

# 基 調 講 演

## 東日本大震災からの復興に向けた「まちづくり」について

岩手大学理工学部社会基盤・環境コース 南 正 昭

### 目 次

|                            |                     |
|----------------------------|---------------------|
| 1. すでにあったレジリエント社会……………Ⅰ    | 3. 次世代へ……………Ⅴ       |
| 1-1 命を支えあう地域社会……………Ⅰ       | 4. 未来への備え……………Ⅴ     |
| 1-2 繰り返してきた津波災害からの復興……………Ⅰ | 4-1 新津波浸水想定公表……………Ⅴ |
| 2. 東日本大震災からの復興まちづくり……………Ⅱ  | 4-2 備えにつなげる……………Ⅵ   |
| 2-1 住民主体と多様な支援・参画者……………Ⅱ   | 4-3 伝承を備えへ……………Ⅵ    |
| 2-2 復興への道のり……………Ⅲ          |                     |

### 1. すでにあったレジリエント社会

#### 1-1 命を支えあう地域社会

東日本大震災以後、「レジリエンス」という用語が震災復興においてよく用いられるようになった。回復力、甦る力を意味しており、大災害から粘り強く回復する地域社会の形成を目指す新たなコンセプトのように多用されてきた。

しかし、被災した沿岸地域の歴史や生活を知るに連れて、粘り強く回復するレジリエント社会が、既に以前からそこに在ったことに気づかされる。津波災害からの復興として、これから目指すべきコンセプトとしてではなく、その地域社会においてすでに育まれてきた優れた特性を表すコンセプトとして用いられてきたのではないかと思われる。

なぜ、レジリエント社会はそこにあったのか。被災した沿岸地域には、貝塚が数多く出土していることはよく知られている。古来より豊かな恵みと時として災いをもたらす海、自然とともにあった暮らしは、その時代時代の社会背景のなかで、地域社会のレジリエンスを育ててきた。

漁村では、それぞれの自然地形、歴史、家屋配置、交通、漁場、船、漁具、漁法、漁業暦、食生活をもちながら、人の一生が営まれ、地域社会が継承されてきた<sup>1)</sup>。そこに住み続けている人々は日頃から意識しない当たり前のこととして、自然と人社会は一体であり、自分の命があり、他者や自然のなかにある命と支えあっていることを知っている。

自分の命は自分で守る。自分たちの命は自分たちで守る地域社会がそこにあった。そのことが、漁業習俗に、日々の暮らし・慣習に、港・道・居住地などの街の形となって刻まれ、育まれてきた。

東日本大震災を経験し、ここに在った地域社会を足場に、よりレジリエントに、安定した生活が営める場へと一歩進めることが、これからの課題となる。

#### 1-2 繰り返してきた津波災害からの復興

繰り返し津波災害に見舞われながら、その度に復興を果たしてきた。海の近くに住むことをやめずに、市街地を海岸線近くに再建してきた街も数多くみられる。

山口弥一郎は、1935年から三陸海岸地域を

対象に、集落の移動ならびにその制約について詳細な現地調査を行い、「現地復帰が執拗に行われている事実と直面すると、地理的環境の自然的ならびに社会的制約性の中で、いかに人間生活が、これらと強く結びついて営まれているかの事実を、今さらのようにきびしく承認せざるを得ない。」<sup>2)</sup>と記述している。

被災した沿岸地域は、近代化、都市化、人口増減、社会基盤整備など、その時代時代の社会的背景のなかで、度重なる津波災害からの繰り返しの復興を図りながら、まちづくりを進めてきた。

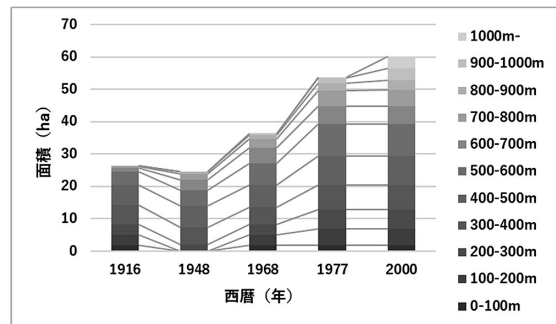
図－１は、宮古市田老地区を例に、海岸線からの距離100m毎の市街地面積の推移を表している。また、図－２は、同地区の標高10m毎の市街地面積の推移を表したものである。国土地理院地形図や航空写真をもとに一定の算出手順を設定して求めたものである。

