



# みやぎ県民センター ニュースレター

事業費 8 億 5 千万円の石巻駅前歩行者デッキ。市役所と市立病院をつなぐが、人通りはない。

86 号

2022 年 11 月 19 日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町 2 丁目 5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925  
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

## この号の主な内容

- 1～4P 最大規模津波浸水想定から考えるべきは？
- 5～6P 仙台市災害公営住宅入居者の健康調査まとまる
- 7P 災害公営住宅の見守り事業は継続すべき
- 8P 「災害法制と憲法論」学習会のご案内

## “最大規模津波浸水想定”から考えるべきは？

宮城県は今年 5 月、新たな津波浸水想定を公表しました。最大級の津波に悪条件が重なった場合に、沿岸市町がどの程度の津波に襲われるかを試算したものです。さらに政府中央防災会議は 9 月、「日本海溝・千島海溝地震」で津波被害が予想される 108 市町村を「津波避難対策特別強化地域」に指定しました。本号ではこの二つの問題を考えます。

### 最大規模津波 震災の浸水面積の 1.2 倍が被災

今回宮城県が公表した津波浸水想定は 2011 年 12 月に施行された「津波防災地域づくり法」に基づき、40 都道府県で策定することが求められ、いままで宮城県と東京都が未発表でした。宮城県では震災後の復旧・復興を優先し、防潮堤整備等の整備が完了した 20 年 7 月ころから検討を始めて、今回の公表に至ったものです。

今回公表された津波浸水範囲は、太平洋側の巨大地震で最大級の津波が発生した場合、東日本大震災の大津波による浸水面積の 1.2 倍の面積が被災し、東日本大震災の被害を超える可能性を示したもので、防災・減災対策の修正と強化を求めるものです。

「津波防災地域づくり法」では、都道府県が津波浸水想定を行い、それに基づき「津波災害警戒区域、あるいは同特別警戒区域」を指定した後、区域内の学校や病院は避難計画をつくり、市町村は避難先の施設を決めるなど対策が求められます。ただし、警戒区域の指定は義務ではなく任意となっています。(次ページ図 1 参照)

同法に基づき津波浸水想定を終了した 39 道府県のうち「津波災害警戒区域」を指定したのは 20 道府県のみ。東北地方では山形県が 2 市 1 町（鶴岡・酒田・遊佐）を指定したのにとどまっています(2022 年 3 月末時点)。全国で津波災害特別警戒区域に指定されたのは静岡県伊豆市のみです。津波浸水想定がされているのに、なぜ警戒（特別）区域の指定が進んでいないのか？それは指定権限を持つ都道府県と「関係市町村や住民との合意形成」がハードルとなっています。

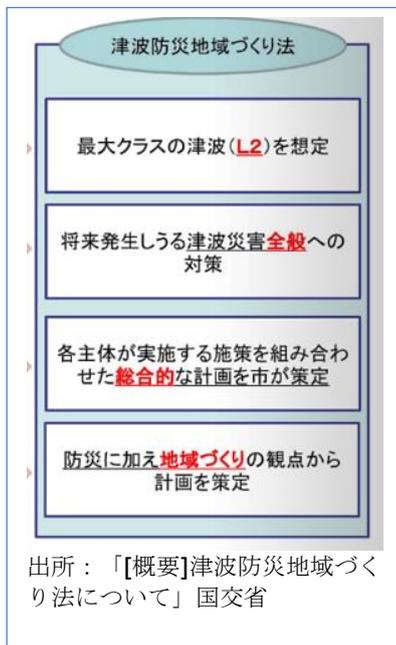
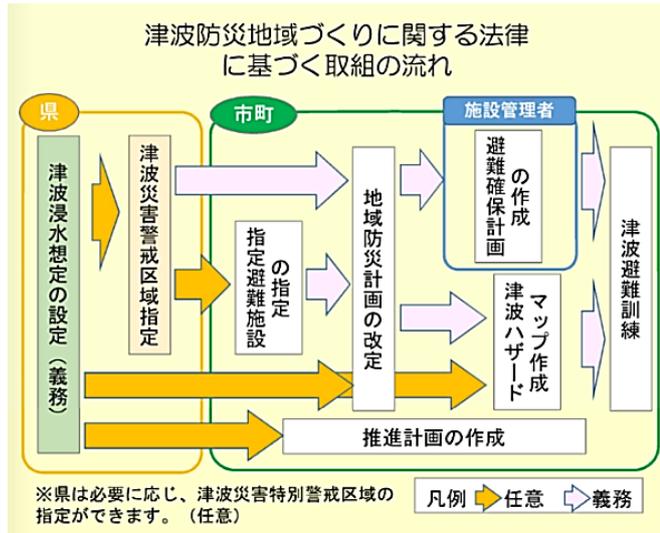


