

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

視察日：平成30年11月7日～8日

視察先：宮城県女川町・石巻市

平成30年12月

目 次

第 1 部 視察にあたって

- 1. 視察実施までの経緯 1
- 2. 目的と視察項目 1
- 3. 視察地 2

第 2 部 視察内容

- 1. 宮城県女川町 視察の概要 3
- 2. 宮城県石巻市 視察の概要 13

第 3 部 視察成果のまとめ

- 各委員の報告 25
- 視察行程 36

第1部 視察にあたって

1. 視察実施までの経緯

平成30年 5月28日 防災・震災対策調査特別委員会正副委員長の互選を行い、
辻 薫委員長、有里真穂副委員長が選任される。

6月 7日 必要に応じて視察を行うことを確認する。

7月12日 視察先について、正副委員長案のとおり決定する。

9月 5日 11月7日～8日に視察を実施することを決定する。

11月 7日 視察地へ出発する。(大宮駅集合・総勢14名)

2. 目的と視察項目

目的

平成23年3月に発生した東日本大震災から約7年8カ月が経過し、被災地の復興が進んでいく中で、首都直下地震等により、本区が被災した場合を想定し、被災地の復旧・復興の方針や被災者への生活再建支援について学ぶことの必要性を鑑み、被災地である宮城県女川町及び石巻市を視察先とすることとした。また、石巻市では津波による大きな被害が発生した旧大川小学校についても現場において視察を行うこととした。

視察項目

(1) 宮城県 女川町

①被災者生活再建支援

- ・被災者生活再建の課題と対策について

②街の復旧・復興

- ・復旧・復興の方針、課題と対策について

(2) 宮城県 石巻市

①被災者生活再建支援

- ・被災された方に対するフォロー体制、支援の流れについて
- ・仮設住宅、生活再建支援金の状況について

②街の復旧・復興

- ・街の復旧・復興の概要について(被害状況、復興状況、復興事業費)
- ・復興に向けた組織の体制づくりについて(石巻市震災復興基本計画をもとにどのように関係各課との連携体制を構築したか)

3. 視察地

女川町

女川町は東日本大震災による被災率が85.4%であり、被災率最大の自治体である。人口減少も震災後約7年で約3,400人、震災時の人口の約34%が減少しており、女川町の人口減少率は全国1,741市区町村の中で最も高い。

※原子力災害避難指示地区等を除く。



【女川町中心部（震災前）】

【女川町中心部（震災後）】

人口：6,514人（3,136世帯） 平成30年10月31日現在

面積：65.35平方キロメートル

平成30年度一般会計 当初予算 309億6,000万円

石巻市

石巻市は津波により浸水した面積が73平方キロメートルで、これは市内の13.2%に及ぶ。被災6県62市町村の浸水面積合計は561平方キロメートルであり、石巻市の浸水面積は全国の浸水面積のおよそ13%を占める。



【震災した石巻駅周辺】

【現在の石巻駅周辺】

人口：144,823人（61,348世帯） 平成30年9月30日現在

面積：554.58平方キロメートル

平成30年度一般会計 当初予算 1,517億7,000万円

第2部 視察内容

1. 女川町 視察の概要

出席者 女川町役場 町民生活課 課長 小海途 聡 氏
参事 柴田 務 氏
住宅係長 新田 太 氏
復興推進課 課長 菅原 真悦 氏
技術参事 立花 公一郎 氏
課長補佐 田浦 嘉則 氏



辻委員長挨拶

女川町の東日本大震災の被害状況について

震災時人口	犠牲者・不明者数		犠牲率
10,014人	827人		8.3%
震災時 建造物数	全壊・流出	その他被害	被災率
6,511棟	4,316棟	1,241棟	85.4%

東日本大震災における
被災率最大の自治体が女川町

被災者生活再建支援制度について

(1) 被災者生活再建支援制度の内容

被災者生活再建支援法に基づき、平成23年東日本大震災により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯（被災世帯）に対し、支援金を支給し、生活の再建を支援する。

住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金と、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金の2つの支援金が支給される。

(2) 対象となる被災世帯

女川町内に住居の世帯で、震災により、

- ①住宅が全壊した世帯
- ②住宅が半壊、または住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③住宅が「大規模半壊」した世帯

(3) 支援金の支給額

支給額は、以下の2つの支援金の合計額となる。

- A 住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）
- B 住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）

■世帯の構成員が2人以上（単位：万円）

区分	住宅の 再建方法	A基礎 支援金	B加算 支援金	A+B 合計
全壊 世帯	建設・購入	100	200	300
	補修	100	100	200
	賃借	100	50	150
大規模 半壊 世帯	建設・購入	50	200	250
	補修	50	100	150
	賃借	50	50	100

■世帯の構成員が1人（単位：万円）

区分	住宅の 再建方法	A基礎 支援金	B加算 支援金	A+B 合計
全壊 世帯	建設・購入	75	150	225
	補修	75	75	150
	賃借	75	37.5	112.5
大規模 半壊 世帯	建設・購入	37.5	150	187.5
	補修	37.5	75	112.5
	賃借	37.5	37.5	75

被災者生活再建支援金の状況

平成30年9月30日現在

基礎支援金 (申請期限：H30.4.10 まで)			加算支援金 (申請期限：H31.4.10 まで)		
区分	申請件数	備考	区分	申請件数	備考
全壊	2,107 件	※被害程度は全壊でも長期避難の区分で申請している方は含まれていない。取下げ1件除いている。	建設・購入	973 件	※当初 H23.8.9 受付分までのほとんど(64件)は、契約書の控えがないため町内・町外の内訳は目安。
			うち町内	458 件	
			うち町外	515 件	
解体	74 件	※大規模半壊申請済の方がその後解体で差額分を申請した場合は、解体、大規模の両方に件数がある。	補修	99 件	※補修受給後の加算建設購入差額申請は不可能。
うち半壊解体	32 件				
うち大規模半壊	42 件				
長期避難 (出島、寺間、江島)	229 件	※うち 全壊:99 大規模:12 半壊:23 残件数:一部損以下 ※取下げ1件除いている。	賃貸(公営除く)	119 件	※賃貸受給後の加算建設購入差額申請は可能。賃貸申請後建設購入した人は重複カウント。
大規模半壊	104 件	※大規模半壊のうち解体が上記のとおり42件。			
計	2,472 件	※他にも数件取下げ、中止等あり。詳細については要調査のため、抜いていない。	計	1,191 件	※建設・購入7件(町外)と、賃貸1件は取下げ、返金が確認できているため、抜いている。

■未申請者の計算

基礎支援金申請者	2,472 人	
加算支援金申請者	1,191 人	
加算対象外世帯	967 世帯	災害公営入居者・特養等入居者
計算上の対象世帯	314 世帯	※災害公営住宅の入居者数は時点最新のものを反映したため、実際に入居した人数より少なく計上されている。

