

第4章

混乱から復旧、復興へ

——いわき市はどのように立ち上がったのか



1

混乱の沈静化と復旧に全力

(1)

市災害対策本部の立ち上げと対応

①

災害対策本部の設置

大地震発生直後の午後2時49分、気象庁から大津波警報が発表された。

市は、地震発生直後の午後2時50分に、「災害対策基本法」第23条に基づき、災害が発生した場合の臨時組織としていわき市災害対策本部を設置し、24時間体制で災害対策業務を開始した。(図4-1)

未曾有の大災害によって、本庁舎も被災したため、予定していた本庁舎第8会議室が使用できず、災害対策本部の機能を代替場所の消防本部に置かざるを得ない状況となった。このため、専用回線を使用した情報の交換・共有ができず、電話・FAXの確認などの面で支障を来たす部分も生じた。

このように思うように初動体制が取れないなか、多くの職員を投入。津波の避難指示、避難所の開設や備蓄食料・寝具の配送・追加発注、日本赤十字社・自衛隊の要請、膨大な量の支援物資受け入れ、さらには原子力発電所事故による放射性物質の被害、日常生活用品の不足など、日々刻々と変化、同時多発的に発生する膨大な業務量(第3章60ページ以降に記述)の対応に追われることになった。(写真4-1)

本来、災害対策本部は災害時に対応した緊急の対応組織体制であることはいうまでもないが、同時に平常時の組織体制や運営方法を災害対応に変化させることでもあり、災害が大きければ大きいほど、その組織は大きくなり、その分平常時対応はできにくくなる。

これまで大きな地震に見舞われたことのなかったいわき市においては、「水防」の体制で多くの水害を乗り切ってきた。それは気象予報により被害の大きさある程度予測できたことから、大きな台風が来襲した場合など、既設の体制を強化



写真4-1 地震、津波、原発対応が相次ぐ、市災害対策本部（3月12日 いわき市撮影）

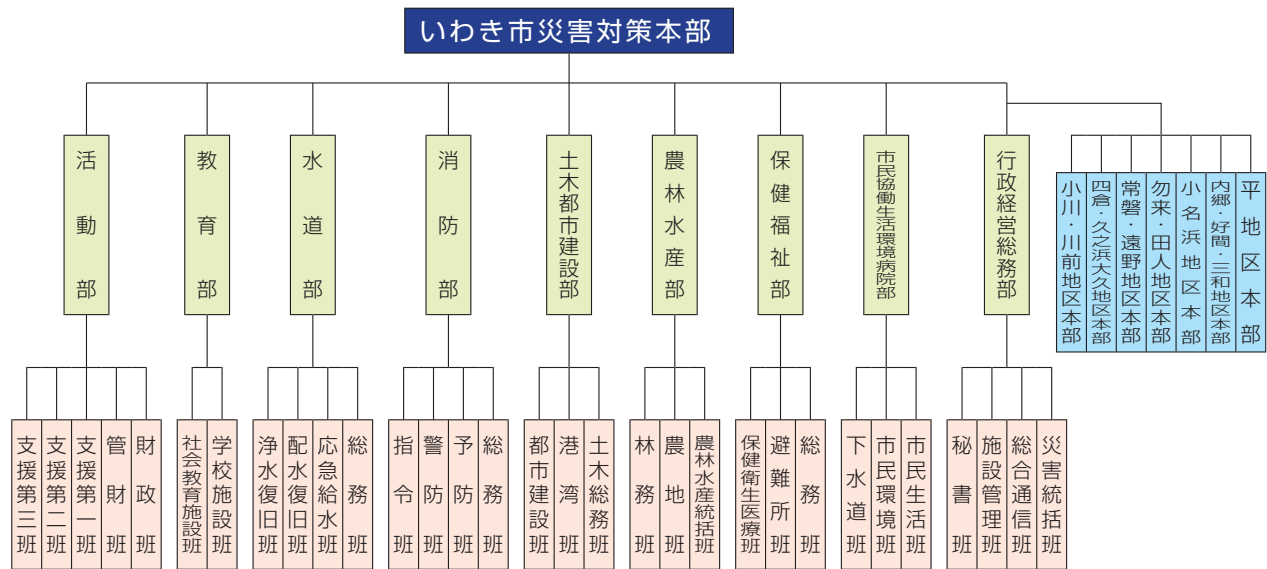


図4-1 いわき市災害対策本部の組織図

することで対応ができた。

しかし、今回の東日本大震災の初動対応期については、いわき市においても、ほぼ平常時の対応を中断して、災害時対応に振り向けざるを得ない状態となった。それほど災害の規模は甚大であった。

②

プロジェクトチームの編成

組織的には、市災害対策本部が構成する各部各班、地区本部の各班がそれぞれ職務分担して対応に当たった。(図4-1)

しかし、被害が甚大で、しかも市全体に被害が及んだうえに原子力発電所の事故による被害や生活用品の不足という、これまでにない事態に対応しなければならず、またこれらニーズが多岐にわたったことから、これまでの組織、人数では到底機能し得ない状況が生じた。

これらの事態に対しては、市災害対策本部は、担当部署を超えた災害対応の機能に応じた、横断的組織となるプロジェクトチームへの組み換えを行った。

「避難計画策定」(実行に移されず、「住宅プロジェクトチーム」へ移行)、「応急給水」、「り災証明書」、「被災証明書」、「一時提供住宅」、「原子力災害対策」、「除染」、「損壊家屋等解体撤去」などについて、関係業務プロジェクトチームを適時、設置して対応に当たった。このほか各部においても、これらに準じ、生活災害支援、バス輸送、ガソリン調達、学校給食業務復興などのプロジェクトチームを設置して業務推進の円滑化を図った。これらはいずれもトップダウンにより、組織を超えて構成されてすみやかに実施に移された。

また、業務が増え人員不足を来たした際には、「職員応援制度」を活用して対応した。

③

広域多核都市「いわき市」特有の課題

市は災害対策本部立ち上げ直後から断続的に会議を開いた。しかし、各部の対応が少しずつ軌道に乗るようになると、全体の問題認識を共通で持ちながら、状況判断を的確に行い、被災対策に向けた迅速な意思決定が図られるよう時間を決めて本部会議を開き、短時間で各方針を決めた。この本部会議については、3月11日から15日までは断続的に開催したが、3月16日からは会議時間を決め、1日1、2回実施し、6月10日まで連日継続、6月11日から9月16日まで書面開催を実施した。

この間、本部と地区本部の会議も6回、開催した。

この会議のなかで浮き彫りになったのは、広域多核都市の都市形態を如実に示したものであった。

一つには、平時においては合併前の市町村を基本として設置している13地区が機能していることである。支所は旧市町村区域を単位として市民課窓口を中心として機能していて、このなかで旧平市の地区については効率化の観点から支所を設けず、窓口を主体とする業務についても本庁各部が分散したカタチで各機能を担っている。

一方、災害が起こった際に平地区本部を構成するのは、土木部、生活環境部などの一部職員であった。少人数ながら支所が概括的に地域を所掌しているのとは大きな違いであった。

今回の大災害においては土木部、生活環境部ともに本部機能の対応に向かわざるを得ず、結果的に本部業務と平地区本部業務が混在する状況となった。平時における平地区の業務が各部各課に分散していても機能していたことが、急を要する災害時にはマイナスに働いた。平地区はいわき市では最大の人口を有する地区であり、大きく被災した地域を抱えただけに個別対応も膨大な分量となった。

もう一つは本部と地区の情報共有という点であった。4月7日に開催された災害対策本部・地区本部会議の合同会議では、その点が地区本部から提起された。

本庁と少ない人員が総力で当たる必要のある支所との間で、ともすると情報伝達が徹底されず、(これは通信が遮断されたことにもよるが…)住民との意思疎通を欠くことにもつながりかねず、加えて、震災に関する制度自体が常に改変され、あるいは改変される可能性を含んでいたことから、十分に意思疎通が取れないのが現状であった。

さらに、全組織が災害時の緊急対応する時期を経て、それぞれの部署が機能回復に向けた業務へ、つまり震災前の業務へ回復させるための業務や、その部署で新規に発生する被災者対応業務が加わってくると、支所へ振り向けられる業務が過重となり、支所においては支所内の職員だけでは対応できない状態に陥った。

この事態は、震災後半月から3、4か月の復旧期に集中したが、部局間、本部・地区本部間では会議や文書通知などのシステム化により、連携の強化に努めた結果、円滑に対応できるようになった。

また、部署を超えた新たな業務を伴った通知などが来た場合、どの部署が業務を担うのか、地方レベルでは調整に時間が必要となり、その結果住民対応の現場に影響を及ぼした。

(2) 市災害対策本部が発した「避難」（津波、地震、原子力）指示など

① 避難指示、避難勧告、自主避難

「災害対策基本法」第60条では、「災害が発生し、(中略)人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき」に「避難勧告」、さらに緊急度が高い場合に「避難指示」が規定されている。「避難勧告」「避難指示」の判断は、市町村長が行う。(写真4-2)

このほか、避難のための準備を呼びかける段階として「避難準備情報」がある。(図4-2)

法的にはないが、今回の災害では、「自主（的）避難」という言葉を耳にした。文字通り、避難勧告や避難指示が発令されていない段階で、自主的に避難することである。

なお、外国では「避難命令」という言葉があるが、日本では規定されていない。また、原子力事故の場合は、原子力災害対策特別措置法第26条に避難指示が規定されている。



写真4-2 情報を収集する市長〔3月25日 いわき市撮影〕

種 別	拘 束 力	内 容
避難準備情報	 弱 強	事態の推移によっては、避難勧告や避難指示を行うことが予想されるため、避難のための準備を呼びかけ。
避難勧告		避難のため、住民に立ち退きを勧め促す。
避難指示		被害の危険が切迫したときに発せられるもので、「勧告」より拘束力が強くなるが、強制力はない。

図4-2 避難に関する種別と拘束力

② 津波に伴う「避難」

大地震発生後の3月11日午後2時49分、気象庁から大津波警報が発表された。

市長は、災害対策基本法に基づき、午後２時51分市内沿岸に避難指示を発令し、防災行政無線で対応、さらにこれを受け、沿岸部を所管する各消防署や消防団も消防車両などにより海岸付近の市民へ避難指示を呼びかけた。

市が市内沿岸部に対する避難指示を解除したのは3月13日午後5時58分であった。気象庁の津波注意報が解除されたことを受けたものであった。

③ 地震に伴う「避難」

地震に伴う避難勧告、避難指示を発令することになったのは、本震で被災し、追い討ちをかけるように発生した4月11日と翌12日の2度にわたる直下型の余震など、度重なる余震が大きく影響した。

これらの地震により、市内の各地で土砂崩落や地すべりなどが発生したため、市長はこれまで避難指示や



写真4-3 「避難勧告」を発令した常磐西郷町忠多地区
〔平成23(2011)年3月17日 いわき市撮影〕

④ 原子力発電所事故に伴う「避難」

ア すべての事項に内閣総理大臣が直接指揮

②、③の各避難措置については、いずれも「災害対策基本法」に基づく措置で、市長が発令したものであったが、原子力発電所の事故に伴って、避難に関する措置を行う場合に状況は異なる。

原子力災害の場合には、災害対策基本法の特別法として制定された「原子力災害対策特別措置法」に規定されている。このなかでは、原子力緊急事態が発生したと認められる場合、内閣総理大臣は「原子力緊急事態宣言」を公示し、政府だけでなく、地方公共団体、原子力事業者を直接指揮し、すみやかに災害拡大防止や避難などができるよう、内閣総理大臣への全権集中を定めており、このうち同法第26条に緊急事態応急対策としては、「原子力災害に関する情報の伝達及び避難の勧告又は指示に関する事項」が盛り込まれている。すなわち、市長は原子力に関し、住民避難の「勧告」「指示」の権限を持ち得ないことになる。

イ 「自主避難」への対応

福島原子力発電所1～3号機が稼働停止し、機能不全が進むなか、政府は3月11日午後7時3分に原子力緊急事態宣言を発令。

菅内閣総理大臣は、3月11日午後9時23分には、福島第一原子力発電所の半径3km圏内に避難指示、半

表4-1 避難指示・避難勧告の経緯

避難指示・勧告地区	避難指示・避難勧告経緯
常磐西郷町忠多地区 (忠多住宅団地)	3/17 午前8時30分 避難勧告発令 ※ 現在も発令中
田人地区の一部 (貝屋、神山、才槌、堀越)	4/15 午後2時 避難指示発令 4/16 午後6時 避難指示解除
渡辺町上釜戸字青谷地区の一部 (2世帯6人)	4/22 午後4時 避難勧告発令 8/31 午後3時 避難勧告解除
内郷高坂町高橋地区の一部 (3世帯8人)	6/28 午前9時 避難勧告発令 平 24/8/20 午前9時 避難勧告解除

避難勧告を相次いで発令した。(表4-1)

このうち田人地区については、その後土砂崩落などの兆候が認められないことから、4月16日に避難指示を解除。また、わたなべまちなかみかまど 渡辺町上釜戸地区については主要地方道いしかわ わきー石川線の土砂崩落の仮復旧工事が終わったことから、8月31日に避難勧告を解除。また、うちごうたかさまちなかはし 内郷高坂町高橋地区については、緊急砂防等関連工事が終了したことから平成24(2012)年8月20日に避難勧告を解除したが、じょうばんにしごうまちゅうだ 常磐西郷町忠多地区については、復旧工事が完了していないため、現在も避難勧告を発令中である。(写真4-3)

径3 kmから10km圏内に屋内退避指示を、それぞれ発令した。翌日午前5 時44分に10km圏内を避難指示へ切り替え、さらに午後6 時25分には、半径20km圏内にも避難指示を発令。今後の事故の状況によっては、さらに避難指示の圏内拡大が懸念された。

この間、福島第一原子力発電所の事故については、情報が正確に伝わらないなか、テレビなどが刻々と深刻さを増す発電所の情報を伝える。

市は避難に関し、国や県からの指示や事故などの情報を入手しようとしたが、容易に入らなかった。また、いわき市は「防災対策を重点的に充実すべき範囲（EPZ）」（半径8 ～ 10km圏内）の区域外、いわばいわき市は原子力災害対策に関し「関係周辺市町村」に入っていないため、政府（原子力安全委員会）などからの通報が入ってくることはなかった。（福島第一原子力発電所の事故処理については、未だ収束しておらず、予断を許さない状況にあり、常時注視する必要があること、また本市により近い同第二発電所についても、同第一発電所事故を踏まえると、当然不測の事態に備える必要があることから、これらの安全対策については、任意のルールではなく、相双地方の立地町などと同様、書面で協定を締結することなど、より確実なものとするため、平成24年7月、本市では、他町村に先駆けて、県、東京電力(株)との間で通報連絡協定を締結）

防災対策を重点的に充実すべき範囲（EPZ=Emergency Planning Zone）とは、原子力施設から放射性物質または放射線の異常な放出を想定し、周辺環境への影響、周辺住民などの被ばくを低減するための防護措置を短期間に効率良く行うため、あらかじめ異常事態の発生を仮定し、施設の特性などを踏まえて、その影響の及ぶ可能性のある範囲を技術的見地から十分な余裕を持たせて定めた範囲をいう。（原子力安全委員会の「原子力施設等の防災対策について」〔防災指針〕〈当時〉による）

このため、今後の事態のさらなる悪化を考慮するとともに、市民の安全・安心の確保を第一とした早目の対策として、いわき市は福島第一原子力発電所から30km、40km、50km圏内ごとの避難計画の作成を進めた。30km圏内には、小川町上小川戸渡行政区および川前町下桶売地区の一部（志田名、荻）地区が入ってくる。状況が逼迫するなかで、自衛隊や警察当局の動き、双葉地方から本市に避難している方々の動向など、さまざまな周辺情報なども考慮に入れながら状況を分析し、先を見越した対応をするため、市長は独自の判断に基づき、翌13日午前8 時30分には、久之浜・大久地区の住民に対し自主避難を要請。さらに、3月15日午前9 時30分には、同じく30km圏内にかかる小川町上小川戸渡地区および川前町下桶売地区の一部（志田名、荻）に対し、自主避難を要請した。

避難の「勧告」「指示」について、市長は権限を持たないことから、「自主避難」というカタチで住民避難に対応したものである。（表4-2）

表4-2 政府、市が行った福島第一原子力発電所事故に伴う「避難」対応

政府、市の対応 月日・時	総理大臣などの対応	いわき市長の対応
3月11日 午後9時23分	・半径3km圏内の避難、同3～10km圏内の屋内退避指示を発令	
3月12日 午前5時44分	・半径10km圏内の避難指示を発令	
3月12日 午後6時25分	・半径20km圏内の避難指示を発令	
3月13日 午前8時30分		・久之浜・大久地区民に自主避難を要請
3月15日 午前9時30分		・小川町、川前町のそれぞれ一部住民に自主避難を要請
3月15日 午前11時00分	・半径20～30km圏内の屋内退避指示を発令	
3月25日 午前11時46分	・半径20～30km圏内の住民に自主避難を促す	
4月22日 午前9時44分	・半径20～30km圏内の屋内退避指示を解除	

注）福島第二原子力発電所に係る避難指示などは省略。

この後、菅内閣総理大臣より福島第一原子力発電所の半径20 ～ 30km圏内の住民に対して屋内退避指示が発令されたのは、3月15日午前11時のことで、いわき市においてはすでに発電所半径30km圏内となる久之

浜・大久地区や小川町、川前町のそれぞれ一部の住民が避難した後であった。

この後の3月25日、枝野内閣官房長官の記者会見において、半ば後追いのようなカタチで半径20 ～ 30km圏内の住民に自主避難が促された。食料や生活用品などのモノ不足が深刻化し、屋内退避することが現実的でなかったからだったが、法的な拘束力はなかった。

ウ 明らかになる、同心円に関わらない放射性物質の飛散

しかし、高濃度の放射線量を示す場所は、必ずしも同心円の距離と整合しないことが明らかになる。それまでは同心円の距離で危険度を判定していたが、そのことが正確な情報の拠り所と成り得なくなっていた。風や雨、地形の影響を受け、距離と放射能は必ずしも相関関係とはならず、いわばまだら模様を浮かび上がらせ、加えて情報が不確かだけに周囲の住民だけでなく、広い範囲で住民のなかに心理的な不安と恐れが広がった。

このため、民間の研究所などでは、拡散予測図が作成されたが、原子力に関する政府関係組織では正確性を見極める必要性から、「SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）」（風向きなどから被曝や放射性物質の拡散状況を予測することができるシステム）の発表を容易に実施することができず、政府が全面公表に踏み切ったのは4月下旬に至ってからであった。（図4-3）

なお、SPEEDIが即座に活用されなかったことについて、事故後の国会、政府、民間の各調査委員会が出した報告の評価は分かれた。

すなわち、国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」では“避難区域設定の根拠とするだけの正確性はない”と評価したが、民間の「福島原発事故独立検証委員会」では“判断材料にすることは現実的に難しかったが、拡散する方向を示すものとして利用することも可能だった”とし、政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」では“公表されれば避難の方向やタイミングを適切に選択できた”とした。

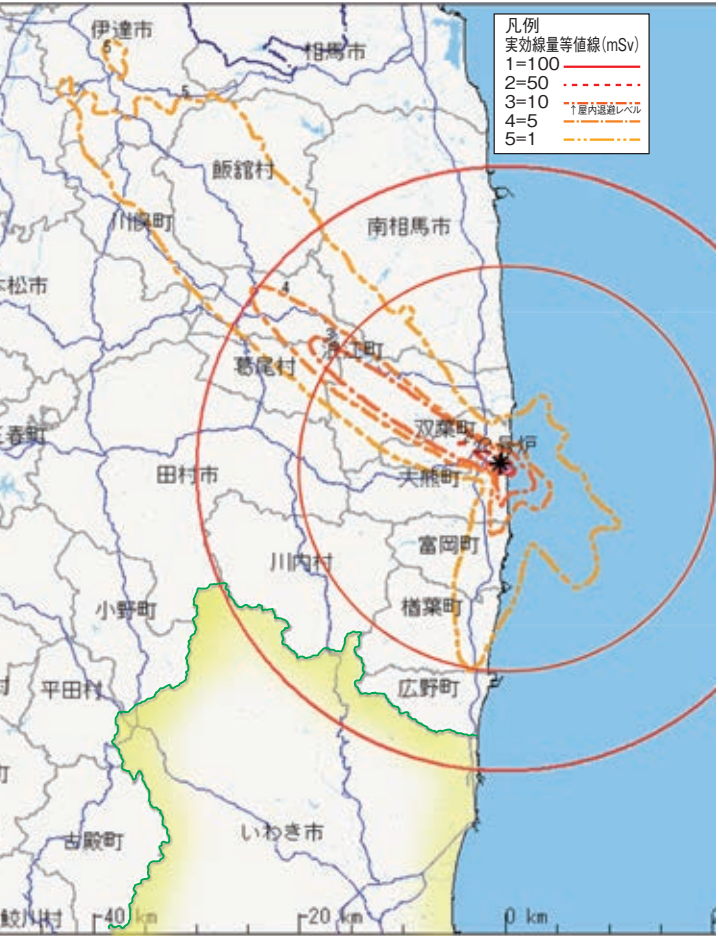


図4-3 後日明らかにされたSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）のデータ〔資料：文部科学省データから掲載〕

エ 政府による屋内退避指示が解除、さらに新たな指定区域外へ

福島第一原子力発電所の事故が比較的安定したことにより、同発電所から半径20 ～ 30km圏内の屋内退避指示が解除されたのは、4月22日のことであった。同日、菅内閣総理大臣は福島第一原子力発電所の半径20km圏外のうち、新たに「計画的避難区域」・「緊急時避難準備区域」の特定地域を指定したが、この地域指定はこれまでの同心円とは異なり、放射性物質の拡散状況に沿ったものとなった。

この時点で、本市の全域が新たな指定区域外となった。

オ 「市長が定める自主避難区域」を設定

日を追うにつれて、福島第一原子力発電所の事故は比較的安定していったが、放射線量の数値でみると、

川前町下桶売地区の一部（志田名・荻）においては、市内の他地区と比較し高い放射線量が観測される地点が確認されたことから、7月5日に、市独自の措置として、当該地区を「市長が定める自主避難区域」に設定し、避難を希望する住民に対し、一時提供住宅の確保や除染(213～215ページに記述)などの対応を優先的に行った。

(3) 市からの情報発信と働きかけ、要望、申し入れ

① 情報発信

市は、震災発生直後から、FMいわきやテレビを通じて、市民に対し、落ち着いた行動や震災対応への協力をお願いのほか、物資・燃料不足に対する市の対応の状況など、さまざまな情報を発信してきた。

市の公式ホームページでは3月14日にトップページの構成を変更。「震災関連メニュー」を設け、被災者に対する支援制度や窓口紹介などの項目ごとに、震災関連情報を一元的に提供した。

また、「地震」、「津波」、「原発事故」、「風評被害」の“四重苦”に苦しめられた本市の現状を一刻も早く改善するため、市長や副市長自らが、テレビや新聞などのインタビューに対応し、本市の窮状などを全国に発信するとともに、全国の関係機関などに対し支援や協力を訴えた。(写真4-4)



写真4-4 ガレキ処理の課題について、BSフジ「PRIME NEWS」へ生出演
〔7月13日 いわき市撮影〕

② 大災害時における情報の功罪

情報の受発信について、今回の震災を通じて課題として浮き彫りになったのは、インターネット社会の功罪であった。

大災害時において、ソーシャルネットワークは国民個々人の情報収集と伝達に大きく貢献する一方、住民を動揺させ、不安をあおるような虚偽の風説がインターネット上を中心に流布された。(たとえば、餓死者の発生、著名人死亡説、学校給食、支援物資放置、首長の動向など)

いわき市においても、今後災害時における情報の受発信のあり方を、改めて構築していく必要性が認識された。

③ 関係機関へ働きかけ・要望

震災直後から、ライフラインの断絶や原発事故の風評により物流がストップするなど、本市の置かれた状況は非常に厳しく、市民の生活が立ち行かなくなる恐れがあった。

このため、市では、震災後10日間ほどは、食料品や飲料水、医薬品、日用品、ガソリンなどの生活必需品の確保や物流の正常化など、市民生活の安定を最優先に、課題解決に向けた働きかけや要望活動に取り組んだ。

具体的には、報道機関などを通じた全国への情報発信に加え、災害対策本部の陣頭指揮に立つ市長が、電話や面会など、あらゆる手法を駆使し、国会議員をはじめ、国・県や関係機関などに震災当初から連日連夜にわたる再三の働きかけを行い、事態の改善をめざした。

その結果、生活関連物資については、国からの食料の提供や全国各地からの生活物資の支援に加え、3月



写真4-5 菅内閣総理大臣に対し、緊急要望活動を行う市長
〔6月6日 いわき市撮影〕



写真4-6 野田内閣総理大臣に対し、要望活動を行う市長
小名浜港などを視察した際に、直接要望した。
〔平成24(2012)年7月7日 いわき市撮影〕



写真4-7 根本復興大臣に要望活動を行う市長と根本市議会議員
〔平成25(2013)年1月 いわき市撮影〕



写真4-8 フランス防衛国家安全保障事務局長が来市
〔9月30日 いわき市撮影〕

22日には大手コンビニエンスストアの一部店舗が再開するなど、早期の物資確保・物流再開につなげることができた。ガソリンなどの燃料についても、一旦は閉鎖した市内給油所に対し、3月16日に市内11か所へ政府調達ガソリンおよび軽油を搬入したことを皮切りに、3月20日からは段階的にガソリン、灯油、軽油、重油が供給された。

さらに、原発事故の早期収束や適正な補償、風評被害の解消、本市の災害対策・復旧・復興に対する財政的な支援などの中・長期的に解決が求められる事項についても、国や県、関係機関などに対し、文書による要望を重ねてきたほか、6月6日には、市長が上京し、菅内閣総理大臣をはじめ、関係大臣に対し、震災復旧・復興に向けたさまざまな分野における緊急要望活動を行い、その後も引き続き要望活動を行っている。(写真4-5、6、7)

