

## 横浜市地震対策の諸問題

### その1 地震対策の現段階と 問題点



独古哲世

#### 目次

- 1 — はじめに
- 2 — 地震対策の基本理念
- 3 — 本市の地震対策
- 4 — 行政と地震対策〈国と公共団体〉
- 5 — 組織
- 6 — 地震対策と市民
- 7 — おわりに

#### 1 — はじめに

突然、大地がはげしく揺れる。世の中にこれほどの恐怖はあるまい。動かないと信じていた大地が自分を裏切り、平和な家庭は土台から突き上げられ、なにもかにもが重なり合って怒り狂う。そして人間は、思考も判断の余裕も与えられずに、災害の渦中へ巻き込まれていくのである。昔と今、人間の住む社会構造は違っても、偉大な自然の暴力は、いさいかまわず250万市民を恐怖のどん底へ引きつり込もうとする。しかし、恐怖におののいてばかりはいられない。地震は防げなくともそれによって起こる災害は最少限にくい止めなければならない。

ここでは、本市が現在実施している地震対策について紹介するとともに、問題点をふまえつつ、今後のあるべき方向等について、私見を加えながら考えてみたい。

#### 2 — 地震対策の基本理念

災害は、地震をはじめ暴風、豪雨、洪水、高潮等の風水害、火災及び爆発などいろいろの現象によって起こる被害であるが、これらの対策は、災害の種別によって様相〈形態〉が異なるので、対応するそれぞれの形の対策をたてなければならない。自然または人為的作用によって都市にもたらす災害は、激変する都市化のなかで、過去にはまったく考えられなかった形態の災害が現出している。おそらく今後もさらにその形態は変化の度を加えていくであろう。

災害対策という意義の認識にはふたつの見かたがある。ひとつは、既成社会構造の上にならしてみた場合で、自然災害や人為的災害の発生を予測して、それに対応するいわゆる外敵に備える対策。

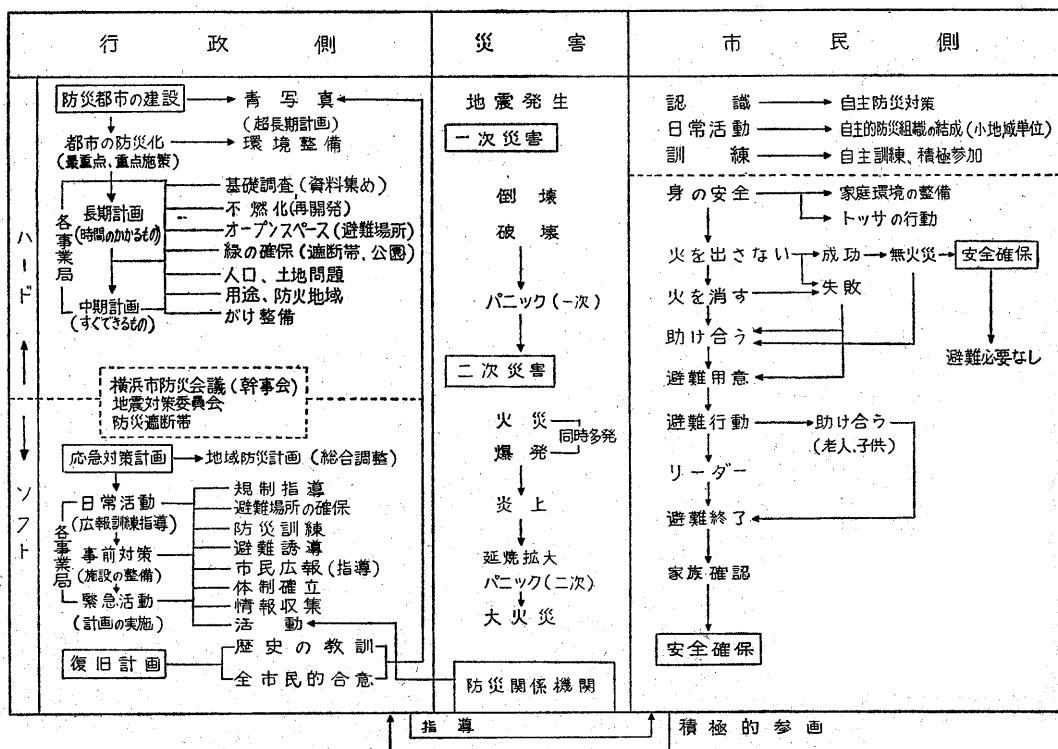
もうひとつは、大自然のなかのきわめて自然な形で、大災害発生の余地のない社会の創造である。後者は理想の姿であって、欧州諸国にみられるように、人間尊重を基盤にした、いわゆる自然と人間の調和をすべての人の心の中にしっかりと保持し、それを伝統として保全に努力していく長い歴史の積み重ねが必要である。わが国は、島国で地震国という宿命的な条件に加えて、抑制なき都市化による人口過密の現状からも、到底このような情景は望むべくもないが、それなりの努力の累積は必要であろう。