■今後の流れ

①対象者の把握	危険区域内居住者の全名簿から対象世帯(加算未申請者の洗い出し)	10 月中を目途
②対象世帯数の把握	都道府県会館名簿から対象世帯数の洗い出し(名簿抽出依頼中)	10 月中を目途
③上記①②名簿の突合	未申請世帯の確定	11 月中に実施
④対応方法検討	対象世帯数により、通知や町広報、HPといった方法にて申請を案内する	11 月中に決定の上12 月に実施を目途

女川町独自の補助制度

1. 女川町住宅再建支援事業補助金

災害危険区域外に居住していた等により、がけ地近接等危険住宅移転事業補助金や防災集団移転促進事業補助金の補助が受けられなかった方を対象に支援する制度。

移転先の住宅再建資金として金融機関等から借り入れした場合に発生する利子相当額を限度額内で補助をする。また、再建住宅へ移転する際にかかる移転費の実費負担額についても限度額内で補助をする。

①対象となる方

次の要件をすべて満たす場合に対象。

- ◆東日本大震災等により全壊・大規模半壊・半壊のり災判定を受けた住宅を滅失（解体）した方で、その住宅に自己または親族が居住していた方
- ◆がけ地近接等危険住宅移転事業補助金の対象とならない方
- ◆防災集団移転促進事業補助金の対象とならない方
- ◆他市町村が実施する同様の住宅再建支援制度の補助を受けていない方
- ◆市区町村民税に滞納がない方（世帯全員）

②補助金の上限額

（1）住宅利子補給金

住宅再建資金を借り入れした際に発生する利子相当額

- ◆女川町内で再建した場合

上限額 722万7千円（消費税率8%の上限額）

〔 内訳 住 宅：上限457万円
住宅用地：上限265万7千円（住宅用地造成分上限59万7千円含む） 〕

- ◆女川町以外で再建した場合

上限額 200万円

（2）移転費用

再建住宅へ移転する際の引越し代や仮住居費、移転雑費（登記費用、仲介手数料、ハウスクリーニング等）に係る費用の実費負担額

- ◆女川町内で再建した場合

上限額 80万2千円（消費税率8%の上限額）

上限額 78万円（消費税率5%の上限額）

- ◆女川町以外で再建した場合

上限額 30万円

2. 女川町住宅再建補修支援事業補助金

東日本大震災等により被害を受けた住宅の補修資金として金融機関等から借り入れた場合に発生する利子相当額を限度額内で補助をする。

また、補修した住宅へ移転する際にかかった移転費用の実費負担額についても限度額内で補助をする。

①対象となる方

次の要件をすべて満たす場合に対象。

- ◆東日本大震災等により被害を受けた住宅を町内に所有し、補修する方
- ◆市区町村民税に滞納がない方（世帯全員）

②補助金の上限額

（1）補修利子補給金

東日本大震災等により被害を受けた住宅を補修する資金を借り入れた際に発生する利子相当額

上限額 200万円

対象経費：①屋根、内装及び外壁補修工事

②門、扉等の外構補修工事

③電気及び給排水設備工事（家財や電気製品等は対象外）

④擁壁、石垣等補修工事

（2）移転費用

補修住宅へ移転した際にかかった移転費用（実費相当額）

上限額 30万円

対象経費：①引越し代 ②仮住居費

応急仮設住宅 建設状況

◆概要

- ・建設戸数：32カ所 1,285戸（仮設福祉住宅1棟9室除く）

瓦礫等による用地確保が難しく、そのうち3カ所 290戸は町外（石巻市）に建設した。

- ・入居開始日：平成23年5月1日～11月6日（離半島部以外は抽選により決定）

・民間アパートの借り上げによる、みなし仮設住宅に最大450世帯が利用した。その他親族等の住居に避難等をされた方を含めると約5千人が避難生活等を送った。

◆現在入居している仮設住宅の状況

2カ所に24世帯50人が居住。平成31年度末で終了を予定していたが、現在、国に対し供用期間の延長を申請している。

復興まちづくりについて

(1) 復興まちづくりにおける基本的な考え方

住居は津波による被害を受けない安全なところに置かなければならないことから、山を切り崩し、東日本大震災による津波の高さよりも高い場所に居住地を設け、低地部の町の中心部には駅・病院・学校・商業施設等の施設を集約した。

また、海側からひな壇構造にして、海への視界を確保することで、減災と海の町の意識を両立している。



中心部地区の都市構造と人の流れのイメージ



海側から三段構造となる断面地形

(2) 中心部の復興状況

平成30年10月に女川町庁舎の供用を開始した。今後は被災した施設（旧女川交番）を震災遺構として保存し、震災の記録を承継するとともに、駅前商業エリアと一体となってにぎわいを生み出していき、港町・女川の復興のシンボルとして整備する観光交流エリアや新たな町のコミュニティ形成を確実にするため、町の核となる小中一貫校を町の中心部に整備する。



女川交番



女川町中心部全景



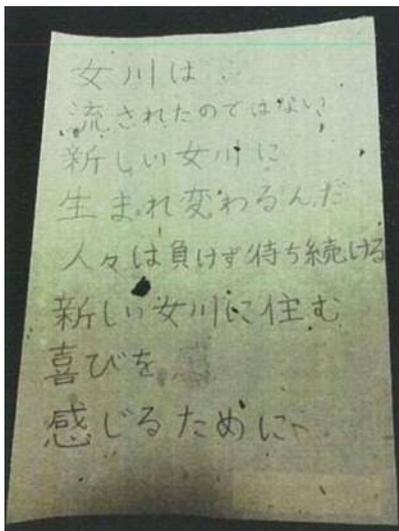
観光交流エリア H32.7 完成予定



小中一貫校 H32.二学期～供用開始予定

(3) これからの世代

■震災2カ月後に書かれた小学生の詩



女川は流されたのではない
 新しい女川に生まれ変わるんだ
 人々は負けず待ち続ける
 新しい女川に住む
 喜びを感じるために

◆ 質疑応答の様子



質疑応答



質疑応答



質疑応答



有里副委員長挨拶

◆ 質疑応答

問：なぜ小中一貫校を作ることになったのか。

答：町の一番良い場所に教育環境を持っていきたいということから中心部に学校を作ることになった。小中一貫校と義務教育学校の2つの考えがあったが、義務教育学校という形に方針が変わると影響が大きいことから小中学校とも校長を1人置く形でスタートすると聞いている。

