

2017年3月8日(水)

宮城県広域防災拠点整備事業に対する私たちの見解と提言

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

代表世話人 綱島 不二雄

同 「広域防災拠点整備問題検討委員会」

委員長 村口 至

宮城県がすすめる「広域防災拠点整備事業」は、2012年9月から検討が始まり、16年県議会9月定例会において「宮城県広域防災拠点整備事業用地」の土地取得議案が可決されたことを受けて、具体化が進められています。

私たち東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センターは、この事業について①15年8月30日付のパブリックコメント ②16年6月2日付の「県知事あて公開質問状」 ③16年6月、9月の県議会各会派説明会を通じて、同事業は国（内閣府・消防庁）が検討・提案している「広域防災拠点の機能」を満たさず災害が発生した場合、機能不全に陥る可能性が高く、整備計画は白紙撤回すべきであることを主張してきました。また、計画地の立地選定にあたり候補地評価を宮城野原地区が高評価となるように恣意的に行われたこと、「長町一利府線断層帯」の危険性についても併せて主張してきました。

同事業を巡る議論は県議会において、6月・9月定例会で行われました。しかし、6月定例会では、付託された予算特別委員会において10年ぶりに「少数意見の留保」が行われ、本会議では「整備地の適正等を県民に十分に説明する」ことを求める附帯意見を付して土地取得議案が可決されました。また9月定例会でも「活断層に近く液状化が心配」という意見を踏まえて、再び「整備地の適正等について県民の理解を得るよう説明に努めること」とする附帯意見を付して財産取得議案が可決されました。

こうした一連の経過について、「執行部の説明は丁寧さに欠けた」「釈然としない部分を残し、決着を急ぐ形となった」（河北新報7月6日付「県議会を振り返って」）との指摘があるように、多くの問題点が明らかになったにも関わらず、それらが十分に議論が尽くされないまま結論を急ぎ、事業が進められようとしています。

私たちはこのような経過を踏まえ、「問題は何も解決されておらず、このまま事業を進めることは膨大な税金の無駄使いになる」という強い懸念を抱かざるを得ず、ここに「宮城県広域防災拠点整備事業に対する私たちの見解」を公表するものです。

■ 私たちの見解

A. 整備事業の計画検討の経過と議会議決の履行に大きな問題があった

A-① 宮城県は「3.11」の本格的検証はまったく行っており、そうしたなかで防災拠点整備事業だけを拙速に進めるべきではない

宮城県は東日本大震災の本格的検証はまったく行っていません。三つの記録誌をすでに刊行していますが、それらは「発災後1年間」までの「記録とその検証」にとどまっております。本格的検証は、「震災から10年の節目」で行うとされています。いままでの記録誌においては、広域防災拠点整備の必要性を教訓化している記述もありません。

一方、宮城県は、震災後いち早く（11年）4月28日、国に対して「基幹的広域防災拠点」の県内整備を要請しました。一方、東北地方整備局は「東北圏広域地方計画」改定作業のなかで「太平洋側、日本海側の2軸を活かした広域的な連携体制の構築、災害に強い防災拠点の形成（安全・安心な東北圏を形成する大規模地震災害対策プロジェクト）」を検討しています。このような国や東北・新潟の各地方との防災計画とのシステムのリンクを検討することなく、県の広域防災拠点整備計画だけ取り出して議論を進めたことは「部分最適」を求めたもので、「全体最適」を図ったものではありませんでした。

このように本格的検証を踏まえることなく、部分最適を求めた広域防災拠点整備事業は将来においてシステムの合理性に欠けたものにならざるを得ない面を強くもったものです。検討に時間がかかったとしても、宮城県だけではなく、国・隣県とも連携した防災拠点整備計画を進めるべきでした。宮城県の地勢的位置からすれば、基幹的防災拠点と県広域防災拠点の一体的整備は十分可能なもので、そのことにより「二重投資」を行わなくてもすみます。岩手・山形・福島の前県とも南東北全体を視野にいった検討が行われるべきでした。そうした検討を経ていない同事業は欠陥を内在したものとならざるを得ません。

A-② 「宮城県広域防災拠点整備検討会議（佐藤健委員長）」の場で表明された幾つもの懸念を無視した県知事の進め方は著しく適切性にかけるものであった

5回にわたって開催された「検討会議」（2013年6月～11月）では、出席委員から「何となく、空き地があるから作りましたという印象で、全体の哲学が感じられない」と指摘され、「本当に使えるものがつくられるのか」という不安まで表明されています。また同会議で「他県ではいろいろな要素から必要な場所を選定して、条件を満たす場所を設定しているが、今回の場合は宮城野原地区ありきになっており、全体の防災計画の中で宮城野原地区は何をするのかが見えなくなっている」、「しっかりした青写真を描かないと県民の同意は得られないのではないか。宮城野原地区に置くことの理由付けがないと難しいのでは

