

中川専門委員提供資料

耐震補強元年

耐震補強フォーラム、そして国民運動へ

NPO 法人東京いのちのポータルサイト理事・耐震補強委員長
鍵屋 一

耐震補強元年

- 耐震補強フォーラム、そして国民運動へ -

NPO 法人東京いのちのポータルサイト理事・耐震補強委員長
鍵屋 一

阪神・淡路大震災 10 年を迎えた今年、平成 17 年は「耐震補強元年」ともいうべき重要な年になった。

わずか 4 年前、国は平成 13 年の防災白書で「個人住宅の耐震性の確保などは住民が主体的かつ積極的に取り組むことが必要」という趣旨で他人事のように書いていた。しかし、平成 17 年には「地震被害半減のために住宅について全国の耐震化率を現在の 75% から 10 年後に 90% まで高めることを目指す」と数値目標を示すほど変わった(注 1)。

東京都は、平成 12 年 12 月に震災予防条例を東京都震災対策条例に改正した時、知事の責務としていた「必要と認める一般建築物の耐震診断」について、都民、事業者の責務という理由で削除した。だが、平成 17 年 9 月の都議会では、耐震補強の推進に踏み切ることを知事答弁で明確にした(注 2)。東京 23 区でも、相次いで耐震補強の支援策を強化し始めている。

切迫する大地震

耐震補強に対する行政の姿勢が転換したのは、日本が本格的な地震活動期を迎え、莫大な被害を受けることが明らかにされたからであろう。今後 30 年以内に大都市部で大地震が発生する確率は、東海地震が 84%、首都直下地震で 70%、東南海・南海地震が 40~50% とされる。全国の住宅 4700 万戸のうち 1150 万戸が耐震性に欠けるため、一連の地震により、死者は数万人にのぼり、数百兆円もの被害が予測されている。このままでは、阪神・淡路大震災かそれ以上の被害が、日本中のいたるところで繰り返し発生してしまう。

進まない耐震補強

この被害を軽減するには建物を建替える余裕のある人を除けば、耐震補強しかない。しかし、現在は供給と需要の両方に課題があり、信頼できる市場が成立していない。供給面では、補強工事の値段が高い、実績が少なくノウハウや人材が蓄積されていないなどの問題がある。一方、需要面では、診断や補強工事のコストの問題のほか、信頼できる事業者が分からないなどの情報不足に直面し、自分だけは大丈夫という思いもあって、耐震補強のニーズが顕在化しない。

もはや、耐震補強を自助や市場に任せるだけでは進まないことは明らかだ。行政は目標を定めて耐震補強の普及を政策として実施する必要がある。同時に、市民や地域、企業も建物の耐震補強の目標を共有し、具体的に取り組む国民的な運動を展開するときが来ていると考える。

東京いのちのポータルサイト

結成当初から市民の力で大地震に備えようと活動を始めたのが、「NPO 法人東京いのちのポータルサイト」だ。平成 14 年 8 月に発足し、会員は首都圏を中心に、全国各地の防災に関心を持つ会社員、商店主、主婦、国・地方公務員、大学教員、学生ら約 300 名である。

特に耐震補強を重視して、「耐震補強委員会」という組織をつくり、勉強会を重ねるとともに、メンバーが、それぞれの地域で、市民勉強会を開催する、自治体や議会に耐震補強促進を働きかける、あるいは建築士、工務店等とのネットワークを構築する等の活動を重ねてきた。さらに、市民講習会用に CD「CD 説法師」を作成したり、目黒東京大学教授に監

修を依頼して防災教育絵本「地震のこと はなそう」を出版したりした。板橋区の住民の協力を得て地震シミュレーションゲームを製作するなど、耐震補強の重要性がわかる道具を開発してきた。

阪神・淡路大震災 10 年を迎えた今年 1 月には、土木学会、日本建築学会とともに「市民が学会とともに考える東京の地震防災」と名づけたシンポジウムを開き、多様な政策を提言した。その中で、地震防災の中核となる耐震補強に的を絞ったフォーラムを実施することが提案された。

第 1 回耐震補強フォーラム

「総論はもういい。耐震補強の重要性はわかりきっている。問題は、具体的に何をやるかだ」耐震補強フォーラムの企画会議では、こんな意見が飛び交った。

私たちは、次の目標を、地域での取り組み、市民・民間主導の取り組みを支援することとした。NPO、工務店、建築士、そして自治体さえも、ばらばらに耐震補強に取り組んでいてお互いの情報を知らない。そこで、民間の知恵、国や自治体の政策の動向、学会における研究成果などを共有する「場」づくりをすることが有効だと考えた。「耐震補強フォーラム」は、こうした「場」であり、ゆるやかなネットワークを構築するものと期待される。

