

マンションの防災組織はどうあるべきか



近年、気候変動も影響して、災害が激甚化していると言われて^{※1}。過去最大や観測史上初と表現されるような異常気象の報道に接することも増えた。

本レポートでは、大和ライフネクストが管理するマンションの総会議案書や総会議事録から、マンションの防災活動がどのような形式で行われているかについてまとめた。

調査方法

2016年1月から2021年12月までの期間中に議論された管理組合の総会議案64,895件^{注1}の中から、災害に関連すると考えられる検索語を用いて1,814件^{注2}を抽出し、分析対象とした。

注1:「①事業報告及び決算」「②事業計画及び予算」「③役員選任」の年次の総会における通常の議案は対象数から除いた。

注2: 防災に関する議案を抽出するために用いた検索語は次の通りである:「地震」「震災」「感電ブレーカー」「災害」「水害」「防災」「洪水」「津波」「自治会」「町内会」「防火管理」(防災に関する活動に自治会・町内会等は協働、連携する団体と考えられるため、検索語に入れた)

注3: 本レポートでは、自治会や町内会などの地縁を元に組成される任意加入の自治組織を「自治会」とする。

1. 防災組織について

防災を進めるにあたっては、防災マニュアルの策定や災害時の共助など、さまざまな活動を進める組織が必要となる。ここではマンションの防災組織について、その形式を4つのパターンに大別し、それぞれの特徴を分析した。

(1) 防災組織の形式

防災組織の形式を次の4パターンに分類する。



[概要説明]

管理組合内部の組織であり、区分所有者が組織を担う。

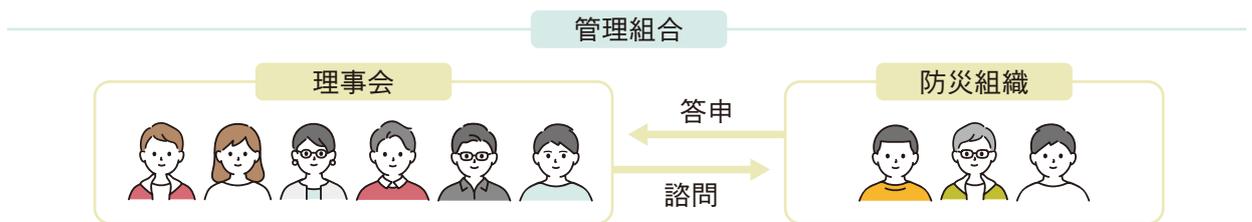
[特徴]

- 管理組合内部の組織であり、別に自治会を組成する必要がない。構成する者は区分所有者及びその同居人となる。
- 業務の範囲は、管理組合にふさわしい内容とされ、懇親会の開催などは適さない。
- 行政から災害時の要支援者名簿の提供を受けることはできない。
- 防災に関する費用は管理組合の予算に計上する。
- 地域の自治会との関係が薄い場合や、そもそも加入していない場合もある。
- 防災組織の役員は管理組合の理事の一部が兼務する場合がある。
- 以下の「主な活動③」のような柔軟な対応をしていない行政の地域では、行政からの補助を受け取ることができない場合もある。これは、管理組合は区分所有者の団体であり、居住者支援を目的とした行政サービスに適さないことが理由とされる。

[主な活動]

- ① 防災マニュアルの作成を行う。
- ② 災害時のマンション居住者の避難補助を行う。
- ③ 行政が進める地域の防災組織に管理組合として参加する。(参加に伴って、特定の地域では行政から備蓄品の費用補助を受けることができる場合もある)

パターン2 専門委員会型



[概要説明]

総会等で設立できる専門委員会として防災組織を管理組合内に設置する。

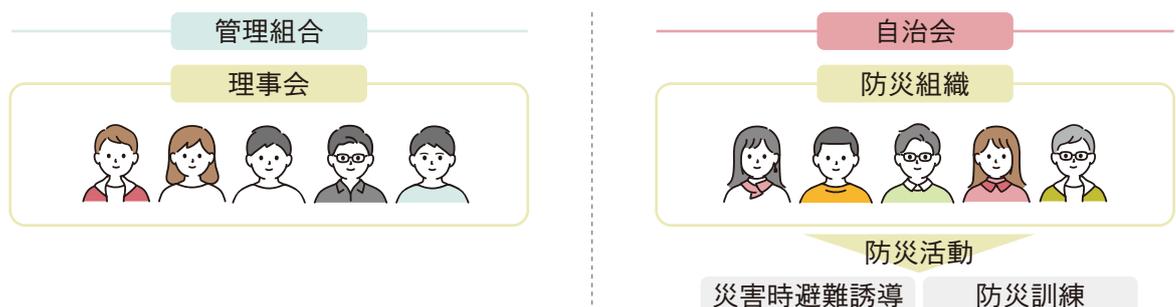
[特徴]

