

## 第4章 検証の総括

### 検証の総括

#### ●はじめに：復旧・復興に向けた県の役割と期待

発災後6か月を経過した段階においても県では前半6か月と同様、その所掌する応急措置を速やかに実施することを主眼に、人命の安全確保、インフラやライフラインの応急、復旧の対応を実施している。その一方で応急、復旧から、経済や産業の復興に向けたフェーズへの対応にも進んでいる。特に、国・市町村・関係機関と連携をより密にしながら、被災者の視点に立ち必要な条例の改正や県職員の人員体制の改善等を実施している。今回のような甚大かつ広域的な被害を受けた地域の復旧そして復興に向けた計画は、あらかじめ定められたものがなく、被災者の立場にたった手探りの対応を県が主体となり進めなければならなかった。これは、被災して行政機能を失った市町や、現地の状況が十分に把握できない国にもできないことであり、被災者の立場にも立ちながら、制度上の解決しなければならない課題を国と調整可能な県だからこそできた対応であった。このような立場を踏まえ、県では、対応体制を見直しながら、主に県民全体に関わる広報の実施、被災住民への支援、産業への支援、そして、福島第一原子力発電所の事故に伴う放射性物質による影響への対応等を積極的に進め、期待される役割を果たしたと言える。

加えて県では、市町村による応急措置が的確かつ円滑に行われるよう、様々な支援を実施している。特に、被災により十分な行政機能が果たせない市町の業務を県は様々な形で支援しており、事前に準備されていなかった事項に対しても実施してきた。

本節では、発災後6か月から1年の期間に庁内各課が被災者、被災企業、そして市町村などの行政機関に対して実施してきた対応について2つの役割に区分し整理する。

#### ●経済や産業の復旧・復興に向けた対応

発災から6か月が経過した段階において、県では災害対応が柔軟にできるように、県職員向けの各種計画・マニュアルの整備、県職員のケアを行いながら対応体制を充実させてきた。災害対応は、常に変化していく状況を分析して臨機応変に対応していかなければならないことから、県全体として様々な取り組みを実施しており評価できる内容であった。

また、充実させた対応体制のもと、経済や産業の復旧・復興に向けた被災住民への支援、産業への支援等を実施するとともに、事前に対応内容が検討されていなかった放射性物質による影響への対応も県として大きな役割を担った。

被災住民の生活支援の面では、避難所から応急仮設住宅や県で借り上げた民間賃貸住宅に移る際の支援や心のケアを実施してきており、被災した住民の生活を普通の生活に戻すための支援を積極的に行ってきた。また、被災企業に対しても農業、漁業、その他産業などに対して資金面等の支援を充実させて早期に再開ができるよう対応が進められてきた。放射性物質による影響では住民への不安解消や風評被害対策に積極的に取り組んできた。これらの対応は被災住民や被災企業の立場に立ちながら対応が進められており評価できる内容であった。

一方で、県として取り組んでいる経済や産業の復旧・復興に向けた動きは、被災住民や企業が本当に望んでいるサービスなのか十分に把握した上で進めていく必要がある。県では、国等と連携して法制度に基づき様々な支援を実施してきているが、今後は、被災住民や企業に対するアンケートやヒアリングなどで意識調査を定期的実施して、県の対応について客観的な評価を行い今後の施策に反映していくことが望ましい。また、県の対応体制の充実という面では、人材育成の面でも課題が残る。県では東日本大震災を受けて、人手が不足する部署に人員を配置することや、災害対応の検証を行い計画やマニュアルをより実効性の高いものとなるように取り組んでいるが、職員への危機対応に関する教育制度は明確になっているとは言えない。今後は、全庁的な教育制度の充実を行い、危機発生時に県職員が何をすべきか、また、県民のためどのような責任を担っているのかを周知徹底し、危機意識の向上を図るとともに、危機発生時の対応手順を理解させる訓練などの取り組みが必要であろう。

