

# 都市防災の観点からマンションと自治会を考える

上席参事兼都市研究センター副所長  
佐々木 晶二

## 1. はじめに

- (1) 都市防災の観点から、地域などに存在する社会関係資本（注1）について、どう評価し、どう活かしていくかについて、最近、いくつかの動きがあった。
- (2) 第一は、総務省自治行政局が、平成27年3月に、「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会 報告書」（以下「総務省研究会報告」という。注2）をまとめ公表するとともに、「総務省自治行政局住民制度課長」名で、「都市部をはじめとしたコミュニティの発展に向けて取り組むべき事項について」（以下「総務省通知」という。）を平成27年5月12日付けで通知した（注3）。
- (3) 第二に、国土交通省住宅局が、「マンションの管理の適正化に関する指針改正案」及び「マンション標準管理規約の改正案」（以下「標準管理規約改正案」という。）を、平成27年10月21日から、パブリックコメントに供していた（注4）。
- (4) 本稿では、地域コミュニティ一般というよりも、このなかでも都市防災のための社会関係資本を、区分所有建物で住居用途のいわゆる分譲マンション（以下「マンション」という。）と自治会とに分けて、どう活かしていくかという視点から議論を整理してみる。

## 2. 総務省の研究会報告及び通知について

- (1) 総務省研究会報告では、平成24年、25年における研究会でまとめた、「住みよい地域づくりに対する自治会・町内会の役割の重要性」を強調した上で、残った検討課題に対して、「都市部における管理組合をはじめ多様な主体が担う地域自治の重要性」「行政による部局横断的な取組の重要性」を指摘している。その際、マンションの管理組合を行政における地域課題解決に向けたパートナーとして捉え、マンションコミュニティ（？）に対する支援として、建築部局等の緊密な連携が必要と述べている。
- (2) 総務省通知においては、総務省研究会報告に基づき、「マンション住民と地域住民との関係について」、マンション管理組合を自治会等の地縁団体と同様の扱いをすること、「災害弱者等の名簿保有の問題を中心とした防災面におけるコミュニティの役割について」、避難行動要支援者名簿の提供ルールの体系化等を述べるとともに、部局間の取組体制の構築を述べている。
- (3) しかし、総務省通知においては、避難行動要支援者名簿の扱いについて詳細な記述はない。また、建築部局等との連携をうたっているものの、通常このような通知を出す場合に、同時に発出される

べき、国土交通省から建築部局に対して、「総務省通知を尊重されたい」旨の通知は、国土交通省から出されておらず、関係省庁との調整不足が見受けられる。

### 3. 国土交通省の標準管理規約改正案について

(1) 標準管理規約改正案第 27 条では、管理費の経費として従来掲げられていた「地域コミュニティにも配慮した居住者間のコミュニティ形成に要する費用」を削除している。また、第 32 条の管理組合の業務からも、「防災に関する業務」「地域コミュニティに配慮した居住者のコミュニティ形成」の例示を削除し、かわりに、第十二号を修正して「マンション及び周辺の風紀、秩序及び安全の維持、防災並びに居住環境の維持及び向上に関する業務」と規定している。

(2) その趣旨は、マンション管理組合が「建物の区分所有等に関する法律」(以下「区分所有法」という。) 第 3 条に基づく「建物並びにその敷地及び附属施設の管理を行うための団体」であることを厳密に解し、地域のコミュニティ活動に対して限定をかけたものである。その一方で、標準管理規約改正案のコメント欄では、マンションの居住者が個人の同意で自治会・町内会に参加することを認めており、また、個人が同意した場合には、自治会費等を管理組合が代行徴収することも認めている。

(3) よって、標準管理規約改正案は、やや 2 の総務省通知とは、スタンスが異なるように外見はみえるものの、実質的に

総務省通知と国土交通省の標準管理規約改正案に矛盾はないものとする。

(4) なお、災害時に係る保存行為を越える修繕行為について、総会の議決が困難な場合に、理事会で実施を決定できる規定を第 54 条第 1 項第 10 項に追加している。また、第 23 条第 4 項で理事長が災害時にマンションに物理的又は機能的に重大な影響がある場合には、自ら又は委任した者に立ち入ることができる規定を追加している。この二点は、都市防災という観点から評価できる。

