

平成 24 年度
山元町東日本大震災
アンケート調査・課題検証業務
報告書

平成 25 年 6 月 30 日

宮城県山元町

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災から2年余りが経過いたしました。お亡くなりになられました多くの皆様のご冥福をお祈りいたしますとともに、被害にあわれました皆様に心からお見舞い申し上げます。

さて、山元町では、東日本大震災により600名を超える方々がお亡くなりになるとともに、3,000棟近くの建物が全壊・大規模半壊等の被害にあいました。

また、震災に伴い、壊滅的被害を受けた海岸堤防に加え、相次ぐ余震や津波の再襲来等から住民の安全を守るため、2,500世帯に避難指示を発令しましたが、避難所等での不自由な生活を余儀なくされた住民の方の数は、発災後の3月14日には6,000人近くに及び、今もなお3,700人もの方々が、応急仮設住宅等での住み慣れない生活を強いられています。

震災時を振り返りますと、震度6強（山元町）の大地震や1,000年に一度と言われる大津波によって、本町は通信手段の途絶による情報不足等に陥り、情報収集自体がままならない状態となりましたが、消防関係者を始め、自衛隊、警察等の各関係機関の協力を得て、被災者の救助・救出活動等に全力を注ぎ込むことができました。

また、災害対応等の方向性を決めるため、消防や自衛隊等との間で調整会議を開催しつつ、町役場内部の情報共有等を図るための連絡会議を行い、錯綜する災害情報等の迅速な整理、及び災害対応に努めました。

一方、この大震災では、これまで記憶にない大地震・大津波に襲われたことなどによって、テレビや新聞等のマスメディアによる情報発信等を通じ、国内外の企業や団体・全国の自治体等からは職員の派遣や物資支援、被災者の生活支援、避難所運営のための食糧支援を始め、多くの支援金・義援金等、紙面では表しきれない温かいご支援を頂きました。

3月11日から2年余りが経過しようとしていますが、これまでの取組を振り返り、次世代へ引き継いでいくことも一つの使命と考え、この度、震災対応や住民アンケートによる調査・検証業務報告書を発行することといたしました。

また、調査・検証にあたっては、町の震災対応を中立かつ専門的に行う必要があることから、「公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構」へ業務委託しました。

この報告書は、東日本大震災に関し、記憶・記録を風化させることなく今後の教訓として後世に残すため、山元町の初動の応急対応・復旧対応を明らかにするとともに、その対応を検証することにより、将来、再び発生が懸念される大規模災害への体制強化等を図ることを狙いとし整理したものです。

本報告書を、一人でも多くの関係する方々にご覧いただき、それぞれの災害対応等への備えの参考にしていただければ幸いです。

～ 目次 ～

| | |
|------------------------------|------|
| 1. はじめに | 1-1 |
| 2. 東日本大震災による被害の概要 | 2-1 |
| 2.1 地震・津波の概要 | 2-1 |
| 2.2 被害の概要 | 2-1 |
| 3. 町役場等による災害対応と教訓 | 3-1 |
| 3.1 調査の概要 | 3-1 |
| 3.2 災害対策本部設置 | 3-2 |
| 3.3 地震・津波情報の伝達と避難誘導対策 | 3-4 |
| 3.4 避難所対策等(避難所開設・運営) | 3-6 |
| 3.5 情報の収集・伝達体制 | 3-9 |
| 3.6 通信手段の確保 | 3-10 |
| 3.7 広報活動 | 3-11 |
| 3.8 食料・飲料水及び生活用品の調達・供給 | 3-13 |
| 3.9 相談活動 | 3-16 |
| 3.10 相互応援活動 | 3-18 |
| 3.11 自衛隊の災害派遣 | 3-19 |
| 3.12 医療救護活動 | 3-21 |
| 3.13 交通輸送活動 | 3-23 |
| 3.14 公共土木施設等の応急復旧 | 3-24 |
| 3.15 仮設住宅等の確保 | 3-25 |

| | | |
|------|----------------------|------|
| 3.16 | 建築物の応急危険度判定 | 3-29 |
| 3.17 | ボランティア活動 | 3-29 |
| 3.18 | 災害時要援護者対策 | 3-31 |
| 3.19 | 防疫・保健衛生活動 | 3-35 |
| 3.20 | 死体等の捜索・処理・埋葬 | 3-37 |
| 3.21 | 廃棄物の処理活動 | 3-39 |
| 3.22 | 応急教育活動 | 3-40 |
| 3.23 | ライフライン施設等の応急復旧 | 3-42 |
| 3.24 | 坂元支所での対応 | 3-44 |
| 4. | 団体アンケート調査 | 4-1 |
| 4.1 | 調査の概要 | 4-1 |
| 4.2 | 調査の結果 | 4-1 |
| 5. | 住民アンケート | 5-1 |
| 5.1 | 調査の概要 | 5-1 |
| 5.2 | 調査の実施 | 5-1 |
| 5.3 | 調査の結果 | 5-1 |
| 6. | まとめ | 6-1 |

1. はじめに

本業務では、山元町における東日本大震災の発生から約1年間で実施した災害応急・復旧対策について、町役場や関係団体へのヒアリング調査や、町内全世帯を対象としたアンケート調査を実施した。これら調査結果にもとづき、今後の山元町の防災対策に役立てられるよう、その課題と教訓を抽出・整理し、本報告書にまとめたものである。

2. 東日本大震災による被害の概要

2.1 地震・津波の概要

平成23年3月11日14時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の巨大地震が発生し、山元町では震度6強を観測した。3月11日の地震発生から、津波襲来までの経緯を、表2-1に示す。

表 2-1 地震発生からの経緯（平成23年3月11日）

| 時間 | 対応 |
|--------|----------------|
| 14:46 | 地震発生 |
| 14:47 | 災害対策本部設置（2号配備） |
| 14:49 | 太平洋沿岸に大津波警報発表 |
| 14:52 | 避難指示確認 |
| 15:50頃 | 大津波襲来 |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況（H25.5.31）」より転載

2.2 被害の概要

人的被害の状況を表2-2に、家屋の被害状況を表2-3に示す。

表 2-2 人的被害数（平成25年3月1日現在）

| 種別 | 人数 |
|-------|----------------------------------|
| 死者 | 633人（遺体未発見の死亡届16人および震災関連死17人を含む） |
| 行方不明者 | 1人（死亡届提出16人を除く） |
| 重傷者 | 9人（救急搬送分） |
| 軽症者 | 81人（救急搬送分） |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況（H25.5.31）」より転載

表 2-3 家屋の被害（平成25年5月24日現在）

| 種別 | 棟数 |
|-------|--------------------|
| 全壊 | 2,217棟（うち流出1,013棟） |
| 大規模半壊 | 534棟 |
| 半壊 | 551棟 |
| 一部損壊 | 1,138棟 |

津波による町内の浸水状況の概要を表 2-4 に示す。

表 2-4 津波による浸水状況の概要

| 項目 | 状況 |
|-------------------|--|
| 浸水範囲面積 | 約 24 k m ² (総面積 64.48 k m ² の 37.2%) |
| 推定浸水域にかかる人口 | 8,990 人 (平成 23 年 2 月末現在人口の 53.8%) |
| 推定浸水域にかかる世帯数 | 2,913 世帯 (平成 23 年 2 月末現在世帯数の 52.4%) |
| エリア別の物的被害の概要 | |
| 海岸線～1 km | 建物は新築の建物が一部残る程度で概ね流出 |
| 海岸線 1 km～1.5 km | 新築の建物等が残存する程度で、ほとんどの建物が流出 |
| 海岸線 1.5 km～国道 6 号 | 建物床上 2 m 程度水没 |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

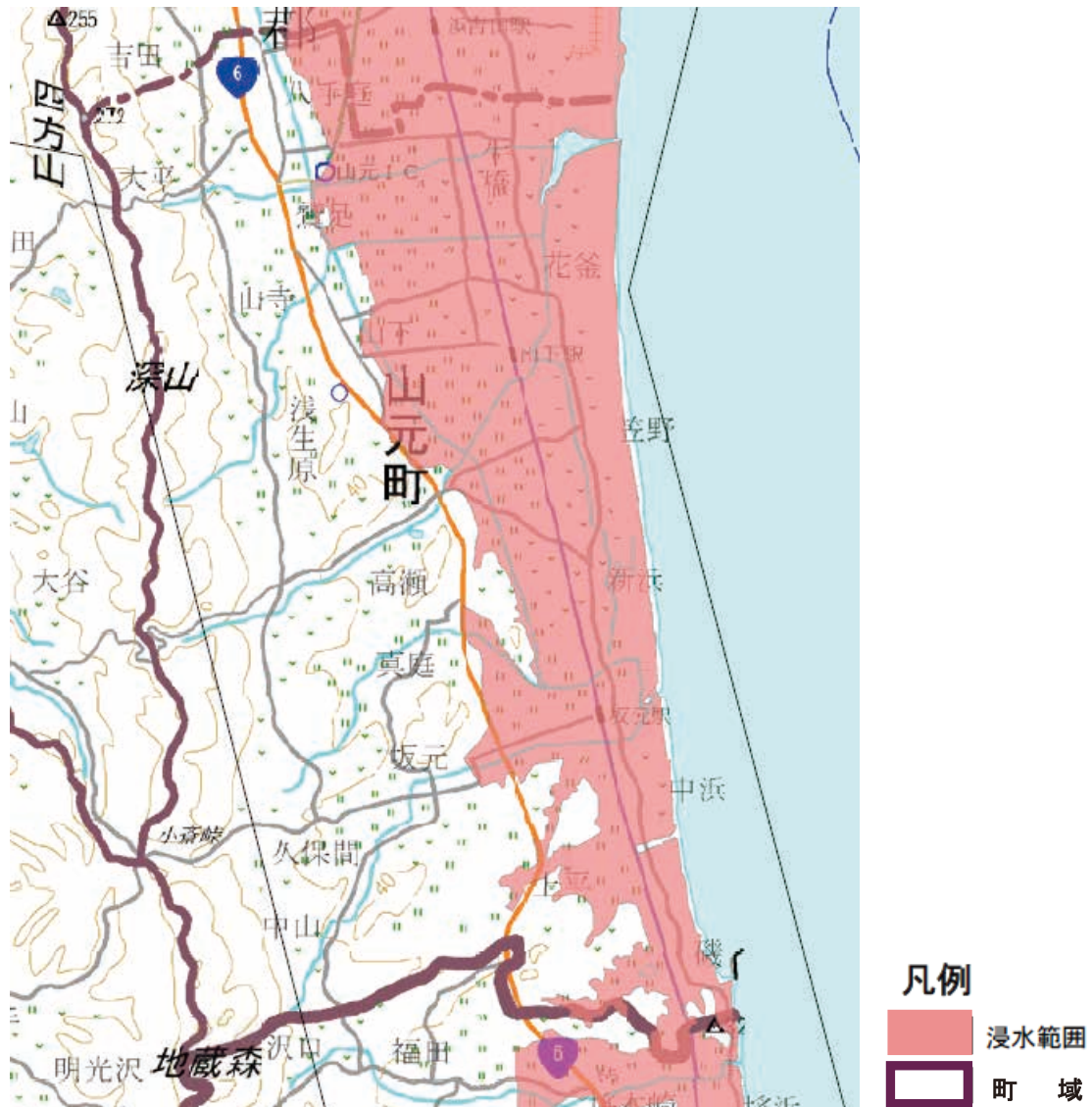


図 2-1 山元町の浸水状況 (国土地理院)



図 2-2 (左) 梅香園付近 (山寺字白川) (右) 亙理清掃センター周辺 (航空写真)

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載



図 2-3 (左) 高瀬周辺 (航空写真) (右) 磯浜地区

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

2.2.1 避難の状況

(1) 避難指示

山元町による避難指示の発令状況を表 2-5 に、その解除の経緯を表 2-6 に示す。

表 2-5 避難指示

| 年月日 | 世帯数 | 避難指示区域 |
|---------------------|----------|---|
| 平成 23 年 3 月 11 日 | 2,494 世帯 | 牛橋区、花釜区、笠野区、新浜区、中浜区、磯区の全域 山下区、高瀬区、合戦原区、町区の一部 |
| 平成 23 年 3 月 25 日 | 8 世帯 | 浅生原区 (太陽ニュータウンの一部) |
| 平成 23 年 7 月 11 日 | 5 世帯 | 浅生原区 (太陽ニュータウンの一部) |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

表 2-6 避難指示の解除

| 年月日 | 世帯数 | 避難指示の解除区域 |
|---------------------|----------|--|
| 平成 23 年 7 月 1 日 | 1,074 世帯 | 牛橋区の一部及び花釜区の一部 (山寺字谷地、大平、平沼、小谷地、西牛橋の一部、小平、北泥沼の一部、下花、大力、小谷地、泥沼の一部、堀込、道下、北坪路、雁田、雁小屋、新田、山寺字高地、東坪路、西頭無、頭無の一部で常磐線より西側部分、高瀬字下津土の一部、西北谷地の一部で常磐線より西側部分西側部分) |
| 平成 23 年 9 月 1 日 | 687 世帯 | 牛橋区、花釜区、笠野区、浅生原区及び高瀬区の一部 (山寺字須賀、浜野、新浜野、牛橋、東泥沼、矢来、矢来山、東畑合、川東畑合、畑合、浜、川東、白川、花笠、浅生原字砂押、下新井田、高瀬字西北谷地、下津土、北沼、中北耕土、中津土の全部、山寺字西牛橋、北泥沼、泥沼、北頭無、頭無、高瀬字花笠、浜砂、西須賀、天王川、松田、北、南、紅葉、梅田の一部) |
| 平成 23 年 11 月 7 日 | 733 世帯 | 3 月 11 日に避難指示が発令された 2,494 世帯は、11 月 7 日をもって全区域解除となりました |
| 平成 25 年 2 月 1 日 | 13 世帯 | 全区域解除されました |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

(2) 避難所

被災者が災害直後に避難した一次避難所の状況について、災害発生 3 日目の 3 月 13 日(日)に集計が行われた段階では、避難所数は 18 カ所、避難者数は 3,846 人であった。その後、避難所数及び避難者数がピークとなったのは、3 月 14 日で、避難所数は 19 カ所、避難者数は 5,826 人に及んだ。これら避難所は、平成 23 年 8 月 16 日までにすべて閉鎖された。町による一次避難所の推移の概要を、表 2-7 に示す。

表 2-7 一次避難所の推移

| 施設名 | 避難者数(平成 23 年 3 月 13 日現在) | 避難者数(平成 23 年 5 月 31 日現在) |
|---------|--------------------------|--------------------------|
| 中央公民館 | 1,500 人 | 334 人 |
| 山下第一小学校 | 351 人 | 89 人 |
| 山下中学校 | 400 人 | 204 人 |
| 坂元支所 | 200 人 | 55 人 |
| 真庭区民会館 | 150 人 | 29 人 |
| その他 | 1,245 人 | --- |
| 合計 | 3,846 人 | 711 人 |

(3) 二次避難所の状況

二次避難所の設置は4月3日より始まり、平成23年10月1日にはすべて閉鎖した。二次避難所数及び避難者数のピークは、5月18日時点で避難所数5カ所、避難者数182人であった。町による二次避難所の推移の概要を、表2-8に示す。

表 2-8 二次避難所の推移

| 施設名 | 避難者数(平成23年5月31日現在) |
|------------------|--------------------|
| 柴田町(太陽の村) | 63人 |
| 角田市(婦人研修センター) | 32人 |
| 蔵王町(宮城蔵王ロイヤルホテル) | 31人 |
| 角田市(農村環境改善センター) | 21人 |
| 蔵王町(さんさ亭) | 11人 |
| 合計 | 158人 |

(4) 応急仮設住宅

応急仮設住宅への入居状況(ピーク時(平成23年9月16日)の入居者数)を、表2-9に示す。

表 2-9 応急仮設住宅(平成23年9月16日現在)

| 建設地 | 完成戸数 | ピーク時の入居者数 | 入居開始日 |
|-------------|--------|-----------|------------|
| 旧坂元中学校跡地 | 78戸 | 253人 | 平成23年4月30日 |
| 町民グラウンド | 141戸 | 445人 | 平成23年5月19日 |
| (株)ナガワ仙台工場内 | 130戸 | 318人 | 平成23年6月6日 |
| 高瀬西石山原地区 | 82戸 | 218人 | 平成23年6月1日 |
| 浅生原内手地区 | 106戸 | 359人 | 平成23年5月27日 |
| 浅生原箱根地区 | 63戸 | 173人 | 平成23年6月3日 |
| 浅生原東田地区① | 30戸 | 84人 | 平成23年6月18日 |
| 町民グラウンド北 | 38戸 | 79人 | 平成23年6月20日 |
| 浅生原東田② | 159戸 | 353人 | 平成23年7月25日 |
| 中山熊野堂 | 125戸 | 258人 | 平成23年7月20日 |
| 浅生原東田③ | 78戸 | 184人 | 平成23年8月12日 |
| 合計 | 1,030戸 | 2,724人 | |

