

# 東日本大震災から「もう1年半」か、 それとも「まだ1年半」か



理事・足利工業大学  
教授 築瀬 範彦

## 1. はじめに

あの大災害からもう一年半が経過してしまった。去年の夏、あちこちに災害の傷跡が残る中、関東地方は市民と企業の節電協力により電力危機を乗り切った。今年の夏は、関西地方が綱渡りの電力供給を強いられた。とにかく今日を生きていくことに目が向きがちな被災地から遠い国民の一人として、仮設住宅や仮住まいでの不便を余儀なくされている被災者の方々、現地で復興事業に邁進されている多くの方々のご苦勞を偲びつつ、何よりも2万名に上る犠牲者の方々のご冥福を、まず、お祈りします。

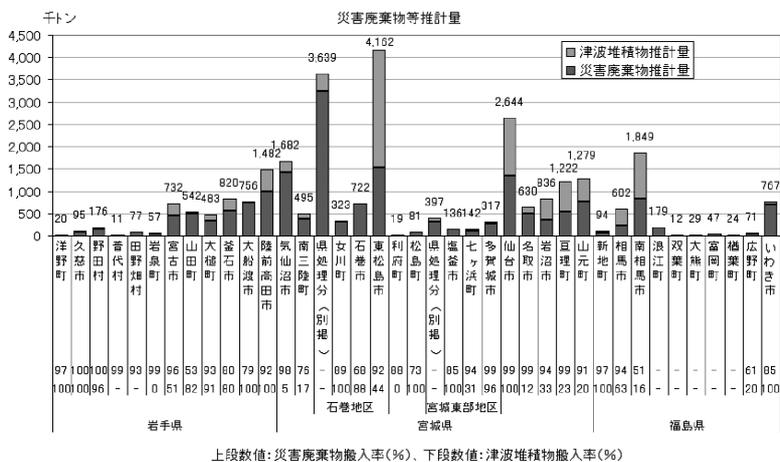
さて、マスコミの眼は既に、復興事業やその経済効果に向かい、復興の遅れを糾弾しつつも、移転事業等の促進等、明るいニュースが大半を占めているように感じる。多くの国民も次なる大地震の備えに興味に移り始めているかも

しれない。その一方で、被災地へ向かうボランティアの数は大幅に減少し、仮設住宅等で孤独な死を迎える高齢者は後を絶たない。報道されなくとも、そうした事実は厳然として存在していることを忘れてはならないだろう。だからこそ、一日も早い復興のため、多くの人々が汗を流しているのだが、報道がなければ、あたかもそうした事実がないかのように日常を過ごしてしまうことの怖さをこのところ感じている。現時点で復興事業と現地の動きを語る意味を「もう」と「まだ」に込めたつもりである。

## 2. 被害と復興を数字で見る

今回の震災の被害を改めて数字で確認してみたい。人的被害は約2万人<sup>1)</sup>、被害推計額は岩手、宮城、福島、茨城の4県合計で概ね16兆3,730億円とされる。ただし、福島第一原発による被害

東日本大震災被災地のがれき量



(注) 石巻地区と宮城東部地区の「県処理分」は地区の中で県が処理する分であり地区の個別市町の値にはこの部分が含まれていない。  
例) 石巻市の値には、本来は、県処理分の中の石巻市分が合計されねばならないのであるが原資料ではそれが出来ない。  
(資料) 環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」(平成24年7月31日現在)

図1 東日本大震災被災地のがれき量<sup>4)</sup>

は含んでいない<sup>2)</sup>。

そして、9月7日に公表された2013年度復興予算の概算要求額は、4兆4,794億円である。既に、去年7月に決めた5年間で19兆円の大枠は突破しそである<sup>3)</sup>。発生した瓦礫（ガレキ）は、津波堆積物を含む災害廃棄等約2,765万トン、うち災害廃棄物（ガレキ量）は1,811万トンとされている<sup>4)</sup>。しかし、既に処理された量は、20%を少し超える382万トンに過ぎない<sup>5)</sup>。

こうした数字を列挙した理由は、余りにも個々の数字が大きすぎて想像が追いつかないことを言いたいためでもある。造成工事の現場で100万立方メートルの土を運ぶことは、砂塵を撒いて走るダンプカーの列から、かろうじて想像が付くが、1000万トンを超えるガレキの処理の現場をイメージすることは難しい。

また、ガレキと一言で片づけるにはいかなる多様なものをその中に含んでいることだろう。テレビで再三放映されたスクラップと化した大量の自動車、家電製品等の生活用品もあれば、全半壊した家屋の柱、壁、屋根等やブロック塀、樹木等を一体どのように分類し、処理していくか。現場でのご苦労は想像に余りあるものであろう。

一方、高台移転に伴う運土計画が膨大過ぎて、事業期間が長くなり過ぎることにならないかという懸念は、すでに本誌でも取り上げられている<sup>6)</sup>。被災地域で一斉に復興のための工事が動き出せば、予定した人員や機材も分散されるため、その結果生じる事業の遅れは看過しえないものになるだろう。一日も早い復興という時間と将来の安全性の確保という二つの目標のバランスを考えた計画であって欲しいと念じている。

