

 **DISASTER MANAGEMENT NEWS**

# ぼうさい

**2021**  
**No. 101**

不屈の大地 Build Back Betterの軌跡

## 東日本大震災からの復興

平成23年(2011年)・福島県

特集

## 東日本大震災から10年



## 平成23年(2011年)・福島県 東日本大震災からの復興

福島県相馬市の松川浦は、南北方向に6kmにわたって延びる砂州により太平洋から隔てられた潟湖です。大小の島が点在する風光明媚な景観が広がるなか、浅瀬で波も穏やかな自然環境を生かした海苔の養殖が盛んに行われており、青海苔の生産高は松川浦だけで年間4億円(全国2位)を誇っていました。また多様な生物の生息地としても知られており、潮干狩りや海水浴など、年間約97万人の観光客が訪れる観光地でもありました。

平成23年の東日本大震災で震度6弱の揺れを観測した相馬市では、高さ9mの津波が押し寄せ、400名を超える尊い命が失われ、1800棟の住宅が全半壊する甚大な被害を記録しました。太平洋と穏やかな松川浦を隔てていた砂州はえぐられて分断され、海岸堤防も破壊されたことで、背後にある市道大洲松川線は全区間にわたって流失してしまいました。海苔も壊滅的な打撃を受け、松川浦の豊かな恵みは津波に奪われてしまいました。

平成30年4月、市道大洲松川線が海岸堤防と一体型構造の道路となって7年ぶりに復旧しました。海岸堤防は震災前から1mかさ上げしてT.P.+7.2mとなり、基礎部分も強化されたほか、全体を50cmのコンクリートで被覆するなど「粘り強い工法」を実現することで、津波が堤防を越流した場合でも、壊れにくい構造となっています。

海岸堤防の強化は松川浦の再生を後押しすることになることはもちろん、道路の復旧により、分断されていた磯部地区と尾浜地区が再び結ばれることとなり、地域の利便性向上に加えて、観光や地域産業の活性化にも期待がかかります。

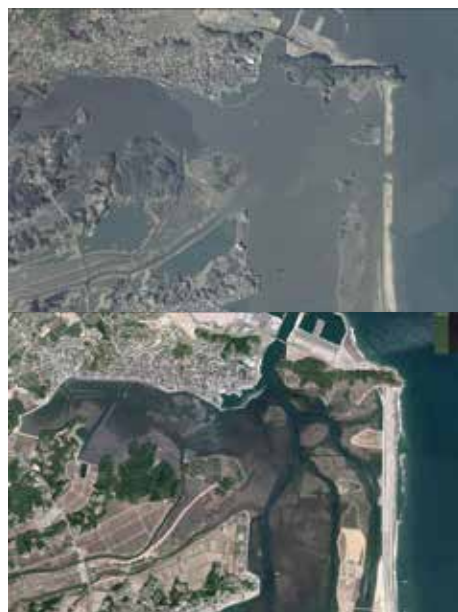
松川浦に近い原釜地区に整備された相馬市伝承鎮魂祈念館は、震災で失われた相馬市の原風景と震災の記録を後世に残す津波祈念施設です。館内には震災前の地区のジオラマや震災前後の写真、震災当日の記録映像などが展示されているほか、敷地内には地区の犠牲者の芳名と被災状況を記した碑文が刻まれた慰霊碑も建てられています。



相馬市伝承鎮魂祈念館



風光明媚な景観と海苔の養殖(現在)



松川浦付近の震災直後(上)と現在(下)の比較  
(国土地理院航空写真より)