(5) 災害ボランティアセンター

災害ボランティアセンターは、3月12日より設置され、延べ33,407人が活動を行った。平成23年12月からは、金・土曜日のみの活動となった。

(6) ライフラインの被害

町内におけるライフラインの被害および復旧状況について、電気を表 2-10 に、上水道を表 2-11 に、下水道を表 2-12 に、固定電話を表 2-13 に示す。

表 2-10 電気

| 年月日 | 状況 |
|------------------|--|
| 平成 23 年 3 月 11 日 | 全域 6,098 戸 (停電) |
| 3 月 22 日 | 浸水区以外 (国道 6 号線西側) については概ね復旧 ※ その他の区域については順次復旧 |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

表 2-11 上水道

| 年月日 | 状況 |
|------------------|--|
| 平成 23 年 3 月 11 日 | 町内全域断水 5,706 水栓 |
| 4 月 5 日 | 町内約 2,760 水栓が復旧 (町内全域の約 48%が復旧) |
| 4 月 7 日 | 午後 11:32 頃発生 (震度 5 強・M7.2) の地震により、 仙南仙塩広域水道の送水が再び停止 |
| 4 月 11 日 | 町内約 2,300 水栓が復旧 (町内全域の約 40%が復旧) |
| 4 月 28 日 | 町内 4,065 水栓が復旧 (町内全域の約 71%が復旧) |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

表 2-12 下水道

| 年月日 | 状況 |
|------------------|---|
| 平成 23 年 3 月 11 日 | マンホールから直接汚泥抜き取り処分 (県内外業者の支援) 下水道処理施設は機能停止、管渠破損状況調査 |
| 3 月 28 日 | 下水道管被害調査及び復旧工事着手、山元浄化センター等調査 |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

表 2-13 電話

| 年月日 | 状況 |
|------------------|-------------------------|
| 平成 23 年 3 月 11 日 | 地震発生直後から町内全域で不通 |
| 3 月 22 日 | 山下地区 (一部復旧) 坂元地区 (一部復旧) |
| 6 月 22 日 | 山元町一円で復旧 |

※ 山元町HP「東日本大震災および津波の被害状況 (H25.5.31)」より転載

3. 町役場等による災害対応と教訓

3.1 調査の概要

3.1.1 調査の目的

山元町における東日本大震災への対応について、町職員及び関係団体等へのヒアリング調査を行い、今後の町の防災計画の改善に資するよう対策項目毎に教訓を整理した。

3.1.2 調査の対象・方法

東日本大震災への対応状況について、表 3-1 の町役場の各部署及び関係機関（住民組織、関連団体、企業など）に対して、ヒアリング調査を行った。ヒアリング調査は、平成 25 年前半に、各機関 1～2 時間程度で実施した。

表 3-1 ヒアリング調査対象機関・部署

| 分類 | 調査対象とした機関・部署 |
|------|--|
| 庁内部署 | 総務課、まちづくり整備課、学務課、生涯学習課、企画財政課、産業振興課、町民生活課、保健福祉課、議会事務局、会計課、農業委員会、税務納税課、上下水道事業所、坂元支所、地域包括支援センター |
| 関係機関 | 社会福祉協議会、臨時災害放送局、学校、幼稚園、自衛隊、警察署、消防署、医療機関、福祉施設、商工会、郵便局、社寺、ライフライン企業、農協、NGO、衛生処理組合、土地改良区、応援職員派遣自治体 |
| 町民団体 | 行政区長、消防団、民生(児童)委員、自衛隊隊友会、交通指導隊、民話の会、婦人防火クラブ、町職員 OB 会、食生活改善推進連絡協議会、連合父母教師会、仮設住宅連絡員、仮設住宅生活支援相談員 |

ヒアリング結果に基づき、地域防災計画の項目を参考として下記の 23 の対策項目ごとに、今後の山元町の防災対策に資するよう、課題と教訓を整理した。

- 災害対策本部設置
- 避難所対策等(避難所開設・運営)
- 通信手段の確保
- 食料・飲料水及び生活用品の調達・供給
- 相互応援活動
- 医療救護活動
- 公共土木施設等の応急復旧
- 建築物の応急危険度判定
- 災害時要援護者対策
- 死体等の捜索・処理・埋葬
- 応急教育活動
- 坂元支所での対応
- 地震・津波情報の伝達と避難誘導対策
- 情報の収集・伝達体制
- 広報活動
- 相談活動
- 自衛隊の災害派遣
- 交通輸送活動
- 応急住宅等の確保
- ボランティア活動
- 防疫・保健衛生活動
- 廃棄物の処理活動
- ライフライン施設等の応急復旧

3.1.3 調査結果の要点

調査結果の要点を下記に示す。なお各要点の詳細については、次ページ以降の本章各節、及び6章に記載する。

今後の津波避難対策として、平常時からの、町全体での災害の経験と教訓の継承と防災意識の向上とともに、具体的な行政区毎の避難ルールの策定と周知徹底を事前より図る必要がある。また、高齢者、障害者などの災害時要援護者対策を、多様な町民団体等との連携しながら強化することが重要である。その際、津波襲来時の避難誘導にあたる関係者の生命を守るために、津波避難誘導の安全性の向上も求められる。そのためには、頑強かつ多様な防災情報の伝達・広報手段の整備も必要といえる。

災害対応においては、町が全体として効果的な対応を行えるように、本部会議で全庁的な意思決定と状況認識の統一をとりつつ、各部署が協力し組織的に活動することが必要である。そのためには、本部事務局における庁内の組織マネジメント機能の強化が重要である。個別事項としては、いわゆる在宅避難者への対策強化、安否確認・罹災証明発行業務などの効率化、救援物資の調達・配布体制の強化、本庁舎以外の坂元支所や町立施設における防災マニュアルの策定、仮設住宅の確保・入居等の迅速化・適正化、町からの広報機能の強化、などが挙げられる。

そして、大規模災害に対応するためには、町役場のみならず、多様な住民団体や関係機関との協力が重要となる。避難所における住民自主運営の重視や、市民活動やボランティアセンター、町内外の応援団体・機関との連携強化、他自治体の職員派遣等の受入れ体制の整備などが大切といえる。

また、今後の地域防災計画の改訂にあたっては、災害対応業務の検討にあわせて、町役場における業務継続計画の策定や、重要サービス提供機関（医療、福祉等）との連携強化・業務継続等への支援なども期待される。

3.2 災害対策本部設置

3.2.1 庁内部署の対応状況

(1) 初動対応

地震による強い揺れが数分続いたため、町長、職員及び来庁者は役場庁舎外へ避難した。庁舎の点検を行ったところ、主要な構造部への被害が確認された。また、余震が多発し、その揺れで、役場庁舎屋上の望楼が倒れる可能性が考えられた。そのため、役場庁舎内は危険で対応が困難と判断し、屋外での、災害対応が始まった。

町長、総務課長、総務課総務班長兼安全対策班長の三者で協議を行った結果、外にテントを張り、災害対策本部を設置することにした。役場庁舎内からホワイトボード類を持ち出し、さらに机や停電していたためポータブルの発電機、投光器等を準備した。3月11日の夕方以降、被害、災害対応状況を共有し、今後の対応を検討するため、課長以上が全員参加する連絡調整会議（災害対策本部会議）が開催された。

(2) 災害時の配備体制

震度6強以上の揺れを観測したため、災害対策本部は自動設置となり、2号配備（全職員配備）となった。避難所は、指定避難所以外にも行政区が定める一時避難所等が利用され、合わせて19ヶ所（把握できる限り）が開設された。当初、避難所に張り付ける職員は、教育部だけでなく、他部局の職員を含めてやりくりする必要があった。地震直後の想定外の事態に対しては、避難の呼びかけや避難所対応、物資受入れなどの緊急を要する業務に、職員が自発的に参加することで人員調整がなされた。また、4月になってから実態に見合った山元町災害対策本部事務分掌に基づく、業務内容と組織体制との整合が図られることになった。

(3) 政府、県への要望

3月24日には、政府現地対策本部からの視察団に対して、「応急対策への支援の継続」、「自衛隊による災害復旧及び民生支援の継続」、「災害救助法及び被災者再建支援法の制度拡充」、「復旧対策への支援」の4点についての要望書を手交した。

3.2.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

社会福祉協議会では、3月12日にボランティアセンターを設置した。災害対策本部から社会福祉協議会への要望は、避難所対応を行っていた町職員をサポートして避難所運営支援や避難者の要望把握を行うことと、本庁舎の被災により社協の事務所が設置されている分庁舎が町職員の休憩場所となっていたため、そこで食事を提供する町職員の後方支援であった。また空いている時間には役場敷地内で救援物資の整理・配布を行っていた。なお、町職員の食事については、4月7日より本部食堂棟が開設され、NPO法人アドラジャパン(以下、アドラジャパン)が食事を提供することとなった。

3.2.3 課題・教訓

- 地震発生後、津波避難の広報や避難所運営など緊急の業務が多数発生したため、所属部局単位ではなく、庁舎外に集まった職員が自主的に判断し、行動した例があった。想定を超える事態に対しては、このような対応も必要であるが、可能な限り事前の計画に基づき、幹部職員の指揮の下、行動できるような地域防災計画を作成し、訓練を実施すべきである。また、各部局・職員の災害時の業務量が平準化されるように、柔軟な配置転換や人員調整の仕組みが必要である。
- 庁内の情報共有、対策検討のため連絡調整会議が開催されたが、災害対応では、庁外の組織との連携も重要である。県関係者やライフライン事業者などを含めた総合的な調整会議の開催について、地域防災計画に記載すべきである。
- 庁舎の被災により、職員は、十分な設備等がない屋外で災害対応をすることを強いられた。また職員の食事の確保や、職員家族の安否確認などについて事前の対策が不十分であった。今後は、庁舎被災の可能性を考慮した業務継続体制の検討や、職員用の物資や食料の備蓄について、担当部局を定め対策を進めるべきである。

3.3 地震・津波情報の伝達と避難誘導対策

3.3.1 庁内部署の対応状況

地域防災計画では、津波情報は、総務課より防災行政無線及び広報車により町民に広報されることとなっている。そして、避難、誘導対策は全部の課担当となっているが、避難の勧告・指示は総務課、学校、幼稚園、病院等における避難対策は保健福祉課、教育委員会、そして住民、災害時要援護者の避難誘導等は町職員、警察、近隣住民（民生(児童)委員、行政区長、消防団員）らの連携のもと行うと明記されている。

地震の揺れにより、庁舎2階に設置されていた震度計は震度6強を記録した。地震により庁舎は停電し、危険性も認識されたことから、職員は庁舎前の広場に移動し、テントを設営して対応にあたることとなった。庁舎の外に出たことから、県の防災行政無線システムによるFAXや、宮城県総合防災情報システム(MIDORI)を通じた、県庁からの地震・津波情報は確認していない。テント設営後は、情報収集源としてラジオ設置したが、本部における情報収集のための特定の機器はなかった。大津波警報は、職員の個人携帯電話などで確認した。

町役場では、計測震度が震度6強であったこと、さらに、大津波警報の発表も職員の携帯電話などで覚知したことから、町長や課長等で協議し「避難指示」を発令した。地震直後の広報は、地震被害を受けた町役場庁舎の無線室からは入室ができず放送できなかったが、防災行政無線の遠隔制御器が設置されている亘理消防署より放送が行われた。消防署から、専用電話によって町役場に連絡が入り、大津波警報による避難の呼びかけを放送している旨の報告と避難指示発令の有無の確認を受け、町として避難指示を発令したことを回答した。津波警報発表時の放送内容については、亘理消防署と事前に取り決めをしており、計画通り亘理消防署から津波情報と避難の呼びかけの放送が行われた。なお、本庁舎望楼に設置されていた防災行政無線の送信アンテナは地震によって倒れ、ケーブルは切断しなかったものの、アンテナは望楼から宙吊りとなった。

町役場では、防災行政無線の放送は海岸や港には音声十分に届かないことを認識していたため、広報車4台を出して広報を行った。広報車に乗務した職員は、事前からその担当となっていたものではなく、その場での募集により担当となった。広報車4台のうち移動系防災行政無線を積載していなかった2台が津波で被災し、職員4名が殉職した。

学務課では、小中学校の被災状況と避難状況確認のために学務課職員が2班に分かれて7校に派遣された。一方、各学校では、避難マニュアルを事前に策定していたことから、それぞれの学校で避難が行われ、学校管理下における児童・生徒の被害は免れた。また、亘理消防署山元分署においても、独自の判断で避難の呼びかけが行われたほか、消防団による広報も行われた。

3.3.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

山元町の全行政区では自主防災組織が組織されており、震災前に、行政区ごとの津波避難計画の策定が検討されていた。ただし、その進捗状況や、地域の住民団体（自治会、消防団、民生(児童)委員など）の連携の程度には、行政区による差異がみられた。また、本災害が平日の昼間に発生したため、事前に想定していた役割を持つ役員の多くが地域不在であった。

一部の行政区では、住民自身が注意喚起等の広報を行おうと、防災行政無線の集落放送により発信を試みたが、発信のできない地区があった。消防団など行政区住民による口頭での広報が行われたが、こうした住民のなかには、津波の襲来後に避難をした者も少なくなく、自らの危険と命の危機にさらされながら避難誘導にあたっていた。実際に、消防団員 10 名、行政区長 1 名、副区長 2 名、民生(児童)委員 2 名が犠牲となった。

3.3.3 課題・教訓

- 町からの津波警報等の伝達手段として、防災行政無線については、確実かつ迅速に情報発信及び受信ができるよう、ハード及びソフト面での改善が必要である。ソフト面においては、夜間や休日に放送する場合も想定されることから、24 時間体制をとっている消防署から行われる運用は妥当といえる。ただし、山元町から状況に即応した情報を、より迅速に発信するためには、庁舎における親局の確保や耐震性等も望まれる。
- 防災行政無線の集落放送機能を、今後の防災行政無線の改修時にも実装し、津波災害以外の水害など際にも利用されるよう、地域の防災訓練などで練習しておくことが望まれる。また、防災行政無線が作動しない場合の広報方法の充実や、災害時の広報がなくても、町民が自ら適切な避難を行える平常時からの一層の啓発活動が望まれる。
- 防災行政無線以外の伝達手段を確保し、伝達ルートの多重化も必要である。携帯メール（エリアメールなど）、ワンセグ放送、コミュニティFMなどが想定され、宮城県・総務省が推進している公共情報コモンズの活用なども図り実現することが望まれる。
- 広報車等による町からの広報活動については、広報車に乗務する町職員の安全確保のため、移動系防災行政無線端末の搭載・携帯や、安全確保に配慮した広報活動実施の手順（巡回経路、ラジオの携帯と情報受信・連絡など）の作成が望まれる。
- 水門・樋門の閉鎖にあたる職員などの安全性を高めるためには、できるかぎり操作を、津波警報等と連動させた遠隔化・自動化を進めることが望まれる。
- 消防団員の避難・誘導時の安全確保の方策を考える必要がある。そのためには各分団及び各団員への情報伝達網の確保とともに、退避ルールなどの検討も望まれる。
- 避難・誘導対策に関わるすべての町民の安全性の向上が重要である。そのためには、情報伝達ルートの拡充とともに、要援護者の避難を、消防団員、民生(児童)委員など一部の住民だけではなく、より多くの地域住民で行えるよう取り組むことが望まれる。本震災前に、いくつかの行政区で行われていた先進事例をもとに、他行政区への展開を図ることが必要である。また、津波避難計画を、行政区ごとに作成する必要がある。その際、避難場所は、津波を想定して安全性を確保した現実的な場所とする必要がある。避難路などについては、車避難を認める場合には、交通渋滞がおこらないように、利用する道路や駐車場所などに関するルールを策定する必要がある。ルールの策定にあたっては、全町的に齟齬のないように調整しつつ、行政区ごとの詳細なルールを作成するべきである。地震発災時には、警察等による規制は困難であることから、住民がおのずから活動

できるよう、事前のルール策定と周知が必須である。

- 津波の危険性については、多様な手法等により後世に伝える取り組みを行うことが必要である。そのために重要な地域資源として、口述伝承を行う住民団体、災害遺構とすることが可能な被災施設、写真データなど、山元町の既存の多様な資源を整理し、学校教育や地域活動などでの普及に資するプログラムを策定することが望まれる。

3.4 避難所対策等(避難所開設・運営)

