特集 福島復興の現状と課題

原子力災害被災地域における復興・再生について

復興庁参事官 中井 淳一なかい じゅんいち

1. はじめに

未曾有の大災害である東日本大震災の発災から 10年が経過した。この10年間、「東日本大震災か らの復興なくして日本の再生はない」との決意の 下、国の総力を挙げて様々な復興施策を講じてき た。その結果、地震・津波被災地域では、住まい の再建や産業・生業の再生が順調に進展し、復興 の総仕上げの段階に入っている一方、地震・津波 災害だけでなく、東京電力福島第一原子力発電所 (以下「福島第一原発」という。) の事故に伴う放 射性物資による被害(以下「原子力災害」という。) を受けた地域では、その復興・再生が本格的に動 き始めているが、今後も中長期的な対応が必要な 状況である。このような状況を踏まえ、復興庁の 設置期間が2030年度まで10年間延長されるなど、 引き続き国が前面に立って復興・再生に取り組む こととしている。

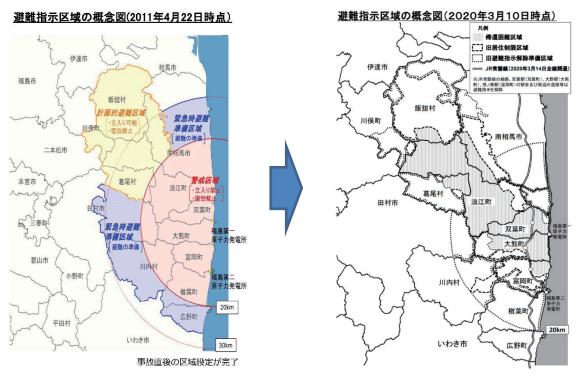
本稿では、東日本大震災の発災から10年が経過した現時点での原子力災害被災地域における復興・再生の現状、課題、今後も含めた国の取組について紹介する。なお、課題や今後の取組に係る部分には、筆者の個人的見解が含まれていることを申し添える。

2. 避難指示・解除の経緯

福島第一原発の事故直後には、「警戒区域」(福島第一原発から半径 20km)、「計画的避難区域」(放射線量が 20mSv/y を超える区域) 等、福島県浜通

り地域の12市町村(以下「被災12市町村」という。)にわたる広い範囲で避難指示が発出された。その後、福島第一原発の冷温停止状態が確認され、2013年8月までに、避難指示区域は、「帰還困難区域」(放射線量が50mSv/yを超える区域)、「居住制限区域」(放射線量が20mSv/yから50mSv/yの区域)又は「避難指示解除準備区域」(放射線量が20mSv/y以下の区域)へと見直しが行われた。多くの住民がふるさとを離れて生活することを余儀なくされ、今なお、避難指示区域からの避難者は約2.2万人(2021年4月現在)に及んでいる。

その後、避難指示が順次解除され、将来にわたって居住を制限することを原則とした帰還困難区域を除き、当初の避難指示区域の約7割の地域で避難指示が解除されている。また、帰還困難区域においても、2017年の福島復興再生特別措置法の改正により創設された特定復興再生拠点区域が6町村において指定され、2022年から2023年までの避難指示解除を目指して整備が進められており、2020年3月には、双葉町、大熊町及び富岡町で、JR常磐線の駅などごく一部で、帰還困難区域としては初めて避難指示が解除された。



(図1)避難指示区域の変遷

(出典) 経済産業省ホームページ

3. 避難指示が解除された区域の復興に向けた取組

(1) 帰還を促進するための生活環境整備

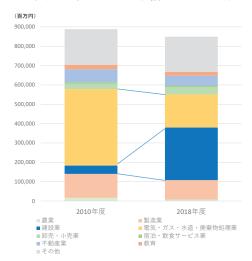
避難指示区域では、長期間にわたり居住や事業活動を行うことができず、地域の生活や産業の基盤が失われたことから、福島再生加速化交付金等の各種支援制度を活用して、道路や上下水道などの公共施設の復旧・整備を進めるとともに、住宅、医療・介護、教育、交通、買い物環境など、帰還する住民が安心して生活を再開するための環境整備を進めてきた。

