

ともにがんばろう 熊本・東北



写真:東日本大震災の被害状況(東松島市)

# 東日本大震災の経験を活かした西原村への支援



写真:熊本地震の被害状況(西原村)

平成28年10月25日  
宮城県東松島市  
小野 弘行

## 東松島市では北海道から九州まで

東日本大震災では全国の自治体から応急対応・復旧支援



福岡県(県・市町村職員合同)チーム  
(第1陣 H23. 3. 29)



チーム熊本(県・市町村職員合同)  
(第34陣 H23.12.23)

発災から12月31日まで、全国自治体  
からの震災応急対応・復旧支援職員

**延べ12,000人日**

◎熊本県からは、**チーム熊本**として県職員  
120名、県内45全市町村職員403名、  
H23.4.1~12.23まで34陣、延べ523人  
の支援を受ける。(その後、自治法派遣へ)



# 東松島市震災からの復興状況

## 復興計画期間(平成23年度～32年度まで)

～「鎮魂」と多くの支援への「感謝」を込めて  
市民と共に進める(市民力による)復興まちづくり～

- ・避難所を経て仮設住宅等、そして今、集団移転団地、災害公営住宅へ
- ・復興まちづくり計画の実現

①復興に必要となる膨大な予算の執行  
震災前→震災後市予算約10倍の執行額



②マンパワーの確保  
プロパー職員 334名 + 他自治体派遣職員等※ 152名(31.3%) [平成28年4月現在]  
 ※他自治体派遣職員 54名 + 他自治体任期付採用職員16名 + 復興局支援職員5名 + 市任期付採用職員 50名 + 再任用職員27名 計152名 合計486名体制(前年同月比 +21名)

③行政経営の基盤となる自主財源(地方税収入)の確保  
 ・H23:▲45%(H22対比)、H24:▲22%(同)(復興との相関関係:住宅再建・産業振興・雇用創出等)H25:▲5%(同)

## 平成28年4月14日、16日 熊本地震発生に伴う 東松島市の対応

1. 4月14日夜、熊本県内からの自治法派遣職員(県職員1名、市町村職員6名)に一時帰庁の指示(結果5名の職員帰任)
2. 支援物資を市の防災拠点備蓄倉庫から支援物資(震災経験を活かして必要と思われる物資)を熊本市と調整の上、(10トン車1台、4トン車1台)で熊本へ出発(物流業者委託) 出発(4月19日)
3. 市幹部職員(部課長)2名を被災見舞いと情報収集等のため先遣隊として熊本県に派遣。(熊本県庁での情報収集、熊本市役所での情報収集、被害が大きかった市町村の被害状況及び支援策のニーズ収集予定)で4月19日～20日まで派遣
4. 先遣隊帰庁後(21日)状況報告を受け、発災後の初動対応、災害対策本部機能の充実、災害3法対応のための行政機能の充実を図るための助言を行う必要があるとして西原村を中心とした支援活動を行う事を決定し、23日から職員3名を西原村に派遣を決定。

## 東松島市の具体的支援内容(第1陣)

### 派遣職員の職種及び支援業務内訳

- ・ 震災時 部長職 1名
- ・ " 課長職 1名
- ・ " 主任職 1名



- ・ 震災当時、災害対策本部で関係機関との調整、組織改正、人事等、職員の指揮を執った職員
- ・ 災害救助法及び被災者再建支援事務担当課長
- ・ 災害瓦礫の処理担当者

### ①災害対策本部の運営と機能及び被災者への情報発信について

- ・ トップの**基本姿勢(初動時の対応)**はトップダウンで、復興まちづくりはボトムアップで行う必要性について
- ・ **防災関係機関と行政との情報共有と連携方法**について
- ・ トップ自らの**被災者への情報提供と協力要請**について
- ・ 国、県、関係団体への情報提供と法制度の柔軟な運用要請(災害救助法・被災者生活再建支援法等)
- ・ **初動対応が住民、国、県、関係機関、メディア等から信頼され、今後の復旧・復興に西原村だったら応援したい**と思われる対応を行うことが重要(**目指すべき自治体の方向性の在り方**)

