

行政視察報告書

所属委員会	総務産業委員会	参加者 氏名	委員長 藤森靖明 副委員長 小山博子 岩波万佐巳、吉澤美樹郎、小泉正幸、高木智子 井上登
行政視察名称	令和6年度諏訪市議会総務産業委員会行政視察		
視察期間	令和6年10月2日(水)～10月4日(金) 3日間		
視察都市名	宮城県石巻市、気仙沼市、岩手県陸前高田市、大船渡市		

1.宮城県 石巻市を視察した目的

東日本大震災後の教訓を踏まえ、災害対策本部の体制整備強化を図っている、石巻市の防災センターの説明・見学、東日本大震災の概要・対応、避難所の設置状況等を含め災害対応、防災・減災への取り組みについて、成果や課題を理解することにより、諏訪市における防災・減災に対し役立てていく。

4市に共通する視察目的

1. 災害復興計画について・・・災害復興計画の進捗状況と復興における主要な課題と解決策。
2. 避難所の運営について・・・災害時の避難所の運営体制と、避難所の備蓄物資とその管理方法。
3. 防災教育について・・・市民や学生への防災教育の取り組み、防災訓練の頻度と内容。
4. インフラ整備について・・・インフラの耐震化・防災対策の現状、防災インフラの整備における課題と計画。
5. コミュニティ支援について・・・被災者支援のためのコミュニティ活動やプログラム、精神的なケアやカウンセリングの提供状況。
6. 協力体制について、他自治体や国、民間企業との連携体制、災害時の応援協定や協力関係の現状。

2.視察地の概要（令和6年8月31日現在 下段は諏訪市）

住民基本 台帳人口	132,971人 47,640人	住民基本 台帳世帯数	62,551世帯 22,613世帯	面積	554.55 km ² 109.91 km²
--------------	----------------------------	---------------	-----------------------------	----	--



石巻市は宮城県北部に位置し県内第二の人口を擁する水産商工都市である。市の西部は石巻平野の肥沃な土壌を生かした稲作を中心とした農業が中心で、東部は漁業や養殖業などの水産関係が盛んで全国でも有数の水産都市である。

石巻市は平成の大合併で1市6町が合併し現在の市域面積は554.55km²、人口は132,971人で。過去主な津波の中でも昭和8年の三陸沖地震で10m、昭和35年チリ地震の際5.65mが大きな津波として記録がある。

Google Map より出典

3.視察内容

防災センターについて

- ・敷地面積：1,251.54 m²、延べ面積：1,791.06 m²、建築面積：768.34 m²。
- ・本体構造：鉄筋コンクリート造の3階建、平成30年5月31日より運用開始。
- ・防災センターの1階と2階の間に免震装置が設置されている。センターには、災害対策本部・災害対策本部連絡班 執務室・通信指令室があり災害発生時の情報収集や情報発信の中核部が集中して設置されている。

- ・消防、自衛隊のほか災害復旧で支援活動隊の詰所や仮眠が取れる和室も設置。1階の資材倉庫には、組み立て式ボートや発電機、照明機材を配備。食料品は2階の倉庫に配備。
- ・東日本大震災の教訓を踏まえ、大規模災害における災害対策本部の体制整備強化を図るため、市庁舎及び各防災関係機関と連携し、迅速な防災対策を行う機能を有した防災拠点施設、13億8千万円の復興交付金により施工、平成30年5月31日より運用が開始された。
- ・災害対策本部のシステムについては、災害情報収集用カメラが12箇所に設置されており、冠水個所のライブ画像が確認できる。
- ・平時の活用として、防災ジュニアリーダー研修養成講座や県防災指導員フォローアップ講習等が行われ、防災教育の一助になっている。

避難所の運営について

- ・女性や発達特性のある方への配慮について、平時から地域防災連絡会で、トイレや授乳室などの間仕切り壁の協議がされている。
- ・開設マニュアルの中に発災から4日目以降は、自身で立ち上げるとある。
- ・長期避難における、既存コミュニティへの配慮、運営については、行政区や町内会代表により運営がされる。
- ・要支援者などの支援体制は、地域の力が必要であり、共助が重要となる。福祉避難所への移送も行う。

