

特集  
都市の地域力  
～都市を支えるソーシャルキャピタルの醸成～

Special Features  
Regional power of urban areas  
Creating social capital to support urban areas

総合

Synthesis

## 都市の地震災害にそなえて

～仮設市街地のバックグラウンド～

宮西 悠司

MIYANISHI Yuji

神戸・地域問題研究所



### 1—まちの復興には仮設市街地がポイント

昨今、大規模な自然災害が相次いでいる。中国四川の大地震では亀裂を起こした断層が、阪神・淡路大震災の10倍で桁外れに長い。その四川では学校が倒壊して多くの子供達が亡くなった。これは自然災害というよりは人災であり、殺人ではないかと思う。また、岩手・宮城内陸地震では孤立する中山間地集落を浮き彫りにした。これから確実に起るだろう東南海・南海地震ではいたるところで孤立する集落が発生し、数多くで救助の手がまわらないという事態も考えられる。さらに、地震だけでなく地球温暖化による気象変動がハリケーン、サイクロンそして台風を巨大化し、風水害の規模を桁外れにしている。

今年は阪神・淡路大震災から13年目に当たる。神戸市民の多くは、暫くは地震がこないものと思いはじめている。その前の地震が、1596年の慶長伏見大地震だから400年は来ないという計算だ。地球のアチコチで異変が起きている今、地震は当然こないと思うのは甘い。大都市直下での地震は必ず起きる。



■写真1—震災直後の長田地区南部地域。左の白い煙が真野地区の火災現場。住民と企業が協力して消した

これまで多くの識者が阪神・淡路大震災から学んだとして、安全・安心なまちにしなければ、つくらねばと唱えた提言は沢山ある。被害を小さくするには、事前の防災訓練や直後の緊急対応はもちろん大事だが、復興の手始めとなる仮設住宅・建物の重要性を見落としてはならない。仮設市街地を強くイメージすることが、住み手が主体となり、まちを復興させるための重要なポイントである(\*1参考文献参照)。

そこで、長年まちづくりに携わっている神戸市長田区の真野地区で、地域力のことを意識しながら地震の時に体験した仮設市街地をつくりあげるバックグラウンドを語りたいと思う。

### 2—密集事業では人は救えない

阪神・淡路大震災では建物が壊れ、家具が倒れて多くの人が瞬時に亡くなった。その後起こった火事で家を焼かれた。真野地区では5軒に1軒の割合で建物が全壊した。

その真野地区は、昭和57年に住環境整備モデル事業の指定を受けていた。モデル地区指定にはヘクタール当たり55戸の老朽住宅があることが要件となっていた。外観調査であったが建物の調査が行われ、真野地区に1,500戸の老朽住宅があることが確認されていた。住環境整備モデル事業はこの老朽住宅を除却して、新しい住宅に建替えることが目的の一つになっていた。この事業のなかで、15年かけて老朽住宅68戸が除却建替えられた。それだけしかできなかった。

地震はたった22秒で多くの建物に被害を及ぼし、真野地区では600戸の建物が全壊、680戸が解体・除却された。たまたま、死傷者が少なかったことがせめてもの救いである。でも、地震で壊れる建物が有ることを知り



■写真2—復旧の手始めは道路に倒壊した建物の撤去



■写真3—建物安全調査・建築士は新潟県上越から来てくれた

つつも改善の手を打てなかった。その結果、10倍の建物が無くなった。専門家として故意のサボタージュかと反省するところは多々ある。まちづくりの先進地といわれる真野地区でもこの程度である。密集住宅市街地整備促進事業(密集事業)で安全・安心なまちに造りかえることは容易ではない。

