

仙台市における防災コミュニティセンターの変遷に関する研究

日大生産工（院） ○白石 翔輝
日大生産工 古田 莉香子

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

近年,日本では首都直下地震や南海トラフ巨大地震などの大規模災害の発生・被害の拡大が懸念されており,各地域における防災体制の強化が課題となっている.とりわけ,1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災においても,消防などによる公的機関の救助（公助）によるものは2%ほどで,ほとんどが地域住民による初動対応や近隣との助け合い（以下,共助）であり,被害の軽減に大きく寄与したことが既往研究により明らかになっている.したがって,行政主導の対策に加え,地域住民が主体となって参加・運営する共助の仕組みをいかに形成し,持続的な活動としていくのが重要な課題となっている.

宮城県仙台市では,1978年の宮城県沖地震を契機として,1979年の『仙台防災都市宣言』を受けて,コミュニティ防災センターの整備が進められた.さらに,東日本大震災をはじめとする大規模災害を経験する中で,施設機能や地域との関係性が深まっている.

本研究では,仙台市におけるコミュニティ防災センターを対象として,地域防災活動の拠点となる施設の整備・運用体制に着目し,施設の変遷とその実態を明らかにすることを目的とする.

1-2 既往研究との関連

浅野・臼井ら研究^{参1)}では,地域住民を対象として行う防災訓練参加人数を増加させる方法として,地域コミュニティが行う防災活動以外の地域活動への参加促進が鍵となることを示している.一方で,高橋らによる研究^{参2)}では,住民の意識改革を行うために,地域防災拠点がどのような役割を担っていくのか検討を行い,名古屋大学減災館と兵庫県の人と防災未来センターとの比較・検討を行っている.

本稿では,全国に先駆けて整備が行われている仙台市の地域防災活動の拠点であるコミュニティ防災センターにおける施設の整備実態とその変遷について明らかにすることを目的とする.

1-3 調査対象と研究方法

本稿では,仙台市内に設置されている102か所のコミュニティ防災センター中から,仙台駅周辺に配置されている5か所のコミュニティ防災センターを調査対象とする.

調査方法は,『仙台市地域防災計画（令和7年）』^{参5)},『仙台市統計書人口編（令和6年）』^{参6)},『地域情報ファイル（令和5年）』^{参7)},『せんだいぐらしのマップ（令和4年）』^{参8)}の仙台市の公的資料を用いた文献・資料調査とする.

2. 仙台市とコミュニティ防災センター

2-1 仙台市の地理的特徴

宮城県中央部に位置する東北地方最大の都市で,人口109.6万人,面積785.5km²を有する.地理関係は図1に示す.青葉区・宮城野区・若林区・太白区・泉区の5区で構成されている.

市域の東部は太平洋沿岸と仙台平野からなり,西部は丘陵・山地が混在する地形となっている.沿岸部の津波被害・河川氾濫・土砂災害・内陸直下型地震など多くの災害危機に直面している.

また,昼夜間人口差が大きいだけでなく,観光・業務来訪者が多いことから,災害時の避難行動や情報伝達が複雑となっている.

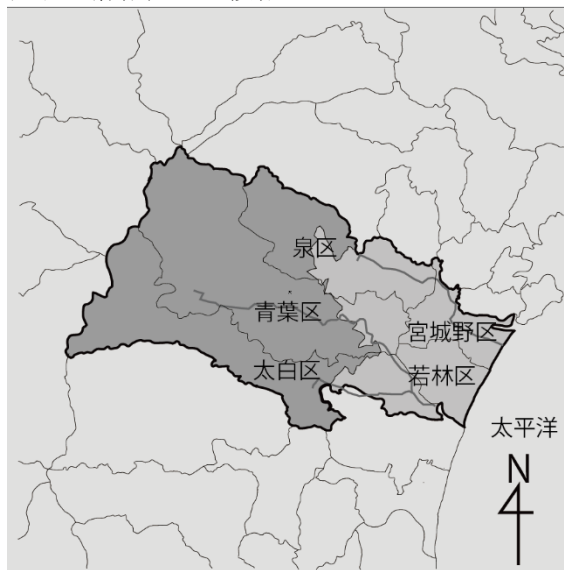


図1 仙台市の地理

2-2 コミュニティ防災センターの機能実態

仙台市では、1978年の宮城県沖地震における教訓と1979年の『防災都市宣言』を受け、地域コミュニティに根差した防災力の底上げ、防災教育の強化、安全な都市づくりを目的として、小学校区の一つを原則としてコミュニティ防災センターの計画的な配置・整備が進めている。

