

第3章

被災と避難の状況

3-1 被災・避難の状況と対応	(1) 避難	①市内避難所での避難者数の推移 ②市外への集団避難 ③警戒区域への一時立入り
	(2) 市民の安否・所在確認	①人的被害 ②安否・所在確認
	(3) 物資の供給状況	①物資の供給 ②ガソリンの確保と供給
	(4) ライフラインの復旧状況	①上下水道 ②情報・通信等
	(5) インフラの状況	①道路・河川・海岸 ②公共交通
	(6) 医療・福祉	①病院 ②福祉施設・デイサービス等
	(7) 保育・教育施設	①幼稚園・保育園 ②小学校・中学校
	(8) 農業	①農地への津波被害 ②放射能汚染による農業への影響
	(9) 住居	①住家への被害 ②応急仮設住宅 ③借上げ住宅
	(10) ごみ・瓦礫	①ごみ収集等に関する対応 ②瓦礫
	(11) 支援	①職員派遣自治体 ②自衛隊 ③警察（福島県警、他県警） ④ボランティア

3-1 被災・避難の状況と対応

(1) 避難

①市内避難所での避難者数の推移

地震、津波の発生後、16時30分に開かれた第3回災害対策本部会議において、避難所の開設が指示された。12日朝までには、市内46か所で避難所が開設された。

その一方で、地震の影響により、地盤が著しく沈下し、橋梁と道路に大きな段差が生じたため、沿岸部の行政区では、車で避難できない状況にあった。また、鉄塔や送電線の倒壊により、電気が使えない状況に陥った。

その中、小高区村上行政区では、津波により周囲が浸水したため、住民は高台に避難したが、指定避難所への移動はできず、孤立状態となった。この状態は、翌日の12日消防庁によるヘリコプターでの救助が開始され、解消された。

その後、東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響により、避難所の移動や統廃合が行われた。

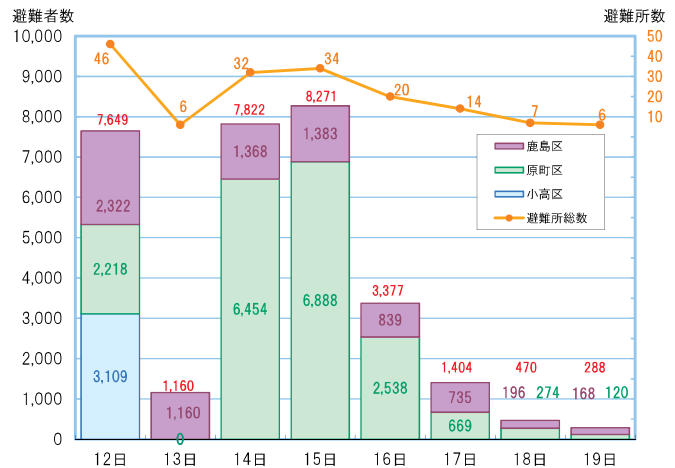
【発災から集団避難まで — 3月12日～3月19日】

発災直後から各地区の学校や生涯学習センターなどで避難所が開設され、当夜は全市民の1割を超える約7,600人以上が一夜を過ごした。中央図書館は指定避難所ではなかったが、原ノ町駅に近いためにJR常磐線の不通により足止めされた来訪者のために会議室を開放、15日まで臨時退避所となった。

翌12日、福島第一原発1号機での水素爆発を受けて、小高区の市民らが原町区の避難所へ移動、また、屋内退避指示により密閉性の高い建物へ再避難といった動きにより、石神地区の避難所などでは収容可能数を超え、他施設への誘導が図られた。翌13日の避難者数データが鹿島のみとなっていることが、この日の混乱を如実に表している。

14日に茨城県沖を震源とする最大震度5弱の地震が発生、津波警報が発せられたこともあり、15日朝の避難者数は8,000人を超えた。市内最大の避難所となったのは石神中学校で、ピーク時には1,500人を超える避難者を収容した。

市は福島第一原発の事故により、物資が市内に入ることなくなったことを受け、市民の日常生活が危ぶまれると判断し、独自の緊急避難計画を作成し、市民を市域外へ避難させることを決め、バスでの集団避難を実施した（②市外への集団避難を参照）。



