

# 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—

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. 研究の目的と方法

#### (1) 研究の目的

2011年3月に東日本大震災・福島原発事故が発生した。国は、発生直後に2020年度までの10年間を復興期間と定め<sup>1)</sup>、30兆円を超える復興予算のもとに、都道府県や市町村などとともにさまざまな復興政策を進めてきた。その結果、地震災害や津波災害が顕著であった岩手県や宮城県などでは、2020年度までに住まいの再建や復興まちづくりがおおむね完了し、産業・生業の再生も進展していることなどから、復興の総仕上げの段階に入ったとして<sup>2)</sup>、2021年度から2025年度までの第2期復興・創生期間では残された事業を完了させるための取り組みを進めている。他方、重大かつ深刻な原子力災害を受けた福島県では、発災後10年の間に避難指示解除準備区域と居住制限区域では避難指示が解除されたものの、帰還困難区域では避難指示が継続しており、また、多くの被災者が全国各地に避難し続けているなど、復興は道半ばであることから、国は2030年度まで前面に立つて本格的な復興・再生に向けた取り組みを行うとの方針を示し<sup>2)</sup>、2021年度からも帰還困難区域の

避難指示の解除、避難指示が解除された地域での生活環境の整備、福島イノベーション・コースト構想の推進など、さまざまな復興に向けた取り組みを進めている。

このように、今なお福島県では国による復興政策が行われているが、特別な政策には必ず終わりがある。国は終期を明示しているわけではないが、2030年度を1つの節目としてとらえているように思われる。例えば、復興庁設置法の第21条では、「復興庁は、別に法律で定めるところにより、令和十三年三月三十一日までに廃止するものとする」と規定されている。また、閣議決定(2021)では、「福島の復興・再生には中長期的な対応が必要であり、第2期復興・創生期間以降も引き続き国が前面に立つて取り組む。こうした状況に鑑み、当面10年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行う」との方針が示されている<sup>3)</sup>。さらに、原子力災害対策本部・復興推進会議(2021)では、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の解除に関して、「国は、2020年代をかけて、帰還意向のある住民が帰還できるよう、避難指示解除

<sup>1)</sup> 東日本大震災復興対策本部(2011)「東日本大震災からの復興の基本方針」

<sup>2)</sup> 閣議決定(2019)「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」

<sup>3)</sup> 閣議決定(2021)「「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針」

の取組を進めていく」との方針が示されている<sup>4)</sup>。

もともと、福島第一原発の廃炉措置の完了は2041～2051年<sup>5)</sup>、中間貯蔵施設に保管されている除染土の県外最終処分の完了は2045年(中間貯蔵・環境安全事業株式会社法第3条第2項)<sup>6)</sup>、福島第二原発の廃炉措置の完了は2064年度に予定されているので<sup>6)</sup>、国による福島の復興に関する特別な政策が2030年度で完全に終わりになるということはありませんが、国民の東日本大震災・福島原発事故に関する記憶の風化が進むなかであって、2030年度が大きな節目になることは確かであるように思われる。そうだとすれば、復興の進捗状況のいかににかかわらず、2026年度から2030年度までの(仮称)第3期復興・創生期間が国による福島の復興の「総仕上げ」の時期になると考えられる。

本研究は、こうした状況認識のもとに2024年に福島県内の全59市町村を対象として実施したアンケート調査の結果について分析し、原子力災害からの復興に関する市町村の認識を明らかにすることによって、今後の福島の復興のあり方を検討するための基礎資料を得ることを目的とするものである。わが国の防災・復興法制度においては市町村が復興を一義的に担うものとされており、東

日本大震災・福島原発事故からの復興においても市町村がその基本的な行政主体として位置づけられていることから<sup>7)</sup>、市町村の復興に関する認識を明らかにすることは、福島の復興の「総仕上げ」のあり方を検討する上で重要だと考えられる。

## (2) 研究の方法

2024年8月から10月にかけて福島県内の全59市町村を対象としてアンケート調査(以下「2024年調査」)を実施したところ、すべての市町村から回答を得ることができた(表1)。この2024年調査と類似した調査の結果に基づく既往研究として、福島原発事故が発生してから10年後を間近に控えるなかで、2021年度から第2期復興・創生期間に移行することを見据えながら、2020年7月から9月にかけて福島県内の全59市町村を対象として実施したアンケート調査(以下「2020年調査」)の結果に基づいて考察を行った川崎(2022)が挙げられる<sup>7)</sup>。本研究では、この川崎(2022)による2020年調査の結果と比較しながら2024年調査の結果を分析する。

2020年調査の実施時点と2024年調査の実施時点の間における福島の復興にかかわる主な出来事としては、2022年6月から2023年11月にかけて特定復興再生拠点区域において避難指示が解除されたこと、2022年9月に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されたこと、2023年8月からALPS処理水の海洋放出がはじめられたことなどが挙げられる。2024年調査においては、2020年調査の結果と比較するために基本的には調査項目を同一のものとしたが、こうした調査実施時点間に

4) 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」

5) 廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議(2017)「東京電力ホールディングス(株)福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」

6) 正確に言えば、中間貯蔵・環境安全事業株式会社法の第3条第2項では、「国は、(中略)、中間貯蔵開始後三十年以内に、福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずるものとする」と規定されており、あくまでも国は2045年までに除染土の県外最終処分を完了するための必要な措置を講ずることが定められているのであって、県外最終処分を完了させる法的義務が課せられているわけではない。

6) 東京電力ホールディングス株式会社(2020)「福島第二原子力発電所廃炉措置計画の全体像について」

7) 川崎興太(2022)「原子力災害からの復興に関する市町村の評価」『福島復興の到達点—原子力災害からの復興に関する10年後の記録—』東信堂, pp.87-110(初出は、川崎興太(2021)「原子力災害からの福島の復興に関する市町村の評価—復興の実態と復興政策に関する検証を行うための基礎研究—」『日本計画行政学会 計画行政』第44巻第3号, pp.114-121)

表1 アンケート調査の概要

目的	2026年度から2030年度までの(仮称)第3期復興・創生期間が国による福島復興の「総仕上げ」の時期になるとの認識のもとに、復興を担う基本的な行政主体として位置づけられている市町村の原子力災害からの復興に関する認識を明らかにすること
対象	福島県内の全59市町村
期間	2024年8月～10月
配布数	59市町村
回収数	59市町村(回収率100%)
設問	1. 復興の現状と課題に関する認識
	(1) 福島原発事故の発生に伴う被害の発生状況と回復状況に関する認識〔選択肢から1つ選択〕※
	(2) 原子力災害からの復興の度合いに関する認識〔選択肢から1つ選択〕※
	(3) 除染や放射能の自然減衰などによる安全・安心な環境の回復状況に関する認識〔選択肢から1つ選択するとともに、その理由を記入〕※
	(4) 原子力災害からの復興に関する課題の認識〔選択肢から該当するものをすべて選択するとともに、特に重要な課題を3つ以内で選択してその内容を記入〕※
	(5) 第2期復興・創生期間後の復興に関する国への要望〔選択肢から1つ選択し、「国に要望している／要望する予定のことがある」を選択した場合はその内容を記入〕※
	2. 福島復興政策の運用に関する認識
	(1) 国・福島県・東京電力の原子力災害からの復興への対応に関する認識〔選択肢から1つ選択するとともに、その理由を記入〕※
	(2) 国による被災者の生活再建にかかわる復興政策に関する認識〔選択肢から1つ選択し、その理由を記入〕※
	(3) 国による被災地の再生にかかわる復興政策に関する認識〔選択肢から1つ選択し、その理由を記入〕※
	(4) 原子力災害からの復興にかかわる住民の参画に関する認識〔選択肢から1つ選択し、「不十分だった」を選択した場合はその内容を記入〕※
	(5) 福島イノベーション・コースト構想の復興への寄与に関する認識〔選択肢から1つ選択し、選択の理由を記入〕※
	(6) 福島国際研究教育機構(F-REI)の復興への寄与に関する認識〔選択肢から1つ選択し、選択の理由を記入〕
	3. 福島原発事故の教訓の活用に関する認識
	(1) 福島原発事故の教訓の法制度や政策などでの活用に関する認識〔選択肢から1つ選択し、選択の理由を記入〕
(2) 福島原発事故と同様の原発事故が発生した場合における応急対応や復旧・復興等の準備状況に関する認識〔選択肢から1つ選択し、選択の理由を記入〕	

