

研究ノート

原子力災害からの復興に関する自治体の要望 —福島原発事故後における浪江町の要望書の分析—

福島大学 共生システム理工学類 教授 川崎 興太
かわさき こうた

1. 研究の目的

いま私たちが手にしている復興モデルは、昭和時代に形づくられたものである¹⁾。それは、市町村が復興の基本的な行政主体として、国から補助金を得てインフラの復旧・再生を行うというものである。この昭和時代の復興モデルが効果を発揮する上での前提条件は、多くの被災者が被災した市町村にとどまるか、将来的に戻るということである。中規模・一過性の自然災害が念頭に置かれている²⁾。

昭和時代の復興モデルは、福島原発事故の発生に伴って深刻かつ重大な原子力災害を受けた福島にも適用された。福島復興再生特別措置法の制定などを通じて、昭和時代の復興モデルを基礎とする福島復興政策が少しずつ体系化され、公共・生活インフラの復旧・再生のほか、福島復興の一丁目一番地である事故収束（廃炉・汚染水・処理水対策）、放射能の除染・中間貯蔵・最終処分、原子力政策を担ってきた経済産業省による経済・産業の復旧・再生、実質上の生活再建政策としての損害賠償などが進められてきた（図1、表1）。

しかし、昭和時代の復興モデルは、福島原発事故の発生に伴って深刻かつ重大な原子力災害を受けた福島にも適用された。原子力災害は、自然災害とは異なって、被害が広域かつ長期におよび、それゆえに避難が広域かつ長期におよぶという特性を有している。このため、福島の被災市町村は、

昭和時代の復興モデルでは対処が困難または不十分な問題に直面することになり、国などにさまざまな要望活動を行いながら復興に向けた取り組みを進めてきた。

本研究は、福島原発事故の発生に伴って全町避難を強いられることになった浪江町役場による国などへの要望書を分析することを通じて、原子力災害からの復興という場面における昭和時代の復興モデルの弱点の一端を明らかにすることを目的とするものである。

2. 浪江町の概要と復興計画の変遷

(1) 概要

浪江町は、福島第一原子力発電所の立地町の一つである双葉町の北側に位置する基礎自治体である。行政区域のほぼ全域が福島第一原子力発電所から30km圏内に含まれることから、福島原発事故の発生に伴って全町避難を強いられることになり、役場も最終的には65kmほど離れた二本松市に避難することになった。

その後、中心市街地などに指定された避難指示解除準備区域と居住制限区域において除染やインフラの復旧・再生などが行われ、原発事故から6年後の2017年3月に避難指示が解除された。また、12年後の2023年3月に帰還困難区域の一部に指定された特定復興再生拠点区域において避難指示が解除されたが、いまなお面積にして行政区



図1 福島復興政策の概要

域の78%が帰還困難区域に指定されている。

原発事故発生時の人口は21,542人（7,671世帯）であり、双葉郡8町村のなかでは最も多い自治体であったが、2025年3月末時点では14,443人（6,527世帯）まで減少している。また、その14,443人の84%にあたる12,152人（5,083世帯）は浪江町外に避難し続けており、浪江町内に居住しているのは16%にあたる2,291人（1,444世帯）である³⁾。

このように、避難指示の解除後にも住民の帰還が進まずに居住人口が大幅に減少しており、また、事業所も大幅に減少しているが⁴⁾、2022年9月に福島イノベーション・コースト構想の一環として福島国際研究教育機構（F-REI: Fukushima Institute for Research, Education and Innovation）の本施設が浪江町に立地することが決定した。現在、その計画の策定が進められており、今後の居住人口の増加や産業振興・雇用創出などに期待が寄せられている。

(2) 復興計画の変遷

復興計画には自治体の復興の理念や基本方針などが記載されており、要望書を分析する上で参考になると思われるので、以下では浪江町の復興計画を簡潔に整理する⁵⁾。

浪江町では、これまでに第1次から第3次までの復興計画が策定されている（図2）⁶⁾⁷⁾⁸⁾。第1次復興計画が策定されたのは原発事故から1年半後の2012年10月のことである。このころには、事故の収束、放射能汚染の将来予測、除染の実効性など、「空間の復興」を進める上での前提条件が不明確であった。その一方で、町民は全国の慣れない土地で苦しく不安な避難生活を強いられていた。そこで浪江町は、「すべての町民の暮らしを再建する〜どこに住んでいても浪江町民〜」を筆頭の基本方針とする第1次復興計画を策定し、町民が避難期を乗り切れるように、役場が一人ひとりの町民に対して“マン・ツー・マン・ディフェンス”を行うことで、避難先での「人の復興」、すなわ

表1 福島復興政策の展開と浪江町の復興まちづくりの経緯

年度 復興期間 政体	管内内閣				野田内閣				集中復興期間				2014年度				2015年度				2016年度				2017年度				2018年度				2019年度				2020年度				2021年度				2022年度				2023年度				2024年度																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興計画		復興

ち、町民の避難生活の改善と生活再建をめざすものとした。

その後、先述のとおり、原発事故から6年後の2017年3月に避難指示解除準備区域と居住制限区域において避難指示が解除されることになり、これとあわせて第2次復興計画が策定された。筆頭の基本方針は「先人から受け継ぎ、次世代へ引き継ぐ“ふるさと”なみえを再生する」に変わり、復興計画の重心は「人の復興」から「空間の復興」へと移ることになった。計画の内容は一気に昭和時代の復興モデルを踏襲した福島復興政策と重なり合うようになり、いかに国から補助金を得てインフラの復旧・再生を行うことで町民の帰還を促すかということに関心が寄せられるようになった。“マン・ツー・マン・ディフェンス”から“ゾーン・ディフェンス”への大きな変化である。

ところが、避難指示が解除されてしばらく経っ

ても町民はほとんど帰還せず、自治体存続の危機に直面することになった。こうした背景のもとに、第2期復興・創生期間への移行とあわせて策定されたのが第3次復興計画である。そこでは「夢と希望のある産業と仕事づくり」が筆頭の基本方針に掲げられ、町民の帰還とともに新たな住民の移住を促すことで「まちのこし」を果たすべく、「空間の復興」をめざすものとされた。復興のための施策の重心を「空間の復興」に据えながら、それを被災者である町民のみならず、名前も住所も知らない者に向けて実施するものとされたのである。“ゾーン・ディフェンス 2.0”である。

現在、第3期復興・創生期間への移行を見据えながら、第3次復興計画後期基本計画の策定作業が進められており、2026年3月に策定することが予定されている。

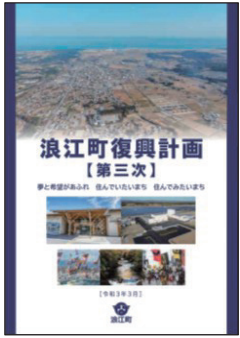
	浪江町復興計画【第一次】	浪江町復興計画【第二次】	浪江町復興計画【第三次】
策定年月	2012年10月	2017年3月	2021年3月
基本的な性格	避難期を乗り切るための計画	“本格的な復興”に向けた計画	“持続可能なまち”の実現に向けた計画
復興の理念	みんなとともに乗り越えよう 私たちの暮らしの再生に向けて ～未来につなぐ復興への想い～		夢と希望があふれ 住んでいたいまち 住んでみたいまち ～なかよく みんな えがおの花咲くまち なみえ～
筆頭の 基本方針	すべての町民の暮らしを再建する ～どこに住んでいても浪江町民～	先人から受け継ぎ、 次世代へ引き継ぐ “ふるさと”なみえを再生する	夢と希望のある産業と仕事づくり
計画書	全町避難 	避難指示の一部解除 	自治体存続の危機 
計画の本質	マン・ツー・マン・ディフェンス	ゾーン・ディフェンス	ゾーン・ディフェンス 2.0

図2 浪江町の復興計画の変遷

3. 要望書の分析

本研究では、福島原発事故が発生した 2010 年度から 2024 年度までの合計 15 年度の間に浪江町役場が国などに提出した要望書を対象とする⁽¹⁾。浪江町議会は、浪江町役場とは別に国などに要望書を提出していることもあるが⁽²⁾、本研究では昭和時代の復興モデルにおいて復興の基本的な行政主体として位置づけられている市町村に着目することとし、浪江町役場が単独または共同で提出した要望書を対象とする。

(1) 要望書の件数

浪江町役場が提出した要望書は合計で 278 件である（図 3）。1 年度あたりの平均は 18.5 件であり、対象期間が 1 か月弱である 2010 年度を除くと 19.7 件であるが、年度によって大きく異なっている。具体的には、2011 年度から 2013 年度までは 1 年度で 30 件程度の要望書が提出されていた。その後、おおむね避難指示区域の見直しを終了してから一部の地域で避難指示が解除された時期にあたる 2014 年度から 2019 年度までは 10 件前後に減少したが、2020 年度以降は増加傾向にある。要望書が最も多いのは 2024 年度の 38 件、最も少ないのは 2010 年度を除けば 2015 年度と 2017 年度の 6 件である。なお、年度によって要望書の件数が大きく異なるのは、要望書は復興にかかわる問題が顕在化したときのほか、町長や内閣が変わったとき、大臣などが浪江町を視察などで来訪したときなど、さまざまな事情を背景として提出されていることによる。

以上はすべての要望書を対象とした件数であるが、内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書が複数の名宛人に提出されることがある。この内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書を 1 件として統合すると、要望書は合計で 142 件である（図 4）⁽³⁾。1 年度あたりの平均は 9.5 件であり、2010 年度を除くと 10.0 件である。年度ごとの件数については、2011 年度から 2013 年度までは 25 件前後であったが、その後は 5 件前後に減少し

ている。ただし、2024 年度は 14 件となっている。

(2) 要望書の提出者

要望書の提出者については、町長が馬場有氏であった 2018 年度までは、合計 132 件のうち「町長」が 123 件で 93% を占めていた（図 5）。しかし、町長が元町議会議長の吉田数博氏になった年の翌年度にあたる 2019 年度からは、「町長」単独での要望書はほとんど提出されておらず、町役場と町議会の意志が統一された強い要望であることを示すために、「町長と町議会議長」の連名での要望書が多くなっている。この傾向は町長が元県議会議員の吉田栄光氏になった年の翌年度にあたる 2023 年度からも変わっておらず、2019 年度から 2024 年度までの合計 146 件のうち、「町長と町議会議長」が 48 件で 33% を占めている。また、2019 年度からは、大熊町、双葉町、富岡町、浪江町、飯舘村、葛尾村が特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域における避難指示解除などをめざして 2018 年 12 月に設立した「原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会」による要望書が増加しており、合計 146 件のうち 94 件で 64% を占めている。

内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書を統合すると、2018 年度までは合計 110 件のうち「町長」が 101 件で 92% を占めていた（図 6）。2019 年度からは、合計 32 件のうち「町長と町議会議長」が 22 件で 69%、「原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会」が 9 件で 28% を占めている。

