

2015.01.31

谷下雅義

### 第3回東日本大震災復興フォローアップセミナー 「海岸地域の総合的利用管理」概要報告

日 時 2015年1月26日(月) 18:00-20:20

場 所 土木学会講堂

ゲスト 岡田智秀 (日本大学)

清野聡子 (九州大学)

佐々木晶二 (民間都市開発推進機構)

司会 有川太郎 (港湾空港技術研究所)

#### <話題提供>

岡田

##### ○情報共有の重要性

いわき市では、行政職員でさえ、17地区全体の計画・事業を把握できていなかった。

まして市町村を越えて理解している人はきわめて少ないのではないか。こうした横になぐのは学会の役割の一つ。

##### ○いわき市で生じた問題

- ・ L2 津波対応の津波防災緑地をつくるにもかかわらず、L1 海岸堤防の撤去ができない
- ・ 整備用地確保ができないことから堤防を前出し、砂浜を消失、日常波浪の防災効果低下 (パニック時には冷静な意思決定はできない)
- ・ 人口減少、被災後、海に戻った場所があるが、地名からかつては海であったことが読み取れる。

⇒自然との付き合い方、地域の履歴、自然地形を生かす+日常の暮らしの豊かさ

構造物に頼らない復興のあり方も考えるべき、セットバック (常襲地からの撤退)

総合的利用管理=事前復興の重要性。

##### ○海的作用を学習したハワイ州の取組

学習1：海岸構造物は海岸浸食を助長することもある。

学習2：高波高潮は同じ場所に再来する。

⇒セットバック、将来の浸食距離を考慮して開発区域を指定。

地形の尊重：自然景観保全、行政管理区域の明確化、海岸の環境保全

+建物についても高床にするなど、日常の暮らしの豊かさ+非常時の防護の一体化

⇒歴史的景観の形成

+住民委員会による開発許可制度

○施設だけに頼らない、日常と非常時をともに考慮し、地域的価値を高める取組み

- ・命山（静岡県袋井市），広村堤防（和歌山県広川町），馬堀海岸（神奈川県横須賀市）

## ○課題

- ・セットバックと土地所有権  
一世代制度（現世代は住んでいいが子供や孫は居住をみとめない）
- ・住民間の利害調整  
住民委員会＋事前復興（復興方針）

## 清野

- 常に変動している砂丘や砂浜は，天然の防災施設＋浄化＋生物生息地・餌場＋漁場．しかし，1999年に改正された海岸法で盛り込まれた「砂浜を海岸保全施設に入れる」努力がなされてこなかった．
- 海岸ぎりぎりに建造された構造物の維持管理費は高い．海岸利用にも支障．  
2014 生物多様性条約第 12 回締約国会議でも，生態系を活用した減災が条約として進めるとされた．
- 過去の土木事業の知恵に学ぶべき．元寇防塁は鎌倉時代に建造された原型を維持：砂丘の成長に伴い，埋まっていった．
- 市民参加も展開されてきた．木野部海岸（青森県むつ市大畑町）での護岸撤去による改修，大分県中津港大新田海岸のセットバックなど．
- 東日本大震災では，海岸工学的には海岸侵食などで明らかになっていた問題点が改善されず，さらに大規模になって出現した．研究の蓄積が最重要な事業で活かされなかった（汀線に巨大構造物を設置しても維持が困難，砂浜のダイナミズムと構造物の法線が合致しない問題）
- 参加型の事業の進め方、事業調整、用地買収は土木技術者も学習してきたはずなのに，こうした知見が，今回の東日本大震災でいかされないまま，地域が疲弊していつている場所がある．
- 「計画改善（見直し）特区」と「事前復興」を進める必要があるのではないか

## 佐々木

- 海岸地域の総合的利用管理：現世代そして次世代の住民の生命・財産を守るため  
＝学者や公務員を含む専門家の意向や技術的知識ありきではない．  
⇒地区ごとに，それぞれの現世代の住民の意向を尊重しつつ，次世代にとって不利にならない計画でなければならない．
- 何を調整するのか
  - ・防潮堤の位置と高さ
  - ・高台移転の住宅団地の位置・面積・戸数
  - ・低地利用制限のための土地利用規制

