

放射能公害被災地における復興計画と住民意向

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者	浦上, 健司 糸長, 浩司
巻/号	32巻4号
掲載ページ	p. 458-460
発行年月	2014年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



放射能公害被災地における復興計画と住民意向

—福島県飯舘村を事例として—

A Paper of the Reconstruction Plan and Inhabitants Intention in the Radioactivity Pollution Area:

A Case Study of Iitate Village, Fukushima Prefecture

浦上 健司*・糸長 浩司*

Kenji URAGAMI and Koji ITONAGA

1 はじめに

福島県飯舘村は東京電力福島第一原子力発電所から概ね30～50km圏に位置し、同原発の事故により村は高い放射能汚染に見舞われた。その後、村は全域が計画的避難区域に指定され、原則全村民は村から退去し、2012年7月には3つの避難区域に分割、再編された。筆者らは長年、同村の村づくりに関与し、被災後は支援活動を手がけている^{注1)}。

放射能汚染という特殊な事情を抱える福島県は被災地の中でも復興に遅れが目立つが、国は方針転換を含む復興加速策を提示している。村は除染・帰村を柱にした復興方針を採り続け、あらゆる資源を傾斜配分してきたが、村民の多くは村外での生活再建を望んでいる。村の『復興計画・第3版』¹⁾には「ニーズに応じて村民のための村外の公営住宅整備を進め」る旨が書かれ、筆者はこの一文に期待しており、村外での生活再建・復興に向け、筆者らは村民有志のワークショップ（以下、WS）^{注2)}、村民ニーズと具体策の取りまとめを支援し、各方面に要望や提案を行い住民の望む復興を実現させたいと考えている。本稿では、飯舘村の復興計画と住民意向の乖離状況、筆者らの当該活動の中間報告をする。

2 復興計画と村民の意識

(1) 村民意識と復興計画の乖離

飯舘村では2013年6月に『復興計画・第3版』を発行したが、住民ニーズとの乖離が目立つ。例えば、村内3つの拠点に災害公営住宅や既存村営住宅の改築計画を見ると、2012年12月に国・県・村の連名で実施したアンケート（以下、2012年・村アンケート）^{注3), 2)}では村内拠点への入居希望者は14.2%に留まる。また、福島市飯野地区への災害公営住宅建設を含む村外子育て拠点整備計画も掲載されるが、本事業のターゲットとなる

20代、30代の意向を見ると、希望者はそれぞれ11.4%、19.5%に留まった。60代、70代の居住希望者割合は2割超であり、換言すれば高齢者の当該地区での生活再建ニーズの方が高い。なお、福島市内20地区の汚染度を見ると、飯野地区は5番目に汚染度が高く(0.75 μ Sv/h)、後述する荒井を含む西地区は3番目に汚染が低い(0.29 μ Sv/h)³⁾。

2012年・村アンケートでは、村に「戻りたいと考えている」の21.9%に対し「戻りたいと考えているが判断がつかない」が26.9%、「戻らないと決めている」が27.8%である。筆者らがほぼ同時期(2012年10～12月)に実施した全有権者対象のアンケート（以下、有権者アンケート）^{注4), 4)}では、帰村条件を質問した。結果は「数値がどうであれ村に戻って生活することはない」が21.9%、「1mSv/年未満を下回る」のでなければ帰村しない人が38.8%に達した。モデル除染の結果やその後の推移を見ても、短期での1mSv/年未満の達成は難しい。村は5mSv/年を帰村基準に掲げているが、1mSv/年以上での帰村表明者は22.3%に留まった。多くの村民は、村外で生活再建することが想定される。

(2) 個による自力再建の顕在化

『復興計画・第3版』には『第2版』に掲げながら未実施の施策も列記され、その一つに帰村しない村民への移転先の土地や住宅の確保の支援が挙げられる。2012年・村アンケートでは「すでに新しい生活拠点に転居済み」「転居時期が決まっている」と回答した世帯を合わせて1割に達し、村の支援策を待たない個の自力再建世帯が始まっている。これを受け、早急の対応が期待されたが、無策ままでの紐帯分断の加速が懸念される。

(3) 生活再建に向けた課題

飯舘村では住民参加、行政区単位の自主・自立の村づくりを長年進めてきたが、これまでの復興計画策定等に

*日本大学生物資源科学部 College of Bioresource Sciences, Nihon Univ.