平常時には、防災訓練や防災知識の普及の場として活用するとともに、会議・文化活動・多世代交流・地域学習の場として開放されており、備蓄品・資機材の点検・更新、仙台地域防災リーダーによる訓練・ワークショップ、福祉避難所運営の机上訓練などを通じて、日常のコミュニティ形成が行われている。

非常時には、地域住民を受け入れる避難所、救援物資の受け入れ・保管・仕分け・配布を一貫して行う物資の集積、被害状況や生活情報を収集・整理し、住民へ発信する情報拠点として機能し、行政や自治会などと連携を行い、初動対応のハブとなる。

近年は、停電時における非常用発電機・蓄電池の活用による電源の確保、断水時の簡易トイレの設置や消毒・換気を含めた衛生管理など、生活継続性を踏まえた運用が行われ、避難者の健康とプライバシーを確保できる体制が整えられつつある。

2-3 活動内容と担い手

主な活動としては、消火・避難訓練といった直接的な防災活動に限定されず、防災マップを用いた地域特性の学習や、災害時の行動について疑似体験でき、子供から高齢者までが楽しみながら学べるカードゲーム型教材の導入や参加のハードルを下げる工夫を取り入れた取り組みが数多く展開されている。

これらの取り組みは、知識や技能を学ぶだけでなく、日常的な交流の場を通じて、地域住民の顔の見える関係を育むことを目的として活動をしており、地域内の相互扶助ネットワークの形成、平常時・災害時を横断する関係の構築に繋がる。

また、仙台市では、東日本大震災の経験を踏まえ、平成24年度より講習プログラムによる『仙台地域防災リーダー』養成が開始され、令和7年度現在で988人が養成されている。市は各連合自治会に5人程度を目標として配置する計画を掲げ、地域ごとのハザード特性や人口構成の違いを踏まえた細かな展開を目指している。

仙台地域防災リーダーは、地域特性を踏まえた自主防災計画の策定・更新を主導し、総合防災訓練から小規模の分野別（初期消火・避難所開設など）訓練の企画・実施を担っている。ま

た、発災時には避難誘導・救助・救護の指揮支援、情報伝達・状況把握の要として機能することが期待されており、センター運営の中核的人材であるとともに、日常活動においては自治会や仙台市内の大学で実施されている養成研修講座を受講した学生防災士など多くの主体が加わり、多主体の協同によって取り組みが進められている。

3. 仙台市におけるコミュニティ防災センターの実態

3-1 施設の概要と整備の歩み

仙台市では、1978年の宮城県沖地震を受け、地域レベルでの防災拠点整備を開始した。1980年6月に整備された小松島コミュニティ防災センターを発端として、1980年代初頭から市民センター・小学校等の既存施設に防災倉庫・防災資機材倉庫・避難広場を付加する形で展開された。以降、全市でコミュニティ防災センターが102か所、防災資機材倉庫が30か所整備された。施設の運営管理は、各区および市民局が行っており、日常的な防災倉庫の管理は各区の消防局が月に一度装備の点検を実施している。

また、東日本大震災の経験を踏まえ、防災拠点としての機能が再評価され、資材や食料の不足などを受けて、コミュニティ防災センター内、防災資機材倉庫内の装備の拡張が行われた。

図1に仙台市内の人口とコミュニティ防災センター数の関係、図2に防災施策と整備時期について示す。

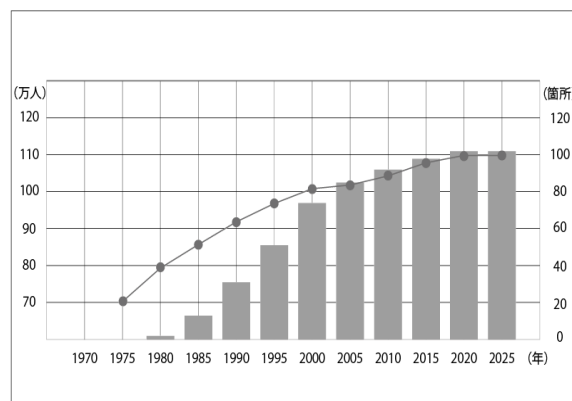


図2 仙台市内の人口とコミュニティ防災センター数の関係

図2より、1985年から1990年の5年間の仙台市の人口急増は、宮城町・泉市・秋保町の編入による市町村合併が要因としてあげられる。また、1990年から2000年にかけてコミュニティ防災センターの施設数が急激の増加している。

その背景として、第一に1981年の新耐震基準制定を契機に、旧耐震基準で建設された公共施設の更新（建て替え・増築）が1990年代に本格化したこと、第二に1997年の仙台市地域防災計画の全面改定が行われたことによる整備の制度的後押しが強まったことがあげられる。

