

双葉町の現状と目指す方向性



双葉町 復興推進課 主幹 田中 聖也
たなか せいや
(※役職は2021年6月時点)

はじめに

双葉町は、福島第一原子力発電所事故により、約7000人の住民全員が避難を強いられ、発災から10年が経過した今なお、全員の避難生活が継続しています。双葉町と大熊町にまたがる福島第一原子力発電所では今後も、長い年月を要する廃炉作業が続き、福島県中の除染土壌を30年間保管する中間貯蔵施設の整備も受け入れ、また、今なお町の約85%の面積は帰還困難区域として避難指示解除への見通しすら立たないなど、言うまでもなく大変厳しい状況に置かれています。

一方、来年の一部区域での居住再開目標に向けたインフラ復旧が進む他、厳しい状況であるがゆえ、双葉町の復興や新たなまちづくりへの可能性に向けて多くの関係者が参画し、産業集積や自律的な生活圏づくりなど、前向きな取り組みも動いています。以下、双葉町の多面的な現状と前向きな未来への可能性について、ご紹介させていただきます。

※内容は6月末時点でのもの。

1. 双葉町の現状

(1) 容易なアクセス

2020年3月4日、それまで全域での避難指示が発令されていた双葉町において、ごくわずかではあるものの5%の面積の区域が避難指示解除されるとともに、双葉駅を中心とする「特定復興再生拠点区域」(約10%の面積)の立入規制が緩和され、特定復興再生拠点区域においては、避難指示の発令は継続しており宿泊はできないものの、バリエードによって物理的に立入が規制されているわけではない=立入は自由という状態となりました。

3月7日には、町内を貫く常磐自動車道にインターチェンジも開通し(常磐双葉IC)、14日には、発災以来運転を見合わせていたJR常磐線も全線運転再開したため、双葉町内の様子を垣間見ることが容易となりました。

実際、上野駅8時発の特急「ひたち」に乗れば、乗り換えなしで11時10分に双葉駅に到着します。交通系ICカードやインターネット予約も使え、ふと思いついてすぐ双葉町に来ることが可能な状況です。実際、常磐線の開業後、新型コロナウイルスの感染状況が懸念され始めた中ではありましたが、多くの方が双葉町の現状に興味を持ち、駅へ降り立っていました。