今後も、いわき市の再生と復興に向けて取り組むため、既存の法令・制度など、従来の枠組みにとらわれない政策の立案と早期・確実な具現化など、市単独では困難な事柄についての実施や、市の取り組みへの支援を国などに対し継続して求めていることとしている。(表4-3)

このほか、多くの視察団や調査団などが、いわき市の被災状況を視察した。(写真4-8)

表4-3 震災発生後における主な文書要望

月日	要 望 先	主 な 要 望 内 容
3/15	民主党 自由民主党	○避難先の確保、物資の確保 ・万が一の35万人市民の避難計画の準備 ・現時点で絶対的に不足しているものの確保
3/26	政府 民主党 自由民主党	○市民生活の安寧 ・被災された方々に対する生活の支援 ・風評被害の解消 ・安寧な市民生活の確保
3/28	政府 民主党 自由民主党	○農林水産物の風評被害 ・補償制度の確立と融資制度の創設 ・データの公表、風評被害の払拭 ・専門技術職員の派遣、放射線対策の指導 ・農産物の流通 ・公共施設などにおける農産物の使用

月 日	要 望 先	主 な 要 望 内 容
4/1 ～ 現在	政府 民主党 自由民主党 衆議院議員 参議院議員 県知事	○原発事故関連 ・福島第一原子力発電所災害の早期収束 ・風評被害の解消 ・福島第一原子力発電所災害に関する適正な補償の実施 ・放射性物質の海洋放出について説明責任を果たす機会の設定 ・原子力防災対策を充実すべき区域（EPZ）の範囲拡大 ・東京電力㈱福島第二原子力発電所周辺地域の安全確保に関する協定書の締結 ・東京電力㈱福島第二原子力発電所の確実な安全対策 ・放射性物質の除染の実施 ・市民の健康管理等 ・放射線・放射性物質対策 ○小名浜港関連 ・小名浜港の早期復旧・整備 ・小名浜港周辺地区の一体的な復興 ○水産業への対応 ・漁業者に対する支援、指導などの実施、ソフト・ハードの環境整備 ・漁業者の操業再開に向けた対応 ・漁港等の復旧 ○観光産業への支援 ○高速道路、JRなどの高速交通体系の整備など ○土砂災害への対応 ○宅地災害等への対応 ○災害ガレキ等への対応 ○再生可能エネルギー関連産業の集積 ○小規模な給水施設の財政支援等 ○国・県等の関係機関の設置 ○本市の災害対策、復旧、復興への支援 などを繰り返し要望

④ 東京電力㈱に対する申し入れなど

震災発生以降、国や県、原子力安全・保安院など関係機関に対し、福島第一原子力発電所事故の早期収束などについての要望・申し入れを数多く行った。事故発生から3か月を経過した6月30日、東京電力㈱の西沢俊夫社長および前社長の清水正孝顧問が、社長交代に伴うあいさつのため、初めて本市を訪れた際には、福島第一原発事故の早期収束や適正な補償の実施について、強く申し入れを行った。（写真4-9）

また、9月13日には、東京電力現地対策本部を訪問し、福島第二原子力発電所の確実な安全対策や福島第二原発周辺地域の安全確保に関する協定書の締結について、申し入れを行った。この後、平成24(2012)年3月の要望に続き、同年7月には容易に進まない東京電力㈱の補償について、適正な補償の実施を強く要望した。（写真4-10）



写真4-9 東京電力㈱社長らから謝罪を受ける市長
〔6月30日 いわき市撮影〕

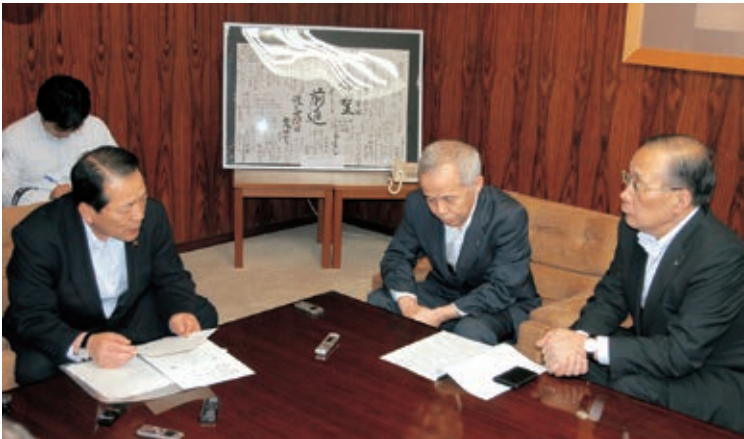


写真4-10 新たに就任した東京電力㈱新社長（左・廣瀬氏）、会長（右・下河遼氏）に要望する市長
〔平成24(2012)年7月2日 いわき市撮影〕

(4) 市議会の対応

① 市議会対策本部の設置

市議会では、東日本大震災による甚大な災害に対応し、市の災害対策や災害復興などに寄与するため、3月28日に、市議会内部に全議員を構成員とする「いわき市議会東北地方太平洋沖地震対策本部」を設置（4月2日に「いわき市議会東日本大震災対策本部」に名称変更）。
同対策本部会議においては、震災からの復旧に向け要望内容の協議など行い、4月5日に福島県などに対し、要望活動を行った。（写真4-11）



写真4-11 福島県議会議長に対し要望活動（中央＝蛭田議長、左＝遠藤副議長）
〔4月5日 いわき市撮影〕

さらに、4月21日には、同対策本部を代表して、蛭田議長と遠藤副議長が、東京電力㈱本社や関係省庁を訪れ、東京電力㈱山崎副社長、鹿野農林水産大臣、玄葉国家戦略担当大臣、海江田経済産業大臣などに対し、「東日本大震災に係る緊急要望」活動を行った。

② 東日本大震災復興特別委員会の活動

市議会は、被災者や地域住民の声を市政に反映させ、市の復興計画が市民の要望と信頼に応えるものとなるよう、復旧・復興に向けた諸課題を調査し、市当局に対し提言を行うため、6月16日に「いわき市議会東日本大震災対策本部」を発展的に解体し、「東日本大震災復興特別委員会」を設置した。
同委員会では、〔1〕市民生活の復興推進に関すること 〔2〕地域産業の再生・復興および雇用対策に関すること 〔3〕防災まちづくり及び原子力災害対策に関すること――を所管する3つの分科会を設置し、議論を重ねてきた。

検討結果については、市長に対する提言書としてとりまとめ、7月29日の緊急提言を皮切りに、これまで3度の提言を行った。
また、7月25日には、東京電力㈱幹部の出席を求めて委員会を開催し、福島第一原子力発電所の事故について、東京電力㈱から謝罪があり、説明を受けた後、質疑応答を行った。（写真4-12）



写真4-12 東京電力㈱の幹部が出席した特別委員会
〔7月25日 いわき市撮影〕

12月26日には、正副議長をはじめ、各派代表者、議会運営委員会委員、東日本大震災復興特別委員会正副委員長が東京電力㈱東京本店を訪れ、福島第一原子力発電所からの放射性物質汚染水の海洋放出計画に抗議し撤回を求める決議書を提出した。

③ 市議会臨時会で、震災関連条例・補正予算などを審議

市議会は、東日本大震災からの迅速な復旧、復興を図るため、随時、市議会臨時会（平成23年5、7、10月、平成24年2、4、10月）を開催し、震災関連の条例制定・改正や、補正予算、財産取得などの案件を、それぞれ審議・可決した。

(5) 鎮魂の祈りに復興を誓い

① 合同追悼式を開催

市は7月9日、震災で犠牲になった市民の霊を慰めるため、遺族や市民、関係者などが出席して、市総合体育館で東日本大震災合同追悼式を開催した。

式では、市長は亡くなった市民や遺族に追悼の言葉を捧げ、「一日も早くもとの生活を取り戻してもらえよう、安全安心を最大限に確保しながら、愛するふるさとといわきが震災前よりも活気のあるまちとして、復興が遂げられるよう全力を挙げたい。未来に向かって力強く歩む私たちを見守ってほしい」と復興に向けた新たな誓いを述べた。(写真4-13、14)

このほか、震災から100日を迎えた6月18、19日には、平^{たいら}薄^{うすいそ}磯^{いそ}や平^{たいら}豊^{とよ}間^ま、久^{ひさ}之^の浜^{はま}・大^お久^おひ^ひさ地区などにおいて、地域主催の合同供養祭が開催された。



写真4-13 追悼の言葉を述べる市長（7月9日 いわき市撮影）



写真4-14 小川地区の子どもじゃんがらが披露（7月9日 いわき市撮影）

② 「3・11 いわき追悼の祈りと復興の誓い 2012」を開催

東日本大震災から1年が過ぎた平成24(2012)3月11日、市はいわき芸術文化交流館(アリオス)の大ホールにおいて、「3・11いわき追悼の祈りと復興の誓い 2012」を開催した。

式では、まず市長が東日本大震災市犠牲者名簿を奉安。東京都の国立劇場で開かれた国主催の「東日本大震災1周年追悼式」の映像を舞台に投影。震災発生時間の午後2時46分には、映像に合わせて黙とうを行った後、天皇陛下のおことばが流れた。

続いて、市長が「尊い犠牲をかたときも忘れることなく、これまで支援していただいた方々に心から感謝しつつ、市民と力を集結し、この震災からの復興を必ずや成し遂げるとともに、さらなる飛躍を目指し、最善を尽くすことを誓う」と式辞を述べた。

写真4-15 アリオスで開催した「3・11いわき追悼の祈りと復興の誓い 2012」
[平成24(2012)年3月11日 いわき市撮影]



写真4-16 平中央公園で開催された「希望のあかり」
各人のメッセージを込めたキャンドルを並べ、明かりをともした。
[平成24(2012)年3月11日 いわき市撮影]



写真4-17 岩間町の被災地で開催された「なこそ希望 鎮魂祭」
「勿来こどもじゃんがら隊」が念仏踊りを披露した。
[平成24(2012)年3月11日 いわき市撮影]

この後、遺族代表、来賓が追悼の言葉を述べ、映像で震災後1年を振り返り、ビデオレター、子どもたちによる演奏やフラダンスが披露され、大勢の市民がそれぞれの思いのなかで鎮魂の祈りを捧げ、復興を誓った。(写真4-15)

館内では数か所のモニターによって追悼式の様子を映し出し、夜間には平^{たいら}中央公園において県主催による鎮魂のキャンドルナイトが行われた。(写真4-16)

各地域においても、平^{たいら}豊^{とよ}間^ま地区でキャンドルナイト、平^{たいら}薄^{うすいそ}磯^{いそ}地区で震災1周年と復興祈願や「ヒューマンバンド」、勿^な来^{こそ}地区で合同の「なこそ希望 鎮魂祭」、四^{よつぐら}倉^{くら}地区で追悼イベント、久^{ひさ}之^の浜^{はま}地区で「3・11久之浜追悼の祈りと復興花供養」などが思い思いの趣向で開催され、多くの地区民が追悼の祈りを捧げた。(写真4-17)

(6) 大災害を踏まえ、改正災害対策基本法が成立

① 東日本大震災を教訓に法改正

平成7(1995)年の阪神・淡路大震災、平成12(2000)年の茨城県東海村におけるウラン加工施設の臨界事故、平成17(2005)年のインド洋津波災害、平成19(2007)年の新潟県中越地震はそれぞれに課題を残したことから、そのたびに政府は災害対策の基本となる「災害対策基本法」を改正、あるいは防災基本計画を修正してきた。

今回の東日本大震災においては、今までにも増して多岐にわたる大きな教訓や課題を残したことから、国は中央防災会議(11ページに記述)において防災対策の全般的な見直しを図り、「大規模災害時における対応の円滑化等緊急性の高いものについて法制化の検討を進め、関連法案の今通常国会への提出」をめざし、この結果、平成24(2012)年6月27日に「改正災害対策基本法」を公布・施行するに至った。

今回、大きな教訓となったのは、次の点であった。

- 〈1〉住民の避難や被災地方公共団体への支援などに関し、広域的な対応がより有効に行える制度が必要。その際には、事前の備えも必要であること
- 〈2〉教訓・課題を、防災教育などを通じて後世にしっかりと伝承していく努力が大切であること
- 〈3〉災害対策に当たっては、「直ちに逃げること」を重視し、ハード・ソフトのさまざまな対策により、被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取り組みを組み合わせなければ、万全の対策がとれないこと

② 法に新たに盛り込まれた、大規模広域災害時における被災者対応改善

法改正によって新設されたのは、「大規模広域な災害時における被災者対応の改善」である。

東日本大震災で被害の大きかった市町村で、行政機能が麻痺して適切な支援要請ができなかったケースがあったことから、要請がなくても国や都道府県が独自の判断で物資を送ることのできる仕組みとした。

もう一つは避難住民の受け入れである。被災自治体から住民受け入れを求められた市町村は、正当な理由がない限り公共施設提供を義務づけた。災害時に寝たきりの人の安否確認がスムーズにできるよう、自治体を持つ個人情報の運用の仕方を検討することも盛り込まれた。これは、非公務員の消防団員などが個人情報の提供を受けやすくできることを念頭に置いたものであった。

政府は、今後も論議を継続して、引き続き災害対策全般の見直しを進めることとしている。

2 大量に発生した災害ガレキを処理

(1) 津波被災地におけるガレキなどの撤去

① 市建設業協同組合の協力で、ガレキなどを撤去

大津波により、壊滅的な被害を受けた沿岸部には大量の流出ガレキが発生した。市は、被災者の搜索・救命活動を迅速に進める一方で被災者の生活を早期に再建するため、いち早く流出ガレキを撤去しなければならなかった。

土木部が窓口となって、市道、県道に関わらず、津波で被災した区域のガレキを撤去した。

まず、いわき市建設業協同組合と結んだ「災害時における応急対策業務の支援に関する協定」に基づき、地元の建設業者の協力を得ながら、震災翌日の12日から重機を用いて、道路上に流出したガレキなどの撤去作業を開始した。同時に、自衛隊、県警、消防本部、消防団などによる行方不明者の搜索・救助活動が始まったことから、両者は連携を取りながら、慎重に作業を進めた。(写真4-18)

津波被害地区における道路上から流出ガレキを取り除く作業は、4月上旬にはほぼ終了する見通しが立ったことから、市では国指針「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」(3月25日)に基づき、4月1日に市の取組方針となる「津波により損壊した家屋等の撤去に関する基本方針」を定め、4月6日からは、民有地などの敷地にある、原形をとどめないガレキの撤去・搬出を始めた。



写真4-18 まず、道路通行を確保するためにガレキを除去
〔4月 いわき市撮影〕



写真4-19 重機による津波ガレキの撤去作業 (久之浜町)
〔4月26日 いわき市撮影〕

流失物のなかには家族のアルバムや遺品、記念品などがあり、地元の人たちの協力を得ながら、保管に努めた。(写真4-19)

この際に、自動車、船舶などの動産は仮置き場に搬出し、原形をとどめていないガレキ状態の建物などについては所有者の特定が困難なことから、承諾なしに撤去した。

この作業は7月末には完了した。

② 所有者の意向で津波被災の建物を撤去

7月からは、津波で被災したものの一定の原形をとどめている建物について、撤去を開始した。

この場合はあらかじめ所有者の意向を確認する必要がある。所有者が死亡している場合は、相続者などの意向も取り付けることとした。阪神・淡路大震災時には、これを十分に調査しきれずに行って裁判に至ったケースがあつての事を踏まえた措置であった。

また、国の方針に基づき、建物の基礎や浄化槽については撤去しないこととした。

このことは、行政機関と被災者の間で見解の相違をみることとなった。すなわち被災者とすれば、建物と一体物として撤去の意向が強かったが、津波被災地は面的に被害を受けており、基礎部分まで除去してしまうと敷地境界がわからなくなってしまうこと、復興事業の対象地となった場合にはかさ上げのため盛り土などの施工をすること、などにより家屋などの基礎部分については撤去しなかった。

市内における津波による解体撤去は2,246棟(平成24年3月31日現在)にのぼった。

なお、収集された津波ガレキは津波専用の仮置き場に集められた。

この後、津波被災地について、復興整備事業区域の土地利用がおおむね決定したことから、平成24(2012)年11月からは、復興事業の対象外として「現地復興型」(被災前のまちの機能を回復・向上)の区域にある約1,700棟を対象に、実態・意向調査の結果を踏まえ、同意を得て家屋基礎の解体撤去を実施することとした。

(2) 災害ガレキの処理

① 家庭系災害ごみの仮置き場を設置

3月11日の本震に続き、4月11、12日の余震、さらにこの間にも余震が続き、沿岸部以外においても多くの建物が損傷を受けた。

これら地震災害に伴って排出されたガレキ・ごみについては、2通りに分けられる。

その一つが家庭から出た災害ごみである。震災で壊れた家具や食器などを受け入

れることにより市民が1日も早く日常生活を取り戻せるよう、市は災害ごみを臨時的に集積する仮置き場を北部(四倉市民運動場、仁井田運動場、八日十日埋立処分場跡地)、東部(北緑地グラウンド、小名浜港運動施設)、南部(勿来市民運動場、クリンピーの丘)の3か所を設け、3月30日から本人もしくは本人から依頼された業者による受け入れを開始した。搬入手数料については無料とした。(写真4-20)

家庭系災害ごみの受け入れは平成24(2012)年3月31日で終了した。これらの家庭系災害ごみの片付けなどについては、多くの災害ボランティア活動の協力があつた。

なお、市は毎年実施してきた「いわきのまちをきれいにする市民総ぐるみ運動」の枠組みを活用して4月20日から9月6日まで、町内会や各種団体からの申し込みに基づき、仮置き場へ運搬することが困難な家庭



写真4-20 仮置き場となった山田町の勿来市民運動場
〔6月30日 いわき市撮影〕

などから地区の空き地などへ排出された災害廃棄物などを特別収集し、被災地域を面的に支援した。(写真4-21)

② 分別を前提に災害ガレキ・ごみを仮置場へ

もう一つは家屋の解体に伴う災害ガレキである。生活環境の維持・保安上解体する必要がある家屋などを対象に、家屋所有者などの申請に基づいて、市が解体撤去するもので、6月1日から平成24年(2012)3月30日まで、生活環境部が窓口となって申請の受け付けを実施した。(写真4-22)

建物解体後は順次、災害ガレキとして仮置場に運搬し、分別して、それぞれリサイクルができるように選別を行った。(図4-4)

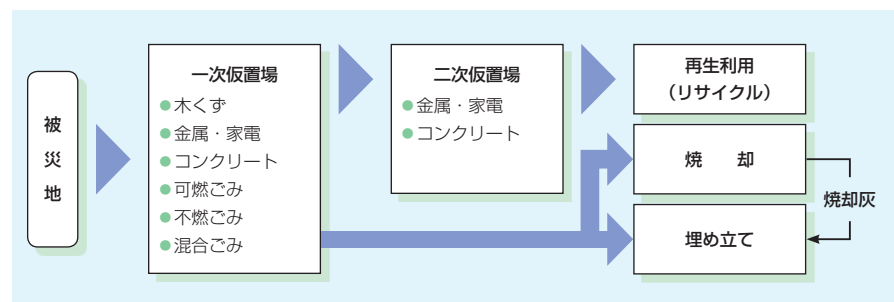
これら、津波ガレキや災害ガレキの発生量は約70万tと推定された。

市は、災害ガレキを一時的に保管する一次仮置場を設置した。

また、リサイクルを円滑に進めるため、二次仮置場を設置し、一次仮置場のガレキを「金属・家電類」・「コンクリート」などに分別して移送するなど、計画的なガレキの処理に取り組んだ。

災害ガレキの処理については、当初、国により処分が制限されていたが、6月23日、国が「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」を示したことから、本市においても基準に当てはまるものについて、一定の条件で災害廃棄物の処理を進めることができるようになった。

図4-4 災害ガレキの処理過程



③ 災害廃棄物を分別処理

これを受け、市は7月から、災害廃棄物について放射能に関する国の処理基準(市場に流通する前の状態で、廃棄物を安全に再利用できる基準100ベクレル/kg以下)を確認できた品目から順次、処理を開始した。

具体的には、コンクリートやアスファルトは道路の路盤材などに、鉄やアルミニウムなどの金属類は鋼材の材料に、木くずなどは住宅用建材などにそれぞれ活用するなど、リサイクル処理を進めた。処理に当たっては、福島県と(社)福島県産業廃棄物協会との災害協定に基づき、

同協会いわき方部会員で構成する共同事業体へ委託した。(写真4-23)



写真4-21 家庭から出た災害廃棄物の特別収集
〔6月21日 協同組合いわき市環境保全センター提供〕



写真4-22 地震で大きな被害を受けた建物を申請に基づいて撤去
〔平成24(2012)年4月 いわき市撮影〕



写真4-23 品目ごとに分別されたガレキ(新舞子ハイッグラウンド)
〔平成24(2012)年1月11日 いわき市撮影〕

可燃物となるガレキについては、先の「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」により、一定の排ガス吸着能力を有する施設において焼却することが可能となり、不燃物については管理型最終処分場に埋め立てすることが可能とされた。

④ 「東日本大震災に係る災害廃棄物処理実行計画」に沿って円滑処理を

いわき市内で発生した災害廃棄物約70万tのうち、約80%に当たる56万tをリサイクル、約6%の4万tを焼却、約14%の10万tを埋め立て処分する計画であり、平成24(2012)年10月末でリサイクル処理されたコンクリート片や木材などは約37%の26万2,000tに達した。

集積した災害廃棄物のうち、リサイクルできない木くずやプラスチックなどの焼却が必要な分については、北部清掃センターおよび南部清掃センターにおいて焼却処分する予定であったが、災害ガレキを焼却することによって周辺地域にどのような影響をもたらすのか、不安を持つ住民が多かった。このため、市は処分開始に向け、災害廃棄物の放射性物質の濃度測定、処理施設の周辺環境における放射線量モニタリングの実施・公表、施設周辺住民への情報提供、試験焼却などを行いながら、市民理解につなげる努力を継続した。

この結果、南部清掃センターについては住民理解を得て、平成24(2012)年9月から災害廃棄物仮置場に集積されたリサイクルが困難な可燃物について焼却処分を開始し、同時に瓦や土砂などの不燃物についても市内の埋立処分地への埋立処分を開始した。

処理完了に向けた計画としては、まだ完了していない家屋などの解体撤去を進め、これに伴う災害廃棄物の搬入と、すでに集積した廃棄物の選別・処理(リサイクルを含む)を、平成24(2012)年3月に策定した「東日本大震災に係る災害廃棄物処理実行計画」に沿って、計画的かつ効率的に進め、平成26(2014)年3月末までの完了を目途にしている。

3 復旧・復興へ大きな力、ボランティア活動

(1) 相次いで災害救援ボランティア組織が設立

① 家屋被害などで、日常生活に戻れない状況

東日本大震災では、大地震や大津波でいわき市全体が家屋や敷地などの被害に見舞われ、多くの市民が日常生活を営むうえで大きな支障を来すことになった。



写真4-24 被災者とボランティアのニーズ受付
〔4月21日 市社会福祉協議会提供〕

このうち、家屋の損壊程度によっては中高齢者や障がい者などの多くは容易に日常生活を取り戻せない状況にあり、支援を求める声があった。(図4-5、写真4-24)

平成7(1995)年に発生した阪神・淡路大震災以来、大災害が起こるたびに被災地を救おうと、多くのボラン

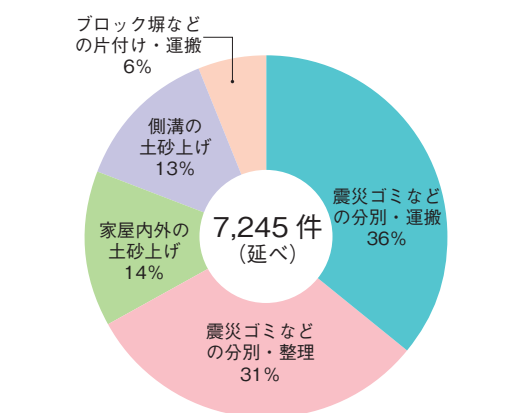


図4-5 いわき市における災害支援ニーズの内訳
いわき市災害救援ボランティアセンターでは、述べ7,245件のニーズに対し、7,169件のマッチングに対応した。〔平成24(2012)年6月30日現在〕
〔資料：「東日本大震災 いわき市における災害救援・復興支援活動について」から作成〕

ティアが駆けつけ、給水活動の支援や避難所運営の補助、ガレキ撤去、お年寄りの生活支援・話し相手など多岐にわたり支援の手を差し伸べる光景がみられたが、いわき市においても同様であった。

② 市、市社会福祉協議会にいわき市災害救援ボランティアセンターを開設

ボランティア申し込みは地震発生直後からいわき市に寄せられた。しかし、被災の著しいいわき市にとって、どのようにボランティアを受け入れ、支援を必要とする人々との橋渡しを円滑に行うことができるかなど、大きな課題となった。

ボランティアの育成・支援について、これまで市では「市民協働課」が役割を担っていた。一方各種ボランティアのうち、主に福祉関係に関しては「いわき市社会福祉協議会」が窓口となっていた。また、災害支援関係では、阪神・淡路大震災や新潟県の中越地震で支援活動を行った市民組織「災害ボランティアいわき」が存在していた。

地震発生直後から、電話、Eメール、本人来庁によるボランティアの申し込みや震災に関する問い合わせなどが相次ぎ、連日対応に追われた。

その内容も、何かボランティアをしたいという申し出やお年寄りの介護支援、避難所運営の補助など多岐にわたり、また被災者側からも福祉施設支援の依頼などが要望されたが、混乱の極みであった現場において、的確に対応しきれなかったのが実情であった。

