。 ③ 窓ガラスの飛散に対する対策が行われているか。 <公共建築物> ① 建物の耐震化はなされているか。 ② 物品や照明器具等の転倒落下防止対策が行われているか。 ③ 窓ガラスの飛散に対する対策が行われているか。	具体的な着眼点・対策の内容 ⇒ 強化ガラスへの改修, 飛散防止フィルムなど。 ⇒ 強化ガラスへの改修, 飛散防止フィルムなど。 ⇒ 基礎・鉄筋・控壁が特に重要。 ⇒ 生け垣化・フェンス化の推進	○	○	○	○	○	防災知識の啓発や地域の災害危険度の住民への周知などにより、住家、事業所の取組を促進 耐震改修に対する融資制度を考慮。
			○	○	○			防災知識の啓発や地域の災害危険度の住民への周知などにより、住家、事業所の取組を促進
			○	○	○			防災知識の啓発や地域の災害危険度の住民への周知などにより、住家、事業所の取組を促進 生け垣化に対する融資・助成などを考慮。

4 消防防災部局の参画

(1) 参画の必要性

2 において述べた阪神・淡路大震災の問題点、教訓は、平素からの消防防災の視点を盛り込んだまちづくりの重要性を物語るものである。

一方、本来防災目的ではない施設が、可能性として有する地域の防災機能は、消防防災担当部局の「防災」という目でその有効性が検証されることにより、よりよく機能を発揮することになると言える。

このようなことから、総合的に災害に強いまちづくりを効果的に推進するために、消防防災部局がまちづくりの計画段階から積極的に参画する必要がある。

(2) 参画のあり方

消防防災部局がまちづくりへの参画を有効に行うためには、まちづくりについて幅広く正しい知識をもつこと、情報の収集と合わせ、都市計画部局を始め関係者に対し、防災上必要な情報を積極的に提供していくことが重要である。

前者については、3 において示した施設の防災機能や防災まちづくりチェックリスト等を活用して、消防防災部局がまちづくりに関する知識を深めていくことが期待され、後者については、まちづくりが幅広い主体によって担われることにかんがみ、都市計画部局に対する情報提供以外にも、情報提供を通じて住民の理解と指示を得るといった視点も重要である。

なお、ここでは、消防防災部局の参画の一つの例として、都市計画プロセスへ

の関わり方について示すが(図 2)、その際に重視する点としては以下の点が挙げられる。

① 消防本部及び市町村消防防災部局の対応

ア. 消防本部内、市町村の消防防災部局内に、情報収集、防災課題の把握、消防防災対策のまとめ等を目的とした組織を設けること

イ. 日頃から、都市計画部局や計画地区の地権者等と相互に情報収集、提供等を行い、密接な連携を図っておくこと

ウ. イにより収集した情報や 3 において示した手法等により把握した課題を踏まえてまとめた消防防災上必要な施策について都市防災部局等へ提言・要望を行うこと

エ. 市町村都市計画審議会への参画②都道府県消防防災部局の対応市町村から提出された意見をもとに内容を検討し、都市計画担当部局との情報交換、協議を行うといった対応が求められる。

(番号①及び②、記号ア～エは図 2 の番号及び記号に対応する。)

(3) 都市防災構造化対策における都市計画部局との連携

都市計画部局においては、平成 9 年建設省都市局長通達「都市防災構造化対策の推進について」により、きめの細かな防災対策を含めた総合的な都市防災構造化対策を進めている。消防防災部局においても、平成 9 年消防庁防災課長通達「都市防災構造化対策の推進について」により、都市計画部局との連携を図り、災害に強い安全なまちづくりを進める

こととされており、防災都市づくり計画の地域防災計画への位置づけなど、防災課題を解決するための連携が必要である。

第3 終わりに

消防庁及び(財)消防科学総合センターにおいては、平成8年度から地方公共団体や地

域の防災組織等における防災に関する優れた取組を表彰する「防災まちづくり大賞」を実施していますが、本報告書においては、防災まちづくり大賞を受賞した過去の事例から、特に本調査に関係の深い事例を資料編で紹介しています。各地方公共団体等においては、本報告書で示した「防災まちづくりチェックリスト」等の手法のほか、これらの事例等も参考に、今後の災害に強い安全なまちづくりをより一層推進していただけることが期待されています。