双葉町の位置関係

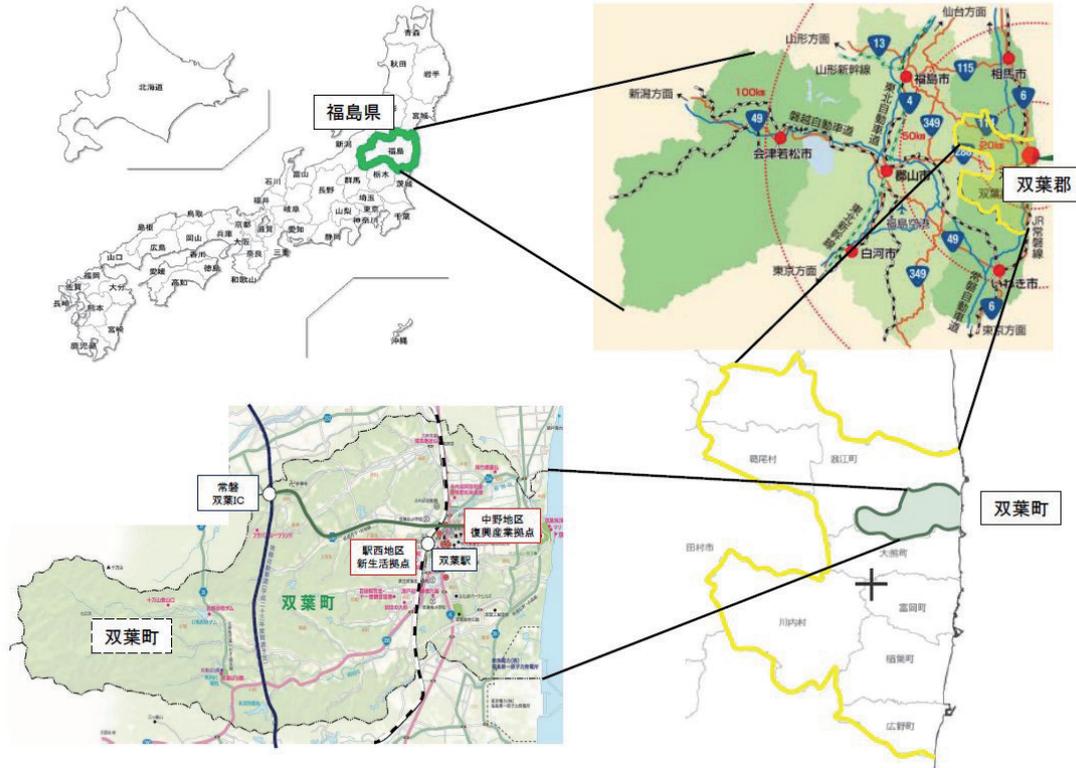


図1 双葉町の位置関係

双葉町の避難指示区域の現状

- 町の約5%は、昨年3月4日に初めての避難指示解除を実現。
 - ・中野地区復興産業拠点や水田再生、伝承館による震災アーカイブ・情報発信を担う先行的復興拠点
- 町の約95%が帰還困難区域
 - ・そのうち、特定復興再生拠点区域は双葉駅を中心とする約10%。令和4年(2022年)春頃の避難指示解除・居住開始を目指す (※特定復興再生拠点区域のうち双葉駅及び広場、一部道路は3月4日に解除済)
 - ・中間貯蔵施設を含む他の区域は、解除に向けた見通しが立てられない現状



図2 双葉町の避難指示区域の現状



写真1 双葉駅に停車した国鉄型塗装のE653系
(臨時列車の試運転)

(2) 町のようすと取り組み状況

○ 中心市街地の状況

常磐線で来訪された方がまず目にするようになるのは、双葉駅の東側に広がる、従来の市街地の現状です。双葉駅東口からすぐ東方に、かつての陸前浜街道が南北に走っており、その街道沿いに市街地が形成されています。

この市街地などを含む「特定復興再生拠点区域」は、2017年の通常国会において福島再生特別措置法（平成24年法律第25号）が改正されたことにより、従来の帰還困難区域において、近いうちの避難指示解除および復興を目指す区域として、地元自治体が特定復興再生拠点区域復興再生計画を策定し、国が認定するというスキームによって設定できるようになった区域であり、双葉町では2017年8月に計画を策定、9月に国（内閣総理大臣）の認定を受けています。特定復興再生拠点区

特定復興再生拠点区域と避難指示解除済区域

- 双葉町は29年8月、他町に先駆けて特定復興再生拠点区域復興再生計画を策定しました。
- **双葉駅を中心とする区域**において、新たな生活の場と既成市街地の再生、農業新興などの産業創出が可能となる約555ha(町域の約11%)の範囲を設定。拠点の2022**年春頃の避難指示解除を目標**としています

