

# みやぎの 3.11

---

## 回顧編

---

編：宮城県  
監修：東北大学災害科学国際研究所  
今村文彦 佐藤翔輔

平成23年3月11日に発生した、東日本大震災から12年がたちました。改めて、お亡くなりになられた方々の御冥福を心よりお祈りいたします。また、これまで国内外の皆さまから心温まる多大な御支援・御協力を賜りましたことに、深く感謝申し上げます。

あの日、我が県でも多くの尊い命が奪われ、生活の基盤を失うなど、いまだかつて経験したことのない甚大な被害に見舞われました。

東日本大震災では、地震や津波による痛ましい爪痕とともに、災害が発生した際に行政がとるべき対応や避難行動の在り方、防災・減災のために備えておくべき対応など、今後の大規模災害から県民の命と財産を守っていくために取り組む必要がある事柄について、多くの課題を残しました。同じ悲しみを二度と繰り返さないために、当時の経験や学びを次の世代に伝え、来る災害に備えることは、被災県である本県の責務であると考えております。

本書は、東日本大震災発生当時の県幹部職員が、当時の苦悩や決断の背景、いま伝えたいこと等、記憶をもとに語った内容を取りまとめたものです。当時の担当職員インタビュー等をもとに作成した冊子「みやぎの3・11〈現場編〉」とともに、多くの方々に御覧いただき、当時の雰囲気等を少しでも感じていただけたら幸いです。

発刊にあたっては、東北大学災害科学国際研究所の今村文彦所長、佐藤翔輔准教授に多大なる御指導、御協力をいただきましたことを心より感謝申し上げます。

本書が、全国の行政関係者や防災関係者をはじめ、様々な場所で広く御活用いただき、復旧・復興に向けた取組や、これからの安全で安心な地域づくりにお役立ていただくことを切に願っております。

令和5年3月

宮城県知事  
村井嘉浩

はしがき

三浦 秀一

みうらしゅういち

副知事

在任期間 平成18年1月1日～平成28年3月31日

11

若生 正博

わこうまさひろ

副知事

在任期間 平成22年7月18日～平成29年3月31日

29

今野 純一

こんのじゅんいち

総務部長

在任期間 平成22年4月1日～平成24年3月31日

45

伊藤 和彦

いとうかずひこ

震災復興・企画部長

在任期間 平成23年4月22日～平成26年3月31日  
(企画部長 平成23年4月1日～平成23年4月22日)

61

小泉 保

こいずみたもつ

環境生活部長

在任期間 平成22年4月1日～平成24年3月31日

79

岡部 敦

おかべあつし

保健福祉部長

在任期間 平成22年4月1日～平成26年3月31日

97

河端 章好

かわばたあきよし

経済商工観光部長

在任期間 平成22年4月1日～平成25年3月31日

113

千葉 宇京

ちばうきょう

農林水産部長

在任期間 平成21年4月1日～平成24年3月31日

127

橋本 潔

はしもときよし

土木部長

在任期間 平成22年4月1日～平成25年3月31日

141

伊藤 直司

いとうなおし

公営企業管理者

在任期間 平成22年4月1日～平成25年3月31日

161

竹内 直人

たけうちなおと

県警本部長

在任期間 平成21年10月6日～平成23年10月27日

179

小野寺 好男

おのでらよしお

危機管理監

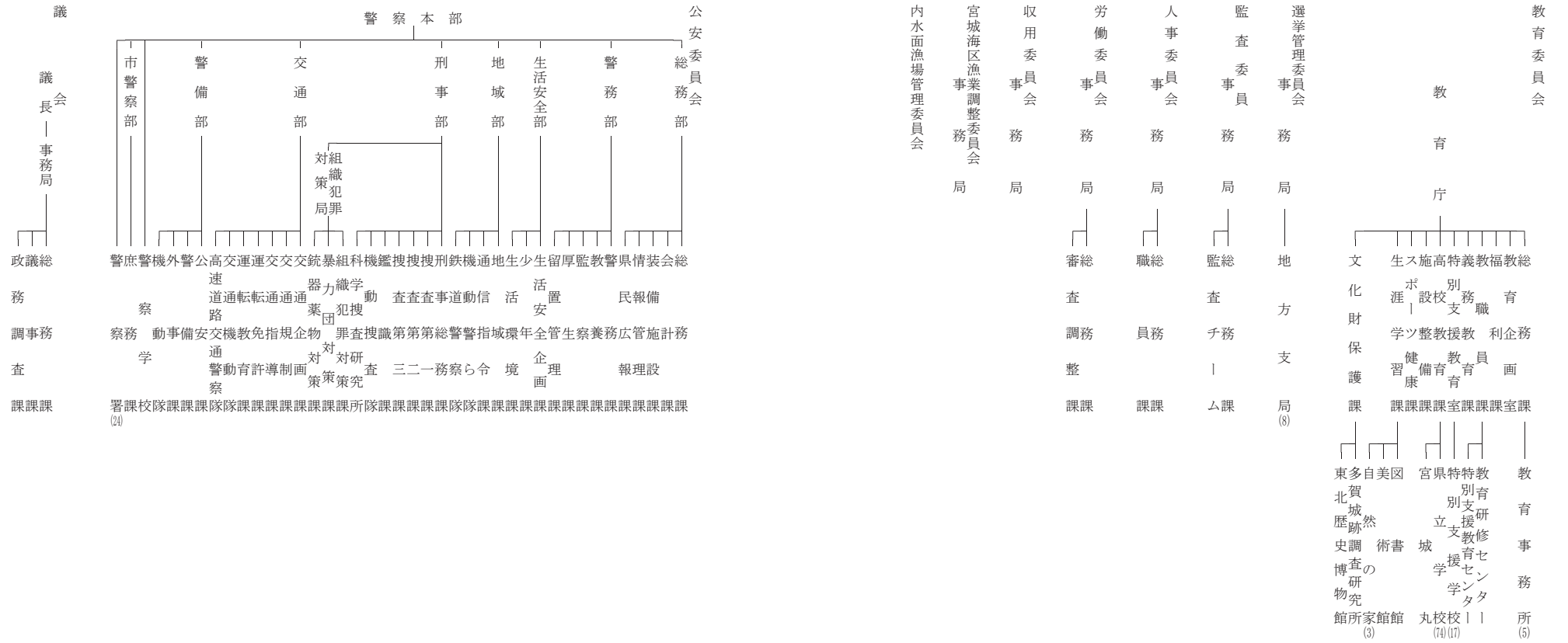
在任期間 平成21年4月1日～平成24年3月31日

195



# 宮城県行政機構図

(平成23年7月1日現在)



第1回災害対策本部会議

2011年3月11日

午後3時36分

行政庁舎4階庁議室



三浦 秀一  
みづら しゅういち

副知事

在任期間

平成18年1月1日～平成28年3月31日

## 発災後はチリ地震の夢を見なくなった

昭和35年、チリ地震津波がありました。自分は小学校6年生だったのです。塩竈に住んでいて、自分の家は被災しなかったのですが、津波そのものは目の当たりにしたのです。被災地も小さいながら見て回ったので、それが非常に記憶に残っているのと、ものすごくトラウマになっていて、よく夢を見ていました。自分の家が流される夢です。私の家のすぐ脇が川になっていて、津波がどんどん遡上するわけです。下からたんすとかいろいろな物が流れてきます。塩竈の町の中に金魚屋さんがあったのですが、金魚がどーっと流れてきたり、しまいには自分の家も流されたりという夢をずっと見ていたのです。やはり地震、津波は怖いと思っていました。ところが今回の3・11が起きて以降、それ以前の夢は全く見なくなりました。それぐらい今回の震災は強烈だったということでしょうか。今は東日本大震災の夢は見ません。

## 二日前の地震で感じた不安

二日前、3月9日、震度5ぐらいの地震がありましたね。私は日本赤十字社の副支部長を務めていて、グランディ・21（利府町）の体育館でのチャリティーコンサートの催しに向かっている途中でした。どかーんときて、これは大変だと思って問い合わせると震度5だったので、すぐ県庁へ戻り、結局、コンサートに出席できなかったのです。「この地震は想定される宮城県沖地震と位置が違う」という新聞記事を記憶しています。だから、大丈夫かなと思いつつも、どこか不安でした。1978年の宮城県沖地震から30年少しはつていました※から、何か危ないな、心配だなという気持ちでしたら、その2日後に発災して、大変驚きました。

11日は県庁にいて、私は自分の部屋で仕事をしておりました。あのとおり、どかーんとききましたので私のキャビネットから何から何までみんな吹っ飛びました。書類は全部散逸して、これは大変だと思つていたら、知事も行事の後で県庁の近くまで戻ってきていましたので、すぐに対応することができました。そういう意味では幸いだったと思いましたが、これは本当に大変なことになったと直感し、（地震が）海で起きていたら、間違いなく津波が来るだろうと思つていたら、そのとおりになってしまいました。報道を聞きながら、「これは本当に危ない、大変だ」と言っていると、すぐに災害対策本部を知事が設置しましたので、活動を始めました。

※宮城県では、およそ37年周期で宮城県沖地震が発生するといわれている。

## やれることはやり 知事は大事な判断を

震災前から、災害発生時は危機管理監がある程度さばけるように職務権限を付与されていました。ですが、今回の東日本大震災はとんでもない被害だったので、実際は一人では背負いきれないのが大いにあったと思います。発災初日だけでも災害対策本部会議を4回やっていて、何をどうすればいいのかということについては、改めて誰がどうこうということもなく、私たちが担当部局を超えて、やれることをやっていましたし、部長たちも臨機応変にやれることはほとんどんやっていました。

もちろん、知事にトップとして最終的な決断・判断をしていただくことは大前提としてありました。国への対策であったり、極めて大事な、政治家としても厳しい選択や判断を迫られたりというようなことについては、知事に情報を上げ、判断を仰ぎました。例えば、御遺体をグランディ・21で一時引き受ける、といったことです。そのことについてもかなりいろんな意見がありました。他にも復興のための財源対策などは、やはり知事にがんばっていただかないと駄目でしたから、そういったことは知事にお願いしました。

災害対策本部会議は全部フルオープンでやりました。あれはすごく良かったですが、部局間でいろいろもめるようなこと、例えば、土木部と環境生活部で震災廃棄物の処理対策で考え方が異なる件などは、あの場でわああととはやれません。そういうことは別の場で意見交換をしました。「こういう格好でい

こうよ」「これは今日はやめておこう」とか、そのような話をあらかじめしていたのです。各部局も部長も、自分が担当していない部局の課題などについてもインプットされるので、非常に参考になったと思います。

## 燃料不足の解消を

地震によって、仙台港にあるJX日鉱日石エネルギーの仙台製油所の一部が火災になり、すごい勢いで燃えていたので半径2km以内には入れなくなりました。向かいの塩釜港の油も使えなくなってしまうと、一時的に大変な燃料不足に陥ったのです。もともと、ガソリンスタンドもほとんど被災しましたから、最初は恐らく県内で四つか五つくらいしかスタンドは開いていませんでした。9割くらいまで戻るのが2か月くらいかかったのではないのでしょうか。仙台港の製油所の火災は3月15日に鎮火しました。

その間、運河や塩釜港に、がれきやコンテナが浮いたり沈んだりしていましたから、それを海上保安本部や県警、自衛隊にお願いして、啓開作業をやっていただいて、とりあえずの航路を確保しました。火災が止まった後は、製油所にある油を少しでも被災地に届けなければなりません。電気が駄目でしたので、手回しポンプでドラム缶に移すしかなく、作業効率が悪いわけですが、それでも数日間、関係者の方々が必死になって、少しでも被災地に届けようとやっていた姿を見ると、本当にありがたいという



気持ちでした。やがて航路確保ができ、小型のタンカーが入れるようになって、少しずつ回復し、燃料の不足は沈静化に向かいました。

当時、ガソリンスタンドには営業開始の前日から長蛇の車の列ができ、置きっぱなしになる車も出てきて、大分もめ事もありました。災害対策用の車の給油を優先するようお願いしたのですが、「ガソリンがないのでなんとかしてほしい」という要望はかきました。

銀行協会からもガソリンの要望は頂きました。被災地の方々はお金がありませんし、ATMも壊れています。当座、必要なお金を被災地に届けなければいけない、そのためには車が必要なのですが、燃料がありません。「なんとか助けてほしい」と協会から連絡があり、台数限定でガソリンを入れ、被災地にお金を運んでいただくことをやりました。

人工透析患者の方の対応も大変でした。患者全員を県外移送はできませんし、透析には水が必要です。定期的に水を運んでいただく手立てを水道協会にも考えていただきました。

毎日、毎日、日替わりでテーマが出てきました。「チームを作って検討します」などとやっている間に合わないのです。ある程度、即決でいかなければならず、日々、その繰り返しでした。

### 真っ先に駆けつけてくれた兵庫県

阪神・淡路大震災の頃の兵庫県知事は貝原（俊民）さんでしたが、当時の副知事、後に知事になられた井戸（敏三）さんは昭和56年かな、宮城県の財政課長をなさっていました。そのとき、昭和53年に発生した宮城県沖地震の災害復旧も担当されていたのです。宮城県に非常に思い入れがあった方で、しかも阪神・淡路大震災のときに宮城県も支援・応援に駆けつけたこともあって、井戸さんから真っ先に連絡を頂きました。「大丈夫か」「なんでも支援したい」ということで、保健福祉の医療チームを連れて駆けつけてくれたのが兵庫県でした。何日後だったかは覚えていませんが、ものすごく早い時期です。

私は、井戸さんを南は（名取市の）ゆりあげ 閑上、北は東松島市まで御案内しました。東名とうな運河の辺りか、家が何軒も、車も随分沈んでいて、鳴瀬第二中学校の辺りががれきだらけで大変で、自衛隊の頑丈なジープでやっと入れるようなどころでした。案内しながら、東松島市の避難所を訪れると、ちょうど兵庫県の支援チームが到着して、お年寄りたちの介護をしていたことを覚えています。

そのときに避難していた方に「兵庫県からも支援にきてくれました」と話をしましたら、被災者のお一人が「私、兵庫に行きました」と。ボランティアで、ですね。考えてみると、皆さんは恩返しにきてくれているようなものですね。そういう温かい光景も少し目にしたりして、こうして復旧が進んでいくのかなと思いました。

## 戦後の闇市のようだった一番町

時間を見つけて、仙台の町はどうなっているのかと思いつきながら出て行って、ぐるーっと歩きました。一番町は戦後の闇市みたいな状況でした。ナップサックを背負った人がたくさん出ていました。一番町の辺りで、ネギの束を持って1本いくらと言って売っている金髪の人だったり、お米を持ってきて袋に入れて、いくらか言っている人がいたり。お店はほとんど閉まっていますが、限定的にドラッグストアとかが開いていました。そこに長蛇の列ができて、例えば、最初20人入れるとか、一人何点までとか、そんなことをやっていました。これはすごいな、昔の闇市みたいな状態だなという感想を持ちました。それはしばらく続いていたでしょうか。その中でやはり、立派なお店もあるなと思ったのが、偶然出くわした果物屋さん。イチゴを何百個か、1パック250円だったか、200円だったか、一人1パック限定で売っていたのです。恐らく手に入れるのも大変でしたでしょうけれども、少しでも被災した方々に食べてもらいたいという気持ちだったのでしょうか。そんなことがあったり、その辺の八百屋が格安でありつたけのものを出していたり、非常に感動しました。

## 災害時に痛感した上下水道の大切さ

最初はとにかく人命救助で、その次は、生活インフラをはじめとした生活環境の確保でした。阪神・淡路大震災は直下型で、被災の範囲が割と限られていました。ところが今回の東日本大震災は非常に広範囲で被害が発生し、交通網をはじめとして、上下水道から電気、何から何までみんな止まった状態になりました。

下水は本当に大変でした。下水ですから海拔の高いところから一般的には自然流下で流れてくるので、当然、一番末端の海に近いところはあふれてしまうのです。宮城県の流域下水道も多賀城などで、どんどん溢水するわけです。それで窮余の一策で、砂押川と貞山運河で、川を開削して途中から川に流しました。そうでないと、どんどん詰まっていってあふれてしまいます。だから多賀城の終末処理場の周辺も大代地区の周辺も、臭いがひどく、すごい状況だったのです。そんなこともあり、川に一時流すことを決断して流しました。川の管轄というのは、一級河川ですと多くは国、つまり東北地方整備局ですし、それ以外は宮城県をはじめとする自治体ですので、一定の手続は必要ですが、やはりいざというときに、非常事態にいろいろな方策を考える際、迅速な調整を可能にする「砦」<sup>とりで</sup>のようなものはやはりあってもいいのかなと思いました。

数か月たち、まだ下水の最終復旧ができない時期に内陸部の市町村を回ったのですが、村田町とか柴

田町とか、あの辺もまだ下水は制限されていました。水洗は使わないで、だからトイレに行くと、かごと紙が置いてあって、それをごみにして、というやり方をまだしていました。水はある程度使えたのですが、流すと詰まってしまうため、市町村の方もよく考えて、住民に啓発してくれたということがありました。上水道・下水道は本当に大切な生活インフラだと思います。

また、上水道はパイパスとなる管を整備し、万が一、片方が被災して使えなくなっても、問題なく送水できる仕組みも必要だと感じました。仙台市内と周辺地域のうち、大倉ダムの水を使っているところはいち早く供給できたのですが、仙南・仙塩広域水道を使っているところは県南から順番に復旧しないと通水できず、私が住んでいた多賀城市は最後の方でした。

あのときにパイパスがあったら、もつと早く通水できたかもしれないということで、宮城県はパイパス工事を始めたはずですが。広域水道の一方が駄目なときは、もう一方を使えるようにする、というやり方です。ふだんはあまり気にならないかもしれませんが、やはりこういうことも必要なかもしれない、決して無駄な投資ではないかと思いました。

小さな政府とか民営化とか、よく言われますが、それが全て正しい結果を生むとは限らないということも考えながら、行政に携わる人間は仕事をしていくべきではないかと思います。あれだけ広域の災害になると、下水道の処理に係る河川など、いろんな組織と調整しなければならぬが、行政機関同士からスムーズに調整が行えたという面もあります。

## 内陸の自治体を訪ねて

今回の東日本大震災では、海沿いの市町がものすごく取り上げられ、援助の手も差し伸べられましたけれども、内陸も被害はあったんです。にもかかわらず、津波で被災した市町を支えるために、内陸の町はいろんな支援もやってくれました。その割にはあまり顧みられることがなかったんです。

内陸の市町村の被災状況と今の状況、それに首長の思い・考え方を聞かないといけないと思うって、随分いろいろと御意見を頂きました。内陸の柴田町や村田町では、発災から数か月後でしたけど、下水の制限をしていて、「まだこんなに苦労しているんだ」と思いました。

あの頃、もう一人の副知事の若生さんは産業再生のため、企業を一生懸命回っていましたので、市町村は大体私が回りました。「今頃きて(遅い)」とは言われませんでした。行って良かったです。やっぱり、皆さん、本当に沿岸部をなんとか、できるだけ助けたっていう、そういう気持ちがあふれていました。「おらほのとこ」(※宮城の方言で「自分のところ」が)という感じはなくて、「皆さん、すごい」と思いました。

## 自治体支援の現実

自治体の支援なのですが、御承知のように宮城の場合は気仙沼市から山元町まで、全ての沿岸市町が被災しました。大勢の方が亡くなり、役所・役場の職員で亡くなった方もいらっしゃいますし、困難の中から復旧がスタートするわけですが、やはり人材不足が問題でした。当然、被害の大きいところは混乱していますし、被災エリアの大きいところほど深刻なわけです。例えば、石巻市などは合併直後で、内陸から半島、海沿いまで、旧雄勝、河北、牡鹿おしかがあり、内陸に河南があるわけです。ああいったところにきめ細やかに対応するためにはどうしても人材、人の絶対量が足りません。それで数多くの職員を派遣したのですが、災害に即応しなければならぬという使命感を持っていて、行動力と決断力のある人間でないと対応しにくいのです。適材適所と言われてもなかなか難しいのです。

人を送ったけれども、「何もしてくれない」と現場から不評で、人をどんどん入れ替えたりしたこともあったり、段々その自治体の事情が分かってくると何が欠けているのが少しづつ見えてきますので、その欠けた部分に人を送り込むというやり方をしたり、いろいろなことがありました。

## 依頼し続けた自治体職員の応援

人材という意味では、私は毎年、全国の知事、副知事に電話をかけ続けました。毎年、派遣人数が変わってくるんですね。「派遣に御協力いただきありがとうございます。具体的な人数については人事当局の方から詰めさせていただきますので、来年も是非とも派遣を維持していただけませんか」とか「派遣人数を増やしていただけませんか」という調整を毎年やっていました。相手は人事を担当している副知事さんが中心です。それが私の仕事。何月だったか、秋に行っていました。

依頼しながらも相手に申し訳ないという気持ちがありました。どこの自治体においても人が足りないのに、「そこをなんとか」と依頼するわけです。かなりつらかったです。でも本当に皆様、一生懸命対応してくれてね。宮城にきていただいた派遣職員の激励に、時々上の方がこられるんです。兵庫県兵庫の井戸知事さんなんか、毎年のようにこられていました。

全国的に見て、公共事業はバブル崩壊以降、どんどん減っています。それに併せて土木の技術職員も採用を抑えて、かなり減ってきていたのです。今回、震災があって、臨時で任期付職員などを採用し、ある程度対応できたからいいですが、これ以上少なかったら市町村に送る人材もいかなかったかもしれません。そういうところがある程度見ておかないといけないのかもしれない、という思いはあります。確かに無駄は省きたいですが、必要な人材の数というものもあるのではないのでしょうか。

## 地方債による財源確保から国の全面支援による復興基金への進歩

財政上、県の仕事は復興計画を作って、あとはとにかく国への要望です。そのときに一番最初に目指したのは、阪神・淡路大震災で初めて認められた「地方債による財源の確保」でした。確か最初6000億円、あと3000億円追加で9000億円くらいでしたでしょうか。そして、自分で地方債を発行するわけです。その地方債を金融機関に引き受けていただくのです。その上で、発行した地方債を原資に、兵庫県では受け皿となる公益法人に貸付けを行い、公益法人はそれを原資に金融機関の持つ債権を買取ることにより、もともとは金融機関が受け取ることになっていた利子を受け取ることができる。そういうやり方で財源を調達したのです。ところが地方債制度ですから、総務省に認めてもらわないとできません。

最初、こうした財源確保をなんとかしなければいけないので、国に相談に行ったのです。すると、国からは「まだ結論を出すのは早いのではないか」と言われました。その意味は、「復興基金の原資として地方財政をどう運用、活用するかについては、今、国でもいろいろと考えているから、まだそこまで焦る必要はない」ということだったのではないかと、後で思いました。

最終的には兵庫県のような地方債発行対応ではなく、国の予算で復興基金という、原資そのものを供給してくれましたから、これはもう阪神・淡路大震災のときの財政支援からすると、ものすごい進歩です。進歩どころか、借金ではありませんからね。あれは非常に大きかったです。

兵庫県は今でも苦しんでいると思います。地方債残高、公債費比率が高い自治体として、そこは兵庫県の井戸知事からも随分言われました。ただ、あの頃の金利情勢と比べると、東日本大震災の発災当時は低金利ですから、地方債の利子で事業費を賄おうとする手法はなじまないのです。本気になって数千億円を稼ごうと思ったら、本当に兆単位で地方債を発行しないと、とてもとても、基金の原資などは作れませんから。そもそもあの当時の金融情勢を考えると無理があったのだらうなど。そういうこともあり、最終的には復興基金なるものができて、全ての県、被災自治体は本当に助かりました。

## 透明性の確保に細心の注意

みんなで議論したのは、震災廃棄物の処理です。非常手段なのです。石巻港にあんなに大きな焼却炉を何基も建てて、しかも無駄になるかもしれないのに。震災廃棄物がどれくらいあるかは実際に測定できないので、概数いわゆる目の子勘定でやるしかないわけです。

膨大な費用を要したこの案件で困難な問題が起きず、しっかりと処理を進められたことは幸いでした。

## これから地域を支えていく子どもたちの心のケアを

すごく気になるのは、子どもたちの多くが悲惨な経験をしていることです。直接親が亡くなった方もいますし、兄弟、おじいちゃん、おばあちゃんを亡くした方もいますし、友達を亡くした方もいますし、精神的に大きな衝撃を受けているわけです。

発災当時、小学校の低学年だったり、いろいろな状況の方がいらっしやいました。表向きの調査では、子どもたちが心を病んでいるというデータがはつきり分かるような形では出てきていないと思いますが、恐らく心の奥底に残っているのではないのでしょうか。これが何かの拍子にどうか、フラッシュバックすることはあるだろうなど、今でもあるのかもしれない。私が、チリ地震の津波のことをずっと夢に見たのと同じように。それを背負ったまま大きくなるとすると、やはり子ども心のケアというのは、これからの大きな課題ではないかと思えます。実際に表には出ていなくても潜在的に心が荒れている子どもたちは、結構いるらしいのです。

これから5年後、10年後、この地域を支えていくのは恐らくその子どもたちであろうと。その子どもたちがどういう心で生きていけるのか、やはり非常に心配であり、大切なことでもあると思います。精神科医の話では、宮城の子どもと福島の子どもはまた違うといえます。福島は目に見えない放射能や、原発事故におびえて長期避難したりしている子どもたちが、とてつもない心の負担を背負っているようです。

宮城は宮城で、目の前で家や親兄弟が流された光景を見た子どもたちが、あれから何年もたって、すっかりがんばっている姿も時々テレビなどで見ますが、そうでない子どもたちもたくさんいます。本当にこれから何が起きるか分からないと考えると、やはり行政も自治体も含めて、当時の子どもたちの心のケアについて、手を抜かないでやっていかないといけないという気持ちになります。

若生 正博

わしろ まさひろ

副知事

在任期間

平成22年7月18日～平成29年3月31日

## 過去の災害と次元が違う

午後2時46分、地震が発生したとき、私は副知事室で書類の決裁や整理をしておりました。あまりに激しい揺れが始まったので「これは宮城県沖地震の再来ではないか※」との考えが浮かび、とっさに過去の経験から地震被害の程度や人々の混乱、またやるべき対応などがまとまりもなく頭を駆け巡りました。同時に秘書が慌ただしく部屋に入ってきて、「栗原市が震度7、宮城県に大津波警報発令中です」と告げ、いよいよ大変な事態になったと思いました。特に沿岸市町の避難指示がどうかと心配しながら秘書課に駆けつけると、知事は公務での外出先から戻る途中とのことでした。その言葉どおり、知事はすぐに県庁に到着し、間を置かずに自衛隊の災害派遣要請を指示され、また第1回目の災害対策本部会議を午後3時30分に開催することを決定しました。

また、地震発生から30〜40分後になると宮城県の津波予想規模が6mから10m以上と告げられ、庁内の非常用電源でテレビを見ると岩手県の港が津波に襲われる大変な状況が映し出されていました。そして、それはやがて本県沿岸部の悲惨な映像へと移っていきましたが、その頃には私は「この災害は過去の様々な災害対応では役立たない異次元の対応になるのでは……」と実感したことを覚えております。

※宮城県では、およそ37年周期で宮城県沖地震が発生するといわれている。このときは、1978年の宮城県沖地震から30年以上が経過していた。

## 知事に代わり総理と上空から被災地を視察

新幹線が不通の中、その日（3月11日）の夜には、国の現地対策本部の先遣隊が県庁に到着し、翌日には菅総理大臣が福島と宮城に視察にいらつしやる旨を告げられました。知事は、「人命救助が続いている混乱した中で何が起きるかもしれない、県庁を離れることで緊急事態への対応が遅れることになってはいけない」と発言されたので私が代行で総理に同行することになりました。

総理一行は大型ヘリで霞目<sup>かすみのめ</sup>のヘリポートに到着し、そこから石巻方面を目指しました。私から総理には、まだ情報収集中であるが壊滅的な被害であること、また現在は人命救助を最優先に、昨日中に自衛隊、海保、警察に依頼して活動していただくこと、さらに沿岸部は甚大な被害を受け海水につかっただけであり現状把握すら難しい状況であること、また内陸部も含めライフラインの被害が広範囲であることを申し上げ、国の全面的な支援をお願いしました。

また、ヘリが松島から石巻へ進むにつれ、地図上で見慣れた海岸線と異なり、あるべき陸地がまるで海になってしまっている光景がいつまでも頭に残りました。



## 石巻市の惨状

発災から4日目（3月14日）は、国の現地対策本部長とともに石巻市を訪れました。石巻駅に近づく  
と、いまだ海水は退いてはならず、その上に渡り板を置き、人々が通れるようにしてありました。その  
渡り板の上に石巻市長や安住代議士、商工会議所会頭、地元県議の皆様方が待つており、「御覧のお  
りだ。何から手を付けていいのかわからない状況だ」と悲痛な表情で話されました。また、交通や通信  
が途絶えている地区があり、特に牡鹿半島部と雄勝が問題だという話もあり、同行していた東北地方整  
備局長から衛星無線機器を早急に対応する旨の回答がありました。

その後、石巻市長、会頭と別れ、日和山へ向かい、途中避難所になっている学校の体育館に行きまし  
た。中は大変な人混みで、その上寒く、眠ることさえできないような厳しい状況でした。係の人に聞く  
と、食事は一日にパン1個ぐらいで、食料・飲料水が絶対的に不足、トイレットペーパー含め衛生用品  
がない、人が多すぎてトイレは汚れ放題、石油ストーブが不足、灯油はないので我々が自宅から持ち寄  
っている等々、発災から4日たつても混乱の最中であり、その混乱はますます大きくなるのではないかと  
思われました。また、市街地にある避難所がこのような状況であるので、交通・通信の不便な地区に  
ある避難所が大変気になりました。

