

東日本大震災から学ぶ地区防災計画の課題

Problems of the District Plan for Disaster Prevention through the Study on Recovery Plans of the Great East Japan Earthquake

三松 康道

Yasumichi MIFUNE

ジェネスプランニング(株)・工学博士
Genes Planning Co., Ltd.・Dr. Eng.

The purpose of this paper is to propose the problems of the District Plan for Disaster Prevention, through the study on Recovery Plans of local governments in Southern Part of Miyagi Prefecture. Each local government decided the Recovery Plan individually, according to the decentralization of power. But tsunami damaged wide area over the border. So the Recovery Plan of local government, especially tsunami protection measures, should be improved uniformly over the border.

After the study of each Recovery Plan of local government, this paper shows problems of the decentralization of power to be solved. So as the Recovery Plan, the District Plan for Disaster Prevention should be improved uniformly over the border.

1. はじめに

防災に関する制度として、平成 26 年度から地区防災計画制度が創設された。この新しい制度は、地区が主体となって作成するボトムアップ型の防災計画として期待されている。

しかし、このような地区主体の防災計画には懸念されることがある。それは地区が主体となって作成するために、地区内で完結した防災計画に陥るのではないだろうかという懸念である。

それは、地方分権の制度により各自治体の独自性が強調されたがためである。特に防災計画は、地区単独で完結するのではなく、隣接地区との広域的な調整が必要である。

東日本大震災における自治体の復興計画は、自治体により独自に策定されたが、広域的な観点から振り返って見ると、広域的な調整に欠けた実態が明らかになった。

今回は宮城県南部地域における復興計画を検証し、新たな制度の地区防災計画の作成において、広域的な調整の必要性を論じる。

2. 調査の対象

東日本大震災における被災した市町村の震災復

興計画は、早いところでは震災が発生した 2011 年の 8 月に策定された自治体もあったが、それぞれ秋から冬にかけて策定され、2012 年 12 月には概ね出揃った。

復興計画は、リアス式海岸を持つ三陸地域では各自治体が入江単位で構成されているため、独自に策定しても隣接自治体には影響が無いと思われた。しかし、仙台平野に自治体が連なる宮城県南部地域では、津波防御という観点から、隣接自治体との調整が求められ一体化された復興計画が必要となると思われる。

今回はそのような観点から宮城県南部地域（仙台市、名取市、岩沼市、渡里町、山元町）の震災復興計画を土地利用計画及び津波防御という観点から検証する。

3. 震災復興計画策定経過

ここでは、宮城県南部地域のそれぞれの市町に国と宮城県の震災復興計画策定経過を加えて比較考察する。震災復興計画の策定経過は表 1 の通り。

(1) 国の復興対策の経過

国は、対応が遅いと言われた中で、震災発生

後1か月の4月11日に東日本大震災復興構想会議の開催を決定し、4月14日に、第一回目の会合を開催した。その後検討を重ね6月25日の第12回目の会合で「復興への提言～悲惨の中の希望」を提出した。

これで、一旦復興構想会議の役割は終了した（その後、11月10日に、復興状況をテーマに第13回目の会議を開催）。そして、7月29日、東日本大震災復興対策本部は「復興の基本方針」を決定した。

（2）宮城県の復興計画策定経過

宮城県では4月に震災復興基本方針（素案）を発表し、宮城県震災復興会議を設置した。そして、5月1日に第一回会議を開催しその後検討を重ねた。そして、県の震災復興計画案は8月22日に決定し、2カ月後の、9月の定例議会の10月18日に策定した。

（3）市町の復興計画策定経過

市町の復興計画策定経過を見ると、自治体によって震災復興計画の策定時期は異なる。

① 仙台市

仙台市では、4月1日に復興基本方針を発表し、5月には震災復興推進本部を設置し、5月30日に「仙台市復興ビジョン」を公表した。7月からは震災復興検討会議を開催した。その後検討を重ね、11月14日に震災復興計画の最終案がまとめられた。そして、11月17日の震災復興

