

# 東日本大震災における いわき市の震災復興とその課題(1)

菊池真弓

## はじめに

平成23(2011)年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震および福島県浜通り地震(同年4月11日)は、福島県いわき市の人的・物的に大きな被害をもたらした。いわき市における死者数および行方不明者数は、令和2(2020)年3月11日現在、468名(293名：死者数=直接死者数、138名：間接死者数、37名：死亡届などを提出した行方不明者数)である。また、建物被害では、全壊が7,902棟、大規模半壊が9,253棟、半壊が3万3,146棟、一部損壊が4万879棟となり、り災証明の発行は、9万9,666件にのぼった(いわき市、2021：31)。

本稿では、今年で東日本大震災および福島第一原発事故から10年が経過する福島県いわき市の復旧・復興の状況、今後の復興に向けた取組みについて、いわき震災伝承未来館の見学・資料収集、小宅幸一氏への聞き取り調査および情報提供を頂いた資料などに基づき、分析・考察を加えていきたい。

## 1. いわき市における東日本大震災の被害概要

### 1.1 いわき市の都市形態と東日本大震災

いわき市は、昭和41(1966)年10月、5市4町5村の合併によって誕生した。城下町に起源を持ち、政治・商業の平市、貿易・漁港や臨海工業地域の磐城市、電源・工業地帯の勿来市、石炭産業・温泉の常磐市、石炭産業の内郷市など、各々が独自の都市形態を有しており、長年地域的なまとまりを模索しながら社会変動をくぐり抜けてきた。しかも面積は、1,228km<sup>2</sup>と当時としては日本一大きな市域面積であった(いわき市、2021：35)。

こうした広域多核都市であるいわき市における東日本大震災の被害状況は、「地震、津波、原発事故、風評の四重苦」と呼ばれているが、この状

況が重層的、波及的に広がり、実態が容易にみえてこないところに、広域多核都市・いわき市の課題解決の難しさがあると考える。

## 1.2 いわき市の復旧・復興の状況

いわき市は、大地震発生直後に「災害対策基本法」に基づき、「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。まず、大地震の翌12日午前の調査では、市内127か所の避難所（指定していない場所を含む）に約2万人弱が避難した。この時、双葉郡からの避難者も加わり、流動的な状況であったことが記録されていた。また、いわき市は、恒久的な災害公営住宅を建設するまでの間、応急仮設住宅を建設するとともに、雇用促進住宅や民間借上げ住宅を同様の一時提供住宅として扱うことにより、避難住民の対応を進めた。平成24（2012）年4月2日の調査によれば、一時提供住宅入居者のピーク時には、3,221戸、8,984人を数えたが、平成29（2017）年3月で解消された（いわき市、2021：40-43）。

さらに、いわき市は、大地震、大津波、原発事故、風評と重層する被災により苦難を強いられる中、以下のような社会インフラの早期復旧をめざした取組みを行ってきた【表1参照】。

## 1.3 いわき市の復旧・復興に向けた基本方針や主要施策の構築

いわき市は、平成23（2011）年9月に震災復興に向けた基本方針や主要な施策などを示す「市復興ビジョン」、同年10月に「市復旧計画」を策定した。また、同年12月に「市復興ビジョン」に基づき、具体的な「取組」を5つの柱ごとに位置づけ「市復興事業計画」を策定した（国が示した「防災集団移転促進」、「被災市街地復興土地区画整理」、「復興道路整備」、「災害公営住宅整備」などのメニューをあてはめた）。さらには、早期復興をめざし、「東日本大震災復興特別区域法」を適用し、国の特別区域（特区）制度を最大限に活用して、復興事業を着実に遂行してきた（いわき市、2021：55-58）。

こうした10年という時間の経過とともに、いわき市における公共事業のハード整備は、おおむね終了したものの、福島第一原発事故からの中長期的な対応、地震・津波被災地域においても心のケアなどの継続が求められた。そして、令和元（2019）年12月の閣議決定により、地震・津波被災地域について国が復興に取り組む期間は、令和3（2021）年度から引き続

