

# 埋火葬対応

東日本大震災では、県内火葬場の能力をはるかに上回る数の遺体が発見・収容され、遺体の全てを早期に火葬することが極めて困難な状況であった。

県の大規模災害時医療救護マニュアルでは、市町村は遺体安置所を設置し、遺族に代わり遺体の処理や応急的な埋葬を行い、県は広域的対応が必要な場合に近隣市町村への協力要請や他県からの支援要請をすることと定められていたが、被害の大きかった沿岸部の市町村では、対応が困難なところもあった。県では、墓地、埋葬等に関する法律を所管する食と暮らしの安全推進課が、検視を行う警察の要請により遺体安置所確保のための調整を行うとともに、棺等の葬祭用品の調達・確保、他県への火葬協力要請、市町村の支援として仮埋葬（土葬・改葬への支援等）を行った。また、遺体安置所では、災害対策本部仙台支部を中心に受付業務等を行った。

このような当時の教訓を踏まえ、災害時の火葬体制が速やかに構築されるよう広域火葬計画が策定された。

## 都道府県別の人的被害

種別 都道府県	死者 人	行方不明 人	負傷者		
			重傷 人	軽傷 人	程度不明 人
北海道	1			3	
青森県	3	1	25	85	
岩手県	5,144	1,112	4	50	159
宮城県	10,566	1,219	502	3,618	28
秋田県			4	7	
山形県	3		10	35	
福島県	3,904	224	20	163	
茨城県	66	1	34	680	
栃木県	4		7	126	
群馬県	1		14	26	
埼玉県	1		10	94	

出典：令和2年3月1日時点、総務省消防庁、平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について 第160報 別紙

種別 都道府県	死者 人	行方不明 人	負傷者		
			重傷 人	軽傷 人	程度不明 人
千葉県	22	2	30	231	
東京都	8		22	97	
神奈川県	6		17	120	
新潟県				3	
山梨県				2	
長野県				1	
静岡県			1	2	
三重県				1	
大阪府				1	
徳島県					
高知県				1	
合計	19,729	2,559	700	5,346	187

H29	H25											H23	年								
4	4	11	10	9	8	6	5					4	3	月							
1	8	30	19	10	11	17	10	24	28	22	16	15	6	5	1	26	24	23	22	日	
・宮城県広域火葬計画を施行		・県内の遺体安置所を全て閉鎖		① 気仙沼市での改葬を完了、これにより県内全ての改葬が終了		・東松島市での改葬を完了		・気仙沼市及び東松島市を除く1市3町で改葬完了		・石巻市での改葬を完了		・女川町で改葬を完了、山元町で改葬を完了（16日）、巨理町で改葬を完了（23日）		・厚生労働省が「土葬された遺体の改葬に伴う災害救助法の取扱いについて」を发出		① 東京都瑞江葬儀所での火葬開始		・石巻市、巨理町で仮埋葬（土葬）開始		・火葬料の全額減免措置について市町村に通知	
								・東京都臨海斎場での火葬開始		① 女川町による改葬（遺体掘り起こし及び火葬）開始、県内3市3町で順次実施		・東京都四ツ木斎場での火葬開始		・18か所の遺体安置所で他の安置所に収容されている遺体写真を閲覧開始		・知事から東京都知事に遺体の搬送を含めた火葬の協力を改めて要請		① 東京から身元不明遺体の火葬について協力する旨の回答		・山元町、女川町外で仮埋葬（土葬）開始	
										① 東京から身元不明遺体の火葬について協力する旨の回答										① 転機となった取組等	

										H23	年
										3	月
										11	日
										主な県の対応等	
										・東日本大震災発生	
										・県内全市町村に対し災害救助法を適用	
										① 未明から警察本部の要請により、遺体安置所確保のための調整を開始	
										① 警察本部が検視班16班を編制、知事部局を通じて検視場所と遺体安置所を確保	
										① 宮城県総合運動公園（以下「グラウンディ・21」）内に遺体安置所を設置、県から職員を派遣	
										① 「災害時における棺等葬祭用品の供給に関する協定」に基づき県葬祭協同組合に協力を要請	
										・県、仙台市、仙台地域葬儀会館連絡協議会が棺の用意や役割分担等について協議	
										・国を通じて全日本葬祭協同組合連合会に対して葬祭用品の供給について支援を要請	
										① 厚生労働省が「墓地埋葬等に関する法律」に基づく埋火葬許可の特例について」を发出	
										① 全国知事会に対して「平成23年東北地方太平洋沖地震対策に関する緊急要望書」を提出し、他都道府県での火葬支援を要請	
										・火葬の受入可能との回答があった都道府県の中から、遺体の搬送距離等を考慮し、東北5県、北海道、栃木県、埼玉県及び東京都に火葬協力について改めて要請	
										① この日だけで最大1080体の遺体を収容	
										・市町村に県外火葬場の受入状況の情報を提供	
										① 埋葬（土葬）する場合の手順や墓地の選定基準を示したマニュアルを関係市町村に通知	
										・県ウェブサイトにて県外火葬場の受入状況を掲載	
										① 全国霊柩自動車協会に対し遺体搬送の協力を要請	
										・全国霊柩自動車協会に対し遺体搬送の協力を要請	
										① 気仙沼市大島で仮埋葬（土葬）開始、県内3市3町で順次開始	
										・東松島市で仮埋葬（土葬）開始	



