

平成24年11月14日

平成24年度 企画総務委員会行政視察報告
石巻市 東日本大震災もおける被害状況と現状について

「無所属・目黒独歩の会」須藤甚一郎

「百聞は一見にしかず」のことわざ通り、現地を訪れ視察すると、テレビ、新聞などのメディアを通じてでは、知り得ない重要なことが見えてくるものだ。

目黒区議会企画総務委員会は、11月5日～7日まで2泊3日で、気仙沼市、石巻市、仙台市の視察を行った。私の視察報告担当は2日目の石巻市であり、視察目的は、「東日本大震災もおける被害状況と現状について」である。以下、簡潔に報告する。

● 「絆」「復旧、復興」が叫ばれるが本格復興はまだまだ先だ

1 石巻市の被害状況と現状にふれる前に、気仙沼市の現状について少しだけ述べる。地震の災害よりも津波の被害のほうが大きい気仙沼市と石巻市には、共通点があるはずだから。

私は、今年の3.11東日本大震災から3か月後の昨年6月初めに、「独歩の会」の同僚・梅原たつろう議員らと気仙沼市を視察した。昨年も今回も新幹線を一ノ関で下車し、約60キロ離れた気仙沼市にクルマで向かった。

昨年は、地震の影響で地滑りが起きて道路の中央ラインが歪んでいる箇所、また路面が陥没している箇所などが目立った。が、すでに整備が進み、気仙沼市に向かう道路に関しては復旧しているのがわかる。昨年6月には、気仙沼港の2～3キロ手前をクルマで走っているだけで、魚の腐敗したような強い悪臭が漂ってきた。しかし、地震発生から1年8か月経ち、そうした悪臭が離れた道路まで漂うことはなくなっていた。

2 昨年6月には、市街地まで津波が押し寄せたため、市中には倒壊した家屋、商店、民家、各種の自動車の残骸、瓦礫だらけで、目に余る惨状を呈していた。また気仙沼港の魚市場周辺の岸壁には、大小の漁船が発災後に火事で燃え、海上に浮かんだまま、真っ黒に焼け焦げた残骸をさらしていた。

しかし、今回の視察では、そのような残骸、瓦礫類はほぼ片付けられていた。フェリー乗り場近くの報道番組で再三取り上げられた、津波の直撃で横にひっくり返った地酒メーカー「男山」の本社建物は、正常の形に戻され改修されて営業していた。フェリーに乗って、気仙沼湾にある大島も視察した。昨年6月

には、大島の船着き場には、津波に呑まれ破壊されて使用できなくなった自動車が、数百台も山積みされていた。家屋の瓦礫も山積みになっていたが、クルマと家屋の瓦礫は取り除かれていた。また、200m以上も海岸から打ち上げられていた2隻の巨大な船もなくなって、着実に復旧している。

3 気仙沼魚市場の周辺は、約1メートルもの地盤沈下、4～5mにも及ぶ地滑りが起きた。したがって、満潮時には海水が溜り、市場の作業ができないため、盛り土をした。魚市場は再開しているものの、被災した水産加工会社の復興が立ち遅れているため、漁港の活気がイマイチである。瓦礫はほとんど片付けられたているが、漁港から数百メートルも離れた住宅地まで、津波で350トンもある大きな延縄（はえなわ）漁船が乗り上げ、まだ解体もされずそのままの状態である。（別添写真⑤、⑥）

非可住地区（住宅と建設できない地区）の決定、買上げ問題や高台への移住などの重要問題が未解決である。日本中でことあるごとに、「絆」「復興、復旧」が叫ばれ続け、1年8月が経過したけれど、本格的な復旧、復興はまだ遠いのが実情である。では、やはり津波により大きな被害が発生した石巻市はどうか。視察2日目に訪れた。

●壊滅状態の気仙沼—石巻70キロのリアス海岸で見えたものは！

4 気仙沼市から石巻市までの約70キロは、借り上げた小型バスで移動した。国道45号線（起点：仙台市—終点：青森市、510キロ）をリアス式海岸に沿って南下したが、並行してJRのローカル鉄道の気仙沼線、石巻線がある。

けれど、ローカル線は、45号線よりも海岸近くにあったため、津波で線路も駅舎も全壊状態で廃線になった。廃線跡を列車に代わって、専用バスが通るための緊急工事が施工されている最中である。移動する小型バスの窓から、凹凸に富むリアル式海岸を注意して眺めているだけで、津波被害の壮絶さ、復旧・復興工事が何もされていない地区の多さがよくわかる。

