

## 横浜市地震対策への発言

### その1 市民からみた不安

特集  
3

内山陸雄

#### 1 ————— はじめに

本誌から私に与えられたテーマは、表記のように「市民からみた不安」ということだが、執筆をお引き受けするにあたって、いささかのためらいがあったことを、正直に書いておきたい。というのは、すべての話の出発点にある「南関東大地震が、果たして近い将来やってくるのかどうか」という地震予知が、現状ではまだまだ不確かであるし、また、都市に顕在、潜在する危険エネルギーが大地震によって触発された場合、どんな複合災害となってわれわれの住む超過密都市を襲うのか——についても、さまざまな想定がなされているが、恐らくその全容を描き出したものは皆無に違いない。そうした中で、地震やその対策に対して市民が抱くイメージや知識、あるいは期待、批判といったものは、勢い漠然としたものにならざるを得ず、例えば「市民からみた不安」といったカッコでくくって見せることが可能かどうか、すこぶる疑わしい。科学的手法による世論調査でも実施したなら、そのデータを提供するだけでも意味があろうが、それも持たぬ今、未分化で不確かな市民の意識をどう紹介したらよいのか——そんな疑問ゆえのためらいである。

しかし、そうしたためらいがある一方、このテーマについて神奈川新聞が語れる材料はささやかではあるがゼロではない。いささか手前味噌になるので恐縮だが、神奈川新聞が各分野にわたる報道活動の中で、地震対策推進のキャンペーンを精力的に開始したのは、さる44年秋のことで、「裸の都市・忘れられた地震対策」を皮切りに展開された「裸の都市シリーズ」は、今年で第5弾を数える。その取材活動の中では、当然、多くの市民の恐怖、楽観、無関心、期待などに突き当たって、それを紙面へ反映させたし、シリーズの“財産”として蓄積してもいる。特に今秋のシリーズ「裸

#### 目次

- 1 — はじめに
- 2 — 関心
- 3 — 対策への信頼度
- 4 — 対策の選択
- 5 — 対策の責任
- 6 — おわりに

の都市・危険地帯の住民は訴える」では、大変にラフなものながら県下でもA級の危険地帯といわれる5地区〈横浜市中区曙町、同磯子区広地町、同鶴見区市場地区、川崎市川崎区小田地区、同浜町地区〉の市民125世帯について、アンケートによる意識調査を行なった。この調査自体、規模も小さいし、確度もそれほど高いとは自分でも思わない。が、とにかく、市民意識の一端には触れることが出来たと思うし、4年余の取材経験で集めた市民の小さな声も、今度の対策を進める上で、なにがしかのお役には立つかもしれない。そうした意味で執筆をお引き受けしたわけだが、以上のような事情から、書くことが抽象的、かつ独断的に流れがちになることについて、あらかじめお許しを得ておきたいと思う。

## 2——— 関心

---

問 あなたは、あなたが生きている間に関東大震災くらいの大きさの地震が来ると思いますが、思いませんか。

答 1 思う 40.0% 2 思わない 10.4% 3 なんともいえない 49.6%

---

問 あなたの家庭では、大地震が来た時の避難の方法など、地震の対策について話し合ったことがありませんか。

答 1 ある 68.8% 2 ない 31.2%

---

<いずれも48年8月の「危険地帯住民の意識調査」から。以下同>

だいぶ前置きが長くなって恐縮だが、最初に地震に対する市民の関心、危険感の深浅といったもの

からみてみたい。ご覧のように、一生の間に関東大地震級の地震が来ると考えている人は、回答者の40%に達し、来ないと考えている人は10%強に過ぎない。しかし、この数字から関心が高いという答を引き出すのは早計で「なんともいえない」の49.6%〈実はこのグループが第1位なのだが…〉をどう読み取るかで結論の様相は、がらりと変わってくる。

ここで、いささか煩雑になるが、この調査が行われた時点の、一般的、個別的特徴をいくつか指摘しておきたい。まず、地震をめぐる社会状況は、今年に入ってから浅間山、桜島、西之島の爆発、根室沖地震などを記録したほか、米コロンビア大学教授C・H・ショルツ博士の新学説発表、アメリカの資源探査衛星「アーツ1号」による関東平野大活断層発見くもっともこれは後の分析で否定された=注>、さらには小松左京氏のSF小説「日本沈没」が空前のベスト・セリングを続けるなど、国民の目を地震に引きつける材料に満ち満ちていたといつてよい。それに、関東大震災の50周年に当たるとあって——私の口からそういうのもおかしいが——例によってジャーナリズムのお祭り騒ぎ。これで地震に対する関心が高まらなければ、不思議なようなものである。

