

## 復興・防災計画に今こそ「みなし被災地」の概念を！



防災・危機管理ジャーナリスト

株式会社まちづくり計画研究所所長 渡辺 実

### 1. 「四度目はない」－ 復興に向けた哲学を

昨年7月から復興支援で岩手県宮古市田老地区へ入っています。今回は行政の委託を受けて行うコンサルティング業務ではなく、被災者側にたったボランティア活動です。37年間の防災コンサルティング業務において初めての経験です。もともと田老という地域は平成の大合併以前から津波防災意識の高い町として知られていました。過去明治・昭和三陸大津波を経験し、そして今回平成の巨大津波に襲われました。昭和の大津波のあと、先人は高台移転ではなく防波堤で次の津波から町を守る決断をして、万里の長城のような10mの津波防潮堤をつくり、避難路・避難場所の整備、避難訓練を行い次の津波への備えを行ってきました。私も防災の専門家の立場から、旧田老町のシンポジウムなどに招かれることが多く、地域との縁ができていました。東日本大震災以降、何度も田老に伺いました。以前から田老の防災対策でお世話になった方の安否が心配でしたが、無事が確認でき田老で再会ができました。これが縁で、田老の復興に被災者サイドで関わる決意をしました。

震災復興には十数年の長い歳月を要します。一般的に復興まちづくり計画は住民参加を前提とした「まちづくり協議会」や「まちづくり検討会」を組織し、復興の計画図を描くところまでを行います。しかし今回の大震災では田老という町全体が津波に襲われ壊滅的な被害を出しました。水産業で成り立つ風光明媚な田老は、単に復興計画の図面を書いただけでは終わりません。第一次産業や商業、街そのものを立て直す抜本的なビジョンを練り上げていくためには、住民が主体となった田老という町全体の復興再生プランを描いていかなければならないと考えました。

そこで、田老の人々が中心となるNPO法人「立ち上がるぞ！宮古市田老(略称・NPO 田老)」を設立し、私自身も発起人・アドバイザーとして理事に名を連ねることとしました。NPO 田老では地域住民の意見を吸い上げ、行政との協議の場である「復興まちづくり検討会」との橋渡しをすることを主眼としていました。住民のニーズを行政への確に伝えるとともに、市からの提案も住民へ適切にフィードバックし、難解な復興制度の解説もしていきました。

私が提案していたのは震災復興に向けた「哲学」を持つことでした。1896年の明治三陸津波では住民の80パーセントを超える1,869人も尊い人命が失われました。1933年の昭和三陸津波では、防災意識を高めていたにもかかわらず、住民の30パーセントにあたる911人も尊い人命が失われたのです。そして今回三度目の大震災で二百人余りの人的被害を出してしまいました。「これからも私たちは津波に襲われる町に暮さねばならないのか。津波の恐怖と背中合わせの町を孫や子の代に残すのか。いや、もう四度目はない。町中みんなで高台へ上がろう」と、まずはこれを田老住民の復興哲学として、浸透させることを目標としたのです。以来、「もう四度目はない」「全戸高台移転」「(津波から)逃げないで済むまちをつくる」を基本哲学に、NPO 田老の活動を進めてきました。

9ヶ月間の粘り強い取り組みと、この復興哲学が、宮古市議会議員のウェブサイトなどに取り上げられると、広く一般市民の共感を得られるようにもなりました。後に行ったアンケートでは、実に7～8割もの地域住民が全戸高台移転を希望するようになったのです。市民の共感に私たちは大きな希望を持ち、あとは市長決裁を待つのみとなりました。

## 2. 「防災集団移転」の落とし穴

ところが、2012年3月末に市長が下した宮古市の決定は、「一部高台移転と一部かさ上げ」でした。私たちは愕然としました。「浸水しなかった地域も含めて全戸移転を行うのではなく、一部地域は土地のかさ上げのみにとどめて対応する」との決定でした。

実は今回の大震災では奇跡的に助かった家々がありました。おおまかに言って約千戸が津波で押し流されてしまったのですが、残りの約二百戸は床下・床上浸水の被害にとどまっていたのです。

ここで残念なことに、政府のいう「被害の軽微さ」がネックとなりました。国土交通省の「防災集団移転」促進事業では、国が移転先造成費の四分之三を負担し、四分の一を地方自治体が負担することになりますが、今回は全額国が負担することとなりました。しかし今回残った約二百戸のケースは、被害が床下・床上浸水にとどまっているために、集団防災移転の対象外だとされてしまったのです。もし全戸移転を実施するのであれば、約二百戸分の高台移転造成費用を全額宮古市が負担しなければなりません。大震災の被災自治体である宮古市に、もはや財政負担の余力はなく、国の補助対象外の事業を行うことはできない、との判断に至ったのでした。

そこで、全戸移転を実現するため、たとえば「復興特区」申請をするなど、いくつかアイデアを出したりもしました。

しかし、結果として宮古市には採り入れられなかった。私は本当に残念な気持ちでいっぱいです。助かった約二百戸は今回の震災ではたまたま無事であったにすぎません。津波が再び来ないという保証はまったくありませんし、むしろ津波は次も必ずやって来ると考えるのが自然です。

岩手県の復興計画では、田老地区の海側防潮堤を14.7メートルにかさ上げして津波被害に対応していますが、これは岩手県のシミュレーションによる被害想定結果に基づいています。今回の大震災では平均16メートルの高さで田老の防潮堤を超えています。防潮堤を14.7メートルに築き直したとしても田