3.4.1 庁内部署の対応状況

津波到達後、間もなく教育長によって避難所開設指示が出された。しかし実際は避難所運営についての具体的なマニュアルは無く、地域防災計画に触れられている程度であった。学校、役場、公民館に次々と避難者が押し寄せているという状況で、当初学校では、学校長の指示のもとに直接動いてもらい、後から町職員を張り付ける形となった。東北地方太平洋沖を震源とする地震及び津波の被害状況（平成 23 年 3 月 18 日 16:00 現在）の報告によれば、把握された町内の避難所は発災 4 日目で行政区独自開設の避難所を含め 22 ヶ所で避難者は最大 5,826 人となった。しかし、これらはいくまでも確認済みのものである。避難所運営は、本来であれば教育委員会（学務課、生涯学習課）を担当課としていたが、担当課のみでの対応は不可能であったため担当課以外の職員も 1～2 週間は避難所運営に携わっていた。1 週間後ぐらいから避難所の状況が整理され始めたが、それまでは通信手段もなく、車や自転車で毎日本部へ行って状況報告等を口頭で行い、避難所へ物資等を持ち帰るということもあった。物資配布のための様式などは後から使用されたが、当初の記録はない。

3 月 16 日以降教育委員会のみで朝ミーティングを開催した。日々の避難者移動の報告等をし、同時にその情報は町民生活課にも報告された。

当初は避難所運営に関しての取り決めやルールづくりを教職員や町職員で行っており、避難所によって運営のあり方が様々であったが、避難所間の情報交換をすることで、ある程度標準化が図れた。それによって自主的な運営が促進された。しかし国の支援策など報道されたことを避難所にいる町職員に質問をされても町からの情報が届いておらず、答えることができなかったこともあった。

県内外からの応援職員は、夜の窓口担当や支援の受入れの電話当番など様々なところで活躍いただき、大変有効であった。しかしそういった職員も含め、行政職員の休憩場所や宿泊場所の確保は重要な課題である。

3.4.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

沿岸部の被災住民の一部は、津波が到達しなかった山側の地区公会堂等に避難し、山側住民らによる炊出しや物資支援を受けて避難所生活を開始した。その際、十分な備蓄がなかったため食料や衣料など様々な物資が住民から提供された。一方で、被災者の中には山側の知り合いの個人宅や隣町等、様々な場所へ避難せざるを得ない状況に陥った。行政区長や役員

らは大変厳しい状況の中、行政区内の安否確認や役場との交渉などを行い、避難生活の改善を図った。しかし、役場との確立した連絡体制はなかったため情報が錯綜し、依頼物資の数不足や、食料や水の供給体制の確認も取れなかった。

3.4.3 課題・教訓

- 施設や地域組織が避難生活で大きな役割を果たしたことから、指定避難所は町独自で決定するのではなく、地域住民らとの話し合いのもと最終的に避難できる安全な場所はどこかを共に検証することが重要である。
- 避難所や福祉避難所などと位置づけた施設と役場とは、双方向での確実な情報伝達手段の整備が望まれる。今後の防災行政無線の改修時には、デジタル化に伴って双方向通信の機能も設け、防災訓練の際などに機器操作とともに情報伝達訓練を行うことが望まれる。
- 避難者名簿など、全避難所で共通して収集する基本的な情報については、整理様式を事前に準備し、災害時に町役場で、必要事項を全避難所から、正確かつ効率的に収集・整理できるようにするべきである。
- 自主防災組織等に行政区内における初動対応の多くを頼らざるを得ない状況を鑑みれば、安否確認の情報等、自主防災組織等への適切な情報提供の方法を検討することが望まれる。
- 山下中学校など一部の避難所では、避難者を中心とする自主運営を行った。関係者の連絡会議を開催することなどにより、円滑な運営がなされるとともに、教職員の負担も軽減された。今後も、避難所の環境改善や学校機能の早期回復などに効果があると期待されることから、他の避難所においても同様の運営方法をとることが望まれる。また今後、本災害での住民主体の避難所運営方法について整理し、マニュアルなどを作成し、将来の災害の際の避難所運営のガイドラインとすることが望まれる。
- 学校における備蓄物資は避難者数に比して初日から分量が不足した。今後は、町の広域防災拠点などや指定避難所における、より多くの水と食料の備蓄や、協定先企業等からのより迅速な調達が可能になる方法を検討することが望まれる。また、備蓄物資の内容についても、発電機など拡充を図ることが望まれる。
- 避難所を担当する町職員における情報交換のほか、避難所の施設管理者の間で、各避難所の課題や運営方法等の情報交換を行い、町内の避難所の環境改善につながるよう、町内避難所の施設管理者の情報交換会議などを、必要に応じて開催することを地域防災計画に位置づけることが望まれる。
- 学校に津波到達の心配がなくても通学区域に津波が襲来する可能性がある場合について、児童・生徒の引き取りや避難のあり方について検討する必要がある。
- 避難所における多様なニーズは緊急時であっても考慮すべき問題である。女性の視点、子どもの視点、高齢者の視点等様々な視点からの避難所や仮設住宅の環境整備が求められる。そのためには避難所運営メンバーの選択では、多様な視点が反映されるよう配慮が必要がある。

- 災害時要援護者の支援体制を構築するためには、平常時から地域の多様な主体による活動を基盤とすることが重要である。すなわち、保健師や、行政区の民生(児童)委員、行政区役員、消防団員などの活動との連携が重要である。町内の全ての行政区で、こうした地域活動が行われるよう防災部署と福祉部署の連携した具体的な取り組みが必要である。
- ペットがいることから避難所に入らない人もみられた。一方で、一部の避難所では、ペットと同居を認める部屋を設置した場合もあった。今後は、避難所でのペットの扱いをあらかじめ定め、同居を認める場合には、同居可能な避難所や部屋を事前に設定し、早期より収容できるようにすることが望まれる。
- 本災害では、沿岸の行政区住民は、山側の行政区の集会所等に避難し、その地域の支援を受けた。今後の津波襲来時にも、沿岸の行政区に居住する住民は、自行政区の避難所では生活できないおそれがあり、山側の行政区の避難所へ入ることが予見される。そのため、町内の行政区間での相互応援の枠組みを検討することも考えられる。

3.5 情報の収集・伝達体制

3.5.1 庁内部署の対応状況

地域防災計画において、被害情報は、庁内各課が協力して山元町災害対策本部が収集することと記載されている。そして集約した情報は、県仙台地方振興事務所や防災関係機関に報告することとされている。

災害発生当日は、各課より車両が町内に出て情報収集にあたった。移動系無線を積載した車両からは、本部に無線で情報が入った。その中で、津波による浸水が線路を越えていることなどが報告された。しかし、屋外に本部を設置したため、移動系無線網を用いた系統的な情報収集体制は構築できなかった。また、移動系無線を搭載していない車両も多く、現地確認を行った後、本部に戻ってきた際に、口頭で報告が行われた。警察署員が町役場前のテントにおける災害対策本部に常駐してからは、警察無線による情報収集も行った。県北のリアス式海岸の地域に津波が襲来しているなど、全県的な情報も収集された。全県的な情報について、本部テント内では、テレビ・ラジオなどのマスメディアを通じた系統的な情報収集・整理は行われなかった。

町内における浸水状況の概要については、高台から目視によって把握することができた。携帯メール等による情報収集も系統的には行われなかった。本部で収集された情報は、ホワイトボードに集約した。集約する様式等は事前に決めてはいなかった。

宮城県に対する、町の被害状況等の報告については、庁舎内のシステムが利用できなかったため、亘理消防署に依頼し県防災行政無線経由で県へ報告した。

3.5.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

津波襲来時には、各消防分団がそれぞれの行政区で広報活動等を行っており、本部との情報交換は特に行われなかった。また、固定電話や携帯電話も通じにくくなったため、町民からの情報も本部にはあまり入ることはなかった。

3.5.3 課題・教訓

- 町内からの情報収集経路について整理し、組織的に収集・整理できるように計画することが望まれる。すなわち、巡回する町職員による報告、他機関（県、気象台、消防、警察等）・消防団・行政区長等からの連絡、不特定多数の町民からの電話等による通報などを想定し、受信及び整理する方法・体制を検討する。
- 大規模災害の場合には、マスメディア（テレビ・ラジオ等）からの情報収集についても計画しておくことが望まれる。
- 情報収集方法としては、既存の移動系無線の効率的な活用のほか、県とも協議し衛星携帯電話の増設等を検討することが望まれる。
- 役場では、行政区の情報の収集に時間を要した。今後、防災行政無線の改修時には、デジタル化に伴って、集落と役場との情報交換のための双方向通信の機能も設け、防災訓練の際などに練習しておくことが望まれる。

- ボランティア団体のリーダー等が災害後の定期的な会合に参画することが望まれる。また、災害後の被災者支援に対して円滑な連携ができるように、平常時からボランティア団体や自治体等の関係団体、関係機関が情報の共有を図れるよう、定期的な機会を設けることが重要である。

3.6 通信手段の確保

3.6.1 庁内部署の対応状況

地域防災計画においては、地震などによって町の通信施設が被災した場合、総務課が施設の応急復旧や代替手段の確保に努めることとなっている。

震災直後は確認していなかったが、庁舎内の県の防災行政無線による FAX や情報システムは、通信エラーなどが発生し、実際に利用することができなかった。発災後 2 日目に、自衛隊の先遣隊が情報収集のために到着した。町の災害対策本部テントの隣に、自衛隊のテントが張られ、その中に通信機器も配備された。3 月 15 日になって、宮城県から衛星携帯電話が提供され、本部テントでは、消防無線、自衛隊の無線機器、県からの衛星携帯電話などが配備され、重要箇所との連絡にあたることとなった。そして、3 月 18 日には、宮城県を通じて NTT ドコモより提供された 6 台の衛星携帯電話を避難所に配備し、本部と避難所間の通信を確保した。また、町職員間の連絡は、NTT ドコモ及びソフトバンクから提供を受けた携帯電話によって確保した。

3 月 22 日には、固定電話網の一部が復旧し、県との通信は確保された。ただし、町内の行政区長などとの連絡は、固定電話の全面復旧までは困難であった。3 月 22 日には、電気も復旧したため、本部を庁舎一階に移動した。庁舎内では、衛星携帯電話は南側の窓際でしか通信できなかったため、利用に際して不便であった。

3.6.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

宮城県及び携帯キャリア各社より提供された、衛星携帯電話及び携帯電話を、下表に示す。このほか、一部の避難所には、NTT 東日本による特設公衆電話が設置され、避難者の安否確認等に活用された。

表 3-2 携帯電話等の提供の経緯

| 日時 | 提供元 | 種別 | 台数 | 用途 |
|---------------------|---------|------|------|---------|
| 平成 23 年 3 月 15 日 | 宮城県 | 衛星電話 | 1 台 | 本部用 |
| 3 月 16 日 | 宮城県 | 衛星電話 | 1 台 | 本部用 |
| 3 月 18 日 | NTT ドコモ | 衛星電話 | 6 台 | 避難者用 |
| 3 月 19 日 | NTT ドコモ | 携帯電話 | 5 台 | 避難者用 |
| 3 月 22 日 | 宮城県 | 携帯電話 | 20 台 | 災害対策本部用 |
| 3 月 24 日 | 宮城県 | 携帯電話 | 20 台 | 災害対策本部用 |

| | | | | |
|-------|--------|------|-----|------|
| 3月28日 | NTTドコモ | 携帯電話 | 3台 | 避難者用 |
| 4月12日 | ソフトバンク | 携帯電話 | 50台 | 避難者用 |

3.6.3 課題・教訓

- 災害時の通信方法として、衛星携帯電話による通信は有効であることから、県と協議の上常備を検討するとともに、携帯電話会社から災害発生後に早期に提供を受けられるよう、平常時より応援協定締結の検討が望まれる。また、衛星携帯電話を災害時に迅速かつ有効に活用できるよう、平常時より重要機関・施設においては、利用方法の習得や通信可能箇所の把握などの訓練も必要である。
- 県との通信確保については、庁舎が被災した場合などについても検討しておくことが望まれる。
- 災害発生時に、より迅速かつ多くの避難所へ、特設公衆電話が容易に設置できることが望まれる。そのため、NTT東日本と協議のうえ、指定避難所においては回線設備を事前に設置することが望まれる。さらに、こうした特設公衆電話の開設や、衛星携帯電話の提供などを迅速に行えるよう、町の防災訓練の際に、通信会社と協同での訓練を行うことが期待される。
- 重要施設や指定避難所などとの通信確保については、今後、デジタル同報無線の整備を行う場合には、双方向通信機能をもたせることの検討も望まれる。

3.7 広報活動

3.7.1 庁内部署の対応状況

(1) マスメディア対応

地域防災計画において、災害広報は、総務課が防災行政無線や広報紙、テレビ・ラジオ等あらゆる手段を利用して、適切に行うこととされている。

生活情報などについて、NHKから打診があったことから情報提供することとなり、L字スーパーにより放送された。これにより、町外への避難者も山元町の情報を入手することができ、有効であった。マスメディアの取材対応については、会計課長が専任担当者となった。防災計画に規定があったわけではないが、総務課経験者であり、本部会議に出席していた当時の会計課長が担当した。

(2) 町独自の広報活動

月1回の定期発行をしている広報紙「広報やまもと」については、4月13日に「東日本大震災臨時号」を発行し、被災状況や災害復旧活動、各課からのお知らせなどを掲載した。さらに4月27日に第2号も作成し、5月以降も月1回の発行を行った。

災害対策本部会議における決定事項のうち、罹災証明や義援金に関する事項など住民に関連の深い情報については、町長決裁を経て、行政区長経由で地域の住民や避難所へ伝達した。

避難所では、壁への張り出し、回覧などにより周知を図った。避難所への紙資料の広報経路としては、行政区長を通じた配布のほか、自衛隊の協力も得て配布した。

3.7.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

地域防災計画に記載はなかったが、震災後の3月21日に山元町独自の情報をFMラジオで放送できる臨時災害放送局を開局した。開局の経緯は、元東北放送アナウンサーの町民から町に協力の申し出があり、FMながおから放送機材の提供を受け放送を開始した。

放送スタジオは、対策本部の近傍に設置したことから、取材活動の利便性は高かった。ただし、臨時災害放送局へ情報を提供する特定の窓口はなく、放送局側が関係各部署へ取材を行い、情報を取得していた。町のホームページや一般新聞には掲載される一方で、ラジオ局には当該情報が届いていない場合もあった。

放送内容は、開局した当初は、被災状況、ライフライン情報、炊出し情報、避難所情報など被災状況と生活関連情報が主な放送内容であった。その後、生活改善に資する小口融資などの情報提供や、町本議会での審議の様子等も放送している。

3.7.3 課題・教訓

- マスメディアを通じた情報提供については、担当者を定めるとともに、効率的かつ広範囲に情報提供を行えるよう、たとえば、宮城県も加入予定である公共情報コモンズを積極的に活用することなどが望まれる。
- 臨時災害放送局（FMラジオ）は、停電に強いとともに、高齢者等にも利用が容易なメディアであり、町独自の生活情報を広報できるローカルメディアとして有効であった。今後の災害時にも有効に活用できるよう、コミュニティラジオとして存続されることが防災の観点からは望まれる。その際、災害時の情報発信を円滑にできるような仕組み（スタジオと本部を近接して設置したり、回線を敷設したりするなど）が望まれる。
- 臨時災害放送局（FMラジオ）がコミュニティラジオとしての継続が困難な場合にも、大規模災害時の臨時災害放送局の設置・運営について、地域防災計画に記載し、スタッフの候補者やスタジオの設置場所、送信設備の調達方法や設置場所、外部の応援機関などについて、具体的に計画や協定締結しておくことが望まれる。
- 町民が必要な情報を確実に入手し、また、町の方針について詳しく把握できるように、防災行政無線や町のホームページ、また、新聞など複数のメディアを用いることが望まれる。ただし、提供される情報内容やタイミングに、大きな齟齬がないように、職員の広報意識や配慮を高めることが望まれる。

3.8 食料・飲料水及び生活用品の調達・供給

3.8.1 庁内部署の対応状況

地域防災計画においては、町が被災者の食料、飲料水、生活必需品に対する要望を把握し、関係機関と連携を図りながら調達・供給活動を行うこととされている。その際、食料については産業振興課と保健福祉課が、生活必需品等については保健福祉課が担当となっている。

町としての災害用の備蓄品としては、指定避難所において、毛布は備蓄していたが必要数に足りるものではなく、食料については備蓄していなかった。避難所における当初の食事は、近隣の婦人防火クラブや住民などから提供を受けた米などの食材を元に調理した。そうしたなか、中央公民館は、担当する婦人防火クラブがないなか、避難所に寝泊りする町民以外の被災町民も物資等を求めて来たため、食料・物資が不足する傾向となった。学校では給食室等を利用し、坂元公民館では調理室において、プロパンガスを利用して調理した。

