

行政調査報告書

- 宮城県 女川町役場
- 宮城県 石巻市役所
- 宮城県 震災遺構仙台市立荒浜小学校
- 津波復興祈念資料館 閑上の記憶

令和5年11月28日（火）～29日（水）

大阪維新の会大阪府議会議員団

◇視察の目的

（女川町役場）

東日本大震災の際、女川町は町域一体が甚大な被害を受けた。

災害からの復興にあたり、町民の意見も取り入れつつ、波を防ぎ、海から隔絶されたまちをつくるのではなく、海と一体となった「海の見える」まちづくりを推進することとなった。

女川町は、町全体の高さをあげること、また施設の目的によってゾーニングを行うなど、復興後のまちづくりとして特徴的な取り組みを行っていることから、まちづくりや防災の観点等参考になるところがあると考え、今回説明聴取を行うこととした。

（石巻市役所）

大阪府においては、かつての大阪北部地震においてブロック塀の倒壊、またそれに伴う死傷者の発生が話題となった。

石巻市においては、ブロック塀の倒壊対策として非常に細やかな調査や取り組みを行っており、その内容は報道にも取り上げられるものであった。

今後の大阪府における防災対策、殊にブロック塀の倒壊対策について知見を得るために視察を行うこととした。

（震災遺構 荒浜小学校）

荒浜小学校は、東日本大震災で実際に被災をした小学校の校舎を震災遺構として保存・整備したものである。

被災時の様子やその痕跡を間近で見るとともに、津波の威力や脅威を体験できるものとして仙台市が整備している。

大阪府でも今後来ると言われる南海トラフ地震をはじめ、地震や津波への防災意識を高めていく必要がある。

そこで、実際に被災した遺構や当時の状況を示す展示から、大阪府の防災意識向上に向けた知見を得られると考え、視察を行うこととした。

（津波復興祈念資料館 閑上の記憶）

「閑上の記憶」も「荒浜小学校」と同じく、津波の被害を伝える資料館である。

閑上地域も津波により大きな被害を受けており、津波に関する資料や写真、映像を見ることができる。

当該施設では実際に津波を経験した人の生の声をきくことができ、災害がもたらす被害の大きさや凄惨さ、また被災された方への心のケアなど、災害対応において重要なもの、留意すべき点について知見が得られると考え、視察を行うこととした。

◇視察期間

令和 5 年 11 月 28 日（火）～29 日（水）

◇視察参加者

大橋 一功

中川 あきひと

永井 公大

三橋 弘幸

牛尾 治朗

市來 隼 計 6 名（随行なし）

◇視察先

《第 1 日目／11 月 28 日（火）》

○女川町役場（宮城県牡鹿郡女川町女川一丁目 1 番地 1）

○石巻市役所（宮城県石巻市穀町 14 番 1 号）

《第 2 日目／11 月 29 日（水）》

○震災遺構 仙台市立荒浜小学校（宮城県仙台市若林区荒浜字新堀端 32-1）

○津波復興祈念資料館 閑上の記憶（宮城県名取市閑上東 3 丁目 5-1）

◇視察日程

	行程
11月28日(火)	大橋 一功議員、中川 あきひと議員、永井 公大議員 三橋 弘幸議員、牛尾 治朗議員、市来 隼議員（期別年齢順） 7：20 伊丹空港集合（南ターミナル1階 団体受付カウンター前） 8：00 伊丹空港出発 9：10 仙台空港到着 12：00 昼食 13：00 女川町役場にて説明聴取 <u>宮城県牡鹿郡女川町女川一丁目1番地1</u> 海に見えるまちづくりについて他 概要説明・質疑応答 14：30 女川町役場出発 15：00 石巻市役所 <u>宮城県石巻市穀町14番1号</u> ブロック塀倒壊対策について 概要説明・質疑応答 16：00 石巻市役所出発 17：30 ホテル到着
11月29日(水)	9：30 ホテル発 10：00 震災遺構 仙台市立荒浜小学校 <u>宮城県仙台市若林区荒浜字新堀端32-1</u> 震災遺構 仙台市立荒浜小学校について 概要説明・質疑応答 11：30 震災遺構 仙台市立荒浜小学校出発 12：00 昼食 13：00 津波復興祈念資料館 閑上の記憶見学 <u>宮城県名取市閑上東3丁目5-1</u> 14：00 津波復興祈念資料館 閑上の記憶出発 14：15 仙台空港到着 15：15 仙台空港出発 16：40 伊丹空港到着

