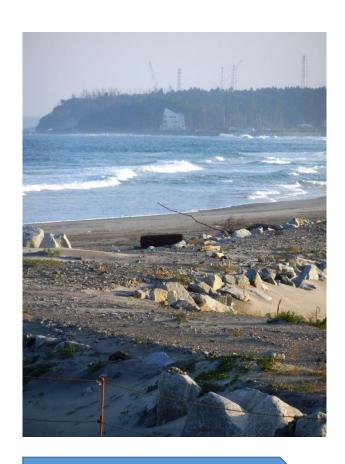


避難指示解除後の 浪江町 現地視察報告



新建災害復興支援会議 福島現地視察団

2017/11/23



複合大災害 <地震・津波・原発事故> からの復興の歩み



目 次

はじめに	鎌田一夫	5
1. 浪江町の被害と復興		
浪江町の被災とこれまでの動き	浅井義泰	6
本格復興期に入った浪江町の現状を概観する	三浦史郎	8
2. 帰還に向けた町内の取組み		
中心市街地の状況	浅井義泰	11
町内の再建を目指して	佐藤隆雄	13
町内での居住地の形成	渡辺政利	16
津波被災地の復興/計画と現状、そして将来	鎌田一夫	18
町民の思い 帰還できる条件を整え、人が住んで再生	を進める 浅井義泰	20
3. 町外での暮らしを支える		
安達運動場仮設住宅と被災者の現状	浅井義泰・鎌田一夫	21
町外での居住地の形成	新井隆夫	23
商業の復興と町外コミュニティ	乾康代	25
案内役より、新建への期待を込めて	間野 博	28
おわりに	乾 康代	29

はじめに

このレポートは、新建築家技術者集団・**災害復興支援会議**(旧称:東日本大震災復興支援会議)が 2017 年 9 月 25・26 日に行った福島被災地(浪江町)の視察報告です。

新建の復興支援会議は東日本大震災直後に設立され、専門家による支援活動の活性化を目的とし、全国の新建会員や建築家技術者と被災地を結ぶ活動をしています。その活動の一環として、支援団や視察団を組織して東北の多くの被災地を訪れてきました。福島に関しては、2012年の「建まちセミナー/仙台」では、浪江町を主対象として〈原発事故で何が起きているか〉をディスカッションし、深刻な事態を共有しました。さらに、2015年には「建まちセミナー/福島」を開催。一般には入れない原発事故被曝地の現実を、多くの会員が目の当たりにするという貴重な現地視察を行いました。

このように新建は被災地福島に注目し、何が支援できるかを考えてきました。そのなかで、今年3月の準備区域の全面避難指示解除は注目すべき動向です。予想された通り、ほとんどの人が戻れない、戻らないという状況での避難指示解除は何をもたらしているのか。何はともあれ、現地で直接見聞しようというのがこの視察の「出発点」です。

災害とは、地震や津波、洪水といった天変地異を原因とし、人間社会の被害を結果とするものです。2011 年に東日本を襲った天変地異は千年に一度といわれる巨大なものでした。それでも、条件や対応によって被害に差が出てきます。その差に学び、被害を抑えようというのが防災や減災です。一方、天変地異の程度に比べ被害が余りに大きいと、人的な原因による人災に近くなります。災害の中に存在する人災を峻別するのは難しいところもありますが、原因と責任を明確にすることは被害の抑制につながります。

今回の原発事故は明らかに人災です。地震や津波で原子炉そのものが破壊された訳ではありません。外部電源や予備電源が作動せず、電源に依らない注水に失敗し、炉の温度制御が出来なくなったからです。想定外だったのは地震や津波ではなく、核分裂のコントロールだったのです。スリーマイル、チェルノブイリ、福島——引き金が人為ミスでも天変地異でも、制御不能に陥る未熟な技術なのです。

