

④ 横浜市の地震火災対策と燃えにくいまち・燃え広がらないまちへ

執筆

森 隆行

都市整備局長補佐（防災まちづくり推進課担当係長）

『地震火災対策』と検索すると、NHKのニュースサイトなどに混じり、本市のHPが上位で表示される。横浜市の特別な対策かといえば決してそうではなく、かねてより全国の都市が密集市街地対策として取り組んできた防災・減災対策の主要な施策の一つである。ただ、本市の地震火災に対する危機意識は大きく、平成26年度から大きく取組を強化し、平成34年度までの目標を掲げて重点的に取り組んでいる。

棟数は21万棟、死者・行方不明者のうち実に9割が火災によるものと報告されている。地震火災は、建物が「出火」、炎上し、それが「延焼」することで大きな被害をもたらす。各段階における原因を明らかにした上で対策を講じる必要がある。

えにくくすることと、燃え広がりを分断することが被害の軽減に寄与する。

で「全壊焼失棟数の半減」という減災目標が設定された。その実現のため、アクションプランである「横浜市の地震防災戦略」にて「火災による被害の軽減」を重点施策として位置づけ、その詳細な対策方針を取りまとめたものが「横浜市の地震防災戦略における地震火災対策方針（平成26年3月）」（以下、方針）である。

2 横浜市における被害想定

東日本大震災を受けて見直された被害想定（平成24年10月）では、地震火災による焼失棟数が市内で約77,700棟となることになった。これまでの想定（平成16年度）が約8,200棟であったことを考えると激増したといえる。建物の被害の中でも大きな割合を占めており（表1）、これを軽減する対策は急務といえた。

また、延焼の被害が大きいと想定される地域は広範囲に見られるが、それでも地域的な偏りがあることも明らかになった（図1）。

限られた期間で減災目標を達成しなければならぬため、方針では、重点的に対策を実施する地域（対象地域）を絞り込んでいる。その中でも想定される被害が大きく特に重点化が必要な地域を「重点対策地域」、それ以外を「対策地

表1 被害想定（抜粋）

種別	被害項目	被害単位	元禄型 関東地震
建物	揺れ	全壊数（棟）	34,300
	液状化	全壊数（棟）	204
	急傾斜地崩壊	全壊数（棟）	154
	津波	全壊数（棟）	11
地震火災 (冬18時)	出火	炎上出火件数（件）	370
	延焼	焼失棟数（棟）	77,700

1 地震火災とは

地震による様々な災害の中で、特に都市部においては火災が大きな被害を及ぼすことが明らかになっている。

東日本大震災や熊本地震では、津波や建物の倒壊による被害が甚大な中で火災被害についてはあまりクローズアップされてこなかったが、阪神・淡路大震災では7千棟を超える家屋が焼失しており、また、関東大震災に遡れば焼失

② 「延焼」について

都市部、特に木造住宅が密集した地域では、近接した建物に次々と燃え移り大きな被害をもたらす。建物自体を燃

3 地震火災対策方針

平成25年3月に修正された「横浜市防災計画 震災対策編」において、平成34年度ま

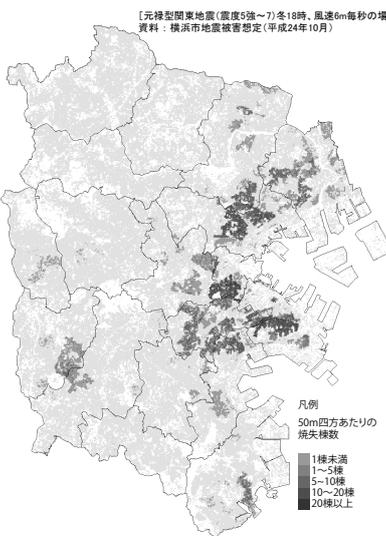


図1 焼失棟数の予測結果

域」としている(図2)。地域の約12%のエリアで、焼失棟数の82%を占めていることがわかる(図3)。

施策は大きく二つの柱からなり、各区局が連携して対策を進めている。

① 地域防災力・消防力向上施策

被害想定上、炎上出火件数370件が、最終的に焼失棟数77,700棟に繋がることを考えると、出火件数を減らすこと、早期に消火することが被害軽減に大きな効果がある。そのため、個々の建物で、「感震ブレーカー」や「家具転倒防止器具」の設置を進めることで出火率の低減を図るとともに、地域住民が早期に初期消火を実施できるよう、スタンダードパイプ式初期消火器具等の普及を図っている。一人ひとりがその効果を理解し、設置を進めてもらわなければならない。