図1 津波防災地域づくりに関する法律



出所：「津波浸水想定の設定に関する Q&A」宮城県

警戒区域指定により、そのエリアが危険なイメージが定着し、地価の下落による風評被害につながるという声が多く、法律施行から10年以上経過しても進んでいないのです。国交省は「22年度自治体に配分する防災・安全交付金の交付対象を拡充し、(津波警戒区域)指定作業に必要なソフト事業を支援」するとしています。区域指定は津波災害に対する住民の危機意識や実際の避難行動を変えることにもつながるものであり、政府の自治体への支援強化がさらに求められます。

### 推進計画作成 東北ではむつ市のみ

また同法では津波浸水想定に基づき、津波防災地域づくりを総合的に進めるための計画、「推進計画」を任意で作成することができるとされています。しかし、作成したのは全国で17市町だけで東北地方では青森県むつ市だけです(2022年3月末時点)。推進計画作成に伴い、避難ビルの容積率緩和などの特例措置を受けることができます。しかし作成した市町村は700弱ある沿岸市町村の1割にも届いていません。津波浸水想定に対応したハザードマップや避難計画づくりの見直し、避難場所・避難所などの検討、避難訓練の実施などの対応(それはそれとして非常に重要ですが)だけにとどまり、長期的な防災・減災まちづくりまで視野においた取組に至っていないのが現状です。全国的な課題として、津波防災地域づくり法を活用し「リスクを理解したうえでハード・ソフトの施策を総動員した地域づくりをどう進めるか」が今後一層問われるでしょう。

宮城県の場合、まだ津波浸水想定が終わったばかりで、これから「津波災害(特別)警戒区域」指定、「推進計画」作成の取組がどう進むかはまだ不透明です。県内では東日本大震災の津波被害により、非住居地域として、すでに「災害危険区域」が109.7km<sup>2</sup>と東松島市1市の面積(101.3km<sup>2</sup>)よりも広い面積が指定されています。災害危険区域では新たに住居の新設はできません。一方「津波防災地域づくり法」に基づく「津波災害警戒区域」では建築物の建築やそれに伴う開発行為が制限されることはありません。

沿岸部に津波被害に対する災害危険区域を、これほど広く指定している都道府県はありません。最大規模津波の浸水想定を受けて、東日本大震災の教訓を活かして、避難計画の見直しはもとより、総合的な防災・減災のまちづくりに取り組むことが求められます。その取り組みを進めるうえで、宮城県をはじめ、各市町では、今までの復興まちづくりを検証する必要があります。震災以降の復興まちづくりで不十分な部分の是正、新たな街づくり課題の分析を踏まえ、これからのまちづくりプランを、震災発生後は不十分だった住民の議論と合意のもとに作り上げていく機会とすべきでしょう。

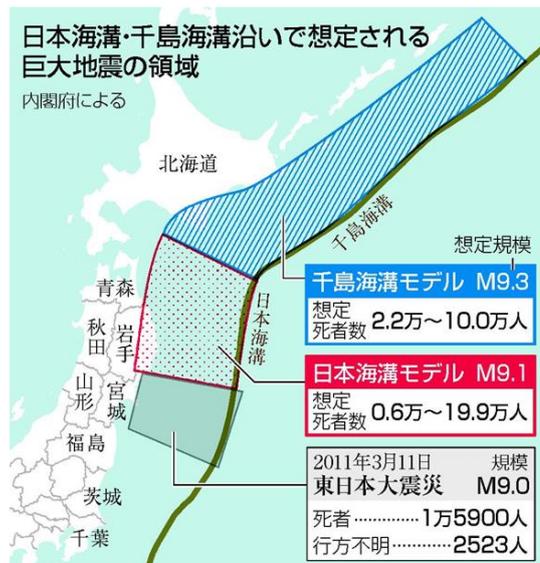
そして忘れてはならないのは、避難計画の見直しに際し、「大川小判決を生かす」ことです。大川小訴訟の遺族側代理人をつとめた吉岡和弘弁護士は「石巻市教委では被災前から、校長や教員を集めた会議で何度も安全対策の検討や協議が行われていたものの、結果的に形だけ、『アライの学校防災』に終わっていた。それだけだけに同じことが繰り返されないか心配だ。ただマニュアルをつくるだけでなく、訓練をし、検証をし、不断の見直しをすることが必要だ。（朝日新聞 6月4日）」と語っています。 今回の避難計画や訓練の見直しにおいて大川小判決を生かしたのかどうかを注視する必要があります。

