

市区町村の災害対策関連条例と震災復興関連条例の現状と課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

1. 国（国土交通省）、東京都の取組みの経緯

東京都の防災としづくりの経緯を法律・条例・計画の側面からみると、災害対策基本法（1961年）→東京都地域防災計画（1963年）→東京都震災予防条例（1971年）→東京都震災予防計画（1973年）と推移してきた。そして阪神・淡路大震災（1995年）の大災害を踏まえて、東京都地域防災計画の補正〈震災編第9次補正〉（1998年）や東京都震災予防計画の補正〈7次1998-2001〉（1999年）などが取り組まれ、さらに震災復興グランドデザインと東京都震災対策条例が（2001年）が整備された。市区町村においても地域防災計画が策定され、23区などでは防災対策基本条例の制定も進んだ。

しかし2011年の東日本大震災は、基礎データの不足や喪失、復興まちづくりを担う人材の不足などにより、復興に影響が生じたことが強く認識されることとなった。そこで国土交通省は、市区町村が早期かつ確かな市街地復興のための事前準備に取り組むための取組内容・留意点をまとめ、2018年7月に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を策定した。これは防災・減災対策と並行して、事前に被災後の復興まちづくりを考えながら準備しておく復興事前準備の取組を進めることが主眼となっている。

東京都も2015年7月に市街地の事前復興の手引を区市町村に対する事前復興の具体的な取組内容等についての指針として策定している。主な内容は以下の4点である、

- ・ 区市町村レベルの復興まちづくり計画の事前検討
- ・ 地域レベルの復興まちづくり計画の事前検討
- ・ 時限的市街地の事前検討
- ・ 地域コミュニティの形成と復興まちづくりの事前検討

また、東京都震災復興マニュアルを2021年年3月に、復興プロセス編（都民一般向け）と復興施策編（行政職員向け）に改訂している。こうした経緯を踏まえ、市区町村においても事前復興計画などを地域防災計画に位置づけることが進み、震災復興条例などを制定する自治体も増えつつある。

2. 都内自治体の災害対策関連条例と震災復興関連条例の現状

前項で述べたような国（国土交通省）や東京都の震災復興グランドデザインや市街地の事前復興の手引などを踏まえて、地域防災計画の策定と修正、事前復興計画の地域防災計画への位置づけ（復興体制の事前検討と復興における目標等の事前検討など）が取り組まれている。ただし、事前復興計画の地域防災計画への位置づけは23区、多摩地区ともまだ充実しているとは言い難い。なお、この事前復興計画等の現状については、下記の筆者の論文を参照されたい。

<事前復興計画の整備状況について>（まちぼっとリサーチ 伊藤久雄）

[事前復興計画の整備状況-1.pdf \(machi-pot.org\)](#)

関連する条例についてみると、防災対策基本条例等、防災対策関連条例については、23区は一部の区を除いて策定済みだが、多摩地区は狛江市の安心で安全なまちづくり基本条例のみである。

狛江市安心で安全なまちづくり基本条例は、災害（地震、台風、豪雨及び水害等）や、犯罪、交通事故、健康危機その他市民の生命、身体及び財産に危険又は危害を及ぼす「重大な脅威」を未然に防止し、市民が安心して安全に暮らすことのできるまちづくりについて、基本理念を定めている。狛江市は1974年（昭和49年）の多摩川堤防決壊による甚大な被害を経験しているが、条例策定が2013年であることから、東日本大震災を踏まえた条例であることが特徴である。

震災復興関連条例の制定状況は下表のとおりである。

震災復興関連条例の制定状況		(2023年3月末現在)
港区	港区被災市街地復興整備条例	2013年10月18日
新宿区	新宿区災害対策推進条例	2013年3月22日
墨田区	墨田区災害復興基本条例	2004年6月30日
江東区	江東区震災復興事業の推進に関する条例	2013年3月28日
大田区	大田区被災市街地復興整備条例	2018年10月3日
豊島区	豊島区防災対策基本条例	2013年3月25日
練馬区	練馬区震災復興の推進に関する条例	2008年12月15日
足立区	足立区震災復興対策及び震災復興事業の推進に関する条例	2001年6月14日
葛飾区	葛飾区被災市街地復興対策に関する条例	2010年3月29日
江戸川区	江戸川区被災市街地の計画的な復興整備に関する条例	2005年3月25日
八王子市	八王子市震災復興の推進に関する条例	2015年3月27日

表のとおり、制定済みは10区1市である。なお調布市、町田市、日野市、羽村市、西東京市は、地域防災計画等に条例制定の検討、準備等を記述している。

3. 今後の課題

計画と条例との関係は、それぞれの計画を推進することを、条例策定によって確実にすること、あるいは担保することにあると思われる。地域防災計画と防災関連条例、事前復興計画と震災復興関連条例との現在の関係は、次のように考えることができるのではないだろうか。

○ 地域防災計画と防災関連条例について

23区の条例も基本条例型が多い。しかし、首都直下型地震や南海トラフ地震の切迫が言われている現在、地域防災計画の一層の緻密化と基本条例型からの転換を考える時期であると考えられる。多摩地区に防災関連条例が少ないのは、23区と比較すると大地震の切迫に危機感が薄いからかも知れない。かりにそうだとすると、やはり地域防災計画の現状を変えていくことを考えなければならない。地域防災計画は防災会議が策定するが、そのあり方も検討の余地がある。

○ 事前復興計画と震災復興関連条例について

事前復興計画は23区もふくめて、まだ充実したものとなっていないと言いがたい。その状況が条例策定の少なさに表れているとみることができる。事前復興計画「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」では次の5点の取組みが求められている（東京都の4点の指針は1. で述べた）。

- ・ 復興体制の事前検討
- ・ 復興手順の事前検討
- ・ 復興訓練の実施
- ・ 基礎データの事前整理
- ・ 復興における目標等の事前検討

地域防災計画や事前復興計画は市民らみると、行政文書であって分かりにくい。本稿では省略したが、都市計画マスタープランに位置づけ、復興訓練などに取り組むことによって、市民にも計画や方針の徹底を促していくことが重要だと思う。条例策定を議会で議論していくことも重要な課題である。