仮埋葬の様子



遺体安置所・旧仙台空港ボウル（名取市）（出典：福岡市医師会）



潜水士による行方不明者捜索（石巻市内）（出典：第二管区海上保安部）



行方不明者捜索活動（女川町）



# 何が起こっていたのか

## 本部対応

### 火葬が追いつかない、遺体安置所 棺がない

発災直後～平成23年4月末日

**遺体安置所の設置、葬祭用品の確保**  
被災市町の中には遺体安置所の設置が困難な所もあったため、県では、県警察本部からの要請により、遺体安置所をグランディ・21内に設置する等、施設を所管する教育委員会等との調整を行った。3月中旬には県内26か所に設置された。

また、発災翌日の12日には、棺等の葬祭用品を速やかに確保するため、「災害時における棺等葬祭用品の供給に関する協定」に基づき県葬祭業協同組合に協力を要請し、市町村に代わって各遺体安置所への搬送を依頼した。あわせて3月13日には、国を通じて全日本葬祭業協同組合連合会に対しても葬祭用品の供給支援を要請した。

#### 警察本部職員

「発災直後から次々と御遺体が搬送され、最初に設置した検死場所である石巻体育館は三日程度でいっぱいになりました。どこかないかということで、関係部局や自治体と調整を図り、大規模拠点として旧石巻青果市場を検死場所として運用することになりました。ところがここも数日で手狭になり、棺の数も足りない状況でした。検死場所からすれば、亡くなった方の尊厳や御遺族の感情を考慮すると、非常に困った問題でした」

一日も早い火葬を求めています  
「市町は御遺族に説明するのがかなり大変だったと聞いています」  
「4月中旬くらいから火葬場が復旧し始めたので、改葬したいという御遺族の意向を受けて、葬祭業者の方が掘り起こしました。(土の重さで) 棺も壊れ、土のついた状態では、炉が傷むため火葬できません。新しい棺に安置するのは大変な作業だったと聞いています」

### 全国に協力を求めて

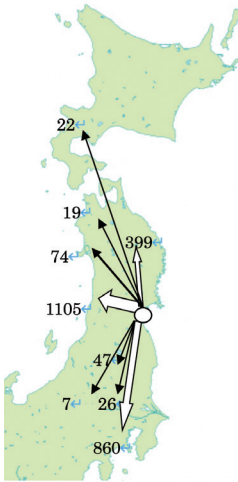
平成23年4月1日～5月31日  
**他都道府県への火葬協力要請**

県では、発災後から近隣県に対して個別に火葬協力の要請を行っていたが、3月14日には全国知事会に対して「平成23年東北地方太平洋沖地震対策に関する緊急要望書」を提出し、他都道府県での火葬についての支援を要請した。受入可能と回答があった中から、遺体の搬送距離等を考慮し、9都道府県に対して改めて個別に協力要請を行った。また、県外火葬場の受入状況

### 他県での火葬件数

都道府県名	火葬人数(体)
北海道	22
青森県	19
岩手県	399
秋田県	74
山形県	1,105
福島県	47
栃木県	7
埼玉県	26
東京都	860
合計	2,559

出典：東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～(宮城県)



### 苦渋の選択・仮埋葬

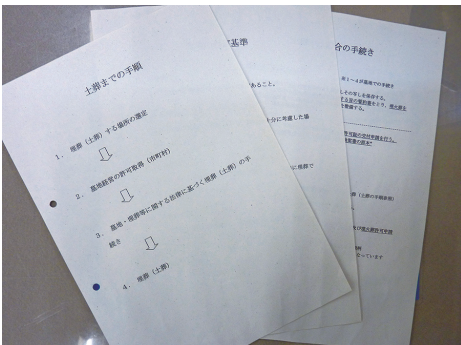
発災直後～平成23年11月19日

#### 土葬マニュアルの作成

県内火葬場の能力を超える数の遺体が収容され、遺体の全てを早期に火葬することが困難であったため、県は厚生労働省に対して迅速な埋火葬処理に向けた働きかけを行った。その結果、同省から「墓地埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例について」(3月14日付)が発出され、埋火葬許可証の発行手続の簡素化が図られた。また、県では仮埋葬(土葬)する場合の手順や墓地の選定基準を示したマニュアルを急ぎ作成し、関係市町村に通知し、仮埋葬(土葬)に向けた環境整備を図った。

