

特集 福島復興の現状と課題

大熊町復興のあゆみ —イチエフの町—

大熊町 企画調整課 課長補佐 菅原 祐樹
すがはら ゆうき

はじめに

大熊町は、福島県の沿岸部、浜通りと呼ばれる地域の中央に位置し、東北地方の中でも温暖な気候で、冬の積雪はほとんどなく、夏も過ごしやすい地域です。面積の約6割を森林が占める自然豊かな町で、町民は山、川、海の恵みとともに生活してきました。

町の農業は、稲作がほとんどでしたが、温暖な気候を活かしたナシやキウイの果樹栽培も盛んでした。また、熊川を遡上する鮭や養殖のヒラメも町の特産品として親しまれていました。

大熊町の産業の中心は、原子力発電所を起点と

した原子力産業でした。

東京電力福島第一原子力発電所は1971年の営業運転開始より首都圏にエネルギーを送り続けてきました。1号機の着工を境に町の人口は増加傾向へ。原子力発電所は町の雇用産業の中心でもありました。東京電力福島第一原子力発電所、通称「イチエフ」は大熊町と双葉町にまたがるように立地しています。1号機から4号機が大熊町、5号機6号機が隣の双葉町に立地しています。イチエフは、東京電力で初めて建設した原子力発電所で、1～6号機の総発電量は469.6万キロワットで、一般的な家庭の140万世帯分にあたります。(1万



1967年	東京電力福島第一原発1号機着工
1971年	1号機営業運転開始
1974年	2号機 "
1976年	3号機 "
1978年	4号機 " ※5、6号機は双葉町に立地

キロワット＝3000 世帯分)

福島県は、東北電力の供給管内であり、町内で使われる電気は東北電力が発電したもので、イチエフで発電した電気はすべて首都圏に送られていました。首都圏の電気需要を支えていたと言っても過言ではありません。

イチエフ建設前の大熊町には目立った産業、雇用の場がなく、農家が冬季は出稼ぎに出ていました。イチエフは、地元で安定した雇用を生み出し、当時の子供たちは「父親が1年中家にいるっていいな」と話していたそうです。1号機の着工を契機に減少傾向が続いていた人口も増加に転じました。東日本大震災が起こるまで人口の増加傾向は続き、2011年3月11日の人口は11,505人でした。

このようにイチエフは、大熊町や町民の生活を一転させた大きな産業でした。

2011. 3. 11 東日本大震災

2011年3月11日午後2時46分、東日本大震災が発生した。震央の南西約180kmに位置する福島県大熊町でも地面が波打ち、割れ、液状化によりマンホールが飛び出した。震度は、6強、今までに体験したことがないくらい大きく長い揺れ。当時、財団法人福島県原子力広報協会に出向していた私は福島県原子力センターで震災を体験した。強い揺れが建物全体を襲い、棚やテレビが大きく揺れ、冷蔵庫や棚の中身が飛び出し、重いスチール製の机ですら横転した。長すぎる大きな揺れに耐えきれず原子力センターの窓から外へ飛び出した。原子力センターの西側の住居は倒壊し屋根が道路を覆っていた。すぐに住居に向かい声をかけたが反応はなかった、確認すると誰も住んでいなかったことが分かった。やがて揺れが収まり被害の状況を確認するため原子力センターへ戻ると、原子力センターの職員が「これはまずい」とつぶやき遠くを眺めていた。「状況悪いんですか」と声をかけると、「今確認しているけど、かなりまずい状況みたいだよ」と話してくれた。

その後、大津波警報が発表された。津波の第一波が町に到達したのは午後3時27分ごろ、同36

分ごろには第二波に見舞われた。町に立地する東京電力福島第一原子力発電所の推計では波高は13m。それまで「3m」「6m」と予想される津波の高さを更新していた気象庁が、その予想を午後3時半に「10m以上」とした時にはすでに第一波は町沿岸に到達していた。町の防災計画で想定していた波高は5.3mだったため、避難所としていた熊町地区の集会所は津波に飲み込まれてしまった。しかし、町の職員や地元消防団、区長らの誘導で、集会所にいた十数人は助かった。その後も津波は浸水範囲を広げ沿岸部約2km²を飲み込んだ。その後の調査で、津波により町民11人、地震の揺れにより1人が犠牲になっていたことが判明した。

