

重伝建地区における地区住民らが行う防災対策に関する研究

Research on disaster prevention measures taken by district residents in important preservation districts for groups of traditional buildings

21D3102005B 南部 柊翔（原田研究室）
Shuto NAMBU/ Mobility Planning Lab.

Key Words : disaster prevention, traditional buildings, local residents

1. 研究の背景

2024年12月現在、重要伝統的建造物群保存地区¹⁾（以下、「重伝建地区」と称する）は106市町村で129地区あり、全国各地に残る歴史的な集落・町並みの保存が図られている。重伝建地区の多くでは、空き家の増加や少子高齢化、後継者不足などが問題とされている。これらの背景や木造建築が密集していることから、災害の際の大規模な被害が懸念されており、防災対策が必要不可欠である。他にも木造建築が密集している地区があるなかで重伝建地区に着目する理由としては、重伝建地区は、他の木造建築が密集している地区と比べて景観を守るための条例等があり、防災対策が制限されるため特に力をいれて防災対策を行っていく必要があると考えるからである。一部の地区では、地区の防災力向上を図る伝建地区防災計画が策定されており、地区住民や地区が行うべき防災対策が記されている。各地区特有の防災計画の策定が進められている一方、行政が主体となって策定を進めている場合が多く、地区住民らには十分に普及していないことが考えられる。

先行研究として金渡ら²⁾の研究では、防災計画の策定状況を調査し、策定主体や経緯、課題点などを明らかにした。また、油野ら³⁾の研究では、8つの重伝建地区の防災計画策定手法などについて調査し、各地区の防災上の特徴を明らかにしたが、いずれも防災計画策定に着目したものであり、防災計画に地区住民や地区が行うと記載されている防災対策が実際にどれだけ実行されているかは明らかになっていない。今後も起こり得る災害から重伝建地区を守る第一歩として、現在どれだけの対策が実行されているのか理解することは必要である。

2. 本研究の目的

本研究では、重伝建地区を擁する市町村の伝建担当者（文化財担当や教育委員会等）と行政に紹介いただいた地区住民や地区住民が属する団体（町内会長やまちづくり協議会等）へアンケート調査を行い、計画策定の際の地区住民の関わり方、地区住民における計画の認知率、地区の特性等に着目し、重伝建地区の住民らが行う防災対策の実行度との関係を明らかにする。その結果を基に今後の伝建地区防災計画の在り方や策定手法につ

いて考察することを目的とする。

3. 川越市川越伝建地区の現状と本研究の仮説

(1) 川越市川越伝建地区住民へのヒヤリング

アンケート項目の作成にあたり、伝建地区防災計画が策定されている川越市川越伝建地区の住民で構成される「川越蔵の会」へヒヤリングを実施した。ヒヤリングにより、地区住民は計画策定の際のワークショップに参加したが、計画策定後に行政から防災計画の配布がなかったこと、地区内は事業者が多く、夜は約6割の人がいなくなるなどが明らかとなった。また、防災計画に記載されている地区住民・地区が行う防災対策については認知されておらず、ほとんど実行されていないことが明らかになった。

(2) 本研究の仮説

ヒヤリングの結果を踏まえ、本研究の仮説は、地区住民が計画策定に深く関わっているほど、防災計画に記載されている防災対策が実行され、町内会や自主防災組織等の活動が盛んなほど、地区が主体となって行う防災対策が実行されるとする。

4. 研究調査の方法

(1) 研究の流れ

本研究の流れとして、初めに行政へアンケートを実施する。行政からの回答があった地区についてはさらに住民団体へアンケートを実施し、それぞれの回答の結果から重伝建地区の住民らが行う防災対策の実行度とさまざまな要因との関係を明らかにするために分析を行うこととする。

(2) 研究調査地区の選定

対象地区は、川越市川越伝建地区、喜多方市小田付伝建地区、名古屋市有松伝建地区、宇陀市松山伝建地区、津山市城東伝建地区、五條市五條新町伝建地区、長野市戸隠伝建地区、金沢市主計町伝建地区の8地区とする。これは、防災計画を一般の閲覧に供している地区と行政へ連絡して防災計画を閲覧できた地区のうち、防災計画内に地区住民らが行う防災対策が明記されている地区に限定した結果である。

