

検証：東日本大震災

東北の災害復興から国土の事前復興へ



明治大学・政治経済学研究科
(危機管理研究センター) 特任教授

中林 一樹

Nakabayashi Itsuki

2011年3月11日14時46分、私は千代田区の元鍊成中学校をコンバージョンしたアーツ千代田3331で、東京都が進めていた防災教育プログラム「カエルキャラバン！」の年事報告の公開シンポジウムに参加していた。大きな揺れが続き、そのまま帰宅困難者となった。テレビ映像では、猛烈な津波の様子が流されてきた。

この東日本大震災は、その災害の特異性と復興の社会性によって、歴史的な評価が決まるであろう。災害の特異性としては、我が国史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震が、南北600kmにもわたって津波被害をもたらし、震源に近い牡鹿半島では6m余りの陸地が東に移動し、同時に地盤が最大1m以上も沈降して、満潮時には海水が流入する市街地が広がっている。最大津波高16mにも達する津波は、多くの地域で津波災害の被害想定を超え、沿岸の市街地・集落では鉄筋コンクリート造の建物も転倒・流動し、壊滅した。その結果、23,000人もの死者・行方不明者を発生させた。加えて、津波が原子力発電所を大きく損傷させ、現地では放射能汚染地域からの全国に及ぶ広域避難状態が長期化し、東日本のみならず全国に電力供給不足状態を招き、生活にも経済活動にも長期的な影響が免れない状況を引き起こしつつある。

災害進行中の放射能汚染地域は復興を先送りせざるを得ない状況にあるが、津波被災地では震災から3カ月を過ぎて避難所から応急仮設住宅への移行期にある。これからが災害復興の正念場である。主な42ほどの被災自治体では、主要な市街地とともに数百に達する漁村集落が被災している。とくに谷が海に迫るリアス式海岸の三陸では、津波浸水区域人口が全体の2/3

を超える自治体（南三陸町83％，大槌町81％，女川町80％，東松島市79％，陸前高田市71％，石巻市70％，野田村69％など）が多数発生し，役場庁舎も被災して，復興への取り組みも非常に困難な状況にある。

とくに被災した市街地・集落をどのように復興するのかは，被災者がどのような生活を再建したいのか，漁業を始めどのように仕事を復興させたいのか，復興の実像が共有され，その生活と仕事の場として，市街地や集落が復興すべきである。そのためには，被災者と行政が集落毎に話し合う復興コミュニケーションが不可欠で，長い復興への取り組み過程で被災者を勇気づけることに，全国からの多様な支援が重要な働きとなるであろう。

その中で，高台移転の可能性とその位置，低地の市街地の再生計画が共有されていかねばならない。被災地の下水道・上水道を始めライフラインは，復旧ではなく，新しい市街地や集落形態に合わせて，再整備しなければなるまい。既存の設備の修理ではなく，地盤沈下市街地では，上下水道の管路のみならず配水施設，そして排水施設・污水处理施設を嵩上げし，盛り土して形成された新市街地の地盤高と勾配に併せて新設するしかあるまい。そして，新たな污水处理施設は，低地に配置せざるを得ない場合が多くなるであろうから，可能な限りの津波対策として防潮堤で取り囲み，地域の避難場所としても活用できるような施設として工夫することも必要である。

そして歴史的には，この災害からの復興の社会性とは，巨大津波災害からの被災地の災害復興に対してのみではなく，我が国の国土と社会のあり方に関わる取

り組みを通して評価されるであろう。この災害がもたらした問題は，災害復興と事前復興の「二元復興国土形成」の取り組みである。被災地の災害復興を急ぐとともに，30年以内に60～87％の確率で起こるといわれる切迫する首都直下地震や東海・東南海・南海地震に対する事前復興を急がねばならない。最も喫緊の事前復興は，原子力発電所・火力発電所の津波対策の絶対強化である。

それのみでなく，市街地の基盤的な津波対策として，多重堤による防潮堤の強化とともに上水道・下水道の機能確保の事前復興の取り組みも重要である。上水道・下水道機能の確保の遅れが，被災地の生活を長期にわたり厳しいものになっている。応急仮設住宅にも上水が不足しているのである。東日本大震災を遙かに上回る被害の発生が想定されているこれらの広域巨大地震災害が何年か後に再び同じように被害をもたらし，そこから災害復興する日本の国力は残っているであろうか。国力があれば災害復興で目指すであろう国土を，東日本大震災からの災害復興に引き続き来るであろう新たな広域巨大地震の被害想定に対する「事前復興」として，災害の前に実現しておくべきである。事前復興によって，被害を軽微にとどめ，一部の個別再建のみで再度復興をするには及ばない地域づくりの実現である。地震の発生が先か，二元復興（災害復興と事前復興）による新しい国土の形成が先か。災害発生後に復興に取り組むのではなく，災害前に復興後の国土づくりに取り組んでおく，災禍からの復元力を持った国家づくりを進めたことで，歴史的に評価されねばならない。