推進本部の会議で震災復興計画（案）を決定し、11月30日の市議会で復興計画を策定した¹⁾。

② 名取市

名取市では、5月22日に新たな未来会議を設置した。その後検討を重ね、8月23日に復興計画の提言書が提出された。10月11日の市議会で復興計画を策定した²⁾。

③ 岩沼市

岩沼市では、4月25日に震災復興本部を設置し、復興基本方針を発表した。そして、5月7日に震災復興会議を設置した。その後検討を重ね、8月7日に復興計画グランドデザインを策定し³⁾、9月26日、復興計画マスタープランをまとめた⁴⁾。

④ 亶理町

亶理町では、6月1日に震災復興会議を設置し、9月5日復興基本方針を発表した。その後検討を重ね復興計画（案）を作成した。そして、12月14日の町議会で決定し、12月16日に復興計画を策定した⁵⁾。

⑤ 山元町

山元町では6月に震災復興会議及び震災復興有識者会議を設置した。その後、それぞれの組織で検討を重ね、8月に復興基本方針を発表した。その後、震災復興会議で検討を重ね、10月には復興計画（案）を作成し、12月26日の町議会で復興計画を策定した⁶⁾。

表. 1 宮城県南部地域震災復興計画策定経過

注) ●: 復興基本方針、▼: 復興計画

	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
国		(復興構想会議)		▼「復興への提言」 (復興対策本部)●「復興基本方針」					(復興構想会議) ●復興庁設置法案閣議決定	
宮城県		●「復興基本方針(案)」 (復興会議)						▼「復興計画」		
仙台市		●「復興基本方針」 (復興推進本部)	「復興ビジョン」(復興検討会議)							▼「復興計画」
名取市			(新たな未来会議)		「復興計画への提言書」			▼「復興計画」		
岩沼市		●「復興基本方針」 (復興会議)				▼「復興計画グランドデザイン」		▼「復興計画マスタープラン」		
亶理町				(復興会議)			●「復興基本方針」			「復興計画」▼
山元町				(復興会議)		●「復興基本方針」				「復興計画」▼

(4) 国、県、市町による復興計画策定経過

国では6月に復興構想会議による提言を発表し、その後、県及び市町の復興計画が策定されている。

一方、県と市町との関係を見ると、復興計画の策定が最も早かったのは岩沼市で、8月7日を策定日としている。これは、県の復興計画策定時期より早く、さらに、県が案を決定した8月22日より早い。

名取市は、岩沼市と同様に県の復興計画策定時期より早い、それは1週間で、それ以前の県の復興計画案決定日より後に策定されている。また、仙台市、亘理町、山元町は、県が復興計画を策定した後に復興計画を策定している。

以上、国、県及び市町の復興計画策定経過を見ると、国の提言は県及び市町に反映されたが、県と市町間の足並みは必ずしも揃っていなかったようである。

4. 震災復興計画の土地利用計画と津波防御の考え方

(1) 土地利用計画

土地利用計画は、内陸部を居住ゾーンとし、海側を非居住ゾーンとするのが基本である。

居住ゾーンは、内陸部でも奥が居住地域であるが、産業活動を行う地域は内陸部でも海側である。そして、海側の非居住ゾーンは防災林や公園である。

これを基本に、海岸沿いには防潮堤、そして内陸には、津波防御機能を持たせた嵩上げ道路を整備することを基本にしている(図. 1)。

以上のゾーニングを基に、居住地の移転促進地域を設定するのが基本的な考え方である。

(2) 津波防御の考え方

国の津波防御の考え方は、近代で最大といわれ数十年から百数十年に一回程度発生する「レベル1津波」、そして最大級といわれ五百年から千年に一回程度発生する「レベル2津波」に対応した方法である。