海岸線から近く、標高の比較的低いエリアに、津波による被害にかかわらず、繰り返し繰り返し市街地が再建されている様子、また内陸側へと市街地が拡大している様子を見取ることができる。

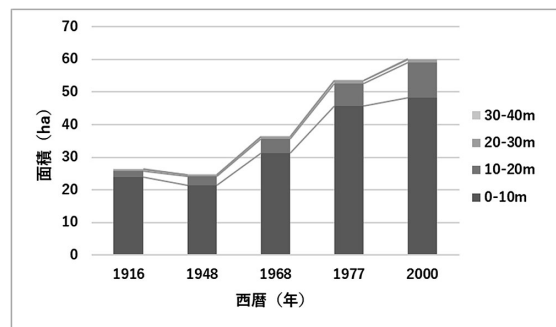
また、図－３は、津波浸水回数毎の市街地面積の推移を表している。ここでは、東日本大震災を含め、明治三陸地震津波、昭和三陸地震津波からなる過去３回の津波において、浸水した市街地面積を遡って算出したものである。東日本大震災以後の市街地は、まだ形成の途中といえ、災害危険区域が指定された地域では、これまでとは幾分異なる様相になると思われる。

海・自然とともにある暮らしというのは、こういうものだということを、まちづくりや国土開発に関わる者は、よく知っておかなければならない。繰り返し受けてきた津波災害、不漁・不作、飢饉、自然との営みの中で地域に根付いてきたレジリエンスは、そこにあった暮らしそのものにほかならない。

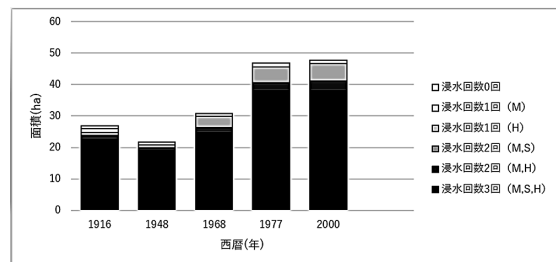
東日本大震災からの復興において、国・県・市町村による復興への支援、推進があった。全国からの、国際社会からの支援に支えられた。そのことへの感謝とともに、この地域の内側に脈々と育ってきたレジリエンスを見つめ直したい。



図－１ 海岸線からの距離別市街地面積の推移 (田老地区)



図－２ 標高別市街地面積の推移 (田老地区)



図－３ 津波浸水回数毎の市街地面積の推移 (田老地区)

自らの命を守る津波でんでんこ、命を支えあう地域社会、この地域の根底にある街の在り様に基づくことから、まちづくりがスタートするところがあるように思われる。

## 2. 東日本大震災からの復興まちづくり

### 2-1 住民主体と多様な支援・参画者

東日本大震災により多くの人命を失いながら、被災地では復興が続けられてきた。この復興への歩みと実績は、そのまま将来へと伝承され、次の災害への備えとなる。この復興とはどのようなものだったのか。復興の主体と道のりの観点から振り返る。

図－４は、復興への歩みについて、住民主

体と多様な参画者の視点から図化したものである。被災地にあった、自らと地域の命を支える住民主体による内発的な復興プロセスを主柱として描いている<sup>3)</sup>。

その被災住民を支援、協働する形で、地方政府、中央政府、消防団、ボランティア、DMAT、NPO、諸外国等々からの参画が広がっていった。その時その時の課題を見出し、被災者との対話を繰り返しながら、次の行動が決められ実行されてきた。個人や小さな集団から始まった外部支援が、組織化、協働していった場面もみられた。