石巻市に向かう途中で、津波で多くの犠牲者をだした南三陸町の防災庁舎跡にも立ち寄った。すべての家屋、建物は津波にさらわれ、見渡す限り何もないところに3階建ての防災庁舎だった跡地に、赤い鉄骨だけが残っている。

大津波が迫っても、最後まで女性職員が町民に防災無線で非難を呼びかけ、犠牲になった。痛ましい限りである。当時、防災庁舎には30名の職員がいたが、22名が死亡し8名が不明のまま。赤い鉄骨前には、いまでも花がた手向けられ、線香の煙が絶えない。（写真④）

5 45号線は、リアル式海岸の崖の上に道路を敷設したため、車中から入江

や湾をよく見下ろせる。三陸リアス式海岸は、帆立貝、牡蠣の養殖が盛んなところである。しかし、養殖のための筏などの施設が何もない。なぜなのか。小型バスの運転手が説明した。「帆立や牡蠣の養殖が盛んで、ちょうど牡蠣の最盛期なんですが、全部津波でやられてしまったんです。海岸には漁場の民家、作業所、繫留中の小型船が沢山あったんですが、みんな津波にやられて全滅です」。

何も海岸だけではない。道路の海岸と反対側、つまり山側にあった民家も津波が高台まで登ったり、河川を遡上したため、全壊し土台だけ残して跡形もなくなっている。そんな状態が何キロにもわたって続く。

このような全滅状態で果たして、今後、復旧・復興が可能なのか？

6 石巻市では、13:30～15:30の2時間にわたり視察した。市庁舎は、薄ピンク色の外装が目立つ。そのはずである。デパートであった建物を2億円付きで石巻市に寄贈され、20億円かけて改修工事をしたそうだ。市庁舎の1階には、スーパーマーケット、菓子や土産店などが入っていて、役所としては珍しい。デパートから寄贈されたからか。じつは、このスーパーマーケットが、津波で孤立した市役所を救ったのである。そのことは、あとで説明する。

まず、市庁舎の市議会委員会室で、3.11地震による津波の被害状況について説明を受けた。津波の高さは、最大で8.6m以上を観測。死者3,121名。行方不明者4,655名。(24年9月末現在)。市街地を含む沿岸域の約73%の浸水。被災住家は53,742棟。そのうち4割が全壊であった。このことから、石巻市が壊滅状態であったのがわかる。

7 これまで海から津波が襲ってくる恐怖の映像は、テレビでこれでもかというほど見せられてきた。しかし、石巻市が、職員、市民が命がけで撮影した、地震発生後に津波が襲ってくる様子の動画・ビデオのリアルさ、恐ろしさは物凄い。津波の実態を教える貴重な財産である。(写真①、②、⑧)

石巻市が、作成した30分余にまとめた津波の動画・ビデオ映像は、職員、市民の3人が別々に撮影したもので、音声や映像をカットするなどの編集はいっさい行われていないという。屋上から撮影した映像には、まず海が盛り上がり、津波が防潮堤を乗り越えて、物凄い勢いで市街地の道路を走り抜け、道路を走っているクルマ、駐車していたトラックなどを飲み込んで、轟音とみずしぶきを挙げて襲ってくる。

「もうだめだッ!」「やべえ、やべえ!」と絶叫する声が収録されている。やがて、津波が建物の4階辺りまで襲ってきて、屋根の上に人たちが登る。ビデオを撮影していた人も屋根によじ登るのが、映像からわかる。恐怖のためか、もう一言も発しない。しかし、ビデオ撮影は続行する。大した度胸、勇気であ

る。津波がどんどん増水するのだから、死を覚悟したかもしれない。そんな状態で、撮影を続けたのである。

人間は、勇気があって極限状態でも撮影を続けても、最後には「やべえ！」などとは叫ばずに、沈黙するのがわかる。

他の建物から撮影したのも、撮影場所、角度、高度の違いがあっても、津波の実態がよくわかる映像であり、今後の津波対策に大変役に立つ貴重な資料である。

●石巻市庁舎は津波で5日間も孤立！それを救ったのは？

8 石巻市の市庁舎は、かつてデパートだったことは、すでに説明した。で、1階部分には、現在もスーパーマーケットが営業している。地震発生で震度6強の大きな揺れが、断続的に3分間も続き、その後、津波警報が発令された。当時、庁舎内にいた職員が説明した。「大きな津波がくるというので、1階のスーパーで売っている商品を全部2階以上に運びました。食品や水など飲み物がありました。