問：高さ10mエリアの居住地はまだ町外からの受入は可能なのか。

答：現時点で30区画程度空きがある。今は一般募集も行っている。

問：震災後、早くに復興を進めることができた要因は。

答：町の風土（物事に対し自分事として考える住民が多い）と行政の迅速な判断（その地区での自主的な生活再建を許さない程度に災害危険区域の指定が早かった）による。

問：民間アパートはどこから借り上げているのか。

答：震災前は町内にもあったが、震災後はほぼなくなり町外のアパートを借り上げた。

問：住宅支援以外の生活支援の制度は他に何かあるのか。

答：災害援護資金貸付制度（上限350万円）や災害公営住宅に入られた方に対する家賃減免制度などがある。

問：土地の登記がされてなくて権利変換が大変だったということがあったか。

答：女川町でも問題になっている。ただ、区画整理事業なので土地を買い上げることが少なく、換地で戻している土地がほとんどであった。登記が何代にもわたってされていない土地については法定相続人の方を全て調べ出して、承諾を得ながら事業を進めた。

◆現地視察（女川町まちなか交流館⇒女川駅⇒女川町役場）

現地視察では、まず、まちなか交流館内においてパネルや模型等により町の外観の説明を受け、女川駅において、展望台から見える中心部の復興状況について説明を受けた。また、女川町役場では木村公雄議長から震災直後の瓦礫処分の支援について感謝の意が述べられた後、議会施設を見学した。

◆現地視察の様子



まちなか交流館で説明を受ける



女川駅前にて



女川駅展望台で説明を受ける



10月に供用開始した女川町役場



木村公雄女川町議会議長とともに（女川町議場にて）



女川町庁舎前にて

2. 石巻市 視察の概要

説明者 石巻市 復興政策課 課長 岡 浩 氏
生活再建支援課 主査 高橋 仁志 氏



辻委員長より挨拶

東日本大震災による被災概要

(1) 地震概要

発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分

震央地：牡鹿半島の東南東約130kmの三陸沖

震度：震度6強（石巻市）

深さ：24km 規模 マグニチュード9.0

(2) 津波概要

津波の高さ：津波計による最大T.P+8.6m（鮎川：気象庁発表）

浸水面積：73km²（平成23年4月18日国土地理院発表）

※市内の13.2%（平野部の約30%）が浸水

(3) 被災概要（平成30年1月末現在）

<人的被害>

死者数：3,182人

行方不明者：419人

<地盤沈下>

最大沈降：-120cm（牡鹿地区鮎川）

<建物被害>

全壊：20,042棟

半壊：13,049棟

一部損壊：23,615棟 計：56,706棟

石巻市震災復興計画について

(1) 石巻市震災復興基本計画とは

本計画は、復旧・再生のための新たな産業創出や減災のまちづくり等を推進しながら、快適で住みやすく、市民の夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造を目指す、復興に向けた道標となるものである。

平成23年4月27日に震災復興基本方針を策定し、有識者懇談会の実施や市民意見の把握の後、平成23年12月22日に石巻市震災復興基本計画を策定した。

(2) 計画の期間（10か年）

- ①復旧期：平成23年～25年度
- ②再生期：平成26年～29年度
- ③発展期：平成30年～32年度

(3) 基本理念



(4) 施策大綱（基本的な方針）

- ①みんなで築く災害に強いまちづくり（防災・地域コミュニティ・減災都市基盤等）
- ②市民の不安を解消し、これまでの暮らしを取り戻す（暮らし、健康・福祉・医療等）
- ③自然への畏敬の念をもち、自然とともに生きる（産業経済、まちなか再生等）
- ④未来のために伝統・文化を守り、人・新たな産業を育てる（教育、子育て、新産業創出等）

住まいの再建

(1) 被災当時

◆住宅被害

- ・市街地に広がる平野部では広範囲で住宅が全壊
- ・半島沿岸部では低平地集落の住宅地が壊滅的被害



震災直後の石巻市内

◆一時避難

- ・体育館、公民館等への一時避難実施
- ・一時避難所での炊き出し実施
- ・最大避難者数：50,758人 最大避難所数：259カ所

(2) これまでの取組み・出来事

◆仮設住宅

- ・平成24年度： 13,001戸（ピーク時）
- ・平成30年1月現在： 2,311戸（ピーク時から18%まで減少）

◆新市街地の整備

平成26年度に宅地引渡しを開始した土地区画整理事業による新市街地整備は、平成29年度中に全て（1,360戸）の宅地供給が完了

■新市街地の整備前と整備後の写真（新蛇田地区）



整備前



整備後

(3) これからの復興

◆継続的な再建支援等

今後、各地で住まいを再建された方や再建を検討中の方に向けた支援として、再建した地域でのコミュニティの形成や各種手続き相談、再建方法を検討するための情報提供、健康支援などを行う。

医療・福祉・教育の再生

(1) 被災当時

◆医療施設の被災状況

- ・石巻市立病院、夜間急患センター1階が全壊
- ・雄勝病院、寄磯診療所も津波被害により流失・全壊



雄勝病院

◆福祉施設の被災状況

- ・市立保育所29施設中全壊8施設、耐震に問題が発生した1施設の計9施設が被災
- ・障害福祉・老人福祉施設が多数被災

◆教育施設の被災状況

- ・市立幼稚園、小学校、中学校、高等学校の21%に当たる15校が被災

(2) これまでの取組み・出来事

◆医療

- ・平成24年5月までに開成、雄勝、牡鹿地区に仮設診療所開設
- ・平成27年度に寄磯診療所、平成28年度に市立病院、夜間急患センター、雄勝診療所が開業



石巻市立病院

◆福祉

- ・平成27年4月に、被災した総合福祉会館みなと荘と湊保育園・幼稚園を集約した「総合福祉会館みなと荘・湊こども園」が開所し、児童福祉に加え復興まちづくりの意見交換や地域活動の場として広く活用
- ・平成28年12月までに、被災した全ての市立保育所の復旧工事完了

◆教育

- ・平成23年5月までに被災した全ての小中学校、市立女子商業高等学校が仮設や間借り校舎で授業再開
- ・被災校舎を移転新築し、平成29年4月に渡波中学校、8月に雄勝小学校・雄勝中学校が新校舎で授業開始

(3) これからの復興

◆複合文化施設

- ・平成30年度より市民会館、文化会館を統合した石巻市複合文化施設の建設工事開始

安全・安心のさまざまな取組み

◆津波避難タワー・ビル

市街地沿岸部に津波避難タワー4基を整備し、津波に耐えられる建築物を津波避難ビルとして33カ所指定している。



津波避難タワー



津波避難ビル

復旧・復興事業費

石巻市における平成32年度までの復旧・復興事業費は、国・県が施工する事業を含めると、1兆円を超えると見込まれている。

(1) 主な財源

①災害復旧事業

異常な自然災害によって被害を受けた施設を原形に復旧する事業。現地での原形復旧が極めて困難な場合等においては、当該施設の従前機能を復旧するための代替施設の建設も対象事業となる。