(3) アンケート調査の内容

仮説を基に、各地区の行政・住民団体へ行うアンケートを設計した。川越伝建地区へのアンケートを例に

以下に示す。

表-1 川越伝建地区の行政へのアンケート項目

① 伝建地区内の建物の軒数について
② 伝建地区内の建物のうち、住民が住んでいる建物の軒数について
③ 伝建地区内の建物のうち、事業者が入っている建物の軒数について
④ 伝建地区内の建物のうち、現在空き家となっている建物の軒数について
⑤ 伝建地区防災計画の策定主体について
⑥ 伝建地区防災計画の策定理由について
⑦ 伝建地区防災計画策定における地区住民の関わり方について
⑧ 伝建地区防災計画策定における地区住民へ通知の有無について
⑨ 地区住民への伝建地区防災計画の配布の有無について
⑩ 伝建地区防災計画を一般の閲覧に供しているか
⑪ ⑧～⑩以外に、防災計画を地区住民に周知するために行っていることについて
⑫ 伝建地区防災計画の見直し事業の有無について
⑬ 伝建地区内の自主防災組織の有無について
⑭ 伝建地区防災計画策定後の課題について
⑮ 策定後の課題が生じている理由について
⑯ 策定後、計画をPDCAサイクルで実施しているか
⑰ 住民・地区が行う対策のうち行政からの補助金がある対策はどれか
1. 地区住民が行う耐震性能の向上
2. 地区住民が行う建築物の防火性能の向上
3. 空き家保有者が行う空き家の日常的な手入れや有効活用
4. 地区住民が行う老朽配線や設備等の更新
5. 地区が行う消火器等の初期消火設備の設置
6. 地区が行う簡易型屋外消火栓等の定期的な点検・メンテナンス
7. 住宅に設置する火災報知設備の設置

各地区の行政へのアンケート項目では、①～⑥で地区の特性・策定主体や理由、⑦では、計画策定への住民の関わり方、⑧～⑩では、計画の普及方法、⑫～⑯では、計画策定後の実態、⑰では、地区住民らが行う対策への金銭的な補助の有無について調査することとする。⑰の選択肢については、地区住民らが主体となって行う対策のうち、多額の金額がかかると予想されるものであり、各地区によって選択肢は変化する。

表-2 川越伝建地区の住民団体へのアンケート項目

① 伝建地区防災計画が策定されていることを知っているか
② ①で「知っている」と回答した場合の理由について
③ 伝建地区防災計画の策定への関わり方について
④ 町内会などで伝建地区に関して行っている活動について
⑤ 町内会等の住民同士の集まりの頻度について
⑥ 地区内での自主防災組織の立ち上げの有無と活動頻度について
⑦ 地区住民の方は、建築物の耐震性能の向上を行っているか
⑧ 地区住民の方は、屋内の地震に対する安全性の確保(家具の固定など)を行っているか
⑨ 地区住民の方は、建築物の防火性能の向上を行っているか
⑩ 地区内で、空き家の日常的な手入れや有効活用を行っているか
⑪ 地区住民の方は、老朽配線や設備等の更新を行っているか
⑫ 地区で、建築物周辺の可燃物の管理や災害予防対策の充実化を行っているか
⑬ 地区で、災害弱者(高齢者・障害のある方等)の把握を行っているか
⑭ 地区で、夜回りや各戸訪問等の災害予防を行っているか
⑮ 地区で、屋内の火災発生等の情報を即時に広く共有する体制が整備されているか
⑯ 地区で、地区内に整備された簡易型屋外消火栓の使い方等を住民や事業者へ周知するなど、住民や事業者による初期消火体制の確立を行っているか
⑰ 地区内に、消火器等の初期消火設備の設置を行っているか
⑱ 地区で、簡易型屋外消火栓等の定期的な点検・メンテナンスを行っているか
⑲ 地区で、地域の防災点検を行っているか
⑳ 防災訓練を定期的に行っているか
㉑ 住宅に火災報知設備の設置を行っているか
㉒ オープンスペースの有効活用による延焼防止機能の強化を行っているか
㉓ 防災対策のうち行政からの補助金があることを知っている対策があるか(行政へのアンケートを先にし、補助金があることを確認した対策を選択肢に入れる)
1. 地区住民が行う耐震性能の向上
2. 住宅に設置する火災報知設備の設置

各地区の住民団体へのアンケート項目では、①、②で防災計画の認知率、③では、計画策定への住民の関

わり方、④、⑤では、地区の特性、⑥～⑲では、防災計画に地区住民・地区が主体となって行うとして記載されている防災対策の実行度、㉓では、行政から金銭的な補助のある対策の認知率について調査することとする。⑦～㉓の選択肢は、「行っている」、「ほぼ行っている」、「どちらともいえない」、「ほぼ行っていない」、「行っていない」などの質問に合わせた5段階とする。㉓の選択肢については、行政へのアンケートで補助金があることを確認した対策であり、各地区によって選択肢は変化する。

