

# 「東日本大震災」と浦安市の現状

－被害の実態と対応－

藤本 一美

## 1、はじめに - 問題の所在

2011年3月11日、午後2時46分、東北地方の太平洋沖でマグニチュード9.0の地震が発生し、気象庁はこれを「2011年東北地方太平洋沖地震（以下、東日本大震災と略す）」と命名した。この地震は、わが国で観測された最大規模の大地震であり、同年2月に日本人留学生の犠牲者を出したニュージーランド地震の規模の約1万1千倍、また1995年の阪神淡路大震災の約350倍、さらに1923年に10万人余の犠牲者をだした関東大震災の約45倍のエネルギーを持った大地震であった<sup>(1)</sup>。

震源地は岩手県沖から茨城県沖まで及び、およそ南北400キロ、東西200キロにわたって破壊が生じた。観測結果によれば、この地震に伴い東北地方から関東地方の広い範囲にわたって地殻変動が見られ、また地震による津波が発生し、津波の高さは岩手県大船渡で11.8メートル、釜石で9.3メートル、および宮古で7.3メートル、宮城県石巻で7.7メートル、福島県相馬で9.0メートル、並びに青森県八戸で6.2メートルを記録した。今回の地震・余震・津波による死者・行方不明者は1万,828名、また負傷者は3,760名に達した<sup>(2)</sup>。

一方、巨大地震と大津波は、福島原子力第一発電所で大きな事故をもたらした。隣接した4機の原子力発電所（以下、原発と略す）で深刻な事態となり、電源喪失のため原発の冷却に失敗、そのため、1～3号機ではメルトダウン（炉心溶融事故）が、そして1、3、および4号機で水素爆発が、さらに2号機で格納容器下部の圧力抑制プールで爆発事故が起き、ベント（水蒸気の外部への放出）が繰り返され、放射能を含んだ大量の汚染物質が外部に放出された。近接住民の多数は、放射性物質からの被害を避けるため避難を余儀なくされ、現在も10万人余の住民が仮設住宅等で生活している。

ところで、今回の大地震により筆者が住んでいる千葉県浦安市でも甚大な被害を蒙った。浦安市では震度6弱を観測、市域の約85%にあたる埋め立て地域でいわゆる「液状化現象〔注参照〕」による土砂の噴出が起き、そのため家屋傾斜、土砂流失、道路陥没や隆起が生じた。またガスや上下水道などのライフラインが破滅的な被害を受け、日常生活の上で欠かせない多くの設備が使用できない状況に追い込まれた<sup>(3)</sup>。

なお、東日本大震災に伴う被害とその対策に追われた浦安市では、松崎秀樹市長が4月10

日に予定されていた浦安市選挙区（定数2）の県議選挙実施と開票を拒否するという前代未聞の事態に発展し、大きな関心を呼んだ<sup>(4)</sup>。

本稿では、以上の認識を踏まえて、今回の「3.11 東日本大震災」に伴い発生した東北地方、並びに千葉県および浦安市における被害の実態、とくに浦安市の「液状化現象」による被害の実態と対応を検討し、さらに統一選挙の実施をめぐる県選挙管理委員会と浦安市側との対立などを報告して、大地震に伴い派生した課題と教訓を提示して見たい。

<注>

- (1) 「福島第一原子力発電所の事故と東日本大震災（1）」『2011 資料政治・経済/資料現代社会 補遺資料』（清水書院、2011年10月）、11頁。
- (2) 石田瑞穂「2011年東北地方太平洋沖地震」『現代用語の基礎知識 2012』（自由国民社、2011年）、38～39頁。
- (3) 『うらやす 議会だより』No.135（2011年5月15日）。大地震の際に、地震動による上昇水圧などで砂や水が噴出する。その際、飽和に近い水を含んでいる砂層では、砂粒子が水中に浮遊し、液状地盤となり、重いビルは沈み、一方、軽いガソリン・タンクやライフラインの共同溝などは浮き上がる。これを一般に“液状化現象”といている（石田瑞穂「東日本大震災」、同上『現代用語の基礎知識』、41頁、参照）。
- (4) 「東日本大震災と統一地方選挙」『Voters』創刊号（2011年6月）、25頁。

## 2、東日本大震災の発生と被害の実態

### ①東日本の被害

既に述べたように、2011年3月11日の14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130kmの海底を震源として発生した東北地方太平洋沖地震は、わが国の観測史上最大規模のマグニチュード9.0を記録し、震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北約400km、東西約200kmにまでおよんだ<sup>(1)</sup>。この地震により、ある場所では波の高さが10m以上、また最大遡上高さが40.5mに及ぶ大津波が発生し、東北地方および関東地方の太平洋沿岸に甚大な被害をもたらした<sup>(2)</sup>。

さらに大津波以外にも、地震の揺れ、液状化現象、地盤沈下、およびダムの決壊などで、東北地方だけでなく、関東地方でも大きな被害が発生するなど、ライフラインの多くが寸断された。災害による死亡・行方不明者は、2011年9月11日の時点で約2万人、建物の全壊・半壊は27万戸以上、ピーク時の避難者は40万人以上、停電世帯は800万戸以上、そして断水世帯は180万戸以上に上った。最終的に政府は、震災による被害額を16兆円から25兆円と試算した<sup>(3)</sup>。

一方、地震と津波により大被害を受けた東京電力の福島第一原子力発電所（以下、原発第1号機と略）では、全ての電源が喪失した結果、原子炉それぞれを冷却できなくなり、大量の放射性物質の放出に伴う原子力事故に発展した。このため、原発のある浜通り地域を中心に「強

制避難地域」に指定され、周辺一帯の福島県の住民たちは長期の避難を余儀なくされた。

こうした事態に対して、政府は3月12日の夜の持ち回り閣議において、政令で「平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害」を激甚災害に対処するため特別財政援助に関する法律(激甚災害法)に基づく激甚災害に指定し、同じく政令で、特定非常災害特別措置法に基づく特定非常災害に指定した(政令公布は3月13日)。また、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、栃木県、千葉県、および東京都の各都県は災害援助法の適用を決定し、さらに3月22日には、岩手県、福島県、青森県、宮城県、茨城県、千葉県、および内閣府が東日本大震災と津波による被災者生活再建支援法を適用することを決定した。