事業実施状況（事業費ベース） 約3,666億円

②東日本大震災復興交付金（根拠法：東日本大震災復興特別区域法）

東日本大震災により、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域において、災害復旧だけでは対応が困難な「失われた市街地の再生」「生業の再建」等のほか、市町村の多様な復興ニーズに復興交付金により対応。

事業計画提出 計20回（復興庁への実施事業の概算事業費、事業概要等の提出）

配分 約3,958億円（事業費総額は4,853億円）

③その他

国から県に震災復興特別交付税として交付され、震災復興基金交付金として市に交付された震災復興基金については、被災者の生活支援や地域産業の支援、防災対策など、主にソフト事業に活用している。

震災復興基金活用状況 約406.4億円

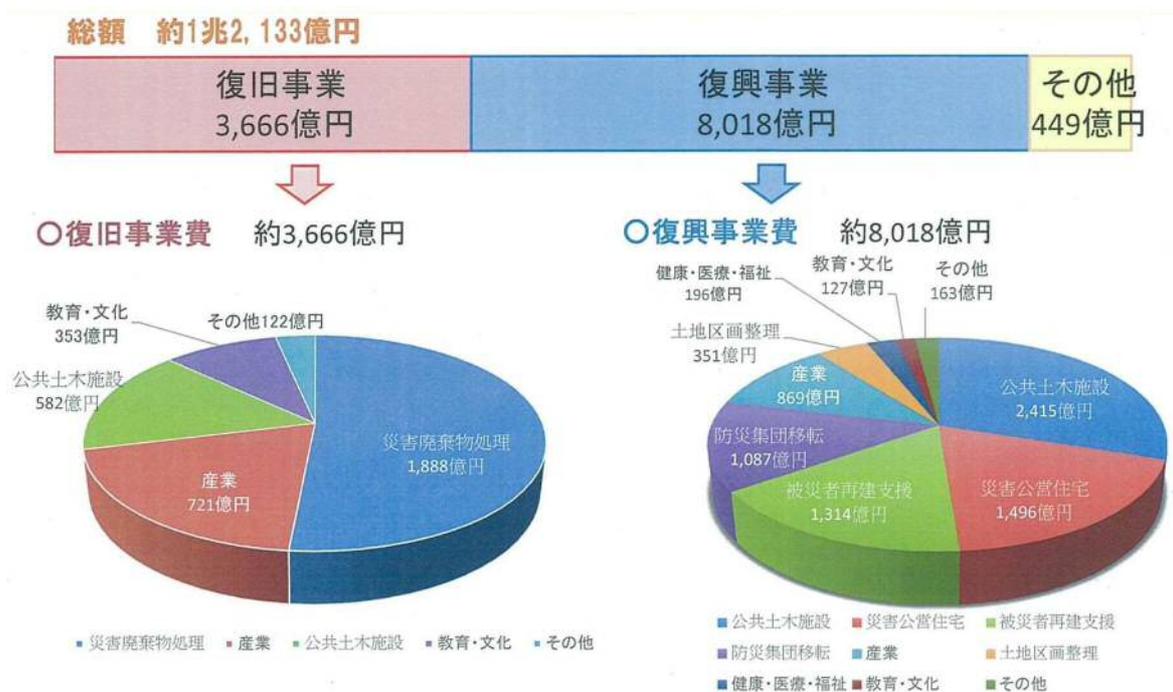
病院、診療所については、宮城県が策定した地域医療復興計画により、復興事業を進める。

地域医療復興計画事業費 約205億円

(2) 復旧・復興にかかる事業費

復旧・復興にかかる主な事業費の総額は約1兆2,133億円を予定している。

震災前（平成23年度）の石巻市の一般会計歳出予算は617.5億円であり、市の一般会計予算のおよそ20年分に相当する。



「わたしはわすれない」

わたしはわすれない
地鳴りがして
おびえ からだがふるえて
しゃがみこんだことを

わたしはわすれない
自衛隊の車に乗って
こわれた北上川の横を走り
雄勝から出てきたことを

わたしはわすれない
ガソリンスタンドのおじさんが
走ってきて
助けてくれたことを

わたしはわすれない
避難所でいただいた
スープのあったかさと
おにぎりの味を

わたしはわすれない
豆腐屋のおじちゃんが
みんなを避難させて
自分だけは津波に流されたことを

わたしはわすれない
飯野川中の避難所で遊んでくれた
お姉さんたちの
笑顔とあたたかさを

わたしはわすれない
豆腐屋のおじちゃんが
ふいていたラッパの音を

わたしはわすれない
こわされた家を
流された命を
助けられた恩を
人のあたたかさを

わたしはわすれない
誕生日にお母さんにもらった
大切なネックレスを
流されたことを

わたしはわすれない
大震災の記憶のすべてを

わたしはわすれない
家族 友達 わたしが
写っていた思い出の写真を
流されたことを

被災当時小学3年生だった児童
が小学5年生の時に当時の記憶
を思い出しながら書いた詩

被災者の自立再建を実現するための支援

◆意向調査から見える自立支援に向けた課題

- ①住まい：再建方法が決まらない世帯がまだ1, 100世帯以上
- ②健康・福祉：仮設住宅において体調が悪い人の割合が増加
- ③暮らし向き（家計）：支出増加、収入減少世帯がそれぞれ半数以上
- ④コミュニティ：再建後、環境の変化により孤立化が進むことが懸念



再建先の住まいへ移転した方、仮設住宅に入居している方等の状況に合わせ、「住まい」「健康・福祉」「暮らし向き（家計）」「コミュニティ」の4つの視点から総合的な支援を実施する。

