

東日本大震災 10 年目の復興と課題 —南海トラフ巨大地震被害への教訓

鳥谷部 茂

- I はじめに
- II ボランティア活動と追跡調査
- III 4自治体からの復興活動報告
- IV 南海トラフ巨大地震被害への課題
- V むすび

I はじめに

2021 年 3 月 27 日に、シンポジウム「東日本大震災 10 年目の復興と課題—南海トラフ巨大地震被害への教訓」が WEB (ZOOM) によって実施された。このシンポジウムは、日本土地法学会中国支部 (支部長・堀田親臣広島大学教授) の主催により、日本土地法学会および広島大学法学部の共催によって開催されたものである。

本稿では、その一部を紹介するとともに、予想される南海トラフ巨大地震に対してどのような課題があるのか、事前及び事後にどのような対応をすべきかについて、若干の検討を加えるものである。

本シンポジウムは、広島大学法学部生のボランティア活動及びその追跡調査において訪問した 4 自治体の復興関係担当者に WEB でご報告いただいたものであり、第 1 に、ボランティア活動及び追跡調査による堤防景観・住宅復興を、第 2 に、大槌町、釜石市、陸前高田市、気仙沼市の担当者からのご報告の概要を紹介し、第 3 に、予想される南海トラフ巨大地震への課題・対応について検討する。

今回の 4 自治体のご報告から、発災当時から現在に至るまでの現場担当者が、いかに被災住民のために懸命な対応に追われ、自治体としての復興に知恵を絞り、可能な限り被災者の支援に尽力して来られたこと、その厳しくも熱い思いを感じることができた。そして、これら 4 自治体の活動等には、その時点での各自治体の実情に合わせた種々の有益な対応事例が数多く実施されているが、その中には、今後の津波被害等についての重要な警告ともいえるべき教訓が含まれていることを指摘しなければならない。

（なお、本稿の見解等は、鳥谷部の私見によるものであり、日本土地法学会中国支部及び日本土地法学会並びに 4 自治体の見解と異なりうることをお断りします。また、本稿の内容は、原則として、上記シンポジウムが実施された 2021 年 3 月末までの時点での資料、データ、情報に基づくものである）。

表 1. 東日本大震災による被害状況

	震災前人口	震災による死者	行方不明者	災害関連死	現在の人口(R3.2)
大槌町	1 万 5994 人	818 人	416 人	56 人	1 万 1390 人
釜石市	3 万 7200 人	1064 人	152 人	106 人	3 万 2069 人
陸前高田市	2 万 4246 人	1508 人	207 人	42 人	1 万 7996 人
気仙沼市	7 万 4247 人	1043 人	214 人	109 人	6 万 1445 人

II ボランティア活動と追跡調査

1 ボランティア活動

広島大学法学部民法ゼミのボランティア活動は、2011 年 9 月 6 日からはじまり毎年 6 日間の行程で実施された⁽¹⁾。学生・教員・研究員等 12 名～ 20 名は、広島駅又は東広島駅を出発し、東京駅経由で、東北新幹線盛岡駅で下車し、路線バスで国道 106 号線の宮古市川井バス停で下車。川井分校（写真①）の教室に畳を敷いて、畳の上の寝袋で寝るといったものであった（写真②）⁽²⁾。

翌朝各自朝食後マイクロバスに分乗し、被災地で土壌浄化（ガラスや釘等

を大きな簀の子で分別する作業 (写真③) や、豪雨で浸水した印刷所の被災物を袋詰めしてトラックに積み込む作業 (写真④)⁽³⁾ を行った。

私達のボランティア活動は、このような結構きつい土壌浄化作業のほか、3 年目からは仮設住宅の集会所で行うサロン活動が中心になった (写真⑤)⁽⁴⁾。このようなボランティア活動のほかに、1 日各市役所などを回り、その地域の被害状況や復興状況を聞き取り調査するということでした (写真⑥)。

なお、このボランティア活動については、まず宮古市社会福祉協議会 (以下、社協と略す) に問い合わせ、予めボランティア活動の申込みをし、仮設住宅に配置していただきました⁽⁵⁾。その前の準備として、予め東広島市の社協を訪問し、ボランティア活動保険に一括して参加者全員の加入手続を行った⁽⁶⁾。また、参加者は、災害関係の図書等を入手し、災害関係のテーマについてレ