県全体として取り組んできた対応のうち主な事項をまとめ以下に示す。

#### ○広報機能の充実

県では、県民を元気づけるために、報道機関、復興・コミュニティFM、市町村、関係団体等への資料配布及び電子メールの活用、ホームページやブログ等を活用して積極的に情報提供を実施した。特に、応急仮設住宅等の居住環境によっては紙媒体が効果的な場合もあり、様々な手段で情報発信が行われたことは評価できる。また、時間が経つに伴い県民が必要とする情報は変化していくが、広報課では庁内各課の対応状況等を、所管する様々な広報媒体を活用して提供している。他方で、前半6か月の検証でもみられたように、庁内各課の中には、積極的に広報に取り組む部署がある一方で、十分な広報が行われなかった部署も見られた。今後は、庁内各課が積極的な情報発信をしていくという意識の醸成を期待したい。また、復興に向けた取り組みとして、県民だけでなく国内や海外への情報発信方法も充実させていくことも必要であろう。

#### ○被災住民への支援

被災した住民は避難所での生活から、徐々に応急仮設住宅等へ移り生活を取り戻すための動きを開始しており、県では国・市町等と連携しながら対応してきた。

応急仮設住宅（プレハブ仮設住宅）の建設では、標準で決められた仕様に暖房器具の設置などの追加対策、用地の選定、維持管理（市町との調整含む）、入居から退去に関わる手続きの調整（県と市町の役割分担含む）、そして、空き住戸の活用といった内容を、短期間のうちに実施している。被災者が早期に生活環境を取り戻せるように進められた対応は評価できる。他方で、民有地に建設した応急仮設住宅では、民有地の契約終了期限後も応急仮設住宅が必要となった場合の対応など今後の維持管理計画についても様々な課題を想定して検討しておくことが必要である。

民間賃貸住宅の借上げでは、職員が普段扱うことのない不動産賃貸契約の処理を行うこととなり、事務処理面で多くの時間を要している。一方で、既存の民間賃貸住宅を災害時に利用することは、被災者の生活の場を確保するという意味でその果たす役割は大きいことから、今後は、本災害で得られた民間賃貸住宅の借上げに関する手順（居住する世帯数の把握方法、居住者への情報提供手段）や課題を明確化し、不動産業者とも連携を図りながら迅速に対応できるルール作りをしておくことを期待したい。

ボランティアに期待する内容としては、発災から6か月が経過したころから、がれき撤去や洗浄作業などの災害復旧に関わるニーズから、応急仮設住宅への引越しやサロン活動と言った被災者の生活支援に関わるニーズに移行していった。これらのニーズに対しては、ボランティアが充足でき、地域的な差も出ていないことが、宮城県災害ボランティアセンターで把握できており、宮城県全体としてのボランティア対応はスムーズに進んだものと考えられ、県としての調整機能を果たせたことについては評価できる。今後は、次の災害に備えてボランティア対応に伴う手順（被災地ニーズと災害ボランティアのマッチング業務、ホームページでの募集活動、NGO/NPOの受入調整）や課題を検証し計画等に整理しておくことを期待したい。

#### ○産業への支援

企業への復興支援・雇用創出については、地元企業の被災状況や復旧活動等に関する情報収集や企業間連携に関するアドバイス等を円滑に実施することができている。また、被災事業者への支援施策の周知と利用促進を図るために関係団体と連携し企業訪問を実施したことや、中小企業者向け復旧等支援制度・関連情報等をホームページ等で周知するほか、被災した事業者を直接訪問して状況把握・情報提供を行ったことは、情報提供だけに留まらない商工業支援として評価できる。

農業・漁業等への支援については、例えば、交付金や緊急対策事業などの財政面での支援等について、より多くの被災者が助成を利用できるよう、震災前の審査基準の緩和を国に求めたことは評価できる。他方で、被災後に気力を失ってしまった事業者も含めた、多くの事業者の再開意欲を高めたいけるような取り組みや情報を発信していく等の工夫を期待したい。長期的な支援が求められる内容であるが、今後もさらに充実していくことを期待したい。

#### ○放射性物質による影響への対応

放射性物質による影響への対応については、県民の安全確保と不安払拭を図るため、環境省が福島第一原子力発電所の事故に伴う放射性物質のモニタリングを実施する際にも、県民の視点に立ち測定地点の見直し案を要望し改善している。特に、各市町村には最低1か所測定地点を設けるなど、県民の立場に配慮した対応を行った。また、測定した結果を指標値や規制値と照らし合わせて、県民等に必要な情報をホームページで公開したり、講師等の派遣により県民等への正確な知識と情報提供に効果をあげている。