■避難者数の推移 (3月12日～19日)

資料：南相馬市 各避難所からの報告に基づき集計



石神一小避難所 (3月13日)



原町二小避難所 (3月12日)

■避難所ごとの避難者数の推移（3月12日～19日）

（単位：人）

	12日	13日	14日	15日	16日	17日	18日	19日
小高区（小計）	3,109							
福浦小学校	550							
鳩原小学校	50							
小高中学校	34							
小高工業高等学校	1,200							
浮舟文化会館	280							
小高就業改善センター	22							
小高体育センター	60							
水谷	100							
上耳谷公会堂	20							
塚原	100							
大井公民館	80							
大井	15							
日昌製作	12							
小高区役所	72							
神山公民館	14							
小沢墓地	100							
フジクラ	50							
金房小学校	350							
原町区（小計）	2,218	-	6,454	6,888	2,538	669	274	120
原町第一小学校	250	-	300	350	230	300	130	100
原町保健センター	110	-	126	124	71	56	73	10
ゆめはっと		-	400	500	500	100	65	10
高平生涯学習センター	0	-	14	26	26	45	6	-
高平小学校	300	-	149	120	64	60		
原町第二中学校	530	-	250	300	150	45		
福祉会館	10	-	78	133	47	63		
石神第二小学校	0	-	1,000	1,300	500			
石神中学校	0	-	1,000	1,000	800			
石神生涯学習センター	58	-	78	96	55			
原町老人福祉センター	0	-	21	90	20			
テクノアカデミー浜	0	-	104	110	75			
原町第二小学校	260	-	358	300				
原町第三小学校	123	-	207	230				
石神第一小学校	0	-	1,100	800				
石神第一幼稚園	0	-	77	100				
原町第一中学校	186	-	300	360				
道の駅 南相馬	33	-	160	190				
ひがし生涯学習センター	90	-	30	85				
南相馬市博物館	15	-	97	93				
中央図書館	40	-	54	19				
原町第三中学校	0	-	300	260				
大甕生涯学習センター		-	150	142				
馬事公苑	44	-	94	160				
ひばり生涯学習センター	12	-	7					
太田生涯学習センター	70	-						
サンライフ 南相馬	22	-						
原町高等学校	55	-						
松栄高等学校	10	-						
鹿島区（小計）	2,322	1,160	1,368	1,383	839	735	196	168
鹿島中学校	246	200	200	150	100	86	45	150
鹿島保健センター	111	80	121	120	82	71	21	18
さくらホール	612	450	600	600	334	334	130	-
上真野小学校	1,185	300	300	250	120	82		
前川原体育館	108	120	80	140	120	120		
鹿島西部コミュニティセンター	3	10	47	40				
ひまわりサービスセンター	23	-	0	36				
すみれサービスセンター	17	-	0	0	29	21		
福祉サービスセンターむつみ荘	17	-	0	14	31	21		
サテライトかしま	0	-	20	13				
老人ホーム万葉園	0	-	0	20	23			

