

福島復興の来し方行く末

2023年10月27日

福島大学

川崎 興太



奥に福島第一原発、手前に中間貯蔵施設

自己紹介

自己紹介

都市計画・まちづくり

- 土地利用計画
- 都市・地域再生 など

人口減少時代における
土地利用計画

ローカルルールによる
都市再生

都市計画・まちづくりの
基礎研究

川崎興太

2023年冬に刊行予定

東日本大震災・福島第一原発事故

- 原発被災地の復興
- 津波被災地の復興 など

福島の
除染と復興

福島復興
10年間の検証

福島復興の到達点

川崎興太

福島復興の視点・論点

川崎興太編

2024年冬に刊行予定

自己紹介

審議会・委員会などの地域貢献

【国】

- 復興庁
- 国土交通省

【福島県】

- 総合計画審議会
- 復興計画審議会
- 都市計画審議会
- 開発審査会
- 建築審査会
- 商業まちづくり審議会
- 原子力災害伝承館 など

【市町村】

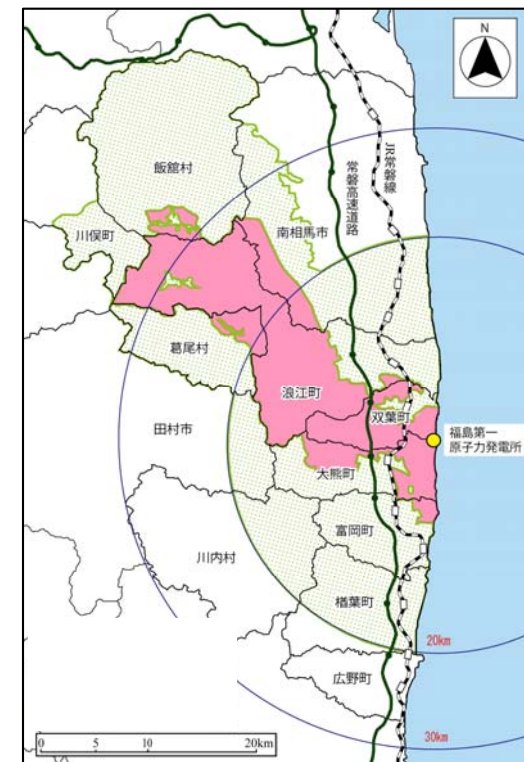
- 双葉町
- 浪江町
- 田村市
- 福島市
- 白河市
- 本宮市
- 会津坂下町
- 大熊町
- 南相馬市
- 川俣町
- 二本松市
- 須賀川市
- 喜多方市
- など



0

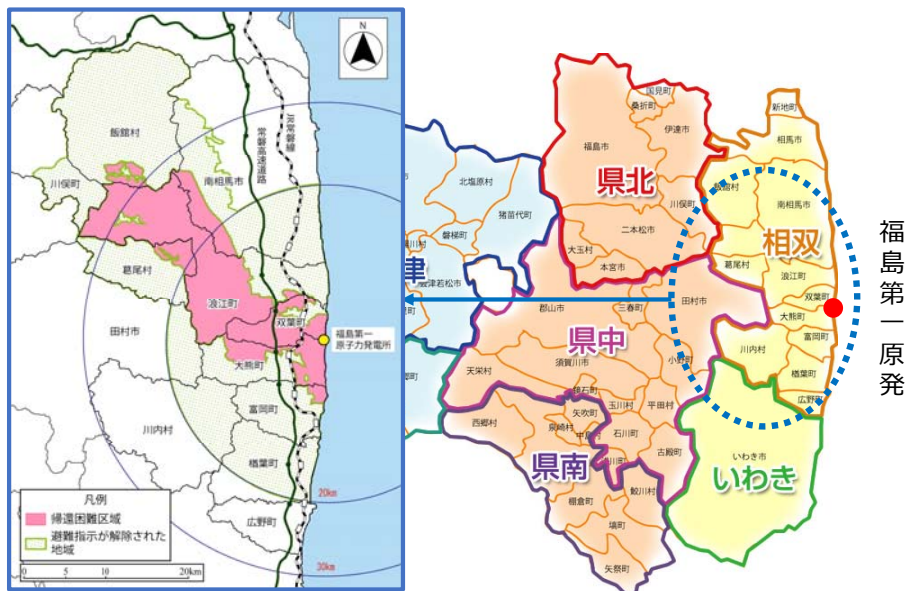
福島県

この図は
なんの図
でしょうか？



0. 福島県と原発避難市町村

- 3つの地方：浜通り、中通り、会津（7つの生活圏）
- 原発避難市町村：ここでは12市町村（国の指示は11市町村）



1

福島復興政策の 構造と展開

どのような復興政策が実施されてきたのか？

1. 福島復興政策の構造と展開

わが国の復興政策

- 半世紀前に確立（1961年災害対策基本法、1962年激甚災害法）
- 中規模・一過性の自然災害を念頭に置いたもの
- 「空間の復興」が進めば、被災者が家を建てて戻り、地域経済も回復するという前提
- 市町村が国の補助金を得てインフラを復旧・再生
- 人口が増加していた経済成長期にはある程度機能



