



福島を見続け、考え続けること

常葉大学大学院社会環境研究科
教授 重川 希志依

1. ゼミの学生の取りくみ

私が勤めている大学には、防災を学ぶコースがある。毎年、私のゼミに所属する学生を連れて、東日本大震災福島視察研修に行き始めたのは震災の翌年、2012年9月のことであった（図1）。その後毎年この研修を続けちょうど10年が過ぎた。大変残念なことに、去年は新型コロナ禍により福島に行くことが叶わなかったが、今年度は時機を見てぜひ福島のいまを見、考えてもらう機会をつくりたいと考えている。

「東日本大震災で起きてしまった原発事故は、福島に暮らしていた方たちだけの問題として捉えず、日本中の皆が我が事として向き合っていかなければならない。廃炉まで50年、いやそれ以上かかるかもしれない状況で、私自身は最後まで見届けることはできない。でも学生の皆さんはそれを見届けることができ、大学で防災を学んでいるからには、しっかりと考え続け次の世代に伝える義務がある」と学生に常々話している。福島の研修に参加したいために私のゼミを希望する学生もあり、また、卒業研究のテーマとして福島の事を取り上げる学生も多い。たとえば、

- ・放射性廃棄物処理プロセスの課題と影響を与えた要因の分析－福島県南相馬市小高区を事例に－
- ・個人の行動や感情に着目した東日本大震災公式

活動記録の補完～相馬地方広域消防本部を事例に～

- ・長時間避難途中のトイレ対応の実態の把握－原発事故の影響により避難をした福島県民の事例－
- ・東日本大震災時における介護職員の活動実態の分析－福島県浜通り地区を事例として－



図1 第1回目の福島視察研修レポートの表紙

・東日本大震災が合併自治体に与えた影響に関する研究—福島県南相馬市を事例に—
など、福島研修で自分の目や耳で直接見たり伺ったりしたことがきっかけとなり、様々な研究テーマを考え卒業研究に取り組んできた。

この10年間で、避難区域はめまぐるしく変更され、初期の頃には全く立ち入ることのできなかつた地域にも徐々に入れるようになった。平成25年には避難指示の対象となる「警戒区域」がなくなり、いまだに警戒区域が設定 大熊町、双葉町、浪江町、富岡町、南相馬市、飯館村には帰還困難区域が存在している。「この先帰還困難区域につき通行止め」の立て看板と道路をふさぐゲートが全ての道に延々と設置されている。

研修で訪問させていただくのは、市町村役場や消防などの行政組織が中心となっている。被災された住民の声は、テレビなどのマスメディアを中心に伝わってくることも良くあるが、行政職員の声、とりわけ個人としての思いはマスメディアを通して知ることはできない。災害時にはとにかくバッシングの対象にされがちな行政であるが、災害時に奮闘する職員の方たちの真の姿を知ってもらうこと、行政と協働できる社会人として巣立ってくれる事を大いに期待している。

2. 双葉郡の各町での対応

ゼミ学生の福島研修の2ヶ月前に、私は震災後初めて福島の浜通り地区を訪ねた。その後、原発事故に伴い避難を余儀なくされた被災者や市町村の職員、消防職員や消防団員など多くの方を対象としたエスノグラフィー調査を続けている。前述したとおり、故郷に戻れない、あるいは農業や漁業を続けることができなくなった被災者のご苦労を報じたマスメディアの報道に触れる機会が多いが、地震発生直後から10年間、切れ目なく災害対応や復旧・復興対応に当たってきた行政職員等の記録を目にすることは非常に少ない。

福島第一原子力発電所（以下福島第一）から半径20km 圏内は当初避難指示区域に指定され、その後警戒区域として設定された。警戒区域では立入制限・退去命令が行われる区域であり、罰則規定を伴う厳しい規制を受ける。福島第一が立地していた双葉町・大熊町、福島第二原子力発電所（以下福島第二）が立地していた富岡町・楡葉町、さらに浪江町、南相馬市、川内村など9市町村がこの指定を受け、住民とともに行政機能も故郷を離れ転々と所在を移した。やり場のない住民の不安と怒りは役場職員に向けられ、仕事の大変さより住民からのお叱りに耐えることがいちばん辛かったと語る職員も多い。しかも行政職員も被災者であり、突然に住む場所を追われ、家族バラバラの避難生活を送りながら災害対応に従事していた。様々な事情で途中退職した職員も少なからずいた一方で、頑張り続けた職員の方がはるかに多い。福島第一ならびに福島第二のEPZ 圏（原子力防災対策を重点的に充実すべき地域として原発から8～10kmを指定）に町域が含まれていた福島県双葉郡大熊町、双葉町、富岡町、楡葉町、浪江町の5町の直後の対応状況を以下に記す。



