



世界に貢献する「防災環境都市」を 目指して（仙台市）

仙台市長 おくやま えみこ 奥山 恵美子

1. 被災状況と震災からの復興状況全般

平成23年3月11日、これまでの想定をはるかに超えた巨大地震が発生し、本市においても、沿岸部を襲った津波により多くの尊い命が失われ、住まいや農地などが壊滅的な被害を受けた。内陸丘陵部においても、高度経済成長期に造成された住宅団地を中心に、大規模な地滑りによる宅地被害等が発生した。

東部沿岸の津波被害と、内陸の宅地被害の二つを抱えながらの復興、住宅再建の取組みは困難を極めたが、被災地最短となる5か年の震災復興計画（～平成27年度）を策定し、国の財政支援や全国からの応援職員の派遣など、多くのご支援をいただきながら、各種の復興事業に取り組んできた。

これまでの成果として、津波被害を受けた東部地域の防災集団移転や、丘陵部の被災宅地の復旧、復興公営住宅の整備など、最優先に取り組んできた住まいの再建に関する事業は、概ねの完了をみるに至ったが、津波防災対策の要となるかさ上げ道路をはじめ、避難道路や津波避難タワー、避難の丘などの整備については、28年度以降も引き続き、早期完了を目指した取組みを進めているところである。

これらのハード整備のほか、震災の教訓を踏まえた地域防災計画の見直し、避難所ごとの運営マニュアルの策定や避難所機能の強化、地域防災リーダーの養成などにも取り組んでいるが、平成27年3月には、本市で開催された国連防災世界会議において、この間の取組みの成果を世界に向けて発信したところである。

2. 復興の取組の中で、防災・まちづくりが進んだ事例、また、このうち震災前からの取組が効果を発揮したもの

（1）都市インフラの強靱化が復旧・復興の迅速化に大きく寄与

本市ではこれまで、昭和53年に発生した宮城県沖地震の再来に備え、公共建築物やライフラインの耐震化などに取り組んできたが、東日本大震災においては、想定をはるかに超える規模の被災により、津波の直撃を免れた本市都心部においても、各種ライフライン、通信、物流の途絶などにより、都市機能の大幅な低下を余儀なくされた。

これにより生活が困難となった中高層マンションの住人など、多くの方が避難所に押し寄せ（避難者は最大で10万人超）、早期の機能回復が果たされなければ、復旧・復興の足枷になりかねない事態となった。

こうした中でも、耐震化済みのガス管、水道管にはほぼ被害がなく、また避難所として活用する学校校舎にも大きな被害がなかったことは、復旧の迅速化や都市機能の早期回復、

復興の早期立ち上げに大きく寄与したものと考えている。

大規模な都市災害において、被災後もいかに高い水準で都市機能を維持するか、いかに早期回復を図るかという点は、単に被災時の市民生活の質という問題ではなく、復旧の迅速化や早期復興の下地づくりという面でも、極めて重要であったと考えている。

（２）事前計画が奏功した震災がれき処理

津波による膨大な震災廃棄物の処理に際して、分別の徹底により焼却量を減らす取組みが重要であることは既に良く知られていると思われるが、同時に、事前の具体的な対応計画の策定が、大きな効果を発揮した事例でもあったと考えている。

地震発生時の廃棄物処理については、あらかじめ宮城県沖地震を想定し、発生量の推計方法や仮置き場の必要面積の算定方法、廃棄物の分別区分等を定めるとともに、仮置き場候補地をリスト化する事前計画を策定していたところである。

東日本大震災による震災廃棄物は、その量の膨大さだけでなく、主たる発生場所が沿岸部であるなど、想定と異なる部分も多くあったものの、発生量推計の手法など基本的な考え方には応用可能な部分が多く、事前計画をベースに検討を早めることができた。

その結果、発災から21日後には処理方針を決定し、4月には本格的な撤去を開始、10月には焼却処理を開始するなど、迅速に処理システムを立ち上げることが可能となった。

結果として、石巻エリアから受け入れた廃棄物も含め、平成25年12月には全ての処理を完了することができたが、これらは、事前に具体的かつ現実的な計画を策定していた成果にほかならず、現実の被害状況に応じてフレキシブルな対応が可能となる、具体的な事前計画を検討・策定することの重要性を、改めて実感したところである。

（３）国制度と独自支援制度の組み合わせによるきめ細かな対応の必要性

東日本大震災からの復興を進めるにあたって、被災自治体を財政面から支えたのが復興交付金制度であるが、個々の住宅再建の実現に向けては、沿岸部からの防災集団移転促進事業や、被災宅地復旧に係る滑動崩落緊急対策事業など、被害状況に合わせて拡充された制度がこれを後押ししてきた。これらはそれぞれ有効な住宅再建支援制度であるが、しかしながら一方で、その対象区域の内と外では、大きな支援のギャップが発生することにも繋がった。

そのため被災自治体はそれぞれ、被害状況等を踏まえた独自の住宅再建支援制度を構築することで、このギャップを埋めることに努めてきた。こうした自治体独自の工夫なしには、例えば災害危険区域の線引きを円滑に行い、その後の事業進捗に不可欠な住民合意を取り付けることはできなかったであろうと考えている。

面的かつ甚大な被害からの復興を進めるにあたって、国による制度面での対応は不可欠となるが、これと同時に、地元自治体の工夫や、それを可能とする自由度の高い財政的支援も必須であることが、東日本大震災からの復興の取組みを通じた一つの教訓であろうと考えている。