「第 1 回耐震補強フォーラム」は平成 17 年 6 月 19 日に東京港区の建築会館で開催されたが、建築士や工務店、自治体職員を中心に、300 人以上の参加者が集まった。

来賓の北側国土交通大臣は、あいさつで耐震補強推進の重要性を訴えるとともに、法改正、税制や予算による支援拡充への意欲を話された。また、同時開催した「耐震補強展」の企業展示を回られ、現場での補強工事の実態について積極的に質問をされていた。

フォーラムの議論は現場の苦労、地盤の問題、地域での活動や政策提言など多岐にわたり、非常に面白い。ここで、すべてを紹介できないのが残念だ。東京いのちのポータルサイトのホームページに載っているのので、ぜひご覧いただきたい。(<http://www.tokyo-portal.info/>)

耐震補強フォーラム提言

フォーラムでは、最後に 4 項目の「提言」をまとめた。

技術革新

- ・ 安くて、簡単に工事ができて、しかも効果がきちんと分かるような耐震補強技術を市民は求めています。そのような技術革新に国をあげて取り組みましょう。

情報共有の場づくり

- ・ 全国の耐震補強技術を集大成して、市民によくわかるカタログを作りましょう。
- ・ 自分の家や土地の耐震性を理解しましょう。行政は、地盤や建物の情報を積極的に提供し、住宅を選ぶときは、地盤の強さ、住宅の耐震性の有無に注意を向けましょう。努力した人が報われる仕組みづくり
- ・ 技術者がよい技術を開発し、建築士や工務店がよい補強工事をすれば、きちんと評価されて業績が向上する仕組みを作りましょう。
- ・ 耐震補強をした人が報われる仕組みをつくりましょう。消費税を免除したり固定資産税を下げたり、工事費に助成したりして、勢いをつけることも効果的だと思います。
- ・ 地域で腕のよい人同士が組んで「耐震補強推進会」を作ってください。そして、良い腕をわかりやすく宣伝してください。

行政こそ耐震補強のモデルに

- ・ 行政に一番やってもらいたいことは、学校や病院など公共的な建物の耐震化を進めることです。民間のモデルになってください。

「耐震補強フォーラム」続編

第 1 回のフォーラムで提言された内容をさらに深め、また全国に広げるために今年中に 2 回のフォーラムを実施することが決まった。

【第2回耐震補強フォーラム】

日時： 平成17年11月9日(水)及び11日(金)

会場： 東京ビッグサイト(有明・東京国際展示場)東6ホール

内容： 11月9日(水) シンポジウム1

13時 基調講演 目黒公郎氏(東京大学教授)

15時15分 パネルディスカッション「耐震補強 - いかに関客の心をつかまえるか - 」

11月11日(金) シンポジウム2

13時 基調講演 安井潤一郎氏(衆議院議員)

14時15分 パネルディスカッション「いのちを守るから、まち継続計画へ」

なお、同時に耐震補強メーカーによる最新工法の展示と講習会を開催する。(11月8日~11日)

【第3回耐震補強フォーラム】

阪神・淡路大震災の被災地である神戸を会場に、関西での取り組みを中心に、耐震補強を中心にした「災害に強いすまいづくり」の推進方策、具体的な政策を提言する。

日時： 平成17年11月14日(月)13時

会場： こうべまちづくり会館(神戸市中央区元町通4丁目)

内容： 基調講演 小川富由氏(国土交通省住宅局建築指導課長)

パネルディスカッション 「地域で進める災害に強いすまいづくり」

パネルディスカッション 「災害に強いすまいづくりの新政策」

耐震補強のポータルサイト

「持続可能な社会」のコンセプトは、環境の専売特許ではないと考えている。社会を破壊するような大地震に対して十分な備えをすることも、「持続可能な社会」のために必要である。それには、既存不適格住宅、建物の耐震補強が最も重要である。

これまで私たちは、耐震補強フォーラムの実施などで、市民、地域、企業の気づきを促すという啓発活動を重ねてきた。今後は、耐震補強推進のための具体的なシステムづくりも進めたいと考えている。その一つが、耐震補強に関する中立的で信頼できるポータルサイトの創設である。フォーラムなどを通じて作られたネットワークを活かし、大きく動いている国や自治体の政策をリアルタイムで提供したり、信頼できる耐震補強工法や企業、工事業者などを紹介したい。工事方法や費用などについて専門家が助言する「耐震補強110番」もぜひ設置したいと考えている。

