

## 地区コミュニティにおける原子力災害からの復興まちづくりの経緯

### －福島県相馬郡飯館村長泥行政区を対象として－

#### Background of Revitalization from Nuclear disaster in the District Community : Case study in Nagadoro, Iitate, Fukushima

本田晃司\*・岡崎篤行\*\*・山中知彦\*\*\*

Koji HONDA\*・Atsuyuki OKAZAKI\*\*・Tomohiko YAMANAKA\*\*\*

Evacuees by the Fukushima nuclear disaster is still a lot, and the loss of community and household separation due to the evacuation are seen as a problem. So in this study, we reveal that challenges in revitalization from the nuclear disaster for the maintenance and playback of the community. For this purpose, as the target “District Community” in the affected areas, to conduct grasp of background. In this study, we define “District Community” as “Group of residents that share the building blocks of life, such as education, labor, and consumption, and the shared range is completed in administrative compartment”. In the organizing background, we apply the system analysis, and I have set up three axes (Relation subject, Issue, Action time of relationship subject).

**Keywords:** Revitalization from Nuclear disaster , District Community ,Nagadoro  
 原子力災害からの復興、地区コミュニティ、長泥

#### 1.研究の背景と目的

東北地方太平洋沖地震に伴う福島第一原子力発電所事故による避難者数は2013年11月現在で約14万人に及び、いまだに多くの住民が不慣れた避難生活を強いられている。また、避難に伴う世帯分離やコミュニティの喪失、最終的な居住地を決められないために中長期的な将来に関するあらゆる決断ができない状況が問題視されている<sup>1)</sup>。そこで本研究では、被災地の「地区コミュニティ」を対象とし、その基本構造や住民の避難状況、関連主体とその行動の整理等を通して、被災地における原発事故からの経緯や現状の把握、コミュニティの再生及び維持に向けた原子力災害からの復興まちづくり活動における課題を明らかにする。なお、本研究では、「地区コミュニティ」を「消費や労働、教育などの生活の基礎的要素の共有範囲が行政区画内で完結している地域社会や住民の集団」と定義する。

#### 2.研究の位置づけと方法

原子力災害からの復興に関する研究には、市町村単位で研究したもの<sup>2)</sup>や、福島県による県内全体での復興施策について研究したもの<sup>3)</sup>があるが、本研究は地区コミュニティを形成する行政区画を対象としている点に特徴がある。また、対象地である福島県相馬郡飯館村長泥行政区は、同村の歴史編纂書に同区の主要な記述がないため、歴史記録に寄与する点においてもこの研究には意義がある。調査に関しては、関連HPでの情報収集と参与観察的に現地踏査及びヒアリング<sup>4)</sup>を行った。また復興の経緯の整理に際しては、社会的紛争の解決に有効なシステム分析<sup>5)</sup>を応用し、関連主体、争点、主体行動の時期の3つの軸を設定した上でそれぞれについて整理を行う。

#### 3.対象地概要(図-1)

福島県相馬郡飯館村長泥行政区は、人口約280人の農村集落である。飯館村に20ある行政区のうちの一つで、福島第一原子力発電所からは約30km地点に位置する。河川沿いに主要な道路が引かれており、その周辺に住宅や田畑が拓かれている。原発事故以前は米作りや野菜作り、牧畜等が盛んに行われていた。また、

