

# 第1部 総論



# 第1章 総論



## 第1節 はじめに

### 1. 記録誌編纂の目的

本市は、震災の記録誌を編纂することにより、東日本大震災の被害状況や、震災からの復旧や復興のプロセスを記録に残すこととした。

この記録誌の目的は、我々が今回の震災で体験した貴重な経験を次世代へと伝えていくこと、この経験を国および他地域の行政関係者等にも伝えることによって、地域における防災対策の一考として役立つことを目指すものである。

この記録誌が、他の自治体、特にこれから大地震の発生が想定される地域において活用され、防災対策の検討の材料やヒントとされることによって、今後の災害発生時における被害の抑制や被災者の軽減につながることを望むものである。

### 2. 記載内容・範囲

この記録誌では、「仙台市」という行政機関の発災当日（平成23年3月11日）からの約1年間の活動内容等について記載した。

ただし、この間の活動内容等の全てを記載することは記録の有無や紙幅等の問題から難しく、それらのうち、災害対応という観点などから特徴的と考えるものについて抽出して記載している。したがって、この記録誌に載っている内容が、その当時本市において行われた活動の全てではないことに留意する必要がある。

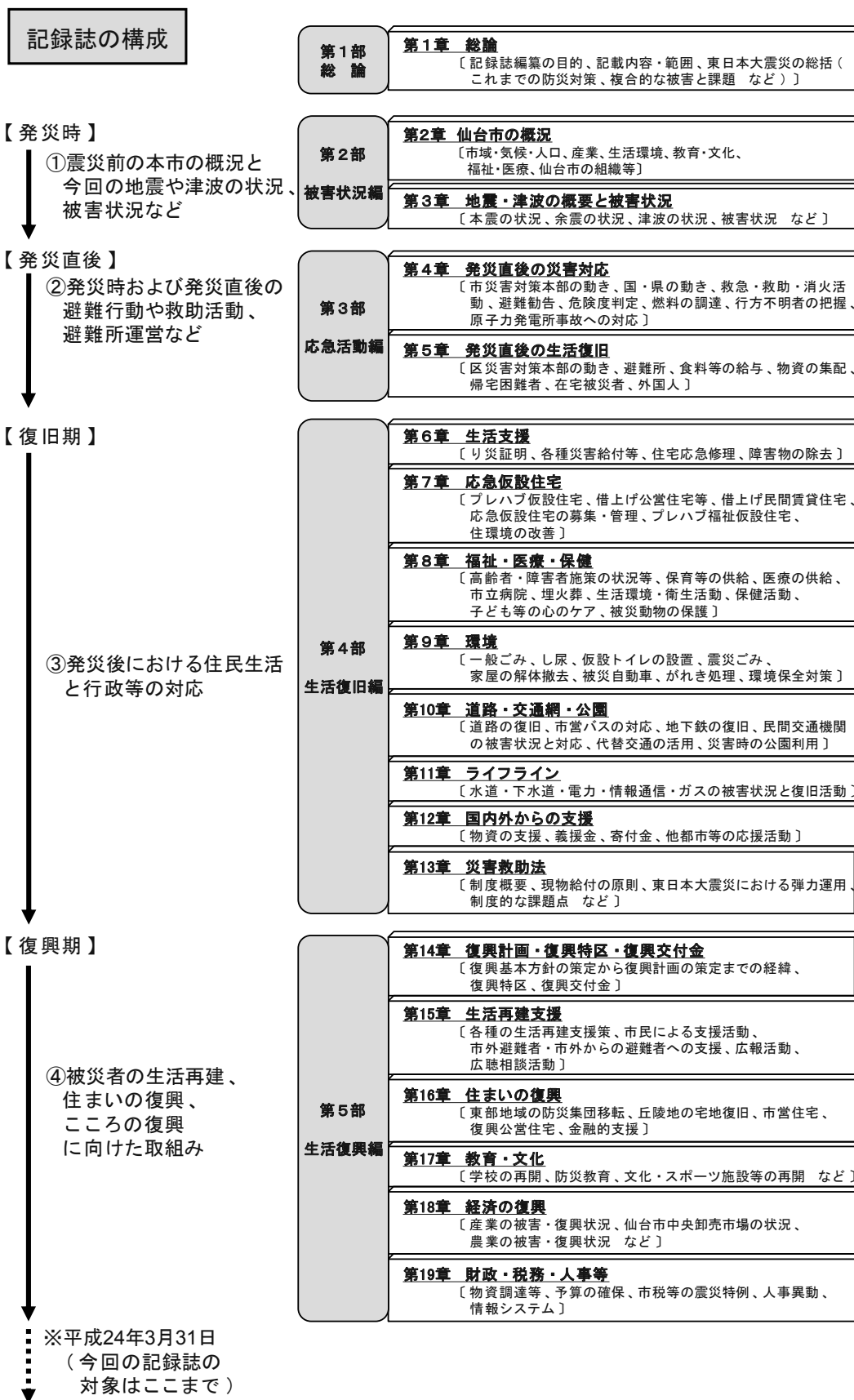
さらに、編集にあたっては、各テーマを時系列で整理し、震災前の本市の概況と今回の地震や津波の状況、被害状況などを記載した「第2部 被害状況編」、発災時および発災直後の避難行動や救助活動、避難所運営などを記載した「第3部 応急活動編」、発災後における住民生活と行政等の対応などを記載した「第4部 生活復旧編」、被災者の生活再建、住まいの復興、こころの復興に向けた取組みを記載した「第5部 生