注:「設問」の文末に「※」を記載した設問は、2020年調査にも存在した設問である。

表2 市町村の分類

市町村類型	市町村	地域区分 (●:該当する市町村)			避難指示区域等 (●:指定されている市町村) (○:解除された市町村)				復興ビジョン または復興 計画  (●:策定し た市町 村)
		浜通り	中通り	会津	帰還困難区域	居住制限区域	避難指示解除 準備区域	緊急時 避難準備 区域	
原発避難市町村	南相馬市	●			●	○	○	○	●
	広野町	●						○	●
	楡葉町	●					○	○	●
	富岡町	●			●(一部解除)	○	○		●
	川内村	●					○	○	●
	大熊町	●			●(一部解除)	○	○		●
	双葉町	●			●(一部解除)		○		●
	浪江町	●			●(一部解除)	○	○		●
	葛尾村	●			●(一部解除)	○	○		●
	飯館村	●			●(一部解除)	○	○		●
	川俣町		●			○	○		●
	田村市		●				○	○	●
浜・中通り市町村	相馬市	●							●
	新地町	●							●
	いわき市	●							●
	福島市		●						●
	二本松市		●						●
	伊達市		●						●
	本宮市		●						●
	桑折町		●						●
	国見町		●						●
	大玉村		●						●
	郡山市		●						●
	須賀川市		●						●
	鏡石町		●						●
	天栄村		●						●
	石川町		●						●
	玉川村		●						
	平田村		●						
	浅川町		●						
	古殿町		●						
	三春町		●						
	小野町		●						
	白河市		●						●
	西郷村		●						●
	泉崎村		●						
	中島村		●						
	矢吹町		●						●
棚倉町		●						●	
矢祭町		●							
埴町		●						●	
鮫川村		●						●	
会津市町村	会津若松市			●					
	喜多方市			●					
	北塩原村			●					
	西会津町			●					
	磐梯町			●					
	猪苗代町			●					●
	会津坂下町			●					
	湯川村			●					
	柳津町			●					
	三島町			●					
	金山町			●					
	昭和村			●					
	会津美里町			●					
	下郷町			●					
檜枝岐村			●						
只見町			●						
南会津町			●						

注:金山町は、2012年10月に「金山町復興計画」を策定しているが、これは主として2011年7月に発生した新潟・福島豪雨からの復興に向けた計画であることから、復興ビジョンまたは復興計画を策定した市町村とはしていない。

おける新たな出来事などを踏まえて調査項目を追加・修正した。

福島県は、地形的条件や歴史的条件などから、大きく浜通り、中通り、会津の3地域に分けられるが、福島原発事故の発生に伴う被害状況や復興政策の実施状況などもこの3地域で大きく異なっている。このため、調査結果を分析するにあつ

ては、川崎（2022）と同様に、避難指示等が発令された浜通りや中通りに位置する12市町村（以下「原発避難市町村」）、避難指示等が発令されなかった浜通りや中通りに位置する30市町村（以下「浜・中通り市町村」）、避難指示等が発令されなかった会津に位置する17市町村（以下「会津市町村」）に区分して行う（表2）。

