

# 横浜市における地域防 災計画の現状と将来

市民はどんな危険にさらされているか



高橋孝二

## 1. 危険がいっぱい

現代社会の人間生活——わけても本市のように急激な都市膨張と環境の近代化ならびに人口の過密化の激しい大都市においてはとくに、生活環境をとりまく数限りない危険が潜在するなかで営まれている。

これは、都市構造の変化と経済成長による市民生活様式の向上、さらには産業科学が生んだ技術革新が生産中心、技術中心主義となり、利便性や利潤の追求が必然的に人間を追放し、疎外してしまったことによってもたらされた現象である。

現代の災害は、かつてのそれのように自然災害とか人為災害というような明確な区分をすることが不可能となりつつある。いや、むしろ、災害すべてが人災であり、社会災害と言うべきである。

災害の「災」の字は、もともと川と火、つまり河川の氾濫による水害と火災、大火を意味したという。が、当今の「災」は決して川と火にとどまらず、もっともっと恐ろしい近代都市「災」が、日々人間の手によって造り出されているのである。これまでの防災常識からはまったく考えもおよばなかった災害のパターンや要因が出現し、利便性や快適性のかげに潜在し、定常的に、あるいは突発的に市民を襲い、その生命を傷つけ、奪い、財産を損傷し、部分的には根こそぎにする。

たとえば、市街地では高層建物が林<乱>立し、地下街が深く、広くはびこり、地下鉄が走り出す。一方郊外では木が伐られ、山をけずって土が切られ、盛られて宅地が造成されている。ここで、諸兄もこれを眼裏の絵にし、さらにそのかげに潜む災害要因を数えあげてみて下さい。背筋が寒くなるような思いをするのは、われわれ消防人のように防災業務にたずさわる者ばかりではありませんまい。この潜在する危険要因とそれが災害の拡大におよぼす影響度<ポテンシャルリスクエネルギー>を

防  
す  
と  
刈  
災  
危  
険  
あ  
解  
ま  
転  
雷  
盤  
機  
く  
疾  
放  
れ  
れ  
れ  
だ  
だ  
か  
れ

2-  
防

昭  
翌  
本  
の  
の  
(1)  
(2)  
(3)

的確には握し、科学的、理論的に掘りさげ、解明することが万全な災害対策とその実行の前提条件となるものであり、それが、われわれ近代都市に対応する防災担当者に課せられた責務であるが、災害が現象となってあらわれるまでにはその潜在危険要因が複雑にからみあっていることがつねであり、その相関関係は一定し難いためこれらの解明はきわめて困難である。

また、パターンとしてあらわれる災害現象に目を転じてみると、地震、高潮、台風、洪水、津波、雷、がけ崩れ、地すべり、集中豪雨、干ばつ、地盤沈下、火災、爆発、鉄道事故、船舶事故、航空機事故、交通事故、暴動<騒乱>、遭難・でき死<山、海、河川>、犯罪<殺傷、窃盗>、中毒、病気<疫病等>、排物汚染<大気、河川>、騒音放射能、傷害、漏電など枚挙にいとまがない。これらはいつどこで、どんな形で市民の前にあらわれるかわからないが、いつもこんな危険にさらされているのである。まさに“危険がいっぱい”だ。

だが、手をこまねいて災害の恐怖におののいてばかりもいられない。なんらかのてが、そこでうたれなければならない——防災である。

## 2———災害対策基本法の制定と横浜市地域防災計画の策定

昭和36年11月に災害対策基本法が制定公布され、翌年7月施行された。

本法は、災害国といわれるわが国において、従来の防災行政に画期的な一機軸をなすもので、つぎのような点を意図して作られたものと言える。

- (1) 災害対策の計画性と総合性
- (2) 災害予防行政の充実
- (3) 災害復旧における多年度、原形、総花主義の

是正

### (4) 非常災害対策の充実

これによって、横浜市にも防災会議が設置され、地域防災計画が策定された。

#### 1・横浜市防災会議について

災害対策基本法第16条の規定にもとずき昭和38年3月に横浜市防災会議が設置され、市長、助役をそれぞれ会長、副会長とし、委員には指定地方行政機関の職員、県知事部局の職員、警察、陸上自衛隊、本市の職員、教育長、消防長、消防団長等が任命されている。