小高区の避難所は、福島第一原発から20km圏内に出された避難指示のため閉鎖

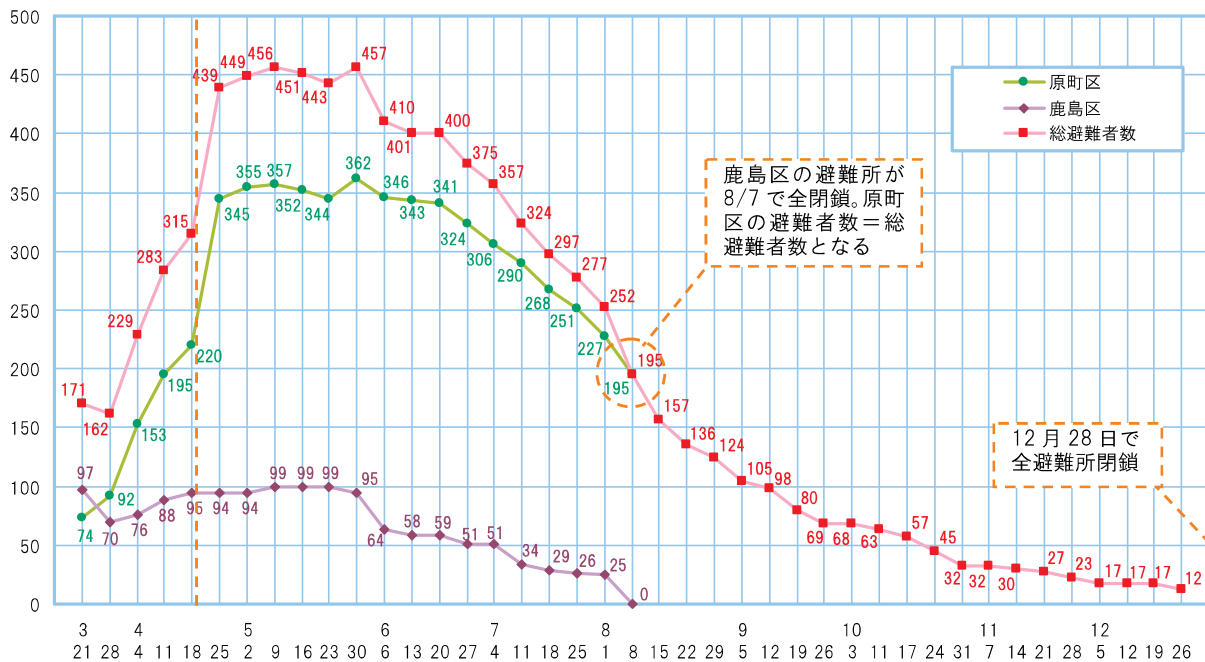
【市内避難所閉鎖まで—3月21日から12月28日】

3月20日まで市外への集団避難が実施され、3月21日時点において、市内避難所に残った避難者は、171人であった。

4月に入り、いったん市外へ避難した市民も、市外・県外での長期にわたる避難生活に疲れたことや、いつまでも避難生活をしていられないという気持ちから、市内に徐々に戻り始めた。

また、原発事故の影響で避難先での生活がさらに長期化することや、避難指示区域が警戒区域に設定されると立入りができなくなることを見込んで、避難指示区域であった半径20km内にある自宅から生活物資を搬出するために一時戻る様子も見られた。