- 管理組合内部の組織であるので、別に自治会を組成する必要がない。構成する者は区分所有者及びその同居人となる。
- 行政から災害時の要支援者名簿の提供を受けることはできない。
- 業務は、理事会からの諮問に基づき、答申を行う場合が多い。
- 専門委員会のため、予算を計上していない場合も多い。
- 平時の防災訓練や災害発生時の避難補助などは担わない場合もある。

[主な活動]

- ① 理事会の諮問に応じて、防災マニュアルの作成や防災備蓄品の購入案などを理事会へ答申するほか、素案の作成を行う。
- ② 水災などの対策工事の検討を行い、理事会へ提案を行う。

パターン3 自治会型



[概要説明]

管理組合とは独立した自治会が防災活動を担う。

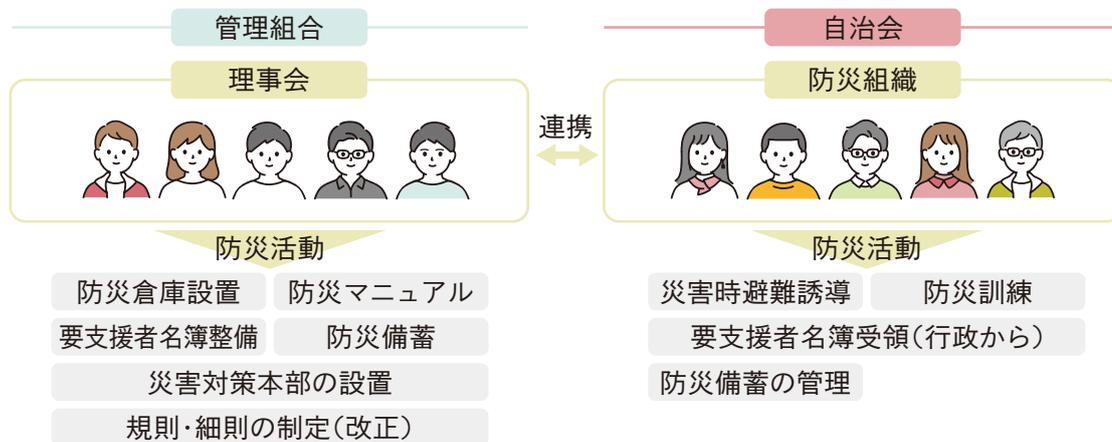
[特徴]

- 管理組合とは別の組織である。
- 行政から災害時の要支援者名簿の提供を受けることができる。しかし、マンション独自の要支援者名簿の作成には管理組合の総会決議を要するため管理組合の協力を要する。
- 予算は自治会が独自に立てるが、管理組合から一部を受け取っていたり、行政からの補助を受け取っていたりする場合も多い。
- 防災備蓄倉庫の設置や備蓄品の購入などをする際は、別途管理組合と協議をする必要がある。

[主な活動]

- ① 災害発生時に避難誘導を行う。
- ② 防災訓練や消防訓練を行う。

パターン4 管理組合・自治会協働型



[概要説明]

管理組合と自治会が互いの役割を補完しながら協働で防災対策や活動を行う。

[特徴]

- 管理組合と自治会の特質を生かして、さまざまな活動を行うことができる。
- 自治会として、行政から災害時の要支援者名簿の提供を受けることができる。マンション独自の要支援者名簿の整備を、総会決議を得て行うことができる。行政の要支援者名簿とマンション独自の名簿を照合すれば、より精度の高い名簿の作成が期待できる。
- 予算は、管理組合と自治会が双方に立てるが、管理組合から自治会へ費用を支出している場合も多い。
- 管理規約を改正するなどして、災害時の対策本部の設置や費用の承認などを定めることができる。
- 防災備蓄倉庫の設置や備蓄品の購入などを管理組合が定め、自治会に運営を委託することができる。