政府は、3月11日に発生した東日本大震災に対処するため、菅直人首相を本部長とする「緊急対策本部」、「原子力災害統合本部」、および「福島原発事故対策生活支援特別対策本部」を、また、松本龍防災相を本部長とする「被害者生活支援特別対策本部」、湯浅誠を室長とする「災害ボランティア連携室」、および枝野幸男官房長官を本部長とする「電力供給緊急対策本部」を各々設置した。だが、各組織間の連携が十分に取れていなかったため、3月22日、菅首相は被害者支援各府省連絡会議を設置した。しかし、それでも問題は解決されなかった。その後4月1日に至り、菅首相は「東日本大震災復興構想会議」の発足を表明した。こうした政府の対応に対して、マスメディアは菅首相および政府が国民向けの「一方的なメッセージ」を発する以外に地震発生から2週間以上も記者団の取材や質問に応じず、しかも国会での答弁も行わなかった、として菅政権に対する批判の声を高めた<sup>(4)</sup>。なお、政府は4月1日の持ち回り閣議で今回の地震による震災の名称を「東日本大震災」とすることを了解・発表した<sup>(5)</sup>。

#### <注>

- (1) 気象庁(2011年3月13日)、「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震について(15報)」、<http://www.jma.go.jp/jma/press/1103/13b/201103131255.html>。プレスリリース 2011年10月5日閲覧。
- (2) 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震津波波の概要(第3報)、<http://www.jwa.or.jp/static/topics/20110422/tsunamigaiyou3.pdf>。日本気象協会(2011年)、2011年10月5日閲覧。
- (3) 月例経済報告等に関する関係閣僚会議 震災対応特別会合資料、<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>。内閣府(2011年)、2011年10月5日閲覧。
- (4) 「異例・姿見せぬ菅首相、関係者から不満の声」[<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110323-OYT00910.htm>]。読売新聞(2011年3月23日)2011年10月7日閲覧、「首相こもりがち 原発対応専念 周囲から不満」『日本経済新聞』2011年3月26日。東日本大震災に対する政府の対応および日米関係については、藤本一美・末次俊之「東日本大震災後の日米関係と“米国連邦緊急事態庁”」『政治学の諸問題Ⅷ』専大法学研究所(2012年2月)を参照されたい。
- (5) 震災の呼称 閣議で「東日本大震災」に <http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110401-oytit00701.htm?from=main1->『読売新聞』2011年4月1日、2011年10月5日閲覧。

## ②千葉県および浦安市の被害

今回の東日本大震災により、関東地方でも茨城県や千葉県などで大きな被害に見舞われた。3

月 11 日、午後 2 時 46 分、東日本地方で巨大地震が発生するや、千葉県内では成田市や印西市などで震度 6 弱を観測した。その直後に、市原市のコスモ石油千葉精製油所の石油コンビナートが炎上、また旭日市など太平洋沿岸を津波が襲い、さらに浦安市などでは「液状化現象」が発生した。なお、県内の多くの市町村において一時停電・断水となり、またガス供給の一時停止、および下水道の利用が不可能となった。さらに一部の地域では住民が一時避難するなど、ライフラインの寸断により地域住民は大きな不便を余儀なくされた。

3 月 17 日の段階で判明した千葉県内各地における被害状況は、以下の通りであった。

\* 死者 16 人（旭市 12 人、野田、習志野、山武、八千代市各 1 名）。

\* 行方不明 3 人（全員旭市）

\* 負傷者 173 名（重傷 7 人、軽症 166 人）

\* 建物全壊 349 戸

\* 半壊 230 戸

\* 床上浸水 219 戸

\* 床下浸水 21 戸

\* 県内避難所（9 カ所、合計 723 人）

・松戸市 3 カ所 8 人、松戸市 1 カ所 9 人、安孫子市 2 カ所 33 人、香取市 1 カ所 109 人、銚子市 1 カ所 23 人、旭市 4 カ所 537 人、山武市 1 カ所 4 人<sup>(1)</sup>。

一方、浦安市では、市域の約四分の三を占める埋め立て地のほぼ全域で液状化現象による被害が発生、世帯数で約 7 万 2 千世帯のうち半数以上に当たる約 3 万 7 千世帯が被災した。電気は全面復旧したもの、ガス不通は当初約 8,600 世帯でその後約 1,400 世帯に半減、断水は地震直後が約 3 万 3 千世帯でその後 1 千世帯までに縮小された。ただ、下水道は長期の使用が不可能となり、約 7,500 世帯がトイレを使用できず、市当局は多数の仮設トイレを設けた。今回の震災で浦安市は、道路や橋梁、公園、下水といった都市基盤の被害総額が約 734 億円に上り、これは市の一般会計 623 億円（2011 年当初予算）を超える規模となった<sup>(2)</sup>。

こうした事態に直面した千葉県は 3 月 24 日、新たに東日本大震災で液状化による建物被害などが大きかった浦安市、千葉市美浜区、習志野市、および安孫子市の 4 市区を災害救助法の適用対象にしたと発表した（県は 14 日の段階で津波の影響を受けた旭市、香取市、山武市、および九十九里町に対して、災害救助法の適用を決めていた）。ちなみに、災害救助法とは、被災者の安全や復興を支援することが目的で、都道府県知事が市町村単位で適用を判断するものであり、同法の適用により、避難所の運営、仮設住宅の設置、および壊れた家屋の修理などにかかる費用は国と県が折半することになる<sup>(3)</sup>。

<注>

- (1) 「震災1週間の動き」『読売新聞』2011年3月18日。
- (2) 「憧れの街を取り戻すー松崎秀樹浦安市長の告白」『NIKKI BUSINESS』、2011年4月11日、84～85頁。
- (3) 「被災者支援 災害救助法 浦安市にも適用」『朝日新聞』、2011年3月25日。

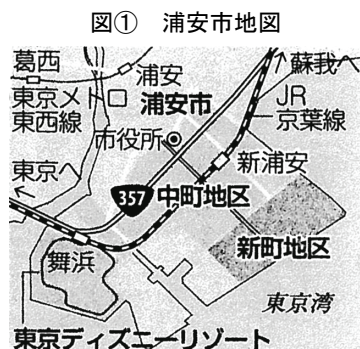
### 3、大震災による浦安市の被害と対応

#### ①液状化による被害の実態

浦安市は千葉県の北西部に位置する市で、市内には東京ディズニーリゾートがあることで知られている。人口は約16万人で、千葉県内では流山市に次いで10位である。地理的には、東京湾の最奥部、旧江戸川の河口左岸の低平な自然堤防、三角州、および埋立地からなる。市域の約四分の三は、1960年代後半以降造成された埋立地で占められ、かつては3kmほど沖合まで続く遠浅の海が広がっていた。

