

第1章 広域都市、海岸線60キロ、浜通り

——いわき市の地域概況と防災対策



1 市の位置、地勢

(1) 市の位置、自然環境

① 福島県南東端に位置

福島県いわき市は東北地方の東南端に位置する。(図1-1)
 南は茨城県北茨城市、東は太平洋、西は田村郡小野町、石川郡古殿町など、そして北は田村市や東京電力(株)福島第一、同第二原子力発電所、同広野火力発電所などの電源地帯となる双葉郡の町村と接している。(図1-2)



図1-1 「いわき市」の位置図

② 温暖で、海岸線は60km

太平洋を流れる黒潮の影響を受け、気候特性は関東地方の延長上にあり、比較的寒暖差が少なく晴れ日の多い、温暖な土地柄である。海洋性の気候であることから、降雪はめったにみられない。

海岸寄りには太平洋に注ぐ夏井川や鮫川などの河川を間に沖積平野と洪積台地が交互に展開する地形で、低地を中心に市街地が広がる。市域の西側は阿武隈高地の東縁を形成しており、市境の標高500~700mから海岸へ向け比較的ゆるやかに傾斜している。



図1-2 いわき市と周辺図



写真1-1 太平洋に映える塩屋埼灯台と雲雀乃苑
 [平成19(2007)年10月 いわき市撮影]

太平洋に面する海岸線は南北60km余に及び、交互に展開する砂浜と海食崖が織り成す地形が、漁港、国際貿易港、海水浴場、景勝地を、それぞれ形成している。(写真1-1)

(2) 市の歴史

① 明治期以来、石炭産業が地域を牽引

古代から現在の市域南端は常陸国と陸奥国の境を成し、関としての機能を有していた。近世には譜代大名が配置されたが、時代が下るにつれて、分割され小藩、幕府領が入り組んだ形態となった。

江戸時代末に“燃える石”石炭が発見され、明治時代には熱カロリーが低いもの関東圏に近接するという

利点を活かし、一大石炭産業地帯「常磐炭田」が形成された。このため周辺地域からの流入人口が急増し、工業や商業、漁業などの発展を促した。
 (写真1-2)

② 新産業都市として指定、著しい工業化

石炭産業は昭和30年代以降に衰退・閉山の道をたどり、また漁業も昭和50年代の200海里漁業規制以降、衰退した。その一方、豊富な水、燃料となる石炭を背景に工業集積が高まり、工業都市として脚光を浴びた。昭和39(1964)年にいわき地方が「新産業都市」に指定されると、地域の一体的な発展をめざして合併が促進され、昭和41(1966)年10月に5市4町5村が大同合併して「いわき市」が誕生した。

以来、工業や観光業を中心に東北地方南部の拠点都市としての道を歩んでいる。(写真1-3)

市の人口・世帯数は、平成22(2010)年10月1日現在(国勢調査時)で12万8,722世帯、34万2,249人であった。



写真1-2 常磐炭礦(株)西部礦業所の閉山でいわき市内の採掘が終了
 [昭和51(1976)年8月 いわき市所蔵]



写真1-3 小名浜港外国貿易コンテナターミナル
 [平成21(2009)年10月 いわき市所蔵]

(3) 市の特性

① 5市4町5村が合併、長らく市域が日本一

市域面積は1,231.35平方kmと広い。(東京23区の約2倍) 現在では全国10~15番目の広さであるが、市誕生の昭和41(1966)年10月以来、「平成の大合併」に至るまで、長らく市域面積が日本一であった。

合併前は平市(旧城下町、地方政治・経済の中心)、磐城市(臨海工業地域、漁港、現小名浜地区)、勿来市(工業、炭鉱)、常磐市(温泉、炭鉱)、内郷市(炭鉱)の5市が隣接し、その周辺を町村が囲むという形態で、相互が石炭、工業用水、温泉などをめぐって関わりを深めていった。(図1-3)

合併以降、市はさまざまな取り組みにより一体化を図ってきたが、それぞれの旧市町村で成り立ちが異なるため、独立性が強かった。このことから、市の一体化と地域独自をその事象ごとに分けるような考え方で市全体の発展につなげてきた。

