

□ 自主防災と防災街づくり

東京都立大学大学院教授(都市科学研究科) 中 林 一 樹

1. はじめに

阪神・淡路大震災は現代都市に多様な地震防災の課題を示した。災害時の対応対策の基礎である「地域防災計画」を遙かに越える激甚な地震災害であったことから、行政体制における情報収集、職員の参集、緊急災害対応活動(英語では disasterfighting「災害と闘う」という表現をする)、応急的な被災者の救援対策(救出救助から避難所の開設、応急仮設住宅の建設など災害救助法に対応する救助活動が中心となる)、さらには住宅の再建支援から復興まちづくり・復興都市づくりに至る復旧復興活動にまで、多様な行政課題を明らかにした。しかし、同時に住民による「自主的な防災活動・支援活動」の重要性を示したのも、阪神・淡路大震災である。行政の対応の限界を補うためのみならず、さまざまな対応活動を主導的に行うことの意義を明らかにしたといえる。被災地域でのさまざまな自主的活動が、被災直後から復旧・復興期を通して単なる補完機能ではない重要な働きをしたのである。阪神・淡路大震災が「ボランティア元年」とい

われる所以でもある。

本稿では、後者の自主的な防災の取り組みに関して、「災害の世紀」と危惧される21世紀に向けて、一つの方向を論考してみたい。

2. 阪神・淡路大震災の示した3つの課題

阪神・淡路大震災での全壊家屋が約11万棟であり2世帯/棟かつ2.8人/世帯と仮定すると全壊家屋に所在していたと推定される人口は約62万人であり、その多くの人々が倒壊した建物に取り残され、これらの人々の救出救助には近隣の人々が活躍した。警察も消防も、市役所も、自衛隊ももちろん到着しない中で、人々は自主的に埋もれた人を救出し、出火した火を消し、避難し、助け合って震災を乗り越えていったのである。これが一つ目の課題である。すなわち、被災地における自主的な住民の活動である。

しかしながら、その被害の象徴でもある直接死者5,502人の大部分は、狹隆で密集した市街地に建っていた老朽木造建物の倒

壊に起因し、直接死者の85%が倒壊建物等による圧死で、10%だけが火災からの焼死であった。しかも、圧死の2/3は地震後15分以内の死亡と検視された。このことは、これらの死者を軽減するには、行政や自衛隊による災害後の救出救助体制を整備しても防げないということになる。災害直後に救助活動ができるのは被災地の人々であり、地域における自主的な活動である。それでも、限界がある。即死に近い死者の発生とは、救助によっては救いようがないということになるからである。人の命を奪うような激しい建物の壊れ方を防ぐ必要があるということである。さらに加えるならば、冬の早朝ではなく夕方にあの地震が発生していたらどのような被害様相となっていたであろうか、という想定も必要である。

阪神・淡路大震災の建物被害は全壊11万棟、半壊14万棟に対して、全焼建物は7,500棟に過ぎなかった。しかし、阪神・淡路大震災が、現代都市の地震災害の全様相を示しているわけではない。地震火災に対する被害軽減のためには建物の不燃化、難燃化も忘れてはいけない。こうした被害を軽減するための防災いえづくり・防災街づくりが二つ目の課題である。

他方、阪神・淡路大震災での人的被害は、公的報告では6,432人(2003.1)となっている。この差分である約930人は「震災関連死」と認定されているもので、阪神・淡路大震災に起因する「間接死者」である。震災から8年目に認定された関連死者もいるのであるが、この関連死を軽減するには、震後の災害対応策を総合的かつ、多様な需要に対応して十全に展開していくことが必要で

ある。これが三つ目の課題である。

それには、行政的な対応計画(いわゆる地域防災計画)の再構築とともに、多様なボランティアとしての市民活動の重要性が示されている。

上記の3課題のうち、多くの大震災を迎え撃たねばならない日本ではとくに「地震が引き起こす直接被害を軽減する防災いえづくり・防災まちづくり」が優先されるべき第一課題である。直接被害の軽減は、人的被害を軽減するのみならず、震災直後の対応活動のしやすさを確保して救出救助される被災者を増やし、さらに災害環境を軽減することから避難所や仮設住宅などの災害対応需要を減らすとともに、震災関連死などの二次的な被害の軽減にも大きく寄与するからである。

