

災害列島の作法

第1回

災害列島に住む作法

工学博士 つち や のぶゆき 土屋 信行

公益財団法人リバーフロント研究所 技術審議役
一般社団法人全日本土地区画整理士会 理事

1. はじめに

2011年の東日本大震災から12年が過ぎ、東北地方の太平洋沿岸部を車で走ると、岩手県宮古市の田老地区にある「万里の長城」と呼ばれた防潮堤をはじめ、青森県から千葉県まで全長432kmにわたり、最大で16mもの高さの巨大な壁が姿を現します。この震災地域沿岸の道路をどこまで走っても、建設された防潮堤の形はいろいろですが、その共通点は海辺を走っているのに「海が見えない」ということです。

この東北から関東に至る太平洋岸地域は何千年もの間、何度も大きな津波を受けてきました。これらの津波がその都度大きな犠牲者を数えているのは、この地域の復興・復興が「安全なまちづくり」になってはいなかったためです。津波のリスクをそのままに、危ない場所に危ない高さで危ないままで、それまでと同じまちを再建したために、その後何度も大きな被害を繰り返すことになってしまったのです。

しかし、これまでに一度だけ、「作法」にのっとった安全な復興まちづくりを目指したことがありました。昭和三陸津波の時です。昭和三陸地震は、1933（昭和8）年3月3日午前2時30分に、岩手県（現）釜石市の東方沖約200kmを震源として発生し、死者・行方不明者3,064名を数えま

した。震災から約4カ月後の同年6月30日、宮城県は「かいしゅうり さいち海嘯罹災地建築取締規則」を公布・施行しました。この条例は、津波被害の可能性のある地区内に建築物を設置することを原則禁止。住宅を建てる場合には知事の認可が必要であると、工場や倉庫を建てる場合には「非住家・ココニスンデハキケンデス」の表示看板を掲示することを義務付けたのです。違反者は拘留あるいは科料に処すとの罰則も規定されました。大津波で犠牲者が出た危険な場所には今後二度と住まわせない、という宮城県の覚悟の規則です。この「海嘯罹災地建築取締規則」は今までに廃止の手続きがなされていないので、法的には今でも立派に生きている有効な規則です。この規則を守り続けていれば、今回のような大きな犠牲者を出さずに済んだはずなのです。

実は、私が2011年の震災後に調べた範囲では、東北地方の神社仏閣の多くは東日本大震災の被害を免れていました。津波が到達しない十分な高さで立地していたのです。なぜ無事だったかと言うと、三陸沿岸部では過去の大きな地震津波のたびに、神社仏閣を安全な高台へと移してきた歴史があったからです。記録をさかのぼることができる大きな津波としては、1960年チリ地震津波、1933年昭和三陸地震、1896年明治三陸地震、もっとさかのぼれば、1611年慶長地震津波、869年貞観地震津波……、と被災は繰り返されてきたので

す。そのたびに、神様をお祭りする社は絶対に波をかぶらせてはいけない、ご先祖様に安心して眠っていただくお墓は二度と濡らしてはいけない、という先祖へ敬意を払う「作法」です。まさに、宮城県の「海嘯罹災地建築取締規則」の精神が具体化されてきていたのが神社仏閣だったのです。

東北地方の被災エリアには、津波のたびに後世に津波の脅威を伝えるたくさんの「海嘯記念碑」が建立されています。津波により、多くの犠牲者がいたことを記しています。二度と津波が到来するような低い所へは住まないでほしいという先人の申し伝えです。岩手県宮古市姉吉地区の「大津波記念碑」には「高き住居は兎孫の和樂、想へ惨禍の大津浪、此処より下に家を建てるな」と刻まれています（写真-1, 2）。

これらの記念碑は、津波の到達した高さを石により明示することで、この石よりも下に家を建てれば、津波に襲われてまた犠牲者が出るかもしれない、この石よりも下には住んではいけないとの、後世の人々に対する先人からの「作法」を守れという強烈な啓示です。これらの石が語る真意は、これからの子や孫の世代にはもう二度とこの災害に遭わせたくない、将来の後世の人々には安心して暮らせる所に住んでほしいという、切なる願いだったに違いありません。この姉吉地区ではこの「大津波記念碑」が建立されて以来、この教えを守ってこの記念碑よりも低い場所へは家を建てず、住むことがなかったため、東日本大震災で被災した家は一軒もありませんでした。しかし、なぜそれが他の地区では守られなかったのでしょうか？なぜ、「作法」を冒してまで低い土地に降りてしまったのか…？