レベル1津波への対応の考え方は「防災」で、人命を守る、財産を守る、経済活動を守ることであり、防潮堤や河川堤防で対応することになっている。レベル2津波への対応の考え方は「減災」で、人命を守る、経済的な損失を軽減する、大きな二次災害を引き起こさない、早期復旧を可能にすることであり、海岸防災林の復旧や嵩上げ道路等の内陸の防潮施設で対応することになっている(表. 2、図. 1)。

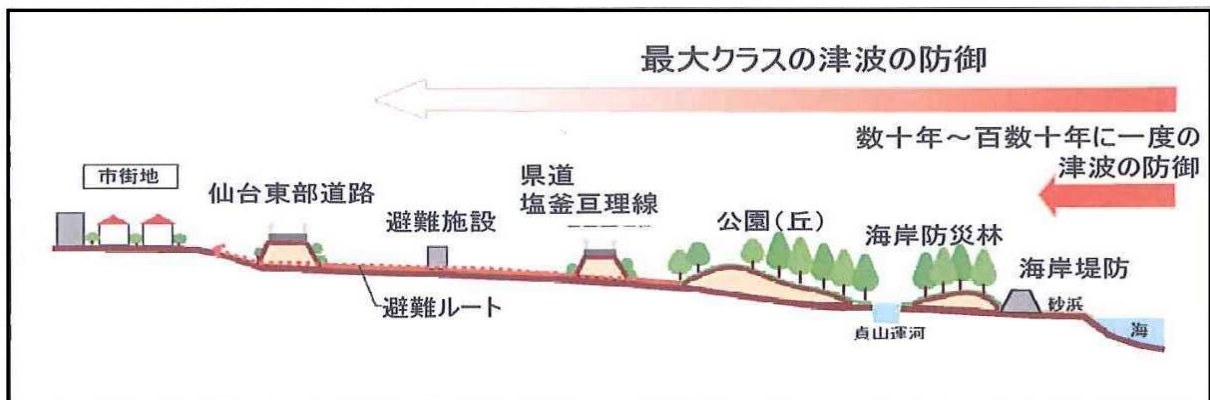


図. 1 津波対策イメージ図 (出典：仙台市震災復興計画¹⁾)

表. 2 国の津波防御の考え方 (注：東日本大震災で発生した津波はレベル2に該当)

対象とする津波	レベル1津波 近代で最大 数十年から百数十年に1回程度の発生	レベル2津波 最大級 五百年から千年に1回程度の発生
津波防御施設整備の考え方	<p>防災</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人命を守る ・ 財産を守る / 経済活動を守る 	<p>減災</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人命を守る ・ 経済的な損失を軽減する。 ・ 大きな二次災害を引き起こさない ・ 早期復旧を可能にする