(3) 要望書の名宛人

要望書の名宛人は、合計で 325 人である（図 7）。「復興大臣等」が名宛人となった要望書は 61 件（22%）で最も多く⁽⁴⁾、次いで「自由民主党本部・議員」が 43 件（15%）、「環境大臣等」が 35 件（13%）、「経済産業大臣等」が 29 件（10%）、「原子力災害対策本部等」が 28 件（10%）である。

2010 年度から 2024 年度までの推移をみると、特徴的なこととしては、2010 年度から 2013 年度

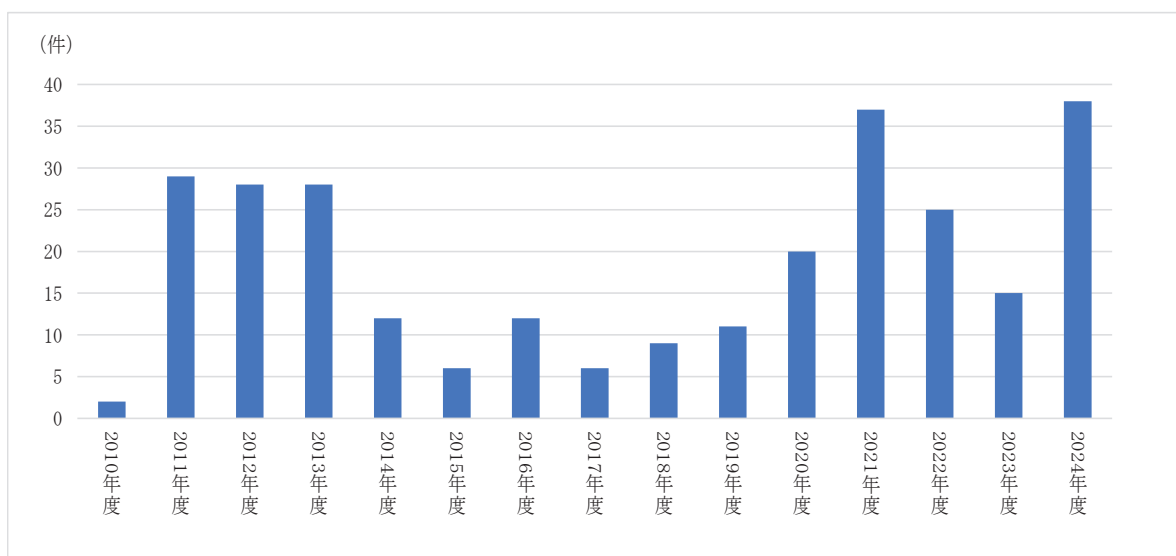


図3 要望書の件数【総数】

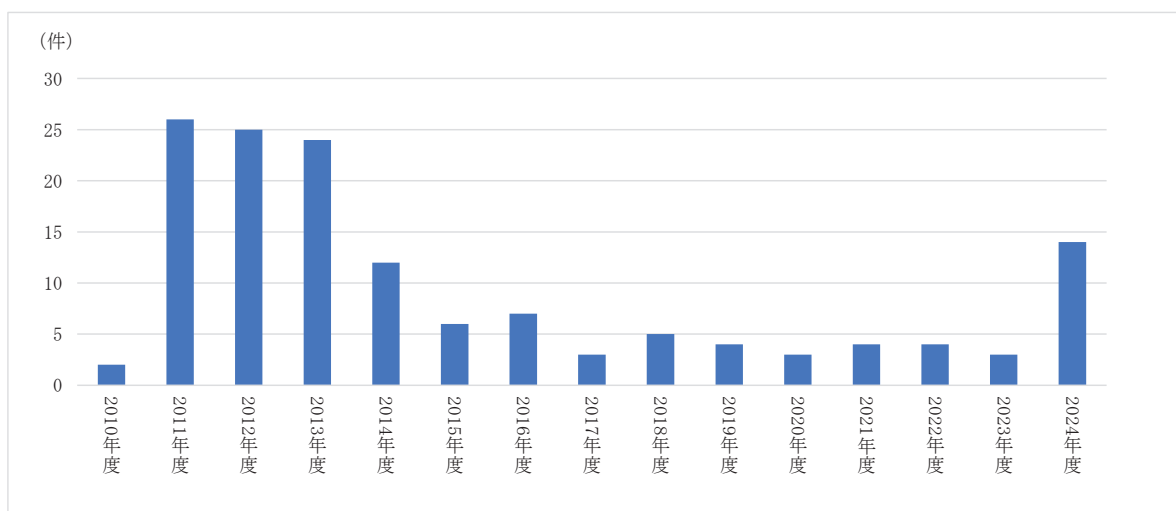


図4 要望書の件数【統合後】

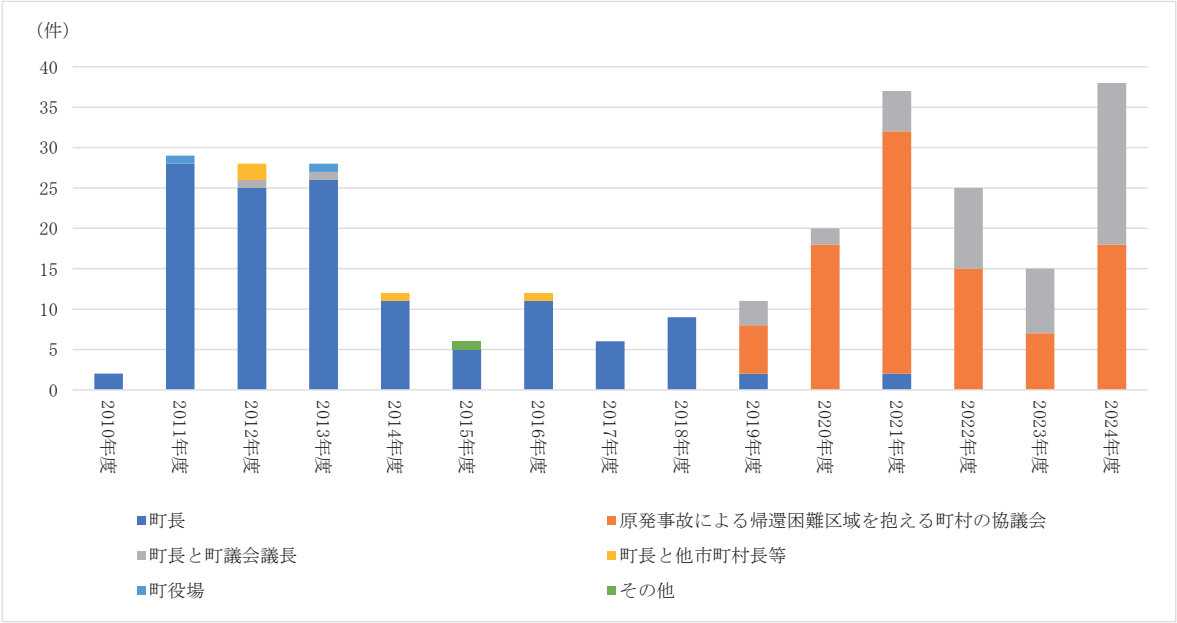


図5 要望書の提出者【総数】

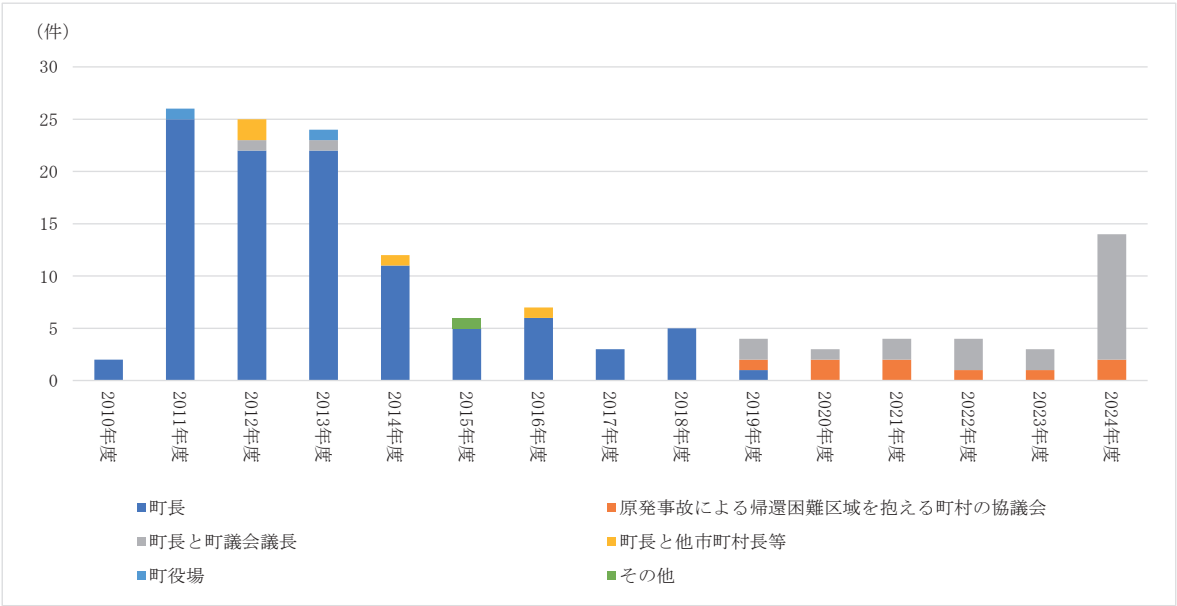


図6 要望書の提出者【統合後】

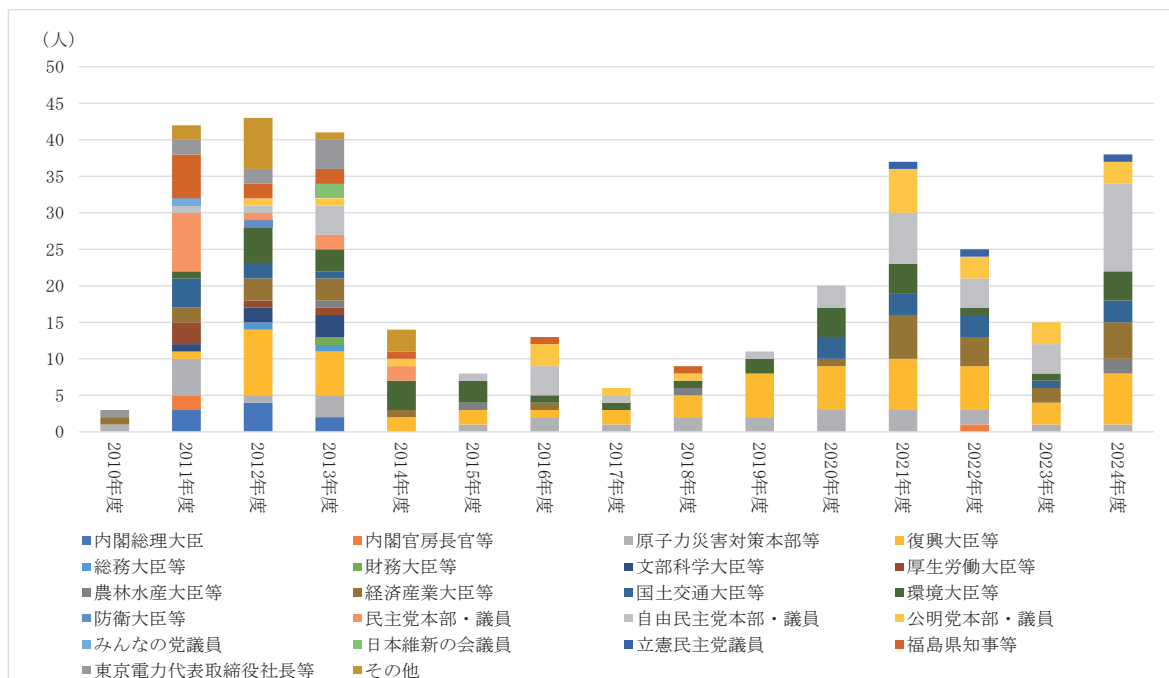


図7 要望書の名宛人【総数】

ころまでは「内閣総理大臣」のほか、2012年度まで与党であった「民主党本部・議員」、応急仮設住宅の供給主体である「福島県知事」、福島第一原子力発電所の原子力事業者である「東京電力代表取締役社長等」などが相対的に多かったが、その後はほぼ皆無になっていること、また、2020年度ころからは福島イノベーション・コースト構想をはじめ福島復興政策の主たる推進役を担っている「経済産業大臣」や与党である「自由民主党本部・議員」などが増加していることが挙げられる⁽⁵⁾。

(4) 要望書の内容

2010年度から2024年度までに提出された要望書の内容の件数は、合計で3,635件である(表2、図8)⁽⁶⁾。この3,635件は大分類で19項目、小分類で66項目に分類することができた⁽⁷⁾。大分類

では、「財源・法制度・体制等」が578件(16%)で最も多く、次いで「原発事故・放射能」が495件(14%)、「避難指示等」が401件(11%)、「公共インフラ」が325件(9%)、「被災自治体の支援」が297件(8%)が多い。小分類では、「除染・家屋解体・放射能対策」が186件(5%)で最も多く、次いで「財源の確保」が173件(5%)、「避難指示等の見直し・解除」が170件(5%)、「法制度の整備・改善」が157件(4%)、「帰還困難区域の再生」と「人的支援」がそれぞれ149件(4%)が多い。

内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書を統合すると、合計で1,178件である(図9)。大分類では、「財源・法制度・体制等」が181件(15%)で最も多く、次いで「原発事故・放射能」が148件(13%)、「避難指示等」が103件(9%)、「被災自治体の支援」が87件(7%)、「被災者の

表2 要望書の内容(その1)

合計	原発事故・放射能	避難指示等										財源・法制度・体制等				被災者の生活支援・生活再建支援				被災自治体の支援				拠点整備・面的整備																		
		除染・家屋解体・放射能対策	モニタリング・汚染調査	風評被害対策	中間貯蔵・最終処分	健康調査・健康管理・医療保障	事故収束	シオ全基準・リスクコミュニケーション	瓦礫・廃棄物等	避難指示等の見直し・解除	帰還困難区域の再生	立ち入り・一時帰宅等	その他	財源の確保	法制度の整備・改善	ビジョンや方針などの策定・実現	復興・強化に向けた実施・支援体制の整備	賠償	全般	免公共的サービスの無料化や税の減	公に原対する避難者の特例事務等	原対する避難者の特例先自治体の支援	避難者生活の確保	被災者の生活支援・生活再建支援	心のケア	その他	人的支援	全般	自治体運営に関する特例措置	特定復興再生拠点区域	中心市街地	福島国際研究教育機構	工業団地・産業団地	その他								
合計	総数	495	186	103	89	78	22	10	7	22	401	170	149	80	2	578	173	157	129	119	46	260	106	101	13	9	8	5	5	13	297	149	116	32	224	107	43	37	30	7		
	統合後	1,178	148	66	28	15	11	15	9	4	17	103	49	40	12	2	181	61	60	31	29	31	85	19	26	8	6	6	5	3	12	87	44	25	18	73	22	17	13	15	6	
2010年度	総数	6	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	統合後	6	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2011年度	総数	135	22	7	5	0	0	6	1	3	1	9	5	0	3	1	26	9	8	6	3	9	17	1	1	2	4	0	4	2	3	14	7	2	5	0	0	0	0	0	0	
	統合後	108	15	5	3	0	0	4	1	2	1	8	4	0	3	1	23	7	8	5	3	7	13	1	1	1	2	0	4	1	3	11	6	2	3	0	0	0	0	0	0	
2012年度	総数	145	24	9	0	2	10	3	0	5	2	0	0	0	0	23	8	11	0	4	11	23	2	8	1	1	2	2	1	1	6	11	3	4	3	0	0	0	0	0	0	
	統合後	116	20	7	0	0	2	8	3	0	4	1	0	0	0	19	7	9	0	3	8	21	2	7	1	2	2	1	1	5	9	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	
2013年度	総数	136	26	8	2	0	5	6	4	1	5	5	4	0	1	0	17	3	12	0	2	11	23	5	5	2	3	3	0	2	3	10	3	3	4	4	0	1	0	1	0	0