ガレキ処理から復興事業の工事に至る過程の中でも、放射能汚染土の処理については、一層、困難な条件が累積している。中でも、仮置き場の確保が難しいとされる。公有地であって

も周辺住民の理解を得るための手続きが必要となるだろうし、周辺住民にとってみれば、放射線量の高い仮置き土によるさらなる汚染の懸念、仮置き期間への不満、或いは、予定通り中間処理施設の建設は進むのかと云う疑問等、不安は大きいだろう。しかし、除染土を一旦取り除かなければ、復興のためのあらゆる作業は進まない。除染作業の後に、復興事業という列車が追走していることを粘り強く説明していくしかない現状に関係者の焦燥感は募っていることだろう。

### 3. 個人の生活と向き合う復興事業

昨年度に国土交通省が実施した「津波被災市街地復興手法検討調査」を中心とした一連の調査に基づき、各被災地で復興プランが作成されたことはよく知られている。こうした復興プランをもとに土地区画整理事業や防災集団移転促進事業が、幾つかの被災地で既に着手されている。

地域によって被災の程度や内容は、大きく異なるが、被災者の失ったものの大きさは変わらない。被災者に寄り添い、安全なまちづくりのための合意形成に向けて、多くの専門家が日夜努力されていると聞いている。

平時の開発事業と異なり、震災や津波で傷ついた被災者の心のケアも伴う合意形成は、大層、困難なものがあると推察する。しかし、専門知識に裏打ちされた経験と被災者への思い遣りが必ず、未来に向けたまちづくりを軌道に乗せるものと信じている。また、防災集団移転促進事業における移転敷地の割り当て等は未経験の分野も多いが、区画整理の換地設計等の経験が解決を助けるものと期待している。

### 4. 復興事業から学ぶもの

東日本大震災から学ぶべきものは多いが、まちづくりにおける最も重要なものは「減災の思想」ではないかと考える。防災が被害を出さな

い取り組みであるのに対して、減災はあらかじめ被害の発生を想定した上で、被害を低減させていこうとする考え方である。阪神・淡路大震災後に生まれた概念とされるが、災害時において発生し得る被害を最小化するためのいわゆる「ダメージコントロール」に近い考え方であろう。

災害の発生に対して、被害を完全に防ぐことは不可能であり、被害を完全に防ごうとすれば、コストは膨大なものとなる。こうした防災一辺倒の対応を避けることは、千年に一度と言われる地震・津波を体験した国民や政府にとり、一般的な合意になろうとしているように感じる。言い換えれば、災害時に何を置いても守るべきは人命であり、そのためにはハードな施設整備と併せてソフトな情報発信システムの構築、避難訓練を含む実践的な防災教育、発災後の支援等も含めて考えて行かなくてはならないことが了解されたと言える。

また、人口減少と高齢化が急速に進行する中で、コンパクトなまちづくりが必要であることは論を待たないが、その基礎に「安全」を置くこと、そして、安全の確保のために減災の思想を反映したまちづくりが行うことが、大方針となっていると言えよう。

以下は、こうした考え方の転換を著者なりに都市計画、区画整理への落とし込んだものである。先日の震災関連のシンポジウム<sup>7)</sup>において、「インフォームドコンセント<sup>8)</sup>」と「トリアージ<sup>9)</sup>」の考え方が今後のまちづくりに必要となるのではないかという発言があった。著者なりの理解では、具体的には、住民への十分な説明の上で、絶対に守らねばならない地域と生命を最優先し、資産の毀損をある程度受け入れる地域に区別して計画して行くことではないかと考える。

公共投資の財源が逼迫する中、既に区画整理においても合意形成の先行した地区から着手するのではなく、街の発展のためにやらなければならない地区の合意形成を優先するように変化

しているが、さらに一歩進めて、災害に対して安全の優先度を付けて、そのための施設整備を重点的に行うことにまちづくりの梶が切られたと考えている。

津波対策としての高台移転は街全体の安全性を確保するものであるが、いざという時のために公共的な建築物等を避難所として整備する考え方は、実はトリアージの考え方に踏み込んだものであろう。

そう考えると今後、マスタープランの重要性が一段と高まるものと考えられる。どこを守るかの背後にはどこを諦めるが反映されねばならない。この難しい決断は、計画側と市民との信頼関係及びまちづくりへの共通理解が基礎となる。まさにインフォームドコンセントである。

今後、地方公共団体が作成する「総合計画<sup>10)</sup>」も関係部局の施策の最大公約数的なものから、明確なイメージを持ったマスタープランになって行くだらう。その結果、区画整理技術者もマスタープランに込められた行政と市民の共通の意思を具体化することがより重要になって来る。そして、日常的にも将来のまちの在り方を見据えた合意形成に向けた地道な活動が、今以上に求められることになるだろう。

## 5. 次世代へ残すもの

東日本大震災は、本当に多くの教訓と課題を日本人に与えたと言えよう。

8月末に南海トラフ大地震の被害予測が公表された。最大想定では、犠牲者32万人となったが、その大部分が津波による被害であり、和歌山県、三重県、高知県などの沿岸部に広がる浸水域は1,015平方キロにのぼり、東日本大震災の浸水域の約1.8倍となる<sup>11)</sup>という。

