

## 室戸市議会 総務文教委員会 令和4年度行政視察報告書

期 間 令和4年10月26日(水)～28日(金)  
視 察 先 宮城県岩沼市、宮城県山元町、宮城県亶理町  
参加委員 委員長 河本 竜 二、副委員長 田 淵 信 量、  
委員 町 田 又 一、委員 堺 喜久美、  
委員 小 椋 利 廣、委員 竹 中 多津美  
随 行 議会事務局 村 田 茉 莉

総務文教委員会所管事務の「防災・減災について、室戸市の今後取り組むべき課題調査」のため、宮城県岩沼市、宮城県山元町、宮城県亶理町を視察した。

調査方法については、先に送付済みの調査事項を基に説明を受けた後、質疑を行う方法を取り、岩沼市においては「東日本大震災から学ぶ、防災・減災対策について、千年希望の丘慰霊碑の視察」、山元町においては「震災遺構中浜小学校の視察およびガイド（町議）による説明」、亶理町においては「仮設住宅の早期開設と現地再建」についての調査を行い、その概要は次のとおりである。

### 1. 東北地方太平洋沖地震における地震・津波の概要

平成23年3月11日14時16分三陸沖を震源とし、地震深さ約24kmモーメントマグニチュード9.0の地震が発生。宮城県栗原市で震度7、宮城県、福島県、茨城県、栃木県の4県37市町村で震度6強を観測したほか、東日本を中心に北海道から九州地方にかけて広範囲で震度1～6弱を観測する。14時49分には、宮城県沿岸に大津波警報が発表される。

気象庁は、国内観測史上最大規模であるこの地震を「2011年（平成23）東北地方太平洋沖地震」と命名。政府はこの地震による震災の名称を「東日本大震災」とする。

#### （1）①宮城県全体における主な被害状況

死者数（関連死含む）	10,567人（震災全体19,729人）
行方不明者数	1,217人（震災全体2,559人）
負傷者数 （R3.1.31時点）	重傷者502人、軽傷者3,615人
仮設住宅入居者 （H24.3.31時点）	最大12万7千人（宮城県人口232万人）
住宅被害数	全壊83,005棟（震災全体では121,996棟）、 半壊155,130棟、一部半壊224,202棟、 床下浸水7,796棟
被害額（R3.2.28時点）	9.1兆円（震災全体16.9兆円）

②産業等への影響

	震災前 (H22)	震災後 (H23)
漁業 (水揚量)	31.3 万 t	9.7 万 t
漁業 (水揚金額)	587 億円	246 億円
水産加工業製造品出荷額	2,556 億円	1,227 億円
外国人宿泊者数	15.9 万人	4.8 万人

(2) ①視察自治体の地震・津波被害状況

	岩沼市	山元町	亶理町
最大震度	6 弱	6 強	6 弱
浸水面積 (全体面積に対する浸水割合)	2,828ha (48%)	2,441ha (37.2%)	3,493ha (48%)
最大浸水高	10.5m	14.6m	8.1m
死者数等 (H26.4.30 時点) ①死者 (うち震災関連死) ②行方不明者	①180 人 (6 人) ②1 人	①680 人 (19 人) ②18 人	①264 人 (18 人) ②6 人
負傷者数 ①重傷者 ②軽傷者	①7 人 ②286 人	①9 人 ②81 人	①2 人 ②43 人
住宅被害 ①全壊 ②半壊 ③一部損壊	①736 棟 ②1,606 棟 ③3,086 棟	①2,217 棟 ②1,085 棟 ③1,138 棟	①2,389 棟 ②1,150 棟 ③2,048 棟
災害廃棄物 (H22.3.27 時点)	38.9 万 t	74.2 万 t	126.7 万 t
瓦礫量	62.7 万 t	53.3 万 t	67 万 t
庁舎等への被害	地震：なし 津波：なし	地震：庁舎に甚大な被害有 津波：なし	地震：庁舎全壊 津波：支所 2 か所全壊

②避難状況・復旧状況

	岩沼市	山元町	亶理町
最大避難者数	6,825 人	5,826 人	6,699 人
避難所開設期間	3/11～6/5	3/11～8/16	3/11～8/1
福祉避難所数	26 か所	19 か所	10 か所
ライフライン全域復旧時期 ①電気 ②水道	①3/21 ②5/17	①3/22 ②4/28	①3/18 ②4/17
仮設住宅数	3 団地、384 戸	11 団地 1,030 戸	5 団地 1,126 戸

## 2. 宮城県岩沼市の概要

(人口 43,819 人 (R4.10.1)、市花：ツツジ、市木：クロマツ)

