むさしの減災まちづくり報告

（講演録）

平成 24 年 3 月

特定非営利活動法人
市民まちづくり会議・むさしの

10/20(木)
武蔵野商工会館３Ｆ
消費生活センター講座室

減災 第三回 まちづくり研究会

■講演テーマ
大震災から学ぶ
市民の教訓と自治体防災のあり方

場　所 ● 武蔵野商工会館３Ｆ
消費生活センター講座室
時　間 ● 19時～21時30分
講　師 ● NPO法人くらしの安全安心サポーター理事長 中村 八郎

問い合わせ、参加申込み先／市民まちづくり会議・むさしの　事務局（内門）
FAX: 0422-54-6332　e-mail:matimati-info@matimati.or.jp
主催　特定非営利活動法人市民まちづくり会議・むさしの

ご挨拶

あの 3.11 からすでに 1 年が過ぎました。しかし、今なお多くの被災者の方々が、心身ともに厳しい生活を強いられています。私たちは、引き続き、様々な形で復旧・復興に向けて、支援活動を続けていく所存です。同時に、未だに多くの地震を足下に感じる日々が続いていることから、私たち自身も今回の経験・体験を振り返り、武蔵野市及び近隣の市区における防災・減災体制を見直し、最悪の事態に備えていく必要があると考えています。

3.11 でも明らかになったように、一度大規模災害が発生すると、交通機能や行政機能は混乱に陥るため、被災直後の避難にしても、被災後の応急的な対応にしても、個々の市民とコミュニティ単位で進めるしかありません。それでは、私たちの武蔵野市では、どのような防災・減災体制がとられ、整備されてきたのでしょうか。いざ、被災した場合に、私たちはコミュニティの中で、どのように動くべきなのでしょうか。被災しても、被害を最小限に押しとどめるために、今、私たちは何ができるのでしょうか。私たちは大規模災害に対しては、まったく無力なのでしょうか。

こうした基本的な問いに答えることができないことに気がつき、当会議では、会員や市民に向けた「減災まちづくり研究会」を立ち上げました。今年度は被災後の様々な活動もあり、思うように予定をこなすことができませんでしたが、昨年の秋以来、3回の研究会を実施し、市に対するヒアリングや専門家のお話を聞きながら議論を続けています。引き続き、来年度に向けて、調査研究を行い、来年度末にはシンポジウムを開催し、市民のみなさまと広く成果を共有したいと思います。

今年度の研究会の中で、第3回では、NPO 法人くらしの安全安心サポートの理事長である中村八郎氏（元国分寺市役所勤務）に講演いただき、過去の震災や 3.11 の経験も踏まえた市民参加の防災・減災まちづくりについて、大変重要な提起を行っていただきました。市民による防災活動にある種の限界を感じていた私たちにとっては、まさに原点に立ち返る貴重な示唆でした。

このため、この講演の内容を広く、市民とコミュニティ、行政の方々にお伝えしたいと考え、私どもの活動の一環として、ここに中村氏の講演録をまとめてみました。是非ともご一読の上、みなさまの、コミュニティの防災・減災活動の中に、役立てていただければ幸いです。

私たちは、今後、同氏が行ってきた実践を、武蔵野市でもより効果的に展開できないかを、コミュニティ活動の課題としてとらえ、着実に取り組んでいくことを市の担当者とも協働しつつ考え、行動していきたいと思います。その際には、みなさまのご理解とご支援を賜りたく、よろしくお願い申し上げます。

平成24年3月吉日

NPO 法人
市民まちづくり会議・むさしの
理事長　篠原　二三夫

第3回減災まちづくり研究会　中村八郎氏講演　記録

日時:　2011 年 10 月 20 日(木)19:00～21:30
場所:　吉祥寺 商工会館3階　消費生活センター講座室

中村八郎氏　NPO法人 くらしの安全安心サポーター理事長

略歴:
1946 年　長野県生まれ。日本大学大学院理工学研究科建築学専攻修士課程修了
1972～76 年　防災都市計画研究所勤務(研究員および主任研究員)
1976～96 年　東京都国分寺市役所勤務(防災まちづくり係長、都市計画課長補佐)
1972 年～02 年　(株)防災都市計画研究所勤務(代表取締役／所長)、2003～11 年 NPO 法人環境・災害対策研究所(副理事長、事務局長)
2008 年～現在 NPO 法人くらしの安全安心サポート(理事長) 日本大学理工学部及び大学院非常勤講師。
著書:
「防災コミュニティ」(共著)、「これからの自治体防災計画」、「市民参加の防災まちづくり」(監修共著)、「大震災　復興へのみちすじ－防災政策の新段階と地方自治体の政策活動－」(共著、以上自治体研究社)、「災害に強い都市づくり」(共著、新日本出版社)他多数。

司会者:
第3回減災害まちづくり研究会を開催します。講師の中村さんは、1972 年から 76 年に防災都市計画研究所勤務、その後 1976 年から 1996 年まで焼く 20 年間、国分寺市役所で減災に携わり、再び防災都市計画研究所の所長をされていました。国分寺勤務の時に、阪神淡路大震災があり、私は、本業の関係から、耐震関係でお世話になった経緯があります。その後は、NPO 関係で活躍され、現在は NPO 法人「くらしの安全安心サポーター」理事長をされています。
1時間ほどお話いただき、その後、質疑応答を行います。それではよろしくお願いいたします。

中村氏:
既に市の方から、この前の研究会で、武蔵野市の防災体制について、お話をお聞きになったそうですが、どのようなご感想をもたれましたか。

受講者:
今回の震災で、武蔵野市が今までやってきたことにあまり意味がなかったと痛感しました。また、市の方も、それを踏まえて、体制の見直しをするということでした。

中村氏：

かなり反省の余地があったわけですね。なぜ役に防災体制が役立たなかったのかを、きちんと検証しないとなりません。レジメの方に地域防災計画の見直しと書いてありますが、市役所など最前線で仕事をしている職員の方でも、防災ということがほとんど分かっていないのが実情です。ただこうしたことをやるべきだとか、そのような認識はみなさんお持ちですが、実際は思うようにはいかないわけです。

武蔵野市の防災計画は、武蔵野市地域防災計画という名前ですが、その中身やあり方は、実際には国がつくったものに従っています。この基本となる防災基本計画は、中央防災会議というところでつくられたものです。これは全国からそれぞれの分野の専門家といわれる人たちが集まって官僚と一緒につくり、それに沿って都道府県の地域防災計画がつくられています。

要するに国の防災基本計画を下地にして、それぞれの都道府県が、東京都なら東京都地域防災計画をまずつくります。これは国の計画と食い違ってはいけないもので、両者の整合性が必要とされています。皆さんにとって肝心な武蔵野市の地域防災計画は、国や東京都がつくった計画の下に成り立っているのです。これは全国どこも同じです。

地域防災計画は、岩手県もつくっていたわけですが、それが役に立たなかった。なぜそうなのでしょう。あれほどの災害を目の前に突きつけられると、阪神淡路の時もそうでしたが、まず皆が救助で手いっぱいになり、その次にやっと復興をどうするのかという話になります。あれだけの人が困った状況にあると、確かにまず救助活動は非常に大事なわけですが、それだけではこれから先のことを見通すことはできません。

私たちは被災された地域を支援していかなければなりませんが、それだけやっていれば良いというわけではありません。私たちの身の回りのことも考えなければいけません。実はそこから学ぶことが数多くあります。被災者に対する救援・救助に向けた支援をしつつ、自分たちのことについて考えることが重要です。そうしなければ、十分に問題点を学びとることはできません。

阪神淡路大震災の時がまさにそうでした。どの市区町村も、東京都も、職員を次から次に現地に送り込みました。そして様々な支援活動を行いました。福祉活動もしましたし、水道も直し、ごみの焼却もしました。いろいろなことを経験したわけですが、それを教訓として地元に戻って、武蔵野市の地域防災計画が良いものになったかというと、相変わらず何も変わっていなかったのです。細かいところの抜けを埋めただけです。今回も放っておくと同じ事になります。

ある区の防災のトップの職員が、雑誌の記事で、町役場の職員が震災であれだけ亡くなったのは、防災対策上の大変な盲点だったという発言をされていました。しかし、これはおかしいと思います。阪神淡路の時もそうだったのですから、既に盲点でもなんでもない。職員も市民である以上、命を落としたり、怪我をしたりするのは当たり前のことです。職員にはそれが起こらないと考えている

こと自体おかしな話です。それが区役所トップの感覚であれば、これは何も学んでいないということです。

この例をみても、救援活動に行ったから、いろいろ分かって帰ってきたという事はないのです。それは、なぜそういう事になったかを学んでいなかったためです。なぜこうした事態になったのかということと、救援活動を行う事は、まったく違うものなのです。困っている人たちを我々が支援し経験を分かち合う事と、なぜ大災害が発生したかを考える事は、まったく意味が違います。だから私たちは「なぜ」という事を学ばなくてはいけません。

阪神淡路大震災の後には、神戸や大阪から人を招いて、勉強会もあちこちで行われました。そしてたくさんの体験を聞きました。それで私たちは賢くなったのでしょうか。残念ながら、そうはならなかったのです。市民として何を学ばなければいけないのか。市民がなぜあれほど苦しんだのか。多くの方が家族を亡くし、多くの住宅が失われました。日本の社会は、持ち家政策を推進してきたのに、それにしたがった方が多くの家を失っています。

武蔵野市でもそうだと思いますが、マンションか戸建てかはともかく、半数以上の人は持ち家のはずです。その一方で公共住宅は少なくなっています。都営住宅が建て替えで少し増えているくらいで、市営住宅が新設されることはまずありません。日本の社会では、都市にあっても公営住宅は供給されないのです。戦後、皆が頑張ってバラックからどんどん家を増やしましたが、このほとんどが民間の自助努力によるもので、政府や地方自治体は民間に任せきりでした。そこで何が起きたかというと、住宅を失うことによって、私たちにとって最大の財産を失うことに直面したということです。長い期間のローンを、場合によっては次世代にわたるローンを組んで得た財産です。

これはとても大きな問題です。地震保険をかけていても、たいした保険金は払われない。下手をすると、もう使えない状態なのに保険の査定では「半壊」にされる場合があります。こうした問題については見直しが進みつつありますが、そうすれば当然、掛け金も高くなるでしょう。ともかく、地震は完全に保険でカバーできるわけではありません。

場合によっては土地も失うこともあります。今回の震災でも地盤沈下や液状化、それによって海水に浸食されて土地そのものが使い物にならなくなったところもあります。そうした土地は、もう市場では売ることはできません。

仙台の丘陵地の緑が丘などは、沢を生めて宅地造成したために、土地全体がずれてしまいました。78 年の宮城県沖地震の時も同じことが起こりましたが、今回はもっと広範囲で起きています。そういう土地には市場価値がなくなります。

これらの土地は斜面を削って造成するのではなく、沢全体を埋めた上で段切りの土地を作っているので、切り土などという生易しいものではありません。そのため、大規模震災があると、全体がずれてしまうのです。深層崩れなどと呼ばれますが、そういう開発を行うことを安易に認可してきたところが問題なのです。しかも、このような土地増税の過程は私たちには見えません。出来上がった土