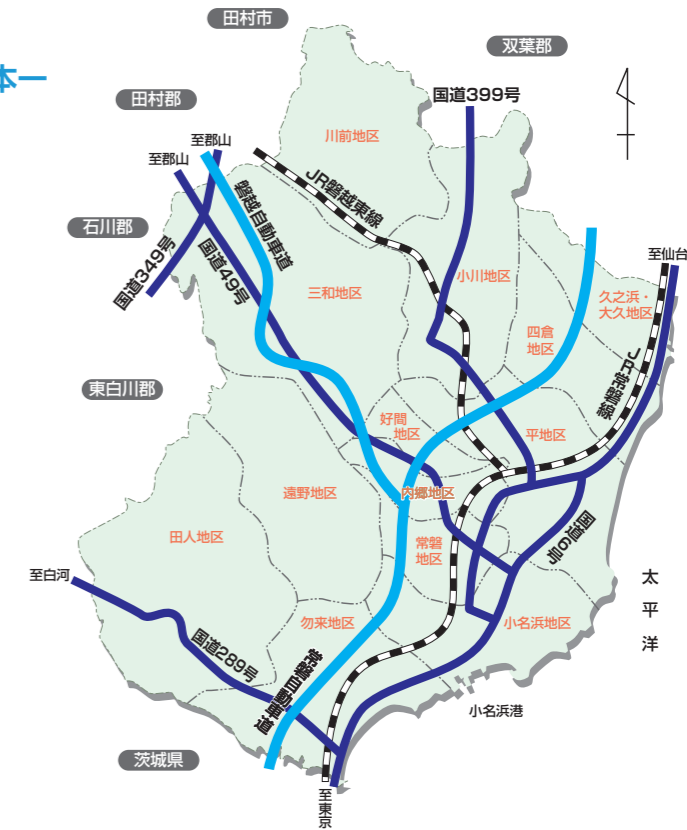


図1-3 いわき市の概要図

② 首都圏との結びつき強く

いわき市は東北地方内に所在するが、関東地方と接し首都圏から約200kmに位置していることから、JR常磐線を走る特急列車、常磐自動車道を走る高速バスと、それぞれの定期便数は多く、それぞれ2時間で結ばれている。一方、福島県庁の所在する福島市までは1時間半という時間距離である。このようなことから推しても、首都圏との結びつきが強いといえる。(写真1-4)



写真1-4 首都圏と直結する常磐自動車道がいわき市まで開通
[昭和63(1988)年3月 いわき市撮影]

公布された法律で、日本における災害対策関係法律の一般法である。

それまで個別的に制定され、かつ十分でなかった防災行政を、整備・体系化したもので、総合的かつ計画的な防災行政の整備および促進を図ることを目的とした。

この法律は平成7(1995)年に発生した阪神・淡路大震災などの大地震を踏まえ、災害対策の強化を図るための改正が行われているが、基本的に国土並びに国民の生命・身体および財産を災害から保護し、社会の秩序維持と公共の福祉確保に資するためのものであり、これに基づいてさまざまな規定を置いている。(表1-1)

災害対策基本法の概要としては、次の点が挙げられる。

〔1〕 **防災に関する責務の明確化**＝国、都道府県、市町村などには、各々、防災に関する計画を作成・実施するとともに、相互に協力するなどの責務がある。住民についても、自発的な防災活動への参加などの責務が規定されている。

〔2〕 **総合的防災行政の整備・推進**＝防災活動の組織化・計画化を図るための総合調整機関として、国、都道府県、市町村は、それぞれ中央防災会議、都道府県災害対策会議、市町村防災会議を設置する。災害発生またはそのおそれがある場合は、総合的かつ有効に災害応急対策などを実施するため、都道府県または市町村は災害対策本部を設置する。

〔3〕 **計画的防災行政の整備**＝中央防災会議は防災基本計画を作成し、(中略)市町村防災会議が作成する地域防災計画において重点事項などを明らかにする。

〔4〕 **災害対策の推進**＝災害予防、災害応急対策、災害復旧の段階ごとに、各実施責任主体の果たすべき役割や権限を規定する。市町村は防災対策の第一次的責務を負い、市町村長には、避難の指示、警戒区域の設定などの権限が付与されている。

〔5〕 **財政金融措置**＝災害予防などに関する費用負担などは原則として実施責任者の負担であるが、特に激甚な災害については、地方公共団体に対して国が特別の財政援助、被災者に対する助成などを行う。これを受け、昭和37(1962)年に「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」が公布された。

〔6〕 **災害緊急事態に対する措置**＝(略・激甚な災害時の内閣総理大臣の権限)

このように、災害対策基本法のなかでは、それぞれ市町村の役割が明記されており、災害予防、地域防災計画の作成、あるいは災害が起こった場合には、災害対策本部を設置し、避難指示、警戒区域の設定などの第一次的責務を負うこととなっている。

② いわき市の地域防災と災害発生

ア 市地域防災計画

市においては、災害対策基本法に基づき、市が誕生した昭和41(1966)年、旧市町村においてそれぞれ制定されていた地域防災計画を統合して、「いわき市地域防災計画」を策定した。

