

第5章 今年度の成果及び残された課題

第1節 平成24年度の成果

初年度では、委員会を発足し、上記各種調査を実施した。その進捗状況は以下のとおりである。

1. 被災3県の県庁担当者に対するヒヤリング調査

- ① 宮城県、岩手県に対してヒヤリング調査を実施し、福島県は書面回答であった。
- ② 今回の震災では、死亡者が極めて多く、火葬場の施設能力では対応ができなかった。
- ③ 宮城県では仮埋葬（土葬）を行ったが、遺族からの要望もあり、火葬能力回復とともに掘り起し、改葬とした。
- ④ 岩手県では用地を確保し仮埋葬の準備を行っていたが、結局行わないで済んだ。
- ⑤ 震災当時は3県とも広域火葬計画が未策定であったが、岩手県では今年度策定した。また、福島県では地域防災計画を見直し中であり、この中に「広域火葬計画」の追加を検討している。
- ⑥ 福島県では特に、国への要望として県外での火葬及び遺体搬送費用や58,600人余の県外避難者の避難先での死亡者に対する災害救助法に基づく費用負担等を求めている。

2. 被災地の民間事業者団体へのヒヤリング調査

宮城県葬祭業協同組合、岩手県葬祭業協同組合の代表者に対してヒヤリング調査を実施した。

- ① 宮城県では、震災前から行政との連携があり、直後から連携行動が見られた。
- ② 岩手県では、直後は県との連携が形成できず、数日後にやっと連携できた。
- ③ 民間事業者は、両県とも柩、納体袋、葬儀関連物等の物品供給及び遺体搬送、火葬場情報整理、火葬枠確保等に多大な貢献を果たした。物品の備蓄等、今後も大きな役割を果たすことが期待できる。また、民間事業者は、埋火葬、葬送儀式の専門家として、行政、火葬場、遺族をつなぐ重要な役割を担っており、このような民間事業者の働きに対して、行政が積極的にバックアップして行政と民間事業者との効率的な連携システムの構築を検討すべきである。

3. 被災地における火葬施設へのヒヤリング調査

宮城・岩手・福島県内の火葬施設28件の運営者に対してヒヤリング調査を実施した。

- ① 発災当日は友引、火葬が少なかった。発災時はほぼ火葬が終了。休場の火葬場も多かった。
- ② 火葬場の被害は、宮城県名取市を除き、比較的に軽微であった。
- ③ 直後は、停電と燃料不足のため、稼働停止となった。また、遺体搬送車両の燃料も不足した。
- ④ 発災数日後、津波被災地から遺体を搬送し、内陸部等圏外火葬場による支援火葬が始まった。県外では隣接県の他、東京都、千葉県でも行った。支援可能な火葬場の情報は、県、市町村、葬祭業者、遺族自ら等、様々な入手経路であった。
- ⑤ 身元判明遺体は、遺族が立会うため、1車1体搬送、付添い用車両も必要であった。身元不明遺体は、東京や千葉等遠方に運び、トラックに数十体載せて搬送した。火葬に立ち会うのは市町職員であった。
- ⑥ 発災後数日で、日々の収容遺体だけでも火葬能力を超えるが、収容されない想定遺体到大

きな不安を感じ始め、仮埋葬を検討した。その際、遺族その他一般住民の感情や意識の動向を踏まえる必要がある。

- ⑦ 火葬場でのピークは3～4月であり、4月中旬から火葬の受付枠に空きが見られるようになり、一旦仮埋葬した遺体を掘り起し改葬し始めた。改葬が始まると次々であった。土葬が嫌われたためではなく、遺族の心情として、仮埋葬の「仮」という字が付く限り、未だ本当に埋葬が終了したわけではなく、「葬る」とは「火葬で焼骨にすること」と考える傾向が多かったためと思われる。
- ⑧ 広域的なネットを持つ葬祭業者及び炉メーカーは勿論、自衛隊、警察、消防、医師、歯科医師、僧侶及び所管外の応援公務員、一般運送業者等による協力が不可欠であった。
- ⑨ 市町村の火葬場担当者は、県が仲介となった火葬場間の連絡網、連携形成を求めている。