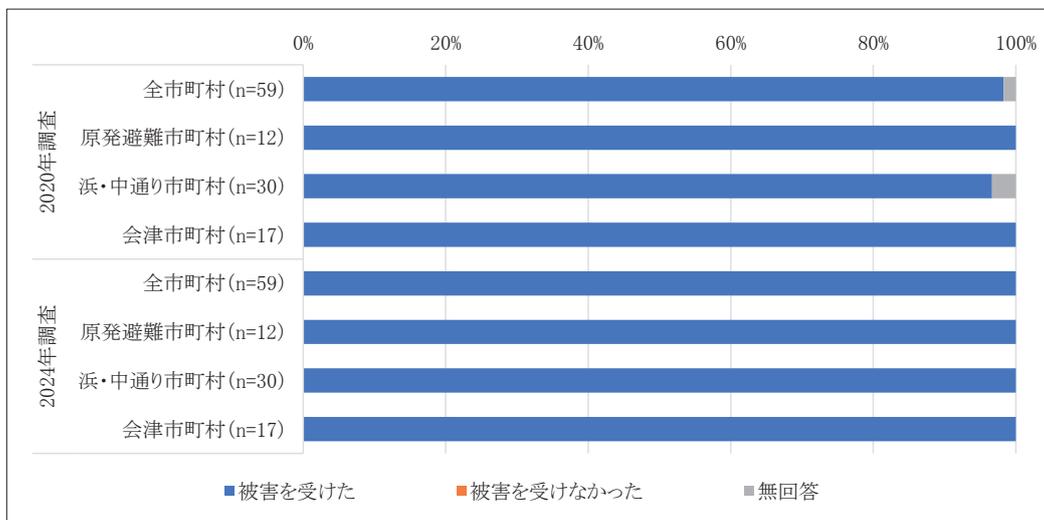


図1 福島原発事故の発生に伴う被害の発生状況に関する認識

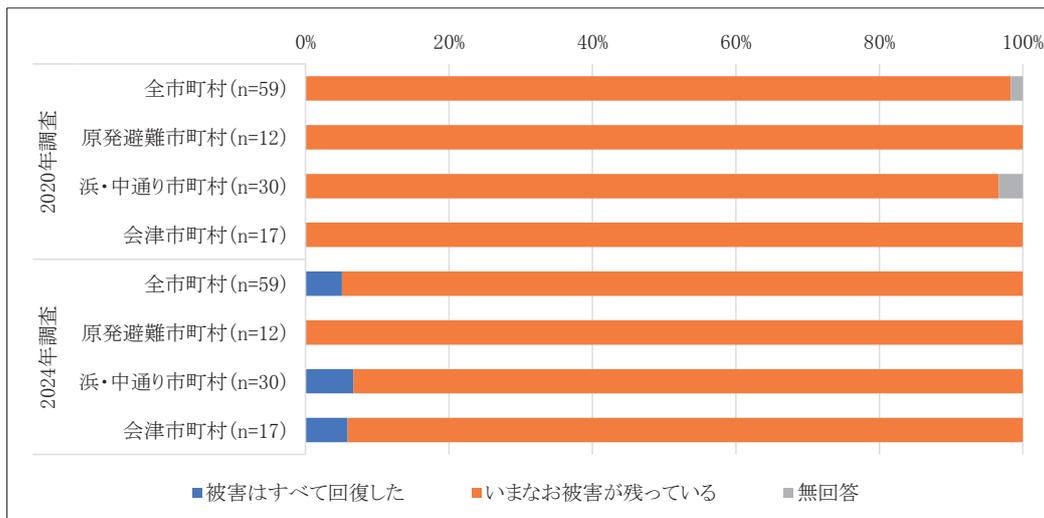


図2 福島原発事故の発生に伴う被害の回復状況に関する認識

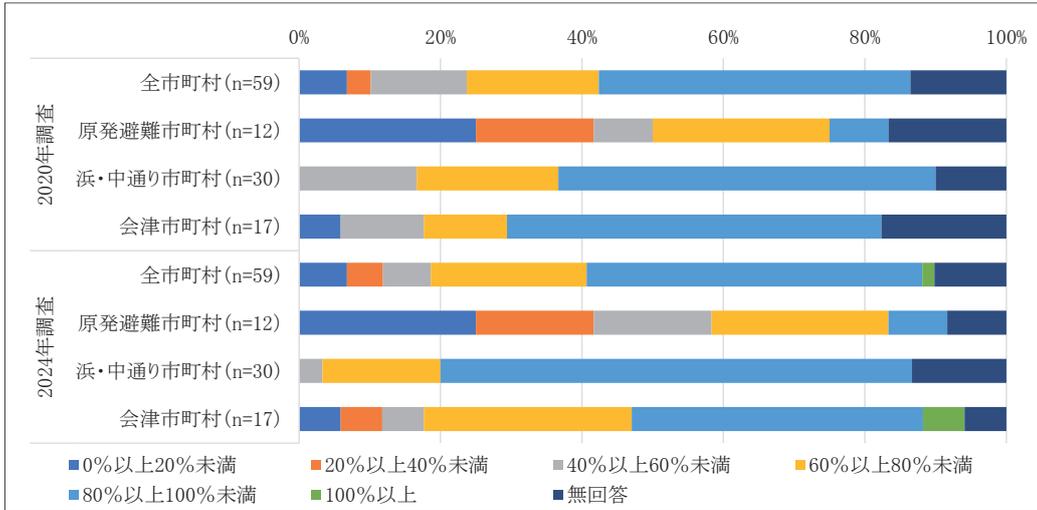


図3 原子力災害からの復興の度合いに関する認識

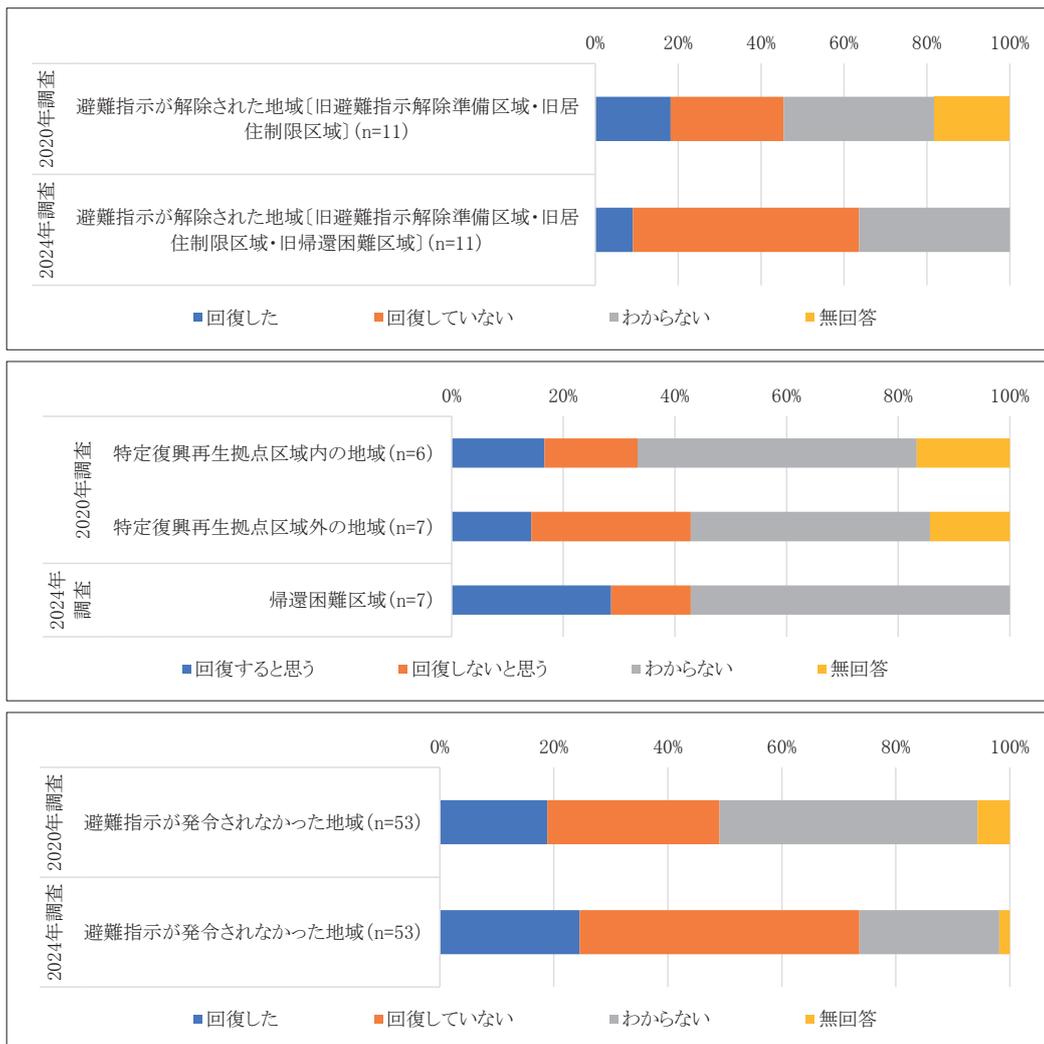


図4 除染や放射能の自然減衰などによる安全・安心な環境の回復状況に関する認識

## 2. 原子力災害からの復興に関する市町村の認識

### (1) 復興の現状と課題に関する認識

#### ① 福島原発事故の発生に伴う被害の発生状況と回復状況に関する認識

福島原発事故の発生に伴う被害の発生状況については、2020年調査では、無回答の1市町村(2%)を除くすべての市町村が「被害を受けた」と回答していたが、2024年調査では、これと同様にすべての市町村が「被害を受けた」と回答している(図1)。

福島原発事故の発生に伴う被害の回復状況については、2024年調査では、56市町村(95%)が「いまなお被害が残っている」と回答しており、浜・中通り市町村の2市町村(3%)と会津市町村の1市町村(2%)は「被害はすべて回復した」と回答している(図2)。2020年調査では、無回答の1市町村(2%)を除くすべての市町村が「いまなお被害が残っている」と回答していたので、時間の経過にかかわらず、ほとんどの市町村が被害が残っていると認識していることは変わっていない。

#### ② 原子力災害からの復興の度合いに関する認識

原子力災害からの復興の度合いについては、2024年調査では、「80%以上100%未満」が28市町村(47%)で最も多く、次いで「60%以上80%未満」が13市町村(22%)で多い(図3)。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっており、特に原発避難市町村では「0%以上20%未満」の割合が25%(3市町村)、「20%以上40%未満」が17%(2市町村)、「40%以上60%未満」が17%(2市町村)で相対的に高く、避難指示の解除が遅かった市町村ほど復興の度合いが低いと認識している。

以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様である。一般的には時間の経過に伴って復興の度合いが高まると考えられるが、市町村の認識が基本的には変化していないのは、被害の長期性・続発性という原子力災害の特性と関連していると考えられる。

#### ③ 除染や放射能の自然減衰などによる安全・安心な環境の回復状況に関する認識

除染や放射能の自然減衰などによる安全・安心な環境の回復状況については、避難指示の発令・解除の状況などによって異なる地域ごとに質問しており、2020年調査の実施時点と2024年調査の実施時点では避難指示の解除の状況などが変化しているため、両者の結果をそのまま比較することはできない。この点を念頭に置く必要があるが、結果は以下のとおりである(図4)。

まず、避難指示が解除された地域については、2020年調査の実施時点でも2024年調査の実施時点でも11市町村に存在するが、先述のとおり、両調査の実施時点の間に特定復興再生拠点区域が指定された帰還困難区域において避難指示が解除された。このため、2024年調査では2020年調査とは異なって旧帰還困難区域が含まれているが、「回復していない」が6市町村(55%)で最も多くなっている。その理由に関する回答は多様であるが、生活圏外の森林などでは除染が実施されておらず、線量が高い箇所が存在することなどが挙げられている。

次に、帰還困難区域については、2020年調査の実施時点でも2024年調査の実施時点でも7市町村に存在するが、2020年調査の実施時点では一部の地域に特定復興再生拠点区域が指定されていたものの避難指示は解除されていなかったため、当初から帰還困難区域に指定されていた地域のすべてが対象となっていた。これに対して、2024年調査の実施時点では同拠点区域が指定された地域での避難指示が解除されたため、同拠点区域が指定された地域を除く地域が対象となっているが、「わからない」が4市町村(57%)で最も多い。その理由として、いまなお除染が行われておらず、また、帰還困難区域の大部分を占める森林の除染に関する国の方針が示されていないことなどが挙げられている。