◆自立再建を実現するための4つの基本的な視点

①住まい

- ・生活の基盤となる住宅再建・移転支援
- ・住まい再建の意向決定に必要な支援
- ・生活状況に合わせた住まいの確保

②健康・福祉

- ・震災後からの様々な悩みへの心のケア
- ・健康維持のための状況把握と健康相談・指導、予防
- ・地域の実情に応じた健康推進、生活支援

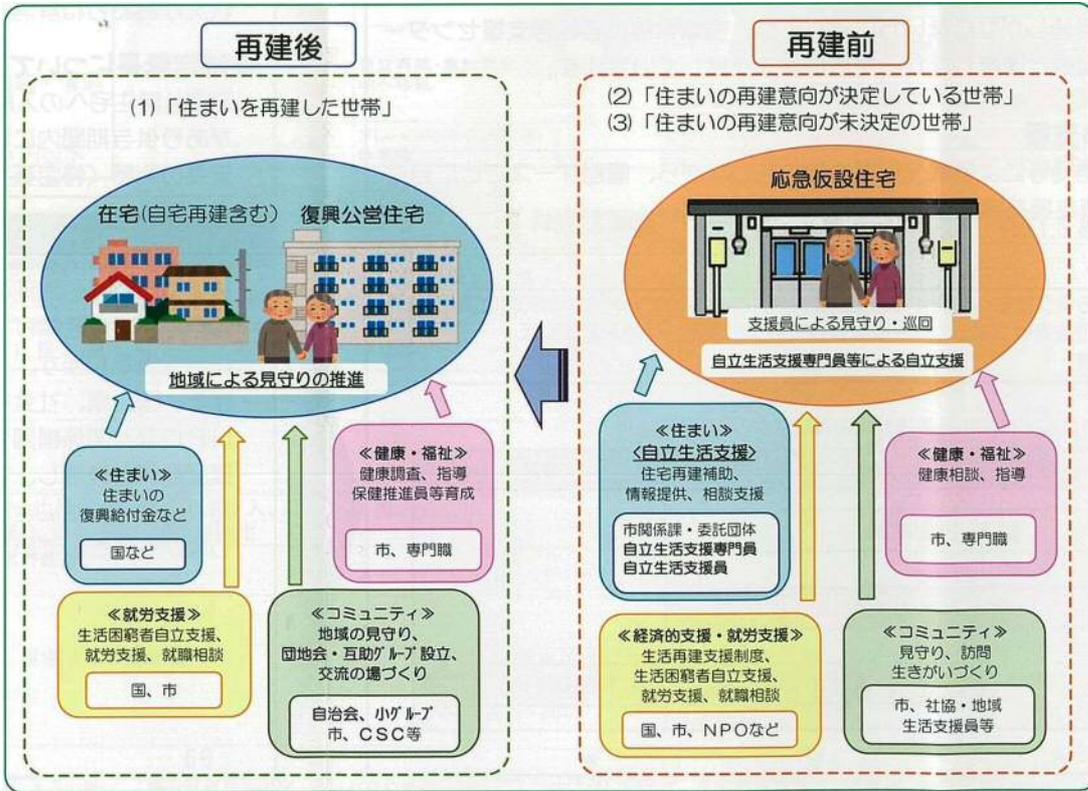
③暮らし向き（家計）

- ・健全な生活を維持するための就労支援
- ・生活を再建するための経済的な支援
- ・生活困窮者に対する自立支援

④コミュニティ

- ・人と人とのつながりを実感できるコミュニティの形成・維持の支援
- ・孤立防止のための見守り支援
- ・新たな生活の場での生きがいつくり

■被災者支援イメージ



◆「在宅被災者」への支援

東日本大震災で大きな被害を受け、補修が完了していないと思われる自宅で生活を続けてこられた世帯、いわゆる「在宅被災者」の実態を把握するため個別訪問による調査を行っている。

調査対象世帯の多くが高齢者世帯であり、震災から5年を経過した現在でも補助制度を活用されていない世帯が見られたため、今後は、従来の広報だけでなく、市が委嘱した自立生活支援員による訪問型の積極的な支援を行っていく。

また、地区民生委員や支援団体、その他の関係機関等とも連携し、地域の中で孤立せずに行政とのつながりが保てるよう配慮する。

さらに、各世帯個別の課題についても社会福祉士等の自立生活支援専門員等の助言や他の専門職につなぐ枠組みなどを整備し、支援していく。

◆ 質疑応答の様子



質疑応答の様子



菅原秀幸石巻市副市長からのご挨拶

◆ 質疑応答

問：都市部に保育所ができたりしていることから、生活様態も変化していると思うが、震災後からの人口動態の中身の変遷はどのようになっているか。

答：震災前は多人数世帯が多かったが、震災後、若い世帯はまちなかの新しい団地へ行き、高齢者はそのまま残ることが多かったため、世帯の分離が発生した。そのため、人口は減少しているが世帯数は減少していないので、核家族化が進んでいる。



石巻市役所前にて

旧大川小学校について

大川小学校を襲った津波によって、児童74名、教職員10名、計84名の方が犠牲となった。津波は北上川を遡上し、川の流域が溢れただけでなく、海からの津波が陸地からも押し寄せて来たため、大きな被害をもたらした。

津波の被害は校舎にも大きく爪痕を残している。校舎2階の教室の床が津波により、せり上げられ、鉄筋がむき出しになっており、また校舎からプールや体育館をつなぐ渡り廊下は倒壊した状態で残っている。



旧大川小学校

◆現地視察の様子



現地視察の様子



現地視察の様子



倒壊した渡り廊下



教室の様子



水に突き上げられた
2階の教室の床の状況



津波で停止した時計

第3部 視察成果のまとめ

各委員の報告

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

委員長・公明党 辻 薫

■総括的な感想

東日本大震災から7年8か月。今なお5万6千人が全国に避難し、不自由な生活を余儀無くされています。今回の視察では、街の復旧・復興、被害者生活支援の状況を確認しました。

宮城県女川町では、東日本大震災による被災後7年で震災時の人口の約34%が減少。そこで復興まちづくりについては、人口減少を見据えた都市構造として、早い段階でまちづくりの方向性を決定したことに加え、復興を自分ごととして考える住民が多かったことがどこよりも復興が進んでいる背景としてありました。

宮城県石巻市の人的被害は、死者行方不明者合わせて、東日本大震災の被災自治体の2割を占め最大規模でした。同市の応急仮設住宅は、ピーク時の7,102世帯から現在では158世帯まで減少。応急仮設住宅はあくまでも仮の住まいであり、再建意向が未決定、又は自立再建が困難な世帯への支援が必要。そのため同市の被災者自立再建促進プログラムでは、既に再建先の住まいへ移転した方等も含め、仮設住宅に入居している方の状況に合わせ、「住まい」「健康・福祉」「暮らし向き(家計)」「コミュニティ」の4つの視点から支援をしていることから、再建には総合的な支援が必要であると痛感しました。

■視察先

11月7日(水) 宮城県女川町 女川町まちなか交流館・女川町役場

11月8日(木) 宮城県石巻市 石巻市役所・市立旧大川小学校

■視察の成果

児童74人が犠牲になった石巻市立旧大川小学校跡の視察では、現場で他団体の案内をされていたご遺族の方のご好意で、遺族の方の案内でなければ見ることが出来ない校舎内も視察することが出来ました。2階教室の床が多く鉄筋が入っているにもかかわらず大きくめくり上がっている等、外観からではわからなかった津波被害の甚大さを目の当たりにしました。避難の在り方を含め改めて防災・減災の取り組み強化を実感しました。

