

一体、何が欠けているのか？。何をなすべきか？
みんなで初めから考えてみる必要がないだろうか。

(3) 災害応急対策

「災害応急対策計画は、災害が発生し、または発生するおそれがある場合、災害の発生を防ぎよし、または応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために」防災組織計画、通信情報計画、動員計画、災害広報計画、避難計画、食糧供給計画、給水計画、防疫計画、消防部警防計画等22項目にわたって計画がたてられた。

① 防災組織計画は、2-1でもふれた横浜市災害対策本部の設置、設置基準、組織、事務分掌等を定めたもので、災害対策本部は、

(ア) 気象業務法に基づく暴風雨、大雨、高潮、浸水、洪水等の注意報または警報が発せられ、本部の設置の必要があると認められるとき

(イ) 大規模な地震または火災、爆発その他重大な災害が発生し、総合的な応急対策を必要とするとき

このようなときに市長が設置し、本部長には市長自らがこれにあたる。

② 動員計画は、災害応急対策活動に必要な職員の動員および配備について定めたもので、配備基準は1号配備<準備体制>、2号配備<警戒体制>、3号配備<非常配備>に分けられ、その人員はおよそ1号で2,500人、2号で5,900人、3号で12,300人となっている。

③ 避難計画は、避難施設、避難の勧告および指示、避難の伝達および報告について定めたもので、避難施設は避難者を収容するにたりの安全なものであって、かつ避難するのに便利な位置にある建物のうちからあらかじめ選定し、一時避難所および避難場所に区分され、前者は危険地域の住民が容易に避難しうる至近距離にある安全な施設、後者は給食設備を有するか、または応急的に

給食設備が施せる施設であって容易に搬送給水、給食等ができ1人2m²を基準とし原則として50人以上収容しうる2階建以上の堅固な建築物のなかから選定される。現在、地震、津波をのぞく一時避難所129か所、収容可能人員47,494人、同避難場所285か所、収容可能人員466,251人となっている。

なお、地震発生時避難場所は、消防部警防計画中に定められ、113か所約130万人の避難予定人員が見込まれているが、これらの避難場所については都市構造の変遷にともない、早急に市関係局において検討を要すべき事項である。

避難の勧告および指示は、災害に関する警報が発令された場合等に、原則としてA級危険地域にたいして行なわれる事前の避難勧告とすでに災害の発生が確定的となった地域全般について行なわれる急を要する場合の避難の指示に区分される。

④ 給水計画は、災害により水道施設が破壊されたため、飲料水が汚染し、またはなくなった地区の者にたいしては、一日一人あたり最低3ℓを、給水車や舟艇等によって運搬し、または臨時に設ける給水せんにより給水する。

⑤ 仮設住宅および住宅応急修理計画では、横浜公園等公有未利用地等を利用して2千戸の応急仮設住宅を建設する。

⑥ 消防部警防計画は、消防部が災害警防を行なうために必要な、災害危険地域の設定、事前警備対策、災害別予防措置、応急対策について定めたものである。

災害危険地域の設定は、消防署長が災害危険地域判定基準にもとづいて選定するもので、これを選定したときは、それぞれの危険地域の実態に応じた警防計画がたてられる。危険地域の現状は、表1および2・(2)の中でのべたとおりであるが、ほかに震災危険地域が設定されている。これは、埋立地、干拓地、地盤が軟弱な沖積層等といった地

盤条件と木造建築物の建築面積の合計の当該地域にたいする割合を危険地域の判定基準としたもので、A級44、B級17、C級111か所が指定されており、A級危険地域は、その判定基準から推測されるとおり、鶴見区24か所、中区14か所とほぼこの区に集中している。

事前警備対策は、消防職員および消防団員の非常召集要領、避難の指示および勧告の要領、災害用機資材の点検および整備、災害に関する報告等について定め、災害別予防措置は、風水害にたいする予防措置、大火災にたいする予防措置、放射性同位元素による災害にたいする予防措置等について綿密に定められている。

応急対策計画は、消防応急対策計画と救助救急災害応急対策計画に二分され、各種災害別にその応急対策を定めている。

⑦ 公安警備計画は、神奈川県警察および横浜海上保安本部が人命財産の保護、社会公共の秩序維持を目的とし、その任にあたる計画で、警備態勢の確立、災害予防、災害応急対策等に分けられ、情報収集、避難、通信、交通規制等について定めたものである。