近年、浦安市は東京都心までの通勤時間の短さと便利さ、市内に東京ディズニーリゾートが所在すること、また埋立地を中心に計画的に整えられた住宅環境の良さが注目され、マンション建設が相次いでいた。特に、新町地区のマリナイースト地区の地権者は都市再生機構などであり、開発計画に基づいて開発が進められてきた。そのため道路は広く、公園が多くまた緑も豊かである。だが、既述のように、市の7割以上を占める埋立地では地盤がかなり弱く、今回の東日本大地震（震度6弱）では、液状化現象によって市の防災計画の想定を上回る深刻な被害が生じた。東日本大震災による液状化現象の発生で、とくに中町および新町地区で道路が波打つ凹凸、住宅や電柱の傾き、地割れ、および陥没などが起こった。3月21日時点で、市内の水道断水が約4,000戸、下水道使用制限が約11,900世帯、都市ガス供給停止が約5,800件に達した。先に述べたように、被害額は734億円と推計され、3月24日、千葉県は浦安市に災害救助法を適用した<sup>(1)</sup>。

浦安市は約四分の三の地域が、震災の影響で液状化被害を受け、戦後埋め立てられた土地はあちこちで波打ち、ネズミ色の砂泥が噴出した。特に被害が大きかったのは、主として昭和40年代および50年代に埋め立てられた国道357号から東京湾側の中町と新町地区で、この周辺は各種の住宅アンケートでも、常に「住みたい街」の上位にランクされてきた。しかし両地域の道路は大きく波打った状態となり、木造家屋の多くが傾斜し、塀は倒れた。通行する車はひび割れや積もった泥を避けてハンドルを切り、そのために晴れば泥が砂ほりとなって空中を



舞い、マスクが住民の必需品となった<sup>(2)</sup>。

浦安市によれば、市内の幹線道路上の泥土は3月21日までにほぼ撤去され、残っていたのは住宅地の生活道路周辺だけとなった。しかし、各所の集積所で回収した泥土処理は、現在もめどがたっていない。液状化で噴出した土砂は、浦安市で約7万5千立方メートルに達し、その処理が難題となっている。そこで、市は噴砂や瓦礫を混ぜた盛り土に植民して防潮堤を造ることを検討するなど、海に面した部分を可能な限り囲み防災都市を目指す<sup>(3)</sup>と述べている<sup>(3)</sup>。

災害と建築の権威である東北大学大学院教授の五十嵐太郎は、「東日本大震災がもたらした建築と街の風景」と題するルポ記事の中で、多くの被災地の状況を紹介しつつ、最後に浦安市の現状について、以下のように記している。

「浦安 4月6日、舞浜から浦安の周辺を歩いた。舞浜駅は真っ暗で、東京ディズニーランドもまだ閉園している。このエリアは大規模な液状化現象で知られるが、すでにあちこちで道路の修復や新興住宅地の設備工事が行なわれていた。波打つような道路を歩きながら、浦安へ。しっかりとした杭を打つ大規模なマンションが傾くような事例はなかったが、小さな構築物はおかしくなっていた。とくに写真の交番は激しく傾き、一階のドアや二階の窓を目貼りし、完全に使用不可である。もうひとつ浦安で気になったのは、いたるところに仮設トイレが置かれていたこと。目に見えない地下のインフラが寸断されているからである。当時すでに仙台はほぼ水が復旧していたから、よりひどい都市災害かもしれない<sup>(4)</sup>。

<注>

- (1) 「液状化の浦安 “三重苦”」『読売新聞』、2011年3月22日。
- (2) 「復旧遅れる浦安 液状化 泥との戦い」『産経新聞』、2011年3月25日。
- (3) 「千葉 湾岸部の液状化被害 地盤強化 全体像見えず」『毎日新聞』、2011年4月10日(夕)。
- (4) 五十嵐太郎「東日本大震災がもたらした建築と街の風景」『現代用語の基礎知識 2012』(自由国民社、2011年)、33頁。

## ②ライフラインの復旧と対策

浦安市では、地震発生1時間後に直ちに災害本部を設置し、いち早く被害状況を把握するとともに、市の職員全体体制の下で自衛隊を始めとして、建設業協会、千葉県水道局、東京都水道局、および京葉ガスなど関係諸機関の協力を得て応急復旧に全力をあげた<sup>(1)</sup>。