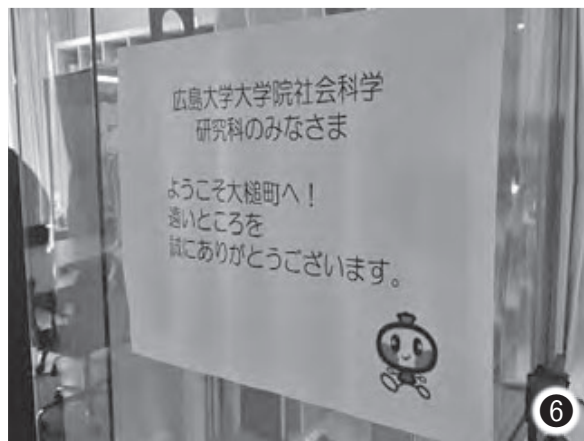
- (1) 2011 年 9 月のボランティア活動の詳細については、鳥谷部茂 = 法学部民法ゼミ「東日本大震災ボランティア活動と被災者の法的支援」広島法学 35 卷 3 号 123 頁 (2012 年 1 月) を参照。ボランティア活動 6 日間の行程は、その年によって若干異なるが、1 日目移動 (東広島駅から盛岡駅)、2 日目 (被災地見学)、3 日目及び 4 日目 (仮設住宅でのサロン活動)、5 日目 (被災市町等での復興状況調査)、6 日目 (午前盛岡市内散策、盛岡駅から東広島駅への移動) というものであった。2016 年までこのようなボランティア活動が続いた。2017 年からは単独か又は 2～3 人の学生院生と田老地区から気仙沼市まで被災地や各自治体の担当者と予め連絡を取り庁舎を訪ねるという追跡調査を実施した。2020 年からはコロナ禍のため同じ被災地を単独で訪問し写真を撮って回るという調査になった。
- (2) 川井分校 (かわいキャンプ) は、宮古市県立高校の旧分校校舎。盛岡市が職員を配置しボランティア活動の宿泊所として提供していた。ボランティア活動に参加するために、寝袋と鉄板敷き長靴等を持参。屋外に簡易シャワー室が設置されていた。
- (3) 浸水して濡れた印刷物 (新装開店用チラシ、学校の配布物の束等) は非常に重く持ち上げにくいものであった。
- (4) 仮設住宅の集会所は、2011 年 9 月初めには、設置直後で、まだ管理人が不在であり、管理している社協からカギを借り出し、和室に長テーブルや座布団を並べてサロン活動を実施した。数年後には背の高い長テーブルとパイプ椅子が準備されるようになった。
- (5) 私たちのボランティア活動は、宮古市の社協を通じて、川井分校の宿泊、被災地での活動、仮設住宅の集会所での活動などを実施することができた。

ポートを作成した。

サロン活動は、直前までに社協から指定された仮設住宅の集会所に、居住する被災者に集まっていただき、被災者とお茶を飲みながら、お話をするというものである。学生の自己紹介や将来の希望進路、自己の出身地の観光地や特産物を紹介することから始まり、差し支えない範囲で、今困っていることや被災当時の状況をお聞きし、法律問題の場合は用語や問題点などを説明するというものであった。借地や借家の問題、就労、相続、権利証喪失等の問題もあった⁽⁷⁾。



(6) ボランティア活動保険に加入することが義務付けられていた。補償額等によって1人500円程度であった。



2 復興庁公表の公共インフラ復旧・復興状況

2019 年 9 月時点での「公共インフラに関する本格復旧・復興の進捗状況」が復興庁から公表されている⁽⁸⁾。それによると、災害公営住宅の完了率 99%、民間住宅等用宅地（嵩上げ）の完了率 99%（戸数）であった。個別的な進捗状況は、海岸対策の完了 75%・着工 100%、海岸防災林再生の完成 84%・着工 100%、河川対策（直轄区間）の完了 100%、交通網（直轄区間）の完了 100%、交通網（県・市町村管理区間）の完成 99%・着工 100%、交通網（復興道路・復興支援道路）の完成 80%・着工 100%、交通網（鉄道）の完了 100%、復興まちづくり（民間住宅等用宅地）の完了 100%、復興まちづくり（津波復興拠点整備事業）の完了 100%、復興まちづくり（造成宅地の滑動崩落防止）の完了 100%、復興まちづくり（医療施設）の完了 100% などというものであった。

以上は、あくまで国・県市町村の公共施設としてのインフラであり、東北沿岸高速道路はまだ完成していなかった。また、三陸鉄道リアス線（南北リアス線）が開通したのは 2020 年 3 月であった⁽⁹⁾。

(7) 日弁連が東日本大震災の被災者に行った相談活動については、日本弁護士連合会『東日本大震災無料相談事例集』（最終改訂 2019 年 4 月 2 日）を参照。

(8) 復興庁「公共インフラに関する本格復旧・復興の進捗状況（2020 年 9 月現在）」を参照。

ちなみに、阪神淡路大震災のインフラ復興と比較すると、横倒れになった阪神高速鉄道は被災後 1 年半で復興、JR 在来線の復旧は 2011 年 4 月、阪神・阪急電車は同年 6 月に復旧している。阪神地区の被災者は 3 か月後又は 6 か月後には大阪等の阪神圏内で住宅を借り 30 分から 50 分で被災前と同じ職場や学校などに通うことができた。

これに対して、東日本大震災では、家族の生活を維持するためには、海洋沿岸の被災者は、仮設住宅か盛岡市内又は仙台市内への移住かの選択を迫られる場合が多かった。すなわち、海洋沿岸の被災地では、通勤、通学だけでなく、買い物、病院・薬局、食品などの生活物資から住宅、職場、娯楽等まで阪神地域とは大きな差異があることに注意を要する。住宅再建や交通機関の整備の遅延から、後述のように、福島の帰還困難地域だけではなく、被災 10 年目の現在も生活面での復旧・復興は道半ばか又はソフト面の復旧はこれから始まるという被災地も少なくない状態である。罹災法等を適用して被災地（又はその換地）等に居住権を与え、被災者・住民を取り込む復旧・復興の必要性が遥かに大きかったことに留意すべきである⁽¹⁰⁾。