このような状況にあって、いわき市、市社会福祉協議会、災害ボランティアいわきの三者は3月14日に会議を開き、避難所の対応を優先することとした。多くの避難所には市職員が配置されていたが、津波被害、原子力発電所事故による避難で長期化が予測され、避難所運営も長期に及ぶ可能性があった。このため、支援物資や食料の配布、避難者への情報伝達、身の回りの世話、乳幼児を持つ母親や高齢者への支援、市職員との連携など、さまざまなニーズに対応しなくてはならないことが考えられた。

会議では、ボランティアセンターの立ち上げやボランティアの窓口対応・役割分担、ボランティア保険の取り扱いなどのほか、災害関連情報や支援物資、災害義援金など、今後の情報共有を確認した。

3月16日には、いわき市と市社会福祉協議会に、それぞれ「いわき市災害救援ボランティアセンター」を開設。ボランティアの登録や派遣ニーズの受け付けを行い、被災者とボランティアとの間の橋渡しを行った。(写真4-25、26)



写真4-25 ボランティアのマッチング
〔4月21日 市社会福祉協議会提供〕



写真4-26 ボランティアの事前オリエンテーション会議
〔4月21日 市社会福祉協議会提供〕

③ 市社会福祉協議会へ窓口を一本化

当初は、それぞれが役割分担に応じて対応してきたが、避難所対応のほかにも、ガレキ撤去や家の片付け、被災者の話し相手など、ボランティアのニーズが多岐にわたるようになったことから、窓口の一本化によって橋渡しの円滑化を図る必要性が検討され、4月4日には、市災害救援ボランティアセンターの窓口を市社会福祉協議会に一本化した。

また、市（市民協働課）は市災害対策本部などとの連絡調整、被災状況の情報収集などに当たることとした。

運営に際して、市災害救援ボランティアセンターでは、九州ブロックをはじめ全国の社会福祉協議会や災害ボランティア活動支援プロジェクト会議などから延べ350人を超える職員の支援を得ることができて、活動の円滑化が図られた。(写真4-27)

市災害救援ボランティアセンターの窓口を市社会福祉協議会に一本化した後、ボランティアのニーズが多岐にわたり、連携が必要となったことから、市社会福祉協議会、各地区の災害ボランティアセンター、いわき市、NPO法人いわきNPOセンター、NPO法人シャプラニールなどによる「いわき市内災害ボランティアセンター連絡会議」を随時開催し、情報や意見の交換により機能を高めることにつなげた。

会議のテーマは、個人情報の壁、ボランティア受入態勢の確立、被災者とボランティアにおける意識の違いによるトラブルなど、多岐にわたった。

④ 地区災害ボランティアセンターの立ち上げ

いわき市において災害といえば、近年はもっぱら大雨・洪水によるものであった。いわき市は広域都市であり、たとえば局地的な豪雨となると、降雨量の多寡によって独自に地区水防本部を立ち上げるようになっていた。つまり、平時はさておき、災害時には、それぞれ地域に応じた対策を講ずる必要性があった。

このことは災害ボランティアセンターの立ち上げと直接的な関わりはないが、地区という概念が地区民のなかに浸透し、災害に対しても自主的な意識をもって立ち上げに至ったものであることは確かだった。

今回の大震災にあって、特化した組織として立ち上がったのが「^{おなほま}小名浜地区災害ボランティアセンター」と「勿来地区災害ボランティアセンター」であった。

いずれも市民活動を実践してきた既設団体の組織替えや合体によって生まれたもので、市民活動の延長上に考えられたものであった。特に小名浜、勿来の両地区は人口も多く、加えて津波による被害を受けた。必然的に被災者からのニーズに応えることになり、いわき市災害救援ボランティアセンターの支部的機能や連携を取りながらの活動となった。

このほかにも各地区では、自らが被災しながら、ボランティアを組織、いち早く届いた支援物資を市民に配布する光景があちこちでみられた。(写真4-28)



写真4-27 ガレキの撤去と家の片付け
沿岸域では、津波堆積物と呼ばれる、潮水を含んだ土砂がガレキに付着していた。この土砂は性質上粘着力が強く、土砂除去は容易でなかった。
〔4月29日 市社会福祉協議会提供〕



写真4-28 いち早く届いた支援物資をボランティアで仕分け（常磐地区）
〔3月22日 菅波晋氏提供〕

日本人の心遣いに感動

ピーター・ギラン 氏

(いわき市教育委員会外国語指導助手／平谷川瀬)



ピーター・ギランさん

10
震災の
記憶

地震のときは、勤務先の平第三中学校職員室で仕事をしていました。その日はいわき市の外国語指導助手16人について、安否確認をしました。

オーストラリア政府から半径80km（50マイル）圏内から避難するように指示がありましたが、私は独身で、車もあり、何よりも元気です。これまでいろいろサポートしてもらったから、この機会にボランティアをしたいと思います。

3月12～16日は、テレビで情報を得ながら、自分たちでどのようなことができるか、話し合い、役割分担を決めました。

その間、水がなくても仲間が分担してトイレの水を川から汲んできて、飲み水は給水車から運んできて、絆が以前より強くなったのを実感しました。

ボランティアとしては物資運びや炊き出しをしました。仲間と江名と永崎、四倉にも行きました。家の片づけなどのボランティアをしていたとき、地区の人たちがコーヒーやお菓子を出してくれました、みんな被災しているのに。困っていても笑顔を忘れないし、辛抱強い、コーヒーを出してくれる必要がないのに出してくれるなんて、その気持ちや気配りに感動しました。

それから、震災に際してオーストラリアとの違いは、日本人はスーパーなどで200～300人がきちんと並んで待っていることですね。建物や道路の復旧が早いものにもびっくりしました。チャリティにも関心が高いですね。

(平成24年2月取材)

⑤ 地区災害ボランティアセンターの活動

小名浜地区災害ボランティアセンターは、4月19日（～7月18日）、NPO法人ザ・ピープルが中心となって設立された。勿来地区災害ボランティアセンターは、4月9日、NPO法人勿来まちづくりサポートセンターが中心となって設立（～5月20日）された。

活動内容は〔1〕津波被災地における倒壊家屋の片付けや家財の整理、掃除の手伝い〔2〕側溝からの津波土砂の除去〔3〕支援物資の受け入れと配布

〔4〕避難所からの引越し手伝い――などであった。（写真4-30）

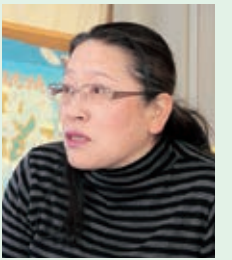
また、多くのボランティアの受け入れ窓口となり、ボランティアと被災者との調整役として、支援体制の円滑化を図った。



写真4-30 勿来地区災害ボランティアセンターの活動
農地のガレキ撤去も行われた。
〔5月2日 山口県宇部市提供〕

ニーズに応じ、ボランティアは
災害支援から復興支援へ

吉田恵美子 氏

(小名浜地区災害ボランティアセンター長
⇒小名浜地区復興支援ボランティアセンター長／小名浜)

吉田恵美子さん

11
震災の
記憶

地震のときは、「NPO法人ザ・ピープル」の定例ミーティングが終了した直後でした。緊急地震速報が鳴って、建物から外の駐車場に出たとき、誰かが大津波警報、と叫びました。自宅に帰ろうとしたのですが、渋滞が激しく、なかなか被災した家にたどり着けませんでした。

自分の家はともかく、何かしなくてはと思い立ち、心当たりで声をかけたところ、3月16日に保健福祉センター職員の電話があって、避難所への物資輸送に携わりました。マイクロバスを調達して物資輸送のほかに赤ちゃんの一時避難などを行ったのですが、そのうち、被災した住宅の片付けができないという声があり、単独では動きづらいので社会福祉協議会と連携して災害ボランティアセンターを立ち上げました。

しかしノウハウがなく、最初は大変でした。たとえば、必要とするモノはたえず変わり、その都度細かく対応する必要がありました。側溝の泥上げ、ガレキ処理には多くの若いボランティアが何度も来てくれて助かりました。人材育成にもなっていると思います。

そのうち避難所の人たちが自宅に戻ると、それからの支援が必要となることから、名前を復興支援ボランティアセンターに切り替えました。双葉8町村の人たちを含め地区の人たちに、心の支えとして交流サロンを設けるなどの活動をしています。少なくとも一時提供住宅が解消されるまで続けたいと思っています。（写真4-32）

復興支援ボランティアセンターの認知度はまだ低いのですが、心のつながりを大切にイベントなどを開くと、「この次は、いつやるの？」など訊かれ、この組織が期待されているのを実感し、とても励みになります。もっと多くの人に参加してほしいと思います。

(平成24年2月取材)



写真4-32 ボランティアセンター内に設けられた「交流サロン」
〔平成24(2012)年4月17日 いわき市撮影〕

⑥ 女性団体などのボランティア活動

東日本大震災の発生で不自由な生活を強いられた避難所の避難者や災害弱者などについては、きめ細やかな対応が必要となった。

これらの人たちを支援しようと、いわき市地域婦人会連絡協議会やいわき地区商工会女性部連絡協議会、いわき商工会議所女性会、いわき市健康推進員協議会、いわきふれあいサポートなどの団体が、積極的に炊き出し、心のケア、居場所づくりなど、女性ならではの特性を活かしたボランティア活動を展開した。（写真4-33）

このほかにも、日ごろの市民活動の延長として、地区住民や市外のボランティア団体と連携し、支援物資の配布や災害ごみの仕分け・運搬などの活動に尽力するボランティアも多くを数えた。



写真4-33 3.11トークカフェ（女性団体などの災害支援活動）報告会
〔平成24(2012)年5月 いわき市撮影〕

(2) 復興支援ボランティアの活動や生活支援事業の展開

① 災害救援から復興支援へ

震災から半年ほどが経過し、被災者が避難所を出て一時提供住宅へ入居、あるいは避難先から自宅に戻るようになると、被災者のニーズはこれまでの「災害救援」から「生活支援」や「コミュニティづくり」などへ変化していった。

このため、「市災害救援ボランティアセンター」および「小名浜地区災害ボランティアセンター」は、8月8日に、それぞれ「市復興支援ボランティアセンター」、「小名浜地区復興支援ボランティアセンター」へ名称・機能を変更。また、これに先立ち6月6日には「勿来地区災害ボランティアセンター」が、「なこそ復興プロジェクト」へ名称・機能を変更した。

それぞれの組織では、いわき市全体や地区における被災者の個別ニーズを把握したうえで、生活復興に向けた支援や、交流サロン・茶話会などの開催による地域の交流の場づくり、生活支援相談員による定期的な見守り訪問などを中心とした取り組みを進めている。

市社会福祉協議会、地区復興支援ボランティアセンター、いわき市、NPO法人いわきNPOセンター、NPO法人シャプラニールなどによる「いわき市内災害ボランティアセンター連絡会議」は、8月11日からは実態に合わせて「いわき市復興支援ボランティアセンター連絡会議」と改称して開催。

会議では、ボランティアの内容が交流や見守りなどへ移行していることを踏まえ、生活支援相談員の立場と役割の認識、イベント・サロンの持ち方や他NPO、民間企業との連携、生活支援に関する業務分担の確立、また、双葉郡内町村の仮設住宅も多く建てられている実情を念頭に、これら町村とどのように連携していくか、などがテーマとなった。(写真4-34)

これまでのボランティア登録者数は平成25(2013)年1月31日現在で、5万4,137人(活動者数延べ5万5,802人)を数えた。

また、市社会福祉協議会では被災者の生活支援に向け、応急仮設住宅などにおける見守り、相談、情報提供、交流の場づくりなどを行う「生活支援相談員」を、平成23(2011)年7月に6人(→25人)配置するとともに、避難生活で閉じこもりがちな住民が運動や会食、健康相談を通じて潤いのある時間を過ごせるよう、平成24(2012)年2月から「津波被災地域高齢者の交流と健康づくり事業」(いきいき交流サロン)を実施している。

② 今後の組織連携やボランティアなどによる被災者生活支援

今後は復興へ向け、〔1〕コミュニティの再構築 〔2〕自立に向けての支援 〔3〕ボランティアなど外部支援者と長期的な支援を視野に入れた関係づくり 〔4〕避難元の行政や関係機関との連携――など、これまで以上に行政区長や民生児童委員などとの人的な連携、行政やNPO、関係機関・団体との組織的な連携が必要になってくるものと考えられる。



写真4-34 ボランティアに関する機関・団体が参加し「いわき市復興支援ボランティアセンター連絡会議」を開催(市社会福祉協議会提供)

4 モノ不足の解消へ向けて

(1) ガソリン不足の背景と供給復活への道のり

① 災害と石油(ガソリン)の法的な関係

「災害対策基本法」第36条第1項及び同37条第1項には、国の指定行政機関などは防災業務計画を策定することが義務づけられている。所管する所掌事務に関し、防災に関し取るべき措置を盛り込むことを規定しているもので、いわき市で言えば「いわき市地域防災計画」に当たる。

基本法にある指定行政機関の一つである経済産業省の「経済産業省防災業務計画」をみると、「電気、ガス等ライフラインの機能の確保等」として電気、ガス、熱供給、工業用水道が位置づけられている。石油に関しては、「危険物等における災害予防対策」のなかで石油コンビナート施設等の危険物施設に対する災害予防対策として位置づけられているだけで、ガソリンの安定供給に関しては、「災害対策基本法」の範疇には存在していない。

ガソリンに関して規定されているのは、昭和50(1975)年に公布された「石油の備蓄の確保等に関する法律」(以下、「石油備蓄法」)である。石油を産出できない日本は中東諸国からの輸入に頼っているが、戦争などで輸入できなくなった経験を踏まえ、有事に備えた石油の備蓄に関して法制化したもので、最初は民間の石油精製業者を対象に、後に国家備蓄に関しても法制化した。しかし、あくまでも政治不安定な諸外国の動向を見据えたもので、大災害という国内の有事を想定したものではなかった。(写真4-35)



写真4-35 小名浜石油株のガソリンタンク(いわき市撮影)

② ガソリン供給の不足を招いた石油関連施設の被災

大地震によって、東日本は未曾有の被害に遭ったが、それは石油製油所(原油を精製して燃料油、石油化学製品などを製造する施設)、油槽所(石油製品を一時的に貯蔵し、タンクローリーに積み込む設備を持つ施設。別称、オイルターミナル)、給油所、タンクローリーなどの石油関連施設・車両においても例外ではなかった。

全国27製油所のうち関東・東北の6製油所が操業停止して、全国の精製能力は全体量の約7割へ減じた。精製以下の油槽所については東京近郊を除く東北・関東地方の29か所のうち23か所が停止した。さらに末端の給油所まで被災したことにより、東日本の供給はたちまち行き詰った。海上からの補給をしようにも太平洋側の港湾は軒並み被災していた。(86ページ・図3-8)

しかし、災害に関するガソリン不足に対応した場合について明確な法規定がないため、即座の対応ができない。3月14日、民間に備蓄を義務づけた国内需要の石油70日分を3日分引き下げ、約126万klを放出することを発表した。具体的にどのように被災地へ供給するかについて、具体策はなかった。

その一方で、東京電力(株)は電力の供給が危ういとして、13日午後10時ごろ、首都圏を対象に翌日から計画停電すると発表(16～29日に断続的に東京都の一部で実施)した。すると、たちまち不安が増長して首都圏を駆け巡り、移動の足を確保するためのガソリンをめがけて給油所に走り、給油所に通じる道路には自動車が長蛇の列を成した。不安と長蛇の列は、計画停電中止後も尾を引いた。

いわき市をはじめとする被災地は慢性的なガソリン不足に陥った。(図4-6)

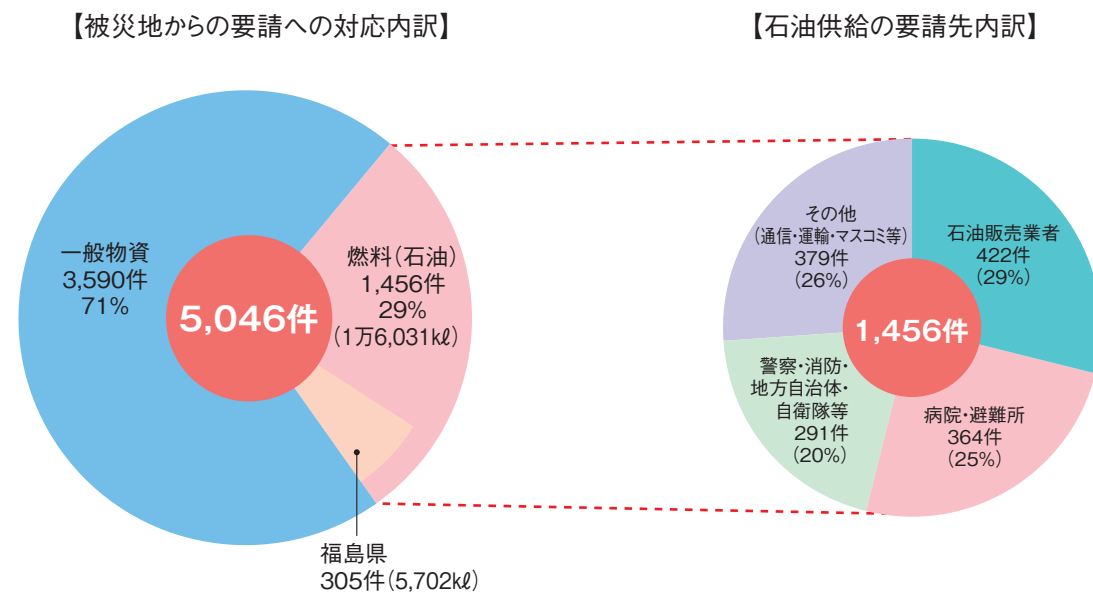


図4-6 被災地からの要請に対する石油を中心とした政府の対応内容
〔資料：資源エネルギー庁のホームページ「化石燃料の現状と課題」から、一部改変して掲載〕

③ 放射性物質飛散の影響で供給がさらに詰まり

3月中旬を過ぎると、ガソリンを供給する施設などが復旧したが、今度は輸送面に支障を来すようになった。放射性物質の飛散で、いわき市の一部に屋内退避命令が出たことにより、“いわき市全体が危険”という風評が飛び交い、来市を拒否する事態が生じるようになった。

市内を走る新常磐交通(株)の路線バスは、燃料調達が難しくなったため、15日午後から全面運休となった。もはや、市長をはじめとした個別的なネットワークを駆使しての要望に頼るしかない状況であった。それは市民向けと同時に、災害対策本部の活動を円滑にするため、緊急災害対応の必要な公用車優先、という切実な思いもあった。

政府は3月16日、いわき市など福島県内4市の市民向けに緊急避難用ガソリンのタンクローリーによる運搬を開始した。前日の市長要請を受けての措置であったが、原子力発電所事故の影響による運転者側の要望で、搬送先は郡山市までとされた。このため、福島県は自衛隊や福島県石油商業組合などに要請して運転手やガソリン輸送車の確保に努め、市は、急きょ、大型特殊免許や危険物取り扱いの資格を持つ消防職員など20人を派遣し、タンクローリー8台分のガソリンと軽油を市内11か所の給油所に供給したが、市内の全需要からみて不足解消までにはいたらなかった。

3月17日、政府は「ガソリン・軽油等の緊急の供給確保と輸送力強化の抜本対策」を発表した。その主な内容は〔1〕西日本における製油所の稼働率引き上げと追加増産分について東北地方への大量転送 〔2〕タンクローリーの追加投入 〔3〕被災地において重要な拠点サービス・ステーションを指定し、重点的に供給ーなどであった。(86ページ・図3-8)

具体的な安定供給の確保策として、おおむね3日以内に西日本製油所の在庫のうち5万kℓを関東圏に転送することを石油各社に指示、稼働中の関東圏において在庫の取り崩し、各社へのタンクローリーの提供――などを挙げ、操業停止中の製油所が回復見込みとなる来週後半ごろまで、「今後、数日間が重要」とした。これは燃料供給対策について、初めての具体策であった。大地震から1週間が過ぎていた。

市長は3月16日から小名浜石油(株)に対して再三石油の公共放出を要請していたが、3月19日、国の指示および県の後押しも



写真4-36 小名浜石油(株)のガソリンタンクから給油するタンクローリー
〔いわき市撮影〕

あって一般市民にも供給されることが決まり、20、22、24、26日の間、4回にわたってガソリンや灯油、軽油、重油の計2,828kℓが放出され、市内約60か所のガソリンスタンドで市民にも供給された。(写真4-36)

こうしたなか、政府は震災被害地へ石油製品が行き渡るよう万全を期すため、3月21日、民間に備蓄を義務づけた国内需要の石油67日分から45日分へ、さらに22日分引き下げ、約924万kℓを放出（この措置は5月20日まで継続し、翌21日から民間備蓄義務を70日分へ戻した）することを発表した。

前日の措置によって、22日には市内約50か所の給油所でガソリンの販売が行われたが、潤沢にはほど遠かった。

④ 3月下旬にガソリン供給改善へ

3月23日付の『福島民友』は「政府は被災地を優先して供給を強化する姿勢を打ち出し、輸送ルートや製油拠点は回復しつつあるが、一般に行き渡る具体的な見通しは一向に立っていない。タンクローリーなど輸送手段の不足、原発事故の風評が運搬に与えた影響などが指摘されるが、燃料不足が震災後の住民生活や経済を決定的に不便にしており、県民の怒りは爆発寸前だ」と報じている。(写真4-37)

大地震から2週間、少しずつ日常生活を取り戻すためには、ガソリンは不可欠であることがみえてくる。供給する側としては石油自体の総量は十分に確保できたことは関係者共通の認識であったが、その先の輸送手段が大幅に不足していた。風評がこれに輪をかけた状態が続いた。

3月下旬になると、ガソリン到着が相次ぐ。

3月26日には福島県、いわき市、民間事業者

が連携して市内給油所に250kℓを供給した。3月28日には、入出港の自粛措置を取っていた小名浜港の大剣ふ頭について供用が開始され、翌日には、約2,000kℓのガソリンを積んだ、民間の大型石油タンカーが、31日にも同量を積んだ別タンカーが、それぞれ入港した。また、JR貨物も被災地への輸送を開始した。

こうして、市内の燃料不足は4月上旬までには解消されていった。(図4-7)



写真4-37 ガソリンを求めて、自動車なが蛇の列
〔平成23(2011)年3月28日 関彰商事(株)提供〕

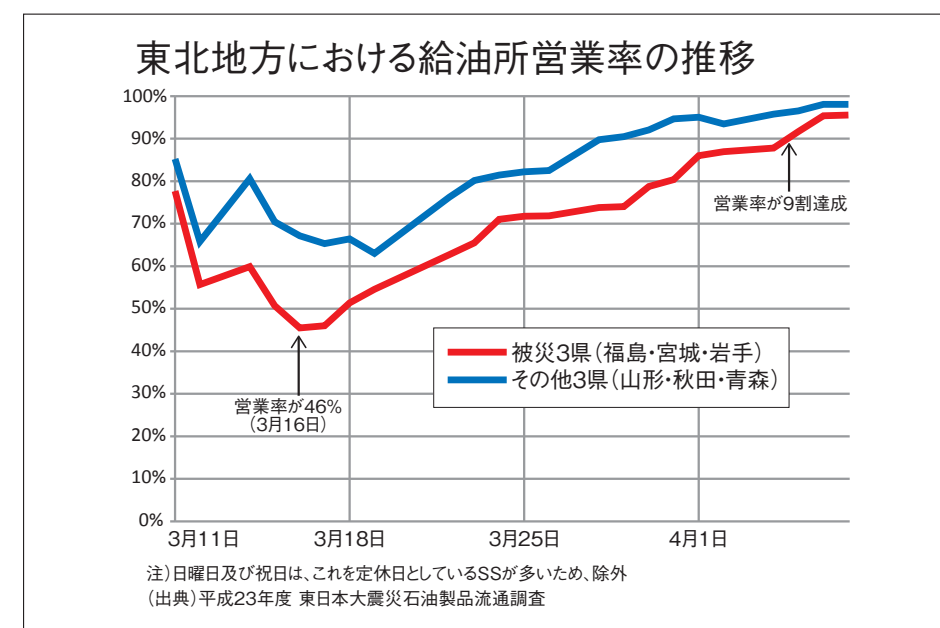


図4-7 東北地方における給油所営業率の推移
〔資料：資源エネルギー庁ホームページ「東日本大震災における燃料供給について」から、一部改変して掲載〕

⑤ 大震災の不備を改善するための法整備へ

東日本大震災は、石油、LPガスなどの供給企業に大きな被害を与えたことから、石油供給体制を見直す契機となった。

震災後の資源・エネルギー動向の変化に対応するため、経済産業省は12月、災害時における石油、石油ガス、天然ガスの安定供給確保を内容とする「資源・燃料の安定供給確保のための先行実施対策」を策定。法整備に向けて種々検討され、平成24(2012)年9月には「災害時における石油の供給不足への対処等のための石油の備蓄の確保等に関する法律等の一部を改正する法律」（災害時石油安定供給法）が公布された。

(2) 物流の回復へ向けて

① 生産停止、交通遮断で極端に商品が品薄

震災後、スーパーマーケットやコンビニエンスストアでは、被災した店舗の復旧作業を進めながら在庫がある限り営業を続けたが、各種の生産工場が被災したうえに、交通が遮断され、また一般の通行も制限されたことから、物流が滞り、3月15日ごろからは、ほとんどの小売店が営業できない状態となった。(写真4-38)

救援物資は徐々に市内へ届くようになったが、通常の物流が回復せず、一般家庭に物資が行き渡らない状況に陥った。スーパーマーケット、小売店などにおいては、生活必需品などを買い求める人で長い行列ができるなど、震災により引き起こされた物資不足は、市民生活に大きな影響を与えた。