東日本大震災からの復興における一つの特徴は、この多様な主体の協働・参画にある。2015年に仙台市で開催された国連防災世界会議において、東日本大震災を踏まえた国際的な防災への指針として「仙台防災枠組み」が採択された。そのなかには、「より良い復興(Build Back Better)」、「人間を中心とした予防的アプローチ」、「社会全体の関与」、「防災の主流化」などのコンセプトが打ち出されるとともに、多様な主体の参画と協働についても明記された。

図－5は、復興への歩みについて、住民主体と支援者協働の視点から、当研究室が外部支援者として、東日本大震災以前から実践してきた防災・復興支援の概略を示している。あくまで住民を主体とした復興支援の在り方

を模索してきたものである<sup>4)</sup>。被災住民との対話を第一とし、そのなかで発せられる言葉、被災住民の発意に基づき支援研究を行ってきた。

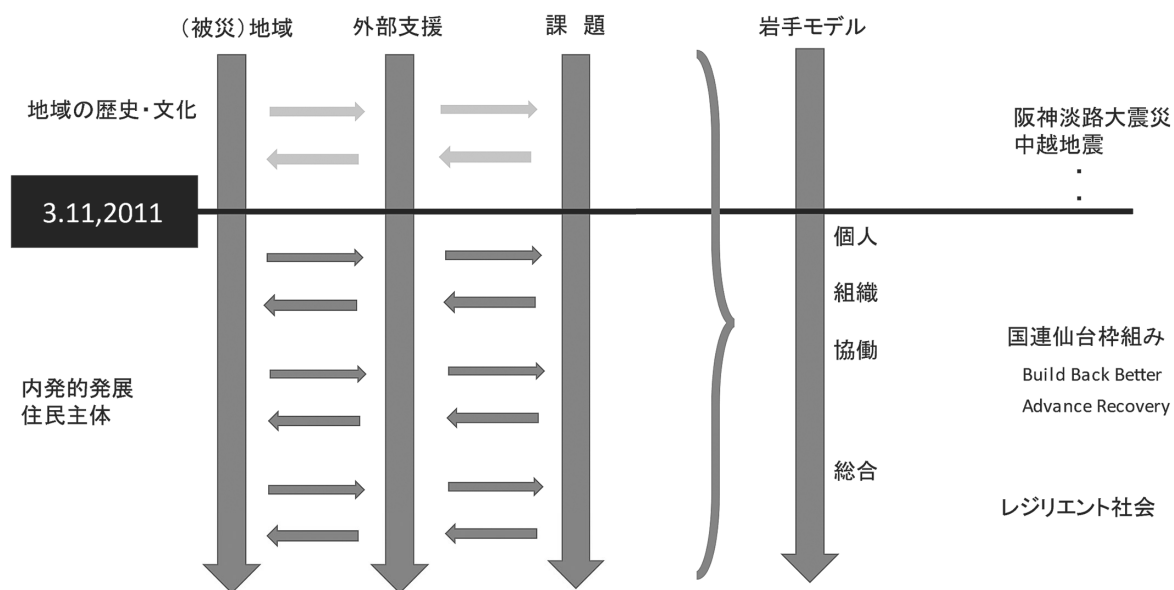
こうした住民と、地方政府等を含む支援者などが協働するまちづくりは、復興という目的を一つにする取り組みを踏まえて、広く浸透してきたといつてよいように思われる。次のまちづくりに継続的に活用していくことが望まれる。