[主な活動]

- ① 防災マニュアルの作成を行う。
- ② 災害発生時に避難誘導を行う。危険な状態が過ぎた後には、災害対策本部を設置し、情報を収集し居住者に伝える。
- ③ マンションに被災箇所が生じた場合には、応急の修繕工事を実施する。

(2) 防災組織における形式別の割合

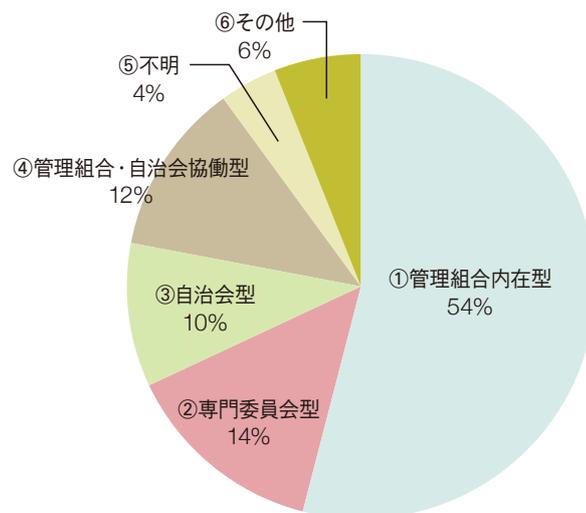
「調査の方法」により抽出した1,814件の総会議案より、防災組織を審議する総会議案(50件)を抽出し、防災組織の形式別の割合について分析した。

『①管理組合内在型』(54%)と『②専門委員会型』(14%)を合計すると68%、約7割となり、管理組合が防災組織を担っているマンションが多いことが分かる。一方で『③自治会型』(10%)と『④管理組合・自治会協働

型』(12%)はそれぞれ低い割合となった。

管理組合が防災活動を行う場合は、管理組合の業務としてどの程度の範囲が許容されるのかが問題となる。一方自治会で行う場合は、業務の範囲や親睦の活動などを比較的自由に決めることができるほか、防災訓練の参加者を増やす目的で、懇親会やバーベキューなどの催し等を開催しやすい。そういった観点では、自治会と管理組合が両団体の特性を活かしながら協働して防災に取り組むことが理想的とも考えられるが、現状『④管理組合・自治会協働型』の防災組織は6件(12%)にとどまっている。

■ グラフ1: 防災組織別の割合



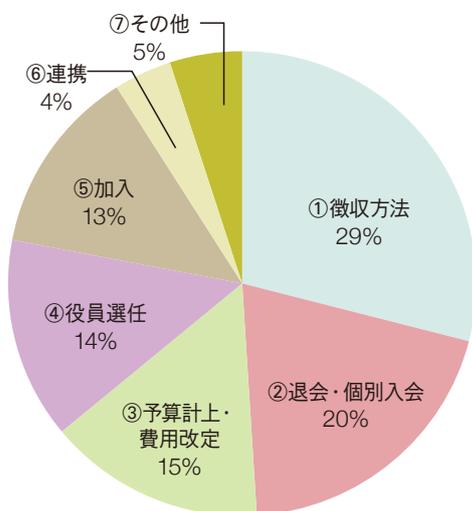
■ 表1: 防災組織の形式、数

| 分類 | 数 | 補足 |
|--------------|----|---|
| ①管理組合内在型 | 27 | |
| ②専門委員会型 | 7 | |
| ③自治会型 | 5 | |
| ④管理組合・自治会協働型 | 6 | すでに組成された防災組織の活動内容の変更など防災組織の形式に関しては触れられていないもの。 |
| ⑤不明 | 2 | その他上記以外のもの |
| ⑥その他 | 3 | |
| 総計 | 50 | |

2.『自治会』議案内容の分析

防災活動で協働や連携をする相手となる自治会は、古くから行政との連携がとられており、行政から災害時の要支援者名簿の提供を受けられる団体でもある。ここでは、『自治会・町内会』の言葉が含まれる議案において、どのような内容が審議されているのか分析を行った。

■ グラフ2: 議案の分類(自治会・町内会)