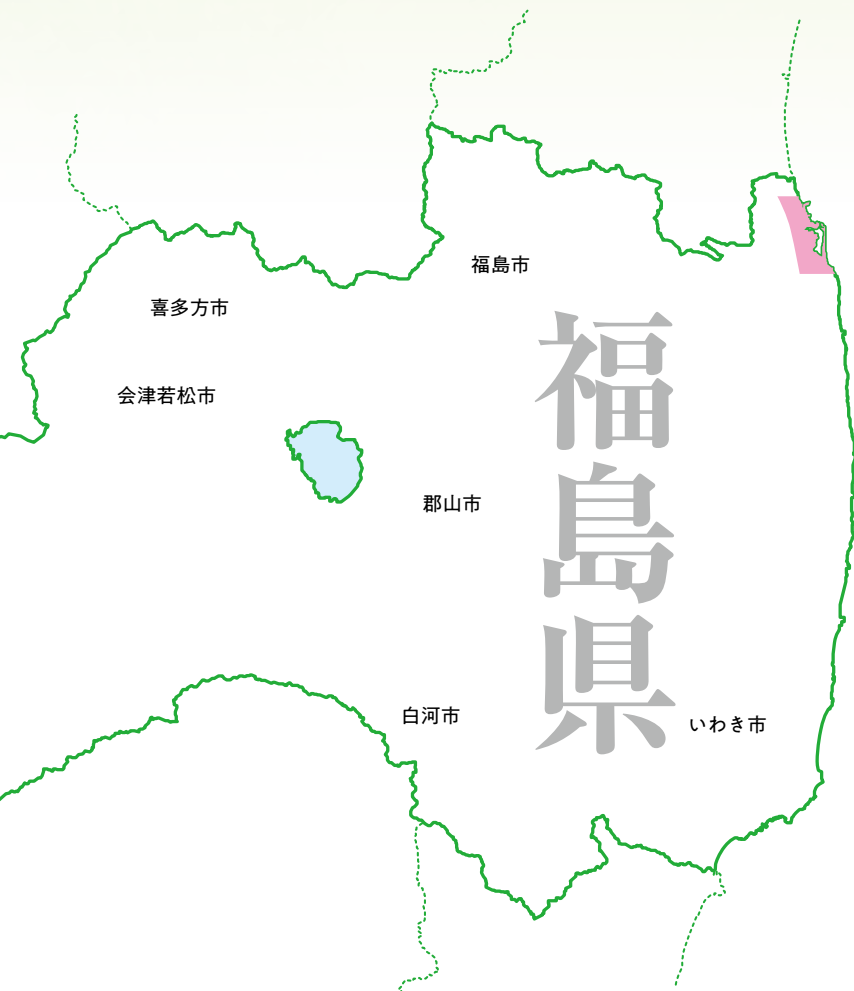
### 表紙写真

太平洋と松川浦を隔てる砂州の上に海岸堤防と一体構造の道路として再整備された市道大洲松川線。北端には震災伝承看板『「松川大洲・大浜地区海岸堤防」の復旧』が設置されています。



## Build Back Betterとは

「Build Back Better（より良い復興）」とは、2015年3月に宮城県仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」の成果文書である「仙台防災枠組」の中に示された、災害復興段階における抜本的な災害予防策を実施するための考えです。本シリーズでは、災害が発生した国内外の事例を紹介し、過去の災害を機により良い街づくり、国土づくりを行った姿を紹介します。



## CONTENTS

- 1 不屈の大地 Build Back Betterの軌跡  
東日本大震災からの復興  
平成23年(2011年)・福島県
- 3 特集  
東日本大震災から10年  
～新しいまちの姿と強化された防災力～
- 7 防災の動き
  - ・災害対策基本法等の一部を改正する法律について…………… 7
  - ・「個別避難計画の作成」が努力義務に  
—「誰一人取り残さない防災」へ大きな一歩…… 9
  - ・防災・減災、国土強靱化新時代の実現のための提言について…………… 11
  - ・「防災女子の会」が提言を行いました！ …… 15
  - ・洪水時における長時間先の水位予測情報の提供について…………… 16
  - ・「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告書及び 消防庁長官通知について …… 17
  - ・防災×テクノロジー官民連携プラットフォームを設置します！…………… 19
  - ・【注意】 停電時に潜む危険！  
家庭用自家発電機の屋内使用による一酸化炭素中毒事故…………… 20
  - ・危険な暑さを事前に知らせるための「熱中症警戒アラート」を全国で運用開始 …… 21
  - ・プッシュ型支援と物資調達・輸送調整等支援システムについて…………… 22
  - ・人とベットの災害対策ガイドライン「災害への備えチェックリスト」について …… 23
  - ・「全国地震動予測地図 2020年版」の概要 …… 24
  - ・学校教育現場における防災・減災教育の取組～過去の水害を振り返り、教訓を次世代につなげる～…………… 25
  - ・避難指示等を電話のシステムで情報伝達  
—誰一人取り残さない 横浜市旭区の取り組み— …… 27
  - ・防災・減災活動にはやさしい日本語が不可欠（在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン） …… 28
  - ・外国人の方に向けたやさしい日本語の防災ポスター（14言語QRコード付）について …… 28
  - ・自然災害への備えとしての「保険の加入促進」…………… 29
  - ・災害ボランティアセンター以外の活動も対象に新しいボランティア保険「しえんのおまもり」スタート…………… 29
- 30 防災リーダーと地域の輪 第45回  
中学生・高校生の語り部たちが伝える  
防災への思い(その1)