地だけを見て買うわけです。その時に「この土地は 15 メートル埋めた上にある」などという情報はどこから得ることができるのでしょうか。ただ便利とか環境が良いというところで判断して買ってしまう。徐々に透明性の改善が進んではいますが、未だに、こうした社会経済が現存しているわけです。今の社会や制度構造では、取引におけるリスクが、個人が商品を買う時にすでに含まれており、十分説明されていない。そこが大きな問題です。

前回、市の防災部長さんがいろいろとお話をされ、できないことは近隣同士で「自助・協助」の考え方で助け合っていきましょうと話をされたとお聞きします。それはとても重要で美しいことですが、それ以前の問題、根底の問題があります。

大規模災害があった時、まずは命を守るのが第一です。ところが実際には災害で命が助かった多くの人たちが、その後に命を絶っている現実があります。雲仙普賢岳の時でもそうでした。避難所にいる時はまだ目が行き届いているからよいのですが、仮設住宅に移ったあたりから被災者の生活はおかしくなってくるのです。

いろいろ考えてしまうのでしょうが、阪神淡路大震災の時には 800 人くらいが孤独死に至ったと報告されています。5,434 人が亡くなったとされて、そのうちの 800 人から 900 人近くが災害関連死となっていて、その中の多くが仮設住宅で孤独死を迎えているという現実があります。この中の 2 割から 3 割が自ら命を絶ったとされているのです。そのくらい、日本の場合は、命が助かっても展望が開けない。社会システムに問題があります。

神戸では地域が全滅しました。会社がつぶれ、収入も断たれました。長田区というのは靴の一大零細工業地帯でした。一つの靴を作るのに 30 くらいの工程がありますが、その一部を家内工業で賄い、工程全体を地域で補完し合って回していました。そうした地域のネットワークが形成されていたからこそ、海外製品と競合できる価格帯の靴ができていたわけです。

しかし、その工程のいくつかが抜けたらもう成り立たない。だから今でも全滅に近い状態なのです。大規模災害があると、地域と共に産業そのものも壊れてしまう。そこで収入がなくなれば新しく何かをすることも考えられない。商店街も廃れてしまうという具合です。そうして将来展望を築くことができなくなるのです。

今回も同じです。漁業に関連した多くの加工業があり、それを生業にしていたところが破壊されたのです。魚が採れるようになれば良くなるだろう、というのではないのです。関連産業がズタズタになったのでそれをどう建て直すのか、そういう難しさがあります。それを考えると、なかなか展望が開けない。さらにそれに加わって自分の家もなくなってしまい家族で住むことができなくなると、事態はより深刻になります。

仮設住宅は確かに独立した部屋ですが、家賃が無料というだけで、あとの費用はすべて自分で持たなければなりません。法的な位置付けは自立に向けての住宅の供給ですから、収入がなければそこにいられないのです。避難所にいれば食べ物も住居の費用負担もなかったけれど、仮設住

宅に入ると、その辺が厳しくなるのです。それ以外にも仮設住宅には多くの課題があります。

そういうところでこの問題を考えますと、命が助かるというのは防災上の最も優先される課題ですが、住宅をはじめとした財産は二の次で良いのかという問題が浮かんでくるのです。

日本には災害対策基本法という法律があり、市町村レベルもそれと同じ位置付けで作られています。防災計画の基本とは、防災対策は何のために行うのかというと、私たち国民の生命身体及び財産を災害から保護すること、さらに言うと、国土を守るということです。地域で言えば、この武蔵野という私たちが住む地域、ならびに住民の生命と身体と財産を守ること、これが防災の目的なのです。

市役所がなぜ防災対策をするのかというと、それは市役所が壊れないようにではなく、住民の命と財産を守るのが目的です。それは、生命が第一で、余裕があればその次に財産という順序では書いていない。法律でも並列にされています、だから一緒に守らなくてはいけないはずです。特に私有財産については、それがあって初めて命を維持できるものです。わが国の場合は、そこを履き違えています。常に、まずは命、第一に命を救うのですと言われて、難しい部分を取り残しています。悪意はないものの、結果として住民はだまされていると言われても仕方がありません。

住宅をなくして、仕事をなくして、家族でもう一度頑張ろうなどといっても、なかなか立ち上がれるものではありません。あれだけの災害に遭った場合には、神戸の場合でも家を持っていた人の3分の2はいまだに家が建てられないのです。ローンを組もうとしても貸してくれない、私の年ならまず貸してもらえないでしょう。この後どうやって払っていくのかと聞かれて、答えることができないまま、それでおしまいです。

市役所が貸してくれるわけではありません。銀行なら返すあてのない者に貸してはくれません。それに加えて前の住宅のローンがまだ残っているなんて言ったらとんでもない話で、相手にもしてもらえません。神戸の場合もそうだったのです。土地があっても建てられないし、3割の人が建てられず、3分の2が建てたけれどローンが払いきれない状態になりました。表に出てこないだけで、こういう方々は非常に多いというのが現実です。

災害で家族を失い、財産を失った人たちが、再起をするのは本当に大変なことです。そういう意味では、防災対策というのは「自助・共助」などという生易しいものではありません。ここで、命と財産をどうやって守るのか、ということを真剣に考えなければいけません。

「自助・共助」というのは、所詮は、何とか命を助け合いましょうという話です。今までの延長上でものを考えるのではなく、新しい視点で考えなければいけない。このままでは日本の防災というのは立ちゆかない。それだけ脆弱な地域社会をつくってきたし、それだけ危険な状況をつくってしまい、その中に私たちがいるわけです。

皆さんは、東北は海に近いから大きな被害にあったとお考えではありませんか。ここ武蔵野はそんなことにはならないと思われているでしょう。多分部長さんも、武蔵野について、そういう説明をされたのではないかと思います。確かに、ここは実際に東京の中では格段に安全です。

ご存知かと思いますが、地域危険度というものを東京都が5年に一度出しています。建物の倒壊の危険性と、火災の危険性について、今はその2点を5段階のランクに分けて地域の危険度を判断します。そこで、武蔵野市の町別にランキングが分かります。それをみて23区と比べても、武蔵野市の安全度は非常に高い水準にあります。

しかし、被害想定となると様子が変わります。これも東京都が5年に1度調査をしているのですが、計量的に、数字でみてどの程度の被害が出るかという想定を行っています。これをみると、木造住宅については、M6．9震度6強くらいの地震が起こると、770棟が全壊・大破となります。半壊・中破は、9,200棟です。この被害想定を、皆さんはどうご覧になりますか。全壊が770棟、そんな程度かと思うでしょうか。

770 棟というのは、実は大変な数なのです。それがもし全壊となったら、その人たちの仮設住宅を準備することを考えただけでも、まずどこにつくるのか。学校の庭か。そうすると子供たちが2年間、外で運動できなくてもいいのかという話に必ずぶつかります。

被害想定に戻りますと、被害者数が 4 万 9,000 人、私はもっとだと思いますが、約 5 万人です。人口 13 万人のうち、避難者が 5 万人というのをどのように思われますか。どこで 5 万人が生活するのでしょうか。本当に大変なことです。

こういう状況にあって、避難所を充実させよう、食べ物をきちんと備蓄しておこう、役所だけではできないから市民の皆さんも避難所の運営に関わって下さい。避難所の自主運営など、そういう話もあったと思います。

しかし、市民の皆さんも避難者です。言い方を変えれば、他に方法はないから、避難者が自らやりなさいということを言っている訳です。

災害が起こりそうですよ、安全のために皆さんちょっとここに来てください。これが本当の避難です。しかし日本の避難は意味が違います。日本では、被災者を避難者と呼びます。しかし避難所で生活している人たちは皆帰るところがない。宮城の方々は、家を流されて避難所に行ったわけです。お分かりでしょうか。これは避難ではありません。宮城の方々は被災者です。避難は難を逃れるために違う場所に行くこと、行って帰るところがなければそれは避難者ではありません。こうした人たちに対する対応は、被災者として行わなければいけないのです。災害救助法でもそのように記しています。要するに、被災者は保護の対象なのです。そこでは、自分のことは自分でやりなさい、といった避難所運営はしないものです。そういう話は出てくるはずがない。

このように様々な問題があり、そういうことも考えなくてはなりません。武蔵野の地域防災計画をより良くしていくためには、皆さんはそういう視点からも見ていかなくてはなりません。

避難ということについて、市の資料のように、いろいろと避難箇所や配置が考えられ、備蓄があり整備されているようです。避難については皆さんの関心も高く、今回も避難についての報道も非常に多かったし、多くの専門家のコメントもありました。しかし冷静になって良く考えてください。先ほどの話にも繋がりますが、避難というのは、財産を捨てなさいということです。

避難という概念は広くて、こういう建物の中で、ビルからの避難というものがあります。避難階段、非常口から逃げてくださいというものです。その際に、私たちは財布だけ持ってこのまま飛び出せばいいのです。しかし、市街地の避難は違います。市街地は私たちの居住場所ですから、そこに財産がある訳です。それを持って逃げることはできません。貴重品といって持ち出せるものは、預金通帳やカードなど、そういうものだけです。それは、あなたは助かりますが、財産は捨てましょう。そういうこと、それが避難なのです。財産を放棄させるのが避難なのです。それを、私たちはきちんと認識しておかなくてはいけません。

もう一つは、強者だけが生き残るということです。災害時の避難というのは、決して社会的弱者に焦点を当てた避難計画としてつくられたものではありません。それほど冷酷なものなのです。それを私たちは避難計画を見て、あそこに逃げればいい、備蓄はここにある、と受け止めている。基本的に認識がずれています。何かがおかしい。私はそう思いますが、皆さんはいかがでしょうか。

自分の住んでいる町、自分の財産をみんな捨てて、あそこの公園に避難しましょう。それに皆が強い関心を寄せている。おかしくはありませんか。むしろ、その前に、この町をどうやって災害に遭わないようにしたらいいかという、そのことを夢中になって皆で考えなくてはいけません。なぜ、この町を捨てなければいけないのか。その「なぜ」に戻っていかなくてはなりません。

この被害想定で見ると、この地域では家がたくさん倒れて燃えてしまう。なぜ燃えるのでしょうか。火が出て拡がるのなら、どれくらい拡がるのか、どんな風に拡がるのか。燃えにくくするにはどうしたらいいか。そういうことを考える必要があります。逃げる場所をつくる前に、安全なまちづくりにもっと労力とお金を注がなくてはいけないのです。

もちろん、来年には安全で逃げなくていい町になるということはないし、いつ災害が来るかは分かりません。当面は逃げる話もしておかなくてはいけないのは分かります。全滅するわけにはいかないし、当面は危険な町が続くわけだから、逃げる準備もしておかなくてはいけません。しかし、いつまでたっても逃げる話ばかりしていていいのでしょうか。

この町を安全にしなくてはいけない、それがまちづくりなのです。表面をきれいして、着飾ったような町を作ったからといって、私たちの命や財産が守れるでしょうか。安全な町、それでこそ初めて子どもの命を守れる、高齢者も障害者も守れるのです。1キロも2キロも先まで皆で逃げる話をしても、弱者が生き残れるでしょうか。それは切り捨てるのと同じことです。

東日本大震災もそうでした。一般の人たちよりずっと多く、高齢者と障害者の方が亡くなりました。阪神淡路の時もそうでした。これは残念ながら至極当然なことです。普段の生活だって大変な方々なのですから、身体が制約された状態で他の病院まで逃げることは到底できません。