## ②災害3法の適用に伴う対応方法と行政組織の再編について

- ・管理職員が災害対策本部で情報収集と本部長指示を的確に部課職員に浸透し、関係機関の協力を得て実施する体制の構築が必要。
- ・東松島市で被災後1か月後に作成した復旧・復興指針、復興基本方針提示
- ・災害規模の大きさ、対応の進捗度合(ステージ)、各種法制度(災害3法)の運用に合わせた **各課の垣根を越えた行政体制の構築、職員の配置**が必要。  
(東松島市では被災者対応及び災害3法に対応するため通常窓口の他35の被災者用窓口を新規に開設)
- ・ステージ毎に変化する被災者ニーズに応えるための **莫大な自治体事務**に対応できる体制を整える必要(他自治体への支援の発信と受入体制整備)
- ・避難所運営は **住民との協働**を中心にシフトし、災害がれき置き場の運営は **被災者雇用を推奨し、分別を徹底**して関係団体等の協力で運営すべき。
- ・**流言飛語に被災者が惑わされない**ための的確な情報の提供(手作り広報誌を随時発行して村の災害対応、生活再建手続きの情報等)して避難所始め被災者へ提供する必要がある。
- ・東日本大震災(東松島市)で使用した各種様式、質疑応答集、運用要領等を提供して迅速な初動対応が出来るように支援。

## 東松島市第2陣～第5陣までの支援内容

### ③罹災証明発行のための被災家屋被害判定支援

◎4月30日～5月31日まで述べ14名の派遣

- ・宮城県北部連続地震、岩手・宮城内陸地震、東日本大震災時に家屋判定調査を担当した職員を中心に4陣に渡って支援派遣  
※注意点として引き継ぎの時間を必ず現地で取ることによって滞在日数を1日ダブらせてスムーズな調査を実施した。
- ・宮城県内の被災自治体(名取市、石巻市、東松島市)と佐賀県支援チーム等と合同で調査の実施。(約2、500棟)



## 西原村支援による行政組織再編と対応の変化について

- ①災害対策本部の強化・・・幹部職員が現場から本部へ(本来の指揮)
- ②避難所、がれき置き場・・・住民と協働で避難所運営と瓦礫処理は「東松島方式」で徹底分別(19品目)と被災者の雇用
- ③災害広報紙の発行・・・流言飛語対策として正しい情報を被災者に提供
- ④組織の横断的設置・・・業務優先(ステージ)順位で対応組織、人員の配置
- ⑤罹災証明発行のための被災家屋判定作業の体制整備
- ⑥西原村⇔東松島市間で支援ホットライン(被災業務毎)を開設(滞在中に構築)(いつでも、担当レベルで詳細な相談・助言が可能に)





## 熊本地震被災地支援で見た課題

### 被災自治体間で支援の較差が生じた(初動期、応急対策期)

- ① **メディア等**により**毎日報道され続けた自治体**へ**支援が集中**  
(行政支援に限らず医療チーム、ボランティア、支援物資等)  
したため、**その対応にプロパー職員が追われ**、職員数が少ない自治体は被災者への初動対応と併せ被災者支援の対応等に遅れと混乱が生じた。
- ② 被災自治体では、初めての**災害3法の適用に十分な知見と**  
ステージ毎の**変化に対応できるだけの体制**が物理的に取れにくかった。(限られた職員数と目先の対応に追われ先が読めにくい状況)
- ③ 支援職員を采配するため**受援自治体**におけるマネジメント能力を有する職員の不足と**支援自治体側**としても、事前の支援**ニーズの把握と責任を持って支援できるメニュー**と体制を提示し、少しでも受援側自治体の災害対応の負担を軽くする必要。