ないかと思う」とまで指摘されているのです。この意見に対して、県側はまともに回答しないまま有識者検討会議は終わっています。

こうした意見については、知事は、何の根拠も示さず「私の判断で」ということで、そうした意見を無視しました。これではなんのために検討会議をやったのか？ということになります。またそうした知事の姿勢は、まさに“まず宮城野原への整備ありき、”というもので、検討会議は「有識者に検討してもらった」というアリバイづくりだったのか、と言わざるを得ず、著しく適切性に欠けるものです。

A-③ 宮城県として県民への説明は不十分である

先に述べた、6月定例会での「整備地の適正等を県民に十分に説明する」、9月定例会での「整備地の適正等について県民の理解を得るよう説明に努めること」とする附帯意見に基づき「みやぎ県政だより平成28年9・10月号」では広域防災拠点に関して特集されました。2回にわたる附帯意見を踏まえれば、県が本来県民に伝えなければなかったことは「整備地の適正等」であったはずで

す。「県政だより」ではそれについては断層帯由来の地震に「建物の耐震対策を行う」「地盤の安全性を確保する」、内水対策として「地盤のかさ上げや排水対策を行う」という説明だけです。これらはいずれも県議会で説明はしたものの議員の納得性が低く、そうであるが故に附帯意見がついたものでした。県議会で議論となった「県は候補地選定にあたって恣意的に宮城野原高評価に誘導したのではないか?」、「国が検討する『防災拠点に求められる諸要件・条件』との関係で宮城野原立地は問題ないのか?」、「活断層帯の近くで、(周辺地域の)液状化への懸念がある」等の事項については何も触れられていません。また、同事業当該地周辺住民に対する説明会も開催されていません。現時点までの県の取り組みは、到底「県民の同意」を得られるものではありません。

A-④ 不可解なJR貨物への公共補償と、「仙台東道路」建設

現JR貨物駅敷地は「高い公共性を有する公共施設」であるので、その取得に際しては損失補償として「公共補償」が行われます。宮城県は「広域防災拠点整備にかかる公共補償費 総括表」(平成26年9月26日土木部都市計画課)をまとめています。それによれば約102億円を補償対象経費として算定しています(事業概算は154億円)。

そもそも公共補償は「機能回復を原則として補償を行う。機能回復に要する費用を金銭によって打ち切り払いすることが原則」とされています。この「機能回復」について、「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱(昭和42年2月21日閣議決定)」では次のように規定しています。

『機能回復』とは公共事業の施行により廃止し、又は休止することが必要となる起業地

内の公共施設等の機能を、当該機能を構成している諸要素を、総合的にみて、技術的、経済的に可能な範囲で、合理的な形で再現し、又は復元すること」(同要綱第3条4項)をいいます。つまり、公共補償とは、あくまで既存施設の機能を新施設で再現、復元させるために補償をおこなうというものです。

しかし、宮城県は現貨物駅では導入されていないが、新貨物駅で導入が計画されている「E & S (着発線荷役)方式」も公共補償の対象とするとして「現駅と同等の貨物量の取り扱いが可能となる機能、規模を基本といたしまして、現在においては、標準的な駅形式になっております、E & S方式を対象として、補償させていただく」と説明しています。

しかし、仮にそうであるならば、新貨物駅での貨物量取扱計画(取扱貨物量)や、それに伴い必要とされる機能(たとえばE & S方式)、敷地面積(規模)が同時に説明されなければ到底納得できるものではありません。公共補償の原則から言えば、既存施設にはなかった機能を新施設で導入する費用はJR貨物が負担するのは当然のことです。

そして、今回の公共補償の全体像は平成26年9月26日以降、説明されていません。一般に、計画後にその内容が修正されることはありうることであり、県民に対してその全体像の変化の説明が最低限必要なことです。

また仙台東道路の建設も広域防災拠点整備とセットにされて検討されています。宮城県は「東道路を作りたいから広域防災拠点を整備しているわけではない」と、あくまでもそれぞれ独自の蓋然性をもって検討された結果としていますが、村井知事は「計画が以前からありましたので、これが実現するとこの高規格道路を使って広域防災拠点からすぐに物資を運ぶことができる(2013年6月13日内外情勢調査会講演)」と述べています。そしてそれを受けるかのように、同年12月に県は仙台市、東北地方整備局、東日本大高速道路に呼びかけて「仙台市東部地区道路ネットワーク検討会」を設置して東道路の具体化に動きました。このように、両者は完全に「2点セット」のものです。あるいは「セットにした」とも言うべきものです。