	統合後	104	17	5	2	0	3	3	1	4	3	2	0	1	0	14	2	10	0	2	8	16	2	4	2	2	2	0	1	3	7	2	2	3	4	0	1	0	1	0	1	2
2014年度	総数	27	4	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	7	2	4	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	
	統合後	27	4	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	7	2	4	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	
2015年度	総数	47	7	4	3	0	0	0	0	0	2	5	1	3	1	0	4	2	1	0	2	3	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0
	統合後	47	7	4	3	0	0	0	0	0	2	5	1	3	1	0	4	2	1	0	2	3	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0
2016年度	総数	203	22	12	6	1	0	0	0	3	4	24	12	0	0	24	6	4	8	6	3	15	3	6	6	0	0	0	0	0	0	12	5	2	5	12	8	0	0	0	0	0
	統合後	94	10	6	2	1	0	0	0	1	2	12	6	0	0	12	3	2	4	3	1	7	1	3	3	0	0	0	0	0	0	5	2	1	2	6	4	0	0	0	0	0
2017年度	総数	26	4	4	0	0	0	0	0	0	0	7	6	1	0	0	6	6	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	3	0	0	0	0
	統合後	16	2	2	0	0	0	0	0	0	0	4	3	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	
2018年度	総数	143	5	3	1	1	0	0	0	0	1	14	7	0	0	16	8	7	0	1	6	6	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	15	8	0	7	8	0	0	0	0	0
	統合後	67	5	3	1	1	0	0	0	0	1	6	3	3	0	0	8	4	3	0	1	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	7	4	0	3	4	0	0	0	0	
2019年度	総数	215	35	11	9	6	0	0	0	0	3	20	11	3	6	0	30	10	2	9	9	2	18	6	8	2	0	2	0	0	0	19	10	6	3	17	10	3	2	0	0	0
	統合後	74	11	4	3	3	1	0	0	0	2	7	4	2	1	0	9	3	1	3	2	1	5	1	2	1	0	1	0	0	0	5	3	1	7	3	2	1	0	1	0	1
2020年度	総数	351	60	18	14	14	0	0	0	0	0	52	20	18	14	0	66	16	14	20	16	0	28	14	14	0	0	0	0	0	0	28	14	14	0	22	20	2	0	0	0	0
	統合後	38	5	2	1	1	0	0	0	0	0	6	3	2	1	0	8	2	1	3	2	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	4	3	1	0	0	0	0	
2021年度	総数	565	93	37	18	20	18	0	0	0	0	91	37	36	18	0	106	25	25	33	23	0	48	30	18	0	0	0	0	0	0	44	22	22	0	32	20	7	5	0	0	0
	統合後	69	9	5	1	2	1	0	0	0	0	10	5	4	1	0	14	4	3	3	0	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	4	2	2	0	7	2	3	2	0	0
2022年度	総数	536	77	24	15	23	15	0	0	0	0	63	24	24	15	0	90	25	24	16	25	0	30	15	15	0	0	0	0	0	0	47	23	23	1	35	15	10	0	0	0	0
	統合後	69	8	3	1	3	1	0	0	0	0	8	3	4	1	0	13	5	3	1	4	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	7	3	3	1	5	1	2	2	0	0	0
2023年度	総数	365	37	15	7	8	7	0	0	0	0	37	15	15	7	0	54	15	15	9	15	0	21	14	7	0	0	0	0	0	0	30	15	15	0	35	12	8	7	0	0	0
	統合後	68	6	3	1	1	1	0	0	0	0	7	3	1	0	0	11	3	2	3	0	4	3	1	0	0	0	0	0	0	0	6	3	3	0	6	2	1	1	2	0	0
2024年度	総数	735	77	30	23	13	11	0	0	0	0	71	26	30	15	0	109	38	30	26	15	0	25	13	12	0	0	0	0	0	0	65	38	25	2	49	11	11	12	15	0	0
	統合後	275	27	13	10	3	1	0	0	0	0	25	11	12	2	0	36	14	11	8	3	0	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	22	14	7	1	21	1	6	7	0	0

注：「統合後」に關して、年度をまたぐ要望書については、古い年度にのみ件数を計上した。

表2 要望書の内容(その2)