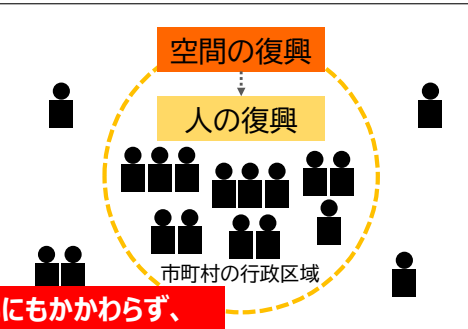
東日本大震災・福島原発事故後の復興政策

- 過去の枠組みを適用
- 時代は低成長期で、被災地は人口減少・高齢化が顕著
- インフラの復旧・再生が行われたものの空き地が顕著
- かつての復興政策の枠組みの効果が低減
- 原子力災害が深刻な福島にもこの枠組みを活用

1. 福島復興政策の構造と展開

わが国の復興政策の構造

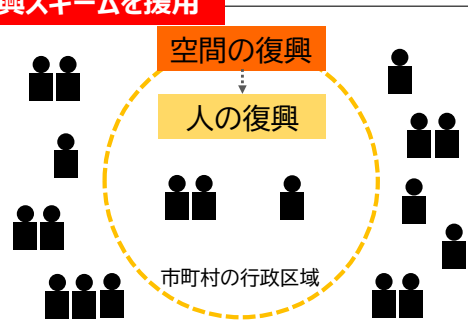
- 前提：市町村単位で公共事業による「空間の復興」を進めれば、結果として「人の復興」が実現される
- 条件：多くの被災者による被災地での生活再建の需要があり、市町村単位では「空間の復興」と「人の復興」がほとんど重なり合う



災害の特質の違いにもかかわらず、自然災害からの復興スキームを援用

原子力災害の特質

- 原子力災害の特質は、原因者の存在、被害の広域性・長期性、避難の広域性・長期性
- 市町村単位では「空間の復興」と「人の復興」が重なり合わない場合が多い
- 「空間の復興」による「人の復興」への効果は低い



1. 福島復興政策の構造と展開

↓ 現時点

年度	2010～2015	2016～2020	2021～2025	2026～2030	2031～
復興期間	集中復興期間	復興・創生期間	第二期復興・創生期間	-	-
復興政策		除染 + インフラ復旧・再生 ↓ 避難指示解除 ↓ 帰還	インフラ再生 ↓ 帰還 + 移住		廃炉 除染土壌の県外最終処分 など
		帰還困難区域	除染 + インフラ復旧・再生 ↓ 避難指示解除 ↓ 帰還 + 移住		

1. 福島復興政策の構造と展開

2

被災地の現状

復興政策によって被災地は怎么样了か？

2. 被災地の現状

チョルノービリ原発事故の最大の教訓

「大きな原発事故は一瞬で町や村をまるごと消滅させる」

主として強制的な移住政策が実行されたことによる



チョルノービリ原発事故によって消滅した町や村のお墓

http://achikochi.takema.net/kaigai2/georgia2019/2019_07georgia28_Ukraine4.html

福島原発事故の最大の教訓 (になりかねない状況)