次に、調査の対象に選んだ5地区の地域的特徴といえ、先ほどもご紹介したように、県下でも屈指の危険地帯で、いくつかの悪条件が重なった場合の惨状は、それこそ地獄絵図となるはずである。また、この地帯は、いわゆる下町で、人口流動の激しい神奈川県下では、比較的“地着き”の人が多いと推測される地域である。それが証拠には、「あなたのご家族の中に、関東大震災の経験者がいますか」という質問に対して、50.4%が「いる」と答えている。現在、関東大震災の生き残りは、県下平均では10数人に1人、といわれるが、この5地区では平均よりもはるかに濃い密度で体

験者が生存していることがわかる。こうした実態は、関東大震災の「記憶再生産」と地震に対する関心の刺激にもなんらかの影響を与えていると思われるが、以上のような背景を考えても、5地区の地震に対する関心が県下の他地区より低い、と結論することは難しい。それにもかかわらず、地震がくることについて「なんともいえない」と答えたものが49.6%にも達していることはさておき、対策を全く話し合ったこともないものが3分の1近くもいる状況は、いったいどう受け取ったらよいのか。また、別の設問で市役所が指定した避難所を知っているかどうかを聞いたのに対して、44%が「知らない」と答え、「知っている」と答えたものの中にも、間違った場所を挙げたものが、かなり見受けられたことを、どう解釈すべきなのか。

ご存知のように、次の南関東大震災が起きるプロバビリティーと時期については、地震予知連絡会による科学的観測結果から導き出された予測や、故河角広博の、過去の記録を統計的に処理した「南関東大地震六十九年周期説」などがあるが、いずれもズバリそれをいい当てる決め手を欠いているのが現状である。それに、いったん大地震が襲った場合の被害の規模と質がどんなものになるのか、専門家にどっても容易には想定出来ないとすれば、一般の市民にとって「地震が来るぞ!」という掛け声も、どれほどのリアリティーを帯びて聞こえるか、想像に難くない。「まあ、おれが活着ている間には……」「地震が来てもおれだけはなんとか……」という、いわれなきオプティミズムが支配するのまた、やむを得ない。高度経済成長が招き寄せた深刻なひずみの数々は、日本全国に住民運動の激しい波をわき立たせたが、迫り来る震災から地域を、住民を守ってくれという住民運動が、かつて起きたためしがあったらうか。県、市会へそうした陳情や請願が活発に持ち

込まれた例があったらうか。そして、その一因が、善意であるか否とにかかわらず、行政のサポーターにありとしたり、これは黙って見過ごせない。

ここ数年来、そうした傾向は少なくなって来たようにも思うが、過密都市が大地震に襲われた場合の被害想定については、一時期、「住民にいたずらに不安を与えるのは好ましくない」という理由から、積極的にこれを公表するのを避けるふん囲気が行政側にあった事実は否めない。そうした配慮を、頭から退けるつもりはないが、その裏に、恐るべき危険の実態を明らかにした結果、住民から対策の不備、怠慢をつかれる、といった局面を出来るだけ回避しようという計算と意図が、仮にあったとしたら問題だ。地域における地震対策の前進を図るためには、住民の自発的な意欲と、行政に対する協力が不可欠だが、われわれが、わずかな取材経験や調査から得た感触では、そうした空気は、まだまだ希薄だといわざるを得ない。現在、住民が閉じ込められている“大量虐殺器”ともいえる危険な過密都市の実態を、進んで住民に知らせ、理解させることは、行政にとって、いわば“両刃の剣”となるに違いないが、それを再検討する時期に来ているように思う。

### 3. \_\_\_\_\_ 対策への信頼度

---

問 大地震でまわりから火災が起きた時、あなたは  
その避難所<市指定の避難所=注>へ逃げて行  
くと思いますか、思いませんか。

答 1 逃げられる 24.3% 2 逃げられない 60.6  
% 3 わからない 15.7%

---

問 あなたは、その避難所が安全だと思いますか。

それとも危険だと思いますか。

答 1 安全だと思う 28.6%

2 危険だと思う 27.1%

3 わからない 44.3%

次に、市民は、地震対策をどのような目でながめ、どのように評価しているだろうか。地震対策——とひと口にいても、その内容は行政のあらゆる分野にわたって複雑多岐をきわめる。そのひとつひとつについて市民の感想を尋ねるわけにはいかないの、われわれの今度の調査では、対策の象徴というか、代表格として「避難所」を抜き出してみた。