防災訓練の内容と実施状況について

- ・11/2に実施予定の訓練では学校を借りての自主訓練や徒歩避難訓練が行われる。
- ・ペット同伴避難訓練、消火器使用訓練、炊き出し訓練の補助、見回り訓練など、顔の見える訓練が予定されている。
- ・震災後に「石巻市防災基本条例」を制定し、「自助・共助・公助」を基本とし相互に補完し合い協働する防災体制となっている。
- ・28品目のアレルギー対応の備蓄品を準備している。



石巻市防災センターフロアガイド



1.宮城県 気仙沼市を視察した目的

防災・減災ついでと気仙沼市東日本大震災機構・伝承館

・気仙沼市震災復興計画による津波死ゼロのまちづくりから防災と観光の融合、震災メモリアルパークの視察。地域コミュニティとの協働による防災計画について、物資集積配送拠点と分散備蓄や共助・自助の育成と強化等、諏訪市における地域の課題の取組に役立ていく。

・共通する視察目的について6項目(石巻市に記載)

2.視察地の概要 (令和6年8月31日現在 下段は諏訪市)

住民基本 台帳人口	56,682 人 47,640 人	住民基本 台帳世帯数	26,209 世帯 22,613 世帯	面積	332.44 km ² 109.91 km ²
--------------	----------------------	---------------	------------------------	----	--



気仙沼市は、宮城県の最北東端に位置している。リアス式海岸を利用した観光、三陸沖の沿岸漁業や養殖漁業、遠洋漁業などの水産業が盛んである。また、観光客の他、全国からの漁業関係者やふかひれバイヤーの中国人など交流人口が多いのも特徴。

津波による被害の他、火災、地盤沈下も起きている。住宅再建の割合が63.4%と震災により市外へ転移した被災者も多かった。復興の目標として「津波死ゼロのまちづくり」を目指している。

Google Map より出典

3.視察内容

避難所の運営について

・職員及び自主防災組織等地域住民が協働で運営を行うことが基本である。

避難所の備蓄物資とその管理方法について

・防災物資集積配送基地を市内3か所に整備している。

・備蓄物資は、避難所施設などに設置した災害用備蓄倉庫など約120カ所に分散して備蓄、各避難所において毛布や数日分の水・食料などを配給可能としている。

福祉避難所について

・原則として、各避難所において要配慮者の避難スペースを確保して受け入れ、避難が長期化する場合は協定を結んでいる民間福祉施設や使用可能な福祉避難所に移動してもらう。

・個別避難計画では、要支援者を補助し、率先避難を促す。

共助・自助の強化について

・自主防災組織の結成率は75.5%である。各組織における防災マップの作成時には、市が出向いて助言などを行っている。

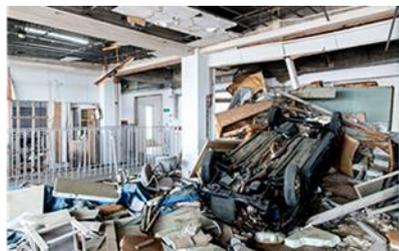
・令和2年度から、市民を対象に防災士養成講座を無料で開催している。個人受験者を含めると市民315人が防災士である。

気仙沼市東日本大震災遺構・伝承館

・津波で4階まで浸水した気仙沼向洋高等学校の旧校舎をありのままの姿で震災遺構として保存し、展示や研修室会場を備えた伝承施設を併設。伝承館は、将来にわたり震災の記憶と教訓を伝え、警鐘を鳴らし続ける「目に見える証」

として活用し、気仙沼市が目指す「津波死ゼロのまちづくり」に寄与することを目的としている。

中高生が部活の活動として語り部を実施している。先輩から後輩へ受け継がれ、震災を知らない世代への伝承として機能している。



1. 岩手県 陸前高田市を視察した目的

陸前高田市が行っている、高田松原津波復興記念公園の整備と高台移転のまちづくりの進展や陸前高田市災害復興計画や防災集団移転促進事業の推進について。また、諏訪市において防災協定や情報発信・防災マイスター養成講座、避難所運営の構築に約立っていく。