「大きな原発事故は遅かれ早かれ町や村をまるごと消滅させる」

帰還政策が実行されているものの、住民の帰還も新たな住民の移住も進んでおらず、少数の帰還住民の大部分は高齢者

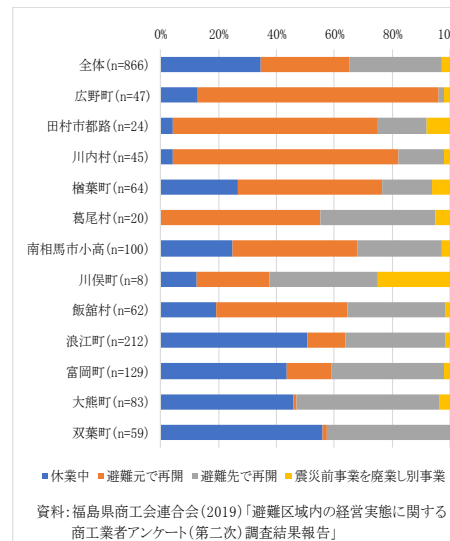


双葉町の中心市街地

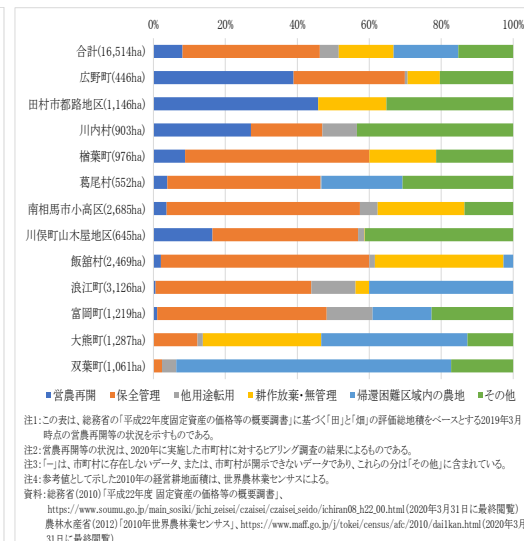
2. 被災地の現状

(4) 生業・産業

事業所の再開状況 (2019年10月時点)
地元再開率は3割



営農再開状況 (2019年3月時点)
営農再開率は1割



2. 被災地の現状

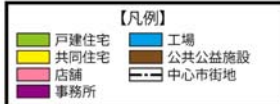
(5) 土地利用 (浪江町の中心市街地)