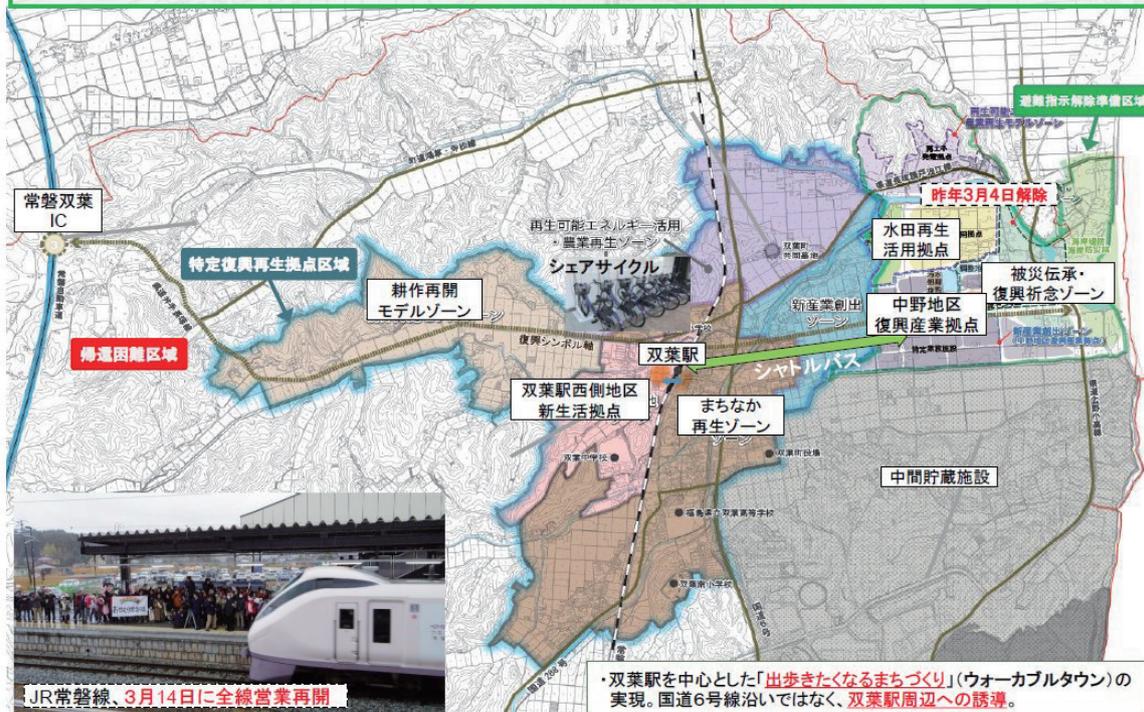


図3 特定復興再生拠点区域と避難指示解除済区域

域の設定を根拠に、避難指示解除を目指すための¹、国による除染が可能となり、建物の除染が開始されることとなりました。

ただし、2017年に至るまで発災から6年以上が経過し、避難先からの一時帰宅にも相当の労力を伴う状況において、イノシシ等による被害や空き巣被害等もあって荒廃が進んだ家屋も多く、また町内での生活再開への展望が開けない中において、建物の除染ではなく、解体を希望する地権者が多数を占めています。前述の2022年の一部区域居住再開に向け、日に日に建物の解体は進捗しており、市街地では空き地が増加しています。



写真2 建物解体が進む中心市街地

¹ 国が定める避難指示解除の3要件は、①放射線量の十分な低減、②除染の進捗や生活環境の復旧、③県、市町村、住民との十分な協議であり、避難指示解除に向けて①を行う必要がある。

○解除済みエリアにおけるまちづくり

一方、市街地より国道6号を越えてさらに太平洋に向かって東に進んでいくと、立入規制緩和ではなく、先述の通り2020年3月に避難指示が解除されたエリアに至ります。こちらは元来帰還困難区域ではなく、放射線量等の状況を踏まえて「避難指示解除準備区域」とされていたエリアであり、双葉町にとって初の避難指示解除が実現することから、特定復興再生拠点区域の避難指示解除に先行して、産業育成や、震災伝承・復興祈念を通じた人流形成を図るエリアとして整備を進めてきました。

産業育成の場としては、「中野地区復興産業拠点」において企業との協働を進めています。約50haの産業団地を造成し²、町内での事業再開や、新たな事業へのチャレンジ、新技術への開発等に取り組む企業を募るものであり、いわば昭和的な、大企業の巨大な工場を誘致して大量の雇用を確保しようという発想とは一線を画し、地元と企業との対等な関係で、パートナーとして共に復興やまちづくりに取り組むことを目指しており、そこに共感してくださった思いある企業の皆様が集結し始めています。

人流形成の場としては、中野地区復興産業拠点内に2020年9月「東日本大震災・原子力災害伝承館」（伝承館）が開業しています。福島県が設置した施設で、世界唯一の甚大な複合災害の記録等を収集・保存・研究し、風化させず後世に継承・発信する機能を有する展示施設であり、コロナ禍の中でありながらも当初の予想を上回るペースで来館者を集めています³。隣接して整備した「双葉町産業交流センター」（F-BICC）は、産業拠点としてのオフィスと、飲食・物販、展望台、コンベンションルームなどからなる複合施設であり、伝承館の展示を見て、お昼ご飯を食べ、周辺を散歩する

² 造成に際しては約2mの嵩上げを行い、津波リスク低減化を図っている。なお、団地造成プロジェクトを町単独で短期間に進めるのは厳しいことから、独立行政法人都市再生機構（UR）と連携協定を締結し、URの協力により事業を進めている。

³ 2021年5月3日に来館者5万人達成。

町の復興の先駆けとなる解除区域（中野・中浜・両竹地区）

- 地元農業者が中心となって、**除染後の農地の保全管理を実施**。
- 出荷制限解除に向け、野菜の**試験作付けを開始**（2019年9月～）。特定拠点においても、今年5月19日には水稲の試験作付けも開始
- 営農再開機運の向上や販路確保などのため、農業生産法人舞台ファームとの連携協定を締結。まず**営農再開ビジョンの策定を実施**