この小文の本論となるのは、前者の現実の社会構造下における災害対策である。われわれの生活をおびやかす外敵災害は、国間の殺りく戦争を除いた場合、地震によって起こる災害をもっとも集約的な外敵災害としてとらえることができよう。すなわち、さきに述べた建物施設の倒・破壊、火災、爆発、浸水、がけくずれなどの災害が、ある

とき突然に同時に発生するものだからである。とくに本市は、地質、地形からみた場合、過去の経験からもそれを肯定せざるを得ない条件を具備しているのである。このような観点から、本市における災害対策は、地震対策を基本と考えるのである。

つぎに、地震対策は、基本的に市民の個人個人が、地震災害を自分のこととして受けとめ、その認識の上にたった対策が基盤とならなければならない。行政だけが、たとえ血まなこになっても、市民がゾッポを向いていたのでは万全の対策は得られない。真の対策は、行政と市民がひとつの目標に向って一体となり、現実的なくできるものとはできないものの区別をはっきりしてよりよい方策を確立すべきなのである。地震対策に一定のパターンなどはない。対策は、地域<市域>の都市形態や社会構造にしたがってその方策が生まれるであろうし、行政と市民のとりくみ方によ

### 地震対策体系図



ってそれぞれのパターンができ上っていくものであると考える。

このような認識の上にたった地震対策のすすめ方としては、つぎのふたつが考えられる。

#### ①都市防災化計画の推進

#### ②現状において起こった災害に対する応急措置対策

都市の防災化については、目まぐるしく変ぼうする都市化のなかでは、きわめて困難な面が多いが、防災を土台にした基本的な都市計画が必要である。そしてその計画は、真に“人間と自然を大切にす理念”で貫ぬかれ、しかも、100年の大計のもとにたてられなければならない。また、応急対策は、人命の安全措置を最優先とした対策でなければならないし、行政側と市民側が一体となった対策の推進が必要である。

このような基本理念に基づいて対策をすすめる場合、攻撃と防ぎよ〈予防〉の相関関係についてみれば、図のような関係があるといえよう。

### 3 本市の地震対策

いまから50年前の大正12年〈1923年〉9月1日に起こった関東大地震では、倒壊建物28,000戸、死者、行方不明者26,000人という大きな被害をうけた。本市は、再びあのような惨事を繰返さないために、その対策にとりくんでいる。いつ起こるかわからない地震の対策は、問題が多いが、地震発生周期説などもあり、一応の中期的メドを5年後の昭和53年において、対策をすすめようとしている。ここでは、本市がいままで実施してきた対策の概要について述べる。

#### 1・地震対策委員会の設置

新潟〈昭39〉に続いて十勝沖地震〈昭43〉があ

り、故河角博士の69年周期説が発表されるなど、巷間、地震に対する関心が高まってきた昭和43年12月、本市は、地震対策をたてるために、全国にさきかけて「横浜市地震対策委員会」を設置した。構成メンバーは、市長を会長に、各局長を委員とし、学識経験者を加えて、総合的な立場から本市における地震対策の方向や推進手法及び専門的な内容について調査・研究していくことになった。この委員会は、本市の対策の道しるべの役割りを負って大きな業績を残している。今後は、さらに、難問をかかえる防災について検討をすすめていくことになる。