防災の国民運動へ

防災には「恐ろしい地震、津波、火山、風水害」から命や財産を守るという暗いイメージがつきまとっていた。これからは、身の回りの危険、災害をちょっとした工夫を重ねながら徐々に安全にしていく、防災を考えることは実は楽しい、という雰囲気を作っていきたい。いわば、「ENJOY 防災!」。防災を楽しく、前向きに進めるプロジェクトを国民運動で展開してはどうだろうか。

環境の分野では、全国各地で創意工夫に富んださまざまな環境・リサイクル運動やイベントが活発に行われている。地域のいたるところに「ごみおばさん」や「ごみおじさん」がいて、楽しく、そして真面目に取り組んでいる。福祉にも高齢者や障害者を支えるボランティアや小規模施設の運営をしている人たちが全国各地にいて、活発に交流している。まちづくりの分野も同様だ。

防災でも、いたるところに「防災おばさん」や「防災おじさん」がいるのが目標だ。耐震補強、家具の転倒防止、防災教育、要援護者支援、救出救助、消火活動・・・などさまざまな活動を、全国各地で、「花火」があがるように展開しよう。それぞれが、「ENJOY 防災!」に参加して、防災の華を盛大に咲かせよう。このような国民運動を、全国の人々と連携しながら進めたらどんなに楽しいことだろう。耐震補強元年の今年、防災の国民運動へと歩みを進めたい。

【注1】防災白書にみる耐震補強政策の変遷

【平成13年防災白書】

地震に強い国土を形成するために、「個人住宅をはじめ住民や企業等が所有・管理する建築物の耐震性・安全性の確保や、防災上危険な老朽木造住宅密集市街地の解消など、住民や企業等が主体的かつ積極的に対策に取り組むことが必要であり、国や地方公共団体等においては、その促進のための各種支援を講じているが、今後さらなる取り組みが必要である。」と記述されている。取り組むべき事項は羅列されているが、具体的な目標、手段などの対策はない。

【平成14年防災白書】

「阪神・淡路大震災においては犠牲者の8割以上が住宅等の倒壊によるものであったことから、現在震災対策を推進する上で住宅等の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。」と課題が分析された。さらに補助制度を新たに設け、「密集住宅市街地整備促進事業の一環として、耐震診断の結果、倒壊の危険性があると判断された住宅の耐震改修工事に対し補助を行う地方公共団体に対して、国が補助金を交付する支援措置が創設される」とし、その金額を「耐震改修工事費の7.7%以内で地方公共団体の補助金の1/2以内を国が補助」とした。

100万円の工事費に対して最大7万7千円の補助であり、しかも自治体の補助がある、密集住宅市街地にある、などの条件から実効性は乏しい。しかし、国が個人住宅の耐震化に直接補助をするという意義は画期的であった。

【平成15年防災白書】

「阪神・淡路大震災において大量の犠牲者を出す最大の要因となったのは、全死者数の8割以上を占める、昭和55年以前に建築されたいわゆる既存不適格住宅の倒壊による圧死等であり、さらに、住宅密集市街地等において建物の倒壊に加えて発生した火災によって、より多くの犠牲者を出すこととなった」と、既存不適格住宅の倒壊こそが火災を含めた震災の最大の要因と分析した。

また、防災は国の政策だけでなく、地域からの取り組みが重要と「生活から考える防災まちづくり」と題して早稲田商店会の震災疎開パッケージ、東京いのちのポータルサイト、安全安心まちづくりワークショップ、板橋区の防災基本条例などを取り上げている。

【平成16年防災白書】

大規模地震対策として「住宅・建築物の耐震化」を取り上げ、「被害想定においては、地震の揺れによる建物の倒壊による人的被害が最も多く、建物の耐震化によって、その被害は1/4~1/5に縮減できるものとされている。(中略)しかし、これまでの取り組みにも関わらず、耐震化の進捗はまだまだ十分とは言えない。」とこれまでの対策の遅れを認めている。そして、「我が国には約4,400万戸の住宅があるが、そのうち約2,100万戸が昭和56年以前の建築であり、国土交通省の推計によれば、そのうちの約6割に当たる約1,400万戸で耐震性が不足している状況にある」と具体的な数字を示した。

さらに、この問題に取り組む手法として「最近の行政改革の基本的理念とされている「成果重視の行政運営」の考え方を、防災の分野に、より明確かつ積極的に取り入れていくことが考えられる」とし、数値目標の必要性をにじませている。

コラム 目標設定の必要性

(1) 目標こそが防災政策のエンジン

東京都の地域防災計画をみると、目標は漠然としている。このためか、1997年の東京直下地震での被害予測は、2002年度修正の地域防災計画でも変わらない。これでは、この5年間の防災対策で地震被害が軽減されなかったことになる。