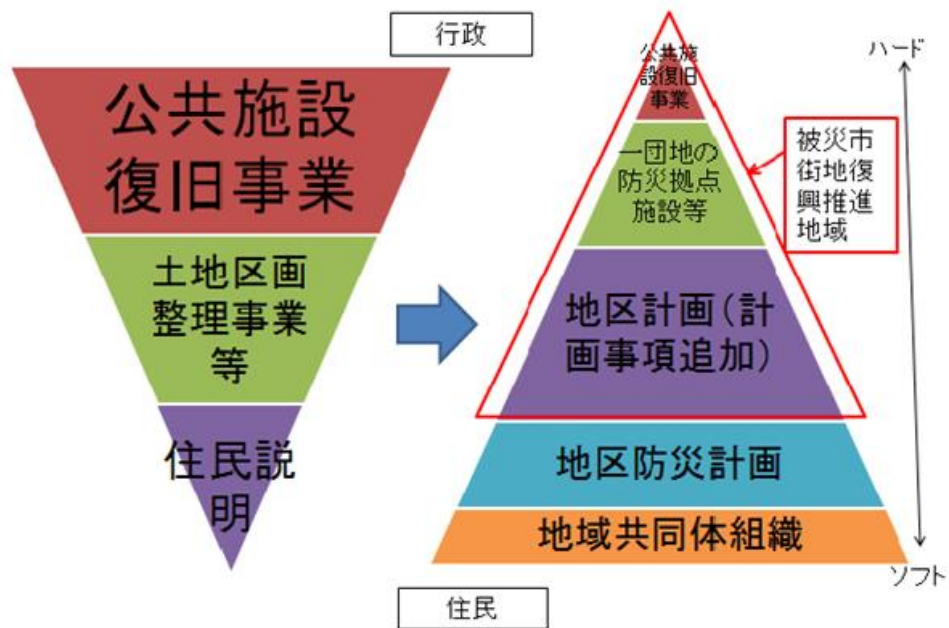
- ・低地利用の場合の避難路・避難施設の整備
- ・低地の住民の避難計画

#### ○誰が計画をつくるのか

- ・市町村、県や国は補完機関。 ※大規模災害復興法で明記。防潮堤も含む。

※被災市街地復興推進地域を市町村が都市計画決定すると、都市施設に適合している事業以外の手法で防潮堤をつくるためには市の許可が必要。

#### ○イメージ



#### ○なぜ市町村は主体性をもって防潮堤を含めた計画調整をしないのか。

- ・上記の仕組みを知らない。
- ・住民が議論すべき事項ではないという認識 ⇒ 議会制民主主義を理解していない！
- ・土木技術者は理解できているか？

#### ○L1, L2 への疑問

- ・なぜ、住民の意見に関係なく L1 を決められるのか。避難計画を地区防災計画でつくるといふ提案があれば L1 も下げられるのではないか。
- ・L2 で住宅を全部高台にあげたら、高い防潮堤は不要というのが筋。

⇒ 専門家の議論で終わっていないか？

#### <フロアとの意見交換>

○行政職員はどうしてもタテワリの発想しかできない。防災も地域づくりの一部だと位置付け、県や国は住民や市町村の利害調整を支えることが大事。たとえば、河川行政は堤防内の河川区域のみを検討対象にして仕事をしてきた。海岸も背後地と海の両サイドをセットでみる考え方はできていない。

- 静岡では、海岸保全基本計画や整備計画づくりに住民の合意を位置付けている。
- 東北の海岸の問題は、自然との付き合い方が問われる日本全体の問題。
- 問題に蓋をすることなく、軌道修正を図っていくことも大事。パニック時にあわててつくるとこうなってしまうという事例は、他の災害危険区域に居住する人たちに考えてもらう際の貴重な材料となる。
- 今回浸水したが、L1 防潮堤ができることで災害危険区域から外された地区の住民が困難な状況に置かれている（災害危険区域では防災集団移転促進事業に入ることで補償がもらえる）。
- 海水浴場として有名だった気仙沼市・大谷海岸では、国道との兼用堤を要望しているが、JR 気仙沼線の取扱いの問題などもあり、まだ計画が決まっていない。⇒こうした場所では、国・県・市はもちろん住民、利害関係者が一堂に介して総合調整の場をつくる必要があるのではないか。その場を学会がサポートすることも可能。
- 受益と負担また財政とセットで議論しないと意味がない。
- 防潮堤ありき ではじまった復興計画がコミュニティの分断をもたらした側面があるのではないか。
- 各地区の抱える問題を議論の土俵にのせ、軌道修正を図るフォローアップを促すことも学会の役割ではないか。
- 学会が 4 年間どんな活動をしてきたのかフォローアップしてほしい。  
⇒土木学会から後日公表される予定（谷下）
- トークサロンのような場を 20 年ぐらい継続してほしい。

#### <終了後に参加者からいただいたコメント>

- 永続的に変わらない海岸地形というのはありえず、それをうまく制御しながら、自然に近い形にしていくことが大事。しかしここには専門知識が必要であり、市民と専門家が学び合う仕組みが必要。
- 防潮堤を地域の復興計画に「誰も」位置付けることができなかったことが最大の問題。  
ー復興のプロセスからいえば、集落の復元（再生）が最優先であり、インフラの整備は集落の連合体・新しい公共体（協議会）が担うべきではないか。
- ー堤防を挟んだ海側の自然公物（浜と公有水面）と陸側の都市・農漁村・農地等の民地を同時に束ねる制度的な装置（当面は条例など）が不可欠。現在の海岸法、都市計画法の枠組みでは無理。
- 海辺の自然、集落の再生をどのように考えるのかという原点の議論が求められている。