

第4章 応急・復旧対策



第1節 避難所の運営

1 運営方法

(1) 事前計画

市町村では、地域防災計画において避難所の運営の基本的な考え方などを定め、市町村によっては避難所の運営マニュアル等を策定し、具体的な役割分担等を明確にすることで避難所を円滑に運営できるような体制を整備していた。震災前、運営マニュアルを策定していた市町村は、35市町村中、沿岸部6市1町、内陸部3市3町の計13市町あり、県内の半数以上の市町村において、運営マニュアルが策定されていない状況であった。指定避難所となっている学校や自主防災組織等の中には、避難所独自の運営マニュアルを策定し、避難所運営について定めていた事例もある。

市町村地域防災計画等では、市町村の実情に応じて避難所の運営方法を定めており、その運営方法を大別すると、自主的な運営を基本として避難所運営委員会や自主運営組織を立ち上げて運営する方法、市町村職員が中心となり運営することとし、避難生活が長期化した場合には避難者による自主運営が行われるよう支援する方法があった。

塩竈市では避難所運営マニュアルにおいて、避難所1か所あたり職員6、7人を避難所配備職員（避難所の管理責任者及び連絡員）として派遣し、避難所運営委員会の立ち上げを支援するとともに、避難所運営委員会が編成された後は、避難所配備職員は避難所運営委員会に全ての業務を引継ぎ、後方支援にあたることとしていた^{1・2}。また、多賀城市では地域防災計画において、避難所の管理責任者として市職員を配置し、運営は自治組織を中心とした住民組織が自主的な活動で行うこととしていた³。亘理町では、避難所の管理・運営は学校の教職員や施設管理者の協力を得て町職員が行うとともに、住民による自主的活動等も行われるよう避難者の役割分担を行い、自主的な活動が行われるよう支援することとしており、避難生活が長期化した場合、避難者による自主的な管理・運営を促すこととしていた⁴。

なお、学校教育施設が避難所となった場合、その施設の管理者は学校教育に支障のない範囲で必要に応じた協力、支援を教職員に行わせることとしている場合が多いが、なかには1週間をめぐり教職員は市町村職員に協力して避難所運営要員となり、8日以降は学校運営に支障がない範囲で協力することとしている市町村もあった⁵。

(2) 避難所の運営状況

イ 運営状況の概要

発災後、開設された多くの指定避難所には、管理責任者又は連絡員等として市町村職員が派遣された。しかし、沿岸市町では庁舎や職員の被災、交通路の寸断等により避難所に職員を派遣できない状況が見られた。そのため、避難所となった学校等の施設では、教職員、施設管理者、自主防災組織や地域住民らが中心となった運営が行われた。

発災直後、避難所に職員を派遣することができなかった市町村でも、その後可能な限り職員を派遣し、教職員、施設管理者、地域住民等の協力のもと、役割を分担するなどして運営を行った。あらかじめ整備していた運営マニュアル等に従い、役割を分担して避難所運営組織等が組織された避難所もあれば、運営

¹ 塩竈市防災会議：『塩竈市地域防災計画（震災対策編）』（塩竈市防災会議）

² 塩竈市総務部防災安全課：『塩竈市避難所運営マニュアル』

³ 多賀城市防災会議：『多賀城市地域防災計画』（多賀城市防災会議、平成20年5月）

⁴ 亘理町防災会議：『亘理町地域防災計画』（亘理町防災会議、平成20年3月）

⁵ 石巻市防災会議：『石巻市地域防災計画（震災対策編）』（石巻市防災会議、平成20年5月）

マニュアル等が整備されていない場合でも、避難所となった学校等の施設管理者や自治会長等のリーダーシップにより、避難所の役割分担やルールが決定され、避難者による運営が行われた避難所があった。

しかし、長期間の避難所運営の想定が十分でなく、職員が中心となる運営体制としていた市町村では、避難所運営への避難者等の協力体制の構築や自立的な運営への移行が困難な場合もあり、運営に多数の職員が従事したため、他の災害対応業務の人員確保が困難となる状況もあった。

また、今回の震災では、開設された避難所のうち約4割を指定避難所以外の避難所が占めていた。指定避難所以外の避難所は、施設管理者、避難者等によって自ら運営が行われ、発災当初、市町村においてその把握ができず、行政からの支援が滞った。指定避難所以外の避難所は、市町村において開設が確認された後、避難所の指定を受け運営が継続されたところも多いが、多数開設された指定避難所以外の避難所への職員配置については、市町村において想定が十分でなく、また、人員の確保も困難な状況であったことから、その施設の管理者、住民、事業者等により自主的な運営が行われ、市町村からは食料、物資等の提供を行っていた場合が多い。このような状況は、津波により孤立した集落や離島においても、同様であった。

なお、広域から住民が集まり避難者同士が面識のない人々と共同生活する都市型の避難所と地域住民が集まった避難所を比較すると、後者は避難者の不安も幾分和らぐなど、避難所となった施設の管理者等の指揮と避難者の協力により、秩序の保たれた運営となった場合が多いとする意見が市町村から聞かれた。

一方、複数の地域住民や自主防災組織が集まった避難所、都市型の避難所、1,000人以上の大規模な避難所等においては、避難所運営に係る意見の相違やリーダー役の不在などの理由により、統制をとることが難しく、市町村職員中心の運営は、避難者から多くの要望が寄せられたため運営が困難になる状況もあった。津波の襲来を受け被災した避難者が多い避難所や高齢者が多い避難所では、避難者自身の心身の状況等から、自主的な運営が困難な場合もあり、市町村職員や教職員等が中心となり運営が行われていた。

発災直後には混乱が見られた避難所においても、数日が経過し避難生活が安定してくると、避難者が主に地域住民で構成される避難所、避難者が積極的に運営に携わった避難所、リーダー役を担う人がいた避難所などでは秩序だった運営となり、早期に避難者を中心とする運営に移行する傾向が見られた。しかし、避難所でリーダーとなった人がその責任感から、応急仮設住宅に当選しても避難所が閉鎖されるまで避難所に留まり運営を担っていた事例もあった。

市町村アンケートによると、市町村の震災対応の自己評価のうち、避難所は秩序が保たれ混乱なく運営されたかとの設問について、全体では高評価層が60.6%

(20/33 市町村)となっている。内陸市町村では77.8% (14/18 市町村)であるのに対し、沿岸市町では高評価層が40.0% (6/15 市町)となっており⁶、沿岸市町の避難所運営が混乱していたことがうかがえた。

内陸市町村では、沿岸市町と比較して被害が少なかったこともあり、避難所の開設が短期間で行われ、事前の計画に基づく訓練等を実施していたことなどから、運営が円滑に行われた事例もあった。一方、沿岸市町では、指定避難所が被災したこと、指定避難所以外の避難所が多数開設されたこと、庁舎や職員の被災等により避難所



避難所の様子

⁶ 回答項目は「まあ当てはまる」「よく当てはまる」「どちらともいえない」「あまり当てはまらない」「全く当てはまらない」の5項目
高評価層=「まあ当てはまる」+「よく当てはまる」、低評価層=「あまり当てはまらない」+「全く当てはまらない」

運営に携わる職員が不足したこと、避難者の被災による心身の疲労等により、事前計画や運営マニュアル等が十分に活用できず、運営に混乱が見られた。

(イ) 沿岸市町の運営状況

石巻市では、地域防災計画等において市職員が避難所運営を行うことを想定していたが、庁舎や沿岸部にある支庁舎が被災して被害が広範囲におよんだため、避難所に職員を派遣することができず、発災当初、避難所となった学校の教職員や施設管理者等により避難所の運営が行われた。また、市で作成していた運営マニュアルを参考として、教職員が消防団や地区会長に避難所の自主運営組織の設置を要請し、当番や班体制を敷いて役割分担を行った避難所もあった。

多賀城市では、震災前、運営マニュアルを整備するとともに運営訓練を実施していた。しかし、想定していた災害規模との違いや職員の運営マニュアルの習得不足、展示型の訓練形態で行政と地域が発災時に適切な連携をとれるような実践的な訓練内容ではなかったことから、災害時に十分な対応や連携を図ることができなかった。そのため、自主防災組織が避難所内に災害対策本部組織を立ち上げ、住民の安否確認や炊き出し等を行うなど地域主体で運営された避難所もあれば、行政主体の運営となった避難所もあった。

仙台市では、区災害対策本部から派遣される避難所管理責任者が中心となり、施設職員、避難者、地域住民、災害救援ボランティア等と連携して避難所を運営することとし、避難が長期化する場合に備え、避難者と自治会・町内会・自主防災組織の代表者等と区役所職員、施設管理者、地域の団体によって避難所運営委員会を組織するものとしていた。今回の震災では、避難所運営委員会の設置については、日頃から町内会等と学校の連携が緊密な地域では住民の協力が得られ、発災の2、3日後には避難所運営委員会を設置することができた。しかし、日頃から交流が希薄な地域や避難者の大半が津波による家屋流失等を理由に避難していた地域では、地域団体や避難者中心の運営への移行が難しい場合もあった⁷。

亘理町では、発災後直ちに避難所開設に向かった職員が避難者とともに避難所で孤立し、役場と連絡が取れない中、そのまま運営に従事した事例があった。避難所の運営は長くても1週間程度を想定していたため、地域の自治会や住民が運営に参画する予定はなく、また、運営マニュアルも未作成であったため、閉鎖まで職員と他地方公共団体からの応援職員が運営にあたることとなった。避難所は8月1日まで開設し、1か所あたり12、13人の職員（町職員約10人、応援職員2、3人）で対応にあたった。

南三陸町では、庁舎及び職員が被災したため、全ての避難所の運営に職員が携われる状況ではなかった。そのため、管理・運営を行政区長や避難所となった施設の代表者に依頼した。防災訓練では避難所の開設訓練を実施していたが、運営に関する訓練は実施していなかったため、訓練での想定と実際の避難所の状況の違いが大きすぎ、運営が困難となる避難所もあった。

(ロ) 内陸市町村の運営状況

色麻町では、発災時、全職員が避難所の設置・運営に携われるよう平成20年に避難所の設置・運営訓練を実施していた。そのため、訓練経験を生かし、運営マニュアルに沿って円滑な避難所の開設・運営を行うことができた。同町で開設された避難所は2か所であり、うち1か所は指定避難所以外の避難所であった。

⁷ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

栗原市では、岩手・宮城内陸地震の際は、避難所の設置が2か所であったこともあり、職員の配置も問題なく円滑な運営が行われた。しかし、今回の震災では市内に様々な規模の避難所が多数開設され、職員のみでの運営が困難となった。震災前、自主防災組織率が100%であり、半数以上の自主防災組織が避難所の運営に関わっていたが、組織されたばかりの自主防災組織は訓練等の実施もなく、活動方法が明らかではなかったため避難所の運営には至らなかった。また、4月3日からは市内6か所に二次避難所を開設し、南三陸町の被災者を受入れ、支援等を行った⁸。

登米市では、避難所の運営は避難者自身による自主運営を基本としていたが、避難所の開設期間が停電から復旧するまでの約1週間であったため、職員中心の運営となった。同市では、平成21年度末に自主防災組織率が100%となり、自主防災組織の対応力に差はあったものの、地域内でのつながりに基づいた自助、共助の取組が効果を発揮した。また、発災後、南三陸町に隣接した地区において、南三陸町からの避難者を市内の避難者と同じ避難所に受入れるとともに、市内に二次避難所を設置して南三陸町の避難者の受入れを行った。

大郷町では、当初、指定避難所に職員を配置して運営にあたっていたが、その後、指定避難所以外の避難所にも職員を配置した。避難所の開設が初めてであり、職員が24時間体制で運営にあたった。職員が中心となって運営を行ったため、避難者から多くの要望が寄せられる状況も見られた。また、途中から避難者による自主的な運営体制に変更することが困難であったため、他の災害対応業務も発生する中、避難所運営に多くの職員を配置することとなった。

美里町では、町で開設した避難所9か所については、職員が避難者の協力を得ながら運営を行った。運営マニュアルは作成していなかったが、秩序だった運営が行われた。自主防災組織が開設した避難所は、各区長から運営報告や物資等の要請をあげてもらい、その要請に対して町で対応を行った。平成23年3月1日時点で自主防災組織率は約83%で、避難所の設営訓練に自主防災組織が参加していたことなどにより避難所運営は有効に機能し、職員は災害対策活動に専念することができた。

ライフラインの復旧や交通機関の再開等に伴う避難者数の減少とともに、他地方公共団体から応援職員の派遣やボランティアの支援を受けたこと、避難者による自主的な運営に移行したことなどにより、市町村職員や教職員は、避難所の直接的な運営から物資提供や情報提供等の後方支援を行うとともに、他の災害対応業務や本来業務へ従事することが可能となっていった。

市町村アンケートによると、回答のあった24の市町村において、避難所運営に関わった職員数は、発災後から3日間で2,228人と最大であり、このうち市町村の職員数が2,068人(92.8%)であった。発災から1週間が経過すると、他地方公共団体からの応援職員が徐々に増加し、市町村職員と応援職員を合わせた職員のうち、応援職員数は1か月後には約半数、3か月後は6割半ばを占めている。なお、沿岸部においては、運営に関わった職員数を把握できていない市町もあった。

市町村の中には、8時間から12時間のローテーションを組み、職員を24時間体制で避難所に配置していたが、避難者からは職員がいつも変わって大変という意見も寄せられ、また、避難所に職員が配置されていないことに対する不満が示されることもあった。このような中、他地方公共団体からの応援職員やボランティア等からの支援は、避難所での物資の仕分けや配布、炊き出し、清掃のほか、保健師に同行しての健康チェックや要援護者の介助など多岐にわたり、多数開設された避難所の運営における人材の拡充だけでなく、市町村職員及び避難者にとっても力強い支援となっていた。

⁸ 栗原市：『震度7 東日本大震災 栗原市の記録 みんなで明日へ』（栗原市、平成24年4月）

ロ 多様な運営主体による運営

今回の震災では、避難所となった施設、避難所の規模、避難者の置かれた状況等が様々であったため、避難所は多様な主体により運営された。指定避難所では、市町村職員のほか住民や教職員による運営も行われ、指定避難所以外に開設された公共施設やコミュニティセンター等の避難所では、施設管理者及び従業員、民間事業者の従業員、地域住民等により運営された。

また、行政からの支援が行き届きにくい状況の中、被害が甚大であった沿岸部の住民を内陸部の住民が支援した事例や自主防災組織等による災害協定が生かされ避難所間の支援が行われていた事例もあった。住民が津波から急遽避難してきたため、民間施設が避難所として機能した事例も沿岸部を中心に見られ、このような場合、避難所となった民間施設の管理者及び従業員を中心として避難所の運営が行われた。



避難者による食事の準備

(イ) 教職員による運営

避難所となった学校では、市町村職員が避難所に派遣される前に地域住民等が避難してきた例もあった。そのような場合においては、市町村から要請がなされる前に教職員らによって避難者の受入れが行われた。教職員は、児童生徒の安否確認や安全確保、校舎の点検等の学校業務と並行し、住民に対する避難所運営への協力要請、プールや井戸の利用による水の確保、食事や備蓄資機材の準備に携わった。その後、住民や市町村職員が避難所運営の中心となるにつれ、教職員は徐々に通常の学校業務に従事することが可能になった⁹。

(ロ) 自主防災組織等による運営

東松島市では、津波から避難するため、沿岸部の住民が内陸部の指定避難所へ避難する場合もあった。内陸部の避難所では、沿岸部の住民に対する炊き出し等の支援が行われた。その後も自主防災組織による円滑な避難所運営が継続的に行われていた。

山元町では、避難所に指定されていない区民会館において、地区住民が津波被害にあった沿岸部の住民の受入れを行い、自主運営を行っていた。また、指定避難所の運営についても、津波被害を受けなかった地区住民の協力のもとで行われていた。

仙台市宮城野区の一部町内会では、独自に防災相互協定を全国の町内会と締結しており、発災後、協定締結先から米、飲料水、野菜等の支援を受けた。指定避難所以外の避難所に避難した人の中には、行政からの支援物資を受け取ることができない状況もあり、協定締結先からの支援物資を他の避難所へ届けるといった支援を行っていた¹⁰。

仙台市の一部施設では、指定避難所になっていないにも関わらず、避難者が押し寄せたため、行政からの支援に加えて、施設管理者自らが物資調達し、主体的に避難者支援に取り組むといったところもあった。また、仙台市泉区の一部町内会では、区内各避難所の運営者を集めて、集会所も含めた避難所間

⁹ 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会：『3.11からの復興 絆そして未来へ 東日本大震災 2年間の記録』（宮城県小学校長会・仙台市小学校長会、平成25年3月）

¹⁰ 消防庁国民保護・防災部防災課：『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』（総務省消防庁、平成25年3月）

での物資の融通についての話し合いの場を持つなど、避難所間で連携して避難所運営にあたった事例もあった¹¹。

(b) 民間施設等における運営

旅館・ホテル等の宿泊施設では、市町村により住民の避難が確認された後、避難所の指定を受け、従業員らが施設の管理、避難者の保護や食事の提供を行い運営した事例があった。避難者に客室や宴会場等の場所を提供し、なかには半年間にわたり避難者の受入れを行い、ボランティア団体、支援地方公共団体、医療団体等の活動拠点となった施設もあった。

商業施設や大型店舗等では、数千人の避難者を受入れたところもあり、避難者を受入れる際、従業員が食料、カイロ、医薬品など店舗の商品を配布したほか、行政から物資が届いた際も従業員による配布が行われた。

社寺では、平常時から様々な行事や活動を行っていることや地区内の檀家と面識があるなど、地域コミュニティとのつながりが強く、炊き出しなどの役割分担が円滑に行われた例があった。漁村付近では、震災前から地区の自主避難拠点とされていた社寺もあり、平常時のコミュニティや地域の災害対策が共助において活用された例のひとつとして挙げられる。

(3) 避難所運営における役割分担等

イ 避難所運営ルール作成と役割分担

避難所では、多数の避難者が生活を共にするため、食料の供給方法や生活環境などに関する様々なルールが必要となる。運営マニュアルを作成していなかった市町村では、避難所生活における基本的なルールの作成について、手探りで対応にあたることとなった。

市町村アンケートによると、避難所生活の基本的なルールの作成状況は34.4%（11/32市町村）であり、沿岸部では61.5%（8/13市町）がルールを作成したと回答しているが、内陸部では作成していない市町村が84.2%（16/19市町村）となっている。内陸部と比較して避難生活が長期間にわたった沿岸部において、基本的なルールが作られる傾向が見られた。

このルールは、各避難所において、避難所運営委員会などの運営組織のほか、市町村職員、学校等の施設管理者、避難者などの協議により取り決められた。内容としては、トイレの使用方法、入浴の順番、消灯時間といった基本的な生活ルールや掃除、炊事の当番等の役割分担、ペットの扱いに係る規定、共同生活を行うにあたっての心構えなどが示されていた。ペットの扱いに関しては、ペットを連れた家族向けの部屋を設ける、外で飼うなどの取り決めがなされた。

しかし、ルールや役割分担等を定めても、大規模な避難所などでは統制が困難で、守られないこともあった。そのような中、避難している児童生徒がトイレ掃除等を始めると、周囲の避難者がそれにならって掃除を始めるなど、児童生徒の行動が避難所の運営に重要な役割を果たしていた。

東松島市では、市職員が避難所に赴いてルールを提案し、避難者の中からリーダーを選出してもらうとともに、リーダーによる会議を実施することでルールを取り決めるといった方法がとられていた。

気仙沼市の避難所では、避難者で班体制を作り、朝に班長がミーティングを行い、要望や今後の方針、物資配分や当番、食事、シャワーの順番について取りまとめていた。

¹¹ 仙台市泉区まちづくり推進課：『町内会は震災にこう対応した!』（仙台市、平成24年3月）

山元町の避難所では、教室ごとにグループが作られ、各グループにリーダーがいる状況であった。また、防犯のためのパトロールを行っていた避難所もあり、避難者同士の役割分担や組織立った行動によって生活環境の改善が試みられていた。

七ヶ浜町の避難所では、自主防災組織、教職員及び町職員の3者が役割を分担して避難所運営を行った事例があった。避難所を取りまとめる役割は、主に自主防災組織の区長や会長が担い、教職員は調理・配膳といった後方支援や子ども・学校のことを、町職員は物資や情報提供の役割を果たし、自主防災組織は避難所への来訪者対応を担当する形で役割分担が行われた。

避難者が減少すると自主的な運営が困難になる状況も見られ、避難所の集約、閉鎖が進められることとなったが、集約された避難先では、異なる避難所からの避難者が集まるため、新たなルールが定められる場合もあった。

ロ 避難所運営への女性の参画

今回の震災では、各種調査において、避難所運営等にあたり、女性や子育て家庭等への物資不足や専用スペースが設置されないなど、必ずしも配慮が十分ではなかったとの指摘がなされている。その背景として、これまでの防災・災害対応に女性のニーズが取り入れられにくかったため、配慮が不足したことや意思決定の場に女性が参画していなかったことが挙げられている。

本県が実施した東日本大震災での被災者支援等における男女共同参画の状況調査¹²によると、震災前、運営マニュアルを策定していた13市町のうち、男女共同参画¹³の視点に配慮した記載があったのは7市町であり、震災時における男女共同参画の視点での対応は、20市町（57.1%）がある程度できた、一部だけできたと回答している。このうち、12市町は沿岸部であり、ほぼできなかったと回答した15市町村中12市町村は内陸部であった。また、対応を始めた時期については、沿岸・内陸部を含め、多くが発災から早期に対応を始めているとの結果が示されており¹⁴、対応内容としては、保健師派遣による健康相談・管理等、更衣室の設置、パーティションや部屋割り、女性職員の配置、男女混合での体制づくりなどが多く挙げられている。

内陸部において、比較的被害が少なく避難所を早期に閉鎖した地域では対応できなかったと回答した市町村が多いが、これは避難者のニーズが沿岸部と比較して少なかったためと考えられ、被害が甚大であった地域の避難所運営の実情として、大規模災害による多数の避難者に対して、避難生活の長期化に伴って生じる様々なニーズとその変化に対応することは非常に困難であったと思われる。

そのような中、各避難所の判断で避難者のニーズや避難所の実情に応じた対応が図られていた事例があった。また、女性責任者やリーダーシップを発揮した女性などが運営に加わった避難所では、女性の視点が生かされ、早期にきめ細かな対応が行われていた事例もあった。

亘理町では、女性が運営責任者であり、保健師など女性スタッフが多かった避難所にあっては、衛生面をはじめ女性や子どもに配慮した細かな運営がなされていた。この避難所には、発災当初700人程度の避難者がおり、体育館はすし詰め状態であったが、発災当日から、備蓄物資の簡易トイレ10個にビニールを置き、その上に尿取りパッド（備蓄物資）を置いて使用するようにした。トイレの前に職員が待機し、使い

¹² 平成24年6月から県内全市町村を対象にアンケート調査（回収率100%）を実施し、平成24年7月から特に避難所運営が長期化した沿岸部市町やアンケート調査結果から参考となる対応を行った8市町を抽出し、訪問及び電話による聞き取り調査を実施したもの。

¹³ 男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）2条では「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受でき、かつ、共に責任を担うべきことをいう。」と定義されている。

¹⁴ 沿岸部及び内陸部を含め、発災当初から10市町、発災から数日後が6市町、3月中が2町、4月上旬が1市であった（時期不明1町）。

方や手洗い・消毒といった衛生面の指導を行った。また、トイレは男女別とし、女性用トイレは器具庫に仕切りを設けて複数（10人程度）利用できるようにした。男性は既存のトイレを使用し、男性保育士1人を配置した。発災翌日の朝から健康チェックしながら名前を確認して名簿を作成し、その後も毎朝健康チェックを実施し、2週間後には避難者が少しずつ減少したことから、スポンジマットを1人1枚ずつ敷き、通路をつくって区画を整理し、家族ごとのスペースをつくった。さらに、学校の協力を得ながら、多目的ホールにテレビやパソコン、椅子、おもちゃを置き、情報収集や子どもが遊べるスペースを設けた。このほか、体育館の更衣室を女性用の更衣室とし、生理用品を置き、女性用の物干し場とした。こうした事例は、様々な避難者が集まった避難所での避難生活において、多様なニーズに配慮した参考例となるものである。

一方で、発災直後、市町村職員が避難所でニーズを調査し、必要な物資等の配布を行っていたものの、避難所に派遣された職員が男性だけという事例もあり、特に女性や子どもが要望を伝えるににくい状況であったため、物資が不足するという状況が発生していた。

④ 在宅避難者の把握と支援

今回の震災では避難所に避難したものの、多数の避難者がいて避難所を利用できない、集団生活になじめない、防犯上の心配などを理由に自宅に戻ることとした住民や避難所の生活環境への不安や健康管理等の難しさから、自宅で生活せざるを得ない住民が在宅での避難生活を送ることとなった。沿岸部においては、被災した住居の2階で生活することとした避難者も多く見られた。また、住居に直接的な被害がなく、避難所に避難しなかった住民の多くも、長期にわたるライフラインの途絶やスーパーマーケット等での食料等の調達が困難であったことなどにより、支援が必要な在宅避難者となった。

災害救助法では、これまで避難所で生活する被災者に対して支援を行うことを念頭に考えられてきた。しかし、今回の震災では、多数の在宅避難者が発生したため、同法の弾力的な運用のひとつとして3月25日付け厚生労働省通知により、在宅避難者も支援対象となった。これにより、避難所に限らず在宅避難者に対しても、市町村において同法の適用に基づく食料や物資等の提供が可能となった。

在宅避難者には、避難所に到着した食料等の情報などが伝達されないこともあり¹⁵、さらに避難者の中には、避難所に到着した物資等は避難所で分配するものと認識し、在宅避難者が支援を求めてきた際、物資を提供しない状況も見られた。また、道路事情や家族に要介護者がいるなどの理由から、避難所等に物資を受け取りに行くのが困難な在宅避難者もあり、ライフラインが途絶する中、必要な支援や情報が届かず、生命の危険にさらされる事態に追い込まれかねない状況もあった¹⁶。被害の甚大であった市町村では、避難所の運営をはじめ多くの災害対応業務に追われ、支援を必要とする在宅避難者や支援内容について実態の把握が困難な状況も見られた。そのため、在宅避難者に対しては、発災当初、行政区長等を通じて支援を行うとともに、直接要望を受けた際に随時対応していたが、避難者と比較するとその支援に格差が生じることとなった。

県では、市町村に対して4月上旬から隔週で在宅避難者数の報告を求めていたが、明確な在宅避難者としての定義はなく、市町村において人数の把握が困難な状況であった。県が実施した在宅避難者等に関する調査（7月1日時点）では、石巻市13,000人、気仙沼市2,500人、女川町1,000人等の在宅避難者が確認されているが、発災当初に発生していた在宅避難者数は正確に把握できていないため、更に多くの在宅避難者が発生していたと考えられる。

¹⁵ 石巻市・(株)パスコ：『東日本大震災災害検証報告書』（平成24年3月）

¹⁶ 内閣府：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第1回 資料4-1』（内閣府、平成24年10月）

県内では、自宅等で生活しているものの避難所で食料や物資の提供を受けている在宅通所者への支援を9市町村で実施しており、また、生活必需品の不足、ガス等が使用できず食事の準備ができないなどの理由により、行政の支援を必要としている在宅避難者への食料等の支援を11市町村で実施していた。8月10日時点で、気仙沼市、女川町が在宅通所者への支援を、石巻市が在宅避難者への支援を継続しており、その後ライフラインの復旧や物流の回復等により支援を終了した。

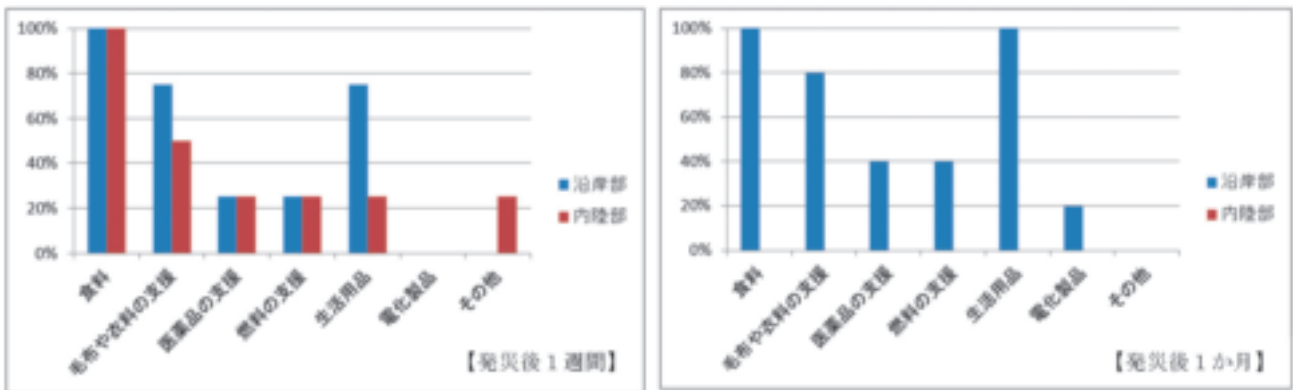
名取市では、3月21日から26日にかけて、全市域で支援が必要と思われる住民に対し、区長、町内会長、民生委員を通じて物資等を配布した。津波浸水域では、26日以降も区長、町内会長からの要望に基づき物資等を配布し、5月まで継続した。また、公民館においては、3月下旬から5月にかけて、住民からの申出に基づき物資等を配布した。

石巻市では、6月から支援を必要とする被災者に対して市が独自に配給カードを発行し、その登録状況により在宅避難者数を把握した。在宅避難者には、避難所や集会所・公民館などで食料・日用品の提供を11月10日まで行った。また、多賀城市でも配給カードを発行して在宅避難者へ配給を行ったが、これは同一人物への二重配布を防止することにも役立っていた。

他の市町村においても、職員が避難所や集会所等で物資等の提供を求める在宅避難者を把握し、支援を行ったほか、地域の状況を把握している行政区長や自主防災組織等を通じて在宅避難者の把握や支援が行われた（図表4-1-1参照）。

在宅に避難している要援護者については、民生委員が要援護者リストに基づいて避難者を把握し、保健師の巡回により健康状態の確認を行うなど、必要な人に対してフォローワークが行われていた。

図表4-1-1 市町村における在宅避難者への支援内容



⑤ まとめ

今回の震災では、地震や津波被害の規模、市町村の被災状況、避難所及び避難者の数、避難所における避難者の構成や被災状況、避難所の開設期間等により、避難所の運営は大きく異なる状況となった。市町村では、災害に備え、運営マニュアルの策定や自主防災組織の育成など、避難所が円滑に運営されるような体制整備にこれまで努めていたが、大規模災害となった本震災ではその備えが十分とはいえず、また、行政による支援にも限界が見られた。

大規模災害時には、指定避難所のほか指定避難所以外の避難所が多数開設されるとともに、その把握が市町村において困難な状況となることが想定される。その際、今回の震災のように、避難所となった施設の管理者、教職員、自主防災組織、地域住民や避難者等が協力体制を構築しながら、初動の避難生活に対応していくことが求められる。地域住民や避難者中心の運営となったことで円滑な運営が行われた例も多かったこ

とを踏まえ、今後、施設等の管理者などの協力を得ながら、市町村、地域住民等が一体となり避難所運営が行える体制整備が重要になると考えられる。市町村においては、地域の実情に応じて避難所運営における役割分担を明確にし、実効性のある運営マニュアル等を整備するとともに、自主防災組織等により避難所間の支援が行われた例や自主防災組織が組織されていても機能しなかった例もあるため、日頃の活動指導や訓練の充実を図りながら、地域の防災を担う人材を育成していくことも重要となる。また、これらの取組を通じて、住民の災害への備えや災害対応における自助・共助の重要性について更に理解を深め、地域の防災力を向上させていくことが求められる。

なお、今回の震災では、避難所運営の意思決定の場に女性が参加していなかったことなどにより、女性や子育て家庭等への配慮が十分ではなかったとの指摘もあり、多様な避難者のニーズの違いに配慮した運営となるよう、防災分野への女性の参画の促進や避難所運営の意思決定等に女性も参画するなどの取組が求められる。

在宅での避難生活を余儀なくされた人々に対しては、市町村において、支援を必要としている在宅避難者数やニーズの把握に遅れが見られ、避難所への支援と格差が生じてしまうこととなった。これら在宅避難者の把握と支援については、事前の想定がなかったこと、また、市町村職員の人員が不足したこともあり、対応が困難となる状況であった。在宅避難者の情報収集と物資等の必要な支援は、地域を知る自主防災組織や民生委員等による地域ネットワークと連携して行う必要があり、平常時から連携体制を構築しておくこと、また、避難所が支援の拠点となるような体制づくりの検討も求められる。

2 避難所の生活改善

(1) 避難所の生活改善の概要

今回の震災では、沿岸部で津波により多数の家屋が被災したため、避難所で長期間の生活を送ることとなった避難者が多かった。避難所は応急的な避難施設であるため、施設・設備の面で日常生活の場として不便なことも多く、また、提供される食事や生活のリズムなども日常生活とは異なるため、避難者の健康状態の悪化が懸念された。また、多数の避難者が集まった避難所では、集団生活に加え1人あたりのスペースが狭い場合もあり、避難者がストレスを抱えるなどの状況が発生した。

発災当初は、電気、水道等のライフラインが停止し、応急的な対応として避難所には暖房設備、仮設トイレが設置された。ライフラインが回復した後も避難の長期化が見込まれたため、避難所の衛生環境の管理、避難者の健康状態の維持、プライバシーへの配慮など、避難者ができる限り良好な環境で生活を送ることのできる対策が求められた。対策に必要な設備、物資等については、県及び市町村において、協定締結団体やボランティア等から調達、支援を受けるなどして、避難所に設置・供給した。保健福祉などの専門的な知見を踏まえた対応が必要な際は、市町村職員やボランティアだけでなく医師や看護師、保健師、管理栄養士、介護福祉士、児童福祉司等の協力も得て改善がなされた。市町村では、避難所の運営状況の把握及び避難者から支援ニーズの集約を行い、避難者の心身の健康状態を維持し、生活環境を改善するための対策を実施した。

(2) 避難所における生活改善に対する支援

イ ニーズの把握

(i) 市町村におけるニーズの把握

市町村では、避難者に対して効果的な支援や対策を講じるため、様々な方法でニーズの把握を行った。

初期の段階では、避難所に配置された職員及び物資等を配布するため避難所を巡回した職員が避難者からニーズの聞き取りを行った。その後、避難所運営に関わる自主運営組織等の代表者を通じてニーズの把握が行われるようになるとともに、電気が復旧してからは、避難所に設置した通信機器により避難所におけるニーズを把握していた市町村もあった。また、保健師による避難所巡回訪問やボランティアによる巡回相談などが実施されるようになると、避難者の個別ニーズの把握も行われるようになった。

発災直後は、食料や飲料水等の供給、仮設トイレの設置など生命の維持に必要なものに対するニーズが多く寄せられた。1週間ほど経過すると、地域により差は見られたものの、徐々に電気、水道が復旧するにつれ、衣料品、石けん、歯ブラシ等の生活用品などにニーズが変化し、多様化し始めた。これらの物資については、市町村において、協定締結団体等からの救援物資で対応するとともに、対応が難しいものについては、個別に物資を調達してニーズへの対応を図った。その後、避難生活が長期化すると、応急的な食料やトイレのみではなく、衛生対策、プライバシーの確保、洗濯や入浴の機会確保、季節の変化や避難者が個別に抱えている問題に関するニーズも寄せられ、更に多様化した。

石巻市では、避難者が個別に抱えている問題を市全体で対応するため避難所運営担当者会議を開催し、4月7日以降、定期的に会議を開催した。また、気仙沼市では、避難所を巡回して要望などのヒアリングを行い、その内容を災害ボランティアセンターや日本赤十字ボランティアと共有することで、行政と医療が連携して支援を実施できる体制を構築した。石巻市及び気仙沼市の取組は、避難所の運営支援として兵庫県から派遣された市町村職員により、阪神・淡路大震災や台風災害などの教訓や現地の状況を踏まえて提案されたものであった¹⁷。

寄せられたニーズの中には、乳幼児のための粉ミルク、ほ乳瓶、紙おむつ、介護に必要なストーマ用装具や介護食、女性が必要とする生理用品、生理用下着などがあったが、これら物資の備蓄がない市町村では、ニーズを把握した後に調達するため、配布に時間を要する状況も見られた。また、避難所に派遣された職員、避難所のリーダーや物資担当が男性の場合、女性が要望を伝えるににくい状況も見られた。また、要望を出しても物資の受け取り担当が男性であったため、対応に苦慮するような場合もあった。

東日本女性支援ネットワークの調査によると、ある市町村では発災直後から職員を避難所に派遣してニーズを把握し、必要な物資を配布したが、派遣されたのが男性職員のみであったため、避難所では女性や子どもが要望を伝えるににくく、物資が足りない状況が続く、特に女性や子ども達に必要なものが届いていないという状況があったとの報告も出されている。市町村では、このような状況に対し、保健師等の職員がニーズを把握することにより改善に向けた取組が示されたところもあり、また、避難所ごとに対策が講じられる状況も見られた。

(e) 県におけるニーズ把握

a 避難所グループと被災者支援チームの設置

県では、4月1日、避難所を運営する市町村への支援も含め、避難所ごとの避難者に対する支援の格差を軽減するとともに、避難者のニーズや災害後の段階に応じた的確な支援を行うことを目的に、本部事務局に避難所グループを設置した。グループを設置した時点では、避難所や避難者について、報道機関や県内外の人からの問い合わせが依然として相次いでいた。そのため、当初は電話応対にかかりきりで、その他の業務に対応できない状況であった。県に避難者名簿を送付してきた市町村も一部あったが、更新された名簿が定期的に送付されていたわけではなかったため、避難所情報の集約が

¹⁷ 兵庫県：『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』（兵庫県、平成24年3月）

進まず、明確な回答ができずその対応に苦慮していた。その後、避難所実態調査を実施して避難所の運営状況等を把握するとともに、市町村が行う生活環境改善対策に必要な物資等の状況を確認して支援を行った。

また、4月11日には、避難所等における各種生活情報を一元的に収集・管理し、被災者の生活衛生の向上、栄養管理、体調管理など、避難所等における課題の解決を図るため、保健福祉部に保健グループ、栄養改善グループ、運動・リハビリテーショングループで構成する被災者生活支援チームを設置した。4月14日に第1回目の打合せを開催して以降、9月末までに庁内関係課室で14回の打合せ会議を開催し、情報共有を行いながら事業を展開した。

なお、本部事務局避難所グループが同チームに参加したことで、発災以降、避難所等で支援活動を行っていた保健福祉部のほか、県災害対策本部地方支部・地域部、現地で活動する他県応援職員及び自衛隊等から寄せられる情報が共有されることとなった。

b 避難所運営状況調査

4月中旬、県では、内閣府から全避難所実態把握の調査依頼があったことを受け、市町村に対して調査依頼を行った。しかし、回答があったのは一部の市町村のみであった。この調査の結果を受けて、県では、避難所の全容を把握する必要があると判断し、4月22日、避難所を設置している市町村災害対策本部長に対し、避難所に対する効果的な支援策を検討するため、避難所の運営状況等を正確に把握することを目的とした避難所運営状況調査への協力を依頼した。第1回調査は、4月26日から28日にかけて、全避難所（420か所、4月19日時点）を対象に、本県職員の調査員50人が2人1組体制で避難所代表者へのヒアリング調査を実施した。

同調査では、物資の充足状況、食事の状況、トイレや入浴・洗濯といった衛生状況などについてヒアリングし、その結果を避難所運営状況調査結果として取りまとめた。また、5月11日には、今後の避難所運営業務への活用を図るため、避難所を設置する市町村災害対策本部長及び県災害対策本部地方支部長に対して情報を提供した。同調査の回答率は90%であり、この調査により、避難所の運営状況、ライフラインの復旧状況、食料・衣料・生活用品・衛生用品等の物資の充足状況及び配送方法、食事内容、衛生環境、避難所生活でのプライバシーの確保状況等を把握することができ、その後の避難所対策を実施する上での基礎資料となった。

第1回の調査結果では、食料、衣料、生活用品、衛生用品などの物資は8割以上の避難所で充足しており、購入可能な避難所も1割あった。また、在宅避難者に必要な物資が行き渡っていないとの指摘がある一方、避難所で受取可能となっているところも多かった。食事については、栄養バランスの偏りや一部に不足している品目が見られ、炊き出しで温かい食事が提供されている避難所がある一方、主食の配給のみに留まっている避難所もあるなど違いが生じていた。仮設トイレ等の数は充足し、衛生状況も良好に保たれていたが、足が不自由な高齢者などに対しては洋式トイレが必要であるとの意見もあった。入浴は、近隣施設の利用も含めると9割の避難所で入浴が可能な状況であったが、洗濯は電気と水道の復旧状況により差が見られた。部屋等については、パーティションが一部不足している避難所もあった。

当初、全避難所を対象として県調査員による聞き取り調査を2回実施（第1回：4月26日から28日、第2回：5月24日から26日）する予定であったが、第1回調査の結果から著しく衛生状況等の悪い避難所や物資不足が深刻な避難所がなかったことなどから、5月17日、第1回調査の際に代表者不在等

の理由により調査未実施の地区があった石巻市及び気仙沼市に設置された一部の避難所を対象とする追加調査のみ実施した。

ロ 寒さ暑さ対策

発災直後は、平均気温が3.8度（仙台市、3月）と、県内では厳しい寒さが続いており、市町村では避難所の寒さ対策から取り組むこととなった。救援物資により避難所に暖房器具を設置したが、需要が高く十分な量を確保できない状況であった。また、必要となる燃料も市町村内のガソリンスタンドからの調達や自衛隊等からの支援を受けることで確保していたが不足し、十分な対策を講じることができなかつたため、寒さの中での避難生活を強いられる避難者もいた。

5月からは、気温の上昇に伴う暑さ対策が課題となった。多数の避難者が集団で生活する避難所は、室内温度が上昇しやすい環境にあり、また、十分な空調等の設備が整備されておらず通気性があまり良くない施設等も避難所として使用されているため、熱中症の発症が危惧された。

市町村では、協定締結団体等からの救援物資により環境整備を進めるとともに、保健師の巡回による声かけ、水分補給のための物資を避難者に直接配布するなどして注意喚起を行い、暑さ対策を展開した。県でも、暑さ対策を市町村に依頼するとともに、市町村の要望に基づき業務用大型冷蔵庫（レンタル）、汎用冷蔵庫、扇風機、タオルケット、熱中症計、温湿度計等を、市町村を通じて避難所に設置したほか、本格的な夏場を迎える7月には、市町村で実施する暑さ対策支援として、リフレッシュルームの設置や氷柱のあっせん可能事業者、スポーツ飲料など暑さ対策のための物資配布や関連情報の提供を行った。また、避難者に熱中症予防を呼び掛けるためのポスターを作成し、国、全国の関係団体や企業等から提供のあったリーフレット、チラシを市町村に配布して県外から派遣された保健師等が避難所を巡回する際に指導するよう依頼するとともに、職員も避難所を訪問して注意喚起を行った。

なお、暑さ対策として、1.5次避難（ショートステイ支援事業）の周知や積極的な活用についても市町村に働きかけを行った。避難者への熱中症予防の注意喚起、啓発については、報道機関による報道も予防意識の浸透の一因になったと考えられ、県内各消防本部によると、7月11日から9月4日までの間、県内避難所における熱中症救急搬送人員は1人であった。



暑さ対策用に準備された扇風機

ハ 仮設トイレの設置

断水により多くの避難所でトイレが排水不能となり、仮設トイレの早急な設置が求められるとともに、衛生環境に対して深刻な影響を与えていた。避難所となった学校等では、発災当初、教職員や避難者がボールからバケツで水を汲み上げるなど衛生環境の維持に努める状況も見られたが、時間が経過すると下水があふれ、また、仮設トイレが行き渡らない避難所では、離れた場所に穴を掘って自作のトイレを作る、新聞紙に用を足し袋に入れて捨てるなどしていたため、衛生上の問題が表出していた。

仙台市では、発災前、指定避難所に災害用簡易組立トイレを備蓄していたが、今回の震災において指定避難所以外の避難所が多数開設されたため、災害時における仮設トイレ等の供給協力に関する協定を締結していたレンタル事業者から仮設トイレを借り受け（有償、一部無償）、避難所となった市民センターやコ

コミュニティ・センター、体育館等に設置した⁷。また、柴田町でも、仮設トイレのレンタル事業者と協定を締結していたことにより、避難所開設後、迅速に仮設トイレを設置することができた。

県では、市町村の要望を確認し、3月12日から仮設トイレの供給を行った。環境生活部内にし尿処理班を設置し、市町村の仮設トイレの配備やし尿収集運搬の要請を取りまとめ、環境省と連携しながら政府及び県外支援先と被災地域とのマッチングを行い、仮設トイレを避難所へ配備した。仮設トイレに関する対応は、初期から担当班を設置し重点的に対応したことが功を奏し、3月中にはほぼ落ち着きを見せた。

二 避難所の衛生管理

避難所では、多数の避難者が狭い空間で暮らしており、集団生活の長期化及び疲労による免疫力の低下等に加え、断水により厳しい衛生環境が続く中、感染症の発生リスクが増加し、発災初期においてはインフルエンザをはじめとする感染症の流行が懸念された。また、避難所の通路や共通スペースなどに避難者が土足で上がる状況も当初は見られ、さらに、掃除が十分に行き届かず夏場が近づくと、カビやダニが発生して寝具の衛生管理も課題となった。

これに対して県及び市町村では、保健師、食品衛生監視員が避難所を巡回するなど、衛生状態の確認や感染症予防に関する設備確保の助言・指導を行った。具体的には、玄関に消毒剤を散布したマットを設置し、通路や共通スペースなども含め屋内では土足禁止とすることや室内に泥を持ち込まないこと、避難所内の換気、清掃の徹底等であった。また、県では保健福祉事務所を通じてサージカルマスク、消毒薬などの衛生資材を避難所に配布するとともに、避難者への普及啓発指導用のポスター、チラシ等を市町村に配布した。

これに加え県では、避難所における感染症の実態調査のため、5月14日から国立感染症研究所感染症情報センターが開発した避難所サーベイランス¹⁸システムを活用し、市町村と連携して全避難所における感染症発生状況の把握を行った¹⁹。サーベイランス開始時の5月16日から22日に報告された患者数は、インフルエンザを除く呼吸器系症状が167人と最も多く、次いで消化器系症状が26人、インフルエンザが6人、そして発熱を伴う発疹が1人であった。集団感染が疑われた事例は合計17事例あり、塩釜保健所管内の避難所ではインフルエンザ患者を含む急性呼吸器感染症の報告が、大崎保健所管内の避難所では急性胃腸炎の発生報告がそれぞれあったため、医師や保健師による衛生指導が速やかに行われた。また、インフルエンザや急性胃腸炎発生時は、隔離室の設置等により避難所内へのまん延を予防した。5月末から石巻保健所管内の避難所から急性呼吸器感染症の患者報告が相次いだ。いずれもインフルエンザ様症状を訴える者は無く、原因は不明であった。保健所の調査によると、日中は自宅等でがれき処理や清掃を行い、避難所に戻った夜間に症状を訴える事例が多かったことから、作業中に埃や塵を吸引したことが原因のひとつと考えられたため、保健所でマスクを支給するなどして対応を行った。

また、避難所では、発災以降多くの避難所が寝具を敷いたままの状態となっており、日頃清掃を実施している避難所であっても、寝具のカビやダニの問題が発生した。大規模な避難所ほど布団を干す場所の確保が困難であるなど、対応に苦慮する状況も見られた。

石巻市では、医療支援団体の日本プライマリ・ケア連合学会と石巻災害復興支援協議会に登録していたボランティアが中心となり対応が行われた。当初は、同連合学会とボランティアにより、家庭用の布団乾

¹⁸ 感染症などの疾病の発生状況や変化を継続的に監視し、得られた情報をもとに疾病の予防と管理を図ること。

¹⁹ 対象とする感染症：急性の消化器症状（下痢、血便、嘔吐など）、インフルエンザ及びインフルエンザ様疾患、急性呼吸器感染症（インフルエンザ以外）、発熱を伴う発疹（はしかなど）・水泡（水ぼうそうなど）、破傷風、髄膜炎・脳症などの神経症状、疥癬など、けがに関連した感染症、黄疸（肝炎など）、死亡（原因不明の死亡）

乾燥機を活用した対応がとられていたが、多大な時間を要していた。その後、市から団体に対し、救援物資の寝具の提供と廃棄寝具処理の支援を行ったことにより、新品寝具への交換や不衛生な寝具の即日処理が可能となった。なお、6月下旬からは、ダニの駆除として、トラックの車内に寝具を干してジェットヒーターで車内を加熱することにより、1日2、3か所の避難所の寝具の乾燥が可能となり、処理方法の改善が図られていた。

ホ 避難者の健康管理等

避難所開設当初は、衛生状況の悪化や避難生活のストレスにより身体的不調を訴える人、高血圧・糖尿病などの慢性疾患患者の中には処方薬の服用ができなくなることで病状が悪化した人もおり、地域の医療施設が被害を受ける中、行政及び医療機関では早期の対応が求められた。

県内では、地域の医師会が中心となり医療救護班を設置して巡回診療を行い、また、県外等からの支援を受けて編成された救護チームが避難所の支援を行っていた。県では、市町村等の状況を踏まえ、保健師及び他都道府県から派遣された保健師チームが、避難所に常駐又は巡回し、避難者の健康管理を避難所の衛生管理とともに実施した。避難所では、保健師チーム等が感染症等の身体症状や心の問題の有無、服薬治療者の残薬確認など医療支援の必要な避難者を把握し、医療チームや心のケアチームにつないだほか、避難所内に健康相談所を設置し、被災者の身体面の健康相談を実施した。

医薬品については、本来医師の診察及び処方が必要であったが、3月12日に厚生労働省より「平成23年東北地方太平洋沖地震における処方箋医薬品の取扱いについて（医療機関及び薬局への周知依頼）」が発出され、薬局等が必要な処方箋医薬品を販売又は授与することが可能であることが示され、避難所内に設置された救護所において、薬剤師による管理のもと、調剤、服薬指導、薬の相談等が実施されたほか、保健師の巡回によりニーズの把握や服薬に関する指導が実施された。

名取市では、早い段階で保健師が医療チームを結成して避難所等を巡回した。避難者に飲み慣れている薬を服用するよう指導したほか、感染症予防の指導を行い、人工透析治療可能な病院、県立がんセンター（酸素療法患者）及び県立精神医療センター（精神疾患患者）と連携するなど、きめ細かな対応が行われた。

また、大勢の人が避難所などの狭い空間の中で過ごし、長時間にわたり同じ姿勢でいることなどによるエコノミークラス症候群²⁰の発症や長期化する避難生活において被災者の生活機能の低下が懸念されたため、保健師、作業療法士等が避難所を巡回し、啓発活動などの健康教育を実施した。具体的には、ラジオ体操の実施、生活不活発病チェックリストの活用による注意喚起及び予防・改善、機能低下防止のための集団運動指導などを実施し、また、全国の関係団体及び企業等から支援を受けた福祉用具を避難所に提供し、活用等を図った。特に、高齢者を中心に、それまで行っていた家事や趣味の活動ができなくなるなど生活環境の変化や被災により気落ちして自力で活動しなくなることで、生活不活発病が懸念されたことから、看護師やボランティアにより、家族や周囲の避難者の協力や体操やマッサージを実施などの呼び掛けも行われた。また、NPOが中心となり、モノづくり工房をオープンして趣味・仕事の間を作るなどの支援も行われた。

ヘ 食生活の改善

発災初期、避難所での食事は、物流が十分ではなく避難所によって食事回数が異なるなど不均衡な状況が見られたほか、おにぎりやパンなど炭水化物の主食が中心で、肉・魚等のたんぱく質や野菜などのビタ

²⁰ 食事や水分を十分に摂取せずに狭い場所で足を動かさない状態が長時間続くと、主に脚部等で血液が固まりやすくなり血栓ができる。発生した血栓が移動して肺や脳等に移動することで血管を詰まらせ肺梗塞、脳卒中、心臓発作などの原因となる。

ミンの摂取が十分でないという状況があった。また、乳幼児や高齢者、アレルギー疾患患者などの食事に特に配慮が必要な避難者への個別の対応が行われていないといった問題も生じていた。

県では、市町の栄養士と避難所を巡回するなど、避難所の食事や食料供給状況の実態を把握し、栄養アセスメント等の支援を行うとともに、市町村の要望により栄養補助食品を避難所等へ配布して初期における栄養対策支援を行った。避難所の食事は、救援物資の支給のほか自衛隊、ボランティア、住民による炊き出しなど、様々な形態で提供されていたため、食事の実態把握に時間を要する場合もあった。また、栄養改善対策のため4月以降10月まで計7回、避難所での食事状況調査を実施し、避難所を運営する市町村と情報共有することで、徐々に食事の改善が図られ、副菜の提供、弁当の提供がなされるなど栄養面での充実が図られるようになった。避難者自身が炊き出しを実施している市町村へは、献立例や使用食材の助言も行った。しかし、栄養面を考慮した食事提供には、市町村において対応が困難な状況もあった。

塩竈市では食物アレルギーの関係や必要な栄養量について、一次避難所を集約する段階で、管理栄養士及び食生活改善推進員の協力のもと対応を行った。避難所を集約に合わせ、栄養バランスを考慮した食事を提供するため、給食形式での提供を委託できる業者を探したが見つからなかった。そのため、公民館の調理室や体育館の器具置場を改造して調理スペースを設置し、職員が食事を作り提供した。しかし、県の保健福祉事務所から衛生面が十分でない指摘を受ける場合もあった。

女川町でも、発災2か月後に栄養改善対策として、食事をこれまでの1日2食から3食にして昼食に野菜中心の弁当を提供することを検討したが、弁当業者も野菜の調達が困難な状況であったため、揚げ物中心の弁当を提供せざるを得ない状況であった。

乳幼児や高齢者などに対する個別の対応については、県が厚生労働省に要請するなどして派遣された県内外の管理栄養士等により、対象に合わせた食事の提供や献立の作成に関する助言や調整が行われたほか、冷たいご飯など食べにくい食事を温める方法やおじやにするといった方法の周知がなされた。

県が4月1日から12日にかけて実施した沿岸部の避難所における食事状況調査によると、1日の平均エネルギー提供量は1,546kcalで、日本人の食事摂取基準（2010年版）で示されている値をもとにした避難所において目標とする栄養参照量である2,000kcal²¹を下回っていたが、その後、栄養摂取状況は徐々に改善され、6月の調査では1日の平均エネルギー提供量は2,019kcalと目標値以上の摂取となり、食事の内容や避難者への個別対応を実施している避難所の割合も高くなるなど改善が見られた。

ト プライバシーの確保

多数の避難者を受入れた避難所では発災初期、避難所となった施設内の通路などあらゆる場所が生活する場として使用され、避難者のプライバシーを確保するための場所の確保が困難な状況であった。また、他人との共同生活に心理的な負担を感じる避難者も多く、市町村では、避難者の意向を把握し、協力を得ながら、避難者数、避難所の設備、形成されているコミュニティの状況に応じて、パーティションなどの間仕切りの設置方法や時期、スペースの活用方法等を検討し、対策を実施した。

女川町では、避難所となっていた体育館を清掃する際、



パーティションで仕切られた避難所の様子（仙台市消防局）

²¹ 厚生労働省：『避難所における食事提供の計画・評価のために当面の目標とする栄養の参照量について』（平成23年4月21日通知）

避難者を一度体育館の外に案内して支援を受けたパーティションを設置、塩竈市では避難所の集約を行う際にパーティションを設置した。パーティションは、ダンボール協会と災害協定を締結していたため、設置することができたとする市町村もある。しかし、パーティションの設置は、避難者の生活スペースに関わることであり、避難者が自らの生活スペースを確保した後では、リーダー役を担う住民がいない場合などには設置することが困難であったという市町村からの意見もあった。

様々な人が避難している避難所では、パーティション等の設置によるプライバシー確保対策の必要性が高い状況であったが、同じ地区の住民が避難した避難所や高齢者が多い避難所では、日頃からコミュニケーションがとられていること、避難者の体調変化に気付けなくなることなどを理由にパーティションの設置を望まない状況もあった。また、設置しない理由として、死角が生じることによる盗難などの犯罪防止も挙げられた。

男女別トイレ、更衣室、授乳室等の専用スペースの設置は、避難所運営に女性が関与していた場合など早期に確保される状況もあったが、避難所となった学校において、教職員の配慮により設けられる場合もあった。避難所では、男女別トイレは、仮設トイレの設置が充実するまでは、避難所施設の側溝にテントを設営したほか、男性は既存のトイレを使用し、女性用トイレは体育館の器具庫に仕切りを設けて複数利用できるようにするなどの工夫がなされた。また、避難者が減少した際、用具室や空き教室などを男女別のトイレ、更衣室、物干し場所や授乳室として利用することとし、日常生活の不便さを解消する状況も見られた。気仙沼市内の避難所となった学校では、学校再開のため避難者が教室から体育館へ移動した際、基本的には体育館に世帯単位のパーティションを設けたが、さらに救援物資のテントを体育館に設置して子どもがいる世帯を優先で入居させることとし、また、テントのひとつに座卓、ドライヤー、鏡などを置いて、更衣室として活用していた。

チ 入浴施設の設置と支援

被災者の心身の健康に関わる入浴は、生活の中で重要な要素であるが、津波被害などにより入浴施設そのものを失った被災地では入浴ができず、また、ライフラインが途絶して入浴施設等が使用不能になるなどの状況があった。そのため、なかには3週間にわたり入浴ができなかった避難者もあり、入浴施設の確保は困難な課題のひとつであった。

県が実施した避難所運営状況調査（石巻市、気仙沼市の一部を除く）では、4月下旬の時点で約9割の避難所で入浴が可能な状況にあったが、勤めに出ている避難者などは入浴時間が合わないという問題が発生していた。県では入浴支援を必要とする市町に対して、仮設風呂及び仮設シャワー取扱業者や入浴支援ボランティア団体に関する情報提供を行い、また、自衛隊の協力を得ながら、避難者の入浴機会の確保支援を行った。

陸上自衛隊では、野外入浴セットを用いた入浴施設を各地に開設するとともに、航空自衛隊松島基地や護衛艦・輸送艦等の浴室などを開放した。さらに、米軍の支援によるシャワーセットについても被災者が利用できるよう支援を行い、できるだけ多くの被災者が利用できるよう、入浴日や入浴時間を調整するとともに、入浴施設・設備から遠い場所に所在する被災者には、車両などによる送迎を行った²²。

仙台市では4月以降、集約した先の避難所へ仮設シャワーを設置した。必要となる台数が多いことから、原則としてレンタルにより対応することとした。また、3月28日から4月8日にかけて市郊外の作並温泉、

²² 防衛省・自衛隊：『平成23年版 防衛白書』（防衛省・自衛隊、平成23年8月）

秋保温泉の旅館・ホテル9施設の協力を得て、特に津波による被害が甚大だった地区の避難所の避難者を対象に日帰り入浴支援を行った⁷。

自衛隊による入浴支援が実施されていた避難所では、8月に自衛隊が撤収した後、市町村において、避難者に入浴施設の利用券を交付して入浴施設を利用できるようにするとともに、入浴施設と避難所間を結ぶ送迎バスを運行した。また、駐車場、小中学校等に仮設風呂を新たに設置することで、避難所を閉鎖するまでの入浴機会の確保を図っていた。

リ 避難所の防犯対策

発災から一定の時間が経過すると、県内外から訪れたボランティアや復旧工事関係者以外の人が被災地へ出入りすることも多くなり、避難所においても、防犯及び治安への対策が望まれた。

県警察による被災地域や避難所のパトロール、女性警察官による全避難所巡回が地震発生から避難所閉鎖まで実施されたほか、避難所においても独自の活動が行われた。

気仙沼市の一部の避難所では、防犯対策として避難者証明書を発行し、出入りの際に提示を求めることで、避難者以外の人を把握し、避難所への出入りを断る際に活用していた。また、山元町の避難所では、避難所運営組織内に防犯に関する班を設置して対応にあたっていた。自警団によるパトロールを行った避難所もあり、また、暴力を防止する取組として、夜間警備、夜間のトイレ利用に際して注意喚起、ホイッスル（防犯笛）の配布等を行った市町村もあった。

ヌ 災害時要援護者への配慮^{23・24}

今回の震災では、津波によりあらかじめ指定していた避難所や福祉避難所が被災し、その数が不足したことなどもあり、避難所に避難した高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児連れの女性、外国人等の要援護者に対して十分な配慮がなされず、支援も届きにくい状況があった。

避難所となった施設がバリアフリー化されていない、通路の幅が狭いなど、ハード面での不便や不都合が生じていた。また、介護を必要とする避難者、視覚障害者の避難者、高齢者で身体機能が低下している避難者はトイレや出入口の近くに避難スペースを確保したり、乳幼児を抱える避難者などに配慮した避難スペースや間仕切りを設置するなど、要援護者の多様性に応じた生活環境への配慮が必要であったが、場所や物資等の確保が困難なこともあり、対応できない状況が見られた。さらに、避難所へ避難したものの集団生活になじめない、周囲の避難者からの理解が得られない、周囲への気遣いや十分なコミュニケーションがとれないなどを理由に、自宅での避難生活を余儀なくされた住民や初めから集団生活は困難であると判断して避難所に避難しなかった要援護者もあり、必要な支援を受けることができない要援護者もいた。

避難所での生活に支障をきたす場合に必要な支援を受けられるよう、特別の配慮がなされる避難所として福祉避難所があるが、今回のような大規模災害では、過去の災害で機能した福祉避難所の仕組みを初期から構築することが難しく、市町村において避難の多様性に合わせた要援護者対策を実施することは困難であった。そのため、避難所の一角や救護所である保健センターが福祉避難所的な機能や役割を担う状況もあった。

要介護者、障害者に対しては、市町村において保健師等（他県からの派遣等を含む）が避難所を巡回して、健康や介護ニーズ調査を実施し、発災直後の混乱期のため大まかではあるが、避難所等での要介護者

²³ 内閣府：『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』（内閣府、平成25年）

²⁴ 災害時要援護者の避難支援に関する検討会：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』（内閣府、平成25年3月）

の把握が行われた。県では、職能団体6団体に対し、3月17日に避難所等の要介護者への支援について要請を行うとともに、市町村の介護保険担当部署に対し、介護職員の派遣調整を行い、どの避難所に派遣が必要かを確認しながらNPOや市民協会などの介護福祉関連の職能団体と連携して調整を行った。また、市町村の要望を確認し、心のケアチームや手話通訳等を派遣した。

子ども及びその家族に対しては、県内外から派遣された児童福祉司及び児童心理司の避難所の巡回による震災孤児など要保護児童の把握、心のケアが必要な児童や関係者に対する支援が実施されたほか、ボランティア団体等による避難所への子ども向けの物資の支援もなされた。また、避難所では、子どもが安心して生活を送れるよう保育士等がおもちゃや絵本を置いて子ども専用スペースを設置したり、乳幼児、妊産婦におむつや粉ミルクなどの物資を配布したり、授乳スペースを設置するなどの配慮がなされた。

外国人については、県で地震などの災害時に使用するための災害時多言語表示シートを作成し、全市町村に配布していたが、津波被害等により消失した市町村もあり、改めて配布して利用を促した。

仙台市では、指定避難所に生活ルールなどを示した災害時多言語表示シートを独自に作成し備蓄していたが、備蓄物資の内容を詳細に把握していない避難所もあり、混乱の中でシートの存在に気づかないなど、十分な活用がなされない場合が多かった⁷。外国人の中には、必要な情報が得られず、また、周囲の避難者等とコミュニケーションが図れないことにより、避難所での生活に不便を覚え必要な支援が受けられないなど、避難所での生活が困難な人もいたと考えられる。そうした混乱を解消すべく、同シートの存在について、発災直後から改めて周知が行われた²⁵。

③ まとめ

今回の震災では、避難所が長期間開設され、時間の経過とともに避難者から多様なニーズが寄せられた。市町村では、避難所に職員を配置するなど避難者のニーズ把握に努め、ニーズを踏まえた物資提供や環境整備などを行った。しかし、年齢、性別、障害の有無など避難者個別の事情により発生するニーズの把握方法や相談体制が十分でない状況も見られた。避難所は、災害時における一時的な生活の場所であるが、住居を失った人などは住まいの確保のめどがつかずまで長期にわたって生活を送る場となる。そのため、心身の健康を保ちながら日常生活を過ごすことができるような環境の整備とともに、徐々に震災前の生活に近づけるような支援を行っていくことが求められる。今後、避難者の多様性に応じたニーズの把握方法や相談体制について検討するとともに、ニーズの変化を適切に把握してハード及びソフトの両面における支援を行っていくことが重要である。また、必要となる物資や人材をどのように確保していくかについても、事前に検討しておくことが求められる。要援護者については、支援のための事前準備や体制が十分ではなく、避難者相互の配慮が至らなかった事例もあり、必要な支援を受けることができない状況が見られた。要援護者の多様性を考慮した事前計画を整備して必要な配慮や支援内容について明確化するとともに、住民の理解の促進を図り支援体制を整えていくことが重要である。

3 避難者への情報提供

(1) 避難者への情報提供内容

大規模災害が発生した場合、住民の生命及び財産を保全するために、県や市町村等には、地震情報、避難所の開設状況、安否情報など、その時々に必要な情報を関係機関と連携をとりながら、住民に迅速に提供することが求められる。市町村では、地域内の関係機関と調整、連携して、避難者に役立つ正確かつきめ細か

²⁵ さらに、仙台市では平成25年9月までに市内の全指定避難所の在庫確認・補充を行うとともに改めて周知し利用を促した。

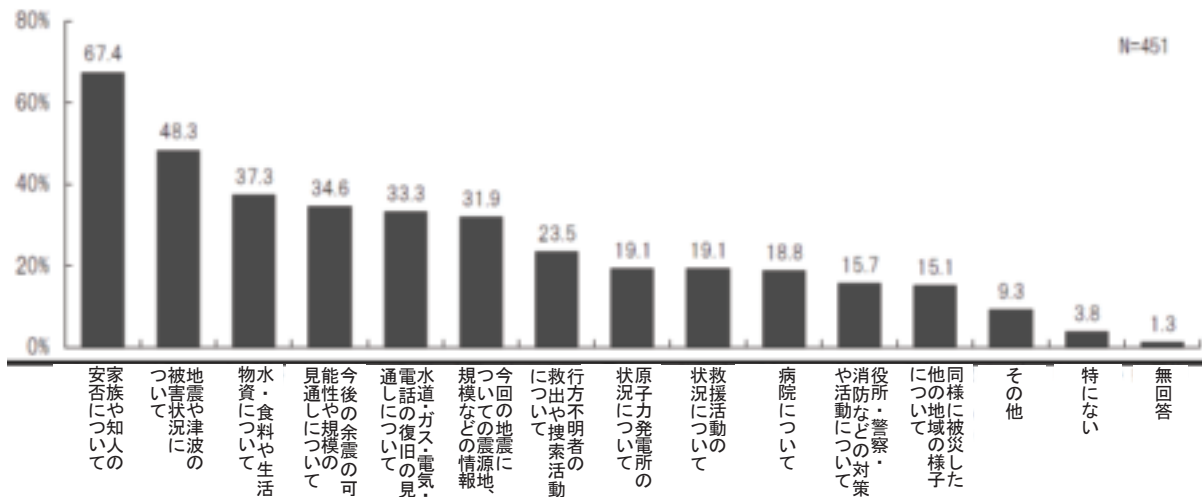
な情報を適切に提供することとしており、発災後、避難所に赴いた職員等を通じて避難者の情報ニーズの把握に努めるとともに様々な手段を使用して情報の提供に努めた。

イ 発災後初期の情報ニーズとその対応

県沿岸部8市町18避難所へ行ったアンケート（複数回答）²⁶によると、被災者が地震発生から数日の間に必要とした情報は、家族や知人の安否についてが67.4%と最も多く、続いて地震や津波の被害状況が48.3%、水・食料や生活物資についてが37.3%となっている（図表4-1-2参照）。なお、女川町では、東北電力女川原子力発電所が立地しており、原子力発電所の状況についての回答も特に多くあった。

災害が発生した場合、家族や知人の安否情報が強く求められるが、今回の震災では、平日の昼の時間帯に発災したため、学校や職場など自宅以外の場所で被災した人も多く、また、津波による被災により、家族とはぐれてしまう、救助後の移送先が別々の場所になるなど、長期間にわたる通信手段の途絶や輻そうなども影響し、県民が家族や知人等の安否を確認することが困難な状況が続いた。そのため、行政に対して、安否情報の提供が強く求められることとなった。

図表4-1-2 地震発生後に欲しかった情報



（〔株〕サーベイリサーチセンター「宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書」）

市町村では、避難所において避難者名簿を作成し、住民の安否を把握することとしている場合が多いが、本震災では、指定避難所が被災したほか、多数の避難者の発生により事前の指定の有無を問わず多数の避難所が開設されたため、特に被害の大きかった沿岸部では、避難者名簿による住民の安否の把握や集約が困難な状況が続いた。そのため、市町村において、求められる情報を提供することが困難な状況となっていた。

その後、避難所では、手書き等により作成された避難者名簿が貼り出され、また、安否の確認を求める人が個人的に作成したメモなどが数多く掲示される状況もあり、避難者が家族の安否を確認するため避難所を移動し、膨大に貼り出された掲示物の中から必要な情報を収集することが多かった。

²⁶ (株)サーベイリサーチセンター：『宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書』（〔株〕サーベイリサーチセンター、平成23年5月）4月15日から17日に宮城県沿岸部8市町18避難所（南三陸町、女川町、石巻市、多賀城市、仙台市若林区、名取市、亶理町、山元町）において実施したもの。避難所に避難中の20歳以上の男女451サンプルの調査結果

市町村では、安否確認や避難者の把握のため避難所で作成された避難者名簿を避難所や役場等で掲示、市町村ホームページに掲載するとともに、電話や窓口等において避難者からの照会に応じるなどして、避難者の安否情報を提供した。県においても、市町村から提供された避難者名簿をホームページに掲載し、市町村ホームページへのリンクを設定するなどして避難者情報を公開したほか、宮城県避難者情報ダイヤルを3月22日から開設し、問い合わせに対応した。しかし、避難所において作成された名簿は、避難所により作成フォーマットが異なり、情報の集約が進まないといった問題が生じた。また、避難者が複数の避難所名簿に登録する、避難所を移動した際に新旧の避難所で登録されてしまうなど、情報が重複し正確性が損なわれてしまう場合もあった。



避難所に貼り出された安否確認を求める手書きのメモ

なお、県ホームページに公開した避難者名簿は、グーグル(株)の協力によりテキスト化され、3月20日より同社が開設した Person Finder から氏名や住所等の検索が可能となった。

ロ 避難所における情報提供内容とその変遷

市町村では、避難者に避難所生活に関する情報をはじめ様々な情報を提供した。避難者が必要とする情報及び市町村が提供可能な情報は、地域や避難所において差はあるものの、災害発生直後の初動期(発災当日から3日間程度)から、避難所での様々な応急対策を展開する展開期(2日から3週間程度)、避難所が落ち着きを見せる安定期(3週間目以降)、避難所が閉鎖されるまでの撤収期(ライフライン回復から応急仮設住宅の設置以降)に大きく区分され、時間の経過に伴い刻々と変化した(図表4-1-3参照)。

図表4-1-3 沿岸市町における主な情報提供内容と時期

情報提供内容		初動期	展開期	安定期	撤収期
災害・被害に関する情報	・地震津波の概要 ・被害状況(人的・物的) ・余震、津波への注意喚起	防災行政無線、広報車、広報紙等、口頭、臨時災害放送局、HP等			
避難関連情報	・避難所開設状況 ・避難状況	防災行政無線、広報車、広報紙等、臨時災害放送局			
安否関連情報	・亡くなった人の氏名 ・身元不明情報 ・遺体安置所に関する情報	広報紙等、臨時災害放送局			
生活関連情報	・食事の提供、給水車情報 ・支援物資の配布	防災行政無線、広報車、広報紙等、口頭、臨時災害放送局			
避難所生活関連情報	・避難所における生活ルール ・医療、保健等に関する情報	広報紙等、口頭、臨時災害放送局			
復旧に関する情報	・ライフライン復旧情報 ・交通機関運転再開情報 ・医療機関再開情報 ・店舗等の営業再開情報 ・学校再開情報	防災行政無線、広報車、広報紙等、口頭、臨時災害放送局、HP等			
各種支援関連情報	・各種支援制度 ・応急仮設住宅、住宅応急修理制度等の住居に関する情報 ・各種相談・手続に関する情報	広報紙等、臨時災害放送局、HP等			
原発事故関連情報	・放射線量の調査結果等	広報紙等、HP等			
その他	・震災関連市政情報 ・各種イベント情報	広報紙等、臨時災害放送局、HP等			

(市町村ヒアリング等をもとに作成)

初動期には、被害情報や安否情報の提供が求められたが、市町村において情報が不足し、情報の集約及び職員間での共有がなされていない場合もあるなど、その提供を求められても対応に苦慮する状況が多く見られた。これらの情報は、市町村においてある程度の情報が集約された段階で、広報紙等の紙媒体により避難所に提供、掲示された。早いところでは、3月13日から紙媒体での情報提供を実施していた市町村もある。なお、発災初期には、通信手段の途絶等もあり、口頭により情報伝達が行われた事例も多かった。給水予定日時等の情報について、市町村防災行政無線や広報車で住民に伝達したが、発災初期においては、不確実な情報を伝達したため、被災者が給水車の到着まで避難所等において2、3時間待つという事態も生じた。一方で、避難者からは、水道や電気の復旧予定が不明な中、どれくらいの期間をめどに我慢すればいいのか、目安として不確実な情報でも提供してほしいという要望も寄せられていた。

展開期には、それまでの情報に加え、交通機関や医療機関等の復旧・再開情報、店舗等の営業再開状況、学校再開情報のほか、避難所生活に関わる情報が提供された。避難所では、高齢者を中心に生活不活発病や衛生環境の悪化に伴う感染症の発生が危惧されたため、避難所の環境保全のためのルールや健康管理に関する情報が提供された。

安定期に入ると、各種支援制度の相談窓口や手続に関する情報、応急仮設住宅や住宅の応急修理制度など住宅再建に関する情報などが提供され、安定期から撤収期にかけては、甚大な被害を受けた地域でも夏祭りや復興市などのイベント情報が提供されるようになった。

なお、原発事故に関する情報は、市町村による放射線量の調査結果を継続的に広報誌で公開するなど、長期間にわたり提供されている。

(2) 避難者への情報提供手段

避難者への情報提供手段として、避難所では主に広報紙、チラシの配布や掲示板への掲示、口頭による伝達などが用いられ、地域全体に対しては市町村防災行政無線（同報系・移動系）、有線放送、広報車による巡回広報、また、場合により、テレビ・ラジオ・新聞等報道機関を通じて情報提供が行われた。また、市町村ホームページやSNS等のインターネットを活用した情報伝達は、支援のボランティアを含め全国へ情報提供する手段となった。

イ 広報紙等による情報提供

市町村では、避難所を中心に、広報紙やチラシを配布、掲示することにより情報の提供を行った。これら紙媒体の情報提供は、多くの情報を網羅的に伝達できるほか、日中避難所にいない人にも情報提供を可能とする主な手段となった。しかし、発災直後は、情報が集約されず避難所に大量の掲示物が無造作に貼り出されるとともに、新たな連絡事項が発生するたびチラシが配布されるなど混乱が生じていた。時間が経過すると、不要な情報が一層混在することもあり、避難者に対して情報が円滑に伝達されない場面も見られた。そのため、避難者が大量の情報の中から、自分に必要な情報を探すこととなり、避難者自身が、情報を確認しなくなるという問題も生じた。

また、広報紙等を配布する際、市町村において職員が配置された避難所へのみ配布したため、職員が配置されていない避難所の避難者や在宅避難者などの住民に情報が伝達されない場合もあった。

仙台市では、発災後2週間が経過した3月24日から、避難所通信を作成し、ライフライン等の復旧状況や今後の見通し、助成や減免制度、生活再建支援に関する情報など、避難所での生活や生活再建に役立つ情報を一元化し、分かりやすい情報提供を行った。避難所通信は、4月28日までの約1か月間、10回にわたり掲示された⁷。

塩竈市では、塩竈市災害対策本部ニュースを作成した。3月13日に第1号を発行したのを手始めに、11月18日まで80回発行し、避難所への配布とホームページへの掲載を行った。災害対策本部ニュースは、初期の紙面では主に余震に対する注意喚起、震災で亡くなった人の氏名、避難所の状況、インフラの復旧状況などを伝え、時間の経過に伴い、公共交通機関の運行情報など生活関連情報、イベント情報、支援制度利用の情報や放射線量の測定結果など、生活再建に必要と思われる情報を随時掲載した²⁷。また、東松島市においても、市報ひがしまつしま災害臨時号を3月21日から5月7日まで、計6回発行して情報提供を行った²⁸。

大崎市では、職員が毎日避難所に物資等を運搬する際、ライフラインや交通機関の復旧見込み、その他被災者向けの情報を掲載したニュースを持参し、避難所に掲示した。しかし、職員がいる避難所への情報提供であったため、自主防災会が自主的に運営している避難所等には情報が伝わらなかった。

富谷町では、災害対策本部からの情報を伝達し町民からの要望を把握する目的で、3月13日から、2人1組2班体制の計4人のメッセンジャーを配備して町内を巡回させた。このメッセンジャーが、情報管理責任者の作成による富谷町避難関連情報紙を各避難所や行政区長宅に届けて周知を図るとともに、町内のスーパー、コンビニエンスストア、医療機関等にも訪問し、できるだけ多くの町民の目に触れる場所への情報紙の掲示を依頼した。メッセンジャーは、町内の水道が復旧する3月31日まで活動を続けた²⁹。

また、紙媒体の情報提供では、発災時、新聞各社により避難所へ新聞の無償提供が行われ、壁新聞の掲示なども行われた。石巻日日新聞社では、社屋の被災による損害を受けつつも、発災翌日に手書きの壁新聞を号外として発行し、避難所への情報提供を行った。なお、壁新聞は3月17日まで発刊され、避難者への貴重な情報源となった。気仙沼市の避難所では、避難者有志により、3月18日から気仙沼ファイト新聞として手書きの壁新聞が50号まで発刊された。この壁新聞の記者は小学生の女子児童が中心であり、被災により気落ちした家族や大人達を励まそうとしたことが活動のきっかけであった。

ロ 口頭による情報伝達

庁舎の被災や停電等により情報伝達手段が限定された市町村では、発災当初、口頭による情報伝達が中心となる場合もあった。職員から自主防災組織の会長や行政区長などへの情報伝達により、避難所や地域住民へ情報の周知が行われた。しかし、口頭による情報伝達は、発災後数日を経過すると、避難所では昼間仕事で不在にしている人には伝わらず、高齢者に伝達した場合その家族に伝わらないこともあった。また、時には誤認情報が避難所内で広まることもあり、情報提供には注意が求められた。

一方、災害対策本部から避難所配備職員に情報伝達する際、避難所に設置していた無線や発災後に設置した無線で連絡を取りあっていた市町村もあり、避難所配備職員が速やかに避難者へ情報提供を行った事例もあった。

ハ 市町村防災行政無線（同報系）による情報提供

市町村防災行政無線（同報系）は、避難所にいる避難者に対してだけでなく住民に対しても同時に広報を行える利点もあり、住民への情報伝達手段として多くの市町村で活用された。しかし、市町村防災行政無線（同報系）が未整備であった市町村や市町村内で屋外拡声器等の整備状況が異なる状況も見られたほ

²⁷ 塩竈市：「災害対策本部ニュース」塩竈市ホームページ <http://www.city.shiogama.miyagi.jp/seisaku/shinsai/news.html>（確認日：平成25年11月7日）

²⁸ 東松島市：「市報ひがしまつしま」東松島市ホームページ <http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/koho/2011/index.html>（確認日：平成25年11月7日）

²⁹ 富谷町：『東日本大震災の記録 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）

か、停電や津波等で屋外機材が被災していた場合もあったため、居住地区により得られる情報に違いが生じる場合もあった。

大崎市では、市町村防災行政無線（同報系）を合併以前の各市町ごとに整備していたため、田尻、松山、鹿島台地区には整備されていたが、鳴子、岩出山、古川、三本木地区には整備されていなかった。そのため、市町村防災行政無線（同報系）から情報が得られる地区と得られない地区が発生し、旧市町単位での情報提供に差が生じることとなった。

色麻町では、停電等により電話が通じない状況ではあったが、震災前に整備していた町内各世帯と電話機能を有する有線放送システムにより情報提供を行うことができた。

また、市町村防災行政無線（同報系）で災害時に優先される情報内容については、事前の整理がなされていなかったため、発災時、「明日の卒業式は延期します」、「明日の健康教室は中止します」といった内容の放送も行い、優先して伝達すべきと考えられる避難所の開設場所や給水所設置場所に係る情報の広報が遅れてしまったとする市町村もあった。

ニ 広報車による情報提供

広報車による情報提供は、市町村防災行政無線（同報系）が整備されていなかった市町村、被災や停電により使用できなくなった市町村で活用された。

涌谷町では発災時、市町村防災行政無線（同報系）を整備しておらず、移動系防災無線も旧式化により活用できなかったため、広報車で町内を巡回して町民に情報を伝えた。しかし、電話が復旧した後、広報がよく聞こえなかったという苦情が住民から町に多く寄せられた。

大衡村では、長時間にわたる停電のため、村の防災行政無線の屋外拡声子局のバッテリーや各世帯に配布していた個別受信機の電池が切れ使用不能となった。そのため、給水時間の周知などを急遽広報車により行った。

ホ ラジオ（臨時災害放送局）による情報提供

震災を機に、県内では11の市町において12の臨時災害放送局³⁰が開局され、県や市町等からの災害関連情報を伝える媒体としての役割を担った（図表4-1-4参照）。臨時災害放送局は、災害発生時に市町村が主体となって開設できる³¹とされており、既存のコミュニティFM局の放送を休止して臨時災害放送局へ移行することや住民やボランティア団体等の協力を得て新たに設置する方法等で開設された。市町村では、開設時の免許取得や拠点の整備等を行い、その後の運営等については、国の緊急雇用創出事業等を活用した事業委託などを行い、委託を受けた団体、法人等では、放送地域に密着した情報を、被災者自らが被災者のために放送を行っていた。ラジオによる情報提供は、即時性があり、市町村防災行政無線よりも聞こえやすく停電時も使用できたため、避難所だけでなく住民に対しても有効な情報提供手段となった。

山元町では、発災から約2週間後に住民有志が臨時災害放送局を開設した。町では免許の取得、場所（庁舎ロビー）の提供を行い、運営は住民自らが行った。新潟県長岡市の放送局との交流のある住民がおり、放送機材が長岡市のFMながおかより提供された。放送局が庁舎ロビーに設置されたこともあり、町で避難者に伝達したい情報を速やかに同局に提供でき、また、放送してもらえるなど、町からの災害に関する情

³⁰ 放送法施行規則第7条第2項第2号に規定する「暴風、豪雨、洪水、地震、大規模な火事その他による災害が発生した場合に、その被害を軽減するために役立つこと」を目的とする放送を行う放送局

³¹ 電波法関係審査基準（平成13年総務省訓令第67号）及び放送法関係審査基準（平成13年総務省訓令第68号）において、臨時災害放送局の主体は、被災地の地方公共団体等、災害対策放送を行うのに適した団体であることと定められている。

報伝達を補完する重要な役割を担っていた。

図表4-1-4 県内に開局された臨時災害放送局

開局日	設置市町村	名称
3月15日	大崎市	大崎災害エフエム
3月16日	登米市	登米災害エフエム ^{※1}
3月16日	石巻市	石巻災害エフエム ^{※1}
3月18日 ³²	塩竈市	塩竈災害エフエム ^{※1}
3月20日	岩沼市	岩沼災害エフエム ^{※1}
3月21日	山元町	山元災害エフエム (りんごラジオ)
3月22日	気仙沼市	気仙沼災害エフエム
3月24日	亘理町	亘理災害エフエム (FM あおぞら)
4月7日	名取市	名取災害エフエム (なとらじ 801)
4月21日	女川町	女川災害エフエム
4月22日	気仙沼市	気仙沼本吉災害エフエム ^{※2}
5月17日	南三陸町	南三陸災害エフエム

※1 登米市、石巻市、塩竈市、岩沼市は既存のコミュニティFMより移行

※2 気仙沼市は広域をカバーするためふたつの周波数を使用

(平成25年10月1日時点、総務省東北総合通信局「東日本大震災に際し開設された臨時災害放送局の開設状況」)

へ ホームページ等による情報提供

停電、通信回線の途絶により、発災直後はホームページによる災害情報の提供が困難となった市町村も少なくなかった。また、ホームページによる情報提供は、避難者や住民が閲覧できる環境にない場合、情報を入手することができないというデメリットがあり、避難所においては、パソコンの設置や通信事業者等による携帯電話の充電サービスを待たなければならなかった。ただし、即時に情報提供できることや市町村外への避難者やボランティアなどの支援者を含め全国に情報提供できるというメリットもあった。

仙台市では、発災直後、市ホームページサーバーを設置している民間のデータセンター(仙台市内)の通信回線の途絶により、ホームページによる広報が不可能になった。しかし、市役所庁舎は非常用発電機の稼働により通電していたため、無線LANを使用し、東京都内に暫定サーバーを立ち上げ、発災当日の22時ごろ、市ホームページのパソコン用サイトと携帯電話用サイトを仮復旧させ、被害状況等の情報発信を始めた。また、発災直後より全国から被災者の安否確認の問い合わせが殺到したことから、避難所の避難者のうち個人情報の公開を了承した人について避難者名簿を作成し、3月24日からパソコン用サイトに掲載した。さらに、パソコン用サイトでは3月31日から、携帯電話用サイトでは4月18日から、被災された方々への各種支援制度のコーナーを設け、被害情報、避難所・避難者数、生活関連情報、各種支援制度、避難者名簿、市長メッセージ、災害ボランティア、寄附、救援物資受入等の情報を集約して掲載した⁷。

富谷町では、インターネット回線が発災から3日後の夜に復旧した後、直ちに情報発信できる体制をとった。情報を発信するにあたって、ホームページを通常の画面のまま更新しても緊迫感が伝わらないこと、震災情報とそれ以外の情報が区別できず、一目では分かりづらいことが課題となった。そこで、ホームペ

³² 母体となったコミュニティラジオ局エフエムペイエリア(愛称:ペイウェーブ)は津波によりスタジオが使用不能となった。その後、3月13日に塩竈市役所2階防災無線室に仮設スタジオを設置することで放送を開始し、災害対策本部のニュースや安否情報、生活情報、隣町である松島町、多賀城市、七ヶ浜町の情報を発信した。3月18日に東北総合通信局と連絡が取れたことで、臨時災害局申請をし、同日より臨時災害エフエムとして運用を開始した。

ージのトップ画面を急遽変更し、震災情報のみを掲載した。

インターネットを活用した情報提供の事例では、ホームページのほかSNSを活用した事例もあった。気仙沼市では、平成22年7月からツイッターを導入しており、発災前の朝も乾燥注意報について情報提供を行っていた。津波到達後は、本庁舎1階が膝上程度まで浸水し、停電となったが、携帯用端末が使用できたため避難勧告等の情報提供を行うことができた。被災後は、安否情報の公開場所、ボランティアの受付場所、物資の配布状況や問い合わせ先等について、被災者、支援者問わず情報提供を実施した。

なお、県では、大崎市が北海道石狩郡当別町のウェブサーバーを借用して市民への情報を発信しているとの情報を入手したため、発災当日の19時30分に県ホームページに該当ページへのリンクを設定し、市町村の情報伝達を一部代替して発信するといった支援も実施した。

ト 情報伝達における配慮

県では、避難所に避難している視覚、聴覚障害者に配慮した情報が提供されるよう、3月15日と21日に、市町村に対して避難所への情報提供上の配慮事項について依頼を行った。また、3月31日には厚生労働省において、被災県に手話通訳等を派遣する体制が整備されたことから、市町村に派遣希望を確認して要請を行うとともに、4月11日から派遣を行った。東松島市、多賀城市に5月13日まで、石巻市、名取市及び亘理町には6月30日まで派遣し、主に市役所・町役場の窓口、避難所で活動が展開された。また、仙台市では、3月11日に仙台市災害多言語支援センターを設置し、外国人留学生が多数集まった避難所においては、仙台市災害多言語支援センターやボランティアによる多言語での情報提供が行われた⁷。

③ 避難者の情報収集手段の確保

避難者が情報を得るための手段として、テレビ、インターネット等があるが、発災時停電や建物の被災等により使用できない状況となり、また、携帯電話やワンセグ放送から情報を収集する方法もあるが、充電ができなかったことや、基地局等の被災により電波及びデータの受送信が困難な状況もあった。そのため、市町村では、救援物資で届いたラジオを避難所に配布するなど、避難者の情報収集手段の確保を図った。停電が長期間にわたった地域では、情報の収集手段がラジオと市町村で発行する広報紙という状態が1か月以上続いた避難所もあり、ラジオは貴重な情報源となっていた。

市町村では、発災翌日からニーズが高かった携帯電話等を、通信事業者等の支援を受けて避難所に設置し、避難者が家族や知人の安否確認等を行えるよう通信確保対策を実施した。

また、県内では、NTT東日本及びNTT西日本が、避難所等にポータブル衛星装置等を活用した無料の特設公衆電話を設置し、また、NTT東日本では震災直後から東北6県全域で初の公衆電話無料化を実施し、その後東日本全域の公衆電話の無料化を実施した。(株)エヌ・ティ・ティ・ドコモ、KDDI(株)、ソフトバンクモバイル(株)の通信事業者3社においても、

避難所又は避難所等に設置した臨時基地局や移動基地局車の設置場所で、衛星携帯電話や携帯電話端末の無料貸出と無料充電サービスを実施するなど、避難者への通信手段の確保の支援が行われた。

発災後1、2か月後には、避難所等でテレビの設置に対する期待が高まり、市町村において、業者等の支援を受け、テレビが設置されたところもあり、また、パソコンについても、4月以降に設置され、大規模な



携帯電話の充電サービス（利府町）

避難所等においてインターネット環境を整備する動きが見られた³³。

(4) まとめ

発災直後は、情報が不足することから、避難者に必要以上に不安感を抱かせないため、避難者が必要とする情報を的確に提供していくことが求められる。市町村においては、情報伝達手段の被災等もある中で、広報紙、市町村防災行政無線、広報車、ホームページ等様々な手段を講じて情報提供を行った。また、今回の震災では、県内に12の臨時災害放送局が開局され、市町村の広報活動を補完することとなった。

各情報伝達手段は、広報紙等の配布・掲示は、情報の一覧性があり避難者が必要な情報のみ入手することが可能であるが、避難所においては大量のごみの発生や閲覧しない避難者が存在するなどの問題が生じ、市町村防災行政無線や広報車は即時性があるものの、天候や風向き等により聞こえにくいなどの問題も生じる。そのため、各情報伝達手段におけるメリット・デメリットを考慮した上で、多様な情報伝達手段を確保して情報の伝達を行うことが重要である。また、多様な情報伝達手段の確保にあたっては、障害者、外国人等の災害時要援護者にも配慮する必要があるとともに、在宅避難者等の被災者に対しても情報が伝達される方法を検討しておくことも必要となる。避難所に手話通訳、語学に通じた人材を配置することや避難者自らが必要な情報を収集できるようテレビ、ラジオ、電話、パソコン等の通信手段の設置・確保も重要であり、また、行政区長、民生委員等と連携した情報伝達体制の整備が求められる。

また、今回の震災では、県及び市町村において避難者名簿を公開するなど住民等のニーズに応える対応を行った。県では、個人情報の保護に留意しながら、個人を特定するために必要な情報を公開、市町村において公開された情報についても、同様の観点から公開が行われた。しかし、避難所ごとの名簿のフォーマットが統一されておらず、市町村において情報の集約が困難な状況も見られた。避難者情報の提供にあたっては、個人情報保護と情報公開のレベルなどについてあらかじめ検討するとともに、避難者名簿はその活用方法も踏まえて使用目的を明確にし、事前に様式を定めるなどして備えていくことが求められる。

4 市町村外避難者への対応

(1) 市町村外避難³⁴の概要

今回の震災では、県内で最大時約32万人の避難者が発生し、特に沿岸市町において、避難所における避難者が事前に想定していた定員を超える事態となった。また、多くの避難者が、住まいを失い避難所での生活を余儀なくされ、避難所での生活が長期化することが見込まれる状況となった。

市町村アンケートによると、発災前、市町村外への二次避難（又はこれに相当する避難）について、地域防災計画等に定めていた市町村は仙台市のみであり、ほとんどの市町村で想定されていなかった。

本県では、生活環境が十分に整備されていない避難所での生活が長期化すると、避難者の健康を損なう恐れがあるため、早期より生活環境が整った避難所（二次避難所）に移転することが急務であると判断し、避難者を対象に二次避難を進めることとした。市町村外避難は、県が調整等に関与したもののほか、市町村が独自で調整、実施したものもあり、また、親戚、知人等を頼り自主的に避難する被災者（以下「自主避難者」という。）もいた。自主避難者については、全国避難者情報システム³⁵を利用してその把握に努め、市町村では自主避難者に対する情報提供を行った。

³³ 総務省：「平成24年度版 情報通信白書」総務省ホームページ
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h24/html/nc131140.html>（確認日：平成26年2月16日）

³⁴ 他市町村への避難、他市町村からの避難を指す。

³⁵ 東日本大震災等により全国各地に避難している住民の避難先等に関する情報について、住民が避難先の市町村へ任意で提供し、避難元の県や市町村へ集約された情報を提供するシステム

(2) 二次避難

イ 県の対応

(1) 二次避難検討・支援チームの立ち上げと推進体制

本県では、二次避難を円滑に進めるため、3月19日に企画部に二次避難検討・支援チームを立ち上げた。同チームは二次避難先となる受入施設の状況を確認し、受入条件を整え必要事項を調整する移転プログラム作成班、実際の避難を行うために受入市町村との調整を行う被災市町村支援班及び全体調整や報道機関等への広報を担当する総務班の3班体制で事務局を構成し、他県からの応援職員6人を含む32人体制で業務を推進した。

なお、二次避難に関して支援要請のあった石巻市には、3月28日から7週間県職員を常駐させ、業務の推進に努めた。

(2) 二次避難対応

本県では、二次避難の必要性について、沿岸市町の首長等に説明して理解を得るとともに、実際の二次避難に向けた準備を行うための住民意向調査、二次避難希望者のリストアップ作業、メディカルチェック等へ県職員を派遣して市町への支援を行った。さらに、受入市町村と情報提供体制、相談窓口、生活必需品の提供、保健師の巡回訪問、医療機関との連携など、受入れに係る準備事項について調整を行うとともに、県内ホテル・旅館に対する被災者受入れの要請、受入可能施設の取りまとめ、県内ホテル・旅館への配宿及び移送等の対応を行った。

本県において、二次避難を進める旨の新聞報道等がなされると、他県からの受入施設の申出が殺到した。最終的には27都道府県から申出があり、市町村や民間企業からの申出は200件を上回った。そのため、県では受入体制や受入可能人数、受入期間などの調整を行い、被災者に情報提供できるよう準備を進めるとともに3月22日及び23日、沿岸15市町に説明を行った。

壊滅的な被害を受けた南三陸町においては、内陸部の登米市、栗原市、大崎市及び加美町からの二次避難者受入表明を契機に、集団による二次避難が決定され、3月26日に住民説明会が実施された。その後、意向調査を経て4月3日に第一陣となる約500人が登米市、栗原市、大崎市及び加美町の避難先に避難した。避難にあたっては、(株)JT B 東北のノウハウと人材を活用し、温泉地での部屋割りや送迎バスの手配等の調整を行った。事業開始当初、避難者の中には要介護者や通院者があり、到着後に体調を崩す事例があったため、受入側において施設の手配、投薬の確認、救急車の手配など混乱を極めた。その反省を踏まえ、県の業務フローや準備事項を作成し、受入市町村側の準備や送り出し側のチェック項目等を書面化して対応するとともに、送り出し側において保健師によるメディカルチェックを行うこととした。

また、南三陸町の二次避難を契機に、女川町、石巻市、気仙沼市でも二次避難に向けた住民意向調査が開始された。しかし、希望者はさほど多くはなく、それと時期を同じくして他県から申出のあった避難先の情報を沿岸市町に提供したが、反応はなかった。

二次避難は、一時的とはいえ避難者にとっては住み慣れた地域から離れることになるため、心理的な抵抗があったと考えられる。また、行方不明となっている近親者等の搜索、仕事や子どもの教育への対応、医療・福祉への不安、応急仮設住宅への入居開始等の被災者向けの情報が入手できなくなることへの不安等もあり、地元から離れたくないと考える避難者が多く、了解を得ることが難しい場合もあった。また、避難元市町においても、膨大な災害対応業務が発生しており、積極的に取り組める状況でなかつ

たことに加え、人口流出の懸念もあり、県において二次避難の有効性を数回にわたり説明を行ったが希望する市町は少なかった。

そのため、県では、二次避難の取組を決定した南三陸町、女川町、石巻市、気仙沼市の4市町を重点的に支援することとした。県内では、蔵王町と川崎町から受入れの申出があり、石巻市の避難者を中心に避難することとなった。他方、県外でも避難にあたり毎週送迎バスを運行するという条件を提示した秋田県、山形県に避難を希望する避難者も徐々に現れるようになった（図表4-1-5参照）。

図表4-1-5 県が関与した主な二次避難先一覧

山形県	かみのやま温泉（上山市）、赤倉温泉、瀬見温泉（最上町）
秋田県	田沢湖温泉郷（仙北市）、湯瀬温泉（鹿角市）、にかほ温泉（にかほ市）
大崎市	川渡温泉、東鳴子温泉、鳴子温泉、中山平温泉、鬼首温泉
川崎町	青根温泉、笹谷温泉
蔵王町	遠刈田温泉
栗原市	金成延年閣、花山少年自然の家、若柳ウェットランド 他
登米市	旧鱒淵小学校、東和国际交流センター、及甚と源氏ボタル交流館 他
加美町	中新田交流センター
色麻町	農業伝習館
柴田町	太陽の村

ロ 市町村の対応

(イ) 避難実施市町村の対応

二次避難を実施した沿岸市町は、県の支援を受け、また、市町独自の対応を実施しながら内陸部等の市町村へ避難を実施した。避難にあたっては、避難住民の意見や希望調整、移動方法の調整、受入先市町村や施設との調整、避難先での避難生活方法の取り決めなど様々な検討が必要であったが、市町職員は個々の避難者に応じて対応を行った。

南三陸町では、避難所の数が不足し、避難者が体育館の通路で就寝するなど環境が劣悪だったこと、親戚宅から避難所への避難希望者が増加してきたことなどから、登米市、大崎市、加美町への二次避難を実施した。加美町への避難は、南三陸町志津川地区においてグリーンツーリズムでの交流があり、ゆかりのある場所への避難という町の意向もあり避難先として選定された。避難者の中には、地元から離れたくないと考える住民も多くいたため、住民に希望調査を実施した上で希望者のみ二次避難を行った。また、二次避難する住民の中からリーダーを選出し、避難先のホテル等と調整を行ってもらったため、大きな問題は発生しなかった。なお、一部避難先では、二次避難所へ避難後、職員が常駐している体育館、さらに廃校となっていた小学校に移動するなど、避難所が転々とするこもあった。

気仙沼市では、市内ホテル等、大崎市鳴子温泉、岩手県一関市、災害応援協定を締結している東京都目黒区の災害公営住宅等への二次避難を実施した。二次避難についての要望調査を市内宿泊施設、市外宿泊施設、市外公営住宅の3つの選択肢を設けて実施したところ、市内希望者が多くなったため、要援護者を優先して順次市内ホテルをあっせんした。市外宿泊施設希望者には大崎市鳴子温泉をあっせんし、東京都目黒区の災害公営住宅については、区の福祉事務所から二次避難先としての活用の申出があったため、東京への避難を検討している住民にあっせんした。岩手県一関市への二次避難は、4月19日から、旧室根村の交流センター（7月14日までの87日間）及び旧津谷川小学校（8月8日までの112日間）の2か所への避難を実施した。一関市の二次避難所の運営は、気仙沼市職員と共に受入先地区の自治会組織

の会長が携わっていたため、特に問題は発生せず、秩序のある運営となっていた。また、避難所のルールについては、これまでの避難所のものを踏襲したため、取決めの際の苦労もなかった。二次避難所の運営は、基本的には市で行い、受入先の地元住民による炊き出し支援等を受けたこともあり、物資について特に不自由はなかった。

女川町では、多くの地方公共団体からの申出により、大崎市鳴子温泉と秋田県仙北市を避難先として選定し、二次避難を実施した。町では、避難者の募集と避難先との調整を行い、避難先への送迎は県、避難所の運営は受入先の大崎市と仙北市が対応し、それぞれの役割分担を決め避難を進めた。二次避難先への移動方法は、バスや自家用車など多岐にわたっていたが、二次避難を希望する避難者と連絡が取れない場合も多く、出発時間・場所についての周知やバスに乗り遅れた住民への対応等について問題が発生した。

東松島市では、市独自に二次避難を実施した。近隣市町との協議の上、松島町で3か所、美里町で2か所、大崎市鳴子温泉で1か所への二次避難を実施した。避難者の移動は、数回にわたりバスを往復させることで対応した。二次避難先でマナーを守ってもらうため、初期は市職員も共に避難先に宿泊して避難者の支援を行ったが、基本的な避難所運営は避難者により行われた。受入先の地域住民からは入浴支援が行われた。



二次避難者受入れの様子（大崎市）

㊦ 二次避難者受入市町の対応

二次避難者の受入れを行った市町では、情報の伝達と保健師の巡回による健康相談、医療機関との連携について体制を整え対応が行われた。県で受入体制が整えられるかどうかを調整し、体制が整えられる市町のみ限定して二次避難を実施したことから、特に大きな混乱はなかった。1,000人を超える避難者を受入れた大崎市鳴子温泉では現地対策本部を設置し、蔵王町や川崎町においても被災者の様々な要望に応えるため、役場一丸となって取り組んでいた。山形県、秋田県においても両県の避難者支援チームと避難元市町が連携し、週1回の里帰りバスの運行や交流会が実施された。受入先市町では、地元の団体と連携して避難者との交流会や諸行事を実施したことにより、避難者の心の支えや癒しになるとともに地域の活性化にもつながっていた。

大崎市では、県へ避難者の受入れを表明し、震災以前から福祉避難所としての利用を想定し協定を締結していた鳴子地区のホテル・旅館に二次避難所を開設した。二次避難者の受入れは、震災により観光入込客が減少した鳴子地区のホテル・旅館への支援対策にもなった。

加美町では、二次避難者受入れの想定はなかったが、沿岸市町の被害を踏まえ、積極的に支援を行うこととし、3月20日前後には県に対して二次避難者の受入れを表明した。受入施設は、町の宿泊施設である交流センターを使用することとし、大部屋はダンボールで分けを行い、家族連れには個室を割り当てるといった配慮を行った。4月初め及び中旬の2回に分けて避難してきた被災者は、主に南三陸町からの避難者が多く、石巻市や福島県からの避難者も受入れた。二次避難所の運営は、加美町職員が24時間体制で対応にあたった。当初は、町職員2人に緊急時対応のための保健師1人の3人体制としていたが、生活が落ち着いてきてからは町職員2人体制で対応し、食事は各婦人団体が持ち回りで調理した

ものが提供された。その後、二次避難者による自主運営組織が立ち上がり、ルールを決め、食事作りなども避難者自らが行った。

川崎町では、県へ避難者の受入れを表明し、二次避難者受入れの第一陣として、4月20日から順次、石巻市の避難者を受入れた。町担当職員は、受入れ避難者の情報を県提供のデータをもとに台帳を整備するとともに、チームを編成して朝晩に施設を見回り、希望があった救援物資の配布も行った。また、健康管理のため、保健師による見回り等も実施したほか、公共施設の無料開放、就職情報の提供等も行い、町主体で様々な支援を行った。二次避難者の中には、二次避難終了後も川崎町に残り居住している人もいる。蔵王町は県へ受入れを表明し、二次避難者の受入れを行った。蔵王町と今回の受入施設の間で協定の締結はなかったため、町職員がそれぞれの旅館・ホテルに出向き、避難者の受入れを依頼した。受入れた避難者は、津波による被災者のため心のケアが必要と考え、退職した保健師や看護師等の町職員に協力を要請し、ボランティアとして旅館等に出向き相談支援等を行った。



石巻市民（二次避難者）と川崎町民の交流会（川崎町）

なお、原発事故に伴い、福島県からの避難者を受入れた事例もある。

白石市では、原発事故の発生を受け、3月15日から市スポーツセンターで避難者の受入れを行った。最大時で150人が避難し、その後、旧勤労青少年ホームも避難所とし福島県南相馬市からの避難者約50人を受入れた。雇用促進住宅でも福島県浪江町、南相馬市からの避難者40世帯、137人を受入れた。

丸森町では、3月15日から福島県南相馬市の避難者を受入れたが、当日は準備が整わなかったため、役場に隣接する丸森まちづくりセンターで避難者を受入れ、後日、旧筆甫中学校を避難所とした。避難所の運営は南相馬市の職員により行われたが、必要な物資等がある場合、同町で手配して支援を行った。

ハ 二次避難の収束

二次避難者数は、4月11日時点で県内への避難者が998人、県外への避難者が0人であったが、5月15日には県内避難者が2,522人と最大になり、当初、希望が少なかった県外への避難者数は388人と増加した。7月に入ると応急仮設住宅の建設に伴い、徐々に二次避難先から応急仮設住宅に入居する避難者が増えはじめ、二次避難は収束に向かった。

県では市町に対し、二次避難から応急仮設住宅への入居等が計画的に行えるよう依頼し、市町においても応急仮設住宅の完成時期や避難所の閉鎖時期を見据えて、9月末日までに二次避難を解消する計画が立てられた。しかし、応急仮設住宅の完成や自宅修繕の遅れもあり、計画どおりに進まないこともあった。また、二次避難先の閉鎖についての説明不足から、避難者と行き違いが生じる事例もあったが、避難者の事情を考慮して対応することで、大きな混乱もなく10月末日に県が支援した二次避難所は閉鎖された。

なお、避難が長期にわたったこともあり、市町村外への二次避難者の中には避難元市町への帰宅を断念し、二次避難先で住居等を確保する避難者もいた。

県の支援による二次避難者数は、最大時で南三陸町1,348人、女川町238人、石巻市635人、気仙沼市126人であった。東松島市など、市町村が独自で実施した分を含めると、二次避難者数は約3,000人にのぼった（図表4-1-6参照）。

図表4-1-6 市町村別の二次避難者の推移

単位：人

	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	東松島市	名取市	亶理町	山元町	計	県内外二次避難先別内訳		県内避難者数
										県内	県外	
4/11		884			92	9	13		998	998	0	50,399
4/20	76	857		40	459	13	19	165	1,629	1,345	84	42,063
5/1	76	1,293	41	135	499	13	17	177	2,251	2,146	105	38,075
5/15	76	1,348	187	571	495	13	30	199	2,910	2,522	388	32,261
6/2	126	1,315	188	603	459	13	30	154	2,888	2,498	390	25,395
6/17	123	1,233	223	635	411	13	27	161	2,826	2,432	394	18,955
7/4	106	986	238	616	307	12	27	155	2,447	2,053	394	15,405
7/19	123	777	221	573	296	12	27	141	2,170	1,807	263	12,140
8/1	80	687	229	576	151			54	1,768	1,443	325	9,202
8/12	45	467	157	515	84			23	1,291	1,026	265	7,173
9/6	38	53	53	444				19	598	454	144	2,888
9/12	32	40	39	496				5	522	404	118	2,624
10/6		2	29	201					232	214	18	789
11/1			29	162					191	182	9	
11/15				162					162	162	0	

※数値は、県が関与した二次避難者及び市町村が独自に実施した二次避難者の合計
 ※石巻市の162人は、通勤通学困難者として仙台市に設置した避難所で平成24年3月まで継続
 ※県内避難者数は各日の最終集計の数値

③ 市町村外への自主避難

イ 避難者の把握と情報提供

震災及び原発事故により、被災者が居住していた市町村外へ避難したことが本震災の特徴のひとつであるが、親戚、知人等を頼り避難した自主避難者については、避難元市町村においてその人数及び避難先の実態を把握することが困難であった。

このことを受けて、4月12日、総務省から総合行政ネットワーク（LGWAN³⁶）を利用し、全国避難者情報システムを構築する旨の通知がなされたことから、県では同日付けで市町村に同システムに対する協力の依頼を行うとともに、避難者には避難先市町村を通じ、現在避難している所在地等の情報を任意で提供するように要請を行い、市町村では4月14日から順次、避難先市町村から寄せられる避難者情報の受付を開始した。

県では、4月25日から関係市町村に集約した避難者情報の提供を開始し、9月末日までに延べ20,857件の情報が集約された。なお、この情報は庁内の避難者支援対策にも活用した。

全国避難者情報システムは、阪神・淡路大震災で県外に避難した被災者の消息がつかめず、被災者間で情報格差が広がったことが問題となり、総務省において、市町村外に避難した住民の把握と避難元市町村からの情報提供のため制度化したものである。しかし、同システムが避難者の自主的な登録により運用されており、市町村の制度により県外に避難した住民も情報を入力している場合もあったことから、避難元市町村に提供されるデータが整理されていないことによる活用の難しさがあった。

そこで県では、9月2日全国避難者情報システムの情報を活用し、避難元市町村から県外避難者に対する積極的な情報提供を促すため、他県への避難者情報を整理し、該当市町村へ参考情報として提供した。

県内の市町村の半数、沿岸市町の大半が、市町村外に避難した住民に対し、市町村広報誌の郵送をはじめ、ホームページ、メール等により情報提供を行った。しかし、情報提供手段に限られるため、市町村外避難者と市町村内避難者との間で、入手できる情報内容や時期に差が生じていたと認識している市町村も多かった³⁷。

³⁶ Local Government Wide Area Networkの略。地方公共団体の組織内ネットワークを相互接続した行政専用ネットワークで、平成16年4月から全都道府県・市町村（東京都三宅村を除く）が参加し、本格的な運用が開始された。

³⁷ 市町村アンケートでは、県内の市町村外避難では59.3%（16/27市町）、県外避難では66.7%（18/27市町）において、避難者が入手できる情報に差が生じていた（「とてもそう思う」、「どちらかといえばそう思う」）と回答している。

なお、県内では仙台市が住民基本台帳をもとに津波浸水域に居住していた住民に対して世帯状況調査を実施し、また、生活支援情報や被災者支援制度を取りまとめた復興定期便の送付希望者の把握により、被災者の再転居先の住所を含めた確認を実施するなど独自の取組を行っていた。

ロ 受入市町村の対応

大衡村では、石巻市、気仙沼市、福島県南相馬市などからの避難者14世帯を村営住宅に家賃無料で受入れた。受入れは、村が自発的に行った取組であり、当初1年間の受入予定であったが、更に期間を延長して受入れた。

大郷町では、町へ定住希望の避難者に対し、震災前から宅地分譲していた町有地を無償提供した。

七ヶ宿町では、原発事故後に福島県相馬市から車で避難してきた被災者を庁舎内の開発センターで受入れ、食料の提供を行った。避難途中の立ち寄りであったが、受入れは2、3日続いた。

(4) 1.5次避難（ショートステイ支援事業）の実施

イ 1.5次避難の背景

県では二次避難を推進し、被災者支援等を行っていたが、被災者の多くは住み慣れた地域を長期間離れることへの抵抗感などから、二次避難を希望する避難者は想定より多くなかった。一方で避難生活は夏季の到来を控え、避難所の衛生環境の一層の悪化が懸念されたことから、県では二次避難業務と並行し、4月下旬から県内のホテル・旅館等を活用した1.5次避難の実施について検討を開始した。二次避難と異なり、短期間であれば地元以外のホテル等へ避難することについての避難者の抵抗感も少なかった。1.5次避難は、避難元市町・受入市町村とも複数・広域にわたることから、県が全体の仕組みを示し、県事業として調整・運用することとし、受入候補となる温泉地を有する市町村との意見交換を踏まえた上で、5月20日付けで各市町村に対して1.5次避難事業の周知と参加希望の有無について通知を行った。

ロ 1.5次避難事業の内容

1.5次避難事業は、応急仮設住宅への入居資格を有する被災者を対象として、6月1日から8月31日まで実施した。事業内容は次のとおりである（図表4-1-7参照）。

図表4-1-7 1.5次避難事業の内容

対 象	応急仮設住宅入居の資格を有する被災者
標準宿泊日数	2泊3日（平日の宿泊を原則とし、最長5泊6日までの宿泊を可とした。）
標準宿泊費	1泊3食あたり5,000円 短期的な宿泊となることに伴い、通常の二次避難に比べ、ホテル・旅館側に掛かり増し経費が発生することや宿泊調整の困難度が増すことを踏まえ、事業主体となる市町村の判断で1泊あたり2,000円を限度に増額することを可能とした。この場合、増額分について、県と市が1泊あたり2分の1（1,000円）ずつを負担することとし、1泊あたりの宿泊費を7,000円とした。
配宿調整・移送	二次避難の仕組みと同様に旅行会社が有するノウハウと人材を最大限活用するため、（一社）日本旅行業協会東北支部に支援を要請し、業務を行った。また、移動に伴う経費も全額、災害救助法の対象となった。

ハ 事業実績

1.5次避難事業は、温泉地を有する仙台市（秋保・作並温泉）、白石市（小原・鎌先温泉）、大崎市（鳴子温泉郷）、蔵王町（遠刈田温泉）、川崎町（国営みちのく杜の湖畔公園エコキャンプみちのく、青根温泉）が事業主体となって受入れを実施し、旅行会社等の協力を得て行われた。宿泊先の施設は、災害救助法上の避難所扱いとされたため、参加者には宿泊代や食費の負担はなかったが、介護等やむを得ない事情により同事業の対象者以外の同行者が宿泊する場合の同行者分は全額自己負担とした。また、二次避難の場合には相部屋での実施となり、利用をためらう避難者がいるなど課題が生じていたことから、1.5次避難については、県から市町村を通じて受入施設に対し、世帯単位での部屋割りによる受入れを要請した。

同事業の利用者数は、第1期（6月避難分）は333世帯807人、第2期（7月避難分）は406世帯1,018人、第3期（8月避難分）は437世帯1,096人で、合計で1,176世帯2,921人にのぼった。

⑤ まとめ

二次避難については、県で体制を整備し、沿岸市町の理解を得るための制度説明、情報提供や支援等を行った。しかし、地域防災計画等では想定がなく、また、避難者の心情、市町の考え方等によりその取組が進まなかった。一方で、二次避難先が発災以前から交流のある地域であったこと、受入側の地域住民の結束が強く様々な協力を得られたことにより、円滑な運営がなされたところがあった。円滑な二次避難のためには、住民の心情に配慮することはもとより、避難に対して住民への理解を求め、地域の実情に応じて具体的な避難先の選定を行い、手順をマニュアル化しておくことが必要である。また、受入先地方公共団体においても、受入体制等の検討をしておくことが望まれる。

市町村外避難については、県、市町村が関与した避難者のほか自主避難者も発生した。自主避難者については、全国避難者情報システムを活用し、避難先地方公共団体の協力も得て同システムへの登録に係る周知が行われ、避難先地方公共団体及び避難元地方公共団体で避難者の把握がなされた。しかし、同システムは任意の登録制度のため、登録しない避難者は把握できない状況であった。多種多様に発生した避難者について、避難者の把握方法を検討するとともに、様々な避難事例（市町村外の避難所、宿泊施設、賃貸等避難者自身で住居を確保、親類宅等）に応じた支援のあり方について検討することが求められる。

5 避難所の閉鎖

(1) 避難所の閉鎖

今回の震災では、広範囲にわたる津波被害やライフラインの途絶により、県内では最大時約1,300か所の避難所が開設された。ライフラインの復旧等に伴い避難者が減少するとともに、避難所における生活環境・衛生環境の向上、運営の効率化、避難所となった施設の利用再開等の理由により、避難所の集約が進められた。その後、避難者の応急仮設住宅等への入居が進んだことなどにより避難所は閉鎖された。

イ ライフラインの復旧

ライフラインの復旧に伴い自宅での生活が可能となった地域では、避難者が減少したことにより、避難所数が減少し、避難所の規模が縮小された。ライフラインの復旧に伴う避難所の閉鎖は、津波被害がなく、被害が比較的少なかった内陸部で顕著であり、最も早い地域では、発災翌日に閉鎖している。

本県では、最大時、避難所数は1,323か所、避難者数は320,885人であった。沿岸部は被害が甚大であったため、発災1週間における避難所及び避難者数の減少はあまり見られなかったものの、内陸20市町村では、最大時の避難所数は377か所、避難者数は30,866人であったが、発災から1週間後の3月18日には、15

市町村において電気が復旧したこともあり、避難所数は254か所、避難者数は19,258人と減少した。しかし、引き続き余震への不安等から、ライフライン等が復旧しても避難者が避難所に留まり閉鎖が困難な状況も見られた。

大衡村では、自宅での生活への不安から避難所に留まりたいと希望する高齢者がいたため、各行政区の避難所を閉鎖した後も、役場庁舎に隣接する老人福祉センターを避難所として開設して受入れた。

富谷町では、電気が復旧した後も避難所に留まる避難者がいたため、避難理由を明確にするためアンケート調査を実施した。アンケートは複数回実施し、避難者の回答内容に応じてボランティアを紹介する等の支援を行い避難所の閉鎖することができた。

ロ 避難所の集約

避難所での生活が長期化する中、4月に入ると避難所として利用されている学校等の施設の利用再開に向け避難所の集約、閉鎖が進められた。

避難所となった学校では、新学期が間近となり、入学式、始業式の開催、授業の再開等のための対応が必要となり、また、各種公共施設についても、施設を本来の設置目的で再開させるため、避難所としての機能を縮小又は廃止する必要があった。しかし、津波により甚大な被害があった市町では、避難所として使用できる施設に限りがあったため、新学期を迎えても学校の体育館等を避難所として使用せざるを得ない状況もあった。

また、避難所は一時的な避難施設であり、日常生活を送るために必要な設備等が整備されていないことから、避難者の心身の負担を軽減するためにも生活環境の整備、衛生環境の改善が必要となった。避難所の生活環境の整備、改善を実施するためには、仮設風呂やパーティション等の新たな設備の設置が必要になる場合もあり、避難所を集約する際に設備等を整える市町村もあった。

亘理町では、避難所を運営していく中で、集落ごとに避難所をまとめてほしいと住民から要望があったため、それに応じて4月9日及び10日に避難所間の引っ越しを行った。学校の再開にあたり、例えば被災した荒浜中学校は逢隈小・中学校を間借りして授業を行うことになったため、荒浜中学校に通学する生徒がいる世帯は逢隈小学校の体育館に集約し、そのすぐ隣で授業が受けられるよう児童生徒がいる世帯への配慮を行い、児童生徒がいない世帯については集落ごとに取りまとめ、再編した。

仙台市では、集約先となる避難所は原則として学校以外の体育館や市民センター、コミュニティ・センターを中心に、施設の安全性、施設の面積や収容できる人数等を考慮して選定し、施設管理者との調整を行った。集約先避難所には、パーティション、照明器具、テレビ、敷物、畳、キッチンスペース、寝具、衣装ケース、インターネットに接続したパソコン等の手配や、風呂・洗面所・シャワーの設置を進めるなど生活環境面の改善に取り組んだ。また、集約当日は、送り出し側職員・受入側職員の配置を行い、集約先避難所での部屋割りや閉鎖する避難所の後片付け・清掃、残された物資の処理・処分などの様々な業務を行った。避難者の移動については、(社)宮城県バス協会に要請してバス業者の手配をしてもらい、荷物の移動については(社)宮城県トラック協会に依頼したほか、自衛隊から避難者の移送、救援物資の搬送のための車両・人員の提供を得られたことにより円滑に実施できた⁷。4月18日には23か所に集約したが、一部の学校は避難所として残った。

岩沼市では、電気が復旧して落ち着いてきた段階で、避難者に対して安全が確認され次第、避難所からの退所を要請し、最大時26か所あった避難所を最終的には3か所に集約した。なお、津波被害に遭い発災当日に孤立して救助された市東部地区の住民は、全て市民会館と総合体育館に集約した。集約先避難所に

は、様々な地区の住民が避難したこともあり、地区の代表者と避難所施設の職員とで、地区ごとの部屋割りなど新たな避難所ルールが作成され運営が行われた。

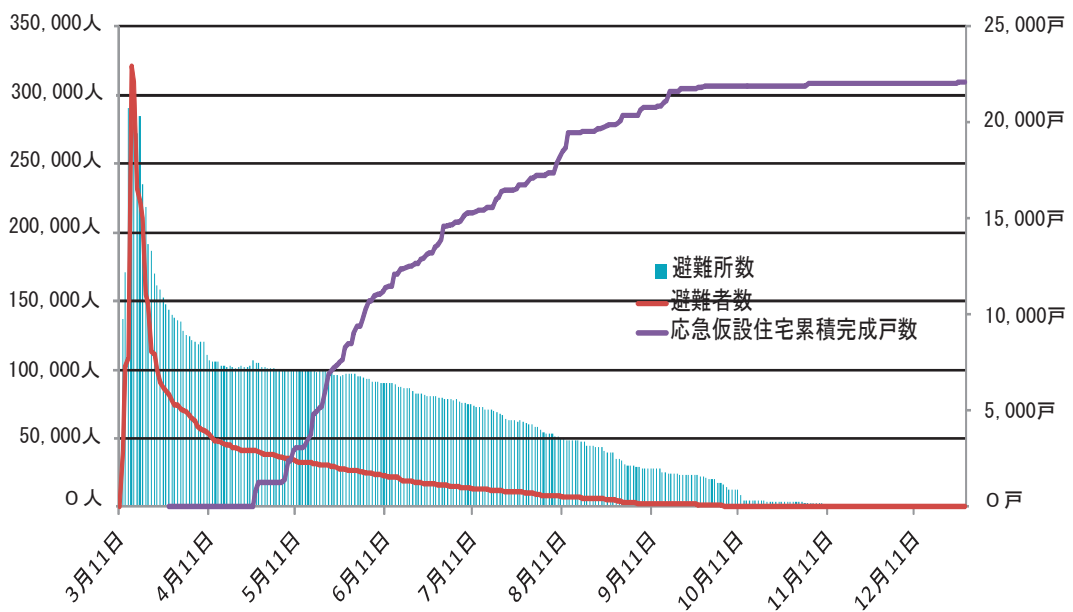
南三陸町では、4月から避難者の県内市町村への二次避難が進み、町内に設置した避難所の運営を担う避難者が減少したため、発災当初に結成された自治組織等による運営が困難となる状況があった。そのため、4月26日に避難者代表者会議を開催し、町内の避難所を再編する方針であることを伝えた。町の総合体育館のほか、町内5か所に拠点となる避難所を設け、それ以外の避難所を自治避難所とし、情報の集約や物資の配布等を効率的に実施できるような体制とした。再編にあたっては、避難者の意向を尊重した上で別の避難所等に移動してもらった。

避難所を集約する際、それまでの被災者の生活環境が変化するため、実施時期や集約先への配慮が必要とされたことから、アンケートを実施し避難者の移動先の意向を把握して集約を進めた市町村もある。また、集約先となった施設の安全や設備が充実したものとなるよう配慮がなされたが、場合により生活スペースが狭くなる場合もあった。

ハ 応急仮設住宅等への入居

沿岸部では、津波による住居被害が甚大であり、避難者が避難所での生活を送らざるを得ない理由の多くは住居の問題であった。そのため、応急仮設住宅の完成や入居、自宅の応急修理等が進み、避難者の住居確保のめどがついた段階で避難所のほとんどが閉鎖された（図表4-1-8参照）。しかし、地元から離れた応急仮設住宅や交通の便が悪い応急仮設住宅への入居を敬遠する避難者や震災前のコミュニティと離れて生活することに不安を感じる避難者もあり、応急仮設住宅が完成しても入居が進まない状況もあった。また、自立した生活への不安等から、避難者がなかなか退所に応じない例もあった。

図表4-1-8 避難所数・避難者数・応急仮設住宅累積完成戸数の推移



多賀城市では、夏ごろから避難所の閉鎖を検討した。多くの住民が自宅の修理待ちなどを理由に避難所での生活を継続していたが、なかには避難所への依存や自立した生活への不安から避難所に留まる避難者もいた。早い段階で避難者に個別ヒアリングを実施することで、早期に避難所を閉鎖できた可能性もあり、閉鎖方法については課題が残った。

仙台市では、応急仮設住宅への入居にあたり、震災前のコミュニティでの生活を希望する住民に配慮し、コミュニティ単位での応急仮設住宅への入居受付が行われた。

塩竈市では、自宅での生活が可能であると思われる住民が、自宅生活への心細さや避難所において衣食住の全てが支給される状態から自立した生活への意欲を失い、避難所での生活を継続している状況が見られた。市職員が避難者の理解を得るため複数回説得を行うことで、避難所を閉鎖することができた。

石巻市では、応急仮設住宅に当選したものの、通勤や通学に不便な市郊外への入居が敬遠され、避難所生活を継続する避難者が多く発生した。そのため、応急仮設住宅と市中心部を結ぶ住民バスを運行するなど居住環境の改善を進めるとともに、職員が避難所を巡回して避難所の閉鎖について説明を行った。その後、応急仮設住宅の整備完了を受けて10月11日に避難所を閉鎖したが、住宅の修理が間に合わない、住居を確保できない等の理由で避難所を退所するのが困難な避難者がいたため、特段の理由がある避難者に対し、避難所となっていた公民館を継続使用し、新たに待機所として4か所開設した。64人の避難者が引き続き生活を送り、避難所とほぼ同様の運営が行われ12月11日に閉鎖された。

なお、内陸市町村では、避難所閉鎖後に沿岸部からの二次避難者を受入れるため避難所を開設する市町村もあったが、避難者の応急仮設住宅への入居が進むにつれ避難者が減少し、閉鎖することとなった。

県内の避難所は、12月30日の気仙沼市での閉鎖をもってその運営の全てを終了した（図表4-1-9参照）。

図表4-1-9 市町村別の避難者数及び避難所数（最大時）

内陸部				沿岸部			
市町村名	避難者数 最大(人)	避難所数 最大(か所)	閉鎖日	市町村名	避難者数 最大(人)	避難所数 最大(か所)	閉鎖日
大衡村	350	8	3月16日	利府町	2,018	20	5月23日
七ヶ宿町	41	4	3月17日	岩沼市	6,825	26	6月5日
大和町	1,513	16	3月20日	七ヶ浜町	6,143	36	6月20日
川崎町	276	6	3月20日	名取市	11,233	52	6月23日
大郷町	538	9	3月26日	塩竈市	8,771	46	7月13日
村田町	185	6	3月26日	仙台市	105,947	288	7月31日
富谷町	3,236	28	3月28日	亘理町	6,699	14	8月1日
大河原町	1,720	18	4月12日	松島町	3,719	45	8月3日
大崎市	11,082	92	4月29日	山元町	5,826	19	8月16日
角田市	511	15	7月27日	東松島市	15,185	91	8月31日
柴田町	1,130	7	7月27日	多賀城市	10,284	41	9月30日
美里町	2,516	25	8月17日	石巻市	50,758	259	10月11日
丸森町	311	13	8月30日	南三陸町	9,753	54	10月20日
涌谷町	529	17	9月4日	女川町	5,720	25	11月9日
登米市	6,230	53	9月13日	気仙沼市	23,573	97	12月30日
栗原市	2,775	52	9月14日				
白石市	1,910	21	9月30日				
色麻町	83	2	9月30日				
加美町	315	12	10月1日				
蔵王町	300	10	10月11日				

※平成26年6月時点（市町村確認後）の数値

② まとめ

今回の震災では、被害が甚大であり社会機能の復旧及び応急仮設住宅の建設に時間を要したため避難所が長期間開設されることとなったが、長期にわたる避難所での生活は被災者にとって望ましいものではなく、また、避難所となった施設の利用再開や業務量が増す復旧・復興業務との調整など、行政における負担の増大も問題となったことから、避難所を早期に解消することが望まれた。

市町村では、ライフラインの復旧や応急仮設住宅の建設等を契機に避難者が減少した際、分散していた避難所を集約し、運営の効率化や支援の充実化を図った。しかし、避難所を集約は、避難者間でそれまで形成されてきたグループやルールが変化するため、統率が図れなくなることや混乱が生じることがある。そのため、あらかじめ地域ごとに集約先避難所となりうる施設の選定、集約の基準や方法について検討しておくことが必要である。また、集約にあたっては、避難者の理解も必要となることから、避難所運営マニュアルの事前準備や防災訓練等を通して、避難生活時の行動を住民に周知するなど、集約の際に混乱が生じないようにすることも重要である。

最終的な避難所の解消は、市町の応急仮設住宅の建設が全て完了した時点であったが、避難者の中には、住居の修理が進まないこと、自宅及び応急仮設住宅での生活への不安や不便などを理由に、避難生活の継続を希望する避難者も少なからず存在しており、避難所退所後の生活再建が課題となっていた。避難所の解消には、避難者の避難理由を把握するとともに、避難者の生活再建に向けた道筋を早期に示し、必要な情報の提供、応急仮設住宅等における交通手段等の周辺環境の整備や地域コミュニティを維持するための支援を講じていくことが重要である。

6 福祉避難所

① 事前計画等

本県では、平成18年10月に災害時要援護者ガイドラインを策定し、市町村に対して平時からの災害時要援護者支援に対する取組や指定避難所及び福祉避難所における要援護者支援の取組等の手法を示していた。同ガイドラインでは、要援護者の障害の状態や心身の健康状態を考慮し、避難所での生活が困難であると判断した場合で身体等の状況が専門施設への入所に至らない被災者については、必要性の高い順に福祉避難所へ移送するものとしていた。また、要援護者の安心に配慮するため、その家族等も必要に応じて福祉避難所に避難させ相談にあたる介助員等を配置して日常生活上の支援を行うほか、福祉避難所では避難者の生活状況等を把握し、ホームヘルパーの派遣など避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮することを定めていた。

② 福祉避難所の運営状況

発災後、県には市町村から福祉避難所の設置・運営について、施設との協定をどう締結すべきか、どのような経費が国庫負担の対象として認められるのかなど、多くの問い合わせが寄せられた。災害救助法が県内全市町村に適用されたことにより、福祉避難所の運営に係る経費は国庫負担による財政支援を受けることが可能となったが、市町村の中には支援を受けられるという認識のないところもあった。県内市町村における福祉避難所の事前指定は、17市町で行われており全国平均より高い水準であったものの、本震災において初めて開設、運営を行う市町村も多く、手探りで運営を行わなければならない状況であった。

仙台市では、今回の震災で協定を締結していた指定施設52か所のうち26か所を開設した。また、事前に協定を締結していなかった施設14か所を開設し、計40か所の福祉避難所を開設した。仙台市の指定管理施設の福祉避難所では、これまで対応したことの無い要援護者を受入れることにもなるため、受入れにあたり市職

員や看護師、作業療法士が面談を行い、服薬状況や禁忌事項、医療情報、緊急連絡先等、留意事項の確認を行い、併せて福祉避難所に関する注意事項の説明を行った。また、避難者が認知症などの場合、本人が服薬を理解できていない場合などもあったことから、家族からの聞き取りも行った。服用している薬や持病についての情報を把握することは、健康に不安のある避難者に対応する際には極めて重要であることから、個々にどのような自立活動が可能なのか、介護が必要なのかを一覧表にまとめるなど、全職員が情報を共有できる工夫をして対応した避難所もあった。また、通所施設である指定管理施設の場合は、夜勤の経験がない職員が多かったが、当初から対応が長期化することを想定し、24時間体制のシフト表や職員間の引継様式を作成するなどして対応した⁷。福祉避難所となった施設では備蓄を行っていたところが少なかったため、入所者の食事に保管していた食材を使用したり、全く備蓄がない施設に対しては同市から必要最小限の食料や資機材等の搬送を行った。また、介護支援者等の確保と配置は同市で行うこととしていたが、市職員の配置はほとんど実施できず、応援職員を受入れる施設側との調整が難航し、派遣に至らない事例もあった。そのような中、開設した施設の多くは、個別につながりのある施設から職員の派遣を受けるなどして対応した⁷。

石巻市では、事前に福祉避難所の協定締結は行っていなかったが、13か所の福祉避難所を開設した。特に発災直後から、障害者や高齢者の施設等への緊急入所が行われ、県内や隣接地域の入所施設は飽和状態となったため、公共施設を活用した福祉避難所を2か所設置することとなった。この福祉避難所は、県の保健福祉事務所の専門職員の調整のもとで介護の度合いにより機能分化が図られ、3月下旬及び4月下旬に開設された。理学療法士、作業療法士、リハビリテーション関係の民間団体などが連携して運営にあたり、要介護者のケアを行った。石巻市桃生農業者トレーニングセンターに設置された福祉避難所では、主に自宅で介護サービス等を利用して生活していた高齢者や肢体不自由者の受入れを行った。開設時点では、地元でのスタッフの確保が困難であったため、全国からボランティアの支援を受けて運営されたが、ボランティアスタッフの入れ替わりに伴う支援の継続性の確保が課題となり、福祉避難所開設から2か月後に社会福祉法人が中心となってボランティアがサポートする体制で運営が行われた。ベッドやトイレを設置し、移動しやすい動線の確保や福祉用具等を揃えて生活環境を可能な限り震災前に近づけたことにより、身辺動作に介助が必要だった避難者が入所から数日後に自立に至った事例もあった。



石巻市桃生農業者トレーニングセンターに設置された福祉避難所の居室スペース

福祉避難所として事前指定を受けていたことで開設・運営が円滑に進められた事例もあったが、施設の被災、ライフラインの停止、職員や物資等の不足によって受入れ自体が困難となり、当初予定していた受入人数を大きく下回った施設もあった。また、今回の震災では、事前指定されていない施設等が福祉避難所として開設・運営されたが、急遽対応したため開設に時間を要する場合もあり、その後の運営においても人材が不足するなどの問題が生じた。市町村が福祉避難所として協定を締結していた施設の多くは、特別養護老人ホーム、老人福祉センター等の高齢者施設であり、実際に開設された152か所の福祉避難所のうち100か所以上が高齢者施設であった。

(3) 福祉避難所の閉鎖

福祉避難所の開設期間は、災害救助法の災害救助基準によって一般の指定避難所と同様に災害発生日から7日以内となっているが、今回の震災ではその被害の大きさから、5月6日付けの厚生労働省通知により開設期間が当分の間に延長され、福祉避難所の開設期間も当初の見込みよりも大幅に延長された。

福祉避難所は最大時152か所開設され、3月31日時点では134か所、7月1日では40か所、9月1日では12か所と減少していき、11月10日に女川町の福祉避難所が閉鎖されたことにより、県内全ての福祉避難所が閉鎖された。福祉避難所に避難していた被災者の多くは、退所後、自宅や親類等宅（応急仮設住宅を含む）に戻ったり、県内施設に入所している。

(4) まとめ

福祉避難所は、事前指定や協定を締結していた高齢者施設を中心に設置され、高齢者の受入れについて一定の対応はできた一方で、障害者施設の福祉避難所の開設が10か所程度と少数であったことや、妊婦や乳幼児に配慮した福祉避難所の設置が十分でなかったなどの課題があった。また、今回の震災では、多くの市町村で福祉避難所の開設・運営に必要な物資、機材、人材の確保について手探りで対応を求められることとなった。急遽開設された福祉避難所では、要援護者支援を行う上で必要なベッド、食料、人材等の確保が困難な事例も発生し、応援職員の調整、人材の確保が困難な状況も見受けられたことから、福祉避難所の運営にあたっては、事前に指定された施設等を中心に災害発生時に必要となる食料、資機材等を備蓄することも含め、物資等の供給体制を整備することや福祉、保健、医療などの専門分野スタッフ等の確保、人的支援体制について、福祉避難所となる施設側との調整も含め検討していくことが求められる。

また、大規模災害時における福祉避難所の運営については、これまでの実績がないため、本震災における取組について課題等を整理、共有し、今後の福祉避難所運営のための事前準備や訓練等に生かすことが望まれる。

【参考文献】

- 1) 塩竈市防災会議：『塩竈市地域防災計画（震災対策編）』（塩竈市防災会議）
- 2) 塩竈市総務部防災安全課：『塩竈市避難所運営マニュアル』
- 3) 多賀城市防災会議：『多賀城市地域防災計画』（多賀城市防災会議、平成20年5月）
- 4) 亶理町防災会議：『亶理町地域防災計画』（亶理町防災会議、平成20年3月）
- 5) 石巻市防災会議：『石巻市地域防災計画（震災対策編）』（石巻市防災会議、平成20年5月）
- 6) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 7) 栗原市：『震度7 東日本大震災 栗原市の記録 みんなで明日へ』（栗原市、平成24年4月）
- 8) 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会：『3.11からの復興 絆そして未来へ 東日本大震災 2年間の記録』（宮城県小学校長会・仙台市小学校長会、平成25年3月）
- 9) (株) ベネッセコーポレーション：『平成23年度文部科学省委託調査研究報告書 学校運営の改善の在り方に関する調査研究 震災時における学校対応の在り方に関する調査研究』（平成24年3月）
- 10) 消防庁国民保護・防災部防災課：『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』（総務省消防庁、平成25年3月）
- 11) 仙台市泉区まちづくり推進課：『町内会は震災にこう対応した！』（仙台市、平成24年3月）
- 12) 東日本大震災女性支援ネットワーク：『こんな支援が欲しかった！～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』（東日本大震災女性支援ネットワーク、平成24年5月）
- 13) 石巻市・(株) パスコ：『東日本大震災災害検証報告書』（平成24年3月）
- 14) 内閣府：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第1回 資料4-1』（内閣府、平成24年10月）
- 15) 兵庫県：『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』（兵庫県、平成24年3月）
- 16) 仙台赤十字病院：『仙台赤十字病院 東日本大震災記録集』（仙台赤十字病院、平成24年1月）
- 17) チーム医療推進協議会：『2011年度 災害時におけるメディカルスタッフの役割 ハンドブック』（チーム医療推進協議会、平成23年2月）
- 18) 日本看護協会出版会編集部編：『ルポ・そのとき看護は ナース発東日本大震災レポート』（日本看護協会出版会、平成23年9月）
- 19) 生活不活発病予防ボランティア活動研究会：『支援にあつた新たな視点を ～「生活不活発病」を知ろう～』（東日本大震災支援全国ネットワークJCN、平成24年3月）
- 20) 厚生労働省：『避難所における食事提供の計画・評価のために当面の目標とする栄養の参照量について』（平成23年4月21日通知）
- 21) (公社) 日本栄養士会：『東日本大震災への対応』（公社) 日本栄養士会ホームページ
http://www.dietitian.or.jp/eq/index.html（確認日：平成25年12月12日）

第4章 応急・復旧対策

- 22) 防衛省・自衛隊：『平成23年版 防衛白書』（防衛省・自衛隊、平成23年8月）
- 23) 内閣府：『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』（内閣府、平成25年）
- 24) 災害時要援護者の避難支援に関する検討会：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』（内閣府、平成25年3月）
- 25) (株) サーベイリサーチセンター：『宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書』（〔株〕サーベイリサーチセンター、平成23年5月）
- 26) 仙台市障害者施策推進協議会災害時対応作業部会：『障害のある方に関する災害時の対応のあり方について（報告書）』（仙台市障害者施策推進協議会、平成23年11月）
- 27) 災害子ども支援ネットワークみやぎ：「これまでの活動」災害子ども支援ネットワークみやぎホームページ
<http://saigai-kodomo.org/active/>（確認日：平成25年12月12日）
- 28) 全国社会福祉協議会 全国保育協議会：『「東日本大震災被災保育所の対応に学ぶ」～子どもたちを災害から守るための対応事例集～』（全国社会福祉協議会 全国保育協議会、平成25年3月）
- 29) 栗原市：『避難所運営マニュアル』（栗原市、平成25年3月）
- 30) 塩竈市：「災害対策本部ニュース」塩竈市ホームページ
<http://www.city.shiogama.miyagi.jp/seisaku/shinsai/news.html>（確認日：平成25年11月7日）
- 31) 東松島市：「市報ひがしまつしま」東松島市ホームページ
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/koho/2011/index.html>（確認日：平成25年11月7日）
- 32) 富谷町：『東日本大震災の記録 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）
- 33) (一社) ファイト新聞社：「ファイト新聞について」（一社）ファイト新聞社ホームページ <http://www.fight-shimbun.jp/profile.html>
（確認日：平成26年9月19日）
- 34) 石巻日日新聞社編：『6枚の壁新聞 石巻日日新聞・東日本大震災後7日間の記録』（角川マガジズ、平成23年7月）
- 35) 総務省東北総合通信局：「東日本大震災に際し開設された臨時災害放送局の開設状況」総務省東北総合通信局ホームページ
<http://www.soumu.go.jp/soutsu/tohoku/rinziFM.html>（確認日：平成25年11月25日）
- 36) 総務省：「平成24年度版 情報通信白書」総務省ホームページ
<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h24/html/nc131140.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 37) 目黒区：「東日本大震災における区の対応結果等（第一次総括）について」（平成23年9月）目黒区ホームページ
<http://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/anzen/disaster/taiousoukatu01.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 38) 林倫子、山崎可生里、大窪健之：「東日本大震災における社寺の避難所運営体制 一宮城県広域石巻圏を対象として」『歴史都市防災論文集6』（立命館大学歴史都市防災研究センター、平成24年7月）
- 39) 宮城県共同参画社会推進課：『東日本大震災での被災者支援等における男女共同参画の状況調査報告書』（平成24年11月）
- 40) 宮城県：『東日本大震災（続編）一宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証一』（宮城県、平成25年4月）
- 41) 宮城県災害対策本部震災対策支援チーム：『在宅避難者等に関する調査について（結果）』（平成23年8月30日）
- 42) 宮城県保健福祉部：『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～』（宮城県、平成24年12月）
- 43) 宮城県：『東日本大震災一宮城県の発災から6か月間の災害対応とその検証一』（宮城県、平成24年3月）
- 44) 宮城県災害対策本部事務局：『宮城県全避難所運営状況調査結果について』（平成23年5月10日）
- 45) 宮城県環境生活部：『東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～』（宮城県、平成25年7月）
- 46) 結核・感染症情報センター：「東日本大震災に係る避難所サーベイランスについて」『宮城県保健環境センター年報 第30号』（平成24年）
- 47) 大矢根淳、浦野正樹、田中淳、吉井博明編：『シリーズ 災害と社会① 災害社会学入門』（弘文堂、平成19年12月）
- 48) 上原鳴夫：『東日本大震災における保健医療救護活動の記録と教訓』（〔株〕じほう、平成24年12月）
- 49) 阪本真由美、高田洋介：「長期化する避難生活における保健医療支援をめぐる課題について一宮城県の事例より一」『平成24年度 研究論文・報告集』（阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、平成25年3月）
- 50) 石川永子：「東日本大震災における宮城県内の災害時要援護者への対応とその課題」『平成23年度 研究論文・報告集』（阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、平成24年3月）
- 51) 市村元：「東日本大震災後27局誕生した「臨時災害放送局」の現状と課題」『研究双書 第154冊』（関西大学経済・政治研究所、平成24年3月）
- 52) 宮城県保健福祉部：『災害時要援護者支援ガイドライン』（宮城県、平成18年10月）
- 53) 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）：『平成23年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業「震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究事業」報告書』（全国コミュニティサポートライフセンター、平成24年3月）
- 54) 宮城県東部保健福祉事務所：『石巻からの活動報告一東日本大震災から1年の軌跡一』（宮城県東部保健福祉事務所、平成24年3月）

第2節 医療救護・保健活動

1 医療救護対策

(1) 医療救護班の派遣調整等

発災直後から開始されたDMATの活動は、県内では3月16日をもって終了し、3月17日以降の災害医療体制は、避難所や医療救護所における医療救護班の活動に移行した。

県では、厚生労働省等に対して医療救護班の派遣要請を行うとともに、災害対策基本法に基づく医療救護班の派遣を3月14日付けで都道府県等をはじめとする全国関係機関に要請した。都道府県等を通じて全国から派遣された医療救護班や（社）日本医師会を通じて派遣されたJMATにより、避難所における医療救護活動や被災地内の病院支援等が実施された。

本県では、県外からの医療救護班の受入れは今回が初めてであり、現地の状況、活動地域、携帯備品、宿泊場所の確保の可否等について、都道府県等の派遣元から問い合わせが相次いだ。市町村や県保健福祉事務所の機能が停止又は低下したため、県職員は現場からの情報が乏しい中で対応に迫られた。また、市町村の情報を詳細に把握することが困難であったことから、医療救護班や保健師の活動に重複が生じることもあった。

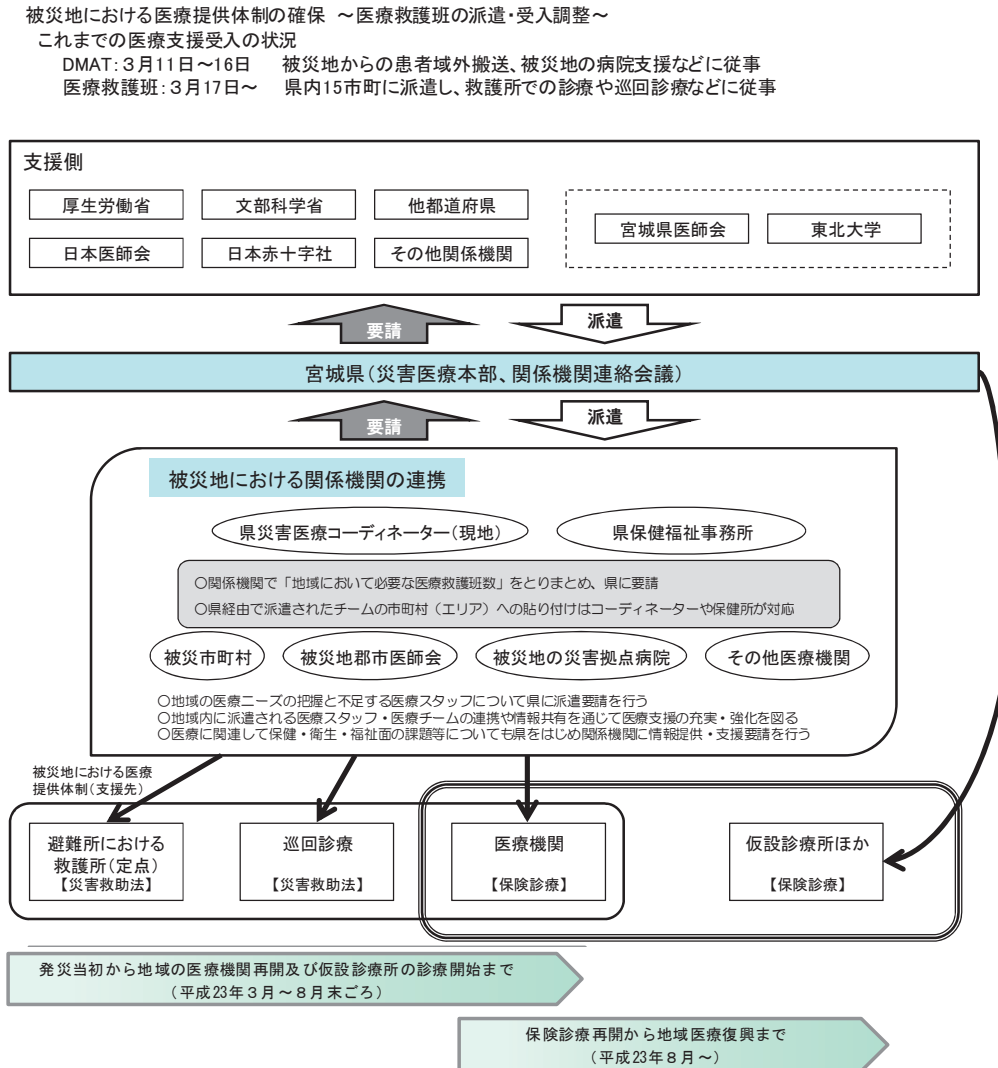
県では、日本赤十字社や自衛隊、各県から派遣された医療救護班等による医療救護活動の連携体制を強化するため、3月15日に県災害医療本部会議¹を設置、2人の医師を災害保健医療アドバイザーとして委嘱し、被災地における医療及び保健施策の強化を図った。県災害医療本部会議は、3月中はほぼ毎日開催し、被災各地の災害医療コーディネーターの招聘・ヒアリング、災害医療コーディネーターによる現地調査結果の報告や各地の状況報告等、災害医療に係る活発な情報共有がなされ、災害医療の実務担当者が一堂に会し、具体的な課題解決を図るための連携の場として機能した。医療救護班の派遣調整は、気仙沼市、南三陸町、石巻地区（石巻市、東松島市、女川町）に配置している災害医療コーディネーターのもとに、県から必要なチーム数を一括して派遣し、災害医療コーディネーターによってチームの活動地域やエリア等を調整する体制をとった（図表4-2-1参照）。

なお、県災害医療本部においては設置当初、避難所の状況把握が大きな課題となっていたが、石巻圏合同救護チーム²による巡回診療と合わせて300か所以上の避難所のアセスメントを実施し、医療救護班のネットワークを活用した迅速な情報収集によって避難所が直面している課題を整理するとともに、救護スタッフ配置のため緊密な連携体制の構築を図った。

¹ 構成メンバーは、災害医療コーディネーター、災害保健医療アドバイザー、東北大学病院関係者、（社）宮城県医師会関係者、日赤宮城県支部関係者、自衛隊関係者、県関連部署関係者であり、医療支援チームの受入調整及び関係機関への支援要請、被災地の状況分析と対策（感染症、栄養、保健衛生全般）、会議参加機関からの情報提供及び活動時の課題対応ほかについて検討・協議を行った。

² 石巻赤十字病院が中心となり、3月17日より石巻地区に展開していた医療救護班

図表4-2-1 被災地における医療提供体制



今回の震災では、津波被害による流失・損壊等により診療不能となった医療機関の機能を補完するため、医療救護班の役割が極めて大きく、沿岸部の15市町全てにおいて医療救護活動が必要となるとともに、沿岸部から内陸部への避難も発生したことから内陸部での医療確保も必要になり、医療救護活動の長期化が必至となった。そのため、医療救護班の安定的かつ長期的な確保が必要となったが、こうした状況が都道府県等の派遣元に伝わるにつれて、派遣元では継続的な派遣が可能との意向を強く示し、特定の市町村での医療救護活動を引継ぎながら担当する体制が講じられるようになり、患者情報や現地活動の留意点等の情報が医療救護班の交代時に円滑に引継がれ、医療救護活動の充実が図られた。

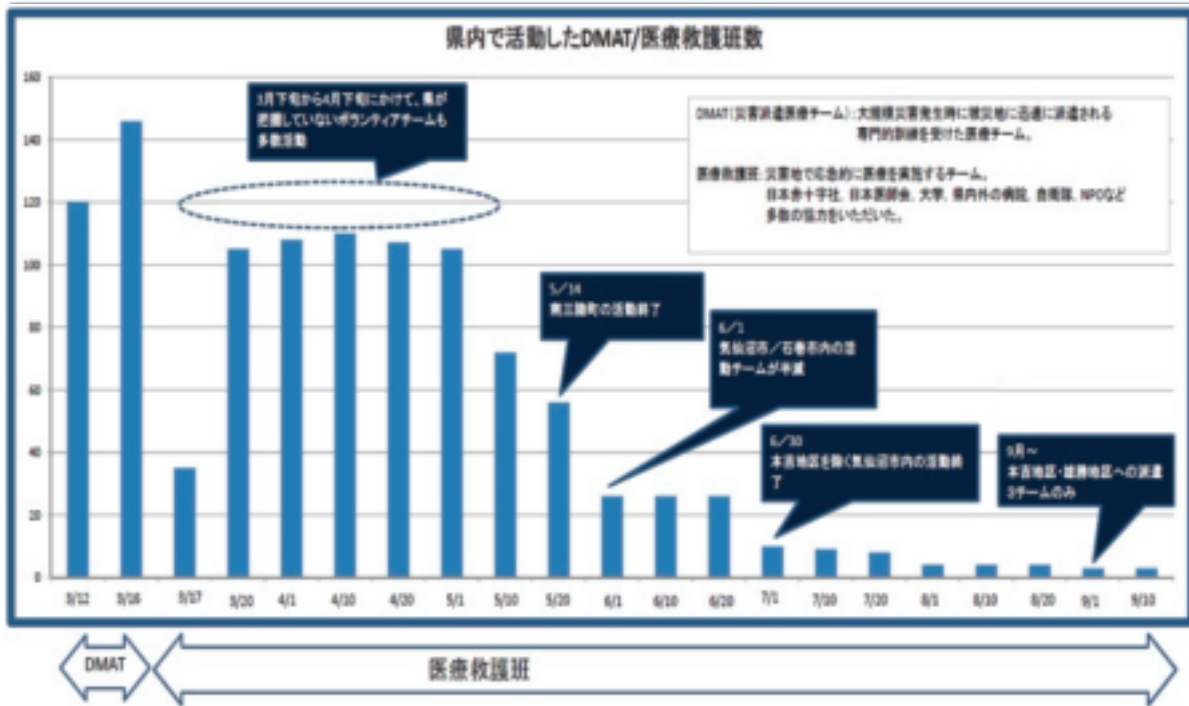
県内における医療救護班の活動は、3月17日に徳島県の医療救護班の活動から開始され、3月末から4月の最大時には約120チームが活動した。その後は、被災地域の医療機関の復旧・再開に合わせて活動規模を縮小し、石巻市及び気仙沼市³で10月5日まで活動した3チームが最終となった(図表4-2-2参照)。

³ 医療救護班の派遣開始から半年後の時点においても、気仙沼市本吉地区では依然として常勤医の確保が困難な状況にあり、また、石巻市雄勝地区では仮設診療所の建設が進められていた。なお、この2地区を除き、医療救護班の派遣は終了していた。

JMAT については7月15日までに643チーム、7月16日以降のJMAT II⁴として75チームが活動した(平成24年6月6日時点)。

図表4-2-2 県内で活動したDMAT及び医療救護班の活動チーム数の推移

	3/12	3/16	3/17	3/20	4/1	4/10	4/20	5/1	5/10	5/20	6/1	6/10	6/20	7/1	7/10	7/20	8/1	8/10	8/20	9/1	9/10
DMAT・医療救護班	120	146	35	105	108	110	107	105	72	56	26	26	26	10	9	8	4	4	4	3	3



医療救護班の活動場所となる医療救護所については、平成11年1月に本県が策定した大規模災害時医療救護活動マニュアルで市町村が設置することとしていたが、今回の震災では、甚大な被害により市町村の対応も困難となった。そのため、地域の医師会が中心となり医療救護班を編成し、避難所に医療救護所を設置して被災者支援を実施していた地域もあれば、外部からの支援により、ようやく救護所が設置された地域もあった。石巻市では、兵庫医科大学病院救護班により鹿妻小学校に、(一社)兵庫県医師会等により石巻中学校に医療救護所が設置された⁵。また、気仙沼市では、東京都、(公社)東京都医師会、(社)日本医師会、(公社)全日本病院協会により医療支援活動が行われていたが、3月20日に定点の医療救護所を拠点に活動支援を行うことについて気仙沼市医師会から要請があり、市内に16か所の医療救護所が設置された⁶。

県では、医療救護体制の充実強化とともに医療と保健の連携を図る体制を講じた。3月23日に県庁に設置した⁶災害保健医療支援室⁷では、県から委嘱された災害保健医療アドバイザーが中心となり、県の

⁴ JMAT IIは医師及び医師を含むチーム構成で、診療支援、心のケア、訪問診療、健康診断活動、予防接種支援、公衆衛生対策、巡回等の活動を行った。

⁵ 兵庫県：『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』(兵庫県、平成24年3月)

⁶ 災害保健医療支援室：「災害保健医療支援室の活動の概要」災害保健医療支援室ホームページ <http://www.derc.tohoku.ac.jp/wiki/index.php> (確認日：平成26年2月16日)

⁷ 5月22日までは県庁で活動し、5月23日以降は東北大学に活動の場を移した。

保健医療に係る災害対応を災害保健医療専門家の立場で補佐するとともに、側面から支援するため、NPO、NGO等との連携を生かした被災地の保健医療活動が行われた。災害保健医療支援室では、被災地支援のため学生ボランティアによる避難所のアセスメント、各種企業支援の地方公共団体へのコーディネート等、行政では対応しきれない部分の支援を実施した。また、災害対応が長期化する中で、急性期以降の現場のニーズ把握と対応が不可欠となっていたことから、県では、4月に県内の沿岸市町を一巡して市町及び県保健福祉事務所との意見交換会を実施し⁸、医療チーム等の人的支援や救援物資等のニーズ把握、各種情報提供を行うとともに、被災地からのニーズや意見を県の対策に活用した。

さらに、県保健福祉事務所では、発災後における地域医療の連携体制の構築も図った。県仙台保健福祉事務所では、塩竈地区において、保健福祉事務所、医師会、病院、市町村を構成メンバーとした緊急地域連絡会議を3月から9月まで計9回開催した。災害対応に係る状況報告、意見交換、連絡調整を行ったことで、地域の現状や課題を共有する上で有意義な場とすることができた。また、県東部保健福祉事務所では、津波被害により事務所機能が喪失し、発災直後における連携構築の面で課題を残したものの、その後、石巻赤十字病院で開催されていた医療チームミーティングに参加し、救護活動の動向、感染症の発生状況等を把握するとともに、管内の医療関係機関を対象とした地域医療会議を3月23日、3月31日及び5月13日に開催し、地域医療体制の情報共有や情報交換を行った。

その後、医療救護班の撤収（地域医療への引継ぎ）の時期と方法が課題となる中、県では、被災した住民の不安軽減と地域医療への円滑な引継ぎに万全を期すとともに、医療救護活動の終了時期については地元の意向を最大限尊重して調整を図った。しかし、市町村・地域の医療関係者・災害医療コーディネーター間で撤収時期について認識の相違があるなど、その時期の見極めは難しい判断を迫られた。

医療救護班の活動に係る経費は、災害救助法に基づき、医療救護班の派遣を行った各団体から派遣要請を行った本県に対して費用を求償でき、活動終了後より平成23年度末にかけ、派遣元の団体や医療機関から、医療救護班の活動経費に関する精算依頼の問い合わせが増加した。精算処理にあたって、県では膨大な量の証拠書類の確認が必要であり、平成23年度中の精算団体は、交付先が39件、負担額は約3億7千万円であった。



医療救護活動の様子

(2) 歯科医療救護対策

県では、(社)宮城県歯科医師会（以下「県歯科医師会」という。）との協定に基づき、県仙台・東部・気仙沼保健福祉事務所管内の沿岸市町を中心に歯科医療救護班を派遣した。歯科医療救護班は3月20日から6月30日まで活動し、延べ1,300人程度の歯科医師及び歯科衛生士等が各避難所に派遣され、口腔内衛生状態のチェック、義歯調整、歯の保存修復等の応急処置を行った。

歯科医療救護班の構成員は、基本的には県歯科医師会会員で構成されるが、今回の震災では会員である歯科医師自らの被災、また、大規模災害により派遣するための人員が不足した。そこで県では、3月28日に厚生労働省に対して支援を要請し、厚生労働省を通じて他都道府県から歯科医師等の派遣を4月

⁸ 塩釜地区、南三陸町、気仙沼地域、女川町、石巻市、東松島市、名取・岩沼・亘理・山元地域の7か所で実施した。

10日から6月30日までの間に延べ960人程度を受入れたほか、4月3日からは移動歯科診療車4台の派遣、歯ブラシ77,000本など衛生用品の提供、ポータブルユニット3台などの診療用器具、解熱鎮痛剤25,000錠などの医薬品の支援を受けた。なお、歯科医療救護班としての活動が終了した7月1日以降も市町村からの要請により、厚生労働省から口腔ケアに関わる歯科医師、歯科衛生士が8月27日まで派遣されたほか、県歯科医師会では9月1日まで歯科医療救護活動を行った。

また、厚生労働省からの救援物資とは別に、3月29日には県から企業に依頼して、歯ブラシ6,000本、歯磨き粉1,800本の提供を受け、名取市、岩沼市、亶理町、山元町に配布したほか、全国から歯ブラシ等の救援物資が提供された。

なお、3月下旬、県歯科医師会から県に対して、市町村で活動する自衛隊部隊に配属された歯科医師が歯科医療救護活動に従事できるよう要請して欲しいとの依頼があり、県から県災害対策本部に常駐する自衛隊医務担当者に確認したが、救命救急措置を使命とする自衛隊では対応は困難との回答がなされた。

その後、応急仮設住宅への入居が進み、県では11月から平成24年3月にかけて、応急仮設住宅等の入居者を対象に口腔健康状態の改善及び誤嚥性肺炎⁹の予防を目的として、歯科医師及び歯科衛生士による歯科保健指導や歯科相談を実施した。石巻市、気仙沼市等の6市4町、101か所の集会所等を会場に開催し、887人が参加した。なお、事業の実施にあたっては、支援の対象となる応急仮設住宅等の入居者への周知が徹底されず、実施地域の市町との連携が不十分な状況も見られた。



口腔ケア研修会の様子

(3) 医薬品供給等対策

イ 医薬品の発注体制等

医薬品発注業務に関しては、県医薬品卸組合と連携を図るため、県から要請して同組合等の職員2人の派遣を受けた。派遣職員は3月13日から4月1日まで県庁に常駐し、その後は県職員のみで対応した。しかし、4月22日以降、医療救護所等からの医薬品供給要請への対応の明確化及び迅速化を図るため、担当を県職員から県医薬品卸組合及び県医療機器販売業協会に変更した。

なお、この変更については、通知文書により医療救護所及び市町村に周知するとともに、石巻赤十字病院、気仙沼市立病院等には直接担当者が赴き説明した。

3月30日からは、石巻地区及び気仙沼地区の救護チーム等の使用に供するため、日本赤十字社の活動拠点である石巻赤十字病院及び気仙沼市内で活動する医療チームの拠点である気仙沼市民健康管理センターすこやかに、医薬品及び医療機器の定数配置を開始した。

また、県気仙沼保健福祉事務所管内では、発災当初、DMATが医療救護所で処方する医薬品について、DMATが持参した医薬品だけでは対応できない場合があり、4月上旬から気仙沼市の医療救護班から医薬品卸売業者に直接発注する体制を講じ、連携して医薬品の確保にあたった。

⁹ 細菌が唾液や胃液とともに肺に流れ込んで生じる肺炎。高齢者に多く発症し、再発を繰り返す特徴がある。再発を繰り返すと耐性菌が発生して抗生物質治療に抵抗性を持つため、優れた抗生物質が開発された現在でも、多くの高齢者が死亡している原因になっている。

ロ 医薬品等集積所の設置・運営等

県では、様々な救援物資を受入れる中で、医薬品については薬剤師による管理が必須であるため、3月16日以降、地震による被害が軽微で国道4号及び東北自動車道のインターチェンジに近く、宿泊施設を有する東北自治総合研修センター（富谷町）を医薬品等の一次集積所として位置づけて医薬品等集積所を設置し、薬剤師による管理のもとで医薬品等を受入れ、医療救護所等への供給を開始した。

医薬品等集積所は、3月16日から平成24年1月19日まで設置し、4月9日までに医薬品等を約50回受入れ、その品目数は医療用医薬品258品目、一般用医薬品40品目等であった。医薬品等集積所の運営は、県職員、県医薬品卸組合職員、（社）宮城県薬剤師会（以下「県薬剤師会」という。）や各団体等からのボランティアの協力により入出荷等の業務を行い、4月10日までは職員を宿泊させて夜間の緊急時にも対応できるようにした。なお、医薬品の在庫管理にあたっては、無償提供された医薬品の中には、既に使用期限が迫るものや数か月程度しか保管できないものも多数存在したため、その取扱いに苦慮することがあった。

在庫となった医薬品については、一般用医薬品は県薬剤師会の地域活動に活用してもらうため6月下旬に県薬剤師会に全量移管し、手指消毒剤等衛生用品は医療機関及び学校等に平成24年3月22日まで提供した。最終的に医薬品等集積所には41品目が残ったが、うち17品目については有効期限切れとなり、24品目については今後の災害に備えて県保健福祉事務所等で備蓄することとした。



医薬品等集積所の様子

ハ 医薬品等の配送体制

発災当初は、燃料や人手不足等により配送手段の確保が困難であったが、3月23日までは陸上自衛隊に、3月25日まではNPO等に、3月26日から5月15日までは（財）宮城県対がん協会に、（社）宮城県トラック協会には随時協力を得て医薬品等を配送した。

なお、5月15日から、医療救護所の減少、病院等の再開等に加え、医療救護所等からの医薬品の要請も減少したことから、医薬品等集積所における県職員の体制を常駐から随時対応に切り替えた。

ニ 薬剤師班の派遣調整等

県では、県薬剤師会に協定に基づく薬剤師班の派遣を要請した。これを受け、3月14日から7月31日まで県薬剤師会から派遣された延べ4,295人の薬剤師が、医薬品の仕分けや医療救護所等での調剤業務等に従事した。

また、今回の震災では、県薬剤師会から派遣される薬剤師のほかに、DMATや医療救護班等の医療チームに帯同する薬剤師が必要となり、被災地では発災後約1か月にわたり薬剤師が不足する状況が続いた。そのため、県では厚生労働省を通じて（一社）日本病院薬剤師会に薬剤師の派遣を要請し、災害拠点病院等に薬剤師を派遣した。

ホ 血液製剤の供給

県赤十字血液センターでは本県、岩手県、山形県の3県分の血液製剤を製造して供給していたが、

今回の震災により製造停止となった。そのため本県、岩手県分は主に東京都赤十字血液センターから血液製剤の供給を受けた。

(4) 被災地域の医療機能の復旧支援

イ 仮設診療所等の整備

発災後の応急的な医療救護の段階の後には、本来の地域医療体制を回復していく必要があるが、今回の震災では多くの医療機関が機能停止状態となり、かかりつけ医への受診が困難となる地域が多数発生した。そのため、被災した医療機関の本格的な再開までの間、仮設診療所等による医療提供体制の確保が急務となり、県では、被災した医療機関の復旧や移転した仮設診療所の開設のため調整を行った。

3月28日	南浜中央病院附属みなみはまクリニック 開設（岩沼市）
4月7日	石巻市立病院仮設診療所 開設
4月15日	公立南三陸診療所 開設（南三陸町）
6月1日	公立志津川病院 開設（登米市米山）
10月1日	女川町立病院 診療所化

また、国の平成23年度第1次補正予算において医科・歯科の仮設診療所（薬局を併設するものを含む）及び歯科巡回診療車の整備に係る費用が計上され¹⁰、県では平成23年5月補正予算で仮設診療所等整備事業の費用を予算化し、仮設診療所整備に向けた調整に取り組んだ。発災後約7か月後となる10月上旬から、順次仮設診療所及び仮設歯科診療所が開設されはじめ、平成24年3月までに県内9か所の仮設医科及び歯科診療所が開設された。

ロ 地域医療の復興の方向性の策定

国による復旧・復興に向けた本格的な予算措置を受け、県では地域医療復興のあり方について検討するため、5月から地域医療復興検討会議を設置し、地域医療に関する有識者20人による会議を開催した。併せて、今後における被災地医療の復興の方向性について地域の医療関係者からの意見を聴取するため、気仙沼、南三陸、石巻の3地域での会議を開催した。

4か月にわたる議論をまとめ、発災から約半年後の9月20日に、地域医療復興の方向性として公表した。地域医療復興の方向性では、震災後の状況を踏まえた地域医療復興に係る短期的課題及び中・長期的課題と各課題に対する取組の方向性が示された（図表4-2-3参照）。

ハ 地域医療人材流出防止に向けた取組

県では、医療機関の復旧・復興支援は施設設備等の復旧に限らず、勤務先の被災により働く場を失った被災地域における医療人材の域外への流出を防ぐため、雇用基金を活用した地域医療人材確保事業を7月から開始した。同事業は医療人材の流出防止に係る業務を実施する医療機関に対して事業を委託し、雇用を創出するものであり、平成23年度において本事業を活用した医療機関は32施設で、149人の医療人材の雇用創出に寄与した。

¹⁰ 厚生労働省：『第18回社会保障審議会医療部会 資料1』（厚生労働省、平成23年6月8日）

図表4-2-3 地域医療復興の方向性で示された課題及び主な取組の方向性

課題		主な方向性
短期的課題	1. 避難所や仮設住宅における生活の長期化に対応した医療活動	<ul style="list-style-type: none"> ・医療救護班の確保 ・仮設診療所（薬局を含む）の設置 ・入院（仮設）病床の確保 ・心のケア、保健活動、介護支援等の体制整備
	2. 医療従事者の雇用確保と流出防止対策	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地における医療従事者の採用促進 ・仮設診療所等における被災失業者の雇用 など
	3. 医療機関の早期再開に向けた対策	<ul style="list-style-type: none"> ・地域医療再生臨時特例交付金の活用による被災医療機関の再開に向けた費用補助 など
中・長期的課題	1. 自治体病院等の統合・再編等による医療資源の再配置（集約化、機能分化等）	<ul style="list-style-type: none"> ・県全域における連携と機能分担を含めた自治体病院等の復興の方向性の検討 ・石巻医療圏及び気仙沼医療圏における中核的医療機関を中心とした地域医療連携体制の整備 など
	2. 地域医療連携体制の構築・強化	<ul style="list-style-type: none"> ・地域連携クリティカルパス¹¹の利用の拡大 ・ICT（情報通信技術）を活用した地域医療連携システムの構築
	3. 医療人材確保に向けた対策	<ul style="list-style-type: none"> ・医師会、歯科医師会、薬剤師会、看護協会、県等が一体となった医療人材確保策の展開 ・ドクターバンク事業、ドクターキューピット事業の推進 など

二 医療機関の早期再開に向けた財政措置

(イ) 国の災害復旧補助金¹²による被災医療機関の復旧支援

県では、7月から8月にかけて国への災害復旧費補助金の申請に向けて、災害復旧補助金の活用申請の意向を調査した。これを受け、9月から平成24年2月までの6か月にわたり国の災害査定現地調査が実施され、平成24年3月までに、医科で81施設、歯科で43施設、養成所等で7施設の計131施設に対し、約17億5千万円の災害復旧補助金が交付決定された。

(ロ) 地域医療再生臨時特例交付金¹³を活用した復旧支援

今回の震災により地域医療再生計画の提出期限が延長されるとともに、宮城、岩手、福島の3県に対しては、地域医療再生臨時特例交付金の交付上限である120億円の枠が確保された。このうち基礎額15億円については、被災地の医療機能回復のため必要な場合には早期執行が可能とされていたことから、地域医療再生事業（緊急的医療機能回復分）補助金として県の平成23年8月補正予算において予算化し、県医師会、県歯科医師会、県薬剤師会を通じて、被災医療機関に対し、214件、約8億4千万円を交付した。さらに、国に対して11億円の早期執行を要望したところ認められたため、県の平成23年11月補正予算により予算化し、168件、約7億円の補助金を追加交付した。

¹¹ 急性期病院から回復期病院を経て早期に自宅に帰れるよう作成する診療計画で、治療を受ける全ての医療機関で共有して用いられるもの。

¹² 厚生労働省所管の医療施設等災害復旧補助金は、(1)医療機関施設、(2)医療関係者養成所施設、(3)研修施設、(4)病院内保育所、(5)看護師宿舎、(6)救急医療情報センターで、暴風、豪雨、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により被害を受けたものの災害復旧事業に交付される。

¹³ 地域における医療課題の解決に向けて都道府県が策定する地域医療再生計画に基づく事業を支援するため、都道府県に設置する地域医療再生基金の造成に必要な経費を国（厚生労働省）が交付するもの。なお、震災の発生直前の時期は、国の平成22年度補正予算で措置された地域再生臨時特例交付金を活用した地域医療再生計画の策定に向けた事業選定が行われる時期であった。

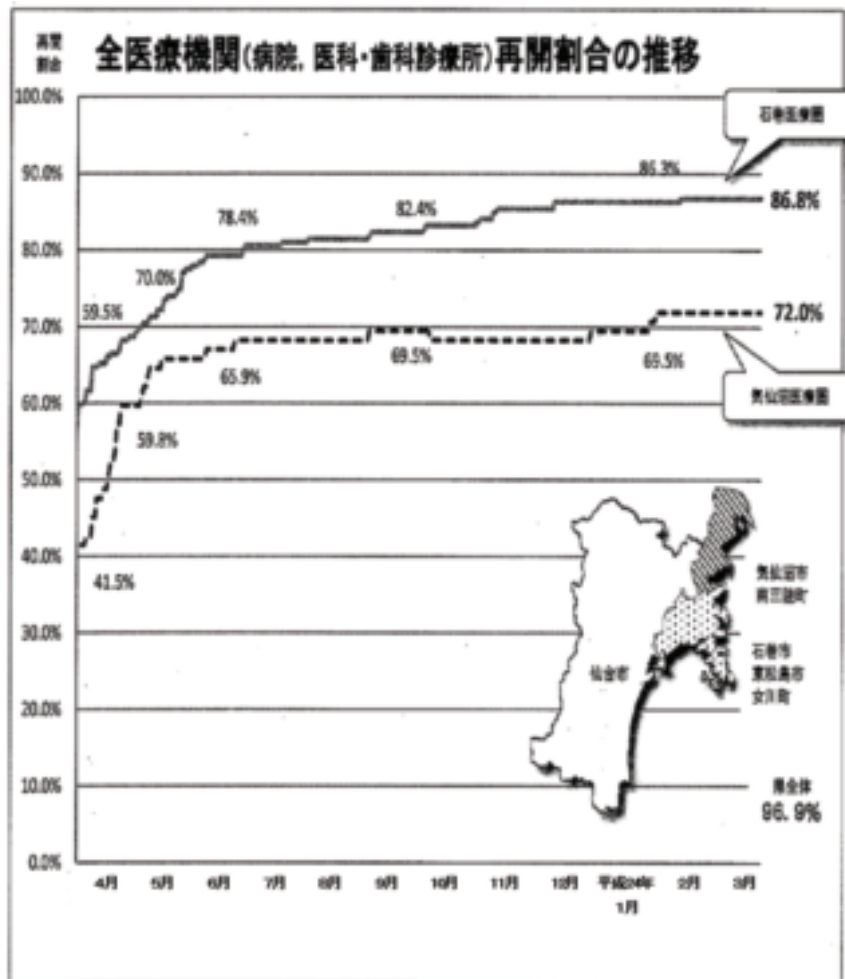
(b) 第二期宮城県地域医療再生計画・宮城県地域医療復興計画の策定

10月7日に閣議決定された国の第3次補正予算において、被災地における医療体制の再構築のため、宮城、岩手、福島の3県の地域医療再生基金に720億円を積み増すことが決定された。この第3次補正予算の成立を受け、県では地域医療復興のための事業計画の策定作業を本格化させ、地域医療復興の方向性に盛り込んだ地域医療復興のための事業も加え、平成24年2月に被災各地域における公的病院の再建等を含む第二期宮城県地域医療再生計画（平成23年度から25年度）及び宮城県地域医療復興計画（平成24年度から27年度）を策定した。事業費は、全体で約930億円（うち地域医療再生基金充当額514億円）を見込んでいる。

(5) 医療関係機関の再開状況

発災1年後における沿岸部の医療機関の再開状況については、石巻医療圏が86.8%、気仙沼医療圏が72.0%までに回復したが、県全体では沿岸部にある5か所の病院を含め88の医療機関が廃止・休止中であり、震災の影響で51の施設が仮設・移転を余儀なくされており、その多くは沿岸部の医科歯科診療所となっている（図表4-2-4参照）。

図表4-2-4 本県沿岸部（石巻・気仙沼）の医療機関再開状況（発災から1年後）



(6) まとめ

イ 災害急性期以降の医療提供体制の構築

発災直後から開始された DMAT の活動が終了する頃から、災害医療体制は、避難所や医療救護所における医療救護班の活動に移行していった。また、今回の震災では、甚大な被害に伴い避難生活が長期化したこともあり、医療と保健との連携強化も必要とされ、県災害医療本部及び災害保健医療支援室を中心として、災害保健医療アドバイザーによる調整が図られた。さらに、各医療圏では災害拠点病院や各地の災害医療コーディネーターを中心として、被災地における医療提供体制で連携強化が図られた事例もあった。一方、災害発生直後の急性期の医療支援は、DMAT による支援を中心としているが、DMAT の活動期間は災害発生後 48 時間程度を想定したものであり、今回のような長期にわたる医療救護班の派遣と受入体制については十分な準備がなされていなかった。

県の大規模災害時医療救護活動マニュアルでは、医療救護班の派遣は被災地の県保健福祉事務所の派遣ニーズの把握と要請に基づき行うこととなっていたが、被災地の県保健福祉事務所には、派遣ニーズの把握と要請を行う余裕がなかった。そのため、地域の医師会が中心となり医療救護班を編成し、避難所に医療救護所を設置して、被災者支援を行ったところがあれば、外部からの支援が入り、ようやく医療救護所が設置されたところもあった。

今後は、一定規模の災害が発生した際には、自動的に医療救護所を設置するとともに、地域の医師会の支援による医療救護班の編成、外部の関係機関への派遣要請・受入体制を整える必要がある。そうした体制整備に向けて、今回の医療救護所の設置状況等を参考として、災害の規模に応じて想定される医療救護所数や設置場所をあらかじめ設定し、関係者で共有することが重要である。また、DMAT の活動から医療救護班により円滑な引継ぎを行うために、県においては、医療チーム等の受入れや派遣について、医療チーム等の派遣元の関係団体と受入医療機関等のコーディネート機能を担う組織を迅速に設置できるよう事前に計画を策定しておくことも重要である。

なお、震災前の県地域防災計画では、医療救護活動の中に歯科医療救護活動が位置づけられていなかったため、歯科医療救護班の派遣調整は県歯科医師会の支援によるところが大きかった。また、関係機関への支援要請についても難航する事例があった。今後は、歯科医療救護活動が、災害医療コーディネーターや外部組織である DMAT、東北大学医学部、日赤宮城県支部等と連携し、医療救護活動と一体的に行われるような仕組みを構築し、情報収集や支援活動を効率的に実施することが求められる。

ロ 医薬品の提供体制の構築

災害時における医薬品の集積所は事前に定められていなかったが、トラックによる交通アクセスの利便性等から、東北自治総合研修センターを集積所として活用し、県薬剤師会等の協力を得て医薬品の在庫管理を行った。今後は、被災地に医薬品を迅速に届けるため、事前に集積所を定め、集積所における医薬品の在庫管理及び入出庫業務の実施体制について検討しておくことが必要である。今回の震災では、津波による被災地への医薬品の搬送は主にヘリコプターで行われたが、関係機関と連携し、発災後における交通インフラ等の被害状況に応じて、搬送可能な多様な搬送手段を確保しておくことも望まれる。

医薬品の備蓄については、今回の震災における需要状況を踏まえ、医師会や病院薬剤師会等と協議・調整して非常用災害医薬品の備蓄品目を見直すとともに、今後も引き続き様々な災害を想定した検討を行い、必要な品目、備蓄量、備蓄場所等について、定期的に検証して更新を行う必要がある。

2 保健活動

(1) 保健活動

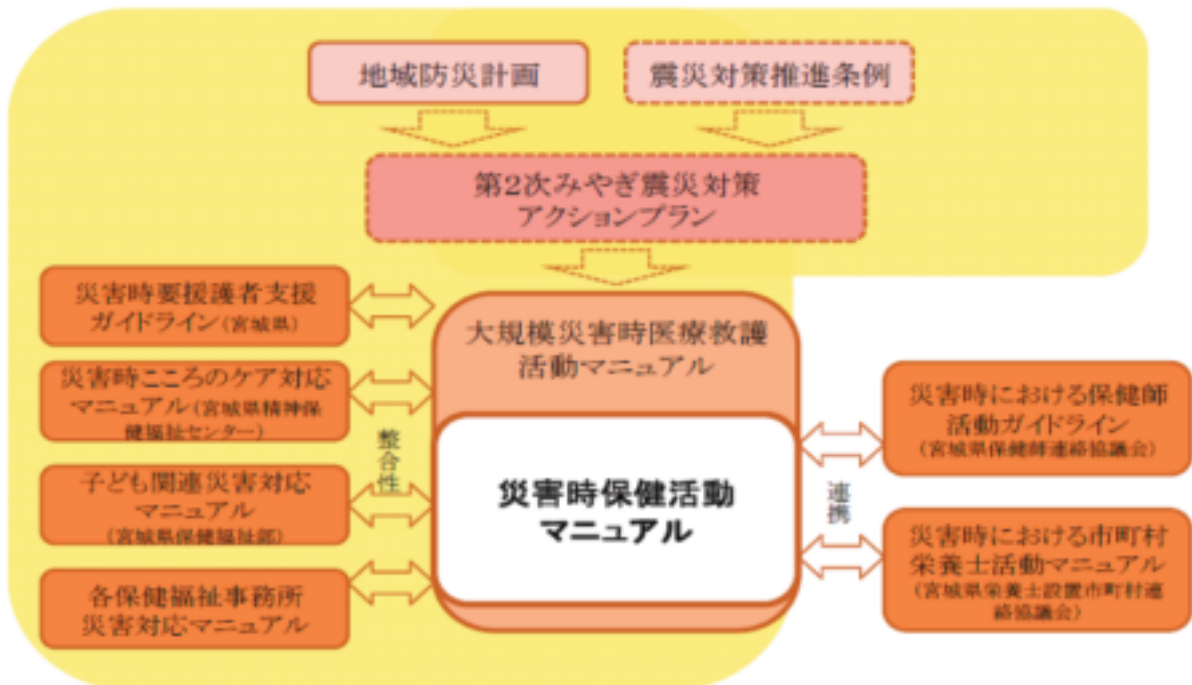
県地域防災計画では、災害による生活環境の悪化に伴い、感染症の病原体に対する被災者の抵抗力の低下等が懸念されるため、迅速かつ強力な防疫措置及び予防接種等を実施し、感染症流行の未然防止に万全を期すとともに、被災者の健康状況等に十分配慮した保健衛生活動を実施するものとしていた。

イ 保健活動・支援体制の構築

県では3月11日から7月まで、県保健福祉事務所及び地域事務所の活動状況や災害医療コーディネーターからの情報を集約し、保健福祉部内各課室及び各公所に電子メール、庁内イントラネットの活用、印刷物の配布等で情報発信を行い、県関係機関における情報の共有化を行った。また、3月11日から、3月に策定予定であった災害時保健活動マニュアルを保健福祉部内各課室、保健福祉事務所、市町村、派遣保健師に配布し、災害時保健活動の支援を行った（図表4-2-5参照）。マニュアルは策定途中であったため、その内容は関係者に十分周知されていなかったが、結果として避難所、応急仮設住宅、在宅の被災者への支援における県の役割について共通認識が得られ、効果的に活用することができた。