このように、ひとつひとつの事を見直していく必要があります。それが、これからの防災、安全なまちづくりに繋がるのです。

もっと別な言い方をすると、私たちも、行政も、これまで長くにわたり、応急対策だけに捉われてきたのです。まずは、これを理解していただきたいのです。

お配りしたレジメの資料1の「防災対策の体系と業務領域」をご覧ください。

2005 年以降、世界の防災対策はこの考え方に立って進められています。どうなっているかというと、丸の番号のところに、①予防対策、②応急対策、③復旧対策とあり、④に復興対策とあります。防災というのは、この4つのフェーズで成り立っています。

我々が夢中になってやってきたことは、②の応急対策です。救助、救出、避難とかは全て応急の話です。これも大事なことですが、極めて制約された中で行う必要があり、無理が多いものです。少しでも予定が狂えば避難できなくなります。

今回も群馬大学大学院教授の片田敏孝先生が、釜石で防潮堤があるけれども大きな地震が起きたら必ず避難しましょうと話に行っていた小中学校があって、そこでは無事に避難に成功しました。片田先生は大切なことを伝えたわけで他意はないと思いますが、これが美談になってしまいました。しかし、私からすれば冗談ではありません。避難というのは、行政の防災計画の中でもっとも重要な、住民の命を守るための方法のはずなのです。部分的に上手くいったからといって、美談にされてしまうのでは非常におかしいのです。他はいったいどうしていたのかということです。

応急対策というのは、事が起こってから命を救うための活動が始まること、たとえば災害が広がらないために消火活動などを始めることです。応急活動、応急対策というのは、要員と施設があってはじめて機能するもので、どちらかがダウンすると駄目になります。これが、応急対策の宿命です。

逃げて下さいと避難の勧告をする、それが防災無線から発信されなかったという地域がたくさんありました。発せられなかったのはなぜでしょうか。それは職員がいなかった、機械がダウンしてしまったからです。発電機があっても、壊れていたというところが数多くありました。どちらかが麻痺すると、応急対策はもう動きません。どんなに訓練しても、応急対策の限界というのが、そこにあります。非常に不確実なものです。

阪神淡路の時もそうです。衛星通信のためのパラボラアンテナまで神戸市役所の屋上に設置されていました。それが壊れてしまいました。無線だけでは安心できないから衛星も必要といって設置したのに、それが地震で壊れてしまったのだからどうしようもありません。まずは基本的な町の体力といったものをきちっとさせてゆくことを、日常的に行う必要があります。こうした取り組みが、非常

に疎かになっています。こちらの地域では、丘陵地があってそこを削って開発したとか、軟弱地盤を埋め立てたというところは特にないと思いますので、これからきちんと対策を考えていけば、十分、安全なまちづくりはできると思います。そこに精力を注ぐことが重要です。

住宅の耐震化などはすでにわかっていることです。なぜなら770棟の全壊が出ると予測されているのです。これをどう改善していくのかという課題は行政としては十分認識しているはずです。国でも武蔵野市でも、耐震促進計画を作り、それに沿って建築物の耐震化を 10 年間で 90%にもっていくという方針があります。国は計画を立てるだけで実際に行うのは市町村です。国がそういう方向性を出し、各市町村のレベルまで住宅の耐震化率を 90%まで上げると、そういう耐震化促進計画をつくったわけです。

今は70～75%まで耐震化されているようですが、今後、10年間で、それを90%までもっていくという話です。10 年間で達成させるには、毎年、数百棟から千棟の耐震改修工事をしていかなくては間に合いません。ところが実際にはなかなか進んでいません。今年は 15 棟できたとか、2桁いけば良い方というところでしょう。実際に、年間数棟というところがほとんどです。

なぜ耐震化が進まないのか、何が障害になっているのかを考える必要があります。住民の意識が低いというだけなら、お金を出さなければなりません。しかし、実態はそれだけではありません。いろんな問題が絡んでいます。しかし、このままでは、神戸のように、自分の家がつぶれてほぼ 90%が命をなくすということになりかねません。武蔵野市のような住宅都市では、住まいを守ることが決定的な課題です。これをきちんとやれば、実は避難所などいらないのです。自分の家が壊れなければ、避難所に行く人もいないのです。大量の瓦礫もでてきません。

住まいをいかに守るか。次に火災が問題です。被害想定だと火事もかなりひどくなります。東京都による武蔵野市の被害予測の資料を見ると、火災による消失棟数は 2,200 棟を超えます。先ほどの 770 棟の全壊予測に加えて、2,200 棟が火災によって消失するのです。これは最近流行の「想定外」の話ではないです。これは「想定内」の話です。さらにもっと大きな災害が発生する可能性もあります。

火災と建物の倒壊の間には極めて密接な関係があります。建物が倒壊しなければ火災はほとんど燃え拡がりません。消すことができるからです。消防の皆さんは同時多発という言葉が好きでよく言いますが、東京中で見ると、それが実際に起こるかもしれないけれど、それほどあちこちで出るわけではありません。火災が発生するのは、大きな地震の時でも、小学校区の1万人につき、1件か2件程度です。実は火事が出てもそれくらいなのです。

ところが、1万人でそれが消せないのはなぜか、それは家が潰れるからのです。実際に全壊率と出火率は比例関係にあります。全壊率が高くなれば、火災の発生率も高くなります。全壊率が低ければ、発生率も低くなる。だから全壊率を小さくすれば火も出ません。これは、統計的にはっきりしていることであり、片方だけに注目するのではなく、関係付けて考えることが大事です。

家が潰れると、上から水や消火器でかけても火元に届かないので、瓦礫の中でどんどん燃え広がります。火事が広がってから、消防が到着しても、もう消せない段階に至ります。したがって、建物を壊さないことが、命を守る上でも財産を守る上でも、火事を出さないという意味でも、もっとも大事なこととなります。

どこでも同じわけではありませんが、武蔵野市のような住宅都市の場合は、まさに木造住宅が問題です。木造住宅になぜこだわるのか、マンションだって我々の住まいだし財産だとおっしゃる方もいると思いますが、やはり木造住宅が面倒なのです。

木造住宅は不思議なもので、倒れると必ず道路の方に出てきます。このため、道路が通れなくなります。道をつぶしてしまうのです。玄関のあたりの構造のためなのか、道路に面している部分が弱いためだと思います。このため、全壊率が 20%から 30%になると、もう町の中は誰も歩けません。通る道がなくなっています。

阪神淡路の後に、毎日町の中をみて回りましたが、道がないのでどこにいるか分からなくなってしまいます。だから消防も町に入れないという事情があり、消火栓が見つからず、消火活動ができませんでした。消防の対応が遅かったとか、町の中に貯水槽がなかったなど批判されていましたが、本来、海の近くのところには水を持ってこられるはずです。それがなかなかできなかったのは、地区内に入って行けなかったためなのです。

元の話に戻りましょう。決定的に何が大事かというと、住民の命と財産を守るという観点に立てば、武蔵野の場合は木造住宅を守りきる、絶対に倒さないということです。家が倒れなければ中で火が出ても、厳しいことですが、中にいる人が動けるので消火することもできます。

私たちも今度、東京都と合同で防災訓練をしますが、どんなに訓練して消火器の扱いに慣れても、家が潰されてしまったら意味がありません。水をかけるために、私たちがそこに近づくことすらできません。家が潰れると、ほとんどの場合、そういう状況になってしまうということです。それを神戸で学ばなければいけなかった。学ばなかったために、今、このような環境が続いています。住宅は一度建てれば、第三者が、補強することについて強制できない。そういう建物が、毎年毎年増えてくるのです。これをどうやって安全なものにしていったらいいのかを考えなくてはなりません。これは国に任せていても駄目です。だから地方自治体で考え始めないといけません。

車には車検制度がありますが、住宅にはありません。しかし住宅が倒れたらその地域を全滅させるので、家主だけの問題ではなく地域全体の問題なのです。

このように、地域の安全に関わる問題なのだという認識を持って、行政もこれを支援する必要があります。実際に、行政にも大きな責任があります。法律をつくって、建築を認可を続けてきた結果が今の状況を生んでいるからです。何度も建物の基準を改正してきたわけですから、少なくとも行政の責任分は、補助などで負担すべきでしょう。

この支援の結果、ある特定の人の財産を形成するという側面はありますが、地域が全滅するかどうかの問題で、公益性のある話ですから、耐震化を進めなければいけません。市場経済の中で、家

屋と土地は売り買いされているわけです。安全も同様に売り買いされています。補強することは安全の売り買いですから、これを商品として買わなければいけない。その時に支援する方法は、補助金です。しかし、補助制度や、診断、補強工事といった仕組みをどの地方自治体でも整備していますが、なかなか先に進みません。愛知県とか静岡県は、お金を出す以外にいろいろな工夫をしており、整備が進んでいる方ですが、その他の地域では目にみえる成果は出ていません。

私たちは、もっと、どこに障害があるのかを認識し考えて、安全にしていく努力をしなくてはなりません。その先鋒に立つのが地方自治体なのです。これを「自助・共助」でやりなさいといって放っておくと、さっき言ったように、ただもう逃げましょうという話になってしまう。そこが一番の問題なのだと思います。

それから、これからの見直しとして皆さんが行政に提案することといえば、やはり被害想定のことです。武蔵野市が独自に被害想定を行っているかは知りませんが、全壊何棟、死者何人とか、ブロック塀の破損がどれくらいか、ガスの供給が止まるのが何世帯とか、定量的に被害項目別に内容を算出することを被害想定調査と言います。

ここである規模の地震が発生した時に、武蔵野市は震度6で揺れる。そしてこういう影響を受けて、建物などにこういう被害が発生した、これによって実際に私たちの命や財産がどのくらい損なわれるか、ということを算定するわけです。

これはみんな、過去の災害による被害率の係数から割り出したものです。それをもっと厳密に見てゆく必要があります。現在は想定されていない多摩直下型の場合、あるいは、今話題になっている立川断層付近などです。国分寺から西側では、今この話題で大騒ぎになっています。立川断層について話を聞きたいという依頼が実に多くあります。皆、わからなくて混乱しています。確かに、立川断層が動くと、単なる多摩直下型の地震とは違ってくるわけですが、実際にはまだよく解明されていません。

前提とする地震をどうみるのか、どのくらいの規模に設定するかによって、私たちの受ける被害想定は変わってきます。それに対しどういう準備をするかということを考えなくてはなりません。

しかし、これまでは何といっても、先ほどのレジメの資料1にある、②の応急対策ばかりをやってきました。阪神淡路大震災の時に、危機管理がなっていないとマスコミに責め立てられましたので、応急対応や危機管理訓練を始めたのです。平たい言葉で言うと頭上訓練です。私は仕事で東京都の指導などを行ってきましたが、普段からやっていないので、役所の職員であっても所詮は素人です。したがって、少し訓練しただけで消防員や自衛隊員のレベルまで達することはありえません。要するに、限られた条件で、わずかな情報しかない中で、どうしたらいいのか、とっさの判断は期待できないのです。

災害時には情報はない、厳しい状況のところほど情報がないのですから、責任者はきわめて短い時間で、手に入った情報だけで全体を推測し判断するしかありません。しかし、そういうことは普段からやっていないので、いざとなったらできないのです。彼らの仕事は 3 月の予想で決まったことを、この事業でいくら使うかを決定し、4月から翌年の3月までの間に実行することです。予算はある