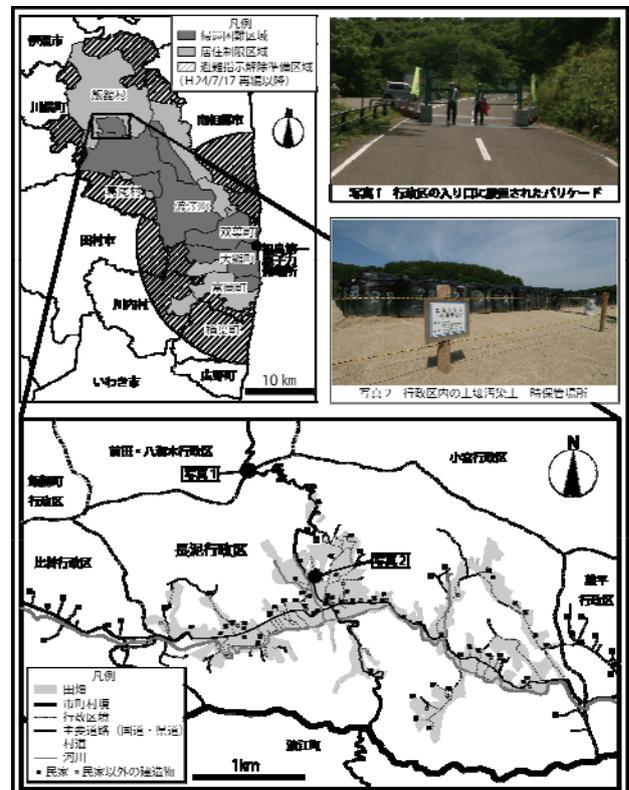


図-1 避難区域と対象地の詳細図

\* 非会員・新潟大学工学部 学部生(Undergraduate, Niigata Univ.)

\*\*正会員・新潟大学工学部 教授(Professor, Niigata Univ.)

\*\*\*非会員・新潟県立大学国際地域学部 教授(Professor, University of Niigata Prefecture)

行政区内で花の植栽や特産物の商品化等の自然を生かした地域づくりが行われていた。同区内の国道 399 号沿線の一部区間は福島県の事業において「あぶくまロマンチック街道」と称され、そこに植えられた桜は「長泥の桜」と呼ばれ愛着が持たれている。原発事故以後は飯館村全域が計画的避難区域に指定されたことにより、居住者はいない。平成 24 年の避難区域再編時には、同区内での放射線量が村内で比較的高い数値を示していること等が要因となり、村内で唯一帰還困難区域に指定されている。

4. 復興の経緯の実態

4-1. 関係主体(表-1)

まず関係主体を「当事者」と「支援者」の 2 つに大きく分類した。「当事者」とは、一連の原発事故に必然的に関わる主体を指し、「支援者」とは、自主的に事故に関わる主体を指す。

直接的な復興活動に関しては当事者である飯館村が包括的にを行っている。村が行っている復興活動の例として、村民による村内の防犯・治安維持活動事業である「いいたて全村見守り隊」や、全村民に配布した携帯型端末を用い、村と村民の間及び村民同士での情報交換を行うことのできる「村民の声ネットワーク事業」がある。また、村主導による行政区ごとの土地利用計画等を議論する行政区ワークショップ(写真-1)が行われており、地区コミュニティに着目した活動が見られる。

さらに複数の支援者が各活動を行っている。特に各種事業者や研究者による地区コミュニティの再生および維持に向けた活動が多くみられる。その例として、行政区内の広報誌の作成による情報共有の支援(図-2)がある。これは新潟県立大学国際地域学部山中知彦教授が長泥行政区長の要請を受けて作成及び発送を行っているもので、2013 年 2 月に開始され、2014 年 2 月現在までに第 7 号までが発行されている。区民の生活情報や連絡事項、住民説明会や行政区ワークショップ等の議事録、近況や応援メッセージが内容として盛り込まれており、区民同志の意識的なつながりの維持が図られている。明治学院大学国際学部教授 T.G 氏は震災当初から長泥行政区に現地入りして参与観察を行っており、2013 年 3 月には著書を出版している。原発事故以降の長泥行政区での出来事や区民の心情が記されており、震災後の長泥行政区における状況の周知活動のうちの一つである。新聞記者である Y.T 氏も震災当初から長泥行政区に現地入りし、原発事故を取り扱う自社の長期連載記事において長泥行政区での出来事を取り上げ、周知活動を行っている。また、同氏は長泥行政区長と共に原発事故に関する講演会等も行っており、行政区に対する個別の支援を行っている。日本写真協会の S.M 氏は、原発事故以降の長泥行政区内の生き物の動向の自動撮影、水田や山、家々の変遷等を主として定点撮影を行っており、写真撮影による周知活動を行っている。以上に挙げた主体は、区民が原発事故以降に主催で行っている長泥行政区研修会及び交流会にも参加しており、地元密着型の支援を行っている。