3 追跡調査⁽¹¹⁾

1) 写真でみる堤防景観と住宅復興

(9) 平成 23 年 7 月には、東日本大震災復興対策本部から「東日本大震災からの復興の基本方針」が提示されていた。非常にきめ細かな配慮の基本方針であるが、現実には公共インフラ優先となったのはなぜなのか。

(10) 東日本大震災大震災には罹災法を適用せずに廃止し、新しく制定された被災借地借家法をも適用しなかった。この点から、東日本大震災関連立法は、被災者を被災地の復興に取り込む立法ではなく、被災者を被災地から遠ざける立法であった評価することができる。鳥谷部「東日本大震災をめぐる立法と課題—居住権保護・原発事故責任・備えの重要性」広島法学 38 巻 4 号 25 頁（2015 年）、鳥谷部「大規模災害の被災地における居住権の保護」藤井俊二古稀記念『土地住宅の法理論と展開』1 頁（成文堂、2019 年）参照。

(11) 追跡調査については、脚注（1）を参照。

ア) 宮古市田老地区⁽¹²⁾

田老地区の旧堤防は約 10 メートルの高さでその上は 2 メートル幅の歩道になっている。写真⑦の上に 2 名の歩行者が見える。写真⑧では、その堤防上から海側に白い新堤防が見える。旧堤防の上からでも、新堤防が眺望を遮り海の景観をまったく臨むことができない。大型商業施設やレジャー施設のない沿岸地域（その住民や訪問客、観光客等）にとっては海岸や海の景観は何ものにも代え難いものである。また、田老の旧堤防は、古いが裾野が広く趣があり、前述のように、その上からは遙か彼方まで美しい海の眺望を楽しみながら散歩できる歩道になっていた。新堤防は、多くの場合、垂直で真っ白く直立している。避難者にとっても住民にとっても、海沿岸の価値、故郷としての価値を喪失しているといえる。

イ) 山田地区⁽¹³⁾

写真⑨の山田湾のように、国道 45 号線からの景観は素晴らしく美しい。この道路の反対側は山で住宅がないためここには堤防がない。次の写真⑩は、山田町の新しい堤防である。階段を上ると 1 メートル四方程度の踊り場がある。堤防は 10 メートル以上あり、右手は写真⑨のような美しい海である。堤防の上は人が歩くことはできない。左手は旧市街地である。平地の嵩上げは 2 年以上前に完了している、いわゆる民間住宅等用宅地である。遠くに公営復興住宅が 2 棟見えるが、一般の民間住宅は山岸にあるだけである。2020 年 8 月の現状である。

ウ) 大槌地区⁽¹⁴⁾

(12) 田老地区は、明治 29 年の明治三陸地震及び昭和 8 年の昭和三陸地震で多数の津波犠牲者（1859 人、911 人）を出し、家族も探しに行かず高台に逃げろという「つなみてんでんこ」の言い伝えの田老町であったが 2005 年に宮古市に合併した。

(13) 山田町は、震災前人口が 1 万 9270 人で、震災による死者数は 825 人であった。震災後の 2018 年 11 月は 1 万 5701 人と減少している。

(14) 大槌町は、震災当日災害対策本部の立上げに参集したところ津波に襲われ、町長はじめ多くの職員が犠牲となった。被災状況については表 1 を参照。

写真⑪は、旧大槌町役場であるが解体された。大槌町の山上から市内と堤防（水門）、大槌湾を展望できるが、この堤防は、山型の堤防である。しかし、一般住宅の2階からも海は見えない。一般住宅は、場所によってはある程度建築が進んでいるようである。写真⑫は、大槌町の旧堤防であり、田老町の旧堤防と同じ趣のある堤防で歩行が可能であった。この高さであれば、一般住宅の2階からも、河口だけではなく海が見えたのではないかと思われる。

エ) 釜石市鵜住居地区⁽¹⁵⁾

写真⑬の正面は、高台に移転した新築の鵜住居小学校と東釜石中学校校舎であり、その手前の1階建て建物が「いのちをつなぐ未来館」である。写真⑭は、釜石ラグビー場であり、2019年8月にワールドカップが実施された。震災時には、その敷地上に両校の旧校舎があり3階まで津波により被災したが、600人全員が避難できた。釜石の奇跡（釜石の出来事）と呼ばれている⁽¹⁶⁾。災害復興住宅のほかに若干の一般住宅も建設されているが、全体としてはこれから建設が促進されると思われる。

オ) 陸前高田地区⁽¹⁷⁾

海沿岸に白砂清松の広大な松林があったが、津波の直撃を受け1本松が残った（写真⑮）⁽¹⁸⁾。広大な被災地の嵩上げ工事は、早期に山から直接長い

(15) 釜石市は、鉄の町と呼ばれ、日本初の商用高炉（橋野高炉跡）を成功させた世界遺産があり、新日鉄釜石ラグビー部は、1978年から1984年にかけて日本選手権7連覇という偉業を達成した。被災状況については表1を参照。