し、やることは決まっている。あとはミスの無いようにやること。そういうことを何十年もやっているため、こうしたことには長けています。しかし、急に何かが起こり、やったことのない事をやらなければならないとなった時に、何をしたらいいのか。予算の裏付けもはっきりしないところで、いくらお金がかかるかも分からない。お金が出るかどうかも分からない。そうした中で判断を下さなければなりません。

訓練で 30 分か 40 分考えてみたとしても、行政経験のある人ほどできません。そういう固い頭になっています。何が大事かを判断し、常に市民の命と財産を守ることを中心に考える必要があります。それがどれくらい大事かを考え実行する。こうした判断と決心が次々とできないといけません。それは普段からそういう仕事をしていないと、非常に難しいことです。私は5年間、そうした地方自治体の計画をつくり、職員の指導を行いましたが、こうした人材を育成することが、いかに難しいかを強く認識しています。

そろそろ、この不確実な応急対策から、まちの状況そのものの脆弱性を直してゆきましょう。予測にしても、先にもお話したように、770 棟が全壊するという想定はおかしいのです。それが分かっているのなら、早く直さなくてはならない。そういう手を打てないのはなぜか、なぜ進まないのか、ということを調べなくてはいけません。そういう、問題の根本に立ち返って解決をしないで、枝葉のことばかりやっていても駄目です。これが、今回の震災で得たものです。根本的に危険なところに住んでおり、そこに堤防をつくって安全としてきたわけです。

やはり時間をかけてでも別の地域に町を作ろうとか、役所が先頭に立って勉強会などをして理解を得て、安全なまちづくりを進めていく必要があります。皆が自分の都合があるので一気にはいかないけれど、着実なまちづくりを通して、まちを安全な環境へと更新する努力を進めいく必要があります。

昭和9年の津波の後は、みな相当に頑張りました。そっくり移転したところもあるし、地域としてバラバラに減災対策をしたところもあります。国の助成事業で集団移転をして、なおかつ移転先で補助金をもらって区画整理をして、高台に移ったところもある。うまくまとまらないで、危険なところに住みながら防潮提を作ってごまかしてきたところもある。それが難しいことであるのはわかります。

しかし、その世代の都合だけでは危ないのです。町に住むということは基盤になる場所を作ることですから、便利だからとか、船が見える場所でとか、そういうことだけでなく、孫子の代までの安全を否定していいのかという問題を背負うわけです。

こうした点にも、まちづくりの中で勉強し、気がつく必要があります。目の前のことしか見えない人が多いなかで、そういう人たちに、ものの考え方とか見方とかを学ばせていくのもまた、まちづくりなのです。地域の住民も行政と一緒になって、これからのまちづくりのあり方をどうしようかと考えましょう。明治の時も昭和の時も津波が来て、また来るだろう。今度こそできるだけ被害を出さないようにするには、高いところに行った方がいいのではないか。そういったことも含めてのまちづくりです。そういうことをやらなければいけないと思います。

お聞きになったことがあるでしょう。ある興味深い町があります。男鹿半島の方ですが、姉由（あねよし）という小さな漁村というか集落があります。ここは昔、地震による津波で大きな被害を受けたのですが、ここから下には住んではいけないという石碑を建てたのですね。そこは海抜2メートル位のところで、この言い伝えを守り、今でも誰も住んでいません。船などは下にあるので車で行かなくてはならないのですが、住まいはそこにはないのです。この言い伝えを守り、今回の震災では津波の被害を受けず、全員助かりました。小さな集落ですけど、以前、東京から地震学者が来て、この石碑をみて、ここまでは必ず水が来るから住んではいけないと念押ししたそうです。まさにこういったことをすべきだと思います。根本的に安全にしていく、危険なものはつくらないということです。

暗くなるからみんな災害のことは考えたくはありませんが、災害の多い国であるのもまた事実です。私は 40 年くらい被災地ばかり見てきたのですが、災害にあうと、まず家族がばらばらになります。坂田の大火では、そのあと町はきれいになりました。でも借金してつくった商店街はうまく経営できません。このため、皆そこから出て行ってしまいます。家族もばらばらになります。そういう悲惨な状況になっていくのです。

政府がお金を出して、町をきれいにして、ビルを作ればいいという話ではありません。神戸も長田区がそうでしょう。皆さんも機会があれば見てください。今はきれいなビルが建っていますが、誰もいないのです。住宅にも人があまり入っていないし、ビルの下の店舗にはテナントが入っていません。ただエスカレーターだけが動いている。そういう死んだ町ができています。多額の税金が使われているのにひどい話です。

結局、震災特需があっても、地元にはお金は落ちていません。大手ゼネコンが入、吸い上げてしまいます。瓦礫の処理ですらゼネコンがやります。それに 10 兆円、今回は 23 兆円とかになりそうですが、それは被災者には行き渡らない。発注元の国や自治体は一定の配慮をするでしょうが、結局は地元に落ちないお金になります。

復興事業によって、被災者が職を得られるかというと、ほとんどできないのが実態です。大規模災害が起きると貧困化が生じ、格差が一気に広がります。10 兆 20 兆というお金が大手に集積する一方で、災害が起きた地域は猛烈な勢いで衰えてゆきます。神戸もいまだに元気がないままです。

時間も来ましたので、後はみなさんの質問を受けながら、議論していきましょう。

質問:

先ほどのお話で、耐震改修がなかなか進まないというお話がありました。私もやはり行政マターとして真剣に取り組むべきではないかと思います。極端かもしれませんが、1件あたり数百万円という補助を、市なりで負担するのが効果的ではないかと思いますが、いかがでしょうか。武蔵野市の場合は、診断はたしか全額市の負担ですが、改修補助については 30 万円までです。

回答:

武蔵野市の市民がお決めになることと思いますが、ひとつの問題として、工費の補助は持てる人にさらに支援するということがあります。そこに市民の皆さんがどこまで納得できるかということです。

横浜市は、今はさすがに止めましたが一時期、実際に最高額 600 万円まで出していました。100 万円くらいの年金しかないのに、とてもできない、という人たちに対し、所得ごとに区切って低所得者には最高 600 万円を補助したのです。しかしそれでも耐震化は進まなかったのです。今は金額を引き下げてしまいました。したがって、この重要な課題は、お金だけの問題では進まないと思います。しかし、市民が合意するにしても、もう少し行政が補助してもよいと私も思います。

また、問題は、これは商品として売ったり買ったりするものだということです。役所が補助するにしても、安全という意味では完全な商品になっていません。通常、私たちが商品を買う時は、いくつかある商品の中からひとつを選ぶようになっています。値段や性能、嗜好などで選べるものが商品なのです。しかしこの場合ついては、今どこを見ても一品だけで出されています。耐震設計をして 200 万円かかりますと言われてしまいます。それでは商品とは言えません。

これは市場経済の中で売り買いされている安全という技術なのです。だから商品化するにはコストと安全の質、絶対に倒れることはないという保証、あるいは、ヒビは結構入るけれど倒れませんといった保証が必要になります。安全性能にも色々なレベルがあるはずなのです。そして、それにかかるコストがあり、初めて商品になります。まず、商品化することの努力ができていません。そこから考え直していかなければいけない問題だと、私は思います。

次に、見えない部分をもっとはっきりしてもらわないといけません。耐震工事で 300 万円ですと言われ、何に 300 万円がかかるのか。壁ひとつが 20 万円で 4 面ありますからとか、わかりやすい標準コストが出されていません。なんだかもう、どんぶり勘定みたいになっているのが実情です。

現場でやっている人は大変だと思いますが、そういう標準化がされないことによって、設計士も大変です。別に悪いことをやっているわけではないでしょうが、標準コストなど基本的なものがないと、頼む方は信用できないのが当たり前です。

いろいろな問題があります。工務店や診断士の問題、リフォーム詐欺など、要するに住宅はトラブルのメッカみたいなものなのです。そういう中で、なおかつ耐震化が求められ、しなければならないわけです。不信感があっては注文できません。信頼をどれだけ確保するか、この問題に付いて担保できるのか、そういった対策が求められます。

しかし、今までほとんどこうした努力は行われていません。大上段に、工務店や建築士に、信頼を得なさいというのでは無理です。小さな設計業者や工務店では大きな広告を出せるわけもなく、ブランドを持てません。知らない人が見てもわかるブランド力という信頼のレッテルが貼れません。ならば公が貼ってあげる以外にないのです。そこが認識されていません。

専門家に対し講習をして、レベルをはかって、責任を持って市民に紹介すべきだと思うのです。要するに、武蔵野市長がこの診断士を信頼したというお墨付きを付けなければなりません。それは社会で仕事をする上でのブランドです。

住宅というトラブルの多い世界の中で、耐震化というものを推進化するには、まずは市民から信頼される診断士を育てて、市民に紹介していかなくてはなりません。耐震化が進まないのを単に市民の意識の低さと見るのではなく、そういった仕組みの構築が必要ではないでしょうか。

ことの障害になっているものが何かをもっと研究しなくてはいけません。役所の中にいる人たちには外の世界が分かるはずがないので、まちづくりの活動で皆さんと接する、あるいは工務店や建築士の人たちと接する中で、何が問題かに気づいてもらう必要があります。それをどうやったら解消できるのか、問題に気づき、対応すべき方向性をつくるということです。そういうことを、どの地方自治体もやらなさすぎます。本気で市民を守ろうとしているのか、いつも疑問に思わずにはいられません。

災害で財産を失う人は、先ほど言ったように、ともかく住宅の問題と言って間違いありません。そして、住宅を安全にするのが一番大事な話なのです。そのために全力を尽くす、尽くさなければいけません。答えは実に明確なのです。先ほどの、火事と建物の倒壊の関係の通りなのです。話としては実に簡単な話です。

住宅を安全で安定したものとし、大体良くなってきたら、定期的に検査する仕組みをつくります。15 年に一回は耐震診断をするシステムをつくるのです。そしてそれを行う建築士や診断士を育成します。そうすればその人たちは地元で仕事ができます。地元で仕事をして、地元で生きていかざるを得なくなると、ここで失敗したらその人はこの町で仕事ができないことになります。厳しいのですが、建物を扱う技術者に求められるのは、そうしたものです。

その次には集合住宅の問題が残っています。マンションはどこでも増えています。そしてどこも問題だらけです。今度はこちらの問題に取り組まなくてはなりません。

東日本大震災の後、4 月、5 月に、キューバの防災事情を調査に行く機会がありました。あちらで今までの一番の問題はハリケーンです。かつて、ハリケーンで何千人も亡くなっている。しかし今はほとんどが助かっている。たまに、2、3人亡くなるくらいとのことです。同じハリケーンがアメリカの方に行くと、そちらでは 2,000 人くらい亡くなっています。カトリーナでは 1,500 人くらい亡くなっているのにキューバではごく少数です。

キューバではハリケーンが来ると、皆で避難してしまうのだそうです。72 時間前からテレビで情報を流し、どのくらい強いかなどを、気象庁の最も上位の人間が解説します。日本の天気予報とは権威がまったく違っており、その報道を受けて政府の人間も動かなくてはならないわけです。そのくらい権威があるのです。