◇視察の内容

●女川町：海の見えるまちづくりについて

・説明者…総務課公民連携室 青山室長、小松係長

女川町のまちづくりは公民連携が一つの特徴となっているため、公民連携室が大きな役割を担っている。

地形的には海と山の距離が近く、狭い低地に住居や店舗が密集する形でこれまでまちが形成されてきた。

津波が発生した際は、遡上した波が山にぶつかって膨らみ、最大 34.4m もの高さとなった。

津波における被害は、人口の約 1 割、建物の被害は約 9 割となった。

まちづくりにあたっては、1000 年に 1 度のまちづくりということで、民間、行政、議会がまちづくりのビジョンに向けてチームとしてそれぞれ密に連携してまちづくりをするという方向性が決定された。

町内のあらゆる場所から、津波が起こった際に避難をするための道に出ることが可能なまちを設計している。

また、持続可能な地域経営、まちの活性化、活動人口の獲得に向けて

- ① 住み残るまち（人）…震災後も住み続けられるまち・人
- ② 住み戻るまち（人）…外に出た人が女川に戻ってくるようなまち・人
- ③ 住み来るまち（人）…縁はなかったが興味をもって来る人がいるようなまち・人

というカテゴリーを考え、これらが活動的に関わるまちを目指している。

また、復興まちづくりにあたっては、減災と「海と生きる」という理念のもと、海と生きていくため、防潮堤を作らず、居住地を高台へ、また女川駅周辺を「へそ」として中心地にするコンパクトなまちづくりを目指している。

※基幹産業が漁業であるため、海と完全に切り離れた生活は困難

※人口減少を受けても活力を維持できるよう、こうしたまちづくりを行っている

駅前はまだ個人が土地を持っていることが多く、シャッター街になることが多かったため、町有地を集めて民間で施設を作ること、常に入居があり、シャッター街にならないようにまちづくりを行っている。

女川町のまちづくりは高い評価を得ているが、その背景は公民連携をしたまちづくりの手法にあると考えられる。

（質疑）

【議員】まちづくりをするにあたり、必要な土地はどのように対応したのか。

【先方】区画整備も行っていたが、災害危険区域に土地をもっていた人は、防災集団移転ということで、元の土地を町で買い上げて、高台造成した土地を買い戻す形とした。
その際も、補助等は行っている。