一方で、放射能に関する情報発信を行う主体に着目すると、その主体数が 7 あることがわかる。さらに、主体ごとに情報の方向性が異なる。様々な主体により異なった情報が発信されることに

より、区民の混乱を招いている可能性が考えられる。また、行政区ワークショップにおいて、「情報が多すぎて何を信用したらいいかわからない」といった旨の区民の意見が聞かれたことから、このことが予想される。

表-1 長泥行政区における主な関係主体

分類	主体名	主体行動の分類※							主体行動の例
		避難	居住	除染	賠償	土地利用	放射能	コミュ	
当事者	事業者 東京電力				○		○		損害賠償
	政府	○		○	○		○		避難指示、除染、賠償、復興基金、放射線量のモニタリング
	行政 福島県	○	○				○		災害公営住宅整備、県民健康管理
	飯館村	○	○			○	○		広報誌発行、復興計画作成、復興ワークショップ開催
支援者	受託 事業者 三菱総合研究所					○	○		飯館村復興計画作成にあつてのコンサルティング
	合同会社アーバン					○	○		新聞記事による広報活動、県外での講演会による周知活動
	自主 事業者 朝日新聞記者 Y.T 氏							○	写真撮影・取材による周知活動
	記者 M.S 氏							○	写真撮影による周知活動
支援者	専門家 日本写真協会 S.M 氏							○	ADR(裁判外紛争解決手続)による賠償請求の仲介業務
	支援者 日本大学生物資源科学部 I.K 教授	○				○			飯館村「仮の町」構想、村民意向調査実施
	宇都宮大学農学部 M.Y 教授					○			復興ワークショップでの講話・授業
	新潟県立大学国際地域学部 山中知彦 教授						○		復興支援ブログ立ち上げ、長泥行政区広報誌発行、意向調査の実施
	研究者 明治学院大学国際学部 T.G 教授						○		震災後の長泥に関する著書の出版による周知活動
	京大大学原子炉研究所 I.T 助教					○			土壌調査、放射線量のモニタリング
	長崎大学 T.N 氏						○		福島県放射線健康リスク管理アドバイザーとして放射能に関する情報の発信
	長崎大学 Y.S 氏						○		
主体数		4	2	1	3	5	7	10	

※左からそれぞれ避難、居住、除染、賠償、土地利用、放射能に関する調査及び情報発信、地区コミュニティの再生や情報発信に関連した行動を直接的に長泥行政区民に行う主体を表す。



写真-1 飯館村行政区ワークショップの様子 (2013 年 7 月 25 日開催)



図-2 長泥行政区の広報誌「おげねえどう!ながどろ」の一部 (2013 年 8 月発行)

4-2. 争点(表-2)

(1) 避難

放射能に関する情報の錯綜により避難が遅れ、多数の区民が高放射線量の環境下に置かれることとなった。この要因としては、研究者や政府による複数の情報の発信が可能性として考えられる。行政区全体約 70 世帯のうち、事故発生から約 10 日後時点で一時避難を行っていたのは 40 世帯ほどであった。しかし、その数日後に長崎大学教授の T.N 氏と Y.S 氏が本村を訪れ、「飯館村においては放射能による健康被害はなく、安全である」、「避難の必要はない」との旨を発言した。これらの情報をもとに行政区内に帰還した世帯が多かったと考えられており、これらの主体行動は避難の阻害要因となった可能性がある。その後、政府による計画的避難区域への指定の発表がなされ、さらに京都大学原子炉研究所助教 I.T 氏が「飯館村は人が住むのに適したレベルではない」との旨を村で発言したことにより、一転して避難が促進されたと考えられている(図3)。避難方法としては、飯館村が応急対策として栃木県鹿沼市への集団自主避難の際にバスを運行したが、そのほかの公的対応はほとんどなかった。避難先に関しては、行政区内の全世帯のうち約半数が民間借上げ住宅へ、約 3 割は仮設住宅へ、約 2 割は公務員宿舎へ避難しており、世帯分離が生じている。地区コミュニティを保ったまま避難することができなかった要因としては、政府による避難指示が他市町村よりも遅かったことで行政の対応がままならなかったことはもとより、勤務先の関係や避難先の住居の狭さ、子どもの学校や健康の考慮等の区民側の事情が考えられている。