表1 いわき市における社会インフラの復旧状況

社会インフラ	復旧状況
上水道	給水区域のほぼ全域約13万戸が断水、4月20日には通水率を98.8%に引き上げ、津波や地すべりで復旧が困難な地域を除き、市内のほぼ全域で復旧が完了した。
下水道	市内4か所の浄化センターはともに地盤沈下や施設の亀裂の被害を受けたが、応急措置により、処理を中断することなく稼働し続けた。
電力	東北電力(株)いわき営業所の調査によると、3月の大震災直後、市内では2万670戸が停電となったが、津波で流失した箇所を除き1週間以内に復旧した。
都市ガス	市内のガス会社3社は、大地震でガス管破損が生じガス漏れが発生したことから、保安のために合わせて約1万5,300戸のガスを一時停止する閉栓措置を取ったが、一部の地域を除き、4月20日ごろまでに復旧した。
通信	通信は、緊急通報などの重要通信を確保するため、NTT東日本では最大で90%、携帯電話・PHS・各移動通信事業者は最大で70~95%と、それぞれ大幅な通話規制を行ったが、1週間後の3月18日には、津波被災地を除き、市内ほぼ全域で復旧した。
鉄道	市内の鉄道は、大震災発生直後から全面運休となったが、4月11日に常磐線の普通列車が再開されたのをはじめとして順次再開され、5月14日までに久ノ浜駅以北を除き、すべて運転を再開した。
道路	道路は、国道(1か所を除き3月13までに通行可能)、県道(いわき一石川線は平成25(2013)年12月に全面開通)も大きな被害を受け、市道の復旧箇所は、全部で2,291か所に及んだ。
港	小名浜港は、3月18日に緊急物資輸送第1船が入港、3月29日に石油タンカー第1船が入港、物流機能を担う主要な岸壁の復旧工事は、平成26(2014)年3月末までにすべて完了した。
生活物資	生活物資は、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。ガソリンについては、石油関連施設・車両などの被害が大きく、供給できない状況に陥り、市内の燃料不足が解消されたのは、4月の中旬になってからだった。
医療	医療機関・応援医療は、DMAT(災害派遣医療チーム)やJMAT(日本医師会災害医療チーム)を受け入れ、合計73チームが市医師会と連携し、避難所など市内各地区を巡回して診療を行った。市内の医療機関は、3月下旬から4月上旬にライフラインの復旧とともに診療を再開した。

出典：いわき市役所総合政策部ふるさと発信課『ふるさとの復旧・復興・創生を未来に紡いで—いわき市・東日本大震災の10年』2021年、PP47~53に基づき作成

き5年間、原子力災害被災地域は同じく10年間、それぞれ延長された。また、そのための財源や制度を継続するとともに、復興庁についても現行体制を維持し、設置期間を10年間延長することが示された。法的措置としては、「福島復興再生特別措置法」を改正し、国が主体的に浜通りに新産業の集積を図る福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想の推進や風評対策の強化などに取り組むこととしている（いわき市、2021：59）。

以上のように、東日本大震災におけるいわき市の被害・復旧状況を整理してみると、生活に必要なインフラであるライフラインなどは、発災から早期な時期にほぼ復旧していることが明らかになった。そして、福島第一原発事故から廃炉に向けた中長期的な対応とともに、農林漁業、工業、商業、観光などの産業に対する風評被害の検証、被災者の心のケアなどが継続的な課題となっているといえよう。

## 2. いわき市における震災復興と今後の課題

令和2（2020）年11月28日、いわき震災伝承未来館の見学・資料収集、小宅幸一氏（元いわき市勿来支所長、総合政策部ふるさと発信課）への聞き取り調査を実施した。

いわき震災伝承未来館は、東日本大震災の記憶や教訓を後世に伝承を目的とした施設として、令和2（2020）年5月30日に開館した。本施設では、震災時の地震や津波、原発事故や、これまでの復旧、復興の歩みなどをパネル展示、津波被害を受けた旧豊間中学校の黒板など、当時の被害の甚大さを物語る資料も展示されている。また、震災関連資料などの収集、保存、公開などのアーカイブ事業のほか、語り部による講話、市内外の教育機関や震災関連施設と連携した事業展開をしている。

以下では、いわき市行政関係者として震災復旧・復興に携わってきた小宅氏への聞き取り調査および提供頂いた資料に基づき、いわき市における災害復興の取り組みと今後の課題について分析・考察を加えていきたい。

### 2.1 いわき市における災害復興の取り組みと課題

いわき市の住環境の整備としては、市内で津波被害に遭った住民に対する災害公営住宅（市が建設：約1,500戸）への住宅政策（例えば、避難所⇒応急仮設住宅、一時提供住宅⇒恒久的な公営住宅など）、住宅団地被災や

急傾斜地崩落などの復旧、津波被災住宅の再建支援などがある。また、津波被災を防ぐための県管理の復旧・復興事業としては、海と接する海岸防潮堤や漁港、県道、防災緑地などの復旧・復興を目指している。さらに、原発事故に伴ういわき市の対応としては、放射線対策、いわき産食品などを対象とした検査実施による安全性の確保、放射性物質の汚染除去、風評払拭の取り組みや安全性のPRと情報発信などを行っている。最後に、被災者の支援と心のケアとしては、相談窓口の充実と支援員・専門員の活動、地域コミュニティの確立とまちづくり、子どもたちへのケアも継続的に行われている(いわき市、2021:60-115)。

