

## 特集 福島復興の現状と課題

## 福島復興の現状と課題

## —浪江町中心市街地復興の取り組みから福島復興を考える—

浪江町／西日本旅客鉄道株式会社 清水 喜代志  
しみず きよし

福島の原子力災害は従来の災害とは大きく異なり、これまでの経験や、従来の市街地復興の手法では、容易に対応できません。浪江町で取り組まれている市街地復興の現状とともに、事業手法についても気づいたこと、今後の方向性などをお伝えします。原子力災害は二度と起こらないと信じていますが、今回の経験が、今後の様々な災害に活用できればと思います。

## 1. 東日本大震災と原子力災害

## 1-1 東日本大震災の発災

2011年3月11日、東日本大震災が発災してから10年以上が経ちました。未だに行方不明の方、ご遺体の見つからない方などもいらっしゃいますが、東日本大震災で亡くなった方（震災が直接の原因で亡くなられた方）は宮城県で約10,000人、岩手県で5,000人以上でした。また宮城県、岩手県では10万戸以上の建物が全壊しました。これらの被害の多くは津波による被害です。このため、宮城、岩手では津波からの復興と防災が最も大きな課題となっています。

福島県についても、直接の死者1,605人、行方不明226人、建物の全壊15,435戸（福島県復興情報ポータルサイト）など、人的被害、建物被害の多くは津波によるものでした。福島県においても津波防災は重要であり、堤防の嵩上げ、避難路の整備、防災集団移転などが行われています。しかしそれ以上に原子力災害によって、深刻でこれま

で経験したことの無い被害が生じました。

## 1-2 原子力災害と浪江

東日本大震災の原子力災害は、大熊町・双葉町にある福島第一原子力発電所が津波によって電源を喪失し、原子炉を冷却できなくなったために、大量の放射性物質が漏洩したことで生じました。

## （福島県）

12日には20km以内に避難指示、4月22日20km圏外で放射線レベルの高い地域に計画的避難地域が設定された結果、最大時165,000人以上が避難を余儀なくされました。町村域の大部分で避難が必要となった双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、楡葉町、広野町、飯館村、葛尾村、川内村は役場機能も郡山市、二本松市等に移しました。

避難が必要な区域は、翌12年4月に帰還困難区域（年間積算50mSv以上）、居住制限区域（20～50mSv）、避難指示解除準備区域（20mSv以下）に再編されました。避難指示の対象となった人口は84,000人ですが、その後除染の進展による地域の縮小等で2020年現在の避難者は約37,000人となっています。

## （浪江町）

浪江町も直後の津波で182人の犠牲者を出し、その後原子力発電所の災害で、全町民が避難を余儀なくされました。原発が立地していた自治体と違って、国、東電からの避難指示等の情報提供はなく、避難用の車両の提供もありませんでした。

このため、町の判断で町内の津島地区へ避難した後、二本松市、福島市、郡山市、川俣町等へ再度避難する二段階、分散避難となり、町民、役場等職員は大変苦勞されたということです。その後仮設住宅、災害公営住宅などの開設によって、南相馬市等近隣に避難先を移した数も増えていますが、帰還がなかなか進まないことについては、多くの住民の避難先が、浪江町との行き来が困難な地域にも分散していることが影響しているかもしれません。

### 1-3 浪江町の現在

2017年に東部の市街地から海岸にかけての地域は避難指示を解除されました。この地域には JR 常磐線浪江駅、国道 6 号、常磐自動車道浪江 IC などの広域交通機関、浪江町役場などが含まれます。常磐自動車道付近から西部は帰還困難が続いており、これらの地域については平成 29 年 661ha