4. 全国各都道府県への広域火葬計画策定に関するアンケート調査

47 都道府県に対して、広域火葬計画策定状況、策定指針の在り方、地域防災計画との連携等についてアンケート調査を実施した。

広域火葬計画の策定状況を見ると、11 都府県（策定率 23.4%）が策定しており、現在策定中を含めると 19 都府県（策定率 40.4%）となっている。

詳細な集計結果は、第2章第1節に示すとおりであり、今後の広域火葬計画策定指針を検討する際に重要な参考資料とする。

5. 全国火葬場への施設状況及び防災対策の実態に関するアンケート調査

全国 1,519 施設の火葬場に対して、施設内容、防災対策の実態等についてアンケート調査を実施した。現在、回収段階であり、今後解析を行う。

防災対策に係る集計結果（あくまでも中間報告として）は、第2章第2節に示すとおりであり、東日本大震災による各火葬場での被害状況や対応、周辺地域での支援火葬の実態、大震災を経験した上での備蓄等の防災対策の在り方、火葬場間や葬祭業者等との連携の取り方などを把握する上で重要な資料となる。

第2節 2年度目の研究の課題

2年度目では、初年度の成果を踏まえ、次の点を検討する予定である。

- ① 広域火葬計画を策定していない都道府県は、その理由として、地域防災計画に既に盛り込まれているから十分であるとする県、遺体搬送、物資補給協定等葬祭事業者等との協定を既に締結しているから必要ないとする県などがかなりある。

指針は、「基本的事項を掲げたものであること」、「地域の実情を踏まえて計画が策定されることが望ましい」とされていることから、実情に即したものが策定されることが望ましいが、指針自体の内容については、適正なものであるかについて、あらためて検討する必要がある。

このような状況から広域火葬計画の考え方を再整理し、次の点を明確にする必要がある。

A 地域防災計画と広域火葬計画との関係

B 広域火葬計画の内容の見直し

C 広域火葬計画と関係団体との協定との関連

- ② 今日、死者のほとんどは火葬処理されており、火葬は市町村の住民サービスとして捉えられており、個々の市町村ごとに直営または業務委託されているケースがほとんどであり、広域自治体間で協働して対応するという素地がない。遺体の適切な処理という公衆衛生的な観点からすれば、その対応は迅速性が要求されるものであり、大規模な災害であればある程、広域的な対処が不可欠となる。そこで市町村を超えた広域的なスケールでリーダーシップをとるこのできる都道府県の役割が期待される。さらに大きな災害では県を越えるブロック圏域、さらにこれを越える「超広域圏」となれば、国が率先してリーダーシップをとる必要も生じる。そのような事態に際しての現在の墓地埋葬行政における都道府県及び国の役割については、極めて不明確である。

「広域」の概念は、従来は県域をベースとして考えられてきたが、今回の大震災を教訓にその概念の整理を行い、県域内及び県際での連携の在り方の検討、さらに、国の関与の在り方を検討する。これによって、火葬業務に関し、大震災時に求められる県の役割、市町村との役割分担、国の役割等を明確にし、「広域圏協力」の根拠、広域計画の位置づけを明確にする。

- ③ 大災害時を想定し、一定の予備力を想定した火葬場の配置、能力、防災機能等の把握、必要とされる資材・燃料等の備蓄、遺体安置場所、棺、納体袋、ドライアイス等の遺体安定資機材、搬送手段・搬送用燃料等の確保の必要性、大災害時を想定した火葬場の施設基準の在り方を検討する。
- ④ 大規模災害時において遺体の処置および火葬の業務を円滑に遂行するためのキーポイントはそれを実行できる人の存在である。特にリーダーシップの存在は重要であり、日頃から火葬業務に精通した人であることが望ましい。市町村域を超えた広域火葬計画を遂行する際のリーダーシップは都道府県がとるべきと考えられるが、都道府県は火葬の実務を担当していないので、県下の市町村における実務担当者との情報交換の場をつくり、日頃から面識のある人脈を形成しておくことが極めて大切である。かかる情報交換や議論の場の設定は市町村と都道府県との間に限らず、市町村間、都道府県間においても構築されることが望ましい。これら広域あるいは超広域の協力関係の構築ための方策を検討する。
- ⑤ 上記を踏まえた広域火葬計画の策定マニュアルを策定する。
- ⑥ 先行的に計画を策定した都道府県または広域圏との調整を行う。

- ⑦ 大規模災が生じた場合、被災を免れた火葬場では、広域火葬計画にしたがって遺体の搬入が集中し、搬送設備を含む既存炉のフル稼働が開始され、炉の運転人員の増加や運転時間の延長を余儀なくされる。その結果、火葬炉等の劣化を早め、事後の平常業務に支障を生じることが想定される。そうした場合の補償はどうなるのか。被災地自ずからの対応には限界があり、災害救助法の枠組みはあるものの、あらかじめ、ルールを定め、周知しておくことが必要である。

また、広域火葬計画を実行性のあるものとするためには、科学的な手法の確立と専門家の養成が必要であり、これに伴う経費の確保が求められる。

このような観点から、国の財政的支援など国施策の在り方に関しても提言する。