図2 5町の位置

(<https://www.cloudwoods.jp/hankei/pc/>にて作成)

(1) 地震発生日の状況

EPZ 圏に指定されていた 5 町は、事前対策として原子力防災計画の策定や原子力防災訓練を実施し、また福島第一が立地している大熊町・双葉町と福島第二が立地している富岡町・楡葉町には各々、発電所と役場を直接結ぶホットラインが設けられていた。事故を起こした福島第一は大熊町側に原子炉 1～4 号機、双葉町側に 5、6 号機が建っている。地震発生時に運転していたのは 1～4 号機であった。富岡町と楡葉町の町界をまたいで立地している福島第二は、富岡町側に原子炉 1, 2 号機、楡葉町側に 3, 4 号機が建っており、地震発生時には 1～3 号機が運転中であった。

いずれの自治体も震度 6 強の強震に見舞われ、沿岸部では津波も来襲し、震災当日は人命救助や避難所対応に手一杯の状況であった。夜明けを待って津波による行方不明者の救助を再開しようと原子力災害対策特別措置法に基づき、福島第一が立地していた大熊町と双葉町、福島第二が立地していた富岡町と楡葉町には電力会社からの広報担当者が来庁し、原発の状況説明などが直接なされていた。ただし説明を聞いた自治体側では差し迫った危険性ととるべき対応を理解するには至らなかった。また原発が立地していない浪江町では当日、東電からの連絡は一切なかった。

表 1 5 町の現在
(人口は福島県福島復興ステーションのデータを使用)

自治体名	原発立地	震災時人口	現在人口	現在の役場所在
大熊町	福島第一	11,505人	10,193人	大熊町内の線量の低い所に新設
双葉町	福島第一	7,140人	5,709人	いわき事務所
富岡町	福島第二	15,960人	12,147人	2017年3月元の庁舎に戻る
楡葉町	福島第二	8,011人	6,757人	2015年9月元の庁舎に戻る
浪江町	なし	21,500人	16,400人	2017年4月元の庁舎に戻る

(2) 原発事故による避難行動

事故を起こした福島第一が立地し、震災当時運転中だった原子炉のあった大熊町では、国から直接情報提供や避難支援が行われていた。最初の避難先となった田村市は県から指定されたもので、避難には国が派遣したバスが主たる移送手段となった。それ以外の 4 町はいずれも、3 月 12 日 5 時 44 分に国が出した避難指示をテレビで見たことが、避難決定の要因となっている。また避難先は、首長や幹部職員同士の直接協議で確保している。その後 3 月 12 日の 1 号機爆発、3 月 15 日の 3 号機水素爆発、更なる避難指示圏域の拡大などにいずれの町も危機感を強め、より遠くの避難先を独自に確保し、再度避難した。避難先の確保はいずれも、人的つながりを元に首長が直接協議を行っている。

大熊町・富岡町は、二次避難先が最終の避難所となり、その後は仮設住宅入居などへの対応につながっていった。楡葉町・浪江町は避難生活環境改善のため、福島県内に分散して再避難し、双葉町は避難所を 1 か所に集約するため埼玉県スーパーアリーナに避難した。

(3) 広域避難と自治体間の連携

いずれの自治体も、全町避難、町外避難という事態を想定したことはなく、地域防災計画の中にもこのような事態への対応は決められていなかった。また避難を余儀なくされた自治体が、自ら避難先を探し確保しなければならなかったことも、極めて大きな負担となった。誰もが予想だにできなかった緊急事態への対応過程では、福島県内外の多数の自治体の協力・支援があった。特に福島県内の市町村は、自らも被災し住民の避難所対応などを実施しながら、受入れ可能な最大限の原発避難者を受け入れ、さらに避難所対応などに協力を惜しまなかった。主たる要因は、震災以前から自治体同士でつながりがあった、幹部職員同士でつながりがあったこと

である。一方、行政界を超えた避難が一斉に起こった事により、下記に示す課題や現場での工夫が明らかとなった。エスノグラフィー調査で次のような発言があった。

1) 本当にありがたかった

「富岡町から『川内村に避難させてくれ』と電話をして承諾してもらった。川内村では全職員を招集し、川内村の被害調査と富岡町避難者受入れ作業にあたり、19施設で8000人受け入れてもらった。消防団や婦人会を集め、村民からコメを集めて富岡町避難者用に炊き出し開始。消防団は富岡町避難者受入れの交通整理をしてもらった。」