東日本大震災では、津波で被災した場所を今後どうやって守るかが、復興まちづくりの大きな課題でした。沿岸自治体が復興計画を立てた時、多くのまちの沿岸住民が、安全なまちづくりを望みました。少なくとも、再び東日本大震災級の津波が襲来しても、まちを守り安心できる防潮堤にしてほしいと願ったのです。しかし、定められた復興基準は、東日本大震災の津波と同じ高さの津波



写真-1 岩手県宮古市姉吉地区大津波記念碑①
(写真：筆者)



写真-2 岩手県宮古市姉吉地区大津波記念碑②
碑文部拡大 (写真：筆者)

(数百年から千年に1回ほどのレベル2津波)ではなく、今回よりも低い高さ(数十年から百数十年に1回ほどのレベル1津波)の防潮堤基準でした。多くの沿岸住民が望んだ、後世の人たちがまちを守り安心できる防潮堤にしてほしいという願いはかなわなかったのです。先人が「海嘯記念碑」を建立して伝えてくれた「作法」は守られなかったのです。

風光明媚な三陸沿岸は今、コンクリートの防潮堤で覆われてしまいました。建設した人たちも忸忸たる思いがあるでしょうが、仕方ないと言えは仕方ない。残念と言えは残念です。

東日本大震災の復興では、二度と命を失ったり財産を失ったりするような土地の使い方は避けましょうと、被災エリアを防潮堤で囲った上で、内陸側を非居住エリアにしました。それは人々が住む上で、海を疎遠にしてしまいました。海から遠ざけられてしまった結果、逆に海の怖さを縁遠いものにしてしまうし、海の恵みも、景観という気持ちのいい場所も失ってしまっています。私たち

はもう一步、防潮堤のつくり方やどこへ配置するかといったことを考えるべきではなかったでしょうか。

2. 女川町の「海が見えるまちづくり」

そんな中で女川町は、「防潮堤のない町」と評判になりました。本当はあるのですが…。かさ上げた盛り土の中に防潮堤を隠し込んで、防潮堤が見えない「海が見える町」を完成させました。女川湾に沿う国道の下に防潮堤を配置し、そこに余裕高を加えた高さで、内陸へ向かって地続きに地域全体をかさ上げしたのです。さらに、女川駅へ向かって盛り土をゆるやかに高くしていきプロムナードをつくり、商店街や駅舎を再建しました。居住地は、さらにその上に「絶対安全高台(レベル2高台)」を造成して移転したのです。

防潮堤をつくらずに将来の津波のリスクを受け入れたのではないのです。海をどこからでも見ることができるという復興まちづくりで、住民の命を守ることができる未来永劫安全なまちを完成させたのです。「宮城県海嘯罹災地建築取締規則」という先人の定めた「作法」を守ったのです。今、「女川町の復興まちづくり」を学ぶことは、災害列島に住む私たちの守らなければならない「作法」を知ることでもあります。

近年、「流域治水」という水害対策が叫ばれています。山間地域の最上流部から、田畑が広がる中流部、都市が発展し人口が密集する下流部まで、その地域の特徴に合わせた方法で治水対策を行おうというものです。これは、河川を流域全体で捉え、一滴の水から始まる源流地域から、海に注ぐ河口部までを運命共同体として協力し合おうという意識改革です。しかし、この考え方は新しいものではありません。

江戸時代に日本は約300の藩に分かれ、殿様がいて、それぞれ自治を行っていました。藩の境は分水嶺という山の頂上をつないだ線か、または大きな河川になっていました。「水を治めるものは国を治む」、まさに水害を防ぎ、田畑に豊かな実

りをもたらすお殿様が、藩を栄えさせることができたのです。

女川町の「防潮堤のない復興まちづくり」は、日本人が有史以来継承してきた洪水とうまく付き合う先人の知恵に立ち戻ったものです。国は流域治水を実現し、日本全体から洪水や高潮、津波など水害で命をなくす人が一人もいなくなるような国土の形成が将来の目標です。そのためには、私たちが自らのわずかな体験だけに頼るのではなく、先人たちの命の犠牲の積み重ねという歴史を学ばなければなりません。自然と共に安全に未来を生きる「作法」を守った「高台まちづくり」に取り組んだ女川町のまちづくりは、大切な道しるべとなるものです(写真-3, 4)。