写真4-38 陳列棚から消えた日用品
〔平成23(2011)年3月12日 いわき民報社提供〕

市内および近隣の食品製造業者や小売業者などの被害が甚大で、かつ被災した地域が広域であるため、交通網の遮断によって流通在庫を融通し合う機能が十分に果たせず、量が確保できなかったことが、品不足となった大きな要因となった。加えて、放射性物質の飛散による風評が過剰な思い込みを生んで、いわき入りしなかったことが事態を一層深刻にした。(表4-4)

表4-4 小売店の営業状況

月日	区分	スーパーマーケットの 主な営業状況	コンビニエンスストアの 営業状況	備考(福島第一原子力発電所事故に係る 状況など)
3月11日(金)～ 14日(月)		・マルト16店舗 ・イトーヨーカドー平店 ・イオン (旧サティ) ・ヨークベニマルの数店舗 など	市内全域で通常営業としていたが、物流の悪化に伴い、次第に閉鎖店舗が増加	・3月11日=半径3km圏内の避難、 3～10km=屋内退避 ・3月12日=半径10km圏内の避難⇒ 20kmに拡大
3月15日(火)				・半径20～30km圏内の屋内退避
3月16日(水)		・マルト5店舗 ・イトーヨーカドー平店 など	市内全域で閉鎖	
3月26日(土)		・マルト11店舗 ・イトーヨーカドー平店 ・ヨークベニマル内郷、勿来 江栗店 ・タウンモールのリスポ ・ラトブ ・エブリア など	・ローソン16店舗 ・セブンイレブン34店舗 など	ダイユーエイト（5店舗）などのホームセンター、小規模な食料品店、飲食店、理容店なども順次、営業を開始

② 物流の再開へ向け、生産再開、道路開通

このような深刻な状況の一刻も早い事態改善を市長が片山総務大臣に訴えた結果、海江田経済産業大臣を通じて業界団体に働きかけがなされ、また通行が規制されていた常磐自動車道^{じょうばん}いわき中央IC－水戸ICで上下線の道路復旧工事が完了して、21日から一般車両の通行が再開されたこともあって、閉店していた市内全域のコンビニエンスストアが3月22日から徐々に再開するようになった。

また、市では、スーパーマーケット、小売店などが再開する目途がつくまで、公民館などで市民へ支援物資を配布（91、168、169ページに記述）するなどの対策を取った。

その後、震災から2週間が経過すると物流が回復しはじめた。

3月25日付の『福島民報』は「東日本大震災の発生から二週間となり、県内のスーパーマーケットなどでは、棚に並ぶ食品などの商品数が少しずつ増え始めた。道路網やメーカー工場の復旧が進んだためとみられる」と報じている。

3月28日ごろには、営業時間の短縮などを余儀なくされながらも、大部分の小売店が再開した。

また、郵便事業についても、集配がストップしていたが、総務省などへ働きかけたことにより、3月25日ごろから配達が開通。全般にわたり市内の物流が正常化に向かった。

5 水、電力、交通機関、通信などの復旧

(1) 2度の断水を克服して上水道を復旧

① 復旧を遅らせた放射性物質の飛散と風評

3月11日に起こった大地震では、水道施設の被害は甚大だった。浄水場から配水池への送水管と配水池以降の幹線管路で漏水が多発したことから、市内のほぼ全域で、約13万戸が断水する事態となった。(写真4-39、図4-8)



写真4-39 水道管の損傷で漏水が多発
〔市水道局撮影〕

水は市民生活に欠かせないものであり、水の確保が復旧へ向けた最優先課題となった。

市水道局では、震災直後から24時間体制で復旧・給水作業を開始した。翌12日から14日にかけて送水系の基幹管路の復旧作業を完了し、配水池への送水を始めた。13日からは、順次配水可能となった配水池から段階的に配水を再開し、市立総合磐城共立病院などへ通水した。

また、震災直後ただちに給水所を設置するとともに、いわき管工事協同組合やいわき管友会、ボランティアなどの協力により、給水車などによる拠点給水を行った。(写真4-40)

その一方で、いわき管工事協同組合の協力や全国から水道事業体の応援を得て、早期の復旧をめざそうとしたが、福島第一原子力発電所の事故に伴い、



写真4-40 平体育館で実施した給水
〔3月12日 市水道局撮影〕

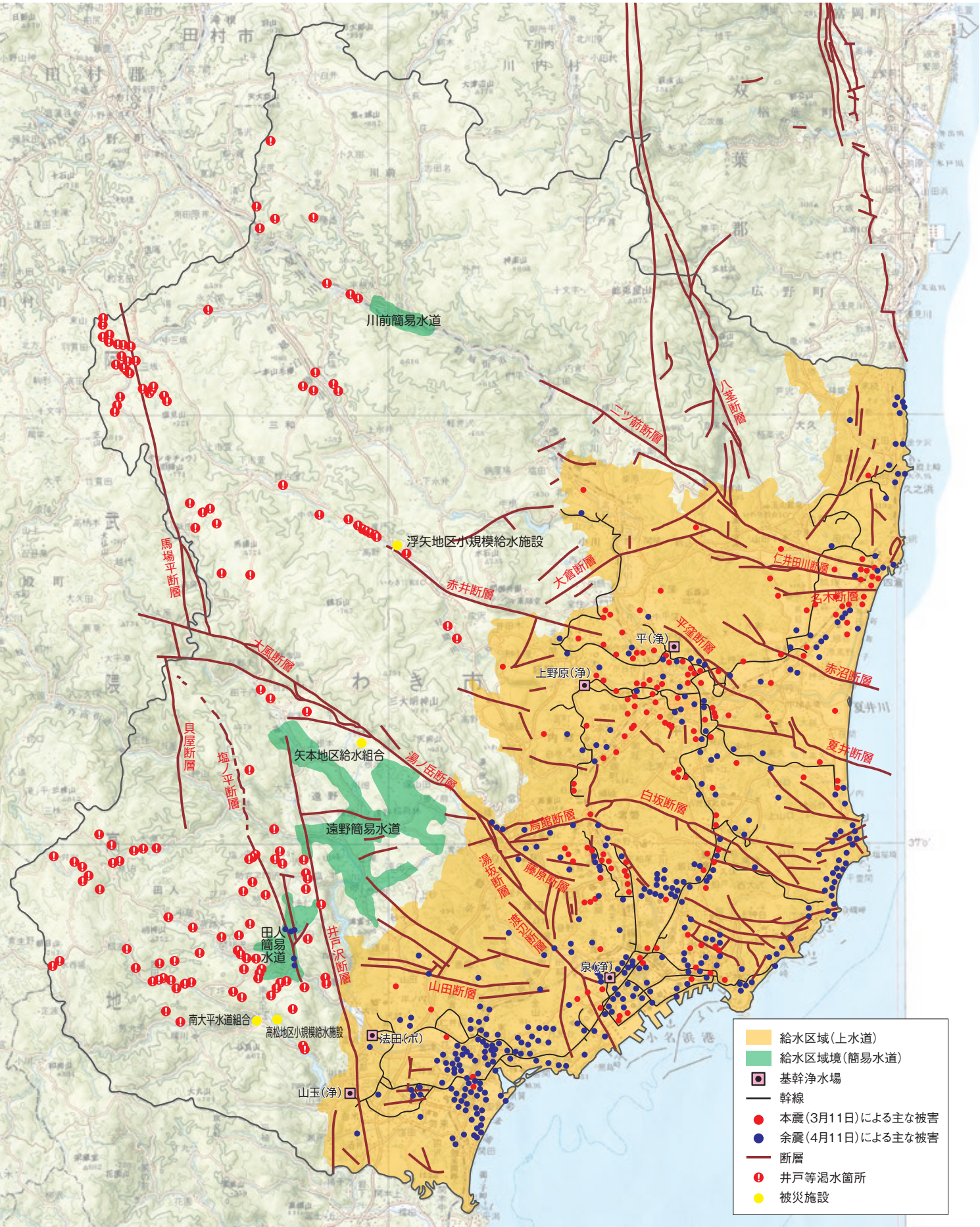


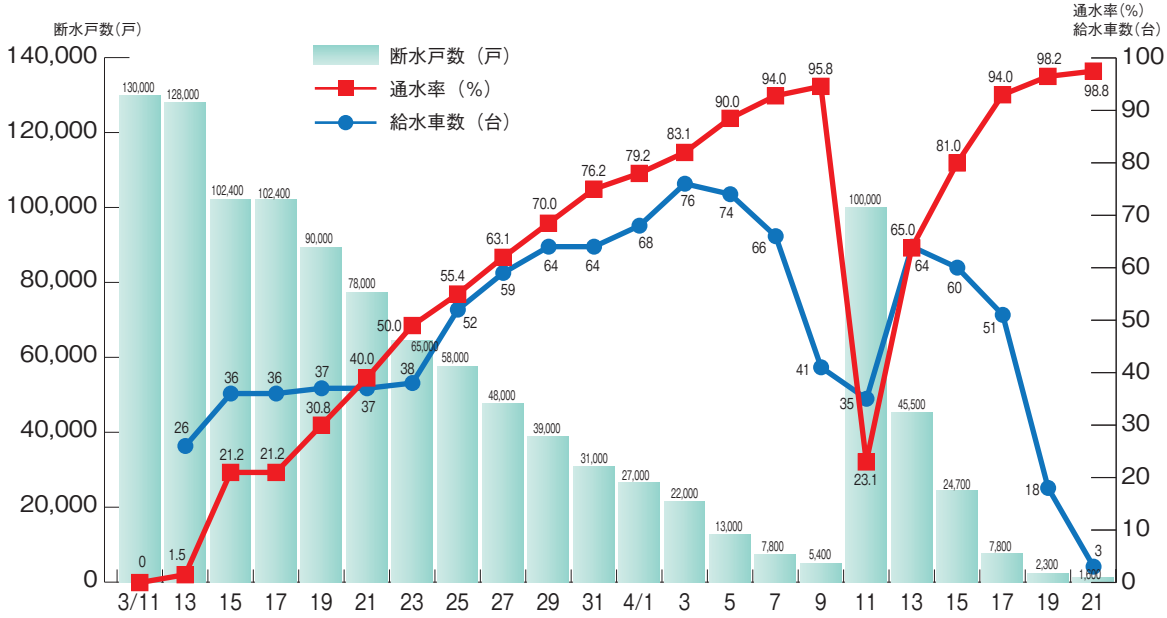
図4-8 東日本大震災における上水道配水管の被害状況および上水道区域外の生活用水被害状況
[1: 200,000地形図(原寸×0.95) 白河(平成18年修正) 国土地理院発行]

いわき市の一部を含む福島第一原子力発電所から30km圏内に屋内避難の指示が発令され、またいわき市全体が避難に及ぶような印象で報道されたことが早期復旧を妨げた。

早期復旧が妨げられた要因としては、三つの事項が考えられた。

一つには、輸送路が地震被害に伴う道路の破損などで通行が一部妨げられ、加えて放射性物質による汚染を懸念して、資材を運搬するための自動車がいわき市入りしなかったこと(水戸止まり)、二つには、期待されていた他自治体・団体からの応援が原子力発電所事故の影響で、早期のいわき市入りを断念せざるを得なかったこと、三つとしては市内業者も被害を受けており、復旧工事が予定どおり進捗しなかったこと、などが上水道復旧を遅らせることになった。

それでも、いわき管工事協同組合の協力のもと、水道局の災害用に備えた資材などでできる限りの応急復旧を進めて、通水率のアップを図った。3月下旬からは課題となっていた3点が解消され、昼夜を問わない復旧作業により、4月10日には97%まで回復した。(図4-9)



注) 震災直後、原発事故の影響で復旧・給水活動が容易に進まなかった。
図4-9 震災後の断水戸数および通水率、給水活動状況

兄弟都市の力で、是非にも強力な支援を

柳田利夫 氏、増田竜也 氏、甲斐雄一 氏
(宮崎県延岡市上下水道局水道課)

○甲斐氏・増田氏=私たちは3月31日に延岡市を出発し、4月7日まで小名浜地区で給水活動を実施しました。

○柳田氏=私は第1陣だったので、3月24日に給水車で延岡市を出発し、3月26日にいわき市に到着、4月1日の朝まで給水活動を行いました。

実は、3月14日に延岡市を出発した幻の第1陣がありました。震災翌日の3月12日に東京の日本水道協会

延岡市からの支援を代表して柳田利夫さん(左)、増田竜也さん(中央)、甲斐雄一さん(右)

から九州の協会に対して、被災地への救援に係る要請があり、被災地への救援について希望をとった時、井ノ上と福田というものが、真っ先に手を挙げました。

課長からは、被災地で生活するためのキャンプ用品を調達するよう指示され、テント、寝袋、ガスコンロ、カップ麺などをホームセンターでつけ払いで購入し、給水車に積んで、二人は延岡市を出発しました。3月15日には、静岡県^{しずまき}の御殿場に到着しましたが、そこで協会側から福島原発の事故が連続して発生したことや交通事情等で責任は持てないと言われ、苦渋の決断の末、3月17日に延岡市に戻ってきたのです。

その後、井ノ上は第4陣として4月14日から20日まで給水活動を実施しました。福田は給水活動ではなく、り災関係の応援でリベンジしました。

○**甲斐氏**＝宮崎県では、口蹄疫や鳥インフルエンザ問題で、全国から多数の支援をいただきました。幸いに延岡市では口蹄疫での牛の殺処分はありませんでしたが、宮崎県全体で対応しました。延岡市の職員全員も交代で、殺処分を経験しています。今回の支援で辛いと思ったことはありませんでした。

○**甲斐氏・増田氏**＝辛いといえば、給水活動が朝早かったので、起きるのが辛かったことぐらいでしょうか。3月31日にいわきに着きましたが、余震がまだ多かったので多少不安はありました。宿泊していたいわき平競輪場では、50人以上の大部屋でしたので、睡眠が取りにくかったです。

○**柳田氏**＝課長からの指示で、ホームセンターで購入したキャンプ用品一式を持って行ったのですが、来てみると思った以上にギャップがありました。食事は、昼と夜はお弁当を出してもらい、朝は、途中から市役所の近くで食べさせていただきました。

被災地であるにもかかわらず、いわき市さんの配慮や準備の良さに、申し訳ないという気持ちがありました。逆の立場だったら、果たして私たちはこのような対応が出来るのだろうか、とも考えました。

私の場合、給水活動の場所は主に小名浜や江名地区でした。給水の順番待ちでは、皆さん列を乱したりせずきちんと順番を待っていました。また、小名浜の港ヶ丘では区長さんが住民をまとめてくれました。30分から40分待たれるのですが、誰も文句を言いませんでした。

私たちが逆にいわき市の人から「がんばってね」とか「ありがとう」とか励ましの言葉や、清涼飲料水やお菓子もたくさんいただきました。日本人の心を感じました。

また、4月11日の大規模余震のとき、私は延岡市に戻っていたのですが、電話のやり取りで、ほぼ復旧していたいわき市の水道が、また断水したことを聞きました。その後3月の震災のときよりも早く復旧出来たというのを聞いて、水道の団結力を改めて感じました。(写真4-42)

○**増田氏**＝給水活動に行った私たちを、いわき市がサポートしてくれたので感謝しています。いわき市でホープという雑誌をみました。いろいろな観光地などが掲載されていたので、今度は観光で行きたいと思います。

○**柳田氏**＝勇気付けられて帰ってきました。日本人、いわきの人たちのすごさを感じました。辛抱強さ、団結力、共助を感じました。また、日本はまだまだ大丈夫だと感じました。世代間で継いできた賜物であり、目には見えない脈々と続いている日本人の絆を感じました。

いわき市に着いたとき、初めて行った所なのに、なんとなく延岡市に似ている雰囲気を感じ、兄弟都市の縁だなあ、と思いました。

これからも交流を続けていきたいです。困ったときの兄弟ですから。

(平成24年3月取材)



写真4-42 延岡市の応援による給水活動
〔3月27日 延岡市提供〕

② 誘発地震で生じた大規模断水を、総動員で復旧

4月11日には、いわき市南部を震源地とする震度6弱の直下型地震が発生した。この地震では、市南部にある泉浄水場、山玉浄水場などの浄水施設やポンプ場などの配水施設が停電により一時稼働できない状態となり、また市内全域で基幹管路に漏水が多発したため、ふたたび約10万戸が断水となった。(図4-8)

“あと一歩で復旧”というところまでこぎつけた時点の被害であっただけに、関係者の表情は暗く、疲労感が広がった。加えて翌日にも震度6弱の地震が発生した。

しかし、4月に起こった誘発地震後の対応は3月の地震時とは大きく異なっていた。3月は原子力発電所事故の影響から応援人員や応急資材などの確保に苦慮したが、4月の地震発生時には、それらの課題はすでにクリアできていたことから、地震直後から総動員で復旧に取り組むことができた。

また、3月の経験を踏まえ、迅速に応急給水体制を整備し、対応するとともに、計画的、効率的に復旧工事を進め、通水区域を広げていくことができた。

大規模誘発地震10日後の4月20日には通水率が98.8%に達し、津波や地すべりの被害で復旧が困難な地域(1.2%、約1,600世帯)を除き市内ほぼ全域で復旧が完了した。未復旧となっている被災地域については、道路整備など、地域全体の復旧作業と連携しながら作業を進める方針とした。

③ 給水活動

水道施設の復旧作業を急ぐ一方で、未給水区域への給水や緊急時に備えた医療機関への給水は大きな課題であった。

大地震直後から、病院への巡回給水や非常用地下貯水槽による応急給水活動を開始。翌12日からは、市内各地に給水所を設置するとともに、風船式給水槽による避難所への給水活動を開始した。(写真4-43)

しかし、断水発生からしばらくの間は、給水車を動かすためのガソリン不足や風評被害により限られた車両や人員で対応をせざるを得ず、給水要請などに十分に答えられない状況が続いた。

その後、3月下旬には全国各地の水道事業体や自衛隊などの支援を得られるようになって、より多く場所で給水活動が可能となった。最も多い時で給水所の開設は55か所。当初の予定よりも早く給水を復旧することができた。

なお、全国からの水道関係応援人数については、給水活動が給水車延べ549台、約1,300人、復旧活動は5団体約1,061人に及んだ。

④ 小規模給水施設や井戸などの復旧

市内中山間地域の水道給水区域以外においては、3月11日だけでなく、特に4月11日発生の誘発地震によって水源枯渇や施設破壊などによって生活用水が絶たれた。(47ページに記述、154ページ・図4-8)

復旧には多額の費用が要することから、市は既設の小規模給水施設整備事業を拡充。遠野町、小川町、田人町では復旧工事が進められ、それぞれ通水を果たした。

また、家庭飲用の井戸や沢水なども広範囲にわたって水源枯渇、施設被災の状況が生じたことから、11月に復旧経費の一部を補助する制度を新たに設けた。この制度を利用して復旧工事が行われたのは、田人町、三和町、遠野町、川前町など約180件に及んだ。



写真4-43 市内各所に給水所を設置
〔3月 市水道局撮影〕

(2) 下水道、電力、都市ガス、通信の復旧

① 下水道

メインの北部、中部、南部の浄化センターは被災したものの、応急復旧により中断することなく処理を継続しており、平成25(2013)年3月に本格復旧を予定している。

下水道施設については、津波被害を受けた久之浜^{ひさの はま}ポンプ場は土地区画整理事業などの復興事業の整備にあわせて再整備を行い、これ以外の施設については一部を除いて、平成24(2012)年度末までには本復旧を予定している。

② 電力

東北電力㈱いわき営業所によると、3月11日の地震発生直後、市内各地で2万670戸が停電となった。さらに、4月11日の大規模直下型地震にはふたたび停電となった。その戸数は、市内ほぼ全域にわたる19万9,731戸であった。

この事態に対し、同社では地震発生直後より、県内外延べ9,237人の応援体制で復旧作業を進め、3月の本震では、津波で流出した箇所を除き1週間以内に復旧し、4月の誘発地震では翌日の12日までに、市内全域で停電を復旧させた。(写真4-44)

なお、津波や土砂崩れなどによる直接の被害箇所については、がれきや土砂の撤去が広範囲におよび一定期間を要したが、震災発生から48日後の4月28日までに、市内全域で復旧させた。



写真4-44 復旧工事を急ぐ（小名浜）
〔3月 東北電力㈱提供〕

③ 都市ガス

3月11日の地震では、ガス管破損によるガス漏れなどが発生したことから、常磐共同ガス^{じょうばん}㈱管内で、常磐・内郷^{うちごう}・好間地区^{よしま}の1万4,572戸が、常磐都市ガス^{にしか}㈱管内で錦地区の646戸がそれぞれ供給停止となった。また、東部ガス^{たいら}㈱管内で平地区の91戸について、一時的にガスを停止する保安閉栓措置を取った。

都市ガスの復旧にあたっては、配管が地中に埋設されていることや、各家庭内ガス器具の個別点検が必要であることに加え、原発事故の風評被害で資材の調達が難しくなったことから、復旧までにかなりの時間を要したが、地滑りなどの被害が大きい一部地域を除き4月20日ごろまでには復旧した。(写真4-45)

また、各事業者は、都市ガスを利用できない間の生活が少しでも改善されるよう、卓上カセットコンロの貸し出しや小型ガスボンベの無償提供を行った。



写真4-45 ガス管の修繕工事（常磐下湯長谷町）〔4月15日 常磐共同ガス㈱提供〕

④ 通信

大地震直後、安否確認などの通話が集中したことから、緊急通報などの重要通信を確保するため、NTT東日本は最大で90%、携帯電話・PHS各移動体通信事業者は最大で70～95%とそれぞれ通話規制を行った。また、停電などで固定電話の交換局や携帯電話基地局が停止したことから、市内全域で電話がつながりにくい状態が続いた。

NTT東日本福島支店によると、県内では、震災当初光回線（音声通話・インターネット）の約7万回線、その後加入電話約4万回線が不通になったが、加入電話を含め、震災発生から1週間後の3月18日には、津波被災地域を除いた市内ほぼ全域で復旧した。

携帯電話などについては、4月末までに一部の地域を除き震災前とほぼ同等レベルまで回復した。なお、各通信事業者は、被災者の通信手段を確保するため、災害用伝言サービスの運用や避難所への無料特設公衆電話の設置、移動基地局車の配備などを行った。

(3) 医療機関の復旧

① 災害拠点病院としての市総合磐城共立病院

ア 入院、救急患者への対応

地震発生後、市立総合磐城共立病院^{いわき}は、建物被災を受けたが、その一方で、ただちに院内に災害対策本部を設置。入院患者を屋外退避させる一方で、病棟被害の確認など、入院患者の安全確保に努めた。(写真4-46)

その後、同院では、電気・水道・ガスの主要ライフラインが3月14日までには全て復旧したが、原発事故の影響により、避難区域の更なる拡大が懸念された。このため、同院は、市消防本部などを通じ、市外の病院へ転院搬送するための救急車や防災ヘリ、自衛隊ヘリを確保。NICU（新生児集中治療室）や小児科、産婦人科など放射線の影響を受けやすい患者、退避にあたり困難が予想された人工呼吸器装着患者などを搬送する際には、搬送先まで同院の医師や看護師が同行した。

一方で、同院は、診療機能が停止・低下した医療機関から重症入院患者の受入や震災で受傷した救急患者の受入を積極的に行ったほか、市医師会と連携し避難所への巡回診療を行うなど、医師や看護師など職員総動員で、市民の生命と健康を守るため、地域医療最後の砦としての使命を果たし、また本市唯一の災害拠点病院としての役割を維持した。(写真4-47)

イ 外来患者への対応

市立総合磐城共立病院^{いわき}は、原発事故による物資不足や、地震、津波により被害を受けた緊急を要する患者への対応のため、緊急を要しない外来診療や定期手術を一部制限した。また、市内医療機関の休診や調剤薬局の休業が相次いだことにより、同院以外の医療機関をかかりつけとする多くの患者が薬を求めて来院したことから、通常は院外で処方する薬を院内での処方に切り替えた。また、市薬剤師会や病院の門前薬局に開



写真4-46 昼夜を分かたず、災害拠点病院としての役割を果たす、市総合磐城共立病院
〔3月21日 市立総合磐城共立病院撮影〕



写真4-47 市立総合磐城共立病院医療スタッフが避難所の巡回診療を開始
〔3月13日 市立総合磐城共立病院撮影〕

店を要請し、協力連携しながら外来患者への対応を行った。在庫が減少した医薬品は、同院職員が市外の間屋へ直接出向いて調達した。

震災の記憶

共立病院と分担して避難所を巡回して診療

木田 光一 氏

(当時・いわき市医師会長)



木田光一さん

地震のとき、医院で診療中でした。診療室の物が倒れ危険なので、そのとき、検査中だった1人の患者さんには帰ってもらいました。外へ出ると町内会の人々が10mの津波が来ると叫んでいたこともあって、職員を帰宅させ、自宅へ寄った後、医師会の事務所がある医師会館に向かいました。しかし、医師会館と市災害対策本部の電話は通じないため、午後10時過ぎに災害拠点病院となっている共立病院へ出向きました。意外なことに、^{はんしん あわじ}阪神・淡路大震災のような家屋の倒壊に伴うけが人の搬送はほとんどなく、津波により被害を受けた人の搬送が多い、と院長から聞かされました。

翌日から院内に設けられた災害対策本部の本格活動が始まりました。市内には多くの避難所が開設されており、共立病院と地区を分担して巡回診療にとりかかりました。開業医70人、勤務医57人の方々には大変お世話になりました。医師会としては、他に災害があった場合は、派遣できるよう、準備を整えたいと思っています。

12、13日と原子力発電所が爆発を起こすと、放射能の影響もあって医薬品が納入されず、こちらから取りに行こうにもガソリンがない、という状況に陥りました。

このため、不足する医薬品の数を急ぎまとめ、支援を仰いだところ、3月17日に^{あいちけん}愛知県医師会から自衛隊を通じて800kgの医薬品が届きました。地域医療崩壊寸前のところで助けていただき日本医師会災害医療チーム(JMAT)をはじめ関係者の方々にはとても感謝しています。

今回の場合、もっと早く市災害対策本部に直接参画していれば、情報の共有ができて、医師会の力が発揮できたのでは、と思っています。

(平成24年2月取材)

