

大災害に備えるための東京の防災の課題

伊藤久雄（認定NPOまちぼっと理事）

昨年も西日本豪雨や大阪北部地震、北海道地震と大災害が続いた。特に近年は、豪雨災害が甚だしいのが特徴である。東京都も、3.11以降に地域防災計画の見直しなどを行ってきたが、課題は山積している。

今後、まさに「経験したことのない災害」が東京を襲う可能性を否定できない。そこで、最近著しい「山腹崩壊・斜面崩壊」と江東5区で懸念される「複合災害」などを中心に課題を考えたいと思う。

1. 3.11 後の見直しと課題

3.11 後の見直しは、地域防災計画などについて行われた。それは、被害想定、帰宅困難者対策、災害時の児童生徒の安否確認、原子力災害などについてであった。これらのうち、帰宅困難者対策、災害時の児童生徒の安否確認については評価できるが、被害想定や原子力災害対策については不十分だと思われる。

また、地域防災計画火山編、地域防災計画大規模事故編については、修正から10年が経過しようとしており、この間の知見を踏まえたさらなる修正が必要だと考える。特に大規模事故編のうちの高層ビル対策は、この10年間超高層マンションが激増しており、早急な見直しが必要である（私見では、超高層マンション規制を行うべきだと考える）。

外国人対応についても、観光客が激増している。帰宅困難者対策ハンドブックは英語版、中国語版、韓国語版が作成されているが、すべての防災対策において見直しが必要ではないかと考える。

防災訓練は旧態依然のままのところが多い（市区町村も含めて）。抜本的な見直しが必要である。また、避難準備・避難勧告・避難指示の発令のあり方については見直しが行われているが、東京都などによる市町村への防災気象情報の伝達のあり方、市町村から市民・住民に対する情報伝達もあり方など、課題が多い。

避難所の運営についても、ジェンダーの視点やプライバシー保護などからの抜本的な改善が求められている。福祉避難所の指定や運用にも課題が多いと指摘されている。

2. 新たな課題

ここ数年の異常気象（大型台風、集中豪雨、線条降水帯の発生、山腹崩壊、高温など）は、「異常」ではなく「恒常」化している。

特に江東5区の複合災害（大地震、洪水、高潮の同時発生）に対する備え、多摩地域の

山腹崩壊（斜面崩壊・土石流）への対応が必要だと考える。

東京東部低地帯に位置する江東５区（墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区）は、平成 27 年 10 月に大規模水害時の避難対応を検討することを目的として「江東５区大規模水害対策協議会」を設置し、対策をまとめている。広域避難場所の確保や住民の避難誘導、避難手段等の各関係機関の連携が必要な事項について、国及び都が設置した「首都圏における大規模水害広域避難検討会」に参画して検討していくとしており、東京都のリーダーシップが求められる。

山腹崩壊（斜面崩壊）は森林の流出をともしない、堤防決壊の原因ともなる。都は崩壊土砂流失危険地区、山腹崩壊危険地区などを指定しているが、現実的な課題として市町村と連携した取り組みが必要とされる。

災害対策本部は知事を本部長として災害時に臨時に設置される。しかし、大災害が多発する現在、常設機関として設置することを検討すべきではないか。また水害対策時には水防本部が設置される。水防本部は、東京都地域防災計画（風水害編）のうち、水防対策に関する具体的事項について定める東京都水防計画にもとづいて設置されるが、今後の大規模な土砂災害の発生可能性を考えると、災害対策本部との関係の整理も必要ではないかと思う。

また、災害時の受援計画の必要性が 3.11 後に叫ばれるようになり、内閣府も熊本地震を踏まえて、「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を公表した（平成 29 年 3 月）。特に東京都の大災害時には、全国や海外からの支援・応援が殺到する。この支援・応援を受け入れる体制をどうつくるかが課題である。

さらに従来、防災計画としては国レベルの防災基本計画と、地方レベルの都道府県および市町村の地域防災計画があった。しかし 3.11 後の災害対策基本法改正では、自助及び共助に関する規定がいくつか追加されたが、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が新たに創設されている（平成 26 年 4 月 1 日施行）。