従来であれば、こうした巨大な被害想定公表は、いたずらに国民の不安を煽る可能性があるとして躊躇せられたのではないだろうか。悪い情報も積極的に出して、最悪の状態に備える

ことを当然とする情報発信の重要性に対する国民的な合意ができたように感じる。

現在、被災自治体で同時並行的に進められているガレキ処理（除染作業も含む）、復興計画の策定と実施、そして、次世代のまちづくり構想のための検討、そして、災害復旧事業や後方支援事業<sup>12)</sup>等の経験と併せて、次なる災害への備えとなるようアーカイブ化を進めなければならないと考える。

本誌の特集もそうした動きの一つであると考えている。

一方、被災地からの放射線量の基準値を下回るガレキの受け入れを住民の反対もあり、拒否せざるを得ない自治体もある。確かに目に見えない放射能は誰にとっても不安である。将来、原発の全面廃止という選択もありうるかもしれないが、しかし、現時点では日本中、殆どの地域が、原発事故の発生可能性については、被災地と同様の状況にあるといってもいいのではないだろうか。

今回、たまたま東北地方で原子力災害が発生したのである。場合によっては、南海や東海等の地震が先行していたかもしれないと考えれば、ガレキの受け入れ拒否を主張する人たちは、不幸な事態になったとき、一体、どういう態度で今回の原発事故被災地の人々に向き合うのだろうか。毅然としてあるべき方向性を示す行政体を次の世代に残したいものである。

さて、著者の知人、友人も含め、多くのプランナーや区画整理技術者が、余り恵まれたともいえない環境の中、復興事業に参加している。本来なら、悠々自適の生活を送っている筈だった方も多い。一人ひとりの被災地の復興に対する思いは様々であろうが、名誉でも、もちろん金銭でもなく、専門家としての誇りをかけて困難な事態に立ち向かっていることに心から敬意を表します。

最後に、原発被害で最も苦しむ福島県相双地



域で7月末に行われた「相馬野馬追<sup>13)</sup>」の神旗争奪戦で見た茶髪の若者の素晴らしい笑顔に未来を託して、拙稿を終わります。

註)

- 1) 死者18,877人(2011年人口動態統計、厚労省)、死者15,870人・行方不明者2,846人(2012.09.05現在、警察庁調べ)
  - 2) 4件のストック推計学の7.9%に相当。政策投資銀行地域企画部地域振興グループ寺崎友芳による。2011年7月21日、[http://www.esri.go.jp/jp/forum/1/110623/gijishidai47\\_2.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/forum/1/110623/gijishidai47_2.pdf)
  - 3) 日本経済新聞2012年9月8日朝刊
  - 4) 厚労省資料 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4363e.html>
  - 5) NHKニュース、7月10日 11時38分
  - 6) 全日本土地区画整理士会報2012年3月号、座談会
  - 7) 2012年9月6日、土木学会全国大会全体討論会「巨大災害とどう向き合うかー東海・東南海・南海地震への備えー」
  - 8) informed consentとは、「正しい情報を得た(伝えられた)上での合意」を意味する概念であり、本来の意味はあらゆる法的契約に適用されうる概念であるが、日本語でこの用語を用いる場合はもっぱら医療行為に対して使用される。
- 説明の内容としては、対象となる行為の名称・内容・期待されている結果のみではなく、代替治療、副作用や成功率、費用、予後までも含んだ正確な情報が与えられることが望まれている。また、患者・被験者側も納得するまで質問し、説明を求めなければならない。
- 9) triageとは、ケガの症状により、救急隊や医師等により

治療の優先順位を決定するシステムのこと。愚弟的には、人材・資源の制約の著しい災害医療において、最善の救命効果を得るために、多数の傷病者を重症度と緊急性によって分別し、治療の優先度を決定することとされる。

10) 総合計画とは、地方自治法第2条第4項を根拠に策定する自治体の全ての計画の基本となる最上位計画であり、地域づくりの最上位に位置づけられる財政計画で、長期展望をもつ計画的、効率的な行政運営の指針が盛り込まれる。1969年の地方自治法改正により、総合計画の策定が地方自治体に義務付けられた。

11) 産経新聞 <http://www.sankeibiz.jp/econome/news/120907/ecc1209072041001-n4.htm>

12) 前掲<sup>7)</sup>のシンポジウムで紹介された具体例であるが、名古屋市建設業協会は、資材倉庫の空きスペースを防災資材置き場に提供しているそうである。今回の災害においても土木技術者の段取り能力を遺憾なく発揮して、資材の分類、発送に大きな力を発揮したという。

13) 南相馬市、相馬市の相馬太田、相馬小高、相馬中村神社の神事として、千年以上続く、例年800騎に上る騎馬武者の行列や競馬、神旗争奪戦が繰り広げられる。被災した平成23年は80騎程度の参加であったが、平成24年度は400騎以上の参加により、賑々しく開催された。