(4) 災害復旧計画

被害した公共施設については、原形復旧をするとともに、被害の状況を十分検討して、将来における災害の発生を防止するため、必要な施設の新設または改良等を行なうとともに、災害復旧事業にともなう財政援助および助成計画について定めたものである。

(5) 問題点の把握

本市の地域防災計画の現状は、おおむね今までのべたとおりであるが、防災についてはすべてこれでよしというわけではない。いろいろな問題がまだまだ山積されているし、また、いろいろな問題が毎日つくり出されているといっても過言ではない。

まず第一に、最近、新潟、松代、えびの、十勝沖ど、あいついで日本列島を襲った地震災害は本計画で万全なのか？

第二に、被害規模はそれほど大きくはないが、その頻度のきわめて大きい災害、すなわち火災、交通災害といったものをどうするか？

第三に社会<都市>災害とそのポテンシャルリスクエネルギーにどう対処するか？といった点が残されている。

3———今後における防災の課題

従来、防災はいつの世もその時代時代を追いかけてきた。追いこしたことはまだ一度もないと言ってよいだろう。どこかに新たな災害がおこって始めてその対策にやっきとなる。一種の「ドロナワ」である。経済的効果——防災に投入した金額がこれによって損失を免れた金額を上まわるとは不経済だという観念……エコノミックアニマル的観念——という一般の常識が防災への投資を怠らせる。

日本人は災害が目前に襲いかかるまではきわめて楽観的であるのに、一たん災害に襲われると口もきけないほどの錯乱状態におちいるとよく言われる。むしろ、平常が楽観的だからこそ、そうなるのかもしれない。

安全への投資を無駄銭としか考えない人間が、自分をもひっくるめて他人<社会>を不幸に追いやる。

一方、防災について第一義的な責任を有する市の防災組織についても問題があるのではないだろうか。

防災は各局機関すなわち食糧、飲料水の緊急供給、清掃、防疫、さらに通信、輸送、電気等の応急対策等広範囲にわたる。しかしながら、いかな

る種類、いかなる場所の災害にも出場する防災の総合機関としては、消防以外にはなく県には警察がある。他局機関はそれぞれの所管の分野しか行動できないという限定がある。したがって防災対策全般のとりまとめ、世話役の機能をもつものは消防をおいてほかになく、その名も消防局より防災局がふさわしく、具体的には災害対策基本法の規定にもとづく地域防災会議の事務局となるか、少くとも事務局の中核となるかによりこの役割を果すべきであるとするのは、消防人の我田引水理論であると解されるであろうか。

1・地震災害対策

人口が200万をこえ、日本で三番目の大都市となった本市に、関東大震災級の地震〈震度7、マグニチュード7.9〉がおこったら一体どうなるのだろうか？

地震災害対策は、本市地域防災計画の中でも取り扱われているが、2-2でものべたように補充的になされているにすぎず、決して満足しうるものとは言えない。

そこで、消防局では昭和43年4月から重点施策の一つとして都市災害対策会議を設置して、都市特有のポテンシャルリスクエネルギーを解明しながら複合災害としての地震災害にメスを入れ、対策をたてるとともに、その意見を都市計画に反映させるという目標で本腰を入れてきた。

地震対策は、きわめて専門的な知識、技術を要するのみならず、未知の分野が多いため各界の学識経験者を招へいしてその知識や技術を取り入れ、できるかぎり論理的、科学的な方法で究明し研究機関と現業をからみあわせて、より実践的な対策を樹立するという基本的な姿勢で進められている。

対策をたてる場合、まず被害想定を行なわなければならない。これには関東大震災のデータを基本として、さらに、最近の一連の地震記録を副次的

資料としてもちいるが、現代の地震被害経路は、



といった単純な図式ではあわせなくなってしまう。

たとえば火災になりうる要素〈出火要因〉も、石油ストーブ、コンロ、LPG、都市ガス器具、それにガソリンなどの危険物が、たとえ家屋が倒壊しなくとも出火し、延焼過程では、鶴見区や磯子区の石油基地、火薬工場、倉庫などが爆発、爆燃して火の海と化す。道路には走る危険物、タンクローリー、小量とはいえガソリン、LPGをもつ自動車が渋滞して身動きできず、つぎつぎと燃えあがる。高層建物で買物をしている人、エレベーターに乗っている人、ラッシュの満員電車に乗っている通勤客は一体どうなるのだろうか？