## 日本海溝・千島海溝地震に備え

### 県内 15 市町が「特別強化地域」に

一方、政府中央防災会議は 9 月 30 日に日本・千島海溝沿いで想定される巨大地震に備え、防災減災対策を推進する地域として 8 道県 272 市町村を指定しました。同時にそのうちから「特別強化地域」として 108 市町村（宮城県は沿岸 15 市町）が指定されました。日本海溝・千島海溝地震特措法が 6 月に改正施行された

図 2 日本海溝・千島海溝モデル



出所：「jiji.com」21年12月21日

たことに基づくものです。

内閣府は 2020 年に左図のように日本・千島の両海溝モデルで巨大地震により最高で約 20 万人の死者や建物 22 万棟の全壊・焼失することを推計し、公表していました。これだけの被害となる主要因は「積雪と寒さ」で、2 万人～4 万人が低体温症となり、北海道・東北地方の場合、冬に発生した場合、屋外の寒さが避難者にダメージを与えることが懸念されていました。 今回の「特別強化地域」指定と

ともに、国としての二つの巨大地震に対する「基本計画」の変更も決定されました。

基本計画では、津波からの人命の確保策として、「避難路・避難施設等の整備」として津波避難タワー、津波避難ビルの指定等の推進、避難時の防寒対策、防災教育・防災訓練の充実、要配慮者への支援などが掲げられています。

「特別強化地域」では今後、「津波避難対策緊急事業計画」を策定します。これにより、避難場所・避難経路の整備費用に対する国の負担又は補助割合のかさ上げ（1/2 を 2/3 へ）や特例措置が実施される予定です。

### 震災の教訓を生かし、住民参加で総合的対策づくりを

今回対象地域となった市町では具体的な防災減災対策の見直しが迫られます。その際、先に紹介した「津波防災地域づくり法」と「日本海溝・千島海溝地震特措法」を一体のものとして基礎におき、震災後の様々な取組み成果を積み上げて、まさに地域まるごとの津波防災のまちづくり方針を作り上げることが求められます。

その際、住民参加・合意に基づく防災減災対策にできるかどうかが決定的に重要です。東日本大震災の際、防潮堤建設・高台移転など住民の合意なしには前にすすむことのできない問題がありました。その際、平時からコミュニティ内で自治力が培われていたところとそれが弱かったところとで問題解決に差が生まれました。緊急時に平時の自治力の強弱が表れるということが震災の一つの教訓でした。

新たな地震津波が想定され、それにどう対策を打っていくか、長い取り組みが必要ですが、宮城県は東日本大震災の教訓を活かし、住民参加・合意の防災減災対策を最も先進的に組み立てうる自治体です。それを全国都道府県に発信することが震災時の支援に応えることにもなります。宮城県の役割は大きいものがあります。

#### 特別強化地域市町村

仙台市・石巻市・塩釜市・気仙沼市・名取市・多賀城市・岩沼市・東松島市・亘理町・山元町・松島町・七ヶ浜町・利府

### 女川原発再稼働中止を求める署名運動 再開

岸田首相は8月24日GX（グリーン・トランスフォーメーション）実行会議」で女川原発を含む原発再稼働や運転期間の延長、次世代革新炉建設などを表明しました。「原発依存を可能な限り低減する」としてきた従来方針の大転換です。状況が大きく変化してきました。「原発問題住民運動宮城県連絡センター」は新型コロナのまん延で中断していた署名運動を再開すると発表しました。街頭署名も毎月第3水曜日12時からの予定で再開されます。