活復興編」として構成した。

構成の詳細については、図表1-1-1のとおりである。

また、原則として、1つのテーマを1つの節としており、その節の中で、「震災前の事前の備え（これまで講じてきた防災対策）」、「被害状況」、「被害等への対応」、「その際に生じた問題点や課題点」などを時系列的に記載し、その節の最後に、「総括」という形で取りまとめている（なお、平成24年3月末時点で活動の大部分がまだ完了していないものについては、「総括」ではなく「今後に向けて」という形で、平成24年4月以降の活動の方向性等について記載している。）。

図表 1-1-1 記録誌の構成



## 第2節 東日本大震災の総括

### 1. これまでの防災対策

#### ①昭和53年の宮城県沖地震の経験から

本市は、昭和53年の宮城県沖地震の経験から、翌年の昭和54年6月12日に全国に先駆けて、これを貴重な教訓として都市防災をこれからの健康都市建設の基調に据え、災害に強く一層安全な都市を目指すこととして「防災都市宣言」を行うとともに、同日を「市民防災の日」と定め、市民とともに安全な都市づくりに努めてきた。

#### ②阪神・淡路大震災を契機として

また、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機として、本市においても、都市の持つ利便性とは裏腹の大規模災害に対する脆弱性を改めて認識することとなった。

そこで、本市では、さらに安全性の高い防災都市づくりを推進していくため、だれもが安心して暮らせる防災都市の実現を基本目標とする防災ビジョン（防災施策の基本方針）を策定し、平成9年3月に「仙台市防災都市づくり基本計画」として取りまとめ、大規模地震災害への対応を主眼とした防災対策の推進を図ってきた。

この「防災都市づくり基本計画」における防災施策の基本方針として、災害に備える「防災都市づくり」、都市機能の混乱をできるだけ抑える「災害時の都市機能を確保する都市づくり」、被災後の回復力を高める「災害への対応力を高める都市づくり」、相互援助により災害対応力を強化する「地域を越えた災害対応システムの構築」、「災害復旧・復興計画のあり方」の5つを定め、具体的な防災施策に取り組んできた。