産業に関わる関係者とも調整しながら放射性物資への対応を検討している。例えば、水産業では、基準値を超える水産物の流通を防ぐため、県が主導となり迅速に宮城県水産物放射能対策連絡会議を立ち上げている。連絡会議には、決裁権のある職員が直接現場に赴き、関係者（遠洋漁業、養殖、海、河川）の意向を確認しながら出荷停止などのルール化を行い、現場で意思決定を行うことで、ルール策定の迅速化が図られている。このような取り組みは、他の地域でも参考となる事例であり評価できる。

他方で、放射性物質を含んだ廃棄物の処分に関しては課題が多い。特に放射性物質汚染対処特措法の施行（H24.1）で、法的には8000ベクレル以下の粗飼料等は一般ごみとして市町村が焼却処理し、基準値を超えるものは国の責任で処理することに決まっているが、一般ごみと同様の扱いになったものの、焼却することで大気中に放射性物質が拡散するという懸念が住民にあり、理解が得られないため、県内の市町村は処理できない現状がある。今後は、県内で発生する放射性物質を含んだ汚泥の処理方法について、国、県、市町村、関係機関が連携して処理処分方法を定めた計画策定を行い長期

的な対応を定めていくことが必要であるが、被災者の視点に立った検討が進められることを期待したい。

福島第一原子力発電所事故に伴う損害賠償請求に関しては、県・市町村の事故被害対策に要した経費の一部の請求及び民間事業者等の損害賠償請求への支援が実施されている。特に、民間事業者等の損害賠償請求への支援については、県が法律に基づいて支援していることではないが、相談会や研修会の場で相談を受け県民のニーズに応えるよう対応が進められており、今後、支援制度の利用が進むことを期待したい。

### ●市町村による応急措置への支援

県では、被災により十分な行政機能が果たせない市町の業務を支援しており、期待される重要な役割を果たしたと言える。これらの対応は、法制度上は定められているものの、具体的な対応内容は市町と事前に調整していたものでなかったことから、いくつかの課題も見られた。

まず、今回の震災では、被害の大きさからこれまでの災害救助法に定められた内容では、被災者への対応は十分にできないことが多かった。このため、災害救助法に定められた内容が実態と乖離していた部分については国への要望を積極的に行い改善がなされており、被災者や市町村の立場に立った支援内容に改善できており評価できる。

次に、被災者への健康危機対策も様々な対応が実施された。感染症の予防としては、県では支援員による被災者への普及啓発のために支援員向けの感染症対策セミナーの開催や、普及啓発チラシの配布を実施しており効果をあげている。これらの対応は各地域の保健所を支援する意味でも評価できる。また、災害時要援護者への支援については、市町を支援するために「宮城県サポートセンター支援事務所」を開設し、市町サポートセンター運営体制の支援、その他の問題解決のためのアドバイス等を行っている。また、県の権限を市町村に移譲するための条例改定、市町村が実施する業務を特例的に県が実施する措置、市町村への人的支援などを積極的に実施している。今後は、これからの災害に備え、今回の対応について、対応手順や課題を整理し市町村が機能不全に陥った場合の対応手順として整理しておくことを期待したい。

一方で、これまで未経験な対応をしたことによる課題もいくつかみられている。例えば、応急仮設住宅の運用面では、一部の設備（エアコンなど）が市町の権限により異なった形で設置された事例もあり、不公平感をなくすためにも県全体として調整が必要であった。また、住民の健康調査に関しては市町村で独自に実施された事例もあり、調査項目に違いが生じたことから、県全体で住民の健康状態を横断的に把握することが困難であったことも課題である。

今後は、今回の震災のような広域災害において、県として市町村が本来の機能の果たせなくなった場合の対応を市町村や関係機関とともにシミュレーションしておき、県として期待される対応や対応の限界などもあらかじめ明確にし、そのうえで具体的な対応計画を検討していくことが必要であろう。この際には、県、市町村といった行政だけではなく、地域住民と事業者等とも十分に連携し、自助・共助・公助による取り組みを推進することが望ましい。