また、県保健福祉事務所では市町村の課題を把握するため、あらかじめ定めていたルールに基づき、市町村から要請を受ける前に職員をコーディネーターとして派遣するとともに、沿岸市町の保健活動支援のため市町の保健活動ミーティング等に参加し、双方の情報交換に努めた。

図表4-2-5 災害時保健活動マニュアルの位置づけ（災害の場合）



4月11日には、避難所等における各種生活情報を一元的に収集・管理し、課題解決を図るため被災者生活支援チームを保健福祉部内に設置した。同チームは、9月末までに14回の打合せ会議を行い、情報共有を図りながら支援を展開した（図表4-2-6参照）。活動において、避難所等での課題解決

のため必要となる物資が入手できないなど、庁内各部局との協力が必要となる場合もあり、本部事務局（避難所グループ、物資グループ等）との連携のため、避難所グループも同チームの打合せに参加し、情報共有を図った。

なお、11月に保健福祉部内に被災者生活支援調整会議を設置したことにより、各保健福祉事務所は被災者生活支援チームを設置し、これまでの支援活動を引継いだ。

図表4-2-6 被災者生活支援チームの活動内容

保健グループ	栄養改善グループ	運動・リハビリテーショングループ
<ul style="list-style-type: none"> 保健活動の情報共有、課題等の把握 避難所における保健活動への支援 派遣保健師等の生活アセスメントの情報収集 感染症発生予防の周知、状況等の情報収集 保健師活動支援に関する事項 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所等における栄養アセスメント・栄養改善指導等 避難所における不足栄養食品の把握 栄養士会との情報共有 栄養改善に関する事項 	<ul style="list-style-type: none"> 運動・リハビリテーション支援 エコノミークラス症候群対策の検討 リハビリテーション支援センターとの情報共有 福祉用具に関する事項

ロ 保健師及び看護師の派遣調整

県では、3月13日付けで厚生労働省に保健師の派遣を要請するとともに、全国知事会に対しても保健師派遣への協力を依頼した。厚生労働省では健康局総務課で一元的に派遣調整を行い、被災県に対して派遣のあっせんを行った。派遣保健師は市町村の要請及び被害状況等を踏まえて配置され、また、県では厚生労働省に対して3月31日に保健師の追加派遣を口頭で要請したほか、4月12日、5月31日及び8月11日に保健師の派遣あっせんの延長を再度要請した。

当初、派遣保健師には県庁に集合してもらい、派遣先市町村までの通行可能な道路情報や知りうる情報を提供するとともに、現場の指示を仰いで活動することを要請した。その後、派遣元で情報が入手できるようになるに従い、県庁には立ち寄らず、直接派遣先の市町村に赴くこととし、県では10月31日まで派遣調整を行った。

保健師チームの活動は、3月14日の岩沼市における大阪市のチームから開始され、10月31日までに33都道府県から延べ22,273人の派遣を受け、13市町2保健福祉事務所1支所で活動を行った。なお、9月から10月にかけてプレハブ仮設住宅入居者の健康調査を実施するため、市町村に赴き協力を依頼し、石巻市、気仙沼市、南三陸町で保健師も含め、延べ363人の派遣調整を行った（図表4-2-7参照）。

看護師については、3月22日に（公社）日本看護協会の災害支援ナースが活動を開始したのをはじめ、（社）宮城県看護協会、県内健診団体から災害支援ナースの派遣を受けた。6月14日まで3,175人の派遣を受け、看護師は避難所等における避難者の健康管理、衛生管理等の活動支援を行った。



保健師による避難所訪問活動（兵庫県）

図表4-2-7 保健師及び看護師等の派遣調整

派遣元	派遣職種	派遣延べ人数	派遣期間	適用
県外都道府県等	保健師	14,727人	3月14日～10月31日	災害対策基本法による厚生労働省あっせん
	医師	367人		
	事務職等	7,179人		
県内市町村・県保健福祉事務所等	保健師	363人	9月1日～10月31日	
(公社)日本看護協会・(社)県看護協会	看護師等	2,839人	3月22日～6月14日	
県内健診団体	看護師等	336人	3月28日～4月28日	

ハ 避難所における保健活動

(イ) 避難所での健康・衛生管理

避難所に派遣された保健師チームは、派遣先市町村等の状況により避難所に常駐あるいは巡回し、市町村職員とともに被災者の健康管理及び避難所の衛生管理を実施した。

被災者の健康管理については、外傷・感染症等の身体症状や心の問題の有無、服薬治療者の残薬確認等、医療支援の必要な被災者を把握して医療チームや心のケアチームに引継いだほか、高齢者の排泄介助や嚥下困難者への食事確保等、直接的な支援を行った。また、避難所内に健康相談所を設置し、随時被災者の身体面や心の健康相談を行うとともに、手洗い励行のポスター作成や感染症予防、エコノミークラス症候群予防等の健康教育を行った。

避難所の衛生管理については、ライフラインの途絶により多くの避難所では水が使えず、トイレの衛生状態の保持が困難であったため、手洗い場の設置や汚物処理等衛生面の指導に力を入れた。また、手洗いの励行や手指消毒薬の使用法の周知など感染症予防活動を行い、インフルエンザや胃腸炎が発生した際には、隔離室の設置等により避難所内へのまん延を予防した。

避難所において、4月ごろまでは断水による衛生状態の悪化、インフルエンザ等の発生、物流機能の停滞による生活必需品の不足等が原因で栄養に偏りが生じるなどの健康課題に対する対策が求められたが、気候が暖かくなってくる5月ごろからは、ハエ、ダニ、カビ等の発生や食中毒予防、さらには熱中症対策が求められるなど次第に変化していった。各保健福祉事務所では、市町村と連携して衛生害虫対策や保健・衛生指導を実施した。なお、津波による汚泥・粉じん、心のケアについては、発災当初から継続して対応が求められる課題であった。

(ロ) 熱中症予防対策

夏場に入り、集団で生活する避難所における熱中症の発症が危惧されたことから、県では、冷蔵庫、扇風機、冷却シート、ウェットティッシュ等の熱中症対策グッズ、飲料水等を、市町村からの要請に応じて各避難所に配布した。

また、県ホームページに啓発チラシ等を掲載し、被災者に熱中症の予防を呼び掛けるポスターを100部作成した。6月から7月にかけて、市町村を通じ、環境省作成の各種リーフレットや全国の関係団体及び企業等から提供を受けたチラシ3,000部、熱中症計400個、温湿度計300個を各避難所に配布し、8月には各避難所に直接赴き注意喚起を行った。

避難所における熱中症の発生を予防するため保健師が避難所を訪問し、暑さへの適応力が弱く熱中症になりやすい高齢者や乳幼児、下痢や発熱、慢性疾患のある人に対して、熱中症の徴候の有無に留意しながら健康管理を行った。さらに、気温の上昇に伴う脱水症状を予防するため、こまめな水分摂取、屋外作業での留意点、熱中症の徴候に対する対応等について健康教育を実施するとともに

に、室内温度を適切に保ち、こまめな水分補給ができるような環境整備について避難所の管理者へ助言を行った¹⁴。

プレハブ仮設住宅は風通しが悪く室内が暑くなりやすいが、光熱費は入居者の自己負担であることや冷風が苦手な高齢者もいることなどから、エアコンの利用を控える世帯では熱中症を発症する危険があった。そのため、保健師がプレハブ仮設住宅を訪問して熱中症予防に係るパンフレットを配布し、エアコンの使用方法や水分補給について説明を行った¹⁴。

これらの対策を講じた結果、7月11日から9月4日までの県内避難所等における熱中症搬送人員は、県内消防本部によると避難所1人、プレハブ仮設住宅8人に留まった。

(ハ) 市町村における対応

多賀城市では、市役所を除く12か所の避難所を保健師チームが定期巡回した。また、発災4日目には、市内の医療機関の開設状況を1件ずつ巡回により確認した。医療機関情報は、避難所に掲示するとともにホームページにも掲載し、その後も週1回開催される関係機関との連絡会での情報等により毎日更新して広報に努めた。4月中旬には、津波による被害が大きかった地区を対象に、家庭訪問による被災地区健康調査を実施した。家庭訪問の結果、末期がんを患う高齢夫婦のみで倒壊しそうなアパートに住み続けて何の支援も受けていなかった世帯や、1階が津波で被災した家の2階で在宅酸素療法を続けていた人などがいることがわかり、避難所への移動や往診の調整等を行うとともに、把握した情報や継続支援について関係各課に引継いだ¹⁵。

岩沼市では、被災者の不安を緩和するため、発災当日の夜から保健師2人と事務職1人の体制で避難所の巡回健康相談を開始し¹⁶、応急仮設住宅への入居が完了するまで避難所での健康相談を継続した。市保健センターでは、4月末までは夜間も健康相談に対応した。また、市では、避難所から市内の医療機関への通院を支援するため、避難所にレンタカーを配備した。

東松島市では発災当初、保健師が各避難所の入所者数の把握と更新を行っていた。発災3日目以降は、陸上自衛隊のヘリコプターや特殊車両に保健師が同乗し、浸水した地区の避難所への支援を行い、さらに、避難所全60か所について7日間で実態を把握した。これにより、全避難所に巡回救護チームを派遣し初回診療が完了した¹⁷。また、全国から支援に訪れた日本赤十字社救護チームが巡回診療にあたっていたが、短期間で入れ替わる救護チームを確保し、調整することは非常に困難であった。保健師は毎日18時から石巻赤十字病院で行われる合同救護チームミーティングに出席して救護チーム派遣の要請を行い、翌朝7時から行われる同ミーティングに出席、その後、要請したチームの当日の巡回診療への対応状況を確認しなければならなかった。合同救護チーム本部からの依頼を受け、救護チームが迷わず避難所に到着できるよう避難所マップを作成し、救護チームの診察予定日の前日までに提出する業務もあった。

南三陸町では、町保健師9人のうち、産休等の理由によって実働は5人のみという厳しい状況の中、町災害対策本部で対応可能な保健師が保健師支援チームや医療支援チームとの調整を行い、被災地域での情報収集にあたった。発災9日目には他県の保健師チームが到着し、地区担当制により各避難所において健康相談、衛生管理、感染症予防、体操の指導等を行った。その一方で、同町の

¹⁴ 厚生労働省：『平成23年度保健師中央会議 国からの報告 資料』（厚生労働省、平成23年10月）

¹⁵ 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）

¹⁶ 津波浸水域内にある避難所については、発災翌日から巡回健康相談が開始された。

¹⁷ 厚生労働省：『平成23年度保健師中央会議 シンポジウム 被災地の市町村から資料』（厚生労働省、平成23年10月）

保健師は、被災者からの相談や派遣保健師からの活動報告・調整等の様々な対応に忙殺され、地域全体の状況把握や活動方針の立案・調整は困難であった。

栗原市では、関係機関の協力のもと、市内の避難所において、沿岸市町からの避難者に対して、健康相談、小児科健康相談、エコノミークラス症候群の予防検査、心のケア等を行った¹⁸。

美里町では、要援護者への安否確認と並行して、在宅の呼吸器疾患患者らを救護するため、発電機燃料の優先配布及び町立南郷病院や町内の福祉施設に一時受入れを依頼した。同時に町内の医療機関の診療状況や主治医以外への患者受入れの可否を確認した。また、沿岸市町に町の保健師を派遣し、応急仮設住宅等で健康調査を行った¹⁹。

二 応急仮設住宅等における保健活動

(イ) 健康調査・健康相談

県では、応急仮設住宅の入居開始とともに市町村や派遣保健師と連携して入居者への訪問健康調査を全戸実施した。実施にあたっては、派遣された保健師も関わることから、被災者の健康等の実態をより正確に把握するために、これらの人員の効果的な配置が不可欠であった。そのため、地域の実情に詳しく、経験のある保健師を調整担当として配置し、調整担当と訪問担当で保健師の役割を分担して対応した。調査結果は、医療チーム、心のケアチームの診療に引継ぐなど、情報提供を行うことで効果的な取組となった。なお、県では応急仮設住宅等の入居者に対する健康調査を実施する一方、実際の相談対応も必要と考え、希望する市町村の応急仮設住宅集会所等に出向き、健康相談に対応する事業を(社)宮城県看護協会に委託し、実施した。10月から山元町において9か所、平成24年1月から南三陸町において4か所の相談所を開設した。

また、今回の震災では、民間賃貸借上住宅及び公営住宅等がみなし仮設とされ、入居先が県内の広範囲にわたっており、市町村でも支援の必要性を認識しながらも対応困難な状態が続いていたことから、県による民間賃貸借上住宅入居者に対する健康調査を実施した。民間賃貸借上住宅に入居している被災者については、プレハブ仮設住宅と異なり被災者が分散して居住していることから、市町村による対応が難しく広域的な対応が必要であったため、県が入居者への健康調査を実施して健康状態を把握することとなった。健康調査は、平成24年1月から3月にかけて実施し、12,826世帯から回答を得られた(回収率73.4%)。

プレハブ仮設住宅入居者に対する健康調査は、市町村で独自に行われたこともあったため、調査項目に違いが生じ、県全体の被災者の健康状態を横断的に把握することが困難であった。県においても既存の調査様式を準備していたが、局地的な災害を想定したもので、災害の特徴をもとに要援護者を早期把握することを目的とした自由回答の多い様式であったため、横断的に活用されなかった。今回の震災のような広域災害において、県全体の被災者の健康状態を把握するためには、県が必須項目を定め、その他の部分を市町村が独自に設定できる様式を検討することが求められた。

(ロ) 支援体制の整備

今回の震災により応急仮設住宅等での慣れない生活を余儀なくされた県民が、健康かつ安心して暮らしていけるよう、保健福祉に関する各種課題の解決を図り、保健福祉部内各課室及び県保健福

¹⁸ 栗原市：『震度7 東日本大震災 栗原市の記録 みんなで明日へ』（栗原市、平成24年4月）

¹⁹ 美里町：『3.11 東日本大震災の記録』（美里町、平成25年3月）

社事務所との情報共有等を行うとともに、被災者の生活支援に関する情報を一元的に集約・管理する組織として、11月15日に保健福祉部内に被災者生活支援調整会議を設置した。平成24年3月までに8回の会議を開催し、市町村の取組を支援するための地域保健福祉活動ガイドラインの作成、民間賃貸借上住宅入居世帯への健康調査や支援事務所の体制づくりなどについて検討を行った。なお、同ガイドラインは、中長期的な観点での作成が望ましかったが、時間的な制約から、あくまでも11月時点の状況に基づく内容での策定となったため、以後の状況に合わない部分も見られるようになった²⁰（図表4-2-8参照）。

図表4-2-8 応急仮設住宅入居者に対する地域保健福祉活動ガイドラインの概要

現状と課題	目標	実施すべき事項
<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者入所施設が全壊又は水没の被害を受け、稼働していない ・被災者も高齢者が多く、今後施設利用が見込まれる 	<ul style="list-style-type: none"> ・要援護者が暮らせる高齢者施設の建設・補修 	<ul style="list-style-type: none"> ・グループホーム型応急仮設住宅の建設、被災した施設の復旧への支援等
<ul style="list-style-type: none"> ・支援の必要な人が慣れない土地で慣れない応急仮設住宅で生活している 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者のADL²¹低下、要介護度の悪化防止 	<ul style="list-style-type: none"> ・要支援者のフォロー体制整備 ・サポートセンターや集会所において健康相談事業等を実施
<ul style="list-style-type: none"> ・生活環境の変化により体調を崩す人がいる 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康状態の悪化予防 ・健康不安の解消 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援相談員等との連携 ・健康教育（保健相談、運動指導、栄養・食生活相談等）の実施
<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の立地により、住所地以外の市町村に居住している 	<ul style="list-style-type: none"> ・県内どこでも健診が受けられる体制の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・住所地でなくても、健康診断、予防接種、乳幼児検診、妊婦健診を受診できる環境づくり
<ul style="list-style-type: none"> ・家族や友人、家や仕事を失うなど過大な精神的ストレスを抱えながら生活を送っている 	<ul style="list-style-type: none"> ・心のケアの必要な人に適切な指導や支援ができる体制の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・サポートセンターや集会所で看護師等による健康相談の実施 ・心のケアチームの活用

ホ まとめ

今回の震災において、県では保健福祉事務所が管内市町村、関係機関との被害状況について情報収集を行い、保健活動のコーディネーターとして保健師を派遣し、避難所、救護所等の状況調査や健康相談等を支援した。一方、被害が甚大な沿岸市町では保健師が不足していたが、県内でも通勤や家庭等の事情により、遠隔地で勤務可能な保健師を確保するための調整が困難であった。県では、被害の全容が把握できていない状況の中で厚生労働省に保健師派遣のあっせんを依頼し、派遣保健師の受入れが始まる時点でも市町村の被害状況等を情報収集しながら、派遣先市町村の調整を行った。

保健師は災害時に人員不足が想定される専門職であり、なかでも長期にわたり被災地で保健活動に従事できる保健師を確保することは難しい。このため、特定の地方公共団体と相互応援協定を締結しておく、あるいは、厚生労働省と保健師の長期派遣について協議しておくなど、事前の体制づくりが重要になる。また、被害の程度に応じて、県保健福祉事務所の役割分担、保健師の勤務体制を臨機応変に見直し、対応できるよう、県全体として事前の支援体制構築の検討が望まれる。

保健活動は1年で終了するものではなく、長期にわたる取組である。プレハブ仮設住宅や民間賃貸借上住宅の入居者等の健康調査、入居生活の長期化による心のケア対策、サポートセンターの運営支

²⁰ 11月以降の状況に合わせた内容の取組指針は、平成25年10月に作成した。

²¹ Activities of Daily Livingの略。寝起きや移動、トイレや入浴、食事、着替えといった日常生活に必要な最低限の動作のことで、高齢化や障害の程度をはかる指標とされる。

援、高齢者を中心とする生活不活発病の予防等、長期的な疲れ・ストレスの蓄積に対し、今後も県や市町村の復興計画等を踏まえ、被災者の健康維持に向けた保健活動の継続が重要である。

(2) 感染症対策

イ 避難所におけるサーベイランス

今回の震災では、津波により沿岸の県保健福祉事務所が被災した上、燃料不足により車両の活用が制限され、電話やインターネット等の通常の通信手段も機能しなかったことから、発災直後は津波による被害を受けた地域の感染症の発生情報を把握することは困難であった。

このため県では、東北大学大学院医学系研究科と共同で、避難所における感染症リスク対応チームを設置し、3月22日から延べ87か所の避難所を巡回し、避難所の責任者と意見交換しながら、感染症の発生のリスクを軽減するための指導を実施した。なお、同大学監修のもと、避難所における感染症対策として19項目にわたって調査を実施し、対応策について助言を受けた(図表4-2-9参照)。

図表4-2-9 避難所における感染症対策の調査項目

1 ホールなどに大人数が収容されている	11 換気扇や空調設備による換気が可能
2 教室や部屋など個別に収容する場所がある	12 構造上、避難場所の窓を開けることができる
3 各家族同士の距離は1m以上離れている	13 避難者の健康状態を把握している人がいる
4 水道水が復旧している	14 外部との連絡手段(電話・携帯)がある
5 トイレは水洗で自動に流すことができる	15 石けんの確保状況
6 トイレの清掃	16 速乾性アルコール手指消毒薬の確保状況
7 調理者の手指衛生が可能	17 マスクの確保状況
8 調理器具を洗うことができる	18 消毒薬(次亜塩素酸ナトリウムなど)の確保状況
9 人数分の箸、コップ、皿など食器類	19 体温計の確保状況
10 食器類を洗うことができる	

さらに、集団生活の長期化及び疲労による免疫力の低下等、感染症発生リスクが日々増していたことから、5月14日から国立感染症研究所感染症情報センターの避難所サーベイランスシステムにより感染症等症候群の把握を開始した。避難所サーベイランスは、全避難所を対象とし(開始時は合計365か所)、ほとんどの避難所が閉鎖された同年10月末まで実施した。県保健福祉事務所別の最終的な患者報告数は次のとおりであり、インフルエンザを除く呼吸器系症状が最も多く、次いで消化器系症状が多かった(図表4-2-10参照)。また、保健福祉事務所管内別にみると、避難所が数多く設置された県東部保健福祉事務所管内の患者報告数が突出するとともに、呼吸器系症状の患者数が最も多く、県東部保健福祉事務所管内からの患者報告が大きな割合を占めるという傾向は、復旧とともに避難所数や避難者数が減少する中で一貫して認められた。

なお、今回の避難所サーベイランスは、避難所の数がこれまでの震災と違い多数にのぼり、その開設期間の長期化も予想されたため、国からの要請により初めて避難所において実施されることになったものである。原則として全ての避難所で実施することとする要請であったが、対応できる人員に制約があったことなどから、県気仙沼保健福祉事務所管内では100人以上を収容する避難所を対象に実施した。このような大規模な避難所では、支援する看護職の人数が多く、行政職員が常駐している場合も多かったため、実施にあたって協力が得やすかった。

図表4-2-10 避難所サーベイランス定期報告の集計結果

事項	単位	保健福祉事務所名							合計
		仙南	仙台	北部	栗原	登米	東部	気仙沼	
避難所数（延べ数）	か所	332	199	699	72	119	1,061	273	2,755
避難者数（延べ数）	人	5,841	17,997	13,010	2,061	5,321	64,071	25,960	134,261
消化器系症状	人	0	20	20	4	13	92	1	150
インフルエンザ	人	1	2	0	3	0	15	0	21
呼吸器系症状	人	6	35	12	36	12	788	0	889
発熱を伴う発疹	人	0	0	0	0	0	5	2	7
破傷風	人	0	0	0	0	0	0	0	0
疥癬	人	6	1	0	1	0	6	0	14
創傷関連	人	0	0	0	0	0	2	0	2
黄疸	人	0	0	0	0	0	0	0	0
死亡	人	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	人	13	58	32	44	25	908	3	1,083

※最終的な患者報告数。表中の避難所数と避難者数はサーベイランス実施期間中の延べ数である

ロ 感染防止対策

(イ) 衛生資材の配布

一般の流通経路から衛生資材の確保が困難な状況であったため、医薬品卸売業者の協力のもと、サージカルマスク50万枚、手指消毒薬約15万本、次亜塩素酸ナトリウム（消毒薬）約1,000本を確保し、3月18日から県保健福祉事務所を通じて避難所に配布した。

(ロ) 衛生指導等

各保健福祉事務所では、管内の避難所等において衛生指導等を行った。

県仙台保健福祉事務所岩沼支所では、停電や断水による厳しい衛生環境下での感染症及び食中毒の発生を防止するため、保健師と食品衛生監視員が共同で、3月15日から7月14日まで避難所を巡回指導した。また、弁当・おにぎり製造業者の立入指導、配給食品流通拠点指導、重点監視施設の被災状況調査及び監視を実施した。

県東部保健福祉事務所では、3月に全避難所のリスクアセスメントを実施し、避難所トイレ衛生化計画を策定した。4月からは避難所の衛生状態改善のため、避難所清掃キャンペーンを実施した。

(ハ) 啓発活動

東北大学大学院医学系研究科の協力のもと、避難所における感染症対策に関する資料及び啓発用チラシを作成し、3月18日に市町村に配布するとともに、県ホームページに掲載した。このほか、手指衛生、咳エチケットのポスター、感染症・脱水症予防チラシ等を作成し、配布した。

9月以降は応急仮設住宅等への入居が進み、慣れない生活での感染症の発生が懸念されたため、感染症対策セミナーを気仙沼市及び南三陸町において開催した。このセミナーでは、応急仮設住宅支援員等を対象に感染症予防対策について講演を行うとともに、嘔吐物の処理方法や手洗い等についての実習を行った。このほか、日頃の健康管理に役立つように、イラストを多用した具体的に理解しやすい感染症予防ガイドブックを作成し、応急仮設住宅のある沿岸市町を中心に配布した。

津波による被害を受けた県東部保健福祉事務所では、避難所からの情報をもとに6月から毎週発

行ってきた石巻感染症情報（避難所版）の発行を11月に終了したが、引き続き感染症かわら版を応急仮設住宅集会所向けに月2回発行し、注意喚起を行った。また、平成24年2月には、高齢者入所施設の職員を対象に感染症対応研修会を開催し、日頃の対応を見直した。

県北部保健福祉事務所栗原地域事務所では、断水により井戸水を利用する家庭が増加していたことから、栗原市の広報誌に井戸水の衛生管理に関する啓発記事の掲載を依頼した。

(c) 結核登録患者への対応

各保健福祉事務所では、発災後も結核登録患者への支援を継続した。

県東部保健福祉事務所では、結核登録者情報システムや結核患者登録票（ビジブルカード）・申請書類等が水没したため、ビジブルカードを作り直し、自宅や避難所を訪問し、安否確認と治療継続のための支援を実施した。また、結核登録者情報システムは津波による被害を受けて稼働できなくなっていたが、東京都の公衆衛生医師の支援により、結核研究所から還元された膨大なデータの中から登録患者データの照合、必要最低限のデータの再入力、新患入力作業等を行い、12月ごろから稼働できるようになった。

(d) 市町村の対応

仙台市では、感染症予防対策として消毒用の薬剤やマスクの配布、手洗いの指導、正面玄関への消毒剤散布マットの設置、土足禁止、寝具類の定期的な交換、避難スペース及びトイレの清掃の徹底、保健所職員による消毒作業等を行うなど、衛生環境の改善に積極的に取り組んだ。また、津波による被災者が多く避難していた宮城野区と若林区の避難所では、衛生環境の悪化が特に懸念されたことから、発災直後の混乱期に京都市保健福祉局衛生班の支援を得て、トイレ用スリッパの設置、仮設トイレの巡回消毒、手指消毒用アルコールや逆性石けん等の消毒用薬剤の設置と補充等の対策を行った²²。

石巻市では、発災から2か月が経過しても7,000人を超える避難者が約100か所の避難所で生活していたが、気候が暖かくなるにつれて、津波堆積土やがれきから発生した粉じんのほか、倉庫等から流出した冷凍水産物が発する腐敗臭や大量発生したハエが問題となっていた。そのため、多くの避難所では、換気もできず布団を干すこともままならない環境下で、寝具を敷いたままの状態となり、カビやダニの発生による避難所の生活環境の悪化が懸念された。そのため、多くのボランティア団体等が共同で布団干しや環境改善を行う活動をダニバスターズと称して、5月下旬から本格的に活動を開始し、避難所の環境・衛生状況の調査、防カビ・防ダニ方法の指導、寝具の破棄と新品毛布・夏用タオルケットの配布、寝具乾燥と掃除機による埃吸引等の活動を9月末まで行った。なお、国立医薬品食品衛生研究所の調査結果によると、ダニバスターズの活動によって有害なカビが減少したことが報告されている。

南三陸町では、避難所で手洗いができない状況が続き、避難所の状況把握、給水タンクの調達、水の確保等、多くの調整・支援が必要とされる中、災害保健医療支援室から学生ボランティア等による何でもやります隊²³が派遣され、保健師の巡回訪問だけでは対応できない支援が行われた。

²² 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

²³ 4月から約2か月間、東日本大震災災害保健医療支援室から南三陸町にある7か所の避難所へ派遣された避難所滞在型ボランティア

ハ 感染拡大防止対策

各保健福祉事務所や市町村では、管内における感染症の発生動向を把握し、迅速な対応を行ったため、集団発生を防止することができた。

県仙南保健福祉事務所管内におけるインフルエンザの集団発生報告に対しては、感染拡大防止のための保健指導の実施及び手指消毒薬の配布を実施し、県北部保健福祉事務所管内における二次避難所におけるノロウイルスの発生に対しては、集団発生に備えて事前にマスクや消毒薬を配置した。感染予防の指導をタイムリーに実施することにより、感染拡大を早期に終息させることができた。

3月下旬から4月下旬までは、避難所において急性呼吸器症状者や感染性胃腸炎の発生が確認されたことから、県では感染防止策の情報提供を実施した。また、県東部保健福祉事務所管内の避難所において、5月末ごろから急性呼吸器感染症患者が報告された。しかし、インフルエンザ様症状を訴える患者がいなかったため、調査を実施したところ、一日中自宅等でがれき処理や清掃作業に従事し、夜間、避難所に戻った際に症状を訴える事例が多かった。このため、当該作業中に埃や粉じんを吸引することが原因のひとつと判断されたことから、マスクを支給するなどして対応した。

県気仙沼保健福祉事務所管内では、発災前にはなかった結核の発生届が4月以降相次ぎ、前年の4倍強となり、うち肺結核の新規登録者が前年の2倍以上に増加した。散発的な発生であったが、発災後の登録者の増加が著しく、全事例に対し、疫学調査、接触者健診、訪問指導、医療機関との連携調整等を順次行った。避難所における結核の発生事例は4件あったが、患者発生避難所の接触者健診を実施し、集団発生には至らなかった。

また、仙台市の一部避難所ではインフルエンザや感染性胃腸炎等の発生も見られたが、学校や施設の協力により、咳や下痢等の症状別の部屋を確保して発症者に療養してもらうなどの配慮を行い、医療チームとの連携のもと感染拡大を防止することができた²²。

岩沼市では、発災から1週間が経過した頃から、避難所でのインフルエンザ等の感染拡大が懸念されたため、早期からインフルエンザ様症状を呈する避難者を別室に隔離するなどの対策をとったものの、更なる感染拡大が懸念されたことから、市では抗インフルエンザ薬の予防投与を7日間実施し、感染拡大の防止を図った。このほか、市では感染性胃腸炎や上気道炎予防等についても避難所スタッフと連携し、感染予防・拡大防止の対応を行った。

ニ まとめ

(イ) 避難所サーベイランス

これまでの震災とは異なり、開設された避難所の数が多く、また開設期間の長期化が予想され、感染症の発生が危惧されたことから、国等からの要請により避難所サーベイランスが初めて実施された。しかし、今回の避難所サーベイランスは必ずしも医療の専門家が行っているわけではなかったため、報告された結果の精度はあまり高くなかった。また、全ての避難所状況の集約や報告を受けての事後処理が困難であった。さらに、避難所サーベイランスは、避難所が開設されている期間中継続されたが、実施する担当職員や住民代表は交代する場合があり、その都度取組についての説明が必要となり手間を要した。結果的に、大規模な感染症の集団発生は見られなかったものの、このような問題は検討を重ね、県と国とが連携した対応を協議することが求められる。

(g) 避難所の衛生状況の改善及び感染症対策

今回の震災においては、感染症が発生した場合、必要に応じて感染症対策の専門家と連携した対応がとられた。避難所において大きな集団感染が起きた事例はなかったものの、避難所という閉鎖された空間に多数の人が生活し、断水し、衛生環境が劣悪な状況においては、感染症がまん延するリスクが高くなるため、手洗いやトイレ用の水がない中で感染症を防止するための方策をあらかじめ検討しておくこと、そのために必要な衛生用品も事前に準備しておくことが必要である。

また、必要に応じてインフルエンザ予防や消毒の方法、感染症予防のチラシやポスター等が避難所に配布され、流行が想定される感染症の対策が周知されていた。今回の災害対応において作成されたこれらの資料を整理し、今後の災害対応においても活用できるようにしておくことが必要である。

(3) 食生活改善対策

イ 避難所における栄養支援等

災害時の非常食では、水分とエネルギーの補給が優先されるが、避難生活が長期化する場合には、栄養の不足や偏りが懸念される。今回の震災においても、発災から1か月が経過し、避難者の健康状態への懸念が生じたことから、県、市町村、関係機関が連携して早期の栄養状況調査、栄養指導、栄養補助食品の提供を実施した。

栄養指導では、3月12日から管理栄養士等の県保健福祉事務所職員が市町村や避難所を巡回したほか、(社)日本栄養士会との調整により、4月4日から管理栄養士等が避難所を巡回し、9月までに約620人が派遣され、栄養支援活動を実施した。

また、栄養補助食品等について、3月14日付けで(財)日本健康・栄養食品協会に対して「栄養補助食品等の提供について」を送付し、栄養補助食品の提供を依頼したところ、3月16日から8月5日まで各メーカー等から支援を受けた(図表4-2-11参照)。受入れた栄養補助食品等は、各保健福祉事務所からの情報や市町村からの要望に基づき、沿岸部の避難所、医療施設、応急仮設住宅等を中心に送付した。なお、輸送手段の確保が困難な時期には、各保健福祉事務所職員が避難所や医療施設を巡回する際に配布した。

4月1日から、県では避難所における食事の状況を調査し、その改善を図るため計7回にわたる避難所での食事状況調査を実施した(図表4-2-12参照)。

初回の調査結果では、避難所における食事の内容はバランスが偏っており、また、エネルギーは約9割の避難所で、たんぱく質は8割以上の避難所で不足しているという状態であったが、各地区において炊き出し献立の改善、炊き出し拠点の整備支援、栄養強化食品の活用や弁当調達の推進等を行った結果、当初はパンやおにぎりのみであった献立が、定期的に牛乳、野菜ジュース、副菜が提供されるようになり、調査の回数を重ねるごとに栄養不足の避難所は減少していった(図表4-2-13、図表4-2-14参照)。また、乳幼児や高齢者など特に食事に配慮が必要な被災者への個別の対応が行われていないといった状況も見られた(図表4-2-15参照)。

第4章 応急・復旧対策

図表4-2-11 (財)日本健康・栄養食品協会等から提供された主な義援物資

項目	内容	提供元
特別用途食品 保健機能食品等	栄養補助食品(ビタミン剤、妊婦用クッキー等)、濃厚流動食(栄養補給飲料等)、嚥下食、アレルギー用ミルク、離乳食、介護食、病者用食品、低タンパク米、ビタミン強化米 など全43品目	ユニセフ (財)日本健康・栄養食品協会 ほか全21企業・団体
その他	食品成分表等の書籍 計364冊	食生態学実践フォーラム等

図表4-2-12 避難所の食事状況調査の調査期間等

回	調査期間	調査箇所数	調査対象
第1回	4月1日～4月12日	332か所	沿岸13市町に設置されている避難所 おおむね50人以上が避難している避難所を抽出調査
第2回	5月1日～5月20日	241か所	
第3回	6月11日～6月20日	49か所	
第4回 ～第7回	7月11日～7月20日 (以降、10月まで毎月11日から20日)	33か所	

図表4-2-13 食事の内容

	主食	主菜	副菜	果物	牛乳・乳製品	野菜等 ジュース
第1回	2.9回	1.5回	1.6回	0.5回	0.2回	0.1回
第2回	2.9回	2.0回	2.1回	0.4回	0.7回	0.2回
第3回	3.0回	2.4回	2.2回	0.6回	0.8回	0.6回
第4回	3.0回	2.2回	2.2回	0.6回	0.6回	1.1回
第5回	3.0回	2.6回	1.9回	0.6回	0.4回	0.7回
第6回	3.0回	3.0回	2.2回	0.2回	0.4回	0.7回
第7回	3.0回	2.6回	2.6回	0.7回	0.6回	0.8回

図表4-2-14 エネルギー、たんぱく質、ビタミン類の提供状況

	エネルギー	たんぱく質	ビタミンB1	ビタミンB2	ビタミンC
第1回	1,546kcal	44.9g	0.72mg	0.82mg	32.0mg
第2回	1,842kcal	57.1g	0.87mg	0.96mg	48.4mg
第3回	2,019kcal	69.5g	1.36mg	1.16mg	60.4mg
第4回	2,033kcal	64.0g	0.81mg	1.03mg	57.3mg
第5回	2,216kcal	72.2g	1.11mg	1.08mg	108.9mg
第6回	2,112kcal	69.4g	1.08mg	1.04mg	180.6mg
第7回	2,128kcal	68.1g	0.73mg	1.02mg	111.9mg
目標栄養量	1,800 ～2,200kcal	55.0g以上	0.9mg以上	1.0mg以上	80mg以上

※目標栄養量は厚生労働省通知による。必要な栄養量は、年齢・性別・活動量等により個人ごとに異なる

図表4-2-15 避難者への個別対応をしている避難所の割合

	軟食対応	年齢・性別による 盛り付けの配慮	子どもへの配慮
第1回	—	10.2%	3.6%
第2回	7.9%	30.3%	18.7%
第3回	12.2%	53.1%	40.8%
第4回	6.1%	24.2%	24.2%
第5回	0%	16.7%	11.1%
第6回	6.3%	12.5%	0%
第7回	0%	0%	0%

調査結果を踏まえ、県では避難所における食事提供の目標量、留意点等を市町村に示し、避難所で目指すべき食事のあり方について通知した。国の通知²⁴に基づき、栄養管理の目標として従来特定給食施設等が実施することとされている健康増進法（平成14年法律第103号）第9条を準用することとし、被災者の健康増進に食事が寄与すべきものであること、また、食事提供の目安として食事回数は1日3回とすること、目標栄養量としては国から新たに示された当が目指すべき栄養量を示したほか、食事内容や年齢等による配慮などの留意点等についても示した。これらにより、避難所における食事提供の目指すべき姿の共有化が図られ、改善に向けた活動が進んだ。

避難所の食事状況を栄養素レベルで評価したことで、被災者の栄養状態の推定や確保すべき食料の内容や量がある程度明確化され、それらの数値を根拠に食料調達担当に働きかけを行った。

なお、管理栄養士等の派遣については、3月12日以降市町村の状況を踏まえて、管理栄養士等の派遣要望を厚生労働省に対して情報提供し、派遣調整を行った。他地方公共団体からの管理栄養士等の派遣は3月31日から開始され、9月までに10都道県2市から延べ528人の派遣を受けた（図表4-2-16参照）。

図表4-2-16 他地方公共団体からの管理栄養士・栄養士の派遣実績

派遣先	派遣元	4月	5月	6月	7月	8月	9月	計
石巻市	石川県	31人	60人	0人	0人	0人	0人	91人
	兵庫県	23人	31人	0人	0人	0人	0人	54人
	福岡県	17人	11人	12人	17人	14人	0人	71人
	福岡市	0人	19人	9人	0人	0人	0人	28人
	千葉県	2人	3人	0人	0人	0人	0人	5人
東松島市	福岡市	0人	0人	3人	0人	0人	0人	3人
	山口県	0人	0人	0人	14人	0人	0人	14人
南三陸町	香川県	27人	31人	22人	0人	0人	0人	80人
	兵庫県	23人	0人	27人	0人	0人	0人	50人
	熊本市	22人	31人	6人	0人	0人	0人	59人
	熊本県	0人	0人	0人	6人	6人	6人	18人
亘理町	大分県	21人	0人	0人	0人	0人	0人	21人
気仙沼市	北海道	0人	29人	0人	0人	0人	0人	29人
県東部保健福祉事務所	東京都	0人	0人	0人	0人	0人	5人	5人
計		166人	215人	79人	37人	20人	11人	528人

（厚生労働省ホームページ、東日本大震災の対応状況〔栄養・食生活支援〕等について）

ロ 応急仮設住宅入居者への食生活支援

県では、プレハブ仮設住宅入居者等の食生活の悪化を予防し、栄養改善を図るため、市町村の要望に基づいて栄養・食生活指導を実施する法人等（企業・NPO・任意団体）に対して補助金を交付する健康支援事業（食生活支援）を9月に創設した。

平成23年度は事業実施の意向を示した9市町において、延べ12団体が県の補助事業として栄養相談会を延べ174回開催し、延べ3,025人が参加した。レシピの紹介や調理実習、食生活に関する講話、意見交換・相談等を行い、限られた調理スペース・調理器具しかないプレハブ仮設住宅でのバランスのとれた食事の摂取促進を指導したほか、延べ1,016戸を訪問して栄養・食生活相談を行い、栄養リスクの高い入居者への個別指導を通して食生活の自立を支援した。

²⁴ 厚生労働省：『避難所の食事提供に係る栄養管理の適正な実施について』（平成23年6月14日通知）

ハ まとめ

長期化する避難生活においては、避難所で提供する食事の内容や量、栄養補助食品の提供等、栄養バランスの改善のための対応が必要である。また、今回の震災において実施された避難所の栄養調査は、被災者の健康維持においては重要であることから、避難所における栄養・食事状況に関する調査実施方法や実施体制を検討しておく必要がある。

県では、避難者の栄養改善の対応を図る目的で継続的に避難所での食事状況調査を行い、その結果は市町村への助言等に活用した。また、同調査の結果は長期にわたる避難生活における栄養摂取状況を把握する上で貴重な資料であることから、今後、分析・整理して避難所マニュアルや備蓄品の選定等に活用する必要がある。

3 災害時要援護者等支援

(1) 要援護者支援

要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の行動をとる際に支援を要する人々のことをいい、具体的には高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等をいう²⁵。国では以前より、地震や風水害や豪雪等の災害における死者の大半が65歳以上の高齢者であることを踏まえ、要援護者対策を災害時の人的被害を軽減するための重要課題と位置づけていた²⁵。

県では、国の動向や過去の災害を踏まえ、平成18年10月に災害時要援護者支援ガイドライン（以下「県要援護者ガイドライン」という。）を策定していた。これは、災害発生時における要援護者に対する支援を適切かつ円滑に推進するため、市町村が行う要援護者支援のあり方について、県の基本的な考え方を取りまとめたもので、主に市町村が住民向けに市町村災害時要援護者支援マニュアルを策定する際の指針として用いることを目的としていた。県要援護者ガイドラインにおいて要援護者とは、災害に対処するに際して、何らかのハンディキャップを有することにより他者の援護を必要とする者と定義し、具体的な要援護者としては、以下のとおり想定していた。

- ・ 高齢者（一人暮らし高齢者〔高齢者のみの世帯〕、寝たきり高齢者、認知症高齢者など）
- ・ 身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者、内部障害者など）
- ・ 知的障害者
- ・ 精神障害者
- ・ 常時特別な医療等を必要とする在宅療養者（人工透析を受けている者、難病等の者〔医療機器等を装着している者〕、低肺機能者〔酸素吸入が必要な者〕など）
- ・ 乳幼児・児童（特に低学年児童）
- ・ その他（妊産婦、日本語の理解が十分でない外国人、地域の地理に不案内な旅行者など）

市町村においては、災害時要援護者支援計画等²⁶の整備、要援護者名簿の作成等により災害時の避難にあたって支援が必要となる人を特定し、防災部局と福祉部局のみならず、直接避難支援に携わる自主

²⁵ 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会：『災害時要援護者対策の進め方について（報告書）』（内閣府、平成19年3月）

²⁶ 各市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした全体計画と、個々の要援護者ごとに避難支援者との関連づけ等を明らかにした具体的な計画で、災害時に、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援等を行う際に活用する個別計画の2つがある。

防災組織、民生委員等が要援護者に関する情報を共有するなどの対応を行っていた²⁷。

イ 市町村における要援護者の把握

市町村における要援護者の把握については、民生委員や市町村社会福祉協議会等の協力を得て行った事例がヒアリング等で把握されている。

事前の計画に基づき、保健福祉担当課作成の要援護者名簿を用いて民生委員や町内会が名簿掲載者の安否確認を行うとともに、一人暮らしの高齢者については、担当課所有の名簿を用いて市町村社会福祉協議会等と連携して安否確認を行った事例や行政区長が市から自宅に届けられた書面による調査を実施して要援護者宅を訪ねて声をかけたり、消防団が食料・水を届けた際に声をかけたりするなど、普段の地域的つながりの中で要援護者の把握が行われた事例があった。また、市社会福祉協議会が震災前に要援護者マップを作成していた市では、同マップの情報を市、自治会長、民生委員等で共有しており、今回の震災では同マップを活用して要援護者の把握を行っていた。しかし、要援護者マップに市内に在住している全ての要援護者情報が掲載されているわけではなく、個人情報保護のため事前に了解の得られていない要援護者情報は記載されていないなどの課題もあった。沿岸の町では、要援護者データのバックアップサーバーがある町立病院が津波により浸水し、データの復旧が困難となったため、要援護者の把握を担当職員が手探りで対応せざるを得なかった状況も生じていた。

また、市町村社会福祉協議会と連携し、消防署、町内会、民生委員、児童委員が中心となり、要援護者名簿を用いて住民の安否を把握したが、記載内容の範囲を限定して情報を開示するとともに、開示先に対しては要援護者名簿の取扱いに関する誓約書の提出を求める事例や、要援護者名簿に記載されている住民に対して民生委員や保健師による面談や健康チェックを行ったが、個人情報保護の関係から、担当職員が要援護者名簿の情報開示を躊躇する事例もあった。

なお、要援護者名簿をもとに状況が把握され、フォローワークが必要な人に対しては、保健師の巡回による健康状態の確認等が継続して行われた。

今回の震災で要援護者の把握が円滑に行われた事例をまとめると、事前の対策として要援護者名簿や要援護者マップが作成され、民生委員、自主防災組織、自治会、市町村社会福祉協議会等、地域で支援者間の情報共有が図られ、発災後は、これらの支援者による要援護者宅への巡回訪問等により安否確認や情報提供、避難支援が行われていた。一方、要援護者に関する情報共有では、個人情報保護の観点から、行政機関で把握されている要援護者名簿の開示を支援者やボランティアに躊躇した事例や開示範囲を限定した事例があり、情報を活用する上での課題があった。

ロ まとめ

内閣府の災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書（平成25年3月）によると、今回の震災では、被災地全体で65歳以上の高齢者の死亡率が約6割であり、また、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍になるなどの報告がなされている。同報告書では、この原因について、在宅や地域で生活をしていた高齢者や障害者等のうち、避難行動や避難生活のために支援を必要とする要援護者に対して避難に必要な情報が届かなかつた、避難すべきか否かを判断することができなかつた、必要な避難支援を受けられなかつた、寝たきりの状態や老々介護により自力や介助者の力だけでは避難

²⁷ 総務省消防庁調査（『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果（平成22年6月30日）』）によると、県内の各市町村における災害時要援護者支援対策の全体計画等策定状況は、平成21年度末時点で、全体計画を策定済であったのは18（51.4%）、災害時要援護者名簿の整備に着手していたのは34（97.1%）、個別計画を策定中であったのは30（85.7%）の市町村であった。

することができなかつたことから避難することをあきらめてしまったことで、多くの要援護者の命が失われた。さらに社会福祉施設や病院等、要援護者にとって避難場所となる場所が被災したことにより、その死亡率は大きなものとなったと報告している。

要援護者については、情報提供、避難、避難生活等において、災害時の対応が難しい場面があり、市町村ではあらかじめ作成していた要援護者名簿を用い、市町村、市町村社会福祉協議会、消防署、町内会、民生委員、児童委員が連携し、要援護者の把握や安否確認を行った。また、市町村では要援護者名簿の情報開示にあたり、開示する範囲を限定し、さらに開示先から要援護者名簿の取扱いに関する誓約書の提出を求めるといった可能な限りの配慮がなされた一方で、個人情報保護の観点から市町村において情報開示を躊躇するなど、名簿の活用に課題を抱える状況も生じている。

要援護者の個人情報の取扱いは慎重に検討すべき事項ではあるが、災害発生時は要援護者に対して早急な対応が必要であることから、今後は、行政機関と地域住民をはじめとする要援護者支援に係る関係者が連携し、要援護者の個人情報の取扱いについて事前の取り決めを行うとともに、平常時から関係者が災害時における要援護者の把握等の対応について検討することが必要である。また、県としては、本震災を踏まえて県の要援護者ガイドラインの見直しを行い、情報伝達や避難誘導等のあり方など、市町村における要援護者の取組を支援していくことが必要である。

② 高齢者支援対策

イ 高齢者福祉施設等の被害状況

発災当初、県では沿岸の県保健福祉事務所の被災とともに、停電や通信手段の遮断等により、高齢者入所施設の被害状況に関する情報の収集が困難な状況であったが、発災当日から高齢者入所施設のリストを作成し、各施設への電話及び電子メールによる情報収集を行った。また、各保健福祉事務所では、管内の各施設に電話、ファクシミリ、電子メールで状況を確認し、連絡が取れない施設等については訪問調査により状況の把握を行った。



被災した岩沼市デイサービスセンター・赤井江マリンホーム

県内の高齢者福祉施設における人的被害は、平成24年11月12日時点で死者が入所者303人、職員67人の計370人、行方不明者が入所者6人であった。高齢者福祉施設の被害状況は、平成25年10月31日時点で276件、約124億7,486万円となっている（図表4-2-17参照）。

図表4-2-17 高齢者福祉施設等の被害状況

区分	所管	件数	概算被害額	備考
高齢者福祉施設	県	2件	2,676万円	偕楽園、和風園
	その他	273件	124億4,732万円	
その他施設	県	1件	78万円	介護研修センター
計		276件	124億7,486万円	

ロ 地震発生後の被災した要介護高齢者の受入調整

発災翌日から自衛隊による救出作業が本格化し、施設入所者も含め多くの要介護高齢者が救出され、一時的に拠点病院等に搬送された。しかし、救出された要介護高齢者の多くは、治療の必要性はあまりなかったものの被災により行き場を失っており、病院の中は救出された要介護高齢者であふれる状況であった。また、被災した高齢者福祉施設から避難した入所者や在宅で被災した要介護高齢者の多くは、通常の避難所に避難するしかなく、環境の整った施設等への早期の入所調整が必要であった。

そのため県では、内陸の仙南、北部、栗原、登米の保健福祉事務所等を通じて、要介護高齢者の受入可能施設の情報を収集するとともに、山形県に依頼し、老人福祉施設協議会及び老人保健施設協会のルートを通じて受入可能施設の情報を入手し、各施設や市町村と受入調整を行った。県では、受入可能施設に対し、3月18日に最大限の受入れを、3月29日に最低限定員1割以上の受入れ^{28・29}を書面にて要請するとともに、山形県等の近県に支援を求め受入先の確保に努めた。

また、避難が長期化している福島県の高齢避難者の受入れについて申出を受け、マッチングを行った。なお、市町村の行政機能回復とともに、受入調整は原則として県が仲介せず、市町村と施設の間で行うこととした。

県では、5月2日までに被災施設の入所者304人、在宅被災者34人（県内での調整は185人、県外への調整は153人）の計338人の受入調整を行った。

受入可能施設における超過受入れは、震災対応の短期的措置としては必要なものであったが、発災から時間が経つにつれて、入所者の健康状態や家族状況の変化により自宅等に戻ることが困難となった等の理由から、受入れが長期化する事例も生じた。このため、県の保健福祉事務所では、訪問による調査等を実施して施設や入所者の状況の把握を行った。

ハ 高齢者福祉施設等への救援物資の提供

県には発災当初から、高齢者福祉施設等より食料品やおむつ等の介護用品、衛生用品、日常医薬品など、救援物資提供の要請が多数寄せられた。これらについては、本部事務局を通して調整を行ったほか、担当課へ個別に物資提供の申出があった場合は、超過受入れを行った施設に直接連絡し、救援物資の引渡しに係る調整を行った。

発災から2、3週間経過した頃からは、日本赤十字社、(社)日本福祉用具供給協会等、県内外の団体等から寄せられた車いすや介護用ベッドなどの福祉関係用具等の寄贈申出を受け、要望の取りまとめや調整等を行い、施設などの寄贈先との調整を行った。また、各保健福祉事務所では津波被害により、杖、シルバーカー等を失った人の状況把握及び杖の長さ調整等を行い提供したほか、本庁と連携し、福祉車両や車椅子、介護用ベッド等の物資提供の調整を行った。

ニ 介護職員の派遣調整

福祉避難所以外の避難所にも要介護高齢者が多数避難し、介護職員によるケアが必要であったが、近隣の介護施設及び介護職員自身もその多くが被災し、避難所での支援体制が整わない状況であった。また、市町村では保健師等が各避難所を巡回して健康や介護ニーズ調査を実施し、発災直後の混乱期のため大まかではあるが避難所等での要介護者の把握を行っていた。そのような状況下において、避

²⁸ 各施設において、定員超過として最大時（5月26日ごろ）に134施設で1,001人の受入れがなされた。

²⁹ 県の保健福祉事務所では、定員超過で受入れを行っている施設への状況調査を行い、勤務時間の延長等による職員への負担増、ショートステイ利用枠の制限による在宅高齢者の利便性低下、個室を2人部屋とした受入れ等の実態を確認した。

難所生活の長期化が見込まれるとともに、市町村だけでは介護職員の確保に懸念が生じたため、中長期的な介護職員の派遣等が求められた。

このような中、厚生労働省から3月15日に被災県以外の都道府県に対して介護職員の派遣依頼が発出され、被災県のニーズに応じて派遣元都道府県との派遣調整が行われ、県では、3月25日から8月2日までに、2市2町の21か所の避難所に1都10県から計937人の介護職員の派遣を受入れた。

県では、介護関係団体に対しても、避難所等への介護職員の派遣要請を行い、派遣元と受入市町村との調整を行った。全国組織の団体³⁰が派遣調整を行うための現場事務所として、3月25日から7月10日まで、宮城県自治会館（仙台市青葉区）に会議室を確保し、各団体はここを拠点として支援活動を行った。また、3月17日から31日までに、県から職能団体6団体³¹及び宮城大学看護学部等の関係団体に対し、避難所等の要介護者への支援について要請を行った。このほか、発災直後から避難所の介護支援にあっていた民間団体³²と市町村との連絡調整を行った。

ホ 福祉仮設住宅（高齢者グループホーム型福祉仮設住宅）の整備

発災直後から、県には被災福祉施設から仮設福祉施設設置の要望が多数寄せられたが、特別養護老人ホーム等の入所系施設については、入所者の安全面への配慮や用地確保の困難性から、国は代替施設の活用を前提に考えており、仮設福祉施設の設置は認めていなかった。このような中、4月15日及び4月19日に厚生労働省から福祉仮設住宅の整備について方針が示された。

これを受け県では、市町村や被災施設の要望に対応して福祉仮設住宅の整備を進め、7月までに高齢者・障害者用を合わせて36棟（290戸）を整備した（図表4-2-18参照）。また、誰もが利用しやすい集会所とするため、市町村の要望に応じ集会所にキッチンや介護用浴室を整備した。

なお、福祉仮設住宅において、認知症対応型共同生活介護のサービス提供を行っている場合の介護報酬の請求については、請求できないという見解が厚生労働省から一旦示されたが、その後の調整で請求可能と認められた。

図表4-2-18 福祉仮設住宅の整備状況

区分	棟数	人数
高齢者向け（介護保険サービス対象）	19棟	165人
障害者向け	11棟	71人
高齢者向け（制度外）	6棟	54人
合計	36棟	290人

ヘ 介護保険制度の特例に関する対応

国では今回の震災を受け、介護保険制度に関する特例的な取扱いを矢継ぎ早に発出し、県では市町村をはじめとする介護関係機関等に速やかに情報提供する必要があった。震災による緊急避難的な対応が求められる中、これらの措置が介護サービス事業者や関係市町村の負担に直結するものであり、特に介護報酬の取扱いや基準の運用等について、迅速な情報提供が必要であったため、3月16日に必要な情報を県ホームページに掲載して情報提供を行った。また、介護保険料や利用料の減免に関する措置や要介護認定の手續に係る特例措置等の被災者支援に係る情報提供を行った。

³⁰（一社）日本介護支援専門員協会、（社）日本介護福祉士会、（社）日本社会福祉士会等。後に、災害福祉広域支援ネットワーク・サウンダーボード、（独）福祉医療機構、全国社会福祉施設経営者協議会が合流した。

³¹（社）日本介護福祉士会、（社）日本社会福祉士会、（一社）日本介護支援専門員協会、（一社）宮城県介護福祉士会、（社）宮城県社会福祉士会、宮城県ケアマネジャー協会

³² 全国コミュニティライフサポートセンター、医療法人鉄蕉会亀田総合病院、（公財）日本医療社会福祉協会等

なお、県では、避難要介護者等の費用負担軽減のための財政的支援として、通所及び短期入所等サービス事業所にやむを得ず長期避難した要介護者等について、区分支給限度基準額を超過した費用負担等に対し、国による十分な財政支援措置を求めた。

ト 高齢者福祉施設等の復旧支援

県では、4月15日から高齢者福祉施設の社会福祉施設等災害復旧事業（災害復旧費国庫補助）に係る協議の受付を開始し、9月12日から災害査定を開始した。災害査定は、従来のルールでは査定金額が200万円以上の場合には実地調査が必要とされていたが、6月27日にその基準が7億円以上に拡大され、災害査定業務の簡素化・効率化が図られた。また、実地調査を行わない災害査定は、施設担当者の立会いのもと、見積書や写真を添付した協議書に基づいて行われた。

平成24年3月31日時点の査定状況は、次のとおりである（図表4-2-19参照）。

図表4-2-19 災害復旧費国庫補助に係る査定状況

査定状況	件数	
	(うち県分)	
査定終了	229 箇所 (進捗率 87.4%)	154 箇所 (進捗率 84.6%)
未査定	33 箇所	28 箇所
協議総件数	262 箇所	182 箇所

津波浸水域にある施設の復旧については、高台や内陸部等の安全な場所への移転新築の要望が県に多く寄せられたが、災害復旧費国庫補助は現在地での原形復旧を基本としており、移転新築による復旧については明確ではなかった。このため、県から国に対して要望を行った結果、11月18日付け事務連絡で移転新築による復旧も災害復旧事業の対象とされた。その後、具体的な協議方法が12月13日付け事務連絡で示され、平成24年1月20日に協議書（21箇所分）を国に提出し、平成24年2月13日に国から回答を得た。平成24年4月30日時点の移転新築協議件数は22箇所となっている。

また、被災した高齢者福祉施設等の入所者については、他施設における定員超過による受入れで対応していたが、応急仮設施設の整備を災害復旧費国庫補助の対象とすることを県から国に対して要望を行った結果、8月11日付け通知で、応急仮設施設整備に係る費用についても災害復旧費国庫補助の対象とされた。しかし、既に各施設では本復旧を進めていたため、応急仮設施設の整備実績は1箇所³³に留まった。

なお、県では災害復旧費国庫補助の対象外とされていた施設に対する支援についても国に要望を行い、その結果、8月11日付け事務連絡で介護基盤緊急整備等臨時特例基金の対象施設³⁴については、基金を活用した施設整備が可能となった。平成23年度の介護基盤緊急整備特別対策事業の活用実績は、認知症高齢者グループホーム4件、小規模多機能型居宅介護事業所1件の計5件であった。

さらに、民間事業者が整備した老人デイサービスや老人短期入所施設については、災害復旧費国庫補助及び介護基盤緊急整備特別対策事業のいずれの制度も利用できなかったため、県では、平成23年度9月補正予算において予算措置し、民間施設³⁵への支援制度として老人福祉施設等復旧支援事業（復興基金事業）を設けた。平成23年度の同事業の活用実績は、老人デイサービスが13件、老人短

³³ 老人福祉施設での応急仮設施設整備は、介護老人保健施設リバーサイド春圃（気仙沼市、定員50人、平成24年1月着工、平成24年5月1日開所）の1箇所のみであった。

³⁴ 認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所、認知症高齢者デイサービス等

³⁵ 補助対象施設は、認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所、老人デイサービス、老人短期入所施設とした。

期入所施設が2件の計15件であった。

チ 仮設住宅サポートセンター等による支援体制の整備

応急仮設住宅での生活が長期化する中、入居者の総合相談や巡回訪問などの地域の見守り活動の拠点、また、被災者同士又は支援者とのコミュニティの構築・維持を図っていくための拠点が求められた。

市町村では、応急仮設住宅に入居する高齢者や障害者、子育て世帯等が安心して暮らせるよう、総合相談や生活支援等を行う仮設住宅サポートセンターを7月以降開設した。平成24年1月時点では、県内13市町に50か所を計画、49か所が開設されている。県では、9月5日に県サポートセンター支援事務所を開設し、仮設住宅サポートセンターの運営相談や弁護士等の専門職の派遣、支援スタッフの人材育成等の支援を行った。

リ まとめ

(イ) 避難所における介護支援体制の整備

県では、介護職員の派遣調整について、厚生労働省による介護職員派遣調整の枠組みを活用するとともに、各保健福祉事務所を通じて市町村の支援ニーズを把握し、他都道府県から派遣される介護職員の派遣調整を行った。また、関係団体との連絡調整も行い、介護職員の確保に努めた。さらに、市町村に派遣された介護職員の活動報告は、県の保健福祉事務所、派遣先市町村、派遣元都県から情報を把握し、避難所等における要介護者の状況を県庁内で情報共有し、被災者支援に役立てることができた。

避難所等において適切な介護支援を行うためには、現場で対応する介護職員と県、派遣先市町村、介護職員の派遣元（他地方公共団体、関係団体）等が、必要な人材、物資、サービス等の情報を共有することが不可欠である。今後は、今回の震災対応における情報集約の方法を参考にして、介護職員との連携体制の構築を図っていくことが重要である。また、避難所、応急仮設住宅から地域復興まで連続して支えるシステムの中核として、応急仮設住宅に併設して建設されるサポートセンターは重要な役割を担っていく必要がある。

(ロ) 要介護者等の受入体制の整備

被災した入所施設の入所者や被災地の在宅要介護者等の受入調整については、県内及び隣接の山形県等の入所可能施設の把握を行うとともに、県内入所施設に対して定員超過での受入調整を行った。これは短期的には必要な措置ではあったが、今回の震災における教訓を踏まえ、災害時における被災した要介護者の受入調整体制について、他都道府県、市町村、関係団体、国等と検討を進めることが求められる。

(3) 障害者支援対策

イ 障害者支援施設等の被害状況の把握と復旧支援

3月12日、県では電子メールを用いて県内各施設に被害状況及び受入可能状況の一斉調査を実施したが、停電等の影響で調査票の回収に時間を要した施設等もあり、全てを回収できたのは4月下旬であった。一方、通信手段の復旧とともに電話等による被災状況等の確認が可能となり、施設等からの要請に対応するとともに、民間の支援団体等からの物資提供等の申出の調整を行った。

今回の震災では、県内の障害者福祉施設等の人的被害は、利用者の死亡15人、行方不明者7人、職員の死亡4人、行方不明3人であり、県内の障害者支援施設等の被害状況は、平成25年10月31日時点で42件、被害額は約6億5,176万円となっている（図表4-2-20参照）。

図表4-2-20 障害者支援施設等の被害状況

区分	所管	件数	概算被害額	備考
障害者支援施設等	県	7件	1億3,510万円	七ツ森希望の家、視覚障害者情報センター、不忘園、船形コロニー、援護寮、障害者福祉センター、障害者総合体育センター
	その他	31件	5億364万円	
その他施設	県	4件	1,302万円	拓桃医療療育センター、啓佑学園、リハビリテーション支援センター、精神保健福祉センター
計		42件	6億5,176万円	

なお、本県のまとめによる平成24年2月末時点の障害者の死亡者数1,104人について、障害者手帳所持状況で内訳をみると、身体障害985人、知的障害62人、精神障害65人となっており、身体障害者の死亡者数について障害種別ごとの内訳をみると、視覚障害68人、聴覚障害76人、肢体不自由519人、その他の身体障害322人であった³⁶。

県では、被災して介護職員等が不足した施設等に対し、厚生労働省の仲介により介護職員等を派遣した。3月31日から気仙沼市内の施設をはじめとして、計13施設に対して介護職員等を派遣するとともに、4か所の相談支援事業所に相談支援員を派遣し、施設等での介護や相談支援にあたった。介護職員等派遣の受入調整については、3月下旬に県知的障害者福祉協会内に関係団体連絡協議会宮城対策本部事務局が設置され、3月28日に同事務局からの打診に応じて県が国と調整を行い、災害救助法に基づく救助として取扱うこととなった。県では、入所施設利用者等の安否確認、各種要望・状況の調査、派遣職員の受入調整、支援内容の調整等を平成24年3月末まで行った。県で把握している限りでは、12道県市13団体から少なくとも延べ4,714人が派遣されている。

なお、障害者支援については、障害種別ごとに専門性があるため、介護職員の派遣調整等においては、県担当部署でも特定の職員に負荷が集中しやすく、今回の震災では長期にわたり24時間体制の職員対応が必要となったが、専門性のある職員の配置が難しい状態であった。

物資の要望調査や配布調整については、主に入所施設の被災状況調査と同時に対応を開始し、施設名、所在地、避難者数、必要物資数等をまとめた一覧表を県災害対策本部に提供して対応した。また、随時、電話や面談等を通じて施設の要望の把握に努めるとともに、各種物資提供の申出を受け、物資の需給ニーズの調整を行った。なお、民間団体が独自に管理する各種物資の保管場所として、旧船形学園体育館を4月末から12月末まで貸与した。

施設・設備の復旧については、国庫補助制度による事務処理のほか、県独自の補助率嵩上げを事業化した。また、厚生労働省に対し、これらに関連する本県の実情を随時情報提供することで国の実態把握、各種復旧事業の一助とした。その他、復旧工事費用等の資金援助や工事契約の代行等を取扱う民間団体があり、被災状況の調査等をもとに情報提供した。

³⁶ 内閣府：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第2回 資料8-1』（内閣府、平成24年11月）

なお、1人の障害者が複数の手帳を所持している場合があるため、死亡者数と手帳所持者数の合計値は一致しない。

ロ 精神科病院等への支援及び入院患者の転院調整

今回の震災では、被災により医療の提供が継続できなくなった精神科病院の入院患者の転院や新たな受入施設の確保、転院時の搬送調整が必要となり、県では、県内の転院情報の収集と調整を行うとともに、県外の受入病院については厚生労働省が調整した情報をもとに受入先を決定し、各病院や自衛隊、関連施設の車両等を利用して搬送した。

石巻市、気仙沼市、岩沼市にある精神科病院では、被災により入院患者への医療の提供が継続できなくなったことから、他の医療機関への転院調整を行った。県外への転院調整にあたっては、厚生労働省精神・障害保健課で北海道・東北・関東エリアの14都道県を対象に受入可能な医療機関の調査が行われ、3月17日に本県に第一報の情報提供があったことから、厚生労働省と調整の上で受入県と調整を行い、山形県内10か所の医療機関で49人の受入れが実施された。県内の医療機関への転院調整については、県から各医療機関に電話連絡して受入可能人数を把握し、受入病院と調整して転院を行った。受入調整は3月13日から4月1日までを行い、県内38か所の医療機関、県外10か所の医療機関に合わせて300人が転院した。

なお、転院調整にあたっては、県内外の多くの病院にそれぞれの患者の状態を伝えながらの調整となったが、特に精神疾患に加えて身体疾患のある患者の受入先の調整に時間を要した。また、患者の搬送は災害拠点病院が優先され、精神科のような配慮が必要な入院患者の転院時の搬送に必要な機材や人員が不足した。

その後、県では岩沼市内の精神科病院の復旧に伴い、山形県内の複数の精神科病院へ転院していた患者については、県内病院に帰院するための調整を平成24年2月8日から進めた。山形県内の転院先から県内病院への患者の移送は、県社会福祉協議会の全面的な協力を得て、平成24年4月2日から3日にかけて実施し、39人が帰院した。

ハ 障害者に対する支援

(イ) 視覚障害者への支援

視覚障害者の安否確認は、関係者団体が東日本大震災視覚障害者救援本部を3月25日に設置し、各団体が所有する会員情報に基づく確認のほか、全避難所への訪問確認を行ったが、確認できた人数に限りがあったことから、県は沿岸市町の身体障害者手帳のデータ開示を求められた。しかし、県としてはデータを開示することは困難であったため、市町村及び関係団体と協力しながら可能な限り状況の把握に努めた。なお、身体障害者手帳のデータは市町村においても保有されていることから、県では、市町村において安否が確認できている人及び行方不明等で氏名が明らかな人を除いて電話で状況を確認し、それでも確認できない人については直接自宅に訪問し状況を確認した（40件程度）。

避難所等における視覚障害者への情報提供については、3月15日、3月21日及び4月18日に県から市町村に対して、館内放送等の音声割れて聞こえないことがないように音量等について配慮することを依頼し、また、4月28日からは、県、国、支援団体、関係市町村が協力して、視覚障害者の状況や支援ニーズの把握を沿岸13市町で実施し、必要な物資等の支援を行った。

(ロ) 聴覚障害者への支援

避難所等における聴覚障害者への情報提供については、3月15日、3月21日及び4月18日に県から市町村の障害福祉担当課に対し、貼紙やホワイトボードを活用した文字での情報提供を依頼し

た。また、手話通訳者の派遣調整については、3月31日に厚生労働省が被災県に手話通訳者等を派遣する体制を整備したことから、県から市町村に派遣希望を確認し、厚生労働省に派遣を要請した。手話通訳者は、4月11日から5月13日までは石巻市、東松島市、多賀城市、名取市及び亘理町に派遣し、引き続き6月30日までは石巻市、名取市及び亘理町に派遣した。なお、名取市、亘理町では、7月からは独自に手話通訳者の派遣を継続した。派遣された手話通訳者は、主に市役所・町役場の窓口、避難所で活動した。

また、9月21日に聴覚障害関係団体と会議を開催し、被災した聴覚障害者に対する今後の支援のあり方を確認するとともに、その後、国の事業を活用し、被災した聴覚障害者に対する生活再建等のための情報提供や相談支援を行う拠点として、平成24年1月4日にみやぎ被災聴覚障害者情報支援センター（愛称：みみサポみやぎ）を開設した。みみサポみやぎでは、生活再建や防災等に関する情報発信や相談支援を行ったほか、平成24年1月末から2月末にかけて、沿岸市町の聴覚障害者に対してアンケート調査を実施し、被災した聴覚障害者のニーズ把握を行った。

このほか5月からは、障害福祉団体等との意見交換会を実施し、被災した障害者のニーズ把握や支援の取組について情報交換を行った。意見交換会は、平成23年度は4回実施した。

(v) 精神障害者への支援

精神障害者については、県の保健福祉事務所において避難所等での相談対応、受診・入院の支援、応急仮設住宅への生活移行の支援等を行ったほか、県外から派遣された心のケアチームにより各種支援活動が行われた。

また、8月からは、震災により精神症状を呈した人や医療中断等により日常生活に支障をきたしている精神障害者を対象に、委託した医療機関等の専門職が訪問支援を行う精神障害者アウトリーチ推進事業（震災対応型）を岩沼地区、石巻地区、気仙沼地区において順次開始した（訪問件数392件）。なお、県仙台保健福祉事務所では、同事業を適切かつ円滑に推進していくため、7月から9月にかけて関係者と打合せを行うとともに、12月16日にはアウトリーチ支援の実態とその手法を学ぶ研修会を実施した。

(vi) 相談支援体制

障害者の相談支援体制の確保については、3月20日ごろから、市町村より相談支援専門員及び相談員の緊急受入要請の連絡を数件受付け、県で個別に対応を始めたところ、3月24日付け厚生労働省事務連絡で、障害者（児）への訪問による状況把握・相談支援に係る国の支援が示され、県では市町村及び相談支援事業所への訪問調査や関係機関との調整等を行った。これを受け、県外からの派遣を含む相談支援の今後の対応に向けた調整のため、3月31日から5月25日にかけて、仙台、栗原、石巻、登米及び気仙沼地域の相談支援事業所や市町村を訪問し、障害者の支援状況や在宅障害者等の状況の調査や関係機関との調整等を行い、石巻圏域は5月10日から平成24年2月1日まで、気仙沼圏域は6月13日から7月8日まで、県外から相談支援専門員の派遣を受けた。

(vii) その他の支援

県リハビリテーション支援センターでは、津波による流出や避難に伴い身体障害者手帳や療育手帳を紛失した障害者に対し、電話や市町村を介さず交付証明書の発行等を行うなど通常の手続によらない対応を行った。県拓桃医療療育センターでは、最低限のライフラインの確保、転院調整、在

宅での療養が困難な患者の受入れなどを行い、肢体不自由児施設及び病院としての機能維持・回復を図った。

ニ まとめ

(イ) 民間支援団体との連携体制の構築

3月中は市町村の担当者に連絡が取れないことに加え、燃料や人員の不足、県保健福祉事務所の被災により、県では沿岸の被災状況や被災地の障害者の状況把握が困難であった。そのような中で、県は現場で障害者への支援を行っている民間支援団体への側面支援（緊急通行車両の指定、災害派遣等従事車両証明書発行）を行ったことで、それらの団体から情報を得ることができた。大規模かつ広域的な災害時における民間支援団体との連携手法として参考となる事例であった。

また、5月下旬から県と障害福祉団体等で意見交換会³⁷を実施し、障害福祉関係の支援状況や今後の課題と対応等の情報提供等が行われ、障害者のニーズ把握や支援の取組について情報共有と連携が図られた。

(ロ) 要援護者名簿の整備及び情報共有

今回の震災では、障害者の安否確認において関係者団体から身体障害者手帳に関する情報の開示を求められたが、県ではこうした情報の開示はこれまで想定しておらず、結果として開示しなかった。今回、県では沿岸市町の視覚障害者のうち1級及び2級の手帳所持者の状況確認を、市町村の確認状況の把握、電話連絡による確認及び自宅訪問により行ったが、相当の時間を要することとなった。

市町村では、要援護者名簿の作成が進められているが、要援護者名簿はまさに災害時に活用されるものであり、名簿作成に加えて、名簿情報の開示先についても今回の震災の教訓を踏まえて検討する必要がある。

(4) リハビリテーション支援対策

イ リハビリテーション専門職の派遣調整等

発災後、各保健福祉事務所において、管内における避難所や二次避難所（福祉避難所含む）などの状況把握を行ったところ、避難所等における環境調整や運動指導、補助用具の調整・提供等の支援要請があった。このため、県では、(一社)宮城県理学療法士会及び(一社)宮城県作業療法士会に対し、3月23日に支援活動を要請した。両会では全国組織とも連携した支援体制を整え、3月24日から支援活動を開始した。この支援活動は生活不活発病予防を中心に平成24年3月末まで継続され、平成24年3月31日時点で沿岸13市町、延べ1,362人の理学療法士、作業療法士が両会から派遣され、活動を行った。

支援活動にあたっては、各保健福祉事務所等に配置されている理学療法士・作業療法士が、地域の実情を把握しながら業務内容を調整するとともに、両会から派遣された人的資源を有効に活用し、専門職の視点に立った被災者支援を実施した。リハビリテーション支援の具体的対応は、次のとおりである（図表4-2-21参照）。

³⁷ 県社会福祉協議会、社会福祉法人宮城県身体障害者福祉協会、(社)宮城県手をつなぐ育成会、県知的障害者福祉協会、県精神障害者家族連合会、被災障害者を支援するみやぎの会、日本障害フォーラムみやぎ支援センター、難民を助ける会、ジャパン・プラットフォームの9つの団体が参加

図表4-2-21 リハビリテーション支援の具体的内容

支援場所	具体的対応
避難所	<ul style="list-style-type: none"> ・環境調整 ・福祉用具のニーズ把握及び提供 ・機能低下防止のための集団運動指導 ・ADL・介助方法の指導 ・摂食・嚥下障害への対応 ・失語症への対応 ・エコノミークラス症候群予防指導
応急仮設住宅等	<ul style="list-style-type: none"> ・環境調整 ・機能低下防止のための集団運動指導 ・ADL・介助方法の指導や個別の運動指導 ・各種障害への対応 ・エコノミークラス症候群予防指導 ・福祉用具の提供

県では、地域リハビリテーション³⁸広域支援センター³⁹の役割を7か所の保健福祉事務所が担っているが、各地域リハビリテーション広域支援センターの後方支援機関としての役割を担う県リハビリテーション支援センターでは、リハビリテーション職員等の人材を気仙沼市や各保健福祉事務所に派遣した（図表4-2-22参照）。なお、リハビリテーション支援センター職員は、（一社）宮城県理学療法士会及び（一社）宮城県作業療法士会からのボランティア派遣や県外から多数の支援スタッフ派遣の調整役を担い、市町村に派遣されたリハビリテーション支援センター職員は被災者への直接的支援の役割を担った。また、リハビリテーション支援センターでは東日本大震災リハビリテーション支援関連10団体⁴⁰と連携して、リハビリテーション相談チームを石巻市の福祉避難所に5月から9月まで、気仙沼市の避難所に6月から9月まで派遣した。

県保健福祉事務所等では、理学療法士、作業療法士等のリハビリテーション専門職員が管内の避難所、二次避難所（福祉避難所含む）、応急仮設住宅を巡回し、リハビリテーション支援や福祉用具等のニーズの把握を行うとともに、県や市町村の関係部署と連携し、被災者へのリハビリテーション支援活動を行った。

応急仮設住宅への入居が進むにつれ、応急仮設住宅の住環境調整や生活不活発病予防のための更なる支援が必要であったことから、県では市町村の要望により、病院や事業所のリハビリテーション専門職を活用して被災者の健康支援を行うことを目的とした健康支援事業（リハビリテーション支援）を立ち上げ、各保健福祉事務所等では市町村における本事業の導入や実施を支援した。本事業では、民間事業所やNPO等の被災者支援への意識と市町村においてリハビリテーション支援実施の意向はあるものの、マンパワー不足で対応が不十分であった点をうまくつなぎ合わせることができ、地域の様々な職種と連携した継続的な事業展開に結びついた。また、対象者の身体状況等に合わせた専門的な支援を求められる状況も多かったことから、専門職を活用した事業が有効であった。平成23年度は6市

³⁸ 地域リハビリテーション：障害のある人々や高齢者及びその家族が住み慣れたところで、そこに住む人々とともに、一生安全に、いきいきとした生活が送れるよう、医療や保健、福祉及び生活にかかわるあらゆる人々や機関・組織がリハビリテーションの立場から協力し合って行う活動の全てをいう。

³⁹ 地域リハビリテーション広域支援センターとは、地域におけるリハビリテーション実施期間の支援等を行う機関として、都道府県が、おおむね老人保健福祉圏域ごとに1か所指定する。

⁴⁰ （社）日本リハビリテーション医学会、（社）日本理学療法士協会、（社）日本作業療法士協会、日本言語聴覚士協会、日本リハビリテーション病院・施設協会、全国回復期リハビリテーション病棟連絡協議会、全国老人デイ・ケア連絡協議会、日本訪問リハビリテーション協会、全国地域リハビリテーション支援事業連絡協議会/全国地域リハビリテーション研究会、（一社）日本介護支援専門員協会の10団体が、4月18日に合同事務局を立ち上げ、5月6日から9月30日まで、石巻市、気仙沼市、福島県双葉町に様々な職種の支援スタッフを延べ1,218人派遣した。

4町の延べ20事業所で、集団運動指導を214回実施して2,662人が参加、リハビリテーション相談会を283回実施して3,338人が参加、戸別訪問を延べ614日間（6,440戸訪問）実施した。また、応急仮設住宅の建設が進む中では、生活環境の変化に対応しにくい障害者や高齢者等の要援護者の自立した生活を支える生活環境の確保が重要であり、本事業では応急仮設住宅のバリアフリー化の支援を行った。リハビリテーション支援センターや各保健福祉事務所の理学療法士及び作業療法士が連携し、応急仮設住宅の環境調整（住宅改修：手すりの設置、スロープの設置）について市町村にアドバイスを行うとともに、応急仮設住宅入居者への相談対応も行った。

図表4-2-22 リハビリテーション支援センターからの人材派遣

事項	期間	支援先
避難所支援	3月から9月	石巻市、気仙沼市、東松島市、亶理町、山元町、南三陸町
在宅訪問・個別支援・環境調整等	4月から9月	気仙沼市、石巻市、登米市、栗原市、東松島市、亶理町、山元町、南三陸町
リハビリテーションボランティア活動のコーディネート	4月から9月	気仙沼市、南三陸町
リハビリテーションスタッフ（理学療法士1人）兼務配置	5月16日から	県東部保健福祉事務所
リハビリテーションスタッフ（作業療法士1人）兼務配置	4月1日から	県東部保健福祉事務所
応急仮設住宅入居者支援	6月から	気仙沼市、東松島市、山元町、亶理町、南三陸町
応急仮設住宅訪問・個別支援・環境調整等	11月から	気仙沼市
二次避難者支援	6月から	気仙沼市、蔵王町、川崎町、山元町
県の保健福祉事務所支援（健康イベント支援、災害復興連絡会など）	3月から	各保健福祉事務所等

ロ 福祉用具等の支援

発災後、各保健福祉事務所において、管内における避難所や二次避難所（福祉避難所含む）などの状況把握を行ったところ、被災者の使用していた福祉用具が津波で流出したため、福祉用具の提供を要望する声が数多く寄せられた。同時に、（社）日本リハビリテーション工学協会、日本福祉用具・生活支援用具協会（JASPA）会員等、全国の関係団体及び企業等から、福祉用具等の提供を内容とする支援の申出を受けた。県では、リハビリテーション支援センターを福祉用具供給基地として、杖、車いす、ベッド等を病院・施設・保健福祉事務所に供給した。平成24年1月31日時点で、車いす、杖、歩行車等21種類、2,524点の福祉用具等の提供を行った。

市町村では、健康支援事業（リハビリテーション支援）又は県保健福祉事務所で実施しているリハビリテーション相談事業を活用し、要支援者が必要とする福祉用具の選定・手すりの設置場所や位置等を確認しながら支援を行った。

ハ まとめ

今回の震災では、県保健福祉事務所及びリハビリテーション支援センターの理学療法士や作業療法士といったリハビリテーション専門職（発災時23人）だけでは、リハビリテーション支援対策を展開することは困難であった。しかし、厚生労働省にはリハビリテーション専門職の人的支援を統括する

部署がなく、調整が困難であったことから、民間のリハビリテーション関係団体との調整により専門職の支援を受けた。リハビリテーション専門職の受入れは、県保健福祉事務所所属のリハビリテーション専門職が対応するとともに、(一社)宮城県理学療法士会及び(一社)宮城県作業療法士会からの支援も受けて対応し、保健福祉事務所の職員のみで対応しきれない地域は、リハビリテーション支援センターと調整し、職員の増員を行った。

今回の震災のような甚大な災害の場合には様々な専門職の支援が必要とされるため、今後は、他県からの支援スタッフの確保について、外部からの支援を有効に活用する体制の構築が求められる。

また、福祉用具の確保については、発災直後は津波により杖等を失った人への福祉用具の提供を中心とした支援が求められ、その後は、避難所及び応急仮設住宅における生活支援が求められた。今回の震災では、全国の関係団体及び企業等から福祉用具の提供の申出が本県に寄せられ、リハビリテーション支援センターを拠点として被災地への福祉用具供給体制を確保することができた。リハビリテーション支援センターでは、生活不活発病やエコノミークラス症候群等の予防用具について、災害後のタイムリーな提供のため物資の保管・配布の拠点機能の確保について検討を進める必要がある。

なお、応急仮設住宅のバリアフリー対応については、健康支援事業(リハビリテーション支援)による要援護者の住環境改善が効果的であったものと考えられる。今後は、災害救助法所管課等と連携し、同事業での支援結果等に基づき、バリアフリーを考慮した応急仮設住宅の仕様等を情報共有することが大切である。

(5) 特別な医療等を必要とする在宅療養者の支援

イ 人工透析患者への支援

今回の震災では停電と断水等により、県内の病院で対応が困難となっていた人工透析患者について、県内における支援透析、患者移送のほか、内閣府、(社)日本透析医会、災害医療コーディネーターによる協議により北海道への広域搬送が決定された。広域搬送にあたっては、県は沿岸部の透析患者の送迎を担当し、3月22日、23日の2日にわたって約80人の患者が自衛隊により北海道に搬送された。

一方、県の保健福祉事務所等では、管内の医療機関との調整により避難所に避難していた人工透析患者や沿岸部から避難してきた人工透析患者への治療の確保を図った。県仙南保健福祉事務所では沿岸部から避難してきた人工透析患者について、主治医のいる医療機関が対応できず、また、家族もいなかったことを受け、3月14日に管内の医療機関と調整して職員が付き添いの上、患者を病院に搬送して人工透析にあたった。その後の対応については、職員が主治医を訪問して相談調整を行った。県北部保健福祉事務所では、管内の医療機関と人工透析患者の受入調整を行うとともに、人工透析患者の通院支援のため市町村に患者リストを提供したほか、通院支援対応策について提案を行った。

しかし、人工透析患者の医療確保については、停電、断水、薬剤不足により、透析医療を継続できる医療機関が極めて限られ、受入調整に苦慮した。また、燃料不足により、患者の通院手段の確保も課題となった。

ロ 人工呼吸器装着者等への支援

発災直後、県では、各保健福祉事務所等を通じて在宅で人工呼吸器を装着している筋萎縮性側索硬化症患者(以下「ALS患者」という。)等の安否確認を行い、発災当日のうちに対象患者18人のうち15人の安否を確認できた。しかし、沿岸部の3人については津波等の影響から調査が難航し、全員の安否を確認できたのは地震発生から1週間後であった。その結果、津波により1人が亡くなり、残る

17人の大半は近くの医療機関に緊急入院したが、数人は外部バッテリー等を活用しながら在宅で過ごした。各保健福祉事務所等においては安否確認後、人工呼吸器の非常用電源に必要な燃料の供給支援、給水支援、相談対応など在宅期間中に、継続して支援を行った。

県仙南保健福祉事務所では、ALS患者等の安否確認を行うとともに、関係機関と連携しながら医療機関への緊急搬送を支援したが、家族・関係者間で共通認識がなされておらず、家族が救急車を要請したが断られるという事例もあった。

県仙台保健福祉事務所岩沼支所では、管内の在宅人工呼吸器装着者3人のうち1人は津波浸水域に居住していたため訪問できず、残る2人の自宅を訪問したところ、停電のため自家用車のエンジンをかけてバッテリーを充電しながら人工呼吸器を作動させており、ガソリンと酸素ポンベの調達方法について相談を受けた。ガソリンについては身体障害者手帳を提示すると優先的に入手できることを確認したが、酸素ポンベについては主治医に確認したものの、調達方法までは確認できなかった。

県仙台保健福祉事務所黒川支所では、管内のALS患者2人について、地震発生直後に保健師が自宅を訪問し、被害状況、機器の故障の有無、電源の確保状況、患者本人やその家族の状態等を確認した。発災翌日も患者宅を訪問し、発電機に使用するガソリンの不足、給水についての問題が確認されたため、関係機関と調整し、町からガソリンと水の配達を受けることになった。なお、人工呼吸器装着者にとっては、生命維持装置である人工呼吸器の電源の確保が優先されたが、エアマットについては電源が確保されておらず、数日間空気が抜けた状態となったため、患者は低体温症状を呈し体調を崩した。停電時の対応では、エアマットの空気漏れの防止策や代用マットの挿入等を行うことが必要であった。

県東部保健福祉事務所登米地域事務所では、人工呼吸器装着患者1人、ALS患者5人について、発災直後から電話や訪問により安否確認を行い、人工呼吸器の電源確保や病院の受診状況等に影響がないことを確認した。なお、人工呼吸器装着患者については、震災前に作成していた災害時ハンドブックに沿って安否確認を行うことができた。その後は、登米市と協力して患者の相談対応や受入可能な医療機関との連絡調整を行うとともに、在宅酸素療法患者の酸素を確保するための業者との連絡調整を行い、酸素ポンベの安定供給に努めた。

ハ まとめ

人工呼吸器装着者については、発災後に停電が発生したことから安否確認が急がれ、生命維持装置となる人工呼吸器の電源確保が最優先課題となり、自家発電設備用の燃料の供給支援や医療機関への搬送が行われた。県では震災前から、ALS患者等に対して災害時の備えについて啓発するとともに、災害時対応ハンドブックの作成を通じて災害発生時の対応や予備電源等の確認・準備を支援しており、今回の震災ではハンドブックに沿って安否確認が円滑に行われるなどの奏功事例があった。その一方で、想定を超える災害であったため、予定していた支援が受けられない、準備品が不足するなどの問題も生じた。また、家族と支援側の関係機関で災害時の対応についての共通認識が図られていないことが原因となり、緊急搬送が滞るといった事例もあった。

今後は、本震災におけるALS患者等への対応状況を検証し、災害時対応ハンドブックの内容を見直すとともに、様々な機会を捉えて、関係機関との情報共有や協力体制のあり方について協議し、支援体制の充実強化を図っていくことが必要である。

(6) 子育て・要保護児童支援対策

イ 児童福祉施設⁴¹等の被害状況

児童福祉施設等の人的被害及び施設被害については、地震発生直後から利用可能な通信手段等により各関係機関を通じて調査を行うとともに、3月18日以降は各保健福祉事務所において、調査項目を施設等の物的被害状況、ライフライン及び周辺状況等の調査項目を統一様式により、実態調査を行った。

平成24年3月31日時点の児童福祉施設等の人的被害は、死亡が入所者58人、職員（里親を含む）6人の計64人、行方不明が入所者13人、職員（里親含む）2人の計15人であった。また、児童福祉施設の被害状況、平成25年10月31日時点の児童福祉施設等の被害額は、次のとおりとなっている（図表4-2-23、図表4-2-24参照）。

図表4-2-23 児童福祉施設の被害状況

	施設総数 (か所)	施設被害		
		全壊	半壊 (大規模半壊含む)	その他 (一部損壊等)
保育所（へき地保育所含む）	357	21	18	221
児童館・児童センター	186	5	3	85
計	543	26	21	306

※施設総数は発災時（3月11日）の総数

図表4-2-24 児童福祉施設等の被害額

区分	所管	概算被害額	備考
児童福祉施設等	県	3,040万円	中央児童館、子ども総合センター、さわらび学園、さくらハイツ、乳児院、母子福祉センター
	その他(市町村等)	38億4,027万円	
計		38億7,067万円	

ロ 要保護児童等の支援

(イ) 要保護児童⁴²（震災孤児⁴³を含む）の把握

県では、3月18日に地震被害に伴う要保護児童の把握について、各児童相談所及び市町村に対して文書で依頼した。これに先立ち各児童相談所では避難所を巡回し、要保護児童の把握とともに、心のケアが必要な児童の情報収集を開始していた。

市町村、学校等との連携により調査を継続し、把握した震災孤児数は、平成24年3月31日時点で126人であった（図表4-2-25参照）。

教育委員会等からの報告により、管内の震災孤児を把握した事例では、養育者を親族里親として登録・委託を進めてきたほか、未成年後見人の選任申立てや各種支援制度の活用等についての助言指導を行い、定期的に家庭訪問を実施した。

⁴¹ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）第7条で、助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童厚生施設、児童養護施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び児童家庭支援センターと定義されている。

⁴² 児童福祉法第6条の3第8項で、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童」と定義されている。

⁴³ 震災により両親が亡くなった又は行方不明となった児童のこと。（ひとり親家庭であって、震災により、そのひとり親が亡くなった又は行方不明となった児童を含む。）児童の年齢は震災発生時に18歳未満であったものをいう。

なお、避難所では要保護児童の把握をはじめ、県保健福祉部内の担当課（高齢者・児童・母子等）や民間支援団体等による状況調査が多数実施されたが、被災者の負担が大きいものとなっていたため、児童相談所の職員が要援護児童相談のために避難所を訪れた際に面会や調査を断られることもあった。

図表4-2-25 把握された震災孤児数

児童相談所	震災孤児数	備考
県中央児童相談所	30人	塩竈市2人、名取市21人、岩沼市2人、亘理町4人、七ヶ浜町1人
県北部児童相談所	2人	涌谷町2人
県東部児童相談所	63人	石巻市49人、東松島市4人、女川町10人
同 気仙沼支所	24人	気仙沼市17人、南三陸町7人
仙台市児童相談所	7人	仙台市7人
計	126人	

(g) 震災遺児⁴⁴の把握

県では、4月6日から震災遺児及び震災孤児等の把握を開始した。5月16日には、震災により、両親のうち片親が死亡又は行方不明となった児童（震災遺児）について、その要保護性の有無に関わらず、学齢別・市町村別の人数を把握した。また、7月28日には、市町村及び庁内関係課に対し、今回の震災により、両親のうち片親が死亡又は行方不明となった児童生徒の氏名、住所、学校、現在の養育者等について照会を行った。8月30日には、8月中旬までの市町村等からの報告を取りまとめ、県で把握していた情報と整合を図り、再度市町村に対して照会を行った。これ以降、震災遺児に関する新たな情報があった場合は、市町村に確認しながら、遺児数の更新を行った。平成24年3月28日時点で調査により把握した震災遺児数は749人であった。

各児童相談所では、管内の避難所や保育所等を巡回調査して情報収集に努めた。また、市町村、学校、教育委員会等との連携により実数の把握に努め、震災孤児に対する支援制度の周知や養育相談の案内を行うとともに、各親族里親の実態に応じて訪問調査を行う頻度を定めるなど、きめ細かな訪問を実施した。

(h) 児童養護施設等入所児童及び保護者の安否確認

県では、地震発生直後から利用可能な通信手段等により、児童養護施設等の入所児童及び保護者の安否確認を開始した。その結果、児童養護施設等の入所施設に大きな被害はなく、入所している児童の施設間での受入調整は不要であることが判明した。

(i) 要保護児童への支援

a 県内外での施設における受入可能人数の把握

県では、3月18日に県内関係施設等に対して超過受入可能人数の照会を行い、4月6日時点で児童相談所一時保護所43人、各児童養護施設45人、登録里親委託53人の計141人であることを把握した。また、3月22日及び28日付けの厚生労働省からの全都道府県への受入可能人数の照会結果の通知を受け、全都道府県における児童・母子・婦人関係施設の受入可能施設及び人数が

⁴⁴ 震災によりひとり親となった児童のこと。児童の年齢は震災発生時に18歳未満であったものをいう。

2,393施設、7,148人であることを把握した。

なお、3月14日からは里親登録の有無に関わらず、県内外の個人及び団体より震災孤児等の受入申出があり、5月6日時点で県内14件、県外118件の受入申出があったが、県では申出者に対し、震災孤児の多くが親族に引き取られたことや個人へ児童の保護は依頼しないことを説明した。

b 県震災孤児等対策会議の設置・運営

4月6日に、震災に伴う孤児等の把握と支援について関係機関の円滑な連携を図るため、県震災孤児等対策会議⁴⁵を設置した。同日以降、平成24年3月末までに9回にわたって会議を開催し、震災孤児の状況、児童相談所の対応状況、被災児童の心のケア方針、里親委託の推進、二次避難所への対応、震災遺児対策等について、情報交換及び検討を行った。

c 里親制度の周知及び里親世帯への支援

4月28日から、児童相談所職員による震災孤児の家庭への訪問とともに、里親制度についての説明を開始した。里親登録の認定希望者には、登録申請を受理した後に児童相談所が調査を実施し、平成24年3月末までに7回開催した県社会福祉審議会児童福祉専門分科会母子養護部会における審議結果を踏まえ、親族（養育）里親の認定登録を行った。

なお、認定された親族（養育）里親は49世帯で、委託された児童は64人となっている。

里親登録後、児童の委託を受けた里親に対しては、一般生活費等の措置費が支払われるとともに、児童相談所では月に1回程度の訪問を継続して児童の状況を把握したほか、里親からの相談に応じ経済的な支援制度等の周知を図った。また、震災孤児を養育する親族里親等を対象に、県里親連合会と連携して講演会、研修会、サロン等を開催したほか、先輩里親による家庭訪問等により養育に関する相談等も実施した。平成23年度は、仙台地区で講演会、フォーラム、研修会を実施し、計約280人が参加した。また、先輩里親の訪問も石巻地区で1件実施されている。

d 要保護児童の受入調整等

県では、把握した要保護児童については、児童相談所が援助内容を決定し、親戚等の保護による在宅支援（里親委託）や養護施設等入所の措置を行った。把握された要保護児童（震災孤児）126人のうち、2人の児童については児童養護施設への入所措置を行い、他の児童については親戚等により保護された。

また、県外へ転出した児童及び県外から転入した児童についても、転出入先の児童相談所や都道府県（市）間での情報共有を図り、児童への支援が途切れることのないよう努めた。

e 他地方公共団体等からの派遣職員の受入れ

要保護児童の把握、支援にあたっては、県内の児童相談所の職員だけでは対応が困難であったため、県では3月24日に、厚生労働省に対して児童福祉司及び児童心理司の派遣を要請した。この結果、4月5日から9月9日までの間、県中央児童相談所、県東部児童相談所及び同気仙沼支所において、25都道府県13市2機関から57チーム、延べ798人の児童福祉専門職員の派遣を受入れた。各チームは、おおむね1週間単位で交代し、主に避難所等を巡回しながら震災孤児等の

⁴⁵ 構成機関は、市町村、児童福祉施設等関係機関、県警察、県教育委員会、県保健福祉事務所、県児童相談所等。事務局は県保健福祉部子育て支援課が担った。

要保護児童の把握を進めるとともに、心のケアが必要な児童や関係者に対して初期対応等の支援を行った。

また、地方自治法に基づく職員派遣として、8月1日から県中央児童相談所に1人、県東部児童相談所に1人、9月1日からは県東部児童相談所気仙沼支所に1人、同月16日からは県東部児童相談所に1人の児童心理司の職員派遣を受入れた。平成24年3月31日まで、主として市町村が実施する乳幼児健診会場での母子の相談対応や震災孤児等を委託した里親家庭への巡回等の業務を担った。

(ホ) 東日本大震災みやぎこども育英基金と就学支援事業

県では、7月6日に全国からの寄附の募集を開始した東日本大震災みやぎこども育英募金⁴⁶を活用し、県独自の支援を長期的・継続的に推進するための基金の設置に係る基金条例案の検討を行い、県議会9月定例会において条例案が承認されたことを受け、東日本大震災みやぎこども育英基金を設置した。

県議会11月定例会において、東日本大震災みやぎこども育英基金を活用した支援制度に係る補正予算が成立したことを受け、12月28日には東日本大震災みやぎこども育英基金未就学児支援金（以下「未就学児支援金」という。）として支援事業を開始した。この支援金は、今回の震災によって保護者が死亡又は行方不明となっている乳児及び幼児（震災時胎児を含む）を対象に、その安定した生活を支援することを目的として給付するものであり、県教育委員会で行う就学後の児童、生徒、学生等の修学を支援する東日本大震災みやぎこども育英基金奨学金とともに、震災で親を亡くした子ども達が希望する進路選択を実現できるよう創設したものである。未就学児支援金及び奨学金の対象及び支給額は次のとおりである（図表4-2-26参照）。

未就学児支援金の対象となる震災遺児等については、県と市町村が連携し、継続してその把握に努めており、未申請者に対して個別の申請勧奨を行うなど、制度の積極的な利用を促している。平成23年度の未就学児支援金の給付実績は、給付実人数895人、給付総額1億9,310万円となっている。

図表4-2-26 未就学児支援金の対象及び額

対象	支援金（月額）	一時金
未就学児	10,000円	小学校入学時 100,000円
小学生	10,000円	小学校卒業時 150,000円
中学生	10,000円	中学校等卒業時 200,000円
高校生等	20,000円	高等学校等卒業時 600,000円
大学生等	30,000円	大学等入学時 360,000円 ただし、次の全てに該当する者 ・父母等の死亡時に満19歳以上であった者 ・平成23年度以降に入学した者 ・卒業一時金の給付を受けていない者

⁴⁶ 東日本大震災みやぎこども育英募金の詳細については、第4章第4節「4 義援金、寄附金等の受付と配分」(2)イ参照

ハ 保育支援関係

(イ) 保育所運営状況

県内の保育所（へき地保育所を含む）の運営状況は、平成24年3月31日時点で、発災時の保育所総数357所のうち、330所で通常保育、27所で代替保育を実施している。

(ロ) 保育支援関係

a 保育士の継続確保

3月23日に、私立保育所における保育士の継続的な確保等に向け、月初め日の児童数に応じて支払われる保育所運営費について、今回の震災により月初め日の入所児童数が著しく減少した保育所の保育所運営費の特例措置について国に要望し、6月17日に保育所事務費の特例措置が認められ、3市3か所の保育所において保育士の継続雇用が図られた。

12月21日に県独自の取組として、東日本大震災復興基金を活用した新たな事業となる認可外保育施設利用者支援事業の予算措置を行った。これは、被災した認可外保育施設を利用する子育て家庭の経済的な負担を軽減するために、認可外保育施設の利用料の一部を県が補助するものである。

b 保育料の減免等

県では4月30日に、震災により被災した世帯の経済的負担を軽減するため、保育料の減免措置を行う市町村への補助について国に要望し、6月23日に国庫補助が認められ、29市町村に対して5億5,194万円の補助を行った。なお、認可外保育施設を利用する被災者については、国の支援について明確な意向が示されなかったため、11月補正予算で利用料の補助を決定し、被災した世帯の児童608人の子育て家庭に対して5,647万7千円の補助を行った。

また、6月21日から、震災に伴う市町村が抱える課題解決を支援するため、市町村の保育料減免措置に関する対応状況を集約するとともに、市町村が震災により抱えることとなった課題を集約した。これらの情報を整理し、市町村に対して還元したことにより、市町村間において保育料減免措置の考え方や広域入所のノウハウ等について情報交換が進み、29市町村において減免措置が実施され、18市町村において広域入所が図られた。

ニ 児童福祉施設等の復旧支援

児童福祉施設の施設被害状況の調査結果を踏まえ、被災した施設の復旧支援のため、災害復旧事業費を平成23年度補正予算に計上したほか、国庫補助対象外保育所の災害復旧支援について、県から国に対して、補助対象とするよう4月8日以降、6回にわたって要望を行うとともに、7月26日には東日本大震災復興対策本部宮城現地対策本部長に要望を行った。

児童福祉施設の社会福祉施設等災害復旧費国庫補助の協議について、県では5月20日及び7月28日に市町村及び各認可保育所設置団体に対して協議に関する通知を発出し、8月11日付けで国から発出された通知を受け、市町村等に通知を行った。その後、9月2日に児童福祉施設の災害復旧に関する国庫補助の協議手続等について市町村に周知し、児童福祉施設等の災害復旧に関する国庫補助の机上査定は9月中旬から平成24年3月にかけて実施された。

国の第1次補正予算により、子育て支援のための拠点施設等⁴⁷における事業再開のために必要な備品・設備等の復旧費用が補助される子育て支援事業設備等復旧支援事業が創設され、その後、国の第3次補正予算により対象となる施設が追加されたことから、事業費を平成24年2月補正予算に計上した。平成23年度における本事業の補助実績は、118施設に対して8,181万円となっている（図表4-2-27参照）。

また、8月23日には、社会福祉施設等災害復旧費国庫補助の対象とならない私立認可保育所や認可外保育施設が行う災害復旧事業の負担軽減を図るため、県単独事業として、東日本大震災復興基金を財源とした被災私立保育所等整備支援事業の予算措置を行った。平成23年度における本事業の補助実績は、50施設に対して2,723万円となっている（図表4-2-28参照）。

図表4-2-27 子育て支援事業設備等復旧支援事業の補助実績

区分	施設数	補助実績額
私立認可保育所	16施設	1,207万円
公立保育所	57施設	3,042万円
へき地保育所	1施設	110万円
認可外保育施設	19施設	2,077万円
子育て支援拠点施設	18施設	1,349万円
児童厚生施設	7施設	396万円
計	118施設	8,181万円

図表4-2-28 被災私立保育所等整備支援事業の補助実績

区分	施設数			補助実績額
	内訳		計	
私立認可保育所	仙台市	31施設	46施設	2,358万円
	その他	15施設		
認可外保育施設	仙台市	2施設	4施設	365万円
	その他	2施設		
計			50施設	2,723万円

ホ 母子保健活動及びひとり親家庭等への支援

(イ) 母子保健事業の再開に向けた環境整備

a 母子健康手帳等の提供

津波による被害が甚大であった沿岸部では、建物や家屋のほか市町の庁舎も被災し、母子保健に関する記録や活動場所も一部失われた。

そのような中、女川町から母子健康手帳が不足しているとの連絡があり、県では仙台市から母子健康手帳の提供を受け、3月19日に女川町に送付した。また、関係団体等⁴⁸から、被災した市町村への母子健康手帳や母子保健教材等の無償提供について申出があり、4月19日に、提供可能な母子健康手帳及び教材名の一覧を作成し、市町村に希望物品についてのニーズ把握を行った。

⁴⁷ 第1次補正予算での対象施設は、放課後児童健全育成事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、家庭的保育事業。第3次補正予算では、児童養護施設、母子生活支援施設、保育所、児童厚生施設等が対象施設に追加された。

⁴⁸ (財) 母子衛生研究会及び(株) 母子保健事業団、(社) 日本家族計画協会、(株) 東京法規出版

その結果、延べ28市町村から必要な教材等の要望が寄せられ、県で取りまとめて各団体に申請を行った。その後も市町村から追加要望が寄せられたため同様の対応を行った。

b 母子保健事業等に必要な物品の提供

(公財)日本ユニセフ協会から、被災により遺失又は損壊した母子保健事業及び児童福祉事業に必要な物品(市町村が実施する乳幼児健診等に必要な身長計、体重計等)の提供の申出があり、4月21日に市町村に希望物品についてのニーズ把握を実施した。

要望があった物品については、提供の可否を(公財)日本ユニセフ協会に確認を行い、5月2日、提供可能とされたものを一覧に整理し、文書にて同協会に要請した。要請内容は、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、登米市、栗原市、大崎市、村田町、亘理町、七ヶ浜町、女川町及び南三陸町の13市町と県仙台保健福祉事務所、県東部保健福祉事務所及び県東部児童相談所から延べ295品目、2,429物品となった。

(g) 健康診査・医療を受ける機会の確保に関する支援

a 先天性代謝異常等検査⁴⁹の検査体制の準備

3月14日から、先天性代謝異常等検査に関する検査機関の被災状況・検査継続可否の確認及び検査継続不可の場合に備え、他県における検査体制の準備を実施した。他県との情報交換と調整は、主に先天性代謝異常等検査を委託している(財)宮城県公衆衛生協会の協力のもとで実施し、結果として同協会での検査継続に支障がないことが確認されたため、他県への検査依頼は行わなかった。同時に同協会に対して、検査の結果、精密検査等を要する人への連絡の可否について確認を行ったほか、検査結果に関する産婦からの問い合わせに対応した。その後、検査事業は順調に実施され、平成23年度は前年度比で約1,000件の減少となる約9,300件の検査を実施した。

b 妊婦健康診査及び乳幼児健康診査等実施支援

発災後における情報提供として、3月15日から避難先市町村での母子健康手帳の交付、妊婦健康診査、乳幼児健康診査の受診の取扱い等について、市町村に情報提供等を行うとともに、3月18日から厚生労働省の要請により県保健福祉部子育て支援課に妊婦等の受入体制相談窓口を設置し、妊婦等からの問い合わせに対応した。3月21日からは、相談窓口及びその他の妊婦等の医療に関する情報を県ホームページに掲載したほか、3月31日には市町村、県保健福祉事務所に文書にて通知した。

7月29日からは、厚生労働省の照会による乳幼児健診の実施状況等に関する調査を市町村あてに依頼し、発災後の健診の実施状況や人的支援の必要性等についての情報収集を行った。本調査については、平成23年度を通じて毎月、市町村から報告を求めた。これにより、医療機関における妊婦健康診査や市町村が実施する産婦訪問(産後うつ病に関する問診を含む)及び新生児訪問の実施状況のほか、1歳6か月健診や3歳児健診といった法定健診等、妊産婦や乳幼児に対する母子保健事業全般について、県内市町村の状況が集約された。

なお、市町村が実施主体となる産婦訪問及び新生児訪問は4月までに、3・4か月児健診、1歳6か月健診及び3歳児健診は6月までに全市町村において再開された。

⁴⁹ 知的障害等の心身障害や突然死の一因となる先天性代謝異常症、先天性甲状腺機能低下症及び先天性副腎過形成症を発見するための検査。これらの疾患は、いずれも早く発見して治療を受ければ障害の発生を防ぐことができる。

津波や火災等で母子健康手帳や診療記録を失った人の再検査費用に関する支援と合わせ、平成23年度における妊婦健康診査支援（14回）は、全市町村で対象者数21,749人となり、平成22年度の21,099人と比較しても同水準となった。

(h) 産前・産後の生活の場に関する支援

4月6日、被災した妊産婦、乳幼児の住居の確保及び出産前後の支援（北海道及び山形県からの医療機関等での妊婦等の受入れに関する通知を含む）について、また、4月15日には、青森県からの妊婦の産科医療施設への受入れの情報を市町村に通知した。

また、被災した産婦に対する義援金支給について、(財)家族計画国際協力財団から通知があり、7月7日に市町村に周知した。

市町村では、産婦訪問や新生児訪問等の機会を捉えて、エジンバラ産後うつ病質問票（EPDS）による問診を実施し、その結果、特定の市町村でハイリスク者の出現率が高かったものの、全体としては14%程度となった。市町村においては、訪問等によるハイリスク者へのフォローのほか、要保護児童対策地域連絡協議会での情報共有等、組織的な対応が行われた。

(i) 配偶者からの暴力に関する対応

発災後、生活環境や経済環境の激変により、配偶者からの暴力（以下「DV」という。）⁵⁰の増加が懸念される中、県では平成24年3月、震災への対応を踏まえた配偶者からの暴力防止及び被害者の支援に関する基本計画（第3次計画）（平成24年度から26年度まで）⁵¹を策定した。この計画では、ポイントのひとつに東日本大震災への対応を掲げ、仮設住宅サポートセンター等と、スタッフ研修等の連携により対応強化等を図ることとした。仮設住宅サポートセンターとの連携について、県では12月に県サポートセンター支援事務所が実施するサポートセンター従事者研修に職員を派遣し、DVの知識や通報・相談機関に関する情報提供等を行った。

なお、平成23年度における県機関へのDV相談件数は1,025件で、前年度実績とほぼ同水準となったが、県警察に対する相談は増加傾向にある。また、震災後は生活環境が大きく変化し、避難所における長期間の生活や応急仮設住宅への入居等に伴い、DVに至る事例等も見られた。

へ 子育て環境の整備

(i) 被災児童及びその家族を支援するための相談・援助事業

県内において、避難所や応急仮設住宅の建設等に伴い、児童の遊び場や居場所が減少し、その確保が課題のひとつとなっていた。また、震災により孤児・遺児となった児童を養育する世帯等においては、児童に対する心のケアはもとより、未成年後見人制度の活用や相続に係る手続など、多岐にわたるサポートが必要とされていた。

国の第1次補正予算に伴い、震災により親を亡くした子どもやその家族等を支援するための相談・援助として、子育て支援対策臨時特例交付金（安心こども基金）を財源とし、地域の実情に応じた創意工夫ある取組を実施することが可能となった。これを受け県では、被災地において被災児

⁵⁰ Domestic Violenceの略。DV（ドメスティック・バイオレンス）とは、配偶者やパートナーなど親密な関係にある人からふるわれる暴力のことをいい、身体的暴力、精神的暴力、性的暴力、経済的暴力、社会的暴力、子どもを巻き込んだ暴力等、さまざまな暴力がある。

⁵¹ 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律に基づき都道府県が策定する計画であり、本県では、平成23年度は、第2次計画の期間満了に伴う計画の改定時期にあっていた。

童等に対して支援活動を実施する NPO 等の民間団体に対し、その活動に要する経費について市町村を通じて助成するため、被災児童やその家族等を支援するための相談・援助事業費補助を実施することとし、10月19日に補助金の交付要領を制定した。

なお、平成23年度は、仙台市、石巻市、気仙沼市における NPO 等の21団体に対して助成を行った。

(ロ) 仮設住宅サポートセンター⁵²支援事業

発災当初、県外からの子どもや子育て支援を行う各種団体・個人が多数活動していたが、復興が進むにつれて、それらの団体が撤退し、子どもや子育て世帯に対する支援が減少することが懸念された。また、住み慣れたコミュニティを離れて子育てを行う世帯への支援は、時間の経過とともに必要とされる内容が変化するため、個々の地域の実情に応じた支援が求められた。

県では、国の第1次補正予算により、今回の震災による被災者の生活支援や復興支援を目的として、被災都道府県に対する介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）の積み増しが行われたことを受け、11月30日に沿岸市町の仮設住宅サポートセンターを中心に活動する子育て支援団体の育成や団体間のネットワークづくりなどを支援するため、NPO と仮設住宅サポートセンター支援事業の委託契約を締結し、事業を実施した。平成23年度は、8市町において子育て支援を行う関係者のためのセミナーや子育て支援に関するワークショップ等の開催、ネットワークづくりのための連絡会議を実施した。

ト まとめ

(イ) 要保護児童等の迅速な把握及び支援体制の構築

各児童相談所では、避難所を巡回して情報収集に努めたが、多数の避難者と各方面からの支援者への対応で現地スタッフが対応しきれず、要保護児童や心のケアが必要な児童の把握に時間を要した。非常に多忙な状況で正確な数字が把握できなかった一方、学校が避難所となっている事例については、教職員が子どもの状況を把握していることが多く、貴重な情報を得られることもあった。しかし、学校や教育委員会で把握している情報については、個人情報取り扱い上の問題等から情報共有が困難であった。

各避難所における必要な情報の把握・集約が遅れたことが要保護児童の支援の遅れにつながったことを踏まえ、避難所での役割分担等、災害時における避難者への支援体制のあり方を事前に確認しておくことが重要である。また、その際に各避難所においてあらかじめ確認が必要な事項（避難者数、高齢者・子ども・病人など特に支援の必要な者の数等）を定め、各避難所での要保護児童の把握が円滑に進むよう、把握の手順、進め方等を定めた実践的なマニュアルの作成も必要である。

(ロ) 災害時における子育て環境の確保

県では、被災地内の保育所の再開や継続のために、国に対して代替施設への補助、保育士の継続雇用のための保育所運営費に対する支弁等について要請し、地域の保育体制の維持に努めた。この対応が奏功し、公的保育所で全壊した18施設の児童については、他の保育所、代替施設等において代替保育の対応がとられた。また、新たに県の東日本大震災復興基金を財源として認可外保育施設

⁵² 仮設住宅サポートセンター及び県サポートセンター支援事務所については、本節「3 災害時要援護者等支援」(2) 参照

の保育料の補助を行ったことで、被災者の負担を軽減することができた。

このような対応は、被災地の持続的な子育て環境の継続に有効であった。甚大な被害を受けた被災地では、一時的に地域外に移った被災者も多いため、地域により人口の増減が激しくなる。今後とも被災地の人口の動向を見ながら、長期的な保育環境の維持のため、国、県等が協力していくことが望まれる。

(7) 外国人県民への対応

発災時、県には県内在住外国人等について、各国大使館等から問い合わせがあり、外国人県民の安否情報については可能な限り情報の集約に努めた。

死亡者の情報、各国大使館等からの情報、入国管理局や宮城労働局からの情報、(財)国際研修協力機構からの情報及び研修員リスト等の情報を入手し、外国人を受入れている企業等への確認、(財)宮城県国際交流協会(以下「MIA」という。)⁵³による避難所の巡回等により状況把握に努めた。しかし、県としては個々の外国人の情報を持っていないため、十分な状況把握は困難であり、また多くの外国人が自国に脱出避避したが、出国状況を把握することはできなかった。

外国人県民への相談対応としては、県が外国人県民の様々な相談に対応するために設置しているみやぎ外国人相談センター(運営委託先:MIA)において、通常時の英語、中国語に加え、韓国語、ポルトガル語及びタガログ語も毎日対応できるよう相談員を増員するとともに、相談員に携帯電話を支給して常時相談を受けられるようにした。また、みやぎ外国人相談センターの震災対応については、県政日より等により周知した。みやぎ外国人支援センターでの相談件数は560件にのぼり、うち震災関連の相談は310件であった(図表4-2-29参照)。

また、これまで災害時通訳ボランティア制度により、通訳ボランティアの登録を進めてきたところ、2件の派遣依頼があり、これに対応した。

なお、MIAでは、外国人相談センターの運営のほか、避難所巡回等により外国人県民支援にあたった。さらに、地震等の災害時に使用するための災害時多言語表示シートを改めて市町村に配布し、利用を促した。

JETプログラム⁵⁴により県及び市町村(仙台市を除く)に任用されたALT⁵⁵68人及びCIR⁵⁶3人について、県では地震発生直後から安否確認を行い、その結果をCLAIR⁵⁷、関係政府機関及び各大使館に提供することで、ALT本人及びその家族並びに任用団体への情報提供に対応した。安否確認の方法については、任用団体である市町村が被災して通信も途絶していたことから、本人の携帯電話への電子メール送信に加え、各大使館等と連携し、JETプログラム参加者のネットワークやフェイスブックを利用して友人・知人・関係者からの情報収集に努めた。このほか、仙台市及び海外教師派遣会社と連携し、県内の全ての

⁵³ 平成24年4月から名称を(公財)宮城県国際化協会(通称MIA/Miyagi International Association)に改称した。

⁵⁴ 語学指導等を行う外国青年招致事業(The Japan Exchange and Teaching Programme)の略。総務省、外務省、文部科学省及び(財)自治体国際化協会(CLAIR)の協力のもと、地方公共団体が実施している事業であり、外国語教育の充実と地域レベルの国際交流の進展を図ることを通じて、わが国と諸外国との相互理解の増進とわが国の地域の国際化の推進に資することを目的としている。参加者の職種は、小学校・中学校や高等学校で語学指導に従事する外国語指導助手(ALT)、地域において国際交流活動に従事する国際交流員(CIR)及び地域においてスポーツを通じた国際交流活動に従事するスポーツ国際交流員(SEA)があり、いずれも全国各地の地方公共団体等に配置され、活動している。

⁵⁵ Assistant Language Teacherの略で、主に学校又は教育委員会に配属される外国語指導助手のこと。日本人外国語担当教員の助手として外国語授業に携わり、また教育教材の準備や英語研究会のような課外活動などに従事する。

⁵⁶ Coordinator for International Relationsの略で、主に地方公共団体の国際交流担当部局等に配属され、国際交流活動に従事する国際交流員のこと。

⁵⁷ (財)自治体国際化協会 Council of Local Authorities for International Relationsの略

ALT 及び CIR の把握に努め、3月23日に全ての ALT 及び CIR の安否が確認された。死亡した ALT 1 人については、県職員及び CIR を勤務地に派遣して情報収集・捜索にあたる中で、県警察から死亡外国人の情報提供があり、捜索中の ALT であることを確認した。死亡した ALT の親族が来日した際は、県職員が同行して遺体の確認補助、死亡に係る関連手続補助等を行った。

今回の震災では、日本語を理解できない外国人県民が「津波が来たので高台に逃げてください」と声をかけられても意味が理解できなかったという話も聞かれた。今後は、地震や津波、風水害などの災害に関する知識や対処法、それらに対する備えをはじめ、「ツナミ」（津波）、「タカダイ」（高台）といった日本語を紹介する多言語の防災マニュアルを作成・配布するとともに、多文化共生の取組を通じて外国人県民が地域コミュニティの一員となることで、自助、共助による地域防災力を向上していくことが求められる。

図表 4-2-29 みやぎ外国人相談センターにおける相談件数の推移

期間	相談件数	うち震災関連
		4月1日～9月30日
10月1日～平成24年3月31日	130件	13件
計	560件	310件

4 心のケア対策

(1) 心のケアの目的

阪神・淡路大震災を契機に、被災者に対する心のケアの重要性が認識された。その後、新潟県中越地震等においても心の傷を重症化させないため、そして心の健康の維持・回復のため、積極的な被災者への心のケアが行われた⁵⁸。災害直後の強い不安や感情の乱れなどの心理的反応は、数週間で回復する場合がほとんどであるものの、大規模災害である今回の震災では、災害体験のフラッシュバック、強い不安や苦痛といった症状が慢性化してしまう恐れがあり、その場合は心的外傷後ストレス障害（PTSD）と診断され、継続的な支援が必要となる。また、家族の死や家財・仕事の喪失、避難所から応急仮設住宅への移転による環境変化等により、うつ病や不安障害にかかるリスクも高くなることから、心のケア対策を継続的に行う必要がある⁵⁹。

県地域防災計画では、被災地（特に避難所）における地震の直接体験や生活環境の激変に伴い、被災者及び救護活動の従事者が、精神的不調をきたす場合があり得ることから、県（保健福祉事務所・精神保健福祉センター・地域子どもセンターが中心）及び市町村は、県内外の精神科医等の協力を得て、メンタルヘルスカケアを実施することとしていた。また、発災時、県を中心として宮城県災害時こころのケア活動マニュアル（案）を策定していた。

(2) 心のケアチームの派遣

イ 心のケアチームの派遣調整

県では、今回の震災により県内の各精神科医療機関が甚大な被害を受け、県内で災害救助法に基づく心のケアチーム（医療救護班）を編成することは困難と判断し、3月13日に厚生労働省に対して他

⁵⁸ 内閣府：『被災者のこころのケア 都道府県対応ガイドライン』（内閣府、平成24年3月）

⁵⁹ 厚生労働省：『平成23年版 厚生労働白書』（厚生労働省、平成23年）

都道府県等の心のケアチームの派遣調整を依頼した。併せて、県保健福祉事務所や市町村と心のケアチームの受入調整をしながら、厚生労働省から紹介のあった他都道府県等と派遣調整を行い、3月17日から順次、避難所等に派遣を開始した。

心のケアチームの派遣受入先となる県保健福祉事務所及び市町村との調整、心のケアチームへの説明等に対応するため、3月17日から3月末まで、県精神保健福祉センター⁶⁰の職員3人を本庁に配置し、本庁職員と協力して調整にあたった。その後も、本庁職員は厚生労働省や他都道府県等の派遣元との調整、同センター職員は保健福祉事務所、市町村、心のケアチームの調整と、役割を分担して対応した。また、県保健福祉事務所では、派遣された心のケアチームが効果的に活動できるように活動先や活動内容等の調整役を担った。派遣された心のケアチームについては、庁内担当課の調整により派遣されてきている医療救護チーム等と連動して活動が行えるよう、可能な限り調整するよう努め、精神疾患患者への医療面での対応と被災者としての心のケアを包括的に実施する事例もあった。

ロ 心のケアチーム活動実績

(イ) 心のケアチームの派遣実績

他都道府県等から派遣された心のケアチームは、3月17日から活動を開始した。災害救助法に基づく活動は10月末で終了となったが、避難所閉鎖後も心のケアチームによる継続した支援が必要と判断した地域については、東日本大震災に係る国からの交付金を財源とし、県事業として平成24年3月まで派遣を継続した（図表4-2-30参照）。

その後の支援は、市町村やみやぎ心のケアセンター、精神障害者アウトリーチ推進事業（震災対応型）等による支援に引継いだ。

図表4-2-30 心のケアチームの派遣実績

事項	内容
派遣期間	3月17日～平成24年3月16日 (災害救助法適用 3月17日～10月31日のうち避難所派遣分)
派遣場所	石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、登米市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、南三陸町等の避難所・自宅等
派遣スタッフ	19都道府県1市1団体12医療機関33チーム 4,697人
相談実績	12,794人の相談や診療に対応 (主訴の概要) 不眠や不安、イライラ、抑うつ割合が高かった。不眠は徐々に減少、月数が進むにつれ、抑うつ、アルコール問題が若干増加した。

(ロ) 支援対象者数（相談、診療他）

3月17日から10月31日までの心のケアチームによる支援対象者数は12,794人であった（図表4-2-31参照）。

⁶⁰ 精神保健福祉分野の三次機関であり、災害時においても心のケアを担う専門機関と位置づけている。

図表4-2-31 心のケアチームの支援対象者数

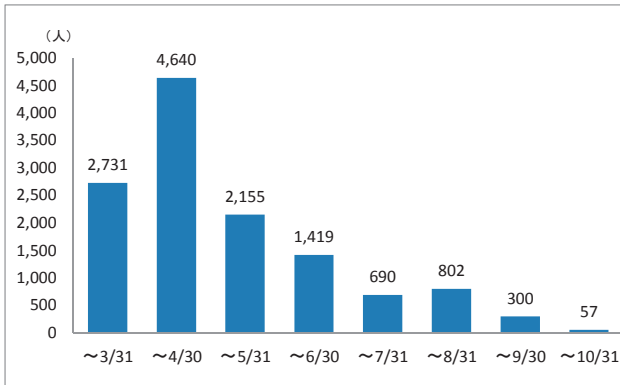
	人数	割合
大人	11,804人	92.3%
子ども	980人	7.7%
不明	10人	0.1%
合計	12,794人	100.0%

※割合は四捨五入をしているため、合計とその内訳の総数は一致しない

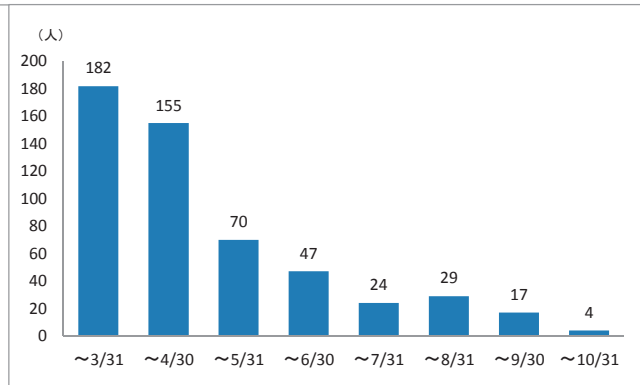
(イ) 支援対象者数の推移

心のケアチームの支援対象者数の推移は次のとおりである(図表4-2-32、図表4-2-33参照)。3月における心のケアチームの活動期間は17日から31日までの15日間であり、4月と比べると月別支援者数の数は少ないが、1日平均支援対象者数では、3月における支援者対象数が最も多く、発災直後の支援ニーズが高かったことがわかる。

図表4-2-32 月別支援対象者数



図表4-2-33 1日平均支援対象者数



(ロ) 支援の実施形態

支援の実施形態で、最も割合が高いのは避難所への訪問で66%を占め、次いで被災者や震災以前から見守りを継続していた人等の自宅への訪問が12%であり、このふたつで全体の約80%を占めた(図表4-2-34参照)。

図表4-2-34 支援の実施形態

実施形態	人数(延べ数)	割合
避難所への訪問	8,496人	66%
自宅への訪問	1,476人	12%
対象者の来所	327人	3%
その他	1,048人	8%
関係者への支援	899人	7%
不明	548人	4%
合計	12,794人	100%

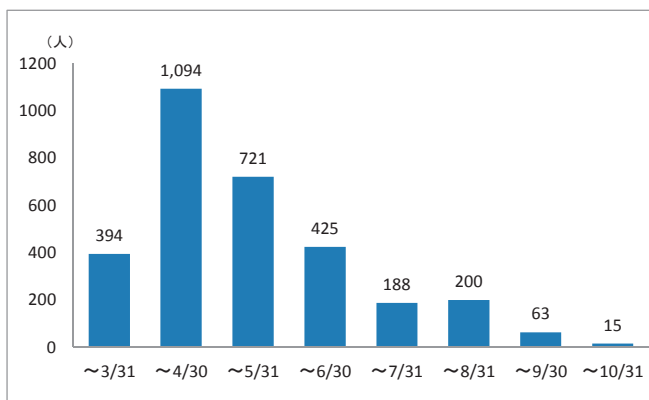
(㊦) 継続支援必要者数

継続支援必要者とは、1日1回の支援後、継続支援が必要と判断された支援対象者を指す。男女別で見ると、男性よりも女性の方が高い割合を示している。延べ人数は4月が最も多くなっているが、月別継続支援必要者の割合は7月が最も高くなった(図表4-2-35から図表4-2-37参照)。

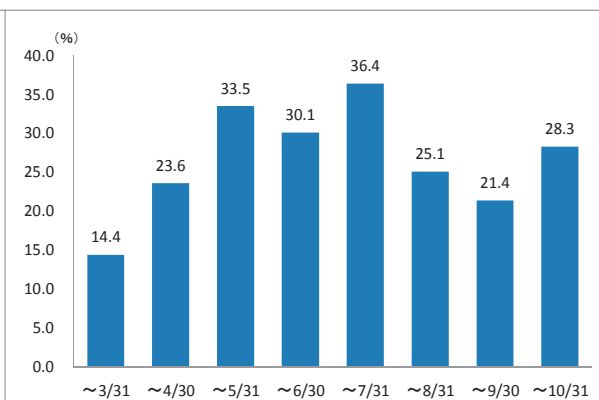
図表4-2-35 継続支援必要者の男女別割合

	人数(延べ数)	割合
男性	1,156人	37%
女性	1,944人	63%
合計	3,100人	100%

図表4-2-36 月別継続支援必要者数(延べ数)



図表4-2-37 月別継続支援必要者の割合



(㊧) 主訴

不眠の訴えが最も多く、次いで不安、イライラ、抑うつ順に割合が高かった(図表4-2-38参照)。

図表4-2-38 主訴の内容(複数回答)

主訴内容	人数	割合
不眠	2,880人	27%
不安	1,552人	15%
イライラ	598人	6%
抑うつ	514人	5%
無気力	249人	2%
食欲不振	169人	2%
アルコール	126人	1%
不穏	124人	1%
集中困難	120人	1%
幻覚	111人	1%
その他 (頭痛、めまい、高血圧、腰痛等の身体症状を含む。)	4,036人	39%

③ みやぎ心のケアセンターの設置・運営

発災直後から災害救助法に基づく心のケアチームの派遣を行ってきたが、基本的には避難所を中心とした活動であった。時間の経過とともに、被災者が避難所から応急仮設住宅に移り、生活を送る上で、震災により傷ついた被災者の心のケア支援を長期的な視点で考えていく必要があった。そのため、3月18日から7月まで、県内の精神保健医療福祉関係者をメンバーとする心のケア対策会議を開催した。

4月開催の心のケア対策会議において、今回の震災による被災者の様々な心の問題への対応や精神障害者への地域生活支援、関係機関への技術的支援、人材育成等、総合的な心のケア対策を長期的かつ包括的に支援し、心のケアの活動拠点となる心のケアセンター設置の必要性について意見が出された。その後、県では7月に、厚生労働省に対して現状と課題等を報告し、今後の心のケア対策について要望等を行うとともに、庁内関係課、精神保健福祉センター、保健福祉事務所、仙台市等の関係者との協議を重ね、心のケアセンター設置に向けた体制の整備に着手した。

その後、11月1日にみやぎ心のケアセンターの設置準備室を立ち上げ、これを受けて県では(社)宮城県精神保健福祉協会に助成し、12月1日に仙台市内に同センターの基幹センターを、平成24年4月1日には石巻市と気仙沼市に地域センターを開設した。

みやぎ心のケアセンターでは、市町村等に同センター職員や、同センターが依頼した精神科医、精神保健福祉士、臨床心理士、保健師等の専門職を延べ356人派遣するとともに、関係者に対する研修事業として交流会やワークショップ、シンポジウム等を実施した。

④ 避難所、応急仮設住宅での心のケア

県における心のケアの活動場所別の相談対応延べ人数の割合は、避難所が半数以上を占め、次いで応急仮設住宅、自宅となっていたが、時間を追うごとに活動場所が移行した。発災から3か月までは避難所がほとんどであったが、それ以降になると避難所が減少するとともに応急仮設住宅が増加した⁶¹。

3月17日から平成24年3月16日の間、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、登米市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、南三陸町等に派遣された心のケアチームは、避難所、応急仮設住宅及び在宅の被災者の巡回にあたり、不眠や不安、イライラ、抑うつ等の相談や診療、支援者のメンタルケア等を実施した。

⑤ 支援者の心のケア

被災者支援を行う行政・医療関係者についても、被災住民と同様に災害による身体的・心理的影響を受け、自身が被災者である場合もあり、また発災直後から特殊な環境の中、休みなく支援活動に取り組んでいたことから、このような支援者に対する心のケアも不可欠となった。

県精神保健福祉センターでは、5月17日から支援者に対する支援として、消防機関職員、警察職員等を対象にした惨事ストレスに関する啓発やハイリスク者への対応を、県・市町村職員等に関する支援としては、健康調査の企画等の打合せや健康教育・個別相談を実施した。消防機関職員への支援としては、消防庁惨事ストレスチームと連携した健康教育・個別面談への対応、県職員の健康調査企画会議への参加及び結果分析、気仙沼市、女川町、山元町など市町村職員等に対する健康調査や支援に関する検討会及び結果分析等を実施するとともに、教職員の心のケアについて対応を行った。

災害時のメンタルヘルス研修は、事前に組み込まれていた研修プログラムに、災害対応向けの内容を

⁶¹ 災害時こころの情報支援センター：『東日本大震災こころのケアチーム派遣に関する調査報告』（東日本大震災に関する調査研究）

取り入れて実施した。研修では県や市町村が活動を行っていく中でどのようなニーズがあるかを、地元と話し合った上でプログラムを組み、市町村職員、支援者らを主な対象者として開催した。研修内容は中長期的な精神保健活動、とりわけ復興期の活動に焦点をあてたものが多くなっている。メンタルヘルス研修は、4月から平成24年3月まで計46回開催し、全県対象の研修は、仙台市内で開催するなど交通の便にも配慮した。

(6) 連携体制の構築

県精神保健福祉センターでは発災後から被害状況確認のため、保健福祉事務所、市町村、精神科病院に出向き、得られた情報を本庁、管轄市町村、管轄県保健福祉事務所に提供し、県内における心のケア活動を支援した。

県の保健福祉事務所では相談体制の調整を本庁、児童相談所等と行い、管内市町村に対しては心のケア相談体制を周知し、利用の促進を図った。県気仙沼保健福祉事務所では、避難所や応急仮設住宅で活動している保健師チームからの心のケアつなげ票により、別々に活動していた心のケアチームと巡回活動中の保健師等との連携を図り、効果的な個別ケアを進めた。県東部保健福祉事務所登米地域事務所では、生活支援員が応急仮設住宅を巡回して被災者の心と身体の健康支援を行ったが、生活支援員は必ずしも専門的知識に精通しているわけではないことから、関係機関が頻繁に打合せを行い、情報共有を図りながら巡回支援を実施した。

また、各保健福祉事務所では、心のケア活動に関わる関係者間での情報共有と連携強化を図るため、発災後から取り組んできた精神保健活動の状況報告や心のケアに関する今後の取組に関して情報交換を行う管内精神保健福祉担当者会議を市町村の精神保健福祉担当者及び管内精神科病院等担当者、同センター職員等と開催した。その結果、各機関は通常業務の中で震災の心理的影響を意識した活動を展開していることが分かり、連携をとりながら対策を講じていくことの必要性を再確認することができた。被災者の心のケアについては、管内の関係各機関で課題や取組の方向性等を共有し、中長期的な観点からの検討を進めていく必要があるため、それまで精神科医療機関と開催していた会議を9月以降は市町村等関係機関まで対象を拡大して開催した。また、平成24年2月には自殺予防対策の一環として、関係機関で会議を行い、各機関で実施している対策についての情報や意見交換の場とした。

(7) 心の相談支援（専用電話対応）

被災者のメンタルヘルス低下、精神障害者の症状悪化、支援者のストレス増大等が懸念され、予防的な取組が必要となったことから、県精神保健福祉センターでは心の健康相談電話（ホットライン）（以下「ホットライン」という。）を3月23日に開設し、利用状況に応じて体制を変更しながら、被災者及び支援者の心のケアにあたった。

ホットラインの利用時間は、3月23日から6月30日は土日祝日を含め午前6時から翌2時、7月1日から9月11日は土日祝日を含め午前9時から17時、9月12日から平成24年3月30日は土日祝日を除き午前9時から17時とした。

発災後約1か月間は、精神科医療機関の被災、交通網の麻痺や寸断により、精神科への通院患者からの受診や薬に関する問い合わせが多かったほか、余震や原発事故への不安、恐怖感の訴えがあった。その後、家族や親しい人を亡くした人からは自責感・悲嘆・喪失感について、避難所や応急仮設住宅に居住する人からは不自由さへの不満や先の見通しが立たないことへの不安、また家族との同居によるストレス等の相談が寄せられた。

ホットラインでは、寄せられた相談内容に応じて、傾聴、助言、情報提供、関係機関紹介、受診勧奨等を行った。ホットラインでの受信実績は、震災関連相談 949 件、その他相談 3,874 件、無言電話 381 件の計 5,204 件であった（図表 4-2-39 参照）。

なお、被災規模、人的被害の大きさから、県民のメンタルヘルス問題は長期化すると見込まれ、心の健康相談電話としての対応は平成 23 年度末で終了したが、平成 24 年 4 月以降は、通常の心の相談電話で相談対応を継続することとした。

図表 4-2-39 心の健康相談電話（ホットライン）での受付件数

単位：件

相談内容	平成 23 年											平成 24 年			合計
	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月		
震災関係	139	257	225	103	61	60	24	13	19	16	6	13	13	949	
その他	112	355	604	600	266	310	282	232	265	168	199	216	265	3,874	

⑧ 市町村の心のケア活動

仙台市では県司法書士会、仙台弁護士会、ハローワーク仙台が協働し、法律相談には弁護士又は司法書士が、心の健康相談には保健師・臨床心理士・精神保健福祉士が相談に応じ、相談内容によっては法律相談と心の相談を包括的に応じる、震災後の生活困りごとと、こころの健康相談会を 8 月より月 1 回の定例的な相談会と年 2 回のキャンペーン型の相談会とで実施した。

石巻市では、心の健康づくりを地域ぐるみで推進するため、平成 21 年度に傾聴ボランティアを養成しており、月 2 回のサロンを開催していたが、発災後の 9 月に会場を応急仮設住宅集会所に移し、傾聴ボランティア仮設カフェ「サロンさくら～被災者の気持ちに寄り添いながら～」を再開させた。サロンでの活動は毎月第 1・第 3 金曜日に行われ、傾聴ボランティアを中心に集会所に訪れた人への傾聴活動を行い、タッピングタッチ、軽体操、手遊び、ギターやハーモニカ演奏での合唱の実施等を通じて、参加者同士もお互いに話をするなど和やかな雰囲気のもとで進められた。

女川町では、全町民を対象に、心のケアを主眼においた地域のつながり、コミュニティの再構築を根幹として、発災半年後から、こころとからだとくらしの相談センター事業を開始した。こころとからだとくらしの相談センター（場所：保健センター・地域包括支援センター）と、応急仮設住宅集会所、公的施設、既存住宅集会所の 7 か所のサブセンターに看護師等のこころとからだの専門家が常駐し、くらしの相談員と協力しながら地域住民にとって保健室的な役割を担っていた。さらに住民のつどいの場の提供、交流サロンの企画運営、心のケア、家庭訪問、見守り活動、暮らしと健康に関する情報提供、自治会や地域活動組織との連携を行った。気仙沼市では、民間賃貸借上住宅入居者等を対象に、平成 24 年 1 月から同市内で 4 回、メンタルヘルス交流会「心（ここ）カフェ」を開催した。被災者が安らいた時間を過ごせる場とこころの健康保持増進について学ぶ機会を提供することを目的に、タッピングタッチやハンドマッサージ等によるリラクゼーション、各回テーマを決めたこころの健康（リラクソの手法等）についての講話、お茶会による交流等を行っていた。

⑨ 子どもの心のケア

災害の体験は、子どもの心身の状態に大きな影響を与える。子どもの場合、状況を理解する力や自分の気持ち、考えを表現する力が十分に発達していないため、不安や恐怖、ストレスを大人とは違った形

で表すことがあり、特に体の不調や行動の変化として表れやすい。子どもが安心感を取り戻すには、日常生活を共にする保護者に子どもへの接し方を理解してもらうこと、そして、子どもは保護者の不安を敏感に感じとるため、子どもへの心のケアを講じる際には、保護者が落ち着きを取り戻せるような支援もまた必要である。

発災直後の初期段階では、子どもの心身の健康のためには、早期に日常生活を取り戻す支援が必要であるため、市町村で対応できない場合は、県の保健福祉事務所がニーズを把握し、支援団体等のコーディネーターへ伝えられるように支援することが必要である。その後、数週間から数か月、数年にわたり、長期的に支援することも必要であり、震災時の子ども達を思春期さらには成人になっても継続的に見守り、支援していく体制づくりが求められる。

イ 県における子どもの心のケア体制

3月14日に、避難所等における子どもの心のケアに関して、庁内関係課室及び仙台市による会議を実施し、避難所などの現地へ派遣可能な専門職の人数等について把握を進めることとした。あわせて、県から厚生労働省に対して、子どもの心のケアに関する専門職員の派遣要請を行った。

3月17日から、県子ども総合センター及び児童相談所で構成する宮城県子どもの心のケアチーム（児童精神科医、保健師、心理士等により編成）が避難所等への巡回訪問を開始した。

3月22日に、被災者の心のケアに関して県及び関係機関による会議を実施し、各機関において実施している心のケアに関する活動について情報共有を行った。また、3月30日には、子どもの心のケアに関して関係機関との会議を実施し、宮城県子どもの心のケアチーム設置に伴い、それまで各機関で個別に実施していた子どもの心のケア活動を改めて整理・見直しを行うとともに、各機関の役割分担について協議を行った。

なお、就学児童生徒についてはスクールカウンセラーによる心のケアを、未就学児については児童相談所等が主に対応し、医療的なケアを要するものは子ども総合センターを中心に対応することとした。

ロ 子どもの心のケア活動

県子ども総合センターでは3月17日から、被災により心的外傷後ストレス障害(PTSD)等の症状等、心のケアを必要とする子どもや保護者、その他関係者等への助言を行うことなどを目的に活動を開始した。4月からは、被災程度の著しい沿岸部を気仙沼地域、石巻地域、塩竈・多賀城地域、名取・岩沼地域の4地域に分けて子どもの心のケアチームを派遣し、巡回相談を開始した。7月以降は、大学等のチームが撤退することを踏まえ、チームを増強し、6チームによるおおむね28日程度の活動を実施し、市町村や学校等との連携のもと、医療的ケアの提供のほか、子ども達と直接関わる保育士等に対するガイダンスの実施等にきめ細かく対応した。平成23年度は延べ217日、避難所、保育所、市町村保健センター等425か所を訪問し、各種支援を実施した。

また、同センターでは、PTSD等の症状を呈する児童への関わり方、保育士等援助者自身の心のケアを学ぶための研修会を開催した。新規事業として実施した9月21日(石巻市)、9月22日(仙台市)、平成24年1月20日(気仙沼市)、同年3月9日(岩沼市)の4回の研修会には、計200人が参加した。さらに、既存の研修・セミナーを震災対応の内容に変更して実施した、7月26、27日及び9月8、9日のカウンセリングに関する特別研修には39人の参加があり、また、10月28日、平成24年2月13日に開催した大学教授等の専門家を招いたセミナーには計324人の参加があった。

児童相談所では、3月18日から震災孤児などの要保護児童の把握活動と並行し、子ども達に関する保護者等からの各種相談に応じるなど、心のケアに関する活動を行った。特に両親を亡くした子ども達を養育する家庭に対しては、おおむね月1回程度の訪問を継続しケアに努めた。12月末時点で、延べ453日、988か所にもおよぶ保育所等への訪問を行い、子ども達の状況等の把握に努めたほか、子ども達と直接関わっている保育士等への助言を行った。平成23年度は、延べ969チームが2,226か所の訪問を行った。9月1日からは、母子の心理的不安を和らげるための支援として、沿岸市町が実施する乳幼児健診会場に心理士を派遣し、個別の相談に応じた。平成23年度は3市4町において延べ89回、186人の派遣を実施した。

また、庁内担当課で、国や市町村、関係機関等との連絡調整を行い、子どもの心のケアの体制充実を図ったほか、子どもの心のケアに関する周知を目的としたパンフレットを作成し、8月12日に市町村等に送付した。

(10) まとめ

イ 心のケア体制の確保

県地域防災計画では、心のケアチームの派遣について県内のみでチームの編成・派遣を行うこととなっていたが、災害規模の大きさから県外からの支援によりチーム編成を行う方針に改め、本庁及び精神保健福祉センターがコーディネート対応に忙殺された。心のケア活動においては、各保健福祉事務所管内で関係者間の情報共有と連携強化が図られるとともに、心の相談支援については同センターがホットラインを開設するなど、多くの関係者が携わった。

本震災のような大規模災害では、心のケア活動に携わる関係者が多岐にわたるため、関係者が共通して参照できるマニュアルが必要であり、震災前に作成中であった心のケア活動マニュアルに今回の震災の教訓を反映し、多様な関係者による活動体制の構築、役割分担の明確化等を図り、実効性の高いマニュアルとして整備することが必要である。

県内の精神保健医療福祉関係者が参集して開催された心のケア対策会議では、各機関の協力体制や被災者の心のケアの中期的な対策等について意見が交わされ、みやぎ心のケアセンターの設置実現につながった。阪神・淡路大震災の教訓からも被災者の心のケアは、今後も継続した対応が必要であり、みやぎ心のケアセンターを中核拠点として県、市町村、サポートセンター等が連携し、今後、中・長期的に心のケア支援を行っていく必要がある。

ロ 子どもの心のケア体制の確保

今回の震災では、発災後から庁内関係課がそれぞれ子どもの心のケア活動を行う中で、情報共有を重ね、役割分担を明確にし、県子ども総合センターと児童相談所で構成する子どもの心のケアチームが、発災後の早い段階から避難所等への巡回訪問を開始した。しかし、県職員だけでは巡回訪問に限界があることも考えられるため、大学医学部や医療機関のほか、児童精神科医や臨床心理士等の子どもの心のケアについて専門職、保健師との連携強化を図ることも必要であった。

今後は、子どもの心のケア体制について地域保健福祉活動ガイドライン等において規定し、大規模災害時における県と市町村又は医療機関等との役割分担を明確化しておくことも望まれる。また、県、市町村、専門家の間では、子どもの心のケアに関する平時からの相互理解と連携が必要であり、さらに学校教育における対応も含めて子どもの心のケアに関わる情報を一元管理する体制についても、あらかじめ定めておくべきである。

被災者（児）支援は、長期にわたって支援することが重要であり、震災時点で「子ども」であった子ども達が思春期又は成人に達しても、見守りや支援を継続していくことが必要である。現在、年齢や施設ごとに縦割りで行われている心のケアが、適切に引継がれていくような体制づくりが求められるとともに、数年ごとに心のケアを担当する市町村職員が人事異動等で替わることが予測されるため、長期にわたり心のケアについて学ぶことができるような研修体系の確立が必要である。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 2) 上原鳴夫：『東日本大震災における保健医療救護活動の記録と教訓』（[株]じほう、平成24年12月）
- 3) 宮城県保健福祉部：『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～』（宮城県、平成24年12月）
- 4) 宮城県医療整備課：『東日本大震災における医療提供体制確保の取組について』（平成23年度業務研究等報告会）
- 5) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 6) 兵庫県：『東日本大震災 兵庫県の支援 1年の記録』（兵庫県、平成24年3月）
- 7) 日本医科大学：『東日本大震災に対する日本医科大学医療支援報告 医療支援報告③』
日本医科大学ホームページ <http://college.nms.ac.jp/page/533.html>（確認日：平成25年12月31日）
- 8) 災害保健医療支援室：『災害保健医療支援室の活動の概要』災害保健医療支援室ホームページ
<http://www.dcrc.tohoku.ac.jp/wiki/index.php>（確認日：平成26年2月16日）
- 9) 宮城県：『地域医療復興の方向性について』（平成23年9月）
- 10) (一社)日本呼吸器学会：『誤嚥性肺炎』（一社)日本呼吸器学会ホームページ
http://www.jrs.or.jp/home/modules/citizen/index.php?content_id=11（確認日：平成25年12月31日）
- 11) 厚生労働省：『第18回社会保障審議会医療部会 資料1』(厚生労働省、平成23年6月8日)
- 12) 宮城県保健福祉部医療整備課：『県内の医療機関の状況について』宮城県医療整備課ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/iryoku/iryoukikan.html>（確認日：平成26年7月8日）
- 13) 宮城県：『第6次宮城県地域医療計画』（平成25年4月）
- 14) 厚生労働省：『医療施設等災害復旧費補助金交付要綱』
- 15) 災害医療等のあり方に関する検討会：『災害医療等のあり方に関する検討会報告書』（厚生労働省、平成23年10月）
- 16) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画〔震災対策編〕』（宮城県防災会議、平成16年6月）
- 17) 宮城県保健福祉部保健福祉総務課：『災害時保健活動マニュアル（案）の概要について』（平成22年度業務研究等報告会）
- 18) 厚生労働省：『平成23年度保健師中央会議 被災県・市からの報告 宮城県資料』（厚生労働省、平成23年10月）
- 19) 厚生労働省：『平成23年度保健師中央会議 国からの報告 資料』（厚生労働省、平成23年10月）
- 20) 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）
- 21) (独)国立国際医療研究センター 国際医療協力局：『ロングインタビュー 被災地の保健師が感じたこと』
『NEWSLETTER summer 2011』（[独)国立国際医療研究センター 国際医療協力局、平成23年8月）
- 22) 厚生労働省：『平成23年度保健師中央会議 シンポジウム 被災地の市町村から資料』（厚生労働省、平成23年10月）
- 23) 栗原市：『震度7 東日本大震災 栗原市の記録 みんなで明日へ』（栗原市、平成24年4月）
- 24) 美里町：『3.11 東日本大震災の記録』（美里町、平成25年3月）
- 25) 結核・感染症情報センター：『東日本大震災に係る避難所サーベイランスについて』『宮城県保健環境センター年報平成23年度 No.30』（宮城県保健環境センター、平成24年）
- 26) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 27) 宮城県保健福祉部健康推進課：『栄養改善チーム活動とその成果について』（平成23年度業務研究等報告会）
- 28) 厚生労働省：『避難所の食事提供に係る栄養管理の適正な実施について』（平成23年6月14日通知）
- 29) 厚生労働省：『東日本大震災の対応状況（栄養・食生活支援）等について』（平成25年3月29日通知）
- 30) 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会：『災害時要援護者対策の進め方について（報告書）』（内閣府、平成19年3月）
- 31) 宮城県保健福祉部：『災害時要援護者支援ガイドライン』（平成18年10月）
- 32) 総務省消防庁：『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』（平成22年6月30日）
- 33) 災害時要援護者の避難支援に関する検討会：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』（内閣府、平成25年3月）
- 34) 宮城県：『東日本大震災に対処するための追加予算措置等を求める要望書』（平成23年5月）
- 35) 内閣府：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第2回 資料6-3』（内閣府、平成24年11月）
- 36) 内閣府：『災害時要援護者の避難支援に関する検討会 第2回 資料8-1』（内閣府、平成24年11月）
- 37) 国立国語研究所「病院の言葉」委員会：『「病院の言葉」を分かりやすくする提案』（平成21年3月）
- 38) (一社)日本リハビリテーション病院・施設協会：『活動方針』（一社)日本リハビリテーション病院・施設協会ホームページ
<http://www.rehakyoh.jp/policy.html#p02>（確認日：平成26年2月17日）
- 39) 厚生労働省：『「地域リハビリテーション推進のための指針」の策定について』（平成18年3月31日通知）
- 40) 東日本大震災リハビリテーション支援関連10団体 大規模災害リハビリテーション対応マニュアル作成ワーキンググループ：『大規模災害リハビリテーション対応マニュアル』（医歯薬出版[株]、平成24年5月）
- 41) 厚生労働省：『災害時における児童相談所の活動ガイドライン』（平成25年4月18日）
- 42) 宮城県、宮城県教育委員会：『東日本大震災みやぎ子ども育英基金支援金・奨学金のご案内』（平成23年12月〔平成24年11月改訂〕）
- 43) 宮城県：『先天性代謝異常等検査を実施しています』宮城県保健福祉部子育て支援課ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kosodate/tandem-ms.html>（確認日：平成25年12月19日）

- 44) 宮城県：「配偶者からの暴力（DV）被害者支援のご相談」宮城県保健福祉部子育て支援課ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kosodate/dv-taisaku.html>（確認日：平成25年12月29日）
- 45) (公財) 宮城県国際化協会：「公益財団法人宮城県国際化協会について」(公財) 宮城県国際化協会ホームページ
<http://mia-miyagi.jp/about.html>（確認日：平成25年12月22日）
- 46) JETプログラム：「JETプログラム3つの職種」JETプログラムホームページ
<http://www.jetprogramme.org/j/aspiring/positions.html>（確認日：平成25年12月21日）
- 47) 内閣府：『被災者のこころのケア 都道府県対応ガイドライン』（内閣府、平成24年3月）
- 48) 厚生労働省：『平成23年版 厚生労働白書』（厚生労働省、平成23年）
- 49) 災害時こころの情報支援センター：『東日本大震災こころのケアチーム派遣に関する調査報告』（東日本大震災に関する調査研究）
- 50) 内閣府：『平成24年版 自殺対策白書』（内閣府、平成24年）
- 51) 宮城県：「東日本大震災における被災者生活支援取組事例」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/hohusom/jirei.html>（確認日：平成25年12月9日）
- 52) (社) 日本医師会：『平成23年度 JMATに関する災害医療研修会』（〔社〕 日本医師会、平成24年7月）

第3節 被災者への支援

1 相談窓口の設置

(1) 県の相談窓口の設置等

イ 総合相談窓口の設置等

県では、岩手・宮城内陸地震の経験をもとに、あらかじめ大規模災害時の相談窓口となる担当課所を決めていたが、本震災の規模及び甚大な被害状況を踏まえると、県民からの各種相談等に対して相談窓口となる担当課所が速やかに対応することは困難であると判断した。そのため、最初に総合相談窓口となる総務部行政経営推進課の電話番号を広報した上で、対応可能な課所から順次、各種相談窓口として案内することとした。また、県ホームページに平成23年東北地方太平洋沖地震に関する各種相談窓口一覧を掲載し、随時更新することとした。

地方支部における総合相談窓口の設置については、仙台を除く県内6か所の合同庁舎にある県民サービスセンターの被害状況を確認し、相談対応が可能なところから公表した。津波で甚大な被害を受けた石巻と気仙沼の2か所を除く大河原、大崎、栗原、登米の4か所では、3月16日から県政相談員1人を中心に総合相談窓口での対応を開始し、4月19日には、石巻と気仙沼の2か所においても、仮事務所である石巻専修大学体育館及び県気仙沼保健福祉事務所にそれぞれ総合相談窓口を設置した。

ロ 各種相談窓口の案内・広報

3月14日に、大規模災害時の相談窓口となる担当課所（44課所49項目）に対して現時点での相談対応の可否を確認し、対応可能との回答があった13課20項目について、3月15日から県ホームページ上に各種相談窓口を掲載した。あわせて、各種相談窓口の設置について報道機関に発表し、新聞・テレビを通じて広報を行った。

以降、相談窓口の準備が整った課所から随時ホームページに追加掲載し、3月末時点で60課所57項目を案内するとともに、県民に分かりやすくするため、各種相談窓口のページは担当課所の連絡先を知らせるだけでなく、制度の概要や関連情報が確認できるよう担当課所のホームページにリンクを設定するなど、内容の充実を努めた。相談窓口をホームページに掲載したことで、庁内においても各種支援制度や担当課所についての情報を共有することになり、相談が多く寄せられる課所では他の制度等の問い合わせがあった際の参考とすることができた（図表4-3-1参照）。

なお、時間の経過とともに相談者から寄せられる相談内容は変化し、相談内容に対応する県の窓口も随時変更となったことなどから、4月上旬及び9月上旬の2回、庁内全課室に相談窓口一覧内容の追加・修正の有無を確認し、その結果をもとにホームページの内容を更新した。県ホームページを活用した相談窓口の案内等については、平成24年4月以降も継続して対応し、常に新しい情報等を掲載するよう努めた。

図表4-3-1 相談窓口一覧

相談内容	担当課所等	相談内容	担当課所等	
復興支援	社会福祉課	災害ボランティアについて	工場被害に関する相談	
		義援金の受付に関する事	産業立地推進課	
		生活福祉資金の貸付について	制度資金・融資に関する相談(商工)	
		生活保護に関する相談	中小企業者の経営に関する相談	
	中国帰国者の生活相談	雇用・労働に関する相談等	商工経営支援課	
住まい	消防課	被災者生活再建支援法に関する事(住家の被害程度及び住家の再建方法に応じた支援)	若年求職者の仕事に関する相談	
		英語・中国語による情報提供、公立学校のALTの安否確認	求職者の生活維持・就労に関する情報	
	保健福祉総務課	災害救助法(応急仮設住宅・民間賃貸住宅・プレハブ住宅等)に関する事	職業訓練等に関する相談窓口等について	雇用対策課
		被災建築物の応急危険度判定に関する相談	制度資金・融資に関する相談(農林水産)	産業人材対策課
		被災宅地の危険度判定に関する相談	農業に関する被害の相談	農林水産経営支援課
生活・環境	建築宅地課	被災住宅に関する相談	農業技術に関する相談	
		被災住宅に関する相談	農業再開に関する相談	
	建築安全推進室	被災住宅に関する相談	農作物・農業用施設被害に関する相談	農業振興課
		被災住宅に関する相談	畜産被害に関する相談	農産園芸環境課
		被災住宅に関する相談	農地・農業用施設被害に関する相談	畜産課
医療・福祉	自然保護課	被災住宅に関する相談	農地・農業用施設被害に関する相談	
		被災住宅に関する相談	農地・農業用施設被害に関する相談	
	食と暮らしの安全推進課	被災住宅に関する相談	被災住宅に関する相談	農村整備課
		被災住宅に関する相談	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談
		被災住宅に関する相談	被災住宅に関する相談	林業振興課
県税	食と暮らしの安全推進課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	震災廃棄物処理対策検討チーム	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	各保健所	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	動物愛護センター	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	原子力安全対策室	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	医療整備課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	子育て支援課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	中央児童相談所	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	精神保健福祉センター	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	長寿社会政策課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	業務課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	国保医療課	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	大河原地方振興事務所県民サービスセンター	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	北部地方振興事務所県民サービスセンター	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
県税	消費生活	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	
	各地方の相談窓口案内	被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課
		被災住宅に関する相談	林業に関する被害の相談	林業振興課

(4月22日時点)

ハ 総合相談窓口における対応等

(イ) 相談受付体制

3月11日から24日までの2週間、職員10人のローテーションにより24時間態勢で電話、電子メール及び来庁者の相談に対応した。その後、相談電話件数等の状況に応じて勤務時間の短縮を図りながら、

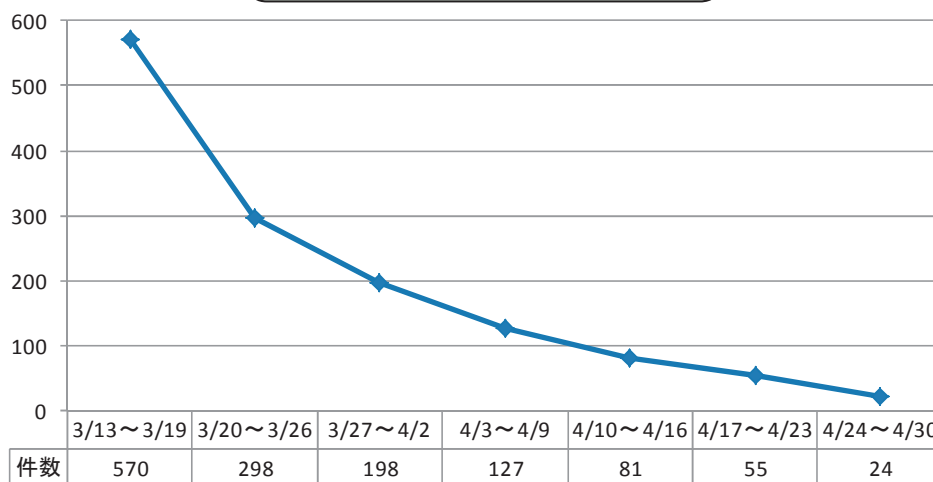
4月8日まで平日・休日を通して夜間の相談対応を実施し、4月9日以降は通常の勤務時間と態勢で相談に対応した。

(d) 相談件数

3月13日から4月30日までに受付けた相談電話の件数は1,353件であり、相談件数の推移については次のとおりである（図表4-3-2参照）。

なお、行政庁舎1階の県政相談室においては、3月15日から2人の県政相談員が相談窓口の案内を開始し、4月30日までに計276件の相談に対応した。

図表4-3-2 相談電話件数の推移



(e) 発災直後から1か月までの対応

発災直後から1か月までに寄せられた電話や電子メールによる相談は、県内よりも県外からのものが多く、安否確認、救援要請、避難者情報の照会、道路やライフラインの被害状況の照会、物資支援の要請、物資提供の申出、応急仮設住宅提供の申出など多岐にわたった。本来は、本部事務局で対応すべき緊急の連絡や要請が、本部事務局の電話回線が混雑したことなどから総合相談窓口へ転送されることが多かった。電話の転送ができない場合には、メモとしてその都度本部事務局に取次いでいたが、その対応結果を確認することができず、再度連絡のあった相談者からの問い合わせに回答できなかったことが苦情に転じた。

簡単な問い合わせには、災害対策本部会議資料や県ホームページに基づき回答したほか、頻度の高い質問に対する標準回答（FAQ）を作成し、職員が共通の認識を持って一定レベルの回答ができるよう対応したが、相談内容は多岐にわたったため、担当課に照会して回答例を更新することで対応した。

一方で、被災者への新たな支援等の情報が報道等により県民に周知されたとしても、庁内の担当課室が明確になっていない場合には、結果的に新たな情報に対する問い合わせがたらい回しになる事例もあった。

(f) 1か月経過後の対応

発災1か月後には電話相談件数が減少した一方で、被災者への各種支援制度に関する総合的な相談が増加したことから、制度の概要や一連の手続の流れに関する資料を取り揃え、職員間で情報を共有して

案内を行った。直接の申請窓口は市町村となるものの、被害の大きい市町村における窓口の混雑・混乱による説明不足や遠方に避難したために震災前の居住市町村から情報が得られない等の理由から、県に問い合わせる県民も多かった。市町村への各種申請の手続や期間等は、市町村のホームページを参照して可能な範囲で案内したが、被害の大きい市町村ほど情報が公表されておらず、市町村への問い合わせの電話もつながりにくい傾向にあった。高齢者や自宅を離れて避難生活を送っている被災者には、情報伝達手段が限られていたため必要な情報が十分に伝わらなかったことから、4月下旬以降、県には市町村等の各種手続についても相談が寄せられた。

なお、県の相談窓口を広く県民に周知するため、エヌ・ティ・ティ番号情報（株）東北支店の支援を得て、9月発行のタウンページに県からのお知らせページを設けて、震災復興支援等に関する相談窓口を掲載して県内全域に配布した。

② 東日本大震災心の相談ホットライン・みやぎの開設

震災により被災者の抱える様々な悩みや不安、配偶者等からの暴力が生じることが懸念されたため、県では内閣府と連携して9月1日からみやぎ男女共同参画相談室を拠点とした東日本大震災心の相談ホットライン・みやぎを開設し、通話料無料の電話相談を開始した。

離婚、配偶者やパートナーからの暴力に関すること、震災後に感じる不安や孤独、親子や親族間の問題、人間関係の不和に関する悩み、性暴力、ストーカーなどの困難や被害に関することについて相談を受付けた。寄せられた相談は、不安・孤独・喪失感や家族問題が多く、平成24年3月31日までの7か月間に1,166件の相談があり、そのうち、配偶者・パートナーからの暴力についての相談は69件であった。

③ 知事への提案に寄せられた提案等の状況

震災以前から実施していた知事への提案では、平成23年度中に2,753件の提案・意見・要望等を受付けたが、そのうちの94.0%が震災に関連する内容であった。震災関連のうち、復興提案、復興計画、水産業復興特区、まちづくり提案、復興財源等、震災復興に関する内容の提案等が多く寄せられ、以下、原発・放射能、環境・災害廃棄物、住まい、支援制度に関する内容等の提案等が寄せられた（図表4-3-3参照）。

図表4-3-3 「知事への提案」の分野別受付状況

内容		件数	構成比	
震災関連	支援制度	124件	4.5%	94.0%
	住まい	131件	4.8%	
	原発・放射能	455件	16.5%	
	環境・災害廃棄物	176件	6.4%	
	震災復興	680件	24.7%	
	行政一般、税	49件	1.8%	
	その他	973件	35.3%	
震災以外		165件	6.0%	6.0%
合計		2,753件	100.0%	100.0%

(平成23年度)

(4) 市町村の対応

イ 相談窓口の設置等

(イ) 仙台市

仙台市では、3月15日に災害ダイヤルを開設し、3月31日までの17日間で延べ10,558件の問い合わせに対応した¹。相談内容は、ライフラインの復旧に関するものが4割を超えて最も多く、そのほかにはごみ収集、安否確認、食料の確保、救援依頼等の相談が寄せられた¹。このほか、同市では災害により発生した諸問題に対応するため、応急仮設住宅・応急修理コールセンター、損壊家屋等の解体・撤去専用ダイヤル、市税コールセンター、義援金等相談ダイヤルなど、特定の内容に関する専門の電話相談窓口を開設した¹。

また、災害ダイヤルでの問い合わせが、り災証明や応急仮設住宅など生活再建や住宅再建に関する内容に移行したことを受け、4月1日から被災者支援相談窓口を開設した。同市では、参考とする事例もなく、市民のニーズも未だ十分には把握できていなかったため、可能な限りのメニューを用意することが必要であると考え、関係部局が事前打合せを行い、相談体制を構築した¹。

会場は、複数の窓口を同時に設置できるような広さが確保できることから、同市本庁舎の8階ホールが充てられ²、5つのブースが開設された。相談業務の実施にあたっては関係団体の協力を得るなど、専門的な内容に的確に対応できる体制とするとともに、徳島市³をはじめとする他都市からの人的支援も受けた。さらに、専門の相談・申請窓口とは別に、各種支援制度の情報提供を行う総合案内を設置し、各種支援制度の一覧や概要を記載した資料等を会場に用意した¹。

この被災者支援相談窓口では、4月1日から平成24年3月31日までの1年間で約12万件の相談と申請を受付けた。相談内容の内訳は、り災証明に関するものが最も多く、次いで住宅の応急修理や災害義援金に関する相談が多かった¹。また、市役所本庁舎における被災者支援相談窓口のほか、各区役所においても4月26日から相談窓口を開設し、被災者がより身近な場所で相談や各種申請をすることが可能となるよう対応し、相談業務実施にあたっては退職した市職員の協力も得た。各区役所における相談及び申請受付の件数は、平成24年3月31日までで合計約20万件におよんだ¹。

(ロ) 岩沼市

岩沼市では、3月14日に災害総合相談窓口を市役所1階に開設した⁴。3月22日には避難所を巡回する形で震災相談窓口を開始し、市内4か所の避難所を巡回し計324件⁵の相談に対応した⁶。また、4月1日には、市役所6階第2会議室に被災者総合相談窓口を開設し、7月22日までに741件の相談を受付けた。4月20日には市役所6階第1会議室及び第2会議室に関係機関と連携して災害特別総合行政相談所を開設するなど⁶、被災者等のニーズと専門的な相談対応が可能な体制を構築し、対応にあたった(図表4-3-4参照)。

¹ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

² 相談件数の減少に伴い、8月9日に本庁舎1階ギャラリーホールに移転

³ 仙台市の観光姉妹都市

⁴ 岩沼市：『東日本大震災 岩沼の記録』（岩沼市、平成24年3月）

⁵ 各避難所での受付期間と件数は、3月22日から26日に市民会館で167件、3月23日に総合福祉センターで11件、3月27日から29日に総合体育館で106件、3月30日に農村環境改善センターで40件

⁶ 岩沼市：『2011. 3. 11 東日本大震災 岩沼市の記録～震災から2年 地域再生に向けた軌跡～』（岩沼市、平成25年3月）

図表4-3-4 岩沼市の災害特別総合行政相談所参加関係機関等

機関	内容	機関	内容
法務局	建物の滅失登記、相続登記 権利書の紛失等	住宅金融支援機構	災害復興住宅融資
		日本政策金融公庫	被災した中小企業の支援
財務局	預金の払い戻し・融資の返済猶予等	経済産業局	農林漁業復興融資等
国税局	税申告の猶予、減免、雑損控除等	総合通信局、NTT	放送受信障害、通信障害等
労働局	震災に関わる労災、失業給付等	宮城県	県への相談窓口の案内
日本年金機構	国民年金保険料の免除 社会保険料の納期限延長等	弁護士会、司法書士会	被災に係る法律問題、手続等
		学識経験者	放射能による健康への影響等
運輸局	自動車検査証の有効期間の延長 水没車両の廃車手続等	行政評価局等	その他行政全般

(岩沼市、2011. 3. 11 東日本大震災 岩沼市の記録～震災から2年 地域再生に向けた軌跡～)

(v) 東松島市

東松島市では、市災害対策本部が本庁舎1階正面玄関ロビーに災害相談窓口を開設するなどして、被災者の震災被害に関する多様な相談に対応した⁷ (図表4-3-5参照)。

図表4-3-5 東松島市の相談窓口一覧

相談窓口	担当部署等	相談窓口	担当部署等
災害相談・総合案内	災害対策本部	医療・健康相談	健康推進課健康推進班
安否確認・避難先(避難所以外) 情報の収集	災害対策本部	災害義援金の交付申請受付	福祉課福祉総務班
		手話通訳員巡回	福祉課福祉総務班
全国避難者情報システム受付	災害対策本部	ボランティア相談(受入れ・依頼)	市社会福祉協議会
防災無線家庭用受信機交換	防災交通課	教育相談・就学援助助成・幼稚園保 育料減免申請受付	学校教育課学校教育班
り災証明書・被災証明書交付	震災復旧対策室	年金相談	日本年金機構被災者専用 フリーダイヤル
避難所相談窓口	市民協働課		
被災車両引き渡し・廃車相談	災害対策本部	宮城県総合窓口	宮城県東部地方振興事務所 県民サービスセンター
被災地拾得物の返還窓口	災害対策本部	県税相談窓口	宮城県総務部税務課
司法書士出張相談(予約不要)	総務課		
震災ごみ相談	環境課	母子・寡婦福祉資金貸付	宮城県東部保健福祉事務所
軽自動車税・廃車手続相談	税務課	養育医療・育成医療申請受付	宮城県東部保健福祉事務所
住民税申告・市税相談 市税減免受付	税務課	住宅応急修理申請受付	震災復旧対策室
納税・納付相談	納税推進課	被災者生活再建支援金申請受付	震災復旧対策室
応急仮設住宅申込み追加受付	福祉課福祉総務班	被災家屋解体・撤去受付	環境課環境班
災害弔慰金・災害見舞金	福祉課福祉総務班		
災害援護資金貸付の申請受付	福祉課福祉総務班		

(5月時点、東松島市、市報ひがしまつしま No. 74)

(vi) セツ浜町

セツ浜町では、今後の生活に対する住民の不安を払拭するため、4月18日に住宅再建や応急仮設住宅の整備状況、住宅の応急修理や生活再建全般に対応する総合相談窓口を役場庁舎に開設した。同町とし

⁷ 東松島市：『市報ひがしまつしま 号外 災害臨時号』(東松島市、平成23年3月)

ては、可能な限り早期の総合相談窓口の開設を目指したが、職員の災害対応や避難所への配置等の理由により対応が困難であった。4月15日には学校の再開に伴い、学校に開設していた避難所の閉鎖が進んだことから、窓口対応に必要な職員を確保できるようになり、また青森県三沢市や近隣市町村等からの応援職員の協力により相談窓口の体制を構築することが可能となった。

なお、相談は電話対応ではなく全て面談形式で行った。これは、相談者に役場へ足を運んでもらい窓口で直接面談することによって、被災者の状況についてより多くの情報を整理し、把握することに主眼をおいた対応であった。窓口での相談対応は6月20日に全ての避難所が閉鎖されるまで継続し、6月30日に終了した。

㊦ 富谷町

富谷町では発災直後から一般の電話回線がつながりにくく、多数の町民が直接役場に来庁した⁸。そのため、来庁者からの相談対応を一元化して情報が行き違いとならず迅速に担当課に伝達できるよう、3月14日に町民交流ホールに震災総合相談窓口を設置し、職員2、3人を配置して対応した⁸。開設当初は、自宅付近の被害に関する現地確認の依頼やライフラインの復旧時期の問い合わせが大半を占め、窓口における相談者数は3月16日に251人を数えた。その後、3月16日未明の一般電話回線の復旧に伴い、震災相談窓口を訪れる来庁者の数が減少に転じたことから、3月31日に窓口を閉鎖し、4月からは通常どおり町民生活課の相談窓口において対応した⁸。

ロ 相談等への対応

県内市町村では発災直後から課題を抱える被災者と接し、震災に関連して寄せられる各種の相談・苦情等の対応が求められた。

仙台市では発災以降、ホームページや市政だより等を通じて被災者支援情報を提供した。しかし、ホームページを閲覧することのできない被災者も多数おり、8月に実施した民間賃貸借上住宅入居世帯に対する戸別訪問調査の際に、「情報が届かない」という市民の声が多数寄せられた。そのため、同市では、復興に関する各種情報を取りまとめた復興定期便を、希望者に月1回の頻度で郵送した¹。また、同市では災害ダイヤル、被災者支援情報ダイヤルなどの電話による相談受付体制を整備するとともに、被災規模を踏まえて予想される膨大な数の相談に効率的に対応するため、コールセンターを専門業者に委託した。しかし、入電数の増加に対応することが困難となったため、コールセンターに電話が繋がらないことに対する苦情が市本庁舎の代表電話や区役所に多数寄せられた。委託業者との事前の取り決めがなかったため、入電数に応じた柔軟な人員体制や電話回線数の変更は難しく、コールセンターの受付時間延長や市職員による電話受付等により可能な限りの対応を行った¹。

角田市では、応急仮設住宅についての相談窓口を本庁舎から1kmほど離れた福祉センターに設置したため、同センターでの相談窓口の周知が市民に行き届かず、担当職員も職員1人と臨時職員の2人に限られたため、職員不在時や時間外には問い合わせ等に対応することができなかった。

大河原町では、町に寄せられる被災者支援関係の情報に遅れがあったため、窓口相談に訪れた住民に対し、その場で十分な情報を提供できず、帰宅した相談者に追加して支援内容を連絡する場合があった。

柴田町では、住宅応急支援や弔慰金関係等について住民から早期に対応を求める要望があったが、当初は手続方法や金額の振込時期等に関する国としての対応方針が不明な上、町職員にとって経験のない業務

⁸ 富谷町：『東日本大震災 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）

等であったため、相談対応が軌道に乗るまでに時間を要することとなった。その後は各課が連携して、り災証明書の発行や説明会の開催、義援金の配分やがれき処理、応急仮設住宅への入居等について、ワンストップ窓口で対応する体制を整備し、効率的な相談体制が可能となった。

⑤ 関係機関の対応

イ 東北運輸局

東北運輸局では運輸支局が自動車整備振興会等関係者の協力を得て、4月7日から今回の震災で自動車が津波に流された被災者に対し、各避難所等で自動車に関する諸手続の相談や無料点検を行う移動自動車相談所を開設した⁹。その他、被災者から被災自動車の抹消登録等に関する手続についての問い合わせが多数あったことから、ゴールデンウィーク期間中の4月29日から5月8日にかけて、自動車の登録手続に関する専用の電話相談窓口を設置した¹⁰。

ロ 宮城労働局

宮城労働局では3月14日、ハローワークに特別相談窓口を設置し、被災者の雇用保険や仕事に関する相談に対応した。また、3月20日から4月10日の土日、祝日には電話相談を実施した。3月25日には労働局及び労働基準監督署に緊急相談窓口を設置し、労働条件、安全衛生、労働保険、労災補償等に関する相談に対応した。また、4月7日には雇用均等室に特別相談窓口を設置した¹¹。

その他、4月4日に「被災者等に対するワンストップサービスの実施について」を各所属長に通知し、日本年金機構や県社会福祉協議会と連携して4月6日から9月22日の間、ワンストップ相談会を各地で実施した¹¹。

ハ 日本司法支援センター（法テラス）

法テラスは10月3日に本震災の被災地支援のための拠点として、南三陸町に法テラス南三陸を開所した。法テラス南三陸には、仙台弁護士会の協力のもと弁護士1人が常駐し、誰でも利用できる無料法律相談を実施したほか、消費者庁・国民生活センターと連携し、司法書士、税理士、土地家屋調査士、建築士、行政書士、社会保険労務士、社会福祉士の各専門家による無料相談を行った。続いて12月1日には、山元町に法テラス山元を、平成24年2月6日には東松島市に法テラス東松島を開所した。また、車内に相談設備を有した巡回相談用車両を配備し、法テラスを設置した市町村のほか、周辺地域における巡回相談も行った¹²。



法テラス山元

⁹ 東北運輸局災害対策本部：『「移動自動車相談所」の開設について』（東北運輸局、平成23年4月）

¹⁰ 東北運輸局災害対策本部：『ゴールデンウィーク期間中の被災自動車等の登録手続に係る電話相談窓口の設置について』（東北運輸局、平成23年4月）

¹¹ 宮城労働局：『東日本大震災に伴う宮城労働局の対応について（第13報）』（宮城労働局、平成23年10月）

¹² 日本司法支援センター法テラス：「東日本大震災関連ニュース」日本司法支援センター法テラスホームページ <http://www.houterasu.or.jp/east.japaneq/news.html>（確認日：平成26年2月14日）

⑥ まとめ

本県では、過去の災害対応の経験から相談内容と担当課室等を事前に整理していた。これにより、発災後に各課室等へ対応の可否が確認でき、順次相談窓口の情報を更新し公開することで、県民への迅速かつ正確な窓口情報の公表を行うことが可能となった。県の各合同庁舎の県民サービスセンターや市町村に設置された総合相談窓口は、ワンストップセンターとして機能したため、県民にとって利便性の高いサービスとなった。また、状況に応じて相談内容別の専門窓口、地区ごとに設置した窓口、避難所巡回相談窓口等を準備し、住民の要望に的確に対応するとともに相談しやすい環境を整えることができた。しかし、総合相談窓口ではより専門的な相談に十分に対応することは困難な場合もあるため、相談内容に応じて関係部局と連携した対応が必要となる。

相談窓口については、県及び市町村ともに様々なルートで情報を発信していたものの、高齢者や自宅を離れて避難生活を送っている被災者に対して、必要な情報が十分に届かなかった事例もあった。ホームページを閲覧できる環境にない被災者への配慮等、あらためて周知方法を検討する必要性が浮き彫りになった。今後は、県民からの問い合わせが多い相談内容については、早期の積極的な広報が望まれる。ホームページ等における広報のほか、県民に有用な情報を集約した資料等を、より早期に作成して避難所や行政機関の窓口に配置するほか、希望する被災者に配布することが効果的である。

今回の震災においては、大規模な被害が発生したため、市町村職員が避難所運営等に忙殺され、相談対応の人員を確保できず、災害対応が落ち着くまで体制を整えられない事例もあった。また、住民からの相談や問い合わせ及び申請の受付内容等は、災害義援金の配分、住宅の応急修理、被災者への高速道路無料化等であり、発災からの時間的経過により変化した。今後は、今回の震災に伴って行われた被災者支援について、各種制度や措置の実施時期について一連の流れを整理し、それらを踏まえた体制を整備するなど、円滑に県民の相談等に応じられるように計画しておく必要がある。

2 生活救援・再建のための主な支援制度

① 災害弔慰金・災害障害見舞金

災害弔慰金の支給等に関する法律により、災害により家族が死亡した場合は災害弔慰金が、災害による負傷、疾病で精神又は身体に著しい障害が出た場合は災害障害見舞金が支給される。実施主体は市町村であり、今回の震災に伴う全国の市町村における被害が災害弔慰金の支給対象となり、費用は国が2分の1、県が4分の1、市町村が4分の1を負担することとなっている（図表4-3-6、図表4-3-7参照）。

災害弔慰金の支給実績（33市町村分）は、平成24年4月27日時点で10,528件、313億8,750万円、災害障害見舞金の支給実績（8市町村分）は同45件、8,625万円であった。

図表4-3-6 災害弔慰金

項目	内容
支給額	・生計維持者が死亡した場合：500万円を支給 ・その他の者が死亡した場合：250万円を支給
支給対象者	災害により死亡した者の遺族（居住市町村に住民登録のある人、外国人登録がある人）
支給の範囲・順位	1. 配偶者 2. 子 3. 父母 4. 孫 5. 祖父母 ※上記のいずれもが存しない場合は、兄弟姉妹（死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていた者に限る）

（平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕）

図表4-3-7 災害障害見舞金

項目	内容
支給額	<ul style="list-style-type: none"> ・生計維持者が重度の障害を受けた場合：250万円を支給 ・その他の者が重度の障害を受けた場合：125万円を支給
支給対象者	災害により以下のような重い障害を受けた人 <ol style="list-style-type: none"> 1. 両眼が失明した人 2. 咀嚼機能及び言語機能を廃した人 3. 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要する人 4. 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要する人 5. 両上肢をひじ関節以上で失った人 6. 両上肢の用を全廃した人 7. 両下肢をひざ関節以上で失った人 8. 両下肢の用を全廃した人 9. 精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する障害の程度が前各号と同等程度以上と認められる人

(平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕)

災害弔慰金・災害障害見舞金の支給にあたり、自然災害による死亡に該当するか否かの判定が困難な場合には、有識者による審査会等を設置して判定することになる。今回の震災では、6月17日付け厚生労働省通知により市町村が単独で審査会等を設置するほか、県に委託することが可能との見解が示された。これを受け、県では災害弔慰金等支給審査会を設置し、9市町から事務の委託を受けて対応した。いわゆる災害関連死については、津波の影響など、これまでの災害では例のないものが多く、審査会における判断にあたっては相当の時間を要した。

なお、災害弔慰金等は市町村から支給され、国庫負担率は2分の1となっている。本県では、本震災によって沿岸部を中心に壊滅的被害を受けたため、災害弔慰金・災害障害見舞金が巨額となり、現行負担率では地方負担分が過大となることから、現行の国庫負担率の嵩上げを国に対して要請した。その結果、国庫負担率の嵩上げは実現しなかったが、震災復興特別交付税による措置が講じられ、地方負担は生じなくなった。

(2) 被災者生活再建支援制度

被災者生活再建支援制度は、暴風、豪雨、地震、津波、噴火等の自然災害により居住する住宅が全壊又は大規模半壊するなどして、生活基盤に著しい被害を受けた世帯（被災世帯）に対し支援金が支給されるものである。住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金と住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金の合計額が支給される（図表4-3-8参照）。

今回の震災を受けて、県では被災者生活再建支援法を県全域に適用し、これを3月14日に公告するとともに報道機関や県ホームページを通じて県民への周知を図った。また、被災者生活再建支援金に関する業務経験のある市町村が少なかったため、市町村に対して説明会を開催し、制度の周知に努めた。なお、申請期間は基礎支援金が自然災害が発生した日から起算して13月を経過する日まで、加算支援金が同じく37月を経過する日までであるが、やむを得ない事情により延長や再延長が可能となっている。

被災者生活再建支援制度による支給決定件数は、平成24年3月31日時点で、基礎支援金が118,288件、加算支援金が47,216件であった（図表4-3-9参照）。

図表4-3-8 被災者生活再建支援制度

単位：万円

被災者生活再建支援金					
世帯	区分	基礎支援金	住宅の再建方法	加算支援金	合計額
	複数	全壊、解体、長期避難	100	建設・購入	200
補修				100	200
賃借（公営住宅を除く）				50	150
大規模半壊		50	建設・購入	200	250
			補修	100	150
			賃借（公営住宅を除く）	50	100
単数	全壊、解体、長期避難	75	建設・購入	150	225
			補修	75	150
			賃借（公営住宅を除く）	37.5	112.5
	大規模半壊	37.5	建設・購入	150	187.5
			補修	75	112.5
			賃借（公営住宅を除く）	37.5	75

（県ホームページ、被災者生活再建支援制度をもとに作成）

図表4-3-9 被災者生活再建支援制度の支給実績

単位：件

区分	基礎支援金支給決定件数	区分	加算支援金支給決定件数
全壊	66,818	建設・購入	7,971
大規模半壊	41,628	補修	31,685
長期避難	6,268	賃貸	7,560
解体 [※]	3,574	計	47,216
計	118,288		