庁舎は海岸から5キロも離れているのですが、1メートルも浸水し、5日間も水が引かず、職員は家を流された者もいるし、家があっても家に帰ることもできず、孤立状態。停電したため、テレビ、ラジオで地震、津波の被害状況を知ることすらできませんでした。

庁舎には、食物、水などの備蓄品はなく、スーパーにあった食べ物、飲み物があったので、助かりました。孤立してから3日目に、まだ浸水してましたが、ドアを浸水個所に渡し、やっと一部職員は脱出しました」。

災害発生時に教訓になる体験談である。災害発生で市民が一番頼りにする市庁舎が孤立し、停電で被害状況すら把握できなかったのである。浸水、停電だけで想定していた防災、救急計画は吹き飛んでしまったのだ。目黒区にも教訓になる体験談である。

9 被害状況を確認するための市内の視察には、市職員が小型バスに同乗してくれて詳細に説明しながら移動した。今後の石巻市の復旧・復興で一番の問題点は、被災した地区の「可住地域」と「非可住地域」の設定を市民の同意、合意だろう。このことは、気仙沼市も同じで、津波で被災した自治体の共通も問題点である。

「可住地域」とは、市民が家を建てて住んでいい地域のこと。「非可住地域」とは、その反対に市民が住んではいけない地域のことだ。市職員の案内で、市内の海拔60mの日和山（江戸時代には海や天気の状態＝日和見をする山のこと）の麓に立つ門脇小学校が見える所にいった。門脇小学校は、今年のNHK紅

白歌合戦の生中継で、歌手・長渕剛が校庭で「ひとつ」を歌った学校だ。(写真⑦) 写真を見ればわかるように、3階建ての校舎の半分は、焼け焦げて黒くなっている。津波は、小学校の2階まで襲った。ちなみに、小学生は約170名が地震当日に学校にいたが、亡くなったのは7名。保護者が迎えにきて、クルマに乗って帰った児童が津波に襲われた。残った生徒は、先生が津波警報を聞き、学校裏の日和山に避難して無事であった。

●問題点は「可住地域」「非可住地域」の市民の合意形成だ

10 地震で発災が発生し、燃えた民家が津波で移動して校舎にぶつかったためだという。日和山周辺には、1600戸の家があり住民は約5000人。この1件の火災でなんと200戸が燃えたという。

石巻市は、今後は防災よりも災害を減らす減災の考えで、復興計画を立てている。津波の被害を減らすため、2本の防潮堤をつくる計画だ。写真⑦に道路が映っているが、そこがL1堤防、1本目に7～8mの高い堤防。もう一つ、小学区近くにL2、2本目の堤防を築く予定だ。それは3～4mと低い。しかし、まだ堤防の高さは決定していないのだ。

海岸からL1、L2までが、今後、非可住地域で市民は住めない。家は津波で流されたが、土地は原価の8割で市が買い上げる計画である。そして、高台に市が造成している土地に移転してもらう。居住せず、工場などを建設することはいいのだ。L2から山側にかけては、津波はきたが今後は、可住地域の予定だ。住んでいいため、土地の買い上げはなく、高台に移住するならば、すべて自己資金でやることになる。

そのため可住地域の住民から「どんな原則で可住、非可住の線引きをしたのか。わたしらだって、土地を買い上げてもらって高台に移住したいのだ」とすでに苦情が多数でているという。当然である。今後、住民の合意形成ができなければ、復興計画は進まない。さて、今後どんな展開になるのか。

11 瓦礫、ゴミ処理も大問題である。石巻の瓦礫の総量は629万トンで、市の年間の処理量から推定すると106年分になる。現在、約半分の約310万トンが廃棄物置場にある。

可燃ゴミについては、市内処理するため、急きよ5基の焼却場がつけられた。(写真③)。すでに5基すべてが稼働し、約1300人の雇用にもつながった。一石二鳥である。県外処理はあちこちで拒否されたのは、ご存知の通り。早くから県内、市内処理をはじめていれば、復興は早かったはずだが。