5. 調査の結果・集計

(1) アンケート調査の概要

a) 行政へのアンケート調査の概要

表-3 行政へのアンケート調査の概要

調査方法	メールにてアンケート (Google formを添付)
発送日	2024年12月23日
回答締切日	2025年1月8日
送信先	重伝建地区を擁する市町村の伝建担当者(文化財担当や教育委員会等)

b) 地区住民へのアンケート

表-4 地区住民へのアンケート

調査方法	メールにてアンケート (Google formを添付)
発送日	2025年1月中旬
回答締切日	2025年1月下旬
送信先	行政の方に紹介いただいた地区住民や地区住民が属する団体(町内会長やまちづくり協議会等)

(2) 各地区のアンケート調査の結果

行政へのアンケートは8地区中7地区、地区住民へのアンケートは、8地区中6地区から回答を得た。

行政へのアンケートからは計画策定への住民の関わり方や自主防災組織の有無、住民へのアンケートからは防災計画が策定されていることをすべての地区の住民が知っていることが明らかとなった。その理由としては、「行政からの通知や配布」や「行政と協議しながら計画を策定したため」などが挙げられた。

アンケート結果で地区により回答に差のあった項目について以下に整理する。

a) 計画策定への地区住民の関わり方

計画策定への住民の関わり方は、地区により以下の3つで差がみられた。

1. 地区住民の代表が行政の委員会に参加するなど、協議に参加して策定した
2. 地区住民が参加するワークショップが開催され、その意見が策定に反映された
3. 住民の参加や意見収集はなかった

アンケートから、1の地区住民と協議して策定した地区は津山市城東地区、長野市戸隠、金沢市主計町の3地区、2の地区住民がワークショップに参加した地区は川越市川越、3の地区住民が策定に関わっていない地区が五條市五條新町、喜多方市小田付であることが明らかとなった。

b) 自主防災組織の実態

自主防災組織の実態は、地区により以下の3つで差がみられた。

1. 発足されており、年に数回活動している
2. 発足されているが、ほとんど活動していない
3. 発足されていない

アンケートから、1の自主防災組織が定期的に活動している地区は、津山市城東地区、長野市戸隠、川越市川越、2のあまり活動していない地区は、金沢市主計町、3の発足されていない地区は、五條市五條新町、喜多方市小田付であることが明らかとなった。

c) 町内会等の地区住民同士の集まりの頻度

地区住民同士の集まりの頻度も地区により差がみられ、集まりが週に1回程度の地区は、長野市戸隠、月に1回程度の地区は、川越市川越、3か月に1回程度の地区は、津山市城東地区、喜多方市小田付、半年に1回程度の地区は、金沢市主計町、年に1回程度の地区は、五條市五條新町であることが明らかとなった。

d) 地区内の割合 (追加のヒヤリング)

地区内の建物のうち、住民が住んでいる建物・事業者が入っている建物・空き家となっている建物の割合を行政へのアンケート項目に入れていたが、「不明」と回答した地区が多く実態を把握することができなかった。川越伝建地区の住民へのヒヤリングの際、地区内の約6割が事業者であると分かったため各地区の住民へ追加でヒヤリング調査を行った。

川越市川越と金沢市主計町で、地区内における事業者の割合が高いことが明らかとなった。川越市川越は住民が約4割、事業者が約6割、金沢市主計町は住民が約3割、事業者が約5割、空き家が約2割であった。他の地区では、住民の割合が高く、事業者や空き家の割合で特徴的な差はなかった。

e) 地区住民らが行う対策の実行度

地区住民へのアンケートの各項目の選択肢は、行われている、ほとんど行われている、どちらともいえない、ほとんど行われていない、行われていないとした。「行われている」を実行度1、「ほとんど行われている」を実行度2、「どちらともいえない」を実行度3、「ほとんど行われていない」を実行度4、「行われていない」を実行度5として集計を行った。

地区住民らが行う対策が実行されている地区は、津山市城東地区と長野市戸隠であり、津山市城東地区は

実行度1、実行度2の対策が全体の約8割、長野市戸隠は約7割を占めていることが明らかとなった。対策があまり実行されていない地区は、喜多方市小田付と五條市五條新町であり、喜多方市小田付は実行度4、実行度5の対策が全体の約9割、五條市五條新町は約8割を占めていることが明らかとなった。川越市川越と金沢市主計町は実行度1から3の対策と実行度4、実行度5の対策が約半数ずつであることが分かった。

本研究では、実行度1から実行度5の全体に占める割合で防災対策が実行されているかいないかを判定している。これは集計を行った伝建地区防災計画に記載されている防災対策に大きな差がなかった結果である。