平常時より、町での防災訓練の際には各行政区の婦人防火クラブが炊出しを行っており、本災害の際にも、各行政区で避難所となった公会堂などで活動をしていた。しかし、行政区の施設ではない中央公民館では婦人防火クラブの活動はなく、町職員が対応した。町では中央公民館における防災訓練を実施したことはあったが、災害後の状況を想定してどのように食材を調達するかといった内容までは含んでいなかった。

地域防災計画において、町内の米の調達先として想定していた近傍の農協の倉庫が浸水したため、同じJAが所管する隣町の倉庫の米を使用した。また、調達できた備蓄米は玄米で、精米する必要があるが、町内では被災や停電などのために精米できず、発災の翌々日から4日間程度は近隣の自治体に持って行ったため、精米に数時間を要した。

また、食料に関する災害時の応援協定先であった生協に対しては、職員が電話の通じる町外から電話をしたが、生協の本部が被災していたため連絡がとれなかった。町内の大型小売店からの調達も初日にはできず、数日後から食料の提供を受けられるようになった。

救援物資の災害時応援協定は、レンタル業者3社及び生協とは締結していたが、ホームセンターなどとは未締結であった。11日夕方から仮設トイレの調達を試みたが、近傍の事務所とは連絡がとれなかった。災害時優先電話を用いて東京本社と連絡をとって、100基を確保した。これらは到着次第、まず中央公民館に設置し、順次、避難所や行方不明者の捜索等の現場作業所へ配備を進めた。

また、近傍のホームセンターと連絡がついた場合は、職員が物資を取りに行った。一方、近傍での調達では不足した乾電池や燃料などの物資は、近隣の角田市などへ行き、調達する必要があった。

庁内での役割分担は、調達担当としては、産業振興課が農協からの米の調達を、米以外の食料品はライフサポートを通じて手配し、企画財政課が協定締結機関からの物資の調達と受入れを担当した。企画財政課では、その後の支払いや礼状、また、寄附の受付なども担当した。そのほか、県庁からの物資調達は当初は総務課が担当し、また、不足している物資の情報を町のホームページで広報したところ、ホームページに電話番号が記載された総務課に提供申し入れが入るなど、調達ルートは多岐にわたった。

調達した救援物資は、体育文化センターに集積し管理することとなった。集積した物資の管理や避難所等への輸送は、当初はボランティアなどで実施していたが、議会事務局が総括

をし、実務は赤帽仙南センターが実施する業務フローとなった。また、赤帽仙南センターは、当初、東京都社会福祉協議会の協力を受け配送業務を行っていたが、7月1日から業務委託に切り替えた。夏からは、緊急雇用制度も利用した。なお、毎日配布する食品については、体育文化センターではなく、町役場の車庫に集めて配布した。

避難所のニーズについては、企画財政課職員が、まず3月13日に避難所を回り、必要な物資、食料などの聞き取りを行った。さらに自衛隊が、避難所を定期的に回るようになったことから、17日からは、食料や救援物資、炊出しなどについて、自衛隊と民生担当者（企画財政課、保健福祉課、各避難所担当職員）との会議を毎日開催し、避難所のニーズや配布計画などに関する調整を行った。保健福祉課からは栄養士なども参加し、衛生・栄養管理についても配慮した。

乳幼児や要介護者のいる世帯に配慮し、オムツ、ミルク、飲料水などを配布した。また、地区の老人介護施設が避難所になっていた地区などには、介護用オムツを多めに配布するなどの配慮を行った。

3.8.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

地域防災計画では、「炊出しは必要に応じて次の協力団体等に協力を要請し、あらかじめ指定した場所において炊出しを実施する」とされ、「婦人防火クラブ連合会」が指定されていた。災害発生直後より、被災を受けていないクラブ員が独自に炊出しの活動を開始した。要請は特になかったが、各自がそれぞれに動いていた。当日から、町民が米を持ち寄り、内陸部の公会堂などのプロパンガスや大釜等を用いて調理した。一方、山下中学校などの学校を避難所とした所では、学校の給食従事員が主導しており、婦人防火クラブはその支援を行った。さらに、食生活改善推進員連絡協議会と連携し、連日、柴田町の婦人防火クラブによる支援も受けながら、長い行政区では1カ月以上にわたる活動を行った。その後5月中旬からは、町が雇用した専従者が炊出しを行った。

食生活改善推進員連絡協議会は、地域防災計画には災害時の役割は定められていなかったが、保健福祉課からの依頼により、自衛隊撤退後の炊出しを、ボランティアとして婦人防火クラブと共同で実施した。

3.8.3 課題・教訓

- 災害直後の初動期に迅速に被災町民が食料・物資を確保できるよう、一定程度の備蓄品（すぐに食べられる食品など）を公的に備蓄することが望まれる。町民や地域における自助・共助的な備蓄も必要であるが、津波による被災等で自宅等が被災し、備蓄が流されるおそれがあるためである。公的な備蓄の方法としては、役場で購入し指定避難所や防災拠点などに保管する方法のほか、ランニングストック方式で協定先企業等に備蓄する方法も検討することが望まれる。
- 災害時の物資の調達先については、ホームセンター業界などを、従前よりも幅広く協定締結先として検討することが望まれる。また、協定締結先とは、災害発生時の連絡

が確実にできるよう、平常時より連絡先住所・電話番号等の更新や、被災・停電時の連絡方法や代替窓口などを検討しておくことが必要である。また、農協や商工会など町内の公共的団体などとは防災訓練も行うなど、より密接に災害時の体制・計画を準備しておくことが望まれる。

- 全国規模の企業や団体の場合は、町内や東北地方の店舗・倉庫等が被災しても、沿岸部や山元町の関係機関（役場や福祉施設等）へ物資の提供を早期に行っていた。今後、災害時の燃料や食料・緊急物資確保のためには、町内関係機関のほか、全国ネットワークを有する機関とも、応援協定を締結することが望まれる。
- 救援物資の調達業務のみならず、倉庫管理、運送、荷捌きなどの物流業務についても、民間企業等から災害時に応援を得られるよう協定を締結し、計画・体制を構築することが望まれる。
- 食料や救援物資の調達及び町民への提供業務は、庁内の多くの部署が担当しており、情報の共有や状況認識の統一が重要であり、本災害では、自衛隊も交えた調整会議が定期的に行われていた。今後も、協定先の増加に伴い、担当部署が増え、業務も多岐にわたることが想定されるが、全庁一体的な対応が行えるよう、調整会議の開催や、あるいは、食料・救援物資を扱うチームを新設するなどの工夫を、計画に取り入れることが望まれる。
- 体育文化センターは、物資の保管及び搬入・搬出を行う施設としては、適切ではない。今後、物資集積拠点について、倉庫所有者と協定を締結するか、あるいは、防災拠点施設を整備する際には倉庫に適切な設備を整える必要がある。また、拠点での、倉庫管理業務については、専門業者への委託すべきであり、事前の協定締結が必要である。
- 在宅避難者への物資の提供を、今後も適切に行えるよう、地区における配布場所の設定や、管理方法や配布方針（誰に何を優先配布するか）など、地区と協議のうえ、事前の計画に位置づけることが望まれる。
- 物資の調達、在庫管理などのための様式や、物資の分類、単位設定などを、事前に作成することが望まれる。策定にあたっては、国や県の方針と整合をとって実施することが望まれる。調達先についても、県とも協力のうえ、協定締結が望まれる。
- 炊出しは、避難者の栄養バランスなどの観点から重要であるが、女性の役割と限定せずに過度な負担がかからないような体制とする必要がある。婦人防火クラブに加えて、食生活改善推進連絡会やその他の町内組織等との連携した体制を検討することが望まれる。
- 災害規模が大きい場合には、炊出し活動が長期に及ぶことが想定される。炊出しを行う町民によるボランティアでの活動が長期に及ぶと、その者の生活維持等への支障も懸念されることから、待遇面の改善措置（炊出し従事者の雇用など）が望まれる。

3.9 相談活動

3.9.1 庁内部署の対応状況

(1) 安否確認の窓口業務

地震発生後は、行方不明者の安否確認とその問合せへの対応が必要となった。電話等の連絡手段が使えなかったため、地震発生直後は、自身の避難先や探している人の名前を紙に記入し、パネルに貼り出し、伝言板とした。その後、役場や各避難所で作成した避難者名簿を徐々に集約し、避難所や避難先、連絡先を聞き取り、明記することとし、問い合わせへの対応を行った。数日後からは行政区ごとの住民基本台帳を活用していった。安否情報をまとめるため、町民生活課が閲覧用名簿に転記して管理し、その名簿をもとに安否確認作業を行った。

庁舎の外側に机を並べて町民生活課職員や過去に町民生活課で窓口対応を経験した職員、職員OBのボランティアなど10人ほどで対応を行った。2～3週間は10人体制で、行政区ごとに担当を置くようにしていた。安否確認については行政区名等が分からなければ町民からの問合せ対応が難しく、他自治体からの応援職員に頼ることには無理があるため、町の状況に詳しい町職員、4月1日以降は町職員OBの協力を得て実施していった。また、安否情報は、震災直後の4月に西宮市情報センターから被災者支援システムの提供を受け、その後、各種証明や被災者支援の基礎情報として活用した。安否確認だけでなく、どの住民がどの避難所にいるか、という情報が求められる場合もあったが、個人情報に当たるため、町として情報公開の方針を明確にすることが困難であった。そこで問合せがあった場合には、町から被災者に連絡し、許可を得た場合にのみ、問合せ者に対して情報提供をすることにしたが、その調整の負担は少なくなかった。なお個人情報保護の観点から、8月からは生死のみを伝える方針とした。

(2) 総合案内窓口の設置

地震発生直後から町役場に総合案内所がおかれ、被災者から多岐にわたる相談、要望が寄せられたが、当初は情報不足や町の方針の未決定等から十分に応じることが困難だった。また、限られた人員しか配置されず、対応に当たる職員の負担も大きかった。一方、各避難所においても、ライフライン、税金、お風呂、仮設住宅、支援金など、被災者から多くの問合せが運営担当者に寄せられ、各避難所でも相談対応を行っていた。町役場においては、応援職員による総合案内窓口が設置されてから、そこに問合せが集中するようになり、町職員の負担軽減につながった。総合案内に寄せられた要望・苦情等（例えば4月上旬には、家屋の撤去、立ち入り制限区域の解除の方針、交通手段の確保、集団避難、生活再建支援金など）については一覧表に整理された。

(3) 罹災証明の発行業務

地震発生後、被災者が罹災証明の発行を求めてくるようになり、調査の準備のため、申請書様式づくり等を進め、3月20日から航空写真による流失家屋の調査を開始した。4月上旬には、愛媛県内自治体、宮城県税務署の支援を受け、一次調査（簡易調査）を実施、4月下旬からは兵庫県朝来市の支援を受け5班体制で二次調査を行った。一次調査（簡易調査）で

は1日1班20件程度、二次調査は1日1班5件程度が限度であり、調査準備のための時間的余裕が少なかったことから、被災者への説明が不足し、住民からは一次調査が簡易調査であったことへの批判の意見が出たこともあった。

地域防災計画では、総務課が罹災証明の事務を行うようになっていたが、他業務が増加したことから十分に対応できなかったため、受付、調査、証明書発行の全てを税務納税課が行うこととなった。調査情報等の管理には、岩手宮城内陸地震で被災した栗原市のシステム(マイクロソフト・エクセルベース)の利用を考えていたが、多量の事務処理が必要であったため、企画財政課より西宮市情報センターの被災者支援システムを紹介され、そのシステムを使うようになった。

3.9.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

町職員OB会では、地震発生後、OB会の1名が町役場を訪問し、行政区名と住民の氏名等に詳しいことから職員の業務の支援を行った。このことを踏まえて3月22日に災害対策本部にOB会として協力の申し入れをした。総務課長から4月1日より役場の窓口対応として安否確認の対応をしてほしい旨の要請があり、5月末まで1日3人の体制で町民生活課の職員とともに活動した。

職員OBの中には、自分の行政区の住民の家族構成や町外避難者の連絡先等を把握していた者もあり、窓口の問合せに対して柔軟に対応ができた。一方、職員OBは、各行政区で役員をしている場合や被災者である場合があり、行政区での対応が優先されることもある。そのため、すべてのOBの支援を得ることは難しかった。

3.9.3 課題・提案

- 安否確認の基礎となる名簿については、様式を事前に定め、災害後印刷できないことに備えて、事前に紙ベースで準備しておく必要がある。また町民や地域の事情に詳しい町職員のOBの協力や、被災者支援システムが効果的であったことから、今後は、利用するシステムや外部自治体・町職員OBの応援の役割などを含めて、事前に手順をマニュアルに定めておくことが求められる。
- 安否確認の問合せでは、個人情報保護の観点を踏まえた安否・避難情報の提供方法について基準を定めておくべきである。
- 被災者の問合せでの利便性と、対応する職員の負担軽減の両方の観点から、ワンストップとなる総合案内窓口の設置は有効である。外部からの応援職員を活用した総合案内窓口の設置、運用について、今後、マニュアル等に定めることが望まれる。
- 罹災証明は、義援金や様々な被災者支援制度との関わりが強いことから、被災者台帳システムとして庁内で統一的に運用する方法について検討すべきである。

3.10 相互応援活動

3.10.1 庁内部署の対応状況

地震発生後、近隣の自治体を中心に、各地の自治体からの職員派遣や物資の応援を受け、避難所運営や窓口業務などの支援を受けた。これらの各自治体からの応援の受入れ、調整については、当初は秩序だって実施されたわけではなかったが、その後、窓口が総務課に集約されることになった。また避難所への応援職員は、教育部において各避難所への人員の割り振りを行っていた。

他自治体からの応援職員には、主に避難所の運営支援に入ってもらい、名簿の作成や書類作成、夜間窓口などを担当していただいた。電話対応や事務作業への応援も、マンパワーが絶対的に不足する地震発生後の状況では役立った。また窓口での受付、相談業務については、住民対応の経験がある自治体職員の応援が効果的であった。

地震発生後、応援職員の宿泊場所を町内で確保することができなかったため、近隣自治体からの日帰り支援は受入れが容易であった。その後、民家を利用させてもらったり、国立病院機構宮城病院旧看護学校寮を借りて、数ヶ月単位での派遣者の宿泊場所として利用するようになった。

3.10.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

多数の自治体から支援を受けたが、以下、一つの事例として、加古川市の例を紹介する。加古川市では、仮設住宅の建設支援と緊急消防援助隊の派遣を実施した。日々の会議にて情報共有がなされていたが、住宅の仕様変更についての情報が事前に伝わっていないという課題もあった。また住民からの苦情対応については、方言が聞き取りにくいいため、町職員の同行が必要であった。宿泊場所として閉鎖されていた看護学校の寮を利用したが、設備には問題があったものの、他の自治体の応援職員も滞在しており、情報交換などでは有益であった。

3.10.3 課題・提案

- 大規模な災害になるほど、外部の自治体等からの応援職員の活用が必要となるが、一方で、応援職員の受入れや配置は複雑となる。東日本大震災では、受入れ窓口や様々な業務への配置方法、業務の管理方法について、明確に定まっていなかった。応援職員の受入れ窓口となる部署や受入れ方法、必要な職種、応援業務の調整、各業務への派遣方法、応援職員との情報共有会議の開催等について、受援計画やマニュアル等の策定が必要である。
- 町内に宿泊場所が少なく、当初は遠隔地からの応援職員受入れが困難であった。事前に自治体間の相互応援協定の締結を進め、宿泊場所の確保や業務内容について、受入れ側・応援側とで共通の認識を持てるように努めるべきである。

3.11 自衛隊の災害派遣

3.11.1 庁内部署の対応状況

(1) 保健医療支援

3月13日（発災から3日目）に自衛隊の看護師が保健センターに支援に入り、負傷者の救護活動を開始した。3月18日からは国立病院機構の医療チームとともに巡回診療を開始し、また、山下小学校に医療救護所を設置して診療活動を行った。その後自衛隊が巡回診療を開始して投薬等の処置をした。保健センターでは、自衛隊、支援保健師、保健福祉課、栄養士とで毎日会議を行い、個別症例の検討や巡回診療等のスケジュールの共有を行っていた。その際、自衛隊からのアドバイスが役に立った。

医療調整会議が国立病院機構宮城病院（以下、宮城病院）で開かれた。ここでは自衛隊の他に国立病院機構の医療チームや保健福祉課や医師会が参加し、巡回診療の分担地域を決めたり情報共有をしたりした。このほかに、岩沼市と名取市にある精神科病院までの通院支援を自衛隊が行うこととなり、精神疾患を持っている患者の通院を支援した。