② 市内医療機関の状況

水道やガス、電気など、医療や調剤に必要なライフラインが寸断され、医薬品が不足するなど、市内数多くの医療機関が休診を余儀なくされる状況となった。市は、市内の医療体制を確保するため、3月12日から4月17日までDMAT（災害派遣医療チーム）を、3月12日から5月3日まではJMAT（日本医師会災害医療チーム）を受け入れ、愛知県や福岡県など合計73チームが市医師会との連携で、避難所など市内各地を巡回して診療を行った。（写真4-49）



写真4-49 診療連携のためのミーティングを開催する市医師会とJMAT
〔3月 市医師会提供〕

また、3月13日には、市立総合磐城共立病院から医療スタッフの派遣を受け、市休日夜間急病診療所を再開するとともに、3月20日および21日には、市医師会が、市医師会館と市総合保健福祉センターで臨時診療所を開設し、診察および薬の処方などを行った。

市総合保健福祉センター内の休日救急歯科診療所においては、3月15日から4月3日までの20日間、歯科医師会の協力で、応急的な歯科診療を行い、また和歌山県、岐阜県、富山県などの歯科医師会支援チームが避難所などで歯科診察に当たった。

市内の医療機関では、3月下旬から4月上旬にかけて、ライフラインが復旧すると、徐々に診療を再開。津波浸水区域を除いた病院の多くが外来診療を再開した。（表4-5）

表4-5 市内医療機関の診療等再開状況

月日	区分	病院	診療所	歯科	薬局
3月14日		2	0	0	0
3月25日		14	96	16	72

注) 3月14日の診療機関は「共立」「労災」のみ。

(4) 交通機関の復旧

① 鉄道

^{じょうばんせん}J R常磐線・^{ばんえつとうせん}磐越東線ともに地震発生直後から全面運休となったが、懸命な復旧作業を進めた結果、順次再開が果たされた。（図4-10）

4月11日に、いわき駅～高萩駅の普通列車が特別ダイヤで運行を再開、^{うえの}上野までの運行が可能となったほか、4月28日には、特急列車の運行が再開された。いわき駅以北については、4月17日に^{よつくら}四ツ倉駅まで、5月14日に^{ひさのはま}久ノ浜駅まで、10月10日に^{ひろの}広野駅までと、それぞれ運行が再開された。（写真4-50）

また、磐越東線は、4月15日にいわき駅～^{おのにまち}小野新町駅で通常運行に戻った。

この間、市は、4月28日から5月14日まで、四ツ倉駅～^{おおひさ}久ノ浜駅の代替バスを運行し、^{おひさ}久之浜・大久地区の生活維持や通勤・通学のための移動手段を確保した。

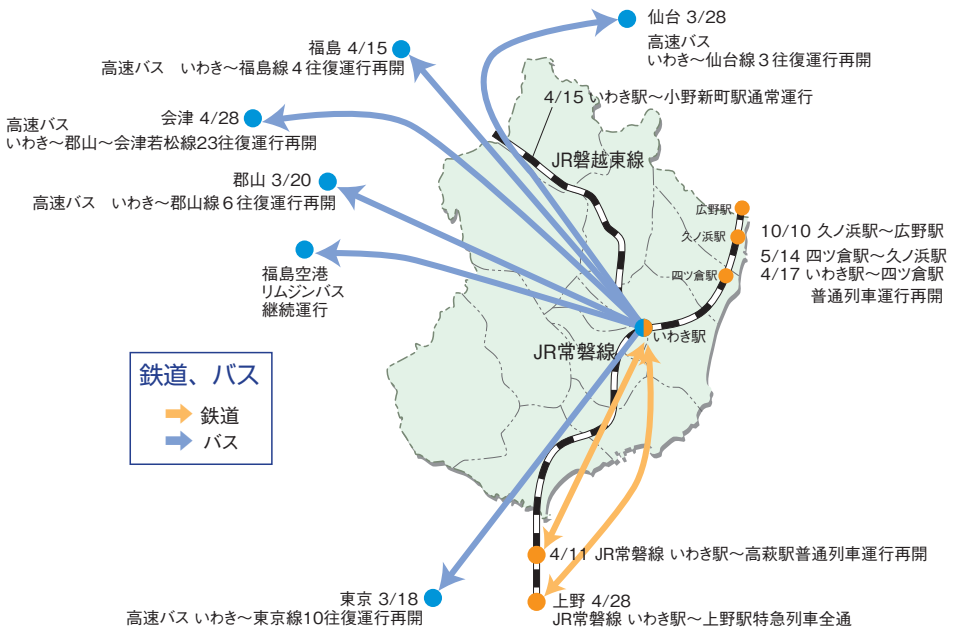


図4-10 鉄道、バスの復旧状況



写真4-50 いわきー内郷の復旧作業 電化柱が傾斜するなど大きな被害が発生した。
〔3月18日 JR東日本(株)水戸支社提供〕

② バス

新常磐交通(株)によると、燃料の調達が困難（150ページに記述）となったため、市内路線バスは、3月15日の午後から全面運休となったが、燃料が出回り始めた3月22日に6路線が日祝日ダイヤで運行を再開し、4月6日には、一部路線を除いて通常ダイヤで運行を再開した。

また、JR常磐線が復旧するまでの間の代替輸送として、4月1日からいわき駅～勿来駅、いわき駅～日立駅で臨時バスを運行した。

高速バスなどについては、いわき～福島空港を結ぶリムジンバスが震災以降も運行を継続したほか、3月18日には、高速バスいわき～東京線の運行が再開し、市外への交通手段が確保された。

③ タクシー

大地震発生後、公共の交通機関が利用できなくなったことに加え、ガソリン不足によって自家用車での移動が難しくなったことから、市内では移動手段を確保できない状況が続いた。

このようななか、燃料にLP（液化石油）ガスを使用していたタクシーは、震災発生後も運行を続けることができ、数少ない移動手段として大きな役割を果たした。

いわき市タクシー事業協同組合によると、市内2か所にあるタクシー用のガス給油所が被害を免れ、燃料が安定的に確保できたことから、地震後もほとんどの事業者が休むことなく営業を続けることが可能となり、被災者や避難者の方などに多く利用された。

④ 福島空港

大地震発生後、さまざまな交通機関が不通となるなか、被害のほとんど無かった福島空港では、震災翌日の3月12日から4月10日まで福島空港～羽田空港線などにおいて合計290便の臨時便を運行した。飛行機の利用者は約2万人。福島県民の移動手段を安定的に確保した。

また、空港ターミナルビル内の滞在者には、有料貸室を無料開放し、毛布、飲料水などが随時配布された。

3月14日から5月2日までの間、自衛隊機および民間機の延べ86機により、食料、日用品、医薬品などの支援物資が空輸され、県内各地へ配送。救援物資の空の玄関口として役割を發揮した。（写真4-51）

⑤ 小名浜港

小名浜港では、津波により岸壁や荷役機械の損傷、船舶の乗り上げなど、多くの港湾施設が被災した。

港湾管理者である福島県をはじめとする関係者一丸となった取り組みのなかで、被害の少ない藤原ふ頭を応急復旧したことにより、震災発生から7日後の3月18日には、緊急物資輸送船第1船が入港した。さらに、3月29日には、石油タンカー第1船が大剣ふ頭に入港し、ガソリンなどの燃料不足に対応。緊急物資の輸送拠点として大きな役割を果たした。

また、8月18日に国、県をはじめとする関係者からなる小名浜港復興会議が策定した「小名浜港復旧・復興方針」において、おおむね2年以内に主要な岸壁の復旧を完了させ、3年以内に全ての港湾施設の復旧を目指すこととされた。（写真4-52）

休止となっていた韓国・中国向けの外貨定期コンテナ航路



写真4-51 福島空港を利用した自衛隊による物資搬入
〔3月20日 福島県福島空港事務所提供〕



写真4-52 復旧が進む小名浜港の5・6号埠頭
〔7月25日 いわき市撮影〕

については、市長を先頭に、韓国の船会社を訪問し、小名浜港の復旧が急ピッチで進んでいる現状などについて説明。この結果、平成24(2012)年4月26日に韓国航路が再開、さらに同9月25日には中国まで延伸された。

平成24(2012)年11月には、震災被害で稼動が不能になっていた大剣ふ頭コンテナターミナルのガントリークレーンが新設され、供用が開始された。新設された同施設は被災した旧式に比べコンテナの積み下ろしなどに要する時間が1.5倍早くなるなど、性能が高く、さらなる小名浜港の利用促進に資するものと期待されている。（写真4-53）

⑥ 道路

土砂崩れなどで道路が寸断されるとともに、市内道路の至るところに段差や亀裂などが多数発生し、各地で通行止めとなるなど大規模な交通障害が起こった。道路は、地域の復興や生活再建の基盤となることから、国・県・市は早急な応急復旧工事を施工するとともに、平成23(2011)年後期からは、本復旧に向けて取り組んでいる。

ア 高速道路

常磐自動車道、磐越自動車道は、安全確認のため大地震の発生直後から通行止めとなった。東日本高速道路(株)が迅速な緊急復旧工事を行った結果、震災発生から約20時間後の12日午前11時には、緊急車両の通行が可能となった。また、3月15日には原発事故による避難車両通行のため、福島県知事の要請で管内の料金所が開放された。

その一方で、路面の段差や陥没などが多数発生し、両高速道路あわせて85カ所が被害を受けたことから、応急復旧工事を早急に進めた結果、3月21日以降、一般車両の通行が可能となった。（図4-11）

4月11日の大地震では、いわき勿来IC～いわき湯本ICで斜面が高さ35m、延長50mにわたって崩落するなど大きな被害を受け、再び通行止めとなったが、14日には応急復旧工事を完了し再開した。現在、常磐自動車道は、広野ICまで通行可能となっている。

イ 国道、県道

国道6号では、鯉川大橋など8か所で大きな被害が発生し、震災直後から通行止めとなったが、応急復旧工事により、四倉～久之浜間の1か所を除いて3月13日までに通行が可能となった。一方、国道49号では大きな被害は発生せず、通行止めなどの措置は行われなかった。（写真4-54、55）

県道では、3月11日の津波により、県道久之浜港線の蔭磯橋で段差が生じ、また新舞子浜に並行して通じる県道四倉～豊間線など、沿岸部の路線が大きな被害を受けた。

さらに4月11日の誘発地震では、主要地方道いわき―石川線の渡辺町上釜戸地内と田人町才鉢地内にお



写真4-53 新型ガントリークレーンの供用開始
〔平成24(2012)年11月14日 いわき市撮影〕



図4-11 高速道路の再開状況

いて、斜面が大きく崩落するなど被害が増大し、これまで112か所が被害を受けた。上釜戸地内、才鉢地内ともに仮設道路の敷設による開通をめざし、前者8月31日に、後者は9月20日にそれぞれ暫定開通（後者は平成24年12月14日再開通）した。（写真4-56、57、58、59）



写真4-54 四倉海岸沿いの国道6号〔3月12日 鈴木大氏提供〕



写真4-55 復旧後の国道6号〔平成24(2012)年6月 いわき市撮影〕



写真4-56 県道四倉－豊間線
藤間沼側が大きく崩れた。〔6月5日 いわき市撮影〕



写真4-57 改修が成った県道四倉－豊間線
〔平成24(2012)年6月 いわき市撮影〕



写真4-58 主要地方道いわき－石川線の渡辺町上釜戸地内で
斜面が崩落〔4月11日 福島県いわき建設事務所提供〕



写真4-59 崩落土砂を除去し、仮設道路で開通
〔8月31日 福島県いわき建設事務所提供〕

ウ 市道、河川など

市道、河川など、市が所管する施設については、「第5章 復興への展望」194ページ以降に記述。

6 全国からの支援

(1) 支援物資の受け入れと配布

① 市消防本部からいわき平競輪場に移して支援物資を配送

震災発生により市庁舎が被災して市災害対策本部を置くことができないため、市は市消防本部に機能を移して災害対策本部を設け、本部内に支援物資を受け入れるための物資班を設置した。

被害の状況がテレビやラジオ、新聞で全国に知られるようになり、当初は鉄道、道路が被害を受け、遠距離からの輸送は困難となったものの、緊急車両の通行を可能にするため道路の応急修理が施工され、大地震発生翌日には物資輸送が可能となった。

一般的に災害時の緊急救援物資供給

について、従来は被災した都道府県が物資を調達し、被災地に供給するというシステムであったが、東日本大震災の被害は甚大であったことから、政府が緊急輸送について、国土交通省を通じて全日本トラック協会に依頼して、同協会が配車手配するという流れとなった。（図4-12）

物資班(保健福祉部)の置かれた市消防本部には、水や食料、毛布、衣類などを積んだ自動車の到着が相次いだ。企業や団体、個人からの物資も入り、次第に物資班だけでは手が回らなくなった。

さらに、同じく保健福祉部が担当する避難所班の対応も急を要した。住民がどのように避難しているか、避難所は足りるのか、などの実態を把握するために12日の段階で多くの人員を避難所対応に投入しなければならず、この結果、物資の受け入れ、仕分けは市災害対策本部に詰めた職員が総出で当たらなければ間に合わない状況となった。

また、その受け入れ量の状況からみても、市消防本部敷地内で対応できないことは明らかだった。このためもっと大きな容量を持つ施設を検討。その結果、いわき平競輪場を集積・保管を含めた「支援物資集配センター」として開設することを決定し、この日の夜からいわき平競輪場における受け入れを開始した。

同時に物資班の再編を図ることが必要となった。3月14日からはいわき平競輪場において、総務部、財政部、保健福祉部との業務分担により「受け入れ、払い出し」を総務部、「在庫管理」を財政部、「避難所などの情報収集、必要数の決定」を保健福祉部が、それぞれ担当し、連携を図りながら業務を開始した。

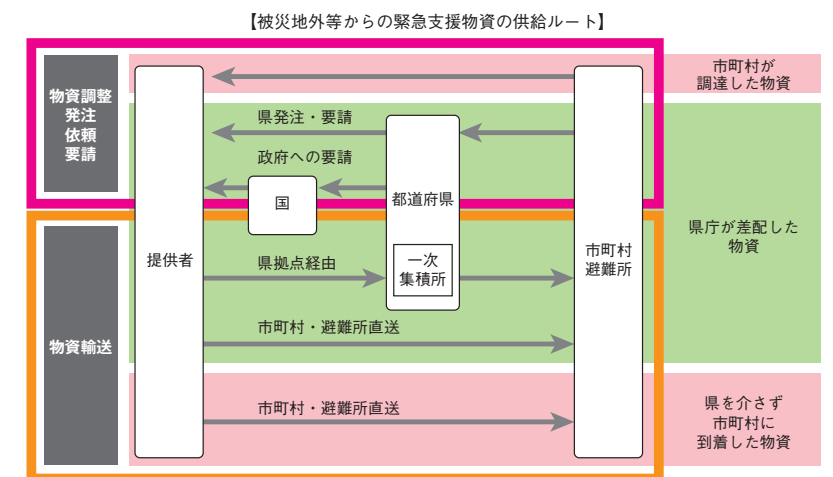


図4-12 被災地外などから調達した緊急支援物資の供給ルート（概念図）
〔資料：経済産業省ホームページ「災害時における流通業の課題と今後の対応」を、一部改変して掲載〕



写真4-60 届けられた支援物資は避難所へ
〔3月22日 いわき市撮影〕

払い出しの実行に当たっては、総務、財政、保健福祉の3部が中心となって自衛隊、運送業者、住宅プロジェクトチームなどを随時メンバーに加え、延べ25回の「物資払い出し会議」を開催して、円滑な運営に努めた。(写真4-60)

支援とは「必要なモノを正確に把握、すばやく届けること」

高山比呂子 氏

(東京都港区産業・地域振興支援部産業振興課産業振興係長)



高山比呂子さん

14
震
災
の
記

地震の起こった時間、ちょうど閉店する「いわき・ら・ら」に向かうため、区役所を出ようとしていたところでした。その日は、区職員全員が職場待機となり、災害対応に追われました。幸いにもライフラインは止まりませんでしたが、帰宅困難者が続出。待機所を設置し、誘導しましたが、情報が寸断されたためパニック状態になりました。いかにスピーディに情報を提供するか、震災当日の素早い対応が決め手となると感じました。

震災翌日の12日、備蓄水をいわき市にお届けした後、3月23日から31日までは、港区スポーツセンターで区民の方などから支援物資を受け入れましたが、「商店街友好都市との交流に関する基本協定」を結んでいるいわき市へ支援が集中することになりました。

震災当初は、いわき市にどれくらい被害があるのか、何が必要なのかかわからず手探り状態でした。そのようななか、いわき市長が「(仮設住宅などへ移るための) 家具がない」と率直に言うてくださったことがとても印象に残りました。津波などを体験していない私たちにはその発想がありませんでした。これを受け、港区ではリサイクル家具の提供を決めました。支援とは「何が必要かをきっちり把握し、すばやく届けること」だと改めて感じました。(写真4-62)

それから、いわき市への職員派遣を通して、職員個人の防災意識が高まりました。訓練とは違い、現地でお聞きした津波体験などのお話を通じ、災害にどう対応すべきか、それぞれの意識改革がなされ、実際に活かされると思います。

今後は、「被災地支援」という枠組みを超えて、文化・食など広い分野にわたって本当の意味での交流を深めていきたいと考えています。がんばれではなく、皆様に穏やかな日々が訪れることを心から祈っています。

(平成24年2月取材)



写真4-62 港区の全面的な支援で食料品などを集めた市東京事務所(港区スポーツセンター)
〔3月28日 東京都港区提供〕

12月2日、国土交通省でまとめられた『「支援物資物流システムの基本的な考え方」に関するアドバイザリー会議』の報告書のなかでも「いわき市の支援物資集積拠点として指定された『いわき平競輪場』では、その競技場下部の広大な空間・フロアー面積を有効に利用し、物資の種類別に保管エリアごとに仕分け、保管するとともに、作業用フォークリフト、自衛隊、民間トラック等の輸送用車両も自在に通行可能とすること等により、迅速、効率的な物資管理を実現した」と報告されている。(写真4-63)

これらの支援物資については、朝夕1日2回避難所に配送、そのほかにも状況に応じて各所に配送された。



写真4-63 支援物資集配センターに当てられた「いわき平競輪場」
〔3月22日 いわき市撮影〕

② 課題が相次いで出現

この間、順調に行くかと思われていた支援物資の集配であったが、地震発生後、実質的にいわき平競輪場で集荷を本格化させたあたりから、東京電力(株)福島第一原子力発電所の事故が相次ぎ、自動車、物資ともにいわき入りを避けるようになっていった。

放射性物質の飛散により、いわき市全体が汚染され、行けばこれに巻き込まれるという風評が立って、市内全域でモノ不足が顕著になり、支援物資の不足もこれに連動した。(写真4-64)

市は事態の打開に向け、国や県などへ、連日再三にわたり食料や水などの生活関連物資の確保を要請。3月20日には市長が鹿野農林水産大臣に窮状を訴え、翌日から26日まで1日約5万食の政府調達食料の提供を受けることができた。

20日過ぎごろから、いわき入りの安全が広く認知されるようになり、堰を切ったように支援物資が集まった。たちまち支援物資集配センターは物資であふれ、しかも賞味期限が迫っている食料品もあって、配送の順番を混乱させた。

さらに、モノ不足が解消していく過程の後に、支援物資が大量に届くというタイムラグ(時間的ズレ)が、現場をさらに混乱の渦に巻き込むことになった。



写真4-64 モノ不足のなか、初期段階の災害支援は貴重
〔3月20日 佐藤昌宏氏提供〕

③ 支援物資が停滞した背景

これらの混乱を分析してみると、まず支援物資集配センターの役割としては〔1〕被災者の物資に関するニーズの把握、物資供給要請の受け付け〔2〕都道府県や関係機関に対する物資供給の要請〔3〕発地または上位物資集積拠点から輸送される物資の受け付け〔4〕支援物資集配センターの運営(物資の仕分け・管理)〔5〕支援物資集配センターから避難所などへの配送、に区分できる。

この一連の受付～仕分け～配送という流れが道路破損、ガソリン不足、原子力発電所事故による人的不足が重なり、機能的に目詰まりを起し、その結果、滞留、あるいは遅配などの課題となって浮かびあがった。

詳細にみていくと、いくつかの視点に括ることができる。

一つとしては、中央と地方を結ぶ通信手段が十分でないうえに、原子力発電所の事故に伴う混乱が、両者の情報受発信を妨げ、国からの支援物質についても量や時間など、あらゆる面で情報共有が十分に行えなかった。

二つとしては、物資輸送を担う輸送手段の一時停止である。放射性物質が飛散して「いわき市は深刻な状態」という風評は、大地震による道路網の欠落というアクシデントに輪をかけて物流の停滞を招くことになった。なお、この事態は、物資到着後の流れにも影響を及ぼした。すなわち、ガソリン不足のなか物資を支援物資集配センターから避難所へ配送するために必要な車の不足を来した。

三つとしては、企業、団体、NPO、個人などから、事前の調整なく、かつ内容についての情報が明示されないまま、さまざまな支援物資が送られる事例が多発した結果、物資集積拠点における処理能力が大幅に低下したことが挙げられる。この点については、いわき市ばかりでなく、今回の大災害に遭った被災地共通の事態であり、このことは阪神・淡路大震災や中越地震の際にも指摘された。

四つとしては、被災者の物資に対するニーズは時間の経過とともに変化し、多様化していくことから、そのニーズに対応して的確なタイミングで被災者に必要な量を供給することが重要であり、ある時に必要とされた物資であっても数日後に遅れて到着すると一転して被災者ニーズと合わなくなるというケースとなる。この事態が二つ目の物流停滞と重なって、一層状況を悪化させることになった(図4-13)

支援物資流入の目詰まりを起こしていた支援物資集配センターでは、風評が解消されていくと風評被害で一時ストップしていた分も含め、今度は一挙に支援物資が入ることになった。

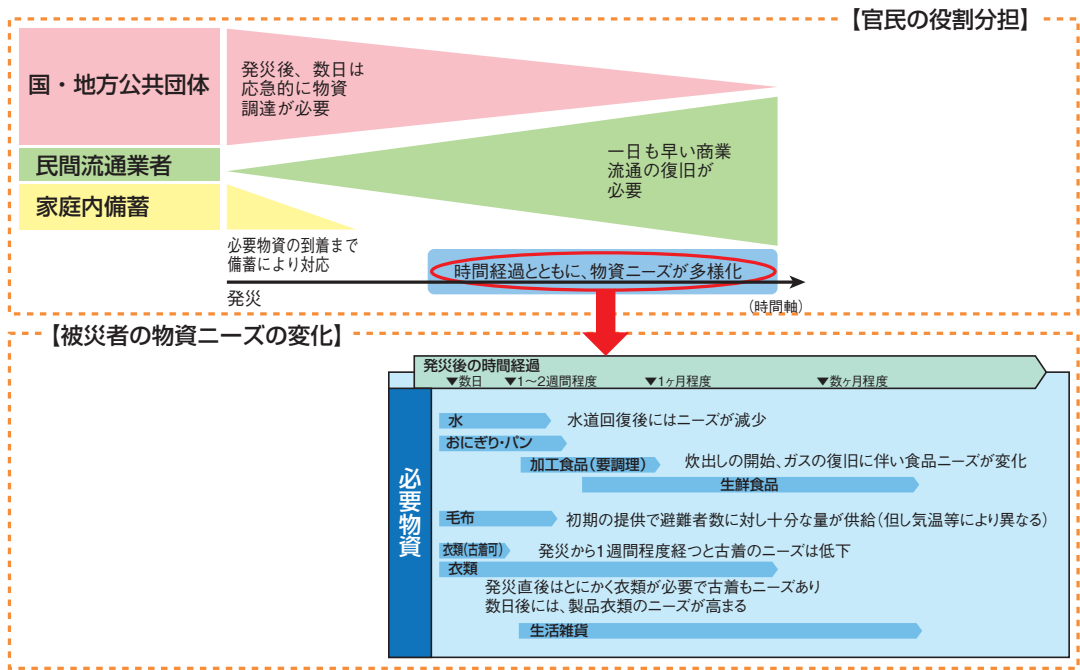


図4-13 官民の役割分担と被災者の物資ニーズ変化（概念図）
〔資料：経済産業省ホームページ「災害時における流通業の課題と今後の対応」を、一部改変して掲載〕

一時生じた現場の混乱はこうした要因が重なり合ってもたらしたものと考えられる。

こうした状況下、市災害対策本部は3月28日付で、〈1〉飲料水、毛布は十分な数を確保できているので、受け入れを中止する 〈2〉缶詰（おかず等）やレトルト食品（お粥、カレー、おかず類等）については、支援を引き続きお願いする 〈3〉団体からの物資提供については、あらかじめ情報を受け付けすることにする 〈4〉個人の方からの物資の提供については、混乱を避けるため、お断りする――の4点について、報道機関などを通じて周知した。

この間、混乱をさばく方法も確立され4月に入ると、『『支援物資物流システムの基本的な考え方』に関するアドバイザー会議』の報告書にあるように、円滑な機能を取り戻すようになった。

しかし、なおもミスマッチが続いた。4月8日には支援物資を缶詰（おかず類）とレトルト食品（おかず類）に限定することについて、報道機関などを通じて周知した。

5月1日には、支援物資の受け入れを一時停止し、同様に周知した。

④ 一般家庭に対して支援物資を配布

支援物資を避難所へ配布する一方、モノ不足の状況のなか、一般家庭の隅々まで物資が行き渡る状況にないことから、市は一般家庭に対しても、支援物資を配布することとした。

商業者が物流の停滞で商品の入手に苦慮する状態のなか、自宅で生活する被災者は金銭で生活必需品を手に入れることができず、被災者避難所に起居する避難者とのバランスがクローズアップされるようになっていた。