最後に、避難指示が発令されなかった地域については、2020年調査の実施時点から2024年調査



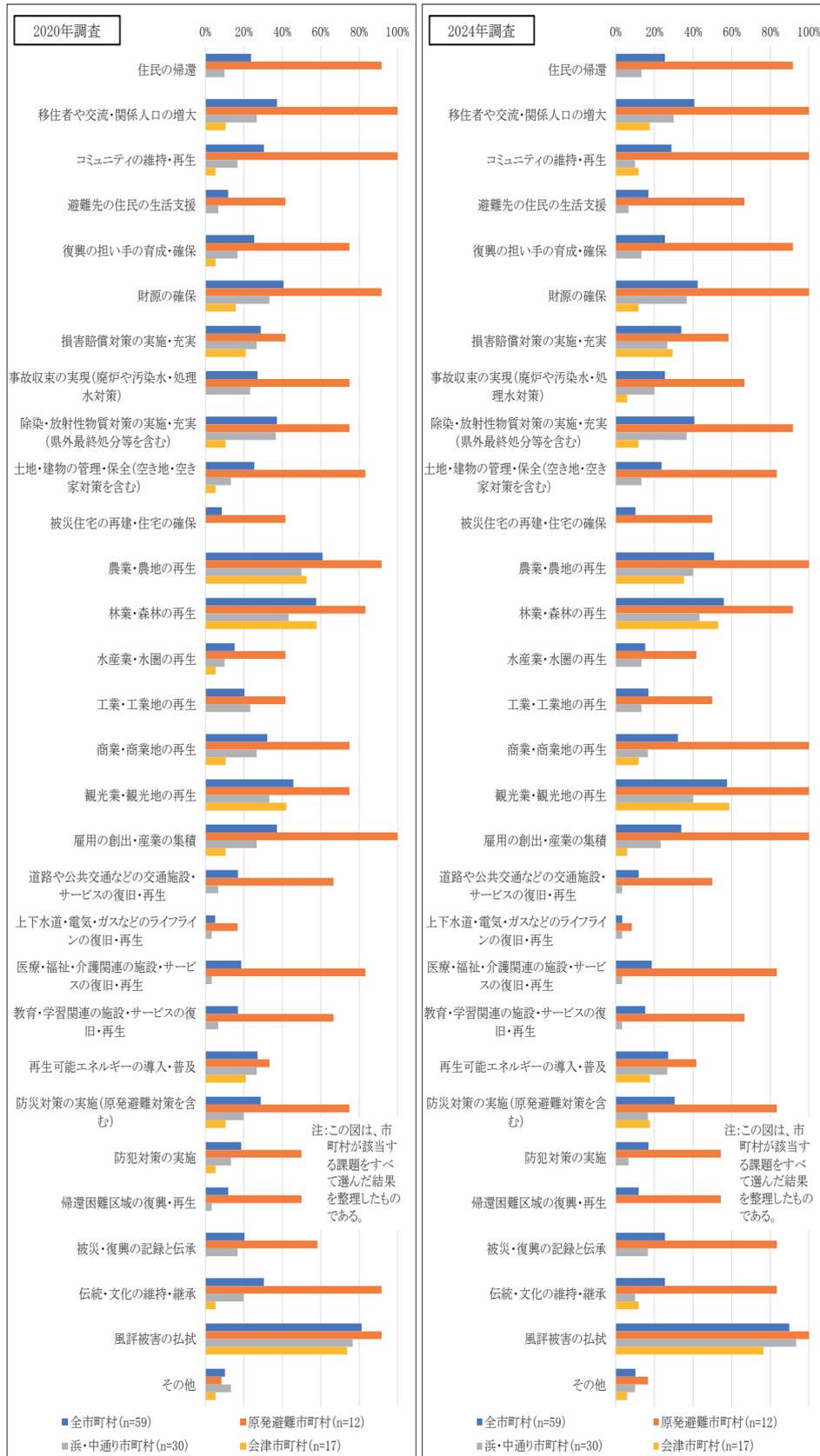


図5 原子力災害からの復興に関する課題の認識

表4 原子力災害からの復興に関する課題の認識の具体的な内容の例

【 ●：原発避難市町村の回答 ◎：浜・中通り市町村の回答 ○：会津市町村の回答 】

課題	具体的な内容
住民の帰還	●町が存続していくためには、町民の帰還が重要課題である。町内の半分が帰還困難区域となっており、帰還を望みながら避難を継続している方もいる。避難先においても、「帰れるふさと」があることが大切であり、また町民が安心して帰町を選択できるための環境づくりが必要だと考えている。 ●原子力災害に伴う全町避難から13年が経過したが、町内の居住人口は震災前の約1割となっている。町内のインフラ復旧・新たに整備した公共施設等の維持管理を含め、持続可能な財政運営を行っていく上で、人口確保は大きな課題。
移住者や交流・関係人口の増大	●原発事故の影響でいまだ避難を余儀なくされている住民がおり、人口減少に歯止めがかかっていない状況。このため移住者や交流・関係人口の増大のために様々な施策を講じているが、震災前の水準まで回復するには至っていない。 ◎福島第一原子力発電所からは距離も離れており、気象条件等からも飛散リスクは少なかったと思われるが、処理水の海洋放流等による批判がいまだに話題となっている現状の中で、移住者や交流・関係人口の増大をめざし施設の建築や事業展開を行っている。
コミュニティの維持・再生	●震災前と比較し、大幅に年少人口と生産年齢人口が減少するとともに、高齢化がさらに進展した。このため、地域の担い手が不足するなど、従前のようなコミュニティ活動が困難となり、かつ今後、現在のコミュニティの維持も困難となっている。 ◎復興公営住宅に同居される避難者と既存コミュニティとの融和など、復興が進むにつれて顕在化する新たな課題に、今後もきめ細やかな支援が必要である。
復興の担い手の育成・確保	●国の財政支援もあり、いわゆるハコモノについては復興を進められるものの、それらを活用する担い手により各種の成果が生まれることで初めて復興は成し遂げられるものと考えられている。
財源の確保	●復興財源が2025年度までとなっており、2025年度以降の財源が不透明である。ただし、復興は道半ばの状況であるため、長期的な財源確保が必要である。 ●第2期復興・創生期間後においても、復興事業を切れ目なく実施するための復興予算の確保や制度の継続が必要である。 ◎風評・風化の対策・安全・安心の確保が必要であり、第2期復興・創生期間後も十分な財源の確保が必要である。
損害賠償対策の実施・充実	◎原発事故対応に要した費用について、東京電力に対し請求を行っているが支払いが進んでいない。 ○震災から10年以上経過しても、東京電力への損害賠償請求にかかわる協議が終了しておらず、当町から要望する内容について協議継続をしている内容もあるため、今後も引き続き対応したい。
事故収束の実現	◎数十年におよぶ廃炉作業期間中は住民が不安を抱えた生活を強いられ、また、処理水の問題のように今後新たな復興課題が顕在化する可能性もあることから、国および東京電力の責任のもと、安全かつ着実に廃炉に向けた取組が進められていくよう動向を注視していく必要がある。 ◎廃炉や汚染水・処理水対策等が完了しない限り風評被害が継続していくおそれがある。
除染・放射性物質対策の実施・充実	●復興から創生への新たな道を歩むとき、里山の山菜やキノコ、川魚など、伝統的な生活様式、豊かな食文化の復興と生業の再生が必要である。 ◎福島の牛乳の放射能について、いまだに不安が残っている。 ◎会津地域は浜通り・中通り地域と比較すると大きな損害はなかったが、いまだに野生キノコや野生鳥獣の出荷制限が継続されている。
土地・建物の管理・保全	◎震災・原発事故により町外に転出した者の土地・家屋等の管理が年々行き届かなくなっている。空地の雑草の繁茂や空き家の経年劣化に対し、近隣住民から町に対して苦情が寄せられるが、私有財産につき適正管理の依頼しかできず、放置されたままの事例も増えている。
被災住宅の再建・住宅の確保	●復興施策として行っている企業誘致や施設整備に住宅確保が追いついていない。町への移住希望者は一定数いるが住宅が不足しており、デベロッパーの参入も少ない。
農業・農地の再生	●原発事故以降、少子高齢化が加速し農業後継者等の確保が難しくなっている状況。農業インターンの受け入れや雇用就農などの機会を設けて後継者の確保をめざしているが、生活基盤の確保や地域とのコミュニケーション構築など課題が多い。 ◎原子力災害により規模縮小を余儀なくされた農家があり、これに伴い、担い手不足や遊休農地の増加、イノシシなどの野生鳥獣被害発生等が懸念されており、農地の維持保全が課題となっている。 ○基幹産業は米であるので、県産農林水産物の安全・安心さを県外・国外に引き続き発信していきたい。風評被害を払拭していくことが課題。
林業・森林の再生	◎ふくしま森林再生事業等による森林再生や放射性物質対策に取り組んでいるが、森林所有者等による自主的な森林整備等が停滞し、荒廃している里山の再生が必要である。 ○特定林産物（山菜・きのこ）の一部の出荷制限が解除できない。また、有害鳥獣による被害が拡大傾向にある。鹿・イノシシ等については、いまだに一定量の放射性物質が検出されるため、食肉等への転換・活用が難しい。
水産業・水圏の再生	◎試験操業が2021年3月末に終了し、水産業・流通量の拡大をめざしているが、ALPS処理水の放出や廃炉作業が長期間続くことから、水産業の本格的な再生は予断を許さないという現状。この間に水産業従事者の廃業、後継者不足に拍車がかかってしまうことが懸念される。
商業・商業地の再生	○人の流れや商工観光業においても震災前の状態に戻ったといえない。
観光業・観光地の再生	◎観光客数や特産品の売上げなどが原子力災害前の数値まで回復できていない。 ○観光客の入り込みが震災前に戻らない。
雇用の創出・産業の集積	●原子力災害により加速された人口減少、少子高齢化により、既存の企業では労働力の確保が課題となっており、企業誘致を進める上においても、労働力の確保が課題となっている。 ●人口の減少を食い止めるためには、雇用の創出と産業集積は必須であり、福島イノベーション・コースト構想に沿った産業育成が重要となる。
教育・学習関連の施設・サービスの復旧・再生	●全国的に見ると廃校が自治体の衰退につながっている現状がうかがえる。町内に学校が整備されていない町においては学校が存続しないことで町民の帰還や移住につながらないなどの弊害を生み出している。
再生可能エネルギーの導入・普及	◎ゼロカーボンシティ宣言をしている本町では、再生可能エネルギーの導入が課題となっている。 ◎太陽発電などの再生可能エネルギーの導入が進んでいるが、太陽発電の設置には広大な土地を必要とする場合も多く、特に森林への設置では大規模な伐採が行われるケースがある。森林湛水能力が失われ、土砂災害等の発生が懸念されることから、適切な対応が求められる。
防災対策の実施	○東日本大震災の際の避難受入れなどは、これまでにない災害であったためスムーズな受入体制がとれなかった。今後はこの反省をもとに県外からの原発避難受入れや今後起こりうる南海トラフ、首都直下型地震などの避難対策もあわせて検討が必要である。
帰還困難区域の復興・再生	●町民の帰還意向を醸成するため、生活再生を図るために必要となる避難指示解除に向けた制度の適用範囲の柔軟な設定と、着実な除染の実施が必要である。 ●国は農地の取扱いや山林の取扱いについて具体的な方針を示していないが、早期に方針の明示が必要である。
被災・復興の記録と伝承	◎記録の重要性をあまり理解していなかったため、原子力災害の状況を詳細に記録していない。また、原子力災害より前の状況についても記録がないので、元に戻っているのかを確認するべきでない。
伝統・文化の維持・継承	●町の人口減少、少子高齢化が著しく、地域コミュニティの担い手が不足していることから、伝統・文化の維持・継承に課題がある。
風評被害の払拭	◎震災前の水準まで回復していない観光・農林水産業について、根強く残る風評被害への対策や販路拡大をさらに進める必要がある。特に、漁業については、本格的な再開に向けた支援が必要である。 ◎放射能に対する不安や農水産物、観光等への風評は今なお根強く、福島第一原発処理水の放出においても、国内における新たな風評発生こそ見受けられなかったものの、中国等の禁輸により日本の水産物の輸出に大きな影響が出ており、風評に対する継続した取組が必要である。 ○コメの価格など、風評被害による影響が残っている。 ○野生きのこのなどの出荷制限が解除されなければ、風評被害は払拭されない。
その他	●本市では、震災と原発事故の影響で、年少人口と生産年齢人口が急激に減少しており、バランスのよい人口構造への転換が最重要課題である。 ●当町は、避難指示解除の時期により大きく3つの地域に区分されるので、それぞれの状況にあわせて、各地域の底上げを図ることで町全体の発展につなげなければならない。 ●町内に必要最低限の機能は整えたものの、交通アクセスの充実やニーズに応じた住環境の確保、後期中等教育の再開および高等教育環境の整備など、生活の質の向上に向けた取組が課題である。これにより、帰還や移住の促進が図られ居住人口の増加につながると認識している。 ◎被災者に寄り添ったきめ細やかな対応や、見守り活動、子どもたちの心のケアなどに、継続して取り組む必要がある。 ○有害鳥獣の増加に伴う営農意欲の減退に対応する必要がある。