また、自衛隊が大塚製薬へ連絡し、経口補水液を調達した。

(2) 炊出し

自衛隊が炊出し支援に入ったのは3月14日（発災から4日目）であった。4,500人分の食事の炊出しと配給の調整は保健福祉課で行った。自衛隊は調理部隊と配送部隊とで機能が分かれており、調整窓口が一元化していなかった。そのため、保健福祉課はそれぞれとの部隊と調整する必要があった。避難者が多いところを中心に3月15日から最大6ヶ所の避難所で炊出しを実施した。そこから全ての避難所に配給した。食事を配給した際に避難所が抱える様々な支援ニーズについて聴取し、その情報を基に企画財政課が物資の調達を行い、自衛隊が食事と合わせて日用品等の配給をあわせて行うことで効率的に支援が実施できた。

(3) 遺体捜索

町内での行方不明者捜索は自衛隊が実施したが、土地勘のある消防団員等が同行することにより、効率よく捜索が行えた。

(4) 物資調達・入浴支援

産業振興課が軽油を県から調達し、自衛隊と建設業者が運搬して被災地で稼働している重機に給油した。

その他に入浴支援、物資の調達と配送を自衛隊が行っていた。

3.11.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

(1) 自衛隊の初期の活動

3月11日15時02分、宮城県知事が東北方面総監に対し災害派遣要請を行い、同日18時、防衛大臣から自衛隊に対し大規模震災災害派遣命令が発出され、自衛隊による捜索・救助活動が開始された。発災当日活動に当たったのは、地元東北方面隊第2施設団であったが、翌

12日には中部方面隊の第10師団が第2施設団から任務を引き継ぎ、山元町では第10特科連隊が中心となって活動が展開された。

初期の活動は、生存者の救出、行方不明者の捜索を中心とするものであったが、積み重なったがれきと泥、辺り一面に深く溜まった海水が、救助活動を極めて困難にした。

(2) 陸上自衛隊第10師団第10特科連隊

第10特科連隊は山元町の土地勘がなかったため、地図を必要としていた。特に病院や福祉施設、危険物の貯蔵庫、人口密集地の場所を救出・救助活動を行うに際して必要としていた。白地図は道路や河川などの施設の情報がはっきりしている。航空写真は地域の全体像を把握するのに使えた。可能であれば、部隊の展開に使える地域とその面積が把握できればよかった。

山元町到着までに2万5千分の1の地図で区域割を行ったが、直線で区切るのではなく道路や河川など現地でも容易に判断できるようにした。救出・救助活動の際に区域を山側から海側に向けて一つずつつぶしていくようにした。地図の数に限りがあったため配布できなかったが、町が白地図を多数所持していたため対応できた。下水道や都市計画図、古い地図、いろいろな地図を使用した。

山元町に入った時点では、浸水区域は把握できたが被害状況を把握できなかった。役場に入る情報が一元化されていなかったため、災害対策本部の中央に大きな地図を入れた天幕を設置した。山元町では朝夕に会議を開催し、関係機関が参加して情報交換することにしたので、情報共有を図ることができた。

3.11.3 課題・提案

- 地域防災計画に記載されていた自衛隊との連絡調整フローとは、結果的に異なった流れであったが、臨機応変に現場の町職員がそれぞれ対応した。この経験に基づき、医療や炊出しなど現場レベルの連絡調整は、分野ごとに自衛隊との連絡調整役の職員を任命し、その役割を遂行する体制を検討すべきである。
- 住宅地や特殊な施設（高齢者が多い、危険物があるなど）の場所が記載されている地図（白地図、航空写真等）が大量に必要となるため、地図の常備と保管場所の検討が必要である。
- 平時から第2施設団（船岡駐屯地）と調整して、部隊の展開に使える地域及びその面積について共有するとともに、その情報が外部から来た部隊にも伝達する仕組みを整えておく必要がある。
- 初動期において、役場に集まる情報を一元管理することによって外部からの支援者が町全体の被害状況を容易に把握できる環境を整備することが必要である。
- 災害対策本部会議の開催は地域防災計画に明記されているが、特に山元町災害対策本部と自衛隊をはじめとした外部からの支援組織との意思決定を一元化することを目的とした災害対策本部会議を定期的で開催することが必要である。

3.12 医療救護活動

3.12.1 庁内部署の対応状況

(1) 救護所の設置・運営

地域防災計画に基づいた医療機関の協力による救護所の設置はされなかった。避難所となった学校では、保健室を利用するなど養護教諭が個別に対応していた。保健センターでは、地震発生後、建物の安全性が確認できなかったため救護所テントを保健センター前に設置した。しかし、テントでは暖が十分に取れず、また保健センターに顕著な被害がなかったので同日深夜に保健センター内へ救護所を移動した。

保健センターの救護所体制は総勢9名（保健師5名、介護専門員2名、社会福祉士1名、事務員1名）であった。震災直後は、衣服が濡れている避難者は駐車場内にあったマイクロバスに収容し、エンジンをかけて暖を取れるようにした。平時から予防接種を依頼している内科開業医に来てもらい、輸液などの応急手当がなされた。3月12日から救助された負傷者等が運び込まれ、民間の訪問看護ステーション等で勤務していた看護師が支援に入り、負傷者対応を行った。低体温症の方は保健師等が濡れた衣服を脱がし、プロパンガスで湯を沸かし熱いタオルで清拭し、更衣をした。また重症者は救急車で病院へ搬送した。在宅酸素療法をしている患者が4名いたため、消防署から酸素ボンベを供給してもらい対応した。しかし、量に限りがあるため、平時より酸素流量を減らすなど臨機応変な対応がなされた。このように救護所に重症者はおらず、介護が必要な方などが最大で160名収容されており、実質的には福祉避難所として機能していた。3月14日から県の保健師が2名派遣され、保健センター内で外部からの保健師の受入れ調整等町保健師のサポートを行った。3月17日からは国立病院機構の医療チームが医療支援を実施した。

(2) 避難所巡回

3月11日中に保健師2名を避難所巡回に派遣し、応急処置のほか、ビニールハウスや学校など実際に住民が避難している場所の把握と救護が必要な人の状況把握、オムツなどの必要物資のニーズ調査と調達を開始した。保健福祉課で所有する救護セットでは薬の対応ができず、保健師が町内の薬局で薬を調達した。そして訴えがあった人に1回分の薬を渡した。限られた保健師ですべての避難住民を把握することはできず、救護が必要な人を探し切れていない可能性があった。学校の避難所では責任者が誰か不明確であり、養護教諭など保健関係の責任者との情報交換が主であった。避難所での救護活動は、養護教諭のほかに保健師のOBや在宅の看護師等が支援し、3月17日からは、福井県や仙南保健所管内からの派遣保健師が加わった。さらに、同日から宮城病院で活動調整された国立病院機構と自衛隊医療チームが各避難所を巡回した。

(3) こころのケア

県保健所の保健師が連絡調整を行い、震災直後の3月18日から長崎県等からのこころのケアチームが各避難所を巡回し、避難者の個別面談を行った。チェックリストを用いてスクリーニングを行い、ハイリスクの方を病院に紹介する対応をした。

3.12.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

(1) 菊池内科

3月11日夕方、保健師の依頼で応急治療が必要な方に薬剤投与をするなどの対応を保健センターで行った。3月14日からは同様の依頼で山下中学校の保健室で健康チェックを行った。多くは慢性疾患を持つ高齢者で、乳幼児の受診は無かった。以後は医院で薬剤処方を希望する住民への対応を行った。

(2) 松村クリニック

3月14日から午前外来診療を行い、薬剤処方を希望する住民への処方箋発行を行った。午後からは避難所を巡回し、夕方から21時くらいまで保健センターで診療活動を行った。保健センター以外の避難所に重症な人はいなかった。

(3) 国立病院機構宮城病院

電気・ガス・水道はそれぞれ自家発電機、プロパンガス、井戸水で賄うことができ、震災後も継続して基本的な病院機能（外来診療・入院治療）を維持することができた。また国立病院機構や自衛隊など外部からの医療支援調整を中心的に行った。

3.12.3 課題・教訓

- 元来計画されていた救護所は、設置主体が明記されておらず、保健センター以外に正式な救護所は設置されなかった。また、救護所が扱う患者に外傷患者を想定していたため、介護を必要とするような内科系疾患を主とした避難住民への備えは不十分であった。さらに、医療救護班は誰が編成するのかも不明であり、実質、医師会の組織的な活動はなかった。
- 今後、医療救護所の設置について医師会だけではなく宮城病院も含め、実現可能なレベルで再検討が必要である。また救護所設置のための備蓄等の整備も並行して検討する必要がある。また、救護所及び救護班、避難所及び福祉避難所のそれぞれで、支援が必要な住民へ速やかにサービスが提供できるよう、事前に設置場所と設置主体者を明確にするとともに、関係者連絡協議会など関係者が一堂に会する場を設けて、平時から顔の見える関係を構築しておくことが望まれる。
- 限られた人員だけの避難所巡回で、全ての避難住民の健康状態を把握することは困難である。速やかに被災地外に応援職員派遣を要請するとともに、避難所を開設する際に避難住民リストを作成し、要援護者を速やかに特定できるよう、事前に総務課・教育委員会とともに名簿のひな形を作成しておくことが重要である。また名簿の作成と管理を避難所運営マニュアル内に明記し避難所運営訓練を実施するべきである。
- 宮城病院は、災害時には外部からの医療支援の調整役となっており、平時においても実質的に町の二次医療を担っている。そのため、今後、宮城病院との間で、連携協定を締結し、地域防災計画においても具体的な役割を明確にした内容に改訂していくこ

とが望まれる。

3.13 交通輸送活動

3.13.1 庁内部署の対応状況

(1) 交通規制

初期においては、自衛隊や消防、警察、町等による救助・搜索活動、道路啓開を実施するため、作業の支障となる一般車両等の通行を町職員が規制した。

(2) 燃料の確保

搜索活動のための燃料調達は、産業振興課の所管であり、軽油・灯油等を自衛隊や建設業者に輸送した。また町内のガソリンスタンドは6ヶ所中5ヶ所が津波による被災を免れたため、緊急車両にのみガソリン等の販売をするよう要請したところ、4ヶ所の協力を得ることができ、スタンドへのローリーの入庫や在庫数量の調整も行った。給油対象となる緊急車両については、町で判断し、緊急車両の表示と給油確認書を発行した。

(3) 公共交通の再開

震災によりJR常磐線が壊滅的な被害を受け、不通となったことから通勤・通学の足の確保のため、3月24日から宮城交通が臨時運行バス仙台山元線(1日3便)の運行を開始した。また4月2日にJR仙台-岩沼間が復旧したことから、臨時運行バスとして岩沼坂元線(東日本観光バス)、岩沼山元線(ミヤコーバス)が運行された。また、町民バス「ぐるりん号」については、震災直後から避難所間の巡回用として運行を開始し、4月2日から、暫定路線として山下循環(1日10便)、坂元循環(1日8便)の路線運行を無料で再開した。

3.13.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

自衛隊及び消防署が独自に搜索活動を展開できるようになった頃、消防団及び交通指導隊は、作業の妨げとなる一般車両等の通行を規制した。なお、区域内の住民による立ち入りを止めようとした際、住民から抗議を受ける場合があり、対応に苦慮することがあった。

3.13.3 課題・教訓

- 消防団や交通指導隊が交通規制の支援にあっていたが、住民から、実施の権限の有無等について質問、苦情が寄せられることがあった。地元の地理、事情に詳しい消防団や交通指導隊の役割や連携について、地域防災計画やマニュアル等に定めるとともに、訓練等で町民に周知することが必要である。
- 今回、交通規制の対象を外れる緊急通行車両については警察が判断し、燃料給油が可能となる緊急車両は町が判断し、証明を発行している。緊急通行車両、緊急車両の証明書発行をスムーズに進めるため、受付窓口や判断基準、発行方法について警察、

県、町にて調整を行い、地域防災計画等に手続きを記載するべきである。

- 公共交通手段の代替、再開については、児童・生徒の通学や通院など町民の生活に影響を与えるので、町民の生活を継続する視点から、公共交通の早期復旧に向けた対策及び公共交通再開見込み等の情報を速やかに提供する仕組みについて検討が必要である。

3.14 公共土木施設等の応急復旧

3.14.1 庁内部署の対応状況

(1) 道路啓開と津波がれきの撤去

沿岸部に入るための道路啓開に向けて、発災当日から町内の建設業者に連絡し、協力を得ながら車1台が通行可能となる幅員を確保する作業を優先した。浸水区域の救命救助を優先に取り組んでおり、国道6号から海岸に向けて4つのルートで、主要道路上の堆積物を排除しながら、救助にあたった。民間企業からは、3月12日には3社、13、14日には4社、15日には5社の協力を得て、さらに県や自衛隊、国土交通省（最上川河川国道事務所、信濃川河川国道事務所）等の支援を得ながら作業を進めた。

重機は確保できても、燃料や資材が不足したため、国土交通省からの連絡要員を通じて、燃料、バリケード、トラロープ、ブルーシート、大型土嚢等の確保を依頼した。また浸水地域の捜索作業のため、排水のためのポンプの確保も重要であった。

様々な機関からの応援を得たため、作業の調整が必要となった。そこで、毎日、作業予定の確認と進捗状況報告を打ち合わせる調整会議を開催した。参加者は、町、自衛隊、消防署、消防団、警察、国土交通省、応援事業者、地域の関係者等であった。

(2) 災害査定・災害復旧

町は行方不明者の捜索を第一として、排水作業などを優先していたため、災害査定については、県が現地調査を実施した。また通常の方法ではなく、写真判定などの簡便化された災害査定手法が認められたことも、負担軽減につながった。

災害復旧工事については、技術職員が不足していたため外部からの応援を得たが、町の地形・地理に詳しい技術職は依然として不足していた。

3.14.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

町職員OB会では、上下水道事業所に在籍経験のある職員の一人が、上下水道事業所の災害復旧の現場担当者としてサポートしていた。

3.14.3 課題・教訓

- 行方不明者捜索やがれき撤去に必要な重機等については、民間事業者の協力を得て、少しずつ調達することができた。ただし、重機はあっても燃料が不足したため、今後

は、燃料備蓄や安定供給のための業者との協定などを含めて、対策を進める必要がある。

- 公道上に流れ着いた町民の住宅等の撤去をはじめ、現場での作業中に、所有者の許可・確認が必要な状況が発生する場合があります、役場が手早く現場と所有者との橋渡し役となれる体制をつくる必要がある。
- 水門や樋門は、人命救助の観点からは長く閉鎖をすることが望まれる一方で、地域の復旧活動の観点からは早期に開放することが望まれる。浸水被害後の対応においては、水路を管理する土地改良区の所有する情報は重要であることから、今後は本部会議の構成員とするなど、より緊密な連携・情報交換の体制を整えることが望まれる。
- 災害復旧等には、町の地形・状況に詳しい技術者が必要となる。災害時の業務が増大する時期においては、町職員 OB の技術者を活用する方法について検討する必要がある。

3.15 仮設住宅等の確保

3.15.1 庁内部署の対応状況

(1) 体制

仮設住宅等の確保に関する担当はまちづくり整備課で、課内で仮設住宅等の確保をはじめ、がれきの除去や道路啓開、応急危険度判定・宅地危険度判定の実施、災害査定等の業務も担当した。まちづくり整備課の構成は、震災当時は課員 10~11 名であった。まちづくり整備課は業務が多かったが、庁内の他の部局からの応援はなく、町外からは 10 名程度の応援職員を受け入れた。応援職員の受入れは当初は大変であったが、その後は応援側で引き継ぎをしていたため問題はなかった。課内での会議を毎日、夜に実施していた。

仮設住宅には県や町が建設し、被災者に提供する建設仮設住宅と、空家を活用する県借上仮設住宅（通称みなし仮設住宅）がある。建設仮設住宅に関する所管は、仮設住宅の建設から入居までをまちづくり整備課が担当し、入居者への問合せ対応等に関しては、平成 24 年 4 月から被災者支援室が受け継いだ。（仮設住宅の入居者の生活サポートは社会福祉協議会の生活支援員が担当）

(2) 仮設住宅の建設過程における町の業務

建設仮設住宅は 1,030 戸建設、1,030 戸入居。（うち 749 戸は県事業①、281 戸が町事業で建設②）。①の県事業分については、町は建設用地の確保を担当し、まちづくり整備課で候補を絞った後、迅速な決定のために町長が自ら地権者と用地交渉を行った。背景には、津波被害で安全な土地の確保が困難であったことに加え、教育上の観点から学校内には仮設住宅用地を建設しないという町の方針があった。

②（プレハブ 156 戸、木造 125 戸）は、①の県事業の枠組み（プレハブ協会からの供給）で、町が必要としていた間取りの仮設住宅の供給が困難であったために計画された。「すまいづくりまちづくりセンター連合会（東京）」が認定している仮設住宅建設可能業者リストから