■ 表2: 自治会・町内会議案の分類

| 分類 | 内容 | 数 |
|------------|--------------------------------------|----|
| ①徴収方法 | 自治会費用の徴収方法の変更など | 24 |
| ②退会・個別入会 | 管理組合としては自治会を退会し、希望する者が個別に入会することに変更など | 17 |
| ③予算計上・費用改定 | 自治会費用の予算計上や自治会費の改訂(値上げ)など | 13 |
| ④役員選任 | 自治会役員の選任や管理組合役員の兼務など | 12 |
| ⑤加入 | 自治会への加入など | 11 |
| ⑥連携 | 自治会との連携など(防災業務を除く) | 3 |
| ⑦その他 | その他上記に含まれないもの | 4 |
| 総計 | | 84 |

- 『①徴収方法』は、自治会費用の徴収を変更する内容であり、(議案から読み取りにくい場合もあるが)希望する区分所有者が自治会費を管理費等と共に支払う議案であった。
- 『②退会・個別入会』は、「管理組合としては自治会を退会し、希望する区分所有者が個別に入会する」議案である。
- 『①徴収方法』(29%)と『②退会・個別入会』(20%)で約半分を占めるが、自治会との関係が薄くなる内容と考えられる。
- 分譲マンションとしての関わりを強くする内容と言える『⑤加入』(13%)や『⑥連携』(4%)は、合計しても17%にとどまった。平成28年の標準管理規約改正では、コミュニティ条項の削除が検討会で大きな議論となった*4。規約改正に伴う議論では、いくつかの観点から長文の解説がなされたが、区分所有法に基づく分譲マンションの管理組合と任意団体である自治会・町内会との関係整理が課題の基本的な原因として取り上げられている。

議案書では、総じて徴収方法を変更したり、マンション全体としては町会から退会したりするなど、自治会費用の支払いを逡巡している内容が目立った。自治会と管理組合の深刻な対立の様相を呈している議案や議事録も少数ながらあった。

3. 地域連携と避難行動要支援者対応

(1) 地域連携

分譲マンションは、津波避難や災害時の一時避難の場所としての活用が期待されている*5。総会議案では、地域の公共団体や自治会・町内会と協定などを締結した上で、防災上の連携をしているマンションが20件あった。こうしたマンションは多くの地域に広がっているのではなく特定の地域に集中しており、そこでは行政が協定書ひな形を提示し、避難者受け入れに伴うリスクなどを丁寧に説明している例が多かった。また、地域連携に伴い、行政から防災備蓄品等の補助が得られる場合も多い。

現状、地域連携に取り組むマンションは少数ではあるものの、行政のこうした施策が進めば、他のエリアにも波及することが期待できそうである。

[議案書・議事録の記載例]

行政と協定書を締結した際の総会議案書、議事録から特徴的な説明や意見等を下記に示す。

< 議案書 >

- 協定書〇条では、災害の終息後は行政の責任において避難者の退去を行うことが明記されています。(避難時の事故等に係る責任)
- 行政との協定がなく避難者を受け入れた(受け入れざるを得なかった)場合に、事故などが生じれば、その責任はもっぱら管理組合に生じます。マンションの集会室から退去しない者への対応などの労力が生じることも想定されます。行政との協定があれば、行政は避難所に準じた責任を負い、退去しない者への対応も期待できるので管理組合としてはリスクの回避の効果も見込めます。
- 本協定の締結によって、初年度〇円、次年度以降〇年の防災備品の交付が受けられます。

< 議事録 >

- (意見) 災害時に避難者が共用廊下にいる場合、自分は部屋の中にいることは心苦しく感じる。
- (意見) 災害時に誰がオートロックを開錠するかは課題である。
- (意見) 災害時に防災委員会の方が避難誘導することが想定されているが、防災委員の方に過剰なリスクが生じないように配慮、検討をしてほしい。

(2)要支援者対応

東日本大震災や令和元年台風第19号、令和2年7月豪雨など近年の災害における死者数の多くを高齢者が占め、令和2年7月豪雨では約8割、東日本大震災で約6割であったとされる^{※5}。