### 4. 都市防災という観点からマンション管理で対応すべき課題

(1) 近年のマンションは、個々の部屋が機密性、閉鎖性が高く、また、近年、セキュリティも厳しくなっている。そのため、大規模災害発生時に、当該マンションの組合員又は居住者が、要介護度の高い独居老人や障害者などの避難行動要支援者であった場合に、避難行動を支援するとともに、安全に退避できているかの安否確認が困難になってきている。

(2) 避難行動要支援者に対しては、平成 25 年に災害対策基本法が改正され、同法第 49 条の 10 で避難行動要支援者名簿の作成が市町村に義務づけられた。よって、市町村は、マンションごとに市町村の福祉部局や都道府県の関係部局と事前に連携をとって、避難行動要支援者名簿の作成をしなければならない。この名簿作成のための個人情報保護条例の特例規定及び都道府県への情報提供を求めることができる規定は、災害対策基本法第 49 条

の10第3項及び第4項で措置してある。  
 (3) この作成された避難行動要支援者名簿については、災害対策基本法第49条の11第3項に基づき、災害が発生し、または発生するおそれがある場合で、避難行動要支援者の生命又は身体を安全から保護するために特に必要があると認められるときは、本人の同意を得ずに、消防機関、都道府県警察、市町村福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援に携わる関係者（以下「避難支援等関係者」という。）に名簿情報を提供することができる。

(4) 現在、大都市などマンションと戸建て住宅が混在している地域では、事実上、自治会にマンションの居住者が加入していない事例も多いこと、さらに、既述のマンションの機密性、閉鎖性に鑑み、自治会に避難行動要支援者名簿を提供しても実質、意味をなさない。このため、マンション管理組合が、災害発生等緊急時

には、避難行動要支援者名簿を、ダイレクトに市町村から受け取り、必要な避難行動支援と安否確認を行うのが、適当であり、かつ、現実的と考える。

(5) しかし、市区町村では、マンション管理組合を、避難行動要支援者名簿を提供する先として想定していない可能性がある。例えば、中央区地域防災計画の改正案に対する中央区のパブリックコメントに対する回答では、否定的な意見を述べている（図表－1）。仮に、これが東京23区で広がっている認識だとすると、首都直下地震の確率が高まっている東京都において、極めて、由々しき状況と考える。このままでは、現実的には戸建て住宅には自治会に名簿が提供され、避難行動要支援者への支援活動が行われるものの、マンションの居住者や組合員に対しては、必要な名簿が提供されず、避難行動支援ができないことが強く想定される。

（図表－1）中央区地域防災計画の修正に対する意見の概要と区の考え方（抄）

II. 避難行動要支援者名簿の取扱い		
2	災害発生時に要支援者に最初に対応するのは管理組合です。当管理組合でも支援対象となる名簿の整備を検討しましたが、任意で実施するには限界があります。中央区が「避難行動要支援者名簿」を整備するのであれば、管理組合への名簿提供と支援要請を法令に基づく制度として決めていただきたいと思います。（その際、守秘義務等が課せられるのは当然だと考えます）それが実現すれば、管理組合の防災活動として取り組めると考えます。	マンション管理組合は施設等の財産管理を主な目的とした団体であるため、名簿の直接の提供は難しいものと考えますが、地域の民生委員や防災区民組織等との協力関係の中で、災害時における要支援者の安否確認や救出・救助などにマンション管理組合が協力していただけるよう、地域の連携強化に取り組んでまいります。

（備考）注5のURLから一部を転載。左の列は、意見の概要、右側の列は中央区の考え方、△は「意見・要望として今後の取組の参考とする」という意味である。

(6) このため、災害発生時等緊急時の避難行動要支援者名簿については、内閣府防災担当が作成した、「災害対策基本法改正ガイドブック」（大成出版社,2014.1.15）又は「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月）を改正して、マンション管理組合を緊急時

の避難行動要支援者名簿の提供先に例示すべきである。

(7) なお、総務省通知では、マンション管理組合を自主防災組織に位置づけ、それによって、緊急時の避難行動要支援者名簿の提供先にするというロジックを使っている。しかし、自主防災組織は、災