(16) 鳥谷部「東日本大震災大震災における釜石の奇跡と悲劇」広島法学42巻2号70頁（2018年）参照。釜石市では、校内生徒の無事避難は、防災教育の成果であり、他に犠牲の方もおられることから「釜石の出来事」としている

(17) 陸前高田市は、岩手県の最南端に位置する。日本のなぎさ百選に選定された高田松原があった。また、根岬はしご虎舞と黒崎神社は、未来に残したい漁業漁村の歴史文化財産百選に選定されている。被災状況については表1を参照。

(18) 広大な松林は無残な雑木となり市街地に流入しほとんどの家屋を壊滅させた。大川小学校でもこの雑木等が橋脚を塞ぎ、溢れた津波が避難途中の小学生を頭上から直撃している。

ベルトコンベアーで盛土の運搬が開始され、広大な陸前高田地区の嵩上げ自体は完了した。しかし、写真⑬に見られるように、立派な道路は完成しているが道路の両側には一般住宅はほとんど見当たらない。海辺には上を歩行できる大きな堤防が完成しているが、平地からは海は見えない。また、中央部に立派な高田松原津波復興記念公園（道の駅）「東日本大震災津波伝承館」が新たに建設され、陸前高田にとどまらず、東日本大震災各地の津波被害について、シアター、被災防災の各種映像、資料等がきわめて詳細に展示されている。

カ) 気仙沼地区⁽¹⁹⁾

写真⑭の気仙沼市勢パノラマ図は、気仙沼市庁舎内の掲示板であり縦に細長い入江（湾）が見える。気仙沼港は遠洋漁業の基地であり、震災時には大型漁船（第十八共徳丸）も打ち上げられた（写真⑮）。水産業では、サメ、メカジキ、生鮮カツオの水揚げ日本一、サンマも全国有数の水揚げ高であった。現在、高さ 14 メートルの防潮堤建築工事が大谷海岸や小泉海岸などでも進んでおり山型や垂直型があるが、平地からの景観を失う個所も多く、一般住宅の再建が遅れている個所も少なくない。2020 年 6 月には、湾を跨ぐ両岸に気仙沼湾横断橋が完成し、避難道や高台住宅移転等の復興が急速に進んでいる。このような資源や環境を新しいまちづくりにどのように活用するかが課題となっている。



(19) 気仙沼市は、宮城県の北東端に位置する。気仙沼漁港等の各漁港は、三陸海岸での沿岸漁業・養殖漁業、沖合漁業、さらに世界の海を対象にした遠洋漁業の基地として機能してきた。被災状況については表 1 を参照。





Ⅲ 4 自治体からの復興活動報告

今回のシンポジウムでは、時間の関係で4つの自治体に限定させていただきました。他にも、田老町総合事務所、宮古市社会福祉協議会等は、ボランティア活動の当初からお世話になりました。特に、田老町では、隣接する山の中腹に被災者が総合移転をしたという点で住宅の多様性、住民への対応、自治会の運営などの多くの参考例を有している。また、宮古市社協は、発災直後からボランティア活動の支援者を受け入れる活動をし、仮設住宅の管理と運営のほかに、ボランティアの宿泊、被災地への送迎、仮設住宅での活動についての支援等を実施してきた。

以下では、今回の4自治体の報告内容を詳細に取り上げることは控え、復興活動項目を中心に概要を紹介させていただく。

1 大槌町

報告は、項目で見ると、第1に、被災状況と復興状況のもとで、1) 被災状況、2) 人口及び世帯数の推移、3) 応急仮設住宅の入居状況、4) 復興事業の進捗状況、5) 中心市街地の復興状況（土地区画整理事業・定点①2014年～⑥2020年）、第2に、課題と教訓（担当者からの視点）のもとで、1) 防潮堤を軸としたまちづくりの現状と課題、2) 災害公営住宅の買い取り制度と住宅再建の意向調査、3) 土地区画整理事業区域内の空き地対策、最後

に津波防災に関する検証報告書などである。

まず、被災状況についてデータで紹介し、土地区画整理による復興の進捗状況を定点①～⑥の写真で説明した。担当者からの視点として、防潮堤を軸としたまちづくりでは、居住できない区域（災害危険区域に指定し宅地を町が買上げ）、土地区画整理事業区域、高台移転の防災集団移転促進事業区域（住宅団地）の3区域に区分する。そのうえで意向調査を行い、災害公営住宅を戸建てタイプ、長屋タイプ、集合タイプに分け、5年経過後には払下げも実施する。さらに、土地計画区域内の空き地対策として空き家バンク制度によって売買・賃貸を促進するという何重もの手当が工夫されている。

最後に、津波防災に関する検証報告書が紹介された。これまでの災害でも防災関係者（消防・警察・自治体職員等）が多数犠牲になっている。被災者を救済するためではあるが、救助・支援する側の生命身体の安全を確保することも重要である。本検証報告書は、公務災害等の犠牲者は38名にのぼり、このような状況が生じた背景を探り、抜本的な改善を図るための方向を示し、今後の町の防災対策に生かしていくとする⁽²⁰⁾。防災関係者の安全確保に対する警鐘とすべきであり、津波等に特化した防災関係者のための安全対策が構築されなければならない。