3. 都市型地震災害に脆弱な木造密集市街地と被害軽減

都市型地震災害では、①大量かつ高密度な直接被害の発生、②都市圏に広がる広域的な被害の波及、③都市機能の低下にともなう間接被害の波及、などの特徴ある災害様相を呈する。このうち、②、③は広域活動や都市機能を維持するための都市インフラの安全性の確保が被害軽減に不可欠であるが、①については、都市を構成している個々の建物の安全性及びその集合としての市街地空間の安全性の確保・強化が、被害の軽減の前提となる。

都市の地震被害の軽減には、第一に「建物の安全化」、第二に「市街地の安全化」、第三に「都市構造の安全化」である。阪神・淡路

大震災では、直接被害は、大都市では既成市街地としての都心およびそれを取り巻く「インナーエリア(郊外市街地に対する内部市街地)」としての木造密集市街地に集中した。わが国の大都市の木造密集市街地は、20世紀とくに戦後の高度経済成長期を通して形成されてきたものであり、共通して「基盤未整備のために、建築基準法などに対して違法状態のまま建築物が密集し、建物の更新も法的に困難であるため老朽化傾向にある」市街地という性格をもっている。

1970年代までは地方から流入する多くの若年人口の居住の場として、また工場や商店など地域産業と居住が混在して、多様な地域社会として活気のある地域であったが、近年では建物の老朽化にあわせて地域社会の高齢化も進行している。しかも、借地・借家が多く、土地建物の権利関係が複雑な地区も多い。このことも一層建物の更新や市街地の整備を送らせてきた要因となっている市街地であるが、1970年代後半から各地で進められてきた「まちづくり」活動の地区でもある。神戸市も、こうした既成市街地の環境改善を目指す「まちづくり」活動を先進的に進めてきた自治体であった。そのまちづくりは、地域住民を中心に「まちづくり協議会」を設置し、住民主体による活動である。そこには、地域住民による「自主防災活動」と同様の「自主まちづくり活動」の形態が見られる。そして、さまざまなまちづくり活動の目的のひとつに、福祉、生活環境、産業活性化などとともに「防災」がある。それが「防災まちづくり」なのである。

4. 「防災まちづくり」の3類型

「防災まちづくり」は、その目標において(1)災害対応型、(2)空間整備型、(3)耐震補強型、の3類型に区分することができる。

(1) 災害対応型防災まちづくり

これは、個々の家庭のみならず地域として災害時に助け合って災害を乗り越えていくために、事前に災害後の対応のための準備をしておくことを目指すもので、地域の自主防災組織活動や町内会・自治会の防災活動など、伝統的な第一世代の「防災まちづくり」活動である。自主防災組織の結成等、災害発生後の地域での災害対応を目的に地域における地域住民による人的体制の整備と、災害対応のための必要物資(救出救助の資機材や、緊急食料、飲料水など)の備蓄や準備を活動内容とするまちづくりである。全国での地域防災組織の結成状況を都道府県別に見ると、直下の地震などの切迫化が指摘されている南関東や東海地震の強化地域に指定されている東海地域、あるいは最近30年以内に大災害の被災体験を持つ地域に結成率が高い。

このことは、二つのことを意味している。一つは、災害の教訓が地域での「防災活動」を促進していることである。同時に、災害の危機感が地域での「防災活動」を推進していることである。しかし結成率が高いということが自主的な防災活動が高いということではない。上記の地域防災組織に結成率の高い地域は、行政主導によって既存の地域組織に「防災組織活動」を付加していく形での組織率の高さが含まれている。

従って、本来的に災害後に地域での災害対応活動能力を高めるには、その地域での

防災まちづくり活動を自主活動化し、自主的運営を維持する必要がある。

しかし、その上でもなお、この災害対応型防災まちづくりは、被災後に波及的に発生する二次的な関連被害の軽減には寄与するが、直接被害の軽減には結びつかない防災まちづくりである。