3-2 仙台駅周辺におけるコミュニティ防災センター

仙台駅周辺は、オフィスビルや商業施設などが立ち並び、高い人口集積がみられる場所で、地域住民のみならず通勤・通学者・観光客といった滞留・通過人口が交錯するエリアである。

また、安全確保や円滑な避難誘導が極めて重要となり、地域密着型の防災施設の重要性が一層高く、初動対応力の確保と周辺住居エリアとの相互関係が重要になる。

そこで、本稿では、表1に示すとおり、仙台市のコミュニティ防災センターのうち、特に人口が集中している仙台駅周辺に立地する5か所を対象として、比較・分析を行う。

図3に示す仙台駅周辺の小学校区とコミュニティ防災センターの分布をみると、駅前の商業中心部では防災拠点が相対的に少なく、少し離れた周囲の住居エリアに学校やコミュニティ防災センターが配置されている。小学校とコミュニティ防災センターは、いずれも相互に500m圏内（徒歩10分以内）に配置されており、平常時から教育施設と地域拠点の連携が図られている。双方の距離が近いことから、片方が使用不能となった際の人員の移動、非常時の物資の輸送の負担軽減も期待できる。加えて、教育活動と地域コミュニティ形成機能を平時から重ね合わせることで、災害時の意思決定と情報共有の速度上昇が見込める。

一方で、駅周辺部は防災拠点の空洞化がみられ、鉄道による分断や河川、立体的な道路交差によるレベル差により、歩行経路の連続性が阻害

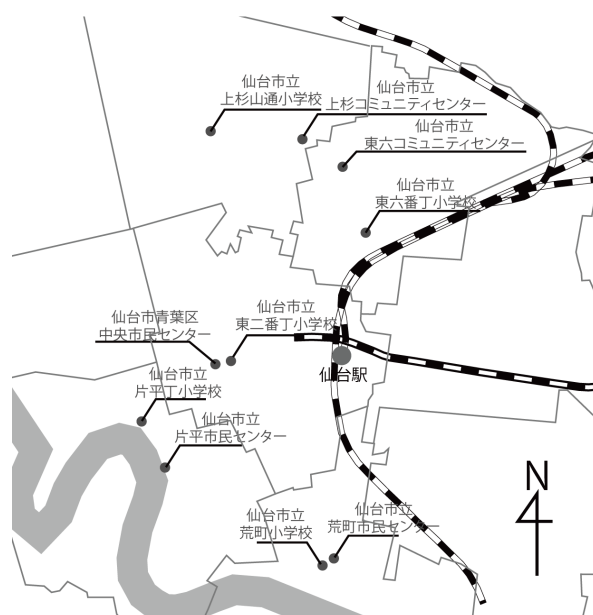


図3 仙台駅周辺の小学校区とコミュニティ防災センターの分布

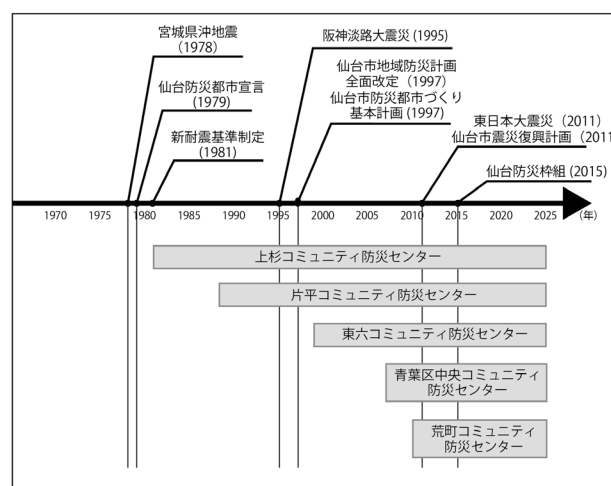


図4 仙台市における防災施策と仙台駅周辺のコミュニティ防災センターの整備実態

表1 仙台駅周辺のコミュニティ防災センターの概要

番号	施設名称	建築年度	延床面積	倉庫面積	小学校区	世帯数	人口	主要機能
1	上杉	昭和56年12月	1602㎡	47㎡	上杉山通小学校	12661	22587	コミュニティセンター、老人憩の家、児童館
2	片平	平成1年4月	2027㎡	40㎡	片平丁小学校	6499	11207	市民センター、児童館
3	東六	平成11年4月	716㎡	40㎡	東六番丁小学校	8336	13551	コミュニティセンター、防火水槽
4	青葉区中央	平成19年4月	2145㎡	128㎡	東二番丁小学校	2579	4263	市民センター、消防団機械器具庫消防センター 防災資器材倉庫
5	荒町	平成22年2月	2234㎡	43㎡	荒町小学校	6720	11201	市民センター、児童館