## 2-2 復興への道のり

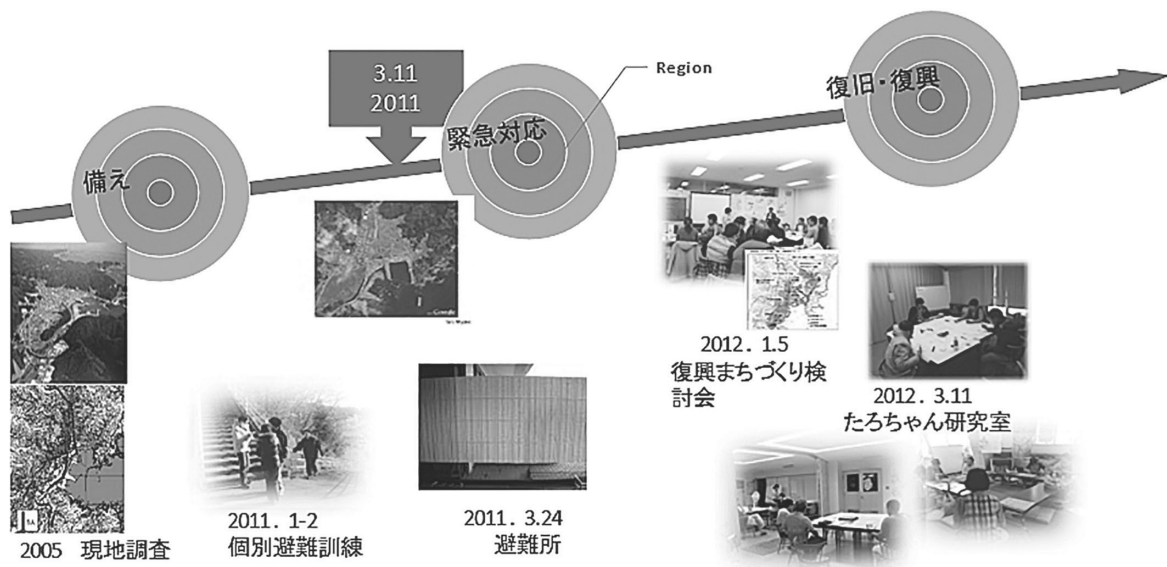
図－6は、東日本大震災以後の復興への歩みについて、その大枠を時系列で示したもので、これらすべてを大災害の前に事前復興として進めることで、被害を軽減するレジリエント社会に結びつけることを描いている。

東日本大震災からの緊急対応、復旧・復興、伝承の各プロセスについて、実践され実現されてきた挑戦について、次世代に引き継ぎ、事前復興として、次の災害への備えとしていくことが望まれる。

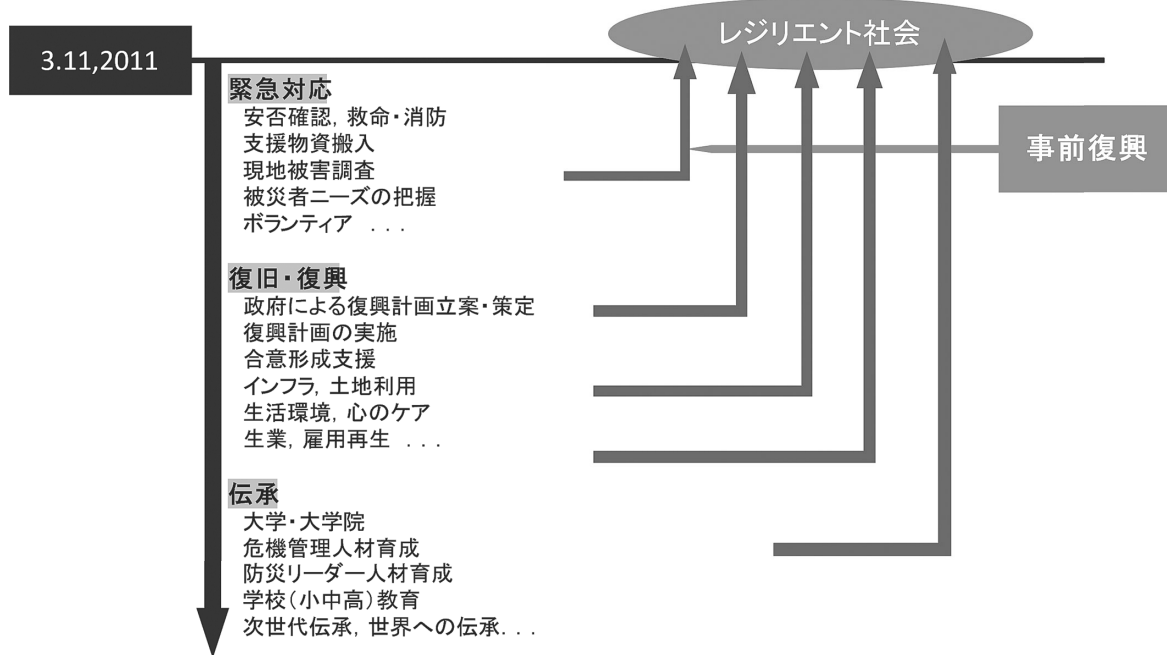
緊急対応時における避難、安否確認、救命・消防、道路啓開、支援物資搬送等、復旧・復興時における復興計画立案・実施、合意形成、防潮堤整備、高台・かさ上げ、土地利用、市街地形成、生業再生、心のケア等、伝承における教育機関連携、防災・危機管理人材育成