宮城県の中央部、仙台市の南約 17.6 km に位置。市域は東西約 13 km、南北約 10 km、総面積 60.45 km<sup>2</sup> を有する都市である。仙台平野の南部を流れる阿武隈川河口に位置し、東は太平洋に接し、豊かな四季を生む自然と穏やかな気候に恵まれている。

交通の要衝としての歴史を持ち、現在も国道 4 号、6 号、JR 東北本線、常磐線の結節地点であり、東北の空の玄関口として発展を続けている仙台空港の所在地を生かした物流産業が盛んである。

日本三稲荷の竹駒神社のほか、金蛇水神社等を有し、多くの観光客が訪れる。国内姉妹都市・友好都市 — 南国市 (高知県)、尾花沢市 (山形県)

### (1) 東日本大震災における岩沼市の被害概要

#### ・ 公共施設の被害

公民館が津波で全壊 1 館、地震と津波で 4 館が半壊、市民会館の舞台施設、設備が破損、陸上競技場のトラックが割れ、市民体育センターの天井破損

#### ・ 学校施設等の被害

小、中学校での地震津波等による校舎壁面、床面の亀裂のほか設備損傷、地盤沈下など

#### ・ 地盤沈下面積：約 500ha の土地が地盤沈下し、市域の 8% が海拔 0m 以下

### (2) 東日本大震災における岩沼市の被害の特徴

沿岸部が津波の被害により海岸堤防 9.2 km が壊滅するなど甚大な被害を受け、平坦な地形のため市内全域の約 48% が浸水し、沿岸市町の中で最大割合の被災面積となった。

農地被害面積は 1,240ha であり、田畑への瓦礫流入による被害や、海水による被害が発生した。

また、市内沿岸部にある 2 つの工業団地では、津波により二野倉工業団地で全ての建物が全壊し、仙台空港臨空矢野目工業団地内では、建物のほとんどが全壊あるいは半壊の被害を受けた。仙台空港は旅客ターミナルビルを含め、空港全体が浸水した。

観光資源への影響については、沿岸部の観光資源が津波により全壊し、その他の市指定文化財や観光施設でも地震により建物の一部損壊、設備の損壊等があった。

### (3) 「岩沼市震災復興計画グランドデザイン」

津波の力を軽減させる防潮堤整備や千年希望の丘の整備などのほか、エコ・コンパクトシティの形成を基本とする集団移転を検討する。耐塩性植物や高付加価値作物の栽培を軸とした農業の再生、自然共生、国際医療産業都市の誘致、仙台空港が立地するなど交通の結節点である市の特徴を活かし、新分野の企業誘致などの産業振興を図る。

#### (4) 【令和4年10月26日(水)午後1時30分】

岩沼市役所にて課題調査及び千年希望の丘(現地視察)

テーマ「東日本大震災時の復興への取組みについて」

岩沼市役所庁舎が被害の出なかった主な理由は、前年度に耐震補強工事が完了していたことが大きい。市役所に被害が出なかったことで、災害対策本部の設置が素早くでき、後の災害対策等の対応がいち早くできた。また、日頃より避難訓練等を繰り返し行っていたことが多数の市民の命を守ることに繋がった。

平成23年3月11日14時46分、市長を本部長とし、副市長、教育長らで構成する災害対策本部を設置。同時に、災害救助法適用により自衛隊、日本赤十字社ほか関係機関・団体に応急救助を要請した。

市役所1階大会議室に設置した災害対策本部の会議には、自衛隊、岩沼警察署、消防団等も参加し、3月11日17時10分、第一回災害対策本部会議を開始。この会議で災害対策本部長(市長)より「何より人命優先で対応」するよう指示が出された。

災害対策本部会議は、平成25年3月27日閉鎖されるまで合計227回開催された。会議には、市民への情報を提供するための広報、各課、関係機関から届く被害状況、救助・捜索要請、避難所支援や給水、食料ほか物資調達など膨大な量の情報が集まり、不休で対応にあたった。

