BLACK BOX

PART 2

都市と防災

連載 —⑨—

牧野　恒一

前号では、「市街地大火の防止」という面から見た日本の都市構造は、

①「延焼速度の遅延＋消防力の整備」という戦略によっていること

②その戦略は平常時の市街地大火を封じ込めることには成功したこと

③その戦略では、消防力が当てに出来ない大震災時には必然的に市街地大火になってしまうこと

などを述べた。

阪神・淡路大震災の時に受けた衝撃の記憶も薄れて来ている人が多いようだが、最近の地震理論によれば、今後数十年の間に関東一円でM７クラスの直下型地震が何回か発生し、２１世紀末にはM８クラスの第二の関東大地震に至るということである。

「M７クラスの直下型地震」が大都市直下の浅いところで発生すれば、少なくとも「阪神・淡路大震災」と同じ様な被害が予想される。

今回は、何故日本は大地震による市街地大火（大震火災）に弱い都市構造を温存してしまったかを考えてみたい。

避難地・避難路中心の地震対策はおかしい

日本では、防災の日（9月1日）には、「大地震が発生した場合の訓練」が行われることが多い。この時、住民が参加して行われる訓練の中心は、（建物倒壊が激しかった阪神・淡路大震災までは）大震火災を想定し、防災頭巾を被り、指定された避難路を通って指定された避難地まで避難する、というものが多かった。特に、関東大震災や空襲で市街地大火により壊滅的な被害を受けた東京などは、「地震訓練即ち避難訓練」と考えている人が多かった。

しかし、よく考えてみると、いつか大地震に襲われる可能性が高い日本で、「大地震が発生したら市街地大火が起こるのは当然」と考えて都市を造っているのはおかしいし、「避難地」や「避難路」を大まじめに地震対策の中心に置いている考えもおかしい。そもそも大地震が発生しても避難しなくてもよい都市を造るのが、都市造りの基本であるはずだからである。そして、このような都市構造を造ってしまったのが、「防火木造（木造モルタル）」を柱に据えた市街地大火対策であった。

木造モルタルは貧しかった日本のなごり

日本の市街地住宅の多くは木造モルタルである。建築基準法上、「準防火地域」に建つ木造住宅や、「屋根を不燃とし、外壁の延焼の恐れのある部分を土塗り壁相当の構造にしなければならないとされる地域」に建つ木造住宅は、結

局、木造住宅の外皮をモルタルで被覆したり、防火材料を張り付けたりして造っている。

戦後しばらくの間、数百戸から千戸以上もの住宅が一度に燃えてしまう市街地大火が年に何回も発生するような事態が続いた。この時、「不燃都市の建設」が理想の街づくりとして議論された。ヨーロッパの諸都市のように、すべての建物を鉄筋コンクリートなどの耐火構造とすれば、市街地大火も発生しないし、欧米の都市に負けない立派な街並みが出来る、というわけである。

しかし実際には、敗戦後10年も経っていない当時の貧しい日本では、「立派な街並み」は望むべくもなかった。結局、主要道路沿いの建物を耐火構造のビルにして延焼遮断帯を造るとともに（昭和２７年の「耐火建築促進法」）、それらのビルに囲まれたいわば「あんこ」の部分の建物は木造の上にモルタルを塗る（昭和２５年の「建築基準法」）程度で我慢し、後は消防力を整備して（昭和２８年の「消防施設強化促進法」）市街地大火を防ぐという戦略を取らざるをえなかったのである。

なお、市街地を面的に耐火構造化するという方針は完全にあきらめられたわけではなく、昭和30年頃に相次いで制度化された公営住宅や公団住宅については、原則として耐火構造の団地にして、市街地の中で防火の拠点にしたいと考えられていた。

今日、東京の上空をヘリコプターで飛ぶと、広いオープンスペースに大きな樹木が生い茂り、マッチ箱のような中層の共同住宅が律儀に南を向いて建っている古い団地が目につく。これらは、昭和30年代から40年代に建てられた公団住宅や公営住宅で、周りの戸建て木造住宅の密集ぶりとは明らかなコントラストをなして、当時の公的住宅建設担当者の期待に応えている。

木造モルタルの功罪

「木造モルタル＋消防力」というコンセプトでも、通常の市街地大火の防止には結構効果があって、やがて市街地大火が殆ど無くなっていったことは前号でも触れたとおりである。

しかし、このことが、やがて日本が豊かになった時に「耐火構造のビルを中心とした本格的な不燃都市」の建設に着手するきっかけを奪ってしまった。

このため、「大地震時のように消防力が期待出来ない時には必然的に市街地大火になる」という、地震国日本にとっては致命的とも言える都市構造を温存してしまうことになり、また、市街地の大半を「木造モルタル」が占めることになったため、景観上も、欧米諸都市どころか発展途上国の一部と比較しても貧弱な街並みを今にいたるも残してしまうことにもなった。

規制による都市改造は行われなかった

昭和40年代になると、高度成長政策が成功して日本も経済的に豊かになってきた。欧米諸国のように、景観が優れ、防火的にも強い立派な街並みを造っていくチャンスがきたのである。しかし、そのための制度的な対応はほとんどなされなかった。