次に、眺望の利く鹿島御児神社（通称・日和山神社）まで登り、海の方角を見下ろすと、さらに悲惨

な姿が広がっておりました。左手（北方向）の魚市場方面から右手（南方向）の日本製紙の工場まで壊  
滅的な状況で、特に正面（東方向）は倒壊した家屋が一面に広がって無残にもがれきと化し、暗澹たる  
気持ちになりました。

また、視察途中、市街地周辺を車で通りましたが、道路は水が退いたばかりのぬかるみで、津波をか  
ぶったままの店舗がある一方、店内の備品を外に出し黙々と後片づけを始めた店など、様々な悲惨な光  
景を見るにつけ、被災された方々の負った心の傷はいかほどだったのかと推し量るまでもなく、また、  
これから長い道のりかもしれないが是非とも立ち直っていただきたいと願うばかりでした。

なお、申し上げるまでもなく、後日被災されたほかの市町を訪れ、現状を把握するとともに、国や県  
への要望などもお聞きしてまいりました。

## 非常時の執行部体制

従来の県の災害対策本部は、各部署局長以上に教育長、県警本部長を加えたメンバーですが、今回の災  
害被害があまりに甚大であること、また県民生活や産業全般に影響が及んでいることから、自衛隊、海  
保の参加に続き、順次国の主要な地方機関や電力会社などにも参加いただきました。このことにより、  
人命救助を最優先としつつ、家屋、ライフライン、道路、港湾、空港、医療機関、学校などの被害の全

体像と避難者数、避難所数、食料・物資の輸送状況や応急復旧工事の進捗などの情報共有をメンバー全員で図り、また必要によってはその場で調整ができる体制を採りました。

一方、県庁内部でも時間を争う問題・課題が目白押しでありますので、「情報の共有化」と「知事への情報の一元化」に努めました。このため知事をトップとする部長以上のメンバーによる幹部会を毎日（必要に応じて複数回）開催し、各部署などが毎日直面する問題・課題の情報共有や検討・調整などを行いました。さらに突発的な案件はまず知事に状況を伝え、我々副知事は事後報告で良しとしました。いずれにしても、震災直後しばらくの間は、大なり小なりの問題・課題が連日、同時多発的に起きていたように記憶しております。このため知事をはじめ我々も含め幹部は県庁舎での寝泊まりが常態化し、職員の大多数もまさに同様の状態だったようです。しかし、もちろん我々だけでなく、国、市町村、自衛隊、海保、警察、医療・福祉・建業土木、エネルギー関連や交通、金融、そして各企業や生産者等々、まさに全県挙げての非常時であったわけですので、当時の関係各位の皆様に対する敬意と感謝は尽きません。

### 災害廃棄物（がれき）処理

今回の震災では、災害廃棄物が当初の見込みで1500万t〜1800万t（県内の一般廃棄物の年間発生量の約23年分）という驚くべき数量でありましたが、これは家屋被害だけでも全半壊合わせて約

23万8000棟であったことを考えれば、当然と言えば当然です。またこのほかにも、津波堆積物が約1420mありました。

環境省は、阪神・淡路大震災の経験などから立ち上がりは早く、省内に対策本部を設置するとともに被災3県に担当チームを派遣し、常時県や市町村と情報交換や打合せができる体制を設けました。このことは、今後の災害廃棄物処理をスピーディーに進めることに大変役立つと思っております。具体的には、環境省は倒壊家屋や家財、流出自動車や船舶などの処理方針を3月中旬に公表し、これら市町村での一次処理（仮置場への集積）を促進しました。ちなみに、流出自動車については、県でも必要に応じて所有者の意向確認をしながら1万台近くをリサイクル業者に引き渡す処理を行いました。

さらに環境省は5月に、被害が集中した沿岸被災市町の災害廃棄物の最終処理についてマスタープランを策定し、処理推進体制や財政措置、処理方法としてスケジュールなどを取りまとめ、本県においてもこれに基づき検討を急ぎ、7月には「災害廃棄物処理実行計画（二次案）」を取りまとめました。この内容の概要は、これらの事務事業は被災市町に代わり県が受け持つこと（独自に処理が可能だった仙台市、利府町、松島町を除く）、処理期限は平成26年3月末、早期処理を効率的かつ交通渋滞などを勘案し円滑に行うため沿岸地域を4ブロックに区分（気仙沼、石巻、宮城東部、亘理<sup>わたり</sup>名取）、さらに実際の処理に当たっては、被災市町の一次仮置場に対し、県で二次仮置場（分別、破壊、焼却などを行う）を整備すること、さらに処理に当たっては資源再利用や騒音、粉塵<sup>じん</sup>、放射線量など環境への配慮事項などが盛り込んであります。

また、この実行計画を実施するに当たり、災害廃棄物量の再計算はもとより、事業費の見積り、事業者の選定方法、二次仮置場の用地選定等々、廃棄物担当職員が経験したことのない仕事や市町当局、地権者との調整も多々あり、他部局の手を借りながら短期間でまとめ上げました。担当職員にはまさに不眠不休の期間で、大変な苦労をかけたと思っております。

一方、これらの事業スキームとは別に、内陸部や沿岸市町の一部では、近県や関東圏、また遠くは九州方面への災害廃棄物の搬出を行ういわゆる「広域処理」も実施しましたが、住民の放射線量に対する反対を懸念し（もちろん、本県からは安全基準値以下で搬出するのですが）、引き受ける自治体などが少なく全国的な広がりになりませんでした。ちなみに、受入れを表明してくれた県外の首長には私自身がお礼に赴いたこともありました。

### 応急仮設住宅と災害公営住宅

避難所から応急仮設住宅への移行は、震災からの復旧に当たり喫緊の最重要課題の一つであり、度々幹部会でも取り上げられる事項でした。住宅建設は私の直接の所管ではありませんでしたが、担当職員には大変な御苦労があったと思います。

震災直後からしばらくの間、被災市町は庁舎自体が被災し通信をはじめ庁舎機能が不全状態であり、住民の安否確認や避難所の開設・運営、食料・物資の供給など緊急を要する業務が重なり、絶対的なマンパワー不足に陥っておりました。そのような中で市町は応急仮設住宅の必要戸数や建設用地の選定といった市町の役割を負う余裕はなく、県の担当者が市町を直接訪問して調査を開始しましたが、被災住民の所在すら不明の方々が多く、時間を要したと伺っております。そもそもこの必要戸数は、その後の民間賃貸住宅を借り上げる「みなし仮設」（賃貸型応急住宅）制度の創設や、圏域外への転居等被災住民の事情変更も加わり、正確な数を把握することは難しく、また適地用地やその規模の検討も手戻りしながら解決するという状況であったようです。さらには、風呂の追いだきや玄関網戸の設置など構造上の要望にも応えながら、できるところから建設を始め、4月末の一次完成から、冬の寒さが到来する前の9月末には全戸完成※にこぎ着けたわけです。

いずれにしても、当初の国の事業スキームでは、県は建設、市町は用地の選定と住宅の管理という役割分担でしたが、震災発生直後からしばらくの間は多くの場面で県の関与が求められたこと、また建設業者もガソリン不足、宿泊所不足など今後の参考になる事例が見られた取組であったと思います。

一方、本格的な復旧事業である災害公営住宅の建設については、被災市町の庁舎機能やマンパワーも改善してきたことから、地域の実情に最も詳しい市町で受け持っていたことにしました。

※県整備分。市町整備分を含めた完成は平成23年12月末。

## 防潮堤の問題

防潮堤の在り方は、今回の震災の教訓を踏まえるまでもなく最優先で取り組むべき事項の一つであり、国の東日本大震災復興構想会議や中央防災会議でも取り上げられた事項でした。これらの議論を踏まえ6月には中央防災会議専門調査会からの提言や海岸を所管する関係省庁から通知が出され、被災3県は数十年から百数十年に1度の頻度で発生する津波(L1)に対応し、かつ構造的にはL1を超える津波(L2)に襲われても壊れにくい粘り強い防潮堤の建設を進めることとなりました。その後、本県でも国の通知に示されたシミュレーション手法により、地区ごとの防潮堤の高さを認定し公表しました。

しかし、建設のための地元説明会が始まると、特に防潮堤の高さが従来と比べ相当高くなる地区で反対意見が多く出されました。もちろん工事は喫緊の課題ですが、地元住民の理解も大切です。このため何度となく説明会を開いた地区もあります。

そもそもの防潮堤建設の目的は、L1レベルの津波から命を守り切ることです。春夏秋冬、24時間、子どもからお年寄りまで、さらに障害をお持ちの方々まで全ての地域住民と、地理に不案内な観光や商用で訪れる方々、全ての方々の安全と命を守ることであり、当然県内統一した考えのもとでの基準でありますので、我々としては反対意見に真摯に耳を傾け、また丁寧の説明し、基準内での変更などには極力応じながら理解を賜る努力を続けました。

## 水産業復興特区に関する議論

本県は豊かな水産資源を有する我が国有数の水産県です。この水産業が今回の震災で大打撃を受けました。また、本県の水産業は震災以前から担い手不足や高齢化という問題にも直面しておりました。このため沿岸漁港では今後再建資金も含め、漁業を営むことが厳しくなり衰退していくことが危惧されました。同時に沿岸漁業者の収益増を図り、若者の参入にもつながるよう生産から加工、そして流通まで一貫して行える経営体、いわゆる水産業の六次産業化を、民間活力を活用して行うことも今後は有効ではないかと考えました。単に元に戻す復興ではなく一歩先の復興、つまり創造的な復興の視点が重要ではないかということです。

そこで知事が5月の国の東日本大震災復興構想会議で提案したのが復興特区としての「水産業復興特区」です。詳細は知事の著書である『復興に命をかける』に載っておりますので割愛しますが、この提案を皮切りに県漁協は水産業復興特区の創設の撤回を求める要望書や反対署名を提出するなど県との対立が深まりました。

県漁協の主な反対意見は、民間企業が参入することにより浜の秩序が乱れる、民間企業は経営悪化するとすぐに撤退し、漁民だけが迷惑を被る、担い手不足は組合員による協業化・グループ化でカバーできる、などであり、県漁協とは私も含め度々話し合いをしました。結果としては、これらの話し合いは平行

線をたどりましたが、県としては、県漁協の民間参入に係る不安については県が責任を持って対応することなど誠意を持って理解を賜るべく努めたつもりであります。

一方、漁民の中には民間と組んで漁業を続けたいと希望する方々も現れ、翌年（2012年）には、民間企業との合同会社が設立され、県議会での討論や海区漁業調整委員会への諮問・答申を経て、合同会社への免許付与となったものであります。現在も若手社員も入り（漁業者は社員となります）、問題なく活動していると聞いております。

### 原発事故と汚染廃棄物問題

原発事故に伴う放射能汚染は大きな問題でした。震災後県内産の農産物は放射能を測定し安全性を確認した後に出荷しておりましたし、沿岸市町の災害廃棄物の二次仮置場の焼却施設では排煙の中に基準値以上の放射能が含まれていないか常時測定しておりました。しかし、手つかずに残っていた問題が、特に稲わら・牧草でした。原発事故で排出された放射能が雨により降り注ぎ、県内市町の稲わら・牧草に蓄積したのです。当初の推計量は稲わら4800t、牧草11万t、該当市町村の数は26で、県内全市町村の4分の3に当たりました。

また、これらの処理について環境省は関係各県に対し、8000Bq/kgを超えるものを「指定廃棄物」

と指定した上で、国の責任で排出した県内で処理すること、一方で8000Bq/kg以下のものは一般廃棄物とみなし、市町村の責任で処理することを伝えてきました。しかし当該市町村では、住民の理解や風評被害など課題が大きすぎることから、広域行政圏内の焼却施設で処理を進めるところはなく、保有する農家などに保管されたまま経過しました。

このため県が音頭をとる形で、震災の翌年10月、第1回目の市町村長会議を開き、各首長の意向を確認し、保管農家の負担感の大きい指定廃棄物の処理を優先し、その最終処分場を県内1か所とすることを決定しました。この市町村長会議は、私が退官する平成28年まで計12回開催されその後も続くなど、この問題の根深さ、影響の大きさが分かります。また会議の主催は会議の内容により国、県、そして両者の共催など様々でした。

この会議の推移を簡略に申し上げれば、第4回目で最終処分場の候補地を3〜4か所決め、その後詳細調査を実施の上、その結果を基本として環境省が1か所を提案することが決まり、平成26年1月の第5回目の会議で、栗原市、大和町、加美町の地区が選定され、その後第7回目の会議で各首長の意見を取りまとめ「市町村長の総意として詳細調査の実施はやむを得ない」との結論となり、3か所同時のボーリング調査（地質・地盤など）を実施することとなったのですが、加美町の住民による反対が強く、環境省が調査に現地に入ることすらできない状況が続き、指定廃棄物の最終処分場は暗礁に乗り上げた状態になりました。

このため県では、できるものから順次進めていくこととし、指定廃棄物については再測定をし、自然

減衰により8000 Bq/kgを下回ったものは指定を解除し、通常の処理方法で行うとともに、従前より8000 Bq/kg以下のものの処理を進められないか検討しました。しかし、平成28年末に開かれた市町村長会議では焼却せずに、汚染稲わらや牧草を肥料化することやすき込みにより濃度を低減する案などの発言があり、首長全員の合意に至りませんでした。

しかし、その後も汚染廃棄物全体の自然減衰による濃度低下や農林地還元による処理も見られ、平成29年7月の第14回会議で指定廃棄物を除く8000 Bq/kg以下の3万6045 tについて、農林地還元や自圏域での焼却開始またその焼却能力を減少させないため他圏域が焼却圏域の一般廃棄物を受け入れることが合意され、現在に至っております。

また、この放射能汚染問題は、指定廃棄物の処理や丸森町の汚染表土の最終処理、さらには隣県の海洋放出による風評被害懸念など、まだ決着途上の問題も残っております。

### 終わりに（温かい御支援への感謝）

震災発生から10年がたち、復興事業もハード面ではほぼ終わりに近付いておりますが、忘れてはならないことがあります。それは、宮城県が世界各国そして国内の皆さんから賜った温かい御支援です。

震災発生直後から、多くの国の大使館や領事館関係の方々や県庁を訪れ、御支援や激励を受けました。

また、友好関係を締結している米国デラウェア州知事や中国吉林省庁をはじめ台南市長や香港貿易發展局長など要人の方々、さらに海外の宮城県人会の方まで遠路足を運んでくださいました。

また、国内は団体・企業をはじめ、アーティスト・ミュージシャン・俳優・アスリート等々様々な方々が、たくさん激励に訪れてくださいました。もちろん政府関係者や自治体からの職員派遣はもとより、企業ぐるみでの支援隊や多くの一般ボランティアの方々、共に復興に取り組んでくださいました。さらには、日本赤十字社などを通じ、多くの方々の御寄附も届きました。

私も、知事代理で時間の許す限り訪問してくださった方々にお会いしましたが、多くの方々から「今、一番何がお困りですか」「何が必要ですか」という質問を受けました。それに対し答えますと、「この支援金を役立ててください」とか「帰ってから仲間に伝えます」という温かい返事を頂いたものです。

もちろん、知事や私たちは後日手分けしてお礼に伺ったり、お礼状を送付したり、できる限りのことはしましたが、それで済むことはありません。これらの方々との絆きずなを大切に、太くしていくためにも、被災地はもとより宮城県全体がしっかりと再生・発展を続けなければいけないと思っております。

今野 純一

こんのじゅんいち

総務部長

在任期間

平成22年4月1日～平成24年3月31日

## 発災直後からマニュアルどおりに動き始めた

震災が起きたのは、ちょうど議会をやっているときで、予算分科会という各課の予算を審議しているときでした。その分科会が終わる日が3月11日だったんです。午後2時半ぐらいに終了し、「これで今議会は実質的に終わりだ」と非常に解放感があり、議会の庁舎の1階で議員さんや職員と何人かで談笑していたところで、緊急地震速報が鳴るのと同時にグラグラッときました。

揺れが収まった後は、まず、議会の庁舎の3階の渡り廊下で本庁舎に移りました。5階の危機対策課に行ったときには担当の職員の方々がもう一生懸命動き始めていました。机の上がゴチャゴチャになったり、いろいろな物が倒れたり、執務室の中は混乱状態でしたが、ただ、建物がしっかりしていて人の被害もなかった。初動でどういうことをするかというのは、総務部の中にある危機管理監の指揮で全てが動くということになっていましたし、もう何度も訓練して役割も決まっていますから、それぞれ発災直後に自分たちが何をやらなければいけないか、分かっていました。自衛隊や市町村との連絡など、マニュアルに従って動き出しているなど、危機対策課の職員たちの動きをある程度確認し、午後3時ぐらいまでは自分の部屋に戻りました。

## 政府現地対策本部の部屋の確保

部屋に戻った後は、私自身があちこち動き回って何かをやるといことはそれほどありませんでしたが、その日から5月の連休あたりまでずっと、職場に泊まり込みとなりました。私だけでなく大半の職員が泊まっていましたね。

最初の数日は、とにかく、いろいろなことが錯綜さくそうしていました。まずは、その日の夕方に総務省消防庁の緊急消防援助隊がきてくれました。その対応が一つありました。それから国の部隊がきました。その人たちの部屋を用意して差し上げなければいけない。それは全くの想定外でした。国の方々が来れば、当然、国の合同庁舎とか、自分たちのテリトリーの中でどこかに置くのだろうなど漠然と思っていたのですけれども、県庁向かいにある国の合同庁舎もかなり被災していたらしくて……。

一番いい部屋は本庁舎の2階にある講堂という大きな部屋です。ところが、そこはもう県の災害対策本部にしていますので、国の人たちが入れる程度とまった部屋は11階の会議室しか用意できなかったのです。記者会見室など、そこその部屋もありましたが、スペースが十分確保できる部屋というところで、しょうがなく11階に入ってもらいました。エレベーターが動かないので気の毒でしたが、階段で11階まで上がってもらったんです。3月11日から最初の何日間かは、一日に3、4回、災害対策本部会議が開かれ、彼らはその度に11階と会議が開かれる4階とを階段で上がったたり、降りたりしていま



した。途中で「なんとかならないか」というぼやきが出てきて……、でも、もうスペースがないのでどうしようもなかったのです。

国といろんな話を折衝、調整しなければならぬので、その窓口となる方が県庁にきてくれるのはありがたい話でした。道路どうする、下水が壊れた、仮設の住宅どうする、とか、各省とすぐに話をしなければならぬわけですよ。すぐにいろんな話が出てくるので、とりあえず身近なところにてくれるというのは非常にありがたい。あのとききてくれた国の人たちは、特別威張るというテレビドラマみたいな話は全くなくて、非常に熱心で、スムーズに進んだ感じがしています。

### 庁舎に避難した方々と職員のための食料を確保

その後、停電で、この界限も真っ暗になったんですが、幸い庁舎は非常用の発電が動いて、周囲から見ると、周りが真っ暗な中で県庁だけが明るいという状態でした。そのため、避難する人がいっぱい押しかけてきたのです。1階のロビーと2階のちよつとしたロビーは避難してきた人たちがものすごく多くて、なんでこんなに人があふれているのかと思いましたが、現場を見て「ああ、なるほどこういうところか」と納得しました。特に若い人たちが携帯やスマートフォンで電源を探していたんですね。彼らはどこからか、いっぱい差し込みのあるタップを持ってきて、みんな充電していました。何百人ぐらい

押しかけたのか、すごい数だったのです。

幸い、県庁界限は電力の幹線があるので、電気の復旧は早かったです。だから、県庁も市役所も、多分、その晩のうちに電気が通ったと思います。

ただ、そうこうしているうちに水道が止まり、充電目的の人の中にも水が欲しいとか、お年寄りや薬を飲みたいのだけれど、水がないという話などもありました。そして、今度はその人たちの食料の問題も出てくるわけです。県庁内の職員の食べ物もなんとかしなければならぬ。しかも、そのときには、この界限のコンビニは、ほとんど物がなくなっている状態でした。気の利いた人たちが近所のコンビニに走ってある程度のを確保しているところもあったのですけれども、とても足りない。いろいろなところに応援を頼んで、なんとか食料を確保したという状況でした。最初の晩は、対策本部におにぎりやバナナなんかがありましたね。

その対策本部の最初の仕事の一つが、津波でひどいことになっている沿岸部への食料の手配を国に応援要請するというものでした。確か農林水産省に支援をお願いしたと記憶しています。担当職員が、あつげらんかと「60万食頼みました」とか言うので、「すごいことをやっている」と思った記憶があります。そうこうしながら、その間に各市町村や関係機関とのやりとりが、かなり進んだと思います。

県庁舎での食料確保の対応は避難してきた人たちがいなくなるまでありました。何日かあったのかな。備蓄していた食料というのも、そんなにはなかったですし、目の前に避難者の方々がいるのに職員だけが食べるわけにもいかないということもあって。バナナや野菜、果物の類いは多分、市場関係者が差し

入れてくれた物、おにぎりもいろいろなどころから提供していただきましたし、買った分もありました。コンビニかスーパーに急ぎよお願いをして、手に入る分だけ確保したというのもあったと思います。

帰宅困難でいっぱいきていた人たちの対応を行うのは管財課です。4階の知事室があるスペースのそばまで、帰宅困難者の方々が押し寄せつつありましたので、それをガードすることもやってもらった。そういった仕事なんて、地域防災計画にもマニュアルにも書いていないですからね。どこまでマニュアルを作成するかという問題もあります。

庁舎に避難してきた人たちは、1週間はいなかったと思います。備蓄していた毛布などもみんな使っていたのでしたのですけれども、結構、居心地がいいのと、一日2食は出るし、なかなか動きたくない方がいっぱいいらしたんです。あとは、何かの用事で仙台にきていて、遠くに帰りたいのだけでも、交通機関が機能してないので遠距離のバスが通るのを待っている人たちが結構多かったのです。一番早く動いたのは山形経由のバスでした。県庁を出てすぐのところにはバス停があるんです。すごい行列でしたが、皆さん並んで、なんとか数日の間に退庁していただきました。

### 組み上がったいた人事を御破算に

私は総務部ですので人事の仕事がありました。県庁の定期異動は4月1日で、3月11日は遠隔地の東

京や気仙沼などかなり遠いところに転居を伴って異動する人に内示をする日でした。そして、4月1日に異動する人たちの内示が1週間か十日後に迫っていました。その4月1日の定期の人事異動を「さあ、どうしましょう」ということになりました。これは、かなり大変でした。ただ、3月31日で退職する人たちの退職を止めるわけにはいきません。「定年条例」というのがあって定年退職しますから、その人たちの後任は最低限、手当てしなければいけない。でも、それ以外のところは「もう異動を止めてしましましょう」ということになりました。

これからどれぐらい被害が広がるか分からない。県庁という組織で、いろんな災害対応をやらなければならぬときですが、通常の異動だと3分の1ぐらいの人が現場で入れ替わる。特に現場対応を行う出先機関の場合、下手をすると若い人が半分ぐらい替わってしまったりする。そう考えれば、やっぱり4月1日にガラッと異動させるのは無理でしょう。「これは止めるしかないな」と、あまり悩むことなくその日か次の日だったか、そんなに時間がたたないうちに人事課と話をし、三浦副知事にも話をし、「無理だ」というコンセンサスは、なんとなく上にも下にもあったんです。知事と一生懸命そのことで話をしたという記憶もない。「止めますよ」「そうですよね」ぐらいの感じだった気がします。

かわいそうだったのは、人事課の人事担当や各部の人事担当ですね。やっと仕事が終わわり、あとはもう紙を渡すだけという段階になっていたのを「全部御破算、止めます」と。彼らは本当に大変だったと思います。

人事作業というのは、結構難しく、知事部局職員の大体、2分の1から3分の1ぐらいの人を動かす

わけです。あの当時は知事部局の職員は全体で5000〜6000人ぐらいいたと思います。人事作業は、2000〜3000ピースあるジグソーパズルを作るようなもので、人というピースがない、穴が空いた状態だと組織は十分に機能しません。駄目なんです。ところが、もう人事異動を止めると決まったので、そこら中にいっぱい穴が空いている状態です。絶対ここは埋めなければいけないというところだけ埋めて、あとはもう「非常事態だから、ごめんなさい」でした。

定年退職者により穴が空いた部長や所長のポストには誰かが行かなければいけない。部長ポストですが、その下の所長ポストにも、誰か行かなければいけない。さすがに課長ポストで穴は空けられないんですが、当時はどうしようもなく、課長ポストに穴を空けて、次長に課長を兼務してもらったこともありました。さらに、そのもう一つ下の課長補佐のところでも穴が空いたりとか。そういう平時と異なる人事異動を発災後何日間かの間でバタバタとやったのです。1週間もかからずにやったのではないでしょうかね。異動の内示はおおむね例年どおりの時期に行ったと思います。

非常に幸いだったのは、この年はちょうど、3月31日付けで退職する部局長、つまり事務方のトップの人たちの退職者が非常に少なかったんです。人事異動は芋づる式ですから、人事異動の規模という面で幸運なことではあったんですね。あの年に部局長級で退職したのは二人ぐらいじゃなかったでしょうか。発災時点の幹部の顔ぶれで、そのまま新年度の震災対応に取り組めたのは大きかった。とんでもなく混乱しているときに、今まで一緒に働いたことがない人と挨拶するところから始まるのと、これまでずっと一緒にやってた人と、というのでは、スピード感などかなり違いますから。

新規採用職員の扱いも特殊でした。新採用職員は赴任先に行けるのか、行ったとして泊まる場所があるのかよく分からないけれど、行ける人は行けと。行けない人については、赴任先の地方機関を所管している本庁の課とか合同庁舎とか、部の中でうまく考えて、どこかに座らせておいて、ということになりました。当座、ちゃんとした研修もできないし、やってもらええる仕事もいっぱいあるでしょう、と。新採用職員の皆さんには本当に申し訳なかったけど、あの場面ですから。

あの頃、特に沿岸部の配属先は、足を踏み入れられないようなところもいっぱいありました。水産試験場など、誰も施設に入れない状態となっていたところもあります。気仙沼市や石巻市のように何日か水の中で孤立し、人が近づけなかった職場もあります。そのような場所への配属者は、一定期間、県庁舎の関係する課で何か手伝わってもらったと記憶しています。

新社会人として送り出した親御さんたちもかなり心配されたと思うんです。発災前に、どこの事務所配属するかを通知していたはずなので。「俺、気仙沼に行くことになってるんだけど」っていう人もいたはずなんです。

頭の中では、いつ頃まで、この暫定人事異動の体制を引っ張らなきゃいけないのかという思いもありましたけど、通常6、7、8月に、ある程度の規模の人事異動がありますから、4月に手をつけられなかった転勤を伴う異動や、組織上、どうしても人を充てなければならぬポストについては、2〜3か月様子を見て、随時やっていけばいいだろうと。そのぐらいの感じでした。

## 人事と並行して予算編成

人事と並行して、復旧や復興に向けたお金の心配もしなければなりませんでした。役所ですから、お金を使うためには予算が必要なのです。県が仕事をするためのお金は、全部県の予算。ちゃんと準備しないとイケません。例えば、避難してきた人たちに食べ物を出すためのお金も予算で組んでいなければならない。予備費というのがあり、ある程度のことばやれますけれども、道路を通れるようにするなどとあえずの対応をするためのお金は、やはり、予算を組まないといけません。

翌週には閉会する予定でしたが、議会の会期中だったのが幸いでした。震災が発生した3月11日、議員さんも皆、議会棟の中にいましたが、本会議場が一部被災したので皆さんが外に出て議会棟の前庭で本会議を開いてくれたのです。議会庁舎の前、雪が降っている中で、とりあえず会期を延ばしていただきましたので、我々も年度内に予備費が使えるようにとか、予算上のいろんな手続きが、議会をちゃんと通す形でやれたんですね。

そういう意味で3月11日というのは、人事の面でもまだ本当に動かす前でしたし、議会も開会中でしたので、急いでやれば形が整えられるというタイミングだったのです。これが年度末の押し迫った3月29、30日や4月第1週だと、かなり違った対応となっていたかもしれない。

それから、予算編成作業をしながら、「これから長いこと、県は貧乏で苦労することになるだろうな」

と、とっさを感じていました。が、その後、財政課長が総務省といろいろな協議しているうちに、「国の方で財源をあらかた面倒見てくれます」という話になり、お金についての心配が減りました。

## 新年度からは議会対応

新年度からは平常業務でした。もちろん、やっている内容は平常ではないですけども……。5月の連休を目指して世の中が平常どおりとなり、いろいろなイベントもできるようにと、知事も率先し、そういうアナウンスをしておられました。被災地も被災した人たちも状況は大変だけでも、東京やそのほか被災地以外のところで自粛している人たちに、被災地から「もう自粛しないで普通にやってください」とアナウンスできるように、いろいろなことをやっていたという気がします。

発災後の県議会の対応で最も大きかったと思うのは、全議員が参加する「災害対応の特別委員会」をすぐに立ち上げてくれたことです。その委員会を開いてもらえば、現時点で判明している被災の状況をお話できます。そして、どれぐらいの人が亡くなった、どれぐらいの建物が壊れた、道路の状態などいろいろな状況を議員さんたちに公式な形でお伝えすることができました。

議員側からもいろんな質問がありました。聞かれてもこちらも土木部とか農林水産部がどんなことになっているかというのは分かりません。ですから、まずは私が窓口として、いろいろなお話を伺い、