- 12市町村を中心に、**震災の教訓や復興の現状を学ぶことができる、広域周遊ルート**を形成し、人の流れを創出することが重要。
- 県により、「**東日本大震災・原子力災害伝承館**」、「**復興祈念公園**」が整備される
- 隣接して約140室の**ビジネスホテルが開業**。
- **震災の記憶を伝承し、復興への思いをつなぐ中心地的な拠点**として、双葉町への関心をつなぎ、**交流人口拡大を図る**



- 住民帰還に先立ち、「**働く場**」を**先行的に整備**。
- **19件の立地が決定**し、10件は操業済み。**地元企業の事業再開も5件**。
- 技術力を活かし脱下請けを図った擦糸業者も進出し、**町と共同で双葉ブランドのタオルを企画**。
- **貸事務所や飲食店舗を備える「産業交流センター」**を整備。

なりわいの再生
（営農再開の推進）

被災伝承・復興祈念
それを通じた交流人口の拡大

なりわいの再生・企業誘致
（中野地区復興産業拠点）

東日本大震災・原子力災害伝承館
（2020年9月20日開業）

ビジネスホテルARM双葉
（2021年5月1日開業）

図4 2020年3月、町内で初めて避難指示解除されたエリア（中野・中浜・両竹地区）

ような1日を過ごすことができます。

なお、上述では双葉駅から東側へ徒歩で向かうようなイメージで記述しましたが、双葉駅東口から伝承館及びF-BICCへは、常磐線電車に接続する形で「双葉町シャトルバス」（所要6分）を運行している他、双葉駅東口とF-BICCに2カ所シェアサイクルのポートを設置し、また駅を拠点にカーシェアも利用できます。また、伝承館に隣接して福島県復興祈念公園の整備も進められており、今後の開業が待たれるところです。

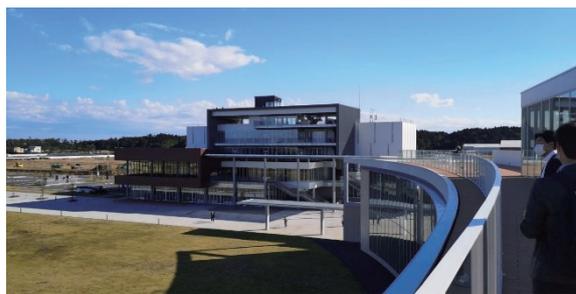


写真3 伝承館の屋上から見るF-BICC



写真4 F-BICC内のフードコート



写真5 双葉駅前を発着するシャトルバス
(手前は交通島を活用したローズガーデン)

○双葉駅西側地区におけるまちづくりプロジェクト

上述の産業交流センター内には大きな会議室があり、それを覗いてみると…何やらまちづくりについてワークショップが行われており、参加者が活発に議論しています。これは、特定復興再生拠点区域に含まれる、JR 双葉駅の西側において新たに進められているまちづくりプロジェクトについて、町民や移住希望者など、様々な人が意見を交わしている様子です。

双葉町では、先述の中心市街地のように、特定復興再生拠点区域においては 2017 年になってようやく除染が本格的に開始された状況であり、また地権者の皆様も相当に悩まれ、熟慮を重ね建物の解体申請を決断された方も多く、今はまだ解体は順次着手されていく段階です。一方避難先における住まい確保・ご自宅再建も進んでいる状況下で、双葉町でもう一度住宅を再建する段階に至るのは、帰還に相当強い意欲をお持ちの方でも、相当の時間を要することかと思えます。

また、特定復興再生拠点区域と解除済みエリアを合わせても町の約 15%の面積にとどまり、解除の見通しが立っていないエリアにお住まいだった方が、元の家、元の地区でなくても、双葉町というふるさとに戻りたい、というような方も一定数いらっしゃいます。

さらに、双葉町が厳しい状況に置かれているからこそ、新たな価値観を創出できる場所としての可能性を感じていただけるまちづくりを志向することで、上述の中野地区でも就業者も含め移住希望者を募りたいところです。

そのような方々が、双葉町での居住を決断しやすいよう、公営住宅を整備することとし、双葉町の未来を切り開く「フロンティア」（開拓者⁴）として、自然風景の残る双葉駅西側を中心に、「なりわい集落」を形成しようというのが、このまちづくりプロジェクトです。上記のワークショップは、「フロンティア」に興味を持つ人たちが集まって、まちの姿について繰り返し意見交換をしているものです⁵。