※半壊解体、大規模半壊解体、敷地被害解体がある

（平成24年3月31日時点）

③ 災害援護資金

災害援護資金は、自然災害により世帯主が負傷した又は住居・家財に著しい損害を受けた世帯のうち、一定の所得に満たない世帯に対して、生活立て直しのための資金の貸付けを行うものである。貸付けは市町村が行い、最大350万円（住宅の滅失、流出等）まで融資が受けられる¹³（図表4-3-10参照）。なお、本震災では特例措置として、償還期間の延長（10年から13年）、利率の低減（3%から無利子又は1.5%）等が実施された（図表4-3-11参照）。災害援護資金の適用は3月11日からで、貸付実績は平成24年4月27日時点で21,732件、388億3,738万7千円であった。

¹³ 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）（平成24年6月30日現在）』

図表4-3-10 災害援護資金

項目	内容	
貸付限度額	世帯主に1か月以上の負傷がある場合	
	ア 当該負傷のみ	150万円
	イ 家財の3分の1以上の損害	250万円
	ウ 住居の半壊	270万円
	エ 住居の全壊	350万円
	世帯主に1か月以上の負傷がない場合	
	ア 家財の3分の1以上の損害	150万円
	イ 住居の半壊	170万円
	ウ 住居の全壊（エの場合を除く）	250万円
	エ 住居の全体の滅失又は流出	350万円
貸付利率	年3%（据置期間中は無利子）	
据置期間	3年以内（特別の場合5年）	
償還期間	10年以内（据置期間を含む）	
貸付けを受けることができる人	以下のいずれかの被害を受けた世帯の世帯主	
	1. 世帯主が災害により負傷し、その療養に要する期間がおおむね1か月以上	
	2. 家財の3分の1以上の損害	
	3. 住居の半壊又は全壊・流出	
	以下のような所得制限がある	
	世帯人員	市町村民税における前年の総所得金額
	1人	220万円
	2人	430万円
3人	620万円	
4人	730万円	
5人以上	1人増すごとに730万円に30万円を加えた額	

（平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕）

図表4-3-11 東日本大震災に係る特例措置

項目	内容
貸付利率	無利子（保証人を立てない場合は1.5%）
据置期間	6年以内（特別の場合8年） ※据置期間中は無利子で償還は不要
償還期間	13年以内（据置期間を含む）
所得制限	平成23年の所得が平成21年の所得を下回る場合は、平成23年の所得によることができる。

（平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕）

④ 生活福祉資金貸付制度（緊急小口資金特例貸付）

生活福祉資金制度による貸付けは、従来から低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯に対して実施されているが、本震災の被害の甚大さを踏まえ、被災世帯も貸付対象に含める等の措置がとられた。

当座の生活費を必要とする被災世帯に対する小口貸付である緊急小口資金特例貸付は、市町村社会福祉協議会が受付窓口となって対応した。据置期間・償還期間の延長、死亡者・要介護者がいる場合や4人以上の世帯の場合等による限度額の引き上げといった特例措置が図られた（図表4-3-12参照）。

なお、貸付資金原資の負担割合は通常、国の補助率が3分の2、県が3分の1となっているが、今回の震災では、国が4分の3、県が4分の1とされた。また、県社会福祉協議会は、通常的生活福祉資金の貸付原

第4章 応急・復旧対策

資として内部留保していた資金を当座の貸付原資とし、県では4月補正において57億円を予算化し、県社会福祉協議会に措置した。

緊急小口資金特例貸付の受付期間は3月27日から5月10日までで、貸付実績は40,252件、56億8,222万2千円であった。

図表4-3-12 生活福祉資金貸付制度（緊急小口資金特例貸付）

項目	本則	特例措置
貸付対象	低所得世帯	被災世帯（低所得世帯に限らない）
貸付上限	10万円以内	10万円以内（特別な場合20万円以内）
据置期間	2月以内は返済なし	1年以内は返済なし
償還期限	据置期間経過後8月以内	据置期間経過後2年以内
貸付利子	無利子	無利子
連帯保証人	不要	不要

受付窓口となる市町村社会福祉協議会では、協議会自体の被災やその他災害対応業務が繁忙を極めており、3月27日以降に受付体制の整った地域から順次受付を開始した。

受付の実施体制確保のため、県社会福祉協議会及び他県の社会福祉協議会が、3月27日から4月21日まで、市町村社会福祉協議会に対して延べ610人の人的支援を実施した（図表4-3-13参照）。

図表4-3-13 市町村社会福祉協議会への人的支援の状況

単位：人

日程	県	他県	計	支援会場
3月27日～4月1日	105	192	297	仙台市内3会場
4月4日～4月7日	28	8	36	石巻市、岩沼市、名取市
4月8日～4月9日	6	4	10	石巻市、山元町
4月8日～4月12日	15	90	105	気仙沼市、東松島市、南三陸町
4月13日～4月17日	11	90	101	仙台市、東松島市、南三陸町、女川町
4月17日～4月21日	6	55	61	仙台市、東松島市、南三陸町、女川町
計	171	439	610	

本制度による貸付けは沿岸市町での貸付件数が減少したこと等を踏まえ、厚生労働省、県・市町村社会福祉協議会とで調整を図り、5月10日で受付を終了した。

なお、県警察本部が県社会福祉協議会の協力により、約1万件の貸付けを受けた者の調査を行った結果、公的資金を原資としたこの緊急小口資金特例貸付を悪用して、不正に借り入れた暴力団組員の存在が判明した（10月28日県警察本部発表）。これを受け、本貸付の実施主体である県社会福祉協議会では、不正に貸付けを受けた88人（1人申込辞退あり）に対して貸付金の返還を求め、12月15日までに28件、452万円が返納された。その後、平成24年3月31日までに、88人中完済者は40人、分納中の者は9人で、納入済み額は675万5千円となった。さらに、県警察本部は本貸付件数の残り約3万件についても調査を進め、平成24年5月まで、新たに31人の暴力団組員に対する貸付けが判明し、県社会福祉協議会では不正に借り入れた暴力団組員に対して返還請求を行っている。本貸付を悪用した不正受給は、阪神・淡路大震災の際にも発覚していたが、迅速な貸付けを重視したため、その教訓を生かすことはできなかった。

本震災における緊急小口資金特例貸付の課題としては、貸付申込者が膨大であったことやその他の災害対応業務も重なり、円滑な受付体制の確立が図られなかったこと、緊急資金を必要とする被災者等に対して、貸付金の送金に相当の時間を要したことなどが挙げられる。

⑤ 生活復興支援資金の貸付（新設）

生活復興支援資金は、被災した低所得世帯を対象とした生活福祉資金のひとつとして新たに制度化された資金であり、当面の生活費や転居費の貸付けを実施するなど、生活再建を支援することを目的としたものである。生活復興支援資金には、一時生活支援費、生活再建費、住宅補償費の3種がある（図表4-3-14参照）。貸付実績は平成24年3月31日時点で、164件、1億1,872万5千円であった。

図表4-3-14 生活復興支援資金

種類	項目	条件
一時生活支援費（生活復興の際に必要な当面の生活費）	貸付対象	東日本大震災により被災した低所得世帯
	貸付上限	月20万円以内（単身世帯の場合は15万円以内）×6月以内
	据置期間	最終貸付日から2年以内
	償還期限	据置期間経過後20年以内（金額に応じて期間の設定あり）
	貸付利子	無利子（連帯保証人が立てられない場合は年1.5%）
	連帯保証人	原則1人（ただし、連帯保証人が立てられない場合でも貸付可能）
種類	項目	条件
生活再建費（住居の移転費、家具什器等の購入に必要な費用）	貸付対象	東日本大震災により被災した低所得世帯
	貸付上限	80万円以内
	据置期間	貸付日（一時生活支援費と併せて貸付けている場合は、一時生活支援費の最終貸付日）から2年以内
	償還期限	据置期間経過後20年以内（金額に応じて期間の設定あり）
	貸付利子	無利子（連帯保証人が立てられない場合は年1.5%）
	連帯保証人	原則1人（ただし、連帯保証人が立てられない場合でも貸付可能）
種類	項目	条件
住宅補償費（住宅補修等に必要な費用）	貸付対象	東日本大震災により被災した低所得世帯
	貸付上限	250万円以内
	据置期間	貸付日（一時生活支援費と併せて貸付けている場合は、一時生活支援費の最終貸付日）から2年以内
	償還期限	据置期間経過後20年以内（金額に応じて期間の設定あり）
	貸付利子	無利子（連帯保証人が立てられない場合は年1.5%）
	連帯保証人	原則1人（ただし、連帯保証人が立てられない場合でも貸付可能）

※住宅補償費については「災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害援護資金貸付」との併用不可

生活復興支援資金は7月25日から受付を開始した。新設された制度であるため、事業開始にあたり県及び県社会福祉協議会ではホームページに業務内容を掲載するとともに、報道機関を通じて広く周知を図った。さらに、県社会福祉協議会では7月25日から11月30日までコールセンターを設置し、同資金の貸付制度内容、必要な手続、提出資料等の相談対応にあたり、オペレーター15人体制で期間中2,504件の相談に対応した。しかしながら、運用上の疑義が多数生じ、その疑義について厚生労働省との速やかな調整等が図れず、事前の準備体制が不十分であったこと、実施主体である県社会福祉協議会の生活福祉資金貸付業務関連システムの改修に時間を要したこと等により、速やかな受付開始ができなかったことなどが課題となった。

⑥ その他の制度資金等

イ 母子寡婦福祉資金貸付金

母子家庭や寡婦を対象に経済的な自立と生活の安定を図るために必要な経費を貸付けるもので、災害により被災した母子家庭及び寡婦に対しては償還金の支払猶予等の特別措置が講じられる¹³(図表4-3-15参照)。

図表4-3-15 母子寡婦福祉資金貸付金

区分	活用できる方 (いずれかに該当する人)
母子福祉資金	1. 母子家庭の母 (配偶者のない女子で現に児童を扶養している人) 2. 母子福祉団体 (法人) 3. 父母のいない児童 (20歳未満)
寡婦福祉資金	1. 寡婦 (かつて母子家庭の母であった人) 2. 40歳以上の配偶者のいない女子であって、母子家庭の母及び寡婦以外の人

(平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕)

母子寡婦福祉資金貸付における生活資金の一般貸付の対象者は、配偶者のない女子となって7年未満の者と限定されているほか、生活資金等8つの資金では連帯保証人を立てない場合は貸付利率が1.5%であり、通常の国庫負担率は3分の2、激甚災害時は4分の3であった。しかし、今回の震災を受け、現行の国庫負担率では地方負担が過大になるほか、被災した多数の母子家庭の中には基準の7年を超える者もあり、生活再建に向けた取組が不可欠となることに加え、連帯保証人が立てられない者の負担が過大になることなどから、県では、現行国庫支出金交付率の嵩上げと利子の軽減(無利子)、貸付対象の拡大を求めた。また、激甚災害に伴う国の貸付特例対象年度は、被災年度の翌年度までとされているところ、今回の震災は3月11日に発災したため被災年度の貸付実績がなく、実質的に特例期間が1年度のみとなることから、この特例期間を被災年度の翌々年度まで更に1年間延長するよう求めた。発災後、母子寡婦福祉資金貸付金関連予算においては、被災した住宅の補修費用の積み増しや激甚災害法指定に係る貸付枠の拡大、住宅資金及び転宅資金貸付金の利子補給事業費など数次にわたる補正予算を編成し、ひとり親の支援体制を強化したが、平成23年度の貸付額は被災者枠の貸付けを含め77,852千円となり、例年と比較しても大きな変化はなかった。一方、借受人や連帯保証人、あるいはその職場が被災したことによる収入の減少等、震災に起因する生活環境等の変化によって貸付金の償還が困難となった場合については、償還猶予の措置を講じた。

ロ 厚生年金等担保貸付、労災年金担保貸付等

共済年金、厚生年金、労災年金等を担保に、教育費や居住関係費、事業資金等を融資するもの(図表4-3-16参照)。

図表4-3-16 厚生年金等担保貸付、労災年金担保貸付等

項目	内容
貸付限度額	250万円以内
対象経費	住宅等の資金や事業資金
保証人等	年金証書を預けるとともに、1人以上の連帯保証人が必要
活用できる方	年金受給者の人

(平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕)

ハ 恩給担保貸付

恩給を担保に、教育費や居住関係費、事業資金等を融資するもの（図表4-3-17参照）。

図表4-3-17 恩給担保貸付

項目	内容
貸付限度額	250万円以内、ただし恩給の年額の3年分以内
対象経費	住宅等の資金や事業資金
保証人等	恩給等の証書を預けるとともに、1人以上の連帯保証人が必要
活用できる方	恩給等の受給者の人

（平成24年6月30日時点、内閣府、被災者支援に関する各種制度の概要〔東日本大震災編〕）

ニ 市町村独自制度

気仙沼市では、国の住宅応急修理制度が受付期間外となり利用できなかった被災者を対象に、国と同様の制度を市独自で創設した。同市の独自制度は、予算の関係で平成24年3月中の1か月間の受付となった。なお、利用実績は申請後に取り止めた9件を含むと83件であった。

3 被災者への税・使用料等の特例措置の実施

(1) 国税・地方税に係る特例措置

イ 特例措置の概要

被災者に対する地方税制上の特例措置として地方税法の改正が行われたことから、本県では同特例措置に対応するための県税条例の改正を適切に行うとともに、他被災県では実施していない、納税者のニーズに合わせた県独自の減免措置（県税減免条例の改正による対応）を講じ、減免対象者を拡充した。これによって、より多くの被災者の税負担軽減を図ることができた。

同特例措置に関する広報については、平成23年度発行の全ての県政だより¹⁴で県税の特例措置等についての記事を掲載した。また、県ホームページ、県政ラジオ、テレビ等のメディアを活用するとともに、県発行のくらしと県税、県税ハンドブックにおいても特例措置に関する特集を組むなど、機会を捉えきめ細かな広報に努めることで納税者への周知を図った。特例措置には大量の申請があったため、審査を行ってから結果が反映されるまでに時間差が生じ、県民から問い合わせを受ける場合があった。特に被災自動車に対する自動車税の減免については、7月末をピークに1日400件ほどの申請があり、審査及びデータ入力等の事務対応に苦慮することになった。平成24年度には1日100件程度の申請があり、その他の税目に関しても、申請件数自体は少なくなったが、一件一件の事実確認や対応に時間を要した。

納税者からは、県政だよりを見たことによる問い合わせが多く寄せられた。掲載内容は変更がない限り全く同じ内容であったが、掲載に気付いた際に問い合わせる場合が多いと推測された。ホームページにも情報は掲載していたが、ホームページは目的があって閲覧することが多いため、関心のない人に気付きを与える意味では県政だより等の冊子が効果的であった。また、被災自動車に対する自動車税の減免については、テレビやラジオでの情報提供の反響が大きく、視聴者、聴取者からの問い合わせが多かった。

¹⁴ 平成23年5月号から平成24年3月号

ロ 特例措置の実施内容

特例措置の実施内容については次のとおりである（図表4-3-18参照）。

図表4-3-18 税制における特例措置一覧（国・県・市町村）

1 申告等の延長・猶予

青森、岩手、宮城、福島、茨城の各県に納税地を有する人は、全ての国税について、発災日以降に到来する申告・納付等の期限が自動的に延長されるなどの特例が設けられた。

【国税】

- 1) 3月11日以降に到来する申告・納付期限の延長（全ての国税）
- 2) 納税の一時的猶予
- 3) 消費税課税事業者選択（不適用）届出書等の提出時期の特例

【県税】

- 1) 3月11日以降に到来する申告・納付期限の延長

【市町村税】

- 1) 3月11日以降に到来する申告・納付期限の延長¹⁵

2 税の減額・免除・還付、税率の変更

住宅や家財等に損害を受けた人は、平成22年分又は平成23年分のいずれかの所得税の減額・免除を受けることができるなど、税の減額・免除・還付の特例が設けられた。また、臨時的措置として個人住民税の均等割の標準税率の引上げがなされたことに伴い、県税条例において個人の県民税の均等割の引上げが行われた。

【国税】

- 1) 所得税の減税・免除
- 2) 所得税の予定納税額の減額
- 3) 法人税の還付
- 4) 相続税・贈与税の課税価格の特例
- 5) 相続税・贈与税の減免
- 6) 印紙税の非課税
- 7) 登録免許税の免除
- 8) 財形住宅（年金）貯蓄の払い出し時の利子等に対する所得税の非課税（所得税）

【県税】

- 1) 個人県民税の均等割の税率の引上げ
- 2) 法人県民税（均等割）の減免
- 3) 法人県民税（法人税割）・法人事業税の減免
- 4) 個人事業税の減免
- 5) 財形住宅（年金）貯蓄の払い出し時の利子等に対する所得税の非課税（個人県民税）

【市町村税】

- 1) 個人市町村民税の減免

3 住宅家財等の被害に関する特例措置

被災した家屋・土地に代わるものを取得するなどの場合、不動産取得税を減免するなどの特例が設けられた。

【国税】

- 1) 住宅借入金等特別税額控除の適用の特例（所得税）

【県税】

- 1) 被災代替家屋の取得に係る特例
- 2) 被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る特例
- 3) 被災代替農地の取得に係る特例
- 4) 被災代替家屋の取得に係る不動産取得税の減免

¹⁵ 内陸部等では通常どおりの期限で実施した市町村もある。

- 5) 被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る不動産取得税の減免
- 6) 警戒区域内家屋に係る代替家屋の取得に係る特例
- 7) 警戒区域内家屋に係る代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る特例
- 8) 警戒区域内農地に係る代替農地の取得に係る特例
- 9) 警戒区域内家屋に係る代替家屋の取得に係る不動産取得税の減免
- 10) 警戒区域内家屋に係る代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る不動産取得税の減免
- 11) 居住困難区域内家屋に係る代替家屋の取得に係る特例
- 12) 居住困難区域内家屋に係る代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る特例
- 13) 居住困難区域内家屋に係る代替家屋の取得に係る不動産取得税の減免
- 14) 居住困難区域内家屋に係る代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る不動産取得税の減免
- 15) 被災家屋に係る不動産取得税の減免
- 16) 雑損控除の特例
- 17) 雑損控除等に係る災害関連支出の対象期間の延長の特例
- 18) 住宅借入金等特別税額控除の適用の特例（個人県民税）
- 19) 住宅の再取得等に係る住宅借入金等特別税額控除の特例
- 20) 被災居住用財産の敷地に係る譲渡期限の延長の特例
- 21) 買換え特例の買換資産に係る取得期間等の延長の特例

【市町村税】

- 1) 被災した土地・家屋の固定資産税・都市計画税の減免
- 2) 被災代替家屋の取得に係る固定資産税の軽減
- 3) 被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る固定資産税・都市計画税の軽減

4 事業用資産の被害に関する特例措置

被災した資産の代わりに新たに取得した建物、建築物、機械装置等の資産を前倒して減価償却できるなどの特例が設けられた。

【国税】

- 1) 被災した事業資産の代替資産の取得に係る特別償却の特例
- 2) 事業用資産買い替えに伴い譲渡した資産への課税繰り延べの特例
- 3) 被災した事業用資産の損失額を平成22年分必要経費へ算入可能とする特例
- 4) 被災した事業用資産の純損失繰越期間延長の特例（所得税）

【県税】

- 1) 個人事業税の損失の繰越控除の特例
- 2) 被災した事業用資産の純損失繰越期間延長の特例（個人県民税）

5 自動車の被害に関する特例措置

被災した自動車について、永久抹消登録の手続を行うと自動車重量税が還付される、4月1日時点で使用不能となっている場合は自動車税・軽自動車税が免除されるなどの特例が設けられた。

【国税】

- 1) 被災自動車に係る自動車重量税の還付
- 2) 被災代替自動車に係る自動車重量税の免除

【県税】

- 1) 被災代替自動車の取得に係る自動車取得税の非課税
- 2) 警戒区域内自動車の代替自動車の取得に係る自動車取得税の非課税
- 3) 自動車持出困難区域内自動車の代替自動車の取得に係る自動車取得税の非課税
- 4) 被災代替自動車に係る自動車税の非課税
- 5) 警戒区域内自動車の代替自動車に係る自動車税の非課税
- 6) 警戒区域内自動車に対する自動車税の特例
- 7) 自動車持出困難区域内自動車の代替自動車に係る自動車税の非課税
- 8) 自動車持出困難区域内自動車に対する自動車税の特例
- 9) 被災自動車に係る自動車税の減免

【市町村税】

- 1) 被災代替自動車に係る軽自動車税の非課税
- 2) 被災軽自動車に係る軽自動車税の減免
- 6 その他震災に関する特例措置

復興特別区域において施行される地方公共団体等による都市計画事業等により土地等が買い取られる場合には、5,000万円特別控除等の適用を受けることができるなどの特例が設けられた。

【県税】

- 1) 軽油引取税の特例措置
- 2) 復興産業集積区域における県税の課税免除に関する条例
- 3) 復興特別区域において施行される都市計画事業等に係る5,000万円控除等
- 4) 津波防災地域づくりに関する法律の制定に伴う措置
- 5) 被災市街地復興土地地区画整理事業等に係る土地等の譲渡所得の課税の特例

(政府広報、税制支援ハンドブックー4月27日に成立した震災特例法のご案内ー等をもとに作成)

② 被災者の権利利益の保全等

イ 国の対応

3月13日に平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令¹⁶が公布、施行され、東北地方太平洋沖地震による災害が特定非常災害特別措置法¹⁷に基づく特定非常災害に指定され、行政上の権利利益の満了日の延長等が行われることが決定した。

これにより、自動車運転免許等の有効期限のある許認可等の行政上の権利利益について、更新等のために必要な手続をとれない場合があることを考慮して、有効期限を最長で8月31日まで延長することが可能となり、3月16日以降は、延長の措置を講じる具体的な権利利益が、順次各府省等の告示により指定された。さらに、履行期限のある法令上の義務が特定非常災害により本来の履行期限までに履行されなかった場合であっても、6月30日までに履行された場合には行政上及び刑事上の責任を問われないとされた。

なお、延長の措置及び免責の措置が講じられたもので、その後も継続して延長する必要がある許認可等については、前述の存続期間を更に延長することができた。具体的には、医薬品販売業の許可、飲食店営業の許可、建設業の許可等について存続期間を更に延長することが可能であった。また、履行期限のある法令上の義務の一定期間猶予についても、その後も継続して猶予する必要がある義務については、免責の期間を更に延長することができた。具体的には、病院を休止又は再開した場合の届出の義務等について、免責の期間を更に延長することが可能であった¹⁸。

ロ 県の対応

(イ) 条例の制定

こうした国の動きを受け、県の条例や規則等を根拠とする権利利益・義務で同様の措置が必要かどうかを確認するため、4月6日に庁内全課室を対象に保全等を図るべき被災者の権利利益等について調査を行った。

¹⁶ 6月1日に東日本大震災についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令と、政令の題名が変更され、適用すべき措置が追加された。

¹⁷ 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律。阪神・淡路大震災に対応するために立法された行政上の権利利益の満了日の延長等に関する各種特別措置を、政令で定めることとすることにより、災害時にこれらの措置を迅速に発動できるようにしたもの。大規模な非常災害（特定非常災害）について適用される。

¹⁸ 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）（平成23年11月22日現在）』

調査の結果、措置の必要性が認められたことから、条例等を根拠とする許認可等の行政上の権利利益の満了日を最長で8月31日まで延長することができること及び6月29日までに履行期限が到来する県の条例等を根拠とする義務が6月30日までに履行されたときは、東日本大震災による不履行について行政上及び刑事上の責任は問われないとする、東日本大震災の被災者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する条例を制定した。

できるだけ早期に被災者の権利利益の保全等を図る必要があるため、本条例は5月12日に知事が専決処分（6月20日専決処分の県議会承認）し、翌13日に公布し即日施行した。併せて、満了日の延長の措置を講じる権利利益を告示で指定した。

(n) 被災者への周知

国や県が講じた許認可等の満了日延長等の措置を被災者に広く周知するため、6月18日及び19日の新聞各紙に、「県からのお知らせー東日本大震災に関するお知らせー」として延長の措置及び免責の措置の主なものを掲載した。さらに、県政だより（7月号）に東日本大震災に関連するお知らせとして主な延長措置を掲載した。

(3) 公共料金・使用料・放送受信料の免除等の特別措置

イ 電気・ガス・水道

東北電力では、今回の震災及び3月12日発生の長野県北部の地震により、災害救助法が適用された本県の全35市町村をはじめとする133市町村及びその隣接地域において、被災した需要家から申出があった場合には、電気料金等の特別措置を講じた¹⁹。

具体的には、被災した需要家の2月分、3月分、4月分及び5月分の電気料金の支払期限をそれぞれ4か月間、3か月間、2か月間、1か月間延長する措置、被災時から引き続き全く電気を使用しない場合には、6か月間に限り、電気料金（基本料金の半額にあたる「不使用料金」）を請求しない措置等がとられた。なお、電気料金の支払期限延長等の措置については、被災地に加え、避難先の契約にも適用された¹⁹。

ガス料金についても、県内の各事業者によって特別措置が講じられた。仙台市ガス局では、3月検針分は6か月間、4月検針分は5か月間、5月検針分は4か月間など、8月検針分までそれぞれ支払期限を延長する措置や被災時から引き続き全くガスを使用しない場合には、6か月間に限って基本料金を請求しない措置等がとられた。なお、ガス料金の支払期限延長等の措置については、被災した需要家が仙台市ガス局の供給区域内で転居した場合や供給区域外から区域内に転入した場合も同様の取扱いとした²⁰。

さらに、水道・下水道料金についても市町村で特別措置が講じられた。仙台市では水道は基本料金、下水道は基本使用料相当額について、全ての世帯で1か月分（3月相当分）を減免する、震災により建物滅失等で水道が使用できなくなった場合は、前回検針日から3月11日までの料金は請求しない、宅地内や屋内において給水装置が破損し、漏水が生じた場合は、過去の実績水量に基づいて水量を減量して料金を計算するなどの措置がとられた²¹。

¹⁹ 東北電力（株）：「平成23年東北地方太平洋沖地震および長野県北部の地震により被災されたお客さまに対する『電気料金等の特別措置』の変更・追加について（平成23年3月31日）」東北電力（株）ホームページ http://www.tohoku-epco.co.jp/news/normal/1182857_1049.html（確認日：平成26年2月15日）

²⁰ 仙台市ガス局：『東日本大震災におけるガス料金等の特別措置を延長します 記者発表資料（平成23年5月31日）』

²¹ 仙台市：仙台市政だより2011年5月号「り災証明 被災した方のための補助・減免等」仙台市ホームページ <http://infra-archive311.jp/data/doc/kouhou/mi/sendai/201105/tokushu01.html>（確認日：平成26年2月15日）

ロ 郵便局

日本郵便（株）では東北地方の郵便局において土日休日に臨時営業を行ったほか、避難所や車両型郵便局においてもサービスを提供し、貯金の非常取扱い、郵便物の料金免除、郵便はがきの無償提供、避難所への郵便物・ゆうパック等の配達、保険に関する相談受付等を実施した。また、救援等を行う団体に宛てた災害義援金を内容とする現金書留郵便物の料金免除及び通常払込みによる災害義援金の無料送金サービスを実施した。

通帳、証書等や印章を紛失した被災者に対しては、1人あたり20万円を限度とした通常貯金等の払い戻し、保険料の払込みがなくても契約が失効しない期間の最長9か月間の延伸、保険金の非常即時払等の非常取扱いを実施した。

また、被災者の救助等を寄附目的とする寄附金付はがき及び寄附金付切手を発行し、被災地域の団体へ寄附金を配分したほか、平成23年度から現在まで毎年度、年賀寄附金の一部を被災者の救助・復興を目的とする事業に配分している。

ハ 交通

6月8日に国土交通省が被災者支援及び復旧・復興支援のための東北地方の高速道路の無料開放の記者発表を行った。これにより6月20日から今回の震災による被災者及び原発事故による避難者については、被災を証明する書面（被災証明書、り災証明書、り災届出証明書）等の提示により、東北地方を発着とする高速道路が無料開放された¹。

この措置は、当面1年間続けられる予定であったが、渋滞の発生等の問題が顕著となったため、12月1日以降は、被災地支援、観光復興及び避難者支援の観点からの無料開放に切り替わった。被災地支援では、全車種について対象路線内と対象路線外を連続で走行した場合、対象路線内の走行分のみ無料とした。観光支援では普通車以下のETC車について、土日祝日に限り対象路線と東北地方外の路線を連続で走行した場合、対象路線内の走行分のみ無料とした。また、避難者支援については、対象エリア内の市町村から対象エリア外の市町村への避難者及び原発事故による避難者を対象に、対象路線内を入口又は出口とする対象路線外との間の走行全体について無料とした。これらの措置は、平成24年3月31日までとされたが、原発事故による避難者については平成26年3月31日まで延長された²²。

ニ 通信

NTT東日本は、震災による同社の設備故障が原因で電話等が利用できなかったと当社が指定した加入者に対し、回線を収容している同社通信ビルの機能停止期間中は、基本料金等（回線使用料、配線使用料、機器使用料、付加機能使用料等）を無料とした。

また、避難指示・勧告等によって電話等が利用できなかった加入者及び災害救助法が適用された地域に在住し震災の被害に遭ったため電話等が利用できなかった加入者についても、電話等が利用できるようになるまでの期間、当社が指定する地域では加入者からの申出にかかわらず、基本料金等を無料とした。同社の指定地域以外の災害救助法の適用地域については、加入者からの申出により当社が指定した場合に無料とした。

²² 国土交通省：「東北地方の高速道路の無料開放 12月以降の扱いについて」国土交通省ホームページ
http://www.mlit.go.jp/road/road_tk1_000022.html（確認日：平成26年2月15日）

さらに、被災に伴い仮住居への移転等をする旨を同社に申し出た場合、工事料金を無料とする措置や加入者からの申出により3月中の支払期限の請求書は、支払期限を3か月延長するなど料金支払期限の延長措置もとられた²³。

加入電話のほか携帯電話についても、災害救助法適用地域を対象に、携帯通信各社が料金支払期限の延長、一部手数料の無料化、携帯電話修理料金の減免措置をとった。

また、総務省は3月25日に震災により本人確認が困難な場合の携帯電話契約の本人確認方法の特例を公表し、東北地方太平洋沖地震により被災者が本人確認書類を消失し、携帯電話の契約に際して本人であることを確認できる書類がない場合にも、被災者が携帯電話の契約を行うことができるよう、携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律施行規則（平成17年総務省令第167号）を改正し、8月31日まで本人確認の方法等に関する特例を設けた²⁴。

ホ 公共放送受信料

日本放送協会（NHK）は、8月30日に東北地方太平洋沖地震における放送受信料の免除について、総務大臣の承認を受け、次のとおり放送受信料を免除した²⁵。

- ・ 放送受信契約者からの届け又は日本放送協会（NHK）による確認調査により免除の手続を行った。免除期間の延長に際して、既に今回の大震災に伴う免除の手続を完了しているものについては、新たな手続は不要とした。
- ・ 免除が適用される期間の放送受信料について、前払い等により既に支払いがされている場合は、支払い済み分を11月分以降に充当又は返金することとした。

④ 医療保険、介護保険の保険料・窓口負担の減免・猶予等

イ 国民健康保険、後期高齢者医療制度、介護保険料の減免措置

災害による国民健康保険、後期高齢者医療制度、介護保険の保険料減免及び納期限の延長措置等については、保険者であるそれぞれの市町村及び広域連合が定めることとなる。今回の震災においても、県内はもとより全国の市町村及び広域連合において、これらの保険料減免及び納期限の延長措置がとられた²⁶。居住する住宅が全壊、大規模半壊、半壊の損害を受けた、生計維持者が死亡又は行方不明になった、あるいは重篤な傷病を負った、生計維持者の収入が大幅に減少することになったなどの被保険者に対し、国民健康保険料、後期高齢者医療制度の保険料を減免する措置がとられた。減免となる保険料の割合は、住居が半壊又は大規模半壊であれば2分の1が免除、全壊であれば全額が免除となるなど、被害の状況に応じて定められた。

また、介護保険料についても、本人又は生計維持者が居住する住宅若しくは介護保険施設が震災により半壊以上の損害を受けたなど、前述した国民健康保険料、後期高齢者医療保険料の減免条件に準ずる被害

²³ NTT東日本：報道発表資料『「東日本大震災」に伴う電話料金等の取り扱いに関するお知らせ』NTT東日本ホームページ
http://www.ntt-east.co.jp/release/detail/20110405_01.html（確認日：平成26年9月9日）

²⁴ 総務省：「震災により本人確認が困難な場合の携帯電話契約の本人確認方法の特例」
http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8230068/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_01000021.html（確認日：平成26年2月25日、国立図書館資料にて確認）

²⁵ NHK：「NHKオンライン『東北地方太平洋沖地震』および『長野県北部の地震』における放送受信料の免除について」NHK ホームページ
<http://pid.nhk.or.jp/jushinryo/touhokukantou.html>（確認日：平成26年2月15日確認）

²⁶ 厚生労働省：「東日本大震災関連情報 社会保険・労働保険」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/hoken.html（確認日：平成25年12月11日）

があった被保険者に対し、減免する措置がとられた。減免となる保険料の割合は、国民健康保険、後期高齢者医療制度の減免措置の場合と同様に、被害の状況に応じて定められた。

ロ 医療保険に関する対応

(イ) 被保険者証の提示を要さない受診、免除証明書による窓口負担の免除

厚生労働省は震災により被保険者証を紛失した場合でも、氏名、生年月日等を申し出ることによって、被災者は6月30日までは医療機関で保険診療を受けることができるとした。また、住宅が全半壊した、主たる生計維持者が死亡又は行方不明となった等の被保険者は、被災地域以外の市町村に転入した場合も含めて、6月30日までは口頭で申し出るだけで、医療機関に一部負担金等の自己負担を支払わずに受診することができる²⁷。

また、今回の震災に伴い、国民健康保険、後期高齢者医療制度及び全国健康保険協会に加入する被保険者のうち、災害救助法の適用地域（東京都を除く）や被災者生活再建支援法の適用地域（地震発生後に他の市町村に転出された被災者を含む）において、居住する住宅が全半壊した、主たる生計維持者が死亡又は行方不明あるいは重篤な傷病を負った、生計維持者が失職したなどの被保険者に対し、医療機関を受診する際の一部負担金等を免除する措置が設けられた。対象となる被保険者には、一部負担金免除証明書が交付され、医療機関で受診の際に被保険者証とともに、窓口の一部負担金免除証明書を提示すれば、窓口負担が免除された。この措置は平成24年9月30日まで行われ²⁸、国民健康保険及び後期高齢者医療制度に加入する被保険者については、平成25年3月31日まで継続した。

また、その他の一部の医療保険においても、被保険者に対し窓口での一部負担金免除の措置が講じられた。

(ロ) 震災に関連する診療報酬の取扱い

厚生労働省は診療報酬等の請求の取扱いについて、被災地の医療機関から慢性透析患者の転院を受入れた医療機関が、透析設備を有していない等のやむを得ない事情により、当該患者の透析治療を他の医療機関の外来において実施した場合、当該入院医療機関の診療報酬の減額措置を行わないこととした。

なお、通常は入院患者が入院中に他の医療機関の外来を受診した場合には、入院基本料等が減額される取扱いとなっている²⁹。

(ハ) 保険医療機関の建物が全半壊した場合の取扱い

厚生労働省は仮設の建物等において診療等を行う場合、当該仮設医療機関等と全半壊した保険医療機関等との間に、場所的近接性及び診療体制等から保険医療機関としての継続性がある場合は、当該診療等は保険診療・保険調剤として取扱うこととした³⁰。

²⁷ 厚生労働省保険局：『東日本大震災への対応について（平成23年7月）』

²⁸ 厚生労働省：「東日本大震災関連情報 健康・医療」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/iryohoken.html（確認日：平成26年2月15日）

²⁹ 厚生労働省：『東北地方太平洋沖地震及び長野北部の地震に関する診療報酬の取り扱いについて（その2）』（厚生労働省、平成23年4月）

³⁰ 厚生労働省：『平成23年東北地方太平洋沖地震及び長野県北部の地震の被災に伴う保険診療関係等の取扱いについて』（厚生労働省、平成23年3月）

ハ 介護保険に関する対応

(イ) 利用者負担等の減免

厚生労働省は、免除証明書等を提示した者に対して、利用者負担を減免することとした。免除期間は、原発事故による避難指示区域等の被災者については平成26年2月28日までとされ、今回の震災による被災区域（避難指示区域等以外）の被災者については市町村により異なる対応となった³¹。

(ロ) 避難先市区町村における介護サービスの利用

被災地から他の市区町村に利用者が避難した場合、厚生労働省は住民票の異動を行わなくても避難先の避難所あるいは家族の住まいなどで、ホームヘルプサービスなどの介護サービスを利用できることとした³²。

(5) 国民年金保険料の免除

今回の震災では、国民年金法施行規則第77条の7第1号により、被災に伴い、住宅、家財、その他財産について、おおむね2分の1以上の損害を受けた被災者は、本人からの申請に基づき、国民年金保険料が全額免除になる措置がとられた（特例免除）。

免除の申請期限は平成24年3月31日までとされたが、後に同年6月30日まで延長された³³。

(6) 各種手続等の手数料の減免

本県では、被災により各種免許証（状）等の再取得を余儀なくされた場合の各種手数料や事業活動のために必要となる行政手続に関する各種手続の手数料等を減免した。減免の対象は、各種証明書等の再交付・書換に係るもの50種類、営業活動の再開のために必要なもの（主として事業活動に関するもの）111種類、復旧を促進させるもの4種類、経済的負担を軽減させるもの15種類、その他7種類の手数料等であった。対象者は今回の震災により被災した県民及び県内事業者等であり、既納付者に対しては、原則として3月11日の震災以降に納付されたものについては還付した。なお、平成24年度も減免措置を継続した。

(7) 生活面に対する緊急的な対応

イ 運転免許証の紛失への対応

震災による運転免許センター等の被災により運転免許業務に支障が生じたため、県警察では避難所や民間施設に免許窓口を開設し申請受理等を行ったほか、特例措置として免許有効期間を3月11日から8月31日まで延長するための免許業務を推進した。対象者約15万人のうち約14万3千人が期間内に手続を終了した。また、震災で流出した運転免許証の再交付手続にあたり、被災者支援の一環として手数料を免除するための条例改正を行うなど、再交付事務を推進した。

ロ 震災特例旅券の申請

旅券（パスポート）について、従来は滅失した旅券に対する再発行制度がなく、紛失届を提出後に再度新規申請する必要があった。しかし、津波被害によって身分証明書を失った遠洋漁業従事者等、早急に旅

³¹ 厚生労働省：「東日本大震災関連情報 福祉・介護・その他」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/fukushi_kaigo.html（確認日：平成26年2月15日）

³² 厚生労働省：『被災された高齢者の皆様へ』

³³ 日本年金機構：『被災された年金受給者等及び被災地の被保険者、事業主、船舶所有者の皆様へのお知らせ』（日本年金機構、平成23年6月）

券を必要とする被災者が存在したことから、外務省に対し4月9日に被災により滅失した旅券に対する救済制度の創設（従来の法律の改正）を要望した。その結果、4月22日に東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律（平成23年法律第64号。以下「旅券特例法」という。）の骨子が提示され、6月8日に旅券特例法が公布、施行された。この法律は、今回の震災により自宅が半壊以上の被害を受けた被災者に対し、滅失した旅券の残存有効期間を限度とする震災特例旅券を国の手数料なしで発行するものである。これを受け、県では宮城県手数料条例施行規則の一部改正を行い、旅券特例法に基づく特例旅券の発給に係る手数料の減免、東日本大震災により有効旅券を紛失し旅券特例法施行前までに申請された一般旅券の発給に係る手数料の減免（還付）を行った。旅券特例法に基づく特例旅券の発給に係る都道府県手数料については、全都道府県が減免措置を講じた。なお、国の手数料については施行前の申請に対して遡及適用されなかったが、本県手数料については被災者救済の観点から遡及適用し、青森県、岩手県、福島県も本県と同様に遡及適用した。9月11日までの処理件数は、震災特例旅券の申請件数が387件、還付請求件数が80件であった。また、震災特例旅券の申請に対応するため、7月1日から県東部地方振興事務所、県東部地方振興事務所登米地域事務所及び県気仙沼地方振興事務所に非常勤職員を増員した。

ハ 住民票の交付

各種支援制度の利用にあたっては、世帯構成等を証明するものとして住民票が必要となり、住民票の交付には、身分証明書等の本人確認書類が必要となる³⁴。しかし、今回の震災では、津波等により住民が身分証明書等の本人確認書類を滅失し、住民票の写し等の交付請求時に本人であることを確認できる書類がない場合が想定された。そのため、総務省は同一世帯の住民基本台帳の記載事項（世帯構成、同一世帯の者の生年月日、世帯の構成員が一人である場合はその旨、戸籍の表示等）、その他の本人のみが了知していると考えられる事項を口頭で陳述させ、請求者が本人であることを確認できるときや住所地市区町村の職員が請求者と面識があり、請求者が本人であることを確認できるときには、住民票の写し等の交付を行うことが可能である旨の通知を3月22日付けで各都道府県に対して発出した³⁵。

ニ 自己証明書の交付

津波被害が甚大であった女川町では、身分証明書等の本人確認書類を全て滅失した住民も少なくなかった。そこで、同町では3月中に旧女川第二小学校に住民を集めて証明書用の顔写真を撮影し、県外に保管していた2月時点の戸籍の副本データと照会しながら、代替の身分証明書である自己証明書を発行した。

ホ 預金の払戻し

金融機関では、預金通帳や印鑑を紛失した場合でも、本人であることが確認できる書類の提示があった場合、原則10万円を限度に預金の払戻しに応じた³⁶。また、本人であることが確認できる書類を紛失した場合についても、住所、氏名等の登録内容との一致を確認した上で、原則10万円を限度に払戻しに応じた³⁶。さらに、預金者本人の死亡や行方不明時に、親、子ども、配偶者等から預金の払出しの求めがあった場合には、金融機関は必要な要件を満たすことを確認した上で、一定金額の払出しに応じた³⁶。

他の地域に避難した場合でも、避難先の金融機関が預金者に対して払出しを行った³⁶。

³⁴ 平成20年5月1日から、住民票の交付申請時の窓口における本人確認が義務化された。

³⁵ 総務省：「東北地方太平洋沖地震等に伴う住民票の写し等の交付に係る本人確認について」総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000012.html（確認日：平成25年9月5日）

³⁶ 被災者生活支援特別対策本部：『東日本大震災に関しとられた特別措置等の解説集』（被災者生活支援特別対策本部、平成23年4月）

へ 生活面に対する緊急的な対応の課題

被災者は、行政や金融機関等の被災者支援制度を利用しようとする場合、身分証明書の提示等を求められる。これは、制度の不正な利用を防ぎ、被災者が受ける支援内容の公平性を確保する上でも不可欠な要件であるが、今回は津波被害が甚大であったため家屋を流され、身分証明書を失った被災者が多数発生した。

被災者が速やかな支援を受けられるように、避難所等への運転免許証申請窓口の開設、震災特例旅券の発行及びこれらの手数料を減免する措置等が講じられた。また、本来、身分証明書の提示が必要である住民票の交付手続においても、記載事項や家族構成等を口頭確認するなどの特別な措置がとられた。

今後も、津波による大きな被害が発生した場合には、多数の被災者が身分証明書を失うことが想定される。被災者支援の基礎となる身分証明書の発行については、今回の教訓を踏まえた迅速な対応が必要である。なお、女川町が発災後の早い時期に被災者を集め、戸籍のバックアップデータから独自に自己証明書を発行したことは、被災者の便宜を図る上で一定の効果があった。津波被害が想定される市町村においては、戸籍データ等の被災者支援に必要な情報に係るバックアップ等の手法について関係機関と連携して取り組むことが求められる。

4 被災者等への雇用支援

(1) 震災前の雇用情勢

震災前の平成22年1月から12月における本県の完全失業率は、3か月ごとの平均で5.6%から6.0%と、全国平均を0.4ポイントから1.0ポイント上回って推移していた。また、平成22年9月から12月までの本県の有効求人倍率は0.46倍から0.50倍と、同時期の全国平均0.55倍から0.57倍を下回り推移していた。このように、本県の雇用情勢はリーマンショック後の全国的な雇用情勢の悪化した中でも全国の水準を更に下回る厳しい状況に置かれていた^{37・38}。その最中に今回の震災が発生し、本県の雇用情勢は大きく変化した。

(2) 震災後の雇用情勢

イ 震災後の雇用情勢の推移

本震災は、沿岸部を中心として本県に壊滅的な被害を与え、廃業や事業の休止・規模の縮小を余儀なくされる事業所が少なくなく、こうした状況から多くの人が職を失った。宮城労働局によると労働局管内では3月12日から5月13日までの雇用保険離職票等交付件数が、前年同期の2.4倍にあたる46,194件となり、震災を理由に離職した者と無業者であって震災を理由として新たに就職活動をする者を合わせた被災有効求職者数は、5月13日時点で19,958人を数えた³⁹。

一方、本県の有効求人倍率は4月には有効求人数の増加以上に有効求職者数が増加したため、大きく低下することとなった。しかし、5月以降は求人数の増加により有効求人倍率は増加に転じた。夏以降は復旧・復興事業の本格化等から更に上昇し、震災以前は全国よりも0.1ポイント程度低い水準で推移していた

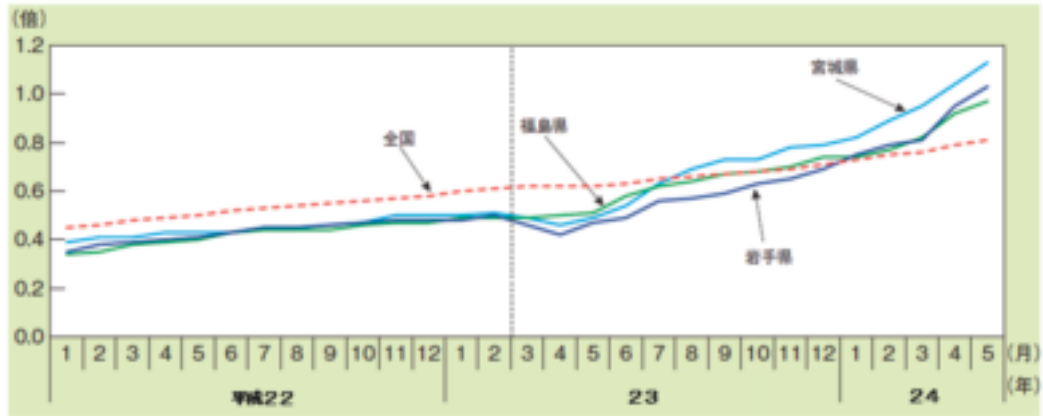
³⁷ 総務省統計局：「〈参考〉労働力調査（基本集計）都道府県別結果」総務省統計局ホームページ
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/pref>（確認日：平成26年10月1日）

³⁸ 厚生労働省：「一般職業紹介状況（平成22年12月分及び平成22年分）について」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000zu5i.html>（確認日：平成26年10月1日）

³⁹ 厚生労働省：「報道発表資料『震災による雇用の状況（速報値）』（平成23年5月18日公表）」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001cjik.html>（確認日：平成25年9月14日）

本県の有効求人倍率は、宮城、岩手、福島の3県の中で最も早く全国水準を超え、平成24年4月には1倍に達した⁴⁰（図表4-3-19参照）。

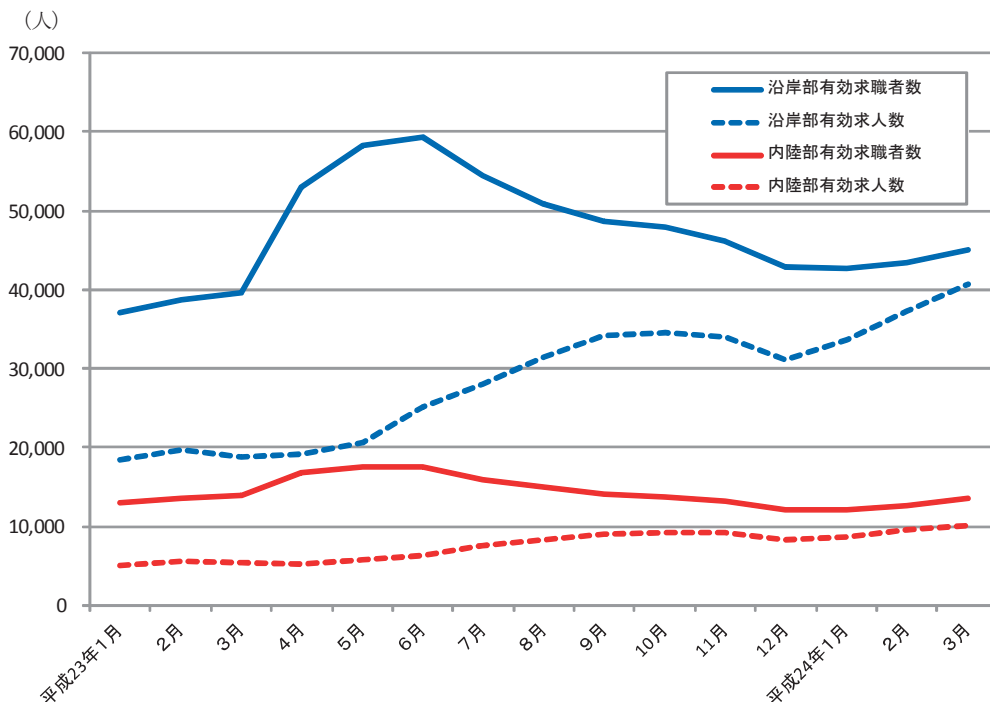
図表4-3-19 被災3県及び全国の有効求人倍率推移



（内閣府、平成24年度年次経済財政報告—日本経済の復興から発展的創造へ—）

こうした労働需要の強さは雇用情勢の改善に結びつき、発災直後、本県に生じた失業率及び就業者数の大幅な悪化は改善傾向をたどったが、沿岸部と内陸部を比較するとその状況には差があった。また、労働需要の強さが産業や職種ごとに異なるため、産業間や職種間での雇用の差も生じた⁴⁰。内陸部と沿岸部では、両地域ともに求人数は増加しており、求職者数については増加後に減少するなど同じ傾向となっているが、沿岸部の方がその増減幅が大きかった（図表4-3-20参照）。

図表4-3-20 内陸部、沿岸部の別にみる有効求職者数、求人数の推移



⁴⁰ 内閣府：『平成24年度年次経済財政報告—日本経済の復興から発展的創造へ—』（内閣府、平成24年7月）

県内の職業別の動向をみると、製造の職業では震災前の2月の求職者数4,842人に対して4月は7,129人と大幅に増加したものの、求人数は2月の2,196人に対して4月は2,017人とほぼ変動がなく、求職者数が大きく超過した。

一方、建設業・土木関係の職業では2月の求職者数738人に対して4月は969人と増加傾向にあったものの、求人数も2月の583人から1,840人と増加し、求人数が求職者数を上回った。

また、事務的職業では震災前の2月は求職者数12,945人が求人数2,698人を大幅に上回っていたが、4月においても求職者数14,219人に対して求人数2,126人と、依然として求職者が超過した。これに対し、専門・技術的職業では求職者が2月に6,240人、4月に6,548人であったのに対し、求人数は2月に8,023人、4月に7,353人と求人数が超過した。

ロ 雇用におけるミスマッチ

今回の震災後に、求職者と求人内容の間では、賃金や雇用形態など雇用条件の不一致や求人状況についての業種・職種間における差が拡大した。また求職者の中には、震災前の会社や同じような業種への再就職を希望する人も多かった。

ハローワーク石巻管内では、平成24年2月時点における失業手当の受給者が前年同月比で6.9倍であったが、その失業手当受給者の以前の仕事を産業別にみると、水産加工等の食品製造業が約30%を占め突出していた。石巻地区の水産加工業は壊滅的な被害を受け、その事業者の早急な復旧も困難な状況であったため、そのことが再び水産加工業で働きたい人の再就職が進まない要因ともなっていた。

ハ 雇用支援が必要とされた被災者

震災を契機に発生した求職者は、企業倒産・事業縮小による失業や新規学校卒業者の内定取消しが主な理由であった。

若年者については、新規学校卒業者の内定取消し、企業の新卒者採用人数の削減が問題となった。また、高齢者については沿岸部を中心とした漁業・農業等の事業縮小や高齢による再就職の困難等が、障害者については障害者を雇用していた事業所等の受注減やそれに伴う閉鎖等が問題となった。

加えて、復興需要により求人は増えたが、建設や土木関係など男性向けの仕事が多く、女性は再就職で苦戦を強いられた。特に事務職については女性の求職者が多いにもかかわらず、求人が限られ、希望職種を事務職に限定すると就職が困難となった⁴¹。厚生労働省の調査によると、震災前は男女ほぼ同数であった宮城、岩手、福島の3県の失業手当受給者は、12月末時点では男性が25,626人に対して女性が36,166人と大きく差がついた⁴²。

(3) 被災者等への雇用対策

県では被災者の就労支援や雇用創出のため、国の各種助成金や既存の制度の活用・補完に加え、独自で設けた新たな制度による雇用対策を進めた。

⁴¹ 厚生労働省：『基調報告「被災地の雇用対策について」配布資料』（〔独〕労働政策研究・研修機構、平成25年5月）

⁴² 厚生労働省：「被災3県の現在の雇用状況」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000021e02.html>（確認日：平成25年12月16日）

イ 雇用維持対策

被災者の失業予防と被災企業の事業再開に向けた雇用維持を図るため、県では4月8日に国に対して雇用調整助成金⁴³の支給割合⁴⁴の拡充と休業手当等の全額国庫負担を要望した。また、4月13日には、国の雇用調整助成金及び県の災害復旧対策資金等を活用した雇用維持についてのリーフレットを作成し、ホームページ等により周知を図るとともに県内の主要な経済5団体に送付した。

雇用調整助成金の支給割合の拡充については、6月24日、8月4日、9月9日にも国に対して要望したが実現せず、また、震災から6か月経過した時点でも、全面的な事業再開に至っていない企業が多数あり、長期間におよぶ雇用調整は企業にとって大きな負担になることから、県単独で国の助成金に上乗せして事業主負担の一部を助成する宮城県雇用維持奨励金制度を9月21日に創設し、被災者の失業の予防と被災企業の事業再開に向けた雇用維持のための支援を行った。その結果、平成23年度の支給実績は、交付決定件数が852社3,119件、交付決定支給額は252,186,505円となった。

なお、被災した企業の事業再開の状況から、支給対象となる雇用調整の実施期間を平成25年3月31日まで延長した。

ロ 県立高等技術専門学校の追加募集等

本県では、震災により多くの採用内定取消者が確認されたことから、一人でも多くの若者に対し職業訓練の機会を提供することを目的とし、平成23年度限りの措置として県立高等技術専門校の追加募集を行った。なお、県立高等技術専門校の選考出願者及び入学予定者の経済的負担の軽減を図るため、4月上旬に県立高等学校と同様に平成23年度分の入学者選抜手数料及び入学金の免除を実施した。

ハ 震災復旧に必要な人材育成のための特別訓練コース（建設重機操作科）の創設

県では、離職者向けの国からの委託訓練として、震災で被災し離職を余儀なくされた求職者の就職支援を図るため、災害廃棄物処理をはじめ復興に向けた基盤整備に欠かせない車両系建設機械（油圧ショベル、ホイールローダー）の操作資格を取得するための訓練コースを仙台地区、石巻地区、気仙沼地区、大崎地区及び白石地区の5地区で実施した結果、定員を上回る応募があった。本コースの創設は阪神・淡路大震災の取組を参考にしたものであり、対象者は18歳以上でハローワークに求職手続を行っている求職者とし、被災により離職、内定取消しとなった求職者を優先とした。

ニ 基金を活用した雇用機会の創出

震災に伴う離職者等の当面の生活安定を図ることを目的に、平成20年度に国の交付金をもとに県が創設した緊急雇用創出事業臨時特例基金を活用して緊急・一時的な雇用機会を創出するため、県では3月末までに厚生労働省や宮城労働局に対して、既存基金事業の要件緩和、新事業の創設等の要請を行った。

4月以降は、平成24年度実施予定としていた重点分野雇用創造事業のうち実施可能な事業の早期事業着手に努めた。また、国の要件緩和措置（4月5日付け）により臨時職員等の直接雇用が可能となったことから、県事業予算を活用して県及び市町村の直接雇用に振り替え、雇用期間を6か月として約1,000人の追加雇用枠を確保した。

⁴³ 中小企業緊急雇用安定助成金を含む。

⁴⁴ 雇用調整のための費用の大企業3分の2、中小企業5分の4に相当する額が国から助成される制度

その後、国の第1次補正予算の成立に伴い、重点分野雇用創造事業に被災求職者の緊急・一時的な雇用機会の創出を行う震災対応事業が創設され、145.5億円が交付されたことから、県の5月補正予算に116.4億円の予算計上を行い、新たに6,000人以上の雇用創出を行った。また、県では市町村を訪問して雇用状況等に関する意見交換を行ったほか、他県や他市町村の事業事例について情報提供等を行い、積極的な事業実施を支援した。

さらに、雇用保険の失業給付に係る広域延長給付の特例措置の延長期限が、9月30日に迫っていたことから、県の9月補正予算では、平成22年度事業で生じた執行残額等を早期に平成23年度事業に充てるため35.5億円の予算計上を行い、新たに2,500人以上の雇用を創出し、この時点で平成23年度当初予算にあらかじめ計上していた緊急雇用事業等と合計で13,500人以上の雇用を創出した。

加えて、11月21日には国の第3次補正予算が成立し、被災者の当面の雇用の場を確保するための震災対応事業が、円高対策を含めた震災等緊急雇用対応事業として拡充された。この補正予算では、被災地の本格的な復興支援に万全を期すため、産業政策と一体となって雇用面から安定的な雇用を創出するための事業主への支援策としての事業復興型雇用創出事業と高齢者から若年者への技能伝承や女性・障害者等の積極的な活用など雇用面でのモデル性があり、将来的な事業の自立による雇用創出を目的とした生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業が創設された。

なお、本県には、震災等緊急雇用対応事業分として250億円、事業復興型雇用創出事業分として466億円、生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業分として84億円の合計800億円が交付された。これを受け、事業復興型雇用創出事業については年度内に事業を開始するため、県の11月補正予算に6.3億円を計上するとともに、震災等緊急雇用対応事業と生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業については、平成24年度当初予算の計上に向けた県庁内及び市町村との調整を行い、早期の事業着手に努めた。

平成23年度の重点分野雇用創出事業と震災等緊急雇用対応事業等の実績は次のとおりである（図表4-3-21参照）。

図表4-3-21 平成23年度 緊急雇用創出事業実績

		事業数(件)			新規雇用の失業者の人数(人)		
		直接	委託	計	直接	委託	計
緊急雇用事業	県	67	23	90	688	178	866
	市町村	234	94	328	2,416	765	3,181
	計	301	117	418	3,104	943	4,047
重点分野雇用創出事業	県	0	22	22	0	112	112
	市町村	11	95	106	92	455	547
	計	11	117	128	92	567	659
地域人材育成事業	県	0	11	11	0	397	397
	市町村	0	47	47	0	240	240
	計	0	58	58	0	637	637
震災等緊急雇用対応事業	県	64	50	114	284	1,037	1,321
	市町村	136	172	308	2,961	3,974	6,935
	計	200	222	422	3,245	5,011	8,256
合計	県	131	106	237	972	1,724	2,696
	市町村	381	408	789	5,469	5,434	10,903
	計	512	514	1,026	6,441	7,158	13,599

		事業所数（件）	対象労働者数（人）
事業復興型雇用創出助成金	県	78	203
	市町村	0	0
	計	78	203

ホ 市町村における取組

気仙沼市では震災以前より、景気の低迷に伴い解雇・倒産等の非自発的理由による離職者が増加していたことから、市が指定する技能講習を受講する離職者に対して受講経費の一部を助成する技能講習受講料助成事業に取り組み、再就職機会の拡大を図っていた。しかし、事業所の被災等により多くの失業者が生じたことや被災者の多くが市外・県外への避難を余儀なくされている状況から、市街の一部の実施機関（学校等）を助成対象機関に追加するとともに、助成対象となる講習の種類を拡大し、再就職支援に努めた。

川崎町では、石巻市等から受入れた二次避難者に対する就労支援として、町職員が二次避難所を巡回し、ハローワークからの情報提供を行った。

ヘ ハローワークの取組

ハローワークでは被災した求職者の就労に貢献するため、復旧事業等の積極的な求人確保やきめ細かな職業相談・職業紹介、出張相談、合同企業説明会等を実施して就職支援を行った。また、特定の職種を希望する求職者に対しては、ハローワークの全国ネットワークを活用し、広域的な職業紹介も行った⁴⁵。さらに、被災地のハローワークを中心に求人開拓推進員を増員し、災害復興関係事業等に係る求人開拓、寮付き求人及び住み込み求人等、求職者の生活状況及びニーズを踏まえた求人開拓を実施した。就職支援にあたっては、被災地外からの職員の派遣や増員により、ハローワークの機能と窓口体制の強化を図った⁴⁵。

(4) キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）の取組

被災者の経済的自立と被災地の経済的復興を支援する仕組みとして、近年、キャッシュ・フォー・ワーク（Cash For Work、以下「CFW」という。）という考え方が提唱されている。被災者が現地の復興・復旧事業に必要な事業に従事し、その労働の対価として賃金が支給されることにより、被災者の経済的自立と被災地の経済的復興を支援する仕組みである。

今回の震災対応では緊急雇用創出事業において、重点分野雇用創造事業の実施要件緩和により震災対応分野が追加された⁴⁶。都道府県又は市町村が直接、あるいは企業やNPO等への委託により被災求職者⁴⁷の雇用を確保し、行政事務や被災地の復旧・復興事業等に携わることが可能であり、CFWの考え方に基づく取組であるといえる。

(5) 新規学卒者の雇用支援

震災の影響により採用内定を取消された新規学卒者は、宮城労働局の調査によると新規高卒者で87人、新規大卒者で54人であった。その後の状況を追跡調査したところ、新規高卒者は就職決定が70人、内定取消しの撤回が10人、訓練機関利用が2人、その他が5人であった。新規大卒者は、就職決定が40人、内定取消しの撤回が10人、求職活動中が4人であった。

⁴⁵ 厚生労働省：『本格的な雇用復興に向けた雇用創出ときめ細かな就労支援』

⁴⁶ 厚生労働省：『東日本大震災に伴う「緊急雇用創出事業実施要領」の一部改正について』（厚生労働省、平成23年4月5日）

⁴⁷ 青森、岩手、宮城、福島、茨城、長野、新潟、栃木及び千葉の各県の災害救助法適用地域に所在する事業所に雇用されていた人及び当該地域に居住していた求職者

平成24年3月の新規学卒者についても、大変厳しい就職状況になることが懸念されたことから、本県では7月20日に、県、県教育委員会、宮城労働局、仙台市及び仙台市教育委員会の5者が連携し、被災による離職者や県の将来を担う新規学卒者が一人でも多く早期に安定した就職ができるよう、県内の主要経済5団体を訪問して要請するとともに、県内の32業種別団体、12,617事業所及び県外255経済団体、1,005事業所に対して要請書を送付した。さらに、11月22日にも県内の主要経済5団体に対して、新規学卒者及び既卒未就職者の採用枠の確保と併せて、求職活動に関して採用面接時の服装等について柔軟な対応を行うよう要請した。

このほか、新規高卒者を対象とした就職面接会について県内企業の求人が少ないことが予想されたため、秋期と冬期に県内3会場で就職面接会を開催するとともに、県外企業対象の就職面接会を開催したほか、新規大卒者等を対象とした就職面接会を10月に仙台市で開催した。さらに、新規学校卒業者を対象とした就職面接会を平成24年2月に追加開催した。また、高校新卒者を対象とした入社準備セミナーを開催するなど、円滑な就労への移行と意識の醸成を図った。

また、工業系高校生に対して、ものづくりの現場訪問（工場見学）や出前講座等の実施、ものづくり企業説明会の開催等により、ものづくりに対する意識の啓発・醸成や技能習得の意欲の向上と企業の優秀な人材確保のための認知度向上に努め、地域産業の復興を担う人材を育成して雇用機会の拡大を図るとともに、高校生の進路選択や職業観の育成を支援した。

⑥ 被災者の生活安定

イ 勤労者地震災害特別融資制度の創設による被災者支援

本県では、従来から県内中小企業で働く労働者が必要とする生活資金を東北労働金庫と連携して融資していたが、今回の震災により被災した勤労者に対して、より低利の特別融資制度を設けた。制度内容の検討にあたっては、昭和53年の宮城県沖地震時の住宅等復旧等融資や早期に各金融機関が取扱いを始めた災害復旧資金融資を参考とした。県では提携する東北労働金庫と3月下旬から検討を始め、5月上旬に制度要綱を策定し、5月19日に記者発表した。翌日から申込受付を開始し、その後も新聞や県政だより、ラジオ、データ放送等を活用して積極的な広報活動を行うとともに、市町村に広報チラシを送付し、広報誌等での周知を依頼した。

同制度は緊急融資であるため、当初は9月30日までの予定であったが、復興の遅延に伴い10月以降の融資希望者が見込まれたことや、新たに就職する者が増えて融資対象者の増加が見込まれたことから、平成24年3月31日まで延長し、融資実績は211件、282,550千円となった。

ロ 震災に係る離職者等に対する職業転換給付金制度の適用

厚生労働省は、災害救助法適用地域（東京都を除く）を職業転換給付金のうち、広域求職活動費（遠隔地面接旅費相当）、移転費（転居費相当）、訓練手当の支給対象となる激甚な災害を受けた地域として指定した。これにより、離職を余儀なくされた被災者や内定を取り消された者が、ハローワーク所長の受講指示により公共職業訓練を受講した場合、受講期間中の訓練手当が支給された⁴⁸。

⁴⁸ 厚生労働省：『雇用労働対策に関する震災から1年の歩み』（厚生労働省）

(7) 雇用保険失業給付の拡充

国は、雇用保険失業給付について、実際に離職していなくても雇用保険の基本手当を受給できること、事業再開後に再雇用が予定されている場合も基本手当を受給できることのふたつの特例措置を講じた。

今回の震災により、沿岸部を中心に県内企業は壊滅的な被害を受けており、被災した企業の事業再開に伴う雇用の改善には相当の期間を要すると予測された。そこで、県では4月8日に被災離職者が安心して再就職活動に専念できるよう、国に対して雇用保険失業給付期間の延長を要望した。その結果、国の平成23年度第1次補正予算で給付期間は最大120日に延長され、さらに第3次補正予算で最大210日まで延長された。

なお、現行の雇用保険制度では、雇用保険失業給付受給者が離職した事業所に再就職した場合は再就職手当⁴⁹の対象とならず、被災した企業の事業再開に向けた人材確保及び解雇された従業員の再就職を阻害する要因になりかねないことから、県では8月4日及び9月9日に、国に対して震災により解雇された事業所に再就職した場合も再就職手当の支給対象とするよう要望したが、実現しなかった。

(8) まとめ

県では、国の各種助成金等や国の制度を補完する県独自の制度・取組により県内の雇用の維持・確保・創出を行うとともに、県内経済団体への働きかけによって、被災者や新卒者の就職支援を行い、震災後の県内雇用状況の改善に一定の成果をあげることができた。若年層の雇用についても、企業説明会や就職面接会等を開催するなど雇用機会を創出し、インターンシップ等を活用することにより、若年層の地元での就職に一定の効果があつた。

震災後は失業率が大きく上昇したが、復旧・復興事業の本格化が始まったことから労働需要が高まり、有効求人倍率は改善された。しかし、有効求人倍率を押し上げた要因は建設業が中心であり、沿岸部における水産加工業など地域の産業の再建は進まなかった。また、事務職等については需給バランスが好転しなかったことから、事務職希望の多い女性の求職者には厳しい状況が続いた。このような状況を解消するため、県では震災等緊急雇用対応事業を活用して当面の雇用の場を創出することで、求人の確保に努めた。

県及び市町村による直接・委託雇用については緊急雇用創出事業臨時特例基金を用いて実施されたが、事業の推進にあたっては、市町村の雇用状況の把握と広く参考事例の提供により市町村の雇用創出を支援した。これらは市町村のニーズに対応したものであったが、被害の大きい市町では雇用創出のための事務手続を行う職員が不足する場合もあり、市町村や県の負担を減らす対策も必要であった。緊急雇用創出事業等は多くの被災者への雇用創出と生活安定を図り、域外・県外への流出抑制に有効であった。また、近年の新しい支援の仕組みであるCFWについても、本震災では緊急雇用創出事業を活用した事業において、その考え方に近い事業が行われた。一時的な雇用維持の仕組みではあるが、被災地域の経済的復興の促進や被災者自身が地元の復興を共に考える契機になったといえ、今後も震災後の雇用対策においてはCFWの活用を検討する必要がある。

さらに県では、離職者向けの重機免許取得のための特別コースを設置したところ、定員を上回る応募があつた。被災地においては、復旧・復興のための重機作業のニーズが高く、被災者の雇用対策と復旧・復興への貢献という点でも効果的な取組であった。ただし、民間教習所が仙台地区にしかないため、訓練は各地の高等技術専門学校で実施された。今後は、より早期に多数の被災者に対して訓練を実施するため、民間教習所の活用を含めた対応についても検討する必要がある。

⁴⁹ 雇用保険受給資格者が、基本手当の受給資格の決定を受けた後に早期に安定した職業に就き、又は事業開始した場合に支給することにより、より早期の再就職を促す制度。基本手当支給日数を所定給付日数の3分の2以上残して早期に再就職した場合、基本手当の支給残日数の60%の額が、3分の1以上残して早期に再就職した場合、基本手当の支給残日数の50%の額が支給される。

雇用対策は、発災後新たに創設された制度や取組が多いことから、今後の支援にあたっては既存事業による効果を把握し、問題点や課題を洗い出し随時改善につなげるとともに、その成果を国、被災県及び関係諸団体が連携し、大規模災害時に備えた雇用支援制度を構築するための働きかけを行うことが望ましい。

なお、震災需要や緊急雇用事業はあくまでも緊急的なものであり、事業実施期間及び雇用期間に定めがあるなど、持続性のある雇用ではないため、安定雇用を望む被災者の要望を満たすものではなかった。今後は、震災前の産業の復興促進や地域に根差した新たな産業の育成といった取組等も加え、安定した雇用事業として展開する必要がある。

5 災害ボランティア

(1) 災害ボランティアの位置づけと事前の計画

大規模災害時には、行政が対応可能な業務量を大幅に上回る災害対応業務が発生するため、特に行政機関そのものが被災した場合は、行政単独での被災者への支援等は困難となる。そのような大規模災害時における被災者支援にあたっては、災害ボランティアによる活動が重要である。

県地域防災計画では、災害時のボランティア団体等の活動を積極的に支援していくとともに、民間団体等と行政機関との間で、ボランティアの受入れや登録等に関する機能分担をあらかじめ十分調整する旨が定められていた。災害時には、全国から参集する災害ボランティアの活動を支援・調整する市町村災害ボランティアセンターと県災害ボランティアセンターのふたつのボランティアセンター（以下「VC」という。）が置かれ、前者は市町村社会福祉協議会と市町村により、後者は県社会福祉協議会、みやぎ災害救援VC及び県により構成するものとされていた。各者の役割分担は、市町村社会福祉協議会は市町村災害VCの設置、被災者ニーズの把握、ボランティアの募集・受付、現場へのボランティア派遣等を行い、市町村は市町村災害VCの設置・運営に対する支援、被災状況の情報提供を行い、県社会福祉協議会とみやぎ災害救援VCは、県災害VCを設置し、市町村災害VCの体制整備及び運営支援、市町村間のボランティアの調整、全国社会福祉協議会、他都道府県社会福祉協議会、日本赤十字宮城県支部、NPO及びボランティア団体等に対する支援要請、災害ボランティア情報の発信等にあたり、県は県災害VCの設置・運営に対する支援、県及び市町村災害VCへの職員の派遣、県災害VCへの被災情報の提供、災害ボランティア情報の県ホームページへの掲載等を行うこととなっていた。

従来、発災時におけるボランティア活動の希望者は、市町村に置かれた災害VCのボランティア募集に応募し、登録した上で活動していたが、今回の震災ではそれ以外に、3月14日に設立された東日本大震災支援全国ネットワークや内閣官房震災ボランティア連携室と民間との連携プロジェクトである助けあいジャパンなどに登録して活動するボランティアも多数あった⁵⁰。

(2) 県災害VCの設置

地震による被害で、県災害VCの設置場所としていた県自治会館、県社会福祉協議会の事務所があった県社会福祉会館（仙台市青葉区）への立入りは禁止された。県社会福祉協議会は一旦、災害対策本部を仙台市に隣接する大和町の施設に移して3月12日に県災害VCを設置、その後移設先を検討し、3月13日に県社会福祉会館の1階にVCを移設した。その後、3月29日に県自治会館の安全性が確認されたため、本来の設置場所にVCを移設することとなった。設置場所としていた建物が被災したことで、県災害VCの迅速な開設は困難であった。

⁵⁰ 厚生労働省：「東日本大震災のボランティアを希望している皆様へ」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/volunteer_tohokutaiheiyo.html（確認日：平成26年2月15日）

③ 災害 VC に対する県の支援

県では、県災害 VC の設置運営に関する覚書に基づき、運営主体となる県社会福祉協議会及びみやぎ災害救援 VC と協議の上、3月12日に県災害 VC を設置した。また、県災害 VC のホームページ掲載開始にあわせ、3月13日に県のホームページに災害ボランティアの申出についてを掲載し、随時更新しながらボランティアの申出に関する情報提供を行った。

併せて、3月12日に保健福祉部社会福祉課内に相談窓口を設置し、ボランティアに関する問い合わせや各種相談に毎日24時間体制で対応し、これを約2か月間継続した。県災害 VC 設置後は県、県社会福祉協議会及びみやぎ災害救援 VC の構成団体が毎日集まって打合せを行い、県及び市町村災害 VC の運営状況に関する情報共有を図り、必要な支援の検討及び調整を行った。また、県社会福祉協議会には県内の被災状況及び対応状況、国等の支援状況等の情報共有を図るため、保健福祉部の打合せにも参加を依頼した。被害の状況が明らかになるにつれ、ボランティア活動の規模拡大、広域化かつ長期化が予想されたため、県災害 VC への支援体制強化が急務となった。県社会福祉協議会では支援体制整備のための人的・物的資源の不足を感じていたことから、関係する各団体の強みを生かし効率的な運営を行う「協働型の災害 VC」の立ち上げを検討することとした。そこで、3月23日に災害 VC 支援連絡会議を開催し、県災害 VC への人材、資材、情報提供の支援強化への協力を呼び掛け、各団体の支援・協力による協働型の災害 VC の立ち上げを決定し、運営を開始した。

協働型の災害 VC としたことで、ワンフロアに関係諸団体が集まることとなり情報共有には一定の成果があった。沿岸部の通信が途絶している中でも各団体の活動を通じて県災害 VC に集められた情報が大きな参考となり、災害 VC の方針を決定することができた。しかし、各団体の強みを生かした協働体制の確立に関しては改善の余地があり、広域の災害に対しては社会福祉協議会組織のみで対応することは困難であった。

県から石巻市、気仙沼市、東松島市、亘理町の4市町災害 VC の支援のため、県が活動状況を確認したところ、市町災害 VC ではボランティア活動の規模拡大により、主に土のう袋やスコップ等の活動資材が恒常的に不足していたほか、被災地域住民から側溝の泥出し、危険物の撤去、公共施設の清掃等の行政で対応すべき課題に対する要望が寄せられ、対応に苦慮した。そこで、県からこれらの市町の災害対策本部や担当課に出向き、市町災害 VC の活動状況等を報告するとともに、活動資材の提供及び住民ニーズへの対応・調整について協力を要請した。その結果、市町の協力が得られ、資材の提供が円滑となり、住民ニーズへの対応について共通理解が図られるなど、両者間の調整を図ることができた。

また、ゴールデンウィークには、県外からの多数のボランティア訪問が想定されたことから、市町災害 VC の受入体制強化のために、石巻市、気仙沼市、東松島市及び亘理町など大きな団体ボランティアの受入れを決定した市町に対し、県職員延べ120人を4月29日から5月8日まで派遣した。災害 VC 設置当初は、市町の VC と災害対策本部との連携が円滑に行われていないところがあったが、行政事務に詳しい県職員が派遣されたことにより調整を改善することができた。

④ 市町及び市町社会福祉協議会の対応

イ 市町村災害 VC の設置

沿岸15市町の社会福祉協議会の中には、津波により建物や職員自身が被災したところもあり、災害 VC の立ち上げや運営が困難となった。しかし、内陸市町村の社会福祉協議会や北海道・東北及び近畿、中国・四国ブロック社会福祉協議会から多くの支援を受け、3月12日から28日までの間に、県内12市13町に最大時で36か所（サブセンター含む）の災害 VC が設置された。

ロ 市町災害 VC の運営状況

災害 VC が設置された市町のうち、沿岸部にある気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市、東松島市、松島町、塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、利府町、仙台市、名取市、岩沼市、亶理町、山元町の各社会福祉協議会が運営した災害 VC の状況について、発災後1年間の経過を県災害 VC が支援した視点から次のとおりまとめた。

(イ) 気仙沼市社会福祉協議会

市社会福祉協議会は、内湾の奥に位置する市街地であったため、建物自体が津波被害に遭った。このため、3月13日から内陸部にある老人福祉センターに拠点を移し、災害 VC の立ち上げに着手したが、備品がなく、23日ごろに救援物資のパソコンで災害 VC のホームページを立ち上げただけで、拠点となる場所の確保も難航した。その後、災害 VC は3月28日に気仙沼市民健康管理センターすこやか⁵¹の2階に設置された。運営には兵庫県をはじめ、奈良県、大阪府、大阪市等の各社会福祉協議会や県内の登米市社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。また、最大で20団体以上の NPO、ボランティア団体と協働型で支援活動を展開した。4月以降は、NPO・NGO⁵¹との連携により、4月19日に50人のボランティアを受入れたのを手始めに、ボランティアバスパックを大量に導入し、特にゴールデンウィーク中は1日あたり最大600人近いボランティアによる支援活動を行った。災害 VC は避難所等の炊き出しやイベント等の調整を行うおたのしみ班、避難所等のニーズ調査を行う避難所班、各種のニーズ把握やボランティア派遣調整、宿泊先の支援等を行うボランティア調整班を中心に、50人から60人体制で運営した。ボランティアの活動場所は、事前に災害 VC のスタッフが調査して危険の有無を確認した。ボランティアが主に対応したのは、家屋の中の泥出しや散乱しがれきの運び出しであったが、泥の中のガラスの破片や釘等により負傷者も発生し、救護班が常時待機した。離島の大島地区への支援活動が遅れたため、一時は不満の声もあがったが、その後は継続的に活動した。本吉支所の大谷地区、小泉地区の被害が大きく、5月までは NPO が災害 VC の運営に協力していた。

6月以降は、地域福祉活動の展開を検討しながらボランティアの調整を進めたが、ニーズの減少に伴い、8月1日に気仙沼市社会福祉協議会 VC に改名し、生活支援を強めることとした。

発災から半年が経過すると、がれき撤去や洗浄作業等のニーズが減少し始めた一方で応急仮設住宅への入居が本格化したため、大規模な団体ボランティアの募集を一旦停止し、週1回の活動休業日を設けた。気仙沼復興協会と災害復旧に関するボランティア活動の受付・紹介等を共有し、地域（本吉・唐桑）ごとに NPO 間の打合せも行った。この頃からボランティア活動内容も応急仮設住宅への引っ越しやサロン活動に移行した。しかし、応急仮設住宅等の転居先が遠方になった人は自宅の片付け作業等ができず、多くの住宅で作業すべき状況が残ったことから12月には団体ボランティアの受付を再開した。

(ロ) 南三陸町社会福祉協議会

町社会福祉協議会は隣接した特別養護老人ホームと一緒に津波に巻き込まれるなど、建物に甚大な被害を受けたため、仮事務所を高台に移し、3月26日に町役場の仮庁舎、ベイサイドアリーナの駐車場内に仮設テント3基を設置して、災害 VC の運営を始めた。

⁵¹ Non-Governmental Organizations（非政府組織）の略

運営には大阪府をはじめ、滋賀県、兵庫県、堺市等の各社会福祉協議会や県内の登米市、栗原市の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。また、南三陸町の惨状が大きく報道されたこともあり、全国からの支援も殺到し、NPO・NGOも数多く支援に関わった。

南三陸町では、長期滞在するボランティアが集まって個人ボランティア団体を組織した事例が特色のひとつとして挙げられる。RSA JAPANと名付けられたこの組織は、現場と災害VCを仲介する組織として、町社会福祉協議会との協働体制をとり、単に作業にのみ従事するのではなく、災害VC業務の頭脳としても積極的に活動した。

ボランティアによる支援活動は、津波による町全体の被害が甚大であったため、人力による泥出しや家屋の清掃、家具の運び出しなどの水害対応ニーズは少なかった。そのため、しばらくの間は、写真の収集・泥の洗い流し・展示等を行う思い出探し隊に専念した。また、4月中は1日あたり100人前後のボランティアが避難所を回り、物資ニーズへの対応を行った。

ゴールデンウィークの前後から、ボランティアバスパックの手法を導入したことによりボランティア数が増加したため、ボランティアの活動内容の幅を広げ、公共の場や大規模災害廃棄物が撤去された後の屑拾いなどの活動を行った。

災害VCはがれきの撤去等だけでなく、漁業や農業の支援にもそれぞれの協同組合と協力してボランティアを調整した。具体的にはダイバーによる水中のがれき撤去、網や養殖器具等の補修・製作、養殖作業の補助等である。平成23年度末の時点では、同町の災害VCはNPOや長期ボランティアの支援もあったが、より数多くの日帰りボランティアを求めて支援活動を実施した。



南三陸町の災害ボランティアセンター

(ウ) 女川町社会福祉協議会

町社会福祉協議会のある女川町地域福祉センターは、海拔16mの地点に立地していたが、1階まで津波の被害を受け、パソコン、事務用品、書類等が全て流出した。職員の安否確認が完了したのは発災から4日後であり、発災後1週間程度は町の避難所での活動を余儀なくされた。町全体が津波による甚大な被害を受けたため、住まいを失った職員も多く、避難所や親類宅から勤務することで全職員が災害VCの運営にあたった。

災害VCは、3月17日に高台にある女川第二小学校の一角で運営を開始した。これは、女川町が同小学校の2階を仮役場としたことを考慮しての場所選定であった。当初、職員は車中での寝泊まり等を余儀なくされたほか、電気の復旧もかなり遅れ、太陽電池等により対応した。その後、愛媛県社会福祉協議会や県内の涌谷町、美里町の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。

当初は、被害が甚大で捜索活動と大規模な復旧工事・作業が優先され、ボランティアが対応できるニーズが少なかったことや宿泊場所が確保できなかったことから、県外からのボランティア受入れは見送り、ボランティアは地元の学生が中心となっていた。

津波による被害は町全域におよんでいたが、泥出しや災害廃棄物の撤去を人力で行うような状態ではなかった。毎日のボランティア活動のニーズも10件程度で、最大でも1日あたり50人前後であったため、マッチングや登録に時間を要することはなかった。その一方で、避難所に関しては食事の提供で自

衛隊と NPO との協力体制の構築や炊き出し回数の増強により、温かい食事をできるだけ数多く提供できるように調整した。

3月下旬になると個人宅の倒壊ブロック撤去や清掃のニーズが増え始め、外国からのボランティアも訪れるようになった。4月に入るとボランティア参加者も徐々に増加したが、ニーズ受付件数が更に増え、町からの依頼で観光物産施設であるマリナル女川や魚市場、町立病院の清掃、役場の書類のデータ化等に加え、個人宅の片付け、清掃のニーズなど活動内容の幅も広がった。

発災から半年が経過し、個人宅の災害復旧に関するニーズは徐々に落ち着きを見せ始めたため、9月1日に女川町復興支援センターと名称変更し、より被災者の生活支援に重点を置いた活動体制となった。

(c) 石巻市社会福祉協議会

市社会福祉協議会は市内中央部にあったが津波被害を受けたため、拠点を石巻専修大学に移し、3月15日に市との協定に基づき同大学に災害 VC を設置した。石巻市は旧1市6町が合併した広大な市域を有するため、当初は各エリアにサテライト VC を設置する案もあったが、指揮系統の確立や情報共有が容易であること、また資機材の共有ができることなどを勘案して、1か所でのボランティア受付業務を実施した。ボランティアの受付を1か所に集中したことで、災害時のボランティア活動等で実績を有する団体に各地区のボランティア統括を任せる体制が構築された。

運営には香川県をはじめ、徳島県、島根県、兵庫県等の各社会福祉協議会や県内の大崎市社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。また、全国から NPO が迅速に参集し、最大で100 団体以上が災害 VC と協働して、大規模なボランティア活動を展開した。

その後、石巻災害復興支援協議会が組織化され、テーマ別・地域別に NPO 関係者が協力し、それぞれに活動内容や活動地域を調整しながらボランティア活動を行い、行政、社会福祉協議会とも密接に連携した。この効率的かつスピーディに繰り上げられた災害 VC の活動方式は、後に「石巻方式」と呼ばれることになった。協議会に参加した NPO・NGO 等の外部団体は、それぞれの特色やスキルに合わせ、心のケア、キッズ、移送、マッドバスターズ（泥清掃）、生活支援、復興マインド、ダニバスターズ、仮設サロン、浜支援等12の分科会に分かれて、専門性を発揮しながら活動を進めた（図表4-3-22 参照）。

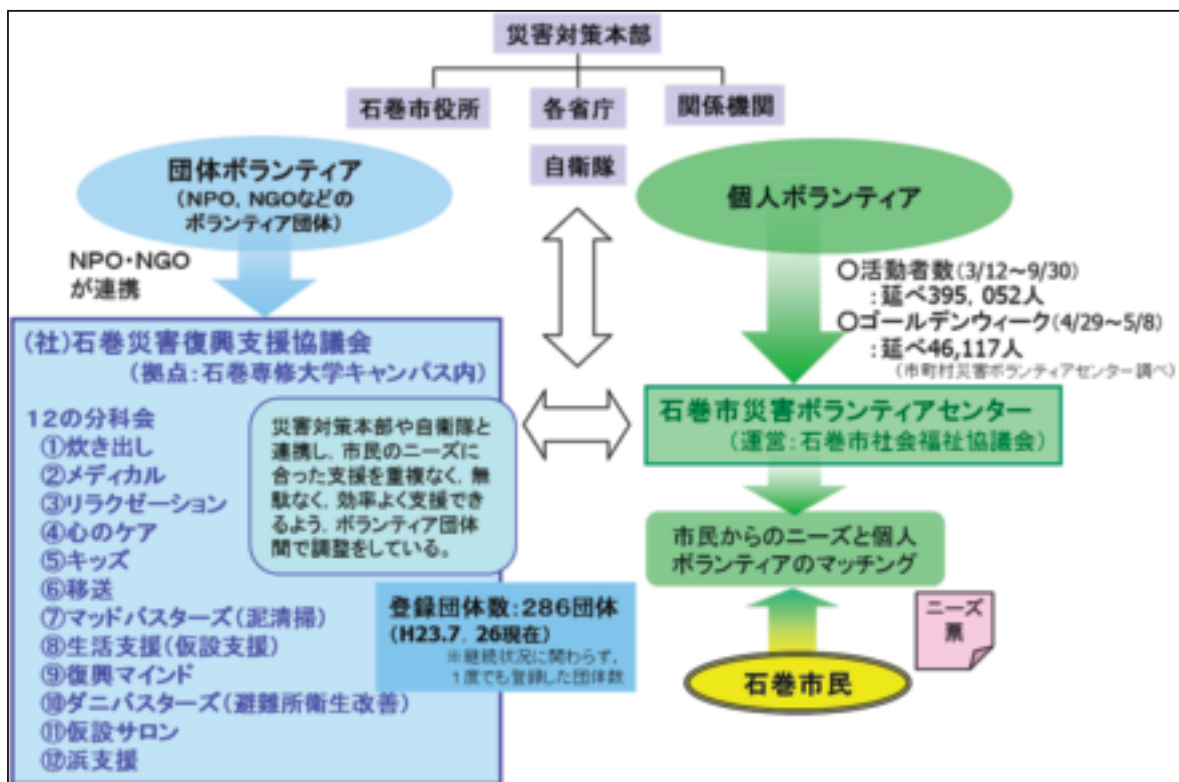
NPO・NGO 等との連携により、ゴールデンウィーク中は1日あたり最大2,000人近いボランティアのマッチングを行い、大規模な支援活動が展開された。活動地域は、当初市中心部が主であったが、徐々に牡鹿地区、北上地区、雄勝地区へも活動範囲が広がった。

発災から半年が経過し、一般家庭のボランティアニーズが落ち着きだしたことから、週1回の活動休業日を設けるとともに個人の受付を一時休止して、団体のみの受付とした。ニーズの残る災害復旧ボランティア活動を石巻災害復興支援協議会と協力しながら行うとともに、サロン活動を通じた地域のコミュニティづくりを展開した。



ボランティア活動の様子

図表4-3-22 石巻市におけるボランティア受入体制



(6) 東松島市社会福祉協議会

3月19日に災害VCを老人福祉センターの玄関前に設置し、その後隣接する保健福祉センターに移転して運営した。運営には高知県をはじめ、京都府等の各社会福祉協議会や県内の色麻町、加美町の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。

設置当初は、避難所支援、福祉避難所支援を優先していたが、徐々に赤井地区、大曲地区等の泥出しや片付けのニーズが増加し、最大で200件程度のニーズが積み残しとなった。しかし、災害VC開設当初は、呼び掛けの手段もなく、ボランティアの募集を市内に限定したため、その8割は地元を中心とした学生が占めた。

ニーズが増加した4月中旬以降に、県内を対象とするボランティアの募集を開始した。ボランティアバスパックなどで県外からの団体も参加するようになるなか、兵庫県から参加した80人規模のグループは、阪神・淡路大震災時の活動ノウハウを持っていたこと、地元でレクチャーを行ってからやってきたことでオリエンテーションも最小限で済み、復旧活動を進めていく上で大きな力となった。なお、ボランティアの受入急増による混雑を避けるため、ボランティアバスパックや団体受付によるエリア対応(直接現地に集合・活動・解散する仕組み)を取り入れ、効率的に活動を展開した。5月中に矢本地区が終了し、鳴瀬地区、野蒜地区、宮戸地区と徐々に海沿いに入り、1日あたり600人から1,000人のボランティアが活動する日が続いた。

その後、家屋に関するニーズは終息に向かい、8月13日からは災害VCを東松島市生活復興支援センターに移行して、被災者の生活支援とともにボランティアの受入れを行った。

発災から半年が経過し、災害復旧に関するニーズの減少が見え始めると、週2回の活動休業日を設け、ボランティアの受付を個人、団体とも事前登録制とし、プレハブ仮設住宅や民間賃貸借上住宅でのサロ

ン活動を中心にボランティアを派遣した。災害復旧に関するボランティア活動については、徐々にニーズを集約して週末限定で行った。

災害 VC では4月3日にブログを開設したことで、後の県外ボランティア募集でも大きな効果をもたらした。また、アマゾンほしい物リストの効果も大きく、資材、土のう袋の不足等を投稿すると、全国から多くの支援が迅速に寄せられた。ツイッターに関しては、微妙な天候時の活動開催の情報等、タイムリーな情報配信に役立った。

(a) 松島町社会福祉協議会

町社会福祉協議会では、発災当日は電話による各福祉施設利用者への安否確認、デイサービスセンターでの利用者・避難者の受入れが主な対応となった。翌日以降は訪問による確認と避難所への誘導を実施した。これらの活動と並行して災害 VC 設置の準備を行い、3月15日に設置した。災害 VC の設置・運営にあたっては、県社会福祉協議会及び利府町社会福祉協議会から資機材の提供を受けた。

松島町健康館デイサービスセンターは避難所として開放されたほか、災害 VC スタッフ待機場所、災害 VC 資材保管倉庫として活用された。

情報収集にあたっては、毎朝定例で開催していた町災害対策本部の会議に職員を派遣した。また、県社会福祉協議会からもほぼ連日担当職員が災害 VC を訪れており、災害 VC 運営に関する情報共有やアドバイス、他市町村の被害状況等の情報提供を受けた。

(b) 塩竈市社会福祉協議会

仙台塩釜港（塩釜港区）に近接する市社会福祉協議会の建物及び職員に被害はなかったが、近隣の社会福祉協議会デイサービス施設は1階まで浸水する被害を受けた。

3月13日に災害 VC をふれあいエस्प塩竈（JR 東北本線塩釜駅前）に設置した。災害 VC の運営には、京都府をはじめ島根県の各社会福祉協議会や県内の大郷町、富谷町の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。

市社会福祉協議会は、震災前に市との間で有事の際のボランティア活動等に必要になると思われる、資機材の調達手段について協議していた。これを受け、塩竈市は地元のホームセンターと協定を締結しており、同センターの資材を利用することができた。協定の締結は、円滑なボランティア活動の立ち上がりを支えた要因のひとつとなった。

災害 VC では、被災した社会福祉協議会デイサービス施設の職員がスタッフとして携わったことや書式等も揃っていたこともあり、比較的早期に体制が整った。県外からのボランティアの受入れも当初から行われ、発災から1週間後には100人を超えるボランティアが集結した。また、災害 VC の設置場所が JR 東北本線塩釜駅前であったことも数多くの若手ボランティアが活躍する要因となり、津波被害の大きかった地区では、早期から水害対応のボランティア活動が展開された。

塩竈市は、津波による被害地区が限定されていたので、市街地の復旧・復興が同時に進み、災害 VC は6月10日で閉鎖・移転し、その後地元ボランティア団体で対応する通常の VC として機能した。

離島には NPO のボランティアが訪問して島民への支援活動を行った。船による交通手段が途絶したことが影響し、最初にボランティアを派遣することができたのは5月23日であったが、その後2週間で島のニーズに集中的に対応した。

(f) 多賀城市社会福祉協議会

市社会福祉協議会は市役所に隣接しており、津波による被害はなく、災害VCは3月16日に市との協定に基づき設置した。設置場所は当初保健福祉センターを検討したが、救援物資の保管場所としていたため、社会福祉センター2階を使用することになった。

運営には、岡山県をはじめ、広島県、岡山市等の各社会福祉協議会や県内の大和町、大郷町、大衡村等の各社会福祉協議会職員の派遣支援を受けた。また、企業や外部のボランティアの力を十分に生かし災害VCを運営した。避難所に対する外部団体からの炊き出しや支援活動、イベントなどの申出の調整については、岡山県社会福祉協議会の職員が対応した。

災害VC開設時は、地元の高中生や大学生等が中心となって活動を支えたが、3月後半からホームページを立ち上げて県外ボランティアの募集も開始すると、ボランティア参加者は加速度的に増加した。ホームページの活用も岡山県内社会福祉協議会職員のアドバイスによるものだった。

多賀城市の特徴として、地元企業のボランティアが積極的にスタッフとして参加したことや活動範囲が狭く移動が円滑に行われたことが挙げられる。また、ボランティアの受付を災害VCが一括で行う流れが構築されていたことから、災害復旧に関するニーズを集約するとともにボランティアを集中して受け付けることにより、運用を効率良く実施することができた。4月から5月にかけては1日あたり400人から500人のボランティアが継続して活動したため、復旧も早かった。

7月中旬には、災害VCから多賀城市社協復興支えあいセンターと名称を変更し、被災者の生活支援を中心とした組織体系を編成した。

発災から半年が経過し、災害復旧に関するニーズの減少が見え始めたことから週1回の活動休業日を設け、20人から30人のリピーターの協力を得ながら週末限定で対応した。11月には受付を終了し、以降は生活支援に関するボランティアの募集を開始した。

(g) セツ浜町社会福祉協議会

今回の津波では、沿岸地区が壊滅的な被害を受けたが、町社会福祉協議会は町の小高い丘の上にあり、大きな被害はなかった。

町社会福祉協議会本部を災害VCとして対応することとなったが、発災直後から町社会福祉協議会本部にも80人ほどが避難していたため、その避難者が別の避難所に移動した後の3月13日に災害VCを立ち上げた。

3月19日には、セツ浜町中央公民館に隣接する屋内ゲートボール場スパークセツ浜に、災害VCを移して本格的な活動を開始した。運営には山口県をはじめ、京都府、鳥取県等の各社会福祉協議会や県内の利府町、富谷町等の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けながら、町社会福祉協議会が中心となって行った。その後、名古屋市のレスキューストックヤードが入り、災害VCと連携して避難所、住宅地、応急仮設住宅の支援にあたった。

当初は、地元限定でボランティアを募集し、県外ボランティアは4月ごろから受入れを始めた。災害VCで受付を行い、登録後ニーズに応じてボランティアを派遣したが、マッチングについては希望する作業内容が読み上げられた際に、ボランティア自身が手を挙げて意思表示する手挙げ方式を採用した。また、特定の目的に限定したボランティアの募集も行い、被災した住宅の床板をはがす作業には大工職人のボランティアを募集し、車両が不足していた時期には、自家用車を提供して活動してくれるボランティアを募集した。

家屋内の清掃作業が少なくなると、警察や自衛隊による捜索活動が終了したことを確認した上で、災害 VC 主導で海浜の清掃活動を実施した。ゴールデンウィークには、子ども達が安心・安全に通学できるように通学路の清掃を実施するとともに、サロン企画等の活動も実施した。

その後、生活支援への移行も含めた今後の活動方針を決定するため、7月上旬に災害復旧に関する潜在的なニーズを聞き取り調査した。この調査は、浸水又は家屋流出区域内の全戸を対象として行った。さらに、活動には週1回の活動休業日を設け、ボランティアを事前登録制とした。

11月ごろから段階的に応急仮設住宅を中心とした生活支援活動を開始するとともに、平成24年1月からは週2回の活動休業日とした。発災から1年を迎えた平成24年3月11日に、浜を元気に！七ヶ浜復興支援 VC に名称変更した。

(8) 利府町社会福祉協議会

災害 VC は3月15日に設置され、町役場の災害対策本部と連携して情報収集を行い、主に津波による被害が甚大であった浜田地区・須賀地区の泥出し業務を中心にボランティア活動を行った。さらに、町からの依頼を受けて町内での給水活動を主に担当したほか、避難所での炊き出しや各地から集まった物資の仕分けに加え、4月7日の余震によるがれき撤去等の家屋被害への支援も行った。

町外の被災地支援として、4月初旬から6月末にかけて延べ100人程度の職員を各被災地社会福祉協議会の災害 VC に派遣した。また、県社会福祉協議会と連携し、災害 VC が主管となり、仙台地方管内の災害 VC への職員派遣・ボランティア派遣の支援活動調整や事務作業等を行った。

さらに、災害 VC は全国各地から集まった資機材の一時保管所として機能し、県内各所に土のう袋や角スコップなど、ボランティア活動に必要な資機材を提供する拠点となった。

(9) 仙台市社会福祉協議会

市社会福祉協議会のある福祉プラザ及び各区社会福祉協議会では、建物及び職員に被害はなかった。

3月12日に災害 VC の設置を決定し、3月15日から仙台市本部、宮城野区、若林区、太白区、青葉区、泉区と、順次災害 VC を設置した。本部災害 VC を統括センター及び情報センターと位置づけ、ボランティア調整を行う現地センターを各区に開設し被災者支援を実施した。

運営には、神戸市をはじめ、京都市、大阪市、札幌市等、全体で13の社会福祉協議会から163人の派遣支援を受けながら、地震被害や津波被害に対応した。津波被害の甚大であった沿岸部は、度重なる余震やそれに伴う津波警報の発表、遺体捜索等により原則立入ることができなかった。そのため、避難所におけるボランティアや内陸部の地震被害による住宅屋内外の片付け、がれき撤去、給水活動等を実施した。ボランティア活動者の約6割は大学生や高校生であった。活動については、ツイッターやフェイスブックなどを利用した情報の受発信が行われた。併せて、情報紙の発行や各種メディア・報道機関を通じた広報活動を行い、ボランティア支援の周知に努めた。

4月末からは、地震被害の支援要請の減少及び津波被害を受けた沿岸部からの支援要請の増加を受け、支援ニーズに適切に対応するため、青葉区・太白区・泉区の災害 VC を一時休止するとともに津波被害の大きかった宮城野区と若林区に、それぞれ北部・南部津波災害 VC を開設し、津波被災者支援を中心に取り組む体制へ機能転換した。なお、各区の災害 VC は休止としたが、ボランティア要請は続いていたことから、通常の区 VC 機能で対応する形をとり、当面、土日も電話対応を行うこととした。

6月1日からは、各区社会福祉協議会は平常の活動に戻り、津波災害 VC は宮城野区の1か所に集約し、仙台市津波災害 VC として引き続き支援に努めた。6月中旬から7月中旬の約1か月間をかけ、津波被災

地域の約1,800世帯を対象に、災害ボランティアによる支援に関する広報やその周知徹底、ボランティアニーズの把握を目的として、戸別訪問による調査を実施した。調査は被災者の心情に配慮し、市社会福祉協議会職員をリーダーに地元ボランティアでメンバーを構成し、アンケート形式ではなく気軽に話せるような雰囲気のもと、雑談を交えながら会話形式で行った。その結果、調査後に新たに200件以上のニーズを把握することができた。

全国都道府県・指定都市ブロック社会福祉協議会職員の派遣については、7月5日をもって神戸市、京都市社会福祉協議会等の職員派遣が終了した。災害VC活動は8月10日で終了し、その後災害VC本部であった市災害VCを復興支援 EGAO（笑顔）せんだいサポートステーションとし、登録型VCを運営した。

発災から半年が経過すると、ニーズの減少が見え始めたことから、週1回の活動休業日を設けるとともに、ボランティア派遣については支援要請が入った場合にメール等で告知し、ボランティアを募集した上で対応する方法とした。

㊦ 名取市社会福祉協議会

市社会福祉協議会及び各事業所等では、建物及び職員には被害はなかった。

災害VCが市役所に隣接する名取市体育館に設置されたのは3月18日であったが、発災当日から市社会福祉協議会の職員が市災害対策本部会議に積極的に出席するなど、市社会福祉協議会と災害対策本部の連携を確保した。運営には、神戸市をはじめ、鳥取県、京都府等の各社会福祉協議会や県内の角田市、白石市、大河原町等の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。

市内には大学があり、立地企業も多いことから、災害VCスタッフとしての参加が積極的に行われた。また、地元のボーイスカウト隊にも協力を依頼し、資材調達班の活動を行ってもらった。災害VCは体育館内という広いスペースを効率良く活用し、1日300人前後のボランティアを浜辺の地区に送り出し、ゴールデンウィーク中も大勢のスタッフで運営され、復旧活動を早急に進めることができた。事前に市社会福祉協議会災害対策本部長が現地調査をしていたことで、ニーズの依頼者とボランティアのマッチングも効率的に行われ、個人のボランティアについては津波により立入禁止となっていた区域にも入ってもらうことができた。4月中は地震で散乱した家具や食器等の片付けの手伝いが中心だったが、併せて避難所での炊き出しの手伝い、救援物資の整理など市に対する支援も多かった。その後、避難所での生活が落ち着き始めると、避難所のトイレ掃除や子どもの遊び相手など避難所での日常生活上の支援も始まった。

6月以降は、応急仮設住宅への引っ越しが進み、徐々に活動ニーズも少なくなったため、災害VCは9月から、なとり復興支援センターひよりに名称変更し、応急仮設住宅を中心とした生活支援活動を行った。

㊧ 岩沼市社会福祉協議会

市社会福祉協議会では建物に被害はなかった。災害VCは3月12日に市との協定に基づき市社会福祉協議会が入居している総合福祉センターに設置し、翌13日から市と情報交換しながら避難所等の支援活動にとりかかった。市内の中学生をはじめ、毎日50人程度の学生等がボランティアとして集まり、その活動内容は要援護者宅への給水や食事の提供、避難所における衛生管理や食事の用意が中心であった。本格的なボランティア活動に必要な資材等が揃わなかったこともあり、2週間程度は町内会長を通じてニーズの把握や支援の呼び掛けを行った。

その後、広島県をはじめ、広島市、大阪府、兵庫県等の各社会福祉協議会や県内の大崎市、大河原町等の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けて活動を本格化させた。また、運営スタッフには学生や企業等のボランティアを数多く受入れ、1日あたり1,000人程度のボランティアにより沿岸地区大半の箇所を清掃にあたった。

県外からのボランティア募集には、県災害VCホームページに開設した市社会福祉協議会のブログが効果的であった。担当者は活動内容、テント村の場所、市内で調達可能な資材など受入環境を簡潔に整理して発信した。このブログは、長期での参加を考えて訪れたボランティアから状況が分かりやすく、安心して来県することができたと好評であった。

8月1日には、岩沼市復興支援センタースマイルに移行し、県内でいち早く応急仮設住宅のサポートセンター拠点事業を受託した青年海外協力協会の相談員と協力して、サロン活動等を展開した。

発災から半年が経過し、ニーズの減少が見え始めたことから、災害復旧に関するボランティア活動を週末限定とし、平日は生活支援に係るボランティア活動を行った。

(h) 亘理町社会福祉協議会

町社会福祉協議会及び各事業所等には大きな被害はなかった。3月12日に災害VCの相談所を公民館裏に設置してボランティア希望者の受付を開始し、3月19日には武道館に場所を移した。運営には和歌山県をはじめ、東京都中野区、京都市、山口県等の各社会福祉協議会や県内の柴田町、蔵王町、美里町、村田町等の各社会福祉協議会から職員の派遣支援を受けた。また、NPOや長期ボランティアの支援もあり、4月以降は1日あたり200人から300人のボランティアを継続的に受入れた。

初期段階のボランティア募集は県内に限定し、高校生・大学生のほか中学生も受入れることとしたことから、地元中学校の生徒を中心として多数の登録があった。当時、津波被害を受けなかった地区では民生委員の聞き取り調査に応じて救援物資を配布しており、そのお届け隊には、中学生ボランティアも登用し、自転車配達可能な範囲内で物資を届けた。活動したのはペア5組程度で、ちゃりんこ団と呼ばれた。

3月24日からは県外ボランティアの受付を開始した。以後、徐々にボランティア希望者数が増加し、4月に入ると1日100人を突破し、ゴールデンウィークの1日700人から800人を最大に、平均で1日300人から350人のボランティア希望者があった。その一方でボランティアニーズは最大で1日あたり60件程度であったこと及び駐車場の確保が困難であったことから、混乱を避けるため、5月1日から3日まで、県外からのボランティア登録を一時見合せた。

ボランティア活動の決定にあたっては、希望する作業にボランティアが手を挙げて意思表示する手挙げ方式を採用した。活動内容は、主に住家のがれきの撤去、泥出し、家屋内の片付け、側溝掃除、流出物の洗浄・整理など住宅まわりに制限し、ビニールハウスや田畑に対する派遣は行わずに、農地復旧に係るボランティアについてはJAが募集や配置を行った。また、電話問い合わせ窓口や受付作業等の事務方には、土地勘のある地元スタッフや県内社会福祉協議会職員を配置して、県外ボランティアのフォローにあたった。

繰り返し活動に参加するボランティアの中からは、現場活動の中心的存在となるリーダーが現れた。リーダーの名を冠した「〇〇組」といったグループも自然発生的に形成され、そのグループ単位で活動ニーズを振り分けた。専門的な技術や知識を要するグループも存在しており、それぞれの得意分野を考慮して配置した。

7月中旬以降、復興支援を前面に打ち出し、9月1日亙理ささえあいセンター「ほっと」に名称変更を行った。9月以降も継続して住民からのニーズが寄せられ、災害VCとして数多くの当日ボランティアを募集して活動した。災害復旧に関するボランティア活動は週末限定としたが、ニーズの減少に伴い12月をもって終了し、以降は生活支援に関するボランティアを中心に活動を行った。

(d) 山元町社会福祉協議会

町社会福祉協議会はほとんど被害がなく、3月12日に災害VCを設置し、運営には京都府をはじめ、京都市、大阪府等の各社会福祉協議会や県内の栗原市、村田町、川崎町、丸森町等の各社会福祉協議会職員の派遣支援を受けた。災害VC開設時は、町との関係で災害対策本部の炊き出し業務を担当し、被災者へのボランティア派遣に取り組んだのは4月に入ってからとなった。

4月8日から県内居住者のみを対象としたボランティア募集をスタートした。ボランティアは電話による事前登録制とし、告知は新聞及び災害VCのホームページを活用した。当初、ボランティア登録者を県内のみ限定した理由としては、町内では立入禁止区域が徐々に解除される状況であったため、活動範囲が限られたという事情があった。その後、徐々に立入禁止区域が解除され、最終的には8月末に全て解除となり、各家庭からのニーズに応えることができるようになった。しかし、既に応急仮設住宅に移転した人や町外に転出した人等も多く、ニーズの聞き取りの積み重ねが課題となった。また、立入禁止区域の解除に伴うボランティアの要請に対しては、事前にスタッフが現地調査やヒアリングを実施した上で、ボランティアをコーディネートして派遣することとした。なお、県外からのボランティアの受入れはゴールデンウィーク後に開始した。ボランティアの主な活動内容としては、がれき撤去、側溝の泥出しのほか、山元町に特徴的な活動事例として町特産のいちごを栽培する農家への支援があった。

11月には災害VCを発展的に解消して、やまもと復興応援センターを開設した。ボランティア班、生活支援班の2班を設け、住民からのボランティアニーズ及び応急仮設住宅を中心とした生活支援にそれぞれ特化した活動を進めることとなった。

(e) 関係機関の支援

イ 東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの開設

3月19日に兵庫県知事が来県し、ボランティアの派遣について申出があり、3月28日から5月16日まで兵庫県ボランティアの派遣を受けた。4月20日から5月15日までは兵庫県・兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランティアプラザにより、東北自動車道旧泉本線料金所跡地に東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターが開設された。ボランティア・インフォメーションセンターの設置は、被災地のボランティアニーズの増加と石油等の供給安定に伴い、ゴールデンウィーク期間を中心にバス、マイカー等の高速道路を利用したボランティアが急増することに備えたものであり、現地ニーズ等最新情報を提供することによる、ボランティアの有効活用を図ることを目的としたものである。活動内容は、「市町村VCの所在地、連絡先、担当者等」、「ボランティア活動のニーズ」、「道路状況」、「宿泊施設の案内等」、「ボランティア活動の留意事項等のチラシ配布、一時休養場所の提供」、「運営等に関するボランティア関連情報の提供」であり、東北各市町村の災害VCから随時情報を集め、ボランティアに赴く際に必要な情報を提供する重要な拠点となった⁵²（図表4-3-23参照）。

⁵² 関西広域連合広域防災局（兵庫県協働推進室）：『東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの設置について』

なお、利用実績は、利用者数2,017人、利用件数は延べ2,927件であり、最大時（5月3日）には1日あたり198人が利用した。

図表4-3-23 東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの概要



（関西広域連合広域防災局、東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの設置について）

ロ NPO・NGO等との連携

県、自衛隊とNPO・NGO等のボランティア団体との連携に関する調整は、事前の計画では県が中心となり行うこととしていたが、人員の不足により担当での対応が困難であったことから、国が橋渡し役となり調整にあたった。3月下旬、政府現地対策本部、自衛隊、県、社会福祉協議会（NPO・NGO等を含む）による被災者支援4者会議が設置された。被災者支援4者会議は、避難所での被災者に対する食事提供が行き届いていなかったことから、関係機関の連携調整により被災者に確実に食事を提供することを目的に開催し、4月以降7月までに合計20回開催した。8月以降は自衛隊が撤退したことから、政府復興対策本部現地対策本部、県、県社会福祉協議会、NPO・NGO等により、被災者支援連絡調整会議として継続開催した。同会議では、関係者が実施している被災者支援に関する情報提供と連携に向けた調整等が行われた。

なお、石巻市、気仙沼市、女川町においては、自衛隊、NPO・NGO、行政との連絡調整の場として3者連絡会議が設置された。被災者支援4者会議と3者連絡会議を設置したことにより、国、自衛隊、県、NPO・NGOが連携して、きめ細かな被災者支援を実施することができた。

ハ 全国社会福祉協議会等職員の派遣

今回の震災では、初の試みとして、全国規模で各ブロックを単位とした継続的な社会福祉協議会職員の派遣が行われ、被災地の災害VCの運営支援に寄与した。北海道・東北ブロックでは、幹事県である山形県社会福祉協議会が本県の支援を担当して、県災害VCの運営支援等を行った。また、近畿、中国・四国ブロック社会福祉協議会職員が、沿岸13市町の災害VCの運営支援にあたり、3月17日から8月31日まで延べ11,431人の職員が派遣され、住民のニーズ把握、ボランティア調整等の支援活動に従事した。派遣にあたっては、各ブロックの幹事県である滋賀県、鳥取県、愛媛県の各社会福祉協議会が調整を行った。

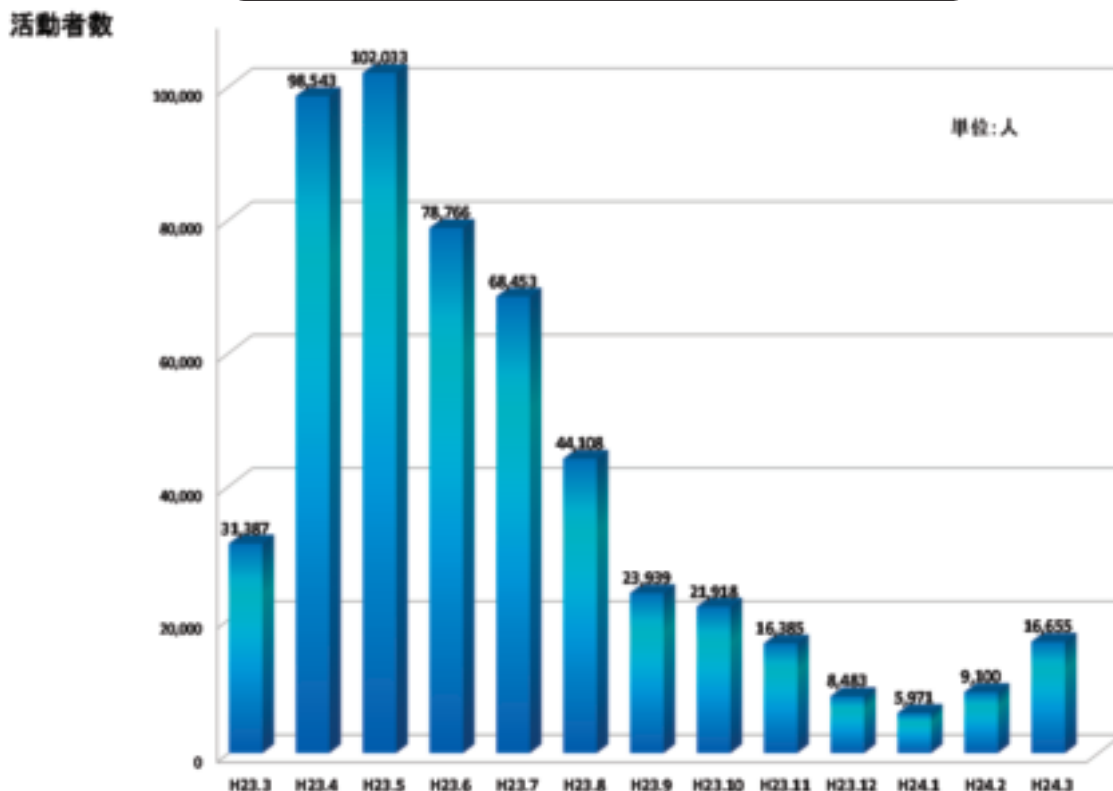
⑥ 災害ボランティアの活動

イ 災害ボランティア数

市町村災害VCにおけるボランティアの活動人数の推移は、次のとおりであり（図表4-3-24参照）、平成24年3月31日時点で延べ約525,700人となった。また、3月から9月までの活動人数は、延べ約447,200

人であったが、10月以降はボランティア活動の主な内容が、災害復旧に関するものから生活支援に関するものに移行したこともあり、平成24年3月までの延べ活動人数は約78,500人となった。

図表4-3-24 県内における災害ボランティア活動者数の推移



(全国社会福祉協議会、災害ボランティアセンター報告書)

ロ 災害ボランティアによる主な被災者支援活動

(イ) 避難所支援

発災後は津波により被災した地区への立入りが制限されることも多かったことから、ボランティアの活動範囲が限定される場合も多く、避難所での物資の仕分けや配布、給水の手伝い、避難所運営の手伝い、保健師に同行しての健康チェック、避難所の清掃、炊き出し支援等が主な活動となった。炊き出し支援については、行政や自衛隊だけでは追いつかない状況であったため、重要な支援のひとつとなった。

(ロ) 家屋の片付け・泥出し支援

津波被害の大きかった地域では、家屋に入り込んだ泥出しのニーズが多く寄せられ、活動したボランティアの数も相当数にのぼった。家屋の片付けにより、避難所から自宅に戻り生活できた被災者も多数いた。

(ハ) 引っ越し支援

応急仮設住宅への入居が始まるにつれ、避難所から応急仮設住宅への引っ越し支援に関するニーズが増えた。また、全国から寄せられた救援物資のうち応急仮設住宅入居者が必要とする物資を組合せセットにし、スターターパックと称して配布する活動もこの時期に実施され、被災者から喜ばれた。

(6) 応急仮設住宅等支援

避難所の閉鎖と平行し、応急仮設住宅等に入居する被災者への生活支援として、集会所等でのイベント開催や見守り支援等の活動が行われた。

(7) まとめ

甚大な被害を受けた市町では、災害 VC の設置・運営支援が困難な状況となった。県では市町村災害 VC の運営支援のため県職員を派遣することを想定し、派遣対象となる職員（指定職員）に対する研修会を年に数回開催するとともに、関係団体との連絡会議を行うことによって、災害時に迅速に災害 VC を開設するための支援策を検討してきた。しかし、想定を超える規模の被害が発生し、指定職員は災害対応に従事しなければならず、また、交通機関の途絶等により派遣はほとんど実現しなかった。今後は、災害 VC 支援のための指定職員の勤務場所等を考慮し、見直す必要がある。また、発災後の災害 VC の運営には近畿、四国・中国ブロックの社会福祉協議会の支援が大きな力となったことから、大規模災害発生時の災害 VC の設置・運営については、県内外を含め広域でのサポート体制を構築しておくことが重要である。当初、市町によっては、災害 VC と災害対策本部との連携が円滑に行われていないところもあったが、ゴールデンウィーク期間中に、県が実施した県職員の派遣は行政事務に精通した職員による支援という点で、災害 VC の運営や調整機能の改善に効果的であった。

さらに市町では、災害 VC 設置直後に、ボランティア活動に対する要望把握が困難な状況であった。また、市町に訪れるボランティアの中には、特定のボランティア活動を希望する人もおり、被災者側の要望とボランティアの希望との不一致が課題となった。そのため、あらかじめ災害時に想定されるボランティア業務を整理しておくこと、必要とされるボランティアの活動内容をホームページで示して募集すること、ボランティアを登録しておくことなどの方策を事前に検討しておくことが望まれる。

3月中は市町の災害 VC の運営体制が整わなかったこと、被災者の救助のために立入禁止区域が設けられたこと、ガソリン不足による移動手段の制限等により、県外からの一般個人ボランティアについては被災地の受入環境が整うまでは受付を見合せ、県内のボランティアによる活動が優先された。一方、災害支援の経験を有するボランティア団体や NPO 等は、発災直後から被災地に入り、自己完結型で活動を行っていた例もあった。

今回の震災においては、外国でも活動を展開する資金規模の大きな NPO 等と行政との連携による被災者支援として、炊き出し、スターターパックの提供、学用品の提供等が行われた。また、資金・人員の点においても規模が大きく、かつ市町村の状況に詳しい NPO 等と行政との連携による被災者支援は、迅速に被災者に支援を届けることができるという点で有効であった。しかし、災害発生前から NPO 等との連携調整の仕組みが構築されていたわけではなかったため、調整に時間と手間を要するなど、発災直後から、NPO 等の能力を十分に活用できなかった。今後は、従来型の個人ボランティアの受入調整の仕組みに加え、NPO 等を活用したボランティアの受入調整を検討し、行政機関の災害対策本部等へ参加する仕組みを構築するなど、一層の情報共有を図り被災者支援に結びつける必要がある。

6 埋火葬対策

(1) 災害時における埋火葬

県地域防災計画に定める医療救護活動に関して、関係機関が実施すべき基本的事項を定めた大規模災害時医療救護活動マニュアルでは、災害救助法が適用された災害で死亡した者の遺族等が混乱期のため遺体の処理が行えない場合は、市町村がその洗浄、縫合、消毒の処理、一時保存（収容を含む）、検案を行うことを定め、また、埋葬についても、その遺族等が混乱期のため埋葬を行うことが困難な場合又は遺族がいない場合は、市町村が応急的な埋葬を行うこととし、被災による遺体の火葬及び埋葬に関する計画を事前に策定することとしていた。県は実施にあたり、広域的な対応が必要なものについては、被災地近隣市町村への協力要請等の調整を行い、被災状況から判断して必要と認める場合には、厚生労働省に対して他の都道府県からの支援を要請することとしていた。

なお、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）では、埋葬、火葬又は改葬を行おうとする者は、厚生労働省令で定めるところにより、市町村長（特別区の区長を含む）の許可を受けなければならないとしている。

(2) 遺体安置所の設置調整

イ 遺体安置所の設置調整

県では、市町村による遺体安置所の設置が困難と判断し、また、県警察本部から要請があったことから、県有施設であるグランディ・21 に遺体安置所を設置するなど、所管する教育委員会等と利用可能な施設の確保について調整を行った。3月中旬の最大時には、県内26か所に遺体安置所が設置された。

(i) 学校体育館への設置

県災害対策本部では県警察本部より、遺体安置所の確保のため県立学校体育館を借用したい旨の要請があったことから対象校と連絡、調整を行い、旧角田女子高校ほか4校の学校施設を遺体安置所として使用した。



遺体安置所 グランディ・21（県警察本部）

(ii) 社会体育施設への設置

発災直後から、体育館等の施設は震災対応施設としての使用の要望が多く、3月から8月にかけて県有社会体育施設について調整を行った。グランディ・21のメインアリーナについては、3月11日の夜に県警察本部から要請があり、翌12日から遺体安置所として使用を開始した。その後、遺体安置所を拡大すべくサブアリーナ等についての使用要請もあったが、結果的にメインアリーナ以外は使用しなかった。

(iii) 対応状況

全国の都道府県警察から、延べ約25,000人、1日あたり最大497人の広域緊急援助隊刑事部隊が本県に派遣され、医師や歯科医師の協力を得て、遺体の検視、身元確認等が行われた。これらの活動は、応

急的に活動環境を整備した上で、断水や停電等の厳しい条件の中、身元特定に資する手術痕や痣などを細心の注意を払って確認しながら行われた⁵³。

ロ 県から遺体安置所への職員派遣

3月12日3時40分ごろ、本部事務局から仙台地方支部に対して遺体安置所への職員派遣を依頼し、職員を名取市増田体育館、岩沼市総合体育館、グランディ・21の3か所に派遣することとなった。仙台地方支部では、合同庁舎内職員に加えて地方機関の職員を対象に派遣調整を行い、同日10時ごろから派遣を開始した。通信手段が防災用携帯電話のみであったため、調整は大変困難であった。また、職員の派遣について現場警察官に話が伝わっておらず、派遣職員が現場に到着した時点で業務が終了していることもあった。遺体安置所への職員派遣は、名取市遺体安置所（増田体育館、空港ボウル）へは4月4日まで、岩沼市総合体育館へは3月25日まで、グランディ・21へは5月10日まで継続した。

ハ 遺体安置所での県職員、市町村職員の作業

県及び市町村職員は、遺体安置所での受付業務や本部事務局支援及び救援物資の受入業務等を行った。

仙台市では、グランディ・21にて遺体安置所の設営を行った。遺体安置所での業務は、当初は受付、案内、聞き取り調査等であったが、人員不足により県警察から市に対する事前の調整や相談がないまま、遺体確認の立会いや遺体写真の照合等へと業務が拡大した。遺族への対応や聞き取り調査等は想定されておらず、訓練等も全く行われていなかった。多い時には、800体前後の遺体が安置されている場所での対応は、職員の精神的負担が大きかったため、市精神保健福祉総合センターの医師や臨床心理士によるメンタル面のケア、助言を受けながら業務を継続した。

角田市では、旧角田女子高校体育館を互理地区等からの遺体安置所として使用した。市職員は県警察が行う業務の補助にあたったが、全く想定や準備等を行っていない業務であったため、非常に戸惑いが大きく、精神的、肉体的な疲労が大きかった。また、市から職員を派遣するにあたり、若い男性職員を中心に人選したため、結果的に特定の職員に負担を強いることになった。

③ 葬祭用品の調達・確保

県では棺、棺掛け、棺用布団、仏衣、納体袋、骨壺・骨箱、花束、ドライアイスなどの葬祭用品の確保にあたっては、県葬祭業協同組合と平成21年に締結した災害時における棺等葬祭用品の供給に関する協定に基づき、3月12日に同協同組合に協力を要請し、市町村に代わって必要数量を調整の上、各遺体安置所に向けて搬送を依頼した。翌13日には、仙台市と仙台地域葬儀会館連絡協議会⁵⁴を交えた3者で、棺の用意や役割分担等の県全体としての対応について協議を行った¹。併せて国を通じて全日本葬祭業協同組合連合会に対しても、葬祭用品の供給について支援を要請して必要数量の確保を図った。

県葬祭業協同組合による供給は3月13日から始まり、3月末までに棺、骨壺・骨箱、ドライアイスをそれぞれ約3,300個、仏衣、納体袋等はそれぞれ約6,500枚ずつ発注し、各遺体安置所に届けられた。また、県警察本部では棺等葬祭用品、県では遺体保管用ドライアイスの供給について、それぞれ国に要請し、同協同組合と搬送先や必要数量を調整の上、搬送を行った。このほか市町村や自衛隊から依頼があった遺体収容袋

⁵³ 警察庁：『平成24年版 警察白書』（警察庁、平成24年7月）

⁵⁴ 仙台市、名取市、岩沼市、多賀城市、塩竈市、大和町の葬祭業者23社で組織され、地震等で多数の死者が発生した場合、遺体の安置に関して、棺等の葬祭用品の供給や施設、人員の提供に対する協力を求めるもの。

についても、国や東京都等の支援を得ながら約 13,000 枚を調達したほか、県警察本部や市町村の要請に応じてテントやブルーシート等も調達した。

棺については、状況が落ち着いた6月中旬以降、県で対応していたグランディ・21 及び気仙沼市分を除き市町村で調達することになり、ドライアイスについても6月中旬以降は気仙沼市を除いて市町村で調達することになった。

県内各地において遺体の搬送が困難となったことから、3月20日に（一社）全国霊柩自動車協会に対して遺体搬送の協力を要請し、3月21日から28日までの間に霊柩車20台の協力を得たほか、県内の火葬場不足を補うため、県外の火葬場への搬送についても協力を得た。

(4) 火葬・仮埋葬・改葬の状況

イ 県内火葬場の復旧支援

本県では、発災直後から県内火葬場の被害状況や稼働状況に関する情報収集に努めるとともに、遺体の受入可能状況について市町村に対して随時情報提供を行った。併せて、火葬場の燃料確保や電源車の手配等の支援を行った。

燃料の不足分については、経済商工観光部を通じて関係機関に対し速やかな供給を依頼し、4月5日までに火葬場延べ17か所に計57kℓを確保した。

県内火葬場の平常時における1日あたりの受入総数は200体程度であった。3月15日の時点で県内27か所の火葬場のうち20か所が稼働し、遺体の受入れが可能であったが、電力環境や燃料不足等の理由から、1日あたり50体程度しか受入れることができなかった。4月以降は徐々に電力環境や燃料不足が改善したことに加え、火葬場の稼働時間を延長するなどして対応したことから、通常死亡対応分を除く震災関連受入分として1日あたり140体程度の火葬が可能となった。そして、5月以降には収容されたほとんどの遺体を県内で火葬できる状況となった。しかし、それ以前は県内火葬場の能力をはるかに超える遺体が発見、収容され、遺体の全てを早期に火葬することが極めて困難な状況であったため、公衆衛生上、保全が困難な遺体については、2年を期限として仮埋葬（土葬）を行うことや全国に対し火葬協力を依頼した。

ロ 仮埋葬（土葬）及び改葬への支援

埋葬については一刻も早い対応が求められたことから、県では厚生労働省に対して迅速な埋火葬処理に向けた働きかけを行った。その結果、3月14日付けで同省から「墓地埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例について」が発出され、埋火葬許可証の発行手続の簡素化が図られた。また、県では、仮埋葬（土葬）する場合の手順や墓地の選定基準を示したマニュアルを急遽作成し、3月17日付けで関係市町村に通知するとともに随時必要な助言を行うなど、仮埋葬（土葬）実施に向けた環境の整備を図った。

仮埋葬（土葬）は、3月21日に気仙沼市大島で開始され、県内3市3町で順次行われた。6月8日までに石巻市で7か所993体、気仙沼市で2か所228体、東松島市で1か所369体、亘理町で3か所123体、山元町で1か所154体、女川町で1か所214体、計15か所2,081体が仮埋葬（土葬）された。



仮埋葬

仙台市では、3月20日に身元不明遺体に限り葛岡墓園内で土葬を実施する旨を市長が表明した。しかし3月25日以降は、都市ガスによる火葬を再開したこと、また身元不明遺体数が当初の見込みよりも減少したことから、土葬を行わず全て火葬した。

女川町では、発災直後は町内の火葬場が使用不能となったため、土葬により対応していたが、県を通じて東京都との調整を進め、仮埋葬を行った遺体を東京都に搬送して火葬した。

南三陸町では、燃料不足と停電で町内の火葬場を使用することができなかつたため、土葬の準備に着手したが、登米市等の協力を受け24時間体制で火葬を行った。

仮埋葬の期限は市町村で2年としていたが、火葬が進むと仮埋葬は中止され、仮埋葬された柩も掘り起こされ、再納棺の後に火葬された。日本では土葬は正式ではなく仮のものという一般的な考え方が広まっていることから、遺族の気持ちに市町村が応えたものであった。

また、市町村による改葬（柩の掘り起こし及び火葬）については、4月16日の女川町から順次実施され、9月11日までに気仙沼市及び東松島市を除く1市3町で完了した。9月以降継続して行われていた東松島市及び気仙沼市による改葬は、東松島市は10月10日、気仙沼市は11月19日に完了し、これにより県内全ての改葬が終了した。

ハ 他道府県への火葬協力要請

本県では、発災後から近隣県に対して個別に火葬協力の要請を行っていたが、3月14日には全国知事会に対して平成23年東北地方太平洋沖地震対策に関する緊急要望書を提出し、他道府県での火葬についての支援を要請した。受入可能との回答があった都道府県の中から、遺体の搬送距離等を考慮し、東北5県、北海道、栃木県、埼玉県及び東京都の9都道府県に対して、3月15日から31日にかけて改めて個別に文書による火葬協力の要請を行った。また、県外火葬場の受入状況に関する情報を随時入手し、3月16日には市町村あてに情報提供するとともに、3月19日からは県ホームページに内容を掲載した。

3月14日付けの全国知事会あて火葬協力要請に対し、3月24日に東京都建設局から身元不明遺体の火葬について協力する旨の回答があり、同日から市町村との調整を開始した。都では瑞江葬儀所、四ツ木斎場、臨海斎場の3か所において、一定の期間又は時間を本県被災者の火葬のみに使用し、4月1日から瑞江葬儀所において名取市より搬送した遺体39体の火葬が開始された。4月5日には知事から東京都知事に遺体の搬送を含めた火葬の協力を改めて要請し、これを受けて都は、柩搬送専用の車両4台を用意し、本県から東京への搬送の支援を行った。4月15日からは四ツ木斎場、4月28日からは臨海斎場での火葬が行われた。

5月31日までに山形県で1,105体、東京都で860体、岩手県で399体など9都道府県77市町村等（事務組合含む）において計2,559体が火葬された。

七ヶ宿町では、停電により火葬場のボイラーや窯が使用できず、電話も不通であったため、職員が隣県の山形県高畠町の役場に直接赴き、震災以後の死者の火葬と葬儀を数件調整した。

⑤ 身元不明遺骨の保管及び引渡し

海上で発見され自衛隊等のヘリコプターでグランディ・21に搬送された身元不明遺体の遺骨は、8月30日から塩釜保健所黒川支所に保管された。9月末時点では43体であったが、県警察によるDNA鑑定により平成

24年3月末までに24体の身元が判明したことから、随時遺族に引渡しを行い、同年3月末時点の保管数は19体となった⁵⁵。これらの対応は非常事態における特例的な措置として、利府町に代わり県が行った。

(6) 埋火葬に伴う災害救助法の適用

県では、3月11日に県内全市町村に対して災害救助法を適用した。これに伴い、同日以降の火葬料の全額減免措置について3月22日及び4月22日付けで市町村に通知した。また、火葬料に加え、棺（附属品含む）及び骨壺・骨箱代、遺体搬送費（県外含む）、納棺費、遺体保管料、ドライアイス代についても減免となることを厚生労働省に確認の上、5月25日付けで市町村に通知した。さらに、仮埋葬（土葬）及び改葬に係る費用は、基準額にかかわらずその全額について同法を適用し、減免措置の対象とするよう厚生労働省に要望したところ、5月24日付けで対象となることが通知された。

同法の適用による通常死である者に係る火葬料等の減免は、4月30日火葬分までを対象としたが、地震や津波等により死亡した者や避難した避難所において死亡した者等の死亡が被災と直接の関係があると認められる者（ただし津波により流され遺体が発見されない場合や改葬の場合は除く）に係る減免については、応急仮設住宅建設の進捗状況や避難所の閉鎖見込みなどから、9月30日火葬分までを対象とした。

(7) まとめ

大規模災害の発生に備え、県葬祭業協同組合と締結していた災害時における棺等葬祭用品の供給に関する協定や全日本葬祭業協同組合連合会の協力により、葬祭用品を必要数確保することが可能となった。仙台市と葬祭業団体と県の3者で協議を行った結果、その後の棺の調達に円滑に行われるなど、関係団体との連携、協力により死者の尊厳を保つことができた。

県では、県葬祭業協同組合等から葬祭用品の提供を受けたが、棺については県警察においても経済産業省に対する政府調達で確保していた。結果的に全ての棺が利用されることになったが、県警察が調達した棺の取扱いについては混乱が生じた。本部事務局は県庁内の災害対応業務を把握し、関連機関との業務の重複が生じないように調整する必要がある。

また、発災時は火葬場の被災や燃料の不足により、県内での火葬が困難となったが、他都道府県からの支援を得たことで、県内における火葬場の逼迫は緩和された。今後は、隣県等との相互応援協定において、災害時の燃料枯渇や火葬場の被災を想定した火葬対応について検討しておく必要がある。

今回の震災では、埋火葬対策という本来は市町村が対応する業務についても、特例的な措置として県が代行し、身元不明者の遺骨の保管及び引渡しなどの長期的な対応も実施した。市町村の担当者とは毎日連絡を取り合うことで被災状況を的確に把握し、埋火葬に関する市町村からの要望を吸い上げ、県としての対応方針を立てることができた。

その他、災害時の円滑な埋火葬を更に推進するため、火葬場で使用される燃料の種類、タンクの容量、ノズルの種類、取引燃料業者等の基本的な情報についても事前に把握しておくことが重要である。

⁵⁵ なお、平成25年4月8日までに全ての遺骨の引渡しが完了している。

7 被災動物の保護

(1) 事前対策

県では平成19年3月に（社）宮城県獣医師会（以下「県獣医師会」という。）と災害時における愛護動物の救護活動に関する協定書を締結し、被災動物救護本部の設置及び運営管理に関すること、被災動物の救護及び応急処置に関すること、その他必要な災害応急業務に関することを事前に取り決めていた⁵⁶。

県地域防災計画では、災害時の動物救護に関して、県は避難所を設置する市町村と協力して、飼い主とともに避難した動物の飼育について適正な飼育の指導等を行うなど、動物の愛護及び環境衛生の確保に努めるとしていた⁵⁷。

阪神・淡路大震災の際には、被災直後から獣医師らによる救援本部が設置され、全国的な支援のもと、動物救護センターの設置・運営を行い、被災動物は元の飼い主や新たな飼い主に引き取られた。動物愛護団体等が被災動物のための動物救護本部を設置して活動を行う仕組みは、動物救護の形として定着しており、救護活動マニュアルも整備されていたことから、本震災においても同様の取組が実施された。被災者にとって飼養する動物は生きる支えとなることから、避難所で動物と共に生活できる取組が重要であり、一時的に飼養できない場合には動物救護センターでの保護等が必要となる⁵⁸。

(2) 被災動物の発生

今回の震災では、発災時に飼い主がペットと一緒にいなかったなど、避難中に飼い主とはぐれたペットが多数発生した。飼い主とペットと一緒に避難できた場合でも、避難所では動物が苦手な人やアレルギーのある人を含む多くの避難者が共同生活を送るため、避難したペットの取扱いに苦慮する例もあった。

平成22年度末時点で、仙台市を除く県内の犬の登録頭数は89,449頭、仙台市の犬の登録数は48,181頭であった⁵⁶。猫については犬のような登録制度がないため、いずれの市町村においても震災以前の飼養状況や震災による被災状況がほとんど分かっていない。しかし、仙台市では震災直後にペットの失踪届が多数出され、その大部分が行方不明のまま飼い主の元に戻っていないことや過去の震災と比較して仙台市動物管理センターに収容された動物の数が多くなかったことから、津波により沿岸部では多数の動物が犠牲になったものと考えられる。また、今回の震災では、津波の襲来等によりペット以外にも多数の展示動物や産業動物が犠牲となった⁵⁶。

(3) 被災動物救護体制

県では緊急災害時動物救護活動として、被災地域で保護した動物については所有者への返還に努めるとともに、所有者が判明しない場合は飼養希望者への譲渡を積極的に実施し、殺処分しないことを基本方針とした。県獣医師会は緊急災害時被災動物救護本部を立ち上げ、県内に現地救護センター等を設置し、仙台市は県とは別に市の獣医師会等と仙台市被災動物救護対策本部を設置して、それぞれ活動を行った。

イ 県の対応

県では、災害時における愛護動物の救護活動に関する協定書に基づいて、県獣医師会に被災動物の救護活動を要請し、県獣医師会長を本部長とする県救護本部を設置した。併せて県救護本部の下に県内9か所（仙南地区、岩沼地区、黒川地区、塩釜地区、大崎地区、栗原地区、登米地区、石巻地区、気仙沼地区）

⁵⁶ 環境省：『東日本大震災における被災動物対応記録集』（環境省、平成25年6月）

⁵⁷ 環境省：『災害時におけるペットの救護対策ガイドライン』（環境省、平成25年6月）

⁵⁸ 兵庫県：『伝える－阪神・淡路大震災の教訓－』（株）ぎょうせい、平成20年3月）

の現地救護センターを設置し、被災動物の保護・一時預かりを行った。また、県救護本部との総合調整を行うため、3月18日には県動物愛護センターに行政本部（支援拠点）を設置し、県は救護活動が効率的に実施できるように、国、市町村及び関係団体との連絡調整を行った⁵⁶。

県救護本部では、県動物愛護センター及び保健所・支所で収容していた被災動物に、より良い飼養環境を提供するため、義援金等を活用し7月1日に県動物愛護センター敷地内に県被災動物保護センターを設置した。県被災動物保護センターでは、被災動物の飼養、管理、里親への譲渡が行われた。また、県救護本部では主に避難所での動物飼育状況の把握、避難所にいる動物に対する飼養管理指導、被災動物の収容・治療・保管、被災動物の所有者への返還及び飼養希望者等への譲渡、ボランティアの統括・指揮監督、救援物資の手配・管理、被災動物に関する各種相談を行った。

ロ 仙台市の対応

仙台市は、3月25日に仙台市動物管理センター内に被災動物救護対策臨時本部（事務局：仙台市）を設置した。対策臨時本部長は仙台市獣医師会会長、事務局は仙台市動物管理センターであったが、その後5月10日に仙台市被災動物救護対策本部に移行された。仙台市被災動物救護対策本部は、(社)仙台市獣医師会、仙台市（仙台市動物管理センター）、NPO法人エーキューブ及びハート to ハートのボランティア2団体の計4団体より構成され、(社)仙台市獣医師会が事務局を担った⁵⁶。本部の主な活動内容は、飼い主不明被災動物の保護、被災動物の一時預かり、被災動物の返還及び譲渡、避難所における被災動物の救護、動物病院の診察情報提供であった。

(4) 動物の一時預かり事業

飼い主からの一時預かりは、県獣医師会の設置する県救護本部でのみ実施された⁵⁶。

イ 現地救護センターの活動

石巻地区（石巻市、東松島市、女川町）では、津波により人や家屋とともに多くの動物が被災した。同地区では、3月中に立ち上がった仮事務所がホームページ登載、口座開設、ボランティア受入れ、報道機関対応を実施し、その後、同本部の運営方針に従ったロードマップを作成して内外に周知できたことが、順調な運営と円満な閉所につながった。

大崎地区動物救護センターでは、避難所3か所を巡回し状況を把握し、動物病院で犬7頭・猫2頭の一時預かりを行った。また、石巻市からの避難住民所有動物の巡回指導、救援物資の配布、及びローテーションを編成した石巻地区動物救護センターの応援を精力的に実施した。

ロ 仙台市動物管理センターの活動

仙台市動物管理センターでは、飼い主が被災して飼育が困難な場合、動物病院による一時預かりを実施した。市内63の動物病院のうち11施設が被災により動物の診療や預かりができなくなったため、残り52施設で被災動物の一時預かりを行ったが、9月10日までに動物病院が預かった動物の合計数は、犬120頭、猫58頭であり、動物病院の収容能力内に収まった。

⑤ 被災動物の返還及び譲渡

イ 県の対応

県は4月13日に、今回の救護活動で保護した被災動物の所有者への返還を積極的に実施し、所有者が判明しない場合においても飼養希望者に譲渡を積極的に実施すること、狂犬病予防法等の法令に基づく県の通常業務を当面の間は地域ごとの状況に応じて適宜対応することについて、各保健所・支所及び県動物愛護センターに通知した。

石巻地区現地救護センターでは、保護した犬猫のうち、所有者不明あるいは所有権放棄された犬猫の譲渡先は、本県（犬25頭・猫5頭）、東京都（犬8頭・猫4頭）、神奈川県（犬2頭・猫3頭）、その他（犬7頭・猫9頭）であった。同センターは9月30日に閉所し、残務整理には約半年を要した。



石巻地区動物救護センター

平成24年3月11日までに、県被災動物保護センターで預かった飼い主のいない動物は、全て譲渡先が決まった。これに伴い県救護本部は、発災後1年をもって同センターを閉鎖した。

また、平成24年3月15日に県被災動物保護センター閉所式のセレモニーを開催するとともに、同年3月18日には動物の世話をを行ったボランティアの解散式を行った。県被災動物保護センターに登録したボランティアの総数は88人であった。なお、県被災動物保護センターの運営は県獣医師会が担当していたため、県としてボランティアの調整等を行わなかった。県が保護した動物の総数は、犬202頭、猫16頭であった。

ロ 仙台市の対応

飼い主不明の被災動物の保護は、仙台市動物管理センター及び動物病院において行われた。診療が必要な負傷動物は動物病院で無償診療を実施した。仙台市動物管理センターでは保護した動物を市ホームページに掲載するとともに、報道機関等の協力によりテレビやラジオ、雑誌で情報を発信した。また、失踪犬の届出をリスト化して収容した保護犬と照合するなどの取組を行い、飼い主への返還に努めた（図表4-3-25参照）。

図表4-3-25 失踪届受付状況

	失踪届総数	発見返還数	返還率
犬	659頭 (173頭)	260頭 (57頭)	39.5%
猫	510頭 (81頭)	106頭 (11頭)	20.8%
計	1,169頭 (254頭)	366頭 (68頭)	31.3%

※4月1日から平成24年12月31日までの件数。ただし、()内の数字は3月11日から3月31日までの数字を示す

(仙台市、東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～)

一定期間を経過しても飼い主が見つからない場合は、譲渡会を開催して新たな飼い主に譲渡した。譲渡会は仙台市動物管理センターを会場として、4月23日から平成24年3月31日までに犬の譲渡会を10回、

猫の譲渡会を5回開催した。そのほか、東京都や香川県等の動物愛護団体や獣医師会等に譲渡し、各地で新しい飼い主を募集した。また、猫の随時譲渡は通年で行われた（図表4-3-26参照）。

図表4-3-26 仙台市動物管理センターにおける犬猫の保護・返還・譲渡数

区分		保護	返還	譲渡	返還譲渡率
犬	保護	321頭（9頭）	192頭	116頭	96.0%
	引取	61頭（9頭）	0頭	57頭	93.4%
	計	382頭（18頭）	192頭	173頭	95.5%
猫	成猫保護	187頭	9頭	96頭	56.1%
	成猫引取	70頭	0頭	34頭	48.6%
	子猫保護	842頭	0頭	224頭	26.6%
	子猫引取	53頭	0頭	25頭	47.2%
	計	1,152頭	9頭	379頭	33.7%

※4月1日から平成24年12月31日までの件数。ただし、（ ）内の数字は3月11日から3月31日までの数字を示す

（仙台市、東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～）

⑥ 避難所・応急仮設住宅における動物飼育支援

イ 県現地救護センターの活動

県では3月21日より、ボランティア獣医師及び動物病院スタッフ等による被災地の避難所への同行、避難動物の把握と生活状況の調査及び巡回指導を実施した。避難生活における被災ペットへの対応としては、避難所で一緒に生活できる所、車の中で飼育せざるを得ない所、屋外につないでいる所、避難所には連れて来られずそのまま放置してきた人、餌だけを与えて毎日壊れた自宅に通う人、行方不明の犬猫を捜す人、飼い主不明の犬猫を預かっている人、知人に預けた人など様々な事例があり、状況に応じた支援を行った。

主な支援内容としては、救援物資の配付、避難所や応急仮設住宅における巡回指導、動物の捜索、獣医等による避難生活におけるペットに関する相談会やセミナーの開催、健康相談会、検診、治療や各種予防対策等、多岐にわたった。

ロ 被災動物救護対策臨時本部の活動（仙台市）

仙台市被災動物救護対策臨時本部は、設置後まもなく避難所を巡回し、避難所における動物の適正飼育のための指導や物資提供等の取組を開始するとともに、被災動物救護対策本部への移行後もこれらの取組を継続して実施した。

具体的な活動内容としては、避難所巡回による同行避難実態調査の実施、動物の健康チェック、避難所における飼育マナーに関するチラシの配布等による適正飼育のための指導が挙げられる。また、ケージ・シーツ・消臭剤・首輪・リード等の適正飼育のために必要な物資を提供した。

避難所におけるペットの取扱いは、避難者の状況（動物アレルギーがある人、新生児等がいるか否かなど）やスペースの問題、ペットの種類等を総合的に考えて判断しなければならず、一律のルール化は困難であり、各避難所の運営に委ねられていた。一部の避難所で実態調査を行ったところ、4月30日時点で、ペット同行避難者がいる避難所10か所のペット飼育者数（組）は計36組、ペット数は計38頭（犬37頭、猫1頭）であった。ペット同行避難を理解し、準備を進めていた地区の避難所では、避難者とスペースを分離するなど円滑に対応していた。一方、避難者の中に動物アレルギーの人がいるなどの理由からペット

の同伴について避難所運営委員会の了解が得られず、ペットとの同居を望む飼い主がペットとともに自家用車の中で生活した事例もあった。

対策本部はペット同行避難者からの要望を受け、飼い主がペットとともに車中生活をしている避難所について、避難所の外に設置する動物専用テントや飼い主がペットと一緒に暮らすための個別テントの設置を行った。これは新潟県中越沖地震の際の取組を参考にしたものだが、このようなテント設置を行うためには、避難所の施設管理者、運営委員会、区災害対策本部など多くの関係者から同意を得る必要があった。

ハ 応急仮設住宅支援（仙台市）

被災動物救護対策本部では、5月ごろからプレハブ仮設住宅においてペットによる衛生上の問題を緩和するため、プレハブ仮設住宅への入居説明会でペットを飼育する場合の留意点について説明を行い、入居後には各種予防注射及び寄生虫薬の投与、健康診断、ペットフード等の物資支援、しつけ相談等の飼育支援を実施した。平成24年2月1日時点で、16地区のプレハブ仮設住宅においてペットが飼育されている（図表4-3-27参照）。

図表4-3-27 プレハブ仮設住宅のペット飼育の状況

	計	犬	猫	他
飼育世帯	156世帯	113世帯	39世帯	4世帯
ペット数	203頭	144頭	52頭	7頭

（平成24年2月1日時点、仙台市、東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～）

(7) ペット以外の動物の被災状況

イ 展示動物

県内では、仙台市八木山動物公園、マリンピア松島水族館のふたつの動物関連施設が被災した。特にマリンピア松島水族館では、津波による水槽循環ポンプ・制御盤の水没や温水配管の破損により、長時間濾過循環・加温冷却ができない水槽が多数あった。また、ビーバーは屋外水槽に展示されていたため津波の直撃を受け、体調を崩して数日後に死亡した。魚類関係では59種212点が死亡・流出した⁵⁶。

ロ 産業動物

本県の乳用牛、肉用牛、養豚の被害頭数は、計3,532頭にのぼった（図表4-3-28参照）。

なお、農林水産省は震災発生直後の対応として、東北6県や畜産関係団体等に対し、配合飼料の生産者間での融通や地域内での需給調整を要請した。また、東北地方における飼料の供給円滑化を図るため、飼料関係団体に対して他地域からの東北地方への飼料輸送（船舶、トラック輸送等）を要請するとともに、飼料運搬車の通行への配慮や配合飼料メーカーに対して備蓄飼料穀物の無償・無担保貸付（35万t）等を実施した⁵⁶。

図表4-3-28 本県の産業動物被害頭数

	水死（津波）	圧死・餓死・凍死	合計
乳用牛	171頭	16頭	187頭
肉用牛	446頭	12頭	458頭
豚	2,537頭	350頭	2,887頭
計	3,154頭	378頭	3,532頭

（6月23日時点、環境省、東日本大震災における被災動物対応記録集）

⑧ まとめ

被災者（飼い主）にとって飼育動物は被災後の生活において心の支えとなるが、避難所や応急仮設住宅では集団生活となるため、同行したペットの飼養について多くの課題があった。

県では、今回の震災における被災動物の救護活動について、保護した動物に飼い主がいる場合を考慮して殺処分しないことを基本方針とした。また、災害時における愛護動物の救護活動に関する協定に基づき被災動物救護本部を設置し、県内9か所の現地救護センターや県被災動物保護センター等において、被災動物の保護、一時預かり、飼養、管理を行い、飼い主が見つからなかった場合には譲渡先を探すことによって、震災を理由に殺処分される愛護動物が極力生じないように配慮した。

本震災における対応をもとに、広域災害における県と県獣医師会との間の愛護動物の救護活動に関する協定を更に強化することが重要である。

8 社会秩序の維持

① 被災地における犯罪抑止対策

イ 警察の防犯対策

県警察本部では、津波で被災した金融機関・コンビニエンスストア等のATM対策、流言飛語対策のほか、被災者の安心感の醸成、応急仮設住宅における防犯意識等の向上を図るため、地域安全ニュースきずな及び犯罪被害に遭わないための防犯ガイドを発行して安全情報を提供した。また、全国の警察から支援を受けて避難所を巡回するとともに、女性警察官、少年警察補導員による巡回も実施し、被災者の安心感を醸成したほか、応急仮設住宅の居住者を、地域防犯サポーターに委嘱して被災地の自主防犯活動等の促進を図った。

ロ 治安維持活動

県警察本部では、全国から派遣された地域警察特別派遣部隊等による街頭パトロール隊を編成したほか、第二機動隊及び連合機動隊で被災地集団パトロール隊を編成し、被災地における警戒、警ら活動及び被災者等のニーズ把握活動を実施した。

警察庁では、地域警察特別派遣部隊を編成し、被災地における犯罪の発生を抑止し、地域の安全・安心を確保するため、3月18日から制服警察官とパトロールカーにより警戒活動を行い、1日あたり最大約450人、パトロールカー200台超を全国から被災県に派遣、避難所や応急仮設住宅をはじめ、被災地域のパトロール、犯罪の抑止及び検挙、防犯指導、広報等の活動を推進した⁵⁹。

また、犯罪発生時における初動捜査等を的確に行い、被災地における犯罪の取締機能を回復・維持するため、刑事部門の私服警察官からなる特別機動捜査派遣部隊が編成された。4月から1日あたり最大92人の警察官と23台の捜査用車両を被災県に派遣し、各県の警察と連携して平成24年2月29日までに、殺人未遂、強盗、窃盗等の犯罪について230件273人を検挙した⁵⁹。



パトロール活動（県警察本部）

⁵⁹ 警察庁：『東日本大震災と警察 焦点 第281号』（警察庁、平成24年3月）

他県の特別機動捜査隊の支援を受け被災地の治安維持に努めたほか、避難（応急仮設住宅）生活の長期化、失業者の増加等を背景とする犯罪の凶悪化や長期間にわたる災害復旧・復興の過程における新たな形態の犯罪の発生が懸念されることから、組織をあげて被災地の治安対策を強力に推進した。

(f) ライトアップ活動

停電のため街灯が点かず、夜間になると被災者が不安を感じていたことから、石巻市中心部に位置する JR 石巻駅前に投光車を配置するとともに、県警察ヘリコプターからサーチライトを照らすなどして、少しでも町を明るくするライトアップ活動を実施し、被災者の安全安心を高めた。

(g) 自主防犯活動の促進

全国から提供された防犯用品を防犯ボランティア団体等に配布、支援するとともに、青色パトロールの特例措置を活用した防犯ボランティア活動を促進した。

青色パトロールの特例措置とは、被災地等の安全で安心して暮らせる環境をつくるため、国の緊急雇用対策であるふるさと雇用再生特別基金を活用したみやぎ犯罪抑止パトロール隊（従事隊員数 53 人を 2 人 1 班とし、1 日 10 班で仙台市内を青色回転灯を装着した車両で警戒）、同じく緊急雇用創出事業臨時特例交付金を活用したみやぎ沿岸地域パトロール隊（従事隊員数 103 人を 2 人 1 班、1 日 16 班で仙台市以外の沿岸被災地を青色回転灯を装着した車両で警戒）をいい、それぞれ警備業者に委託し被災地域や応急仮設住宅のパトロール活動を実施した。

(h) 避難所支援対策

3 月 15 日の最大時には 1,323 か所に設置された避難所への支援対策として、女性警察官及び少年警察補導員を延べ 231 人、1 都 1 府 20 県から特別派遣部隊の派遣を受けて延べ 3,378 人が避難所を巡回し、避難者の心のケア、要望や意見の吸い上げ、各種相談受理等により被災者の安心感の醸成を図った。特に、4 月 1 日からは警視庁きずな隊 30 人の派遣を受け、5 警察署管内の避難所において被災者支援活動を実施した。

(i) 応急仮設住宅入居者の安全安心対策

応急仮設住宅における安全安心対策の一環として、応急仮設住宅における県警察との架け橋及び防犯活動の核として、管轄する警察署長と地区防犯協会連合会長の連名により、防犯活動のリーダーとなる地域防犯サポーターを委嘱（12 月 31 日時点：127 地区、164 人）して、応急仮設住宅等における防犯対策を図るとともに警戒すべき犯罪と防犯対策等をピックアップした防犯ガイドを 23,000 部作成して応急仮設住宅の入居者に配布した。

ハ 震災復旧・復興事業等からの反社会的勢力への対応

発災直後から災害復旧・復興事業等に関わる国、県の機関、被災地方公共団体、県内の建設業、廃棄物処理業、解体工事等の関係団体等に対して暴力団等排除の働きかけを実施し、下請け、孫請けからの暴力団排除を徹底した。さらに、震災に伴う生活福祉資金特例貸付制度利用の詐欺事件を検挙し、関係機関と連携して償還請求を促すなど、公的融資制度からの暴力団等の排除対策を推進した。

ニ 自主的な防犯活動への支援

発災後、食料や燃料が不足し、震災に乗じたと見られる窃盗事件が相次いだ。避難している住民の家から現金のほか食料や水等の生活必需品を盗む空き巣被害、灯油や車のガソリンが抜きとられる被害が相次いだため、被災地においては防犯パトロール等の自主的な防犯活動が実施された。警察では被災者と合同パトロールを実施したほか、自主的な防犯活動を行う団体や個人に対して活動用ジャンパー、腕章、懐中電灯等が十分に行きわたるようにするなど、自主防犯活動を行う団体の結成や活動を支援した⁶⁰。

今回の震災では、被災地を中心に治安維持のため住民自身による防犯活動が緊急的に行われた。例えば、女川町では窃盗被害が発生していたため、住民が少人数、交代で見回る自警団が結成された。

また、沿岸被災地では被災地周辺の交通が復旧すると、車で被災地を訪問する人が増え始め、捜索活動の妨げになったことから、地域住民や行方不明者捜索の関係者に限り通行許可証を発行し、許可のない地域外の車の立入りを制限するなどの対策をとった。

② 震災に便乗した悪質商法、詐欺、流言飛語への対応

イ 震災に便乗した悪質商法、詐欺等への対策

震災や原発事故に便乗した悪質商法、義援金等の名目の詐欺、被災者に対する生活資金や事業資金の融資保証名目の詐欺等が全国各地で発生した。平成24年6月4日までに、こうした震災に便乗した悪質商法等について16事件、詐欺について70件が検挙された⁵³。

警察では震災に便乗した悪質商法、詐欺等の発生を受け、関連情報の収集や消費生活センター等の関係機関・団体との情報共有を行った上で、取締りの徹底を図るとともに被害の拡大を防ぐため政府広報、ウェブサイト等を利用した広報啓発活動、口座凍結のための情報提供等を推進した。

ロ 流言飛語の実態と対策

被災地をはじめとする全国各地においては、被災地では、ナイフで武装した外国人窃盗グループが荒らしまわっているなどといった被災者の不安心理をあおり立てるような流言飛語が、口伝えや電子メール、インターネット上の掲示板への書き込み等により流布された⁶⁰。

警察では国民がこうした流言飛語に惑わされないよう、チラシの配布等により広く注意喚起を行った。特にインターネット上の流言飛語については、インターネット利用者に対する注意喚起を行うとともに、これらのうち法令や公序良俗に反し、著しく国民の不安感を高める悪質な情報については、サイト管理者等に対して利用規約等に照らして自主的に適切な対応をとるよう依頼した⁶⁰。

ハ 東日本大震災関連の犯罪・問題行為

沿岸部では津波による甚大な被害が発生し、多くの住民が避難したために民家や店舗等への侵入が容易になったことから、発災当初にこれらの民家や店舗等を狙った窃盗事件が多発した。また、震災により閉鎖した金融機関、コンビニエンスストア等のATMや金庫から現金等を窃取する事件も発生し、食料庫が襲撃されることもあった。

⁶⁰ 警察庁：『平成23年版 警察白書』（警察庁、平成23年7月）

(3) まとめ

発災後、被災地では震災に便乗した詐欺・悪質商法、流言飛語の流布、窃盗等、犯罪・問題行為が様々な場所で発生した。治安維持活動に関しては主に警察の業務ではあるが、県や市町村でも、被災者等に正確な情報が迅速に伝わるよう情報発信に努めるなど、災害発生時においても警察等の関係機関と連携して、治安上の問題が生じにくい安全・安心な環境づくりを推進する必要がある。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 2) 宮城県：『みやぎ県政だより』（宮城県総務部広報課、平成23年5月）
- 3) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 4) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 5) 岩沼市：『東日本大震災 岩沼の記録』（岩沼市、平成24年3月）
- 6) 岩沼市：『2011.3.11 東日本大震災 岩沼市の記録～震災から2年 地域再生に向けた軌跡～』（岩沼市、平成25年3月）
- 7) 富谷町：『東日本大震災の記録 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）
- 8) 仙台市：『復興定期便』仙台市ホームページ http://www.city.sendai.jp/311jishin/1201806_2745.html（確認日：平成25年9月30日）
- 9) 東北運輸局災害対策本部：『「移動自動車相談所」の開設について』（東北運輸局、平成23年4月）
- 10) 国土交通省：『「移動自動車相談所」の開設について』国土交通省ホームページ http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha09_hh_000046.html（確認日：平成25年11月27日）
- 11) 東北運輸局災害対策本部：『ゴールデンウィーク期間中の被災自動車等の登録手続きに係る電話相談窓口の設置について』（東北運輸局、平成23年4月）
- 12) 宮城労働局：『東日本大震災に伴う宮城労働局の対応について（第13報）』（宮城労働局、平成23年10月）
- 13) 仙台公共職業安定所：『「臨時雇用保険相談窓口」の開設について』（仙台公共職業安定所、平成23年3月）
- 14) 大河原公共職業安定所：『「臨時雇用・労働相談窓口」の開設について』（大河原公共職業安定所、平成23年3月）
- 15) 宮城労働局：『東日本大震災に伴う宮城労働局の対応について（第8報）』（宮城労働局、平成23年5月）
- 16) 宮城労働局総務部企画室：『「フンストップ相談会」の開設について～雇用・労働・生活・年金関係～』（宮城労働局、平成23年4月）
- 17) 宮城労働局総務部企画室：『「フンストップ出張相談」の実施について～雇用・労働・年金関係～』（宮城労働局、平成23年4月）
- 18) 宮城労働局総務部企画室：『「フンストップ出張相談」の実施について』（宮城労働局、平成23年4月）
- 19) 日本司法支援センター法テラス：「東日本大震災関連ニュース」日本司法支援センター法テラスホームページ <http://www.houterasu.or.jp/eastjapaneq/news.html>（確認日：平成26年2月14日）
- 20) 日本司法支援センター法テラス：「法テラス東松島のご案内」日本司法支援センター法テラスホームページ http://www.houterasu.or.jp/miyagi/info_higashimatushima.html（確認日：平成25年11月27日）
- 21) 東松島市：『市報ひがしまつしま 号外 災害臨時号』（東松島市、平成23年3月）
- 22) 東松島市：『市報ひがしまつしま No.74』（東松島市、平成23年5月）
- 23) 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）（平成24年6月30日現在）』（内閣府）
- 24) 宮城県：『被災者生活再建支援制度』宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/syoubou/sienkin-top.html>（確認日：平成26年2月25日）
- 25) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画「震災対策編」』（宮城県防災会議、平成16年6月）
- 26) 国立国会図書館：『被災者生活支援に関する制度の現状と課題－東日本大震災における対応と課題』（国立国会図書館、平成23年6月）
- 27) 宮城県：『被災者生活再建支援金交付状況について』
- 28) 宮城県：『東日本大震災に係る教育関連記録集（6）公立小中学校児童生徒の就学支援』（宮城県、平成24年4月）
- 29) 総務省：『報道資料「東北地方太平洋沖地震に伴う住民票の写し等の交付に係る本人確認について（通知）」の発出』総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000012.html（確認日：平成25年8月11日）
- 30) 総務省統計局：『「参考」労働力調査（基本集計）都道府県別結果』総務省統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/data/roudou/pref>（確認日：平成26年10月1日）
- 31) 厚生労働省：『「一般職業紹介状況（平成22年12月分及び平成22年分）について」厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000zu5i.html>（確認日：平成26年10月1日）
- 32) 被災者生活支援特別対策本部：『東日本大震災に関しとられた特別措置等の解説集』（被災者生活支援特別対策本部、平成23年4月）
- 33) 政府広報：『税制支援ハンドブック－4月27日に成立した震災特例法のご案内－』（政府広報、平成23年6月）
- 34) 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）（平成23年11月22日現在）』（内閣府）
- 35) 東北電力（株）：プレスリリース「平成23年東北地方太平洋沖地震及び長野県北部の地震により被災されたお客さまに対する『電気料金等の特別措置』の変更・追加について（平成23年3月31日）」東北電力（株）ホームページ http://www.tohoku-epco.co.jp/news/normal/1182857_1049.html（確認日：平成26年2月15日）
- 36) 仙台市ガス局：『東日本大震災におけるガス料金等の特別措置を延長します 記者発表資料（平成23年5月31日）』
- 37) 仙台市：『仙台市政だより2011年5月号「り災証明 被災した方のための補助・減免等」』仙台市ホームページ <http://infra-archive311.jp/data/doc/kouhou/mi/sendai/201105/tokushu01.html>（確認日：平成26年2月15日）
- 38) 日本郵政：『東日本大震災への取り組み』日本郵政ホームページ <http://www.japanpost.jp/csr/disasterrelief/index02.html>（確認日：平成26年2月15日）
- 39) 国土交通省：『東北地方の高速道路の無料開放 12月以降の扱いについて』国土交通省ホームページ http://www.mlit.go.jp/road/road_tk1_000022.html（確認日：平成26年2月15日）
- 40) NTT 東日本：『報道発表資料「東日本大震災」に伴う電話料金等の取り扱いに関するお知らせ』NTT 東日本ホームページ https://www.ntt-east.co.jp/release/detail/20110405_01.html（確認日：平成26年9月9日）

第4章 応急・復旧対策

- 41) ASCII.jp 編集部：「震災後の携帯通信各社の支援体制と動向まとめ」ASCII.jp 編集部ホームページ
<http://ascii.jp/elem/000/000/595/595409/> (確認日：平成26年2月15日)
- 42) 総務省：「震災により本人確認が困難な場合の携帯電話契約の本人確認方法の特例」総務省ホームページ
http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8230068/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_01000021.html
(確認日：平成26年2月15日 国立図書館資料にて確認)
- 43) NHK：「NHK オンライン『東北地方太平洋沖地震』及び『長野県北部の地震』における放送受信料の免除について」NHK ホームページ
<http://pid.nhk.or.jp/jushinryo/touhokukantou.html> (確認日：平成26年2月15日)
- 44) 厚生労働省：「東日本大震災関連情報『社会保険・労働保険』」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/hoken.html (確認日：平成26年2月15日)
- 45) 厚生労働省：「東日本大震災関連情報『健康・医療』」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/iryohoken.html (確認日：平成26年2月15日)
- 46) 厚生労働省：「東日本大震災関連情報『福祉・介護・その他』」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/fukushi_kaigo.html (確認日：平成26年2月15日)
- 47) 厚生労働省保険局：『東日本大震災への対応について』(厚生労働省、平成23年7月)
- 48) 厚生労働省：『東北地方太平洋沖地震及び長野北部の地震に関する診療報酬の取り扱いについて(その2)』(厚生労働省、平成23年4月)
- 49) 厚生労働省：『平成23年東北地方太平洋沖地震及び長野県北部の地震の被災に伴う保険診療関係等の取扱いについて』(厚生労働省、平成23年3月)
- 50) 厚生労働省：『被災された高齢者の皆様へ』
- 51) 日本年金機構：『被災された年金受給者等及び被災地の被保険者、事業主、船舶所有者の皆様へのお知らせ』(日本年金機構、平成23年6月)
- 52) 総務省：「東北地方太平洋沖地震等に伴う住民票の写し等の交付に係る本人確認について」総務省ホームページ
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000012.html (確認日：平成25年9月5日)
- 53) 宮城県経済商工観光部：『宮城県の雇用情勢等について(平成21年)』(宮城県経済商工観光部、平成21年2月)
- 54) 厚生労働省：「報道発表資料『震災による雇用の状況(速報値)』(平成23年5月18日公表)」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001cjik.html> (確認日：平成25年9月14日)
- 55) 内閣府：「平成24年度年次経済財政報告—日本経済の復興から発展的創造へ—」(内閣府、平成24年7月)
- 56) 河北新報 平成24年2月5日付け記事「焦点/被災3県の沿岸部/雇用、ミスマッチ深刻」
- 57) 宮城県：「緊急雇用創出事業等」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/kikin.html>
(確認日：平成25年11月27日)
- 58) 厚生労働省：「平成23年行政事業レビューシート キャリア形成促進助成金」厚生労働省ホームページ
- 59) 厚生労働省：『雇用労働対策に関する震災から1年の歩み』
- 60) 関西大学社会安全学部：『検証東日本大震災』(関西大学社会安全学部、平成24年2月)
- 61) 厚生労働省：『東日本大震災に伴う「緊急雇用創出事業実施要領」の一部改正について』(厚生労働省、平成23年4月5日)
- 62) 厚生労働省：『基調報告「被災地の雇用対策について」配布資料』(「独」労働政策研究・研修機構、平成25年5月)
- 63) 厚生労働省：「被災3県の現在の雇用状況」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000021e02.html> (確認日：平成25年12月16日)
- 64) 厚生労働省：『生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業の事業例』
- 65) 宮城県社会福祉協議会：『復興 明日への絆3.11 東日本大震災から一年』(宮城県社会福祉協議会、平成24年3月)
- 66) 宮城県保健福祉部：『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～』(宮城県、平成24年12月)
- 67) 全国社会福祉協議会：『東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書』(全国社会福祉協議会)
- 68) 被災者支援連絡調整会議：『被災地における行政、社協、支援団体等との連携体制について 第4回被災者支援連絡調整会議(地域別報告)』(被災者支援連絡会議、平成24年2月)
- 69) 宮城県：『大規模災害時医療救護活動マニュアル』(宮城県)
- 70) 警察庁：『東日本大震災と警察 焦点 第281号』(警察庁、平成24年3月)
- 71) 東京都霊柩自動車協会：「全霊協の活動」東京都霊柩自動車協会ホームページ
<http://www.09tokyo.jp/activity.html> (確認日：平成25年9月13日)
- 72) 宮城県環境生活部：『東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～』(宮城県、平成25年7月)
- 73) 環境省：『東日本大震災における被災動物対応記録集』(環境省)
- 74) 環境省：『災害におけるペットの救護対策ガイドライン』(環境省、平成25年6月)
- 75) 兵庫県：『伝える一阪神・淡路大震災の教訓—』(「株」ぎょうせい、平成20年3月)
- 76) 宮城県獣医師会：『宮城県獣医師会における東日本大震災被災動物救護活動の取り組み』(日本獣医師会)
- 77) 警察庁：『平成23年版 警察白書』(警察庁、平成23年7月)
- 78) 警察庁：『平成24年版 警察白書』(警察庁、平成24年7月)
- 79) Eric Bellman and Miho Inada 記者：「震災被災地、やむにやまれぬ略奪が増加」Wall Street Journal 日本版 平成23年3月24日付
http://jp.wsj.com/public/page/0_0_WJPP_7000-208545.html?mg=inert-wsj (確認日：平成25年10月24日)
- 80) 厚生労働省：『本格的な雇用復興に向けた雇用創出ときめ細かな就労支援』
- 81) 東日本大震災支援全国ネットワーク：「組織概要」東日本大震災支援全国ネットワークホームページ
http://www.jpn-civil.net/2013/about_us/organization/ (確認日：平成26年2月15日)
- 82) 厚生労働省：「東日本大震災のボランティアを希望している皆様へ」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/volunteer_tohokutaiheiyo.html (確認日：平成26年2月15日)
- 83) (一社)RSA JAPAN：「活動実績」(一社)RSA JAPAN ホームページ <http://www.rsaj.info/actual/> (確認日：平成26年1月29日)
- 84) 関西広域連合広域防災局(兵庫県協働推進室)：『東北自動車道・ボランティア・インフォメーションセンターの設置について』
- 85) SOGI：「火葬と埋葬—東日本大震災の仮埋葬—」『SOGI 通信 No.57』 SOGI ホームページ
<http://www.sogi.co.jp/sub/zuiso/skar.htm> (確認日：平成26年1月30日)

第4節 生活必需品の確保と全国からの支援

1 物流体制の確保対策

(1) 緊急輸送路の確保対策

イ 交通ネットワークの復旧

(i) 道路

陸上交通に関しては、一日も早い緊急交通・物流ルートを確認する観点から、道路交通による被災地へのアクセスの確保が必要であった。国土交通省のくしの歯作戦により、発災から1週間後の3月18日には太平洋沿岸ルートの国道6号及び45号の97%について啓開を終えた¹。

また、太平洋沿岸の国道45号は被災・寸断されたが、これと並行して部分的に供用していた三陸沿岸道路は、津波浸水域を外れていたため、損傷がほとんどなく、発災後も国道45号の迂回路や緊急輸送路として大きな役割を果たした²。

高速道路においては、発災から約20時間後の3月12日11時に、東北自動車道、常磐自動車道、磐越自動車道等の仮復旧が完了し、順次緊急交通路として指定され、円滑な被災地への物資の輸送等が可能となった。そして、11日後の3月22日10時に大型車の一般開放がなされ、13日後の3月24日6時には、ほぼ全線の通行止めが解除された³。

震災前後の東日本の道路交通量の変化をみると、東北・関東間の道路網の機能が制限され、太平洋側の東北自動車道や常磐自動車道の交通量が震災前から約8割減少したのに対し、日本海側の北陸自動車道や関越自動車道、直轄国道は、震災前に比べ交通量が増加しており、日本海側ルートが太平洋側ルートを代替する役割を担ったことがうかがえる¹。

(ii) 港湾・航路

国土交通省では、海路での救援物資輸送を一刻も早く実施するため、航路や泊地等の啓開作業を実施するとともに、岸壁等の応急復旧を進めた。これにより、3月15日に釜石港、茨城港（常陸那珂港区）を手始めに、3月24日までに被災した国際拠点港湾及び重要港湾の全てにおいて、一部の岸壁の供用が開始された。また、3月23日までに全ての国際拠点港湾及び重要港湾において港湾運送事業者の荷役作業体制の確保を図った¹。

海上保安庁では、救援物資輸送に供する港湾内を優先して海上漂流物の回収等を実施した。また、船舶の安全な入港を支援するため、巡視船等による警戒や被災した航路標識の応急復旧、測量船による水路測量等を行った。このほか、倒壊・傾斜した防波堤灯台の仮復旧を進めるとともに、災害に強い航路標識の本復旧に向け、電源の太陽電池化や光源のLED化の取組を推進した¹。

(iii) 空港

空路の確保として、発災当日に運用を再開した山形、花巻、福島各空港では、山形が3月12日、花巻及び福島が13日からそれぞれ24時間運用を実施し、救援航空機等の増大に対応した。また、迅速な救援活動を確保するため、航空機からの救援物資投下の際に必要な届出等に関する手続の弾力化等を図った¹。

¹ 国土交通省：『平成22年度 国土交通白書』（国土交通省、平成23年）

² 国土交通省：『平成23年度 国土交通白書』（国土交通省、平成24年）

³ 東日本高速道路（株）：『CSR Report 2011』（東日本高速道路〔株〕、平成23年）

仙台空港においては、津波により甚大な浸水被害を受けたが、従前から行っていた滑走路等の液状化対策により深刻な被害を免れたことから、国、自衛隊、米軍、県及び市との連携による救援機のための滑走路の確保を目指した早期の復旧作業が進められた。また、アクセス道路等周辺地域においても、国土交通省のTEC-FORCEによる排水作業等が行われた。3月15日には救急救助・緊急輸送用のヘリコプターの運用が開始され、翌16日には自衛隊等の救援機に限定した1,500m滑走路の運用が開始された。3月29日からは3,000m滑走路の運用が夜間を含め可能となった。また、損傷を受けた仙台空港ターミナルビル等の使用が依然として大きく制約される中、4月13日には民間機の運航を再開し、臨時便となる東京国際空港（羽田空港）や大阪国際空港（伊丹空港）との間が空路でつながった¹。

(c) 鉄道

発災後、県内の新幹線、在来線の全てが運転休止となったが、東北新幹線は順次復旧が進められ、4月7日の余震により再度運転が休止されたものの、4月29日までに全線での運転が再開された¹。在来線は、JR東北本線が4月21日までに全線で運転が再開され、常磐線が5月14日までに久ノ浜・亘理間⁴を除き運転が再開された¹。

仙台臨海鉄道（貨物鉄道）は、臨海部に立地する荷主企業の貨物をJR貨物の拠点駅等まで輸送している鉄道であるが、沿岸部にあったために大きな津波被害を受けたものの、平成24年2月末時点で一部を除き運転を再開している⁵。

なお、交通ネットワークの復旧状況は、次のとおりである（図表4-4-1参照）。

⁴ 東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域等の区間及び甚大な被害を受けた区間等

⁵ 国土交通省：『東日本大震災の記録－国土交通省の災害対応－』（国土交通省、平成24年3月）

図表4-4-1 交通ネットワークの復旧状況



（5月2日時点、国土交通省、第5回交通の諸問題に関する検討会資料）

ロ 輸送手段の確保

(イ) トラック

今回の震災では、国に要請のあった物資輸送に係る輸送手段をみると、トラックによる陸上輸送が大部分を占めた。これは物資を緊急に被災地に届ける必要がある発災当初において、供給地から被災地への物資輸送に複数の輸送モード（トラック、鉄道、船舶、航空など）が関係した場合、空港へのトラックによる搬出入などモード間の調整に時間がかかり、結果的にトラックによる直接輸送が時間的に有利となると国が判断した結果によるものであった⁶（図表4-4-2参照）。

図表4-4-2 政府から物資調達に伴う輸送の概況

区分	トラック（累計）	鉄道（累計）	海運（累計）	航空（累計）
食料品	1,897万7千食	コンテナ 118個		
飲料水	460万2千本	コンテナ 114個		
毛布	45万8千枚	コンテナ 33個		
燃料	※	177,974kℓ	723万3千kℓ	
原油			13万7千kℓ	
LPG等			3万9千t	
その他		コンテナ 117個		252t
使用車両数、便数等	1,927台	232本	2,277隻	663便

- (注)・ 政府からの物資の調達及び輸送は4月20日の発注をもって終了（トラックは4月20日発注分まで。また、無償輸送等を含む緊急輸送を実施した航空は4月15日到着分まで。鉄道は5月31日到着分まで〔コンテナは5月28日到着分〕、海運は9月11日出発分まで〔鉄道、海運いずれも政府調達分に関わらず、輸送総量として計上〕
- ・ 食料品、飲料水、毛布、その他は、政府発注分のみ（コンテナを除く）。これらのほかにも、民間団体、地方公共団体等からも被災地に届けられている。燃料、原油、LPGは政府発注分を含む総量
 - ・ 鉄道による輸送量個数は5tコンテナ個数（燃料はkℓ）であり、便数については石油列車の本数のみを計上している

(備考) 東北地方における1日あたり石油使用量：3.8万kℓ

※経済産業省から石油業界に対し、タンクローリーの追加投入を要請するなど、被災地向けの燃料の着実な供給を実施

（東北地域における災害に強い物流システムの構築に関する協議会、東北地域における災害に強い物流システムの構築）

国土交通省では、被災範囲が広く、従来の地方公共団体主導の緊急物資輸送が機能しなかったため、(社)全日本トラック協会及び指定公共機関である日本通運(株)の協力を得て、政府の緊急物資輸送延べ2,032地点に対し、食料品、飲料水、毛布等の輸送を実施した⁵。その輸送は、(社)全日本トラック協会が手配を取りまとめることとし、日本通運(株)を主体に、ヤマト運輸(株)、佐川急便(株)、西濃運輸(株)、福山通運(株)などの大手又は中堅事業者、さらには一部の中小事業者において行われ、トラック運送業界の過去最大規模の体制が構築、実施された⁷（図表4-4-3参照）。

また、物資輸送やバス輸送の円滑化を図る目的で、被災県に対して調整を行うための職員を国から派遣するとともに、緊急物資輸送に必要な燃油について資源エネルギー庁に要請し、緊急重点サービスステーションにおける給油を確保した⁵。

一方、各都道府県においては、被災した各県等の直接又は知事会等を通じた救援物資の要請に対して、被災地域のトラック協会に輸送の依頼を行い、傘下会員のトラック運送事業者が輸送した⁷。5月26日に政府の緊急物資輸送が終了した後も、各都道府県と被災地域のトラック協会との輸送協定に基づく緊急物資輸送が実施された⁵。

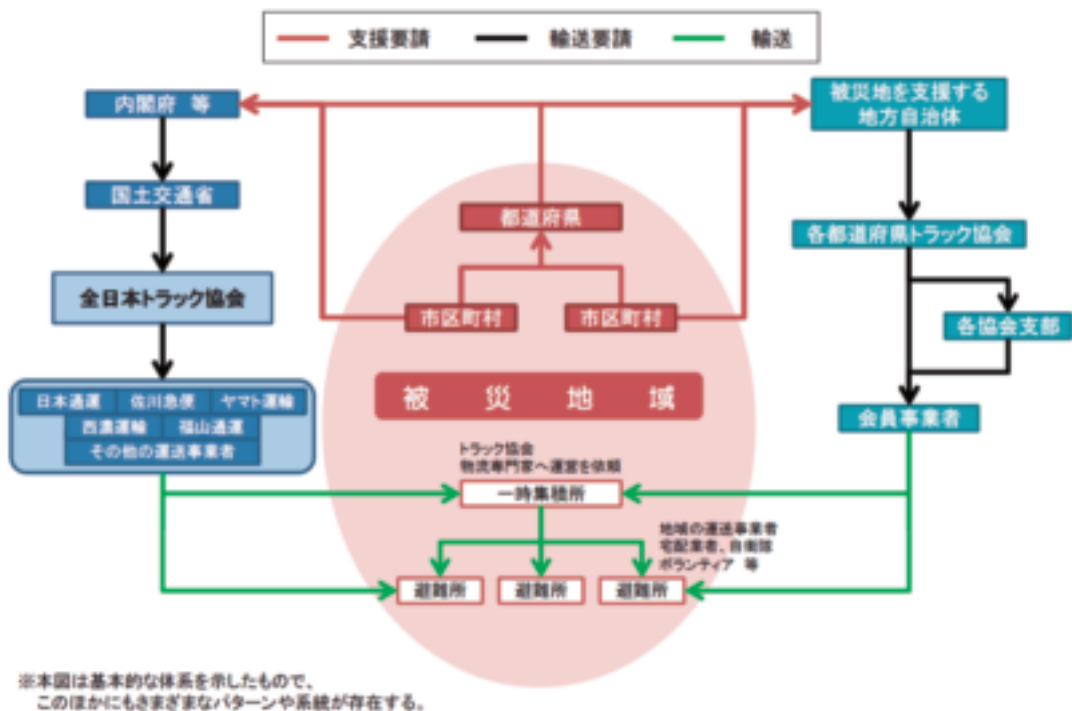
⁶ 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会：『緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）における物資調達・輸送調整について』（内閣府、平成23年9月）

⁷ (公社)全日本トラック協会：『東日本大震災における緊急支援物資輸送活動の記録』（(公社)全日本トラック協会、平成25年9月）

また、国では、被災地域のトラック車両被害及び緊急物資輸送の大幅な増加に伴うトラック輸送力の不足に対応するため、トラック事業者と当面の間、レンタカーの使用を認めるとともに、貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）の規定に基づく認可・届出について、事後手続を認めることにより弾力的な運用を図った⁵。

今回の震災では、物資輸送の手段としてトラックの利用が最も多かったが、災害の形態によってはトラックよりも船舶や航空機のほうが有効である場合も考えられるため、調整手続や体制の整備を考慮しておく必要がある。

図表4-4-3 東日本大震災におけるトラックによる救援物資輸送のフロー



〔公社〕全日本トラック協会、東日本大震災における緊急支援物資輸送活動の記録

(d) 船舶

被災地復旧のための自衛隊部隊及び車両の輸送について、自衛隊からフェリー会社5社に対して要請があり、3月12日以降、北海道・東北日本海側間の海上輸送において、9月11日までに計451便で自衛隊員等約46,700人、車両約12,800台の輸送を実施した。このほか、民間のフェリーによる自衛隊員、車両、建設機械、救援物資等の輸送が行われた⁵。