#### 2・危険エネルギーの把握

地震対策委員会の設置と同時に、話題となったのは、過密化する都市に潜在する災害拡大要因を徹底調査して、都市の危険の実体を浮き彫りにすることが都市における地震対策の第一歩である。ということであった。そこで、消防局においては全職員を動員し、あらゆる資料を収集して、地質・地盤をはじめ、建物、人口、公共施設、危険物、道路、交通、がけ、河川その他災害の要因となり得るものについて、110項目余に及ぶジャンルの実体把握を行なったのである。昭和47年3月、3年余をかけて完成したこの資料は、これをダイナミックに総称して「危険エネルギー」という名で日の目を見たのである。これは、全国の有識者からも称賛され大きな反響を呼んだ。今後は、この貴重な資料をそれぞれの行政部門における事業のなかで積極的に活用されることを期待したい。

#### 3・防災機構の整備

防災〈災害対策と同義語として使う〉の業務は、従来、消防の専門分野であるとの認識から、消防局において一手に引き受け、わずかに、総務局において地域防災計画の立案・修正事務を、民生局

において災害見舞金の交付及び災害復旧資金の貸付事務を行なっているのが実体であった。防災に対する関心度の高まりと防災体制整備の必要から昭和46年6月、本市は機構の一部を改め、総務局に災害対策室を、計画局に防災技術部を設置し、消防局を含めて、市民の要請に応じ得る機構を整備したのである。その分掌事務は次のようになっている。

総務局災害対策室<昭46.6.10規則第58号>

<1>災害対策に係る計画及び実施の総合調整に関すること

<2>防災会議に関すること

<3>地域防災計画に関すること

<4>防災総合訓練に関すること

<5>災害時の相互応援協定に関すること

<6>災害対策に係る関係機関等の連絡に関すること

<7>防災行政無線に関すること

計画局防災技術部

<1>災害予防の基礎調査に関すること

<2>各種都市施設等の災害による被害想定に関すること

<3>防災に係る都市計画に関すること

<4>工事の安全管理の調査及び研究に関すること

<5>工事の安全管理の調整及び指導に関すること

<6>工事の安全管理の職員研修計画に関すること

<7>工事安全会議に関すること

消防局<省略>

#### 4・広域避難場所の確保

地震が起こっても、大火災が起こらなければ、大局的にさほどの被害とはならないであろう。その意味では、避難することにより個々の家庭から火

事を出さないことに全力をつくすべきなのである。しかし、本市の建物状況から考えると樂觀は禁物である。関東大震災時に、死者、行方不明者が26,000余に及んだのは、全市が火の海となり、逃げ場もないままに焼死したのが大部分であったのである。この事実を教訓としてわれわれは、最悪の場合に対処できる避難方策を講じておかなければならない。少なくとも火災による犠牲者は出さない努力をしなければならないと思う。そこで、本市は、昭和44年から、東京理科大学の浜田稔教授の燃焼<輻射熱>理論をもとに、市内の空地を対象に、周囲の建物の粗密・混在状況を調査し、安全面積を算定して、基準に適合するものを選定した。さらにこれを行政区毎に、住民の意見をとり入れながら検討を加え、昭和47年2月、防災会議の議決を得て、61か所の広域避難場所を決定したのである。

なお、避難にあたって無用の混乱をさけるため、避難場所毎に収容可能人員に応じた地区割り当てを行ない、パンフレットの配布、標識の設置等によって、市民に周知徹底をはかってきた。広域避難場所の選定基準はつぎのとおりである。

<1>空地の面積が10万平方メートルであること。ただし、10万平方メートル未満でも耐火建物など輻射熱を遮断する効果があるもので囲まれた空地があること。

<2>木造密集市街地から300メートル以上、木造建物疎散地から200メートル以上、耐火建物から50メートル以上はなれた空地であること。

<3>割り当て収容人員の算定は、1人につき2平方メートルとすること。ただし、最悪の条件下でも1人につき1平方メートルとすること。

このようにして、61か所の広域避難場所を指定したが、問題は、この場所の周知策と確保策である。実際にこれらの場所に避難する市民からは、「避難場所が遠くて行けない。」「避難場所は荒