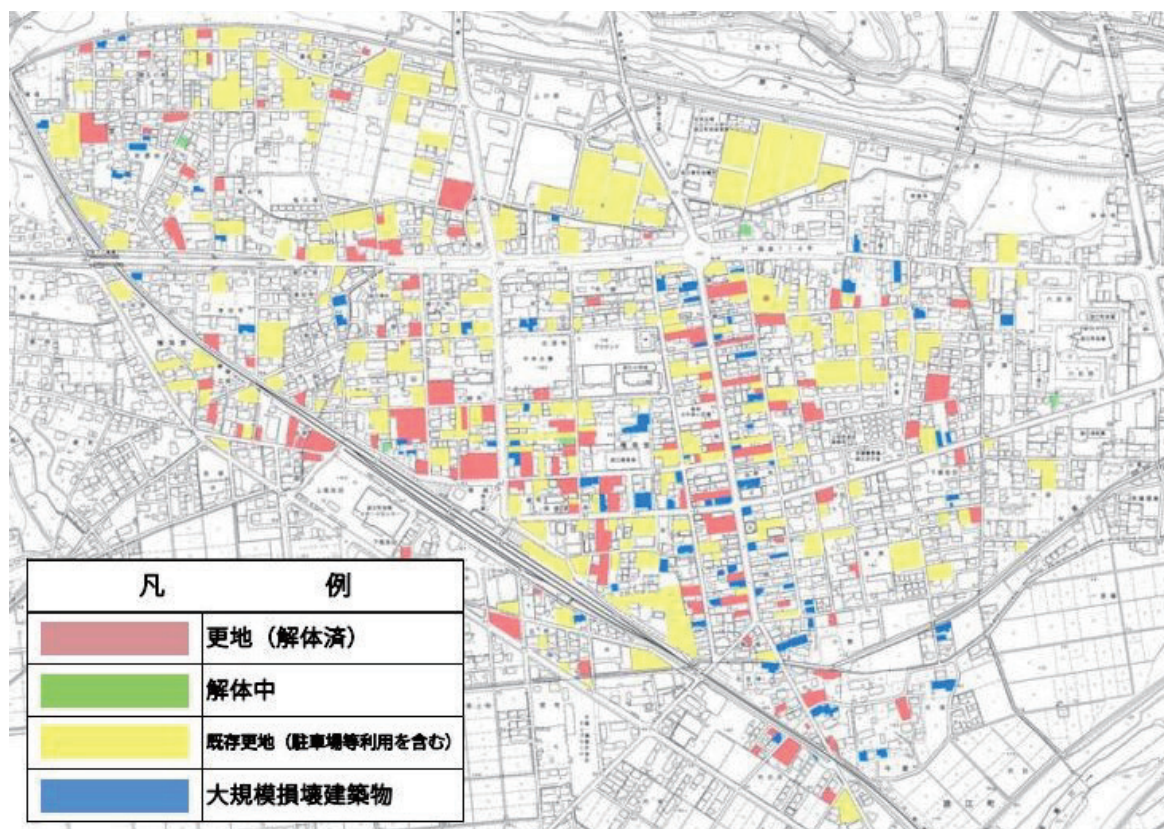
が特定復興再生拠点区域に指定され、1,500 人の居住を目標に除染、インフラ整備を行うことになっています。