Key Words: 1) 飯舘村, 2) 放射能公害, 3) 復興計画, 4) 住民意向, 5) ワークショップ

は過去の蓄積が活かされていない。有権者アンケートでは、4割が「村民の意見を十分に取り入れた復興プランの再構築」を望む。村では『復興計画・第4版』に向けて2013年7月から、行政区別WSに着手しており一歩前進といえるが、議論の前提が「除染が終了し空間線量が年間5ミリシーベルト以下で農作物の作付けが可、帰村率50パーセント程度…」⁵⁾となっており、村民意向を踏まえたものとはいえない。但し、実施時期に差があるものの筆者らは前田行政区民アンケート^{注5), 4)}は、個々が納得できる水準まで除染されない段階で避難生活補償が切れた場合の対応を資したところ、「避難生活を続けるための補償がなければ、帰村するしかない」は18.3%に達し、不本意な帰村を含めると帰村率5割の可能性はある。しかし、不本意な帰村の防止策こそ必要であり、帰村意向調査結果等を踏まえるならば、5割の帰村を前提にした議論は時期尚早といえる。また行政区にもよるが、若者不在のWSとなっている例も多く、これも課題といえる。

3 村外での生活再建築検討ワークショップ

復興計画と多くの村民の想いに大きな隔たりが生じている中、筆者らは村外での生活再建築の検討WSを支援している。対象は福島市と伊達市の避難村民有志で、前者では福島市荒井での生活再建築希望者を対象とした。同地の汚染は低く、ここには筆者らが支援した村民共同農園があるほか、借地で営農を再開した村民もいる。後者は伊達東仮設住宅自治会、伊達市周辺のみなし仮設居住者対象にした自治会の有志を対象にした。なお、WSでは集住を軸に対策を検討している。

(1) 初回ワークショップ

初回WSは両市ともに2013年7月に開催し、下記①～③のテーマで、上記の集団に加え前田行政区（避難前のコミュニティ）、相馬大野台仮設住宅の方々からも意見を聴取した。さらに同8月、日本大学生物資源科学部、いいたて子どもを守る会^{注6)}が共催した子どもキャンプで、父母を対象に同テーマのWSを行った。

①避難先での長期的な生活再建築不安

家族やコミュニティ崩壊の不安、仮設住宅居住者は劣悪な環境での生活が続くことへのいらだちが目立つ。さらに帰村時期が延期されていく中、多様な選択肢の提示を求める声も聞かれた。一方、帰村宣言を出す際の村民意向反映方法や汚染レベルに対する懸念も出された。帰村に際しての不安は、発災前の暮らしや社会が取り戻せるのかという点に収斂される。

若い父母からは子どもの健康不安はもちろん、家賃補助（みなし仮設）の終了時期、村外での生活再建築に向け

た土地取得計画等の経済的な問題に対する不安が挙げられた。

②生活・再建復興に対する希望

帰村希望者からは自宅で最期を迎えたいとして、体力のあるうちに帰村を希望する声、子孫が将来帰れる場所を築きたいとの意見が聞かれた。一方、村外での生活再建築希望者からは、地域コミュニティを維持できる仮のまち構想が必要や、生活基盤が築かれつつある現在避難先周辺への整備に対する期待が寄せられた。

若い父母からは医療補償の確立や、市街地に近い場所での生活再建築拠点の整備に対する期待が多く出され、また地縁に関し転校等により子どもたちの紐帯希薄化は避けられないが、父母同士の繋がりを強めておきたいという同会の目的に沿うような意見も聞かれた。

③村の宅地・農地・森林の扱い

村の土地に関しては公共事業並の買収希望者が多く、これを生活再建築資金に充てたい考えである。一方、所有継続希望者も少なくなく、徹底的な除染を期待する人と除染効果を疑問視し自然崩壊を待つべきという人の意見が割れた。そして後者からは、国等への長期賃貸やメガソーラー等の土地活用策も提示された。

若い父母は、親と同居や賃貸住宅だった人と住宅を所有していた人で精神的な負担、考え方は大きく異なる。

(2) 福島市荒井における2回目以降のワークショップ

村と福島市の復興協定では飯野地区での村外拠点整備に留まり、福島市荒井での村民生活再建築はない。そのため村民有志と荒井の各種団体役員等で要望書作成のため、意見交換に着手した。当地では、放射能公害地域の避難者の受け入れを地域振興につなげたい考えだが、飯館村民に対しては村長の「5年で帰村」宣言があるため、村飯館民の定住は短期だと誤解され受け入れには消極的であった。しかし、意見交換により誤解が解消され、相互に要望を伝えあい課題を明確にしつつある。

(3) 伊達市における2回目以降のワークショップ

帰村に関しては若者不在、食の自給も困難、住宅内汚染も深刻であるなど、かつての状況と異なる中での生活再建築の問題が指摘された。伊達市内の生活拠点イメージについては、村の飛び地として10～20戸程度のグループホーム型災害公営住宅を含む、様々な住宅や菜園等を配した多世代で暮らす場づくりが期待されている。今後は福島市荒井と同様に、地元関係者と意見交換をしていきたい。

4 村外生活再建築拠点整備の制度面の課題

(1) 都市計画面での課題

福島市では市街地を集約させるコンパクトシティ化を

都市計画の基本方針に据えており郊外での開発を厳しく制限している。荒井では低汚染地域として宅地ニーズの高まりを予想し、開発規制緩和を求めている。一方で市当局は規制緩和に難色を示すも、営農を前提に農地を貸借もしくは取得した際の、一部を宅地転用の可能性を仄めかしており、当面はミニ住宅団地開発と両睨みでの検討になる。