## 支援側自治体としての課題

- ①毎日報道された被災自治体がどうしても注目され、全国から支援が集中してしまった。
- ②被災状況の目が届かない情報のエアポケットにある自治体を見逃さないため、先遣隊を派遣するなど正しい情報の確保と支援内容のマッチングを取る必要があった。
- ③短期支援、継続支援で複数の職員を派遣する場合はリーダーを指名し受援側自治体と綿密な調整の上、助言、業務に従事。
- ④大きな課題として、国、県、自治体及び地方6団体が連携し効率的支援が出来るよう過去に被災した経験のある自治体が支援業務内容毎チーム編成し、被災自治体のエリア等を定めて置き、支援体制の構築を図る必要性。

## これからの災害に備え全国自治体としての課題

- ①いつ支援、受援の立場になるか解らないので、常に災害を想定してそれぞれの立場をシュミレーションする必要
- ②災害3法に対応出来る徹底した現場対応、事務対応の訓練の実施
- ③上記3法を過去に適用された自治体職員等を講師に災害対応研修の実施
  - ・部門別(例:・災对本部運営、避難所設置と運営(福祉避難所含)、支援物資の受入と管理、ボランティアセンターの設置と運営、罹災証明書の発行、応急仮設住宅の設置、災害がれき処理、市民への情報提供、広報活動等)の研修の実施
- ④国・県・市町村の大規模災害時における対策と役割について事前の確認研修が必要(災害対策基本法、災害救助法等)