そして翌年、知事の内外情勢調査会講演では、広域防災拠点整備と東道路をセットのものとしてはっきりと説明していることでも明らかです。

B. 改めて「宮城野原に整備すべきでない」

B-① 「長町—利府線断層帯」由来の災害と広域防災拠点立地の関係評価を適切に行うべきである

11年11月、共同通信は東大地震研究所が「地震の発生率が震災前に比べて10倍以上に上昇した活断層」として、長町—利府線断層帯が約5.7倍に上昇したと配信しました。また、16年に放映された「NHKスペシャル メガクライシス 地震予測に挑む」のな

かで東北大学遠田晋次教授や日本地震学会山岡耕春氏（肩書きは当時）が「長町―利府線断層帯由来の『地震の火種』が仙台市西部にたまっている」と危険性の高まりを指摘しています。一方で「長町―利府線断層帯で次の大地震発生の機会が熟する時期は200年後と500年後の間となろう」と指摘する研究者もいます。このように断層帯を巡っては様々な研究が震災後すすんでいます。

そして16年の熊本地震では断層帯が動き大きな被害がでました。県は12年9月10日更新データとして「第三次地震被害想定調査」をホームページにアップしています。それによれば長町―利府線断層帯（内陸直下）の地震が発生した場合の被害想定は「全壊15,251棟・半壊中破40,537棟・死者620人」としています。これは同調査における宮城県沖地震（単独・連動）での被害想定を大きく上回るものです。

県民の不安は、こうした報道や県の想定があるにも関わらず、なぜ長町―利府線断層帯のすぐ近くに広域防災拠点をつくらなければならないのか？という点にあります。県民は「建物の耐震性を高める」、「地盤の安全性を確保する」、内水対策として「地盤のかさ上げや排水対策を行う」と言った「対策」を問いたいのではなく、その前に『災害素因である断層帯のすぐ近くへ立地することの合理性』について問いたいのに、その説明がないから不安なのです。

県は県議会議論で様々懸念表明された「長町―利府線断層帯」由来の地震災害に伴い、どのような被害を想定すべきなのか、その中で広域防災拠点整備立地はどうあるべきなのかを今日的に評価・検証する場をつくるべきです。

また、仙台市佐々木危機管理監が今年の仙台市議会第三回定例会で「長町―利府断層帯を震源とする地震が発生した場合、震度6強の揺れや液状化の危険性が極めて高いと予想される」と発言し、当該地の地震災害時の危険性を指摘しています。

一方の県は「地盤の安全性についても確保します。また内水による浸水被害についても十分配慮し、地盤のかさ上げや排水対策をおこなう」として両者の認識トーンが大きく異なっています。地震災害の危機認識について、計画を進める県と整備地自治体である仙台市の考え方がこのように異なることは異常です。しかし、佐々木危機管理監の指摘について「市との連携が不十分だった（知事）」との説明があるだけで、宮城県は何も説明していません。この点も含めた評価・検証が必要です。

B-② 立地場所が防災拠点としてはまったく適格性に欠け、特に当該地を中心とした地震が発災した場合機能不全に陥る

私たちはすでに国が用意している「物差し」を当て、宮城野原地区に広域防災拠点を整備する場合、まったく適格性に欠けることを主張してきました。

さらに計画地の立地選定にあたり候補地評価を宮城野原地区が高評価となるように恣意的に行ったこと、「長町―利府線断層帯」の危険性についても併せて主張してきました。

これらの指摘を満たさない防災拠点は適格性に欠け、いざという場合機能不全に陥るであろうというこの主張は今でも変わりません。

しかし、そのことは広域防災拠点整備が不要であるという意味ではありません。むしろ東日本大震災を経験した私たちには、このあといつくるか解らない震災が発生した時、東日本大震災の経験が生かされる防災・減災システムを構築していくことが求められます。それは多くの国民の支援をいただいた被災県としての責任でもあります。

地震・津波などのハザードは「社会の脆弱性」を襲い、災害が発生します。ハザードのインパクトを小さくすることは不可能です。しかし、震災が発生した場合、一定の被害が出ることはしかたがないとしても、できるだけその被害を小さいものにしていこうとする減災の考え方が広く主張されています

「事前の備えによる被害軽減」や「応急対応」は一定の限界があるにせよ、事前に備えることは可能です。それが「社会の脆弱性」を減少させることにつながります。

しかし、宮城野原地区は、まさに断層帯のすぐ近く、仙台市の中心部近くという文字通り「脆弱」立地です。そこへの整備は「社会の脆弱性」を増大させこそすれ減少させることに繋がらないものです。