次の委員会や別の場面で御質問にお答えしました。平時ならば、各部長がそろって出席している場面でしたね。

## お客様の対応

視察は政府の方も衆議院、参議院もそれぞれ、多くの要人がこられました。政府関係者や国会議員は知事や副知事に対応いただき、現場では実際に災害対応で動いている担当のセクションが説明をするのが多かったですね。

いろいろな御支援も各方面から頂きました。海外からの御支援も、国内の様々な民間会社からの御支援もたくさんありました。

要人の表敬や視察、海外、民間会社からの応援受入れは、総務部にとどまらず、いろいろな課が窓口になりました。特に民間会社の場合、個々の民間会社と常日頃、お付き合いがあるわけではないですし、秘書課が訪問の連絡を受けることもあれば、建物関係の場合であれば建物関係の課が連絡を受けるなど、いろいろな話が庁内で行き交いました。

どれもありがたいお話ですので、連絡を受けた課で対応しました。連絡する側はどこに連絡しているかなど分からないですからね。どこかがまとめて対応することはとても無理でした。皆、それぞれ対応

してもらっていて、もうそれでやるしかなかったです。

## マスコミ対応、議会対応の難しさ

難しかったのはマスコミ対応です。国と県とのマスコミ対応の違いというか、距離感の違いを感じたこともありました。国はマスコミ対応において、「これで発表します、これが全てです」ということで通ってしまうところもありますが、県の場合はそうもいかない。「国に申請しました」「何を申請したのですか」「うーん、こんなことでこれぐらい」とかというのは、やはり言わざるを得ないし、話した中のどこかが記事になるんです。

復興関連事業においては、各部署で国とやり取りがあり、それを復興庁がまとめて外にどう公表するかという話になるでしょうから、途中経過の中で「なんで、こんなのが記事に出ってしまったんだ」と復興局から言われることが、私のところだけでなく、土木部だったり農林水産部だったり、各部署で、そういうことが多々ありましたね。

議会についても、ある程度落ち着いてくると、平常モードになり、いつものスタンスでの意見が出てくるんですね。「議会軽視」や「丁寧な議会手続きや説明が必要」などの声も上がり始めました。立場の違い、個性もあり、ということでしょうか。

## 特にお世話になった東京都と兵庫県

国以外で特にお世話になったのは、当時の、石原慎太郎東京都知事と井戸敏三兵庫県知事でした。

都知事にはあらゆる面でお世話になりました。東京都は震災直後から乗り込んでくれて、応援職員もきてくれましたし、御遺体の埋葬のときは、早い時期から大分助けていただきました。多分、東京都としてもやらなければいけないという問題意識があったのでしょうね。いつ首都直下地震が起きるかも分らないという危機感もあったのではないかと。都の職員だけではなく区の職員や学校の先生も、かなりの数をこちらに派遣してくれたのです。「東京都で何かがあったときに対応するためのノウハウを実際に職員たちに経験させなければ」という問題意識もあったのだと思います。

兵庫県知事の井戸さんは、若い頃、宮城県の地方課長、財政課長をされていました。兵庫県もあれだけ大きな災害を経験し、よそに対していろいろなことを伝えていかなければならないという、強烈な気持ちを持っていました。兵庫県からも多くの人を派遣していただきました。非常に気にかけていただきましたし、様々な面でノウハウを教わりました。

また、宮城県と関わりがあった方が全国にいらっしやいますが、特に総務部としては総務省関連の方々にお世話になりました。若いときに2、3年、宮城県に在職した人たちが、総務省だけでなく、県知事や市長、各県の幹部職などに就いておられて、いろいろ助けていただきました。

震災当日に入ってくれた消防庁の緊急消防援助隊の方も、やはり若いときに宮城県にいた人でした。その人が夕方にくれてくれたときは、本当にうれしかったです。知っている人がきてくれた安心感というのはあらゆる場面にありますよね。

## 災害経験を伝承する体制を

宮城県がある程度、当座の対応ができたのは、3・11の前に大きな地震を経験していたからです。平成15年に沿岸部で起きた宮城県北部連続地震も大きな地震でした。それから、平成20年に岩手・宮城内陸地震がありました。大規模な災害対応を県としてやらなければいけない経験を2回しているのです。それから新潟県中越地震では、結構な人数の職員が応援に行っている。そういう経験をいざというときに皆で共有できるような素地があったことが、大きな力になっていたかもしれません。

また、宮城県北部連続地震のときは東松島市などで、がれき対応の経験がありました。東松島市役所は、あのときがれきを経験していたので、かなり立ち上がりが良かった。やはり、そういう経験値は大きいのだと思います。

大分前ですけれども、昭和53年に宮城県沖地震があり、宮城県としては初めての大きな災害の経験でした。そのときの財政課の経験は、代々かなりしっかりと引き継がれてきました。緊迫した短時間の中

で、国に対してどのようなことが出てくるか、予算の作業で自分たちがどんなことをやらなければいけないのか、市町村の予算との関係ではどんなことを気にしなければいけないか、というような一連のノウハウです。今回の震災発生時の財政課長も、それを強く受け継いだ一人でした。そして、それをかなり濃密に後輩に伝えていました。

周期的に起こる宮城県沖地震への対応は、宮城県庁として絶対に外せないことの一つです。平時から過去の出来事やノウハウを伝承し続けていく組織文化というのは、財政課には強くありました。一方で、各課の業務や出来事を伝承し続ける文化がないセクションは、災害時のとっさの対応はなかなか大変です。

災害時にコアとなる人物が要所にいるなど、何年たってもノウハウをきちんと継承できる人の動かし方が、人事配置上必要なのだと思います。

## 伊藤 和彦

いとう かずひ

震災復興・企画部長

在任期間 平成23年4月22日～平成26年3月31日

(企画部長 平成23年4月1日～平成23年4月22日)

## 職員の家用车で都内にたどり着く

当時、私は東京事務所長でした。3月11日は朝から県庁で仕事をしており、地震に遭遇しました。すぐに東京事務所に戻るべきだと考えましたが、交通事情がどうなっているかが分からず、一部の在来線は動いているなど情報が錯綜していました。仙台駅まで歩いて行ったり、山形経由で帰れるかもしれないと考え、山形行きのバス停に行ってみたら、長蛇の列でした。

とりあえず、東京事務所に連絡したところ、職員の家用车が仙台の自宅に、ガソリンがほぼ満タンの状態であることが分かり、その車を使わせてもらうことにしました。14日朝に職員と二人、仙台を出て山形を抜け、新潟から関越自動車道を使って戻りました。途中、ガソリンスタンドは既に「1台20ℓまで」と制限が出ていましたし、関越道のパーキングエリアにあるガソリンスタンドは閉まっている所も多かった。なんとか2回ほど給油して、夕方には千葉県松戸にある宮城県職員寮に戻りました。

## 「復興庁」の立ち上げ議論

発災翌日からは、元県職員で国の役人だった方や県人会の方々など、様々な方にお見舞いいただきま

した。他にも救援物資の関係の方やマスコミなど、本当にいろんな方がこられて東京事務所は24時間開けている状態でした。また、大学受験が終わったけれど仙台に帰れない受験生など、県民の方が東京事務所の会議室に宿泊していました。

そういう対応をしている中、ある国会議員から「復興庁のようなものを立ち上げるといふ考えをどう思うか」という問い掛けがありました。阪神・淡路大震災の場合、兵庫県は担当の大臣だけを置いて「復興庁」を作っています。被害状況など全貌を把握していない段階だったので、復興庁を立ち上げても「屋上屋を架す」ことになりかねない。ですから、積極的に賛成したという記憶はありません。

また、様々な団体からボランティアを申し出てくださいましたし、復旧・復興に向けていろんなアイデアが寄せられました。

## 4月22日、「震災復興・企画部」発足

4月1日の人事異動で私は企画部に異動になり、仙台に戻るようになりました。早々に復興に向けた基本方針を出そうと県庁では準備を進めていて、4月11日に基本方針を出しました。4月22日に「震災復興推進本部」を立ち上げ、企画部を「震災復興・企画部」にしたのです。この「震災復興」が庁内の組織名から取れたら、初めて復興したということになると思っていました。



当時は岩手県のように各部局から職員を出して「復興局」のような特別組織を作ったほうがいいのではないかと議論もありました。しかし、通常業務と復興業務とに分けてできるような小さな被災規模ではなく、通常業務⇨震災復興業務で、全職員が協力してやらないといけない。それに企画部がいろいろと調整しなければならぬので、特別に組織を作るのではなく、企画部が震災復興・企画部となり、「震災復興推進課」「震災復興政策課」「地域復興支援課」などを持つ体制としました。

震災復興・企画部は、全国知事会経由の支援物資の手配や県内外への二次避難の調整、避難者情報ダイヤルの設置など様々な仕事をしました。仙台駅東口の家電量販店が冷蔵庫や電気スタンドなどを全部寄附してくれることになったのですが、「配分や運搬などは県でやってください」とのことでした。どこの部も行けないから、最終的に震災復興・企画部の職員が店に行つて、その品物のリストを全部作りました。それを市町村や社会福祉協議会などに照会し、マッチングして、品物の引き取りにも行きました。こうした通常にはない仕事もたくさんありました。視察もたくさんありました。私自身も、マスクミ対応の難しさなどを経験しました。多くの職員が様々なことを体験したはずですが。

### 国との折衝は復興構想会議で

発災直後は復興庁がなかったことから、現地対策本部はあるものの、国と直接的な折衝はできません

でした。それで、復興構想会議の委員として入っている被災県の知事、本県では村井知事が会議で発言できる時が唯一、宮城県として何らかの意見を言えるところでした。それが折衝といえれば折衝だったのかもしれませんが。

会議は、五百旗頭眞先生いおきべまこと以下20人ぐらい委員がいたと思います。だから会議中に1回か2回ぐらいしか知事は発言できないのです。その1回、2回に知事が何をお話するか、何を提案するかがすごく大事になっていました。

会議は情報管理がすごく厳しく、事前に資料が出ました。

当日参加して、ある程度の説明を受けてから、意見を言わないといけない。だから、会議で出されたものに対する意見を言うというよりも、被災地の委員としてこちらから提案事項を持って行く。会議の最後にまとめるものに、地元の県としての意見が採用されるためには、提案項目や内容がとても大事でした。

### オールジャパンメンバーでの県復興会議

県の震災復興会議は5月2日に第1回を開催しました。会議のメンバーは、通常の総合計画審議会のように学者のほか市長会の会長や町村会長、銀行、農協等の幹部にすると案もあったのですが、「復

旧だけでなく、これまでと違う思い切ったことを」という知事の指示があり、「オールジャパンで物事を語れる先生たちを集めましょう」という話になりました。元東京大学総長の小宮山宏先生や寺島実郎さん、それと東北大学の今村文彦先生、当時東北大学学長だった井上明久先生、当時千葉大学の教授だった広井良典先生、そのほか、当時東京大学大学院教授の石川幹子先生、藻谷浩介さん、木村拓郎さん、建築家の故岡田新一さんといった方々（多くは政策アドバイザーなど本県に御縁があった方々）にお願いすることになりました。

県の第1回会議では荒浜（仙台市若林区）の現場を先生方に見ていただきました。それを含めて、仙台で2回、東京で2回開催し、8月を迎える頃には復興計画が大体まとまっていました。先生方はたくさんアイデアをお持ちだったので、長期計画となると、条例により議会の議決を経なければなりません。また議会に諮ることから、アイデア中心の計画ではなく、着実な行政計画を作成する必要があります。でも、先生方からすると「せっかくアイデアを出したのに」というところもあり、議会にかけ計画本体以外に別途の提案書ということで先生方のアイデアを整理したものを作成しました。

県会議員の方々からは「地元の声が少ない」「沿岸部ゆかりの委員が少ない」「なぜ、東京でやるのか」などお叱りを受けることがありながらも、10月の県議会で計画本体の議決は頂きました。

一方、国も復興構想会議の議論が4月14日から首相官邸で始まりました。毎週のように官邸でやっていたのです。メンバーは、本県の村井知事や作家の玄侑宗久さん、民俗学者の赤坂憲雄さん、哲学者の故梅原猛さんなど錚々たる顔ぶれでした。議長は政治学者・歴史学者の五百旗頭真さん。その下に実

際に執筆者である政治学者の御厨貴先生でした。

会議では、復旧について深い議論もありましたし、哲学的な議論もありました。例えば、原案では「単なる復旧ではなく、創造的な復旧・復興を目指す」というような言い方をしたわけですが、玄侑さんが「単なる復旧ではなく」という言い方は問題だとおっしゃった。玄侑さんは福島県在住で、「原発事故があった福島県にとっては復旧だけでも素晴らしいことなのに、「単なる」と言うとかか貶められているような感じがして非常に引かかる」と言われました。前に戻るだけでもいかに幸せかということですが、メンバー全員もそのことは共有していました。「単なる」という文言は削除されました。先生方から様々な御意見を伺うことができて、県の計画を作る上でも良かったと思っています。

## 復興の入り口は制度と予算の確保

今回の復興計画、復興の実現を可能にさせるための国の制度について、知事を筆頭に震災復興・企画部も窓口でしたから、予算と制度を勝ち取らなければと、様々な議論を行いました。

知事は復興構想会議もあり毎週東京に行きます。当時の本県の仕事は、岩手県や福島県と連携して国の制度を勝ち取ることで、とにかく、予算に困らないようにすることでした。もちろん、その使い方が問われますが、復興の入口として制度と予算を確保することが第一の命題でした。マスコミの方から「被

災地に行かず、東京にばかり行っている」など、知事がいろいろ言われたときもありましたが、今振り返れば、必要な制度の制定と予算の確保は実現できたと思います。

知事からの大きな提案は、6月11日の国の第9回復興構想会議でのことでした。まちづくりの事業費にとんでもない費用がかかるということを、資料を示して知事が説明されました。県全体でまちづくりの事業費が2兆1600億円かかりますと。単純に計算すると、県負担が4000億で、地元市町が8500億です。ところが当時の市町の土木費を年間総合計しても250億にしかありません。したがってまちづくりには30年も40年もかかる話になってしまふ、ということを具体的に示しました。もちろん、「全て国が負担してほしいです」ということを言うために提案したのですが、復興のポリシーム感というか、いかに莫大な事業費がかかるかということ、委員や事務局とも認識を共有することができました。後々これが、復興交付金的なもので制度化されていくのですが、非常に重要な提案だったと思います。

## 「復興特区」の提案

また、「復興特区」も様々な議論がありました。5月29日、国の第7回復興構想会議で、宮城県が水産業復興特区も含めた東日本復興特区について提案したのです。法律でも規制でも届出でも財源でも、

被災県だけ特別扱いをすべき事例を集めて提案をしました。これが結果として、阪神・淡路大震災では採用されなかった特区制度が認められるきっかけになったんです。国はあくまで、東北は阪神と違って自前では復興できないというふうを考えていたし、被災のスケールがあまりにも大きく、原発の問題もあったので、そこは他の委員と共通認識が持ちやすかったんじゃないかなと思います。災害からの復旧に向けて「国民みんなで負担する」という思いが委員の皆さんの心の根底に流れていたことが、特区制度設立や復興特別所得税の提起につながったのでしようし、振り返るととても大事な節目でした。

## 「復興庁」をめぐるバトル

「復興庁設置法」というのが震災発生の翌年、平成24年2月にでき、宮城県にも「復興局」ができました。正直、復興庁ができてから半年〜1年は大変でした。被災地の情報が組織内で共有されないのか、とにかく動きが遅かったのです。国の方々も大変だったと思いますが、それゆえ、バトルになったこともありました。

村井知事の「復興庁は査定庁だ」という発言は、まさにバトルの象徴です。知事の発言の背景は、特区法の中で始まった「復興交付金」の1回目の交付金配分において、要望額の5、6割が国にいきなり切られたことでした。

「知事発言は事務方がいろんな演出を考えて知事に言わせているんだろう」と復興庁に指摘され、我々事務方はすごく怒られました。復興局長からお叱りを受けました。もちろん、我々の立場に立ってやってくれた国の役人の方々もたくさんいました。

市町村の首長の皆様も要望を聞いてもらおうという姿勢がすごかったです。相手が首相であれ、大臣であれ、言うべきことはガンガン発言されておられたし、視察の時は昼食の席などにパネルを用意して一生懸命アピールをなさっていました。はたから見ても、ものすごく力強かった。知事一人だけでは難しいことも、首長さんたちとタッグを組んでやればすごい力になります。おとなしい首長は誰一人としていませんでした。

### 防潮堤…復興のプロセスは住民と議論するプロセス

平成23年（2011年）の秋には防潮堤の高さを算定する国の方針が決まり、それに基づいて県レベルで高さの決定の作業に入っているんですが、現場では仮設住宅に入れていない方々がいましたから、被災者や市町はまだそんなことを議論する段階ではなかったのです。市町や被災地の方々が防潮堤のことが問題だと言い出したのは1年後で、その後、いろんな議論が出てきました。さらに、その1〜2年後に国も方針を変え、景観や住民の同意などの調整で時間がかかる場合は3年、5年というスパンでは

なく、もっと時間をかけてもいいという通達を出しました。

復興のプロセスというのは、まちづくりもそうですが、住民と議論するプロセスでもあるわけですが、法律の枠が影響を与えることが多々あります。復旧・復興の過程で、みんな大変な状況でしたが、もう少し地に足を着けてじっくりと議論できる時間があれば、不協和音のようなことは避けられるのにも思いました。

### 防災集団移転の遅れとまちづくりの鍵

国は7月29日に高台移転に向けた基本方針を示しましたが、内陸部移転や高台移転などの防災集団移転にも相当の予算がかかるという試算でした。「通常の補助割合だと、県も市町村もパンクしてしまうので、国で全部面倒をみてもらわないと困る」と強烈に主張しました。

最終的に地方負担がゼロと決まったのは、確か11月でした。総理が昔さんから野田さんに代わるタイミングと重なり、基本方針が示されてからの3か月という期間が、まちづくりに影響してしまいました。「これだけの被災があったのだから、浜同士が1か所に集まってみんなで（移転しよう）」と、首長さんたちが苦勞して集約化を図ろうとしていたのに、時間を要したことで、合意形成がばらばらになった地区が出てきてしまった。防災集団移転事業で移転する集落の数が当初予定の倍ぐらいになってしまった

んです。あのときに、ちょっと時間がかかったがゆえに、今のまちづくりというか、まちを維持していく大変な問題がそこから出てきていると思います。

「そういう中で造られた山元町の「コンパクトシティ」、岩沼市玉浦西地区、東松島市野蒜<sup>のびる</sup>地区などのまちづくりは、持続性のあるものになると期待をしています。

また、まちづくりや生活再建に係る様々な団体、NPO等への支援は一層重要です。行政では難しい取組を多様に展開できるように支援を継続することが望ましいです。

### まちづくりと基礎自治体

建築家の故岡田新一先生は、「まちづくりのグランドデザインが必要」ということを幾度も主張されました。先生は体調があまりすぐれない中、被災地に足を運んでくださいましたが、当時の現場は先生の声を受け止める余裕はなかったと思います。

現代の日本や日本人は基本的に街並みづくりが得手とは言えません。江戸時代や明治時代、大正時代の街並みはそう悪くはなかった。いつの頃からか、街並みが画一的になって、経済や単体の建築を大事にするようになったと感じています。

中央と地方との関係も復興のスピードに影響した問題の一つだと思います。分権により地方に権限が

なければ、地方では何も決められないのです。全て国からの判断を待っている、復旧・復興の進捗が遅くなる。例えば、避難所運営一つとっても極端に言えば、「畳を敷いていいですか」や「仕切りを作っていますか」などいろいろなお伺いを立ててきたのです。

そういう状況だから住民はものすごく気の毒です。震災復興・企画部は窓口ですので、陳情・要望を取りまとめ、何十回と行きましたが、とにかく国のアクションが遅かったです。県や市町村で決めることができなければ、もっと早く復興事業の対応ができたのにという思いがあります。国は基礎自治体・広域自治体を信頼すべきです。

国の復興の意思決定プロセスは、我々との間も含め、検証しなければいけません。例えば、広域自治体の仮設住宅の委任の問題では、全体調整という議論もあるけれど、県としては全体の調整という発想になるので、震災を踏まえて基礎自治体の権限をどこまで強くしておくかという視点も大切だと思うのです。

### 応急仮設住宅の諸問題

震災から6年たった2017年時点でも6000人がプレハブの仮設住宅（建設型応急住宅）、みなし仮設（賃貸型応急住宅）を入れると1万人以上が住んでいました。震災発生から10年までには全て解

消されました。しかしながら、住宅の再建に関してはかなりの時間がかかりました。

その原因は、「相続が難しかった、用地取得の関係などでなかなか進まなかった」などといわれていますが、そうであれば、「法律上何が問題なのか」などそこをしっかりと改善しておく必要がありますし、速やかな住宅再建を可能にする支援制度の充実が必要です。個人の財産に対する国の支援は、事実上東日本大震災によって可能となりましたが。

発災当時、ある国会議員に海岸沿いに10階や20階建ての高層マンションの建設を提案されたのですが、「何百坪という広い土地に大きな家を建てて住んでいた人たちはそんな箱の中に住むわけがない」と話しました。

また、コミュニティの問題もあります。震災以前のコミュニティが避難所、応急仮設住宅、そして住宅再建の過程の中で、分解していく例があります。一からコミュニティを再生しなければなりません。特に集合形式の復興住宅には、孤立しない様々な支援が必要で、阪神・淡路大震災からの課題でもあります。

他にも、見直すべきことがあります。全都道府県はそれぞれ災害時にプレハブ住宅を供給する協定をプレハブ協会と結んでいます。プレハブ協会は国土交通省の外郭団体であるプレハブメーカーで作られているのですが、応急仮設住宅のコストが、結果として本設の住宅並みにかかったのです。東日本大震災発生後のプレハブ住宅には、二重ガラスや結露対策、追いただき機能などが標準装備となったようですが、当時は結露やカビや音、通気性の問題などがありましたし、風呂の追いただき機能や二重窓等の追加

はとにかく後追いでした。それも、国の許可が得られないことが原因だったのですが、県ではなかなか決められなくて……。いろいろと難しかったことを覚えています。

避難所もそうですが、応急仮設住宅の居住環境、そして最終的な住宅の再建までのシステムや流れは、もっともっと知恵を絞るべきだと思います。

### 震災の記録を残すためには

平成25年（2013年）になって、遺構保存のことも議論になり、市町村会議や有識者会議を開催し、基本的な考え方を整理しました。特に、国に対しては最終的に遺構として残さなくても、十分議論し結論を得るまでの時間の確保、費用の問題に腐心したのを覚えていきます。

東日本大震災では、新潟県の中越防災安全推進機構や兵庫県の「人と防災未来センター」に助けていただきました。新潟県や兵庫県は、記憶を残すための施設も組織も財源もある程度持っています。そして、経験を集約し、やるべきことを継続しています。それらの取組に宮城県が学ぶべき点がまだまだあります。

東北大学の災害科学国際研究所などの活動に合わせ、本県でも行政部門としての記録や記憶を残すための組織や機能を持たせ、災害時にはすぐに乗り出して行き、経験も積み重ねていく。知見が分散消

しない取組が今後更に必要です。

また、新潟県のように小さなメモリアル拠点をネットワークで上手に結ぶというのは方法の一つですが、宮城県のようにこれだけ被災地が広域になってしまつと、市町村規模だけでは全体が見えなくなるのではと思っています。そのため、行政やNPOなどの連携を推進する県の役割はとても大切です。100年、1000年後へ、この大震災の教訓をどう伝えるかというのはとても難しい課題ですが、一年一年の積み重ねが欠かせません。

### 宮城県は「東の兵庫県」たりえるか

災害に遭つた年の冬に兵庫県に行き、防災関係の管理監という方と話をしたときに「今、日本の広域自治体、都道府県では国内に災害があつた場合、兵庫県は阪神・淡路大震災の経験を基に職員をすぐ派遣できるようになっていきます。ノウハウや人と防災未来センター、学識などを含め、様々なことを蓄積し、アジアなど海外の災害現場にも行き、復旧・復興の経験を積んでいるからです。宮城県も大変なことになりましたが、これからの復旧・復興のプロセスを宮城県庁の血肉にして『東の兵庫県』になってもらいたい」とのお話がありました。その言葉がずつと心に残っています。

兵庫県に行つて、とても感心したのが、職員に「併任辞令」を出していたことです。その人数が150人とか200人。震災発生後すぐにこれを実行している。併任辞令をもらった人は常に研修を受けたり、現場に行つて勉強しているわけです。これを宮城県でもすると、特に危機管理課や危機対策課、消防防災課など、平時の心構えが違ってくる。「物資がなぜきちんと届かなかつたのか」「なぜ応急仮設住宅の建設に時間がかつたのか」など様々な教訓を得ました。災害時の仕事のことと、本来の自分の仕事と併任にできるように育成し、それを評価する組織にしないと災害に強い組織にはなれないと思います。

その意味では、令和3年（2021年）4月1日以降、宮城県が「復興・危機管理部」を創設し、部内の各課が連携して災害対応に当たることにしたことは、大いに期待が持てます。

### 県民の命を守れなかった責任

震災の話をするととても胸が痛んでつらくなります。やはり、1万人を超える県民の方々が命を落とした責任はとても重い。その多くは、溺死でした。また、住家被害（全壊・半壊・一部損壊・床下浸水）は47万棟を超えました。なぜ、それほどの災害を招いたのか、関係機関も含めたしつかりした総括がなければなりません。

自治体の基本は県民、市町村民の命と財産を守ることです。「東日本大震災では、なぜできなかった

のか」ということを一人一人がしっかり問い続けなければならないと思っておりますし、私自身、県OBとして生涯問い続けなければなりません。また、復旧・復興においても、もつとできることはなかったのか、災害リスクを最小にしつつ、復旧・復興をいかに合理的でスピーディーなものにできるか、行政に関わる者だけではなく、学識者や専門家といわれる方々を含めて知を結集して、安心・安全な地域を作っていくかなければならないと強く思います。

## 小泉保

こいずみ たもつ

環境生活部長

在任期間 平成22年4月1日～平成24年3月31日



## 予想もしなかった巨大津波

地震発生の3月11日はちょうど3月議会審議の実質的な最終日でした。委員会が終わり、この議会を最後に任期満了で辞める議員の控え室に挨拶に行つて話し込んでいるときに来たんです。大規模な地震は経験していましたが、揺れからして相当大きいんじゃないかと感じました。ただ、揺れがおさまって外を見たらビルが倒れている様子はない。被害の通報がきてなかったのも、意外と被害は軽かったのかなと思いました。

その後、テレビで気象庁から大津波警報が出たことを知ったのですが、電話が沿岸部を含めて全く不通になっていたもので、状況が全くつかめませんでした。確かに大津波警報は出た、ただ、私自身が昔、危機管理監だったときの感覚だと1〜2mくらいでした。まさか10mとか20m近い巨大津波なんて予想だにできなかったです。

発災後、直ちに第1回目の災害対策本部会議が開かれましたが、どの機関も状況が全然つかめなかった。そのまま日が暮れて県庁の周りが真っ暗になりました。「全域停電か」という話になって、そこで初めて、今回の地震の被害はとてつもなく大きいのだと思いました。

## これは一体どこなの？

夜、千何百人の人が県庁に押し寄せてきて、電気だけでなく、水道も交通機関もみな止まっていることが初めて分かりました。3階まで廊下に避難してきた人が寝ているのです。それでもまだ、震災の影響は停電、通信網の遮断、交通網ぐらいかと思つていて、巨大津波という感覚はありませんでした。部下からの報告で「気仙沼が燃えていると連絡があった」と聞いたときも、「市内のどこかで火事が起きたのか」ぐらいの感じでした。

情報のないまま一夜明けから、沿岸部の中継映像を見てびっくりしました。本当に家も店も全く何もありません。巨大な津波が襲来し、予想を超える甚大な被害が生じたことを改めて認識しました。本当に何もなくて、「これは一体どこなの？」と、皆が映像を見てあ然としていましたよ。これは大変深刻な事態だと。そこから私の震災対応が始まりました。

## 土葬しか方法がない

環境生活部として最初に取り組んだのは御遺体のことです。すぐ担当課に指示をしました。担当課か

らは、「今回の地震で火葬場が随分影響を受けているようだ」と報告を受けました。

推定で数万の死者が出るだろうから、それだと現在の火葬場の能力では到底対応できません。しかも火葬場も相当被害を受けているらしい。県内では一日当たり170体ぐらいしか火葬できないとのこと、東北各県に協力要請をまず行いました。各県からは「協力します」と快諾を得ました。それでも予想される御遺体の数では所定期間内での火葬はとても無理でした。私は「土葬での調整を進めるよう」指示を出しました。土葬はそれまで40年間やっていません。それで、「簡単に土葬できるよう規制緩和してほしい」と、当時の現地対策本部に派遣されていた厚生労働省の職員を通じて本省に掛け合ってもらったら、翌日か翌々日に回答がきた。「今回は特例として、ここが墓地ですよと首長が指定公示さえすればいい」ということでした。それで一気に御遺体の土葬が進んだのです。

次の課題は、埋葬するときの棺ひつぎと御遺体を納める袋の手配でした。所管の経済産業省が音頭を取って、棺などを全国からかき集めたんです。仙台市にある清月記をはじめ、葬祭業者も動いてくれました。そうやって集めた棺などを、宮城県葬祭業協同組合を通じて各市町村に配った記憶があります。