#### (進まない帰還)

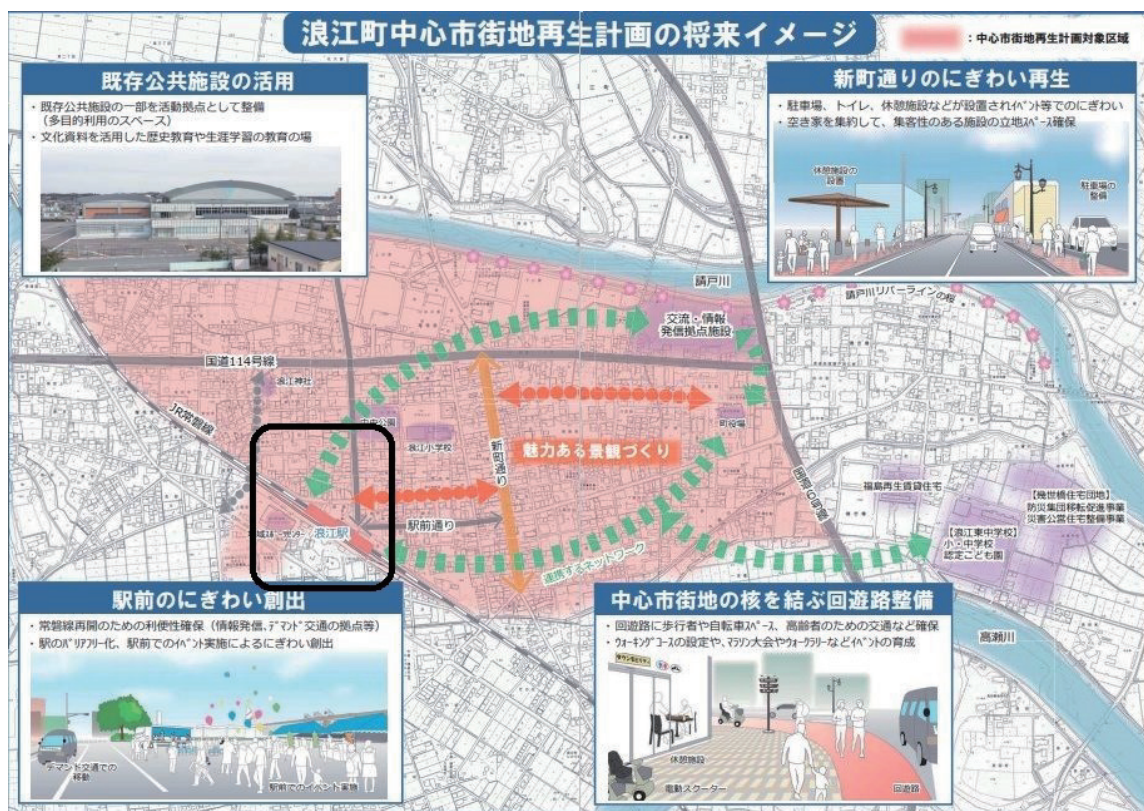
最盛期の町の人口は 2 万人以上で、その多くの方は現在も住民登録されています。また震災前の人口の約 8 割は、帰還可能となった地域に居住されていました。しかし、令和 3 年 6 月の復興レポートによると、現在町内に居住されているのは、1,034 世帯、1,648 人です。居住者の中には新たに住まれた方も含んでいますから、現在居住されている人数は、帰還可能と思われる方に較べるとはるかに少ない数になると思われます。

避難されている人数から見ても、令和 2 年 9 月末現在の浪江町の資料では、県内へ 14,076 人、県外へ 6,079 人、合計 2 万人の避難者がおられることから、帰還が進んでいない状況が分かります。

市街地の空き家







件から進出した新しい産業も町内外に立地し、このような産業の従事者に対する商業施設も立ち並んでいました。浪江町の中心市街地は、町域を超えた広い地域を対象とするような高次の商業機能が集積していたといえるでしょう。その面影は駅周辺に残る店舗等からもうかがえます。

## 2-2 復興したい方向

元の中心市街地に戻すことを復興の方向と考えると、新町通り、駅前にあった商業集積を再生することが目標になります。

しかしそれには大きく二つの疑問があるように感じられます。

○従来の市街地復興の事業制度が、商業再生に対応できるか。

○居住者が戻らず、以前のような産業集積も無い状況で、商業施設等の経営に必要な需要を確保できるか。

## 2-3 これまでの都市復興 手法（歴史）、使命（果たしてきた役割）

大規模な市街地災害時にこれまでとられてきた復興事業の歴史を振り返り、どのような役割を果たしてきたかを再確認してみます。

### （歴史）

歴史的に規模が大きい市街地の復興事業としては、関東大震災、戦災、阪神淡路大震災の被災地で行われた事業があります。多くの場合、道路など公共施設の整備と、敷地の整理が主な目的で、わが国では主に土地区画整理事業が使われました。被災地は大部分が密集市街地で、建築に必要な道路が十分でない場合が多く、道路整備は多くの場合必要になります。また敷地境界が明確でない、あるいは被災によって分からなくなってしまうことも多く、土地の区画や所有関係の整理が必要になる場合があります。これらを同時に行えることから、土地区画整理事業が使われるようになったと思います。

