

研究会（第13回）印象記（速報版）

千代田区における安全・安心なコミュニティづくり・まちづくりを考えるつどい ～勤務者と地域住民の共助のあり方を考える～

1 概要

2016年3月23日（水）に東京都千代田区の日建設計 NSRI ホールで、2015年度最後の地区防災計画学会研究会が、地区防災計画学会、東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会、富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会及び四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会の主催、千代田区役所及び株式会社日建設計の協力によって開催された。会場には、50名弱の会員等が参加した。

同研究会では、石川雅己千代田区長の冒頭挨拶の後、室崎益輝地区防災計画学会会長（神戸大学名誉教授）の基調講演が行われ、それらを受けて、守茂昭氏（東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会・（一財）都市防災研究所上席研究員）の司会で、加藤孝明東京大学准教授、村上正浩工学院大学准教授、西澤雅道内閣府大臣官房総務課企画調整官、山口正紀千代田区副区長、品川真弓氏（富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会・

（株）日建設計プロジェクト開発部）及び宇治田和氏（四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会・ランドブレイン（株）都市住宅政策グループチーム長補佐）が加わってパネルディスカッションが行われたほか、最後に会場の参加者を交えて時間をオーバーして活発な議論が行われた。



2 冒頭挨拶 石川雅己 千代田区長

石川千代田区長からは、千代田区では、昼間人口と夜間人口の差が大きいこと、日本の政治・経済の中核でその災害対策が大きな影響力を持っていること、マンションが多いこと等の特徴を踏まえ、阪神・淡路大震災から10年目の2005年くらいから「帰宅困難者訓練」を実施するとともに、東京駅・有楽町駅周辺地区をはじめとする帰宅困難者対策地域協力会の設立を進めてきたことについて紹介があった。そして、東日本大震災以降は防災意識が高まっているが、地域防災計画は十分に機能できる状態になく、地区防災計画のように地域コミュニティが主体となって、実際に機能する地域にふさわしい防災計



画を作り上げていくことが重要であり、それが、新しいコミュニティづくりにも寄与する旨の指摘があった。

3 基調講演 室崎益輝 地区防災計画学会会長・神戸大学名誉教授

室崎会長からは、4年間千代田区民であった御経験を踏まえつつ、千代田区は、高層マンションが多いという地域の特性があるが、地域コミュニティが主体となって、そのような実情を踏まえた個性的な地区防災計画を作ることが重要であり、地区防災計画と地域防災計画が車の両輪となるようにすべきとの指摘があった。また、地区防災計画を作成するに当たり、行政が認定するオーソライズの仕組みは意義があり、地域の特殊性に配慮しつつも、ボトムアップで地域のみんなでルールを決めて、そのルールをみんなで守ることによって、最終的に地域のみんなの命を守るようにすることが重要であり、行政は、大所高所に立って、それが推進されるようにサポートし、計画を認定していくべきであるとの指摘があった。さらに、石川県と福井県の県をまたいだ地区での地区防災計画づくり等従来の行政界を超えるような多様な活動が展開されつつあることを紹介しつつ、多様な人々が調整して計画をつくることが重要であり、どんどん新しい取組にトライをしたほうがアクティブになって良いという指摘があった。そして、地区防災計画をきっかけとした地域活性化、マンションの周辺地区に活動対象を広げていく CCP から BCP や DCP への流れ等についても言及があったほか、千代田区のこれまでの取組を評価されている旨のお話があった。



4 パネルディスカッション

① 守茂昭 氏（東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会）

司会の守氏から東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会（東京駅周辺防災隣組）の取組について紹介があった。同隣組は2004年に千代田区によって地域協力会として位置づけられており、地域住民は少ないが、帰宅困難者が多く発生することが予想される東京駅周辺において、毎年テーマを変えて高度な訓練を実施している旨の紹介があり、来年は、テロをテーマにするかもしれないとのお話があった。また、BCPに対応したDCPの検討を進めているが、総論としては誰も反対をしないものの、実際に進めるとなると、最初に誰がやるのかが大きな問題になっている旨の指摘があった。



② 西澤雅道 内閣府大臣官房総務課企画調整官

2013年の災害対策基本法改正時に、地区防災計画制度の創設を担当した西澤雅道企画調整官から地区防災計画制度の概要について説明があり、東京駅周辺防災隣組の取組が制度創設に大きな影響を与えたことから、同隣組を中心とする千代田区の地域協力会において、早期に地区防災計画づくりを進めることが期待されている旨の指摘



があった。また、都市再生安全確保計画と地区防災計画の違いや両計画の連携の可能性についても著書を引用する形で言及があった。

③ 宇治田和 氏（四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会）

宇治田氏からは、2006年に設立された四ツ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会の取組について紹介があった。同協力会では帰宅困難者対策のための訓練を継続して行っていたが、東日本大震災では、道路に人があふれて協力会のメンバーが集まることすら難しく、多くの課題があったことが紹介された。そして、帰宅困難者を発生させないという目標の下で、可能な範囲で帰宅困難者を支援することとしている旨の言及があった。