地で居住性に乏しい。」「地区割当てが不適当であるから変更してほしい。」「避難場所が開発され住宅が建つので不適である。」など、多くの問題が投げかけられている。これらの問題をふまえて若干の考察を試みると、周知策については今後の努力によってカバーできるが、確保策については、基本的な都市の土地利用計画に触れざるを得ない。広域避難場所61か所の実態は、国または公共団体が所有〈管理〉する公共用地として将来とも安全スペースとして確保される見込みのものは18か所約8.2平方キロメートルで、残る43か所は民有地である。これらの民有地を避難場所として確保するには、ゴルフ場や寺院を除いては、買収して公有地とするのが理想である。しかし、実質的に社会的認識の上にならぬ安全スペースとして確保されるのであれば、民有地でよいと思う。たとえば市民の森のように一定の期限はあっても目的は果たせるからである。避難場所は、単にオープンスペースを確保すればよいというのではなく、都市施設として多目的利用を考えながら確保していくことが必要である。本市の住宅、道路、公園、緑地、学校、病院等都市施設建設のなかで、総合的な防災〈公害も含めて〉の配慮がなされなければならない。防災は、個々の事業のなかでの積み重ねが、将来集約的に成果をあげることになるのである。

避難場所に関連して、避難路の問題に若干触れておく。市民の間では、「地震時の大火災を想定し、避難場所に通じる安全な道路を指定してほしい。」という意見が非常に多い。ここでいう避難道路というのは、市街地が大火災になった場合、輻射熱や火流、煙を遮断して安全に避難場所へ移動できる線的空間のことである。実際には避難道路は、耐火建築帯の整備につぎが、都市生活機能といかに調和させていくかが大きな課題である。

現在の本市においては、特定な道路を避難路に指定し、それは安全であるといえるような道路はないのが現状であり、かりに指定したとしても、いまにわかにかその地域に耐火建築帯を整備することは困難である。したがって短期的対策としては、市民には避難場所に通じる主要道路を中心にいくつかの道路を選んでおき、時機を失しないで避難するように指導せざるを得ないのが実情である。しかし、長期的対策としては、道路対策ないしは都市建設政策のなかで、防災的機能と都市生活機能との調和をはかりつつ、避難道路たり得る施設の建設を推進していくための指定について検討する必要があると考える。

### 5・地域防災計画の整備

本市では、災害対策基本法に基づいて、横浜市防災会議を設置〈横浜市防災会議条例昭38.3条例第1号〉し、この防災会議が「地域防災計画」を作成し、その実施を推進することになっているが、従来の地域防災計画を根本的に見直し、これを整備する作業をすすめている。その結果、本市の地域防災計画は、

地震災害対策〈47年度策定済み〉

風水害対策〈48年度修正作業中〉

特殊災害対策〈48年度策定作業中〉

によって構成されることになり、あらゆる災害に対応できる万全の防災体制を確立しようとするものである。この計画は、本市における災害対策の根本規定であって、予防対策、応急対策及び復旧対策がその内容である。ここでは、地震対策計画について述べるが、地震対策計画は、地震発生によって、まずどの程度の被害がでるのかを想定することから始まる。被害想定は、本市が大正12年の関東大震災でうけたと同規模の災害を想定した。この想定を前提とした対策は、およそつぎのとおりである。

予防計画は、防災的都市づくりを中心に、各事業局に関連する道路、公園、緑地、港湾、河川等公共施設の整備及び火災予防上の計画である。

応急対策計画は、そのとき誰が、なにをするかの具体的な動きを中心に、組織・体制、動員、情報収集、広報、火災防ぎよ、避難、医療救護、道路・港湾の緊急確保、給水、食糧供給、防疫、死体処理、応急仮設住宅、文教、警察の行なう公安警備及び応援要請等について定めている。さらに、電気、ガス、電信電話、交通機関〈国、私鉄〉等の公益公共機関の対策も含めた計画である。