#### 食と暮らしの安全推進課職員

「国内で土葬を行っている地域をインターネットで調べ、奈良県の情報を見つけました。奈良県庁に電話で相談して、土葬の習慣をもつ地域の方から教えていただいた内容を参考に、3月14日には土葬マニュアルのたたき台が完成しました」



土葬マニュアル

### 仮埋葬(土葬)及び改葬の状況

	仮埋葬(土葬)				改葬	
	箇所	遺体数	開始日	完了日	開始日	完了日
石巻市	7	993	3月23日	4月25日	5月8日	8月17日
気仙沼市	2	228	3月21日	4月26日	5月5日	11月19日
東松島市	1	369	3月22日	6月8日	5月9日	10月10日
亘理町	3	123	3月23日	4月14日	6月1日	6月23日
山元町	1	154	3月26日	5月31日	6月1日	6月16日
女川町	1	241	3月24日	5月10日	4月16日	6月10日
計	15	2,108				

出典：東日本大震災～宮城県環境生活部の活動記録～(宮城県)

### 仮埋葬と改葬

仮埋葬の期限は、市町村で2年としていたが、火葬が進むと仮埋葬は中止され、仮埋葬された棺も掘り起こされ、再納棺の後に火葬された。これは、日本では土葬は仮のものという一般的な考え方があり、遺族の気持ちに市町村が応えたものであった。

#### 食と暮らしの安全推進課職員

「つらかったですね。冷たい水の中で亡くなった方を冷たい土に入れるのかと。初めの頃は毛布やブルーシートで仮埋葬された方もいらっしゃいました」  
「御遺族の感情とこちらの対応のずれとか、土葬マニュアルを作った当初は、2年間そちらで安らかにと思いましたが、御遺族は、

に関する情報を随時入手し、市町村に情報提供し、県のウェブサイトの内容を掲載した。  
東京都からは身元不明遺体の受入の回答があり、4月1日から火葬が開始された。  
5月31日までに9都道府県において計2559体が火葬された。

#### 食と暮らしの安全推進課職員

「4月初めに石原都知事が宮城県にきたときに知事から東京での火葬協力をお願いして、4月中旬から四ツ木斎場で1週間ほど、火葬することができました」  
「東京の四ツ木斎場での火葬には、県の職員も立ち会い、一日100体くらいを茶毘に付しました。つらい気持ちもありましたが、多くの方の御支援でやっと茶毘に付すことができたという、ありがたい気持ちでいっぱいでした」

### 費用負担をどうするか？

平成23年3月11日～

#### 災害救助法の適用

県では、3月11日に県内全市町村に対し災害救助法を適用した。これに伴い、同日以降における火葬料の全額減免措置について3月22日及び4月22日付けで各市町村に通知した。また火葬料の他、棺(付属品含む)及び骨壺・骨箱代、遺体搬送費(県外含む)、納棺費、遺体保管料、ドライアイス代も減免となることを厚生労働省に確認の上、5月25日付けで各市町村宛て通知した。さらに仮埋葬(土葬)及び改葬に係る費用は、基準額にかかわらず、その全額に同法を適用し、減免措置の対象となるよう要望し、対象となった。  
同法適用による通常死の者に係る火葬料等の

### 遺体の身元を明らかにするために

平成23年4月～5月

#### 身元確認活動

5月に入ると遺体は日を追うごとに傷み、身元確認が困難となった。着衣に特徴を探するために汚れた衣類の洗濯が始まり、県警と共に市町村、県の職員が手伝つことになった。

#### 食と暮らしの安全推進課職員

「他県から応援に入った県警が着衣を洗っているの、県と市町村も支援してほしいと県警から依頼があり、4月下旬から1か月くらい着衣を洗いました」  
**警察本部職員**

「着衣は泥などで汚れがひどく、洗うのは結構大変だったと思います。きれいになった着衣の写真を撮りウェブサイトで公開したところ、

ろ、多くの方の身元が判明しました。洗濯は身元確認の手段として非常に効果がありました」

### 身元不明の遺骨の保管及び引渡し

県は、海上で発見されてグランディ・21利府町に搬送された身元不明の遺体の遺骨を保管することとした。DNA鑑定により身元が判明した遺骨は随時遺族に引渡しを行い、平成25年4月8日までに全ての遺骨の引渡し完了している。これらの対応は非常事態における特例的な措置として利府町に代わり県が行った。

