

復興に立ちはだかる防潮堤計画の見直しは可能か — 気仙沼大島のケース —

Is It Possible to Change the Seawall Plan Impeding Reconstruction? : A Case of Kesenuma Oshima

長峯 純一*

Junichi NAGAMINE

1. L1 基準による防潮堤計画

震災後、海岸を管理する県・市町村は、内閣府「中央防災会議」および海岸を管理する国交省・農水省・水産庁が示したレベル1 (L1) という海岸堤防の設計指針に従って、防潮堤整備計画を策定した。L1 基準というのは、数十年から百数十年に一度程度の頻度で起きる津波と想定され、それに対しては防潮堤で防ぐという基準が示されたのである。

しかし、この L1 基準に従って計画された防潮堤高が巨大すぎるということで、三陸沿岸部を中心に疑問や反対が唱えられてきた。海が見えなくなり、景観や利便性が阻害され、生活・生業・観光が成り立たなくなるとして、生活や産業を復興させようとしている住民たちが声を挙げてきた。それに対して、海岸を主に管理する県（管理者は知事）は、L1 基準に基づいた計画を変更する気はないと頑なな態度を保っている。

津波被害を受けた海岸近くで復興を果たそうと、まちづくりの将来ビジョンをまずは議論する住民と、国が示した安全基準をまずは防潮堤でクリアし、その後で土地を造成して、そこに移り住んで来る住民にまちづくりを考えてもらおうとする行政の間で、議論が噛み合わずにこう着状態が続いてきた。

2. 気仙沼大島での防潮堤計画

筆者は、震災後、気仙沼市の離島・大島で支援活動が続けてきたが、その大島でもやはり防潮堤計画が立てられた。気仙沼大島は陸中海岸国立公園に指定され、“緑の真珠”と形容されるほどに豊かで美しい自然環境と文化に恵まれた島であった。主要産業も水産業と観光業であったが、津波によって自然も産業も大きな被害を受けた。

環境省は震災後、三陸復興国立公園と名称を改め、グリーン復興を掲げてきた。また 2013 年には、地元のこれまでの活動が実り、大島もその一部に含まれる「三陸ジオパーク」構想が認定された。

傷ついた自然環境を再生・保全し、観光復興を図って行かなければならない大島におい

ても防潮堤計画は例外でなく、2012 年 7 月に県・市が島民との意見交換会で示した資料では、たとえば大島を代表する海岸である「小田の浜」と「田中浜」に 11.8 m、「浦の浜」という玄関口の港に 7.8 m の防潮堤が造られるとされた。



写真-1 大島の亀山からの眺望 左側に見える二つの浜が上から小田の浜・田中浜、右側の入江が浦の浜（2014 年 9 月撮影）

3. 気仙沼大島での防潮堤計画の見直し

話は少し先に進むが、2014 年 2 月、小田の浜の防潮堤高は当初計画の 11.8m から 3.5m へ、田中浜のそれも 11.8m から 3.9m へと、それぞれ原形復旧の高さへと見直す方針が県から示された。宮城県が管理する海岸では、L1 基準の防潮堤高の見直しが認められた初めてのケースであった。

正確に言えば、小田の浜については L1 基準の堤防高から原形復旧への変更であるが、田中浜については、海に面した浜には高い防潮堤を造らないものの、背後地を高くすることで L1 基準を守るというものである。その意味では、小田の浜だけが L1 基準を見直した唯一の例外ということになる。ちなみに田中浜では、背後地を L1 基準まで盛土することで、災害危険区域に入ることを免れる家は一戸ということである。

それでは、なぜ小田の浜では L1 基準の変更が可能になったのであろうか。小田の浜は、気仙沼市にとって重要な観光スポットであり、環境省が行った「快水浴 100 選」でも全国 2 位にランクされるほどの評価を受けた海水浴

場である。観光復興を図ろうとする気仙沼市にとっても、できるならば海が見えなくなる防潮堤は回避したかったという思いが一番の要因であろう。

そのために市は自ら津波シミュレーションを行い、11.8m の L1 防潮堤を建設しても、原形復旧レベルのままであっても、今回のようなレベル 2 の津波が来た場合の浸水域として線引きされる災害危険区域は大きく変わらず、いずれの浸水域にも住居は存在しないという結果を導き出したのである。小田の浜の背後地に人家がなかったのは幸運であった。県もこのシミュレーション結果であれば、それまで主張してきた防潮堤高の根拠を変える必要はなく、また他の海岸・浜の計画へも影響しないということで、原形復旧への見直しを認めたのである。

もう一つの田中浜に関しても、おそらく市は同様のシミュレーションをしたはずである。しかしそこでは、L1 基準を見直した場合に災害危険区域に入り、立ち退きを迫られる家が出てくるのが改めて確認された。それともう一つ、小田の浜と異なる事情として、田中浜と浦の浜は東西両側から津波が侵入し、中央部で出会い、島が二つに分断された場所である。その意味で、田中浜と浦の浜の防潮堤はセットで考えなければならず、一方の田中浜だけを見直すことのハードルは高いと判断したのであろう。

また、田中浜は治山施設という位置付けで県農林振興部の所管であるのに対し、浦の浜は漁港海岸で県水産漁港部が所管している点



写真-2 小田の浜の風景（2014 年 9 月撮影）

*関西学院大学総合政策学部

も、異なる部課間の調整は難しいという判断になったと思われる。浦の浜は島の玄関口として商店や住宅が立ち並ぶ場所であった。そこに防潮堤を含めてどのような街並みを復興させるかについては、より多くの議論が必要であり、より複雑な問題が関係してくる。防潮堤計画には反対意見もあり、住民との合意はまだ得られていない。そうした状況で、田中浜だけの見直しを求めることは難しいと市は考え、また県農林振興部も独自に判断することは困難であったということであろう。