これに加えて、関東大震災では、同潤会という財団法人が設立されて、仮設住宅、被災者向け復

興住宅などセーフティネットとしての住宅を供給しています。阪神淡路大震災でも、自力再建が難しい住民のための、公営住宅の供給が行われました。

水害などの復興の場合を中心に、市街地の防災対策も同時に行われた例があります。今回の東日本大震災の津波復興にあたっては、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業などを併用しつつ、高台に集団移転が進められています。この事業では、移転先高台の造成と、被災区域、災害危険区域など移転促進地域にある宅地の買収が行われました。古くは昭和8年の昭和三陸津波の復興にあたっては、事業の仕組みは違いますが、街路復興事業、住宅適地造成事業を柱とする高台移転が行われました。

台風の高潮被害に対する防災対策としては、例えば大阪市大正区では昭和22年から土地区画整理事業、港湾整備などによって全面嵩上げが行われました。長野県天竜川沿いの川路地区で行われた移転、嵩上げのように、治水事業として行われた例、国土庁が所管していた過疎対策事業を活用して行われた例などもあります。震災、水害など対象は様々ですが、市街地復興においては、必要な防災対策を行ってより安全な宅地を再建者に提供してきました。

### （果たしてきた役割）

これまでの都市復興、市街地復興の歴史を振り返ると、復興の使命は、被災者の住まい確保が第一となっていました。その際は、被災者向け復興住宅など、セーフティネットとしての住宅を供給しつつ、自力での住宅再建が原則と考えられていると思います。公共の役割としては、再建への障害を取り除いて、自力再建を可能にすることが重要で、具体的には、不足する公共施設の整備、災害に危険な市街地の安全確保が公共の役割でしょう。

道路整備によって、まず建築に必要な道路が確保されますが、同時に、延焼の原因となる空間不足の解消、避難路の整備など、再建する場である宅地が地震、火災、津波、水害などから安全であ

るための役割も果たします。

大量の被災者を前にすると、住宅の再建と供給が最優先になりますが、商業施設など住民サービスのための建物再建への取り組みも少数ありました。関東大震災では、九段下、清澄などで、商業施設の共同復興建物の例があり、同潤会も復興住宅の団地に商業施設など住民サービスの立地区画を設けています。東日本大震災では仮設商店街の取り組みが各地で行われています。しかし住宅再建と比べて、制度として定着した効果的な事業手法が見当たらないように感じます。

### 3. 浪江町の市街地がかかえる課題

#### 3-1 建物の再建に関して

過去の震災、火災で大規模に被害を受けた市街地は、道路など空地が少ない密集市街地である例が多くみられました。その場合、建築に必要な道路が不足し、建物が再建できない住民が一定以上存在します。復興にあたってそれを解消するため、防火に有効な幅員程度に区画道路を広げるなど公共空間を確保し、敷地の区画形質を整えることが行われてきました。また水害、高潮、津波の危険があれば嵩上げ等の対応が行われることがありました。

これに対して浪江町の市街地は

- 元は東西の宿場町であったが、安政年間に大火があり、南北の今の新町通りと沿道街区が、防火に配慮した広い通りと街並みに改造されました。
- 駅前から新町通りの街区までの市街地は、比較的広い区画道路で区切られた碁盤の目の町割りになっています。一部歩道や隅切りが未整備な場所、敷地境界が未定の場所もありますがそれは局所的です。(どのような事業手法で形成されたかは分かりませんが、戦前に完成した、正方形に近い街区が一定地域にまとまっており、耕地整理ではないかという印象です。)
- 耕地整理の影響が街区が正方形であるため、街区の内部に建築のために細街路もつくられています。