#### ③想定されていた宮城県沖地震の発生に備えて

特に、政府地震調査委員会が、20年以内に90%程度の確率で宮城県沖地震が発生すると予想していた平成16年からは、本市全

体にわたる3カ年の具体的な施策を総合的に取りまとめた「実施計画」においても、特に戦略的に取り組むべき事業として「宮城県沖地震対策戦略プロジェクト」を位置付け、市民とともに万全の備えを整え、本市の人的・物的被害を最小限に留めるための災害対策の充実強化を図ることとしてきた。

具体的には、自主防災組織などによる防災訓練参加者数を平成18年度までの3カ年で50万人に、学校校舎の耐震改修完了を平成20年度、地下鉄南北線橋脚の耐震補強の完了を平成19年度、ガス供給設備総合監視システムの整備完了を平成17年度とする数値目標を掲げたほか、市民への情報提供や研修会の開催などによる普及啓発、防災資機材の整備などによる地域防災体制の整備、既存建築物の耐震診断および改修の促進、危険度の高いブロック塀の除去、市役所本庁舎や市民利用施設など学校施設以外の市有施設の耐震化、地震発生時の通過車両の安全確保を図るための道路防災対策や橋梁の震災対策、水道局における水運用機能の強化や拠点給水施設の整備による応急給水体制の充実と施設の耐震化などを実施することとした。

#### ④今回の震災への備えとして

これらの防災対策は、政府の地震調査研究推進本部が平成12年11月に公表した「宮城県沖地震の長期評価」ならびに平成14年2月に公表した「長町一利府線断層帯の評価」における想定地震とそれに伴う被害想定に基づき検討したもの、すなわち、主に数十年単位で発生してきた宮城県沖地震を想定の基本としていたものであり、結果として今回の東日本大震災のような大規模な災害、特に千年に一度ともいわれる巨大な津波に対する対策としては十分なものとはならなかった。

## 2. 複合的な被害と課題

### ①未曾有の被害

東日本大震災は、これまで取り組んできた防災対策や都市づくりの想定をはるかに超えた規模の大災害だった。特に、東部地域を襲った巨大な津波により多くの尊い命が失われ、住まいや農地などが壊滅的な被害を受けた。

昭和 53 年の宮城県沖地震を教訓とした建物の耐震化など、これまで進めてきた対策により今回の地震の揺れによる建物の倒壊がほとんど生じなかったなどの一定の効果は見られたものの、巨大な津波の襲来により東部地域での壊滅的な被害が発生し、また、強く長い揺れなどによる地すべりや擁壁の崩壊が生じるなど、市内各地で5,000件を超える宅地被害などが生じた。これにより住まいを失った方々は避難を余儀なくされたことに加え、また、発災直後は電気が市内全域で、水道が市内の約半数の地域で使用できなくなったこと、強い余震への不安等により、10万人を超える人たちが避難所へ身を寄せることとなり、避難所の運営において多くの課題が生じるとともに、被災した方々への支援、情報提供などの面においても課題が生じた。

また、発災直後の本市全域にわたる電気の供給停止、さらには、仙台港周辺の製油所や油槽所等の被災による地域内の燃料供給の途絶により、行政による被災者への支援活動や復旧活動に大きく影響したことはもちろんのこと、移動手段や通信手段を絶たれたことによる市民生活や企業活動への影響も大きく、普段 I C T（情報通信技術）などの電気機器を使用することが当たり前となった現代におけるエネルギー途絶時の大都市の脆弱性も明らかになった。

さらに、東京電力株式会社の福島第一原子力発電所の被災も加わり、今回の震災を地震や津波だけの被害ではなく多様化・複雑化させた。この原発事故は、本市においては放射能汚染等の直接的な被害は発生し

なかったものの、市民は健康被害等に対する大きな不安を抱えながら生活することとなり、また、電力不足や風評被害など原発事故に伴うさまざまな問題が生じた。

発災から1年余り経過した現在においても、この原発事故の影響による風評被害や福島からの避難の長期化など、まだ解決の見通しが立っていないのが現状である。

このように、今回の震災は、想定を超える地震規模や津波、そして原発事故の発生により、東北を中心とする東日本各地に対して、類を見ないほど複合的・広域的に、まさに未曾有の被害をもたらしている。

