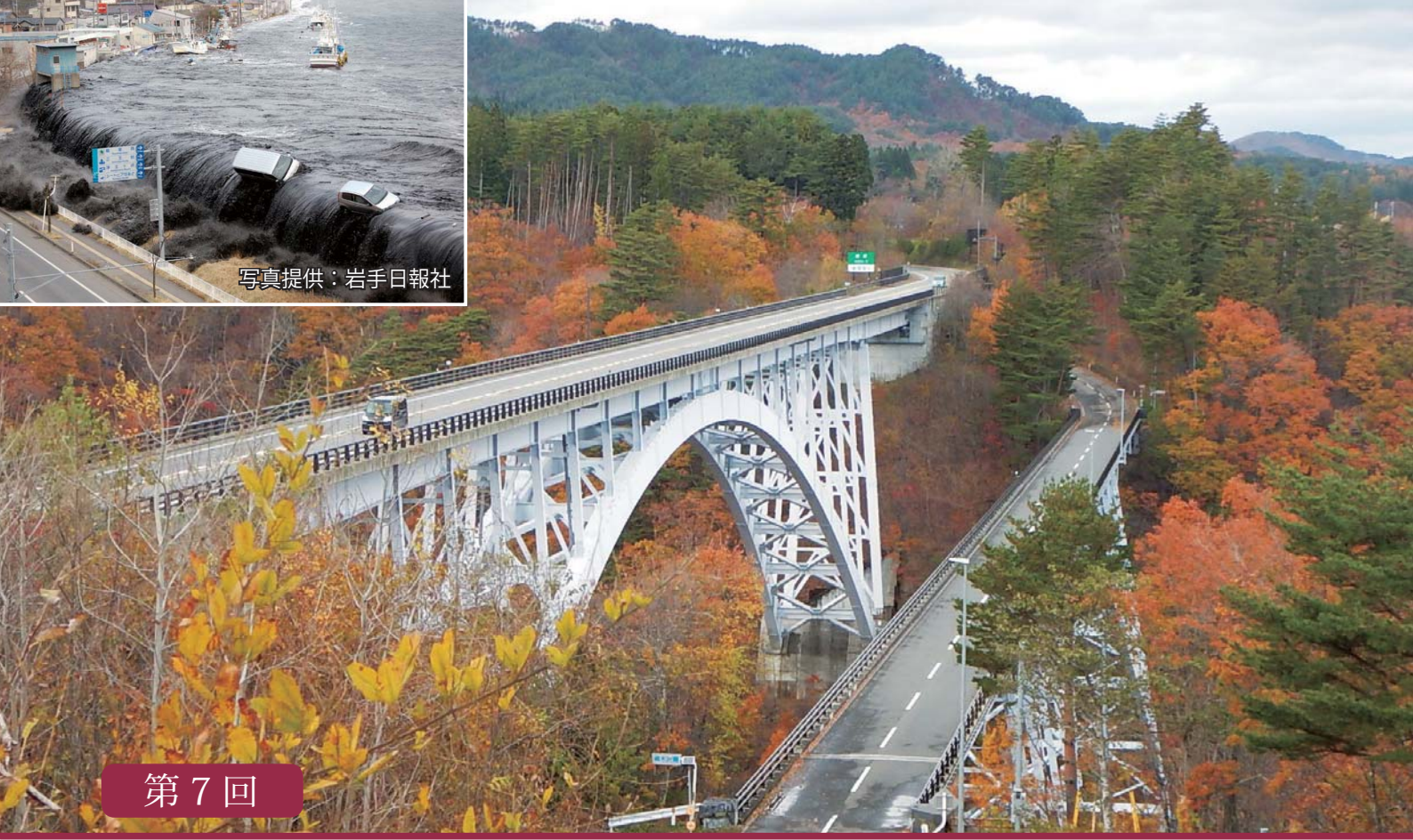




写真提供：岩手日報社



第7回

# 「リアス海岸での永年の難事業、三陸海岸の命の道国道45号線、大津波による分断と復旧、新たな三陸道の併設」

1. ひと筋の道が「三陸の村」を変えた
2. 巨大津波で45号途絶「命の道」を切り開く
3. 震災から8年「三陸復興道路」のいま
4. 世界へ伝える「災害克服」の教訓