こうした報道がずっと流されるため、大体2日か3日前には、ハリケーンが来る場所がわかり、その地域に避難命令が出ます。すると、車を持っていない世帯が多いため、軍やボランティアがトラックやバスを調達して助けにくるそうです。避難所も日本とは大分違います。食べ物や寝具がそろっていて、医者も配置されています。産婦人科からペットの獣医師まで配置されています。日本ではペットを連れてきたら大問題になるのに、向こうではこの機会にペットを診てもらえるので避難民がペットを連れてくるそうです。日本とはまったく逆です。

このように、住民の命を本当に大事にするため、逃げられるのなら逃げてきなさいというのではなく、迎えにきてくれます。そこが決定的に違います。公営の住宅もたくさんありますが、ほとんどが個人住宅です。住宅が被害を受けても修繕費は公費で出ます。それは、個人の住宅であっても国家全体の財産という見方をしているためです。財産を失ったら、国家として埋め合わせる。国の体制の違いもありますが、非常にわかりやすいといえばわかりやすいのです。

質問:

先ほどのお話で、耐震診断や設計の商品性についてもう少し詳しく教えてください。

中村氏:

私の家を耐震診断してもらうとして、点数では 0.5 点しかなかった。1点にしないと、倒壊を防ぐことができませんよと言われたとします。だからもう 0.5 点を追加しないといけない。1.0 にするための耐震設計をして、補強工事をします。

このように、耐震化を行う時には、専門家である診断士に依頼します。この手続きは、自治体によって違います。前やった人がやってはいけないという仕組みをとっているところもあるし、頼む工務店に改めて耐震設計をやってもらわなければいけない場合もあります。

その時に出てくる、耐震設計としてこういうふうにやれば 1.0 点になるという設計書が問題なのです。改善設計書がひとつしか出てこないことを言っているわけです。それはそれでいいのではないかと思うかもしれませんが、そうではありません。これは商品ですから、ひとつしかないということでは困るのです。

たとえば、0.5 を 1.0 にするには、壁を 3 箇所つけて、こちらは屋根をもっと軽くして、とか、いろいろなところを直して、1.0 にすることができます。屋根の瓦はこのままにしておいても柱をもう少し丈夫なものに取り替えれば大丈夫ですというやり方もあります。コストとの関係で、お金がかかるけれども柱が5本で、思い切って取り替えましょう。いや、そうではなくて、柱が細いからとにかく屋根を軽くしましょうという方法もあります。

小さな家だったら、瓦があるだけで、屋根に車が 2 台乗っているくらいの重さになります。それは無理なので、トタンに近い軽さのものにしましょうという場合もあります。コストはずっと安くなります。揺れるけれど倒れない、という答えもあります。両方とも 1.0 点はクリアしている。そういうふうに、コストが安くても最低ラインの安全が確保されるという場合もあるし、柱から何からきっちり補強するという方法で、お金もかけて安全性も高くなる、という場合もあります。

こうした多様なメニューを、お客さんの状態、年金生活の人や、いろいろな人の状態に合わせて提示ができるかどうか。これは、かなり技術力が必要な問題です。今は、どこを補強するかが、コンピュータで自動的に出てくるようになっています。その時に条件を変えて、コストを抑える方法が他にないだろうかと探るような、いわゆる複数解の商品を提示できること、必ず選択肢を作ること、そして買う方がその中で選ぶことができる、ということが最低限必要だと思います。

意見:

私は先生のおっしゃることがよくわかります。私の家は昭和 38 年に建てた 2 階建ての木造住宅です。それで民間の会社で耐震診断を一度受けたことがあるのですが、その時に瓦が乗っていたものですから、屋根を軽くすると負担が小さくなりますよと言われて、すぐに瓦を全部とって軽量のものに換えました。

その後、市に聞いたら、市の制度では、市の指定業者の耐震診断に頼まないとダメですと言われました。そうしたら、その場合のメニューがひとつしかないのです。それには基準みたいなものがあって、柱を強くするとか、筋交いを入れるとか、そういう基準に合ったものでないと補助は出ない。しかもその補助額がものすごく低い。あれでは皆が耐震補強をする気になりません。そこでそういう複数のメニューがあって、屋根を軽くするだけでもいいというものがあれば、それだけでも倒壊を防げるので良いと思います。

中村氏:

一般にコストが高すぎますよね。私もいろいろ調べまして、だいたい、ほとんどの工事は 80 万から 100 万円の範囲でおさまるのです。

耐震以外にもあちこち直したい、というのは別です。しかし耐震で倒れないように補強工事をするという場合、だいたいそれくらいなのです。よほどでないと150 万円を超えるなんてことはない。それがなんとなく 200 万とか 300 万くらいかかるらしいと、世の中に広がっているのは少し変です。

それを無くしていくには、標準コスト、家にはいろいろの大きさがあるので一概には言えませんが、耐震壁をひとつ付けると手間賃込みで 20 万円かかる、これが標準だよというのがあり、素人でも大雑把に概算ができるような基準を市役所でつくらないといけません。それが実際の現場で上下することはありうるのですが、標準的にはこうだというものを設ける必要があります。それは、信頼を得ていく上でも大事だと思います。残念ながら、今はそれがまだありません。

意見:

私は足が不自由なものですから手すりをつける工事をしてもらいました。市の補助金が出るシス

テムがあるのですが、私はいつも家の面倒を見てもらっている大工さんにお願いしたかったのです。その方は仕事も丁寧で費用も高くないし、信頼関係があったのです。その時は、市に事情を話したら市からその大工さんに頼んでもらえたのですが、耐震の場合もそういうシステムがあるといいと思います。市が指定した業者でないとダメとなると、私どもは、なんとなく不安になります。

中村氏：

市の指定という場合、きちんと耐震工事の講習会を受けてもらって、そういうところを市が認定しているというならわかります。しかし、指定した理由がきちんとしていないと困ります。

補強工事というのは、新築の工事とは違うので、技術が必要です。今ある建物に手をつけるわけですから、ちゃんとそうした技術を身に付けて武蔵野市の指定工務店になる。この講座を受ければどの工務店も指定工務店になれます、と言えるくらいの制度にしてもらわないとなりません。

ともかく、武蔵野市にとっては、住宅の問題が一番重要で、本気になって取り組まなくてはいけない問題です。

質問：

その話に関連して、例えば町の中に、明らかに老朽化していてここは震災になったら危ないという集合住宅や個人の家があります。そういうものは個人の問題ではなく地域の問題だとおっしゃいましたが、行政も個人に対する強制力はないですし、周りに住んでいる人たちからもなかなか言えません。そういう人たちをどうやってまちづくりに取り込んだらいいのでしょう。なにかいい方法はありますか。

中村氏：

これは地域の問題の、まさにポイントの部分ですね。やはり行政が、まちづくりに、地域に住んでいる人全体が関われる制度を作るべきだと思います。今の状態では地域の安全に自治体が責任を持てない、何もできないというということなのです。建築確認申請の書類のチェックだけを行っても、実際に調べたりはしない。自治体は何も管理していないわけです。建物を新しく建てる時だけで、あとはほったらかしになります。

それを私たちが代わりにやってあげますよというように、まちづくりというものを、地域のコミュニティの中で、どこでも普通に行われるようにしなくてはいけない。それを進められる制度を作るというのが自治体の仕事として重要です。吉祥寺北一丁目としてまちづくりを始めたい。その母体としては町会を作るか新しく都市調をつくるかわかりません。その時に、そういうものに対する支援を行うわけです。調査をしたい、あるいは専門家に話を聞きたい。そうするとお金がかかるので、そういうものに補助をして活動をしやすくする、そういう支援が必要です。

自腹を切って、時間を使い、あちこちで文句を言われてなんて、やる人はいません。自分たちだけでやるのも無理です。やはり、公の支援を受けなければいけません。本来は地域社会の安全管理を行政はもっとやるべきなのです。しかし、やっていない、できない。職員もどんどん減らされる一

方です。だからそこを、住んでいる主権者自身がひとつずつやっていこうよという、それに対して支援がないといけないと思いますが、そういうまちづくりという場の中で、住宅の危険性を話し合ったり勉強したり人から聞いたり、その人だけの問題でなく皆の問題のだと、理解してもらうことが大事だと思います、

少し違う話ですが、私は国分寺で勤務していた時に、ブロック塀と万年塀で囲うのが好きな人たちが住む、そういう町が立川に近い方にありました。そこで防災まちづくりをやりたいと思い役所に働きかけて、「新・防災まちづくり学校」というのを作りました。実は今もやっていて、もう 30 年以上になります。多少の予算をもらって、50 人の定員で毎月 1 回だが朝から夕方までの勉強会をやるのです。そこで勉強した人たちの 7 割は地元に帰って何かをしなくてはいけないという気持ちになる。そこで町会に行ったりして地域で動き始めるわけです。

そういう人たちが地域で防災まちづくりとしての活動をしやすくする制度を、こちらで要綱として準備して、それを適用すれば、いろんな調査費とかの都合が付くような制度にしてあります。最初にそこの責任者と市長が協定を結んで文書を取り交わせば、それで支援ができる、そういう制度を作りました。

塀の問題は道路の問題で、塀は必ず道路の側に倒れる。人を傷つけるのです。宮城県大地震の時は、27 名亡くなったうちの 17 名は塀が原因です。時間帯によって、塀は危険物となります。あれは 6 月の日が長い日で地震が 5 時 16 分に起きました。

それで、皆さんの町なのだから塀の問題を何とかしましょうと働きかけました。しかし皆やりたくないのです。自分の塀はいいと思っている。だから調べられるのもいやだし、ましてや人にどうのこうのは言われたくない。そんな人ばかりでした。

でも宮城や新潟いろいろな地震の事例の話をして、わかってもらい、ただ、調べるのなら皆の塀を調べて欲しいといわれるようになりました。隣家に面するものはいいとして、道路に面するだけでも、それは 800 箇所あったのです。3、4ヶ月ほどかけて、これらを全部調べました。了解を取ったので敷地の中にも入れます。掘って、基礎がどれぐらいあるのか、鉄筋が入っているかも機械で調べて、土台がどうなっているのか、あとはひび割れとか、倒れているものはないかとか、そういうチェック項目をつくり、全部点数で評価するようにし、各家には封筒に入れて、あなたの点数はこうでした。100 点満点のうち、50 点でしたとかを伝えたわけです。チェックリストを見るとどこが問題か分かりますから、本人が調べようと思えば再調査できます。そして、それぞれ自分の家の塀については全部分かるようになった。

さらに点数の集計結果をニュースにして流したのです。誰の家かは分からないのですが、たとえば、鉄筋のない塀は 800 のうち 750 箇所だったとか。実はみんな知りたいわけです。自分の家のことも当然知りたいけど、皆のことも知りたいのです。

そうして、皆が自分の問題を知ってびっくりしたのです。80％以上が駄目なのだから、何らかの欠陥があるのです。みな真っ青になって何とかしなければいけないとなり、生垣がいいのではない

かという議論もありました。しかし境界ぎりぎりでそんなこともできない人もいたので、一律に決めてしまうのは難しかったので、最初に標語を作りました。

これからの塀のあり方について「隣と会話のできる塀にしましょう」とか、これは顔の見える低い塀ということです。「子どもに危害が及ばない塀にしましょう」とか、「季節が感じられるような柵にしましょう」、これは緑にしましょうという話です。