#### ◆元福井地裁裁判長 樋口英明氏 女川講演

私が原発を止めた理由 —本当は誰にでもわかる原発裁判—

12月4日（日）10時～12時

女川町大原南集会所（女川町大原14番地）

Zoom ミーティング ID: 854 8307 2248 パスコード: 656463

主催：樋口英明氏講演会実行委員会

メール：luck\_44takano@yahoo.co.jp

## まだ強くのこる心のストレスと動揺

### 仙台市 災害公営住宅\*入居者の健康調査まとまる

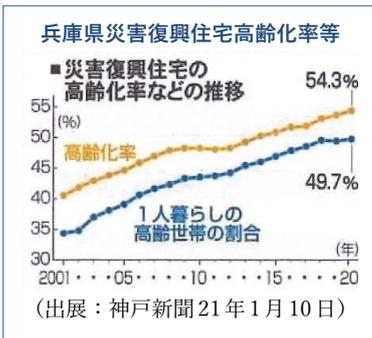
\*仙台市では災害公営住宅を復興公営住宅と呼称していますが、本ニュースレターでは一般呼称として使用されている災害公営住宅としています。

宮城県は一昨年度で 2016 年から 6 年間続けた災害公営住宅入居者の健康調査を打ち切りました。災害公営住宅入居者の健康問題は入居者の高齢化が進むなかで、厳しさを増すことが明確なのに、調査をやめてしまいました。これは行政として被災者の状態を把握する努力を放棄するもので、被災者の長期的見守りはもうやらないという宣言に等しいものでした。県民センターは強く調査の継続を求めましたが、宮城県は方針を変えることはありませんでした。

一方、仙台市では引き続き調査を継続することとし、10月に令和3年分の調査結果を公表しました。その結果から仙台市の被災者の状況を考えます。

### 進む高齢化、増える独居高齢者世帯

今までの宮城県調査では市町村ごとのデータは公開されていませんでした。今回から仙台市単独データを時系列的にみるできるようになりました。特徴的な指標をそれぞれみてみましょう。



#### ① 高齢化率 入居者の65歳以上の割合は60%を超えた

20年が55.1%でしたが、その後、21年57.3%→22年61.7%と60%を超えました。10年ごと年齢層でみると最も多いのは70～79歳の31.3%となっています。市全体の高齢化率は24.4%（21年3月）ですから2.5倍の高齢化率です。左図は阪神淡路大震災の兵庫県の災害復興住宅における高齢化率の推移を表したものです。仙台市も同様に確実に高齢化が進みます。すでに阪神淡路大震災の災害復興公営住宅の高齢化率（20年時点54.3%）を上回っています。

#### ② 独居高齢世帯は全体の35.5%

20年31.6%→21年32.5%→22年35.5%とジリジリ上昇して、全入居世帯の三分の一以上が独居高齢者世帯です。市全体の独居高齢世帯は28.3%です。

#### ③ 体調不良を26.5%が訴える

体調について、「あまり良くない」、「とても悪い」と回答した人の割合は26.5%で昨年調査より1.5割増加しています。

#### ④ 病気を抱えている人が75.9% 治療をやめた人が6.8%

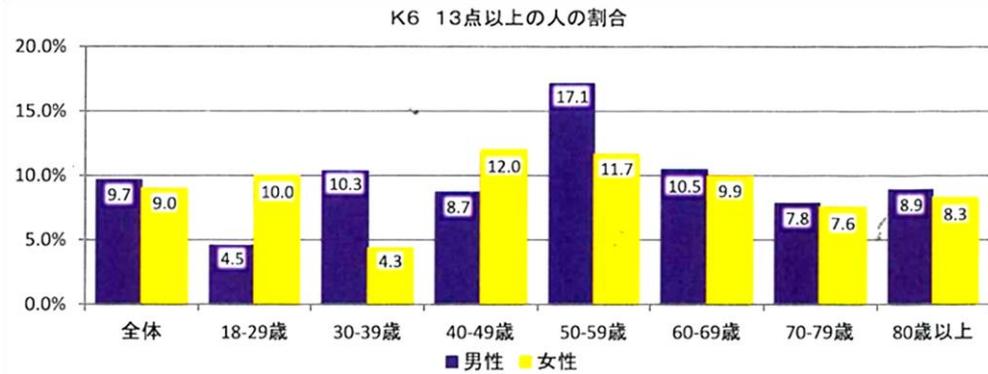
昨年、一昨年が約64%から10割以上増加しています。病気の種類は、1) 高血圧(39.8%) 2) 歯科疾患(22.9%) 3) 眼科疾患(20.7%) 4) 整形外科疾患(17.5%) 5) 糖尿病(17%)となっています。