被害をもたらす要因、被害を小さくする要因を分析し、効果的な対策を「選択」し、そこに資源を「集中」することで被害を減らそうとする考え方を「減災」という。

困難な課題を解決するためには、明確な目標がまず必要である。例えば、「10年間で地震による想定死者をゼロにする」という目標こそが、防災政策のエンジンになる。したがって、地域防災計画で最初に定めるべきことは明確な目標、すなわち「数値目標」を掲げることだ。

～ 鍵屋一（前板橋区防災課長）「地域防災力」強化宣言」（2003，ぎょうせい）

(2) 防災対策を実現させるための基本

具体的な目標設定と達成度チェック

被害想定なんか何度やっても被害は全く減らない。その結果に基づいて具体的な目標を掲げ、それを達成するための計画を立案し、実施して初めて被害が軽減される。「〇〇年までに、〇〇円の予算を使って、××被害を〇〇%軽減する」とか、「〇〇年までに、大学や大学院で防災教育を受けた人間を、政府と自治体に〇〇人送り出し、予想される地震被害を〇〇%軽減する」などの目標設定とそれを実現するための計画である。そして、その達成度を定期的に確認する仕組みを作ることが肝心である。

～ 目黒公郎（東京大学助教授）「今後の地震対策のあり方について」（建築雑誌（日本建築学会）「特集：巨大地震を前にして」2003年3月より）

【平成 17 年防災白書】

中央防災会議が定めた地震防災戦略を前面に押し出した。「大規模地震に関する人的被害，経済被害の軽減について達成時期を含めた具体的目標（減災目標）を定め，これを達成するために重点的かつ戦略的に取り組むべき事項をとりまとめた地震防災戦略が策定された」とし、「地震防災戦略で特に強調されているのは，地震から命を守るには，住宅・建築物をいかに地震に強くしていくかということである。地震防災戦略では，住宅について全国の耐震化率を現在の 75% から 10 年後に 90% まで高めることを目指すこととしている。」と耐震化を最重点事項に取り上げている。

そして、耐震化を進める手段として国民運動の必要性を次のように説明した。「特に喫緊の課題である迫りくる巨大地震に立ち向かう地震防災戦略に掲げた「今後 10 年で死者数及び経済被害額を半減させる」という「減災目標」を達成するためには，社会全体でその目標を共有し，生命，身体，財産を守るための具体的な行動を実践する国民運動を展開しなければならない。」

(注 2) 知事答弁にみる東京都の耐震補強政策の変化

【平成 16 年 12 月 8 日 東京都議会での知事答弁】

「住宅の耐震改修については，国において減税などの支援策を検討していることは承知しておりますけれども，震災対策の基本は，自助、共助、公助という原則で進められるべきものでありまして，都としては，災害に強い都市を目指し，木造住宅密集地域などの整備改善を進めるとともに，住宅の耐震改修についても，都民への普及啓発などによって，住宅の安全確保に努めてまいりました。今後とも，首都東京の安全性を一層高めるため，ソフト、ハードの両面から取り組み，災害への備えに万全を期したいと思っております。」

【平成 17 年 9 月 27 日 東京都議会での知事答弁】

「住宅の耐震化への取り組みについてであります。阪神・淡路大震災の例を見ましても，私も，三日後に運輸省の依頼を受けて行ったついでに，被害の甚だしかった長田区と東灘区を眺めてまいりましたが，ともかく相当古い鉄筋あるいは鉄骨の住宅でも残っておりますが，木造は全部倒れているといういたらくでありました。しかも，死者の多くが住宅の倒壊を原因としているなど，住宅の耐震化は絶対に必要だと思っております。

都としては，災害に強い都市を目指し，木造住宅密集地域などの整備、改善を進めるとともに，住宅の耐震改修についても，都民への普及啓発など住宅の安全確保に努めてまいりました。

今後は，自助、共助、公助の原則を踏まえつつ，安価で簡易な住宅の耐震改修工法などを都民に広く情報提供していきたいと思っております。

静岡県がやっています事例を見ましても，幾通りかなるほどなと思うのがありまして，そういったものをゾーン、ゾーンでまとめて発注すれば価格も落ちつくと思っておりますし，いずれにしろ，そういう情報を広くとにかく都民に提供して，現実には少しずつでもまちを変えるということが必要だと思っております。

建物の倒壊による道路閉塞は致命的なことになります。それを防止するなど，公共性の高い地域については，耐震化助成の検討など，都民の負担軽減を図っていきたいと思っております。

首都東京の防災性を高めるために，より一層住宅の耐震化に取り組み，災害への備えに万全を期したいと思っております。」

出典：『第 7 回都市防災推進セミナー』資料集(平成 17 年 11 月 8 日)