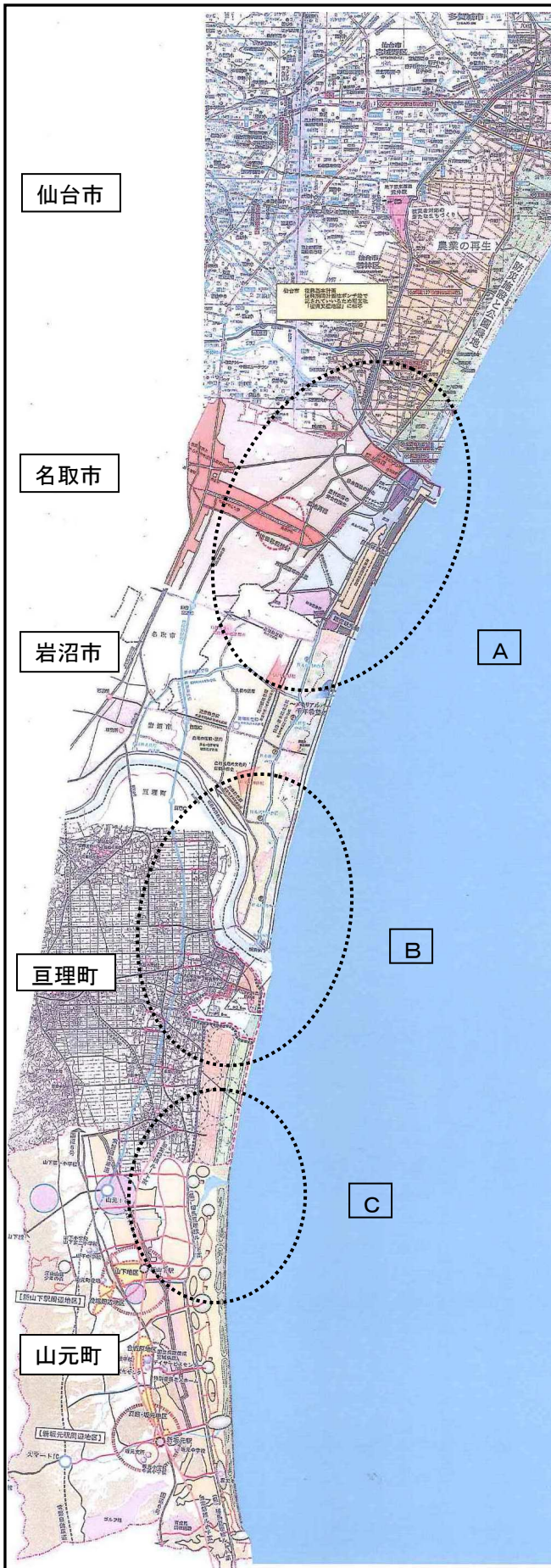


図. 2 宮城県南部地域の復興計画の土地利用計画

5. 土地利用計画及び津波防御の方法の検証

(1) 土地利用計画の検証

ここで、復興計画における各自治体の土地利用計画をみると、土地利用計画には、それぞれの自治体の復興方針が表現されている。

そして各自治体で策定された土地利用計画を繋げると図. 2 のようになる。

ここで、仙台市の震災復興計画¹⁾には、イメージ図が示されている。そのため、図. 2 における仙台市の図は、イメージ図を地図に落としたものである。また岩沼市の図は復興計画マスタープラン⁴⁾の中に掲載されている図である。

このように繋げてみると、土地利用計画図は、各自治体が独自に作成していることがわかる。

その中でも、海岸沿いの防潮堤はレベル1の津波対応、そして内陸にある海岸に平行な南北道路を嵩上げにより整備し防災機能を持たせレベル2の津波対応としていることは、共通の計画となっている。さらに、海岸から嵩上げにより整備された南北道路までの間を津波対策ゾーンとして、住宅地を移転させることなどにより防災林や公園緑地としているところも共通の計画となっている。

(2) 津波防御の方法の検証

国の津波防御の考え方(表. 2、図. 1)によれば、レベル1津波対応としては防潮堤と河川堤防、レベル2津波対応としては二線堤として嵩上げ道路が該当する。しかし、各市町の復興計画の境界部分を見ると、レベル2津波対応の嵩上げ道路にあっては、次のように隣接市町間で繋がらない状況もあった。

① A部分

図. 2のA部分である仙台市と名取市の境界には名取川がある。この名取川をはさむ海岸と仙台東部道路の間にあるレベル2津波対応の両市の嵩上げ道路を見ると、仙台市からの県道塩釜亶理線と名取市の閑上地区の東側の道路が繋がらない(図. 3)。

名取市の閑上地区には仙台市とつながる名取川の橋から続く道路がある。しかし、閑上地区の一体的開発のため、嵩上げ道路は閑上地区の東側を通したのだろう。嵩上げ道路が繋がらないとはいえ、嵩上げ道路は河川堤防に接続しているため、津波対策上は問題なさそうである。