東北各地の被災者の方々は、何でこんな目に合うのだという気持ちを押し殺して再生に向かっています。 そこには、少しオーバーですが、天変地異をもたらす大自然と向き合う小さな人間の大きな意志を感じます。 しかし、原発事故被災者の方は人災なるが故に、何でこんな事にという悔しさを抑え切れないでしょう。加えて、廃炉処理での事故や高線量地に隣接しているため、追加被曝の危険が付きまといます。

被災者が、住み慣れた土地でそれまでに築いた基盤を基に生活と生業を再建したいと願うのは当たり前のことですが、原発事故被災地では元の地に戻るということ自体が困難なのです。住民の考え方も様々で、行政に対する評価・反応にも差異が生じます。原発事故の処理(原因解明、責任と賠償、原発政策の転換)をないがしろにしたまま早期帰還を促す国の方針に振り回され、現地では深刻な問題に直面していると言われています。短期間の視察ですが、その問題をどこまで掘り下げ得るかがこの視察の「目標点」です。

今回見聞してきたことを参加者が分担してこのレポートをつくりました。多くの人達と福島の厳しい状況を共有するのが目的ですが、この視察でお世話になった方々、丁寧に対応して頂いた住民や役場に方々への感謝とお礼の印でもあります。とりわけ、福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任教授の間野博さんには対象地の選定や行程、ヒアリング相手の調整まで全て手配して頂きました。心より感謝申し上げます。また、先年の「建まちセミナー」では、福島大名誉教授の鈴木浩さんにご尽力頂きました。

支援会議の活動にご協力下さった方々に、改めてお礼申し上げます。

新建災害復興支援会議 鎌田一夫

浪江町の被災とこれまでの動き

浅井義泰

地震

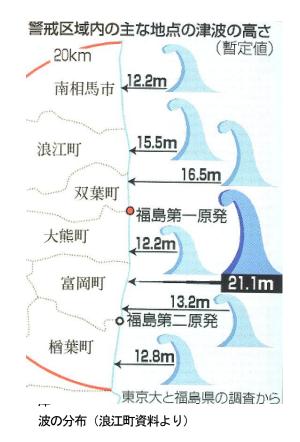
2011年3月11日(金)14時46分に三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震が発生した。この地震の震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北500km、東西200kmに及んだ。この地震による浪江町の震度は6強、国内最大震度は震度7(宮城県栗原市)であった。

浪江町においても多くの建物が倒壊、都市基盤、農業基盤、ライフラインが被害を受けることになる。

津波

東北地方太平洋沖地震が発生した時刻の3分後の、14時49分に岩手県、宮城県、福島県沿岸に津波警報(大津波)が発表された。福島県では、当初3mと発表された警報は、15時14分に大津波警報・6m、15時30分に大津波警報・10m以上となった。

浪江町は、震度6強の揺れに続き、15mを超える津波に襲われ約6平方キロメートル(町面積の3%)にわたって浸水した。浸水地域には、約600世帯2,000人余が暮らしていた。この震災による直接死は182名、震災及び原発事故による関連死は383名である。(2016年3月末)



原発事故被曝

全ては福島第一原子力発電所事故が事の発端である。 2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震による地震と 津波の影響により、東京電力福島第一原子力発電所で発生 した炉心溶融(メルトダウン)による放射性物質の放出が 原因となる放射線被害である。国際原子力事象評価尺度 (INES) において最悪のレベル7(深刻な事故)に分類 された。



立入り制限

国や東電から原発事故情報や避難指示がない中で浪江 町は2011年3月15日に全町民避難指示を出した。以来6 年間、町民は町に戻れなくなる。

6年間の町への立入り制限は次のような経緯を辿ることになる。

- ・2011年3月11日 東日本大震災発生による原発事故
- ・3月12日

早朝10km圏内、夕刻20km圏内に**避難指示** 移動バスなどで避難所から10km圏外の避難所に移動 災害対策本部を津島支所に移転、町長も到着。 被曝量図からも分かるように、町の北西方向(津島方向) は線量の高い地域であった。十分な情報がないままのこ の地域への避難が「津島の悲劇」である。