今回の災害に際して、浦安市当局が対応した経緯は、市が発行している広報(図②「これまでの経緯」)に詳しいので、参考までに掲げておく。

## 図②「これまでの経緯」<sup>(2)</sup>

日時	主な活動など
3月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;午後2時46分&gt;東北地方太平洋沖地震発生</li> <li>&lt;午後3時50分&gt;災害対策本部設置               <ul style="list-style-type: none"> <li>・全小・中学校に避難所を設置</li> <li>・市ホームページに緊急災害ページを開設</li> <li>・重要なお知らせメールサービスで地震関連情報配信開始</li> <li>・ツイッターを活用した地震関連情報提供開始</li> <li>・広報車による市内パトロール広報開始</li> </ul> </li> </ul>
12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物の応急危険度判定開始</li> <li>・自衛隊による給水活動開始</li> <li>・各避難所・給水所に被害情報掲示板を設置</li> <li>・ジエコム千葉で「災害対策本部からのお知らせ」の臨時放送開始</li> <li>・建設業協会などが道路応急復旧作業の開始</li> <li>・ボランティアを活用した広報活動開始</li> </ul>
13日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府が東北地方太平洋沖地震による災害を激甚災害に指定</li> <li>・市ホームページでジエコムで放送した「災害対策本部からのお知らせ」の動画配信開始</li> <li>・東京電力が計画停電実施を発表</li> </ul>
14日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京電力に対して抗議表明</li> <li>・&lt;午後1時&gt;被害状況について市長緊急記者会見</li> </ul>
15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京電力が市からの訴えを受け浦安市を計画停電実施対象から除外</li> </ul>
16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治会連合会への説明を実施</li> </ul>
17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広報うらやす号外発行（震災）</li> <li>・東京電力が浦安市全域を計画停電対象地域へ再編入</li> <li>・&lt;午後2時44分～7時10分ころ&gt;浦安市で初めて計画停電実施される</li> </ul>
18日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資源エネルギー庁官に対し、計画停電エリアからの除外を要請</li> <li>・&lt;午後7時10分～8時40分ころ&gt;浦安市で2回目の計画停電実施される</li> </ul>
19日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市災害対策本部の要請を受け、市内のホテルなどで入浴など特別支援を開始</li> <li>・市ホームページの緊急災害ページの情報をカテゴリー別に整理し公開</li> <li>・市ホームページへのアクセス集中による混雑緩和の応急対策として日本IBM株式会社の協力によりミラーサイトを開設</li> </ul>
20日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Uセンターでの入浴支援サービス開始</li> </ul>
21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総務大臣へ千葉県議会議員選挙の浦安市での執行延期を要請（21日、22日、23日、26日に2回計5回要請）</li> <li>・千葉県選挙管理委員会へ千葉県議会議員選挙の浦安市での執行延期を要請（21日～24日、26日に2回計6回要請）</li> </ul>
23日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・&lt;午後7時ころ～8時30分ころ&gt;浦安市で計画停電実施される</li> </ul>

- 24日 ・浦安市が災害救助法の適用を受ける（3月11日にさかのぼって適用）
  - ・自衛隊が浦安市での活動を終了
  - ・県水道局の放射性ヨウ素 131 の測定結果を受け、1歳児未満の乳児への水の配布を決定
  - ・浦安市災害寄付金の募集を開始
  - ・分譲集合住宅管理組合への説明会を実施
- 25日 ・自治会連合会への説明会を実施
- 26日 ・市が災害救助法の適用を受けたことにより、東京電力は、中町・新町地域を中心とした地域を計画停電から除外
  - ・家屋被害認定調査開始
  - ・広報うらやす号外発行（統一地方選挙）
- 30日 ・京葉ガス株式会社が応急復旧工事完成
- 31日 ・建築物の応急危険度判定調査完了
- 4月6日 ・千葉県水道局が応急復旧工事完了

こうした状況を経て、浦安市議会では6月8日～7月4日まで第二回定例会が開かれた。6月20日から23日までの4日間は、議会で震災復興などについて一般質問がなされ、活発な論議が展開されたので、その一部を紹介しておく。

・宮坂奈緒（きらり浦安）：「平成18年度に作成されました浦安市地域防災計画が今回の震災において計画ど通りに実行されたのか。また被害が計画の想定内であったのか、課題はあるのかについて伺います」。

・総務部長：「今回の震災は、市長の指示により直ちに災害対策本部を設置し、関係機関への支援要請を速やかに行なったほか、避難所の開設、飲料水、食料等の供給活動、建物の応急危険度判定、ボランティアセンターの立ち上げ、トイレ対策、ライフライン対策など、さまざまな応急復旧対策活動に全力を挙げたところであり、おおむね地域防災計画に基づき対応が図られたものと考えています。また、今回の震度5強の地震で中町・新町のほぼ全域が液状化し、戸建て家屋やライフライン、公共土木施設など多大な被害が生じたことについては、想定以上の被害があったものと考えています。今回の災害では避難所を開設しましたが、当初の被害状況などの情報の周知に課題があったのではないかと考えています」。

・折本ひとみ（無所属）：「震災から100日が過ぎ、浦安がこの先どのような都市を目指し、復興を遂げていこうとしているのか示されていないことに多くの市民から不安の声があげられています。復興計画の理念や内容、計画期間についてお聞かせ願います」。

・市長：「復興計画の理念については、液状化対策抜きでは考えられないことから、液状化対策の検討を先行して行なうことにしております。しかしながら今回の震災で、国や専門的な学



会も液状化のメカニズムを解明していないことが明らかとなり、これらのメカニズムの解明と具体的な対策を一日も早く切望しているところです。市では早期に復興の方針を検討する委員会を立ち上げ、浦安の持つ特性や強みを再評価し、浦安ブランドの再生と創造を念頭に置いた復興計画の策定を考えております。復興計画の年度については、第二期基本計画との整合性を考慮しながら3カ所くらいで集中的に取り組む施策や、5年から10年の中長期に取り組む施策で構成したいと考えております<sup>(3)</sup>。

浦安市議会の定例会での市長や総務部長などの答弁を受けて、市当局では、平成24年度予算に反映させるため液状化のメカニズムの究明と対策として、7月22日、「液状化対策技術検討委員会」を設置し、活動を開始した。同委員会は、年内に検討の取りまとめを行なう予定である。また、委員会の検討状況を今後策定される復興計画に反映させるために、市庁舎内に「浦安市液状化対策技術検討タスクフォース」を7月11日付けで設置した<sup>(4)</sup>。

これと併せて、9月1日に「ふるさと復興市民会議」がスタートした。これは378の団体が参加している「浦安市ふるさとづくり推進協議会」が母体で、市の復興と再生に向けて、市民として何ができるのかを市民の意見をとりまとめるものであり、復興計画を策定する上で参考にするという。開催期間は、9月上旬～平成24年3月末を予定、月1～2回の割合で開催する計画である<sup>(5)</sup>。

浦安市ではまた、原発事故に伴う放射線に対応すべく、独自の放射線対策を実施してきた。市はこれまで市内52地点（全私立小学校・幼稚園・保育園と公園8地点）で大気中の空間線量を測定し、専門機関から「現状の浦安市の放射線量で健康に被害が出るとか考えられず、普通に生活して問題ない」という見解を得た。さらにプールの水やごみ焼却灰に含まれる放射性物質の調査を行ない、いずれも基準値以下であった。

市は統一した放射線の基準を設定するように国に求め、10月21日に国から「福島県以外の地域における周辺より高い箇所への対応方針」が示され、ガイドラインが策定された。この方針を踏まえて、市は放射線に対する市民の不安を解消するため、簡易な除去の目安となる基準を設定、放射線量が高いと思われる箇所の測定を行なうなど、市独自の対策を実施している<sup>(6)</sup>。