行政における防災に関する人材の育成・活用は重要課題であるが、特に市町村においては土木・建築職などの技術職員の不足が指摘されている。都も採用・育成支援に取り組むべきである。

<資料>

- ☐ 地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン（内閣府）

http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf

- ☐ 地区防災計画ガイドライン（概要）（内閣府）

http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guideline_summary.pdf

3. 土石流災害・山腹崩壊などの課題

藤田 恵氏（元・徳島県木頭村長、水源開発問題全国連絡会顧問）は、土石流災害は「拡大造林」が元凶の人災という論文を（メールマガジン「オルタ広場」）寄稿している。

まず「はじめに」において、近年の土石流等の大水害は結論について、「拡大造林」後の手入れ不足に拠る山肌の過大浸食⇒山林崩壊に拠る土石流⇒沢、河川へ土石の過大流入⇒これに伴い民家等の災害⇒さらに下流のダムへの堆砂、ダム災害の発生を含む大水害と捉え、全て「拡大造林」が元凶と言っても過言ではないと述べている。「拡大造林」が元凶の災害である根拠として、次の5点を指摘している。

1. 「拡大造林」後の手入れ不足に拠る山肌の過大浸食
2. 急峻な地形へ、幅員が広すぎる農林道の開設
3. 川、沢の直線化
4. 里山の喪失
5. 砂防ダム

その上で、「急がれる災害防止対策」を以下のように述べている。

第1は、尾根と沢付近、民家に近い手入れ不足の杉林は、公費の補償で皆伐する。1年もすると草木に覆われ過大浸食が防げる。

第2は、特に崩壊しやすい地形、土質の箇所から優先的に農林道の山側へ十分な側溝を造り、上部から道路への雨水の越流を防ぐ。

第3は、前記の優先箇所から順次、農林道の幅員を狭める改造工事をする。必然的に擁壁が低くなり崩壊がしにくくなる。

第4は、農林道の擁壁へ十分な水抜きを造り、擁壁の内部への雨水や伏流水の滞留が少なくなるように擁壁を改造する。

第5は、前記の優先箇所の農林道の上下に孟宗竹等を植えるなどの、里山の復元。先人の昔からの知恵を謙虚に学ぶべきである。

第6は、危険地域の民家の移転。土砂災害が予測される危険地域の民家などの移転を、公的な補助も含め早急に実施すること。災害で多くの人命が失われることを考えれば安いものだ。

第7は、誤った農林行政・「拡大造林」の非を国や自治体に認めさせること。そうしないと、本格的な法整備による土石流災害防止は不可能だ。

東京においても学ぶべき点が多いと思う。西多摩の各地や八王子市など、このような提起を真摯に受けとめ、地域防災計画の改定などを行うとともに、東京都や国に対して具体策を要望するべきである。

4. 地区防災計画について

地区防災計画は、3.11 後の災害対策基本法の改定により、新たに制度化されたものである。東京都内においては、以下の区市が取り組んでいる。

- ・ 世田谷区地域防災計画[平成 29 年修正]地区防災計画編
- ・ 江戸川区「地区防災計画」作成の手引き（平成 26 年 6 月）
- ・ 国分寺地区防災計画
- ・ 国立市総合防災計画（一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者は、共同して、市防災会議に対して総合防災計画に地区防災計画を定めることを提案できる）

このうち、江戸川区は「作成の手引き」であり、国立市は市防災会議への提言であるので、世田谷区と国分寺市の計画内容を簡単に報告する。

① 世田谷区地区防災計画編

世田谷区（世田谷区防災会議）は、地域防災計画[平成 29 年修正]として地区防災計画編を策定した。区では、平成 26 年度からまちづくりセンターの管轄区域を単位とする各地区で防災塾を町会・自治会をはじめとする様々な地域活動団体の参加を得て実施し、「発災後 7 2 時間は地区の力で乗り切る」をスローガンに掲げ、課題の発見、対応策の検討・意見等を踏まえて、全 27 地区で地区防災計画として取りまとめた。