(2) 除染・賠償

帰還困難区域においては本格的な除染計画が進められておらず、先を見通すことができない状況である。また、それに伴い、土地利用計画の進捗状況も他行政区と比較すると立ち遅れている傾向がある。このことは、行政区ワークショップにおいて、他行政区よりも土地利用計画に関する具体案の意見が少ないことから予想される。

賠償額に関しては同村の他の行政区よりも高額に設定されている。また、長泥行政区の東部に位置する蕨平行政区は、原発事故当初からの放射線量が長泥行政区とほぼ同等に高くなっていたため、避難区域再編の際に賠償額の高額化を目的として帰還困難区域への指定を希望していたが実現はならなかったという経緯を持っている。長泥行政区の区民からは「お金を使えばいい」、「(帰還困難区域に指定されて) バリケードが張られているというのに、その中で何をしているのだと(他行政区の人に)思われていそう」といった、村内での孤立意識の芽生えを感じさせるような意見が聞かれるが、これらの出来事が要因となっている可能性がある。

損害賠償の請求方法に関しては、ADR(裁判外紛争解決手続き)による集団申立てが存在する。これは、被災状況が共通する地域や業種の住民が一体となり損害賠償請求を行うものであり、村内では 2012 年 7 月に初めて長泥行政区民により行われた。しかし、東京電力はその際に提示された和解案を拒否している。また、行政区内の一部の住民は ADR の利用に反対しており、飯館

村村長は ADR を推奨していない。見合った結果が出ていない現状や、区内及び村内での意見の相違があるということである。

これらの事実から、長泥行政区民は二重の精神的苦痛を味わっている可能性も考えられる。

(3) 帰還意向

村が行った村民意向調査<sup>2)</sup>内の、帰還意向を問う設問において「帰村しない」を選択した回答者が全体平均では約 25%であるのに対し、長泥行政区においては約 48%であることから、他行政区よりも帰還意向は低いと言える。ここで、長泥行政区の東部に位置する蕨平行政区においては、「帰村しない」の選択率の高さや「帰村したい」の選択率の低さが長泥行政区に匹敵するものとなっている。この要因としては、蕨平行政区は原発事故当初から長泥行政区と同等に高い放射線量が測定されている地区であるということが予想される。このことから、放射線量の高さは帰還意向の低さに影響している可能性がある。しかし、行政区ワークショップにおいて「帰還困難区域に指定されてバリケードが行政区の入り口に設置された時、多くの区民が戻らないと決めたとする」という旨の長泥行政区民の意見が聞かれたことから、放射線量の高さだけでなく、帰還困難区域への指定自体が帰還意向を削ぐ要因となっているとも考えられる。

表-2 争点別の概要と要因

争点	概要	要因行動	要因主体	
避難	時期	避難の遅れ、約 9 割の区民が数ヶ月間被曝	情報の信頼性	研究者 政府
	方法	公共交通機関等による応急的対応は一部に留まり、ほとんどが自家用車による避難	避難指示の時期	政府
	場所	区民の半数以上が各地の民間借上げ住宅へ避難、世帯分離の深刻化	避難指示の時期 勤務地等の事情	政府 区民
賠償	額	他避難区域より優遇されている一方、それによる精神的負担の発生の可能性	避難区域毎の賠償額の差別化	政府
	請求方法	区民間の意見の食い違いや混乱の発生の可能性	ADR(裁判外紛争解決手続)の利用提案	専門家
除染計画	放射線量の低い地域が優先、長泥行政区は未定			
土地利用計画	具体案を講じるには至らず	除染の方針決定	政府	
放射能の情報	区民の不信任の深刻化の可能性	情報の信頼性	研究者 政府	
帰還意向	区民の帰還意向の低下	避難生活への慣れ 避難区域再編	区民 政府	

