

## 「東日本大震災と首都圏の防災・減災」

### (1) 東日本大震災への対応

- 三陸では、明治三陸地震津波（1896年）以降でも4度の大津波が襲ったが、今回の東日本大震災は、約16兆9千億円の被害（内閣府6月推計）を生むなど大規模なものだった。
- 復興については、東日本大震災復興基本法の制定（6/24）、復興構想会議提言（6/25）、第2次補正2兆円（7月下旬）、復興基本方針（7月下旬）、第3次補正10兆円超などの対応がとられてきた。
- 私も委員を務める「東日本大震災復興構想会議」の「復興への提言－悲惨の中の希望」（6/25）では、第1章を「新しい地域のかたち」としてまちの物的な再建を、第2章を「くらしと仕事の再生」として人の活動・経済の再生を、それぞれ提言しており、これらを車の両輪と捉えている。第3章には「原子力災害からの復興に向けて」ということで、この時点では書ききれないが、一定の方向を示した。
- これを受けて政府が定めた「復興基本方針」（7月）では、次のような内容を定めた。
  - ・復興期間10年間、集中復興期間5年
  - ・当初5年間19兆円、10年間23兆円、時限的な税制措置
  - ・災害に強い地域づくり、産業復興支援
- 被災自治体も次々と「復興計画」を定めた。
  - ・岩手県「東日本大震災津波復興計画」（8/11）
  - ・宮城県「震災復興計画」（8/26）
  - ・福島県「復興ビジョン」（8/11）
- 「復興への提言」では、次の2つを柱としている。以下もこれに沿って報告。
  - ①安全・安心で、美しく、暮らしやすく、環境にやさしいまち（物的な復興）
  - ②社会・経済の復興を図り、地域経済の復興が物的復興をリード（経済・社会の復興）

### (2) 被災地の物的復興

- 物的な復興については、「提言」では次の方針を提案した。
  - ・現地復興を避け、高地移動を進める
  - ・現地復興が避けられなければ、人工地盤付き構造に
  - ・堤防等は効果を検証し、どの程度再建するかを決める（減災の発想）
  - ・一定の高度以下のまち＝道路の軸線をはっきりさせ、避難方向・ルートを明瞭に
  - ・避難所は段階を設け、安全な場所からさらに高い位置にも移れるようにする
  - ・まちの形態は地形にも依存するので、即地的な計画づくりが必要
  - ・環境に配慮したデザイン、低炭素都市の実現
- まちの形態については、次の4類型に分けて方針を提示した。
  - 【類型1】平地に都市機能が存在し、ほとんど被災（例：陸前高田）  
→高台移転を目標とするが、産業活動は平地も活用し、避難タワー等を整備
  - 【類型2】平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた（例：釜石、大船渡）  
→高台移転を第一とするが、平地も活用し、土地のかさ上げ・避難ビル等を整備
  - 【類型3】斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地・集落（例：漁村集落）

→後背地を宅地造成し、住宅を移転。平地は産業機能のみとし、避難施設を建設

【類型4】海岸平野部（例：仙台平野以南）

→堤防と土地利用規制を組み合わせ、住居は二線堤の内側に移転、外側は避難施設を整備

○実際に3つの地域を過去の対応を含めて検証すると、教訓がわかる（写真により紹介）。

- ・大船渡市三陸町吉浜…明治の頃に住宅は高台移転していたのでほぼ大丈夫
- ・釜石市唐丹本郷…かつて高台移転したが、堤防建設後に低地にも住宅50軒が建てられ被災した、高台の住宅100軒は助かった
- ・宮古市田老…高台移転の場所がないため高さ10mの堤防を建設。津波が堤防を乗り越え、あるいはそれを破壊して、市街地は廃墟となった（死亡者多数）

○今後の課題としては、次の点が挙げられる。

- ・「高台」移転の多様性を整理する  
～住宅：基本は高台移転だが、グレーゾーンの人工地盤、中高層ビル整備など多様な高さ確保策が必要  
事業所：グレーゾーンでの建設の条件を整理（耐浪性、安全階への主要設備設置、避難ビル・タワーの立地条件）
- ・地盤沈下地のかさ上げ対策
- ・高台移転の事業制度拡充（防災集団移転促進事業の市町村負担の軽減、上限緩和など）
- ・住宅等民間資産の再建に関わる支援
- ・復興（公営）住宅の整備