### 身元確認に関する

#### 東日本大震災と阪神・淡路大震災との比較

区分	震災名	発災後3日	1週間	10日	1か月	3か月	4か月	6か月
収容遺体数(体)	本震災	1,988	6,855	8,593	13,051	15,346	15,480	15,714
	阪神・淡路	4,550	5,090	5,140	5,372	5,480	5,480	5,480
身元不明遺体数(体)	本震災	1,147	3,842	4,511	2,141	1,982	1,496	1,093
	阪神・淡路	101	89	38	27	10	9	9
身元確認率(%)	本震災	42.3	44.0	47.5	83.6	87.1	90.3	93.0
	阪神・淡路	97.8	98.3	99.3	99.5	99.8	99.8	99.8

出典：平成24年警察白書(警察庁)



## 遺体安置所対応

### 混乱した現場と目の当たりにした現実

平成23年3月12日～5月10日

#### 県から遺体安置所への職員派遣

3月12日3時40分頃、県災害対策本部事務局は仙台地方支部に対して遺体安置所への職員派遣を依頼し、職員を名取市増田体育館、岩沼市総合体育館グラウンディ・21の3か所に派遣することとなった。仙台支部では、派遣調整を行い、同日10時頃から派遣を開始した。

#### 仙台地方振興事務所職員

「発災翌日、第一陣としてグラウンディ・21に入りましたが、県職員が派遣されるという情報が、県警察に伝わっていませんでした。遺体を搬送する車が往復しアリーナに安置していましたが、受付にいてほしいとのこと、中には入らず当日は何もできずに帰りました」

「遺体に関する業務があるので増田体育館に行くように指示を受けました。体育館には6つくらい検視台があり、泥だらけの御遺体を警察官がきれいにして、検視を行います。その際に使用したタオルをすすいだバケツの水を、きれいな水に取り換える仕事をしていました」

「自分の担当する検視台に小学校3、4年生ぐらいの方が運ばれてきたときに、こんな津波がなければ生きていたのと思いました。今でも忘れられません」

「被害が甚大かつ広域のため、本来、業務を行う市町村が対応できないだろうということ

#### 連絡体制の整備の必要性

#### 仙台地方振興事務所職員

「ここに（遺体安置所）に行ってくれと言われて行けば、その話は（市町村や警察は）聞いていないということが一番困るし、今後の災害対応では改善すべきだと思います」

#### 仮埋葬（土葬）以外の方法はあったのか

#### 食と暮らしの安全推進課

「あの年の春はすごく寒く、ゴールデンウィークくらいまで寒かったので安置できませんでしたけど、これが夏だったり暖かい春だったりしたら難しかったと思います。仮埋葬しないで済むように巨大な冷凍庫を用意するというわけにも簡単にはいかなので、最善の手を打つべきという気持ちはあるんですけど、他にどのような手が打てるのかは今の私には想像つかないです」

## 今後の災害対応に向けた取組等

### 広域火葬計画の策定

葬儀は、死者の尊厳を守る倫理的・道徳的な行為であり、埋葬・火葬は、その核となるものである。東日本大震災当時、火葬場が被災したことにより、十分な葬儀が行えず、多くの遺族が心を痛めた。

県では、当時の教訓を踏まえ、災害時の火葬体制が公衆衛生及び遺族感情に配慮して速やかに構築されるよう、宮城県広域火葬計画を策定した。本計画では、「被災市町村及び被災火葬場

で急ぎよ、県がマニュアルも何もない中で行いました。現場で状況に合わせてマニュアル化して対応したのが実態でした」

「仙台支部だけではなく他の内陸の事務所からの応援があっても良かったと思います。そういう体制を整備しておけば、うまくいくと思います」

### 遺族と向き合う

平成23年3月12日～5月10日

#### 遺体安置所での業務の拡大

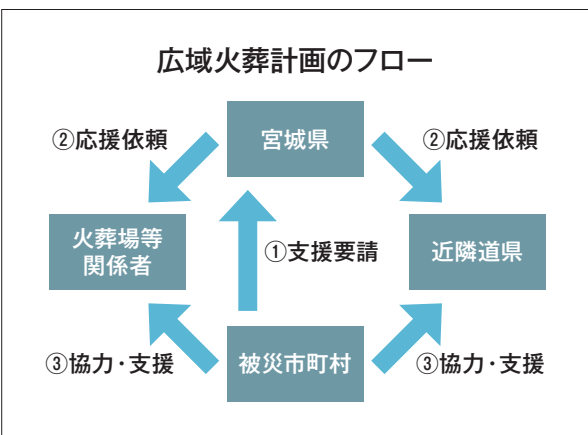
グラウンディ・21での業務は、当初は受付、案内聞き取り調査等であったが、遺体確認の立会いや遺体写真の照合等と業務が拡大した。