## 東日本大震災から 10年

～新しいまちの姿と強化された防災力～

### 復興と防災力強化の10年

平成23年の東日本大震災の発災から10年となった令和3年3月11日、東京都千代田区の国立劇場で政府主催の東日本大震災十周年追悼式が執り行われました。式典には天皇皇后両陛下も出席され、地震発生時刻の午後2時46分には参列者全員が黙とうをささげ、犠牲者を悼みました。天皇陛下は「これからも私たち皆が心を合わせて被災した地域の人々に未永く寄り添っていくことが大切」とお言葉を述べられ、菅義偉首相は「東北復興の総仕上げに全力を尽くす」ことを強調し、「今後も切れ目のない支援を行っていく」方針を表明しました。

10年の時の流れは、被災地にもさまざまな変化をもたらしました。大きな被害を受けた東北地方の沿岸部では段階的に復興が進み、災害公営住宅の整備や民間住宅等用地の造成も完了し、新しい街が姿を現しています。

交通インフラでは、旧JR山田線の宮古～釜石間が三陸鉄道に移管される形で平成31年に運転を再開、令和2年には不通区間が残っていたJR常磐線も全通しました。また「復興道路」と位置づけられた三陸沿岸道路（三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道）も令和3年度内には仙台～八戸をつなぐ359kmが全通の予定で、被災地の移動は大幅に改善され、物流の効率化や観光の振興にも期待がかかります。復興は一步ずつ、確実に進行しています。

復興まちづくりに際して、忘れてはいけないのが防災力の強化です。国は平成23年に東日本大震災復興基本法を公布・施行し、復興の基本方針を定めました。各県や各市町村はこの方針に基づき、東日本大震災の検証を行い、得られた教訓を生かす形でそれぞれに復興計画を策定し、復興を進めてきました。

## ハードとソフト、両面の強化で津波に備える

被災県のひとつである岩手県では、東日本大震災津波復興基本計画のもと、2011年度から2018年度までの8年間で、基盤復興期間（2011～2013年度）、本格復興期間（2014～2016年度）、更なる展開への連結期間（2017～2018年度）に分け、復興が進められました。暮らしの再建については、災害公営住宅5833戸がすべて完成、ピーク時には4万3000人を超える被災者が暮らしていた応急仮設住宅もすべて退去が完了しています。

防災面での大きな柱は、津波災害対策の基本的な考え方の転換です。東日本大震災における津波の被害が、従前の想定をはるかに超えるものであったことを踏まえて、数百年から千年に一度程度発生する最大クラスの津波（L2津波）に対しては、住民の避難を柱に、海岸保全施設の整備などのハード対策、災害に強いまちづくりと避難対策といったソフト対策を組み合わせた「多重防災型」の考え方を取り入れています。逆に津波高が低いものの発生頻度が高い（L1津波：数十年から百数十年に一度程度）津波災害に対しては、海岸保全施設の整備により、生命と財産を守ることにしています。

海岸保全施設の復旧・整備については、防潮堤の高さはそれぞれの湾ごとに想定を実施し、地域との話し合いを行って決められました。東日本大震災の際に津波が河川を遡上することで内陸部にも被害をもたらしたことから、河口には遠隔操作で開閉が可能な水門が設置されています。まちづくりは地域の実情に合わせ、高台への集団移転や、かさ上げによる強化に加え、高台への避難路の確保など、