大熊町と福島第一原子力発電所は直通電話が設置されており、速やかに状況確認出来るはずだった。しかし、地震の影響により直通電話が不通となり福島第一原子力発電所の状況が掴めなくなっていた。大熊町が福島第一原子力発電所の「緊急停止」と「火災なし」を確認したのは午後3時35分ごろ、隣の富岡町と楡葉町に立地する福島第二原子力発電所を通じてだった。

余震が続く中、出向先から当面は自宅待機との命令があったため役場へ支援に向かった。役場について状況を確認すると、町の災害対策本部は再度津波が押し寄せることを考え、町を縦断する国道6号から東側の住民を町総合スポーツセンターへ避難誘導したことが分かった。至る所でマンホールの隆起や道路の陥没などがあり、夜間の通行は危険だったが避難所へ向かった。途中、町内のスーパーマーケットに立ち寄り食料や水を調達、各公共施設から発電機や照明などを調達し避難所の運営にあたった。到着したとき避難所は真っ暗で不安の声が至る所から聞こえていた。調達してきた懐中電灯を灯すと少しほっとした表情が見えた、「真っ暗だし、地震が来るし気持ち悪くて不安だった、ありがとう」と声をかけられた。支援で動き回っていたので気が付かなかったが、避難所は確かに真っ暗で気持ち悪かった、私は、急いでありったけの懐中電灯に明かりをつけて配った。その後、合宿所の調理室で懐中電灯の光の下、徹

夜の炊き出しが行われた。

突然の避難指示

平成 23 年 3 月 12 日午前 6 時前、大熊町役場 2 階総務課の電話が鳴った。町長あての電話の相手は内閣総理大臣補佐官。東京電力福島第一原子力発電所の半径 10 km 圏内避難指示の連絡だった。その電話と並行し、町の災害対策本部には「警察官が町外へ避難誘導している」という目撃情報が寄せられた。役場にいた警察官も福島県警本部とやりとりし、避難指示が出ていると報告。本来、避難指示は警察から知らされるものではない。職員は福島県庁に電話をかけ、県の担当者にも確認をとった。

10 km 圏内は町居住地のほぼ全域にあたり、この指示は「全町避難」を意味するに等しい。町は消防団などに招集をかけ、地震からの復旧・救助活動に着手しようというところだった。県への電話を手に職員は思わず「町を捨てて逃げろってことか!」と声を荒げた。電話の相手は何も言わなかった。(大熊町震災記録誌より)

これは、東日本大震災の翌日 3 月 12 日早朝のやり取りだ。11 日の地震発生以降、われわれ避難所支援にあたっていた職員は知らされていなかったが、福島第一原子力発電所の状況は悪化し続いていた。東京電力から福島第一原子力発電所の緊急事態を伝える「第 10 条通報」が 3 月 11 日 15 時 42 分に出され「全交流電源喪失」が伝えられた。さらに、11 日 16 時 36 分には「非常用炉心冷却装置注水不能」、翌 12 日 1 時 20 分には「格納容器圧力異常上昇」による「第 15 条通報」が出され町災害対策本部に届いていた。福島第一原子力発電所の状況は急速に悪化し収束の目途が立たなくなったため、12 日 5 時 44 分、半径 10 km 圏内避難指示が出されたことを受け西へ避難した。

福島県は、避難先として大熊町の西に隣接する田村市を指定した。12 日午前 6 時 9 分、町は防災無線で全町民に対し、避難のため最寄りの集会所に集まるよう放送し全町民の避難を開始した。国は事前に約 50 台のバスを準備しており、スポーツ

センターを皮切りに福島第一原子力発電所に近い所から移送を始めた。

町外へ全町民が避難するという事態は防災訓練でも想定されていなかったため現場での対応は職員に任された。職員も具体的な行き先を知らないままバスに乗り込み避難先に向かったが、バスの運転手も「国道 288 号を西へ向え」としか聞いておらず無線でのやり取りを繰り返し田村市内の避難所へたどり着いた。想定された田村市の避難所は町に近い方から満杯になり、沿道に立つ田村市の消防団員たちがさらに西へとバスを誘導していた。町民は 13 日未明までかけて、田村市、三春町、小野町、郡山市に避難した。