防災会議は、横浜市地域防災計画を作成し、およびその実施を推進すること、本市の地域にかかわる災害が発生した場合において、当該災害に関する情報を収集すること等をそのおもな職務とするもので、地方自治法第138条の4項第3号に規定する市長の附属機関であり、昭和38年8月16日第1回会議が開かれて以来、数回の会議をかさねてきている。

また、災害が発生し、または災害が発生するおそれがある場合において、防災の推進をはかるため、必要があると認めるときは市長が防災会議の意見をきいて災害対策本部を設置することができる旨の法の規定にもとずき、地域防災計画の定めるところにより防災会議が開かれる。

なお、横浜市防災会議条例の規定では、専門の事項を調査する専門委員を置くことができることとされており、先般地震対策の部会が発足した。

#### 2・横浜市地域防災計画について

現在の横浜市地域防災計画は、昭和38年9月はじめに作成事務に着手、各局から提出された所管業務に関する災害対策案を整理検討し、編集して同年10月12日に開かれた第二回防災会議で了承され、うぶ声をあげた。

本計画は、災害対策基本法第42条第2項に規定する事項について、総則、災害予防計画、災害応急対策計画および災害旧計画の4章に大別し、とくに災害応急対策計画に重点を置く方針をとり、また、計画の作成にあたっては、本市の地理的条件ならびに過去において本市の被った災害のうちもっとも頻度の高い水害、すなわち台風および集中豪雨によって生ずる洪水、滞水、高汐およびがけ崩れによる被害の対策に重点を置き、地震、津波等によるものについては補完的に取り扱われた。計画作成の当初は、法施行後まだ日も浅く、計画内容は防災行政全般にわたるぼう大なものであり、また準拠する前例も、明確な様式もないという関係上、当時すでに地域防災計画の作成をみていたのは、東京都、神奈川県、愛知県等ごくかぎられた都道府県にすぎず、市町村にいたっては名古屋市のみという状態であった。

そのような背景のなかで、短時日のうちに作成したものであるだけに、本市防災活動の確立を期すためには、後日さらに徹底した検討をくわえる必要があることは、作成の当初からすでに予測されていたものであり、また、日々変遷する市勢、地域環境等に対応するためにも計画を修正する必要があり、毎年1回、すでに5回の修正がくわえられ、今日に至っているものである。

以下、計画の内容にたちいって考察してみたい。

#### (1) 総則

冒頭の本計画の目的は、「市民の生活、身体および財産を災害から保護するため、災害対策基本法第42条の規定にもとずき、本市の地域にかかわる災害の対策について、災害予防、災害応急対策および災害復旧に関する事項を定め、防災活動を総合的かつ計画的に実施することにより、防災の万全を期するとともに、社会秩序の維持および公共の福祉の確保に資することを目的とする」とうたっている。

つぎに、本計画を策定するための基礎とする災害の想定を行なっている。基本的には、「災害想定を具体的に定める場合には、災害発生原因の規模、強度または特性に応じて、これを各種段階に分類することができる。しかし、最悪の事態に対処して、各種対策を樹立しておくことが防災計画の目的とするところであるので、過去において、本土を襲った最大級の台風、すなわち伊勢湾台風級の大型台風が関東地方に上陸した場合を一般的な想定基準とし、この範囲内において各種の対策を樹立するものとした。地震、津波または人為的被害については、上記に準じ必要に応じて想定するものとした。」とし、具体的な要素を定め、さらにこれにもとずいて被害の想定を行なった。その集計結果は表1のとおりである。

表1——被害想定集計表

種別	区分	危険地域の数	棟数	世帯	人員
がけくずれ 危険地域		508	3,774	5,001	18,921
洪水		76	床 <sub>上</sub> 4,945 床 <sub>下</sub> 8,420	7,390 10,765	27,963 41,321
滞水		65	床 <sub>上</sub> 5,133 床 <sub>下</sub> 5,914	6,617 7,715	23,245 28,870
高潮		120	床 <sub>上</sub> 34,414 床 <sub>下</sub> 14,140	54,362 21,188	219,497 90,339
震災		172	91,985	125,192	492,678
津波		93	56,255	89,537	354,945