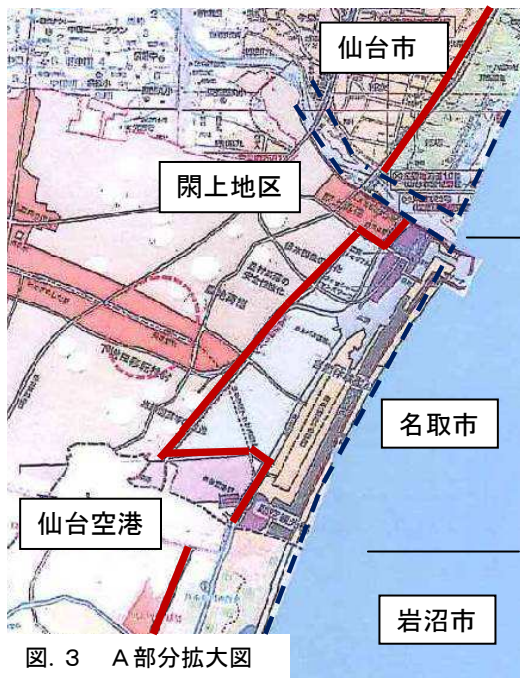


図. 3 A部分拡大図



図. 4 B部分拡大図

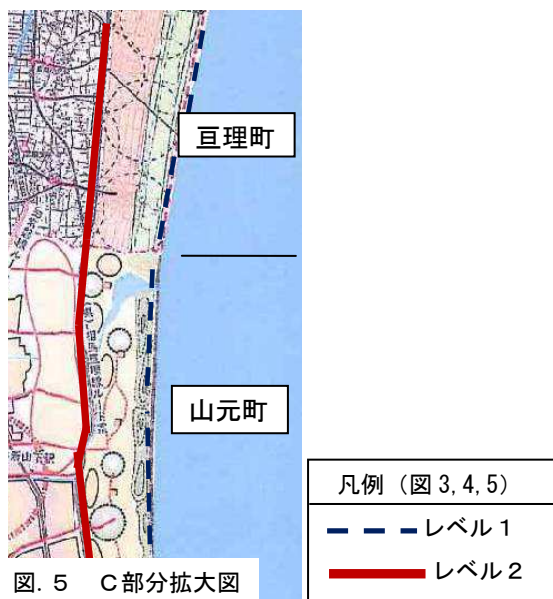


図. 5 C部分拡大図

そして、名取市の嵩上げ道路は仙台空港のところで、鋭角に曲がっている。既存道路の嵩上げのため既存道路の形状に合わせて鋭角のコーナーになったのだろうが、計画的には気になるところである。

また、名取市と岩沼市との境界には仙台空港がある。名取市は嵩上げ道路を仙台空港を守るように東側を迂回し連結するようにしているが、岩沼市では嵩上げ道路を市内の避難道路のところで止め、仙台空港を回していない。そのため、名取市と嵩上げ道路が繋がらない。

これでは、仙台空港は名取市側から津波の防御を果たしたとしても、岩沼市側からの津波対策に不安を抱かせられる（図. 3）。

② B部分

図. 2のB部分である岩沼市と亶理町の境界には、阿武隈川がある。この阿武隈川をはさむレベル2津波対応の嵩上げする道路が岩沼市と亶理町の両自治体で繋がらない。川に架かる橋は、それぞれの市町の嵩上げ道路より離れているところにある（図. 4）。

岩沼市は嵩上げ道路を市内の避難道路のところで止めており、この部分から岩沼市内の居住地への津波対策に不安を抱かせられる。

一方、亶理町では、阿武隈川の橋まで嵩上げ道路を計画すると、既存市街地を分断する可能性があり、既存市街地を守るように嵩上げ道路を東側に計画している。しかし、河川堤防と嵩上げ道路が繋がっており、津波対策上は問題なさそうである（図. 4）。

③ C部分

図. 2のC部分である亶理町と山元町の境界を見ると、特に妨げるものはなく、両自治体のレベル2津波対応の嵩上げ道路が繋がっている（図. 5）。

両町を県道相馬亶理線が通っている。山元町では同県道の嵩上げを計画しているが、亶理町では同県道が内陸に奥深く入っているところを通っているため、海岸に平行になる別の道路を嵩上げし、山元町の県道相馬亶理線に接続するように計画している。