## 支援例: 市民との協働により運営された避難所 (東松島市の例)



避難所自主運営と  
物資の提供・供給



# 壊滅的な被害を受けた東松島市において大きな役割を果たしたのは地域の「絆」と市民力

東松島の自治の市民力が災害時に機能

自助

共助

公助



震災前から築き上げてきた地域分権型の市民協働のまちづくり



## 避難所開設の状況(東松島市)

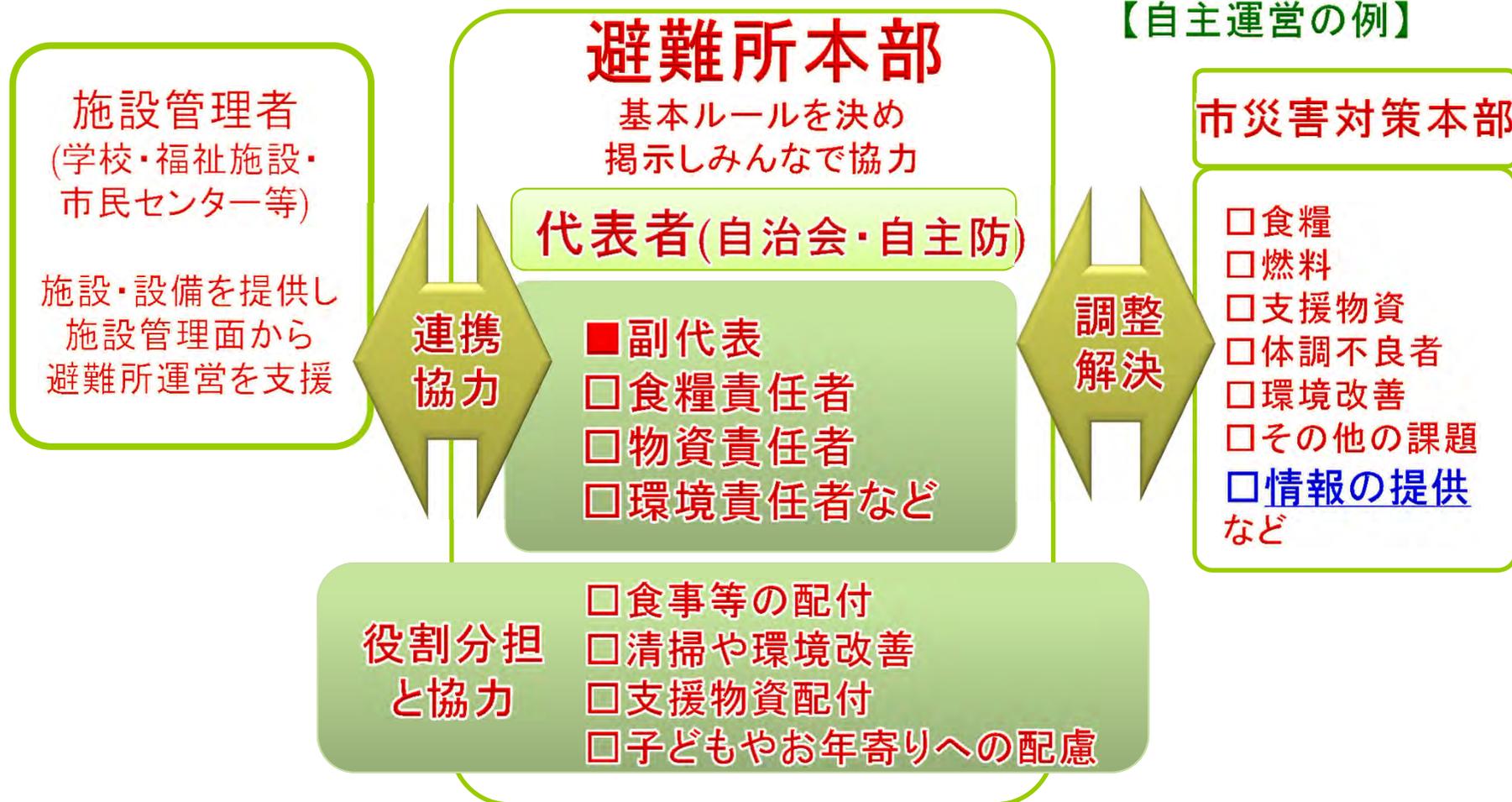




# 避難所の自主運営(東松島市の例)

平成18年度から市民協働推進に取り組んでいたこともあり、多くの避難所で比較的混乱なく運営することができた。

【自主運営の例】

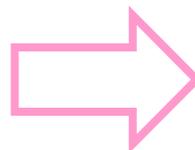




# 震災瓦礫の分別によるリサイクル(東松島方式)

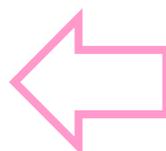
● 全体量の約97%をリサイクルする計画

分別を行いながら解体し、それぞれの材質ごとに搬出する



機械力による大まかな分別作業

最終的には手作業により19品目に分別



- ①土砂, ②ヘドロ, ③解体系木材,
- ④自然木, ⑤コンクリート殻, ⑥アスファルト殻,
- ⑦石膏ボード, ⑧プラスチック類,
- ⑨繊維類, ⑩畳, ⑪粗大系(ベッドマットレス棟),
- ⑫金属類, ⑬家電, ⑭ガラス類, ⑮小型家電, ⑯消火器,
- ⑰油類, ⑱肥料, ⑲複合素材類