福島 イン ベシ ョン ・コ ース ト構 想	公共インフラ				生活インフラ						住宅				農林水産業			商工業・雇 用		防災・防災		環境保全		再生可能エ ネルギー等		移 住・定住		その他																	
	道 路	全 般	鉄 道	井 戸・生 活排水 路	そ の 他	医 療機 関・サ ービス	介 護・福 祉施設 ・サ ービス	物 流ネット ワーク	教 育施設 ・サ ービス	買 い物環 境	そ の 他	仮 設住宅	公 営住宅	帰 還・移 住に向 けた住 宅	そ の 他	農 業・農 地	林 業・森 林	水 産業・水 圏	雇 用・産 業の創 出	事 業再開 ・継続 支援	防 犯	防 災・減 災	空 き地対 策・荒 廃抑制 対策	野 生鳥獣 対策	再 生可能 エネル ギー	脱 炭素社 会	・ 定住	津 波被災 地の復 旧	そ の 他																
合計	46	325	111	101	95	5	9	4	165	52	33	33	20	16	9	2	56	28	12	14	2	233	135	57	41	101	61	40	97	82	15	157	115	42	83	51	32	36	13	7	3	3			
2010年度	統 合 後	17	83	29	21	21	5	4	3	76	19	18	18	9	7	4	1	35	19	8	6	2	81	38	27	16	53	30	23	21	14	7	30	22	8	37	25	12	11	9	4	2	3		
2011年度	統 合 後	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1		
2012年度	統 合 後	0	14	6	5	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	11	8	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
2013年度	統 合 後	0	10	4	3	1	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	9	6	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
2014年度	統 合 後	0	6	3	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	15	10	5	0	0	2	0	2	0	2	0	5	3	2	7	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2015年度	統 合 後	0	5	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	10	7	3	0	0	2	0	2	0	2	0	5	3	2	7	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2016年度	統 合 後	0	8	4	0	2	1	1	0	7	0	4	3	0	0	0	7	4	3	0	0	1	0	1	0	0	10	4	6	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2017年度	統 合 後	0	8	4	0	2	1	1	0	7	0	4	3	0	0	0	5	3	2	0	0	0	1	0	0	0	8	4	4	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018年度	統 合 後	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2019年度	統 合 後	1	4	2	0	1	1	0	4	0	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020年度	統 合 後	6	9	4	5	0	0	0	14	4	5	5	0	0	0	0	6	6	0	0	0	24	10	11	3	11	5	6	3	3	0	10	4	6	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021年度	統 合 後	3	3	1	2	0	0	0	6	2	2	2	0	0	0	0	3	3	0	0	0	12	5	6	1	5	2	3	1	1	0	3	1	2	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2022年度	統 合 後	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2023年度	統 合 後	7	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2024年度	統 合 後	3	0	0	0	0	0	0	14	3	3	3	0	3	2	0	0	0	0	0	8	4	2	2	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2025年度	統 合 後	3	16	8	0	6	0	0	2	16	3	3	2	3	0	2	0	2	0	0	0	8	4	3	1	5	3	2	6	6	0	12	11	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	
2026年度	統 合 後	1	4	2	0	1	0	0	1	6	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	4	2	2	0	3	2	1	1	0	5	4	1	0	5	4	1	2	0	0	0	0	0	0	
2027年度	統 合 後	0	42	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	16	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2028年度	統 合 後	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2029年度	統 合 後	1	55	18	19	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2030年度	統 合 後	1	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2031年度	統 合 後	9	50	15	20	15	0	0	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2032年度	統 合 後	1	5	1	3	1	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2033年度	統 合 後	8	33	9	15	9	0	0	0	17	6	2	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2034年度	統 合 後	1	7	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2035年度	統 合 後	11	84	26	23	26	0	8	1	60	23	10	10	11	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2036年度	統 合 後	6	28	8	8	0	3	1	29	10	5	5	6	3	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

注:「統合後」に關して、年度をまたぐ要望書については、古い年度にのみ件数を計上した。

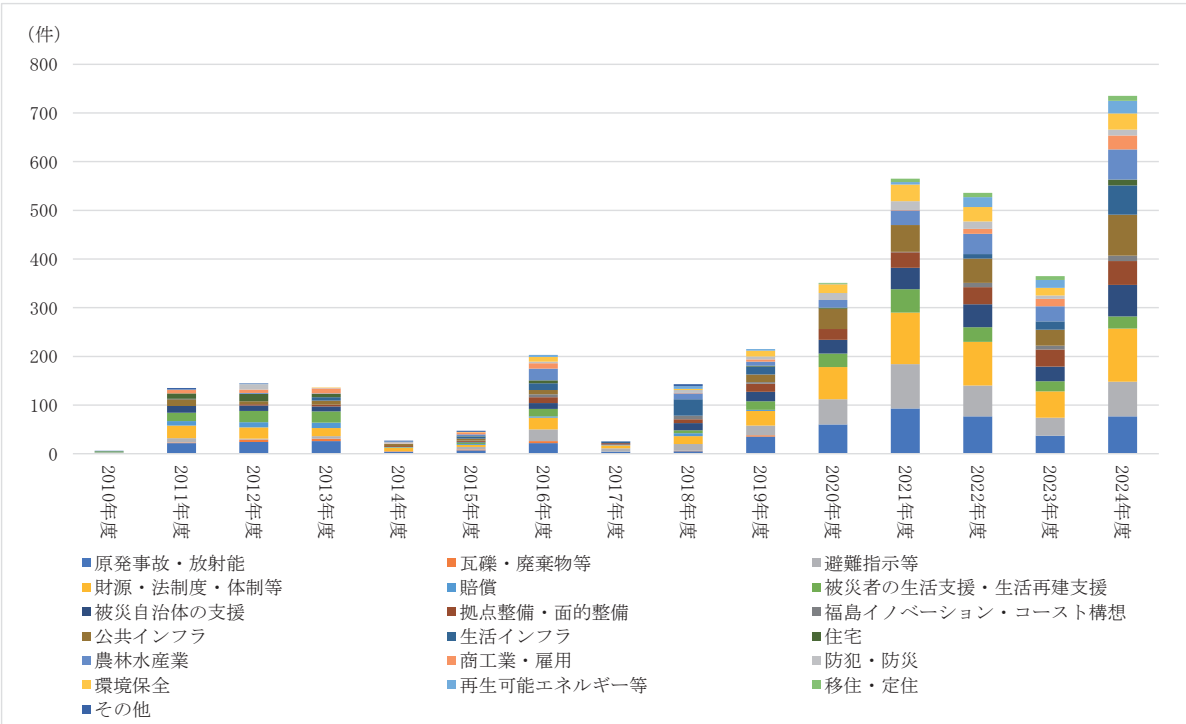


図8 要望書の内容（大分類）【総数】

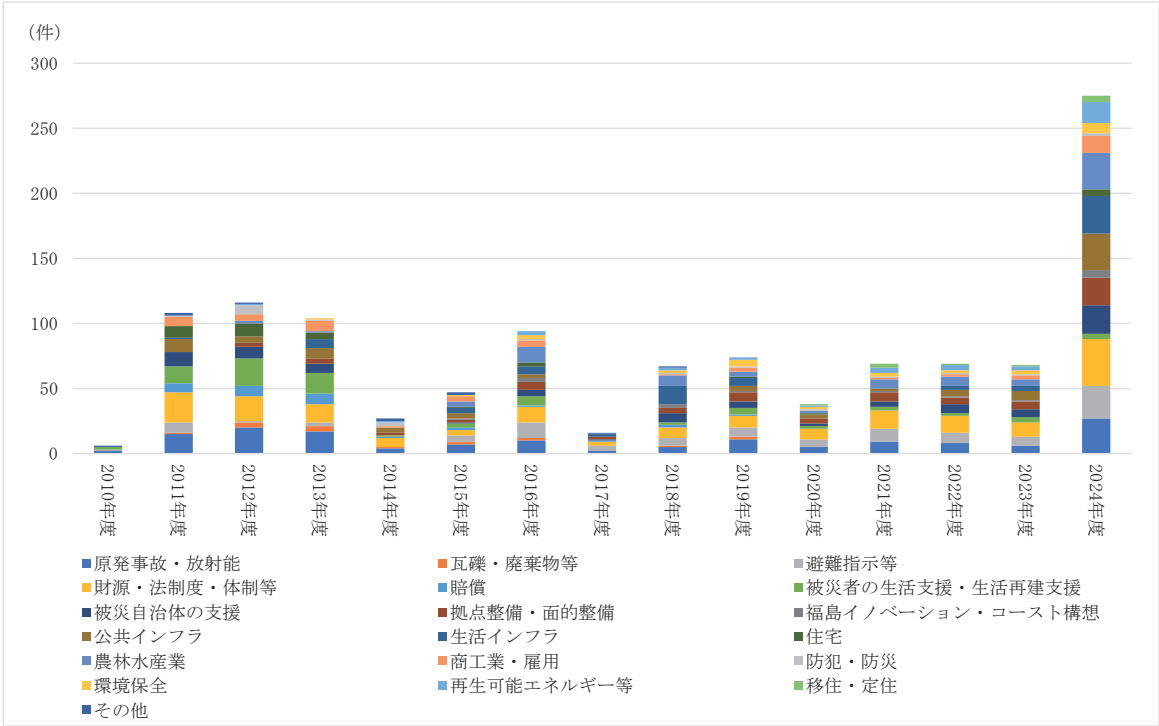


図9 要望書の内容（大分類）【統合後】

生活支援・生活再建支援」が85件(7%)で多い。小分類では、「財源の確保」が61件(5%)で最も多く、次いで「法制度の整備・改善」が60件(5%)、「避難指示等の見直し・解除」が49件(4%)、「人的支援」が44件(4%)、「帰還困難区域の再生」が40件(3%)で多い。

統合後の要望書を対象にして2010年度から2024年度までの推移をみると、全体の件数は2010年度、2014年度、2017年度を除くと、50件から100件程度で推移していたが、2024年度には275件と急激に増加している。大分類の項目ごとに推移をみると、「原発事故・放射能」、「財源・法制度・体制等」、「被災自治体の支援」、「公共インフラ」などについては、時期的な偏りがなく継続的に要望されている。他方、先述の復興計画における筆頭の基本方針の変遷に呼応するように、時期によって多く要望されている項目がある。

「人の復興」にかかわる「賠償」、「被災者の生活支援・生活再建支援」、「住宅」などについては、すべての町民が全国各地で避難生活を強いられていた2013年度ころまでの原発事故直後に多い。

「空間の復興」にかかわる「避難指示等」、「拠点整備・面的整備」、「生活インフラ」などについては、一部地域での避難指示の解除が具体化してきた2016年度ころからが多く、「移住・定住」については移住・定住に関する法制度が施行され始めた2020年度からが多い。

4. 主要要望内容に関する考察

本章では、2010年度から2024年度までに提出された要望書の内容として多かった項目に関する考察を行う。多かった項目は、小分類では総数でも統合後でも「除染・家屋解体・放射能対策」、「財源の確保」、「避難指示等の見直し・解除」、「法制度の整備・改善」、「帰還困難区域の再生」、「人的支援」であるが、「財源の確保」については、要望している財源の用途は前章で分析した要望書の内容にほぼ等しいので、ここでは取り扱わない。また、「除染・家屋解体・放射能対策」、