このように世田谷区の地区防災計画は、全区を網羅する 27 地区で策定されている。その 1 つである池尻・三宿地区防災計画についてみると、まず【池尻地区防災計画作成団体】（池尻地区防災塾参加団体）が報告されている。参考のために全団体をあげておく。

池尻地区防災計画作成団体】（池尻地区防災塾参加団体）

池尻東親会、池尻西町会、池尻南睦会、池尻北自治会、池尻 4 丁目町会、池尻団地自治会、三宿自治会、三宿北町会、池尻地区民生委員・児童委員協議会、日赤奉仕団池尻分団、三宿小・多聞小・池尻小各 P T A、東京栄養食糧専門学校、世田谷消防団第一分団、世田谷消防署三宿出張所、三宿つくしんぼホーム、小規模多機能ホーム三宿、デイホーム三宿、池尻あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会池尻事務局

計画の内容（目次）は以下のとおり。

1. 池尻・三宿地区の特性

- （1）池尻・三宿地区の人口等
- （2）池尻・三宿地区防災基礎データ
- （3）消火栓位置データ

2. 各団体の防災活動～現在の取り組み状況～集計表

3. 池尻・三宿地区の課題と取り組み

- 課題 1 自助の取り組みの強化
- 課題 2 住民同士の繋がり・ネットワークづくり
- 課題 3 逃げなくてもいい安全なまちづくり
- 課題 4 防災情報をまとめ、広く周知
- 課題 5 その他

課題はまさに「池尻・三宿地区の課題と取り組み」にあると考えるが、特に課題 2 の「住民同士の繋がり・ネットワークづくり」は重要である。そこには、町会・自治会などの地区と、避難所運営委員会ごとの各団体の取組みの方向性が示されている。区は、毎年度検証を行うことを方針として掲げているが、このような取組みが都内自治体のモデルとなることを期待したい。

② 国分寺地区防災計画

国分寺市においては、国より 30 年以上前（昭和 59 年）に防災まちづくり推進地区第 1 号地区である「高木町自治会」が地区防災計画を策定している。災害対策基本法改正後は、平成 29 年 7 月 11 日に、防災まちづくり推進地区の「高木町自治会」・「本多連合町会」・「東恋ヶ窪六丁目自治会」・「けやき台分譲団地管理組合」の 4 地区の地区防災計画を防災会議にはかり国分寺市地域防災計画に定めた。

その他地区においても、8 地区が策定済み（平成元年から 25 年にかけて策定されたもので、防災会議認定ではない）、2 地区が策定中となっている。策定済み地区においては、国分寺市地域防災計画と連動し、三層の活動体制に基づいた計画とするため、順次見直し検討中としている（三層の活動体制は下図参照）。