・3月15日

20~30 k m圏内に**屋内退避指示・町判断による町内全域** 避難

- 4月22日~2013年3月31日
 20km圏内が警戒区域に設定され立入禁止
 20km圏外が計画的避難区域に設定
- 2013年4月1日
 中心市街地〜海岸部が避難指示解除準備区域に設定
 中心市街地西側が居住制限区域に設定
 山間部及び双葉町隣接部が帰還困難区域に設定
- 2016年9月、11月特別宿泊、準備宿泊
- •2017年3月31日

帰還困難区域を残して**避難指示解除準備区域及び居住** 制限区域の避難指示が解除された。(解除要件は年間積 算放射線量 20mSv 以下とされているが、浪江町は旧居 住制限区域を含めて年間 2~3mSv 以下であった)

これが誰も町に帰れず6年間立入制限された町の実態である。この6年間、人のいない町は変貌し人のいない町の復興という困難に直面することになる。浪江町は誰もが経験しなかったこの困難に当惑しながらも復興に向けて血を滲ませて前向きに歩み続けてきた。



立入制限された区域(浪江町資料より)

放射線量の変化

環境省では、放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染状況重点調査地域の指定や、除染実施計画を策定する地域の要件を、毎時0.23 マイクロシーベルト (μ Sv/h) 以上の地域であることとした(測定位置は地上 $50cm\sim1m$)。

避難指示解除後の福島県浪江町の現地報告書

事故発生以来、今日までの町の主要個所での空間放射線量の変化は次のとおりである。

	浪江町役場	津島小学校	請戸小学校
2011年7月	0.77	8.88	0.30
2012年3月	0. 52	6. 22	0. 28
2013年3月	0. 10	4. 20	*
2014年3月	0. 10	2. 40	*
2015年3月	0.09	2. 40	0.11
2016年3月	0.08	1. 98	0. 12
2017年3月	0.06	1. 29	0.14

(「広報なみえ」より作成、※記載無し、単位 μ Sv/h)

町の中心部にある浪江町役場の空間放射線量は事故以来 1/10 に低下している。帰還困難区域(津島小学校)は相変わらず高い数値を示している。

避難

事故以来、5年経過しても避難先、避難者数に大きな変化はない。また避難者は7割が福島県内に避難し、3割が広く全国に避難している。避難先は次のとおりである。

	2012年11月	2017年9月
北海道	70	69
東北(福島除く)	987	1, 135
福島	14, 563	14, 412
関東	4, 315	4, 181
中部	928	629
近畿	147	123
中国	44	36
四国	24	24
九州	89	81
外国	10	12
計	21, 177	20, 702

(浪江町HPより作成、単位:人)

帰還可能になった現在、多くの帰還者を迎え、ふるさと での復興が基本であるが原発の恐怖、原発事故による放射 線汚染を拭いさることは容易でない、と思われる。

本格復興期に入った浪江町の現状を概観する

三浦史郎

浪江町は、発災(2011年3月)から6年経過した2017年3月31日の避難指示解除に合わせて「浪江町第二次復興計画」を策定し、2017年4月~2021年3月までを「全町民の暮らしの再建」「ふるさと浪江の再生」を実現する本格復興期と位置づけた。

まず被害を確認すると、この災害で亡くなった方は直接 死 182 名、避難生活による間接死が 407 名となっている。 全壊家屋は地震で 65 戸、津波流失が 586 戸と記録されて いる。

福島第1原発の事故により、21,000 人の町民に全町避難命令が出された。避難先も放射能汚染に追われて転々とした。 県内避難が14,500人(70%)、県外避難は6,400人(30%)で、避難解除まで6年を超えた。

生業を失い、コミュニティも寸断され、さまざまな差別にも会いながらの過酷な6年だったと思うが、避難解除されたといっても帰還できた町民は251世帯360人(2017年8月末現在)しかいない。

町がまとめたレポートから見る「なみえの復興」

2017 年 3 月末で避難指示解除された区域(旧避難解除 準備区域と旧居住制限区域)は、面積で町の19%に当た り被災前に人口の83%が居住していた区域である。