なお、フェリーを利用した輸送は、フェリーが着岸できる岸壁があれば荷役機械が必要ないため、今回の震災で荷役機械や電源施設が被災した港湾において非常に有効であった⁵。

また、海上輸送では、燃料の緊急輸送も行われた。太平洋岸の石油関連設備が全て損壊して燃料等の需給が逼迫する中、経済産業省、国土交通省、石油連盟が連携し、3月12日から比較的震災の被害の少なかった日本海側ルートで、延べ862隻で、燃料約319万8千kl、原油7万8千kl、LPG等約3万tの緊急輸送を実施した。また、太平洋側ルートは被害が大きく、洋上がれきにより航路が閉塞していたが、港湾の啓開作業の進捗に合わせて、9月11日までに、延べ1,415隻で、燃料約403万5千kl、原油5万

9千kℓ、プロパン等8千6百tの緊急輸送を実施した。特に、仙台塩釜港（塩釜港区）においては、発災10日後の3月21日に第1船が入港し、被災地の燃料不足の解消に大きく貢献した⁵。

(h) 航空機

仙台空港では救援復旧対策に使用するヘリコプター4機分の駐機スペースを確保し、3月15日から運用を開始した。また、自衛隊及び米軍による救援物資輸送のための1,500m滑走路の供用によって救援機による物資輸送を可能とした。さらに、3月18日午前、仙台空港に全日本空輸（株）オペレーション総括本部の専門集団が入り、早期復興に向けて現地調査を開始した。3月20日からは、大量輸送を可能とする米軍の輸送機（C-17）が着陸し、物資搬入を本格化させた。

海上保安庁では輸送インフラが未復旧の段階において、航空機等の機動力を生かし、3月12日から4月15日の間、関係地方公共団体からの要請等を受け、食料や飲料水、燃料等の救援物資輸送を実施した⁵。

(e) 鉄道

鉄道貨物輸送については、東北方面の貨物列車を中心に、運行に多大な支障が生じた。そのため国土交通省では、経済産業省とも連携の上、発災直後から日本貨物鉄道（株）（以下「JR貨物」という。）に対し、日本海側へ迂回した緊急輸送について検討を要請するとともに、関係者に対して協力を要請した。これらを受け、鉄道事業者をはじめとした関係者の尽力により、東北本線の不通区間を避けて日本海側に迂回する貨物列車が運行されるとともに、トラック・船舶による代行輸送とも組み合わせることで、石油類や救援物資などを輸送した⁵。

東北本線では宇都宮貨物ターミナル駅と盛岡貨物ターミナル駅間が不通となったことから、迂回運転を実施し、上越線や日本海縦貫線を経由して、隅田川駅と札幌貨物ターミナル間、名古屋貨物ターミナル駅と札幌貨物ターミナル駅間などを結んだ。そのほか、フェリーで小樽港や苫小牧港まで貨物を運び、札幌貨物ターミナル駅から盛岡ターミナル駅までを列車で輸送する方法もとられた。本県向けの貨物は、被害のなかった新潟、秋田、盛岡などの貨物ターミナル駅から設定された代行トラック便で輸送された。

石油類の緊急輸送に際しては、通常用いられる東北本線が不通となったことに伴い、日本海側経由のルートにより実施された。日本海側を経由した長距離の石油輸送は前例がなかったことから、JR貨物では、JR東日本の協力を得て石油輸送を行った。さらに、磐越西線の復旧に合わせ、3月25日分からは横浜発郡山向けの輸送も開始した⁵。

(2) 物流体制の構築

イ 県における救援物資⁸配送の流れ

今回の震災では、広域にわたる多数の被災者、避難者の発生により、食料や水、毛布等の救援物資の不足が深刻化した¹。本来、緊急支援物資の調達・輸送は都道府県が行うことが通例で、政府現地対策本部において、直接実施した前例はなかった⁷が、本震災では、被災した県が物資調達を行い費用も負担する災害

⁸ 「救援物資」は、「調達物資」と「義援物資」のふたつを包括する用語として用いるものとする。（「調達物資」とは、県あるいは県内市町村が政府要望や協定締結先等への要請によって調達する物資をいう。「義援物資」とは、全国の地方公共団体や善意の団体等から無償で提供された物資をいう。）

救助法の従来の仕組みの活用だけにとどまらず、国が平成22年度予備費から約302億円を支出し、直接救済物資の調達と輸送、いわゆる政府調達を初めて実施することとなった⁹。

なお、本県においては、本部事務局で市町村等からの物資要望を受付けるとともに、3月11日夜に大規模災害応急対策マニュアルに定める物資の調達供給を担当する庁内関係部局と打合せを行い、協定締結団体からの調達活動等にあたった。

協定締結団体からの調達物資及び企業等からの義援物資の1次物資集積拠点は、当初、大河原、仙台、北部、栗原、登米の各合同庁舎及び行政庁舎隣の議会庁舎とし、そこから公用車や自衛隊、市町村の車両等で市町村に輸送した。救済物資は、無償提供かつ提供者が県内の被災地まで搬送できることを条件とし、相手方がこの条件を了承した場合のみ受付けた。

県では物資の配送について、県トラック協会と緊急物資の輸送に関する協定を締結していたことから、3月12日午前中に同協会専務理事の来庁を受け、協定に基づく生活支援物資等緊急物資の輸送について要請し、翌13日から同協会による市町村への配送が開始された。

政府調達物資については、仙台空港及び航空自衛隊松島基地が被災し、調達先の食料品生産拠点が北陸、中京地区等であったため、航空自衛隊小牧基地（愛知県小牧市）から自衛隊機により、花巻、山形、福島各空港に輸送され、そこから自衛隊車両により1次物資集積拠点となる仙台市倉庫群に陸送された。仙台市倉庫群に集められた救済物資は、東松島市、松島町に配送するとともに、その他県内2つの1次物資集積拠点である石巻市総合運動公園と登米合同庁舎に輸送した。そして、石巻市総合運動公園からは気仙沼市、南三陸町、女川町、石巻市へ、登米合同庁舎からは気仙沼市、南三陸町へ物資を配送した。また、全国の地方公共団体等からの義援物資を自衛隊ヘリコプターで輸送する場合は、一旦、長沼フットピア公園（登米市）に輸送し、同公園から自衛隊車両により県内各地に陸送した。

なお、3月15日に航空自衛隊松島基地が復旧し、翌16日には物資輸送が可能となったことから、同基地に自衛隊機による輸送が行われるようになった。

発災後、数日が経過すると救済物資の受入量は膨大となり、各合同庁舎での集配や在庫管理が困難となってきた。そこで、県では、3月14日に県倉庫協会職員の来庁を受け、平成19年5月28日付けで同協会と締結していた災害時における物資の保管等に関する協定に基づき救済物資対応への協力を要請し、翌15日には物資輸送に関する提案書の提出を受け、委託を決定した。3月17日から県倉庫協会の倉庫のうち、仙台市内4か所の民間倉庫を確保して受入れを開始し、18日からは在庫管理・集配についても委託を行い、県倉庫協会の駐在員が本部事務局に常駐の上、保管・出庫の調整を担う体制となった。



登米合同庁舎における物資配送



物資集積拠点における大量の物資

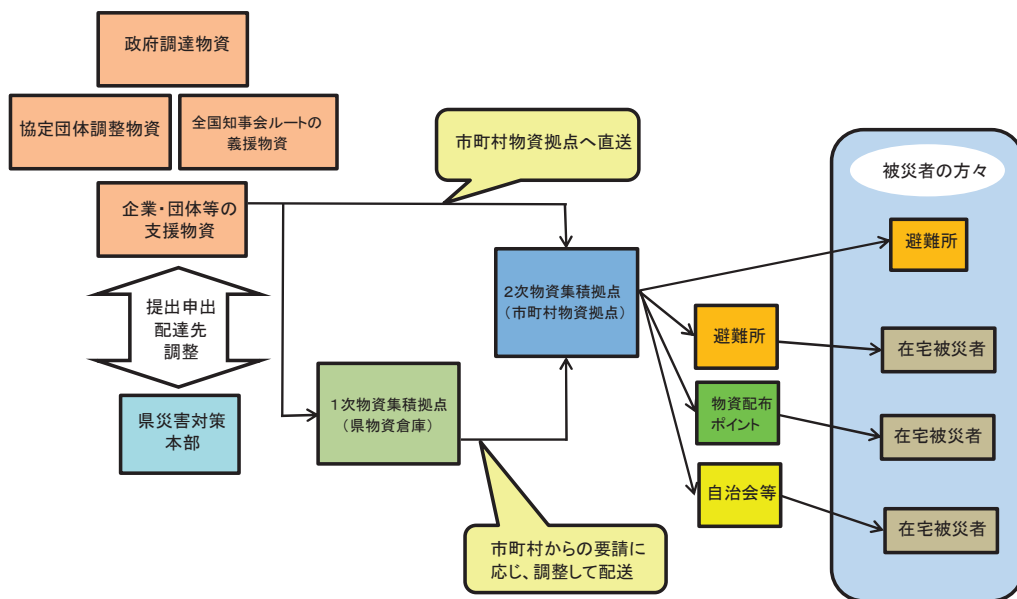
⁹ 東北地域における災害に強い物流システムの構築に関する協議会：『東北地域における災害に強い物流システムの構築』（国土交通省、平成25年3月）

これにより、倉庫から市町村への物資輸送に必要となる輸送手段の手配を県倉庫協会が県トラック協会と協同で実施する体制が構築され、物資業務が改善された。

なお、全国や外国から送付された物資は膨大な量であったため、倉庫の数、使用面積はその後も増え続け、4月末時点で最大22か所の倉庫を利用した。

発災後の被災地への物資配送体制は次のとおりであった（図表4-4-4参照）。

図表4-4-4 救援物資の被災地への配送の流れ



ロ 入出庫

本部事務局における出庫調整については、発災初期の一部市町村の要請内容に加え、市町村の避難者数に基づき配送する物資の量を決定していた。しかし、この対応については、市町村から不要な物資が到着したなどの苦情が発生し、要請の聞き取り方法を見直した。なお、3月21日の最大時には1日あたり約4万箱の配送を行った。

その後、入庫から配送までの調整は、まず在庫データと市町村から聞き取った要請情報等の内容を確認して、医薬品、燃料の要請は各庁内担当課に対応を依頼した。それ以外の物資については、要請情報と県倉庫協会提供の物資保管リストを確認しながらマッチングを行い、政府調達分との調整を経て配送計画を決定し、その内容を自衛隊及び県倉庫協会と共有するとともに、市町村にファクシミリで連絡した。

入庫上の問題として、当初予定していた合同庁舎における救援物資の受入れは、人員体制や専門的なノウハウがないこと、設備が1次物資集積拠点として適していないことなどが発生し、受入れに際しては、合同庁舎内各事務所の協力などを得てチームを編成し、2交代制の24時間受入体制を組むとともに、荷下ろし作業は人海戦術を行うなど、多数の職員が物資対応にあたった。登米合同庁舎では、協定を締結していた建設関連団体からフォークリフト、パレット、ローラーコンベアーを借用するなどして作業の効率化を図った。また、救援物資は、本部事務局から合同庁舎に到着時間、数量などを連絡していたが、予定ど

おり物資が到着しない、また、事前に連絡のない物資が到着することも多く、市町村への供給に混乱を招き、さらには保管場所や仕分けスペースの不足も生じた。

なお、合同庁舎から市町村への配送は、避難状況や管内人口等をもとに受入予定数から配送計画を立て、公用車による配送、市町村に受け取りに来てもらうほか、自衛隊、県トラック協会、佐川急便（株）などによって配送した。

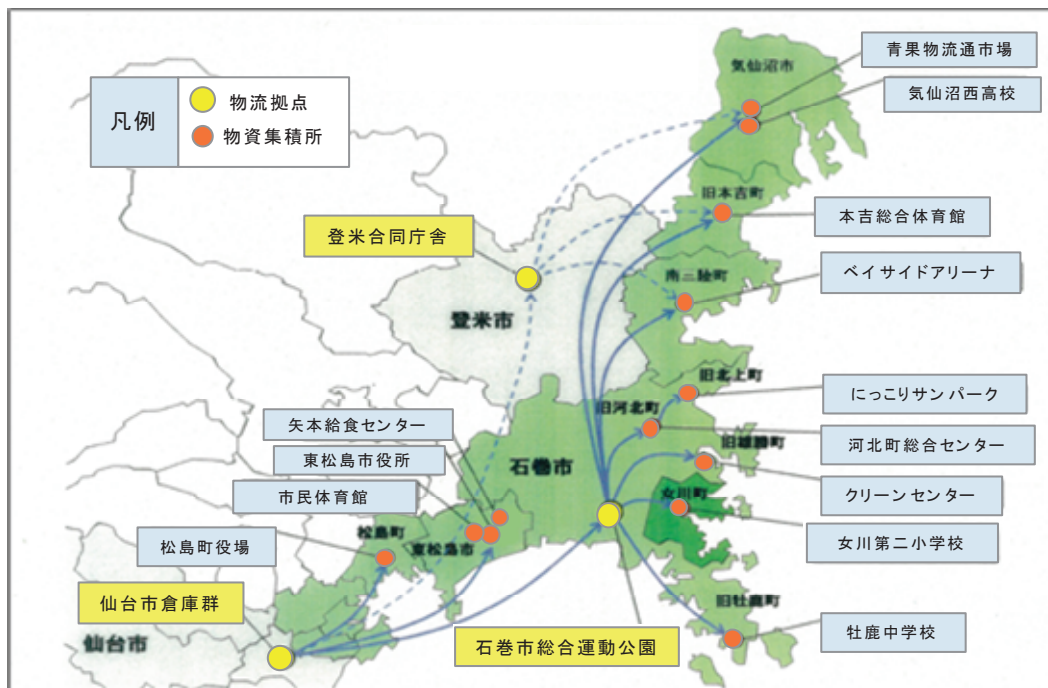
県倉庫協会倉庫での入庫においても、物資の受入れを県災害対策本部の複数のチャンネル（企業・団体等からの義援物資、全国知事会による義援物資、政府調達を含む食料品全般）で対応していたこともあり、本部事務局で担当課からの情報提供を受けても情報集約には至らず、物資受入の全体像を把握することが困難であったという課題が生じていた。また、政府調達物資のうち食料品以外については、配送場所が不明であったため、突然倉庫に配送され、倉庫から県災害対策本部に確認の問い合わせが寄せられる状況も生じた。

なお、倉庫の搬入受付は、午前8時から午後6時までとしていたが、倉庫の受付時間を救援物資提供団体等に伝え忘れていたことなどにより、倉庫の受付時間外に到着したトラックが朝まで入庫待ちすることもあった。このほか、支援の申出を受付けた時点と入庫時では、倉庫の許容量が変化し、配送トラックが入庫先倉庫をたらい回しにされるという問題も生じることとなった。

ハ 市町村における物流体制

沿岸市町における物流は公共施設等を2次物資集積拠点とし、そこから避難所までは市町自前による配送のほか、自衛隊による物資輸送及び佐川急便（株）、ヤマト運輸（株）、赤帽宮城県軽自動車運送協同組合等の民間業者が担った（図表4-4-5参照）。

図表4-4-5 県北部における救援物資の配送の流れ



（4月12日時点、県庁自衛隊連絡調整所作成資料をもとに市町村調査結果を反映して作成）

石巻市では、3月14日、2次物資集積拠点を石巻市総合運動公園に設置し、仙台市内の1次物資集積拠点（仙台市倉庫群）からの救援物資の集積及び配送を開始した。2次物資集積拠点の管理は自衛隊から全面的な支援を受けるとともに、各物資集積拠点の運営・管理は市職員とボランティアによって行われた。また、発災当初から佐川急便（株）や赤帽宮城県軽自動車運送協同組合の物資輸送の無償協力のもと、食料品の配送が実施された。3月27日から、佐川急便（株）による物資の配送業務は無償協力から有償契約に変更となり、その後、自衛隊の支援による物資配送等は民間事業者への移行を進め、6月下旬には佐川急便（株）に完全移行した。なお、自衛隊は7月31日の市内での活動終了まで物資対応に関わり、佐川急便（株）は平成24年3月まで継続して対応した。

塩竈市では、離島への配送について、海上自衛隊の協力を受けた。また、3月16日からヤマト運輸（株）から物資倉庫の管理運営について協力を受けることで、より効率的な物資の入出庫が可能となった。

岩沼市では市役所を拠点とし、物資の搬送は行政区長が受け取りにくることで対応した。

東松島市では予定していた2次物資集積拠点が津波の被害を受けるなど、大量の救援物資の受入れにあたり、保管場所の確保や在庫管理に問題が発生した。東松島市内の2次物資集積拠点が12か所と、救援物資の全体を把握できないなどの状況から、国際連合世界食糧計画から提供されたテントを2次物資集積拠点とし、佐川急便（株）に入出庫、在庫管理、配送を依頼した¹⁰。

南三陸町ではペイサイドアリーナ及び基幹となる避難所を物資集積の拠点とした。ヤマト運輸（株）から物資の配送業務について無償協力を受けたが、5月からはヤマト運輸（株）との有償契約により行った。

なお、石巻市、東松島市、女川町では、市町から要請を受けた佐川急便（株）が、物資集積所から各避難所（石巻市173か所、東松島市80か所、女川町21か所）へ、毛布や食料などの救援物資を輸送した。

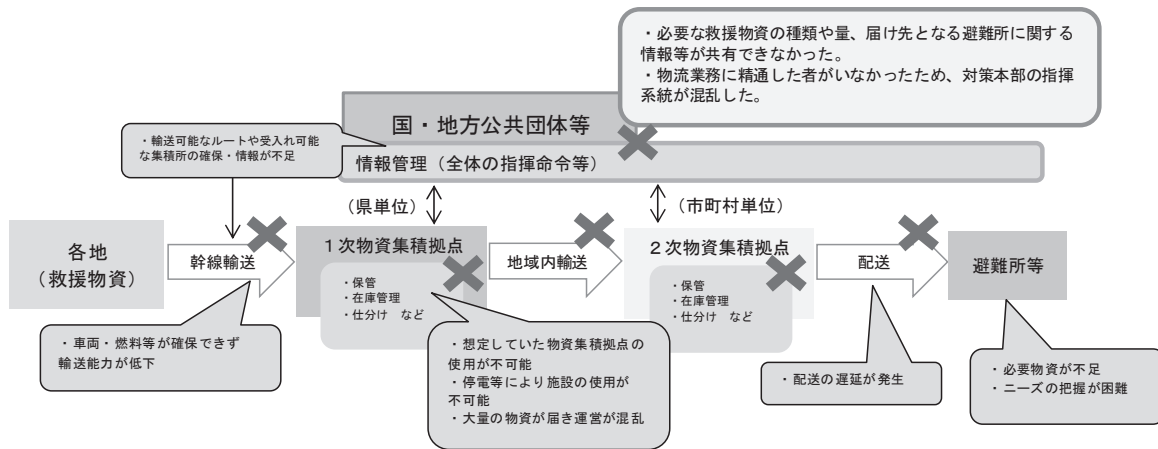
③ まとめ

全国各地の物資提供者あるいは調達先から、1次物資集積拠点又は2次物資集積拠点を經由し、避難所等に至る救援物資の物流体制においては、多くの機関や関係者が関わり、救援物資の調達及び供給が行われていたが、これまでにない規模での救援物資の物流体制となったことから、次のような課題が発生し、救援物資が各地の避難所まで円滑に届かないなどの混乱が生じた⁹（図表4-4-6参照）。

- ・ 道路等の交通インフラが大規模に被災し燃料が不足
- ・ 地方公共団体において、救援物資の仕分けや在庫管理等の業務に精通した職員がいなかったため円滑な輸送や物資集積拠点の運営等に支障が発生
- ・ 通信手段の途絶により被災地の情報や物資関係の情報の把握が困難
- ・ 大量の物資が被災地に送り込まれたことにより物資集積拠点の機能が低下
- ・ 避難生活が長期化する中、ニーズに合致しない救援物資が在庫として滞留

¹⁰ 佐川急便（株）とは平成24年10月に協定を締結し、在庫管理を継続して委託している。

図表 4-4-6 救援物資の物流体制の概要と主な課題



(東北地域における災害に強い物流システムの構築に関する協議会、東北地域における災害に強い物流システムの構築)

今回の震災における物資輸送は、当初は自衛隊による輸送が中心的な役割を担い、道路啓開が進むにしたがい民間物流事業者に移行した。県では、県倉庫協会及び県トラック協会から駐在員の派遣を受けたことにより、入庫・在庫管理から配送までの業務改善がなされ、物流調整機能の円滑化が図れた。大規模災害時において、県及び市町村が単独で救援物資の物流体制を確保することは困難であり、物流ノウハウを持った専門家の協力を得ることが不可欠である。

また、災害時の物資集積拠点となる施設については、今回の課題を踏まえ、容積・床荷重・交通アクセス・配置バランスなどを勘案し、適した施設をあらかじめ選定しておくとともに、荷下ろしや積載等の作業の効率化を図るための設備の確保や物資輸送を担うトラック等の燃料確保の問題を想定した対策の検討も必要である。

救援物資物流の川下である市町村から川上である県、物資調達先、提供元などにおいては、市町村の要望、調達可能物資、在庫物資、配送手段などの情報共有が重要である。物資の調達状況や物資集積拠点での在庫状況を情報共有することで、効率的な物資調達、供給を行うことができ、また、支援者に対して道路等インフラの復旧状況などの情報を提供することで、効率的な物資輸送が図られるとともに、物資の到着予定時期などの見込みが立てやすくなることにより、受入側の混乱も減らすことができるからである。

今後は、救援物資を避難所まで届けるという目的のために、効果的な救援物資の物流システム（インフラ、輸送、倉庫業務、情報管理など）の構築に向けて、関係機関との連携を深めるとともに訓練を通してより実効性のある体制としていくことが求められる。

2 救援物資の調達と配分

(1) 県の対応

イ 調達物資への対応

県が対応した食料品等の応急生活物資の調達実績については、次のとおりである(図表4-4-7参照)。

図表4-4-7 本県による調達物資及び調達期間

調達物資				調達期間					
品目	調達先	数量	期間	3月	4月	5月	6月	7月	8月
食料	パン	約890万個	3月12日から 4月30日まで	■					
	おにぎり	約530万個	3月13日から 5月31日まで	■	■				
	精米 (150gを1食に換算)	約410万食	3月14日から 8月11日まで	■	■	■	■	■	■
	弁当	約5万個	3月20日から 4月10日まで	■					
	その他主食 (カップラーメン等)	約180万個	3月11日から 4月20日まで	■					
	副食	約590万個	3月11日から 7月9日まで	■	■	■	■	■	■
	飲料水 (水、野菜ジュース等)	約200万本	3月11日から 6月10日まで	■	■	■			
生活物資	パーティション	約32,000個	3月12日から 8月19日まで	■	■	■	■	■	■
	発電機	約100台							
	布団、マットレス、毛布	約147,000枚							
	仮設トイレ	約2,400基							
	簡易トイレ	約4,000台							
	衣類	約63,000着							
	マスク	約140万個							
	土のう袋	約41万枚							
	その他	約370万(個)							

(i) 政府調達への対応

a 本部事務局の対応

発災直後は県内の被害状況がつかめない状況であったが、多数の避難者が発生することが予想された。本部事務局を行政庁舎2階講堂に移設後、物資対応について庁内調整を進め、当日夜に大規模災害応急対策マニュアルに定める物資の調達供給を担当する関係部局との打合せを行い、協定締結団体からの物資調達が可能かどうかを早急に確認し、対応することとした。

3月12日0時ごろから徐々に市町村等からの物資要請が多くなるとともに、企業等から救援物資の提供申出も次々と寄せられ始めた。被害が広域的かつ甚大であることが明らかになるにしたがい、県内及び隣県の食料品製造業者の多くが被災していることも判明した。各協定締結団体の協力により、全国に食料品等の調達要請を行ったものの、絶対的な必要量を確保することが困難であることは明らかであった。

そのため、本部事務局内に物資調達グループを設置し、行政庁舎 11 階に設置された政府現地対策本部に対して食料等の応急生活物資の調達について要請を行い、政府からの調達を開始した。第 1 回目の要請はパン 90,000 個の調達を内容とし、主に沿岸部の石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、女川町及び南三陸町に対し 3 月 12 日中に配送された。なお、政府に対する食料等の応急生活物資の要請は、食料・飲料水、生活用品、その他の 3 区分で行った。

県では、人口割合及び避難者数から必要数量を算出し、その結果を調達目標として各合同庁舎を通じて市町村に配送したが、交通状況や製造数量、配送手段の限界から、発災後 1 週間程度は調達目標どおりの供給数量には達しなかった。そのため、例えば、おにぎり、パンなどは近県で生産困難な状況であったことから、調達数量の不足分についてはカップ麺を配送するなどして対処した。

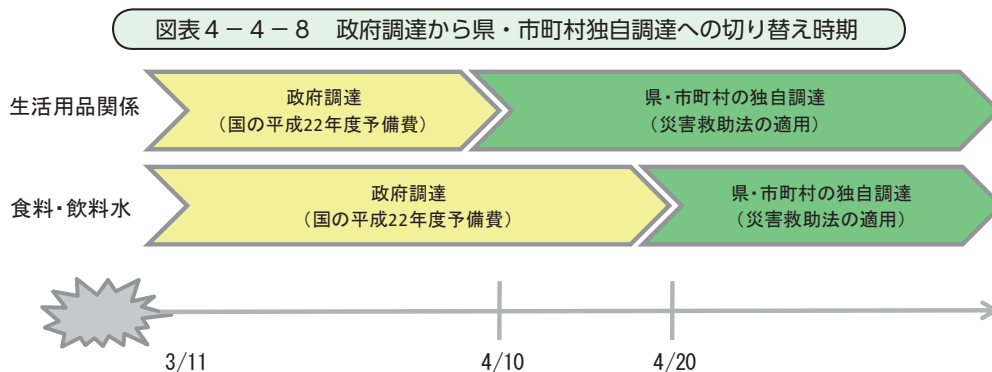
また、迅速な要請を重視した結果、詳細な要請内容を伝達すること等ができず、次のような課題が発生した。

- ・ 運搬が容易な小型の発電機の調達を意図していたところ、大型の発電機が配送されることになり、一部でキャンセルが発生
- ・ 仮設トイレ等の大型の物資に関しては、配送数量が限られること、遠隔地からの配送であったことから、調達までに時間を要し、その間にニーズが変わりキャンセルが発生
- ・ 食料品以外の調達依頼物資の発送日及び到着日・到着予定時間については、政府からの事前連絡がない場合が多かったため、物資の受入れにあたり県の 1 次物資集積拠点において混乱が発生

4 月 3 日からは、これまで個別の聞き取りにより行っていた食料・飲料水に関する市町村のニーズ調査を定型化することにより、中期的な支援計画を策定することとした。また、市町村側からも個別に要望の連絡があり、必要な物資を必要な時期に供給する体制を整えていった。

4 月 7 日の深夜に県内で最大震度 6 強を観測する余震が発生し、県の倉庫で荷崩れ等が発生したため、食料品以外の物資の受入れが 2 日間程度不能となった。そのため、既に政府から配送されていた物資を一時的に差し止めるよう申入れを行った。

4 月 10 日、国の平成 22 年度予備費で対応されていた生活用品関係の調達が終了し、以後は災害救助法の適用による県及び市町村の独自調達に切り替わった。さらに、4 月 20 日には、国の平成 22 年度予備費で対応されていた食料・飲料水の調達が終了し、以後は災害救助法の適用による県及び市町村の独自調達に全面的に切り替わった（図表 4-4-8 参照）。



名取市、七ヶ浜町については、4月20日をもって主食の調達を終了し、4月21日には、石巻市では、政府調達（調達先：〔株〕サンデリカ）としていたおにぎりについて、合同会社西友を調達先として追加し、同市による調達に切り替えた。また、塩竈市、気仙沼市、多賀城市、東松島市、亶理町、山元町、女川町、南三陸町では、政府調達（調達先：山崎製パン〔株〕）としていたパンについては、市町による同社からの調達に切り替えた。

森永乳業（株）からロングライフ牛乳の提供について提案を受けたことから、牛乳の要望があった市町に対して森永乳業（株）を紹介し、市町によるロングライフ牛乳の調達が実施された。調達を行った市町は、石巻市、気仙沼市、東松島市、山元町、七ヶ浜町及び南三陸町であった。

また、発災から1か月以上が経過すると、栄養バランスの偏りによる問題が浮かび上がってきた。この問題への対応として、県では、卸売業者から多種多様な副食の調達を行うことで改善を図ることとした。缶詰、レトルト食品などの副食の調達ルートについて、4月23日に、政府調達からの切り替えの際、国から紹介された国分（株）からの調達を開始し、要望があった石巻市、塩竈市、気仙沼市、多賀城市、亶理町及び南三陸町に供給した。また、野菜ジュースについても、同社から調達し、要望があった石巻市、塩竈市、気仙沼市、多賀城市、東松島市、亶理町、七ヶ浜町及び南三陸町に供給した。

初夏を迎える頃からは、避難所における暑さ対策が必要となってきたため、6月1日、避難所の暑さ対策のため、冷蔵庫181台、扇風機2,580台、タオルケット10,700枚の重点調達を開始し、併せて日本赤十字社を通じて、冷却シートや防虫スプレーなどの暑さ対策及び防虫対策関係物資を約13万個確保した。暑さ対策については、市町村が独自調達した分もあり、県調達は市町村調達で不足する数量分の調達とした。

調達にあたり、扇風機は生産数が限られるなどの理由で必要数量を確保することが困難であったが、イオン（株）やコメリ災害対策センター、岐阜県、岡山県等の協力で最終的には確保することができた。また、一部の冷蔵庫については、ホシザキ東北（株）からリース調達を行い、同社により配送から避難所への設置及び撤去まで対応した。

発災から約5か月が経過した8月19日、県による生活物資の独自調達を終了した。

b 農産物（米）に係る政府調達の対応

3月11日21時5分、県では、市町村からの米、乾パンの要請があった場合に備え、農林水産省総合食料局食糧部食糧貿易課に連絡し、政府備蓄米の在庫状況や今後の供給について確認を行った。これに対して同省からは、次の回答を得た。

- ・ 県内の政府備蓄米保管倉庫（石巻市及び名取市）がいずれも津波被害を受け、県内からの供給は不可
- ・ 県内の精米所等も被害を受けていることから、供給は玄米ではなく精米を県外から確保し県からの要請に対応可
- ・ 乾パンについては備蓄がなく対応不可

これを受けて、地震発生直後において精米を供給しても避難所等の炊飯設備が整わないと利用できないことを踏まえ、当面、市町村等の情報収集を行うとともに、精米の要望があった場合に直ちに供給できるよう準備することとした。

3月15日に政府（農林水産省現地対策本部）に対して、精米の供給を要請した。要請内容は県と全農宮城県本部で調整し、県内の避難者数等をもとに必要数を250tと算出し、被災地では水の確保が十分できない状況であることから無洗米を基本とした。

3月16日に政府（農林水産省現地対策本部）から、第1便として精米100tを秋田県から調達しているとの連絡があった。しかし、被災地の受入体制が十分整っておらず、精米全てを直接市町村に配送することは困難であったため、東北農政局を通じて仙台市と登米市迫町の2か所の民間倉庫を確保し、精米の受入体制を整えた。第1便100tを3月19日、20日に受入れ、第2便150tを3月20日から23日にかけて受入れた。

なお、市町村への供給については、3月16日、市町村からの米の要請状況を踏まえるため、改めて県内全市町村に電話連絡で要請の有無を確認し、その要請に応じて配送を行った。5月末で250tの在庫はなくなったものの、在庫が尽きた後も一部の市町村から供給の要請があったが、政府からの支援を得られなかったため、精米の確保について全農宮城県本部と調整し、6月末まで関係市町村に供給を継続した。7月以降は、応急仮設住宅への入居が進んだことなどから、県内でも避難者数が多かった石巻市のみ精米の供給を継続し、地震発生から5か月を経過した8月に供給を終了した。

(e) 協定締結団体からの調達への対応

a 県生活協同組合連合会からの調達

県では、地震発生直後に電話及びファクシミリにて県生活協同組合連合会（以下「県生協連」という。）へ連絡したが回答がなく、17時過ぎに仙台市内の事務所まで出向いたが不在であった。その後、19時ごろに県生協連の職員が来庁したことから、市町村から食料、飲料水、毛布など応急生活物資供給の支援要請があった場合に備え、協定に基づく応急生活物資の調達・供給を円滑かつ迅速に行うための連携方法等を確認した。一般電話回線による連絡が困難な状況であったことから、互いに衛星携帯電話を所持するなど県生協連等との円滑な連絡体制を構築するとともに、応急生活物資の主要な供給元となる、みやぎ生活協同組合の窓口担当者及び県担当者を相互に確認した。また、本部事務局に県生協連職員1人を配置し、市町村の支援要請に対して迅速に対応できる連絡体制を整えた。

翌3月12日には、塩竈市、多賀城市に対して食料品や飲料水の供給を行い、3月19日には、みやぎ生活協同組合の協力を得て、市町村に直ちに供給することが可能な応急生活物資のリストを作成し、本部事務局に提供した。

その後も、市町村からの要請に応じて調達を行い、4月17日までの間に食料品、衣類、日用品等、約360万点の供給を12市町に対して実施した。

なお、この他約35万点の物資の無償提供も受けている。

b コンビニエンスストア各社からの調達

県では、地震発生直後、協定締結先であるコンビニエンスストア4社と連絡を取り、食料品等物資の調達に向けた対応を実施した。しかし、通信網の障害により電話はほとんどつながらない状況であったため、電子メールによる連絡を試みたところ、3月11日中に3社から返信を得ることができた。連絡の取れた3社とは、調達可能物資について確認を行うとともに、調達可能物資の配送等に係る調整を行った。

地震発生が3月11日14時46分と夕方に近い時刻であったこともあり、発災当日中の物資の供給には至らなかったが、翌12日午前には十分な量ではないもののパン、飲料水が被災地に直接配送された。これを機に、調達物資が続々と沿岸市町や県の物資集積拠点に届くようになった。

今回の震災では、通信網に障害が生じたことに加え、沿岸部の市町村庁舎等が壊滅的な被害を受け、通信手段を失ったことにより現地のニーズが把握できない状況であった。このため、発災直後においては、被害が大きいと想定された沿岸市町を重点に、また、沿岸部に近い合同庁舎を中心に担当課で判断して調達物資を配送した。後に、本部事務局が沿岸市町等と連絡が取れていることが判明したため、その通信手段、連絡先を入手し、それ以降は被災地のニーズに応じて調達物資を配送した。

ロ 義援物資への対応

(イ) 本部事務局の対応

a 物資グループの対応

大規模災害時における物資支援については、県災害対策本部事務局運営内規により対策グループが対応することとしていた。岩手・宮城内陸地震の際も義援物資の申出内容を整理し、栗原市と受入調整を実施するなど、対策グループがその対応にあたった。

市町村等からの物資要請は、3月11日には通信回線の輻そうや途絶によりほとんどなかったが、翌12日から急増した。物資要請の中には、同時に人命救助を求める緊急情報が含まれていたり、あらかじめ長期間を想定した数量として、緊急的に必要とする数量を大幅に超える内容の要請、同一の内容が複数のチャンネルから要請されるなどの事例も多く、情報が錯そうしていた。そのため、要請内容の確認、整理に多くの時間と労力を割かれた。

企業等からの義援物資の申出対応は、緊急に必要な水、食料、毛布などは、被害の甚大であった地域への搬送を最優先とし、市町の2次物資集積拠点への搬送を即答するなどの状況もあった。

13日時点では、指定避難所自体が被災し、水や食料、毛布が無いといった切迫した情報が各所から次々と入ってきたが、本部事務局ではその情報に対して、物資の要請及び提供に関する情報の受付と記録の対応に忙殺され、物資要請に対して、物資提供の申出情報とのマッチングや庁内関係部局への調達依頼により実際に物資を確保し、現地に届けるという対応がほとんどできなかった。対策グループのみの人員では対応が困難で、運営グループ又はOB職員のほか、総務部内から職員を動員して対応したが、急遽招集された応援職員はノウハウも基本情報もなく、本部事務局対策グループ職員に判断を仰ぎながら対応するしかなかった。また、対策グループも各自が収集・確認した情報を集約、さらに共有する時間的な余裕がなく、外部からの問い合わせへの対応を含め、非効率な処理体制となっていた。

こうした状況から、3月14日19時に知事特命による物資グループを庁内各部局から職員を動員することによって編成し、同日から対応を開始した。翌15日から1次物資集積拠点となっている合同庁舎ごとに連絡チームを編成し、物資要請及び物資提供の受付を行った。

物資要請への対応については、要請のあった市町村を管轄する1次物資集積拠点に要請内容を伝達し、調達物資が1次物資集積拠点に到着後、その市町村に配送又は受け取りに来てもらった。また、要請された物資を調達するため、物資調達担当から政府現地対策本部へ要請リストの電子データを提供した。

また、企業等から物資提供の申出を受付けた場合、救援物資を一刻も早く市町村に届けることを優先し、受付案件に応じ、グループリーダーが市町村等の要請とマッチングを行い、救援物資の提供者

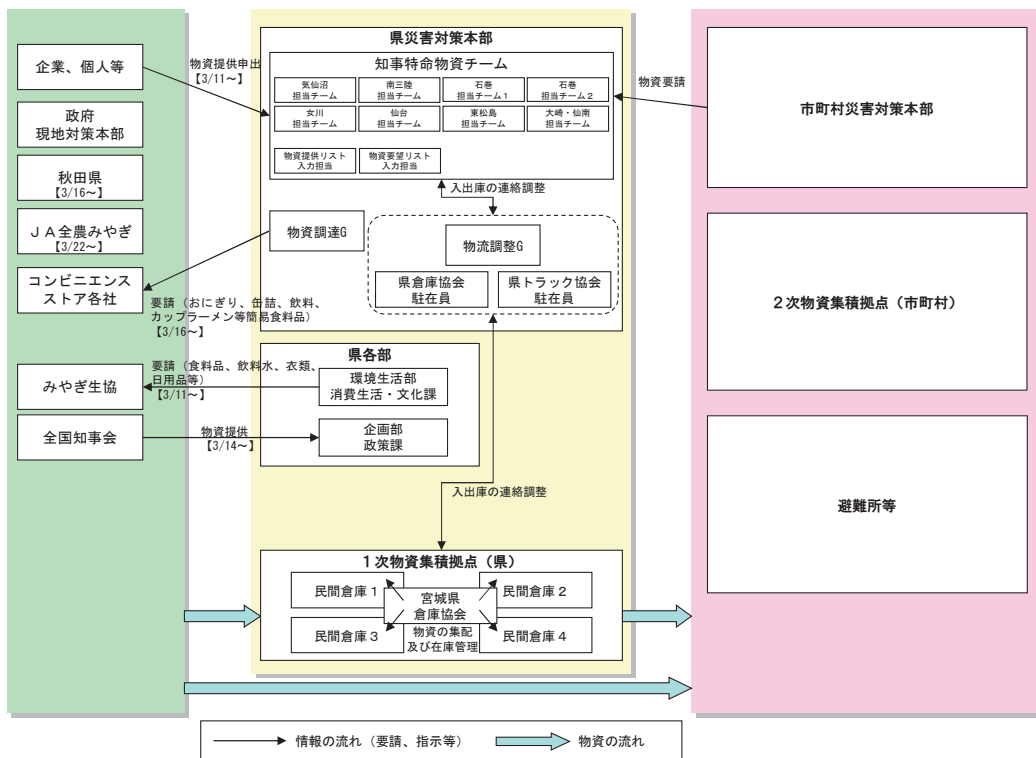
に対して市町村まで直接配送してもらうよう連絡する対応を行った。しかし、救援物資と市町村等から要請等とのマッチングにはひとつの案件を処理するのに相当な時間を要したため、救援物資の多くは提供者に依頼し、1次物資集積拠点の各合同庁舎へ配送する対応がとられた。

物資グループの設置によって人員的には大規模な補充が行われたものの、庁内各部局からの応援職員の多くは日替わりで配置され、交代の際にも十分な引継ぎが行われなかったといった運営面での課題があった。そのため、初めて従事する職員は勝手がわからず右往左往する場面が見られた。

3月17日からは、物資の集配及び在庫管理について、協定に基づき県倉庫協会に委託し、県の1次物資集積拠点を合同庁舎等から民間倉庫に移行し、県倉庫協会の駐在員が本部事務局に常駐するなどしたことで、保管・出庫の調整を担える体制となった。また、1次物資集積拠点での入庫・在庫管理から市町村の2次物資集積拠点への発送までの流れに一定の改善が図られた。これは、1次物資集積拠点における荷受け等の実作業にとどまらず、在庫管理などの情報処理や倉庫の確保・配置などロジスティクス全般への協力を県倉庫協会から受けることができたためである。

本部事務局の体制についても、各合同庁舎のチームを8つのエリア担当（気仙沼、南三陸、石巻〔2チーム〕、女川、仙台、東松島、大崎・仙南）に再編し、市町村から要望の聞き取りを実施して、県倉庫協会から提供を受けた物資保管リストとのマッチングを行った（図表4-4-9参照）。

図表4-4-9 救援物資の物流体制イメージ（3月18日以降）



4月1日には、本部事務局の組織改編を行い、物資グループを常設とするとともに、対応職員も人事発令により固定化されたため、引継ぎの問題などは解消された。

4月11日には、物資について当面の必要数量が確保されるとともに、県が確保した民間倉庫が満庫状態となったことから、一部例外を除いて、企業等からの義援物資の受入れを一時中止し、その旨を県ホームページに掲載した。しかし、入庫する物資は減らず、民間倉庫の在庫数は8月には最大とな

る約 290,000 ケースを数え、16の倉庫、使用面積 9,000 坪を占有した。県では、これら保管物資について、被災者への配布をどのように行うかが課題となった。そのため、市町村からの物資要望の把握方法の変更や在庫確認を行うとともに、NPO やボランティア等と連携するなどして被災者への配布を行った。

(a) 市町村からの物資要請の把握

市町村への物資の需要調査は、3月中は電話による聞き取りで行った。しかし、この方法では、県の保管物資を把握していない市町村では、その時必要となる物資を県に伝えるしかなく、一方、県では多くの在庫物資の活用を期待しながらも要請を待つしかない状態であった。そこで、4月3日から県の保管物資の主要な品目等を記載した様式を市町村に提供し、必要量を記入の上、返信してもらおうお品書き方式を導入し、市町村のニーズの掘り起こしと作業の効率化を図った。

(b) 在庫管理

在庫管理においては、県倉庫協会から毎日在庫リストの提供を受けていたが、在庫の細分化が十分ではなく、配送後に市町村から要請と異なる物資が届いた旨の苦情も発生した。

在庫管理上の課題を解消するため、5月6日から10日にかけて、陸上自衛隊の全面的な協力を得て、倉庫の在庫確認を行った。救援物資の中には、内容物が不明なものや様々な物資が混載されているものもあり、また、仕分けが不十分で出庫が困難となっていた衣類の分別・仕分けを実施した。これにより、以後の管理の大幅な改善を図ることができた。

また、6月2日には、自衛隊の協力を得て、県保管倉庫に在庫している物資の写真入りカタログを作成し、市町村に配布、物資要請の便宜を図った。

(c) 無料配布会の実施

義援物資の中でも、衣類や靴などの試着や個人の好みの反映が必要となる物資について、より多く配布するためには直接被災者に選んでもらうことが必要であったことから、4月29日から県が直接無料配布会を開催した。9月までの間に15回実施し、約4,000人が参加、配布物資は8,000ケースであった。

なお、無料配布会の実施は、市町村からの配送では出庫が少なかった衣類などの物資を配布することができるとともに、在宅避難者への支援が手薄であることや毛布や水などの物資は実際にはニーズが高いことなど、直接被災者から要望を聞くことができる機会となった。

(d) NPO、ボランティア等との連携による配布

避難所から応急仮設住宅への被災者の入居が本格化した5月ごろから、市町村を経由した救援物資の配送数は大きく減少した。そして同時期に、応急仮設住宅や被災者への支援の充実が新たな課題として発生した。

県では、ボランティア団体との連携について検討していたが、県内で活動する団体が多数存在し、一斉にやり取りを行うことができないことや救援物資の転売問題なども発生していた背景から、信頼できる団体かどうかの確認・判断が困難であるという課題があった。

そこで、ボランティア団体に活動費を助成している団体であれば、ボランティア団体の活動にも詳しく、スクリーニングが可能であると考え、(財)日本財団に連携の協力依頼を行い、さらに、災害こどもネットワークみやぎ、みやぎ連携復興センターなどとの連携を順次行った。

市町村からの要請に対しては大口のロットでの物資配送が主であったが、NPO、ボランティア団体と連携することで小さなロットでの被災地への物資提供が可能となり、ボランティアへの出庫総数は約170,000ケースにのぼった。

また、東京都では、独自に住民などから都に寄せられた義援物資の配布に対して、県内福祉施設のニーズ把握から東京路線トラック協会により配送のシステムを開拓した。本県では、この東京都のシステムと連携し、県内倉庫の物資も併せて配送を行った。

これらの取組の結果、平成24年2月28日で配布先未定の物資の在庫はなくなり、毎日定例で実施していた市町村への要望確認と各ボランティア団体等と連携した物資提供を終了した。

(e) 自動車の寄贈等

今回の震災では、津波により多くの公用車が流失するなどしたため、大手自動車メーカー等から、災害対応にあたる地方公共団体の公用車として、自動車の寄贈等の支援があった。本部事務局等では、自動車の寄贈等に対応して、県、市町村及び一部事務組合を対象に受入台数や車種のマッチングを実施し、民間企業や地方公共団体等から合計548台の車両の寄贈等を受けた(図表4-4-10参照)。その際、自動車の寄贈は、受入側でも登録等の予算措置や手続が必要となるため、当初は、リースやレンタル等により対応した。

図表4-4-10 自動車等支援実績

区分	提供数			合計
	軽自動車 (軽トラック含む)	普通自動車 (セダン、バン)	その他 (四輪、トラック等)	
県	18台	103台	19台	140台
市町村	141台	136台	116台	393台
一部事務組合等	1台	11台	3台	15台
合計	160台	250台	138台	548台

(平成24年3月31日時点)

(f) 不良在庫等への対応

時間の経過に伴いニーズのなくなった物資や賞味期限切れなどで出庫できない物資が倉庫に停滞した。こうした不良在庫により利用できる倉庫の面積が小さくなるなど、ニーズの高い救援物資の取扱いに支障が生じた。

そのため県では、賞味期限切れの食品や使用が見込めない中古品などの救援物資を廃棄するため、事業者と委託契約を締結し、平成24年2月下旬から3月下旬にかけて、約26,000ケース(約160,489kg)の処分を行った。大量であるため、一般廃棄物ではなく産業廃棄物として処理を要するものもあった。また、救援物資のうち、レトルト粥、飲料水、備蓄毛布については、今後の災害に備えて県の備蓄物資として管理することとし、平成24年度に県庁、各合同庁舎及び県内3か所の借上民間倉庫に再配置した。

(e) 知事会ルートでの義援物資への対応

全国知事会ルートで各都道府県から提供される義援物資の取扱窓口は、3月14日から企画部で24時間体制で受付業務にあたった。

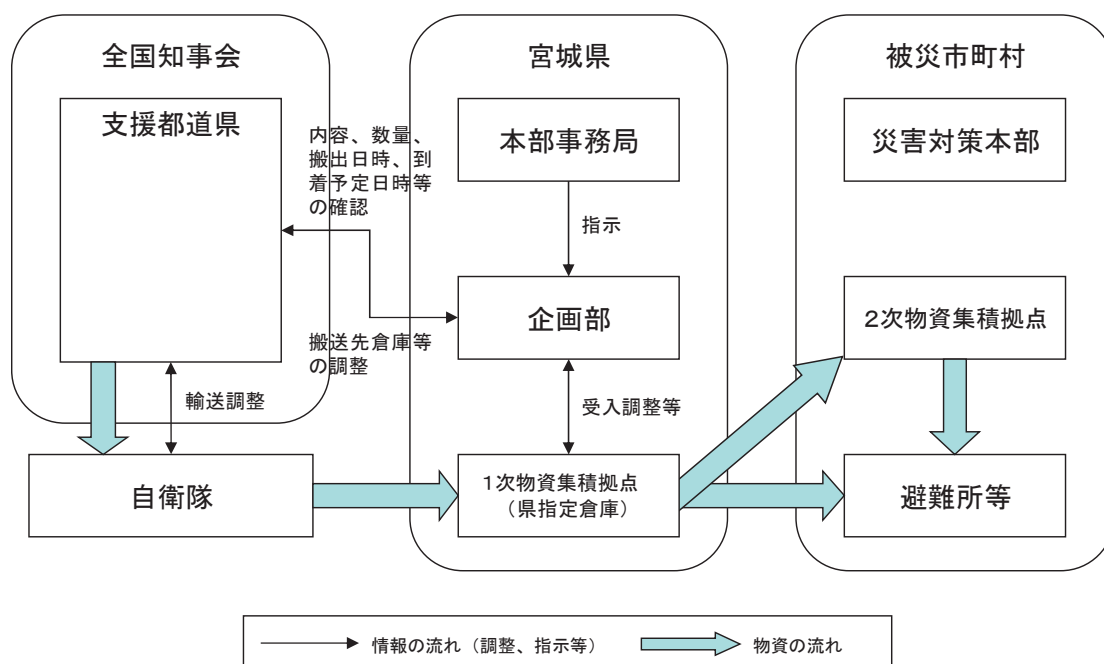
全国知事会では、被災県と支援県のマッチングを行い、本県は指定された次の20都道府県から支援を受けることとなった。

【全国知事会で決定された宮城県支援を担当する地方公共団体¹¹】

北海道、秋田県、山形県、東京都、富山県、石川県、岐阜県、愛知県、三重県、兵庫県、鳥取県、徳島県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県

義援物資の受入れは3月15日から開始し、当初、各都道府県の義援物資は、本部事務局の依頼に基づき、自衛隊により搬送され、あらかじめ県が指定した倉庫に一旦入庫後、市町村に運ぶこととなった。その際、各都道府県から義援物資の内容、数量、搬出日時、到着予定日時等を確認した後、搬送先倉庫等について相手方と調整を行った（図表4-4-11参照）。

図表4-4-11 全国知事会ルートの義援物資の受入イメージ（3月15日から19日）



数日間は、この仕組みで作業を進めたが、倉庫が次々と満庫になり、対応可能な倉庫を追加していったものの確保が追いつかず、倉庫の空き状況等の情報も円滑に伝達されなかった。その結果、「指定の倉庫に物資を運んだが入庫できない」、「搬送トラックが入庫待ちのため並ぶ」などの課題が続出した。さらに、水、食料品、毛布、衣服、生活用品、医薬品などが区分されないままに入庫を行ったため、物資の仕分け作業に手間取り、倉庫から被災地に向けた搬送がなかなか進まなかった。そのため、これまで

¹¹ 当初の支援の仕組みであり、他の被災県が義援物資の受入れを一時中断した3月20日ごろを契機に、指定20都道府県以外の地方公共団体からも義援物資の受入れを行った。

の方法による義援物資の搬送継続は困難と判断し、3月20日以降は、支援都道府県と市町村双方からニーズを直接聞き取ることとし、これをマッチングした上で、自衛隊の協力も得ながら、支援都道府県から市町村に直送する方法に変更した。これにより、義援物資の市町村への搬送は加速化し、さらに必要としている物資だけを搬送することが可能となり、市町村の保管スペースの節約にもつながった。なお、支援都道府県・本県・受入市町村の各担当者の交替があっても情報共有が図られるように、案件ごとに支援物資処理カードを作成し、円滑な支援に努めた。被災者のニーズは、発災当初は、水、食料品、毛布、衣服など飢えと寒さをしのぐものを中心であったが、時間の経過とともに下着、歯ブラシ、紙おむつ、粉ミルク、割りばし、生理用品、トイレットペーパー、靴などの生活用品に移行していった。そこで、このような被災者ニーズの変化を踏まえ、支援都道府県に対して被災者ニーズに対応した重点的な支援を要請した。発災から数週間が経過した頃には、食料品以外の物資（特に水、毛布等）が市町村でもほぼ充足し、保管場所も満杯となってきた。そのため、4月2日以降、手間をかけずに食べられ、日持ちのする食料品を除き、全国知事会ルートによる義援物資の受け入れを一時停止した。

企画部で窓口を担当した4月10日までの間、全国37都道府県17市町1民間団体から、県内15市町に対して、直接配送分311便、県指定倉庫に一括配送分71便の合計382便の義援物資が配送された（図表4-4-12、図表4-4-13参照）。

図表4-4-12 全国知事会ルートの義援物資一覧（直接配送分）

受入市町村	提供団体名（提供便数）	計
仙 台 市	徳島県(1)、山形県(2)	3
石 巻 市	愛知県(9)、秋田県(1)、石川県(5)、茨城県(1)、愛媛県(9)、大分県(3)、岡山県(5)、鹿児島県(2)、岐阜県(6)、京都府(1)、熊本県(5)、高知県(2)、埼玉県(1)、佐賀県(7)、千葉県(1)、東京都(4)、徳島県(3)、栃木県(1)、鳥取県(3)、富山県(9)、奈良県(3)、新潟県(1)、兵庫県(14)、福岡県(10)、北海道(4)、三重県(11)、宮崎県(1)、山形県(5)、山口県(3)、大垣市(1)、糸魚川市(1)、京都市(1)、静岡市(1)、久留米市(1)、野木町(1)、横浜市(1)、三木市(1)	138
塩 竈 市	石川県(1)、茨城県(1)、岡山県(1)、富山県(1)、福岡県(1)、三重県(1)、三木市(1)、龍郷町(1)	8
気 仙 沼 市	愛知県(1)、石川県(4)、茨城県(1)、愛媛県(2)、岡山県(2)、香川県(1)、鹿児島県(1)、岐阜県(2)、熊本県(3)、群馬県(1)、東京都(1)、徳島県(1)、鳥取県(2)、富山県(4)、奈良県(2)、兵庫県(3)、広島県(1)、福岡県(4)、北海道(5)、三重県(5)、宮崎県(1)、山形県(3)、山梨県(1)、金沢市(1)、三木市(1)	53
名 取 市	愛媛県(2)、富山県(1)、宮崎県(1)	4
多 賀 城 市	石川県(1)、奈良県(1)、広島県(1)、山形県(1)	4
岩 沼 市	愛媛県(1)、兵庫県(1)、三木市(1)	3
登 米 市	兵庫県(1)、山形県(1)	2
東 松 島 市	石川県(1)、愛媛県(1)、島根県(1)、奈良県(1)、兵庫県(2)、北海道(1)、三重県(2)、山形県(1)、三木市(1)	11
亘 理 町	茨城県(1)、愛媛県(2)、大分県(1)、熊本県(2)、東京都(1)、富山県(1)、奈良県(1)、兵庫県(2)、三重県(1)、山形県(1)、牛久市(1)、金沢市(1)、三木市(1)	16
山 元 町	愛媛県(2)、佐賀県(1)、奈良県(1)、兵庫県(2)、福岡県(1)、北海道(1)、三重県(1)、宮崎県(2)、三木市(1)	12
松 島 町	石川県(1)、徳島県(1)、新潟県(1)、兵庫県(2)、広島県(1)、福岡県(2)、三重県(1)、糸魚川市(1)	10
七ヶ浜町	石川県(1)、高知県(3)、富山県(1)、兵庫県(1)、広島県(1)、福岡県(1)、三重県(1)、上越市(1)、所沢市(1)	11
女 川 町	石川県(1)、徳島県(1)、兵庫県(1)、三重県(2)、山形県(1)、境町(1)、三木市(1)、横浜ゴム三重工場係長会(2)	10
南 三 陸 町	愛知県(1)、石川県(2)、愛媛県(1)、群馬県(1)、佐賀県(1)、島根県(2)、東京都(3)、富山県(1)、長崎県(1)、奈良県(1)、兵庫県(1)、福岡県(1)、北海道(2)、三重県(2)、伊佐市(1)、金沢市(3)、滑川市(1)、三木市(1)	26
		311便

図表4-4-13 全国知事会ルートでの義援物資一覧（県指定倉庫へ一括配送分）

都道府県等名（提供便数）	計
石川県(2)、愛媛県(4)、大分県(5)、岡山県(2)、沖縄県(1)、神奈川県(1)、岐阜県(2)、熊本県(2)、群馬県(1)、埼玉県(3)、佐賀県(4)、千葉県(1)、東京都(3)、徳島県(3)、鳥取県(2)、富山県(5)、長崎県(1)、奈良県(6)、兵庫県(3)、広島県(2)、福岡県(3)、北海道(2)、三重県(4)、宮崎県(3)、山形県(3)、山梨県(1)、牛久市(1)、白山市(1)	71便

(ウ) 外国からの義援物資への対応

物資の受入れは本部事務局物資グループが対応していたが、対応できないほどの業務量が発生したために、外国政府（外務省を經由）や通常業務で関係のある企業からの物資については、経済商工観光部国際経済・交流課が受入窓口となった。同課では、特に外国政府に対する担当1人を固定配置し、本部事務局と連携しながら受入れを行う体制をとった。

発災4日後の3月15日に、外国からの義援物資が被災地に届かないといった問題が指摘される中、県内の物資不足に対応するため、外務省に対し、外国から届いた義援物資の本県への供与について打診した。

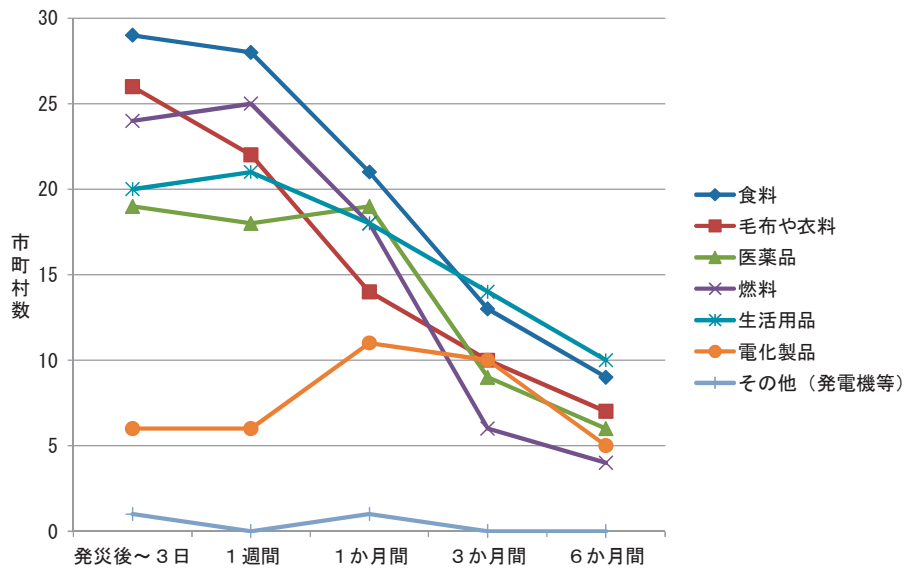
受入開始当初は、義援物資を提供した国を担当する外務省の担当部署から連絡を受けていたが、外務省側において担当窓口が一本化され、担当も基本1人に固定して対応することとなった。担当者を固定することにより情報共有が図られ、また、信頼関係が構築されたことにより、物資の受入れを円滑に行うことができた。外国政府等からの義援物資の受入れは6月23日まで続け、23か国2機関（国連機関）から受入れを行った。発災後1週間程度は水や毛布、以降は食料を中心にその他必要な物資を受入れた。

(2) 市町村の対応

イ 物資調達

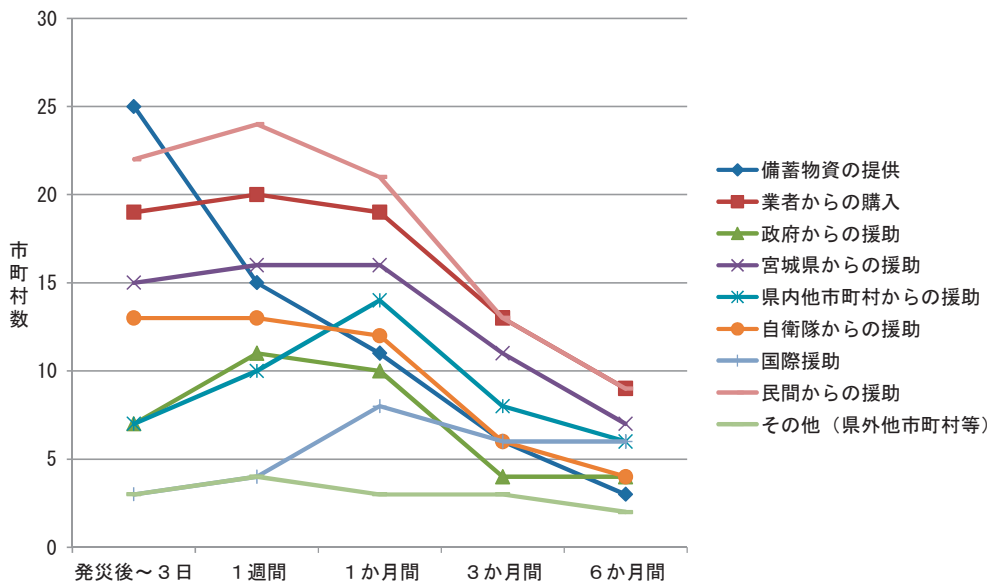
市町村アンケートによると、市町村において避難者から要望を受けた物資については、発災当初は食料、毛布・衣料、燃料等が多く、時間の経過とともに下着や紙おむつなど生活用品へ移行していった、一方、ライフラインの復旧とともに電化製品の需要が徐々に増えていった（図表4-4-14参照）。

図表4-4-14 県内市町村における避難者から要望を受けた物資の経過



また、市町村における物資確保手段については、発災直後は備蓄物資の提供が行われるとともに、民間からの援助、業者からの購入、県、自衛隊及び政府からの援助により救援物資が確保され、発災から1か月まではほぼ横ばいで推移した（備蓄物資の提供を除く）。一方、県内各市町村からの援助、国際援助は、発災から1か月まで徐々に増えていった（図表4-4-15参照）。

図表4-4-15 県内市町村における物資確保手段の経過



市町村では協定締結先や全国の地方公共団体からの物資提供等により、救援物資の確保にあたった。仙台市では地域防災計画において、災害発生後24時間以内は各避難所等に備蓄された食料等の配布を行い、その後は協定締結機関等の協力を得て食料の調達を行うこととされており、あらかじめ百貨店や企業等と食料等の供給について協定を締結していた。

地震発生後、開設された避難所等では、施設にあらかじめ保管された食料や流通備蓄の輸送で対応したが、避難所数及び避難者数が多く、食料調達の必要が生じた。そこで、職員が協定締結先の百貨店等に直接出向き、食料・物資の提供を依頼した。しかし、各店とも自らの被害確認等に追われており、できる限り提供する旨の意向を示してもらえたが、現実的には調達は困難な状況であった。また、全国的に店舗等を展開している協定締結先では、物資の確保はできたものの、出荷元が被災地から離れており、物資の到着までには時間を要した。

一方、翌12日からは仙台市からの要請を待たずして他都市から食料等が届き始めたことから、仙台市中央卸売市場に在庫としてあったバナナ、りんご、みかん等と合わせて発災当日から3月23日まで、仙台市立病院や避難所に分配する拠点であった各区役所に輸送した。

村田町では3月14日から18日に、計6回、兵庫県多可郡多可町から救援物資が到着した。これは村田町長のツイッター上でのツイートを、多可町長が確認したことがきっかけであった。当時、村田町と多可町との間で協定の締結はなかったが、この支援がきっかけとなり、この後に協定が締結された。物資の調達で一番困難であったのは乳幼児用のミルク・おむつであったが、これらについては多可町からの多数の支援により対応した。

富谷町では、避難所における寒さ対策のため、イオン富谷店から布団や毛布類の提供を受けた。イオン富谷店は停電により閉店していたが、富谷町とは震災以前から災害協定を締結していたため、今回の支援につながった。また、LGWAN回線を使って、3月14日に全国の地方公共団体に支援を依頼したところ、広島県から毛布の提供を受けるなど、救援物資の提供を受けた。

名取市、東松島市の避難所では、アマゾンジャパン(株)のほしい物リストを活用した物資調達も行われていた。オンラインショップのアマゾンには、ほしい物リストという機能があり、各避難所等の必要な物資をリスト化し、それを公開することで、アマゾンの顧客や企業等がその物資を義援物資として購入し、アマゾンや出店企業よりリクエストした避難所等に配送される仕組みである。

ロ 救援物資の受付と配分

(イ) 救援物資の受付

市町村における救援物資の受付では物資対応の担当窓口を設置し、ホームページや電話対応の中で必要とする物資を案内するとともに、被災を免れた公共施設の中から2次物資集積拠点を確保するという対応を行った。

名取市では、救援物資の受付にあたっては搬入先を公表せず、電話窓口で不要な物資は辞退するようにした。これは平成6年の水害を経験した職員の提案によるものであり、円滑な対応が可能となった。また、市ホームページなどに市の受付窓口(電話番号)と必要とする物資の品目だけ公表し、物資の受付状況を確認しながら約4時間おきに情報を更新した。2次物資集積拠点となった体育館への搬入にあたっては、体育館の職員が搬入ルートと保管場所を検討した。しかし、受入物資の品目と数量等の記録については、搬入と同時に搬出する状況であったため、数量の把握が困難であった。

利府町では沿岸部を有することから、町内の状況が



多数寄せられた救援物資

落ち着いた後も、他の沿岸市町と同様に救援物資の搬入が続いたが、その受入量は町にとっては過大であったため、県と連携し、物資の受入れを調整した。また、町施設の被災に伴う2次物資集積拠点の確保や必要とする物資の数量不足、賞味期限が間近の食料品への対応等に苦慮した。

多賀城市では、日持ちしない食料が少量届けられた場合は、市として避難者に配布することができないため、直接避難所に配るよう説明した。

(g) 在庫管理等

市町村における救援物資の在庫管理では、専門的なノウハウが市町村職員にはないため、受入れた物資の仕分けや保管、在庫管理、配送の手配等を職員のみで対応するには限界があった。そのため、民間物流事業者の協力を得たことにより、2次物資集積拠点における在庫管理や避難所などへの配送等の体制について効率化が図られることとなった。

石巻市では、2次物資集積拠点として石巻市総合運動公園を設定して運用したが、最も不足したのは人員であった。当初は、職員を石巻市総合運動公園に派遣し、輸送拠点の運営全てにあたった。しかし、物資の荷役、開包、仕分け、記録などの作業にかかる労力が大きく、物資の搬入予定の確認や避難所等からの要請の受理などへの対応が人員不足で支障をきたす状況であった。数日して、自衛隊、民間物流事業者、ボランティアの支援により、人員不足は解消されていった。

また、停電によりパソコン等が使えず、救援物資の受付、管理、発送などの記録を、手書きで対応するほかなく、十分な事務処理が行えなかった。こうした作業を行うため、安定した電源の確保、照明、パソコン、複写機、電話、ファクシミリ等が使用できる環境が必要であった。

なお、その後の石巻市総合運動公園の在庫管理や出庫調整は自衛隊が担い、市内の物資集積所等への配送が実施された。

女川町では、旧女川第二小学校の体育館を2次物資集積拠点とし、そこから各避難所に救援物資を配分する体制をとったが、発災直後は受入れた救援物資を仕分けする余裕がなく、受入れた順に避難所に配分していた。発災から3、4日目ごろに、救援物資の配分等に関する担当である物資班を配置し、避難所の担当職員から物資の必要数の報告を受け、なるべく平等な配分となるよう調整した。発災当初に県経由で調達したおにぎりは、遠隔地で調理され消費期限が短く、また震災の混乱の中で調理され消費期限の明示がないものなどもあったことから、提供にあたってはその期限等に注意して行うとともに、その後のおにぎりの購入先は消費期限を明示可能な信頼できるメーカーに限定した。

気仙沼市では、旧青果市場を2次物資集積拠点とした。2次物資集積拠点における仕分け、避難所等への物資配送はヤマト運輸（株）、自宅避難者への物資配送等は気仙沼市社会福祉協議会・自治会が主体となって行われた。また、避難所に避難しているヤマト運輸（株）の複数のドライバーが、市に申し出て2次物資集積拠点での物資の分類や在庫管理を行うとともに、避難所への効率的な配送ルートや最適な物資配布量を計画し、3月21日から1日4回の配送が行われた。自衛隊の災害派遣が規模を縮小した後も、市と業務委託契約を結んだヤマト運輸（株）が物資の仕分けや配送を行った。

色麻町では、物資の不足等は特に生じなかったが、受入れた救援物資の仕分けや配送に苦労した。物資は役場ロビーや武道館に保管し、町民に配分したり、沿岸部からの避難者の受入れに備えた。また、個人から提供された物資の中には、使用方法に戸惑うものが多く、対応に苦慮した。

加美町では、中新田体育館を2次物資集積拠点として担当職員を配備したが、届けられる物資の量が膨大であったため、物資の仕分けや在庫管理に苦慮した。また、県から提供される物資については、当

初は合同庁舎まで市町村が受け取りに行くこととされていたため、物資受け取りのため職員を派遣したこともあった。なお、おむつやミルクに対する要望が多かったが、加美町の消防団と山形市の消防団との間で交流があったことから、山形市から物資の支援を受けることができた。

(b) 避難所等での配布

市町村の2次物資集積拠点から避難所に配送された物資の配布については、市町村職員が作成した物資配布計画に基づくもののほか、避難所を拠点として各行政区への配布（指定避難所以外の避難所を含む）を避難所を運営するリーダーに一任された事例もあった。この中では、避難所間における物資配布の格差への対応や避難者から寄せられる要望への対応、在宅避難者（要援護者を含む）への物資配布などの対応も行われた。また、公平性の観点から対応に苦勞した例もあった。

南三陸町では、町職員が2次物資集積拠点であるベイサイドアリーナから各避難所に救援物資を配送し、各避難所から各行政区に配布する体制をとった。しかし、救援物資が夜中に届くことも多く、職員とボランティアで休みなく受入れる対応が必要となるなど大きな負担となっていた。また、避難所から各行政区や指定避難所以外の避難所への物資配布については避難所を運営するリーダーに依頼していたが、地区によっては配布がうまく行われず、物資が届かない状況も発生した。町としては物資を配布したと認識していた地区について「全く物資が届いていない」という報道がなされ、確認したところ、物資が避難所にストックされたままの状態ということもあった。また、指定避難所以外の避難所に避難していた住民が役場に対して要望を伝えに来た際に、避難所の人数把握を行い、それに基づき物資を提供して対応した事例もあった。

柴田町では、救援物資の配布について、例えば、山崎製パン（株）から提供された食料を配布している地域と配布していない地域があるなど避難所ごとに差があり、住民から苦情が寄せられるという問題が生じていた。そこで、7月以降開催した防災懇談会などにおいて、柴田町から山元町に救援物資を届けた際に撮影した山元町の2次物資集積拠点の状況写真をもとに、災害時には必ずしも平等な物資配布とはならないことについて、住民に説明し、理解を求めていく対応をとった。また、救援物資が大幅に過剰となるようなことはなく、余剰物資は雇用促進住宅や山元町磯地区からの避難者が多かった太陽の村に配布した。

美里町では、救援物資を避難所のみ配布して良いものかという懸念はあったが、町内に農家が多いため救援物資の配布を受けず自力で食料を確保している世帯も多いと考え、町職員で避難所を対象とした物資配分計画を作成した。また、一人暮らしの人や子どもがいる家庭には、行政区長を通じて物資を配布した。原発事故発生後は、子ども用のミルクを安全な水で飲ませたいという要望も寄せられ、子どもがいる家庭に対して飲料水の配布を行った。また、在宅の要援護者に対しては、行政区の協力のもと、炊き出しや物資の配布を行った。最終的に、食料に関しては全て配りきることができた。

なお、避難所生活を避けて自宅に戻った在宅避難者については、その人数や状況の把握が困難であり、物資を配布することが難しかった。また、他市町村や他県に避難した避難者については、人数等の把握が困難であることに加えて、物資配布のルールが不明確であったため、避難先と避難元のいずれの地方公共団体からも物資が配布されない事例があった。

七ヶ浜町では、物資については2次物資集積拠点とした生涯学習センターから、職員が避難所へ配送したり、自主防災会に直接受け取りに来てもらうことなどにより対応した。また、2次物資集積拠点とした生涯学習センターには搬入せず、直接避難所に配送する場合や自衛隊による配送が行われる場合もあり、様々な手段が用いられた。

(3) まとめ

イ 供給の優先順位を念頭に置いたロジスティクス¹²戦略の構築

県では、3月12日以降、人口等を勘案して調達目標を設定し、市町村と連絡が取れない段階においては、市町村からの要請を待つことなく、必要性が高いと判断された水や食料等をプッシュ型で順次送付した。その後、市町村から寄せられる物資の要請を受付・整理する段階を経て、3月19日以降は、県側から毎日需要を問い合わせることとし、プル型の業務フローへと移行した。更に時間が経過した後では、被災者のニーズの多様化に伴い、分類を細分化した在庫情報を市町村に提示し、要請を収集する体制とした。

今後、救援物資の円滑なロジスティクスを実現するためには、被災地の状況に応じた供給の優先順位を念頭に置くとともに、発災後の段階に応じた体制を構築することが必要である。すなわち、現地の備蓄で対応すること、現地状況を確認できなくても、水や食料などを自衛隊等の協力も得ながらプッシュ型で早期に送付すること、民間物流事業者等の協力により、安定的に供給できるロジスティクスシステムを構築すること、多様化する県民ニーズに対応できるよう、多種少量の物資を供給できる体制へ発展させるような計画を策定することが必要である。

ロ 品目分類及び単位の標準化

本部事務局の物資調達グループでは、政府から提示された様式に基づき政府に物資を要望したが、発災当初は要望内容の提示不足があり、県と国の間で、数量の集計単位や品目の分類、荷姿などについて情報共有が図られなかった。また、政府様式には、対応状況の記入欄がなく、物資調達グループでは、市町村からの問い合わせに対して進捗状況を回答できなかった。さらに、国、県及び市町村で救援物資の分類方法が統一されておらず、需給のミスマッチが生じた。今後は、需給双方で物資ニーズ（要望、提供）のマッチングの円滑化を図るため、救援物資に関する共通様式を整備するとともに、救援物資関連データの入力と閲覧をリアルタイムで行うことができるシステムなどの構築により、被災地からの物資要請に対する進捗状況を関係者が共有し、物資の需給バランスを調整することができる環境整備が求められる。

また、倉庫に到着したトラックには事前連絡のなかった物資が混載されていたり、ひとつの箱の中に複数の物資が入っていたりする場合があったが、このような物資の入庫・検品作業は難しく、その後の在庫管理や出庫等にも悪影響を及ぼした。今後は、行政機関、救援物資物流に携わる関係者間で共有した共通様式に基づき、発送前に被災地外で仕分け作業を済ませ、搭載する物資の一覧（共通様式）を添付して輸送し、被災地の倉庫業務（検品、在庫管理など）の作業負担を軽減する取組を進める必要がある。

ハ 調達業務の一括化

県では、本部事務局で物資ニーズのマッチングや義援物資の受入れと市町村への供給を行ったほか、米の政府調達、県生協連からの調達、コンビニエンスストア各社からの調達、全国知事会ルート、外国からの支援は、庁内の複数にわたる課室等で救援物資の受入れ等に対応した。しかし、これら救援物資の調達・供給に関わる関係課室が集まった合同会議は継続的に開催していなかった。

今後は、救援物資の調達に関わる業務を全て一括して担当するプロジェクトチームを設置し、県による円滑な救援物資物流を確保していく必要がある。そして、プロジェクトチームによって、県全体での物資の調達状況や市町村での物資需要等の情報共有、関連業務（調達、輸送依頼）の調整、将来の調達計画の策定など、物資関連業務の円滑化を図ることが必要である。

¹² 経済活動において、物資流通の円滑化を実現するため、調達、生産、販売、回収を同期化するとともに、輸送、保管、包装、荷役、流通加工、情報等を総合的にマネジメントする機能をいう。

ニ 民間物流事業者等との連携体制の構築

物資ニーズのマッチング、救援物資の調達・受入れ、1次物資集積拠点における在庫管理、被災地（市町村の2次物資集積拠点、避難所等）への配送には、発災当初は県あるいは市町村の職員が対応したが、物流関連業務に関するノウハウがなく、行政職員のみでは効率的な実施が困難であり、県倉庫協会、県トラック協会、物流事業者などの民間事業者の協力を得て対応の改善が図られた。また、今回の震災では、発災直後の道路啓開が進まない中で自衛隊による物資輸送が行われるとともに、応援県から被災県までの輸送に自衛隊の物流システム（輸送手段、基地など）を利用する仕組みが構築され、有効に機能した。

早期からの円滑な救援物資物流を確保するためには、官民の連携、協力体制を事前に取り決めておくことが重要であり、物資輸送や物流保管、物流専門家の派遣に関する協定締結と併せて、費用負担や拠点運営の実施方法、災害対策本部への派遣基準などを詳細に取り決めておくことが求められる。また、自衛隊との連携体制については、今後の災害時にも、類似の仕組みが発動されるのであれば、事前に、各県において自衛隊との当該システムを用いた訓練などを行っておくことが有効である。

3 燃料の確保

(1) 燃料不足等に係る状況

今回の震災では、石油業界においても、製油所、油槽所、サービスステーションなどの各種施設、タンカーやタンクローリーなどの輸送設備に甚大な被害が発生し、精製、製品貯蔵・備蓄、油槽、販売に至る石油製品のサプライチェーン全体で供給力が低下した（図表4-4-16参照）。

被災地における緊急対応等による石油製品需要の一時的な増大が高まる中、石油製品の安定供給が懸念される事態になった。

図表4-4-16 石油製品のサプライチェーン

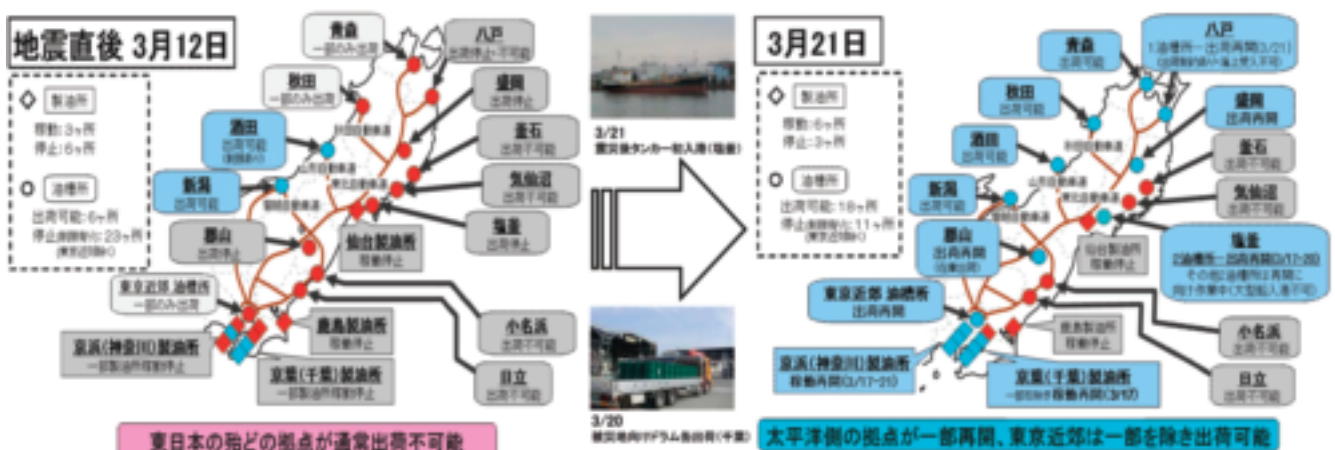


(石油連盟、東日本大震災を受けた国のエネルギー政策の見直しに係る石油業界の提言〔一次提言〕)

発災後、仙台、鹿島、京葉（千葉）、京浜（神奈川）の9製油所のうち、6製油所が稼働を停止し、国内の原油処理能力（451万6千BD¹³）の約3割に相当する139万8千BDの処理能力が減少した。その結果、国内の原油処理量は地震前の約400万BDから約270万BDに落ち込んだ。

また、東北・関東地方の太平洋側の16油槽所の全てが稼働停止又は出荷不能状態となり、東北6県で879か所（3月24日時点、元売7社合計）のサービスステーションが被災し、設備・構築物の損壊・消失等により営業困難となった。また、津波により被災した地域では、約150台のタンクローリーが被災し、輸送能力が低下した¹⁴（図表4-4-17参照）。

図表4-4-17 東北・関東地方の製油所・油槽所の稼働状況



（石油連盟、東日本大震災を受けた国のエネルギー政策の見直しに係る石油業界の提言〔一次提言〕）

なお、京浜・京葉地区で稼働を停止した4製油所のうち、被害が軽微であった極東石油工業合同会社千葉製油所、東燃ゼネラル石油（株）川崎製油所、JX日鉱日石エネルギー（株）根岸製油所の3製油所は3月中旬に稼働を再開した。火災による被害が甚大であったコスモ石油（株）千葉製油所¹⁵も3月に出荷を再開した¹⁶。また、仙台、鹿島で稼働を停止した2製油所は、津波や火災による被害が甚大であったが、鹿島石油（株）鹿島製油所は6月に、JX日鉱日石エネルギー（株）仙台製油所は平成24年3月にそれぞれ生産を再開した¹⁶。

一方、油槽所については、宮城、岩手、福島等の被災地域を中心に稼働を停止したが、復旧作業が継続され、4月中旬までに13の油槽所（塩釜、八戸、盛岡、郡山、日立、小名浜）で出荷を再開した。

② 燃料の確保対策

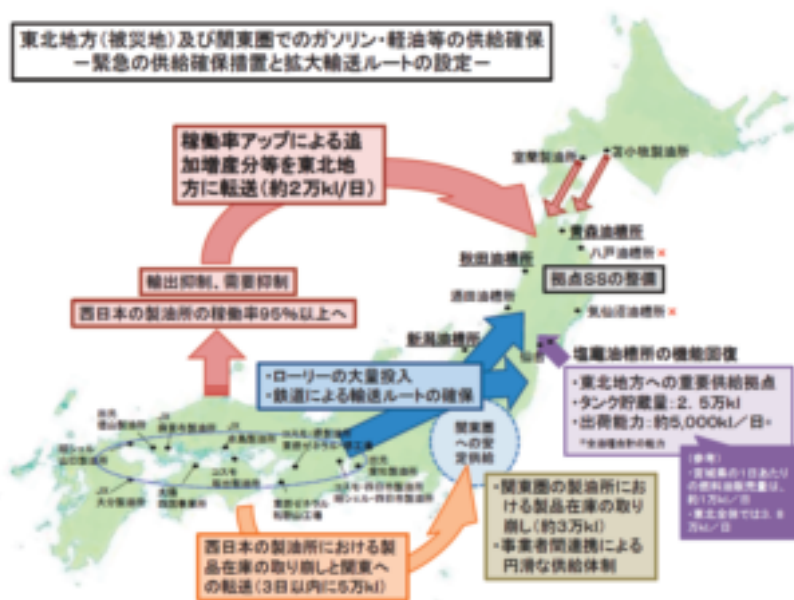
発災後、甚大な被害状況に鑑み、国と石油業界は、総力をあげて燃料供給にあたり、また、県では政府要望、民間油槽所との連携（緊急車両専用給油所の設置）、石油元売業者への要請により、県内における燃料供給の確保対策にあたった。

¹³ Barrels per Day : 1日あたりの通油量（バレル/日）。石油産業で、原油生産量、パイプライン通油量、精製能力などに広く用いられる単位
¹⁴ 経済産業省：『平成23年度石油産業体制等調査研究（平成23年度東日本大震災石油製品流通調査事業）調査報告書』（経済産業省、平成24年2月）
¹⁵ 経済産業省：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震について（3月25日12時00分現在）』（経済産業省、平成23年3月）
¹⁶ 経済産業省：『第39回拡大経済産業局長会議 資料2-2』（経済産業省、平成24年4月13日）

3月12日、経済産業省は、石油連盟に対して、被災地域又はその近傍への石油製品在庫の移送及び石油製品の安定供給、地震等により停止した製油所の安全確保を前提とした早期の再稼働及び稼働中の製油所における石油製品の増産体制の整備の2点について要請を行った。

この要請を受けて石油連盟では、東北地方太平洋岸の製油所、油槽所等の稼働が当面見込めないことを踏まえ、東北地方への石油製品供給を新潟等の稼働可能な供給拠点に集中させ、同拠点の供給力を維持するため、全社一丸となって主要製品の供給確保と同地区への移送に努めるよう会員各社に要請した（図表4-4-18参照）。また、政府に対して、石油の備蓄の確保等に関する法律（昭和50年法律第96号。以下「石油備蓄法」という。）に基づく民間備蓄義務（70日分）の引き下げを要請し、政府は要請と同日付けで引き下げ措置を講じた。

図表4-4-18 東北地方及び関東圏での燃料供給イメージ



(3月17日時点、資源エネルギー庁、東北地方〔被災地〕及び関東圏でのガソリン・軽油等の供給確保—緊急の供給確保措置と拡大輸送ルートの設定〔3月17日〕)

発災直後から、国土交通省では、JR貨物に対して日本海側へ迂回した緊急輸送について要請した。これにより、3月18日から横浜—盛岡ルート、3月25日から横浜—新潟—郡山ルートでの石油類の緊急輸送が行われた。

自衛隊では、救援物資として提供される燃料の輸送支援を行う一方、防衛大臣の指示により、駐屯地や基地などで保有・備蓄する燃料を、被災地のニーズに応じて避難所、市町村、病院等に提供した。

さらに、石油元売業者の連携対応として、3月22日には、塩竈地区において、震災被害が相対的に軽微で早期に操業を再開した出光興産（株）、東燃ゼネラル石油（株）の2油槽所を、出光興産（株）、東燃ゼネラル石油（株）、コスモ石油（株）、昭和シェル石油（株）、JX日鉱日石エネルギー（株）の5社で共同利用することを決定して、県内への効率的な配送を開始した。両油槽所は、受入栈橋を共同利用して、おおむね日量6,000klから8,000klの石油燃料を受入れ、震災前の供給量を上回る出荷を行い、JX日鉱日石エネルギー（株）仙台製油所停止に伴う不足分の一部を補った。

③ 県及び市町村の燃料確保対策

イ 県における対応

県地域防災計画では、燃料等の生活必需品の調達、広域応援協定を締結している民間団体などから調達することとしていた。しかし、東日本全体の燃料供給能力が激減したため、緊急物資の輸送のための燃料や復旧工事に係る重機の燃料が不足するなど、被災地の復旧活動が停滞する状況となった。

地震の影響により、燃料供給元である JX 日鉱日石エネルギー（株）仙台製油所及び塩釜貞山地区の油槽所が被災したこと、輸送のためのタンクローリーも甚大な被害に遭ったことなどから燃料供給が滞り、さらに、給油設備の損傷や停電により営業可能な給油所が限定されたこともあり、営業中の給油所には連日、給油のための車両が長蛇の列をなす状況となり、緊急車両への給油も困難となった。

3月12日早朝から、県には病院や電話事業者、浄水場などのライフライン関係機関から燃料の要望が寄せられ始めたが、こうした中、本部事務局に派遣されていた新潟県職員から A 重油 70kl の支援の申出があった。そこで、要望先の中でも医療機関への供給を最優先とし、新潟県に対して要望先への配送を依頼した。要望先への供給は、新潟県からの支援数量の範囲内であったため、要望数量には満たなかったものの、県内5か所の医療機関に供給した。

その他の要望分については、県独自による調達のめどがつかなかったことから、12日のうちに政府現地対策本部に対して、緊急的に給油が必要な病院等の要望リストを提出し、要請を行った。しかし、翌13日の夜中から14日にかけて、燃料要望のあった病院等から燃料が届かない旨の連絡が多数寄せられた。直ちに政府現地対策本部に対応状況を確認したところ、供給のために必要な情報を要望先に確認する必要があるが、連絡が取れず対応できない状況であり、その情報がないと供給先に依頼できないとのことであった。

<供給のために確認を要する内容>

- ・ 受援者の名称、住所、連絡先
- ・ 必要とする油種及び要望数量
- ・ タンク容量、タンク残量
- ・ 供給形態（荷姿）の要望（ポリタンク、ドラム缶）
- ・ 要望施設等までの道路事情

その後、必要な確認がとられ、3月12日の政府要請分については、3月16日までに相手方に供給されたことが確認できた。

3月15日以降は、確認結果を踏まえ、燃料要請を受付ける段階で供給の際に必要な情報を確認し、政府現地対策本部への要請を行うよう改めた。また、対応する政府現地対策本部でも県からの要請全てに対応できる状況ではなかったため、県で医療機関や高齢者施設を優先することとし、供給先を選定した。

また、本部事務局に寄せられる燃料の要請のうち、自家発電設備の稼働のための燃料があった場合には、電力復旧までの間、燃料の残量で自家発電が可能かどうかを確認し、残量で不足する場合には東北電力に対して電源車の派遣を要請するという対応をとった。

なお、燃料対策については、当初、本部事務局職員1人で対応していたため、多くの要請や燃料支援の申出に対応するには限界があった。そこで、知事の判断により、3月17日以降、経済商工観光部が担当することとなり、同部内に災害対策本部の燃料対策特別チームを設置し、4月19日まで燃料支援等の対応を行った。燃料対策特別チームの主な活動内容は、次のとおりであった。

(f) 緊急車両専用給油所の設置

県では災害時における緊急車両等への優先的燃料の供給等について、県石油商業協同組合と災害時の緊急車両への優先供給、被災者・帰宅困難者への支援を内容とする災害時における支援協力に関する協定を平成20年11月25日に締結していた。そのため、協定に基づき同組合に営業中の給油所等の情報提供を求めたが、電話が復旧していない地域も多く、すぐには県内の燃料供給に関する正確な状況を把握することはできなかった。

県内全域の給油所に対して、県が独自に電話連絡による状況確認も行ったが、連絡が取れたのは仙台市周辺部の給油所に限られた。連絡が取れた給油所でも、在庫はあるが停電のため給油不能であったり、手動により給油対応中の給油所も間もなく在庫がなくなり、次回の入荷は未定の状況にあるなど、石油元売業者からの燃料供給及び電力供給が復旧しない限り、安定的な燃料供給が困難な状況であることが明らかとなった。

このため、塩竈市や気仙沼市に油槽所を保有するカメイ（株）に県から個別に要請を行ったところ、協力が得られ、3月16日に仙台市内2か所（福沢、卸町東）と岩沼市内1か所（長岡）の給油所を緊急車両専用給油所として指定した。これにより、仙台市を拠点に活動する緊急車両への円滑な給油が可能となった。

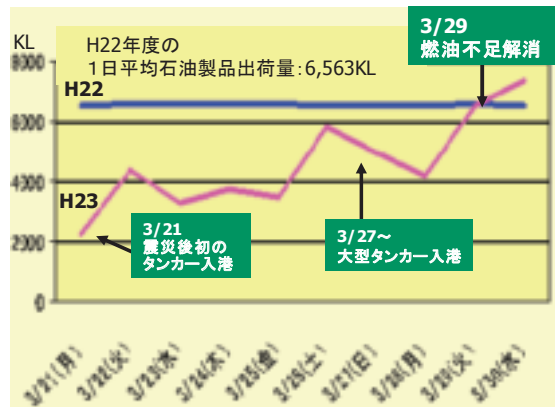
なお、民間車両への給油は困難な状況が続き、県内給油所の給油待ちが解消するまでには3月末までの期間を要した。そのような状況の中、緊急車両専用給油所の運用開始にあたっては、県警察に警ら等の協力要請を行い対応にあたってもらったが、給油所においては、緊急車両指定給油と民間車両給油の取扱いで混乱を招いたり、民間車両への販売ルールが確立していなかったため、路上でのトラブルや販売店員への暴行等が発生した。

(g) 石油製品の県外からの供給ルート復旧に向けた連絡調整

海路による輸送拠点である塩釜貞山地区の油槽所は、仙台塩釜港（塩釜港区）の貞山運河の入口に位置するが、津波による災害廃棄物などの浮遊物により航路が閉塞され、タンカーの入港ができなくなった。

塩釜油槽所は大きな被害がなかったため、その復旧を急ぎ、津波により利用できなくなっていた仙台塩釜港の航路を確保することとし、県は、3月17日から自衛隊の支援を受けながら航路測量を行うとともに、起重機船による啓開作業を実施した。その結果、海上保安庁の航路測量確認を経て、3月20日までに2,000kℓクラスのタンカーが入港可能な暫定航路が復旧し、翌21日には愛知県から約2,000kℓのガソリンなどの石油製品を積載したタンカーが入港した。その後の啓開作業により港奥部までの水深が確保された結果、翌週には5,000kℓクラスのタンカーの入港が可能となり、海路による油槽所への供給ルートが復旧した。

このように、港湾の啓開作業を鋭意進めた結果、3月21日には発災後初のタンカーが、3月27日には大型タンカーが入港することができ、発災から18日後の3月29日によりやく深刻な燃料不足が解消された（図表4-4-19参照）。

図表4-4-19 県内の石油製品¹⁷出荷量の推移

(宮城県総務部危機対策課、宮城県の防災対策について〔東北経済産業局資料〕)

燃料の陸路による輸送は、主に西日本の製油所から高速道路でのタンクローリー輸送により行われたが、東北自動車道は緊急交通路に指定されており、被災地への燃料輸送を行うタンクローリーについても、原則として最寄りの公安委員会等において緊急通行車両確認標章の交付手続が必要となった。3月16日には、標章の交付手続の簡素化が図られ、複数台分の一括申請が可能となったほか、被災地に向かうタンクローリーに限り、各IC等の交通検問所において標章の交付手続が行えるようになったが、タンクローリーは、あらかじめ想定された指定機関の車両に含まれていなかったため、手続の際に車検証のほかに災害協定書の写しの提示を求められる場合があった。

迅速な輸送のためには車両ごとに必要となる交付手続の効率化が求められたことから、県に相談・依頼があった場合には、個別に県総務部危機対策課長名の災害支援要請書を速やかに発行し、ファクシミリ送信する対応をとった。この対応は大型車の通行規制が解除された3月22日まで実施した。

(ウ) 庁内及び市町村等からの必要数量の要請に応じた燃料調達・供給

経済産業省から本県に出向していた職員が、JX日鉱日石エネルギー(株)や出光興産(株)等の石油元売業者に働きかけを行った結果、県において灯油及び軽油を無償で供給を受けられることとなった。また、国、自衛隊からの調達も可能となり、3月18日から被災地への燃料配送業務が本格化した。

県では、津波により甚大な被害に遭った沿岸市町に対して優先的に配送を行う方針を立て、前日に沿岸市町の災害対策本部に需要量及び配送場所の要望確認を行い、翌日配送するという流れを確立した。また、3月20日以降は、内陸市町村に対しても同様の対応を行ったほか、庁内各部署に対して燃料の需要調査を行い、県関係施設及び病院、斎場、路線バス会社等への燃料配送も随時対応した。さらに、ドラム缶から更に小分けにして配布・保管するために、出光興産(株)から灯油とともに無償提供されたポリタンク(18ℓ)6,000個を3月24日から3日間かけて市町村に配送した。

燃料の配送にあたっては、自衛隊の協力を得たほか県トラック協会に協力を要請し、連携しながら対応にあたった。自衛隊との調整では、夜中に急遽打合せを行い、翌日気仙沼市にヘリコプター3機による燃料搬送を即決することもあった。翌日の配送計画を取りまとめた後、本部事務局に常駐している自衛隊員と車両台数や配送ルート等の調整を行い、その後、県トラック協会とも調整を行った。荷姿は自

¹⁷ 石油製品とは、ガソリン、軽油、灯油を指す。

衛隊の車両で配送しやすいドラム缶を採用することとなり、JX 日鉱日石エネルギー（株）仙台製油所や国等から調達した燃料は自衛隊駐屯地内に一時保管し、その都度自衛隊車両により、ある程度まとまった数量を各拠点に配送した。受入側の市町からの要請があれば、自衛隊駐屯地内の保管場所から個別に各避難所等に対して、県トラック協会の手配したリフト付き車両等により配送を行ったほか、数量の細かいオーダーに対しては、直接県トラック協会手配の車両で配送した。

また、県では、燃料供給ルートの確保に努め、広域的な供給ルートを確保するため、燃油の共同調達・輸送、タンクローリーの確保を行った。

3月22日、被災地の避難所における当初の深刻な燃料不足がほぼ解消し、海路による安定供給のめどがある程度立ったため、知事が臨時記者会見で「安心宣言」を行い、県内への石油類供給状況等について説明し、近々に燃料が行きわたるので、安心して欲しいと県民に呼び掛けた。

ロ 市町村における対応

市町村アンケートによると、県内市町村の約4割が、自家発電設備に使用するための燃料を震災以前から確保していた。また、塩竈市や名取市などのように、震災以前から燃料販売業者やガソリンスタンドとの協定を締結していた市町村もあった。

発災初期の段階で、燃料不足により多くの市町村において市役所・役場庁舎の非常用自家発電設備の運転や公用車・災害復旧用車両の使用に支障が生じることとなった。甚大な被害のため停電の解消や燃料の供給体制の復旧までに予想以上の時間を要したことから、非常用の燃料を備蓄している市町村であっても、多くの場合それだけでは不十分な状況となった。そのため、災害対応にあたる市町村の機能を維持するために、燃料の確保は急務の課題であった。

また、住民の燃料（ガソリン・灯油等）の調達については、多くの市町村において困難な状況が発生した。通院などのため自動車を利用する必要がある住民に対しては、市町村が給油券を発行し、優先給油が受けられるようにするといった措置がとられたが、誰もが燃料を必要としている状況では、こうした措置への理解が得られず、住民からの苦情が寄せられるなど、対応に苦慮する市町村は少なくなかった。

④ 市町村庁舎、公用車等の燃料の確保

仙台市では、燃料の不足が生じていた各課が、日頃から取引のあったガソリンスタンド等に連絡して燃料の調達を図ったほか、通常時において主たる燃料調達先であった県石油商業協同組合に連絡したが、各所属が個別に組合へ連絡するなど組織的な体制が整っていなかったことなどから、市に対して組合全体での対応を行うことが難しかった。その後、燃料調達の担当を決め、組合と連絡調整を一元化して行うようになってからは、組合から組合員のガソリンスタンドの営業状況の情報提供を受け、効率的に燃料の供給を受けることができるようになった¹⁸。

各ガソリンスタンド等での燃料確保のほかに、災害時の燃料供給協定を締結していた JX 日鉱日石エネルギー（株）に供給要請を試みたが、同社も被災しており対応が困難であることが判明した。そこで、市災害対策本部より石油連盟に対して直接燃料供給の要請も行ったほか、副市長が、県石油商業協同組合の組合員で燃料等を取扱っている地元商社であるカメイ（株）を直接訪問し燃料支援の要請を行った。同社においても出荷設備等の被害が大きかったものの、事態の重大性を踏まえ、市の重要施設及び緊急車両に対する在庫燃料の優先的な供給協力を得ることができた¹⁸。

¹⁸ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

富谷町では、今回の震災で初めて庁舎の自家発電設備が稼働する状況となった。庁舎は備蓄燃料でまかなえたが、避難所や復旧作業用の重機に用いる燃料の確保のため、燃料調達班を急遽設置して対応した。燃料調達班は約6人で構成（設置直後は4、5人）し、町内のガソリンスタンドと個別に交渉し、燃料を調達した。しかし、燃料の用途は多岐にわたるため、すぐに燃料不足に陥った。

栗原市や七ヶ浜町では、管内のガソリンスタンド1か所を市役所、町役場専用として確保し、災害対応にあたる公用車等への燃料として調達した。

加美町では、燃料販売業者と協定を締結していなかったが、加美町の消防団と山形市の消防団との間で交流があったことから、山形市から提供を受けることができた。

多賀城市では、各避難所で灯油が必要とされたが、その必要量を把握できず、十分な量を配布することができなかった。発災3日目にボランティアからドラム缶（200ℓ）20本の灯油の提供を受け、これを避難所に配布する中で、初めて灯油の必要量（1日あたり1,000ℓ程度）を把握できたことから、発災1週間後に、県災害対策本部に灯油の調達を依頼し、自衛隊経由でドラム缶10缶単位での供給を受けることとなった。

(e) 住民用の燃料の確保

名取市では、災害対応車両の専用給油のためのガソリンスタンドを指定し、他のガソリンスタンドを一般車両用として棲み分けを行った。また、ガソリン券を発行し、通院等特別な事情がある場合は優先給油を受けられる体制をとって対応したが、事由の見極めが困難であった。各ガソリンスタンドでは給油量を制限し、なるべく多くの人に行きわたるように努めたが、1kmにおよぶ渋滞ができることがあった。当時は燃料の確保が難しく、行列の解消にはかなりの時間を要した。

利府町では、ガソリンの入手に関して住民から多くの苦情が寄せられた。緊急の事情がある場合には、担当課窓口で優先給油を受けることができる給油許可証を発行したが、発行にあたってはその緊急性を見極めに苦慮した。また、一般車両がガソリンを求めて3、4時間と並んで待っているところに緊急車両（復旧工事の業者の車両など）が到着して優先給油を受けることがあったが、住民には緊急車両であるということがわかりにくく、トラブルに発展する事例もあった。実際にガソリンスタンドからの要請を受け、警察官が立ち会うこともあった。

女川町内のガソリンスタンドは、当初、より多くの人に燃料が行きわたるように、一度に購入できる量に制限を設けて販売していた。しかし、このことが、ガソリンスタンドが開店していなかった石巻市等の遠方から燃料を買い付けにきた人の反感を買い、町に対応を求められることがあった。町としてはガソリンスタンドを閉店させるわけにはいかなかったため、災害対策本部職員を派遣して営業継続について協議を重ねた結果、体制を整備し1週間24時間体制で営業を継続できた。



ガソリン給油待ちの行列

蔵王町では、町への優先給油を行ったガソリンスタンドについて、給油可能なガソリンスタンドがあるとの噂が流れ、町内の住民だけでなく、村田町、大河原町、柴田町など近隣市町村の住民が給油待ちで長蛇の列を作っていた。なかには午前2時から並んでいる住民もいた。なお、燃料供給の状況が平常どおりになったのは、発災から1か月以上経過した後であった。

④ まとめ

イ 燃料の備蓄

燃料の備蓄は全ての都道府県において十分な検討がなされておらず、燃料の不足が起ころうることを想定した対応のあり方が今後の課題として浮き彫りとなった。非常用の燃料を備蓄している市町村であっても、多くの場合それだけでは不十分な状況にあり、管内の燃料業者から優先供給を受けることで、業務に必要な燃料を確保した。しかし、このことについては、燃料の入手がままならない住民の理解が得られず、多くの市町村が対応に苦慮することとなった。災害時に必要となる燃料の調達・供給については、あらかじめ検討しておくことが望ましい。また、住民向けの燃料供給体制について、住民の理解が得られる方法を検討する必要がある。

ロ 燃料確保、供給体制の構築

今回の震災では、製油所や油槽所、タンクローリーなどが被災したため、東日本全体の燃油供給能力が激減し、救助・救援活動、医療活動、緊急支援物資の輸送、避難所及び一般家庭での生活に至るまで大きな影響を及ぼした。全国的な燃料不足への対応として、国としての石油供給体制の強化が必要と考える。

なお、国においては、資源エネルギー庁等の検討を踏まえて石油備蓄法を改正し、災害時における石油供給体制の強化が図られた。各地方公共団体や各物流事業者においても、燃料の優先供給に関してガソリンスタンド等との協定締結や組合でのインタンクの設置等、災害時の燃料確保手段を検討する必要がある。

県では、県石油商業協同組合と協定は締結していたものの、石油製品流通構造において、その川上にある石油元売業者の状況が好転しなければ、安定的な燃料供給は困難であった。石油製品の流通構造全体を見据えた、石油連盟など業界団体との連携構築が必要である。

ハ 燃料支援に必要となる情報の整理、集約

施設に対して燃料の支援を行う場合、支援者は受援者の受入条件についての情報を必要とするが、それがうまく伝達できなかったために、初動段階で最優先とされた医療機関への支援が遅れた。医療機関への支援は患者の生死に関わる問題のため、あらかじめ情報伝達体制の見直しや受入条件の緩和などの対策を講じておく必要がある。また、こうした医療機関など重要施設に対して、今回の震災規模を踏まえた燃料の確保を促しておく必要もある。今後は、災害時に燃料補給の重要性が高い重要施設の非常用電源設置施設を整理し、それら施設における運転可能時間、燃料の備蓄量、油種、想定される必要補給量、受入設備の状況などの情報をあらかじめ収集しておくことが必要である。

また、重篤な通院者や災害対策業務に従事している職員から通院車両等への燃料調達に関する要望を受けた際、提供の可否に係る判断に苦慮する場合があったことから、被災地の災害対応・社会活動等を維持するとともに、給油所等での混乱を防ぐため、優先的に燃料を供給する車両の種類については、国や県などで統一的な指針を示すことが望ましく、今後検討が必要である。

4 義援金、寄附金等の受付と配分

(1) 義援金

イ 義援金制度の概要

義援金は、被災者の支援を目的として、善意により受付団体等に寄託された寄附金である。本県では、保健福祉部が窓口となり、県、日赤宮城県支部、市町村等で構成される義援金配分委員会により公平に配分が決定され、市町村別に配分される。

外国からの送金も可能であり、発災以降、国内及び外国から支援が寄せられた結果、平成24年3月31日時点で18万2,403件、250億3,285万134円となった。

ロ 県の対応

(1) 義援金の受付

a 受付体制

3月12日、発災に伴い県として義援金を募集、受入れることを決定し、ゆうちょ銀行、七十七銀行、仙台銀行と口座開設に向けた調整を行った。3月14日には、保健福祉部内に義援金に関する受付窓口を設置し、県政記者会に義援金の受付窓口の設置の記者発表を行うとともに、県ホームページでの案内を開始した。また、受付にあたり義援金受付マニュアルを作成し、庁内各部署に情報提供して協力を要請した。

なお、義援金受付マニュアルでは、義援金の受付対応について、次の内容を示した。

- ・ 義援金の受付について電話での問い合わせがあった場合には、義援金等受付票に基づいて内容を確認
- ・ 見舞金及び寄附金は別途担当があるため、電話をたらい回しにせず、担当からの折り返し連絡による対応を実施
- ・ 東京事務所及び大阪事務所での義援金の受入方法（義援金等受付票の作成、事務所長名での預かり書の発行、受入れた義援金の口座への振込など）
- ・ 受領書希望者への対応方法（義援金協力者への義援金振込受領書希望願の提出依頼など）
- ・ 受領書等の発行方法（義援金の受付方法ごとの受領書又は預かり書の発行方法、礼状の発行方法など）
- ・ 各種様式（受付票、預かり書、受領書、礼状）

義援金の受付は、当初は職員6人で対応していたが、電話及び電子メールでの入金照会が殺到したため、急遽4月から臨時職員3人を任用して体制を強化した。また、受付は発災3か月目となる6月11日までは土日も職員を配置して24時間体制で対応した。

県が受付けた義援金の件数は、受付を開始した3月14日から31日まで11万9,848件（6,658件/日）、4月1日から30日まで2万7,684件（922件/日）、5月1日から31日まで8,109件（261件/日）となっている。

発災以後、受付窓口には、4月末ごろまでに義援金以外に寄附金、生活再建支援金、応急仮設住宅、緊急物資等の震災対応に係る被災者支援の問い合わせが多数寄せられた。義援金業務を進める上で被災者生活再建支援金、災害弔慰金などの被災者支援制度との均衡を図ることが不可欠であり、業務の所管を1か所に集約すること、ワンストップの電話対応・相談窓口の体制整備の検討が必要であった。

義援金に関しては、義援金の募集受入体制、義援金の配分対象や配分基準の公平性、次回の義援金配分の有無などについて、被災者、住民から電話及び書面での問い合わせや苦情が連日殺到した。義援金の受付、配分状況の広報は県ホームページを中心に行っていたが、周知の効果は十分でなく、英語版のホームページでの周知、受領書、礼状等、外国からの義援金に係る対応は遅れた。

また、多くの企業や団体から「目録贈呈にあたっては知事に直接」という要望や個人の寄託者からの感謝状交付の要望もあり、その対応に苦慮した。

b 受付実績

平成24年3月31日までに、日本赤十字社、社会福祉法人中央共同募金会、日本放送協会、NHK 厚生文化事業団から本県に配分された義援金は、第1次配分が555億2,192万円、第2次配分が1,152億9,939万円となっている。また、県災害対策本部では182,403件、250億3,285万134円を受付けた。外国からの義援金は日頃の業務で外国政府や外国企業との関わりを持つ経済商工観光部国際経済・交流課に申出が寄せられ、24か国の個人及び団体より2億2,738万7,958円を受付けた。

(g) 義援金配分の決定

a 県災害義援金配分委員会について

4月8日、宮城県災害義援金配分委員会設置要綱を改正し、同11日、県災害義援金配分委員会における委員・監事の就任を依頼するとともに、同委員会は、平成23年度内に4回にわたって開催された(図表4-4-20参照)。

義援金受付団体に寄せられた義援金及び県災害対策本部に寄せられた義援金は、県災害義援金配分委員会において配分を決定し、配分が決定した義援金は、被災者が震災当時居住していた市町村を通じて被災者に届けられた。

図表4-4-20 県災害義援金配分委員会の開催状況

回	開催日	決定内容
第1回	4月13日	義援金受付団体第1次配分を決定
第2回	5月16日	県受付分第1次配分を決定
第3回	6月24日	義援金受付団体第2次配分及び県受付分第2次配分を決定
第4回	平成24年1月19日	義援金受付団体第3次配分を決定

b 配分決定について

(a) 第1回県災害義援金配分委員会

4月13日、「東日本大震災の義援金第1次配分割合について(決定)」に基づき配分することを決定した。義援金受付団体に寄せられた義援金の配分は、国の義援金配分割合決定委員会が示した配分額及び県災害対策本部発表の被害数に基づき、市町村に配分を行うものとした。また、県災害対策本部に寄せられた義援金の配分については、今後の被害状況が判明し次第、改めて委員会を開催して配分額等の決定を行うこととした。

(b) 第2回県災害義援金配分委員会

5月16日、県災害対策本部に寄せられた義援金について、義援金受付団体分（第1次配分）に上乗せして配分を行うことを決定した。人的被害の配分対象として災害障害見舞金対象者、住家被害については大規模半壊、さらに、新たな配分対象として震災孤児を設定した。

5月25日には、人的被害（死亡者・行方不明者）の支給対象者を拡大し、直系の遺族がいない場合、死亡者及び行方不明者の法定相続人に支給することとし、法定相続人もいない場合には、葬祭を行った親族に対して支給することとした。また、住宅被害の支給対象者を拡大し、直系の遺族がいない場合、死亡した世帯主の法定相続人に支給することとし、法定相続人もいない場合には、葬祭を行った親族に対して支給することとした。

6月9日には、義援金の複数配分が認められる事例について、住民登録上で世帯分離しており、かつ、生活実態が別であることが確認できた場合は、それぞれの世帯に支給することとしていたが、住民登録上で世帯分離している場合はそれぞれの世帯に支給する取扱いに変更した。

(c) 第3回県災害義援金配分委員会

6月24日、義援金受付団体分及び県災害対策本部分の第1次配分として決定している配分額に上乗せして配分を行うことを決定した。また、新たな配分対象として母子・父子世帯及び高齢者・障害者施設入所者等を設定した。

(d) 第4回県災害義援金配分委員会

平成24年1月19日、義援金受付団体分の第3次配分について、住家被害が半壊以上の津波浸水域内の住家を配分対象とし、そのうち、大規模半壊以上の応急仮設住宅未利用世帯に対し加算することとした。また、人的被害や母子・父子世帯及び高齢者・障害者施設入所者等に上乗せすることとした。

なお、県災害義援金配分委員会で協議、決定された義援金配分の考え方は次のとおりである（図表4-4-21参照）。

被災者が受け取る義援金の額は、新潟中越沖地震や岩手・宮城内陸地震では、住家全壊の場合1件あたり300万円であったが、今回の震災では、被災件数の多さから過去の災害義援金と同様に配分することができず、その3分の1程度にとどまった。また、被害の全容や件数が確定しない中で配分方針を決定しなければならなかった。

義援金は善意によって寄託された慰謝激励の見舞金としての性格を有するものであり、できるだけ早くかつ公平・適正に配分できるように人的被害、住家被害を基本として配分対象を決定したが、対象外となった借家の貸主、店舗等が被災した事業者、資機材を失った一次産業従事者等からは、多数の苦情・問い合わせが寄せられる事態となった。また、義援金配分方針の作成にあたっては、被災者生活再建支援金、災害弔慰金等の被災者支援の類似の制度との均衡を図ったことから、作成までに相当の時間を要した。

図表4-4-21 県災害義援金配分委員会における決定内容

単位：万円

支給対象		義援金受付団体配分額				県配分額			合計
		第1次配分	第2次配分	第3次配分	合計	第1次配分	第2次配分	合計	
人的被害 (1人あたり)	死亡・行方不明者	35	50	10	95	15	—	15	110
	災害障害見舞金 支給対象者	—	—	10	10	10	—	10	20
住家被害 (1世帯あたり)	全壊	35	50	—	85	10	5	15	100
	大規模半壊	18	47	—	65	7	3	10	75
	半壊 (大規模半壊除く)	18	27	—	45	2	3	5	50
津波浸水域に おける住家被害 (1世帯あたり)	全壊	—	—	20	20	—	—	—	20
	大規模半壊	—	—	10	10	—	—	—	10
	半壊 (大規模半壊除く)	—	—	5	5	—	—	—	5
	仮設住宅未利用 世帯(加算) ^{※1}	—	—	10	10	—	—	—	10
震災孤児(1人あたり)		—	—	—	—	50	—	50	50
母子・父子世帯 (1世帯あたり) ^{※2}		—	—	10	10	—	20	20	30
高齢者・障害者施設入所者等 (1人あたり) ^{※3}		—	—	10	10	—	10	10	20

※1 仮設住宅未利用世帯

津波浸水域において、大規模半壊以上の住家被害を受け、応急仮設住宅(プレハブ住宅・民間賃貸住宅借上げ)を利用したことのない世帯

※2 母子・父子世帯

- (1) 東日本大震災時に母子(又は父子)世帯であり、震災により半壊以上の住家被害を受けた者
- (2) 東日本大震災に起因する理由により配偶者が死亡し、母子(又は父子)世帯となった者

※3 高齢者・障害者施設入所者

東日本大震災により大規模半壊以上の被害を受けた高齢者施設及び障害者福祉施設に入所していた者
ただし、震災による死亡・行方不明者を除く

(v) 市町村への送金

市町村に対する義援金の送金は、いずれも毎週、定期的を実施した。また、市町村から県への問い合わせをまとめたQ&A集を作成して市町村に配布し、被災者への支給事務が効率的に進むよう配慮した(図表4-4-22参照)。

図表4-4-22 市町村への送金

実施日	実施内容
4月18日	義援金の配分に係る市町村担当者説明会を開催し、義援金配布に係る第1次配分方針（モデル案）について説明・資料の配布
4月20日	市町村に対し、義援金受付団体分（第1次配分）の義援金の送金を開始
5月25日	「東日本大震災の義援金の早期の配布等について」及び「義援金の支給対象者について」を通知し、人的被害（死亡者・行方不明者）の支給対象者及び住宅被害の支給対象者を拡大
5月30日	市町村に対し、県災害対策本部分（第1次配分）の義援金の送金を開始
6月9日	「同一住家に複数世帯が居住している場合の義援金の支給について」を通知し、義援金の複数配分が認められる場合についての取扱いを変更
7月4日	市町村に対し、義援金受付団体分（第2次配分）及び県災害対策本部分（第2次配分）の義援金の送金を開始
平成24年1月30日	市町村に対し、義援金受付団体分（第3次配分）の義援金の送金を開始

ハ 市町村の対応

市町村は、義援金受付団体や県が受付けた義援金の配分を受け、県災害義援金配分委員会が決定した配分の方針に従い、被災者に支給する事務を行ったほか、市町村に寄せられた義援金を受付け、県から配分を受けた義援金に加算する形で被災者に配分し、被災者に支給する事務を行った。

義援金の配分にあたっては、市町村に寄せられた義援金についても県と同様に被害の全容や件数が確定しない中で配分方針を決定しなければならなかったため、市町村によっては独自に受付けた義援金を被災者に配分するにあたり資金が不足し、一般財源から補てんせざるを得ない事例もあった。また、寄せられた義援金の額は市町村によって多寡があり、配分方針も市町村が独自に決定したため、同程度の被害であっても被災者が受け取ることのできる金額が居住する市町村によって異なるなどの問題が生じた。

支給対象について市町村で独自に対象を広げた例として、富谷町では、駐車場や庭などが流出するような宅地被害を受けた人を支給対象とした。り災証明は目に見える建物の被害のみが反映されており、国の支援制度ではり災被害によって義援金を配分していたため、町独自に支援を実施した。

加美町では、国及び県の義援金では対象外となる住家の一部損壊世帯に義援金を支給した¹⁹。

女川町では、発災時に町に居住していたものが町内に店舗を占有し、その店舗で営業を行っていたもので、その店舗が半壊以上の被害を受けた場合に義援金を支給した²⁰。

義援金関係事務の実施体制については、市町村では、ほかに優先して行う災害対応事務を担っているが、義援金の申請受付から支給までを行う体制の整備に時間を要する事例や被害が甚大であるため、り災証明書の発行が膨大となり、義援金の支給対象者の把握に時間を要する事例が見られた。また、人的被害（死亡者・行方不明者）、住宅被害の支給対象者の拡大、義援金の複数配分の認められる事例についての取扱い変更と、義援金の配分対象者の変更が2度（第2回、第3回宮城県災害義援金配分委員会）行われたため、支給事務を担当する市町村において、一時的ではあるが事務量が增加することとなった。

山元町では、兵庫県西宮市が提供する被災者支援システム²¹を活用し、町民の人的被害や家屋の被災状況を各種災害対応窓口で共有することにより、手続の簡素化・省力化を図るとともに、被災者の各種申請やり災証明発行に係る負担を軽減した。また、柴田町でも、義援金支給の受付をり災証明の発行等と同様の窓口で対応し、被災者の負担軽減を図った。

¹⁹ 加美町：『災害対策本部だより（5月10日号）』（加美町、平成23年5月）

²⁰ 女川町：『被災者生活再建支援金・義援金・弔慰金等に関するお知らせ（第6号）』

²¹ 震災業務支援システムの中核をなすシステムで、被災者の氏名住所等の基本情報に加え、家屋を含む被災状況全般を管理する。り災証明書の発行はもとより、各種支援制度（地方公共団体独自の制度を含む）や義援金の処理等にも対応し、被災者支援状況の総合的な管理が可能

市町村には、市町村における義援金の申請受付時期と申請方法、配分の時期や金額、市町村から被災者への送金の遅れなどについて、苦情や問い合わせが寄せられることもあり、義援金の受付・配分については、あらかじめ効果的に対応できる体制を検討しておく必要があった。

(2) 寄附金等

イ 県の対応

県が受付けた寄附金は、県が創設した東日本大震災復興基金への積立や県が行う災害復興対策（道路修復・産業復興など）の財源の一部に充て、また、ふるさと納税による寄附金は、震災の被害状況調査や東日本大震災復興基金への積立を通じての被災者支援等に活用した。

(i) 宮城県災害復興寄附金

宮城県災害復興寄附金は、国から交付された特別交付税等とともに、復旧・復興事業の財源として活用される。

3月12日から対応を開始したものの、当初は対応職員も1人であり、寄附金の申出者に対しては納付書を送付し、納付してもらおう対応を行ったが、事務が煩雑であり外国からの受付に対応できないことから、数日の間に改善を図った。

納付方法の変更後は、国内から日本円で入金される口座、外国から日本円で入金される口座及び外国から外貨で入金される口座を開設し、受付を行った。また、Yahoo! 公金支払いによるクレジットカード払い（6月から継続中）、(株) エヌ・ティ・ティ・ドコモのサービスであるドコモケータイ送金（9月から平成24年9月）を活用した振込みにも対応した。

原則として寄附金の受領は、申込書を担当課に送付した後、入金してもらうこととしたが、寄附の中には申込書の送付がないまま入金された例もあった。

寄附金の受付状況は、3月11日からの1か月間がピークで約975件、約25億円であった。この時期は、対応する職員を当初の1人から5人に増員して対応し、5月ごろからは3人で対応した。その後の受付状況は、9月11日までの6か月間では約3,500件、約84億円、平成24年3月31日までの1年間では、約7,500件、約260億円であった。

(ii) ふるさと納税

ふるさと納税は、ふるさとを応援したい、ふるさとへ貢献したいと思う納税者の気持ちを形にするため、ふるさとと思う地方公共団体に2,000円を超える寄附を行った場合、一定の限度額まで所得税と合わせて個人住民税が軽減される制度である。ふるさと納税の手続は、申込者からの寄附申込書の受領後、選択された受納方法にしたがって手続の案内文書を申込者に送付し、納税してもらうものである。

ふるさと納税については、発災当日から問い合わせや申込みが多数寄せられ、職員はその対応に追われた。非常に多くの申込みがあったことから、3月15日から平成24年3月31日までの間、総務部税務課の職員1人がふるさと納税の担当となり対応を行った。

なお、納付方法としては、納付書による納付、専用口座への口座振込による納付、Yahoo! 公金支払いを利用したクレジットカード納付の3種を用意して対応した。

特に、発災初期に申込みが集中しており、3月11日から4月30日までに1,613件、約8,600万円、12月31日までに2,618件、約1億5,000万円、平成24年5月31日までに2,859件、1億8,983万4,935円の申込みがあった。

なお、震災前後の実績を比較してみると、震災以降にふるさと納税による寄附が多く寄せられたことから、平成21年度実績に対し、平成22年度から平成23年度の実績件数及び金額が急増している（図表4-4-23参照）。

図表4-4-23 ふるさと納税の実績

年度	件数	金額
平成21年度	8件	807,500円
平成22年度	228件	11,898,000円
平成23年度	2,393件	164,135,353円

㊦ 東日本大震災みやぎこども育英募金

県には、寄附申出について震災孤児等を支援したいとの意向も多数寄せられた。そこで、4月27日、5月2日、5月6日及び6月6日に、庁内関係課（総務部私学文書課、保健福祉部保健福祉総務課、保健福祉部子育て支援課、教育庁総務課、教育庁義務教育課、教育庁高校教育課、教育庁スポーツ健康課）で打合せ会議を開催し、寄附受入のあり方などを検討した。

7月6日に、震災により親を亡くした子ども達などが、安定した生活を送り、希望する進路選択を実現できるよう支援するための資金等に活用するため、東日本大震災みやぎこども育英募金口座を開設し、企業・団体・個人等全国からの寄附の募集を開始した。

当募金には、平成25年3月31日時点で、7,053件、約58億3,944万円の寄附が寄せられた（図表4-4-24参照）。

図表4-4-24 寄附件数及び総額

時点	寄附件数	寄附金総額
8月2日時点	331件	741,612,960円
9月6日時点	764件	1,000,148,411円
平成24年3月31日時点	3,800件	4,146,331,760円
平成25年1月31日時点	6,436件	5,343,551,549円
平成25年3月31日時点	7,053件	5,839,447,423円

㊧ 市町村の対応

市町村においても、それぞれの市町村に寄せられた寄附金を受付けた。それらの寄附金は、利府町や村田町のように、市町村独自で設けた見舞金制度や住宅修理費用補助金制度の財源として充当され、被災者に直接配分された事例もあるが、多くの市町村においては震災復旧・復興事業の財源の一部への充当や市町村が独自に設けた復興基金への積み立てに充てられた。

白石市では、震災復興割増商品券発行支援事業、危険ブロック塀等除去事業、民間管理文化財復旧費補助事業に活用した。

松島町では、公共施設災害復旧工事、震災復興計画策定事業、松島観光振興PR事業等に活用した。

東松島市では、教育委員会分において、市立の幼稚園、小・中学校の備品購入、図書館の図書購入、社会教育施設・体育施設の備品購入に活用した。

③ まとめ

イ 義援金に関する対応手順の整備

阪神・淡路大震災では、災害発生から15日後に被災府県に第1回義援金の送金が行われたが、今回の震災では、過去の災害義援金と同様に配分することができず、また、被害の全容や件数が確定しない中で配分を実施しなければならなかったため、第1回送金は災害発生から約1か月を要し、県から市町村への送金、市町村から被災者への配分にも時間を要した。義援金配分等の対応は状況に応じて臨機応変に対応しなければならないことから、今回の対応事例を記録として残し、対応プロセスを整理して、義援金に関する手順等を定めたマニュアル等の策定が求められる。

市町村においては、独自に受入れた義援金の配分にあたって、資金不足で一般財源から補てんせざるを得ない状況も発生した。また、他に優先して行う災害対応事務を担っているため、義援金の申請受付から支給までを行う体制の整備に時間を要する事例が見られた。

被災者への義援金や支援金等については多数の種類があり、複数部局が担当している状況がある。今後、災害対応業務に関する体制全体を再検討する際に、緊急に対応が必要な被災者生活支援関連の様々な支援金等の業務を一括して担う部署をつくり、業務効率を上げ、対応する窓口を一本化する等の工夫も必要である。

ロ 寄附金等納付者の利便性への配慮

寄附金については、当初寄附に係る手続きが煩雑であったが、速やかに改善してクレジットカード払いとするなど、より簡易に寄付することができる条件を整備した。このことにより、多くの人の善意を生かすことができた。一方、ふるさと納税の手続きは、書類のやり取りが納付者と県との間で数回必要となる仕組みであり、振込みの取扱い、振込手数料についてなど、納付者の利便性を考える上では、検討すべき課題が多かった。これら事務手続上の改善点については、納付者の視点に立って見直す必要がある。

また、発災直後より多くの人から多額の寄附があり、現在も寄附の申込みが寄せられている。多数寄せられた善意に対し、今後その寄附金等の使途について情報発信していく義務がある。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：『平成22年度 国土交通白書』（国土交通省、平成23年）
- 2) 国土交通省：『平成23年度 国土交通白書』（国土交通省、平成24年）
- 3) 東日本高速道路（株）：『CSR Report 2011』（東日本高速道路（株）、平成23年）
- 4) 国土交通省：『東日本大震災の記録－国土交通省の災害対応－』（国土交通省、平成24年3月）
- 5) 東日本大震災における災害応急対策に関する検討会：『緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）における物資調達・輸送調整について』（内閣府、平成23年9月）
- 6) 内閣府：『東日本大震災における災害応急対策に関する検討会－中間とりまとめ－』（内閣府、平成23年11月）
- 7) 東北地域における災害に強い物流システムの構築に関する協議会：『東北地域における災害に強い物流システムの構築』（国土交通省東北運輸局、平成25年3月）
- 8) 国土交通省：『東日本大震災と物流における対応』（国土交通省、平成23年9月）
- 9) （公社）全日本トラック協会：『東日本大震災における緊急支援物資輸送活動の記録』（〔公社〕全日本トラック協会、平成25年9月）
- 10) 宮城県土木部：『東日本大震災の記録（暫定版）』（宮城県、平成23年9月）
- 11) 廣原孝一：「東日本大震災からの復旧・復興に向けての取組－国土交通分野を中心として－」『立法と調査 No. 329』（参議院事務局企画調整室、平成24年6月）
- 12) 第5回交通の諸問題に関する検討会：『国際競争力の強化、地域の活力の向上、災害に強い交通体系、総合的な交通体系 資料5-1-2』（国土交通省、平成23年12月）
- 13) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 14) みやぎ生協：『行政へ提供した応急支援物資一覧』みやぎ生協ホームページ
<http://www.miyagi.coop/support/shien/torikumi/18/index.html>（確認日：平成25年12月11日）

- 15) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 16) ヤマトホールディングス（株）：『ヤマトグループCSR報告書2011』（ヤマトホールディングス〔株〕、平成23年9月）
- 17) 福本潤也、井上亮、大窪和明：『東日本大震災における緊急支援物資の流動実態の定量的把握（平成23年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書）』
- 18) 石油連盟：『東日本大震災を受けた国のエネルギー政策の見直しに係る石油業界の提言（一次提言）』（石油連盟、平成23年9月22日）
- 19) 石油連盟：『平成23年4月1日、石油連盟会長緊急記者会見配布資料 製油所・油槽所の稼働状況（4/1現在）』（石油連盟、平成23年4月）
- 20) 資源エネルギー庁資源・燃料部：『資源・燃料政策に関する有識者との意見交換会 災害時における石油・ガスの安定供給（第1回）参考資料 東日本大震災における燃料供給について』（資源エネルギー庁資源・燃料部、平成23年11月）
- 21) 防衛省・自衛隊：『平成23年版 防衛白書』（防衛省・自衛隊、平成23年8月）
- 22) 石油連盟：『平成23年4月18日、石油連盟会長定例記者会見配布資料 東日本大震災への石油業界の対応状況』（石油連盟、平成23年4月18日）
- 23) JX日鉱航日石エネルギー：「石油便覧」JX日鉱航日石エネルギーホームページ<http://www.noe.jx-group.co.jp/binran/index.html>（確認日：平成26年2月17日）
- 24) 石油連盟：『東日本大震災への石油業界の対応状況』（平成23年3月22日）
- 25) 石油連盟：『平成23年4月1日、石油連盟会長緊急記者会見配布資料 東北6県におけるSSの稼働状況（元売7社合計）』（石油連盟、平成23年4月）
- 26) 石油連盟：『平成23年4月1日、石油連盟会長緊急記者会見配布資料 製油所と陸上出荷設備（油槽所）の稼働状況』（石油連盟、平成23年4月）
- 27) 経済産業省：『平成23年度石油産業体制等調査研究（平成23年度東日本大震災石油製品流通調査事業）調査報告書』（経済産業省、平成24年2月）
- 28) （公社）日本ロジスティクスシステム協会：「協会について」（公社）日本ロジスティクスシステム協会ホームページ <http://www.logistics.or.jp/overview/index.html>（確認日：平成25年12月31日）
- 29) 経済産業省：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震について（3月25日12時00分現在）』（経済産業省、平成23年3月）
- 30) 経済産業省：『平成24年4月13日、第39回拡大経済産業局長会議 東日本大震災からの復旧・復興の現状と東北経済産業局の取組』（平成24年4月）
- 31) 石油連盟：『平成23年4月18日、石油連盟会長定例記者会見配布資料 製油所と陸上出荷設備（油槽所）の稼働状況』（石油連盟、平成23年4月）
- 32) 石油連盟：『油槽所の共同利用等による配送の効率化』（石油連盟、平成23年4月1日）
- 33) 全国石油商業組合連合：『資源・燃料政策に関する有識者との意見交換会 災害時における石油・ガスの安定供給（第1回）資料3－1 東日本大震災における石油販売業界の対応と提言』（全国石油商業組合連合会、平成23年11月）
- 34) 宮城県総務部危機対策課：『宮城県の防災対策について』（宮城県、平成25年3月）
- 35) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 36) 宮城県：「東日本大震災に係る義援金の受付窓口の設置について」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/gienkin.html>（確認日：平成25年10月22日）
- 37) 宮城県：「宮城県災害義援金配分委員会について」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/haibuninkai.html>（確認日：平成25年10月22日）
- 38) 宮城県：「宮城県災害復興寄附金」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/syoubou/hukkou-kihi.html>（確認日：平成25年10月22日）
- 39) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画〔震災対策編〕』（宮城県防災会議 平成16年6月）
- 40) 仙台市防災会議：『仙台市地域防災計画【地震災害対策編】』（仙台市防災会議 平成19年3月）
- 41) 加美町：『災害対策本部だより（5月10日号）』（加美町、平成23年5月）
- 42) 女川町：『被災者生活再建支援金・義援金・弔慰金等に関するお知らせ（第6号）』
- 43) 西宮市情報センター：「被災者支援システムの概要」西宮市情報センターホームページ <http://www.nishi.or.jp/homepage/n4c/hss/index.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 44) 日本赤十字社：『災害義援金に関する課題と今後の方向（報告）～東日本大震災における検証と総括を踏まえて～』（日本赤十字社、平成25年3月）
- 45) 宮城県：「宮城県ふるさと納税について」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/furusatonouzei/>（確認日：平成26年2月17日）
- 46) 宮城県：「東日本大震災に係る寄付金の活用について」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/zaisei/kifu.html>（確認日：平成26年9月4日）
- 47) 宮城県：「東日本大震災みやぎこども育英募金」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/kihukouza.html>（確認日：平成26年2月17日）

第5節 住宅被害と住居の確保

1 宅地、建物の被害状況

(1) 住宅等の被害状況

イ 地震の揺れ等による建物被害

今回の震災による全国及び県内の住家¹被害は次のとおりであった（図表4-5-1参照）。本県は、全壊の件数で全国被害の65%を占める最大の被災県となった。本震災では、地震動による直接の振動被害のほかに、地すべりや地盤の液状化による住宅の被害も発生した。一部の比較的地盤の軟弱な住宅地では、液状化によるマンホールの浮き上がりや電柱の傾斜・沈降、家屋やブロック塀の沈下・傾斜が発生した。また、海岸部では地盤の沈下により、満潮時に浸水する被害が広範囲で発生した。

なお、本震災による県の建物（住宅関係）の被害額は、平成25年12月10日時点で5兆903億2,322万円²であった。

図表4-5-1 今回の震災における建物の被害状況

都道府県	全壊		半壊	
	戸数	全国に占める割合	戸数	全国に占める割合
宮城県	82,889戸	65%	155,099戸	57%
岩手県	18,460戸	15%	6,563戸	2%
福島県	21,190戸	17%	73,021戸	27%
3県合計	122,539戸	97%	234,683戸	86%
その他都道府県	4,035戸	3%	37,619戸	14%
全国合計	126,574戸	—	272,302戸	—

（平成25年9月9日時点、総務省消防庁、平成23年〔2011年〕東北地方太平洋沖地震〔東日本大震災〕について〔148報〕）

(i) 木造建物の被害

（一社）日本建築学会の調査によると、木造住宅及び建物の大きな被害がまとめて報告された県内市町村は、仙台市、石巻市、気仙沼市、栗原市、美里町であった。地震動により甚大な被害を生じた木造住宅の多くは、建築年代が比較的古く、部材や柱に腐敗や蟻害が見られるものであった。

(ii) 非木造建物の被害

鉄筋・鉄骨コンクリート造、鉄骨造の地震動による被害は、建築年が新耐震基準の導入前後で大きく異なった。仙台市によると、非木造集合住宅では昭和56年改正の新耐震基準で建設された建物には大きな被害はほぼ発生しなかった。しかし、昭和53年の宮城県沖地震以前に建てられた建物では、外壁の損傷、ガラス窓の破損、外装材の剥落等の被害が発生した。特にマンションについては、構造躯体に問題はないが、壁が剥落したり、ドアが開閉しない等の生活に支障が生じる被害が多数発生した³。

¹ 人が現実に居住のため使用している建物をいう。そのため、庭は対象外となるが、庭等敷地を囲む塀等はその対象範囲に含まれる。非住家とは、住家以外の建物、倉庫、作業所、納屋等の建物を指す。官公署、学校、病院、公民館、神社、仏閣等は非住家とするが、これらの施設に、常時、人が居住している場合には、当該部分は住家とされる。

² 被害額は、阪神・淡路大震災の際の住宅被害額の推計手法（兵庫県災害対策本部推計）に準じ、今回の震災により全壊・半壊・一部損壊した住宅について、国土交通省「建築着工統計調査報告（平成20年度から22年度）」から算出した県内の新築の居住専用住宅、居住専用準住宅の住宅1棟あたりの単価に、県内被災市町村の住家被害棟数を乗じて推計した。対象とした住宅は、全壊住宅・半壊住宅・一部損壊住宅（単位は戸数ではなく棟数、使用年数による損耗は捨象。）全壊住宅は「全壊単価」に全壊住宅棟数を乗じて推計、半壊住宅は「半壊単価（全壊単価の50%）」に半壊住宅棟数を乗じて推計、一部損壊住宅は「一部損壊単価（全壊単価の20%）」に一部損壊住宅棟数を乗じて推計した。

³ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

(d) 非構造部材の被害

建物の耐震性に関しては、昭和53年の宮城県沖地震を契機に耐震基準の見直しが図られ、昭和56年に建築基準法（昭和25年法律第201号）が大幅に改正され、耐震規定が厳格化された。この新基準に基づき建物の耐震レベルが上がったことにより、今回の震災においては、揺れによる建物被害は少なかったものと考えられる⁴。

しかし、公共施設及び商業施設、工場等の大規模な空間を有する建物において、建築年の新旧に関わらず、天井や内外装・窓等、建物の非構造部材が脱落・落下する被害が多数発生した。このような非構造部材の脱落・落下被害報告は全国で約2,000件あり、負傷者は70人を超え、5人が死亡した⁵。県内の公共施設では、仙台市の太白区文化センターの外壁や窓ガラスが壊れ、さらに多目的ホール楽楽楽ホール⁶の天井が落下し、舞台や椅子の上に破片が散乱する被害が発生した⁶。また、大崎市三本木総合支所では天井パネルが落下する被害が発生した（図表4-5-2参照）。

図表4-5-2 今回の震災における非構造部材等の被害調査結果

項目	被害の状況	死者・重症被害件数（被害者数）
配管・空調機器等の建築設備の落下等	配管の落下、ボイラーの転倒	2件（3人）
天井の落下	天井板、鉄骨等の落下	5件（6人）
外壁・内壁の落下	石膏ボード、ALC板、モルタル材、土蔵の土壁の落下等	6件（6人）
屋根ふき材の落下	瓦の落下	2件（2人）

※建築物の被害に関連する被害のうち、死亡・重症被害が生じたもの

※死亡・重症については消防の救助情報による

（平成25年8月1日時点、国土交通省、東日本大震災における非構造部材等の被害調査結果）

(e) 家具類の転倒等

住宅の構造自体は地震動や津波による被害を免れても、住宅内では家具類の転倒・落下・移動等の被害が発生した。東京消防庁が仙台市市街地で実施した調査によると、49対象物のうち40対象物で家具類の転倒・落下・移動による被害があり、被害が発生した対象物では、パーティション、書棚、キャビネット、テレビ、パソコン等が転倒した。特にパーティションや書棚等、大きく重心の高いものの転倒率が高い傾向にあった。

また、同庁が栗原・大崎地域で行ったアンケート調査によると、同地域での震災前の転倒防止実施率は53%であり、今回の震災において同地域で61%の世帯が家具類の落下・転倒が発生した。なお、同時に調査を行った福島県郡山・須賀川地域では、今回の震災前の転倒防止実施率が22%で75%の世帯で家具類の転倒・落下が発生していた。栗原・大崎地域よりも郡山・須賀川地区の震度が小さかったことを踏まえると、この調査結果から家具類の転倒・落下防止対策には一定の効果があるといえる。

(f) 長周期地震動の影響

地震動は短周期の地震波による揺れと、長周期の地震波によるゆっくりとした揺れに分けることがで

⁴ 損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント：『東日本大震災レポート第5報（今回の地震の特徴と建物の被害状況、耐震設計について）』（平成23年4月）

⁵ 国土交通省：『建築被害を踏まえた建築基準の検証・見直しへの対応（全体）（資料9）』（平成25年8月）

⁶ 仙台市：「市政だより2011年6月号」仙台市ホームページ http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/shisei/bn_pdf/sis1106/index.html（確認日：平成25年12月26日）

きる。一般的に短周期の揺れは建物や設備等に損傷を与えるもので、震源に近い地域における揺れによる人的被害や住宅棟の被害の多くはこの短周期の地震動の影響で生じる。一方、今回の震災のように規模の大きな地震が発生すると、長周期地震動の成分も大きくなる。長周期の地震動は減衰しにくいいため、震源から遠く離れた東京や大阪でも高層ビルや高層マンションが共振し、長い時間ゆっくりと大きく揺れ続け、エレベーターの停止や閉じ込め、内装材等の損傷等の被害が発生する⁷。東京都内の多くの高層ビルでは、内装材の破損や家具、什器の移動・転倒、内装材に亀裂が生じる等の軽微な損傷が認められた⁸。

高層ビルの高層階においては、家具類の転倒・落下・移動や揺れによる転倒等で負傷者が発生した場合、エレベーターが使用できなくなることによって縦の動線が断絶するため、低層階よりも消防隊や救急隊、近隣住民等による救護に時間を要する可能性があり、人的被害の増大の危険性も考えられる⁹。

また、長周期地震動による高層ビルの揺れについては、地表部では小さな揺れも高層階では大きくなるため、通常はビルの地階や低層階に設置されている防災センター等のビル管理部門では、ビルの被害を感知しにくく初動対応が遅れるという課題も指摘されている。

ロ 津波による建物被害

沿岸市町では多数の建物が津波による被害を受けた。津波の浸水を受けた建物数は、石巻市で6万棟弱、気仙沼市や東松島市では1万棟を超えており、また、建物の浸水率は東松島市及び女川町で60%を超えた¹⁰。

女川町では、津波により倒壊した建物と津波に耐えた建物とが混在し、従来津波に対して強いといわれてきた鉄筋・鉄骨コンクリート造、鉄骨造の複数の建物が基礎部分から転倒する被害もあった。なかには、4階建てのビルが本来建てられていた場所から山側に70m程度流された事例もあった。そのほか、津波により鉄筋・鉄骨コンクリート造、鉄骨造の小規模な建物が完全に冠水して転倒した事例や津波や流出物の衝突等により壁が破壊された事例も見られた。

新耐震基準の建物が増加したことで、地震動による建物の倒壊等の被害は防ぐことができ、家具類の転倒対策等の取組を行う世帯も多かったため、人的被害は減少することができたと考えられる。その一方で、今回の津波による被害については防ぎきることはできなかった。



津波により横倒しになった鉄筋コンクリート造2階建ての女川交番（県警察本部）

ハ 造成宅地の被害

県内では広範囲にわたり造成宅地における住宅の被害が発生した。

仙台市の丘陵地にある谷地を切り盛りして造成した宅地では、盛土の滑りに伴い家屋が引き裂かれるように被災したり、盛土と切土の境で盛土の沈下により段差が生じて家屋が被災するなど、盛土部分や切土と盛土の境界部で被災箇所が多く発生した。また、地すべり対策のため杭を打ち込んでいた造成宅地にお

⁷ 消防庁：『東日本大震災記録集』（消防庁、平成25年3月）

⁸ 内閣府：『平成24年版 防災白書』（内閣府、平成24年8月）

⁹ 東京消防庁：『平成23年度長周期地震動等に対する高層階の室内安全対策専門委員会報告書』（東京消防庁、平成24年2月）

¹⁰ 国土交通省：『東北地方太平洋沖地震における津波被害市区町村の浸水被害建物数計測について』（国土交通省、平成23年8月）

いても、地震の揺れにより杭そのものが傾斜するなどの被害があった。白石市においても地すべり対策のため、地下水位を下げる集水井を設置していたが、表層が厚さ1mから2m程度の規模ですべる被害があった。

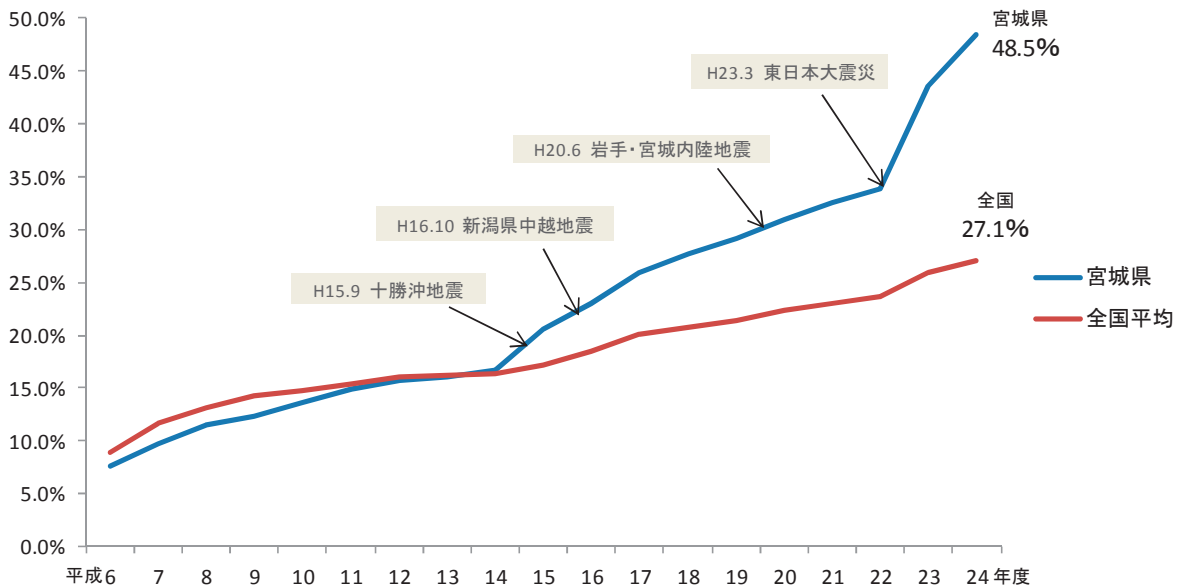
山元町の住宅団地では、盛土と切土の境界部にある道路に亀裂が生じ、幅30m、長さ40mの規模で地盤がずれた一方、隣接する擁壁では被害を免れるという事例があった。この擁壁は、今回の震災より数年前にあった豪雨によって崩落しており、その復旧時に高強度繊維のシートを盛土に挟んだ補強土で築いていた。

二 地震保険加入率の推移と支払総額

本県における地震保険の世帯加入率の推移をみると、平成13年度末時点では全国平均16.2%とほぼ同じ16.1%であった。その後、平成15年の十勝沖地震（住家全壊116棟、半壊368棟等）、平成16年の新潟中越地震（住家全壊3,175棟、半壊13,810棟等）を経て加入率は増加しており、平成20年に発生した岩手・宮城内陸地震（住家全壊30棟、半壊146棟等）時の加入率は、全国平均の22.4%を大きく上回る30.9%であった。この増加傾向の要因のひとつとして、地震調査研究推進本部地震調査委員会から平成17年に公表された宮城県沖地震の発生確率（20年以内に90%、30年以内には99%）が広く認知されていたものと推測される。

今回の地震保険加入率をみると、本県では発災前の平成22年度末で33.6%と、愛知県の35.3%に次いで全国で2番目に多い加入率であったが、発災後の平成23年度末では43.5%、平成24年度末時点では48.5%に増加し、全国で最も地震保険加入率の高い県となっている（図表4-5-3参照）。

図表4-5-3 地震保険世帯加入率の推移



〔一社〕日本損害保険協会、地震保険 都道府県別世帯加入率の推移

今回の震災に伴う県内の地震保険の支払件数及び金額の実績は次のとおりであり、本県の地震保険の受付件数は全国の31%、支払金額は45%を占めている（図表4-5-4参照）。県では、昭和53年の宮城県沖地震以降、発生が懸念されていた巨大地震に対する様々な対策を行い、その危険性を広く周知してきた。地震保険の加入率の増加からも、県民の地震に対する危機意識は高かったことがうかがえる。

図表4-5-4 今回の震災に係る地震保険の支払件数及び金額

地区	受付件数	支払件数	支払保険金(千円)	
北海道	1,365	804	782,897	
東北	青森	9,095	7,857	5,086,796
	岩手	31,326	27,735	58,188,856
	宮城	280,072	261,594	559,416,268
	秋田	2,356	2,005	1,108,956
	山形	3,936	3,320	2,706,601
	福島	84,293	77,920	157,435,234
	小計	411,078	380,431	783,942,711
関東・甲信越・静岡	茨城	118,537	107,609	152,987,243
	栃木	45,278	38,633	43,079,151
	群馬	10,323	8,682	7,232,889
	埼玉	47,805	37,136	27,638,284
	千葉	105,281	89,395	109,179,256
	東京	119,066	92,598	86,346,409
	神奈川	28,096	20,781	17,824,937
	新潟	1,901	1,384	1,076,425
	山梨	3,416	2,801	1,876,716
	長野	370	261	295,810
	静岡	3,496	2,760	1,992,723
	小計	483,569	402,040	449,529,843
その他府県	853	373	337,843	
合計	896,865	783,648	1,234,593,294	

(平成24年5月31日時点、〔一社〕日本損害保険協会、東日本大震災に係る地震保険の支払件数、金額について)

② 公営住宅の被害状況

イ 本県の公営住宅の概況

公営住宅は、公営住宅法（昭和26年法律第193号）第2条において「地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその附帯施設で、法律の規定による国の補助に係るものをいう」と規定されており、公営住宅には県営住宅、市町村営住宅、改良住宅¹¹がある。

¹¹ 住宅地区改良法により建設された公営住宅の一種

被災した公営住宅の復旧にあたっては、公営住宅法に基づく既設公営住宅復旧事業を活用して、滅失した公営住宅の再建及び損傷した公営住宅の補修を行うことが可能である。同事業については、公営住宅法により復旧工事に係る費用の2分の1を国費で補助することになっているが、今回の震災が激甚災害に指定されたことにより、補助率の嵩上げが行われた¹²。

ロ 県営住宅の被害状況

今回の震災では、県内全ての県営住宅となる102団地が被災し、被害の程度が大きいものは21団地76棟1,700戸におよんだ。このうち、屋上まで浸水するなどして全壊したものが2団地2棟48戸、壁等が破損したものが7団地8棟519戸、床上浸水が11団地39棟590戸、床下浸水が3団地5棟156戸、擁壁破損が2団地23棟484戸あり、被害額は概算で58億円であった。

県営住宅の復旧作業は、被災直後から各住戸内の水道・電気・ガスのライフラインを優先した。大規模な被害を受けた21団地のうち、全壊被害のあった2団地を除いた19団地については、3月から4月に工事請負契約を行い復旧工事に着手し平成24年3月末までに完了した。

なお、本震災で住居を失った被災者に対しては入居資格を緩和し、収入状況に関わらず、高齢者・障害者等以外でも単身で応募できることとした。

ハ 市町村営住宅の被害状況

県内における市町村営住宅の被害状況は次のとおりであった（図表4-5-5参照）。

¹² 国土交通省住宅局住宅総合整備課：「東日本大震災における公営住宅の復旧」『建設マネジメント技術平成2011年10月号』（経済調査会〔東京〕、平成23年10月）

図表4-5-5 市町村営住宅の発災時の総戸数・被害状況・復旧状況

		発災時の総戸数	一部の被害棟以上数	一部の被害以上数	具体的な復旧状況
沿岸部	仙台市	9,021		4,500(※)	特に大きな被害を受けた住棟の状況については以下のとおり (復旧建替)※()内は復旧後の戸数 平成25年度完了予定 幸町市営住宅3-1棟(227戸)、郡山市営住宅6-8棟(40戸)鶴ヶ谷第二市営住宅5B2棟(30戸) (解体) 平成23年度完了 鶴ヶ谷第二市営住宅5A26棟 平成24年度完了 鶴ヶ谷第二市営住宅5B1棟 (大規模改修) 平成24年度完了 小松島第二市営住宅8-8棟、鶴ヶ谷第二市営住宅9A1棟、鶴ヶ谷第二市営住宅9A2棟 ※その他の被害を受けた住棟については、平成23~24年度に、改修や修繕により対応
	石巻市	1,690	276	932	一部損壊住宅については、平成24年3月までにほぼ復旧済
	塩竈市	623	2	96	外壁被害箇所等現状復旧済
	気仙沼市	546	15	24	平貝住宅 10棟5戸全壊 5戸流出 解体撤去済み 新浜住宅 1棟6戸全壊 解体撤去済み 大沢住宅 4棟8戸一部損壊(屋根瓦破損)平成24年7月25日時点で修繕済
	名取市	477	14	115	小豆島団地1棟6戸 日和山団地1棟24戸 広浦第一団地8棟61戸 広浦第二団地4棟24戸 以上、全て解体・撤去済み
	多賀城市	317	11	0	
	岩沼市	354	22	50	被害があった22棟50戸は解体撤去済み
	東松島市	557	164	557	大規模改修は平成23年度に完了 小規模については、随時修繕対応
	巨理町	219	0	0	4棟地盤沈下 平成24年10月に復旧完了
	山元町	150	15	57	被害があった15棟の内14棟は既に解体済 残り1棟については修繕済
	松島町	160	5	69	町営団地内の道路、歩道の陥没、復旧
	七ヶ浜町	20	2	20	被災した町営住宅は、用途廃止した後取り壊しを行った。今後は、新規で災害公営住宅として212戸建設予定
	利府町	125	27	47	平成24年3月末まですべて復旧完了
	女川町	303	87	259	一部損壊 26棟 67戸 継続使用 半壊 14棟 40戸 解体 全壊 47棟 152戸
南三陸町	400	97	108	浸水区域にあった木造住宅は流失し、RC住宅は解体撤去済み	
内陸部	白石市	533	0	0	
	角田市	572	0	0	
	登米市	892	7	18	損壊した建物は全て解体済み
	栗原市	1,039	0	174	復旧建替 5戸 平成25年度完了 大規模改修 23戸(平成23年度完了) 67戸(平成24年度完了) 小規模改修 68戸(随時対応)※2棟11戸解体予定
	大崎市	1,832	8	12	損壊した建物は全て解体済み
	蔵王町	114	8	11	一部損壊 8棟11戸(給排水設備) 平成24年3月までに随時修繕完了済
	七ヶ宿町	47	39	47	停電に伴う、給湯器凍結による修繕、住宅のクラック修繕等の軽微な損壊のみ。平成23年10月28日に修繕完了
	大河原町	267	0	0	
	村田町	173	0	0	
	柴田町	496	1	1	復旧済み
	川崎町	139	39	39	39戸の被害戸数のうち30戸で内壁の亀裂や剥がれの被害が確認され、ボードや漆喰により部分補修を実施した。また、その他の9戸については、木製家具の交換、調整及び電気器具の修繕を実施している。補修工事は平成23年5月2日に着手し、6月21日に完成
	丸森町	284	0	0	
	大和町	212	51	58	平成24年3月までにすべて完了
	大郷町	102	0	0	
	富谷町	80	0	0	
	大衡村	150	9	34	3月19日までに完了
	色麻町	102	0	0	
加美町	439	0	0		
涌谷町	255	0	0		
美里町	326	67	130	平成24年3月まですべて復旧完了	

※一部損壊以上のものすべてではなく、被害があった住戸数を表記

2 被災建築物応急危険度判定及び被災宅地危険度判定

(1) 応急危険度判定・被災宅地危険度判定に係る概況

被災建築物応急危険度判定（以下「応急危険度判定」という。）、被災宅地危険度判定（以下「宅地危険度判定」という。）は、大規模な地震等により建築物・宅地が大規模かつ広範囲に被災した際、要請を受けた被災建築物応急危険度判定士（以下「応急危険度判定士」という。）・被災宅地危険度判定士（以下「宅地危険度判定士」という。）が危険度を判定し、被害の状況を把握することにより、被災後の人命に係る二次災害を防止するために実施される。平成15年の宮城県北部地震、平成20年の岩手・宮城内陸地震の際にも判定活動が行われた。

応急危険度判定士については、各都道府県知事が発行した応急危険度判定士の登録書を持つ行政職員や建築士のうち、地震等が発生した際に現地での活動を行うことを了解した者が各都道府県の名簿に登録され、平成21年3月時点でこの名簿に登録されていた応急危険度判定士は、全国で約10万人であった。このうち2割は行政職員で、残り8割が民間の建築士となっている。本県においては、平成22年4月1日の時点で2,122人の応急危険度判定士が登録されていた。なお、行政職員の場合には応急危険度判定作業は公務出張の扱いとなることが多いが、民間の建築士は災害保険が適用されるものの無償での活動となる。

宅地危険度判定士については、県知事等が実施する講習を修了し判定を適正に執行できると認定された者及びそれと同等以上の知識若しくは経験を有する者で、県の被災宅地危険度判定士名簿に登録されている。

応急危険度判定士の支援体制として、全体を統轄する組織に全国被災建築物応急危険度判定協議会がある。同協議会においては（一財）日本建築防災協会が事務局を務め、都道府県や各建築関係団体が加盟しており全国を6ブロックに分けて組織化している。同協議会は災害時の対応のルールや判定方法、都道府県の支援体制の組み方等を定め、毎年応急危険度判定士に対して実地研修を行っている。

災害対策本部が設置された市町村で宅地危険度判定活動を実施する際、県は市町村から支援要請を受け、登録している宅地危険度判定士を派遣するとともに判定資機材の提供等を行う。また必要に応じて他都道府県への広域支援要請も行う。

応急危険度の判定方法は、余震によって建物が倒壊する危険性があるか、屋上の看板や給水塔あるいは外壁の部材や窓ガラス、塀等が落下や転倒を起さないかについて、建築の専門家である応急危険度判定士が調査する。この調査は判定調査表により行われ、判定結果は建物の外から見やすい場所に判定ステッカーを貼ることで、建物の所有者、使用者及び第三者に知らされる。なお、判定ステッカーは赤、黄、緑の3種類で、赤は「危険」で建物使用が危険であること、黄色は「要注意」で建物使用時には十分注意すること、緑は「調査済み」であることを意味している。宅地危険度判定についても、基本的な考え方は同様である。

(2) 本震災における活動

イ 応急危険度判定

発災直後からほぼ1か月の間は、情報通信網や道路交通網等のライフラインが遮断され、燃料も不足するなど、遠方からの支援を受入れる体制がとれず、非常に限られた条件の中で応急危険度判定を実施せざるを得ない状況であった。そのため、地元の判定士や市町村職員、県職員が中心となって判定を実施したが、自らも被災している応急危険度判定士や職員も多く、地域内での人員も限られていた。

沿岸市町においては、津波により広範囲で建築物が流出し、庁舎自体も浸水するなどの被害が重なったため、実施体制を確保することが困難であった。さらに、被災地の路上にはがれきが散乱し、立入ることができない状況が続いたため、発災から数週間後に判定活動を開始し、実施期間も1か月を超える事例が多く見られた。また、地盤沈下の影響により1週間から2週間ほどは水が引かず、満潮のたびに冠水する

第4章 応急・復旧対策

ことも判定活動を妨げる要因のひとつであった。その後、津波浸水域でがれきの撤去が進んだことや4月7日の最大余震による被害もあったため判定実施の要望が高まった。しかし、応急危険度判定士や職員は他の業務、住宅相談等に忙殺されていたため、追加で対応する人員が必要となった。この時期には燃料の供給状況等も改善されてきたことから、4月13日に広域派遣を要請し他都道県（北海道、青森県、秋田県、山形県、新潟県、埼玉県、東京都、神奈川県）の各都道県及び市町村職員、民間判定士）の支援を得ながら判定活動を継続した。また、応急危険度判定を実施する体制がとれない市町村や津波浸水域の市町に対しては、県職員も追加で判定作業を実施するなどの支援を行った。その結果、3月11日から5月10日までの2か月間にわたり、延べ1,472班、2,955人の判定士により12市18町の50,721棟が判定された。

過去の被害地震と比較しても、今回の震災に係る応急危険度判定調査棟数は広域かつ多数にのぼり、調査の困難さからも判定期間が長期にわたることとなった（図表4-5-6参照）。

図表4-5-6 主な被害地震に係る応急危険度判定調査の実績値

地震発生年月日	地震名 (震央地名)	判定地区	判定期間	判定人数	判定棟数
平成23年 3月11日	東北地方 太平洋沖地震	仙台市、石巻市、塩竈市、白石市、名取市、角田市、多賀城市、岩沼市、登米市、栗原市、東松島市、大崎市、蔵王町、大河原町、村田町、柴田町、丸森町、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、大和町、大郷町、富谷町、加美町、涌谷町、美里町、女川町、南三陸町	平成23年 3月11日～ 5月10日 (60日間)	2,955人	50,721棟
平成19年 7月16日	新潟県 中越沖地震	柏崎市、出雲崎市、刈羽村	平成19年 7月16日～ 23日 (8日間)	2,758人	34,048棟
平成16年 10月23日	新潟県 中越地震	長岡市、旧栃尾市、旧越路町、旧小国町、見附市、小千谷市、川口町、旧堀之内町、旧広神村、旧守門村、旧入広瀬村、旧六日町、旧大和町、十日町市、旧川西町、旧中里村、旧松代町、柏崎市、旧西山町、刈羽村	平成16年 10月24日～ 11月10日 (18日間)	3,821人	36,143棟
平成15年 7月26日	(宮城県北部)	矢本町、鳴瀬町、河南町、鹿島台町、南郷町	平成15年 7月27日～ 8月3日 (8日間)	743人	7,245棟
平成7年 1月17日	兵庫県 南部地震	神戸市、尼崎市、西宮市、伊丹市、宝塚市、川西市、芦屋市、明石市、淡路地区	平成7年 1月18日～ 2月9日 (23日間)	6,468人	46,610棟

(全国被災建築物応急危険度判定協議会、被災建築物応急危険度判定00通信第6号、10号、14号及び新潟県中越地震の記録をもとに作成)

調査件数判定結果別にみると、県全体で危険と判定されたのは5,200件、要注意判定が7,553件、調査済み判定が37,968件であった¹³（図表4-5-7参照）。

図表4-5-7 応急危険度判定結果

単位：件

	木造			鉄筋コンクリート造			S造			合計			
	危険	要注意	調査済	危険	要注意	調査済	危険	要注意	調査済	危険	要注意	調査済	計
仙台市	1,287	2,265	3,786	88	189	322	168	257	545	1,543	2,711	4,653	8,907
石巻市	221	104	9,074	0	0	0	0	0	0	221	104	9,074	9,399
塩竈市	129	193	4,405	3	3	6	0	0	0	132	196	4,411	4,739
白石市	243	453	1,793	1	1	45	3	6	24	247	460	1,862	2,569
名取市	67	192	3,070	0	0	0	0	0	0	67	192	3,070	3,329
角田市	13	19	15	0	0	0	0	0	1	13	19	16	48
多賀城市	71	200	1,151	1	0	3	9	18	83	81	218	1,237	1,536
岩沼市	194	260	1,308	5	0	38	5	1	37	204	261	1,383	1,848
登米市	334	150	434	0	0	0	0	0	0	334	150	434	918
栗原市	207	292	563	10	9	20	4	7	4	221	308	587	1,116
東松島市	83	92	3,889	0	0	9	1	0	17	84	92	3,915	4,091
大崎市	326	385	1,803	12	11	73	0	0	0	338	396	1,876	2,610
蔵王町	49	57	45	0	0	1	0	1	0	49	58	46	153
大河原町	6	7	3	0	2	0	0	0	4	6	9	7	22
村田町	15	26	3	2	0	0	1	0	0	18	26	3	47
柴田町	149	62	4	0	0	0	0	0	0	149	62	4	215
丸森町	8	20	11	0	0	0	0	0	0	8	20	11	39
亘理町	565	370	1,383	7	5	59	0	2	8	572	377	1,450	2,399
山元町	246	552	1,527	2	1	9	2	10	26	250	563	1,562	2,375
松島町	45	56	9	0	0	0	0	0	0	45	56	9	110
七ヶ浜町	59	275	585	3	1	12	2	2	17	64	278	614	956
利府町	5	47	50	0	0	0	0	0	0	5	47	50	102
大和町	25	95	25	0	0	0	0	0	0	25	95	25	145
大郷町	35	104	56	0	0	0	0	0	0	35	104	56	195
富谷町	10	52	36	0	3	1	1	1	3	11	56	40	107
加美町	15	40	39	0	0	0	0	0	0	15	40	39	94
涌谷町	96	192	736	0	0	0	0	0	0	96	192	736	1,024
美里町	12	9	9	0	0	0	0	0	0	12	9	9	30
女川町	232	382	725	1	14	16	10	16	48	243	412	789	1,444
南三陸町	112	42	0	0	0	0	0	0	0	112	42	0	154
計	4,859	6,993	36,537	135	239	614	206	321	817	5,200	7,553	37,968	50,721
割合	10.04%	14.45%	75.51%	13.66%	24.19%	62.15%	15.33%	23.88%	60.79%	10.25%	14.89%	74.86%	100.00%

（全国被災建築物応急危険度判定協議会、被災建築物応急危険度判定QQ通信第14号）

応急危険度判定の基準は二次災害の防止を目的としているため、市町村によっては瓦が一枚落ちそうでも危険と判定される事例があった¹⁴。そのため、家屋が倒壊する可能性があり危険と判定された場合と同じ判定結果であっても、実態には大きな違いがあった。

判定作業にあたっては、制度の概要をまとめたチラシを判定士が携行し、家主からの問い合わせに対応した。判定用紙には、この調査が被災証明のための調査ではないことが明記されるとともに、要注意・危険と判定された建物の持ち主が、専門家に技術的相談ができるように連絡先を記載したが、「前の家は実施してい



応急危険度判定活動の様子

¹³ 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定QQ通信第14号』（全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成23年12月）

¹⁴ 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）

るのに我が家は実施しないのか」、「全市町村で実施しないのはなぜなのか」等の問い合わせが寄せられるなど、応急危険度判定制度の趣旨が十分に浸透しているとはいえない状態であった。また、応急危険度判定は1軒ずつ建物被害について丁寧に調査をするものと考えた被災者から同制度に関する問い合わせが市町村等に多数寄せられた¹⁵。

その他、判定用紙の貼付期間について一定の基準がなかったため、貼付期間に関する問い合わせも多かった¹⁵。

また、応急危険度判定の結果は、その後のり災証明のための建物調査、被災建築物の被災度区分判定の結果と整合するとは限らなかった。そのため、り災証明のための建物調査等で、応急危険度判定よりも軽い被害と認定された場合に、住民から市町村に対して問い合わせが寄せられた。

ロ 宅地危険度判定の実施

被害を受けた県内の宅地においては、3月13日から5月19日までの約2か月にわたり、宅地危険度判定作業を実施した。市町村では宅地危険度判定活動を実施する際に県へ支援要請を行い、この要請に対して県は登録している宅地危険度判定士の派遣及び判定資機材の提供等を行った。また、必要に応じて他都道府県に対し広域支援の要請を行った。派遣された宅地危険度判定士は、県外の59都道府県区市から延べ819人、県内市町村から延べ12人、(独)都市再生機構から延べ12人、(社)全国宅地擁壁技術協会から3人、仙台市宅地安全協議会から延べ24人であった。さらに、宅地危険度判定を未実施の市町村に対して実施を働きかけるとともに、市町村に県の宅地危険度判定士名簿を提供したことから、直接地元の宅地危険度判定士の協力を得て判定活動を行った市町村もあった。

仙台市は宅地被害が広範にわたったことから、県が国土交通省に依頼して2次にわたる広域派遣による判定作業を実施した。仙台市以外の市町村には、県職員等を岩沼市、川崎町、利府町に派遣した。

3月13日から5月19日の間に、宅地危険度判定を完了した市町村は3市7町であり、未実施の市町村は10市14町1村であった(図表4-5-8、図表4-5-9参照)。沿岸市町では、応急危険度判定と同様に宅地危険度判定の実施体制の確保が困難であり、がれきの散乱や冠水等が判定活動の妨げとなった¹³。



被災宅地危険度判定活動の様子

図表4-5-8 宅地危険度判定の実施状況

実施状況		判定結果 (3月13日から5月19日まで実施)	
完了 3市7町	仙台市、角田市、岩沼市、川崎町、亘理町、山元町、松島町、利府町、大和町、加美町	危険	960件
未実施 10市14町1村	石巻市、塩竈市、気仙沼市、白石市、名取市、多賀城市、東松島市、登米市、栗原市、大崎市、蔵王町、七ヶ宿町、大河原町、村田町、柴田町、丸森町、七ヶ浜町、大郷町、富谷町、大衡村、色麻町、涌谷町、美里町、女川町、南三陸町	要注意	1,370件
		調査済み	1,869件
		合計	4,199件

(宮城県土木部『東日本大震災1年の記録～みやぎの住宅・社会資本再生・復興の歩み～』をもとに仙台市による確認を経て作成)

¹⁵ 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定00通信第15号』(全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成25年2月)

図表4-5-9 宅地危険度判定の結果

市町村名	危険	要注意	調査済	合計
仙台市	868件	1,210件	1,802件	3,880件
	22.4%	31.2%	46.4%	100.0%
角田市、岩沼市、川崎町、亘理町、山元町、 松島町、利府町、大和町、加美町	92件	160件	67件	319件
	28.8%	50.2%	21.0%	100.0%
合計 (3月13日から5月19日に実施)	960件	1,370件	1,869件	4,199件
	22.9%	32.6%	44.5%	100.0%

(宮城県土木部『東日本大震災1年の記録～みやぎの住宅・社会資本再生・復興の歩み～』をもとに仙台市による確認を経て作成)

(3) まとめ

本来、応急危険度判定及び宅地危険度判定は、二次災害の防止のため可能な限り早急に行うべきであったが、両調査とも移動のための燃料不足や通信網の被害による情報不足により着手が遅れた。判定に赴く際に使用する車両を緊急通行車両に指定し、燃料の優先配分を受けられるようにするなど、早期派遣のための対策をとることが求められた。

今後は広域災害が発生した場合に備え、県内の地域ごとに現場の調整や判定士の派遣をコーディネートできる人材を育成するとともに、早期派遣に必要な県内外の関連団体との連絡手段や輸送手段等を確保することが必要である。

また、過去の災害においても報告されているが、応急危険度判定の趣旨が住民に十分に理解されていないことも課題である。市町村ヒアリングによると、今回の震災においても、り災証明のための建物調査の結果が応急危険度判定と整合しないことなどを原因とする苦情が住民から市町村に寄せられた事例があった。応急危険度判定の趣旨が誤解され、被災地の住民に混乱を生じさせないためにも、応急危険度判定等は文字どおり応急的に建物及び宅地の危険度を判定して二次災害を防止するための調査であり、り災証明のための調査とは異なることなど、住民への広報や説明を徹底することが求められる。

3 被災市街地の建築制限

(1) 被災市街地の建築制限

本県は、被災市街地の復興に向けた都市計画を定める間、復興まちづくりの妨げとなる無秩序な建築行為を抑制するため、緊急の措置として、建築基準法及び東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律（平成23年法律第34号、以下「建築制限特例法」という。）に基づき、特に区域を指定して建築制限を実施した。

イ 建築制限の実施

県では、4月7日に、建築基準法に基づき、特に被害の大きかった気仙沼市、東松島市、名取市、南三陸町、女川町について発災後2か月の建築制限を実施した。その後、5月11日に建築制限特例法に基づき、建築制限を9月11日まで延長し、同法によって11月10日まで建築制限を実施した。また、7月1日に建築制限の対象に山元町を追加した。このほか、特定行政庁¹⁶である石巻市も市長の権限により、独自に11月10日まで制限を行った（図表4-5-10参照）。

¹⁶ 特定行政庁は、建築基準法第4条の規定により建築確認を行うため地方公共団体に設置される公務員である建築主事を置く、市町村長のこと。建築の確認申請、違反建築物に対する是正命令等の建築行政全般を司る行政機関である。

図表4-5-10 建築制限のスケジュール

月日	建築制限
3月11日	発災
4月8日～4月11日	建築基準法（第84条第1項）による建築制限の実施
4月12日～5月11日	建築基準法（第84条第2項）による建築制限の延長
5月12日～9月11日	建築制限特例法（第1条第1項）による建築制限の実施
9月12日	建築制限特例法（第1条第3項）による建築制限の延長
11月10日	建築制限特例法による建築制限の終了

県は実施にあたって、市町村、指定確認検査機関に制度を周知し、応急仮設建築物設置予定者（又は団体）及び設計者からの相談業務を実施した。また、報道機関に対する適時の情報提供やホームページによる県民への周知を行った。

対象区域は、津波で浸水した地域のうち都市計画で定める用途地域等とし、市町村長の意見をもとに指定し、具体的な区域については告示により明示した。制限の対象となるのは津波により被災した全ての地域ではなく、主として将来的に整然としたまちづくりを実施する必要がある市街地である。そのため、離島や半島の小さな集落等には被害があっても制限は設けなかった（図表4-5-11参照）。

当該期間中に、建築制限区域内では、新築、増築、改築、移転の4つを制限し、修繕工事、リフォーム工事等は可能とした。

また、駐車場、官公署等の公益的な応急仮設建築物や工事現場の事務所・作業所等の仮設建築物のほか、市町の意見を聴き震災復興に係る事業の施行に支障がないと認めて知事が許可した建築物については、制限を受ける建築行為に当てはまらないとした。

図表4-5-11 建築基準法による建築制限区域

指定者	市町村名	建築基準法第84条 による建築制限 4月8日～5月11日	建築制限特例法 による建築制限 5月12日～9月11日	建築制限特例法 による建築制限の延長 9月12日～11月10日	備考
知事	気仙沼市	669.8ha	465.1ha	266.7ha	198.4ha 縮小
	名取市	102.7ha	102.7ha	102.7ha	
	東松島市	162.3ha	162.3ha	162.3ha	10月31日まで延長
	山元町	—	198.1ha	198.1ha	7月1日から制限
	女川町	273.6ha	206.9ha	144.3ha	62.6ha縮小
	南三陸町	175.7ha	175.7ha	175.7ha	
	合計	1,384.1ha	1,310.8ha	1,049.8ha	261.0ha 縮小
石巻市長	石巻市	434.1ha	543.4ha	94.0ha	449.4ha 縮小

ロ 制限解除の特例許可

県は、市町の意見を聴き、復興に向けた民間の経済産業活動との両立を図りつつ、復興に必要な物販店舗・飲食店・工場等の建築物について、制限解除の特例許可を行った。

許可にあたっては、復興まちづくり計画との整合、高潮による影響、インフラの復旧状況等を確認することから、県では庁内関係課及び県土木事務所との連絡会議を開催し、県土木事務所において相談・申請受理をワンストップで迅速に行える体制を整備した。

建築制限特例法による建築制限終了の11月10日時点での許可実績は19件で、用途としては物販店舗、造船作業場、倉庫、水産加工場、飲食店、作業所、物置、コインランドリー、自動車車庫、冷蔵倉庫であった。

② 被災市街地復興推進地域による建築制限

建築基準法による発災後2か月間の建築制限に引き続き、建築制限特例法により発災後8か月間まで建築制限を延長した。その間、市町では被災市街地復興特別措置法（平成7年法律第14号）に基づき、被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行い、今後実施される被災市街地土地区画整理事業等の支障とならないよう、建築物の建築等を許可制にした。

なお、建築制限は7市町12地区で行われた（図表4-5-12参照）。

図表4-5-12 被災市街地復興特別措置法による建築制限区域

市町村名	地区名	都市計画区域	決定告示年月日 (変更告示年月日)	面積
気仙沼市	鹿折・魚町・南町地区	気仙沼都市計画	11月11日	約 84.9ha
	南気仙沼地区			約 137.3ha
	松岩・面瀬地区			約 44.5ha
南三陸町	志津川地区	志津川都市計画	11月11日 (平成24年9月18日)	約 123.4ha
石巻市	石巻西部地区	石巻広域都市計画	9月12日	約 207.9ha
	石巻中部地区			約 226.2ha
	石巻東部地区			約 15.3ha
女川町	女川	石巻広域都市計画	11月11日 (平成24年3月30日)	約 226.4ha
東松島市	東松島大曲地区	石巻広域都市計画	11月1日	約 54.4ha
	東松島野蒜地区		11月1日 (平成24年5月30日)	約 203.6ha
名取市	関上地区	仙塩広域都市計画	11月11日 (平成24年3月30日)	約 121.8ha
仙台市	蒲生北部地区	仙塩広域都市計画	平成24年11月1日	約 108.0ha
7市町合計	12地区	4都市計画区域		約 1,553.7ha

この地域で許可が必要となる建築行為は、土地の形質の変更¹⁷と建築物の新築・改装若しくは増築であった。許可を受けることができるものとしては、自己居住用又は自己業務用の建築物で、主要構造物が木造・鉄骨造・コンクリートブロック造の階数が2以下の地階を有さないものであり、容易に移転又は除却ができ、敷地の規模が300㎡未満であることが条件として挙げられた。また、復興まちづくり事業の支障とならないものが許可を受けることができた。

制限の期間は、被災市街地復興特別措置法により災害の発生から2年以内となるため、都市計画決定告示日から平成25年3月10日までとなった。

¹⁷ いわゆる掘削と盛土の合計の面積が3,000㎡以上となる土地の形状を変更する行為全般をいう。

(3) まとめ

建築基準法第84条は、市街地に災害があった場合に最大2か月間その区域内の建築物の建築を制限又は禁止できると定めている。これは、被災地の復旧・復興には新しいまちづくりという観点が必要であることから、無秩序な建物の建築を防止する目的で設定された期間である。阪神・淡路大震災では、実際に2か月間で復興復旧計画が策定された。しかし、今回の震災による被害は広範かつ甚大であり、現行の建築基準法第84条の2か月間の延長期間では、市町村によるまちづくり復興計画の策定が困難であった。そのため、新たに建築制限特例法が策定され、通算8か月の建築制限が実施された。

現行の制度を適用した場合は、住民の意向がほとんど反映されず行政主導の復旧・復興計画になる恐れがあったため、今回の建築制限特例法による制限期間の延長は意味のあるものであった。建築制限特例法による建築制限は11月10日に全ての市町村で解除され、市町村によっては復興へと移行した。

今後の制度運用の検討のため、延長措置がとられた市町村の新しいまちづくりが住民の意向を反映した計画となったか検証を行うとともに、被災状況により建築制限の延長が柔軟に適用できる仕組みを引き続き国と協議することが望まれる。

また、被災市街地復興推進地域を決定することは、復興事業を推進する義務を各市町が負うことを意味する。各市町は建築制限期間満了までに土地区画整理事業や地区計画を決定する等、復興まちづくりの方針を住民に示さねばならず、県もその実現に向けて支援を行う必要がある。

4 住家被害認定調査

(1) 住家被害認定調査の概要

被害認定とは、地震や風水害等の災害により被災した住宅の被害の程度（全壊、半壊等）を認定すること（以下「住家被害認定調査」という。）をいい、市町村が実施する。この認定結果に基づき、被災者に災証明書が発行される。

住宅の被害の程度については国で基準が定められており、住宅の屋根、壁等の主要な構成要素の経済的被害の住家全体に占める割合（損害割合）に基づき、被害の程度を認定する。一般的には、全壊、大規模半壊、半壊及び半壊に至らないの4区分で認定を行う。

住家被害認定調査については国で標準的な調査方法が定められており、具体的には、研修を受けた市町村の職員等の調査員が、原則として2人以上のグループで被災した住宅に赴き、住宅の傾斜、屋根や壁等の損傷状況を調査する。

(2) 市町村による対応

今回の震災において、最も早く住家被害認定調査を開始した市町村は3月12日から、最も遅かった市町村でも発災後1か月以内には調査を開始した。津波被害の大きかった沿岸部では、内陸部よりも調査開始が遅い傾向にあった。これは沿岸部の被害が甚大なため、現地の市町では人員不足で実施できず、かつ広域支援で派遣される他地方公共団体職員の受入体制もとれなかった事が一因と考えられる。

なお、大河原町では、住家被害認定調査員が不足したためOB職員に協力を求めた。また、仙台市では、外部からの建築の専門家の協力として、(公社)日本建築家協会東北支部宮城地域会から専門家の派遣を受けることで、対応困難な案件の効率的な対応に努めた。

調査・判定は、当初津波による住家被害と地震による住家被害に分けて行われた。既存の調査方法では、津波による被害の認定基準がなかったことや津波の被害が甚大で調査対象があまりにも多かったことから、内閣府は3月31日に「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る住家被害認定迅速化のための調査方法について

て」の通知を発出し、航空写真を用いて流失が確認された住家を全壊と判定するなど、調査の簡素化を図るとともに、認定基準を変更した。

その結果、既に認定業務を終えた住家の再調査が必要となるなど、人員が限られている中で更に業務が増加した市町もあった。また、地盤の液状化等による住家被害に対応するため、5月2日には、内閣府より「地盤に係る住家被害認定の調査・判定方法について¹⁸⁾」が新たに通知された。

岩沼市では、断続的に余震が続き倒壊等の状況が変化したため何度も調査が必要になった。また、一度調査を行った調査先から再調査を要望されるなど対応に苦慮した。

内閣府¹⁹⁾によると、住家被害認定調査は基本的には市町村の税務関係の職員があたることが多いが、市町村では様々な形で職員を確保して対応した。

多賀城市、名取市²⁰⁾では、支援で訪れた兵庫県家屋被害認定士に調査を依頼した。その他、大郷町では一級建築士1人に委託していたが、途中から更にもう1人にも委託した。

多くの市町村では、住家被害認定調査の結果についても多数の問い合わせ等があり、他の市町村との判定基準の違いなどによる苦情への対応に苦慮した。また、国の生活相談窓口に赴き全壊扱いという判定を受けたにも関わらず、市町村では一部損壊扱いとの判定を受けたためトラブルになった事例や地震の直後に行った住家の応急危険度判定と住家被害認定調査の判定結果の違いに関する苦情も多く、応急危険度判定との基準の違いについて被災者の理解を得るには困難が伴った。

また、今回の震災においては、家屋以外のものが被災したことを証明するり災届出証明書（被災証明書）や家屋についての一部損壊判定以上の被災を証明する書面の提示により、東北地方を発着とする高速道路の無料開放措置が6月20日に開始されたことから、特に一部損壊判定を求める被災者からの調査依頼が殺到し、市町村ではその対応に追われた。対応する人員や機材等の強化を図り対応したが、大幅な業務負担が生じたほか、本来調査すべき被災住家への対応が遅れるなどの問題が発生した。

なお、り災証明書の申請受付件数及び発行件数は次のとおりであった（図表4-5-13参照）。

図表4-5-13 り災証明書の申請受付件数及び発行件数

	申請受付件数	発行件数
平成24年4月1日	493,533件	491,967件
(参考) 平成24年11月1日	504,520件	504,071件

③ 県による対応

本県では、内閣府が定める運用指針や今回の震災に伴う特例に関する市町村への周知、相談対応を行ったほか、り災証明書発行に関する被災者からの問い合わせに直接対応した。り災証明書の発行は住家被害認定事務を伴うが、住家被害認定事務は市町村の事務であり、内閣府が定める運用基準に基づき市町村が判断を行う。しかし、全壊、半壊という被害程度の基準には法的な根拠がないことから、内閣府が定めた運用基準については市町村により解釈の違いが見られた。

そのため、今回の震災による住家被害認定調査について、被災者から「自分が居住する市町村に比べ他の市町村の判定が甘い」、「市町村の判定に納得できない」等の相談が寄せられ、市町村の判定を県が是正する

¹⁸⁾ 3月31日に策定され、4月12日に改定された。

¹⁹⁾ 内閣府：「防災情報のページ」内閣府ホームページ
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/2-1-1-4.html（確認日：平成25年9月9日）

²⁰⁾ 兵庫県災害対策課：『兵庫県家屋被害認定士制度について（平成23年12月22日）』

よう求められる事例もあった。また、内閣府から、市町村間の評価の差等の報道について市町村の状況調査を求められたため調査を行った。

市町村のり災証明書発行業務に関しては、3月14日付けで市町村に対して対応窓口の設置、住民への周知、関係部署間での情報の共有化等、り災証明書発行事務が迅速かつ円滑に行われるよう、適切な事務の執行に配慮するように通知するとともに、県民や市町村からの各種相談に随時対応した。