さらに、小宅氏がいわき市の復興ビジョンへの期待と課題について述べているように、「明確な短期・中期・長期のスパンを検証できる体制を引き継ぎながら実施していく一方で、行政と住民の意思がそれぞれ時代推移とともに変化し、同じ事業であっても、受け止め方が変わる可能性、災害が多発する日本において、復興を支えなければならない地域が多く、過去のものとして、風化しやすい可能性」(小宅、2020:8-9)を想定した対策が課題となると考える。つまり、このことから、東日本大震災から10年が経過する中で、震災の記憶や教訓を風化させずに次世代へ継承していくことの大切さと難しさが考察できる。

## 2.2 被災自治体の受け入れと連携

東日本大震災と福島第一原発事故の影響により、約人口33万人のいわき市では、最大で約2万4,000人の双葉郡住民を受け入れることとなった。また、双葉郡のうちの4町は、公的な役場、医療機関、介護施設などをいわき市関係機関の協力でいわき市内に整備した。小宅氏は、「約人口33万人のいわき市が、最大で約2万4,000人の双葉郡住民を受け入れることができた背景について、いわき市が14市町村の合併市であり、それぞれが一定の独立性を持った広域多核都市のメリットが活かされたこと、気候や人情が似ていたこと」などをあげている。

また、いわき市に居住する双葉郡の住民には、市内に家を再建する場合といわき市内に福島県が建てた復興公営住宅(計画では約1,800戸)への入居する場合などがある。さらに、いわき市へ避難した後の住民には、東京電力(株)からの補償金は打ち切りとなるが住民票をいわき市へ移動していわき市民となる場合と、双葉郡の町民として避難していわき市に住民票

を移さず、東京電力株からの補償金は継続している場合がある。その一方で、いわき市民に対しては、震災当初の一時金のみであったために、いわき市民との間の制度の落差が誤解を生みトラブルが発生するきっかけにもなった（小宅、2020：6-9）。

前述したように、震災から10年を迎え、国の復興予算は原発直接影響地に力点が置かれているといえる。小宅氏が指摘するように、「原発直接影響地でないいわき市は、双葉郡住民との交流を軸に市内民間団体と連携することで、国の補助を得て支援の予算化をしている現状」があり、それらが結果的にいわき市の被災者を支援することにもつながるといえよう。

### 2.3 いわき市における震災継承の取り組み

いわき市では、震災関係の遺構の保存や遺物収集、震災および復旧・復興の映像・写真データの保存を行っている。例えば、震災からの復旧・復興の記録も市内の教育機関などの関係機関との連携をはかり、記録の収集・保存、撮影した写真、作成した図面・資料、市民などから提供された写真・動画などのデジタル化などである。また、いわき市内の教育現場では、震災を経験していない世代を対象に、防災に関する映像やかるたを使った授業など、さまざまな試みがなされている（いわき市、2021：202-209）。

こうした復旧・復興の記録誌や震災アーカイブ事業に携わる小宅氏は、「地域の歴史は震災から始まったわけではなく、営々と継続しているものであり、震災からの復興を考えていくとき、併せて震災前における地域のあり様を知ることは、大震災は歴史的な一つの出来事として将来に伝えられることができる証しともなり得る」と語っている。具体的には、「震災は、歴史の1つのエピソードであるという感覚を教える教育です。震災からいろいろ物事を考えていくのではなくて、震災の前にあったものが壊れて、それをどう戻すかまたは新しいものを作るのかという歴史の中で考えていくような教育」といった震災を含めた地元教育の重要性について強調している。

以上のように、震災から10年が経過した福島県いわき市には、国・県・市町村の動向と計画の検証とともに、市民の生活実態と意識の継続的な調査、双葉郡の自治体および住民との関係など、今後はこうした多面的な側面を活かした施策が求められることが考察できる。

さらに、小宅氏が強調するように、「まず、大震災を知らない世代が増えていく中で、震災経験をどのように伝承し備えを怠らないか、また風化をどれだけとどめることができるか」が大きな課題であるとする。

### 3. 社会学が地域貢献できることとは

#### 3.1 震災研究および継続調査の必要性

社会学者の関礼子は、被災者における被災後の生活回復、「より良い生活 (life)、生命活動 (life) は、未来を見据えてこそ維持、更新される。そのための生活環境が消失したならば、未来を見通せる新たな生活環境」の重要性について論じている(関、2018: 12-13)。また、吉野英岐ら(吉野ら、2020)は、被災3県の災害公営住宅居住の世帯主6,454世帯に対し、令和元(2019)年11月に質問紙調査を実施している。そして、岩手県の災害公営住宅では、孤立気味の入居者が比較的多い地域があること、高齢者中心の公営住宅におけるコミュニティ形成の課題、被災者に限定しない入居者募集が開始され、メンバーの多様化が進むなかで、住宅のメンバーシップや活動の持続可能性を高めていく政策が必要であることを指摘している。さらに、高木竜輔(高木、2020)は、原発避難者向けの県営の災害公営住宅である「復興公営住宅」の事例に基づき、団地立地地域によってコミュニティの形成状況に違いが見られること、団地入居者の特性による違いも影響していること、原発避難者の避難の仕方ならびに将来的な生活再建の考え方が立地地域選択に影響を与え、そのことが立地ごとのコミュニティ形成に影響を与えていることを明らかにしている。