2 釜石市

同様に項目でみると、第1に、復興推進本部事務局から「釜石の復興状況」について、釜石市の概要、被災状況、被災世帯に対する意向調査、第2に、市民生活部から「21地区の土地整備の在り方」について、被災した21地区の主な復興交付金事業、復興まちづくり協議会・地権者連絡会、東部地区におけるまちづくり【多重防御】、鶴住居地区におけるまちづくり、震災伝承と交流の拠点（うのすまい・トモス）、第3に、同市民生活部から「主な事業の進捗・課題」について、復興交付金事業の概要、自立再建宅地の整備状況、

(20) 大槌町「東日本大震災津波における大槌町災害対策本部の活動に関する検証報告書」（2020年7月）参照。

復興公営住宅の整備状況、住宅再建の進捗状況、ラグビーワールドカップ釜石開催、第 4 に、総務企画部総合政策課から「復興・創生への取り組み」について、三陸沿岸は津波の常襲地、震災検証の考え方、釜石市教訓集「未来の命を守るために」、防災市民憲章～震災の教訓を市民の誓いに～、釜石市防災市民憲章とその構成、震災メモリアルパークの考え方、うのすまい・トモスの概要、釜石祈りのパーク、釜石で起こった象徴的な出来事、いのちをつなぐ未来館、教訓の伝承、防災学習プログラム、防災教育の発信等、非常に多くの項目について連携して要領よく説明が行われた。

釜石市は、近代製鉄発祥の地であり鉄と魚とラグビーのまちである。被災世帯への意向調査をもとに 21 地区の復興交付金事業を住民・事業者・地権者連絡会の意見を反映させ、「商業にぎわいの拠点」・「新市庁舎」・「魚のにぎわい機能」に区分し、嵩上げ、避難路、防潮堤を利用して、自立再建宅地及び復興公営住宅等の土地整備を実施している点に特徴がある。また、鶴住居小・東釜石中の跡地に、復興のシンボルとして、釜石鶴住居復興スタジアムが建設されている。

最後に、震災発災時に鶴住居小学校・東釜石中学校の生徒 600 人全員が無事避難できたことが奇跡（出来事）と呼ばれている。津波から命を守る備えの震災伝承拠点としての「いのちをつなぐ未来館」が建設された。この両校と目と鼻の先にある震災伝承館の地には、震災時には鶴住居地区防災センター（2階建て）があった。この防災センターでは、避難訓練なども行っていたこともあり、近隣の住民が震災の避難場所と誤って避難し 100 人前後が死亡したと推定されている。避難所が適切に住民に伝達されていないなど事前の備えが充分でなかった。間近で対照的な悲劇が発生してしまったことになる⁽²¹⁾。今後の南海トラフ巨大地震等による津波被害への教訓として伝承され防災学習・防災教育に生かされなければならない。

(21) 釜石市「釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書」(2014 年 3 月) 参照。

3 陸前高田市

項目で見ると、第1に、「復興の現状」として、応急仮設住宅等への入居状況(2021年2月末時点)、防潮堤等整備事業、被災地土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、災害復興公営住宅等整備事業、第2に「復興の課題」として、仮設住宅の早期整備と用地確保、支援と被災地ニーズとのミスマッチ、安全な居住環境の保証と復興計画の統一指針、歴史的な構築物の破壊と再興、区画整理事業の未利用地問題とその事情、災害以前のまちづくりビジョンの尊重、第3に「南海トラフ大地震への教訓」として、多重的な防災への取組みの必要性(ハード整備、日常性と非日常性の統一、BCPプランの構築)、防災と福祉連携(要支援者名簿の活用、災害関連死の防止、孤独死の防止、社協としての対応)、地震・津波における情報の把握・交換・相互支援、被災地への支援と被災者の生きる力、等についてご説明いただいた。

陸前高田市では、被災後、広大な被災地の嵩上げが大規模に行われた。これに対して、嵩上げ後の土地区画整理などが遅れる事情が地元や地勢上の事情なのか又はそれ以外の国等の法制上の理由なのか明らかにし、今後の復興対策に生かすべきである。国側は一律の支援をする傾向にあり、支援と被災地のニーズのミスマッチが生ずることが予想される。そのためには、復興庁などが予め自治体とその調整を行い早期の、かつ、効率的な復興につなげる体制が必要である。また、安全な居住環境を備えた復興計画を作成する統一的な指針を示し住民側との調整が必要である。その結果、その地域に根差した歴史的・文化的な社会基盤が損なわれないような配慮や調整も必要である。

最後に、福祉と防災の緊密な連携の必要性である。私たちのボランティア活動は、3年目からは仮設住宅の集会所での被災者とのサロン活動が中心となった。この仮設住宅は県が所有し被災者に対しては社会福祉協議会⁽²²⁾が対応する。陸前高田市からは、直接被災者に接する社会福祉協議会の理事長より、福祉の観点から種々のご指摘やご提案が述べられた。第3の「防災と福祉の連携」である。災害弱者・要支援者は、日常において困難を抱えており、