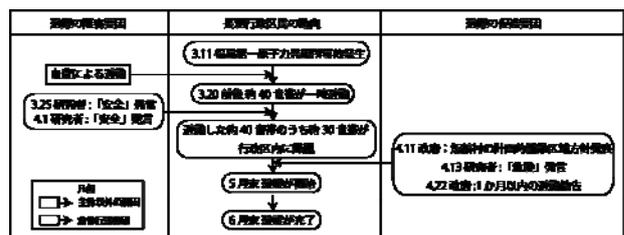


図-3 事故発生時の動向と避難の阻害及び促進要因

4.3. 主体行動の時期(図-4)

まず、地震発生から 2014 年 1 月現在までの長泥行政区における関係主体の主な行動の流れを 3 期に分類した。期の区切りとなる行動または出来事には、長泥行政区民の生活や帰還意向に大きな変化をもたらしたものを設定した。

地震発生から約 3 か月後に長泥行政区民の避難がおおよそ完了するまでの期間を「放射線被曝期」とした。原発事故発生後から集団自主避難が開始されるが、多くの区民が一時帰還し、放射線に被曝することとなる。飯館村は政府の避難方針の発表を受け、

全村民を対象とした避難先に関する意向調査を実施した。しかし、様々な要因が重なり、地区コミュニティ単位でまとまって避難することは不可能であったと考えられている。以上より、「放射線被曝期」の特徴としては、多数の区民が数か月間被曝し、さらに避難指示により地区コミュニティの場所的・意識的なつながりが絶たれた時期であったと予想される。

避難がおおよそ完了してから2012年夏ごろに避難区域が再編されるまでの期間を「全村避難期」とした。避難先が散り散りになり、場所的なつながりが失われつつも、第1回長泥行政区交流会が開催される。損害賠償関係としては、避難区域再編の直前に集団申立てが行われた。以上から、「全村避難期」には、区民主体による地区コミュニティの維持に向けた活動や、損害賠償の面でも積極的に行動が行われており、次のステップに移行しつつあったことが予想される。

避難区域の再編から現在までを「帰還困難区域指定期」とした。復興の主体である飯館村は、避難区域再編から約1か月後に復興計画第2版を県と政府に提出した。その後、計画の内容が具体化され、2013年5月には第3版を提出した。しかし、第3版までは行政区ごとの状況の違いには着目していなかった<sup>3)</sup>。村が行政区ごとの違いに着目し、復興計画策定を始めるのは2013年7月以降である。

全体を通してみると、研究者や専門家、区民による地区コミュニティの維持及び再生に向けた活動が見られた時期と、復興の主体である飯館村が地区コミュニティの形成単位である行政区に着目する時期との間には差があった。飯館村が行政区に着目するまでに至ったのは、避難区域再編が行政区を線引きに行われたことで、行政区ごとの違いが目立ってきたことが可能性として考えられる。

### 5. 結論と課題

- (1)長泥行政区では、包括的な復興活動を行う飯館村のみならず複数の事業者や研究者等の支援及び介入が活発であるが、それに伴う情報の錯綜が問題として挙げられる。
- (2)政府による行政区を基準とした避難区域の再編やそれに伴う損害賠償の高額化は、区民に対して村内での孤立意識の芽生えや帰還意向の低下等の課題を生んだ可能性がある。
- (3)区民と外部者の双方による地区コミュニティの維持及び再生に関する活動が行われ始めた時期と、復興の主体である飯館村による行政区に着目した復興計画の策定開始時期との間には差が見られた。
- (4)今後の復興活動の課題としては、区民間及び各主体間の円滑な意思疎通が必要だと言える。具体的な手法としては、現在村の事業で行われているタブレットによる映像通信をさらに発展させた、多様な主体間での意思疎通の促進や、メーリングリストの活用による情報交換等が考えられる。また、SNS<sup>4)</sup>は多様な主体の情報を柔軟に取り込むことができる面では有効である可能性がある。しかし、近年では使用者のモラルや情報の不透明性において問題視されている面も多く、活用する上では、講習会の開催等を行い、慎重に検討していく必要があると思われる。