① 原発事故前

約160ha
1439棟



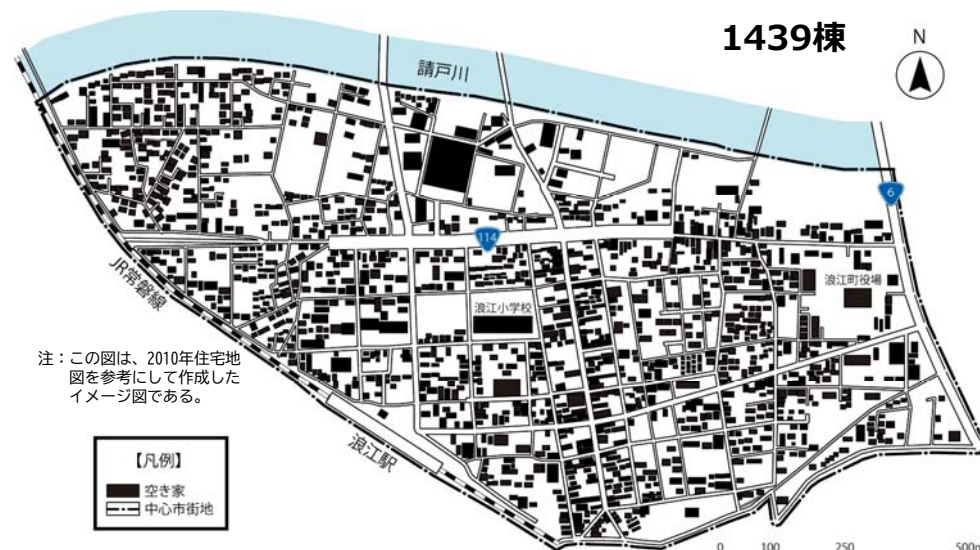
注: この図は、2010年住宅地図を参考にして作成したイメージ図である。



2. 被災地の現状

② 原発事故直後

約160ha
1439棟



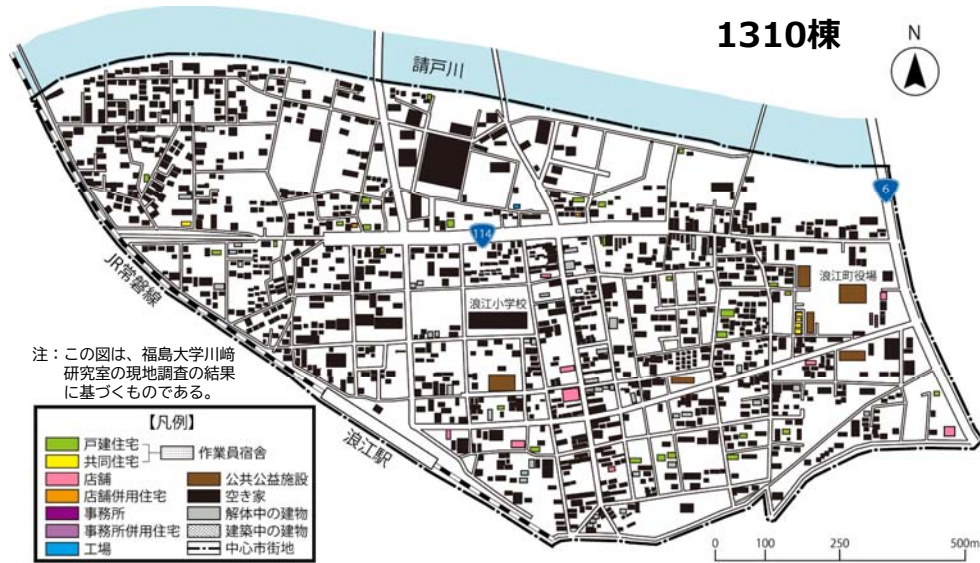
注: この図は、2010年住宅地図を参考にして作成したイメージ図である。



2. 被災地の現状

③2017年9月（避難指示解除の半年後）

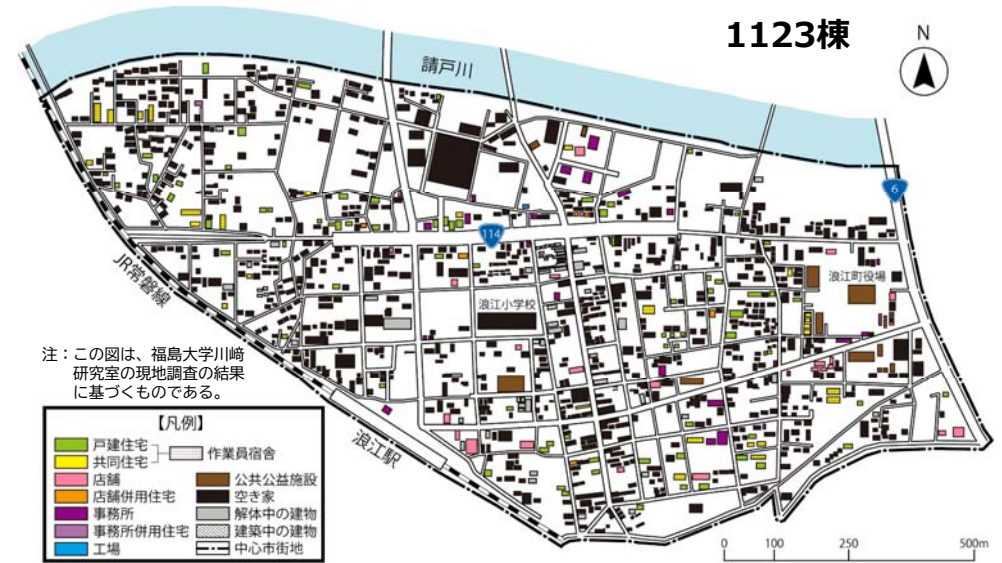
約160ha
1310棟



2. 被災地の現状

④2018年9月（避難指示解除の1年半後）

約160ha
1123棟



2. 被災地の現状

⑤2019年8月（避難指示解除の2年半後）

約160ha
812棟



2. 被災地の現状

⑥2020年9月（避難指示解除の3年半後）

約160ha
650棟



2. 被災地の現状

⑦ 2021年9月（避難指示解除の4年半後）

約160ha
574棟



2. 被災地の現状

⑧ 2022年9月（避難指示解除の5年半後）

約160ha
570棟



⑨ 2023年9月（避難指示解除の6年半後）

約160ha
585棟



2. 被災地の現状

- 浪江町のメインストリートであった「新町通り」
- ほとんどの所有者が家屋を解体
- 避難指示の解除後に、家屋の解体に伴って、空き地だらけの町に



2017年9月
（避難指示解除から半年後）



2023年9月
（避難指示解除から6年半後）

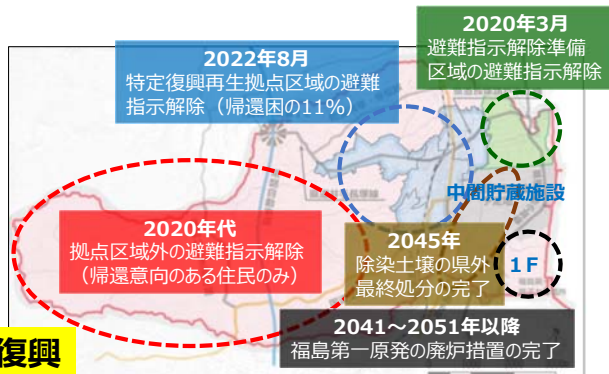
2. 被災地の現状

(6)原発立地町の状況

双葉町

- 面積の96%が帰還圏
※面積：51km²
- 人口の96%が帰還圏
※人口：6,000人

資料：双葉町（2017）「双葉町 特定復興再生拠点区域復興再生計画」

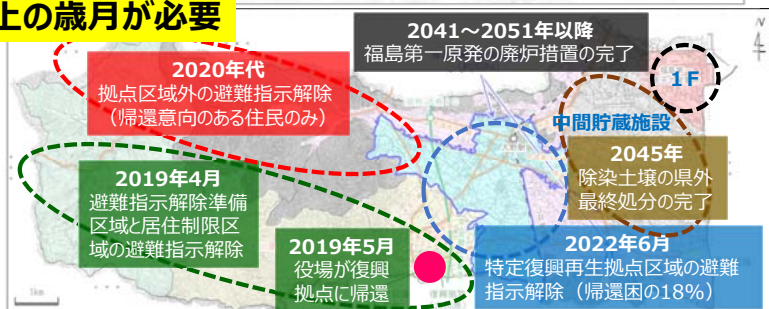


双葉町と大熊町の町土の復興には半世紀以上の歳月が必要

大熊町

- 面積の60%が帰還圏
※面積：79km²
- 人口の96%が帰還圏
※人口：10,000人

資料：大熊町（2019）「大熊町帰還困難区域における中長期復興構想」



2. 被災地の現状

(7)避難12市町村長の認識

原発避難12市町村の復興に向けた課題

福島原発事故と避難自治体
——原発避難12市町村長が語る復興の過去と未来——
川崎 興太 編集代表

福島原発事故から10年後の原発避難12市町村長の証言葉