(2) 空間整備型防災街づくり

これは、建物や街路など市街地空間性能を整備して被害の軽減をはかる「街づくり」である。市街地の環境を改善して災害時に安全で日常生活の場としても快適な市街地づくりを目指すとともに、建物の耐震化や不燃化によって被害の軽減化を目指すまちづくり活動である。とくに過密な木造住宅密集市街地など地震災害に脆弱な地区は、細街路や広場などの基盤施設が未整備であり、そのことが個別の建物の更新(耐震化・不燃化)を困難にするとともに、災害時の避難や救出救助などの対応活動をも困難にするとして、街路や広場など地区での活動空間の整備も行うものである。

これが第二世代の「防災まちづくり」である。これは、市街地整備手法としての都市計画事業を基礎に、火災の危険性が高い木造密集市街地であるため都市防災不燃化促進事業による建物の不燃化など防災強化手法を併用して展開している事例が多い。

前者のまちづくり手法としては土地区画整理事業や都市再開発事業などの市街地改造型事業手法を基礎に、後者の手法としては1970年代以降は密集市街地を対象とした市街地修復型まちづくり事業手法を基礎とする多様な取り組みがある。とくに阪神地域では「防災」ではなく「過密な劣悪環境の

改善」を目指した密集市街地のまちづくりとして、神戸市でも先進的に進められた。

東京では、墨田区の一寺言問防災まちづくり(東向島地区)に代表されるように、「防災」を目指した街づくりも進められた。このような既成市街地でのまちづくりは、「地域住民および関係権利者の主体的(自主的)が参画」が不可欠であった。

阪神・淡路大震災の後には、密集市街地のまちづくりの重要性から、従来の要綱に基づく任意事業ではなく、法的強制力を持つ法定事業としての防災まちづくりを目指して、密集市街地整備法が制定され、さらにより強力な実施を目指して、法定決定要件を緩和するなどの法改正が進められている。

(3) 耐震補強型防災いえづくり(防災まちづくり)

しかし、長い期間の努力にもかかわらず、(2)の空間整備型防災まちづくりがなかなか成果を上げないという現実があった。他方、東海地域や南関東など地震の切迫性が高まっている地域では、地震発生までに一定の被害軽減を実現させるまちづくりの必要が認識されてきた。とくに「阪神・淡路大震災での直接被害とくに5,500人の死者の多くは、最初の十秒で発生した新耐震基準(1981年施行)以前に建築された既存不適格建物の震動被害に端を発している」との事実から、建物不燃化よりも地震被害軽減の基本は「建物の耐震補強」であるという考え方が普及した。阪神・淡路大震災以降、多くの自治体が耐震診断への補助制度や耐震改修への補助や助成などの施策を展開した。こうした「既存建物の耐震補強」に地域ぐるみで取り組もうというのが、阪神・淡路大震

災以降に展開がはかられつつある、(第三代ともいえる)緊急対応型「防災まちづくり・いえづくり」である。

建物の耐震化は、とくに阪神・淡路大震災での既存不適格建築物における被害発生率の高さに鑑みて、耐震改修促進法が制定されたところであるが、決して十分に耐震補強が進んでいるわけではない。とくに、この法律は不特定多数が利用するような建物に対する耐震補強を促進するもので、避難所としての利用も予定されている学校の耐震補強が最も多い実施例であるものの、我が国の全既存建物の 2/3 が新耐震基準(1980)以前の既存不適格建物であることを鑑みれば、耐震改修法の実績も極めて乏しいといわざるを得ない。