写真-3 海が見えるまちづくりを実現した女川町①
(写真：女川町)



写真-4 海が見えるまちづくりを実現した女川町②
(写真：女川町)

3. 女川町の高台まちづくり計画

女川町の場合は、防潮堤の内側は防潮堤と同じ高さまで高く盛り土して、非居住エリアは防潮堤

の外側、海側に配置しています。震災遺構の旧女川交番も、次の津波が来れば波をかぶる場所にあります。でも、その後背地の高い盛り土の上に再建された商店街は、レベル1対応の高さになっています。もし、商店街が波をかぶるほどの東日本大震災級の津波が再来しても、背後の「絶対安全高台」につくった小中学校などはみんな助かるわけです。ここに素早く逃げられるのです。住宅やお寺、神社はさらにその背後に建てられていて、命を失うことはない。1年365日、安心して枕を高くして寝られるわけです。

防潮堤をつくって内側を非居住エリアにする東北復興計画について、「人が住まない土地に防潮堤をつくって、何を守るのか」という議論がありました。レベル1でつくられたコンクリートの防潮堤には、老朽化でいずれは建て直さなければならない耐用年数があります。津波を受けて破壊されるかもしれません。しかし、高台盛り土は適切に管理すれば寿命はありません。定期的に更新し続けなければならないコンクリート構造物よりも、ライフサイクルコストははるかに低廉です。女川町の高台まちづくりは、その一つの解答だったと思います。

女川町の復興まちづくりは全く無駄のない事業になっていて、背後の山をめちゃくちゃ削ったわけでもないし、海岸線の位置もほとんど変えていない。「防災集団移転促進事業」によって設置される「非居住エリア」を極めて小さく設計しました。震災遺構の旧女川交番のある公園部分しかないのです。このことで、毎晩枕を高くして寝ていられる安全な高台に住み、どこからも海が見える町になり、港町にとって一番大切な海辺を、安全でにぎわいのある場所に再生できたのです（写真-5、6）。

4. 被災地に住むための決断

そもそも、海岸部や河口部は人々が集まって暮らす一番良い場所です。だから集落もそこに集まってしまうのです。過去の津波をさかのぼってみ



写真-5 人がにぎわうプロムナード商店街①
(写真：女川町)



写真-6 人がにぎわうプロムナード商店街②
(写真：女川町)

ると、昭和三陸津波も明治三陸津波も発生直後は非居住エリアとして人々が暮らしてはならないと、先人たちが「ここより下に家は建てるな」と警鐘を鳴らした場所です。しかし、時の経過に合わせ、再び被災した場所に人々が集まって暮らし、まちを再建してしまったのです。

この平成の大災害後、これまでの失われた先人たちの犠牲を無駄にしないためにも、もう二度と危険な形で河口部や海岸線に町を建設するわけにはいかないのです。それがこの地域に住む「作法」です。一番便利で誰もが住みたい海岸に近い場所を安全にして、誰もが海を見て暮らせるまちづくりを実現したのが「作法」にかなった「女川町方式」です。

レベル1では絶対安心できない、との思いが女川町民の総意でした。女川町の防潮堤はレベル1です。でも、住宅は「千年に1度」と言われたこの度の東日本大震災級の「レベル2」の津波にも

安全な高さでつくりました。「絶対安全高台」です。町民の皆さんの希望です。このレベル1とレベル2という高さの根拠は、震災から4カ月後の2011年7月、国土交通省、農林水産省、水産庁の3省庁の課長名で出された通知によって示された、防潮堤の高さを決める方法に基づいています。

通知では、津波の発生頻度に応じて、「数十年から百数十年に1度」襲来すると考えられる「レベル1」の津波に対応する「L1^{エルワン} 堤防」と、「千年に1度」とも言われた東日本大震災級の「レベル2」の津波に対応する「L2^{エルツー} 堤防」に大別され、レベル2の頻度は極めて低いとして、震災後はL1堤防の整備を進めることとされました。