■その他

女川町では、木村公雄議長が歓迎の挨拶と共に、豊島区が震災後、女川町の瓦礫処分への支援をしたことへの感謝の意を述べられました。また、石巻市の菅原秀幸副市長からは、震災直後、豊島区が家屋調査のための職員派遣をしたことに対する御礼の挨拶がありました。最後に、ご尽力頂きました理事者、議会事務局の皆様へ感謝申し上げます。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

副委員長・自民党豊島区議団 有里 真穂

■総括的な感想

女川町では、まちなか交流館で①被災者生活再建支援について、被災者生活再建支援のフォロー体制や支援の流れ、仮設住宅や生活再建支援金の状況について、②街の復旧・復興について説明を受けた後、女川町の復興の現状を視察しました。その後、女川町役場を訪問し議会の視察や議長へのご挨拶をさせていただきました。女川町役場からは町全体が見渡すことができ、震災後の街の復興について説明を受けた内容を確認することができました。女川町は町の85.4%が被災し、町役場をはじめ、女川町駅や役場周辺の市街地も津波による壊滅的な被害を受けました。その結果、震災後人口減少率が全国で最も高くなっているという現状がありました。人口減少を踏まえ、町の都市機能を集約して市街地を形成し、市街地よりも盛土を高くして居住地のエリアを設定し、災害公営住宅の建設や防災宅地を形成していました。土地の造成は、平成31年3月までに完成するというところで、復興後の新たな生活基盤が形成されていました。かつての駅を中心とした街並みが想像できないくらい盛土による土地の改良が進み、駅を中心に、新たに形成された市街地から海を見渡せる眺望はかつてのイメージから想像もつかないほど生まれ変わったという印象を持ちました。

石巻市では、石巻市役所を訪問し、①生活者再建支援について、②街の復旧・復興について説明を受けた後、旧大川小学校の視察をしました。石巻市は、発災時にリアス式海岸であることから20mを超える巨大津波に襲われ、防潮堤が破壊されたことによって平野部の30%が浸水し、市役所も浸水する状況であったとのことでした。情報通信網が途絶え、道路網も本庁と総合支所間が寸断され、各地域が孤立するとともに、通行不能な状況が続いたことによる初期対応の遅れが起きたとのことでした。発生後の瓦礫処理には、移転先と移転元地両方の整備が必要なことから多くの時間がかかったとのことでした。同じ震災でも地域の現状により、再建計画が大きく変わり、状況や日頃のコミュニティの在り方によって再建計画が大きく左右されると実感しました。また、移転に時間がかかることから住民の意向が変わることが多くあり、住民に寄り添ったきめ細やかな支援が必要であることが分かりました。

旧大川小学校の視察では、津波の破壊力の凄まじさと津波が想定していた川からだけでなく陸からも襲ってきたことを知りました。想定を超えた現実に対応することはなかなか難しいですが、最悪のシナリオを想定して防災教育に取り組むことの必要性を強く実感しました。いつ、何時訪れるかもしれない脅威に対して、想定を超えた想定を行い、一時避難を円滑に行えるよう、訓練の必要性を感じました。学校の鉄筋を曲げ、頑丈なコンクリートを破壊する自然の力の凄まじさを目の当たりにして、遺族の方々の気持ちを痛切に感じる視察でした。

■視察先

平成30年11月7日（水） 宮城県牡鹿郡 女川町 まちなか交流館
女川町役場

平成30年11月8日（木） 宮城県石巻市 石巻市役所
旧石巻市立大川小学校

■視察の成果

① 女川町

1) 被災者生活再建支援について

発災から数年間は委託職員や臨時職員も多く、被災者生活再建支援の窓口業務の効率化を進める中で、相談窓口に来られた住民に記入していただく「補助金相談シート」や窓口担当者が記入する「住宅再建等相談受付票」は事務の負担軽減や担当間での情報共有において有効だと思いました。被災者支援制度ガイドブックも分かりやすくなっており、これらの資料を本区でも活用し事前に想定できる内容に関しては、豊島区版を作成し訓練等で活用するように生かしていきたいと思います。

2) 街の復興・復旧について

新たな街の形成に至っては、女川町復興連絡協議会やまちづくりワーキンググループの中で、行政と住民、よそ者の連携によって様々なアイデアが具体化され街づくりの大きな土台となったとのことでした。復興により新たに整備された駅前商店街では、外からボランティアで来て女川町で起業した若手事業者の店舗があり、新たな街の形成がハードだけでなく新たな人の定着ということでも起きていると思いました。復興における街づくりにおいて女川町の取組は住民と共に新たな街をつくるという手法が参考になりました。街の規模は本区とは大きく異なりますが、それぞれの町内で日頃から災害を想定してこのような街づくりの合意形成がしやすい環境づくりのため防災ワークショップなどを通じて世代を超えた交流を取り入れていきたいと感じました。

② 石巻市

被災者生活再建支援の支援体制の在り方が時間の経過によって必要とされるサービス、支援の在り方が変わってくることを学びました。応急仮設住宅入居時の支援体制では、心のケアや専門職による生活支援が中心でしたが、5年が過ぎると、再建を見据えた支援体制へと移行し、自立生活支援や住宅生活支援を中心に、新しい生活の場での孤立や孤独を防ぐことやコミュニティの再建に向けての支援へと内容が大きく変わってくるようになりました。本区においても、これらの支援の在り方の推移を踏まえて中長期的な生活再建支援の在り方を構築すること、震災後にどのような生活再建ができるのかということを広く区民に伝え、いざという時のシミュレーションの必要性も感じました。

今後、視察の成果を震災後の復興計画や住民向けの震災後を想定したワークショップの実施などにつなげていきたいと思います。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

無所属元気の会 小林 弘明

■総括的な感想

女川町には、実は6年前の2012年4月に、清掃・環境対策調査特別委員会で訪れたことがある。当時は、がれきやごみの処理がおいつかず、通る道の両サイドにがれきで山が形成されるほどであったが、当時を知る身としては、見違えるようにきれいになった。石巻市・女川町とも、復興開発は被災地のなかでかなり進んでいるほうで、若い方のアイデアを取り入れたり、石ノ森章太郎先生のキャラクターを利用したソフト面からの復興が役に立っていることも実感した。

また、学校管理下で起きた災害として戦後最大の惨事となった、旧石巻市立大川小学校を視察した。本来遺族等限られた関係者しか入れないが、遺族の方に同行頂くことで内部を見ることができた。災害の爪痕が今も生々しく残る様を見て、また、学校にいて生き残った児童2人のうち1人が当時の震災の語り部として活動している話を聞いて、非常に胸が痛くなった。

