

## 横浜市地震対策の諸問題

### その4 防災都市づくりを 考える



田代善雄

#### 1—はじめに

招かざる客——地震。

好むと好まざるとに拘らず

キット来る——必ず来る！

誰もがそう思っている。

ならば何時来るか！

明日にも、然しそれは誰にも判らない。

<災害は忘れた頃にやって来る！>

来たらどうするか！

市民の心構えと準備は？

地震対策はどうするのか。

地震対策はどのように考えるのか。

その中で防災都市づくりは

どのように位置付けされ

どのように運動したらよいのか

考え方を整理してみる必要がある。

大正12年関東大地震から数えて、50年目を迎え、南関東大地震69年周期説により、昭和53年から大地震の危険に入ろうとする今日、過ぎ去りし50年をふり返ってみた時、どれ程かの<抜本的>地震対策が行なわれて来ているであろうか？

地震と国防の対比において、国防に関しては、高度成長に伴い——GNP<国民総生産>の何%と言う全額国費の支出と増強とが、論議されている今日、防災<地震>に関しては、日本が地震列島であるにも拘らず、かかる論議がなされていないのは一体どういうことなのであろうか！即ち資本主義体制は国防に対しては次々と手を打つが、こと防災<地震>に関しては、まるで他人事のように消極的である。

大地震の危険期まであと5年間、この5年間で、どれ程の抜本的地震対策が出来るのであろうか？このような状況の中で、地震が来たらどうするか！について、人々の中に幾つかの考え方がある。考えてみても、しょうがない——なるようになる

#### 目次

1—はじめに

2—地震対策の基本について

3—防災都市づくりの位置づけ

4—防災都市づくりと住民参加

5—防災都市づくりのプロセス

さ。いや、なるようにならない。諦めが肝腎である！と言う。もう一寸掘り下げて、その時いる場所によって、自ずと“生と死”が決まると言う。

また、抜本的地震対策はどうするかについては、有効な策はない。むしろ実際やろうと思っても出来ないのではないかと言う。と同時に、人夫々“万死に一生”をひそかに期待し、願望しているのかも知れない。諦めが半分と自分だけは助かるかもしれないとする願望と考え方は、結局自からもお互いも失う事につながって行く。

より多くの人々の生きたいとする願望を充足させるため——人命を守るため残された時間——それがたとえ僅かではあっても、諦めずに出来るだけの努力をする事が、ただひとつの考え方であり、地震対策はそこから生まれてくるのである。

## 2———地震対策の基本について

○敵即ち地震は、台風と違って、ある日突然、音もなく——轟音と共にやって来る。それは奇襲戦法であり寝込みを襲うやり方である。それで被害を大きくする。せめて火の始末をするため、10秒でも、1分でも、5分でも確実に予知することが出来、それを即報する体制が整えば、多くの人命を救う事が出来、被害を軽減させる事が出来る。従って、当面する地震対策の第1の目玉は地震予知であり、国は地震予知技術の開発と体制整備に、120%の国費を支出しなければならない。それは目の玉が飛び出す程の巨費ではなく、国防費と比較してみる必要がある。

○然しそれ迄の間は敵は常に奇襲戦でやって来るのであり、長い年月日時分を通して、地震に対して、今か今かと待つ——緊急状態を持続している訳には行かない。従って日常生活の中でいつでも

地震時の即応体制と行動とが、条件反射的に理屈抜きで出来るよう、習慣付けられ訓練されていなければならない。地震時の即応体制が日常性の中に定着していることが、地震対策の第2の目玉である。

○相手即ち地震は、人々を差別なく襲って来る。従って人々は自からの問題として受け止める事が基本である。同時に相手は1つであり、それを迎え撃つ側も、個々バラバラでなく、共通の問題として1つにまとまり、一致団結する事が地震対策の絶対要件——第3の目玉である。即ち地震対策の基礎は全住民参加であり、住民不在の地震対策というものは、もともとあり得ないのである。