復旧計画は、都市防災化計画〈青写真〉を基盤としたものを考えつつ、災害復旧に必要な財政措置についての計画である。

以上、地震対策計画のあらましを述べたが、これには、現実的に多くの問題がひそんでいる。すなわち、予防計画では、本市の基本的な防災化計画がまだ明確にうちだされていないため、〈主として財源とのからみで〉市が行なう長期、中期的事業にオーソライズされていない面が多いこと。応急対策では、計画及び予算化する各局と、実際に市民の動きをとらえて行動しなければならない区役所との関係にギャップがあり、指揮系統や活動量と組織機能などにも多くの問題がある。これらは、今後全市的合意のもとに詰めていかなければならない。

なお、コンビナートを含めた特殊災害対策については、当然に地震対策のなかで把握されるべきものと思うので、将来はこれを一本化していきたいと考えている。

## 6・市民広報

地震対策の市民広報については、昭和47年3月、広域避難場所の指定を機会に、地震の知識、とっさの行動、ふだんの心得〈準備〉、避難場所及び地

区割り等をもりこんだ、防災ハンドブック「大地震に備えて」を作成し、市内の全世帯に配布したのをはじめ、避難場所の標識柱を設置するなど、その徹底をはかってきた。そのほか、新聞、広報よこはま、ラジオ、テレビ等のマスコミを通して、必要な広報を行なってきたが、市民のなかにはまだ徹底しない面がある。たとえば、防災ハンドブックを全世帯に配布したから、内容を知っているかという、必ずしもそうではない。住民集会においても、「市は地震対策としてどんなことをしているのか。避難場所は決めてあるのか」というような意見が意外に多いのに驚く。担当者としては、まったく心外なのだが、それが実状のようである。映像と活字に追いまくられている人間には、情報不感症の感じが強い。そんな状況をふまえて、今後は、もっと積極的に市民のなかにはいりこんで、根気よい底辺P・R作戦を考えなければならないであろう。このほど、本市が各家庭に対して行なう「消火器補助事業」は、本文が発表される頃には話題になるだろうが、市民は直接自分の台所に関係あるものとして、大きな関心を持つものと期待している。このようなことこそ、最大のP・R作戦といえるだろうと思われる。

## 7・防災訓練

なんでもそうであるように、準備のないところによい結果はでないもの。とくに人の生命、財産を守る防災は、ふだんの準備と訓練が大切である。訓練はいざというとき確実に役にたつ。本市では、行政機関と他の機関及び市民を含めた防災訓練を毎年実施してきた。昭和47年からは、これを行政区毎に、地域の実情に合わせてそれぞれ実施している。今後も引続いて全市民的訓練を実施していかなければならない。最近、本市のあるところでは、町内会を単位として、自主的に訓練を実施しているところがあるが、防災を自分のことと

して受けとめ、“自分の命はまず自分で守ろう”という意識の発芽は、よろこばしい限りである。この芽を育て、上げていく努力を行政もまた続けなければならないと思うのである。

#### 8・情報・連絡体制の整備

「敵を知り、己を知る」という戦略上の言葉があるが、災害対策上、情報を収集することは不可欠の要件である。本市では、消防無線のほか、防災・行政無線を局・区に配置して、一般行政事務に活用するとともに、災害時における情報・連絡機能として拡充・整備をはかってきた。また、市内のアマチュア無線家<約700>によって結成された「横浜市アマチュア無線非常通信協会の協力を得て、災害時における市内の情報を収集できる体制を整備している。さらに、市民に対しては、報道機関の協力のもとに、情報提供を行なっていくが、とくに、ラジオ放送<NHK、ラジオ関東>については、無線機による相互の伝達体制をとっている。

なお、防災・行政無線については、現在154局を擁しながら、わずかに1波という過密状態に加えて、片通話方式を採用しているため、能率的な運用は望めない状況である。現在、増波の申請中であるが、電波の割当ても多くは期待できない実状である。このような実情から、本市においては、ごく近い将来にはどうしても多方向、多重方式を採用しなければならない時機にきていることは間違いない。