そして病気があると回答した人のうち6.8%が治療を中断していると答えています。その理由は32.4%が「経済的理由」。コロナ禍に伴う、雇用状況の大きな変化が入居者へも影響を与えていると思われ、さらに治療をやめる人が出てくるのではないかと懸念されます。

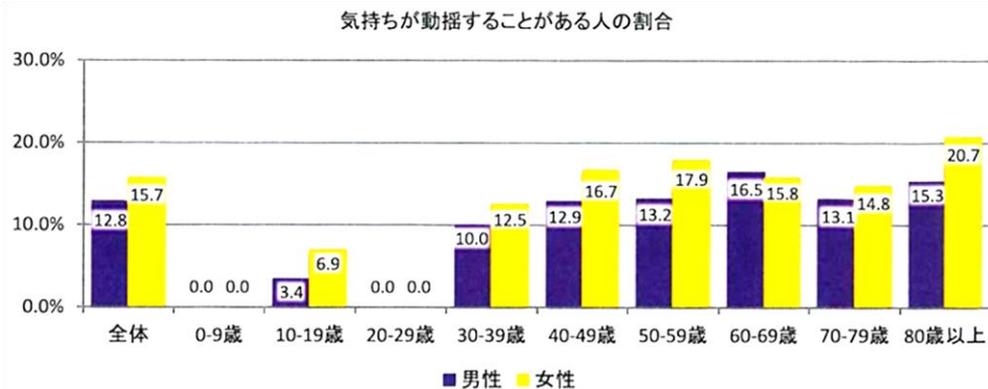
⑤ 18%が心の問題、14.5%が心の動揺を抱える

メンタルヘルスの不調をはかる指標に「K6」という指標があります。6項目の質問から「心の健康度合」をチェックするもので、5点から10点未満が「要観察」、10点以上が「要注意/要受診」です。

今回の調査では10点以上に18%の人が該当し、昨年より1.2割増加しています。特に13点以上の人を性別・年代別でみると、男性は50歳代、女性は40歳代が最も高くなっていることが特徴的です。



また「被害を思い出して気持ちが動揺することがある」回答した人は14.5%のものぼり、昨年調査より2.6割増加しています。



ここまで見たように、災害公営住宅入居者の健康状態は非常に不安定ななかにあり、それが毎年の調査ごとに悪化してきています。

今までの健康調査では、回答欄に回答者氏名を記載する欄があり、回答者を特定できます。行政がその気になれば、特定個人の時系列的回答内容から、必要な対応をすることもできます。その意味で、健康調査は災害公営住宅入居者の健康に関する基礎情報として非常に重要なものです。仙台市は以下の二点を健康調査の目的としています。

- 1) 被災者の健康状態を把握し、要支援者を必要な支援に結びつけるとともに、健康課題に応じた保健事業を展開するための基礎資料とする。
- 2) 被災者の現状を把握することで、今後の被災者支援の方向性を検討し、施策展開の基礎資料とする

「要支援者を必要な支援に結びつけること」を調査の目的にしていますが、仙台市がそれを本気で追求するつもりなのか疑問に思わざるを得ない施策が今進められようとしています。次ページ以降でその問題を考えます。

## 仙台市 社協 地域支えあいセンター事業終了を通知 災害公営住宅の「見守り」事業は継続すべき

### 県市長会 継続的支援を 求め復興相に要望書

県市長会は、10月31日、被災者の心のケアや見守り活動への財政措置等を求める要望書を提出しました。

東日本大震災の被災者の生活再建支援のため、各区「地域支えあいセンター」が2011年12月から仙台市社会福祉協議会の事業として進められてきました。当初は応急仮設住宅入居者支援でスタートし、現在は災害公営住宅へ「見守り」事業として定期訪問活動を行っており、運営財源は国の被災者生活総合交付金で全額まかなわれています。ピーク時は約800世帯、現在は90世帯の見守り活動が行われています。

この事業を来年3月末で終了するという案内が、10月上旬に定期訪問世帯や災害公営住宅自治会の皆さんに届けられました。

終了の理由は、主に「災害公営住宅入居者は多くの人が日常的落ち着きを取り戻している」こと。そして今後は「通常窓口で引き続き必要な対応を行う」としています。

つまり対応する世帯数も減ったので通常運営に移行します、ということです。

5～6ページで仙台市の災害公営住宅入居者の健康調査について紹介しました。災害公営住宅入居者の健康をめぐる問題は、年々変化し良い方向には向かっていないことが明らかでした。地域支えあいセンターが現在対応している世帯は約90世帯ですが、それが減少するのではなく、増加する可能性を示唆しているのが健康調査の結果です。災害公営住宅入居者に、時の経過でそれなりの「落ち着き」が見られることはいわば当たり前で、そこに隠れている問題を発見するツールとして健康調査があるのです。それは前述の仙台市の健康調査の目的を見れば明らかです。一方で健康調査を通じて要支援者を支援につなげるとしながら、その支援を担う地域支えあいセンターの事業は終了するという矛盾した施策は現在の災害公営住宅入居者を巡る問題を混乱させるだけです。