市町村支援として、住家の被害認定業務が円滑かつ適切に行われるよう、内閣府職員を講師として市町村職員等を対象に、り災証明書発行に係る被害認定業務の説明会を開催した。また、県総務部市町村課及び税務課が連携し、東京都からの派遣職員50人を対象に税務課職員を講師としたりり災証明書発行に係る被害認定業務の説明会を開催するとともに、長崎県をはじめとした他県からのり災証明書発行に係る応援派遣職員の市町村への派遣について、随時調整を行った。県職員による人的支援は、体制の整った市町から4月1日以降順次行い、9月末までの現地調査支援実績は延べ2,427人であった。同様に、り災証明書受付窓口等への支援のため県税事務所職員を派遣した。9月末までの支援実績は延べ2,257人で、現地調査支援と合わせると4,684人にのぼり、10月以降も要請に応じて支援を継続した。

(4) まとめ

当初、り災証明書の発行に伴う住家被害認定に関する国の基準は、津波被害について対応していなかった。そのため、内閣府は急遽津波被害に関する基準を作成した。しかし、市町村による解釈の違いが生じることもあり、認定については被災者から県に対して相談が寄せられたことから、県としても、国に細かな分類の定めを設けるように要望を行った。処理の迅速性と認定の公平性の両面を満足させることは容易ではないが、被災者救済の観点から、住家の被害認定基準等については改善策の検討が必要である。

本県では、り災証明書の発行手続について、庁内の役割分担が明確になっておらず調整が困難であった。今回の震災では、不動産に関する知識があることなどから県総務部税務課や県税事務所が中心となって市町村への支援にあたった。り災証明書発行への市町村支援については、今後、役割分担や業務フローを検討する必要がある。また、り災証明書発行への支援については、民間の建築士、土地家屋調査士等への委託、OB職員等の専門知識を持った人材、県外からの応援職員の活用など検討していく必要がある。

市町村では、住家被害認定の調査・判定にあたる職員の多くは、調査に赴く前にマニュアルを読むなどの講習を受けてはいるものの、必ずしも建築物等に対する専門的知識がある職員のみが対応したわけではない。り災証明は、被災者の生活再建のスピードを左右することから調査員による判定結果の信頼性をより確保することが重要であり、り災証明に関する規程の作成、教育プログラム等の充実、専門知識を持った人材を広く活用する仕組みづくりなど、本震災の教訓に基づき事前の準備を進めることが望まれる。

5 被災した住宅に関する支援

(1) 住宅相談の実施等

イ 概要

今回の震災では多くの住宅が被災したことから、住宅のり災証明や住宅の安全性の確認及び住宅の修繕・建て替え等に関する県民からの相談のほか、市町村からの問い合わせにも対応するため、県では本庁及び地方合同庁舎5か所（大河原、仙台、大崎、栗原、登米）に被災住宅相談窓口を設置し、3月22日から6月30日まで相談を受付けた。

また、県では、通信の途絶や燃料不足で対応が困難な時期に、住宅の応急修理、修繕、融資等に係る各種制度を分かりやすくまとめた相談マニュアルを作成して、市町村及び相談者等に配布した。さらに、その

情報を県ホームページにも掲載することにより、土木部内の担当課以外の職員の協力を得ながら対応していた市町村の担当者や県民からの多くの問い合わせに対して、対応する全ての職員が同程度の情報を提供することを可能にした。

市町村等には被災住宅相談窓口を設置し、(社)宮城県建築士会、(社)宮城県建築士事務所協会、(公社)日本建築家協会東北支部等の関係団体の協力を得て、建築士等の相談員を15市町村(仙台市、塩竈市、多賀城市、岩沼市、登米市、東松島市、村田町、亘理町、山元町、七ヶ浜町、大和町、大衡村、涌谷町、女川町、南三陸町)に派遣²¹し、専門的な相談に応じた。

仙台市では、被災者の生活再建に向けて応急仮設住宅の建設や住宅の応急修理を実施していく上での問い合わせに対応するため、3月25日に応急仮設住宅・応急修理コールセンターを設置した³。また、宅地の被害は地域や個々の地盤によって対策工事の方法が異なることや所有者負担と公費負担の割合等がそれぞれ異なることなどから、宅地復旧事業に関して個別の相談を行う必要が出てきたため、平成24年1月10日から宅地被害を受けた被災者に対応する相談窓口を開設した³。

国土交通省は、今回の震災により被災した住宅の補修・再建のため、3月31日から8月31日まで、(公財)住宅リフォーム・紛争処理支援センターが運営する住まいのダイヤル²²に被災地専用のフリーダイヤルを開設し、被災住宅の補修・再建に関する電話相談を本格的に開始した²³。同センターは国土交通省の要請を受け、4月1日から7月30日まで、被災地各県の主要都市に相談員が対面での相談を行う窓口を設置し、被災住宅の補修方法、補修費用等、具体的な相談を行った。同時に、電話相談や窓口相談における相談者の希望により、4月1日から8月31日まで、住宅瑕疵担保責任保険法人の検査員が、各被災地において被災住宅の無料現地診断・相談を行い、補修方法、補修費用等の具体的な相談に応じた。

ロ 住宅相談の実績

県が設置した被災住宅相談窓口には、3月22日から相談が寄せられ、最初の週は712件の相談があった。5月中旬には相談件数が2桁に減少し、相談窓口終了の6月30日までに計2,036件の住宅相談が寄せられた。電話相談に関しては、被災者には問い合わせ先となる電話番号をひとつだけ広報して窓口を一本化し、その電話に対応した職員が質問を聞いて直接担当課室に転送することで、被災者にわかりやすい相談体制を実現した。また、住宅相談に関する情報や担当窓口を整理して、ホームページへの掲載や市町村への情報提供を行い、関係者が連携して相談に対応できる環境を整えた。

3月25日に開設した仙台市の応急仮設住宅・応急修理コールセンターは、応急仮設住宅に関する問い合わせ対応を応急仮設住宅への入居が収束した6月末で終了し、7月以降は応急修理のみの問い合わせ対応を行った。同コールセンターでは、平成24年3月31日までの約1年間で48,684件(試用期間の平成23年3月中は除く)の問い合わせに対応した。最も多かった相談内容は住宅の応急修理で全体の7割を占めた。その他、応急仮設住宅や障害物の除去等に関する問い合わせがあった³。

住まいのダイヤルには、県内から電話相談が1,495件、窓口相談が138件、現地診断・相談には3,173件の相談が寄せられた。本県を含む電話相談の傾向として、震災関連相談における主な不具合部位・事象の割合は、部位では基礎・地盤が、事象ではひび割れが最も多く、震災関連以外の相談の3倍弱であった。

²¹ 建築士等の相談員は、平成23年9月30日時点で延べ2,036名を派遣した。

²² 住まいのダイヤルは、(公財)住宅リフォーム・紛争処理支援センターの愛称であり、同時に当該財団が運営する住宅に関する電話相談窓口を指す。

²³ 国土交通省：『被災住宅補修のための無料診断・相談制度について(住宅局、平成23年3月30日15時現在)』

② 被災者の住宅応急修理

イ 概況

住宅の応急修理制度は、災害救助法に基づき災害により住宅が半壊し、自ら修理する資力のない世帯に対して、被災した住宅の居室・台所・トイレ等、日常生活を営むために必要最小限の部分を応急的に修理する制度である。この応急修理は市町村が業者に委託して実施するものであり、修理限度額は1世帯あたり52万円（平成21年度基準）とし、同じ住宅に2世帯以上が同居する場合には1世帯とみなされる。

応急修理制度の対象となるのは、災害救助法が適用された市町村において、災害により住宅が半壊又は半焼した人（り災証明書が必要）、応急仮設住宅に入居していない人、自ら修理する資力のない世帯（大規模半壊以上の世帯については資力は問われない）とされ、世帯収入や世帯人員等の条件については市町村により異なっている。

ロ 制度の運用内容

本県では、災害救助法に基づく住宅の応急修理の円滑な実施に向け、3月18日に建築関係団体に対して、構成員に対する制度の周知と実施にあたっての協力を要請した。また、市町村に対しては、3月22日及び30日に関係職員を対象とした説明会を開催するとともに、津波被害が甚大であった気仙沼市、南三陸町、女川町については、3月23日及び24日に個別訪問して説明を行った。

4月1日には、厚生労働省との協議を経て東日本大震災における住宅の応急修理実施要領を決定し、県内市町村に周知するとともに、併せて様式等の記載例やQ&Aについても作成し配布した。以降、市町村や県民からの問い合わせ等に対応するとともに、マンションの共用部分の取扱いなど具体的な制度に関する相談に対応した。判断が困難な事例や制度そのものに係る疑義等は厚生労働省への問い合わせ等で対応した。

本県は具体的な応急修理の実施が市町村でなされるよう、建築関係業者リストの提供を行った。ただし、被害の規模や業者自身が被災している状況等を踏まえ、当該市町村の区域以外の業者も応急修理に広く参入することで可能な限り早期に工事が完了するよう、市町村ごとの応急修理業者の指定は行わないこととした。なお、通常であれば工事完了期限を設定して実施すべきであるが、当分の間として状況を踏まえながら申込受付期限のみを先に設定した。

被災者に向けては、4月3日及び16日に新聞5社及び5月1日発行の県政だよりにより住宅の応急修理制度に係る県からのお知らせを掲載した。以降は随時、新聞や県政だよりにより県からのお知らせを掲載し制度の周知に努めた。また、建築関係団体に対しても、見積書の様式や記載例等をホームページに掲載するなどの情報提供を行った。

県では、今回の震災における住宅の応急修理の実施にあたり、工事業者が不足する中で迅速な修理を行うため、県建設職組合連合会、（一社）みやぎ中小建設業協会及び県優良住宅協会に協力を依頼²⁴するなど、様々な機会を通じて被害の少ない地域の業者に被害の大きな地域への支援を要請し、事業の円滑化を図った。

住宅の応急修理は、原則として災害発生の日から1か月以内に完了することとされているが、今回の震災においては被害が著しく甚大であり、修理業者の被災や住家被害認定（り災証明書発行）の長期化等の影響があったことから、特別基準により運用され平成24年1月31日受付分まで認められた。さらに、仙台市においては、り災証明書の発行遅延を理由に厚生労働省と別途協議し、平成24年3月30日受付分まで認められた。

²⁴ 今後の災害に対応するため当該3団体と平成24年10月23日に災害時における被災住宅の応急修理に関する協定を締結した。

平成24年3月30日をもって県内全市町村の受付は終了したが、その後被害認定の程度が変更された被災者や受付終了までに申請していなかった被災者からの申請要望が多く寄せられた。なお、平成24年4月に復興庁が発行した政府広報「生活・事業再建ハンドブック」において、平成24年4月以降も受付を実施していると誤解を招く表現があったことも申請要望の一因となった。県内市町村においては、受付終了時期について広報誌等を通して周知徹底を図るとともに、り災証明書の2次判定申請中の住宅も仮申請として受付けたことから、市町村から県に対する受付再開の要望は出されなかった。

平成24年3月30日時点の県全体の住宅の応急修理受付件数は66,923件に達し、このうち、平成23年度中の修理完了は34,373件(51.4%)に留まり、残りの約半数の修理は平成24年度に繰り越された。平成24年度に入り、必要書類の提出がないものなどを個別に確認したところ、住宅の応急修理を実施しないなどの理由で6,000件余りの申請が取り下げられ、最終的に60,648件の修理を平成24年度内に完了した。

ハ マンションへの適用

被災した住宅の復旧においては、応急修理制度をはじめ被災者生活再建支援制度、地震保険等の様々な支援制度が大きな役割を果たしたが、これらの支援制度は主に戸建住宅を想定していた。しかし、今回の震災では、厚生労働省が6月30日に災害救助法の応急住宅応急修理における区分所有マンション²⁵の共用部分の扱いについて通知して方針を示し²⁶、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度が、マンションの共用部分にも適用された。

制度の対象となる世帯の条件については、応急仮設住宅・避難所を利用しないこと、半壊の場合は収入要件を満たす必要があったことなどは戸建住宅の場合と同じだが、応急修理対象となる部位に詳細な規定が含まれた。応急住宅修理制度の区分所有マンション共用部分に係る概要は次のとおりである（図表4-5-14参照）。

図表4-5-14 住宅応急修理制度における区分所有マンション共用部分の対象範囲

項目		内容
対象となる世帯の条件		<ul style="list-style-type: none"> ・り災証明書で全壊、大規模半壊、半壊（収入要件を満たす場合）の判定を受けた世帯 ・応急修理の実施により避難所等への避難を要しなくなると見込まれること ・応急仮設住宅（民間賃貸借上住宅を含む）を利用しないこと
対象となる修理部位	個別の世帯が単独で申し込み修理する場合	廊下側の外壁・玄関ドア・サッシ等、バルコニー外側の外壁・サッシ等、専用部分の上下水道管、バスタブ、風呂釜、台所（水栓・シンク等）、トイレ（便器）等
	共用部分を複数世帯で修理する場合	共用廊下、エレベーター（稼働しているものがない場合に限り、原則として1棟につき1基）、階段（使用可能な階段が他にない場合に限り、原則として1か所のみ）、高架水槽、浄化槽、屋上の防水処理等
	対象外となる部位等	沈下等により傾斜した基礎の補修、大規模な躯体の補修、複数階にまたがる壁の補修、戸境壁、梁等の構造部の補修、大規模な架設（外部足場等）を要する壁の補修、内装等

（仙台市、住宅の応急修理制度における区分所有マンション共有部分への適用について）

²⁵ 住戸を購入するタイプのマンションを指し賃貸マンションは含まれない。

²⁶ 厚生労働省：『災害救助法の住宅の応急修理について』（平成23年6月30日通知）

マンションには、入居している各世帯が復旧の担い手となる専有部分のほかに、管理組合が復旧の担い手となる共用部分が存在している。区分所有マンションには、建物の区分所有等に関する法律が適用されるため、共用部の修繕や建て替えの必要性が発生した場合は、区分所有者が総会を開き対応を決めることになる。この点が、各世帯を基本単位とする仕組みになじみ難しく、迅速なマンションの復旧を進める上での課題となった。例えば、修理対象となる廊下、階段、共用設備等の共用部分の復旧を行う場合には、その共用部分の利用を必須とする居住世帯に限定して単独又は共同で修理補助を申請する制度となっているが、実際の修理は管理組合が行うため実態と相違があった。また、店舗・事務所・非住居住戸は修理の対象外となっておりこれら対象外住戸と共用する部分の費用負担の合意が難しいこと、半壊の世帯には所得制限があり課税証明書の提出が必要なため手続きが煩雑となること等が課題として指摘されている。

また、今回示された方針では、共用部分を複数世帯で修理する場合でも、制度の要件を満たす世帯の全てが必ずしも制度適用対象とはならなかった。全ての世帯が対象となる修理部分は、高架水槽、浄化槽、下水管（縦管）等、日常的に全世帯が使用する箇所に限られた²⁷。

例えば、エレベーターを修理する場合、応急修理制度の適用対象となるのは2階以上に住む世帯に限られた。1階に居住する世帯は、日常的にエレベーターを使う必要のある世帯とはされず、修理に際して費用負担があったとしても、県や市町村は当該負担金を給付しなかった。共用廊下、階段、雨漏り等においても同様に対象世帯・対象外世帯が発生した²⁷。

なお、半壊判定の区分所有マンションでは収入別の応急修理制度利用制限があるためか、当該制度利用に消極的となる傾向があった。マンション管理ネットワークせんだい・みやぎ²⁸が6月から8月に実施した区分所有マンション管理組合 151 組合を対象としたアンケート調査によれば、応急修理制度を利用した組合は、全壊・大規模半壊と認定された区分所有マンションで70%前後であるのに対し、半壊と認定された区分所有マンションでは40%未満であった。

二 市町村における独自の住宅の応急修理制度

石巻市では、住宅の応急修理制度を利用できなかった被災者を対象に、8月20日に市独自で被災者住宅応急修理補助金を設けた。住宅応急修理の範囲及び箇所等の内容は、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度と同様であり、修理限度額も同様に1世帯あたり52万円と定めた。この補助金を受ける条件は、自らが現に居住している被災者住宅の応急修理を行った人又はこれから被災者住宅の応急修理を行うことにより居住する人で、災害救助法に基づく住宅の応急修理制度を利用していないこと、被災者住宅の所在地が石巻市内であること、東日本大震災により大規模半壊又は半壊の被害を受けていること（ただし、全壊の場合でも応急修理を実施することにより居住が可能である場合は対象とする）、応急仮設住宅（民間賃貸借上住宅を含む）を利用していないこと、平成21年の世帯収入が次のいずれかに該当していること（半壊の被害を受けた場合に限る。）と定めた。

- ・ 世帯全体の年収が500万円以下
- ・ 世帯全体の年収が500万超700万円以下かつ世帯主が45歳以上又は要介護世帯
- ・ 世帯全体の年収が700万円超800万円以下かつ世帯主が60歳以上又は要介護世帯

²⁷ 仙台市：『住宅の応急修理制度における区分所有マンション共有部分への適用について』（仙台市、平成23年8月）

²⁸ マンション管理組合の適正な管理・運営を支援するため、マンションに関する団体、専門家団体、行政等が相互に連携して支援することを目的に平成17年4月に設立された。

なお、補助金交付前に既に応急処理を行った場合には、申請書の添付書類として修理費の領収書（写し）を提出することにより、手続を可能とした。

気仙沼市では、住宅の応急修理制度は4月18日から12月26日まで受付けたが、4月18日以前に工事を完了させた被災者や受付期間中であっても国の制度を知らず個人で工事を実施し、費用の支払いを済ませた被災者については制度の対象外となったため、国と同様の制度を市独自に設置した。市独自制度は平成24年3月2日から1か月間受付け、利用実績は83件（申請後の取り止めを除くと74件）であった。申請者の中には、申請時に工事中の被災者や施工業者が見つからず工事に着手できない被災者もいたが、制度の要件が被災した住宅の応急修理が完了し、支払いが済んでいることであったため、制度の利用を断ることとなった。

大崎市では、住宅リフォーム助成制度を活用して、震災により破損した住宅の修理を行う場合、又は既に行った場合に対し、工事費の1割（上限20万円）を補助金として交付した。

川崎町では、被災した住宅及び住宅に付随する設備の補修工事を行う場合の緊急的な補助対策として、7月1日から川崎町住宅災害復旧事業補助金を交付した²⁹。補助金の交付対象者は、川崎町内に居住し、かつ住民基本台帳若しくは外国人登録原票に記載又は登録された方、災害救助法及び被災者生活再建支援法等の制度から、住宅及び住宅に付随する設備の補修工事に対して補助金の交付を受ける見込みがない人とし、住宅及び住宅に付随する設備（上下水道設備、温水器、ソーラー設備等日常生活に欠くことのできない設備）の修理費用に20万円以上³⁰要した場合に対し、上限10万円の補助金を交付した。

角田市³¹、蔵王町、村田町、柴田町³²、富谷町³³、加美町³⁴では上限を10万円とする住宅修繕に対する補助金を設けた。

富谷町では、り災証明書は建物の被害のみが反映されており、国の支援制度では、り災証明書によって義援金を配分していたため、駐車場や庭などに被害を受けた被災者に対しても義援金を配分する支援を町独自に実施した。

ホ まとめ

今回の震災は、被害が広域におよんだため修理を要する住宅が多く、住宅の修理を担う業者が不足して修理に時間を要した。さらに、被災者が広域避難したことや被災した住宅の被害認定のための調査にも時間を要したことなどから、早期に応急修理を申請することが困難であった。

そのため、県では、災害直後に居住できるように被災した建物を修理する応急修理制度を柔軟に運用し、締切を当分の間と定めたほか、市町村の応急修理業者の指定事務を行わず、区域以外の業者も広く参入できるようにした。その結果、制度を利用できる世帯が増え、被災者支援として制度を有効に活用することができた。また、一部の市町村では管内の被害状況を踏まえ、補完する独自制度を導入した。今後は、このような対応を今回のみの例外とせず、大規模災害において柔軟な応急修理制度の運用が実施できるようにする必要がある。

また、今回の震災では長期にわたり業者が不足し、被災した住宅の修理開始が遅れた。工事完了を早め

²⁹ 申請交付は平成26年3月31日まで受付けた。

³⁰ ただし、ブロック塀、倉庫、単独車庫、農作業小屋、外構工事等の復旧工事については、補助金交付の対象から除外される。

³¹ 修理費用が21万円以上の場合

³² 修理費用が20万円以上の場合に一律10万円を補助

³³ 町内で圧倒的に多かった一部損壊の住宅では、国の支援制度を利用することが困難であったため、一部損壊程度にある住宅を対象とした。

³⁴ 工事費の2割（上限10万円）を助成した。その際、り災証明書の被害区分による基準等は設けず、申請及び被害確認により助成を決めた。

被災者の生活安定を図るため、地元の建設業者を生かしつつ全国の建設業関連団体の広域支援体制を構築するなど、民間団体との連携や調整が必要である。また、今後の制度運用方法の検討のため、応急修理制度と被災者再建支援制度の加算支援金の制度がどのように利用されたのかを検証することが望ましい。

③ 住宅の建設・購入・修繕に係る融資・支援

住宅の建設・購入・修繕に係る融資・支援制度としては、災害復興住宅融資、災害復興宅地融資、生活福祉資金制度による貸付、母子寡婦福祉資金の住宅資金がある。また、貸付けに伴い発生する二重ローン対策として宮城県住宅再建支援事業が設けられた。

イ 災害復興住宅融資・災害復興宅地融資の概要

(i) 災害復興住宅融資

a 制度運用の経緯

県地域防災計画では、被災住宅の応急修理を積極的に実施するとしている。また、(独)住宅金融支援機構では、自然災害により被害が生じた住宅の所有者又は居住者に対して、災害復興住宅融資制度を定めており、本県及び県内市町村ではこの災害復興住宅融資制度についてホームページ等で案内を行った。

b 災害復興住宅融資（建設又は新築、リ・ユース購入）

自然現象により生じた災害又は自然現象以外の原因による災害のうち、(独)住宅金融支援機構が個別に指定する災害で被害を受けた住宅の所有者が、住宅を建設又は新築住宅、リ・ユース住宅を購入する場合に受けられる融資である。今回の震災においては、融資金利の引き下げ（5年間0%）、元金据置期間の3年間から5年間への延長といった拡充措置³⁵が行われた³⁶。

対象者は、自ら居住するために住宅を建設する者で、かつ住宅が全壊した旨のり災証明書の交付を受けた者とされた。また、大規模半壊、半壊のり災証明書を交付された者でも、一定の条件を満たす場合は対象となった³⁶。

c 災害復興住宅融資（補修）

自然現象により生じた災害又は自然現象以外の原因による災害のうち、(独)住宅金融支援機構が個別に指定する災害により被害を受けた住宅の所有者が、住宅を補修する場合に受けられる融資である。今回の震災では、融資金利の引き下げ（当初5年間1%）の拡充措置³⁵が行われた³⁶。

なお、自ら居住するために住宅を補修する者であって、住宅に10万円以上の被害を受け、り災証明書の発行を受けた者が対象となった³⁶。

(ii) 災害復興宅地融資

a 制度新設の経緯

(独)住宅金融支援機構では今回の震災に伴い、住宅に被害はないが宅地にのみ被害を受けた所有

³⁵ 原則、平成27年度末申込分まで。

³⁶ 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）』（内閣府、平成24年6月）

者又は居住者に対して、災害復興宅地融資制度を新設した³⁷。

県及び市町村では、従来から（独）住宅金融支援機構が定めていた宅地防災工事資金融資、地すべり等関連住宅融資と併せ、この新制度の案内をホームページ等で行った。

b 災害復興宅地融資（新設）

住宅に被害がなく宅地にのみ被害を受けた宅地所有者が、その宅地を補修する場合に受けられる融資制度³⁵であり、災害復興住宅融資との併用はできない³⁶。融資の日から1年間の元利金据置期間を設定でき、融資限度額は390万円で返済期間は20年である。特例加算額は200万円で、併せて利用する基本融資額の返済期間と同じ返済期間となる³⁶。

対象者は、今回の震災により宅地が被害を受けたことを証する地方公共団体の証明書の発行を受けた者とされた³⁶。

c 宅地防災工事資金融資

災害によって宅地が崩壊又は危険な状況となり、宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号）、建築基準法に基づく改善勧告又は改善命令を受けた所有者に対して、のり面の保護、排水施設の設置、整地、擁壁の設置の工事のための費用を融資する制度である³⁶。

d 地すべり等関連住宅融資

地すべりや急傾斜地の崩壊により被害を受ける恐れのある家屋を移転したり、これに代わるべき住宅を建設する場合の資金を融資する制度である³⁶。

融資の対象となる地すべり等関連住宅は、主に地すべり関連住宅と土砂災害関連住宅のふたつのタイプがある。地すべり関連住宅とは、地すべり等防止法（昭和33年法律第30号）の規定による関連事業計画に基づいて、移転される住宅部分を有する家屋又は関連事業計画に基づいて除去される住宅部分を有する家屋に代わるべきものとして、新たに建設される住宅部分を有する家屋である。土砂災害関連住宅とは、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）の規定による勧告に基づいて、移転される住宅を有する家屋又は勧告に基づいて除去される住宅部分を有する家屋に代わるべきものとして、新たに建設される住宅部分を有する家屋である³⁶。

対象者は、関連事業計画若しくは改善命令若しくは勧告に基づいて、住宅を移転又は除去する際の当該家屋の所有者、賃貸人又は居住者で、地方公共団体から移転等を要することを証明する書類の発行を受けた者とされた³⁶。

(v) 災害復興住宅融資・災害復興宅地融資の実績

3月から平成24年3月までの災害復興住宅融資（災害復興宅地融資を含む）の申込件数（速報値³⁸）は4,690件であった³⁹。また、同期間に同融資を実行した件数は1,052件、金額は145億9,360万円であった³⁹（図表4-5-15参照）。

³⁷ 住宅金融支援機構：「東日本大震災関連情報」住宅金融支援機構ホームページ <http://www.jhf.go.jp/shinsai/hensai110502.html>（確認日：平成25年12月26日）

³⁸ 申込件数は、住宅金融支援機構に登録された申込件数である。平成25年9月末時点で受託金融機関において申込みを受付けたもので、住宅金融支援機構での登録に至っていないものは含まない。

図表4-5-15 災害復興住宅融資（災害復興宅地融資を含む）の申込件数等（速報値）の推移

期間	申込件数	実行件数	金額
3月から9月まで	2,026件	117件	12億9,840万円
10月から平成24年3月まで	2,664件	935件	132億9,520万円
累計	4,690件	1,052件	145億9,360万円

（住宅金融支援機構、東日本大震災により被害を受けた方に対する「災害復興住宅融資」の申込件数等〔速報値〕について）

ロ その他住宅の修繕に係る支援制度の概要

(イ) 生活福祉資金制度による貸付（住宅補修費）

生活福祉資金制度は従来から低所得世帯を対象に、都道府県社会福祉協議会を実施主体として、県内の市区町村社会福祉協議会が窓口となって実施している制度である。今回の震災を受けて、被災した低所得世帯を対象とした生活復興支援資金が生活福祉資金のひとつとして新たに制度化された⁴⁰。

災害により被害を受けた低所得世帯に対して、住宅補修等に必要な費用を融資するもので、対象者は今回の震災により被災した低所得世帯とされた⁴¹。

(ロ) 母子寡婦福祉資金の住宅資金

母子寡婦福祉資金制度は、母子家庭及び寡婦に対して生活に必要な資金やその子の修学に必要な資金等について、都道府県・政令指定都市・中核市が貸付けを行う既存の制度である。今回の震災を受けて、母子家庭又は寡婦が災害による被害を受けた場合には、通常の場合と比べて貸付限度額の引き上げ、貸付資金に対する据置期間の延長、災害により償還が困難となった場合の支払い猶予に関する優遇措置がとられた⁴²。

災害により被害を受けた住宅の補修、保全、増築、改築等に必要な経費を貸付けるもので、対象者は住宅が全壊・半壊、全焼・半焼、流出、床上浸水等の被害を受けた母子・寡婦世帯とされた³⁶。

ハ 宮城県住宅再建支援事業（二重ローン対策）

(イ) 背景

国は住宅ローンに係る支援策として、住宅金融支援機構の災害復興住宅融資の金利を5年間無利子とすることで、新たな住宅ローンの負担を低減する措置をとった。その一方で、既存の住宅ローンに関する支援策は個人版私的整理ガイドラインや住宅金融支援機構からの借入者対象の軽減措置のみで、一般金融機関からの借り入れで返済意向のある被災者への支援はなかった。そのため、県では、既存の住宅ローンを軽減し住宅再建を支援する県独自の制度として、東日本大震災復興基金を活用した二重ローン支援事業を事業化した。

(ロ) 事業内容

今回の震災により自ら居住していた住宅が被害を受け、その被災した住宅にローンを有する者が、新たな住宅ローンを組んで住宅を再建する場合の負担を軽減するため、既存の住宅ローンに係る5年間の

³⁹ 住宅金融支援機構：「東日本大震災により被害を受けた方に対する『災害復興住宅融資』の申込件数等（速報値）について【平成23年3月～平成25年9月】」（住宅金融支援機構、平成25年10月）

⁴⁰ 生活復興支援資金には、一時生活支援費、生活再建費、住宅補修費の3つの資金種別があるが、本項では住宅補修費のみ取りあげる。

⁴¹ 被災したことにより低所得世帯となった場合も含む。

⁴² 内閣府：「災害対応資料集」内閣府ホームページ

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/3-1-2-3.html（確認日：平成25年12月26日）

利子相当額を補助するものである。事業開始は平成24年1月23日からで、平成27年度末までの事業としている。

(h) 対象者

以下に示す3つの要件を全て満たした場合に対象となる。

- ・ 県内の自ら居住する住宅が東日本大震災により被災しており、発災以前にその被災住宅に係る既存の住宅ローンを有している。
- ・ 住宅再建のために、新たな住宅ローンを契約した前月末時点で、上記の被災住宅に500万円以上の既存の住宅ローンを有している。
- ・ 県内に自ら居住する住宅の再建のために、500万円以上の新たな住宅ローンを有している。

(i) 実績

二重ローン対策についての補助金交付申請件数は、平成24年3月30日までの間に170件あった。

6 応急仮設住宅

(1) プレハブ仮設住宅等の設置

イ 応急仮設住宅の概要

県地域防災計画では、災害救助法を適用した場合に、住家が滅失した被災者のうち自らの資力では住宅を確保することができない者のため応急仮設住宅が必要と認められた時は、県は（一社）プレハブ建築協会（以下「プレハブ協会」という。）の協力を得ながら速やかに建設するものとしている。なお、建設にあたって県は被災市町村内の公有地その他の土地の確保に努めるとともに、被災者に係る世帯人数や高齢者・障害者等に十分配慮した仕様及び設計に努めるものとしている。さらに、市町村はプレハブ仮設住宅等の建設にあたり建設地を確保するとともに、県が直接建設することが困難な場合においては県からの委任を受け、市町村自ら建設するものとされている。

応急仮設住宅の供与期間は2年間で、供与形態には主にプレハブ仮設住宅、公営住宅の一時使用、民間賃貸住宅の借上げ（みなし仮設）の3種類がある。災害救助法では、プレハブ仮設住宅の原材料費・労務費・附帯設備工事費・輸送費・建築事務費を負担するものと定め、プレハブ仮設住宅一住戸あたりの面積は29.7㎡（9坪）である。大規模災害における応急救助の指針では、避難所生活が長期化しているにも関わらずプレハブ仮設住宅の建設が著しく遅れるなどのやむを得ない事情のある場合には、県が厚生労働省と協議の上で公営住宅の一時使用、民間賃貸住宅の借上げ等により必要戸数を供給することとされている。

ロ プレハブ仮設住宅の建設と維持管理への配慮

(1) プレハブ仮設住宅建設

県ではプレハブ仮設住宅の建設にあたり、1週間サイクルで、最初の3日間で市町村からの建設候補地の提示を受け、次の3日間で現地確認を行う計画とし、並行して設計を進め発注を繰り返した。建設工事の着工から引渡しまでは、おおむね1か月以内で完了するよう対応した。

建設候補地選定の視点は、津波被害のないこと、上下水道等のライフラインの引込みに時間を要しないこと、工事用搬入路が確保できること、造成工事等が不要で早期に着工できること、建設戸数がまともって確保できることの5点とした。

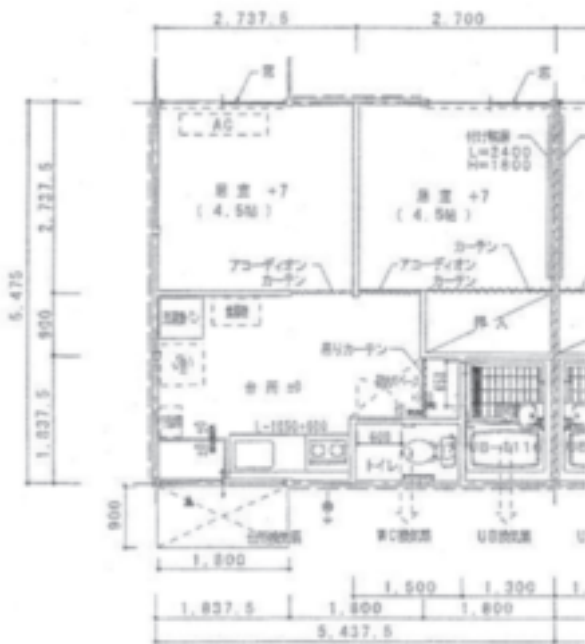
住棟配置は住戸の日照条件が公平になるように、原則として玄関を北向き、窓を南向きとし、各棟が同一方向の並びとなる東西配置を採用した。住戸タイプは1DK（6坪）、2DK（9坪）、3K（12坪）の3タイプとし、市町の要請を反映した戸数配分とした。要請がない場合は、県の方針により2：6：2とした。なお、ハウスメーカー系の応急仮設住宅は2DKの1タイプのみであった（図表4-5-16参照）。

建設にあたっては、バリアフリー対応のスロープ付き住戸を原則として1割、市町が事前に入居者を特定できた場合はその必要数を設置した。また、市町からの要望に基づき、高齢者・障害者向けのグループホーム型プレハブ仮設住宅を5市2町で計36棟290戸建設した。

プレハブ仮設住宅は、当初から寒冷地・積雪対策として天井裏、壁、床に断熱材を入れ、小屋裏換気扇や玄関風除袖壁、水道凍結防止ヒーター等を設置する住宅仕様であった。このほか、高齢者対応仕様として玄関手すり、スロープ等を設置した。

駐車場は原則として、1戸あたり1台分を確保した。また、集会所、談話室、サポートセンターは、団地周辺に公民館等の代替施設があるなど市町が設置不要と判断した場合を除き、原則として団地規模に応じた床面積と棟数を配慮し、おおむね50戸以上の団地に集会所を、10戸以上50戸未満は談話室（12坪程度）を設置した。

図表4-5-16 プレハブ仮設住宅の間取り図（2DK）



(e) 発注・維持管理における配慮事項

本県においては、プレハブ仮設住宅の寒さ対策等の追加対策は地元企業等の活用に配慮し、基本的に市町が実施することとしていたが、一部工事では県による一括発注・施工の要望があった。そこで、県と市町の役割分担を定めて対応した。

プレハブ仮設住宅への入居手続や施設の維持管理の事務は3月25日付けで市町に委託した。供与期間中の住宅の家賃は無料、光熱費等は入居者負担となっており、建設費、借上費はまず県が支出したが、国庫負担金等によってほぼ全てが国から補てんされた。

また、応急仮設住宅への入居対象者は前述のとおり住家が滅失して自らの資力では住宅を確保できない被災者を原則としたが、り災の程度を大規模半壊以上とし、また、長期避難区域の指定や二次災害の恐れがあるなど、長期間にわたり自宅に戻ることが難しいと見込まれる被災者についても入居対象とした⁴³。

厚生労働省は発災時において、1戸あたりの建設費（建物のみ）の基準を238万7千円としていた。しかし、プレハブ仮設住宅の建設には土地の新たな造成、水道や電気設備等の新設、東北の気候を加味した防寒用の断熱材の追加等が必要となり、県の当初見込額は約552万円となった。その後、更なる寒さ対策として断熱材の追加、窓の二重化、トイレの暖房便座化、バリアフリーの拡充、通路の舗装等を実施し、平成24年3月時点で1戸あたりの建設費は664万円になった。さらに、入居期間が1年間延長されたため、風呂の追い焚き機能と物置の設置が追加され、平成24年10月時点で、1戸あたりの建設費は計744万円になる見込みとなった。

(4) 入居者の選定における配慮事項等

入居者の選定方法は、選考委員会を設ける、抽選方式を採る、両者を併用するなど市町により様々であった。抽選方式を採用した市町では、その公平性が住民から問われることもあった。

気仙沼市では、対象者を住宅が全壊・全焼又は流失した者で、居住する住家がなく、また、自らの資力では住宅を確保できない被災者とし、妊産婦、乳幼児、要支援、要介護者、高齢者、障害者が多い世帯と住居が全壊した者を優先し、選考は副市長を委員長とした選考委員会が行ったが、一部抽選方式も併用した。また、災害時に入居者同士が助け合えるよう、優先条件以外の世帯も一定割合加えた。なお、同市では7月にプレハブ仮設住宅入居の応募を締め切ったが、市民の意向調査が十分ではなかったこともあり、その後も申込みが相次ぎ、12月に6団地を追加建設した。また、建設したプレハブ仮設住宅の間取りは、必ずしも住民の意向と合致するものではなかったため、全ての被災者が希望どおりに入居できた訳ではなかった。

東松島市でも同様の対象者条件と優先基準を設けたが、優先対象には失業者世帯・生活保護世帯も含まれ、希望者が多数にのぼる場合には優先順位をつけた上で抽選を行った。

石巻市では抽選方式を採ったが、コミュニティ維持に配慮し、全壊又は流失し居住する住家がない世帯を優先対象とした上で希望者を地区別に振り分けて抽選を行った。具体的には、住宅が全壊した者を優先対象として、応急仮設住宅ごとに最優先での入居が必要な世帯（高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦を含む世帯）を7割、一般世帯を3割として抽選を行った。

仙台市では、コミュニティ維持に配慮し、単身世帯ではなく集団単位で入居するコミュニティ申込みという独自の方式が採られた。募集を第1次、第2次に分け、第1次では入居申請は10世帯以上のグループとし、第2次では5世帯以上のグループに要件を緩和した。また、総戸数60戸以上のプレハブ仮設住宅については、優先世帯のために1割程度の入居枠を設け、優先世帯のうち75歳以上のみの世帯と障害者（身障1・2級、療育A、精神1・2級）、要介護3以上の世帯に対しては世帯単独申込みを認めた。

優先枠に該当しない世帯については、第2次募集では既設プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等について、第3次募集では、募集を行う全てのプレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等について、グループ要件は不要とした。

なお、公平性を確保するためくじ引きによる抽選で入居者を選定した市町においても、くじ引きの結

⁴³ 仙台市、多賀城市、柴田町、山元町、七ヶ浜町ホームページ

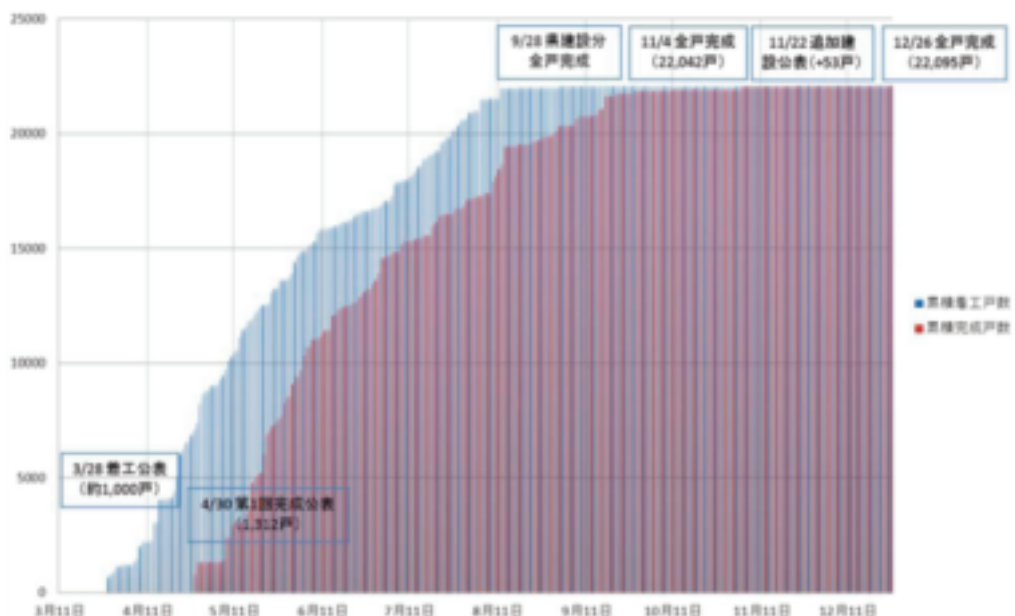
果、被災した市町職員及びその家族が当選した場合に不満や不正の疑いをもたれる場合があった。ある市町では誤解を避けるため、市町職員がプレハブ仮設住宅への入居の申込みを自粛したところ、多数の職員が隣接市町に建設された応急仮設住宅に居住することになり、職員が市町内に居住していないことが苦情につながった。

ハ プレハブ仮設住宅等の設置状況

(イ) 設置時期・設置場所・設置数

3月14日に、県は災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定書に基づき、プレハブ協会に対し、プレハブ仮設住宅1万戸の建設を要請した。3月17日から市町村営住宅の被災状況やプレハブ仮設住宅の建設用地及び建設必要戸数の調査を行い、おおむね3万戸の応急仮設住宅が必要と見込まれたことから、プレハブ協会に2万戸の建設を追加要請した。3月28日よりプレハブ仮設住宅の建設を開始し、4月28日に第1次分として13市町1,312戸が完成し入居が開始された。4月19日に、県は県内に応急仮設住宅を供給可能な要件適合事業者として、リストに登載される供給事業者との契約に係るプレハブ仮設住宅の供与事務の一部を市町村に委任する通知を行い、5月10日に同リストを市町に送付した。5月19日には市町村への建設戸数に関するニーズ調査の結果を踏まえ、建設戸数を7千戸減らして2万3千戸に修正し、9月28日に県建設分21,519戸が完成した。10月上旬には国からの通知を受けて、寒さ対策等をプレハブ協会に追加要請した。11月4日には、市町建設分も含め406団地22,042戸のプレハブ仮設住宅が完成し、最終的には市町からの追加要請分を含め、406団地22,095戸のプレハブ仮設住宅を建設した（図表4-5-17参照）。なお、寒さ対策等の追加整備は平成24年3月末に完了した。

図表4-5-17 応急仮設住宅の着工・完成戸数



東松島市では、プレハブ仮設住宅を建設する場所は、広さやライフラインを考慮し運動公園、工業団地の2か所を選定した。当初、同市長は3,000戸のプレハブ仮設住宅の建設を指示していたが、県が民間賃貸住宅の借上げについての方針を打ち出したことにより、最終的には1,753戸の建設にとどまった。

同市と同様に応急仮設住宅建設の準備が十分に整った地域がある一方で、沿岸市町では土地の確保が

困難であった。また、建設元であるプレハブメーカー、ハウスメーカーによってプレハブ仮設住宅の仕様に差が生じた。

女川町では建設用地が限られていたため、海上輸送用のコンテナを利用した2階から3階建ての応急仮設住宅を建設した。完成した応急仮設住宅は品質が良く、結露も生じなかった。

利府町や登米市、角田市、大和町のように、プレハブ仮設住宅を建設せず、既存の公営住宅や民間賃貸住宅のみを活用した市町もあった。

(e) (一社)プレハブ建築協会の活動

プレハブ協会から建設要請を受けた住宅メーカーは、直ちに資材を調達して工場で作材を生産し、プレハブ仮設住宅建設の準備を行った。プレハブ協会は各省庁や各地方公共団体の指導のもと、迅速な対応を進め、3月16日から19日にはプレハブ協会規格建築部会現地建設本部員が現地入りした⁴⁴。

ニ 入居状況

(f) 入居戸数・入居率

プレハブ仮設住宅の建設戸数は、住戸タイプ21,805戸、グループホームタイプ290戸の合計22,095戸であり(図表4-5-18参照)、平成24年3月時点での入居戸数は21,610戸、入居率は97.8%⁴⁵であった。

図表4-5-18 応急仮設住宅の整備状況

	整備状況									集会所						
	団地数	整備戸数 (C)=(A)+(B)								100㎡タイプ	150㎡タイプ	200㎡タイプ	うち風呂付き	談話室(戸)	計	
		住戸タイプ				グループホームタイプ										
		1DK	2DK	3K	計(A)	高齢	障害	計(B)								
仙台市	19	1,523	139	1,239	127	1,505	18			12	8	3	1	1	8	20
石巻市	131	7,297	812	4,942	1,399	7,153	88	56		46	28	12	6	14	69	115
塩竈市	7	206	66	115	25	206				1	1	0	0	0	4	5
気仙沼市	93	3,504	589	2,497	373	3,459	45			22	16	6	0	5	53	75
名取市	8	910	57	775	57	889	16	5		(1)	(1)				(1)	(1)
多賀城市	6	373	22	332	19	373				6	1	1	0	0	4	6
岩沼市	3	384	72	236	76	384				2	1	1	0	0	0	2
東松島市	25	1,753	299	1,009	419	1,727	16	10		8	4	4	0	2	11	19
亶理町	5	1,126	171	784	171	1,126				7	4	3	0	0	0	7
山元町	11	1,030	374	470	186	1,030				9	8	1	0	0	0	9
七ヶ浜町	7	421	96	232	93	421				(2)	(2)				(2)	(2)
女川町	30	1,294	315	830	140	1,285	9			3	3	0	0	0	1	4
南三陸町	58	2,195	101	1,860	207	2,168	27			6	5	1	0	0	17	23
大郷町	1	15	2	12	1	15				(1)	(189)	(189)			(1)	(2)
美里町	2	64		42	22	64				7	4	2	1	2	32	39
合計	406	22,095	3,115	15,375	3,315	21,805	219	71		(1)	(50)	(50)			(8)	(9)
	(5)	(523)	(523)	(523)	(523)	(523)				0	0	0	0	0	0	0
										1	1	0	0	0	0	1
										132	85	39	8	25	200	332
										(5)	(3)	(2)	(0)	(0)	(11)	(16)

※()内は、市町が発注した応急仮設住宅及び集会所内数。

⁴⁴ (一社)プレハブ建築協会：「災害への取り組み」(一社)プレハブ建築協会ホームページ <http://www.purekyo.or.jp/measures/index.html> (確認日：平成25年11月9日)

⁴⁵ なお、平成24年11月30日現在の入居戸数は20,992戸、入居率95.0%、入居者数は合計50,427人で、最も多いのは石巻市16,386人、次いで気仙沼市の7,868人、南三陸町の5,709人、東松島市4,284人の順である。津波の被害が大きかった沿岸市町では平成24年11月30日時点においても入居率が高く、女川町98.8%、南三陸町と石巻市が97.5%、東松島市95.9%、塩竈市95.6%、多賀城市95.2%であった。一方、内陸部では住宅再建が進むにつれて入居率が減少しており、美里町79.7%、大郷町80.0%となっている。

(g) 入居者への物資の配布

プレハブ仮設住宅の入居者には、世界各国の赤十字社を通じて寄せられた救援金を財源として、生活家電6点セットが寄贈された。生活家電6点セットの内容は、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、炊飯器、電気ポットであった⁴⁶。なお、民間賃貸借上住宅への配送、設置には時間を要したことから、問い合わせが殺到した。

ホ 県の対応

(i) 建設用地

a 共通事項

建設用地が限られたため、用地面積に対して可能な限り住宅を建設した結果、追加整備となった物置の配置に苦慮することになった。また、都市部を除いては入居者の通勤等の移動手段は自家用車が多く、1世帯あたり自動車1台分の駐車場では不足が生じ、仮設住宅団地内通路等への駐車等の不適切な敷地使用が発生した。さらに、選定地周辺に生活関連施設がない団地が多数できたほか、水道等インフラがない地域も建設用地とされた。なかには、余震により選定用地が使用できなくなった事例もあった。

b 公共用地

建設用地として選定後、防災集団移転促進事業等区域に編入されて返還が必要となったり、学校のグラウンドを建設用地としたために時間の経過と共に返還を求められる事例も発生した。なお、設備の整ったグラウンドの場合は暗渠等の排水設備があることなどから、将来、プレハブ仮設住宅を解体する際の原状回復に要する経費が増高する可能性もある。

c 民有地

今回の震災においては、多くの地域で平成21年度にプレハブ仮設住宅の建設予定地として選定していた公共用地が、津波で浸水したことなどにより建設不可能となった。そのため、平坦地の少ない三陸沿岸市町を中心に民有地を多数借用し、最終的に406団地中167団地が民有地に建設された。借用当初より一部の地権者から使用期間の延長には応じられないとの意向を示されている土地もあり、使用期間終了後の借用が困難な団地もある。

民有地のうち3団地は有償による借用で、残り164団地は固定資産税を減免した。しかし、プレハブ仮設住宅の供与期間の延長に伴い、無償による借用では地権者の理解を得ることは困難であり、借用を継続するには相当の経費が必要となる見込みである。また、地権者の土地の利活用等により借用期間の延長が困難な土地が出てくることも想定される。借用期間の延長が困難な場合には、被災者の自宅再建の受け皿となる災害公営住宅等の整備に相当時間を要する状況にあることやプレハブ仮設住宅の空き室が少ないことなどから、入居者の新たな住宅確保は相当な困難が予想される。

その他、プレハブ仮設住宅の供与期間の延長により地権者の土地の利活用が制限されたり、住宅建設適地ではない農地や林地に建設したため、湿気等の影響により早い時期に住宅基礎等の補修が必要となる等の課題も想定される。なお、津波の浸水が広範囲であったことなどから、用地選定が困難で土砂災害警戒区域内に建設したプレハブ仮設住宅もあった。

⁴⁶ 日本赤十字社：「生活家電セットの寄贈事業について」日本赤十字ホームページ
http://www.jrc.or.jp/information/110826_000587.html（確認日：平成26年2月15日）

(g) 市町への事務委任

プレハブ仮設住宅入居者の入退去、施設の維持管理等については、3月25日付けで災害救助法による応急仮設住宅（プレハブ仮設住宅）管理事務委託協定を締結し、さらに10月26日付けで災害救助法第30条第1項の規定に基づき、応急仮設住宅の供与について関係市町長に事務委任した。

(h) 施設の維持管理

a 市町との関係

応急仮設住宅の維持管理に要する経費は国庫負担の対象とならないことから、入居者の応急仮設住宅共同施設維持管理等に要する経費の負担軽減を目的として、応急仮設住宅共同施設維持管理等補助金交付要綱を平成24年2月7日に施行し、適用は建設が完了した日に遡及した。

しかし、補助金の財源が東日本大震災復興基金となったことから、基金のルールで被災者に直接補助する必要があった。そこで、要綱では補助事業者を入居者を含む任意団体とした。そのため、前述の協定では市町が応急仮設住宅を維持管理するとしているのに対し、補助金交付要綱では任意団体が補助事業者として維持管理を行うとしたことから、協定書と補助金交付要綱の対象者に相違が生じた。また、実際の維持管理は市町で行っていること、市町は災害による混乱が継続し、任意団体を設置できる状況になかったことなどから、平成23年度は特例措置⁴⁷として市町に直接補助した。

風水害等の自然災害により、住宅用地ののり面崩れ、床下浸水、水道管凍結等の住宅等被害が発生した場合には、厚生労働省に災害救助法の国庫負担対象の可否について協議し、対象外となった場合には維持管理補助金での対応が求められた。特に水道管等の凍結については、例年以上の寒波に見舞われ相当数の給湯器の凍結による損傷、水道管の凍結が発生し、入居者からの苦情・要望・修繕依頼等が殺到した。なお、修繕等に要する経費は厚生労働省と協議し、平成23年度に限り国庫負担の対象となった。

b 入居者との関係

入居者からは、プレハブ仮設住宅の共同利用施設の維持管理に要する共益費は徴収していないことから、維持管理に係る費用は全て行政が負担した。

入居者にとっては、プレハブ仮設住宅への入居は初めての経験であり、また高齢者のみの世帯もあることなどから、プレハブ協会の管理センターにはプレハブ建設施工業者の瑕疵以外にも、住宅の使用方法が不慣れなことによる住宅の付帯設備に係る使用方法の確認、住宅の不具合と勘違いする相談、換気等が不十分であったことによる結露、カビの発生等による苦情・要望・修繕依頼が多数寄せられた。

プレハブ協会の管理センターで受付した問い合わせ件数は、応急仮設住宅建設業者の施工上の瑕疵も含め、6月から12月までに6,500件を超え、うち施工上の瑕疵以外の受付件数は約1,800件で総受付件数の約3割を占めた。

さらに、トイレ等に水に溶けない物や食用油を流すなどの不適切な使用により、合併処理浄化槽等の共同施設が損傷して修繕に多額の費用を要する事例や、住宅の屋外に大きな工作物が設置されるなどして、他の入居者の生活に支障をきたす恐れがあったことから、これらの撤去などについて指導した事例もあった。

⁴⁷ 平成24年度は、市町と任意団体とで市町が補助対象事業を行った場合の経費について任意団体が負担する内容の費用負担協定を締結し、相違を解消することとした。

その他、住宅を倉庫代わりに使用するなどの目的外使用と思われる事例が確認されているが、入居者と連絡が取れないなど対応が困難な事例も多かった。

(イ) 入退去

入退去における県と市町の役割分担は、入居決定から契約書の作成までを市町が担当し、契約者は知事とした。契約書は市町を経由して県に提出され、締結が完了した契約書は市町を経由して入居者へ返送される流れとした。住宅の返還届も同様に市町を経由して県に提出された。

a 入居関係

入居開始当初は、間取り別の入居目安よりも多くの人数を入居させた場合もあったが、住宅が狭いなどの理由で複数住戸の利用希望もあった。住宅に空きが発生している一方で、立地条件が良い特定の団地などでは在宅避難者、県外避難者、親戚宅等への避難者等による入居待ちが生じた。

応急仮設住宅間の転居については、5月18日付け厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅等について」で被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議の取組方針が示され、県外等の遠方の応急仮設住宅に一時的に入居している避難者については具体的な事情を勘案の上、県がやむを得ないと認める場合には避難者の地元の応急仮設住宅への入居が可能とされた。これを受けて、応急仮設住宅を維持管理している市町においては、他市町の応急仮設住宅に入居していた者が地元の応急仮設住宅へ入居を希望した場合の取扱いなど、市町の実情に応じて対応した。

なお、被災した住宅の解体補助の終了等により入居希望者が増加した時期には、特定の団地への入居希望が多いことや、入居希望者の世帯人数と空き住戸の間取りが合致しないことから、入居待ち状態となった。また、被災規模が大きい市町では、自宅再建に必要な土地、民間賃貸借上住宅等の受け皿が少なく、プレハブ仮設住宅が唯一の受け皿となった。

b 退去関係

プレハブ仮設住宅は無償供与であり、かつ住宅の品質等が向上したため退去は進まず、特に立地条件の良いプレハブ仮設住宅については入居待ちの状態が続いた。また、犯罪行為等、他の入居者に対して迷惑や危害を与える恐れがある入居者であっても強制的に退去させることは困難であった。なお、退去後は入居者の入替えに伴う住宅の環境整備（ハウスクリーニング等）が必要となった。

(ロ) 空き住戸活用

空き住戸の活用については、8月12日付け厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅について（その5）」により、集会や談話等のスペース、多人数世帯で居住スペースが著しく狭隘であるなどの場合における複数戸利用等が認められた。また、平成24年1月23日付け厚生労働省社会・援護局総務課長通知「建設された応急仮設住宅の空き住戸の活用について」で他の地方公共団体からの応援職員、市町村等からの要請等を受けて活動しているボランティア等の宿泊利用が認められた。

建設用地の不足から、他県等遠方の土地に建設されたプレハブ仮設住宅は、その後多くの空き住戸が発生し、他の地方公共団体からの応援職員の宿泊利用として活用された。

(c) 入居者支援

NPO、ボランティア団体、業界団体等から入居者の生活環境向上を目的として遊具などの屋外コミュニティ施設等の寄贈の申出があり、県ではプレハブ仮設住宅の解体撤去時に自らが撤去することを条件として了承した。

(d) プレハブ仮設住宅の再利用

プレハブ仮設住宅の用途を終了した後の活用方法が課題としてあがっていることから、県は庁内関係課でつくる勉強会を設置し、エアコン、ガス台等の備品を含めたプレハブ仮設住宅の利活用について検討を進めている。

へ 市町の対応

プレハブ仮設住宅等の建設にあたり、市町は用地確保に苦慮した。今回の震災では地震のみならず津波によって平坦地が被害を受けたため、沿岸部では特に用地選定が難航した。公有地が大幅に不足し、用地選定の対象を民有地にも拡大したが、現地調査に時間を要したことや市町によってはプレハブ仮設住宅の建設経験がなかったことなどから、迅速な建設は難しかった。

気仙沼市では、4月7日から社会福祉事務所が避難所を巡回し、プレハブ仮設住宅の説明会や意向調査を実施し、4月中旬から入居の受付を開始した。当初、県では公有地を利用してプレハブ仮設住宅を建設することとしていたが、意向調査を踏まえたプレハブ仮設住宅の必要数に対して、確保可能な公有地が大幅に不足したため、民有地も建設候補地に加えた。民有地は推薦又は自己申告を受けて選定したが、当初県では100戸単位で建設可能な土地でなければ選定の対象にならないとしていたため、小規模な民有地の推薦を受けても拒否せざるを得なかった。推薦や自己申告のあった用地を全て選定対象とし、早期に10戸単位のプレハブ仮設住宅を建設していれば、早期に入居できた被災者も多かった。なお、用地の有償提供を受けた場合や、山地・傾斜地等の整地に関する費用については、災害救助法の対象とならなかった。当初はプレハブ仮設住宅の建設を市内で進めていたが、市内で確保できる用地が不足したため岩手県一関市にも建設用地の協力を依頼した。用地選定については一関市から協力を得たため特に問題は発生しなかったが、他県のプレハブ仮設住宅への入居を躊躇する被災者もおり円滑な入居とはならなかった。選定した用地については、まず市職員が直接現場に赴き、広さやライフラインの状況、建設工事を行うための道路の有無等を調査し、その後で県の確認を受けた。建設用地の調査については実際に土地を見分しなければ把握できない部分も多く、また当初は県との連絡も困難であったため、戸惑いながらの作業となった。プレハブメーカー設計のプレハブ仮設住宅は鉄骨が露出しており、その部分への結露に関する苦情も多く、換気対策や結露防止シートの設置等の対応が必要となった。今回の震災では、プレハブ仮設住宅に対する入居後の追加整備（網戸の設置、物置・風除室の設置等）が多かったが、同市では今後、寒冷地仕様の水道や鉄骨部分のカバーも標準仕様になると考えている。

女川町では、プレハブ仮設住宅等の建設用地の確保から、被災者の入居以降までのあらゆる場面で問題が発生した。地域防災計画ではプレハブ仮設住宅の建設用地を定めていたが、地震による亀裂や津波浸水により、多くの予定地の使用を断念せざるを得なかったため、県有地や石巻市の所有地、民有地等を借用した。プレハブ仮設住宅等については、給湯器の温度設定ができないことや風除室の設置がなされていないことなどについて町民から多数の苦情が寄せられた。その他、テレビ報道等による他県のプレハブ仮設住宅と比較しての苦情も多かった。また、追い焚き機能の追加や風除室の設置等の大規模追加工事については、同町的生活支援課が中心となり県と調整を行った。一方で、日常生活上で発生する細かな問題に対

してどのように対応するかが課題となった。当初、同町では円滑なプレハブ仮設住宅への入居に重点をおいて対応し、入居後に町がどこまで対応するかについては明確に定めていなかった。そのため、プレハブ仮設住宅で生活する際に発生する電球切れ、トイレの詰まり等の細かな問題についても町で予算を組み臨時職員を多数配置して対応した。

多賀城市では、当初は中央公園をプレハブ仮設住宅建設予定地としていたが、今回の震災でがれき置場となったため、新たに多数の建設用地を確保して対応した。避難者に対するプレハブ仮設住宅の用地選定、募集、入居に限れば、円滑な対応ができたが、入居後の対応の段階では課題が多く、入居者から仮設住宅ごとの差に対する苦情等が多く寄せられたため、住民懇談会等で説明を行った。



多賀城市に建設されたプレハブ仮設住宅

ト プレハブ仮設住宅の居住環境の改善点（追加対策）

国から五月雨式に追加対策の通知を受け、県及び市町では必要となる設備を追加するなどの対策を講じた。

(イ) 寒さ対策等の追加工事

本県の応急仮設住宅については当初から寒冷地仕様で建設しているが、完成後の維持管理や追加の寒さ対策等の修繕・追加工事は、建設地の気候等の地域特性や入居者の特殊事情、地元業者の活用等に配慮し、よりきめ細かな対応が可能である市町を実施主体として進めた。

その後、市町から県による寒さ対策等の一括施工の要望があったことから、県が施工することで速やかな対応ができる工事項目について、標準仕様を定めて効率的に寒さ対策を推進した。

建設当初の段階で寒冷地仕様として天井、床、壁の断熱材施工及び水道の凍結防止及び結露対策を全戸で対応済みであり、壁の断熱材追加は8,157戸（37.9%）で、二重サッシ化は4,399戸（20.4%）、暖房便座化は2,388戸（11.1%）で対応済みであった。なお、平成23年は平成13年以来の大寒波による水道管等が凍結する事例が多数発生したことから、水道管等の凍結対策も併せて実施した⁴⁸。

(ロ) 県、市町の施工区分

県施工分として、外壁の断熱材等の追加、窓の二重サッシ化、複層ガラス化、玄関先への風除室の設置又はスロープ廊下への下屋の設置、トイレの暖房便座設置、棟間通路、駐車場の舗装及び雨水・排水側溝等の整備、雨樋整備、各住戸への消火器の設置、暖房機器の設置、水道管等の凍結対策を行った。

市町施工分として、呼び鈴の設置、庇の延長、居室への畳の設置、エアコンの追加整備、電気設備拡充に伴う電気容量増強、その他必要な工事が行われた。

⁴⁸ プレハブ仮設住宅での生活の長期化が見込まれたことから、平成24年度、新たに風呂の追い焚き機能の追加及び物置の追加整備が行われた。

② 公営住宅等への入居

イ 公営住宅への一時入居と応急仮設住宅への移行

公営住宅を応急仮設住宅として一時的に被災者に提供することについては、公営住宅法に定められていない。しかし、今回の震災においては、公営住宅を災害救助法第4条に基づく応急仮設住宅として一時使用する措置が実施された。これは、被災の状況を踏まえ、公営住宅法第3条に規定する低額所得者の住宅不足の緩和という公営住宅の本来目的の達成に支障のない範囲での緊急避難的な措置として、厚生労働省との協議で一時提供されたものである。

3月12日付けで国土交通省住宅局住宅総合整備課より、地方自治法第238条の4第7項に基づき目的外使用許可として公営住宅一時入居の許可を行うよう周知された。その後、厚生労働省が3月25日に発出した厚生労働省社会・援護局総務課長通知⁴⁹において、公営住宅を応急仮設住宅等として活用できることを周知した⁵⁰。

対象となった住宅は、県営・市町村営の公営住宅のほか、公務員用の職員宿舎、公立学校の教員宿舎、(独)都市再生機構賃貸住宅⁵¹、雇用促進住宅⁵²等であった。なお、岩手・宮城内陸地震では、県営住宅73戸、市営住宅14戸、職員宿舎2戸、教職員宿舎5戸、雇用促進住宅40戸が提供された。

公営住宅への一時入居(応急仮設適用)は、民間の賃貸住宅を県が貸主から借上げて応急仮設住宅として住居を提供する民間賃貸借上住宅(みなし仮設)と同一形態であり、入居対象者は民間賃貸借上住宅と同様であった。

ロ 今回の震災における公営住宅の提供

(イ) 国の対応

国は3月22日に、被災者が入居可能な公営住宅等に関する情報の一元的提供、被災者からの入居申込みの地方公共団体等への取次ぎを目的として、被災者向け公営住宅情報センターという名称の電話相談室を設置した。初日は15時から、翌日以降は9時から18時までを受付時間とし、当初は公営住宅のみであったが、3月28日には国家公務員宿舎及び雇用促進住宅まで対象を拡大し、ホームページを立ち上げて被災者からの問い合わせや県外の公営住宅への一時入居を希望する被災者に対して、受入れが可能な地方公共団体への電話取次ぎ等の対応を行った⁵³。

(ロ) 県の対応

災害救助法では、応急仮設住宅の供与は都道府県知事が実施するとされている。被災者の救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、同法第13条の規定に基づき政令で定めるところにより知事の権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うことができる。公営住宅は空きがあれば即入居できることから、県は3月25日に災害救助法に基づき応急仮設住宅供与のうち公営住宅に関する事務を機動的に対応すべく市町村に委任した。また、今回の震災では県外への避難者も多かったため、県では各都道府県に対して被災者をそれぞれの都道府県の公営住宅等に受入れるよう要請した。

⁴⁹ 厚生労働省：『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その3)』(平成23年3月25日通知)

⁵⁰ 国土交通省：『被災者の公営住宅への一時入居について』

⁵¹ 旧公団住宅。(独)都市再生機構が管理する賃貸住宅

⁵² (独)高齢・障害・求職者雇用支援機構が設置し、公共職業安定所の紹介等で就職する者を入居対象とした住宅。住宅の確保を図ることで職業の安定が得られると公共職業安定所長が認めた者が利用できる。

⁵³ 国土交通省：『被災者向け公営住宅等情報センターの設置について』国土交通省ホームページ http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000048.html (確認日：平成26年2月15日)

なお、県や公営住宅の一時利用状況は、10月17日時点で延べ提供戸数495戸、入居決定戸数は373戸であった⁵⁰。

(b) 市町村の対応

市町村営住宅も建物被害があり、すぐに入居可能な公営住宅は限られ、空家状況は市町村によって様々であった。仙台市では、国から公営住宅や（独）都市再生機構賃貸住宅等を応急仮設住宅として活用できる旨の通知が出された場合に備え、公営住宅等の管理者に対して空き住戸提供の要請や空き住戸活用の申出の受入れについて協議を開始し、借用契約の締結前に現地調査を行い、修繕工事の要否や周辺的生活環境等を確認していた。修繕工事に時間を要する見込みの場合には、民間賃貸借上住宅の申込状況やプレハブ仮設住宅の建設スケジュールを考慮して借用の可否を判断した⁵⁴。また、同市では市営住宅の設備や被災した市営住宅入居者の一時移転先を調整の上、震災被害が少なかった上原市営住宅や西中田市営住宅等の空き住戸を応急仮設住宅の第1次募集の物件とした³。最終的にJR東日本やNTT東日本等の一般企業の社宅についても借用契約を締結した。

(3) 民間賃貸住宅の借上げ（みなし仮設）

イ 民間賃貸借上住宅の概況

みなし仮設とは、災害救助法における応急仮設住宅の設置に代えて賃貸住宅の居室を借上げるものであり、本県では岩手・宮城内陸地震の際も適用された。また、応急仮設住宅のひとつであるため、入居対象者の要件はプレハブ仮設住宅等及び公営住宅への一時入居と同一である。借上げ対象物件は、県を借主とする三者契約に同意している物件で、賃貸借契約は県（借主）、貸主、被災者（入居者）の三者により締結し、県は借上げた物件を被災者に応急仮設住宅として供与する。

ロ 今回の震災における状況

今回の震災では、用地取得や資材不足等の問題でプレハブ仮設住宅等の建設の遅れが懸念されたため、その補完的な措置として、民間賃貸住宅借上げ制度による応急仮設住宅の供与を実施するため3月22日から24日にかけて沿岸市町を中心に説明会を開催し、4月8日付けで取扱いに係る通知を市町村に発出した。

入居に係る契約の方法や内容については、災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定を締結している（社）宮城県宅地建物取引業協会と調整を重ねた。契約の方法は、県が民間賃貸住宅を借上げて家賃等を負担し、被災者に無償で供与する県・貸主・入居者の三者による定期建物賃貸借契約とした。

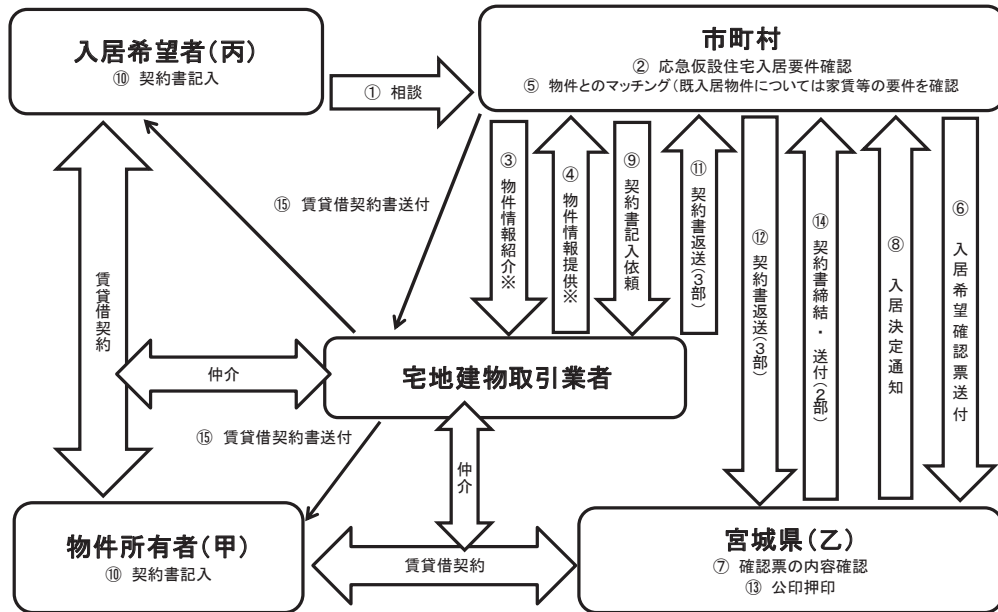
事務フローとしては、（社）宮城県宅地建物取引業協会など不動産関係団体から県を経由して空き物件情報を市町村に提供し、市町村が入居者とマッチングして契約を進めた。

一方で、厚生労働省から4月30日付けで、発災以降に被災者自ら契約した物件でも、その契約時以降に県名義に置き換えた場合には国庫負担の対象とする旨の、いわゆる切替契約の通知⁵⁵が出された。そのため、同制度に関する問い合わせが増加し、事務フローも見直すことになり5月13日付けで市町村に改めて取扱いについて通知した（図表4-5-19参照）。

⁵⁴ 仙台市防災会議：『仙台市地域防災計画【地震・津波災害対策編】』（仙台市防災会議、平成25年3月）

⁵⁵ 厚生労働省：「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて（平成23年4月30日）」
厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj.html>（確認日：平成26年5月12日）

図表4-5-19 民間賃貸借上住宅（みなし仮設）の契約の流れ



※既に民間賃貸住宅に入居している世帯の契約切替の場合は、③～④の流れはない。

切替契約を認めたことに伴い、マッチング作業の軽減を図るため、入居希望者が自ら契約した物件についても受付ける市町村もあった。同制度は、プレハブ仮設住宅等と比べ早期に入居可能なこと、通勤や通学の利便性等を考え自ら場所を選ぶことができることなど、被災者にとって利点も多く、1日に200件から300件の申込みが寄せられた。

厚生労働省では入居要件の緩和やエアコン等の設備を国庫負担にするなど次々と弾力的な運用を行った。

なお、本県が平成24年4月時点に供給した民間賃貸借上住宅は25,137戸であった（図表4-5-20参照）。

図表4-5-20 民間賃貸借上住宅（みなし仮設）への入居者数の推移

	入居戸数（入居決定件数）	入居者数
平成24年4月	25,137件	67,753人
（参考）平成25年3月	20,713件	54,639人
（参考）平成25年10月	17,686件	44,569人

(4) 制度の実施状況

a 制度の周知不足による問題

同制度について十分に把握していなかった不動産仲介業者の中には、県が借上げる物件の目安として示した住宅間取りと入居世帯員数を絶対的な条件として取扱う傾向があり、また、取扱について誤解を招く報道もあったため、県に対して苦情が殺到した。その他、一部の全国規模の大手業者が自社の契約書以外での契約を認めなかったことや個人事業者には三者契約という非典型契約に対

する理解が得られないなど様々な問題が生じたが、県において個々に粘り強く説明を行い、大部分の事業者から協力を得ることができた。

b 賃貸住宅契約への不慣れの問題

入居希望者には被災前の住居が持ち家である被災者が多く、賃貸住宅の契約に関して不慣れな面があり、その相談対応にも多くの時間を要した。

c 契約書の記入不備の問題

貸主や不動産仲介業者から提出された契約書は、押印漏れなどの不備に加え、入居決定時の条件や契約書の条文を無断で修正されるなどの理由で補正作業を要するものが半数近くあったため、契約締結が遅れる一因となった。また、契約先により家賃と退去時修繕負担金（敷金相当）や1回目と2回目以降の家賃の振込先を別口座に指定されるなど、想定していない振込処理があったため、膨大な処理件数と併せて細かな設定が必要となり、支払事務に相当の時間を要した。

d 制度の弾力的運用

民間賃貸住宅借上げ制度は、プレハブ仮設住宅建設までの補助的な措置であったが、プレハブ仮設住宅と重複して申請していた被災者が多く、プレハブ仮設住宅の戸数調整に影響を与えた。

住宅の応急修理を申請していたものの民間賃貸借上住宅に入居した者もあり、担当する県土木部建築宅地課・建築安全推進室が応急修理の取下げを行った。民間賃貸借上住宅の申請は、震災時に居住していた市町村と借上住宅の住所がある市町村のどちらに対しても可能であったことに加え、認定の決定に時間を要したために両方の市町村で申請した入居者もあり、実際の申請数が把握しにくくなった。

申込数が予想を大きく上回ったことで事務量が膨大になり、担当職員の配置が追いつかず、入居決定や契約締結などの事務処理が遅延した。また、窓口である市町村でも申込みの増加により受付事務が滞る恐れがあったため、市町村からの要請に基づいて県職員を随時派遣し、民間賃貸借上住宅関連業務に当たった。さらに、申請業務が膨大であったため、震災時に居住していた市町村外の借上住宅に居住する入居者の情報把握や従前に居住していた市町村への情報提供が遅れることになった。

特に家賃や追加設備への支払い業務については、県の支払い業務の体系やシステムが短期間に膨大な支払いを行うことを想定していなかったため、支出関係書類の作成にあたり庁内各課庶務担当職員等に兼務発令を行い、併せて出納局会計課とも調整することで、チェック・支払事務を全庁体制で対応した。

その他に支払いを優先するために明細書の発行を後回しとし、賃料を数か月まとめて支払った結果、受取側で対象物件を特定できず振込直後から問い合わせが相次いだ。

10月⁵⁶から一連の業務のうち、契約書の審査・支払い・明細書の発行等を民間業者に業務委託したが、業者において振込口座誤りや明細書の送付遅延、過払いなどのミスがあり、その事後処理に追われることとなった。支払いは貸主から提出される請求書により行われたが、その請求書が契約書と別便で届いたり、不動産仲介業者が持参した請求書が整理されていないなど、どの物件の請求書なのか不明なものが数百件ののぼり、その関連付けにも時間を要した。

⁵⁶ 一部は9月から。

(ロ) 健康調査の実施⁵⁷

プレハブ仮設住宅入居者に対する健康調査が行われたのと同様に、各地の民間賃貸借上住宅に入居している被災者の健康状態の把握も必要となった。プレハブ仮設住宅と異なり被災者が分散して居住しているなどのため市町村単位での対応は困難であり、広域的な対応が求められたため県が民間賃貸借上住宅等入居者健康調査を行った。

(4) 仮設住宅サポートセンターの設置

第1次分のプレハブ仮設住宅が4月末に完成・入居開始し、国からはサポート拠点整備の通知が発出され、国の1次補正予算でも地域支え合い体制づくり事業の積み増しがなされた。これを受け、県では沿岸市町に対して、プレハブ仮設住宅に入居する高齢者や障害者、子育て世帯等が安心して暮らせるよう、総合相談や生活支援等を行う仮設住宅サポートセンターの開設を働きかけた。平成24年8月末時点では、県内13市町で61か所が計画され、58か所が開設された(図表4-5-21参照)。なお、見守り活動には緊急雇用創出事業等を活用して、被災者等もスタッフとして配置することで雇用対策としても役立った。

また、県では9月5日に宮城県サポートセンター支援事務所を開設し、仮設住宅サポートセンターの運営相談や弁護士等の専門職の派遣、支援スタッフの人材育成等の支援を行った(図表4-5-22参照)。なお、同事務所の運営については、(一社)宮城県社会福祉士会に委託した⁵⁸。同事務所では、仮設住宅サポートセンタースタッフの人材育成支援として、被災者支援従事者研修(基礎研修、専門研修)を計22回開催し、延べ974人が受講した。

応急仮設住宅の入居が長期化し、特に高齢者において生活不活発病を主な原因とする生活機能低下が深刻な問題となった。

図表4-5-21 仮設住宅サポートセンターの設置状況

単位：か所

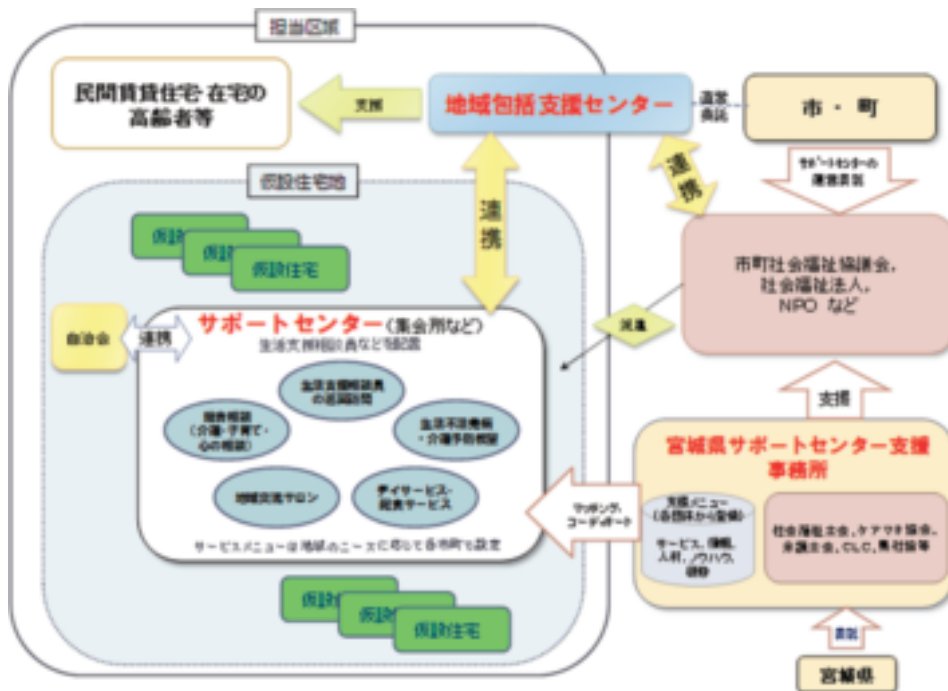
市町名	設置数	計画数
仙台市	9	9
石巻市	16	16
塩竈市	1	1
気仙沼市	4	4
名取市	1	1
多賀城市	4	4
岩沼市	1	1
東松島市	4	6
亘理町	1	2
山元町	1	1
七ヶ浜町	1	1
女川町	8	8
南三陸町	7	7
13市町計	58	61

(平成24年8月末時点)

⁵⁷ 応急仮設住宅における健康調査については、第4章第3節「2 保健活動」(1)ニ参照

⁵⁸ このほか、県サポートセンター支援事務所の運営については、宮城県ケアマネジャー協会、仙台弁護士会、全国コミュニティライフサポートセンター、ワンファミリー仙台、チャイルドラインみやぎ、県社会福祉協議会等から協力・支援を得た。

図表4-5-22 仮設住宅サポートセンター等による応急仮設住宅入居者への支援体制イメージ



(5) 災害公営住宅の整備

12月に策定した県復興住宅計画において、県は市町村営の災害公営住宅の建設支援（設計・工事）を行い早期整備を図ることとした。平成24年3月末時点で、7市町14地区において1,282戸を事業着手し、そのうち4市町6地区の440戸を県が市町から受託して整備を進めた。なお、平成23年度から27年度までの5年間に約12,000戸（県における建設支援：約5,000戸うち1,000戸程度を県営住宅）の整備を行うこととし、市町村による災害公営住宅の整備及び管理を基本とした。

(6) まとめ

イ プレハブ仮設住宅等の設置

㊦ プレハブ仮設住宅用地の確保

プレハブ仮設住宅等の建設用地は県が市町と協力して選定し、県は市町から候補に挙げられた用地を確認することになっている⁵⁹。当初、県のガイドラインや国の用地選定方針によりプレハブ仮設住宅等の用地選定が行われたが、震災前に居住していたコミュニティの維持に加え、建設可能な平坦な土地の大部分が浸水したこと、建設必要戸数が多いことから十分な用地が確保できなかった。そのため、国や県では、一定の標高と避難路が確保された用地であれば浸水域での建設や共有・私有地でも災害救助法の対象となるプレハブ仮設住宅等が建設できるように方針を転換した。

また、市町の境界を越えたプレハブ仮設住宅用地の選定の調整は関係市町が直接行ったほか、県が仲介した事例もあった。さらに、平成21年度に県が行った応急仮設住宅用地の想定調査の実施結果が活用されたことで、用地が不足する市町をある程度予測できたため、市町の境界を越えたプレハブ応急仮設住宅団地の建設について速やかに調整を進めることができた。

⁵⁹ 国土交通省住宅局住宅生産課：『東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について』

今後は、利用可能な用地が制限される巨大津波災害に備えて、プレハブ仮設住宅建設用地選定のガイドラインを今回の震災の教訓をもとに改定するとともに、あらかじめ候補となる用地を確保する必要がある。市町村の境界を越えた用地選定については、県と市町村が連携して検討する必要がある。

一方で、用地選定にあたっては迅速性が求められるものの、長期的な視点からの検討も必要であった。例えば、公共用地を優先することは当然であるが、公共用地のうち一定期間で土地の返還を求められることが想定される学校のグラウンドや、原状回復費用が増嵩すると想定される諸設備が整備されたグラウンド等については、優先順位を低く設定することも必要であった。また、常時湿度が高いと想定される用地についても優先順位を低く設定し、建設した場合にはある一定年数で基礎等の補強が必要になる可能性が高いことを考慮することや土地が土砂災害警戒区域等の災害危険区域に指定されていないかなどを確認する必要がある。

さらに今回の震災では、民有地もプレハブ仮設住宅の候補用地としてリストアップし、地権者等との交渉にあたったが、市町では借用する用地の調査が必要だったため建設までに時間を要した事例もあった。このほか地権者の土地の利活用も踏まえ2年を超えて借用する場合もあることをあらかじめ説明し、承諾を得る必要があった。また、2年目以降は無償から有償の契約になることが想定されるが、借料については、原則として、国庫負担の対象とされていないことを、あらかじめ織り込む必要がある。

(g) 追加対策

寒さ対策等の追加対策の実施にあたっては、入居者からは追加対策を行うことへの疑問や手戻り工事で不必要な経費を掛けることへの批判が相当数寄せられ、県及び市町村ではその対応に追われた。

この追加対策の内容が当初から標準仕様書に組み込まれていれば、その後の様々な問題は生じなかった。しかし、国から五月雨式に追加対策の通知を受けたため、建設工事と並行して進めざるを得なくなるなど、発注側（県）はもとより、受注側（施工業者）にも相当の混乱をきたした。入居者が自らの負担で既に防寒対策を行った事例への対応等にも苦慮した。

(h) 入居後のコミュニティの希薄化の防止

阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅に入居している単身者や家族と生活していても日中1人である人が、誰にも看取られずに亡くなる孤独死、自死等の問題が発生した。

今回の震災では、用地選定の段階で震災前に居住していた集落・地域の近くに集団で居住したいという住民の要望が寄せられる中、住民から用地提供の申出があったことから、入居するプレハブ仮設住宅の団地内において、震災前のコミュニティを維持することも一部では可能となった。用地選定中からの対応のため効果は限定的であったが、被災者の生活環境の確保や孤立防止のためには有効であった。一方で、コミュニティ維持の要望があっても、入居希望者全員の公平性を求められる事例もあった。建設されたプレハブ仮設住宅に、震災前の一定の範囲の地域住民の入居を要望のとおり進めることは、他の行政区や地域の住民の入居の遅れにつながる。本震災では、各市町においてコミュニティの維持と入居の公平性に配慮した独自の方法が採用されていたが、本質的には両立しがたい課題であるため、入居後の新たなコミュニティを形成するための市町村等による支援が求められる。

（イ） 仮設住宅サポートセンターへの支援

今回の震災では、仮設住宅サポートセンターで見守り体制が構築され、応急仮設住宅における孤独死等の未然防止に大きな役割を果たした。また、その運営手法にCFWを取入れ、見守り活動のスタッフに緊急雇用創出事業等を活用して被災者等も配置した。

今後、応急仮設住宅への入居長期化による様々な要望に対して仮設住宅サポートセンターが果たす役割は重要である。なお、仮設住宅サポートセンター及び宮城県サポートセンター支援事務所の設置運営に関しては、応急仮設住宅ごとに入居者の状況、コミュニティ維持の度合い、設置環境が大きく異なるほか、市町と市町村社会福祉協議会との関係性やみなし仮設入居者数等、市町で支援の形態は異なるため、ガイドライン、マニュアルの整備は極めて難しい。そこで、今回の仮設住宅サポートセンターによる対応や教訓を記録し、今後の災害に備えて重要な事例資料として整備することが必要である。また、県においても支援を引き続き行っていく必要がある。

ロ 公営住宅などへの入居

今回の震災の発災後に、災害救助法の弾力的運用によって公営住宅を目的外使用し、応急仮設住宅として被災者に提供する措置がとられた。多数の応急仮設住宅が必要とされ、民間賃貸住宅の借上げが初めて大規模に活用される中で、速やかに供与できる公営住宅を応急仮設住宅として活用できたことは有効であった。また、県外に避難した被災者も避難先の地方公共団体等の独自の判断で公営住宅に入居できた。この制度は、プレハブ仮設住宅の整備が遅れた地域が多かったことから、結果的にプレハブ仮設住宅の代替手段のひとつとして有効に機能した。

今回の教訓を踏まえて、一時入居できる公営住宅の供給可能量に関する情報を迅速に提供できる体制の整備が必要である。また、他の地方公共団体の公営住宅への一時入居を迅速に実施できるように、公営住宅に関する情報の提供を要請する方法等について事前に協議を行うことが望まれる。

ハ 民間賃貸住宅の借上げ

民間賃貸住宅の借上げについては入居者にも利点が多く、プレハブ仮設住宅建設の補完的な手段として有効な方法であると考えられるが、今回の震災の規模では運用にあたり多くの課題が発生した。

契約形態として、元々の制度による新規契約、4月30日から行われた切替契約、さらに県が事前に確保した二者契約⁶⁰の3種類の契約があった上、5月30日付けの厚生労働省通知⁶¹により、生活必需品負担金の取扱いも変更となったため、その項目の有無も含めると、4種類の契約書が存在し混乱の原因となった。また、制度そのものに対する不動産仲介業者の理解不足等もあったことから、今後は不動産仲介業者や関連団体に対して、平時から民間賃貸住宅の借上げや契約時の留意点等について周知を図っていく必要がある。

また、膨大な件数の認定事務が原因で、震災時に居住していた市町村外の民間賃貸借上住宅に居住する世帯の情報把握や従前に居住していた市町村への情報提供が遅れた。民間賃貸借上住宅への入居者にとっては、震災前の居住市町村の復興状況や支援制度に関する情報等は大変重要であり、民間賃貸借上住宅の入居世帯の情報の収集・整理と庁内各課室や市町村への情報提供を円滑に行う必要がある。

⁶⁰ 県と仙台市が協議して入居者を特定する前に県が事前に物件を確保したもの。

⁶¹ 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その8）』（平成23年5月30日通知）

今回の震災では、当初は、予想の10倍を超える民間賃貸住宅の借上げ申請があったことや問い合わせが殺到したことにより、事務処理が追いつかなかった。さらに、契約締結にあたって入居者から提出される書類に不慣れなことに起因する些細な記入ミス、押印漏れ等が続出し、事務処理の遅延と混乱に拍車をかけた。併せて支払いの遅延や過払いなどのミスにより、さらにその事務処理に追われた。その結果、膨大な書類の整理に予想以上の時間を要し、庁内の人的資源と既存の支払処理方法では業務量と課題の変化に対応することが困難であったため、新たな業務システムを構築し、外部業務委託により処理することとなった。また、災害救助法の弾力的運用により支援内容がたびたび追加されたことから、人員不足による混乱は収束せず、プレハブ仮設住宅建設数の把握や要援護者への物件提供状況の把握等、情報収集の面にも影響を及ぼした。

今後は、当制度の運用や県の災害時における体制について検討を行い、平時から関係者との連携を図りマニュアル等を整備する必要がある。

【参考文献】

- 1) 消防庁：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第148報）』（平成25年9月9日）
- 2) 吉田望・規矩大義・千葉克己・國生剛治・山口晶・高橋一雄：『2011年東北地方太平洋沖地震による宮城県中部地域の地盤被害』『地盤工学会誌2011年7月号』（〔公社〕地盤工学会、平成23年7月）
- 3) 〔一社〕日本建築学会：『2011年東北地方太平洋沖地震災害調査速報』（〔一社〕日本建築学会、平成23年7月）
- 4) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 5) 損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント：『東日本大震災レポート 第5報（今回の地震の特徴と建物の被害状況、耐震設計について）』（平成23年4月）
- 6) 国土交通省：『建築被害を踏まえた建築基準の検証・見直しへの対応（全体）（資料9）』
- 7) 仙台市：『市政だより2011年6月号』仙台市ホームページ
<http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/shisei/sis1106/index.html>（確認日：平成25年12月26日）
- 8) 長期地震動に関する情報のあり方検討会：『長周期地震動に関する情報のあり方報告書』（気象庁地震火山部、平成24年3月）
- 9) 後藤浩之：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震 地震動に関する被害調査報告』（京都大学防災研究所、平成23年4月）
- 10) 国土交通省：『東日本大震災における非構造部材等の被害調査結果について（平成25年8月1日）』国土交通省ホームページ
https://www.mlit.go.jp/report/press/house05_hh_000413.html（確認日：平成25年12月26日）
- 11) 東京消防庁：『平成23年度長周期地震動等に対する高層階の室内安全対策専門委員会報告書』（東京消防庁、平成24年2月）
- 12) 国土交通省：『東北地方太平洋沖地震における津波被害市区町村の浸水被害建物数計測について』（国土交通省、平成23年8月）
- 13) 田村修次：『東日本大震災の津波による建築被害』『京都大学防災研究所年報第55号A』（京都大学防災研究所、平成24年6月）
- 14) 日経BP社：『東日本大震災の教訓 住宅編』（日経BP社、平成23年6月）
- 15) 安田進：『東日本大震災における液化化および盛土の変状による住宅被害』『そんぼ予防時報2012 Vol. 248』（〔一社〕日本損害保険協会、平成24年1月）
- 16) 東京大学生産技術研究所清田研究室：『2011年東北地方太平洋沖地震による地盤災害 宮城県の住宅造成地の被害—仙台市太白区・白石市・山元町—』
- 17) 〔一社〕日本損害保険協会：『地震保険 都道府県別世帯加入率の推移』
- 18) 〔一社〕日本損害保険協会：『東日本大震災に係る地震保険の支払件数、金額について』（〔一社〕日本損害保険協会ホームページ
http://www.sonpo.or.jp/news/information/2012/1206_01.html（確認日：平成25年12月2日）
- 19) 国土交通省住宅局住宅総合整備課：『東日本大震災における公営住宅の復旧』『建設マネジメント技術 2011年10月号』
- 20) 宮城県土木部住宅課：『宮城県における応急仮設住宅の建設に関する報告～東日本大震災への対応状況～』（宮城県土木部住宅課、平成25年1月）
- 21) 宮城県：『東日本大震災において被災された皆様へ』
- 22) 宮城県土木部：『東日本大震災 1年の記録～みやぎの住宅・社会資本再生・復興の歩み～』（宮城県土木部、平成24年3月）
- 23) 宮城県建築物等地震対策推進協議会ホームページ
<http://taishin-miyagi.net/modules/tinyd8/content/index.php?op=print&id=1>（確認日：平成25年11月11日）
- 24) 杉山義孝：『東日本大震災にかかる被災建築物応急危険度判定について』『建設マネジメント技術、2011年11月号』
- 25) 被災地危険度判定連絡協議会ホームページ <http://www.hisaitakuti.jp/judgment.html>（確認日：平成25年11月13日）
- 26) 新潟県：『新潟県中越地震の記録』（新潟県、平成19年3月）
- 27) 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定0Q通信第6号』（全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成15年12月）
- 28) 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定0Q通信第10号』（全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成19年12月）
- 29) 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定0Q通信第14号』（全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成23年12月）
- 30) 全国被災建築物応急危険度判定協議会：『被災建築物応急危険度判定0Q通信第15号』（全国被災建築物応急危険度判定協議会、平成25年2月）
- 31) 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）
- 32) 宮城県：『東日本大震災—宮城県の6か月間の災害対応とその検証—』（宮城県、平成24年3月）

第4章 応急・復旧対策

- 33) 国土交通調査室・課 (古川浩太郎、井家展明、長末亮)：「東日本大震災と復興まちづくり」『調査と情報 第724号』(国立国会図書館、平成23年9月)
- 34) 宮城県：『宮城県建築行政マネジメント計画 (平成25年3月29日改正)』
- 35) 宮城県：『東日本大震災(続編)ー宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証ー』(宮城県、平成25年3月)
- 36) 内閣府：『東日本大震災における特例措置等について』
- 37) 内閣府：『平成23年東北地方太平洋沖地震に係る住家被害認定の調査方法』
- 38) 内閣府：『地盤に係る住家被害認定の運用見直しについて』
- 39) 内閣府：「防災情報のページ」内閣府ホームページ
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/2-1-1-4.html (確認日：平成26年2月15日)
- 40) 兵庫県災害対策課：『兵庫県家屋被害認定士制度について (平成23年12月22日)』
- 41) 藤生慎、沼田宗純、大原美保、日黒公郎：「東日本大震災における自治体の建物被害認定調査の実施状況に関する考察」『生産研究 64巻4号(2012)』(東京大学生産技術研究所、平成24年2月)
- 42) 国土交通省：『被災住宅補修のための無料診断・相談制度について (住宅局、平成23年3月30日15時現在)』
- 43) (公財) 住宅リフォーム・紛争処理支援センター：『相談統計年報2012 2011年度の住宅相談と紛争処理の集計・分析』((公財) 住宅リフォーム・紛争処理支援センター、平成24年10月)
- 44) 宮城県：『住宅の応急修理制度』
- 45) (一社) 日本マンション学会：『被災マンションの復旧・復興に向けた政策提言ー東日本大震災を踏まえてー』((一社) 日本マンション学会、平成24年7月)
- 46) 厚生労働省：『災害救助法の住宅の応急修理について』(平成23年6月30日通知)
- 47) 仙台市：『住宅の応急修理制度における区分所有マンション共用部分へ適用について』(平成23年8月)
- 48) e-GOV「建物の区分所有等に関する法律」総務省 e-GOV ホームページ
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S37/S37H0069.html> (確認日：平成25年12月26日)
- 49) マンション管理支援ネットワークせんだい・みやぎ：『～東日本大震災を経て～ 分譲マンションの復旧状況に関するアンケート調査報告書』(マンション管理支援ネットワークせんだい・みやぎ、平成24年10月)
- 50) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画 [震災対策編]』(宮城県防災会議、平成16年6月)
- 51) 宮城県建設宅地課ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kentaku/> (確認日：平成25年12月26日)
- 52) 内閣府：『被災者支援に関する各種制度の概要 (東日本大震災編)』(内閣府、平成24年6月)
- 53) 住宅金融支援機構：「東日本大震災関連情報」
住宅金融支援機構ホームページ <http://www.jhf.go.jp/shinsai/hensai110502.html> (確認日：平成25年12月26日)
- 54) 住宅金融支援機構：「東日本大震災により被害を受けた方に対する『災害復興住宅融資』の申込件数等(速報値)について【平成23年3月～平成25年9月】」(住宅金融支援機構、平成25年10月)
- 55) 全国社会福祉協議会：「社会福祉の制度」全国社会福祉協議会ホームページ
<http://www.shakyo.or.jp/seido/seikatu.html> (確認日：平成25年12月26日)
- 56) 内閣府：「災害対応資料集」内閣府ホームページ
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/3-1-2-3.html
(確認日：平成25年12月26日)
- 57) 宮城県：『「宮城県復興住宅計画」について (記者発表資料)』(平成24年4月4日)
- 58) 宮城県保険福祉部：『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～』(宮城県、平成24年12月)
- 59) 時事ドットコム：「東日本大震災・仮設住宅1戸当たりの建設費用」(2012年5月12日) 時事ドットコムホームページ
http://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_jishin-higashinohon20120512j-01-w590 (確認日：平成26年2月15日)
- 60) 立教大学瀧川裕英法哲学ゼミ：『平成24年度 東日本大震災と法哲学 仮設受託の入居基準ー団体条件方式 vs 抽選方式ー』
- 61) (一社) プレハブ建築協会：「災害への取り組み」(一社) プレハブ建築協会ホームページ
<http://www.purekyo.or.jp/measures/index.html> (確認日：平成25年11月9日)
- 62) 日本赤十字社：「生活家電セットの寄贈事業について」日本赤十字ホームページ
http://www.jrc.or.jp/information/110826_000587.html (確認日：平成26年2月15日)
- 63) 宮城県：『東日本大震災(続編)ー宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証ー』(宮城県、平成25年3月)
- 64) e-GOV：「災害救助法」総務省 e-GOV ホームページ
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0118.html> (確認日：平成25年11月13日)
- 65) e-GOV：「公営住宅法」総務省 e-GOV ホームページ
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26H0193.html> (確認日：平成25年9月5日)
- 66) 厚生労働省：『平成23年(2011年) 東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について (その3)』(平成23年3月25日通知)
- 67) 国土交通省：『被災者の公営住宅への一時入居について』
- 68) 雇用促進住宅：「雇用促進住宅の紹介・入居要件等」雇用促進住宅ホームページ
http://www.e-d-a.or.jp/cgi-bin/nyukyo_1.html (確認日：平成26年2月15日)
- 69) 仙台市防災会議：『仙台市地域防災計画【地震・津波災害対策編】』(仙台市防災会議、平成25年3月)
- 70) 宮城県：「応急仮設住宅(民間賃貸住宅)の基本的な仕組み」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/minchin-s.html> (確認日：平成25年8月30日)
- 71) 宮城県：「応急仮設住宅の入居状況」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/nyukyo-jokyo.html> (確認日：平成26年2月15日)
- 72) 宮城県：『災害公営住宅の整備について』(平成24年2月21日)
- 73) 国土交通省住宅局住宅生産課：『東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について』
- 74) 国土交通省：「被災者向け公営住宅等情報センターの設置について」国土交通省ホームページ
http://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000048.html (確認日：平成26年2月15日)
- 75) 厚生労働省：『東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて』(平成23年4月30日通知)
- 76) 会計検査院：「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について (平成24年10月)」
会計検査院ホームページ <http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJ17/2011-h23-3800-0.htm> (確認日：平成26年2月15日)

- 77) (独) 国立長寿医療研究センター：『南三陸町全町民生活機能調査中間報告』
- 78) 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その8）』（平成23年5月30日通知）
- 79) 内閣府：『平成24年版 防災白書』（内閣府、平成24年8月）

第6節 教育施設等の被害状況と復旧

1 児童生徒、教育施設等の被害状況と学校の初動対応

(1) 児童生徒、教育施設等の被害状況

イ 人的被害

県内の公立・私立学校における幼児・児童生徒及び教職員の人的被害は、平成24年3月31日時点で死者・行方不明者を合わせると452人にのぼり、このうち、幼児・児童生徒の死亡は394人、教職員は22人が犠牲となった。また、36人はいまだ行方不明となっている（図表4-6-1参照）。

平成23年東日本大震災における学校等の対応等に関する調査¹（以下「学校等対応調査」という。）によると、地震の揺れによって直接死亡・行方不明となった児童生徒等及び教職員は確認されていない。この背景には、本県における公立学校の耐震化率が、平成22年度時点で全都道府県の中で3番目に高い93.5%であったことによる効果もあると思われる²。しかし、今回の震災では、津波により甚大な人的被害が発生し、実際に津波が達した学校は89校あり、このうち津波により死亡・行方不明となった児童生徒等が属した学校は23校（26%）、死亡・行方不明となった教職員が属した学校は7校（8%）あった。

図表4-6-1 学校の人的被害

区分	幼児・児童・生徒		教職員		計
	死亡	行方不明	死亡	行方不明	
幼稚園	69人(61人)	1人(0人)	3人(3人)	0人(0人)	73人
小学校	167人(0人)	19人(0人)	14人(0人)	0人(0人)	200人
中学校	68人(0人)	7人(0人)	3人(0人)	0人(0人)	78人
高等学校	84人(6人)	9人(0人)	1人(0人)	0人(0人)	94人
中等教育学校	1人(1人)	0人(0人)	0人(0人)	0人(0人)	1人
特別支援学校	5人(0人)	0人(0人)	1人(0人)	0人(0人)	6人
合計	394人(68人)	36人(0人)	22人(3人)	0人(0人)	452人

※注（ ）内の数値は内数・私立学校

ロ 学校の施設被害

県内の公立学校では、県立学校及び市町村立学校合わせて762校において施設被害があり、被害額は807億円であった（図表4-6-2参照）。また、私立学校では、幼稚園157園、小中高等学校・中等教育学校・特別支援学校32校、専修学校・各種学校63校の計252校において施設被害があり、被害額は114億1,000万円となっている（図表4-6-3参照）。主な被害状況は、校舎や体育館の倒壊や半焼、津波による流出、水没、浸水、地盤沈下、校庭の段差や亀裂、外壁・天井の落下、外壁亀裂、ガラス破損等であった³。

学校等対応調査によると、地震による被害は、校舎や建物の被害が85%、教室内の備品等の被害が78%、校庭や運動場等の校地の被害が51%で生じたが、県立学校及び市町村立学校では倒壊した校舎や施設はな

¹ 調査対象は、平成24年1月文部科学省で行った調査研究データ「平成23年度東日本大震災における学校等の対応等に関する調査」（平成24年5月29日公表）の宮城県分の提供を受け、未回収分を加えた、本県分（仙台市立学校園除く）の国公立の幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校の848校園（公立校園については回収率100%）

² 文部科学省：「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について（平成22年7月21日）」文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/07/1295735.htm（確認日：平成26年2月16日）

³ 文部科学省：『東日本大震災による被害情報について 第208報』（文部科学省、平成24年9月）

かった。また、耐震補強された学校施設では、被災度は小さいが天井材や照明器具の落下など非構造部材に被害が生じたため、使用を再開するまでに復旧工事が必要となる事例もあった⁴。

図表4-6-2 公立学校の建物被害

区分	学校（施設）数	被害額	備考
県立学校	91校	271億円	教職員宿舎2施設の被害額を含む
市町村立学校	671校	536億円	共同調理場45施設の被害額を含む
合計	762校	807億円	

（平成24年12月31日時点）

図表4-6-3 私立学校の建物被害

区分	学校（園）数	被害額	備考
幼稚園	157園	22.1億円	
小学校	4校	0.7億円	
中学校	7校	0.2億円	
高等学校	19校	65.4億円	中等教育学校の被害額を含む
中等教育学校	1校	—	
特別支援学校	1校	0.2億円	
専修学校	48校	24.7億円	
各種学校	15校	0.9億円	
合計	252校	114.1億円	

※四捨五入の関係で合計は一致しない

（平成24年4月時点）

ハ 学校以外の教育施設被害

① 社会教育施設

a 県立施設の被害状況

宮城県美術館（仙台市）、宮城県図書館（仙台市）、東北歴史博物館（多賀城市）では、発災直後、マニュアルに沿って在館中の来客者を避難誘導したため、来館者、職員等に人的被害はなかった。

沿岸部にあった松島自然の家（東松島市）は、津波により本館が壊滅状態となり、屋外施設は流失して使用できなくなった。志津川自然の家（南三陸町）では、艇庫が全壊し、船舶等の備品も流失したほか、本館天井の一部が落下、ガラスが破損した。蔵王自然の家（蔵王町）では、施設被害は軽微であったが、内壁亀裂、天井の一部が落下した。

宮城県美術館は、美術品の一部が落下等で被災し、大型展示ガラスの破損、防火扉の破損、テラスの地盤が沈下する被害が見られたものの、施設被害は軽微であった。

宮城県図書館は、開架書庫、閉架書庫にあるほとんどの図書資料類が書架から落下し、マイクロフィルム保管庫数台が転倒、閉架の電動書架の損壊も激しく、大型壁面ガラス、大理石石板、天井の照明・ボード等が破損・落下した。施設の内壁等の剥離は被害箇所が多数にのぼり、外構は地盤沈下による土砂崩れ、排水弁等の破損や木々の倒壊、段差の発生等が見られた。

東北歴史博物館は、本館において建物周りの浮沈や外壁の剥離、内外コンクリート壁に多数のひび

⁴ 東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会：『「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言（概要）』（文部科学省、平成23年7月）

割れが発生したほか、展示・収蔵資料である土器や埴輪、仏像等の破損や転倒、フィルム保管庫内でビデオテープなどが多数落下し、浮島収蔵庫においても建物周囲の浮沈、収蔵資料の破損、収蔵図書落下等の被害が発生した⁵。

なお、上記6施設のうち、東北歴史博物館を除く5施設の被害額は約21億5,600万円にのぼった。なかでも津波の直撃により壊滅状態となった松島自然の家の被害額は、約20億円と大きかった。

b 市町村立施設の被害状況

市町村の公民館、図書館、博物館等の社会教育施設では、県内33市町村403施設において被害が確認され、推定被害金額は209億7,233万円であった。

公民館は、県内451施設（分館を含む）のうち218館が被害を受け、津波により流出、全壊した公民館は沿岸部を中心に20館を超えた。

図書館（公民館等読書施設を含む）・図書室は、南三陸町図書館、女川町生涯教育センター、石巻市図書館雄勝分館、石巻市図書館北上分館⁶が津波により全壊・流失し、このほか、多賀城市立図書館大代分室、岩沼市図書館東分館等でも浸水により資料が水損又は流失した⁷。また、沿岸部の図書館だけでなく、多くの図書館で地盤沈下による建物の損壊や柱・壁の傾斜やゆがみ、書棚の損壊や破損の被害が発生した。

(d) 社会体育施設

a 県有施設の被害状況

県有社会体育施設では、グランディ・21（利府町）内の各施設、宮城県サッカー場（利府町）、宮城県第二総合運動場（仙台市）、宮城球場（日本製紙クリネックススタジアム宮城）（仙台市）、宮城県仙南総合プール（柴田町）、宮城県長沼ボート場（登米市）、宮城県ライフル射撃場（石巻市）の7施設で、建物の壁、床、天井等の損壊等があり、推定被害金額は約27億5,000万円であった。

グランディ・21内にある各施設の主な被害は、宮城スタジアムではスタジアム大屋根や大型映像装置等の破損、総合体育館（セキスイハイムスーパーアリーナ）では天井材の落下、壁の破損、サービスマヤード柱脚の破損、電動ブラインドの破損等があり、総合プールでは大型スピーカーの落下や可動床の破損等であった。宮城県サッカー場ではコンコース入口階段部で沈下等の被害があった。

宮城県第二総合運動場では天井材の落下等、宮城球場（日本製紙クリネックススタジアム宮城）ではスタンドのクラック、照明灯ブレースの破損等が、主な被害であった。宮城県仙南総合プールではプール可動床が破損し、宮城県長沼ボート場では護岸陥没・液状化、また、宮城県ライフル射撃場では建物の破損があったが、比較的高台に位置していたことから津波による被害はなかった。

b 市町村有施設の被害状況

市町村有社会体育施設では、231施設で物的被害があり、推定被害金額は56億円であった。

地震又は津波により、社会体育施設が流出、一部損壊、半壊するなどの被害が多く確認された。気仙沼市では、気仙沼市総合体育館、気仙沼市本吉総合体育館等が地震により被害を受け、また、南運

⁵ 東北歴史博物館・多賀城跡調査研究所：『博物館の再開と被災文化財の救援活動』

⁶ 石巻市雄勝総合支所、北上総合支所に設置されていたが、両支所とも津波により甚大な被害を受けた。

⁷ 宮城県図書館：東日本大震災関連情報「東日本大震災による県内市町村図書館及び公民館図書室の被害状況」宮城県図書館ホームページ <http://www.library.pref.miyagi.jp/shinsai/20110311-jishin-miyagi.html>（確認日：平成25年12月13日）

動広場は津波により流失し、震災により使用不能となった運動施設は11か所におよんだ。名取市では、市民体育館、増田体育館の天井と壁が落下するなどし、閑上体育館は津波により流出した。また、東松島市でも、大曲地区体育館、奥松島運動公園が津波により甚大な被害を受けた。

ニ 文化財の被害

有形文化財・民俗文化財・史跡等の文化財の被害は、国・県・市町村指定文化財、国・市町村登録文化財で350件余りにおよび、特に建造物や史跡等の被害は甚大であった。

主な被害は、史跡及び名勝である旧有備館及び庭園（大崎市）の主屋の倒壊、重要文化財である我妻家住宅（蔵王町）の土壁の崩落、不動明王坐像（大徳寺・登米市）の腕の破損、史跡である旧有壁宿本陣（栗原市）の土壁の崩落、仙台城跡（仙台市）の石垣の崩落・本丸脇の崖崩れなどであった。

特別名勝松島では、崖の崩落や津波の浸水による松枯れ、地盤沈下など、松島の基本的要素である自然の被害と共に、松島の景観を構成する附帯的な要素である生活・生業についても、家屋や商店の損壊、漁業施設や農業施設の流失など甚大なものがあつた。特に、特別名勝松島の指定地内に所在する無形民俗文化財「月浜のえんずのわり」で籠屋となる岩窟が津波により被災、各所に分布する岩窟の崩落、雄島に架かる渡月橋の流失等のほか、七ヶ浜町沿岸や塩竈市浦戸諸島、東松島市大塚・野蒜・宮戸の集落が津波により壊滅的な被害を受け、その後の復旧・復興のあり方を含めて、特別名勝松島に与えた影響は計り知れないものがあつた。

ホ 教育・福祉複合施設

平成24年4月に供用を開始する予定で工事が進められていた教育・福祉複合施設（名取市）は、津波により1m程度浸水したが人的被害はなかつた。建設現場には、汚泥や流木等が流入・散乱し、仮設事務所や作業員休憩所等が損傷した。

② 学校の初動対応

発災時、小学校では下校前後の時間帯にあたり、中学校では卒業式の後片付けやその準備を行っていた学校が多かつた。また、高等学校では、入試の関係業務で休業日にあたり在校する生徒は少なく、部活等で校外活動を行っていた場合が多かつた⁸。児童生徒の在校状況は様々であり、このような中、各学校において、発災後、児童生徒の安全確保、安否確認等の災害対応にあたることとなつた。

イ 児童生徒等の安全確保

県教育委員会では、岩手・宮城内陸沖地震の発生を受け、それまで学校独自に取り組んでいた防災教育についてその方向性を示し、発達段階に応じた系統的な防災教育が行われるよう、みやぎ防災教育基本指針を平成21年4月に策定して防災教育に取り組んできた。また、学校においては、学校保健安全法（昭和33年法律第56号）第29条に基づき、災害に関する危機管理マニュアル等が作成され、避難訓練等の実施、防災に関する取組なども行われていた。震災前、災害に対する危機管理マニュアルとして学校独自のマニュアルを作成している学校等が75%、県又は市町村作成のマニュアルを活用している学校等が16%であつた¹。

発災直後、多くの学校では、教職員が校内にいた児童生徒等に対して迅速に避難指示を出し安全確保を

⁸ 文部科学省：『平成23年度 東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究報告書』（文部科学省、平成24年3月）

図った。学校等対応調査によると、児童生徒が在籍していた学校等でとられた避難行動としては、机の下へ潜り机の脚をしっかりと持ったが約74%、大きな柱のそばで身の低い姿勢をとるなど場所や状況に応じた行動をとったが約52%であった。その後、地震の揺れが収まると、教職員が校内にいた児童生徒の安全を確認するとともに、校庭等へ誘導して安否確認が行われた。

一方、学校には児童生徒を引取るため保護者が次々と訪れ、また、近隣住民等も数多く避難してきた。そのような中、学校等では児童生徒を保護者へ引渡し、下校させている。学校等対応調査によると、80%の学校等で児童生徒を保護者に引渡し、39%の学校等で教職員が安全な下校を確認できるまで待機させた（複数回答）。また、安全な下校が困難であると判断し、児童生徒を学校等内に待機させた学校等は30%であった⁹。その一方、保護者への連絡が取れなくなり、道路や交通手段が被災したなどの理由で、児童生徒が帰宅困難になる状況が特に沿岸部で多く見られた。

南三陸町立戸倉小学校では、地震・津波発生時の避難場所として、校庭、高台にある宇津野高台への避難をマニュアルに定めていた。毎年の避難訓練で、授業中及び休み時間中の訓練を実施し、また、下校途中の避難についても児童に考える機会を設けていた。発災直後、地震の揺れの大きさから、同校では校庭への避難を省略して宇津野高台への避難を決定した。教室から避難した児童と既に放課され校庭に残っていた児童とともに高台への避難を開始し、高台に避難後、ラジオ放送や防災行政無線からの情報収集と津波が押し寄せてくる様子を確認したため、更に上にある神社へと避難した。発災当日はそこで一夜を過ごし、翌12日は南三陸町立戸倉中学校へ、13日は登米市へ避難し、その後児童を随時保護者に引渡した。なお、児童の引渡しが完了したのは3月16日であった。

名取市立閑上小学校では、発災と同時に学校に残っていた児童を校舎3階に避難させた。同校では、大規模地震発生時は児童を校舎3階に避難させるとともに、保護者に引渡すとマニュアルに定めていた。しかし、ラジオが津波警報（大津波）の発表を伝えていたことから、津波到達予想時刻まで学校で待機するよう保護者に説明した。警報は発表されたままであったが、津波到達予想時刻が過ぎても津波が襲来する心配がなかったため、保護者から児童の引渡しを求められた。学校では、児童の引渡しにあたり、教職員が保護者らとともに外の様子を警戒しながら、児童を体育館に移動させ担当教諭らが人数を確認することとした。児童が体育館に移動して間もなく、遠方から近づいてくる津波に気づき、児童を再度校舎3階に避難させた。その結果、同校は津波の襲来を受けながらも、児童に犠牲者が出ることはなかった⁹。

学校では、これまで児童生徒が災害発生時における危険について理解し、正しい備えと適切な行動がとれるようにすることをねらいとして、防災教育を実施してきた。沿岸部では、過去の災害経験を踏まえ、津波を想定した避難訓練を実施している学校等もあり、津波による被害が予測された海岸付近の学校では、教職員の指示・誘導により児童生徒を避難させ、また、想定された避難場所が危険であることを児童生徒が自ら判断し、危険を回避した例があった¹⁰。文部科学省の調査では、内陸部に比べ沿岸部で、二次避難（学校敷地外への避難）の対応決定と指示及び津波等の二次被害の危険性の情報の収集において、事前の避難訓練の効果がより高く認められている⁸。

しかし、津波被害の想定がなかった学校等では、津波を想定した避難訓練を実施しておらず、避難の判断が遅れる、指示系統が機能しないなどの状況も見られた。また、授業中以外の訓練を実施していなかったことから、児童生徒の被害に至る例もあった。学校では、地震被害や停電等により情報の収集ができず、

⁹ 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会：『3.11からの復興 絆そして未来へ 東日本大震災2年間の記録』（宮城県小学校長会・仙台市小学校長会、平成25年3月）

¹⁰ 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議：『「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」中間とりまとめ』（文部科学省、平成23年9月）

少ない情報の中で避難行動の判断を迫られるなど、判断に支障が生じる状況もあった¹⁰。

石巻市立大川小学校では、発災後すぐに教職員が校舎内に残っていた児童全員を校庭に避難させ、15時ごろから保護者への児童の引渡しを開始した。同校は、津波の予想浸水域外で、津波災害時の避難所に指定されており、発災後は地域住民が避難してきていた。同校の災害対応マニュアルには、津波を想定した避難行動や校外への更なる避難先等について明確な記載がなく、また、これまで実施してきた防災訓練等での想定は、地震、火災、不審者侵入が中心であったことなどもあり、校庭からの避難について、教職員間及び避難してきた地域住民も含めて対応を検討するなどして北上川の河川堤防付近への避難を決定し、15時33分から34分ごろ、児童及び教職員は地域住民とともに避難を開始した。しかし、避難決定の遅れや避難先として河川堤防に近い三角地帯を選択したことが要因となり、避難途中に学校にいた児童76人、教職員11人が津波に遭遇し、うち5人（児童4人、教職員1人）を除く児童・教職員が犠牲となった¹¹。

また、県内では、そのほか津波到達前に保護者が迎えに来て帰宅していた児童生徒や欠席するなどして自宅にいた児童生徒等が犠牲となる事例もあった。

ロ 児童生徒等の安否確認

学校では、校内にいた児童生徒については、避難後速やかに安否確認が行われたが、在校していなかった児童生徒の安否確認には、時間を要した事例も多かった。安否確認は、電話やメールにより行われたが、マニュアルに停電や通信網の遮断等により電話やメールが不通となった際の確認方法や児童生徒が在校していない場合の確認方法等を規定していなかったために、混乱した学校等もあった。今回の震災では、児童生徒と連絡が取れない場合、教職員による児童生徒の自宅への直接訪問、避難所や人が集まると思われる場所への張り紙、PTAや近隣住民との情報交換、生徒間のメールなどあらゆる方法で確認が行われた。津波被害を受けた沿岸部では、道路ががれきに覆われ段差や陥没も見られるなど、危険な道路事情の中での確認作業となった⁸。その一方で、通信手段が回復するまで何もできなかった、学校に押し寄せた多数の避難者への対応に追われ安否確認が困難な状況となっていた例もあった。また、児童生徒宅を直接訪問する際、ガソリンが不足して対応に苦慮する事例もあった^{8・9}。

仙台市では、発災時に在校していなかった児童生徒について、教職員が発災翌日以降も安否確認を行ったが、通信手段の麻痺や避難先が不明な場合等には確認の手段がなく、児童生徒全員の安否が確認できるまでに1週間程度を要した。特に、津波被害が甚大であった地区では、被災時には学校単位でまとまっていた児童生徒も、救出後に複数の避難所に収容されるなどしたため、その後の所在確認と連絡には大変な時間と労力を要した。

多賀城市では、特に小学校において発災後直ちに児童を保護者に引渡ししており、その後の状況を確認するため、3月15日以降、対面調査による安否確認を実施した。地震と津波の影響により道路状況が悪化している中、避難所や親戚宅等で自宅外での生活を強いられている家庭の所在確認と並行して確認を行った。

他の学校においても、職員が複数人で班を編成して地区ごとに情報を収集・集約したり、流出した名簿を手書きで作成して確認作業を進めるなどの対応が行われていた。

ハ 児童生徒及び学校施設等の被害状況の収集と把握

県教育委員会では、小中学校における児童生徒の安否確認や施設の被害状況については、市町村教育委員会や県教育事務所を通じて情報を収集した。県立高等学校については、各学校へ連絡して人的・物的被

¹¹ 大川小学校事故検証委員会：『大川小学校事故検証報告書』（大川小学校事故検証委員会、平成26年2月）

害の確認を行うとともに、連絡が取れない学校には、複数のチームを編成し順次直接訪問して状況確認等を行った。県立特別支援学校についても、各学校へ連絡して人的・物的被害や帰宅が困難となった児童生徒の状況等を確認し、連絡が取れなかった学校には直接訪問して状況を確認した。

私立学校については、庁内担当課において電話回線が回復した3月13日に、ファクシミリによる被害状況の調査票の送信を試みるとともに、3月14日から全ての私立学校の代表電話又は学校関係者の携帯電話に連絡し、園児、児童生徒及び教職員の安否確認、施設被害の状況等の情報収集を行った。しかし、津波被害や電気の復旧の遅れにより連絡が取れない学校も多く作業は難航し、全ての確認を終えたのは4月中旬となった。

宮城大学についても、庁内担当課が大学から電話や文書により施設の被害状況、学生や教職員の安否情報を収集するとともに、余震への注意と学内の安全確保、継続した情報収集と提供を依頼した。

二 避難所の運営

発災直後、学校には避難所として指定されているか否かを問わず近隣住民等が多数避難してきたため、教職員は、児童生徒の安全確保、安否確認、保護者への引渡しなどと並行して、受入対応にあたることとなった。県内の公立学校のうち避難所として使用された学校は、それぞれ最大時で小学校が205校、中学校が108校、高校が29校、特別支援学校が2校と、全公立学校の約40%にあたる344校にのぼった⁹。なかには、保護者と連絡が取れず、また、道路や交通手段が被災したなどの理由により、帰宅できずに学校等に留まった児童生徒もいた。

実際に避難所として利用された学校の65%で、避難所運営マニュアルが整備されておらず、教職員が避難所の運営にどのように関わるのかが明確でなかったため、その対応が困難となる状況も見られたが、避難者である地域住民の協力を得て、円滑に運営された例もあった。また、指定避難所となっていない学校には物資等の備蓄がなく、指定避難所であっても備蓄品の保管場所が学校以外の場所であったため、学校にある数少ない備品や物資で対応したり、近隣住民や商店等からの支援により対応した学校もあった。しかし、備蓄品があっても、何千人もの避難者に対し、その量が絶対的に不足する状況も発生していた⁹。



避難所として使用された学校体育館

指定避難所の運営にあたっては市町村職員が派遣され、教職員は学校運営に支障のない範囲で運営に協力することとしている場合が多いが、発災直後は市町村職員の被災や道路の寸断等により、市町村職員が避難所に赴けない状況が発生していた。そのため、発災当初から教職員が中心となり避難所の運営が行われた例も多かった。日頃から地域との関わりを強く持っていた学校では、避難所の立ち上げや運営の移行が円滑に行われる状況も見られたが、避難所運営が教職員に委ねられ、学校再開に向けての業務とも重なり、教職員が大きな負担を強いられる状況も見られた¹⁰。

教職員は、主に物資の配布、避難所内及び関係機関との連絡調整、避難スペースの割り当て、清掃、施設や開錠等の避難所管理等を担い避難所の運営に関わっていた。また、教職員や市町村職員等が運営にあたるだけでなく、児童生徒が物資の配布、避難者名簿の作成、食事の世話、清掃等をボランティアで行い避難所の運営に関わる状況も見られた。

ホ 学校の臨時休校

県教育委員会では、3月12日に県立学校を3月14日から18日まで臨時休校とすることを決定し、3月16日には3月中の授業の打ち切りを決定した。これに伴い、卒業式・終業式についても延期の措置をとった。同様に、市町村立学校でも臨時休校の措置がとられ（図表4-6-4参照）、私立学校でも発災後多くの学校で臨時休校となった。

また、3月9日に実施された平成23年度公立高等学校入学試験については、3月15日に予定していた一般入試合格者発表日を3月22日以降に、3月22日に予定していた二次募集試験も4月5日に延期した。

最も早いところでは4月11日に、それ以外においても4月下旬には多くの学校で入学式・始業式が実施され、新学期を迎えることとなった。しかし、石巻市立の小中学校5校、県立高等学校7校においては、4月下旬に行われた入学式・始業式の後、再度臨時休校の措置がとられ、5月9日から授業が開始されることとなった。



石巻市立蛇田小学校の校庭で行われた卒業式の様子

③ まとめ

学校施設では、県立学校・市町村立学校合わせて884校中762校で、教育施設全体では計1,772施設で、地震、津波による建物被害が生じた。学校施設の耐震化を通じて学校施設の倒壊は免れた一方、今回の震災では非構造部材への被害も見られた。

本県では、震災前から宮城県沖地震や岩手・宮城内陸地震の経験を踏まえ、防災教育を進めてきた。地震発生後、多くの学校で児童生徒が机の下に身を隠す等の避難行動をとっており、これまでの取組が児童生徒の主体的な行動に生かされた面も見られた。しかし、今回の震災では、津波に対する避難行動において児童生徒が保護者に引渡した後や自宅等で被災し、学校においても事前の対策や訓練の状況、停電等による情報不足等から避難の判断等が遅れ、児童生徒の命が失われた事例もあった。今後は、児童生徒が自らの判断で危険を認識して避難行動を開始できるよう、防災教育の強化を図るとともに、今回の震災の対応事例を踏まえた避難マニュアルの整備や訓練を実施していく必要がある。具体的には、児童生徒が登下校中及び在宅時に災害が発生した場合の避難対応指導や地震・津波だけでなく様々な災害を想定した避難場所の設定や避難経路の確認とともに、保護者への引渡しルール等をマニュアルに定めることなどである。また、マニュアル等の整備や訓練等を通じて、防災に対する教職員の意識高揚を図ることも重要である。

さらに、本震災では、指定避難所となっていない学校にも多くの地域住民等が避難し、学校が避難所の指定の有無によらず地域の防災拠点として機能した。避難所の運営は、特に沿岸部においては、避難所運営を担当する市町村職員がすぐに学校に赴くことができず、当初は教職員が運営を行わなければならない状況があった。地域との連携により円滑な運営が行われたところも多いが、避難所運営の役割分担の整理等がなされておらず、学校が必ずしも避難所としての十分な機能を有していなかったことから、教職員が避難所の運営に苦慮する状況も見られた。また、学校に留まった児童生徒に対する物資等が不足する状況もあった。

発災後、学校は避難所機能を担う一方、児童生徒の学習・生活の場として、学校機能を再開させていく必要がある。学校機能の再開には、避難所の運営が円滑に行われることも重要となり、今後、地域や市町村と連携した避難所運営マニュアルの整備や役割分担の整理を行い、日頃から防災訓練等を通じた連携体制づくり、備蓄品の検討及び整備等、学校の防災機能を強化していく必要がある。

図表4-6-4 本県の公立学校の臨時休校期間

教育事務 所等	市町村	対象	学校数					期間
			幼稚園	小学校	中学校	高校	特別支援	
		全ての県立学校(中・高・特)			2	76	19	3月中授業打ち切り
仙台市	仙台市	仙台市立の全幼稚園、小学校、中学校、中等教育学校、高等学校、特別支援学校	2	128	65	5	1	3月14日～18日 (小学校以外) 3月14日～23日 (小学校)
大河原 管内	白石市	白石市立の全幼稚園小中学校	2	15	7			3月14日～24日
	角田市	角田市立の全幼稚園小中学校	2	9	3			3月14日～18日
	蔵王町	蔵王町立の全小中学校		5	3			3月14日～22日
	七ヶ宿町	七ヶ宿町立の全小中学校		2	1			3月14日～23日
	大河原町	大河原町立の全小中学校		3	2			3月14日～24日
	村田町	村田町立の全小中学校		5	2			3月14日～23日
	柴田町	柴田町立の全小中学校		6	3			3月14日～24日
	川崎町	川崎町立の全小中学校		8	2			3月14日～18日
丸森町	丸森町立の全小中学校		9	4			3月14日～18日	
計			4	62	27	0	0	
仙台管内	塩竈市	塩竈市立の全小中学校		7	5			3月14日～23日
	名取市	名取市立の小中学校		8	4			3月14日～27日
		名取市下増田小、館腰小学校		2				3月14日～29日
		名取市立の幼稚園、関上小中学校	4	1	1			3月29日のみ登校
	亘理町	亘理町立の全小学校		6	4			3月14日～30日
	山元町	山元町立の全小中学校		5	2			3月14日～22日
	岩沼市	岩沼市立の全小中学校		4	4			3月14日～24日
	松島町	松島町立の全幼稚園小中学校	3	3	1			3月14日～23日
	多賀城市	多賀城市立の全小中学校		6	4			3月14日～22日
	七ヶ浜町	七ヶ浜町立の全小中学校		3	2			3月14日～31日
	利府町	利府町立の全小中学校		6	3			3月14日～30日
	大和町	大和町立の全小中学校		7	2			3月14日～18日
	大郷町	大郷町立の全小中学校		4	1			3月14日～23日
		大郷町立の幼稚園	1					3月14日～31日
富谷町	富谷町立の全幼稚園小中学校	2	7	5			3月14日～23日	
大衡村	大衡村立の全幼稚園小中学校	1	1	1			3月14日～18日	
計			11	70	39	0	0	
北部管内	大崎市	大崎市立の全幼稚園小中学校 ※但し、幼保総合3施設(ひまわり園、なかよし園、すまいる園)を除く。3月14日から当面午前中のみ保育実施。	16	31	11			3月14日～23日
		加美町立の全小中学校 加美町立の全幼稚園	4	10	3			3月14日～23日 3月14日～24日
	色麻町	色麻町立の全幼稚園小中学校	2	2	1			3月14日～24日
	涌谷町	涌谷町立の全幼稚園小中学校	5	5	2			3月14日～18日
	美里町	美里町立の全幼稚園小中学校	5	6	3			3月14日～18日
計			32	54	20	0	0	
栗原管内	栗原市	栗原市立の全幼稚園小中学校	22	31	11			3月14日～23日
計			22	31	11	0	0	
東部管内	石巻市	石巻市立の全小中学校		43	21			3月14日～23日
	東松島市	東松島市立の全小中学校		10	4			22日以降休校(登校日を設けている学校が数校)
		女川町立の全小中学校		0	0			休校期間なし
計			0	53	25	0	0	
登米管内	登米市	登米市立の全幼稚園小中学校	15	23	10	0	0	3月14日～24日
計			15	23	10	0	0	
南三陸 管内	気仙沼市	気仙沼市立の全幼稚園小中学校	6	21	13			3月14日～24日
	南三陸町	南三陸町立の全小中学校		5	3			3月14日～5月9日
計			6	26	16	0	0	
合計			92	447	215	81	20	

(3月23日時点の県教育委員会調査に市町村調査をもとに加筆)

2 学校再開に向けた取組

(1) 県教育委員会の動き

多くの学校が臨時休校を余儀なくされる中、県教育委員会では、学校の被害状況等の把握に努めるとともに、非常時であるからこそ目標期日を設定し、児童生徒の教育を再開する意志を示すことが重要と考え、3月19日に、県立学校の始業式・入学式を4月21日をめどに実施する目標を定めた。

3月23日に学校再開目標期日を県立学校に通知するとともに、4月21日を新学期始動日として市町村教育委員会にも説明し、学校再開へに向けた対応がとれるよう支援を開始した。

なお、仙台市教育委員会では、学校により被害の度合いに差があることから、被害状況に応じて再開日に幅を持たせ、4月11日を基本としながらも4月21日までの間に始業式を行い、順次再開する方針を決定している¹²。

県教育委員会では、市町村教育委員会及び各教育事務所及び地域事務所に兵庫県教育委員会作成の学校再開マニュアルを送付し、また、県立中学・高等学校及び特別支援学校には学校再開用チェックフローを提示し、校舎の安全性や学校運営に関わるインフラの確認、給食提供の可否、登下校手段の確認等の学校再開までに確認すべき事項について周知を図った。学校においては、これらをもとに学校再開への点検等が実施された。特に被害の大きい市町村教育委員会や県立学校に対しては、学校再開等に向け以下の支援を行った。

イ 市町村教育委員会への指導主事等の派遣

4月から7月末日までに、県教育委員会では市町村教育委員会と調整し、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、岩沼市、東松島市、大崎市、亘理町、山元町、七ヶ浜町、女川町、南三陸町の12市町教育委員会に指導主事等32人を延べ1,024回派遣し、避難所運営業務や物資の仕分け作業、小中学校の学校再開に向けてのハード面・ソフト面での支援、転入・転出の手続、就学資料の作成、就学援助事務の支援、児童生徒の安全確保や生徒指導等の支援を行った。なお、8月以降も学校支援として石巻市に指導主事等を派遣した。

また、事務職員についても市町村教育委員会の要請等に基づき、4月から10月末日までに、気仙沼市、東松島市、亘理町、山元町、南三陸町の5市町教育委員会に延べ12人を派遣した。

ロ 県立学校への職員派遣

県立中学・高等学校の教職員に被災校への支援を呼び掛け、3月17日から夏季休業までの間、13校に対して51校から延べ367人を派遣した。派遣職員は校舎等の整備、生徒の面接指導、避難所における保健指導・健康観察・健康相談・衛生管理等の支援を行った。また、避難所となった石巻支援学校を支援するため特別支援学校の教職員にも支援を要請し、各特別支援学校から2泊3日のローテーションで人的支援を行った。なお、避難所となった石巻西高等学校にも、特別支援学校教員を派遣した。特に被害の大きかった農業高等学校（名取市）、気仙沼向洋高等学校（気仙沼市）、水産高等学校（石巻市）については、高校教育課内に支援チームを設置し、課題解決のため指導・支援を行った。

ハ 兵庫県「震災・学校支援チーム（EARTH）」¹³の派遣要請

県教育委員会では、兵庫県教育委員会に対し、被災地の教育復興を支援する「震災・学校支援チーム

¹² 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

¹³ Emergency And Rescue Team by school staff in Hyogoの略。兵庫県教育委員会が、阪神・淡路大震災の際の全国の支援に報いるため設置した組織。公立学校の職員等150人（平成23年度時点）で組織されている。

(EARTH)」の派遣を要請した。3月15日から県内に EARTH 要員が派遣され、避難所となった学校の運営支援、早期に学校の再開が見込まれる地域の学校再開支援、被災した児童生徒の心のケア支援への助言が行われた¹⁴。

ニ 被災者教育相談フリーダイヤルの設置

3月12日から1週間程度は学校への連絡が取れないため、保護者等から休校の確認や学校の再開予定に関する問い合わせが県教育委員会に相次いだ。これを受け県教育委員会では、児童生徒や保護者の不安を解消するため、4月1日から5月31日までの2か月間、被災した児童生徒や保護者からの教育相談に応じる被災者教育相談フリーダイヤルを開設し、職員が輪番制で各種相談に応じた。

相談内容は、奨学金や転入・転出等に関するものが多く、フリーダイヤル開設期間中、高校教育課で334人、義務教育課で278人の相談を受付けた。6月1日以降は、通常の電話番号により業務時間の範囲内で引き続き教育相談を実施した。

(2) 学校再開に向けた取組

イ 通学手段の確保

県内では沿岸部を中心に公共交通機関が被害を受け、道路の損傷や地盤沈下、がれきが道路脇に積み重なるなど、児童生徒が通学手段を失い、安全に通学できない状況となっていた。また、避難所での生活を送る児童生徒の中には、遠方からの通学を余儀なくされる児童生徒もあり、通学が困難となった児童生徒への安全な通学手段の確保が課題となった。

県教育委員会では、JR 東日本仙台支社及び宮城交通（株）に対し、4月11日、不通区間の早期再開、増便、新たな区間の開設等の要望を行うとともに、国に対してスクールバスの運行経費など通学支援に係る対象経費の拡充や新たな国庫金交付制度の創設を要望した。その結果、JR 東日本による代行バスの運行や路線バスの増便が図られ、12月には運行経費が交付金対象として認められた。

小中学校では、市町村教育委員会において、通学路の安全性や避難所等で生活している児童生徒の状況を踏まえ、スクールバスの運行やタクシーでの送迎を実施するなど通学手段の確保が行われた。また、児童生徒の移動状況を把握し、実態に合わせ時刻表の変更や路線の検討も行われた^{9・15}。

県立高等学校では、震災により校舎が使用できなくなり他校の校舎を使用して学校活動を行うこととなった農業高等学校、水産高等学校、志津川高等学校、気仙沼向洋高等学校の県立高等学校4校に在籍する生徒のうち、通学にあたって JR 東日本の鉄道路線等の利用ができない生徒の通学手段を確保するため、仮設校舎への移転等までの間、(社)宮城県バス協会への業務委託により通学バスを運行した。学校再開日に向け、バスを利用する生徒数の把握及びバスの所要台数を確保するとともに、道路の被災・復旧状況を踏まえ、利用生徒の避難先や学校の時間割に応じた運行経路・運行時刻表等の設定等について、業務受託者及び各学校と調整を行った。運行経路は、県教育委員会職員が直接現地に出向き試走を重ねるなど、より効率的なルートを選定や乗降場所の確保に努めた。バスの運行は、5月7日に水産高等学校の生徒を対象に開始し、他校生を対象とするものは5月9日に開始した。最長で水産高等学校の生徒を対象に10月31日まで運行し、最大時は4校合わせて1日あたり1,024人の生徒が利用した。

¹⁴ 文部科学省：『平成23年度 文部科学白書』（文部科学省、平成24年）

¹⁵ 気仙沼市立学校長会、気仙沼市教育委員会、宮城教育大学：『一記録—東日本大震災 被災から前進するために』（気仙沼市立学校長会、気仙沼市教育委員会、宮城教育大学、平成24年3月）

特別支援学校で運行されているスクールバスについては、道路状況や児童生徒の避難場所を把握した上で、各学校でバス会社と調整を行い、バス路線を変更するなどの対応を行った。

ロ 教科書等学用品の給付

今回の震災では、沿岸市町において教科書を取扱う教科書取次店が被災し、既に納入されていた平成23年度用教科書が毀損・滅失したため、早期に状況を把握して対応する必要があった。

県教育委員会では、発災直後から（株）宮城県教科書供給所の協力を得て平成23年度用教科書の震災による被害状況を把握し、文部科学省と連絡・調整を行った。その結果、学校開始日までに県内全ての学校へ教科書を供給することができた。また、中学生の受験等の学習に必要な教科書の無償給与については、文部科学省初等中等教育局教科書課から4月11日付けで「東北地方太平洋沖地震により被災した生徒への教科書の給与について」が発出されたことから、市町村教育委員会等に通知し、文部科学省に詳細を確認の上、指導・助言を行い確実な供給を促した。

また、津波による学用品の流出、発災後の生活物資の不足により、学用品の調達がままならない児童生徒もいる中、3月下旬に全国から本県に対し、被災した児童生徒のためのランドセルや学用品等の支援について数多くの声が寄せられた。県教育委員会では、送付されてきたランドセルや学用品等を宮城県武道館柔道場（仙台市）に受入れ、既に被災現場で支援活動を実施していた（公財）日本ユニセフ協会、NGO等¹⁶と、支援内容について調整し支援を行った。毎週月曜日に被災地のニーズ等の情報交換や支援方法について話し合い、NGO等が支援を担当する市町や役割等の分担を決めるなど連携し、4月から5月上旬にかけて県内のほとんどの市町村（仙台市は独自に実施）に始業前に配布することができた。配布にあたっては、ランドセル等を単独で配布するのではなく、スクールバックやシューズケース等を詰め合わせる、消毒剤とフェイスマスクをパッケージにするなど、学校現場に配慮した対応を行った。災害救助法の給与対象でない中高生の制服については、各学校で卒業生に提供を求めるといった対応もとられていた。

さらに、学校の始業後に必要となる運動着、絵の具セット、習字セット、楽器等の供給方法についてもNGO等と協議し、可能な限り地元業者から供給できる仕組みを考え対応することとした。その結果、必要とする物資を市町村教育委員会で取りまとめ、県教育委員会が内容を確認し、NGO等の承認を得た上で、各学校が地元業者等に発注し、NGO等が代金を業者に支払う仕組みにより、5月から9月にかけて約1万8千人に対し約2億7千万円分の物資支援を行った。

なお、発災当初、市町村教育委員会のニーズを正確に把握することが困難であったため、多くの人々から支援を受けたランドセル等の物資が結果として余ることとなった。そのため、余分となったランドセル約1,500個は支援の申出があった東京のカバンメーカーに引取りを依頼し、今後6年間被災した児童に対する継続的なランドセルの提供を依頼した。

ハ 学校給食（私立学校を除く）

臨時休校に伴い学校給食も休止することとなったが、県内で使用できなくなった学校給食施設は津波被害によるものが5施設、地震被害によるものが5施設の合計10施設であった。

県教育委員会では、4月7日に給食施設の被害状況等の調査を実施し、また、甚大な被害のあった地域については、訪問して状況確認や課題等の聞き取り調査を行った。この調査結果をもとに、（財）宮城県学校給食会や農林水産部と連携し、給食施設の被害等が大きく給食の提供が困難な場合であっても、簡易給

¹⁶ （公財）日本ユニセフ協会、ジャパン・プラットフォーム、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、ワールド・ビジョン・ジャパン、（公財）ブラン・ジャパン、宮城県学用品協会

食としてパンと牛乳を確実に全ての学校に届けられるよう連絡調整を図り、パン給食は学校再開当初から全地域で実施可能となった。また、完全給食を再開するまでの間、支援団体と市町村との連絡調整を行い、必要な支援が行き届くよう調整を行った。各種団体等から弁当、飲み物、デザート等の支援や給食用備品の支援が行われた。

完全給食への実施状況は、5月末で76.5%、6月末で88.2%、7月末で91.2%と改善していき、完全給食を実施している市町村の中には、市町村内の施設間での融通や近隣市町村からの支援、外注弁当の活用等の対応が行われたところもあり、完全給食まで回復していない市町村においても、6月以降は1品以上のおかずの提供が行われた。

夏休み明けには、それまで1施設で町内全ての完全給食を賄っていた女川町の被災調理場の復旧、石巻市の大規模修繕（1施設）の終了に伴い、両市町の給食内容の充実が図られた。また、南三陸町では、2年前に閉鎖した合併前の施設を仮設調理場として整備し、汁物の提供が可能となった。その後、被災した炊飯委託業者の復旧や協力体制の整備等により、県内全地域で米飯給食の実施が可能となった。

仙台市教育委員会では、食料の流通がなかなか回復しない中、4月中旬からパンと牛乳のみの簡易給食により再開した。その後、学校給食センターの順次の復旧に合わせ、自校の給食施設が使用できなくなった学校への給食提供についても調整を図り、8月までには全校で完全給食を再開するに至った¹²。

ニ 学校施設の安全への配慮

学校の再開にあたっては、通学路に震災によって生じた危険箇所が残っている可能性があり、また、余震により二次災害が発生する恐れもあった。そこで、県教育委員会では、学校再開に向け4月11日に県内の市町村教育委員会及び県立学校に対して、大規模な余震を想定して避難経路、避難場所の再確認や通学路の安全確保など、学校安全に関する当面の要点について通知した。

津波による被害を受けた岩沼市の小学校では、学校再開までの取組として、校内や体育館の破損備品・用具物品の撤去及び廃棄、校舎外のがれきや汚泥、車両の撤去・移動、外壁・フェンス・門扉等の修理や回収及び撤去、通学路や学校周辺の危険箇所の点検が行われた。また、ガス管等の点検・修理、給食室・理科室・家庭科室・理科室等のガス器具の点検、石油倉庫や外部倉庫の点検等、校庭・校舎周りの消毒等、様々な再開への準備が行われ、児童生徒の安全に対する配慮がなされた。さらに、発災後も度々余震が発生したため、保護者説明会を開催して集団登下校体制をつくることなどの安全対策を説明した。

ホ 学校保健への対応

被災した学校の再開に向け、4月に学校環境衛生基準に基づき、学校薬剤師の指導のもと保健所の協力も受け、衛生管理に努めるよう周知を図った。また、児童生徒の健康診断は、毎学年6月30日までに実施することとなっているが、被害の大きな学校においては、(社)宮城県医師会や検診委託業者と連携して、状況に応じた対応を図った。7月には、(財)日本学校保健会から消毒用固形塩素剤を被災した県立学校及び小中学校を対象に希望校へ無償で提供した。

なお、4月から9月にかけて、全国及びNGO等からは、救急箱、消毒ジェル、マスク等の保健衛生用品のほか、ベッド、身長計、体重計等の保健室備品等の支援も被災した学校等に行われた。

平成23年度子どもの健康を守る地域専門家総合連携事業（文部科学省委託事業）を活用して、学校や地域が抱えている健康課題を解決するために、児童生徒や教職員及び保護者等を対象にした研修会を開催した。平成23年度は震災対応に限ったテーマに絞り、心のケア42校、命の教育5校、歯科衛生指導1校、放射能と健康5校（地域）の活用があった。

へ 学習機会の確保、避難所等における児童生徒への学習支援

震災による生活の変化や臨時休校により、学習意欲の減退や児童生徒の学力低下が懸念され、また、避難所での避難生活を余儀なくされた児童生徒は、学習環境の確保が困難な状況も見られた。

学校では、臨時休校中の数日間、登校日や学習日を設け、また、校長室、教室の一室等を避難所生活を送る児童生徒の学習場所として確保するなどして、基礎的な学習や復習等を実施し児童生徒の学習機会の確保に努めた。

山元町のある小学校では、発災から約2週間後に校長室に寺子屋を開設し、同校の体育館に避難していた約20人の児童が漢字・計算ドリルなどを活用して基礎的な学習や復習等を行った。1週間経つと、東北大学の学生ボランティアが配置され、学生による運営が行われるようになり、同校で新学期が始まる4月下旬まで約3週間継続された⁹。仙台市内の4つの小中学校では、宮城教育大学の学生が教員の補助や子ども遊び相手となるボランティア活動を行い、4月18日から平成24年3月まで約140人の学生ボランティアが学校支援を行った¹⁴。

また、避難所等においても、県内外の大学生、NPO等による児童生徒への学習支援も行われ、学校再開後も支援が行われた。

女川町では、5月13日から避難所生活を続ける小中学生が、授業が終了した後も自由に勉強ができるよう、夜間学校「学び夜」を立ち上げた。避難所の多くは、集団生活で生活のリズムが異なる上、机や椅子がなくて学習に集中できる環境になかった。そのため、小学生には女川第二小学校の教室を、中学生には女川第一中学校の教室を、それぞれ授業終了後に開放した。その後、この取組はKATARIBAによって、女川町内の塾経営者やボランティアスタッフの協力を得て、女川第一小学校内に約200人の小中高校生を集めて開催される学びの場女川向学館（コラボスクール）に発展した⁹。

ト 被災した児童生徒等への経済的な支援等

震災により、就学が困難になった児童生徒に対して、以下の経済的な支援を実施した。

(イ) 市町村立学校等

震災により就学等が困難となった世帯の幼稚園、小中学校（中等教育学校前期過程を含む）の幼児児童生徒を対象として市町村が行う就学支援・就園支援事業の実施を支援した。支援額については国庫金より賄い、平成23年度は約14億円を支援した。

平成23年度は、就学支援事業で12,413人、就園支援事業（私立幼稚園分を含む）で4,379人を支援した¹⁰。

(ロ) 県立高等学校

a 高等学校等育英奨学資金（既存の奨学金制度）の償還猶予等

高等学校等育英奨学資金貸付条例により、経済的理由によって修学に困難があるものに対して奨学資金を貸付けることにより修学を支援し、有為な人材の育成に資することを目的とした育英奨学資金について、被災地域に居住する奨学生の償還を平成23年度中猶予した。平成23年度は、償還猶予対象者数は3,642人となった。

また、被災した生徒に対する奨学金の貸付けについては、申請方法を簡素化し、広く速やかに貸付けできるよう配慮した。震災による被災を理由とした奨学生採用者数は、平成24年3月31日時点で301人であった。

b 高等学校等育英奨学資金（被災生徒奨学資金）の創設

震災により被災し、経済的に修学が困難（奨学生が居住する家屋が半壊以上、家計支持者死亡、家計支持者収入がおおむね2分の1以下に減少等）と認められる生徒の修学支援を行うため、被災生徒奨学資金を新たに設け、9月から貸付けを開始した。

貸付額は月額2万円（年額24万円）で、平成23年度の貸与実績は6,160人に対して14億7,626万円であった。

c 入学者選抜手数料等の免除

被災した生徒の入学者選抜手数料、寄宿舎料及び入学金を免除した。平成23年度の実績は、入学者選抜手数料3,725人、入学金1,929人、寄宿舎料19人であった。

(d) 県立特別支援学校

国の第1次補正予算により措置された被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金により積み増した高等学校授業料減免事業等支援臨時特例基金を活用し、震災により就学等が困難となった幼児児童生徒を対象とした特別支援教育就学奨励事業を実施した。平成23年度の対象者数は36人であった。

(e) 宮城大学への就学支援

大学において、被災した学生の就学を支援するため、被災の程度に応じ入学金及び授業料を減免した。県では、減免による大学の減収を補てんするため、運営費交付金約1億2,600万円を追加交付した。平成23年度は、授業料延べ437人に対して約9,100万円を、入学金は79人に対して約1,800万円を減免した。なお、国立大学、私立大学についても、減免措置による減収を補填する財政措置がなされている。

(f) 東日本大震災みやぎ子ども育英基金奨学金の創設

震災により親を亡くした子ども達が将来に希望を持って成長していくことができるよう、東日本大震災みやぎ子ども育英募金¹⁷の口座を開設し、企業・団体・個人等全国からの寄附の募集を開始した。県教育委員会では、この募金により設置した基金を活用し、今回の震災により保護者と死別した児童生徒等が安定した学びの機会と希望する進路選択を実現できるよう、本県独自の支援を長期的・継続的に推進することとし、東日本大震災みやぎ子ども育英基金奨学金を創設し支援事業を開始した。

なお、乳児及び幼児（震災時胎児を含む）に対しては、東日本大震災みやぎ子ども育英基金未就学児支援金¹⁸が創設され支援が行われている。

チ 新規卒業生等の雇用確保対策

平成23年3月新規卒業生の雇用確保及び平成24年3月卒業予定者の雇用拡大のため、訪問活動や事業を展開した。

3月22日、経済主要5団体に対して、知事、教育長、宮城労働局長連名で新規学卒者の雇用の確保に関する要請を行った。7月20日及び11月22日には、宮城労働局、県、県教育委員会、仙台市及び仙台市教育委員会の5者が連携し、新規学卒者の雇用の拡大に関する要請を行った。

¹⁷ 東日本大震災みやぎ子ども育英募金については、第4章第4節「4 義援金、寄附金等の受付と配分」(2)ハ参照

¹⁸ 東日本大震災みやぎ子ども育英基金未就学児支援金については、第4章第2節「3 災害時要援護者等支援」(6)ロ参照

また、就職未内定及び内定取消しの卒業生は、トライアル23事業を活用し、県立学校等で臨時職員として採用するとともに、平成23年度当初から、キャリアアドバイザー等を全県立高校に配置し、新たに就職支援推進員を10校に配置して在校生や卒業生の就職支援にあたった。

なお、県内企業が被災したことによりこれまで以上に就職が難しくなると予想されたため、平成24年3月卒業予定者の就職希望者を対象に、就職試験前の8月までに就職ガイダンスや模擬面接等を実施するとともに、宮城労働局と連携して県外企業合同面接会を開催、県内で開催された合同面接会全てに送迎バスを準備し、被災地域や遠方の生徒に対し参加支援を行うなどした。

リ 人員体制の強化

各学校では、発災直後から教職員自らも被災する中、不眠不休で避難所運営にあたるなどしていたが、児童生徒が進級・進学し、新年度の教育活動が始まることを踏まえた対応が必要であった。そのためには、現にある勢力で被害の大きい学校の新年度に向けた教職員の体制を緊急に整えることが必要であるとの考えのもと、県教育委員会では市町村教育委員会の理解と協力を得て、被害の大きな学校に対して手厚い人事体制を確保するために、4月1日付けの教職員人事異動の発令を行った。

人事異動では、被害の大きかった地域の学校について、当該学校からの転出予定の教職員に兼務発令を行い、引き続き現任校に留まって（実質的な異動の延期）継続的に当該学校の業務にあたるようにするとともに、転入予定の教職員はそのまま転入することで、当該学校の人的体制の強化を図った。

(4) 教職員の加配

児童生徒の心のケア、学習支援の充実、校舎・施設等の復旧に関する業務、保護者や地域住民と一体となった学校づくりに関する業務等を手厚く進め、児童生徒の生活環境、教育環境の回復を早急を図っていくため、4月12日に教職員を加配する特例措置を講ずるよう国に要望した。その結果、平成23年度は4月28日及び6月24日の2回に分けて、義務教育諸学校で216人、高等学校で26人の加配定数が認められ、被災した児童生徒に対する支援の人員体制の強化が図られることとなった。職員の加配は、他校への間借りや仮設校舎での教育活動を再開した被災校と被災地からの児童生徒の受入れにより学級数が増加した受入校について、特に人的支援の必要性が高いと判断し、措置を行った。

(a) 臨時講師の募集

加配定数に充当する教職員を確保するため、4月22日に臨時的任用教育職員、非常勤講師の緊急募集を行った。県ホームページへの掲載にあたり、地元の報道機関に依頼し、ラジオ及びテレビ放送を通じて全国に広報活動を行った。なお、併せて緊急学校支援員の募集広報も行った。

5月末までに全国から計784人の応募があり、加配された定数の充当等に充てるなど人的体制の強化につながった。

(b) 緊急学校支援員の配置

長年の教職生活で培った豊富な知識と経験を生かし、児童生徒の心のケアや学校教育活動の正常化に向けた取組を継続的に支援する体制を整備するため、退職した教職員等を緊急学校支援員として一定期間任用した。緊急学校支援員は、児童生徒の震災の影響による学習遅延等に対応するための授業中の補助的支援や放課後学習、さらに登下校や清掃活動、放課後の見守りなどにあたった。

既存の制度では、経費に対する国庫補助制度がないことから、新たな国庫支出補助金交付制度の創設を国に要望し、緊急スクールカウンセラー等派遣事業が補正予算で措置され、緊急学校支援員に係る経費も同事業の対象となった。平成24年3月31日までに、小学校28校に37人、中学校13校に14人、高等学校8校に11人、特別支援校1校に2人、計50校に64人を配置した。

(イ) 学校事務職員の加配（小中学校）

被災した学校の事務職員について、学校教育活動の正常化に向け破損・流失した備品等の整備、校舎の改修の業務等が大幅に増加していることから、要保護・準要保護の児童生徒数等が一定の基準を超え、定数加配の要件を満たした学校に、市町村教育委員会からの要請に基づき順次配置した。平成24年2月29日時点で、小学校26校に26人、中学校16校に16人を加配した。これにより、被災地の学校では、児童生徒の生活環境や教育環境を早急に回復することができ、また、被災地から避難した児童生徒への対応が円滑に実施された。

(ロ) 地方自治法に基づく教職員派遣

文部科学省から認められた教職員の加配定数については、講師等を採用して充当したが、それでも不足する状況にあった。そのため、文部科学省を通じて全国の地方公共団体へ教職員の派遣依頼がなされ、東京都をはじめ多くの都道府県から派遣支援の申出があった。県教育委員会では、これらの都道府県と地方自治法第252条の17に基づく教職員派遣の協定を締結し、5月から順次派遣を受入れ、被災地の学校や被災地から児童生徒を受入れた学校に支援の教職員を派遣した。

平成24年1月1日時点の教職員の派遣決定実績総延べ人数（仙台市を除く）¹⁹は、東京都90人、岐阜県12人、秋田県5人、兵庫県2人、栃木県・石川県・愛媛県・熊本県各1人の1都7県113人であった。学校別では、小学校44校に57人、中学校25校に25人、高等学校12校に27人、特別支援学校1校に4人となっている。

教職員派遣については、多くの都道府県より申出があったが、各都道府県が派遣可能な人材と本県が求める人材とが一致しない場合も多く調整に苦慮した。例えば、発災直後、本県では養護教諭の派遣を希望したが、多くの都道府県では長期的な養護教諭の派遣は難しい状況であった。加えて、他都道府県から地方自治法による派遣職員を受入れる際、派遣協定を締結することが必要であったが、勤務条件、給与、福利厚生等の諸制度がそれぞれ異なるため、その調整にも多くの労力を要した。一方、文部科学省において他都道府県の職員派遣の申出の取りまとめを、職員を派遣した一部都道府県からは派遣職員の居住地や通信手段等の対応支援を受けたこともあり、発災直後の混乱した状態であったが、発災後2か月弱の5月初旬から多くの職員派遣を受入れることができた。

(3) 児童生徒の転入学の状況

今回の震災による被災で居住地を離れ、避難や転居を余儀なくされるなどして、県内外に転校した児童生徒は3,756人にのぼった（図表4-6-5参照）²⁰。

公立小中学校の児童生徒の転入学においては、通常、住民票の異動に基づき行われる事務処理として、現在在籍している学校が作成して転出先の学校に送付する関係書類と児童生徒を受入れた学校が作成する関係

¹⁹ 派遣決定実績総延べ人数は、例えば同一校で3か月ごとに3人の教員が派遣された場合3人とカウントしている。

²⁰ 文部科学省：『東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について（平成24年5月1日現在）』（文部科学省、平成24年6月）

書類がある。しかしながら、震災の影響による行政機能の停止や関係書類の滅失等により、住民票の異動をはじめとする通常の事務処理が困難な状況となったことから、被災児童生徒の受入れについてはより弾力的かつ速やかに対応する必要が生じた。

県教育委員会では、被災児童生徒の転入学等について円滑な対応がなされるよう、国に対して転学時の事務手続きの弾力化、受入先の学級編制の関係から学齢簿の取扱い又は指導要録の取扱いについて、全国的に統一化が図られるような周知徹底を要望した。3月14日付けで発出された「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震における被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等について」により、被災した児童生徒等の受入れにあたっては、可能な限り弾力的に取扱い速やかに受入れること、高等学校等については、入学者選抜における弾力的な対応や収容定員を超えた受入れについても特段の配慮をすることなどが示され、県では3月17日付けで市町村教育委員会に対し、その対応を依頼した。

図表4-6-5 児童生徒の転校の状況

分類	県内での転校	県外への転校	県内・県外合計
小学校	1,843人	811人	2,654人
中学校	547人	319人	866人
中等教育学校	0人	1人	1人
高等学校	61人	161人	222人
特別支援学校	11人	3人	14人
合計	2,462人	1,295人	3,757人

(平成24年5月1日時点、文部科学省、東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について)

④ 他校利用（間借り）や仮設校舎等による学校再開

学校再開が最も遅かった学校では、通常の年に比べ約1か月程度遅れての再開となった（図表4-6-6参照）。

小学校では、4月8日に3校、4月11日には124校が始業式を実施した。県内全ての小学校が始業式を実施することができたのは、南三陸町の5校が実施にこぎつけた5月10日であった。中学校では、4月11日から順次始業式、入学式を実施し、南三陸町で5月10日に始業式、11、12日に入学式が行われたことにより、県内の全ての中学校が再開された。

被災により当面校舎等の使用が不能となった県内の小中学校は、4月19日時点で小学校29校、中学校18校の合計47校であり、うち44校が他校等へ間借りするなどして再開し、3校は自校の体育館等を利用して教育活動を再開した。

県立高等学校では、4月20日から22日に始業式、入学式を実施し学校が再開された。被害が大きかった農業高等学校、気仙沼向洋高等学校、水産高等学校及びライフラインの復旧のめどが立たない志津川高等学校については、隣接地区等の高等学校の施設を間借りするなどして5月9日に再開した。また、石巻市立女子商業高校についても、5月16日から分散して学校を再開した。

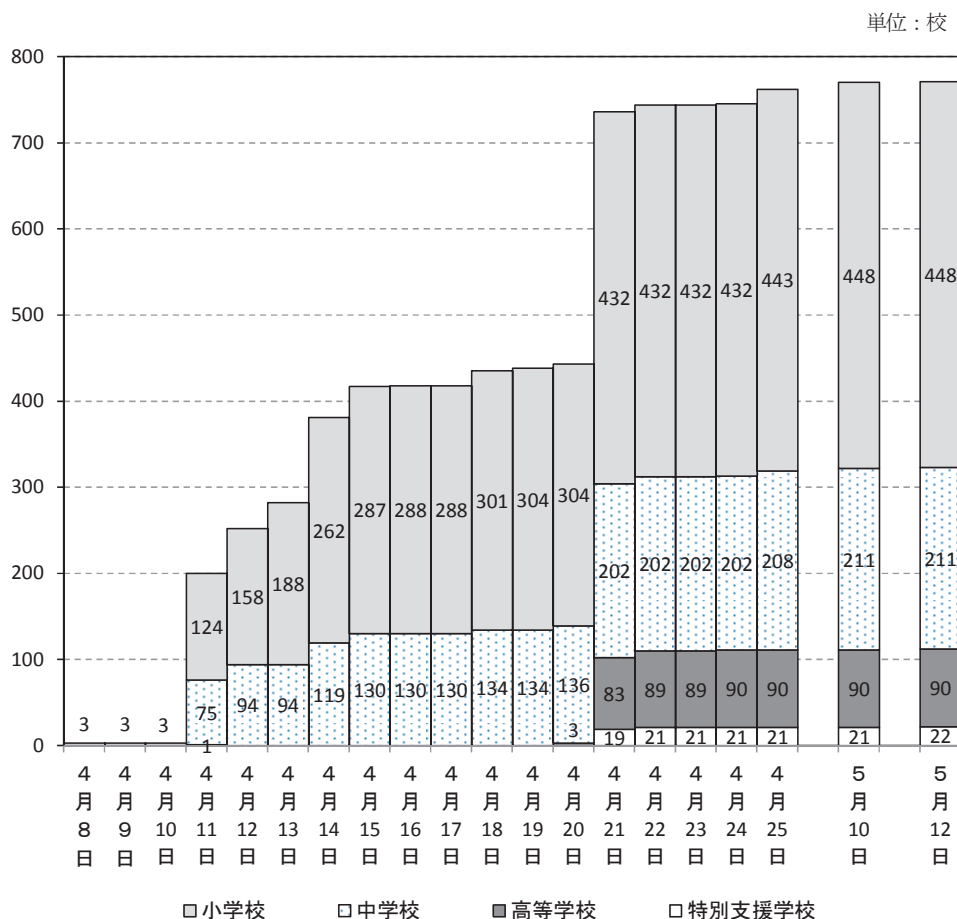
県立特別支援学校では、石巻支援学校以外の全ての学校で4月21日、22日に始業式、入学式が行われた。石巻支援学校は、避難所解消に時間を要したことなどから5月12日に再開した。

仙台市立学校では、4月11日に8割以上の学校で、4月22日までには全ての学校で始業式・入学式が実施され再開した¹²。

私立学校では、最も早いところで、小学校では4月7日、中学校では4月14日に始業式、15日に入学式が行われ、その後順次始業式・入学式が実施され、4月中旬には学校が再開された。高等学校では、4月9日

に入学式が行われたのをはじめ、4月中旬から下旬にかけて学校が再開された。なお、中学校、高等学校では、5月に授業が再開された学校もあった²¹。

図表4-6-6 県内公立学校の再開状況



※仙台市では4月11日の再開を基本とし4月21日までの間に学校の状況に応じて再開（中学校に関しては4月11日に計上）
 ※大崎市では4月12日から14日の間に学校の状況に応じて再開（中学校に関しては、4月12日に計上）
 ※特別支援学校の分校、分教室はそれぞれ別に計上

仮設校舎や間借り又は施設の一部が使用できない状態で学校運営を進めていくにあたり、市町村教育委員会や学校では、可能な限り教育環境が整備されるよう対応にあたった。

学校の空き教室のほか、不足する場合は特別教室の一部を転用する措置がとられた。また、空き教室がない場合、受入側、間借り側両校の同一学年をひとつの教室にまとめて、2校の担任が協同・役割分担して合同授業を行うティーム・ティーチング的な対応もとられた。校舎の一部が被災した学校では、板段ボールやパーティションを立てて体育館を間仕切って教室とし、また、支援を受けたボードや移動式黒板でひとつの部屋を間仕切り、ふたつの教室として使用する場合もあった。このような場合、授業の実施にあたっては音に配慮した対応が求められ、時間割を調整するなどの対応が行われた。また、授業中の声が小さくなりがちになる状況も見られた⁹。

²¹ 各私立学校ホームページ

仮設校舎や他校利用（間借り）により授業を実施している公立学校は、平成24年3月30日時点で小中学校47校、高等学校で3校の計51校となっている（図表4-6-7参照）。

図表4-6-7 公立学校における仮設校舎・他校利用（間借り）による授業実施校数

区分	仮設校舎				他校利用			
	小学校	中学校	高等学校	合計	小学校	中学校	高等学校	合計
県立			3校	3校				
仙台市	6校	4校		10校	3校			3校
仙台管内	名取市				1校	1校		2校
	亶理町				2校	1校		3校
	山元町※				2校			2校
	七ヶ浜町		1校		1校			
北部管内	大崎市	1校	1校					2校
栗原管内	栗原市	1校						1校
東部管内	石巻市	2校	2校		7校	2校	1校	10校
	東松島市	1校			1校	1校		2校
	女川町				2校	1校		3校
登米管内	登米市		1校					1校
南三陸管内	南三陸町				2校	1校		3校
合計	11校	9校	3校	23校	20校	7校	1校	28校

※山元町では他校利用（併設）としている

(5) 授業時数の確保、授業等への影響

学校再開後も、校舎使用のめどが立たず臨時休校を余儀なくされた学校や居住地から離れた学校を間借りして、スクールバスでの移動を余儀なくされた学校では、週あたりの授業時数を減じて授業を実施せざるを得ない状況となった。また、各学校においては行事が延期又は中止された⁹。多くの学校では夏季休業日を短縮し、また、土曜日授業を実施するなどして授業時数の確保に努めた。

農業高等学校では、3校に分散して学校を再開したが、なかでも名取市から約60kmと最も遠い加美農業高等学校（色麻町）へは、生徒が大型バス6台に分乗し、片道1時間半かけて通学することとなった。そのため、車内でDVDやプリントを使って授業を実施し、授業時間を確保していた²²。

児童生徒の生活環境が大きく変化する中、児童生徒の学力の維持・向上対策が課題となっており、また、校庭への応急仮設住宅の建設等による、遊び場や運動する機会の減少等による体力の低下も懸念されている。



パーティションで仕切られた
体育館での授業の様子（大崎市）

(6) みやぎ学校安全基本指針の策定

県教育委員会では、今回の震災の厳しい教訓を踏まえ、今後の学校における防災教育及び防災体制の再構築に全力で取り組んでいかなければならないとの決意のもと、地震・津波はもとより、あらゆる災害への対応を図ること、子ども達を取り囲む災害安全、交通安全、生活安全（防犯を含む）の三領域の危険に幅広く

²² 宮城県農業高等学校：「復興リーフレット1号」宮城県農業高等学校ホームページ <http://miyanou.myswan.ne.jp/hukkouleaf.html>（確認日：平成26年2月16日）

対応を図ること、教職員が子ども達に対して計画的・継続的に安全教育を行い、危険を回避する力と他者及び社会の安全に貢献できる心を育てるとともに、子ども達の命を守る安全管理体制の再構築を行い安全教育の一層の充実を図ることを目的とし、平成23年度からみやぎ学校安全基本指針の策定に取り組んだ。

策定にあたっては、外部の専門家も含めた作成協議会を組織してアドバイスを受けるとともに、下部組織としてワーキンググループを設置して作成に取り組んだ。また、文部科学省が平成24年1月に実施した東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究の結果から、本県分を独自に集計・分析を行い、その結果から見えてくる課題等を踏まえ、後世に伝えたい8つの教訓として盛り込んだ。

各学校で学校防災マニュアルを作成する際のポイントを示した学校防災マニュアル作成ガイドについては、指針の策定に先駆け平成24年5月21日に暫定版学校防災マニュアル(例)を作成し、県立学校及び市町村教育委員会に通知・配布して早期の作成・改訂を促した²³。

(7) 防災主任の制度化

自然災害に対する危機意識を高めることで学校における防災教育推進の体制整備を図るため、平成24年度から県内全ての公立学校に防災主任を置くことを制度化した。また、地域の拠点となる小中学校には、新たに加配という形で防災担当主幹教諭を配置することとし、当該学校の防災教育だけでなく、地域内学校の防災主任等と連携し、市町村の防災担当部局や地域との調整にあたるなどの体制づくりに努めた。

(8) まとめ

学校再開に向けて、県では具体的な目標日を定め、県立学校や市町村教育委員会に対応を依頼した。目標日を設定したことで、学校再開へ向けての準備の促進につながるだけでなく、児童生徒や保護者の安心感を与えることにつながったと考えられる。学校は児童生徒が生活時間を多く過ごす場所であり、その再開は震災を受け自分を取り巻く生活環境が急激に変化することを体験した児童生徒にとって、それまでの日常生活を取り戻すきっかけとなる。

学校の再開にあたっては、学校生活に必要な教科書等学用品の供給、通学手段の確保、経済的支援等、被災により生活環境に変化が生じた児童生徒の実態に配慮した対応が求められるが、児童生徒が1日も早く学校生活を送れるよう、関係機関等と連携しながら早期の学校再開に向けた取組を実施していくことが重要である。また、学校は災害時における地域の避難所に指定されている場合も多く、大規模災害が発生した場合、避難所の解消には時間がかかり、学校教育と避難所が共存する状態が長期化することが想定される。学校機能の回復をめどに避難所の解消に向け市町村防災部局と連携するとともに、学校教育と避難所機能が共存する場合の体制について検討することも求められる。

発災から約2か月後、校舎の被災等により体育館、他校への間借り、仮設校舎等で授業スペースの確保を図り、時間割の調整等により、県内全ての学校が再開されることとなった。学校再開後も多くの学校で不自由な学習環境のもと授業が続いており、各学校において様々な工夫や配慮がなされている。学校施設の整備とともに、震災による学習の遅れやストレスを受けた児童生徒に対する心のケアなどに対する支援をきめ細かに行い、児童生徒が安心して学校に通学できる環境や支援体制を整えていくことが重要である。

²³ 平成24年10月にみやぎ学校安全基本指針を策定し、確定版の学校防災マニュアル作成ガイドを作成した。

3 児童生徒等の心のケア

(1) 児童生徒に対する心のケア

津波被害により多くの児童生徒が家族や友人を亡くし、生活の場である家屋が流されるなど、本県における児童生徒を取り巻く生活環境がそれまでとは急激に変化した。さらに、時間の経過とともに家庭環境や生活環境の問題も複雑化し、生活ストレスによる心の問題が増加することも懸念された。阪神・淡路大震災の前例によれば、教育的配慮を必要とする児童生徒の数は震災から3年を経過した年に最大となるなど、震災の影響が長期におよんだことが示されている。このことから、県教育委員会では早期から児童生徒の心のケアに取り組んだ。市町村教育委員会や学校においても児童生徒の被災状況をアンケート等で把握するとともに、学校生活において心身のサインを見逃さないよう、発達段階や個々の被災状況を踏まえたきめ細かな指導や相談が行われた。

学校等対応調査によると、学校再開直後に震災の影響による頭痛、腹痛、食欲不振、吐き気、不眠等の身体的症状や集中困難、イライラ、攻撃的、うつ状態等の精神症状が疑われ、教育的配慮や専門家によるカウンセリングが必要と判断された児童生徒等の属する学校の割合は21.8%を占め、地域別にみると、沿岸部では32.4%、内陸部では12.2%となっている。学校種別ごとの割合をみると、高等学校で30.4%、次いで小学校で27.8%、中学校で22.4%、特別支援学校で21.1%、幼稚園で10.7%となっている。

イ スクールカウンセラー等の緊急派遣

(1) 市町村立学校等への対応

県教育委員会では、3月17日から県臨床心理士会の協力を得て、要請のあった小中学校や避難所に県内スクールカウンセラー（臨床心理士等）の緊急派遣を行った。震災前の計画では、市町村に対して1、2人を派遣する予定であったが、今回の震災では被災地に予定よりも多くのカウンセラーを派遣した。平成24年3月30日までに、19市町61校へ延べ395人を派遣した。

沿岸部では、スクールカウンセラーの配置が少ない学校もあったことから、児童生徒、教職員が相談できる体制づくりを早急に行うことが必要と考え、4月22日に文部科学省に対して宮城県へのスクールカウンセラーの緊急支援派遣協力依頼を要請し、（一社）日本臨床心理士会の協力を得て、県外のスクールカウンセラー（臨床心理士）の緊急派遣を行った。5月10日から平成24年3月30日までに、11市町村94校に延べ1,654人のカウンセラーを沿岸部の小中学校に派遣した。

通常から配置しているスクールカウンセラーについては、平成23年度に従来どおり全中学校150校に配置を継続するとともに、新たに広域カウンセラーを仙台市を除く34市町村に配置し、域内の全ての小学校に対応可能な体制とした。活動にあたっては、4月14日に宮城県スクールカウンセラー連絡協議会を開催し、東日本大震災心理支援センターから講師を招き、緊急対応に係る研修を実施して4月15日から活動を開始した。

なお、教育事務所及び地域事務所7か所にも専門カウンセラーを1人ずつ配置し、震災前の計画に基づくものではあったが、平成23年度から相談日を倍増させ教育相談及び域内のスクールカウンセラーの現場管理を行うとともに、緊急対応として域内の小中学校の巡回相談も実施した。

平成23年度のスクールカウンセラー等²⁴に対する相談人数は、平成23年度は41,206人で前年度より約1万人増加し、相談件数は37,167件で前年度に比べ約8,500件増加した。相談内容は、児童生徒等の震災に係る相談を含むその他の相談が最も多く、次いで、教員への助言も含む生徒対応、学校生活の順

²⁴ 通常配置スクールカウンセラー、緊急派遣スクールカウンセラー、教育事務所専門カウンセラー（仙台市を除く）

で多かった。また、保護者から多く寄せられた相談内容は、家族関係、子の養育に関する内容であった（図表4-6-8参照）。

県外からの緊急スクールカウンセラーを津波被害の大きい地域に重点的に派遣し、専門的な見地から教員へのコンサルテーションや児童生徒の教育相談等を行ったことにより、教員や児童生徒の心の安定につながった上、早期から派遣を受けた学校では発災後のストレス等の軽減が図られ、重症化する児童生徒が少ない傾向となるなどの成果が見られた。

図表4-6-8 平成23年度スクールカウンセラー等への相談内容（小中学校関係）

		相談者			
		児童生徒	教員	保護者	合計
相談内容	不登校	1,044件	1,290件	1,303件	3,637件
	学校不適応	1,770件	1,024件	744件	3,538件
	人間関係・友人関係	2,633件	529件	285件	3,447件
	問題行動	254件	427件	255件	936件
	いじめ	149件	42件	42件	233件
	学校生活	3,246件	817件	524件	4,587件
	進路・学業	1,127件	296件	399件	1,822件
	学校関係・子の養育	1,649件	868件	1,726件	4,243件
	児童虐待	16件	59件	10件	85件
	発達障害	193件	682件	337件	1,212件
	生徒対応	130件	4,843件	59件	5,032件
	その他の相談	5,665件	1,909件	821件	8,395件
相談件数		17,876件	12,786件	6,505件	37,167件
相談人数		19,290人	15,065人	6,851人	41,206人

(g) 県立学校等への対応

スクールカウンセラーを配置している県立高等学校76校、特別支援学校3校に対し、第Ⅰ期（4月から9月）・第Ⅱ期（9月から平成24年3月）それぞれ8回分（1回6時間）派遣回数を上積みしてスクールカウンセラーを派遣した。さらに、特に被害の大きかった石巻地区、本吉地区、名取・亶理地区の17校には、5月から7月までの3か月間、通常配置のカウンセラーとは別に県内外のカウンセラー11人を週2回程度、緊急派遣カウンセラーとして派遣した。また、9月以降も11校に対して県内外のカウンセラー9人を平成24年3月まで緊急派遣カウンセラーとして派遣する体制を組んだ。

特別支援学校については、スクールカウンセラーに加えより専門性の高い臨床心理士も派遣し、また、スクールカウンセラーと各校の担当者を対象に被災した生徒の心のケアに係る講演会や研究協議を2回実施した。

(h) 私立学校への対応

被災した児童生徒等の心のケア、教職員・保護者等への助言・援助等、様々な課題に対応するため、県では文部科学省の緊急スクールカウンセラー等派遣事業を活用し、スクールカウンセラー等を希望する高等学校や幼稚園及び専修・各種学校の各連合会に配置した。

ロ スクールソーシャルワーカー²⁵の配置

児童生徒の将来にわたるケアを行うため、域内の小中学校からの要請を受けて平成23年度当初から13市町村に13人のスクールソーシャルワーカーを配置した。学校を中心に市町村教育委員会や保健福祉等関係機関による個々の児童生徒に関するケース会議を立ち上げて連携を図り、家庭や児童生徒への支援を展開した。また、被災により震災遺児・孤児を含めた様々な問題を抱えた児童生徒が増加し、スクールソーシャルワーカーの緊急配置が必要となったため、文部科学省の緊急スクールカウンセラー等派遣事業を活用して配置スクールソーシャルワーカーの活動を拡充するとともに、新たに石巻市へ2人の追加配置を行った。これにより、震災の影響を受けた多くの児童生徒の支援を行うことができた。主な支援内容は、不登校、家庭環境の問題であり、支援件数の約半数を占めた（図表4-6-9参照）。スクールソーシャルワーカーを活用して第三者の立場で学校と家庭の間に介入することにより、学校と家庭の関係が改善し、児童生徒が抱える問題解決につながった事例もあった。

図表4-6-9 スクールソーシャルワーカーの活用事業の記録

年度	支援対象児童生徒	支援件数	問題解決、好転	訪問活動回数
平成22年度	363人	415件	224件	学校475回、家庭226回、関係機関137回
平成23年度	437人	621件	305件	学校881回、家庭354回、関係機関242回

※平成23年度は通常のスクールソーシャルワーカー活用事業に加え、緊急スクールソーシャルワーカー活用事業も含む

ハ 心のケアに係る他県からの支援

全国知事会を通じて県外から人的支援を受け、沿岸13市町の小中学校に養護教諭等を延べ890人派遣した。各県とも3月に先遣隊を派遣し、現地の状況とニーズを把握して支援にあたった。刻々と変化する現地の状況に合わせて、心のケア、避難所の衛生管理、学校の再開、保健室の整備等の支援を展開した。

ニ 心のケアに係る研修会の開催

学校は児童生徒に日常とのつながりを感じさせ、安心感を与えてくれる大切な場所であり、児童生徒の心のケアにあたっては、児童生徒が災害発生後の辛い時期を乗り越えることができるよう学校の教職員が心のケアについて正しい知識を持ち、児童生徒の傷ついた心を理解して適切に対応していくことが必要となる。そのため、県教育委員会では、県内の子どもの心のケアにあたる人達を支援することを目的に、ケア宮城²⁶との共催により研修会を実施した。研修会は、5月下旬から9月上旬まで40回実施した。発災から半年が経過すると、徐々に心を開きだした子ども達への対応が課題となったため、その状況の変化を踏まえた研修会の開催を推進し、第2回子どもの心を支援する教師のための心のケア研修会として10月上旬から平成24年2月中旬まで18回実施し、子どもの心のケアに対する理解を深めて対応力の向上を図った。

また、学校再開に向けて被災した子ども達への対応や心のケアの基礎知識を学ぶため、管理職や学校保健担当職員を対象とした研修会を4月15日に実施したところ、約300人が参加した。

²⁵ 社会福祉の専門的な知識、技術を活用し、問題を抱えた児童生徒を取り巻く環境に働きかけ、家庭、学校、地域の関係機関をつなぎ、児童生徒の悩みや抱えている問題の解決に向けて支援する専門家

²⁶ (一社)日本学校心理士会宮城支部会員、(一社)日本臨床発達心理士会東北支部会員、宮城県臨床心理士会会員の有志等により構成された団体

ホ 子ども達への取材に関する報道機関への要請

発災後は多くの報道機関関係者が被災地で取材活動を行っていたが、被災者の心身の回復のためには十分な配慮が不可欠であり、被災した児童生徒等のトラウマ（心的外傷）も懸念されたことから、3月18日、県教育委員会と庁内関係課では、特に児童生徒への取材にあたっては避難所等の管理者の許可を受けるとともに、カメラのフラッシュ、津波や地震あるいは亡くなった近親者や友人等を直接思い起こさせるような質問、取材の強要や執拗な質問など負担を強いるような行為は厳に慎み、秩序ある取材を行うよう報道機関に対して要請した。また、4月7日には、学校の再開にあたり学校及び児童生徒への取材が増えて、一部加熱した取材となることが懸念されたため、取材にあたっては学校長や避難所等の管理者の許可を受けるとともに、学校活動の支障とならないよう十分な配慮を行うよう報道機関に対して再度要請した。

へ 市町村教育委員会の取組

市町村教育委員会においても児童生徒のカウンセリングや定期調査等が実施された。教職員や保護者を対象とした研修会を開催するなどして心のケアに対する理解を深め、また、アンケート調査を実施して児童生徒の状況を的確に把握できるような取組が実施された。

仙台市教育委員会では、3月15日に招集した臨時校長会において、全校長に対して3月24日までに一度は学校の登校日を設けて児童生徒との面談を行い、児童生徒それぞれの事例を把握するよう指示するなど、早い段階から心のケアに配慮した。特に、学区内における津波の被害が甚大だった小学校4校に対しては精神科医の定期的な派遣を行うなど、児童相談所や医療機関との連携を図りながら対応を行った¹²。

3月19日からは臨床心理士等による心のケア緊急支援チームを学校へ派遣し、第1次支援として主に重度の被災校を中心に避難所等で延べ233人の児童生徒と面接を行い、急性ストレス症状を有する児童生徒の調査や状況の把握等を行った。4月下旬から行った第2次支援以降では、児童生徒だけでなく保護者への対応や教職員へのアドバイスなどを行い、平成24年3月末までに心のケア緊急支援チームを7次にわたって学校に派遣した¹²。さらに、今後どのような形で児童生徒への心のケアを行っていくべきかを検討するため、医師や臨床心理士等15人からなる心のケア推進委員会を設置し、委員会で出された意見、提言等を参考にしながら児童生徒への心のケアを実施した。

学校の再開にあたっては、全学校を対象として教職員の職種（校長、管理職員、担任、養護教諭等）ごとに、阪神・淡路大震災や北海道南西沖地震の奥尻島で児童生徒の心のケアに関わった専門家による研修会を行い、これらを通じて教職員が児童生徒の心の状態を理解し、学校全体で心のケアに取り組むことができる体制をつくった¹²。

同市では、全ての市立中・高・中等教育・特別支援学校・高校並びに小学校86校にスクールカウンセラーを配置していたが、学区内における津波の被害が甚大だった荒浜小学校、中野小学校、岡田小学校、東六郷小学校の4校に新たにスクールカウンセラーを配置するとともに、これまで配置や派遣を行っていなかった39校の小学校に対しても派遣を行った¹²。

② 公立学校の教職員に対する心のケア

学校現場の正常化に向けては、児童生徒及び保護者への支援はもとより自らも被災するなど厳しい環境の中で学校現場を支える教職員への支援も不可欠であった。そのため、教職員の心のケアを目的として、他都道府県教育委員会などの協力を得ながらカウンセラー（臨床心理士）の派遣、震災対応の管理職メンタルヘルス研修会や教職員を対象とした震災に伴うメンタルヘルスセミナーを開催し、心のケアに努めた。