図－4 復興への歩み 住民主体と多様な参画者



図一五 復興への歩み 住民主体と支援者協働



図一六 復興への歩みと事前復興

等について、次世代に引き継ぎ、次の災害への事前復興として実践していくことが望まれるだろう。

特に、居住地、道路、防潮堤・浸水域、避難場所・避難所、低地土地利用など、以前の街とは大きく異なる場合には、新しい環境下でのまちづくりを進める必要がある。

大震災以後のすべての取り組みが、次への伝承、災害への備え、まちづくりへの基礎へとつながるはずである。

### 3. 次世代へ

東日本大震災により被災した沿岸地域では、それ以前から、人口減少、少子高齢化、跡継ぎ不足、漁獲量の年変動、一部産業の衰退など、多くの地域課題を抱えてきた。これからの被災沿岸地域において、如何に生活の安定や向上をはかるか、その答えを見つけることは容易ではない。自分たちの命は自分たちで守る、自然とともにある地域社会を引き継いできたレジリエント社会は、次の時代に向けてどう進めばよいのか。

図－7は、過去の幾度もの津波災害から復興につなげてきた沿岸地域の知恵と技術は、大災害から立ち直る地域主体の取り組みに、長期的には社会経済変化・技術革新が影響していることを表現しようとしたものである。過去の復興と現在の復興、未来の復興の違いは何か。地域を取り巻く社会経済変化・技術革新の状況に他ならないのではないか。

地域自体の社会経済変化、国・世界の変化、

災害法制を含む法制度、復興道路整備に伴う交通圏域の拡大、情報通信技術等の技術革新等を踏まえた、次の時代への取り組みが求められているように思われる。

近年、資源管理型漁業の定着、漁港・漁場・漁村の一体的な整備<sup>5)</sup>、高度な加工、保存、流通の技術開発が求められてきた漁村においても然りではなからうか。