私は、午後 3 時ごろに出発した、町民が乗る最後のバスに添乗していた。バスは、取り残された町民が居ないかを確認しながら数カ所の集会場に寄り西へ向かった。町幹部数人と消防団員ら計 10 人ほどが役場庁舎に残り避難しそびれた町民の対応をすることになった。

最後のバスが出てから約 30 分後の午後 3 時 36 分、福島第一原子力発電所から約 4.7 km 離れた役場に「ドーン」という大きな音が響いた。福島第一原子力発電所 1 号機の水素爆発だった。瞬時に事態を察知した幹部たちも急いで町を後にした。私は、避難誘導中のバスの中にいたため爆発音は聞こえなかったが、15 キロ以上離れた場所にいた職員は爆発する音が聞こえたと言っていた。

大熊を離れた町の災害対策本部は、田村市総合体育館に再設置された。設置当初、バスに添乗した職員の所在すら把握できていなかった。当然町民とともに各地の避難所に向かった職員たちも災



害対策本部が田村市に設置されたことを知らなかった。携帯電話や無線も通じない中、本部は周辺避難所を回って町民と職員の居場所を確かめるほかなかった。

平成23年3月12日早朝の避難指示で大熊町を離れたとき、職員も含め町民の多くは東京電力福島第一原子力発電所の状況も分からず、「ほんの2、3日のつもり」で着の身着のままバスに乗り込んだ。私も、避難時の所持品は、財布と携帯電話と腕時計のみだった。

私がつどり着いた避難所は、船引高校だった。大熊町民以外の避難者も受け入れたため約300人の避難者が集まった。その後、職員2名を乗せたバスも到着し職員4名での避難所運営が始まった。とにかく朝までに体制を整えようと、船引高校の教員の方々と協力しながら避難所の設営を行い、夜中には避難所の準備が整った。3月にしては珍しくとても寒かった。雪が舞う日もあった。とにかく死亡者を出さないことを念頭に避難所運営を行った。職員は不眠不休で職務に当たり、消防団が合流するまでの4日間一睡もできなかった。しかし、不思議と疲れを感じなかった。

避難直後の避難所には、福島第一原子力発電所の情報は全く入ってこなかった。今と違ってスマホも無かったので情報を取りに行くことが出来なかった。避難所にテレビが設置され、やっと情報が入ってくるようになった。12日の1号機水素爆発もテレビで知った。正直、何が起きているのか理解できなかった。それから福島第一原子力発電所の状況は、さらに悪い方向へ向かっていった。14日午前11時1分の3号機水素爆発、15日午前6時14分ごろの4号機水素爆発、想像を超えた最悪の事態を目の当たりにし「ああ」とつぶやいた。死を覚悟した瞬間だった。「最後の一人になるまで逃げない」私たちはそう誓った。

避難所生活

町民の避難先は、町が把握するだけでも田村市、三春町、小野町、郡山市の避難所二十数カ所に及んでいた。町は田村市総合体育館に災害対策本部



(写真：東京電力ホールディングス(株))

を置いて田村市と連携するとともに、三春町、小野町、郡山市の動きに対応する連絡員を設置。他の職員も各避難所に再配置して避難所運営に乗り出した。しかし、職員がバスに添乗して避難したことで公用車が不足したこと、ガソリン不足で給油が困難になったことなどから、町災害対策本部と広範囲に散らばった各避難所の迅速な情報共有は難しかった。

全町避難から約2週間後の平成23年3月25日、大熊町は会津若松市に拠点を移すことを発表した。「どこか落ち着いた環境で、町も町民も一緒にこれからについて考える拠点が必要だ」。そう考えていた渡辺前町長の判断だった。避難所からの移動日は4月3、4日。役場機能のほか町立の幼稚園、小・中学校も同市で再開、希望する町民は応急仮設住宅ができるまで会津若松市や周辺の旅館やホテルなどに入居するという、中長期的な避難を視野にいれた対応だった。福島第一原子力発電所の事故の影響により早期帰還の希望は絶たれてしまったことや、着の身着のままの避難を強いられた