町内では被災建物が順次解体撤去中であるが、解体除染 (傷んだ建物は除染作業が危険なため解体することで除 染する)という方針決定が遅れたのと、解体業者との需給 関係による遅れが加わり、平成26年度受付の看板の付い た家屋にまだ手がついていないなど大幅に遅れている。解 除された区域でのフォローアップ除染も進めるという。

しかし、帰還の条件は除染だけではない。インフラの復旧・住まいの再建・健康管理と医療・学校教育・産業の再興とコミュニティの再生が同時に行われなければならない。現状を2017年9月付け「なみえ復興レポート」から見る。

鉄道(JR 常磐線)は北行き(仙台へ)が回復したが、全線 開通は2020 年春とまだ先だ。有料高速の常磐自動車道は すでに開通しているが、町内道路は今年度末に8割復旧の 予定。上下水道は帰還困難・津波被災地を除く可住区域は 使用可能となっている。

住まいの再建では、町内2か所に災害公営住宅111戸の 計画があるが、この6月末から22戸の入居が始まったば かり。旧・雇用促進住宅80戸を市が買い取り改修し「福島再生賃貸住宅」として供用開始を準備中だ。また、福島市・二本松市など町外に整備する復興公営住宅は1,639世帯の入居が決定し、1,446世帯の入居が開始されている。防災集団移転による宅地供給も2地区23区画で整備中だ。一方、町外で既に住宅を取得した世帯も多い。現在の住まいの数量的な状況については後述の「3-1仮設住宅と被

災者の現状」で触れる。

空間放射線量は減ったとはいえ、未だ健康への不安を抱く町民には帰還へ踏み切れない要因の1つであろう。町では5年前から「放射線健康管理手帳」を交付し、町独自で甲状腺検査も始めた。今春、町内と二本松の復興公営住宅地内に診療所を開所するなどの整備の他、放射線セミナーや巡回訪問、医療機関との連携協力にも力を入れている。

被災時6つの**小学校**と3つの中学校に1,700人いた生徒が、現在は全国の避難先600の小中学校で計1,200人と減少している。6年間の自然減としては多すぎないか。被災した年から二本松市内で2つの小学校、1つの中学校を再開させたが、町内では2018年4月小中併設校の再開を目指して工事中である。こども園の新築も急ピッチだ。

被災前に約1,000 あった事業所だが、現在営業中なのは 郵便局や金融機関の支店など 69 事業所だが、町内2か所 で整備中の産業団地に企業誘致をしている。10 店舗が入 っている商業施設が役場敷地内で営業をしているが、客は 役場職員と企業や視察の来訪者・復旧職員程度だ。まだ帰 還世帯の少ない町中ではとても商売は成り立たない。

農業では3年前から水稲の実証栽培を始めて全量全袋 検査の上2年前から販売も開始した。同じく3年前から始めた花卉栽培も市場出荷が始まっている。町内の農地で収 穫されたお米は全量全袋放射線検査を実施している。除 染として土を入れ替えると一定の年月を経ないと生産できない事情があることと、土壌洗浄やカリウム施術などで放 射線を封じ込めるなど安全生産システムが機能しているからだと言う。

しかし、後述の「2-4 津波被災地の復興」で触れるように、 沿岸部の水田地帯再生の目処は立っていない。

漁業もまだまだ先が長そうだ。請戸漁港の災害復旧の完

了は2019年3月の予定だが、漁協が魚種・漁場を限定した試験操業中であり、安定した漁のできる日は先になる。第2・第3次産業に比べて第1次産業の再興に多くの年月を要するという放射線災害の深刻さがここにもある。

こうした暮らしの前提となる諸条件が整わなければ、避難解除されたからと言って直ちに帰還できないことは自明の理である。町では、県内3市に交流館を開設し、避難先7県には復興支援員を配置して戸別訪問をするなど、きめ細かい支援を続けてきた。また「みんなの連絡帳」(希望者のみ連絡先を掲載)を全世帯に配布し、「浪江のこころ通信」には町民インタビューの連載、ネットに「きずなの維持」を立ち上げるなど様々な形で、つながりの維持に力を入れて、帰還の促進につなげている。