それ以上に問題となっているのが一般住宅で、1)木造密集市街地を構成している建物の大部分が 1980 年以前に建築され、「既存不適格」建築物のが少なくないこと、2)しかも建築基準法・都市計画法に対する「既存不適格」状況以上に、接道義務違反や建ぺい率違反などの「違法」的状況にある建物も少なくないこと、さらに 3)借地借家が多く、権利関係が複雑で建物更新の意志決定が困難であること、4)老朽化した借家であるために家賃・地代が安く、所有者にも借家人にも建物更新のメリットを認識しにくい状況があり、住宅更新が進みにくい状況にあること、などの現実がある。その結果、最も必要な木造密集市街地での「空間整備型防災まちづくり」が、なかなか進展しない。そのために密集市街地整備法の改定も進められたのであるが、それでも次の地震発生時の直接被害の軽減に「間に合わない」のではな

いか、との危惧がある。

とくに大規模地震対策特別措置法による(東海地震に対する)強化地域など地震発生の切迫性が高い地域では、時間のかかる空間整備型防災まちづくりに先だって、まずは緊急措置としても「既存建物の耐震改修」を促進すべきである、という考え方がある。

地震対策の基本が耐震補強にあるとして、「まち」ぐるみで建物の耐震補強に取り組もうという活動から、個別対応としての「わが家の耐震改修」推進活動まで、様々な取り組みがある。阪神・淡路大震災以降とくに検討・提案・実施されている取り組みで、最高 500 万円までの助成をする横浜市の耐震改修補助制度、静岡県簡易型耐震技術コンペによる補強技術開発と 30 万円助成の耐震改修制度、愛知県での耐震補強技術開発と地域での事業展開体制としての工務店募集という東海・東南海地震防災合同プロジェクトの取り組みもある。こうした「公費助成・補助」による耐震補強の取り組みは、1970 年代からの建物不燃化促進への公費助成制度を引き継ぐものであるが、建物の高度利用とリンクして進展した不燃化促進に対して、建物利用の現状を固定する耐震補強は、事業のインセンティブが見えにくいものでもあり、その実績がなかなか上がらない状況にある。社会的資本であるにもかかわらず私的財産である「住宅」に対する事前の公的補助への批判もある。さらに、助成額の高額化を図れば、既存建物の 2/3 にも及ぶ旧基準時の建物のすべてを補強するには財政的に破綻する補助制度でもある。

この点に着目して、事前公的補助を行わない耐震補強制度の提案もあり、それは、

「一定の耐震水準への耐震補強を自己負担で実施した建物が、次の地震によって被災した場合には、公費による補修・再建を保証する」という考え方である(吉村・目黒 2002)。被害軽減効果を持たない「地震保険」対策や全国知事会が提案している「被災者救済のための共済制度」への批判でもある。

しかしながら、耐震補強へのモチベーションを高めるための更なる検討が不可欠であろう。とくに、借地借家の耐震補強への動機付け、建ぺい率違反や接道義務違反の「違法建物」の違法状態を固定してしまう補強問題の意味づけ、その結果として救急車や消防車の進入も容易でないような基盤未整備市街地の劣悪環境の改善をさらに先延ばしすることの意味付け、などさらに検討すべき課題も多い。

5. おわりに—自主防災としての建物

耐震化への取り組みから始めよう—阪神・淡路大震災の教訓を踏まえると、「自分の命は自分で守る。私達のまちは私達で守る」なのである。つまり防災まちづくりはまず自分の家から、「直接被害の軽減」への取り組みとして「自主的」に展開することが必要であることを再確認しなければならない。地震に対する街の脆弱性をそのままにして、地震後に避難所でうまく過ごすための訓練をしても、本末が転倒していることに気づかねばならない。建物が耐震化すれば、被害がゼロにはならないものの、出火が減る、狭くても道路が確保されて活動しやすい、被災者が減る、負傷者や死者も減る、避難者が減り避難所の運営もしやすくなる、など基本的な被害の軽減効果は大きい。しかも、この基本的な対策は、住民と地域の関係権利者の自主的な取り組みなくしては実現しない。「自主防災から始める緊急対応型防災まちづくり」を、行政の総合的な取り組みの基礎として進めていかねばならない。

〈参考文献〉

吉村美保・目黒公郎(2002)「公的費用の軽減効果に着目した木造住宅耐震補強助成制度の評価」地域安全学会論文集 p. 247-254