注：「避難先の住民の生活支援」、「工業・工業地の再生」、「道路や公共交通などの交通施設・サービスの復旧・再生」、「上下水道・電気・ガスなどのライフラインの復旧・再生」、「医療・福祉・介護関連の施設・サービスの復旧・再生」、「防犯対策の実施」については、課題の具体的な内容に関する記述がなかったため記載していない。

の実施時点まで変わっておらず、53市町村に存在する。2020年調査では「わからない」が24市町村(45%)で最も多かったが、2024年調査では「回復していない」が26市町村(49%)で最も多い。2020年調査では「わからない」の理由として、空間線量率は下がったものの、住民の放射能に関する認識はさまざまであり、安全・安心な環境が回復したかどうかを判断することができないことが多く挙げられていたが、2024年調査では「回復していない」の理由として、森林などの除染が行われておらず、山菜やキノコなどの出荷制限が続いていることが多く挙げられている。

#### ④原子力災害からの復興に関する課題の認識

原子力災害からの復興に関する課題については、2024年調査では、「風評被害の払拭」が53市町村(90%)で最も多く、次いで「観光業・観光地の再生」が34市町村(58%)、「林業・森林の再生」が33市町村(56%)、「農業・農地の再生」が30市町村(51%)、「財源の確保」が25市町村(42%)、「移住者や交流・関係人口の増大」と「除染・放射性物質対策の実施・充実」が24市町村(41%)で多い(表3、図5、表4)。

しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。原発避難市町村については、選択肢として設定したほとんどの項目を課題と認識している市町村が多く、特に「移住者や交流・関係人口の増大」、「コミュニティの維持・再生」、「財源の確保」、「農業・農地の再生」、「商業・商業地の再生」、「観光業・観光地の再生」、「雇用の創出・産業の集積」、「風評被害の払拭」に関して、すべての市町村が課題と認識している。浜・中通り市町村と会津市町村については、原発避難市町村と比べると、「その他」を除くすべての項目に関して課題として認識している市町村の割合が低い。また、浜・中通り市町村と会津市町村を比べると、浜・中通り市町村の方が多くの項目を課題と認識している市町村の割合が高いが、共通して「農業・農地の再生」、「林業・森林の再生」、「観光業・観光地の再生」、「風評被害の払拭」の割合が高い。

以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様であるが、市町村が選択した課題の件数を2020年調査と比べると、原発避難市町村では24件の増加、浜・中通り市町村では12件の減少、会津市町村では6件の減少となっており、福

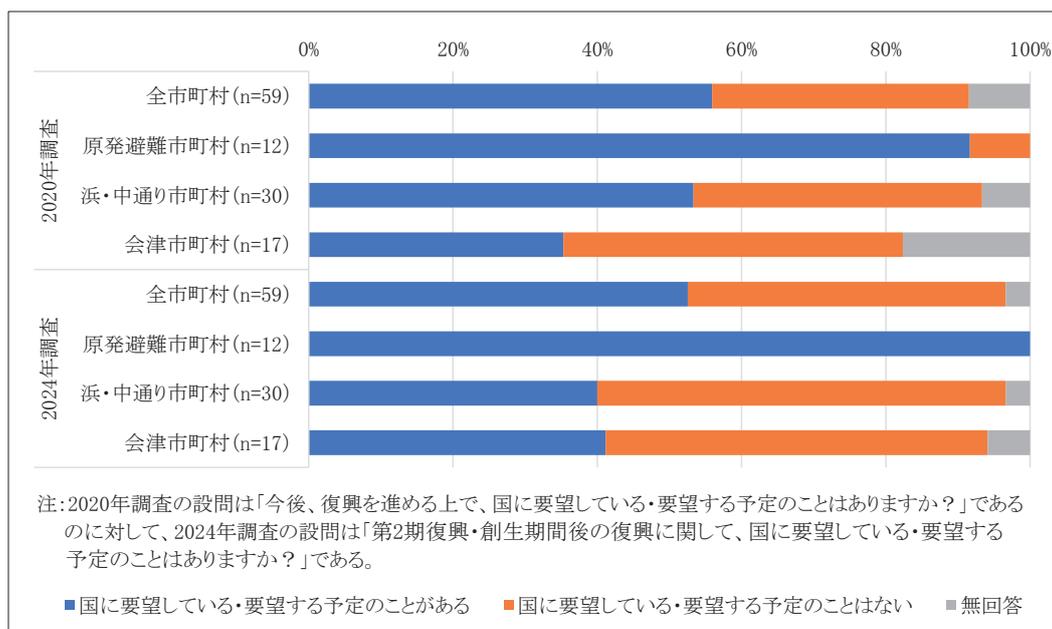


図6 第2期復興・創生期間後の復興に関する国への要望

島県全体では6件の増加となっている。これは、少なくとも市町村の認識としては、時間が経過してもほとんどの課題が解消されるまでには至っておらず、原発避難市町村ではむしろ課題が増加しているということを意味している。

⑤第2期復興・創生期間後の復興に関する国への要望

2024年調査における第2期復興・創生期間後の復興に関する国への要望については、「国に要望している・要望する予定のことがある」が31市町村(53%)、「国に要望している・要望する予定のこ

とはない」が26市町村(44%)、無回答が2市町村(3%)である(図6)。しかし、要望の有無は市町村類型によって大きく異なっている。原発避難市町村については「国に要望している・要望する予定のことがある」が12市町村(100%)であるのに対して、浜・中通り市町村については12市町村(40%)、会津市町村については7市町村(41%)である。2024年調査の質問と2020年調査の質問は内容が異なる面があるが、両者を比較すると、以上の結果については基本的には2020年調査の結果と同様である。