○敷地の広さも比較的広いため、公共施設が整っていることと合わせて、市街地としてはそれほど密集していません。

○その後地籍調査なども行われたことで、一部存在する境界未定地以外は、敷地境界もおおむね明確になっています。

○町内には請戸地区など津波への備えが必要な市街地もありますが、中心市街地部分は津波の恐れは少なく、水害、土砂災害などで大きな被害が想定されるような治水上の課題は少ない土地です。

以上のように、地形的な状況と過去の市街地形成の歴史から、浪江町の中心市街地は、防災性、市街地環境の面から建物の再建に対する障害は少ない市街地と言えそうです。従来のように建物の再建をサポートすることが市街地復興の役割と考えると、公共が対処しなければならない障害はあまり大きくないように思われます。

#### 3-2 原子力災害の影響も最低限居住できる程度に

原子力災害の影響では、放射線が十分低減しているかと、生活サービスがどの程度確保できるようになったかが気になる点です。

**(市街地の放射線レベルは居住には支障はない程度に)**

放射線については、福島復興ポータルサイトによると、浪江町役場で  $0.05 \mu\text{Sv}$ /毎時になっています。同日の今私が住んでいる大阪市の値は  $0.062$  (原子力規制委員会) でした。時間がたったことかもしれませんが、きめ細かく除染が進んだ結果かもしれません。また、水道の取水場での水道水の放射性物質測定結果はいつも不検出になっているなど、水道、農作物、水産物も全国と差がないレベルです

このように放射線に関しては、人が住む条件は整ってきています。まだ広報不足はあるかもしれませんが、アンケートの結果などからも、放射線への不安で帰還しないという方は減ってきていると思います。



### （生活サービスも少しずつ復活）

交通の面では、当初浪江駅へは仙台から、常磐線、代替バス、常磐線、代替バスと乗り継がなければなりません。昨年 JR 東日本はじめ多くの方の努力で常磐線が再開したため、現在では多くの方が避難されている南相馬、相馬、いわきなどへ浪江から通勤することも不可能ではなくなりました。市内バス、タクシーなど町内のコミュニティ交通は、民間事業者による経営は困難かもしれませんが、公共主導で確保されています。住民意向調査でも公共交通、生活交通への不安は大きく改善しています。しかしやはり多くの方が避難している福島市、郡山市への交通は元から便利ではありませんでしたし、帰還困難区域が広がっているためより不便になっています。

一方で常磐線に直通の特急が走って、東京や仙台から行きやすくなったことは、新しい産業等の立地、訪問など、移住、定住、交流人口の増加に役立つようになるかもしれません。

スーパー、郵便局、銀行など生活に必要な施設は初めのうち何もありませんでしたが、避難指示解除後再開したり、新規に開店したりするなど少しずつ生活機能が復活してきました。スーパーの品揃えを見るとホームセンターに近い役割も果たしていて、留守宅や田畑の手入れをする方にも役立つようです。当面の需要に対応したサービスは復活したものの、対象人口が増えないと経営が成り立たないと考えられる、より高次の機能はまだだと感じられます。

### 3-3 土地利用の需要

様々な条件が最低限整っている、あるいは整ってきているのですが、肝心の土地利用への需要はどうでしょうか。実はそこが大きな課題があると考えられます。

#### （居住者）

帰還し、居住することに対する障害はかなり緩和されてきました。それでも新規に居住された方を含めても実際の居住者は1,648人で、なかなか帰還は進んでいません。避難者の意向としても、

令和2年度浪江町住民意向調査では、戻りたい方は10.8%、判断がつかない方25.3%、戻らないと決めている方54.5%です。実際に帰還された方も、帰還の意向を持っている方もどちらも多くはない状況です。