・共通する視察目的については、石巻市に記載あり

2. 視察地の概要（令和6年8月31日現在 下段は諏訪市）

住民基本 台帳人口	17,347人 47,640人	住民基本 台帳世帯数	7,599世帯 22,613世帯	面積	231.94km ² 109.91km²
--------------	---------------------------	---------------	----------------------------	----	--



Google Map より出典

岩手県陸前高田市は、産業は農業、漁業、林業の一次産業が中心。震災時に最も壊滅的な被害を受けた場所であり、都市機能を全て失った。このような壊滅的な被害は戦争以外では初と言われている。市役所が被害を受けたことが復興に大きな影響を与えた。その後、市庁舎の再建は市民の住宅復興の後だという市長の考えにより、10年間プレハブ庁舎で業務をした。

3. 視察内容

災害協定を締結している自治体について

・三重県松阪市、豊中市、佐賀県武雄市などの遠方の自治体、盛岡市、北上市など内陸の自治体、遠野市、花巻市、大阪府豊中市とどう力を集結させるか業務内容の検討が必要である。支援する側が、被災地でないことが重要。

- ・支援協定は、姉妹都市など遠方の自治体と結んでいないと大災害時には役に立たない。
- ・簡易トイレ、段ボールベッド(保管入れ替え)は企業備蓄、ローリングストック。
- ・ペット避難も考えられることから、獣医師との災害協定を締結。

災害復興計画について

- ・仮設住宅の建設は、予定地を考えておくべきである。(例えば、学校の校庭では、学校生活に影響が出てしまう)
- ・住宅再建計画では、被災地は嵩上げて商業地域、高台に暮らす人・生活する人等で住民協議会を作り意向調査・意見交換会をして区画を決めた。

防災リーダーについて

- ・市内在住、在勤または在学の中学生以上を対象に、陸前高田防災マイスターの養成講座を無料にて開催し、防災リーダーを育成。15単位のうち11単位以上修得した方に「陸前高田防災マイスター」として認定書が授与される。

コミュニティ支援等について

- ・老々避難状態となっているため、公助の限界がきている。地域コミュニティをきちんと作るという意識の熟成が必要。

○高田松原の松は災害により大半が流失したがその中で唯一耐え残ったのが「奇跡の一本松」。この一本松を復興の象徴として後世に受け継ぐため、モニュメントとして保存している。



1. 岩手県 大船渡市を視察した目的

防災教育と地域防災活動等、防災訓練の内容や長期避難における既存コミュニティへの配慮・運営、福祉避難所について諏訪市の防災士養成の支援また福祉避難所の運営等、その先の取組について役立てていく。

・共通する視察目的については、石巻市に記載あり

2. 視察地の概要（令和6年8月31日現在 下段は諏訪市）

住民基本 台帳人口	32,259 人 47,640 人	住民基本 台帳世帯数	14,766 世帯 22,613 世帯	面積	322.51 km ² 109.91 km ²
--------------	----------------------	---------------	------------------------	----	--



大船渡市のおもな産業は水産業であり、豊富な魚介類の資源を有する。漁業、農業、林業が中心産業であり、また、石灰石鉱山がありセメント工場もある。平成13年11月に三陸町と合併。震災後、住居が困難となった沿岸部の住人を高台に集団移転するための事業として、防災集団移転促進事業が進められた。当初、1団地は10戸として整備することが定められていたが、東日本大震災後に5戸以上で1団地と認められた。しかし、平坦な土地が限られ、敷地の限定が難しいこともあり、5戸が隣接していなくても事業用地として認められるよう国に働きかけ、新たな基準として認められた。この手法は「差込型」といわれ大船渡市の特徴的な取り組みとなった。