町民の心身の健康状態の悪化も目立ってきていたことが判断の決め手となった。

選定にあたっては、学校として使える場所があることのほか、希望するすべての町民を受け入れられる自治体の規模、医療機関の充実、福島第一原子力発電所からの距離などを考慮したと聞いている。その中で候補地として浮上したのが会津若松市だった。打診すると、会津若松市は学校として使える廃校に加え、幼稚園のために閉園した保育所、役場の拠点になる施設も提示してくれた。会津若松市長と町長の会談を経て、3月25日に発表に至った。

会津若松市は大熊町から西へ約100kmの位置にある会津地方の中心都市だ。冬も比較的温暖な浜通り地方に位置していた町と、豪雪地帯に区分される会津若松市では気候や文化も大きく違っていた。私にとって会津若松市は、旅行で訪れるような歴史と観光の街だった。移動日の4月3、4日には2,100人あまりの町民が避難所から会津に移った。その後も移動者は増え、9月30日時点で会津若松市では3,723人、会津地方全体では4,175人が避難し生活を送ることになった。それは、大熊町の震災時の人口の約36%だった。会津若松市の人たちは折に触れ、戊辰戦争での受難を引き合いに「自分たちが大熊町民を受け入れないでどうする」とふるさとを追われる立場に理解を示してくれた。

大熊町第一次復興計画

町は、2012年9月「大熊町第一次復興計画」を策定し「町として5年間帰町しない」ことを明記した。一日でも早い帰還を目指していたが福島第一原子力発電所の事故でまき散らされた放射性物質の影響等、町を取り巻く厳しい環境を考慮して判断した。第一次復興計画に記した「5年間帰町しない」という宣言には、放射線量の差で分断されそうな町を一つに保とうという意図があった。

町は平成24年12月10日午前0時、「帰還困難区域」(町面積の62%、人口の96.5%)、「居住制限区域」(面積15%、人口3.3%)、「避難指示解除



準備区域」(面積23%、人口0.2%)に再編された。帰還困難区域は、厳しく立ち入りが制限され通路はゲートで封鎖された。一方で、比較的線量が低い残る2区域では国による除染が進められ、日中は住民の立ち入りも自由になった。

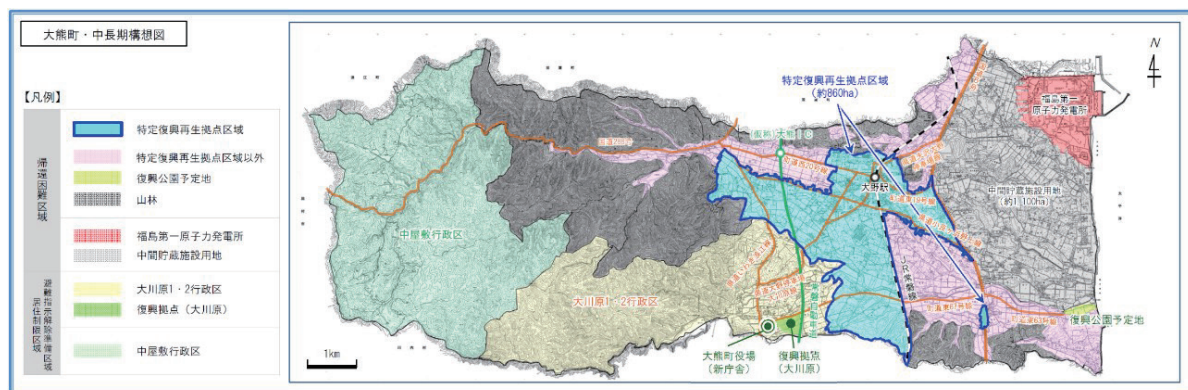
中間貯蔵施設

2014年12月大熊町は国が建設する「中間貯蔵施設」の受け入れという大きな決断をした。中間貯蔵施設は、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う福島県内の除染廃棄物を30年間保管するため、国が整備する施設だ。県内43市町村が行った除染で出た除染廃棄物は、各市町村が準備した仮置き場に保管されていたが、福島県の復興を加速させるために除染廃棄物の受け入れを決めた。