また、御遺体の安置場所の確保もすごく大変でした。体育館や閉鎖している公設市場など、片っ端から当たりました。一番大きかったのがグランディ・21（利府町）の体育館、その次が石巻の旧青果市場でした。こうして市町村ごとに安置所を確保し、御遺体をきれいに袋に入れて、棺に、そのあと身元確認。この一連の作業を手伝う職員を各部から出しました。皆大変つらい思いで取り組んだと思います。火葬が間に合わなければ、いざというときは土葬しかない。土葬した場所は公園が多かった。普通の

田んぼは、所有者からの承諾が必要なんです。市町村はそんな手続きができる状況ではありませんでした。だから、市町村では公共の公園などを使ったのです。ところが、仮設住宅を建てる話が出てくると土葬を考えていた場所と仮設住宅建設希望地とがバッティングして、土葬する場所がどんどんなくなっていく。それで、寺の墓地の一面を借り受けた、ということもありました。知事とも相談して仙台近郊の県有地、県有林数百haを伐採して、そこに仮埋葬しようという話も出ました。

## 突破口は警視庁と東京都

東京都からも協力の話を頂きました。まず石原都知事がいらっしやって、「応援職員の派遣だけでなく、遺体処理でも協力する」と明言された。初めは百何体ぐらいか、なんとか東京の方に運んで火葬してもらいました。こうしているうちに、あるときから御遺体の処理が動かなくなりました。土葬できる場所がないから埋められない。火葬場も限界で、八方塞がりでした。特に厳しかったのは石巻、旧青果市場に置かれた2000体近くの御遺体が動かなくなりました。毎日、どのくらいの御遺体が発見されて、どのくらいが安置されたままになっているか、数が災害対策本部に報告されるのですが、この数字が動かなくなりました。

このまま放置できないと悩んでいたら、その状況があることをきっかけに一気に動いたんです。伝聞

ですが、警察庁長官が警視庁幹部を連れて、石巻の旧青果市場の遺体安置所を視察し、安置されている多くの御遺体を見て、「おまえら何をやっているんだ」と激怒された。それで警視庁がすぐ東京都に働き掛け、数百体を火葬するということになりました。

一番初めに百何体かを火葬したのは都の建設局でした。建設局は自ら火葬場を持っていたからです。今度の数百体の火葬で話が出たのは都内の民営火葬場で、東京都福祉局の所管でした。ところが、全然話を聞いていないということで急に話が暗礁に乗り上げました。当時の状況ではなかなか東京都とも連絡が取れないし、交通網も新幹線が全くの不通状態でした。それで、担当課の課長補佐に権限を与えて派遣することになりました。知事の代わりとして担当補佐が、バスや電車を乗り継いでなんとか東京まで行き、一人で東京都の副知事相手に交渉、見事に暗礁を乗り越えて、一気に調整が進み、福祉局も協力してくれることになり、最終的には800体ぐらい御遺体を火葬していただきました。

## 23年分のがれきが発生

がれき処理も大変でした。想像を絶する量の発生が予想されました。廃棄物対策課に震災後すぐ、「どいう処理をしたらいいのかスキームを作ってほしい。発生量の算定も」と指示しました。すると、1週間以内に処理スキームを作成、かなり早い時期にがれきの推定量も算出しました。がれきの量は、空

中写真を使って被災状況を地図に全部落とし、被災家屋などを全部拾い上げて算定したそうです。それで何十年分という数値になり、3月中に発表したのです。

ものすごい量のがれきをどうするか。法律上は一般廃棄物で、市町村に処理の権限があるのですが、市町村の被災状況を考えると、そんなことは到底できない。だから、「収集などの一次処理は市町村がやるとしても、焼却などの二次処理は県に請け負わせるようなやり方ができないか」というのが担当課の案でした。

阪神・淡路大震災のときは、国は県への委託を認めなかった。だから神戸市が全部処理をしたらいいのですが、今回の量では、そんなことはとてもできない、市町村が壊滅的な被害を受けている状況でしたから。焼却などの二次処理を県に委託するという処理スキーム案を国に上げたら、考えられないぐらいのスピードでOKが出ました。

## 途中でさじを投げかけた

がれき処理は途中でさじを投げかけた。量が多いただけでなく、体制も初めてでしたが、問題は処理スキーム作成以降の具体的な進め方。当時各部局から応援職員をもらって陣容を強化したのですが、最終処理に至るまでの設計の提案が全くなかった。

困り果てていたときに、当時検査部門にいた土木部出身の課長経験者が来ることとなり、一気に事が進みました。当該専門官が「各エリアごとに企業連合体からがれきの処理計画を提案してもらい、専門家からなる審査会を作り、そこで審査して処理する企業連合体を決めましょう」というプロポーザル方式のアイデアを出してくれました。

## がれき処理、各地域固有の問題

### 1. 県南地域（名取、岩沼、亶理、山元）

一番初めにまとまったのが県南の名取市、岩沼市、亶理町、山元町でした。各市町の皆さん未経験だし、被災で行政組織がうまく機能していなかったもので、最初は「こんなことやっつけられるか」という感じで、全体を1エリアで処理するという方針でした。ところが時間の経過とともに、自分たちでもがれきの処理をやるんじゃないかということで、がれきの処理に対する意識も変わり、結果としてそれぞれの市町で処理していくことになりました。

各市町で処理を進めることにより地元の業者も関わりますので、県南地区は結果として地元の振興につながりましたし、そういう面では大変プラスでした。

### 2. 宮城東部地域（塩竈、多賀城、七ヶ浜）

仙台市は自力でできるから自分たちでやると。それはそれでいいのですが、仙台圏の他の多賀城市や七ヶ浜町は処理する場所や施設がなく、実際どこで処理していいのか全く分かりませんでした。それで塩竈市や多賀城市、七ヶ浜町の廃棄物処理エリアである「宮城東部ブロック」の外でしたが、仙台市の蒲生がもうの一部で案を作りました。実は震災発生当初、がれきの処理をしないといけなくなると考え、沿岸部の国有林を全て県が押さえたんです。国も無償で貸しますとすぐに返事をくれました。後で用地が必要になるからと思い先手を打ったのです。

ところが、仙台市蒲生地区の一部で宮城東部地域のがれきを処理しようかと思っていた矢先、台風が来襲、予定地が直撃されたんです。

これは困ったと悩んでいると、仙台港にあるJFEの「仙台港の工場を撤退する」という話をキャッチした。それに乗りました。それで宮城東部地域はJFEの工場跡地で処理することになりました。

### 3. 石巻地区（石巻、東松島、女川）

がれきの量が最大だったのは石巻地域でした。女川町は処理方針が決まれば了承いただけだと思いますが、石巻市と東松島市は昔から廃棄物処理はそれぞれに対応していましたので、当初は石巻市と東松島市は別々で処理を進めざるを得ないと考えていました。

東松島で処理予定地として想定したのは野蒜地区のびるでした。震災で家屋が流されていたし、県有地もあったので、あそこでやらざるを得ないだろうと考えていました。ところが、この地域は国の指定した「特

別名勝」になっていることもあり、景観規制の関係で開発行為に許可が下りません。ほかにも、松島飛行場のジェット機の航路への影響や処理施設で設ける煙突の高さも問題になりました。

ジェット機離着陸の角度など、全て、職員全員で一つ一つ検討しましたよ。結果、国がOKを出してくれて、野蒜地区で東松島市の処理をしようと決まりました。

一方、石巻市との調整はかなり難航しました。石巻市はがれきの量が特に多かったため、市単独での処理は困難だと考え、県ががれき処理を受け持つ提案をしました。

私が市長と面会したところ、当初は市単独で対応する方針だったのですが、最終的には、県の提案を受け入れ、県が乗り出すこととなりました。

その後、若手職員がいろいろ努力した結果、なんと、石巻市と女川町と東松島市を一本化することにいったのです。これは全く予想外の出来事で、私自身の過去の行政経験から一本化は無理だろうと思っていたのですが、大変うれしい誤算でした。

結局、石巻工業港の雲雀野<sup>ひばりの</sup>で処理するということが、土木部にも了解をもらって進めました。港には腐った飼料とかいろんな震災関連の廃棄物も埋めていましたので、そういうものも全部処理してあそこでもやろうと、とにかく2市1町分は雲雀野でということになりました。あそこは石巻の一次処理のがれき置場として貸してもらったので、それも片付けながら、全部やらなければいけない。それでもやっと処理のベースが出来上がりました。どこかで反対が出れば、あつとつと間に話が立ち消えになってしまう厳しい環境の中で、若手職員の皆さん、本当によくやったと思います。

#### 4. 気仙沼

そして気仙沼地域。当時、県では内々に処理する場所を物色していました。具体的には本吉の小泉地区で、現地調査も含め水面下で行っていました。気仙沼市との間でなかなか話が進まないのので、直接私が出向き、市役所で市長、県から派遣された副市長、環境と土木部長を相手に、県の考えを話しました。「県としては今、このように準備している。また、これからは震災関連の公共事業も大量に入ってきて、元の建設業者は事業をこなすだけで大変になり、なんでも市だけでやっていたらもちませんよ」と。そうしたら、半月後だったか、気仙沼市も県に任せるということになって、全て県に任せるといって、地味が出来上がった。処理エリアごとに担当を決め、職員はよくやってくれたと思います。

#### 異例の議会対応

がれきは処理区ごとに業者を決定し、そして請負の議案を作りました。請負契約の一発目が石巻地域でした。事業費は2300億円。後で聞いたことですが、一プロジェクトで2300億円というのは、羽田の拡張工事関連プロジェクトで2600億円というのが最大で、その次に匹敵するぐらいだったそうです。両副知事、総務部長、県の幹部勢ぞろいで、きちんと説明をし、県議会最大会派の了解を取りました。

委員会でも単独議案で、一日かかりました。そのとき私は、「課長は後ろに下がり、私のすぐ後ろには担当職員を配置するよう」指示しました。こうした配置は委員会では異例ですが、回答できる職員を置かないと、議員からの厳しい詳細な質問には到底答えられません。資料についての専門的な質問があったときは若手職員が全部答えられました。

## 業界の総力を結集

がれきについては、その後1年かけて業者を決めました。委託金額も大きいですから、後で後ろ指を指されかねません。業者決定前は、陳情はもちろん、議員も業者も誰も部長室には一切入れませんでした。

もう一つ、公平な審査ができるよう、プロポーザル審査委員会を作りました。メンバーは、宮城県の環境審議会などの委員に就任し、審議会の運営に精通している学識経験者3人、県と地元の副市長や副町長です。先生方は互いに横の連携が一切取れないようにしましたし、審査会事務局である私たちも審査には一切タッチしない。参入希望業者が提案した資料を説明し、それを当日評点してすぐ決める方式にしました。

がれきの処理は、まさに業界の総力を結集した形で取り組んでもらいました。県全体で焼焼炉、ごみ焼却施設を一気に40基造るようなもので大変なプロジェクトでした。大手ゼネコンなどで構成されるJ

Vが受託した石巻の現場を見せてもらう機会がありました。なんと一番苦労したのは分別だったそうです。「想像を絶するぐらいにいろいろな問題が出てきて、今回のがれき処理で分別のノウハウを積み上げた。これからどんな災害がきても対応できます」と所長さんが言っていました。

## 放射能の状況がつかめない

放射能は環境生活部の所管ですが、福島原発の爆発は全くの寝耳に水でした。原子力安全対策室から、「部長、大変だ、下手すれば爆発する」という話があり、爆発したのをテレビの中継で知りました。ところが、テレビ以外に情報が全くない。うちの方は当時、東北電力の女川原子力発電所や女川町にある県の原子力センターの職員の安否確認で手いっぱい、直感として大変だとは思ったのですが、御遺体やがれきの対応の方が差し迫った状況でした。

放射能問題はそのような状況の中で起きたのですが、まず、非常に困ったことに放射能測定装置がありません。女川の原子力センターに測定装置を全て置いていたのですが、センターが津波で壊滅してしまっただけです。ですから、東京電力の福島原子力発電所の事故の影響が全然分からない。福島側の測定データで飯館村あたりが妙に高く、なぜこんなに高いのだろうとは思っていません。国から状況説明もなく、外国の人たちが「仙台はもう危ない」とか、いろいろなうわさも出て、仙台を離れる人もいました。福

島県から宮城県に避難してくる人たちもいて、仙台市の方から「避難民を受け入れる施設を県でも検討しないといけないのでは」という話もきました。

丸森の町長からは、何度も「放射線量を測定してくれ」と申入れがありました。女川町の原子力センターにあった装置が全て流され、測定できない状況でした。そのとき、たまたま青森県の東通村から福島県に応援に向かう東北電力の移動測定車の情報を入手したので、東北電力に掛け合い、県境で止めて、「申し訳ないが毎日県境とか、その周辺地域、丸森とかを巡って測定してくれ」とお願いしたので、爆発の1週間後か4日後から測定を始め、それを公表しました。ただ、それ以上は手が打てなかった。当時丸森の方々はさぞ不安だったでしょう。福島原発の爆発による放射性物質は、気流で回っていたわけですが、それが宮城県北部の田んぼに置いていた稲わらに付着し、後の問題へと続くのです。国からの説明で放射性物質の県内拡散が分かったのは、ずっと後のことでした。

### 放射能問題と東北大学の尽力

福島原発問題については6月ぐらいから少しずつ対応できるようになりました。初めにやったのが国の測定、飛行機を使って放射線量の調査測定をしました。その結果、岩手県も含めたエリアでの放射線濃度の広域分布が明らかになりました。そのときに初めて、何で栗駒とかでも高いのかという話にな

るのです。気流の影響で放射性物質がぐるりと回ったということが、後で国の説明で判明する。問題の稲わらに付着したということになって、新たな局面が始まりました。

環境生活部として一番心配したのは七ヶ宿ダムです。福島から放射性物質が気流に乗って拡散したとすれば、もしかしたらダムに相当降り注いだかもしれない。水道水の放射能測定をどうするか、当時の環境生活部には測定用機材は何もなかった。東北大学のサイクロトロン・ラジオアイソトープセンターの石井慶造先生に協力していただくことになりました。七ヶ宿の水道水の第1回目の測定結果が出たのが7月だったと思います。知事も私も祈るだけでした。もし基準値を超えていたら、ものすごいパニックになると思っていました。幸いにも測定結果は基準値以下で、正直ほっとしました。測定から宮城県の放射能対策がスタートしていきました。

初動対応については批判されても仕方がない面もあったかもしれませんが、当時の状況では難しかったというのが正直なところです。東北大学には、全力を挙げ、ありとあらゆる測定をやってもらい本場に助かりました。この測定がその後の対策につながっていくのです。

### 災害対応における職員のあるべき姿

東日本大震災への対応を経験して思うことは、大規模災害時において職員は、規則にとらわれず、臨

機応変に対応しなければならぬということだ。

災害対応は、次から次に課題が発生するため、それらの課題へ迅速に対応する必要があります。まさに時間との勝負になるわけです。

私は、知事が災害対策本部会議で、どんなに難しい案件でも先延ばしせず、その場で「いつまでに何をどのように処理するのか」ということを一つ一つ決めていく姿から、災害対応の基本を学びました。それでもがれき処理のように巨額の事業を執行しなければならなかったり、やむを得ず土葬しなければならぬなど、これまで経験したことのない状況が東日本大震災ではたくさんありました。

マニュアルなどを備えておくことはもちろん大事です。しかし災害が起きたときには、その時々状況から、自ら課題を想定し、決断し、型にはまらず、迅速に対応する「やんちゃな職員」であることが大切だと思います。

もう一つ大事なことは、「東日本大震災のような大災害は、また発生する」ということを常に覚悟しながら、東日本大震災で取り組んだことなどを組織や地域で伝え続けていくことです。次の災害への覚悟や過去の災害経験を職員が共有していることで、いざ災害が発生したときにどのように動くべきか、各々が判断できると思います。

毎年実施している防災訓練などの機会を大切にして、きたるべき災害に常に備えておくべきだと思います。

### 長年の啓発活動が生きた

今回、発災直後はガンリンもなくなり、その後、下手をすれば食料も途切れるような状況でした。仙台では地下鉄も被害を受け、台原から泉中央までが不通になりましたが、泉中央からバスで台原までできて、そこから地下鉄に乗り継ぐことになっても誰一人、文句を言いませんでした。これには感心しました。水がなくなっても整然と並んで配給を受けた。あれはやはりふだんの訓練のおかげだと思います。

「防災訓練は形式的すぎる」とか、いろいろ言う人もいますが、やはり経験や啓発は大切です。「そんなことやって効果があるのか」と思っても、やったのとやらないのでは実際の災害に遭遇したときの対応で大きな差が出る。宮城県民の大半は必ず大規模地震がくるという認識を持っていて、一人一人に心構えがありました。あのような予想外の大津波があったとしても、事前の備えの影響は大きかったと思います。だからもし、東北大学の今村文彦さんを始め、多くの皆さんがこれまで長年、防災のための啓発の努力をしていなかったら、被害はもっとひどいものになったと思います。

何もしなければ、実際に地震や津波が襲来したときにどう対応したらいいか分かりません。だから、定期的に訓練を行うのは、私は大変なことだと思います。今回そうした積み重ねが宮城県では生きたのではないかと感じますね。だからこそ県民の皆様が不便を我慢したし、十分に対応できたと思います。



# 岡部 敦

おかへ あつし

保健福祉部長

在任期間 平成22年4月1日～平成26年3月31日

## 発災直後から課題が噴出

保健福祉部長になったのは、震災が起こった平成22年度でした。ちょうど前の年は築館つきたての地域事務所  
の所長で、岩手・宮城内陸地震の復興をやっており、県庁に戻ってようやく1年という頃でした。宮城  
県議会の3月の定例会が大詰めで、長かった議会も終わりだなというときに、突然、アラームが鳴りま  
した。ものすごい縦揺れがあつて、大きな横揺れが長く続き、それが収まるかなと思つたら、また縦揺  
れがきて、という、3分近い激しい揺れでした。これは宮城県沖地震の想定をはるかに越える、大変な  
地震だと感じました。

渡り廊下を走って本庁舎の方に向かったのですが、ちょうど渡り終わったところで渡り廊下がずれて  
大きな穴が開いていたのです。すぐ後ろから来る職員に「渡るな」と言つて止め、「管財課に連絡して  
通行止めにしろ」というのが最初の指示でした。

これだけの地震なので保健福祉部の業務としては、災害救助法を適用することが最初に実施すること  
で、厚生労働省とやりとりをしながら進めました。

また、すぐさま第1回の災害対策本部会議があり、どこのへりからは覚えていないのですが、ちょ  
うど空港に押し寄せる津波の状況が生中継で入ったのですね。营々と築いてきた沿岸部の市や町の市街  
地や集落が津波で消滅してしまう映像を見て、会議出席者の皆さんは言葉を失い、息をのんでいました。

夜に入り、気仙沼の火災の中継映像が入ってきました。沿岸部が相当やられている、ということであ  
り、沿岸部の病院や福祉施設の情報収集を担当部門に必死にやってもらいました。その後、部長室に寝泊ま  
りし、テレビをつけっ放しにしていたのですけれど、番組もやっていなくて、ACジャパンのCM※ば  
かり流れていました。あれが何年たつても頭にこびりついています。

災害に備えたマニュアルもありましたが、手順を段取り良く、というわけには全くいきませんでした  
た。とにかく情報が入り次第、人命救助、医療救護から施設の安否確認、受入調整などの対応をしまし  
た。他の県ですと仮設住宅などは土木部の所管ですが、宮城は保健福祉部で担当していたこともあつて  
か、課題が次から次へと出てきました。

※震災発生直後の緊迫した状況の中、多数の企業がCM放送を自粛し、公益社団法人ACジャパンの公共広告が繰り返し放送された。

## 困難を極めた情報収集

初動で苦労したのは情報収集です。病院や福祉関係の入所施設、通所施設をたくさん抱えていまし  
たので、情報が初動の生命線になるわけですが、今回の場合はなかなか情報が集まりませんでした。

災害拠点病院や救急（指定病院）、医師会、あとは人工透析の方々の診療所など、そういう主だった  
ところには、MCA（マルチチャンネルアクセス）無線があり、気仙沼地域では衛星携帯を配備してい

たのです。マニュアルも当然あったのですが、津波でマニュアル自体が流出したところがありましたし、原因不明で通じないケースもありました。

連絡・通信手段の多重化、多元化は当たり前ですが、日々の意識というか、準備、備えを怠りなくやっていないと、いざというときに役に立ちません。しっかり訓練して定期的に点検していくという、備えの部分をやらないと駄目だと思います。

## 物資搬送の混乱

物資の搬送もうまくいきませんでした。医療関係だと、患者さんを広域的に搬送するのは自衛隊をはじめ、他県のヘリ、消防など、いろいろな協力でやれるのです。一方で、病院で必要になるのは、資材や非常用電源のための燃料です。重油がなくなると、「すぐ補給してほしい」となりますので、当座の何日間かは資材や燃料の搬送が本当に大事になります。

これだけ大きな災害が起きると、物資をしっかりとコントロールしていくためには、最初から自衛隊に協力を頂ぐぐらい大胆に組み込むことを考えないといけないかもしれません。自衛隊だけでなく、民間との協力関係も含め、役割分担を詰める必要があると思います。

実際、医薬品などの搬送で困ったケースもたくさんありました。そこでは、医薬品の卸組合の方々が

災害協定に基づいて自主的に判断し、何が足りないのかを確認して全部搬送していただいたということでした。ですので、災害時の協定をあらかじめ締結し、民間の協力を得られるような体制を敷いておくべきです。そして、訓練をやってみたり、定期的に状況を確認することも、やっておかなければならぬと感じます。

## 避難所での諸課題への対応

難病の方々の対応から、トイレや感染症、熱中症などといった避難所などでの保健衛生指導まで、現場では様々な問題が起こり、その一つ一つに対応しました。

避難が長期化していく中、避難所では、「一緒に寝るのがはばかられる」と、車の中で寝泊まりする方が出てきて、エコノミークラス症候群への対策が必要になりました。他にも、避難者の食品アレルギー対応や、女性用の用品の確保などの問題もありました。今回の経験を踏まえて、そういう物資の備蓄や支援内容について、これから考える際の参考にしていただければと思います。

避難所は衛生面が大分悪く、がれきに付着した海のヘドロのようなものが乾燥すると舞い上がったりして、感染症が心配された所もありました。東北大学の協力で啓発用のチラシを作ったり、患者さんの調査をしていたいたり、マスクや消毒薬を配布したりしました。避難所生活が長くなると、意外にい

ろいなる物が必要になります。

避難所の食事は栄養が偏りがちです。パンだけだったり、温かい物が食べられないという状況になって、早い時期から栄養管理で入らせていただきました。半年間に7回ぐらいは各地の避難所を回ったと思います。メニューを変えていただいたりもしましたし、災害救助法上の「炊き出しその他による食品の給与を実施するため支出できる費用」を1000円から1500円に上げていただくなど、特例基準の要望を変えていただいたこともありました。同様に在宅の方々への対応にも気を付ける必要があります。

また生活不活発病という、運動不足で歩行が不安定になることなどもありました。国の長寿医療研究センターの大川弥生先生に入っていたいただき、対策を周知徹底しましたけれども、そういったことも長期にわたる災害のときには、問題になるのかなと思います。

通常の避難所以外に、福祉避難所というものも設置する形になっていたのですが、実際には35市町村のうち24ぐらいにとどまってしまうました。ケアを行う専門の人材が不足しているなどの理由で簡単には設置できず、また、避難所になるはずの施設自体が津波で流されてしまい、適当な場所が見つけれないというケースもありました。

しばらくたってから、桃生農業者トレーニングセンターが「福祉避難所」として、全国的に有名な病院のグループにきていただき、地域の保健師などの関係者が協力してモデル的なものを作りました。通常の避難所では、高齢者や障害のある方、妊婦さんといった方々が遠慮して生活しなければならず、気

兼ねをしてという形になってしまいます。

できるだけ最初から、福祉避難所は用意しておくべきだと、反省も踏まえつつ申し上げておきます。

### 効果的だった災害医療コーディネーター制度

宮城県では、災害医療コーディネーター制度※を震災発生前に設置を決め、発災7か月前の7月26日に委嘱式をしていました。災害医療コーディネーターには、発災当日にすぐ張り付いていただき、医療整備課と一緒に、いわゆるDMAT（災害派遣医療チーム）をはじめ、災害時の人命救助、救出、搬送、また地元で抱えきれない部分は他県に応援を頂くような調整を担ってもらいました。石巻などでは、地域災害医療コーディネーターがDMATや医療救護チーム全体を集めて、避難所で必要な医療的なケアや保健活動、またトイレ・手洗いがどうかなど公衆衛生管理の細かい部分まで全部調査と評価を行い、指示をつなげるところまでやっていただきました。

災害医療コーディネーターは、医師会の方や大学の先生だったり、拠点病院の先生だったりして、常日頃から県内の医療機関の先生方と顔見知りで、地域の課題も承知され、人となりも分かっています。「気の知れた」やりとりをしていたことがどれほど大事か、効果があるのか、本当に大きな力になったと思います。

災害医療本部も早めに作り、ここには医師会をはじめいろいろな関係機関に入っていた方がいいことだったのですが、自衛隊の全面的な協力も頂き、搬送や移送をやっていたということですが、これも本当にありがたかったですし、あとはいろいろな病院の診療情報も、なかなか情報が集まらなかったのですが、県の方で代行入力したりして、一応、整備を終えたところはメディアに放送していただきました。この病院は外来受付大丈夫ですとか、緊急対応で手術を中心に行っていますから外来は対応できませんとか、全部テレビで流していただきました。

※災害医療及び県内医療に精通した医師を災害医療コーディネーターとして委嘱し、出務を要請できるもの。

## 噴出したプレハブ仮設住宅の課題

応急仮設住宅も対応が難しかったです。プレハブ（建設型応急住宅）とみなし仮設（賃貸型応急住宅）があつて、これだけの災害だと、どれだけプレハブの仮設住宅が必要になるか、民間の賃貸住宅をどれだけ契約するのか、必要数の把握がとても困難でした。

プレハブの場合は普通にリースでやるプレハブメーカーと、それだけでは足りないので住宅メーカーの住宅部会というのと、二つの部会で供給しました。

用地の選定は土木部に事務委任し、各市町村で選んでいた用地を確保したのですが、同じ行政区域内（住んでいた同じ市町）にプレハブを造れる土地がないのです。三陸沿岸部は建設に適した平な土地もないですから、南三陸町は隣接する登米市とめに大きな団地を造ったり、気仙沼市は県をまたいで岩手県内に造ったり、という形にならざるを得ませんでした。広域的な協力・連携も、あらかじめ想定しなければならぬと思います。

建設用地は場所によって、例えば学校など公的な用地は、学校再開後の活動に支障をきたさぬよう、なるべく早く土地を明け渡してほしいという問題が出てきたりします。一方、私有地を当初は無償で借りることができても、いつまでも無償というわけにはいかず有償契約になったりとか、いろいろ状況が変わることもあるのです。

仮設住宅は、当初は岩手・宮城内陸地震のときの山間高冷地と同じ仕様で造りました。断熱材も厚く入れたのですが、それでも寒い、暑いということ、どんどん仕様が追加になりました。一般の応急仮設住宅では部屋の大きさが9坪など、大体の基本仕様は決まっています、耐用年数も2年3か月と建築基準法上の問題であつたりします。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災クラスの災害だと、使用期間が場所によっては5年、10年かかってしまうわけです。運用面でも国から自治体へ弾力的な委任がないと後追いになる。費用的にもかさみます。建設費も実際は坪70万円とか80万円になっています。最初から必要な仕様で造れる仕組みを考えるべきです。

仮設住宅の暮らしが長期に及ぶと、住まいとしての問題以外にコミュニティなど生活面の問題も出てきます。孤独死や引きこもりといったことへのケアも当然必要になりますし、知らないうちに退居され

ていたとか、目的外使用の問題も起こりました。ぜひ制度の改善につなげていってもらえればと思います。

## さらに混乱した「みなし仮設」

みなし仮設関係は本当に手探りで、全く見当が付かない状況でした。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震での事例も少なかったのです。災害救助法でも、みなし仮設（賃貸型応急住宅）は1行、2行しか記述がなかった。基本となる手続きの基準が何もありません。宅建業協会（宮城県宅地建物取引業協会）をはじめ不動産関係の3団体と協定は結んでいて、当初は物件情報を提供し、市町村でマッチングして手続きをしようという段取りでやったのですが、うまくいきませんでした。

プレハブに入るのがいいか、みなし仮設にするか、被災者の方々も悩んだのかもしれませんが、4月末くらいに、御家庭の事情で市町村からお知らせが来る前に御自身で不動産屋などへ行き賃貸物件の入居手続きをしてしまった場合も、契約を県の名義に切り替えればみなし仮設扱いになる「切替え契約」が国から認められたことで、ものすごい勢いで申込みが増えました。行政も仲介業者も不慣れで初めての経験だった上に、地域に住むお年寄りの方々は、民間のアパートに住んだこともなければ、契約書を交わしたこともない方が多くいました。契約書に割印がない、契約者の名前が違う、賃料を書き直して訂正印が押されていない、というような不備がたくさん出てきて、それが整わないとみなし仮設物件と

して契約できず、お金を振り込めないなど、現場は混乱しました。

混乱すると、入居された方々や大家さんの苦情が市町村や県に殺到します。朝から晩まで電話は鳴りっぱなし、直接こられて夜中まで大声を出されるといった状態が何か月も続きました。夜中に静まりかえってからでないと事務が取れない状態がしばらく続き、マニュアル化も全然できませんでした。