Google Map より出典

3. 視察内容

企画調整部企画調整室他より説明

復興の取り組みについて

- ・市民生活、産業・経済、都市基盤、防災まちづくりの4つを柱として、19施策、25事業を展開してきた。
- ・1年目は、救急、応急、復旧、復興計画の策定として、生活の落ち着きを取り戻す対応を行った。
- ・2年目は、復旧、復興型工事計画の予算を申請。店舗災害企業の80%以上が事業を再開した。また、魚市場への水揚高が、震災直前まで回復。
- ・3年目以降は、復興型プロジェクトが多数着手・着工。発災から13年後に、計画掲載事業は終了した。
- ・災害公営住宅や防災集団移転住宅団地等の建設においては、コミュニティを大切に、住民との意見交換も重ね、迅速に行った。結果、他地域と比べて移転する人が少なかった。要因の一つとしては、庁舎が被害を受けなかったことにより、災害に対する対応が早く取れたことがあげられる。

避難所の運営について

- ・災害対策本部のほか、市内11地区に地区本部を設置。各本部は同時に避難所の開設・運営を担う。
- ・各地区本部に1つ、市内18か所に防災倉庫を配置。倉庫には、水・食料・毛布・パーテーションなどの物資を保管。水・食料は、津波の浸水想定区域の人口を基に、概ね1日分を備蓄。
- ・子育て世代や女性、障がい者については、避難所となる施設の間取りなどに応じて、可能な限り専用の部屋を設ける。部屋数が少ない場合は、プライベートテントやパーテーションを設置して、専用の空間を確保する。

市民や学生への防災教育の取り組みについて

- ・災害時に避難所として使用した施設を、「大船渡市防災学習館」として整備。カリキュラムの中には、防災学習が盛り込まれている。

地域防災活動の充実について

・地域防災力向上のため、自主防災組織向けの避難所運営訓練(HUG)などを実施し、炊き出し訓練などの地域との顔の見える関係をつくっている。



総務産業委員会としての所感及び諏訪市に反映できると思われる点

◎避難所関連

1. 避難所の収容・自主運営の重要性

- ・被災地域が広範囲になると、避難所だけで被災者を収容できず、自主的に避難場所を確保する必要がある。そのため、避難所以外に避難している人数や場所を確認する手段の検討。また、支援物資の配布や避難所間でのトラブル防止として、コミュニティ単位での避難所配置や、避難者住宅の配慮が必要である。
- ・避難所の運営は職員のみで行うのが難しく、避難者を中心とした運営が求められ、自主防災組織による支援が不可欠。日頃のコミュニティの連携が鍵となり、防災訓練で実践的な訓練が必要。避難所は全員収容が難しいため、家屋が倒壊するなど生活が不可能な人を優先し、自宅が居住可能であれば、そこで避難生活をしてもらうが、救援物資配布の際には所在確認と配布方法の配慮が必要。
- ・在宅避難者の把握は困難なため、支援物資の提供において課題がある。避難者自ら地区本部へ登録するシステムが必要。
- ・「地域力」や自主組織による共助が重要で、4 日目以降の避難所運営を被災者自身が行えるようサポートが必要。また、「防災基本条例」に基づき「自助・共助・公助」の補完と協働を促進する。

2. 地域コミュニティの重要性

3. 老々避難の現状に対応し、地域の支え合い意識の醸成が必要。

4. 避難所・仮設住宅での配慮

仮設住宅ではコミュニティの維持が重要で、ペットの居場所問題の検討や事前の訓練が必要。

5. 要配慮者への支援は福祉団体との連携が不可欠で、行政のみで対応は難しいため、地域の自主防災組織の強化や訓練が重要。配慮が必要な人については、学校の体育館ではテントやパーテーションを利用し、現場担当者の裁量に任せる。施設指定管理者がいる場合、制限がある。

6. 福祉避難所の候補は、社協が常駐するセンターや福祉施設として検討していく。

◎防災教育関連

1. 自主防災組織と防災士の役割
2. 諏訪市では、防災士・防災リーダーの育成や防災士養成支援を行い、住民の防災意識向上につながる取り組みや、平常時の活動内容・連携体制を構築しながら防災リーダーの育成を行っているが、災害によっては行政支援が遅れることも予測されるため、地域力強化や自主防災組織の役員に女性の視点を取り入れ、その強化した自主防災組織の役割が重要であり、防災士協議会の設立と、平時からのリーダー的な活躍を推進する。
3. 共助・自助の強化
公助が機能するまでに時間を要することから、市民の防災意識向上と自助の意識を強化するため、自主防災組織の育成と防災士の養成・連携を推進することが重要である。