ここで私が改めて指摘するまでもなく、複合災害といわれる震災の中でも、最も恐ろしいのが火災による被害であることは、関東大震災が、貴重な人命の犠牲をもって教えている。また、最近起きたサンフェルナンド地震やマナグア地震が「反面教師」の形でそれを教えてくれたことも記憶に新しい。そこで、その地域の震災に対する防御力がどれほどの強さを持つかを測る指標の一つを、「大火災から人命を守る能力」に求めてもよいように思う。さらに、この能力を二つの段階に分けて考えると、まず、火災を起ささない、仮に起きてもこれを制圧出来る能力があるかどうか、次に大火になっても安全に逃げのびられるかどうか——が問題になってこよう。横浜市が、このほど補助金を出して市民の家庭に消火器の設備を奨励する制度を発足させたのは、いうまでもなく、その第一段階の能力を高めるためである。確かに地域の自主消防力を強化するのは、すぐれた地震対策であり、家庭内だけでなく、街頭の要所要所にまで消火器のネット・ワークを張りめぐらす、といった対策にまで広げて行くのが好ましいが、そ

れで全火点を制圧することは絶望的である。これは、「自分で消すどころか、津波のような勢いで迫る火勢をのがれるのがやっとだった」という関東大震災体験者〈横浜市西区居住〉の証言や、十勝沖地震までの事例、さらには各種のシュミレーションによっても裏付けられている。仮に家庭内の火点が“奇蹟的”に制圧し切れたとしても、道路を埋め尽くす自動車、ガソリンスタンド、ガスパ管まで都市を覆う雑多な火点が全く火を吹かない、などと考えるのは、底抜けの楽道家だけであろう。とすれば、市民が最後に命に託すべき命綱は、安全な避難所をおいてほかにない。

現在横浜市は、市内に61か所の広域避難地を指定している。この数字や避難所の安全性は、まだ広域避難所の指定すら行えない川崎市や東京の下町に比べれば、むしろ勝っているといえるのだが、そう手放して喜べないことは、市民の意識調査の結果にもはっきりと浮かび上がっている。前掲の数字をご覧のように、指定された避難所まで逃げて行けると思うかどうか——という質問に対して逃げられる、と答えたのはわずかに24.3%。実に60%が逃げられない、とあきらめてしまっているのだ。この住民の判断はかなり正確だといってよい。例えば鶴見区の市場地区では、指定避難所の総持寺まで、平常時、それも男の足で20分かかかる。地震の混乱時には、この所要時間が2～4倍にもなるというのが常識だが、これでは老人や子供が逃げおこせる確率は、きわめて小さい。そうした“袋のネズミ”の危険性を、住民たちは、あるいはさめた目で、あるいは本能的な嗅覚でかぎ取っているのだ。むろん、この調査は、県下でも飛び切りの危険地帯〈——ということは避難所へ遠いことをも意味する〉を対象としているので、行政にとっては、大変に厳しい答が出ており、これを全市へ広げて一般論として論ずることは、過酷というものであろう。しかし、こうした超危険地帯

の安全性を回復することこそ、今後の地震対策の最優先テーマの一つであることを考えると、いくら厳しくみても、厳しくみ過ぎるということはあるまい。「逃げられない」=60%、という市民の悲痛な叫びが、そのまま適切な対策を待望する声となって、関係者の胸に突きささるはずだ。

#### 4 対策の選択

問 あなたは、地震から地域とご家庭の安全を守るため次のうち、どれに一番力を入れるべきだと思いますか。

- 答 1 安全な場所へ引っ越す 12.8%  
2 建物を燃えにくい建物にする 11.2%  
3 広い避難場所を地域の中につくる 56.8%  
4 石油コンロなど火災の原因になるものをなるべく使わないように、町内会など地域全体で考える 20.0%  
5 地域の中の危ない工場などをよそへ移す 12.8%  
6 地域の住民で自衛消防隊をつくって備える 9.6%

<注=マルチプル・アンサー>

私は前章で広域避難地が、安全対策の命綱だと書き、4年間にわたるキャンペーンの中でも、都市改造=オープンスペースの創出、という視点も加味して避難地の整備を強く訴えてきた。上記の意識調査の回答をみても、避難地づくりを求める意見は56.8%でトップを占めているが、現在の過密都市における土地・私権のしがらみの中で、新しい避難地の造出はもはや現実性を失った——という意見が強まりつつあるのもまた、事実である。なるほど、現状では10万平方メートルは最低必要だといわれる避難地を造るのは重難事であるし、現に東京都の白鬚地区では、避難地造りが、当の