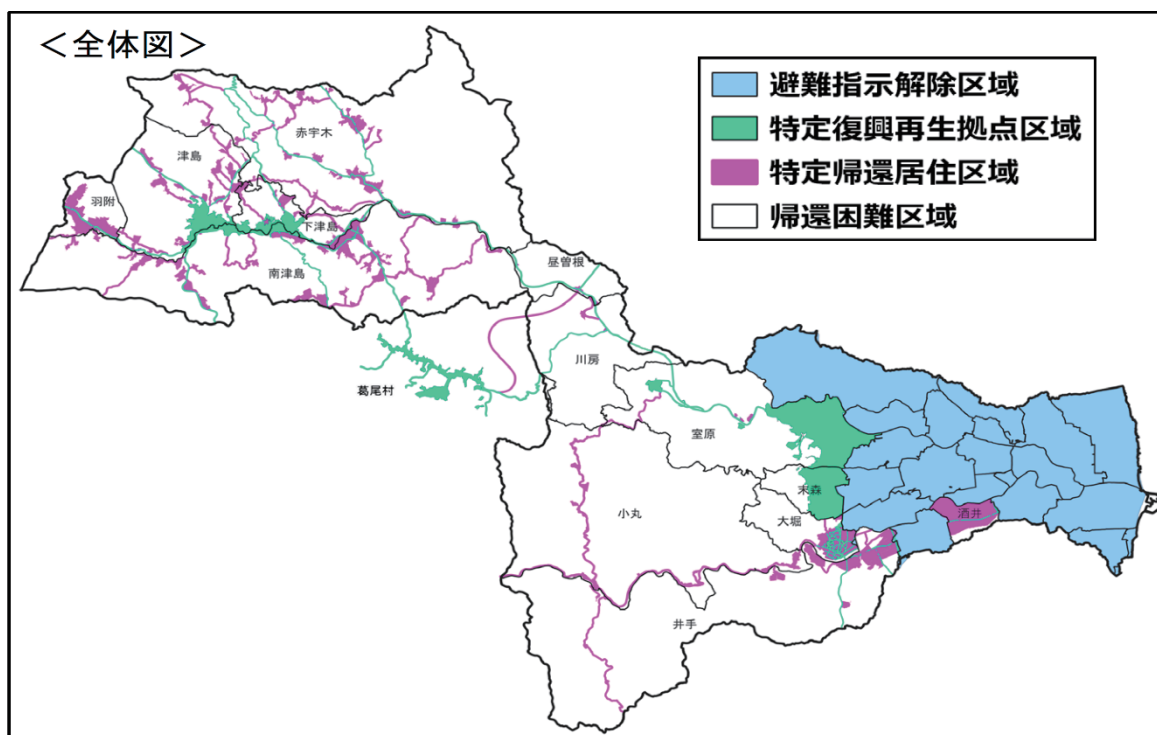
「避難指示等の見直し・解除」、「帰還困難区域の再生」については、その多くが相互に関連しているので、まとめて考察する。

(1) 「除染・家屋解体・放射能対策」、「避難指示等の見直し・解除」、「帰還困難区域の再生」について

①経緯と到達点

福島原発事故の発生直後には、事故の収束をはじめ、復興の見通しを立てる上での前提条件が明確になっておらず、ふるさとに帰ることができるのか、できるとすればいつごろなのかといったことがわからなかった。こうしたことから、原発事故の直後には、浪江町は国などに対して、「除染・家屋解体・放射能対策」に関しては、早急に除染を実施するとともに帰還の時期を明確にしたロードマップを作成してほしいという要望、「避難指示等の見直し・解除」に関しては、被災状況の調査や応急復旧作業等を実施したいので警戒区域の運用を緩和してほしいという要望を行っていた。しかし、2013年4月に避難指示区域の見直しが完了すると、その後の「除染・家屋解体・放射能対策」と「避難指示等の見直し・解除」に関する要望は、ほとんどが帰還困難区域における除染や避難指示解除に関するものに変化することになった。

帰還困難区域とは、長期間、具体的には5年間(原発事故が発生してから6年間)を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある、2011年12月時点で年間積算線量が50mSv超の地域に指定された区域である。放射性物質による汚染レベルがきわめて高いことから、将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定するものとされた⁹⁾。帰還困難区域は7市町村の33,854haに指定されたが、浪江町にはその54%にあたる18,139haが指定され、行政区域の81%は帰還困難区域となった。帰還困難区域の大部分は除染の対象外とされた森林であるので、浪江町における



出典：福島県浪江町（2025）「特定帰還居住区域復興再生計画」

図10 浪江町における避難指示の状況

帰還困難区域の問題は「林業・森林」の問題と大きく重なっている。

浪江町は、2015年4月の「復興加速化のための要望書」を皮切りに、帰還困難区域の全域の除染、避難指示解除、再生を国などに要望し続けた。馬場有町長は、避難指示解除準備区域と居住制限区域における避難指示の解除とあわせて2017年3月に策定した「浪江町復興計画【第二次】」の「はじめに」において、帰還困難区域の避難指示がすべて解除されるまで「帰町宣言」はできないと述べている⁷⁾。また、浪江町は、後述する特定復興再生拠点区域が指定される直前の2017年11月に策定した「浪江町帰還困難区域復興再生計画」の冒頭において、「帰還困難区域を含む町内全域で、帰還できる環境が整った段階で、町としての帰町宣言を行う。よって、長い年月を要するとしても、帰還困難区域全域を避難指示解除することを目標

と掲げる」との基本的な考え方を示している¹⁰⁾。先述の「原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会」（以下「協議会」）の一員としても、帰還困難区域の全域の除染、避難指示解除、再生を要望し続けた。

国が帰還困難区域の除染、避難指示解除、再生に関して初めて体系的な考え方を示したのは、復興大臣の根本匠氏が2014年8月に発表した「大熊・双葉ふるさと復興構想」で示した方向性を継承しつつ¹¹⁾、原子力災害対策本部と復興推進会議が2016年8月に発表した「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」においてである¹²⁾。そこでは、5年後を目途に避難指示を解除し居住を可能とすることをめざす復興拠点を整備する、復興拠点等の整備がおおむねできた段階で当該地区の避難指示を解除する、国は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すべてを避難指示解

除し復興・再生に責任を持って取り組む、といった考え方が示された。

その後、国は浪江町などの帰還困難区域を抱える市町村や協議会などの要望を受けながら、3つの制度を創設している。一つは、2017年5月に福島復興再生特別措置法の改正を通じて創設した特定復興再生拠点区域制度であり、これは先述の帰還困難区域での復興拠点の整備という考え方を継承したものである。もう一つは、2020年12月に原子力災害対策本部が創設した土地活用制度であり、これは住民が日常的な生活を営むことが想定されない土地活用を主目的として除染を実施せずに避難指示を解除するものである¹³⁾。最後は、2023年6月に福島復興再生特別措置法の改正を通じて創設した特定帰還居住区域制度であり、帰還意向のある住民が帰還できるように除染を行って避難指示を解除するものである¹⁴⁾。

浪江町では、特定復興再生拠点区域については、2017年12月に4地区の合計661ha（帰還困難区域の当初面積の4%）の地域に指定され、2023年3月に避難指示が解除された（図10）。土地活用制度については活用されていない。特定帰還居住区域については、2024年1月に710haの地域に指定された後、2025年3月に230haが追加されて、合計940haの地域に指定されており（帰還困難区域の当初面積の5%）、2029年3月までの避難指示解除に向けて、除染や家屋解体、インフラの復旧・再生などが進められている。

②今後の課題

避難指示が解除された特定復興再生拠点区域と解除が予定されている特定帰還居住区域を足し合わせると1,601haであり、帰還困難区域の当初面積の9%にすぎない。浪江町は当初からずっと帰還困難区域の全域の除染、避難指示解除、再生を基本的な考え方として堅持し続けているので、いままよ要望活動を続けている。

表3は、帰還困難区域の除染、避難指示解除、再生に関して記載されている要望書のうち、最も新しい要望書の関連箇所を抜粋したものである。

近年では先述の協議会の一員として提出している要望書と、町長と町議会議長が連名で提出しているものがあるので、それぞれ最も新しいものを1つずつ抜粋した。ここには、現時点で浪江町が帰還困難区域の除染、避難指示解除、再生に関して課題と認識している事項が示されていると考えられる。

前者では、大きく3つのことが要望されている。1つ目は、特定復興再生拠点区域外に関して、住民の意向に即して特定帰還居住区域を指定することはもとより、帰還困難区域全域の避難指示解除に向けて早期に方針を明示してほしいということである。2つ目は、特定復興再生拠点区域では避難指示が解除されたが、今後もインフラの整備や農地の再生、フォローアップ除染の実施などが必要なので、財政支援などしてほしいということである。3つ目は、帰還困難区域を抱える町村全体の復興・再生を実現するためには中長期的な取り組みが必要であるので、人的・財政的支援や交通網の整備など、総合的に支援してほしいということである。

後者では、全部で7つ、大別すると3つのことが要望されている。要点を整理すると、1つ目は、特定帰還居住区域において除染や環境整備に迅速に取り組んでほしいということのほか、同区域の対象とはならない土地・家屋があるので、帰還困難区域全域の除染と避難指示解除に向けた方針や帰還困難区域の大半を占める森林の管理方針を明示してほしいということである。2つ目は、一度手が入ったもののふたたび対応が必要になったものに関するものであり、具体的には、放射性物質対策を行ったため池の再汚染を踏まえた除染や放射性物質対策、特定復興再生拠点区域の外縁除染範囲で除染を実施した家屋の解体を実施してほしいということである。3つ目は、その他として、営農再開に向けた必要な対策、特定復興再生拠点区域におけるモニタリングやフォローアップ除染などを実施してほしいということである。