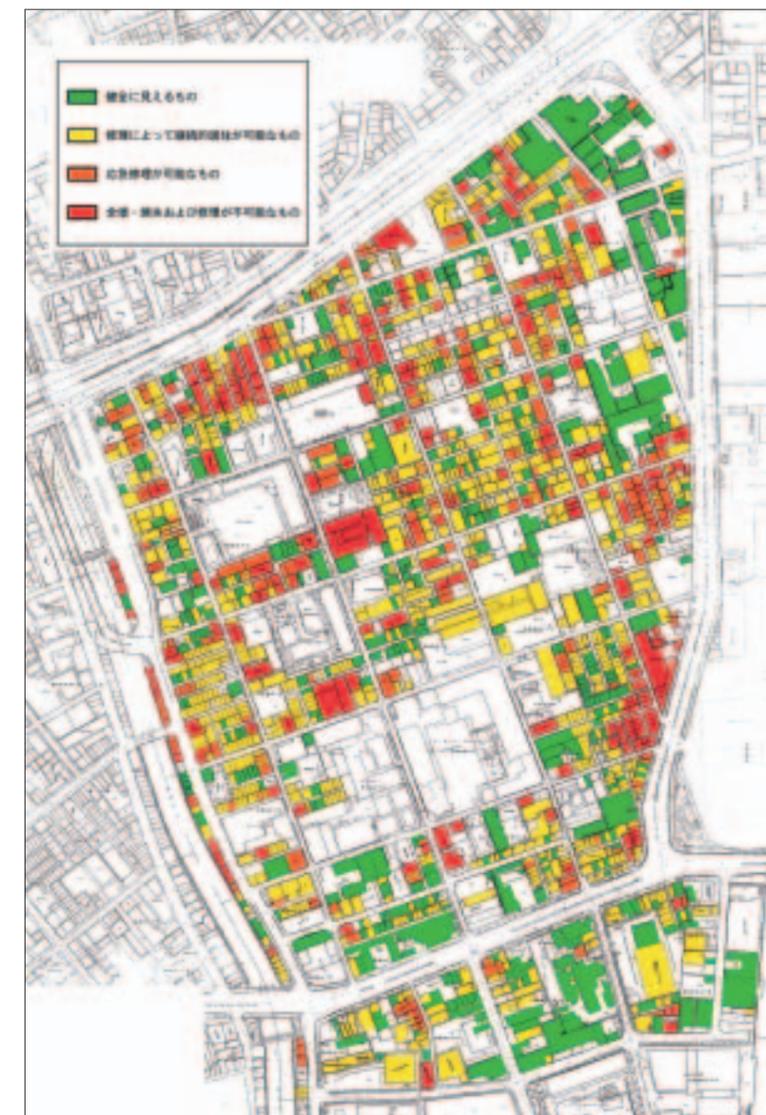
不燃領域率を上げるために、道路を広げ建物を除却するといった完璧な防災対策は困難だ。密集事業での整備計画は発災後の復興計画として、今のところ、凍結保存がふさわしいのかも知れない。密集事業で災害への予防と防止はできないならば、減災を目指すべきである。減災は一人一人の問題である。身の回りでどんな災害が起こるのかを予測できれば防ぎ手立ても打てる。そして地震には手を打てる。それは個々の建物の耐震補強である。

### 3—減災の決め手は耐震補強

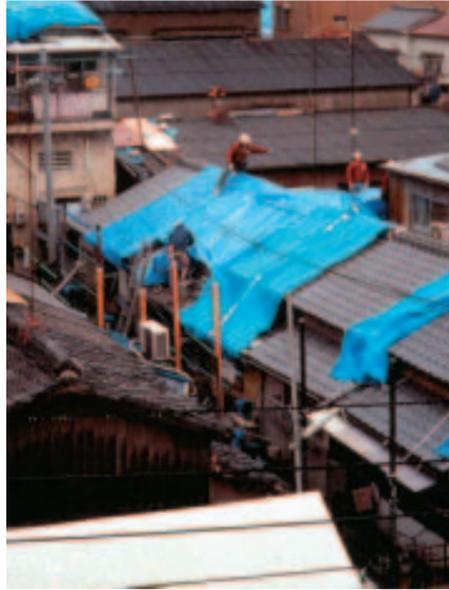
阪神・淡路大震災では6,430人の人が亡くなった。その内、5,000人は建物の倒壊や家具の転倒で亡くなったといわれる。この人たちは地震の揺れている最中に亡くなったわけである。地震後、首相の対応が鈍かったとか、県知事の自衛隊への出動要請が遅れたとかが指摘されたが、仮に早くても、この人たちは救いようがなかっただろう。