福島原発事故が発生してから10年が経過したが、避難指示が発令された12市町村では、多くの住民が避難の継続を余儀なくされており、自治体は存続の危機にある。福島復興復興研究会では、こうした状況にある原発避難12市町村の町長を対象として、2021年の5月から12月にかけてヒアリング調査を実施した。本書は、原発避難12市町村長の復興にかかわる貴重な証言葉であるとともに、市町村長の言葉をもとに原発避難12市町村の復興に向けた課題を整理した学術書である。

東信堂

1. 住民の帰還の促進と新たな住民の移住の促進	(1) 自治体の存続に向けた住民の帰還の促進と新たな住民の移住の促進 (2) 住民の帰還の促進に向けた生活インフラの再生 (3) 新たな住民の移住の促進に向けた総合的な取り組み (4) 福島イノベーション・コースト構想の推進
2. 避難者・被災者の生活再建の支援	(1) まちの情報の提供 (2) 役場の出張所や支所などを通じたサポート (3) 避難者・被災者の特別措置の終期への対応 (4) 被災者の生活の自立再建 (5) 避難者・被災者の生活再建状況の把握
3. 被災地におけるコミュニティの維持・形成	(1) コミュニティの基盤としての行政区のあり方の再検討 (2) 東京電力関連会社の社員や廃炉作業員などとの共生 (3) まちの顔としての中心市街地の再生
4. 帰還困難区域の避難指示解除	(1) 帰還困難区域の全域の除染・家屋解体と避難指示解除 (2) 隣接自治体との調整のもとでの避難指示解除
5. 福島第一・第二原発の廃炉への対応	(1) 福島第一原発のALPS処理水の処分と廃炉作業を通じた地域振興 (2) 福島第二原発の廃炉を見据えた地域産業の振興
6. 中間貯蔵施設の除染土壌の県外最終処分と跡地利用	(1) 除染土壌の県外最終処分 (2) 中間貯蔵施設の跡地利用
7. 農業・農地の再生	(1) 担い手の不足への対応 (2) 農地除染の実施後の地力回復 (3) 野生鳥獣対策の実施 (4) 新たな農業の展開
8. 林業・森林の再生	(1) 森林全体の除染や再生事業の実施 (2) 木質バイオマス発電事業の推進を通じた森林の再生
9. 再生可能エネルギーの普及に伴う諸問題への対応	(1) 太陽光発電の普及に伴う問題への対応 (2) 風力発電の普及に伴う問題への対応
10. 復興への反省と自治体の自立と希望と心	(1) 復興への反省 (2) 自治体の未来と自立 (3) 希望と心を失わないこと

3. 被災者の現状

(1)帰還者の生活

●帰還者の属性

◎避難や帰還に伴って世帯の分離を経験した単身・夫婦世帯の高齢者がほとんど

●生活環境

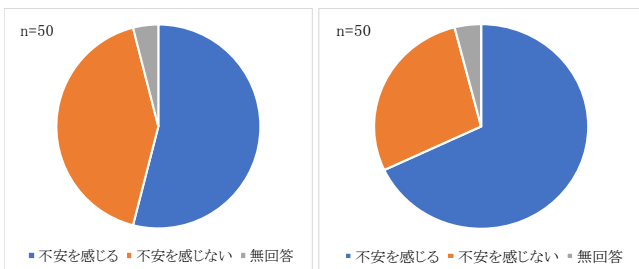
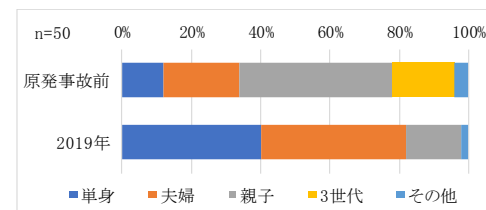
◎ほとんどの店舗、医療機関、介護関連施設は閉まったまま