害対策基本法第2条の2で、「住民の隣保共同の精神に基づく自発的な防災組織」と定義されている。マンションの管理組合は、住民ではなく区分所有者の全員で構成する団体であり、住民の団体ではないので、厳密には自主防災組織で読むことはできない。むしろ、災害対策基本法第49条の11第2項に規定している避難支援等関係者の例示にとらわれずに、マンション管理組合は、防災業務は標準管理規約でも管理組合の業務とされていることから、避難支援等関係者にマンション管理組合が直接、該当すると、内閣府防災担当が解釈を示すべきと考える。また、それによって、自治会経由でなく、市町村から直接に避難行動要支援者名簿のマンション居住者分がマンション管理組合に提供されることが明確になる。

(8) このようにマンション管理組合が組合業務として、緊急時への避難支援行動や安否確認を行うことは、防災業務そのものであるため、国土交通省としても異論のないところと考える。よって、内閣府防災担当の解釈の明確化に併せて、国土交通省住宅局からマンション管理士団体やマンション管理会社の団体に対して通知をして、マンション管理組合が避難支援等関係者になりうることの周知を業界側からも図るべきである。

(9) さらに次の段階としては、災害対策基本法第49条第2項の規定では、本人同意がないと、平時では、避難行動要支援者名簿は、消防機関等避難支援等関係者であっても、提供できないことになっている。この同意をとることを促進することに併行して、平時であっても

ア 地域防災計画(地区防災計画でも可)に、避難支援等関係者としてマンション管理組合を位置づけておくこと

イ 市町村等が作成している個人情報保護条例に通常規定されている「個人情報保護審議会の答申」を経ることで(例新潟県長岡市、三条市)

または

ウ 「平時から名簿共有を認める災害対策条例や見守り条例」を策定しておくこと

を推奨したい。

なお、「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」(注6)においては、避難行動支援者としてマンション管理組合を明記しており、参考とすべきである。

(10) なお、マンションの高い機密性の問題から、災害発生時の安否確認のため、特に内部で居住者が切迫した生命の危険に晒されている場合には、少なくとも、今回追加した標準契約約款第24条第4項で追加した、「機能上重大な影響を与えるおそれがあるとき」として読み込んで、対応ができるという解釈を、例えばコメント欄で明確にすることが望ましい。

(11) 災害発生時に機密性の高いマンションの専用部分に安否確認のために立ち入る必要が特に緊急に存在する場合で、簡単に、素人ではドアや窓などから確認できない場合には、災害対策基本法第64条第2項の規定に基づき、市町村が救助という応急措置のために、ドア、窓などの工作物を除去その他必要な措置をとることができる。また、同条第7項、第8項で警察官、自衛官が行うことも可能である。

ただし、実際には、大規模災害の際には、各マンションの専用部分について、安否が不明な住戸について、市町村職員や警察官等が、マンパワー不足からドアの解錠や窓の開放に対応できない場合も想定される。このため、例えば、マンション管理を行う警備会社に鍵を預けて、大規模災害の際の安否確認を区分所有者が自衛していく方向も推進すべきと考える。