県全体として取り組んできた対応のうち主な事項をまとめ以下に示す。

### ○災害時要援護者のサポート

災害時要援護者への支援については、市町を支援するために「宮城県サポートセンター支援事務所」を平成23年9月に開設し、市町サポートセンター運営体制の支援、孤立死の未然防止、その他の問題解決のためのアドバイス等を行った。地域によって、被災状況や地理などが異なるため、県サポートセンター支援事務所では、各市町を巡回して地域の状況を確認し、難航している点のリサーチを行うなど、各地域の実情に応じた対応を行っている。各市町は、支援事務所を通して様々な情報を共有することができ、課題解決に向けた場としても有効であったと考えられる。

### ○「宮城県市町村行財政運営支援方針～震災復興に向けて～」の策定

市町村においては、住民のニーズに対応し、震災からの復興を成し遂げるとともに、地方分権型社会に向けた取組に対応し、住民に最も身近な基礎自治体として市町村自らが地域の特性に応じたまちづくりを主体的に行うことが求められている。このことから、県では平成24年3月、改訂を進めていた「市町村支援プラン」に震災復興に向けた試みを加味したものをベースに、「宮城県市町村行財政運営支援方針～震災復興に向けて～」を策定し、市町村が行政体制や行政機能をより向上させ、東日本大震災からの復興に向けた施策を展開することができるよう支援するとともに、地方分権型社会において地方行政の中心的な担い手となる市町村が、行財政基盤、自立性、専門性を強化し、自らの責任と判断によるまちづくりを一層深めていくことを支援する方針を明らかにした。このような取り組みは、被災した市町村が今後の道筋を考えるうえで有効であり、この内容のフォローを継続して市町村に実施していくことを期待したい。

### ○「事務処理の特例に関する条例」の改正

県の権限を市町村に移譲するためには、地方自治法第252条の17の2の規定により条例で定める必要がある。このことから、県では「事務処理の特例に関する条例」に移譲する事務を規定しているが、この条例を平成23年9月議会において改正し、「被災市街地復興特別措置法」などに基つき、「被災市街地復興推進地域」として都市計画に定められた区域内における建築許可等に関する事務について、被災市町（石巻市、気仙沼市、名取市及び亘理町）の求めに応じて新たに移譲することにより、同区域内の許可権者が身近な自治体になり、住民等への利便性が図られることとなった。被災した住民が行う各種の手続きについて、これまで県に対して手続きが必要となっていたものについて利便性を考慮し、県の権限を一部市町村に移譲できるように条例の改正を実施したことや、被災市町への人的支援の調整を積極的に実施したことは評価できる。被災市町に対するこのような支援は、復旧・復興に向けた動きに繋がるものであり継続して取り組んでいくことを期待したい。

### ○市町への人的支援

県では、地方自治法第252条の17に基づく中長期派遣（数か月～1年）として市町への人的支援をした。後半6か月からは、土木職員等専門知識を有し、現地で長期的な計画に携われるようなニーズがみられており、津波により甚大な被害を受けた沿岸市町へ、行政機能の回復や復興業務の推進のため県職員を派遣した。一方で、県から市町への短期職員派遣については、支援内容について派遣先での指揮命令が徹底されていないことなどから、効率の良い業務支援が難しかった状況もみられている。

また、県から市町への職員の派遣にあたっては宿泊場所の確保についての事前の調整が必要であった。今回の震災時には、当初予定していた県の宿舍や民営アパート等の活用のみではなく、戸建宿舍

のルームシェアや他県所有施設の活用によりまかなわれている。今後の広域災害に備えるためには、平常時から発災時の職員の宿泊場所の確保方法を検討しておくことが必要であろう。

**●おわりに：スムーズな復旧・復興に向けた対応のあり方と今後の県の取り組み**

本検証は、前半6か月に引き続き、その後の7か月目～1年の6か月間における県庁各課の対応を検証したものである。市町村、被災住民などからの視点では異なる評価もあると考えられる。また、本検証を実施しているなかで、各課では今後の災害対策に繋がる検証の実施、様々な対応計画の策定等に取り組むとともに、復旧から復興に向けた取り組みに着手している。本検証では、復興の内容については一部に触れたにすぎない。復興に関しては、地域産業の復興、住宅再建や復興住宅の建築、新たなコミュニティの形成、地域の防災拠点となる公共施設等の整備、エネルギー供給のあり方、放射性物質に関わる正確な情報提供など様々な課題があり、引き続き県として取り組みが必要である。復興に関しては、今後、長期的な視点での検証が必要であり、継続してこのような取り組みが実施されることを期待したい。