（４）全戸訪問を踏まえた先進的な生活再建推進（加速）プログラム

仮設住宅にお住まいの世帯の生活再建に向けては、本市では平成26年3月に「生活再建

推進プログラム」を策定し、世帯の事情を踏まえた必要な支援策を講じてきたが、同プログラムの基盤となったものは、シルバー人材センターの力を借りて実施した仮設住宅の全戸訪問であった。

これによって各世帯の生活状況、再建意向や課題などをつぶさに把握したうえで、住宅再建の実現性と日常生活の自立性の観点から、全世帯を大きく4区分し、区分ごとに必要な施策を講じてきたところであり、特に課題の大きい世帯には、個別世帯ごとのカルテを作成し、ケース検討会議を重ねるなど手厚い支援に取り組んできた。

この間の成果として、仮設住宅に入居されている世帯は順調に減少し、供与期間の終了を見据えた動きが進んでいるが、仮設住宅入居世帯を全体で捉え、全世帯に一律な支援を行うのではなく、世帯の状況等を整理分析した上で、意向や課題に応じた必要な支援を、必要な世帯に重点的に充てることが、生活再建支援を進める上でのポイントであると考えている。

3. 震災前からの防災に関する取組が十分ではなかったと感じている事例、またこれを踏まえて改善した点又は今後改善が必要と考えている点

(1) 避難所運営の課題、地域と自治体職員の顔の見える関係の構築

発災直後、多くの方が身を寄せた避難所の運営にあたって、町内会など地域の協力をいただくことが重要であることは、過去の災害における事例からも明らかである。しかしながら東日本大震災への対応において、特に発災初期においては、行政、地域ともに経験に乏しく、事前の準備や検討も不十分だったこともあって、避難所の運営に様々な混乱が生じたことは事実であった。

この反省を踏まえ、地域の防災力強化に向けた「次への備え」として、本市では避難所ごとに市の担当課を割り当て、職員が地域に出向き、町内会の方々と一緒に地域版の運営マニュアルを作り上げていく。同時に、協働で訓練などを行う取組みに挑戦している。

こうしたプロセスを経て、地域と行政、施設管理者相互に顔の見える関係を築くことにより、地域の災害対応力を育てることに繋がたいと考えている。

(2) 災害時帰宅困難者対策、ビジター用一時滞在場所の確保等

また、都心部の避難所を中心に、ビジネス出張者、観光客、大規模医療機関の通院患者等の帰宅困難者が大量に避難し、地域住民が避難できない事態が生じたことは、想定していなかった大きな問題であった。さらに、これらの帰宅困難者は、避難所の地域との関係性も薄く、短期の滞在であるとの意識もあって、自主的な避難所運営に協力いただけない場合も多く、円滑な避難所運営に支障が生じる場合もあった。

このため現在、複数の交通結節点周辺で、ＪＲや民間スポーツ施設との協定によりビジター用の一時滞在施設を設けたほか、民間事業者や関係機関との間で、災害時の混乱防止に向けた検討や訓練などに取り組んでいるところである。

観光客などビジターの帰宅困難者対策は、特に大都市部においては急務と考えている。

(3) 災害時法制の課題

さらに、我が国の災害時の法制度にも、解決すべき課題は多い。

昭和22年に制定された災害救助法は、災害時には都道府県知事に権限が集中する仕組みとなっているが、現代においては市町村合併も進み、基礎自治体の体力は戦後と比べて格段に向上している。政令市や中核市など、力のある自治体には権限を委譲し、都道府県はそれ以外の地域の支援に力を注ぐことが、より効果的で有効な災害対応に繋がるものと考えるところである。

また、災害救助法における現物給付の原則への拘りは、例えば民間アパートを借り上げて仮設住宅を供与する場合などにおいて、その手続きを極めて煩雑にすることに繋がることから、今後見直しが急務であろうと考えている。

さらには、り災判定の基準が、建物の損傷具合だけに基づいていることも、課題の一つとしてあげることができる。

実際、生活再建支援金や義援金等、公的な支援にとどまらず、高速道路料金や私学の授業料免除、果ては企業従業員の互助会給付に至るまで、驚くほど多くの被災者救援制度が、り災判定に基づいて運用されているが、津波被害や地すべり、地盤沈下など、災害による被害の態様は様々であり、また、持家と借家人では、財産被害の程度がそもそも異なっている。

多様な被害態様に応じ、被災程度と支援レベルをできるだけ合わせるような制度の検討が望まれるところである。

4. 次の災害に備えた提言・メッセージ

仙台平野においても、歴史的には幾度も大きな津波に襲われてきたことが分かってきている。

1,100年前、400年前の津波の記憶や経験を、伝承しようとした先人の努力もあったにも関わらず、現代に生きる私たち世代の多くは、「仙台平野に津波は来ない」という思い込みに捉われ、十分な備えができなかったことは、率直に反省していかなければならない。

被災の経験やそこから得られた教訓を次世代に伝えていくことは、震災を経験した私たち世代の責務であり、伝え続けることこそが、未来の命を守る最大の「備え」である。

こうした認識のもと、子どもたちへの防災教育の充実に向けて、オリジナルの副読本の作成や、モデル校における先進的な取組みを進めているほか、平成28年2月には、地下鉄東西線の駅舎内に「せんだい3.11メモリアル交流館」を開設し、市民との協働により、震災の記憶と経験、知恵と教訓とを未来へ繋いでいく試みに挑戦し始めている。

今後も震災遺構としての小学校校舎の保存や、移転跡地の利活用などを通じて、次の世代の市民たちへ、しっかりと私たちの経験を伝えていくことができるよう、息の長い努力を続けていきたい。