#### 4———行政と地震対策<国と公共団体>

地震対策は、すべての機関及び住民が、それぞれと立場で取り組んでいかなければならないが、具体的なことになると、国と地方公共団体における

役割り等問題が多い。

自治法は、普通地方公共団体である都道府県及び市町村に、それぞれ処理しなければならない事務として、災害対策基本法<昭36法律第233号>に基づく事務をあげている。

災害対策基本法<以下「法」という>は、国、都道府県、市町村にそれぞれの責務を規定<3~5条>している。そのなかで、国及び県はそれぞれの立場で、「全機能をあげて防災の万全措置を講ずる責務がある。」といい、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その地域と住民の生命、身体及び財産を守るために、関係機関等の協力を得て、防災に関する計画をたて実施する責務がある。」といている。法はさらに、「指定<地方>公共機関及び住民に対しても、それぞれ防災に寄与するよう努めなければならない。」<6,7条>と規定している。要するに法は、災害対策はすべての機関と住民が一体となってあたるものであるといい、この条文を読んだ限りでは、災害対策は体系的に整備され、万全の措置がとられているかにみえる。問題は内容である。地震対策の内容は簡単に処理できるものは少ない。国や県がどのようにいっても、実際に市民に直結しているのは市の立場である。国民であり、県民であり、市民である住民は、国民、県民である前に市民であるという意識が強い。むしろ、市民意識以外にないといってもよいのかもしれない。その意識の前に、国は法体系を整備するだけで、ほおかむりしているように思えてならない。国の防災<とくに地震>の考え方をみると、実にしらじらしい限りである。最近になって地震対策が叫ばれてきたため、昭和46年5月、中央防災会議が、「大都市震災対策要綱」を作成し、災対法を補完する形で発表し、大都市における対策は、「国土の利用計画にたつた人口、産業の適正配置等、都市における過密を解消し、建物の不燃化、オープンスペー

スの確保等耐震環境を整備した安全な都市を建設することとし、長期的視野にたつて継続的に推進するものとする。」といているが、国が本当にこのように考えるなら、本当にそれが実現できるような施策を**実行すべき**であり、国土と国民の安全をはかる責務からも、もっと積極的に、地域を定めて財政措置を主とした対策を講ずべきである。同時に、自治体もまたその努力をしなければならない。防災というのは、本来的にすべての行政事務にからみついているもので、問題が多い上に費用の負担がペラボウに大きく、時間もかかるのが実態である。市は、苦しい自治財政のなかで、住民の矢面に立たされ、もがいている恰好である。しかし、やらなければならないのが市町村の立場である。

行政は、市民の生活の向上と環境の整備については、100%満足を与えるのが理想だが、自治体においては、とくに、できることとできないことがあることも事実である。防災のように金と時間のかかるものはなおさらである。それを、市民にはっきり認識させることも、また、行政の役割りであると思う。

## 5 組織

防災というのは、特定の部局だけで受けとめ得べき内容ではなく、市全体の行政事務として受けとめ、都市防災の目標に向い、タテワリ行政のなかで、それぞれが関連する分野をヨコワリ的に分担することであると思う。つまり、市が処理すべき事務事業に**防災の網をかぶせる**のである。防災は、いま新たに発生したものではなく、本来的に各行政部門が分担して処理すべき事務であると理解することであるとする。本市における防災関係の組織が一応整備されたことについては、さきに