帰還する方が少ない事情を、令和2年度浪江町住民意向調査の戻らない理由から探ると

- すでに生活基盤ができている
  - 避難先の方が生活利便性が高い
  - 避難先で仕事を見つけている
  - 子供の教育を継続
- などが挙げられています。

その背景として

- ・浪江町外に避難されている方で持ち家にお住まいの世帯が7割近く（68.6%）あります。
- ・現在浪江町にある唯一の学校、なみえ創成小・中学校の児童、生徒さんは27人です。このことから考えて、戻られた世帯に若い家族はあまり多くないイメージです。
- ・1,648人の居住者に対して世帯数は1034世帯、世帯あたり人数は1.6人であり、単身が多いように思われます。

10年以上が経過し、浪江町に住民登録はあるものの、すでに避難先で新しい生活が定着していることが帰還しない、帰還する意向がない大きな要因になっているようです。

帰還するために必要な生活のための施設は、少しずつ再開したとはいえ、戻らない理由に生活利便性が挙げられているように、まだまだ不十分と認識されています。不足しているものは、戻っている方、判断がつかない方、戻らないと決めている方共通で、医療、介護福祉、商業などです。戻っている方はこれに加えて、有害鳥獣対策、防犯体制を、判断がつかないという方は、住民数、放射線量などの安全性情報、住宅支援策などを挙げています。

#### （事業者）

現在の中心市街地の居住者の状況においては、従来あった商店、事業所の多くは、再開の意向は低く、避難先で再開されている事業所もあります。

また新たな商店、サービス事業所の立地需要は潜在的には一定ありますが、東部の国道6号沿線、常磐道ICへの幹線道路沿いに向かう傾向で、中心市街地には新規需要も顕在化しません。

帰還と生活サービスは卵と鶏の関係で、市街地として整備しても、帰還、新規とも需要が想定できない可能性が高いと思われます

#### 4. 原子力災害被災地において市街地復興事業が果たす役割の模索

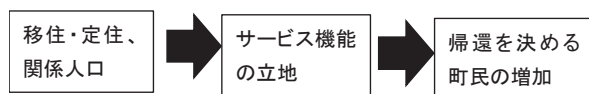
##### 4-1 移住、定住、交流人口を活用

復興の糸口がなかなか見つからない中で、打開する方向はないでしょうか。一つの方策として、新たに住む、活動する需要を中心市街地で受けとめることが考えられます。

アンケートからも、商業その他のサービスなど必要な機能が立地して、生活できる実感がなければ、なかなか帰還を決めることはできないことがうかがえます。一方で生活に必要なサービス、例えば医療、介護、商業など、ある程度人口がないと再開する決心がつかないでしょう。この二つが卵と鶏の関係になっています。

従来の復興では、元の区域で住宅を再建したい被災者が多数いて、そのための地域の物理的な整備ができれば、多くの人が戻ってきて、商業などのサービスも成り立つというストーリーが成り立ってきました。帰還する方が少ない浪江の状況では、帰還を促すために、まず生活サービスを再建しようとしても、住民が戻ってこないで経営が成り立ちません。このため、サービス事業が成り立つように、新たな浪江の担い手、人や産業に来ていただくのも復興の一つの道筋と考える必要があるのではないかと思います。

新しい復興の概念 復興庁も移住定住を目的に明示



他地域から移住して新たに被災地域に住む人、他地域に住みながら浪江で活動される「関係人口」としては、どのような方が考えられるでしょう。

例えば、綿や花卉のような放射線の影響を受けず安心して届けられる作物農業に取り組まれたり、ドローン活用、無人運転、水素燃料、バッテリーの再生など、新しい産業を展開する試みに取り組まれたりする個人や事業所の方などがあるかもしれません。できるだけこのような集積を増やしながら、それを生かして、意欲のある商業、生活サービス事業の再開、新規立地を支援します。

