

安全化への意識改革と地域の担い手ネットワークへの参加

神戸大学都市安全研究センター 北後明彦

阪神・淡路大震災の教訓

大災害による被害の様相は、外力と被災基盤の状況に応じてそれぞれ異なるが、1995年の阪神・淡路大震災の場合、その被害の様相を最も決定づけたのは、震度7という激震により、耐震性に問題があった建物を中心に約10万棟5千棟もの住宅が全壊し、約14万4千棟が半壊したことである。その結果、建物倒壊が主な原因となって6千名を超す人々が死亡した。地震後に発生した火災が大きく広がって都市火災となった地域もあるが、倒壊した家屋から救助している最中に火災が延焼してしまって救助できなかった例も多い。延焼してしまった地域では、建物の他に、家財も地域コミュニティも失ってしまうことになり、ダメージは更に大きなものとなった。建物倒壊により住む場所を失った人々の数は膨大なものとなり、30万人を超す人々が困難な避難生活を過ごした。阪神・淡路大震災は、大都市における災害であったためこのように被災者が多数となったが、それに見合った支援を行う体制・制度等が整備されていなかったため、その後の住宅再建も困難を極めた。

このような被災の教訓から、住宅・建築物を耐震補強することが地震時の被害を根本的になくし復興・再建時の困難も小さくすることは自明であるが、この教訓は国民的には、なかなか浸透しない状況が続いている。

耐震改修促進法の改正

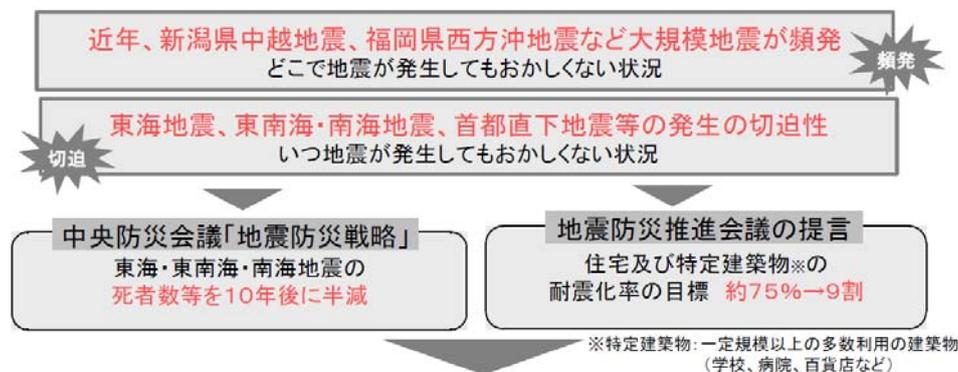
その後、2004年新潟県中越地震、2005年福岡県西方沖地震など大規模地震が頻発し、我が国において、大地震はいつどこで発生してもおかしくない状況となったということになり、一昨年（2006年）改正耐震改修促進法の施行という形でようやく計画的な耐震化の推進や支援措置の拡充がはかられることになった。この耐震改修促進計画では、中央防災会議による「東海地震等の被害想定死者数や経済被害について、今後10年間で半減させる」という減災目標を達成するために、住宅等の耐震化率の目標を全体的には「現在の住宅の耐震化率75%を、10年後に90%とする」と設定されている。

この促進計画は、①住宅・建築物の所有者等が、自らの問題・地域の問題という意識をもって取り組むことを基本として、②国民の安全を確保することは国及び地方公共団体の重要な責務であるので、相談体制の整備、専門家の育成などを通じて、所有者等が耐震診断や改修を行いやすい環境の整備を行うとともに、所有者等の負担軽減のための制度を構築するための制度を整備し、所有者等の取り組みを支援すること、によって進められている。

安全化への意識改革の必要性

耐震改修を計画的に進めるといふこの仕組みは、関係者の努力でできたのであるが、これが大きな動きになるには、耐震改修の必要性が国民全体の認識となって、支援に必要な予算額をどれだけ増大させるかにかかっている。中国四川省大地震で、中学校が倒壊したから日本の学校耐震化を緊急にすすめるという話が出てきているが、本当に認識していないとすれば、いわゆる「風化」によってまた元の状態に戻ってしまうと考えられる。震災によるひど

さ悲しさを、身をもって体験し、または、被災の教訓を本質的に認識したとすれば、時間による体験、認識の風化は起こらない。以上のことから、技術者や専門家は、あらゆる機会をとらえて国民に対して被災の教訓を本質的に認識できるように活動することが、今後の防災・減災につながっていくと考える。



(耐震改修促進法の改正のポイント)