#### (5) 所感

- ・被災後すぐに必要なものは、水と電気であり復旧復興にはスピード感をもった対応が求められる。対応方法の検討をしておく必要がある。
- ・災害時の移転場所を定めておくことで市民のスムーズな移転・移動ができる。
- ・岩沼市は移転地の造成工事には市有地を販売して得た資金で整備をすることで素早い予算計上が出来た。
- ・岩沼市は津波浸水区域から整備した場所に集団移転をしたことで、コンパクトシティが形成され、新たな事業や商工業が発足する。
- ・被災時には個々に要望するのではなく意見を集約して声を届けていく事が重要。
- ・被災時には慌てることのないよう、日頃よりとるべき行動を徹底しておくことや、自主防災組織等で各地域に適した防災訓練をすることが重要。
- ・岩沼市は、津波への対策として、沿岸部には7mの防潮堤、内陸部には5mの嵩上げ道路、植林活動や千年希望の丘など多重防御整備が行われている。室戸市において、どのような事前整備と津波対策をしていくのが有効であるかをしっかりと検討していくことが大切である。
- ・岩沼市は、被災後の瓦礫や材木、廃棄物といったものを、国・県と話し合い、千年希望の丘を整備する嵩上げ材料として利用した。室戸市も被災後の瓦礫処理等の検討が必要。
- ・被災時には、市(市長)と議会(議員)が協力をしあい一体となって物事に取り組むことが大切である。岩沼市は被災時に向けた特別な条例制定など必要ないと考えている。
- ・市民への情報発信の重要さと、備蓄タンク等による水の供給の大切さ。
- ・災害復興計画の策定をしておくことの必要性。30年以内に高確率(80%以上)で

南海トラフ巨大地震が来るといわれている。室戸市は防災・減災について、今できることは何か、時間をかけて取組まないといけないことは何か、市民、関連団体、自主防災組織などで検討委員会を立上げ、早急に検討・取組みをしていかなければいけない。

### 3. 宮城県山元町の概要

(人口 11,749 人 (R4.10.1)、町花：ツツジ、町木：クロマツ)

宮城県の東南端に位置し、東西約 6 km、南北約 12 km、面積 64.5 km<sup>2</sup>のほぼ長方形の形をなす町で、西は阿武隈山地の山並みがあり、東は太平洋に面し黒松林を抱えた海岸地帯になっている。中部は広大な田園を形成し、気候は年間を通じて温和で降雪も少ない。

果樹、野菜などの園芸が盛んであり、米作収入を上回る利益を上げている。また、公害のない企業、先進技術産業等の誘致を積極的に推進している。

恵まれた自然条件を生かして生産したリンゴ、イチゴが特産品となっており、ホッキ貝は全国的にも有名である。

国内姉妹都市・友好都市 — 伊達市（北海道）

#### (1) 東日本大震災における山元町被害概要

##### ・ 公共施設の被害

中央公民館で大ホール天井・照明器具等が落下し、外壁が損傷するなどの被害を受け、敷地内の法面が崩壊した。体育文化センターは躯体に大きな損傷を受けたほか、床が沈下するなどの被害を受けた。町民プールは全壊した。

沿岸部に位置する牛橋公園及び第二体育館が津波により壊滅状態となった。

##### ・ 学校施設等の被害

小学校 3 校、中学校 2 校で天井材が落下したほか、校舎に附属する建物にひび割れ、敷地の一部陥没等の被害を受けた。

津波により甚大な被害を受けた小学校 2 校は地震、浸水の影響により全壊となった。

#### (2) 東日本大震災における山元町の被害の特徴

ライフラインや公共交通機関への被害が大きく、鉄道は JR 山下駅以南の路線が県境まで流出し、町内にある JR 山下駅、坂元駅では車両乗り入れが出来なかった。道路は相馬亘理線を中心とする沿岸部の主要道路が津波により破壊・寸断された。

また、農地の 77.8%が被災し、山元町の主要特産物であるイチゴ栽培施設は 9 割以上が壊滅状態となった。米作に関しても沿岸部から国道 6 号までの農地（水田の約 7 割）が浸水した。

山元町唯一の漁港であった磯浜漁港は、漁港へのアクセス道路の寸断、防波堤の決裂など産業基盤にも壊滅的な被害を受けた。

加えて、JR 山下駅周辺の商業店舗や沿岸部花釜地区、牛橋地区、中浜地区に立地していた食品関連や金属製造関係等の工場は全壊、半壊状態となった。

### (3) 「山元町震災復興計画」

津波被害の軽減を図るため沿岸部に防潮堤や防災緑地を整備する。防災緑地は海とのつながりを意識できる憩いや交流の場とするほか、モニュメントにより震災の記憶を後世に伝える。農業においては、イチジクなど新作物の作付けを誘導するほか、新たにストロベリーラインを配置し、その沿線にイチゴ畑を集約して町の特産品である「仙台いちご」の復興を図る。