防災計画や発災後の対応など、何度でも確認し、このような事態を最小限で抑える事の重要性を改めて痛感した。

■視察先

宮城県女川町、女川駅、女川町まちなか交流館

宮城県石巻市、旧石巻市立大川小学校

■視察の成果

石巻市では、防災計画、ハザードマップ、避難計画が立てられていたにもかかわらず、大きな被害が発生した。また、同じ公立学校間で避難対応に差が発生した。

一度策定された計画も、幅広く公開し、本当にこれで正しいのか、常に議論・検証をしていく必要がある。

また、避難計画についても、実効性を担保するため、当たり前のことであるが、訓練の実施、検証を重ねていく必要がある。

■その他

旧来の市民・町民は、転出し、災害支援のために移住してくる方の転入が続いている。また、数は非公表だったが、被災遺児が多く発生していることを知った。

将来的なコミュニティの発展のために、それらの現状をもとにできる施策を策定していく必要がある。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

自民党豊島区議団 松下 創一郎

■総括的な感想

平成23年に発生した東日本大震災から7年が経過し、特に被害の大きかった二つの地域について復興状況とそこに至る過程を学ぶべく視察を行った。

女川町、石巻市ともに被災の爪痕はまだ残っているものの、駅前開発により多くの観光客をむかえている光景や、復興住宅による生活再建が進んでいる状況を伺い、着実に都市としての再建が進められていることを感じた。

阪神・淡路大震災では復興に約10年かかったと言われている。東日本大震災では津波の影響もあり被災規模はさらに大きいものであるが、より一層の発展を国全体で支えて行かなければならないと感じる一方、豊島区においても災害発生前の備えを行っておくことによって、被害を最小限に抑え、復興・生活再建にいち早く取り掛かることができると痛感した。

■視察先

宮城県女川町および石巻市

■視察の成果

女川町においては津波被害を受けての駅前再建や、町民のコミュニティ意識が強い中での生活再建、具体的には復興住宅における新たなコミュニティづくりについての施策を伺った。

石巻市においては、震災直後の市役所機能の再構築や、死者数が被災地最高数であったことを受けての生活再建について伺った。また、旧大川小学校では、学校現場における避難体制や震災に対する備えについて伺った。

■その他

当地においてはまだまだ被災の影響を感じる風景が数多く見られたものの、女川駅前をはじめとして、力強く立ち上がろうという思いを感じることもできた。また、旧大川小学校については当時のままの姿を残すことにより、災害の恐ろしさを伝えるものとなっている。遺族感情に配慮することは当然のことながら、震災遺構としての価値を痛感した。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

都民ファーストの会としま 星 京子

■総括的な感想

宮城県出身の私は、被災者の一人でもあり、視察先の女川町や石巻市でも、多くの仲間達が被災し、被災者の方々は未だ震災の傷跡が癒えておりません。

被災者にとって、それぞれの生活再建のあり方、復興のあり方も違い、各自治体に求められる復旧・復興の取り組みは、大きな課題となっております。

視察先の石巻市では、公共交通の復興、産業・観光の復興、医療・福祉・教育再生等、課題は山積みです。

住まいの再建では、仮設住宅の入居状況は、プレハブ仮設住宅やみなし仮設住宅等、未だ多くの方々が不安を抱え不自由な生活を強いられており、精神的な保健福祉士など、専門職種による生活支援やサポートの拠点づくりが重要となっております。

また、生活再建支援金については災害援護資金を受給したが、収入につながる職なく、据え置き期間が終了しても返金できない状況であり、就労支援や経済的支援など、生活再建に対する幅広い支援策が課題と考えます。

被災者の自立再建に向けた課題を踏まえ、自立再建を実現するための支援策に今後も取り組んで参ります。

■視察先

- 1.宮城県女川町：女川まちなか交流館・女川町役場
- 2.宮城県石巻市：石巻市役所・旧大川小学校

■視察の成果

被災者生活再建支援については、被災された方に対するフォロー体制、支援の流れ、仮設住宅、生活再建支援金の状況などに、実態に即した支援策や多くの課題を伺うことができた。自立再建を実現するための支援策を検討して行きたい。

また街の復旧・復興の概要についても、被害状況、復興状況等、各自治体に求められる復旧・復興のあり方も違うことがわかった。復興に向けた組織の体制づくり等、今後の都市型震災に対応する支援策に繋げて行きたい。

■その他

旧大川小学校の校舎内の時計は、津波が押し寄せた時間のまま…

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

日本共産党 小林 ひろみ

■総括的な感想

女川町では、震災直後の大量のがれき処理を東京が引き受けたこと、石巻市では、家屋調査などに豊島区職員の派遣応援があったこと、などについてお礼のあいさつがあった。また、この間あった全国からの支援がなくなっていくことへの不安も述べられた。

震災から7年8カ月、女川町、石巻市とも来年4月には復興住宅などができ、ほぼ全員が仮設住宅を退去するめどが立った。自立再建といっても、被災者の状況や意向は時間の経過の中で変化がおきるのは当然で、その把握は難しいと感じた。また、支援内容も国の補助金のメニューだけでは足りず、石巻市も女川町も独自の補助制度を作って支援していた。しかし、ただでさえ少子高齢化しているなかで、人口の減少、流出は続いている。観光客も女川で震災以前の6割、石巻では水産市場も水揚げ量が震災前より少ない、水産加工場もフル稼働していない、とのこと。生活・なりわい・産業、自治体の復興は簡単なことではない。

■視察先

女川町まちなか交流館、女川町役場、石巻市役所、石巻市立旧大川小学校

■視察の成果

☆女川町まちなか交流館、町役場（現地視察と座学）

以前は、駅前には「1階は店舗など、2階は住居」という建物が多かったが、居住禁止となった。かさ上げを行い、「シーパルピア女川」という商店街（レンガ敷のショッピングモール）が作られ、その中にまちなか交流館もある。東日本大震災で始まったグループ補助金の制度を使い若い人の開業もあるとのこと。座学では、女川町が復興事業は進んでいるとのことで、その理由は、素早く居住禁止地域を決定した、小さい町で住民合意が作りやすかった、とのことだが、つまり「合併していない町」だったからではないか。

☆石巻市役所（座学）

被災者生活支援について、2015年位までの「応急仮設住宅入居後の支援体制」、15年後半位からの「再建を見据えた支援体制」へと変化があった。体と心のサポートをする「からころステーション」の取り組みと、再建支援の中の「伴走型支援員」は具体的に知りたかったが時間が足りなかった。

☆石巻市立大川小学校（現地視察）

居合わせた遺族の方に校舎内部も案内していただき、盛り上がった床面に津波の恐ろしさをみせつけられた。教訓として豊島区でも安全な避難場所、避難計画は重要と思う。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