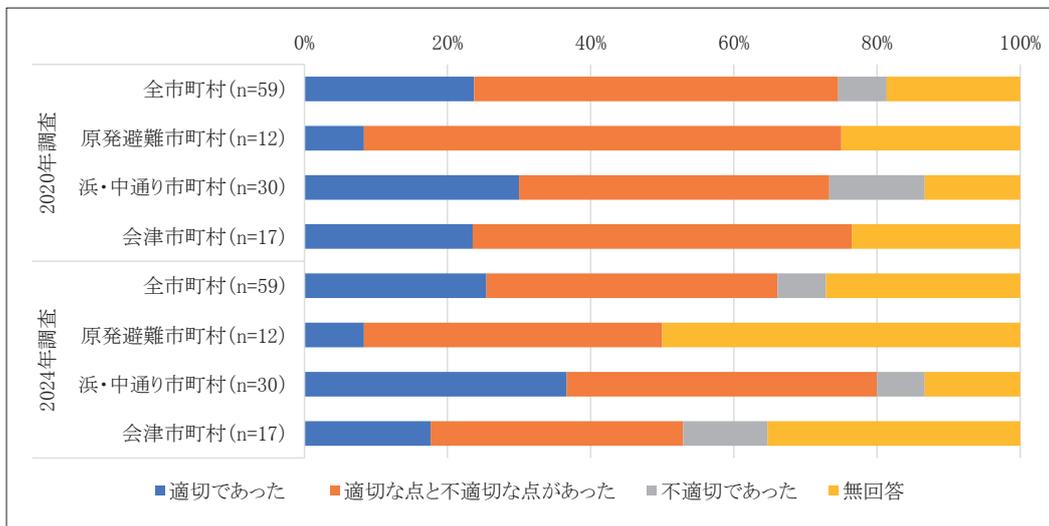


図7 国の原子力災害からの復興への対応に関する認識

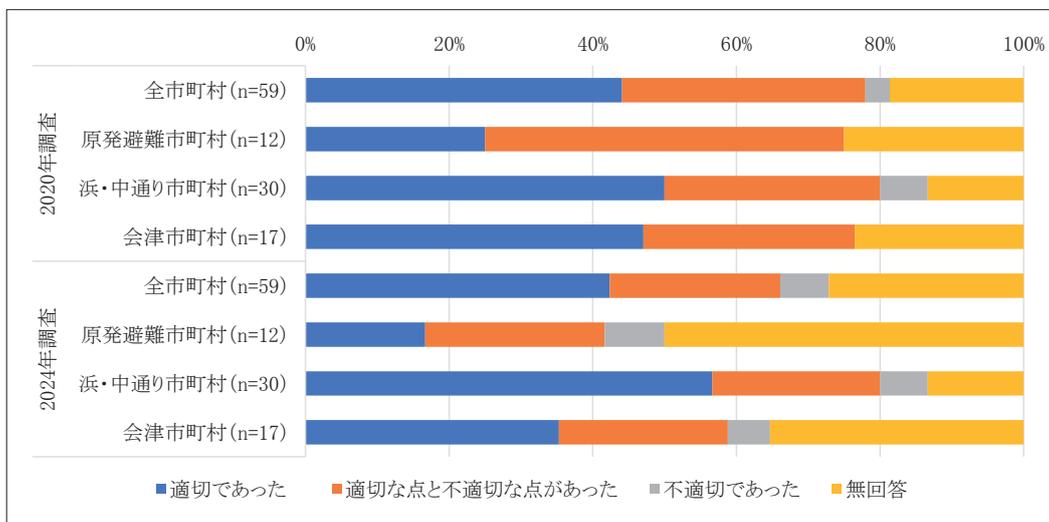


図8 福島県の原子力災害からの復興への対応に関する認識

第2期復興・創生期間後の復興に関する国への要望の内容としては、原発避難市町村では、安定した財源の確保と交付金制度の柔軟な運用、浜・中通り市町村では、安定した財源の確保と福島県産品の安全・安心に関する情報発信などによる風評被害の払拭、会津市町村では、福島県産品の安全・安心に関する情報発信などによる風評被害の払拭などが多く挙げられている。

## (2) 福島復興政策の運用に関する認識

### ① 国・福島県・東京電力の原子力災害からの復興への対応に関する認識

#### a. 国の原子力災害からの復興への対応に関する認識

国の原子力災害からの復興への対応については、2024年調査では、「適切な点と不適切な点があった」が24市町村(41%)で最も多く、次いで「適切であった」が15市町村(25%)、「不適切であった」が4市町村(7%)、無回答が16市町村(27%)である(図7)<sup>(2)</sup>。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。特に、原発避難市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、「適切であった」が1市町村(8%)のみである。以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様である。

2024年調査において、「適切」の理由としては、多岐にわたる手厚い財政支援が行われたことが多く挙げられている<sup>(3)</sup>。「不適切」の理由としては、国の責任が不明確なままに復興政策が進められて

いて時間の経過に伴って当事者意識が薄れてきていること、浜・中通り市町村や会津市町村からは避難指示区域外の地域に関する復興政策が不十分であることが多く挙げられている。

#### b. 福島県の原子力災害からの復興への対応に関する認識

福島県の原子力災害からの復興への対応については、2024年調査では、「適切であった」が25市町村(42%)で最も多く、次いで「適切な点と不適切な点があった」が14市町村(24%)、「不適切であった」が4市町村(7%)、無回答が16市町村(27%)である(図8)。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。特に、原発避難市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、「適切であった」が2市町村(17%)のみである。以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様である。

2024年調査において、「適切」の理由としては、市町村の実態を踏まえて国への要望を行ってきたことが多く挙げられている。「不適切」の理由としては、広域自治体としての主体的な取り組みがないことが多く挙げられている。

#### c. 東京電力の原子力災害からの復興への対応に関する認識

東京電力の原子力災害からの復興への対応については、2024年調査では、「不適切であった」が22市町村(37%)で最も多く、次いで「適切な点と不適切な点があった」が17市町村(29%)、「適切であった」が5市町村(8%)、無回答が15市町村(25%)である(図9)。しかし、認識は市町村類型によって異なっている。特に、原発避難市町村や会津市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、原発避難市町村よりも浜・中通り市町村や会津市町村の方が「不適切であった」の割合が高くなっている。以上の結果を2020年調査の結果と比較すると、「不適切であった」の割合が高まっており、しかも原発避難市町村、浜・中通り市町村、会津市町村のすべてにおいて高まっている。

2024年調査において、「適切」の理由としては、

<sup>(2)</sup> この設問については、2020年調査でも2024年調査でも無回答の割合が相対的に高くなっているが、これは、アンケート調査票を配布する際に市町村名を特定して結果を公表する場面があることを伝え、理解していただいたことが影響していると推察される。以下、無回答の割合が相対的に高い設問については、同様にこのことが影響していると推察される。

<sup>(3)</sup> 「適切」の理由は、「適切であった」と回答した市町村と「適切な点と不適切な点があった」と回答した市町村が挙げた理由である。次に述べる「不適切」の理由は、「不適切であった」と回答した市町村と「適切な点と不適切な点があった」と回答した市町村が挙げた理由である。以下の分析において、同じ選択肢を設けたものについては同様である。