### ②完全な防災の限界

本市では、数十年単位で繰り返し発生してきた宮城県沖地震を想定した防災対策を進めてきたが、今回のような千年に一度ともいわれる大津波には、十分な対応ができなかった。

本市だけでなく、今回の津波による各地の被害をみると、従来から津波の被害を経験していた地域での防波堤や防潮堤などの構造物は、今回の巨大な津波の前に簡単に飲み込まれた。自然の猛威に対して、構造物による制御には限界があることが明らかになり、自然と対峙する完全な防災ではなく、自らの命を守るため「逃げる」ことなど、減災の視点の重要性を再認識した。

今後は、今回の津波被害はもちろんのこと、過去の津波被害など歴史的な観点も重視しながら、たとえ被災しても被害を最小限にとどめられるよう、減災の視点を意識した多重的な対策が求められる。

### ③ライフラインや各種施設、インフラの被災

発災直後から、電気や水道、都市ガス、通信などのライフラインは、本市の広い範囲にわたってサービスが停止し、市民の日常生活や企業活動にさまざまな影響を与えた。

学校や市民利用施設などは、耐震化を進



めてきたこともあり、倒壊する建物はなく構造被害も比較的少なかった。しかしながら、建築設備や天井などの非構造部材への被害などにより使用できない施設が生じ、また、医療機関や社会福祉施設についても、停電や非常用自家発電機用の燃料の枯渇、設備被害、人員確保の問題等により、災害時に期待されていた機能を十分に発揮できない場面もあった。

鉄道をはじめとする公共交通機関も大きな被害を受け、さらにガソリン等の燃料不足により市民の自家用車等も使用できなくなるなど、市民の移動手段は一時的に著しく制限された。

また、港湾などの物流インフラが大きな被害を受け、燃料、物資などの供給が途絶えたことから、市民生活や地域経済にさまざまな影響を及ぼした。

また、マンション等においては、ライフライン停止時の水や食料の調達・運搬など、高層建築物ならではの課題が生じた。

#### ④広範な宅地被害

今回の震災における本市の被害は、津波によるものだけではなく、宅地造成に係る耐震性確保のための技術基準が近時まで確立されていなかったこともあり、昭和30年代から昭和40年代にかけて造成された丘陵地区等を中心として宅地被害が生じており、本市だけでも新潟県中越地震全体の被害件数を上回る5,000件以上で地すべりや地割れ、造成法面・擁壁等の損壊などの甚大な被害が発生した。

これまで、民有地については宅地所有者による自力復旧が原則とされ、このような甚大な被害に対する支援策が十分でないことが問題となり、被災宅地の中には、経済面や工法などの問題から宅地等の所有者による復旧が困難なケースも生じており、復旧工事等を行わず放置すれば地すべり等が進むなどの二次被害も懸念された。

#### ⑤災害時要援護者や帰宅困難者等

今回の震災は、昭和53年の宮城県沖地震時と比べて高齢化が著しく進み中で発生したことにより、これまでの震災においては発生しなかった新たな課題も生じた。

例えば、本市域内においても、近年、利便性の良さ等からマンションに住む市民も多くなってきており、特に市街地の中心部においてマンションの高層化が進んでいた。それらのマンションにおいては、耐震化等が進んでいたことから建物自体の被害は少なかったものの、発災後の停電と断水により水道の利用ができなくなり、さらには地震の揺れにより停止したエレベーターが復旧するまでの間は、給水を受けた水を階段により自宅の部屋まで運ぶ必要が生じるなど、高齢者などにとっては極めて負担の大きい生活を強いられることとなった。

今後の都市防災を考える上では、高齢者や障害者、妊産婦、外国人等、いわゆる「災害時要援護者」への対応や女性の視点からの対策、さらには都市部特有の課題などを踏まえた対応が一層重要なことが判った。