例えば、住宅については、帰還者向け災害公営住宅の整備を進め、計画戸数 455 戸のうち 423 戸が完成している。医療・介護については、2018 年に 24 時間体制で地域の中核的な医療を担う「福島県ふたば医療センター附属病院」が富岡町に開設されるとともに、2018 年に南相馬市で特別養護老人ホームが再開し、2020 年に大熊町で認知症高齢者グループホームが開設された。教育については、

大熊町・双葉町を除く 10 市町村で小中学校が再開するとともに、2019 年に広野町で中高一貫の「福島県立ふたば未来学園中学校」が、2020 年に飯舘村で小中一貫の「飯舘村立いいたて希望の里学園」が新規開校した。交通については、2019 年に常磐自動車道の「大熊 IC」が、2020 年に「常磐双葉IC」が開通するとともに、2020 年に JR 常磐線が全線運転再開した。買い物環境については、2019年に南相馬市で「ダイユーエイト小高」が、浪江町で「イオン浪江店」が開業したほか、2020 年に道の駅「なみえ」が、2021 年に大熊町の大川原地区でコンビニエンスストアや飲食店等からなる商業施設が開業した。

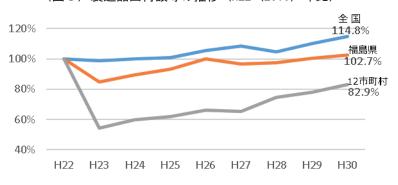
(2) 事業・生業の再建に向けた取組

被災 12 市町村の産業構成比をみると、福島第一原発等の停止により、電気関連事業が大きく減少する一方、除染、公共施設整備等の復興関連事業等の進展に伴い、建設業が大きく増加している。



(図2) 被災12市町村の産業構成比・域内総生産

(出典) 平成 30 年度福島県市町村民経済計算年報より作成



(図3) 製造品出荷額等の推移(H22(2010)年比)

(出典) 復興庁作成資料

製造業等については、自立・帰還支援雇用創出 企業立地補助金等の支援策を活用して、工場等の 新増設を支援し、企業立地の促進に取り組んでき た。これまでに製造品出荷額等は、福島県全体で は震災前の水準を超えるまで回復したが、全国と 比べると低い状況である。特に、被災12市町村で は、震災前の8割程度までしか回復していない。

農業については、震災以降、農業インフラ復旧、 機械・施設整備など営農再開に向けた一連の取組 みを切れ目なく支援してきたが、被災12市町村に おける営農再開面積は依然として3割程度にとど まっている。これまでの取組に加え、営農再開の 加速化に向け、大規模で労働生産性の著しく高い 農業経営が実現されるよう、2020年の福島復興再 生特別措置法の改正等による農地の利用集積や 6 次産業化施設の整備の促進、広域的な高付加価値 生産を展開する産地の創出を図るほか、ICT 等先 端技術を活用したスマート農業の推進に取り組ん でいる。

漁業については、漁港の大部分は復旧が完了している一方、水揚量は震災前と比べて4割程度の水準となっており、水産加工業についても売り上げが震災前の8割以上に回復している事業者の割合は3割程度となっている。このため、引き続き、本格的な操業再開による水揚量の増加や水産加工業の販路の回復が課題となっている。

被災 12 市町村における厳しい事業環境に鑑み、事業者の自立に向けた事業・生業の再建を支援す

るため、2015年8月、国、福島県、民間からなる福島相双復興官民合同チームが創設された。この官民合同チームは、被災12市町村の事業者を個別に訪問し、事業再開等に関する要望や意向を伺い、専門家派遣による事業計画策定等の経営コンサルティングや設備投資、人材確保、販路開拓等の支援を実施している。これまでに約5,500の商工業者と約2,100の農業者を個別訪問するなど、個々の事情に応じたきめ細かな支援を実施するとともに、域外からの創業希望者の呼び込みにも取り組んでいる。