この意味で、地震対策は現実の住民参加～市民参加の行政の原型と考えられる。

具体的な問題として、今？いや——明日にでも地震が来たらどうするのか？今すぐにでも出来る地震対策を整理するとその要点は、

- 1・地震——^^^地震だ！来たな！この時1分間はジーンと我慢する。天地転動する気持ちの中で何回も自分に言い聞かせる。この間地震による第1波攻撃<1次災害=破壊>が行なわれる。
- 2・続いて同時多発出火による火攻め等<2次災害>がやって来ようとする。そこで1分間の我慢のあと、即座に身構え——敏捷に反撃に移る。勝負は10分間である。
- 3・先ず、各戸に火を出さない！火元点検で初期消火を夢中で行なう。消火器と水<風呂場の水も有効>とが不可欠である。
- 4・次に隣り近所で家庭消防隊<商店街・事業所では自衛消防隊>を編成し、各戸の火元点検・確認と初期消火に移る。この時、水と貯水槽とは不可欠である。地震の時は消防車は役立たないし、来てくれない。
- 5・どうにも火が手に負えなくなったら救急袋を持って逃げる。どこへ——指定された避難場所へ

と逃げる。避難場所と周辺の状況、そこに至る道順を日頃知っておく事が要件である。と同時に、状況判断のもとで適切な避難の誘導が行なわれる。以上は、地震対策の中での応急対策の要点であり、全住民の参加なしには成り立たないのである。即ち、住民の心構えと心掛けが基本であり、日頃のPRと訓練とがそれを促進する。然し、実際には、いろいろと言っても日常性から遠のいて行っている、なかなか徹底しにくい。このような状況の中では、余り大きくはない中程度の実物が時々やって来てくれると効果的である。大地震に備える事が日常の問題として取組まれることとなるからである。

### 3———防災都市づくりの位置づけ

#### <その1>

現実の応急対策が①各戸火を出さない②家庭消防隊+水③逃げる<避難+誘導>④現況の中での避難場所+避難路の確保であるのに対して、地震が来ても、◎先ず壊れない①各戸火が出ない②家庭消防隊も要らない③別に逃げなくてもよい④従って避難場所も避難路も要らなくてよいような地震対策、それが“防災都市づくり”であり、本格的な地震対策として位置付けされるのである。…

防災都市づくりは、地震に対して市民<の生命>と都市<の機能>を守るため、密集市街地を耐震そして全面不燃化するものであり、同時に緑や水辺——広場<オープンスペース>や歩行者緑道<緑のネットワーク>——共同溝<空間の遊びと余裕>等を確保し、都市生活環境を整備するものである。それは、とりもなおさず、普段“誰れでも住みたくなる街づくり”そのもの<実体>である。同時に、一旦地震が来ても、お互いが安心していられる安全都市である。然し、それは——夢

であり、一つのお話しにしかすぎない。

我々は、屋根のない家や、ブレーキのない自転車等々を見たり、ふれたりすることは出来ない。それは、屋根やブレーキが雨風に対して安全に対して不可欠の要素として備えられる事に決っているからである。

ところが、現実の都市では、地震に対してその安全性が殆んど配慮されていない。即ち地盤の悪い埋立地等に家を建てる——ところ狭しと建てる。新しい時は丈夫でもやがて年月がたち、古くなれば壊れやすくなるのは当然である。倒れて火がつけば木は燃えるものであるし、加えて危険物を満タンした自動車は道を埋めつくしている。これが現実の姿であり、日常の姿である<…これで大地震が来た時、一体どうなるのであろうか。ただ頼れるのは応急対策のみである。>この現実を見るにつけて、関東大震災から数えて50年の間、都市の安全性——防災都市づくりについて、ひたすら逆コースを歩んで来たと言えるのである。防災都市づくりは、地震対策の中で本格的な対策であり、最も困難な対策であるが故に、立ち遅れている。応急対策と地震予知対策は今すぐにも出来る地震対策として、整理され纏められる緊急対策である。これに対して防災都市づくりは都市の計画的な破壊と建設即ち都市改造を伴うものであり、今すぐ急いでやると言ってもそれは出来ない相談である。従って、防災都市づくりは、緊急対策の基礎の上に確実な方向を目指して1歩1歩、歩んでゆく長い道のり<超長期計画←長期計画>であると考え。<……その間に大地震がやって来たらどうするのか。その時は応急対策に頼るしかないであり、防災都市づくりは震災復興計画へと活用されて行くのである。>