イ メンタルヘルスセミナーの実施

7月に管理職を対象とした震災対応のメンタルヘルス研修会を石巻市、気仙沼市、多賀城市の3会場で実施するとともに、8月には全教職員を対象に震災対応のメンタルヘルスセミナーを石巻市、仙台市（2会場）、気仙沼市の4会場で実施した。管理職対象の研修会は168人が受講し、全教職員対象のセミナーは155人が受講して希望者には個人面談も実施した。

ロ ストレスチェック表の配布

9月に全教職員へストレスチェック表を配布して、災害時のストレスに係る情報提供を行い、教職員が心の状況を定期的にセルフチェックできる体制を整えるとともに、必要がある場合には早期相談を受けるよう促した。

ハ カウンセラー（臨床心理士）の派遣

厳しい環境の学校現場を支える教職員に対する心のケアが必要と考え、4月3日から28日まで石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、亘理町、山元町、松島町、女川町、南三陸町に、東京都及び群馬県教育委員会、東京都教職員互助会、公立学校共済組合本部、公立学校共済組合直営病院（東北中央病院・関東中央病院・東海中央病院・四国中央病院）の協力によりカウンセラー（臨床心理士）等が派遣され、教職員への面談を実施した。面談は54か所で実施され673件の相談が寄せられた。

さらに、5月11日から6月2日まで、東京都及び千葉県教育委員会、東京都教職員互助会の協力により気仙沼市で面談を実施した。面談は19か所で実施され226件の相談が寄せられた。

また、東京都及び東京都教職員互助会派遣のカウンセラー（臨床心理士）により沿岸部を中心に教職員を対象とした面談を行った。派遣期間は9月26日から12月2日までで、14校において実施した。なお、派遣にあたっては、同じ場所に同じ臨床心理士を継続的に派遣することが望ましいため、その旨を派遣元に依頼したが要望どおりにはならない状況もあった。

ニ 健康調査及びメンタルヘルス個別面談の実施

教職員のメンタルヘルス対策の検討及び教職員自らが自己の健康状態を把握し、セルフケアの啓発と早期治療を促すことを目的として、公立学校共済組合の協力を得て全教職員を対象に健康調査を実施した。調査期間は、11月30日から12月6日までで、16,981人が回答した。調査の結果、約5人に1人が大変強く又は強くストレスを感じていることが明らかとなった。

健康調査の結果を受け、心のケアが必要として臨床心理士によるメンタルヘルス相談（個別面談）を実施した。個別面談は平成24年2月24日から3月10日の間に6回実施した。

(3) まとめ

県教育委員会では、震災により精神的なショックを受けた児童生徒への心のケアについて緊急を要する取組と位置づけ、他県等の支援も得ながらスクールカウンセラーの派遣人数や回数を上積みしたほか、被害の大きかった地区に手厚くカウンセラーを派遣し、ソーシャルワーカーの活用も図るなどして児童生徒の心のケアにあたった。さらに、教職員等の研修会や講演会、研究協議等も実施して心のケアに対する理解を深め対応力の向上を図った。過去の震災の例からも、短期的なケアに留まらず長期にわたる心のケアを行っていくことが重要であり、専門的な知見を持つ人材をいかに確保していくかが課題である。また、児童生徒の心

のケアには、身近に接する教職員や保護者による理解・見守りも不可欠であり、関係者間の連携を強化して継続した支援を行っていくことが重要である。

発災後、通常の教育活動に加え、避難所運営業務に携わるなど心労を重ねていた教職員に対しては、管理職、教職員を対象としたメンタルヘルス研修会等を実施して心のケアにあたった。11月に実施した全教職員に対する健康調査の結果、多くの教職員がストレスを感じていることが明らかとなった。教職員の心のケアは、教職員自身の問題に留まらず児童生徒に与える影響も大きいことから、早期に対応していくことが必要である。

4 教育施設等の復旧に向けた取組

(1) 学校施設の復旧

イ 国の対応

災害²⁷により学校施設が被災した場合、公立学校施設の災害復旧に要する経費は、公立学校施設災害復旧費国庫負担法（昭和28年法律第247号）第3条の規定に基づき、国がその3分の2を負担することとなっている。地方公共団体が負担する3分の1については、東日本大震災が激甚災害に指定されたことにより、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和37年法律第150号。以下「激甚法」という。）第3条の規定に基づき、地方公共団体が負担する災害復旧費用に対して国から交付金が交付されることとなった。

多くの学校が被災したことに加え、市町村の庁舎や職員が被災したことにより、行政機能が喪失、低下している市町村も少なくなく、学校施設の早期復旧のため、3月15日に文部科学省から、公立学校施設の災害復旧事業において、可能なものから国の現地調査を待たずに復旧事業に着手する事前着工が可能である旨の通知が出された²⁸。また、応急仮設校舎又は既設の校舎の臨時改修の設置や工事については、当該学校施設における原形復旧が原則であり、津波被害による当該学校敷地外に移転する場合の取扱いが明確化されていなかったが、4月4日に文部科学省から、当該学校敷地外における応急仮設校舎の建設に要する費用、さらに廃校や他校の学校施設を応急仮設校舎として利用する際に臨時に改修が必要になった場合も、補助の対象とする旨の通知が出された。高台への移転についても、津波被害を受けた学校の校舎高台移転等やその用地取得等で発生する費用に対する補助が明文化されていなかったが、国の平成23年度第3次補正予算で、高台移転を目的とした用地取得に対する補助が計上され、補助金の支給対象となるよう制度改正が行われた²⁹。

事務手続については、被害発生後に提出する災害報告書及び国庫負担（補助）事業計画書の提出が、地方公共団体において被害状況の把握が可能となった段階とされ、被害写真の簡略化³⁰や被災した学校施設の災害復旧事業の調査の机上調査基準額が申請額200万円未満から1億円未満へ引き上げられるなどの措置がとられ³¹、簡素化が図られた。

²⁷ 公立学校施設災害復旧費国庫負担法第2条第3項において、災害とは、「暴風、こう水、高潮、地震、大火その他の異常な現象により生ずる災害をいう。」と定義されている。

²⁸ 文部科学省：「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震等により被災した学校施設の早期復旧について」（平成23年3月15日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigai_johou/syousai/1304366.htm（確認日：平成26年9月30日）

²⁹ 文部科学省：「東日本大震災に係る公立諸学校建物其他災害復旧費補助金交付要綱への追加について（通知）」（平成23年10月28日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigai_johou/syousai/1312709.htm（確認日：平成25年11月16日）

³⁰ 文部科学省：「東日本大震災に係る災害報告書及び国庫負担（補助）事業計画書並びに現地調査における被災写真の取扱いについて」（平成23年4月15日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigai_johou/syousai/1312252.htm（確認日：平成25年11月16日）

³¹ 文部科学省：「東日本大震災に係る文部科学省所管公立学校施設災害復旧費調査要領の取扱いについて（通知）」（平成23年5月20日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigai_johou/syousai/1312251.htm（確認日：平成25年11月16日）

私立学校の施設災害復旧には、激甚法による災害復旧事業費の2分の1の国庫補助が行われ、4月11日に公立学校と同様に事前着工が可能であることが³²文部科学省から示された。また、国の平成23年度第1次補正予算において、学校法人又は準学校法人立の私立専修学校・各種学校の災害復旧費用についても2分の1の補助が行われることとなり、災害復旧のための融資拡充等も図られた³³。

事務手続も公立学校と同様に学校法人等の業務軽減を図るため、災害復旧事業申請事務手続の簡素化及び弾力化が図られ、応急仮設校舎の補助要綱に施設のリースを追加するなど、今回の震災の被害に合わせた制度が創設された。さらに、地方公共団体に対して、津波により被害を受けた学校が高台等に移転する場合に東日本大震災復興交付金を活用し、市町村が確保・整備した土地又は施設を私立学校が貸与を受けて教育活動の再開を可能とする方法も文部科学省により周知された¹⁴。

ロ 公立学校施設の復旧

県では、3月15日から4月21日まで、文部科学省及び東京都の支援により県立学校及び市町村立学校等の応急危険度判定を実施した。また、東京都、大分県、愛媛県、鳥取県、三重県及び宮崎県から災害査定に関わる手続の支援を受けた。

市町村立学校については、4月15日に各市町村教育委員会の学校施設整備担当者に対し、災害復旧に係る事務手続説明会を開催し、今後のスケジュールや国庫負担（補助）事業計画書の作成について説明を行った。なお、震災対応等により出席が困難な場合には個別に相談対応することとした。災害査定は市町村内全ての学校の事業計画書が策定されてからの提出ではなく、学校ごとに事業計画書を提出して構わないこととし、現地調査を実施した。

公立学校施設の災害査定現地調査は6月6日から実施され、平成23年度は市町村立学校が413校、県立学校が94校の計507校について災害査定が終了した。年度内に復旧工事が完了したのは、市町村立学校が155校（補助申請ベース）、県立学校が39校で計194校となっている。甚大な被害を受けた学校は、平成24年度以降も引き続き災害査定を受ける予定となった。

被害の大きかった県立高等学校3校については、産業教育審議会に「震災被害の大きい農業高校・水産系高校の再建について」を諮問し、被災3校の再建に係る基本方針を定め、石巻市にある水産高等学校は平成28年度末をめどに現在の校地内で新校舎の建設を進め、名取市にある農業高等学校は同市内西部での、気仙沼向洋高等学校は気仙沼市内南部での再建を目指し、平成29年度末完成をめどに新校舎の建設を進めることとした。

仙台市では学校施設の被災状況をランク付けし、担当業者を割り振ることで応急復旧工事を進めた。仙台市立学校全体の199校³⁴が何らかの被災をしていたが、このうち約9割の学校については落下物の除去や危険部位の養生等の応急復旧を行うことにより、4月中に学校を再開した¹²。

復旧までかなりの期間を要すると考えられた重度被災校のうち、体育館や他校等で授業を行っていた学校10校については、まず仮設校舎を建設した。建設に際しては当時の間借り状態をできるだけ早く解消するために、第一段階として普通教室棟を建設し、その後特別教室棟を建設することで工期の短縮を図ることとし、普通教室棟は8月から、特別教室棟は11月から建設を開始し平成24年2月ごろまでの完成を目指し工事を行った¹²。次に、重度被災校の復旧にあたっては、文部科学省の委託による（社）日本建築学

³² 文部科学省：「東日本大震災により被災した私立学校施設の災害復旧について」（平成23年4月11日通知）文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigai_johou/syousai/1304876.htm（確認日：平成25年11月16日）

³³ 文部科学省：「平成23年度補正予算（第1号）の成立について（平成23年5月6日）」

³⁴ 小学校127校、中学校64校、高等学校5校、特別支援学校1校、幼稚園2園

会の専門家による調査を基に復旧する方針とした。専門家による調査の結果、大半は既存の構造躯体の補修による復旧が妥当とされ、一部で基礎等に対する詳細調査の実施と、その結果を踏まえた復旧方法の検討が必要との見解が示されたことから、校舎11校、体育館7校について更に詳細調査を実施し、校舎3校、体育館1校については改築による復旧の方針を決定した¹²。

今回の復旧工事は、国の補助を受けるためその申請に必要な詳細な図面の作成、写真の撮影等を行いながら実施したことや工期が一時期に集中しているため業者が不足したことなどにより、一部工期が延びることとなった¹²。平成23年度時点で、小学校113校、中学校54校、その他9校³⁵の復旧工事が完了している。

ハ 私立学校施設の復旧

県では、4月以降、私立学校の教育活動の復旧を支援するため、国に対して私立学校に対する災害復旧費の補助率の嵩上げ、災害復旧査定の特例化、日本私立学校振興・共済事業団が行う融資の償還免除又は猶予等の要望を継続的に行ったところ、順次、私立学校の負担軽減に関する改善が行われた。この結果、私立学校の財政的負担の軽減と災害復旧の迅速化を図ることができた。

また、東日本大震災復興基金を活用し、国庫補助の対象となった私立学校を支援するとともに、国庫補助の対象とならない学校法人立以外の専修学校や各種学校に対しても復旧に要する経費の一部を補助し、早期の復旧を支援した。

私立学校施設の災害査定現地調査は、平成23年度156校の災害査定が終了し、幼稚園75園、小中高等学校・中等教育学校・特別支援学校17校、専修学校・各種学校38校の計130校が、年度内に復旧工事を完了している。

② 学校以外の教育施設等の復旧

イ 社会教育施設の復旧

県では、社会教育施設の被害に対する国の補助を受けるため、特定被災地方公共団体への早期指定、補助率の嵩上げ、補助対象範囲の拡大、災害査定の特例化等を要望した。補助率3分の2については嵩上げされなかったが、残り3分の1は交付税措置された。また、市町村所管の公民館類似施設についても補助対象となり、災害査定は学校施設と同様に机上査定額が1億円未満に引き上げられ、査定期間も年度をまたいでの査定が認められた。

公立社会教育施設災害復旧費補助事業は、公立学校施設と異なり激甚災害に指定された場合のみ予算化される事業であることから、県及び市町村にとって初めて取扱う業務であった。そのため、手探りの状態から業務を開始することとなった。県では、補助金交付に係る事務手続について文部科学省と調整しながら市町村に通知するとともに、現地での被害調査や申請書類の作成など様々な相談に応じた。被害が大きい市町村ほど業務に関わる職員が少なく、業務の推進に時間を要した。当初は、実施設計委託費が補助対象経費として認められていなかったことなどから、市町村の災害査定が予定どおり進まず、多くの施設が平成24年度に繰越しとなった。

平成23年度の公立社会教育施設災害復旧費補助金の交付申請は、市町村から206施設、県から11施設あり、8月15日から国の災害査定現地調査が実施され、市町村社会教育施設122施設、県立社会教育施設10施設で災害査定が実施された。年度内に復旧工事が完了したのは、42施設となっている。

³⁵ 高等学校5校、中等教育学校1校、特別支援学校1校、幼稚園2園

県有施設については、松島自然の家では津波により施設全体が壊滅的被害を受けたため、事務所機能を東松島高校第2体育館に移転し、主に出前講座を中心に事業を展開した。その後、キャンプ等自然体験の活動フィールドを求めて平成24年4月1日から東松島市の鷹来の森運動公園に移転した。また、蔵王自然の家は5月6日から、志津川自然の家は、発災から8月23日まで避難所として使用され、避難者が応急仮設住宅等へ移動した後、9月1日から事業を再開した。宮城県美術館では天井材等の脱落防止措置等の内外装の補修工事が平成24年3月27日に完了した。併設の佐藤忠良



被災（本館前が地盤沈下）した松島自然の家

記念館は5月1日から再開、常設展示は7月4日から再開した。宮城県図書館では、4月1日から返却受けや音訳サービス開始等の非来館サービスを開始し、5月13日に開館した。当初は余震や節電等を考慮して開館時間を短縮し、10月からは通常通りの開館時間とした³⁶。東北歴史博物館は4月26日から再開した。

市町村立図書館では、施設設備の応急措置をしながら落下本等の整理を行い、一定期間休館した図書館もあったが、早い図書館で3月下旬、他の図書館でも約8割が4、5月中には開館時間等の短縮やサービスを一部停止するなどして再開した。

ロ 社会体育施設

国に対する要望及び更なる緩和措置については社会教育施設と同様の対応を行うとともに、県有施設及び市町村立施設の災害復旧に向け、他県から派遣された職員の協力のもと市町村を含めた補助申請の迅速かつ適正な処理を進めた。震災による被害が大きいほど、設計業務委託及び災害復旧工事請負等の各業務が他の公共施設や民間施設とほぼ同時期に集中することとなり、入札が不調になるなど災害復旧工事を予定どおり進めることが困難となった。

社会体育施設の復旧に係る国の災害査定は、平成23年度は県有施設5施設、市町村立施設81施設で実施され、15施設で復旧工事が完了している。

グランディ・21の総合体育館メインアリーナは、遺体安置所として使用されていたため、復旧工事に7月15日から着手し、9月に施設の利用を再開した。宮城スタジアムは7月13日からメインスタンドの大屋根を支える支柱の設置工事に着手し、大屋根以外は平成24年1月末から復旧工事に着手した。総合プール、テニスコート、合宿所等も、平成24年1月末から復旧工事に着手し、宮城県サッカー場は、Cグラウンドが4月1日から、A、Bグラウンドは5月1日から利用を再開した。

宮城県第二総合運動場では、近的弓道場は4月11日、遠的弓道場は6月1日から利用を再開したが、平成24年3月に災害復旧工事の入札が不調となり、工事着手は平成24年度にずれ込んだ。

宮城球場（日本製紙クリネックススタジアム宮城）は、4月29日の東北楽天ゴールデンイーグルスの開幕試合に間に合わせるため、利用者の安全を考慮して宮城球場の応急復旧工事を実施した。

宮城県長沼ボート場は4月23日、宮城県ライフル射撃場は5月1日、宮城県仙南総合プールは6月1日に、施設の一部利用を再開した。

³⁶ 宮城県図書館：『宮城県図書館における東日本大震災の被災・復旧の記録』（宮城県図書館、平成23年9月）

③ 文化財への対応

イ 特別名勝松島への対応

本県では、特別名勝松島が今回の震災で甚大な被害を受けたことから、現行制度で対象が明確でない文化財保護法（昭和25年法律第214号）第125条第1項ただし書き「非常災害のために必要な応急措置を執る場合」の対象となる現状変更の範囲について、3月16日以降、文化庁と協議した。その結果、災害復旧事業に係る現状変更について、文化庁長官の許可を要しない事業の範囲³⁷が示された。また、特別名勝松島保存管理計画における第一種保護地区（1B、1C地区）、第二種保護地区（2B地区）、第三種保護地区及び海面保護地区で行われる復旧等に係る事業³⁸についても、文化庁と協議し、文化庁長官の許可を要しない事業に該当する旨を3月31日付けで市町村に通知した。

県では、3月30日、国に対して住宅の高台移転等の事業に関し現状変更許可基準の弾力的な運用を要望するとともに、4月8日に東日本大震災に対処するための特別立法等を求める要望書を提出した。その後、4月に文化庁長官及び文化庁調査官による現地調査が行われた。現状変更許可基準の弾力的な運用については、文化庁から特別名勝松島の保護と被災された地域住民の生活再建の両立を図るための弾力的な運用を検討する有識者会議の設置を求めるとの方針が示された。これを受け、県では構成員を関係市町の長、学識経験者等とした震災復興に伴う特別名勝松島の保存管理の在り方に関する検討会を設置し、特別名勝松島の文化財的な価値と復興計画の両立のための検討を行った。

第1回検討会を6月21日に開催し、8月8日に開催した第2回検討会で中間報告を取りまとめた。11月に基本方針（最終案）を作成するとともに、12月の調整会議において個別の復興事業における具体的な指針として震災復興事業と特別名勝松島の保存管理との両立のための指針案を作成した。最終回となる第3回会議を12月26日に開催し、基本方針の最終案及び指針案の検討を行い、最終報告を取りまとめた。これは震災復興と文化財的な価値の保護との両立について、今後の基準となるひとつの成果といえる。

ロ 文化財等への対応

① 指定文化財

被災した文化財は指定・未指定に関わらず早急に保全する必要があるため、発災直後から文化庁と連絡調整を行い、3月29日に文化庁に対して文化財の救援要請を行った。その結果、4月1日から東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援事業（文化財レスキュー事業）³⁹が実施されることとなった。被災した絵画、彫刻、古文書、考古資料等の文化財等の緊急の保全と貴重な文化財の廃棄・散逸を防止するために立ち上げられた同事業は4月後半から本格的に開始され、行政機関や研究機関、学会等の連携・協力のもとに各地の多数の被災文化財等を救出して応急処置を施し県内外の博物館等で一時保管が行われた。

なお、救出された資料等の返却までの円滑な対策を検討する組織として、10月21日に宮城県被災文化財等保全連絡会議⁴⁰を設置した。また、文化庁で4月27日に被災した建造物の状況調査や応急措置及び復旧に向けた技術的支援等を行うため、文化庁と（社）日本建築学会が連携・協力し、現地に調査員（文

³⁷ 「崩落した土砂、落石等の撤去及び除去」、「崩落した法面等の応急的な崩落防止対策」、「損壊又は焼失した建物その他の工作物の撤去及び整地」、「津波等により堆積した土砂、漂流物、塵芥等の撤去、除去及び整地」、「緊急車両のための仮設道路の設置」、「撤去物の仮置き」、「その他緊急を要するもの」とされた。

³⁸ 「ライフライン【電気、上下水道、ガス、電話（携帯電話を含む）、道路、橋りょう、下線施設、鉄道】の復旧（原状回復）」、「仮設建築物その他の工作物（プレハブ応急仮設住宅、仮設トイレ等）の設置」、「遺体の仮土葬」とされた。

³⁹ （独）国立文化財機構の下部組織である東京文化財研究所を事務局として立ち上げられた東北地方太平洋沖地震被災文化財等救援委員会が実施主体となった。

⁴⁰ 県教育委員会、東北歴史博物館、仙台市博物館、宮城県美術館、仙台市科学館、東北大学総合学術博物館の6者を幹事として、県内の12の博物館等（被災側・受入側双方）、11の教育委員会により構成

化財ドクター)を派遣する東日本大震災被災文化財建造物復旧支援事業(文化財ドクター派遣事業)の実施が決定され、県では関係市町村と連絡調整を図りながら被災建造物の復旧支援を進めた。同事業により被害状況の詳細が明らかになるとともに、これまで専門的見地からの保護・保全のための助言・指導が得られにくかった市町村指定や国登録、未指定の建造物についても支援が得られ、被災の拡大や毀損の防止に成果が得られた。

また、県では国に対して所有者及び県・市町村の文化財修復への財政負担の軽減のため、国庫補助金の補助率の嵩上げと補助対象事業の拡大、県及び市町村の補助事業への特別交付税措置を要望した。その結果、県及び市町村指定文化財も含めて地方公共団体負担分は80%の特別交付税が措置され⁴¹、財政負担の軽減が図られた。

災害復旧事業については、指定文化財所有者や指定無形文化財の保護団体や国登録文化財所有者等が実施する修理・修復や再生事業に対して、適切な保存・保護のための指導・助言を行うとともに、経費を補助し被災文化財の早期復旧を図った。平成23年度には、国宝瑞巖寺庫裏など国指定文化財18件、補陀寺六角堂など県指定文化財7件の災害復旧事業に対して助成し、また、国・県・市町村指定、国登録文化財の修復にかかる個人・法人の所有者負担に対しては、東日本大震災復興基金を運用して国登録文化財1件に対し助成を行った。



有備館の被災状況(大崎市)

(n) 埋蔵文化財

埋蔵文化財への対応については、阪神・淡路大震災時の兵庫県教育委員会の対応をまとめた記録集が実質的なマニュアルとなり、当該資料に今回の震災の特徴である津波被害への対応等を勘案する形で進めた。

3月30日にライフラインの復旧や仮設施設の建設等の緊急を要する工事⁴²については、文化財保護法第93条、第94条に基づく届出等を不要とすることなどを各市町村教育委員会等に通知し、5月12日及び6月30日に各市町村教育委員会文化財担当者会議を開催して周知を図った。

復興事業に伴う埋蔵文化財発掘調査の実施にあたっては、文化庁と宮城県、岩手県、福島県、仙台市の3県1市で問題点を協議して調整を図り、国に対して国庫補助事業に係る国負担率の嵩上げと地元負担分の特別交付税措置、国庫補助対象の拡大、地方自治法による発掘調査専門員の派遣を要望した。その結果、復興調査費用は全額国から補助・交付を受けられることとなり、また、従来の個人・零細企業の事業に加え中小企業の事業に伴う発掘調査も補助対象となった。なお、復興調査費用の第1回の申請では、県及び利府町を除く沿岸14市町、登米市、大崎市、美里町の17市町村から申請があり、計約6億1,204万円が交付決定された。

⁴¹ 国指定で地方公共団体が事業主体となったもので平成23年度に事業を実施したもの(国の3次補正予算で対応)は100%措置

⁴² 「電気、ガス、上下水道、電話、道路、河川、橋りょう、鉄道等の復旧」、「応急仮設住宅の建設」、「損壊又は焼失した建物その他の工作物の撤去及び整地」、「その他緊急を要する復旧工事」とされた。

(4) 教育・福祉複合施設

津波により被災し3月18日から工事を一時中止していた教育・福祉複合施設は、仮設復旧工事を4月25日から6月30日まで実施した。また、5月27日から7月15日まで被害状況等調査を行い、構造的に問題となる被害はなかったことから、9月上旬から11月上旬まで本格復旧工事を実施し、11月12日から平成25年4月の供用開始を目指して建設工事を再開した。

(5) まとめ

本県では、発災以前より近い将来起こる可能性が高いとされる宮城県沖地震に備え、学校施設の耐震化を推進してきた。今回の震災では地震動による学校施設の倒壊等で児童生徒の命が失われることはなかったものの、非構造部材の被害が見られ、その耐震化が進んでいるとは言えない状況であった。今後は構造体の耐震化だけでなく、地震による落下物や転倒物による被害を防ぐためにも、天井材や照明器具等の非構造部材に対する耐震化も可能なものから実施し、施設全体の耐震性をより確実なものにしていく必要がある。また、学校施設の復旧にあたっては、国の災害査定を待たずに工事に着手する事前着工制度を用いた。学校の早期再開と児童生徒の安全性を確保するためには同制度を有効に活用し、施設の迅速な復旧を行うことが望ましい。

今回の震災では数多くの有形・無形文化財が被害を受けており、津波に覆われた埋蔵文化財もある。文化財については特に建造物や史跡等の被害が甚大であったことから、耐震化の推進や津波対策が求められる。しかし、文化財では補強により文化財の価値を損なわないよう配慮することが重要となるため、個別の状況に応じた対策を検討することが必要である。また、災害による文化財の廃棄・散逸を防止し、保全を図るために、今回、文化財レスキュー事業が実施された。文化財は修復から返却まで長い年月を要することから、一時避難及び応急処置を終えた後、文化財を元の場所に戻すまでの対応については、国、県、市町村や関係機関がどのような方法で連携しながら対応していくか検討する必要がある。

【参考文献】

- 1) 文部科学省：『平成23年度 東日本大震災における学校等の対応等に関する調査研究報告書』（文部科学省、平成24年3月）
- 2) 文部科学省：『東日本大震災による被害情報について 第208報』（文部科学省、平成24年9月）
- 3) 文部科学省：「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について（平成22年7月21日）」文部科学省ホームページ
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/07/1295735.htm（確認日：平成26年2月16日）
- 4) 宮城県教育委員会：『みやぎ学校安全基本指針』（宮城県教育委員会、平成24年10月）
- 5) 宮城県：『東日本大震災（続編）—宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証—』（宮城県、平成25年3月）
- 6) 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会：『3.11からの復興 絆そして未来へ 東日本大震災2年間の記録』（宮城県小学校長会・仙台市小学校長会、平成25年3月）
- 7) 宮城県：『東日本大震災—宮城県の6か月間の災害対応とその検証—』（宮城県、平成24年3月）
- 8) 宮城県教育委員会：「東日本大震災に係る教育関連記録集」宮城県教育委員会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kyou-soumu/top2.html>（確認日：平成26年2月28日）
- 9) 東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会：『「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言（概要）』（文部科学省、平成23年7月）
- 10) 東北歴史博物館・多賀城跡調査研究所：『博物館の再開と被災文化財の救援活動』
- 11) 宮城県図書館：東日本大震災関連情報「東日本大震災による県内市町村図書館及び公民館図書室の被害状況」宮城県図書館ホームページ
http://www.library.pref.miyagi.jp/20110311_jishin_miyagi.html（確認日：平成25年12月13日）
- 12) 伊津野和行、大窪健之、深川良一、里深好文、建山和由、酒匂一成、林倫子、大岡優：「東日本大震災による仙台近郊に位置する文化遺産の被害」『歴史都市防災論文集 Vol. 5』（立命館大学歴史都市防災研究センター、平成23年7月）
- 13) 宮城県教育委員会：『みやぎ防災教育基本指針』（宮城県教育委員会、平成21年4月）
- 14) 宮城県教育委員会：『平成23年度 東日本大震災における学校等の対応等に関する調査報告書』（宮城県教育委員会、平成24年8月）
- 15) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 16) 東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議：『「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議 中間とりまとめ」』（文部科学省、平成23年9月）
- 17) 大川小学校事故検証委員会：『大川小学校事故検証報告書』（大川小学校事故検証委員会、平成26年2月）
- 18) 宮城県教育委員会：『東日本大震災に伴う入学式・始業式後、臨時休校となる学校について』（宮城県教育委員会、平成23年5月2日）
- 19) 文部科学省：『平成23年度 文部科学白書』（文部科学省、平成24年）

- 20) 気仙沼市立学校長会、気仙沼市教育委員会、宮城教育大学：『一記録—東日本大震災 被災から前進するために』（気仙沼市立学校長会、気仙沼市教育委員会、宮城教育大学、平成24年3月）
- 21) 文部科学省：『東日本大震災により被災した幼児児童生徒の学校における受入れ状況について（平成24年5月1日現在）』（文部科学省、平成24年6月）
- 22) 宮城県：『被災公立高等学校の状況（平成25年1月8日現在）』
- 23) 第60回宮城県災害対策本部会議（宮城県教育委員会資料）（平成23年4月20日）
- 24) 宮城県農業高等学校：『復興リーフレット1号』宮城県農業高等学校ホームページ <http://miyanou.myswan.ne.jp/hukkouleaf.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 25) ケア宮城ホームページ <http://www.sed.tohoku.ac.jp/~caremiya>（確認日：平成25年11月16日）
- 26) 宮城県教育委員会：『みやぎの心のケアの取組』（宮城県教育委員会、平成24年12月）
- 27) 宮城県：『被災した児童生徒等に対する取材について（再度のお願い）』（宮城県教育庁総務課、教育庁義務教育課、保健福祉部子育て支援課、平成23年4月）
- 28) 塩竈市教育委員会：『塩竈市教育委員会点検・評価報告書 平成23年版』（塩竈市教育委員会、平成23年9月）
- 29) セツ浜町教育委員会：『教育委員会に関する点検及び評価の報告書』（セツ浜町教育委員会、平成25年2月）
- 30) 文部科学省：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震等により被災した学校施設の早期復旧について』（平成23年3月15日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1304366.htm（確認日：平成26年9月30日）
- 31) 文教科学技術課 黒川直秀：『東日本大震災からの学校の復興—現状と課題—』『調査と情報 第736号』（国立国会図書館、平成24年2月7日）
- 32) 文部科学省：『学校教育の早期再開に向けた災害復旧事業の実施について（通知）（平成23年4月4日）』文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1312162.htm（確認日：平成25年11月16日）
- 33) 文部科学省：『東日本大震災に係る災害報告書及び国庫負担（補助）事業計画書並びに現地調査における被災写真の取扱について』（平成23年4月15日通知）文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1312252.htm（確認日：平成25年11月16日）
- 34) 文部科学省：『東日本大震災に係る文部科学省所管公立学校施設災害復旧費調査要領の取扱いについて（通知）』（平成23年5月20日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1312251.htm（確認日：平成25年11月16日）
- 35) 内閣府：『平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令』について』（内閣府、平成23年3月13日）
- 36) 文部科学省：『東日本大震災に係る公立諸学校建物其他災害復旧費補助金交付要綱への追加について（通知）』（平成23年10月28日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1312709.htm（確認日：平成25年11月16日）
- 37) 文部科学省：『東日本大震災により被災した私立学校施設の災害復旧について』（平成23年4月11日通知）
文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1304876.htm（確認日：平成25年11月16日）
- 38) 文化庁：『地震から文化財建造物を守ろう！Q&A』（文化庁、平成25年3月）
- 39) 文部科学省：『平成23年度補正予算（第1号）の成立について（平成23年5月6日）』
- 40) 宮城県図書館：『宮城県図書館における東日本大震災の被災・復旧の記録』（宮城県図書館、平成23年9月）
- 41) 宮城県教育委員会：『宮城県教育委員会の取組状況について』（宮城県教育委員会、平成23年4月）
- 42) 宮城県教育委員会：『平成23年度始めの県内各公立高等学校及び県立中学校の行事予定、平成23年度県立特別支援学校の行事予定』（高等教育課、特別支援教育室、平成23年4月）
- 43) 宮城県教育委員会：『東日本大震災に伴う入学式、始業式等について』（宮城県教育委員会、平成23年4月）
- 44) 宮城県：『東日本大震災みやぎこども育英基金未就学児支援金のご案内』宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/ikueikikin-misyuugakuji.html>（確認日：平成26年2月17日）
- 45) 宮城県：『東日本大震災みやぎこども育英基金奨学金について』宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/site/kyouiku/ikueikikin.html>（確認日：平成26年2月17日）

第7節 公共施設等の被害状況と復旧

1 ライフラインの被害状況と復旧

今回の震災では、水道、電気、ガス、通信というライフライン全てにおいて甚大な被害が発生した。県内におけるライフラインの被害及び復旧の状況は次のとおりであった（図表4-7-1参照）。

図表4-7-1 県内におけるライフラインの被害・復旧状況

区分	発災直後		復旧状況	
	被害状況・数	補足		
広域水道	被災箇所数	150か所	石巻地方広域水道企業団を除く	4月16日復旧
上水道	供給支障	約61万2,000戸	県内全市町村	9月30日復旧
工業用水道	被災箇所数	133か所		4月22日復旧
下水道	被災下水管延長	423km		被災処理場内で、沈殿・消毒による簡易処理を行いながら復旧中
	被災処理場数	38か所 ¹		
	供給支障	13市町		
電気	停電	約142万戸		6月18日復旧
ガス	供給支障	13市町		12月11日復旧
通信	不通	約76万回線		5月6日復旧

※復旧にはサービス提供困難な津波被災地分を含まない

（平成24年3月時点）

(1) 広域水道・上水道

イ 概況

広域水道とは水道法（昭和32年法律第117号）第5条の2の規定に基づき、広域的水道整備計画を定めて実施される水道事業をいい、県内では3事業が行われている。県企業局が、大崎地域と仙南・仙塩地域の25市町村に対して大崎広域水道及び仙南・仙塩広域水道の水道用水供給事業を実施し、石巻地方広域水道企業団が末端給水事業を行っている。

大崎広域水道事業は、漆沢ダム及び南川ダムを水源とする2系統の浄水場から大崎地方を中心とする10市町村に対し、1日あたり最大120,000m³の水道用水を供給している。仙南・仙塩広域水道事業は、七ヶ宿ダムを水源として、仙南及び仙塩地域の17市町に対して、1日あたり最大553,300m³の水道用水を供給している。石巻地方広域水道企業団は、北上川表流水を水源として同企業団を構成している石巻市及び東松島市に水道水を供給している²。市町村は水道事業者として水道用水を各家庭等に配水しており、県内全35市町村、約225万人が上水道による給水を受けている。

仙台市の水道事業は、釜房ダム、大倉ダム、七北田ダム等、市内及び近隣の5か所のダムを水源としているほか、県仙南・仙塩広域水道からの浄水の受水等によっている。浄水場は、茂庭・国見・福岡・中原の主要4浄水場のほか、山間部に小規模な浄水場が4か所ある。最も処理能力の大きい茂庭浄水場からの配水量が全体の4割弱を占め、次いで県仙南・仙塩広域水道からの受水が約4分の1を占めている。さらに、67か所の配水所を設置している。各家庭等に水道水を届けるための配水管の延長は、約3,300kmにお

¹ 国土交通省：『東日本大震災における下水道管、下水処理施設の被害及び復旧情報について』（国土交通省下水道部、平成23年6月6日）

² 石巻地方広域水道企業団ホームページ <http://www.ishikousui.or.jp>（確認日：平成26年2月16日）

よんでいる³。

水道事業者等の危機管理体制の確立については、日常の維持管理業務を着実にを行うことはもとより、震災時における水道施設の被災予測を踏まえた緊急時の指揮命令系統、初動体制、通信手段、相互応援体制及び応急給水、応急復旧活動等に関する行動計画を作成することや水道法第40条に基づき、知事から水道用水の緊急応援の指示があった場合を想定し、県の行動計画と整合性のある行動指針を作成することが県地域防災計画に定められている。

ロ 被害状況

水道施設は県内全域で被害を受け、断水は35市町村全てにおよび、断水戸数は3月11日の本震及び4月7日の余震による被害を合計すると約62万戸であった。特に沿岸部は津波による被害が甚大となり、施設及び河川に架かる水管橋の崩壊・流出、設備故障が発生した。南三陸町では、町内の主要な4か所の浄水場全てが津波の被害を受け水源となる浅井戸も冠水したため、津波の水位が下がっても水質が塩水化し、また、蒸発残留物が水質基準を超過するなどして取水不能となった。内陸部では地震による地盤の液状化が発生し、水道施設の構造物・場内連絡管・機械・電気設備に甚大な被害が発生した。県内全域で導・送水管及び多数の配水管が破損し、これら水道施設の暫定被害額は、平成24年3月時点で約310億円にのぼった。

ハ 対応

県大崎広域水道事務所では地震発生直後から停電となり、浄水場をはじめとした水道施設及び無線中継所において電源確保のため自家発電設備を稼働した。長時間の停電が予想されたため、自家発電設備用燃料であるA重油及び軽油の確保が必要となった。A重油については、本部事務局へ調達を要請すると同時に麓山浄水場の暖房用燃料タンクから人力で汲み上げたほか、近隣の燃料店から調達するなどして確保した。確保したA重油は、麓山浄水場、松山増圧ポンプ場、中峰浄水場等の自家発電設備用燃料として、復電した3月15日までの4日間の稼働を維持した。軽油については、取水場、沈砂地及び無線中継所の自家発電用燃料として、契約業者の協力を得て確保した。

県企業局では各広域水道事務所等との連携のもと、3月16日に被災箇所の復旧計画を策定し、水道用水の供給再開について本部事務局に報告するとともに、県ホームページで県民等に送水再開状況、送水再開目標日などの情報提供を行った。

各広域水道事務所では、現場の復旧要員の増員が見込まれたため、3月12日に災害時応援協定を締結している(社)日本水道協会に派遣要請を行い、要請後3日以内に応援人員の現地投入がなされた。このほか、庁内各部局、維持管理業務受託業者、(社)宮城県建設業協会等に派遣要請を行い、断・通水作業や復旧工事対応の円滑化と迅速化を図った。大崎広域水道については3月23日に送水再開、4月7日の余震後の復旧では4月12日に送水を再開した。

市町村等の水道事業は、県管工業協同組合等の復旧作業の支援を受け、(社)日本水道協会を通じて、名古屋市、新潟市等、他都市から人員の支援を受けるなどして、漏水調査、漏水修繕を行い、徐々に復旧箇所を拡大していった。仙台市では、(社)日本水道協会の相互応援の枠組みにより、多くの都市から応急給水の支援を受けたほか、18大都市水道局災害相互応援に関する覚書に基づき応援幹事都市である札幌市と東京都から、応急復旧の支援も受けた。その結果、津波被害地域や地すべり地域を除いて、3月29日に仙

³ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

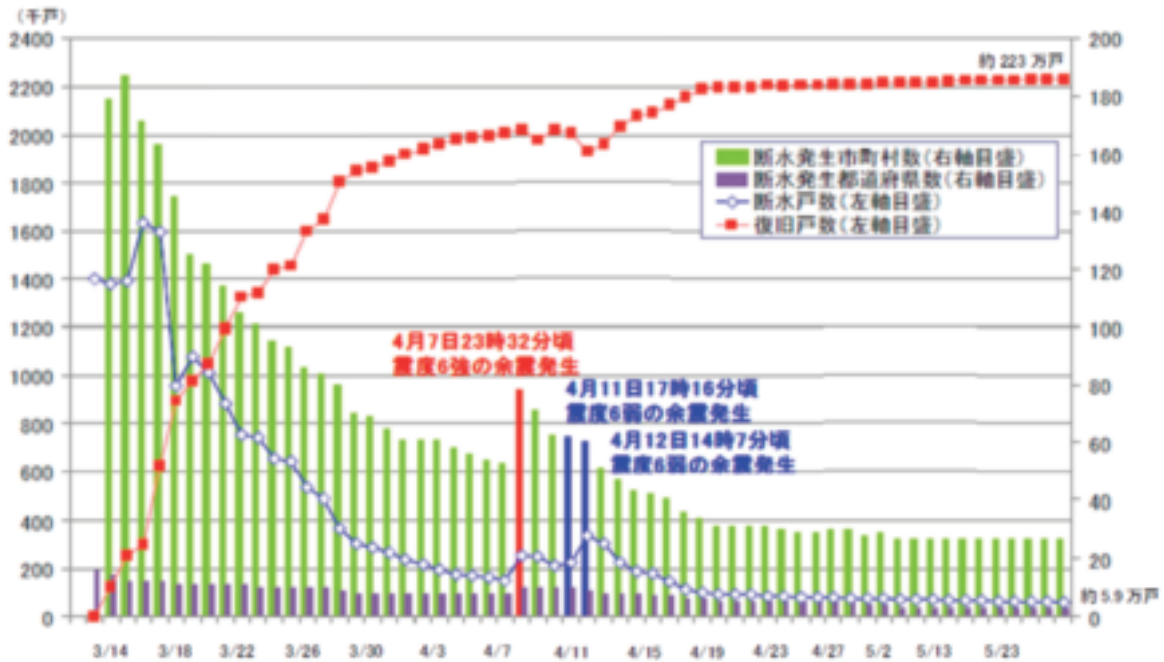
第4章 応急・復旧対策

台市内の復旧はおおむね完了した（図表4-7-2、図表4-7-3参照）。

図表4-7-2 上水道の主な復旧状況

月日 (時点)	復旧状況	未復旧 市町村数	備考 (未復旧市町村)
3月11日	発災	35	
3月16日	加美町が全戸復旧	34	
3月19日	色麻町が全戸復旧	33	
3月25日	登米市、丸森町が全戸復旧	31	
3月26日	大衡村が全戸復旧、塩竈市が浦戸を除き復旧	29	
3月28日	白石市が断水解消	28	
3月29日	仙台市が津波被害地域及び地すべり地域等を除き復旧	27	
3月30日	村田町、大和町が全戸復旧	25	
3月31日	角田市、大崎市、七ヶ宿町、大河原町、柴田町、川崎町、涌谷町が全戸復旧	18	
4月6日	沿岸区域を持たない20市町村が断水解消	15	
4月7日	余震	31	
4月17日	塩竈市、気仙沼市、山元町、女川町、南三陸町の5市町に一部断水区域が残るものの、30市町村が復旧 ただし、石巻市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、七ヶ浜町が津波等の被害地域を除き復旧	5	塩竈市、気仙沼市、山元町、女川町、南三陸町
4月22日	七ヶ浜町、女川町、南三陸町の一部地域が再び断水	6	塩竈市、気仙沼市、山元町、七ヶ浜町、女川町、南三陸町
4月28日	山元町が津波被害地域を除き復旧	5	塩竈市、気仙沼市、七ヶ浜町、女川町、南三陸町
5月4日	塩竈市が沿岸地域も含め復旧	4	気仙沼市、七ヶ浜町、女川町、南三陸町
5月10日	女川町が津波を受けた地域を除き復旧	3	気仙沼市、七ヶ浜町、南三陸町
5月18日	七ヶ浜町が津波被害地域を除き復旧	2	気仙沼市、南三陸町
6月15日	気仙沼市が津波被害地域を除き復旧	1	南三陸町
6月20日	多賀城市が全戸復旧	1	南三陸町
9月5日	南三陸町が津波被害地域を除き復旧	0	津波被害地域を除く
9月30日	津波被害地域を除き復旧		

図表4-7-3 今回の震災における水道復旧状況（本県以外の被災地域を含む）



〔社〕日本水道協会、平成23年〔2011年〕東日本大震災水道施設被害等現地調査団報告書

二 応急給水活動

発災直後から、停電及び漏水箇所の発生による断水のため、県内にある22の事業者において、給水車等による給水支援が必要となった。県では、3月11日22時ごろに県企業局の3浄水場から給水車に対する供給は可能との報告を受けたことから、県内の水道事業体に情報提供するとともに、本部事務局経由で自衛隊に対しても情報提供を行った。その後、他の浄水場の稼働状況を調査し、給水車による取水の可否に関する調査を継続し、その結果を各水道事業体に情報提供した。

一方、水道事業体においては、所有する給水車等で給水拠点の設置、応急給水活動にあたった。

また、(社)日本水道協会を通じた他都道府県水道事業者からの給水車による派遣のほか、自衛隊や大都市間の水道局相互支援等を受けた。3月12日から8月中旬までの間に、同協会関係分として、全国にある215の水道事業体から延べ4,262台の給水車による給水活動の支援を受けた。なお、県外にある17の事業者からは、1日あたり最大で129台の支援を受けた。

仙台市では、3月11日に市内の小中学校等に設置されている非常用飲料水貯水水槽21か所のうち5か所を給水所として開設し、3月12日には津波被害を受けた2か所を除く19か所を順次開設した。配水幹線上にある幹線系応急給水栓については、そのほとんどが道路路上に設置されており、使用にあたって交通規制が必要となることから、給水所の開設は4か所に留まった。

このほか、災害拠点病院、人工透析医療施設等の医療機関、指定避難所、特別養護老人ホーム、児童福祉施設等の社会福祉施設、さらに地域の避難場所となっている広場及び公園には、給水車による運搬給水を行ったが、このうち、一部の給水所には仮設水槽（容量1 m³）やアルミ製タンクを設置することにより、給水車を有効に活用することができた。

応急給水活動においては、作業に従事する人員、燃料の不足、交通渋滞、積雪、路面凍結等が大きな支障となったが、18大都市水道局災害相互応援に関する覚書及び(社)日本水道協会の枠組みによる全国水道事業体からの応急給水隊のほか、県管工業協同組合や酒造会社等、民間事業者によるボランティアの給

水車の支援により、応急給水活動を継続することができた。こうして実施された応急給水活動は、給水車延べ1,055台、従事者は延べ2,800人にもおよんだ。また、地盤の崩壊等により配水管の応急復旧が遅れた一部の丘陵地域においては、仮設水槽による応急給水や仮設給水管を布設して臨時給水栓を立ち上げるなどの対応を行った。

名取市では、市として自己水源を有しており、大口使用者への給水は停止し、一般家庭には水圧が通常の1割程度であっても送水するという対応を行った。しかし、高台に位置する地区においては水圧が低く送水が停止するため、夜間に職員が水をタンクに詰めて運ぶなどの対応を行った。

美里町では、町内にセーフティタワーと呼ばれる飲料水を貯蔵できる地上型貯水槽を9基備えていたため、これを活用して住民への給水を行った。セーフティタワーを設置していたことにより、給水車の巡回を一部地区に留めることができた。また、昼間に住民に給水し、夜間にセーフティタワーに水を補給することで断水期間中も途切れることなく給水することが可能であった。

蔵王町では、停電により、発災時町内全域で電力による水の汲み上げが不可能となったが、遠刈田地区等の一部の地域は簡易水道を使用しており、落差を利用した供給であったことから、停電時においても断水がなかった。そのため、直ちに職員を同地区の公民館に赴かせ、ビニール容器に水を確保し、各避難所に配布した。



給水を待つ住民の様子（七ヶ宿町）

ホ まとめ

県内で広域的に断水が発生し早期復旧が見込めない中、県では、応急期を乗り切るためにふたつの重要な活動を実施した。ひとつ目は、発災当日に各広域水道の浄水場が水処理機能を喪失していないことを確認し、いずれの浄水場においても給水車による取水が可能であると県内の水道事業体に伝えたことで、応急給水活動を早期に開始する基盤となった。ふたつ目は、自家発電設備や無線中継所用の燃料を確保したことで、各浄水場の運転の継続が可能となり、復電するまでの4日間において安定的な応急給水を支えることができた。

上水道については、市町村の事業者が県外からの支援を受けるなどして、徐々に復旧を進め、4月17日には30市町村が全戸復旧したが、津波被害が甚大であった沿岸部の復旧時期は9月になるなど、復旧には時間を要することとなった。

応急給水については、発災翌日から自衛隊や大都市間の水道局相互支援等により、全国の事業者から支援を受けた。今後の災害対策として各都市間の相互支援の結びつきなどを更に強化していくことの重要性が改めて認識された。また、ライフラインを可能な限り早期に復旧することは重要であり、名取市の水圧が通常より低下していても供給を継続したことや美里町での飲料水を貯蔵できる地上型貯水槽を活用した給水は、復旧までの間の住民生活を支えるとともに限られた設備と人手を有効に活用できた例である。

県では、広域水道に関して3月16日、被災箇所への復旧計画を策定し、それに基づく送水再開目標日を本部事務局に報告するとともに、県民に向けて県ホームページを通じて発信した。しかし、この送水再開は、広域水道事業の顧客である市町村水道事業者への送水再開を意味しており、一般家庭への送水再開ではないため、一般家庭への送水再開目標日であると誤解する住民もおり、市町村への問い合わせが殺到した。

送水再開に関する情報を内外に発信することは、住民の関心が高い事項であり、関係者間の連携を促す効果もあることから、水道の早期復旧のために重要な対応である。しかし、水道の復旧という被災者の生活再建に極めて重要な情報が正しく理解されなかったことは課題であり、今後、水道の復旧に関する情報発信の方法について関係機関とともに再検討する必要がある。

② 工業用水道

イ 概況

工業用水道は、製造業及び電気供給業等の工業生産のために使用する水を供給するもので、県企業局が仙塩工業用水道、仙台圏工業用水道及び仙台北部工業用水道の3事業を行っている。仙塩地区工業開発の基盤整備の一環として建設した仙塩工業用水道は仙台市・塩竈市・多賀城市・七ヶ浜町・利府町・富谷町・大和町地域に水を供給している。仙台圏工業用水道は、仙台港背後地に立地する石油精製、都市ガス、火力発電、鉄鋼関連、ビール製造の企業のほか名取市及び利府町の企業にも水を供給している。仙台北部工業用水道は仙台北部中核工業団地、大崎市及び大衡村等における立地企業に対して水を供給している。工業用水道は産業活動を支える重要なインフラであり、産業基盤形成には欠かせない要素である。一般的に、工業用水道の供給量は安定しており、上水道に比べ料金は安価という特徴がある。

なお、工業用水道施設に関しては、県地域防災計画において、給水施設の被害と二次災害や経済的損失を最小限に抑えるため、迅速な応急復旧活動を実施することを基本として、早期の応急復旧とユーザーに対する情報提供に関する規定を設けていた。

ロ 被害状況

今回の震災により、仙塩工業用水道事業管内では管路8か所、導水路1か所、水管橋3か所、空気弁等74か所、施設・設備等6か所の計92か所で被害が発生した。仙台圏工業用水道事業管内では空気弁を中心に31か所、仙台北部工業用水道事業管内では送水管路を中心に10か所で被害が発生した。

ハ 対応

仙塩工業用水道及び仙台圏工業用水道では地震発生直後に停電となったが、自家発電設備が起動して電源が確保された。しかし、仙塩工業用水道の大槻浄水場モニターで配水流量の異常増加が示され、漏水が発生しているものと推測されたため、漏水箇所の特定を目的とした送水を継続し、速やかに職員パトロール班を編成し、仙塩工業用水道の管路パトロールを開始するとともに管理委託業者に場内外設備施設の点検調査を指示した。また、沿岸部において大津波が発生したことから、職員の安全確保のため多賀城、塩竈、仙台港方面への立入禁止を指示した。仙台北部工業用水道事業では、麓山浄水場工業用水配水池の配水流量が通常流量を大きく上回ったため、3月11日15時56分に配水の停止を決定し、受水企業に連絡、19時ごろに配水停止作業を完了した。

3月12日には、前日津波で調査できなかった仙塩工業用水道の多賀城・塩釜地区及び仙台港を含む仙台圏工業用水道のパトロールに着手した。漏水箇所の確認と弁操作による漏水止め作業を逐次行い、大槻浄水場からの送水量の減少状況を確認しながら調査を継続したが、12時過ぎに送水量がゼロとなり、給水停止措置を施した。そのため、漏水復旧工事の必要が生じたことから、緊急指定業者に緊急出動の要請を行うとともに復旧工事に着手した。外部通報及び管路点検委託業者から提供を受けた漏水等の情報を整理し、仙台圏工業用水道管路の未確認区間を含めた確認調査及び漏水止め作業に着手し、熊野堂取水場点検を最後に全ての管路、施設及び設備の目視点検調査業務を完了した。

これら津波襲来後の漏水を確認する作業においては、津波災害特有の問題に直面した。工業用水道は大部分が沿岸部に整備されているため、がれきが道路啓開などによる応急復旧で歩道上に積み上げられ、その下に埋設されている工業用水の管路の被害把握が困難となった。そのような中、マンホール付近のがれきを除去しながら、管路の被害状況調査を進めた。なお、工業用水に関しては多くの受水企業が被災しているため、避難者対応に関連する救援物資の配送や港湾の啓開等の優先度が高かった。

充水・通水作業は、充水通水班と先線調査確認（損傷空気弁の交換作業を含む）班の2班体制で、3月15日から開始した。地震発生後1か月以内の作業完了を目標に、4月には県企業局内からも支援を行い、対応した。仙台北部工業用水道の被害箇所復旧工事は、上水道の復旧を優先したことから、3月24日から工業用水道配水管の復旧工事及び通水作業を開始した。復旧工事については、地震発生直後から、（一社）日本ダクトイル鉄管協会、日本水道鋼管協会及び（社）宮城県建設業協会のほか各種資材メーカーの協力を得て、早期配水再開に向けた取組を進めた。

4月7日には、仙塩工業用水道の塩釜及び仙台地区の受水企業6社を除き復旧作業が進んでいたが、当日に発生した震度6の余震により管内各所で漏水が発生し、特に仙塩工業用水道の泉パークタウン地区では七北田川第2水管橋が落橋寸前の甚大な被害が生じたことから、緊急応急工事及び復旧工事のため新たな出動を依頼した。

- ・ 4月8日から、仙台圏工業用水道の熊野堂配水場からの配水により多賀城・仙台港方面への通水作業を再開
- ・ 4月9日に仙台港水管橋の仮配管工事完了
- ・ 4月16日に仙塩工業用水道からの配水切換
- ・ 4月18日から七北田川第2水管橋応急仮復旧工事完了により泉パークタウン地区ラインへの通水作業を再開

最後に残った塩竈市内の漏水復旧工事の完了による塩釜地区2社への通水作業を4月22日に行い、受水企業全59社への通水作業を完了した。

受水企業への対応について、仙塩・仙台圏工業用水道は、地震発生後、工業用水の受水企業に対し、漏水対応のために受水停止の依頼を速やかにインターネットファクシミリ⁴で送信したが、その時点では停電及び電話回線の不通で受信確認はできなかった。また、地震被害が比較的軽微であった地区の受水企業に対しては断水・使用停止の依頼を発信した。なお、パトロール等により多賀城・仙台港周辺の受水企業のほぼ全てが津波により壊滅的被害を受けていることを確認し、音信不通状態が長期間続いた。

仙塩・仙台圏工業用水道では事務所からの電話が非常に発信しにくい状況にあったことから、受水企業からの受信時には連絡先の確認と操業再開予定及び工業用水の給水要望等を聞き取り、充水・通水作業の方向性・優先順位決定の参考とした。津波で被災した受水企業では、操業再開に合わせて流量計設置、給水設備及び流末設備等の修繕が行われており、再開スケジュールに支障をきたさないよう連絡を密にすることで、指導・立会確認・給水作業を継続した。清掃・洗浄水等を必要とする企業に対しては、3月22日以降3社・延べ65回・約260 m³を大槻浄水場で給水対応した。

4月22日以降、配水管路に係る被害箇所の確定はほぼ完了していたものの、管理棟等の建築物、取水・浄水・送水の施設及び設備については未着手であったことから、これらの被災確認・復旧工法の検討及び

⁴ インターネットを通じてファクシミリを送受信するシステム

被災復旧費の算定を進めた。また、仮復旧で通水した水管橋の調査・設計を継続し、復旧工法及び本復旧費の算定を行った後、10月25日付けで経済産業大臣に対して国庫補助申請を行い、仙塩工業用水道は平成24年2月21日付け、仙台圏工業用水道は同年2月14日付けで交付決定となった。仙台北部工業用水道は12月16日に交付決定された。

ニ まとめ

発災直後、工業用水道は通常の配水量を上回る水量が配水され、配水停止の事態に陥った。停電等による通信手段の不通等もあり、受水停止依頼の連絡が受水企業と取りにくかったが、連絡が取れた際には操業再開予定及び工事給水要望等を確認し、充水・給水作業の優先順位を決定しながら復旧作業にあたった。津波で被災した受水企業に対しては、操業再開のスケジュールに合わせて給水作業にあたるなど受水企業に配慮した対応を行った。

工業用水道は大部分が沿岸部に整備されていたが、初動期においては、人命救助が最優先課題であるため、工業用水道マンホール付近の必要最小限のがれきを一時的に歩道上に積み上げるなどして除去しながら、管路の被害状況の把握調査を進めた。工業用水道に関しては多くの受水企業が被災したため、避難者対応に関連する救援物資の配送や港湾の啓開等と比較すると、早期復旧の優先順位はそれほど高くなかった可能性がある。全体としての優先順位を踏まえた人的・物的資源の配分については、本県全体の対応の中で再度検討する余地がある。

③ 下水道

イ 概況

県内で下水道事業を実施している流域下水道は、県中南部下水道事務所が管轄する仙塩流域下水道、阿武隈川下流流域下水道、鳴瀬川流域下水道、吉田川流域下水道の4つの流域下水道と、県東部下水道事務所が管轄する北上川下流流域下水道、迫川流域下水道、北上川下流東部流域下水道の3つの流域下水道である。

県中南部下水道事務所は、県中央部から南東部までに展開する23市町村を擁し、4つの流域の下水道施設の建設及び4つの浄化センターとの管理調整等を主な業務としている。管内23市町村の平均下水道普及率は約78%、4つの浄化センターの処理区域人口は約64万人、汚水処理量は1日あたり約21万 m^3 である（図表4-7-4参照）。

県東部下水道事務所は、3つの流域の下水道施設の建設及び3つの浄化センターとの管理調整等を主な業務としており、管内5市町における3つの浄化センターの処理区域人口は約17万人、汚水処理量は1日あたり約8万 m^3 である（図表4-7-5参照）。

仙台市は、人口に対して約98%を公共下水道により処理しており、その他は地域特性や効率性の観点から農業集落排水施設、地域下水道、合併処理浄化槽により下水処理を行っている。

公共下水道については、市内に5つの浄化センターを設置しエリアごとに処理を行っているが、そのうちのひとつである南蒲生浄化センターは、沿岸の七北田川河口付近に位置し、市内市街地の大部分、仙台市公共下水道対象区域の約7割の下水を処理している。市の中心部の標高が約45m、東部沿岸に位置する南蒲生浄化センターの標高が約3mであることから、この高低差を利用して自然流下方式により下水を流下している。

図表4-7-4 県中南部下水道事務所 管内一覧

流域名	仙塩流域下水道	阿武隈川下流流域下水道	鳴瀬川流域下水道	吉田川流域下水道
浄化センター	仙塩浄化センター (多賀城市)	県南浄化センター (岩沼市)	鹿島台浄化センター (大崎市)	大和浄化センター (大和町)
対象区	仙台市(宮城野区の一部、泉区の一部)、塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、利府町	仙台市(太白区の一部)、白石市、名取市、角田市、岩沼市、蔵王町、大河原町、村田町、柴田町、丸森町、亘理町	大崎市の一部(旧三本木町、旧松山町、旧鹿島台町)、美里町の一部(旧小牛田町)	大和町、大郷町、富谷町、大衡村

図表4-7-5 県東部下水道事務所 管内一覧

流域名	北上川下流流域下水道	迫川流域下水道	北上川下流東部流域下水道
浄化センター	石巻浄化センター(石巻市)	石越浄化センター(登米市)	石巻東部浄化センター(石巻市)
対象区	石巻市の一部、東松島市	登米市、栗原市	石巻市の一部、女川町

ロ 被害状況

県が管理する沿岸部の流域下水道における3つの処理場(仙塩・県南・石巻東部の各浄化センター)は、津波により甚大な被害を受けた(図表4-7-6参照)。一方、内陸部の流域下水道における4つの処理場(鹿島台・大和・石越・石巻の各浄化センター)は、震度6強の地震により地盤の液状化等による被害を受けた。しかし、内陸部の処理場・ポンプ場・管渠施設は従来から耐震化が進められていたことから、被害は軽微で施設機能は確保できた。

市町村が管理する下水道施設については、県内全域において処理場・ポンプ場・管渠施設が地震及び津波により広範囲の被害を受けた。なかでも、南蒲生環境センター、仙台市南蒲生浄化センター、気仙沼市気仙沼終末処理場の被害が甚大であった。

このように処理場での揚水機能、中継ポンプ場での送水機能が失われた状況で下水管渠内に汚水が流入し続けたため、市街地において未処理下水の溢水が発生した。また、生物処理による水質浄化機能が失われ、沈殿消毒の簡易処理をせざるを得なかったことから、下水放流先の水域における水質汚濁が避けられない事態となった。

図表4-7-6 沿岸部の浄化センターの津波被害

浄化センター	仙塩浄化センター	県南浄化センター	石巻東部浄化センター
津波高	2m	3.2~5.6m	6.1m
主な被害	汚水揚水設備(主ポンプ全4基、操作盤・モーター等電気系統)、汚泥処理設備(焼却炉、濃縮設備等)、水処理設備(活性汚泥流出、送水パイプ類、曝気設備)、特別高圧受電設備、電気系統等	汚水揚水設備(主ポンプ全5基、操作盤・モーター等電気系統)、汚泥処理設備(燃料化施設、高速発酵施設、濃縮設備、脱水設備等)、水処理設備(活性汚泥流出、送水パイプ類、曝気設備)、高圧受電設備、電気系統、名取ポンプ場(揚水ポンプ、流入渠)等	汚水揚水設備(主ポンプ全3基、操作盤・モーター等電気系統)、汚泥処理設備(濃縮設備、脱水設備等)、水処理設備(活性汚泥流出、送水パイプ類、曝気設備)、高圧受電設備、電気系統、石巻第6ポンプ場(揚水ポンプ)等
被害額	151億円	177億円	54億円

さらに、原発事故により大気中に放出され、土壌に付着した放射性物質が雨水と共に下水道に流入して流入下水に濃縮されることとなり、一部の汚泥で放射性物質が検出された。この影響により、汚泥処分先であるセメント工場及び肥料化工場への搬入を停止するなど、下水汚泥処分に大きな影響が発生した。

仙台市の下水道は、停電のため自家発電設備によるポンプ場の運転を開始した。仙台市で発生する下水の約7割を処理する南蒲生浄化センターが津波によりほとんどの施設が水没し、処理機能が停止したが、簡易処理系が自然流下機能を有していたため沈殿消毒放流を続行した。下水道管渠は、総延長4,592kmに対し85.6km（被害箇所を特定できない沿岸部を含む）で破損やたるみなどの被害が生じた。下水道施設では大きな被害を受けたが、市民の下水道利用は可能であった。



仙塩浄化センターの冠水状況

ハ 対応

今回の震災において県では、3月13日に下水道災害対策本部を設置して下水道の被害に対応した。

下水処理施設では、津波による浸水により主として電気操作盤や駆動モーター一部等が損傷し、水処理系列への送水ルートも管廊の浸水により被害状況が確認できない状態であった。下水処理場では、幹線管渠を流れて集まってくる下水を主ポンプで汲み上げてから水を浄化する処理を行っているが、今回その主ポンプが被災し、主ポンプの再稼働まで時間を要することが予想された。また、被災を免れた内陸地域や被災地内の避難者、支援者等から排出される生活排水の流入が継続する一方で、処理場沈砂池ポンプ棟流入渠の緊急遮断ゲートが地震により自動閉鎖したままであることや管渠の寸断、マンホールポンプの停止等から、下水管渠内の滞水によるマンホールからの溢水が懸念された。実際、段階的に上水道が復旧するに従い、3月19日には角田市で、その後も多賀城市、名取市、七ヶ浜町等で溢水が発生した。そのため、県では、主ポンプの応急仮復旧を最優先とし、溢水に対しては緊急的に沈殿・消毒放流及び緊急消毒放流を組み合わせて、市中におけるマンホールからの未処理下水溢水の回避に全力を尽くした。県民に対してテレビCM等で節水を呼び掛け、仮設ポンプにより揚水能力を確保し、マンホールからの溢水を4月上旬に解消した。

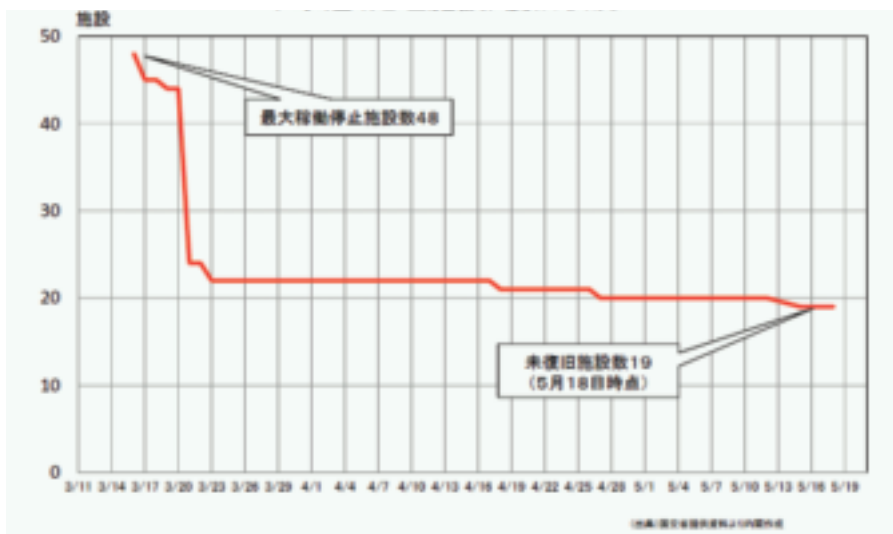
また、甚大な被害を受けた仙塩、県南、石巻東部の各浄化センターの水処理機能については、応急的な処置として沈殿・消毒による簡易処理、仮設の送風機を用いた簡易な生物処理等、段階的に施設の復旧、処理水の水質改善を図り、平成24年度までの2年間で完全復旧させることを目標として復旧作業を行った。

浄化センターでは主ポンプを復旧し、仮設送風設備を使用して簡易曝気処理を行った。既設の送風機等の復旧完了後、一部の系列について生物処理に移行した。水処理施設の復旧完了に伴い、震災により運転を停止していた汚泥焼却施設の復旧工事ののち試運転を開始した。

仙台市のし尿の脱水処理を行う南蒲生環境センターは、津波により設備が甚大な被害を受け、処理を行うことができなくなったため、同センター貯留槽内に溜まっていた海水と土砂の吸引等の必要な措置を講じ、3月28日には仮設の前処理施設を設置し、簡易処理を開始した。また、5月15日には前処理と脱水を行う仮設処理施設を同センター内に設置し、し尿の処理を開始するとともに復旧作業を進め、11月に同センターを本復旧させた。

なお、下水道（処理施設）の復旧状況は次のとおりであった（図表4-7-7参照）。

図表4-7-7 下水道（処理施設）復旧状況



（5月18日時点、中央防災会議、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告）

ニ 災害査定

県では津波被害による下水道施設の災害査定実績はなく、また、これまで今回の震災のような甚大な被害が生じた災害がなかったことから、災害査定を受けるにあたり、どのような方針で対処すべきかが問題となった。災害査定の原則である原形復旧の枠について国と検討を行い、既存の枠では防災は含まれないが原形復旧の中に含まれる範囲を確認した。また、国土交通省から復旧を速める方法として手続の簡素化を主とした査定の方針が示され、この方針により下水道施設被災状況調査や机上査定の適用限度額を300万円から5,000万円に引き上げるなど災害復旧事業査定等の簡素化などが行われた。6月13日から開始された下水道施設の災害査定は、13次査定まで行われ、12月中に査定が完了した。県及び仙台市を除く市町村の査定額は約2,200億円となった。

県では、市町村の災害査定支援のため率先して査定を受けるとともに、人員不足を見据え、地方共同法人日本下水道事業団に対し計画・設計・発注・施工管理・会計検査までの一括した委託の活用を提案した。

なお、今回の災害査定結果に基づき災害復旧工事を実施するにあたり、現場の再調査、詳細設計並びに現場での施行において変更が生じ、国土交通省と協議を行った。

ホ まとめ

震災により沿岸部を中心に県内の下水処理施設等に甚大な被害が発生した。3月中は上水道の復旧が進むにつれて生じたマンホールからの溢水に対応するため、仮設ポンプの設置等で事態の収拾を図りつつ、主ポンプの復旧、施設全体の復旧に向けた対策を行った。

石巻東部浄化センターでは津波によって主ポンプ等が被災し、仮設の水中ポンプで対処したが、この水中ポンプを稼働させる仮設発電機の燃料確保は不安定な状態が続き、知事から東北電力に早期復電を要請し、復旧に取り組んでもらうことで6月に復電した。今後は、大規模災害時であっても仮設ポンプを安定的に運転させるための体制について、特に非常用発電機の燃料供給体制等を再検討する必要がある。また、併せて処理施設の早期再開方法を検討していく必要がある。

終末処理場の復旧について、国の提言等に基づき、県では終末処理場の段階的水質改善計画を策定した。

同計画は災害査定の基本事項として取扱うこととなった。また、災害査定においては被害が甚大であったことから、国から手続を簡素化する方針が示されるとともに、原則である原形復旧の基準等について検討を行い、地震や津波による被害を受けたときに破損が許される対象と許されない対象を仕分け、その枠内で壊れてはいけない対象への重点化を図った。これら早期復旧へ向けた取組は、今後の災害時における応急復旧対策の先例となるものであった。

④ 電気

イ 概況

仙台市に本社を置く東北電力は、東北6県と新潟県を供給地区としている。発電施設としては原子力発電所、水力発電所、火力発電所のほか、地熱や太陽光という新エネルギー発電所を有している。

東北電力全体の総需要家戸数は711万6,470戸であり、うち本県の総需要家戸数は142万4,180戸（3月10日時点）であった⁵。発災当日の需要予想は、日最大電力1,330万kWに対して供給力1,409万kW、予備率5.9%を確保できる見通しであった。また、隣接する北海道電力（株）、東京電力（株）（以下「東京電力」という。）と系統連系しており、管内の電力系統に重負荷が偏在する重潮流箇所も特段なく、安定した運用状況であった（図表4-7-8参照）。

図表4-7-8 東北電力の供給エリアと主な発電・変電・送電設備



（東北電力ホームページ）

⁵ 東北電力（株）：『東日本大震災復旧記録』（東北電力〔株〕、平成24年9月）

ロ 被害状況

地震直後、本県、岩手県、秋田県の全域、青森県、山形県のほぼ全域、福島県の一部、466万戸が停電した⁵。その後、青森県も全域停電となり、停電は延べ486万戸に至った⁶。

女川原子力発電所では、1号機及び3号機が通常運転中、定期検査中の2号機は原子炉起動中であった。また、発電所外部から供給している電源は全5回線のうち1回線を確保、その後発生した津波は発電所構内の主要建屋には到達せず、原子炉及び燃料プールを冷却する機能も健全であった。そのため原子炉は安定した状態で停止し、発電所の安全性は確保された。

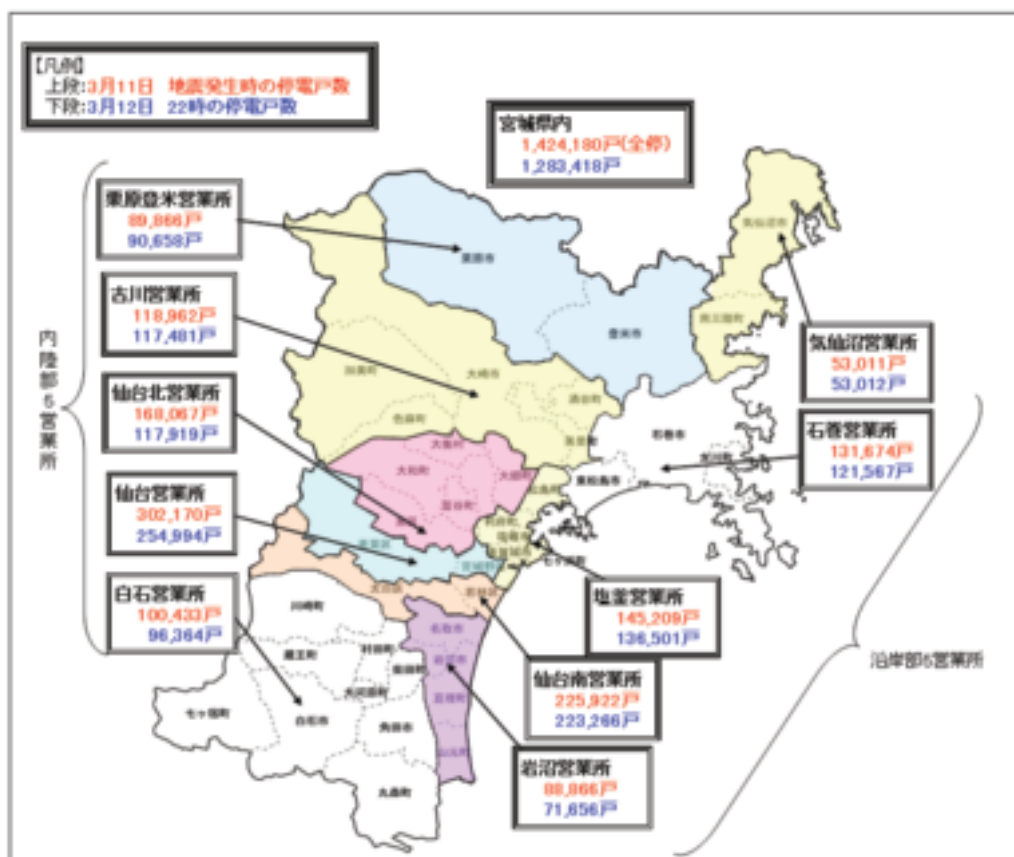
火力発電所では、津波により太平洋側に立地する八戸火力発電所（八戸市）、仙台火力発電所（七ヶ浜町）、新仙台火力発電所（仙台市）、原町火力発電所（南相馬市）が甚大な被害を受けた^{6・7・8}。

送電設備では鉄塔被害46基等132線路、変電設備では75か所の被害を確認、配電設備では約36,000基の電柱が折損、流失、傾斜した⁶。

業務設備では気仙沼・石巻営業所等、沿岸部事業所において津波による浸水被害が生じたほか、多くの事業所で地震による内装、外装及び建物の附帯設備等に被害が発生した⁵。

県内では地震直後に県内全域が停電し、これまでに経験のない大停電となった（図表4-7-9参照）。

図表4-7-9 地震発生直後の県内の停電状況



⁶ 東北電力（株）：『東北電力NOW CSR Report 2011』（東北電力〔株〕、平成23年12月）

⁷ 東北電力（株）：『東日本大震災における復旧対応の概要について（東北電力宮城支店）』（東北電力〔株〕、平成24年1月）

⁸ 東北電力（株）：「2月定例社長記者会見概要（平成24年2月）」東北電力（株）ホームページ
http://www.tohoku-epco.co.jp/news/press/1183738_1067.html（確認日：平成26年2月16日）

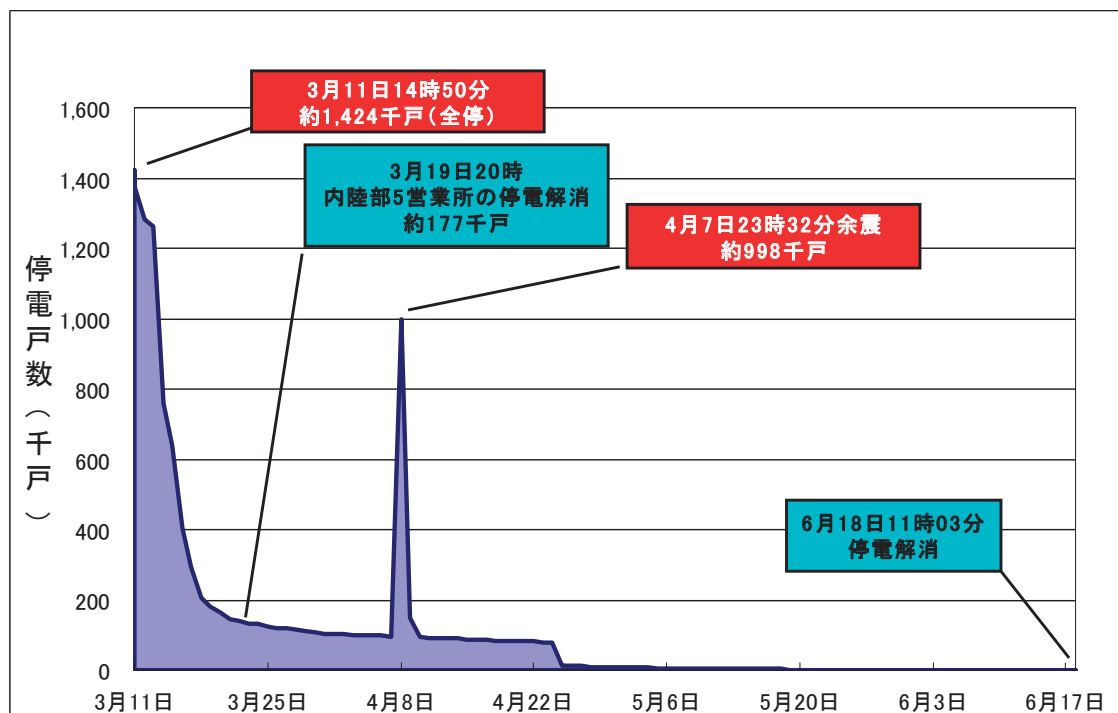
ハ 対応

道路の損壊、浸水及びがれき等で現場への到着が非常に困難な中、度重なる余震と津波警報にも注意を払わなければならないという通常とは全く異なる状況下での復旧作業となった。

復旧にあたっては、各営業所が復旧計画を作成の上、配電設備及び顧客設備の点検を実施し、健全性が確認できた箇所から送電するとともに、病院などの重要施設に対しては応急用電源車から電力を供給し、3月12日22時まで約14万1千戸に送電した。

その後、栗原登米、古川、仙台北、仙台、白石の内陸部5営業所管内の停電が解消し、停電戸数は3月19日20時の時点で17万7千戸、4月7日16時時点で9万3千戸となった。4月7日23時32分に発生した余震により、停電戸数は4月8日1時時点で99万8千戸と一時上昇したが、4月10日0時15分時点で9万3千戸と再び減少し、6月18日11時3分に、女川町で継続していた停電に関する配電設備の改修作業が完了し、復旧の着手可能な地域の停電は全て解消した（図表4-7-10参照）。

図表4-7-10 停電戸数の推移（東北電力管内）



ニ まとめ

今回の震災においては、東北電力管内で広範囲かつ長期間におよぶ停電が発生したことにより、県、市町村をはじめ医療機関等の活動、下水道施設等のライフライン復旧への影響も大きく、自家発電設備を設置していても燃料切れが懸念され、早期の送電が求められた。東北電力は、応急用電源車による電気の供給やライフライン施設担当者との調整を実施し、早期に電力を供給することに努め、停電による二次災害防止を図った。

(5) ガス

イ 概況

県内におけるガスの供給は、都市ガス製造供給、LP ガスボンベ販売、簡易ガス事業⁹による LP ガス供給となっていた。

(i) 都市ガス

東北6県都市ガス事業者は、公営6者、私営31者、顧客数は約85万件、県内の都市ガス事業者は公営2者、私営4者であった（図表4-7-11参照）。

図表4-7-11 都市ガス事業者と供給地域

事業者名	供給地域
気仙沼市ガス水道部	気仙沼市
古川ガス（株）	大崎市の古川地区
石巻ガス（株）	石巻市
仙台市ガス局	仙台市、名取市、多賀城市、富谷町、大和町、利府町
塩釜ガス（株）	塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、利府町
仙南ガス（株）	名取市のなとりりんくうタウン

〔一社〕日本ガス協会ホームページ

(ii) LP ガス

（社）宮城県エルピーガス協会は、県内に19支部を持ち、会員事業所は、平成25年1月4日時点で第一種会員33事業所、第二種会員618事業所である。宮城、岩手、福島県のLPガスの供給世帯数は、震災前、約166万戸であり、本県におけるLPガス消費世帯の県内全世帯数に占める割合は、平成22年3月末時点で64%であった。

(iii) 簡易ガス¹⁰

仙台市ガス局では、都市ガスの供給区域外の12地点で簡易ガス事業を実施していた。このほか、都市ガス事業者及びLPガス事業者が県内で簡易ガス事業を実施していた。

ロ 被害状況¹¹

(i) 都市ガス

都市ガスでは、製造設備や導管の破損等により8県19地域で供給停止が生じ、復旧対象戸数は約40万戸におよんだ。

最大の要復旧戸数31万1,144戸を抱えていた仙台市ガス局では、15時25分には保安規程に基づき、地震計の測定値(SI)が60カイン以上を記録した3ブロック(約7万戸)のガス供給を緊急停止したが、この時点で他のブロックには都市ガスの供給を継続していた。しかし、この緊急停止から約1時間後の16時36分には、ガスを製造している港工場が津波の襲来により、ほぼ全ての設備が冠水、電気設備が使

⁹ ガス事業法（昭和29年法律第51号）に基づいて許可された供給地点（戸）にLPガスを導管で供給する公益事業

¹⁰ 主成分はプロパン（LPガス）。主にニュータウン、住宅団地、マンションにおいて、比較的小規模な導管網により供給されている。

¹¹ 経済産業省資源エネルギー庁：「平成22年度エネルギーに関する年次報告（エネルギー白書2011）」経済産業省資源エネルギー庁ホームページ <http://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2011.html>（確認日：平成26年9月29日）

用不能となったため、約36万戸となる全供給区域の都市ガスを停止した。想定されていた宮城県沖地震に備えて津波対策を実施していたが、それを上回る規模の津波が押し寄せ、工場の1階部分は完全に水没した。この港工場から都市ガスの供給を受けている塩釜ガス（株）も、12,382戸の供給区域全てにおいて供給を停止した。

気仙沼市ガス水道部では、地震後に全ての供給を停止し、さらに津波により被害を受けたが、LNG（液化天然ガス）サテライト基地の被害は軽微であったことから、対象となる1,140戸について4月15日に復旧を完了した。

津波により LNG サテライト基地の製造設備をはじめ大きな被害を受けた石巻ガス（株）は、14,771戸の供給区域全てにおいて供給を停止した。

(e) LP ガス

東北から関東の太平洋岸にある供給基地は津波等の被害を受け、東北各県及び茨城県の1次基地4か所中3か所、2次基地5か所中4か所が出荷不能又は受入不能となった。供給基地からタンクローリーで輸送したLPガスをボンベに充填する充填所については、青森県、岩手県、宮城県、福島県の合計220か所中40か所が被災したが、約8割にあたる180か所で異常はなかった。震災前に224台あったLPガス専用ローリーの多数が津波の被害により使用不能となり、発災直後は110台になった。

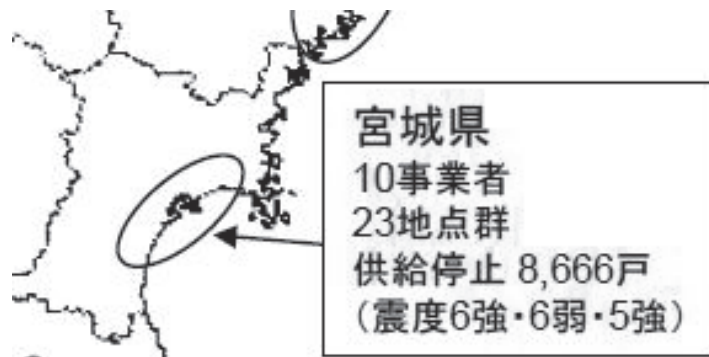
本県では全世帯のうち64.2%がLPガス使用世帯となっているが、今回の震災では沿岸部が広範囲にわたって被災し、約88,000戸が被害を受けた。充填所については全51か所中13か所、販売所数は669か所中141か所が全壊又は半壊した。

(f) 簡易ガス

簡易ガスでは、7県¹²の団地で、導管の破損や団地そのものの壊滅的被害により供給が停止し、復旧対象戸数は60地点群、約1万8,500戸におよんだ。

県内では、10事業者、23地点群、8,666戸の供給が停止した（図表4-7-12参照）。

図表4-7-12 簡易ガスの被災状況



〔一社〕日本コミュニティーガス協会、平成23年度東北地方太平洋沖地震による簡易ガス事業の被害状況

¹² 岩手県、宮城県、福島県、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県

ハ 対応

(イ) 都市ガス

仙台市ガス局では、地震発生後直ちにガス事業管理者を本部長とする仙台市ガス局災害対策本部を設置した。

その後、職員はガス供給設備及び事務棟の被害状況の調査や連絡の取れない職員の安否確認を急ぐとともに、各地のガス漏れの通報等に対応した。さらに関係工事会社とも協力し、ガス漏れ箇所の応急処置を行ったため、火災等の大規模な二次災害の発生を防止することができた。

地震当日のガス漏れ通報は計144件であったが、地震に強いとされるポリエチレン管（PE管）や中圧管のガス漏れはなかった。そのため、全面供給停止中ではあっても、常用防災兼用ガスコージェネレーションシステムを設置しており、中圧供給となる市内4か所の災害拠点病院等には球形ガスホルダーに残っていたガスを使用して、供給を継続した。

16時42分には都市ガスの全面供給停止を記者発表し、報道機関各社や国等の関係機関にファクシミリ送信を行った。

また、市町村については、発災後県内の13市町で都市ガスの供給に支障をきたす状態となった。仙台市ガス局港工場は近隣の石油精製工場の火災により立入禁止となり、被害状況の確認に時間を要した。3月13日によりやく工場内に立入ったものの、津波による被害は甚大であり工場内でガスを製造するめどは立たなかった。

3月13日には、(一社)日本ガス協会より被害調査のための先遣隊が到着し、復旧活動に関する事前協議を開始した。仙台市ではLNGを気化してガスを製造するだけでなく、新潟県からパイプライン（総延長約260km）で気体の天然ガスを受入れており、2系統の供給ラインを確保していた。

3月14日には、この新潟・仙台天然ガスパイプラインを活用した復旧の検討を開始し、その結果、パイプラインには大きな被害がなく健全性が確認できたため、港工場の附帯設備の一部を仮復旧し、3月23日よりガスの受入れ及び送出を開始した。

全国の子ガス事業者は、大規模災害が発生してガス供給に支障が出た場合に復旧作業を早期に終了するため、人員、資材等を相互に支援するための要綱を定めている。これに基づいて、3月17日以降は(一社)日本ガス協会をはじめとする全国49の都市ガス事業者が続々と現地入りし、復旧隊として活動した。

被害の甚大な気仙沼市ガス水道部、石巻ガス(株)の2事業者については被害状況の把握と復旧計画の策定を急ぐ一方で、病院等への移動式ガス発生装置による臨時供給が順次行われた。気仙沼市ガス水道部は、3月28日より一般需要家への供給を再開し、石巻ガス(株)では病院等への移動式ガス発生装置による臨時供給は既に行っていたが、一般需要家への供給開始は4月10日ごろを目指すこととなった。

仙台市ガス局では、4月7日に発生した余震で一旦供給を再開していた5,643戸が再度供給停止となったが、4月11日時点には、74%にあたる23万369戸の復旧を完了した。全国ガス事業者からの更なる支援を受け、立入困難地域を除き、仙台市ガス局と導管で接続している塩釜ガス(株)も同様に復旧作業を進めた。

4月10日には、気仙沼市ガス水道部で約9割が復旧を完了した。また、石巻ガス(株)ではガス製造設備の被害が甚大であり長期にわたり供給再開に着手できなかったが、応急的な設備により4月10日からこれまで移動式ガス発生装置による臨時供給を行っていた病院から供給を再開し、一般需要家4,202戸についても復旧作業を開始した。

仙台市ガス局では4月中の復旧完了を見込んでいたが、10日ほど繰り上げておおむね復旧を完了できる見通しが立ち、4月16日までには東部沿岸地区等、津波被害が甚大で復旧作業ができなかった地区及

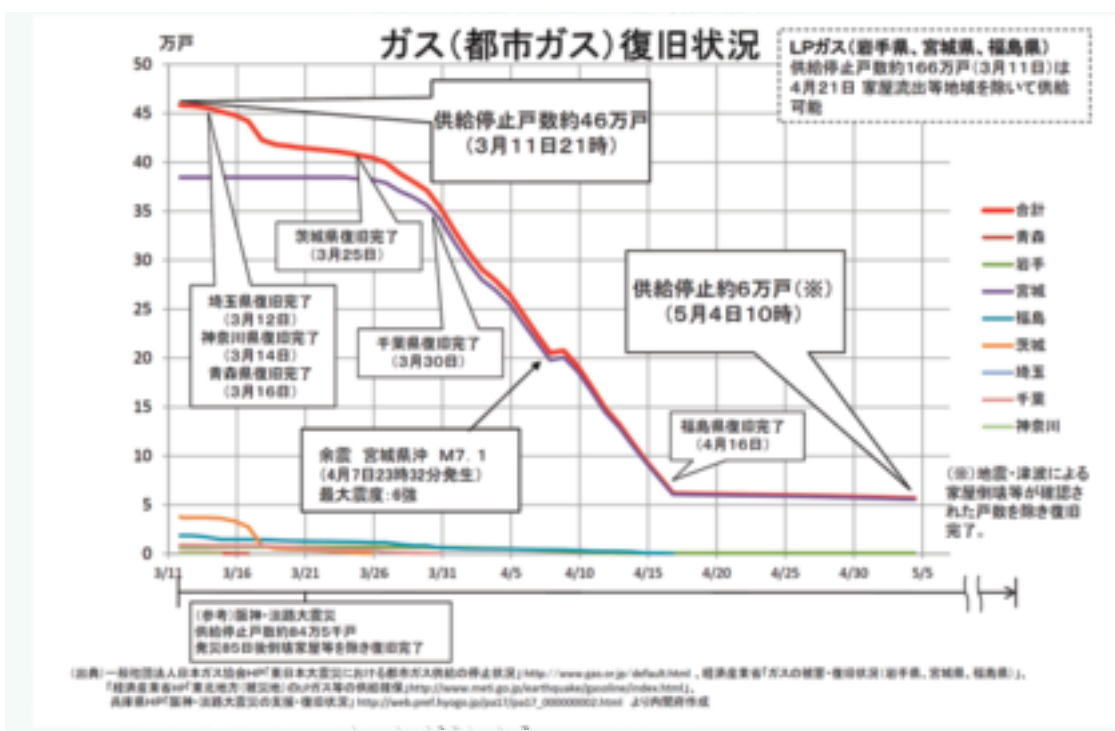
び避難勧告区域等を除き、都市ガス供給を再開した。なお、塩釜ガス（株）は、4月12日には復旧が完了した。

4月19日、全国のガス事業者からの支援も得て、順次復旧を進め、県全体では復旧対象戸数40万1,976戸のうち、99%の39万7,774戸の復旧が完了した。

（一社）日本ガス協会によると、全国の復旧対象である16事業者、計40万2千戸の復旧作業を5月3日に完了した（図表4-7-13参照）。地震・津波等の被害が甚大な地域や家屋倒壊等の事情で现阶段では復旧作業に着手することができない需要家については、各事業者が各地域での街区の整備進捗等に応じて個別に対応していくこととした。

県内では、改修不能地区を除き、12月11日に全面復旧した。

図表4-7-13 都市ガス供給停止戸数の推移（全国）



（中央防災会議、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告）

(ロ) LP ガス

LP ガス元売各社は、津波被害により利用できなくなった LP ガス専用ローリーを順次調達する措置を講じた。保管中の LP ガスの出荷及び受入れの再開に向け、港湾施設の復旧のための調査を実施するとともに、域内・域外からの輸送強化により対応した。

今回の震災により東北地方の LP ガス供給基地7基地中4基地が出荷不能となり、域内での供給量が不足する事態が生じた。これを補うため、LP ガス元売企業は新潟県及び関東地方から供給を継続していたが、経済産業省では、さらに東北地方への供給を万全なものとするため、国家備蓄基地から隣接する民間基地への LP ガス移送と相互応援協定に基づく別の民間基地との交換を3月31日に決定した。この決定により、4月4日には4万tの国家備蓄が石油備蓄法第31条の2に基づき放出された。

4月11日時点で供給基地からタンクローリーで輸送した LP ガスをポンペに充填する充填所については、復旧したものも含め青森、岩手、宮城、福島各県の合計で206か所中179か所が稼働可能となると

ともに、LP ガス専用ローリーを209台まで確保した。

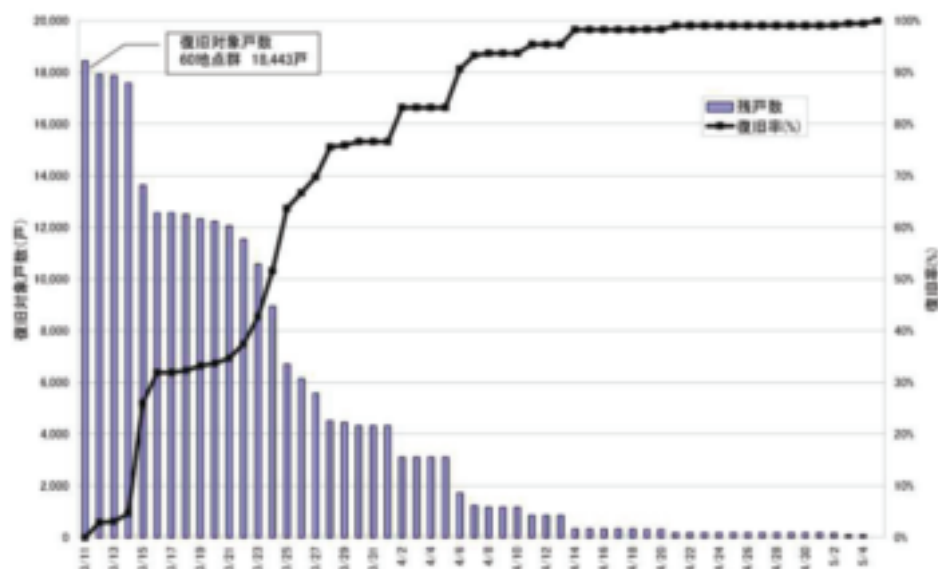
4月21日時点で家屋倒壊等の地域を除いて供給が可能になった。4月25日には東北各県及び茨城県の被災した供給基地のうち5基地が出荷・受入れを再開した。また、LP ガス専用ローリーは238台まで確保した。

(社)宮城県エルピーガス協会等の業界団体を中心とした災害対策緊急会議を3月18日から12月22日まで20回開催し、情報入手が困難であった沿岸部の被害状況及び対応状況等について関係機関と情報共有を図った。なお、同会議には県も参加し、津波による容器の大量流出を受けて今後容器が不足する事態が想定されたことから、容器の特例措置及び流出容器等の自主回収に対する補助制度に関する要望を経済産業省原子力安全・保安院に対して行うなど、会議の要望等の取りまとめも行った。

(イ) 簡易ガス

4月22日、壊滅的被害等で住民が避難中の戸数を除いた簡易ガス団地は仮設容器による復旧（一次復旧）又は導管供給により復旧を完了した（図表4-7-14参照）。

図表4-7-14 簡易ガスの復旧状況の推移



(〔一社〕日本コミュニティーガス協会、平成23年度東北地方太平洋沖地震による簡易ガス事業の被害状況)

二 まとめ

仙台市ガス局が都市ガスの災害への備えとして従来取り組んできた供給エリアのブロック化や導管の耐震化、供給ラインの二重化等は一定の効果があった。また、全国のガス事業者からの支援により復旧及び開栓作業等を当初の計画より早めることもできた。今後は今回の震災被害を教訓として被害を最小限に留め早期復旧を図るために、施設等の津波対策及び大規模災害時の活動体制及び支援受入体制について更なる検討を進める必要がある。

本県においてはLP ガスを利用している世帯の割合が過半数を占め、LP ガス供給インフラが整備されていたことから、比較的早期の復旧が行われた。一方、津波災害においては大量の高圧ガス容器の流出が発生する事態が想定される。これらは二次災害に発展する可能性があるため、県、市町村及び関係団体等と連携した迅速な初動対応が求められる。流出容器の回収については、回収の主体、保管場所、所有者不明の

場合及び引取り困難な場合等の対応方法について、あらかじめ検討しておく必要がある。

(6) 通信

イ 東日本電信電話（株）

(i) 被害状況

NTT 東日本の通信設備については、通信ビルの耐震性が高かったことから地震の揺れによる通信設備への直接的な被害は避けられた。しかし、その後に襲来した津波により東日本沿岸部の通信ビルが全壊・浸水（東日本全域：28ビル、うち県内：15ビル）の被害を受けるとともに、中継伝送路90ルートの流出・切断、電柱約 28,000 本、架空ケーブル約 2,700 kmが被災し、同エリアにおける通信サービスが中断した。

NTT 東日本の通信ビルは非常時の停電に備えて大容量バッテリー、自家発電設備、移動電源車を各地に設置していたが、今回の長期間かつ広域にわたる大規模停電は想定をはるかに超えていた。

NTT 東日本では事前に設置していた自家発電設備及び移動電源車による給電に努めたものの、燃料調達に困難を極め、重要拠点ビル以外の通信施設は燃料やバッテリーが切れたところから順次サービス停止に陥った。地震発生から2日後には最大385ビルでサービスが中断、固定電話・ひかり電話サービス等各種通信サービス150万回線が影響を受けた。

なお、県内においては全通信ビル164ビル中153ビルでサービスが中断され、固定電話・ひかり電話サービス等各種通信サービス76万回線が影響を受けた。

(ii) 対応¹³

発災直後から、避難所等で孤立する避難者や被災地の家族・親戚等の安否を気づかう人に対する通信手段の確保に努めるとともに、ヘリコプターから電柱や通信ケーブル等の被災状況の把握に努めた。

また、津波被害を受けずに商用電源が回復していない通信ビルに全国から参集した移動電源車を活用して通信ビルの機能回復に努めた。

3月22日には被災した通信ビルの復旧の見通しについて発表したが、5月上旬までに電源・通信機器の仮設置、仮架空の迂回ルート新設等で応急復旧を完了させた。

津波被害が甚大であった沿岸部・島嶼部についても、全壊・流出した通信ビルの代替として全国から更改・新設予定であった設備を急遽転用し、他ビルからの張り出し装置の設置や非常用可搬型交換機等を設置するとともに、中継光ケーブル・加入ケーブルを応急敷設した（図表4-7-15参照）。

県内における対応事例としては、石巻門脇ビルは石巻エリアをカバーする中核ビルであるところ、津波により建物1階が水没して受電設備が被災してサービス中断となったが、敷地内のがれきを撤去して3月19日に緊急調達した受電設備を3階に新設し、同日午後には移動電源車からの給電により被災したビルの中で最初にサービスを回復した。

南三陸町志津川エリアでは、高台に屋外型交換機と発動発電機を設置して4月1日にサービスを回復した。七ヶ浜町においては、七ヶ浜ビルが津波により建物ごと流出したことから、屋外設置型回線収容装置等の通信設備の入ったBOXを設置することで4月14日にサービスを回復した。同様の復旧方法により他の被災したビルについても順次回復した。渡航不可能なビル（出島、江島）を除き¹⁴、5月6日まで

¹³ 東日本電信電話（株）：『東日本大震災における復旧活動の軌跡』（東日本電信電話〔株〕、平成23年11月）

¹⁴ 7月26日出島、9月26日江島がサービス回復

第4章 応急・復旧対策

に県内の全通信ビルがサービスを回復した（図表4-7-15参照）。なお、津波の影響を受けずに商用電源が復電していない通信ビルについては、移動電源車や発電機で給電するとともに、タンクローリーによる燃料補給を継続した。

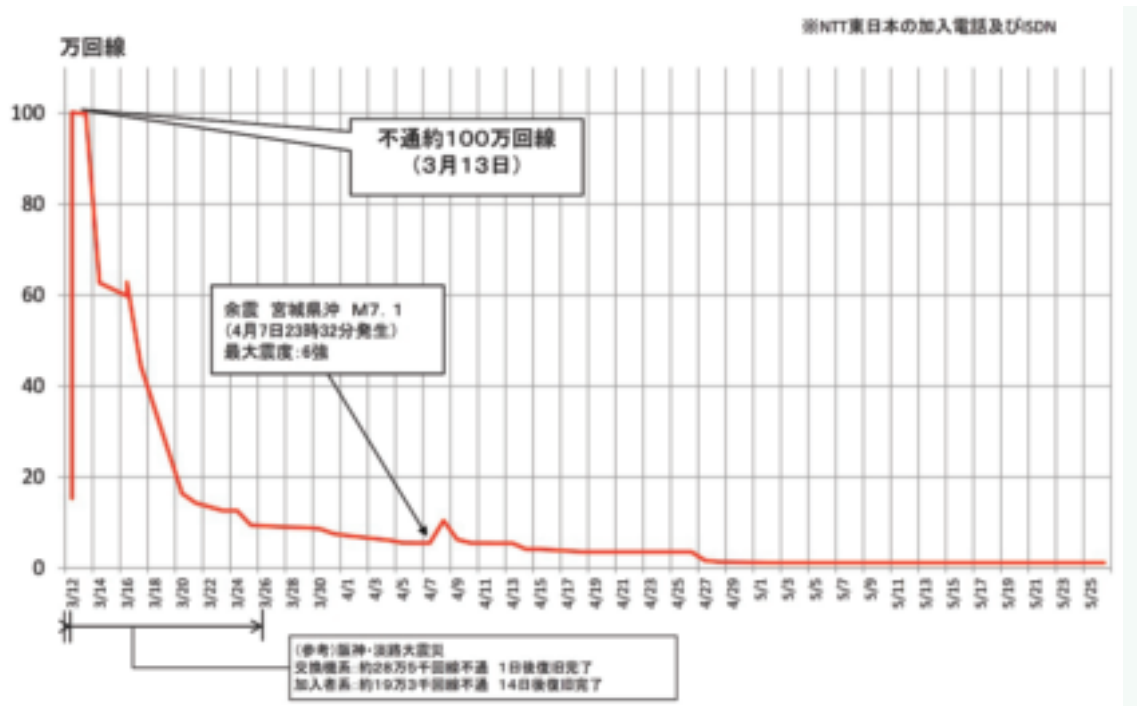
なお、固定電話の不通回線は、次のとおり推移した（図表4-7-16参照）。

図表4-7-15 通信ビルの復旧状況



(NTT東日本、東日本大震災における復旧活動の軌跡)

図表4-7-16 固定電話の不通回線の推移



(中央防災会議、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告)

(イ) 被災者支援

発災直後より全国から被災地への通話及び被災地の県内通話が増加し、電話のつながりにくい状況が発生したため、公衆電話や災害時優先電話を除き通信規制を行い、防災関係機関等の重要通信の確保に努めるとともに、安否情報の確認手段として災害用伝言ダイヤル（171）及び災害用ブロードバンド伝言板（web171）¹⁵の運用を開始した。通信規制については3月12日0時まで順次解除した。なお、災害用伝言ダイヤル（171）、災害用ブロードバンド伝言板（web171）については8月29日まで運用を継続し、災害用伝言ダイヤル（171）で約348万件、災害用ブロードバンド伝言板（web171）で約33万件の利用があった。これは過去最多の利用があった新潟県中越地震時の約10倍にあたった。

また、東北6県でNTTグループとして初めてとなる公衆電話の無料開放を行い、その後東日本全域に無料開放のエリアを拡大した。公衆電話の無料化については、宮城、岩手、福島の3県では4月16日0時まで、それ以外の東日本エリアでは3月19日0時まで運用を継続した。

故障申告等の急増する顧客からの問い合わせに対し、発災当日の17時には東京、札幌のコールセンター拠点の対応者を増強し、全国対応することにより体制を強化し、公的な重要回線を有する機関等に社員を派遣して通信の運用状況の確認を開始した（図表4-7-17参照）。

図表4-7-17 被災者支援の取組

取組内容	詳細
特設公衆電話の設置	設置箇所（延べ数）：1,202か所（3,930回線）
インターネット環境の提供	設置箇所：450か所
電話料金の減免等の実施	震災により電話が利用できなかった顧客や避難指示・勧告等によって実態的に電話が利用できなかった、約200万の顧客の基本料金を無料化
応急仮設住宅等入居者への電話機無償提供	約30,000台
社宅等の提供	社宅8件（411戸）、土地等2件
医療スタッフの派遣	避難所等でのケアのために医療スタッフ56人を派遣

（NTT東日本、東日本大震災における復旧活動の軌跡）

ロ 携帯電話各社の被害と復旧状況

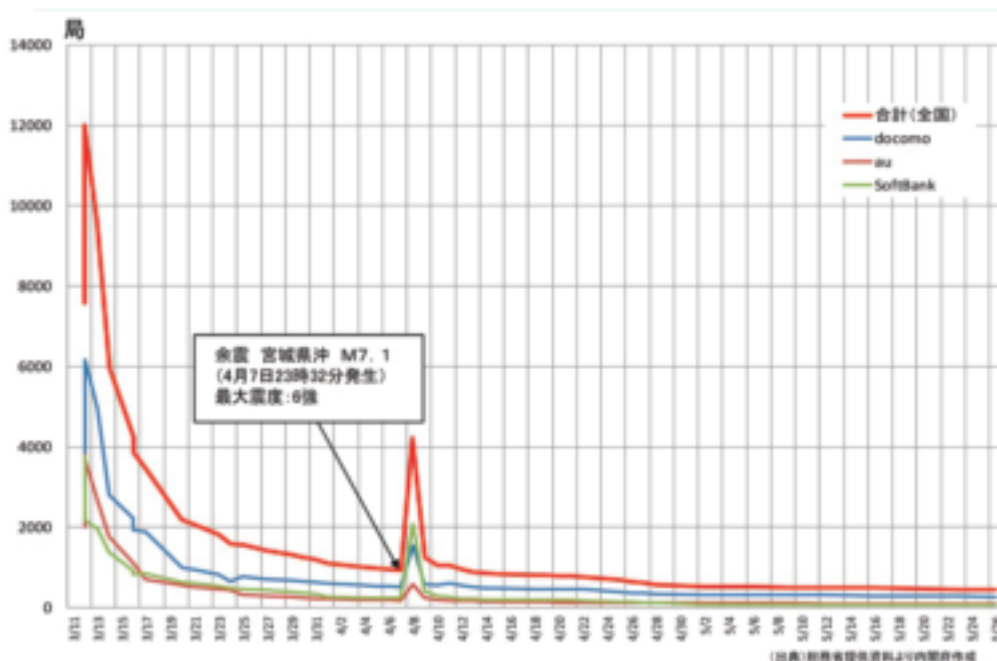
携帯電話各社では、地震、津波による基地局の被災、通信ケーブルの断線及び電源の停止により、3月12日には（株）エヌ・ティ・ティ・ドコモは最大で4,900局、（株）KDDIは最大で1,933局、ソフトバンクモバイル（株）でも3,786局においてサービスが中断した。

停電により蓄電池で運用していた中継局についても長期間の停電のため蓄電池が枯渇し、発災直後に比べ翌日にサービス中断局が増加するなどの状況となった（図表4-7-18参照）。

今回の震災において、携帯電話各社は施設の復旧とともに県や市町村及び被災者に対する各種支援を行い、震災からの応急復旧対策を実施した。

¹⁵ 平成24年8月に「災害用伝言板（web171）」に名称変更

図表4-7-18 携帯電話基地局の停波局数の推移



(中央防災会議、東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告)

(イ) (株) エヌ・ティ・ティ・ドコモ

a 対応

地震発生直後、本社及び東北支社に災害対策本部を設置するとともに24時間密接に連携できる体制を構築し、被災状況の把握、復旧への取組を開始した。

14時55分、災害伝言板運用を開始するとともに各ノードビル¹⁶、基地局、ドコモショップの被災状況の確認を実施した。

発災直後には通信量が増加して回線につながりにくい状況が発生したことから、音声通話で東北と関東地方を中心に発信規制を実施し、この措置は3月17日に解除した。また、パケット通信では地震発生直後、一時的に本県において発信規制を実施したが同日に解除した。

被害の大きい宮城、岩手、福島の3県に対しては、全国の支社に配備している移動基地局車や移動電源車を全国から可能な限り集結させ、応急復旧エリアとしてのサービス提供や停電基地局への電力供給のため、重要地域等で順次運用を開始した。

今回の震災では被災地域が広範囲にわたることから、既存の衛星エントランスを搭載した移動基地局車に加え、超小型の衛星システムを活用した衛星エントランスも新たに運用した。

また、可能な限り早期に重要施設や避難所等で携帯電話の利用を可能とするとともに震災前のサービスエリアを確保するため、機動性に優れた衛星回線を利用した移動基地局車やマイクロ回線を利用した移動基地局車の導入、さらにNTT専用回線(中断回線)から自前のマイクロ回線に切替えることによる山上局からの大ゾーンエリア化を実施した。

3月28日時点のサービス中断基地局のうち、避難所、応急仮設住宅、人口密集地等の早期復旧が必要な基地局については4月末までのサービス復旧、さらには山間部や道路寸断によるトンネル内などの工事が困難な基地局については5月末のサービス復旧を目標に取り組むこととし、4月末には震災

¹⁶ 電気通信設備の収容を主たる目的とした建物

前のエリアにまでほぼ復旧した。8月26日時点では98%の基地局についてサービス復旧を完了した。

b 被災者支援

県災害対策本部に参画し、次のとおり行政機関・ライフライン関係機関・自衛隊等からの衛星携帯電話及び携帯電話等の貸出要請などに応じた（図表4-7-19、図表4-7-20参照）。

図表4-7-19 本県における衛星携帯電話及び携帯電話の貸出状況

貸出先	機種	
	衛星携帯電話	携帯電話
省庁	48台	10台
地方公共団体	110台	227台
自衛隊	7台	12台
交通機関	10台	—
インフラ機関	49台	10台
医療機関	4台	—

図表4-7-20 被災者支援の取組
(エヌ・ティ・ティ・ドコモ全体)

支援	台数等
無料衛星携帯電話の貸出	900台
無料携帯電話の貸出	2,100台
タブレット型端末の貸出	670台
無料充電コーナーの設置	410か所
無料インターネットコーナーの設置	336か所

(e) KDDI (株) 東北総支社

a 対応

地震発生後、直ちに全国で災害用伝言板サービスの運用を開始し、au携帯電話により利用者の安否情報確認が可能となる措置を講じた。しかし、15時時点でau携帯電話のEメール着信通知ができない状況となった。ネットワークの監視に関して、全国の状況を統制する本部側では設備運用状況の確認をしながら急激な呼量増加に対する通信規制を実施し、地震発生時の通信規制は最大95%となった。なお、主な対応は次のとおりであった。

- ・ 3月11日15時10分に通信設備の情報収集・復旧を指揮する運用対策本部を東京都新宿に設置
- ・ 3月11日15時43分に社長を本部長とする災害対策本部を東京都飯田橋に、現地対策本部を仙台市に設置
- ・ 全国のネットワークセンターに対して車載型基地局及び移動電源車の出動を指示、3月11日16時50分には被災地に向けて出動を開始
- ・ 3月11日19時30分に、基幹ネットワークの早期復旧のための暫定措置として迂回による救済を最優先で行うこととし、円滑に迂回措置ができるよう固定通信回線を提供するグループ会社に支援要員を派遣
- ・ 3月11日20時40分時点で、au携帯電話、固定電話、インターネットサービス各種が東北地区・北海道地区ではつながりにくい状況が継続
- ・ 3月12日6時29分に、国内固定通信の迂回措置の完了により沿岸部を中心とした被災地を除く地域にてau携帯電話サービスの一部が復旧し、その後も順次迂回措置によりインターネット及び固定電話サービスが復旧
- ・ 3月12日16時に、全国から出動した車載型基地局や非常用電源車等約20数台が新潟県経由で仙台テクニカルセンターに到着

- ・ 3月13日3時21分に、最初の車載型基地局を避難所である岩沼市立岩沼小学校前に設置し、携帯電話サービスを開始
- ・ 3月14日以降、気仙沼市役所、多賀城市役所などに車載型基地局を設置、その後も各地に順次展開をし、延べ70か所に設営を実施
- ・ 3月15日時点で、当初1,933局が停止した携帯電話基地局は修復作業などに伴い約半数の局が復旧
- ・ 4月7日時点で、未復旧の携帯電話基地局数は176局となり、震災当初停止した1,933局の91%までが復旧
- ・ 4月末日には、被災した携帯電話基地局光回線の復旧のほか、衛星エントランス・無線エントランスを用いた暫定回線の活用、既存基地局の大ゾーン化等により、東京電力福島第一原子力発電所の制限地域を除き、au系サービスエリアを震災前とほぼ同等の広さまで復旧

b 被災者支援

3月12日昼ごろに、陸上自衛隊にau携帯電話100台を貸出すとともに、公共機関等へも携帯電話機の貸出を13日から開始した。その他、次の被災者支援を実施した。

- ・ メタルプラス電話・auひかり・ケーブルプラス電話等の月額基本料金減額
- ・ au携帯電話サービス・固定通信サービス利用料金の支払期限延長
- ・ 震災により破損・故障した携帯電話修理費用軽減
- ・ au携帯電話、イリジウム衛星携帯電話の無償貸出
- ・ スマートフォンの災害用伝言板対応
- ・ パソコンやスマートフォンで東北6県のFM局等を無料で視聴できるサイトを期間限定で開設
- ・ Skype通話1か月間無償提供
- ・ KDDIホスティング(G120、S10)、KDDIペーパーレスファクシミリの無償提供
- ・ イントラネットサービス利用者への被災エリア拠点復旧支援
- ・ 避難者を対象とした市町村情報の一斉配信対応

(v) ソフトバンクモバイル(株)

a 対応

発災直後、東京本社に災害対策本部を設置し、通信サービスへの影響や被災地の店舗の状況、社員の安否の確認等を行うとともに、14時55分には災害用伝言板を立ち上げた。さらに、急激なトラフィック増加を確認しネットワーク設備のダウン回避のため、被災地エリアのソフトバンク携帯電話からの音声発信について最大70%の規制を3月12日未明まで、また、全国のソフトバンク携帯電話から被災地エリアの固定電話向けの音声発信について最大70%の規制を3月11日まで、30%から50%の規制を断続的に3月14日まで実施した。また、地震と津波の影響により、携帯電話基地局及び周辺設備の損壊や流出、伝送路の切断、停電等が発生し、甚大な被害を受けた。広範囲かつ長期間におよぶ停電のため、徐々に停電時のための非常用バッテリー枯渇による携帯電話基地局への影響が広がった結果、3月12日午前中には3,786局の携帯電話基地局に影響がおよんだ。携帯電話基地局を監視・集約しているネットワークセンターは震災による一部損壊や停電等の被害を受けたが、自家発電設備を含む発電関係への影響はなく同センター内の設備は稼働し続けていた。

同センターを含む伝送路の拠点となる集約中継局及び光中継局の重要拠点は自家発電設備で稼働していたが、長期間の停電を考慮すると発電機の燃料枯渇による停止を阻止することが重要な課題であった。特に、ネットワークセンターのような大量に燃料を必要とする設備の燃料調達に困難を極めたため、県災害対策本部を通じての協力依頼、独自ルートでの燃料調達に奔走した。特に重要な拠点であった2か所のネットワークセンターは、東北電力に対する早期復電対応を要請し、それぞれ3月13日深夜と3月14日午前中に電力供給が回復した。

携帯電話基地局においては、広い範囲のエリアをカバーする局及び重要な拠点をカバーする局を優先的に復旧させた。県災害対策本部をカバーする基地局は、当初非常用バッテリーにて稼働していたが、給電を維持するため3月12日未明に移動電源車による電力供給に切替えた。

なお、主な対応は次のとおりであった。

- ・ 3月11日20時に、県災害対策本部に参加し、ライフライン等の被害状況の確認、重油等の燃料調達交渉、臨時基地局にて支援が必要な避難所等の要望箇所の確認、携帯電話端末の貸出要請や緊急車両の通行許可の調整等を実施
- ・ 3月12日8時に、避難所等での携帯電話利用のため移動基地局車が東京から被災地に出発
- ・ 4月14日までに全国から延べ789人が救援物資とともに被災地入りして復旧活動に対応、同日までに衛星回線等を利用するなど基地局を復旧、福島原発の影響範囲及び甚大な地震・津波被害による立入制限地域等を除き、エリアカバーが震災前とほぼ同等の状態に回復
- ・ 4月14日時点で、延べ129か所の臨時基地局を開設
- ・ 4月28日に、震災前と同等の通信品質提供を目的とした携帯電話基地局の復旧作業を完了
- ・ 5月以降、通信設備の補強・修復を実施したほか、電力会社及び固定通信会社による給電網や伝送路サービス復旧に伴い、自家発電設備やバッテリーで電力を供給している基地局の通常受電への切替え、衛星回線や臨時回線を使用していた基地局を光ケーブル等の通常回線へ切替えを実施

b 被災者支援

被災地支援を目的に3月12日から展開した主な施策は、次のとおりであった。

- ・ 被災地域利用者の利用料金の支払期限延長、修理・交換費用の減免
- ・ 災害復興を行う市区町村の災害対策本部等の公的機関及びNPO等の団体からの要請により約17,000台の携帯電話や充電器等の無償貸出
- ・ ボランティアへ携帯電話400台とiPhone、iPad10台ずつの無償貸出
- ・ 陸上自衛隊東北方面総監部へiPhone30台、iPad60台の無償貸出
- ・ 地震や津波で携帯電話を使用できなくなった利用者の料金等の無償化
- ・ スマートフォンのテレビ電話機能を利用した遠隔カウンセリングによる総合相談サービスの実施
- ・ 就職活動が困難となったり、内定を取消された被災地域の学生を対象とした被災者特別採用を実施し、ソフトバンクグループとして内定者を含む約20人の採用
- ・ 使用済み携帯電話のうち利用に適した端末のみを整備し、携帯電話の故障・不調や紛失するなどした避難者などへの配布

- ・ 発災以降、約3か月間で150か所以上の避難所を巡回し、利用料金等無償化の告知ポスター掲示や共用型充電器の設置・貸出、再利用携帯電話や充電器の無償配布

ハ まとめ

NTT 東日本では、過去の災害を教訓としてネットワーク全体の耐災性向上に取り組んでいたものの、津波により通信ビルが流失するなどの被害を受けることは想定されていなかった。

さらに、地震発生後から、広域かつ長期間にわたる大規模停電により多くのビルが機能を失った。応急復旧は5月上旬に完了しているが、その後、より災害に強い通信インフラの再構築のため、被災した通信ビルの高台への移転、水防壁の強化や電源設備の上層階移設、伝送路の内陸部ルートへの移設やケーブルの河川下越しといった本格復旧工事に取り組んだ。

携帯電話各社においても、発災後早期のサービス再開に備え、基地局バッテリーの長時間化、移動電源車や非常用発電機の増強、衛星、無線の移動型基地局増強等の災害対策が図られている。

2 交通・土木施設等の被害状況と復旧

(1) 鉄道

イ 概況

県内の鉄道路線には、JR 東日本の東北新幹線、東北本線、常磐線、仙山線、仙石線、石巻線、陸羽東線、気仙沼線、大船渡線と、仙台市地下鉄南北線、第三セクター鉄道の仙台空港アクセス鉄道、阿武隈急行、仙台臨海鉄道のほか、JR 貨物がある。

ロ 被害状況と対応

発災時、東北新幹線（全線）において27本の列車が営業運行中であったが、いずれも安全に停止した。また、東北地方太平洋沿岸部の JR 在来線、三陸鉄道、仙台空港アクセス鉄道において、営業中の列車が貨物列車を除き合計20本の列車があったが、このうち沿岸部の5本の列車については、津波により押し流される等の被害を受けた。なお、仙台市地下鉄南北線では10本の列車が営業運行中であった¹⁷（図表4-7-21参照）。

¹⁷ 国土交通省東北運輸局：『よみがえれ！みちのくの鉄道 ～東日本大震災からの復興の軌跡～』（国土交通省東北運輸局、平成24年9月）

図表 4-7-21 地震発生当時の営業旅客列車位置図



(国土交通省東北運輸局、よみがえれ！みちのくの鉄道～東日本大震災からの復興の軌跡～)

(イ) JR 東日本
 a 新幹線

JR 東日本では過去に発生した地震を踏まえ、列車緊急停止対策、耐震補強対策、列車の線路からの逸脱防止対策の3点を柱として地震対策を立てていた¹⁸。

地震発生時、JR 東日本の各新幹線で27本の列車が営業運転中だったが、太平洋岸に設置した地震計がいち早く揺れを感知し、送電を停止させる措置が自動的に図られ、全ての列車が緊急停止した¹⁹。

新幹線運行本部においては、直ちに対策本部を設置して各列車の状況確認と適切な指示と措置を行い、新幹線利用客の安全確保と降車誘導を実施した。27本の列車のうち、駅に停車していた8本の列車では利用客にホームへ降車するよう誘導するとともに、駅間に停車していた19本の列車のうち、駅までの距離が短かった列車については送電が開始され、それぞれ最寄駅まで運転を行った。その他の列車については乗務員や社員が停車位置での線路への降車を誘導したが、その際はバス会社及び各協力会社に支援を要請し、避難所等にバスやワゴン車で幾度ものピストン輸送を講じた。トンネル内に停車した列車や降雪により除雪が必要となった列車については、安全性や外気温を考慮し、車両中

¹⁸ 東日本旅客鉄道(株)：『安全報告書2011』(東日本旅客鉄道〔株〕、平成23年9月)

¹⁹ 東日本旅客鉄道(株)：『東日本大震災対応記録誌』(東日本旅客鉄道〔株〕、平成25年3月11日)

の利用客に翌朝まで車内での待機を依頼し、防寒や供食手配を行った。翌3月12日13時には、停車した新幹線の利用客約8,000人への対応が完了した。

東北新幹線における設備の損傷としては、高架橋柱等の損傷（約100か所）、電化柱の折損等（約540か所）をはじめとして全線で約1,200か所が損傷したが、過去の地震を踏まえ耐震補強を進めてきたことなどもあり、高架橋柱にはせん断破壊は発生せず、高架橋の落下や倒壊等の大規模な被害は確認されなかった。

駅舎については、仙台駅構内のホームや線路内に天井仕上げ材の一部やALC（軽量気泡コンクリート）パネルが落下したなど、5駅で天井材等が破損・落下したが、このことによる駅利用客・社員の怪我等の被害はなかった。なお、4月7日の余震の被害はその範囲こそ狭いものの、震源に近い大崎市古川付近の被害状況はむしろ本震より深刻であった¹⁸。



JR 仙台駅新幹線ホームの天井落下

復旧作業にあたっては各系統とも工事車両を多く使用するため、各系統の作業競合調整を綿密に行う必要があった。また、当初は運転中止区間においても、作業員の線路への立入・退出の承認は従来のルールに基づき東京にある新幹線運行本部で実施していたことから、連絡に手間取っていたため、新潟県中越地震の経験を踏まえて運転中止区間については東京の新幹線運行本部の統制から切り離し、大宮・仙台・盛岡支社の統制に変更することで効率的に作業を進めることができた。

各系統の設備社員による新幹線線路設備の点検は3月16日をもって全線完了し、この点検で東北新幹線が甚大な被害を受けていることが明確となった。被害規模が甚大なため、通常エリアの修繕工事を担当している施工会社だけでは能力に限界があることから、本社及び支社間の調整を経て、他エリアの設備パートナー会社による全面的な支援体制により、応急・復旧工事を行うこととした。脱線した新幹線の復旧作業は、3月24日から本格的に開始した。在来線の工事に際してもこれと同様の体制を講じた。

b 在来線

在来線でも地震が発生した際の警報範囲に基づき、輸送指令が列車無線・防護無線の発報により緊急停止指示を行った。これにより仙台支社管内の全線で列車の運転を見合わせ、盛岡支社管内では奥羽本線及び津軽線での速度規制以外、全ての線区で運転中止とした¹⁷。

東北本線、常磐線、仙石線、石巻線、仙山線、気仙沼線、大船渡線、山田線、八戸線等において、駅間又は駅に停車した67本の列車、約6,100人の利用客が車内に閉じ込められた。JR 東日本では列車の停止位置把握に努め、利用客救済を最優先に乗務員等に避難指示を行ったが、乗務員からの連絡により利用客の避難誘導を実施している旨の連絡があり情報の流れは比較的円滑であった。

津波被害のあった沿岸部の常磐線、仙石線、石巻線、気仙沼線、大船渡線、山田線、八戸線の7線区内の駅及び駅間では、停車中の27本の列車において乗務員・駅社員・指令員が連携し、地域住民協力のもと利用客の早期の避難誘導を行ったため、その後5本の列車が津波により脱線し流されたが、列車に乗車していて死傷した利用客・乗務員はいなかった¹⁸。

発災後の仙台・盛岡の各支社対策会議において、線路設備等点検は3月12日から実施することが決定された。本来は運転再開に向けた優先順位を考慮して点検を行うべきであるが、今回の震災の被害が甚大であることから、まず被害状況の全容を把握するため調査を行った。この調査では、3月11日の本震により36線区における軌道変位及び道床砕石流出等1,234か所の軌道変位の被害、土木構造物ではホーム変状62か所、盛土・切取等土工設備の変状31か所、橋梁・高架橋の損傷20か所、乗換跨線橋等損傷13か所の被害、電気設備では電化柱の折損・傾斜・ひび割れ589か所、架線の断線10か所、信号・通信設備の故障3区間の被害、駅舎設備では駅舎の損傷27か所の被害発生を確認した。



JR 仙石線 津波により被災した電車

また、沿岸部の7線区（常磐線・仙石線・石巻線・気仙沼線・大船渡線・山田線・八戸線）では津波で甚大な被害を受けたため、しばらくの間被害状況の把握ができない状況が続いたが、駅舎の流失が23駅、線路の流失・埋没が65か所、延長約60km、橋桁の流失・埋没が101か所など、計1,730か所の被害を確認した。地上に残った線路もがれき等に埋没した。

復旧作業の初動対応として、線路設備等の点検の後、応急・復旧工事に向けての現場調査は必要に応じてパートナー会社と共同で後日実施するという二段構えでの調査を行った。その後、津波で甚大な被害を受けた線区以外については、線路設備等の点検完了後、順次復旧工事を行った。復旧工事の優先順位について、仙台支社では都市圏及び都市間の輸送確保を基本とするため、東北本線とJR貨物の「緊急石油列車」による燃料輸送ルートの新潟西線の復旧を優先させた。

c 利用者・帰宅困難者への対応

JR 東日本は、地震発生後各駅において利用客の避難・誘導を最優先に行い、JR 乗車券・旅行商品の払い戻し、各線区の運転状況や運転計画等を案内した。

また、JR 東日本仙台支社ビルでは、地震による停電でパソコン、ファクシミリ及び電話が使用できなくなり、広報室から各報道機関への広報が行えなくなったが、同ビルの指令室が自家発電していることから、指令ファクシミリから報道21社に対して第1報を送付することとした。その後も継続的に情報提供を行った。

JR 東日本では、大規模な地震が発生した場合に駅構内設備の損傷状況等を駅社員が確認した上で、行政機関が指定する庁舎や学校等の一時滞在施設に移動するまでの一時的な滞在場所として、駅構内施設を案内・開放することを定めた規則がある²⁰。今回の地震でも、鉄道やバスなどの交通機関の停止により駅・駅ビル等の利用客の多くが帰宅困難となったことから、被災地域の駅ビル・ホテルなどでは利用客の受入対応を行った。エスパル仙台店では、テナント区画がシャッターで区切られる地下街を収容場所として活用した。

列車が運行不能となったために各駅構内で帰宅が困難となった利用客については、石巻市では事前にJR 東日本に対して避難所に案内するように依頼していたため、駅社員がそれぞれの避難所への案内

²⁰ 東日本旅客鉄道(株)：「大規模地震に備えた駅の取組み」東日本旅客鉄道(株) ホームページ https://www.jreast.co.jp/station_measures (確認日：平成26年2月16日)

誘導を行った。美里町では JR 東日本からの依頼により、近隣のコミュニティ施設への一時避難案内をした。

駅間で降車することになった利用客については最寄駅へ案内したほか、バス会社や各協力会社の支援で、避難所等へピストン輸送を行った。大崎市では、仙台駅から古川駅間を走行中だった新幹線の列車が三本木地区区内で停止したため、この列車の利用客約840人について JR 東日本から避難の受入要請があり、避難場所を確保した。翌3月12日、JR 東日本がバスを用意し、一時避難者をそれぞれの目的地に送った。

d 応急・復旧対応等

4月7日の余震前までに、仙台圏の多くの路線で点検や修繕の実施により運転を再開したが、この余震を受け県内の東北本線や大船渡線等で大きな被害が発生し、再び運休が発生した。

その後、設備の点検等が再度行われ、4月21日に東北本線、4月23日には仙山線、4月29日には東北新幹線が全線にわたって運転を再開した。

復旧工事の進捗とともに運転は順次再開され、5月19日に石巻線の前谷地駅から石巻駅間、5月28日に仙石線の東塩釜駅から高城町駅間、7月16日に仙石線の石巻駅から矢本駅間、10月1日に新たな運行区間を含めた仙台空港アクセス鉄道が全線で、12月21日に石巻線の石巻駅から渡波駅間と陸前小野駅から矢本駅間が運転を再開した。

一方、沿岸部の路線の津波被害は甚大で、本震災を受けて策定された市町の復興計画には、津波被害が甚大だった沿岸集落について、高台移転や地盤の嵩上げなどが盛り込まれており、鉄道だけが以前のままの場所に復旧されれば利用者にとって不便な立地に駅が取り残される等の事態が起これかねない。よって、地域の鉄道復旧にあたっては、沿線地域との整合性を図りながら進める必要があった。

このため、国土交通省東北運輸局では5月以降、甚大な被害を受けた沿岸部の JR 在来線区間ごとに、国（復興局、東北地方整備局、東北運輸局）、JR 東日本、県、沿線市町村等による復興調整会議を設置し、県内では仙石線、石巻線、常磐線、大船渡線、気仙沼線を対象にした会議が開かれ、運転再開に向けた検討を行った。

この結果、仙石線は9月の会議で線路を内陸部に移転することを決定し、平成27年中に全線開通とすることを目標と定めた。その間、仙台から石巻間については、東北本線・石巻線を経由しての直通快速列車を運行することで対応している。常磐線についても、駅を内陸に移設することを決定し、平成24年3月の会議でルート案について合意した。

また、気仙沼線及び大船渡線は、被害が甚大であり、復旧に時間を要することから、仮復旧として、BRT（バス高速輸送システム）による運行を行うことについて合意された（図表4-7-22 参照）。



BRT（バス高速輸送システム）の運行

図表4-7-22 運行再開の方針

路線名	区間：()内は県外 (H24.3.31現在の 運休区間)	概要
常磐線	亘理駅～坂元 (～相馬) 駅間	9月21日、移設ルート案が合意され、続いて平成24年3月2日移設ルートの見直しがなされた
仙石線	高城町駅 ～陸前小野駅間	9月30日、移設ルート案が合意され、続いて平成24年2月23日、「平成27年度のうちに運行再開することとし、関係者は早期再開に向け協力する」こととされた
石巻線	渡波駅～女川駅間	平成24年2月23日、渡波駅～浦宿駅間については、「護岸の復旧工事を行った上で、現ルートで復旧するとともに、浦宿駅～女川駅間については今後の女川町のまちづくりと整合を図りつつ、引き続き検討する」こととされた
気仙沼線	柳津駅～気仙沼駅間	平成24年5月7日、BRT（バス高速輸送システム） ²¹ による仮復旧について関係者の合意がなされ、平成24年5月21日に陸前階上駅～最知駅間において専用道の工事に着手、平成24年8月20日から暫定運行を開始した。被災地における本格的なBRTの導入は、気仙沼線が初めてである
大船渡線	気仙沼駅～上鹿折 (～盛) 駅間	平成24年5月24日、鉄道復旧に向けた課題について協議するとともに、鉄道復旧までの間の代替交通等については、別途、JR大船渡線公共交通確保会議において議論することとされた

(ロ) 仙台市地下鉄¹⁷

地震発生により全区間で運行を停止し、駅構内及び列車内の乗客を避難誘導した。地下鉄南北線では構造物の崩落等はなかったものの、高架橋や橋梁部の橋脚等約50本が損傷したほか、八乙女駅では上屋支柱を固定するボルトが多数損傷し、復旧に時間を要した。

3月12日には、市営バスによる一部区間の振替輸送を開始した³。3月14日には、台原駅から富沢駅間で折り返し運行を再開し、その他の区間は代替輸送として市営バス等によるシャトルバス運行を開始した。その後、施設等の復旧が完了し、4月29日からは全線で通常ダイヤでの運行を再開した。

(ハ) 仙台空港アクセス鉄道

仙台空港アクセス鉄道では空港敷地下のトンネルの水没、高架橋の損傷、仙台空港駅1階の運輸管理所及び施設管理所の浸水等の被害が発生した。特に、仙台空港駅1階には指令室、信号制御・通信機器、非常用電源室があったため、これらの浸水により鉄道の中核機能が失われた。また、空港トンネルについても冠水等により使用できない状態であったため、ポンプの設置場所を整備して排水作業を開始し、4月2日に排水作業を完了した。その後、がれき撤去を実施したが、液状化による断面のずれがあり復旧には時間を要することとなった。

4月2日にJR東北本線の仙台駅から名取駅間が運転再開したことから、名取駅から美田園駅間の代行バス輸送を開始し、仙台空港の復旧状況に合わせ、仙台空港への接続を確保した。鉄道は、津波被害を免れた名取駅から美田園駅間を7月23日から暫定ダイヤにより運行開始し（美田園駅から仙台空港駅間は代行バス）、全区間の運行再開は10月1日となった。

仙台空港アクセス鉄道を運行する仙台空港鉄道（株）は、震災前から厳しい経営状態にあったが、本震災により施設が被災したことで長期間の運休を余儀なくされたため、更なる窮状に追い込まれた。このため、県では平成22年5月に策定した仙台空港鉄道株式会社改革支援プラン行動計画に基づき、県が

²¹ Bus Rapid Transit の略。バス専用道路を走行することにより通常の路線バスより速達性・定時性を向上させた交通システム

鉄道施設のうち土地や橋脚等の下部構造を取得し、それを鉄道会社が借り受けて鉄道事業を行う、いわゆる上下分離を10月に前倒しで実施したほか、今回の震災による災害復旧費に対して財政的な支援を行った。

(イ) 阿武隈急行

地震により、軌道の歪み、電気設備の損傷、駅舎ホーム崩落等の被害を受け、全線で運休となった。その後の復旧工事を経て、4月6日に梁川駅から保原駅間で運行を再開し、5月16日に暫定ダイヤにより全線で運行再開した。

宮城・福島両県及び沿線地方公共団体は、阿武隈急行(株)の経営状況を考慮し、災害復旧事業における会社負担分を共同で補助することにより、財政的な支援を行った。

(ロ) JR 貨物

津波により常磐線を走行中の貨物列車のコンテナ貨車等が押し流されるとともに、石巻港線では軌道や駅設備、留置中の機関車、貨車等に甚大な被害が発生した。

国及び県からの支援を受け、仙台総合鉄道部は早期に復旧できたが、石巻港線は津波被害が甚大であったため復旧作業を実施し、平成24年10月9日に運輸を再開した。

(ハ) 仙台臨海鉄道

津波によるコンテナ、線路、踏切等の流失や異物流入により甚大な被害が発生し、本社社屋も流失した。

国及び県からの支援により、11月25日に陸前山王駅から仙台西港駅、平成24年3月16日に仙台港駅から仙台埠頭駅と、従来の線路による運行を再開した。JX 日鉱日石エネルギー(株)を結ぶ路線が復旧し、全線で運行再開したのは平成24年9月7日であった。

(ニ) まとめ

JR 東日本では今回の震災を踏まえ、今後発生が予想される首都直下地震に備えた耐震補強対策や仙台・その他エリアでの耐震補強対策の拡大及び地震観測体制や震災時の通信機能の強化等、総額約3,000億円の対策を今後5年間で重点的に推進し、災害に強い鉄道づくりを進めていく。一例として、今回の地震では新幹線・在来線ともに運行中列車の脱線はなかったが、試運転列車が低速で脱線していることを踏まえ、今後も車両や軌道等の調査結果をもとに更なる安全対策、災害による事故を未然に防ぐことを目標としている¹⁸。

(2) 空港

イ 概況

仙台空港は名取市及び岩沼市に位置し、1,200mのA滑走路と3,000mのB滑走路を持つ東北の拠点空港である。主滑走路であるB滑走路は、昭和47年2月に2,000mで供用が開始され、平成4年12月に2,500m、平成10年3月に3,000mと延長されてきた。平成19年3月には、定時性、速達性に優れた仙台空港アクセス鉄道が開業し、JR名取駅から仙台空港駅まで約7.1km、仙台駅から最短約17分で結ばれた。

平成20年度から、高い確率で発生が予想されている宮城県沖地震等への対応として、液状化対策等の仙台空港耐震化整備を実施していた。

ロ 被害状況と対応

仙台空港及び関連施設は津波により甚大な被害を受けた。空港の基本施設である滑走路・誘導路・エプロン²²等には、全域に土砂・がれき・自動車等が散乱、一部エリアの冠水、舗装のひび割れ、液状化による陥没（県道地下道横断部）、規定勾配を超える舗装沈下等の被害を受けたほか、空港周囲を囲む場周柵の倒壊が発生した。

仙台空港ターミナルビルは中2階まで浸水し、1階は壊滅状態であった。1階に設置してあった電気設備・受変電設備・ボイラー・空調設備・自家発電・消防設備・監視カメラ等の機械・電気設備は全壊した。仙台エアカーゴターミナル（株）の各上屋建物は津波により使用不能となり、特に国際貨物棟（保税蔵置場等）は火災により全焼した。

県道空港線（仙台空港トンネル）及び仙台空港アクセス鉄道空港敷地内トンネル、仙台空港駅1階が津波により水没した。

仙台空港には発災後、空港利用者だけでなく近隣住民も含め約1,600人が避難した。県では、空港の所在地である名取市に避難の情報を伝え、救援物資を届けるよう依頼した。空港に近い岩沼市相野釜地区の住民はしばらく仙台空港ビルを避難所とした。3月12日に住民が一部自主的に他の避難所へ移動し、3月14日に県職員が仙台空港ターミナルビルに入った際には、避難者は百数十人になっていた。その後、空港ビルの屋根を支えていた部材が折れており、余震で落下することが懸念されたため、仙台空港ターミナルビルに残っていた避難者も指定避難所に移動するように手配した。

国は、特に初期の排水作業において仙台空港周辺の排水を重点的に実施した。仙台空港は仙台平野の低平地に位置し、今回の震災により周辺地域が広範囲に冠水したが、被災地への救援物資の輸送等に欠かせない施設であることから、排水路等を埋塞していたがれき等の除去による自然排水の促進を図るとともに排水ポンプ車による排水を行った。3月13日から着手した排水作業は3月20日に本格化し、最大25台の排水ポンプ車を投入した。3月13日時点で湛水していた空港周辺地区が、3月27日時点では、道路及び仙台空港アクセス鉄道のトンネル部が露出するまでとなった。排水作業は4月2日に完了し、4月13日からは仙台空港旅客便が運航を再開した²³。

仙台空港の復旧活動では地元企業の協力により通信機器、自家発電設備、給水タンク等を調達し、空港ビルの事務所機能が復旧した。また、国土交通省、自衛隊、米軍、県、市との連携により空港敷地内のがれき撤去を実施した。国土交通省及び自衛隊からの要請を受けて、仙台空港に隣接する中坪・荷揚場県有地を緊急的に被災した自動車を含む災害廃棄物類の一次仮置場として確保した。

(イ) 復旧経緯

- ・ 3月15日7時から国土交通省は救援復旧対策に使用するヘリコプター4機の駐機スペースを確保し、運用開始
- ・ 3月16日に、国土交通省は自衛隊及び米軍による緊急物資輸送のためのミニмум 1,500m 滑走路の供用を開始し、同日、空港の復旧作業を協力するため米軍輸送機が着陸
- ・ 3月18日に、救援物資輸送の1番機となる米軍輸送機（C-130）が到着、また、同日午前、仙台空港に全日本空輸（株）オペレーション統括本部の専門集団が到着し、早期復興に向けて現地調査を開始

²² 乗客、貨物の積み下ろし、給油、駐留又は整備のために航空機を駐機させるための区域

²³ 国土交通省：『東日本大震災の記録－国土交通省の災害対応－』（国土交通省、平成24年3月）

- ・ 3月20日から、大量輸送を可能とする米軍輸送機（C-17）が着陸、救援物資輸送が本格化
- ・ 3月22日に、県は仙台空港の早期復旧のため国土交通省（空港管理者）、自衛隊、米軍によるトモダチ作戦の共同運用調整所（作戦会議）に出席
- ・ 3月25日には、仙台VOR（超短波全方向式無線標識）及びDME（距離情報提供装置）が復旧
- ・ 3月29日に、滑走路及び滑走路灯等が復旧し、救援機のみ夜間を含め3,000m滑走路が使用可能
- ・ 3月31日に、国土交通省は、非常用管制塔での情報提供業務を開始
- ・ 4月11日に、国土交通省は、空港の管制塔での情報提供業務を開始
- ・ 4月13日に、国土交通省は、仙台ILS（着陸援助装置）、気象施設運用、飛行場管制業務及び進入管制業務を再開



仙台空港の復旧工事の様子

㊦ 運航状況

国土交通省、仙台空港ビル（株）及び航空会社等の協力のもと、4月13日に、全日空3往復（羽田線3往復）、日本航空3往復（羽田線1往復、伊丹線2往復）の1日あたり計6往復の国内線民航機の運航を一部再開した。7月25日には国内定期便（1日41往復）の運航が再開するとともに、国際線臨時便が就航した。

- ・ 9月25日に国際定期便の「仙台—ソウル線」が運航を再開
- ・ 10月2日に「仙台—グアム線」が、10月30日に「仙台—台北線」の国際定期便が運航を再開
- ・ 平成24年3月25日に「仙台—上海經由北京線」が、同月27日には「仙台—大連經由北京線」が運航を再開（平成24年10月1日時点、1日19往復）

㊧ 仙台空港ターミナルビル等の復旧状況

県土木部は、民航機の運航再開に向けた仙台空港ターミナルビルへの電力及び水道の供給復旧に向け、東北電力、仙台空港ビル（株）、岩沼市の関係者で協議を開始した。

4月13日に同ターミナルビルを一部暫定供用し、国内線民航機の運航が一部再開した。その後、9月25日に仙台空港ターミナルビルは完全復旧し、国際定期便の運航が一部再開した。

㊨ 空港アクセス道路・鉄道の復旧状況

国は全国から排水ポンプ車を集め、所有する空港トンネル部について排水ポンプ車による排水を実施し、3月15日には不通になっていた空港へのアクセス道路が開通した²³。仙台空港アクセス鉄道は10月1日に全線で発災前と同じ本数による運行を再開した。

ハ まとめ

第三セクターである仙台空港ビル（株）、仙台空港鉄道（株）の職員は維持管理を主要業務としていたた

め、施設や設備等の工事発注や工事管理等の業務は不慣れな業務であった。このため、仙台空港ターミナルビル、仙台空港アクセス鉄道の復旧・復興に関しては県職員を派遣し、工事監理の助言、関係機関との工事調整を支援した。

また、復旧費用については仙台空港ビル（株）、仙台エアカーゴターミナル（株）、仙台空港鉄道（株）に対して補助金や貸付制度を創設して財政的な支援を実施した。人的・資金的両面の支援を行い、発災後から半年余りの9月下旬に仙台空港の早期の完全運用を再開した。今後、県として災害時の支援を行う際の役割分担の明確化等、災害発生時における第三セクター支援の位置づけや連携の内容等を検討して整理しておく必要がある。

③ 道路施設

イ 概況

本県には、東北自動車道・山形自動車道・常磐自動車道・仙台東部道路・三陸自動車道・仙台北部道路・仙台南部道路の7つの高速道路がある。

一般国道の指定区間（国道4号・6号・45号・47号・48号と国道108号の一部）は国が管理し、県は一般国道（指定区間外）、主要地方道、一般県道を管理し、市町村は市町村道を管理している。ただし、県が管理する道路のうち、仙台市内を通る道路については仙台市が管理している。

ロ 国の対応

県内の直轄国道は、太平洋沿岸の国道45号において水尻橋（南三陸町）、歌津大橋（南三陸町）、小泉大橋（気仙沼市）の3橋梁の橋桁が流出し、また、橋台背面盛土が大きく流出するなど津波によって通行の障害となる甚大な被害が発生した。このほか、国道6号、国道45号において広範囲に冠水、がれき等の堆積が発生した。なお、通行止めは全国総数で69区間にのぼった。

東北地方整備局では、津波による被害により太平洋沿岸の各地でがれきや橋の流出で孤立していたことから、内陸部を南北に貫く東北自動車道と国道4号からくしの歯のように沿岸部に伸びる何本もの国道を切り開いて救命・救援ルートを確認するくしの歯作戦を、発災翌日から余震や津波の再襲来の危険がある中で実施した。

甚大な被害を受けた国道45号については、緊急随意契約による工事契約、津波により被災した橋梁への応急組立橋の設置等を行うことにより迅速な道路の応急復旧に努め、発災から約1か月後の4月10日までに全区間（478km）の通行を可能とした。

また、津波により国道の橋梁が流出したため迂回路として県道及び町道が利用されていたが、大型車が通行できない隘路箇所^{あいろ}があった。このため、県道と町道を国道区域に編入して隘路箇所を早期に解消した。7月中旬には最後まで復旧工事が残っていた津波で流出した小泉大橋の仮橋が完成し、これにより広域迂回が全て解消された。

ハ 高速道路に係る被害と復旧

県内の高速道路も大きな被害を受けており、発災直後には、全線で通行止めとなった。仙台東部道路の仙台港北ICから名取IC間では、津波は同道路の内陸側まで遡上し、仙台港北IC、名取ICが津波により水没し、仙台若林JCTでは、上下線ランプに津波によるがれきが流入した。また、地震により、東部高架橋では、桁が変形・移動し、ジョイント部破損、ゴム支承破断、主桁が横ずれした（図表4-7-23参照）。

図表4-7-23 高速道路の被害

道路名	区間	延長km	被害の概況
東北自動車道	那須 IC～村田 IC	159.3	路面のクラック 19 か所、ジョイント部段差 22 か所、路面陥没 7 か所、路面段差 43 か所、道路本体・路面の崩落 1 か所
	村田 JCT～仙台南 IC	12.3	ジョイント部段差 2 か所、路面段差 2 か所
	仙台宮城 IC～築館 IC	58.8	路面のクラック 2 か所、ジョイント部段差 2 か所、路面段差 9 か所
山形自動車道	村田 JCT～関沢 IC	28.1	路面段差 5 か所、ジョイント部段差 1 か所
常磐自動車道	山元 IC		路面のクラック 1 か所
仙台東部道路	亘理 IC～岩沼 IC	2.2	路面段差 1 か所
	仙台空港 IC～名取 IC	6.7	路面のクラック 1 か所、ジョイント部段差 5 か所、路面段差 4 か所 ※名取 IC は津波による被害
	仙台若林 JCT～仙台港北 IC	9.6	ジョイント部段差 2 か所、路面陥没 1 か所、その他 ※仙台港北 IC は津波による被害
三陸自動車道	仙台港北 IC～利府中 IC	4.0	ジョイント部段差 4 か所
	利府中 IC～鳴瀬奥松島 IC	18.3	路面のクラック 19 か所、路面段差 9 か所
仙台北部道路	利府 JCT～富谷 JCT	9.9	路面陥没 1 か所
仙台南部道路	仙台若林 JCT～仙台南 IC	12.2	路面のクラック 14 か所、路面段差 10 か所

(NEXCO東日本、平成23年3月18日プレスリリース、宮城県道路公社)

応急復旧については、地震発生直後から緊急点検が開始され被害箇所の把握が行われるとともに、緊急車両の通行確保を最優先し応急復旧が実施された。あわせて、緊急交通路の指定等により通行が規制された。発災から13日後の3月24日には、仙台東部道路仙台若林JCTと仙台港北IC間、三陸自動車道仙台港北ICと利府JCT間の上り線の通行止め区間を除いて、交通規制が全面解除され、一般車両の通行が可能となった。同通行止め区間も、3月30日には応急復旧が完了し、一般車両の通行が可能になった。

二 一般道等に係る被害と復旧

(イ) 概要

県内全域の道路において路面の亀裂や段差、陥没が発生し、橋梁も橋台背面での段差や落橋防止装置等の被害があったが、地震を直接的な要因とした落橋はなかった。しかし、地震後に発生した大津波により沿岸部は壊滅的な被害を受け、津波で流失したがれき等で多くの道路が閉塞し通行不能となった。橋梁についても、津波外力や船舶等の衝突により8橋が落橋するなどの甚大な被害があった。

県管理の道路における被害箇所は1,437か所、また、県管理の橋梁における被害箇所は128か所となっている。仙台市管理の道路の被害は小規模なものを含めると約12,000か所、橋梁については、仙台市管理の807橋のうち52橋が被災した。仙台市を除く市町村管理の道路の被害は、4,052か所となっている。

今回の震災では、特に沿岸部で津波による道路や橋梁の流失やがれき等の堆積物による道路閉塞により、広い範囲で交通網が遮断された。その結果、陸路からの人命救助や支援活動が困難な状況になった。

(ロ) 対応

県では、通行規制の早期解除を目指して路線の重要度を見極めながら目標を立てて段階的に対応した。主な対応状況は以下のとおりである。

a 発災直後

被災地域への救援ルートの確保、半島部等の孤立集落の解消と幹線道路の緊急車両の通行確保を目標に対応したが、沿岸被災地域への救援ルートの確保が最大の課題となり、国及び自衛隊と連携を図りながら、被災地に向かう道路について優先的に啓開作業や仮設道の設置等応急工事を実施した結果、数日間で救援ルート確保に至った。

また、地震・津波の発生と同時にライフラインが遮断され、早急にライフラインの回復を図る必要があったことから、県は道路管理者として主要施設に至るまでのアクセスルートの確保を図った。

- ・ 仙台塩釜港（仙台港区）内の JX 日鉱日石エネルギー（株）仙台製油所（仙台市）への燃料輸送ルート確保
- ・ 仙台塩釜港（塩釜港区）内のカメイ物流サービス（株）宮城支店塩釜貞山油槽所（塩竈市）への燃料輸送ルート確保
- ・ 東北電力女川原子力発電所へのアクセス道路確保
- ・ 東北電力の停電解消作業への対応
- ・ 塩竈・多賀城地区のライフライン確保のための対応
- ・ 東北電力新仙台火力発電所（仙台市）からの送電線確保のための対応
- ・ 鹿折変電所（気仙沼市）及び仙台港変電所（仙台市）へのルートのがれき撤去作業

その後は、半島部等の孤立集落の解消に向けた緊急工事を実施するとともに、緊急輸送道路等の幹線道路を中心に啓開作業や応急工事を行い、発災 10 日後には孤立集落の解消を図った。

県民生活の安定のため、深刻化したガソリン等の燃料不足への対策として自衛隊等と協力し、仙台塩釜港のエネルギー基地に向かう燃料輸送ルートを確保した。自衛隊においては、タンクローリーや数百台の乗用車、トラック等が散乱する道路の撤去作業にあたった。また、通行可能なルートについて、関係機関での情報共有を図るとともに積極的な情報発信を行った。

b 発災後 3 か月

大規模な被災箇所を除き、緊急輸送道路は規制解除、その他の道路も片側交互通行の確保を目標に積極的に応急工事を実施し、6 月末までに交通規制箇所の 6 割で規制を解除した。高潮満潮時の浸水で通行に支障をきたした箇所については、可能な範囲で舗装の嵩上げを実施して通行を確保した。



道路の復旧状況（東北地方整備局）

c 発災後 6 か月

交通規制の早期解除、災害査定の推進及び本復旧工事に着手を目標に、道路の流失や落橋等の大規模な被害があった箇所は仮設道路や仮橋を設置して通行を確保した（新北上大橋、定川大橋等）。路面陥没等の損傷が大きい路線については、週 2 回行っていた道路パトロールを週 3 回に増やした。

道路の通行規制箇所については、発災後半年の時点で 274 か所のうち 210 か所が規制解除済みとなり、64 か所（全面通行止め 19 か所、片側交互通行 45 か所）が規制中であった。そのうち、緊急輸送

道路の通行規制箇所については、67か所のうち52か所が規制解除済みであり、残り15か所（全面通行止め5か所、片側交互通行10か所）が規制されていた。

d 発災後1年

応急工事や災害復旧工事に早期着手したことにより、平成23年度末時点の交通規制箇所は、全面通行規制で6か所、片側通行規制26か所まで減少した²⁴。

内陸部では、事業調整が必要な箇所を除き、ほとんどの箇所で工事の発注を行った。また、甚大な被害を受けた沿岸部では、調査・設計にまで着手した。

(v) 災害査定

水管理・国土保全局の災害査定については、被害の甚大さを踏まえて多くの協議を重ね、協議設計扱いの採用、現地決定額の拡大、机上査定申請額の拡大、総合単価適用額の拡大等、大幅な簡素化が承認された。また、航空写真を使用した机上査定は、車両での移動が困難であった沿岸部における災害査定時間の短縮に効果があった。

発災後3か月で内陸部の災害査定に着手し、沿岸部もまちづくり計画等に関する箇所を除き、災害査定準備をした。発災後6か月には、内陸部の災害査定はおおむね終了したことから、準備が整った箇所から工事を発注し、沿岸部でも災害査定に着手した。通常査定箇所は平成24年度まで、協議設計箇所は平成25年度までの復旧を目指し、まちづくり計画等との事業調整を必要とする箇所については平成27年度までの復旧を目指した。

県の道路は515億円、市町村の道路は643億円、合計1,158億円で査定決定された。県の橋梁は327億円、市町村の橋梁は180億円、合計506億円で査定決定された。

(vi) まとめ

これまでの災害では、県の土木事務所ごとに管轄エリア内の公共土木施設の復旧対応を行っていたが、今回のような広域災害では県内全体の状況を踏まえた「選択と集中」による対応が求められる。具体例としては、燃料供給の早期回復と電力の早期復旧を意図して指示されたものがあつた。前者はJX日鉱日石エネルギー(株)仙台製油所から県内に燃料輸送ルートを確保するための道路啓開作業であり、後者は東北電力の早期停電解消のための道路復旧である。

また、半島部や離島等について、今回の震災では10日間で孤立解消が図られたが、災害時に孤立集落を発生させず、また、孤立集落が発生しても早期に孤立解消を図るために、橋梁等の耐震性を向上させるとともに並行する代替道路を整備するなど、災害に強い道路づくりが必要である。

(4) 河川・ダム施設

イ 概況

県内には、一級水系として阿武隈川水系、名取川水系、鳴瀬川水系、北上川水系、二級水系として三陸水系、七北田川水系、仙台湾水系があり、国が27河川、県が324河川を管理し、その他市町村管理河川が57河川ある。また、県内には国が管理する3か所のダムと建設中を含め県管理の14か所のダム施設²⁵がある。

²⁴ ピーク時は全面通行規制92か所を含む166か所で交通規制

²⁵ 県内のダム施設は40施設

ロ 被害状況と対応

(イ) 河川

県が管理する324河川のうち、107河川278か所で地震に起因する堤防の沈下や津波に起因する堤防の決壊、堆積土砂やがれきによる河道閉塞、河川防潮水門の損壊等の被害が発生した。特に、三陸沿岸では34m、仙台湾岸の砂浜海岸でも14mを超える大津波が発生し、沿岸部の河川に壊滅的な被害をもたらした。

津波により、県内の河川防潮水門17基のうち16基で閉扉後に甚大な被害を受け、操作不能となった。

また、地震に伴う広域的な地盤沈下により海拔0m以下の土地の面積は56km²と発災前に比べて3.4倍になり、河口域では洪水や高潮に対する安全度が著しく低下した。

沿岸部における河川の初期の被害情報収集については、津波による浸水やがれきにより現地での被害状況確認が困難であったため、ヘリコプターからの映像や国土地理院等の航空写真を利用し情報収集に努めた。現地での被害状況確認は津波注意報の解除後となった。

発災から3か月が経過すると、河川(河道)の被災箇所は146河川、河川防潮水門の被災箇所は20河川で確認され、概算被害額は双方を合わせて1,078億4,500万円にのぼった一方、津波浸水域外の河川については、出水期前の5月末までに仮復旧工事を完了した。

8月中旬には迫川の大林地区で復旧が完了し、8月末までに津波浸水域内の70か所で応急工事が完了した。

津波による河口の洗掘が確認された七北田川では8月中旬に河口閉塞状態となったが、学識経験者を交えた検討会の意見を踏まえ、平成24年1月末から開始した河床掘削により平成24年2月末までに河口閉塞を解消した。透川においては平成24年2月中旬に本復旧を完了した。

なお、発災前、県の河川管理は河口部のほとんどが水門方式であったが、今回の被災や河川防潮水門の維持管理と操作の確実性等を考慮し、堤防方式による津波対策を図る方向で検討を進めている。



河川の復旧状況(東北地方整備局)

(ロ) ダム施設

県管理のダム施設では、化女沼ダム(大崎市)、南川ダム(大和町)の漏水や惣の関ダム(利府町)の湖周道路に亀裂が確認されたほか、各地のダム施設において護岸や放流設備システム、表面遮水壁などに様々な被害が発生した。周辺設備等の被災箇所は5か所で、概算被害額は5,130万円であった。また、建設事業中の長沼ダム(登米市)については、のり欠けのほか23か所が被災し、概算被害額は9億円にのぼった。

発災後は各施設で燃料不足により無線中継局の自家発電設備が停止したため、重要箇所については山形県より燃料の供給を受け、3月17日に商用電源の全面復旧に至った。県管理のダム施設に係る復旧については、洪水期終了後の10月からおおむね1年間で本復旧を完成させる予定で進めることとした。

(ハ) 災害査定

国道交通省水管理・国土保全局の災害査定により、県事業(河川・ダム施設)としては2,420億円、

仙台市を除く市町村分としては52億円で査定決定された。

⑤ 海岸保全施設

イ 概況

本県の海岸線は、牡鹿半島を境に北は岩手まで続く三陸南沿岸、南は福島まで続く仙台湾沿岸に二分され、その海岸線総延長は約830kmであり、三陸南沿岸はリアス式海岸を形成し、仙台湾沿岸は、松島地区を除き、おおむね砂浜が続く柔らかな曲線を描く海岸線となっている。

これらの海岸には、高潮や波浪等の海岸災害防止のために、堤防、護岸、離岸堤、潜堤、消波工、突堤、養浜、水門・樋門などの保全施設が設置されており、県では、三陸南沿岸海岸保全基本計画及び仙台湾沿岸海岸保全基本計画を策定し、当該計画をもとに海岸侵食対策や津波高潮対策を推進していた。

ロ 被害状況と対応

県沿岸の建設海岸77海岸のうち、海岸保全施設のある63海岸で地震動に起因する堤防の沈下及び津波に起因する堤防の決壊等の被害が発生した。仙台湾南部海岸では、4月29日施行の東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律(平成23年法律第33号)に基づく初めての要請として、5月2日に知事から東北地方整備局長に対し、仙台湾南部海岸の水管理・国土保全局所管海岸のうち、既に直轄海岸工事施工区間に指定されている13.9kmの区間を除く、仙台市から岩沼市に至る17.8kmの区間の海岸に係る代行工事の要請を行い、国による一体的な応急対策、本復旧が行われることとなった。

また、海岸堤防の全ての施設が被災したことで、波浪や高潮による浸水リスクが高くなり、津波に耐え残った施設においても地震による広域地盤沈下で堤防の高さが不足したため安全度が低下した。

県では、三陸南沿岸・仙台湾中部沿岸の津波により海岸線が変化している箇所や堤防が被災した箇所のがれき撤去、海岸堤防破堤・決壊箇所における大型土のう等による応急仮復旧工事(仮締切)を実施し、台風等の波浪対策として並行して堤防の補強工事を実施し、台風期前の8月までに本復旧に先立ち26か所で応急復旧対策を実施、完了した。

6月に発表された中央防災会議東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会の中間取りまとめを受け、復興まちづくり計画については最大クラスの津波(いわゆるレベル2津波)を想定した津波浸水シミュレーションの結果を踏まえ策定することとなったため、国土交通省はレベル2津波のシミュレーションを事業化して復興まちづくりを支援することとした。

このため、国及び県では沿岸市町に対して、浸水深や流速など津波浸水シミュレーションから得られる情報を復興まちづくり計画に活用する方法や頻度の高い津波であるレベル1津波に対しての海岸堤防等のハード整備による対策に活用することについて説明を行った。

レベル1津波については、7月8日に農林水産省及び国土交通省より、「設計津波の水位の設定方法等について」が示され、今後の海岸保全施設の復旧計画については、この通知の基準により設計津波の水位を決定することとなった。こうした経過を踏まえて、9月9日に開催された宮城県沿岸域現地連絡調整会議において、今後の海岸保全施設の復旧に関する基本的な考え方が了承された。

津波による地形変化とその後の高潮による海岸侵食が確認された長渡海岸(石巻市)では、11月から応急本工事に着手した²⁶。仙台湾南部海岸の北釜・二の倉海岸の直轄代行区間では、平成24年1月29日に

²⁶ 同工事は平成25年6月に完成した。

堤防復旧着工式が開催され、各地で本格的な復旧に着手した。

ハ 災害査定

国土交通省水管理・国土保全局の災害査定により、県事業としては797億円で査定決定された。

ニ まとめ

本県では、仙台湾沿岸仙台南部海岸の県管理（17.8km）の災害復旧工事を国の直轄代行となるように国と調整した上で、北部の海岸の復旧工事に集中した。本震災による海岸の被害は県全域におよんでいることから、国による直轄代行を要請したことは県全体の海岸復旧工事を迅速に行うために有効であった。

津波を伴う地震への備えとして、従前より防災施設の整備、地盤の嵩上げ等のハード対策とともに、防災意識の啓発や避難体制の整備等のソフト対策を講じてきているものの、今回の大震災のような災害に対しては、死者を出さず、物的被害が生じてもそれをできる限り軽減するとの考え方に基づく対策が必要である。そのためには地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせた多重防御の発想による津波防災・減災対策が必要である。また、従来の海岸保全施設等の線による防御から面による防御の発想により、河川、道路や土地利用規制等を組み合わせたまちづくりの中で、避難が迅速かつ安全に行われるための実効性のある対策を総合的に推進していくことが必要である。

⑥ 砂防・地すべり・急傾斜地崩壊防止施設

イ 概況

本県における砂防事業としては、県内に1,359溪流ある土石流発生の予想される土石流危険溪流に対する土石流対策として、砂防ダム工、溪流保全工等の整備を行っている。また、県内の栗駒火山、鳴子火山、蔵王火山に対して、火山地域における火山泥流・土石流から人家耕地を守る砂防ダム等の施設を整備している。

県内の地すべり危険箇所は105か所、面積3,473haであり、白石市西方白石川沿いの県南地域、仙台市市街地西方丘陵を中心とする県南央地域、大崎市鳴子から鬼首にかける県西北地域の3地域に大別され、地すべり対策工事を実施している。

急傾斜地崩壊防止施設の整備については、本来がけの所有者あるいは管理者等が自ら施行することを原則としているが、急傾斜地崩壊危険区域に指定した365か所、要施工1,254か所を県が整備している。

ロ 被害状況と対応

今回の震災では強い地震によって、県内各所において山腹やがけ地の崩落等が発生した。

仙台市太白区緑ヶ丘地内の地すべり防止区域では、地すべり抑止杭により大規模滑動は免れたものの、長時間の揺れによって地すべりブロックが再滑動し、開口亀裂や段差が発生するなどの被害が発生した。仙台市青葉区佐手山では山腹斜面に地すべり性の崩壊が発生し、佐手川に流出して土砂ダムを形成した。

石巻市鹿妻では、地震の揺れにより斜面上の岩塊が落下し、がけ下のアパートが損壊して隣接する市道が通行止めとなった。このほかにも県内各地で小規模ながけ崩れが多数発生した。

平成24年3月末時点で公共土木施設39か所の被災を確認し、このうち9か所は国庫補助の砂防災害復旧事業、30か所は県災害復旧事業により復旧することとした。被災した箇所については、雨水進入防止等の応急対策を速やかに実施して被害の拡大を防いだほか、伸縮計等の計測機器を設置し、警戒避難体制を

整備した²⁷。

今回の震災が激甚災害に指定されたことに伴い、小規模ながけ崩れについて災害関連地域防災がけ崩れ対策事業の採択が可能となり、平成24年1月に登米市3か所、石巻市1か所、東松島市2か所の合計6か所が採択された。その後、採択要件緩和の特例措置が認められ、平成24年2月に仙台市9か所、塩竈市1か所、多賀城市1か所の合計11か所が採択され、復旧工事に着手した。

また、二次災害の発生の恐れがある箇所を把握し、応急対策・避難勧告発令等の対応をいち早く行うため、県内の土砂災害危険箇所8,482か所のうち、保全人家が存在する立入可能箇所7,629か所に対して3月から5月にかけて緊急調査を実施した。この結果、危険度判定A（工事等対応箇所）13か所、危険度判定B（要経過観察箇所）408か所を確認し、A判定箇所については災害関連事業等の対策工事を実施し、B判定箇所については基礎調査結果を地元住民に説明し、土砂災害警戒区域等を指定して、警戒避難体制を整備することとした。

ハ 災害査定

国土交通省水管理・国土保全局の災害査定により、県事業としては8億円で査定決定された。

(7) 港湾施設

イ 概況

本県は、特定重要港湾の仙台塩釜港（仙台港区及び塩釜港区）、重要港湾の石巻港、地方港湾の気仙沼港、松島港、女川港、荻浜港、表浜港、金華山港、雄勝港、御崎港の計10港を有し²⁸、これらの港湾は、県内を縦横に走る道路・鉄道網と東北縦貫自動車道、三陸縦貫自動車道によって、東北各県はもとより首都圏とも直結されている。

ロ 被害状況と対応

仙台塩釜港、石巻港では、防波堤、航路、岸壁、臨港道路等の主要な港湾施設が被災し、港湾背後に立地する臨海部産業にも甚大な被害が発生した。これにより、宮城・東北のエネルギー供給及び自動車、コンテナ、紙パルプ、飼料等の物流機能が停滞し、仙台塩釜港や石巻港を利用していた産業・物流活動が大きな影響を受けた。

今回の震災における沿岸部の被害の特徴として、津波による被害はもとより、地震に伴う地殻変動があり、石巻市牡鹿にて約1.2mの沈下が観測され、沿岸部においては大潮や高潮による冠水が発生した。

仙台塩釜港（仙台港区）では、全施設にわたり約50cmから100cm沈下した。中野ふ頭においてはエプロン直下には5cmから80cmの空洞箇所が発生したほか、舗装版の損傷、ふ頭用地との段差、上部コンクリートや車止めの損傷、ソーラスフェンス、照明灯の損壊が見られた。

また、北米向け国際コンテナを取扱う高砂2号岸壁（水深-14m）は約60cm沈下し、岸壁が海側に最大70cm程度^{はら}孕みだし、背後のふ頭用地も不等沈下した。これに加え、コンテナを積み卸しする荷役機械（ガントリークレーン）4基全ての受電設備、脚部に被害が発生した。

臨港道路では、津波漂流物が堆積し車両の通行ができなくなったほか、照明灯の倒壊等の被害が発生し

²⁷ 同工事については、平成25年6月13日に全て完了した。

²⁸ 平成23年4月の港格（港湾の種類）の改正及び平成24年10月の仙台塩釜港、石巻港、松島港の三港統合に伴い、本県は現在、国際拠点港湾の仙台塩釜港（仙台港区、塩釜港区、石巻港区、松島港区）、地方港湾の気仙沼港、女川港、荻浜港、表浜港、金華山港、雄勝港、御崎港の計8港を有している。

た。岸壁の前面や航路・泊地には津波により流出したコンテナや完成自動車が沈没し、計画の水深より浅い箇所が発生した。

仙台塩釜港（塩釜港区）においては、全施設とも40cmから90cm程度沈下し、岸壁背後のエプロンが陥没したほか、舗装版の損傷、ふ頭用地との段差、陸開の倒壊などの被害が発生した。

石巻港では、石炭や原木を取扱う雲雀野中央ふ頭（-13m）が約90cmから160cm沈下し、岸壁が海側に最大60cm程度孕みだした。釜地区においては岸壁が1m程度沈下し、岸壁とその背後の荷捌き地で1mから1.5m程度の段差が生じた。家畜飼料の原材料となる穀物を荷揚げする荷役施設（ニューマチックアンローダー）は全3基のうち2基が津波により海中に流出し、残る1基についても損壊した。また、塩竈地区の民間企業が保有する専用岸壁や護岸、荷役施設についても、沈下や倒壊などの被害が発生した。飼肥料等を保管する上屋についても壁やシャッターが破損するなど上屋の機能が失われた。

地方港湾においても防波堤や物揚場が大きく被災したことにより、地域の主産業である水産業に対して大きな影響を与えた。

女川港では、チリ地震津波対策として整備した湾口防波堤が津波により流出した。

このように港湾機能が停止したため、救援物資の受入れや東北地方産業の生産活動の再開に向けて、航路や臨港道路内の支障物の撤去やふ頭用地内の応急工事等を実施し、3月17日には耐震強化岸壁の高松ふ頭で救援物資の受入れを可能とした。



港湾の復旧状況

また、仙台塩釜港（仙台港区）の石油関連施設が被災したことから、東北地方ではガソリン等の燃料不足が深刻となったが、仙台塩釜港（塩釜港区）の航路や岸壁の応急復旧工事を行い、一本松地区の石油配分基地から東北各地への早期供給再開を可能とした。

その後、3月25日にはフェリーの運航を再開し、4月7日から自動車運搬船の定期航路が再開した。6月1日にはコンテナ貨物の取扱いを開始し、9月30日には外貿定期コンテナ航路が再開、平成24年1月22日には北米西岸外貿ダイレクト航路が再開し、全ての岸壁の供用を開始した。

石巻港及び地方港湾である気仙沼港や女川港についても、応急工事を行い工船用船舶等の着岸も可能とし、本復旧工事を実施した。

ハ 災害査定

国土交通省港湾局の災害査定は7月7日から開始され、県事業は884億円で、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法以外の法令での県事業は8億円で査定決定された。

ニ まとめ

港湾機能の応急復旧活動のため、資機材の調達が必要であった。海底に沈没したガレキ等を取り除くための作業船と港の水深を測る機械（測深機）は国内でも台数が限られ、本県だけでなく、他県でも必要であったため競合が発生した。必要な資機材の調達については、国内のみならず海外からの調達も視野に入れた対応が必要である。

また、本県の港湾施設について、仙台塩釜港は東北地方のエネルギー供給拠点、東北を支える国際物流拠点、観光及び離島振興の交流拠点として重要な役割を有していることから、早期の復旧が重要であると

ともに、単なる原形復旧ではなくより災害に強い機能を備えた施設整備を図る必要がある。

⑧ 都市公園・仙台港背後地施設

イ 概況

本県が管理する都市公園は7公園あり、休養やレクリエーションの場であるとともに、騒音等の公害の緩和に役立ち、災害時には避難の場所として利用できるなど、都市施設として重要な役割を担っている（図表4-7-24参照）。また、川崎町には、国が管理する国営みちのく杜の湖畔公園がある。

仙台港背後地は仙台塩釜港（仙台港区）に隣接し、仙台都市圏の工業生産拠点、物流拠点としての機能を持つべき地区として整備を進めていた。

図表4-7-24 県が管理する都市公園

公園名	所在地	開設面積
松島公園	塩竈市、東松島市、松島町、七ヶ浜町、利府町	370.6ha
宮城野原公園	仙台市	21.0ha
仙台港多賀城地区緩衝緑地	多賀城市、七ヶ浜町	25.1ha
矢本海浜緑地	東松島市	15.9ha
岩沼海浜緑地	岩沼市	30.1ha
加瀬沼公園	塩竈市、多賀城市、利府町	17.8ha
宮城県総合運動公園（グランディ・21）	利府町	90.4ha

ロ 被害状況と対応

沿岸部の岩沼海浜緑地、矢本海浜緑地、仙台港多賀城地区緩衝緑地の3公園は、地震により園路や駐車場、テニスコートに亀裂や段差が生じたほか、津波により遊具施設等が流出倒壊し、管理棟等の建屋内部が損壊するなどの甚大な被害が生じたため、閉園し公園利用を禁止した。

その後、岩沼海浜緑地は、行方不明者の捜索及び車両通行等の障害となっている岩沼市内の県道・市道・河川・海岸・農地から撤去しがれき及び被災車両等の一次仮置場として、仙台港多賀城地区緩衝緑地は、4月上旬から車両通行や河川流下の障害となっている多賀城市内の県道・河川から撤去した船舶・がれき等や多賀城市内における被災車両の一次仮置場として、矢本海浜緑地は、東松島市内及び石巻市内から発生しがれき等の一次仮置場として使用された。

内陸部にあるグランディ・21、加瀬沼公園の2公園は、地震により園路や駐車場等に亀裂や段差が生じたほか、液状化によるトイレ浄化槽の浮上等の被害が発生した。グランディ・21は被災園路を通行止めとし、その他区域は一般利用を継続した。加瀬沼公園は園路や駐車場の路面に亀裂や段差が生じたほか、トイレ浄化槽が破損し使用不能となったため、閉園し公園の利用を禁止した。

グランディ・21の一部（臨時駐車場敷地）については、塩竈市、多賀城市内及び七ヶ浜町内から発生した船舶及び木くずの二次仮置場として、加瀬沼公園については、自衛隊の支援活動拠点として、5月下旬まで自衛隊員の宿营地として利用された。また、応急的な下水処理のための仮設沈殿池の用地として利用された。

仙台港背後地は地震による強い揺れの後、津波が押し寄せ、住宅地区を除く仙台港背後地内のほぼ全域が浸水した。津波とともに押し寄せた大量のがれきや被災車両が地区内に広く散乱するとともに流出土砂が地区内に広く堆積し、特に被害が大きい工業地区においては建造物の倒壊、車両や土砂の流出等が顕著であった。地区内全域において車道及び歩道の亀裂や陥没、段差が生じるとともにマンホールの隆起など

の下水道施設への被害が発生した。

緊急物資輸送経路確保のため、海に見える大通り線とポートセンター中央線の交差点付近において、がれき撤去や舗装補修等の応急復旧工事を最優先に実施した。また、地区内の道路は地域住民の生活手段として重要な役割を果たしているほか、様々な物流ルートとして地域経済にも大きな影響を及ぼしていることから、道路上の津波によるがれきの撤去、応急復旧工事を早急に実施した。なお、地区内の保留地や公園については、がれき等の一次仮置場として活用してがれき処理を進めた。街路及び下水道施設の災害復旧事業については平成23年度末まで全工区着手し、早期完成に向け取り組んだ。



仙台港背後地の被害状況

ハ 災害査定

6月6日から国土交通省の災害査定が開始され、県・市町村合わせて都市公園は約46億円、仙台港背後地は約17億円で査定決定された²⁹。

ニ まとめ

県地域防災計画では、県立都市公園を避難路、避難地、延焼遮断帯、防災活動拠点として整備することが定められており、県立都市公園をがれきの仮置場として活用することは定められていなかった。しかし県土木部は、管理している県立都市公園のうち、津波浸水域にあった仙台港多賀城地区緩衝緑地、岩沼海浜緑地、矢本海浜緑地に加え、グランディ・21をがれきの一次仮置場等として使用する判断をした。

自衛隊の活動やがれき処理、応急仮設住宅の建設等、様々な災害対応において用地確保が問題となる中で、復旧・復興におけるがれきの仮置場の必要性を重視し、県立都市公園を活用することとした決定は有効な対応であった。災害時の都市公園の活用方法については、発災後に検討するのではなく事前に検討しておく必要がある。

(9) 県発注工事等における特例措置について

本県では、今回の震災からの早期復旧・復興のため、本格化する復旧・復興工事の発注に備え、6月1日から県発注工事等の入札及び契約手続等に関して、施工計画等の提案を省略するとともに、被災者の雇用や施工地により近い地元企業を優先評価する特別簡易型総合評価落札方式の導入や、前金払の割合引き上げなどをはじめとする特例措置を講じていた。

しかしながら、災害復旧工事の発注の本格化に伴い入札不調が増加し、平成23年秋口以降は入札不調の発生が特に顕著なものとなり、平成23年度における入札不調の発生率は累計で23%となった。

県では、平成24年4月1日から復旧・復興建設工事共同企業体制度の創設、混合入札・複数等級入札の試行、配置技術者等の要件緩和、特別簡易型総合評価落札方式の適用金額引き上げなどの追加特例措置を講じ、同年5月には県内3会場で企業向けの説明会を開催した。

²⁹ がれきの仮置場となっている公園で、被災状況を確認できない部分を除く。

第4章 応急・復旧対策

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 2) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 3) 宮城県：『水道事業体等連絡先一覧表』（宮城県）
- 4) (公社) 日本水道協会：『平成23年（2011年）東日本大震災水道施設被害等現地調査団報告書』（〔公社〕日本水道協会、平成23年9月）
- 5) 宮城県：「中南部下水道事務所」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/senen-wwt>（確認日：平成26年2月26日）
- 6) 宮城県：「東部下水道事務所」宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/ktkm-wwt>（確認日：平成26年2月26日）
- 7) 宮城県土木部下水道課：『甦れ みやぎの下水道1・2 ～東日本大震災からの復旧の記録～平成24年度改訂版』（宮城県土木部下水道課、平成25年3月）
- 8) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画〔震災対策編〕』（宮城県防災会議、平成16年6月）
- 9) 国土交通省：『東日本大震災における下水道管、下水処理施設の被害及び復旧状況について』（国土交通省下水道部、平成23年6月6日）
- 10) 石巻地方広域水道企業団ホームページ <http://www.ishikousui.or.jp>（確認日：平成26年2月16日）
- 11) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 12) 中央防災会議：『東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告』（中央防災会議、平成23年9月28日）
- 13) 東北電力（株）：「会社概要」東北電力（株）ホームページ
<http://www.tohoku-epco.co.jp/comp/gaiyo/gaiyo.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 14) 東北電力（株）：『東日本大震災復旧記録』（東北電力〔株〕、平成24年9月）
- 15) 東北電力（株）：『東北電力NOW CSR Report 2011』（東北電力〔株〕、平成23年12月）
- 16) 東北電力（株）：『東日本大震災における復旧対応の概要について（東北電力〔株〕宮城支店）』（東北電力〔株〕、平成24年1月）
- 17) 東北電力（株）：「2月定例社長記者会見概要（平成24年2月）」東北電力（株）ホームページ
http://www.tohoku-epco.co.jp/news/press/1183738_1067.html（確認日：平成26年2月16日）
- 18) (一社) 日本ガス協会：『都市ガス事業者（宮城県）』
- 19) 経済産業省資源エネルギー庁：「平成22年度エネルギーに関する年次報告（エネルギー白書2011）」経済産業省資源エネルギー庁ホームページ <http://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2011.html>（確認日：平成26年9月29日）
- 20) みずほ情報総研（株）：『東日本大震災を踏まえた今後のLPガス安定供給の在り方に関する調査報告書』（経済産業省、平成24年2月）
- 21) (一社) 日本ガス協会：『震災後の状況を踏まえた都市ガス産業の取組み』（経済産業省、平成23年12月）
- 22) 経済産業省資源エネルギー庁：『都市ガス・LPガス公表資料』
- 23) (一社) 日本コミュニティーガス協会：『平成23年度東北地方太平洋沖地震による簡易ガス事業の被害状況』（平成23年8月4日）
- 24) 東日本電信電話（株）：『東日本大震災における復旧活動の軌跡』（東日本電信電話〔株〕、平成23年11月）
- 25) 東日本電信電話（株）：「CSR報告書2011」東日本電信電話（株）ホームページ
<http://www.ntt.co.jp/csr/2011report/tohokuearthquake00.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 26) 携帯電話各社ホームページ
- 27) 東日本旅客鉄道（株）：「大規模地震に備えた駅の取組み」東日本旅客鉄道（株）ホームページ
https://www.jreast.co.jp/station_measures（確認日：平成26年2月16日）
- 28) 国土交通省東北運輸局：『よみがえれ！みちのくの鉄道～東日本大震災からの復興の軌跡～』（国土交通省東北運輸局、平成24年9月）
- 29) 東日本旅客鉄道（株）：『安全報告書2010』（東日本旅客鉄道〔株〕、平成22年8月）
- 30) 東日本旅客鉄道（株）：『東日本大震災対応記録誌』（東日本旅客鉄道〔株〕、平成25年3月11日）
- 31) 東日本旅客鉄道（株）：『安全報告書2011』（東日本旅客鉄道〔株〕、平成23年9月）
- 32) 国土交通省：『東日本大震災の記録－国土交通省の災害対応－』（国土交通省、平成24年3月）
- 33) 国土交通省航空局：『第1回 空港の津波対策検討委員会 委員会資料（概要版）』（国土交通省、平成23年6月）
- 34) 宮城県土木部：『東日本大震災 1年の記録 ～みやぎの住宅・社会資本再生・復興の歩み～』（宮城県土木部、平成24年3月）
- 35) 宮城県土木部：『東日本大震災 2年目の記録 ～みやぎの住宅・社会資本再生・復興の歩み～』（宮城県土木部、平成25年3月）
- 36) 東日本高速道路（株）：『CSR Report 2011』（東日本高速道路〔株〕、平成23年）
- 37) 東日本高速道路（株）：『H23.3.18プレスリリース「東北地方太平洋沖地震による高速道路の被害と復旧状況について」』
- 38) 東日本高速道路（株）関東支社：『H23.3.11プレスリリース「地震による高速道路の通行止・被害などの状況（第6報）」』

第8節 農林水産業の被害状況と復旧

1 農林水産業の被害状況

(1) 被害の概要等

今回の震災における全国の農林水産関係の被害額は、平成24年3月時点で約2兆4千億円にのぼった。農業関係の被害額は約9,500億円で、その内訳は、農地の損壊による被害額が4,006億円、農業用施設等の損壊による被害額が4,835億円、農作物や家畜等の被害額が635億円となった。林野関係については治山施設や木材加工・流通施設などで2,155億円、水産関係では漁船約2万9千隻の被害額が1,822億円、319漁港の被害額が8,230億円、その他養殖施設、市場・加工施設などの被害を合わせて約1兆3千億円の被害額となった。

一方、本県の農林水産関係の被害額は約1兆3千億円と、全国の半数以上を占める被害額にのぼり、この額は、新潟県中越地震(1,330億円)の約10倍、阪神・淡路大震災(900億円)の約14倍となった¹。また、本県と岩手県に多大な被害をもたらした岩手・宮城内陸地震(596億円)の約22倍におよび、これまでの自然災害による被害とは比べようのない甚大なものとなった。なお、被害額のうち津波による被害額が全体の96.8%を占めていることが本震災の特徴となっている。