述べたが、この機構改革が一步前進したのはたしかである。しかし、現実には地震対策をすすめてみると、これでよいというわけにはいかない。

地震対策は、市民の生命にかかわる重大な問題である。にもかかわらず、防災関連局以外の局では大切なことと知りながら、敬遠ぎみなのが実体であろう。防災は、目立たない、速効性のない、誰からも嫌われた存在なのである。一般的に行政というものは、組織がなければ仕事はできないとされているが、組織をつくれば仕事ができるというものでもない。組織というものは、本来の仕事が、より効果的に行なえるかどうかの問題であって、行政の効果が発揮できる機能をもたせる必要がある。言いかえれば、組織は、行政事務に対応する人が機能するためのものであろう。現在、総務局災害対策室は、前述の分掌に基づいて、災害対策の計画及び実施の総合調整を柱にいろいろな仕事に取り組んでおり、総合的に仕事をすすめる立場にあるとされている。各局の計画を調整してまとめる、または、災害対策本部の事務局の立場にあるという意味では、たしかにそうだが、もっと大局的にみて、都市づくり的な面をも考えると、関連局との間において総合的な立場をとりにくいのが実体である。もちろん、関連部局との連絡、協調ははかっているものの、立場の違いとか、タテワリの弊とか、いまひとつ、かみ合わない面があるように感じられるのである。まだ、日が浅いし、努力が足りない面は、素直に反省しなければならないが、これを組織の面からよく考えてみると、結局根強いタテワリの弊があるのであるかと思われるのである。このことについて、まったくの私見を述べてみると、防災行政の上からみた組織は、事業計画、事業配分、予算等を総合的にプロモートできる機能をもつ、しっかりした機構がまず必要であると思う。これができるならば、少なくとも現在より前進することは



たしかであろうと考えている。そして、このような組織があることを前提として、すこし乱暴な言い方をすると、総合的な防災的基本計画があって、それが各事業局にオーソライズされていれば、防災事業を推進するための組織は現在のままでじゅうぶんであり、そのための組織はとくに必要としないと思う。つまり、都市をどのように防災化していくのか、自分のところはなにをするのか、を明確に認識し、関連局と密接な連けいを保ちながら、事業に要する費用をそれぞれが予算化し、実施することによって、長期的視野にたった事業の成果が期待できるものと思われる。答は明解だが、現実にはそんな簡単なものではない。これを、私なりに整理してみると、

①総合的に、都市防災化計画及び事業の実施をプロモートできる機構を設けること。これは、いわば、総合防災局<消防は、このなかに含めて考えない。>といったようなもので、各部局と協議を重ねながら、事業計画、予算の組み込み、実施の手法等についてコントロールできる組織であり、かつ、フィジカルな事業とノンフィジカルなそれを統轄コントロールする機能をもたなければならないと思う。

②基本となる都市防災化計画やその他の対策は、全市のコンセンサスが必要であること。そのためには、各局の事業に精通した者による組織への参画が必要で、じゅうぶんな論議をつくせる形にすることも一方法であろう。

③防災事業の予算は、各事業局において、防災の基本計画に基づいて、それぞれが計上、執行するものであること。この場合の予算は、とくにフィジカルな事業については、自治財政のなかでは、処理しきれないものが多いので、計画について全市のコンセンサス<この場合は、バックアップする力としての市民も含める>を得たものを、積極的に国にぶつけて、財源を獲得する方策を講ずる

必要があろう。

このような組織が、かりにできたとしてもいま、にわかには都市が防災化され、万全の対策がとれるとは決して思っていないし、いろいろな障害や問題が立ちはだかるとは思うが、100年後における、横浜の横浜的環境あるいは市民生活の向上と安全をはかるには、というより現在よりこの横浜の都市を悪化させないためには、いまからその姿勢をとる必要があると考えるのである。

## 6 地震対策と市民

地震対策は、市民側からみてどのように受けとめているだろうか。そして行政はどのように対応すべきなのか。本市において、関東大震災を経験した人たちは言う。「地震で一ばん恐いのは火事だ。あの時は、あちこちから火がでてまたたく間に燃えひろがり、消防の手だてもなく、燃えるに任せて一面火の海となり、昼ほどのトタン板は木の葉のように空に舞い、横浜公園に必死で逃げた。あやうくいのちは助かったが、そのすごさは言葉に言い表わせない。」「グラグラッときたかと思ったら、ドスン、ドスンと50センチぐらいの上・下動によって、体が地面にたたきつけられ、歩くことはもちろん玄関から這いずることもできなかった。ようやく外へ出てみたら、煉瓦造りの建物<今の中華街>はすべて倒れて野っ原のようになり、そのむこうに海が見えた。そのものすごさには驚いた。着のみ着のまま、倒れた建物の屋根の上をふみこえて横浜公園の方へ逃げた。途中で倒れた家の下敷きとなり苦しんでいる人がいたがどうにもならず夢中で逃げた。あのとき金でこでもあったらなと痛感し、いまは常時玄関に用意してある。」「<古老の談より>とその恐怖を語る。これらのことを話せる人は、本市に約