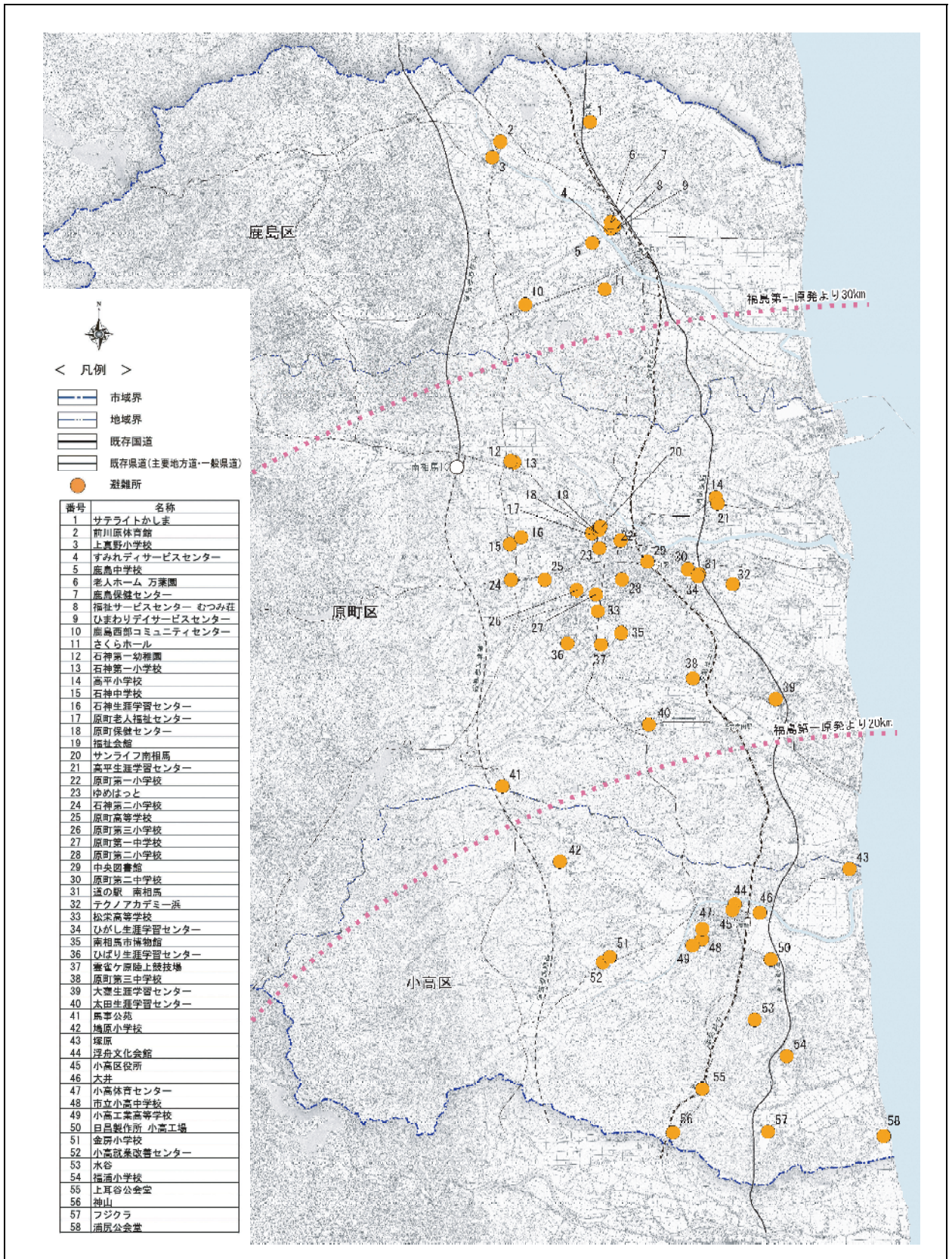
4月下旬には、避難者の数は400人を超え、応急仮設住宅の供給が開始される6月下旬からは、徐々に市内避難所の避難者数は減少していき、8月7日を最後に鹿島区の鹿島保健センター避難所を閉鎖後、市内避難所は原町区のみとなった。10月31日には、雲雀ヶ原陸上競技場管理棟に集約され、避難者すべてが応急仮設住宅等に入居することとなり、12月28日に市内の全避難所が閉鎖された。



■避難者数の推移 (3月21日～12月28日)

■避難所の開所・閉所の動向 (3月21日以降)

区	避難所	月日	3				4				7	8	9	10	12	
			21	25	28	31	1	6	9	19	17	7	16	26	31	28
鹿島	鹿島中学校		閉所													
	鹿島保健センター		閉所				開所					閉所				
原町	原町第一小学校		閉所													
	原町保健センター		閉所													
	デイサービス「ひまわり」						開所				閉所					
	石神第一小学校						開所						閉所			
	原町第二中学校								開所				閉所			
	ひがし生涯学習センター												開所		閉所	
	雲雀ヶ原陸上競技場												開所		閉所	



②市外への集団避難

福島第一原発1号機の水素爆発後の3月12日18時25分に、政府から20km圏内に避難指示が出され、小高区全域と原町区の一部の地域が20km圏内となり、避難を余儀なくされることとなった。その後、14日夜には、自衛隊による半径100km圏外への避難勧奨や、原発での状況悪化の噂など、不確定な情報が一部の避難所で流れ、一時混乱状態となった。

そして、3月15日には、政府から原子力災害特別措置法に基づき、20kmから30km圏内に屋内退避指示が出された。原発事故の影響により、30km圏内に物流業者が入らなくなり、市内においてガソリンや生活必需品などの物資が十分に供給されない状況となり、また、市内において、多くの小売店も避難により閉店状態となり、市内での十分な日常生活を営むことが困難な状況であった。

また、各メディアは、原発事故後30km圏内から避難し、取材に入らなかったことから、市内の状況が外部に伝わらなかったため、市長自らがインターネット動画や、ニュースの電話取材により、市内の状況についての情報を発信した。これに対し泉田裕彦新潟県知事から、南相馬市の避難者を新潟県で受け入れるとの申し出があった。