Ｂ－③ 広域防災拠点整備は部分最適ではなく、「総合的なシステム」（全体最適）を志向し構築すべきである

東日本大震災以降、内閣府・国交省などを中心として東日本大震災の緊急対応の教訓をまとめる作業が進められました。そのなかでまだ不十分ながら、内閣府は以下のようにまとめています。（2012年7月17日 東日本大震災における災害応急対策の主な課題：内閣府（防災担当））

表 東日本大震災における政府の災害応急対策課題の整理

応急対策項目	課題
1. 情報収集・伝達	応急対策は地方自治体からの情報が前提。しかし、自治体の庁舎や職員が被災したことにより自治体の機能が低下し、政府は情報が来ない中で応急対策をせざるを得ない状態が発生した。
2. 救出・救助	救出・救助活動の各実働機関等の連携が一部で困難であった。
3. 災害医療	被災地における入院患者等への継続的な医療サービスに支障が生じた。
4. 緊急輸送体制	緊急交通路の確保等緊急輸送体制に混乱が生じた。
5. 物資輸送・調達	燃料をはじめ、必要な物資を必要なタイミングで届けることが必ずしも十分ではなかった。
6. 避難所運営・管理	避難所運営において時々のニーズに応じた各種支援・サービスが十分ではなかった。
7. 広域連携体制の構築	被災自治体への支援調整が困難であった。
8. 広報	政府の対応に関する広報（災害応急活動等の広報、帰宅困難者の混乱を防止する目的の広報や海外への広報）が不足していた。
9. 海外からの支援	海外支援受入れにおいて混乱が生じた。
10. 女性や災害時要援護者への配慮	男女共同参画、障がい者、高齢者等への配慮が不足した。

出典：内閣府「東日本大震災における災害応急対策等について」（防災対策推進検討会議（第2回））

こうした知見を踏まえて、広域防災拠点整備を検討する際には、「情報収集・伝達」「災害医療」「緊急輸送体制」「物資輸送・調達」「広域連携体制の構築」等の項目をどう同期・整合させうるかが問われます。

とくに、災害発生時の災害時物流対策と交通規制対策は極めて難易度が高いものですが、この検討は不可欠です。たとえば防災拠点では「膨大な救援物資をトラックやヘリコプターで搬入し、避難所ごとに仕分けしたうえで、あらためて搬出するには屋根のある広大な作業ヤードが必要」(『伝える 阪神・淡路大震災の教訓』兵庫県)になりますが、そうした要件を宮城県の計画は全く満たしていません。そのような検討を含めた総合的システムづくりという視点が欠落した宮城県の広域防災拠点整備事業は不完全なものです。

ここまで本事業の不適合性が明らかでも、構想推進の根拠を明示せずに、突き進もうとする宮城県の姿勢に強い懸念を抱かざるを得ません。

現在のk o b oパーク宮城(コボスタ)はすでに建築から65年以上経過しており、いずれ建替えを含めた議論が出てくるものと思われます。村井知事は、県議3期目の選挙公約で「ドーム球場建設(宮城野原運動公園)による県内経済の活性化」という公約を第一番目に掲げていました。宮城野原運動公園が17.5haも拡大され、それを広域防災拠点としておけば、コボスタ建替えの時に新球場建設用地として十分活用できます。私たちは宮城県は広域防災拠点整備事業をこうした思惑も含めてすすめるようとしているのではないかと、という疑念も拭い去ることが出来ません。

3.11の大震災から6年を経過せんとしています。沿岸部を中心とした街づくりはまだこれからです。そうしたなかで300億円もの巨費を投じての県民にまともな説明もできない事業を強行することは許されるものではありません。適地ではない宮城野原運動公園に整備することは間違いであることを改めて強く主張するものです。

C. 最後に —私たちの提言—

いままで述べた私たちの見解をもとに、以下のことを提言します。

1. 宮城県だけでなく、国・隣県とも連携した防災拠点整備を進めるべきであり、宮城県の立地条件からすれば、基幹的防災拠点と県広域防災拠点を一体化すべきであり、二重投資は行うべきでない
2. 「長町—利府線断層帯」を巡る現状評価・検証を正確に行うべきである
3. 断層帯の存在自体は何も変化はなく、それ由来の地震の発生は時間軸が異なるだけである。減災の視点からすれば、できるだけ断層帯から離れた立地に整備すべきである
4. その際、利府総合運動公園を中心とした圏域防災拠点を構成する「分散型広域防災拠点体制」など、改めて全県の防災計画を作成すべきである。

5. 災害対策は、広域防災拠点を含めた総合的な対策が必要であり、特に「災害時物流対策」と「交通規制対策」も加えて検討し、現在の計画を総合的に再構築すべきである
6. 宮城野原公園は都市公園として、広く市民の議論を経てそのあり方を決めていくべきである

以上