##### 4-2 帰る気持ちを繋ぐ

もう一点は、住民の方の帰還する意欲を繋いで将来に期待することも大切ではないかと思います。

町民の方への意向調査では、就業、持ち家、子供の教育など現在の生活を抱えて、すぐにはもどれない事情が大きいことが分かります。しかし例えば退職後は元の家で畑を耕して、近所の人とおしゃべりして暮らすといった夢を持ち続ける人もいらっしゃると思います。時間がかかってもいつかは戻るという意味が消えないようにしないとなりません。訪れたい浪江に維持し続けることも復興への道ではないかと思います。

##### (希望の持てる駅前・景観へ)

浪江駅前には空き地が多く、緑が少ない、買い物のできる商店、休憩したり、ふれ合えるような飲食店がないなど、人の営みがあまり感じられず、活気がない、寂しい景観です。浪江駅に降り立つ町民が、将来はきっと復興するという希望を感じて、戻る気持ちを維持できるような魅力のある、少なくとも荒れ果てたイメージにならないような中心市街地を作ることが必要でしょう。

このため、街路、広場の緑化など公共空間の整備によって景観を改善することや、商業、飲食など生活サービス施設の立地を支援しにぎわいを創出することが考えられます。

##### (訪れる機会を応援する)

浪江町住民意向調査（令和2年度）では、帰還する判断がつかない人でも、それまで定期的に行き来したい、祭事に参加したい、地域活動に協力したいという方はかなりいらっしゃいます。また帰還しない方でも定期的に浪江町に行き来したい

方が58%おられます。

○山形県長井に移転された「磐城壽」の酒造会社  
が、浪江での酒造りを復活

○津波でも大きな被害を受けた請戸漁港でも、震災以来9年ぶりにせり

○避難先の二本松で続けられた伝統の十日市、  
2017年に6年ぶりに町内で行われ、訪れた人は  
3万人

○相馬野馬追に浪江町から8年ぶりに出陣

相馬野馬追には、馬を準備し、家に伝わる鎧兜  
を手入れして、大変な苦勞をして参加されていま  
す。参加する人の思い入れだけでなく、散り散り  
に避難している人もこの日は集まってこられます。

「野馬追は私たちの生き甲斐で、楽しみはこれ  
しかない。」

「震災前は2頭の馬を飼っていたのですが、自  
宅に戻れるようになったら、また馬と一緒に暮ら  
します。」

「これがなかったら、この地区にいないと思ひ  
ます。」

相馬野馬追の御行列



複雑な思いと大きな被害にめげず、10年たって  
それでもなおこれから浪江の復興に取り組もうと  
いう方が大勢おられます。野馬追はじめ、週末に  
住まいや農地の世話に来られるなど、戻る機会  
は大から小まであり、集まれる場、活動する場、浪  
江の今が分かる場を準備して、迎えることができ  
ればと思います。

離れて住みながら機会があれば来られる避難者、  
移住、定住される方、お仕事の方とされる方、訪  
れる方、さまざまな形がありますが、それを積み

重ねてにぎわいを少しでも増やしていくことが、  
浪江にいつか帰ろうという気持ちをつなぎとめる  
ことができるのではないかと思います。

#### 4-3 一団地復興拠点

##### (買収した土地の活用)

移住・定住、交流人口を市街地の賑わいにつな  
げること、住民の方が訪れる機会と場を用意する  
こと、このような取り組みを進めるためには一定  
面積の土地を公共で確保することが必要で、一団  
地の復興拠点事業が役立つと考えます。

一団地の復興拠点制度で買収した土地は復興に  
効果的につながっていくように、戦略的な活用方  
策を検討しておく必要があります。

商業、医療、介護、交通など生活サービスの事  
業者は、住民が増えることが確実にしなければ  
新たに立地する選択はしにくく、特に土地を取得  
することはハードルが高いと想像されます。買収  
した町有地を貸地として安価に提供できれば、事  
業者が進出しやすくなるのではないかと考えられ  
ます。需要によっては賃貸建物や財政的優遇策な  
どを準備する必要があるかもしれません。