整備された防潮堤と水門（大槌町）

複数の備えが施されています。



高台に整備された県営災害公営住宅（陸前高田市）

また、岩手県では東日本大震災の災害対応検証を踏まえ、大規模災害の際に被災地支援を迅速かつ効率的に行うための広域防災拠点と、広域防災体制の構築を行いました。広域支援拠点には盛岡・花巻エリアが、被災地により近い後方支援施設として、二戸、葛巻、遠野、北上のそれぞれのエリアが選定されています。遠野は東日本大震災の際に実際に後方支援拠点となり、重要な機能を果たしました。

さらに岩手県では、東日本大震災津波復興基本計画の後を受ける形でいわて県民計画（2019～2028）を策定し、引き続き被災者のこころのケアや住宅再建、事業者への支援を行っています。従来からの「安全の確保」「暮らしの再建」「なりわいの再生」に加え、新たな柱として「未来のための伝承・発信」を掲げ、写真や文献のアーカイブ化や伝承施設の整備、復興情報の発信などに力を入れることで、東日本大震災の経験や教訓を全国に伝えていこうというものです。



高田松原津波復興祈念公園 国営追悼・祈念施設。岩手県が整備した東日本大震災津波伝承館「いわてTSUNAMIメモリアル」が併設されている（陸前高田市）

令和3年11月6・7日の両日、防災推進国民大会「ぼうさいこくたい2021」が被災地のひとつである岩手県釜石市で開催されます。ぼうさいこくたいは100以上のセッション・ワークショップ・プレゼンが出演する国内最大級の防災イベントです。防災に関する最新の知見に触れ、東日本大震災の教訓を踏まえた被災地の復興を確認することで、わがまちの防災・減災に役立てるためにも「ぼうさいこくたい2021」に参加してみたいかがでしょう。

### 地域の実情を生かしたまちづくり

宮城県も10年間にわたる「宮城県震災復興計画」の期間を終え、災害公営住宅1万5823戸の整備がすべて完了したほか、195地区の防災集団移転促進事業や35地区の土地区画整理事業、12地区の津波復興拠点整備事業も完了し、被災地の新しいまちづくりやなりわいの再生は着々と進んでいます。

交通インフラでは、令和3年3月に気仙沼湾横断橋が供用開始したことで、県内の三陸縦貫自動車道が全通しています。また、同4月には東北最大の有人島で、東日本大震災の際に津波と火災で孤立するなど大きな被害を受けた気仙沼大島と本土を結ぶ気仙沼大橋が開通し、それまでフェリーに頼っていた島との往来が改善されました。

復興による新しいまちづくりでは防災力の強化に重点が置かれています。2種類の想定津波に対する考え方は岩手県と同様で、L1津波においては防潮堤などのインフラによる「防護」、L2津波では住民避難を柱とした「減災」を基本としています。防潮堤の高さは湾の形状や山付け等の自然条件から地域ごとに設定され、従前より高くなり、構造も強化されました。また、海岸は防潮堤に加えて、樹林帯による「緑の防潮堤」や盛土によるかさ上げ道路などを配置する多重防御が施されています。

まちづくりは、住居の高台移転を基本としつつ、地域の実情に合わせた整備が行われています。津波の被害を受けた旧市街地は多くの場合かさ上げを行ったうえで、商業施設や公園、震災伝承施設などが整備されています。

南三陸町の志津川地区では、低地にあった住宅地や市役所等の施設を高台へと移し、かつての市街地は、災害遺構となっている南三陸町防災対策庁舎を囲むように盛土によるかさ上げがされ、南三陸町震災復興祈念公園が整備されています。盛土された道路沿いには、震災後には仮設商店街だった「南三陸さんさん商店街」が移設され、にぎわいを創出しています。

女川町では、住宅地を高台移転したうえで、高い防潮堤は設けずに従来の市街地をかさ上げる形で、新装されたJR女川駅前に温泉温浴施設や商店街「シーパルピア女川」「地元市場ハマテラス」、公共施設「女川町まちなか交流館」などが設置され、「海が見える」にぎわい拠点となっています。