地区に集まった 50 人くらいで話し合って 5 項目くらいに絞り込みました。要するに、安全できれいな町にしていこうという趣旨の標語です。あとはモデルの生垣を神社の中に作りました。これは地元の人たちが協力してくれました。役所の方としては整備費として補助金を出したりして、そのような活動を通じて、皆徐々に自発的に弊を直し始めたのです。

駐車場を直すついでに塀も直したとか、そういった時はチャンスなので取材にいきました。そして、どうしてそうしたのか、やはり危ないと思ったからとか、いくらかかったのか、とかを全部聞いて、写真を撮って、かならず町にニュースで紹介しました。町の安全を考えて直したというのが根底にはあるので、その人も悪い気はしない。毎回、取材に行ってニュースは毎月出しました。

するとどんどん変わり始めたのです。それになんとなくわかるわけです。あの塀が 150 万だったのかとか、アルミでいいなとか、50 万であれくらいのものが出来るんだとか、相場が分かります。いい工事ならその家の人に聞きに行けば業者が分かるし、そうやって弊の改修が加速して拡がっていきました。

今は、800 箇所で、大谷石とかブロック塀とかがほとんどなくなりました。危険な塀を探し当てるのに苦労するまでになりました。最初は話をすることさえ嫌がったのに、誰がどうしているか、地域の人はもう理解しています。自分のことを差し置いて「塀は危険だよね」といっても誰も聞かないことをです。

ただ、大事なことは、もともと人を傷つけようと思って建てた人は誰もいないということです。ただ少し値切ったからこうなってしまったとか、よく知らない工務店に頼んだらこうなってしまったとか。過去に遡って恥ずかしいことをしたと考えることはないけれど、今このままじゃ危険だから何とかしていかなくてはなりません。少しずつ直していこうと、これから先に向けて気持ちを一緒にしようよという、そういう意識改革をしました。それで地域の安全に向けた改革を評価していく。評価というとおかしいけれど、ちょっと安全になりましたよ、という事をお知らせするようにしました。

それはまちづくりにとって非常に大事なことなのです。そのように広める可能性があります。住宅についてはひと桁違いますから、簡単に進まないと思いますが。

また、役所の場合ですと 56 年以前が問題なんです、耐震診断の補助は、56 年以前しか対象にならないでしょ。57 年以降は対象にならないけれど、これは問題です。

質問：

浦安の液状化の話で、私は 10 年くらいまえに小さな診療所を設計したのですが、そこは住宅や木造の小さな建物の基準が、一般の基礎と変わらないのです。建築基準法で決められていますので。ただ、埋立地だから全部ベタ打ちにしたんですけど、やっぱり今回の震災で被害は出てしまいました。

地域の安全を考えるなら、本来ならばあそこの地域は、基準とは違う基礎であるべきです。液状化を抑えるような、地盤改良しないと建物は建てられないような基準にしておけば、かなり被害は変わってきたと思う。そういったことがまったくないのです。

その診療所も被害にあったので、すぐ調べたのですが、補助金も住民票がある住宅のみの給付となっていました。診療所とか貸しアパートとか、住宅でも引っ越して住民票が転勤でいないという方にはまったく補助が出ない。そうすると地域としては成り立っていない状態が現実に起こっています。

回答：

現実ではようやく、住んでいる人たちには浦安市も支援しましょうとなりました。それ以前はそういうことさえなかったので、自己責任ということでした。

今の流れでは被災そのものも自己責任、防災対策には自助・共助、という話になっているのですが、最初の話に戻って、なぜこうなったかというと役所が開発許可を出したからでしょう。

ろくな対策をしないでもいいような法律にした、あなた方の問題もあったのですよと、はっきりさせなくてはなりません。

やはりいつも、そういう条件の悪いところを商品として売り出して、そこで金儲けしようとしている人たちがいるわけです。そういう商品を売るならきちんと安全対策をしてからしなくてはいけないのだが、そういうことに非常にルーズでやってきて、そういう金儲けしようという人たちが世の中にいっぱいいるわけです。その人たちをコントロールできなかったわけです。

低地の開発でも実はそういうことがあるのです。水害は、結局そういうことからきています。宅地化していって川があふれ。水処理をしない。治水処理をしないで、何でもかんでも下水でいいと。そういう問題もあるのですけど、土地利用のコントロールとはそもそも防災の一番根本的な問題としてあるので、そういうところも含めた都市マスタープランでは非常に重要になってくる。条件の悪いところには、あまり高密度に人が住むようにしてはいけない、という対策が必要なのです。

司会者：

本日は大変貴重なお話をお聞きし、展望のある議論もできました。中村先生に感謝申し上げます。引き続き、よろしくご指導のほどお願い申し上げます。これで第3回研究会を終わります。

※ご感想等がありましたら、以下にまでご連絡いただければ幸いです。

※中村先生によるレジメを添付します。

2011.10.20（木）中村八郎

NPO 法人 市民まちづくり会議・むさしの

「 大震災から学ぶ市民の教訓と自治体防災のあり方 」

・東日本大震災は、わが国の地域社会がいかに災害に対して脆弱であったか、をさまざまな面で明らかにした。特に、これまで自治体が重視してきた応急的な防災対策がほとんど機能せず、多大な住民被害を発生させた事実を踏まえ、今後における自治体の「防災政策」について、現状の防災計画の問題と災害に強い地域・都市づくりの視点から『地域防災計画』の方向性、取り組み方を考える。

１． 3.11 大震災で明らかになったこと（防災対策面からの問題）

（１）防災対策（体系）において、応急対策を重視してきたこれまでの政策的な誤り

① 被害規模が応急対策では（被害を）軽減できないほどの災害となった

② 応急対策（発災後の災害拡大防止活動）はほとんど有効に機能できなかった

③ 予防対策（未然防止方策）、応急対策のバランスを考えた対策が欠如している

＊）【資料1：防災対策の体系と業務領域】 ⇒地域防災計画の見方

・防災基本計画では、以下の 13 篇が作成されている。

震災、風水害、雪害、海上災害、航空災害、鉄道災害、道路災害、原子力災害、危険物等災害、大規模な火事災害、林野火災、その他の災害

◆ 現代社会の災害危険の蓄積と再生産には、社会経済的な構造上の矛盾が根底にある、それは被災者やコミュニティ、基礎自治体の対応能力を超越している。

⇒**潰滅的被害の根本的問題として「脆弱な地域社会の深刻性」がある。**

◆ 無秩序な土地利用と開発、危険物施設の立地、日常的なまちづくりにおける安全軽視という政治的・経済的な社会構造の是正が必須、また自治体と地域住民の連携と協働の防災まちづくりが不可欠になっている。

・ライフライン施設の装置産業化と広域化（平常時の経済的な効率性）への対応

⇒利便性、効率化が「生活破壊リスク」を拡大させ、コミュニティの自立機能が低下している。

・海岸や河口低地への宅地化の誘導、石油系危険物施設の集中立地、大規模な盛土宅地造成、画一的な防潮堤や防波堤建設、原発の誘致などへの対応

⇒災害危険に配慮した土地利用・施設立地等を怠り、危険を蓄積させてきた：都市計画、地域づくりの失敗、行政と中央政府の責任性

・津波災害対策の遅れ（→津波科学と海岸地域計画の結合がない、無秩序な沿岸開発と施設建設：防波堤、防潮堤、船舶繋留、燃料貯蔵施設、市街地構造、河川対策）への対応

・生活基盤（住宅、漁港、養殖場、農地、事業所など）の防災的強化の推進

（２）応急対策における“自己責任観”の強調路線の破綻

① 阪神淡路震災以降における『自助・共助・公助』潮流の中で、行政防災の後退＆危機管理体制へのシフトは、地域コミュニティが衰退し、地域自活力が低下している状況では自助・共助は機能せず、危機管理体制も無力であった（破綻した）。

② 圧倒的な被害を生んだ根本要因は、行政（政府、自治体）が地域社会それぞれの安全化（災害に強い地域づくり）への地道な取り組みをおろそかにしてきた結果であり、応急対策では人命・財産を保護できないことを証明した。

→ 阪神震災では、都心地域に形成されてきた住宅・商業・工業混在密集市街地の放置

→ 東日本大震災では沿岸部の漁村集落、河口三角州に形成された沿岸市街地の放置

（３）自然力の設定における研究者の非科学的・政治的な対応が大被害に寄与した

① 行政、対策当事者による「想定外」、「予測を超えた」、「異常気象」の影に、一部の研究者の“お墨付き”がある（行政防災政策のフィルター機能を果たしていることの無責任性）。

② 専門家、研究者の自己規制（行政コントロール）と本分の喪失（or 研究者の開き直り）

→ 阪神震災では、神戸市地域防災計画の前提地震規模を震度5強に設定

→ 東日本大震災では、浸水区域を昭和地震津波あるいはチリ津波程度に想定
（見積もりの甘さと津波ハザードマップによる避難計画の杜撰さ、結局“津波てんでんこ”の正しさ＝住民の相互扶助を否定した窮極の選択）

③ 過去の津波災害調査、津波現象の解析、地形と津波性状の関係などの軽視と「対策の防潮堤主義」一辺倒による失敗

→ 「想定」は 1 つの目安、人間の都合が介入する。津波防潮堤にも限界がある。また、現状の市街地構造＝土地利用を肯定する施設であり、本質的な危険の解消策ではない

→ 高潮防潮堤は、（たとえ規模を大きくしても）それだけで津波対策としてそれほど有効ではない。防潮堤自体の破壊、河口水門・出入口対策、河川堤防の問題が残る。

（４）都市づくり、まちづくりにおける安全性（耐災性の確保）の軽視

① 土地利用規制（無秩序開発）の弱さ、開発追随型の都市計画規制、危険物施設の集中立地

→ 都市政策における高密度開発の優先と開発に従属した技術

② 住宅の耐震化、密集市街地の安全改善が進んでいない、一方、高度高密度開発や軟弱低地地盤地における（都市施設整備等によって）都市開発を誘発している。

→ 耐震化技術は一定進展しているが、社会化のためのシステムが未整備＋私有財産観

→ 密集市街地対策は基本的に放置されている（低地漁村集落も含まれる）

→ 結果として、災害リスクの住民への転嫁が進んでいる。国民にとっての生活基盤と財産は「住宅」であり、これの保護は防災上の最重要課題

③ 地震防災対策特別措置法（H7 制定）が効果的に機能していない

→ 整備が比較的進んでいる施設は消防関係施設、避難所となる学校の耐震改修（国会での度重なる追及の結果）。第二次・第三次五箇年計画（H13 年度～、H18 年度～）以降の整