建築基準法では、「準防火地域」や「屋根不燃地域」の考え方が、豊かになった日本の経済力に合わせて「耐火構造のビルの建ち並ぶ立派な街並み」を目指して改正されることはなかった。地方公共団体でも、建物の耐火構造化を促進するために「防火地域」を拡大する、などということは考えなかった。

このため、都市の主要道路はかなり広くなり、立派なビルは次々に建ったが、ビルの周りは相変わらず木造モルタル造の住宅が占めていた。

住宅の建設は、ある程度豊かになってきた個人に任され、持ち家政策が取られた。この時、みんなが欲しがったのは、庭付きの「木造戸建住宅」だった。このため、大都市やその周辺部では土地の値上がりを招いて、住宅の取得はかえって難しくなった。

木造住宅が密集していた既成市街地では、敷地に余裕のある古い戸建住宅は「木賃アパート」に建て変わったり、敷地を細切れにして「ミニ開発」が進められたが、その多くは結局木造モルタル造になった。

都市改造に「都市防火」の視点が薄れた

曲がりくねった狭い道路や少ないオープンスペースを、広い道路とオープンスペースを持った整形の街区に整備していくために制定された「土地区画整理法」（昭和２９年）は、「持ち家志向」が強まったことや、土地が急激に値上がりしたこと等のため、日本の経済が豊かになってくると、かえってなかなか進まなくなった。

狭小な密集市街地の戸建住宅や小規模店舗を統合して近代的なビルに建て替えることにより、道路の拡幅、オープンスペースの確保、市街地の不燃化などを図る「市街地再開発」はどうなっただろうか？

「都市再開発法」の前身は、市街地大火防止のための延焼遮断帯を造ることを目的とした「耐火建築促進法」（前述）であるが、この法律は、昭和３６年に「防災建築街区造成法」に、さらに昭和４４年には、より経済発展と効率的土地利用の色彩を強めた「都市再開発法」へと衣替えされ、そのたびに都市防災的側面を弱めていった。

「市街地再開発」が、公共投資をなるべく少なくし、経済的にペイすることを前提として考えられるようになったため、再開発事業の対象となるのは、事実上、駅前商店街などに限られてしまった。「狭小な戸建木造住宅が密集する既存の住宅地を大震火災防止の観点から再開発する」などということは、「市街地大火を封じ込めた」と信じた当時の風潮の前では、既に考慮の対象にはなりにくかったのである。

狭小、劣悪な不良住宅が密集するスラム街などは「住宅地区改良法」（昭和３５年）の対象となって、公共団体によるスラムクリアランスの跡地に耐火構造の公営住宅が建設されたが、これはよほどひどい所に限られていた。

木造住宅密集地域の改造については、阪神・淡路大震災後の平成９年になって、ようやく「密集市街地における防災街区の整備の促進に

関する法律」が制定されて制度面での整備が出来るのだが、それまでは、結局、木造住宅が密集し、道路が狭く公園なども少ないごく普通の既成市街地については、道路が広くオープンスペースが十分取られた不燃都市に変えていくための制度的な対策はほとんど取られなかった。

この結果、既成市街地は、耐火構造のビルと狭小な木造（モルタル）住宅が混在した状態が温存されて現在に至ってしまったのである。

大都市周辺部も木造モルタルの拡大再生産が行われた

一方、大都市の周辺部では、スプロールと乱開発が進んだが、これも「文化住宅」などと呼ばれる狭小な木造モルタル住宅が軒を接して並ぶものだった。

大手の不動産会社が開発した住宅団地は、1戸の敷地は150㎡～200㎡程度で、ある程度の広さはあったが、住宅はやはり木造モルタルなどの「防火木造」が中心だった。そのような「良質」とされる住宅地でも、隣の住宅との間隔は、1戸当たりの敷地が広く、住宅と道路の間に広い芝生の緩衝緑地などを持つアメリカやカナダの住宅地とは比べ物にならず、火災になった時に消防活動なしでも延焼しないと安心できるようなものではなかった。

耐火構造のマンションも既成市街地全体の改造にはあまり寄与しなかった

地価の高騰が続いて、「ミニ開発」などの狭小なものであっても、「戸建住宅」が普通の人が購入出来るような価格ではなくなってくると、民間の住宅建設もようやく分譲や賃貸の共同住宅が多くなってきた。しかし、耐火構造の共同住宅は、郊外の農地や埋立地などに「団地」として造られるか、工場跡地に数棟単位で造られるものが多かった。既成の市街地に造られる耐火構造の共同住宅は、狭い敷地に「ワンルームマンション」や「ペンシルビル」のような、いわば「点」のような形で造られて、既成市街地全体の耐火構造化につながる形では建設されなかった。

結局、高度成長期に不燃都市造りに失敗した

こうして、高度経済成長とともに人口が集中した大都市とその周辺部では、木造住宅が密集しているという状況はかえって進んでしまった。それでも市街地大火が発生しないようになったため、それが「木造モルタル」程度の貧弱な防火性能と、整備された消防力のおかげだということなどは、誰も考えなくなってしまった。

もちろん防災関係者は警鐘を鳴らし、「再び関東大震災が東京を襲えば、数十万戸のオーダーで住宅が焼失する」などという予測を、公式、非公式に発表し続けたが、それを都市改造につなげようとする力にはならなかったのである。