では、新たな価値観を創出できる場所としての可能性を感じていただけるまちづくりとは何か、という点ですが、それを体現するのが「なりわい集落」という考え方です。「なりわい」と言っても即ち商売を指すわけではなく、一人一人の暮らしを広い意味で捉えて「なりわい」と呼んでいます。従来志向されてきたまちづくりはベッドタウンのような、「閑静な」住宅街として職と住とが明確に分離されたこれまでの一般的なモデルが前提のまちではなく、職と住の境界線や分業意識をあいまいにしながら、生きがいや趣味、自己表現、地域活動などを含めた暮らしを楽しむことを指しています。

そして、その暮らしは家の中で完結するのではなく、パブリックスペースや、パブリックとパーソナルの境目があいまいとなった中間領域において、暮らしの楽しみを他者と分かち合える環境を目指しています。それが「なりわい集落」の指す、自律的なまちのイメージです。

「なりわい」の分かち合いを実現するため、エリア全体がパブリックスペースとなっている他、公営住宅の玄関を広い開放的な土間空間としたり、軒先を設け、中間領域としています。

また、エリア全体が暮らしの場であるがゆえ、行政のみならず地域自らが地域づくりに参画する必要があり、それとなりわいの一環ですが、住民が主体となるエリアマネジメントを進めることが