○地震時それは平常時に対置される。普段の雨風が平常時に属するのに対して台風や地震は異常時として、不測の事態として扱われ、平常時の中で

は扱い切れないものとして捕えられている。その扱い切れない部分とは、都市の安全性の問題である。即ち、普段の雨風に対して都市は安全であっても、地震や台風に対しては、都市の安全性は確保されていないのである。

都市の安全性を確保する実体は、緑や水辺、広場や歩行者緑道、共同溝<遊びや余裕の空間>それに住宅の不燃化である。それらは従来、金のかかるものであるが故にぜいたくであり、あるにこした事はないがなくてすむもの<遊び・余裕・無駄>とされている。然し家に屋根をつける事を、あれは無駄なことだとは誰も思わないし、自転車にブレーキをつける事を、あれはぜいたくだとは誰も言わない。ところが都市の安全性に関しては、不測の事態と言う事で、ぜいたくな事、なくてもすむ事で従来通って来ているのである。

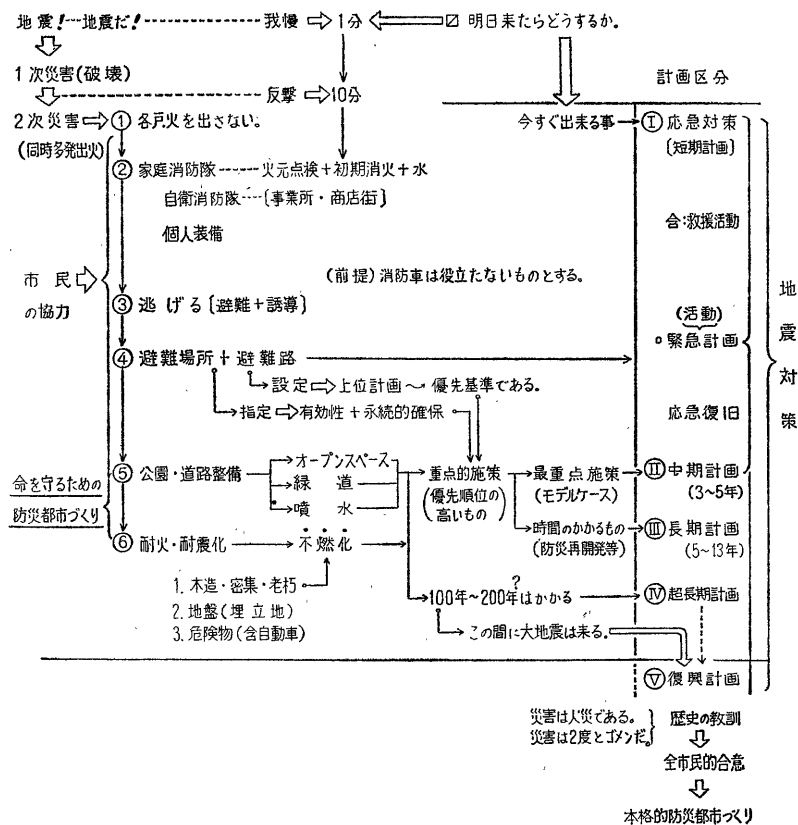
地震に対して、市民と都市を守り、都市の安全性

を確保して行くためには、都市の安全性に関して、従来通っている考え方を先ず、改めて行かなければならない。

### <その2>

平常時の問題として、かつて都市づくりが論議され——提唱され、6大事業<港北ニュータウン建設事業、高速鉄道建設事業、都心部強化事業、金沢地先埋立事業、高速道路建設事業、ベイブリッジ建設事業>としてひとつの方向性が与えられた。やがて年月を経るに従い、都市の様相は変貌し幾多の都市問題が顕在化するに至り、都市問題を迎え撃つため5大戦争<公害戦争、交通戦争、ゴミ戦争、水戦争、公共用地の確保>が提起された。なかでも高度成長に伴う歪として、公害問題がその極に達し、続いて人口急増と土地問題に伴う緑の復権・確保<自然保護>が主要な課題とな