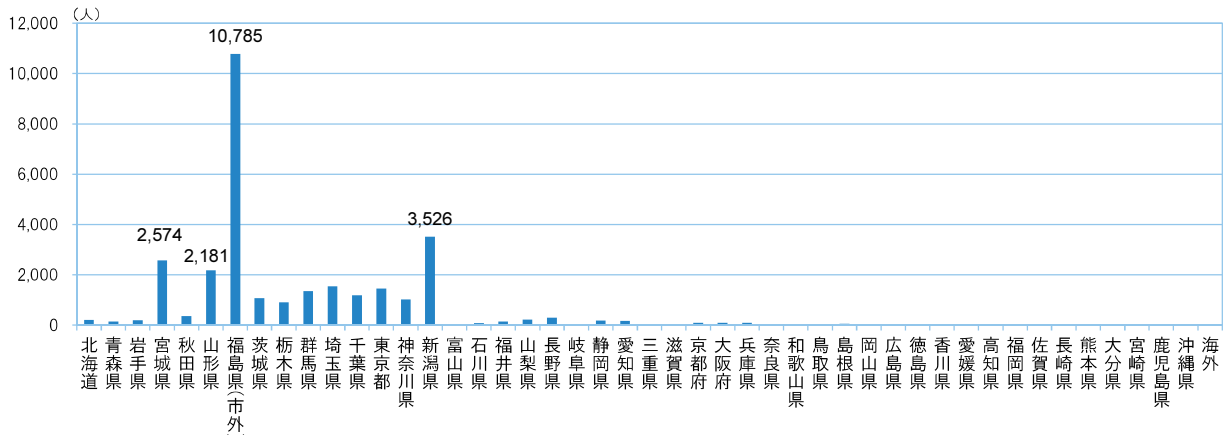
このような状況であったことから、緊急避難計画を作成し、自主避難できる市民に対しては、自主避難をお願いし、また、それ以外の市民に対しては、市外への集団避難をお願いすることとした。17日から市内小中学校において住民説明を行い、翌日にはバスで市外避難所へ出発する流れであった。この流れで20日まで連続して実施し、最終避難日の25日にかけて2,867人の市民が避難した。避難誘導の際には、市が準備したバスのほか、受け入れ先からもバスが準備された。その後、3月31日から職員を市外避難所へ配置し、避難者の対応などを行った。

また、相馬市の旧相馬女子高避難所においては、4月に入ってからの余震の影響で建物自体の耐震性が損なわれたことから、4月18日まで福島市への二次避難もしくは、原町二中避難所へ移動することとなった。

避難所によって閉鎖時期は異なるが、平成24年8月31日を最後に市外避難所は全て閉鎖された。

■市の判断による市外への市民避難誘導の経緯

月日	経緯	主な避難先
3月15日	相馬市相馬東高、飯館村臼石小、伊達市役所を避難所に指定 自家用車、バスにより市外へ集団避難開始 (15～17日で1,939人を移動)	相馬市旧相馬女子高、伊達市梁川体育館、宮城県丸森町役場
16日	緊急避難計画作成、全市民に対し市外への避難誘導	
17日	避難者のためのガソリン無料配布 避難用バス準備28台(新潟県10台、福島県10台、市8台) 県外への避難移動の説明会を開催(鹿島区3か所、原町区7か所)	新潟県小千谷市、三条市、長野県飯田市
18日	県外への集団避難開始(～20日)	新潟県上越市、糸魚川市、群馬県東吾妻町、片品村
19日	広報車を移動させ、県外への避難指示を放送	
24日	市、県外避難を防災無線、広報車で市民に呼びかけ、説明会を開催し希望者の受付を開始	
25日	県外避難を希望する市民152人が群馬県草津町へ避難	群馬県草津町