その後、契約更新のときには、契約書をA3版の両面1枚に収める形にし、全部の契約文章を収めて割印が不要な形にするなどの工夫をしたり、口座の間違いも全部を整理した後にファームバンキングを業務委託で利用したりして、ようやく苦情もなくなりました。

ですから基本部分のモデルを作り、どこでも使えるようにすることと、ファームバンキングのようなものを即座に使えるようにすると、スムーズに進むと思います。これは一自治体というよりも国が主導して用意するべきと考えます。

## サポートセンターの活動

もう一つ、仮設住宅に関しては、サポートセンターというものがあります。応急仮設住宅のある地域などで、高齢者を含めたいろいろなハンディキャップのある方々のサポートをしていく仕組みです。これも新潟県中越地震などを踏まえて、厚生労働省老健局の予算なのですが、高齢者に限定せず、地域の

実情にに応じてという柔軟な政策で厚生労働省の社会・援護局の生活支援もいろいろ活用できるような形だったのです。サポートセンターは被災3県がほとんどだったのです。確か120か所弱ぐらいのうち、半分以上が宮城だったと思います。

これは、「長期的な被害であれば、将来を見越して社会システムを作っていかなければならない」という理念によるもので、具体化し、展開してノウハウを蓄積していくのに、このサポートセンターは非常にマッチしていると思えました。

被災沿岸地では超高齢社会が現出してしまい、どうやって支え合っていくかが地域にとって重要なポイントになっています。医療の面でも、在宅医療が一つの大きな課題としてありました。このサポートセンターが「多職種が連携してケアを行い、健康維持にもコミュニティ支援にもつながる形で人材育成をしていけばどうか」、という試金石になるのです。高齢者の担当だけではなく、障害福祉課や子育て支援課も一緒になって市町村を回ってくださると課長さん方をお願いし、60か所ぐらいでサポートセンターをやっていたきました。

活動は地域交流にもつながりましたし、職を失った被災者の方を見守りとして雇うなど、雇用面まで考えて対応しました。後に、「多職種連携で、いろいろな機関と連携してやっているのが宮城のサポートセンターの特色」と検証されている文献も見ました。こういう取組が、仮設住まいが長期化する大きな災害の際には有効に働きますし、地域に蓄積できるものになるのではないかと思います。

### 要保護児童対策と心のケア

子どもの心のケアについては発災後すぐ、3月14日ぐらいから、活動が始まったと思います。チームを作って巡回しケアをするということを、年間200日以上、400回ぐらいの活動をずっと続けていただきました。宮城県には、県の子ども総合センター所長を務められた本間博彰先生という有名な方がいらっしやあって、診療も行いながら展開できたので良かったのですが、児童専門の精神科の先生は全国的にも少ないですね。たくさんの児童福祉士や心理士の方々に応援を頂いて、子どもの心のケアセンターも（2011年）12月末ぐらいに出来上がって、電話相談など対応を継続したのですけれども、とにかく専門家が少なく大変でした。

子どもたちは我慢してしまっていたわけです。表面はにこやかにしていても、実際には、被災地の学校では学級崩壊が起きていたり、虐待の問題があったり、不登校の問題が多くなっていたり、問題がどんどん出てきているという話もありました。それがずっと年代を重ねて中学校、高校、社会人になっても出てくるわけで、やはり切れ目のないケアをしていかないとけません。どこで爆発してしまうかわからないものを抱えているかもしれないので、長いスパンで考えていかなければならない。これは本来にこういう災害が起きたときの問題として、一自治体に任せるとかそういう話ではないですし、そういうことに専門的に対応する部署を国が持つことも特にお願いしたいです。

大人の心のケアでは、心のケアセンターも長期的な視点で必要だということで、発災から1年たっていない平成23年12月に開所し、石巻と気仙沼に（サブ）センターをつくってケアを行っています。本当に息の長い話になると思います。仮設住宅から公営住宅に被災者の住まいが変わるなど、状況変化に伴い、被災者の方々の心の持ちようも変化します。アルコール依存が多くなったり、うつ状態が増えたり外に出ないとかの問題も出てきたりします。子どもの心のケア担当者とも連携を取りながら、中長期的にケアをしていかなければならないのですが、センター職員の人員確保などで十分現状に対応していない部分があります。

### 病院にかかっていた患者の支援

精神科の病院は、海端にあつてかなりやられた病院がたくさんありました。受入れ調整というか、隣の山形県あたりに大分引き受けていただくなど、300人ぐらいを広域的に調整させていただきました。難病の方々は、本当に人工呼吸器の手配など急性期対応もやらせていただきました。人工透析の方々はたくさんいらつしゃつて、どんどん増えている状況です。2、3日に1回、透析しないと命が危ないわけですが、数十か所の診療施設の中には、津波でやられてしまった所も多いですし、病院もなかなか対応できない所が出てきたりして、こういった人たちの透析治療を災害時にどう確保するかも大きな課題です。

社会保険病院など、地域で通えるような病院があるところでも、実際に通う手段がなくなつてしまい、優先給油証明書を出すなどして、それでなんとかしのいでいただいたこともありました。対応ができないところは、気仙沼を中心に80人ぐらいの方々を札幌の恵庭で引き受けていただき、半年ほど故郷を離れての治療や、広域搬送もやらせていただきました。

### 義援金や支援の手のありがたさ

義援金は配分基準が決まり、頂いたものをできるだけ早めに何回かに分けて配分するということができていただきました。遅いという指摘もありましたけれども、最終的には市町村から出していただくしかなく、ちょっと時間がかかったところもありました。

義援金は日赤も入っているのですが、海外からの義援金はかなりの額、数百億円に上りました。それをどう配分するかという問題で、日赤本部からも県庁にきていただき、部長室で相当議論しました。仮設住宅に入られた方は、津波被害で家財道具一式を失っているのです、家電6点セットを入れたり、介護ベッドや車両など、いろいろなものを手当てしていただき、かなり救われました。クウエートや、カタール、スイス、台湾には病院の資金を出していただきました。



ボランテニアは、発災後直ちにボランテニアセンターを立ち上げたのですが、最初はがれきの山で被災地には入れない状況でした。急にこられても泊まる所ありませんし、避難者が1300か所に最大32万人という混乱した中にこられても困ってしまいます。全国の調整をしていたんだけど、国に要望したのですけれども、なかなか機能しませんでした。助けられたのは、東京都のボランテニアによる都民ボランテニアの振り分けです。また、兵庫県などには長い期間、高速道路の料金所などで、やってきたボランテニアに案内や行き先の振り分けも全部していただきました。社会福祉協議会自体が被災して活動できないところもあり、そういった協力がなくてはうまくいかなかったらうと感じています。

自治体の職員の中には、何度もきてくださる方々があります。1年の応援が終わり、1年置いてまた来る、という方もいらっしゃいました。高知とか奈良の職員の人たちが、「東北に来る用事があったので仙台に寄って、被災地も当時の人たちに案内してもらって見てきました」と言ってくれたりするのです。そういうふうに私たちとつながってくれる人がたくさんいることを、本当にありがたいなと思っています。

# 河端 章好

かわばたあきよし

経済商工観光部長

在任期間 平成22年4月1日～平成25年3月31日

## この地震は大変なことになる

震災発生当日、あのときは、ちょうど県議会経済商工観光委員会の採決が終わった後で、委員長と自民党控室の4階で話をしていたんです。そこに地震がきました。控室の受付の女性の悲鳴が上がって、何かが倒れたんです。揺れが段々強くなってきて、これは大変なことになると感じました。

私は北海道出身で、昭和43年、高校1年のときに十勝沖地震がありました。そのとき住んでいた函館はこだても揺れて、津波もきました。

宮城県に奉職してからも大きな地震を3回経験していました。宮城県沖地震、北部連続地震、岩手・宮城内陸地震です。東日本大震災が起きたとき、「この地震はもうとにかく大変だ。津波が来る」と直感しました。ですが、あんなに大きい津波が来るとは予想だにしませんでした。

県庁のエレベーターは止まって、階段で14階の執務室まで戻りました。部屋はがちゃがちゃになっていて、職員が片付けてくれたんですけども、そのうちすぐに災害対策本部会議が始まりました。午後3時半でした。知事が「人命救助を最優先とし、各セクションで被害状況の把握に努めるように」と。「職員の安否も確認して」という話でした。そのあと何回か夜中まで災害対策本部会議がありました。そこから1週間くらい、翌週の金曜日まで執務室に泊まり込みました。

## 深刻だった燃料不足

特に印象に残っているのは、燃料の問題です。仙台港にあるJX日鉱日石エネルギーの製油所の施設が火事になり、これは大変だと思いました。次の日あたりから、ガソリン不足とか燃料不足の話が、結構話題になっていました。うちの部の中に石油組合の担当課があるので、知事から経商部が燃料担当だと指示されました。

鎮火後に知事から、「あそこにタンクあるだろう。製油所にあるタンクから燃料をどうにか調達できないか」という趣旨の話があり、当時、経済産業省からきていた次長と私と一緒にJXの東北支店に行ったのです。そこには、仙台製油所所長もいらしていたと思います。製油所のタンクに穴を開けて自然流下で燃料を抜き取るのですけれども、「ガソリンは危険ですが灯油、軽油、重油ならばできるのではないか」とお願いし、その後、本社の社長の判断を得て、実行することになりました。

そこで、タンクまで行けるように道を開きました。あとは配送車をどうするかという話になりました。自衛隊が配送車を出すと。そしてドラム缶ですが、ドラム缶は開け閉めに特殊な機械が必要だったので。それはトヨタを誘致していた関係で、豊田通商さんに申出を頂きましたし、燃料を入れたドラム缶を積む作業はトラック協会がやってくださいました。各関係者の皆さんに連携していただいて、搬送することができたというわけです。

それから、夜10時過ぎの災害対策本部会議で、気仙沼に燃料を運ぶ必要があり、それをヘリコプターで運びましょうということで、陸上自衛隊に即決いただいたことも記憶に残っています。ヘリコプターの下にネットでドラム缶を吊り下げる形で、確か3缶だったと記憶していますけど、総力戦で皆さんに御協力いただいて解決したのです。

ガソリンは、塩釜港に5、6基、商社などの油槽所のタンクがありました。使えたのはカメイさんの1基だけでした。で、塩釜港自体は他の港と比べてそれほど甚大な被害はなかったのですが、港の中にはがれきなどの沈殿物があつて、船が入りませんでしたので、啓開していただきました。

また、なんとか船が入れるようになったのですけれども、当時は、タンクローリー車の多くが沿岸部で被災したこともあり、その手配を国に要請したりしました。経済産業大臣に「西日本からタンクローリーを移す」と言っていたきましたが、なかなかこなかったと記憶しています。

ガソリンスタンドも、もうパニック状態でした。住民の方々も移動するのにガソリンが必要なのですが、最初は公共用の車を優先ということで、なかなかうまくいなくて、暴力沙汰になったり、警察に立ち会ってもらったりしたこともありました。

また、「ガソリンはあるのに非常電源がないため給油するにもポンプアップできない」というガソリンスタンドもありました。最初は「何れまで」と制限していたけれど、結果的に電気の復旧が一番早かったですから、なんとか少しずつ使えるようになったと聞いています。今後の課題だと思います。

その後は塩釜港にはほとんど千葉の方からタンカーが入るようになって、3月いっぱい落ちて着いた

でしょうか。燃料のことはとても記憶に残っています。

## 海外からの働きかけ

仙台空港は比較的早く復活しました。トモダチ作戦を展開した米軍というのはすごいです。米軍は、ただ単に滑走路のがれきを取るだけでなく、ほこりが舞っては視界が遮られるためだと思つていますが、泥を徹底的に取つたようです。また、横田基地から移動用のリーダーなどを持ってきて、管制をしていました。その前には、米軍は船で物資を港に運んできたりしていました。

あとは、3月13日に駐日イギリス大使が県庁にこられたのです。見舞いと、自国民の保護をお願いしたいということで、その大使が一番早かったです。ジーパン姿が印象的でした。福島第一原発の水素爆発があつて以降、中国やアメリカなどは自国民保護のために、山形経由でバスを出すという情報が次々入ってきた記憶があります。

## 復興に向けた経済対策の実施へ

震災発生から1か月半後の4月下旬からは新幹線も全通するようになり、地下鉄も泉中央まで開通しました。この頃から観光関係も、「あまり心配しないでどんどんきてください」というアピールをするようになりました。いろいろな旅行団体で、こちらをバックアップしてくれるところも出てきました。6月に入って、日本旅行業協会やJTBグループの各社の代表がこちらにいらして、観光関係者と意見交換をしました。

また、同じ6月上旬に中小企業庁の方がきて、グループ補助金の考え方を御説明いただきました。私の認識ではグループ補助金の始まりはここです。直後には、中小企業庁から二重ローン対策の検討が県に依頼されました。金融関係はこの辺で動き出したということです。

7月に入ると、中小企業庁が音頭をとる形で第1回二重ローン対策準備委員会が開催されました。金融機関も入っていたと思います。また、財務副大臣と商工業界との意見交換もありました。

阪神・淡路大震災では、結果的に国の支援はそれほど多くはなく、兵庫県は借入金の返済で苦労されていたという話ですけれども、東日本大震災では復興事業に国のお金を投入し、復興税で賄うスキームとなったので、阪神・淡路大震災と全然違う構図です。知事も復興構想会議で、何回もお話ししたし、今までにない取組が実現したのかなと思います。

二重ローン対策は、七十七銀行や仙台銀行など、主要メンバーの協力を得られないとできないので、金融機関への要請活動もその年の7月にしています。その後も二重ローン対策で金融機関と打合せを重ね、8月下旬になると、二重ローン対策の方向が見えてきたと記憶しています。

8月23日には、当時のバイデン副大統領が仙台空港に降り立ち、来県されました。

9月になると、中小企業庁長官がこられて、国の方針として、グループ補助金は製造業に限るという話を受けたと記憶しているのですが、それはおかしいのではないかと思います。サービス業や観光業だって震災の影響を受けたわけです。ホテル、温泉旅館で配管が駄目になったとか、水が漏れるようになった話を聞いていましたし、億単位の被害を受けているということと、「全国的に名の通った秋保・松島などの被害状況をまとめて、国に要望しないと駄目だ」と観光課に指示しました。結果的にグループ補助金に取り込まれる形となりました。

## 「グループ補助金」の実現と二重ローン対策

その後9月には、二重ローン対策は、「宮城県産業復興機構設立等準備委員会」として、具体化に向けた組織的な動きになってきました。

また、グループ補助金は10月14日に閣議決定がなされました。宮城県分は、国728億、県364億、

計1092億となっています。県単独ではとてもできない大きな金額です。

グループ補助金の優れたところは、2分の1が国費、4分の1が県費、残りの4分の1は自己負担という形ですが、自己負担分についても、貸付条件はありますが無利子で5年猶予、猶予期間を含めて20年償還という高度化貸付金を利用できます。全ての企業が使えるわけではないですが、企業再建のための資金支援としては、やはり大きいと思います。その後、令和3年の福島県沖地震、令和4年の福島県沖地震でも、このグループ補助金が活用されています。

10月下旬に、二重ローン対策について当時の民主党・自民党・公明党の3党で合意となった債権買取りで新機構設立という内容の説明がありました。二重ローン対策の組織は二つあるのです。一つは宮城産業復興機構。これは法人格を有しない投資事業有限責任組合です。もう一つは株式会社です。株式会社東日本大震災事業者再生支援機構といいます。宮城産業復興機構の場合ですと、公益財団法人のみやぎ産業復興機構内に復興相談センターを作って、事業者の相談受付や二重債務の買取りなど、かなり金融機関が関係してきます。金融機関としては事業者に貸し付けていた債権を、事業再生のためにプライスタウンして買い取るわけですから、いくらか手出ししなければならないので、当然ながら慎重になります。でも、金融機関には、ありがたいことに、かなり協力していただきました。

翌2012年2月に、復興大臣がいらして知事と市町村長と意見交換があり、私からは、土地収用法の特別措置法の制定をお願いしました。グループ補助金で復興するにしても、沿岸部は土地のかさ上げをしていて、土地の境界などを確定しないといけないのですが、これには相続人の同意が必要になる。

ところが、郡部になればなるほど相続登記をしていなくて、相続人が誰かが分かりづらいのです。今の相続人は誰だ、ということまで、それを調べて、印鑑をもらいに行く。これは大変時間を要することで、復興が遅れる。この境界確定の手続きを簡略化するための法整備をお願いしましたが、このときは実現しませんでした。

グループ補助金については、県内の事業者からの相談も多かったです。グループの作り方とか、どういった形があるのかという相談です。

しかし、観光や商業などでもグループを作れない事業者がいるわけです。このような方々に対しては金額はちょっと落ちるけれども県の単独事業でカバーするような形にしました。国の制度で救えないものは、県でやる努力をしていこうという話になりました。

悩んだのは被害状況の把握です。土木分野などでは、市町村から情報を集めて、どんどん把握できます。ところが産業関係の被害は、商工会議所・商工会などを通じて、全体を把握しきれない状況もあり、面で捉えて、そのエリアだと何割ぐらいがやられたから、このぐらいだろうという推計値を取らざるを得ませんでした。

## 観光自粛ムードの払しょくのために

観光はどうしても、対外的なアピールが重要なので、キャンペーンなどに力を入れる形でやるしかありませんでした。要は、被災・復興状況の正確かつ頻繁な発信、きていただけるような動機付けをしていただくことに尽きるのではないかと思ったのです。

放射線の状況はどうかということも発信に努めようという話をして、できるだけ風評被害を最小化するにはどうしたらいいかと考えました。震災の状況を直接見ていただいて、防災・減災について考えていただくことも一つの観光、ということも考えて、教育旅行などに力を入れて、宮城にきていただくキャンペーンもやりました。

2011年11月15日には、食と観光の首都圏大キャラバン。12月には宮城観光の夕べという、県内の観光業界の方々を招いて、がんばろうという会合を毎年開催していますが、これも中止しないで開催しました。

こうしたキャンペーンは、すぐに成果を表す数字が出てくるわけではないのです。今だと費用対効果はどうだったかなどを分析しますが、当時は状況が状況だったので、概数は出しますが、分析のための調査もできませんでした。

県外の日本旅行業協会やJTBグループなど全国団体などの方々の支援も大きかったです。また、い

ろいろなところで会合があると、パネラーとして呼んでいただいて、説明することができました。とにかく震災前のレベルにもつていこうと、みんなでがんばった記憶があります。

### 危機管理法制・危機管理体制の整備を

昨今の災害の規模や激しさを見ると、災害に係る危機管理法制の体系的整備、そして危機管理のための体系的横断的組織の必要性をますます痛感しています。早期に対応すべき課題です。

スピードも要求される復興の過程で、私が感じた土地の境界画定に係る土地収用法の問題は、財産権と公共の福祉といった憲法上の課題を踏まえた検討も必要になると思いますが、これに限らず避けて通れない課題は山積しています。

東日本大震災では、村井知事のトップとしてのリーダーシップが迅速かつ適切で、優れた危機管理対応であったことが大きかったと感じています。危機管理の中核である本部機能として挙げられる4C(指揮、統制、調整、コミュニケーション)のうち、特に重要な「指揮、統制」がしっかりなされていたからです。しかし、今後の危機管理対応は、属人的でなく組織的体系的であってほしい。

被害について部分的情報しかない中での判断は、全体像を想定し、何をいつまでに決断するかが問われます。①疑わしいときは、まずは行動する。②最悪の事態を想定して行動する。③見逃しは駄目。こ

の「プロアクティブ (Proactive) 原則」による対応も重要だと感じています。

### 燃料や飲み水の供給体制などの確立を

東日本大震災では燃料不足が発災直後から大きな問題になりました。村井知事の指揮もあり、比較的早い時期に解決したと考えていますが、より人口の多い地域で災害が発生したときに備え、供給体制を確立することが早急に望まれます。飲み水の確保と供給体制も同様です。

私たちがこれまで、当たり前のようにあるものと思ってきた電気、水、燃料、食料などが震災などの災害に限らず、今まさに、軍事侵略や海外の戦争などによっても供給の危機に瀕<sup>ひん</sup>することの恐ろしさを実感しています。やはり自給率の向上こそが国民の生命を守る上で、不可欠であると改めて思います。

### 今改めて感謝したいこと

国・地方の政府のレゾン・デートル (存在理由) は、国民の生命財産を守ることにあります。今回の災害への対応について、職員の献身的がんばりにまずは感謝したい。職員の優秀さを実感しましたし、

彼らとともに仕事できたことを改めて誇りに思います。私は最後まで直接復興に関わることができませんでしたが、残った職員が必ず成し遂げるものと信じています。

発災後、国の各省庁の職員の方々が、何度も何度も足を運んでくれ、親身になって、復旧・復興への財政的・制度的対応に当たってくれたことも、感謝しかありません。



千葉  
宇京

ちばうきょう

農林水産部長

在任期間 平成21年4月1日～平成24年3月31日

## 地震発生時を振り返って

私は平成21年4月に農林水産部長となり、それから2年経過しようとする時点で東日本大震災を経験しました。農林水産部長になる前は、栗原地方振興事務所で勤務していました、平成20年岩手・宮城内陸地震を経験しました。さらに遡ること何年前か、危機管理監を担当していたときがありましたので、災害対応に関しては、それなりの知識は持っていたつもりでいました。東日本大震災が起こる以前に高い発生確率が予想されていました宮城県沖地震について、その危険性、可能性をある程度知っていたつもりではいたのです。

ところが実際、東日本大震災が発生してみると、職員自身も、いろいろ被災しているという中で情報収集など様々なことをしなくてはならず、とにかく大変でした。水産関係の研究機関などが海辺にあり、亡くなった県職員もいました。また、震災発生時に本当にショックだったのは、津波の状況というのがリアルタイムでテレビ中継されたことです。一緒にテレビを見ていた人の関係者が車に乗ったまま流されていく場面があり、その人が「あっ」と、叫んでいたということがありました。

宮城県は過去の災害の経験を踏まえて防災意識が高かったですし、災害に対する備えもかなり進んでいたと思うのですが、津波については、想定外も過ぎたという状況でした。津波に対する防災計画というのは、ここまでやっておけば十分だということはないのでしようけれども、東日本大震災が発生した

時点においては、津波に対する備えなどについては、甘かったというのは事実だろうと思うのです。

## 被害状況の把握と復旧に向けて悩んだこと

災害対応ということに関しては、危機管理監時代に防災計画を作ったり、各部で作ってもらった防災計画の取りまとめというものをやっていたので、どういうことが起こったら、どういうところでどういう対応をしていくのかということについて、概括的なことは頭に入っていたつもりではいました。しかし、いざ農林水産部長という職で、東日本大震災に直面したときに、やはり農業、林業、水産業、それぞれについての基本的な部分について本当の意味で分かっていたということを実感しました。私は農林水産分野は部長職が初めてでしたので、どこで何が起こって、そのためにどういうことを勉強していくのかということについて、イメージがなかなか湧いてきませんでした。次から次へと新たに起こってくる事態というのは、ほとんど初めて耳にするというようなことがたくさんありました。また、農業、林業、水産業、それぞれで膨大な量の案件があり、全部報告を受けているわけではありませんでした。災害対策本部に上げる前に処理される案件もたくさんあり、そういったものは事後に報告を受けるという状況でした。

農業について言うならば、津波によって被害を受けた農地の復旧の段取りについて、あまり知識はあ

りませんでした。水田については、津波で入り込んだがれきなどを除去しなければならず、海水をかぶって塩分濃度がものすごく高くなった水田から塩分を除去しなければなりません。灌漑施設が軒並み被害に遭ったということがあり、中には、稲づくりを諦めることを考えた人もいらっしゃいました。そのような状況の中で作目を変える試み、例えば、「東北コットンプロジェクト」といって、民間や学校などが参画して、稲作ができなくなった水田に塩害に強い綿花を植えて栽培し、その綿花でいろんな製品を作るという取組がありました。また、県でも塩分を自ら吸収して土壌に含まれる塩分濃度を下げられる機能を持ち、食用にもなるアイスパラントの栽培を積極的に支援していました。しかし、水田は水田のまま、畑は畑のまま復旧するというのが原則でして、私はそうした原則の部分を中心に把握することで手いっぱい、作目を変えるなどのいわば例外的な部分については、詳細な部分まで把握して指示を出すという状況ではありませんでした。

水田の除塩も苦労しました。宮城県はこれまであまり塩害がなかったので、ノウハウがありませんでした。そこで、他県の職員の皆さんにいろいろとお手伝いいただいて、作業を進めていきました。台風などの影響で塩害被害が多い九州では、塩害からの復旧について経験が豊富でしたので、熊本県の職員を派遣していただき、技術指導を受けたことがありました。

除塩のためには、用水路・排水路を整備して、水かけができないといけないので、まず用水路・排水路の整備を集中的に実施しました。それから真水を入れて、塩を洗い流していくのですが、作付け時期との調整をとらないとうまく進んでいかないため、水田に水を張らない時期に水を確保して塩を洗い流

す必要があります、とても苦労しました。記録誌などを見ると結構整然と行われたように記載されていますが、除塩が完了するまでには、いろんな試行錯誤とか混乱があったりしたわけです。

畜産も被害は大きかったです。おびただしい数の家畜の死骸が発生したほか、海側にあった飼料工場が被災したり、停電により乳牛の搾乳ができなかったり、乳製品の加工工場が被災したりするなど、防災計画の想定外の話や、被害の数字の桁が想定を上回る事態となり、どのように対応すべきか大変悩みました。

林業についてですが、宮城県の林業の中で重要な部分を担っていた石巻市にある大規模な合板工場や木材を工場に供給する輸送路などが軒並み被災してしまい、間伐材などの切り出しを止めざるを得ない状況に陥りました。早期に復旧させなければなりませんので、工場の復旧支援を行いました。

水産業については、宮城県にある142（当時）の漁港が軒並み被災しました。地震発生後、救済物資などを届ける船を着ける港がないという状況になったため、港湾だけではなく、漁港の修復も急ぎました。来る日も来る日も海底からがれきを引き上げて航路を確保し、とにかく岸壁を1パス※でも使えるようにすることが必要でした。特に、荷物の集積・集配の拠点である塩釜、石巻、気仙沼など大きな漁港については、航路のがれきの撤去、地盤沈下した岸壁のかさ上げを急いで実施しました。

※船が荷役のために停泊する岸壁・さん橋、ブイなどの場所を指す。岸壁の数を表すものとしても用いられる。

## 漁港の復旧

前例のない災害ということで、復旧・復興をどのように進めていくかということについては、いろんな考え方がありました。知事からは、「単なる復旧にとどまらず、何か新たな形での復興（創造的復興）ができる分野があるならば、是非そのような内容で復興計画を作ろう」という指示は、かなり早い時期からありましたので、農林水産分野では、漁業の中心を担っていく漁港と、そうではない漁港を振り分け、主要漁港から復旧していく又は漁港を集約していく構想を練っていたことがありました。

宮城県には142（当時）の漁港がありますが、これは海岸線5kmにつき一つの漁港が整備されているという状況であり、全国の海岸線を持つ都道府県と比べ、ものすごい密度で整備されています。全部の漁港で被害を受けましたが、復旧に当たっては優先順位を付けなければならないという考えがありました。具体的には、今後とも漁業生産の中心を担っていく漁港と、そうではない漁港とに振り分けるほうがいいのではないかと考えです。

漁業関係者に集約について説明してみたところ、総論では賛成ということは言われましたが、個別の漁港の修築の話になると、漁業者の生活圏との兼ね合いなどもあり、最終的には漁港機能の集約再編により復旧を進めることとしました。

また、漁港の被害で一番大きいのは係留施設の沈下でした。かさ上げをしたほとんどの漁港で何千億

というお金をかけて工事を実施し、適正な高さまでかさ上げをしましたが、時間の経過とともにかさ上げた部分が震災前より高くなる「揺り戻し」が起きました。その結果、様々な漁港で利用しづらい状況になってしまいました。このような事例もあり、災害復旧はなかなか難しいです。その時点ではベストな復旧計画を作っても、全く予測もつかない事態もあるため、今後何十年も使っていく公共施設をきちんと造るとするのは実際問題として難しいと思います。

## 水産物の海洋投入を実施した背景

各漁港施設の復旧に際して大きな問題となったのが、腐敗した水産物の処理でした。沿岸部には水産物の大きな冷凍倉庫が様々な場所にあるのですが、停電によって軒並み稼働できない状況となった結果、冷凍庫内の水産物が腐敗してしまい、廃棄処分しなければなりません。本来、そういう事態になったときには埋却処理が考えられていたのですが、御遺体の火葬が進まず、一時的に土葬にするということが県内あちこちで行われていた状況でしたので、埋却処理が困難となりました。

国際条約で基本的に海洋投入というのは禁止されているわけなのですが、結局、それしかないということになりました。水産庁だけではなく、環境省、国土交通省、総務省といった関係省庁から、とにかくみんなコンセンサスを得て、例外として海洋投入できるようにしました。

私が霞が関にある環境省や内閣府を直接訪れたところ、国の職員の方々は、条約や法律による制約があるものの、前例のない災害からの復旧に必要な措置であり、「なんとか協力しましょう」というスタンスでした。私が説明する前の段階でかなり調整が出来上がっていて、私が駄目押しの説明をしてきた形です。

しかし、実際に海洋投入をするに当たっては、何万tにも及ぶ腐敗水産物を陸から100km以上の沖合で投入するということもあり、船の確保など、随分苦労したようです。また、包装ごと水産物を海に放り込むわけにはいきませんので、仕分けはかなり大変な作業だったと思います。私も腐敗した水産物が集積した現場を一度見に行っているのですが、すさまじい臭いのが山のように積まれていて、それをブルドーザーで持ち上げて積み込んで投入するという、誰もやったことがないことが、これでもかというぐらいに出てきたというような状況でした。