図1 地震対策における防災都市づくりの位置付け



っている。このことに加えて、地震時の問題として、南関東大地震の危険期を控えてやがて防災都市づくりへと発展して行くように思える。

都市づくり——都市問題——中でも公害問題——緑の復権——防災都市づくり、それらは相互依存し、相互関連性の中で一つのものとして整合的に解決して行かなければならない。この中の公害問題と緑の確保、それと都市づくりの相互関連について考えてみたい。

防災都市づくりの要点は、地震時特有のものとしてではなく、都市の日常性の中で相互に関連させながら解決して行く事である。公害問題と緑の確保は、日常における都市の安全性と環境の問題であり、防災都市づくりは地震時における都市の安全性の問題である。それらは、日常と地震時の相違、即ち、ジワリジワリと来るか、ある日突然やってくるかの違いはあるが、都市の安全性に関しては共通である。従って公害問題と緑の対策を推進する事は、地震対策としての防災都市づくりを推進している事であり、又この逆も言える。然し、防災都市づくりは、公害と緑の対策とは異った領域を持っている。それは密集市街地住宅の全面不燃化であり、防災都市づくりの中心的課題である。その方法は、密集市街地の線引き<区域設定>を行ない、その中の住宅を不燃化すると共に、住環境を整備する——住宅地の防災再開発を行なうことである。これを可能にするものは、市街地公共住宅化の道であると考ええる。この事は住宅政策の転換を意味する。住宅政策を転換するためには、建物が建っている基礎、即ち土地問題を避けて通る訳には行かない。土地問題は問題の中の大問題である。抜本的地震対策である防災都市づくりは、結局住宅政策そして土地問題へとつながって行く。さて、道路や下水道と同じように市街地住宅は全部公共事業として、市街地公共住宅地を、住宅政策と土地問題とを1セットで解決すること

は出来ないであろうか！

日本で一番遅れているもの、それは住宅政策であるのかも知れない。ヨーロッパでは、市街地公共住宅化の道を既に進めている。地震の少ないヨーロッパでそれをやり、地震の多い日本でどうしてそれが出来ないのであろうか！本当は逆でなければならぬ。——それは、歴史の厚さと、生活の知恵の違いによるものかも知れない。

何はともあれ、日本が地震列島であり、地震がなくならない以上、いかに困難な道であっても、防災都市づくりの中心的課題として、密集市街地の住宅不燃化の道を、推進して行かなければならない。

#### 4 ..... 防災都市づくりと住民参加

日常における住みよい都市づくりや再開発が大きな壁にぶつかっている現在、それよりもっとむずかしい防災都市づくりがどうして出来るのであろうか！——確かに今迄と同じやり方をしていたのでは出来ないと思う。地震対策の原点にかえて進めなければならない。①地震対策の原点と基本は住民参加である。②防災都市づくりは地震対策の中に位置付けされる。従って③防災都市づくりの基礎は全住民参加にあり——住民不在の防災都市づくりというものは考えられないし、またあり得ないのである。この意味で防災都市づくりは現実の住民参加～市民参加の行政の原型であり、“住民参加による防災都市づくり”の言葉は、防災都市づくりが進むべきただ一つの道を示している。

従来、都市づくりは基本構想から基本計画へというハードな面から先ずはじめられて来た。然し、防災都市づくりに関しては、先ず、住民との～住民同志の話し合いから、その中でどのようにした

らよいかを考える事から始められる。その方法は、応急対策における地元説明会と住民参加が第1段階であり、それは防災都市づくりの住民参加の母体として発展して行くものと考えられる。

○地震、それは横浜市全域を一緒にゆり動かす。住民1人1人を一切差別なく一緒にゆり動かす。従って、住民1人1人は自からの問題として受け止める事が基本である。地震対策は、する、しないの二者択一であり、するのか、しないのか住民1人1人が答えを出さなければならない。諦めが半分と、万死に一生をひそかに期待し願望する考え方では地震対策は出発しないのである。もともと都市における生活はある程度の不自由は止むを得ない事である。従来の野放しの自由が捨てがたく、地震による不安と諦めの中で日常生活を送るのか、それともある程度の不自由を許容しながらも地震から、自からの生命とお互いの生命を守り、都市を防衛するのか、都市の住民はその選択をしなければならぬのである。