### (3) 経済・社会の復興

○もうひとつの「経済・社会の復興」については、「復興まちづくり会社」の活用を提案したい。これは、公民連携、公的資金を活用して種々の新たな産業を立ち上げることによって「自立復興」を実践するものだ。

【考えられる事業】

- ・復旧段階：ガレキ処理、避難所・仮設住宅生活支援、安全なまちづくりの計画・事業
- ・復興段階：地域社会復興（介護・福祉を含む）、特産品販売・商業活動の復興
- ・創造的復興：地域エネルギー供給、観光振興、中心市街地の再興、水産業の6次産業化（漁業、加工、食品、観光、レストラン）

○復興まちづくり会社の事業としては、地域エネルギー供給や中心市街地活性化が期待できる。そのためまちづくり会社には、人材確保、資金確保、知識確保が課題になる。

### (4) 首都圏の課題

○東日本大震災を踏まえると、首都圏においても想定被害がこれでよいか、再検討を要する（直下型、海溝型、津波の恐れ）。液状化、津波被害、放射能汚染など、いろいろな被害が考えられる。帰宅困難、交通途絶、食糧、避難生活など、首都圏3500万人の行動をどう考えるかも重要。共同通信の調査結果などもあるが、首都機能のあり方も問題になろう。

## 2 質疑・意見交換

Q1：被災者は1戸建・持ち家の意向が強いとのことだが、高齢者のみの世帯が多いとすれば、高台に公営で集合住宅などを建設した方が現実的ではないか。

A：それが合理的だが、これまでの習慣もあって、調査すると戸建て・持ち家志向が強い。

Q2：鉄道などのインフラ整備の見込みはどうか。また「減災」のまちづくりをどこまで進められるか。

A：JRは自力で復旧する。三陸鉄道はなかなか厳しい。利用は高校生が中心なので、本来はスクールバスでもよいはずだが、観光バス・船・鉄道をつなぐ発想が必要かも。「減災」の点では「いざというとき逃げられるまち」が重要で、公共施設の建替えが核になる。

Q3：原子力災害への対応をどう考えるか。

A：今回、学術会議会長となったが、大きな仕事は原発政策への対応。少なくとも福島では「脱原発」で、自然エネルギー主体に切り替える。原発は人間がコントロールできないエネルギーだから、その他の地域でも撤退・脱原発の方向で、代替エネルギーを加速させるシナリオが必要。

Q4：リスク分散ということで副都心機能（首都機能のバックアップ）が必要という議論があるが、どう考えるか。建物があれば首都機能を果たせるわけではないと思う。

A：ICTの言葉では、「ホット」「ウォーム」「クール」という段階がある。ホットとは副都心の人と施設が日頃から中央官庁の仕事をする状態だが、これは無理。ウォームは普段は出先機関だが、緊急時には中央の仕事ができる状態だが、これも難しい。結局、クール、すなわち施設だけあって、緊急時には中央官庁の人が移動して仕事ができる状態をつくるしかない。首都圏内でも、そういうバックアップ機能は持ちうるが、原発を考えると、首都圏以外にそういう施設を持つことは考えられる。普段は会議室等で使って、緊急時に国会議員や官庁が入って仕事できるというイメージか。

Q5：大震災をきっかけに中央に依存するしかないという意見が出ているが、道州制にして、地元でスピーディに対応するのがよいのではないか。

A：道州に決定権を与えても復興は難しい。復興の方針はあくまで国が決める必要があるし、金は国が生み出すしかない。ただ、実際の仕事は地元で進めるしかない。道州制などの改革は平時に議論すべきだろう。

Q6：「復興まちづくり会社」は興味深い提案だが、公的資金に依存しないで採算がとれるか。その際の会社のガバナンスをどうするか。

A：太陽光、風力など自然エネルギーなどは、かなり事業化の可能性が高い。水産業の6次産業化も可能性がある。

以上

※この要旨（記録）は、事務局の責任でまとめたものです。転載・公表等にご遠慮ください。