選定した。1戸当たりの建設コストは約450万円を設定したが、最終的にはプレハブが240万円/戸、木造が400万円/戸であった。しかし、町には土木職の職員はいたものの建築職はいなかったこともあり、計画や施工管理等での負担が大きかった。そのため、加古川市等から建築職の職員の派遣を受けて対応した。なお、事業主体は町であったが、事業費は災害救助法の適用を受けた。

(3) 仮設住宅への入居者選定過程における町の業務

建設仮設住宅の説明会を4月1日から4日で行った。完成した仮設住宅の入居については、抽選で入居者を決定するとコミュニティが継続できないと考えて、選定委員会を組織した。選定委員会は、町長・副町長・教育長・被災行政区の行政区長全員・民生(児童)委員・商工会役員等から構成され、事務局はまちづくり整備課が担当した。

各仮設住宅の入居者の抽選はしなかった。事務局が提案リストを作成、協議し、各行政区ごとに開催した。最初に意向調査を行い、坂元地区・山下地区・その他の3種類で対応した。優先順位を決めるために要援護者を点数化して入居者を決めた。しかし、当落のボーダーラインの理由を説明するのが難しく、住民への説明では、「選定会議で決まった」として説明することも多かった。

なお、仮設住宅団地内のコミュニティ形成のために、仮設住宅ごとに自治会を作るよう依頼した。集会所は全ての仮設住宅団地に建設し、入居者への対応を被災者支援室に引き継いだ。

(4) 県借上仮設住宅(みなし仮設住宅)に関する町の業務

契約が県と入居者と大家の三者契約となり、契約事務は県が行うので、町は書類を整えるまでを担当した。県から町に対して提供民間賃貸住宅のリストが送られてきたので、町役場の担当窓口においていた。しかし、物件が仙台市内のものがほとんどであったことや、実際に記載されている仲介先の不動産業者等に連絡しても既に契約済みがほとんどであったため、町からみるとリストが機能していなかったように感じられた。また、5月からの制度運用の変更や県から大家への家賃の納入の遅れに関する問合せ等については、住民から直接事業主体である県に問い合わせるように案内した。

借上仮設住宅の居住者(町民)の情報については、「被災者支援システム」を導入していたため、入居者の状況は把握していた。

(5) 住宅の応急修理等に関する業務

応急修理(50万円)の利用者は537件。業者不足等で応急修理の制度の申請期間が数回にわたり延長された。平成23年度末において36件の繰越しになっている。津波被害よりも地震動による家屋被害の修理が多い。

3.15.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

仮設住宅入居者選定委員会を設置し、町から提出された各仮設住宅の入居者選定案をもとに地域の事情に照らし合わせて入居者選定を行った。

建設仮設住宅入居者の生活サポートのために、仮設住宅生活支援相談員が活躍した。相談員は、社会福祉協議会が運営する復興応援センターで雇用されており、平成23年6月1日に最初の2名からスタートした。建設仮設住宅の入居開始時から生活に必要な物資の配布をNGO等と共に行い、その後、継続的に顔の見える支援を実施するため相談員チーム制による入居者全員の個別訪問、仮設住宅集会所での被災者交流支援等を行っている。また、仮設住宅生活支援相談員は、地域包括センター等と連携して仮設住宅入居者の支援を行っている。

3.15.3 課題・教訓

- 建設仮設住宅建設用地（民有地）の確保が難しく、迅速な建設地の決定のために、町長が地権者との打合せに同行した。仮設住宅が長期にわたって使用されることを見越して教育施設内には建設せず、民有地にも仮設住宅を建設することができた。
- 県・町それぞれの事業で仮設住宅が提供されたが、被災地全体の仮設住宅需要が膨大であったため、供給される仮設住宅の仕様のグレードが異なり、居住者からの指摘が多かった。今後は、今回の災害の経験をもとに、町は県と協議し、家族数に合わせた必要戸数・間取りの想定方法などについて、県と協議しておくことが望まれる。
- 寒冷地に建設するには仮設住宅の仕様に無理があり、後々、住民からの要望等への対応が必要となった。今後は、地域特性に配慮した仮設住宅の仕様について、県と町とで協議しておくことが望まれる。
- 県事業で被災者のニーズに合った供給が困難になったため、町単独で仮設住宅を建設したが、元々、町には建築職がいなかったため技術的な面でも事業実施の負担が大きかった。宮城県や連携する自治体との技術職の派遣について、日頃から検討しておくことが望まれる。
- 仮設住宅の入居者の選定には、地域コミュニティの継続のため抽選とはせず選定委員会を設置した。このため、地域性を勘案した入居がある程度実現したが、一方で入居者決定までに時間がかかったり、入居者の属性の偏在があり、仮設住宅団地運営を考えた場合の課題となった。今後に向けて、委員会での議論と抽選の両方に基づいて入居者選定する方法を検討することも望まれる。また、行政区長が必ずしも行政区内の世帯状況を把握しきれていないわけではないので、会議の運営や人選等もよりよいものになるように検討していくことが望まれる。
- みなし仮設住宅に関しては、県から送られてきたリストが機能せず、役場に住宅の相談に来た住民のニーズに応えられなかった。自力で物件を探すことが困難な層へのみなし仮設住宅の提供ができるよう、国や県はしくみを検討していき、町の役割を協議しておくことも必要である。場合によっては、町内の物件を自力で探せるよう、町内の不動産業者と町とで検討をしておくことも有効であると考えられる。
- 仮設住宅の入居者の選定や、団地内の入居者の振り分けについては、子育て世代の生活への配慮が望まれる。子どもが遊ぶ際には、その音が騒音と感じられる人もいるため、遊び場の確保をはじめとした子どもの視点も含めて検討する必要がある。

- 現行の地域防災計画では、仮設住宅居住者の生活相談等を担う相談員の活動や保健福祉課との連携については記載されていない。東日本大震災の経験をもとに、入居後の被災者の支援に関する項目を記載することが望まれる。
- 仮設住宅入居者の支援について、社会福祉協議会と保健福祉課（地域包括支援センター）の役割分担や、被災者の個人情報や世帯状況に関する共有、連絡会議の開催等による連携のあり方について明記することが望まれる。
- 仮設住宅の居住者の生活相談のために、仮設住宅生活支援相談員が活躍した。活動のためには入居者と相談員の信頼関係の構築が重要であるが、仮設住宅毎に入居時期が異なるため、相談員が特定の仮設住宅を訪問するチーム制へ移行するのに時間がかかった。今後は円滑に組織的な活動が行えるように、支援員の業務内容を時系列に整理し体制を検討しておくなど、東日本大震災の経験を活かした支援員の活動マニュアル等の作成が望まれる。
- 県で供給可能な仮設住宅の間取りと町民のニーズが異なったため、町が直営で仮設住宅を建てることにより、きめ細やかな対応ができた。ただし、町独自の取り組みであったため、仕様に曖昧なところがみられたことから、今後は、基本的な仕様項目などについては、事前に県と協議を行うことにより、よりの確・迅速に作業を進めることができると期待される。

3.16 建築物の応急危険度判定

3.16.1 庁内部署の対応状況

一般の被災建築物の応急危険度判定は、本来は町が実施する業務であるが、東日本大震災においては、宮城県が外部応援職員の確保から危険度判定の実施までの業務を主導し、対応にあたることになった。

一般の建築物の応急危険度判定に併せて、役場庁舎の応急危険度判定も県が3月14日に実施し、危険判定とされた。なお4月2日にも再調査を行ったが判定は同じであり、仮庁舎の建設に着手することとなった。

また被災宅地危険度判定については、兵庫県朝来市から6名の職員の応援を得て実施した。

3.16.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

応急危険度判定については、すべて宮城県が手配した。ガソリン不足により判定士の派遣が遅れたが、震災から1カ月後、燃料が調達できるようになってきた時点で、全国被災建築物応急危険度判定協議会のブロック協議会（青森県が幹事県）に宮城県が広域派遣を要請。宮城県内の市町村に対して、第1回派遣、第2回派遣（津波浸水域）を行った。

3.16.3 課題・教訓

- 余震等による二次被害を防ぐための応急危険度判定は、地震発生後、速やかに実施することになるため、外部応援の活用が不可欠である。他自治体や関係機関との応援協定の締結や、被災時の実際の手順等について、東日本大震災で主導的役割を担った県とも調整しながら、マニュアル等の見直しを行うべきである。
- 災害対応の拠点や避難所となる公共施設については、早期に応急危険度判定ができるよう、応急危険度判定士の資格取得の推進や地震発生後の速やかな判定活動等について町内の建築士や建築業者との連携を推進すべきである。

3.17 ボランティア活動

3.17.1 庁内部署の対応状況

地域防災計画ではボランティア活動に関して一般ボランティアの活用体制並びに専門ボランティアの受入れ体制については保健福祉課が対応することになっている。しかしながら保健福祉課はボランティア活動の対応はしていない。また保健福祉課が担当課ではあるが、災害ボランティアセンター（以下、VC）の設置に関しては「ボランティアの受入れ調整組織としては、社会福祉協議会等が中心となって、町レベル、県レベルの2段階にVCを設置するものとし、相互に連携の上、日本赤十字社宮城県支部、災害ボランティア関係団体等とも連携を図り、活動を展開する」と明記されている。また専門ボランティアの受入れ体制の担当課として、保健福祉課の他に、まちづくり整備課、総務課等が明記されている。これらの課

でボランティア受入れ業務に関して携わったのは、「炊出しやイベント受入れ」を実施した総務課のみであった。

3.17.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

社会福祉協議会（以下、社協）は過去の防災訓練において大規模災害が発生した場合、町長と社会福祉協議会会長が協議の上、ふるさと伝承館または勤労青少年ホームに VC を設置し、ボランティアを受け入れる訓練を行っていた。しかし今回の災害では両施設とも避難所となったため、12日に事務所前にテーブルを置いて VC を開設した。しかし、外部ボランティアは当初入ることのできる状況にはなかったため、災害対策本部から、社協のほうで避難所のニーズを聞いてほしいという要請を受けたが、実際は避難所運営のサポートという位置づけだった。また社協の分庁舎が無事だったことから町職員の休憩所、食堂となり、彼らの食事を社協側で作ることになった。県社協から「社協が食事を作っていると VC が機能せず住民のニーズに対応できない」と町へ進言がされなければ VC の重要性が理解されない状況であった。同時に内閣府と一緒に視察にきた NPO 法人アドラジヤパンが職員への炊出しを請け負ってくれたこともあり、社協は VC 業務へと移行することができた。しかしながら、今回は偶然アドラジヤパンが内閣府職員と一緒に来たことによって町としてもアドラジヤパンの支援を受け入れることになったが、多くの支援団体がある中でどこを受け入れるべきかといった判断は迷うところもあった。実際に共同して物資提供や見回り活動など多くの支援活動がなされた。

3月16日から全国社会福祉協議会より外部職員の応援があったが、当初は食事雑用を手伝ってもらった状況であった。その一方で外部職員のアドバイスを聞きながら、VC の体制を改善し、4月初旬ごろから県内ボランティアの受入れを開始し、4月半ばにテントからプレハブへと移動し、パソコンを用意し、受付簿の整備、ニーズの受付、マッチングやブログの立上げなどの体制が整った。

また社協の職員が町の災害対策本部会議に同席することはなく、情報を入手できず現状把握に時間がかかった。例えば、立入り禁止区域の解除日が伝わらないため、地域的なニーズをボランティア活動とマッチングをしてよいのか不明であり、また機材の準備が間に合わないといった例もあった。住民から「役場と社協は同じではないのか」という意見があり、情報共有がなされていないために問題が生じた。

3.17.3 課題・教訓

- 町職員への食事提供や休息場所の確保等については、町として検討すべきであり、社協はボランティア受入れ等の業務に専念できるようにすべきである。
- VC が町の災害対応状況を把握することによってボランティアの受入れ体制整備やニーズとマッチング調整を行えることから、VC 関係者が災害対策本部会議に出席するなど情報共有の機会を設ける必要がある。
- 個人ボランティアと専門性が高く組織として行動する NGO/NPO の受入れ体制は分け

て考える必要があり、NGO/NPO の受入れについては担当課を明確にし、平常時から訓練をするなど、連携関係を構築しておくことが有効である。

- 泥だしボランティア以外の幅広い被災者ニーズを把握するため、広報活動を通じた被災者への周知など、ニーズ把握の手法を検討する必要がある。
- 町では、「VC の場所の提供」は計画していたが、予定施設は避難所に利用され、VC として利用できなかった。今後は、他用途と機能の重複しない施設を VC の設置場所として指定したり、複数の候補地を想定したりすることが必要である。また、災害発生後に、他の用途でも利用する可能性のある施設の利用については、町の災害対策本部などが主導して、関係部署・機関との調整を行い、決定・周知する必要がある。
- VC が設置された段階では、ボランティア活動に習熟した人材が不足していた。今後、平時より町内外のボランティア団体等と VC の設置や運営支援に係る連携を強め、信頼関係を構築しておくことが望まれる。
- 町では、ボランティア活動の効果や、VC の設置、運営、業務などについて、より認識を深め、社会福祉協議会とともに総合防災訓練等を行う際に、相互の役割分担など確認・改善を、継続的に行うことが望まれる。
- 役場、VC、社会福祉協議会等それぞれの役割が明確でない部分があった（自治体職員への食事提供等）ので、その役割を事前に明確にしておく必要がある。

3.18 災害時要援護者対策

3.18.1 庁内部署の対応状況

(1) 体制

保健福祉課の構成は、震災当時は福祉班 6 人、健康づくり班 9 人、介護班 2 人、包括班 6 人（うち社協からの派遣職員 2 名）、課長 1 名の 24 名体制であった（保育士を除く）。発災当日は、テントのほかマイクロバスを用いて中央公民館の前に救護所を設置し、地元開業医の協力のもと津波から避難してきた町民の救護を行った。救護所の体制は、保健師 5 人、介護専門員（ケアマネ） 2 人、社会福祉士 1 人、福祉班の事務員 1 人の計 9 人であった。

(2) 避難支援及び災害時要援護者台帳

要援護者台帳は平成 22 年度に作成済であったが、対象としていた高齢者、知的精神、要介護 3 - 5 の町民のうち、登録されていたのは 2 割程度の 352 人であった。名簿登録の募集方法は、回覧のほか、民生(児童)委員からの直接呼びかけによった。名簿は民生(児童)委員と行政区長が閲覧可能であったが、個別避難支援プランまでは作成していなかった。ただし、民生(児童)委員の記憶には残っていたようで、一人暮らし者の確認など、どこにどのような住民がいるかといった情報として役立ったようである。民生(児童)委員や行政区長の声かけにより避難して助かった事例もある。

(3) 福祉避難所の設置

災害当日の夜から、在宅で介護を受けていた町民の一部が、保健センターに集まり始めた。また、避難所の食事は、固くて食べられないなど、配慮が必要な方を、保健センターに収容し、技師等計9名の職員で対応にあたった。一般避難所から、救急搬送された患者の場合には、医療処置の後に戻る場所を、一般避難所ではなく、保健センターとした。しかし、保健センターは、スペースが十分でないため、3月15日前後に調整し可能な限り一般の避難所に戻ってもらった。

保健センターには要介護の人と家族を収容し、最大で160人程度であった。要介護度の高い患者は5、6人であり、ベッド3台に寝たきりの方もいた。ガスが使えたため、食事は煮返しして提供した。また、経口補水液や栄養補助剤などを、自衛隊や企業などから町で入手し、保健センターで提供した。今後は、要介護者用の災害対策用の備蓄品として流動食があるとよい。外部からの最初の医療支援は3月18日に入り、保健センターに日本看護協会のボランティア看護師4名が入ったのは3月22日からである。

仮設トイレは屋外で段差もあった。建物内のトイレは使用できないが身体状況が悪いためやむを得ず使用したが、後の清掃が大変であった。

保健センターのほか、デイサービスを行っている5ヶ所の町内施設等を、福祉避難所として活用し、委託料を支払った。これらの施設に、震災発生時にデイサービスを受けていて帰れなくなった利用者や一般避難所では生活できない町民が宿泊しているとの情報が町に入ったため、避難所指定は3月11日にさかのぼって処理した。

(4) 町内の福祉施設への対応

町内には、入所施設が2ヶ所あり、町に対して物資提供の要請があった。当初は、おむつの要請があったが、十分に対応できなかった。町内の個人薬局などでは十分に確保できず、外部から支援物資が到着したのは3～4日後であった。なお、その後は時間がたつと、余るくらい届くようになった。