【議員】商店街に入るお店の条件はあるのか。

【先方】国からの補助金を受けているが、入居率を 100%にする必要がある。

被災事業者が入ると補助率が高くなることもあり、多くが女川町の被災事業者にはなっているが、関係ない事業者もあるので、風営法で引っかかる等以外は特に条件はない。

【議員】今のまちの平均年齢はどの程度になるのか。

【先方】平均年齢ではないが、高齢化率はかなり高くなっている。

女川町に小中一貫校が1つあるが、その1学年が大体40人前後。

【議員】他のエリアから入ってくる観光客の人数等はどのくらいになるのか。

日常生活のお店もあるが、観光客向けの店舗が結構多いように感じるが。

【先方】県内単位でしかなく、具体的な数としてはなかなか分からないところではある。

令和元年で約46万人程度とは聞いている。

店舗については、女川に根付いたスーパー等日常使いが多かったが、（あまり意図せずではあるが）観光客寄りの店舗が少し増えている。

【議員】民間主導の公民連携は理想であると思うが、民間主導になった際に利権のこじれ等が起こるのではないかと懸念している。

行政としての交通整理はどのようになっていたのか。

また、まちづくりはこれが最終形なのか、まだこれからも続いていくものなのか。

【先方】公民連携が進んできた背景に、復興連絡協議会という組織がある。

この協議会が民間の意見を吸い上げて整理をしてくれていたもので、各事業者が個別で勝手なことを言っているようなことはあまりなかった。

議会を含めて、丁寧に意思形成をしていったことや、まちづくり会社の存在も大きかった。

町が直営するのではなく、まちづくり会社が入ることで、エリアマネジメントを働かせられたのも一つの要素。

まちづくりについては、整備途中の箇所もあり、まだまだこれから進んで行くので完成ではない。

【議員】先進的なまちづくりの取組みをしている中でも人口減少がなかなか止まらないことについてどう考えているか。

【先方】自然減で1年あたり、100名ほどになっている現状はなかなか止めようがないと思っている。

そこは、活動人口に力を入れるのと、町に住居がなくても女川で活動してもらえるような創業支援などを行っているところ。

また、移住、定住について費用の補助を割と手厚く行う、（土地・建物を買えば300万円、等）アパート建築費を補助する（30%、上限なし）等の取組みを進めている。

【議員】「海に見えるまちづくり」について同じ方向を向くのは非常に難しかったと思うが、何か意識した点があれば。

【先方】例えば、当時の商工会の会長が「還暦以上は口出ししない」という方向を出したりしていた。

まちづくりの結果が出るのは10年、20年も先になるという共通認識があったため

で、まちづくりの主体は今子育てをしている世代や若い世代になるべき、という意識が広まったものと思う。

また、当然ながら住民説明会は何度も何度も行った。

町長自らが動き、また避難先で動けない人のところにも足を運んで合意を作っていたというところは大きいと思っている。

震災の遺構については無くす方向で考えていたが、当時の中学生から残してほしいという話があって残すことになった。

【議員】町の会議をする中で、若い世代がなかなか入れないというところもあると思うが、そこはどう対応したのか。

【先方】まちづくりの中心として若い世代（30代等）が立ち上がってくれたのは大きかったと思う。

（まとめ）

津波の被害を受けて後のまちづくりには、町民が積極的に関与をしている。

この動き、及び住民の合意形成に向けては町長を中心とした粘り強い説明が役割を果たしていたと考えられる。

また、まちづくりそのものに防災・減災のコンセプトを盛り込み、まち自体の高さを上げることや避難ルートへの導線を確保することで、他に類を見ないまちづくりが結実していると思われる。

大阪においてまちづくりを進める場合も、広域行政としての防災・減災の考えをしっかりと持ちつつ、住民に理解を得られるようしっかり説明を尽くしていく重要性を再認識。



●石巻市役所

・説明者…建設部建築指導課 斎藤課長

大阪北部地震を受けて国においてブロック塀の点検が示された。

これを機に石巻市でも全域の調査を行ったところ。

宮城県では、昭和 53 年の宮城県での地震を受け、スクールゾーンにおけるブロック塀の安全点検を行っている。

翌年より昭和 56 年にかけては、ブロック塀倒壊防止事業としてブロック塀の除却等に対

する支援を行っている。

平成 14 年時点で、宮城県ではスクールゾーンの通学路におけるブロック塀を調査しており、仙台市を除いて 8,193 か所を調査、危険性の高い 536 か所を特定している。

その後、個別訪問等を通じて除却に努めており、平成 29 年度末で 88 か所まで減っている。

石巻市においては平成 5 年度より活動をしており、当時の小学校の校数は 19 校、調査箇所として約 2,000 か所を調査している。

調査にあたっては、単費で 5,000 万円ほどをかけ、災害協定を結んでいた石巻地区測量設計業協会（12 社加盟）と平成 14 年～21 年にかけて業務委託契約を結び、段階的に市内ブロック塀の調査を行った。