ちなみに、浦安市では以上の対策に加えて、市独自の被災者生活再建支援制度を設けるなど、市民が安心して住み続けられる街を目指している。具体的には、市は「災害復興生活支援プロジェクト」を中心に、国や県の支援制度の申請受付や、市独自の生活再建支援制度に関して対応し、被災した市民へのきめ細かい支援を実施した<sup>(7)</sup>。

最後に、今回の震災に対して、浦安市地域の住民自身がコミュニティー組織を中心にしてどのように対応したのか、単に行政サイドだけでなく、住民サイドの行動にも焦点を合わせて検討したい。以下では、『浦安住宅管理組合連合会報』（第41号、2011年10月28日）の「大地

震を振り返って」「3.11 東日本大震災 その時、管理組合はこう動いた」の記事を中心にして、地震後地域住民たちがいかに対応したのか実態の一部を紹介する。最初に、浦安住宅管理組合会長の館幸嗣は次のような認識を述べている。やや長くなるが紹介する。

「・・・連合会ではここ数年、大地震を想定したシンポジウムを行い、地域防災を確立しなければならぬという提案をしてきました。しかし、実際に大きな地震に遭遇すると、自分の住んでいるところの安全確認で手一杯でありました。他の団地と連絡を取り、共同で災害を乗り切る体制を取るゆとりはありませんでした。その原因の一つとして、互いの被害状況を知るための情報伝達機能が不足していたことが大きかったと思います。

市が貸与してくれていた防災無線は、無秩序に交信が飛び交い、適切な連絡手段としては全く機能しませんでした。少しずつ被害状況が明らかになってくると、今回の地震は未曾有の大地震であり、かつ広範囲で被害が出ていることがわかりました。我々の浦安は埋め立て地で液状化被害が出ましたが、同じ地域でも地盤改良がされているところはさほど被害が出ていないことも明らかとなりました。公共の上下水道は至るところで本管が断裂し、結果的に中町・新町地域はライフラインが止まりました。唯一残されていた電気は計画停電を実施するというニュースが流れました。トイレなどの水まわりが支障している中、電気まで止めたら大変なことになると考え、市当局も対策を講じているだろうが、連合会会長として普段からおつきあいしている与野党の議員さん（含元議員さん）に、深夜ではありましたが連絡を取り、何とか停電を中止してくれるようお願い致しました。

そこで分かったことは、内閣府では浦安に被害が出ていることを把握していなかったことです。皆さんの頑張りで浦安を災害地に認定することで、いったんは計画停電から除外されましたが、その後計画停電が実施されました。このことから、情報が混乱すると予想外のことが起きてくることがわかりました。今回の災害は、物的被害に止まり、人的被害がほとんど聞こえてこなかったのが、不幸中の幸いといえましょう」。

次に、地震発生後、被害状況の把握や復旧活動など、連合会加盟の各管理組合が行なった震災への対応を紹介する。そこでは、管理組合が住民と一致協力した対応の実態をつぶさらに知ることができる。

#### **\* 今川団地**

##### **1、防災組織と震災時の活動**

平成 18 年に自治会、管理組合が協議のうえ、自主防災組織を結成して以来、防災・防犯活動に取り組んできた。今回、地震発生直後に『今川団地災害対策本部』を立ち上げ、その傘下に管理組合、自治会が入る形で、三者一体となって活動した。翌日から大型テントを設営し、ライフラインが全戸完全に復活した 4 月 13 日まで活動を継続した。以下は活動の概要である。

①災害対策に関する指揮命令系統は自主防災本部に一本化し、対行政やライフライン工事関係各社への対応など、災害対策関係業務は全て自主防災組織が担当した。

②人的被害の防止を最重点課題とし、震災直後の高齢者・要支援者の安否確認に始まり、その後も毎日要支援者や高齢者を訪問して面談しながら水や食料、生活支援物資（トイレ用ビニールなど）の配布活動を行なった。この活動では、事前に収集していた居住者名簿に加え、近隣からの情報など、日常の活動が有効に機能した。

③様々な情報の氾濫による住民の不安解消のため、震災翌々日から「自主防災ニュース」を日刊で発行。1カ月間で33号を発行し、工事予定や生活上の注意事項など周知徹底に努めた。住民から高い評価を得た。

④反省点や要改善点としては、予め設置していた班組織が機能せず、災害対策本部がその時々に必要な課題に対応することになった。また、あらかじめ選任していた役員は、必ずしも全員が対策本部に参加することができなかった。むしろ、本部からの呼び掛けに応じて一般住民が積極的に参加し大きな戦力となったことは、今後の教訓になった。これらの経験を踏まえ、役員体制の見直し（縮小）を行い、有事に機能する体制を目指し、新たな活動に入った。

## 2、今後の災害に備え、取り組む課題

①災害対応の中で生まれた助け合いの風潮を発展させるため、自主防災が中心となった、日常生活互助組織（お助け隊）の結成を目指して準備を開始した。

②管理組合、自治会から臨時拠出金を受け、震災経験を踏まえて、必要な防災資機材の補充に取り組んでいる。

### \* サンコーポ浦安

地震発生直後に行なった行動を時系列にまとめると、

①集まることのできた理事で被災状況の調査をし、この結果を受けて対策本部を立ちあげ、翌日自治会を組織に組み入れた。

②トイレ難民を出さないように、4,000名の住民に一日10リットル、復旧期間を10日と決め、40万リットルを調達した。

・雨水槽（6槽）24万リットルのうち、半分の12万リットルを使用。この件で消防署が忠告に来たが無視（消防法違反とのこと）。

・敷地内の150ミリの給水管破裂により、天の恵みの水として20万リットル使用。

・県水の復旧で問題のない棟の受水槽から8万リットルを住民に配水。

・以上計40万リットルを調達。

③10日目に全棟で給水開始。

④敷地内給水管（鉄管）の不具合を新素材に交換。

- ⑤ 3 日目より住民に呼びかけ、液状化の泥出し（約 80 トン）。
  - ⑥ 敷地内の凸凹、玄関周りの不具合に着手。バリアフリーのスロープ 16 基全部部分破損、それに伴う階段破損。
  - ⑦ 壁面亀裂のある棟の修理仕様作成の上、復旧工事。
  - ⑧ 躯体側面の地面亀裂に泥詰め補修。
  - ⑨ 中央広場の芝生内液状化の泥出し。
  - ⑩ 敷地内のマンホールを含めた排水枡（521 カ所）の泥出し約 20 トン。
  - ⑪ 上記 521 カ所のうち、ホール内の横引きパイプの高圧洗浄（90 カ所）
- 以上で当面の不具合対応を完了させた。