海洋投入の実現においては、法的・制度的な制約について一つ一つ解決していかないと実現できないことではありましたが、他に手段がないという中で、一刻も早く解決しなければならないと、一生懸命みんな動いてくれたと思います。

### 災害復旧における被害額の算出

国庫補助を受けて災害復旧を実施するに当たっては、被災の金額によって、補助率などに影響するので、被害額の算出が非常に早急に求められているのですが、できませんでした。

例えば、漁船の被害隻数の算出については、津波の余波の影響で人が海辺に行けない中で早く実施しなければなりませんので、とにかくその港に残っている船の数を数えた上で、登録船籍数から引いた数を被害船数とすることになりました。さらに漁船の被害額については、船舶の重量のクラスに平均的な減価償却費を掛けた金額で算出することとしました。例えば200tクラスの漁船ならば一律何千万円という基準を作って、各漁船に当てはめて算出しました。

また、農地の被害額については、実際に現地に行かなければできない調査を、航空写真や津波の浸水地図と重ね合わせたものを参考に、おおよその被害額を算出するということが行われていました。

後から振り返ると、こういうやり方で算出された額の中には、必ずしも被害の実態と合わなかったものもあったかもしれませんが、いろいろと工夫して対応してまいりました。

今回改めて感じるのは、災害は本場に同じパターンというのではなく、以前の災害時に役立ったものがその次の災害にすぐ役に立つというものがなかなか出てこないということがあります。東日本大震災を契機に宮城県で作られ出した新たな災害復旧の方式というのは、いろいろな分野でたくさんあると

思うのです。そういったものは語り継がれるべきだろうと思います。

## 水産業復興特区

水産業復興特区は、知事から、「復旧・復興に当たっては、未来に向けて何かもつといい形に持っていきけるものを各分野で洗い出してほしい」という強い要請があった中で出てきたものでした。

法律上、区画漁業権の第一優先順位は漁業協同組合で、実際には漁業権を持っていたのは、漁業協同組合でした。しかし、東日本大震災でものごい打撃を受けたので、浜を再生していくときには、民間事業者が参入してこないと復旧復興は非常に難しいというような思いがありました。

石巻市の桃浦地区においては、水産特区制度を利用して、民間企業と地元の漁業者が共同で設立した事業者が区画漁業権を取得しましたが、実は、水産特区の制度を使わなければできなかったことかとうと、必ずしもそうではありません。特区創設前の法制下であっても、第一優先順位の漁業協同組合が名乗りを上げていなければ、他の民間事業者が漁業権を取得して仕事をするということができませんでした。

ただ、特区創設前から民間事業者が漁業権を取得しようとする具体的な動きがあったわけではありませんでした。特区が認められそうだというような状況になってから、具体的にどこかでやれるところはないかということで探していたところ、桃浦地区のような動きが出てきたということです。特区というも

のの意味合いを知っていた人は、あまりいなかったと思いますが、全国初ということと、将来に向けて区画漁業権（養殖）の免許に民間事業者が入るプラットフォームを作ることに関して、非常に意味があるんじゃないかということで、水産庁に相談を行い進めました。

同様のケースが後に続いているということがありますので、水産特区制度の創設に対する評価は分かれるかもしれませんが、民間事業者の参入に対する障壁が少なくなる制度を創設できましたし、桃浦地区で漁業権を取得した事業者は、若手漁業従事者や新たに漁業に従事したい方も参加して参入時よりも規模が拡大し、漁業地域が存続し、復旧することになったことから、特区創設に一定の効果はあったと思います。

## 放射能対策

放射能対策については、どのように対応すれば良いのか、見当も付きませんでした。発災後、ほぼ毎日のようになんらかの対応をしなければなりません。例えば、放射能測定をしなくてはいけない品目がほとんど追加されていきましたし、放射能を測定する検査機関をどこにお願いするかという課題については、公的な研究機関・検査機関のみならず、民間の検査機関にもお願いしなければなりません。また、どの程度の密度で検査をすればいいのかということも全く手探りでした。牛肉など全

量検査をしなければ市場出荷できない品目などもあり、それぞれの品目ごとに、いろいろ試行錯誤を繰り返しながら、検査マニュアルを制作していったということです。策定に係る調整、関係機関とのやりとりはものすごく膨大にあったはずですが。

### 東日本大震災を経験して得られた教訓・今後の災害対応に向けて

東日本大震災に関する対応は本当に前例のないことばかりで、少なくともこうしなくちゃいけないというような基本的なポリシーがあつて対応していたわけではありません。とにかく毎日毎日、目の前に出てくる新しい事態に対して、その時点で考えられる対応策の中からいくらかでもベターなものを選択していくしかありませんでした。また、出てきた課題に対する解決策については、監督者・管理者が自ら発案できるなんてことは絶対あり得ない話だと思えます。一番現場に近いところにいる職員が、解決策の選択肢を作っていく、監督者・管理者がその選択肢を基にして解決策を決定していくものです。

そして、私が監督者として非常に大事にしていたのは、とにかく「被災者の目線で考えましょう」ということでした。いろいろな法的な問題など、原則的な枠組みはもちろん大事ではありますが、そういったものを頭の中から一度取り払って、被災者の目線で見たときに何が本当に必要で大事なのかということを考えなければならぬと思っていました。具体的に何をどうしようという指示は出せなかつ

たかもしれませんが、まず、いろいろなものの解決策に当たっては、原則的な枠組みの中の発想じゃないかとかまわらないという気持ちでいました。とにかく今の時点で考えられる限りの解決策を出し尽くして、あとはみんなで集まって検討を重ねて、解決策の内容を磨き上げていけばいいのではないかと、ということです。

また、トップダウンでできることというのは、かなり限られてくると思いますが、東日本大震災発生後の早い段階で、知事が創造的復興を進めていくという方針を打ち出したというのは復旧・復興の在り方を考える上で大きな影響があつたと思えます。禍転じて福となす<sup>わざわい</sup>というような甘いことはできないですが、少なくとも災害にやられっぱなしではなく、将来に向けて何かの礎が築ける、そういうものを復旧・復興の枠組みの中に一つでも二つでも埋め込みができたならば、それで良いのではないかと思います。

一方で、国などの関係機関との間で衝突した、あるいはギクシャクしたというような記憶はありません。とにかくみんな一致団結して、なんとか東日本大震災を克服していこうというような気概で様々な課題や困難に立ち向かっていたと思います。もちろん、それぞれの立場で考え方が違っていた部分はあつたと思うのですが、それでもとにかく前に進めていくために総力を挙げていこう、協力し合っているという気持ちでみんなを取り組んでいったという印象です。今にして思えば、至らないことももちろんあつたんでしょうけれども、ただただ、みんな一生懸命だったと思えます。

さらに、もう一つ私が強く思うのは、災害というものは、常に想定外のことが出てくるということです。

す。想定したとおりに事態が推移していくのであれば、ほとんどの二次災害、三次災害については防ぐことができると思いますが、想定外のことが起きるからこそ大災害になるのだと思います。防災の分野に携わった経験が次の災害が発生したときに役に立つというものはありますし、基本的な災害対応のマニュアルももちろん必要だと思いますが、本当に大事なことは、「常に想定外のことが起こるものである」という気持ちで災害に対応していくということです。全ての災害への対応は、間違いなく応用問題を解いていくようなものです。これまで培ってきた経験や知識などを応用できる柔軟性、そういったもののほうが非常に大切だと思います。

## 橋本 潔

はしもと きよし

土木部長

在任期間

平成22年4月1日～平成25年3月31日



## 「宮城県沖地震がきた」

そのとき私は土木部長室にいました。2月の定例県議会が大詰めを迎え、常任委員会が終わって部長室で、書類を片付けていたのですが、携帯電話からけたたましい音が鳴りまして、すぐに打合せテーブルの下に潜りました。直後にガタガタと地震の大きな揺れがきたのです。大体1分間続きました。すーっと止んだと思ったら、またがーっときて2分ぐらい続いたのです。そうしたら部屋のサイドボードが倒れて、ガラスがバリバリと。サイドボードのところにいたら私は死んでいましたね。やはり地震のときはテーブルの下などに潜るといのが大事だなと思いました。

揺れが収まったとき、「ああ、宮城県沖地震がきたな」と思いました。私は宮城県沖地震が発生した昭和53年入庁で、当時、宮城県沖地震は37年周期に起きるといわれていました。だから退職後に来ると思っていたのですが、33年目できました。

発災当時、県庁には非常電源があるので、私はテレビを見ることができました。確か午後3時頃かな、雪が降ってきて、そうしたらテレビに名取川を津波が遡上してくる映像が映し出されていました。私は学生するとき津波の河川遡上の研究をやっていたものですから、「え？」と。夢では見たことはあるのですが、テレビですけれども目の当たりにしたのは初めてでした。

## 「大丈夫だ、ちょっと大きいだけだ」

国の地震調査研究推進本部地震調査委員会が平成12年11月に「宮城県沖地震の長期評価」を公表し、今後30年以内に地震が発生する確率が99%（基準日を平成15年6月1日としたとき）という極めて高い長期評価確率であることを示しましたが、「30年以内にはほぼ100%の確率で宮城県沖地震が起きる」ということで、宮城県は、災害に強い安全安心な県土づくりに向けて、マグニチュード8の連動型地震を想定し対応を進めてきていました。例えば、インフラや木造住宅の耐震化、それから防潮水門の耐震化と自動化、津波防災月間のシンポジウムやソフト対策も含め、いろいろとやってきたのです。ですが今回の地震津波災害はそれを超える災害でした。「想定外だったと言いな」といわれますが、その当時は想定外だったのかなと思います。発災のときは、平成20年に起きた岩手・宮城内陸地震からの復旧が終わっていませんでしたので、「ああ、また職員に負担をかけるのだな」とも思いました。

発災直後の最初の土木部災害対策本部会議だったと思うのですが、私は土木部幹部職員を前に、「うん、大丈夫だ、ちょっと大きいだけだ。今までの災害よりちょっと大きいだけだ」と言いました。今思えば、空元気だったかもしれないけど「大丈夫だ」「あんたたちはできるから」と。災害の大きさは「ちょっと」ではなかったんですが、「やれる、やらなきゃいけない」という思いでした。

私は1か月が勝負だと思っていました。平成20年の岩手・宮城内陸地震を踏まえ、災害後少なくとも

1週間単位で各種対応をやって、1か月後には通常の仕事の状態に戻すというBCP（業務継続計画）を作っており、震度6弱以上の地震が県内で発生したとき、3時間以内には道路は1・2次緊急輸送道路の規制状況について、ダムはダムの被災状況について、そして6時間以内には下水道の下水処理場の使用について、12時間以内には仙台塩釜港仙台港区の岸壁使用について、県民の皆様には伝えるということを決めておりました。

これまでの災害対応を通じて職員にはBCPが自然に身に付いておりましたので、第2回災害対策本部会議以降、被害情報がスムーズに出てきました。

### 応急復旧をどう進めたか

復旧においては優先順位を付けたわけではありませんが、発災後、直ちに災害対策法に基づく知事や本部長とする宮城県災害対策本部や、部の災害対策本部の中で、被害状況の把握とともに対応方針を決定していきました。沿岸部の被災地域に向けた救援ルート確保、孤立解消、緊急輸送道路の確保のほか、今後の復旧復興を見据えたライフラインである道路・橋りょうの応急的な整備をいち早く進め、仙台塩釜港と仙台国際空港の早期再開に向けた復旧を最優先に取り組みました。米軍の「トモダチ作戦」で、空港は1週間で飛行機が着陸できるようになりましたし、また、河川、海岸、ダム、砂防、それから下

水道、公園、公共公営住宅などの施設は各所属において、沿岸部だけでなく内陸部も被害状況を把握し、応急的な復旧を早期に実施しました。

今回はこれまでの災害と異なり、津波による大量のがれきが道路などを塞いでいましたので、道路や港湾において「啓開」という行動が加わりました。また、救援ルートの確保が最大の課題でした。被災地に向かう県管理道路を国や自衛隊と連携を図りながら、優先的に啓開作業や仮設道路の設置、応急工事を実施しました。この道路啓開については、国土交通省東北地方整備局が実施した「くしの歯作戦」といわれています。半島部などでは、孤立箇所の解消に向けた緊急工事を実施するとともに、緊急輸送道路など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ています。

航路確保のための港湾の啓開ですが、仙台塩釜港の仙台港区ではコンテナ4000個が津波によって運ばれ、仙台湾沿岸一帯に散らばりました。港内にも500個くらいあり、がれきとともに港内から除去する必要があります。早速、東北地方整備局と連携し、自衛隊、海上保安庁などの支援を受けて、17日にはがれき撤去がほぼ完了、高松埠頭に緊急輸送物資船が発災後初入港しました。またガソリンなどの燃料不足、燃料供給不足の早期回復に向けて、塩釜港区の航路と泊地の浮遊物や転落物の除去作業を優先的に実施しまして、21日、石油輸送船が初入港しています。

ガソリンや電力不足の解消も課題でした。知事から「橋本さん、仙台塩釜港の仙台港区内の製油所タンクから燃料を持ってきたい。なんとか工場内の道路を啓開してほしい」と。「知事は油を抜き取って、

県民のために使ってもらいたいんだ」と思いました。早速、道路課長に指示を出したところ、その日の午前中に啓開が完了した旨の報告を受けました。もちろん建設業の人にお願いでやってもらったわけですが、職員は本場に臨機応変にスピード感をもって対応してくれて心強く思いましたし、こうした啓開作業や応急復旧においては宮城県建設業協会や日本土木工業協会東北支部（土工協）の多大な御協力で実現したのだと思います。

それから、がれきの処理を担当である環境生活部だけでなく、農政部と土木部が一緒になってやっています。とにかく3年で処理を終わらせたのは大きかったです。あの膨大ながれきがなくなるということは、やっぱり復旧復興のために一番必要なことだったんだと思います。

また、下水道は本場に大変で、三つの終末処理場は全て津波によって被災したことから、処理できない状態になりました。やむを得ず、ただ塩素滅菌しただけで放流しました。海中の大腸菌群が30万個/mlにもなってしまう、漁協から被害補償を受けるのではないかと思っただけですが、それはなかったです。本格的な復旧においては、処理施設の入口に厚い壁を造って、津波に耐えられる構造にし、電気施設や機械施設は高い所に上げました。

※被災地の内陸部を南北に貫く東北自動車道及び国道4号から沿岸部へ「くしの歯」状に伸びる国道を切り開き、救命・救援ルートを確認したことから、こう呼ばれる。

## 本格的な復旧へ

施設の復旧復興に向けては、4月21日に復旧復興工程表を公表しました。災害復旧というのは普通3年、長くても5年で完了するんですけど、今回は長期戦になると覚悟し、早めに被災地の皆様に目標を示さなければならぬと思いました。

本格的な復旧においては、国から国費を頂くために災害査定をやらなきゃいけないのですが、発災から2か月以内に始めなければならぬことになっています。で、5月10日午前9時に内陸部からスタートしました。地震で堤防が切れたり、内陸部もものすごく被災しましたから。災害査定は12月の最終日までかかって、市町村も入れて約8785億円の災害復旧費を確定していただきました。

沿岸の市町は甚大な被害を受けており、技術職員もいないという市町も多いので、災害査定業務は県が代行しました。なんとでも終わらせなきゃいけないんです。普通は1か所ずつ査定をするんですけど、国にお願いして、道路からなにもかも全部一緒にして、エリア査定してもらったんです。だから事業もやれるところからやるしかなかったんです。いろいろな方面から「遅い、遅い」と言われたかもしれないけれども、職員はがんばったと思います。

災害査定が終わった後は、どうやってまちづくりをしていくかということで、「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」を復興の第1ポイントとして進めることにしたのです。沿岸部は、営々と造り上

げた防潮堤や海岸堤防が津波によって破壊されました。今回の津波に基づいて、浸水深と家屋被害の関係をシミュレーションした結果、平野の広がる仙台湾沿岸部は多重防御を、リアス式海岸部は高台移転というような方針で進めることにしました。

防潮堤や海岸堤防の整備ですが、もともと仙台湾沿岸の七北田川ななきたから南側は、計画堤防高はT.P.\*6・20mで、海岸管理者は主に県知事で県が海岸堤防を整備してきましたが、農林水産省や国土交通省所管の海岸部もありました。平成12年に山元海岸などを仙台南部海岸として、法律改正してもらって国土交通省の直轄海岸として整備が進められていました。そうしたことも踏まえ、今回の災害では、知事が国土交通省に、「七北田川右岸から福島県境まで区間全部国施行でお願いします」と要望して了解いただきました。法律改正して、ちゃんと国ができる形にしてみました。だから、南の方はみんな、農林水産省を含めて全部、国が海岸堤防をT.P.7・20mの高さで造っています。ちなみにこの海岸堤防の高さは津波ではなく高潮によって決まった高さです。国土交通省東北地方整備局が施行した海岸堤防は5年で完成し引継ぎを受けています。これから県が管理していかなければなりません。こうした対応が本当に我々にとって整備の弾みになりましたね。一方、七北田川から北は専ら宮城県が整備しています。もちろん、農林水産部の漁港などのセクション、そこにも実は土木部の職員が行って対応しています。沿岸部は同じ考え方で協力しながら第一線の海岸堤防や防潮堤を整備しています。

※高さの基準値となる東京湾中等潮位。

## 防潮堤の高さをL1にそろえた背景

宮城県においては、昭和35年のチリ地震津波による被災を契機に、海岸保全施設や水門陸開くわいの整備など、ハード対策に加え、様々な防災対策を進めてきましたが、今回の地震津波の規模は、これらの施設の防護能力をはるかに超えるものでした。仮にこれまでの整備水準を考えられる最大規模で進めてきたとしても、住民の避難行動などが不十分なままでは甚大な被害を防げるものではなかったのです。いわゆる「ハード対策の限界」であり、今後、災害に強い地域づくりを進めるためには、住民に対する啓発活動や避難体制の充実などをこれまで以上に推し進め、ハード対策とソフト対策を組み合わせた総合的な津波対策が必要です。ハード対策としては新たに津波防護施設を整備し、復興まちづくりにおいては高台への市街地の整備、集団移転や土地利用制限による職住分離、建築制限など、津波被害のリスクの高い場所における居住などの生活領域を減少させ、リスクの低い場所へ誘導するなど、新たな発想に基づき、津波に強いまちづくりを推進する必要があります。

こうした中、国の中央防災会議で、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は、平成23年6月26日に今後の津波防災対策の基本的な考え方について、中間取りまとめを公表しました。この中では、今後の津波防災対策を構築するに当たって、基本的に二つのレベルの津波を想定することとしています。

一つは住民避難を柱とした総合的防災対策を構築する上で設定する「最大クラスの津波」であり、もう一つは構造物による津波対策を行う上で想定する「頻度の高い津波」です。今後の対策は頻度の高い津波に対応する高さの構造物とし、設計対象を超えた場合でも施設の効果が粘り強く発揮できるような構造を検討するべきとしています。粘り強い構造ですね。

また、7月8日に農林水産省及び国土交通省から設計津波の水位の設定方法などが示され、この中では、地域海岸の設定や設計津波の水位の設定方法、堤防などの高さについて、定める方法が示されており、海岸保全施設の対象と津波については一定頻度、いわゆる「数十年から百数十年に1回程度」発生する津波の高さにより、堤防設計をしていくとされています。

こうしたことを背景に、宮城県においては、国などから出された新たな基準に基づき根本的な見直しを行う必要があるとし、「最大クラスの津波（津波減災レベルL2）」としては今回の津波を対象に、また、「頻度の高い津波（津波防護レベルL1）」としては、既往文献によるものや津波痕跡が確認されている明治三陸津波以降の津波のほか、県の防災計画においても検討されている想定宮城県沖地震（運動型）を対象に沿岸防衛計画を検討し、新たな津波対策として、これまで進めてきた「津波防護施設」「避難対策」の拡充に加えて「まちづくり」などを組み合わせた多重型の津波対策を推進し、いずれの対策においてもフェイルセーフ機能が確保された総合的なまちづくりを実践する、災害に強いまちづくり「宮城モデル」を構築することとしました。

※機器やシステムの設計などについての考え方の一つで、部品の故障や破損、操作ミス、誤作動などが発生した際に、なるべく安全な状態に移行するような仕組みにしておくこと。

## 強力な防災ネットワーク

「災害に強いまちづくり宮城モデル」は、沿岸防護施設・まちづくり・避難に一体で取り組むわけですが、もう一つ、陸海空、高速道路・港湾・空港が防災のネットワークを組むことも大きな意味があります。沿岸部においては津波による大量のがれきが道路を塞いでいたので、救援ルートの確保が最大の課題だったと先に述べましたが、幸いだったのは、内陸部の縦軸の国道4号や高速道路の東北自動車道、仙台都市圏高速環状道路「ぐるっ都・仙台」としての、仙台東部道路、仙台南部道路、仙台北部道路の通行が可能だったことでした。おかげで救命救援ルートの確保や支援助資の輸送もでき、災害調査や施設の応急対応などでも大いに活用できました。仙台東部道路や三陸縦貫自動車道は、津波からの住民の避難に役立ち、いわゆる「命の道」となりました。

第2回の政府の東日本大震災復興構想会議が平成23年4月23日にあり、その前日の夜と記憶しているんですが、夜の幹部会議で、知事から復興構想会議で説明する内容が示されたとき、私は「もう一つ足りない。高速道路の加速的整備と入れてください」と提案しました。次の日の復興構想会議で知事からは高速道路の加速的整備を話していただきました。三陸沿岸復興道路という名前に変えてですね、国土交通省にも、うんと力を入れて援助してもらって、三陸沿岸道路と復興道路の整備が実現しました。

2021年12月に全線供用となり、本当に良かったなと思っています。東京まで常磐道もつながった

し、三陸道がつながったから、東北自動車道と合わせダブルのルートで行けるわけです。

また、震災前の「ぐるっ都・仙台」に加えて、復興支援道路・宮城県北高速幹線道路で東北自動車道と三陸道がつながって、「ぐるっ宮城」もできたわけです。

私は陸海空の高速道路網と港湾・空港のネットワークが東北全体で補完し合いながら、通常時は産業経済、観光などに活用され、大規模災害時には強力な防災ネットワーク機能を果たしていくことを期待したいと思っています。

また、震災を契機に、道路は高速道路の整備だけでなく、やはり県境や離島につながる道路、大島架橋や牡鹿半島につながる道路がそうですが、災害時に大変なことになるようなところもちゃんとつないでいくことが重要です。

最近では、電気自動車の電源装置を備えるなど、道の駅にもそういう防災機能を付加しています。震災当時、国道113号の七ヶ宿町が宮城県では後方支援基地として機能していましたので、七ヶ宿ダムサイトへの道の駅を上流に移転して、そういった災害時に必要な施設や装置を備えました。

### 市町の復興まちづくりを

復興まちづくりについては、都市計画課でどういうまちにすることを、震災直後から描き始

めていたんです。津波で被災した沿岸部の各市町は大変な状況にありましたので、県が沿岸被災市町の復興まちづくりの計画のたたき台を作成して提案することとしまして、3月23日にもう復興まちづくり支援チーム、いわゆる特命チームを発足しました。押しつけではなく、各市町の背中を押すということで、各首長さんに計画のたたき台を4月から示して回っていた。それが最初の復興まちづくりにおける沿岸市町への支援で、市町の復興まちづくり計画策定の基礎資料になりました。

この特命チームのリーダーが2022年現在、副知事の遠藤信哉さんです。あのときは、土木部次長でしたね。遠藤さんは女川町おながわちょうと山元町の復興計画策定の委員会の委員にもなっています。

そして、6月には国土交通省都市局が市町の全面支援を実施するということになったので、国、県、市町及び学識経験者を含めた会議において、市町のまちづくり計画の策定、課題への対応などについて検討することになった、ということです。

これが「おせっかいプラン」となるわけですけれども、まちづくりの基盤整備というのは、被災市街地復興土地区画整理事業や防災集団移転事業のほか、道路・河川・海岸・港湾・漁港・J・R線・防災緑地公園・公営住宅・役場・学校・病院などのまちづくりに関連する公共施設などの整備事業のほか、民間住宅、産業関連施設など、民間施設の整備を含めれば、あのときは2兆円ということと算定しているんですけれども、10兆円は下らないと私は思っていました。特に土地区画整理事業や防災集団移転事業では補助率が2分の1、4分の3となっているものの、限度額が設定されていたので、被災市町の負担率は約7割にも及ぶ制度となっていました。県も含めて、全ての被災市町でまちづくりだけで財政破綻は

必至の状態でした。

そこで知事は6月11日の第9回復興構想会議で、震災復興最大の課題として、速やかな復興財源の総額提示と地元負担を極力伴わない財源措置を提言しました。「こうした財源措置が講じられなければ、被災県・市町が描く抜本的な復興計画は、絵に描いた餅になる」として強く要請したんですね。このときの資料※を作成したのも特命チームでした。その結果、10月20日に開会した臨時国会で、第3次補正予算と、東日本大震災復興特別区域法が成立して、実質地元負担ゼロの復興まちづくりが具体的に始動しました。

※本稿158～160ページ 平成23年6月11日 第9回復興構想会議「村井委員提出資料」を参照。

### 小規模集落の集約問題

「浜のコミュニティを守りたい」という地元の要請を受けて、防災集団移転促進事業の戸数要求を10戸から5戸に緩和する特例を国に認めていただきましたが、当初の見込みを大幅に上回る195団地の要求がきました。漁港を集約するということは、そこにある集落を集約することと同じですから、数を調整することは難しいわけです。

職員も、支援員などを土木事務所に置いたし、市町村には土木部の若手を課長でやって調整役を担っ

たり、本当に一生懸命まちづくりをやってきましたんですが、全てを満足させるのは難しかったです。

でも、例えば女川町では、若い人でまちづくりを考えようっていうのをやっています。だから、これからの人たちがどうまちをつくっていくか、ということが大事でしょうね。他からきた人たちの力を活用するとか、新しいスタイルが出てくるのかな、と思います。これから見届けていかなきゃと思いますね。

### 災害に強い職員の養成を

私は、発災後2年間で現場を65回見ました。現場をこの目で見ないと間違った采配をしてしまう。だから、やはりそうやって自ら動いて職員を動かしていったのです。

災害のときに一緒にやった職員は、顔が浮かぶわけですが、災害に強い職員と災害に弱い職員がいます。私はずっと職員を見ってきましたから「あいつとあいつとあいつ」、すぐに出てくるわけです。災害の経験が豊富な職員は機転が利くし、自分の中でどう動けばいいか、指示をしなくても分かるのです。ずっと災害対応が頭に入っていますから。

他県から派遣された方には本当に感謝しています。この機会にいろいろ勉強し力を付けて戻っていただきたいと思います。全国にそういう人たちが広がったということが、今後の全国的な災害対応にきつと役立つと思います。特に、南海トラフ地震や首都直下地震が迫っていますから、大規模災害時は全国

で応援しなくてはいけない。全国都道府県の土木・建築関係職員がスキルをアップして、連携しながら対応しなければなりません。

### 震災を後世に伝え続ける

「津波を忘れない」取組ということで、3・11伝承・減災プロジェクトがあります。一番は津波表示板の設置です。今、300か所を越えています。民間の人もやってくれているのはうれしいですよ。津波表示板を立ち止まって見えていますから。やはりそういうのを続けていかなければと思います。

あとは土木部では、災害やその対応などを書き留めた土木部の記録誌など、いろいろな記録を書物にして公表しています。「記録誌は毎年必ず作ろう」と言ってきました。土木部はちょうど昭和8年3月3日の昭和三陸津波の年に、やはり震災を復興するためにできた組織ですので、今回の東日本大震災の次の年が80周年でした。震災前に3回目の土木史を作る作業に入ったところでした。でも震災に遭ったから、震災の記録誌としてちゃんと作っておいて後世に残すことが重要だと職員も自覚して、毎年作っています。

最後に一言。防災集団移転はいろいろ困難なことがありましたけど、岩沼市の玉浦西はいい事例です。地区ごとに移るエリアを決めて、「隣は何をする人ぞ」ではなく、顔なじみの人たち同士で地域の絆を

大事にした、地域コミュニティを壊さない、そういった移転モデルです。

普通は検証というと、良くなかったことを分析しますが、成功事例をどんどん発信したほうがいいと考えます。取り組んだことが報われますから。もちろん検証して悪かったところは直していかないといけません、良かったことを発表して伝えて継承していくのも大事だと思います。



## 復興まちづくり事業の地元負担について(A町の場合)

## ◇ 被災自治体における全体の復興費について

A町全域での復興費は、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等の復興まちづくりに係る基盤整備費のほか、道路、港湾、漁港、公共建物等、水産業施設、民間建物等の復旧費と合わせて総額3,350億円程度となる。

事業名	内容	概算事業費	左記事業に占めるA町の負担額
<b>基盤整備費</b>		<b>1,417億円</b>	<b>1,053億円(74%)</b>
土地区画整理事業	3地区 153.8ha 1,750戸	918億円	628億円(68%)
防災集団移転事業	3地区 30.7ha 597戸	499億円	425億円(85%)
<b>復旧費</b>		<b>1,933億円</b>	<b>112億円(6%)</b>
道路	面整備地区外の県道・町道	24億円	3億円(13%)
港湾施設	防波堤、護岸、岸壁、道路等	70億円	—
漁港施設	防波堤、護岸、岸壁、道路等	382億円	—
水産業施設 (民間施設を含む)	魚市場、水産加工・冷凍冷蔵工場	211億円	10億円(5%)
公共施設建物	役場、公営住宅、運動公園等 (学校・病院等は含まれていない)	198億円	99億円(50%)
民間建物	住宅、商業施設、工業施設	1,048億円	—
<b>合計</b>		<b>3,350億円</b>	
	うち公共施設復旧費	2,107億円	<b>1,165億円 (55%)</b>

