

# 「震災応急・復旧対策計画」に基づく 文京区の現状に関するヒアリング調査 —市民の防災力向上に向けて その31—

正会員 ○ 伊村 則子\*1  
正会員 石川 孝重\*2  
正会員 大塚 雅美\*3

防災 文京区 震災応急復旧対策  
避難所 応急仮設住宅 応急危険度判定

## § 1 はじめに

近年、30 年以内に首都直下地震の発生する確率は 70% であるとされている<sup>1)</sup>。文京区は様々な災害への対策として『文京区地域防災計画』<sup>2)</sup>を定めており、そのうち地震発生時における対策は「震災応急・復旧対策計画」<sup>2)</sup>による。しかしこの計画は行政主体で作成されているため、区民一人ひとりに対する具体的施策が別に必要になる。よって本報では阪神・淡路大震災の実態や首都直下地震発生時の文京区の被害想定をもとに、地震発生時から応急仮設住宅での生活に至るまでの区民の生活および行動をサポートすることを目的とした提案を行う。

## § 2 研究方法

本研究の流れを図 1 に示す。まず、文京区「震災応急・復旧対策計画」<sup>2)</sup>の内容を把握し、文献<sup>3~5)</sup>を通して理解した阪神・淡路大震災の実態や文京区の被害想定との照らし合わせを行う。その結果生じた問題点・疑問点に関して、文京区防災課職員と文京区内の町会長へのヒアリング調査を行う。最終的には、図1に示す①~④の4項目について「震災応急・復旧対策計画」<sup>2)</sup>の内容に基づいた具体的施策の提案を行う。本報ではヒアリング調査までについて、次報では具体的施策について述べる。

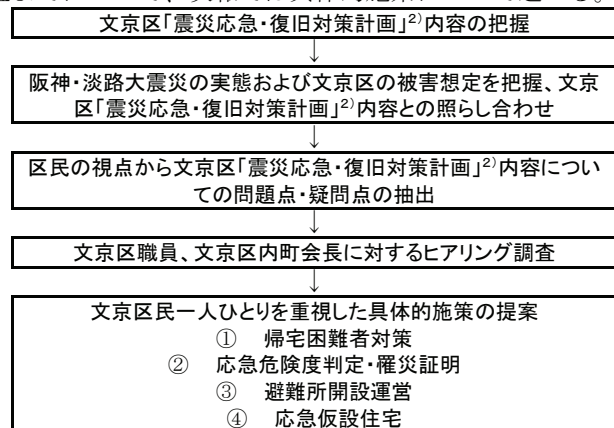


図1 本研究の流れ

## § 3 阪神・淡路大震災の被害状況

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、避難生活の段階によって様々な問題が生じた。避難所運営については、学校教職員への運營業務の集中、避難者同士での生活習慣の違いによるトラブルの発生、など役割分担や協力体制の構築ができていないことが問題となった。応急仮設住宅については、行政による必要戸数の把握

は困難をきたし、また入居後の被災者の心身ケアの必要性も浮き彫りになった。この地震で初の取り組みが行われた応急危険度判定についても、罹災証明との判定結果の相違に不満を抱く被災者が多く発生した<sup>3~5)</sup>。地震の発生が明け方であったことから、帰宅困難者は問題とならなかった。

## § 4 文京区の特徴

文京区の面積は 11.31km<sup>2</sup> で、23 区中 20 番目の広さである。教育機関が多いことで知られており、また出版・印刷、先端医療が盛んで大規模病院も多い。区の南部には商業地域が幾つかみられるものの、全体としては住宅地が多い。中でも木造家屋が密集する根津地域は狭小な道路や路地が偏在し避難路の確保が難しく、震災などの大規模災害に対して大きな被害が懸念されている。また区内には公園も多く、音羽の森や六義園、後楽園、小石川植物園など歴史ある広大な日本庭園がいくつも残されている。

人口に関しては、1 世帯あたりの人数が昭和 60 年の 2.28 人から平成 20 年の 1.87 人へと一貫して減少が続いている。年少人口（14 歳以下）の比率は 2000 年現在 9.9%（東京都 11.8%）で、今後も低下していくと予測されている。また文京区には 156 の町会が存在しているが、近年の傾向として、低層共同住宅（賃貸アパート等）は減少傾向で、高層共同住宅（分譲及び賃貸マンション）は著しく増加していることから、コミュニティの弱体化・高齢化が進んでいるのが現状である。

## § 5 文京区の被害想定および取り組み

首都直下地震発生時の文京区の被害想定を表1に示す<sup>2)</sup>。

表1 首都直下地震による文京区被害想定<sup>2)</sup>

|      |         |        |           |
|------|---------|--------|-----------|
| 全壊建物 | 2,613 棟 | 帰宅困難者  | 125,097 人 |
| 死者   | 78 人    | 避難所生活者 | 42,048 人  |

文京区では地震発生時の対策として「震災応急・復旧対策計画」<sup>2)</sup>が定められている。しかしこの計画は地震発生時の行政の行動指針が示されているに留まり、例えば避難所運営への区民の関わり方や、帰宅困難時に区民が取るべき行動については触れられていない。また文京区には区民防災組織や避難所運営協議会などが存在しており、自分たちのまちは自分たちで守るという地域の連帯意識に基づき活動している。防災訓練も実施されているが、参加する区民はごく一部に限られている。これら