配布に際しては、行政嘱託員や区長、民生児童委員、消防団、ボランティアの協力を得ることができた。3月21日から28日にかけて（全6回）、市内24か所の公民館などにおいて、市民に対し食料や生活用品を配布した。（写真4-65）



写真4-65 消防団などにより支援物資を配布
〔3月28日 いわき市撮影〕

当初は、「高齢のため公民館へ出向くことができない」、「ガソリンがなく公民館まで行くことができない」など、いわゆる災害弱者への対応や配布現場における品不足、長蛇の列などの課題もあったが、消防団やボランティア、青年会議所などの協力によって、応急的な救援物資の配布を続けることができた。

6日間で配布した量は、水約25万ℓ、食料約75万食分に達した。

その後、社会福祉施設や病院、保育所、幼稚園、小・中学校、一時提供住宅入居者に対しても、必要な物資を提供した。

震災から2週間を経て、安定的とは言えないまでも徐々に物流が回復してきたことから、3月29日からは、食料などの配布対象者を、一人暮らしの高齢者など日常生活の支援が必要な方に限定し、公民館などを拠点として5月10日まで食料などを配布した。（表4-6）

表4-6 いわき市における救援物資の主な払い出し

払出先		期 間	内 容
市内避難所		3月12日～8月20日	1日2回、避難所からの要請を取りまとめ、朝と夕に物資を配送
要援護者		3月29日～5月10日	公民館へ配送し、民生委員、消防団などの協力を得て、配布（水、カップ麺、パックご飯など）
一般市民		3月21～23日、 3月25、26、28日	市内の物流が滞っていた時期、公民館24か所に物資を配送し、区長や消防団などの協力を得て配布（水、おにぎり、パン、カップ麺、パックご飯など）
ボランティア団体		3月12日から随時	市内の物流が滞っていた時期、災害ボランティアセンターからの要望に応じ、配送
社会福祉施設、病院など		3月23日～4月6日	市内の物流が滞っていた時期、集配センターで生活物資を払い出し
一時提供住宅入居者		4月16日～11月30日	早期の生活再建の支援策として、在庫状況をみながら生活物資を宅配
内 訳	1回目	4月16日～7月28日	仮設住宅、雇用促進住宅、民間賃貸住宅の入居者に米、水、カップ麺、毛布などの生活物資を配布
	2回目	7月1日～31日	上記入居者に米、水、お茶、カップ麺、その他生活物資を配布
	3回目	8月8日～11月30日	民間賃貸住宅(特例措置対象)入居者に、米、水、お茶、その他生活物資を配布
保育所、幼稚園、小学校、中学校など		5月9日～31日	水、マスク、タオルなどの生活必需品を配布
一 般 被 災 者	1回目	5月14、15日	クリナップ井上記念体育館、ポリテクセンター、小名浜市民会館、勿来市民会館で、5,435人に衣服、靴下、タオルなど約13万点を配布（り災証明書提示）
	2回目	10月29、30日	クリナップ井上記念体育館、ポリテクセンター、いわき明星大学、勿来市民会館で、5,671人に冬期衣類、オムツ、生理用品、マスクなど約12万点を配布

注）このほか6月25日、8月6日、平成24年2月4日、東京都港区主催で一時提供住宅入居者を対象に「家具のリサイクル展いわき市」が開催。

⑤ 多くの支援で危機的状況乗り越え

このように、原発事故による風評で、一時市外からの物流が滞り、食料、医薬品・乳幼児品などの生活関連物資の調達が極めて厳しい状況に陥ったが、全国の自治体や企業・団体をはじめ、個人からも多くの支援物資を得て、いわき市は辛うじて危機的状況を乗り切ることができた。その数は100品目を超え、主なものとして、水が約91万リットル、毛布が約9万枚、カップ麺が約28万食、レトルト食品が約18万食に

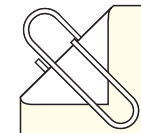


写真4-66 支援物資はボランティアの手でいち早く市民へ（常磐地区）
〔3月22日 菅波晋氏提供〕

のぼった。

このほか、各地区対策本部においても地区単位で団体・個人から支援物資が届けられ、それぞれの実情に応じて避難所へ配送した。(写真4-66、67)

写真4-67 各支所に寄せられた多くの支援物資（小名浜支所）
〔3月30日 いわき市撮影〕



震災クリップ④

関東大震災が発生！ いわき地方の対応と支援

大正12(1923)年9月1日午前11時58分に相模湾沖を震源とするマグニチュード7.9の大地震は東京府（現東京都）を中心に広範囲にわたり、日本史上最大の被害をもたらした。

被害の状況は諸説あるが、近年の調査（中央防災会議報告書）では死者・行方不明者10万5,000人余、住家全壊10万9,000棟余、住家焼失21万2,000棟余に達したといわれ、避難者約190万人以上を出す、という大惨事となった。(写真4-68)

この関東大震災は小名浜測候所では震度5の強震を記録した。いわき地方では死者1人、負傷者3、4人を出した、とされている。

この余波はさまざまな分野で、いわき地方にも影響を及ぼした。

関東地方と結んでいた常磐線じょうばんせんにおける石炭、鮮魚、農産物などの貨物輸送は滞り、いわき地方の各種生産に打撃を与えた。

また大震災のため、貿易が途絶し、連動して繭取り引きも中止、価格が下落しているが、一時的であるので自重するよう指導してほしい旨、福島県知事から各市町村に訓令が出されている。

大正12(1923)年9月10日開会の平町議会たいらちようぎかいでは、震災対応が報告されている。その内容を見ると、駅において大きな混乱はみられなかった、食料の調達に不安を感じたので米穀商、銀行などと折衝して安定供給に努めた、などの現状報告がされている。

救援も各町村で行われた。福島県においては、救済会を設立し、義援金・品の募集を全県下、各家庭に呼びかけた。

いわき石城郡内の各町村においても、支援の動きをみせている。

各議会の対応をみると、大正12(1923)年9月11日開会の四倉町議会よつくらちようぎかいでは、町から関東地方へ寄留（本籍地以外に住むこと）している人は631人で、漸次帰郷している状況にあるので、予算設定するまでの間、200円を限度に町長が随時救護することを議決している。

錦村にしきむらにおいては、大正12(1923)年9月7日に臨時議会を開催し、救護班として消防組員3人を20日間にわたり上京派遣させるとともに、出救手当として1日1円、計60円の補正予算案を決議した。



写真4-68 関東大震災後の日本橋通り中心部
〔大正12(1923)年9月 郵便絵はがき〕

窪田村議会くぼたそんぎかいでは「大正十二年度事務報告」において、関東大震災の対応として「本村ニ於テモほんむらおい各有志者ト相諮リ、金品ノ寄附ヲ得テ、相当救護ニ従事シタリ。此金八百八十三円九十銭、此品千八百八十二点。震災避難者五十三名ニ対シ、救済慰謝料金参千百十四円ヲ配布シタリ」と、災害者に対し金銭・物品により支援するとともに、被災者53人が避難してきたことが報告されている。

支援の輪は末端組織にも及んだ。山田村大津青年団においては、青年団共有金から支出して白米4斗と（約72ℓ）入り俵を買い入れ、送付した。

その一方で、復興のため、川部村かわむらの国有林が切り出され東京に送られた。平小林区署は9月中に丸太1,000石を伐採して勿来駅なこそきから輸送、さらに10月には1,600石、11月には杉丸太1,500石を伐採した。(大正12年12月15日付『常磐毎日新聞』)

⑥ 全国から温かい支援

人的・物的な支援のほかにも、全国からは温かい心が贈られた。激励の手紙・色紙や復興への願いを込めた折鶴の寄贈、被災した子どもたちの招待、スポーツ・文化交流など、さまざまな心が支援のカタチでいわき市に寄せられた。(写真4-69、70、71、72、73)



写真4-69 陸上自衛隊中央音楽隊が湯本第二中学校で慰問演奏会を開催
被災した小中学生はすばらしい生の演奏に聞き入っていた。
〔平成23(2011)年5月23日 いわき市撮影〕



写真4-72 山口県宇部市による「子ども夏(春)休み夢プロジェクト」事業
平成23年夏、平成24年春、同夏、市内の小中学生が宇部市に招待され、たくさんの元気をもらった。(平成23(2011)年8月2日 いわき市撮影)



写真4-70 アリオスで開催された「がんばっぺ！いわき寄席」
プロの芸に被災した観客の久々の笑いが広がった。
〔平成23(2011)年12月2日 いわき市撮影〕



写真4-71 いわきと長崎の中学生在が交流
平成23、24年度と、両市の「生徒会リーダー交流会」に市内の中学生在が招待され、交流を深め、9日には平和記念式典に参列した。
〔平成24(2012)年8月8日 市教育委員会事務局撮影〕



写真4-73 「奄美大島に子どもたちを招待するプロジェクト」事業
市内小中学生が同実行委員会（事務局＝東京都中野区）により奄美大島に招待され、南国の夏を楽しんだ。(平成24(2012)年8月3日 いわき市撮影)

(2) 義援金の受け入れと配分

① 被災者の早期生活再建の一助に

自宅の家屋流出・倒壊など、住家の半壊以上などの損害を受けた方などに対しては、全国各地、国外から義援金が寄せられた。市は、被災者の早期生活再建に向け、義援金を速やかに配分できるよう取り組んだ。

3月17日には義援金の受け入れを開始。その際に、お寄せいただく方に、使用目的として「1」被災された方の「生活支援」、「2」市の「災害復旧・復興」、のいずれかをあらかじめ選択していただくこととした。(表4-7)

平成25(2013)年1月31日現在、本市には約15億円、国(日本赤十字社など)・福島県を通しての配分も合わせると、約325億円の義援金が寄せられている。(写真4-74)

② 「生活支援」の義援金

このうち、「生活支援」を目的とする義援金については、被災者の皆様に一日でも早く渡せるよう、4月14日に第1回目の配分委員会を開催。本市としての義援金第1次配分を、1世帯あたり5万円と決定し、県義援金と合わせ、4月16日から配分を開始した。(本市の第1次配分については、県内で最も早く配分を開始)

その後、7月25日には、第2回目の配分委員会を開催。第2次配分では個人を単位として配分することとし、7月29日から順次配分を開始した。平成25(2013)年1月31日現在で、申請のあった4万551世帯のうち、98.9%にあたる4万119世帯に支給した。(表4-8)

③ 「災害復旧・復興」の義援金

「災害復旧・復興」を目的とする義援金については、市の予算に計上し、平成24年度以降、市の復興財源として有効に活用することとした。

このほか、義援金とは別に本市独自に、被災者の生活支援を目的として、住家に半壊以上の被害を受けた方々へ、被災救助費を支給した。

表4-7 寄せられた義援金の内訳(平成25年1月31日現在)

区分・用途		金額(件数)
本市に寄せられた義援金		15億1,801万6,995円 (5,640件)
内訳	被災者に対する生活支援のため	7億4,070万5,379円 (2,821件)
	災害からの復旧・復興のため	7億7,731万1,616円 (2,819件)
国から本市に配分された義援金		261億4,669万3,736円
福島県から本市に配分された義援金		48億3,080万2,000円



写真4-74 本市出身学生らによる団体「Little IWAKI」から寄せられた義援金
都内大学の学園祭で芋煮を販売した利益であった。
〔12月28日 いわき市撮影〕

表4-8 義援金の配分額

区 分	配 分 額	
	第1次配分 (1世帯当たり)	第2次配分 (1人当たり)
住家が全壊	45万円	23万円
住家が半壊(大規模半壊含む)	28万円	11.5万円
福島第一原発から 30km圏内(旧屋内退避区域)	45万円	3万円
死 亡 者	35万円 (1人当たり)	73万円
震 災 孤 児	—	100万円
震 災 遺 児	—	50万円

※配分額は国(日赤など)・県・市の各種義援金の合計。
※原発事故に伴う避難による配分と、住家被害による配分を重複して受け取ることはできない。

(3) 他行政機関からの人的応援

① 復旧・復興へ向け、大きな力

東日本大震災における本市の復旧・復興にあたっては、全国各地の皆様から義援金などの金銭的支援や支援物資などの物的支援に加え、全国各地の自治体や自衛隊など多くの行政機関の皆様から、災害対応業務に対し多くの人的支援を得た。(写真4-75)

具体的には、水道施設の被災による応急復旧作業や応急給



写真4-75 地元と応援者が連携して救護活動
〔3月18日 いわき市撮影〕

表4-9 応援を得た全国の行政機関一覧

○国機関	自治体など
経済産業省、財務省(東北財務局、いわき税務署など)	【都道府県】 東京都、長崎県、大分県、千葉県
○自衛隊部隊	【市区町村】 北見市、岩見沢市、北広島市、青森市、由利本荘市、南会津町、鮫川村、高萩市、宇都宮市、足利市、前橋市、川越市、上尾市、戸田市、鶴ヶ島市、伊奈町、小川町、船橋市、東京都港区、東京都大田区、東京都世田谷区、東京都渋谷区、東京都市長会、八王子市、町田市、清瀬市、黒部市、新発田市、糸魚川市、五泉市、上越市、魚沼市、上田市、岐阜市、本巢市、郡上市、豊橋市、常滑市、稲沢市、津島市、長久手市、江南市、みよし市、弥富市、西尾市、四日市市、長浜市、東近江市、神戸市、松江市、倉敷市、玉野市、広島市、福山市、三次市、廿日市市、宇部市、防府市、周南市、山陽小野田市、高松市、丸亀市、坂出市、観音寺市、内子町、高知市、飯塚市、唐津市、大野城市、長崎市、島原市、大村市、諫早市、別府市、都城市、延岡市、鹿児島市、阿久根市、出水市、日置市、南さつま市、薩摩川内市、浦添市
【陸上自衛隊】 第6特科連隊、第6高射特科大隊(以上、郡山市)、 第6音楽隊(東根市)、東北方面通信群(仙台市)、 第2普通科連隊(上越市)、中央即応連隊(宇都宮市)、 中央即応集団指令部付隊、東部方面通信群、 東部方面警務隊、中央音楽隊(以上、朝霞市)、 第1空挺団(習志野市)、東部方面混成団(横須賀市)、 第8普通科連隊(米子市)、第8化学防護隊(熊本市)	
【海上自衛隊】 海上自衛隊海災部隊	
【航空自衛隊】 航空自衛隊空災部隊	
○警察関係	
警視庁ほか38道府県警察本部	
○緊急消防援助隊	
千葉県隊、神奈川県隊、群馬県隊、静岡県隊、岐阜県隊、滋賀県隊	
○県内消防本部	○水道事業体
福島市消防本部、 会津若松地方広域市町村圏整備組合、 郡山地方広域消防組合、 白河地方広域市町村圏消防本部、 須賀川地方広域市町村圏組合、 喜多方地方広域市町村圏組合、 伊達地方消防組合消防本部、 安達地方行政事務組合	【都道府県】 東京都、神奈川県、沖縄県 【市区町村】 会津若松市、郡山市、古殿町、北茨城市、守谷市、坂東市、桐生市、さいたま市、横浜市、甲府市、福山市、北九州市、唐津市、島原市、長崎市、大分市、別府市、杵築市、宮崎市、都城市、延岡市、日向市、鹿屋市、阿久根市、垂水市、薩摩川内市、那覇市、浦添市、名護市 【企業団】 双葉地方水道企業団、坂戸、鶴ヶ島水道企業団、西佐賀水道企業団

注) 継続中も含む。

災害支援活動を通して、 平常心とやりがいを

豊留 廣志 氏

(陸上自衛隊会計監査隊東部方面分遣隊長一等陸佐
←陸上自衛隊第八普通科連隊連隊長)



豊留廣志さん

震災の記憶

大地震の日は米子駐屯地にいました。私たちは3月15日に駐屯地を出発し、いわき市では3月20日から6月10日まで災害派遣活動を行いました。

3月20日に市内海岸線全域を視察しましたが、薄磯から豊間にかけての海岸線では、道路が寸断され、家屋が倒壊、大量のガレキなど、悲惨な光景が目に入りました。同時に、市街地には人がおらず、ゴースタウンのような光景を目の当たりにして驚愕しました。

これまでに日航機墜落事故やイラク派遣、中越地震など、5、6回の災害派遣活動を行ってきました。今回の災害派遣活動では被災地域が広く、死者・被害家屋などの数が多く、活動を行うにあたって関係機関との調整に、多くの苦労を要しました。

放射能に関しては、化学知識を得ていたため、特に不安はなく、線量計による計測においても安心だと認識していました。

いわき市では、行方不明者の搜索活動などの応急救援活動に加え、給水・給食・入浴支援や物資輸送などの応急復旧活動を行いました。隊員のなかには、実際に遺体を見たことがなく、凄惨な被害状況のなか、遺体搜索・運搬にあたって相当ショックを受けたものもあり、活動後、泣き出す隊員もいましたが、自分たちにできることを平常心でやっていくことを目指し、隊員たちはこのことをよく理解し、地道に活動してきたと思います。(写真4-77)

災害活動を行っているさなか、いわき市民の復興にかける気概を感じました。また、私たちが活動しているとき、多くの地域住民の方がお辞儀をしてくれましたが、このことでより一層のやりがいを感じることができました。今でも新聞などでいわきの記事があると気になって、注目しています。一刻も早い復興を願っています。

(平成24年3月取材)



写真4-77 全国各地から自衛隊部隊が派遣
搜索活動など幅広く災害支援活動を展開した。
[3月21日 陸上自衛隊第8普通科連隊提供]

水活動に加え、避難所運営や支援物資、り災証明関係業務など、業務は広範多岐にわたり、現在も、本市の復旧・復興に向け、全国の自治体から職員が派遣され、その数は震災以来延べ1万2千人以上にのぼっている。(警察・自衛隊を除く)(表4-9)

② 復興へ向け、人材の確保

このような状況のなか、いわき市を含め被災市町村では、復興事業が本格化するとともに、膨大な事務量に対し人材不足が生じた。特にいわき市は震災で被災した家屋が仙台市に次ぐ規模であり、復興に向けた業務量が増大するものと予測されるため、福島県などを通じ、土木、建築などの部門で即戦力の人材確保を求めている。

7 避難所と住家の再建

(1) 長期化した避難所の運営

① 収容施設の設定

災害応急時に、都道府県知事が義務として行う救助の種類は「災害対策法」第23条に定められており、その一つに「収容施設(応急仮設住宅を含む)の供与」が明示されている。また同法第30条には、都道府県知事は救助を迅速に行うため必要があると認められるときは、収容施設の開設をはじめ、事務の一部を市町村長が行うこととすることができる、と規定されている。つまり、避難所を含め、収容施設は市町村長が県知事から委任されて開設することになっている。

収容施設の一つである避難所の適格性については「学校、公民館等の既存の建物をあてることを原則とするが、これら適当な建物が得がたい場合には、野外に仮小屋を設置し、また天幕を設営するものとする」と規定されている。

いわき市においては、災害救助法に基づき、人口や集落の分布、地形などを考慮して、平成22(2010)年現在、公園、校庭、運動場、広場、緑地、遊園地、駐車場、寺社境内などを第1次避難所として243か所、学校体育館、市民会館、公民館、集会所、幼稚園、保育所などを第2次避難所として283か所を、それぞれ設定した。

② 避難所の開設

しかし、現実的に今回のような大地震、これに続く大津波では、情報が寸断されて混乱するなか、住民への伝達は適わず、住民は錯綜する情報や経験則を基に行動を取るしかなかった。

大地震から約50分後に襲った大津波によって、沿岸部の住民は高台の施設をめざして避難した。3月の夕方へ向かうという季節・時間にあって、地震避難者を含め住民は屋内施設に避難場所を求めた。

市指定の避難所のうち、永崎小学校、豊間中学校など4か所は津波被害で使用できなくなっていた。また、このほかにも市避難所として指定されていた多くの建物が被災して使用できなくなった。

このため住民は、市指定避難所はもちろん、市避難所と指定されていない施設に自主的に避難した。地区集会所や事業所、高齢者施設、さらには車の中など、避難した場所はさまざまであった。

3月11日にどの程度避難したのか、人数把握は困難であるが、翌12日午前の調査では市内127か所の避難所、約2万人弱の避難者を数えた。おそらく11日の夜はもっと多くの市民が避難したものと推定される。(写真4-78)

③ 原発事故で市外からも避難

3月12日の午前中から様相が一変した。事は地震、津波だけではなく。テレビからは福島第一原子力発電所の事故が報じられ、誰の目にも異変は明らかで、一様に不安は募った。確かな情報は一つ伝わってこなかったが、双葉郡内の町村からより安全ないわき市へ、避難者が続々と移動し、避難所では自宅へ戻る住民と双葉郡から入ってくる避難者が交錯、いわき市北部ではさらに南の避難所へ移る住民も混じり、流動的な状況となっていた。



写真4-78 炊き出しのボランティア(川部公民館)
[3月12日 鴨勝男氏提供]

④ 避難所の運営

ア 市統一を図りながらも、地区の実情で個別に対応

市災害対策本部・地区本部は、数少ない情報をかき集めて、これら避難場所・避難者数の把握に努め、3月11日の夜は備蓄してあった乾パンや毛布を届けたが、避難者数は備蓄してあった量よりもはるかに多く、対応する市職員も被災していて、十分に対応できる状態ではなかった。(図4-14)

また、3月という寒波の残る時期、不足する毛布を調達するため、ただちに日本赤十字福島県支部に支援を要請した。

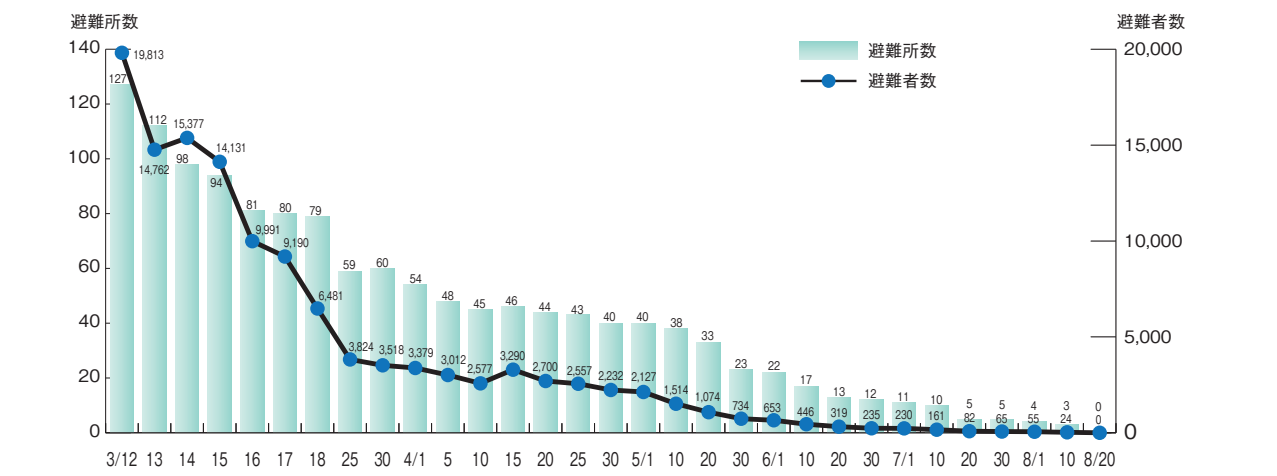


図4-14 避難所と避難者数の推移

さらに、情報を十分に入手できないなか、各地区で多くの避難所を置くことになったことから、市および各地区本部はそれぞれの実情に応じて対応せざるを得なかった。

たとえば、食事一つを取ってみても、炊き出しに必要な水の確保、弁当店の有無、炊き出しボランティアの有無など、各地区の状況は異なり、それぞれ独自の対応をすることになった。主な対応をみると、平地区では業者からの食料品確保と職員による炊き出し、小名浜^{おな はま}では業者からの食料品確保と一部ボランティアによる炊き出し、勿来^{な こ}、内郷^{うちごう}地区ではボランティアによる炊き出し、常磐^{じょうばん}地区では本部からの支援物資など、というように分かれた。

震災から1週間が過ぎた頃からは、支援物資として全国各地からさまざまな食料が寄せられるようになったことから、パンやおにぎりのほか、副菜として缶詰などを提供できるようになった。

その後、5月下旬以降は、基本的に弁当提供を主体として行った。

イ 長期化で課題も浮き彫りに

しかし、避難所では避難生活が長引くにつれて、避難者からのニーズがたえず変化し、救援物資の内容との差が生じるようになる。避難者は次第に普段の日常に近い生活を求めるようになっていく。市町村がそのニーズを受けて救援物資を呼びかけたとしても、届くまでには時間を要し、この時間差が避難者にとって次の段階のニーズに移行していく期間となってしまふ。

最初は最低限度の食事の手当てであったが、衣類の必要性、情報に関して入手・発信の手段、プライバシー確保に必要な間仕切りの確保、さらには梅雨時、夏季時の暑さ対策など多種多様に及んだ。

この差が容易に埋まらなかった。加えて長期に及ぶ避難者には、さまざまな事情を抱えた人が多くなり、避難所で暮らす人数の多寡にかかわらず、一人ひとりの健康面のケアや生活設計の支援などきめ細かい支援が必要となった。ほかにも情報を得るために必要なテレビやラジオ、プライバシーの確保に有効な間仕切り、

さらには食事の内容などの対応には今後課題を残すことになった。

避難所運営の初期は避難者を数字上のまとまりと考えられたが、長期に及ぶにつれて、避難者個々の“事情”が重きを占めるようになった。つまり長期に及ぶ理由が個々に存在した。このため、行政は避難者個別に課題解決に当たらなければならなかった。

このようななか、市は、JMAT（日本医師会災害医療チーム）や市医師会・市保健所との連携で、避難所の巡回診療を行ったほか、保健所栄養士と（株）福島県栄養士会いわき支部などとの連携で、個別の栄養相談などを行った。(写真4-79)

ウ 多くの支援が避難所運営をサポート

避難所には市内外の多くの人が支援の手を差し伸べた。市職員が昼夜交代で支援物資の受け入れや情報伝達、苦情処理などに当たったが人手不足は否めなく、他自治体からの職員派遣やボランティア、地域住民などさまざまな支援によって避難所が維持された。