また、今回の震災は、平日の午後に地震が発生したことにより、多くの帰宅困難者が生じた。本市においては、本市の郊外や本市外の自宅から本市の中心部等へ通勤・通学している住民も多く、また、本市は東北の中心であることから観光やビジネスで訪れている人や、買い物、通院などのために市内外より本市中心部等へ出かけてきていた人も多かった。

地震の影響により地下鉄やJRなどの公共交通機関が停止したことと、時間が経つにつれて冷え込みが厳しくなってきたことなどにより、自宅等へ帰る手段を失った人々は留まる場所を求めて近く指定避難所等へ移動した。特に、仙台駅周辺においては指定避難所である小学校や中学校に殺到するなどし、後から到着した地域住民の避難者が体育館等へ入れずにやむなく自宅へ戻らざるを得なくなるなどの状況が発生

した。

また、帰宅困難者は避難した避難所の地域とは普段における関わりはほとんどなく、避難所の運営においても、地域住民との間に障壁が生じていた。

#### ⑥災害時における制度の適否

災害時において行政が行うさまざまな取り組みについては、法令や災害救助法などにより、被災者の救済方法等が定められている。

これらの制度は、一定の規模の災害を想定して制度設計されているものの、今回の震災のように極めて大きな規模の災害まで想定されているものではなかったのではないかとと思われる。

例えば、避難所における食品の供与においては、その経費の基準が一人あたり1日1,010円以内とされていたが、これには避難所における生活の長期化が想定されていない。避難所での生活が数日間程度であれば大きな問題にはならないが、長期化するとなると栄養バランス等を考慮した食事を提供する必要が生じ、そのためには十分な金額ではなかった。

また、プレハブ仮設住宅の関係では、その建設までを都道府県が担うこととなっており、その後の管理等については市町村が行うことが原則となっている。すなわち、建設については都道府県の動向を待つことになるのだが、用地の選定などは市町村が行っており、場合によっては既に建設場所が確保されているながら、都道府県の建設の動向を待つ必要が生じる。特に今回の震災では、県内広域で極めて多くのプレハブ仮設住宅を建設する必要が生じ、県内を取りまとめて調整を行うことに時間がかかったことなどから、結果的に被災者の入居が遅れることとなった。

その他にも、各制度全般にわたって、対象となる期間が2週間程度に設定されていることが多く、今回の震災規模における対

象者数からすると、その期間は極めて短く、到底処理できる状況ではなかった。

このような制度上の不備に対して、今回の震災においては、国において多くの制度で、金額等の条件の改定や期間の延長など、状況に応じた改定が随時なされることとなったが、一部の業務においては、制度対応がなされずに障害が生じ、その結果、被災者への支援が遅れるなどの事態が生じた。

#### ⑦災害救助法による現物給付の原則

災害救助法においては、被災者の救助や避難所の設置など、自治体を実施する活動については、その経費について自治体へ財源の措置がなされ、避難所での食料や被服等の給与、住宅の応急修理、応急仮設住宅の供与などの被災者への支援においては、現物による給付を原則としている。すなわち、被災者へ必要額を現金で給付するのではなく、必要な物資を自治体において調達し被災者へ配布するとか、住宅の修理や賃借などは、その修理等の契約や支払いを自治体が行うこととされている。

この現物給付の原則は、災害時においては物資が不足し、その調達は個人では困難になることが予想されること、また、単なる経済的困窮は災害救助法ではなく他の法律や施策により対応されるべきであることなどの理由によるものである。

今回の震災においても、この原則は守られることとなったが、本市においては、災害の規模や都市部における特性等から、被災者への必要物資の配布や借上げ民間賃貸住宅の契約などにおいて、この原則に基づくことにより、被災者の支援を効率的に行うことができずに被災者への迅速な支援につながらなかった事例も生じた。

