

防 潮 堤

東北大学 災害科学国際研究所
准教授 平野勝也

防潮堤の問題は、この連載においても何度か触れてきた。発災から二年以上が経過し、このところ津波被災地では、防潮堤に関する議論が一段と高まってきており、メディアでも頻繁に取り上げられるようになってきた。今回は、被災地における防潮堤事業の抱える問題について、あらためて問題点を整理しておきたい。

* * *

まず、今回の津波被災地における防潮堤事業のおさらいをしておこう。2011年6月に中央防災会議は今後の津波防災に関する指針を出した。今回のような巨大な津波（最大クラスの津波：L1津波）は物理的に防御せず、避難を中心とした減災対策を採る。それに対して、比較的頻度の高い津波（L2津波）については、防潮堤等による防災対策を採るといったものである。それを受けて、国土交通省はL1津波、L2津波の選択方法、L1津波高の設定方法を示し、各県が、実際のL1津波高の設定を行った。なお、実際の防潮堤整備高の決定にあたっては、環境、利便性など

総合的に勘案し決定するという但し書きが付されている。しかしながら、「今回の津波は防御しない」というこの方針は、全国レベルで見れば極めて合理的である一方で、被災者感情からすれば、受け入れがたいものであった。結局は「今回の津波でも大丈夫」と言える様に、防潮堤ではなく、高台移転や二線堤（厳密には津波防災地域づくり法が規定している法的防御施設である二線堤ではないため、「高盛土道路」と呼ばれている）などを用いたまちづくり側の対応で、復興が進められることになった。今回津波より低いとはいえ、L1防潮堤は、リアス式海岸においては14mを超える計画高も見受けられるように、決して低いものではない。

* * *

実際、防潮堤のあるべき姿は、地理的な条件、生業のあり方、さらには被災状況によって、地域毎に様々であり、即地的な議論をすべき対象である。にもかかわらず、一方的に、「防潮堤は問題である」といった一般論としての安易な批判がメディアやネット上で展開されていることも多く、辟易とするばかりである。さらには、ごく一部の反対の声を、さも地域全員の声のように報道するメディアもあり、憤りさえ覚える。しかし、そうした偏った批判ではなく、切実な、もしくは地に足の着いた議論も巻き起こっているのも事実である。そうした各地の様々な動きを見聞している中で、問題は大きく三つあるように感じている。

一つ目は、「防潮堤は生命を守ることに繋がるのか？」という問題提起である。確かに、普代村では、防潮堤によって今回の津波から村を守ることに成功した。しかしながら、かたや造られた立派な防潮堤を過信し、避難し

なかった方々が命を落とす悲劇も多く存在した。防災事業は災害の防御を通じて安心感をつくるために実施するのであるから、防災施設が市民から災害に対する危機意識を失わせるのは、ある意味当然の帰結ではあるが、これは、いまだ明快な解の見えない難しい課題と言えよう。

また、「海が見えたから避難することができた」という被災者の声も大変多く聞かれる。このことは裏を返せば、高い防潮堤は安全性を高める一方で、海が見えなくなるという不安も同時に創出してしまっていることを意味している。では、海が見え避難しやすくするために防潮堤は低くて良いかという、必ずしもそうではない。自力で逃げることのできない避難弱者にとっては、海が見えることよりも、なるべく津波が防御されることの方が、よほど安心である。高齢化が進む中、避難弱者は確実に増えていく中での防潮堤事業である。

二つ目は、事業性の問題である。先述の通り津波被災地（特にリアス式海岸部）では、高所移転を基本とした復興まちづくりが展開されようとしている。高所移転する小さな漁村集落の低平地には、もちろん住宅はないし、水産加工工場もない。そうした浜のL1防潮堤は、一体、何を守るために造られるのか理解できないという批判である。では、どこまでが事業性があるかどこまでが事業性はないのか。その線を引くことは、そう簡単ではない。防災事業というのは、ナショナルミニマム的な性格を、どうしても持ってしまうからである。

さらに、事業性がないから造らないという判断は、その地域への産業誘致をほぼ不可能にすることも同時に意味してしまう。確かに人口減少下でかつ産業の空洞化が問題となり

続けている日本において、防潮堤があったとしても、それが産業誘致に繋がる保証は全くない。そうした不確実な状態における投資はリスクが高く、より確実性が増してから投資を行うべきであるというのが金融工学の知見であるが、企業の投資という観点から見れば、防潮堤ができるかどうかという不確実性を抱えたまま立地することはあり得ないとも言えるのである。

三つ目は、防潮堤事業とまちづくりや生業との相克が解けていないケースである。実際、防潮堤が観光や生業、すなわちその地域の未来を消し去ってしまうようなケースが少なからずある。そうした相克から、意見が二分してしまっている地域、反対を唱えている地域も存在している。さらには、造るか造らないかの地域合意は取れていても、「本当に造っているのか？」と問い質したいような計画もあれば、逆に、「地域がどれだけ反対しても造るべきではないのか？」と思える計画も存在している。こうした混乱は、巨大な防潮堤が、地域の生業や持続可能性に影響する以上、至極当然のことである。安全性と地域の持続可能性を両立するような妙案がない限り決着は着かないだろう。妙案を創り出すために、あらためて叡智を結集しなければなるまい。

* * *

こうした整理からも解るように、一旦立ち止まって、幅広い議論をしなければならない局面に防潮堤事業はある。しかしその一方で、復興は加速しなければならない。この両立こそ、いま被災地が抱えている最大の矛盾なのかもしれない。