

耐震補強推進協議会による地域ぐるみの 建物耐震化推進運動

河上俊郎* 鈴木毅彦**

A Local Campaign for Retrofitting Buildings by Sumida Quakeproof Reinforcement Promotion Conference, Sumida City, Tokyo

Toshiro KAWAKAMI * and Takehiko SUZUKI **

Abstract

In 2006, the Tokyo Metropolitan Disaster Management Council revised the estimation of major damage in the eastern wards of Tokyo metropolis for an earthquake beneath northern Tokyo Bay ($M7.3$) with a JMA seismic intensity of scale 6 upper. It is assumed that 12,337 houses in Sumida City would collapse completely. The number of wooden dwelling houses built before 1981 adopting the old seismic code totals 21,898 in Sumida City, of which 6,863 are located in the most dangerous area with a high density of wooden dwelling houses. Seismic retrofitting of these houses is urgently needed. This paper reports on the countermeasures planned by Sumida City.

Sumida City has designed a support program for safe living spaces, which promotes anti-seismic performance checks and seismic retrofits. A financial support system for retrofitting provided by Sumida City began in January 2006, and this system is characterized by dividing seismic retrofits into easy retrofits and regular ones, with application to residents of rental housing. The Sumida Anti-seismic Reinforcement Forum 2006 was held in February 2006 to announce this system. Moreover, the Sumida Quakeproof Reinforcement Promotion Conference, which exercises governance involving inhabitants, companies, and local government, was organized in June 2006. This conference is now campaigning for seismic retrofits through meetings held at every community center of each community in the city.

Key words : Sumida City, wooden dwelling house, seismic retrofit, Quakeproof Reinforcement Promotion Conference, governance

キーワード : 墨田区, 木造住宅, 耐震補強, 耐震補強推進協議会, ガバナンス

I. 墨田区の被害想定

2006年2月16日東京都防災会議は、首都直下地震の被害想定を10年ぶりに見直した(東京

都防災会議, 2006)。これは2005年2月に国の中央防災会議が首都直下地震の被害想定を発表したことを踏まえ、東京都が算定を行ったものである。この被害想定では、想定地震を東京湾北部地

* 墨田区

** 首都大学東京大学院都市環境科学研究科

* Sumida City

** Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University

表 1 東京都区部における建物倒壊危険地域

建物倒壊危険度順位 30（東京都防災会議，2006）を示す．東京都内 5,055 町中，第 30 位内の 10 町が墨田区である．

Table 1 Areas with a high probability of building collapse in wards of Tokyo metropolis.
After Tokyo Metropolitan Disaster Management Council, 2006.

順位	市区名	町名	町丁目	順位	市区名	町名	町丁目
1	墨田区	京島	2 丁目	16	足立区	千住柳町	千住柳町
2	墨田区	東駒形	2 丁目	17	足立区	関原	3 丁目
3	文京区	根津	2 丁目	18	台東区	日本堤	1 丁目
4	台東区	浅草	5 丁目	19	墨田区	押上	3 丁目
5	足立区	千住龍田町	千住龍田町	20	江東区	新大橋	2 丁目
6	足立区	千住	4 丁目	21	墨田区	東向島	1 丁目
7	荒川区	町屋	4 丁目	22	荒川区	南千住	5 丁目
8	江東区	北砂	4 丁目	23	墨田区	本所	3 丁目
9	足立区	千住寿町	千住寿町	24	葛飾区	堀切	5 丁目
10	台東区	竜泉	3 丁目	25	墨田区	東向島	5 丁目
11	墨田区	墨田	3 丁目	26	足立区	本木	2 丁目
12	足立区	関原	2 丁目	27	墨田区	立花	2 丁目
13	墨田区	京島	3 丁目	28	墨田区	東駒形	3 丁目
14	江東区	北砂	3 丁目	29	荒川区	南千住	1 丁目
15	台東区	日本堤	2 丁目	30	荒川区	東尾久	6 丁目

震（ $M7.3$ ）とした場合，墨田区を含む 23 区部東部地区は震度 6 強の地震により甚大な被害が予測されている（表 1，図 1）。特に木造密集地域を中心に 126,523 棟の建物が全壊すると予想されており，墨田区においても 12,337 棟が全壊するとされている。

墨田区における新耐震基準（1981 年）以前の木造建物は 25,264 棟あり，そのうち木造住宅が 21,898 棟で，このうち最も危険度の高い木造密集地区には 6,863 棟の木造住宅があり，これらの耐震改修が緊急の課題となっている（表 2）。本稿では，以上のような被害予測がされ，課題を持つ墨田区における区としての取り組みを紹介する。