④ 品川真弓 氏（富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会）

品川氏からは、2005年に設立された富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会の取組について紹介があった。特に2016年2月に実施された帰宅困難者対策訓練の様相について丁寧な説明があり、予定以上の訓練への参加希望があった旨の説明があった。地区防災計画については、ボトムアップ型の仕組みには期待しているが、制度として普及させていくには、企業の利益になるような「おまけ」を工夫したほうが良いとの指摘があった。



⑤ 山口正紀 千代田区副区長

山口千代田区副区長からは、地区防災計画はそれぞれの地域にあった考え方が重要であるとし、多様な企業、学校等があり、85%以上の住民がマンションに居住しているという千代田区の特徴を踏まえつつ、単に防災計画をつくるだけでなく、都市再生等のエリアマネジメントの中に組み込んで共助による活動を継続させていくことが重要であるとの指摘があった。そして、地区が中心になって、人材を育成して活動を行っている地域協力会は、関係者にとって、大変いい例になっている旨の言及があった。



⑥ 加藤孝明 東京大学生産技術研究所准教授

加藤准教授からは、地区防災計画制度については、不適切な方向に進まないように、良いモデルづくりが必要であるが、理念が先行して現実がついていかない地域もあるので、制度の使い方を工夫する必要があるとの指摘があった。また、都市再生安全確保計画については、当初はハード及びソフトを組み合わせた地区防災計画的なものをイメージしていたが、法制化の段階で帰宅困難者対策だけに焦点があてられてしまったとの指摘があった。そして、エリアマネジメントと防災を組み合わせて考えていくことが重要であり、千代田区の地域協力会の取



組は、帰宅困難者対策だけに限定されていることが不自由であるとの指摘があった。

⑦ 村上正浩 工学院大学建築学部准教授

村上准教授からは、新宿駅周辺エリアにおける都市再生安全確保計画に基づく防災対策や震災時の混乱防止と都市機能の維持を目的とした「新宿モデル」について紹介があり、新宿ではもともとソフト対策、人づくりや訓練を中心に実施してきたが、エリアマネジメントの中での実績を積み上げつつ進めているところであるとの言及があった。また、新宿の取組も防災の要素だけで進めるのは無理があり、そのメリットが問題となっているが、地区防災計画制度でも同じような問題が生じるのではないかとの指摘があった、



⑧ 地区防災計画制度を推進するための「御褒美」を巡る議論

研究会の中で一番議論が白熱した論点は、地区防災計画制度を推進するための手段として、行政による「御褒美」をどのように考えるべきかである。

加藤准教授は、御褒美のために地域コミュニティが活動を行っているわけではないので、行政が「褒める」ことは不要であるとの立場に立ち、地区防災計画制度の要点は、地域コミュニティがオーダーメイドで作ったボトムアップ型の計画を行政側が受けとめることができるか否かであり、行政がその計画を「認定してやる」というような上からの目線でのやり方は避けるべきであり、また、葛飾区を例に、地域住民同士の口約束であればうまく避難計画も、行政に褒められるために紙に落とし込もうとすると動かなくなることもあり、企業の活動もこれと同じようになると指摘した。

室崎会長は、地区防災計画制度は、いろいろな制度や組織とバッティングするのではなく、地域の体制や特性に応じて、その地域にふさわしいものを作りだすことが重要であり、地区防災計画の雛型のようなものを行政が作成して制度を広めるのではなく、サンプルがないので、すぐに計画を作れないかもしれないし、地域コミュニティで苦勞するかもしれないが、どんな形でもいいので、地域でボトムアップのプロセスを重視して計画を作成すべきであるとした。そして、その上で、行政がうまく地域コミュニティをサポートするのが重要であるが、その際に、地域コミュニティがふさわしい計画を作成したり、いい提言をした場合には、「御褒美」をあげて、その活動を応援することも重要であるとした。また、そのような活動は、地域コミュニティが、自らできる範囲でゆるやかに続けていくことが重要なので、行政が、地域コミュニティに対する宿題を大きくしないことも重要であるとの指摘があった。

村上准教授からは、新宿では、実際に現場の活動をみると、行政による「御褒美」のような考え方とは、必ずしもあっていない場合もあるとの指摘があった。

山口副区長からは、地区防災計画制度は、考え方は良いが、実際に地区の活動に落とし込むときには工夫が必要であり、各地域コミュニティのオーダーメイドのものになるようにすることが重要であるとの指摘があった。そして、その方法は一つではないので、「御褒美」をあげるような方法も含めて、多様な地域コミュニティの価値観に対応したやり方が

求められるのではないかと指摘があった。

その後、会場の参加者3人から質問・意見が寄せられた。その中の一人からの意見を紹介すると、飯田太郎氏（TALO 都市企画代表取締役）からは、千代田区でメインな居住形態となっているマンション防災を念頭に、町会役員のほうがマンション役員よりも就任するのに時間がかかる旨指摘しつつ、町会やその役員と近い消防団の活動が、高層マンションの防災に対応できていない問題等について指摘した。なお、加藤准教授からは、住宅地と企業集積地の違い、短期的な利益を考慮せずに地域貢献をする余裕のある大企業とそうでない中小企業の違いにも留意する必要があるとの指摘があった。

（専修大学客員研究員 金思穎）