帰還の促進と町外での再建支援

町の復興の一指標として**帰還世帯**の動向がある。避難指 示解除から5か月が経った8月末時点で、町に住民登録さ れているのは6,919世帯、18,132人。総務課が把握して いる帰還した居住者は251世帯、360人と言う。

「本格復興期」最終年となる2020年には、10月1日に第21回国勢調査があり、ここでの人口の調査結果は「法定人口」と呼ばれて、法律に基づく地方交付税配分の基準となる。従ってこの時期までにどれだけの帰還者を呼び戻せるかは、町の存続を大きく左右する。

「なみえ復興レポート 2017 年 9 月」には昨年 9 月に行った避難指示解除後の帰還意向アンケートのデータがある。いろいろ勘案して町では 1,500 人程度の帰還を予想しているが、まだ「判断つかない」28.2%の町民が全て戻れるように安心で魅力あるまちづくりを進めることに成功すれば、帰還人口は最大 1,560 世帯・4,100 人と試算することも可能ではあると私は思う。

町の復興には、何としても復興まちづくりの近未来イメージを早急に創り上げて発信する必要がある。仮に帰還世帯が増えることを考えると、他の被災地復興の例から見て建設需要の拡大は2、3年は掛かる。その前に学校・診療所・商業施設など生活の場の整備、働く場・交流の場も同時進行となる。果たして、本格復興最終年までの4年間で猛烈なエネルギー集結できるかどうか厳しい状況はこれから続くことになる。

町では避難開始から一貫して「どこに住んでいてもすべての町民の暮らしを再建する」と宣言してきた。現状で帰還できない避難町民が対象であり、既に他県・他自治体に「移住」した「旧町民」の生活支援までは町の施策対象とならないのは当然と考えられる。

「原発避難者特例法」(東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律:2011年)によって避難先での暮らしを維持してきた避難指示解除後の福島県浪江町の現地報告書

「町民」も、この後は地方自治法等の定める「生活の本拠地」 として登録することで、選挙権などの権利行使やサービス の提供を受け、住民税納入等の義務を負担する普通の住民 となるのか。

難しいのは既に形成されている町外での暮らしのつながりである。「原発避難者特例法」に終期は明記されていないため法律が存在する限り効力があることになるが何時廃止されるかの情報はない。これによって成り立っている住民票の住所と異なる居所で生活を続けている状態は、町外で暮らす町民の再建に影を落とす。例えば二本松市の町立小中学校がどのタイミングで閉鎖となるのか町の方針も未定のままである。また、避難先の自治体に於いて住民基本台帳法に基づく住民登録を迫られるなど「移住」を余儀なくされる例も出ていると聞く。

避難指示が解除されたにもかかわらず自らの判断で帰還しないという意味で「自主避難者」化して、支援の対象外になる恐れが高い。町は、町の一部で避難指示解除されても帰還困難区域を含む全ての地域で帰還の道筋がつかなければ依然として一部住民に避難を強いる状況が継続することと同時に、解除された地域の住民でも各人の事情によりやむを得ず帰還できない方々の生活安定が確保できない段階で「帰町宣言」はできないとしている。

従って、医療費免除、税の減免措置や原発避難者特例法に基づく特例事務など、被災者に対する現状の支援措置は、 浪江町が真の帰町を達成し「帰町宣言」を出すまで継続するよう、国に要望しています(2016年8月)。

帰還か移住かの二分法ではなく、二地域居住など住民の 選択を尊重して支援を継続する姿勢を表明しているので す。

原発事故処理の行方

東京電力福島原子力発電所の事故原因解明・責任所在の 明確化と賠償問題・全域除染・廃炉の行程など、6年半を 経てもなお何一つ明らかになっていないのが現状である。

原発事故処理は専ら国が対応することになっているため、町では正確な情報を伝える以外には、国へ対する提言・要望・要請に留まっている。事故原因について国会事故調査委員会の結論は①歴代の規制当局と東電との関係が、規制する立場とされる立場が『逆転関係』となることによる原子力安全についての監視・監督機能の崩壊にあったあきらかな「人災」である。②直接的原因について、安全上重要な機器の地震による損傷はないと確定的には言えない。などとしているが、想定もされていた津波による全電源喪失が燃料冷却不能にし、メルトダウンを引き起こし、水素爆発に至ったとする、広く知られている記述もない。正確な事故原因の究明はされていない。