## 講演者略歴



### 徳山 日出男

政策研究大学院大学客員教授  
元国土交通省事務次官



### 角田 光男

東京都市大学非常勤講師  
元共同通信社記者



### 川瀧 弘之

(一財)日本みち研究所専務理事  
元同省東北地方整備局長



### 藤島 芳男

(株)復建技術コンサルタント最高顧問

仙台を起点とし、青森までの442kmを結ぶ国道45号は、リアス海岸特有の断崖地形の難所を克服し、宮古一釜石一気仙沼などの港町をつなぐ。人々の暮らしや産業、三陸海岸の観光拠点を結び、苦難の歴史を乗り越えてきた大動脈だ。1972（昭和47）年に、10年の歳月をかけ全線がつながった。旧国道が“酷道”と言われた時代。「未舗装の狭いガタガタ道」「入り組んだリアスの海に沿った急カーブ」「地域の交流を阻む100mもの深い谷」。峠道に代わってトンネルを通し、溪谷にアーチ橋を架け、町や村の人々の生活を変えた。その大動脈は、2011（平成23）年3月11日に起きた東日本大震災によって、壊滅的な被害を受けた。その際に地域の土木・建設業に携わる人たちが、国土交通省と連携し、真っ先に現場に駆け付け、道路啓開を行った。列島各地からの自衛隊や消防、警察などの救助、救援部隊が素早く活動できるように、不眠不休で初動を担ったことを、わたしたちは忘れることはできない。

## 1. ひと筋の道が「三陸の村」を変えた

### (1) 半世紀前は「陸の孤島」

岩手県田野畑村は宮古市から国道45号で50km北上したところに位置している。村には作家、吉村昭さんの小説『星への旅』（太宰治賞受賞）の舞台となった「鵜の巣断崖」や「海のアλπス 北山崎」といった陸中海岸国立公園の景勝地もある。45年前、共同通信盛岡支局に赴任した角田光男氏は、先輩記者から「田野畑は県庁所在地の盛岡から最も時間のかかる」と教えられた。当時の人口は5,600人。標高100～200メートルの丘陵と多くの溪谷があり「陸の孤島」と称されていた。

辞任を受け、田野畑村に赴任することになった役人や教師たちが、あまりの悪路に「行くか、いや引き返そうか」と思案させられた“思案坂”や、さらに職を投げ出してしまふほどの急こう配の“辞職坂”が、続くのである。無医村の時期も長かった。

「それが、国道45号が通ることによって解消していった」と角田氏。学校にも通いやすくなり、小中学生の出席率が上昇した。急病人が県立病院のある宮古や久慈まで運ばれて命が救われ、医者にもかかりやすくなり、診療件数も上がった。45号が“命の道”と言われる、もう一つの由縁である。

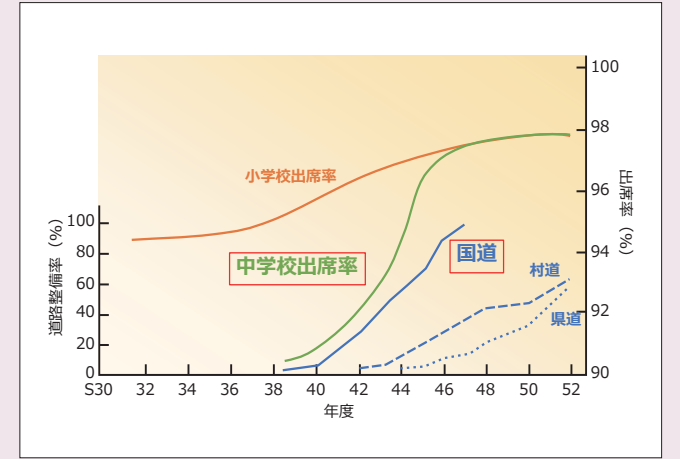


図1 国道整備と村内小学校・中学校、出席率の推移

### (2) 歴史が詰まる「大アーチ」

続いて、藤島芳男氏が、「思案坂」「辞職坂」という難所を克服するための「榎木沢橋」「思案坂大橋」「思惟大橋」について語った。建設のスタートは、三陸沿岸にチリ地震津波が来襲した1960（昭和35）年ころに始まる。最初の榎木沢橋は、センタースパン140m、谷底105mと、当時日本最高を誇る橋だった。一般国道に昇格した国道45号を通すため急ピッチで進められた「1次改築のシンボル」である。