●生活上の不安

◎将来的に車を運転できなくなった場合の買い物や通院への不安

浪江町中心市街地の帰還者を対象として、2019年8月に実施したアンケート調査の結果

- 調査の対象者：全124世帯
- 調査票の回収数：50世帯（回収率40%）



3

被災者の現状

復興政策によって被災者はどうなったか？

3. 被災者の現状

●近所づきあい

◎帰還者そのものが少ないので、あまり近所づきあいがいい

●孤独感

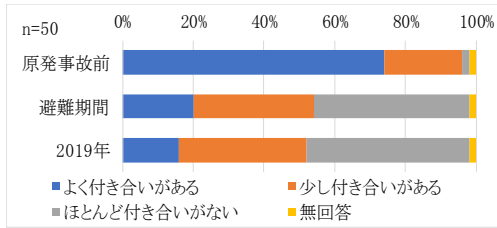
◎帰還者の6割が孤独感

●生活環境上の課題

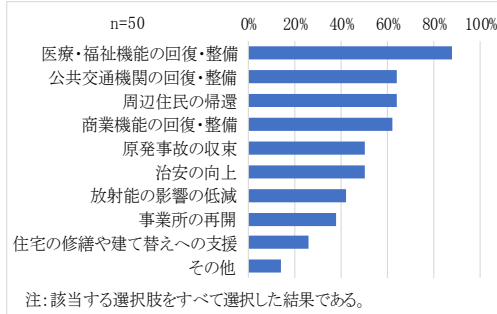
◎医療・福祉機能の回復・整備、公共交通機関の回復・整備など



訪問面接式のアンケート調査の風景



近所付き合いの変化



浪江町で生活していく上で必要なこと

3. 被災者の現状

指定市町村である13市町村と指定都道府県である福島県を対象として、2023年4月から5月にかけて、アンケート調査を実施（回収率100%）

①避難住民・住所移転者・特定住所移転者等の状況

●2023年4月1日時点での避難住民は55,422人（原発事故当時の住民の10%）、住所移転者は154,671人（同28%）、特定住所移転者は11,112人（同2%）

②「避難住民に対する適切な行政サービスの提供」に関する効果

- 行政サービスに関して、多くの指定市町村は「十分だと思う」と回答
- 避難住民の生活再建に関する原発避難者特例法の有効性について、多くの指定市町村は「とても有効だと思う」または「少しは有効だと思う」と回答
- 原発避難者特例法は、**避難住民の避難生活を支える上で重要な役割を果たした**（双葉町、大熊町、浪江町、富岡町では、避難住民が住民の80%を超えていることがこれを物語っている）

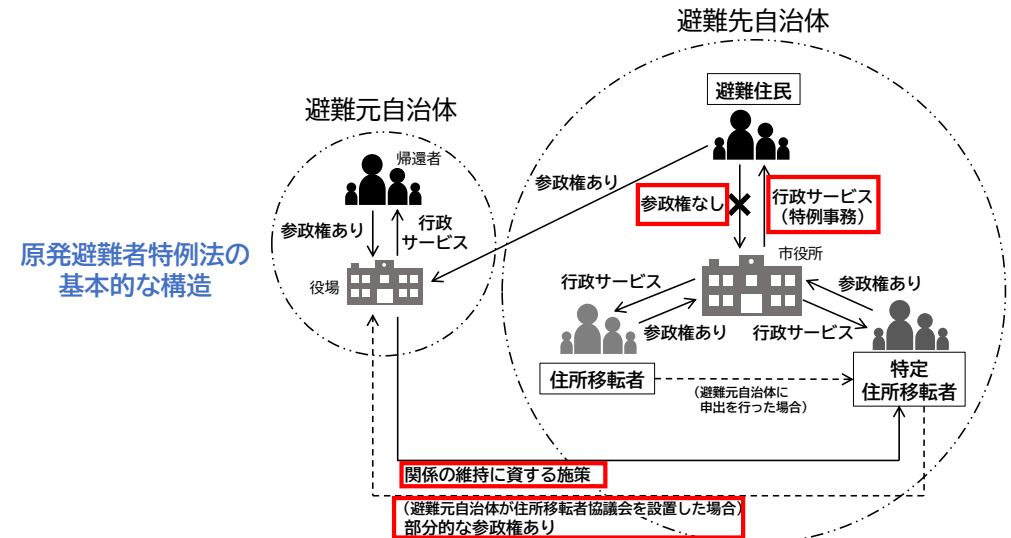
③「住所移転者と避難元自治体との関係の維持」に関する効果

- 住所移転者に対する特定住所移転者の割合は7%で、3市町村においては0人
- 住所移転者協議会設置条例を制定した指定市町村は皆無で、協議会は0件
- 原発避難者特例法に基づく**住所移転者と避難元自治体との関係の維持にかかわる施策は、それほど重要な役割を果たしたとは言えない**