(3) 新たな産業基盤の構築に向けた取組 ①福島イノベーション・コースト構想

2014年6月、浜通り地域等における産業・雇用 を回復するため、新たな産業基盤の構築を目指す 「福島イノベーション・コースト構想」がとりま とめられた。同構想は、原子力発電所の廃炉を着 実に進めながら、ロボット、エネルギー、農林水 産、医療関連、航空宇宙の分野で、最先端の技術・ 研究を集積させ、新たな産業基盤を構築するほか、 教育・人材育成、交流人口の拡大、情報発信等も あわせて行う取組である。2017年には、福島復興 再生特別措置法の改正により、同構想を法律に位 置付けるとともに、2019年には、中長期的・広域 的な観点から地域が目指す自立的・持続的な産業 発展の姿とその実現に向けた取組の方向性を示す 「産業発展の青写真」がとりまとめられ、これに 基づき具体的取組を進めている。また、福島県で は、2017年に、同構想を推進する中核的な組織と して、福島イノベーション・コースト構想推進機 構を設立し、順次体制を強化し、2019年には、公 益財団法人の認定を受けている。

代表的な取組として、2020年に、浪江町において、世界最大級の再生可能エネルギー由来の水素製造実証施設である「福島水素エネルギー研究フィールド」が開所し、また、南相馬市及び浪江町において、「福島ロボットテストフィールド」が全面開所した。さらに、大熊町においても、不燃性廃棄物の再資源化施設が操業開始した。この中で

「福島ロボットテストフィールド」は、福島イノベーション・コースト構想の中核となる施設であり、災害対応や物流・インフラ点検等の分野で活用が期待されるロボットやドローンの研究開発・実証試験を行う一大拠点として、トンネル、橋梁、実寸サイズの模擬市街地、水没した住宅など、陸・海・空のフィールドロボットが訓練を行うための環境が整備されている。こうした環境を求めて、浜通り地域等には震災後 60 を超えるロボット関連事業者が進出し、最先端のロボット開発・実証の地となりつつある。

②国際教育研究拠点の整備

福島イノベーション・コースト構想を踏まえ、 福島の復興・再生を国のイニシアティブで長期に わたってリードしていくため、2020 年 12 月、原 子力災害によって甚大な被害を受けた浜通り地域 等において、国内外の英知を結集して、環境の回 復、新産業の創出等の創造的復興に不可欠な研究 及び人材育成を行い、その経験・成果等を世界に 発信・共有するとともに、そこから得られる知を 基に、日本の産業競争力の強化や、イノベーションの創出を目指す「国際教育研究拠点」を新設することが決定された。国が新法人を設置すること とし、その形態は国立研究開発法人を軸に検討し、 新拠点の研究内容等を具体化した上で、既存施設 との整理等を行い、2021 年秋までに新法人の形態 を決定することとしている。

(4) 風評払拭・リスクコミュニケーション

福島県においては、科学的根拠に基づかない風評が今なお残っており、福島県農産物等の価格は、震災直後、全国平均を大きく下回り、その後、徐々に回復してきているものの、依然として全国平均との価格差が生じている。また、海外54か国・地域が輸入規制措置を講じていたが、2021年1月時点で、39か国・地域が規制を撤廃し、13か国・地域が規制を緩和している。

こうした風評の払拭に向けて、2017年に決定した「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦



(図4)福島県産品と全国平均との価格差

(出典) 復興庁作成資料

略」に基づき、「知ってもらう」、「食べてもらう」、「来てもらう」の3つの視点から工夫を凝らした情報発信等に取り組むとともに、福島県の農林水産品のブランド力向上や販路拡大に向けた支援を行っている。

4. 帰還困難区域の復興に向けた取組

(1) 特定復興再生拠点区域制度の創設

帰還困難区域は、放射線量が高く、将来にわたって居住を制限することを原則とし、立入りを制限してきた区域であるが、福島第一原発の事故から5年が経過した2016年に、「たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意の下、可能なところから着実かつ段階的に、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組んでいく」との政府方針が決定された。この方針の下、一部地域での放射線量の低下や住民の帰還を希望する強い思い等を踏まえ、帰還困難区域で避難指示を解除し、居住を可能とすることを目指す「復興拠点」を整備することとし、2017年に福島復興再生特別措置法の改正により、新たな制度が設けられた。