A町：

人口約1万人。H22当初予算約60億円、うち土木費約8億円。



**A町は、まちづくりだけで財政破綻！！**

## 復興財源に関する意見

## ～震災復興最大の課題～

- 速やかな復興財源の総額提示を
- 地元負担を極力伴わない財政措置を

具体的には

- 用途の自由度が高く複数年度の使用が可能な一括交付金の創設
- 国庫補助制度の拡充
  - ・ 補助対象の拡大、補助率の嵩上げ、補助要件の緩和、事業の優先採択
  - ・ 災害の緊急性に照らした特例措置（遡及して補助対象に含める措置、同一場所・同一規模でなくとも災害復旧事業の対象とする措置等）
- 地方負担に係る地方財政措置の確保
  - ・ 地方税（地方消費税）の充実、地方交付税、地方債の確保
  - ・ 地方債償還に係る手厚い地方交付税措置
- 財源の確保
  - ・ 災害対策税の創設（恒久的で全国民、全地域が対象となる災害対策のための間接税・目的税）
- きめ細かな支援のための財源の確保
  - ・ 災害復興基金の創設（各被災県ごと。出えんや無利子貸付による国の支援）

適切な財源措置が講じられなければ、被災県・市町が描く抜本的な復興計画は、「絵に描いた餅」に！

伊藤直司  
いとう なおし

公営企業管理者  
在任期間 平成22年4月1日～平成25年3月31日

## 復興まちづくり事業の地元負担について(A町の場合)

### ◇ 被災自治体における全体の復興費について

A町全域での復興費は、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等の復興まちづくりに係る基盤整備費のほか、道路、港湾、漁港、公共建物等、水産業施設、民間建物等の復旧費と合わせて総額3,350億円程度となる。

事業名	内容	概算事業費	左記事業に占めるA町の負担額
<b>基盤整備費</b>		<b>1,417億円</b>	<b>1,053億円(74%)</b>
土地区画整理事業	3地区 153.8ha 1,750戸	918億円	628億円(68%)
防災集団移転事業	3地区 30.7ha 597戸	499億円	425億円(85%)
<b>復旧費</b>		<b>1,933億円</b>	<b>112億円(6%)</b>
道路	面整備地区外の県道・町道	24億円	3億円(13%)
港湾施設	防波堤、護岸、岸壁、道路等	70億円	—
漁港施設	防波堤、護岸、岸壁、道路等	382億円	—
水産業施設 (民間施設を含む)	魚市場、水産加工・冷凍冷蔵工場	211億円	10億円(5%)
公共施設建物	役場、公営住宅、運動公園等 (学校・病院等は含まれていない)	198億円	99億円(50%)
民間建物	住宅、商業施設、工業施設	1,048億円	—
<b>合計</b>		<b>3,350億円</b>	
	うち公共施設復旧費	2,107億円	<b>1,165億円 (55%)</b>

A町：

人口約1万人。H22当初予算約60億円，うち土木費約8億円。



**A町は、まちづくりだけで財政破綻！！**

※平成23年6月11日 第9回復興構想会議「村井委員提出資料②」より

## 課題に向き合おうとした矢先の震災

企業局は、市町村に水道用水を供給する水道用水供給事業及び企業に用水を供給する工業用水道事業とアクセル（仙台港国際ビジネスサポートセンター）の管理運営事業を担っていました。

水道用水供給事業の仙南・仙塩広域水道は、七ヶ宿ダムから仙南、仙塩地区の市町村に水道用水を供給していました。その供給元である南部山浄水場は白石市北西部の高台にあります。南部山浄水場から自然流下で1本の送水管で仙塩地区まで送水していました。一部区間には最大2400mmの大口径の送水管が敷設はされています。万が一、災害などの発生により、管路の一部の区間で管に損傷が発生した場合には送水ができなくなるという大きな課題を抱えていました。もし、管路の一部が破損した場合は大変な事態になる、という懸念を抱いていました。

また、県北部の大崎広域水道は、建設年が古く、施設の老朽化対策が課題になっておりました。東日本大震災においては、導水管関係の被害箇所数が非常に多かったのが特徴的でした。

企業局は独立採算性の経営形態をとっており、中期経営計画を策定し、それに基づき耐震化事業に取り組んでまいりましたが、当時は企業債残高が総額で1000億円を超えており、大規模な資金投入は資金計画上、非常に難しい面がありました。企業債をいくらからでも少なくするため、国の指導を得ながら、高利率のものを低利率のものに借り換え、繰り上げ償還するとか、苦しい経営の中、職員と意見交

換をしながら経営改善に取り組んでまいりました。

このような状況の中ではありましたが、大規模な送水管の1系統、1管路の課題については、災害対応の観点からも「リダンダンシー」※、いわゆる冗長性の効く施設をなんとか設置しなければならない」ということで、検討に入ろうとしていた矢先に大震災が起こってしまいました。そこで、この震災を契機に、バイパス管計画を前倒しして実施すべく、平成24年度に大規模事業評価を経てスタートさせたところです。

※災害発生時に、一部の区間の途絶が全体の機能不全にならないように、あらかじめ交通ネットワークを多重化して、代替路を用意すること。

## 発災直後にどう動いたか

発災直後は、まず職員の安否確認です。揺れが収まってからすぐに安否確認を指示しようと職員の執務室に駆けつけたところ、職員は防災マニュアルに基づいて、既に安否確認にとどまらず被災などの情報収集に自発的に動いていました。非常に心強く思いました。通信手段が滞っていましたが、職員の安否確認の電子メールはなんとか通じました。職員など76人の内72人は、すぐに確認でき、出張などで連絡の取れなかった4人も含め、3月14日には全職員の無事が確認できました。ほっとしたのを思い出し

ます。

県民の皆さんにとって、水道水は日常生活に欠かせない命そのものです。とにかくいち早くお届けしなければならぬ、もう早く通したい、その一点で職員一丸となって復旧に取り組んでいきました。工業用水道についても本県で活動されている企業様に御不便をかけられないということで、早く水を通すことに専念しました。

それぞれの浄水場は、多少の被害はあったものの、稼働できて浄水いわゆる飲用水は作れたんです。職員自ら震災による施設の不具合を復旧して、飲用水を作ることができ、まずはひと安心しました。

浄水場の機能が稼働したことによって、不便ではありますが自衛隊への給水補給、受水市町への補給など、飲用水を供給できたことは良かったと思っています。

ただ、停電していたので自家発電機を動かして飲料水を作っていました。自家発電の燃料となるA重油の枯渇が心配でした。現地ではA重油の確保に奔走したのですがその確保量も限られてきます。A重油の確保見通しがかず、災害対策本部でその確保についてお願いをし、3月12日に、県の災害対策本部の事務局にA重油の調達を正式に要請しました。しかし、東北の沿岸部はほとんどが被災をしていますから、なかなか入ってこなくて燃料が枯渇するのではないだろうかと不安でいっぱいでした。

このような状況の中、A重油が届く間に、東北電力の御努力によって15日に復電していただき、難を逃れられ、引き続き飲用水を作ることが可能となり、本当にほっとしました。

しかし、飲用水は作れても各市町の受水槽までは送水はできませんから、県民の皆さんは大変な御不便を強いられました。市町の給水車や自衛隊の給水車が浄水場まで来て水を運んでいくという状態が続きましたからね。

それから、食料には困りました。みんな食べ物を持ち寄り、職員がレトルト食品をやりくりして、スープを作ってくれたりしていました。ほとんど飲まず食わず、そして昼夜を分かたず、ずっと働いていました。やがて、職場に弁当の販売業者が入ってきたのですが、最初は職員の皆さん、買い求めませんでしたね。被災地の皆さんがすごく不便で不自由な生活をして困っているじゃないですか。自分たちだけ自由に食べられるということに何か後ろめたさを感じたのでしょうか。お弁当屋さんの弁当を食べたのは、しばらくたってからでした。職員の県民への思いやりとか、やさしさのようなものをつくづく感じました。

### 現場が的確に水を止めてくれた

大地震が起きてまもなく、3月11日の午後3時40分か50分頃ですが、仙南・仙塩広域水道事務所から南部山浄水場の中央監視室モニターにおいて流量計圧力の異常低下などを確認し、漏水事故が同時多発しているものと判断して、緊急遮断弁を全閉（送水停止）したとの報告がありました。

送水をすぐ止めた職員の判断は非常に適切だったと思っています。水道管には最大1・5～1・6MPaと

いう、とてつもなく大きな圧力がかかっています。単純に考えれば、この圧力管に穴が開いたとした場合には約150～160mの高さまで吹き上がるといったイメージでしょうか。もし、そのまま弁を閉めなければ甚大な二次災害を招く恐れがありました。職員の適切な判断で二次災害を防ぐことができました。本当に勇気のある判断だったと感心しましたし、大変頼もしく思いました。

大崎広域水道でも同様なことが発生しました。大崎広域水道事務所には麓山浄水場という浄水場がありますが、ここでもテレメーターの値から圧力の異常低下を確認し、空気漏れがあると判断して、送水弁を全閉したのでした。このような適切な対応ができたのは、知識はもちろんのこと日頃の取組の成果だったと思います。

二次災害を防ぐためにも、「異変に気づき、落ち着いて冷静に対応をする」ということが大切ですね。職員の適時、適切な行動に感謝しています。

## 苦心の情報伝達

情報通信についてですが、当時、本局と事務所間の有効な情報手段としては、防災行政無線でありました。無線の中継基地が被災しなかったこともあり、防災行政無線による通信は安定的な有効手段であったと思います。ただし、工業用水道管理事務所だけは整備されていなかったため、一般公衆回線での

連絡となりました。

例えば、私たちの本庁舎と地方にある水道事務所と防災無線が通じていましたが受水市町の水道事業所との連絡手段は一般の公衆回線しかなく、輻輳ふくそう※により接続困難な状況が続きました。

防災行政無線は市役所あるいは町役場とはつながっていたのですが、市・町の水道事業所は市役所や町役場と浄水場が別のところにあるため、一般の公衆回線の利用となるため、なかなか連絡が付きにくかったのです。

そういう状況でしたから、市町の水道事務所との連絡は携帯電話の電子メールなどを使ってなんとか送水停止の連絡ができました。遅配はあったものの携帯電話による電子メールが一つの有効な手段であったと考えています。

また、災害復旧業者や災害復旧の作業現場との連絡調整や情報収集には有効な通信手段として、衛星携帯電話を調達して、連絡を取り合うという状況でした。

今後の大規模災害などへの備えとしては、通信の相手方に応じた適切な通信手段の確保など、多様な通信手段のネットワークの構築の必要性を強く感じました。

※集中して混雑している状態。IT分野では回線に想定を超える接続要求等が行われ、通信通話ができない状態。

## 見学用機材で急場をしるぐ

復旧のための資機材ですが、今回のような大規模地震を想定して事前に準備しておくことはなかなか困難でありました。というのは大震災の場合、資機材の破損箇所想定や不足する資機材の想定が非常に難しかったです。今回は、民間企業の方々に動いていただいて、なんとか資機材を確保できました。

今回の大震災では、管の高低差とか管の曲線部を調整するために二つの管をつなぎ合わせている「可とう管」の部分の被害が多く発生しました。特に、仙南・仙塩広域水道の直径2400mmの送水管の可とう管の離脱による被害は、その箇所が送水管全体の上流側であったこともあり、下流部までの送水には多くの期間を要し、広域的に大きな影響を及ぼしました。この管は直径2400mmという大口径のため新たに製造すると数か月が必要だということでしたが、幸いにも、同じ大きさの管が事務所に1本だけありました。浄水場は小学校とかの多くの子どもたちが施設を見学に訪れます。事務所が管理する水管のなかで一番大きな管ですから施設見学者の説明用に展示されていたということです。それを使えるということで本場に助かりました。その管を活用したことで、早く復旧作業ができた、というわけです。今回は、たまたま展示品を活用して速やかな復旧ができましたが、送水管にはいろいろな大きさが使われています。

資材・機材の確保策については、今後、資機材の種類ごとに民間企業との連携、協力的体制などを含め、

事前に検討し、準備しておくことが重要であると考えております。

## 3か月を1か月に短縮

私たちは、水道や電気が止まったらどのくらい我慢できるでしょうか。私は発災後、職員の前で「3日過ぎたら皆さんからものすごい数の問い合わせが来ると思うよ」と言いました。実際、そのとおりになっていました。県民の皆さんの理解を得ていくためには、まず「送水の予定期間を定め、それを公表しましょう」ということで、職員に送水予定日を作ってもらいました。

「予定期間」を定めたときの議論が本当に忘れられません。最初、「これを全部復旧するのにどれくらいかかるだろうね」と職員に尋ねたら、「これまでの経験を踏まえると3か月くらいかかります」と言われました。「3か月、飲まないで待てということ？もうちょっと工夫できないかな」とお願いしたら、少し時間を置いて出てきたのが「約1か月」だったんです。

ところが、約1か月で復旧する計画を作った職員からは「これは冒険ですよ」と言われました。復旧の進め方ですが「既に送水停止しているため、どこで漏水があるのかを確認するのが困難なので、上流側から一定区間ごとに充水し、圧力負荷をかけ、漏水の有無を確認しながら順次復旧を進めていく」というもので相当時間がかかります。高い水圧の管ですから一歩間違うと命の危険にさらされるという、

作業を1か月で成し遂げるといふことです。

「事故でも起きたら職員に犠牲者が出るかもしれない」。など、よからぬ想像がめぐったりしましたが、最後は、この約1か月の工程で災害本部に持ち込むことにしました。このときの職員との議論は今もはっきり覚えています。

3月16日の災害対策本部会議で私から送水再開予定の工程を報告しました。

災害対策本部会議に報告し、約1か月の工程を進めることを決め、職員と応援職員の皆さんはすぐ現場に飛びました。あの日も寒かったですよ。浄水場以外にも、所々に機器をコントロールする制御室があります。送水管は水を通すと大きな水圧がかかって管が少し揺れたりもしますから怖いんです。それを区間ごとに監視しながら水を通していきます。ある区間では、まもなく受水市町村の配水槽まで通水というところまできたとき、予定よりも相当時間がかかり、事故でも起きたのではないかと心配しました。この区間は非常に急な坂を上っていく箇所でした。そのときは祈る気持ちしかありませんでした。しばらくしてから通水したという連絡が入ったときは、もう本当に胸を撫で下ろしました。

何よりも職員が無事だったことが一番うれしかったですね。通水が完了して戻ってきたときでしたが、現地で指揮を取ってくれた職員は、ニコツとして「あゝ、もう二度とできません」って、無事成功した達成感と安堵の気持ちだったろうなあと思いました。職員の中には相当負担をかけたのですが、職員の細心の注意と慎重な取組によって計画どおり通水できました。職員の適切で勇気ある行動は、私にとって一生忘れられないものとなりました。

## 広報の難しさを実感

送水予定期間を公表したときでした。公表前までは県民の方々から県に非常に多くの電話問合せなどがきていましたが、公表したことによって、一転、受水市町に問合せなどが集中してしまいました。公表に当たって、事前に受水市町に連絡もせず公表してしまったものですから、受水市町からは大変混乱したとお叱りを受けました。このことは、私の配慮不足と私のミスリードでもあり、反省させられました。この反省から、緊急時の受水市町との連携の在り方などについて事前によく話し合っておく必要があるだろうと思いました。

また、県民の皆さんへの情報提供についてですが、情報が正しく伝わるようにすることの難しさも実感しました。

災害対策本部には、国の関係機関やマスコミも入っています。送水の予定期間の発表のときの説明は「この計画は受水市町の受水槽まで、いわゆる受水タンクまで届く期間です。個人の家庭に届くまでにはその後数日かかります」というような内容で説明しました。このことは知事も心配して何回も繰り返してお話いただきました。そして、マスコミの新聞、テレビにもその内容を正確に報道していただきましたが、それでも誤解されるんですね。情報の伝え方については、どのようにしたらいいのかということと今後いろいろと工夫して行かなければならない課題であると思いました。

## 復旧作業の目途がつくまで

3月11日に発災した分については、それぞれの区間で洗管作業（管の中を洗い流す作業）を進め、大崎広域水道が3月23日に受水市町の受水槽まで到達、仙南・仙塩広域水道も4月1日に全ての受水市町の受水槽に届けることができました。

ところが、4月7日です。最大震度6強の余震に襲われ、また被害を受けてしまいました。この復旧作業は大崎広域水道が5日で終わらせて4月12日に、仙南・仙塩広域水道は4月16日に、仙塩及び仙台圏工業用水が4月22日にそれぞれ受水市町の受水槽及び企業への供給ができました。このときも送水の予定日を定めて、皆さんにお知らせしながら復旧に当たりました。送水予定計画を公表して復旧に当たったことで大きなトラブルもなく終わったことは良かったです。

この余震による主な被災箇所としては利府町役場前の県道に布設されている送水管で直径800mmくらいじゃなかったかと思いますが、その管が破損しました。少し時間がかかりましたが4月16日に復旧が完了しました。

これまでは、早く水を通すということで、送水管や空気弁あるいは水管橋など本復旧と仮の応急工事を優先して進めてきましたが、国の災害査定はまだ終わっていないだったので、引き続き、国の災害査定準備に入って行きました。

工業用水道の、水管橋では、橋桁の支点が地震で破損し、暫定的にロープで橋桁が落ちないように固定してしのいできていました。このような応急的処置の本復旧も併せ、国の災害査定を受けて本格的な復旧工事に入ることになります。災害査定は8月頃まで作業が続いたと記憶しております。そして、その災害査定後に、国の補助金が交付されましたので、応急処置を講じていた箇所の本復旧工事を進めてまいりました。

## 原発事故の影響

もう一つ、忘れられないのは、東京電力福島第一原子力発電所の事故です。この事故による放射性物質の拡散は飲用水を作る上で、ものすごく心配の種でした。

企業局としては、国から発出された「福島第一・第二原子力発電所の事故に伴う水道の対応について」に基づいて、3月25日からおおむね1週間に1回の頻度で放射性物質の濃度を測定していました。

その結果、放射性ヨウ素及びセシウムについては、浄水後は、国の基準を大幅に下回り、飲用水としては問題ありませんでした。幸いにも、飲用水として供給し続けることができたことは本当に良かったです。

しかし、浄水の過程で生じる脱水汚泥からは高い濃度の放射性物質が検出されました。国が定める基



準では8000 Bq/kgを超えるものは指定廃棄物とされ、国の責任で処分することになっていますが、国が処分するまでは発生元である企業局で保管しなければなりません。南部山浄水場ではその対象となる8000 Bq/kgを超える大量の脱水汚泥が発生しまして、その汚泥は、どこにも搬出できないため、フレコンバッグに全部詰め込んで、ビニールシートで覆って保管していました。復旧作業に取り組む中で、その保管に多くの労力と費用がかかり、職員にとっても大きな負担になっていました。

### 管理施設への避難者の対応について

仙台港には企業局が管理するアクセル（仙台港国際ビジネスサポートセンター）があります。この施設は仙台港の国際貿易における港湾業務機能と交流機能の集積と交流を図るために建設された施設で、オフィスや多目的ホールなどが入っています。

そして、これに隣接して夢メッセみやぎがあります。この夢メッセみやぎでは当日イベントが開催されていて大勢の方々が来館していました。しかし、この施設には避難できる高い場所も逃げ場もなく大変でした。

一方、隣接するアクセルには外階段があったのでアクセルの職員の誘導によって避難者を全て高層階に受け入れることができ、一人の被害者も出すことなく、総勢約700人に及ぶ人命を大津波から守ることができました。そして、3月12日午後3時30分には入居者及び避難者の退館が完了した旨の報告がありました。みんな無事で本当に良かったです。職員の適切な誘導や施設の外階段が多く命を救ったことは今後の施設管理に大きな教訓となりました。

### 災害時の体制の構築と技術の継承を

先ほど職員が76人とお話ししましたけど、事務所が大崎と仙南・仙塩、それと工業用水を合わせて三つの事務所の合計した人数ですから、今回の大震災の対応に当たっては、この少ない人数でよくがんばったと思っています。

大規模災害が発生した場合は76人での対応は困難でありますので、柔軟な人員配置や人員の確保が必要であると考えています。大規模災害時の人員の確保も重要な課題であると考えています。今回の場合は、日本水道協会それから日本工業用水道協会が窓口になって、応援要請に速やかに応えていただき非常に助かりました。名古屋市上下水道局ではすぐに応援に駆けつけてくれました。また、工業用水道は愛知県企業庁や三重県企業庁、富山県企業局、神戸市水道局など大勢の人たちに応援にきていただき

ました。結局、延べで322人の方々にお助けいただきました。心から御礼を申し上げますとともに、感謝の念でいっぱいです。

今回の大震災を経験して、企業局として多くの学ぶべき点や、多くの課題がありました。

その主な課題などありますが、

まず、初動対応については、情報収集・発信のため確実な情報通信手段の確保が重要であること。重油や軽油、ガソリンなどの燃料の確保については、十分な量を確保するツールを確立しておくこと。人員・人材の確保については分野ごとに専門知識を有した人材の育成、特に防災職員の人材育成が重要であること。

想定する災害に対応できる資機材の確保について検討しておくべきであること。

想定する災害に対応できる食料の確保策の検討が必要であること。

など、検討しておく必要があるだろうと思います。

検討に当たっては、一組織内で解決できるものは少なく組織横断的な検討をはじめ、他自治体や民間企業などの連携とシステムの構築と併せて検討していくことが必要ではなからうかと考えます。

また、施設管理上、早期に取り組みべき課題であります。現在の浄水場から市町の受水槽まで1系統、1管路の送水管で送水しているため、上流側被災の影響が下流に直接影響を及ぼすことになりました。その影響を少なくするためには、現有施設の代替機能（冗長性）を確保する必要があり、送水管ネットワークの早期構築と着手区間の早期完成など大規模自然災害への備えを急ぐべきだろうと考えております。

ります。

## 関係者への感謝

終わりに、今回の東日本大震災の復旧復興に当たり、国及び水道関係機関の御支援をはじめあの寒期中、不眠不休で復旧に当たった職員、応援を頂いた各部局の皆様、全国から応援にきていただいた皆様、そして、現地で復旧に当たった地元企業の皆様など、復旧に関係された多くの皆様に感謝と御礼を申し上げます。

# 竹内直人

たけうち なおと

県警本部長

在任期間

平成21年10月6日～平成23年10月27日

## 発災直後の動き

発災当時は執務室にいました。思いきり揺れたので、建物は大丈夫かと思って、柱にセミのようにへばりついているうちに、秘書官がきて「大丈夫ですか？」と声をかけてくれました。「これは大変だ」と思い、いつ頃警備本部を立ち上げるかと、広域緊急援助隊の派遣を警察庁に要請しないといけないとか、指示をしました。

テレビで岩手の津波の第一波を見て、気仙沼警察署の署長に電話をしました。気仙沼署は津波がきたら高台の独身寮に避難・移転する訓練をしていました。留置人もいますから、どうやって移送するか、などの想定を以前からしていました。署長に、「これは本当に大津波がきますよ」と伝えました。ただ、なぜかこのとき、南三陸警察署には電話しなかったです。

そうこうして災害警備本部に行ったのが午後3時過ぎぐらいです。午後3時17分、南三陸に津波第一波到来との無線が入り、午後3時32分には県庁で第一回災害対策本部会議が始まり、知事が「人命救助を最優先で」と指示しました。そのときの会議は、発災から1時間たっていませんから、現場はまだ情報収集段階でした。もう普通の会議の状況ではなく、みんなニュース映像を見ながら、言葉もない状態でした。

## 「荒浜に2000から3000の御遺体」

その日の夜の10時過ぎに、「荒浜で2000から3000の御遺体が見つかった」という情報が入ってきました。それが実は誤報だったということは、2021年の「震災10年」特集などで、いくつかの新聞が書いています。実際、県警が誤報を出してしまったのです。

午後10時16分ぐらいに、現場の職員からの電話連絡という触れ込みで、その情報メモが届きました。警察の災害警備本部では、ひな壇に本部長や部長が並んで座り、その前の各班の卓上に電話や無線機があつて、そこにどんだん報告や連絡が入ってきます。騒然とした雰囲気の中で、連絡が入ると担当者がメモを作って、コピーして配るわけです。

このメモを見たとき、私は「ちょっと待って。荒浜で2000から3000の御遺体って、本当に警察官からの連絡ですか。もう一回確認してください」と言いました。ちょうど午後10時半から県庁で4回目の災害対策本部会議があり、これだけは確認してから行くこうと思っていたら、「現場からの連絡です」と言われました。それで、「分かった」ということで、会議で報告しました。

午後10時半からの会議では、霞が関から各省庁の副大臣や審議官クラスが入ってきていました。知事の方針で、会議は全部、マスコミにフルオープンでした。その中で、私の前にボイスレコーダーが置かれ、私は「荒浜で2000から3000」の発言をしました。

当時の県警広報のやり方は、全部「未確認情報ながら」と注釈をつけて、広報課の前にメモを貼り出しました。それをもとに報道機関は報道するのですが、残念ながら誤報もそのまま出てしまった。実はそのメモには「荒浜1・2丁目」と書いてあったというのですね。荒浜1・2丁目という地番は実際にはないので、当時取材した新聞記者は少しおかしいと感じたそうです。が、県警は、そのことすら気付かずにメモを出してしまった。また、「荒浜で200から300」というと、言葉が適切ではないですが、御遺体が浜に並んでいるような、そういう語感やイメージもありました。しかし、結果的には全くの誤報でした。

荒浜は仙台南警察署の管轄で、副署長が「夜明けとともに現場に確認に行け」と指示し、翌朝白みかける頃に「御遺体は浜にありません」という連絡を受けたそうです。本部の我々は「なぜあつたはずの御遺体がないんだ、引き波に持っていかれたんじゃないか」という反応でした。ところが、あれは誤報だったのではないかと、段々思い始めるのです。

この種の誤報が怖いのは、自分の出した誤報が山びこのようにタイムラグ付きでリターンしてくるところです。そして、それがまた微妙にバージョンが違うのですね。「200ありました」のような。そうすると、実はあつたんじゃないかと逆にまた思ってしまうのです。

なぜそういう連絡があつたのか、犯人探しのようなことはしませんでした。いくつか説があります。「200人ぐらい亡くなっているんじゃないか」という推測を述べた説。事実、荒浜地区は行方不明を含めて約190名ですので、結構当たっているのです。「避難所に逃げた人がそのぐらいの数だ」とい

う説もありました。

警察の後輩に語り部として語るとき、私はこの話を必ずします。そういう誤報が出てしまうことの怖さですね。一方で、ならば確認できるまで発表しないかということ、それもちょっと違う気がします。もちろん、誤報ではなく正確・迅速に情報を発信していく努力が必要だと思えます。

「若林区役所まで津波到達」という誤報も出してしまいました。初日の津波が来る時間帯に、警備本部の中で「どこまで津波到達、了解」とか、次々とやりとりしている中、「(仙台東部道路の)若林ジャンクション」を「若林区役所」と聞き間違えて再発信した者がいたのです。さすがに10分後ぐらいに訂正を出しました。後で「区役所まで津波がきたってラジオ聞いてびっくりしたさ」と市民の方に言われ、「本当にすみません」と謝りました。

誤報を完全にゼロにはできないかもしれないですけど、そういうことがあり得ると分かった上で、存在しない地名を聞いたらおかしいと思わないといけないなど、誤報を防ぐためのヒントはいくらでもあるはずですよ。もうちょっとやりようがあつたのではないかと、すごく思います。それが初日の出来事でした。

## 膨大な御遺体と向き合う

「荒浜で2000から3000」は誤報でしたが、その後、警察は膨大な数の御遺体と実際に向き合うことになりました。震災の翌年、平成24年に、「警察は取り扱う遺体の死因と身元を調査しなさい」という内容の「死因身元調査法」ができたのです（施行は平成25年）が、それ以前、つまり震災のときは「死体取扱規則」という国家公安委員会規則をよりどころに、死体見分を行う責務を警察はもとも有していました。いわゆる「行政検視」です。犯罪死の場合は司法検視ですが、行政検視は死因の調査をして、身元の照会確認をするものです。そういう責務を平素から果たすのですが、あのとさのようなあれだけの規模の御遺体対策を行うのは、全国警察の中でも全く初めてでした。当時、我々は、とにかく被災された方、身内を亡くされた方のためだけに考えて、本来、市町村がやるべきところまでをも含め、先回りして、試行錯誤で実施したのです。

### 行方不明者対策としての業務フロー

具体的には、遺体安置所で検視をして身元確認をするわけですが、場所ごとに検視班を送り込

む。例えば3月19日の段階で、既に4800体余りの御遺体が収容されており、19か所の安置所があった。日々御遺体が入ってきます。御遺体の数が更にどんどん増えていく。一歩間違うと屋外安置になりかねない。それはもう絶対に避けたいという思いがありました。

捜索し、御遺体を収容し、検視・身元確認を行うといった一連の業務フローの出発点は、行方不明者数です。行方不明者は何人いるのか？ それらが、我々として捜索して発見収容すべき御遺体の数になるわけですが、単に数だけではなく、お一人お一人の特徴などの情報については、ぜひ知っておきたいわけです、身元確認のために。