そして、“諦めずに、出来るだけの努力をしよう”と住民1人1人が決意する時、地震対策そして防災都市づくりは確実に動き出すのである。それは住民誰もが共通の問題として住民集会となって自治体をゆり動かす。もとはと言えば、地震が自治体をゆり動かすのである。

○南関東大地震が来る時は、地域全域——横浜も、川崎も、東京も差別なく一緒にゆり動かす。各自自治体は自からの問題として受け止めると同時に共通の問題として地震対策を一本のものにまとめ上げ、一致団結して、地震対策自治体連合となって抜本的地震対策を防災再開発の制度化と裏付けを国に対して要望し、強力に働きかける必要がある。もとはと言えば、地震が国をゆり動かすのである。地震は必ず来る。！→住民→住民連合→自治体→自治体連合→国。以上ふり返ってみれば地震対策とその一環としての防災都市づくりは、

ごく当り前のこと——誰もがわかっていることなのだろう。要は、その原点にかえって進めて行くものとする。

## 5———防災都市づくりのプロセス

抜本的防災都市づくりは、地震が来ても逃げなくてすむように、密集市街地を全面不燃化することを最終目標とした長い道のりである。そのステップとして、現在なすべき事——それは地震に対して人命を守る事を、第1とするものであり、仮りに“命を守るための防災都市づくり”と呼ぶこととする。命を守るための防災都市づくりの要点は次の2つである。

1・地震が来れば、応急対策に従い先ず各戸に火を消すが、最悪の場合は逃げなければならない。安全に逃げるためには、現況の中で避難場所と避難路とを確保し、予め各種規制と補修をしておく事が要件となる。と同時に、それらを効果的且つ確実なものとするためには、重点的不燃化を含む各種の改良の改造が計画され、推進されなければならない。避難場所と避難路は一体のもの、即ち一セットとしてとらえられる。避難路構想は、各種公共事業に優先順位を与える1つの物指しであり、上位計画として位置付けされる。ネックとなる地区に対しては、重点的地区防災再開発を推進する事が必要である。

2・地震時に救急・救援活動のルートや拠点となる各種公共施設及び公共建物等は、重点的に不燃化及び耐震性の診断・強化改善を推進する事が必要である。

命を守るための防災都市づくりは、段階的防災都市づくりであり、その第1段階は、危険度が高く、優先順位の高い地区をモデル地区として選定し、住民参加のもとに防災都市づくりの橋頭堡を築く

ことである。地区防災再開発としては、東京の江東地区が——東京都のモデル地区と同時に全国モデルとして進められており、それに大阪の高見町地区、横浜では、久保山周辺がモデル地区として選定され、夫々進められている。住民参加を進めるに当っては、従来はハードな計画を先行させていたが、その前に、住民参加の方法、生活再建の方途及びコミュニティの持続といったソフトな面のトータル・プログラムを開発して行かなければならない。

また、地震時に京浜臨海部に立地する石油コンビナートの災害から——現実問題として——隣接する住宅地区の住民の命を守るために、神奈川・鶴見・川崎の臨海部に都市環境帯〈防災遮断帯〉を整備する可能性の検討が、川崎市・横浜市・神奈川県・国の共同作業で行なわれている。これは全国各地に立地する石油コンビナートの地震災害対策のモデルケースとして位置付けされる。

○地区防災再開発にしても、都市環境帯にしても、地震防災を前面に打ちだしたものであるが、それを整備する制度と裏付けがないのが現状である。従って、これらはモデルケースとしてそれを推進するために必要な規制・原因者負担・助成・補助を含む新しい制度をうながす役割を持つものである。

我々は地震から市民と都市を守るため、防災都市づくりを推進して行かなければならない。それにはまず第1段階としてこれらのモデルケースを実現化する事に最大の努力をしなければならぬと考えている。

<計画局防災技術部副主幹>