亶理町と山元町の復興計画の策定は12月のほぼ同時期であり、嵩上げ道路の計画は両町により調整されたとのことである。これにより一体的な津波防御の方法が完成している。

5. 結び

(1) 宮城県南部地域の復興計画の検証

ここでは、今回検証した宮城県南部地域の各自治体の復興計画における課題を整理したい。

土地利用計画はほぼ共通であったが、津波防御の方法を見ると、レベル1津波対策は共通であるが、レベル2津波対策は自治体によって違いが見られた。特に、自治体の境界まで計画していない岩沼市が特徴的であった。

岩沼市の場合、取組みが早く、県が「復興計画」を策定する前の8月上旬に「復興計画ランドデザイン」を策定している。この時期における隣接する自治体の取組は初期段階で、調整出来るものではなかったであろう。その反面、亶理町と山元町は復興計画の策定が12月であり遅かった(表.1)が、境界部分は調整された。

また、岩沼市より後に復興計画を策定した名取市では、仙台空港の東側を通した嵩上げ道路を岩沼市に延ばしている²⁾。これは岩沼市への希望であろうか。名取市の委員の一人に聞くと、岩沼市と調整の話は無かったとのことである。

地方分権のため復興計画はそれぞれの自治体が独自に策定することになっており、今回の復興計画の結果はそのためであろう。

これは、国や県の方針が遅れたからであって、そのような面からは国や県に責任があるといえる。しかし、それぞれの自治体で復興計画の策定に携わっている方々にも隣接自治体との関係を調整する責任が無いとはいえないだろう。都市計画は、隣接自治体との関係を調整することも含まれるからである。

今回の、各自治体の復興計画は、これからの津波災害における復興計画策定のあり方を示唆している。津波の被害を少なくするためには、自治体の枠を取り去り、隣接する自治体が一体となって津波対策を講じるべきである。

そのためには、次のようなことが課題となる。

① 国、県レベルでの計画の早期作成

市町村を超えた県そして国レベルで計画を迅速に作成し、指針を示す。

② 隣接自治体間での調整

国や県の方針が遅れたとしても、隣接自治体は責任を持ってお互いに調整を図る。

③ 県の委員会が市町村の計画に責任を持つ

一般的に国や県レベルの上位の委員会は方針

を出して終了である。しかし、方針を出して終了とせずに、市町村レベルでの計画が上がったら最後に県の委員会で調整する、また2つの県以上にまたがる場合は国が調整し責任を持つべきである。

(2) 地区防災計画の課題

今回は、地方分権により自治体により策定された計画が、広域的調整に欠けた計画になってしまうということが時々聞かれることもあり、そのような観点から、地区防災計画を考える上で、隣接地区との広域的な調整を図るべきということテーマに、宮城県南部地域の復興計画について検証した。

その結果、これまで見てきたように、広域的に調整が行われたところもあったが広域的調整が行われず、防災対策としては不十分になっているところもあった。

被災後、早急に復興計画を策定して欲しいという住民の要望もあり、それに応えるのが行政の課題であるが、今回の検証は、隣接自治体との広域的調整も課題であることを示している。

ともすれば、地区ということ自分達のエリアでまとまりやすい。そのようにまとまりやすいエリアで、新たに創設された地区防災計画が、広域的調整を行わない流れが影響してはならない。

そのため、これから新しい制度の地区防災計画を検討するうえで、広域的調整の必要性を課題として上げたい。

<参考文献>

- 1) 『仙台市震災復興計画』仙台市、平成23年11月
- 2) 『名取市震災復興計画』名取市、平成23年10月
- 3) 『岩沼市震災復興ランドデザイン』岩沼市、2011年8月7日
- 4) 『岩沼市震災復興計画マスタープラン』岩沼市、平成23年9月
- 5) 『亶理町震災復興計画』宮城県亶理町、平成23年11月
- 6) 『山元町震災復興計画』山元町、平成23年12月