#### ⑧り災証明に基づく支援

災害時における各種支援制度では、そのほとんどが支援の判定区分にり災証明を使用している。しかしながら、り災証明はあ

くまでも建物の被災の程度を証明するものであり、一方で、支援の必要性は必ずしも建物被害に比例するものとは限らない。

例えば、宅地被害については、建物直下の宅地被害や不同沈下などでなければ建物には影響しないため、り災証明には加味されず、別途建物被害が生じていない限り、各種支援を受けられない。また、り災証明は建物の所有者ではなく、居住者に対して発行されるものであることから、建物の所有者と非所有者との間で支援内容に差が生じる。さらには、り災証明の区分に「流失」がなく「全壊」と同様に扱われることなどにより家屋の被害に加え津波により全ての財産を一瞬にして失った方と、地震により住居のみの被害があった方との間に不公平感が生じるケースもあった。

また、今回の震災においては、国により6月20日から被災者に対して東北地方を発着とする高速道路料金が無料となる措置が講じられた。当初、その際の条件として、被災を証明する書面の提示が課されたことから、そのためのり災証明書（被災の程度にはよらないこととされたため、本市においては、り災届出証明書として発行）の発行件数は、この部分に対応するものだけでも27万件を超えることとなり、他の震災対応業務において人員が大きく不足している中で、本市の震災対応にも大きく影響を与えることとなった。結果的には、12月には完全無料化が実施され、り災証明書の有無にかかわらず無料とされたことを鑑みると、災害時におけるり災証明の活用方法について十分に検討がなされずに支援策等が実施されることにより、膨大な事務だけが発生することになりかねないことを十分に理解しておく必要があった。

### 3. 復興に向けて

本市では、東日本大震災からの復旧・復興に向けて取り組むべき施策を体系化し、計画的に推進することにより、本市の一日

も早い復興を達成することを目的として、11月30日に「仙台市震災復興計画」を策定した。

その主な内容は次のとおりである。

#### （1）復興の基本理念

今回の震災では、本市においても複合的・広域的な被害が生じ、それらへの対応においては多くの課題を残すこととなったが、同時に、我々がこれまで培ってきた地域の絆や自助・共助といった「市民力」が震災という大きな困難を乗り越えるための重要な力となることが改めて明らかとなった。

そこで、本市の復興においても、発災以降の市民一人ひとりの貴重な体験や厳しい状況を支えた知恵を結集し、市民と「ともに、前へ」歩みを進めていくことが本市の目指す復興の姿であるとした。

また、これまでの防災対策や都市エネルギーのあり方が課題となった今回の震災からの復興に際しては、過去の延長にとらわれることなく、柔軟な発想により対処していくことが極めて重要であると考え、減災を基本とする多重防御の構築や、エネルギー対策など環境政策の新しい展開に向けた取り組みなどを総合的に推進しながら、「新次元の防災・環境都市」を目指し、しなやかでより強靱な都市の構築に向けて、多様で幅広い市民力とともに、本市の復興を力強く推進していくこととした。

#### （2）被災者の生活の再建

震災からの復興に向けて何より重要な課題は、被災した方々の暮らしを一日も早くもとの姿に戻し、一人ひとりが生きがいを持って暮らせるようにしていくことである。

そのためには、それらの方々の事情に応じたさまざまなケアを実施することはもとより、生活再建に欠かせない雇用や住まいの確保のため、地域経済の活性化を通じた雇用機会の拡大や恒久的な住宅の確保など、

多様な取組みを総合的に実施していくことが必要である。また、それらの取組みにおいては、地域の町内会や福祉団体、専門家やボランティア、NPO、関係団体、企業など、多様な主体の参画を得て、地域の力を集結させ、被災した方々の生活の再建に全力で取り組んでいくこととした。

### （3）復興に向けた4つの方向性

本市においては、犠牲となった方々の思いを忘れることなく、一日も早い復興を進めると同時に、震災で得た教訓を糧とした先駆的な取組みを進めながら、次の世代に伝えていくことが重要であるとし、次の4つの方向性を定め、それらを実現していくこととした。