#### \* ベイシティ新浦安

管理組合と自治会が協議のうえ、緊急対策本部を最初に設置した。対策本部長は管理組合理事長とし、部員は管理組合と自治会を合わせて約 15 名であった。

上下道は地震直後より断水となったため、地震翌日午後 5 時頃より給水タンクの飲料水を提供した。また、地震発生 2 日後の午後からは下水道の使用も制限されたため、簡易トイレの配布を行い、その日の夜に仮設トイレ 1 台を設置。さらに地震 4 日後にかけて計 22 台の仮設トイレを設置した。このうち約半数は居住者の手配によるものであった。

居住者に様々な領域の専門家がいたため、復旧作業は比較的順調に進んだ。配管の専門の方による補修の手配、建築関係の専門の方による残土処理やその運搬の手配、浦安市役所とのパイプをお持ちの方等々、多くの方々の協力により、地震 4 日後までには配管補修や残土処理など構内の応急復旧はほぼ完了した。また、地震 7 日後には自治会役員により、当マンションの居住者向けのブログが立ち上げられ、多くの有用な情報が提供されるようになった。

3 月 13 日と 20 日に居住者による残土処理作業を行い、居住者同士のコミュニケーションの形成に役立てた。防災については、管理組合だけでなく自治会との協力が重要であり、今後も密な連携をしていく必要があると考える。災害に対する備蓄として、各戸分の簡易トイレおよび飲料水用のウォータータンクを管理組合の費用負担で購入する計画を立てている。また、今年度の秋祭りを防災フェスティバルのような形態で、自治会と管理組合の共済で行い、自治会と管理組合の交流や居住者の防災意識を高めていく予定である<sup>(8)</sup>。

#### <注>

- (1) 「被災者支援制度の紹介」『広報 うらやす』、特集号（2011 年 4 月 12 日）。
- (2) 『広報 うらやす』特集号（2011 年 4 月 12 日）、7 頁。
- (3) 『うらやす 議会だより』No.137（2011 年 8 月 15 日）、2 頁。
- (4) 「震災からの復興～絆 未来の向かって/浦安市」(<http://www.city.urayasu.lg.jp/item26517.html>) 12 月 15 日閲覧。
- (5) 浦安市長 松崎秀樹「市民の皆さんへ 復興への取り組みの現状と今後の予定」『広報 うらやす』

(特集号、震災復興)、(2011年9月20日)、1頁。

(6)「放射線対策」『広報 うらやす』No.942 (2011年11月15日)、1頁。

(7) 詳細は、『広報 うらやす』(特集号、被災者支援、(2011年4月12日)、『広報 うらやす』No.932 (2011年6月15日)、および『広報 うらやす』(特集号、被災者支援②)、(2011年7月15日)を参照されたい。市によれば、11月現在、県や市の住宅支援制度を申請した世帯数は県の分が対象の4.1%、市の分も5%にとどまっている(「地盤強化全体像見えず、千葉・湾岸部の液状化被害」『毎日新聞』、2011年11月12日〔夕〕)。

(8) 以上、『浦安住宅管理組合連合会報』第41号(2011年10月28日)、1、4～7頁。

#### 4、統一地方選挙の実施を巡る対立

周知のように、東日本大震災は未曾有の被害をもたらし、震災により多くの人命や財産が奪われた。震災はまた、地方政治の節目となる統一地方選挙にも大きな影響を与え、国会では3月18日、一部の被災地の選挙実施を延長する「統一選延期特例法」を制定した。本法制定に際して、当初、一律延長論と被災地域限定延長論とが対立したものの、最終的に後者の被災地域限定延長論に落つき、延長対象地域の指定は総務大臣の判断に委ねられた<sup>(1)</sup>。

ちなみに、一律延期論の主張は、「国が挙げて東北地方への支援をしなければならないという時に、選挙をやればエネルギーがそがれる。また、選挙になれば当然、相手方を厳しく批判することになる。国会では与野党で協力しながら、地方で選挙をしてよいのか」というもので、一方、被災地限定論の主張は、「選ぶ権利は国民にあるわけで、任期がきているものを一律に延長し、ある意味では選ぶ権利というものを制限してしまうことがいいのか」、という類のものである<sup>(2)</sup>。

延長対象の指定は激甚被災地に限られ、実際には大きな被害を受けながら、指定から漏れた地域があった。その一つが浦安市に他ならない。大震災の影響で埋め立て地域のほぼ三分の一が液状化したのに加えて、市の2万戸が断水に追い込まれるなど、ライフラインが寸断された浦安市では、4月10日投開票予定の県議選の浦安市選挙区(定数2)における投開票事務(法定受託事務)を松崎秀樹市長が拒否するという事態にまで発展した。

浦安市は、同市選挙区での投開票事務の困難等を理由に4月10日投票の千葉県議選挙の延期を総務大臣と千葉県選挙管理委員会に要請したものの、受け入れられなかった。そこで浦安市では松崎市長が、県などの人的支援の可能性があったのにもかかわらず、投開票事務の不実施を決断し、同選挙区の県議は欠員・再選挙という、法律の想定外の事態となった。同選挙区には現職と新人の計3人が立候補した。だが、投開票は執行されず、候補者がいるのに有権者が投票できないことになった。結局、法も想定しなかった事態は当選人なしとの結果となり、浦安市選出の県議は欠員状態で再選挙待ちとなった。ちなみに、県議の再選挙は5月22日まで延

長された<sup>(2)</sup>。

3月23日、浦安市の松崎秀樹市長は、緊急記者会見で延期の理由を次のように述べた。

「選挙は、選挙事務ができるかどうかだけではなく、有権者が適正な判断ができ、立候補者が適正に選挙活動を行なえる必要があります。選挙の適正な執行と選挙事務の適正な執行とは、まったく意味が違います。市の現状から、統一地方選挙を執行する状況にないと判断しました。仮に選挙を執行したとしても、この選挙自体の有効性を有権者からも立候補者からも問われる可能性があります。