その間、地域住民だけでなく全国のボランティアによる炊き出しや憩いの提供なども行われ、避難者との交流を通じた復興への確かな歩みを、市内各地でみられるようになった。(写真4-80)

避難者が自家用車を持たない、あるいは避難者がガソリン不足のため車で移動できないことから、容易に食料・日用品などの買い物ができるよう、避難所と商店の間を移動できる無料買物送迎バスを運行したほか、避難所生活が長くなると清潔を保つために入浴が必要となったことから、各地区において、自衛隊入浴サービスや企業の福利施設、温泉施設、福祉・介護施設の開放による入浴の提供が行われ、多くの避難者が利用した。(写真4-81)

⑤ 避難所の閉鎖

「災害救助法」には「避難所を開設する期間は、災害発生の日から7日以内とする」と規定されている。しかし、東日本大震災は災害救助法に規定された期間を、大きく上回るようになった。もちろん、被害の大きさもさることながら、津波で自宅が滅失したことにより仮住まいを探すにも、住家の供給に対し、被害者がはるかに多い、つまり供給を需要が大きく上回って移転先が容易にみつからないこ



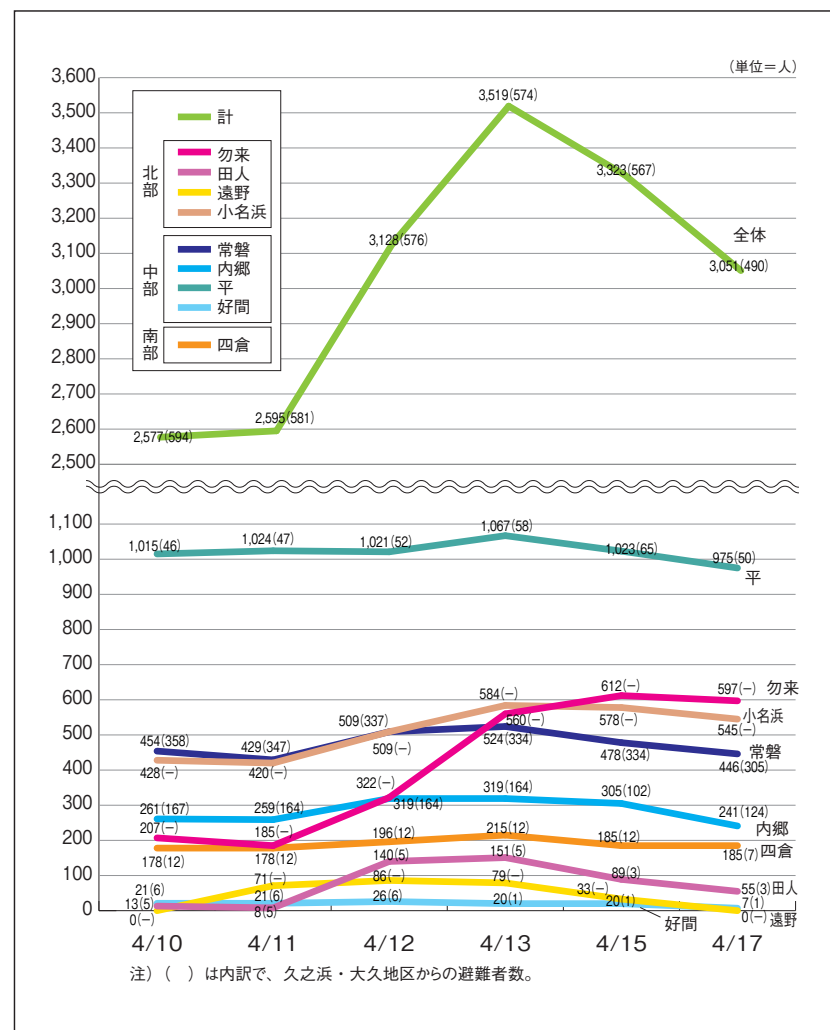
写真4-79 避難所で巡回診療を実施するJMAT（日本医師会災害医療チーム）
〔4月3日 いわき民報社提供〕



写真4-80 避難所の子どもたちに「絵本の読み聞かせ」（アリオス）
〔4月26日 いわき市撮影〕



写真4-81 自衛隊による入浴サービス（いわきニュータウンセンタービル駐車場）
〔4月12日 佐藤貴行氏提供〕



注) 1 () は内訳で、久之浜・大久地区からの避難者数。

2 「-」 は不明。

図4-15 4月11、12日の大規模誘発地震による避難者数の推移

(2) 新たな生活へ向け、住家の提供

① 建物被害とり災証明

東日本大震災は、家屋などの建築物に多大なる被害を与えたことから、多くの市民は住環境を根本から見直す必要性に迫られた。その方向としては、避難所、市内外への転居、一時提供住宅への入居など、いくつかの選択肢を取りながら生活設計を描くことになった。

家屋がどの程度の被害なのか、を示す書類として、申請に基づいて市町村が発行したのが、り災証明書である。

地方自治法や災害対策基本法に基づいて各市町村が救助の一環として調査・判定するもので、損壊の程度によって、り災程度は「全壊」「大規模半壊」「半壊」「一部損壊」の4段階で判定される。り災証明は義援金や被災者生活再建支援金、損害保険の請求など、各種被災者支援制度適用の基準として活用されることとなった。損害の程度でどの種類の支援制度が適用となるかについては、各支援制度によって異なる。

ちなみに似た言葉に「被災証明」があるが、端的に言うと、り災証明が不動産（家屋）に関する被害の程度を証明するのに対し、被災証明は「被災の事実」を証明するもので被害の程度は問われない。

と、このことは、原子力発電所の事故から避難した双葉郡町村の住民も加わって、需要をさらに大きくした。

4月11日、12日に発生した震度6弱の大規模な誘発地震により、市内の中部、南部においては、3月11日による家屋損壊を決定的にするようなダメージを受ける家屋が増え、新たな避難者が発生する状況となった。(図4-15)

避難所の閉鎖までの道のりは困難を極めることとなったが、物流やライフラインの回復などにより、徐々に避難者の数は減り、また被災者の早期生活再建に向け、4月16日から避難者の方に対し一時提供住宅の提供を開始。震災発生から162日後の8月20日に、市内すべての避難所を閉鎖した。

② 9万件を超える申請に総力戦で対応

市は、甚大な津波被害を受けた沿岸区域の家屋について、優先的に3月28日から全棟の現地調査を進め、4月4日からり災証明書の発行を開始。4月22日には沿岸区域の全棟調査が終了した。(写真4-82)

引き続き地震による被害を受けた家屋について、一棟別調査を開始し、順次り災証明書の発行を行った。

この作業には「災害対策本部設置要綱」の規定に基づき、り災者からの申請受け付けについては危機管理課、調査から発行までについては主として財政部が担当となった。

しかし、当初から業務量が膨大な数に及び、規定には依り難いだけでなく、たとえば調査に際しては単に判定調査だけでなく被災者の相談や苦情なども入ってくることから、庁内プロジェクトチームを編成し、庁内各部や他市からの応援職員を含め、総力戦ともいうべき体制で進めた。(写真4-83、84)

申請や調査は長期化に及ばないものと予測していたが、り災証明書の申請は4月11、12日の大規模誘発地震により増加し、さらに、り災証明が公的支援だけでなく民間の各種支援制度や保険など、さまざまに活用されるようになると、申請は途切れず続くようになり、調査は長期に及んだ。



写真4-83 勿来支所における山口県宇部市、山陽小野田市の応援による、り災証明申請の受け付け
〔5月6日 山口県宇部市提供〕



写真4-82 「解体撤去」の確認済の建物を表示
〔6月12日 いわき市撮影〕

加えて、再調査の申請が2万7,000件近くにのぼり、これに対応する現地調査には、併せて建物内部の損壊



写真4-84 応援職員による、り災家屋の調査
〔4月2日 広島県福山市提供〕

度合いを調査するための専門性が必要とされることから、市は建築士会に再調査を委託して最終判定した。

市は、り災証明書の新規申請受け付けを平成24(2012)年9月28

日(再調査は11月末まで)で締め切ったが、その申請件数は、9万6,306件に達し、9万6,263件の証明書を発行(平成24年10月26日現在)した。

③ 被災した家屋などの解体撤去

大津波や3度にわたる震度6弱の大地震によって、本市では数多くの家屋が流失して原型をとどめない、あるいは居住できない家屋として放置されることになった。

このため、市は生活環境の保全上解体する必要がある家屋などを、所有者からの申請などに基づき解体撤去することとし、6月1日から申請の受け付けを開始した。

平成25(2013)年1月31日現在で、1万188棟の申



写真4-85 被災した家屋を解体撤去
〔7月15日 いわき市撮影〕

請のうち、7,786棟の解体撤去が終了した。（申請受付期限＝平成24年3月30日）（写真4-85）

④ 災害時の住宅対策

住宅が損壊もしくは流失した被災者にとって、恒久的な住宅に移行するまでの間の応急的な住宅は必須事項であり、災害発生から復興までの一連の流れのなかでみても、被災者による生活および住宅の再建に向けての足がかりとなる重要な役割を果たすことになる。

災害対策救助法第23条においては、救助の種類として、「1. 収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与」、「6. 災害にかかった住宅の応急修理」が規定されている。

これら施策は都道府県の責任において実施されるが、応急仮設住宅の設置場所の選定や避難住民の対応など、住民の最も身近な自治体として市町村の果たす役割は大きい。

⑤ 一時提供住宅の供給

ア 提供住宅によって異なる制度、要件

「住」の確保は災害初期に求められる喫緊な課題であることから、市は県が施工する応急仮設住宅が建設着工する前から、被災者の早期生活再建に向け、市内雇用促進住宅、民間借上げ住宅の一時提供住宅を、早期に供給できるよう取り組んだ。（表4-10）

3月15日、市は福島第一原子力発電所事故の深刻な事態を想定し、「避難計画策定プロジェクトチーム」

表4-10 制度、種類の異なる一時提供住宅の活用

区分 住宅の種類	所管庁など	法的根拠	所有者（協議先）	入居方法など	市の募集時期など
雇用促進住宅	厚生労働省 職業安定局	左・同省通知	独立行政法人雇用能力開発機構（注2）	所有者の委託先（雇用振興協会）と市が空戸を提供	平成23年3月29日（一次募集）
応急仮設住宅	厚生労働省 社会・援護局	災害救助法	都道府県	県が建設した後、市が管理・貸与	平成23年4月29日（二次募集）
民間借上げ住宅 （みなし仮設住宅）			不動産業者	県、市、不動産業者が3者契約。県が不動産業者へ家賃相当額を支払い	平成23年3月29日（一次募集）
民間借上げ住宅の特例措置（注1）					平成23年6月4日（特例措置）

注) 1 福島県は県を介さないで「自ら手続きして入居している住宅」についても、民間借上げ住宅の特例措置として認め、準備のできた自治体から適用を開始した。
2 平成23(2011)年10月から、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構。

を設け、策定業務に当たった後、放射線量の推移などを見極めつつ、同組織を、住宅の提供を目的とした「住宅プロジェクトチーム」に移行させた。

当時は市内各避難所に市民と双葉郡などからの住民が混在した状態となっており、市民のみの募集では同一避難所の混乱は避けられないこと、また当時広域調整機能を持つ県も混乱していたことから、市が他町村住民の募集を併せて行わざるを得ないという状況のなか、受付・電話窓口班、マッチング班、修繕班、入居班などの班編成により、行政機関、水道・電気・ガス事業者、不動産業者などの関係機関・団体などと連絡・調整を図るとともに、避難所、救援物資など庁内担当との連携、自衛隊の協力を得ながら、入居につなげた。

この間、住宅確保の調整には困難を極めた。提供する住宅の種類には、雇用促進住宅、応急仮設住宅、民間借上げ住宅（災害救助法の弾力運用による「みなし仮設住宅」）が考えられたが、所有者、管理者がそれぞれ異なり、それぞれに課題があった。

応急仮設住宅を建設するには用地確保などの課題があり、時間を要した。実際最も早い中央台鹿島の応急仮設住宅の竣工は4月末とならざるを得なかった。

民間借上げ住宅の場合は各不動産協会との調整、個別の不動産業者との折衝、物件の質のバラツキなど、各所有者との調整や空戸の調査が必要となった。

市内に点在する13か所の雇用促進住宅については、他市町村と比べても数が多く、この利点を活かすため、震災直後から空戸の活用方法が検討された。雇用促進住宅は国の「規制改革推進のための3か年計画」および「独立行政法人整理合理化計画」によって、平成33(2021)年度までに譲渡などを完了させることになっており、入居停止となっていた宿舎が多かったからだ。

しかし、震災で被害を受けているうえに、入居停止に伴い電気、ガスメーターが取り外しされ戸内の劣化も進んでいた。また、募集に向けて空戸の調査・修繕などの方法についてや所有者、管理者などとの調整などの足並みがそろわないうちに、国が「入居希望者は最寄りの市町村に」という発表をしたため、募集前に問い合わせが相次いだほか、市内全域が立ち入り制限となったような誤解により、入居可能な住宅が国のホームページから削除されるなど、一時混乱を来たした。

イ 雇用促進住宅や民間住宅を借り上げて入居を促進

このような種々の課題を調整したうえで、空き室になっていた市内の雇用促進住宅や借り上げ可能な住宅を順次確保し、一時提供住宅として3月29日から4月8日まで募集を受け付けし、借り上げ希望者の要望と提供できる住宅の場所および間取りのマッチングを経て、4月16日から順次入居を開始した。

また、遠方で申し込みができなかった、4月11、12日の大規模誘発地震で被害を受けた、などの市民に対し4月29日から5月5日まで二次募集を実施した。

一時提供住宅については、申込者のうち50％が決定、30％が再調整、20％が辞退という割合になった。その状況をみると、雇用促進住宅については修繕の必要な物件が多かったこと、申請後一般の民間アパートに入居済みとなったこと、入居条件（狭い、自宅から遠い、2階では不便、家電製品の有無、学区や医療機関の遠距離など）が合わないこと、などによって、予想外に不動産会社や申込者との再調整が多くなり、この結果、辞退が多くなった。問い合わせなどの電話件数の総数も5,000件を超す状況であった。

このほか、6月4日から、福島県は民間賃貸住宅の特例措置として、すでに自ら手続きして入居した民間賃貸住宅に対して、福島県の借上げ住宅に指定し、家賃の公費補助制度を適用させた。

このように、多種の住宅制度適用により6月までに多くの被災者が入居を済ませ、入居に関する問い合わせも減少したが、一方で民間の賃貸住宅物件が減少したため探しても見つからないという相談も依然として

あったこと、また雇用促進住宅、応急仮設住宅においては、まだ一部入居に至らなかった世帯があったことなどから、7月2日から8日まで追加募集を実施した。

また、この時点で避難所に避難していた被災者、さらには「市長が定める自主避難区域」となった川前町下桶売地区の一部（字志田名、字

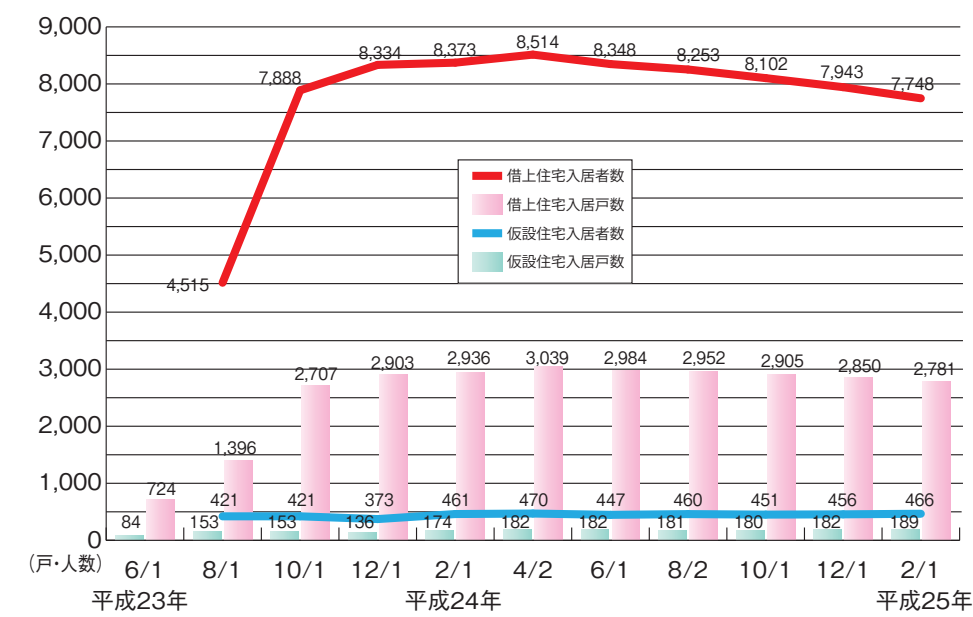


図4-16 いわき市民が居住する仮設および借上げ住宅の戸数・人数

おぎ 荻)の避難希望者に対して、それぞれ一時提供住宅の提供を実施した。

この結果、ピーク時には約3,200世帯、約9,000人が市内の一時提供住宅に入居していた。(図4-16)

ウ 買物や見守りなどの住環境を整備

住宅入居にあたっては、日本赤十字社からの生活家電6点セットやNTTによる電話機の無償提供などの生活支援も併せて行われた。

また、一時的に雇用促進住宅および応急仮設住宅に入居している避難住民には、高齢者や買物弱者が多いことから、これら入居者などの買物不便の解消を図るため、生活必需品を販売するほか、要望があった品物について可能な限り対応(週1回)することとして、6月20日から実施している。これら事業を委託したのは市内の団体で、地域貢献による活動ができる「いわき市南部地区中心市街地活性化協議会」(ドンワッセうえだ)、「いわきいきいき食菜館委員会」(スカイストア)、「小名浜スタンプクラブ」であった。(写真4-86)

また、応急仮設住宅における生活が長期に及び、また不慣れな住環境のなか、高齢者や病弱者などが安心・安全で暮らせるよう、6月1日から仮設等住宅入居高齢者見守り事業(NPO法人地域福祉ネットワークに委託)を実施した。



写真4-86 移動車などにより仮設住宅で生活する人たちに生活必需品を販売
〔6月20日 いわき市撮影〕

⑥ 住宅の応急修理制度

住宅の応急修理制度は、災害救助法第23条に基づくもので、被災した住宅で引き続き居住する意向を持ちながら、自らの資力では被災した住宅(半壊以上)を応急修理することが出来ない方に対し支援する制度である。具体的には、屋根や外壁などの日常生活に必要な最小限度の部分について、市が直接施行業者へ修理を依頼。支給限度は52万円である。

市は、4月11日から申請の受け付けを開始。平成25(2013)年1月末現在、1万8,931件の申請を受け付けており、うち約1万3,000件の修理が完了している。

⑦ 住宅団地などの被害に対応

大震災によって、住宅団地やその付近が地盤沈下や地すべり、急傾斜地崩壊、擁壁崩落などによって大きな被害を受け、あるいはその危険があるため、安心して日々の生活を送れない状況に陥っている地域が市内で326か所確認された。

このようなことから、福島県主体としては既設の制度により、常磐上湯長谷町上ノ台(地すべり)、仁井田町寺前、内郷内町駒谷(以上、急傾斜地崩壊)において国の事業採択を受けたほか、特例措置として、平南白土字八ツ坂、自由ヶ丘、金山町朝日台、常磐上湯谷町湯台堂で事業採択を受けた。(写真4-87、88)

いわき市が主体となった事業としては、既設制度の防災がけ崩れ対策事業として、江名字北



写真4-87 内郷内町駒谷地内の被害地
ブルーシートが被された場所が崩落した箇所。
〔福島県いわき建設事務所提供〕



写真4-88 「県災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業」で施工した駒谷地内
〔福島県いわき建設事務所提供〕

ぐち お な はまおか お な はら き た か し ま ま ち か み く ら も ち え な ぐ ち よ つ く ら ま ち か み に い だ き し ま え と お の ま ち お お だ い り い し ば た け よ し ま ま ち き た 口、小名浜岡小名字原木田、鹿島町上蔵持字江名口、四倉町上仁井田字岸前、遠野町大平字石畑、好間町北好間字堂田において国の事業採択を受けたほか、特例措置として、小名浜港ヶ丘、小名浜岡小名字台ノ上、常磐上湯長谷町仮又作、内郷小島町下ノ内、田人町黒田字天ノ川で国の事業採択を受けた。

住宅団地の災害に対しては、泉もえぎ台、植田町根小屋、常磐西郷町忠多、常磐上湯長谷町五反田、常磐上湯長谷町長倉、四倉町字梅ヶ丘について、市主体の公共土木施設災害復旧事業を基本として国の採択を受けた。

なお、泉もえぎ台、常磐西郷町忠多の両地区については、被害が広範囲に及んだことから、東日本大震災復興交付金の基幹事業である「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」(市主体、205ページに記述)との組み合わせにより復旧をめざすこととなった。

このほか、宅地の擁壁や斜面などが崩れた(25、26ページに記述)ため、この復旧工事を施工することが必要な土地の所有者などに対して、市は平成24(2012)年10月、工事費用の一部を補助する「市宅地擁壁等復旧支援制度」を設け、それぞれに対応した。

⑧ 地域集会施設の復旧支援

地震被害は住宅だけでなく、地域の拠点施設となる集会施設にも及んだ。市は、これまでも住民自治の振興および地域住民の連帯意識や福祉の向上を支援するため、自治会や町内会などが所有・管理する地域集会施設の修繕に対し、市地域集会施設整備補助金制度を適用させてきたが、震災による被害が大きかったことから、補助枠を拡大して、平成23、24(2011、12)年度の2か年、被災施設を対象に、平成23年度には55か所について支援し、平成24(2012)年度も引き続き実施した。

⑨ 被災海岸の復旧

東日本大震災の津波被害を受けた市内海岸のうち、県内で初めて久之浜地区と勿来町関田地区において県事業として海岸災害復旧が開始され、平成24(2012)年11月7日、久之浜町で起工式が行われた。(写真4-89)

市内における堤防復旧事業の全体計画では、保全延長32kmのうち被災した約29kmで施工される予定で、堤防の高さは7.2mへ、従来の高さから1～2.5m(地震で沈下した50cm前後分を含め)かさ上げするとともに、従来のものよりも厚みを持たせるほか、基礎の深さも十分に確保して、堤防強化を図ることとしており、平成27(2015)年度の完成をめざす。(図4-17)



写真4-89 復旧後の高さが木枠で示された久之浜海岸の堤防
〔平成24(2012)年11月7日 いわき市撮影〕

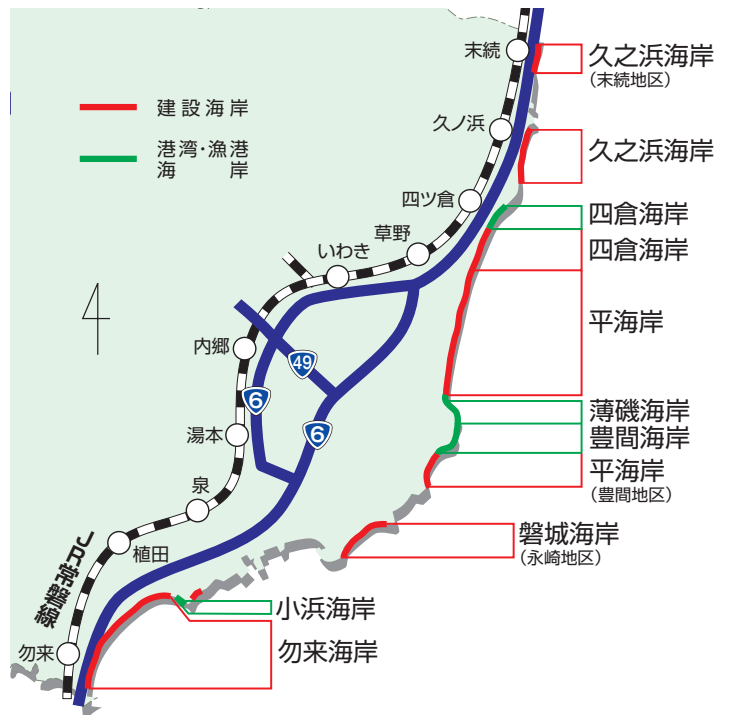


図4-17 海岸堤防の災害復旧対象箇所
〔「いわき管内海岸災害復旧事業」を、一部改変して掲載〕

8 苦難を乗り越え小・中学校を再開

(1) 関係者の連携・協力で授業を再開

① 学校の9割が被災

東日本大震災により、市内公立小・中学校の約9割が校舎などに何らかの被害を受け、特に沿岸部に立地する永崎小学校、豊間中学校、四倉中学校などは、津波により校舎1階や体育館などが水没するなど、大きな被害を受けた。(写真4-90)

たとえば、豊間中学校や永崎小学校は海岸のすぐ近くに位置し、学校施設は津波に襲われ校舎1階部分や体育館が甚大な被害を受けた。

また、久之浜第一小学校、同第二小学校、久之浜中学校の3校については、原発事故の影響により屋内退避指示区域に設定されることにもなった。(4月22日解除)

② 被害の大きい学校は他校へ機能移転

このようにさまざまな被害や影響を受けたが、学校関係者などの連携・協力により4月6日には入学式を行い、新年度をスタート。自校での学校再開が困難な4つの小学校と3つの中学校については、市文化センターで合同入学式を行い、市内他校への機能移転により学校再開にこぎつけた。

その後、4月11日の大規模余震により、翌12日には再度全校休校となったが、4月18日には再び授業を開始。他校へ機能移転していた久之浜第一小学校、同第二小学校、久之浜中学校、田人中学校、四倉中学校(3年生のみ)については、順次自校での授業を再開した。(写真4-91)