3月20日の第24回災対本部会議で、自分で作成した「御遺体の収容・検視・引渡しの見込み」メモ※を配布しました。収容数の見込みは、がれき処理などの作業速度にもよりますが、当面、一日400ぐらい入ってくるだろう。身元がすぐには分からず、引渡しもなかなかできない。火葬・埋葬も進まないの、御遺体の収容能力として必要となるのは、1万5000人分だろう。そういうことを業務フロー図で説明しました。屋外安置を避けるため、警察の責務である検視・身元確認だけでなく、周辺業務、遺体安置所にこられる被災者対応にも乗り出さざるを得ない。そういう状況でした。

当時の防災基本計画、県や市町村の地域防災計画には、市町村が人的被害の状況の情報収集をするとか、御遺体については火葬などの対応をしないというだけでした。そういうこともあって、警察としては、ある意味やりすぎるぐらい、やってしまった部分がありました。警察が主導した遺族対応について、応援でこられる県庁の職員にしても、かなり違和感があったと記録に書かれてい

ますが、これは事実だろうと思います。こちらでも手探りで始めた業務ですし、マニュアルがない、業務範囲も不確定といったことは、ある意味仕方のないことでした。

次に同じ状況だったらどうなるかというのですが、恐らく今は、「警察はそこまでやる必要はなくて、安置所の設置も遺族対応も市町村がメインでやりなさい、そして県が調整しなさい」ということになっていると思います。

当時は我々としても、全く初めての出来事でしたし、市町村との間の事前の連携とか訓練も十分でなかった。反省点は多々ありますが、私は、広い意味の行方不明者対策として、いくつかの業務を関連付ける必要性を感じています。

※本稿194ページ 第24回宮城県東日本大震災災害対策本部会議資料を参照。

## 困難を極めた行方不明者の確定

発災直後から行方不明者数を意識したわけではありませんが、行方不明者として届出が出たものと、発見される御遺体とのマッチングをしないといけないことは分かっていました。元いたところに御遺体があるということは絶対ないと。そうすると、いなくなった人の情報を収集するためにも、行方不明者相談窓口が必要になります。私が初日の晩にこのことに思い至って指示し、行方不明者電話相談窓口を

震災発生翌日12日の朝9時から運用を開始したのです。

行方不明者相談ダイヤルは、最初20回線でした。仙台市泉区にある免許センターで、ふだん運転免許の更新をやっている職員や、県庁にも頼んで消費生活相談センターなどの担当者で電話の受付をお願いしました。相談の電話がばんばん入ってきました、最大50回線で対応しました。

何が問題だったかという点、携帯電話が不通となったために、災害の行方不明ではない、いわゆる安否不明、連絡がつかないだけの人について、次から次に電話が入ってくる上に、それらを名寄せする仕組みがありませんでした。単に連絡がつかないという人にも、「万が一のために身体特徴を教えてください。身長は？体重は？手術痕ありますか？」というようなことを聞き、全部それをメモにして、エクセルに入れる。そうすると、数字が7万2000件まで膨れ上がりました。あのときはまさに万人単位が安否不明、例えば南三陸町は人口1万7000余のうち、およそ1万人が安否不明という状況でした。行方不明者相談ダイヤルで7万2000件寄せられたものを、どうやって減らしていくかというと、県警は安否不明の方の氏名をウェブサイト上で公表したのです。3月15日に、確か氏名と性別と年齢を全部アップしました。そうすると、「私の名前が出ているようですけど、私どこそこの避難所にいます」「ああ、それは良かったです」となって、行方不明者の数字が減るわけです。

もう一つは、相談ダイヤルの方でも途中、少し落ち着いてくる頃からコールバックをやったのです。「御相談があった御主人様、その後まだ見つからないでしょうか？」と。すると、「おかげさまでどこそこの避難所におりました、ありがとうございます」となります。連絡が取れない相手もいて、コールバ

ツクも困難な作業でしたが、こういう形で行方不明者を絞り込んでいきました。

ところが、誰が真の行方不明者かというのを絞り込んでいく過程で、県庁はもちろん、死者の数と行方不明者の数を毎日危機対策課でまとめる。それは災対本部会議の資料にも全部出ています。その舞台裏では、警察の持っているデータを市町村の方と突き合わせをします。避難所にいる、生きている方の情報が一番分かるのは市町村なのですね。だから、もし次に同じようなことがあったときは、県の調整のもとに市町村主体でやるだろうと思いますけど、当時、初期段階では行方不明者の確定の部分については主に警察が対応していました。

4月ぐらいになって、警察庁から「もうやりすぎだ」と言われました。「災害の死者・行方不明者がどれだけかを集約するのは、第一義的には市町村でしょう」ということで、その指示を受け、多分4月の何日かで、毎日の行方不明者の数とか氏名を市町村に出さない運用になりました。そのときまでは、各警察署から市町村に連絡し、お互い確認していたので、私も若干抵抗したのですが、結局、「本来の姿」に戻る形になりました。

### 外国人などの身元確認の難しさ

3月14日に開催された第12回の災対本部会議で、私は「御家族がすぐそばにいる方だけが亡くなって

いるわけではなくて、旅行者なども亡くなっている」ことについて言及し、「収容後すぐに埋葬したいと言われても、検視や身元確認は省略できません」と説明しました（16日の第16回会議でも、市町村長宛ての「お願い書簡」、警察庁からの通知などを配布して補充説明しました）。

例えば、漁業関係者の中の外国人船員、マグロ漁船に乗っていたインドネシアの方なども行方不明になったのですが、そのインドネシアの御家族は「もういいです、正式な届けは出しません」ということになったので、今の行方不明者数にカウントされていないことは間違いないと思います。

東日本大震災は、比較的居住者が亡くなっているのですね。一部、旅行者はいたと思いますが。でも、南海トラフ地震とか首都直下地震は話が別です。特に南海トラフ地震で、外国人旅行者が多かったりすると、行方不明者がどれだけの数になるか。人数だけではなく、一人一人のデータがないと、マッチングできないわけですから、これは本当に課題かもしれません。

### 埋火葬への関与

埋火葬に関連する話を最初にしたのは、3月13日、県庁の第10回の災対本部会議です。「死者が万人単位になるのは必至」という話を私がして、知事が「私もそう思います」とおっしゃって、新聞の大見出しになってしまいました。ただ、「万人単位」と言ったのは事実ですが、そのときの私の意図は数字



よりも、「収容場所がもう満杯、その上、検視の資機材、例えば水も毛布も担架も遺体収容袋もブルーシートも棺も注射針も注射器も、必要なものがない。死体検案書を作成するお医者さんもおりません」ということを言いたかったわけです。

なぜ当時こういう話をしたかという点、当然警察だけの話ではない、むしろ警察外のことばかりで、棺などとも関係ないということ、それは分かっているわけですけど、現場で足りないものは、現状を分かっている警察が全省庁の幹部がいる場で話したほうが良いという頭があったわけです。僭越ではあるけれども、非常時ですから。

だからその「万人単位」は、あくまで話の枕で、「あれがない、これがない、なんとかしてください」という、そちらがメインのもりだったのですが、死者の数字がクローズアップされました。そして、「セレモバッグ」という通称名の遺体収容袋が一番必要だという話をしていたはずなのに、なぜか途中から（警察庁と経済産業省が直接連携したこと）棺が必要以上にたくさん届いてしまったのです。

また、例えば、御遺体の安置所として、利府町のグランディ・21を是非お借りしたいという話を知事にもいたしました。その結果、海上の御遺体も多数、利府に運び込まれる事態となりました。本来、海上の御遺体は、海上から陸地に引き上げた場所の市町が死亡地となるのですが、知事から電話で、「利府町がもうそれは絶対困ると言っている」と聞き、その後の御遺体の引き渡しなどは、いわゆる「県特例」という、県が利府町の代わりに代行する形で行ったと承知しています。

さらに、県内で火葬できる場所にも限界がありました。記録にも書かれていますが、県の環境生活部が、まず全方位的に要請をして、そのうちいくつかの県、隣県と東京などに集中的に応援のお願いをする。その結果、火葬が実際に予定されたのが3月29日からです。3月25日の段階の報道で、「東京都は500体の火葬を受ける、それは29日から4月4日の間に1日約80体を瑞江葬儀所で受け入れる」ということでした。

こちらとしては何が問題だったかという点、火葬が進めば遺体安置所のスペースがその分空くはずだったのに、せっかく都民の火葬をストップしてまで用意していただいた貴重な火葬枠が、最初の二日間には全く無駄になったのです。なんでそういうことが起こるのか。当時、私が聞いた話では、県は市町村に全部ファクシミリで、いつから空いていますから、御遺族にお伝えくださいと連絡したようです。確かに平常時ならそれでもいいのですが、どうやって運ぶか、家族は一緒に行けるのか、という部分のフォローがなかったのです。県庁から確かにファクシミリがきていますが、具体的にどうやってそのオペレーションをやるか分からないので、「希望者ありません」という結果になったわけです。火葬をせっかくやってくれるというのに、なぜそれをもうちょっと丁寧にやらなかったのかということですね。

そこで3月28日に、たまたま私の同期が警視庁にいて、「今こういうことになっているのだが、せっかく空けてくれた枠がうまく使われていないので、もうちょっと期間を延長してほしい、と都庁に頼んでもらえないか」と話しました。また、29日には県庁に、火葬を円滑に進めるため、食と暮らしの安全推進課・市町村課・県警捜査一課の協働推進本部を立ち上げませんか、と提案しましたが、こちらは実現しませんでした。

結局、瑞江葬儀所は4月1日から7日間、127体を火葬してくれました。でも、御遺体はまだまだ多数ある。その後、別の四ツ木斎場という民営の所で、結果的に4月15日から10日間、579体を火葬してくれました。

混乱の中でもなんとか個別にオペレーションがうまく行った一つの要因は、どの御遺体をいつ、どの家族とともに、どこに送って、そのための移動手段はどうするか、といった話を、検視班にプラスして途中から遺族支援班を編成したのですが、そのあたりの現場の警察官が、市町村の担当者としてしっかり連携してやり切ったということだと私は思います。

### 警察はどこまでやるべきなのか

ある沿岸部の町の職員証言集の中に、「警察の死体検案書作成が遅れて埋火葬ができなかった」というくだりがありました。それはさすがに勘弁してほしいと思いました。そこは、1通いくらで検案書を書くのかという手数料の問題なども含め、本来は市町村が担うべき部分なのです。検視が終わわり、死因と身元の確認作業が終わった後、埋火葬の手続に入るための死亡判断（＝死体検案）は、実は警察の管轄外（災害救助法上の「死体の処理」の一部）なのです。本当はそういうことも含めて、平素から市町村との連携を強め、実質一体になってやればいいのですが、当時は結局、お医者さんを確保するのも

事実上警察が主体になる。確かに日本法医学会や警察医の学会との交流もあり、普段から警察とセツトで仕事をする警察医の先生方はぜひ協力しようということできてくれるわけです。これらの検案医がいないと、そこで流れ作業のボトルネックになってしまつて、まさに件の職員が問題だと思ったようなことが起こってしまいます。だから、次の大災害のために、どうやって死体検案体制を確保することができるか、棺の問題やブルーシートの問題、埋火葬も含めて、関連業務の全体を見渡すような新たな視点と仕組みづくりが必要ではないかと思えます。

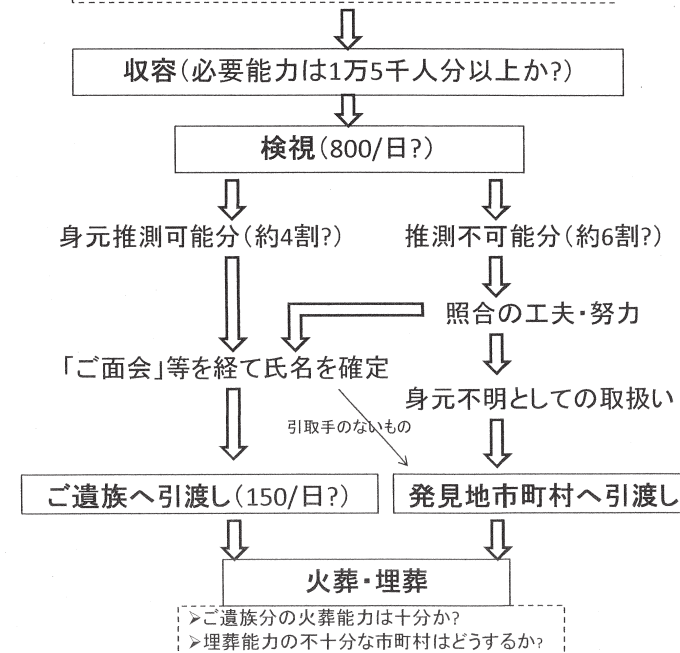
例えば行方不明者については、今の県庁の記録ではほとんど出てきません。実際にどの何部が主管なのかも分かりません。防災基本計画が改訂になり、市町村が主体である一方で、「県が一元的に集約する」となっています。

警察はもちろん全面的に常に協力するはずですが、東日本大震災の発災当時は、こちらとしては無我夢中でやりすぎるぐらいにやっけていく過程で、警察庁から「いくらなんでもそれは県警の仕事の外でしょう」と言われる事態になりました。大災害時にどこまで警察が担って、どこまで市町村が引き受けるのか、フロー図の形で業務イメージを事前に作り、県を含めて相互調整した上で、それに沿った図上訓練を行うことが大事だと痛感しています。

## ご遺体の収容・検視・引渡しの見込み

潜在するご遺体はまだ膨大な数であると推測

- 発見・搬送 (by 自衛隊、警察、消防、海保等)
- 収容数/日: がれき処理等の作業速度に依存  
(当面は400/日; 水中分再浮上期は1000/日程度か)



\* 報道機関へのお願い: 行方不明者家族等のご心情に配慮していただき、現段階では、このメモについて報道することは控え下さい

小野寺好男  
おのでらよしお

危機管理監  
在任期間 平成21年4月1日～平成24年3月31日

### 3月11日午後2時46分 そのとき

2011年3月11日、午後2時46分に発災しましたが、実は二日前の3月9日にも、青森県を震源とする大きい地震がありました。午前11時頃だったでしょうか。ご存じのとおり、宮城県はだいたい37年周期で宮城県沖地震が発生するというところで、1978年から数えると、その時期が迫っていました。9日の地震のときに「いよいよきたか」と覚悟しましたが、気象庁の発表では震源地は青森県とのことで、宮城県沖地震ではないなと思いました。その二日後に、それを上回る地震がきました。最初から揺れが大きくて、1分2分、最終的に大きい揺れが3分くらい続いたでしょうか。私も危機対策課の隅にいて、もう机にしがみついて、すごい衝撃を受けました。

マニュアルで「震度6以上の地震の場合は災害対策本部を設置する」と既に決めておりました。これは間違いなく震度6以上だということで、すぐ災害対策本部の立ち上げを指示しました。

1978年の宮城県沖地震以降、宮城県は自衛隊、警察、消防、あるいは市町村を含めた行政機関と連携して、通常の防災訓練をやっていました。その後、平成15年に今の東松島市を中心とした宮城県北部連続地震があり、平成20年には岩手・宮城内陸地震もあって、かなりの被害を連続して受けてきました。そういう災害対応もやってきておりましたし、それを教訓にした防災関係機関との連携もやってきていました。震災直前にも自衛隊と訓練しておりましたので、災害対策本部の設置や運営は順調に行く

のではないかと思っていました。

次に、すぐ知事に連絡しました。知事は仙台市内に出ていたので、「この地震規模では、知事からの正式な命令を受けて、自衛隊に派遣要請をすることになると思います」と伝えました。

その後、帰庁された知事に報告に行きました。何も情報がないので、とりあえず災害対策本部を立ち上げたことを報告し、あとは自衛隊へ派遣要請をすること、災害対策本部会議を早めに開くことについて話しました。知事からも指示があり、午後3時30分に第1回目の災害対策本部会議を開くことになりました。

### 午後3時36分 第1回災害対策本部会議

午後3時36分に第1回目の災害対策本部会議を開催しました。そのときはなんの資料もなくて、気象台からのペーパーの内容を伝えるだけで、「あとは情報収集をしています」という話を私からし、知事からは「人命救助を第一に対応してください」と、そんな感じで終わったと思います。

宮城県災害対策本部設置要綱に、こういう大きな災害のときには知事が県民に対してコメントするというマニュアルがあります。記憶が間違いでなければ、代表報道機関1社か2社に対して記者会見するという規定でした。しかし、知事から「この際みんな入れましょう、記者クラブの皆さんに中に入って

いただきましたよ」と話があり、とりあえず第1回目の記者会見を開きました。特に資料も情報もないので、知事から、県民の皆さんに「冷静に対応してください」というようなお話をさせていただきました。災害対策本部については、県庁の入札室を自衛隊に使ってもらうなど、訓練でもやっていましたので、すぐくスムーズで、2階の講堂に本部事務局を移設しました。ただ、情報がほとんど集まりませんでした。各市町ごとに、首長や市町の危機管理監、危機対応の課長と話をして、できるだけその町の状況を情報収集しようと努力しましたが、一部で通信ができなくなっている状態でした。

### 情報が入らない 不安との闘い

発災から2時間後の午後5時、第2回目の本部会議を開きました。このときの大きな情報は、「宮城県へのヘリコプター管理事務所が津波をかぶって、ヘリが駄目になったらしい」「らしい」です。管理事務所の職員とも連絡が取れないという報告を私からした記憶があります。それ以外は特にこれといって報告する情報がなく、知事からは引き続き人命救助をとという話をしていたら、第2回目の本部会議が終わりました。

その後、内閣府防災担当の東（祥三）副大臣をトップに、国の現地災害対策調査団がこられました。知事への挨拶の後、講堂に案内し、概要を説明しましたが、災害対策調査団が執務する部屋の確保を想定の第4回災対本部会議から参加しました。

内閣府のほか、総務省、国土交通省、厚生労働省など、各県庁も一緒にきたので、かなり広い部屋が必要になりました。管財課の課長や担当の人たちに来てもらい、なんとかそれなりの部屋を確保して、それで第3回目の災害対策本部会議に臨みました。国が到着したのが午後8時頃で、午後10時30分からの第4回災対本部会議から参加しました。

この時点では沿岸部の大体の市町とも連絡が取れ、取れなかったのが、確か南三陸町と山元町だけでした。ただ、かなり甚大な被害を受けたということだけで、詳しい被害状況は不明でした。それから気仙沼市は火災が発生しているようだ。発災当日の午後7、8時頃からNHKのテレビ中継でずっと流れていましたが、火災の状況も全然分かりませんでした。

その頃から、食料の確保とか水の確保、また避難所の確認もしないといけないということで、避難所がどこにあつて、どうなっているのか、といった情報の収集を始めました。

このように初日の夜は全く情報がなかったもので、不安でした。津波や火事の映像がテレビで流れているのに、その中でなんの情報もなく、すごく不安でした。現場では自衛隊、警察、消防が動いています。そこからの情報は入ってきますが、それも断片的で全体の情報は何もない。ただ、そういう中で何かをするのであれば、まず次の朝に備えて、やれることはやる、準備をしておくことだと思います。仮眠を1、2時間でもいいから取るとか、そういうことも含めてです。

## 30万の避難者の食料を

まだ3月ですから、夜が明けるのが遅い未明に、石油コンビナートで火災が発生したらしいという第1報が入りました。うとうととしていたら起こされて、12日の朝一番の災害対策本部会議で、報告した記憶があります。次第に避難者の情報も入ってきて、何市・町は何か所に何万人避難しているなど、累計していくと、この時点では15市町で30万人だったでしょうか。

指定避難所だけではなく、神社・仏閣や個人宅などに避難した人も多く、避難所は膨大な数になっていました。牡鹿（おしか石巻市）や唐桑（かどう気仙沼市）といった半島部では、避難所に入ったものの孤立状態になっていくという話も入ってきて、まずはそうした避難者の食料と水をどうにか確保しないといけない状況でした。

人命救助は自衛隊や警察・消防が一生懸命行っていたので、我々（災害対策本部）事務局は避難所や物資の確保をなんとかしようと思いました。一番は食料の確保なので、12日朝から各市町に「何食分ありますか」と聞き取りました。聞き取った備蓄量を積み上げても何万食分しかなく、「33万人が避難しているのに、これでは一日2食でも大変だ」となり、国の現地対策本部を通じて、農水省メインで食料を確保していただきました。何食分必要かという話ですが、避難者の数も食料の在庫も日々変わるので、いちいち計算していてもしょうがありません。「33万人なので3食分であれば90万、2食であれば60万、

それを毎日なんとかしてください」とお願いしました。

その後には燃料の話も出てくるのですが、まずは食料の確保でした。「食料の搬送で、出発地は出て途中でトラブルがあつて目的地にこれなくなった」とか「別の場所に行ってしまった」ということもありました。

## 御遺体の安置所の確保

二日目の災害対策本部会議では、食料の確保や重油の話もありましたが、やはり御遺体の安置所が大きな問題になったという記憶があります。一夜明けたら亡くなった方の数が膨大であることが分かり、御遺体の安置所をどうするかという話になりました。基本的には、各市町が設置するのですが、一方で海上からの御遺体がかんりの人数に上りそうだといいことで、その安置所をどこにするのか決めなければなりません。「警察関係者が慣れている、多賀城の管区警察の施設がいいのではないか」「海そばということなら夢メッセがいいのではないか」「駐車場に大テントを張ったら、御遺体を確認する人たちが寒くて大変ではないか」とか、いろんな議論があつてグランディ・21（利府町）の体育館に落ち着きました。

御遺体の安置所の確保が決まると、棺かぶつとかドライアイスの確保です。さらに大変なのが、御遺体の搬

送をどのように行うか。御遺体の搬送は、すごく難しいです。

法律上、被災者の救出や行方不明者の捜索、御遺体の収容などについては災害救助機関が実施しますが、御遺体の搬送については、葬祭業は都道府県の許可を得た事業者が寝台車・霊柩車きょうこなどを使って実施しなければならないことになっています。ところが今回の震災では冠婚葬祭屋さんもほとんど動けなくて、御遺体を運搬する人がいなくなりました。自衛隊は「搬送します」と言ってくれたのですが、厚労省の方から「法律上、自衛隊はできません」という話がありました。最終的には自衛隊も行いましたが、県警本部なども話をして、調整に苦労したと記憶しています。

また、検視するために御遺体をきれいにするのは基本的には警察の業務なのですが、警察だけではとても手が足りず、市町村も手いっぱい、一部は県職員に対応してもらいました。

### 訓練しても想定を超えた大災害

やがて来るであろう宮城県沖地震を前提に、事前にマニュアルを作り訓練もしましたので、本部の運営などは割とうまく行ったと思います。実際に動いてみて、我々の想定や準備をはるかに超えていたのは、一番はマンパワーです。全然対応できなかった。

そして、いろいろな業務の分類分けも困難でした。例えば救助関係にしても、自衛隊、警察、消防、DMAT、それに国際救助隊も控られていますから、それをこの大震災の規模で、どうコントロールするかということ为前提として考えていませんでした。

今回、自衛隊は総監部で仕切っていただき、警察は全国からきた援助隊を宮城県警本部で仕切る。緊急消防援助隊関係は仙台市消防と札幌市消防で仕切るということで、それぞれの防災機関が、それぞれの中では機能していたのですが、全体としてはどうなのかという問題が現場ではあり、何かできなかったかと思えます。私の立場で話を聞いて、調整までは行かなくてもなんとかしないとイケない。調整の場となる打合せを設定する、とかですね。

県の地方機関との連絡体制も、地域によっては合同庁舎が被災し、機能が失われたところもありました。支部や地域も、年に1回の訓練には参加していますが、やはりこれぐらい大きな災害になると、現場で何をどうすればいいか、正直な話、分からないと思います。環境や衛生関係であれば環境生活部、保健所関係であれば保健福祉部、お金が急に必要になれば出納局にと、どうしたらいいかという相談が個々にきて、それが各部から本部に上がってくるという状況でした。

### 膨大な情報をどうさばるか

二、三日は混乱しましたが、それ以降はそれなりに、やれることはやっていたと思います。14日には

物資グループなどの体制が整ってきましたし、各地域の支部も避難所のお世話や御遺体安置所の運営とかのお手伝いなど、一生懸命行いました。ただ、うまく行っていたかどうかは分からないです。埋葬関係、ごみ処理の関係など、地域によっていろいろな問題があり、大変だったのではないのでしょうか。そういうことについて、全体の情報が災害対策本部では、トータルとしてはなかなかつかめていませんでした。災害対策本部にはいろいろな情報が入ってきます。被災地からだけではなく、支援をしたいという人や、心配している人、あるいは情報を知りたい人など、様々なほうからの問合せがすごく、情報が錯綜さくそうしていました。精いっぱいやったけれど、やれなかったことのほうが結果的には多かったのではないかと思います。

情報を受けて、整理し、各班に振る、ということでもマニュアルは整備されてはいました。物資はどこで受けて、食料の確保はどういうふうにして、と決めていたのですが、当時の人数と体制ではさばききれませんでした。肝心なことを優先しましたが。

本部に膨大な情報がくるのは仕方がないです。ありがたい情報もありますし、助かる情報もあるので、それをどう選択するか、だと思えます。ある程度シミュレーションをして、誰がさばいて取捨選択するシステムをどう作っていくか、ですね。その中で、人命救助に関わる情報であれば、できる・できないではなく、なんらかの対応をしなくてはならないと思います。そこは、東北大学災害科学国際研究所など大学の先生にも研究していただきシステムを作っていたたく、とかあってもいいのではないかと思います。行政だけでは、なかなか難しいと思います。

### 共有・公開の場として機能した災害対策本部

私は災害対策本部の事務局長ということで、本部会議で毎回司会をしていましたが、災害対策本部会議で重要なのは「情報の共有」ではないかと思えます。共有の中には、伝達もあるし情報交換もあります。今回、宮城県の災害対策本部は、防災関係機関のほか、ライフラインの機関、国の現地災害対策本部にも入っていただきました。このメンバーで情報を共有し、問題点を出し合うということを一つのテーブルの上で、一日に当初は5回とか6回、毎日やっていたわけです。

それに加え、第1回目の本部会議からマスコミにもオープンにしていたということが大きかったと思います。結果として被災地や被災者、あるいは県民とか全国の方にも情報が共有されて、それが被災者支援や被災地支援といった、いろんな行動や情報提供に結びついていきました。それが今回の宮城県の災害対策本部の果たした役割の一つではなかったかと思えます。

### マネジメント力や信頼関係を口頭から築く

今回の規模の災害になると、マネジメントの役割がすごく大きくなってきます。ただ、日常業務や通



常の訓練で、そういうマネジメントの能力を身に付けることができるかというと、なかなか難しい。普段の業務の中でいろんなことに関心を持ち、自分で意識して取り組んでいくしかないと思います。研修など、そのための下地づくりを組織として行うことは必要です。

危機管理監という立場としては、トップや下の人との信頼関係をふだんからどうやって作っていくかが大事だと思います。災害対策本部会議の前には、知事・副知事に毎回レクを行い、それから会議に臨んでいましたが、知事にはすごい量の情報がきます。知事の携帯に直接、国関係や国会議員、県会議員、市町の首長さんや企業のトップの方から、いろいろな情報がきます。知事はそれを整理して優先順位をつけて、直接指示をしたり、会議の場で問題点として提起したりと振り分けます。そういうことに対して、ただ聞いて指示に従うだけではなく、意見を言えるとか、判断もできるとか、そのような信頼関係が必要だと思います。そのためには、ふだんの業務から意識をして努力しないといけないのではないかと思います。

### 日本中からの支援で災害を乗り越える

震災で甚大な被害を受けましたが、一方で日本人は改めてすごいなと感じました。いろいろな支援をしたという方がきました。国の支援や知事会の支援などもありますが、支援のルートはいっぱいあ

るということを実感しました。各都道府県にいろいろなつながりで、知り合いがいます。その職員から「今何が必要か」「うちの県で何ができる」といった連絡がきます。

NPOやNGO、労働組合などの団体も、いろいろ提案をしながら支援をしてくれました。例えば、避難所の物資について、「最初は水、次に食料で、その次は子どものミルク」とか、女性の衣類や服薬されている方の薬など必要となる物資のニーズが変わることも分かっている、「計画的に行わなければ」とか「うちはこの部分を支援できます」などと言ってくれ、すごいなと思いました。確か鍼灸しんきゅうの方で、東京からこられた方がいました。「いても立ってもいられなくてきた。ただ、どこに支援に行ったらいいかわからない。自分は按摩あんができるが、どこに行ったらいいか」という方でした。

災害は自助も必要ですし公助も必要ですが、共助も必要だな、ということを感じました。災害について関心を持つ。そういう意識が日本人は強いのだと思います。

・本書は、東日本大震災発生時から平成24年3月にかけて宮城県の東日本大震災災害対策本部会議に出席していた元幹部職員等のうち、了解が得られた方々を対象に、当時の東日本大震災への対応等についてインタビューを実施し、その発言内容を基に構成しております。

・宮城県では、東日本大震災に関する復旧・復興について県や各部局が記録誌を発行しています。

詳しくは下記を御参照ください。

宮城県公式ウェブサイト

<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-sonotakirokushi.html>



---

### みやぎの3.11 ～回顧編～

発行 令和5年3月

監修 東北大学災害科学国際研究所 今村 文彦

佐藤 翔輔

編集・発行 宮城県

〒980-8570

宮城県仙台市青葉区本町3丁目8-1

宮城県復興・危機管理部復興支援・伝承課

TEL:022-211-2443 FAX:022-263-9636