確実な津波避難に向けた取り組みも進めています。東日本大震災を契機に修正された津波対策ガイドラインに基づき、避難について徒歩を原則としながらも、避難行動要支援者等への配慮や地域の実情に応じた自動車での避難を検討することや、避難誘導等に従事する者の安全確保、情報



災害遺構として残る「南三陸町防災対策庁舎」と防潮堤と同じ高さで整備された河川堤防。背後に見えるのはかさ上げされた土地に移設された「南三陸さんさん商店街」（南三陸町志津川地区）



高台に移転した住宅地と旧市街地に整備された「海が見える」にぎわい施設（女川町）

伝達手段の整備など、課題の整理を行いました。

巨理町や山元町では、低平な土地が広く徒歩避難では高台に到着するまでに時間がかかるため、自動車を使用した避難訓練を実施し、避難所までの所要時間等を避難者等が自ら確認し、渋滞箇所などの実態を把握するなど、自動車避難の課題の検証を行いました。また、県ではみやぎ防災教育副読本「未来への絆」を、園児向けから高校生向けまで年代に合わせて6種類作成し、防災教育に取り組んでいます。

### 本格復興が始まった原子力災害の被災地

東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響を強く受けた福島県では、避難指示区域等が設定されていたことから、復興が手つかずの地域が多く残っていました。しかしその後の空間線量率の低下や除染が進んだこともあり、令和2年3月には帰還困難区域を除くすべての地域で避難指示解除が実現し、これらの地域でも復興やなりわいの再生が始まっています。

また現在も残る帰還困難区域の中にも、避難指示を解除し、居住を可能とする「特定復興再生拠点区域」が設定されています。双葉町の中野地区復興産業拠点もそのひとつで、ハイテク分野や研究分野を中心に新たな産業基盤の構築を目指す「福島イノベーション・コースト」構想の一端を担います。現在工業団地や双葉町産業交流センター、宿泊施設などが整備されているほか、令和2年9月には東日本大震災及び原子力災害という未曾有の複合災害の記録と教訓を後世に伝える施設「東日本大震災・原子力災害伝承館」がオープンしています。

東日本大震災・原子力災害伝承館は世界初の甚大な複合災害の記録や教訓と、復興過程を収集・保存・研究し、風化させず後世に継承・発信し世界と共有するための拠点となる施設であり、さまざまな人々や団体と連携することで、地域コミュニティや文化・伝統の再生、復興を担う人材の育成などを通じて、復興の加速化に寄与することも目的としています。

中野地区復興産業拠点に隣接する、双葉町から浪江町に

かけての海岸沿いには、「福島県復興祈念公園」の整備が進められています。公園の中心部には東京電力福島第一原発の排気筒や、津波の被害を受けた住居跡などを一望できる「追悼と鎮魂の丘」が計画されており、東日本大震災・原子力災害伝承館と合わせて、震災の記憶と教訓の後世への伝承を担います。

いわき市の小名浜地区では、「津波避難のための懇談会」を開催して東日本大震災の際の避難時の課題を洗い出し、新たなまちづくりに反映しています。新設された大型商業施設は住民、観光客等が高台までの避難に十分な時間が確保できない場合の緊急一時避難施設となるほか、防災ワークショップ等にも開催されており、伝承施設としての機能を有する水族館「アクアマリンふくしま」とともに地域の観光振興を担います。

それぞれの被災地ではこの10年で防災力を強化した形で復興が進んでいます。いっぽうで、自治体の復興担当者は「ハードの整備は終わっても、被災者の心のケアには終わりはない」とも語ります。東日本大震災十周年追悼式での天皇陛下のお言葉のように「心を合わせて被災した地域の人々に末永く寄り添っていく」ことや、首相が表明した「切れ目のない支援」を、私たち一人ひとりがこれからも続けていくことが重要です。



中野地区復興産業拠点にある「東日本大震災・原子力災害伝承館」(上) (双葉町)と整備中の「追悼と鎮魂の丘」予定地(下) (浪江町)