保健福祉課では、町内の事業者を震災10日後頃に召集して、現状報告や今後の対応などの協議を行った。必要なサービスを開始できるよう、ヘルパーのためのガソリン券を渡したり、食料やおむつの提供をした。それ以前の活動としては、3月12日から14日は訪問看護ステーションで実務の看護師が対応した。地域包括支援センターで平常時から事業者間で月1回会議をしており、意思疎通が取れていたため、事業者は自発的に動いてくれた。

(5) 在宅介護者等への対応

在宅で介護を受けている町民に対しては、おむつ等が不足していたため、早朝に、軽トラックで各行政区に1ヶ所ずつ指定した集積所に配送し、行政区の町民に集積所まで取りに来るよう要請した。各行政区の町民は、行政区内のどの世帯に乳幼児や高齢者がいるか、おむね把握できている。在宅で介護を行っている町民や、乳幼児がいる世帯に、おむつや粉ミルクなどを提供することは重要である。

町内のグループホームの居住者が、災害直後に坂元中学校にまとまって避難してきたが、介護度の高い町民もおり、一般避難所では十分なケアができなかったために、3月20日まで

に別の施設に移動することとなった。この段階では、避難所の町職員は、一般の避難者対応で時間がとれず、新しい施設の確保は、町ではなくグループホーム関係者が行った。

その後、県から受入れ可能な施設の通知もあった。町内にはケアマネージャーが14名おり、震災の10日後に町が町内の事業者を招集した会議にはケアマネージャーが全員参加した。その後、ケアマネージャーが担当している町民の中で、在宅での生活が厳しい人に対する施設の調整、重症者は宮城病院への搬送が行われた。

(6) 障がい者等への対応

障がい者対応は、保健福祉課で担当した。在宅酸素療養者は、保健センターに収容した。透析患者の名簿は町で所有しており、亶理町の病院が山元町まで迎えにきてくれたほか、岩沼市の病院まで社協が送迎を担当した。また、避難所でも透析患者への対応に関する張り紙や呼びかけを行った。社協には、町から平常時より在宅の介護サービスとして移送サービスを委託していた。精神障がい者の薬が不足し、自衛隊の協力も得て、岩沼市や名取市へ送迎してもらった。また、車椅子の利用者は、保健センターの入口近くに場所を確保した。なお、妊婦も、当初は一般避難所で見受けられたが、生活が困難なためか他所に移動した模様である。

一般避難所には、視覚障がい者（全盲）が家族と一緒に生活していた事例があったが、聴覚障がい者や知的障がい者児は若干しかみられず、多くの方は各家族の車で避難生活を送っていた可能性がある。障がい者児が生活することができるスペースを、一般避難所の中に確保することが望まれる。そのほか、一般避難所での集団生活が困難な人は、テント村を設営して個別に生活してもらおうようになった。

全国規模の障がい者団体から支援の申し入れがあったが、人的資源に限られる中で多くの被災者への対応をせざるを得なかった東日本大震災では、特定の障がい種別のみの支援の申し入れは対応が難しかった。町としては、避難所運営全体への支援の中で、障がい者に配慮する形での支援の方が望まれると考えたが、支援団体の方針との調整が難しかった。なお、町内に身体障がい者福祉協会はあるが、特に連携した活動はなかった。

3.18.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

町内では、保健センターのほか、デイサービスを行っている5ヶ所の福祉関連施設を、福祉避難所として指定し要援護者が避難生活を送った。しかし、このほかにも町内の身体障がい者施設など、福祉避難所として使用することが可能であった施設も存在した。

応急仮設住宅入居者の生活サポートのために、仮設住宅生活支援相談員が活躍した。相談員は、社会福祉協議会が運営する復興応援センターから雇用されていた。地域包括支援センター等と連携して仮設住宅入居者の支援を行っているが、地域包括支援センターが要援護者のみ保健師等が重点的に訪問しているのに対し、相談員は全世帯を対象に最低月1回は巡回し、対象者に合わせて訪問回数を変えて、被災者のニーズを町等に伝える活動を行っている。町内の保育所では、日常から避難訓練は実施していたので避難自体は円滑に行えたが、保護者への引き渡しや連絡体制が事前に決まっていなかった。また、保育所職員の災害時の業務

を明文化したものがなかったため、一部職員は炊出しの手伝い、他は園児の安否確認を行うことになった。

3.18.3 課題・教訓

- 要援護者台帳の整備と活用について、引き続き庁内関係部署が密接に連携し、地域関係者との情報共有や、避難支援や安否確認での具体的な活用方法について検討することが望まれる。
- 福祉避難所とする民間及び公的施設を、平常時より想定・指定し、災害時トイレ等必要な備蓄等を検討するとともに、災害時には早期に開設できる体制づくりが望まれる。同時に、福祉施設においては、デイケアサービス等の通常業務の再開準備計画も検討することが望まれる。
- 町内施設や在宅介護者に対する支援活動を早期から実施することが望まれる。今回は災害発生から約10日後に開催されたが、町内の事業者やケアマネージャーとの会議のより早い開催や、事前からの計画・体制づくりが望まれる。
- 平常時より、町内の障がい者団体等との津波襲来時の避難支援や、避難所生活の対応、また、外部支援受入れ方法等について、体制やルール作り等を検討しておくことが望まれる。
- 福祉部署の活動には、災害後も継続することが町民の健康維持に重要な内容も多ことから、炊出し活動等の災害応急計画のみならず、BCPの観点から平常業務の早期再開に向けた計画策定も重要である。
- 災害後、町では、福祉事業者等との災害時連絡・連携体制の見直し等に取り組んでいる。日常業務や研修等を通じて、各専門分野（高齢者福祉・障がい者福祉等）と地域性の両方に詳しい人材の育成が望まれる。
- 現行の地域防災計画では、仮設住宅居住者の生活相談等を担う相談員の活動や要援護者の訪問活動を行う保健福祉課や地域包括支援センターとの連携や役割分担については記載されていない。東日本大震災の経験をもとに、入居後の被災者の支援に関する役割分担、被災者の個人情報や世帯状況に関する情報に関する共有や連絡会議の開催等による連携のあり方を地域防災計画に明記することが望まれる。
- 災害時要援護者の支援体制を構築するためには、平常時から地域の多様な主体による活動を基盤とすることが重要である。すなわち、保健師や、行政区の民生(児童)委員、行政区役員、消防団などの活動との連携が重要である。町内の全ての行政区で、こうした地域活動が行われるよう防災部署と福祉部署の連携した具体的な取組みが必要である。
- 避難生活における要援護者支援は、避難所だけでなく、在宅の被災者や町内の福祉施設入居者等についても事前に検討しておくことが望まれる。特に、被災を免れた町内の福祉施設は、災害前からの入所者へのサービスを継続するだけでなく、災害時に定員を超過して入所者を受け入れたり、地域が孤立等により避難所が不足した場合に一

般の住民の避難所にもなりえる。また、通所者向けサービスなど利用者とその家族にとって継続が必要な業務が含まれる。そのため、災害時にも、事業が継続されることが重要であるので、町では、施設を管理・運営する団体とともに災害時の業務継続計画（BCP）策定の推進や策定支援を行うことが望まれる。

- 町内の福祉施設を町の福祉避難所として指定する際には、町側からの食料や水、おむつ等の衛生用品の提供や、事前備蓄に対する援助が望まれる。事前の準備としては、備蓄の方法の検討（町直轄備蓄や、複数の応援協定締結先の企業とのランニング・ストック形式での備蓄など）や、運営を行う人材や入所者の利用スペースと福祉避難所として利用するスペースの区分等の事前の調整などを検討し、協定等に明記しておくことが必要である。
- 災害時要援護者には、高齢者や障がい者だけでなく、妊婦や子ども、外国人等も含まれる。特に、子どもを預かる保育所・幼稚園の避難計画と園児等の避難生活支援についても、関係者の役割を地域防災計画に明記しておくことが必要である。
- 地域防災計画において町職員である保育所職員の役割は曖昧である。通常業務時間帯では保育所業務を優先し、園児が保護者のもとに引き渡された以降及び休日は町職員として他部局の災害対応支援を行うことを明文化しておくことが望まれる。また他部局の災害対応支援においては、避難所での子供へのケアや炊出しなど、平時の業務経験が生かせる生活支援業務が望まれる。
- 保育所職員の津波に対する知識等の備えが十分ではなく、危機管理の観点からは改善の余地がある。園児の引渡しについても場所とタイミングについて再検討が必要で、場合によっては親とともに避難する場合も保育所防災マニュアルに盛り込むことや、保育所職員や親、園児への防災教育を積極的に行っていくことが望まれる。

3.19 防疫・保健衛生活動

3.19.1 庁内部署の対応状況

(1) し尿対応

断水のためにトイレが使えなかった。木材店でコンパネを調達し仮設公衆トイレを建てたところや、側溝をブルーシートで囲ってトイレとして使用したところもあった。保健センターでは、屋外にトイレ用の穴を掘って対応した。しかし、身体的理由で屋内のトイレが必要な者は、ポータブルトイレで処理した。3月13日に仮設トイレ13基が届いたが、便器までの段差が大きく、また洋式便器ではなかったため、足の不自由な高齢者等には不便であった。保健センターでは仮設のトイレが使用できない人はポータブルトイレで対応していた。

(2) ゴミ対応

生ゴミはそのまま埋めていた時期があったが、後に乾燥後、焼却処理をした。また埋めてあったゴミは、ゴミ回収事業が再開したのちに掘り起こして一般ゴミとして処理された。

(3) 感染症対策

新型インフルエンザ対策のために手指消毒用アルコールとマスクを備蓄しており、震災直後から各避難所に配布することができた。また、避難所でインフルエンザに疑われる症例が発生した場合は、図書室などを利用して隔離室を設け加湿をして感染の蔓延を防いだ。外部の医療チームや医学生などに、手洗いの啓蒙活動や隔離室の設置等の支援を受けた。

また、避難所の換気や掃除が十分にできておらず、埃っぽい環境であることを医療チームに指摘され、空気清浄機や粘着式カーペットクリーナーを導入した。

(4) 避難所・仮設住宅保健衛生

十分な食料がなかったため、当初は栄養不足が心配されたが、支援物資により徐々に解消された。その後、避難所で食事の取り置きが増え、夏季でもあり食中毒の発生が危惧された。当初は食器を十分に洗えないまま再利用していたため、後に食中毒予防として使い捨て食器に変更した。これにより残飯が付着したゴミが増え、ゴミ捨場にハエが発生した。ハエ対策として、ゴミを焼却処分するとともに、農協を通じて町が手配した消石灰を避難所や在宅者に保健福祉課が配布した。

乳幼児健診は、5月11日から行政区の集会所を借りて再開した。子育てに不安を抱えている母親も多く、不安の解消に努めた。仮設住宅では、健康教室を開催し、熱中症予防の啓蒙活動を外部保健師の支援を得て実施した。

(5) 健康調査

健康調査及び栄養調査を実施した。健康調査は身体的な問題と精神・心理的問題のスクリーニングを目的とした。町外に避難している人たちは、健康調査の結果から電話での状況確認や訪問を行った。

3.19.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

亘理名取共立衛生処理組合

し尿の浄化センターが被災したため、し尿処理を一時的に構成している各市町に依頼したが、実質的には各市町も対応困難であった。宮城県の紹介を受け、3月25日から山形県及び民間業者の協力を得て、し尿収集・処理が可能となった。その後、平成21年で廃止していた白石衛生センター（仙南地域広域行政事務組合）を一時借用することにし、平成23年4月28日から復旧作業を行い、平成24年3月末からし尿処理を開始した。ゴミ焼却施設の亘理清掃センター及び名取クリーンセンターは津波や停電等の影響により、焼却処理ができなかったが、可燃ゴミ収集を震災直後から避難所を中心に開始し、各構成市町にあるゴミ置き場に仮置きした。山元町からの可燃ごみは亘理一般廃棄物最終処分場に一時仮置きして対応した。名取クリーンセンターは3月26日に復旧したが、亘理清掃センターは平成24年9月まで稼働できなかった。その間は仙南地域広域行政事務組合で所管する2つの焼却施設で3月28日から焼却処理を開始した。

組合は山元町の震災対応の忙しさを鑑みて、独自の判断でゴミ等の収集・処理を行った。

3.19.3 課題・提案

- し尿・ゴミ収集及び処理は亙理名取共立衛生処理組合の独自の判断で実施されているが、町として連絡を取る必要があったと思われる。今後の災害対応について、衛生処理組合と協議して事前に対応計画を立案し、十分な協力体制を構築することが必要である。
- 被害想定に基づいて仮設洋式トイレの必要数（50人に1基、男性用1：女性用3の割合）を算出し、業者等と協定を締結するなど必要時に迅速に配備・設置できるよう備えることが求められる。また、福祉避難所では自動ラップ式ポータブルトイレの導入を進めるなど、災害時でも活用できるトイレを平時から備えておくことが望まれる。

3.20 死体等の捜索・処理・埋葬

3.20.1 庁内部署の対応状況

(1) 行方不明者等の捜索

地震発生後、まちづくり整備課が連絡のとれた町内建設業者に重機、発電機、投光器等を手配し、被害状況の把握や行方不明者捜索のための道路啓開を実施することとした。行方不明者等の捜索のための道路啓開、排水作業については、毎日朝夕に会議（町、自衛隊、消防署、消防団、警察、国土交通省、応援事業者、地域の関係者等）を開催した。朝には、その日の作業予定の確認を行い、夕方6時には、その日の作業状況の報告と翌日の作業予定を打ち合わせ情報共有、調整を図った。

(2) ご遺体の安置

ご遺体の安置場所については、当初、体育文化センターを検討していたが、県及び警察から、亙理町と山元町については旧角田女子高校を利用するよう指示があり、避難所から安置所となった旧角田女子高校まで、町のバス「ぐるりん号」2台で、身元確認を希望する被災者を輸送するようにした。当初、町では、安置所に配置する職員を確保することができなかったが、3月18日から税務納税課を中心とした職員を安置所に配置することとなった。

安置するための棺桶についても、地震直後は間に合わなかったためビニール袋に入っていた状況であった。その後、徐々に県から棺桶が届くようになった。また3月24日より、県の手配にて、ドライアイスが入手可能となった。

(3) 死亡届けの受付、埋火葬

3月14日から死亡届けが出されるようになり、当時は担当職員が避難所に配置されていたため、少ない人数での死亡届け受付業務は困難を極め、当初は本庁舎前のテントに窓口を設置して対応にあたった。受付後、火葬許可を出し、ご遺体を亙理町葬祭場にて1日9体の火葬を行った。さらに、3月20日から21日は、仙南地域広域行政事務組合柴田斎苑（村田町）で火葬を続けることとなった。

火葬場の能力には限界があるため、3月21日以降の受付については土葬による仮埋葬とすることとし、火葬を希望する場合には自らが火葬場所を探す方針とした。3月24日から仮埋葬を受付、26日から萬福寺にて仮埋葬を開始した。なお、身元不明のご遺体については、傷みが限界を超えて身元確認が困難になりつつあったため、1週間前に告知した上で、宮城県警において指紋・歯形・DNAを採取されたご遺体を、4月8日から町にて仮埋葬した。その後、2年後の改葬を予定していたが、6月1日から、亘理葬祭場、仙台市葛岡斎場・白石斎場・あぶくま斎苑で火葬し、ご遺族にご遺骨を引き渡した。

葬祭費用について、災害救助法が適用され、町民に給付されることになった。災害救助法の特別基準の適用条件が変更されることがあり、仮埋葬がある程度進んだ段階で、災害救助法により火葬費用が支弁されるようになった。

3.20.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

(1) 行方不明者等の搜索

震災発生日の夜に、人命救助のための搜索活動の方針について、町、消防署、自衛隊などで協議を行った。

消防団については、がれきを除去しながら搜索が必要なため、消防団員が、土地に詳しくない自衛隊を案内しながら活動することとなった。出動可能な全消防団員が招集され、自衛隊の活動単位に対して一班5～6人が対応した。その後も、搜索活動にあたっては、毎日、調整会議が行われ、消防団からは団長と副団長が出席した。会議での決定内容は、会議終了後に、分団に連絡を行い、各分団では翌日の活動の準備を行った。また、現地では、救出・救助活動の際に道路をふさいでいる家屋等の所有者について、地域の方から情報提供を受けながら撤去作業を進めた。

自衛隊では、到着時、浸水区域は把握できたが被害状況を把握できなかったため、町の災害対策本部の中央に大きな地図を入れた天幕を設置し、日々の調整会議にて関係組織が集まって情報交換・情報共有を進めた。

亘理警察署では、連絡員を山元町役場に配置して情報収集にあたり、搜索活動についての調整会議に出席し、搜索、ご遺体の収容、検視等の警察による活動との調整を行った。

さらに、亘理土地改良区からは農業用水路の位置や流路などの情報提供をうけたほか、現地では、救出・救助活動の際に道路をふさいでいる家屋等の所有者などについて、地域住民から情報提供を受けながら撤去作業を進めた。