いずれも重要な課題である。ほとんどのものはこれまで実施されてきたことの継続だったりフォ

表3 帰還困難区域の除染、避難指示解除、再生に関する最新の要望

年月日	提出者	名宛人	要望書名	内容
2024年5月14日	原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会長 吉田淳	自由民主党 東日本大震災復興加速化本部長 根本匠	帰還困難区域の復興・再生に向けた要望書	1. 特定復興再生拠点区域復興再生計画に含まれなかった帰還困難区域（以下「拠点区域外」という）について (1)拠点区域外の避難指示解除に向けた取組の実施 (2)残された土地・家屋に対する方針の明示 (3)帰還困難区域の全てを避難指示解除するためのビジョンの明示 (4)拠点区域外への立入規制の緩和とこれに伴う防犯対策の一層の強化 (5)住民への生活支援の継続 (6)住民の帰還気運醸成のための拠点区域外の除染・解体の実施 (7)除染土壌等の最終処分地選定等 2. 特定復興再生拠点区域復興再生計画に含まれる区域（以下「拠点区域」という）について (1)避難指示が解除された拠点区域の整備の促進 (2)放射線量の測定及び線量低減対策の実施 3. 原発事故による帰還困難区域を抱える町村の復興・再生について (1)復興・再生に向けた人的・財政的支援 (2)交通網の整備 (3)先行解除された地域との公平な支援 (4)風評対策
2025年3月8日	浪江町長 吉田栄光、 浪江町議会 議長 平本 佳司	公明党代表 斉藤鉄夫	浪江町の復興・創生に向けた要望書	帰還困難区域の再生 ○帰還困難区域の避難指示解除に向けては、国と町が一体となり、住民に寄り添いながら、帰還したいと思うことができるように生活範囲や営農の意向などを踏まえ、除染及び生活排水などの環境整備に迅速に取り組むこと。また、帰還意向が示されない土地・家屋などの課題についても、帰還困難区域全ての避難指示解除のためには、面的な除染が必須であり、全域の避難指示解除に向けた方針を示すこと。 ○当町の面積の約8割が帰還困難区域であり、さらに帰還困難区域の約9割が森林となっているため、早急に国有林を含めた森林の管理方針を示すこと。 ○特定復興再生拠点区域外においては、帰還意向に基づく生活範囲に限定した除染だけではなく、帰還気運の醸成に向けた生活基盤の整備が必要であることから、住民の利便性を向上させるため、被災事業者の事業再開、事業等で利用する意向の土地を含めた除染と避難指示解除ができる制度を構築すること。 ○帰還困難区域の山林などから大雨等の影響で流入する放射性物質を含んだ土壌等による汚染は減少傾向にあるが、対策を行ったため池の再汚染が繰り返されていることから、山林対策を含んだ除染及び放射性物質対策の根本的な解決策の検討を行うとともに、モニタリング調査の継続、放射性物質再対策に必要な財源の確保及び技術員の人材確保支援を行うこと。 ○特定復興再生拠点区域の外縁除染範囲は、帰還困難区域であり避難指示が解除されていない。外縁除染の実施から時間が経過したことにより解体が必要な家屋も出てきていることから、住民の帰還に向けては外縁除染範囲で除染を実施した家屋についても、住民の帰還意向に寄り添い、特定帰還居住区域の制度において解体を行うこと。 ○農業、農地が住民の生活に密接に関係している地域が多いことから、迅速かつ柔軟に除染を実施するなど、営農再開に向けて必要な対策に万全を期すること。また、避難指示解除にあたっては、住民の速やかな営農再開等に支障をきたすことがないよう、地力回復等を確実に実施し、土地の除草等を行った上で所有者へ引き渡しを行うこと。 ○避難指示が解除された特定復興再生拠点区域においても、引き続き国の責任において詳細な放射線量測定や放射線モニタリング測定を実施し、速やかに住民に周知すること。また、フォローアップ除染等、被ばく線量低減に必要なあらゆる対策を講じること。また、フォローアップ除染については生活圏内である宅地内や道路の側溝等に高線量の枯葉や土砂等が堆積し、地域が管理できない状況となっている事情を踏まえ、国による適切な処理、被ばく線量低減に必要なあらゆる対策を講じること。

注：2024年5月14日の「原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会」による「帰還困難区域の復興・再生に向けた要望書」については、本文のすべてを掲載すると膨大な量になるため、章と節のタイトルのみ掲載した。

ローだったりするので、ある意味では予算措置の問題であるが、帰還困難区域全域の避難指示解除については、浪江町が当初から要望してきたものの、いまなお実現されていない課題である。先述のとおり、国は、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すべ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方針のもとに、特定復興再生拠点区域制度や特定帰還居住区域制度などを創設し、避難指示の解除を進め

てきた。しかし、帰還困難区域の全域の避難指示解除に向けた具体的な方針が不在であることが住民の帰還に関する判断に迷いを生じさせ、自治体の復興を妨げてきたという側面がある⁽⁸⁾⁽¹⁵⁾。国は、住民、市町村、福島県などしっかりと協議し、帰還困難区域の全体の将来像と避難指示解除に向けた具体的な方針を示すとともに、その実現手段としての法制度を創設することが必要である。

(2)「法制度の整備・改善」について

①要望の概要

「法制度の整備・改善」については、要望書の読み方によっては多くの要望がこれを求めているものと理解することも可能であるが、本研究では直接的にこれを求めているものを抽出した。また、個別具体の法制度を特定したり明示したりしていない場合もあるが、要望の内容を踏まえて、いずれかの現行法の整備・改善を求めているものとして分析することにした⁹⁾。

以上の前提に基づいて整理すると、「法制度の整備・改善」について記載されている要望書は157件、要望の内容は428件である（図11）。2020年度と2021年度の件数が80件から100件程度で顕著に多いが、これは先述の帰還困難区域の避難指示解除などを求める同一の要望書を複数の名宛人に提出していることが大きく影響している。このため、内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書を統合すると、要望書の件数は60件、要望の内容は149件であり、2012年度と2013年度が30件程度で多い（図12）。

統合後の件数について、法律との対応関係をみると、福島復興再生特別措置法に関するものが53件（36%）で最も多く、次いで災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関するものが27件（18%）、被災者生活再建支援法に関するものが15件（10%）、災害救助法に関するものが11件（7%）で多い。福島原発事故の発生直後には、福島復興再生特別措置法に関するもの（事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度など）、被災者生活再建支援法に関するもの、災害救助法に関するものが多いが、近年では被災者生活再建支援法に関するものと災害救助法に関するものはほとんどなくなり、福島復興再生特別措置法に関するもの（移住・定住の促進制度など）と災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関するものが多い。

②具体的な要望の内容

1) 福島原発事故の発生直後における要望

先述のとおり、福島原発事故の発生直後には、福島復興再生特別措置法に関するもの（事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度など）、被災者生活再建支援法に関するもの、災害救助法に関する要望が多い。

<福島復興再生特別措置法>

福島復興再生特別措置法に関しては、事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度などにかかわることを要望している。

事業再開等に関しては、ふるさとを追われた事業所の休業・廃業などが懸念されるなかにあつて、避難先での事業継続・再開の促進にも資する補助制度の創設・充実などを要望している。

長期的な医療保障制度に関しては、浪江町は原発事故直後に全町民に放射線健康管理手帳を交付し¹⁰⁾、甲状腺等の検診を毎年実施したが、全国の医療機関での検診体制を確立して医療費を無料にすること、健康管理手当や保険手当などの諸手当を交付すること、法律に基づく放射線健康管理手帳を交付することなど、長期的な医療保障制度を確立することなどを要望している。

<被災者生活再建支援法>

被災者生活再建支援法は、自然災害による被災者を対象とするものであるが、これを原子力災害の被災者にも適用し、被災者生活再建支援金を支給することや税金の減免を行うことを要望している。

被災者生活再建支援金の支給については、大きく2つの要望がある。1つ目は、東京電力による仮払い補償金の支払いが行われたものの、本賠償の範囲と内容が不十分であることや支払いが遅いことなどを背景として、国が町民に生活資金を支給してほしいという要望である。2つ目は、警戒

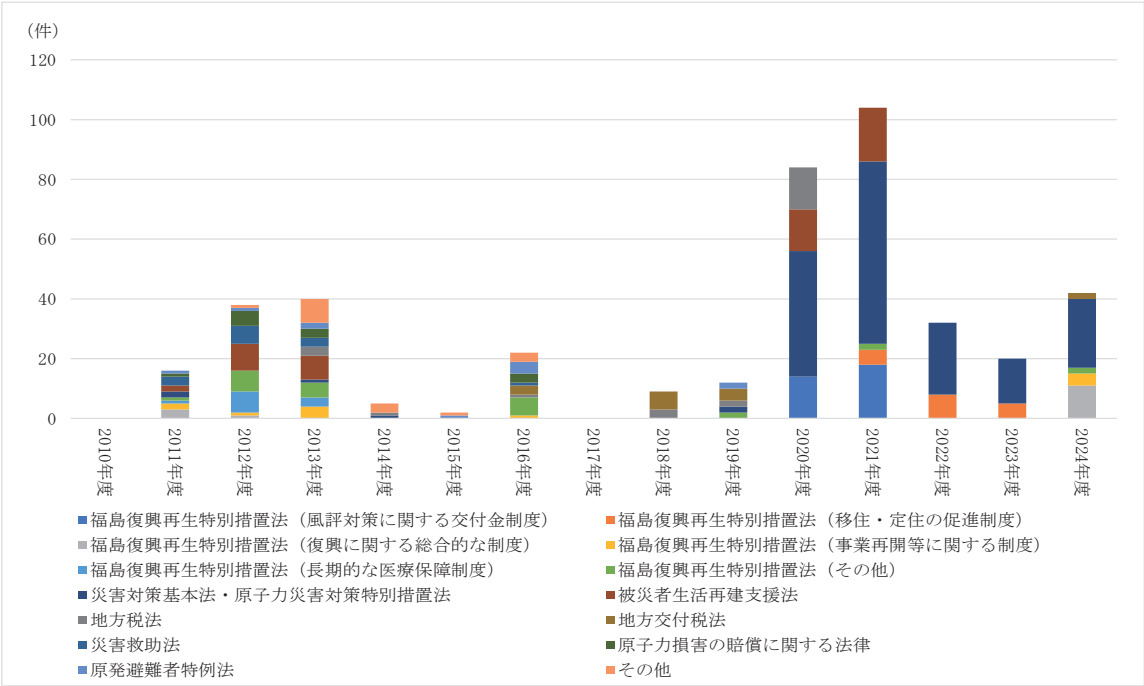


図 11 「法制度の整備・改善」に関する要望の内容【総数】

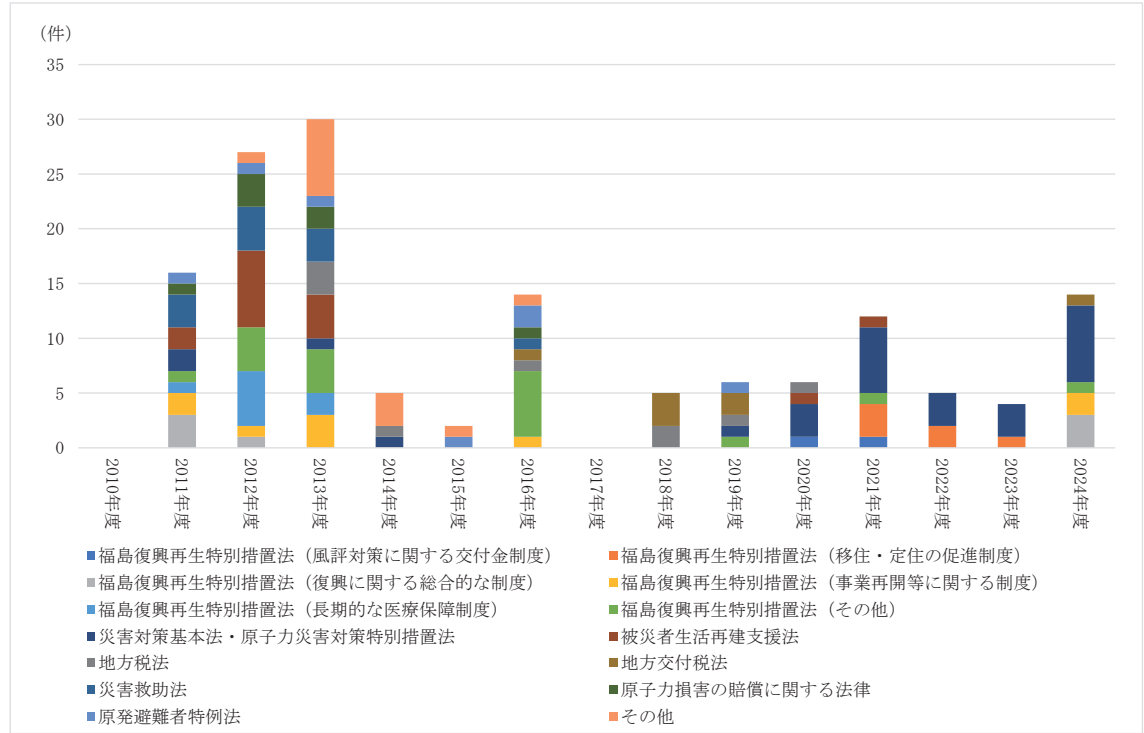


図 12 「法制度の整備・改善」に関する要望の内容【統合後】

区域や帰還困難区域では住家被害認定調査が実施されないことから罹災証明書が発行されず、被災者は被災者生活再建支援金の支給を申請することができないので、長期にわたって維持管理できない住宅については全壊とみなして被災者生活再建支援金を支給してほしいという要望である。この要望については、先述の帰還困難区域に関する要望書でも繰り返し述べられている。