# 「東松島方式による震災がれきのリサイクル」 ～被災者を中心とした市民の雇用約800人を実現～

震災ガレキ発生量109万8000 t  
(東松島市で発生する一般廃棄物 110年分)  
**全体の約97%をリサイクル**



①被災した家屋等は、  
現場分別により14  
品目に分別

②可搬型の建設機械  
等を活用した一次処  
理作業

③徹底した手作業に  
より19品目に分別  
による最終処理

「混ぜれば“ごみ”、分ければ“資源”」

産学公民（地元建設業協会+東北大学等+東松島市+市民）連携によるこの取組みは、事前の準備により、世界中の各地域で、十分に実現できる取組みです。

宮城県が受託した震災廃棄物の処理単価

	事業費 (百万円)	処理量(千トン)		処理単価 (1トンあたり万円)	
		がれき	土砂		計
気仙沼市	113,893	1,138	839	1,977	5.8
南三陸町	32,982	556	167	723	4.6
石巻市	194,230	3,589	736	4,326	4.5
女川町	17,297	577	0	577	3.0
東松島市	58,067	1,098	2,161	3,259	1.8
塩釜市	15,863	239	10	249	6.4
七ヶ浜町	16,688	228	304	532	3.1
多賀城市	15,222	242	108	350	4.3
名取市	31,799	741	222	963	3.3
岩沼市	25,860	473	154	627	4.1
亘理町	47,876	495	361	856	5.6
山元町	43,888	784	856	1,641	2.7
計	613,665	10,160	5,919	16,079	3.8