されているため、500m圏内であっても移動距離や避難時間が増大する可能性が考えられる。

図4に、1970年から2025年における仙台市の防災政策の転機と、コミュニティ防災センター整備の対応関係を示す。

1978年の宮城県沖地震を契機として、1979年の『仙台防災都市宣言』が行われ、防災を都市政策の中核に位置付ける方針が明確化した。その後、1995年の阪神・淡路大震災を受けた制度見直しの流れの中で、1997年に『仙台市防災都市づくり基本計画』が策定され、防災拠点の整備が本格化されている。

2007年に新設された、青葉区中央センターでは、従来施設と比べて、防災倉庫面積が3倍に拡大されている。これに伴い、地区市民センターは区内の拠点館として生涯学習事業の企画・調整・支援機能を担うようになり、これに呼応して「区中央型」の枠組みが導入され、各拠点の計画的整備が進められている。

仙台市は、2015年に開催された『第3回国連防災世界会議』において、採択された『仙台防災枠組2015-2030』との整合を図り、国際的潮流に沿った取り組みを進めている。

災害発生を契機とした政策形成と、それに連動した施設整備が段階的に実施され、地域防災力は段階的に強化されている。

施設整備の変遷としては、早期に上杉と片平の2拠点が稼働し、2000年代に入ると東六が加わり、2010年代には青葉区中央および荒町の整備が進んでいる。こうした段階的な施設の拡充は既存ストックの更新と新設のバランスを取りつつ、需要の増加や地域特性の変化に応じて実施されてきた点に特徴がある。

4. まとめ

本稿で明らかにしたことを以下にまとめる。

①仙台市では、複数の災害を契機として、防災政策の段階的な転換が行われてきた。1979年の防災都市宣言を起点として、避難・救援・情報の各機能を拠点整備が段階的に加速していき、公共施設の更新・計画的整備が重なり、量・質ともに拠点の拡充が進んでいることがわかる。これにより、地域学習・文化活動・福祉といった単独機能の施設群から多機能型拠点へと変化している。

②各施設では平常時は文化活動・地域学習を通じて、コミュニティ機能を担い、非常時は避難・物資集積・情報拠点として初動対応の中心となる二つの機能が両立している。

③仙台地域防災リーダーの養成と自治会・学生防災士との協同を軸とした体制や、日常の訓練から発災時の指揮まで地域住民主導の運用体制が定着しつつあり、共助の仕組みを持続させていく中で有効に機能していると考えられる。今後は、担い手の世代交代の促進と参加負担の軽減に加え、運用の質を底上げする仕組みづくりの構築が課題である。

④コミュニティ防災センターは、『1小学校区1拠点』を原則とした近接配置により、教育施設との連携や地域単位での運用が図られている。一方で、仙台駅周辺は防災拠点の空洞化がみられ、鉄道による分断などによる移動距離の増加・避難時間の増大が考えられる。

本稿では、仙台駅周辺のコミュニティ防災センターのみを対象としたが、今後は、仙台市内102か所のコミュニティ防災センターの整備状況・年代・配置について、調査することによって、地域コミュニティ形成への寄与の実態を明らかにする。

【参考文献・資料】

- 1) 浅野耕一, 臼井真人『住民の地域活動と防災訓練への参加に関する一考察』日本建築学会（2013）学術講演会・建築デザイン発表会
- 2) 高橋花野子, 倉田和己, 福和伸夫『地域防災拠点の利活用による住民の行動誘発に関する実験的研究』日本建築学会（2015）学術講演会・建築デザイン発表会
- 3) 遊橋涼,『地域防災活動の拠点となる施設機能の一考察 千代田地域防災集会所と和田地域防災集会所を対象として』,日本建築学会（2023）学術講演会
- 4) 小関公明, 佐賀武司,『コミュニティ防災センターに関する居住者認識について』,日本建築学会（1994）学術講演会
- 5) 仙台市役所, 仙台市地域防災計画, 2025/9/15, <https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kekaku/bosai.html>
- 6) 仙台市役所, 仙台市統計書人口編, 2025/9/30, <https://www.city.sendai.jp/chosatoke/shise/toke/tokesho/r06-01.html>
- 7) 仙台市役所, 地域情報ファイル, 2025/9/30 <https://www.city.sendai.jp/chiikisesakukikaku/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chiiki/fuairu/index.html>
- 8) 仙台市役所, せんだいくらしのマップ, 2025/9/30, <https://www2.wagmap.jp/sendacity/Portal>
- 9) 防災・減災日本CSO 仙台防災枠組, 仙台防災枠組, 2025/9/17, https://sendai-resilience.jp/media/pdf/sfdr_2.pdf