

## 事前復興計画としての首都機能移転計画を

中川 和之  
時事通信社



今年7月、2年2カ月ぶりに東京本社に戻ってきた。毎月のように山形から上京してはいたが、新幹線の車窓から改めて東京の街並みを見て、そのぜい弱性に愕然とした。あちこちに地震で倒壊しそうな建物が散在し、そのいくつかからは、地震後に火災が発生するであろう。有明にある「そなエリア東京」で上映している首都直下地震直後の映像が、脳裏に浮かんだ。

さらに、満員電車に乗って通勤し始めてみると、四方八方から都心に向けて人々が通ってくることで維持されている東京というシステムのぜい弱性も改めて感じた。過度な集中はリスクであり、そのためにも首都機能移転が求められてきたが、いっこうに進んでいない。でも、それは直ちに実現ができなくても、いざというときの事前復興計画となるよう、常に時代の課題に対してアップデートしたプランを作り続けることが、次世代に対する私たちの務めなのだ。

防災メディアの仕事から異動してきた後、山形では「災害とは縁がないところ」という話をよく聞いた。確かに、2013年（平成25年）冬の豪雪で、災害救助法を酒田大火以来の37年ぶりに適用したことがニュースになるほど被害は少ない。だが、私がいた2年間、連続して大きな地すべりが融雪期に発生。2012年（平成24年）4月の肘折温泉近くでの県道の地すべりは、路線バスや観光バスが通過中だったら大惨事になったであろう。

だが、そうはなっていない。基本的にはその道路をそれほど多くの人々が利用していないので、その時に地すべりに巻き込まれる可能性が少ないから、とでも言うしかない。県最大の都市の山形市でも人口25万人で、戦災に遭っていないこともあり、見るからにリスクが高い密集市街地も見当たらない。市街地は、歴史時代以前に蔵王連峰から崩れてきた岩体がベースを作る扇状地にあり、そこは基礎工事泣かせの強固な地盤だ。多くの建物は、わき水が出るところより上部に作られており、低地の多くは田んぼとして利用されている。山形県内には、吾妻山、蔵王連峰、月山、鳥海山、1万年前のカルデラである肘折も含め、砂防工事が不可欠な火山もある。だが、県の人口は115万人。無理をして危険な場所に接近して人々が暮らさなくてもいい住まい方ができる。だから、自然現象として起きることが、災害に結びつきにくいのだ。

### ◇ 伊達政宗のまちづくりが生き、

#### 北三陸には事前復興計画-東日本大震災

東北に住んで、何度も東日本大震災の被災地に通ったことで、17世紀初めの伊達政宗の都市計画が、大勢の命だけでなく、その後の復旧・復興を支えたことを実感した。1611年12月2日（慶長16年10月28日）に起きた慶長三陸地震津波は、できたばかりの仙台城に政宗が入城して3年目だった。政宗が整備した今の国道4号となる奥州街道と国道6号の浜街道沿いは、今回の津波被害にほとんど遭っていないことはよく知られている。政宗が津波に安全なルートを選んだと考えられている。

また、政宗は、三陸地震津波で津波被害に遭った地域を新田開発し、中心市街地は高台側に広げていった。仙台市若林区の海岸沿いにある荒浜地区は、江戸初期から半漁半農の集落で、戦後の米軍の航空写真や明治時代の陸軍測量部の地図にも海岸沿いに集落が見られるが、今回の津波で大きな被害を受けた。現地を訪れて避難場所になった小学校以外はほぼ流されてしまった場所から、内陸に10キロほど離れた仙台市街地のビル群を遠望したときに、津波被災地からの距離を実感した。400年前のまちづくりによって、中心市街地はほぼ被害がなく、未曾有の大災害に立ち向かう拠点となれたのだ。



荒浜から3キロ内陸側からでも、中心市街地ははるか遠くに見えた（2012年2月撮影）

地震から4カ月後には、いずれも北三陸地域である宮古市の浄土ヶ浜や田野畑村での観光拠点が営業再開したと聞いて驚いた。私自身は半年後に浄土ヶ浜でボンネットバスに乗り、1年後に遊覧船に乗った。また、8カ月後の田野畑村で、サップ船アドベンチャーの小舟に乗って、ひっくり返った防潮堤の脇から出港し、得意げに海食洞を通り抜ける船長の話聞いた。いずれの場所でも、津波の様子は語られるが、それよりもそれぞれの海岸自慢が中心だった。巨大な防浪堤があった宮古市の田老町でも、いち早く復興ツーリズムが展開されていた。