⁴ 敢えて意識している。

⁵ 一定の頻度で開催しており、次回は秋頃に開催予定。HP 等で案内しますので、是非ご参加いかがでしょうか？

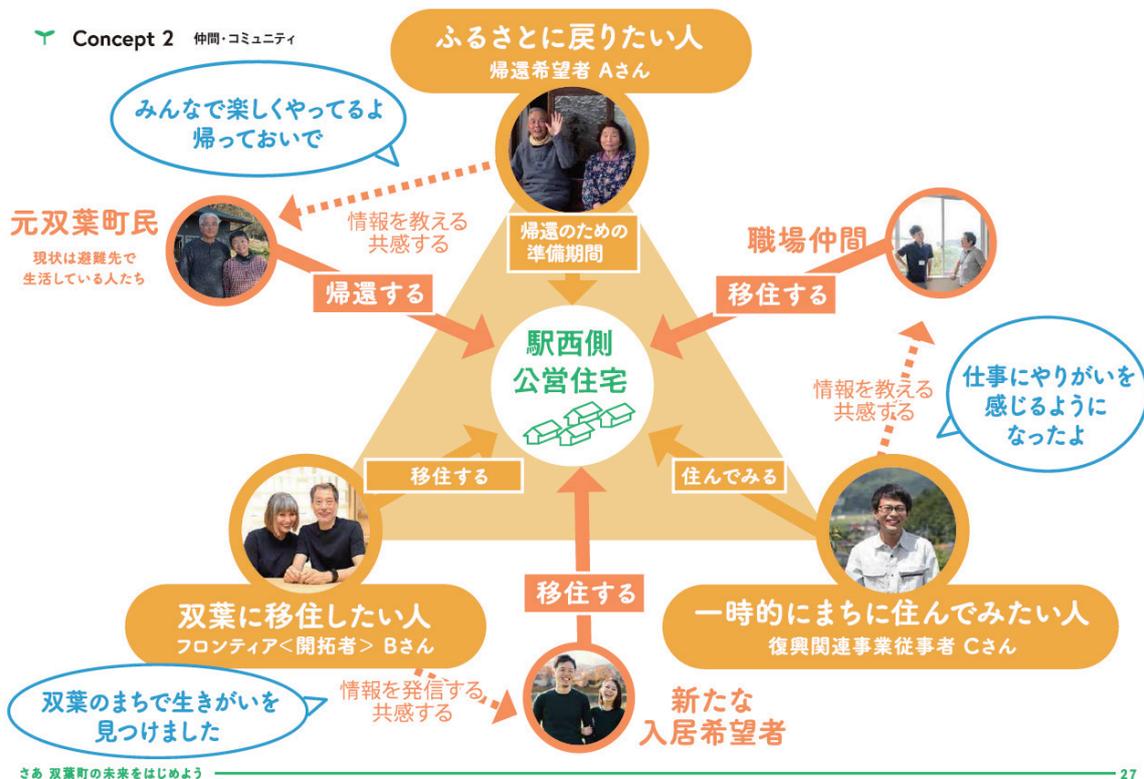


図5 駅西地区、双葉町を牽引する担い手（フロンティア）のイメージ



**「暮らしのよろこび」を分かち合うことで
他人との会話や交流が生まれる**

図6 「なりわい集落」のイメージ

住宅プランについて



歩行者専用の路地を挟み、玄関を向かい合わせにした長屋棟が連なる

さあ 双葉町の未来をはじめよう

39

図7 双葉駅西側地区のイメージ

住宅プランについて



路地は玄関土間へと通じており、それぞれの暮らしぶりがにじみ出す

さあ 双葉町の未来をはじめよう

41

図8 「中間領域」とパブリック

重要です。エリアマネジメントが、エネルギーの地産地消や6次産業化による地域外からの収入獲得もできるようになれば、地域内での資金循環がより実りあるものとなっていきます。これらの体制づくりなど、当町でもまだまだ勉強しながら模索を続けているところです。

加えて、なりわい集落の実現に欠かせない要素は、地域内は、徒歩なり車いすなり、徒歩に近いスピード（自転車含む）で移動しやすいウォークアブルなまちであることです。自家用車での移動が中心のまちとなると、対面でのコミュニケーション機会が減少するものと考えられます。双葉駅に隣接していることも活かしつつ、自家用車が中心でないライフスタイルを楽しめれば、なりわい集落での暮らしはより豊かなものになるでしょう。その先駆けとして、先述の双葉駅と伝承館間でのシャトルバス運行や、シェアサイクルの運用を行っているところであり、双葉駅西側地区に限らず、地域全体でそういったライフスタイルの可能性を提案できればと考えています。

このプロジェクトは、2022年秋以降、順次まちびらきしていきます⁶。

2. 今後の課題

(1) 町全域の復興

大きな課題は、第一には、いまだに町の大部分の避難指示解除見通しが立っていないことです。政府方針⁷にも「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・再生に取り組んでいく。」と記載されているところですが、スケジュール感も具体的に示されないうままに、住民の不安は日に日に高まっています。国は、原子力政策を推進してきた社会的責任を踏まえ、帰還困難区域全域の早急な避難指示解除と

復興に向け、必要な施策を強力に遂行する責務があります。

(2) 持続的な地域づくり

2022年の居住開始に向けて、インフラの復旧等のハード整備は着実に進めてきたところですが、これまでに述べてきたような産業育成や自律的な地域づくり、エリアマネジメント等、居住再開後の双葉町を持続的に動かしていくためのソフト面の施策展開は、まだまだ途上です。かつ、行政だけで完結しうるハード整備とは異なり、そういったソフト面は多様な関係者が参画する必要があり、その中で行政が果たすべき役割の定義や、関係者にどう自由に動いてもらうか、それでも誰かに音頭をとってもらってどのように一貫性を確保するか、そもそもどのような双葉町にしたいのかという皆で共有・共感できるビジョンはどのようなものか、などなど考えなければならぬことは盛り沢山です。

これは従来の公共事業の受発注とは全く異なる枠組みでの企画・検討が必要であり、行政が従来苦手としてきた内容かと思えます。今でも双葉町では官民含めて多くの関係者が、双葉を何とかしたいとの強い想いのもと、試行錯誤していますが、まずは大本となる、双葉町をこのような町にしたというビジョンを浮かび上がらせつつ、同時に興味ある人や企業を幅広く巻き込んでいくプロセスを行おうとしています。秋には「双葉町未来懇談会」（仮称）と称したオープンな場をスタートさせる予定ですので、是非参加してみませんか？

おわりに

「復興」という言葉を英訳する際に、直訳で「reconstruction」などの語がよく使われるものと思いますが、一度試しに「re-start」という言葉を使用したことがあります。文脈にもよるかと思いますが、復興とはハード整備でもって概成するものではなく、この先どのようなまちにしたいかという多くの人の意志や夢でもって形作られていくのかなど…そうした際に、双葉の未来に向け

⁶ 専用 HP にて情報発信を行っていますのでぜひご覧下さい。 <https://restart-futaba.com/>

⁷ 福島復興再生基本方針（令和3年3月26日改定）

て、再スタートしよう、という語感が良いかと考えたためです。誰も解いたことのない課題だからこそ、解いていくのは面白いと思うので、是非ご参加しませんか。



写真6 Re-Startと表記した道路看板



写真7 来訪者を見守る、町のシンボル双葉ダルマ（双葉駅にて）