このような背景から、災害時の要支援者への対策整備が行われ、2013年の災害対策基本法の改正では、避難行動要支援者名簿の作成が市町村の義務とされた。また、2021年の災害対策基本法の改正においては、避難行動要支援者のひとりひとりに個別避難計画を作成することが市町村の努力義務となった^{※6}。これは、行政だけでなく、地域の共助が不可欠となる。分譲マンションにおける災害時の要支援者への対応も今後の課題になると考えられる。

総会議案では、避難行動要支援者を考慮した名簿と避難体制の整備を決議しているマンションが9件あり、いずれも個人情報保護やプライバシーに配慮しながら名簿整備や助け合いを検討している。

[議案書・議事録の記載例]

要支援者対応をした際の総会議案書、議事録から特徴的な説明や意見等を下記に示す。

<議案書>

- 近年の大災害を受けて災害対策基本法が改正され、適切な避難行動に資するために、避難行動要支援者の名簿の整備が行政に義務付けられました。当管理組合でも名簿整備を進めたいと考えています。避難行動要支援者とは、要介護認定や身体障がい、精神障がいの認定を受けた者で、以下の基準のとおりとします。(基準は略)
- 要支援者名簿の活用は、地震によって震度6強以上の揺れが生じた上で、本マンションにも被害が生じた場合とします。名簿は、相互安否確認や助け合い活動に利用します。

<議事録>

- (意見)名簿を作成し管理することで、仮に情報が漏れたとしたとしても、問題が無いような前提で運用を考えたほうが良い。

4.まとめ

自主防災組織の多くは、自治会が主体となっている^{※7}。しかし、自治会の加入を強制することは難しくなり、近年、多くの地域で加入割合が減少していると言われる^{※8}。マンションとの関係はさらに難しく、自治会費に管理組合全体として加入し、各戸から一律に費用を徴収することに疑義が生じることが増えた。そうした背景から、マンションにおいて防災を担う組織の形式をどのようにするかは定まったものがなく、さまざまな工夫がなされている最中と考えられる。自治会のような個人が任意で加入する団体と管理組合のような法律によって区分所有者から構成される団体の望ましい関係性についてさらなる検討が必要だろう。

防災組織の組成や行政などとの連携、要支援者対策(名簿整備含む)などが求められるが、どれも対応に伴う反対意見が一定程度あり、個人情報漏洩などのリスクが懸念されることも多い。行政との連携については、避難者の受け入れなどに伴うリスクと得られるメリットのどちらを選択するかが議論されていることが多い。行政との協定書の締結を通じて管理組合の賠償責任を減じさせることや防災備品の補助などは有効であると考えられる。また、その地域の災害リスクや避難想定などを管理組合に対して解説している例では、総会出席者の理解が進む機会となっており、行政の働きかけが重要なポイントとなっていると考えられた。

議案を確認すると、真剣な議論を行い、有効な対策を講じている管理組合がある一方、そうしたマンションは現状では少なく、日本の災害状況や高齢者等の要支援者の増加を踏まえれば、なお一層の広がりが求められると思われる。管理組合のリスクをできる限り軽減させながら、行政と連携を取っていく必要があるだろう。管理組合にとってリスクとメリットのバランスが取れた取り組みが一層進むことを期待したい。

[参考]

- ※1 内閣府 特集 激甚化・頻発化する豪雨災害
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r02/honbun/0b_1s_00_00.html
- ※2 国土交通省「マンションの新たな管理ルールに関する検討会報告書」（2015年）
https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000013.html
- ※3 国土交通省 国土交通省 国土交通政策研究所「マンションと地域の連携・共助による地域防災力の強化に関する研究」（2015年）
<https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk123.pdf>
- ※4 (一社)マンション管理業協会 理事長インタビュー（2015年）
<http://www.kanrikyo.or.jp/4season/articles/newyear/n2015/index.php>
- ※5 内閣府 「令和元年台風19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ:令和元年台風19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について(最終とりまとめ)」（2020年）
<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/index.html>
- ※6 内閣府 「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」、(2021年)
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/youengosya/r3/index.html>
- ※7 総務省 第4回 地域コミュニティに関する研究会 報告(小樽商科大学教授 深田秀美)「自治会活動に求められる『防災』のあり方」(2021年)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000807492.pdf
- ※8 総務省 自治会・町内会の活動の持続可能性について(2021年)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000777270.pdf

このレポートの執筆者

大和ライフネクスト株式会社 マンションみらい価値研究所 田中 昌樹