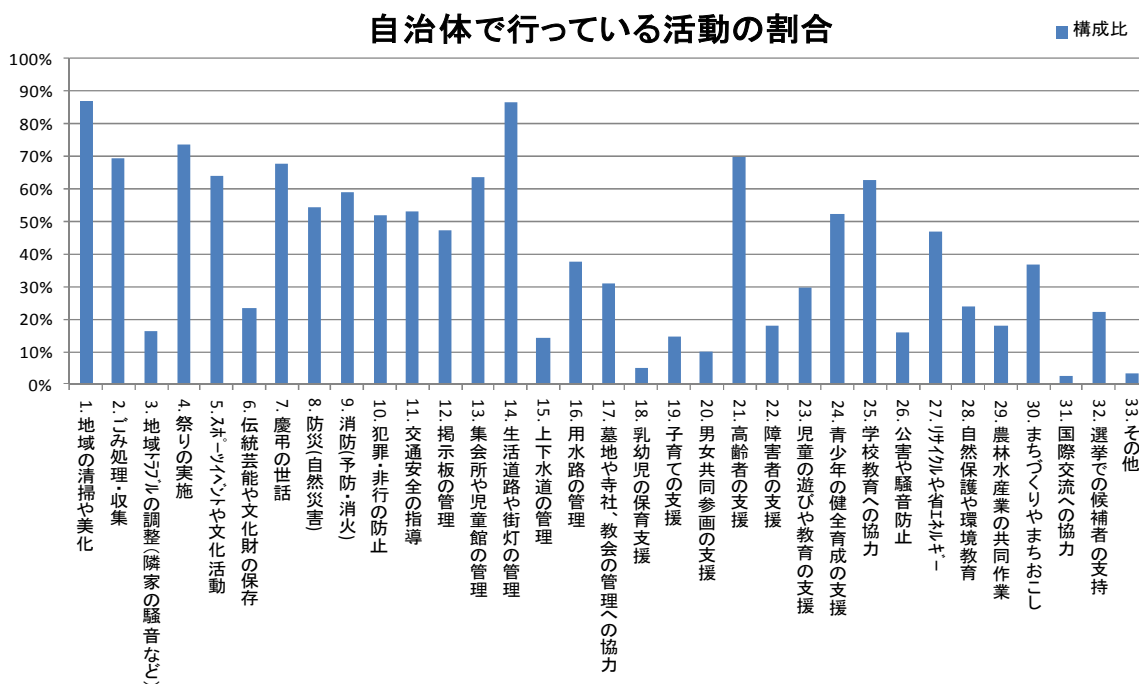
## 5. 都市防災という観点から自治会・町内会に対応すべき課題

- (1) 災害対策基本法では、自主防災組織の代表例として、自治会、町内会を代表例として考えている。(注7)
- (2) 平成19年に、一戸建て住宅地が多い地区が61.8%、農林漁業が多い地区が

24.9%と、比較的地域コミュニティが維持されている地区を中心として、全国の町内会・自治会などに対して全国調査が行われた。

- (3) この全国調査の結果によれば、比較的地域コミュニティが維持されている地区が調査対象になっているにもかかわらず、80%以上の自治会が行っている活動は、地域の清掃や美化、生活道路や街灯の管理であり、60%以上の自治体が行っている活動も、祭りの実施、ゴミ処理の収集、スポーツ・イベントや文化活動、慶弔の世話、集会所や児童館の管理、高齢者の支援、学校教育への協力などである。自然災害に対する防災活動や予防、消火などの消防活動の割合はこれらに比べ相対的に低い(図表-2)。

(図表-2)



(備考) 筑波大学大学院人文社会科学部代表辻中豊「平成18年科学研究補助特別推進研究 町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国集計結果(暫定版) -全国集計-」から筆者作成。

(3) 特に大都市や地方都市の住宅地でマンションと戸建て住宅が混在している地域や、団地開発によって一度に戸建て建設が進んで、地区全体が一度に高齢化しているニュータウンなどでは、自治会が防災活動を含め活動を継続することに、困難が生じてきている。(注8)

(4) そもそも、社会学などの整理からいえば、自治会などの社会的関係資本は、地域で密な人間関係をつくり「自分が相手に良いことをすれば、いつかそれが何らかの形で自分に返ってくる」という期待感があるために、合理的に信頼できるようになるということである。逆に、相手を裏切ったら、村八分のようなしっぺ返しがあるからこそ、社会的関係資本は維持されていると考えられている。(注3)

(5) 自治会・町内会一般では議論できないが、少なくとも、大都市、地方都市のマンションと一戸建てが混在している地域や、大規模な団地開発地で高齢者が集住している地域では、このような自治会のWIN-WINの関係、相互互助の関係を期待することはできない。また、自治会に加入しない、活動に参加しないからといって、前近代的な村八分のようなことも現実にはできない。むしろ、自治会が、住民にメリットが感じられないまま、市役所の業務の安上がりな下請け的な機関となってしまう、住民の高齢化などに伴い自治会の活動自体が持続可能性を失っているのではないかと危惧する。

(6) 防災という観点からは、十分機能しなくなっている自治会のみ頼るべきではない。防災は命に係ることなので、地域や市町村にある、各種の組織を活用

して、命を救うことを考えるべきである。例えば、地区の公園を利用したコンビニエンスストアなどの立地誘導と併せて総合的な生活サービスを行う事業主体づくり(注10)とそれに対する、地域防災計画上の位置づけを提案したい。この事業主体が、事業収益を確保しつつ、地域にいる前期高齢者などの雇用を進め、必要な対価を払って、地域の高齢者の見守りサービスや防災活動を実施する政策の方が、居住者にとってもWIN-WINとなり、持続可能性があると考えられる。