II．壊れないまちづくりへの取り組み

墨田区は 2004 年，阪神・淡路大震災での建物崩壊による被害の大きさに鑑み，木造密集地域の防災まちづくりを進めるため，これまでの「燃えないまちづくり」に加え「壊れないまちづくり」として，新たな防災対策の検討を行った。この中

で，耐震診断から耐震改修を一体として進めるため，「生活空間安全支援事業」としてまとめた。特に木造密集地域を緊急対応地域（図 2）として指定し，耐震改修に対する助成制度を開始している。

1) 木造耐震改修助成

通常の木造耐震改修は，大まかには最低 100 万円以上かかると言われている。この費用負担軽減のために，行政による公的支援策を求める声が大きくなっており，墨田区においても，2006 年 1 月 1 日から独自の耐震改修助成を開始した。

墨田区の耐震改修助成は，特徴として，耐震改修を簡易改修と一般改修に分けて助成するものとなっている（表 3）。簡易改修は，寝室など一番利用している部屋や，玄関など避難経路のみの改修でも助成対象とするもので，家具の転倒防止などを含めた生活空間安全支援事業として位置づけられている。さらに借地・借家の多い地域特性を踏まえ，借家の居住者が自ら耐震改修を行う場合も，家主などの同意があれば助成対象としている。ここまで助成範囲を拡大したのは，阪神・淡路大震



図 1 建物倒壊危険度レベルを示した東京都被害想定図。
東京都防災会議（2006）による。

Fig. 1 Estimation of damage showing degree of building collapse in Tokyo.
After Tokyo Metropolitan Disaster Management Council, 2006.

表 2 墨田区における新耐震基準（1981 年）前後の建築物棟数．

Table 2 Number of buildings built before and after 1981 with the adoption of a new seismic code in Sumida City.

構 造	旧耐震以前	旧耐震	新耐震以前	新耐震	合計	割合
	～ 1970 年	～ 1981 年	～ 1981 年	1981 年 ～		
耐火造	2,524	2,108	4,632	4,486	9,118	18.8%
準耐火造	4,216	1,829	6,045	4,450	10,495	21.6%
防火造	18,601	3,798	22,399	3,545	25,944	53.4%
木 造	2,733	132	2,865	189	3,054	6.3%
木造 小計	21,334	3,930	25,264	3,734	28,998	59.7%
木造全体での割合	73.6%	13.6%	87.1%	12.9%		
木造住宅小計	不明	不明	21,898	不明	28,998	59.7%
木造全体での割合			75.5%			
合 計	28,074	7,867	35,941	12,670	48,611	100.0%
建物全体での割合	57.8%	16.2%	73.9%	26.1%		

表 3 耐震改修助成金一覧表。

Table 3 Financial support for seismic retrofits provided by Sumida City.

助成対象工事等	地 区	助成対象者	補助率	限度額
耐震改修計画 作成・確認	墨田区全域	一般及び高齢者等	1/2	2万5千円
簡易改修工事	緊急対応地区内	一 般 高齢者等	1/2 2/3	25万円 30万円
	緊急対応地区外	一 般 高齢者等	1/3 2/3	15万円 30万円
耐震改修工事	緊急対応地区内	一 般	1/2	50万円
		高齢者等	2/3	70万円

高齢者等とは、65歳以上の方、又は身体障害者手帳1級及び2級の方もしくは愛の手帳1度から3度の方が住宅に居住する場合をいう。

には、既存不適格建築物（建築時適法なもの）が対象となることである。もともと木造住宅密集地区は狭隘な私道が多く、建築基準法42条2項道路（幅4m未満の道路）が大半を占めており、建て替えや増改築時には、道路中心から2m建物を後退させることが必要となっている。しかし、現実には道路後退をしていない建物が多く、居住者が耐震改修を行うために助成金の相談に来ても、断念することとなる。

そこで、木造密集地区の耐震改修を進めるためには、地震で建物が壊れても命が守れる簡易改修を進める必要がある。耐震改修費用が高額で改修を断念せざるを得ない現状をみると、安価で確実な改修方法があれば、自ら捻出できる費用の範囲で改修を行う住民は増えていくはずである。今こそ官民あげて簡易改修方法を確立し、助成金に頼らない耐震改修を進めることが、地震から命を守る近道と確信している。