「いわき市の消防団の人がすごく親切で、最初檜葉町民が行った時はいっぱいだから、どこどこへ避難してくださいというふうに案内してくれたのでスムーズでした」。

「避難させてもらった田村市の避難所名簿ができたのは2日くらい後だったのかな。田村市の方に全部パソコンで打ってもらったんですよ。夜寝ないで作ってもらったのです。ありがたいなと思った」。

「川俣町さんでは非常にお世話になって。寒い中川俣町さんも地震の被害に遭った中で、そんなに手厚い支援というのはする余裕がなかったと思う。うちの町長も川俣町さんも限界というのは察知していました。炊き出しおにぎり、60キロの米あるじゃないですか、あれが1回で十何俵使う。1万人そこその町によそから5000人避難してきたら大変ですよ」。

2) 他の自治体の住民も同様に対応する

「郡山のビッグパレットはとにかく広く、誰がどこにいるのか住民も役場職員も皆バラバラ。合同対策本部ではなく各々の町村で災対本部を立てた。でも給食班や物資班は合同でやった。生活の部分は富岡も大熊も関係な

く共同作業だから。戦友と同じです」。

「田村市の総合体育館には富岡、双葉、葛尾、浪江もいたな、あらゆる市町村の住民が混在してみんな一緒に対応しないと、各町ごとなんてできないですよ」。

「でも意外と町村って自分ちの町民を見るって洗脳されてますので。災害時にも自分の町の町民だけという。でも災害時には関係なくやらなくちゃならないと、当時のうちの町長は垣根なく他の町村も一緒に埼玉への避難に連れて行きました」。

3) 避難先の自治体の災対本部の下で動く

「私たちは大熊の町民だけれども、避難先の自治体の災害対策本部の下で動いていると。ここでは三春町災対の下での職員と思って下さい、三春町の決めた事に従って下さいという話をきちんと町民に周知しました」。

4) 行政そのものが移転すると行政機能の維持は極めて困難

「役所が動いてしまうと国や県からの情報も混沌として、どの部署に何が入ってくるのか。電話機も1台しかなく、避難でお世話になりながら、1回線ようやく引いていただいて。でもその1台が住民の安否確認ですよ」。

「よその町で役場をもう一度立ち上げるっていうのはまず考えられないです。夏ぐらいまでは毎日2～3人に班分けして、今日はこっちの仕事、明日はこっちの仕事って。とにかく手の空いている人をどんどん回すというか」。

「地元にはいないから災害対応でもやる仕事のない職員が一杯いる。従来決まっていた災害対応がなくなっちゃったんです。その一方で集まった職員から順番で避難所に振り分けるので、班体制は全然整えられない状況でした」。

「避難する時、住民基本台帳をみんな打ち出して持って行ったのです。筆記用具を他の課から勝手に取り出して分けてかごに入れて持たせようと。それだけはあって本当に助かった」。

5) はかり知れない住民の不安と怒りを受け止める

「住民の人に怒られるというのがすごく恐怖な感じでした。仕事のしんどさより住民からの苦情の嵐の方が。やめていく人が100人そこそこの職員の2割ぐらいいた」。

「みんなホントに怖かったし、ビックパレットに行ってもやっぱり怒られっぱなしですから。電話がかかってくるんですよ、町民から。もうだって、100パーセント怒ってるんだもん。電話をとれば怒ってますから。やっぱり怒られたっていうのは、情報がなくて皆さんに情報が発信できなかったからなんだよね」。

3. おわりに

東日本大震災後に国の原子力防災計画が見直され、PAZ 圏（原発から 5 km 以内）ならびに UPZ 圏（原発から 5 ～30km 以内）が指定され、該当する自治体では地域防災計画策定や防災訓練が行われている。しかしながら、その参考となるのは東日本大震災での過酷な経験しかなく、リアリティのある原子力防災に取り組むためには、福島の皆様が体験した貴重な経験を十分に活かすことが不可欠である。また、南海トラフ巨大地震のように行政界を超えた避難や救援が必要となる事象に備えて、学ぶべきことが多く残されていると考える。

【参考文献】

エスノグラフィー調査に基づく東日本大震災時の初動対応に関する研究－福島県双葉郡 5 町の事例より－、重川 希志依・田中 聡、地域安全学会東日本大震災特別論文集No.10、2021年 8 月