発災以前に支援者は、要支援者名簿を用い要支援者を確認し連携する必要がある⁽²³⁾。これに加えて、前述の大槌町の場合と同様に、支援する側の防災関係者の安全対策も見直されなければならない課題であることを特記しておきたい⁽²⁴⁾。

4 気仙沼市

項目を挙げると、気仙沼市の被災状況、復興の振り返り、復旧・復興フェーズから得られた教訓、次に起こる自然災害への備え、復興その先へ、世界とつながる豊かなローカル、何を考え行動すべきか、まちづくりの考え方、等についてご説明をいただいた。

復興・復旧フェーズから得られた教訓を基に、主な事業として、第1に、防災については防潮堤・災害危険区域設定等により津波死をゼロにする。第2に、住宅については防災集団移転、災害公営住宅などにより移転再建を行う。第3に、まちづくりについては、三陸沿岸道路、幹線道路、かさ上げ、土地区画整理などにより安全・整序・利便性を確保する。第4に、産業について、水産加工集積・新用地、造船所統合・移転、新魚市場、津波対応型燃油タンクなどにより水産クラスターの深化を実現する、というものであった。

(22) 社会福祉協議会の主要な業務は、高齢者、障害者及び青少年への支援が中心であり、各都道府県社協の組織として各市町村の社協が設置され、各市町村の住民への密接な支援を行っている。これらに加えて、災害などによる被災者に対する心身の健康や生活支援も重要な業務となっている。

(23) 要支援者名簿の作成は自治体に義務付けられている。しかし、自治体の金庫に入れられて使用されていないとの報告もある。日常から活用できるように備え、発災の際及び発災後に活用することが必要である。政府も内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(2013年8月)において要支援者に対する支援方針を提示していた。

(24) 岩手県総合防災室によると、2012年8月11日の時点で陸前高田市における死者は1555人(うち市職員非常勤職員死者は111人)・行方不明者は223人とされている。さらに、陸前高田市『陸前高田市東日本大震災検証報告書』(2014年7月)9頁を参照。

最後に、以上のような項目と教訓に加え、第1次気仙沼総合計画「世界に羽ばたく産業のまち 日本で一番住みたいまち」を踏まえ、第2次気仙沼総合計画では「世界とつながる豊かなローカル」という観点から、地域の『資源』(人材、歴史、文化、自然、食など)や復興の過程で得られた『環境』(ボランティア、CSR活動、移住者、復興財源など)を最大限活用しながら未来に向けた新しいまちづくりを進めている。そのために『人材・担い手育成』に特に力を注ぎ、チャレンジを応援する「わくわく きらきら」の雰囲気が出てきているという。

このように、復興をまちづくりに活用し、わくわく感を持てる人材育成は、いずれの被災地にも必要な新しく芽生える未来想像型のまちづくりを提示している。

IV 南海トラフ巨大地震被害への課題

1 復興計画と復興予算

被災地の各自治体は、東日本大震災発災後に復興計画を作成した。多くの自治体は、2011年～2013年3年間を復旧期、2014年～2016年の3年間を再生期、2017年～2019年の3年を発展期と位置づけてきた⁽²⁵⁾。この復興計画をどのように設計するかによってその後の復興にも影響する。公共インフラ優先か被災者の生活再建優先か。被災地の生活再建を支えるためのインフラ整備が必要なのではないか。

前述Ⅱの2「復興庁公表の公共インフラの復旧・復興状況」で確認したよ

(25) 宮古市東日本大震災復興計画(2011年9月)【基本計画】8頁参照。これに対して、山田町復興ビジョン(2011年6月)5頁は復旧期3年、再生期4年、発展期3年の10年計画、大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画(2011年12月)2頁は復旧期3年、再生期3年、発展期2年の8年計画、陸前高田市の復興計画9頁は復興基盤整備期3年間、復興展開期5年間で8年の復興計画となっている。

うに、10 年目で公共インフラが殆ど 100% 完了したが、住民の衣食住の、住宅、雇用を満たす一般住宅再建、商店街、就労施設、病院等福祉施設、それらを結ぶ交通機関等の整備は、多くの場合これからであり、仮設住宅やその後の復興住宅は、ふるさとの町並みが取戻される一般住宅ではない。宅地の嵩上げは比較的早かったが、これもインフラ整備にすぎず住民は戻っていない。住民に居住権を保障し住民を取り込む込む復興であったといえるであろうか。罹災法や被災借地借家法を適用しない、公共インフラ優先で住民を遠ざける復興であったのではなかろうか⁽²⁶⁾。

復興を支える予算は、復興増税により復興に合わせる改革が行われた。しかし、当初の復興予算が十分に使用されず他に流用されているという報道もあった⁽²⁷⁾。2020 年度まで約 31 兆円の復興財政支出が執行される見込みであり、行政によるコミュニティ支援や心の復興等の取組み始まったが、歳出規模で見るとハード事業が圧倒的でソフト事業は少なく、被災者生活支援金に対する国の歳出は約 2800 億円で、歳出の 1% にも足りない (2011 ~ 2017 年累計)。復興交付金制度は 10 年目で廃止され復興財源がどのように確保されるか不明であるという指摘がある⁽²⁸⁾。以上から、これまでの我が国の復興対応は公共インフラ優先の復興だったと評することができるのではなかろうか⁽²⁹⁾。