住民の反対で難航している始末である。今、この問題に深く立ち入って論ずる余裕はないが、確かに避難所造りは地震対策として万能ではないし、地域の特殊に最もふさわしい対策の選択の幅は、もっと広くみしておく必要があることは認めなければならない。仮に避難所造りよりも、地域の不燃化の方が有効であるならばそれをとるべきだろうし、避難路の安全が絶対に保障できる方策があれば、それもまた結構だろう。また、地域暖房の導入、石油コンロの完全締め出しなどによって、地域の火点を自主消防の限界能力以下に押え込めるというのであれば、それも検討に値する。現に、アンケート調査の結果にも、そうした選択の多様化指向が表われているが、問題はそうした地域の特性を診断し、それに見合った処方箋を具体的に市民に提示するという、肝心の作業がまだ未完のまま残されていることである。

横浜市の地震対策を評価する能力も資格も私にはないが、大まかにいって市の対策は、他の自治体のそれに比べて優れているといってよいように思う。特に市が47年3月に公表された「危険エネルギー」は、過密都市横浜に顕在し、あるいは潜在する危険エネルギーの一分子、一分子に精緻な光を当て、それを分析した労作として、一頭地を抜いた異彩を放っている。これは、対策の前にまず実態の掌握、という防災のセリオーを着実に守ったものであり、その努力には敬意を表したいが、これが対策の“出発点”に過ぎないことも、指摘しないわけにはいかない。この「危険エネルギー」や現在ある「横浜市地域防災計画・地震対策編」<48年3月>は、いわゆる“総論”であり、市民が最も知りたがっている“各論”、つまり「私たちの地域の安全を、私たちの生命、財産をどうやって保障してくれるのか」という、地域ごとの“各論”が、未完のまま放置されていることに、市民はいら立ちとあきらめを感じているの

だ。  
 対策の選択を尋ねた質問に対して「安全な場所へ引越す」と答えた人が12.8%もいた。この中には行政による“政策的な引越し”を想定して答えた人もいると思われるが、「もう自力で引越す以外に安全を守る道はありません。当局の対策などあてにできない」とわざわざ書き加えてきた人もいる。これが、貧困な地震対策につきつけられた痛烈な不信任でなくてなんだろう。

### 5 対策の責任

問 あなたは国や市が地震対策に力を入れていると思いますか、思いませんか。

- 答 1 思う 13.6%  
 2 思わない 47.2%  
 3 普通だ 24.8%  
 4 わからない 14.4%

問 あなたは、地震対策を進めるうえで、次のうちのどこが、一番大きな責任を持つべきだと思いますか。

- 答 1 地域の住民 10.4%  
 2 県市などの自治体 37.6%  
 3 国 48.8%  
 4 わからない 5.6%

私は地域の各論、特に危険地帯の各論がまだぐずぐずのままだと書いたが、この指摘は、多くの「パブリック・スペース」にもあてはまる。例を横浜駅西口にとってみよう。三越の開店により3つのデパート、2つの大ショッピング・センター、1つの地下街を擁する西口は、県下でも最大

の繁華街に成長し、その魅力が引き寄せる人口は、1日最高100万人以上にのぼるものと推定されている。無論、これらのデパートや地下街は、それぞれの企業努力によって地震対策を講じているが、休日の1日、あの人出の中で「地震が来たら……」と、ふっと考えてみて、地上へ逃げ出せると自信をもっていい切れる人が、一体、何人いるだろう。通路が入り乱れ、デパートの地下街と交錯し、無数の火点を抱え込んだ地下街。大デパートの一、二階から出火した場合、初期消火に失敗すれば7万人の入店者のうち2、3万人が死ぬ<岡田光正大阪大学教授の日本建築学会における発表>といわれるデパート。それが軒を並べて対立する西口は、繁栄の陰に、危険きわまる裸の都市の牙を隠している、といってよい。仮に幸運に恵まれて地下街やデパートから脱出できたとしても。あの狭い広場から群集がどこへ避難したらよいのか。その標示はいったいどこにあるのか。数人の警官の指示ぐらいでは収拾し切れないパニックが、そこには予想される。