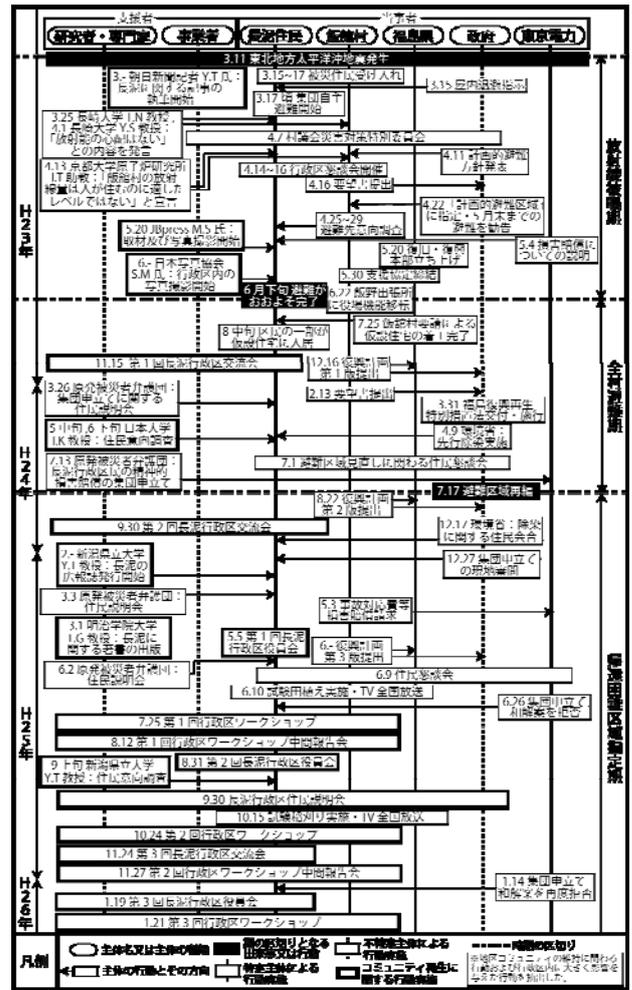


図4 長泥行政区における関係主体の行動時期

#### 補注

- (1)2013年6月9日～平成2014年1月4日の期間に住民交流会への参加を1回、飯館村主導の行政区ワークショップ及び報告会への参加を計6回行い、随時ヒアリング調査を行った。
- (2)2013年9月に実施されたもので、長泥行政区においては回答者数118人、回収率48%である。
- (3)飯館村の復興計画第1-3版においては、「戻りたい人」、「戻れない人」、「戻らない人」それぞれの村民意向に対応した復興を基本的な考え方をしている。
- (4)ソーシャル・ネットワーキング・サービスの略称で、インターネットを介して個人間の交流促進を目的とした電子掲示板等を指す。近年では、個人利用に留まらず企業や政府機関等の利用も進んでいる。

#### 参考文献

- 1) 高木竜介・山下祐介(2013),「福島第一原発事故からの避難とコミュニティの再生」,建築雑誌128(1680),pp.9-14
- 2) 千葉悦子(2013),「原子力災害からの復興に向けた取り組みと課題-全村避難の飯館村の場合-」,計画行政36(3),pp.9-14
- 3) 野内忠宏(2013),「福島県はどのように応急的仮設住宅対策を進めてきたか」,建築雑誌128(1680),pp.15-16
- 4) 今村和男(1997),「システム分析」,pp.44-119,日科技専