(2) ご遺体の埋葬など

萬福寺では、火葬場が十分に機能していなかったため、寺が所有する墓地用地に仮埋葬した。当初500体を計画していたが、結果として150体の仮埋葬した段階で、再度掘り上げて火葬することができた。また、沿岸部の墓所有者で埋葬ができない方のご遺骨や身元不明のご遺骨を寺で預かり、身元が分かり次第、順次ご遺族に引き渡した。

3.20.3 課題・教訓

- ご遺体の洗浄、検死、安置の作業及び遺族による確認には、空間的に余裕のある施設のほうが円滑に進むため、それを考慮した施設の指定が求められる。
- 行方不明者の捜索は、町の重要な任務であることから、協力する関係団体との調整や方針決定、外部からの応援機関の撤退時の引継などにおいて、町が主導的な役割を果たすことが望まれる。
- 消防団が発災時により効果的に活動を実施できるよう、平時から町役場から資材（燃料、通信機器）や情報提供を行い、活動支援に必要な事項について、あらかじめ協議しておくことが期待される。また、災害規模が大きい場合には、復旧期に消防団員等へ求められる活動が多く長期に及ぶことが想定されるため、団員の生活再建への配慮が求められる。
- 今回、災害後に調整等が必要となったご遺体の安置場所や仮埋葬場所、棺桶・ドライアイスの調達、火葬場の広域調整、身元不明者の埋火葬・遺骨の保管などについては、今後、県や町内外の施設とも連携しながら、連絡方法や金銭的な補償、調整会議等の対応について事前に検討が必要である。
- 災害救助法による葬祭費用の負担については、国の基準変更の周知方法が課題となった。被災者台帳システム等を整備するなかで、このような場合でも、被災者への情報提供が可能となるよう留意することが望まれる。

3.21 廃棄物の処理活動

3.21.1 庁内部署の対応状況

(1) 生活ゴミ

町民生活課は、ゴミ処理、がれき処理が担当であったが、大量のがれきはすぐに町独自で対応できるレベルを超えてしまったため、生活ゴミの対応（ゴミ収集、業者の手配等）を優先的に検討することとした。生活ゴミについては、清掃センターや収集業者が被災したため、3月中はゴミを出さないよう広報した。

その後、亘理名取共立衛生処理組合の清掃センターのうち、名取クリーンセンターが再開したため、こちらを用いてゴミの焼却を進めることとした。ゴミの収集については、収集業者に連絡し確認したところ、燃料があれば4月から収集を再開できるとの回答であったため、産業振興課にゴミ収集車を緊急車両扱いとし、燃料を優先的に供給されるよう要請した。地域に対しても収集場所の集約を依頼し、効率的にゴミ収集車が巡回できるよう対処した。

その結果、燃えるごみについては、週1回の回収を4月1日から開始した。事務は処理組合が所管し、町民生活課は、業者との調整と町民への周知を担当した。6月いっぱいまで週に1回の収集体制であり、7月から通常の週2回体制となった。

ゴミ収集については、処理組合で対応しているため、様々な決定、調整に時間がかかることになった。また住民からは「いつから収集するか」という問合せがあったが、町の方ではすぐに回答することが困難であった。

3.21.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

亙理名取共立衛生処理組合では、亙理清掃センターは津波により、名取クリーンセンターは地震により被災したが、名取クリーンセンターが3月26日に復旧した。地震発生後は通信手段がないため、構成市町や県との連絡がとれなかった。また浄化センターが被害を受けたため、山形県に応援を依頼し、2市2町を担当してもらうとともに、浄化槽の汲み取りについては、仙南地域広域行政事務組合の応援を受けた。

3.21.3 課題・教訓

- 住民の窓口は町民生活課であり、実際の作業は亙理名取共立衛生処理組合、ゴミ収集作業は事業者と担当が分かれているため、住民からの問合せ対応などの情報提供や調整に課題があった。各関係者による情報共有会議の開催や、住民への速やかな情報提供手法についての検討が必要である。
- ゴミ収集車の燃料確保がゴミ収集のボトルネックになったため、緊急車両指定とするルール化が必要である。
- ごみ処理等の施設が被災し稼働できなくなった場合の対応について、県・事務組合との連携や近隣市町や周辺県（山形県等）との相互協力について事前に検討し、地域防災計画に明記しておくべきである。
- 災害後、がれき処理や生活ゴミの処理に関する業務量は膨大であり、外部からの応援が不可欠である。また、ごみ処理施設等が被災した場合の被害査定や施設の再建に係る業務は、通常業務と専門性や内容が大きく異なる。これらの業務経験者の応援職員の受入れについて、あらかじめ検討しておくことが望まれる。

3.22 応急教育活動

3.22.1 庁内部署の対応状況

(1) 体制

応急教育活動に関する担当は主に学務課で、震災当時は6名（教育長・課長・班長を含む職員5名、臨時職員1名）であった。学務課は、学校施設の被害状況確認、学校再開に際しての学校施設の確保、学用品の調達等に加えて、地域の避難所になった学校施設での避難所運営を行った。

(2) 学校施設の被災状況確認

学校施設全体の被災状況に関する調査は、宮城県建築士協会へ依頼した。その後、東京都の応援も受けた。応急危険度判定調査は、津波の被害があった中浜小学校と山下第二小学校以外の5校で実施した。

(3) 学校再開に向けた業務（学校施設の確保、学校給食の提供、通学手段の確保、学用品の調達等）

学校が再開したのは4月25日だった。教育長と各小中学校長が協議し決定した。

体育館と校舎を使っていた避難所では、教育活動に支障を及ぼさないという趣旨を避難者に理解してもらうため、避難者の代表者を集めて行っていた班長会を通じて避難者の移動についての協力を求め、避難者を校舎から体育館に移動し、学校再開の準備をした。

被災した中浜小学校は坂元小学校、山下第二小学校は山下小学校の校舎を利用した。校舎部分は避難所としては使われていなかったもので、職員室なども2校分ずつ確保して学校を併設した。

学校の再開には、学校給食の提供が不可欠であった。納入業者が被災し、食材等の供給事情も不十分であったため、学校再開の翌日からは当分の間、簡易給食（例：パン、牛乳、バナナ、ヨーグルト等）での対応にならざるを得ない状況であった。実際には4月26日から5月13日まで簡易給食を実施しながら、本来の供給態勢等を検討し、5月16日からほぼ通常の体制に戻すことが出来た。

学用品の調達については、多くの方面から支援の話があったので受け入れ、学校に配布した。足りない物品については町費で対応したが、同種の学用品のみが集まりすぎて困ったという問題もあった。

校舎が変更になり通学距離が長くなった児童生徒のためにスクールバスを用意しようとしたが、バス停まで歩くのが困難という意見や運行便数の問題があったため、バスは走らせなかった。最終的には送迎のための燃料費の半額、電車賃の半額を補助する制度を立ち上げた。

さらに、学校再開が通常より2週間ほど遅れたことによる授業時数等の確保の観点から、第一学期を7月29日（当初は7月20日）までとし、第2学期の始業式を8月22日（当初は8月25日）にするなど夏季休業日を短縮する措置をとって対応した。

3.22.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

町内の私立幼稚園については、3月14日から園児の安否確認を行い、4月5日に再開した。

3.22.3 課題・教訓

- 多くの人を利用する小中学校・私立幼稚園・保育所等の教育施設には、屋外拡声器からの情報に頼るだけでなく、施設に戸別受信機を設置するなどの対応を検討することが望まれる。

- 教育施設で、食料や災害時の情報伝達に必要な機器等（ラジオ等）を備蓄する際には、公私立を問わず、町が支援することが望まれる。また、避難生活期に必要な物（児童生徒の安否確認や救援物資確保等に必要となるガソリンの早期からの優先配布や食料等の物資）や応援人員等の派遣も検討することが望まれる。
- 学校再開のための避難所内での移動（校舎から体育館）がスムーズに行えるよう、今後は小中学校等の教育施設を避難所として利用する際の避難所運営マニュアルの検討のなかで、部屋の指定や集約等について検討することが望まれる。
- 津波で被害を受け、震災前と異なる校舎に通う児童生徒や、自宅が被災して町内外で仮住まいする児童生徒送迎のための燃料や交通費等の補助、特に学校から遠い仮設住宅等から通学する生徒のためのスクールバスの運行の措置については、東日本大震災の経験を活かし、事前に措置を検討しておくことが望まれる。
- 地域防災計画にも明記されている学用品の支援は、筆記用具をはじめとした共通のものについては多大な支援があったが、体操着や制服を含めた学校固有のものに関しては、すぐに揃えることが難しかったり、父母の経済的な負担が懸念される。古着の活用をはじめとした外部からの支援や私服の利用をはじめとした学校での運用のあり方を含めて、事前に検討しておくことが望まれる。
- 園児やその家族の生活のためにも、保育所や幼稚園の再開ができるようにするため、当該施設の防災マニュアルに業務継続計画（BCP）の観点を盛り込むことが望まれる。

3.23 ライフライン施設等の応急復旧

3.23.1 庁内部署の対応状況

(1) 電力

庁舎については、非常用発電装置の容量が少なく、パソコンやプリンターを最低限動かす程度の発電しかできなかった。福島県側から電線を引いての復旧が困難であったため、電源車が役場に一台配置され、テントで利用していた。電力復旧は3月17日であり、その後は庁舎内で災害対応ができるようになった。

地域での復旧作業については、電力会社が避難指示の出ている区域においても復旧作業を進めていたが、搜索活動との調整が不十分であり、電力会社の作業により自衛隊等の作業ができないことがあった。

(2) 上水道

地震発生後は、人命救助、搜索作業の作業エリアが示されたため、津波被害地域への調査を自粛し、3月下旬から4月までは福岡市水道局と町役場の職員OBの応援を受けながら復旧・給水活動を行った。福岡市の応援部隊は、隊長が阪神・淡路大震災の支援経験があり、宿泊場所などを含めて独自で活動していた。4月からは応援のOB職員で1班を構成し、合計4班集体で復旧に取り組んだ。また4月7日に発生したマグニチュード7.2の地震により

白石市内の送水管が破損し、仙南・仙塩広域水道から山元町への送水が停止し、復旧が遅れることとなった。

(3) 仮設トイレ、下水道

震災前には、し尿処理業者との協定は結んでいなかった。町内には3業者があり、仮設トイレの処理は可能であった。しかし水道復旧後に下水が流れると、壊れた下水管から道路に溢れるおそれがあったため、下水管からの汲み上げを県から紹介を受けた山形県の業者に依頼した。

3.23.2 関係する住民組織、関連団体・企業等の動き

NTT 東日本では、沿岸部の通信ケーブルが断絶し、さらに主要通信ビルが広範囲で被災したため、被害の全体を把握するために数日を要した。応急対応として、山元町を含めた広域での通信回線の復旧活動や、避難場所にポータブル衛星装置などを用いた仮設公衆電話の設置、行政の要請に応じ避難所での wifi カーなどを使用した公衆無料インターネットサービスの提供などを実施した。

3.23.3 課題・教訓

- 多くの用途（ライフライン復旧、捜索活動など）で競合して利用する可能性のある道路や空地などについては、どのような活動を優先して利用するか、庁内での意思決定と、その方針を庁内及び外部の関係への周知を図ることが望まれる。そして、時間帯をわけて複数の作業を行うなどの関係機関間の調整方法について、今後、検討することが望まれる。
- ライフライン関係者との情報交換や調整は、災害対策本部会議ではなく、各事業者が町を訪問した際や、町の担当者が各営業所を訪問するなどして、個別に情報のやりとりを行った。捜索や道路啓開作業のための調整会議にも、ライフライン事業者が参加していない場合があった。今後は、情報共有の効率化や、道路啓開作業・捜索活動とライフライン復旧作業との重複を避けるため、今後は関係者が一つに集まる総合的な調整会議の開催について検討すべきである。
- 上水道については、職員 OB や他自治体の外部応援が効果的であった。これら専門的知識を有する外部からの応援者の確保や受入れについては、下水道復旧や仮設トイレの調達においても検討すべきである。
- し尿処理業者との協定が未締結であったため、町内の業者との協定を提携するとともに、県とも連携しながら、他県の組合を含む広域での協力体制の構築に向けて検討すべきである。
- 住民にとっては、避難指示が解除されても、家屋のライフラインが復旧できないと生活が困難となる。町が警戒区域の解除などを行う際には、住民視点にたつて、関係するライフライン企業等と事前に協議を行い、タイミングや広報活動などを行い、住民

の利便性を高めることが望まれる。

- 特設公衆電話は自治体と協議してから設置されるため、大規模発生後に即座にNTTが対応することは難しい。今後は、災害時に住民が安否確認に使用するための電話を速やかに確保するために、特設公衆電話のための非常用回線を指定避難所等にあらかじめ設置しておくことが望まれる。また防災訓練の際には非常用回線の使用も訓練に盛り込み平時から使う訓練を行うことが望まれる。

3.24 坂元支所での対応

3.24.1 庁内部署の対応状況

(1) 避難所・避難者対応

坂元支所では、地震直後には津波を避けるため、来庁者等とともにいったん高台まで避難した。その後、庁舎の被害が軽微であったため、支所長の指示ですぐに避難所として坂元支所を開放した。坂元支所には200~300名の避難者が集まり、職員は、行政区長とともに避難所の設置、運営に当たることになった。

非常用発電装置は1時間程度で止まってしまったため、行政区から発電機を借り、また布団・毛布・衣類・食料も周辺住民から提供を受けた。また近くのガソリンスタンドからは灯油の、住民からはストーブの提供を受けた。水についても、近隣井戸水の水を調達して、トイレ等に使用した。また生活センターがプロパンガスだったので、翌12日からは炊出しを行った。炊出しを行う食事ボランティアは、地域の食生活改善推進員連絡協議会、婦人防火クラブなど、地域住民を中心に実施された。また在宅避難者についても行政区長、民生(児童)委員が安否確認し、物資の配布などを行った。

避難所では、名簿を提出してもらい、各部屋で部屋長、調理、日直当番を決め、発災直後は毎日、部屋長会議を実施した。避難者が退出する際には、居住行政区名、行き先、電話番号等を「移動調書」に記入してもらうこととした。要援護者については、支所では、家族を含めて障がいごとに部屋を分け、和室などに入ってもらった。また介護用のトイレがなかったことが課題となった。使われていない古い焼却炉があったので、焼却の許可が出た後には、生活ごみの焼却に利用した。

(2) 相談活動

電話が通じるようになると、安否確認の問合せが支所の電話にもかかってくるようになり、電話対応に追われた。本庁で作成した名簿を支所で確認する業務が大変であったが、行政区長は、行政区の名簿により、住民の安否確認を行っていた。被災者の所在の問合せについては、直接連絡先を教えることはせず町が仲介した。

4月上旬に窓口を再開すると、2名が窓口対応、2名が避難所運営を行い、応援職員が補助をする体制となった。問合せとしては、罹災関係の書類、義援金の手続き、軽自動車の廃車関係、印鑑証明登録など様々であった。被災者支援システムが導入されたが、当初は、支

所で閲覧できるシステムではなかったが、8月以降には、支所でも閲覧できるように改善された。

(3) 外部応援

外部からの応援については、地元行政区長、行政区長経験者の支援、また町職員 OB の支援が有効であった。直後には、本庁の町民生活課から応援職員が来たが、本庁での窓口事務が繁忙になったため、すぐに本庁に戻る事となった。その後、議会事務局の職員が1週間程度応援に来て、その後は他自治体からの応援職員（関東農政局、東京財務局、宮城県、蔵王町等）の支援を得た。

職員が4名の坂元支所にとって、このような応援職員の役割は大きかった。また応援職員は行政区の状況には詳しくないため、地域に詳しい行政区長や町職員 OB の協力も非常に大きな貢献となった。

3.24.2 課題・教訓

- 坂元支所は、坂元地域の災害時の対応拠点になることが予想されたにも関わらず、災害用の設備、備蓄等が少なかった。今回は地域住民の協力により、食料や物資等が確保できたが、避難者を想定した一定の備蓄等について検討すべきである。
- 支所であるため、地域住民から安否確認等の問合せが多くあったが、当初は、町役場との情報共有がスムーズにしていなかった。今後、安否確認システムや被災者台帳システム等を導入する際には、本庁と支所、拠点となる避難所施設等で情報共有が円滑に進められるよう配慮が必要である。
- 支所においては、災害時に業務量が増えるため、外部自治体職員の応援が必要である。これら応援職員は、地域の実情に詳しくないと考えられるため、地域に詳しい行政区長、町職員 OB との連携について検討すべきである。