岩手、宮城、福島など被災各県は、この通知に基づいて防潮堤の高さを地域ごとに最大16mから2.1mまで、さまざまな高さに決めました。こうして建設されているのが、東北沿岸部を海から隔てる巨大な「安全な壁」です。全長432km、総事業費は1兆円を超えと言われています。

女川町のレベル2の居住高さの選択は、見事な判断だったと思います。つまり、全体を俯瞰して到達点を見通し、どう取り組むかみんなで協力してまちをつくっていけば、どこにも無駄はないわけです。それを、「防潮堤はこう」、「住宅地はこう」と担当部署ごとにばらばらにやると、それぞれの事業はよく考えられているかもしれないけれども、まち全体として組み上がった時どうなるかわからないまま、道具立てだけをつくっていることになってしまいがちです。

5. 女川町も当初案には独立の防潮堤計画があった

東日本大震災で国は当初、復興基幹事業として「5省40事業」と呼ばれる事業メニューの枠をはめて、その中で選ばなければ復興交付金は原則出しませんよ、というスタンスでした。その結果、10年後の今、三陸沿岸は「金太郎あめ」のように、同じようなまちの連続になってしまいました。

女川町だって、最初の案では「防災集団移転促

進事業（防集事業）」と、防潮堤をつくる計画でした。その後、みんなで話し合っ、結局最後は、全てを組み合わせました。「土地区画整理事業」をベースに、「防集事業」もやり、「漁業集落防災機能強化事業（漁集）」もやり、「グループ補助金」もやり、「カタルフレンドシップ基金」もいただきました。まさに、総合的まちづくりです。全体像を俯瞰し、到達点を予想して、まちづくりのビジョンをつくったのです。

6. 安全だと言われても、安心できない

震災後、私は千葉から茨城、福島、宮城、岩手、青森まで、ずっと被災地を車で走って、できるだけ人々に声をかけて、話を聞いてきました。そこでわかったことは、誰もが持つ、自分が経験した津波の怖さを絶対に子孫の代に引き継ぎたくない、子孫たちは安心して暮らしてほしい、という切なる願いでした。女川町を例にとると、レベル1津波が4.4mで、東日本大震災のレベル2津波が18～19mです。あまりにも違うのです。「安全だと言われても、安心できない」と言うのです。

女川町の復興をお手伝いするようになって、誰と話し合っても聞こえてくる住民の恐怖感がどこから来るかと言えば、今回の東日本大震災の津波が頭に焼きついているのです。誰もが、あの津波が再来してほしくないと思っている。だから、住民の気持ちの中では、あの津波に耐えられる防潮堤、あの津波を防げる高さの盛り土が望みなのです（写真－7～9）。

もちろん、防潮堤の高さは「レベル1」とする方針が国から定められています。それは、「いや、国がいくら防潮堤は『レベル1でいい』と言っても心配だ。だから「防潮堤」はレベル1でつくるが、おれたちの住む場所は『レベル2』でつくるんだ」という強い決意でした。逆らっているのではなく、地域住民の選択でした。復興事業をやっているのは、国ではない。自治体だからです。みんなで安全な高台をつくらうというのが、



写真－7 被災後の女川町役場 (写真：筆者)



写真－8 2011年3月11日① (写真：女川町)



写真－9 2011年3月11日② (写真：女川町)

住民の選択でした。「レベル1」でもいいというのは、補助金を出す側の論理です。復興予算はここまでしか出せませんよ、と言う。それはそれでいいのです。

国は「レベル1より高いまちをつくってはならない」とは言っていないのです。あくまで、レベル1防潮堤までは復興予算を出しますよ、と言ったのです。でも、自治体側の受け止め方も間違いだったし、国の伝え方も中途半端だったと思います。

女川町では、「国はレベル1でと言うけれど、それで未来のためのまちづくりとしていいのか」と、町長や町の人たちが議論したのです。その結果、衆議一決でした。子々孫々がずっと夜中でも

高枕で寝られる町にしようと決めたのです。100年後ではない、未来永劫「安心が続くための」まちづくりです。耐用年数が短いコンクリートの防潮堤よりも、ずっと安全な盛り土方式の方が後の世代に求める経済的負担も軽いのです。