もう一つだけ例を挙げれば、横浜と東京を結ぶ羽横線。この高架線上で激震にあつたら、高架が落ちなくても車の衝突による炎上で助かる可能性はどれほどあるのか。こんなことはいまさらいうまでもなく、われわれはわが家や勤務地など、地域事情に精通した場所で地震に襲われるとは限らない。ホモ・モーベンス、といわれるほど移動の激しい現代人は、それだけ未知の、あるいはなじみの薄い土地で災害にあう確率が大い。そうした場所の地震対策が、前記のような始末では、もはや運を天に任せるしかない。そうした状況が放置されている原因はいろいろあるが、個々の企業の対策と、それを包含した“面”としての地域対策との有機的連携が欠けていることに、反省の目を向けなければいけないのではないかと。つまり、対策の責任の所在を明確にし、あいまいな空白の

部分を塗りつぶす作業が必要だ、ということである。

地震対策、とひと口にいても、その間口は広く、奥行きも深い。その責任分担を大ざっぱに仕分けしても、国、自治体、企業、市民といった主体を挙げることが出来るが、これから話し合いで決定すべき部分も少なくない。国対地方に限ってみても、現行の行財政制度の枠組みからはみ出すものが、次から次へと出てこざるを得ない。例えば、広域避難所の創出は、地価の問題、私権の制限の問題などがあって、もう自治体の能力の限界を超えてしまっている。このため、国の積極的な援助が期待し得るような制度の新設、改革が必要になるが、その明確なデッサンはまだ示されていない。上掲のデータの読み取り方はいろいろにできると思うが、回答者の47.2%が「国や市が地震対策に力を入れているとは思わない」と答え、国に最も大きな責任を要求している〈48.8%〉のは、そうした事情の裏返しだ、ともいえよう。さらにいうならば、国と自治体に対する期待度のトータル86%に、市民の切実な願望がこめられているといえないだろうか。「国でも自治体でもいい。とにかくなんとかしてくれ」という……。

## 6 おわりに

問 あなたは、国や市があなたの地域の住宅を燃えにくい建物にしたり、広い避難場所をつくるため、今住んでいる家を出て、新しく建て替えた家に入ってほしいといたら、これに応じますか、応じませんか。

- 答 1 応じる 37.6%  
2 応じない 4.8%  
3 その時の条件による 57.6%

いままで挙げてきた調査のデータや取材経験の中から拾い上げた市民の声は、ある場合は投げやりで、ある局面では痛切といった混乱を示し、地震と地震対策に向かいあった市民の姿勢が必ずしも一様でないことを物語っている。しかし、ここ数年の流れをやや長期的にみれば、地震に対する市民の関心は文句なく高まる傾向をみせていると断定できる。地震対策に限らず、地域の政治に、地域の諸計画推進に、市民の参加が不可欠である以上、この高まりつつある市民のエネルギーをどう汲み上げ、どう集約して対策に組み込んで行くかが、これからの行政にとって、すぐれて重要な課題となってこよう。だが、そうした観点から市民の意識をみて予感されるのは、行政がぶち当たるであろう大きな障害である。

先に私は地域の地震対策として避難所整備だけが万能ではないと指摘したが、仮に避難所を造るとしたら、それに市民がどう反応するかを調べてみたのが、上記の設問である。この数字からも、またさまざまな解釈や結論が引き出せると思うが、意外だったのは「応じる」と答えた人が37.6%にも達したことである。が、今までの区画整理、低層過密住宅の高層不燃化計画、さらには東京…白鬚の防災拠点づくりの経過などから推しても、いざ避難所造りが現実のものとなって地域に下ろされた場合には、この37.6%は、「その時の条件による」という、いわゆる条件派や「応じない」という反対派に転ずる可能性を大きく秘めている。また、この数字に現れている条件派の57.6%のかなりの部分は、反対派にやすやすとくら替えするのではないかと、とも推察される。そのした局面を迎えた時、行政はいったいどう対処するのか。住民との対話や市民参加を軽視するわけではもちろんないが、そうかといって「住民の一人でも反対すれば…」という、“対話の論理”を押し通すだけでよいものかどうか——行政の質と決断が厳し

くためされる場面が、そこそこに現出するに違いない。また、そうした行政と市民との火花の散るようなからみ合いが現れてこない限り、地震対策は、本物になったといえないであろう。このレポートでは、ほとんど触れる余裕がなかったが、それが、市民の側にとっても、同じような、重い意味を持つことはいうまでもない。

<神奈川新聞編集局企画部長>