#### 3.2 震災伝承および防災教育の重要性

前述したように、いわき市では、震災関係の遺構やデータの保存や遺物収集、防災教育などの取り組みが行われている。具体的には、「いわき震災伝承未来館」、「いわき市地域防災交流センター久之浜・大久ふれあい館」の震災伝承施設の役割も大きいといえる。

さらに、福島県教育委員会が情報提供しているような放射線教育・防災教育実践事例集や学生教材や推進事業、いわき市教育委員会が市内小学校の4~6年生を対象に主催している「いわき防災サマーキャンプ事業」、「いわきっ子防災体験学習」、いわき市が実施している「いわき市総合防災訓練」、スタディツアーや語り部の講話体験などの後世につなげる防災教

育もとても大切であると考える。

以上の先行研究・調査でも指摘されているように、今後の福島県いわき市においても、広域地域・複合災害（顕在的・潜在的）を短期・中期・長期のスパンでの継続調査を行っていくこと、国・県・市の政策などのマクロ的な変化、住民の生活と意識のミクロ的な変化を捉えながら地域貢献につなげていくことが重要である。そして、災害が多発する日本において、震災の教訓を次世代に震災伝承、他の地域の減災・防災につなげることなど、人と人をつなぐ、人と社会をつなぐ社会学こそが地域社会に貢献できることではないだろうか。

## おわりに

本稿では、今年で東日本大震災および福島第一原発事故から10年が経過する福島県いわき市の復旧・復興の現状、今後の復興に向けた取組みについて取り上げてきた。いわき市では、福島第一原発事故から廃炉に向けた中長期的な対応とともに、農林漁業、工業、商業、観光などの産業に対する風評被害の検証、被災者の心のケアが課題となっていること、国・県・市町村の動向と計画の検証とともに、市民の生活実態と意識の継続的な調査、減災・防災教育とともに震災伝承の重要性が明らかとなった。

最後に、小宅氏が強調しているように、「東日本大震災によって、原発事故の長引く風評や廃炉への道筋など、多くの課題を残しつつ、多くの貴重な生命や財産、文化的な価値を持つものが失われ、その代わり多くの糧を得て新しい伝承を紡ぎ出そうと歩み始めている今、その歩みを確かなものにするためには、新しい力が必要である。先人が築いてきた有形無形の経験や英知を活かし、どのように伝えることができるかが、『災害を克服する力強い、まち・いわき』という新しい『いわき市』の災害対応力を備えたまちづくり」（いわき市、2021：209-210）が求められていくと考える。

## 付 記

本稿は、2020年12月に開催された2020年度日本大学社会学会創立100周年記念大会自由報告「震災復興の現状と課題に関する一考察～10年となる福島県の事例から」の内容に加筆修正を加えたものである。また、多忙な中、聞き取り調査にご協力頂きました小宅幸一氏および「いわき震災伝承未来館」の関係者の方々に感謝申し上げます。



### 参考・引用文献資料

- いわき市役所総合政策部ふるさと発信課, 2021, 『ふるさとの復旧・復興・創生を未来に紡いで～いわき市・東日本大震災の10年』いわき市.
- いわき市HP「市の統計」など(2020年12月9日取得) <http://www.city.iwaki.lg.jp/www/index.html>
- いわき震災伝承未来館HP(2020年12月9日取得) <https://memorial-iwaki.com/>
- 小宅幸一, 2020, 「東日本大震災に対する、いわき市の対応」2020年11月10日資料.
- 菊池真弓, 2013, 「東日本大震災におけるいわき市の被災状況と生活—地域社会の復興に向けて—」『社会学論叢』176, 日本大学社会学会: 13-30.
- 神戸大学震災復興支援プラットフォーム編, 2015, 『震災復興学 阪神・淡路20年の歩みと東日本大震災の教訓』ミネルヴァ書房.
- 関 礼子編著, 2018, 『被災と避難の社会学』東信堂.
- 高木竜輔, 2020, 「福島県における原発避難者向け復興公営住宅の事例」日本社会学会報告資料2020年10月31日.
- 吉野英岐, 2020, 「災害公営住宅居住者の生活状況と意識(1) 東日本大震災後の岩手県の事例」日本社会学会報告資料2020年10月31日.
- 吉野英岐, 2021, 『災害公営住宅の社会学』東信堂.