結果、ブロック塀を築造する場合、申請という手続きがなく素人でも築造できること、また業者も構造基準を知らない場合があり、これが全国各地にある状況が浮き彫りになった。

調査表は業者で現地調査の上で取りまとめているが、最終的には石巻市の職員で建築士の資格を持っている者が確認をしている。

なお、石巻市には危険ブロック塀の除却補助があり、市の調査によって改修が必要と認められたもの等を対象に補助を行っている。

平成 30 年度調査分を令和元年度、元年度調査分は 2 年度…にブロック塀所有者へ通知を行っており、令和元年度で 156 件、令和 2 年度は 116 件、令和 3 年度は 113 件、令和 4 年は 135 件の補助実績となっている。

また、危険性が高いブロック塀については、市の HP でマップの公表を行っている。

補助については、これまでは領収書等で市へ申請をしてもらっていたが、現在代理受領制度の導入を予定している。

これは、市が補助するものについて、実施事業者が補助金を直接受け取ることができるもので、解体費用等にかかる負担が軽減され则认为している。

（質疑）

【議員】ブロック塀の所有者へ解体等の要請をした際、ほぼ了解はいただけるものなのか。

【先方】そこは丁寧に説明をし、補助金制度も含め、なるべくお金のかからないような方法も案内したりしている。

例えば、自力で 1m 以下にする、シルバー人材センターを紹介する等のアドバイスを行っている。

（まとめ）

石巻市においては、非常に綿密な調査を行って危険箇所を的確に把握するとともに、ブロック塀を所有している人に納得をいただけるよう補助制度等を設け、かつ丁寧に案内していることが分かった。

ブロック塀の倒壊への対策、また除却にあたっては所有者の理解が大変重要であることを改めて認識した。



●震災遺構 仙台市立荒浜小学校

・説明者…防災環境都市推進室 高山氏

この一帯は、当時 800 世帯、約 2,200 人が暮らす場所であったが、震災当時は、地上から 4.6m の高さまで津波が押し寄せた。

地震発生より 70 分後の 15:55 に津波が到達しており、多くの方が 2 階より上の階に避難をしていた。

ところが、2 階のコンクリートの壁を破って津波が到達してきた。

この小学校では 91 名が在籍し、当時は 71 名が避難をしていた。

その他、地域の人や保護者含め、300 人以上がこの小学校へ避難をした。

近隣住民で避難したのは 200 名ちょっとであったが、これは震災当日が金曜日であり、多くの人が市街地へ仕事等で出ていることによるもの。

3 月 11 日以降は、この場所は学び舎としては使われておらず、ここから 7km ほど離れた場所にある別の学校を間借りして、約 5 年間生活を行うこととなった。

その後、仙台市でこの校舎をどうするか住民にアンケートを行ったところ、9 割の方がこの校舎を残してほしいとの回答をしていたので、整備を行い、2017 年の 4 月に開かれた。

救助が始まったのはその日の夕方 5:30 頃で、一人二人を釣り上げて救助するような形になったため、荒浜小学校の最後の一人が救助されるまでには 27 時間がかかった。

また、救助は子どもを優先的に行ったため、親御さんとは別に待機をすることとなった。

窓が割れているので、風で非常に寒かったと聞いている。

現在は、荒浜小学校に 1,000 人避難することができ、荒浜地区だけで 6,300 人が避難できる想定をしている。

地区全体の人数より多い人数が避難できるようにしているのは、市の土地を今後、昼間の時間帯にはなるが事業を行うために土地を貸し出していくことを想定しているため。

海沿いには大きな防災無線があるが、避難の呼びかけはほとんどの人が聞こえなかったため、大きなものに付け替えた。

半径 1km はきこえるようになっているが、海岸奥の方には呼びかけが難しいため、仙台市では、世界初の取組みらしいが、高性能のドローンにスピーカーを付けて、そのドローンで避難を呼びかけるような実証実験を行っている。