責任という点では、当時の東電社長が責任を取って辞任したことはあったが、政治的に或いは行政上もだれも責任を負わず曖昧にされたままで、国と東京電力の業務上過失致死

傷の刑事責任を問う訴訟が裁判で争われている。両者とも予見可能性を盾に無罪を主張し審理は長引いている。

賠償請求の問題について、町の計画では適切な賠償を受けるための請求項目など情報発信やサポートすることなどが明記されている。国や東京電力の民事上の責任を問う損害賠償を求める集団訴訟が全国へ避難した1万人以上が原告となって 20 か所の裁判所で審理されている。国会事故調で「明らかな人災」と指摘された以上両者に過失責任を求めるのは当然といえる。司法が原発事故責任をどこまで明らかにできるか極めて重要な意味を持っている。

除染については除染特別地域として指定され、住宅等近隣と公的施設・インフラ施設を最優先に進められている。といっても、住宅周辺の森林は住宅から周囲 20m までであり、その外側は対象外である。河川やほとんどの山林は手付かずであり、生活圏と考えると不十分である。

農用地は営農再開に向けて農業・水産業再生プランを踏まえて必要な措置を講じるとされている。町は、町内全域での追加被爆線量年間1mSv以下の達成に向けて、国の除染に対する検証と提言をしていくことにしている。

事故を起こした東京電力福島第1原発は**廃炉**が決定されているが、政府の示した廃炉まで30~40年という見通しは希望的で概略的な時期としか言えない。メルトダウンしたと言う事実以外には炉内の状況もつかめていない中で、具体的な実効性は全くあてにできないし、IAEA はも

っと長くかかる可能性が高く廃炉作業がいつまでかかるか「予測不可能」として、現場の安全性・安定性を向上させる必要があると警告を出した。正常に停止しての原発廃炉と異なり、ここまで事故によるトラブル続きで予定が伸びている状況を視察しての判断である。

更に曲折が続いた地下汚染水の管理でもミスが発覚するなど、およそ「収束宣言」(2011年12月)が出された状態とは程遠い。町では県内すべての原発について、安全性を確保した早期廃炉の実現を要請している。

<視察を終えて>

宮城県の津波被災地で集団移転による新しいまちづくりを支援した自らの経験に比して、原発被害を受けた町の再生が如何に異質で困難か思い知らされた視察になりました。被災6年半を経て手の付けられない全壊住宅が残る町中を歩きながら、ここに人々が戻り新しい生活が始められる景色が思い描けなかった。

こうした過酷な事故の後始末が何一つ解決されていない状況で、なおベースロード電源と位置付けて「再稼働」が相次ぐのか全く信じ難い。国内で稼働原発ゼロの状態でも電力不足とならず生活に支障のなかったあの約2年間(2013年9月~2015年8月)は再稼働の必要などどこにもないことの証明ではなかったか。平然と再稼働を進行する国の姿勢に大いなる怒りを覚えた。

みんなでともに乗り越えよう、私たちの暮らしの再生に向けて ~未来につなぐ復興への想い~

63

みんなでともに乗り越える

- ・町単独でなく、我が国全体で災害に向き合う
- 町民・事業者・行政が一体となって復興にあたる

69

一人ひとりの暮らしの再生

- ・最優先に復興すべきは一人ひとりの暮らしの再建
- ・人それぞれ多様な考え方や思いに応じた復興のあり方

6

子どもたちの未来につなぐ

- ・子どもたちの痛切な願いを受け止め、"今"を大事に
- 子どもたちの心のふるさとを無くさない



「浪江町復興計画(第二次)」より