写真1 朝の鵜の巣断崖

さらに1984（昭和59）年完成の「思惟大橋」については、その建設過程をダイナミックに撮影し、陸の孤島を解消した記録映画が「1986年土木学会映画コンクール準優秀賞」を受賞。堂々たる御影石の記念碑が、橋詰めの公園に建っている。

「三陸沿岸道路に組み込まれる新思惟大橋（仮称）には、国道45号の歴史が詰まっている。道路は人をつなげ、生活を良くしていくものと実感している。さらなる地域の発展を祈念します」と、藤島氏は結んだ。

### (3) 「若き村長」×「作家」×「学者」の出会い

北部陸中の田野畑村は、冷涼な気候から江戸時代には飢饉に苦しみ、村民らが命を懸けて一揆をおこした村として知られる。1965（昭和40）年、国道45号が本格着工されて間もなく、36歳の若さで早野仙平氏が村長に当選した。「自立、教育立村」の旗を掲げ、その後8期、32年間村長を続けた。国道45号について、早野村長は愛着を込めて「人と人をつなぐヒューマンロード」と呼んでいた。

同じころ、東京の下町生まれの作家、吉村昭さんが田野畑村出身の友人の紹介で訪れ、村の大自然に触れ、飛躍のきっかけをつかむ。その後、毎年のように足を運び、無医村状態だった田野畑村に移住した、千葉のベテラン医師一家と、住民との交流を描いた「梅の蕾」を発表。数多くの作品を通じ田野畑村を全国に発信した。

1960～70年代、学園紛争で揺れる早稲田大学のキャンパスから、教え子を連れ田野畑村に入った小田泰市・商学部教授も「大自然と東京の学生を道でつないだ」キーパーソンの一人だ。村の協力を得て『思惟の森』という植林事業に汗を流した。「思惟大橋」「新思惟大橋」という哲学的な名前は、この活動に由来する。

「早野村長は震災の翌々年、84歳で亡くなります。こうした幅の広い交流が村づくりの根幹にあったと思います。道というのは、苦難の歴史を乗り越えて、物流だけではなく観光・文化・医療さまざまな交流の大動脈になるんだということを今回、あらためて感じました」と、角田氏は締めくくった。

## 2. 巨大津波で45号途絶「命の道」を切り開く

### (1) 最前線の初動「人命救助が第1」

国道45号は、三陸にある管轄の国道事務所が「サンコクさん」と呼ばれるほど、地元の人に愛されている道だ。2011（平成23）年3月11日、東日本大震災の地震と津波で大きな被害を受けた。

「私たちの役目は、自衛隊や医療機関が被災地に入れ



写真2 思案坂大橋と榎木沢橋

るようにするため、途絶された道路や港をあける啓開作業だった」と、徳山日出男氏は振り返る。

「初動」一地震発生から30分後、徳山氏は被害確認やメディア対応、本省（国土交通省）との連絡などを指示する。その夜には大畠章宏国土交通大臣とのテレビ会議が始まる。「この時は全くシナリオなし。全部自分の言葉。整備局長が直接、大臣に意見具申をするのは、前代未聞のできごとだった」と、語った。

徳山氏は「阪神淡路大震災とは違う、津波型災害であること、マニュアルにある復旧復興とは違い、自治体を応援していくことの重要性、救援ルート・緊急路として道路と港を開くこと」などをメモにまとめ、夜のテレビ会議に臨んだ。

「いま東北全域でこれだけの人員と機動力、通信力を持っているのは東北地方整備局と自衛隊の2つだけです。整備局の所管外のこともかなりありますが『地域の復旧に壁を立てずに尽くせ』という、大臣の強い指示を受け、すべてに何らかの形でこたえるようにしております」と、報告した。