●東北大 姥浦准教授の「津波と土地利用」復興計画のまとめ

12 翌日は仙台市で、都市計画の専門家であり、気仙沼市や石巻市の復興計画に携わっている姥浦道生准教授（東北大学大学院工学研究科准教授）から、ブリーフィング（説明）を受けた。その要点は、防災より減災の視点での復旧・復興計画である。地震には、縄文時代に起きた証拠のある数千年に1回の地震、千年に1回の地震、4百年に1回の地震、100年に1回の地震などがある。

いま必要な復興計画は、祖父、親、子三代の100年に1回の地震を想定して進めることだ。千年に1回の地震を想定したのでは、とうてい計画は進まない、と姥浦先生は力説した。

姥浦先生は、東北大建築学科のホームページで、つぎのように復興計画についてまとめているので、それを引用して視察報告を終える。

「津波災害と土地利用、復興における計画制度は重要な研究テーマ私の専門は都市計画と呼ばれる分野に入りますが、その中でも、土地利用に関連する計画システムや都市計画に関する社会の制度などを中心に研究しています。

防災科学研究では、もともとの専門との関連で、「防災と土地利用」と「合意形成、住民参加、組織」という2つのテーマで研究をしてきました。1つめの「防災と土地利用」では、ある程度頻度が高く土地利用に関係のある災害である洪水を対象に、洪水リスクと市街化といったことを研究の対象にしていました。一方、土地利用計画に住民の声をどうやって入れていくか、そのための組織や計画作りの体制を考えることは、計画を作るのと同じぐらい大切です。「合意形成、住民参加、組織」というテーマではこれらについて研究してきました。

今回の津波災害を受けて、「津波と土地利用」というのが重要なテーマになってきています。今回のような大津波は、発生頻度は低いのですが、一度うけると壊滅的な被害になり、場合によっては人命も失うことになってしまうので、もう少し土地利用を津波という観点からも考える必要があるということで、そのためには、どのような制度が必要か、実際に土地利用を動かすにはどうすれば良いのか等について研究を展開するのを感じています。特に最近では、住民主体・住民参加の街作りが言われているので、そういう状況かつ緊急時にどうやって災害リスクを考えながら土地利用を決めていくかを考えるのが重要なポイントだと思っています。実際には、考えながら実践をしていき、どのような課題があったのか、ある程度時間が経過した後で振り返る形での研究になると思います。

被災地では、これから本格的に復興計画作りが進んでいきます。ここで一つ難しいと感じることは、実際に津波を見ていない我々のようなものが、津波を

体験した方々が住む街や住まいをどうするか計画作りに関わらざるをえないということです。

実際に津波を見ていない私たちは、震災後 4 ヶ月経って、ショックも少しずつ和らいできています。しかし、被災者の方の心はまだそこまで戻っていません。また、特に、商業者、水産業の方など、明日の糧を得なければならない方にとって、津波の影響は大きかったけれども、それよりも明日の糧をどうするかが重要になってきています。そういった様々な感情を持つ被災者の方を対象とする計画作りにとって、どうすることが適正なのかということを経験も含めながら考えていくというのは難しいことです。

いま、復興計画作りで欠けていることは、広域的に連携した計画作りです。今回の津波で被災した地域の多くは、もともと人口が減っていた地域でした。このような地域の問題は、一つの自治体ではなかなか解けにくいこともあって合併等が進んでいたのですが、今回の災害とその復旧・復興は、そのような問題を再び顕在化させています。そういった意味で、自治体間の連携や市を超えた地域レベルの計画、つまり、地域として実際の生活圏、経済圏のなかでどのような役割分担をしていくか、地域のためには公共的な施設の集約により規模のメリットを得るべきか、等といった議論に基づいた計画づくりが必要なのです。

しかし、いまは、各自治体ともに自治体での計画作りをすることが精一杯な状況で、隣の自治体との連携などは考えられておらず、そういった地域レベルでの役割分担や施設配置などが復興計画の中に全く入ってきていません。恐らくこれから、それぞれの自治体の計画を作ってから、それをどう調整していくかという段階になります。復興計画において広域連携を促進するためには、関係する自治体職員相互の話し合いと、県や国からの示唆の両方がうまく機能することが必要ではないでしょうか。計画作りに必要となる広域的または根幹的な施設、例えば、鉄道であるとか道路であるとかそういうものについては、住民の意見を聞きながら県レベルである程度決めていくのが必要だと思いますし、もう少し根幹でないものについては、自治体間で積極的に話し合いを行い、連携した計画作りとすべきです」

以上