地震は構造的に弱い建物に被害が集中する。地震の減災は建物の耐震補強である。阪神・淡路大震災から学んだことは、

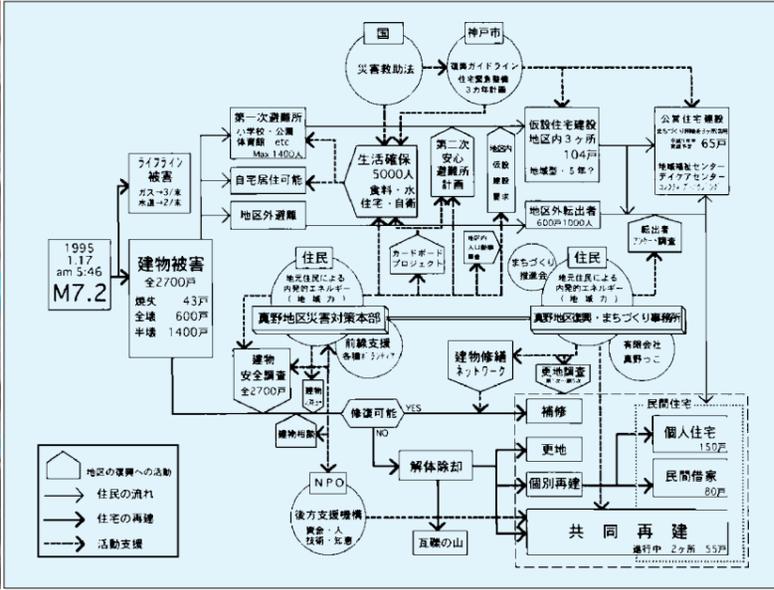
地震が来て家が壊れても死なないようにすること、家具の転倒防止である。それを言い続けてきた。しかし耐震補強は進まない。多くの自治体はさまざまな工夫をし



■図1—震災後の建物安全調査結果・対象は住宅、その他の工場や公共施設は色塗りしていない



■写真4ー建物レスキュー隊の活動



■図2ー震災後の活動支援チャート

て促進に努めている。国も建物の耐震補強に本腰を入れた。地震に弱い建物をここ10年で9割減らす目標を掲げた。具体化にはまだ多くの壁があるが、取組むことが先決である。絶対地震が起こらないといていた福岡ですら起きたのだ。地震は必ず襲ってくる。猶予はない。

#### 4—真野地区の建物安全調査

真野地区では震災後に外部の支援者を動員して、建物安全調査、建物レスキュー隊の派遣、建物相談、建物補修、更地調査を行った(\*2)。建物の被災度チェック、建物安全調査だけでも4日間で延べ330人の建築士、建築学科の学生に協力してもらった。一部損壊の建物に対しては、補修してくれる技術者(建物修繕チーム)を囲い込み、地区に宿泊しながら作業をしてもらった。この調査なしに被災者の状況を語ることはできない。これは仮設市街地を立ち上げる最初の仕事である。

建物の被災度を確認するためには1/500の地図を用意し、建物の所有の隣地区分を書込む必要がある。国は耐震補強率を90%まで上げる計画を示した。これまでの経験上、築年の古い建物ほど地震に弱いといわれてきた。それは昭和56年で線引きされる。

そして、大都市ではこの図面を用意すべきである。用意した上で耐震診断のできる技術者を義務的に張り付ける。耐震補強率を90%に達するよう耐震診断を行い耐震補強を実施する。強制的に実施は困難としても、地域ぐるみで取組む姿勢はつくりだしたい。この耐震診断、耐震補強してくれた技術者(コミュニティビルダー)が、発災

後、駆けつけ、仮設市街地づくりに能力を発揮してもらいたい。地震が来る前に専門家の顔が見えたら安全・安心のまちづくりになる。

#### 5—地域ぐるみで取組む

まちづくり教の“狂祖”を自認し吹聴している私が、専門外の耐震補強の大事さを叫びだして6年になろうとしている。ようやくまちづくりとの繋がりが見えてきた。

最近、耐震補強を済ませたお宅にお邪魔した。幹線道路の間近に建っており、トラックが通るたび揺れていたのに、「もう揺れません」と信頼できる大工さんにめぐり合った幸運を聞かせてくれた。耐震補強工事にたどり着くまで、行きつ戻りつ双六の様な苦労話であった。夫婦は耐震補強を済ませ、我が家の安全・安心を手に入れ、双六は上がったつもりでいた。