### (2) 全国の国交省組織が奮い立った

これに対し、大畠大臣は「道路は生活の命綱だ。人命救助を第一に、国交省の所管以外の仕事でも、気が付いたことは全部やりきる。事務的な手続きについては、簡略化してやっていく。整備局長の判断でやってもらいたい。事務次官や私への報告は事後で結構。国土交通省の代表としてやっていただきたい」とこたえた。

ハリウッド映画さながらのやりとりだった。徳山氏はこの時、大畠大臣が「政治家として腹をくくられた」のだと感じた。この会議の様子は、全国の国交省組織に同時放映され、職員全員が奮い立った。こうして「縦



写真3 国土交通大臣とのテレビ会議

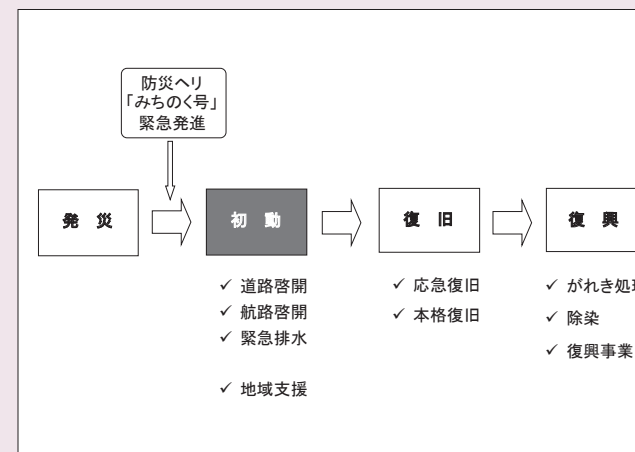


図2 地震発生からの流れ

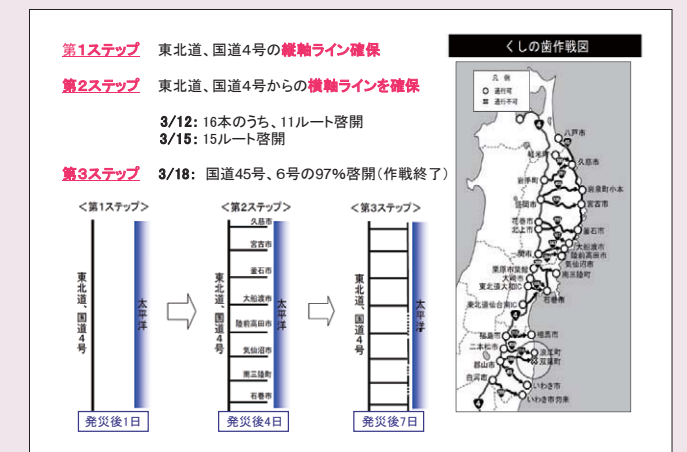


図3 「くしの歯」作戦

軸（東北道、国道4号）、横軸（国道16本）の櫛の歯作戦を一晩でつくり上げ、被災自治体に「精鋭部隊」の「リエゾン」や「テックフォース」を派遣し、昼夜を徹しての道路啓開作業が始まった。

### (3) 『ヤミ屋のオヤジ』でレター作戦

当時、犠牲者の遺体が発見されても、火葬場の多くが被災し、燃料もない状況だった。遺族も家を流され、遺体を引き取れない。いったん土葬するしかない状況だった。しかし、土の中にそのまま遺体を埋めることなどできない、という悲痛な訴えを聞いた徳山氏は、棺桶を買付けて手配することにした。徳山氏は「大臣から枠を越えてやれと言われた。みずから『ヤミ屋のオヤジ』と名乗り手紙を出した。なんとしても首長さんたちの声にこたえなければいけないと思った」という。

### (4) 復興道路の早期完成に向けて

「無駄だといわれていた三陸道ですが、直前の3月5日

に部分的に開通していたところだけでも、多くの命を救った」と、徳山氏。（注：釜石市鶴住居地区の600人近い小・中学生が、高台に建設された三陸道下まで2km走り、はしごで三陸道に上がり、釜石市中心部の体育館へ車で運ばれ助かった。『釜石の奇跡』と言われる）