写真4-90 豊間中学校体育館の被害状況
〔4月18日 市教育委員会事務局撮影〕



写真4-91 3年生だけで授業を再開した四倉中学校
〔平成24(2012)年1月17日 いわき市撮影〕

(2) 学校給食の再開、スクールランチの提供

① 被害の小さい共同調理場でカバーし、一部再開へ

大地震により、市内8か所の共同調理場および単独調理校などのすべてが被害を受け、市内全小・中学校に対する給食を提供することができなくなった。

市は、児童・生徒の健全な発育に重要な役割を果たしている給食の再開に向けて、被害が小さい5か所の共同調理場および単独調理校などを急ぎ復旧させ、被害の大きい共同調理場をカバーすることとした。

まず、4月25日には市内全小・中学校へパン・牛乳の提供を開始。さらに5月2日には、パン・牛乳に簡易な副食物を加えた簡易給食の提供を、6月6日からは小・中学校に対し週交代で通常給食と簡易給食の提供を、それぞれ開始した。(写真4-92)

② 一部学校でスクールランチを実施

しかし、簡易給食が続くことには栄養管理面や満足度の点で課題があった。このため、6月30日に教育委員会内に「学校給食業務復旧プロジェクトチーム」を設置(～8月24日)し、給食の早期復旧に向けた種々の検討を行った。

その結果、被害の大きい施設について、当面は復旧が困難であることを踏まえ、5か所の共同調理場をフル稼働することなどにより、2学期からは全小学校および遠野、三和、田人、川前の各地区中学校12校に対しては給食を、残る中学校32校に対しては暫定的に学校給食代替品となるスクールランチを、それぞれ提供することにより対応した。(写真4-93)

共同調理場の復旧については、被害の大きい「平北部」および「四倉」共同調理場の復旧を進め、また、特に甚大な被害を受けた「勿来」共同調理場については、南台へ移転改築(200ページに記述)することとした。

なお、平成23(2011)年度の3学期からは市内全小・中学校の給食などの食材について、毎日放射性物質の検査を行っている。



写真4-92 自衛隊職員による給食支援(江名小学校)
〔4月27日 いわき市撮影〕



写真4-93 2学期から提供を開始したスクールランチ
〔9月 市教育委員会事務局撮影〕

③ 中学校の給食が再開へ

復旧を進めてきた共同調理場のうち、「平北部」については、平成24(2012)年11月に工事が竣工し、平成24(2012)年度3学期から給食を提供できるようになったことから、既に再開している14校を除く中学校30校について、給食とスクールランチを交互に提供することとした。

なお、「四倉」については平成25(2013)年4月、「勿来」については平成27(2015)年度中の、それぞれ再開に向けて復旧を進めている。

9 原子力災害への対応

(1) 原子力災害対策に関する体制を強化

① 「原子力災害プロジェクトチーム」を設置

いわき市の復旧・復興において、原子力災害対策は喫緊の課題であることから、7月に災害対策本部に「原子力災害プロジェクトチーム」を設置し、空間放射線量のモニタリングや各部署における放射性物質の検査などの総合調整、さらには除染マニュアル・計画の作成、除染体制の整備などの役割を担った。

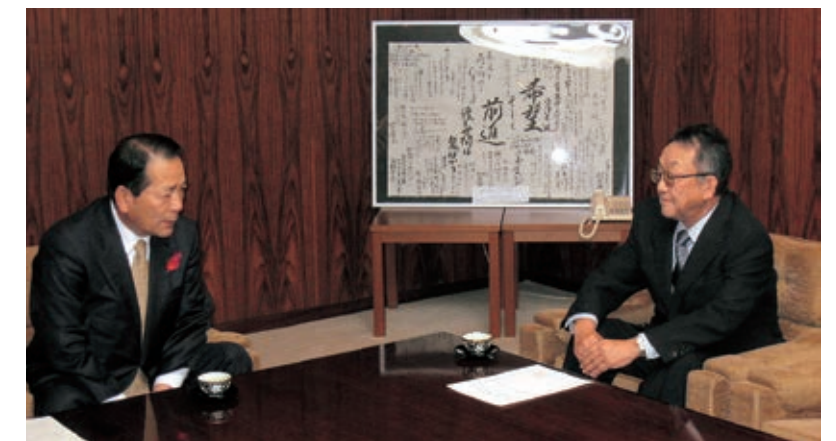


写真4-94 市長から委嘱を受ける星アドバイザー(11月1日 いわき市撮影)

② 市放射線低減アドバイザーの委嘱

11月1日には、独立行政法人日本原子力研究開発機構テクニカルアドバイザーで、本市在住の工学博士である星蔦雄さんを市放射線低減アドバイザーに委嘱し、放射線量低減に向けたさまざまな助言や指導を受ける体制を整備した。(写真4-94)

③ 原子力災害対策課、放射線健康管理センターを新設

平成24(2012)年1月1日には、原子力災害対策について、全庁的な視点に立ちながら、これまで以上に迅速かつ総合的、一体的に推進し、市民の安全・安心を最大限に確保するため、同プロジェクトチームを発展的に見直し、行政経営部内に「原子力災害対策課」を新設した。また、危機管理体制の強化を図るため、原子力災害対策課および危機管理課を統括する「危機管理室」を行政経営部内に設置した。

併せて、内部被ばくなど放射線の影響による健康不安の解消や放射線に係る健康管理対策の強化を図るため、保健所内に「放射線健康管理センター」を新設した。(写真4-95)



写真4-95 放射線健康管理センターの機器
水道水、井戸水、食品などを検査するゲルマニウム半導体検出器。
[平成24(2012)年6月 いわき市撮影]

(2) 放射線量に備えた対策

① 緊急被ばくスクリーニング検査

福島第一原子力発電所の事故により、大量の放射性物質が大気中に放出され、いわき市にも一時飛散したが、最大放射線量は、3月15日午前4時の23.72マイクロシーベルト／時（福島第一原子力発電所から南南西約43kmの県いわき合同庁舎駐車場）をピークに、以後はほぼ減傾向にある。

しかし、原発事故が収束しつつあるとはいえ、依然として平常時に比べ高い放射線量が測定されていることから、放射線の影響に対する不安は拭いきれない状況にある。

市は、放射性物質による被ばくに対する市民の健康不安を解消するため、3月13日から市総合保健福祉センターで、放射線スクリーニング検査を実施した。(写真4-96)

平成25(2013)年1月末現在で累計3万9,874件の検査を行ったが、これまでのところ、除染を要する方はいない。



写真4-96 市保健所におけるスクリーニング検査
[3月17日 緑川健氏提供]

② 安定ヨウ素剤の配布

安定ヨウ素剤は高い濃度の放射性物質にさらされた場合に備えるもので、放射性ヨウ素による甲状腺の障害は、甲状腺の機能が活発な若年者、特に甲状腺の形成過程である乳幼児において顕著とされていた。

このため、あらかじめ甲状腺にヨウ素を満たしておけば、それ以上摂取しても蓄積されず、原子力災害時の放射性ヨウ素に対して有効となる放射線障害予防薬とされていた。

市では、平成11(1999)年に茨城県東海村の東海原子力発電所において臨界事故を起こした際、独自に安定ヨウ素剤を購入して、事態の悪化に備えている。

市はこの教訓を活かし、福島第一原子力発電所の事故を知った当初から乳幼児向けのシロップの調製作業、配布の時期・方法など、具体的な検討や諸準備を進めながら、決定権を持つ国県の指示を待った。安定ヨウ素剤は、原子力災害対策特別措置法に基づく国の服用指示がないと配布できなかった。

この間、双葉地方の住民が続々といわき市へ避難し、一部では安定ヨウ素剤が配布されたことから、市としても、政府の決定が出ないなか、独自の判断をせざるを得なかった。

3月18日、対象者15万人に当たる40歳未満の市民および妊婦に対して、市職員や行政嘱託員(区長)などを総動員して、隣組や公民館、支所を通じて全員配布に努め、併せて有事のときには服用するよう、それまではきちんと保管しておくよう周知徹底を図った。なかには区長が避難して不在となった行政区もあったが、周知・配布に努め、短期間で配布を終えることができた。

現在までのところ、市内の放射線量が低い水準で推移しているため服用指示は出していないが、原発事故が収束していない状況のなか、12月で有効期限を迎えることから、引き続き万一の場合に備えるため、新たな安定ヨウ素剤を郵送配布した。

③ 水道水における放射性物質の測定と対応

政府の原子力災害対策本部は、福島県内全域の水道事業者を対象に、3月16日から毎日水道水における放射性物質の有無について測定を実施。結果は3月19日から厚生労働省が公表した。

原子力安全委員会が定めた飲料水摂取制限に関する指標値については、放射性ヨウ素が300ベクレル／kg、放射性セシウムが200ベクレル／kgであった。

市の水道水については、いずれもこの基準値以下で推移したが、3月21日、厚生労働省は水道水中の放射性ヨウ素が100ベクレル／kgを超える場合には、乳児用調製粉乳を当該水道水に溶かして乳児に与える等、乳児による水道水の摂取を控えるよう、各水道事業者へ通知した。乳児は放射線の影響を受けやすい可能性があることからハードルを上げたもので、つまり乳児を対象に、指標値がより厳しく設定されたのである。

3月21日における検出結果は翌22日に発表。一部の浄水場で検出された値は不検出あるいは基準を下回るものであったが、超過した場合の早急な広報とペットボトル水の配布を決めた。

翌23日、21日分の福島県いわき合同庁舎で採取した水道水から103ベクレル／kgの放射性ヨウ素が検出されたことが判明

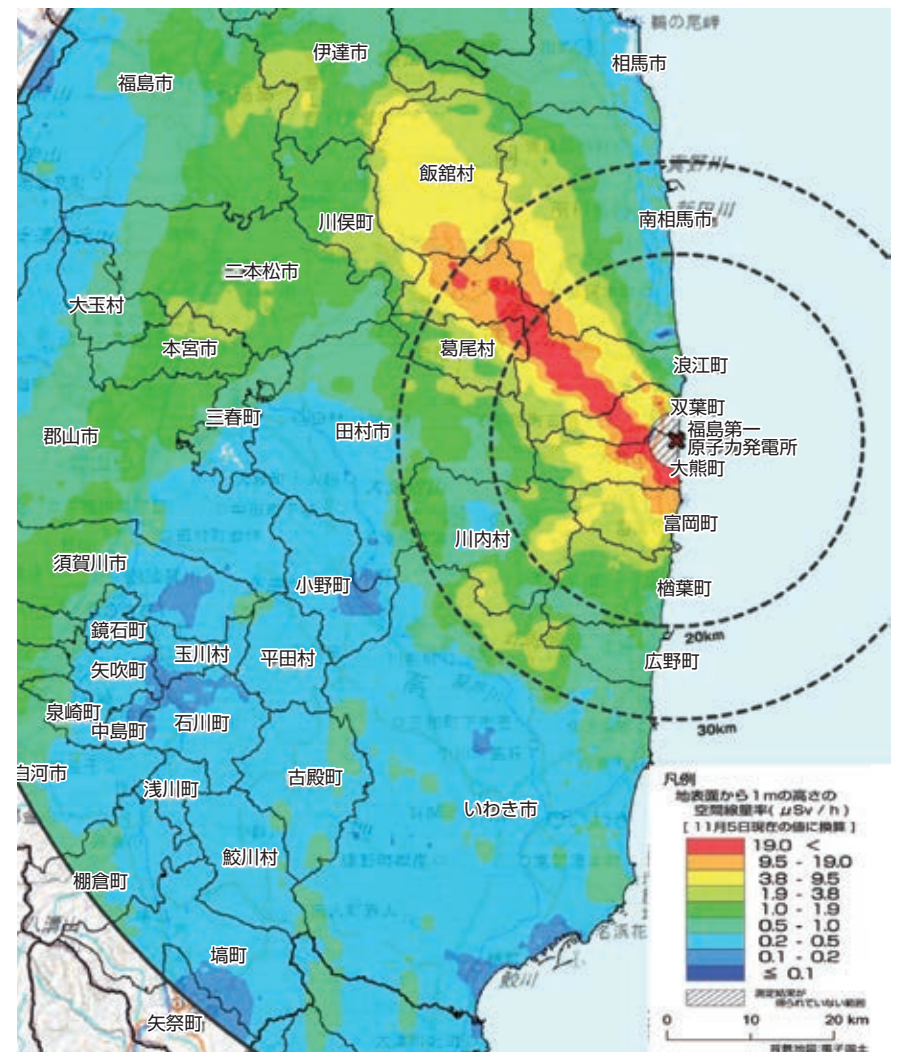


図4-18 地表面から1m高さの空間線量率(平成23年11月)
[資料：文部科学省「第4次航空機モニタリング結果」から掲載]

し、この日市文化センターと各支所においてペットボトル水を配布した。

3月25日以降は、放射性ヨウ素の検出値が指標値以下となり、3月28日に市内8か所の浄水場から採取した水道水の測定結果がいずれも指標値を大きく下回ったことから、3月31日でペットボトル水の配布を終了とし、翌4月1日に摂取制限を解除した。4月4日以降については、放射性ヨウ素、放射性セシウムとも不検出となっている。

その後、市水道局では、水道水中の放射性物質を市独自に測定できるよう、10月24日に水質管理センターにゲルマニウム半導体検出器を配備し、市内各浄水場の水道水検査を継続して行っている。

このほか、水道事業による水道水が供給されていない、主に中山間部に住む約1万人に対する小規模水道、さらに福島第一原子力発電所からおおむね20～30km圏内の地域に所在する井戸、計23地点について、4月18日から5月5日まで試料採取を実施。放射性ヨウ素、放射性セシウムなどはいずれも不検出であった。

④ 放射線量測定の拡大・充実

福島第一原子力発電所から20～30km圏内に位置する^{おがまちかみ おがわ と わだ}小川町上小川戸渡行政区、^{かわまえまちしもおけうり}川前町下桶売の一部(字^し志田名、字^{だみょう おぎ}荻)においては、菅内閣総理大臣から屋内退避指示が発令(4月22日に解除)されたうえに、他の地区に比べ放射線量の値がやや高く、関心も高かった。(図4-18)

このため、市は両地区にきめ細やかな情報を提供して安全・安心を確保するため、6月9日から測定定点を設置し放射線量のモニタリングを開始した。また両地区は独自で「放射線に関する説明会」を開催し、放射線量に対する理解を得るように努めた。

この時期、放射線量測定の結果をみると、たとえば6月16日では、川前支所で0.16、志田名集会所では1.46、荻周辺の林道では3.27(川前地区最大値)、小川地区では6月18日、旧戸渡分校が0.90、小川支所が0.12。ちなみに6月15日、^{たいら}平の市役所本庁舎では0.26であった。

市は、6月13日から本庁舎と各支所の庁舎前で放射線量の測定を開始し、10月11日からは、測定箇所^{ちゅうおうだい とよま いづみ}に中央台、豊間、泉の各市民サービスセンターの3か所を加えた。

いずれの地点でも地上1mと地上1cmの高さで測定を実施している。市庁舎以外にも保育所や幼稚園、小・中学校などに段階的に空間線量計を配備。さらに、定期的にモニタリングを行い、その結果をホームページなどにより周知している。(写真4-97、98)



写真4-97 公共施設に設置した空間線量計
[平成24(2012)年5月 いわき市撮影]



写真4-98 定期的にモニタリング
[12月20日 いわき市撮影]

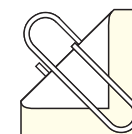
これを受けて、人々の考えは楽観視から危機視までさまざまで、しかも一様ではない、それは職業や家族構成、その地理的位置などによっても異なり、いわゆる千差万別であるが、情報が不確かな分、ある一定の方向へ導かれ、あいまいな考えの領域へ流れ込む。それは根拠のない風評によって容易に一定方向へ引きずられる。

当然、原子力発電所の事故はマイナス要因であることから、何の根拠もないままに、一定方向に、しかも実際のマイナス以上に領域を広げ、結果として被害となってあらわれ、復旧・復興を妨げた。

たとえば、屋内退避対象としていわき市北部の一部が圏域であったが、単にいわき市の一部と報道され、それ自体は間違いがないものの、視聴者にはいわき市は原子力発電所に近く、危険というイメージが広がったことは、風評被害の典型であった。

今回の大震災の場合は、人の五感で得ることのできない危険性であるだけに風評は起こりやすく、数値化と、その数値が意味するところの伝達は重要な風評被害克服の大きな鍵となった。

具体的に、風評被害はいわき市の第一次産業や観光産業に大きな影を落とした。特に、震災前は市全体で1,000万人を超えていた年間観光客数が平成23(2011)年は360万人台まで激減した。平成24(2012)年度に入り、関係者の努力で観光客数は回復傾向にあるものの、まだ風評被害は根強く残っている。



震災クリップ⑤

現代社会のなかの風評被害

東日本大震災では数多くの風評が竜巻のように立ち上がった。その中身を見ると、^{ひ ぼうちゅうしょう}誹謗中傷の域に達するものから明らかに冗談に近い類まで、多種多様であった。

なぜ、このような事態が起こるのか、多くの証言や論文から考えてみる。
まず、風評が発生する原因である。いくつか思い当たるだろう。

- 〔1〕うわさを広げた当事者が、打ち明け話に似た「満足感」を抱くこと
- 〔2〕言った責任を問われないこと
- 〔3〕一部違うかもしれないが、本当かもしれない、という舞台設定があること
- 〔4〕不安が気持ちの底流にあること

またたく間に広がる過程にも、風評にはいくつかの機能をもって広がることが特徴づけられる

- 〔1〕個人の情報が集団の情報へ転化する
- 〔2〕社会的に賛美と制裁のうち、一方的に後者へ人の感情が流れること
- 〔3〕情報の共有によって、正当化された立場になり得ること



これらの要素がいくつかでも作用すれば、どのような正しい表現をしたとしても、風評被害から逃れられないのが、現状である。(場合によっては、機能面のうち「制裁」の裏返しとして「賛美」に流れる)

単純に、これらの原因や機能で括れない、という考え方もある。特に食品については、さまざまな意見がある。消費者の安全不信による経済的被害、というふうに表現すべきであり、実際の影響がないにもかかわらず経済的な被害が生じる風評被害とは区別すべき、という考えもある。しかし、経済的側面はたとえば観光のようにいくつかの要素が重なっている場合は一様ではない。

いずれにしても、広まる過程で影響が大きくなる背景には、現代はマスコミの報道のあり方を含め、情報が過剰にあふれる、しかも意図的な内容整理、大量の反復情報、というように、受け手を強引ともいえる手法でリードする「情報過多社会」であり、そこでは予定された行為であっても、いつ風評被害にさら

(3) 風評被害の払拭に向けて

① 原子力発電所の事故の影響と風評

東北地方太平洋沖地震とこれに伴う津波は、東京電力(株)福島第一原子力発電所の事故を引き起こし、放射性物質が飛散した。この被害がどの程度のものなのか、被害の範囲はどこまで及んだのか、日本にとって初めてづくしのことで、情報は錯綜し、憶測が先走った。

されるかわからない状況下にある、といえる。加えて、「安全神話」という概念が、単に願望としての「神話」の域にとどまらず、現代社会では私たちの生活に「等身大」に置きたいという、願望のなかで息づいている。その願望は、現代人の権利意識拡大と呼応しており、現代社会の合わせ鏡となって、逆に私たちを惑わしている。

② 農産物

福島第一原子力発電所の事故発生以来、農産物については「福島産」あるいは「いわき産」などの表示だけで、市場や取引先から受け入れが拒否され、消費者に敬遠されるような事態が発生した。

このため、市は「がんばっぺ！いわき」のキャッチフレーズのもと、「いわき産農林水産物風評被害対策事業」に取り組み、市内のほか、4月の東京都・JR新橋駅前を皮切りに、日本全国各地で50回以上のイベント「オール日本キャラバン」を展開。本市農産物などについて市長のトップセールスや各種広報メディアを活用したPR活動や市内食品小売店との連携による店頭販売キャンペーンなどを通じて、風評被害の払拭に取り組んだ。(写真4-99、100)

また、『いわきブランド農産物通信』や『絵葉書』など、紙媒体を活用したキャンペーンや、本市農産物などの情報を発信するポータルサイト『うまいべ！いわき』、『見せます！いわき情報局』を開設した。さらにはテレビCM、市ホームページなど、さまざまな媒体を活用し、消費者自身が安全・安心を判断する際の材料となる農産物や水産物、土壌、水、大気のモニタリング検査結果などを分かりやすく提供する、『いわき農作物見える化プロジェクト』を展開した。(写真4-101)

農産物や水産物については、放射性



写真4-99 全国で「オール日本キャラバン」を展開（港区JR新橋駅前）
〔4月13日 いわき市撮影〕



写真4-100 「いわき復興祭in東京」で市内農産物を販売（東京都中野区）〔11月21日 いわき市撮影〕



写真4-101 「いわき農作物見える化プロジェクト “見せます！いわき”」市内農業関係者約1,000人が田んぼに集結した。〔8月20日 いわき市撮影〕

物質のモニタリング検査を継続しながら、いわき産農水産物に関する透明性を高め、各種PR活動によって、風評被害の早期払拭を図っていく。

③ 観光・物産品

東日本大震災や原発事故による風評で、本市物産品のイメージが著しく低下したため、市は、(株)いわき観光まちづくりビューローなどと連携しながら、物産品のイメージ回復に向け、これまで50回以上、首都圏で開催される物産展や復興イベントに参加した。(写真4-102)

また、減少した販路の拡大に向け、商談会などへ積極的に参加し、本市物産品をPRした。

風評被害の著しい市の観光産業を立て直すために一役買ったのが、フラガールの「全国きずなキャラバン」であった。5月3日の市内避難所への慰問公演を皮切りに10月1日開催の「がんばっぺ！いわき大復興祭」まで、全国26都道府県で245回公演し、いわきの観光PRにつなげた。(写真4-103)

観光誘客については、平成23(2011)年度は観光

入り込み客が東日本大震災以前に比べ3割ないし5割の落ち込みとなった。多くの旅行事業が、いわき市への観光を目的とした旅行パッケージを見送っている状況であり、風評の払拭と地域イメージの回復が重要な課題となった。

このことから、これまで密接な関係を構築してきた県内外の近隣自治体と連携をさらに深め、県外からの観光誘客に向けて、平成

24(2012)年度からは市内に宿泊する団体客1人につき1万円、日帰りで5,000円を上限に旅費の半額を助成する、旅行商品販売促進支援事業「応援ありがとう！いわきに来てくんちえキャンペーン」の旅行助成金制度を開始した。この事業については、年度途中で申し込みが1万人分の予算枠に達したことから9月からは第二弾として、県内外の個人や家族向けに、最大1人4,000円の宿泊割引券を先着で1万枚発行した。このように、さまざまな機会を捉えて本市への誘客効果の向上を図った。

今後も、市としては旅行事業者などが行う旅行パッケージへの支援、首都圏などにおける物産販売を通じた観光誘致、大規模会議や教育旅行の誘致など、幅広く物産・観光誘客の両面にわたる施策を展開していく。



写真4-102 「来てくんちえ！いわき・福島全国キャラバン」で市内物産品を販売（JR水戸駅）
〔8月31日 いわき市撮影〕



写真4-103 華やかなフラガールの舞
〔平成24(2012)年10月1日 いわき市撮影〕

④ 工業製品

風評被害は工業製品にも及んでおり、市内製造業の復興に向け、首都圏などで開催される展示会や見本市などに市内工業製品を出展し、市内工業製品のPRとともに、取引の拡大に向けて取り組んだ。(写真4-104)

また、4月20日にいわき^{おな}小名^{はま}浜ロータリークラブから放射線測定器の寄附を受け、工業製品に対する放射線測定体制が整ったことから、4月25日より市環境監視センターで、市内企業の出荷前工業製品の残留放射線測定を開始した。

東北第一位の製造品出荷額などを誇る工業都市として、工業製品に対する風評被害の払拭や、生産・出荷・取引といった一連の経済活動を震災前の水準に取り戻すための取り組みを進めている。



写真4-104 環境展示会「第13回エコプロダクツ2011」で市内企業などが出展（東京ビックサイト）
〔12月15日 いわき市撮影〕

震災の教訓を活かし、事業拡大を

16
震
災
の
憶
の
記

金子 晴房 氏

(株金子製作所代表取締役社長／埼玉県さいたま市岩槻区)



金子晴房さん

地震が起こった日は、香港に出張していました。成田空港が封鎖され飛行機が飛ばず、電話もつながりませんでした。帰国できたのは3月12日でした。

4月1日から操業開始予定だった四倉^{よつくら}中核工業団地の工場自体にはそれほどの被害はありませんでしたが、機械にズレが生じ修理が必要でした。しかし、原発事故の風評被害でメンテナンス業者がいわき行きを拒否。機械を埼玉の本社まで運び修理しました。

震災当初のいわき工場の従業員は8名。翌12日には全員出社しましたが、原発事故の影響で半分が関東へ避難しました。いわきに残った半分の従業員もなんとか説得し、家族とともに埼玉へ呼び寄せ、アパートの提供など日々の生活を支援しました。当時は、みんなが安心して働ける場所を提供したい、その想いだけで行動していました。

その後、原発事故の推移を見ながらいわき工場再開へ向けて動き出し、10月1日に操業を再開。避難していた従業員も9月いっぱいはいわきに戻りました。

工業製品の放射性物質の測定がなされていますが、国内メーカーのほうが放射線に対して厳しいように感じました。逆に海外メーカーのほうが製品を受け入れてくれていました。特にドイツは、検査の基準をしっかりクリアしていれば大丈夫だと快く対応してくださいました。

いわき工場の従業員は新規採用が多く若い方々だったので考え方が柔軟でした。予期せぬことの連続でしたが、震災後のいろんな変化にも前向きに対応できていました。

今回の震災では、さまざまな経営判断を迫られました。特に原発についての情報判断が難しかったですね。今回の経営判断を今後の教訓として活かし、これからの事業拡大はいわきで行いたいと考えています。

(平成24年2月取材)