具体的には、各自治体は、帰還困難区域のうち、 5年を目途に、避難指示の解除により住民の帰還 を目指す区域として「特定復興再生拠点区域」を 設定し、当該区域において、各事業主体が連携し、 除染・家屋等の解体、公共施設の整備、生活環境の整備等を一体的、集中的に行うための「特定復興再生拠点区域復興再生計画」を策定し、国の認定を受けることができることとなった。国の認定を受けた同計画に基づき、特定復興再生拠点区域においては、環境省による除染、家屋等の解体が行われるとともに、全面買収方式による一団地の復興再生拠点市街地形成施設の整備が可能となった。また、特定復興再生拠点区域の整備が、東京電力が帰還困難区域での居住が長期にわたってできなくなることを前提として賠償を既に実施してきないる中、国の新たな政策的決定を踏まえ、復興のステージに応じた新たなまちづくりとして実施するものであるため、東京電力に求償せずに国の負担において行うものとされた。

(2) 特定復興再生拠点区域復興再生計画の概要

特定復興再生拠点区域復興再生計画については、2017年から 2018年までに、双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村、葛尾村の6町村の計画が認定され、双葉町、大熊町、葛尾村については 2022年春頃、浪江町、富岡町、飯舘村については、2023年春頃の避難指示解除を目指して、除染や公共施設等の整備が進められている。

現在認定されている6町村の特定復興再生拠点 区域について、その面積は、6町村全体の面積の 4%程度であるが、その人口(震災前)は、6町村



(図5)特定復興再生拠点区域の例(双葉町)

(出典) 復興庁作成資料

全体の人口(震災前)の3割程度を占めている。 特に、震災前の中心市街地が特定復興再生拠点区域となっている双葉町、大熊町では、同区域の面積は、両町全体の面積の1割程度である一方、同区域の人口(震災前)は、両町全体の人口(震災前)の7割程度を占めており、同区域の避難指示解除は町全体の復興・再生のために欠かせないものとなっている。

また、当該計画においては、避難指示解除から 概ね5年後の特定復興再生拠点区域における居住 人口の目標を設定しており、この目標の実現に向 け、避難指示解除はあくまで出発点であり、その 後も引き続き、住宅、医療・介護、買い物環境等 の生活環境整備や、まちの賑わい・魅力の創出な ど、住民が安心して帰還できる、あるいは外部か ら移住したくなるまちづくりを関係者が総力を挙 げて進めていく必要がある。

(3) 特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域の対応

特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域については、国として避難指示解除に向けた具体的な方針を示せていない状況にあり、地元自治体からは早急に方針を示すよう求められている。震災から10年が経過し、避難している住民の高齢化も進む中、「自宅に戻って生活したい」という住民の強い思い等を踏まえ、国として、方針の検討を加速化させていくこととしている。

5. 住民の帰還状況と移住・定住の促進

(1) 居住人口の状況

避難指示が解除された区域で生活環境整備が着実に進む一方、避難した住民の帰還・居住はまだ十分に進んでいるとは言えない状況である。2021年1月時点で、避難指示が解除された区域全体の居住者数は約1.4万人で、同区域の住民基本台帳登録人口約6.7万人の2割程度となっている。特に、自治体全域に避難指示が出され、帰還困難区域を抱える双葉町、大熊町、富岡町、飯舘村、浪江町、葛尾村の6町村において、避難指示が解除された区域の居住者数は、継続的に増加しているものの、住民基本台帳登録人口の1割程度にとどまっている。

(2) 住民の帰還意向

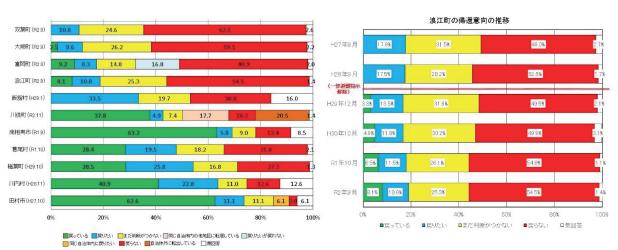
復興庁、福島県、各市町村が共同で行っている 避難住民に対する帰還意向調査によれば、避難指 示解除が遅かった双葉町、大熊町、富岡町、浪江 町では、5~6割の住民が「戻らない」と回答して おり、「戻っている」及び「戻りたい」と回答した 方は1~2割程度にとどまっている。避難の長期化 により、避難先で生活基盤ができていることなど が主な要因となっており、住民の帰還促進の難し さが浮き彫りとなっている。一方で、これらの自 治体では「まだ判断がつかない」と回答した方が 2~3割程度おり、例えば、町内の一部が避難指示