(注)処理量は小数点第1位を四捨五入しているため、合計が合わないことがある

出展：河北新報（2014.7.6）より



# 參考資料

東松島市「東日本大震災」関連窓口一覧

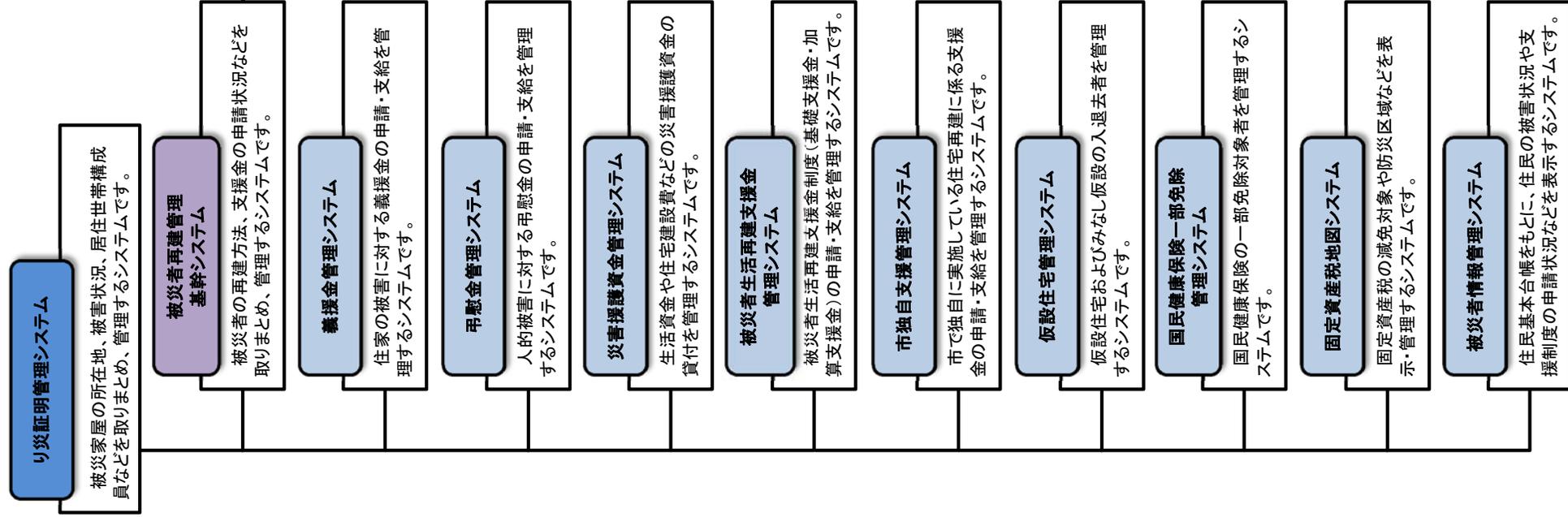
平成23年4月25日現在

	相談窓口	開始時期・日程	開設場所	担当部	担当課
1	災害相談・総合案内	3/12～	正面玄関ロビー	災対総務部	災対本部
2	安否確認・避難先(避難所以外)情報の収集	3/12～	正面玄関ロビー	〃	〃
3	被災車両引き渡し・廃車相談	4/7～	東部運動公園(090-4755-0057)	〃	〃
4	防災無線個別受信機交換	3/12～	防災交通課	〃	防災交通課
5	被災地拾得物の返還窓口	4/12～4/30	真品＝小野保育所 写真・位牌＝西福田地区体育館 金庫・高額現金＝石巻警察署	〃	〃
6	罹災証明書・被災証明書交付	4/4～	本庁舎第1休養室、鳴瀬庁舎1階ロビー	〃	震災復旧対策室
7	被災者生活再建支援金申請受付	4/20～	本庁舎101会議室 鳴瀬庁舎1Fロビー 4/31～震災復旧対策室	〃	〃
8	住宅応急修理申請受付	4/18～	本庁舎1F、鳴瀬庁舎1F	〃	〃
9	避難所物資供給窓口	3/12～	市民協働課	〃	市民協働課
10	2次避難相談窓口		市民協働課	〃	〃
11	災害寄付金の申請受付		行政経営課(管財契約班)	〃	行政経営課
12	本市が受け取る義援金・募金・寄付金の窓口		会計課	〃	〃
13	司法書士相談	4/15～毎週金曜日	西プレハブ		総務課
14	震災ゴミ相談	3/12～	環境課	災対市民生活部	環境課
15	被災家屋の解体・撤去の申込み	5/9～	庁舎西側プレハブ、鳴瀬庁舎	〃	〃
16	軽自動車税・廃車手続き相談		税務課	〃	税務課
17	税申告・市税相談		税務課	〃	〃
18	納税相談・市税減免受付		納税推進課	〃	納税推進課
19	応急仮設住宅申込み受付	4/4～4/18、4/25～5/2	福祉事務所ロビー	災対保健福祉部	福祉課
20	災害甲斐金・災害見舞金	4/4～	福祉事務所ロビー	〃	〃
21	災害援護資金貸付の申請受付	4/18～	福祉事務所ロビー	〃	〃
22	災害義援金の交付申請受付		福祉事務所ロビー	〃	〃
23	手話通訳員巡回	4/24～5/10	市内	〃	〃
24	医療・健康相談		失本保健相談センター	〃	保健推進課
25	ボランティア相談		失本保健相談センター2F		社会福祉協議会
26	生活福祉資金(緊急小口資金)貸付	4/11～	社会福祉協議会		〃
27	日本財団による弔慰金・見舞金の支給	4/15・4/16 4/17(後日再開予定)	西プレハブ 鳴瀬庁舎		日本財団
28	事業者向け罹災証明書の交付		鳴瀬庁舎(商工観光課)	災対産業部	商工観光課
29	教育相談・就学援助助成・幼稚園保育料減免申請受付		教育総務課	災対教育部	教育総務課
30	東北防衛局住宅防音工事関連相談	4/7～(火・木・土)	企画政策課 今後場所変更あり		東北防衛局
31	年金相談	4/6～	市役所1階市民の室		日本年金機構
32	宮城県総合窓口		税務課		宮城県
33	県税相談窓口		税務課		〃
34	母子・寡婦福祉資金貸付	3/12～	東部保健福祉事務所 090-5291-1542		〃
35	養育医療・育成医療申請受付	3/12～	東部保健福祉事務所 090-5291-1542		〃