地域防災力の向上、自主防災組織など防災人材育成を通じたコミュニティの強化。

近隣都市圏ならびに大都市圏への時間短縮に伴う商圏の拡大、新たな経済圏の形成。

買物、医療、通勤圏の拡大、地域生活圏の形成。

他地域との交流の強化、地域間連携の可能性。

地域住民と地方行政の合意形成機能の活用。

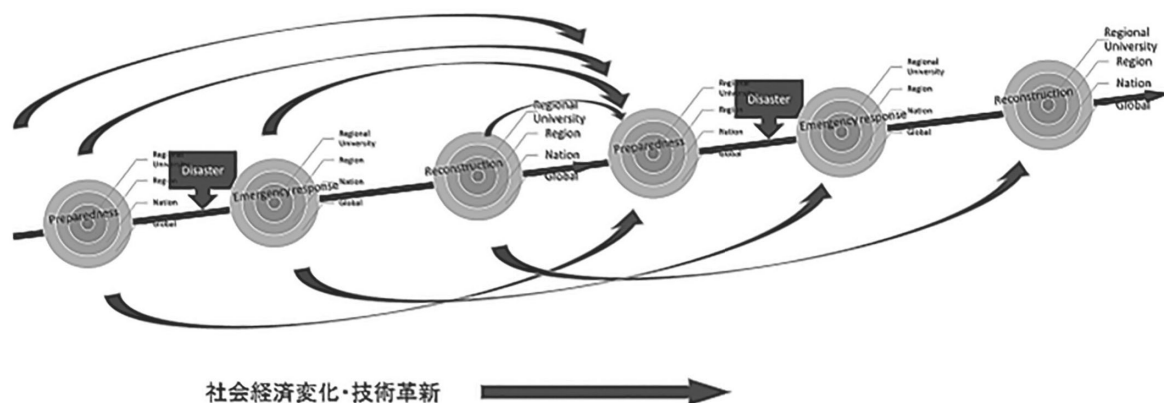
高度情報通信を活用した危機管理、避難、観光、商品販売手段の多様化。

震災伝承の多様化・個性化、防災への活用。などが、住民主体のまちづくりを前提に、時代変化を受け入れながらの次への取り組みになるものと思われる。

### 4. 未来への備え

#### 4-1 新津波浸水想定公表

東日本大震災から11年を経て、防潮堤や道路、高台、嵩上げなど、施設整備はほぼ完了し、まちづくりのための基礎はできてきた。沿岸部において、人口は減少傾向にある。現地復旧した地域も含めて、復興の進捗状況は、ま



図－7 大災害と伝承 長期的復興プロセスと社会変化

ちによってそれぞれである。

そのなかで、2022年3月末に岩手県より最大クラスの津波浸水想定が新たに公表された。同年9月末には、この新想定を受けての被害想定が公表される見通しである。日本海溝・千島海溝を震源とする地震を想定に加えており、岩手県では北部において浸水域が東日本大震災を大きく上回る。

#### 4-2 備えにつなげる

東日本大震災からの復興が進められ、今般公表された新想定は、津波襲来により防潮堤等の海岸保全施設が壊されることを前提としている。ようやくここまで復興まちづくりを進めてきたところに、社会的なインパクトは大きい。

しかし、この度の新想定公表は、起こり得る次の津波災害への備え、被害の低減を目的としたものであることを確認したい。

復興まちづくりをここまでやってきた、その当事者である住民、その中の企業や商店など事業者、漁業や農業などの地場産業従事者、様々な人たちがここまで復興を進めてこられた。

大震災から受けた被害も、復興への道程も多様であり、新想定から受ける社会的なインパクトも、それぞれの置かれた状況によって多様である。そのなかで、一人ひとり、また地域社会として、多様な参画者によって、未来への備えを進めていくことが求められている。

犠牲者ゼロを目指して、復興を進めてきたときと同じように、備えに向けての各主体のベクトルを合わせていくことが、今重要と思われる。

#### 4-3 伝承を備えへ

新想定を受けて、いま改めて「未来への備え」

について、ビジョンを描くことが求められている。

そのビジョンは、これまでの復興の道りで重ねてきた東日本大震災からの教訓の伝承に、その土台を置くものに他ならない。

岩手県東日本大震災津波伝承館に、開館当初から掲げられたミッション・ステートメントは、もはや未来への備えの在り方を教えるものとなる。

「この悲しみを繰り返さないためには、知恵と技術で備え、自ら行動することにより、様々な自然災害から命を守り、そして、自然災害を乗り越えていくことが重要です。

東日本大震災津波伝承館は、先人の英知に学び、東日本大震災津波の事実と教訓を世界中の人々と共有し、自然災害に強い社会と一緒に実現することを目指します。」（一部を引用）

新津波浸水想定を「未来への備え」に生かすこと、「未来へのまちづくり」への希望を創り出す機会につなげるのが肝要と考える。

#### 参考文献

- 1) 東北歴史資料館編：三陸沿岸の漁村と漁業習俗，1984.
- 2) 山口弥一郎：津波常習地三陸海岸地域の集落移動，山口弥一郎選集6，pp. 331-430，1972.
- 3) 南正昭：地域防災実践への統合的アプローチ，Global Conference on the International Network of Disaster Studies in Iwate，2018.
- 4) 南正昭ほか：壊滅的被災下における住民主体によるコミュニティ再生の支援に関する実践的研究，土木学会論文集F5，Vol. 70, No. 2, pp. 46-55, 2014.
- 5) 社団法人岩手県漁港協会：創立五十周年記念誌，1999.
- 6) 岩手県：最大クラスの津波浸水想定について，岩手県ホームページ参照，2022.