■市外への避難者数（ピーク時）

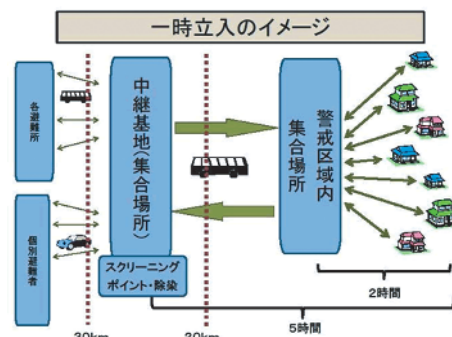
③警戒区域への一時立入り

20kmの避難区域の設定に併せて、以下の基本的考え方に基づき、一時立入りが認められた。経済産業省原子力災害対策本部が示した一時立入りの基本的考え方は以下の通りである。

1. 立入り対象区域

半径 20 km 圏内の区域とし、以下の区域を除く

- ・東京電力株式会社福島第一原子力発電所から半径 3 km 圏内の区域
- ・高い空間線量率等により、立入りのリスクが大きいと考えられる区域
- ・津波の被害を受けた区域であり、一時立入り者に危険を及ぼすと考えられる区域



2. 安全確保策

安全確保に万全を期す観点から、立入りは以下の態様による。

- ・一世帯あたり代表者を一名、バスを利用し集団で行動
- ・警戒区域への入域に際しては、タイベックス・スーツ又は雨合羽等を着用し、各人、線量計やトランシーバーを携帯
- ・帰る際にはスクリーニングを確実に実施
- ・持ち出し品は、財布、通帳等必要最小限のものとし、在宅時間は最大 2 時間程度

資料：経済産業省 HP

南相馬市での一時立入りは、平成 23 年 5 月 25 日から始まり、1 巡目が 28 回、2 巡目が 19 回、3 巡目が 21 回で、平成 24 年 3 月 14 日までに計 68 回実施された。また、車両の持ち出しは平成 23 年 6 月 1 日から始まり、1 巡目は 10 回、2 巡目は 3 回、3 巡目は 2 回で、平成 24 年 4 月 14 日までに計 15 回実施された。

初回一時立入りは馬事公苑を中継基地として、一世帯あたり 2 人、時間は 2 時間、持ち出し可能な荷物は屋内にあったもので、経口しないものに限られ、70cm×70cm のビニール袋 1 枚に入るもののみという制限で行われた。2 巡目は、9 月 24 日から 12 月 22 日までで、自家用車で立入りが可能となり、立入り可能人数が一世帯 2 名以上で車両定員数まで幅が広がられた。持ち出しできる荷物についても、車両に積載できる範囲まで可能となった。3 巡目は、平成 24 年 2 月 11 日から 4 月 14 日までで、引越業者や修繕見積などを目的とした業者等を帯同できるようになり、また、当時警戒区域であった楢葉町からの立入りも可能となった。



馬事公苑での準備
(平成 23 年 5 月 25 日)



車両の持ち出しの様子
(平成 23 年 6 月 1 日)



限られた時間内での作業
(平成 24 年 2 月 11 日)