### 阪神淡路大震災（神戸市）では26年間「見守り」活動を継続

兵庫県では大震災後、神戸、西宮、尼崎などで単身高齢世帯の孤立化を防ぐため災害公営住宅整備に伴い、生活援助員（LSA）の配置、常駐型見守りを行う高齢者自立支援ひろばの開設などが取り込まれました。その活動は「阪神・淡路大震災復興基金」が充てられました。

しかしその基金は2017年度で底をつき、18年度以降は、県が一部費用を援助する一般事業として存続する方針を示し、神戸市は見守り活動を継続しました。その神戸市も20年度で終了し、既存の地域福祉の枠組みに移行しています。しかし、神戸市では26年間にわたり災害公営住宅の見守りの枠組みを崩しませんでした。同市は災害公営住宅の集会所などに拠点を設けて、「常駐支援員が住民同士のコミュニティづくりを図る」（21年1月10日神戸新聞）りました。

既存の町内会とは違い、災害公営住宅は高齢化率が高く、新たにコミュニティ形成をしようにも担い手が足らなったり、減少したりと一筋縄ではいかない問題を抱えています。そうした特殊性を考慮して災害公営住宅内の結びつきを作り、なんとか入居者の孤立化を防ぐためには既存の町内会とは異なる対応が必要です。神戸市はそうした対応を26年続けたのです。

東日本大震災からまだ11年。災害公営住宅という新たなコミュニティの創造にはまだ行政の支援が必要です。仙台市はそれを住民自治会に任せっぱなしにするのではなく、健康調査という切り口から災害公営住宅入居者の現状把握をつづけ、入居者支援を緩めずに、援助を強化すべきです。仙台市社協の「地域支えあいセンター」事業を終了させることは、2019年に「被災者生活再建支援室」を廃止したこと同様、被災者一人ひとりを大切に作る復興とは正反対の対応です。

生活再建支援室廃止の際、郡仙台市長は「被災者の心のケアや災害公営住宅のコミュニティの支援は今後も続ける」（2019年1月30日河北新報）と言いましたが、今仙台市に問われているのは、その言葉通りの支援を続けることです。

各市町

見守り事業終了見込み

- 23年度 東松島市
- 24年度 塩釜市・名取市・南三陸町
- 25年度 石巻市・気仙沼市・七ヶ浜町・県社協（宮城県社会福祉課調）

12月3日 WEBで

災害と憲法を考える学習会を開催

震災からの復旧・復興は「日本国憲法の幸福追求権、生存権、営業の自由、財産権等に基づく憲法上の権利」ということが原点です。震災からまもなく12年。改めて憲法と復興について学習会を企画しました。多くの皆様のご参加をお待ちしています。

WEB学習会（どなたでも参加できます）

「災害法制と憲法論」

震災から12年目をむかえようとしています。震災からの復興は、憲法の幸福追求権、生存権、平等権、営業の自由、財産権等にもとづく「人間の復興」を実現することでしたが、果たしてそれは実現したのでしょうか？ 仙台弁護士会の山谷澄雄弁護士とともに、災害法制と憲法について考えます。

講師



山谷澄雄氏

弁護士（仙台弁護士会災害復興支援特別委員会元委員長、日本弁護士連合会災害復興委員会元副委員長）

日程

2022年12月3日（土）

時間

13：30～15：30

当日は13：15から入室できます

参加方法

全面WEB（Zoom）にて開催しますので、参加申込は不要です。当日、下記Zoom URL又はミーティングID等からアクセスください

Zoom URL

<https://us02web.zoom.us/j/89226603988?pwd=S0pEaVp0UTg2NU9hUUhBamNkK3F2OT09>  
ミーティングID: 892 2660 3988 パスコード: 211269

主催：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

Tel : 022-399-6907 Mail : miyagi.kenmincenter@gmail.com

