

事例に学ぶ自治体防災

わが国都市計画の父、後藤新平

復旧を越えた復興を目指す

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長 鈴木 猛康



大雪に見舞われた2月8日の翌日、低い投票率ながら東京都知事選挙が行われ、舛添要一氏が当選しました。都知事選挙の争点の一つとして、防災対策が挙げられていました。しかし、選挙で取り上げられた内容は、木造密集地の防火対策、自衛隊による救助体制、共助による消火訓練の推進等、ありきたりの防災対策に留まりました。1923年関東大震災とは異なる首都直下地震による被害の様相をしっかりと頭の中に描き、東京オリンピックを契機として、災害に強い国際都市・東京の再構築に言及する後藤新平のような大風呂敷の候補者がいなかったのは残念でした。

元東京市長かつ元内務大臣の後藤新平は、わが国の都市計画の父と呼ばれています。1923年関東大震災の後、後藤新平主導の帝都復興が、近代都市東京の礎を築きました。本稿では、後藤新平の復興に学びながら、首都直下地震に対する備えについて考えたいと思います。

国家予算の2倍で「復旧にあらざる復興なり」

山本権兵衛総理の組閣中の23年9月1日に、関東地震は発生しました。内務大臣就任の要請を受けていた後藤新平は、山本内閣成立の9月2日に、①遷都はしない ②復興費に30億円 ③欧米最新の都市計画を適用 ④新都市計画実施のために地主に対して断乎たる態度を取らせる——という帝都復興の基本方針をまとめていました。当時の30億円は、国家予算の2倍以上といますから、現在の200兆円規模ということになります。

後藤新平は、9月6日の閣議にひとりでもまとめた「帝都復興の儀」を提案しました。その内容は、帝都復興院を創設し、焦土を全部国費で買い取って都市計画を実行し、幹線道路、火災



都市計画の父と呼ばれる後藤新平・国立国会図書館ウェブサイトより

で焼け落ちることのない橋、大公園、市場、運河等を整備した近代都市を築き、帝都としての基盤を整備する、というものでした。つまり、江戸の復旧ではなく、帝都の復興を訴えたのです。当初の41億円の計画は13億円に、そして7.2億円と縮小され、最終的に閣議で了承されたのは5.8億円でした。このため72mや44mの幹線道路の幅員が狭められ一部の道路新設は取りやめとなり、公園が削られ、東京築港が見送られ、さらに土地買い上げは区画整理方式へと変更を余儀なくされました。

削減される予算、あらゆる手立て講じる

区画整理となると、道路用地は用地買収ではなく減歩により確保しなければなりません。さらに国による区画整理費用が2割カットされて4.7億円に減り、区画整理の政府施行が幅員の大きな街路

に関連する地区に限定されていました。後藤新平はじめ帝都復興院は地主との折衝を粘り強く続け、区画整理の約4分の1を内務省、4分の3を東京市で分担し、しかも内務省の復興事業事務所と東京市の復興事業の事務所を一緒にして一人の所長に両事務所を兼任させるなど、今日では到底考えられないあらゆる手立てを講じ、帝都復興をやり遂げました。

その結果、昭和通り、靖国通り、晴海通り、八重洲通り、東京駅前の行幸道路、明治通りなどの幹線道路、墨田公園、浜町公園、清澄公園、旧芝離宮恩賜公園など大公園が新設され、近代都市東京の礎が築かれたのです。昭和

天皇は、自らが摂政宮として体験した関東大震災の60年後に、「震災のいろいろな体験はありますが、一言だけ言っておきたいことは、復興に当たって後藤新平が非常に膨大な復興計画を立てたが…。もし、それが実行されていたら、おそらく東京の戦災は非常に軽かったんじゃないかと思って、今さら後藤新平のあの時の計画が実行されないことを非常に残念に思います」という言葉を残されたと伝えられています。

いつ発生でも不思議でない首都直下地震

南関東に壊滅的な被害をもたらした1923年関東地震より以前に、江戸に甚大な被害を与えた地震といえば1855年安政江戸地震です。1854年の安政東海地震（南海トラフ巨大地震）のすぐ後に発生した首都直下地震で、この地震による死者は約1万人とされています。関東地震は相模トラフを震源とするプレート境界型で、再現周期は約400年、最短でも220年程度であり、あと100年くらいは発生の確率は低いとされています。しかし、安政江戸地震のようなM7級の首都直下地震は数十年の周期で発生しており、いまやいつ起こっても不思議ではありません。

近年、南関東の地盤構造が調査によって明らかになるにつれ、首都直下地震による被害想定規模も拡大しています。表は13年12月に中央防炎会

議が発表した都心南部直下を震源とする地震による死者の推計結果（最大のケース）です。死因はほとんどが建物倒壊、家具や什器等の転倒・落下、火災によるもので、抜本的な対策を講じることにより、人命、資産ともに大幅に被害の軽減が可能なのです。

表 首都直下地震による人的被害推計（中央防炎会議）

	建物倒壊等		急傾斜地崩壊	火災	ブロック塀等の転倒、落下物	合計
		家具転倒、落下物				
埼玉県	約700	約90	—	約3,000	約20	約3,800
千葉県	約400	約50	—	約1,000	約20	約1,400
東京都	約4,000	約400	約20	約8,400	約300	約13,000
神奈川県	約1,300	約100	約40	約4,000	約100	約5,400
合計	約6,400	約600	約60	約16,000	約500	約23,000

江戸の人口はせいぜい100万人でした。その1%に当たる1万人が死亡した安政江戸地震の再現は、近年ではありえないと思われがちです。しかし、今や東京は超高層ビルが立ち並び、高速道路、鉄道等の交通網が張り巡らされ、超高層ビルが立ち並ぶ人口1330万人の巨大都市です。高層ビル1棟の倒壊でも1000人を超える犠牲者が発生する可能性があるのです。

オリンピック機に防災都市建設を

東京は今や後藤新平の時代の「国家政治の中心、国民文化の淵源」のみならず、世界経済の中核の一角を担っています。防災対策には災害予防、準備、対応、復興の4つの段階があります。その中で災害予防は、もっとも大きな予算を必要とするハード対策です。しかし、東京オリンピックという絶好の機会を利用して、都知事は国と二人三脚で新たな防災都市を構築し、世界に向かって安全都市宣言をしていただきたいものです。防災対策によって世界が懸念する自然災害リスクという不安要因を払しょくすることは、国際都市・東京、そして我が国の発展にとって極めて重要です。まさに現状は、後藤新平の帝都復興の議の中の「躊躇逡巡、この機会を逸せんとか、国家の国家永遠の悔いを遺すべし」がびったり当てはまると思います。