もちろん、この度の東日本大震災級なら、女川町駅や商店街といった産業の場所は水没してしまいます。漁港施設も水没します。しかし、漁港施設を20mも上げるわけにはいかない。そんな施設ではサンマの水揚げなんてできないからです。

でも、住む家は、そこだけは絶対に水没しない「絶対安全高台」に再建する。それが女川町民の総意だったのです。そしてこれが、「既往最大対策」という、過去に起こった最大の災害に対応する、後世の子孫にこれまでよりも安全にした地域を受け継ぐ「作法」なのです。

7. 中学生たちが建てた「平成の津波石」

町立病院の敷地の片隅に、「女川いのちの石碑」という大きな碑が建っています。町立女川中学校の卒業生たちが、千年後の命を守ろうと建てたものです。震災直後の2011年4月に入学した生徒たちが始めたもので、住民の協力を得て町内に21基が建てられています。

それぞれの碑には少しずつ違うものもありますが、こう刻まれています。

ここは津波が到達した地点なので、絶対に動かさないでください

もし大きな地震が起きたら

この石碑より上へ逃げてください

逃げない人がいても ここまで

無理矢理にでも連れ出してください

家に戻ろうとしている人がいれば

絶対に引き止めてください

これは、子供たちの叫び声です。

女川中学校では、ブラスバンド部が演奏会を開いて寄付をお願いしたり、たくさんの呼びかけの活動をしたりして、お金を集めたと聞きました。生徒のうち15人ほどは、中学卒業後も有志で活

動を続け、石碑の構想を考えたり、防災に役立つ教科書をつくったりしているそうです。まさに「平成の津波石」です。大人が頑張っていると、子供たちも頑張ってくれるのです。

多くの中学校が津波で楽器を失ってしまったので、一日も早く練習を再開できるように、かつてのブラスバンド部の仲間たちに声をかけ合って、使っていない楽器を集めて送る「宮城県楽器BANK」という組織ができました。NHK交響楽団や多くの市民オーケストラの人たちも横のつながりで、楽器を寄贈する活動をしていたそうです。女川町の頑張っていた中学生たちへ届いたかもしれません。そして、石碑にはこうも刻まれています。

- ① 非常時に助け合うために普段からの絆を強くする。
- ② 高台にまちを作り、避難路を整備する。
- ③ 震災の記録を後世に残す。を合言葉に、私たちはこの石碑を建てました。

今、女川町は、どうなっていますか？

悲しみに涙を流す人が少しでも減り、笑顔あふれる町になっていることを祈り、

そして信じています。女川中卒業生一同

中学生たちがつくった津波記念碑はレベル2の高さです。国や県が定めた防潮堤の基準高さであるレベル1ではないのです。これが地域の沿岸住民が求めた安心できる安全に対する偽らざる気持ちなのです（写真－10, 11）。

8. 地域住民が負担を覚悟した

復興交付金は、100%の補助金が出る。でも、その100%にだけ目がいきってしまう、その範囲内で事業を組み立てようとするから、「レベル1までしか出せません」と言われたら困ってしまっていて、「仕方ない。レベル1にしようか」となってしまったのです。

「そんな決まりのついた金なんか、いらねえ」とたんかを切って、「普通の区画整理事業をやれば、補助金が50%は出る。残りの半分は仕方な



写真－10 女川いのちの石碑（写真：筆者）



写真－11 女川いのちの石碑を建立した中学生（写真：女川町）

い。自分たちで子孫の代まで世代をつないで共同の負担にしたって、未来に向けて安全な高台ができるのならいいじゃないか。」と子孫を説得すればよいのではないのでしょうか。

目先の利益より将来のため教育に投資した新潟・長岡藩の「米百俵」の話と同じです。地域全体で覚悟して決まれば、時間をかけて負担を分け合えばいい。限度はありますが、本当にこれだけは地元にとって大切だという事業に絞って、今の世代、その子供の世代、孫の世代、3世代かけて借金しても返せば良いと覚悟すればいい。女川町の場合、防潮堤を隠す盛り土だけは、何とかしたかったのです。国に制度がないと言うなら、それに負けるな。知恵を絞れ。それが地方自治だと思うのです。でも最後は、国も認めてくださった。良かったと思います。

これからお話しする女川町の復興まちづくりは、この地域の人々の心意気を学ぶことでもあります。