税金の減免については、賠償金の支払いが進展するにつれて、避難先で住宅を確保する町民が増えていったが、その賠償金によって取得する家屋などの経費に対する課税を免除することを要望している。

<災害救助法>

災害救助法に関しては、すべて応急仮設住宅にかかわる要望である。具体的には、応急仮設住宅の入居期間や住み替え制限に関する制度の見直しを求める要望と、都道府県による対応の違いの是正を求める要望である。

入居期間については、避難指示に基づく強制避難が長期にわたることが明白であるにもかかわらず、入居期間が1年ずつ延長されていたことから、避難者は絶えず住まいの確保に関する不安を抱え続けていたことを背景として、入居期間の延長を要望している。住み替え制限については、福島県がやむをえないと認める場合に限り、一度だけ応急仮設住宅間の住み替えが認められていたが、避難が長期にわたれば就学・就労や介護などの事情が変わり、住み替えせざるをえない状況に直面することになることから、一度に限らず住み替えを可能にするように要望している。

都道府県による対応の違いの是正については、県外の応急仮設住宅は福島県が全国の都道府県に要請を行うことで供給されていたが、都道府県によって対応が異なることから、国が災害救助法とは別に原子力災害の特性に応じた法整備を行い、全国統一の対応を図るよう要望している。

2) 近年における要望

先述のとおり、近年では被災者生活再建支援法に関するものと災害救助法に関する要望はほとんどなくなり、福島復興再生特別措置法に関する要望（移住・定住の促進制度など）と災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関する要望が多い。

<福島復興再生特別措置法>

福島復興再生特別措置法に関しては、移住・定住の促進制度などにかかわることを要望している。

移住・定住の促進制度は、避難指示の解除後にも住民の帰還が進まないという事情を背景として、2020年6月に福島復興再生特別措置法が改正されて創設されたものである。例えば、福島県外から福島原発事故の発生に伴って避難指示が発令された12市町村（以下「原発避難12市町村」）への移住者に対する福島県12市町村移住支援金の交付、原発避難12市町村による帰還・移住等環境整備事業計画に基づく移住促進事業の実施、福島県が設置した移住支援センターによる原発避難12市町村の支援や広域連携事業の実施などが実施されている。浪江町では、移住・定住につながる魅力的なまちを実現するために、交流人口を拡大する施策と交流人口から定住人口につなげる施策をソフト・ハードの両面から検討しているので、そのための十分な予算の確保と柔軟な支援制度の構築を要望している。

<災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法>

災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関しては、特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域における避難指示解除と、帰還困難区域における立入規制の緩和にかかわることを要望している。

特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域における避難指示解除については、先述のとおりである。帰還困難区域における立入規制の緩和については、荒廃した家屋などの維持管理のために住民が立ち入りを行う場合があるが、そのための手続きを簡

素にすることを要望している。

③今後の課題

以上において、福島原発事故の発生直後には事業再開の支援、長期的な医療保障、生活資金の支給、応急仮設住宅の供与などが要望されてきたこと、近年では移住・定住の促進、避難指示の解除などが要望されていることを述べた。これらのなかには、今後、自然災害からの復興に際して自治体が要望する可能性があると考えられるものも含まれているが、避難元の避難指示が継続するなかでの避難先での事業再開の支援や、長期にわたる避難生活を支える上での応急仮設住宅にかかわる制度運用の改善などは、原子力災害からの復興に特有の要素を含む課題であろう。

これらの課題は、浪江町が直接的に法制度の整備・改善を要望したものに限って抽出したものである。他にも多くの課題が存在すると考えられるし、浪江町以外の原発避難12市町村や避難指示区域外の市町村の要望を対象とした場合にはさらに多種多様な課題を抽出することができると考えられる¹⁶⁾。筆者は、今後の福島の復興のあり方を見定めるという意味でも、わが国において原発事故が再発した場合に備えるという意味でも、福島原発事故とその後の福島の復興について、国民全体で総合的な検証を行うことで教訓を導き出し、教訓に基づいて原子力災害の特質に即した法制度を構築することが必要だと考えている¹⁷⁾。自治体による法制度の整備・改善に関する要望についての分析は、その原子力災害の特質に即した法制度を構築する上での検証作業の一つとして重要だと考えられる。

(3)「人的支援」について

①業務量・予算額と職員の推移

原子力災害に限らず、災害が発生すれば市町村の職員は通常業務に加えて復旧・復興業務を遂行することになる。災害の規模が大きければ、被災直後には避難所の運営に人手がとられ、通常業務

もままならなくなる。しかも、浪江町を含む9市町村では役場を含めて全町・全村避難を強いられ、全町民・全村民が全国各地に避難した。復興の基本的な行政主体としての使命を果たすためには、役場の職員を増やす必要がある。

浪江町における業務量の推移については、間接的にはあるが、予算額の推移から確認することができる。原発事故前の2010年度における浪江町の普通会計当初予算額は71億円であった(図13)。昭和時代の復興モデルを踏襲した福島復興政策は被災地の「空間の復興」を行うことが主たる内容であるので、避難指示解除の時期をはじめ、避難元の先行きが不明確であった2013年度ころまでは予算額はほとんど変わらなかった。しかし、避難指示区域の見直しが完了して一部の地域における避難指示の解除のめどがつきはじめ、「空間の復興」に向けた取り組みに着手できるようになった2014年度からは一気に膨れ上がることになり、2019年度には396億円(2010年度の5.6倍)まで増大した。その後は漸減傾向にあるが、それでも2024年度には318億円(同4.5倍)となっており、そのうちの242億円(76%)は復旧・復興分となっている。

他方、職員の確保の状況をみてみると、原発事故前の2010年度における一般行政職員は125人であり、すべて正規職員であった(図14)。原発事故後にはこれでは到底足りないもので、直後の2011年度から交付税措置に関する要望を行いながら会計年度任用職員などの採用をはじめるとともに、派遣元と派遣先の双方の自治体に対する交付税措置を要望しながら総務省スキーム⁽¹¹⁾や復興庁スキーム⁽¹²⁾の活用によって応援職員の派遣を受けてきた。2024年度において、一般行政職員の総数は355人(2010年度の2.8倍)であり、そのうち正規職員は178人(同1.4倍)、非正規職員は177人となっている。つまり、膨れ上がった復旧・復興業務に対して、正規職員を増やすとともに、正規職員とほぼ同数の非正規職員を雇用することで対応しているが、それでも原発事故前の状況を基準とすると、いまなお業務量・予算額に対して職員