中間貯蔵施設の面積は大熊町と双葉町併せて約16km²あり大熊側の施設面積は11km²、居住地の約3分の1に及ぶ広大な土地だった。受け入れれば、家や土地、地域の町並みも失ってしまう、中間貯蔵施設の受け入れは、すべての町民に影響する町として大きな判断だった。

大熊町第二次復興計画

2015年3月、町は第二次復興計画を策定した。復興の中心に据えたのは南部の大川原地区。人口比で言えば震災前の町民の3.3%しか住んでいなかった地域だが、町内では放射線量が低く、除染も完了している。大川原地区を足がかりに、帰町を望む町民や移住希望者の居住環境を整え、除染の進捗や線量の推移を見ながらいずれその範囲を拡大していく方針を立てた。また、避難先での生



(出典：大熊町)

活が長期化するにつれ様々な課題が発生していた。そのため、避難先での安定した生活の確立についても明記した。

特定復興再生拠点

2017年11月、帰還困難区域内のJR大野駅周辺や先に解除された大川原地区と連なる地域が「特定復興再生拠点」に認定された。

町は、「特定復興再生拠点」の除染（環境省）やインフラ整備を進め、2022年春の避難指示解除を目指している。

「特定復興再生拠点」は面積約8.6km²のエリアで震災前の中心市街地を含むエリアである（地図水色のエリア）。町では、避難指示解除後JR大野駅を中心に復興を進めていくことを計画している。

大熊町第二次復興計画改訂版

2019年3月、町は第二次復興計画改訂版を策定した。第二次復興計画改訂版では、①「ふるさととしての大熊」ふるさとの風景を守り、過去の大熊と現在・未来の大熊をつなぐ、②「共につくる大熊」それぞれができることをやり、互いに助け合い、歩みを止めない町、③「次世代へつなぐ大熊」人の輪を広げ、外部の若い世代に積極的に関わってもらえるように努める。この3つの視点を念頭に改定を行った。さらに、大川原地区・中屋敷地区や特定復興再生拠点区域の避難指示解除を見据え、町内での生活支援や、町外から担い手が集まるような環境づくりを進めることについて明