III．すみだ耐震補強フォーラム2006

2006年1月1日、全国的に例の無い墨田区耐震改修助成制度が開始された。建物崩壊から命を守るため、安全に避難できる時間を確保するための部分的な耐震改修となる簡易耐震にも助成金が適用される制度と、その対象を借家人までに拡大した画期的な考え方が、行政主導でスタートし

た。この助成制度を区民に周知し、広げていこうと設計事務所や工務店など地元関係団体が協力し、2006年2月11日「すみだ耐震補強フォーラム2006」が開催された。

フォーラムでは、衆議院議員安井潤一郎氏の基調講演とシンポジウムが開催され、すみだのまちをどう守るか、熱い議論が交わされ会場は230名を超える超満員のなかで盛り上がった。これは、参加者共通の思いである、「命、まちを守るためならしがらみ・利害は越えられる」という下町気質および地元への強い愛着によるものと言える（図3）。

IV．墨田区耐震補強推進協議会の設立

上記フォーラム参加者が直ちに耐震補強を進めようと思いを一つにして、2006年6月17日に墨田区耐震補強推進協議会が設立された。フォーラム開催から4ヶ月で協議会設立に至るが、この協議会は、中心となる設立母体を地元建築関係団体の設計事務所団体（東京都建築士事務所協会墨田支部）、建設業団体（墨田建設業協会、東京土建墨田支部等）とし、住民・地域一体となった活動とするために、構成団体として、墨田区内160町会・自治会に参加を呼びかけ、住民と建築関係者の協働による、まさに地域ぐるみの協議会となっている。さらに（財）墨田区まちづくり公社

地域ぐるみの取り組み 墨田区耐震補強推進協議会

協議会が生まれるまで

行政主導で始まった耐震補強の助成制度を墨田区内に
周知してもらおうと各関係団体が協力し合い、フォーラム開催が決定

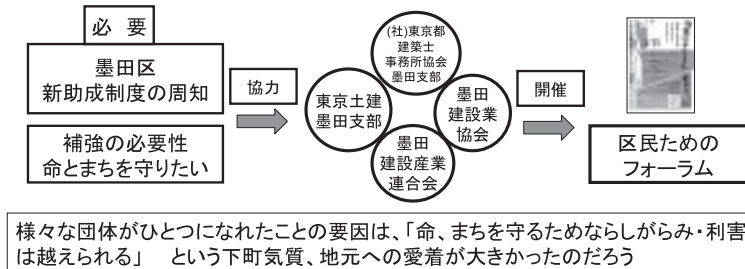


図 3 地域ぐるみの取り組み。

Fig. 3 Outline of countermeasures planned by the Sumida Quakeproof Reinforcement Promotion Conference.

が事務局として参加しており、住民、事業者、行政が一体となった協治（ガバナンス）を実践する、全国的にも例の無い先進的な協議会である。

現在協議会会員は、町会・自治会会員が31団体となり、協議会の耐震補強キャラバン隊が会員町会・自治会の集会所毎にきめ細かな説明会を開催している。開催後の住民の反応は、「これまで誰に相談していいかわからなかった」、あるいは「地震に備えるための耐震補強の重要性を改めて理解した」など、非常に大きな反応が沸き起っている。この理由としては、これまで下町の建築専門家として地域に根付いていた工務店や大工さんたちが、高齢化や後継者難、あるいはプレハブ業界の攻勢により、いわゆるまちの大工さんがいなくなり、建築に関して身近に相談できる人がいない状況があったことや高齢者のみの世帯などの増加で身近に相談できる人が少ないことなどがあげられる。

協議会設立から1年近くが経過し、協議会の部会もそれぞれ体制をつくりつつあり、住民からの相談も徐々に増加している。しかし、その反面耐震補強助成が受けられず、補強工事を断念している人も増えてきている。必要としているすべての人が耐震補強を行えるよう、柔軟な対応を図るとともに、今後ますます協議会活動をつうじて耐震補強の進展が図られていくことにより、切迫している大地震に立ち向かうことができると確信している。墨田区耐震補強推進協議会のテーマである「命、まちを守るために・・・」に即した活動を進めている。

文 献

墨田区（2005）墨田区木造住宅耐震改修促進条例。
東京都防災会議（2006）首都直下地震による東京の被害想定報告書。東京都総務局総合防災部防災管理課。

（2006年11月13日受付，2007年5月29日受理）