(3) 集計結果

a) 計画策定への地区住民の関わり方と対策の実行度

図1に示すように、仮説予想した通りの結果が表れ、計画策定に地区住民が深く関わっているほど防災対策が実行されていることが明らかとなった。しかし、金沢市主計町については地区住民と協議しながら計画を策定したが、同じように策定した地区よりも計画が実行されていないことが明らかとなった。これは、他の地区内の軒数が300軒から700軒であるのに対し、金沢市主計町は47軒と小規模であり、高齢化による空き家の増加や町内会の活動が半年に1回程度であること、自主防災組織がほとんど活動していないことが理由として挙げられる。また、図2に示すように地区内の住民の割合が低いことで、住民同士の集まりや自主防災組織の活動が少なくなり、住民が行う対策と地区が行う対策のどちらも実行されにくくなっていると考察する。

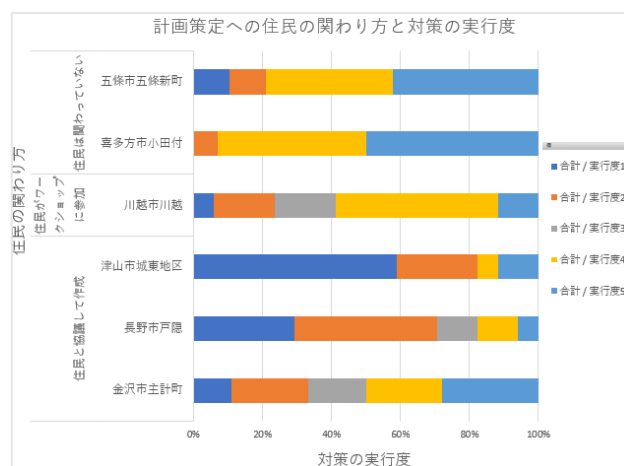


図-1 計画策定への住民の関わり方と対策の実行度

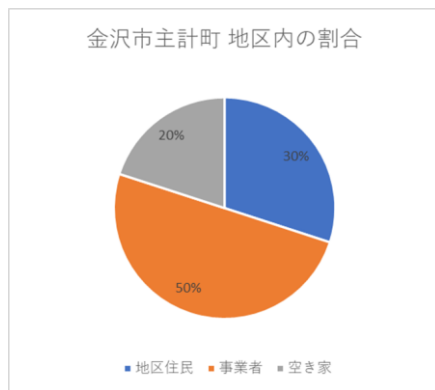


図-2 金沢市主計町の地区内の割合

b) 町内会や自主防災組織の現状と地区が行う対策の実行度

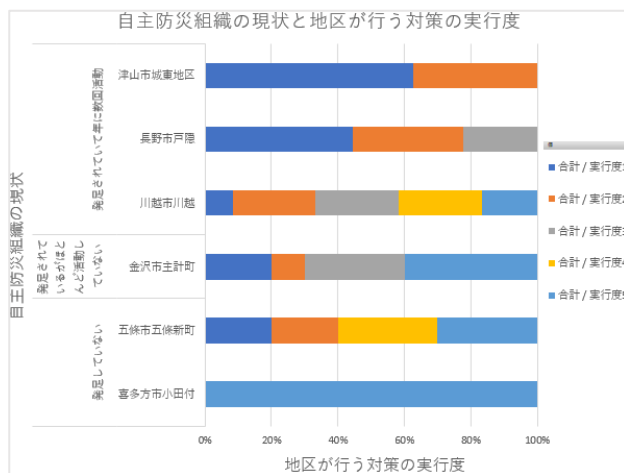


図-3 自主防災組織の現状と地区が行う対策の実行度

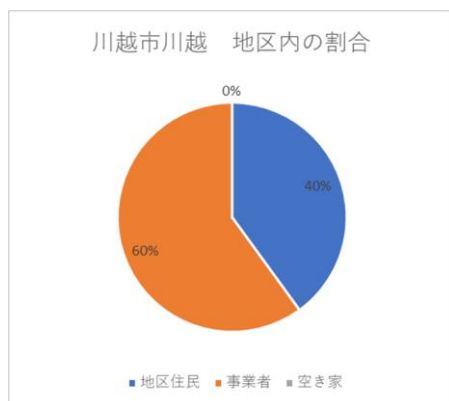


図-4 川越市川越の地区内の割合

仮説では、自主防災組織の活動が盛んなほど地区が行う対策が実行されると予想し、全体としては相関関係がみられたが、図3に示すように自主防災組織が発足され、年に数回活動している川越市川越では地区が行う対策はあまり実行されていないことが明らかとなった。この理由として、図4に示すように川越市川越の地区内には事業者の数が多く、地区住民が少ないという特徴が関係していると考え、自主防災組織が発足さ