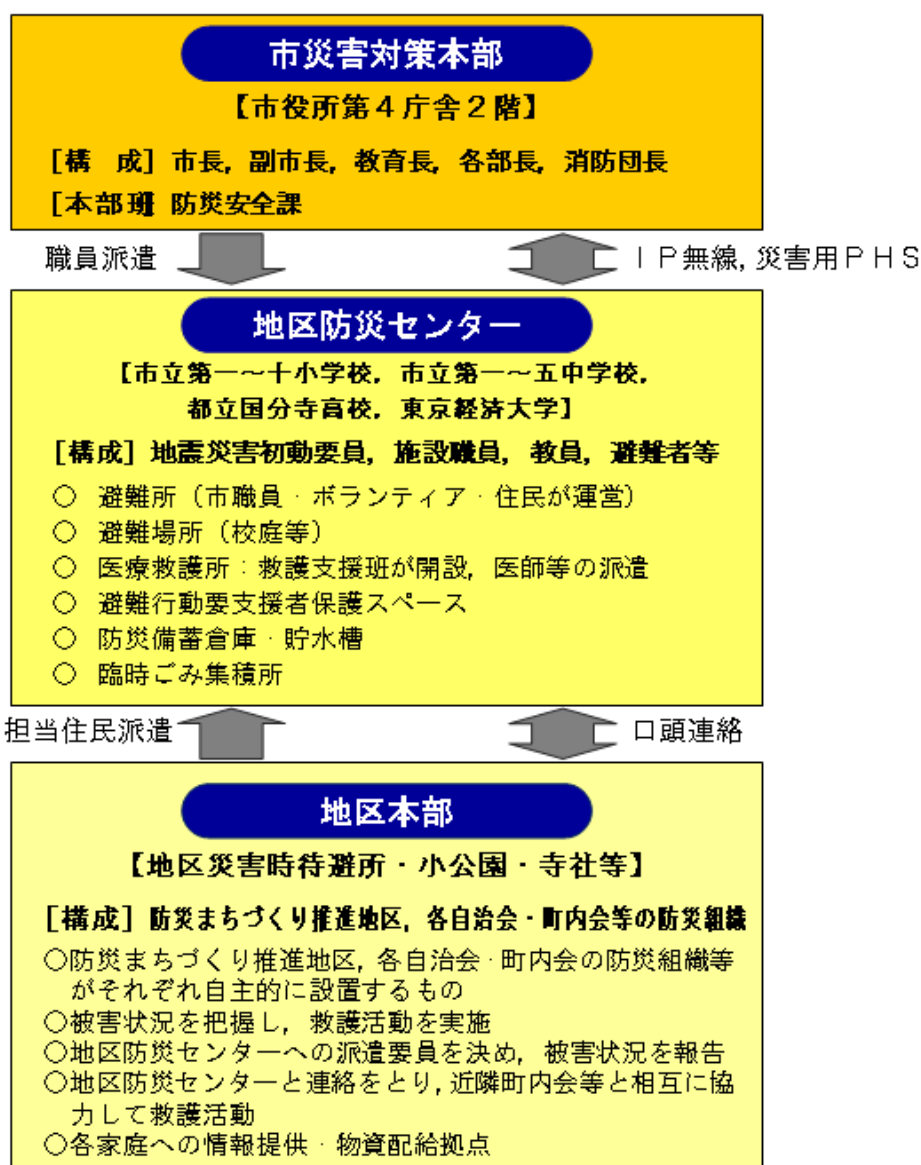
第 1 号地区である高木町自治会の防災活動の経緯は以下のとおり。

- ・ 昭和 56 年 2 月 13 日に市と協定締結
宮城県沖地震を契機に、自治会で町内のブロック塀を見直すことから防災まちづくり活動が始まった。
地区内の農家のかたに協力していただき、地区内に多く残る農地に、「災害時一時退避所」（昭和 56 年）を定めた。
- ・ 昭和 61 年に高木町「へいづくり憲章」を制定し、高く積んだブロック塀をやめ、フェンスや生垣を推奨。
- ・ 平成 7 年には、いままでの防災まちづくり活動を通じて高木町のまちづくりの目標とすべき項目を盛り込んだ高木町「まちづくり宣言」を制定し、安全で住みよいまちづくりに向けて活動を続けている。
- ・ ほかに、町内点検、防災訓練、応急救護講習会、家族みんながゲーム感覚で参加できる防災ファミリーひろばなどを開催している。

なお、昭和 59 年 3 月におそらく全国初となる地区防災計画を策定し、平成 27 年には

内閣府地区防災計画モデル地区に選定され、平成 28 年 2 月に地区防災計画見直しを完了するとともに、引き続き計画の実行に向けた検討（災害時行動プロジェクト）を行なうなど、35 年以上にわたり活動を継続している。

三層の活動体制



地区防災計画の策定はまだきわめて少ない。しかし、国分寺市のような息の長い取り組みもある。国分寺市や世田谷区の先進的な取組みを教訓に、他の自治体の計画策定をすすめることが今後の課題である。