2012年（平成24年）10月、福島市で開かれた災害復興学会でも、北三陸の元気が話題になった。北三陸地域は、NHKの浅野連続テレビ小説「あまちゃん」でも

分かるように、地域でまちおこしに取り組みないと沈滞していく切迫感があり、地震の前から地域課題に向き合っている人たちが多かったところだ。田野畑村のサップ船アドベンチャーにしても、漁師たちが自分たちの番屋や小型舟を使ったエコツーリズムとして10年近くの活動歴がある。復興学会の場で、それらの取り組みが事前復興計画となり、地震後の立ち上がりにつながったのではないかと議論した。阪神大震災でも、神戸市長田区の真野地区など、地震前から地域課題を抱えてまちづくりを進めていた地域の復興がスムーズだった。平時から、地域課題に向き合う計画作りが重要なのだ。

#### ◇ 広域の通勤・通学の早期復旧は困難

##### ＝首都直下地震後の課題に向き合う計画を

首都のぜい弱性は、他の地域では災害には至らない程度の“災害以前”の事象でも混乱を起こすことから明らかだ。多くは、公共交通機関がストップすることで起きる。東日本大震災の際には、帰宅困難者が話題になったが、首都直下地震が発生すれば、それよりも長期にわたって通勤・通学ができないことは確実である。実際に、阪神大震災後から続けている耐震補強工事は、高架下に店舗がある部分などではまだ終わっていない。

首都直下地震では、現在、想定されている最悪の事態は東京湾北部地震だが、震源がどこになるのか分からない。3000万首都圏全域が被災地にならないとは考えられているが、震源が神奈川、千葉、埼玉のいずれかの方面に偏ると、その地域から都心への通勤や通学が長期にわたって影響を受けることになる。帰宅困難者などの一時対策であれば、バスや船舶などの代行でこなせたとしても、被災前と同じ大量輸送ができる体制になるためにどれだけの時間がかかるかわからないのだ。

「災害は人々の暮らしに工夫をもたらす」。2006年に平塚・大磯丘陵で行った地震火山こどもサマースクールで発表した子どもたちの名言だ。困ったときには、何か新しい知恵が出て生き抜いてきたのが人類だろう。現代社会のITCを使えば、多くの人が鉄道などで物理的な移動をしなくても、必要な業務ができる可能性があるのではないかと。クラウドの時代、都心まで通わなくてもいい場所に、セキュリティを確保しつつ仕事ができるリモートオフィス拠点ができたり、在宅ワークを可能にする仕組みが一気にできるのではないかと。総意工夫が大好

きな日本人ならば、首都直下地震で世界に通用する新たなビジネス手法を産み出すのではないかと。事前復興計画に、そのような視点が含まれたら良いのではないかと、以前は考えていた。

内閣官房のナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会では、座長で内閣官房参与の藤井聡京大教授が、重点プログラムの施策例として「高い強靭性を保証する分散型国土の形成に向けた諸検討」を上げ、政府として首都機能分散の検討を具体的に始めることになった。中央防災会議の防災対策実行会議で示された政府の事業継続計画（BCP）では、長期の停電や火山噴火などで震が関での業務が不可能になる事態も想定し、中央省庁が都心以外での業務遂行を可能にする計画も検討する。

そもそもリモートオフィスが可能なら、わざわざ首都周辺に作ることはない。効率性と競争指向の元、毎日往復で2時間以上も満員電車で詰め込まれるという暮らし方をしなくてもいい豊かな地方都市が日本にはたくさんある。首都直下地震の事前復興計画は、東京圏だけの復興ではなく、日本全体を視野に入れた新しい地域づくり、国づくりを見据えたものでなければならない。伊達政宗のまちづくりは、その大事さを教えてくれる。

レジリエンス懇談会の第1回目の冒頭、藤井座長は「マーケットの原理のみでなく統治・ガバナンスの原理が不可欠」と語った。世界の成長エンジンであるアジアは、日本と同様に変動帯に位置し、自然災害も多い地域だ。その地域の持続可能性は、市場原理主義だけでは可能にならないはずで、日本のBOSAIは重要な国際貢献だ。

日本の首都が大きく被災をする首都直下地震は、世界に向かって持続可能なまちづくりの大切さとその経済的な意味も再発見させるチャンスにできる。互いに過剰な競争はせず、協力しあって暮らしていくという、古くて新しい価値を世界に発信する機会になる。私たちは、そのことを具体的に具現する復興プランを示さなければならない。そのためには、目先の防災・減災だけでなく、数百年先のこの国のあり方を見据えた計画作りが必要になる。伊達政宗の時代と違って、私たちには科学と技術がある。目先の利益にとらわれず、縦割りや既得権益にこだわらず、専門家や行政に任せすぎないようにして、市民が当事者としてプランを作り続けていく。そんなことが求められているのだ。

科学記者として地震や火山、災害対応を学び、出身地での阪神大震災をきっかけに市民の立場からの災害対策を模索。時事「防災リスクマネジメントWeb」編集長、山形支局長を経て2013年7月から現職。元中央防災会議専門委員、日本地震学会普及行事委員長、日本ジオパーク委員会委員、東京いのちのポータルサイト理事など。