伊達市では近年の交通利便性の向上、相馬福島道路の整備等も控え宅地需要の増加を見越し、2012年8月に市街化調整区域での地区計画制度を施行した。既に複数地区が指定を受けており、この動きと連動して、集住環境創造の途を探ることになる。

(2) 広域的な復興の仕組み作り

福島市荒井と伊達東仮設住宅周辺の汚染状況を見ると、前者は0.29、後者は0.26～0.50 $\mu\text{Sv}/\text{h}$ ⁶⁾であり、仮に当該地で生活再建するならば0.23 $\mu\text{Sv}/\text{h}$ (1mSv/年)以下にすることが求められる。除染計画⁷⁾を福島市の例で見ると、荒井を含む西地区は低汚染であるため優先度は最低位である。限られた予算を生活者もいる高汚染地に配分するのは妥当といえるが、例えば帰還困難区域のように効果が乏しい場所に膨大な除染予算を費やしている状況を考えるなら、自治体を超えて安全性の高い生活再建適地創出に予算を回すなど、広域的対応が必要だろう。さらに双葉郡部も含めて被災者の長期避難を踏まえるならば、行政サービス等も広域連合的な対応が必要になると考えられる。

5 今後の展望

2013年9月に村が実施したアンケート^{注7), 8)}では、避難区域指定解除後の帰村意向を改めて質問しているが「もう戻るつもりはない」「しばらくは二つの住居(村と避難先)で生活したい」を合わせて4割超、「現時点でまだ判断がつかない」も3割弱、これに対し「避難区域指定が解除されたらすぐに戻りたい」「避難区域指定が解除されたら数年以内に戻りたい」を合わせても2割で、帰村希望率は依然低い。こうした状況で除染・帰村路線に拘泥している村に対し、村民からは落胆の声が聞かれる。筆者は再建力のある村民が、村の対応に見切りをつけて個別生活再建が進み、「ムラの分断」が加速することを懸念している。一方、住民と検討しているような村外生活再建の集住空間が複数分散で実現すれば、村外生活再建希望者の受け皿となり村内と村外の連携・補完の

仕組みも作りやすいと考える。現時点では帰還困難区域限定だが国の福島復興加速化案には全員帰還の断念と移住支援策も盛り込まれ、被災後3年を前に大きな変化も予想される。村の復興計画も除染・帰村偏重の変更を迫られる可能性は高く、今こそ避難前に培ってきた村と住民の協働実績を活かし、多様な知恵とアイデアを集めた住民の望む復興を進めていくことが期待される。

本研究は科研(代表 糸長浩司)「放射能汚染農村における被害実態とコミュニティ再生に関する研究」による成果である。

注

注1) NPO法人エコロジー・アーキスケープWEBにて随時掲載 <http://www.ecology-archiscape.org/>

注2) 公益財団法人JKA・RINGIRING!プロジェクト(2013年度)による飯館村支援活動

注3) 国、県、村の連名で2012年12月に実施。避難後世帯代表者2,958人を対象に郵送配布・回収で、有効回答率51.0%。

注4) 財全労済協会公募委託調査研究(2011年度)により、筆者らが2012年10月～12月に実施。飯館村の有権者4,850名を対象に本人宛郵送配布・回収で、有効回答率28.2%。

注5) 財全労済協会公募委託調査研究(2011年度)により、筆者らが2012年2月下旬～3月上旬に実施。18歳以上の前田行政区民210名を対象に本人宛郵送配布・回収で、有効回答率62.4%。

注6) 若い父母と子どもの組織で、筆者らが設立と活動を支援している。2013年12月現在、会員数は28世帯。

注7) 村が2013年9月に実施。18歳以上の全村民(5,598人)を対象に郵送配布・回収で、有効回答率42.1%。

参考文献

- 1) 飯館村(2013年6月): いたてまでいな復興計画(第3版)
- 2) 飯館村(2013年2月): 飯館村住民意向調査 調査結果(速報版)
- 3) 福島市(2013年3月): 全市放射線量測定マップ区割図(平成25年3月1日～15日実施)
- 4) 浦上健司、糸長浩司(2013年9月): 放射能公害に伴う避難生活における紐帯の維持・再生に関する研究—福島県飯館村住民を事例として—、(財全労済協会)
- 5) 飯館村(2013年8月): 広報いたてNo.594
- 6) 伊達市環境防災課(2013年7月): 第7回伊達市一斉放射線量測定マップ(平成25年7月3日～5日実施)
- 7) 福島市(2012年5月): 福島市ふるさと除染実施計画(第2版)
- 8) 飯館村(2013年11月): 広報いたてNo.597

Summary: Itate village was suffered from the radioactivity pollution by TEPCO Fukushima Daiichi nuclear power plant accident, the local government is formulating the reconstruction plan that is different from many residents' opinion. We are making the reconstruction proposal to claim local government at the workshop with the residents. This paper is an interim report that is the difference between the reconstruction plan and many residents' opinion, and our activities.

Key Words: 1) itate village, 2) radioactivity pollution, 3) reconstruction plan, 4) residents' opinion, 5) workshop