市民がスコップを持って土砂をかき出している中で、職員に選挙事務をさせるのは理解を得られないし、市の防災無線が流れるなかで、選挙カーで選挙活動を行なうことも理解を得られません。市は、選挙をしないのではなく、今の日程では、したくてもできないのだということを理解してほしいだけです。もちろん選挙ができる状況になったら執行します」。

また、この記者会見に同席した自治会連合会の上野会長は以下のように述べた。

「市民は非常に疲れています。震災から2週間以上経過しますが、まだ、水道、下水道、ガス、計画停電で、四重苦を強いられている世帯がたくさんあります。このような中で、“選挙”というのはピンときません。市民不在で事が進んでいることについて、非常に憤りを感じています。このような状況のなかで、選挙を行なうこと自体が間違っています。適正な時期があるはずですが、今はその時期ではありません。わたしたちは有権者です。もっとわたしたちの声を聞くべきです」<sup>(3)</sup>。

このような浦安市の方針に対して、千葉県選管は30日、「投票予定施設のうち全面的な立ち入り禁止はなく、一部は使用を再開しているし、代替施設での投票も可能。選挙事務従事者が不足するなら、県や他市町村の応援で対応する」といった見解を発表した。また、片山総務大臣も4月5日の記者会見において、「一部地域で所定の作業が行なわれていないことは大変遺憾だ。決められた選挙の事務は誠実に着実に実行しなければならない責任が市選管にはある。法治国家の、民主主義の一番基礎をなす選挙だから、いろいろな事情があるかもしれないが、ちゃんと執行していかなければいけない」と反論した<sup>(4)</sup>。

一方、浦安市の市選管では、協議の上、3月22日付けで次の4点を理由に挙げて、市では民主主義の根幹である適正な投票事務の執行ができないと判断し、選挙期日の延期の指定を受けたい、と県選管に回答した。

- ①有権者および候補者の安全が確保できない。
- ②有権者が適正な判断をすることが出来る状況にない。
- ③候補者が十分な選挙活動を果たすことができる状況ではない。
- ④正常な投票を行なうこと自体、物理的に不可能である<sup>(5)</sup>。

こうした事態に直面した松崎市長は、雑誌や新聞などのインタビューに答えて以下のように告白して訴えている。

「もう1つ悔しいのは、4月10日の千葉県議会議員選挙ですね。千葉県選挙管理委員会は予定通りの実施を求めています、私たちは絶対に出来ないと申し上げている。今は有権者が適正な判断を下せる状況にありません。これだけ防災無線が流れていては、自分たちの主張を訴える状況にないじゃないですか。市は県に対して法定受託事務があり、選挙事務に協力する責務を負っています。ただ、復旧作業で土砂が出ている中で、260カ所の掲示版を立てることは現実的でしょうか。投票所になる小学校や中学校の中には安全性の確保に問題があり、使用禁止にしている場所も少なくありません。従って、私は災害対策本部長として、法定受託義務を返上する、選挙掲示版の設置を許可しないという判断を下しました（注：本来、市長の職務と選挙管理委員会は独立しているが、災害本部が立ち上がった結果、災害本部長の権限下に選挙管理委員会が入っている）。投票所も市としては提供しません。県がどうしても選挙をやるといふのであれば、安全なところを見つけて、仮設テントを張ってください、と申し上げました。だいたいね、森田健作・千葉県知事は現場に一度も来ていません。地元選出の民主党議員だって来ていませんよ（ともに3月29日時点）。映画のセリフではないですけど、“事故は現場で起きている”んですよ。現場を見る。この一言に尽きますよ」<sup>(6)</sup>。

また、松崎市長は、『千葉日報』のインタビュー「いつなら（選挙）が実施できるのか」に次のように答えた。

「市にとって市民を守るのが最優先課題。まだ、液化化被害が終わっていない。泥が大量に噴出したため地下が空洞になり、路面が陥没することを心配している。とりあえず災害が一定の収束をみてこそ、有権者は冷静に投票の判断ができ、候補者も思う存分選挙活動ができる。市も堂々と選挙事務に入れる。今は復旧作業をやらせてほしい」<sup>(7)</sup>。

<注>

- (1) 新井誠「3.11大震災と選挙」『法学セミナー』No.683（2011年12月）、43頁。
- (2) 「東日本大震災と統一地方選挙」『Voters』〔創刊号〕（2011年6月20日）、25～26頁。
- (3) 以上、「市民不在で統一選挙？」『広報 うらやす』（号外、統一地方選挙）、（2011年3月26日）。1頁。
- (4) 前掲、「東日本大震災と統一地方選挙」、25頁。
- (5) 「統一地方選をめぐる市の動き」『広報 うらやす』〔号外〕（2011年4月14日）、2頁。
- (6) 「渦中の人、松崎秀樹浦安市長の告白 憧れの街を取り戻す」『NIKKI BUSINESS』、2011年4月11日、85頁。
- (7) 「県内被災地 トップに聞く①」『千葉日報』、2011年3月29日。

## 5、おわりに一教訓と課題

災害は忘れたころにやってくる、といわれる。わが国は元々、地震、津波、および河川水害などが多いところとして知られている。災害に対する備えの気持ちはあるものの、実際には、のど元を過ぎれば熱さを忘れるように、自然災害の危険を無視しているかのような生活しているのが現状である。今回の東日本大震災に遭遇して、我々は改めて多くのことを学んだし、その経験を今後の災害ために生かしていかしていかなければならない。次に、筆者自身が直面した災害時の感想を述べておきたい。

3月11日、午後2時46分、東日本大震災が発生した時、筆者は故郷の老人施設に入居している母を見舞うため、青森県五所川原市の実家に妻とともに到着したばかりであった。このとき地震の揺れに一瞬驚いたが、直接的な被害はなかった。ただその夜は停電となり、妻と蝋燭の下であり合わせの夕食をとり、早めに床に就いた。翌日、母を見舞い、1週間後に帰京した。新幹線や長距離バスは地震の被害で利用できず、結局飛行機を利用した。