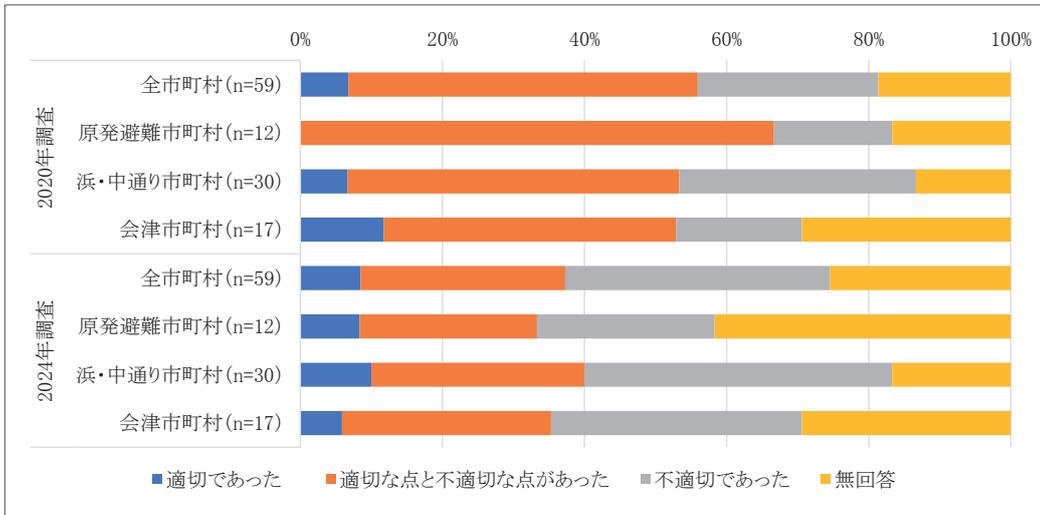


図9 東京電力の原子力災害からの復興への対応に関する認識

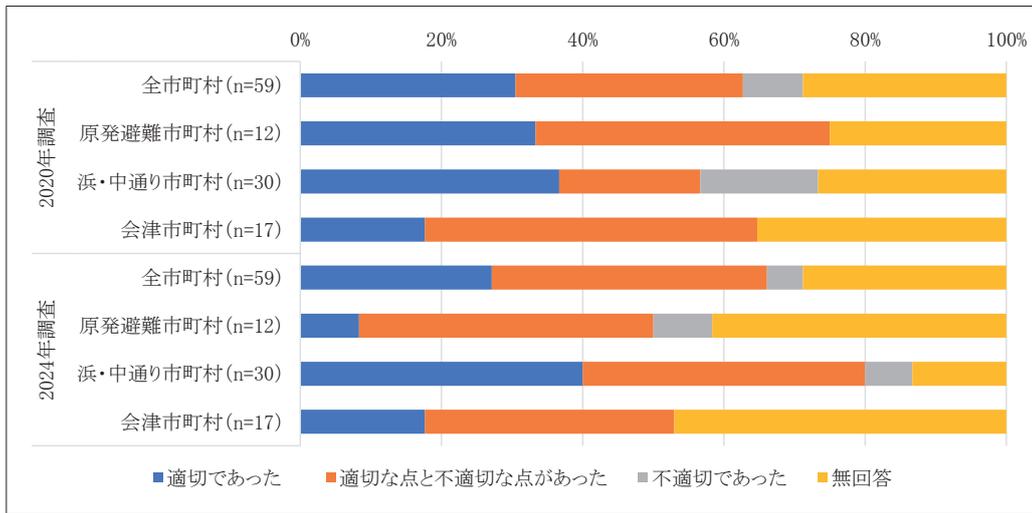


図10 国による被災者の生活再建にかかわる復興政策に関する認識

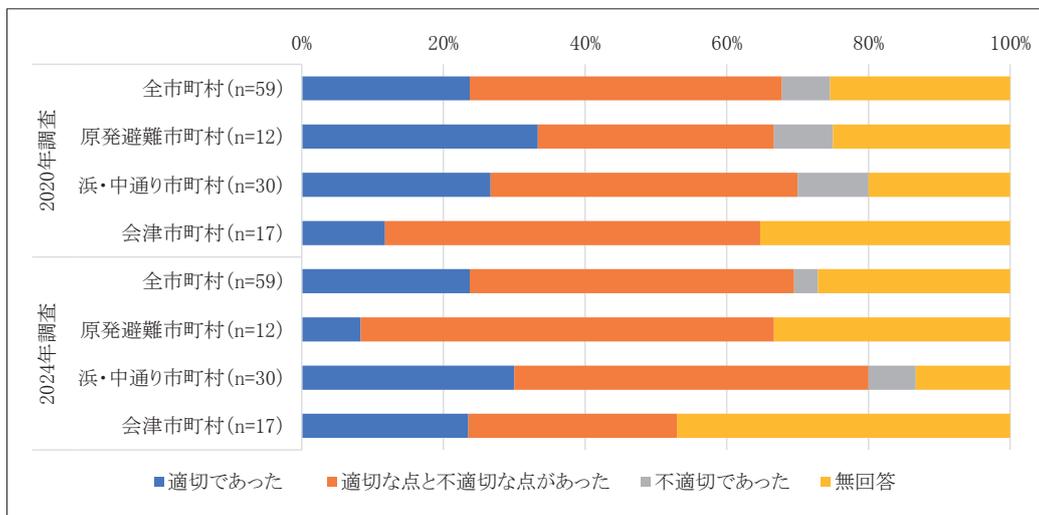


図11 国による被災地の再生にかかわる復興政策に関する認識

被災地に寄り添った支援を行っていることなどが挙げられている。「不適切」の理由としては、廃炉に向けた取り組みが不十分であること、情報公開が不十分であったり遅かったりすること、住民や市町村に対する賠償が遅く不十分であることが多く挙げられている。

#### ②国による被災者の生活再建にかかわる復興政策に関する認識

国による被災者の生活再建にかかわる復興政策については、2024年調査では、「適切な点と不適切な点があった」が23市町村(39%)で最も多く、次いで「適切であった」が16市町村(27%)、「不適切であった」が3市町村(5%)、無回答が17市町村(29%)である(図10)<sup>④</sup>。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。特に、原発避難市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、「適切であった」が1市町村(8%)のみである。以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様であるが、原発避難市町村では「適切であった」が4市町村(33%)から1市町村(8%)へと減少している。

2024年調査において、「適切」の理由としては、多岐にわたる手厚い財政支援が行われたことが多く挙げられている。「不適切」の理由としては、被災者の事情や意向に応じた支援が不十分であること、風評被害への対応が不十分であることなどが挙げられている。

#### ③国による被災地の再生にかかわる復興政策に関する認識

国による被災地の再生にかかわる復興政策については、2024年調査では、「適切な点と不適切な点があった」が27市町村(46%)で最も多く、次いで「適切であった」が14市町村(24%)、「不適

切であった」が2市町村(3%)、無回答が16市町村(27%)である(図11)。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。特に、原発く挙げられている。「不適切」の理由としては、被災地の実情に応じたきめ細やかな支援が不十分であること、被災地の再生に関する国の責任感・当事者意識が薄れてきていることなどが挙げられている。

#### ④原子力災害からの復興にかかわる住民の参画に関する認識

国、福島県、市町村による原子力災害からの復興にかかわる住民の参画については、2024年調査では、「ふつう」が34市町村(58%)で最も多く、次いで「十分だった」が10市町村(17%)、「不十分だった」が5市町村(8%)、無回答が10市町村(17%)である(図12)。しかし、認識は市町村類型によって異なっている。特に、原発避難市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、「ふつう」の割合が33%(4市町村)で相対的に低く、「不十分だった」の割合が17%(2市町村)で相対的に高い。以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様である。

2024年調査において、「不十分だった」の理由としては、原発避難市町村では、町外避難者の意見を十分に聞くことができなかったこと、国による住民の参画への取り組みが不十分だったことが挙げられており、浜・中通り市町村では、国が一方的に方針を決定してALPS処理水の海洋放出を開始したことによって新たな風評被害が発生したことなどが挙げられている。

#### ⑤福島イノベーション・コースト構想の復興への寄与に関する認識

東日本大震災および福島原発事故の発生に伴って失われた浜通り地域等の産業を回復し、新たな産業基盤の構築をめざす国家プロジェクトとして福島イノベーション・コースト構想が進められているが、同構想のそれぞれの市町村の復興への寄与については、2024年調査では、「寄与すると思う」が38市町村(64%)、「寄与するとは思わない」が13市町村(22%)、無回答が8市町村(14%)

<sup>④</sup> この設問についても、2020年調査でも2024年調査でも無回答の割合が相対的に高くなっているが、特に会津市町村については、それほど多くの復興事業が行われてこなかったこともあって、復興政策がよくわからず、判断できないと補足的に回答している市町村が多い。以下、法制度や復興政策にかかわる設問については同様である。