ただし、東北大学が改めてシミュレーションをしたところ、最悪の津波を想定すると現在の避難場所でも被災するおそれがあるので、県全体でその対応を検討しているところ。

（質疑）

【議員】行方不明者はやはりまだいるのか。

【先方】荒浜地区ではないが、ただ道路を走っていた車等を含めると今でもいる。

【議員】避難を呼びかけるのにドローンを使用するとのことだが、その操縦は誰がしているのか。

【先方】市の機器管理局で管理をしている。

（まとめ）

東日本大震災の際に多くの人が避難した小学校であるが、その被害の状況から当時の災害の凄惨さを改めて感じた。

防災無線等で避難勧告を行うが、やはり聞こえにくい等不十分なところがあったとのことでドローンを使用した取組みが行われているのは大阪府においても参考にできると思われる。

災害時に、避難の勧告を含め、情報をいかに素早く正確に住民に伝えていくかが今後の災害対策において重要になると改めて痛感した。



●津波復興祈念資料館 関上の記憶

・説明者…丹野代表（当時の経験談を聴取）

震災当時は、町全体が全壊となり、750 人が亡くなり、38 人が今も行方不明となっている。

津波は内陸 5km まで入り込み、田んぼが元に戻るまで 2 カ月もかかった。

この町（名取町）は山や建物がなく、津波がぶつかるものがなかったため、津波が引くまでに時間がかかった。

また、宮城県では今でも余震が起こっており、この 10 年以上で 1000 回以上の揺れを観測している。

当時の問題は、「津波警報」というものを知っている、本当の「津波」というものをよく分かっていなかったところにもあると思っている。

他所で起こっている「津波」というものをしっかりと理解できておらず、津波がくるまで 1 時間 6 分の間があったが、逃げることはできなかった。

海から 2km 離れた場所まで、高さ 3m の津波が押し寄せてきた。

場所によっては 9m の津波を受けたところもある。

名取町は、津波のがれきを撤去した後、高さを 5m あげて作られた町。

大きな被害が出た災害の記憶を伝えていくべく、また子ども達のいた記憶を残すべく、慰霊碑を作り、その慰霊碑を守るために建てたのがこの「関上の記憶」である。

今、関上は 1,300 軒の家が建ち、3,000 人が暮らす街になった、

ただし、関上地区の中でも居住できるエリアは限られており、そのエリアは現地再建がされている一報、その他は居住が認められていない状況になっている。

しかし、目で見てかつての姿や事実を知ることはできないので、言葉で語り継いでいくため、我々が語り部として活動をしている。

現在では震災後、毎年 3 月 11 日には追悼の集いを行っている。

2:46 に黙祷を行い、ハトの形をした風船にメッセージを書き、天に届ける催しをしている。

今年（令和 5 年）3 月 11 日は土曜日であったこともあり、600 人もの方が参加をしてくれた。

こうした災害は全国どこでも起こる可能性がある、他人事ではなく自分事として捉えていくことが重要かと思っている。

（質疑）

【議員】居住できるエリアは現地再建とのことだが、そのエリアの外にいた人はどうなったのか。

【先方】建物については全て流されているが、土地に関しては現金でのやり取り（買い上げ）で決着している。

その現金をもとに、居住可能エリアに土地を買うこともできたが、多くの人は他の場所へ移動してしまった。

居住可能エリアにもともと家があった人は土地を残す選択もできたが。

(まとめ)

実際に被災した方の話をきくことで、東日本大震災の被害の大きさを改めて感じた。

災害が起こらないための対策、災害が起こった際の対応、被災した方へのケアもさることながら、災害によって得られた教訓や経験をどのように伝え、活かしていくのかも重要な観点であると改めて感じた。