その後、臨海工業地帯の形成を背景とした特殊災害対策計画(昭和52年度)、宮城県沖地震を契機とした地震対策計画の抜本改定(昭和54年度)、本部と地区本部の事務所掌明確化(昭和55年度)、山地災害・土石流危険区域の設定(昭和58年度)、防災知識の普及計画を付加(昭和63年度)、市防災行政無線の導入による所要の修正(平成元年度)、阪神・淡路大震災を受けて震災対策の充実化(平成8年度)、新たに放射性物質等対策計画を策定(平成17年度)、ドクターヘリ対応の臨時ヘリポートを設定(平成20年度)など、社会情勢の変化に合わせて見直しを行ってきた。

また、毎年、県いわき地方振興局との共催により、関係機関や各種団体と連携を取りながら、「福島県いわき地方総合合同災害訓練」や「いわき地区石油コンビナート総合防災訓練」などを実施した。(写真1-5)

イ 近年のいわき市災害

平成時代(1989～)以降、市が市災害対策本部を設置したのは、平成元(1989)年8月、平成5(1993)年11月、

2 いわき市におけるこれまでの災害対策

(1) 「災害対策基本法」といわき市

① 災害対策基本法の制定

「災害対策基本法」は、昭和34(1959)年に発生した伊勢湾台風の被害を契機として、昭和36(1961)年11月に

表1-1 主な災害対策関係法律の位置づけ

類型	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	災害対策基本法 大規模地震対策特別措置法 津波対策の推進に関する法律 ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・津波防災地域づくりに関する法律	・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	激甚災害法 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・小規模企業者等設備導入資金助成法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律
	火山	活動火山対策特別措置法	
風水害	河川法 特定都市河川浸水被害対策法	水防法	<災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
	地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律	<保険共済制度> ・森林国営保険法 ・農業災害補償法 ・地震保険に関する法律 <災害税制関係> 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		<その他> 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
原子力	原子力災害対策特別措置法		

[内閣府「災害対策基本法、激甚災害法等の災害復旧制度の歴史と制度概要」から掲載]



写真1-5 小名浜臨海工業団地付近で開催される「いわき地区石油コンビナート総合防災訓練」
〔平成21(2009)年10月 いわき市撮影〕



写真1-6 平字大町にある「Sea Wave FMいわき」
〔3月 FMいわき提供〕

平成9(1997)年5月、平成15(2003)年3月(内郷支所)などで、いずれも風水害によるものであった。

一方、地震や津波による被害は少なく、津波による人的被害では、昭和35(1960)年5月に発生したチリ地震津波までさかのぼる。このときは波の高さは3.4mで、11世帯57人が被災し、2人の死者を出した。その後、時折り津波警報あるいは注意報が発令された。平成6(1994)年10月に発生したマグニチュード8.1の「北海道東方沖地震」では、波の高さは最大で67cm。このとき、小名浜では震度3だった。

記憶に新しいところでは、平成22(2010)年2月27日に発生したチリ地震による津波がある。このときは翌日、いわき市沿岸に津波警報が発令されたため、市も災害対策本部を立ち上げ、沿岸の一部地域1,939世帯に避難勧告を発令し、国道6号の通行止めのほか一部県・市道の交通規制などの措置を講じた。小名浜港では最大80cmの津波を観測した。

被害はなかったが、津波警報の発令から津波第1波到来まで約5時間を要し、津波情報の精度が課題となった。

ウ 情報提供体制の整備

大規模災害が起き、交通や通信が寸断された場合、ラジオからの災害情報の受発信は地元の情報を細部にわたって入手できる唯一の手段となる可能性があった。これを担ったのが、「いわき市民コミュニティ放送(Sea Wave FMいわき)」である。(写真1-6)

同放送局は市などが出資した第三セクターとして発足(平成8年開局)し、平常時の地域情報発信機能に、「防災、災害、緊急事態等における公共的放送及び通信事業」を行うことが付加された。これまで、市の災害時には、市災害対策本部や市水防本部からの広報、安否確認、市民からの情報など、多岐にわたる情報を受発信して、威力を発揮してきた。

(2) 近隣市町村との関係

① 都市交流から災害時相互交流へ

市は、近隣市町村との相互交流を深め、広域的なつながりのなかで共通した課題解決やまちづくりの発展につなげようと、連携してきた。その具体的なカタチとして、「災害時における相互応援協定」の締結がある。

