

■はじめに

本レポートは、東日本大震災発災以来の津波復興 10 年の経験を俯瞰し、大規模な災害と今後対峙せざるをえない地域において、防災・減災にむけた実践活動に取り組む人々と、それを支える政策・基準づくりへの貢献を目的に、主に土木学会のメンバーによる現地調査と、3.11 東日本大震災復興リレーシンポジウム第一回「津波復興 10 年の成果と課題を俯瞰する」（2020.7.4 開催）の議論にもとづいて、まとめたものである。

■東日本大震災の被災の特徴

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の、津波被害からの復興は、以下の特徴から過去に経験したことのないものとなった。

- ・きわめて稀な頻度の超巨大津波であったこと。
- ・非常に広域にわたる沿岸地域が、同時多発的に被害を受けたこと。
- ・被害は、施設やインフラ、家屋等にとどまらず多様かつ複合的で、いわば地域、都市、集落（コミュニティ）といった住民の日常の場そのものが損壊したこと。
- ・全国的に、少子高齢化、人口減少にともなう地域の持続性の問題が顕在化するなか、とくに弱体化が懸念される中小都市および漁村農村地域が甚大な被害を受けたこと。

■教訓_0. 復興の基礎は平時の蓄積

あらかじめ備えていないことはできない。日頃からの議論や実践の蓄積が、復興の難易と成果を左右する。

発災当時、想定外という語が多く発せられたように、いわば不意打ちを食う格好になったことが最大の教訓ともいえる。平時に準備していないことを非常時にやろうとしても困難であることをあらためて自覚し、日頃から準備の蓄積を怠らないようにしなければならない。

■教訓_1. 復興の枠組みと思想～平時のまちづくりと復興のスムーズな接続を

- 1-1 被災自治体は、手探りかつ短期間での計画策定と、平時をはるかにうわまる規模の事業を集中的に実施する必要に迫られた。平時のまちづくりと災害復興をスムーズに接続する準備と、試行錯誤を許容しながら深化できる計画や事業のありかたの検討が望まれる。
- 1-2 復興後のまちづくりの基盤となり地域文化醸成のよりどころとなる、良質な空間や環境の創造、歴史的伝統的風土や景観の復興については、注目すべき成果は散見されるものの、全体としては課題が残る。

今次復興の困難のひとつは、持続可能な地域としての復興に必要な十分なインフラ投資とはなにか、明快なよりどころがないまま、手探りかつ短期間で計画策定とその事業化を進めざるをえなかった点にある。多様な計画に対応できるよう事業の枠組みやメニューは工夫されたが、現場は計画内容や手法を十分に咀嚼吟味する余裕をえないまま、同時かつ大量に進行する事業をこなすことに追われた。事業実施の自己目的化を防ぐためにも、平時のまちづくりと災害復興をスムーズに接続できるように準備するとともに、試行錯誤を伴いながら深化できる計画や事業のありかたを検討する必要がある。

また、地域にとって復興は、その後のまちづくりのために良質な空間や環境を創造し、次代の地域文化醸成の基盤をつくる機会でもある。注目すべき成果は見られるが、土木事業全体として、次代の地域文化を担うという自覚が十分に発揮されたか、課題が残る。

■教訓_2. 安全の復興～防災+減災の思想を具現するより多様な方法の検討を

- 2-1 ハード・ソフトを組み合わせた多重防御による地域づくりの考え方が明示されたことは、今後への重要な蓄積である。
- 2-2 ただし、今次の復興における基盤整備がかならずしも一般解であるとは言えない。地域の特性や実情に応じてきめ細かく防災・減災の思想を具現する方法論の試行と構築はまだ端緒である。

きわめて稀な巨大津波にたいして、従前の防災ハードインフラに加え、ソフト含めさまざまなまちづくりの方策等も総動員して、多重的総合的に備える考えかたや制度が整備されたことは、重要な成果である。ただ今次の復興においては、主として、L1 防潮堤と盛土もしくは高台移転による市街地整備による、(計算上は) L2 津波でも浸水しない基盤整備が進められた。今後、災害の様相、地域の実情や特性に応じた柔軟できめ細かい復興ニーズに合理的に対応できるようにするためには、より多様な防災+減災の具現の方法を検討しておく必要がある。

■教訓_3. 生活の復興～コミュニティ強化のまちづくりと地域間連携を

- 3-1 地域・コミュニティ主体の復興まちづくりを目指し実現したことは重要な成果である一方、地域コミュニティの弱体化という構造的課題は残されたままである。
- 3-2 とくに、今後の地域の持続性向上に必要な、中域的広域的な地域連携基盤の再構築(拠点施設の配置や公共交通システムの再構築など)は進んでいない。

今次の復興が、全体として、コミュニティ主体あるいは共助によるまちづくりにたいするたかい意識を保ちつつ進められたことは、今後につながる成果である。一方で、人口減少・少子高齢化等による地域コミュニティ弱体化という構造的課題にたいして、復興という場で、かつ基礎自治体単位でできることには限界がある。またたとえば、コンパクトでエコロジカルな土地利用の再編や市街地ネットワークの再構築も、地域という上位理念で俯瞰して検討する必要がある。「地域」の復興に関して、基礎自治体任せになってはいなかったか。基礎自治体の相互連携は、今次の復興のおおきな課題として残されたといえる。

■教訓_4. 生業の復興～一次産業と主要地場産業の復元力の涵養を

- 4-1 被災地域の漁業、水産加工業および農業は、全体として、一定の復元力を示したと言える。
- 4-2 ただし、構造的な課題の解決の道筋を示すには至っていない。被災時の産業基盤の速やかな復興を可能にするための事前準備はもちろん、持続的な構造改善の取り組みが不可欠。

漁業と水産加工業は、水揚げ量や再開施設数が2~3年で被災前の8割程度までに回復した。営農の再開は漁業より遅いものの、農地はほぼ復興し、かつ農業経営の法人化が増加する傾向も見られる(家族経営体は減少)。漁業や農業の商品高付加価値化や経営の多角化は今後進んでいくと思われるが、後継者難や労働力不足などの問題がかならずしも解決するとはかぎらない。一次産業や主要地場産業の力の涵養は、コミュニティ再生等のまちづくりとあわせて進めていくべき地域としての課題である。