被害は浦安市の居住地のほうにひどかった。私のマンションの部屋中は倒れた本や家財道具で散乱していた。最も困ったのは、電気は通じていたものの、上下水道が使用できなかったことだ。近くの小学校の校庭に設置された簡易トイレを利用したけれど、それは和式で汚れていた。妻は近く（徒歩で5分）の新浦安駅のトイレにでかけた。また水道が止まったため、団地の公園の水道口まで水汲みを余儀なくされた。そこでは、およそ50名の団地住民が並んでいた。水の運搬は重くて辛い作業であった。

翌日、いつものように朝の散歩にでかけた。そこでは改めて今回の地震の影響による液状化により浦安市が甚大な被害を蒙ったことを目にした。私の散歩コースは三方の海岸を回るのだが、海岸周囲は堤防や道が凸凹状態で、電信柱は横になり、遊歩道は水があふれ、途中で中断されていた。気の毒だったのは、新築したばかりの一軒家が大きく傾いていたことである。筆者の住む入船西エステートは11階立てと8階立てのマンションである。これは基礎工事がしっかりしており無事であった（ただ、マンションへの入り口周辺は土壌が崩れ、出入りが不自由であった）。しかし、一軒家の場合、基礎工事が不十分な所は押しなべて傾いていた。このような被害により、私の友人は経営していたレストランの開業がままならず売り上げが激減し、廃業に追いこまれた。また、浦安市では住宅の値段が下がり、転出者が相次ぎ人口が減少したことが報告されている<sup>(1)</sup>。

最後に、今回の東日本大震災によって我々に突きつけられた課題を指摘し、それを教訓にしたい。元米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）職員のレオ・ボスナーはいう。「災害はいくら準備をしてもきりが無い。大事なことは災害が生じたらどのような手順で対応するかである」<sup>(2)</sup>。



今回、筆者が住む浦安市の被害の実例を検討して学んだことは、行政側の初期対応の手順が十分にできておらず、一種のパニックに陥ったような対策を一部でしかしたことだ。もちろん、市当局は職員自身が被害に直面しており、そのような中での作業では大変苦労されたと思う。しかし、本論の図②「これまでの経緯」を見てもわかるように、行政側の対応の鈍さは多くの市民が指摘するところである。それとは対照的に、大変感動を受けたのは、各々の団地が独自の対策本部を設け、そこの住民たちが自主的に組織・活動して震災被害に対処した事実である。そこでは、新たな「コミュニティ」が形成されつつあることが確認できたことは幸いであった。

資料の「アンケート集計」を見て興味深いのは、1つは、「トイレ用として噴水プールの水の利用」をあげているのが、65%もあり、「水の確保が大変」で、「水の大切さを知った」こと、つまり日常生活での水の重要性が指摘されていたこと。今1つは、災害時に、「協力をすることを知り」、「近所付き合いが大事」であるなど貴重な意見が寄せられていたことである。

一方、統一地方選挙であるがこちらは松崎市長が信念をもって立派に、県議選の実施を拒否したのは当然な行動であったと思う。なるほど県選管がいうように表面上は、被害はたいしたことはないように見えた。しかし、その内実は悲惨な状態であったことを認識すべきであろう。我々は今回の大地震で大きな被害と影響を受けた。そこで、この事実経過を記録し、後世の人々に知らせる義務があると考え。本稿はそのささやかな一部である。私としては年明け早々にも、市民サイドによる「3・11 浦安」シンポジウムを開催して災害の実態を検証し、多くの市民の声に耳を傾け、それを市の行政や市議会に反映させたいと思っている<sup>(3)</sup>。

#### <注>

- (1) 「新・高級住宅街」浦安 液状化のあとで『週刊現代』2011年4月14日号、156～158頁、千葉県によれば、浦安市の人口は4月に300人減など9月まで3ケタ減が続き、10月末現在では昨年末より1,145人減った「地盤強化 全体像見えず 千葉。湾岸部の液状化被害」『毎日新聞』、2011年12月10日(夕)。
- (2) レオ・ボスナー「米国FEMAの教訓と日本」『神奈川大学法学所紀要』第42号(2012年1月)、111頁。
- (3) 11月24日、浦安市では、復興計画策定に向けて学識経験者から意見を聞く「市復興計画委員会」が発足し、本格的討論が始まった(『毎日新聞』、2011年11月29日)。

## 資料「3・11 震災緊急アンケート集計結果」(実施：平成 23 年 8 月夏祭り時)

### \* 「面談によるアンケート (60 数名から)」

①3・11 震災時、どこにいましたか	我が家 54%、市内 26% 市外 20%
②あなたや家族の方は無事でしたか	無事 100%
③安否確認ステッカーの利用しましたか	「無事」のステッカーを貼出し 70%、使用なし 29%
④自宅家具の被害はありましたか	家具固定で転倒なし 76%、転倒 14%、破損 10%
⑤職場や出先から徒歩で帰宅しましたか	徒歩帰宅なし 66%、市内より 15%、都内より 19%
⑥液化化現象の知識はありましたか	知っていた 45%、知らない 26%、初体験 29%
⑦トイレ用として噴水プールの水の利用	利用した 65%、風呂水利用 21%、しない 14%
⑧復旧時のボランティアに参加しましたか	G デー以外に参加 47%、G デーのみ参加 29%、都合で不参加 24%
⑨防災隊の応急処理活動について	良かった 95%、普通 5%
⑩震災速報版や号外の各戸投函について	良かった 94%、参考になった 6%
⑪他団地と比べ応急措置や復旧について	早い 90%、普通 10%
⑫震災後近隣の付き合いは	良くなった 66%、変わらない 33%

### \* 「自由回答からの抜粋」

#### <困ったこと>

- ・トイレが使えなかったこと
- ・水の確保が大変だった
- ・電話が繋がらない
- ・洗濯が出来なかったこと
- ・精神的に不安
- ・上水水道の断水
- ・安否確認

#### <感じたこと>

- ・水の大切さを知った
- ・協力することを知った
- ・近所付き合いが大事
- ・日頃の備えを知った
- ・独居のため避難した

#### <助かったことや感謝の気持ち>

- ・防災隊活動に感謝
- ・水道復旧応援に感謝
- ・号外・速報に感謝
- ・自治会活動の充実に感謝
- ・素早いスタッフ対応に感謝
- ・活動を見て長く住みたい

(出典：『こみゅうにていー』[入船西エステート マンスリーレポート 平成 23 年 12 月])

(2011 年 12 月 20 日、脱稿)