復興支援の道路事業を進めるにあたって、縦1本の三陸沿岸道だけでは交通網として脆弱なことが明らかになり、「くしの歯」のように横軸3本の支援道路を建設することとなった。「地元からの大変な期待がある」という。

しかし、これまでの三陸道の部分開通区間は平均で18年もかかっていた。「大勢の市町村長さんが、お願いに整備局に来られる。2011（平成23）年11月に『復興道路会議』を開き、みなさんの問題なので、一緒にやりましょう」と、徳山氏は呼びかけた。

国交省と自治体が連携して行く「即年着工」が提案される。そのために予算成立（11月21日）より前に公告を出し、予算成立と同時に入札という異例の手段がとら

宮城県（2011（平成23）年11月25日）



岩手県（2011（平成23）年11月25日）



福島県（2011（平成23）年11月26日）



写真4 復興道路会議

れた。また集中復興期間も10年に延長された。

「2万人という、多くの尊い命の犠牲があって、みんなが一丸となっているからできた。2018（平成30）年度末に南部の三陸沿岸道、東北横断自動車道の釜石・秋田線、相馬・福島道路がつながった。ただ、道路ができたら復興できる、というわけではない。もともとが過疎



図4 復興道路・復興支援道路

地、どういう付加価値を付けられるか。そういう知恵を出せるかが勝負になってくる」と、徳山氏は力を込めた。

### 3. 震災から8年「三陸復興道路」のいま

#### (1) 復興で見た課題

東日本大震災の発生当時、東北地方整備局道路部長でその後、同局長を務めた川瀧弘之氏は、震災時の司令塔となった同整備局の「災害対策室」や、冠水状態の仙台空港、津波で橋が流されてしまった「気仙大橋」「水尻大橋」などの復旧・復興状況を記録映像等で紹介し「3・11の記憶」を喚起させた。

そのうえで、川瀧氏は震災から3カ月後につくられた『復興構想7原則』について触れ「太平洋沿岸軸の緊急整備（縦軸）」それと「横軸の強化という文言が盛り込まれた」。「これがあったから整備計画がきちんとでき、復興道路をやることができた」と、語った。三陸復興道路は、南は常磐道と直結して東京と結ばれる。北の方は下北半島縦貫道に接続し、青森の大間の先の方までつながる。大きなネットワークの一部になる。

復興道路の設計コンセプトについて①強靱性の確保（山間地を通し津波浸水地域を回避）②低コストの実現（2車線・コンパクト型インターチェンジへ）③復興まちづくりの支援④インターチェンジと防災拠点、産業施設へのアクセス⑤緊急避難路、階段などの設置⑥ICTによる通行量の把握（リアルタイムで道路情報を把握）——を取り入れたという。

国道45号の道路被害箇所は100%復旧、復興しており、復興道路でもある三陸沿岸道路は7割の252km分が完成している。残り約100km分、難関の久慈大橋（仮称）、新思惟大橋（仮称）、気仙沼湾横断橋（仮称）の建設工事が最終局面を迎えている。

#### (2) 官民連携「PPP」で事業促進

全体の工事はラストスパートに入っている。これらの事業を10年で達成する「即年着工」の原動力のひとつに、官民連携の事業促進（PPP）があり、従来は発注者の行ってきた協議調整などの施工前業務を、民間技術者チームが発注者と一体になって実施するものだ。

川瀧氏は、現在も進められている各地の工事について、各方面からの協力を得て制作した「現場の声」のインタビュー映像を紹介した。

「宮古老工区」（みちのく・復建・三協・戸田JV）のみちのくコンサルタントの担当者。契約方式が工夫されて「大ロット発注」を取り入れた「摂待道路工事」（大成・銭高・東日本コンクリートJV）の大成建設の担当者。「盛岡近郊の全長5kmの新区界トンネル工事」（鹿島・東急JV）の鹿島建設の担当者。「気仙沼湾横断橋設計」の大日本コンサルの担当者。最新鋭の技術を駆使した「現場の声と汗」が伝わってくる見ごたえのある内容だ。