#### (2) 災害予防計画

「災害予防計画は、災害の発生を未然に防止するために行なう事務または業務の計画である。災害の防除を完全に実施することは、現在の科学的水準および経済的事情からみて早急には困難であると考えられるので、災害の発生は、一応不可避のものであるとの前提にたち、これに即応する体制をととのえ、被害を最少限に軽減するために、次の事項について計画するものとする。」という方針のもとに、水害予防計画、高潮、津波災害予防計画、がけくずれ災害予防計画、建造物災害予防計画

画、街路樹等の風害予防計画、通信計画、防災訓練計画、防災知識普及計画の8項目にわたり計画を樹立している。

このなかで、消防職員が中心となってその手足をフルに活用し、現場をつぶさに踏査して表1にかかげる各種別ごとの危険地域を指定している。

各種危険地域は、2・(1)でのべた災害想定にもとずき、もっとも危険なところをA級とし、順次B、C級とする3段階に区分された災害危険地域判定基準にしたがって指定されている。

洪水危険地域は、A級7、B級が32、C級が37地域となっており、西区横浜駅西口付近の南幸町全域、北幸一、二丁目の一部、南浅間町一帯、浅間町4、5丁目の一部、南区井土ヶ谷下町全域、井土ヶ谷中町および上町の一部、港北区の綱島町、南綱島町、新吉田町の各早濶川右岸がA級危険地域である。

滞水危険地域は、A級10、B級14、C級41地域で、鶴見区平安町1、2丁目、市場地区等、港北区太尾町、新羽町の一部鶴見川右岸がA級滞水危険地域に指定されている。

高潮危険地域は、A級40、B級42、C級38地域となっており、鶴見区市場地区と鶴見区から中区にいたる沿岸のほぼ一帯が高潮の浸入により地上1メートル以上の浸水が予想されるA級危険地域である。

津波危険地域は、A級32、B級23、C級38地域で、鶴見区安善町から磯子区新杉田町にいたる埋立地および沿岸一帯と、金沢区の泥亀、平潟、洲崎、寺前、野島町付近がA級危険地域に指定されている。

つぎに、がけくずれ危険地域であるが、本市の場合、がけくずれ災害は台風のたびに発生し、人命を奪ってしまう憎みても余りある災害常習犯であり、本市の宿命的災害という感もしないではないが、A級20、B級152、C級336対象となってお

り、雨量が100ミリメートル以下または連続雨量が150ミリメートル以下の降雨により、直接家屋または人畜に被害をおよぼすおそれのある区域と判定されたA級危険地域は、金沢区および保土ヶ谷区に各6か所、南区および戸塚区各3か所、西区および港北区で各1か所となっており、金沢区六浦町のごときは4か所で被害が予想される住家棟数98、同138世帯、480人にのぼる恐ろしい地域すらあって、その付近住民は台風、豪雨のたびに戦々恐々としていなければならない。

第4節がけくずれ災害予防計画のなかで、宅地造成地がけくずれ予防措置として「宅地造成にともない災害の発生が予想される危険な宅地で、防災措置を講ずる必要があるものについては、その所有者、管理者または占有者にたいし宅地造成等規制法および住宅地造成事業に関する法律の規定にもとずき防災措置命令を行ない、その履行がない場合で災害発生のいちじるしいものは、市が代執行を行なう。」というきびしい態度で安易な宅地造成を規制しているため、宅地造成によって新たながけくずれ危険地域が生ずることはほとんどなく、むしろ市街地の地価高騰によって安価な土地を求めるなどのあまり、危険を承知でそれまでは住みつくものもなかった自然がけの上、下に家を建てるというケースが多く、本計画修正のため現場踏査を行ない、それを目撃した防災担当者を嘆かせる。

汚れた空気や交通地獄、騒音といった都市の反人間的環境から逃げ出して、郊外の空気が美味しい、静かな住宅に移り住み、やれやれと思うもつかの間、そこではがけくずれ災害という名の魔手が「おれの出番はまだかまだか」と大手をひろげて待っていることを知らされ、がく然とする。このへんに「市民の安全」ということを根底から考えなおす動機を、政治の必要を秘めてはいまいか。