津波によりがれき等が流入した水田

県では、第2回県災害対策本部会議において、本部長から、「各部長の判断により、各分野専門の対策チームを編成の上、対応にあたってほしい」との方針が伝えられ、発災当日の18時20分に農林水産部内に情報収集対策チーム及び応急復旧対応チームを設置し、対応を開始した。

情報収集対策チームは職員及び家族の安否確認、庁舎及び施設等の状況把握を担当し、応急復旧対応チームは大規模災害マニュアルに沿って、迅速な対応がとれるよう体制を維持した。

次第に明らかになってくる被害を踏まえ、4月4日には、農畜産業・農地対策プロジェクトチーム、林業・海岸林対策プロジェクトチーム、水産業・漁港対策プロジェクトチームを編成し、復旧対策の体制を強化した。

(2) 農業関係の被害

発災直後、地震により、県内各地の農業用水路(パイプライン等)や排水機場が被害を受け、多数の農地への用水供給及び排水に影響を及ぼした。津波による流失・冠水や地震による直接的な被害がない場合でも、その後の停電によりビニールハウス内のボイラーが停止し、ハウス内の温度の低下などにより大量の農作物に損害が生じた。津波により流出・冠水した農地では、用排水路や排水機場の損壊に加え、がれきの堆積及び塩害が発生した。

農林水産省の調査によると、津波により流出・冠水した全国の農地の推定面積は、水田20,200ha、畑3,400haであった。本県では、田畑合計で約15,000haの耕地(県の耕地面積の11%)が流失・冠水等の被害を受けており、全体の63.6%を占める被害となった²(図表4-8-1参照)。

¹ 農林水産省：『東日本大震災と農林水産業基礎統計データ』（農林水産省、平成24年6月改訂版）

² 農林水産省：『東日本大震災と農林水産業基礎統計データ（図説）—岩手・宮城・福島を中心に—平成24年6月改訂版』（農林水産省、平成24年6月）

図表4-8-1 津波による流失・冠水等の被害を受けた農地の推定面積

県名	耕地面積 (平成22年)	流失冠水等被害面積				県別割合
		田耕地	畑耕地	合計	被害面積率	
青森県	156,800ha	76ha	3ha	79ha	0.1%	0.3%
岩手県	153,900ha	1,172ha	666ha	1,838ha	1.2%	7.8%
宮城県	136,300ha	12,685ha	2,317ha	15,002ha	11.0%	63.6%
福島県	149,900ha	5,588ha	335ha	5,923ha	4.0%	25.1%
茨城県	175,200ha	525ha	6ha	531ha	0.3%	2.3%
千葉県	128,800ha	105ha	122ha	227ha	0.2%	1.0%
合計	900,900ha	20,151ha	3,449ha	23,600ha	2.6%	100.0%

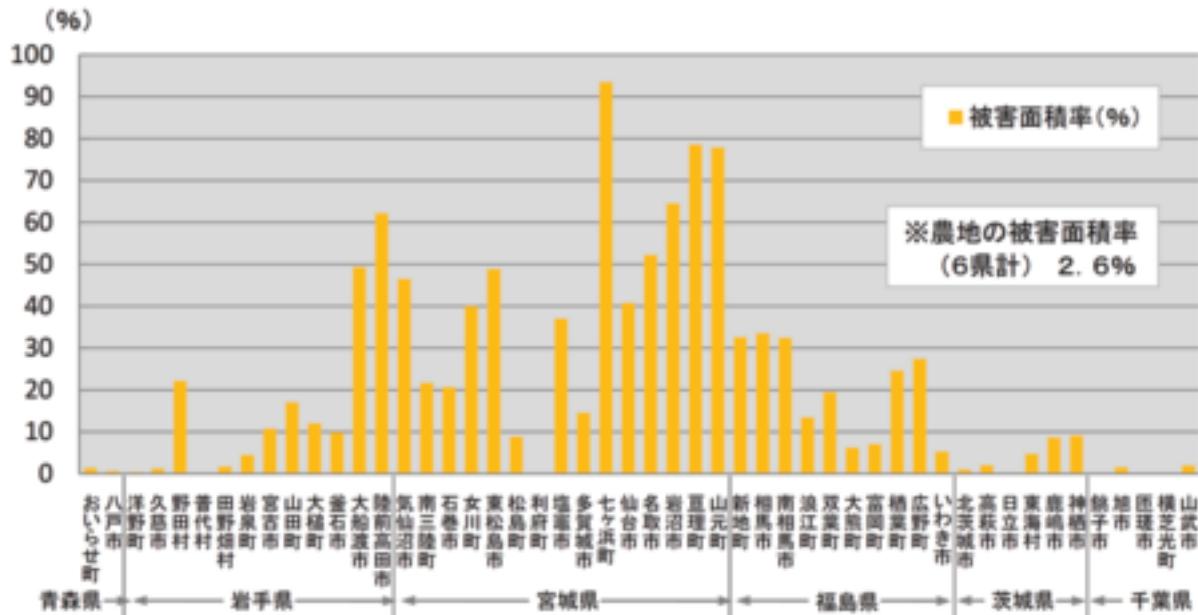
※県別割合については四捨五入の関係で合計に一致しない

(農林水産省、東日本大震災〔津波〕による農地の推定被害面積)

県内市町村別の主な農地の被害面積率は、七ヶ浜町が93.4%、亶理町が78.6%、山元町が77.8%となった(図表4-8-2参照)。

いちごは本県の野菜産出額の約20%を占める最重要品目であり、亶理町、山元町は県栽培面積の約7割となる96haを占める東北最大の産地であったが、津波によりハウス等生産施設の流出・損壊に加え、海水の流入によって、いちごが枯死するとともに、栽培面積の約95%に当たる91.5haが生産不能となった。

図表4-8-2 津波による流失・冠水等の被害を受けた農地の被害面積率(市町村別)²



※被害面積率の算出方法は次のとおり。 被害面積率(%) = (流出・冠水等被害推定面積 / 耕地面積(平成22年)) × 100.0

(農林水産省、東日本大震災〔津波〕による農地の推定被害面積)

県では当初、津波被害の甚大な沿岸市町からの被害情報の収集は不可能な状況であり、災害発生時に被害情報の収集にあたる沿岸部の地方振興事務所自体も、一部を除き被害状況の確認は極めて困難であった。

そのため、津波浸水区域図により農作物や園芸施設の被害状況を推計し、全国農業協同組合連合会宮城県本部から所有施設の被害状況の聞き取りを行ったほか、県職員による現地確認等により、被害状況の把握に努めた。

県内における農業関連の被害は、次のとおりであった（図表4-8-3参照）。

図表4-8-3 県内における農業関係の被害

被害種別	箇所数等	被害内訳	被害額
農地・農業用施設被害	5,134 か所	用排水路・農道等の損壊	397,333,229 千円
うち津波被害	1,215 か所	用排水路の損壊・農地浸水 14,341ha 等	381,090,116 千円
農業関係施設被害	18,053 か所	農業倉庫・カントリーエレベーター等の損壊	27,240,243 千円
うち津波被害	17,571 か所	園芸施設等の損壊	22,455,532 千円
農業用資機材被害	14,165 台	トラクター、コンバイン、田植機、乾燥機	43,461,000 千円
うち津波被害	14,160 台	同上	43,460,000 千円
農作物被害（面積）	897ha	いちご、野菜類、麦類、花き等の流失等	3,102,099 千円
うち津波被害	863ha	同上	2,569,983 千円
農作物被害（重量）	20,620t	農協等倉庫保管の米、大豆の浸水、流失等	3,929,000 千円
うち津波被害	20,620t	同上	3,929,000 千円
生活環境施設被害	107 か所	集落排水施設等の損壊	26,851,239 千円
うち津波被害	21 か所	同上	15,085,000 千円
農地海岸保全施設被害	103 か所	海岸防潮堤の損壊（26.5km）	43,480,000 千円
うち津波被害	103 か所	同上	43,480,000 千円
合計	—		545,396,810 千円
うち津波被害	—		512,069,631 千円

（平成24年5月10日時点）

③ 畜産関係の被害

畜産については、家畜の水死・圧死や畜舎の損壊・流失だけでなく、沿岸部に立地していた飼料工場が被災し、生産していた飼料の不足といった被害も発生した。東北地方の大部分の家畜用飼料がこれらの工場で作られており、工場の施設の損壊や浸水等による飼料の生産及び出荷停止、燃料不足等による流通への影響は、畜産農家に大きな打撃を与えた。また、配合飼料の配給が不足したことに伴う餓死や停電による暖房停止を原因とした凍死等が発生した事例もあった。酪農においては、燃料不足により搾乳された生乳を集荷できず、さらに乳業工場の被災により加工ができなくなったことから、多数の酪農家が生乳の廃棄処分を余儀なくされた³。

今回の震災により、県内全域の地震被害と沿岸市町の津波被害による直接被害のほか、飼料工場、食肉市場、家畜市場、乳業関係施設が被災したために、飼料や水、燃料の供給不足による生産性の低下、停電によるミルク搾乳の停止、乳業施設停止による生乳の廃棄、鶏舎ケージ被害による鶏等の餓死といった間接的被害が発生し、被害が日を増すごとに大きくなっていくという特徴を示した。

県内における畜産関係の被害は、次のとおりであった。（図表4-8-4参照）

³ 農林水産省：『平成23年度 食料・農業・農村白書』（農林水産省、平成24年4月）

図表4-8-4 県内における畜産関係の被害

被害種別	箇所数等	被害内訳	被害額
畜産施設等被害	252 か所	畜舎、堆肥センター等の損壊	3,394,408 千円
うち津波被害	37 か所	畜舎の損壊	1,243,446 千円
家畜等被害	1,496,395 頭(羽)	乳牛、肉用牛、豚、採卵鶏、ブロイラー、みつばち	725,519 千円
うち津波被害	142,290 頭(羽)	同上	334,430 千円
畜産品等被害	8,273 t	生乳、孵卵用たまご	889,533 千円
うち津波被害	(-)	(-)	(-)
合計	-		5,009,460 千円
うち津波被害	-		1,577,876 千円

(平成24年5月10日時点)

④ 林業関係の被害

今回の震災では、山腹崩壊や地すべり等林地荒廃、防潮堤や海岸防災林等の治山施設の被害、のり面・路肩の崩壊等の林道施設被害、林野火災等の森林被害等が発生し⁴、林産被害としては、キノコ生産施設、林産物搬送施設、種苗で被害が発生した。

県では、海岸部は被害が甚大で、救助や行方不明者捜索活動が続けられていたことから、現地調査を行うことができなかった。しかし、被害額を早期に把握する必要があったことから、県土木部が作成した津波浸水区域図、国土地理院が撮影した空中写真等から林業、木材産業関連の被害状況と津波被害額を推計した。

木材加工施設については、津波により甚大な被害を受けた合板工場、製材工場等の被害状況を把握するため、3月30日から現地調査を開始するとともに、事業者から今後の対応方針及び再建の見込等を聴取した。また、林道施設については、県内の県営及び市町村営林道の被害状況を確認するため、4月5日から7日及び4月12日から15日にかけて現地調査を実施するとともに、復旧方針案の検討や概算被害額の推計を行った。

県内における林業関係の被害は、次のとおりであった。(図表4-8-5参照)

図表4-8-5 県内における林業関係の被害

被害種別	箇所数等	被害内訳	被害額
林道施設被害	579 か所	舗装路面の亀裂、のり面の崩壊等(160路線)	655,294 千円
うち津波被害	186 か所	舗装路面の亀裂、のり面の崩壊等(41路線)	387,149 千円
林地被害	107 か所	新生崩壊、保安林流失等(820.2ha)、林野火災(188.1ha)	11,427,945 千円
うち津波被害	30 か所	保安林流失等(807.3ha)、林野火災(188.1ha)	8,870,763 千円
治山施設被害	79 か所	海岸防潮堤の損壊(17,887m)、地盤沈下(794.2ha)	42,248,161 千円
うち津波被害	60 か所	同上	41,957,810 千円
林産被害(特用林産物等)	82 か所	きのこ生産施設、林産物搬送施設、きのこ菌床の損壊等	726,729 千円
うち津波被害	13 か所	同上	323,710 千円
林産被害(林業種苗)	2 か所	苗畑、種苗(スギ、ヒノキ等0.9ha、約10万本)	58,887 千円
うち津波被害	2 か所	同上	58,887 千円
合計	-		55,117,016 千円
うち津波被害	-		51,598,319 千円

(平成24年5月10日時点)

⁴ 農林水産省林野庁：『平成23年度 森林・林業白書』（農林水産省林野庁、平成24年4月）

⑤ 水産業関係の被害

漁港施設の被害は、防波堤の構造物（ケーソン）が津波の押し波、引き波に繰り返しさらされることによる倒壊、津波の衝撃による漁港岸壁の破損、地震の揺れによる栈橋や陸揚げ場の亀裂等、また、地盤沈下による漁港岸壁や漁港区域内の道路の水没や高潮時の冠水により、使用不能となった。被害を受けた漁港の数は全国で319港であったが、本県では142港の全てが被害を受け、全国の約半数を占めた。

漁船関係では、係留・停泊中の漁船の漁港岸壁や市街地など陸上への乗り上げ、津波にさらわれての流失、津波に流されている間にがれきと衝突して船体が破損するといった被害が発生した。また、養殖施設及び養殖物については、いかだや浮き玉の流失、いけすが破損して中の魚類が散逸するといった被害が発生した。

水産業共同利用施設⁵では、県内のほとんどの施設が被害を受けた。一般に水産業共同利用施設は、漁業や流通・加工業の利便性を考慮し、漁港の周辺に集中して配置されているため、津波と地盤沈下により甚大な被害を受けた。水産物の卸売市場で沿岸地区に立地していないものについても、地震の揺れによる施設の損壊や停電による営業の制約等の被害が発生し、水産物の流通に支障が生じた。

北日本の各地では、内水面漁業協同組合等が運営する多くのサケ・マスふ化場においてふ化放流事業が実施されている。サケ・マスふ化場は、シロザケが遡上する河川に面したところに設置されているが、河口からあまり離れていない場所にあったふ化場では、河川をさかのぼって押し寄せた津波によって給排水施設や稚魚の飼育池が破壊され、育成中の稚魚が流されるなどの被害を受けた。

一方、地方公共団体や漁業協同組合によって運営されているアワビ、ウニ、ヒラメ等の放流用種苗生産施設は、飼育のために新鮮な海水を取水する必要があったことから、全てが海沿いに立地しており、今回の津波によって各地の種苗生産施設は、種苗生産棟の全壊、生産途中の種苗の流失等、壊滅的な状況となった。

本県の水産加工業者の多くは、地元の港に水揚げされる魚介類を加工し、付加価値をつけて出荷・販売することを原点として事業を発展させてきた。このため、地域の拠点となる漁港の後背地には水産加工場が多く立地している。拠点漁港のうち、気仙沼市や石巻市等では、共同の残さ処理施設や排水処理施設等を有した大規模な水産加工団地が形成されていたが、漁港の後背地に所在していた水産加工場では、押し寄せた津波によって工場建屋の流失、浸水による加工機械の破損、冷凍保管されていた原料が停電のために腐敗するといった被害が発生した⁶。



漁場に漂流・堆積しがれきの撤去

亘理町では、沿岸部の防潮堤（漁港海岸 1,413m）は津波により大半が流出し、離岸堤5基についても流出の被害があった。また、漁港の護岸等の施設は破壊・流出の被害に加え地盤沈下の被害があった。泊地及び航路ではがれきの流入や砂の堆積等の被害があった。また、荒浜沖に約800台あった養殖いかだが流出し、荒浜漁港に係留していた海苔船も被害を受けた。陸上では海苔乾燥施設などが流出又は浸水の被害を受け、被害総額は約10億6千万円にのぼった。

塩竈市が管理する漁港については地震、津波により甚大な被害を受け、所有する漁船の3分の2が津波により流出・損壊した。また、養殖施設については津波により全壊、水産加工関連施設については沈下、浸水、

⁵ 漁業協同組合等が組合員による共同利用のために保有している沿岸地区等に立地する各種施設で、産地魚市場施設、荷さばき所、給油施設、共同作業場、製氷冷凍冷蔵施設、生産資材倉庫、種苗生産施設等

⁶ 水産庁：『平成23年度 水産白書』（水産庁、平成24年）

第4章 応急・復旧対策

損壊の被害があったほか、魚市場については施設本体及び水揚岸壁にひび割れや地盤沈下などの被害が生じた。

気仙沼市では、市内全 38 漁港（県管理 7 港、市管理 31 港）が被災した。沿岸漁業の漁船 3,633 隻中、3,164 隻が被災した。養殖施設は、約 18,000 台の全てが被災した。水産加工施設 102 経営体と製水冷凍施設 90 工場ほとんどが被災した。

石巻市では、市内全 44 漁港（県管理 10 港、市管理 34 港）が被災し、市管理漁港の被害額は約 692 億円（県管理漁港の被害額は約 981 億円）となった。防波堤の破損・流出は多数であり、定置網や養殖施設はほぼ全壊し、漁船については、2,762 隻（震災前 3,230 隻のうち 85.5%）が損失した。また、水産加工団地（魚町）、水産物地方卸売市場、超低温冷蔵施設、魚町水産加工共同排水処理施設が津波により被災した。

県では、被害額の算定にあたり迅速化を図るため、例えば、被災した漁船隻数は、震災から約 2 週間後に各漁業協同組合及び支所に被災を免れた船の隻数を聞き取り、この値を震災前の漁船登録隻数から差し引くことで、被害額はトン数階層別に一般的な漁船価格を設定して算定した。破損した冷凍庫内の保管水産物の被害額は平均単価を設定して算定した。

県内における水産業関係の被害は、次のとおりであった。（図表 4-8-6 参照）

図表 4-8-6 県内の水産業関係の被害

被害種別	箇所数等	被害内訳	被害額
水産施設被害	577 か所	共同利用施設、流通加工施設、内水面施設の損壊等	48,168,575 千円
うち津波被害	561 か所	共同利用施設、流通加工施設の損壊等	47,241,306 千円
漁港施設被害	213 か所	漁港施設（140 漁港）、海岸保全施設（64 海岸）、漁業集落排水施設（9 地区）の損壊等	438,579,534 千円
うち津波被害	213 か所	同上	438,579,534 千円
漁船等被害	12,023 隻	大破・滅失等（20 t 未満 12,005 隻、20 t 以上 18 隻）	112,928,000 千円
うち津波被害	12,023 隻	同上	112,928,000 千円
養殖施設等被害	67,158 か所	カキ等養殖施設（67,144 施設）、アサリ等増殖場（14 施設）	28,167,976 千円
うち津波被害	67,158 か所	同上	28,167,976 千円
水産物等被害	99,045 t	ノリ、ワカメ、コンブ、カキ、ホタテ、ホヤ、ギンザケ、サケ等	33,247,790 千円
うち津波被害	98,945 t	ノリ、ワカメ、コンブ、カキ、ホタテ、ホヤ、ギンザケ	33,100,000 千円
漁業用資材被害	1,609 か所	定置網（831 か統）、養殖等資機材（741 台）の損壊等	19,290,770 千円
うち津波被害	1,609 か所	同上	19,290,770 千円
合計	—		680,382,645 千円
うち津波被害	—		679,307,586 千円

（平成 24 年 5 月 10 日時点）

⑥ まとめ

今回の震災では、被害状況の調査にあたる県や市町村はもとより、関係機関の職員自身の被害も甚大であり、加えて沿岸漁業の現場では津波の余波を警戒し、調査は危険を伴う難しいものであったため、農林水産分野における被害の規模と態様を早期に把握することが困難であった。

農林水産業分野において、発生した被害状況をより正確に把握することは、管理する施設や二次災害防止のための応急・復旧措置の内容や規模と密接不可分である。

県は岩手・宮城内陸地震において航空写真から被害調査をしている。今回の震災でも、津波浸水区域図や航空写真等から被害施設の確認や海岸防災林の被害面積、被害額等の推計を行った。これにより、津波災害にかかる被災面積が広大であることや捜索活動のため津波浸水域への立入りが制限される中、市町村に負担をかけずに被害額の概算を迅速に把握することができた。今回の推計手法を、今後の大規模災害でも適用可能なものとして、他県にもノウハウを伝えることが重要である。

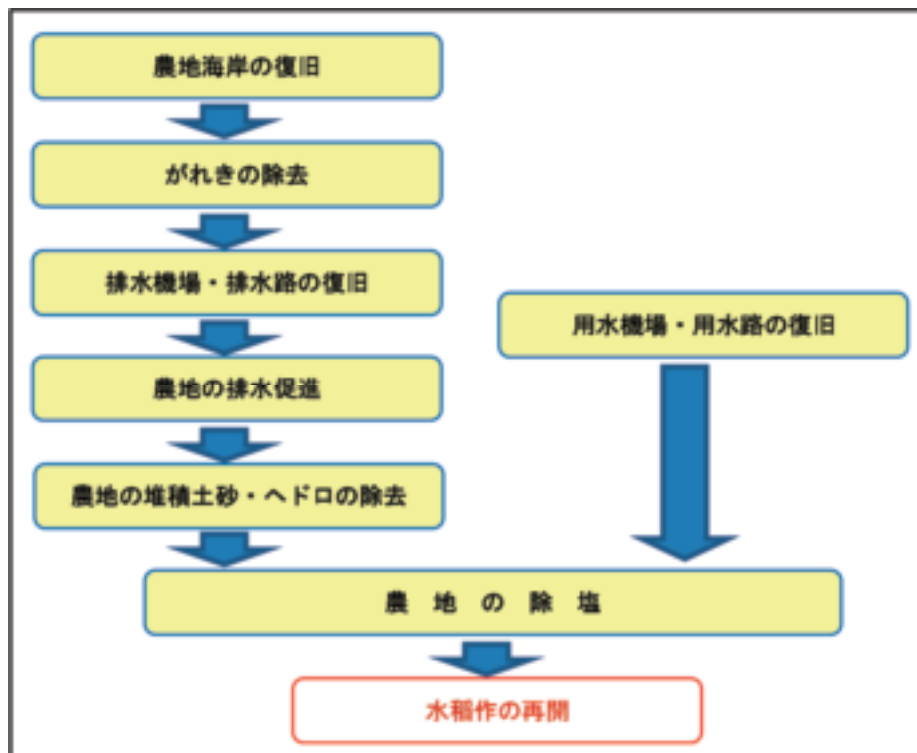
2 農林水産施設の復旧

(1) 農地・農業用関連施設対策

イ 県の主な対応

震災により復旧対策が必要となった農地は、県内全体で約13,000haにのぼった。農地・農業用施設災害の事業主体は、通常は土地改良区等の団体や市町村が担うが、被害の甚大さから、国、県により役割分担し、対応にあたった。県では、農林水産部内の2課で構成する横断チームを結成し、通常業務とは別に今回の震災の課題について、このチームごとに対応を進めた。これは、時間の経過とともに変化するニーズに合わせてチーム数を柔軟に変更し、また、人員を柔軟に配置したことで災害対応の各問題に対する責任・担当が明確になる効果があった。最終的には20チームを編成し、国、市町村、土地改良区等の関係機関との調整にあたった。なお、農地復旧の手順はおおむね次のとおりであった（図表4-8-7参照）。

図表4-8-7 農地復旧の手順



(1) 農地海岸の応急復旧

堤防が破壊されたため、背後の農地を波浪による浸水や越波から防御することが必要となり、本格的な農地海岸の復旧の前に、大型土のうの設置による応急復旧を行った。

3月17日、海岸堤防応急工事のための査定前着工について国と協議を開始し、松島町の農地海岸早川地区の堤防応急復旧工事(L=160m)を着工し、3月24日からは、亘理町大畑浜・吉田砂浜海岸、山元町須賀海岸の応急復旧工事を着工した。5月27日には、被災した10の農地海岸のうち、亘理・山元地区の農地海岸区域の災害復旧対応を国に要請し、6月22日に、亘理・山元農地海岸区域内の特定災害復旧等海岸工事について国が代行で施工することが決定され、国による応急仮堤防設置工事が開始された。

(g) 排水機場の応急復旧

農地に海水が湛水していることから、3月13日、県では、名取地区の海水排水対策を東北農政局に要請した。このことを受け東北農政局では、まず名取地区に湛水排除用の応急ポンプの貸出を行い、その後順次、亘理・山元地区、仙台東部地区、七ヶ浜地区、松島地区、鳴瀬地区、河南矢本地区、稲井地区、北上川沿岸地区にも貸出等を行った。なお、本排水作業の目的には、行方不明者捜索も含まれていた⁷。

津波で被災した排水機場については、3月29日、農業用排水機場の点検復旧に係る連絡会議を開催し、ポンプメーカー10社に協力を依頼、3月30日から69か所の排水機場診断復旧状況調査を実施した。

排水機場の応急復旧にあたっては、国営造成施設の応急復旧を行っている東北農政局と連携し、また、ポンプメーカー等の協力によって、津波により被害の生じた69か所の農業用排水機場のうち、平成24年3月時点で全台稼働39か所、一部稼働13か所の計52か所が稼働を再開し、復旧率で76%、農地面積カバー率で89%まで回復した。



応急ポンプによる排水の様子

(h) 沿岸13市町⁸の災害廃棄物処理等

災害廃棄物処理は市町の業務であるが、津波等による災害廃棄物の量が膨大であり、行方不明者捜索を行う上でも緊急的に処理を実施する必要があったことから、県と7市町⁹が委託契約を締結し、県において農業用排水路と農地の災害廃棄物処理を実施することを決定した。はじめに基幹的排水路の下流部から作業に着手し、上流に向かって作業を進め、地域の湛水の排除を促進し、次に、広大な農地のがれき撤去作業を行うなど、効率的に仮置場までの撤去・運搬業務を実施した。

農地上のがれき撤去については、県及び市町が6月から随時開始し、沿岸13市町のがれき撤去（農地から一次仮置場まで撤去・運搬）の進捗率は9月時点で約43%、平成24年4月時点においては約95%となった。

(i) 農地の堆積土除去・除塩

津波被害を受けた農地の復旧対策や農作物の技術対策を迅速かつ的確に行うため、4月28日に県農林水産部内に農地復旧支援チーム¹⁰を設置した。同チームには、農地の土壌改善や農作物等の技術対策の業

⁷ 湛水排除作業については、別途県土木部河川課経由で東北地方整備局へ要請し、排水ポンプ車による排水作業も併せて実施していた。

⁸ 仙台市、石巻市、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、利府町、南三陸町

⁹ 石巻市、名取市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町

¹⁰ 農林水産部内の農業関連課・所から構成される組織横断のチーム

務を行う技術指導班と農地・農業用施設の災害復旧事業や農地の除塩対策を行う農地対策班を置き、農地復旧事業の着実な実施から農作物等の技術対策まで一体となって支援を行う体制を整備した。さらに、必要に応じて東北大学、宮城大学等の大学関係、東北農業研究センター及び農業工学研究所等の独立行政法人より技術的アドバイスを受けることとした。

津波で被災した農地の除塩については、塩害被害への対応経験のある熊本県から資料提供を受け、その後、技術者2人の派遣を受けた。

9月21日に東日本大震災の津波被害に対する農地復旧の見通しを公表し、所管課をまたがる業務について農地災害・除塩対策チームが中心となり、除塩の基準や管理等のソフト面と復旧工事の実施等のハード面をそれぞれ担当課で担った。

なお、津波により浸水被害を受けた県内の農地14,300haのうち、県は平成23年度水稲作付に係る除塩対策を東部管内などで約1,100haにわたって実施した（図表4-8-8参照）。

図表4-8-8 農地復旧・除塩対策年度別施工面積一覧

単位：ha

	農地被害面積	除塩・農地復旧 施工面積			合計
		H23年度春施工	H23年度	H24年度以降	
仙台市	2,115	60	560	1,380	2,000
塩竈市	27	0	0	10	10
名取市	1,671	50	900	550	1,500
多賀城市	97	70	0	0	70
岩沼市	1,248	0	440	760	1,200
亶理町	2,050	0	1,020	980	2,000
山元町	1,423	0	520	880	1,400
松島町	127	10	20	0	30
七ヶ浜町	176	0	130	10	140
利府町	1	0	0	0	0
仙台管内計	8,935	190	3,590	4,570	8,350
石巻市	2,642	920	240	960	2,120
東松島市	1,620	40	680	680	1,400
女川町	10	0	0	0	0
東部管内計	4,272	960	920	1,640	3,520
気仙沼市	672	0	100	570	670
南三陸町	462	0	20	440	460
気仙沼管内計	1,134	0	120	1,010	1,130
県内合計	14,341	1,150	4,630	7,220	13,000

※被害が軽微な農地を除き、対策が必要な面積を計上

(6) 災害査定

県では、4月中旬から災害査定の簡素化について国と協議を開始した。農地の災害査定は通常農地1枚ごとに申請する必要があるが、農地・農業施設の被害が甚大であるため、災害査定を簡素化を図るために、農林水産省と財務省との調整の結果、GIS¹¹（地理情報）データにより一定区域内を設定し、その中にある田畑、用水路など標準的なものが被災したと仮定、面積あたりの単価を設定するという標準断面方式の災害査定手法を導入し、手続の迅速化を図った。これにより、査定作業は簡素化した。最終

¹¹ Geographic Information Systemの略

的には現地の被害状況確認が必要であり、復旧工事は査定後に行った被害状況確認の結果を受けて、計画変更した上で実施することとなった。

本震災で行われた災害査定¹²では、農地・農業用施設及び海岸保全施設・除塩等の査定件数が2,449件、査定額1,160億500万円であった。

なお、県では農地・農業用施設の復旧は、平成24年1月31日に東日本大震災に係る農地・農業用施設の復旧復興のロードマップを公表し、3年間での本復旧を目指すこととした（図表4-8-9参照）。

図表4-8-9 農地・農業用施設の復旧復興のロードマップ

	H23	H24	H25	H26	H27	備考
■ 農地（除塩含む）	本復旧					
面積：13,000ha	5,250ha	4,100ha	3,650ha			津波浸水面積は14,300ha
進捗率（%）	40%	72%	100%			
■ 農業用施設	応急	本復旧				
排水機場：47施設	4施設	21施設	22施設			
進捗率（%）	9%	53%	100%			
■ 農地海岸	本復旧（必要に応じまちづくりと調整）					
農地海岸：94海岸						
■ 農山漁村地域復興基盤 総合整備	本復旧（必要に応じまちづくりと調整）					
面積：約4,000ha※						

※調査対象面積であり、地元との調整等により増減する可能性がある

（平成24年1月31日公表）

ロ 農業再生に向けた市町村の取組

仙台市では、震災により甚大な被害を受けた東部地域の農業者の営農再開支援及び農業復興を推進するため、農業協同組合及び土地改良区と連携し仙台東部地区農業災害復興連絡会を4月5日に発足させ、農地の復旧にあたりとともに、被災した農業者の意向や有識者の意見を調査し、特定災害復旧事業に併せ、農地の大区画化や集約に向け取り組んだ¹³。

いちごは県の野菜産出額の約2割を占める最重要品目であり、亘理・山元地域はいちごの県栽培面積の約7割を占め、東北最大の産地であった。しかし、津波により同地域は栽培面積の約95%が生産不能となったため、農業協同組合、町、県で構成する復興プロジェクト会議に園芸部会が設置され、施設の早期復旧を支援した。

亘理・山元地域では、いちご産地の復興のため、東日本大震災復興交付金を活用して、いちご団地7か所（栽培ハウス面積約35ha）といちご選果場を整備し、平成25年9月からの作付けを予定している。

¹² 5月12日、13日の第1次査定から平成24年1月30日から31日までの第28次査定を実施

¹³ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

(2) 畜産業関連対策

イ 県の主な対応

(1) 牛乳の出荷対応

3月13日に、家畜保健衛生所職員が県内の乳業メーカー9社を訪問し、牛乳の供給可能状況を調査した。また、県内の酪農農業協同組合等に被害状況と今後の対策を確認した。

3月20日から一部で集乳が再開され、4月下旬に、県内に9つある乳業工場のうち5工場で学校給食用牛乳の製造を再開した。他の4工場も県外関連工場からロングライフ牛乳を取り寄せたことにより、給食開始前までに供給可能となり、5月25日までには全ての工場で製造が再開された。

(2) 肉畜の出荷対応

3月17日に、県は国に対して畜産関係の被害状況を説明し、国としての対応を要請した。また、同日、全国農業協同組合連合会宮城県本部長に対して畜産物出荷に向けた支援協力についての要望書を提出し、3月20日から東京方面へ肉畜の出荷が開始された。

(3) 被災家畜対応

3月22日から24日にかけて、県はいしのみき農業協同組合からの要請を受け石巻市北上地区の黒毛和牛35頭を宮城県農業公社白石牧場（白石市）に避難させた。

県は、石巻市からの委託を受け、4月1日から10月19日までに239頭の死亡牛の回収・運搬・化製・埋却処理を行った。また、死亡豚については、4月28日から6月16日までに350頭を回収し埋却処理を行った。死亡馬については、5月6日に1頭の埋却処理を行った。死亡鶏については、4月4日から10月6日までに170,991羽の埋却処理を行った。さらに、市町村が実施する災害等廃棄物処理事業費補助金の助成対象とならない家畜約924,000頭羽の処理に対して経費の助成を行った。



被災牛の移動の様子

(4) 家畜飼料の撤去

津波被害を受けた飼料保管施設等にある腐敗した家畜飼料について、県は市町村から委託を受け、石巻市にある11事業場の被災飼料約49,600m³を4月21日から、塩竈市にある3事業場の約1,170m³を4月28日から撤去を開始し、平成23年度中に完了した。

ロ 畜産農家に対する市町村の対応

七ヶ宿町では、停電により畜産農家が乳牛の搾乳を行うための機械を使用できない状態であった。乳牛は搾乳を行わないと乳房炎になってしまうため、発電機の手配を行い、町内で乳牛を飼育している農家8戸を巡回して搾乳のための機械に通電した。

③ 林業関連対策

イ 県の主な対応

(1) 治山施設の復旧

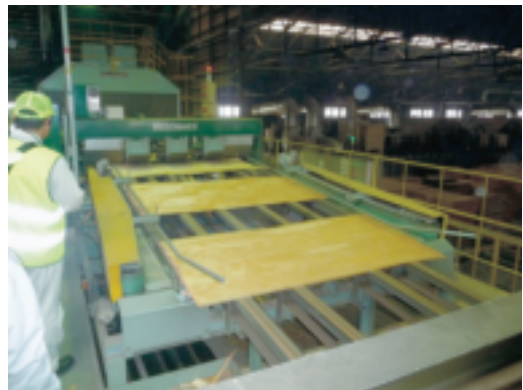
県管理治山施設については、災害査定受検前の9月に関係市町と連携して海岸部の施設計画の調整を行うとともに、受検準備資料の作成の指導を行った。災害査定は、10月以降4回実施され、防潮堤及び海岸防災林の復旧について採択を受けた。

8月に県は林野庁に対し、仙台湾沿岸の民有林海岸防災林や気仙沼市4地区の海岸防潮堤の復旧について要望した。気仙沼市の海岸防潮堤については、8月に特定民有林直轄治山施設災害復旧事業として実施されることが決定した。また、仙台湾沿岸の民有林海岸防災林については、10月以降、東北森林管理局・仙台森林管理署等と計画書策定のための調整を行い、11月に直轄治山事業として実施されることが決定した。

(2) 林業・木材産業施設の早期再開

被災した林業・木材産業事業者が早期に復旧することで木材需要が回復するよう、県は合板製造会社、製材工場、チップ製造事業者などのこれら事業者への支援を実施した。その結果、沿岸部の木材加工施設については、平成23年度中に主要な施設の復旧工事にほぼ着手し、その他の施設についても平成24年度の早い時期までに着手する見込みとなった。震災直後は生産停止となっていた沿岸部の合板工場や大型製材工場の生産能力が7割から8割まで回復したことに伴い、平成23年度末における木材製品出荷額は約106億円となり、震災前と比較して約54%まで回復した。

特用林産物生産施設については、県が生産施設や資機材の復旧を支援し、平成23年度中に8割の事業者が復旧に着手した。平成24年度内には、ほぼ全ての事業者が復旧に着手し、平成25年度までに全施設の復旧完了と生産再開を目指すこととした。



合板製造施設の生産再開

(3) 山林種苗生産施設の復旧支援

津波により林業用種苗生産用の施設・機械が浸水被害に遭った東松島市の生産者に対し、被害状況を調査するとともに、生産者からの早期復旧の要請等を受け、県では東日本大震災復興基金を活用して生産設備・機械の復旧を支援し、平成24年度内の復旧完了を目指すこととした。

(4) 災害査定

被災した林道施設62か所は平成23年度内に災害査定¹⁴が全て終了し、15か所の復旧に着手するとともに、平成25年度内に全ての施設の復旧を完了する予定とした。治山施設のうち内陸部の4か所については6月に、沿岸部の20か所については10月から平成24年3月まで災害査定¹⁵を受けた。

今回の震災で行われた治山・林道施設の災害査定件数は86件、査定額は76億6,500万円であった。

¹⁴ 7月4日の第1次査定から11月11日までの第6次査定を実施

¹⁵ 6月6日の第1次査定から平成24年3月22日の第6次査定までを実施

(4) 水産業関連対策

イ 県の主な対応

(i) 漁港の災害廃棄物撤去

救援物資の受入れ等に必要な輸送航路を確保するため、がれきを撤去することが急務であった。

航路・泊地内のがれきを撤去するため、県は（社）日本埋立浚渫協会に依頼し、作業船の回航予定を調整して全国から作業船を呼び集めて対応にあたった。また、作業の進捗状況についても情報共有を図り、最大時25隻の作業船でがれき撤去を実施した。

県営主要5漁港（気仙沼・石巻・塩釜・女川・志津川）の緊急物資海上輸送航路確保のため、3月19日に気仙沼漁港からがれき撤去に着手し、4月1日までに主要5漁港を開港した。それ以外の県営22漁港においても航路・泊地のがれきを撤去し、7月11日までに工事を終了した。

市町営漁港においてもがれきの撤去を実施し、12月まで順次撤去工事を完了した。

(ii) 漁港の応急工事（地盤沈下による冠水対策）

気仙沼漁港、石巻漁港などでは、航路・泊地のがれき撤去と同時に海上から救援物資の受入準備のため、地盤沈下した岸壁や臨港道路等の嵩上げ応急仮設工事を実施した。臨港道路の嵩上げ工事は3月末から5月末までにおおむね完了した。また、気仙沼漁港においては、6月のカツオの水揚げに対応するため、岸壁（L=200m）を60cm嵩上げし、6月28日には発災後初のカツオの水揚げが行われた。

各漁港においても同様に、漁港関係者と調整を行い岸壁及び物揚場の必要最低限の嵩上げ工事を実施した。気仙沼漁港や志津川漁港においては、海岸保全施設の海岸護岸が沈下及び崩壊したため、波浪等の影響による海水の流入防止及び国土保全の目的で、応急仮設工事（大型土のう設置）を行い、平成24年3月までに終了した。

(iii) 漁場の災害廃棄物撤去

漁場については、沿岸漁場を5ブロック（気仙沼市沿岸、南三陸町沿岸、石巻市北上町から牡鹿半島先端沿岸、牡鹿半島先端沿岸から東松島市波島先端、東松島市波島先端から山元町）に分けてがれきの撤去作業を開始した。平成24年2月末にはほぼ養殖漁場全域で撤去作業が行われ、合計で約15万m³のがれきを撤去した。撤去したがれきは漁港岸壁等に仮置きし、分別した上で庁内関係課や関係市町と調整して、各市町の指定する一次仮置場まで運搬した。

クレーン船等を利用したがれき撤去は水深20m程度が限界であるため、水深20m以深に堆積したがれきの撤去をどのように行うかが課題となった。また、撤去されずに残ったがれきは、海が荒れると既にながれきを撤去したエリアに再流入してしまう問題もあった。

県では、早期の漁業生産力の回復を図るため、一般回収型漁場生産力回復支援事業として、漁場を漂流している細かいがれきや磯場に漂着した漂流物の回収などを実施する漁業者や漁業従事者及び地域住民に対する支援を行った。さらに、操業中回収型漁場生産力回復支援事業として操業中に回収したがれきの処理に対する支援を行うとともに、広域回収型漁場生産力回復支援事業として底曳網漁船による広域的ながれき撤去作業への支援も行った。また、底曳網漁船によるがれき撤去作業の際に、通常底曳網ではがれきなどによる網の破損が著しくなることから、効率的に漁場へ堆積したがれきを撤去するため、底曳網漁船が使用するがれき回収装置（がれき撤去専用の丈夫な底曳網）の購入費について4つの漁業協同組合に補助を行い、広域回収型漁場生産力回復支援事業と併せて効率的ながれきの回収作業を支援した。

(c) 水産業共同利用施設及び養殖施設の復旧支援

被害を受けた水産業共同利用施設の復旧には、国の第1次補正予算ないし第3次補正予算を活用して早期復旧を支援した。

第1次補正予算の災害復旧事業では、12月に県内の6施設（共同カキ処理場、ノリ加工処理施設、養殖施設等）で国の災害査定を受け、ほぼ申請どおりの査定額（査定決定額1億2,767万6千円）が認められ、被災した施設を原形復旧した。その他のカキ処理場やノリ加工処理施設、ワカメ・ホタテ・ホヤなどの作業場の修繕や機能回復に必要な不可欠な機器の購入には、第2次補正予算の復旧支援事業を活用して早期復旧を図り、養殖業の再開を推進した。また、漁業協同組合及び漁業生産組合が本格復旧に向けた施設整備に対し、第3次補正予算の復旧整備事業で支援し、養殖業の復興を推進した。

(d) 腐敗水産物の処理

3月27日、気仙沼市と石巻市の関係者から、停電による冷凍冷蔵機能の喪失により大量の冷凍水産物が溶け出しており、今後腐敗の進行に伴い悪臭の発生など衛生対策を早急に実施する必要があるとの要望が県に寄せられた。被災地周辺の情報が不明であったため、過去の統計データ等を解析したところ、電力復旧が早かった塩釜市を除いた気仙沼市、石巻市、女川町における冷凍水産物の在庫量は、約5万tから6万tと想定された。

腐敗水産物の処分方法として想定していた焼却処分は、施設が被災したため不可能であった。

また、県内の県有地等公共用地に埋立てようとしたが、土葬に使用されていたことなどから用地が確保できなかった。そこで、国際条約で原則禁止されている海洋投入の可能性について検討することとした。処分方法等については、内閣府、環境省、国土交通省、農林水産省、水産庁、海上保安庁など、庁内に設置されていた政府現地対策本部と協議の結果、4月1日には、処分方法を海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号）の特例により認められる産業廃棄物¹⁶の海洋投入とすることに決定し、同日付けで国に対して知事名により申請を行い、4月7日の告示により海洋投入が正式に認められた。4月8日から各冷凍冷蔵施設からの搬出作業に着手し、4月11日に第1船が気仙沼市から約90km東方沖の海上にて最初の海洋投入処分を実施した。海洋投入できない梱包水産物は県外の産業廃棄物処分場に4月25日から搬出して埋立処分を開始した。処理の総量は、海洋投入5.3万t、埋立処分1.9万tで、女川町を含む石巻地区は6月24日に、気仙沼地区は7月1日に全ての処理が終了した。

(e) 魚市場の再開支援

県内主要魚市場の再開支援は、国の第1次補正予算による水産業共同利用施設復旧支援事業の対象を魚市場関連施設に絞って優先的に実施された。さらに、それぞれの産地主要取扱魚の水揚げ時までの機能回復を目標に掲げ、県、市町、地元業界が一丸となり水揚げ機能の応急復旧に取り組んだ結果、塩釜は4月4日に再開を果たし、気仙沼は6月23日、女川は7月1日、志津川は7月4日、石巻は7月12日にそれぞれの魚市場が再開できた。



塩釜魚市場の再開

¹⁶ 動植物性残さであり、摩砕かつ油分を除去することにより環境省令で定める基準に適合するものにしたもの。ビニール等による梱包水産物は不可

(b) 水産試験研究機関の復旧

県の水産試験研究機関は、内水面水産試験場を除く4か所（水産技術総合センター本所・同センター気仙沼水産試験場・同センター養殖生産部種苗生産担当及び水産加工開発部）及び漁業調査船3隻（新宮城丸・拓洋丸・蒼洋）が被災して研究機能を失った。研究機関の拠点施設である水産技術総合センター本所については、水産業の復興に向けた調査研究体制の確立のため早急に現状復旧する必要があることから、4月に工事を着手して対応したが、被害が甚大であったことから復旧までに約8か月を要した。

(f) 漂流漁船の処理

漂流船の対応については、海上保安庁宮城海上保安部・国土交通省東北地方整備局・北海道から千葉県に至る太平洋沿岸道県・県漁業協同組合との連絡調整を行った。海上保安庁による生存者捜索活動に伴い506隻の漂流船舶が確認され、うち15隻の宮城県登録漁船が石巻工業港及び小名浜港に回収された。

県では、回収された船舶について管理する国土交通省東北地方整備局塩釜港湾・空港整備事務所から情報提供を受け、漁船登録情報を参照の上、所有者所属漁業協同組合に回収船情報を速報する情報連絡体制を構築して、所有者への漁船の返還を推進した。また、他道県に流出した船舶についても、相互に情報交換し、所属漁業協同組合への連絡体制を構築して漁船の返還を推進し、6月21日には6隻の漁船を所有者に返還することができた。

(o) サケふ化場の応急復旧

県内18河川20か所のサケふ化場のうち7河川8ふ化場が壊滅的な被害を受け、親魚捕獲施設については8河川8ふ化場が大きな被害を受けた。また、県内4地域で実施されていた海中飼育の施設も津波により全壊した。さらに、内陸部で津波被害を免れた12ふ化場や親魚採捕施設についても地震による被害が多く見られ、復旧に多額の費用を要する状況であることから、平成24年春のサケ稚魚放流に向けた生産に大きな障害となった。このため、平成24年春にサケ稚魚を放流できるよう、大きな被害を受けた5か所のサケふ化場の飼育池や揚水ポンプなどの応急復旧や4か所の海中飼育施設の整備等への支援を行った。また、サケは加工・流通等の関連産業を含め、本県の沿岸漁業を支える重要な魚種であることから、平成24年春のサケ稚魚生産・放流を最大限に確保するための調査や計画づくりを行うとともに、各ふ化場の平成23年度のサケ稚魚生産計画を達成するため、緊急支援として放流種苗の確保に要する経費の支援を行った。その結果、同年度のサケ沿岸来遊数は、148万尾（前年比80%）であったが、サケ稚魚の放流数は、5か所のサケふ化場の復旧や県内のサケふ化場間の種卵や稚魚の移出入、内水面水産試験場の協力による発眼卵生産などを行い、約5,000万尾（前々年比75%）のサケ稚魚の放流を行うことができた。

(x) 災害査定

甚大な津波被害を受けた県営27漁港の災害復旧工事を実施するため、国の災害査定を受けた¹⁷。これに先立ち、県は被害調査・詳細調査及び設計業務を業務委託により実施した。また、市町営113漁港の災害査定¹⁸が円滑に行われるよう、県は市町に対し査定随行及び実施査定における技術的助言などの支援を行った。災害査定の実施を受けて、平成24年3月から石巻漁港をはじめ災害復旧工事を発注し、本格

¹⁷ 7月19日から22日までの第1次査定から、12月26日から28日までの第13次査定を実施

¹⁸ 11月7日から11日までの第8次査定から、平成24年1月23日から27日までの第16次査定を実施

第4章 応急・復旧対策

復旧に着手し、市町営漁港についても査定決定を受け、本格復旧に向けた技術的助言等の支援を行った。

今回の震災で行われた漁港施設・海岸保全施設についての災害査定件数は 1,439 件、査定額は 2,525 億 1,900 万円であった。

ロ 水産業再生に向けた市町村の取組

仙台市では、震災前、県漁業協同組合仙台支所管内に漁船 52 隻が在籍していたが、津波により大多数の漁船が流出した。また、同組合仙台支所の基幹事業であるノリ養殖についても壊滅的な状況であった。被災漁業者の漁業再開のため、漁業者が共同で利用する漁船・漁具の整備等に対して国・県合わせて約 83% まで補助を行う共同利用小型漁船建造事業及び共同利用漁船等復旧支援対策事業が 5 月に創設された。管内の漁業者 14 人が本事業を利用し、共同利用漁船・漁具を整備した¹³。

気仙沼市では、平成 24 年度においては市管理漁港 31 港のうち 8 港の復旧に着手しており、その他の漁港については発注準備を進めた。県漁業協同組合では当面必要な養殖施設数は約 10,000 台となっており、水産業共同利用施設復旧整備事業や激甚災害復旧事業を活用して復旧を進めている。

女川町では、漁港の復旧は進んでいるものの、漁獲物を買受ける工場の建設には至っていないことが課題となっていた。漁獲物を買受ける企業数が少ないため、平成 24 年度は 1 日 3 隻のサンマ船しか稼働できなかった。そこで、1 日 10 隻、1,000t 以上の水揚げを目指し、復旧を進めていく計画とした。

⑤ 復旧状況

県内における農林水産業関連施設等の主な復旧の進捗状況は、次のとおりであった（図表 4-8-10 参照）。

図表 4-8-10 県内における農林水産業関連施設等の主な復旧の進捗状況

分野	対象	復旧対象	復旧状況	復旧率
農業 関連	農地(除塩を含む)	復旧対象面積：約 13,000ha	復旧面積：5,250ha	約 40%
	農業用施設 (排水機場)	復旧対象施設：47 施設	本復旧施設：4 施設 (応急復旧で既に約 8 割の排水能力を回復済)	約 9%
	水稻 (作付面積)	平成 23 年生産配分時面積 ：71,020ha	地域間調整後の平成 23 年作付面積：66,400ha	約 93%
	園芸 (園芸施設面積)	被災前園芸用生産施設面積 ：924ha	園芸用生産施設面積：671ha	約 73%
畜産 関連	畜舎・畜産関連施設 (堆肥センター等)	被災施設数：108 施設	復旧施設：28 施設	約 26%
林業 関連	治山施設 (山地・海岸)	被災施設数：23 施設	実施状況(着手)：4 施設 ※その他応急復旧：3 施設実施	約 17%
	林道施設	被災か所数：62 か所	実施状況(着手)：15 か所	約 24%
	木材加工工場の 製品出荷額	平成 22 年製品出荷額 ：約 276 億円(主要工場 16 社)	平成 23 年製品出荷額： 約 64 億円(見込)(4 月～平成 24 年 3 月末)	約 23%
水産業 関連	漁港 (復旧工事)	被災漁港数：142 港 査定決定額：2,525 億円	発注額：199 億円 仮工事完了 104 漁港 供用 38 漁港	約 8%
	漁船	震災前の稼働漁船隻数 ：約 9,000 隻	復旧した漁船の状況：約 4,400 隻	約 49%
	主要魚市場(塩釜、 石巻、女川、気仙沼) の水揚状況	平成 22 年の水揚金額 ：約 563 億円(平成 22 年 4 月 ～平成 23 年 2 月末)	平成 23 年の水揚金額：約 232 億円 (4 月～平成 24 年 2 月末)	約 41%

(平成 24 年 3 月時点)

⑥ まとめ

被災した農業者・漁業者等の生活再建のため、施設の復旧には早期に着手しなければならない。農地のがれき撤去を例にみると、河川、水路、農地についてそれぞれ国、県、市町村の管轄が分かれているが、県と農地被害の大きい7市町が委託契約を結ぶとともに、東北農政局とも連携を図ることで、基幹的排水路の下流から上流に向けて効率良くがれきの処理を進めることが可能となり、市町村の負担軽減にもつながった。また、がれき撤去が進むことで湛水の排水が促進されたことは、除塩・営農再開のみならず、行方不明者の捜索にも役立った。また、今回の震災で、県は災害査定手法で新潟県から標準断面方式のアドバイスを受けたほか、津波で被災した農地の除塩については、塩害の経験のある熊本県から資料提供や技術者の派遣を受けた。このように、被災経験のある地方公共団体からのノウハウの提供は、災害対応を迅速に進める上で効果的であった。

一方で、国から県に対して復旧・復興事業のための多くの予算が交付されたが、災害復旧事業では資材不足や資材・人件費の高騰による入札不調などで、確保した多くの予算が同年度内に執行できない問題が生じている。予算の繰越について、手続の簡素化や要件の緩和など柔軟な対応がとれるように国と調整する必要がある。

3 農林水産業の経営再建等対策

① 金融対策

イ 農林水産業制度資金への償還対応

農林水産業制度資金の償還に関しては、償還猶予等の運用を国に確認するとともに、既往貸付の償還期限の延長など条件の緩和について要請し、市町村や関係機関に必要な情報の提供を行った。約定償還日が迫っている当制度資金については、償還予定者をリストアップして償還猶予の手続きを行い、被災者の個別の実情に応じて可能な範囲で償還負担の軽減を図った。

ロ 農林水産業者等の金融相談・制度資金の周知

県では、3月14日に、平成23年東日本大震災金融相談窓口（農林水産分野）を設置し、制度資金の融通や償還についての相談に対応するとともに、4月末までは、緊急対応として土日祝日も含めて担当職員が交代で相談に対応した。農林水産業者は普段から最寄りの融資機関や市町村、県地方機関に相談することが多いため、県相談窓口の設置後も融資関係機関や市町村から確認のための問い合わせが中心で、5月末までの相談件数も50件程度であった。相談内容としては、復旧のために利用できる新たな制度資金の有無や内容、既往債務の返済の猶予に関するものが多かった。

また、被災した農林水産業者向けの金融支援に係る天災資金の発動や国の第1次補正予算、県の災害対策資金の状況等について、農林業関係機関向けの説明会を5月24日に大河原町と亘理町、5月25日に登米市と大崎市、5月26日に仙台市と美里町の県内6会場で開催したほか、水産業関係機関向けの説明会についても5月27日に気仙沼市、5月30日に仙台市の2会場で開催した。

ハ 被災した農林漁業者への金融支援策

県では、大震災に対応する災害対策資金は5月補正予算で創設し、市町村や関係機関と連携して農林業者向けは末端利率を無利子から年1.25%、漁業者向けは無利子から年0.75%とする利子補給を実施し、被災した農林漁業者の負担軽減を図った。また、国の天災資金の発動に係る無利子化に伴う利子補給についても併せて予算措置を講じた。

第4章 応急・復旧対策

8月補正予算において、県単独の災害対策資金に利子補給を行う沿岸市町に対し、市町の利子補給負担分の2分の1を県が利子補給を上乗せする特別利子助成制度を創設し、市町の財政負担の軽減を図った。

9月補正予算では、(一社)漁業信用基金協会の経営安定のために、保証債務の代位弁済経費の原資を貸付ける漁業信用保証基盤強化事業を創設し、被災漁業者の円滑な旧債務の整理と復旧資金の安定的な融通促進を支援した(図表4-8-11参照)。

図表4-8-11 県災害対策資金の概要

	東日本大震災農林業災害対策資金	東日本大震災水産業対策資金
対象者	・震災により農林業経営が困難となる個人及び団体 ・東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う出荷制限などにより農林業経営が困難となる個人及び団体	・震災により漁業経営が困難となる個人及び法人
使途	・施設の補修・更新、運転資金 ・運転資金	・施設の補修・更新、運転資金
貸付限度額	・個人150万円(特認300万円)・団体500万円 ・個人・法人1,000万円	・1,000万円
貸付条件	・無利子～年1.25%(取扱金融機関による)	・無利子～年0.75%(取扱金融機関による)
償還期間	・5年又は7年(うち据え置き1年)以内 ・7年(うち据え置き1年)以内	・13年(うち据え置き5年)以内

② 農業関連対策

イ 東日本大震災営農生活相談所・早期営農再開支援センターの設置

県は、4月8日に被災した農業者の経営及び生活の速やかな再建を図るため、本庁及び県地方振興事務所・農業改良普及センター、(財)みやぎ農業担い手基金、宮城県農業会議及び(社)宮城県農業公社に東日本大震災営農生活相談所・早期営農再開支援センター(以下「営農生活相談所」という。)を設置した。

営農生活相談所は、津波で塩類濃度が高くなった農地の除塩や農作物管理等の技術対策に加えて、経営再建に活用できる制度資金の紹介等、農業者からの相談に個別に対応した。また、津波によって施設や農地のみならず、住宅被害を受けた農業者に対し、農地の利用や関連する制度・事業のほか、営農資金や生産技術・経営等の各種相談に対応した。

一方、営農生活相談所では、県内外での移転営農や農業法人の雇用など、農業者の受入情報を収集した上で提供し、速やかな営農再開及び生活再建に向けた総合的な支援活動を行った。

営農生活相談所における相談件数は、4月から8月までが810件、9月から平成24年3月までが205件であった。相談内容は、発災直後は除塩対策や生産技術・経営関係の相談が寄せられたが、その後は営農資金関係や農地の利用関係、関連制度・事業関係の相談が常時続いた(図表4-8-12参照)。

図表4-8-12 営農生活相談所における平成23年度相談内容別の実績数

	生産技術・ 経営関係	営農資金関係	農業機械・ 資金関係	米の生産調整・ 水田利活用関係	農業法人等への 就労関係	移転営農関係	農地の利用関係	畜産関係	農地整備関係	除塩対策関係	関連制度・ 事業関係	その他	合計
4月から	207件	165件	65件	5件	7件	13件	65件	19件	18件	107件	61件	78件	810件
9月から	28件	38件	2件	0件	1件	3件	55件	13件	3件	6件	43件	13件	205件
合計	235件	203件	67件	5件	8件	16件	120件	32件	21件	113件	104件	91件	1,015件
割合	23.2%	20.0%	6.6%	0.5%	0.8%	1.6%	11.8%	3.2%	2.1%	11.1%	10.2%	9.0%	100%

※割合については四捨五入の関係で合計に一致しない

農業改良普及センターでは、被災した農地の復旧と営農再開等を支援する魅力ある宮城の農業・農村復興プロジェクトを立ち上げ、平成23年度から3か年の復旧期における取組事項を、次の5項目に整理し、営農相談所と連携した活動を行った。

- ・ 被災した農地の土壌調査と除塩対策支援
- ・ 営農意向調査支援
- ・ 営農再開支援
- ・ 津波を受けていない地域での生産拡大、就農支援
- ・ 放射性物資対策支援

ロ 米の作付調整

津波による浸水等によって、県内では約15,000haの農地が塩害や水没など甚大な被害を受け、米を作付できない地域が発生した。そのため、平成23年産米の生産数量を確保すること及び被災地域への支援を目的とする米の作付調整（県内調整・都道府県間調整等）が必要となった。

宮城県水田農業推進協議会が中心となり、被災地域の水稲作付分を被災していない地域が肩替わりして作付けした場合に10aあたり約15,000円の補償金を拠出してもらい、その補償金を被災した生産者に支援金として支払う地域間調整とも補償事業を活用して、作付調整を推進した¹⁹。

水稲の播種作業等が既に始まっている時期からの作付調整であったが、関係機関が一致団結して推進し、県内・県外の農業者の協力・支援を受けた結果、希望面積の約75%を調整することができ、被災した農家に対して約12,500円/10aの補償金が支払われた。

ハ 耕作放棄地の活用による被災者支援

県では、被災した農家等が耕作放棄地を活用して営農活動を再開するため、国の耕作放棄地再生利用緊急対策交付金等を活用し、南三陸町や亘理町における被災した農家等の耕作放棄地の再生支援を実施した。

県耕作放棄地対策協議会や地域耕作放棄地協議会と連携した事業PRの結果、被災した農家34人が耕作放棄地を再生させるための障害物除去、重機による掘削・整備、整地や土づくりなどを実施した。これに

¹⁹ 津波等で被災した沿岸部から5,766haが削減希望面積として出され、県内調整2,554ha、県外調整1,785ha、併せて4,339haの調整実績となった。

より、ハウスいちご、露地野菜、さといも・ソバ、牧草等を作付けし、営農を再開できたことは大きな成果であった。平成23年度営農再開の実績は、合計で2町6か所、1,085aであった。

二 農業機械・施設等の復旧・整備

激しい揺れによる施設の損壊、津波による施設や機械・資機材の流失など、本県の農業生産を支えてきた資本装備は甚大かつ広範囲の被害を受けた。市町村や農業協同組合が所有する農業関連施設については、従前からの災害対策である農林水産業共同利用施設災害復旧事業により復旧することが可能であるが、農業者組織等が所有する施設の多くは支援の対象外となっている。

このため、国の第1次補正予算において創設した東日本大震災農業生産対策交付金²⁰を活用し、園芸生産施設、水稻等の乾燥調製施設、畜産糞尿処理施設等の共同利用施設の復旧及びトラクター、コンバイン等の農業機械等のリース並びに営農再開に必要なパイプハウス等の資機材導入を支援した。

さらに、国交付金の交付率は2分の1となっているが、営農再開や生産活動の復旧に取り組む農業者にとっては残る2分の1の投資負担が過重なものとなっていたことから、(公財)ヤマト福祉財団による東日本大震災・産業基盤復興再生助成事業助成金を活用し、国の交付金事業と合わせて県独自の支援として、宮城県農業生産復旧緊急対策事業を創設し、農業者組織の施設復旧の取組や、農業協同組合等が事業主体であっても、農業者へのリースや資機材供給を行う取組に対して、事業費の4分の1以内の助成を行うこととした(図表4-8-13参照)。

また、津波等で被災した農業者の経営再開を支援する被災農家経営再開支援事業(国の第1次・第3次補正予算)は、経営再開の意思のある農業者が地域で行う復旧の取組に対して、水田作物(3.5万円/10a)、露地野菜(花き含)(4.0万円/10a)、施設野菜(花き含)(5.0万円/10a)、果樹(4.0万円/10a)等の支援金を交付するもので、平成23年度は沿岸部の12市町で合計38の復興組合が設立され、除草作業などに対して、29.5億円が交付された。

図表4-8-13 東日本大震災農業生産対策交付金及び宮城県農業生産復旧緊急対策事業の実施状況

取組の内容	件数	事業費(除く税額)	国交付金 ^{※1} 2分の1	県補助金 ^{※2} 4分の1
農業者組織復旧・整備	96件	2,995,992千円	1,497,996千円	748,980千円
農業者へのリース・貸付	26件	1,658,038千円	829,019千円	414,504千円
農業用資機材の導入	53件	1,696,822千円	848,411千円	416,981千円
小計	175件	6,350,852千円	3,175,426千円	1,580,465千円
市町村や農協等による広域的な共同利用施設の復旧等	63件	2,141,488千円	1,070,744千円	
合計	238件 ^{※3}	8,492,340千円	4,246,170千円	1,580,465千円

※1 国交付金：東日本大震災農業生産対策交付金

※2 県補助金：宮城県農業生産復旧緊急対策事業

※3 うち県補助金の対象件数は175件

(平成23年度)

ホ いちごの生産再開に向けた支援

作付面積の9割が壊滅的な被害を受けた亘理・山元地区のいちごの生産再開に向け、県、町、全国農業協同組合連合会等の関係機関が一体となり、施設の整備や資材の確保に向けた支援を行った。特に、生産再開に欠かせない定植苗を、県内はもとより栃木県、全農栃木県本部等の協力を得て、平成24年産いちご

²⁰ 農業生産関連施設の復旧、農業機械の導入、生産資材の購入、土壌分析等についての都道府県向け交付金

の定植苗124万本を確保することができた。資材調達の都合で、定植時期に遅れが出たほか、震災前と比較すると約2割の栽培面積での再開であったが、11月から収穫・出荷が開始された。

へ 被災者等生活再建のための農地転用手続の迅速化

被災により住宅が損壊し、農振農用地区域において建て替えを行う場合、土地を農振農用地区域から除外した後に農地転用許可手続を行う必要があるが、3月18日付け東北農政局農村計画部農村振興課長事務連絡「平成23年東北地方太平洋沖地震災害に対応した農地転用手続の迅速な対応について」に基づき、農振農用地区域から除外するための農業振興地域整備計画の変更手続と農地転用手続について並行処理を行った。県では、津波被害に遭った市町を中心に、3月12日から平成24年3月31日まで144件(2,185.4a)の農地転用許可を行った。

③ 畜産関連対策

畜産物の生産現場においても、畜舎等の施設の損壊や家畜の流出など、生産基盤に大きな被害が生じた。県では、3月18日、庁内に畜産関係被害相談窓口を開設し、畜産農家や関係機関からの相談に対応するとともに、東日本大震災復興基金による県単独の事業として、過去の災害で実施された事業例などを参考に、震災家畜緊急避難輸送管理支援対策事業、畜舎等施設整備支援対策事業、経営再建家畜導入支援対策事業を創設し、市町村を通じて早期の経営再開のための復旧等に要する経費の一部を助成した(図表4-8-14参照)。なお、平成23年度は5市5町で事業を実施したが、内陸市町村の申請が多数を占めた。

図表4-8-14 平成23年度畜産関連事業実績

事業名	件数	事業費	県補助金
震災家畜緊急避難輸送管理支援対策事業	7件	5,455千円	2,559千円
畜舎等施設整備支援対策事業	62件	281,340千円	75,505千円
経営再建家畜導入支援対策事業	52件	176,629千円	47,468千円
合計	121件	463,424千円	125,532千円

④ 林業関連対策

県内の木材需要を支えてきた海岸部の木材加工施設や木材チップの主要な受入先である製紙工場が甚大な被害を受け、県内の木材流通が停滞したことから、需要先の施設が復旧するまでの間、生産された木材等の流通停滞を回避するため、津波で流出した丸太の回収経費や素材、木材チップ等を緊急的に他地域の需要先に移送するための経費を支援した。支援先は合板製造会社、製材工場、チップ製造事業体、森林整備事業体等であり、素材については12工場の5万m³が秋田県や岐阜県などの合板製造会社や他県の製材工場等に移送され、また、木材チップについても21工場の16万5千m³が船輪等により関西・四国方面等へ移送された。

なお、被災者の住宅再建支援として、県産材を使用した新築住宅に対する既存事業の要件を変更し、被災者の利用促進を図った。平成23年度では、全118件のうち約8割が被災者による利用となった。

⑤ 水産業関連対策

イ 寄附漁船等の受入調整

寄附予定者、受入窓口(漁港等)と連携して漁船を失った漁業者とマッチングを図り、約100隻の漁船の寄附を受けた。

ロ ヒアリングの実施

3月30日、水産関係機関連絡会議を開催し、地区（浜、漁港）ごとにヒアリングを実施することとし、以下の項目の調査を決定した。本調査は、以後の国への要望、各種支援策等の基礎資料として活用した。

- ・ 漁業再開を希望している漁業者と漁業種目、再開時期
- ・ 残存している施設、種苗（種ガキ等）
- ・ 養殖漁場の再生（障害物除去、海底清掃等）か所（要望）
- ・ 残存している漁船、今後必要な漁船（時期）
- ・ 残存している共同利用施設（カキ処理場等）、個人施設（ノリ乾燥機等）
- ・ 今後必要な施設（時期）
- ・ 経営形態（協業化、共同作業等）
- ・ 経営的支援（漁業再開に必要な資金の手立て等）の要望
- ・ 利用を希望する漁港（集約化、拠点化の必要を理解してもらう）
- ・ 当面使用にあたっての障害の有無
- ・ 住居の状況、被災した場合は今後の居住予定地（要望）

ハ 漁業調整（操業自粛のための委員会指示発動）

県漁業協同組合は、4月5日の経営管理委員会において、漁場にがれきが流入している状況を踏まえ、安全操業（二次災害防止）の観点から浅海域における操業（養殖業における採苗作業は除く）を、当面の間、自粛することを決議し、自粛の徹底が図られるよう、宮城海区漁業調整委員会に対して委員会指示による操業の制限等の措置を要望した。

県では、これらの取組が効果的に行われるよう関係業者と調整を図った結果、宮城海区漁業調整委員会では指示発動に際し、他の関係者からの理解が得られていること、関係業者との調整が図られていることから、4月15日から5月31日までの間は区画漁業権の行使を停止する等、宮城県地先海面における操業を制限する指示を発動した。

ニ 漁業権の変更免許

津波により、特定区画漁業権に基づくカキ・ホタテ・ノリ・ワカメ等の養殖漁場は壊滅的な被害を受けた。養殖漁場の早期再開に向け、がれき撤去や養殖施設の復旧作業等が行われているが、本県の主力養殖種であるカキ・ホタテ等については、収穫まで少なくとも1年以上を要し、収入を得られるのは早くとも来漁期以降となることから、平成23年度漁期中に収穫・収入が期待できるワカメ養殖業への着業機運が高まった。

現行の区画漁業権における養殖種目の変更（ワカメ養殖業の追加）は、津波による壊滅的な被害からの早期復興のため必要な措置であることから、県では、関係業者との調整や10月17日に開催した公聴会による意見をもとに同漁場の漁場計画を策定するなど、現行の区画漁業権の変更免許について手続を進め、新たに漁場計画を樹立した計16漁場の変更免許を行った。

ホ 漁船調達支援

(イ) 共同利用漁船等復旧支援対策事業

共同利用漁船等復旧支援対策事業実施要綱（5月2日付け農林水産事務次官依命通知）の制定により、5月定例会にて予算を確保して事業化した。その後、県漁業協同組合から事業活用見込額を聞き取り、8月臨時会に補正予算を上程し、予算を増額した。9月末までに各地で説明会を10回以上開催するとともに、事業が円滑に進むように、国、県漁業協同組合、関係団体等と適宜打合せを行い、現場でのニーズ把握に努めた。

(ロ) 小型漁船修繕体制整備

（社）日本舟艇工業会等による被災地支援の一環として、緊急的に仮設修繕場を設置して、漁船の修繕環境を整備する被災小型船舶再生支援プロジェクト事業が実施された。

同プロジェクトによる仮設修繕場所の選定に協力するとともに、事業が円滑に進むように、県漁業協同組合、関係団体と適宜打合せを行った。

(ハ) 漁船登録手続の緩和

漁船登録手続が円滑に進むように、失効返納、新規登録等に係る添付書類や取扱等を緩和した。また、被災者負担を減らすため、手数料の減免措置を講じた。

ヘ 水産業に対する各種補助制度の活用支援について

県では、被災した漁業協同組合・水産加工業協同組合などが所有する水産業関連施設の復旧等に国等の実施する復旧・復興支援事業を活用できるよう、申請書類作成等の支援を実施した。

主な復旧・復興支援事業は以下のとおりである（図表4-8-15参照）。

図表4-8-15 水産業に対する主な復旧・復興支援事業

事業名	事業内容
水産業共同利用施設復旧支援事業 （水産庁）	被災した漁業協同組合・水産加工業協同組合などが水産業共同利用施設（荷さばき施設、加工処理施設冷凍冷蔵施設、製氷冷凍施設等）の早期復旧に必要な不可欠な機器等の整備に要する経費を支援する事業
水産業共同利用施設復旧整備事業 （水産庁）	被災した漁業協同組合・水産加工業協同組合等の水産業共同利用施設（荷さばき施設、加工処理施設、冷凍冷蔵施設、製氷冷凍施設、給油施設等）のうち、規模の適正化や衛生機能の高度化などを図る施設等の整備に要する経費を支援する事業
中小企業等グループの施設 復旧・整備への支援 （グループ補助金：中小企業庁）	被災地域の中小企業等のグループが水産関係施設の復旧・整備を行う際に支援する事業
加工原料等の安定確保取組支援 （水産庁）	地域の漁港において漁業・水揚げが本格的に再開されるまでの当面の間、緊急的に漁業協同組合等が遠隔地から加工原料を確保する際などに生ずる運搬経費等の掛かり増し経費の一部を支援する事業
小型漁船及び定置網共同化支援事業 （サントリー寄附金充当）	漁業協同組合等が共同で利用する漁船・漁具・定置網を取得する経費を支援する事業
沿岸漁業復興支援施設整備事業 （復興基金事業）	被災した漁船を修理する造船所自体も震災で被害を受けたが、小規模な造船所は国の補助制度が適用とならないため、本県独自事業により再開に必要な仮設造船所や機器類等の購入費用の補助を行い、漁業者が早期に漁業再開できるよう支援する事業

ト 水産業復興特区

5月10日開催の東日本大震災復興構想会議において、同会議の委員を務める知事は、養殖業等の沿岸漁業への民間による参入や資本の導入促進を目的とした水産業復興特区の創設を提案した。現行の漁業法(昭和24年法律第267号)で規定されている区画漁業権の免許の優先順位は、漁業協同組合が優先順位1位とされているところ、特区においては地元漁民で組織される法人も同位とするという内容のものである。これに対し、県漁業協同組合は翌日の5月11日に臨時役員会を開催して、水産業復興特区構想について容認しないことを決議した。

その後、県漁業協同組合の役員が5月13日に県庁を訪れ知事と意見交換するとともに、「企業は経営が悪くなると撤退する」ことなどを理由に特区構想の撤回を求める要望書を提出した。また、県漁業協同組合は要望書提出から約1か月後にあたる6月8日には特区構想撤回の請願を県議会に提出したが、請願については継続審査となった。

6月21日、県漁業協同組合の幹部約60人が県庁を訪れ、知事と意見交換するとともに、特区構想に反対する約14,000人の署名を提出した。そして、県議会で継続審議が続いていた特区構想撤回の請願について、県議会では10月18日の本会議で不採択を決議した。

県では、特区制度に関する意見交換のため来庁した漁業者等に随時、特区構想の説明を行うとともに、引き続き関係機関への理解を図ることとした。

⑥ 県産品等の販売支援

イ 県内卸売市場の復旧

仙台市中央卸売市場本場・花き市場は、地震により施設及び設備の被害を受けたものの、関係者が一丸となって復旧作業にあたることで発災翌日以降も生鮮食料品の取引を継続した(花き市場は3月23日再開)。また、食肉市場は、と畜場の施設・設備が大きな被害を受け、と畜ができない状況が一時続いたが、仮復旧工事を行うことで、と畜及び取引を再開しながら施設・設備の本復旧に着手した。

地方卸売市場(水産物産地市場を除く)は、地震により施設及び設備の被害を受けたものの、大きな被害はなかった。そのため、交通が混乱し物資が不足する中でほとんどの市場が発災翌日から数日以内には取引を再開し、生鮮食料品の供給に努めた。

各卸売市場においては、地震により施設及び設備の被害を受けながらも救援物資の供給への協力や生鮮食料品流通の早期回復に努め、市場の公益的役割を果たした。

被災した卸売市場の災害復旧にあたっては、地震による施設・設備の被害状況及び被害額について東北農政局に随時情報提供を行うとともに、国に対して卸売市場の災害復旧工事に対する財政支援を要望した。その結果、国の第1次補正予算の卸売市場施設災害復旧事業により、中央卸売市場については3分の2、地方卸売市場については2分の1の補助を受けられることとなった。県では、仙台市中央卸売市場本場・花き市場、仙台市中央卸売市場食肉市場、塩釜地方卸売市場が本事業を活用し、被害を受けた施設・設備の復旧を行った。

ロ 販路確保・商談会

発災から約2か月後となる5月16日から行政庁舎1階ロビーにおいて、復興へ頑張ろう!みやぎ物産展を5日間にわたり開催した。出展者の募集、調整、広報などは県が行い、25団体に販売機会を提供した。出展者は、県産品の販売や消費者との交流を通じて、被災地の情報を発信した。

全国から県災害対策本部へ支援のため派遣された職員に対し、県産品の利用や物産展・アンテナショップ等において県産品の販売への協力について依頼文を发出した結果、三重県、広島県、徳島県など多くの都道府県で復興応援フェア等が開催された。

行政庁舎1階での販売会は、発災後休止を余儀なくされていたが、食材王国みやぎ地域食材発掘・販路拡大事業として、4月に再度スケジュール調整等を行い、5月30日から再開した。9月までは、比較的被害の少なかった内陸市町村中心の出展となったが、10月以降は、気仙沼市をはじめ、沿岸市町も出展するなど、復興の着実な歩みを県民に示す機会となった。

楽天販売会は、県内事業者等の協力を得て、5月からの開催が可能となり、9月まで月1回の土日開催で計10日間、県内17市町等で実施した。販売会の開催にあたっては、テントに「復興へ頑張ろう！みやぎ」のロゴを掲出するとともに、(株)ファーストリテイリングから無償提供を受けたTシャツを着用することなどを通して、関係者が一丸となった復興への取組をアピールした。

7月には、県内に本社を有し東京都に事務所を置く企業等に対し、販売促進グッズとしての県産品の活用等を要請したほか、これまで社内販売を開催した事業所等に対して、県産品の利用促進などについて依頼を行った。

10月15日、16日の2日間、震災前から開催していたみやぎまるごとフェスティバルを「復興への力強い一歩」、「心のふれあい」をテーマに開催した。

県産品の販路拡大を目的に、(株)七十七銀行と共催で11月14日に「食材王国みやぎ」みやぎ復興ビジネス商談会を開催した。当日は、94社の納入企業、53社の仕入企業が参加し、展示とともに583件の個別商談を実施し、84件の取引が成立した。

平成24年2月1日から3日間、国内最大級の食品展示会であるスーパーマーケットトレードショーに出展した。県内22社の食品製造事業者参加のもと、食材王国みやぎをPRするとともに、知事メッセージや会場装飾等を通して復興の進捗状況報告と復興支援への感謝を伝え、参加した22社において57件の取引が成立した。



みやぎ復興ビジネス商談会の様子

平成24年3月15日、前年11月のみやぎ復興ビジネス商談会に参加した首都圏等の企業の仕入担当者を石巻地域に案内し、生産現場を紹介するとともに、地域で復旧した食品製造事業者7社と仕入担当者との個別情報交換会を行った。

ハ 全国からの支援

発災直後から、県及び(社)宮城県物産振興協会に対し、地方公共団体、企業などから復興支援の物産展、フェア、県産品の購入の申出があり、同協会と連携して対応にあたった。また、県は支援団体等の要請を受け、のぼり、法被などの貸出や県産品等のポスター、パンフレットの提供などを行うとともに、必要に応じて現地の販売対応なども行った。この結果、平成24年3月末時点で計708件の申出に対応し、約6億2,122万円の売上を記録した。

6月には、荷崩れ等の被害を受けた玄米について、宮城米取扱米穀業者の企画により「がんばろう！宮城 復興応援米」(5kg入)のパッケージで発売された。発売にあたりPR用ポップの作成のほか、6月2

日の発売初日には知事も出席し、仙台市内の量販店で米穀事業者による発売オープニングセレモニーが開催され、同商品をPRした。

ニ 民間事業者等と連携した支援

震災、原発事故による需要の減少や風評被害が一部で見られたため、地域活性化包括連携協定企業8社に対し、県産農林水産物及び加工品の取扱拡大の協力を要請した。また、県民一人一人が「食べて応援しよう」を合言葉に、更なる地産地消の普及拡大を推進するため、9月に県内の主な小売店10社に対し、地産地消フェアの開催等を要請した。

(7) 仙台市の対応¹³

野菜や花きなどのパイプハウスが津波により流出し、甚大な被害に遭った畑作農家の経営再建を支援するために、仙台市では被災した農家のパイプハウス設置助成を実施することとした。

助成対象者は津波被害を受けた農地を保有する営農集団、認定農業者及び認定新規就農者、エコファーマーで、野菜・花き栽培用のパイプハウス設置に係る事業費の2分の1までを補助することとし、限度額は1㎡あたり2,650円とした。補助の要件は間口5m以上、パイプ口径20mm以上、専用ドア付のパイプハウスとし、導入の下限面積は営農集団が1,000㎡、認定農業者及び認定新規就農者、エコファーマーが100㎡とした。なお、設置場所が津波浸水域であることを条件とした。平成24年3月31日時点の補助件数は、営農集団1件、認定農業者14件の合計15件で、事業実施面積は11,769㎡、78棟、事業費は5,547万1千円でうち助成額は2,651万7千円であった。

(8) 他県での農業者の受入支援²¹

地元以外の農山漁村で農業に従事することを希望する被災者の営農再開を支援するため、国は、都道府県、市町村、農林水産業関係団体等と協力して、農林水産業関係の雇用情報、活用できる農地や耕作放棄地の情報、空き家等住まいの情報など、受入情報を被災地域に提供した。これにより被災した農地の復旧、営農再開までの間において、やむを得ず住み慣れた土地から他地域への移転を検討せざるを得ない被災した農家等に対し、就農を支援した。被災した農家等の経営再開の形態に応じ、自ら営農を開始する場合は、受入地域とのマッチング、農地の確保（耕作放棄地の再生を含む）、機械等のリース支援など、生産基盤の整備、技術的な支援を行った。農業法人等に雇用されることにより農業に従事する場合は、雇用先とのマッチング、研修支援、雇用支援等を行った。

(9) 企業からの支援

宅急便事業を主体とするヤマトグループは、水産業・農業の再生と地域の生活基盤の復興のための支援として、宅急便1個につき10円の寄附を1年間実施することを4月7日に発表し、(公財)ヤマト福祉財団が東日本大震災生活・産業基盤復興再生募金をスタートさせた。

同福祉財団では、寄附金の使途の妥当性や客観性を確保するため、第三者による復興支援選考委員会を発足させ、見える支援・速い支援・効果の高い支援を基本方針に、国の補助対象となりにくい事業への助成や、新しい復興モデルの育成に役立てることなどを目的として助成を実施した。この募金による第1次助成先と

²¹ 農林水産省：「移転して営農することを希望する被災農家等の支援施策について」農林水産省ホームページ
<http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/tiiki/111021.html>（確認日：平成26年2月7日）

して支援を受けた南三陸町志津川漁港では、11月から本番を迎える秋サケ漁期を前に仮設の魚市場が完成した。

平成24年6月30日をもって募金及び助成事業の募集は終了したが、寄附総額は約142億円で県内の事業に対して約37億円の助成が行われた（図表4-8-16参照）。

図表4-8-16 （公財）ヤマト福祉財団助成金（本県分）

事業名	助成金
海底清掃資材購入支援事業	100百万円
高鮮度水産物供給施設整備事業	600百万円
養殖用資機材等緊急整備事業	500百万円
南三陸町水産業基盤施設緊急復興事業	347百万円
農業生産復旧緊急対策事業	1,324百万円
七ヶ浜水産振興センター建設事業	570百万円
仮設水産加工場施設設備整備事業	177百万円
海底清掃資材購入支援事業	58百万円
合計	3,676百万円

キリングループは、東日本大震災復興支援に継続的に取り組むべく3年間で約60億円を拠出することを決め、7月から復興応援 キリン絆プロジェクトとして、グループ各社が一体となった復興支援活動を進めた。このプロジェクトでは、被災地の住民と一緒に復興に取り組みたいという思いから、絆を育むをテーマに、被災地において地域社会の絆や家族の絆を一層深められるよう地域食文化・食産業の復興支援、子どもの笑顔づくり支援、心と体の元気サポートの3つの幹で一貫した活動を行っている。

当初、想定していた3年間の活動期間は平成26年6月を以て経過したが、復興の現状を踏まえ、未来につながる絆を育むことを目指し、同プロジェクトの活動を継続している。

飲料メーカーのサントリーグループは、総額108億円の規模で東日本大震災復興支援活動を展開した。なかでも漁業の再生が被災地の復興に不可欠と考え、平成25年末までに岩手県及び宮城県の漁業者の負担を軽減するため、漁船取得や沿岸漁業の復興に活用できる支援金を本県分として30億円を拠出した。また、未来を担う子どもたちの支援²²として、石巻市子どもセンターの建設支援（3億円）のほか、水産高校生を対象とした返還義務のない奨学金の給付を行っており、平成26年度からはチャレンジド・スポーツ（障がい者スポーツ）の支援も実施している。

また、民間事業者等と県が連携して行った被災した事業者・生産者に対する主な販売支援については、次のとおりであった（図表4-8-17参照）。



食材王国みやぎ地産地消市場の開設

²² サントリーホールディングス（株）：「未来を担う子どもたちの支援」サントリーホールディングス（株）ホームページ
<http://www.suntory.co.jp/company/csr/support/02/index.html>（確認日：平成26年2月7日）

図表4-8-17 民間事業者等と連携した販売支援

支援対策	支援企業名	概要
食材王国みやぎ地産地消市場の開設	(社)宮城県物産振興協会 仙台放送(株)	「～がんばろう!宮城～食材王国みやぎ地産地消市場」を開設し、県産品の販売促進や地産地消の推進、事業を再開した事業者の販路拡大を支援
震災復興カタログ	ヤマトホームコンビニエンス(株)	知事のメッセージとともに県産品を紹介したカタログチラシを作成し、販売
商談会開催	三菱食品(株)(開催時は[株]菱食)	平成23年度に開催した食品展示会において、本県をはじめとした東北の産品を取引先(小売業、外食産業等)に紹介するとともに、各取引先へ「東北フェア」の開催を提案
Rebirth 東北フードプロジェクト	三菱地所(株)	丸の内シェフズクラブのシェフによる東北エリアの食材を生かした料理のコツなどを伝授する料理セミナーの開催や、丸ビル(東京都千代田区)1階に東北エリアの食材を使用したメニューを提供する期間限定店舗「はらくつつい宮城食堂」をオープン
MEAL RINGS ～食の環(わ)を広げよう、ニッポン。～	(株)日本アクセス	日本アクセスPB(プライベートブランド)商品に復興支援ロゴマークをつけ、その売上の一部(商品1品につき1円相当)を支援金として被災各県へ寄贈
東北かけはしプロジェクト	(株)セブン&アイ・ホールディングス キリンビール(株)	3年間という長期視点で、行政やメディアを巻き込みながら、被災地エリアと協調した取組を展開することとしており、東北応援につながるテーマと被災した企業の商品を景品に採用したキャンペーンを実施し、話題性のある企画と知事等県幹部の参加によるPRイベントを実施

(i) 経営再開状況

農林水産省が行った震災による平成24年3月11日時点の農業経営体及び漁業体の被災・経営再開状況の調査によると、農業関係については津波被害のあった沿岸市町6,060経営体のうち、2,740経営体(45.2%)が営農を再開している。また、営農を再開できない理由としては、耕地や施設が使用(耕作)できない(原発事故の影響による場合を除く)とする回答が96.6%と最も多くなっている²³。

また、漁業関係については、東日本大震災による津波被害のあった沿岸市町3,990経営体のうち、1,660経営体(41.6%)が再開している。本県を含む7道県の沿岸市町村を対象とした調査の結果では、再開できない理由として漁船や漁具の確保ができないとする回答が再開していない漁業経営体の80%、養殖業経営体の82%と最も多くなっている²⁴。

(ii) まとめ

被災した農家の営農再開に向けて、耕作放棄地の活用による被災者支援をはじめ、県内外の移転先と営農希望者との調整、さらには米の作付調整による地域間調整とも補償事業が実施されるなど、被災地と被災地外との地域を越えた助け合いが推進され、一定の効果をあげた。農家に選択可能な幅広い施策を提示したことは、ニーズが明確に掴めない状況では適切な対応であったといえる。いちごの生産再開に向けて、栃木県から提供を受けたいちごの苗124万本は、農業者にとって非常に大きな支援となった。災害時における地域間の助け合いの教訓として、また、今後の災害対応のため、実績、課題を取りまとめることが求められる。

²³ 農林水産省大臣官房統計部：『東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況(平成24年3月11日現在)』(農林水産省、平成24年4月)

²⁴ 農林水産省大臣官房統計部：『東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況(平成24年3月11日現在)』(農林水産省、平成24年4月)

【参考文献】

- 1) 宮城県農林水産部：『東日本大震災 ～発災から一年間の災害対応の記録～』（宮城県、平成 25 年 6 月）
- 2) 農林水産省：『東日本大震災と農林水産業基礎統計データ（図説）－岩手・宮城・福島を中心に－ 平成 24 年 6 月改訂版』（農林水産省、平成 24 年 6 月）
- 3) 農林水産省統計部・農村振興局：『東日本大震災（津波）による農地の推定被害面積』（農林水産省、平成 23 年 3 月）
- 4) 農林水産省：『平成 23 年度 食料・農業・農村白書』（農林水産省、平成 24 年 4 月）
- 5) 農林水産省林野庁：『平成 23 年度 森林・林業白書』（農林水産省林野庁、平成 24 年 4 月）
- 6) 水産庁：『平成 23 年度 水産白書』（水産庁、平成 24 年）
- 7) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の 6 か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成 24 年 3 月）
- 8) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災 6 か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成 25 年 3 月）
- 9) 宮城県：『復興の進捗状況について』（平成 24 年 4 月 20 日）
- 10) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画（震災対策編）』（宮城県防災会議、平成 16 年 6 月）
- 11) 宮城県：「農林水産業制度資金のご案内」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/seidokinyuu/>（確認日：平成 26 年 2 月 17 日）
- 12) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から 1 年間の活動記録～』（仙台市、平成 25 年 3 月）
- 13) 農林水産省：「移転して営農することを希望する被災農家等の支援施策について」農林水産省ホームページ
<http://www.maff.go.jp/j/press/nousin/tiiki/111021.html>（確認日：平成 26 年 2 月 7 日）
- 14) サントリーホールディングス（株）：「未来を担う子どもたちの支援」サントリーホールディングス（株）ホームページ
<http://www.suntory.co.jp/company/csr/support/02/index.html>（確認日：平成 26 年 2 月 7 日）
- 15) 農林水産省大臣官房統計部：『東日本大震災による農業経営体の被災・経営再開状況（平成 24 年 3 月 11 日現在）』（農林水産省、平成 24 年 4 月）
- 16) 農林水産省大臣官房統計部：『東日本大震災による漁業経営体の被災・経営再開状況（平成 24 年 3 月 11 日現在）』（農林水産省、平成 24 年 4 月）

第9節 商工業等に関する対策

1 商工業の被害状況と復旧

本県の産業構造は、サービス業等の第3次産業の割合が県内総生産の約8割を占める一方、製造業等の第2次産業の割合が非常に低いという特徴がある。本県では、これまで「富県宮城の実現」を掲げ、第1次産業から第3次産業までバランスのとれた産業構造を目指し、様々な施策を展開してきた。国内外からの電気機械製造業や自動車関連産業の企業誘致と県内企業の育成による製造業の集積促進を進め、震災前には、自動車や高度電子機械の関連産業の工場立地が決定し、一部では操業を開始している状況にあった。また、本県は、仙台市を中心に支店経済で成り立っているともいわれ、全国でも有数の商業県として発展してきた。しかし、長引く景気低迷、郊外型大型店の出店、人口減少等により、中小小売業は中心市街地での中小小売業の売上減少、廃業等による空き店舗の増加等、その経営環境は厳しさを増している状況にあった。

(1) 商工業の被害状況

地震の揺れや津波により商工業者の建物、商品、機械、設備及び備品に生じた直接被害額は、工業関係が約5,900億円、商業関係が約1,450億円であった¹。

平成24年の経済センサスー活動調査によると、従業者4人以上の事業所数は2,668事業所で、前年に比べ416事業所の減少(前年比13.5%減)、従業者数は10万2,510人で、前年に比べ1万4,001人の減少(同12.0%減)、製造品出荷額等は2兆7,673億円で、前年に比べ8,016億円の減少(同22.5%減)となった。震災の影響により多くの事業所が生産活動を停止又は減産したことにより、鉱工業生産指数が大幅に落ち込んだ。

商工業者には、震災による直接的な被害のほかに、事業活動の休止や縮小、立地地域の住民の減少等を原因とする売上の減少や取引先の被災により売掛金が回収不能となるなど、間接的な被害が生じた。

震災による失業者は、最大時4.7万人、雇用調整の対象者は6.5万人となった。



日本製紙(株)石巻工場

(2) 被害状況の調査

イ 県内自動車関連企業の被害状況等調査

本県では、3月15日及び4月8日にみやぎ自動車産業振興協議会会員のうち製造業企業等270社を対象に、電子メール又は電話で被害状況調査を実施した。また、4月5日からは、県自動車産業振興アドバイザーと県職員がチームを編成して企業訪問を実施した。10月末までに調査企業は261社、訪問回数は延べ337回に達した。

今回の震災では、津波被害のあった地域に立地する企業を中心に、建屋及び生産設備に甚大な被害が発生した。直接、津波被害のなかった地域では、おおむね軽微な被害であったが、4月7日の余震で建屋及び生産設備に大きな被害が発生した企業もあった(図表4-9-1参照)。

訪問調査の結果、建屋、生産設備等は、4月に77%、8月に89%が復旧しており、生産能力は比較的早期に復旧した。補助金の活用等により、津波で甚大な被害が発生した企業も回復傾向にあった。受注量は、

¹ 工業統計調査及び商業統計調査等からの推計値。平成25年12月10日時点

10月末には生産能力の回復、各自動車メーカーの回復基調を受け85%の企業が震災前の水準まで回復し、一部復旧の企業を含めると99%の企業が生産を再開した。

図表4-9-1 自動車関連企業の被害状況

区分	大河原	仙台	大崎	栗原	登米	石巻	気仙沼	合計
甚大	1社	22社	7社	2社	1社	18社	5社	56社
軽微	39社	79社	32社	19社	16社	15社	5社	205社
合計	40社	101社	39社	21社	17社	33社	10社	261社

ロ 商工会・商工会議所会員の被害状況調査

県では、県内33商工会及び6商工会議所の協力のもと、会員である38,786事業者（3月10日時点）²を対象に、面会、電話等により被害及び復旧状況調査を実施した。11月30日時点で、沿岸部の中でも、特に県北沿岸地域（気仙沼市、南三陸町）、県央沿岸地域（石巻市、女川町、東松島市）における被害が甚大で、県北沿岸地域では2,438事業者のうち建物に被害があったのは1,495事業者と61.3%を占めた。県央沿岸地域では、4,925事業者のうち建物に被害があったのは3,492事業者と70.9%を占めた。

建物被害のあった会員の営業再開状況をみると、沿岸部では32.5%の仮復旧中を含むと77.1%の事業者が営業を継続している。しかしながら、22.9%の事業者が廃業又は未定となっている。これに対し、内陸部では96.5%の事業者が営業を継続している。

沿岸部では、大規模な地盤沈下により土地の高上げが大幅に遅れるなど、産業復興に係るインフラ整備が進んでいない状況もあり、内陸部との地域間格差が発生していた。また、沿岸部で特に被害が甚大だった地域では、営業継続の割合が低く、石巻市牡鹿稲井商工会では14.7%、女川町商工会では22%であった（図表4-9-2、図表4-9-3参照）。

(3) 経済動向等

平成23年の本県経済は、今回の震災により多大な影響が各方面に生じたものの、年央から生産や個人消費に持ち直しの兆しが見られるなど、回復の動きが広がった。

震災の影響で多くの事業所が生産活動を停止又は減産したことにより、鉱工業生産指数が大幅に落ち込み、その後、秋口から回復の動きが見られたものの全体としては大幅に前年を下回り、鉱工業生産指数は2年ぶりの低下となった。また、公共投資は震災復興関連を中心に大きく増加した。個人消費をみると、乗用車新車登録台数や大型小売店販売額が震災による買い替え需要等により増加した。雇用は、震災の影響で前半は厳しい状況となり、年後半に改善の動きが見られたものの依然厳しい状況が続いた。

県内における平成23年の企業倒産件数（負債総額1千万円以上）は92件、負債総額は440億8,400万円で、多額の負債を抱えた経営破綻により前年比7.0%の増加となった。震災関連の倒産は、6月から8月に全国のほか、宮城、岩手、福島の3県ともに最多となり、発災直後に最も影響が見られた。これら3県でみると、平成23年は岩手県及び福島県の占める割合が大きかったが、平成24年には3県の中で本県の占める割合が高くなり、津波により甚大な被害を受け、経営の建て直しができない事例や発災後に事業を停止していた企業が事業の継続を断念する事例が増えている³。

² 県内商工会加入率54.4%、商工会議所加入率31.5%（平成23年10月1日時点）

³ 内閣府：『地域の経済2012』（内閣府、平成24年11月）

図表4-9-2 地域別被害状況

単位：事業者

地域	商工会・商工会議所	会員数	建物被害あり				建物被害なし	不明・未回答
			商業	製造業	その他	計		
県南沿岸地域	名取市商工会、岩沼市商工会、亘理山元商工会、利府松島商工会、多賀城・七ヶ浜商工会、仙台商工会議所、塩釜商工会議所	14,034	1,336	533	2,218	4,087	8,600	1,347
県南内陸地域	角田市商工会、丸森町商工会、蔵王町商工会、七ヶ宿町商工会、大河原町商工会、村田町商工会、柴田町商工会、川崎町商工会、みやぎ仙台商工会、くろかわ商工会、白石商工会議所	8,298	773	279	476	1,528	6,587	183
県央沿岸地域	東松島市商工会、石巻かほく商工会、河南桃生商工会、石巻市牡鹿稲井商工会、女川町商工会、石巻商工会議所	4,925	1,089	534	1,869	3,492	1,413	20
県央内陸地域	加美商工会、玉造商工会、大崎商工会、遠田商工会、古川商工会議所	4,731	383	115	512	1,010	3,526	195
県北沿岸地域	南三陸町商工会、本吉唐桑商工会、気仙沼商工会議所	2,438	660	278	557	1,495	931	12
県北内陸地域	栗原南部商工会、若柳金成商工会、栗駒鶯沢商工会、一迫花山商工会、登米中央商工会、みやぎ北上商工会、登米みなみ商工会	4,360	388	131	362	881	3,474	5
	合計	38,786	4,629	1,870	5,994	12,493	24,531	1,762

図表4-9-3 被災した会員の営業状況

地域	営業状況	商業 (事業者)	製造業 (事業者)	その他 (事業者)	計 (事業者)	割合	
沿岸部合計	営業継続	2,257	1,038	3,701	6,996	77.1%	
		復旧済	1,344	540	2,163	4,047	44.6%
		仮復旧中	913	498	1,538	2,949	32.5%
	廃業	460	123	422	2,078	22.9%	
	未定	368	184	521			
内陸部合計	営業継続	1,472	520	1,308	3,300	96.5%	
		復旧済	1,204	407	1,091	2,702	79.0%
		仮復旧中	268	113	217	598	17.5%
	廃業	67	4	41	119	3.5%	
	未定	5	1	1			

2 商工業対策

(1) 被災した企業等への相談・情報提供

イ 特別相談窓口の設置

県内の多くの中小企業者は、震災により、事業所、工場、生産設備の損壊・流失、また停電や物流の停滞による売上減少や取引企業の債権回収不能など、直接的・間接的に甚大な被害を受けた。県では、これらの被害で事業活動に支障をきたしている中小企業者の資金繰り支援のため、3月14日、経済商工観光部に特別相談窓口を設置した。9月11日までの約6か月間に2,268件の相談が寄せられ、その多くは震災

関連融資や返済猶予等に関するものであった。特に特別相談窓口を設置した当初は、電話が鳴りやまない状態であった。

また、津波により多くの事業所が壊滅的な被害を受けた沿岸市町においては、当該地域の金融機関、商工会議所、商工会等支援機関の被災による休業や事業縮小で、中小企業者等が相談する場が十分に確保できない地域が見受けられた。そのため、特別相談窓口に加え、県商工会連合会、日本政策金融公庫、県信用保証協会、宮城労働局、県内金融機関等と連携し、沿岸部の商工会議所や商工会を会場にして、臨時の出張相談窓口を開設した。4月12日から6月22日までに延べ12日間開設し、446件の相談があった。

このほか、東北経済産業局等の主催による被災者支援施策説明会・ワンストップ相談会も実施された。

ロ 各種支援制度の活用促進・申請支援

本県では、震災により被害を受けた中小企業者等の県内における事業の再開を支援するため、企業訪問等を実施して被害状況等を把握するとともに、復旧等支援制度の情報を提供し、活用の促進を図った。また、事務処理に不慣れな事業者に対して、申請書類の作成指導及び助言を行った。

ハ 関係機関による相談窓口の設置

(公財)みやぎ産業復興機構では、震災により被害を受けた県内中小企業者の事業再開や事業再生を支援するため宮城県産業復興相談センターを設立し、各種支援制度施策の情報をワンストップで提供した。一次的な相談窓口として、仙台市に県産業復興相談センターを、各商工会議所及び各商工会に県産業復興相談センター地域事務所を設置し、震災アドバイザーを配置して、個人事業者、小規模事業者等を含め東日本大震災により被害を受けた幅広い事業者に対応し、関係支援機関・支援施策の紹介、事業計画・再生計画の策定支援、宮城産業復興機構による債権の買い取り支援等に当たった。

また、(独)中小企業基盤整備機構(以下「中小機構」という。)では、被災地域の中小企業からの各種課題に的確に対応するため、仙台市内に中小企業復興支援センター仙台を設置した。同センターでは、中小企業診断士、税理士、弁護士等の専門家に直接相談することができる体制をとり、中小機構の支援施策をはじめ、各種施策、経営に関する相談を受付けた。

(2) 事業用施設の復旧・整備のための支援

イ 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業⁴による復旧支援

県内の製造業は、沿岸部を中心に津波や地盤沈下による甚大な被害が発生し、内陸部においても、地震による揺れの大きかった地域を中心に建屋や工作機械の損壊等が生じたほか、余震により本震後に整備した測定機器等に再度障害が発生した。また、自社の被害が軽微であった企業でも、震災の影響で必要な部品・部材のサプライチェーンに障害が発生した。

甚大な被害を受けた地域において、県が認定する中小企業等グループ(複数の中小企業者等から構成される集団)の復興事業計画について国及び県が支援することにより、産業活力の復活、被災地域の復興、コミュニティの再生、雇用の維持等を図り、県内産業の復旧及び復興を促進する事業として、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業を実施した。平成23年度は3次募集まで行い、1,192事業者に対して約1,196億円の交付決定を行った。

⁴ 申請ができる中小企業等グループ機能の要件は、サプライチェーン型、経済・雇用効果大型、地域に重要な企業集積型、水産(食品)加工業型、商店街型の5区分となっている。

補助事業の募集にあたっては、県ホームページによる周知に加え、地元の商工会、商工会議所、市町村、県の関係機関等を通じて周知した。なお、2次募集からは、前回不採択であったグループへ個別に募集のお知らせをするよう配慮した。また、地元の商工会等が主催する説明会に担当職員を派遣し、質疑応答等の対応を行った。

採択は、県に設置した評価委員会の意見等を参考に評価を行った。沿岸部では地盤改良が必要な地域もあり、復旧に相当な時間を要することや資材の調達難等により、事業期間を延長せざるを得ない事業者も多くあった。

なお、補助を要望する事業者が多数にのぼったことから、平成24年度以降も事業を継続することとした。

ロ 中小企業施設設備復旧支援事業による復旧支援

中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業の採択要件は、国の制度設計もあり、産業を支える大きなサプライチェーンの復旧等、産業競争力の維持・強化という観点が強い事業であることから、県内全ての被災した企業がその対象となり得ないことが考えられた。そのため、要件に合致しないものづくり企業に対する支援として、中小企業者のうち製造業者が単独で行う生産施設及び生産設備の復旧を県単独事業として支援する中小企業施設設備復旧支援事業を実施した。平成23年度は2次募集まで行い、合計513事業者を採択し約45億円の交付決定を行った。

申請書類の作成の経験がない事業者も想定されたことから、事業者の負担軽減を図るため、まず要望書で必要最低限の書類により申請を受付け、採択相当と審査された事業者に内示を行い、その後、交付申請書類を受付けた。交付申請書類の作成前には、地区ごとに県主催の説明会を開き、内示のあった事業者に対して記入方法や事業実施にあたっての注意点等を周知した。また、採択された事業者ごとに担当者を割り当て、申請から確認検査まで事業者から寄せられる問い合わせなどに対応した。

ハ 商店復旧支援事業及び商業活動再開支援事業

県では、事業者等の事業継続を支援する事業として、店舗等の復旧に要する費用を補助する商店復旧支援事業を、早急に復旧できない事業者には、当面の営業再開に必要な仮店舗を確保するために必要な経費を補助する商業活動再開支援事業を実施した。

1次募集の際、予算額の4倍近い申請があり、交付決定者は申請者全体の45%に留まったため、2次募集にあたっては、予算の都合で交付決定できなかった事業者を自動的に2次募集申請に組み込むこととした。また、補助要綱に定める補助率で交付決定した場合、全ての事業者に交付することができないことから、より多くの事業者をより早く支援することが重要と判断し、被災程度によって補助率及び上限額に差を設けることとした。

1次及び2次募集合わせて、1,788件、42.9億円の申請があり、このうち補助要件を満たした1,478件全てに交付決定を行った。なお、2次募集では対象業種の一部拡大⁵も行った。

⁵ 対象業種は、第1次募集時は卸売業、小売業、飲食業、運輸業及び一部の生活関連サービス業としていたが、他のサービス業従事者からの要望を踏まえ、第2次募集では建設、医療、福祉を除くほとんどのサービス業を対象とした。また、平成24年度から地域商業等事業再開支援事業として実施し、平成25年度から建設業や医療の一部についても対象に加えた。

ニ 中小企業組合等の共同施設等復旧支援補助金の創設

県内事業協同組合等の早期の事業再開を促進するため、激甚法により、事業協同組合等の共同施設等の復旧に要する経費を補助する中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助金が制定された。制定にあたり、県では阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震の事業を参考に補助対象の拡大を国に要望し、補助対象設備にショベルローダー、フォークリフト等の特殊車両が加えられた。

予算の算定は、県内中小企業組合の概算被害総額を復旧事業費と見なし、阪神・淡路大震災での当初復旧事業費見込額と実際の補助対象事業費との比率（0.47）から補助金額を算出した。

平成23年度は、15事業者に対し約3.7億円を交付決定した。しかし、事業協同組合等の中には、申請要件がより柔軟で同じ補助率の中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業を選択する場合もあり、実際の申請は当初見込みより減少した。

また、本県では、上記国補助事業の対象外となった企業組合等を含む各組合の共同施設等（組合会館・事務所等）の復旧経費を補助する被災中小企業組合等共同施設等復旧支援事業を、県独自事業として創設し、平成23年度は22事業者に対し約1.5億円を交付決定した。

事業用施設の復旧・整備のための支援事業の概要は次のとおりである（図表4-9-4参照）。

図表4-9-4 事業用施設の復旧・整備のための支援事業

事業名	補助対象者	補助率
中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業	当該事業に係る復興事業計画認定を受けた中小企業等グループ及び当該グループを構成する中小企業者、商工会等の施設復旧支援事業交付決定を受けた中小企業団体、中小機構が設置する仮設店舗・工場等に入居する中小企業者	(中小企業) 国: 2分の1、県: 4分の1 (大企業) 国: 3分の1、県: 6分の1
中小企業施設設備復旧支援事業	宮城県内で事業再開又は継続を目指す中小企業者のうち製造業者	2分の1以内 (上限2,000万円、下限100万円)
商店復旧支援事業 商業活動再開支援事業	対象者: 店舗、事務所、作業場等の被害が全壊又は大規模半壊で、原則として県内で事業再開等をする卸売業、小売業、飲食業、運輸業、サービス業を営む中小企業者	2分の1以内 (上限300万円、下限100万円)
中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助事業	中小企業グループ、事業共同組合等	国: 2分の1、県: 4分の1 (上限なし)
被災中小企業組合等共同施設等復旧支援事業	事業協同組合、事業協同小組合、協同組合連合会、協業組合、商工組合及び商工組合連合会、企業組合、信用協同組合、商店街振興組合	2分の1 (上限2,000万円、下限50万円)

③ 経営継続のための経済的な支援

イ 中小企業経営安定資金・災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）の創設

本県で開設した特別相談窓口には、多くの被災中小企業者から県による金融支援を望む声が寄せられた。特に、当面のつなぎ資金の調達に深刻な問題になっており、県では、新たな制度融資資金となる中小企業経営安定資金・災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）を創設した。

9月9日の取扱期限までに1,593件、約123億円の融資が実行された。

ロ みやぎ中小企業復興特別資金の創設

災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）は、発災後の当面のつなぎ資金という位置づけであったため、インフラや施設等の復旧が進むにつれて、徐々に本格的な復興に対応した資金を望む声が中小企業者から寄せられた。これを受けて県では、融資限度額、償還期間や資金用途等を拡充し、本格的な復興に対応した新たな制度融資資金となるみやぎ中小企業復興特別資金を創設した。

9月末日までに1,116件、約352億円の融資が実行された。

ハ 被災中小企業者対策資金利子補給制度の創設

災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）及びみやぎ中小企業復興特別資金の利用者に対して、金利負担の軽減を図り、早期の復旧・復興を支援するため、借入日から3年間、融資額3,000万円部分までを無利子とする利子補給を実施した。10月から金融機関において申請の受付を開始し、4月以降に支払った利子についてもさかのぼって補給対象とした。

なお、4月から12月分までの支払利子に対して3,172件、約2億円の実績であった。

ニ 食品加工原材料調達等支援事業

水産加工品製造業者等を対象に、水産加工業者における原材料調達先の被災により、調達先の変更やOEM生産⁶等で継続して商品を製造する上で生じる掛かり増し経費の一部を支援した。

平成23年度は、石巻市6社、塩竈市1社、気仙沼市1社、南三陸町3社の計11社に、約3,890万円の実績であった。

ホ 被災中小企業施設・設備整備支援事業制度の創設

震災によって被害を受けた中小企業者や中小企業団体の施設・設備復旧に係る資金について、金利負担の軽減を図り、早期の復旧・復興を支援するため、償還期限20年以内（5年以内の据置期間含む）の無利子貸付を実施した。対象は、中小企業等グループ等復旧整備補助事業、商工会・商工会連合会・商工会議所の施設復旧支援事業、仮設事業施設整備事業の利用者で、8月から（財）みやぎ産業振興機構において申請の受付を開始した。

8月から平成24年3月までの申込受付は43件で、貸付決定は16件、約30億4,000万円であった。

ヘ 国による支援制度

(イ) 東日本大震災復興特別貸付

震災により直接又は間接被害を受けた中小企業を対象に、政府系金融機関（日本政策金融公庫、商工組合中央金庫）の新たな融資制度が創設された。なお、直接被害を受けた事業者及び直接被害を受けた事業者と一定以上の取引がある事業者については、更に別枠の融資枠も設けられた。

(ロ) 東日本大震災復興緊急保証

中小企業庁により、震災により著しい被害を受けた中小企業者が、経営の安定に必要な事業資金を調達できるように支援する保証制度が新たに創設された。なお、市町村長が発行する東日本大震災復興緊急保証の認定書の交付を受けた事業者は、みやぎ中小企業復興特別資金の融資対象となった。

⁶ Original Equipment Manufacturingの略。委託者の商標等で受託者が製造・生産をすること。

経営継続のための経済的な支援の概要は次のとおりである（図表4-9-5参照）。

図表4-9-5 経営継続のための経済的な支援

事業名	内容
中小企業経営安定資金・災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）	<p>対象者：県内に事業所を有し、市町村長が発行するり災証明書（直接被害）、市町村が発行するセーフティネット5号保証の認定（間接被害）、最近1か月の売上が前年同月比で10%以上減少し、知事、市町村長、商工会議所会頭及び商工会会長の認定（間接被害）のいずれかを受けた中小企業者</p> <p>融資限度額：1,000万円 融資利率：1.0% 償還期間：10年（うち据置期間2年以内） 資金使途：運転資金 保証料：0.45%～1.59%</p>
みやぎ中小企業復興特別資金（県中小企業融資制度）	<p>対象者：次のいずれかの交付を受けた中小企業者 直接被害 県内に事業所を有する市町村長が発行するり災証明書 間接被害 市町村長が発行する東日本大震災復興緊急保証の認定書</p> <p>融資限度額：8,000万円 融資利率：固定 年1.5% 償還期間：15年以内（うち据置期間3年以内） 使用使途：運転資金・設備資金 保証料：0.5%</p>
被災中小企業者対策資金利子補給制度	<p>対象者：災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠）又はみやぎ中小企業復興特別資金を利用し、り災証明書等の交付を受けている直接被災した事業者</p> <p>対象融資限度額：1企業3,000万円以内 利子補給率：災害復旧対策資金（東日本大震災災害対策枠） 年1.0%に相当する額 みやぎ中小企業復興特別資金 年1.5%に相当する額 （利子補給金の合計額は一企業135万円が上限） 補給期間：借入日から3年間</p>
食品加工原材料調達等支援事業	<p>補助対象者：県内水産加工品製造業者等</p> <p>補助率：掛かり増し経費の2分の1以内（限度額：500万円）</p>
被災中小企業施設・設備整備支援事業	<p>対象者：いずれかの事業の決定事業者 中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業 商工会・商工会連合会・商工会議所の施設復旧支援事業 仮設事業施設整備事業</p> <p>融資限度額：なし 融資利率：無利息 償還期間：20年以内（うち据置期間5年以内） 自己資金：貸付対象経費の1%又は10万円のいずれか低い額</p>
東日本大震災復興特別貸付	<p>融資対象：地震・津波等により直接被害を受けた事業者（直接被害者）、又は直接被害を受けた事業者と一定以上の取引がある中小事業者（間接被害者）、若しくは震災の影響により業況が悪化している事業者</p> <p>融資限度額：国民生活事業は4,800万円 中小企業事業及び商工中金は7億2,000万円 融資利率：原則基準利率から最大▲0.5% 償還期間：設備資金については15年以内（うち据置期間3年以内） 運転資金については8年以内（うち据置期間3年以内） 資金使途：運転資金・設備資金</p>
東日本大震災復興緊急保証	<p>保証対象：地震・津波等により直接被害を受け、市町村長が発行するり災証明書の交付を受けた事業者又は震災の影響により業況が悪化し市町村の認定を受けた事業者</p> <p>保証限度額：無担保8,000万円、最大で2億8,000万円 保証料率：0.8%以下 保証割合：借入額の全額</p>

④ その他経営継続のための支援

イ 中小機構が実施する仮設施設整備・貸与事業の実施支援

仮設施設整備・貸与事業は、中小機構が市町村の要望に基づき、被災した中小企業等が仮入居する店舗・事務所・工場等の仮設施設を当該市町村有地等に整備する事業である。

本格的な復旧までの道のりの中で、仮設事務所や工場による早期の営業再開に対する支援は、被災した事業者の生活と雇用を支える重要な施策であることから、県としても最大限支援すべく本事業の活用を促した。4月12日から、中小機構の担当職員とともに七ヶ宿町を除く全市町村及び商工会議所・商工会を訪問し、事業に関する説明を行った。また、本事業は仮設施設を当該市町村有地に建設することが原則となっているところ、使用可能な用地は災害廃棄物の仮置場や応急仮設住宅への振り向けが優先されており大変不足していたことから、市町村の要望に応じて、使用可能な県有地を提供するなどの措置を講じ、仮設施設による県内事業者の早期復旧に努めた。

塩竈市のしおがま・みなと復興市場が6月9日に事業開始されて以降、仮設施設（店舗・事務所・工場等）については、平成24年3月末日時点で85か所620区画が完成し、市町村から事業者に貸与された。

図表4-9-6 県内の主な仮設施設

市町村名	仮設施設名
仙台市	扇町ビジネスパーク
石巻市	石巻立町復興ふれあい商店街、おがつ店こ屋街、石巻港（西港）仮設魚市場施設
塩竈市	しおがま・みなと復興市場、しおがま・本町くるくる広場
気仙沼市	気仙沼復興商店街 南町紫市場、復興屋台村気仙沼横丁、気仙沼鹿折復幸マルシェ、グリーンアイランドおおしま
名取市	復興仮設店舗閉上さいかい市場、名取市復興工業団地
多賀城市	多賀城復興横丁わいわい村
登米市	佐沼字小金丁地区仮設施設
東松島市	復興仮設店舗堺堀
亘理町	鳥の海ふれあい市場、ふるさと復興商店街
山元町	山元町合戦原仮設施設
七ヶ浜町	七の市商店街
女川町	きぼうのかね商店街、女川町高白浜地区仮設施設
南三陸町	伊里前福幸商店街、南三陸さんさん商店街、志津川旭ヶ浦地区仮設造船場

〔独〕 中小企業基盤整備機構ホームページ「仮設施設整備事例－宮城県－」をもとに市町村の確認を経て作成



亘理町 鳥の海ふれあい市場



女川町 きぼうのかね商店街

ロ 二重債務問題への対応

被災した事業者の事業再開・再生を図る上で、震災前からの既往債務が原因で新たな融資を受けることができない、いわゆる二重債務問題への対策が急務となっていた。9月21日、国、県、中小機構及び県内金融機関等と宮城県産業復興機構設立等準備委員会を設立し、債権買取等を行う機構の設立など二重債務問題への対応について詳細な検討を開始した。同委員会での検討を受け、11月14日にワンストップ相談窓口である宮城県産業復興相談センターを設立し、11月16日から相談業務を開始した。平成24年3月末までに421社から延べ1,207件の相談を受付けた。

12月27日には、県、中小機構及び県内10の金融機関の出資で宮城産業復興機構が設立され、平成24年3月2日には同機構にとって初めてとなる5件の債権買取案件が決定した。さらに、平成24年3月5日には、債権の買取等を行う（株）東日本大震災事業者再生支援機構も業務を開始し、被災した事業者に対する支援策が充実することとなった。

⑤ 商工会、商工会議所への復旧支援

イ 被災商工会等施設等復旧支援事業・被災商工会等機能維持支援事業による復旧支援

本県では、国において、商工会等の相談・指導機能を回復させ、被災した商工業者の早期事業再開、事業継続を促進することを目的とした商工会館施設等の復旧に要する経費を補助する制度が創設されたことを受け、県独自に被災商工会等施設等復旧支援事業（補助率4分の1、上限1,000万円）を追加支援事業として創設した。また、同事業において、国の補助対象外となる会館の附帯施設及び外構等についても復旧を支援（補助率2分の1、上限500万円）することとし、22商工会2商工会議所に対して2,145万1千円を交付決定した。

さらに、商工会館が復旧するまでの間、相談・指導機能を維持するため賃借した仮設事務所、OA機器及び什器等の購入経費を補助する被災商工会等機能維持支援事業（補助率2分の1、上限500万円/年）を県独自事業として創設し、7商工会に対して440万3千円を交付決定した。

ロ 商店街振興サポーターの配置

沿岸部に所在する商店街では津波による甚大な被害が生じ、商店街の復興にあたり人手不足が見込まれたため、各地域の意向を受け、本県では、7月1日から県内4地域の商工会、商工会議所に商店街復興サポーター12人を配置し、被災商店街のパトロールや清掃、復興イベントの支援等、被災商店街の復旧・復興支援を行った。

⑥ 自動車関連企業への支援

5月25日に、仙台市内において、東北大学と県の共催により、東北大学の研究開発シーズの紹介や震災後の東北地方の自動車産業・次世代移動体システムの未来像について考える、東北の自動車産業・次世代移動体システムの未来像を描くための産学官連携促進セミナーを開催した。当日は、産学官の関係者約180人が参加した。

5月30日に仙台市内において、みやぎ自動車産業振興協議会、みやぎ高度電子機械産業振興協議会及び県の共催により、復興へ頑張ろう！みやぎ“ものづくり企業”大会を開催した。同大会には、関連企業・団体、学術機関、行政関係者約260人が参加し、高度電子機械産業や自動車産業をはじめとする“みやぎものづくり企業”の震災からの復興に向けた決意や熱意を宣言する「復興へ頑張ろう！“みやぎものづくり企業”復興宣言」が採択された。

平成24年1月11日には、行政庁舎において、トヨタ関係各社、県内14市町村（石巻市ほか13市町村）及び県による「みやぎ復興元年セレモニー」～自動車が復興をけん引する～を開催した。トヨタ関係各社は、発災後多くの救援物資、義援金及び車両等を本県に提供したほか、東北地方を国内生産第3の拠点と位置づけ、地域と一体となったモノづくりを進めることを発表するなど、被災地にとって勇気づけられる取組を続けている。同セレモニーでは、トヨタ関係各社に対して県及び県内市町村から謝意を表するとともに、トヨタ関係各社からは自動車産業が持続的に東北復興に取り組む決意が示された。

(7) 市町村独自の支援

仙台市では、3年間返済猶予の災害関連融資制度や製造業施設の現地復旧に対する補助制度の創設、事業所を失った事業者を対象にオフィスの無償提供等の支援が行われた。

石巻市では、震災により直接被害を受けた中小企業者支援のため、被災した施設及び設備の復旧に要する経費の一部を、補助率2分の1以内、補助限度額100万円で助成する制度が設けられた。

塩竈市では、再開した商店・事業所に対して、被災程度に応じて建物の修繕等に要した費用の一部助成が行われ、全壊30万円、大規模半壊20万円、半壊10万円を上限に支給された。

気仙沼市では、創造的産業復興支援事業費補助金、被災中小企業再開・継続支援助成金（1件あたり10万円）、技能講習受講料助成事業（対象技能講習受講料の2分の1）等の支援制度が設けられた。技能講習受講料助成事業については、発災後に既存の制度の範囲を拡大したものであり、平成23年度及び平成24年度は年間600万円から700万円の予算を設けた。

(8) まとめ

国による企業への支援制度は、私有資産への補助にあたるという理由から適用される制度が限定されるため、過去の災害においては、復興基金や被災中小企業復興支援基金を活用することにより企業に対する多様な支援策が展開されてきた。本県では、国の支援事業だけではカバーできない企業を支援するため、また、被災した企業のニーズを踏まえ、県単独事業を制度化し、幅広い事業者を対象として県の産業復興に向けた支援を実施した。加えて、各種支援制度の活用を促進するため、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したほか、関係団体と連携し、被災した事業者を直接訪問して状況把握や情報提供に努め、制度利用の際には事業者に対して申請書類の作成指導・助言を行うなど、きめ細かな商工業支援を行った。

今後も、地域経済の本格的な復興のために補助事業を受けた事業者等に計画的に足を運び進捗状況を把握するなど、適時支援できる体制を整備していく必要がある。

3 商工業者等への雇用対策

震災により、沿岸部では中小企業を中心に工場の操業停止や事業縮小に追い込まれる事業者が多数にのぼり、従業員の解雇、休業や新規学卒者の採用内定取消し等の雇用問題が懸念されたことから、被災した企業に対して雇用を維持するための支援を行い、被災者の雇用確保に取り組んだ。

① 県による雇用維持に対する支援

イ 宮城県雇用維持奨励金制度の創設

震災により、沿岸部を中心に多くの企業が事業活動の縮小を余儀なくされたことから、被災者の失業の予防と被災した企業の事業再開に向けた雇用維持を図るため、4月8日に国に対し、雇用調整助成金⁷（中小企業緊急雇用安定助成金を含む）の支給割合の拡充と休業手当等の全額国庫負担を要望した。また、4月13日には、国及び県の制度等を活用した雇用維持に係るリーフレットを作成し、ホームページ等により周知を図るとともに県内の主要経済5団体に送付した。

雇用調整助成金の支給割合の拡充については、6月24日、8月4日、9月9日にも国に対して要望を行ったが実現しなかった。そのような中、発災から6か月が経過した時点でも、全面的な事業再開に至らない企業が多数にのぼり、長期間におよぶ雇用調整は企業にとって大きな負担になることから、9月21日に本県単独に国の助成金に上乗せして事業主負担の一部を助成する宮城県雇用維持奨励金制度を創設し、被災者の失業の予防と被災した企業の事業再開に向けた雇用維持を支援した。

同制度は、発災時、県内に雇用保険適用事業所を有し、当該事業所において震災の影響により事業活動の縮小を余儀なくされたこと、8月1日から平成24年3月31日までの間に、雇用維持のために雇用調整（休業、教育訓練又は出向）を適正に実施したこと、当該雇用調整について国から雇用調整助成金等の支給を受けた事業主が支給対象となっており、休業及び教育訓練は1人1日あたり1,000円、出向は1人1支給対象期（6か月）132,000円を上限に、雇用調整のために要した費用の10分の1（大企業は9分の1）が支給される。

平成23年度は、852社（3,119件）に対して約2.5億円を交付決定した。

ロ 宮城県事業復興型雇用創出助成金による支援

今回の震災の被災地域において、安定的な雇用を創出すること及び地域の中核となる産業や経済の活性化に資する雇用を創出することを目的として、緊急雇用創出事業臨時特例基金を活用した事業復興型雇用創出事業が創設され、本県には同事業分として466億円が交付された。

本県では、年度内に同事業を開始するため、11月補正予算に計上し、国等の関係機関と調整を行い、平成24年2月13日から申請受付を開始した。

助成の対象は県内の事業所であって、復興に向けた産業政策に基づく支援事業を実施し、被災求職者を期間の定めのない雇用又は1年以上の有期雇用で契約更新が可能な雇用形態で、平成25年5月31日まで⁸に1人以上の助成対象となる新規雇用の被災求職者を雇い入れる事業主とした。助成金は1事業所につき1億円を上限に、原則として1人あたり最大225万円を1年目120万円、2年目70万円、3年目35万円と段階的に支給する仕組みとなっている。

事業復興型雇用創出事業は、発災後11月20日までの間に雇い入れた者が助成対象となっておらず、助成対象に加えるよう多くの要望が寄せられたことから、平成24年2月18日に開催された国と本県との意見交換会（第1回）等において、国に対して制度要件の改善を要望したが、実現には至らなかった。

⁷ 景気の変動、産業構造の変化等に伴う経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等（休業及び教育訓練）又は出向を行った事業主に対して、休業手当、賃金等の一部を助成するもの。

⁸ 平成26年5月31日まで延長（平成26年1月末日現在）

ハ 被災者雇用開発助成金制度による被災者等の就職支援

今回の震災により、4万人を超える県民が失業状態となっていたことから、本県は4月8日に、国に対して被災者等の再就職を促進するための新たな国庫支出金交付制度の創設を要望した。

国においては、本県からの要望を踏まえ、平成23年度第1次補正予算により被災者雇用開発助成金制度を創設したことから、本県では宮城労働局等関係機関と連携し、同助成金制度を活用して人材確保による被災者等の再就職支援に取り組んだ。

なお、現行の助成金制度では、震災により解雇した従業員を再雇用した場合、助成金の受給対象とはなっておらず、被災した企業の事業再開に向けた人材確保及び解雇された従業員の再就職を阻害する要因になりかねなかった。被災地域の雇用の改善を目的としている助成金の趣旨から、離職の時期や失業期間の長短等により対象労働者に違いが生じることは不合理であることから、国に対して助成金の支給対象の要件緩和を8月4日及び9月9日に要望したが、実現には至らなかった。

② 国の支援

イ 被災者雇用開発助成金⁹

震災による被災離職者及び被災地域に居住する求職者を、ハローワーク等の紹介により、継続して1年以上雇用することが見込まれる労働者として雇い入れる事業主に対して、6か月ごとに、中小企業90万円（短時間労働者は60万円）、大企業50万円（短時間労働者は30万円）を1年間助成金が支給されるもので、対象者を10人以上雇い入れ、1年以上継続して雇用した場合、中小企業は90万円、大企業は50万円の助成金の上乗せがなされた。

ロ 震災関連人材育成支援奨励金

成長分野等人材育成支援事業の拡充として、震災による被災者を新規雇用又は再雇用した中小企業の事業主が、その労働者に職業訓練を行う場合、Off-JT¹⁰とOJT¹¹を組み合わせた総合訓練を行う場合には負担したOff-JTの訓練費用を、また、OJTを実施した場合には対象労働者1人につき1時間あたり600円が、事業主の業種を問わず訓練費として助成された。

ハ 3年以内既卒者（新卒扱い）採用拡大奨励金

東日本大震災特例措置として、被災した卒業後3年以内の大学等の既卒者を震災特例専用求人としてハローワークに提出し、正規雇用した事業主に雇い入れから6か月経過後に120万円を、1事業所最大10回（震災特例対象者10人）まで支給するもので、実施期間の延長と支給額の上乗せ及び対象者数が拡大された。

ニ 3年以内既卒者トライアル雇用奨励金

高校・大学等を卒業後、就職活動を継続中（3年以内）の新規学卒者を正規雇用へ向けて育成するため震災特例専用求人としてハローワークに提出し、有期雇用（原則3か月）中、雇用対象者1人につき月額

⁹ 厚生労働省：「雇用についての企業への支援措置」厚生労働省ホームページ http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/koyou.html（確認日：平成26年2月16日）

¹⁰ Off the Job Trainingの略。通常の業務を離れて行う職業訓練

¹¹ On the Job Trainingの略。労働者に仕事をさせながら行う職業訓練

10万円（最大30万円）、その後、正規雇用に移行させた場合、対象者1人につき60万円を事業主に支給するもので、震災特例により実施期間の延長と奨励金の額が引き上げられた。

③ まとめ

本県では、国に対して雇用調整助成金の支給割合の拡充を要望したが実現しなかったため、県独自に宮城県雇用維持奨励金制度を創設し、国の助成金への上乗せを実施することで、雇用調整を行う事業主の負担を軽減した。また、産業政策と一体となって雇用面での支援を行う事業復興型雇用創出事業を活用して、安定的な雇用機会の創出の実現に向けた支援を行った。

しかしながら、沿岸部では企業の事業再開に時間を要している状況もあり、引き続き震災等緊急雇用対応事業等による緊急・一時的な雇用機会の創出が必要であるとともに、被災した企業の事業再開、起業化の支援や企業誘致の促進や事業復興型雇用創出事業の活用等により、安定的な雇用の場の確保に努めていく必要がある。

4 事業継続・早期復旧の取組

(1) 震災以前の取組

イ 国による企業の事業継続の策定・運用促進に向けた取組

内閣府は、平成17年に事業継続ガイドラインを策定し、大企業・中堅企業の事業継続計画（以下「BCP¹²」という。）の策定・運用の促進に取り組んできた。BCPとは、災害や火災等の緊急事態に遭遇した場合、損害を最小限に留めつつ中核となる事業の継続や早期復旧を可能とするため、事前に取り決めておく計画である（図表4-9-7参照）。

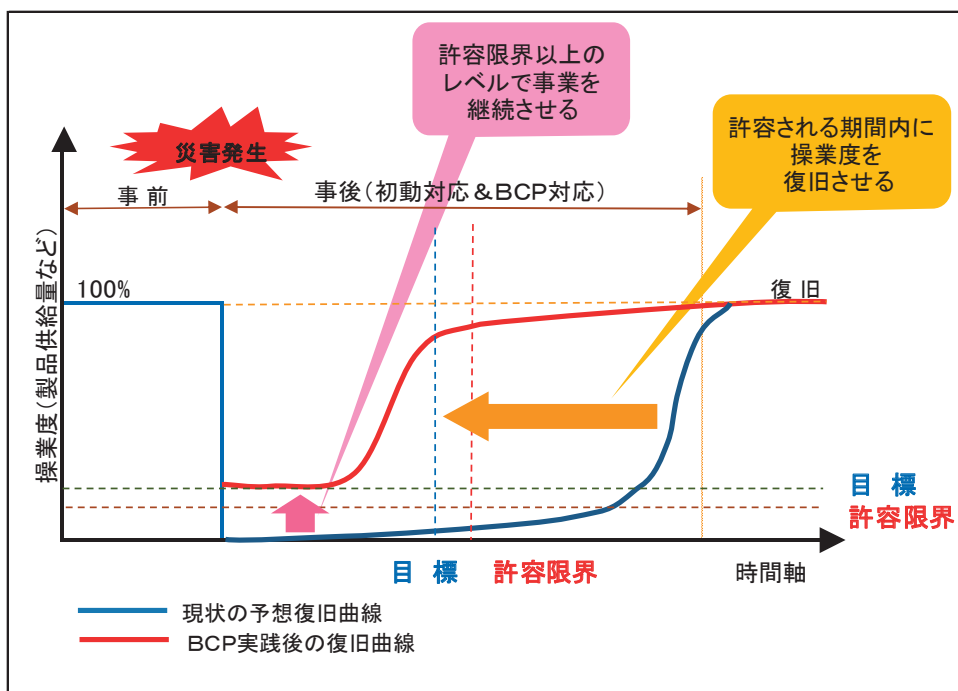
内閣府では、全国の一般の企業全体を対象にした企業の事業継続の取組に関する実態調査を、平成19年度から隔年で実施している。震災前に実施された平成21年度の調査¹³では、企業におけるBCPの策定状況は、BCPを策定済み又は策定中とした企業を合わせると、その割合は、大企業では58.4%、中堅企業では27.2%となっている¹⁴。中小企業庁は、平成18年に国内企業数の99%超を占める中小企業に対し、BCP策定の標準的な様式や手法について中小企業BCP策定運用指針を公開し、これに基づいた事業継続の策定・運用が中小企業において進められていた。

¹² Business Continuity Planの略

¹³ 大企業、中堅企業及びこれらを除く資本金1億円以上に該当する企業のうち、5,039社を抽出して調査を実施。有効回収率は1,018社（回収率20.2%）

¹⁴ 内閣府：『企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査概要』（内閣府、平成22年3月）

図表4-9-7 事業継続計画 (BCP) の概念図



(内閣府、事業継続ガイドライン第2版、平成21年11月)

ロ 県による企業の事業継続計画の策定・運用促進に向けた取組

本県では、企業のBCP策定を促進するため、平成19年度に宮城県緊急時企業存続計画作業手順を作成し、その後も各種セミナー・講座の開催、BCP策定希望企業に対する専門家派遣等を実施していた。平成22年度末時点で、県の各種事業を利用するなどして本県が支援した企業は、約1,500社であった。

平成22年6月、県内に所在する従業員規模が30人以上の民営事業所1,939社を対象にBCP策定への取組に関する実態調査を行った結果、BCPを既に策定していたのは114社(16.4%)であった。策定中が74社(10.6%)、策定したいが81社(11.7%)、策定を検討してもよいが109社(15.7%)で、本調査におけるBCPの策定状況をみると、既に策定している又は策定中であると回答したBCP策定群企業は回答企業数の3割弱となっている。また、策定したい又は策定を検討してもよいとする企業は27.4%となっており、BCP策定群と合わせると回答企業割合の過半数を超えていた。平成20年に実施された前回調査結果と比較すると、BCP策定群は16.1ポイント、約2.5倍増加していた。

このように、国及び本県において、宮城県沖地震に備えBCP策定への取組を進めている最中に今回の震災が発生した。

(2) サプライチェーンの寸断と県内民間企業の被災状況

サプライチェーンとは原材料の調達から生産、物流、販売まで製品が消費者に届くまでの一連のプロセスをいう。サプライチェーンには様々な原材料、部品、素材メーカーが複雑に関わっており、特に、自動車や家電等の完成品メーカーはサプライチェーンの影響を受けやすい。

平成19年の新潟県中越沖地震の際、自動車エンジンの部品であるピストンリングのトップメーカーの工場が被災したため、トヨタ、ホンダ等国内の主要自動車メーカーが軒並み操業停止に見舞われた。また、平成

19年12月に茨城県のエチレン製造工場で火災が発生し、エチレンを独占的に供給していた工場が操業停止したことにより、多くの取引先企業で操業に影響が生じた。

今回の震災では、被災した企業の操業停止、交通インフラの寸断による物流の停滞によって、被災地域からの製品供給及び被災地域への製品販売が困難となり、サプライチェーンに多大な影響を与えた¹⁵。

図表4-9-8は、青森県、岩手県、宮城県、福島県の被災地域において出荷金額が高い品目上位5位を示しているが、サプライチェーンから成り立っている自動車産業や電子・電気産業に不可欠な品目である自動車部分品・附属品、その他の電子部品・デバイス・電子回路、集積回路の順に出荷額が大きくなっている。

図表4-9-8 被災地域における出荷金額上位5品目

順位	品目名	出荷額（百億円）		構成比（%）
		被災地域	全国	
1	自動車部分品・附属品	67	2,654	2.5
2	その他の電子部品・デバイス・電子回路	33	405	8.1
3	集積回路	31	431	7.1
4	洋紙・機械すき和紙	30	208	14.4
5	自動車（二輪自動車を含む）	27	969	2.8
	全品目	1,165	30,525	3.8

資料：経済産業省「平成20年工業統計表」再編加工

(注) 1. 被災地域は、青森県、岩手県、宮城県、福島県における災害救助法を適用した市町村(平成23年3月24日時点)を集計した
2. 工業統計表の商品分類表の製造品番号に基づいた品目単位での集計値である

(中小企業庁、平成23年度中小企業白書)

経済産業省は、発災後の被災地における生産拠点の復旧状況及び見通し、震災を原因とする製品・部材等の供給制約による生産の停滞や自粛ムードの広がりによる消費への影響等を把握するため、今回の震災後に産業実態緊急調査を実施した。また、サプライチェーンに係る主要企業の足下の稼働状況や復興に向けた産業界の動きを確認するため企業ヒアリング等を実施した¹⁶。

この結果をみると、多くの企業が自社のサプライチェーンへの影響を早期に確認し、海外を含めて原材料、部品・部材の代替調達先を確保しつつあるが、加工業種の5割が代替調達先のない原材料、部品・部材を使用していると回答している。また、70%の加工業種で10月までには十分な調達量が確保できるとしているが、残りの企業はそれ以上若しくは不明という回答であった。

イ 県内におけるエレクトロニクス部品製造業の被害

ソニー（株）では、登米市内の2か所の事業所では光学部品・ICカード等、多賀城市の事業所では磁気テープ・ブルーレイディスク等、白石市の事業所では半導体レーザーを製造していたが、地震及びそれともなって発生した津波による被害で、宮城県の4か所の製造事業所が生産活動を停止した。その後、津

¹⁵ 中小企業庁：『平成23年度 中小企業白書』（中小企業庁、平成23年）

¹⁶ 経済産業省：『「東日本大震災後の産業実態緊急調査」、「サプライチェーンへの影響調査」の結果の公表』
経済産業省ホームページ<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110426005/20110426005.html>（確認日：平成26年2月16日）

波により建屋の1階が浸水するなど最も甚大な被害を受けた多賀城事業所を含め、2011年5月末までに全ての事業所において操業の一部又は全部を再開した¹⁷。

ロ 林業関連のサプライチェーンの寸断による間接的被害

森林・林業・木材産業においては、森林整備及び木材生産等の川上から木材加工及び木製品の流通等の川下までがサプライチェーンとして連動している。本県では、木材需要の多くを沿岸部を中心とした合板工場、チップ製造工場、製材工場等が担っており、木材加工事業体等の広域被災による全県的な一時的喪失により、施設への直接被害だけでなく、森林整備及び木材生産の停滞等間接的な被害も連鎖的に発生し、金額的には算出されていないものの、川上まで含めて業界全体に大きな経済的影響が発生した。

③ 県内企業の事業継続・早期復旧への取組事例

本県では、今回の震災を契機として、平成24年度に企業アンケート等を実施し、今回の震災に際してのBCPの効果を検証した¹⁸。本店が県内にある約100社のBCP策定済み企業では、震災を契機とした事業の廃止には至っておらずBCP策定の有効性が確認された。一方で、約7割の企業がBCP未策定であることも明らかになった。

以下に震災後、BCP発動による早期復旧を果たすことができた企業の事例を挙げる。

イ 鈴木工業（株）

仙台市にある鈴木工業（株）（従業員67人、資本金6,000万円）は、産業廃棄物の収集運搬、リサイクル等の中間処理、上水・下水施設のメンテナンス・清掃等を行う企業である。平成21年9月7日に、大災害や予期せぬアクシデント時の迅速な業務遂行を目的としてBCPを策定していた。平成22年には、BCPに関する机上演習や模擬演習を社内研修会や安全大会にて実施していた¹⁹。

同社は、今回の震災によって、中間処理施設の事務所、施設内で使用していた重機、車両、トラックスケール等といった主要設備のほとんどを流失し、処理施設の建屋の壁が半壊、施設内の焼却炉や水処理施設もヘドロやがれきに埋もれ、敷地内の廃棄物の保管場所等も地面が陥没する被害を受けたが、BCPの発動によって、中間処理施設からの円滑な避難や顧客のもとで作業している社員の安否確認が迅速に行われ、全員の無事を早い段階で確認することができた。

また、BCP策定により緊急用の通信手段として衛星電話を設置していたことによって、処理施設の修理業者に速やかに連絡が取れ、発災翌日には修理業者が復旧の確認作業に取りかかることができた。衛星電話の効果は、顧客との連絡にも大いに役立ち、官公庁や顧客との連絡を行い、地震翌日から各市町の復旧作業及び顧客の復旧作業にも参加できた。自社の処理施設が復旧するまでは、県外の産業廃棄物処理業者の協力を得て円滑に廃棄物の処理を行った。

本社の電話やパソコンは3月16日に、産業廃棄物の収集運搬及び清掃業務、リサイクル業務は発災後約1週間に、その他の中間処理業務についても約1か月で復旧して早期に完全復旧を果たした。

同社は、BCPを策定していたことで、事業の早期復旧に一定の効果があったと評価するものの、今回の震災を教訓に見直しを図り、より精度の高いBCPの策定を急いでいる。

¹⁷ ソニー（株）：「東日本大震災に関する情報・ソニーの活動について」ソニー（株）ホームページ <http://www.sony.co.jp/SonyInfo/csr/community/recovery/index.html>（確認日：平成26年8月14日）

¹⁸ 調査対象は県内に所在する従業員規模が30人以上の民営事業所584社であり、189社から回答を得ている。

¹⁹ 鈴木工業（株）：「BCP（事業継続計画）」鈴木工業（株）ホームページ <http://www.suzukitec.co.jp/company/bcp.html>（確認日：平成26年2月16日）

ロ (株) オイルプラントナトリ

名取市にある(株) オイルプラントナトリ(従業員39人、資本金3,000万円)²⁰は、産業廃棄物をリサイクル(再資源化)処理し、再生品の販売や廃食用油の燃料化事業(バイオディーゼル燃料の精製)を行っている企業である。同社がBCPを策定したのは、発災直前の1月29日であった。地震による第一工場又は第二工場の被災を想定し、被災を免れた工場による事業継続を行う内容で、中核事業として油水加工及びRB精製を掲げていた。目標復旧時間は、油水加工は3日、RB精製は30日とし、事業遂行のプロセスは、油水加工及びRB製法ともに、原料の調達(廃油等の使用済廃液の回収)、加工(再生処理)、製造搬送(販売)の3ステップで行うこととしていた²¹。また、同社ではBCP発動時の社内の役割と責任の明確化、避難計画、緊急時連絡先リスト等の整理、建設業や物流に関する関係業者との連携も常日頃から図っており、関係業者とは協定を締結する直前であった²¹。

今回の震災では、海岸から1.5kmにある二つの工場が津波被害に遭い、第一工場事務所や貯蔵タンク・保管ドラム缶・運搬車両・フォークリフトが数km先まで流され、残った施設も海水に浸かり使用不可となる壊滅的な被害を受けた。発災3日後の14日には使用できなくなった工場事務所の機能を7km離れた本社・研修室へ移して仮設事務所を設置し、対策本部を設けた。県外の同業者より物資(飲料・食料・燃料・スコップ等資材)支援を受けるとともに、県外の廃油処理工場への代替生産を依頼し、業務復興への足掛かりをつけ、自社の対応が完了した後は二次災害防止活動に取り組むことができた。BCPの中核事業の3プロセスについては、原料調達は軽油が入手できたため自社で実施、加工を県外の同業他社へ依頼、製品搬送は県外で加工したものを自社の取引先へ納入するといった仕組みを構築し、BCPどおりの対応とは異なるものの、利用可能な部分は利用して、不足している部分は状況に応じて決断し活用する手法で行った。その結果、中核業務である油水加工業務を11日後、RB精製に至っては8日後に再開することができた²¹。

(4) まとめ

11月に内閣府が、大企業、中堅企業及びこれらを除く資本金1億円以上の企業に該当する企業5,490社を抽出して実施した企業の事業継続の取組に関する実態調査にて、震災による重要業務の停止とその理由、再開までの時間を調査したところ、重要な事業が停止したと回答したのは約35%となっており、その理由の中には、自社の業務は再開したが取引先・納入元の業務の停止(資材の供給停止等)、自社の業務は再開したが取引先・納入先の業務の停止(顧客の工場停止等)があり、複雑化・広域化する製造業のサプライチェーンに大きな影響を与えたことが明らかとなった。同調査では、BCPを策定済み又は策定中とする大企業は7割以上となっており、また、大企業・中堅企業ともに、BCPについて知らなかったとの回答が前回調査から大幅に減少しており、今回の震災を契機にBCPの認知度が大きく向上していることがうかがえる。今後企業では、災害等における自社の損失を最小限に抑えるために、サプライチェーンを構成する取引先に対してBCPの策定を求めていく方向に進んでいくと考えられる。

震災によって被害を受けた企業の中には、緊急事態に備えてBCPを策定していたことにより、早期復旧を果たした企業もあり、平時からBCPの策定を行い、緊急時の被害を最小限に留めるための事業活動の方法・手段等を取り決めておくこと、企業間で積極的に連携することの重要性が改めて認識された。また、前述した企業の対応事例は、津波被害や長期間の停電等の想定外の被害に遭った場合にも、策定していたBCPがそ

²⁰ (株) オイルプラントナトリ: 「会社概要」(株) オイルプラントナトリホームページ <http://www.opnatori.co.jp/publics/index/21/> (確認日: 平成26年9月9日)

²¹ ニュートン・コンサルティング(株): 「想定外を乗り越えたBCPの軌跡〜オイルプラントナトリ」ニュートン・コンサルティング(株)ホームページ http://www.newton-consulting.co.jp/bcmnavi/column/20110526_oil-plant-natori.htm (確認日: 平成26年2月16日)

の対応策を検討していく上でのヒントにつながることもあり、臨機応変な対応力は、BCPの策定、内容の改善、平時からの研修や訓練を行うことで臨機応変な対応力が培われるという教訓と言える。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 2) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 3) 宮城県：「平成24年度版 宮城県社会経済白書」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/h24hakusyo.html>（確認日：平成26年1月31日）
- 4) 宮城県：「みやぎ経済月報・宮城県景気動向指数 平成23（2011）年報」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/keiki.html>（確認日：平成26年10月6日）
- 5) 宮城県：『宮城の将来ビジョン 2007-2016』
- 6) 宮城県：「平成24年経済センサス - 活動調査の製造業に関する調査結果（平成23年宮城県の工業）」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/kougyou-23k.html>（確認日：平成26年1月31日）
- 7) みやぎ自動車産業振興協議会：『みやぎ自動車産業振興プラン』（平成24年5月）
- 8) 宮城県：「東日本大震災被災商工業者営業状況調査結果について（平成23年11月30日現在）」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.lg.jp/soshiki/syokeisi/kouhyousiryou20120216.html>（確認日：平成26年1月31日）
- 9) 内閣府：『地域の経済2012』（内閣府、平成24年11月）
- 10) 宮城県経済商工観光総務課：『中小企業施策活用ガイドブック 平成23年度』（宮城県、平成23年11月）
- 11) 宮城県経済商工観光総務課：『中小企業施策活用ガイドブック 平成25年度』（宮城県、平成25年6月）
- 12) (独) 中小企業基盤整備機構：「仮施設整備事例－宮城県－」中小企業基盤整備機構ホームページ
<http://www.smrj.go.jp/kikou/earthquake2011/kasetsu/case/080949.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 13) 厚生労働省：「雇用についての企業への支援措置」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/koyou.html（確認日：平成26年2月16日）
- 14) 内閣府：『企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査概要』（内閣府、平成22年3月）
- 15) 内閣府：『平成24年版 防災白書』（内閣府、平成24年8月）
- 16) 内閣府：『企業の事業継続の取組に関する実態調査－過去からの推移と東日本大震災の事業継続への影響－概要』（平成24年3月）
- 17) 宮城県経済商工観光部商工経営支援課：『「宮城県内企業のBCP策定への取組に関する実態調査」の結果について（平成22年）』
- 18) 中小企業庁：『平成23年度 中小企業白書』（中小企業庁、平成23年）
- 19) 経済産業省：『「東日本大震災後の産業実態緊急調査」、「サプライチェーンへの影響調査」の結果の公表』経済産業省ホームページ
<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110426005/20110426005.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 20) ソニー（株）：「東日本大震災に関する情報・ソニーの活動について」ソニー（株）ホームページ
<http://www.sony.co.jp/SonyInfo/csr/community/recovery/index.html>（確認日：平成26年8月14日）
- 21) 宮城県農林水産部：『東日本大震災～発災から一年間の災害対応の記録～』（宮城県、平成25年6月）
- 22) 鈴木工業（株）：「BCP（事業継続計画）」鈴木工業（株）ホームページ
<http://www.suzukitec.co.jp/company/bcp.html>（確認日：平成26年2月16日）
- 23) (株) オイルプラントナトリ：「会社概要」(株) オイルプラントナトリホームページ
<http://www.opnatori.co.jp/publics/index/21/>（確認日：平成26年9月9日）
- 24) ニュートン・コンサルティング（株）：「想定外を乗り越えたBCPの軌跡～オイルプラントナトリ」ニュートン・コンサルティング（株）ホームページ
http://www.newton-consulting.co.jp/bcmnavi/column/20110526_oil-plant-natori.htm（確認日：平成26年2月16日）
- 25) 宮城県：「宮城県産業復興相談センターの概要」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/syokeisi/fukkoucenter.html>（確認日：平成26年9月26日）

第10節 観光に関する対策

1 観光業の被害状況と復旧

本県は、東は太平洋に面し、豊かな漁場と日本三景のひとつである松島をはじめとする風光明媚な観光地に恵まれ、西には蔵王、船形、栗駒等の山々が連なり、中央部には仙台平野が広がり四季折々の姿を見せている。また、豊かな自然や歴史的な文化遺産、さらに伝統的な祭りや行事など、全国に誇れる観光資源に恵まれている。これまで、「地域が潤う、訪れてよしの観光王国みやぎの実現」を目指し、県の観光の魅力向上と広域観光の充実等を図る振興施策を推進していた。

(1) 観光関連施設等の被害状況

県内では、沿岸部を中心に観光施設、観光資源、観光ルートが甚大な被害を受け、それにより事業の再開を断念し、廃業するホテル等の宿泊施設や観光施設もあった。

南三陸町では、津波により宿泊施設 33 施設中 21 施設が、商店 53 店舗中 51 店舗が流失し、宿泊や買い物といった町の観光を支える基盤そのものが失われる状態になった¹。また、石巻市の石ノ森萬画館、おしかホエールランド、女川町のマリナル女川等の観光集客施設が閉鎖することとなった²。そのほかの地域でも、設備の破損、ライフライン等の停止により被害を受け、ほとんどの施設が数週間にわたり営業休止状態となった。観光庁が実施したアンケート調査³によると、本県において震災の影響で休業となった宿泊施設は90施設あり、回答のあった施設数の67.2%にのぼった。震災から6月末までの休業日数は、21日から50日と回答した施設が最も多く、福島県に次いで休業日数が長かった。また、発災直後から、県内への旅行、宿泊予約の大半がキャンセルとなり、3月には4万人を超えるキャンセルが入った。旅行をはじめとする娯楽・レジャーに対する自粛ムードや原発事故の風評被害から旅行を取りやめ、津波被害を受けた地域以外でも各地でイベントや行事の開催が見送られるなどの状況もあり、旅行者数が著しく減少して本県の観光業界は大きな打撃を受けた。東北地方では、3月から4月に宿泊予約がキャンセルされた割合は約61%と、全国の約36%、関東地方の約48%を上回る結果も出されている⁴。

なお、発災直後において、ライフラインの停止により、多くの県民が自宅で入浴することができない状況となったことから、日帰り入浴施設や温泉旅館等では、被災者に入浴支援を行う状況も見られた。県では、各施設に直接電話等で問い合わせ、その後は市町村観光担当課に取りまとめを依頼して情報収集を行い、3月16日から4月18日までの間、随時、県ホームページで入浴施設の営業情報を提供した。また、県に他都道府県の支援部隊等から問い合わせのあった宿泊施設のあっせん要請に対し、3月18日から県が取りまとめ、旅行会社に依頼する仕組みを立ち上げ、9月末日までに145件、延べ18,438人（人数×泊数）の宿泊に対応した。

(2) 観光施設、観光イベント等の再開状況

3月下旬ごろから、ライフライン等の復旧により内陸部や沿岸部の一部を中心に、一時営業休止を余儀なくされていた宿泊施設が、震災復興関係者や避難者の受入先として活用された。10月ごろには、県内の宿泊施設の多くが宿泊者の受入れを再開した。

¹ (公財) 東北活性化研究センター：『南三陸町における震災復興・再生に向けた観光振興方策策定支援調査報告書』（〔公財〕東北活性化研究センター、平成24年4月）

² 国土交通省東北運輸局：『東北観光基本計画』（国土交通省東北運輸局、平成25年3月）

³ 国土交通省観光庁：『東日本大震災等の影響に関するアンケート調査結果』国土交通省観光庁ホームページ <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>（確認日：平成26年5月12日）

⁴ 国土交通省観光庁：『東日本大震災を受けた観光施策の展開（平成23年9月15日）』（国土交通省観光庁、平成23年9月）

第4章 応急・復旧対策

松島では、観光施設や宿泊施設が一体となり、4月中に観光客の受入れを再開した。また、ライフラインの復旧に歩調を合わせ、県内の観光関連施設の営業が再開された。その後沿岸部でも各地で復興市が開催されるなど、徐々に賑やかさが見られるようになった（図表4-10-1参照）。

図表4-10-1 観光施設、観光イベント等の再開状況（3月から7月）

（凡例：○…イベント・観光関連施設再開等 □…交通機関再開状況 ◇…その他）

開催日等		イベント等
3月	27日	○日曜・祝日の恒例行事だったゆりあげ港朝市が震災後会場を変えて開催される（名取市）
4月	10日	○瑞巖寺や円通院の拝観が再開される（松島町）
	13日	□塩竈市の浦戸諸島への定期便（市営汽船）が運航を再開 （県内の交通機関や車で移動できない地域が全面的に解消される） □仮復旧した仙台空港への国内線の運航が一部再開 ～東京（羽田）、大阪（伊丹）との間が空路で結ばれる～
	29日	□松島の観光船がゴールデンウィーク入りに合わせて運航再開 □東北新幹線「仙台～一ノ関」間の復旧により、全区間での運転再開 □仙台市地下鉄「泉中央～台原」間の復旧により、全区間での運転再開 ～県内を巡る交通機関、全国各地から本県へアクセスするための交通機関がほぼ復旧する～ ○本県に本拠地を置く東北楽天ゴールデンイーグルスとベガルタ仙台が震災後初のホームゲームを開催、知事がこの日を震災復興キックオフデーとして宣言
5月	9日	◇仙台・宮城デスティネーションキャンペーン ⁵ の開催決定（平成25年4月～6月開催）
7月		◇仙台・宮城【伊達な旅】復興キャンペーンの展開を開始
	16、17日	○東北6県の夏祭りを一堂に集めた東北六魂祭が開催される（仙台市）
	18日	○戦後の復興を祈願する祭として始まった第64回塩竈みなと祭が被災した沿岸部の復興を願い開催される（塩竈市）
	31日 ～8月1日	○震災で亡くなった方々への慰霊を中心に例年より規模を縮小して石巻川開き祭りが開催される（石巻市）



ゆりあげ港朝市



塩竈みなと祭（塩竈市）



東北六魂祭

⁵ JRグループ6社と地方公共団体が協力し、全国の旅行会社等の協力を得ながら一定期間に重点的かつ集中的に全国で宣伝販売が展開される国内では最大規模の観光キャンペーン

図表4-10-1 観光施設、観光イベント等の再開状況（8月から平成24年3月）

開催日等		イベント等
8月	2日～4日	○昭和22年から続く古川まつりが復興をテーマに開催される（大崎市）
	6日～8日	○甚大な被害を受けた今回の震災からの一日も早い復興への願いを込めて仙台七夕祭りが開催される（仙台市）
9月	25日	□仙台空港ビルの完全復旧と国際定期便の再開
10月	1日	□JR仙台駅と仙台空港をつなぐ仙台空港アクセス線が全線で運行再開
	8、9日	○第14回みちのくYOSAKOI祭りが開催される（仙台市）
	29日～11月23日	○晩秋の松島の風物詩松島紅葉ライトアップが開催される（松島町）
11月	11日	◇食彩・感動いしのみまき観光推進協議会が石巻市の観光再会を宣言
	12、13日	○石巻駅前にぎわい交流広場で観光再会記念イベント石巻観光再会祭りが開催される（石巻市）
12月	2～31日	○東京や秋田等、各地から津波で失われた電球の提供を受け、第26回SENDAI光のページェントが開催される（仙台市）
平成24年		
2月	4日	○名取市復興仮設店舗閉上さいかい市場がなとりりんくうタウン美田園にオープン
	25日	○南三陸町志津川地区に南三陸志津川復興名店街がオープン
3月	10日	○宮城の食と物産によるおもてなしと観光の復興をPRするみやぎ絆クルーズが運航される



仙台七夕祭り



SENDAI光のページェント

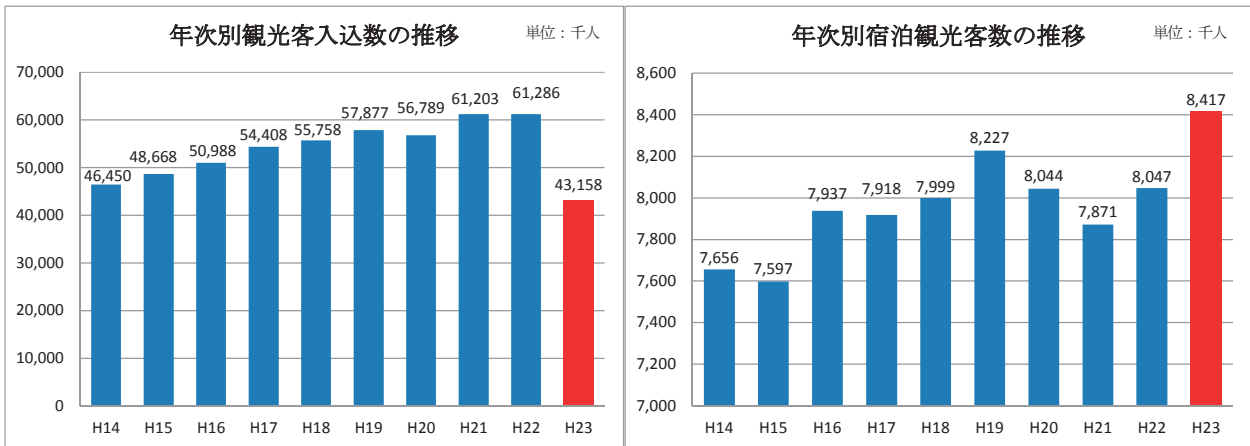
③ 観光客の動向

平成23年における本県の観光客入込数は4,315万8千人で、前年の6,128万6千人に比べ29.6%減少した。一方、宿泊観光客数は841万7千人で、前年の804万7千人に比べ4.6%増加した（図表4-10-2参照）。圏域別にみると、津波により甚大な被害を受けた石巻圏域（石巻市、東松島市、女川町）、気仙沼圏域（気仙沼市、南三陸町）で観光客入込数、宿泊観光客数ともに大きく減少した。

発災直後、ほぼゼロとなった観光客は、観光集客施設については、ゴールデンウィークの頃には例年4割程度となり、11月ごろには例年の6割から7割程度まで回復した。また、宿泊施設については、7月ごろから徐々に観光客が戻り始め、11月ごろには、内陸部で例年の8割から9割程度、営業を再開した沿岸部で例年の8割程度まで回復した。しかし、家族連れや関西以西からの観光客が減少し、外国人観光客の入込数が低水準に留まるといった状況が見られ、原発事故等の風評が少なからず影響していると考えられた。

観光客の宿泊目的は、発災前までは、観光客の宿泊目的が観光・レクリエーションとビジネス客がいずれも宿泊目的全体の5割程度となっていたが、発災後は復旧・復興関係が6割程度を占めた。また、3月には4万人を超える宿泊予約のキャンセルが入ったものの、その後は徐々に減少している。

図表4-10-2 観光客入込数・宿泊観光客数の推移



2 観光対策

発災以降、本県をはじめとする被災地域のみならず、直接被害を受けることのなかった地域においても、被災者の心情への配慮から、観光やレジャーに出かけることを差し控えるなどの風潮が広がり、お花見やお祭り、各種イベントが自粛又は延期された。このような状況に対し、発災から1か月後の4月11日、知事は、被災地が元気になるためには日本経済全体の元気が必要であり、過度に自粛することなく、被災者の分まで経済活動やイベントの開催等を積極的に行い、日本全体を盛り上げてほしいとのメッセージを全国に向けて発信した。これ以降、県の観光を再生させるための施策を県内外において推進することとなった。

(1) 県の対応

イ 正確な観光情報の提供

(i) 「むすび丸だより～みやぎの観光復興情報～」の発行

発災から1か月半経過した4月26日から、毎週水曜日に宮城の観光復興情報を掲載したむすび丸だよりを発行した。各地域の観光施設の再開情報やイベント情報等を中心に掲載し、県ホームページで公開したほか、電子メールや郵送等により県内市町村、観光協会、旅行会社など約600件を超える関係者に送付した⁶。

(ii) 各種媒体による観光PR

本県の観光復興情報やイベント情報を広く周知するため、新聞、旅行雑誌等を活用し、宮城の観光情報をPRして誘客に努めた。また、震災後の現状に合わせた観光パンフレットやマップ等の広報媒体を作成、配布した。

地方振興事務所においては、国の緊急雇用創出事業を活用し、地域の観光資源、観光イベントの撮影と観光PR用の映像の制作や取りまとめた観光情報、ブログ等を活用して発信した。

⁶ 7月からは隔週水曜日、平成24年3月までに合計29号発行

ロ 観光 PR の再開

(イ) 仙台・宮城【伊達な旅】復興キャンペーンの実施

首都圏を中心に観光施設の復興状況や各種イベントの開催状況等を広く紹介し、本県への旅行が可能であることを PR するため、7月から9月にかけて実施する予定であった仙台・宮城【伊達な旅】夏キャンペーンを、急遽、7月から平成24年3月まで期間を延長して仙台・宮城【伊達な旅】復興キャンペーンとして実施した。各市町村や地元関係団体との連携により、観光資源を取りまとめたガイドブックを発行し、地域が元気であることを発信した。また、県内旅行会社や県観光誘致協議会等と連携し、首都圏の旅行会社に訪問するとともに、一般消費者に対して PR を行う首都圏キャラバンを実施した。

なお、各圏域においても、正確な地域情報の発信と観光客誘致を図るため、キャラバン活動等を実施した（図表4-10-3参照）。

図表4-10-3 各圏域における活動の事例

圏域	月日	活動事例
大河原圏域	9月13日～16日	JR仙台駅2階コンコースで仙南2市7町や観光団体等と連携し、みやぎ蔵王三十六景と仙南の魅力をまるごと紹介するキャンペーンを実施
	12月～平成24年3月	キャラバンによる観光リーフレットやノベルティグッズを活用した観光PR 県南エリア誘客キャラバンを実施
栗原圏域	7月22、23日	首都圏での栗駒エリア観光キャンペーン事業として、秋田県、岩手県と連携して、東京都内での旅行エージェント及び旅行雑誌社へのキャラバン、中野ブロードウェイでの誘客キャンペーンを実施
	8月31日	栗駒山麓周辺への誘客・創客等を図る復興支援事業「栗原の思いを首都圏へ」を実施（宿泊割引クーポン付きの観光PR チラシ等を封入したダイレクトメールを宮城ふるさとプラザカード会員等3,000人に送付）
石巻圏域	11月12、13日	石巻駅前にぎわい交流広場で石巻観光再会まつりを開催。石巻市、東松島市、女川町を含めた物産展や郷土芸能、SL 宮城・石巻復興号の運行等を実施

(ロ) 仙台・宮城「食と観光」首都圏大キャラバンの実施

11月15日に、本県の農林水産業関係者、観光関係者、首長ら645人が一堂に会し、東京をはじめとする首都圏へのキャラバンを実施した。この訪問団は、東北新幹線1編成を借り切って東京まで移動した後、46班に分かれ駅等での一般消費者に対するPRのほか、東京都庁、神奈川県庁及び千葉県庁での誘客の連携等に対する意見交換、大学での観光セミナーの開催、省庁・企業・旅行会社訪問及び主要部での食の振る舞い、インターネットテレビへの出演等を通じて宮城の食と観光をPRした。



仙台・宮城「食と観光」首都圏大キャラバン

この結果、テレビや新聞等の報道機関で取りあげられるなど、直接・間接的に復興に向けて着実に歩むみやぎの元気な姿と豊かな食の恵みと観光資源にあふれたみやぎの魅力を発信することができ、また、地域が一丸となって復興に取り組む一つのきっかけともなった。

なお、各圏域においても、震災と原発事故に伴う風評で影響を受けている地域の復興と活性化を図るため、様々な食の魅力を発信するイベント等を開催した（図表4-10-4参照）。

図表4-10-4 各圏域におけるイベント等の事例

圏域	月日	イベント等の事例
大河原圏域	10月3日～5日	仙台市勾当台公園いこいのゾーンを会場に「仙南秋の大収穫祭」を開催。仙南地域の食材等の直売、観光PR等を実施
仙台圏域	9月28日、29日	仙台市勾当台公園市民広場で、仙山交流味祭せんだいネットワーク（事務局：仙台地方振興事務所）主催による仙山交流味祭 in せんだい復興市～秋の恵み～を開催。出店者による通常の物品販売の他、津波被害を受けた沿岸市町の特産品販売や義援金を募るための募金箱の設置等を実施
大崎圏域	9月13日、14日	仙台市勾当台公園で、山形県最上地域、秋田県雄勝地域、本県大崎地域の連携による合同観光PRイベント東北の「へそ」観光まつりを開催。復興支援企画として沿岸部の出店枠を設け、4店の展示即売を実施
登米圏域	10月1日、2日	登米総合体育館とよま蔵ジウム及びみやぎの明治村で、市内の観光・物産を幅広く網羅したイベント登米市観光物産大博覧会2011を開催し、県内外に復興の状況を発信
石巻圏域	10月16日	石巻市総合運動公園で開催されたおらほの復興市において、東部地方振興事務所管内の市町及び仙台・宮城観光キャンペーン協議会三陸地域部会と一体となった観光PRを実施

(d) イベントによる観光PR

本県では、国や民間企業及び団体等各機関から寄せられる観光物産展や復興市等のイベントの出展要請に対し、毎週のように出展対応を行った。県内のイベントは、市町村で実施された収穫祭、秋祭りや松島紅葉ライトアップ、みやぎまるごとフェスティバルやSENDAI光のページェント等である。県外のイベントは、百貨店が企画する宮城の観光物産展や上野駅での宮城産直市、都道府県対抗駅伝での観光PRやプロスポーツと連携した観光PR等である。その結果、出展数は例年の倍以上となった。

(e) 外国人観光客の誘致

震災以降大幅に減少した外国人観光客を誘致するため、発災から半年以降は重点市場（台湾、香港、韓国、中国）で開催される国際旅行博覧会への出展やプロモーション活動を通じ、本県や東北への観光が可能であることのPRを行った。また、国のビジット・ジャパン事業の予算を活用したプロモーションや実際に旅行会社やブロガー等を本県に招く招請事業を積極的に行った。外国人観光客の誘致にあたっては、県独自の取組のほか、東北観光推進機構や他の東北各県と連携し、一体となった取組を行った。

ハ みやぎ観光復興支援センターの立ち上げ

沿岸市町へのボランティア等の申出に対応するため、10月にみやぎ観光復興支援センターを立ち上げ、旅行会社、学校、企業からのボランティアや被災地訪問の相談に対し、フィールドワークによって得られた市町のニーズとのマッチングを行った。

ニ 語り部研修会の実施

語り部の取組は、震災での体験を後世に正しく伝え、また、被災地の観光復興にも有効であるとの考えから、平成24年3月に市町村の行政担当者、語り部ガイド等を対象に、南三陸町の語り部の取組を実際に体験する研修会を開催した。語り部の取組は、石巻市や気仙沼市など、他の地域にも広がっている。

ホ 観光施設復旧経費の補助金創設

本県では、被災した施設の再建・復旧を行う事業者を支援することにより多くの観光客を迎え入れ、地域経済と地域社会を活性化することを目的とし、観光施設の復旧に要する経費を対象に県単独の補助金として観光施設再生支援事業補助金（補助率2分の1、上限1,000万円、平成23年度予算額10億円）を創設した。

観光施設の再建に向けた速やかな支援を開始するためには早期に事業を創設する必要があり、補助対象や手続等の要件について短期間で整理する作業に苦慮したが、9月には募集を開始し、11月に165事業者に対して交付決定を行った。

本事業は、再建にあたり大きな不安を覚える事業者が再建に踏み出すきっかけともなる事業となり、事業の継続を求める声も多かった⁷。また、歴史的価値のある土蔵等、これまで支援の手が差し伸べられなかった観光資源に対しても補助要件を整理し支援を行った。申請する事業者の大半がこれまでに各種補助金の申請を行った経験がなかったことから、職員が申請書類の記入方法等の指導、助言を行った。

② 市町村の対応

イ イベント等の実施

県内の各市町村においても、イベントの開催やキャンペーンの実施等を足掛かりに、観光業の復旧・復興を目指す取組が展開された。

仙台市では、復興に前向きに取り組んでいる同市や東北の姿を全国にアピールするとともに、大勢の観光客の来訪を望んでいることを伝え、交流人口の回復を図り、仙台、東北の経済復興を目指すことを目的に「おいでよ！仙台・宮城、東北へ」キャンペーンを展開し、その一環として伊達武将隊による全国キャラバンを実施した。また、国の緊急雇用創出事業を活用して平成22年8月に結成された伊達武将隊は、仙台城跡での観光案内や殺陣・演舞の披露のほか、記念撮影等で観光客のおもてなしを行うとともに、全国各地のイベントに参加するなどして仙台・宮城の観光PRを行った。5月27日の名古屋市をはじめ、9月末までの間に政令指定都市や姉妹都市等全国27都市において支援のお礼や誘客に向けたプロモーションを実施した。さらに、国内外に仙台・東北の復興の姿を発信することにより、自粛ムードや風評被害を払拭して地域産業への経済波及効果を図るため、国連防災世界会議（平成27年3月開催予定）をはじめとした各種会議等コンベンションの誘致を推進した。主な取組として、第12回WTTC（世界旅行ツーリズム協議会）グローバルサミット、世界防災閣僚会議 in 東北、国際通貨基金（IMF）世界銀行年次総会の特別イベント「防災と開発に関する仙台会合」等の大規模な国際会議の誘致や開催への協力等を行った⁸。

大崎市では、11月22日に「着地型観光で地域を変えよう」をテーマに観光推進シンポジウムを開催した。300人が参加して、地域資源を生かした体験・交流・学習を楽しむ着地型観光の可能性を探った。また、同市では平泉や首都圏への観光キャラバンも実施した⁹。

柴田町では、5月28日に同町船岡城址公園の三の丸広場で自衛隊の東北方面音楽隊による復旧・復興イベント東日本大震災激励演奏会を開催したところ、想定以上の集客があった。そのため、町では、イベントを自粛するよりも様々なイベントを開催した方が被災者の励みになるという方針のもと、商工会や観光物産交流館と連携して様々なイベントを開催した。

⁷ 平成24年度も事業を継続した。

⁸ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

⁹ 大崎市：『広報おおさき』（平成23年11月号、平成24年1月号）

ロ 助成制度の拡充

市町村では、観光業の復興・復旧を行う事業者を支援するために、助成制度の拡充等が行われた。

仙台市では、発災以前から商店街等の賑いイベントに対する助成制度を設けており、通常のイベント助成は助成率4分の1、限度額25万円、特別選考によるイベント助成は助成率3分の2、限度額100万円であった。発災後、中心部及び地域の賑いを創出するため、通常のイベント助成については助成率5分の3、限度額35万円、特別選考によるイベント助成については、助成率4分の3、限度額150万円に助成率及び助成限度額の引上げを行った。その結果、30件（うち特別選考4件）の助成が行われた⁸。

(3) 関連団体の対応

イ (公社) 宮城県観光連盟

(公社) 宮城県観光連盟では、ホームページ「宮城まるごと探訪」等を通じて、今回の震災からの観光復興に向けて、県関係機関と協力して正確な情報発信に努めるとともに、観光復興支援の一環として、9月15日から平成24年3月15日の間、「旅して、泊まって、宮城を元気にしよう」をキャッチフレーズに、県内の宿泊施設との連携により、「泊まって当ててネ！ふた旅みやぎキャンペーン」を実施し、県内外からの観光客の誘致促進事業や各種観光展等へ参加して観光PRを行った。また、県からの受託により、教育旅行誘致促進事業、仙台空港活用観光振興事業も展開した。

さらに、今回の震災に伴い開催が困難となった地域イベント等を支援することにより震災からの復興と地域活性化を促進するため、三菱商事（株）の東日本大震災復興支援基金を財源として、みやぎ観光振興助成金交付事業を実施し、地域イベント等に対して助成金を交付した。

ロ 東北観光推進機構

東北観光推進機構では、発災後、情報発信、旅行機運の醸成、誘客・送客支援の3戦略で観光復興を図ることとし施策を展開した²。

3月29日に東北観光復興ワーキンググループを設置し、4月27日には観光復興の情報に特化した東北観光復興ポータルサイト(4言語)を開設するとともに、国内外のメディア、海外エージェンツ等に対し、テレビ、ラジオ等を活用し情報発信を行った。また、東北を旅して復興を支援してもらえよう、国内外の旅行博への出展や様々なイベント等の実施、復興ツーリズムや東北への旅行商品を紹介するシンポジウムの実施等、積極的な活動を行った。

さらに、「もう一度東北！もう一泊！東北福幸キャンペーン」、広域連携プロジェクト「がんばろう日本」連動企画及び東北観光博等モニターツアーを実施し、誘客・送客支援を行った。

(4) まとめ

県では、発災直後からむすび丸だより等により県内の観光資源の正確な情報を発信するとともに、4月29日に知事が観光復興キックオフデーを宣言し、観光振興を進めることとなった。その後、各地から物産展への出展の呼び掛けなどの支援が多数寄せられ、県内及び首都圏の地方公共団体や企業等が一体となり観光PRや復興イベントを開催するなどして、宮城県の元気をアピールした。

震災から1年後までの本県の観光産業の状況は、例年と比較して宿泊施設の利用者は増加しているものの観光客数は回復していない。過去の震災においても、観光客の回復には10年単位の時間が必要であり、引き続き関係機関と連携した観光客誘致の取組が必要である。今後は、特に被災地の資源を活用しながら、被災

地の復興状況を踏まえ、本県でしか体験できない防災・減災を目的とした教育旅行等の誘致につなげていくことが必要と考えられる。

【参考文献】

- 1) 宮城県：「宮城県の位置」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/locationj.html>（確認日：平成25年12月25日）
- 2) 宮城県：『第2期みやぎ観光戦略プラン』（宮城県、平成23年3月）
- 3) 国土交通省東北運輸局：『第15回 東北地方交通審議会 参考資料』（平成25年3月12日）
- 4) (公財) 東北活性化研究センター：『南三陸町における震災復興・再生に向けた観光振興方策策定支援調査報告書』（〔公財〕東北活性化研究センター、平成24年4月）
- 5) 国土交通省東北運輸局：『東北観光基本計画』（国土交通省東北運輸局、平成25年3月）
- 6) 国土交通省観光庁：「東日本大震災等の影響に関するアンケート調査結果」国土交通省観光庁ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>（確認日：平成26年5月12日）
- 7) 宮城県経済商工観光部観光課：『観光統計概要（平成22年）』（宮城県、平成22年）
- 8) 宮城県震災復興・企画部：『平成24年度版 宮城県社会経済白書 付録（東日本大震災関連統計）』
- 9) 宮城県経済商工観光部観光課：『観光統計概要（平成23年）』（宮城県、平成23年）
- 10) 国土交通省観光庁：『東日本大震災を受けた観光施策の展開（平成23年9月15日）』（国土交通省観光庁、平成23年9月）
- 11) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の6か月の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 12) 宮城県：「むすび丸だより」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/kankou/musubimaru/letter>（確認日：平成25年10月30日）
- 13) 宮城県：「仙台・宮城元気ニュース Vol.1」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/at>（確認日：平成25年11月19日）
- 14) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 15) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 16) 大崎市：『広報おおさき』（平成23年11月号、平成24年1月号）
- 17) (公社) 宮城県観光連盟：『平成23年度 事業報告』（〔公社〕宮城県観光連盟、平成24年）

第11節 災害廃棄物・有害物質の処理

1 災害廃棄物の処理

今回の震災では、建築物の倒壊、火災、津波等によって膨大な量の災害廃棄物が発生した。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）では、災害廃棄物の処理は市町村の役割となるが、本震災では災害廃棄物が大量に発生したことに加え、市町村の行政機能に大きな被害があったため、まずは県が市町村に代わって災害廃棄物の処理を行うべく、国との調整を進めた。

(1) 災害廃棄物の発生状況

イ 災害廃棄物の状況

今回の震災では、災害廃棄物の発生量が膨大であったことに加え、沿岸部では津波の影響により、様々なものが混在する混合廃棄物となった。また、津波被害では家屋や自動車等が流出し、それら有価物の所有者を特定することが困難となった。このような状況が災害廃棄物の処理をより複雑なものとした。

ロ 発生量の推計

本県では、今回の震災で発生した災害廃棄物を迅速に撤去・処理するため、対象及びその量を把握して処理方法を検討の上、処理期間の予測や処理体制の整備を図る必要があった。過去に経験したことのない大災害に伴う災害廃棄物の推計は、被害状況が十分に把握できていない中、職員の経験と知識を頼りに手探りの状態で進めることとなった。

発生量の推計にあたっては、対象とする災害廃棄物を「今回の震災、すなわち津波及び地震による被害に伴い県内で発生した廃棄物及び今後の解体等により発生が予想される廃棄物」と定義し、発生し得る最大値を把握することとした。また、対象となる災害廃棄物の区分は大きく津波被災分と地震被災分に分類し、さらに住宅・建築物系、産業系、自然系、道路や公共施設等の公共・公益系等に整理して算出した。

その結果、当初は県内沿岸部で発生した災害廃棄物を約1,550万tから1,820万tと推計した。最大値である1,820万tは、県内で1年間に排出される一般廃棄物（ごみ）の総量80万tの約23年分に相当する量であった（図表4-11-1参照）。災害廃棄物の推計量は随時見直され、平成26年1月末時点では、本県沿岸部が約1,121万t、岩手県、福島県の沿岸部が、それぞれ約400万t、約174万tとなった。なお、全国災害廃棄物の推計量は平成25年12月時点で約2,000万tとなっている¹。

¹ 環境省：「災害廃棄物等処理の進捗状況」 災害廃棄物処理情報サイト <http://kouikishori.env.go.jp/table>（確認日：平成26年9月22日）

図表4-11-1 本県の災害廃棄物発生量予測

分類	項目	被災状況	単位	発生量(千t)	算定根拠(考え方)	備考	
津波	1 住宅・建築物系						
	木造住宅	140,654	棟	10,925* ~ 12,026	被災棟数×1棟あたりの床面積×原単位	※被災家屋のうち8割を全壊、2割を半壊として算出した場合	
	家財	140,654	棟	281	被災棟数×原単位(2t/棟)	「水害廃棄物対策指針」	
	家電(4品目)		台	15	被災世帯数×普及率×原単位(重量/台)	テレビ・冷蔵庫・洗濯機・エアコン	
	その他(家庭系)			3	被災世帯数×普及率×原単位(重量/台)	自動車・バイク・廃タイヤ等	
	工場・事業場	686	事業所	1,475	被災棟数×1施設あたりの床面積×原単位×1/2	半壊を想定し1/2を乗じた。鉄骨構造として算出	
	自家用車	121,226	台	145	被害台数×原単位(1.2t/台)	浸水棟数から世帯数を求め、普及率を乗じた。	
	解体を伴わないがれき量			(不明)		ブロック塀、瓦、壁等、損壊家屋からの算出	
	小計			12,844 ~ 13,947			
	2 産業系						
	養殖だな	57,166	施設	230	被害施設数×原単位(4t/基)	小型定置網(16t/基)の4分の1で算定	
	魚網	831	ヶ統	16	被害施設数×原単位	大型定置網(80t/基)、小型定置網(16t/基)	
	家畜	5,453	頭	6	被害頭数×原単位、統計資料		
	漁船	13,550	隻	24	被害隻数×原単位(※船種ごと)×1/3	3分の1が廃船になったと仮定	
	農機具	18,504	台	18	被害台数×原単位、統計資料		
	中古車	8,300	台	10	事業所(83)×100台/事業所/原単位(1.2t/台)		
	新車	1,800	台	2	被害台数×原単位(1.2t/台)		
	営業車	279	台	0.3	被害台数×原単位(1.2t/台)	東北運輸局で確認したタクシー分その他の業者者は不明	
	トラック等	13,779	台	88	被害台数×原単位(※車種ごと)		
	工場・事業場機械類			(不明)		※未着手	
	工場内製品・原料			(不明)		※未着手	
	小計			394			
	3 自然系						
	流木(防風林)	1,700	ha	340	被害面積×原単位(2,000本/ha×0.1t/本)		
	小計			340			
	4 公共・公益系(道路・鉄道・公共施設等)						
	1) 自治体						
公共施設	213	施設	921	被災棟数×1棟あたりの床面積×原単位×1/2	半壊を想定RC構造として算出		
堤防・防波堤			(不明)		※未着手		
2) JR							
線路・駅舎等			(把握不能)		3/22: JRの担当者に問い合わせた結果		
小計			921				
(津波分 合計)				14,499 ~ 15,602			
地震	1 住宅・建築物系						
	木造住宅	786	棟	57	被災棟数×1棟あたりの床面積×原単位		
	RC造建築物	67	棟	31	被災棟数×1棟あたりの床面積×原単位		
	S造建築物	121	棟	36	被災棟数×1棟あたりの床面積×原単位		
	解体を伴わないがれき量			42	阪神・淡路大震災(解体:非解体比率より推計)	ブロック塀、瓦、壁等、損壊家屋からの排出	
	小計			166			
	2 公共・公益系						
	1) 全域						
	道路(がれき類)	1,032	m ³	809* ~ 2,426	総延長×幅×厚さ×原単位(2.35/m ³)	※今後、がれきとして1/3排出されることを想定した場合	
	2) 自治体						
	公共施設		施設	(不明)			
	3) JR						
	線路・駅舎等			(把握不能)		3/22: JRの担当者に問い合わせた結果	
	小計			809 ~ 2,426			
	(地震分 合計)				975 ~ 2,592		
	(津波分・地震分 合計)				15,474 ~ 18,194		

※網かけは、現時点で不明あるいは調査中等の理由により、増える部分

(15時時点の推量値)
 ※今後、被害実態の把握に伴い増加の見込み(千t)
 合計 15,474~18,194

- ・阪神・淡路大震災における兵庫県災害廃棄物処理実績(2,000万t)に匹敵
- ・県内一般廃棄物発生量(80万t/年)の23年分
- ・県内災害廃棄物発生量(400万t/年※汚泥除く)の4.6年分

(参考)津波に伴う土砂:浸水面積(284km²)、深さ(5cm)として、1,420万m³(2,556万t) ※原単位:1.8t/m³

(3月27日時点)

② 災害廃棄物の処理対応

イ 宮城県災害廃棄物処理対策協議会の設置

4月13日に、官民一体となって災害廃棄物を適正かつ円滑に処理することを目的に、国の機関、庁内関係部局、県警察本部、市町村、関係団体等で構成する宮城県災害廃棄物処理対策協議会を設置した。

ロ 計画策定

(イ) 国の災害廃棄物処理指針

環境省は、災害廃棄物の適正かつ効率的な処理を進めるために、主に仮置場に搬入された後の処理に焦点を当て、処理推進体制、財政措置、処理方法、スケジュール等について取りまとめた。これは東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）として、5月16日に公表され、この処理指針において、国、県、市町村が原則担うべき役割が示されることとなった。