24万人、全人口の約10%〈昭和45年度国勢調査の統計から当時5才以上の人口を推算〉になってしまった。このなかには、当時本市にいなかった人を何%か差引くと10%以下であることに間違いはない。過去半世紀を経て、本市における貴重な体験者は年々減っていく。ということは、地震を知らない若い層が増えていくということでもある。最近、本市新総合計画の内容を市民討議に付したがその集会のなかでも地震対策に関する意見が非常に多かった。地震周期説やマスコミ、市における広報など、地震に関する情報と実際に各地で起きている災害が危機感を誘うのであろうが、年令を問わず市民のあいだで関心が高まっていることはたしかである。しかし、一方で、自分だけは被害を受けずに生き残れると何の根拠もなく思っている無関心層がいることもたしかである。

市民のなかで、積極的な意見としては、「食糧は、自分の分は一応用意してあるが、市の対策は…」 「飯料水はもっとも大切、井戸水、湧水の水質検査をしてほしい。」 「ケガ人に対する医療体制は…」 「そのときの老人対策はどのように考えているのか。」 「橋りょうの耐震性はどうか。」 「この交通事情のなかで、自動車対策はどうか。」 等々、具体的な意見がある。反面、「市は、はやく避難場所を指定してほしい。」などの意外な意見もある。本市は、昨47年3月「大地震に備えて」という防災ハンドブックを市内の全世帯に配布して、市民に必要な対策について広報してきたが、残念ながら徹底しきらないのが実体である。積極的な関心を示す者は別として、問題は、その他の市民についてである。今後は、さらにこれらを徹底していくために、区役所及び消防とともに各町内会、自治会を通して、地域の住民に対し、きめの細かい活動を実施していくことを考えている。

市民は、地震対策についての関心度に差異はあつ

ても、基本的に自己防衛の本能がある。家族単位にも、その本能が働らくことは間違いない。自分が血のにじむような思いで作ってきた家庭〈建物〉を一家団結して守ることは、当然のこととして何の抵抗もないと考えるが、しかし、それ以上の近隣または地域としての防災となると問題は別となる。「隣はなにをする人ぞ。」的な風潮が強い現在、マイホームの殻にとじこもって、自己の生活範囲を守ろうとする。そのこと自体は、防災的には結構なことであるが、その防災的「核」の地域への発展方策をどのようにすすめるかについては、さらに検討を加えていかなければならない。

防災は、市民参画の手法としては、絶好の材料であると考えている。民主的な行政の究極の目標が、市民参画にあるとするならば、それへのアプローチの手段としては最適と思うのである。この材料を、どのように活かしていくかは行政の使命であろう。市民参画は、わが国においては、まだまだ、行政指導型をとらざるを得ない実情にあるので、さらに努力が必要であろう。新総合計画の市民討議においては、回を重ねる度に意識の回復から市民参加、さらに参画へと除々にではあるが進んでいるような気がするのだが……。

これからの方向としては、さきに市民広報のところで述べたように、まず、地震対策の意味と内容を、市民の個々によく認識してもらうことから始め、その認識を発展させ自主的な動きに導く施策をすすめていくことであると考えている。そして、市民は自己防衛から家庭防災へ、さらに近隣防災から地域防災へと前進し、市民による自主防災組織への結成へと接続されるようにしたいものである。

7 ————— おわりに

この小文は、現段階における本市の対策のうち、ノンフィジカルな面を中心にその進み具合と、関連する問題をふまえて、まったくの私見を含め言いたい放題の形になったが、このなかには、これから実施に移していかなければならない考えのものと、今後検討していくためのきっかけになれば、というつもりで述べたものがある。とくに、国との問題や組織の問題については、推敲の段階で、私自身、この考え方に、いささか面映い感じさえたものである。この小文が、将来の行政と町づくりにいささかでも寄与することができるとすれば、望外のよろこびである。

<総務局災害対策室副主幹>