もしも駿河湾から東海、近畿、四国を経る九州・沖縄沿岸までの中小都市

(26) 鳥谷部・前掲「大規模災害の被災地における居住権の保護」5 頁、25 頁、30 頁参照。

(27) 塩崎賢明「復興予算の検証」復興 6 号 3 頁 (2013 年)、竹下敦宣「復興予算、流用は続くのか」日経新聞 2013 年 2 月 1 日、関谷俊介「全国どこでも補助 被災地復興予算流用 8172 億円返還されず」毎日新聞 2021 年 2 月 28 日など多数。

(28) 井上博夫「東日本大震災からの復興政策 できたこと、できなかったこと」住民と自治 (2020 年 3 月) 参照。

(29) ただし、東北沿岸高速道路や三陸鉄道南北リアス線は、他の代替交通手段が近くにないため、沿岸の地場産業である漁業農業関係の生産品や加工品の物流という点で東北沿岸の経済活動に大きく寄与するものであり、沿岸の漁業農業関係の経営、雇用等に関わる市民生活の再建だけではなく、自治体の全体の活力の面でもきわめて影響が大きいことに留意しなければならない。

が被災した場合に、被災前とは外形・内容は異なるであろうが、安心して住める町並みに住民が戻ってきて、その地域の特性（歴史・文化・産業や景観等）を活かした「まちづくり」となるように復興計画が策定される必要がある。

2. 堤防と景観

沿岸被災地には、海、山（里山）、川、田、畑等の眺望は何物にも代え難い景観であり、心を癒すものである。10メートル以上の堤防によって切断されることは定住や観光の意欲や価値を著しく損なうものである。

震災当初の住民の復興に対するアンケート調査などでは、「海の見えるふるさと」、「海を中心とする産業のまち」などを希望する声が多かった。また、防潮堤に対しては、「防潮堤が高すぎる」「海が見えず避難に影響が出る」などの消極意見もあった。しかし、堤防建設の話が出る頃、「命より大事なものは無い」という声で、避難路建設を優先との声は少なくなり⁽³⁰⁾、いつの間にか地元自治体の合意が得られ、10メートル以上の高さの堤防建設は着工されていく。嵩上げされた平地からは海の景観は全く享受できない状態である⁽³¹⁾。

3. 被災者が地元に戻り生活再建ができる復興

前述のように、東日本大震災 10 年目の復興庁のインフラの復旧・復興状況からみると、宅地の嵩上げは 100% 近く完工され、仮設住宅は殆ど無くなり高層の復興住宅が完成している。山田町や陸前高田市等では一般の住宅再建はこれからである。10 年経ってからでは住民が戻ってくるのは限られている。以下のような要因が考えられる。

第 1 に、東日本大震災には、罹災法や被災借地借家法は適用されなかった。

(30) 古くから言い伝えられてきた「つなみてんでんこ」の話は、むしろ避難路の充実に親和的ではなからうか。

(31) 堤防について「巨大堤防 深まる苦悩 東北 3 県 5 ヶ所で住民折り合えず」朝日新聞 2017 年 9 月 12 日 30 頁を参照。これに対して、宮城県女川町の「シーパルピア女川」は、大震災で 827 人が犠牲になったが、「堤防のない町づくりの成功例」と呼ばれている。区画整理にあたり「すべての家から、海の見えるまちづくりをめざそう」という町独自の復興まちづくりをおこなったということである。

被災者が前の土地（換地）に権利を有するとその権利を頼りに地元に戻る契機となるのではないか⁽³²⁾。

第 2 に、防潮堤の高さのために景観が喪失し、地権者も移住先から生活環境の整わない地元に戻る契機と意欲を損なっているのではないか。

第 3 に、住宅全壊の基礎支援金や再築の加算支援金によって、都市部への住宅再建資金として、居住と縛りのない補助金は都市部への移住を促進させているのではないか。

第 4 に、10 年が経過し、移転先の居住等に新たな縁故が成立し、旧元地に従来の縁故もふるさとの魅力も薄れてしまっているのではないか。

4. 駿河湾から九州・沖縄までの太平洋沿岸での防災・減災・復興

駿河湾から東海、近畿、四国を経る南九州、琉球列島までの各沿岸は、地殻・地形が異なり、それぞれの中小都市には特色のある歴史、文化、景観、産業等がある⁽³³⁾。大都市への一局集中よりも、地方の特色を最大限に活かす実りある地方の発展が将来の日本の発展のためにも重要ではなからうか。

また、沿岸都市の住民が大都市に転居して、10 年経っても一般住宅が建たない、仕事がない、スーパーマーケットもないでは、大都市に移住している被災者・旧住民は戻ってこない。漸減していた 5000 人～3 万人の太平洋沿岸都市の人口は、減る一方である⁽³⁴⁾。