◎災害備蓄品関連

1. 備蓄品の配分・分散
防災倉庫のある災害指定区域内の人口に基づいた備蓄品配分計画の見直し検討を行う。
2. 災害時の通信・情報伝達
発災時では通信手段が途絶し、情報収集や救助要請が困難であることから、職員確保について、計画検討する。

◎発災時の対応と復興計画

1. 遺体検視場所の確保
発災時に備え、遺体置き場や検視を行う場所の設置を計画する。
2. 災害廃棄物計画
分別・アクセスの確保を重視した災害廃棄物計画が必要である。
3. 災害時の行政拠点
将来的に災害に強い行政拠点を作ること。
4. 産業復興と生活再建
復興に関しては、地域のコミュニティが非常に重要な役割を果たすため、当該地域のコミュニティと行政が早急かつ複数回にわたる懇談会を開催することが重要。
5. 仮設住宅の設計と住民支援
仮設住宅は教育への影響を考え、場所選定を事前計画で行い、仮設・恒久的住宅入居者支援では、見守り支援やイベント開催、相談対応を行い、民間の支援も取り入れる。
6. 復興住宅・市営住宅の活用
復興住宅の空きは市営住宅として再利用。
7. 住宅再建計画と住民協議
住宅再建において、商業地域の住民の意見交換を通じた区画決定を行う。
8. 派遣職員とボランティアの支援体制
派遣職員受け入れや業務分担を事前にシミュレーションし、効率的な業務引き継ぎと支援体制を整備するとともに、災害対応にはボランティアとの連携も重要であるため、事前に受け入れ体制を検討する。
9. 避難・復興の方針

- ・避難者算定基準を設け、被災者への迅速な状況把握や物資の配布方法について平時から検討が必要。
 - ・コミュニティ維持と人口の流出防止を図るために、復興においては「差し込み方式」が有効な手段となる。
- ※「差し込み方式」とは、防災集団移転促進事業（防集事業）を活用する際に、大規模な造成をせずに空き地や農地を活用する方法。

◎防災センター関連

1. 充実した防災センターの設置要望

防災センターに本部、連絡執務室、通信指令室などの各機能スペースを確保し、発災時に迅速に対応できる体制を整備。広い多目的ホール、仮眠室、資機材庫を備え、平時は防災講座にも活用できる防災センターの設置が望ましいが、難しい場合は現危機管理室の改善と充実を図ることが必要。

2. 指令システムと初動マニュアル

最新機器による指令システムと整備された初動マニュアルを導入。諏訪市においても OHP（オーバーヘッド プロジェクター）等のハード面の検討を要望。

3. 災害情報システムの導入と発信

高齢者向けに電気通信業者との共同で固定電話を用いた AI 災害情報システムの導入調査が緊急課題。

4. 防災設備の更新と計画

情報伝達手段については、機能性・経費負担を考慮して検討していく。

◎防災協定・避難訓練関連

1. 防災協定と協力体制の整備

運搬業者との協定や段ボールベット、トイレトレーラーなどの企業備蓄品も災害協定に加え検討していく。

2. 防災士協会との連携と防災士の活用を推進する。

3. 避難支援と訓練

災害時の福祉施設の協力協定を締結し、障がい者・高齢者受け入れも想定。洪水・土砂災害の避難訓練やペット同伴の避難訓練も実施。

4. 観光客の避難誘導

観光客の避難先として、コミュニティホールや商業施設など指定施設への誘導を計画すること。

5. 平時の備え

民間団体のリサーチや心のケアを含む伴走型支援の準備が重要。

6. 高齢者・障がい者支援の課題

災害時には、単身高齢者や障がい者へのきめ細やかな支援が必要。

7. 次の災害への備え

津波（諏訪湖）や土砂災害に備え、平時から次の災害を想定した準備が必要。

諏訪市に反映できる政策について、今回の視察を踏まえ、主に備蓄品の配分・分散、広域避難所の防災倉庫の整備、避難訓練について、市民団体との連携について、災害情報システムの導入と発信等を、総務産業委員会として協議し政策提言につなげていきたい。