ア 常磐三市長会議

いわき市と茨城県北茨城市、同高萩市で構成。平成元(1989)年に発足した。平成10(1998)年度には「災害時における相互応援協定」を締結したほか、国道6号バイパス整備促進に係る要望活動を実施した。

イ 双葉地方町村といわき市との交流懇談会

いわき市と^{ひろのまち}広野町、^{ならはまち}榎葉町、^{とみおかまち}富岡町、^{おおくままち}大熊町、^{ふたばまち}双葉町、^{なみえまち}浪江町、^{かわうちむらかつら}川内村、^{おむら}葛尾村で構成。平成10(1998)年度に「災害時における相互応援協定」を締結したほか、平成14(2002)年度に共同でサッカー・ワールドカップ関連事業を推進した。

ウ 田村地方町村といわき市との交流懇談会

いわき市と^{たきねまち}滝根町、^{おおごえまち}大越町、^{ときわまち}常葉町、^{ふねひきまちみやこじむら}船引町、^{たむらし}都路村(以上が合併して平成17年に田村市)、^{みはるまち}三春町、^{おのまち}小野町で構成。平成11(1999)年度に「災害時における相互応援協定」を締結したほか、平成16～18(2004～06)年度に磐越東線にSLを運行させた。

エ 石川地方町村といわき市との交流懇談会

いわき市と^{いしかわまち}石川町、^{たまがわむら}玉川村、^{ひらたむら}平田村、^{あさかわまち}浅川町、^{ふるどのまち}古殿町で構成。平成12(2000)年度に「災害時における相互応援協定」を締結したほか、主要地方道いわき・石川線の整備促進に係る要望活動を実施した。

② 災害時における近隣地域との関係

これまで、観光や物流など、さまざまな面で近隣市町村との交流が展開されるなかで、災害分野における相互支援は大きな比重を占めるようになった。それは日本各地で「^{はんしん}阪神・^{あわじ}淡路大震災」「^{にいがたけんちゅうえつ}新潟県中越地震」など頻発する災害にあたって、どのように復旧・復興できるか、という課題に応える重要な要素であると認識されるようになったからだ。

この協定は、今回のような想定できないような大震災の場合は、相互が被災地となったことから、全面的な応援体制は敷くことができなかったが、初期の段階で原子力発電所事故により避難する住民を避難所に受け入れたのも、榎葉町など双葉郡町村との「災害時における相互応援協定」によるものであった。

それ以降も、避難が長期化するにつれて、応急仮設住宅の建設(221～223ページに記述)や福祉・医療機関の受け入れなど、これも当初には想定し得ない、またさまざまなカタチで、それぞれ相互関係が機能している状況となってきている。(写真1-7)



写真1-7 原子力発電所事故に遭った双葉郡町村からの避難住民のため、相次いで建設される応急仮設住宅(平下山口)
〔7月12日 佐藤真行氏提供〕

(3) 災害時における相互応援協定

① 災害時応援協定の現状

平成7(1995)年に発生した「^{はんしん}阪神・^{あわじ}淡路大震災」においては、被災地においてモノと情報が寸断されるなか、遠方からの支援が瞬時に立ち上がって機能した最初の機会として、認識されている。

規模が大きくなるほど、物資・水・電気・ガスなど日用必需品をはじめ、医療救護、通信、交通など対応事項は多岐にわたり、かつ膨大な復旧活動が必要となるため、被災地自治体単独では、成し得ない事態が生じる。

このような事態は、全国各都市にあてはまることで、各自治体は各分野について、自治体相互はもちろん、自治体と民間団体、あるいは民間事業者など、自治体サポートの協定を結ぶ事例が増えてきた。

このうち、自治体相互は姉妹都市や縁のある都市などの協定を中心に、その枠が広がっている。

また、自治体と民間事業者の協定の利点としては、自治体にとっては平常時の物資備蓄に係る場所およびコストを抑制できること、一方、民間事業者などにとっても企業、団体名がPRでき、イメージアップにつながる事が挙げられる。

② いわき市における災害相互応援協定

市においても、隣接市町村にとどまらず、遠距離にある都市や市内各種団体などとの間で、相互応援協定を結んでいる。(写真1-8)

このほか、災害時などにおける消防相互応援や救急業務、火災原因調査などについて、小名浜海上保安部、日本道路公団東北支社、県内各広域消防組合、県内各広域市町村圏組合、JRグループ、いわき管工事協同組合、いわき管友会などと、それぞれ災害応援協定を結んでいる。



写真1-8 由利本荘市、延岡市と災害時応援協定を結ぶいわき市
(左=由利本荘市・長谷部市長、右=延岡市・首藤市長)
〔平成25(2013)年1月〕