備状況全国調査は未実施（内閣府）

（５）大規模危険物施設が無計画に立地していることが改めて明らかになった

① 市街地に近接、活断層に近い、過密な施設立地による生活圏への災害影響の現実化

② 大量危険物取扱施設（石油コンビナート、備蓄危険物タンクなど）における爆発火災

→ 危険物施設災害が市街地に及ぼす可能性と有害ガスの拡散、住民避難の必要性

③ 原子力発電所における誘発災害

→ 災害の連鎖的拡大（放射線直接被害、地域経済被害、風評被害、・・・）

（６）社会インフラの広域化と画一化が地域の耐災性を脆弱にしている

・防波堤・防潮堤の構造、建設の画一的な整備（→基準化と技術力）

・インフラ、ライフライン（電気、都市ガス、上下水道、物資流通）の広域化

・地域の自立（律）力の低下、広域ライフラインシステムに支えられた市民生活、社会活動

→ 広範な日常生活の麻痺→ 避難所生活→ 被害の拡大化→ 無人化地区・マンションの防犯対策

（７）現行の市町村「地域防災計画」の無力性が露呈した

・自治体防災計画の前提（災害の被害想定）の甘さ（→対策費用の縮小化）と対策による効果（目標：被害の軽減量）の未設定、現行計画の重点である避難対策の限界

・応急対策としての避難計画の基本的問題

→ 市街地避難活動は一定の環境条件（時間的猶予、的確な指示、伝達の確実性、適正な避難計画など）の下においてのみ有効である

→ 市街地避難は、基本的に財産放棄と“強者の論理”(弱者切捨て)によって貫かれる

２．福島原発災害で明らかになったこと

・原発災害は地域社会の防災対策にとって対象外とされてきた。ここでは地域防災面から福島原発災害を考える。

（１）原発「安全神話」と地震・津波想定の甘さ（想定外）

①地震、津波等の自然現象の規模を、人為的＝【経済性＞安全性】に設定した範囲でのみ機能する5重の原子炉防護（放射線漏れ）対策は幻想

②地震動により原発本体（原子炉格納容器）の配管類が損傷、さらに津波によって施設が破壊し外部電源機能が停止した。（可能性は指摘済みだったが、想定を避けた）

③トラブルに対する適切な対応ができず、水素爆発、施設の大規模破壊に発展、放射線の大量放出、広域被曝を生じさせた。（トップの「想定外」が組織の危機管理を低下させた）

④「原子力損害の賠償に関する法律」第３条との関係による“想定外”（管理責任の放棄）

⇒第３条１項（無過失責任、責任の集中等）原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない。

（２）地域防災計画の対象外としての原子力災害

①原子力安全委員会「原子力施設等の防災対策について」（防災指針）が「原発 EPZ」として半径8～10kmを設定

＊）EPZ＝**原子力施設を中心とした防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲**

②災害対策基本法に基づく国の『防災基本計画』における「原子力災害対策編」（中央防災会議）で、「**専門的・技術的事項については，原子力安全委員会が定めた防災指針「原子力施設等の防災対策について」等を十分に尊重するものとする。**」と規定

③当該地方公共団体の『地域防災計画』（都道府県防災会議）で「**重点地域を有する市町村及び地域防災計画（原子力災害対策編）を作成すべき市町村**」を規定

⇒10km圏外の自治体は原発災害を想定した災害対策基本法に基づく市町村地域防災計画に「原子力災害対策偏」を策定することが出来ない。

⇒大半の市町村は災害対策基本法に基づく「原子力事故・災害への防災計画の策定」を国によって不要とされてきた。立地自治体以外の団体は、避難体制も情報提供もなし。

⇒10km圏内自治体の避難計画は、域内の学校や集会所を避難所としていたことから、警戒区域の指定によって改めて県内外の避難先を探し、分散避難することとなった。

④（結果として）、原子力災害対策特別措置法（H11.12）15 条 3 項に基づく内閣総理大臣による警戒区域の設定、避難（あるいは自主避難）及び屋内退避の指示における混乱

⇒福島原発災害によって、広域避難を必然とする原発災害では、“EPZ 防災指針”は有効でない（影響は 20～30Km、あるいは風向きによってその数倍に及ぶ）ことが判明

⇒原発災害における避難圏域の設定は極めて曖昧であり、また、事前の安全な避難先の設定は（気象条件により変動することから）困難

⇒放射能の影響は風向、地形そして降雨と強く関係しており、かつ谷地形に沿って広がり、あるいは滞留する。数万・数十万人が迅速・安全に避難することは困難

（３）地域防災面から見た原発災害の実態

① 自然の摂理に背く制御技術と危険性（技術）

・原発の緊急時制御が困難な巨大技術と放射線汚染の予測不能性、回復困難な各種の連鎖被害の甚大性、原発制御における水と電気が不可欠という不自然性

② 被害に対応した社会システムの未整備と地域社会の破滅

・被害賠償問題に現れた空間的・時間的な被害の際限のない広がり

・保険あるいは相互扶助という現代社会の保障システムでは対応できない

③ 自治体防災の責任放棄

・地域防災として対応不能（広域かつ分散避難と自治体機能の低下）な異質な災害

・自治体が住民の生命と財産の保護を約束できない地域を崩壊に導く災害

⇒ 住民の安全確保にとっての対応策は遠隔地避難のみ。また事前の広域避難計画が必要となり、広域的な住民受入れ等の協力団体が不可欠であり、事実上不可能

⇒ 自治体は管轄区域内の住民の安全確保と生活再建に無力（⇒自治能力の崩壊）

３．防災まちづくり（安全安心まちづくり）について

（１）課題と基本的な考え方

現状の地域社会は、「災害の未然防止対策」が著しく立ち遅れている。したがって、応急対策への万全な配慮を行いつつ、予防対策を着実、計画的に推進して災害に強い地域づくりを進めることが急務（知見と社会は変化していることから予防的な未然防止対策にも限界はあるが、それを補完する対応として応急対策は重要）。

◆ 自治体防災の課題

- 自治体防災の基本は法定「地域防災計画」に置かれているが、一種の行政部内計画であり自治体業務の中で上位に位置しない（基本的人権をうたう憲法精神とのズレ）。
  ⇒住民の生命と財産の保護を目的とする防災対策は、本来政策上位におかれるべき
- 現状の自治体防災は、その多くが総務系にあり、消防業務、応急防災、国民保護などを扱っており、未然防止対策に係る都市計画、建設部門など平常業務における防災認識が伝統的に薄弱である。
  ⇒ 災害危険の実態と開発・施設管理部門の関係（技術の限界と不確実性）を明らかにしてく作業が必要
  ⇒ 土地利用計画、施設立地計画、施設管理における防災評価（災害危険アセスメントと影響軽減指針）の導入、そのための詳細な地形・地質基本図、地盤改変図、水系図、気象図の整備が必要
- 現実の災害危険に対する応急対策としては、実際的な訓練（図上演習等）を各部署、庁内、関係機関との合同など、各レベルで積み重ね、計画の改善（対応マニュアルの準備を含む）と対応習得を重ねていくことが必要

◆ 組織機構の改革

予防対策と応急対策を適正に進めていくには、庁内に横断的な組織を常設することが必要。こうした組織機構によって事務内容を調整し、地域防災計画に位置づけることが重要。

- 国、県の縦割り組織に抗して、市町村が地域防災計画を総合防災として進めるには、地域社会における防災まちづくりの活動が不可欠。地域社会の防災まちづくりを地区住民と連携・協同して具体的に推進することを通じて、自治体の防災対策は総合化される。
- 「住民の生命と財産の災害からの保護」は地域社会の安全化、防災性の向上なくしてはありえない。
- 災害は地域社会で発生することから、地域における取り組みによって必要な対策が明確になる。またその背景も理解しやすい。

◆ 自治体防災の限界

大量危険物取扱施設と原子力関連施設に関しては、自治体の防災対策では限界がある（日常的な関係情報の提供もない）。

- 現状では有効な対応方策はない。先ずはそうした現実を住民、市民が知ること。
- あえて対策としては、早期の広域避難のみ。

（１）自治体防災の今後の方向性として

＜視点＞

●地震や津波、台風など自然現象は防ぐことができないが、それによる被害は社会的矛盾（地域社会の脆弱性）の結果である、との災害観を確立すること。

● 被災の自己責任観、対策における「自助・共助・公助」理念をすて、自治体としての責任と責務を明確にすること、できないことは約束しない。（＊）

（＊）できない対策は、なぜできないかを明確にし、市民・地域団体の協力を含めて対応策を講じるべきであり、住民の「自助・共助」に転嫁すべきではない。

● 災害対策における人命保護と財産保護は（劣後なく）一体として施策を構築して、防災計画を推進すること。

●応急対策における避難者は被災者として位置付け、避難所、仮設住宅の救護措置を計画すること。

① 安全性を基本に据えた土地利用計画の推進

防災対策の基本は土地利用の規制にある。軟弱地盤地・傾斜地に開発は基本的に（特に宅地化は）抑制すべき、開発の際は十分な安全対策を指導し危険の緩和策を求めるべきである。

・土地利用における防災的な観点の導入（都市計画の防災的視点からの見直し）
・ハザードマップの策定と都市計画（地域地区制の活用）における根拠付け
・未利用地、空閑地、農用地（生産緑地地区）、傾斜地、樹林地の計画的な保全
・災害脆弱性に対する土地利用的な危険緩和対策の推進

② 地域防災計画の抜本的な見直しの必要性

・地震規模、降雨量、津波影響、大量危険物施設事故などの設定と被害想定
・被害想定（定量的な被害量）に対応した減災目標の設定と検証
・科学的調査に基づくハザードマップの作成と公表
・予防対策の位置付けと他部門計画との調整機能を確立（独自の条例等）
・防災会議への市民防災組織の参画（防災関係機関化）

③ 地域社会・コミュニティを基礎とした防災対策の推進

防災対策の原点は、コミュニティの安全安心（地域と住民の生命、財産の保護）にある（＝コミュニティは社会活動の矛盾（危険）が顕在化する場）。自治体は、コミュニティ防災を具体的にどのように進めるか、を検討し、提示すべきである。

・自治体と地域組織による総合的な地区（コミュニティ）防災計画の作成
・自治体によるコミュニティ防災を推進するための環境整備（制度づくり）
・自治体によるコミュニティ防災活動への支援
・非常時における地域社会の（ライフラインの停止に備えた）自己完結性の向上
　→地域社会のインフラ機能の自立（律）性を高める（特に水、エネルギー、廃棄物処理）

④ 重点対策（住民の生命･財産の保護に直結する対策）の推進強化

ア） 住宅の耐震化促進対策と公共施設の耐災化対策

・「建築物耐震化促進計画」はほとんどの自治体が作成した。重要公共建築物の耐震改修は団体によって格差が大きい。また住宅の耐震化については、診断及び改修工事助成制度が大分整備されてきたが、（診断まではある程度行われているのに対し）耐震改修は容易に進んでいない状況である。

⇒ 重要施設の耐震化の年次計画を策定。また「なぜ、住宅耐震化が進まないか」について背景と要因を分析し、支障への対応方策を施策として推進する。

◎大都市における高層住宅の防災対策（住棟機能の麻痺による“高層難民”化など）の遅れが著しい。

⇒ 新たな開発の抑制と既存住棟ごとに対応方策を居住者と検討を開始する。

イ）低地･軟弱地盤地の耐災化対策

・特に、広範に存在する液状化の発生危険地区における対策（開発抑制、移転や地盤改良の促進ほか）は、ほとんど対策が行われず放置状態。

⇒ 液状化予測ハザードマップの作成と既存住宅地区の地盤改良、開発の抑制と十分な地盤対策の義務付け

ウ）急傾斜地の土砂災害、地盤崩壊等の防止対策

・特に、丘陵地における谷地や窪地の大規模な埋立て･盛土造成地区は、その実態さえも明らかにされない状況があり、対策は進んでいない。

⇒ 早期にハザードマップを作成し、地区住民と共に危険の回避及び軽減対策あるいは移転について検討を開始する。

エ）密集市街地の改善対策

・木造密集住宅地区は、空地や道路条件が不十分なまま老朽化が進み、住宅倒壊や延焼火災の危険な地区として環境改善が進んでいない。また、宅地の細分化などにより新たな密集市街地が形成される傾向もある。