計画的な耐震化の推進

○国は基本方針を作成し、地方公共団体は耐震改修促進計画を作成

建築物に対する指導等の強化

- 道路を閉塞させる住宅等に指導、助言を実施
- 地方公共団体による指示等の対象に学校、老人ホーム等を追加
(現行の指示等は、百貨店、劇場など不特定多数利用の建築物が対象)
- 地方公共団体の指示に従わない特定建築物を公表
- 倒壊の危険性の高い特定建築物については建築基準法により改修を命令

支援措置の拡充

- 耐震改修計画の認定対象※に一定の改築を伴う耐震改修工事等を追加
- 耐震改修支援センターによる耐震改修に係る情報提供等

※耐震改修計画の認定により、耐震関係規定以外の不適格事項が適用されないという、建築基準法上の特例が受けられる。

効果 地震による死者数・経済被害が減少

東海地震の被害の軽減(耐震化の効果)	東南海・南海地震の被害の軽減(耐震化の効果)
死者数 6700人→3200人	死者数 6600人→2900人
経済被害 11.6兆円減少	経済被害 18.8兆円減少

建築物の耐震化により緊急輸送道路や避難路が確保

仮設住宅やがれきの減少が図られ、早期の復旧・復興に寄与

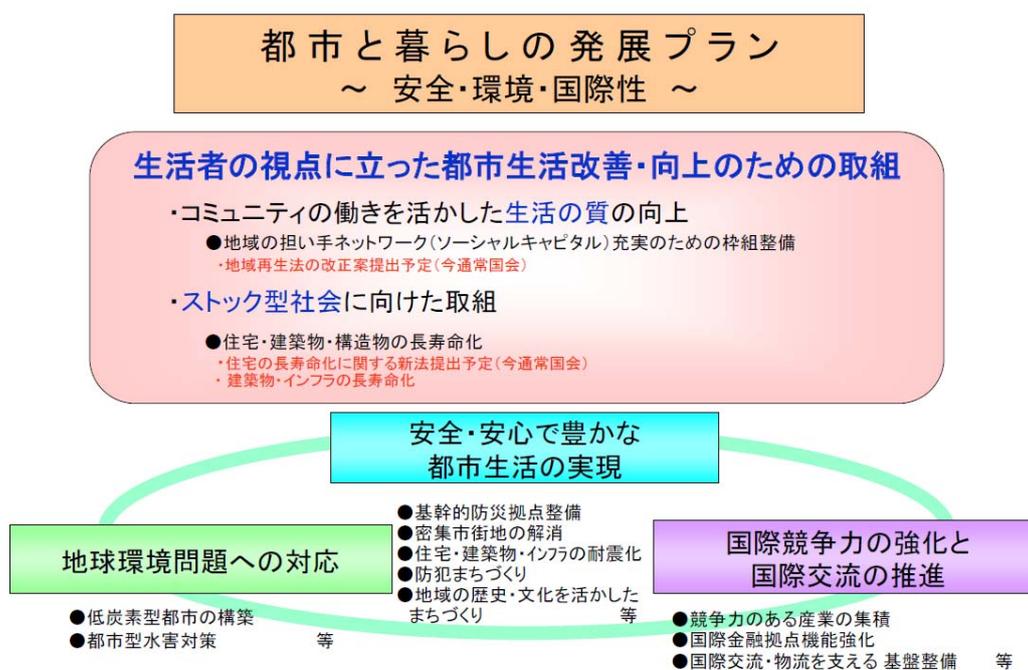
平成 18 年 1 月 26 日施行 改正耐震改修促進法の概要

(国土交通省のホームページ(住宅局建築指導課、平成 18 年 1 月 25 日発表)より)

地域の担い手ネットワークへの参加

阪神・淡路大震災のもう一つの被災の教訓は、表通りから一步入ったところにある密集市街地において、家屋の倒壊が集中し、延焼火災も多発したことであり、これまで防災対策としての取り組みがなされてこなかった街区レベルで、個々の住宅や路地裏などのハードを改善する必要があることである。現在の都市は、このような密集市街地の問題の他、津波発生時に大きな被害が予想される地域、集中豪雨や高潮による浸水被害地域が広がり、一人暮らし高齢者の増加などで被災時の対応が困難な状況がある。

このような課題に対しては、地域コミュニティの担い手としての中流階級が減少しつつある現代日本においては、大変困難ではあるが、大学と地域との連携、NPO等による地域再生への参加など、地域の担い手ネットワーク（ソーシャルキャピタル）を充実させていく中で、解決していく必要がある。技術者や専門家は、それぞれ関連のある地域に入って、地域の様々な担い手と連携して行くことが求められている。



都市と暮らしの発展プラン（～安全・環境・国際性～）

平成20年度における主要施策と今後の検討課題（案）

地域活性化統合本部、平成20年4月11日より