### (4) 【令和4年10月27日(木)午前10時00分】

#### ★山元町 震災遺構中浜小学校(現地視察)

#### テーマ「90人の命を守り抜いた小学校について」

・平成元年に建替えられた校舎は、敷地全体を2m程度嵩上げし、住民の避難を想定した外階段を3か所設けるなど、津波や高潮への対策が事前に施されたものであった。

・平成23年3月11日、大津波が迫る中、内陸の避難場所まで徒歩による移動は不可能との判断から、児童と教職員、保護者ら90人は校舎屋上に避難。余震が続く中、屋根裏倉庫で厳しい寒さに耐えながら一夜を過ごし、翌朝、全員が無事に救助された。

・中浜小学校は内陸部にある坂元小学校との併設後、平成25年3月に閉校となったが、山元町では宮城県南部に残る唯一の被災建築物である校舎の保存・活用を決定。大津波の痕跡をできる限り残したまま整備し、震災の教訓を風化させず、災害に対する備え、意識の大切さを伝承する震災遺構として公開している。

#### <いくつかの偶然が重なり90人の命を守りぬいた奇跡>

・中浜小学校の避難場所である坂元中学校までの移動は子どもの足で約20分必要であるため、津波到着予想時間15:00までには約10分しかなく坂元中学校への避難は無理だと判断したこと。

・津波高さ当初予測が6mから10m以上に上昇したため校庭・校舎1階は危険と判断し、2m(敷地の嵩上げ)+4m(校舎1階)+4m(校舎2階)+2m(標高)=12m→津波高さ10mでも屋上なら助かると判断。15:19停電によりテレビからの情報収集が不可能となる。児童に津波を見せないように配慮して、屋根裏倉庫に避難させる。

・沖に高さ20mはあると思われる第3波、第4波が確認されるが第1波、第2波の引き波とぶつかったことで高波が崩れ低くなり、屋上への津波被害から免れる。

・中浜小学校の建設設計では敷地の嵩上げ1mだったが、工事の手違いで2mの敷地嵩上げになっていたことが結果的に90人の命を救った。1mの敷地嵩上げになっていたら屋上まで津波が襲い90人の命は助かっていた。

・実際には津波が来たのは約1時間後だったが、校長はそのまま屋根裏倉庫で児童たちの避難を継続した。

### (5) 所感

亡くなった方々のほとんどが、津波は来ないと判断し、沿岸部に戻った人々であっ

た。中浜小学校で避難をして助かった子どもたちは、「お父さんお母さんに早く逢いたい！」また、「子どもたちの命だけは助かっていて欲しい」と願いながら、子どもたちの安否を確認できないまま無念の思いで命を落した大勢の父母の方々の想いを考えると胸が裂けそうになる。このような悲しい想いをする人が少しでも出ないように取組んでいかなければならない。

室戸市には、目前に海のある危険な場所に室戸中学校と羽根小学校がある。早急に、この両校の避難について具体的に取組んでいかなければならない。

災害時におけるとるべき行動訓練や災害時に役立つ知識と知恵、感覚等の勉強。また、周りの情報収集の取り方、自分たちの居場所の伝え方の確認など、勉強する必要がある。

#### 4. 宮城県亘理町の概要

(人口 32,973 人 (R4.10.1)、町花：サザンカ、町木：クロマツ)

宮城県の南東部に位置し、東に黒潮流れる太平洋、西に標高 200m 前後の阿武隈高地の丘陵地帯、北には阿武隈川が流れ、肥沃な土地が広がっている。町の面積は 73.6 km<sup>2</sup> で南北 10 km、東西 7 km。縦長の形をしており中央部の水田地帯を住宅地が取り囲む緑豊かな田園都市であり、自然に恵まれた冬暖かく夏涼しい気候の町である。

都市近郊の立地条件を生かして収益性の高い野菜類をはじめ、施設園芸・果樹などの農業が主な産業で、水産業、工業も盛んである。

温暖な気候を生かし、イチゴやリンゴの生産が盛んである。特にイチゴは東北一の生産量を誇る。また、400 年の歴史を誇る元祖「はらこめし」などの郷土料理が有名であり、鳥の海に湧出したわたり温泉鳥の海は美肌効果に優れている。

国内姉妹都市・友好都市 — 伊達市 (北海道)