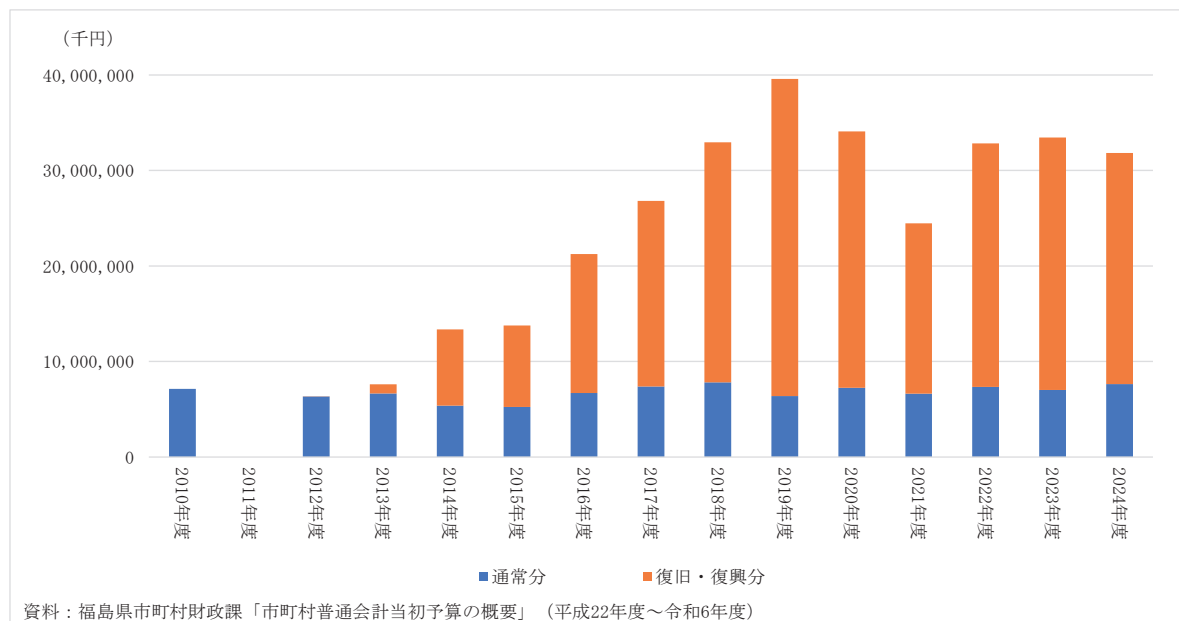


図13 普通会計当初予算額の推移

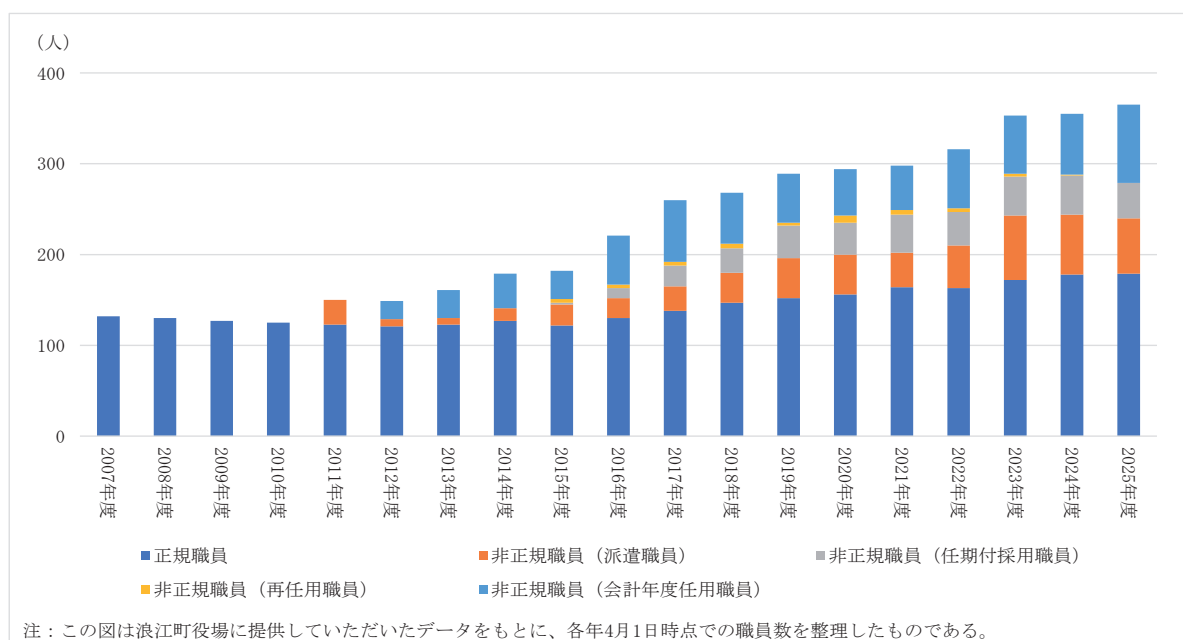


図14 一般行政職員数の推移

の数が不足していることがわかる。こうした状況は、程度の差はあっても双葉郡8町村では共通していることが明らかになっている¹⁸⁾。

以上のような背景のもとに、浪江町は人的支援に関する要望を続けている。復興にかかわる膨大な業務量はしばらく継続する見通しであることから、近年では、国が新たな人的支援の仕組みを検討・構築するとともに、専門性の高い分野などへの国家公務員の派遣をはじめ人材面での支援を継続することを要望している。特に、建築・土木、農業土木系の技術職の職員が不足していることから、技術力の確保に向けた支援に取り組むことを要望している。

②今後の課題

日本の防災・復興法制度において、復興の行政主体の基本は市町村であると位置づけられており福島原発事故の発生後にもこの原則が適用された。決して間違っただけとは思われないが、広域的で長期的な避難を強いられた浪江町を含む双葉郡8町村では、いわば役場が脆弱になった状態で、職員同士が復興の方向性を十分に共有できていないまま、復興予算を消化するための業務に追われている¹⁸⁾。

国は、自治体と協議して復興を進めると言うが、協議している自治体はこのような状況なのである。国は、復興予算を確保するのみならず、自治体職員の実態に関する調査を行い、自治体が復興の行政主体としてその役割を十分に発揮しうるための自治体支援のあり方を検討する必要がある。

5. 結びにかえて

わが国の原子力政策は安全神話に立脚して推進されてきたことから、福島原発事故は想定外の事態であったということになっており、事故後の復興は準備がなさに等しい状態から昭和時代の復興モデルを活用して進められてきた。本研究では、福島原発事故が発生した2010年度から2024年度までの合計15年度の間に浪江町役場が国などに提出

した要望書を分析したが、以上を通じて、原子力災害からの復興という場面における昭和時代の復興モデルの弱点の一端を明らかにすることができたと考えられる。

福島原発事故の発生直後に閣議決定されたエネルギー基本計画では、「原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる」という方針が打ち出された¹⁹⁾。ところが、ロシアによるウクライナ侵略等による経済安全保障上の要請の高まりや、DX（デジタル・トランスフォーメーション）やGX（グリーン・トランスフォーメーション）などの進展に伴う電力需要増加の可能性などを背景として、近年のエネルギー基本計画では、「原子力などエネルギー安全保障に寄与し、脱炭素効果の高い電源を最大限活用する」という方針に変わった²⁰⁾。「可能な限り低減」から「最大限活用」への転換であるが、その大前提として、少なくともふたたび原発事故が発生した場合に、福島原発事故のときよりはうまく対応できるように、しっかりと教訓を抽出して十分に備えておくことが必要なはずである。

しかし、昭和時代の復興モデルの弱点は克服されていない。例えば、浪江町がたびたび要望してきた除染、避難指示等の見直し・解除、賠償、応急仮設住宅などについては、ほとんど改善がみられない。正確に言えば、改善どころか、それ以前に、政府や行政が実施してきたことは問題がなかったということを証明するための公的な検証はあっても、何をどうすればもっと被災者の生活再建と被災地の復興・再生に資することができたのかという観点からの公的な検証が見当たらない。

国による福島の復興に向けた特別な支援は、原発事故が発生してから20年後にあたる2030年度で大きな節目を迎えることになると考えられる。時間の経過とともに、福島原発事故は福島のローカルな問題になり、忘却の忘却が進むことで事故はなかったことになりつつある。せめて、原発事故があったからこそ、生活や社会がよくなったと実感できるようにしなければならない。福島原発

事故とその後の福島復興に関する検証を行い、教訓を導き出し、昭和時代の復興モデルを改善することが必要である。

【補注】

- (1) 浪江町役場による要望書は、浪江町のホームページの「国・県等への要望書」(<https://www.town.namie.fukushima.jp/soshiki/2/15434.html> (2025年6月9日に最終閲覧))に掲載されている。
- (2) 浪江町議会の要望書は、浪江町のホームページのなかにある「浪江町議会ページ」の「会議結果一覧」(<https://www.town.namie.fukushima.jp/site/gika-i/list26.html> (2025年6月9日に最終閲覧))に掲載されている。
- (3) 要望書の内容が「ほぼ同一」とは、例えば、1つの文章を2つに分けた部分や誤字脱字を修正した部分などを除いて同一のものであるが、「ほぼ同一」と判断する者によって変わりうるもので、件数については厳密なものではなく、傾向を示すものとして理解していただきたい。
- (4) 「復興大臣等」の「等」には、復興副大臣などが含まれており、その他の「内閣官房長官等」や「総務大臣等」などの「等」も同様である。
- (5) 同じ名宛人にまったく同一またはほぼ同一である内容の要望書が提出されたことはないので、統合後の分析は行わない。
- (6) 件数は、筆者が要望書をすべて読んで数えたものであり、例えば、要望書の章、節、項のタイトルなどとは異なるものである。このため、要望書を読む者によって変わりうるもので、厳密なものではなく、傾向を示すものとして理解していただきたい。
- (7) 小分類の66項目には、小分類が存在しない大分類の項目が含まれている。
- (8) 帰還困難区域の避難指示解除に向けた制度の設計や運用が弥縫策に終始しているのは、もともと人口が少ないうえに帰還者も多くは見込めない地域の除染に多額の税金を投入するというのでは国民の理解を得られないという財政問題に一般化して、福島原発事故の原因者の一者である国が責任を回避しようとしているからであり、国は被災者や被災地にいびつな「復興」を押し付けようとしているとの指摘がある。

- (9) 福島復興再生特別措置法が公布・施行されたのは2012年3月であるが、これ以前の要望についても、内容によっては同法に割り振っているものがある。
- (10) 放射線健康管理手帳は、原子爆弾被爆者援護法に基づいて広島と長崎の被爆者に交付されている被爆者健康手帳を参考にしたものである。
- (11) 総務省が岩手県、宮城県、福島県を經由して被災市町村の派遣要請を取りまとめ、全国市長会・全国町村会を經由して全国の市町村に派遣可能性を照会し、マッチングを行って派遣するものである。
- (12) 復興庁が一般公募により非常勤の国家公務員を採用し、市町村応援職員として被災市町村に派遣するものである。

【参考文献】

- 1) 川崎興太 (2024) 「戦後の原風景と復興ごっこ」, 川崎興太編『福島原風景と現風景ー原子力災害からの復興の実相ー』新泉社, pp.20-38 + pp.i-iv
- 2) 生田長人 (2013) 『防災法』信山社
- 3) 福島県浪江町 (2025) 「なみえ復興レポート (令和7年4月)」
- 4) Kawasaki, Kota (2020) Current Status and Issues of Residents and Areas Affected by the Fukushima Nuclear Disaster after the Lifting of Evacuation Orders: A Case Study of the Town Center of Namie Town, Fukushima Prefecture, *Urban and Regional Planning Review*, vol.7, pp.109-131
- 5) 川崎興太 (2022) 「原子力災害と防災・復興法制度」, 『福島復興の到達点ー原子力災害からの復興に関する10年後の記録ー』東信堂, pp.59-86
- 6) 浪江町 (2012) 「浪江町復興計画【第一次】」
- 7) 浪江町 (2017a) 「浪江町復興計画【第二次】」
- 8) 浪江町 (2021) 「浪江町復興計画【第三次】」
- 9) 原子力災害対策本部 (2011) 「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」
- 10) 浪江町 (2017b) 「浪江町帰還困難区域復興再生計画」
- 11) 復興大臣 根本匠 (2014) 「大熊・双葉ふるさと復興構想ー根本イニシアティブー」
- 12) 原子力災害対策本部・復興推進会議 (2016) 「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」
- 13) 原子力災害対策本部 (2020) 「特定復興再生拠点

区域外の土地活用に向けた避難指示解除について」

- 14) 原子力災害対策本部・復興推進会議（2021）「特定復興再生拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除に関する考え方」
- 15) 松本浩司（2024）「選択強いられる「拠点外」住民」, 川崎興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.326-329
- 16) 川崎興太（2025a）「原子力災害からの復興に関する市町村の認識－福島復興政策の終期を見据えた基礎研究－」『土地総合研究』第 33 巻第 1 号（2025 年冬号）, pp.72-91
- 17) 川崎興太（2025b）「福島復興に関する 50 の教訓」『土地総合研究』第 33 巻第 2 号（2025 年春号）, pp.72-113
- 18) 鈴木伶音・高橋和詩・荒川知輝・田澤士琉・佐藤陽菜乃・川崎興太（2023）「双葉郡 8 町村における自治体職員の現状と課題」『日本都市計画学会都市計画報告集』no.21, pp.439-446
- 19) 閣議決定（2014）「エネルギー基本計画」
- 20) 閣議決定（2025）「エネルギー基本計画」