## 罹災証明書発行の流れ

	市 民	市役所
①申込	罹災証明書の記入（当初手書き） ・建物住所 ・世帯構成員等	
②審査 発行		被害状況の聞き取り 被害状況調査 災の判定 公印押印 市控えをコピー（データ入力用） 発行（津波被害のみ申請当日発行）
③システム へデータ 入力		データの入力 罹災証明書写しのスキャン（データ保管） 住民基本台帳との突合 ・住基住所とり災建物 ・世帯構成員 重複発行の確認と統合 ※罹災証明書の発行は1部
④り災判定 の修正	市役所へ依頼	申告した被害程度に明らかな違いがあると 思われる場合 アパート等の一棟判定
⑤再判定		現地調査 再判定（り災程度変更の有無） 訂正の場合のデータ入力
⑥全棟調査		未発行者への調査 データの入力
⑦再発行 原本証明 の発行		罹災証明書の紛失による再発行 法務局等に提出用の原本証明の発行

# り災証明のデータを基に構築・連携・連携するシステム



# 『宮城北部連続地震、東日本大震災、熊本地震支援の経験を《災害時行政実務研修》に込めて』

～あの日を忘れずとも未来へ～ 東松島一心（一進）

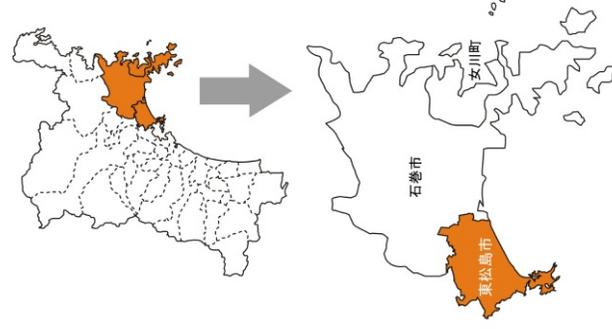
## 【1】宮城北部連続地震、東日本大震災の経験を全国へつなぐ思い

東松島市は、2003年(平成15年)7月26日に、1日で震度6の地震が3回発生した活断層による直下型地震「宮城北部連続地震」での被災を教訓に、市制施行後は、近い将来に発生が予測されていた「宮城県沖地震」に備えて、重点施策として「災害に強いまちづくり」を目指していたところでした。

2011年(平成23年)3月11日14時46分、三陸沖を震源として発生した「東日本大震災(地震名:東北地方太平洋沖地震。深さ約24km マグニチュード9.0)」で、震度6強(最大震度7)を記録しました。地震によって大規模な津波が発生し、想定を大きく上回るその被害は、本市で1,110人の尊い人命が失われ、未だ24名が行方不明であり、家屋被害も半壊以上が11,000棟を超え、市街地の約65%が浸水しました。

現在も、全国からご支援をいただき、復興・創生を成し遂げるため、市民とともに、全力で復興にまい進しています。また、熊本地震においては、二度の大きな震災の経験を活かし、熊本市西原村に対し、災害対策本部の運営、震災がれきの処理、罹災証明書の発行や計画策定に向けたノウハウの提供をさせていただきました。

ご支援をいただいた皆様に、大きな2つの地震、津波をも経験した東松島市が出来ること『恩返し』のひとつとしての提案をさせていただきます。



## 【2】東松島市の概要、東日本大震災被害の被害状況

【面積】101.86km<sup>2</sup>(津波浸水面積37km<sup>2</sup> 36% 市街地浸水8km<sup>2</sup> 65%)

【人口・世帯数】

平成23年3月1日現在 43,142人 15,080世帯

平成28年7月1日現在 40,225人 15,435世帯

【基幹産業】 農業(米、野菜等)、水産業(カキ、海苔等)

【家屋被害等】

■東日本大震災における罹災証明発行件数

(平成25年12月31日現在)

区分	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	合計
棟数	5,513	3,060	2,500	3,506	14,579

(単位:棟)

※全壊棟数の内(流失1,264棟)、避難者(最大)15,185人、避難所(述べ)118箇所

“実効性のある避難訓練等の事前準備の在り方は、いざというときは、行政はどう動くべきか”

東松島市では1年かけて《災害時行政実務研修》を実施します。

震災から5年が経過してもなお、東日本大震災からの復興・創生にはマンパワーが必要です。ご派遣いただいた職員に平成29年度の1年をかけて、災害時の行政事務ノウハウ(問題点、課題を含む)・資料をすべてお伝えします。