##### (1) 東日本大震災における亘理町の被害概要

###### ・公共施設の被害

公民館 1 館、図書館 1 館、体育館 2 館、プール 1 か所が地震により半壊したほか、野球場 2 か所、陸上競技場 1 施設、体育館 2 館が全壊した

###### ・学校施設等の被害

小学校 2 校、中学校 2 校が津波浸水で 1 階部分が使用不能となった。中学校 1 校の体育館が津波により使用不能となった。

###### ・地盤沈下面積：約 500ha の土地が地盤沈下し、市域の 8% が海拔 0m 以下

##### (2) 東日本大震災における亘理町の被害の特徴

・浸水により沿岸部の水産施設のほか田畑も大きな被害を受けた。

・農業施設関連では、用・排水機場、防潮樋門、ため池など 148 か所が被害を受けたため、浸水を免れた農地であっても塩害が予想されたことから、水稻作付の自粛を余儀なくされた。イチゴについては、栽培農家約 95% が被災した。イチゴ栽培面積約 58ha 中 9 割を超える 54ha が津波により壊滅的な被害を受けた。

・漁港関連施設、漁船は津波による被害を受けたほか、放射能による影響も多大に受けた。

・観光拠点であった「わたり温泉鳥の海」と産直施設「鳥の海ふれあい市場」も津波

により壊滅的な被害を受けた。

### (3) 「亘理町震災復興計画」

巨大災害の被害・影響を最小化する減災を念頭に、防潮堤や避難ビルの整備、防災教育の徹底等の多重防御を推進する。町で長く守られてきた歴史的遺産「いぐね（屋敷林）」の保全・再生や鳥の海湾の環境整備などを中心とした豊かな緑地、水辺の創生のほか、農林、水産、観光業の復興を通して生業と賑わいの町づくりを推進する。

### (4) 【令和4年10月27日（木）午後2時30分】

#### ★亘理町役場にて課題調査

#### テーマ「防災・減災について」

役場新庁舎は、町民にとって、親しみやすく、訪れやすい、地域に開かれた庁舎であるとともに、災害時には危機管理対応を果たす防災拠点の機能を備えている。来庁者が多く訪れる課を1階に配置し、授乳室やキッズスペースを設けるほか、中央付近にエレベーターを設置し、各階に多目的トイレを設置するなど、利用しやすいつくりになっている。

・亘理町は、岩沼市や山元町のように浸水区域外での居住ではなく浸水区域内で新築は出来ないが家の改修を行って居住することが可能である。また、集団移転ではなく現地再建を行っている。

・亘理町は旧庁舎の耐用年数が近づいたため新庁舎建設地を整備していたこともあり、その庁舎建設予定地に災害時の仮設住宅をいち早く整備することが出来た。

・浸水区域にある現地再建した中学校は1階部分が柱だけのピロティ構造になっており、津波が来た際には1階部分を流れる構造であった。生徒数60人ほどの中学校であるが、災害時の周辺住民の避難も考慮しとても大きな校舎であった。

#### ①亘理町の復興に向けた施策

##### ○多重防御による安全、安心の確保

五百年から千年規模の津波に対する安全、安心確保策として「減災」を念頭に、防潮堤の整備、防潮林と人工丘の整備、避難道路整備、避難ビルの確保、河川堤防の充実強化、さらに、防災無線整備、防災教育の徹底等の多重防御の推進と促進。

##### ○安全、安心して住み続けられる居住の確保

多重防御による住まいの安全、安心確保に取組み、居住再建を推進。また、地域と連携し、防災集団移転促進事業や災害公営住宅などの整備。

##### ○元気な亘理の創造

町民の生活再建に必要不可欠となる「産業復興」と「雇用創出」に向けて、中央工業団地等への企業、工場誘致の推進、（仮）亘理パーキングエリアの整備促進とスマートICの設置、新たな視点での6次産業化促進による雇用創出など産業振興の推進。

##### ○東日本大震災の伝承

今後の防災・減災対策に役立たせるため、今回の経験を生かし東日本大震災の記憶を風化させないよう「津波防災の日」や震災の記録、伝承する機会を設け、その教訓・知恵を後世に語り継いでいく。



### ○原子力発電所事故への対応

東京電力福島第一原子力発電所事故による、町民への健康被害や各産業への風評被害等の防止のため、国等に対して一刻も早い事態の収束と、放射線物質の低減対策を強く求める。

また、組織体制を整え、放射線量のモニタリング調査や正確な情報発信を行うなど、適切な対応を行う。

### 5. まとめ

今回の調査視察で感じたことは、常日頃より住民と行政が、いざという時の災害に対する準備をしているか、また、情報の共有がいかに重要であるかを教わった。ただ、机上での計画や役割分担をするのではなく、市民の命を守るためには議論、訓練、勉強など生きた演習や身を挺しての行動が求められているということを、今回の岩沼市、山元町、亘理町を視察して強く感じた。