ところが、窓の外に見える隣の家も同じところに建った建物であるが、耐震補強をしていない。自分の家は安全になったが、地震が来て近所で火事が起きたらどうなるのだろうか。我が家だけの耐震補強が、双六の上がりではない。さらにもう一つ、安全・安心のまちづくりの双六があることに気づいた。家が潰れたら火事の起こる可能性は高くなる。隣の家からの延焼という不安は残る。耐震補強も隣近所、地域ぐるみの取り組みが無いと一人相撲になってしまう。

地震がきて被災者に成るか無災者に成るかは、住んでいる家が地震に耐えられる強度を持っているかにかかっている。日ごろの防災訓練が役に立たないとは言わない。でも地震対策は耐震補強につきます。家が潰れて



■図3ー被災度別建物分布状況(長田区南部地域)震災復興都市づくり特別委員会/日本都市計画学会関西支部・日本建築学会近畿支部都市計画部会

罹災したら、日ごろの防災訓練は役立たなくなる。助ける側になるのか助けられる側になるか、災害時の分かれ道は被災者が無災者の違いなのだから。

耐震補強はなかなか進まない。国や自治体の呼びかけには限界がある。しかし、地域や町内の皆さんが「自分たちのまちは、自分たちで守る」という気概があれば大きな壁を乗り越えられそうである。「私の街は耐震化率で8割に達しました、安全・安心のまちづくりの実現はもう少しです」と語る皆さんの誇らしい笑顔を見たいものだ。そして、震災後はボランティアに回り仮設市街地づくりに携わってほしい。

余談になるが、真野地区での災は自然災害だけではなかった。平成18年1月、地区の一角に暴力団の事務所が進出してきた。暴力団の組事務所追放の運動をおこし、11ヶ月の戦いで勝利に導いた。「自分たちのまちは、自分達で守る」地域力は健在である(\*3)。

#### 6—地域ぐるみのお節介

阪神・淡路大震災は大都市が持つ弱さを露呈した。地域に住む人どうしの“絆”が弱くなった。地域の連帯を強固にするため、普段からの取り組み(地域力の向上)が大事といわれた。しかし、住民どうしの親睦の音頭と

りがなくなり、他人に干渉されたくない人々との付き合いが悩ましい問題となってきている。

仮設市街地づくりでも被災した住民どうしの利害の調整は重要事項である。「自分たちのまちは、自分達で守る」という規範と成し遂げる地域力が求められる(\*4)。

また、仮設市街地から本格復興の段階にさしかかって、困難な問題にぶつかる可能性も有る。例えば未接道の宅地が連担している市街地や公図が混乱している地域、神戸市行政が直接関与しないとした白地地区のミニ区画整理事業(\*5)などである。ここまで意識して掘り下げ対応できれば、仮設市街地の双六はめでたく上がりだと思える。

難しいことではあるけれど、真正面から取り組むなら、まちづくりに必要なのは地域ぐるみのお節介なのだと確信している。近隣の地域ぐるみの安全確保を盾にスマートなお節介、楽しいお節介ができないものかと思う。

#### <参考文献>

- \*1)「提言!仮設市街地大地震に備えて」 仮設市街地研究会著 2008年5月 学芸出版社
- \*2)「復興まちづくりの時代震災から誕生した次世代戦略」 佐藤滋・真野洋介・編著 2006年9月 建築資料研究社
- \*3)「スクラム組んで〜暴力団組事務所追放までの297日間の記録〜」 暴力団組事務所追放等協議会(真野地区・東尻池北部) 2007年3月
- \*4)「こうべまちづくり会館レポート 宙(SORA/The Spa cc) 2008.No.04 まちづくりの宙と波」 こうべまちづくり会館 2008年3月
- \*5)「苦闘 元の街に住みたいんや!神戸市湊川町・住民主体の震災復興まちづくり」 中山久憲著 2008年3月 晃洋書房