⇒ 地区住民と協働して防災的な観点から地区環境の改善（生活基盤公共施設の整備、住宅の耐震化･難燃化など）の防災まちづくりに取り組むことが必要

オ）被害想定に基づく実際的な訓練の実施（現実の災害危険への応急対応）

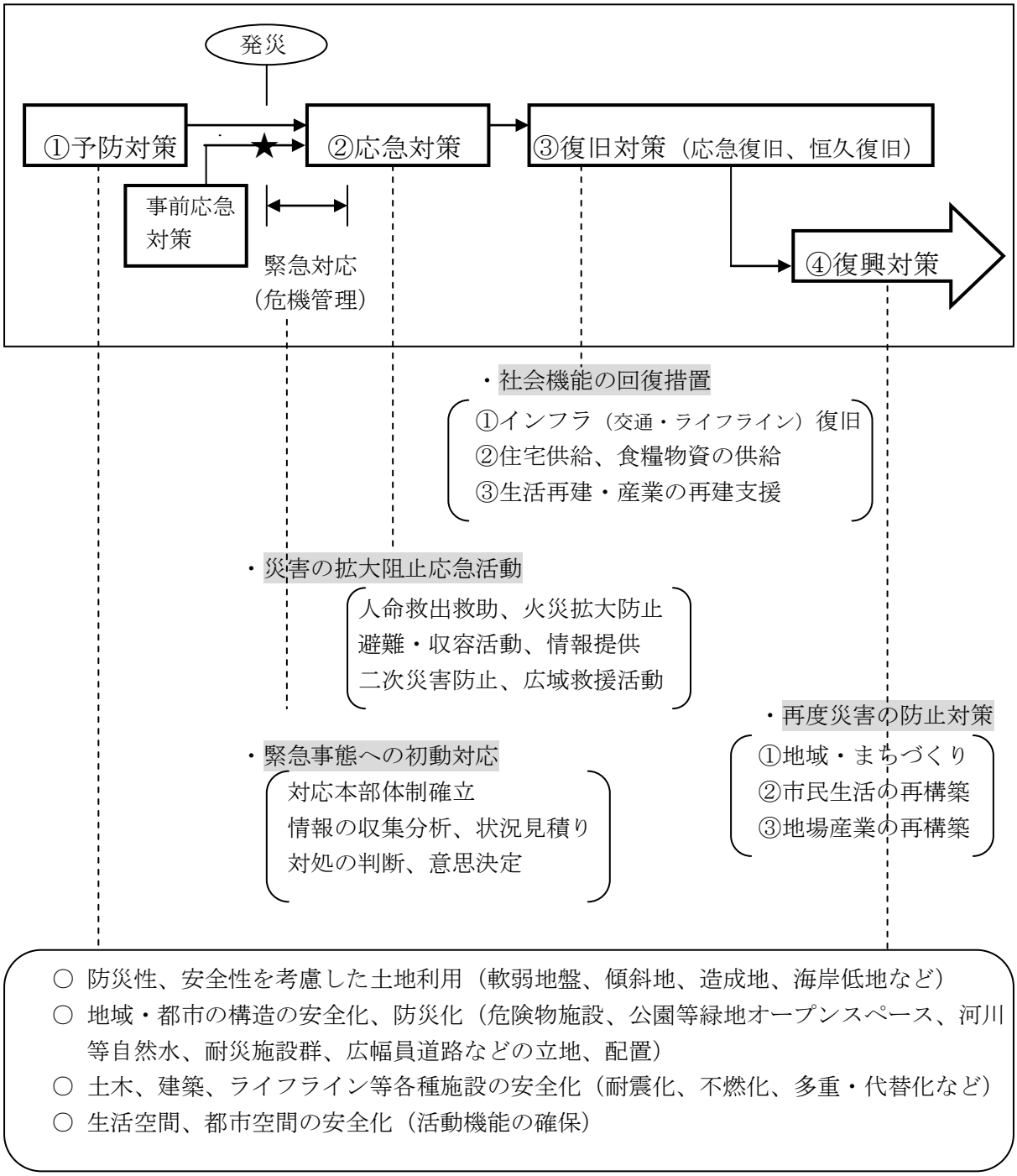
・ 現行の防災訓練は、防災機関中心の展示訓練であり、災害時における被害状況の把握と分析、対応措置の判断、対応の調整などに係る訓練が行われず、結果的に対応の遅れと混乱を招く事態が一般化している。

⇒ 専門家の指導を得て、（直面する災害危険に対し）被害想定に基づき実際的な対応訓練（図上訓練）を重ね、被害の拡大防止対策を効果的に実施できる活動体制を確立することが必要。

⇒ 訓練を通じて平常業務化する、被害の発生要因と課題を明確にする、何より首長と幹部職員の意識改革を促がす。

資料1　防災対策の体系と業務領域（中村）

○防災＝災害を防ぐ、目的＝「地域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」
○災害を防ぐ(減災)⇒災害の発生を抑制する、災害の拡大を防止する、被害の後遺影響を防止する、再び災害を起こさない
○ 防災対策（の体系化＝防災計画）におけるフェーズごとの領域



○ 防災性、安全性を考慮した土地利用（軟弱地盤、傾斜地、造成地、海岸低地など）
○ 地域・都市の構造の安全化、防災化（危険物施設、公園等緑地オープンスペース、河川等自然水、耐災施設群、広幅員道路などの立地、配置）
○ 土木、建築、ライフライン等各種施設の安全化（耐震化、不燃化、多重・代替化など）
○ 生活空間、都市空間の安全化（活動機能の確保）

○ 防災性、安全性を考慮した土地利用（軟弱地盤、傾斜地、造成地、海岸低地など）
○ 地域・都市の構造の安全化、防災化（危険物施設、公園等緑地オープンスペース、河川等自然水、耐災施設群、広幅員道路などの立地、配置）
○ 土木、建築、ライフライン等各種施設の安全化（耐震化、不燃化、多重・代替化など）
○ 生活空間、都市空間の安全化（活動機能の確保）

「特定非営利活動法人　市民まちづくり会議・むさしの」について

設立の経緯｜きっかけは都市マスタープラン策定への参加（平成 10～12 年）

「特定非営利活動法人市民まちづくり会議・むさしの」は、「武蔵野市都市マスタープラン」の策定（平成 12 年策定）に参加したことをきっかけに生まれた「まちづくり」NPO 法人です。平成 12 年 4 月に任意団体として設立。2005 年 3 月に NPO 法人の認証を受け、4 月に法人登記を行いました。

目的｜Mission

当法人は、広く一般市民を対象として、まちづくりについて市民が主体的に行動し、まちづくりへの参画やまちづくりに関する調査研究、イベント等を通じて、暮らしやすいまちを築き、豊かな社会の実現に寄与することを目的として活動しています。

特徴｜まちづくりの専門家を含む集団

◎当会メンバーの専門性

都市計画	1 名
地域計画	1 名
交通計画	1 名
観光計画	1 名
土地・住宅政策	2 名
ランドスケープデザイナー	1 名
景観デザイナー	1 名
グラフィックデザイナー	1 名
犯罪心理学	1 名
弁護士	1 名

◎当会メンバーのまちづくり関係有資格者

技術士(総合技術管理部門)	1 名
技術士(建設部門)	3 名
技術士(農業部門)	1 名
一級建築士	3 名
樹木医	1 名
定期借地権プランナー	1 名
弁護士	1 名

＊以上重複有り

事業｜「市民のためのまちづくり検討プログラム 2009～2010」

近年は、まちの現状や今後予想されるまちの変化について把握する機会、それを踏まえて自分たちのまちの将来ビジョンやまちづくりの方向性を考えるための機会を多様なかたちで提供し、市民自らが取り組むまちづくりの基礎としてもらうことを目的に様々な事業を実施しています。

都市マスタープランの改定を契機に、今年度以降の事業として、コミュニティ協議会など地域住民の皆さんの協力を得て、市内各地域におけるコミュニティ単位のまちづくりのあり方を研究し実践しようとしています。街並みウォッチングを行い、地域の課題や資源を地域住民の皆さんと当 NPO が共有し、住民がより主体的に取り組むまちづくりのあり方、その支援や協働のあり方を検討します。

NPO 法人市民まちづくり会議・むさしの　これまでの歩み（概要）

2000 年 6 月	武蔵野市都市マスタープラン策定	
2001 年 2 月	「鎌倉の都市マスタープランを考える会」との意見交換会を市が企画。それに参加した委員の一人（現清本会長）が会の立ち上げを発意 ・ 準備会を数回重ねて、どのような会にするか、どのような活動を行うかを検討。	市による立ち上げ支援あり（補助金なし）
2002 年 4 月	市民まちづくり会議・むさしの　設立総会 ・ 月 1 回程度定例会を開催。都市マスにこだわらず、毎回、会員が感心のあるテーマを取り上げて意見交換する場として活動を開始。（ごみ問題、交通バリアフリー、農水省跡地、ユニバーサルデザイン、吉祥寺文化施設、環境共生、まちづくり条例、緑、外環）	市の支援終了以降、自立的な活動を開始
2003 年 5 月	イースト吉祥寺プロジェクトに着手 ・ 吉祥寺東部地区のまちづくりについて独自に検討を始める。地元関係者や吉祥寺ファンの方と意見交換しながら検討を進めた。	⇦ メンバーの専門性を発揮
2004 年 6 月	イースト吉祥寺プロジェクトまちづくり提案公表 ・ 提案を市に提出。市民からの提案を受け止める仕組みがなかった。まちづくり条例の必要性を再認識。	
2005 年 3 月	特定非営利活動法人認証（東京都）4 月 5 日設立登記 ・ より責任ある立場で活動していこうと、法人格を取得。	
2005 年度	むさしのまちづくりシンポジウム連続開催（協働のまちづくり、まちづくり条例などをテーマに）	⇦ まちづくり推進課にも参加を呼び掛け
2006 年度	「市民のためのまちづくり検討プログラム 2006 まちづくり条例への挑戦！」実施。（街並みウォッチング、先進自治体視察）	⇦
2007 年 8 月	まちづくり条例意見交換『市民ミーティング』主催（協力：武蔵野市まちづくり条例（仮称）検討委員会、後援：武蔵野市）	⇦ まちづくり推進課との協働事業
2008 年 9 月	武蔵野市まちづくり条例制定	
2009 年 2 月	「武蔵野市まちづくりシンポジウム～まちづくり条例の活用に向けて～」（武蔵野市主催）当会篠原理事長がパネリストとして出席	
2009 年度 ～2010 年度	「市民のためのまちづくり検討プログラム 2009 都市マスタープラン改定への挑戦！」実施。コミュニティ協議会などの協力による街並みウォッチング	⇦ まちづくり推進課と協力しながら実施

- 立ち上げ支援終了後、自立的に活動。自立・独立志向は現在も一貫している。
- これからのまちづくりにおいて、市民の主体的なまちづくり活動が大事であること、それに我々メンバーの専門性を生かすことができるであろうことを、コアメンバー間で共有。
- その目的意識をまちづくり推進課も理解してくれ、お互いの役割は違うが、協力して取り組むことができるようになってきた。