3. 被災者の現状

(2)避難者の生活

●広域避難者に対する適切な行政サービスの提供および住所移転者と避難元自治体との関係の維持を目的に原発避難者特例法が2011年8月に公布・施行

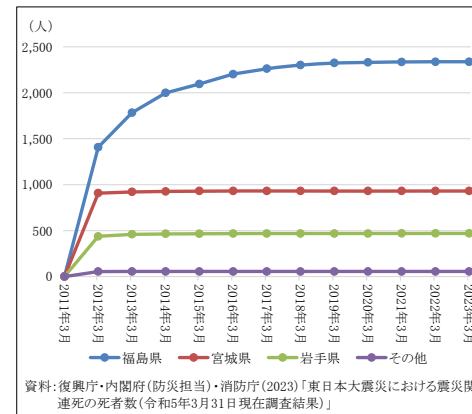


3. 被災者の現状

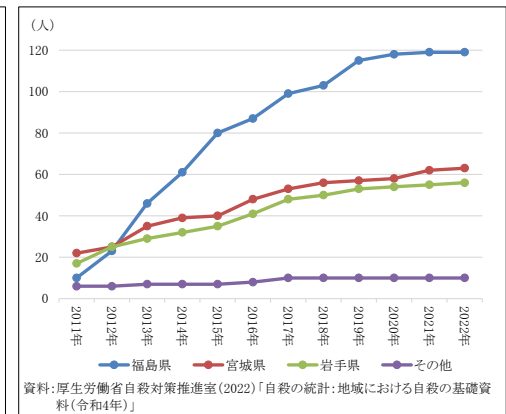
3. 被災者の現状

(3)震災関連死と震災関連自殺

- 震災関連死と震災関連自殺者が顕著（関連死は直接死の1.5倍）
- 長期避難による体調悪化、生きがいの喪失、先行きの不安
- 30兆円以上を使っても関連死などを止められない復興政策
- 10年以上が経過しても心のケアが必要な理由を問い返すべき



震災関連死の死者数の累計推移



震災関連自殺者数の累計推移

4

福島復興の課題

今後の課題は？

4. 福島復興の課題

検証すべき事項

1. 福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の確認
 - ・ 原発事故の発生の原因：安全神話、リスク管理、原災対策
 - ・ 責任の所在：東京電力、国、福島県、市町村、県民、国民
2. 福島原発事故の被害実態の包括的・総体的な把握と追究
 - ・ 被害者：強制避難者、自主避難者、居住継続者、県外住民
 - ・ 被害内容：被曝、恐怖と不安、避難生活、場所資本の喪失、地域の分断、人口の減少、自治体の存続危機
3. 被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する到達点の解明と実現方策の検討
 - ・ 既往の福島復興政策の問題点の提示
 - ・ 被災者生活再建と被災地復興・再生に関する課題抽出と実現方策の検討
4. 原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認
 - ・ 原子力災害対策に関する改善策の構築
 - ・ 法制度の構造と運用、組織体制などに関する検討

4. 福島復興の課題

(1)国民全体での福島復興に関する総合的な検証

- 福島原発事故は、**天災**であり、**人災**であり、**文明災**である
- 福島には**長期にわたる課題が山積**
 - － 廃炉、除染土壌の県外最終処分、ALPS処理水の海洋放出、帰還困難区域の避難指示解除、農林水産業の再生など
- しかし、**特別な政策には必ず終期**がある
 - － 国は2030年度まで福島復興に向けて取り組むとの方針
- 原発事故後には4つの委員会が原発事故に関する検証を実施したが、**原子力災害からの復興に関する検証は未実施**
- 福島の問題は国民全体の問題であるが、時間の経過に伴って**福島に閉じられたローカルな問題に、他人事に**
- **福島復興の出口を見定める**ためにも、国民全体での福島復興に関する総合的な検証が必要

4. 福島復興の課題

(2)原子力災害対策基本法の制定

- 検証の結果を踏まえて、教訓を導き出し、その教訓を**原子力災害対策基本法**というかたちで法制度化（教訓は法制度として残されてこそ、将来の災害復興に活かされる）
 - － 日本全国に50基を超える原発
 - － 原発の運転期間延長・新增設などへの政策転換
- 原子力災害対策基本法を所管し、災害対策を一元的に担う**防災・復興省**といった国家行政組織の創設

【福島第一原発の廃炉を未来への投資に】

- 日本も世界も大量廃炉時代
- 福島第一原発の廃炉は単なる事故処理
- 人とお金を集中投下し、世界に廃炉のノウハウを送り込めるようにするためのプロジェクトに

4. 福島復興の課題

- 我が国の防災・復興法制度は中規模・一過性の自然災害を想定
- 超広域・長期災害である原子力災害に対する不適合性

自然災害の場合

原子力災害の場合

被害

事故収束 (長期にわたって廃炉・汚染水対策が続く)
放射能汚染 (長期にわたって放射能汚染が続く)

被災者

長期避難者 (自力再建住宅等への入居後も避難者であり続ける)
長期被害者 (避難元への帰還後も被害者であり続ける)

被災地

長期環境回復 (長期汚染地域の安全・安心性の回復措置が必要)
長期地域再生 (長期的なまちの存続に向けたプランニングが必要)