記している。

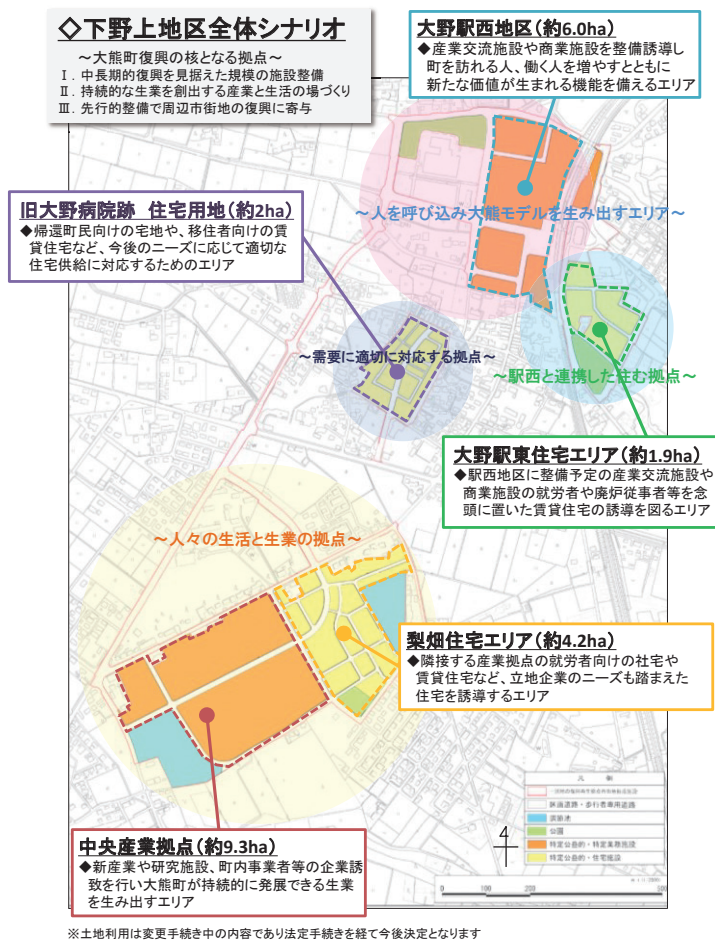
大川原地区復興拠点

大川原地区復興拠点は、2017年2月に「大川原地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設」の都市計画決定がなされ、同年12月造成工事に着手した。大川原地区は、2019年4月10日に避難指示が解除され、2019年5月7日に大熊町役場新庁舎での業務が開始された。現在は、災害公営住宅、再生賃貸住宅、商業施設、住民福祉センター、認知症型グループホーム、診療所が建設され、交流施設、宿泊・温浴施設、認定こども園、義務教育学校の建設をしている。

認定こども園と義務教育学校は、令和5年4月の開校を目指している。大熊町が会津若松市で運営している小中学校を令和4年4月に義務教育学校とし、令和5年4月に大熊町内に移す予定だ。



(写真：大熊町「大川原地区復興拠点」)



(出典：大熊町)

下野上地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設事業

平成 29 年に国の認定を受けた「大熊町特定復興再生拠点区域復興再生計画」に基づき、JR 大野駅周辺および下野上エリアを特定復興再生拠点区域として、住民の帰還や町外からの住民を受け入れる環境の整備を目指している。

エリア内は公益・業務施設用地、住宅用地、産業用地等の造成および道路等を整備することにより、中長期的な復興を見据えた施設の整備、産業と生活の場を作ることとし、「下野上地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設」として 2020 年 6 月に都市計画決定がなされた。

特定復興再生拠点区域は 2022 年春に避難指示が解除される予定で、2024 年度には大野駅西地区に産業交流施設の開所、同年度末の事業完了を目

指している。

大熊町の産業

震災以前、大熊町の沿岸部に大熊東工業団地があった。しかし、中間貯蔵施設建設予定地に含まれたため、大熊町は稼働していた唯一の工業団地を失った。そのため、復興を進めるにあたり、雇用の場の創出や地域経済の活性化を早急に実現する必要があった。

町は、性質の異なる 4 つの産業拠点を整備することとした。

- ①大熊西工業団地は、大熊町原風景を活かした憩いの場としての機能も備えた工業団地。
- ②大熊中央産業拠点は、研究開発や次世代技術・産業を育む企業群を集積する職住近接型の産業拠点。
- ③産業交流施設は、駅前立地や中間貯蔵施設に近



接という立地特性を活かしつつも、大熊町の玄関口として街の賑わい創出や情報発信などの機能も付加した施設。④インキュベーション施設は、旧大熊町立大野小学校をリノベーションして整備する施設で地域課題解決型ビジネスや最先端産業の創出拠点のほか、異業種交流による賑わい創出ベース。主にベンチャー企業を支援する。

企業誘致を進める上での課題も多い。中でも「働き手の不足」が大きい。避難による急激な人口流出により地域の働き手が不足している。同時に、少ない働き手は取り合いになり人件費の高騰が起こっている。今後、企業誘致を進めるうえで大きな障害となると思われる。

2021年7月1日現在、大熊町内には、339人の町民が居住している。その数は、震災前の人口の3%にも満たない。また、東京電力寮に581人の社員が入居している。大熊町第二次復興計画改訂版では、町民の帰還促進と移住・定住を促進することで、2027年春ごろまでに居住人口4,000人の町を目指している。そのためには、魅力ある街づくりが必須となっている。他の被災地と比べるとかなり遅れたスタートではあるが、その分、前例を

活かした復興が可能になると思う。町民アンケートでは、帰還の条件のとして医療機関や介護施設の充実などが上位に来ている。今後も町民の声を聞きながら一步一步復興を進めていく。

大熊町は、福島第一原子力発電所の事故の影響を受け全町民が避難生活を強いられた。「2、3日で家に帰れる、大事を取っての避難だろう」と思っていた。その日から10年が経過してもなお多くの町民が避難生活を継続している。震災はまだ終わっていない。