#### 仙台北県税事務所職員

「県税事務所からは3人、遺体安置所で指示された仕事をしてくださいと言われていましたが、現地には同様の職員が十数人きており、何をしても良いか分からない。受付業務を指示されたので受付場所を複数設定しました。その際、遺体を確認する人がすごい人数でした」

#### 仙台地方振興事務所職員

「聞き取る項目は、身元の特定につながるもの全てです。ほくろの位置、髭、そばかす、いは、頭髪の色、形、濃淡などできるだけ細かく聞きました。家族でも離れて住んでいるとちよつとしたことが分からない、手術した



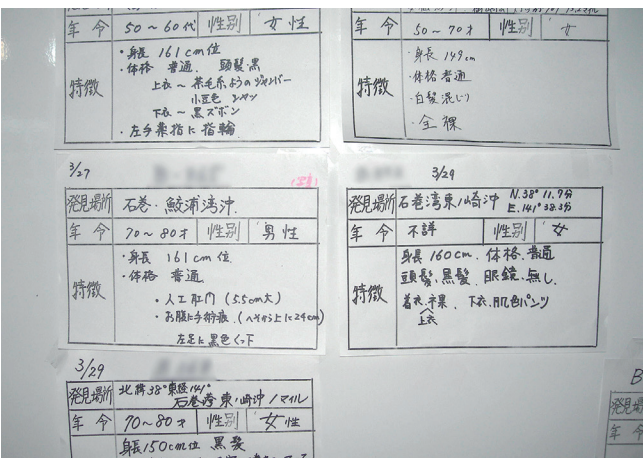
出典：宮城県環境生活部食と暮らしの安全推進課

への協力・支援「県や市町村等関係者の役割」「平時における災害への備え」を定め、火葬が追いつかないほどの大規模災害時に、県内及び他県の火葬場からの支援を受け、広域的な火葬体制を構築できるようにしている。

#### 地域防災計画への反映

埋火葬について、地域防災計画においては「遺体の捜索・処理・埋葬」として項目が整理され、毎年改定作業が実施されている。広域火葬計画の策定と並行して、この改定作業に合わせて策定した内容の地域防災計画への反映を行った。

なお、県の防災計画は県内各市町村の防災計画の下地となっており、市町村の防災計画にお



御遺体の特徴の揭示

「タビユの依頼をする中で、当時のことを語るのが難しいという職員もいた。」

### 食と暮らしの安全推進課職員

#### 仮埋葬の場所の確保

「ベターな選択での仮埋葬ということでは対応できなかった。ただ、その場合でも仮埋葬する場所の確保で苦労しました。震災直後に高知県の課長がきて話したときに、東南海トラフの地震が起きたときどうなるんだという話が出ました」

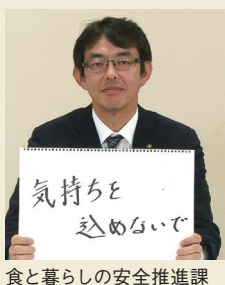
#### 日頃の訓練で余裕をもった対応ができる

#### 食と暮らしの安全推進課

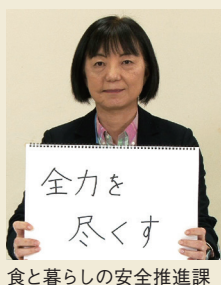
「今後の災害では、可能な限り土葬を減らし、火葬ができる体制を作ることなどで、広域火葬計画を作りました。しかしながら、実際に地震が起きたときに何をしたいか分からなくなってしまうこともあるので、日頃の訓練が非常に大事だと思います。訓練の中で、どこにどんな情報を提供するか、何人の職員を派遣するかという連携体制をきちんと構築していれば、ある程度は精神的に余裕をもって対応できると思います」

### 後輩たちへのメッセージ

※所属は本テーマに関する業務に従事した当時のもの



食と暮らしの安全推進課



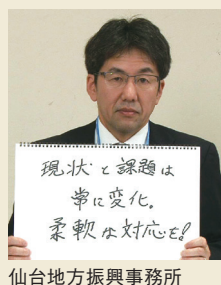
食と暮らしの安全推進課



警察本部



仙台地方振興事務所



仙台地方振興事務所