一定規模の土地を公共で取得することは、首都  
圏など震災時復興の場合に、仮設住宅建設、土地  
の交換や集約のための仮移転地とし、最終的には  
公共用地等に充当するなど、複数回の活用が可能  
になるかと思っています。

阪神淡路大震災の復興時の土地区画整理事業で  
も、先行買収を行った例はあります。公共用地に  
充当することで減歩を減らすことができますが、  
少ない土地で自力再建を希望する人にはできるだ  
け減歩を軽くして土地を多く使えるほか、土地に  
余裕がある人、逆に現地で自力再建を断念した  
人には、土地を買収して再建資金を手元に残すね  
らいもありました。ただし、先行買収は減価地区  
で減価相当分に限られ、必要面積を取得できるわ  
けではありません。

##### (将来自主再建意向の地権者への対応 土地の 交換制度との連携)

一団地の復興拠点事業では、区域内の土地は買



収が原則ですが、自力再建を希望する方は数少ないので、その意向は尊重することができればその後の復興に役立つと考えられます。自主再建した建物、再建意向のある宅地は残し、できるだけ買収を希望する地権者から取得するためには、土地の交換分合、集約ができる手法、土地区画整理事業などと合併施行が有効ではないでしょうか。土地区画整理事業は広く普及していて、多くの経験

者がいることから、災害時に全国から人的支援をいただける点も利点です。

一方一団地の復興拠点と土地区画整理事業は、制度的には別のものであることから、事業の時期や進捗を調整したり、別の制度であることによる手続き、予算などの整合など手間もあり、連携するための改善点も今後検討すべき課題と思います。

#### 東日本大震災関連年表（浪江町を中心に）

2011. 3. 11 東北地方東方沖地震、地震に伴う津波発生

同日 東京電力福島第一原子力発電所事故

同日 半径 2km 以内の住民に避難指示

同日 常磐線は津波、原子力事故で全線不通

2011. 3. 12 半径 10km、次いで 20km 以内に避難指示

2011. 3. 14 浪江町避難指示

2011. 3. 15 半径 20km から 30km 圏内に屋内退避指示

2011. 4. 22 区域を再編

- ・半径 20km 圏内 警戒区域設定 立ち入り禁止
- ・20km 圏外の計画的避難区域 飯館村、川俣町、浪江町、葛尾村、南相馬市
- ・20km から 30km 緊急時避難準備区域（屋内退避指示は解除）

2011. 8 頃

- ・避難者は 14 万人以上
- ・双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、楡葉町、広野町、飯館村、葛尾村、川内村 役場機能を郡山市、二本松市などに移転

2011 年内 常磐線の不通区間は広野～原ノ町、相馬～亘理に

2012. 4. 1 避難指示区域を再編

- ・帰還困難区域 年間積算 50mSv 以上
- ・居住制限区域 20～50mSv
- ・避難指示解除準備区域 20mSv 以下

2016. 12. 10 常磐線相馬～浜吉田 内陸に移設、高架化して復旧

2017. 3. 31 浪江町では帰還困難区域を除いて避難指示解除準備区域、居住制限区域は避難指示解除、役場機能の大部分が二本松市から浪江町へ、常磐線浪江以北再開

2018. 4. 1 なみえ創成小・中学校開校（他の学校は休校→2021 廃校）

2020. 3. 4 双葉町、大熊町の避難指示解除準備区域、居住制限区域が解除、双葉駅、大野駅付近の帰還困難区域の避難指示解除

現在帰還困難区域は 飯館村、大熊町、葛尾村、富岡町、浪江町、双葉町の各一部

2020. 3. 14 常磐線富岡～浪江復旧 全線営業再開