#### ①減災を基本とする防災の再構築

自然を制御する「完全な防災」を目指すのではなく、自然災害から人命を守ることを最重視し、災害時の被害を最小化する「減災」を基本として、防災のあり方を再構築する。津波対策については、まず「逃げる」ことを重視し、複数の対策により命を守る多重防御システムの構築に力を注いでいく。

さらに、全ての市民が危機への適応能力を高めるような自助の風土づくりや人づくり、災害に強い市街地の形成や災害対応力の強化などの取組みを推進する。

#### ②エネルギー課題等への対応

沿岸部の交通基盤や燃料基地が津波で壊滅的な被害を受け、発災後の数週間は、非常用自家発電機用の燃料も含めたエネルギーが極度に不足し、あらゆる都市機能の低下や復旧作業に支障が生じるなどの影響があった。そのため、災害時においても最低限の都市機能を維持できるよう、エネルギー・燃料の確保や、ライフライン・エネルギー供給ルートの多角化などに取り組む。

また、沿岸の発電所等の被災も相まって、日本全体の電力供給不足が現実化し、節電

などの生活のあり方自体の見直しを迫られていることから、ライフスタイル・ビジネススタイルを見直し、節電やごみ減量などの定着を図ることに加え、再生可能エネルギーの利活用など、新たな知見も取り入れた先駆的な取組みを進めていく。

さらには、特定のエネルギー供給に過度に依存しないことの必要性に加え、非常時にも電力等の供給が可能な仕組みを備えた都市システムの構築などの課題も明らかになった。今後のまちづくりにおいては、安全性が高く持続性に優れ、温室効果ガス削減にも寄与するエネルギーの供給方法や、生活や住居、事業活動や建物において実践的かつ先進的な省エネルギー方策を導入していくことが求められる。

#### ③自助・自立と協働・支え合いによる復興

今回の震災では、震災の初期段階や復旧に向けた活動の中で、家族や地域、仲間や組織、国内外からのボランティアなど、人と人との支え合いを通じて絆を強めながら、共通の目標に向かって歩みを進める協働がさまざまな知恵や力を生み出した。町内会をはじめとする地域団体に加え、NPOや民間企業なども、復旧・復興の支援、寄付金や物資の提供などに取り組み、大きな力となるなど、市民が絆と支え合いの大切さについて、多くの市民がその重要性について実感した。

今後、今回の震災を教訓として、災害時に自らの手で自らや家族を守る自助による安全・安心の確保や、高齢者・障害者など、誰もが健やかに安心して暮らせるように、地域での支え合いによる共助の取組みを活性化させるとともに、公助の再構築を図るほか、国内外からの温かな支援も受け止めながら、未来への希望につながる復興への歩みを進めていくことが必要である。

#### ④東北復興の力となる経済・都市活力の創造

発災後、国内外からさまざまな復興支援

プロジェクトが提案され、また、本市域内においても、市民自ら地域づくりを支援する基金の創設、企業や専門家による復興支援ネットワークづくり、企業や大学によるさまざまな復興支援プロジェクト、そして「東北六魂祭」の開催など、本市において、復興に向けた国内外からの「民」の力が始動している。

また、本市中心部の都市機能が受けた被害は比較的小さく、復旧は順調に進んでいることから、東北の中核都市である本市の都市機能や資源を東北の復興を支える源泉としながら、企業や大学、NPOや各種団体、行政などの多様な主体による地域経済の再生や、学術・文化・公益活動の活性化などへの主体的な取組みを促進することにより、自立的な経済・都市活力の創造を図るほか、東北の農業振興の先鞭をつけるべく、高付加価値化を目指し、大規模化や多角化等により農業経営のあり方を見直すなど、東部地域の農業の再構築を通じて、東北の復興を力強く牽引していく。