写真5 田野畑道路（新思惟大橋の工事状況）

#### (3) 地元の知恵が試される

##### 【河北新報の山形聡子記者の報告】

2016（平成28）年2月から復興支援道路の整備について河北新報（東北6県をエリアとする新聞社、本社・仙台市）の紙面で21回連載した山形聡子記者は、1年間の取材を通じ、「期待はあるのだが①本当に車が増えるのか②ストロー現象による周辺地域への影響が出るのではないかと③設備維持が将来の負担になるのではないかと——といった懸念材料も感じる」と指摘。その上で、三陸沿岸道路をツールとして最大限に活用し、観光や物流活性化などに使っていけるかどうか重要だと述べた。「地

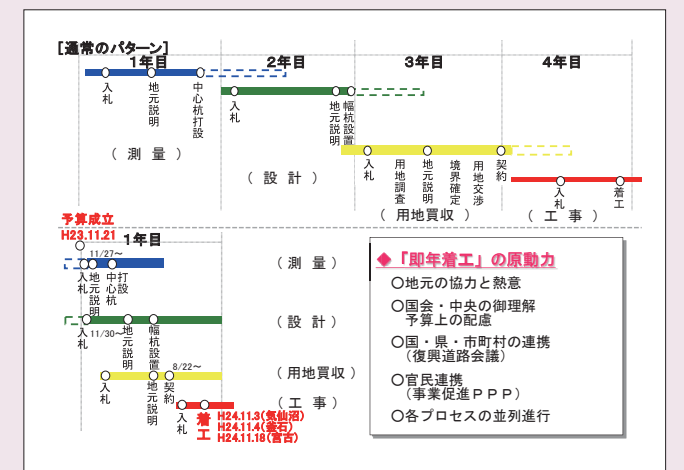


図5 「即年着工」のプロセス

元の知恵が試される場所。今後、どのように使われていくのかを追っていきたい」と語った。

#### (4) 復興について長い目で検証を

川瀧氏は、「復興道路整備も含めた復興事業は、超高齢化エリアでのコンパクト&ネットワーク&強靱化事業だ。課題も批判もあるものの、継続的な検証が必要だと思う。ここまで復興道路整備が進んだのは、財源と目標年度を定めた『整備計画』の賜物で、インフラについての『整備計画』の有効性が実証できた」と語った。

また、「被災や早期復旧・復興には強靱な幹線道路ネットワークが必要であることをあらためて感じた。ただ、さらなる迅速な復興のためには、予算、組織、各種手続き、契約手続きなどについて、「平時→災害時」の切り替えをシステムとして事前に組み込んでおくことが重要である」と強調した。

最後に、「引き続きの強靱化推進のためにも、レピュテーションマネジメントのさらなる推進を建設コンサルタント協会に期待する」と述べた。

### 4. 世界へ伝える「災害克服」の教訓

#### (1) 国連・災害リスク報告「日本は世界17位」

「道路ができれば、そのまま復興できるわけではない。そこにどういう付加価値をつけ、知恵を出せるかが勝負になってくる。観光とかいろいろなことがあると思うが、

一つ大きなテーマは、東北の使命は、やはり災害の克服にある」

「国連大学の『世界リスク報告書』(2016年版)では、対象の171カ国の中で、日本は災害リスクの高さが17位と発表された。悪い方から1割、ハードとソフトの対応を考慮に入れての順位。G8の先進国で、日本以外は災害が来ない。すべて100位以下だ。」と、徳山氏は語った。

#### (2) 岩手県・田老「津波克服の歴史」

「日本は台風、地震、火山噴火がある中で経済発展している。資料を見て驚きましたが、日本は『災害大国』であるけれども『克服大国』でもある。災害から立ち上がったこの国をつくってきた」

「岩手県宮古市の田老町は、40年に一度、壊滅的な被害をこうむってきた土地だ。しかし、1896(明治29)年の明治三陸地震で83%だった死亡率は、1933年(昭和8年)の三陸沖地震で33%、2011(平成23)年の東日本大震災では4%と減少している。ハードとソフトの災害対策によって、日本は災害に確実に強くなっている。」

「本当に厳しい時に何が起きて、どういうことがよかったか。何がいけなかったか、ということ伝える。単にかわいそうとか、何とかしてあげようという同情ではなく、災害というのは知恵と努力で乗り越えることができるのだということを、日本人は2000年の歴史の中でわかっているんじゃないかと思う」と、徳山氏は語った。