こうした、大正12年当時から現在までの間に発生し、拡大してきた災害要因の中で、地震災害対策に欠くことのできないポテンシャルリスクエネルギー〈以下たんに「エネルギー」という〉を20項目ほど摘出してみたが、その個々については紙数の関係で省略するが、じつは、このエネルギーが、相乗的、幾何級数的に被害を拡大させ、二次、三次の災害をひきおこし、現代の地震災害の被害規模を決定的にする。地震災害が複合災害といわれるゆえんでもあり、むしろ地震動による一次災害よりも恐ろしいものである。

そこで、これらエネルギーの一つ一つについて、それが一体、どこに、どんな形で、どれだけ存在し、そしてそれが、地震が発生したときにどのような現象となりうるか、被害の拡大にどれだけの影響力をもつことになるか等を調査しなければならない。

そのため、メッシュマップ〈網目状の地図〉を作成した。これは横浜市の白地図にけい線をひいて約4千個の網目〈メッシュ〉に細分し、一つ一つ

つの区域について、人口、木造家屋数、地盤条件、常時火気を使用している対象、高層建物等を読みとり、被害想定に十分活用するとともに、この作業によって完成した20項目にわたる地図を合成すれば、総合的に見た危険地域が判然とし、さらに地域的な防災を考えることができる。

われわれは、このようなエネルギーの集積、研究を行なうと同時に、一方では消防が毎日のように行なっている火災、救急救助、風水害等の現場活動のなかからえた体験、知識、データをこれからませ、実践的な対策の樹立を意図するものである。

いずれにしても、都市機能が集中し、市街化区域が広がってきたと同時に、体質的にぜい弱な都市となり、エネルギーもそこに集中化してしまっているかのような本市の現状では、一たび大地震がおこったら、それまで潜在していた無数のエネルギーが爆発的に顕出してパニック状態となり、関東大震災とは比較にならないほどの被害を生ずるだろうことは想像に難くない。

2・都市計画と防災

近年、防災都市計画研究という分野の学問が、にわかには脚光をあびるようになり、少なからずその実績もあげられていることは、われわれにとってまことに喜ばしいことである。

従来の都市計画家が防災を無視していたというわけでは決してない。しかし、利便性や快適性、外貌等が、防災を少しづつ食いちぎり、防災にしわよせはしなかったのだろうか？

一見、どんなに明るい、住みよい街であったとしても、それが防災を第一義に考えて形成された街でなければ、本当にその街は明るいといえるのだろうか？本当にその街は住みよいといえるのだろうか？

社会が、われわれの街が便利になり、快適なもの

になるのを悪いことだというのではない。当然そうあるべきである。

人間中心——本来の意味での人間中心を考えると、安全という側面がもっともっと前面に押し出されるべきだということを強調したいのである。個と個の集合が全体であるかのような現状では、個の安全をいかにはかったところで全体の安全がたもたれることはなく、したがって個の安全も保障されないことになる。

つまり、個と個について行なわれてきた各施設計画が、バラバラな防災計画のよせ集めではなく、全体の防災計画が始めにあって、それが個におよんでいかなければならないといたいのである。たとえば大地震がおこって、同時多発火災が延焼していくときに、消防がどんなに頑張ってみたところでどうにもならないのではないか。

都市計画がいろいろな側面から大きな期待を寄せられている今こそが、防災的に全体をデザインするというを真剣に考えるべきチャンスではなからうか。

なによりも人間を尊重することが——本来の意味での人間を大事にするということが——政治の基本理念であり、防災はシビルミニマムを論ずる以前の問題であると言える。

市民が安んじて日々の生活を、経済活動を行なうことができるように、またわれわれのつぎの世代の市民に安全を保障するためにも、この小稿が、200万市民が一人一人、それぞれの立場から「防災」をもう一度、その起点に立ち返って考えてみる、「市民の安全」という言葉の真の意味を正面から凝視する契機となってくれば幸いである。

<消防局企画課長>