の現状から、地震発生時の区民の行動指針となるツールの必要性が浮き彫りになった。

よって、阪神・淡路大震災において多くの問題が発生した「応急危険度判定・罹災証明」「避難所開設・運営」「応急仮設住宅」の3項目に加え、都心ならではの問題である「帰宅困難者対策」を含めた4項目について区民に対する具体的な施策を提案することが、少しでも快適な避難生活とスムーズな生活復興につながると考えた。

#### §6 文京区職員・目白台雑司ヶ谷町会長に対するヒアリング調査

文京区と町会の現段階における地震発生時に対する具体的な取り組みと考え方を明らかにするために、ヒアリング調査を実施した。調査概要を表2、表3に示す。

表2 文京区防災課職員に対するヒアリング調査の概要

|      |                                 |
|------|---------------------------------|
| 対象者  | 文京区防災課職員2名                      |
| 調査日  | 平成21年9月8日、30日、10月27日            |
| 調査内容 | 応急危険度判定・罹災証明、避難所開設運営、応急仮設住宅について |

表3 目白台雑司ヶ谷町会長に対するヒアリング調査の概要

|      |                                 |
|------|---------------------------------|
| 対象者  | 目白台雑司ヶ谷町会長                      |
| 調査日  | 平成21年9月10日                      |
| 調査内容 | 町会の地震発生時に対する取り組み、町会主体の避難所運営について |

ヒアリング調査は阪神・淡路大震災においてさまざまな問題が生じた応急危険度判定・罹災証明、避難所開設運営、応急仮設住宅に関する項目に重点をおいて行った。

その結果、まず応急危険度判定については、スピードが求められるが今まで通り3種類のステッカーで判定を行うことが望ましいことがわかった。よって、より単純化された判定基準を設定すること、判定員を確保することが必要であると考えられる。また応急危険度判定と罹災証明の違いを区民に対していかにわかりやすく説明するかが今後の課題である。

避難所開設運営については、町会を中心に実施することが文京区職員と町会長に対する2つのヒアリング調査からわかった。また現段階での指定避難所は区立小・中学校32ヶ所であり、避難所1ヶ所あたり1,000~1,500人の避難者が生活すると想定されていることがわかった。また、町会の規模縮小・高齢化が問題となっている現状も調査から明らかになった。したがって、町会に入会している区民、入会していない区民が避難所の運営に積極的に関わりながら、協力して生活できる仕組みづくりを行う必要があると考えた。

応急仮設住宅については、建設予定地合計8ヶ所が区により決定しているが、想定必要人数の算出までに至っていないことがわかった。建設予定地の位置を図2に示す。また建設予定地が限られていることから、希望する被災者全てが入居できない恐れがあることを文京区も想定している。このことから、文京区における応急仮設住宅の想定必要人数を算出した上で、応急仮設住宅が不足した



図2 応急仮設住宅建設予定地の位置

場合の対策を立てる必要があると考えた。

帰宅困難者については、首都直下地震が発生した場合、交通機関の麻痺により多く発生することが想定できる。文京区はオフィス街でもないため昼間人口もそれほど多くはなく、区内に大きな川や橋もないため、区内に帰宅困難者が滞留する心配があまりないことがヒアリング調査からわかったが、今までの震災で大きな被害がなかった問題であるだけに、人々のこの問題への認識の低さが想定できる。よって、帰宅困難時にとるべき行動や受けられる援助について区民が事前に知ることができるツールが必要であると考えた。

#### §7 おわりに

文京区では地震発生時の対策として、「震災応急・復旧対策計画」<sup>2)</sup>や区民防災組織、避難所運営協議会の活動、防災訓練の実施などさまざまな取り組みが既に行われていることが明らかになった。またヒアリング調査の結果からも自分たちのまちは自分たちで守るという考えが根底にあることがわかった。しかし、阪神・淡路大震災で課題とされた問題については、区民一人ひとりに対応できるような対策がなされていない現実も浮き彫りになった。よって、阪神・淡路大震災の実態調査やヒアリング調査結果から、地震発生時に一人ひとりの区民の生活、行動をサポートするツールが必要であると考えた。

#### 【引用文献】

- 1) 東京地震情報（首都直下型地震）, <http://tokyo-jishin.com/>, 2009年11月20日。
- 2) 文京区地域防災計画(平成19年度修正)第2編/震災対策/第2部震災応急・復旧対策計画, 文京区防災会議, 平成20年6月。
- 3) 安藤元夫: 阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興, 学芸出版, 第一版, 2003年。
- 4) 震災復興調査研究委員会: 阪神・淡路大震災復興誌, 第一巻, 兵庫県(財)21世紀ひょうご創造協会, 1997年3月31日。
- 5) 震災復興調査研究委員会: 阪神・淡路大震災復興誌 1996年度版, 第二巻, 兵庫県(財)21世紀ひょうご創造協会, 1998年3月31日。

\*1 武蔵野大学環境学科 准教授・博士（学術）

\*2 日本女子大学住居学科 教授・工学博士

\*3 元日本女子大学

\*1 Associate Prof., Dept. of Environmental Sciences, Musashino Univ., Ph. D

\*2 Prof., Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's Univ., Dr. Eng.

\*3 Former Student, Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's Univ.