## 東日本大震災の実態や教訓を継承するために、産学官が連携し、「3.11伝承ロード」を構築

- 1) 防災力強化
- 2) 地域活性化

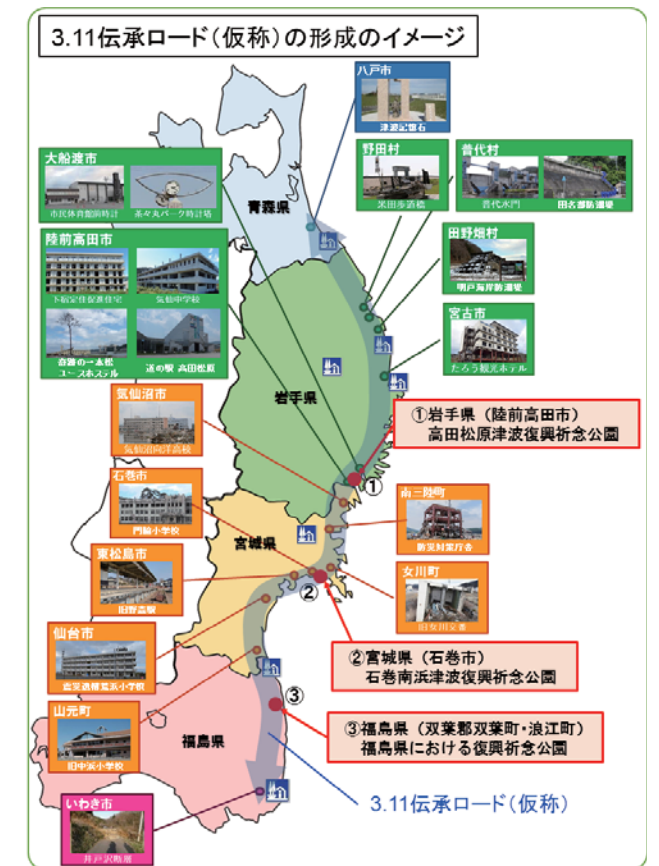


図7 伝承ロード

#### (3) ハワイに流れ着いた釜石の「誘導標」

徳山氏はハワイにある「太平洋津波博物館」を訪れた際のエピソードを披露した。展示を見ていると職員が話しかけてきて、自分が政府の関係者だと話すと、「正体がなにかわからない東日本大震災の漂着物があるので見てほしい」と、言われた。

倉庫から出てきたのは『45号 建設省』と記された道路の「視線誘導標」だった。驚いて自分が管理していた道路のものだと話すと、職員は「あなたが来るのを待っていたのね」。徳山氏は思わず、誘導標を抱きしめたという。あとで調べてみたら、釜石市の「両石地区」から流れたものだったようだ。

「ハワイも津波常襲地域であり、災害多発地域として、圧倒的にサバイバーに関心がある。これこそが次に向けた教訓なのではないか」と、語った。

#### (4) 「3・11伝承ロード」の構築を

現在、岩手県陸前高田市に『復興記念公園』の建設が進んでいる\*1。その中に当時の教訓をきちんと伝える「津波伝承館」がつくられる。各地の震災遺構などを含めた「3.11伝承ロード」の構築によって、震災の実態や教訓を継承していく取り組みも始まっている。

「復旧、復興のためにともに闘った戦友であるみなさんとともに、伝承を行うことが東北の使命、日本の歴史そのものではないかと思っています」と、徳山氏は締めくくった。

\*1 『復興記念公園』は2019(令和元)年9月22日開園  
\*2 平成31年3月11日に開催した講演会場には大畠章宏元国土交通大臣も姿を見せ、東日本大震災の犠牲者に黙祷した後、講演会が始まった。

#### < 図・写真の提供・出典 >

- 図1~7 国土交通省資料
- 写真1、2 角田光男
- 写真3、4、5 国土交通省資料
- 写真6 徳山日出男



写真6 太平洋津波博物館(ハワイ島・ヒロ)



図6 世界リスク報告書の衝撃



図7 防災に対する先人たちの取り組み(田老町)