法制度が不十分または欠落している部分

4. 福島復興の課題

原子力災害からの復興に関する30の教訓

- 福島長期復興政策研究会での研究発表やヒアリング調査に基づく教訓

- 福島長期復興政策研究会のホームページ

<https://kawasaki938.wixsite.com/association>

		教訓	
(1)「福島原発事故による被害の実態の包括的・総合的な把握と追究」に関する教訓	①長期的に持続する被害	教訓1. 原子力災害被災地の復興の困難性 教訓2. 時間の経過に伴う健康問題の変化 教訓3. 廃炉と復興の両立のための条件の整備	
	②原発事故と放射能汚染の継続	教訓4. ALPS処理水対策の必要条件としての地質・地下水調査の実施 教訓5. 放射能の長期的な動態メカニズムの解明 教訓6. 復興事業による放射能拡散に対する懸念への対応	
(2)「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」に関する教訓	③損害賠償と司法救済のあり方の見直し	教訓7. 被害総体に対する実態に即した損害賠償 教訓8. 大量不法行為に対する司法救済制度の改善	
	イ.政策事業	教訓9. 原子力災害の特質に即した防災・復興法制度の構築 教訓10. 自治体の存続と復興の担い手の確保に向けた移住の促進 教訓11. 低開発需要地域の再生に向けた都市整備事業と空間計画論に関する検討 教訓12. 復興財源と自治体プランニングのあり方に関する検討 教訓13. 広域的な観点からの復興事業の推進 教訓14. 家屋の維持管理と空き地の有効活用	
		①避難元での生活再建と復興	教訓15. 復興の行政主体である自治体の職員に対する支援のあり方の検討 教訓16. 「復元」という理念からの「復興」という理念の問い直し
		ロ.産業	教訓17. ビジネスによる地域課題の解決と担い手の育成 教訓18. 高齢産業としての農業の再生 教訓19. 泉土面積の大部分を占める森林・林業の再生 教訓20. 漁業の再生と誇りを取り戻すための風評被害対策の実施
		ハ.コミュニティ	教訓21. 中間組織の機能維持と避難者の意向の反映 教訓22. 行政区単位の自然(じねん)的な実践によるまちの持続 教訓23. 住民主体の当事者性あるコミュニティの再生
	②避難先での生活再建と復興	教訓24. 原子力災害の特質に即した避難者の生活再建支援 教訓25. 避難者の避難先での住民としての地位・権利の保障 教訓26. 長期的な広域避難を支える「仮の町」の整備 教訓27. 避難先自治体の住民生活やまちづくりへの影響の緩和 教訓28. 避難者支援にかかわる支援者のマネジメント	
	(3)「原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認」に関する教訓	①国民の当事者性の払拭	教訓29. 国民が福島の問題を自分事として考えるための条件の整備
		②国民全体での原子力政策の問い直し	教訓30. 国民全体での未来の暮らしという観点からの原子力政策の問い直し

4. 福島復興の課題

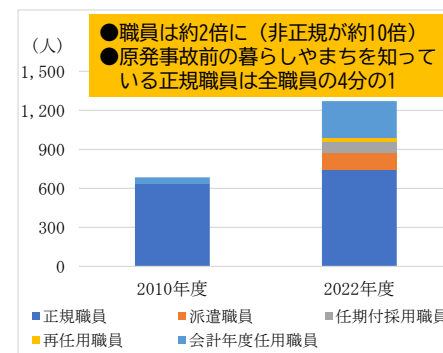
(3)住民主体の地方自治の強化

- 「福島復興」のはずが「東京の復興」に
 - 原発がメガソーラーに変わったが東京のエネルギー供給地
 - 福島の事業者は廃炉事業にほとんど関わらず
- 復興によって何を回復し、どのような暮らしを再生するのか、再考する必要性
 - アレントの非-実在性(no-thingness)と非実存性(no-bodyness)
- 東京・国・行政依存のまちを再生産するのではなく、**住民が復興のあり方を議論し、地域のことについて共同で自己決定してまちをつくりあげることが重要**
 - 民主主義とは統治者と被治者の同一性を基礎とする政治原理
 - 行政区などの場所に根差した中間集団の構築・再構築が必要
- まちの存在価値**は、住民の多寡でも、立派な施設の有無でもなく、自分で意志決定できるかどうかによって規定される

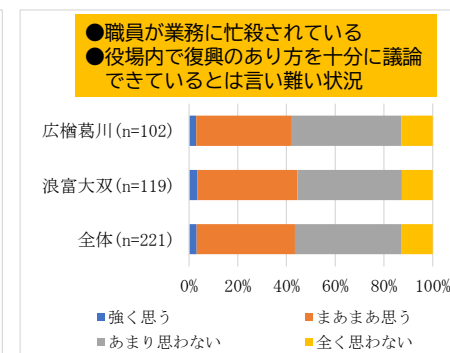
4. 福島復興の課題

【復興の行政主体の支援の充実が必要】

- わが国では、市町村が防災・復興を担う一義的な行政主体
- 2022年度に双葉郡8町村の自治体職員アンケート調査を実施



双葉郡8町村における一般行政職員数の推移



役場内で復興のあり方を議論できていると思うか

- こうした市町村の実態を踏まえた支援策を検討する必要



おしまい

いつでもご連絡ください。

川崎興太

kawasaki@sss.fukushima-u.ac.jp