■一時立入り者実数

	回	月日	割当人数 (人)	立入り 世帯数 (世帯)	立入り 世帯数累計 (世帯)	立入り者数 (人)	立入り者数 累計 (人)	実績率 (%)	業者数	業者人員 (人)
1 巡 目	1	5月 25日 (水)	100	55	55	85	85	1.6		
	2	27日 (金)	100	61	116	85	170	3.2		
	3	6月 7日 (火)	160	83	199	154	324	6.1		
	4	8日 (水)	160	90	289	156	480	9.1		
	5	14日 (火)	160	79	368	148	628	11.9		
	6	15日 (水)	160	89	457	146	774	14.7		
	7	18日 (土)	160	85	542	150	924	17.5		
	8	19日 (日)	160	81	623	145	1,069	20.3		
	9	28日 (火)	240	125	748	206	1,275	24.2		
	10	29日 (水)	240	121	869	215	1,490	27.4		
	11	7月 6日 (水)	320	152	1021	263	1,753	32.2		
	12	7日 (木)	320	167	1188	282	2,035	37.4		
	13	14日 (木)	320	142	1330	247	2,282	41.9		
	14	15日 (金)	320	137	1467	251	2,533	46.5		
	15	22日 (金)	320	180	1647	306	2,839	52.1		
	16	23日 (土)	320	151	1798	266	3,105	57.0		
	17	30日 (土)	320	152	1950	272	3,377	62.0		
	18	31日 (日)	320	137	2087	246	3,623	66.5		
	19	8月 1日 (月)	320	156	2243	249	3,872	71.1		
	20	6日 (土)	320	110	2353	188	4,060	74.6		
	21	7日 (日)	320	140	2493	249	4,309	79.1		
	22	8日 (月)	320	136	2629	224	4,533	83.3		
	23	11日 (木)	320	62	2691	98	4,631	85.1		
	24	12日 (金)	320	70	2761	117	4,748	87.2		
	25	20日 (土)	180	82	2843	142	4,890	89.8		
	26	26日 (金)	160	56	2899	97	4,987	91.6		
	27	27日 (土)	40	13	2912	21	5,008	92.0		
	28	28日 (日)	40	11	2923	21	5,029	92.4		
		合計	6,540	2,923		5,029				
2 巡 目	1	9月 24日 (土)	100	91	91	212	212	2.5		
	2	29日 (木)	200	106	197	241	453	5.5		
	3	10月 1日 (土)	200	141	338	323	776	9.5		
	4	6日 (木)	250	247	585	614	1,390	16.4		
	5	8日 (土)	250	251	836	683	2,073	23.4		
	6	(バス) 12日 (水)	80	49	885	68	2,141	24.7		
	7	13日 (木)	300	235	1,120	542	2,683	31.3		
	8	15日 (土)	300	247	1,367	613	3,296	38.2		
	9	23日 (日)	350	326	1,693	768	4,064	47.3		
	10	28日 (金)	350	365	2,058	867	4,931	57.6		
	11	30日 (日)	350	358	2,416	912	5,843	67.6		
	12	11月 (バス) 2日 (水)	30	13	2,429	22	5,865	67.9		
	13	5日 (土)	350	361	2,790	896	6,761	78.0		
	14	10日 (木)	350	283	3,073	681	7,442	85.9		
	15	13日 (日)	350	199	3,272	514	7,956	91.5		
	16	(バス 1台含む) 19日 (土)	350	123	3,395	293	8,249	94.9		
	17	12月 9日 (金)	0	4	3,399	12	8,261	95.1		
	18	17日 (土)	0	1	3,400	2	8,263	95.1		
	19	22日 (木)	0	1	3,401	1	8,264	95.1		
		合計	4,160	3,401		8,264				
3 巡 目	1	2月 11日 (土)	300	229	229	585	585	7.2	8	11
	2	17日 (金)	350	297	526	713	1,298	16.4	9	12
	3	19日 (日)	350	325	851	880	2,178	26.6	9	12
	4	23日 (木)	350	292	1,143	698	2,876	35.7	4	5
	5	25日 (土)	350	265	1,408	723	3,599	44.0	11	18
	6	3月 2日 (金)	350	303	1,711	735	4,334	53.4	6	11
	7	4日 (日)	350	321	2,032	910	5,244	63.5	9	14
	8	(バス) 8日 (木)	50	32	2,064	47	5,291	64.5	-	-
	9	(バス) 9日 (金)	10	4	2,068	6	5,297	64.6	-	-
	10	(バス) 9日 (金)	10	1	2,069	1	5,298	64.6	-	-
	11	10日 (土)	250	212	2,281	568	5,866	71.2	8	11
	12	14日 (水)	250	170	2,451	385	6,251	76.5	4	8
	13	16日 (金)	250	121	2,572	287	6,538	80.3	5	6
	14	16日 (金)	100	42	2,614	108	6,646	81.6	2	4
	15	18日 (日)	250	239	2,853	621	7,267	89.1	15	25
	16	23日 (金)	50	27	2,880	66	7,333	89.9	1	3
	17	24日 (土)	150	152	3,032	403	7,736	94.7	7	10
	18	30日 (金)		1	3,033	3	7,739	94.7		
	19	31日 (土)	50	39	3,072	111	7,850	95.9		
	20	4月 (バス) 8日 (日)	2	2	3,074	3	7,853	96.0		
	21	14日 (土)	1	1	3,075	1	7,854	96.0		
		合計	3,823	3,075		7,854			98	150