(7) なお、アレグザンダーが「都市はツリーではない」(注11)と喝破し、黒川紀章が都市には「地域コミュニティ」より「時間コミュニティ」が重要と指摘した(注12)とおおり、都市部には、地縁的な社会関係資本よりも、同窓会、趣味や習いごとの会、会社や役所のOB会など、一定の目的によって設立された様々なassociationとしての社会関係資本の活動が活発である。これからは、都市部ではassociationとしての関係性の方が、WIN-WIN関係が維持しやすいと考えられるので、防災政策においても、市町村の行政区域から区域割りされてツリー構造の旧態依然たる、地縁組織たる自治会・町内会よりも、このような元気のあるassociationを防災政策に位置づけることを検討すべきだろう。

## 6. まとめ

都市防災の観点から、最近の総務省通知と標準契約約款改正案をもとに、都市防災について、マンション管理組合と自治会・町内会をどう位置づけるべきかについて整

理してきた。

結論とすれば、マンション管理組合は、避難支援等関係者として位置づけ、巨大災害の際に積極的に避難行動要支援者の避難行動支援や安否確認に対応すべきと考える。

自治会、町内会については、引き続き、自治防災組織としての重要性はあるものの、マンションの混在や住民の高齢化などによって活動が不活発な地域については、むしろ、地域で生活サービス提供主体の事業化を進めること、さらに、地縁団体ではなく、よりダイレクトに住民相互が結びついている、association を防災政策に位置づけることを検討すべきと考える。

特に、前者の避難行動要支援者の避難の問題については、首都直下地震や南海トラフ巨大地震がいつ起きるかわからない現状を踏まえ、内閣府防災や国土交通省が、マンション防災の弱点についての問題意識を共有してもらいたい。

できるだけ速やかに、運用改善と関係者への周知徹底のため、関係者の迅速な対応を期待したい。

(脚注)

- 1) 「社会関係資本」とはsocial capitalの日本語訳であり、「人と人が関わり合うことによって生まれる価値」と定義される。人と人との関わり合いは、パットナムの参考文献1及び2によれば、地縁的なものから目的をもった集まり、associationまで含むものと概念されている。
- 2) 以下のURL参照。[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000356167.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000356167.pdf)
- 3) 以下のURL参照。[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000356752.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000356752.pdf)
- 4) 以下のURL参照。[http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDET\\_AIL&id=155150730&Mode=0](http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDET_AIL&id=155150730&Mode=0)
- 5) 中央区地域防災計画修正案のパブリックコメントの回答は、以下のURL参照。<http://www.city.chuo.lg.jp/kusei/paburikku/ikenkaitou/pabukome26/tiikibousaikeikakupub.files/bousai>

[keikakupub.pdf](#)

- 6) 以下のURL参照。  
[https://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/documents/27\\_4vousiensyajourei.pdf](https://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/documents/27_4vousiensyajourei.pdf)
- 7) 参考文献3のp66参照。
- 8) 平成27年11月4日放映のNHK「グローブアップ現代」でも自治会活動の継続性が困難になっている事例が紹介されていた。
- 9) 参考文献4の位置No1726/3973の記述参照。
- 10) 拙稿参照。[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_24.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_24.pdf)
- 11) 参考文献5第4章参照。
- 12) 参考文献6 p78参照。

(参考文献)

- 1) パットナム『哲学する民主主義』(NTT出版,2001.3)
- 2) パットナム『孤独なボーリング』(柏書房,2006.4)
- 3) 防災行政研究会編集『逐条解説災害対策基本法(第二次改訂版)』(ぎょうせい,2002.10.30)
- 4) 入山章栄『世界の経営学者はいま何を考えているか』(英治出版,2013.12.25)
- 5) 長坂一郎『クリストファー・アレグザンダーの思考の軌跡』(彰国社,2015.7.10)
- 6) 黒川紀章『都市革命』(中央公論社2006.3)
- 7) 岡本正「マンション防災のための個人情報の利活用と自治体対応」(『政策法務facilitator vol.1.47』(第一法規出版社))
- 8) 岡本正『災害復興学』(慶応義塾大学出版会,2014.9.13)