		(2021年6月時点)
自治体名 (※)	住民基本台帳登録人口 (人)	居住者数 (人)
双葉町 (2020.3)	5,714	0
大熊町 (2019.4)	10,193	333
富岡町 (2017.4)	12,183	1,701
浪江町 (2017.3)	16,470	1,672
飯舘村 (2017.3)	5,126	1,486
葛尾村 (2016.6)	1,349	432
合計	51,035	5,624

(図6)6町村の人口と居住者数

(※) ()内は避難指示解除時期(帰還困難区域を除く)

(出典) 各自治体の公表資料より作成



(図7)原子力災害による被災自治体における住民の帰還意向調査

(出典)「原子力被災自治体における住民意向調査」(復興庁ホームページ)より作成

解除された浪江町では、避難指示解除以降、徐々に「まだ判断がつかない」と回答した方が減る一方、「戻っている」及び「戻りたい」と回答した方が増えてきている。避難指示が解除され、町に人が戻り、復興している姿が目に見えてくることが、帰還を迷っている方が戻るという決断をする際の一つの後押しになっていると考えられる。

(3) 移住・定住の促進

被災 12 市町村において、今後、居住人口を増加 させ、まちの賑わいの創出や自治体の持続的な行 財政基盤の確保を進めるためには、元居た住民の 帰還促進だけでは難しく、地域の復興・再生の担い手ともなりうる新たな住民を広く呼び込むことが必要となっている。

このため、2020年に福島復興再生特別措置法を 改正し、移住・定住の促進や交流・関係人口の拡 大に資する施策を追加するとともに、2021年度か ら、移住・定住を促進するための新たな交付金を 創設した。当該交付金により、被災12市町村が中 期的な戦略を立て、地域の特性や創意工夫を生か して行う移住・定住の促進に資する取組に対し重 点的に支援するとともに、これらの地域への移住 に関心がある個人を直接後押しするため、個人向 けの支援金を支給することが可能となった。また、 移住・定住の促進は、福島だけでなく全国の自治 体が取り組んでおり、厳しい競争環境に置かれて いることから、各自治体独自の取組への支援に加 え、2021年7月に、福島県が中心となって12市 町村に共通する広域的な取組を支援するため「ふ くしま12市町村移住支援センター」を設置すると ともに、国、自治体等の関係機関が連携し、移住 施策の成果の共有、蓄積、改善を行う「福島移住 促進実行会議」を立ち上げた。これらの施策によ り、関係機関が連携して、他の地域にはない魅力 づくりや効果的な情報発信等に取り組んでいく。

6. おわりに

原子力災害からの復興のためには、特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域の避難指示解除や福島第一原発の廃炉・汚染水対策、中間貯蔵施設に搬入された除去土壌等の最終処分など、中長期的な対応が必要となる課題が多く残されており、引き続き国が前面に立って取り組む必要がある。

また、被災12市町村においては、避難指示解除 の時期等により、復興の段階が異なっており、そ の段階に応じた支援が必要である。特に、避難指 示が遅かった自治体では、公共施設等のハード面 の整備は進んできているものの、住民の帰還がま だ十分に進んでいるとは言えず、居住人口を確保 し、地域の賑わい・魅力づくりをどのように進め ていくか、その担い手をどのように確保するかが 大きな課題である。今後避難指示が解除される特 定復興再生拠点区域についても同様の課題が生じ ることが想定される。こうした課題に対し、新た な交付金等を活用した移住・定住の促進とあわせ て、前例のない様々な課題を抱えるこの地域の復 興・再生に参画し、尽力したいという意欲のある 人材を地域内外、官民を問わず幅広く集め、それ らの人々のノウハウ・アイデアや人的ネットワー クを活用して、地域の賑わい・魅力づくりを進め ていくことが重要であり、多様な主体の参画によ るエリアマネジメントの手法・事例も参考に、こ うしたことを後押しする施策が必要と考えている。 東日本大震災から10年が経ち、原子力災害被災地域の復興・再生はようやく本格的に動き出したところである。今後は、福島イノベーションコースト構想や国際教育研究拠点の整備といった国主導の取組と各自治体による移住・定住の促進や地域の賑わい・魅力づくり等の取組を効果的に連携させていくことにより、この地域の復興・再生が一段と加速することを期待している。