② 防災まちづくり施策

延焼被害を抑えるには、延焼範囲を分断する都市計画道路を整備することで「延焼遮断帯」を形成することが有効である。方針では、重点的に推進する路線を「地震火災対策重点路線」として位置づけている。

また、避難・消防活動の円滑化に向けた狭あい道路の拡幅等整備のほか、延焼速度を

遅らせるため、建築物への規制誘導を面的に導入している。これについては次に詳しく述べてたい。

4 まちの不燃化推進事業

① 不燃化推進条例と建築物不燃化推進事業補助

「横浜市不燃化推進地域」における建築物の不燃化の推進に関する条例(不燃化推進条例)(平成27年7月施行)により、方針の重点対策地域を「不燃化推進地域」に指定し、同地域内に新築する建築物を耐火性能の高い「準耐火建築物」以上とすることを義務付けた。

併せて、老朽建築物の除却や、新築する際の費用の一部を補助する「建築物不燃化推進事業補助」により、規制と補助の両面から、建築物の不燃化を図っている。

これまでも、規制はなくとも自主的に燃えにくい建築物を建築する場合には補助を行ってきたが、活用されたのは戸建て住宅に限ると9年間で10棟に満たない。限られた期間内でまちの不燃化を着実に進めるため、規制という手法に一步踏み込んだといえる。条例による、いわゆる「新たな防火規制」の導入は東京都と大

阪市に続き3例目となる。

一方で、規制により耐火性能の高い建築を求めた結果、どうしても従前よりコストアップする。それにより市民の建替意欲が減退しては本末転倒となるため、これを防ぐためにも建替への補助は規制とセットで行う必要がある。住宅の建替は一人ひとり異なるライフプランの中で行われるものであり、それを妨げるものであってはならない。

② 地域住民による防災まちづくり

地震火災は、揺れや津波のような警報があるわけではなく、台風のように予報や避難情報もない状況で、自ら判断し行動を求められる可能性がある。日頃から自分のまちを知り、災害に強い地域づくり、防災まちづくりが重要となる。本市では平成15年から、防災課題のある密集市街地において「いえ・みち まち改善事業」として、地域住民との協働により地域の防災性の向上と住環境の改善を図ってきた。住民によつて組織された「防災まちづくり組織」が「防災まちづくり計画」実現のため、現在も各地区で様々な活動を行っている。また、27年度からは方針の対象地域において、自治会町内会等が行う防災施

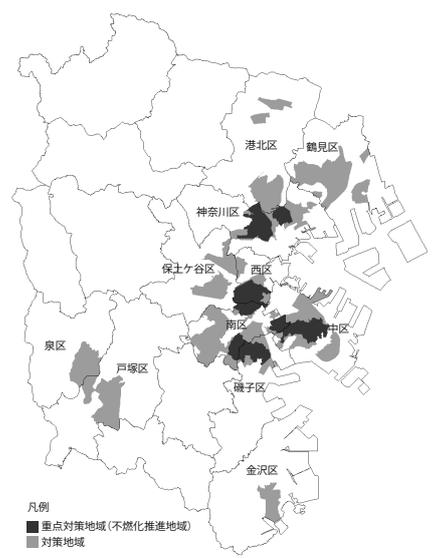


図2 地震火災対策方針の対象地域

対象地域の考え方 (面積・焼失棟数)

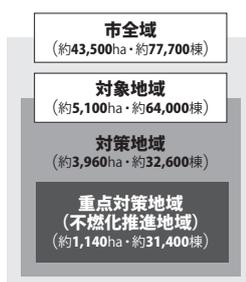


図3 対象地域の考え方

設の整備等に補助を行う「身近なまちの防災施設整備事業補助」をスタートさせた。自分達のまちを防災の視点で改めて点検し、災害に強いまちへ改善するため、まちの避難経路や防災広場、防災設備を地域住民自ら整備する後押しをしている。

まちの不燃化は、建物を不燃化する個々人の取組と、地域での防災への取組両方がある。防災に対する意識はこれまでも高まっているが、

5 おわりに

地震火災対策は、行政による公共事業と市民一人ひとりの行動により成り立っている。ただ、延焼遮断帯の形成や建築物の不燃化などは、整備が進めば効果の持続が期待できる、不可逆な施策である一方、防災

意識と行動は維持・向上の努力を惜しめば容易に後退してしまう。防災に対する意識はこれまでも高まっているが、それでも災害から時間が経てば過去のものとなり、ゴールのない対策に疲れてしまうことも危惧される。地域住民や個々人の防災への取組を二過性のものにならないためにも側面や後方からサポートしながら一緒に取り組んでいくとともに、防災を、押し付けではない、日々の中で当たり前に存在するものとして定着させていく必要がある。