老の町が守られるという保証はどこにもないのです。

明治、昭和と大津波のたびに全戸移転が議論されてきました。しかしこれまでは予算や用地不足、造成技術の壁を乗り越えることができずに断念させられてきました。今回もまた同じことを繰り返さねばならないのかと、どうにも無念な思いです。ある意味で、残された約二百戸は、田老の防災集団移転計画から置き去りにされる形となるのです。しかも再び津波が襲ってきた際には、高台に移転した人が約二百戸の救助のために、危険を冒して沿岸部へ下っていかねばならない。再び地域の消防団員の人命が損なわれる危険性が多分にあるのです。これでは、わざわざ一部を高台に移転する意味がありません、なぜ政府はもっと広い度量で予防的な防災高台移転を認められないのかと非常に疑問に思います。

今、多くの田老の人々は無力感でいっぱいです。率直な表現をするなら、皆「くたびれている」ということです。復興からの歩みは理想ではなく現実です。現実の生活をこれからどのように営んでいくのかという不安や葛藤との戦いです。震災から一年という状況も疲労に拍車をかけています。これは、一つの時間的区切りを経て、張りつめていた気持ちの糸が切れるという精神的な面だけではありません。3月に発生した地震であることも影響しています。

実は東日本大震災のように、3月に大震災が起きたケースはあまりありません。関東大震災（1923年）は9月ですし、阪神・淡路大震災（95年）は1月、新潟県中越地震（2004）は10月、新潟県中越沖地震（07年）は7月に発生しました。3月は年度末で、震災一年を超えた4月には人も事業も入れ替わる時期にあたります。実際に、不安定ながらも臨時雇用でなんとか生き抜いてきた人が「雇い止め」で解雇されるケースも出ているのです。

結果のみをとられるのであれば、全戸高台移転の実現は達成できませんでした。NPO 田老の取り組みに批判的な意見が寄せられることは、ある意味においてやむを得ないことと思っています。しかしこれだけはわかってほしいのです。家も家族も職も、そして古里

すら失った人々が、寒さと必死に闘いながら町の未来を考え一生懸命行動してきました。すべてを失い、明日の自分たちの暮らしすらわからないのに、町の将来を考えなさいと言われ毎日のように求められる「選択」と「意思決定」は時間との闘いだったのです。過酷な環境下において、被災者や NPO 田老は最大限の努力をしました。

結局大震災「一周忌」を迎え、そして一部高台移転・一部かさ上げの行政決定がなされたのを契機に、NPO 田老は活動の見直しを検討しています。当然ですが、皆が自分たちの生活再建に向かって本格的な歩みを始めなければならなくなったこともその背景にあると思います。

### 3. 「みなし被災地」で防災・減災を

今私が最も関心を抱いているのが、今回田老の復興から明らかになった「防災集団移転」制度の不備をどうするかということです。

予防的な防災集団移転を行うことができるように、「みなし被災地」という新しい概念を導入すべきだと考えています。

阪神・淡路大震災のとき、「みなし仮設住宅」という制度が実現できました。神戸は大都市ですから仮設住宅用の用地が不足していました。倒壊した建物や道路などを撤去して新規用地を確保するにも、土地の権利関係は複雑です。また山を切り崩して宅地を造成するにしても、交通の利便性の問題などが生じ被災者ニーズに応えられません。そこで民間のアパートやマンションを「仮設住宅」だとみなして借り上げることで、スムーズな震災復興を実現しようとしたのです。この「みなし仮設住宅」制度は、阪神・淡路大震災では限定的な範囲での実施にとどまりましたが、今回の東日本大震災では広範に実施されました。

私は住宅と同じように土地にも被災を「みなす」制度があってもよいと考えます。将来、大規模災害の発生が予測される地域を「みなし被災地」に定め、予防的に防災集団移転を実行できるような制度を創設するのです。病気と同じように災害も予防が重要であり、

予防に万全を期していれば被害を最小限にし、復興の費用負担も軽減させることができるからです。

3月末に内閣府の有識者検討会が、西日本太平洋沖の南海トラフを発生源とする巨大地震が発生し広範囲におよぶ規模の大きな地震が起きると予測しています。なかでもこの地震に伴う津波高は従来の想定と比較して2倍以上になるところも出てくる可能性を指摘しています。もちろんこれは最悪の事態を想定しているとはいえ、特に津波被害が予想される沿岸部の自治体では、防災計画の見直しが迫られることになりました。

3月下旬、静岡県沼津市にある内浦重須地区の自治会が意欲的なチャレンジをはじめました。地域住民80パーセント以上の賛同を得たうえで、地区内の百十世帯ほどを将来の東海地震に備えて予防的に高台移転することを合意したのです。今後、沼津市との協議を経たうえで、国交省へ防災集団移転促進事業の申請を行いたいとのことでした。

しかし、防災集団移転促進事業が適用されるには、住民の総意が必要ですし、そもそも実際に被災した地域の復興を想定した制度です。田老の件を見ても、初来的な被害が予想されているにもかかわらず、軽微な被害だった地域が除外されてしまったことを考えると、まだ地震すら起きていない地区に適用されるのは難しいと思います。

だからこそ今「みなし被災地」という概念が重要になってくるのです。奇しくもこの原稿締切直前の8月29日、南海トラフ巨大地震の被害想定結果が政府から公開されました。最悪で32万3千人の死者が出る、想像を絶する想定結果でした。この対応方針のなかに事前の高台移転が記されています。南海トラフ巨大地震の津波死者を減少させるには、可能な地区の事前高台移転を推進することが必要となり、「みなし被災地」の概念を今こそ適用することが望まれているのではないのでしょうか。

(本原稿は、「第三文明」(2012年6月)に掲載した論文に、一部加筆修正したものである。)