れており定期的に活動しているが、自主防災組織に加入する地区住民の人数が少ないため町内会や自主防災組織が主体となつて行う地区の防災対策などが実施されにくいと考察する。

また、多くの対策が実行されている津山市城東地区、長野市戸隠の共通点としては、計画策定への住民の関わり方と自主防災組織の現状の他に、伝建地区防災計画の策定を地区住民に通知し、策定後に配布している点が挙げられる。また、防災計画を一般の閲覧に供していることも共通点である。これは、地区住民が防災計画を認知し、行うべき防災対策をインターネット上でも閲覧できることを指すため防災計画の実行度が高くなっている要因の1つと考えられる。

また、すべての地区でハード面の対策は実行されにくいことが分かったが、ハード面の対策の中でも火災への対策に着目すると、津山市城東地区・長野市戸隠では高い実行率であることが分かった。木造建築物が密集している重伝建地区では、火災が起こった際に延焼する危険性が高い。また、観光地化が進んでいる重伝建地区も多く、そのような地区には火を扱う飲食店も少なくないため火災への対策は、伝建地区の防災対策で最も重要であると考えられる。実際に川越市川越伝建地区では、2016年に観光地である菓子屋横丁で発生した火災により5棟が全焼、6棟が部分焼し、1人が死亡という被害が出た。この火災の原因は飲食店からの出火であり、復旧には2年を要した。川越伝建地区のアンケート結果でも若干ではあるが火災への対策は他の対策と比較して実行されており、火災が身近で発生したことで防災意識が高まっていると考察する。

6. 結論

本研究では、伝建地区防災計画に記載されている地区住民や地区が主体となつて行う対策の実行度について調査した。

防災計画が策定されている地区でも、策定方法や対策の実行度、自主防災組織や町内会の活動は異なることが明らかとなった。アンケート結果より、地区住民が防災対策を実行させ、防災力を向上させるためには、計画策定の際に地区住民と協議して作成するべきであることが示された。さらにアンケート結果より自主防災組織が対策の実行度に関係する可能性が示されたが、事業者や空き家が多い地区では自主防災組織が活動していないことや活動していても人数が少なく、対策が実行されにくいことが明らかとなった。事業者の多い地区では、自主防災組織に事業者も参加して各店舗でも防災対策を行い、地区住民と事業者が協力し合つて地区の防災力を向上させることが求められる。空き家の多い地区では、空き家を行政が管理、有効活用を行いながら自主防災組織が見回り等を定期的に行うべき

である。

また、防災計画の閲覧を行政に依頼した際に、昔に策定されたもので紙媒体のため市役所でしか閲覧できないと回答された地区も多く、策定した防災計画が活かされていないと予想される地区もあった。変化していく地区の課題に対応した防災対策を継続的に実行していくために、行政が地区住民と関わりを持ち、PDCAサイクルを実施し、伝建地区防災計画を一般の閲覧に供することで、実施すべき防災対策を誰でも確認できるようにすることが防災力の向上につながると考える。

今後の課題として、本研究では町内会長やまちづくり協議会の会長など、各地区の住民代表の方1名にアンケートへの回答を依頼して研究を行ったが、より詳しく地区で行われている対策を把握するためには地区住民へのアンケートをより多い人数に行うことが必要である。また、本研究は伝建地区防災計画が策定されている地区のみに着目し対策の実行度を調査したが、防災計画が策定されていない地区とされている地区で比較することで防災計画の策定が及ぼす影響等を把握できる可能性がある。さらに、ほとんどの地区で空き家は一定数存在しており、空き家の割合による対策実行度の差がみられなかったが、今後全国の重伝建地区の実態を調査することで、空き家の割合と対策の実行度にも関係がみられる可能性がある。

最後に、本研究でアンケート調査を行ったが、「不明」と回答されている質問が見受けられたため、より分かりやすく回答が容易なアンケートの作成が求められる。

参考文献

- 1) 「伝統的建造物群保存地区」文化庁
<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka-zai/shokai/hozonchiku/>
- 2) 金度源，山根雅也，大窪健之：重要伝統的建造物群保存地区における防災計画の策定効果と課題—全国自治体への現況調査を通して—，pp.252-258，歴史都市防災論文集 Vol. 17，2023.
- 3) 油野麻由美，室崎益輝，北後明彦：重要伝統的建造物群保存地区の防災計画策定手法に関する研究，pp.31-34，地域安全学会梗概集，2004.