### 【3】研修(全国につなぐ)の内容(案)

#### 第1回 東松島市の復旧・復興から創生への取り組み ～総括～ (4月予定)

##### 「東日本大震災3.11の衝撃」\_2h、「復興のまちづくりと総合計画」\_2h

リーダーが決断し、職員に指示した思いはどこにあったのか、その際に重要な、庁内及び市民との情報の共有と連携、震災で活かされた市民力など、発災時における東松島市の状況及び取り組みの概要、また、発災後1か月に示した復旧・復興指針、その後の復興まちづくり計画の策定や総合計画との整合など、これまでの復旧・復興の歩みから、創生に向けた方針等の概要を総括的にお伝えします。

#### 第2回 宮城北部連続地震の教訓、東日本大震災で活かした取り組み (5～6月予定)

災害廃棄物の分別処理、市民協働によるまちづくりなど、北部連続地震を教訓として取組んだ「災害に強いまちづくり」について、東日本大震災で活かされた実例を踏まえ、その内容をお伝えします。

さらに、熊本地震に際し、熊本県西原村に提供した「**震災証明書発行手続き(実地研修を含む。)**」、**東松島市方式の災害廃棄物(災害がれき)分別処理について、詳しく説明します。また、地震と津波の罹災判定、交付方法の違いや調査方法等、実践に即した事例もお伝えします。**

#### 第3回 発災直後から24時間の対応について (7月予定)

- (1) 災害対策本部の運営(構成、開催時間、内容、情報整理)、ご遺体の埋葬、国・県への要請など
- (2) 人命救助、避難所の開設及び市民による運営(避難所運営、安否確認、支援物資対応など)
- (3) 被害状況の把握、情報の収集・発信と共有、職員が自ら考え採るべき行動など

#### 第4回 発災後2週間までの対応について (8月～予定)

- (1) 市民への適切な現状と応急対応情報の発信
- (2) 食料調達、支援物資の要請及び管理  
道路状況等により支援物資が深夜に届くことが多いため、荷卸し対応などの人員確保策、保管場所(拠点受入施設・地域受入施設)の選定・確保など
- (3) 激甚災害法、災害救助法、被災者生活再建支援法(応急対応のための法律)の運用と解釈  
仮設住宅の入居基準、民間アパート等のみなし仮設(借り上げ)住宅対応の検討、住宅応急修理制度利用の注意事項及び受付方法の検討、**被災者支援システムの構築**など

#### 第5回 発災後3週間から1か月の対応について (10月～予定)

- (1) これまでの被害実態から学ぶ弾力的な運用  
仮設住宅の入居期間延長や生活再建支援金の申請期日の大幅延長等の要請方法、罹災証明書  
の効率的な発行、住宅応急修理制度の受付、審査等の留意点などの具体例
- (2) 復旧・復興に向けた動き  
住民説明会の開催、復旧・復興指針の作成、復旧・復興計画(ビジョン)策定への準備  
対策本部、復旧・復興本部体制の運用方法と庁内推進組織及び職員の人事配置の取組み

#### 第6回 復興事業等について(発災後2か月から) (12月予定)

- (1) 住宅再建事業(災害公営住宅、土地区画整理事業等)の整備手法の検討
- (2) 職員のメンタル対応、復興業務人員確保
- (3) 復興基本方針(段階的な方針)の作成と復旧・復興計画(将来ビジョン)の策定及び推進体制

※部門別、集団移転、被災元地活用(土地区画整理事業)などに係る内容も検討中です。

(担当・連絡先) 東松島市役所総務部総務課 人事班長：高橋 篤志

Tel\_0225-82-1111 (内 1213) Fax\_0225-82-8143 jinji@city.higashimatsushima.miyagi.jp