公明党 中島 義春

■総括的な感想

- ① 震災から7年が経ち、街の復旧・復興がどうなったか、新聞やマスコミ報道では目にしているが、実際に見るのとでは大いに違う。百聞は一見にしかずといわれるが、改めて感じた。
- ② 街の復興はかなり進んでいるように見えたが、いたるところに空き地が点在し、震災前に住んでいた人々はどうしたのか、復興年数が長くなり移転先のほうでの定住化が進み、人口減少が激しいと伺った。スピード感を持つての復興の必要性を感じた。

■視察先

女川町まちなか交流館・女川町役場

- (1) 被災者生活再建支援について
- (2) 街の復旧・復興について

石巻市役所

- (1) 被災者生活再建支援について
- (2) 街の復旧・復興について
- (3) 現地視察（旧大川小学校）

■視察の成果

- ① 女川町では防災集団移転促進宅地・災害公営住宅の引き渡し率98.9パーセントであり、なかでも災害公営住宅は100パーセントで、どこよりも早く達成したと伺いました。
- ② なぜどこよりも早くできたかを尋ねたところ、女川町は4つの地域に分けられ、それぞれの地域で、震災前から地域のコミュニケーションが図られており、お互いそれぞれを思いやることができました。震災後、人々は自分のことをやるだけでなく、みんなでどうしたら復旧復興ができるかを優先に考え、その結果どこよりも早く復興図面を描けることができたそうです。
- ③ 石巻市には震災後の翌年会派視察を行い、街の変わりように驚きました。旧北上川沿いの中央1丁目地区は以前の仮設店舗の面影は全くなく、見違えるような立派な商店街に変わっていました。しかし被災エリアが多いため、街の復興はまだまだ途上であると感じました。
- ④ 旧大川小学校では、アメリカンスクールの生徒さんたちに遺族の関係者が説明をされているのと一緒に、遺族関係者しか入れない小学校の中にも入らせていただき、中を見させていただきました。部屋はきれいに整頓されておりましたが、2階の床は1階が見えるほど下からの津波に突き上げられ大きく歪んでおり津波の恐ろしさを

まざまざと感じました。

■その他

旧大川小学校では、視察した全員で黙とうをささげ、亡くなられた皆さんの安らかなることをお祈りいたしました。自然災害を止めることはできなくても、災害での被害を極力少なくすることはでき、命を守ることも可能です。そのための努力を惜しまず継続することをお誓いしました。

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

自民党豊島区議団 吉村 辰明

■総括的な感想

いずれの視察先においても、平成23年3月11日に発生した東日本大震災における被害とその対策、あるいは復興への道筋を視察すべく伺った。

女川町においては駅前での津波の被害が甚大であり、家屋、商店のほとんどがなくなってしまった地域であったが、7年間の復興により復興が進んでいる様子を視察した。被災直後からの生活再建への道筋づくりにおいては、わかりやすい資料提供を行うとともに、その対応をおこなっていかねばならない。また、女川町では人口減少率が県内ワースト1であったが、元来地域のコミュニティの結びつきが強いことから、戻ってくる人口も多く、また復興住宅政策においてもそういった側面に配慮したものであり、学ぶべき点は多い。

石巻市においても、津波の被害は大変に大規模であり、市町村別の死者数においては最も多かった。そうした状況からいかに市役所機能を回復させ、住民の生活再建に至ったかという点について、知ることができた。

旧大川小学校においては、多くの児童生徒、教職員の方がなくなり、その責任について訴訟が行われている最中であるが、どこに避難するのか、あるいはどの程度の被害を想定するべきなのか、という点については今後の他の自治体でも大いに問題とすべき点であり、豊島区においても各種災害に対して安全な場所の確保や周知徹底について改めて議論していくべきであると考えている。

■視察先

宮城県女川町
女川駅前
女川町役場
宮城県石巻市
石巻市役所
旧大川小学校

■視察の成果

震災直後から、復興期における生活再建支援や街の再建についての実例
避難場所となるべき重要構造物における事前の防災対策と被害予測の重要性

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

民主ネット 大谷 洋子

■総括的な感想

復興達成感はそれぞれ立場によって違う。高台に住宅を平地に公共的建物を整備され、女川町の人口減少率が全国自治体の中で最高の人口減少でも、さらに将来の人口減少を見据えた都市構造により、町の活力を維持創出がされて、震災・津波によって流された町が新しい女川町に復旧、復興していた。

石巻市も津波被害が大きい地形の高低によって差が有り、全住家の8割弱が被害に。

市街地全体が甚大な被害を受けて、震災復興基本計画に基づいた、被害者自立再建促進が、プログラムの策定により全力で取り組まれていた。

まだ仮設住宅に入居中の方も居て、住居の再建先が定まらない人も多いため、住宅整備に時間がかかったとのことでした。

制度を知らない人への情報提供、孤立対策、コミュニティのあり方、収入が減ることによる暮らし方、医療、福祉、教育の再生、産業、観光の復興支援について新しい石巻市の創生計画を研修させて頂きました。

■視察先

宮城県女川町（女川町まちなか交流館にて説明を受ける） 市街地の復旧、復興状況
宮城県石巻市（市役所にて説明受け、旧大川小学校現地視察）

■視察の成果

東日本大震災後の復旧、復興事業の対策、被災者生活再建支援策、フォロー体制、主な財源等、支援のあり方、流れについて状況が学べた。

首都東京、豊島での有事の際への対策として東日本大震災の教訓を活用できる。

■その他

中学校の体育館に避難した杉山さんが、大震災の記憶の全てをたどって書かれた「わたしはわすれない」の詩に胸が熱くなりました。

大川小学校の被災後の原状維持が尊い教訓ではあるが、被災にあわれた関係者の辛い気持ちも理解できる悲惨な現状でした。

視察行程

【 11月7日（水） 】 - 1日目 -

9 : 33 発 大宮駅
↓
東北新幹線 はやぶさ・こまち9号
10 : 40 着 仙台駅
11 : 00 発 仙台駅
↓ 移動（貸切バス） 途中昼食休憩
14 : 00 着 女川町まちなか交流館／女川町役場 視察
16 : 30 発 女川町役場
↓ 移動（貸切バス）
17 : 15 着 宿泊先

【 11月8日（木） 】 - 2日目 -

9 : 15 発 宿泊先
↓ 移動（貸切バス）
9 : 30 着 石巻市役所 視察
11 : 30 発 石巻市役所
↓ 移動（貸切バス） 途中昼食休憩
13 : 45 着 旧大川小学校 視察
14 : 30 発 旧大川小学校
↓ 移動（貸切バス）
16 : 30 発 仙台駅
↓
東北新幹線 はやぶさ・こまち28号
17 : 38 着 大宮駅
解散

平成30年度

防災・震災対策調査特別委員会視察報告書

平成30年12月発行

<発行・編集>

豊島区議会

住所：豊島区南池袋2-45-1

電話：03-3981-1111（代表）