南海地震による被害が予想される沿岸都市復興のプランとして、生活に必

(32) 賃借権を有していた被災土地等（換地）に利用権を与えることは、当該土地の所有者に自力再建への刺激剤となることが予想される。

(33) 山岡耕春『南海トラフ地震』（岩波新書，2019 年）19 頁、29 頁、69 頁、109 頁、142 頁、206 頁参照。

(34) 2011 年 3 月 1 日～2021 年 2 月 1 日までの岩手・宮城・福島 3 県の人口は合計 11 万 8231 人減少した（中国新聞 2021 年 3 月 8 日）。これに対して、県庁所在地の仙台市は 4 万 5580 人増加した。盛岡市は震災後 4 年間は 1 万人余り増加しているがその後は大きく減少している。これに対して、女川市は、2015 年で 25% 落ち込んだ人口が防潮堤のない町づくり等で 2020 年は 7% 上昇している。

要な最低限のインフラを 1～2 年以内に完成させ⁽³⁵⁾、それ以前に又は同時に衣食住の生活再建を優先し、住民を仮設住宅及び近隣に繋ぎ留め、又は元居住権者に利用権を与え、2 年～3 年の間に住民を取り込む復興を 5 年以内に完成するような復興計画をする。ふるさとの魅力（山・海・田園等の美しい景観、雇用・修学・産業等の誇れるもの）へのわくわく感がなければ、海洋沿岸部から都市部に転居した住民は戻ってこない⁽³⁶⁾。

V むすび

今回のシンポジウムでは、各自治体の復興担当者から各自治体が行ってきた復興活動を各項目にそってご紹介いただいた。各自治体担当者は、各自治体の復興需要等に対して、その各現場の特徴や事情に応じた綿密な活動・対応を行ってきた。南海トラフ地震津波の対象自治体においては、それらの項目で共通するところを参考にできるのではなかろうか⁽³⁷⁾。

今回の自治体の多数の活動の中から特記すべき警鐘として、以下の点を再確認しておきたい。第 1 に、大槌町では災害支援をする防災関係者及び職員の生命身体の安全を確保する制度の見直しの必要性が明らかにされた。第 2 に、釜石市鶴住居地区では、一方で 600 人全員生徒の無事避難と近隣の防災センターへの避難者 100 人の死亡という事態が生じており事前の備えの重要性が指摘されている。第 3 に、陸前高田市では福祉と防災のより緊密な連携

(35) 最初の 1・2 年はバスのみでも止むを得ない。仮設住宅、一般住宅、市役所、商店街、就労施設、病院等福祉施設等を、便数の多いバスでそれらを結ぶ交通機関等の整備が何よりも優先されるべき復興予算である。

(36) 罹災法、被災借地借家法の不適用。被災者を遠ざける復興（他に堤防による景観喪失、加算支援金による他地域への転居・住宅・再建など）がある。

(37) 和歌山県「復興計画事前策定の手引き（概要）」（2018 年 2 月）では、「第 2 章 東日本大震災の復興から学ぶ」の中で東北各地域の復興例がケーススタディとして利用されている。

の必要性が提示された。最近はや支援者（災害弱者）を地域で守ろうと提案されているが、誰が被災前に対応するか、市町村職員か、福祉専門家か、地域住民か、どこまで個別具体的に計画されているのだろうか。第 4 に、気仙沼市の発想の異なるユニークな活動である。復興のためには地域の資源を最大限利用し、未来につながるわくわく感を育てる人材・担い手育成の重要性が提示されている。

追跡調査から求められる課題としては、①復興計画は、インフラ整備が中心であり、予算の執行もこれに偏っている。②高い堤防と景観阻害は、ふるさとへの帰還意欲・価値を喪失させているのではないか。避難路や避難塔設置等を充実し、眺望・景観の阻害を最小限とするべきではないか⁽³⁸⁾。③生活経済活動再建の重視である。大都会にはないふるさとの海、山、川等の自然景観、文化、産業等を活かしたまちづくりを重視する。④駿河湾から九州・沖縄までの太平洋沿岸での防災・減災・復興については、大都会か地方の海洋沿岸部かで大きく異なる。上記の課題等を乗り越えて、津波が来ても安心して暮らせるまち、被災者や住民が地元に戻って生活再建ができるまち、ふるさとの自然・景観・文化等大都市にはない懐かしさと豊かさを誇れるまち、を創生していかなければならない。

〔追記〕本シンポジウムの開催に当たりまして、支部長の堀田親臣教授に WEB の設定、参加者の集約、接続等すべての準備をしていただきました。シンポジウム当日は、日本土地法学会理事長の鎌野邦樹教授及び広島大学法学部長の江頭大蔵教授からご挨拶をいただきました。さらに、被災地からの貴重な報告として、大槌町の小國晃也様、釜石市の金野尚史様、小池幸一様、

(38) このような復興計画は、すでに海洋沿岸都市では盛り込み済みである。避難路や津波避難タワーについては、高知県危機管理部「高知県の南海トラフ地震対策」(2019 年) 15 頁、24 頁などを参照。

臼澤渉様、松井英士様、陸前高田市の菅野利尚様、佐藤直子様、気仙沼市の小野寺憲一様から、南海トラフ巨大地震による津波被害に対しても教訓となりうるもので、各地域において特徴のある防災・減災・復興に関するご報告をいただきました。最後に、本シンポジウムの司会を務めていただきました愛知学院大学の永岩慧子准教授、ZOOMに参加くださいました皆様にお礼を申し上げます。