同指針において、国は市町村又は地方自治法に基づき事務委託を受けた県による災害廃棄物の処理が適正かつ効率的に行われるよう、財政措置、専門家の派遣、広域かつ効率的な処理に向けた県外地方公共団体や民間事業者の処理施設に係る情報提供等の支援を実施するものとされた。

また、県は、仮置場の設置や災害廃棄物の処理について、災害廃棄物の処理に関する協議会等を通じ、市町村等との総合調整を行い、具体的処理方法を定めた災害廃棄物処理の実行計画を作成することとされ、実行計画の作成にあたっては、処理方法等に関して広くアイデア・プロポーザルを募ること、また地方自治法に基づき、被災した市町村から事務委託を受けた場合は、市町村に代わり県が処理を実施するものとされ、市町村は県が作成した実行計画を踏まえ、県の受託分を除いた災害廃棄物の処理を実施するものとされた。

(ロ) 県における計画策定

災害廃棄物は廃棄物処理法により市町村が処理することが原則であるが、地震・津波により被災した沿岸市町においては、膨大な廃棄物の量に加えて行政機能の一部を喪失した市町もあったことから、本県では国に対して、廃棄物処理法の改正、特別措置法の制定、地方自治法による事務委託等について要望した。

その結果、3月27日に国から地方自治法第252条の14の規定に基づく事務の委託により、市町村が自ら災害廃棄物の処理を行うことが困難な場合に、県が処理を行うことが可能とされた。同時に、費用負担については阪神・淡路大震災を超える措置を検討中であることが示された。

これを受けて県では、3月28日に災害廃棄物処理の基本方針を定め、市町村からの受託も含めて、統一的な方針のもとに一体となって迅速な処理を図ることとし、おおむね1年を目標として災害廃棄物を被災地から搬出し、おおむね3年以内に処理を終了することとした。

処理方法については、まず沿岸市町が複数の一次仮置場を設置し、散乱した災害廃棄物を順次搬入して粗分別を行うこととし、次に県が沿岸部を広域単位に分け、破碎施設、焼却施設等を備えた大規模な二次仮置場を設置し中間処理を行うこととした。

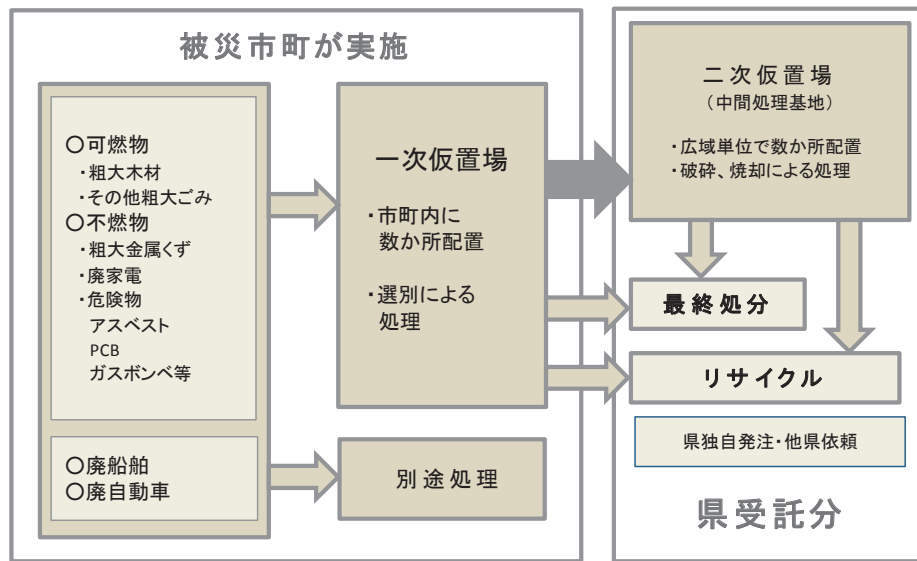
県は発災当初に沿岸15市町の意向を個別に確認し、仙台市、利府町を除く13市町から災害廃棄物処理の要請があったことから、これらの市町と地方自治法第252条の14の規定に基づき規約を定め、災害廃棄物処理の事務を受託することとした。

なお、市町から県への事務委託にあたって、県、市町では規約について専決処分に対応し、後日議会に報告し承認を得た。また、規約はどの災害廃棄物にも対応できる包括的な内容とし、詳細は別途協議

により対応することで、市町の事務負担の軽減を図った。県による災害廃棄物の処理は、委託範囲等の別途協議が整った日から順次スタートし、市町からの委託要望は、別途協議の追加により適宜可能とした。事務手続の窓口は、県については3月14日に環境生活部内に設置した震災廃棄物処理対策検討チーム、市町についてはそれぞれの環境担当部局とし、がれき以外の災害廃棄物に関する別途協議については、県及び市町村とも各分野担当部局で委託範囲等の詳細を調整した。

県と沿岸市町の役割分担については、次のとおりである（図表4-11-2参照）。

図表4-11-2 沿岸市町と県の役割分担



(環境省、災害廃棄物等処理の進捗状況)

3月28日策定の災害廃棄物処理の基本方針には、項目ごとに次の内容を示している。

- ・ 処理主体：被害が甚大で、市町村自ら処理することが困難な場合には、地方自治法第252条の14に基づく事務の委託により、県が災害廃棄物の処理を実施
- ・ 処理期間：被災地の早期復旧・復興のためには、環境に配慮しながら、災害廃棄物を早期に処理することが最重要であり、おおむね3年以内実施
- ・ 災害廃棄物の発生量推計：発生した災害廃棄物の量を、おおむね1,500万tから1,800万tと推計
- ・ 処理方法：膨大な量の災害廃棄物の処理及び市町村の復興を効率的に進めるため、一元的な災害廃棄物の処理に努める。災害廃棄物の分別や大規模な仮置場（二次仮置場）を設置することを検討し、詳細は別途処理指針を策定
- ・ 処理の留意事項：市町村、関係機関と連携した災害廃棄物仮置場の迅速な確保、個人財産の処理方法に留意。また、災害に便乗した廃棄物の不法投棄、屋外焼却に対し監視、取り締まりを強化
- ・ 財源：環境省所管の災害等廃棄物処理事業費国庫補助金を活用する方向で調整する。国に対しては補助率、補助対象、補助金の用途拡大（土地購入、諸経費等）を要望する。また、生活環境保全上の支障の恐れがあることから、津波堆積物についても補助対象とするよう要望

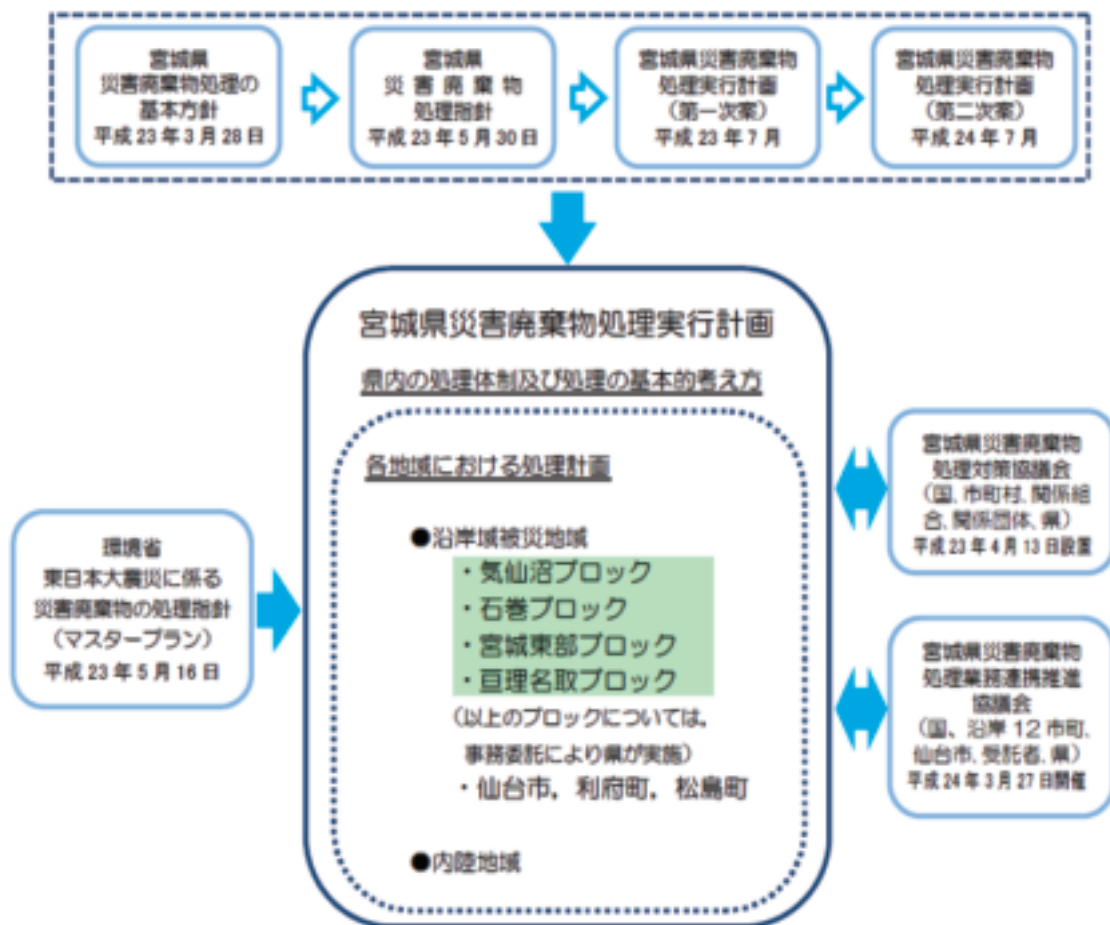
この災害廃棄物処理の基本方針に基づき、県では4月から災害廃棄物処理指針の策定に取り組んだ。処理指針は、主に災害廃棄物の撤去処理、解体・撤去現場から一次仮置場への運搬、一次仮置場から二次仮置場への運搬、二次仮置場での作業や管理・運営方法の5項目を骨子とした。また、処理指針に各市町の意見を反映させるために、たたき台の段階で沿岸市町に送付して意見を聴取した。

災害廃棄物処理指針の完成版は5月30日付けで沿岸市町に配布し、災害廃棄物の撤去方法、運搬方法、分別方法、処理方法について県の統一的な見解を示した。

また、自動販売機については中に現金が入っている可能性もあり、一律にスクラップとして処分することはできず、必要に応じて自動車や船舶と同様に仮置場等で長期間保管する必要があることから、清涼飲料自販機協議会に相談し、清涼飲料水の自動販売機に関しては、同協会が他の関係業界団体と連携して回収し、所有者の確認等の対応を実施することになった。他の処理困難物（高圧ガスボンベや消火器等）については、庁内担当課や環境省等の関係機関に現状を説明し、関係団体等への協力を働きかけた。

さらに、本県では国の東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針に基づき、宮城県災害廃棄物処理実行計画を策定し、当面の方向性を示す第一次案を7月に取りまとめ8月に公表した（図表4-11-3参照）。

図表4-11-3 宮城県災害廃棄物処理実行計画の位置づけ



(イ) 市町村における計画策定

沿岸市町の中で独自に災害廃棄物の処理を行うこととした仙台市は、発災直後から災害廃棄物の発生量の推計を行うとともに、環境省から示された事務連絡や環境省現地災害対策本部との協議等により、災害廃棄物発生量の推計を行い、災害廃棄物の処理方針の検討を進めた。

4月当初に定めた同市の処理方針は、地元企業の活用による地域経済の復興も念頭に、自らの地域内で最終処分まで実施する仕組みを構築し、発災から1年以内の撤去、3年以内の処理完了を目指して取組を進めるものであった²。

具体的には、津波により被災した東部沿岸地区3か所に一次・二次仮置場を一元化し災害廃棄物等を受入れ、仮設の処理施設（焼却・破砕）により迅速に処理するがれき搬入場を整備すること、また災害廃棄物等の分別を撤去現場から徹底し、同市が処理する災害廃棄物の50%以上をリサイクルすることを目指した²。

なお、同じく独自に災害廃棄物の処理を行った松島町・利府町においては、特に処理計画等は策定しなかった。

ハ 一次仮置場

(イ) 収集運搬作業の状況

震災により発生した災害廃棄物の収集運搬は、市町村が行ったが、一度に膨大な量の災害廃棄物が発生したことから、市町村は収集運搬用車両の手配、搬入時の分別、仮置場や収集ルートの設定等について、可能な限り迅速かつ効率的に処理することが求められた。

仙台市では、搬入場内における細分別作業を容易にし、可能な限りリサイクルを推進するため、災害廃棄物等撤去現場において可燃物・不燃物・資源物の3種類に粗分別した。津波堆積物と混在した災害廃棄物を迅速に分別・撤去するためには、相当の重機と運搬車を確保する必要が生じたため、(社)仙台建設業協会及び宮城県解体工事業協同組合の協力を得て、加盟事業者等へ撤去の業務委託を行った。現場での作業は、余震による津波に備え、迅速に避難ができるよう作業員や市職員は常にラジオを携帯した。また、災害廃棄物等の撤去において、可能な限り所有者等からの承諾を得る、あるいは作業に立ち会ってもらうため、作業の対象地域や日程等の作業計画を広報した。なお、搬入場への搬入車両は仙台市が委託した地元業者のみとし、交通渋滞や周辺的生活環境に支障が生じないように搬入調整を行った²。

東松島市では、平成15年の宮城県北部地震の際、旧矢本町と旧鳴瀬町において災害廃棄物を分別収集せず仮置場に混載したため、最終処分までに2町合わせて予定の1.5倍の経費を費やした。その教訓を生かし、今回の震災においては廃棄物を分類して収集し、更にそれを極力リサイクルした³。具体的には、災害廃棄物の品目ごとに捨てる場所を割り当て、交通渋滞を避けるため地域によって曜日別に回収した。分別品目は木材、プラスチック、タイヤ、紙、布、畳、石・コンクリート類、家電4品目、そのほかの家電、鉄類、有害ごみ、処理困難物、土砂の14品目とし、仮置場では品目ごとに見本置場をつくり、それを略図化した印刷物を市民に渡し協力を求めた。市民が仮置場に入場する際は、被災した市民かどうかを運転免許証の住所で確認し、委託業者が搬入する場合は依頼書を持参させた³。廃棄物の分別は人力による作業であり、仮置場では説明員やガードマン等が必要となるため、災害廃棄物処理による雇用創

² 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

³ 大友利雅（東松島市市民生活部長）：「東松島市における災害廃棄物処理について」『建設マネジメント技術2012年9月号』（〔一財〕経済調査会建設マネジメント技術編集委員会、平成24年9月）

出の効果もあった。また災害廃棄物のリサイクルを徹底し、災害廃棄物混合土砂から再生土を生産して復興資材に活用したほか、鉄類・アルミ等は入札して売却するなどしたことで、発生した災害廃棄物の97.2%をリサイクルできた。その結果、平成23年度から平成25年度にかけての処理コストは当初の想定のおおの3分の2に抑えられた⁴。このいわゆる東松島方式は、リサイクル、コスト節減、雇用確保を同時に実現する方式として注目され、今後災害が発生する可能性が高い地域からの視察が相次いだ。

(g) 一次保管の状況

災害廃棄物は収集後、まず市町村に設けられた一次仮置場に保管された。一次仮置場の用地には、公園、グラウンド、公民館、港湾等の公共施設の敷地、利用されていない公有地や民有地等が充てられた。

仙台市では、リサイクル推進のため、撤去現場で粗分別した災害廃棄物等を更に搬入場内でコンクリートくず、木くず、金属くず、家電製品及び自動車等の10種類以上に細分別した。リサイクルできない可燃物については、塩分を含んでおり、既存のごみ焼却施設への影響も懸念されたことから、そのほとんどを各搬入場内に新たに設置した仮設焼却施設で

処理し、発生した焼却灰は全て仙台市の最終処分場である石積埋立処分場(富谷町)に埋立てた。また、リサイクルできない不燃物については、市内の民間最終処分場に埋立てた²。

石巻市では、市内に20か所以上の一次仮置場を設置したが、用地の制約から主要な仮置場では混合廃棄物のまま積み上げられることが多かった。同市内には学校の敷地や隣接地に設置された仮置場やプレハブ仮設住宅と近接する仮置場もあったが、これらの仮置場では、混合廃棄物のままフレキシブルコンテナバッグ(フレコン)に詰められ保管される例もあった。また、夏以降は大規模な一次仮置場で有機物の微生物分解によるガス発生及び自然発火事故が発生したため、一部の仮置場でガス抜き管を設置した。

多賀城市では、住宅や中学校等に隣接する仮置場において、外気温が上昇したことによるハエ等の害虫発生や臭気、重機類やダンプ等による粉じん等の発生等の公衆衛生に関する苦情が市役所に多数寄せられた。このような状況の中、平成23年度には24,878tの災害廃棄物の不燃物を以前から交流のあった山形県米沢市及び同市内最終処分場業者の協力で受入れてもらった⁵。

白石市では、地元建設業協会の協力を得て工業団地に仮置場を確保した。中間処理も仮置場で進め、災害廃棄物処理は平成25年3月に全て完了するめどをつけた。

角田市では、災害廃棄物の発生量は少なかったが、破損した住家の瓦、壁、木材、ブロック等の処理に関して仮置場を設けて収集し、処理した。また、半壊以上の判定を受けた住家の解体・災害廃棄物処理については市で独自の制度を設けて処理を進めた。

利府町では、他市町と比較して災害廃棄物の発生量が少なかったことに加え、一次仮置場の受入時に分別して持ち込むことで処理の行いやすい条件を整えた。津波の被害が比較的少なかったため、泥まみ



一次仮置場に山積みされるがれき

⁴ 東松島市：『東松島市方式による震災がれきのリサイクル』（東松島市、平成25年7月）

⁵ 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）

れ等の分別しにくい災害廃棄物も多くはなかった。同町は、環境美化推進委員を各地区に配置してごみの出し方を点検するなど、以前からごみの分別・リサイクルへの意識が高く、災害廃棄物の処理にあたっては同様の意識が働いたようであった。その結果、災害廃棄物の処理コストは他市町の半分程度となった。

一次保管にあたっては、5月6日に仙台市内に設置された市民自己搬入用の震災ごみ仮置場で発生した火災を受け、5月10日に環境省から仮置場における火災の防止策について通知があった⁶。さらに5月19日には、同じく環境省から仮置場における留意事項が通知され、可燃物や木くずは発火や発熱防止の観点から、5m以上の高さに積み上げないよう配慮することとなった⁷。しかし、大量の災害廃棄物が発生し、かつ仮置場の用地が限られた地域では、道路を確保するため通知に示された以上の高さに廃棄物を積み上げざるを得なかった。

ニ 二次仮置場

(イ) 地域ブロックの設定による処理

県では、災害廃棄物の処理を受託した市町での廃棄物の効率化を図るため、既存の市町や一部事務組合の枠を越えた地域ブロックごとに処理を実施した。地域ブロックには大規模な仮置場を1か所以上設け、処理についてはブロックごとにプロポーザル方式により業務委託した。

地域ブロックは、気仙沼市・南三陸町を含む気仙沼ブロック、石巻市・東松島市・女川町を含む石巻ブロック、塩竈市・多賀城市・七ヶ浜町を含む宮城東部ブロック、名取市・岩沼市・亘理町・山元町を含む亘理名取ブロックの4ブロックとし、さらに地理的要因等により、気仙沼ブロックについては気仙沼処理区及び南三陸処理区に、亘理名取ブロックについては名取処理区、岩沼処理区、亘理処理区及び山元処理区に分け、処理を実施した。なお、処理区の割り振りはブロックを構成する市町の意見を聞きながら行った。

気仙沼ブロックの気仙沼処理区では、処理場（二次仮置場）を旧本吉町の一部地区に設け、一括処理を行う計画であったが、予定地に三陸自動車道が通ることが明らかになったため、当初の計画を変更して二次仮置場を分散化した。しかし、リアス式海岸のため処理に適した大規模な公有地は少なく、民有地（農地等）を借地することになったため調整に時間を要した。

(ロ) 災害廃棄物処理事業者の決定方式

地域ブロックごとの災害廃棄物処理業務の委託にあたっては、膨大な量の災害廃棄物を適切かつ限られた期間内に処理する必要があることから、業務全体をマネジメントしながら確実かつ合理的に処理を行うことができる受託業者を選定する必要があった。そのため、県では既往の廃棄物処理方法による業務価格のみを基準とした選定は行わず、技術提案書の提出を求め価格評価点と技術評価点を併せた総合評価により最も優れた処理計画の提案者を業務受託候補者として選定する公募型プロポーザル方式を採用した。なお、業務受託候補者の選定にあたっては、業務を委託するブロック又は処理区ごとに公募し、環境・リサイクル分野の学識経験者（大学教授等）等で構成する審査委員5人により、技術提案の内容について厳正に審査を行った。

⁶ 環境省：『仮置場における火災発生の防止について』（平成23年5月10日通知）

⁷ 環境省：『仮置場における留意事項について』（平成23年5月10日通知）

プロポーザルにあたっては、県が各ブロックに二次仮置場のための用地を準備し、平成25年度までの処理期間でスピード感に配慮しつつ適正な処理を行う、廃棄物のブロック内処理及び県内処理を優先する、周辺環境の保全を徹底するとともに地球環境に配慮した計画とする、コストの削減にも配慮する、地域の企業や地元雇用を有効かつ優先的に活用した処理を行う、という5つの重点事項を示した上で、提案者に敷地・設備の利用やブロック外の施設への搬出を含め、膨大な量の災害廃棄物を目標期間内に処理するための、合理的かつ実現可能性を十分に考慮した技術の提案を求めた。



宮城東部ブロックの中間処理施設

プロポーザル方式による受注者の選定結果は次のとおりであった（図表4-11-4参照）。

図表4-11-4 地域ブロックごとの災害廃棄物処理業務受注者

地域ブロック	受注者	契約日
石巻ブロック	鹿島JV（全9社）	9月16日
亘理名取ブロック（名取処理区）	西松JV（全5社）	10月18日
亘理名取ブロック（岩沼処理区）	間組JV（全5社）	10月18日
亘理名取ブロック（亘理処理区）	大林JV（全7社）	10月18日
亘理名取ブロック（山元処理区）	フジタJV（全7社）	10月18日
宮城東部ブロック	JFEJV（全6社）	12月21日
気仙沼ブロック（南三陸処理区）	清水JV（全7社）	平成24年3月5日
気仙沼ブロック（気仙沼処理区）	大成JV（全10社）	平成24年5月25日

ホ リサイクル・最終処分

二次仮置場には焼却・破砕施設が併設され、災害廃棄物の分別・破砕・焼却等の中間処理を行った上で、リサイクルや最終処分を行った。

石巻ブロックでは、二次仮置場が石巻港の雲雀野地区ひばりのの用地に設置され、破砕、選別、洗浄、焼却等の処理が次の手順で行われた。

- ・ 一次仮置場であらかじめ粗選別が行われている場合もあるが、混合物で搬入される場合も多かったため、まず粗選別ヤードにおいて重機や手作業によって長尺物、危険物、リサイクル可能なものなどを除去
- ・ 次に、災害廃棄物を300mm以下に破砕し、これを振動ふるいによって100mm以上、30mmから100mm、30mm以下にふるい分け
- ・ 100mm以上は、主に手選別と磁力選別によってリサイクル可能な材の選別を進め、30mmから100mmは再破砕や風力選別も適用して、可燃物と不燃物とに選別。30mm以下は土砂を主体とする細粒分を想定し、焼却対象とする可燃物と土木資材として再生利用可能な汚泥、砂、礫に分別

これらの選別プロセスを経た可燃物の焼却処理のため、同じ雲雀野地区のやや離れた敷地に仮設焼却炉が設置され、日量300tの処理能力を持つストーカー炉が3炉、ロータリーキルン炉が2炉設置され、日量1,500tの処理能力があった。

なお、各ブロックでの処理後に得られた再生砕石、再生土砂、主灰造粒固形物等、災害廃棄物由来の再生資材は、仙台塩釜港（石巻港区）の埋立用資材（石巻ブロック）、国土交通省の仙台湾南部海岸堤防災害復旧工事の復興資材（亶理名取ブロック名取処理区）、岩沼市の千年希望の丘⁸整備事業の復興資材（亶理名取ブロック岩沼処理区）等、復旧、復興のための公共工事に活用された。

仙台市では6月から、コンクリートくず、アスファルトくず、金属くず、家電製品及び自動車等の品目については、金属くずの売却をはじめとして、可能な限りのリサイクルを推進した⁹。当初木くずは、塩害によりその多くを焼却処理することが想定されていたが、廃棄物資源循環学会の調査において、降雨等により表面の塩分が洗い流されることが判明したため、梅雨明けの8月からリサイクルに着手した。

また、リサイクルが困難な混合可燃物、石膏ボード及び廃石綿等の品目は、8月から中間処理及び最終処分した²。

多賀城市では、二次仮置場の竣工まで時間を要することから、市独自に災害廃棄物の中間処理を実施することとし、プロポーザル方式で事業者を選定した。同市では災害廃棄物の80%をリサイクルし、焼却量を大幅に低減することができた⁵。

利府町では、宮城東部衛生処理組合の施設での処理を基本とし、リサイクル可能な廃棄物は民間中間処理施設で処理した。

松島町では、宮城東部衛生処理組合の施設での処理を基本とした。なお、可燃物の一部（274t）は山形県酒田市の酒田地区広域行政組合で広域処理し、リサイクル可能なものは民間中間処理施設で処理した。

へ 廃棄物の種類による処理対応

① 解体家屋

今回の震災では、多くの住宅が被災し解体・撤去を余儀なくされ廃材等が大量に発生した。被災した家屋の解体は、原則として所有者が対応すべきものであるが、個人及び中小企業者等が所有する家屋等については、二次災害の防止及び生活環境の保全を図るため、所有者からの申請等に基づき市町村が解体処理した。損壊した住宅の解体・撤去に関しては、4月13日に環境省が「東日本大震災に係る災害廃棄物処理事業の取扱いに関するQ&A（その2）¹⁰」において、「被災市町村が特に必要として認めて行う災害廃棄物処理事業に該当すると判断した場合、今回は特例措置として補助事業の対象となる」とした。また翌月の5月2日には、同省から災害等廃棄物処理事業費国庫補助金交付要綱を一部改正し、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体等が行う損壊家屋等の解体・撤去事業については、国庫補助対象事業となることが示された。解体工事費の補助対象となる主な経費として、地上部分及びそれに相当する部

⁸ 岩沼市の海岸地域における“津波よけ”。高さ10mから20mの小高い丘を何重にも築き、丘の高さと樹木によって津波が来たときのエネルギーを減じて、住宅や工業団地等を守る。丘に植栽等が行われ、日常的には、訪れた市民の憩いの場として利用され、万が一の場合には避難所にもなる。

⁹ このほか、仙台市では平成24年7月27日から処理協力の要請があった石巻ブロックの木くず等可燃物を受入れ、市内のがれき処理と並行しての処理を進めた。

¹⁰ 環境省廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課：『東日本大震災に係る災害廃棄物処理事業の取扱いに関するQ&A（その2）（平成23年4月13日）』（環境省、平成23年4月）

分の解体工事費¹¹、門扉・塀・立木については、損壊が著しく解体が必要と市町村が判断した場合の解体費が示された。

仙台市では、被災家屋の倒壊による二次災害防止のため、5月23日から家屋の解体・撤去に係る申請を受付け、翌月10日から解体・撤去を開始した。受付開始前に家屋等の所有者等が解体業者に解体・撤去を依頼した場合については、解体・撤去に要する費用を同市が負担することとし、7月1日から受付を開始した²。同市においては、所有者等からの申請に基づき、損壊家屋等の解体・撤去事業を実施したため、権利関係等で所有者等との間の大きなトラブルは生じなかった。また、解体業者との契約は、単価契約方式を採用することにより、申請受付後の発注から完了・委託料支払いの効率化・迅速化を図った。また、同市では損壊家屋等の解体・撤去のみを想定していたが、市民から損壊ブロック塀等の解体・撤去や枯死高木の伐採・撤去についても数多くの要望が寄せられたため、当該事業を追加で実施した。これらの事業の実施にあたっては、他都市職員の支援等を受けた。

多賀城市では、解体撤去申請受付を5月6日から12月28日までとし、平成23年度末の解体撤去完了を目標とした。解体撤去業務は、早急に対処するため市と災害時における支援協力に関する協定を締結していた多賀城市建設災害防止協議会に委託し、連携をとりながら効率的に進めた。解体撤去業務では、解体した廃木材の置場が一時的に不足し、撤去作業が思うように進められない状況となったが、山形県米沢市の民間管理型最終処分場での災害廃棄物（不燃系）の受入れ、新たな仮置場の設置、県が利府町のグランディ・21に設置した仮置場への廃木材の搬出が可能になったことなどにより、廃木材の置場に係る問題が解決し、撤去作業が順調に進んだ。その結果、大型物件等十数件を残し¹²、ほぼ平成23年度内に処理が完了した¹³。

亘理町では、被災した家屋の撤去意思を所有者による旗の掲示によって表示する取組が行われた。具体的には自宅を災害廃棄物と一緒に撤去したい場合は赤色の旗を、自宅を残して庭先の災害廃棄物だけを撤去したい場合は黄色の旗を、撤去を希望しないでほしい場合は緑色の旗を、それぞれ掲げてもらった。この取組は、被災した家屋の撤去の意向を確認するために建物の所有者等を特定して連絡先を確認するという、通常とるべき手続の軽減につながった¹⁴。

大河原町では、地震により町内で瓦が大量に落下したため、仮置場を2か所設け、町で処理を実施した。また、国の支援を受けた解体工事も窓口が町となったため一部を町で取り壊した。

富谷町では、二次災害の防止と被災者の生活再建を支援する目的で6月20日に東日本大震災に係る被災建築物等解体実施要綱を制定し、国の補助事業の取組を進めた。国からの通知を受け、県内では仙台市が先行し5月23日から当該事業に係る受付を開始する旨が新聞に掲載されたことで、町内の個人及び事業者等から電話や窓口への来庁による問い合わせ、相談が相次いだ。そこで、実施要綱を策定して町ホームページに公開し、受付を開始した。そのほか、広報とみやに掲載して周知を図った¹⁵。

¹¹ 地上部分の解体と一体的に工事が行われるものは対象とする。

¹² その後、平成24年11月中旬までにすべての被災家屋等の撤去が終了した。

¹³ 多賀城市：「被災家屋等撤去の処理状況」多賀城市ホームページ
<http://www.city.tagajo.miyagi.jp/kurasi/gomi/saigaigomi/ku-go-sa-kaitai.html>（確認日：平成25年11月21日）

¹⁴ 環境省現地災害対策本部：『災害廃棄物処理優良取組事例集（グッドプラクティクス集）（平成23年7月15日版）』（環境省、平成24年1月改訂）

¹⁵ 富谷町：『東日本大震災の記録 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）

(g) 被災自動車

今回の震災では、津波により多数の自動車が被災した。県は、航空写真等を参考に津波浸水域の建物棟数から被災世帯数を推計し、自動車普及率、事業場数、中古車販売店舗数等を勘案した結果、約14万6千台の自動車が被災したと推計した。また、これらの被災自動車の処理を迅速かつ適切に実施するため、3月29日に被災自動車の処理方針、5月25日に被災自動車処理指針を策定した。

災害廃棄物と同様に、被災自動車も市町村自らが処理することが困難な場合には、地方自治法に基づく事務の委託により県が処理を行うこととし、沿岸15市町のうち気仙沼市（一部）、名取市、岩沼市（一部）、東松島市、南三陸町の被災自動車については、県がその処理を行った。

被災自動車処理指針は、県が市町村の委託を受けて被災自動車の処理を行う場合の標準的な手法についてまとめたものである。これに基づき、被災地から被災自動車を保管場所に搬出した後、車台番号やナンバープレートを運輸支局等へ照会し、判明した当該被災自動車の所有者に対して処理に係る意思確認を行った。所有者が不明な場合は、県庁や該当する市町村の掲示板、県のホームページ等に掲示・掲載することにより所有者の意思確認を行った。

処理に係る意思確認において、所有者が当該被災自動車の引取りを求めた場合は引渡し、所有者から処分を委ねられた被災自動車及び所有者から意思表示がなされなかった被災自動車については、県が使用済自動車の再資源化等に関する法律（平成14年法律第87号）に基づき、使用済自動車として引取業者へ引渡した。処理期間は、おおむね1年を目標として被災地から搬出し、おおむね1年6か月以内に処理を完了することを目指した。

県が処理を受託した被災自動車は9,079台であり、そのうち、平成24年3月末までに約8,700台（約96%）を保管場所に移動し、同年9月末までに約8,200台（約90%）を処理したことで、指針に掲げた目標はほぼ達成することができた。同年11月末には、全車両の保管場所への移動を完了した¹⁶。被災自動車の売却処分により得られた益金は、全て寄附金として市町村に還元した。

なお、被災自動車の保管場所は、県に事務を委託する市町が確保することとしたが、災害廃棄物の一次仮置場も確保しなければならない市町には困難な課題となった。また、被災自動車は災害廃棄物として扱われることから、市町の範囲を越えて保管場所を確保することも極めて困難であった。そのため、結果として市町内に複数の小規模な保管場所を設置することを余儀なくされたほか、被災自動車を保管する余裕がなくなったため搬入を停止する事態も生じ、被災自動車処理の進捗が停滞する原因となった。

(h) 被災船舶の処理

今回の震災では、津波により係留・停泊中の船舶が岸壁の上に乗上げたり、陸上（漁港岸壁や市街地等）に流されたり、津波が引いた後もその場に残されたままとなるなどの被害が各地で発生した¹⁷。また、これらの船舶の多くが船体の破損等により使用不能となった。



津波により陸上に打ち上げられた船舶（県警察本部）

¹⁶ 平成24年度内にすべての処理を終了した。

¹⁷ 水産庁：『平成23年度 水産白書』（水産庁、平成24年）

県では被害の現状を把握するため、4月11日から5月18日にかけて県内の津波浸水域を対象に、打ち上げられた船舶の調査を実施し、3,768隻の被災船舶を確認した。また、登録番号を確認できた船舶については、国土交通省、関係都道府県及び日本小型船舶検査機構に登録情報を照会し、所有者に関する情報を収集した。この調査の結果得られた3,768隻の被災現場情報と船舶登録情報を総合してデータベースを構築し、沿岸市町及び関係機関に提供することで、市町村及び道路・港湾等の施設管理者による被災船舶処理業務を支援した。

被災船舶のうち、陸上に打ち上げられて廃棄物として処理が必要となった船舶は約1,300隻であったが、これらの船舶の処理も災害廃棄物や被災自動車と同様に市町村が処理することが基本であった。しかし、処理を行うことが困難な5市3町については、地方自治法に基づく事務委託により県が代行した。

県では、環境省の東日本大震災により被災した船舶の処理に関するガイドライン暫定版に基づき本格的な処理を開始したが、船舶は1隻ごとに状態が異なるため、環境省の補助対象となる処理を行うための一隻ごとの処理単価設定が必要となった。また、被災船舶の集積場所を確保する必要もあったが、同一市町内での集積場所を確保することが困難な場合もあり、集積場所が確保された市町の陸揚げ船舶から、順次業務委託を発注し処理を開始した。被災船舶の処理は平成24年3月末までに終了しなかったことから、4月以降も引き続き処理業務委託を継続した。

③ 広域処理

イ 広域処理の状況

県内の各ブロックで二次仮置場の整備が進み、仮設焼却炉等の中間処理施設が本格稼働すると、リサイクルの徹底、最終処分量の減量化、各ブロック間の連携等、県内処理が拡大した。しかし、災害廃棄物の量が膨大で、県内処理だけでは目標としている平成26年3月までに処理しきれないため、県外での処理も行われた。これらの処理は、県内の処理の進捗に応じ処理対象量の見直しを行いながら、県内で処理しきれないものを広域処理し、期間内での処理が可能と判断した段階で広域処理を終了するなどの措置を講じた。

処理が行われた都道府県は、青森県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、東京都、福岡県等であり、本県からは仙台市¹⁸、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町の8市6町が搬出元となった。受入対象物は可燃物、不燃物、小型船舶等であった¹⁹。

なお、災害廃棄物の中間処理を実施した多賀城市では、山形県東根市、村山市、天童市、河北町で構成する一部事務組合の東根市外二市一町共立衛生処理組合及び栃木県下都賀郡壬生町^{みぶまち}において、広域処理による可燃物焼却が実施された⁵。

ロ 放射性物質による汚染の懸念への対応

広域処理による災害廃棄物の受入れに関しては、受入側地方公共団体の住民の反対や不安の声等が多く聞かれた。特に今回の震災では、原発事故による災害廃棄物等の放射性物質汚染に関して、多くの不安の声があがった。そのため、各地方公共団体及び政府は廃棄物の受入体制を整備するとともに、受入れに反対する人々や不安を覚える人々に対して理解を求める必要があった。県では環境省から出されたガイド

¹⁸ 緊急的な腐敗商品等の処分が中心であった。

¹⁹ 環境省：『広域処理に関する地方自治体の状況（平成26年3月31日時点）』（環境省、平成26年4月）

ラインに従い、10月1日から27日にかけて、事務委託を受けた石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、七ヶ浜町及び南三陸町の沿岸11市町の一次仮置場にある未分別の災害廃棄物について、放射能濃度（放射性セシウム濃度）等の測定を行った。また、災害廃棄物の焼却処理に伴う放射性セシウム対策について、ホームページでの正しい情報の提供に努め、広域処理の協力を得られるよう理解を求めた。さらに、国と連携しながら広域処理に向けた取組を実施した。

(4) まとめ

災害廃棄物は、廃棄物処理法上市町村が処理することが基本であるが、県では市町村の被災状況とその膨大な発生量から、県が市町村から事務委託を受けて処理する方針を打ち出した。大規模災害時に発生する災害廃棄物については、平常時の市町村の廃棄物処理能力、発生した災害廃棄物の量及びその品目から多くの市町村では対応することが困難であり、事前に処理のあり方を定めておく必要がある。

また、今回、県が市町村から事務委託を受けて処理する方針が国から示されたのは、震災から2週間以上を経過した3月27日であり、迅速さに欠けた感があった。環境省の東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針の公表は5月に、国が直接災害廃棄物の処理を代行することが可能と定めた東日本大震災により生じた廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）の公布・施行は8月になるなど、国の対応は後手に回った。今回のような大規模な災害では、国でなければ対応が難しい部分もあることから、今後は早期に国の方針が示されることに加え、事前に規定を整備し、国、県及び市町村の役割分担を明確にする必要がある。さらに、県が市町村から処理を受託した場合、現状では委託業務で発生した費用を市町村に事後に請求する等の煩雑な事務が発生する。国や市町村と連携し、県としての役割を遂行する上で適切な費用の流れを検討する必要がある。

今回の震災では、多くの市町村が一次仮置場への搬入に際して、災害廃棄物の分別を行っており、大量の災害廃棄物の処理を効率良く、より少ない費用で進める上で今後広げていくべき事例であった。しかし、一次及び二次仮置場の確保に際し、用地の制約から混合状態の大量の災害廃棄物を積み上げざるを得ない事例や被災自動車の保管場所が1か所では確保できず複数に設置したため管理の手間や被災者の利便性に影響のある事例もあった。より効率的な処理が行えるよう災害廃棄物の仮置場の確保など事前の計画における検討が重要である。

また、原発事故の発生により放射性物質による災害廃棄物の汚染が懸念され、広域処理に影響を与えた。県では一次仮置場にある未分別の災害廃棄物について、放射能濃度を測定して正確な情報の発信に努めたが、今後も同様の事態が生じた場合には、災害廃棄物の受入先住民に対し十分に説明できる体制をできるだけ早期に立ち上げ、理解を得る必要がある。

2 ごみ・し尿対策

(1) ごみ対策の状況

今回の震災では、ごみ処理施設等の損壊、収集車両の損傷と燃料不足、さらにはがれきや家屋解体廃棄物等の災害廃棄物が大量に発生したことなどが重なり、市町村におけるごみの処理・運搬能力が大幅に低下した。

イ ごみ処理施設の被害

県内多数の市町村でごみ処理施設の被害が発生した。県内には19の焼却施設があるが、そのうち8施設で地震の揺れや津波により被害が発生し、停電や断水等により9施設で運転が停止したことが確認されている。このほか、粗大ごみ処理施設や最終処分場の多くで、施設の被害等が発生した。

仙台市ではごみの焼却を今泉、葛岡、松森の3工場体制で行っているが、今回の震災ではそれら全ての施設が被災した。このほかにも、粗大ごみ処理施設等の市内5か所の一般廃棄物処理施設にも被害が発生した²。3工場では、地震により市内全域が停電したため被害状況の確認に時間を要するとともに、電力の供給停止による再稼働の遅れが懸念されたものの、東北電力に電力復旧を依頼し早期の復旧が図られたため、葛岡工場は3月14日から、今泉工場は3月17日から再稼働することができた。なお、松森工場については、被害が甚大で余震による被害も発生したことから4月17日からの再稼働となった²。

また、プラスチック製容器包装の異物を取り除き選別・圧縮・梱包を行う新港リサイクル(株)本社工場のプラスチックベール化²⁰施設が、津波により甚大な被害を受け操業停止となった。当初は復旧までには数か月を要するとされていたが、仙台市からも早期復旧の要請を行い、4月25日にベール化施設の操業を再開した²。

石巻市では、海岸線から約100m程度離れた場所に位置していた石巻広域クリーンセンターが津波による被害を受けた。施設の立地場所は海拔4mであったのに対し、6mの津波が襲来したことで施設は2m弱の高さまで冠水した。津波により材木等の漂流物が施設に流れ込んだため、ごみ計量機、公害監視盤、倉庫及び配管等の屋外設備が重大な損傷を受け、7月11日の運転再開まで復旧工事に3か月を要した。

ロ ごみの収集・運搬の状況

市町村ではごみ処理施設が被災し、ごみ処理能力が低下したことに加え、ごみ収集車の燃料不足や通常の収集ルートの通行不能、避難所から排出されるごみへの対応、さらに災害廃棄物への対応等が重なり、処理や収集運搬計画の見直しを余儀なくされた。市町村ではプラスチック類、缶・びん・ペットボトル、紙類等、腐敗性のないごみについては、通常の処理ができるまで家庭内保管を要請した。その上で、家庭ごみや避難所ごみの処理を優先し、事業ごみは病院・福祉施設からのおむつ類や大手スーパー等から多量に排出される生鮮品類等、衛生上大きな支障が生じていたものに限定して収集するなどの対策をとった。

仙台市では、3月14日から環境事業所、委託業者、京都市の支援により指定避難所等のごみを収集した。避難所については、区役所から報告される避難所リストに基づき割振りを行った。しかし、避難所リストの記載漏れや新規開設・閉鎖が適時反映されなかったために、収集が滞る場面もあった²。家庭ごみは3月15日から通常の委託業者による収集を開始したが、収集の再開にあたっては、委託業者及び環境事業所がごみ集積所及び近隣住民の居住状況や道路状況を調査し、収集エリアを順次決定した²。ごみの収集・運搬は、燃料不足が深刻であったため、交通局のバス用燃料からの転用や委託業者間での燃料の融通等も依頼した。また、委託業者社員の通勤用自家用車の燃料も確保することができない状態が続き、各事務所にて宿泊等の対応も依頼しながら、収集運搬業務を継続した²。なお、新潟市・横浜市・東京都等9つの地方公共団体は、7月1日までの間、中型プレス車等ごみ処理車両延べ88台、人員延べ7,566人を派遣し、仙台市の被災地で避難所ごみや損壊した家財等の震災ごみの収集運搬や震災ごみ仮置場の後方輸送等の災害復旧支援活動を展開した。

²⁰ 輸送効率を高めるため圧縮梱包すること。

富谷町では、一般可燃ごみ及び不燃ごみを仙台市に委託して処理していたため、これらの家庭ごみについては仙台市と密に連絡を取り、情報を交換しながら対応した。3月14日から18日までの間、町内の小学校7校に臨時集積所を設置し、がれき類、粗大ごみ類（家電以外）、割れ物類と大きく3種類に区分して搬入した。19日からは、臨時集積所の管理や収集運搬車両の燃料不足の問題、学校運営、周辺住宅等への影響を勘案し、搬入場所を富谷町清掃センターに変更し一元化した。

ハ 他地方公共団体との関連

震災に伴うごみ処理については、事務の委託や一般事務組合による共同処理もあるため、市町村相互での影響も生じた。また、ごみ処理施設が復旧していない地方公共団体のごみを処理体制が復旧した地方公共団体が受入れる事例もあった。

仙台市は、隣接する富谷町の可燃性のごみの焼却及び当該焼却残灰の埋立てを受託していたが、地震発生後富谷町のごみを受入れていた松森工場が被災した。そのため、仙台市は富谷町に対し、松森工場での受入れは困難だが、3月14日午後から葛岡工場にて受入れが可能な旨を示した。これを受けて、富谷町では当初、町の委託収集業者も通常収集が可能であったことから、3月14日から平常どおりの収集運搬を行うこととした。しかし、収集再開後間もなく、震災の影響で車両用燃料が大きく不足する事態となったことやごみ処理施設が被災して処理能力が低下した状況から、事業系ごみ及び粗大可燃ごみについては、当分の間受入停止とし、搬入が可能となるまでの間、事業系ごみの保管の協力を許可業者に求めた。また、収集運搬計画の見直しも余儀なくされ、3月21日から収集日程を変更して収集回数を縮小した¹⁵。

4月に入ると燃料不足も徐々に解消され、受入先である松森工場の復旧工事も順調に進捗した。しかし、4月7日に最大の余震が発生して松森工場が再び被災したため、収集体制の縮小は松森工場が復旧するまで延長した¹⁵。

5月上旬に仙台市のごみ処理体制は正常化した。沿岸の石巻市や亶理名取共立衛生処理組合では、甚大な被害を受けたごみ処理施設等が未だ復旧していない状況にあった。そこで、仙台市は石巻市及び亶理名取共立衛生処理組合の要請に基づき、家庭ごみ等の受入れを6月から行った。石巻市の家庭ごみ等は8月まで計4,612t、亶理名取共立衛生処理組合の家庭ごみは平成24年6月まで計13,027tが受入れられた²。

② し尿対策の状況

今回の震災では、ライフラインに大きな被害があり、多くの地域で上下水道が被害を受け機能を失った。そのため、既設の水洗トイレが使用できず、仮設トイレの設置等のし尿処理対策の実施が急務となった。また、汲み取りし尿や浄化槽からの発生汚泥についても、し尿処理場の被災等のため処理できない状況に陥った。

し尿処理は飲用水や食料等と同様に、発災直後からの対応が求められるが、県では、通信手段の途絶により被災地の状況の正確な把握が進まず対応が遅れた。このような状況を受け、県は協定を締結していた県環境整備事業協同組合、(公社)宮城県生活環境事業協会及び他県等の支援協力を得ながら対応にあたった。

イ 県内におけるし尿処理の管内区分²¹

発災当時、県内では5市町6行政事務組合の計16か所でし尿処理が行われていた。なお、県内の管内区分は次のとおりである（図表4-11-5参照）。

²¹ (公社)全国都市清掃会議：「し尿処理施設検索（平成22年度データ）」(公社)全国都市清掃会議ホームページ http://www.jwma-tokyo.or.jp/asp/sisetu/serch_type/sinyou/kensaku.aspx（確認日：平成25年11月9日）

図表4-11-5 県内におけるし尿処理の管内区分



- ・ 単独 … 仙台市、気仙沼市、登米市、栗原市、南三陸町（4市1町）
- ・ 黒川地域行政事務組合 … 大和町、大郷町、富谷町、大衡村（3町1村）
- ・ 亶理名取共立衛生処理組合 … 名取市、岩沼市、亶理町、山元町（2市2町）
- ・ 石巻地区広域行政事務組合 … 石巻市、東松島市、女川町（2市1町）
- ・ 仙南地域広域行政事務組合 … 白石市、角田市、蔵王町、七ヶ宿町、大河原町、村田町、柴田町、川崎町、丸森町（2市7町）
- ・ 大崎地域広域行政事務組合 … 大崎市、色麻町、加美町、涌谷町、美里町（1市4町）
- ・ 塩釜地区環境組合 … 塩竈市、多賀城市、松島町、七ヶ浜町、利府町（2市3町）

ロ し尿処理施設等の被害状況と復旧

県が管理する沿岸部の流域下水道3処理場（仙塩・県南・石巻東部各浄化センター）では、津波被害により機械電気設備が損壊するとともに活性汚泥が流出し、水質浄化機能・汚泥処理機能・排水機能を喪失した。また、市町村が管理する施設についても、沿岸部を中心として広範にわたり地震及び津波により処理場・ポンプ場・管渠施設が甚大な被害を受けた。

仙台市では、し尿の脱水処理を行う南蒲生環境センター及び分離液を処理する南蒲生浄化センター（下水道終末処理場）が津波により甚大な被害を受け、処理を行うことができなくなった。このため、発災直後は、収集したし尿を一時的に保管する4か所の中間貯留槽（使用を休止していた三居沢貯留槽を含む。）

に貯留するとともに、貯留できないし尿は上谷刈浄化センター（下水道終末処理場）にて処理し²²、3月20日からは、仮設のドラムスクリーン（固液分離機）を同じく内陸部の広瀬川浄化センター（下水道終末処理場）に設置し、し尿の簡易処理を開始した。南蒲生環境センターにおいては、応急復旧後、広瀬川浄化センターに設置したドラムスクリーンを3月28日に移設し、簡易処理を開始した。5月15日には、前処理と脱水を行う仮設処理施設を同センター内に設置し、し尿の処理を開始するとともに復旧工事を進め、11月に同センターを本復旧させた。

また、石巻市の石巻広域東部衛生センター及び石巻広域西部衛生センターでは、地震によるライフラインの途絶により発災直後から運転停止を余儀なくされた。石巻広域東部衛生センターは、3月21日に電気が復旧したため、各部の点検を実施して稼働に支障がないことを確認し、翌日から段階的に稼働を再開した。その後、3月28日に水道が復旧したため、通常稼働を開始した。石巻広域西部衛生センターについても、3月20日に電気が、3月27日に水道が復旧したため、3月28日から試運転を行い、3月30日から通常稼働を再開した²²。

山元町は、下水道管路等に溜まった汚水を引き抜き放流可能なマンホールへ投入する作業を県に要請した。この要請に対し、3月19日から5月31日の間に（社）山形県水質保全協会から支援のためバキュームカー延べ252台、作業員延べ311人が派遣された。

ハ し尿処理の状況

① 県における対応

県では、環境生活部内に震災廃棄物処理対策検討チームを設置し、し尿処理維持管理体制の確保対策担当として、し尿班（5人体制）を編成して対応した。

3月14日に県環境整備事業協同組合に対して災害時における下水及びし尿・浄化槽汚泥の撤去等に関する協定書に基づく支援協力要請を行い、3月16日には各市町村に対して仮設トイレ及びし尿収集車の必要数調査を行い、この調査結果に基づき対応を進めた。また、仮設トイレ及びし尿収集車については、環境省が県から要望数を受け、必要数量を調達し供給を受けた。

a 仮設トイレの調達・手配

仮設トイレは発災直後、本部事務局が新潟県からの支援を受けて調達し、3月12日から供給を開始した。し尿班が市町の要望を確認し、本部事務局経由で調達した分と合わせて、最終的に8市町に2,420基の仮設トイレを供給した。その内訳は、地方公共団体支援712基、政府調達1,698基、民間業者からの無償提供10基（バイオトイレ）であった。

仮設トイレについては、当初概算で1千台を超す必要数を見込んだが、最終的には2倍強が必要とされた。仮設トイレの搬送は、被災により道路事情が悪いことに加え、1台のトラックには6基程度しか積めないため一度に大量の仮設トイレを搬送できず、現場到着までに日数が必要となった。また、受入先においては、仮設トイレの設置場所の確保等ができず、配送日程調整等に時間を要するなどの問題が生じた。

避難者等からは、足腰の弱い高齢者にとって和式トイレは使いにくく、洋式トイレを設置して欲しいという意見や臭い、害虫等の発生が抑えられる衛生的なトイレ設置の要望が少なくなかった。そのため、それらの意見・要望のあった市町に対し、無償提供に係る洋式の仮設トイレやバイオトイレ等

²² 石巻地区広域行政事務組合：「清掃施設の被災状況等について」石巻地区広域行政事務組合ホームページ
<http://www.ikouiki.or.jp/info/saigai.htm>（確認日：平成25年12月9日）

を推奨したものの、設置後の維持管理を理由に設置が見送られた事例もあった。また、仮設トイレの汚物処理に係る衛生問題が発生した事例があった。

発災直後不足していた仮設トイレは、様々な支援組織から市町村に供給されたこともあり、県が要請に応じて供給しても送り返されることがあった。しかし、その時点で全ての避難所に十分な量のトイレが設置されていたわけではなく、4月に入ってもし尿を校庭に埋める被災者の様子が報道されており、必要とされていたものの何らかの理由で避難所に設置できず送り返された可能性があった。

このほか、今回の震災では、指定避難所以外の避難所からも仮設トイレ設置の要請があったが、県地域防災計画等では設置を想定していなかった。また、指定避難所閉鎖に伴う災害用簡易組立トイレの撤去についても同様に想定していなかった²。

b し尿収集車等の手配

し尿収集車は、山形県からの支援や鹿児島県環境整備事業協同組合からの無償譲渡及び県内し尿処理事業者の事業再開によって必要な対策が行われたため、県でし尿の収集の要請を行った地域は一部市町に留まった。

なお、鹿児島県環境整備事業協同組合からの支援は、3月26日に（公社）宮城県生活環境事業協会に対してバキュームカー9台及びパッカー車3台の無償譲渡を受け、気仙沼市、多賀城市及び石巻市に順次提供した。

c 県外処理のあっせん

県では3月15日に山形県に対し、大規模災害時等の北海道・東北8道県相互応援に関する協定に基づき、し尿処理を要請した。この際に、被災現場からの直接の要請であっても協定に基づくものとして処理する旨が受諾された。加えて、山形県及び秋田県内におけるし尿処理の受入可能な地方公共団体についての調査も実施した。その後、3月17日に、し尿処理について山形県を通じて（社）山形県水質保全協会の会員事業者に対し山形県内での処理を要請するとともに、県内市町等とマッチングを行った。3月19日には山元町分について山形県内の処理場で、し尿処理が開始された。大崎地域広域行政事務組管内分については、県環境整備事業協同組合の支援により3月22日から山形県内での処理が開始され、多賀城市分については3月24日から亙理名取共立衛生処理組管内分については3月28日から山形県内の処理場での処理が開始された。

(d) 市町村における対応

a 避難所等におけるトイレ対策等

一般的に、災害時には断水によりトイレが使用できなくなる場合が多く、また、避難所に多数の被災者が収容されるため、避難所のし尿対策として仮設トイレの設置が最初に実施される。

仙台市では、指定避難所に備蓄していた災害用簡易組立トイレについて、震災廃棄物等対策実施要領では避難所開設時に開設運営要員が設置することとしていたが²、今回の震災においては、平日午後発災したこともあり、教職員や避難した地域住民によって設置されたところが多かった。トイレの組立てに2時間ほど要した避難所や発災が夕方間近であったため、暗くて組立てられない避難所もあった²。また、指定避難所以外にも避難所が多数開設されたが、同市では指定避難所以外には災害用簡易組立トイレの備蓄をしていなかった²。ただし、市と仮設トイレ等を所有するレンタル事業者との間で災害時における仮設トイレ等の供給協力に関する協定が締結されており、これに基づきレンタル事

業者から仮設トイレ（有償、一部無償）の借り受けを行い、避難所となった市民センターやコミュニティ・センター、体育館等への設置を行った²。なお、仮設トイレの掃除やトイレットペーパーの補充等の管理は避難所の避難者や学校の教職員等が行った²。避難所閉鎖後の災害用簡易組立トイレの撤去については、市地域防災計画等に規定していなかったが、関係各所との協議により市環境局が実施した²。具体的には、汲み取り完了後、し尿収集運搬業者にトイレを解体して指定避難所等の敷地内に集積することを委託し、産業廃棄物処理許可業者に解体物の撤去・処理を委託した²。

また、仙台市では仮設トイレのほかに、震災により自宅のトイレが使用できない在宅被災者用として、災害用携帯型簡易トイレを各環境事業所に2万枚ずつ、計10万枚備蓄していた²。今回の震災においては、一部の区役所及び病院の要請に応じて、同トイレの払出しを行った²。

多賀城市は、日本環境保全協会ルートで支援を要請し、3月24日から31日まで、避難所及び市内各地に設置された仮設トイレの清掃作業と市指定の処理場（塩竈市）への搬入作業を行った。この支援活動にあたっては、同協会からバキュームカー延べ14台、作業員延べ28人が派遣された。

b し尿の収集

平常時に定日収集しているし尿に加え、今回の震災では多数開設された避難所等の災害用簡易組立トイレ及びレンタル事業者による仮設トイレ等のし尿も収集する必要があった。

仙台市では、発災後、指定避難所等に設置された災害用簡易組立トイレのし尿については、発災翌日の3月12日に収集を開始した。

亙理名取共立衛生処理組合においては、日本環境保全協会ルートの支援を受けて、(社)山形県水質保全協会が3月28日から翌年3月末まで、同処理組合管内の地元業者が収集したし尿・浄化槽汚泥を岩沼市（長岡クリーンセンター）の仮設タンクに仮置きし、その汚水を下水道山形処理区山形浄化センター（天童市）に1日2回、計40tの頻度で搬送した。また、平成23年度には仙南地域広域行政事務組合が所管し廃止していた白石衛生センターを借用して処理を行った。3月から平成24年3月末までに(社)山形県水質保全協会が行った支援活動は、バキュームカー延べ70台、作業員延べ84人、モービル車634台、作業員延べ784人で、汚水8,115.71tが搬送された²。

③ まとめ

イ ごみ処理

ごみ処理については、施設等の損傷、収集車両の損傷や燃料不足、災害廃棄物の発生が重なったことで、市町村の処理運搬やごみ処理能力が著しく低下した。また、沿岸市町では多数の避難所が開設されるなど、収集運搬計画の見直しを余儀なくされ、ごみの収集再開のためには、避難所開設状況やごみ集積所及び近隣住民の居住状況や道路状況を調査しながら進める必要があった。しかし、避難所リストの記載漏れのほか、新規開設・閉鎖が適時反映されないなどのため、避難所からのごみ収集が滞る事例もあり、情報収集体制に不十分な面も見られた。

災害時においては、平常時とは異なり施設の能力や燃料が限られる中でのごみ処理対応が求められる。ごみ処理施設の速やかな復旧と衛生的な環境を確保する観点から、災害時のごみの収集処理体制の弱体化を少しでも抑えるためには、ごみ収集車の運行や清掃工場の運転管理に必要な燃料の確保が重要であった。さらに、廃棄物の品目に応じて、腐食しないものは家庭内で保管した上で、事業系ごみは病院・福祉施設からのおむつ類や生鮮品等の衛生上大きな支障が生じるものに絞り、それ以外のものは許可業者に一時保

管を依頼する等により処理能力不足に対応した事例もあった。このような品目に応じた対応は重要であることから、住民理解を得るため事前に周知を図る必要がある。

ロ し尿処理

トイレの問題については発災直後からの対応が求められるが、今回の震災では通信手段の断絶等により沿岸市町の状況把握が進まず、仮設トイレの必要数の把握や手配が遅れた。また、避難所等におけるトイレの充足状況等について、把握する仕組みがなかったため、要請を受けてからの対応となった。今後は、市町村から要請がなくても、被害状況等から判断して市町村を支援していく対応が求められるとともに、市町村と連携した状況把握、支援体制の構築が重要となる。

また、今回の震災においては、被災により管内でのし尿処理ができず、近隣市町村や他県で実施した事例があった。今後は、災害時における広域での処理という視点で、近隣市町村等との協力体制の構築を図る必要がある。

3 有害物質による二次災害の防止対策

(1) 環境モニタリング

イ 国の動き

環境省では、3月14日に被災地におけるモニタリング等について、支援可能な内容を被災地外の各地方公共団体に照会し、4月1日に支援可能地方公共団体名と支援内容のリストを被災地方公共団体に送付した。これにより、今回の震災で県内分析機関が被災して分析できなかった有害大気汚染物質について、富山県の支援を受けて分析が可能となった。

また、5月2日に被災地での環境汚染の状況を確認するため、次の内容の環境モニタリング調査を公表した（図表4-11-6参照）。

図表4-11-6 環境省による環境モニタリング調査

項目	内容
大気	二酸化硫黄 (SO ₂)、一酸化炭素 (CO)、浮遊粒子状物質 (SPM)、二酸化窒素 (NO ₂) 有害大気汚染物質のうち優先取組物質 (ベンゼン、トルエン等) ダイオキシン類
公共用水域の水質	砒素、鉛、ポリ塩化ビフェニル (PCB) 等の人の健康保護に関する項目 (健康項目) 生物化学的酸素要求量 (BOD)、化学的酸素要求量 (COD) 等の生活環境保全に関する項目 (生活環境項目) ダイオキシン類
地下水質	有機塩素化合物、砒素、鉛等の人の健康保護に関する項目 (健康項目) ダイオキシン類
土壌	特定有害物質25物質 (ポリ塩化ビフェニル [PCB]、六価クロム化合物等) ダイオキシン類
海洋環境	油分 有害物質 (ポリ塩化ビフェニル [PCB]、1, 2-ジクロロエタン等) ダイオキシン類
津波堆積物 (ヘドロ等)	津波堆積物の性状分析を行い、各々の性状に応じた適正処理を検討

この調査計画に基づき、5月末から順次検体採取を開始し、分析結果がまとまった項目から公表した。河川の水質ではフッ素が1地点、ホウ素が4地点、ダイオキシン類が4地点、地下水の水質では鉛が1地点、土壌では鉛が20地点、砒素が31地点で基準を超過した。なお、これらの環境基準超過は震災による直接的な影響ではなく自然由来と考えられる。

ロ 県の対応

県では、震災により発生した災害廃棄物を1,800万t以上と推計し、県内沿岸部を数ブロックにわけて、それぞれに処理プラントを建設して処理する方向で検討を行った。

その際、処理プラント周辺においては、廃棄物収集運搬車の集中による排ガスや大規模な焼却施設からの排煙による大気汚染が危惧されたため、大気環境モニタリングの実施を検討した。4月上旬には大気汚染常時監視測定局が停電の解消に伴い徐々に復旧したため、大気汚染常時監視測定局と大気汚染移動測定車を組み合わせて、県内の大気環境の監視を実施することとした。

県のモニタリングは業務委託したが、限られた予算を有効に活用するため、委託内容は移動測定車による常時監視項目の観測、アスベストの分析のみとした。アスベストのサンプリング、ダイオキシン類のサンプリング及び分析については、県保健環境センターで実施した。

また、大気中の有害大気汚染物質（重金属類）とアスベストについて、環境省の調査地点以外に把握が必要な地点を独自で調査する方針を立てた。しかし、県保健環境センターは震災により分析ができないためサンプリングのみを県で行い、有害大気汚染物質（重金属類）の分析は（独）国立環境研究所、アスベストについては（社）日本作業環境測定協会の協力により測定した。

放射能対策については、環境省が行う水環境モニタリング調査（水源地、河川・湖沼、地下水、水浴場）における調査地点の情報提供を行った。しかし、調査地点数が県内全域をカバーするには十分でないことから、8月5日に知事から文部科学大臣及び環境大臣あてに、十分な調査地点の確保に関する要望書を提出し、最終的に調査地点は県内全域をカバーするものになった。

ハ 仙台市の対応

仙台市の津波浸水域一帯は津波堆積物で覆われた。災害廃棄物の撤去等のため、多数の復旧作業従事者が同市の東部沿岸部に入ったが、津波堆積物は有害物質を含有する可能性があるため、健康被害が懸念された。そこで同市では、4月7日及び4月13日から15日にかけて市内の津波浸水域内の32地点（1km四方のメッシュに区分けし、メッシュごとに1地点）で津波堆積物を採取し、カドミウム、六価クロム、シアン、水銀、セレン、鉛、砒素、PCBの8項目について、有害物質の含有量調査を行った。その結果、全調査地点の津波堆積物で全ての有害物質の含有量基準値を下回った。さらに、54地点の津波堆積物等について有害な26物質の含有量及び溶出量調査を実施した。その結果、2地点で砒素の溶出量基準、1地点でフッ素の溶出量基準を超過したが、超過地点の周辺地区で地下水の飲用がないことが確認されたため、健康被害の恐れはないものと判断した²。

ニ まとめ

環境汚染については、県、環境省がそれぞれに環境モニタリングを継続的に実施したことで、適時的確な把握と対応を行うことができた。今回の震災では、多くの分析機関が被災し、環境モニタリング等の業務に対応できなくなったことから、今後は庁舎が被災した場合等においても、早急にモニタリング等が可能となるよう、行政や民間等の検査機関との連携や広域連絡体制の整備が必要である。

② 粉じん・アスベスト対策

イ 初動対応

津波により沿岸部の建築物が破壊され、災害廃棄物が散乱した。漁港や工業港の周辺には大小の工場があり、これらの建物の中には吹付け石綿や石綿含有建材の使用が懸念されるものがあり、災害廃棄物の撤去を手伝うボランティアや片付けを行う住民がアスベストを含む粉じんに暴露する恐れがあった。また、今回の震災では、津波により建物が破壊され押し流されて災害廃棄物が散乱したため、建物周辺だけではなく予期せぬ場所にも石綿含有建材が流出している可能性があった。

県では、3月20日に報道機関を通じて建物の解体撤去作業時の注意喚起を行ったほか、4月には沿岸15市町を通じて、被災現場に出入りするボランティアや住民を中心に、防じんマスクの着用徹底を呼び掛けるとともに防じんマスクを配布した。今回の震災では、被災地において呼吸器疾患が増加傾向にあるとの情報が災害拠点病院から寄せられ、津波で大量に打ち上げられた津波堆積物由来の飛散粉じんが原因のひとつとして疑われた。また、災害廃棄物の量が膨大であったため、やむなく仮置場を市街地に確保した事例もあり、そこから発生する粉じん及び悪臭等により体調不良や不快感を訴える住民もいた。そこで県は（独）国立環境研究所の協力を得て、避難所等でPM10、PM2.5、ハウスダスト等を採用し、粒子成分の化学分析等を行ったところ、粉じん濃度や成分に問題はなかった。

ロ 被災建築物解体等への対応

環境省は、大気環境のアスベストだけではなく、特定粉じん排出等作業現場の排気口等のモニタリングを実施し、注意喚起を図ることとした。そのため、県では各市町村と調整し、調査対象を選定するなどの協力を行った。また、本県においても定点を定めて年4回継続的にモニタリングを実施した。

石巻市内の特定粉じん排出等作業において、環境省の調査により高濃度のアスベストが検出されたため、元請け業者等に注意喚起を行った。なお、県でも独自に敷地境界でモニタリングを実施し、通常的生活環境と変わらず周辺環境に影響がないことを確認して公表している。

女川町内の民間企業宿舍の改造工事において、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）に基づく届出をせずに保温材を撤去し処分した事例が発覚したことから、県では敷地境界においてモニタリングを実施し、通常的生活環境と変わらないことを確認して公表するとともに、施工業者に対して厳しく指導した。

また、実際に解体作業を請け負う事業者の組織である（社）宮城県建設業協会や県解体工事業協同組合に対して特定粉じん排出等作業の作業基準等の実施の届出及び徹底を文書で指導した。さらに、県保健福祉事務所において、アスベストの飛散状況のパトロールや労働基準監督署、県土木事務所等との合同パトロールを実施し、不適正な解体や処理が行われないよう監視を行った。

本県ではアスベスト関連について、既存のパンフレットや公表データを使用して注意喚起を行った。ボランティアや住民に対しては、アスベスト測定結果の公表等の度にマスクの着用等の注意喚起を図るとともに、市町村を通じてボランティアセンター等に対し、救援物資として届いたマスクを配布し着用を勧めた。



環境省によるアスベストモニタリング

また、アスベストが混入した災害廃棄物の処理にあたっては、環境省より次のような対応の手順が示された²³。

- ・ 吹付アスベスト等の付着及び混入が疑われるものについては散水して十分に湿潤化する
- ・ アスベストの付着又は混入が疑われるものについてはリサイクルを行わない
- ・ 災害廃棄物から廃アスベストの疑いのあるものを除去、あるいは回収した場合は他の廃棄物と混合することがないように丈夫な運搬容器に入れて運搬・保管する
- ・ 保管の際には廃アスベストの保管場所であることを表示する
- ・ 災害廃棄物が可燃物である場合やアスベストの付着が微量である場合は、排ガス処理設備、集塵機、散水装置等が設けられた焼却施設を用いて焼却処分する
- ・ 災害廃棄物が不燃物である場合は処分基準及び維持管理基準に留意して埋立て処分する

ハ まとめ

粉じん・アスベストによる大気環境汚染については、平時からの観測体制を充実させ、発災時における比較検討をしやすくするなど、モニタリングデータの精度・信頼性を向上させ、維持していくことが重要である。また、災害廃棄物の散乱等によるアスベスト暴露被害を防止するため、発災直後の救出・救護の段階から注意喚起や対応を行う必要がある。

③ 水環境汚染対策

イ 有害物質の漏えい状況調査

県は、有害物質の漏えいによる二次被害を可能な限り低減するため、水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）に基づく有害物質使用特定施設の被害状況を確認した。これは、被害施設から有害物質の流出があった場合、周辺土壌や公共用水域への流出により周辺生活環境に影響を及ぼす恐れがあったためである。県では3月末から調査を実施したが、沿岸の被災した各保健福祉事務所では被災地の状況に応じ可能な範囲で調査を行った。

調査項目は、下水道接続の有無、排水処理設備への被害の有無、有害物質の漏えいの有無、漏えいに対する措置の有無の4項目であった。調査の結果、有害物質使用特定施設119か所のうち、5か所で有害物質の漏えいがあったが、いずれも速やかに回収され環境への大きな影響はなかった。

ロ 砒素含有汚泥流出事故への対応

今回の震災により、旧大谷鉱山（気仙沼市本吉町）に保管されていた砒素含有^{こうさい}鉱滓が流出する事故が発生した。この事故が報道されてから、県気仙沼保健福祉事務所には近隣住民等からの電話による相談が急増した。相談内容は、砒素による汚染状況や飲用できるかを確認するための井戸水の水質検査が大半を占めた。このほか、断水が長期化しており、古井戸や津波により浸水した井戸の飲用（水質検査）についても相談があった。その件数は問い合わせの記録を取り始めた4月11日以降だけで、約100件にのぼった。住民からの相談に対しては、水質検査機関の紹介や水質検査結果の問い合わせに対応しながら衛生的な飲用を指導することにより、住民の健康被害の予防に寄与した。

²³ 環境省：『廃石綿が混入した災害廃棄物について』（環境省、平成23年4月）

大谷鉱山の堆積場から流出した鉱滓の処理は、12月初旬までには終了しており、大谷鉱山の坑廃水処理排水の水質検査結果についても、砒素及びそのほかの重金属類の濃度は排水基準を下回っていることが確認された。また、人への健康被害が生じた報告もなかった。

なお、県では、流出した砒素含有鉱滓が付着した恐れのある倒壊家屋や倒木の処理についての相談があった場合にも、受付・指導できる体制をとっていたが、特に相談は寄せられなかった。

ハ まとめ

被災した工場等による公共用水域への有害物質の漏えいは、速やかに対策を講じたこともあり環境への大きな影響はなかった。今後も、公共用水域への有害物質の漏えいが懸念される場合には、速やかに状況確認等を行う体制をとれるような危機管理体制の構築が必要である。

(4) 高圧ガス等危険物対策

イ 初動対応

県では、発災直後より総務部消防課が事故情報の収集に努めた。しかし、各地方機関・各消防本部との通信網が途絶したことなどから連絡がつかず、高圧ガス・火薬関連の被害状況確認が困難であったため、主にテレビ等や各消防本部・緊急消防援助隊から情報収集を行った。3月13日夕方以降は関係団体と連絡が取れ、高圧ガス関連の情報収集を依頼し、津波による被災で高圧ガス容器が相当数流出・散乱していることを把握した。3月14日に、住民による片付けやがれきの撤去作業に伴い、流出容器による二次災害の発生が懸念されたことから、その取扱いに関する注意喚起や避難所から自宅に戻る被災者への家庭用ガス（LPガス）の取扱いに関する注意喚起の放送用原稿を作成し、報道機関に対し情報提供を行った。併せて、二次災害を防止するため、関係団体に対して流出散乱した高圧ガス容器の業界による自主回収を要請した。また、3月15日には流出容器の取扱いについての注意喚起を図るチラシを作成し、市町村災害対策本部、消防本部、自衛隊に配布した。

ロ LPガス関係

本県では、被害情報の収集にあたり（社）宮城県エルピーガス協会等業界団体を中心とした大震災緊急対策会議（3月18日から6月7日までに10回開催）に参加して業界との連携を図るとともに、情報の少ない沿岸部の被害状況の聞き取りや業界の対応及び要望についての取りまとめを行った。また、県災害対策本部で取りまとめた公表資料を業界団体に提供し、応急仮設住宅に係るLPガスの供給体制の確立の一助とした。津波により容器が大量に流出したことを受け、今後容器が不足する事態が想定されたことから、容器の特例措置及び流出容器等の自主回収に対する補助制度の創設を経済産業省原子力安全・保安院に対して要望した。

ハ 高圧ガス関係

沿岸部の津波浸水域においては多くの高圧ガス施設が甚大な被害を受け、人的な被害とともに貯槽そのほかの高圧ガス設備の破壊及び事業所外への流出、電気系統の寸断等が発生した。また、内陸部の多くの高圧ガス施設においては、貯槽等の高圧ガス設備の不同沈下、配管の変形及び破損、散水設備の破損等の被害により、稼働停止を余儀なくされた。県では、関係団体と連携し、二次災害の防止、高圧ガス製造施設の早期復旧及び高圧ガスの流通正常化のための対応を進めた。具体的には、流出した容器及び貯槽等の高圧ガス設備の回収作業、毒性ガス、可燃性ガス及び支燃性ガスの漏えいによる二次災害の発生防止に関

する指導・周知活動、各施設の被害状況及び地震・津波以降に発生した高圧ガス事故の状況について把握するための調査等を行った。

ニ 所有者不明容器の処理

本県では、津波により沿岸部において大量の高圧ガス容器が流出したことから、所有者不明容器による二次災害の発生を防止するため、所有者が判明しない容器に充てんされていたガスを廃棄し、くず化する事業の実施を国に要望をした。その結果、国の第1次補正予算で他県分も含めて5億1,000万円が委託費として予算化された。委託事業の詳細については、(社)宮城県エルピーガス協会等関係団体と調整を行った。対象となる不明容器の範囲として国が示したのは、所有者が不明である容器、被災して亡くなった所有者の容器、遠隔地のため取りに来ることができない所有者の容器であった。これに対し、関係する業界側からは対象容器を既に処理済みの容器や今後処理予定である自社容器まで拡大し、写真を1本ずつ撮影するなどの煩雑な処理手続を簡素化するよう要望が出された。

その結果、対象容器の範囲が、所有者及び容器記号番号が不明である容器、所有者又は容器記号番号が識別可能で所有者と連絡がつかない容器のうち一定期間公表しても所有者から連絡がない容器、所有者又は容器記号番号が識別可能で所有者と連絡がつかない容器のうち一定期間公表後、所有者から連絡があっても所有者が引き取る意思・能力のない容器、所有者が識別可能で連絡が取れる容器のうち所有者が引き取る意思・能力のない容器にも拡大された。また、処理フローにおいても複数本まとめて写真撮影をすることが可能とされた。県では、12月に(社)宮城県エルピーガス協会等と契約を締結し、県内の100か所以上の集積所において処分を進めた。

ホ まとめ

LPガス容器の大量流出については、県から国に対して容器の特例措置や流出容器等の自主回収に対する要望等を行った。また、当初手続が煩雑であった所有者不明容器の処理について、業界団体の要望を受け簡素化した。今後は、高圧ガス等の被害に係る、県、市町村と業界団体との協定締結やネットワーク整備等、津波被害に対する事前の準備を充実させる必要がある。

⑤ 毒物劇物対策

イ 被害状況の把握

県保健福祉部業務課では発災後に、防災行政無線等を用いて県の各保健福祉事務所及び地域事務所に対し、硫酸、苛性ソーダ等の製造業者や販売業者等の毒物劇物関連事業所の被害状況及び毒物劇物の流出に関して調査するよう指示した。

各保健福祉事務所及び支所では、それぞれ管内の毒物劇物製造所等に対して電話連絡及び現地調査を行い、飛散流出状況、緊急時連絡体制を確認した。発災直後から4月にかけて、毒物劇物関連事業所のうち22事業所から毒物劇物の流出を確認した。地震及び津波による被害が甚大であったことから、毒物劇物関連の事業所においても従業員の安否確認や被害状況の把握等に時間を要し、届出の遅れにつながった。

また、流出した毒物劇物の散乱を発見、あるいは災害廃棄物の中から毒物劇物を発見したなどの連絡を受けた際には、県の毒物劇物監視員が発見場所の現地確認を行い、危害が生じる可能性を把握した。危害が生じる恐れがない場合は、市町が災害廃棄物として処分場に搬入し、漏えい等があった場合には、消防署及び警察署等に連絡した。

ロ 二次災害防止対策

県保健福祉部業務課では、3月23日付けで毒物劇物の二次災害に対する注意喚起の通知を各保福祉事務所及び支所にあて発出するとともに、翌24日付けで毒物劇物に関する危害防止について記者発表を行った。散乱した毒物劇物の取扱いについては、庁内で調整を行ったため具体的な取扱い方法を定めるまでに時間を要したが、3月31日付けで各保健福祉事務所及び支所長あてに通知を発出した。また、4月1日付けで、3月30日付け厚生労働省事務連絡に基づき、各保健福祉事務所及び支所長にあてに「津波による毒物又は劇物の流出事故に対する対応等について」を発出し、県内の毒物劇物の取扱業者の被害状況及び毒物劇物の管理体制の調査を行い、その結果を厚生労働省に報告した。その後は県民等に対し、県ホームページ、新聞に掲載される県からのお知らせ、みやぎ県政だより、テレビ等にて、地震や津波によって散乱した所有者不明の毒物や劇物の表示のある入れ物や表示がないポリタンク、ドラム缶等を見つけた場合は近づかず、触らない旨の注意喚起を行った。

ハ 毒物劇物の処理対応

流出した毒物劇物については、所有者が判明している場合は流出元の事業者等が処分を行うこととなっていたが、所有者不明の毒物劇物等が大量に流出することは想定されていなかった。所有者不明の毒物劇物は一般廃棄物となり、基本的には市町村が処分するが、今回の震災では対応が困難な市町村もあった。

処分に当たっては、宮城県毒劇物協会から産業廃棄物処理業者を2社紹介され、各保健福祉事務所及び支所の職員を通じて、問い合わせのあった毒物劇物の所有者及び市町村担当者にその連絡先を伝え、直接連絡を取って処分した。

県東部保健福祉事務所登米地域事務所では、津波により被災した石巻地区の船舶くん蒸業者から、くん蒸用毒物の保管の依頼を受け、警察と協議を行い同地域事務所が保管した。その後、事業者が保管場所を確保したため、毒物を5月6日に事業者に返還した。

山元町では、いちご農家に備蓄されていた土壌くん蒸剤が家屋の流出に伴って散乱し、消防がその回収を行っている最中、缶の破損によってガスが放出する事案が発生した。

ニ まとめ

震災により大量の毒物劇物が流出することは、宮城県毒劇物協会との協定では想定されておらず、十分な対応ができなかった。毒物劇物の流出は生命に関わる場合もあることから、早期に的確な対応を行うことが重要である。今後は災害時における毒物劇物の大量流出に備え、対応計画を策定しておく必要がある。また、市町村、警察、消防と連携して対応にあたれるような体制づくりが求められる。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～』（宮城県、平成25年7月）
- 2) 環境省：「災害廃棄物等処理の進捗状況」災害廃棄物処理情報サイト <http://kouikishori.env.go.jp/table>（確認日：平成26年9月22日）
- 3) 環境省：『東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）』（環境省、平成23年5月16日）
- 4) 宮城県：『東日本大震災～宮城県の6か月間の災害対応とその検証～』（宮城県、平成24年3月）
- 5) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 6) 大友利雅（東松島市市民生活部長）：「東松島市における災害廃棄物処理について」『建設マネジメント技術 2012年9月号』（〔一財〕経済調査会 建設マネジメント技術編集委員会、平成24年9月）
- 7) 多賀城市：『平成23年3月11日 あの日を忘れない 東日本大震災の記録』（多賀城市、平成25年4月）
- 8) 環境省：『仮置場における火災発生の防止について』（平成23年5月10日通知）
- 9) 環境省：『仮置場における留意事項について』（平成23年5月19日通知）
- 10) 宮城県：『東日本大震災（続編）～宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証～』（平成25年3月）
- 11) 宮城県：『災害廃棄物の処理状況について』
- 12) 宮城県：『宮城県災害廃棄物処理実行計画（最終版）』（宮城県、平成25年4月）

- 13) 環境省廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課：『東日本大震災に係る災害廃棄物処理事業の取扱いに関するQ&A（その2）（平成23年4月13日）』（環境省、平成23年4月）
- 14) 多賀城市：「被災家屋等撤去の処理状況」多賀城市ホームページ
<http://www.city.tagajo.miyagi.jp/kurasi/gomi/saigaigomi/ku-go-sa-kaitai.html>（確認日：平成25年11月21日）
- 15) 富谷町：『東日本大震災の記録 内陸部自治体500日の取組み』（富谷町、平成24年10月）
- 16) 水産庁：『平成23年度 水産白書』（水産庁、平成24年）
- 17) 環境省：『広域処理に関する地方自治体の状況（平成26年3月31日時点）』（環境省、平成26年4月）
- 18) 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課：『宮城県内における災害廃棄物の放射能濃度測定調査の結果について』（宮城県、平成23年11月）
- 19) 環境省現地災害対策本部：『災害廃棄物処理優良取組事例集（グッドプラクティクス集）（平成23年7月15日版）』（環境省、平成24年1月改訂）
- 20) 岩手県：『岩手県東日本大震災津波の記録－2011.3.11－』（岩手県、平成25年3月）
- 21) 福島県：『東日本大震災の記録と復興への歩み』（福島県、平成25年3月）
- 22) 会計検査院：『平成24年度決算検査報告 東日本大震災により発生した災害廃棄物等の処理について』（会計検査院、平成25年11月）
- 23) 東松島市：『東松島市方式による震災がれきのリサイクル』（東松島市、平成25年7月）
- 24) 森口祐一：「地域間の対比を交えた災害廃棄物処理の課題」『SUR Vol.24』（東京大学都市持続再生研究センター、平成24年11月）
- 25) (一社) 日本環境施設衛生工業会：「特集 東日本大震災災害廃棄物処理施設の復旧、災害廃棄物の処理事例」『JEFMA No.60』（〔一社〕日本環境施設衛生工業会、平成24年3月）
- 26) (公社) 宮城県生活環境事業協会：『2011.3.11 東日本大震災の記録・体験記「絆」』（〔公社〕宮城県生活環境事業協会、平成25年3月）
- 27) (公社) 全国都市清掃会議：「し尿処理施設検索（平成22年度データ）」(公社) 全国都市清掃会議ホームページ
http://www.jwma-tokyo.or.jp/asp/sisetu/serch_type/sinyou/kensaku.aspx（確認日：平成25年11月9日）
- 28) 石巻地区広域行政事務組合：「清掃施設の被災状況等について」石巻地区広域行政事務組合ホームページ
<http://www.ikouiki.or.jp/info/saigai.htm>（確認日：平成25年12月9日）
- 29) 宮城県保健福祉部：『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～』（宮城県、平成24年12月）
- 30) 環境省：『廃石綿が混入した災害廃棄物について』（環境省、平成23年4月）

第12節 関係法令の適用と特例措置の実施

1 関係法令の適用と限界

(1) 災害関連法令の体系

我が国の災害関連法令の法体系は、平成23年2月時点では、基本法関係、災害予防関係、災害応急対策関係、災害復旧・復興及び財政金融措置関係の4区分、計55法令により構成されていた¹。

イ 基本法関係（7法令）¹

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号）、石油コンビナート等災害防止法（昭和50年法律第84号）、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成14年法律第92号）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成16年法律第27号）

ロ 災害予防関係（18法令）¹

砂防法（明治30年法律第29号）、建築基準法（昭和25年法律第201号）、森林法（昭和26年法律第249号）、特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法（昭和27年法律第96号）、気象業務法（昭和27年法律第165号）、海岸法（昭和31年法律第101号）、地すべり等防止法（昭和33年法律第30号）、台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法（昭和33年法律第72号）、豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年法律第73号）、河川法（昭和39年法律第167号）、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号）、活動火山対策特別措置法（昭和48年法律第61号）、地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和55年法律第63号）、地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）、建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年法律第123号）、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平成9年法律第49号）、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）、特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律第77号）

ハ 災害応急対策関係（7法令）¹

災害救助法（昭和22年法律第118号）、消防組織法（昭和22年法律第226号）、海上保安庁法（昭和23年法律第28号）、消防法（昭和23年法律第186号）、水防法（昭和24年法律第193号）、警察法（昭和29年法律第162号）、自衛隊法（昭和29年法律第165号）

ニ 災害復旧・復興及び財政金融措置関係（23法令）¹

森林国営保険法（昭和12年法律第25号）、罹災都市借地借家臨時処理法（昭和21年法律第13号）、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭和25年法律第169号）、中小企業信用保険法（昭和25年法律第264号）、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和26年法律第97号）、公営住宅法（昭和26年法律第193号）、漁船損害等補償法（昭和27年法律第28号）、鉄道軌道整備法（昭和28年法律第169号）、公立学校施設災害復旧費国庫負担法（昭和28年法律第247号）、天災による被災農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法

¹ 内閣府：『日本の災害対策』（内閣府、平成23年2月）

(昭和30年法律第136号)、空港法(昭和31年法律第80号)、小規模企業者等設備導入資金助成法(昭和31年法律第115号)、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(昭和37年法律第150号)、漁業災害補償法(昭和39年法律第158号)、地震保険に関する法律(昭和41年法律第73号)、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律(昭和47年法律第132号)、災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和48年法律第82号)、被災市街地復興特別措置法(平成7年法律第14号)、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(平成7年法律第43号)、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律(平成8年法律第85号)、被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)、株式会社日本政策金融公庫法(平成19年法律第57号)

(2) 災害対策基本法

イ 概要

災害対策基本法(昭和36年法律第223号)は、昭和34年の伊勢湾台風での死者・行方不明者5,000人強という甚大な被害を受けて、災害対策の一般法として制定された。同法の成立以前は、災害応急対策に関する個別法のみが存在し、国の災害対策に整合性や統一性が無く、国や地方公共団体等の責務についての項目も制定されていなかった。同法は、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、地方公共団体防災計画の作成(同法第3章)、災害予防(同法第4章)、災害応急対策(同法第5章)、災害復旧対策(同法第6章)等を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている。

ロ 防災の責務

災害対策基本法は防災対策の一般法として、住民に最も近い基礎的な地方公共団体である市町村が住民の生命、身体、財産を災害から保護する第一義的責務を負うものと定めている(第5条)。また都道府県は、市町村より広域的視点において、区域内の市町村が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、その総合調整を行う責務を負うものとしている(第4条)。国は国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することを踏まえ、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有するものとしている(第3条)。

ハ まとめ

災害対策基本法には国、都道府県、市町村、指定(地方)公共機関、住民等の防災の主体の責務に関する規定はあるが、基本法でありながら防災の基本理念についての規定が位置づけられていない。また、同法第8条の「施策における防災上の配慮等」も、国及び地方公共団体への努力義務の形式で災害予防等に関する事項を列挙しているだけで、国等の防災行政の方向性等が適切に示されていない。なおかつ、今回の震災のように、広域で大規模な災害からの復興段階までの迅速な対応を行うための取り組み内容が規定されていない²。

また同法では、実態的に応急対策については市町村が大きな役割を担う仕組みとなっているが、本震災では被災により首長・職員に被害が発生し、行政機能を喪失した市町村も存在した。このように市町村が応急措置等事務の全部又は大部分を行うことができなくなった場合は、都道府県による代行措置が行える

² 内閣府：『防災対策推進検討会議 第3回 資料2-2』(内閣府、平成23年12月)

こととなっている。しかし、今回の震災においてその規定が十分に活用されることはなかった。その理由として、地方公共団体間における応援対象業務が限定的であることや市町村からの応援の要求が基本となっているが代行や派遣・応援を要請するような状況にない市町村が少なくなかったことが考えられる。これらの状況を踏まえ、応援対象業務の見直しや都道府県による幅広い災害応急対策等の代行、国による事務の代行等の、より実効性のある法制度の確立が望まれる²。

(3) 災害救助法

イ 概要

(i) 位置づけと成立経緯

災害救助法（昭和22年法律第118号）は、災害対策基本法に対する特別法である。同法は応急的救助を目的にした法令で、都道府県が実施主体となり原則として現物給付方式で運用され、同法に基づく事業では現金給付は行われたい傾向にある。運用の詳細については、災害救助法施行令、災害救助法施行規則及び災害救助事務取扱要領等に規定されている。

(ii) 実施体制

災害救助法では、国が被災者の保護と社会秩序の保全を図る責務を負うが、救助の実施主体は都道府県であり、市町村がこれを補助すると規定されている。

ただし、救助を迅速に行うために必要な場合、都道府県知事は救助の実施に関する権限の一部を市町村長に委任することができるとともに、必要に応じて医療、土木建築工事又は輸送関係者の救助に関する業務への従事命令や、救助の実施に関して必要な事項の日本赤十字社への委託ができる。

市町村が、都道府県の行う救助の補助を行う場合や委任を受けて救助を行う場合のほか、救助の委任をしない事項についても、災害が突発し都道府県知事の指示を待つかまがない場合に市町村長が行った救助について、都道府県が行った救助として認められ、災害救助法の対象となる（昭和40年5月11日付け社施第99号通知第3の3）。

これらの都道府県知事及び市町村長が行う事務はいずれも第一号法定受託事務³である。また、厚生労働大臣はほかの都道府県知事に対し、被災した都道府県が行う救助について支援すべきことを指示することができるほか、厚生労働省も含め各府省庁等では、救助に必要な物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対して、その物資の保管を命じ、又は収用することができる。

(iii) 救助の程度、方法及び期間

災害救助法における救助の種類として、避難所及び応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、医療及び助産、被災者の救出、被災した住宅の応急修理、生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、学用品の給与、埋葬等が定められている。また、救助の程度、方法及び期間については、災害救助法施行令第3条第1項で、応急救助に必要な範囲内において内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ都道府県知事が定められている。なお、同施行令第3条2項で、内閣総理大臣が定める基準によっては適切な救助の実施が

³ 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（地方自治法第2条9項1号）。

困難な場合は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、都道府県知事が救助の程度、方法及び期間を定めることができるとされている。

ロ 本県における災害救助法の適用

災害救助法は同法施行令により、災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合等に適用される。今回の震災では、強い揺れが体感されたため本県では地震発生直後から災害救助法に基づく救助等を速やかに行うことを目的に、同法の適用について検討に入った。大部分の通信手段が途絶し、地方機関や市町村から思うように情報が集まらなかったが、報道機関の映像等により津波による甚大な被害が確認されたため、災害救助法施行令第1条第1項第4号により同法を全35市町村に対して適用することを決定し、3月11日17時に公報により告示した。

なお、同法に定める救助期間に係る一般基準は最短で3日、最長でも1か月であるのに対し、本震災においては、被害が著しく甚大であったことから次の特別基準により運用された（図表4-12-1参照）。

図表4-12-1 本県における応急救助の終了時期

救助の種類	一般基準	東日本大震災における特別基準（終了日）
避難所の設置	発災から7日以内	平成23年12月28日
応急仮設住宅の供与（建設→寒さ対策工事）	発災から20日以内に着工	平成24年3月31日
応急仮設住宅の供与（建設→暖房器具設置）	発災から20日以内に着工	平成24年3月31日
応急仮設住宅の供与（民間賃貸住宅の受付）	発災から20日以内に着工	平成23年12月28日
炊き出しその他による食品の給与	発災から7日以内	平成23年11月30日
飲料水の供給	発災から7日以内	平成23年11月30日
生活必需品の給与又は貸与	発災から10日以内	平成23年11月30日
医療及び助産	発災から14日以内	平成23年9月30日
被災者の救出	発災から3日以内	—
住宅の応急修理	発災から1か月以内	平成24年1月31日 (仙台市のみ3月30日まで)
学用品の給与	発災から1か月以内	平成23年10月13日
埋葬	発災から10日以内	平成23年12月28日
死体の搜索	発災から10日以内	平成23年12月28日
死体の処理	発災から10日以内	平成23年12月28日
障害物の除去	発災から10日以内	平成23年12月28日

ハ 東日本大震災における法の弾力運用

今回の震災では被害が甚大であったため、多くの法の弾力運用が行われた。災害救助法を所管する厚生労働省は、3月19日から各都道府県あてに順次「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」等の通知を発出した⁴。

初回の通知では、公共施設の利用が原則である避難所の設置について、不足する場合や高齢者等への配慮が必要な場合は公的な宿泊施設の利用や民間の旅館・ホテル等の借上げも可能であること、一般基準では7日以内とされている避難所の開設期間や炊き出しその他による飲料水・食料の供給期間を2か月まで

⁴ 厚生労働省：「災害救助について」厚生労働省ホームページ http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/saigaikyuujo.html（確認日：平成25年12月12日）

としたこと、応急仮設住宅建設の着工は災害発生から20日以内とされているところ、できるだけ早期に着工できるのであれば20日を超えても差し支えないことなど、各種取扱いの特別基準が示された⁵。

これに引き続き、災害救助費の国庫負担について、予算措置後速やかに国庫負担金の概算交付を簡素な手続で行うことが可能であること、公営住宅等を活用して同法に基づく避難所又は応急仮設住宅を設置した場合にも国庫負担の対象となること、避難所において行われる炊き出し等については、避難所に収容された者に限らず、住宅に被害を受けて炊事のできない者も対象とされること、避難所における被災者の入浴機会の確保のため、避難所から近隣の入浴施設の利用に係る経費は災害救助費等負担金として国庫負担の対象となることなどについて通知された⁶。

なお、前述のとおり3月19日の通知により、2か月までに延長された避難所の開設期間及び飲料水・食料の供給期間について、5月6日に救助の実施が必要な市町村においては当分の間実施しても差し支えない旨が通知された⁷。

二 他都道府県への救助要請

今回の震災は被害が広域におよび、親戚や知人等を頼り県外へ避難する被災者も相当数にのぼったため、本県では3月25日付けで各都道府県知事に対して、被災者の受入れ等の応急救助の要請を行った。また、3月25日に厚生労働省から発出された、「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その3)」においても、被災地以外の都道府県も積極的に被災者の救助にあたるよう要請された⁸。

こうした要請に応じて他都道府県が避難者の受入等災害救助法上の救助を行った場合、救助に要した費用は管下の政令指定都市及び中核市並びにその他の市町村により実施した分も含め、被災県に対して求償することとなっている⁹。

そして、被災県は災害救助法により管下の被災者の救助を行った全ての都道府県の請求に対し、精算事務を行うことになる。これは、他の震災対応も進めなければならない被災県にとっては膨大な負担となるため、今回の震災においては特例的な取扱いとして、宮城、岩手、福島の3県に対し、被災者の救助を行った各都道府県が送付すべき申請書及び関係書類は、厚生労働省で取りまとめの上、被災3県に送付することとした。この取扱いによる救助費求償の流れは、次のとおりである¹⁰(図表4-12-2参照)。

⁵ 厚生労働省：『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について』(平成23年3月19日通知)

⁶ 厚生労働省：「平成23年(2011年)東日本大震災関連情報」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/tekiyou_tiiki.html (確認日：平成25年11月4日)

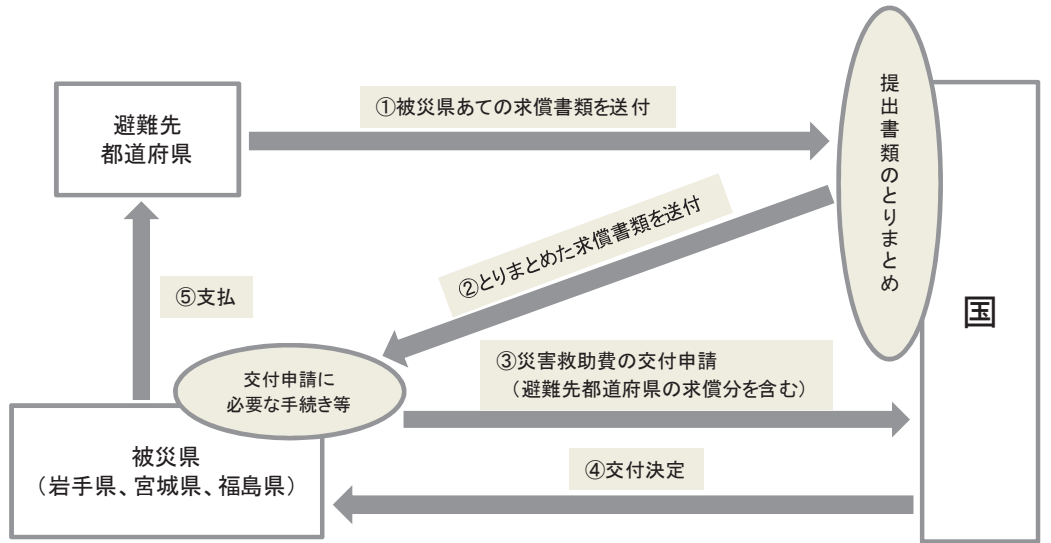
⁷ 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その7)』(平成23年5月6日通知)

⁸ 厚生労働省：『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その3)』(平成23年3月25日通知)

⁹ 厚生労働省：『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その4)』(平成23年3月29日通知)

¹⁰ 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法第35条に規定する被災県への求償の取扱いについて』(平成23年4月29日通知)

図表4-12-2 東日本大震災における災害救助費の求償の流れ¹⁰



(平成23年4月時点)

ホ まとめ

厚生労働省の災害救助事務取扱要領では、同要領にない取扱いはその都度厚生労働省と協議を要するとされている。今回のような大規模災害時においては、柔軟で迅速な救助を実施するために災害救助法の運用に関して明確なガイドラインを示し、地方公共団体の裁量権をより大きくする必要があると考える。

また、災害救助法により、被災県以外の都道府県が避難者受入れ等の救助を行った場合に、被災県に求償する仕組みは、被災県の事務量を増加させることになる。今回は特例的に厚生労働省が各都道府県から被災3県あての申請書及び関係書類を取りまとめ、宮城、岩手、福島県の3県に送付したが、今後は被災県でなく国に直接求償するなど、被災地方公共団体における事務処理負担の軽減を図る必要がある。

(4) 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害指定）

イ 概要

激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和37年法律第150号）は激甚災害制度について規定する法律である。

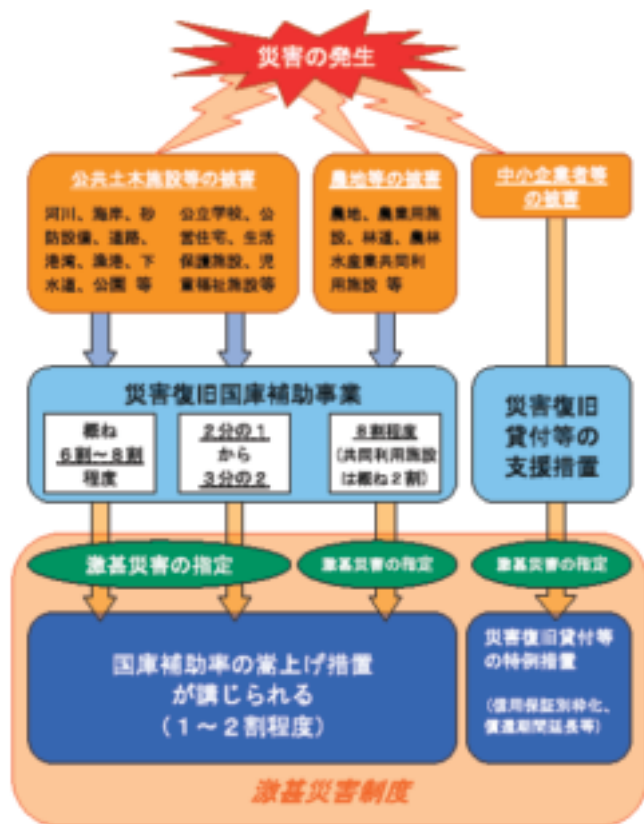
同法に基づく激甚災害制度において、政府は、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成措置を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、中央防災会議の意見を聴いた上で、政令でその災害を激甚災害として指定するとともに適用すべき措置を併せて指定することとしている¹¹。

激甚災害の指定は、中央防災会議が定めている激甚災害指定基準及び局地激甚災害指定基準により行われ、激甚災害に指定されると地方公共団体の行う災害復旧事業等への国庫補助の嵩上げ、中小企業者への保証の特例等、特別の財政助成措置が講じられる¹¹。

激甚災害制度の概要は、次のとおりとなっている（図表4-12-3参照）。

¹¹ 内閣府：『激甚災害制度について』（内閣府）

図表4-12-3 激甚災害制度の概要



(平成25年9月時点、内閣府、激甚災害制度について)

ロ 激甚災害指定基準等

激甚災害指定基準による指定（いわゆる「本激」）と、局地激甚災害指定基準による指定（いわゆる「局激」）は、同じ激甚法に基づき措置が適用される。本激が地域を特定せず、災害そのものを指定するのに対し、局激は市町村単位での災害指定を行う。ただし、激甚災害に指定されても、被害を受けた地方公共団体等のすべてが特例措置を受けられるわけではなく、被害の大きさが一定規模以上の地方公共団体等に限って特例措置が適用される¹¹。

ハ 今回の震災における激甚災害指定と適用措置

今回の震災による被害は激甚災害指定基準を明らかに超えるものと見込まれたため、発災翌日の3月12日には激甚災害に指定することが閣議決定され、3月13日に政令で全国を対象とする本激として指定された。併せて今回の震災に対して適用すべき措置が指定された。

適用すべき主な措置として、公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助（第2条）、農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置（第5条）、水産動植物の養殖施設の災害復旧事業に対する補助（第7条）、中小企業信用保険法による災害関係保証の特例（第12条）が指定された。このほかにも私立学校施設復旧事業に対する補助（第17条）、り災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例（第22条）、

小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への参入等（第24条）、雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例（第25条）等、合計18の措置が適用された¹²。

ニ まとめ

現行制度では、国土交通省が施行する国直轄災害復旧事業の国庫負担率は通常3分の1から3分の2であり、同法により更に2割程度の嵩上げが可能となっている。また、公共土木施設の災害復旧費に対しては公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和26年法律第97号）により3分の2の国庫負担があり、これについても激甚法により更に2割程度の嵩上げが可能となっている。しかし、今回の震災のように甚大な被害が生じると、現行の国庫負担率と激甚法による嵩上げでも地方負担が極めて過大であり、被災地地方公共団体の財政悪化が懸念される。そのため、今後は早期かつ必要な復旧・復興事業を行うためにも、更に国庫負担率を嵩上げできるよう、国における制度の検討が望まれる。

⑤ 生活再建に関する主な災害法制

イ 概要

生活再建に関する主な災害法制としては、被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）、災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律（昭和22年法律第175号）がある。

阪神・淡路大震災を契機に制定された被災者生活再建支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することにより、生活の再建を支援することを目的としている。住宅の被害程度に応じて支給する基礎支援金と住宅再建方法に応じて支給する加算支援金の合計で最高300万円の渡し切り方式で、各都道府県から委託を受けた（財）都道府県会館が被災者生活再建支援法人として都道府県からの拠出金と国からの補助金を管理し、支給手続事務を実施している¹³。

災害弔慰金の支給等に関する法律は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金（限度500万円）、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金（限度250万円）及び災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸付ける災害援護資金について規定している¹⁴。

災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律は、災害によって損害を受けた年における所得税額の軽減又は免除について規定している。住宅等の損害金額が時価の2分の1以上で、かつ災害にあった年の所得金額の合計額が1,000万円以下の場合、所得税の減免措置がある。また、震災損失がある法人は、2年間遡っての繰戻し還付が可能である¹⁵。

ロ 本県における被災者生活再建支援法の適用

本県は、3月14日、今回の震災を被災者生活再建支援法令第1条第3号に定める「自然災害により百以上の世帯の住宅が全壊する被害が発生した市町村の区域に係る当該自然災害」に該当するものと認め、同

¹² 内閣府：「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令について」内閣府ホームページ http://www.bousai.go.jp/taisaku/geki_jinhukko/pdf/140328-3kisyu.pdf（確認日：平成26年4月16日）

¹³ 内閣府：『被災者生活再建支援制度の概要』（内閣府）

¹⁴ 厚生労働省：「災害弔慰金、災害障害見舞金の概要」厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou4.html>（確認日：平成25年12月12日）

¹⁵ 国税庁：「災害減免法による所得税の軽減免除」国税庁ホームページ <http://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1902.htm>（確認日：平成25年12月12日）

法を県内全市町村に適用¹⁶し、公告を行うとともに、同法の適用について各市町村担当課に対して通知を行った。

これまで、同法適用に係る被災者生活再建支援制度の事務を経験したことのある県内の市町村は少なかった。そこで、3月24日と25日に、り災証明書発行に係る被害認定業務の説明会を開催し、パンフレットを配布の上で制度の概要説明を行うなど、制度の周知に努めた。

県民に対しても、新聞やテレビ報道による情報提供のほか、県ホームページに被災者生活再建支援制度の概要版を掲示するとともに県の広報誌等を活用し、制度の周知徹底に努めた。

ハ まとめ

被災者生活再建支援法は、住居の生活再建の第一歩として、住宅の損壊程度に着目しているものであり、住宅被害のない被災重症者や失職者には適用されず、生活支援のオールマイティな法律ではない。今回の震災のように住まいのみならず就労の場も失うような大規模災害においては、生活上の困難を抱えるに至る原因も様々であることを踏まえ、被害認定基準の多様化等、幅広い支援を可能とする新たな制度の創設が望まれる。

災害弔慰金の支給等に関する法律では、弔慰金の支給対象を、災害により死亡した者の遺族と定めている。しかし、災害により死亡した者の定義や具体的要件が明確にされておらず、いわゆる震災関連死の場合、弔慰金の支給事務を取扱う市町村により審査基準に差が生じる懸念がある。そのため、国において震災関連死の考え方等について標準となる指針を示すことが求められる。

2 特別措置法等

(1) 今回の震災における特別措置法等

特別措置法とは、緊急事態等に際して現行の法制度では対応できない場合に集中的に対処する目的で特別に制定される法律である。今回の震災においても、応急復旧対策、被災者支援、がれきの処理、復興への対応や財源の確保、さらに原発事故の発生に伴う対応等、様々な課題に対応するため、多くの法令が制定¹⁷された。

今回の震災に関する特別措置法のうち、本県が政府要望等で働きかけを行うなど、本県において問題意識を持ちかつ国においてその問題に対処するため法制化された、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）、東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）及び平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号）の4法について、その概要をまとめる。

(2) 東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律

イ 概要

東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成23年法律第40号）は、応急復旧等を迅速に進めるための地方公共団体に対する財政援助や被災者のための社会保険料の減免、中小

¹⁶ 法が適用されたのは3月14日であったが、法の効力は3月11日に遡っておよんだ。

¹⁷ 東日本大震災関連の法律案は震災から平成23年度末までの間に60件が公布されている。

企業者に対する金融上の支援等の特別の助成措置について定めた法律であり、5月2日に成立、公布された。

同法は激甚法の横出しとなる特別法であり、阪神・淡路大震災の際にも同様の法律が制定されている¹⁸。

ロ 構成・内容

(イ) 地方公共団体等に対する特別の財政援助

大地震又は大津波により甚大な被害を受けた地方公共団体（同法第2条第2項で定める特定被災地方公共団体）等に対し、公共土木施設や社会福祉施設等の復旧、災害廃棄物処理等に対する補助等の財政援助が講じられる（図表4-12-4参照）¹⁹。

なお、同法によって特別の財政援助が講じられる特定被災地方公共団体は、公共土木施設等の災害復旧事業等への特別の財政援助を行う対象であることから、被害額と当該市町村の税収入を比較し、負担の大きな地方公共団体が選定される。しかし、今回の震災では広範囲に甚大な被害が発生しており、地方公共団体ごとの具体的な被害を把握するには相当の期間を要するため、都道府県については災害救助法の適用があった県が選定され、本県は他の8県とともに特定被災地方公共団体に選定された。

また、市町村については災害救助法が適用された市町村のうち、一定の要件に該当する市町村²⁰が選定される。本県では七ヶ宿町、丸森町、加美町、色麻町の4町を除く31市町村が特定被災地方公共団体として選定された。

図表4-12-4 地方公共団体等に対する主な支援内容

補助率・負担率	内容
補助率 10分の8～10分の9	上水道、工業用水道、改良住宅等、交通安全施設等、都市施設（街路等）、一般廃棄物の処理施設、集落排水施設（以上の施設は事業費を合算して補助率を算出）
補助率 2分の1～10分の8～10分の9	災害廃棄物処理（がれき処理）
国の負担率 10分の8.5	仙台空港の滑走路等
補助率 3分の2	警察施設、消防施設・設備、公的医療機関、市町村の臨時庁舎、保健所、社会福祉施設（老人デイサービス施設、障害者支援施設）等

（平成23年7月時点、内閣府、平成23年版防災白書）

(ロ) 被災者等に対する特別の助成措置

東日本大震災に際し災害救助法が適用された市町村及びこれに準ずる区域（第2条第3項で定める特定被災区域）における被災者等に対し、社会保険料の減免、農林漁業者や中小企業者に対する金融支援等の助成が講じられた（図表4-12-5参照）¹⁹。

なお、被災者等に対する特別の助成措置が講じられる特定被災区域については、災害救助法の適用対象地域及びそれに準じる区域として、被災者生活再建支援法の適用対象地域とされたことから、本県で

¹⁸ 中央防災会議『地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会（第8回）』（内閣府、平成24年1月）

¹⁹ 内閣府：『平成23年版 防災白書』（内閣府、平成23年7月）

²⁰ 災害救助法が適用された市町村のうち、震度6以上、住宅の全壊戸数が一定棟以上、津波予報区内の最大津波観測値が2.4m以上であり、浸水被害が確認されている、公共土木施設の災害復旧事業費、災害廃棄物処理等に係る地元負担額の標準税収入割合が5%超の、いずれかに該当する市町村

は全35市町村が選定された²¹。

図表4-12-5 被災者に対する主な支援内容

項目	内容
社会保険関係等	被災者・事業者に対する社会保険料の減免等、被災者の医療費窓口負担等の免除、介護保険サービスの利用者負担の免除等、行方不明者の死亡推定による遺族年金等の速やかな支給 等
金融支援関係	被災した農業・漁業者及び中小企業者に対する信用保険の保険充填率の拡充 等

(平成23年7月時点、内閣府、平成23年版防災白書)

③ 東日本大震災復興基本法

イ 概要

東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号。以下「復興基本法」という。）は、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的としている。同法の特徴としては、国・地方公共団体の責務と国民の努力に関する規定を設けたこと、復興債等復興資金の確保のための措置に関する規定を設けたこと、復興特別区域制度の整備を定めたこと、復興庁の設置に関する基本方針を定めたこと等が挙げられる。

ロ 構成・内容

復興基本法は、基本理念を示した「第一章 総則」、復興債の発行と特区創設に係わる「第二章 基本的施策」、対策本部と復興相の任命の「第三章 東日本大震災復興対策本部」、復興庁の創設を定めた「第四章 復興庁の設置に関する基本方針」と、全4章から構成される。また、復興基本法の規定に基づき、東日本大震災復興対策本部令（平成23年6月24日政令第182号）が制定されている。

(i) 基本理念（同法第2条）

今回の震災では多数の人命が失われるとともに、被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされるなど甚大な被害が生じた。また、経済活動の停滞が被災地域に留まらず広く全国におよんでいることなどを踏まえ、被害を受けた施設の原形復旧等の単なる災害復旧にとどまらない復興のための施策の推進と、21世紀半ばの日本のあるべき姿を目指した復興等を規定している。

(ii) 国の責務（同法第3条）

国は、復興基本法の基本理念にのっとり、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針を定め、これに基づき東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する。

(iii) 地方公共団体の責務（同法第4条）

地方公共団体は、基本理念と東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針を踏まえ、計画的かつ総合的に東日本大震災からの復興に必要な措置を講ずる責務を有する。

²¹ 内閣府：『「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」における「特定被災地方公共団体」及び「特定被災区域」の考え方』（内閣府、平成23年5月）

(e) 国民の努力（同法第5条）

国民は、基本理念にのっとり、相互扶助と連帯の精神に基づいて、被災者への支援その他の助け合いに努める。

ハ 復興庁

復興庁は、復興基本法第24条において設置するものとされており、別に定められた復興庁設置法（平成23年法律第125号）に基づき、東日本大震災からの復興を主体的・一体的に行うべき行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図るため、平成24年2月10日に発足した²²。復興庁の所掌事務として、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関すること（第1号）、関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進及びこれに関する総合調整に関すること（第2号）、第1号及び第2号以外にかかる東日本大震災からの復興に関する施策の企画及び立案並びに総合調整に関すること（第3号）が定められている²²。

(4) 東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法

イ 概要

東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）は、東日本大震災により生じた膨大な災害廃棄物の処理という課題に対して、国は被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理するための特例等が定められている。また、これと併せて衆議院東日本大震災復興特別委員会において、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する件が決議され、被災市町村の負担軽減措置を講じ、実質的に100%国の支援とされた²³。

ロ 構成・内容²³

(i) 国の責務（同法第3条）

国の責務として市町村及び都道府県に対し必要な支援を行うとともに、災害廃棄物処理に関する基本的な方針、工程表を定め、災害廃棄物の処理が迅速かつ適切に行われるよう必要な措置を講じる。

(ii) 国による災害廃棄物の処理の代行（同法第4条）

市町村の長から要請があり、かつ市町村における実施体制、専門的な知識・技術の必要性、広域処理の重要性を勘案して必要と認められるときは、当該市町村に代わって国が処理の代行を行う。

(iii) 費用の負担等（同法第5条）

被災市町村の処理費用の負担については、国が必要な措置を講じ前述のとおり東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する件において、実質的に100%国の支援とする。

なお、11月30日に地域グリーンニューディール基金²⁴を拡充する形で新たな補助の仕組みが提示され、補助金と震災復興特別交付税により全額が措置された。

²² 内閣府：「防災情報のページ」内閣府ホームページ

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_1h_1s_03_01.htm（確認日：平成26年2月15日）

²³ 環境省：『東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の施行について（通知）』（平成23年8月18日通知）

²⁴ 地球温暖化問題等の緊喫の環境問題を解決するために不可欠である地域の取組を支援し、当面の雇用創出と中長期的に持続可能な地域経済社会の構築のための事業を実施するために、環境省が設置した基金

- (c) 災害廃棄物の処理に関して国が講ずべき措置（同法第6条各項）

災害廃棄物の処理に関して国が講ずべき次の6つの措置について規定されている。

- ・ 災害廃棄物に係る仮置場及び最終処分場の早急な確保のための広域的協力の要請等
- ・ 再生利用の推進等
- ・ 災害廃棄物処理に係る契約の内容に関する統一的指針の策定等
- ・ アスベストによる健康被害の防止等
- ・ 海に流出した災害廃棄物の処理指針の策定とその早期処理等
- ・ 津波堆積物等の災害廃棄物に係る感染症・悪臭の発生の予防・防止等

- (5) 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法

イ 概要

平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）は、放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、関係原子力事業者²⁵等が講ずべき措置等について定めることにより、環境汚染による人の健康又は生活環境への影響を速やかに低減することを目的に制定された。

ロ 構成・内容

- (i) 国、地方公共団体、関係原子力事業者等の責務（同法第3条、第4条、第5条）

国は、原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任にかんがみ、事故由来の放射性物質による環境の汚染への対処に関し必要な措置を実施するものとし、地方公共団体は、国の施策への協力を通じて適切な役割を果たす。

関係原子力事業者は、誠意を持って必要な措置を実施するとともに、国又は地方公共団体の施策に協力するよう努める。

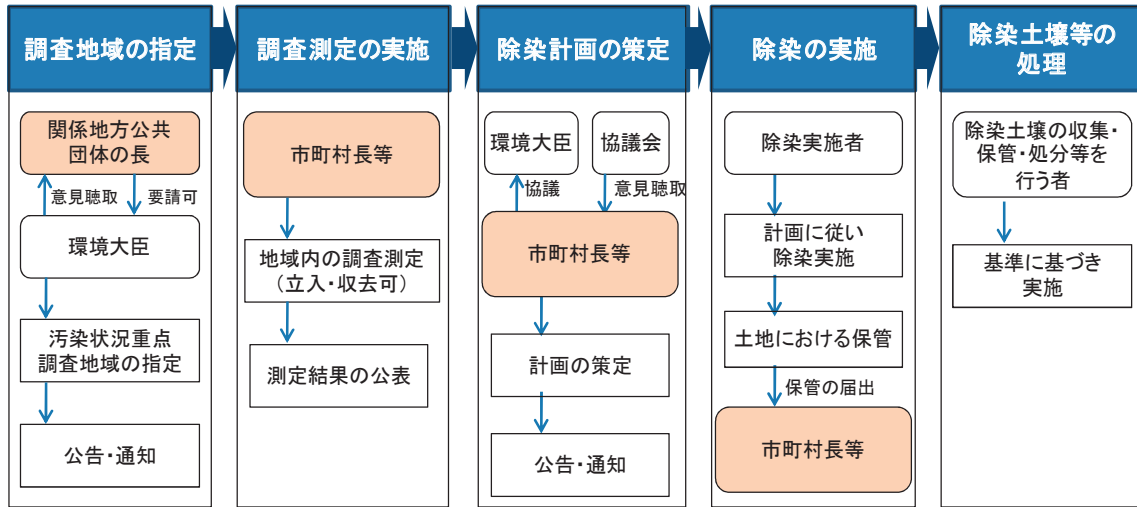
- (ii) 汚染廃棄物の処理及び除染等の措置について（同法第25条、第30条、第32条、第38条）

放射性物質汚染対処特措法においては、除染特別地域と汚染状況重点調査地域が規定されている。除染特別地域は、警戒区域又は計画的避難区域の指定を受けたことがある地域が指定されており、同地域では、国が除染の計画を策定し除染事業を進める。また、年間の追加被ばく線量が1mSv以上の地域を汚染状況重点調査地域と指定し、その市町村では年間の追加被ばく線量が1mSv以上となる区域について、除染実施計画を定め除染を実施する。

処理に係るフローは次のとおりである（図表4-12-6参照）。

²⁵ 事故由来放射性物質を放出した原子力事業者（放射性物質汚染対処特措法第2条第1項）

図表4-12-6 放射性物質汚染対処特措法に基づく処理フロー



(平成25年3月時点)

(v) 費用の負担 (同法第43条、第45条)

国は、汚染への対処に関する施策を推進するために必要な費用について財政上の措置等を行う。

また、この法律に基づき講じられる措置は、関係原子力事業者が損害賠償に係るものとして負担するとしている。なお、国は地方公共団体への関係原子力事業者の支払いが円滑に行われるよう必要な措置を講じる²⁶。

3 選挙への対応

(1) 地方公共団体の首長・議員選挙への対応

イ 統一地方選挙等への対応

今回の震災により、本県では県内における第17回統一地方選挙(4月10日及び24日)の実施が困難と想定されたことから、3月13日に総務大臣に対し、選挙が困難となる市町村の選挙期日の繰延べ等の法的措置を要望するとともに、選挙実施が困難な15市町村の指定について国及び市町村との調整作業を進めた。その後、3月22日に平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律(平成23年法律第2号)が制定され、選挙を適正に行うことが困難であると総務大臣が指定した市町村と、これらを含む県の選挙の期日を、政令で定める期日まで延期した²⁷。

本県においては、統一地方選挙を行うことが困難な市町村等が2回に分けて指定された。第一次指定(3月22日)により延期された選挙は宮城県議会議員選挙、仙台市議会議員選挙、塩竈市長選挙及び市議会議員選挙、多賀城市議会議員選挙、亘理町議会議員選挙、山元町議会議員選挙、松島町長選挙、七ヶ浜町長選挙及び町議会議員選挙、女川町議会議員選挙である²⁷。これらの選挙のうち、宮城県議会議員選挙、

²⁶ 環境省：『平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法の概要』(環境省)

²⁷ 総務省：『平成23年東北太平洋沖地震の影響のため統一地方選挙の期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村の指定について(第1次指定分)』(総務省、平成23年3月)

亙理町議会議員選挙、山元町議会議員選挙、女川町議会議員選挙は11月13日に、仙台市議会議員選挙は8月28日に、そのほかの選挙は9月11日に延期された²⁸。

第二次指定（3月24日）により延期された選挙は白石市議会議員選挙、村田町長選挙、川崎町長選挙、利府町議会議員選挙、富谷町議会議員選挙、大衡村議会議員選挙、色麻町長選挙である²⁹。これらの選挙のうち、白石市議会議員選挙は7月31日に、村田町長選挙、川崎町長選挙、色麻町長選挙は8月28日に、そのほかの選挙は9月11日に延期された²⁸。

統一地方選挙に該当しない選挙についても、平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律（平成23年法律第55号）により、6月11日以降に任期満了を迎える東日本大震災の被災地（岩手県・宮城県・福島県）内の地方公共団体の選挙期日を最大9月22日まで延期することが可能とされた。総務省は、東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の規定（同法第1条第4項かっこ書き）により、公職選挙法（昭和25年法律第100号）の規定により選挙を行うべき期間において、選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村（特例市町村）を公表した。本県では大郷町議会議員選挙、加美町長選挙³⁰、名取市議会議員補欠選挙³¹が該当し、大郷町議会議員は9月11日に²⁸、加美町長選挙は8月28日に²⁸、名取市議会議員補欠選挙は11月13日に³²それぞれ延期された。

ロ 選挙関係事務の支援

県では、18市町村における14市町村議会議員選挙（うち8市町は市町長選と同時実施）及び県議会議員の選挙の執行に向け、特に沿岸市町の選挙管理委員会と震災に伴って生じた選挙事務上の課題³³の解決に向けた調整を重ねた。

さらに、総務省を通じて東京都選挙管理委員会等に依頼し、沿岸9市町に対して東京都の22特別区及び15市、兵庫県宝塚市、三重県鳥羽市から52人の職員派遣を内容とする人的支援や全国の都道府県及び市町村選挙管理委員会から物的支援を受け、11月13日までに延期された全ての選挙が実施された。

ハ 避難所等への対応

3月28日付けで総務省から県選挙管理委員会に対し、選挙の執行にあたり避難所での生活を余儀なくされた避難者に対して配慮するよう通知された³⁴。

この通知では、避難者が住所地市町村内の避難所に滞在する場合には、期日前投票を行うことが可能であること、期日前投票の方法、投票できる期間、場所等の周知、できる限り投票しやすい場所に期日前投票所を設ける等について配慮することが求められた。また、住所地市町村以外の避難所に滞在する場合には、滞りする市町村において不在者投票を行うことが可能であること、不在者投票の方法、投票できる期間、場所等を十分周知し、避難所においては不在者投票用紙等に係る請求書及び宣誓書を備え置く

²⁸ 総務省：『東日本大震災の影響により選挙を延期している団体及び選挙の延期予定期日（H23.8.5）』（総務省、平成23年8月）

²⁹ 総務省：『平成23年東北地方太平洋沖地震の影響のため統一地方選挙の期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村の指定について（第2次指定分）』（総務省、平成23年3月）

³⁰ 総務省：『東日本大震災の影響のため公職選挙法の規定により選挙を行うべき期間においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村（特例市町村）の指定』（総務省、平成23年5月）

³¹ 総務省：『東日本大震災の影響のため公職選挙法の規定により選挙を行うべき期間においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村（特例市町村）の指定（平成23年7月7日指定分）』（総務省、平成23年7月）

³² 名取市：『広報なとり No.955』（名取市、平成23年10月1日）

³³ 有権者の確定や投票所入場券交付の方法など

³⁴ 総務省：『平成23年東北地方太平洋沖地震による被災地域における不在者投票の周知等について』（平成23年3月28日通知）

等便宜を図るよう努めること、さらに、避難者に係る情報収集に努め、所在地が判明した避難者に選挙公報を送付すること、不在者投票に係る投票用紙等の交付請求があった場合には投票用紙等の発送の際に選挙公報を同封し候補者情報の提供に努めることが求められた³⁴。

宮城県議会議員選挙においては、被災前に比べ投票所が遠くなった等の沿岸被災地の状況に応じ、応急仮設住宅への投票所や期日前投票所の設置、巡回バスの運行を行うとともに、運営に必要な人員については東京都特別区等の協力を得て市町村に職員を派遣するなど、県と被災市町の選挙管理委員会が一体となって投票環境の整備を進めた。また、県外等への避難者には、ホームページに選挙公報を掲載するとともに、国や他の都道府県の協力を得て、選挙期日や不在者投票の周知を図った。

ニ 不在者投票への対応

本県は、全国各地から被災地に派遣されている自衛隊員等の統一地方選挙における不在者投票に対応するため、県内に臨時的な不在者投票所を設置・運営できるよう、国及び市町村との調整作業を進めるとともに、仙台市選挙管理委員会の不在者投票事務に4月4日から7日まで及び4月18日から21日まで、それぞれ2人ずつ県選挙管理委員会事務局職員を派遣した。

② 農業委員会委員の選挙等の特例措置

イ 選挙期日の延期

本県は、県内で被災した地域において、3年が任期である農業委員会委員の選挙（7月に集中）を予定どおり実施することが困難であると判断し、東日本大震災に伴う海区漁業調整委員会及び農業委員会の委員の選挙の臨時特例に関する法律（平成23年法律第44号）に基づき、選挙期日を延期し、その期日の前日まで委員の任期を延長した（図表4-12-7参照）。

図表4-12-7 宮城県農業委員会委員選挙の期日の延期

市町村名	延期後の特例選挙日
大郷町	平成23年11月27日
亘理町	平成24年1月29日
山元町	平成24年1月29日
七ヶ浜町	平成24年1月29日
岩沼市	平成24年2月19日
名取市	平成24年6月10日
石巻市	平成24年7月8日
東松島市	平成24年7月8日
女川町	平成24年7月8日
仙台市	平成24年7月15日
塩竈市	平成24年7月15日

ロ 選挙人名簿作成時期の延期等

現行制度上、農業委員会委員選挙人名簿を確定させる時期は毎年3月31日となっているが、被災地域においては、市町村選挙管理委員会がその時期までに名簿を調製することが困難であったことから、上記法

律に基づき、選挙人名簿の調製・申請・縦覧並びに異議申出に対する決定に関する期日及び期間について特例措置³⁵を講じた。

本県においては、選挙人名簿の調製が困難なものとして、石巻市選挙管理委員会及び東松島市選挙管理委員会が指定された。

③ まとめ

今回の震災により、市町村では統一地方選挙等の適正な実施が極めて困難な状況となった。そこで、本県では総務大臣に対して選挙期日の繰延べ等の法的措置を要望し、選挙期日の延期が可能となった。加えて、県外の選挙管理委員会から物的、人的支援を得たことで、より適正な環境で選挙を実施することができた。今回の震災における対応事例を踏まえ、選挙告示日が迫った時点で、あるいは選挙告示後に発災した場合の適切な対応方法について事前に検討しておく必要がある。

【参考文献】

- 1) 宮城県：『東日本大震災－宮城県の発災6か月間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成24年3月）
- 2) 宮城県：『東日本大震災（続編）－宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証－』（宮城県、平成25年3月）
- 3) 内閣府：『平成23年版 防災白書』（内閣府、平成23年7月）
- 4) 内閣府：『「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」における「特定被災地方公共団体」及び「特定被災区域」の考え方』（内閣府、平成23年5月）
- 5) 東日本大震災復興基本法（平成二十三年六月二十四日法律第七十六号）
- 6) 内閣府：「防災情報のページ」内閣府ホームページ
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_1h_1s_03_01.htm（確認日：平成26年2月15日）
- 7) 環境省：『東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法の施行について（通知）』（平成23年8月18日通知）
- 8) 宮城県環境生活部：『東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～』（宮城県、平成25年7月）
- 9) 内閣府：『日本の災害対策』（内閣府、平成23年2月）
- 10) 内閣府：「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令について」
- 11) 内閣府：『災害対策基本法の概要』（内閣府、平成13年）
- 12) 内閣府：『防災対策推進検討会議 第3回 資料2－2』（内閣府、平成23年12月）
- 13) 宮城県防災会議：『宮城県地域防災計画』（宮城県防災会議、平成16年6月）
- 14) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 15) 厚生労働省：「災害救助について」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/saigaikyuujo.html（確認日：平成25年12月12日）
- 16) 厚生労働省：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について』（平成23年3月19日通知）
- 17) 厚生労働省：「平成23年（2011年）東日本大震災関連情報」厚生労働省ホームページ
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/tekiyou_tiiki.html（確認日：平成25年11月4日）
- 18) 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その7）』（平成23年5月6日通知）
- 19) 厚生労働省：『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について（その4）』（平成23年3月29日通知）
- 20) 厚生労働省：『東日本大震災に係る災害救助法第35条に規定する被災者への求償の取扱いについて』（厚生労働省、平成23年4月）
- 21) 内閣府：『激甚災害制度について』（内閣府）
- 22) 宮城県：『東日本大震災に対処するための特別立法を求める要望書』（宮城県、平成23年4月8日）
- 23) 国税庁：「災害減税法による所得税の軽減免除」国税庁ホームページ
<http://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1902.htm>（確認日：平成25年12月12日）
- 24) 厚生労働省：「災害弔慰金、災害障害見舞金の概要」厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou4.html>（確認日：平成25年12月12日）
- 25) 内閣府：『被災者生活再建支援制度の概要』（内閣府）
- 26) 中川秀空：「被災者生活支援に関する制度の現状と課題－東日本大震災における対応と課題－」『調査と情報 第712号』（国立国会図書館、平成23年6月）
- 27) 環境省：『平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法の概要』（環境省）
- 28) 総務省：『平成23年東北地方太平洋沖地震の影響のため統一地方選挙の期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村の指定について（第1次指定分）』（総務省、平成23年3月）
- 29) 総務省：『平成23年東北地方太平洋沖地震の影響のため統一地方選挙の期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村の指定について（第2次指定分）』（総務省、平成23年3月）
- 30) 総務省：『東日本大震災の影響のため公職選挙法の規定により選挙を行うべき期間においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村（特例市町村）の指定』（総務省、平成23年5月）

³⁵ 期日や期間については、選挙管理委員会が定めてあらかじめ告示する。

- 31) 総務省：『東日本大震災の影響のため公職選挙法の規定により選挙を行うべき期間においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村（特例市町村）の指定（平成23年7月7日指定分）』（総務省、平成23年7月）
- 32) 総務省：『東日本大震災の影響により選挙を延期している団体及び選挙の延期予定期日（H23. 8. 5）』（総務省、平成23年8月）
- 33) 名取市：『広報なとり No.955』（名取市、平成23年10月1日）
- 34) 総務省：『平成23年東北地方太平洋沖地震による被災地域における不在者投票の周知等について』（平成23年3月28日通知）
- 35) 中央防災会議：『地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会（第8回）』（内閣府、平成24年1月）

第13節 東日本大震災に係る予算措置

(1) 国の予算措置

イ 予備費の活用による緊急的対応

発災を受けて政府・与党及び野党各党は、震災対策を盛り込んだ補正予算の早期編成が必要との認識で一致した。野党からは迅速な対応を重視し、平成22年度の第2次補正予算として編成すべきとの意見もあったが、阪神・淡路大震災と比較して被災地域が広範囲にわたり、被害額の算定に時間を要することなどが想定されたため、発災から第1次補正予算案の国会提出までに必要となった費用負担を伴う緊急の対応については平成22年度及び平成23年度予算の予備費が活用された¹。平成22年度の予備費からは、被災地への食料品等の物資支援、自衛隊の災害派遣や海上保安庁の活動に係る燃料費、宮城、岩手、福島の3県への災害援助負担金等に678億円、平成23年度の予備費からは、応急仮設住宅の建設等のために503億円が措置され、合計で1,181億円が震災対応に活用された。

ロ 東日本大震災関係経費の推計

内閣府は3月23日に、東日本大震災による建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等への直接的被害額を約16兆円から約25兆円と推計した²。その後6月24日に、建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等の被害額を約16.9兆円と推計した³。

政府は、阪神・淡路大震災の際における当初5年間の国及び地方公共団体負担分や被害総額の規模の違い、また全国の緊急防災・減災事業について阪神・淡路大震災の直後と同程度の費用が必要となることから、平成27年度末までの5年間の集中復興期間に、国と地方の公費分を合わせ少なくとも19兆円程度の事業費が必要なことを示した⁴。この19兆円のうち、災害救助・復旧事業には10兆円程度、復興に向けた事業には少なくとも9兆円程度を要することが見込まれた。

ハ 東日本大震災関係経費の予算計上

(1) 平成23年度補正予算

平成23年度補正予算は4度編成された⁵。まず、急を要する被災者支援や復旧作業に対応する補正予算が編成され、その後に被災地の復興を推し進める補正予算が編成されるという順で、東日本大震災関係経費を計上する予算が編成された。4度編成された平成23年度補正予算のうち、今回の震災への主な対応を盛り込んだ平成23年度第1次補正予算から第3次補正予算までに計上された復旧・復興経費の約15兆円の主な内訳は、公共事業等の追加が約3兆円、地方交付税交付金が約2.3兆円、東日本大震災復興交付金が約1.6兆円などであった⁶。また、第4次補正予算では復旧・復興経費は計上されなかったが、一般会計の予算総則において二重債務対策として（株）東日本大震災事業者再生支援機構の債務の政府保証枠5,000億円が設定された。

¹ 福嶋博之：「4兆円規模となった平成23年度第1次補正予算」『立法と調査No.317』（参議院事務局企画調整室、平成23年6月）

² この推計は内閣府の経済財政分析部局が行い、比較的早い段階で被害額を推計して政策判断の参考資料として活用していくことを目的としており、その時点で入手可能な被害状況に関する情報をもとに推計されている。

³ この推計は内閣府の防災担当部局が行い、復旧と復興の議論の参考に資することを目的としており、被害金額に関する情報を各県及び関係府省から個別に収集して推計されている。

⁴ この規模の見込みには、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

⁵ 阪神・淡路大震災の際は、震災対応の補正予算は3度編成されている。

⁶ 崎山建樹：「18兆円に達した東日本大震災の復旧・復興経費」『立法と調査No.329』（参議院事務局企画調整室、平成24年6月）

平成23年度補正予算の各計上時期における補正額、主な事業及び財源は次のとおりである（図表4-13-1参照）。

図表4-13-1 平成23年度補正予算（東日本大震災関係経費分）の編成状況

予算計上時期	補正額	主な事業	財源
第1次補正予算 (5月2日成立)	4兆153億円	災害救助等関係経費、災害廃棄物処理事業費、災害対応公共事業関係費、施設費災害復旧費等、災害関連融資関係経費、地方交付税交付金（特別交付税増額）、その他の東日本大震災関係経費（自衛隊、消防、警察、海上保安庁活動経費等）	子ども手当の3歳未満に対する月額7,000円の上積みの見直し、高速道路無料化社会実験の凍結、年金臨時財源の転用、経済危機対応・地域活性化予備費などの減額、高速道路料金割引の見直しによる（独）日本高速道路保有・債務返済機構からの納付金
第2次補正予算 (7月25日成立)	1兆9,988億円	原子力損害賠償法等関係経費、被災者支援関係経費（二重債務問題対策、被災者生活再建支援金補助金）、東日本大震災復興対策本部運営経費、東日本大震災復旧・復興予備費、地方交付税交付金等	本来、剰余金はその2分の1を下回らない額を公債等の償還財源に充てるとされているが（財政法第6条）、第2次補正予算と同日に成立した平成22年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律（平成23年法律第88号）により、新規発生剰余金から、地方交付税交付金財源を除いた純剰余金を本補正予算の歳入に充当
第3次補正予算 (11月21日成立)	9兆95億円 ⁷	災害救助等関係経費、災害廃棄物処理事業費、公共事業等の追加、災害関連融資関係経費、地方交付税交付金、東日本大震災復興交付金、原子力災害復興関係経費、全国防災対策費、その他の東日本大震災関係経費（水産業、森林・林業の復旧・復興等）	復興債の発行、直轄事業負担金等の税外収入、子ども手当の支給要件等の見直しなどの歳出削減
第4次補正予算 (平成24年2月8日成立)	2兆5,345億円	一般会計の予算総則において、二重債務対策として、（株）東日本大震災事業者再生支援機構の債務について政府保証枠5,000億円を設定	

（予算委員会調査室、18兆円に達した東日本大震災の復旧・復興経費）

(e) 平成24年度当初予算（平成24年4月5日成立）

平成24年4月5日に成立した平成24年度当初予算では、復興資金の流れの透明化と復興債償還の適切な管理のために東日本大震災復興特別会計が新設され、3兆7,754億円が計上された。その財源としては、復興債2兆6,823億円のほか、復興特別税5,305億円（復興特別法人税4,810億円、復興特別所得税495億円）、子ども手当の見直しや高速道路無料化の見直しなどによる一般会計からの繰入れ5,507億円などが充てられた。なお、平成24年度当初予算の成立時点で、東日本の復旧・復興経費として計上された予算の累計額は、約18兆8千億円となった。

⁷ 東日本大震災復旧・復興予備費2,343億円の減額後の金額。また、分基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入額（2兆4,897億円）は除いている。

(イ) 本県に対する震災対応予算措置

国から本県に対し、平成23年度の普通会計決算では地方交付税と国庫支出金を合わせて約8,600億円が、平成24年度の普通会計決算でも同じく約5,940億円が、震災対応分の予算として措置された。これらは本県の震災対応予算の編成における主要な財源として位置づけられた。

なお、本県震災対応予算の決算額をみると、国からの震災対応分の地方交付税と国庫支出金が、平成23年度については約7割、平成24年度は約5割を占めた。

ニ 震災復興特別交付税の創設

東日本大震災の集中復興期間における復旧・復興費用の財源について、東日本大震災からの復興の基本方針には、次の世代に負担を先送りすることなく現世代で連携し負担を分かち合うことを基本として、時限的な税制措置を講ずることなどにより特別に財源を確保した上で対処することが記された。これを受け東日本大震災に係る復旧・復興事業等に係る地方負担額等については、震災復興特別交付税を創設して措置するとされた。

11月30日に「東日本大震災に対処する等のための平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律」（平成23年法律第116号）が成立し、東日本大震災に係る復旧・復興事業等の実施のための特別の財政需要等に対応する震災復興特別交付税を交付するため、平成23年度分として交付すべき地方交付税の総額の特例として1兆6,635億円が加算された。

こうして創設された震災復興特別交付税により、第3次補正予算、並びに第1次・第2次補正予算等に係る地方負担額等、地方税法の改正等に伴う地方税の減収分等の全額が措置された。また、地方負担額等⁸についても地方債に代え震災復興特別交付税で全額措置された⁹。

(2) 県の予算措置

イ 震災対応予算の規模

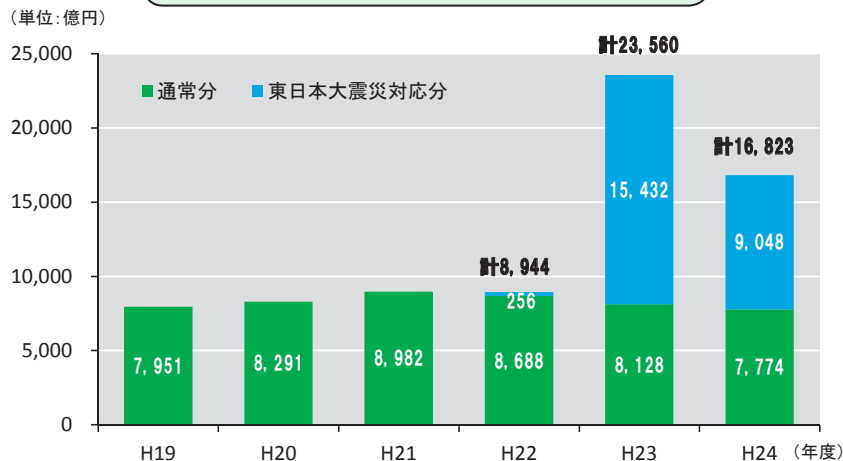
本県の一般会計の最終予算額は、平成19年度は7,951億円、平成20年度は8,291億円、平成21年度は8,982億円、平成22年度は8,944億円（東日本大震災対応分256億円を含む）と推移していた。これに対し、平成23年度一般会計の最終予算額は、通常分8,128億円にその約2倍の額となる東日本大震災対応分の1兆5,432億円が加わり、前年度の約3倍の合計2兆3,560億円となった。

平成24年度一般会計の当初予算は、県震災復興計画に掲げた施策を重点的に編成し、震災対応分について9,048億円と例年の当初予算規模を上回る事業費を計上した。総額は前年度当初予算の約2倍となる1兆6,823億円に達し、本県の一般会計当初予算額としては過去最大の規模となった（図表4-13-2参照）。

⁸ これまでは地方負担額は地方債でまかなうとされていた。

⁹ 総務省：『平成24年版 地方財政白書』（総務省、平成24年）

図表4-13-2 本県の一般会計予算額の推移



※平成19年度から23年度は年間予算額、平成24年度は当初予算額を表す
 ※項目ごとの四捨五入のため、合計が一致しない

ロ 震災対応予算の概要

(イ) 平成22年度補正予算及び平成23年度補正予算

震災対応予算については発災直後から補正予算で対応し、平成23年3月に4回、総会計で301億円、平成23年度に12回、総会計1兆6,114億円の補正予算を編成し、必要な事業費を計上した。発災から平成23年度末までの約1年間における震災対応予算の計上時期ごとの補正額、主な事業は次のとおりである(図表4-13-3参照)。

(ロ) 平成24年度当初予算

平成24年3月16日に成立した平成24年度一般会計当初予算では、前述のとおり震災対応分として9,048億円が計上された。主な事業とその予算額としては、二次仮置場でのがれき処理に本格的に取り組むための災害等廃棄物処理費2,720億円、河川や海岸、道路橋梁などの公共土木施設を復旧するための河川等災害復旧費1,106億6,100万円、被災中小企業の資金需要の増加に対応し、安定的な資金調達を支援する中小企業経営安定資金等貸付金(震災対応分)960億7,300万円などがあった。

第4章 応急・復旧対策

図表4-13-3 震災対応予算の編成状況（計上時期別）

年度	予算計上時期	補正額（▲はマイナス）	主な事業
平成22年度	2月補正予算3月追加分 （3月15日成立）	200億円	緊急に必要な捜索救助活動費、災害復旧や災害関連経費などあらゆる事態に対応できるように、一般会計に予備費として増額計上
	補正予算 （3月16日専決処分）	48億3,500万円 （震災対応のみ）	流域下水道施設の災害復旧
	補正予算 （3月28日専決処分）	129億442万円 （震災対応のみ）	避難所の設置、食品・飲料水の提供、埋葬
	補正予算 （3月31日専決処分）	▲76億7,912万円	東日本大震災に対応するため計上した予備費などについて、災害復旧工事などの執行状況に応じて減額
平成23年度	補正予算 （4月1日専決処分）	2,687億5,451万円 （震災対応のみ）	避難所や応急仮設住宅の設置、埋葬、災害弔慰金や災害援護資金、がれきなど災害等廃棄物の処分受託、流域下水道や河川の施設災害復旧
	補正予算 （5月13日専決処分）	193億2,979万円 （震災対応のみ）	防波堤等の応急工事、仙台空港旅客ターミナルビルの復旧支援貸付金、陸上に打ち上げられた被災船舶の解体処理受託
	5月補正予算 （6月20日成立）	4,401億8,145万円 （震災対応のみ）	介護施設、保育所、障害福祉施設等への復旧への助成、農業用施設等の復旧及び生産再開に必要な資材購入等への助成、公共土木施設の復旧工事等、災害救助法に基づく応急仮設住宅や市町村の応急救助に対する負担金等、被災した中小企業の資金繰りに対応する融資制度の創設
	5月補正予算6月追加分 （6月20日成立）	510億円 （震災対応のみ）	がれき等災害廃棄物の処理受託
	8月補正予算 （8月23日成立）	1,207億1,186万円 （震災対応のみ）	共同利用小型漁船の建造及び定置網取得への助成、ノリ、カキ、ワカメ等の養殖施設復旧への助成、再建計画に参加する中小企業の生産施設や商店街施設等の復旧への助成、がれき等災害廃棄物の処理受託、東日本大震災復興基金の創設
	9月補正予算 （10月18日成立）	852億3,488万円 （総額）	県営漁港施設の復旧工事、農地及び農業用施設の復旧工事、中小企業等グループ設備等復旧整備資金貸付、専修学校及び各種学校を含む私立学校の施設・設備等の復旧への助成、東日本大震災みやぎ子ども育英基金の創設
	9月補正予算10月追加分 （10月19日成立）	1,092億8,550万円 （震災対応のみ）	中小企業グループ等が復興事業計画に基づいて行う生産施設や商店街施設等の復旧への助成
	11月補正予算 （12月21日成立）	3,424億6,956万円 （総額）	災害救助法に基づく応急仮設住宅や市町村の応急救助に対する負担金、漁業協同組合等の共同利用施設の規模の適正化や衛生機能の高度化を図る施設等への整備への助成、三陸縦貫自動車道の整備推進、復興関連道路・復興関連防災道路の設計
	11月補正予算12月追加分 （12月21日成立）	1,220億616万円 （震災対応のみ）	医療、福祉、雇用などに係る基金の追加積立、基金活用による医療・福祉体制の整備及び安定雇用への助成、JR貨物の災害復旧助成、国の財政的・技術的支援の対象とならない市町村が行う除染対策に対する支援
	2月補正予算 （平成24年3月16日成立）	798億8,541万円 （総額）	基金活用による被災児童生徒、保護者等への支援、基金活用による市町村の災害廃棄物処理に対する助成、東日本大震災復興基金の積み増し
	2月補正予算3月追加分 （平成24年3月16日成立）	665億8,734万円 （総額）	東日本大震災復興交付金基金の積み増し（東日本大震災復興交付金の積み立て）
	補正予算 （平成24年3月30日専決処分）	▲940億8,474万円	災害復旧費を執行状況に応じて減額

ハ 震災対応予算の財源（歳入）

平成23年度の普通会計決算では、通常分の歳入総額が約8,253億8,400万円であったのに対し、震災分の歳入総額として計上されたのは約1兆1,471億600万円であった。

震災分の歳入は、そのほぼ半分（49.3%）が国庫支出金で、5,654億5,463万円であった。これは通常分の歳入額の6.6倍にあたり、さらに前年度の歳入額の5.4倍であった。また、地方交付税が2,941億9,603万円と歳入額の25.6%を占め、通常分の歳入額の1.6倍となり、前年度の歳入額の1.4倍となった。このように、震災対応予算の財源は、国庫支出金と地方交付税でその7割以上を占めた。

このほかの震災対応分の歳入としては、寄附金301億893万円、県債375億7,075万円などがあつた。

なお、本県職員の給与においては、知事等及び職員の給与の特例に関する条例により、管理職手当を区分に応じて5%から3%までの範囲で減額して震災対応予算の捻出に努めた。減額は4月1日から平成25年3月31日までの間（特例期間）実施した。

③ 市町村の予算措置

イ 震災対応予算の規模

県内全35市町村の平成23年度市町村普通会計決算における歳入総額は1兆5,927億4,300万円で、対前年度の伸び率が67.5%と大きく増加した。なお、本県では仙台市の人口が県内人口の4割強を占め、かつ2番目の石巻市の7倍強と人口が突出して集中している。この仙台市を除いた34市町村の歳入総額の伸び率は85.4%であった。

歳入総額を一般財源と特定財源に区分すると、一般財源は7,074億5,600万円、特定財源は8,852億8,600万円となり、前年度に比べそれぞれ25.9%増、127.5%増となった。

このうち、一般財源については、新たに創設された震災復興特別交付税1,236億9,400万円が加わったことと、特別地方交付税が前年度に比べ552億1,600万円増加（304.9%）したことにより、地方交付税が前年度に比べ90.9%増の3,792億8,500万円となった。

特定財源については、災害廃棄物処理事業補助金や公共土木施設をはじめとする各種災害復旧事業費国庫支出金の増加により、国庫支出金が前年度に比べて258.6%増の4,290億100万円となった。また、災害救助負担金や東日本大震災復興基金交付金などにより、県支出金が前年度に比べて297.5%増の1,807億8,100万円となった。

また、県内全市町村の平成23年度歳入総額のうち、復旧・復興事業や緊急防災・減災事業等、東日本大震災分の予算のため措置されたのは6,702億8,400万円で、歳入総額の42.0%を占めた。

東日本大震災分予算の歳入の状況を沿岸市町・内陸市町村に区分すると、沿岸市町では6,180億8,000万円、内陸市町村では522億400万円と、沿岸市町が総額の92.2%を占めた。市町村別では、仙台市の1,866億8,000万円（27.9%）、石巻市の1,457億7,700万円（21.7%）、気仙沼市の419億8,200万円（6.3%）の順に歳入が多く、この3市で歳入総額の55.9%を占めた。

ロ 震災対応予算の概要

県内市町村においては、震災対応のために多額の予算措置がなされた。震災に係る事業のため実際に使われた費用の内訳は、民生費が2,659億3,900万円で全体の45.4%を占め最も多く、続いて総務費が1,645億2,900万円（28.1%）、災害復旧費が1,092億9,500万円（18.6%）の順であった。民生費の多くはがれき処理、避難所の設置、応急仮設住宅のリースや建設等の費用であり、津波によって被害を受けた市町で多額の計上があつた。なお、石巻市の民生費は864億3,100万円と全市町村の民生費総額の約3割を占め、特

に災害救助に多額の経費が必要となった。

仙台市では、平成23年度の当初予算の大規模な組替えが必要であったが、発災直後から4月の段階で震災復旧や復興に要する経費の項目や具体的金額がどの程度になるか全容を把握して、通年予算として再編成することは極めて困難であったため、各定例会でそれぞれ必要な事業費を見極めた上で補正予算を編成した。4月21日に開会した第1回臨時会では、教育施設災害復旧や土木施設災害復旧、災害廃棄物処理費等の災害復旧費を主な内容とする約227億円の補正予算を決定した¹⁰。

【参考文献】

- 1) 福嶋博之：「4兆円規模となった平成23年度第1次補正予算」『立法と調査No.317』（参議院事務局企画調整室、平成23年6月）
- 2) 岩城秀裕、是川夕、権田直、増田幹人、伊藤久仁良：『経済財政分析ディスカッション・ペーパー ～東日本大震災によるストック毀損額の推計方法について～』（内閣府政策統括官室、平成23年11月）
- 3) 内閣府：『東日本大震災における被害額の推計について』（内閣府、平成23年6月24日）
- 4) 宮城県：『平成24年度普通会計決算見込み（総務部財政課）』
- 5) 崎山建樹：「18兆円に達した東日本大震災の復旧・復興経費」『立法と調査No.329』（参議院事務局企画調整室、平成24年6月）
- 6) 総務省：『平成24年版 地方財政白書』（総務省、平成24年）
- 7) 財務省：「平成23年度決算の説明（参考）東日本大震災復旧・復興関係経費」財務省ホームページ
http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2011/ke_setsumei23.htm（確認日：平成26年10月1日）
- 8) 財務省：「平成24年度決算の説明（参考）東日本大震災復旧・復興関係経費」財務省ホームページ
http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2012/ke_setsumei24.htm（確認日：平成26年10月1日）
- 9) 宮城県：「宮城県の予算・議会提出予定議案等（総務部財政課）」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/zaisei/sub-yosan.html>（確認日：平成26年2月11日）
- 10) 宮城県：『平成23年度普通会計決算見込み（総務部財政課）』
- 11) 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）
- 12) 宮城県：「平成23年度市町村決算概要」宮城県ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/sichouson/h23kessan.html>（確認日：平成26年4月11日）

¹⁰ 仙台市：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌 ～発災から1年間の活動記録～』（仙台市、平成25年3月）

第14節 県議会の取組

(1) 東日本大震災に係る県議会の活動

発災時に、県議会（議長：畠山和純議員）では2月定例会を開催していた。2月定例会の会期は3月15日までで、当日開催していた常任委員会の終了後は15日の本会議の開催のみを予定していた。しかし、今回の震災を受けて、会議が開催できるまで会期を延長することを急遽決定した。その後は、3月15日に本会議を開催し、東北地方太平洋沖地震による災害復旧に関する決議を全会一致で可決するとともに、緊急に必要な捜索救助活動や災害復旧事業に対応するための災害対策関連補正予算を可決した。また、被災者の救済措置並びに公共災害及び一般住宅被害の早期復旧を迅速かつ総合的に推進するため、平成23年東北地方太平洋沖地震災害調査特別委員会（以下「災害調査特別委員会」という。）を設置した。その後、県議会は県内の被災地や住民生活の一刻も早い復旧・復興のために、発災後から現地調査や市町議会との意見交換を行うなど、的確な住民ニーズの把握に努め、国やその他の関係機関に対して積極的に要請活動を行った（図表4-14-1参照）。

図表4-14-1 県議会の動き

月日	活動内容
3月15日	本会議開催 東北地方太平洋沖地震による災害復旧に関する決議を可決 災害復旧に関する決議を可決 災害対策関連補正予算を可決 災害調査特別委員会を設置し、委員長、副委員長を選任
3月17日	政府・政党への要請活動 宮城、岩手、福島3県議会の連名での東北地方太平洋沖地震に関する緊急要望書を提出
4月4日	知事への要望として東日本大震災対策に関する緊急要望書を提出
4月12日、13日	政府・政党・県選出国會議員への要請活動 東日本大震災に関する要請書を提出
5月6日	衆議院議長への要望 東日本大震災に関する要望書を提出し、意見交換を実施
6月27日	政府・経済団体等への要請活動 県・市・町村議会合同で要請し、意見交換を実施
8月2日	県内経済団体等への要請活動 県・市・町村議会合同で要請し、意見交換を実施
11月12日	選挙第16期 県議會議員任期満了
11月13日	県議會議員選挙
12月21日	大震災復旧・復興対策調査特別委員会の設置
平成24年1月16日 ～2月14日	各都道府県議会等への要請活動 災害廃棄物広域処理推進に向けた要請を実施
平成24年1月24日、 25日	政府への要請活動 東日本大震災で発生した災害廃棄物の広域処理の推進等に関する緊急要請（案）を提案、原案どおり全会一致で全国都道府県議長会として決議し、要請を実施

(2) 地震発生時から定例会閉会までの状況

3月11日は、県議会は2月定例会の会期中であり、午前から6常任委員会において予算外議案を審査していたが、地震発生前に5常任委員会は審査を終了し、閉会していた。発災時には保健福祉委員会のみが開催

されていたが発災直後に散会した。地震の揺れがある程度収まった時点でほとんどの議員が議事堂前庭に避難し、その場で安否確認を行った。同日15時に議長が会期延長を行うための本会議を議事堂前庭で開くことを決定し、議員の出欠を確認した。15時7分に本会議を開催し、会議が開催できるまで会期延長することを決定して15時8分に散会した。

3月12日及び13日は正副議長との連絡調整、災害状況の把握、執行部との調整、議員等の安否確認を行った。3月14日には今後の議会日程及び運営について各会派代表や執行部と協議し、予算等提出議案の議決を最優先にすること、大震災関連補正予算の追加提出を認めること、議員全員による大震災対策の特別委員会を設置すること、3月15日に予算特別委員会、議会運営委員会、本会議を開催することを決定し、議員全員に直接又は電話で連絡した。3月15日は午後から予算特別委員会を開催し採決を行った。予算特別委員会終了後、直ちに保健福祉委員会を開き、継続審査・調査事件を決定した。続く本会議では黙とうの後、災害復旧に関する決議を可決した。また、災害調査特別委員会を設置し、正副委員長を互選した。その後、本会議を開き常任委員長報告及び予算特別委員長報告並びに5つの調査特別委員会報告は報告書のみで口頭による報告を省略して議案を採決した。さらに、追加議案の災害関連補正予算について委員会審査を省略のうえ可決し、全日程を終了して閉会した。

議会事務局では、発災後直ちに事務局総務課職員が議会棟の被害状況確認を行った。各部屋や廊下において、天井のモルタル・タイル等の落下、壁面のひび割れ、垂壁のガラス破損等があったが、議員や職員の人的被害はなかった。発災当日は、議会棟で給水制限があり、電力は18時に自家発電設備の電力供給が停止したが、行政庁舎から電力供給を受けて23時には電力供給が再開した。なお、議会棟の給水制限は3月14日に解除した。

県災害対策本部の設置に伴う議会事務局の対応としては、県議会災害情報連絡事務局を設置し、3月11日から5月8日まで担当を配置し、県災害対策本部から常時情報を入手する体制を整備した。また、県災害対策本部からの要請を受けて、本部要員として事務局職員を派遣し、3月14日から4月30日まで最大1日あたり5人が従事した。4月には執行部（総務部人事課）からの要請により、市町村支援要員として事務局職員を石巻市、塩竈市、気仙沼市、東松島市、亘理町に派遣した。

③ 大震災対策調査特別委員会の活動

イ 取組概要

今回の震災の被害状況を受け、3月15日に県議会議員全員を構成員として被災地と県民の援助・救援・復旧へ向けて対応の一元化を図るとともに、活動の企画調整等を目的として平成23年大震災対策調査特別委員会（以下「大震災対策調査特別委員会」という。）を設置した。なお、設置当初の名称は平成23年東北地方太平洋沖地震災害調査特別委員会であったが、震災対策に取り組む議会としての姿勢を明確にするため、大震災対策調査特別委員会とすることを3月29日に決定した。大震災対策調査特別委員会は、設置期間の3月15日から県議会議員任期満了による11月12日の終了日まで活動した（図表4-14-2参照）。



大震災対策調査特別委員会から知事に対する緊急要望

図表4-14-2 大震災対策調査特別委員会の取組

月日	審議等内容
3月29日	・被害状況、自衛隊などの救助・救援活動について ・復旧に向けた対策について ・知事への緊急要望の内容について
4月11日	・宮城県震災復興基本方針素案について ・補正予算に関するこれまでの専決処分の概要について
5月20日	・東日本大震災に対処するための特別立法等の概要説明について
6月20日	・宮城県震災復興計画（第1次案）について
7月21日	・原発事故以降に収集された稲わらの利用状況と今後の対応について ・宮城県震災復興計画（第2次案）について ・東日本大震災による当初予算の見直しについて
10月6日	・議案（宮城県震災復興計画）の審議について
10月11日	・議案（宮城県震災復興計画）の採決について

ロ 被災市町への現地調査及び意見交換

大震災対策調査特別委員会は、4月14日から20日にかけて被災地の現地調査を行った。被災地域及び被災住民の現状把握、復旧・復興に向けた要請等の把握及び今後の復旧・復興計画の策定や具体的な施策実現を目的としたもので、延べ115人が現地に赴き調査を行った。調査地域は、津波で甚大な被害を受けた沿岸部を網羅して、気仙沼市・南三陸町地域、石巻市・女川町地域、東松島市・松島町・塩竈市地域、七ヶ浜町・多賀城市・仙台市・名取市地域、岩沼市・亘理町・山元町地域の5ブロックで実施し、市町災害対策本部、避難所、魚市場、漁港、埠頭、工業団地等を入念に調査した（図表4-14-3参照）。

また、8月30日から9月9日の6日間で、震災から半年後の被災地域における復興・復旧の現状把握、現状課題に対して共通の認識を持って市町村議会等との連携を図ること、調査で明らかになった課題を県議会を含む地方議会の施策提言に資することを目的として、延べ85人の議員が出席し沿岸部の現地調査と市町議会等との意見交換会を実施した。調査地域は県内沿岸部市町（石巻市、気仙沼市、岩沼市、亘理町、女川町、南三陸町）とし、意見交換会では、復興に向けて優先度が高いテーマごとに市町議会等と自由に意見交換を行った。

図表4-14-3 大震災対策調査特別委員会による現地調査

月日	調査先	参加県議会議員数
4月14日	気仙沼市・南三陸町地域 市・町災害対策本部、気仙沼向洋高校、南三陸町内ほか	19人
4月15日	石巻市・女川町地域 石巻港、石巻魚市場、女川町立病院、女川港ほか	23人
4月18日	東松島市・松島町・塩竈市地域 東松島市災害対策本部、松島海岸、塩釜漁港ほか	23人
4月19日	七ヶ浜町・多賀城市・仙台市・名取市地域 市・町災害対策本部、JA 仙台七郷支店、仙台空港ビルほか	30人
4月20日	岩沼市・亘理町・山元町地域 町災害対策本部、県南浄化センターほか	20人

ハ 政府関係者等との意見交換

県議会及び大震災対策調査特別委員会は、財務大臣、内閣府副大臣、東日本大震災復興対策本部宮城県現地対策本部長（以下「政府復興現地対策本部長」という。）、政府関係者等と被災地域からの要望を政策へ反映させるため、被災地域の現状と課題等について意見交換を行った。

6月16日には、大震災対策調査特別委員会の理事らが政府現地対策本部長である東祥三内閣府副大臣と意見交換を行い、国の方針と第2次補正予算の早期成立、災害救助法の求める原状復帰が被災地の復興を妨げていることなどについて討議した。6月25日には阿久津内閣府政務官、6月27日に府省副大臣及び国会議員等と、7月8日には政府復興現地対策本部長である末松義規内閣府副大臣との意見交換会を実施し、県議会議員からは復興事業の方針や財源を巡る国の早急な判断や高台への集団移転の財源が厳しいことなどを訴えた。

ニ 要請活動

県議会及び大震災対策調査特別委員会は9月26日までに、国等に対する要請活動を14回実施した。3月17日に、被災者の速やかな救出と救援の強化等を要請する宮城、岩手、福島県の3県議会議長合同による国等に対する緊急要請を総理ほかに提出した。その後も、被災地の復旧・復興の取組に向けた調査団の派遣や新たな法制度の整備等、被災者生活再建支援法の特例措置等の要請を行った。

県議会、県市議会議長会及び県町村議会議長会は、被災地の意向を反映させた復旧・復興施策の実現のため、6月27日に要請活動を行い、関係省庁や（社）日本経済団体連合会、JR東日本本社などを訪問し要請書を提出した。

8月2日には県内経済団体、JR東日本仙台支社に対して県議会、宮城県市議会議長会及び宮城県町村議会議長会による要請書提出と意見交換を行った。

(4) 大震災復旧・復興対策調査特別委員会の活動

12月21日に震災からの復旧・復興対策の県議会の一元化と、被災地域と県民の生活再建に向けた活動策について調査検討を行うため大震災復旧・復興対策調査特別委員会（委員長：小野隆議員）を設置した。設置当初は県議会議員全員で構成していたが、平成24年11月22日に県議会議員15人に改正した。

イ 要請活動

大震災復旧・復興対策調査特別委員会は、震災からの復旧・復興に関して対応が必要な事項について、国等に対し5回にわたり要請活動を実施した。委員会の設置当初は災害廃棄物処理のめどが立っていなかったことから、平成24年1月16日から2月14日にかけて、災害廃棄物の受入れを16都道府県議会等に対して要請し、以後も復興庁等に対する要請活動や意見交換を行った。

ロ 大震災復旧・復興対策調査特別委員会に設置された専門部会

大震災復旧・復興対策調査特別委員会の下には、生活再建支援専門部会、地域権限強化専門部会、防災ネットワーク専門部会、地域産業復興専門部会、再生可能エネルギー専門部会の5つの専門部会を設置した。専門部会は、いずれも定数11人で構成し、各専門部会は独立して調査活動を実施した。

(イ) 生活再建支援専門部会

被災者の生活再建支援に関する諸施策の調査検討を目的として生活再建支援専門部会を設置した。復

興住宅に関する課題と応急仮設住宅等に居住する被災者のサポートをテーマに、平成24年4月13日には平成の森仮設住宅（南三陸町歌津）、大沢地区集団移転事業（気仙沼市唐桑）の現状を視察した。平成24年5月22日には名取市閑上、名取市議会を訪問し、名取市閑上地区の区画整理事業に伴う住宅再建への現状・課題を調査した。

(g) 地域権限強化専門部会

復旧・復興に向けての地域権限の強化に関する諸施策の調査検討を目的として地域権限強化専門部会を設置した。平成24年5月16日には石巻市役所で石巻市における震災復興交付金及び復興特区制度の概要調査を行い、石巻市中心市街地商店街を現地視察した。塩竈市役所では塩竈市における復興特区制度の概要について調査を行った。

(h) 防災ネットワーク専門部会

防災ネットワークの再構築に関する諸施策の調査検討を目的として防災ネットワーク専門部会を設置した。平成24年6月8日には、県東部地方振興事務所及び女川町役場を対象として、発災後の管内市町村との連携（情報伝達等）や現在の状況、被災後の県（合同庁舎）との連携（情報伝達等）について調査した。

(i) 地域産業復興専門部会

地域産業の復興と雇用対策に関する諸施策の調査検討を目的として地域産業復興専門部会を設置した。平成24年6月6日には塩釜商工会議所（塩竈市港町）、女川町商工会（女川町浦宿浜）を対象に商工業の復興と雇用対策に関する取組について現地調査を行った。

(k) 再生可能エネルギー専門部会

再生可能エネルギー導入と地域づくりに関する諸施策の調査検討を目的として再生可能エネルギー専門部会を設置した。再生エネルギーに関する施策やエコ・環境保護に向けたまちづくりなどについて、大学の専門家からの意見聴取や、県内の再生可能エネルギー導入施設先進事例、群馬県のエコハウスやバイオマス発電所、長野県の星野温泉第3発電所などへの現地調査を行った。

平成24年11月20日に、大震災復旧・復興対策調査特別委員会を開催し、5つの専門部会からの調査報告が行われた。それらの提言を加えた委員会の活動を中間報告（案）として本議会へ報告することを決定し、5つの専門部会は活動を終了した。

(5) まとめ

今回の震災において、県議会では執行部が計画・実施する復旧・復興の施策監視機能にとどまらず、議会独自の活動として特別委員会の設置、県内沿岸部を中心とした現地調査、市町議会との意見交換、国等への要請活動など、被災地の復旧・復興、県民生活の早期回復を目指して様々な活動を行った。なお、大震災復旧・復興対策調査特別委員会の活動報告（平成24年11月）において、劇的に変化する被災地域の状況に即し、常にその果たすべき役割及び体制について検討しつつ、組織的かつ効果的に活動を展開し、あらゆる局面において、本県議会が担う政治的役割を着実に果たすものとする結び、県震災復興計画の完遂に向け取組を継続する方向であることを明示した。

【参考文献】

- 1) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編：『議会改革白書2012版』（生活社、平成24年7月28日）
- 2) 宮城県議会：「東日本大震災関連 宮城県議会の活動」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/saigai-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 3) 宮城県議会事務局：『東日本大震災発生直後における宮城県議会の対応状況について』（宮城県議会事務局、平成23年10月25日）
- 4) 宮城県議会：『平成23年大震災対策調査特別委員会活動報告』（宮城県議会、平成23年11月）
- 5) 宮城県議会：「平成23年大震災対策調査特別委員会の審議状況及び宮城県議会の活動内容」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/saigai-shingijoukyou.html>（確認日：平成26年2月15日）
- 6) 宮城県議会：「大震災対策調査特別委員会 意見交換会」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/ikenkoukankai.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 7) 宮城県議会：「生活再建支援専門部会の活動状況」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/seikatsu-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 8) 宮城県議会：「地域権限強化専門部会の活動状況」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/chiiiki-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 9) 宮城県議会：「防災ネットワーク専門部会の活動状況」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/bousai-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 10) 宮城県議会：「地域産業復興専門部会の活動状況」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/sangyo-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 11) 宮城県議会：「再生可能エネルギー専門部会の活動状況」宮城県議会ホームページ
<http://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/saisei-katsudou.html>（確認日：平成25年9月30日）
- 12) 宮城県議会：『大震災復旧・復興対策調査特別委員会設置要綱（旧）』
- 13) 宮城県議会：『大震災復旧・復興対策調査特別委員会設置要綱（新）』

第15節 行幸啓・行啓・お成り

天皇皇后両陛下をはじめ皇室の方々が本県を御訪問になられ、被災者や復興に尽力する関係者を見舞われた。被災者一人一人の心に寄り添うような温かい励ましのお言葉は被災者にとって避難生活における励みとなるものであった。

(1) 天皇皇后両陛下のお見舞い

天皇皇后両陛下は4月27日に本県を御訪問になられ、航空自衛隊松島基地（東松島市）にて知事から被害状況の説明を受けられた。両陛下は同基地にて知事、県議会議長、東松島市長、災統合任務部隊指揮官（東北方面総監）、県警察本部警務部長と会食の後、自衛隊のヘリコプターで東松島市から南三陸町へ向かわれ、南三陸町立伊里前小学校の校庭から津波によって大きな被害を受けた市街地の様子を御視察の上、被災地に向かい黙礼を捧げられた。両陛下は南三陸町長から被災状況等の説明を受けられ、南三陸町立歌津中学校で被災者を見舞われた。その後、再び南三陸町立伊里前小学校に向かわれ、復興に尽力する関係者を労われた。南三陸町から仙台市宮城野区までヘリコプターで移動される際に、上空から被災状況を視察され、仙台市新田東総合運動場内の仙台市民球場（仙台市宮城野区）にて仙台市長から被災状況等の説明を受けられた後、同運動場内の仙台市宮城野体育館で避難生活を送る被災者を見舞われた。



伊里前小学校校庭で黙礼を捧げられる天皇皇后両陛下



被災者を見舞われる皇太子同妃両殿下

(2) 皇族のお見舞い

イ 皇太子同妃両殿下

皇太子同妃両殿下は6月4日に本県を御訪問になられ、仙台空港（名取市、岩沼市）にて知事から被災状況等の説明を受けられた。両殿下は岩沼市下野郷字浜地内にて被災状況を視察され、その後、山元町立山下中学校にて山元町長から被災状況等の説明を受けられるとともに、同中学校と山元町立山下小学校体育館で被災者を見舞われた。

ロ 秋篠宮文仁親王同妃両殿下

秋篠宮文仁親王同妃両殿下は6月27日に本県を御訪問になられ、県大崎合同庁舎にて知事から被災状況等の説明を受けられた後、気仙沼市鹿折唐桑駅前にて気仙沼市長から被災状況等の説明を受けられた。視察先の気仙沼市魚市場（気仙沼市）では、気仙沼市の水産関係者と懇談された。気仙沼市立気仙沼小学校では、結核予防会健康支援活動関係者と面会されたほか、被災者の元を訪れて苦労を労われた。

秋篠宮文仁親王同妃両殿下は7月8日に本県を御訪問になられ、石巻市長から被災状況等の説明を受けられた後、石巻市日和山公園（石巻市）を視察された。石巻市立鹿妻小学校にてセーブ・ザ・チルドレン・

ジャパン学童保育サポート活動関係者と懇談され、避難所及び放課後児童クラブを訪問された。マリンピア松島水族館（松島町）では、松島水族館長から被災状況等の説明を受けられた。その後、東北大学総合学術博物館（仙台市）にて東北大学総長から東北大学の被災状況の説明を受けられた後、宮城県被災文化財レスキュー活動等について伺われ、被災文化財を御覧になられた。

ハ 常陸宮正仁親王同妃両殿下

常陸宮正仁親王同妃両殿下は平成24年2月8日に本県を御訪問になられ、多賀城市役所にて知事から本県の復旧・復興に向けた取組状況の説明を受けられた。八幡神社（多賀城市）の視察では、多賀城市長から被災状況の説明を受けられた。その後、多賀城公園野球場仮設住宅（多賀城市）にて被災者を見舞われた。

ニ 寛仁親王殿下

寛仁親王殿下は5月23日に本県を御訪問になられ、航空自衛隊松島基地（東松島市）にて被災状況を視察され、隊員を激励された。また、石巻市総合運動公園（石巻市）に設けられた陸上自衛隊の活動拠点の状況を視察され、隊員を激励された。翌24日に、自立ホーム仙台ありのまま舎、難病ホスピス太白ありのまま舎（いずれも仙台市）、国立療養所東北新生園（登米市）にて入所者を見舞われ、職員を激励された。

ホ 高円宮憲仁親王妃久子殿下

高円宮憲仁親王妃久子殿下は5月30日に本県を御訪問になられ、第二管区海上保安本部（塩竈市）を視察された。第二管区海上保安本部では被災状況等の説明を受けられた。その後、宮城県水難救済会亘理救難所仮事務所（亘理町）を見舞われ、被災状況を御視察の上、献花された。

また、10月9日には七ヶ宿源流米の稲田（七ヶ宿町）の被災状況を視察された。

【参考文献】

- 1) 宮内庁：「被災地・避難者お見舞のご訪問」宮内庁ホームページ
<http://www.kunaicho.go.jp/activity/daishinsai2011/gohomon/index.html>（確認日：平成25年10月3日）

第16節 政府関係者・外国からの視察等

(1) 政府関係者による被災地視察

市町村アンケートによると、政府関係者による県内市町村の視察は発災からの1年間で、延べ217回実施され、そのうち延べ211回は津波により甚大な被害を受けた沿岸部であった。

イ 総理の視察

東日本大震災に係る総理の本県への視察は、被災状況の確認、知事・各市町村長との会談、被災者激励、復興状況の確認を主な目的とし、4月10日、9月10日及び平成24年1月10日の計3回実施された¹。

菅直人総理は、4月10日に被災状況の確認及び隊員激励のため東松島市の航空自衛隊松島基地を訪問した。続いて、石巻市役所を訪れ、知事、石巻市長、東松島市長、女川町長等から被災状況の報告を受け、石巻市内の被災現場を視察、また市内の避難所を慰問した。その後、仙台市にある陸上自衛隊東北方面総監部を訪れ、復旧活動等にあたる自衛隊員らを激励した。

野田佳彦総理は、9月10日に被災状況の確認、市町村、関係者との意見交換のため、自衛隊機で航空自衛隊松島基地に到着後、気仙沼市に移動し、被災した国の気仙沼合同庁舎や気仙沼市魚市場を視察した。また、気仙沼市内のホテルにて副知事、気仙沼市長と意見交換を行った。平成24年1月10日には、復興状況確認及び被災者激励のため自衛隊機で航空自衛隊松島基地に到着、知事、県議会議長、石巻市長等と石巻市に移動して会談した。その後、事業を再開した水産加工施設の視察や応急仮設住宅入居者との意見交換を行った。

ロ 大臣等の視察²

東日本大震災に係る大臣等の本県への視察の状況は次のとおりであった（図表4-16-1参照）。

図表4-16-1 東日本大震災に係る大臣等の本県への視察（発災後約1年間）

日付	訪問者	訪問場所	訪問内容等
3月13日	片山善博総務大臣	仙台市	被災状況の視察
3月28日	北澤俊美防衛大臣	東松島市、女川町	被災現場視察と災害派遣部隊の激励（航空自衛隊松島基地）
4月2日	鹿野道彦農林水産大臣	仙台市、石巻市、名取市	被災状況の視察と知事及び関係団体と会談
4月3日、4日	松本龍環境大臣・防災担当大臣	石巻市、塩竈市、南三陸町	被災状況の視察と知事等と会談
4月6日	細川律夫厚生労働大臣	石巻市、東松島市	被災状況の視察と知事等と会談
4月16日、17日	大島章宏国土交通大臣	仙台市、石巻市、気仙沼市	被災状況の視察と各被災市長及び知事と会談
4月23日	野田佳彦財務大臣	仙台市、多賀城市	被災状況の視察、副知事、多賀城市長と会談
5月5日	枝野幸男内閣官房長官	仙台市、名取市、女川町	被災状況の視察と知事、各市町村長と会談

¹ 発災翌日の3月12日、菅総理は、自衛隊霞目駐屯地より自衛隊ヘリコプターで上空から本県沿岸部を視察している。

² 主に本県で対応等を行ったもの。

第4章 応急・復旧対策

日付	訪問者	訪問場所	訪問内容等
5月7日、14日	鹿野道彦農林水産大臣	気仙沼市（7日）、山元町、亶理町（14日）	漁港及び加工施設（気仙沼市）、いちご栽培施設（亶理町、山元町）等被災状況の視察、各市町長と会談
5月9日	片山善博総務大臣	亶理町、山元町	被災状況の視察と亶理町長、山元町長と意見交換
5月11日	高木義明文部科学大臣	仙台市、石巻市	被災した学校の視察と知事と会談
7月3日	松本龍復興対策担当大臣	仙台市	知事と会談
7月3日、9日	鹿野道彦農林水産大臣	女川町（3日）、岩沼市、亶理町、名取市（9日）	被害状況の視察と市町長、地元関係者と意見交換
7月23日	細野豪志環境大臣（原発事故の収束及び再発防止担当）	丸森町	避難所や除染現場の視察と原発事故の収束に向け丸森町長と意見交換
7月23日、24日、8月21日	平野達男復興担当大臣	仙台市、塩竈市（23日）、亶理町、山元町（24日）、石巻市（21日）	被災状況の視察と各市町長と会談
7月30日	大島章宏国土交通大臣	仙台市、石巻市、東松島市	被災状況の視察と各市町長と会談
9月9日	前田武国土交通大臣	石巻市	被災現場の視察と石巻市長と面会
9月12日	中川正春文部科学大臣	名取市	名取市の小中学校被災現場の視察、知事と会談
9月22日	川端達男総務大臣	仙台市、名取市、岩沼市	被災状況の視察と知事、各市長と意見交換
11月20日	平野達男復興担当大臣	女川町、南三陸町	被災状況の視察と各町長及び応急仮設住宅入居者と意見交換
11月26日	平野達男復興担当大臣	仙台市、東松島市	知事等と意見交換、東松島市の視察、市長と会談
12月17日	鹿野道彦農林水産大臣	仙台市、塩竈市	知事と会談、漁業関係者等と意見交換
平成24年1月28日	細野豪志環境大臣（原発事故の収束及び再発防止担当）	仙台市、石巻市、岩沼市	石巻港二次仮置場等の視察、知事と会談
平成24年2月18日、3月25日	平野達男復興大臣	仙台市	知事、被災市町の首長とまちづくり等の意見交換会
平成24年3月18日	細野豪志環境大臣（原発事故の収束及び再発防止担当）	宮城県	知事と会談

② 外国からの視察等

東日本大震災に係る外国からの本県への視察の状況は次のとおりであった（図表4-16-2参照）。

図表4-16-2 東日本大震災に係る外国からの表敬や視察等（発災後約1年間）

日付	訪問者	訪問場所
3月13日	イギリス大使	副知事表敬、被災地訪問
3月23日	アメリカ合衆国大使及びアメリカ太平洋軍司令官	石巻市立渡波小学校を訪問
4月1日	カナダ大使	多賀城市 避難所訪問
4月15日	駐日中華人民共和国大使	知事表敬
4月22日	スウェーデン王国大使	副知事表敬、仙台市訪問
4月23日	オーストラリア連邦 ジュリア・ギラード首相	南三陸町訪問
4月29日	アメリカ合衆国大使、札幌総領事	知事表敬

日付	訪問者	訪問場所
5月19日	ハンガリー共和国大使	副知事表敬
5月19日	チュニジア共和国臨時大使	副知事表敬
5月21日	中華人民共和国 温家宝國務院総理	来県（名取市閑上、名取市立館腰小学校訪問）
5月21日	大韓民国 李明博大統領	来県（名取市閑上、多賀城市訪問）
5月24日	イタリア共和国大使	知事表敬、石巻市訪問
5月27日	インドネシア共和国開発監督管理大統領実務室長	来県、東松島市訪問
5月30日	スロバキア共和国大使	副知事表敬
6月1日	スペイン外務協力省国際協力副大臣、スペイン大使	副知事表敬
6月2日	モンゴル国家安全保障評議会事務総長、モンゴル国大使	副知事表敬、石巻市訪問
6月2日、7日	カナダ大使	多賀城市訪問（2日）、東北大学訪問（7日）
6月3日	ポーランド共和国文化・国家遺産大臣、大使	副知事表敬、名取市立閑上中学校及び増田中学校訪問
6月14日	ドイツ連邦共和国 カウダー議員及び公使	副知事表敬、多賀城市訪問
6月14日	アメリカ合衆国公使、札幌総領事	副知事表敬
6月17日	駐日大韓民国大使（仙台総領事）	知事表敬
6月17日	駐日ジャマイカ大使	副知事表敬
6月18日	インドネシア共和国 スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領	気仙沼市訪問
6月21日	国連人道問題担当事務次長兼緊急援助調整官	被災地訪問
6月27日	アメリカ合衆国大使	知事表敬
6月27日	ベルギー王国大使	副知事表敬
6月29日	台湾 卓伯源彰化県長	知事表敬、多賀城市訪問
6月30日	スウェーデン王国大使	副知事表敬
7月1日、2日	ノルウェー王国大使、ノルウェー水産物輸出審議会(NSEC)代表等	仙台市、石巻市訪問及び会談
7月10日	イギリス外務省国务大臣、イギリス大使	副知事表敬、石巻市視察
7月15日	ノルウェー王国財務副大臣、大使	副知事表敬、仙台市訪問
7月15日	フランス共和国文化大臣	石巻市訪問、東北大学での講演
7月20日	シンガポール赤十字社会長	副知事表敬
8月2日	ドイツ連邦共和国大使	知事表敬
8月21日	フランス共和国運輸担当大臣、臨時代理大使	仙台空港・名取市閑上訪問
8月23日	アメリカ合衆国 ジョー・バイデン副大統領	仙台空港訪問
9月13日、14日	ドイツ連邦共和国議員団	石巻市視察、副知事表敬
9月14日	フランス国民議会議長	仙台空港・名取市閑上訪問
9月26日	フィリピン共和国 ベニグノ・アキノ大統領	石巻市訪問
10月6日、7日	駐日各国大使（21か国）	来県
10月7日	ケニア共和国 ムサリア・ムダバディ副首相兼自治大臣	岩沼市長表敬
10月18日	オランダ王国外務大臣	副知事表敬、仙台市訪問
10月23日	フランス共和国 フランソワ・フィヨン首相	石巻市訪問
10月28日	駐日インドネシア共和国大使	副知事表敬、気仙沼市訪問
11月11日	カナダ ブリティッシュコロンビア州森林大臣	副知事表敬、来県
12月20日	香港特別行政区保安局副局長	来県、仙台空港視察
平成24年1月20日	東ティモール民主共和国 ジョゼ・ラモス・ホルタ大統領	仙台市、名取市、県立仙台東高等学校訪問
平成24年3月7日	ラトビア共和国国会議長	来県、松島町訪問
平成24年3月8日	タイ王国 インラック・シナワトラ首相	名取市訪問（追悼、慰問、工場視察）
平成24年3月26日	カナダ スティーヴン・ハーパー首相	名取市閑上訪問