写真-3 震災後の浦の浜港の様子
(2011年5月撮影)

4. 住民が果たした役割は何であったか

筆者は気仙沼大島で出会った研究者たちと支援グループ（気仙沼大島みらいチーム）を結成し、2012年秋頃から住民集会を始めた。そのきっかけも、防潮堤計画に対する悩みや疑問をなんとか行政に伝えたいとの相談を島民から受けたことにある。2013年初頭には島民へのアンケート調査を実施し、3分の2



写真-4 大島での住民集会の様子 真ん中で話をしているのが筆者 (2012年12月撮影)



写真-5 アンケート調査の報告会の様子
(2013年2月撮影)

を超える島民が防潮堤計画に疑問や不満を抱いていることが判明した。

そうした結果が出たこともあり、大島に16ある全自治会を束ねる大島地区自治会連絡協議会は、2013年4月、気仙沼市長宛に要望書を提出した。その内容は、「(略)……アンケート調査でも多数意見であった浦の浜、田中浜、小田の浜という大島の水産業・観光にとっての重要な地点については、少なくとも現行案を再検討していただくよう、またその他の港・浜についても、それぞれの地区住民の意見・要望を改めて十分に聴いた上で、事業を進めていただくようお願いいたします」というものであった。筆者らの支援グループは、その要望書の作成でも協力させていた。

この年の秋には、大島の自然環境を守りながら島民が丸一となって復興を目指していくことを誓った「大島復興宣言（輝け！海とみどりの大島宣言）」を、島民たちが採択する手助けもさせていただいた。それに続けて、11月、大島地区自治会連絡協議会は、復興宣言を踏まえた防潮堤見直しの要望書を、県知事と気仙沼市長へと改めて提出した。

先に説明した防潮堤の見直しは、これらの島民からの要望書を受けてのことだったのであろうか。県の計画見直し自体は、島民の要望書から直接に行われた訳ではないだろう。しかし、気仙沼市が独自にシミュレーションに動き、県（知事）に向けて見直しの要望を伝える際には、その根拠となる力を果たしたのではないだろうか。

市が独自に見直しを意図していたとしても、地元住民の大多数が望んでいるという要望書を受けて、市がシミュレーションに動き、県（知事）へ要望するというプロセスは、より要望に力を込められたはずである。その意味で、島民からの要望書は少なくとも間接的に防潮堤計画を見直しさせる力を与えたと信じたい。



写真-6 大島内の田の尻海岸の防潮堤 ここはT.P.4mの防潮堤が元々あり、原形復旧でコンクリートの白い部分が追加された。70~80cmの地盤沈下があるという理由。また農地海岸であり、農地を守るための防潮堤であるが、背後には農地も人家もない。反対する住民もいないため、早期に工事は完了した (2014年7月撮影)。

5. 防潮堤計画を立てる上で何を考えるべきか

今回、なぜこのような行政と住民の対立する構図が生まれてしまったのだろうか。それは、中央防災会議が、地勢的な条件も、自然環境も、社会・経済的な条件も様々に異なる顔を持つ被災地の海岸・浜・港に対して、L1基準という一律の基準を当てはめて防潮堤を整備させようとしたところに、根本的な問題があったと筆者は考えている。

また防潮堤の根拠法は「海岸法」になるが、海岸を主に管理する県（知事）は、法律に則って、海岸の保全、防災、利便性、環境保全といった目的を総合的に判断して、防潮堤等の海岸保全計画を立てる責務があった。個別の海岸ごとに住民の声に耳を傾けその判断をすることを、県は放棄したと言える。むしろ国が示した一律基準に従うことが、多数の海岸や地域に対して公平で合理的な根拠を与えると判断したのである。

したがって、ある一つの海岸でL1基準を見直せば、それが他のすべての海岸・浜に影響が及ぶとして、L1基準に固執せざるを得なくなってしまう。時間が経てば経つほど、L1基準の変更はできなくなってしまうと言える。

しかし防潮堤は一度造ってしまえば、それを変更することは容易ならざることである。仮に将来変更しようとしても、その前に海岸に沿った街並みや自然環境はまったく違ったものになってしまっている可能性がある。

人口減少が進んでいた被災地、それでも地域コミュニティの力によって防災力や相互支援の力を残していた被災地。そこで生活や産業を再建しようとしている人たちの意見を聴かずして、復興を果たすことができるだろうか。さもなければ、防潮堤はできてもそれで守るべき人はいなくなるということになってしまうであろう。

防潮堤の高さで合意できた地区でも、その背後地の土地利用の仕方、復興まちづくりのあり方についてはまだ具体的な議論が進んでいない。復興にかけた住民たちの意見を反映させた街づくりとその中で防潮堤と防災・減災対策のあり方について今からでも議論して欲しい。

参考文献

- 1) 長峯純一 (2013) : 防潮堤の法制度、費用対便益、合意形成を考える : 公共選択、公共選択学会、第59号、pp.143-161
- 2) 長峯純一 (2013) : 行政が進める復興事業と住民が思い描く復興のギャップ : ACADEMIA、全国日本学士会、No.141、pp.61-71
- 3) 長峯純一 (2013) : 東北被災地の復興事業に見る政策の失敗 : 公共政策研究、日本公共政策学会、Vol.13、pp.3-5