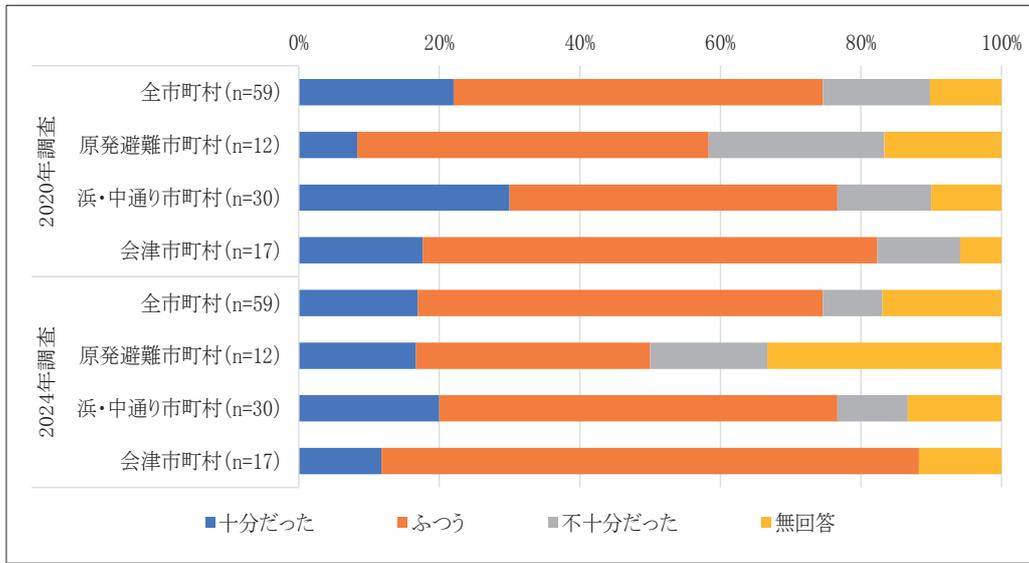


図 12 原子力災害からの復興にかかわる住民の参画に関する認識

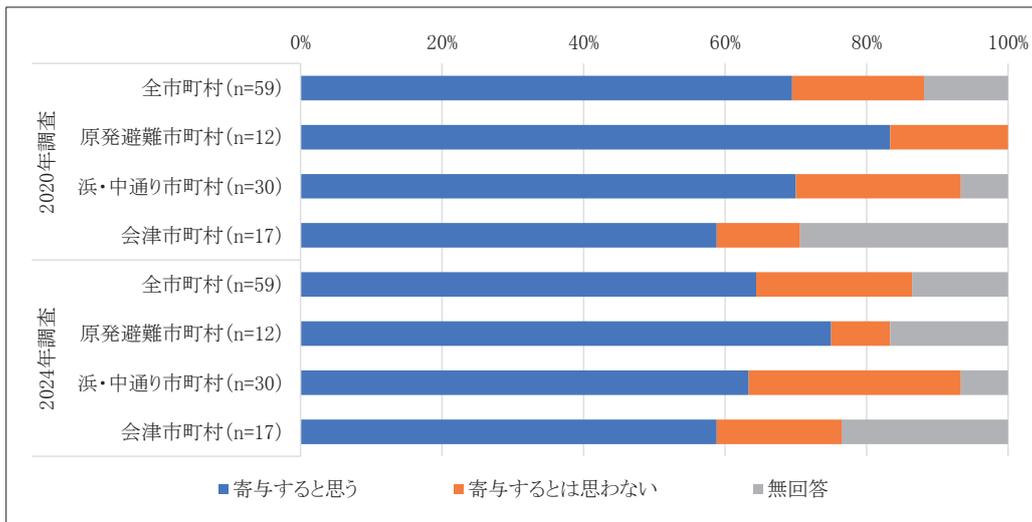


図 13 福島イノベーション・コースト構想の復興への寄与に関する認識

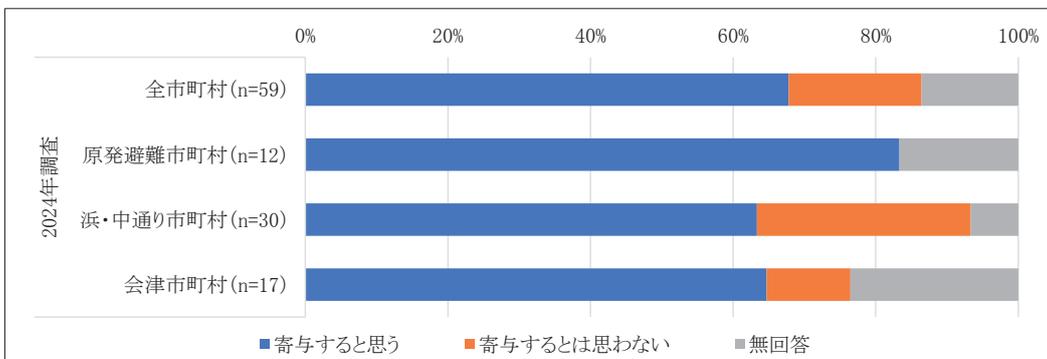


図 14 福島国際研究教育機構 (F-REI) の復興への寄与に関する認識

である(図13)。市町村類型別に見ると、同構想に基づいて実施されている事業が多い市町村ほど「寄与すると思う」の割合が高く、原発避難市町村では75%(9市町村)、浜・中通り市町村では63%(19市町村)、会津市町村では59%(10市町村)である。また、浜・中通り市町村では、「寄与するとは思わない」の割合が30%(9市町村)と相対的に高い。以上の結果については、基本的には2020年調査の結果と同様である。

2024年調査において、「寄与すると思う」の理由としては、原発避難市町村では、新たな産業集積・雇用の創出、既存企業との連携、人材の育成・集積が期待できることが多く挙げられており、浜・中通り市町村や会津市町村では、福島県全体の産業集積や人材育成に寄与すると考えられることが多く挙げられている。「寄与するとは思わない」の理由としては、原発避難市町村では、効果が具現化するまでには多くの時間と費用が必要となること、浜・中通り市町村や会津市町村では、浜通りで事業を展開するものであり、事業実施対象の市町村ではないことが挙げられている。

#### ⑥福島国際研究教育機構(F-REI)の復興への寄与に関する認識

福島国際研究教育機構(F-REI)とは、福島をはじめ東北の復興を実現するとともに、わが国の科学技術力・産業競争力の強化を牽引する、世界に冠たる「創造的復興の中核拠点」をめざし、国が福島復興再生特別措置法に基づいて2023年4月に

設立した法人であり、福島イノベーション・コースト構想を発展させることが期待されている。同機構の本施設は浪江町に立地することが決定されており、現在、施設整備に向けた計画が策定されつつある。

2024年調査において、同機構のそれぞれの市町村の復興への寄与について回答を求めたところ、「寄与すると思う」が40市町村(68%)、「寄与するとは思わない」が11市町村(19%)、無回答が8市町村(14%)である(図14)。市町村類型別に見ると、同機構が立地する原発避難市町村では、「寄与すると思う」の割合が83%(10市町村)であるが、浜・中通り市町村と会津市町村ではそれぞれ63%(19市町村)、65%(11市町村)である。また、「寄与するとは思わない」と回答しているのはすべて浜・中通り市町村または会津市町村であるが、特に浜・中通り市町村ではその割合が30%(9市町村)と相対的に高い。

「寄与すると思う」の理由としては、原発避難市町村では、先端技術産業の集積、地元企業との連携や産学共同研究による地域活性化が期待できることが多く挙げられており、浜・中通り市町村や会津市町村では、福島県全体の産業集積や雇用拡大、研究開発や産業化の加速化、人材育成が期待できることが多く挙げられている。「寄与するとは思わない」の理由としては、浜通り以外の地域おける波及効果が不透明であることが多く挙げられている。

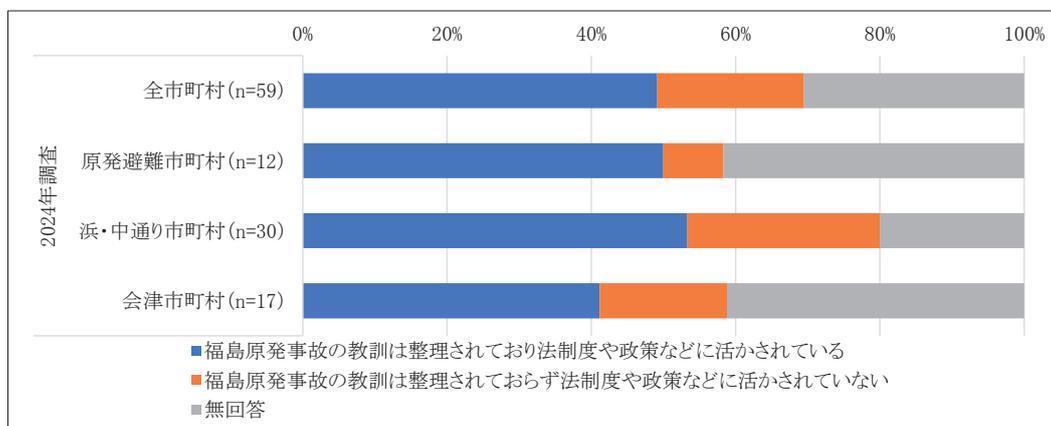


図15 福島原発事故の教訓の法制度や政策などでの活用に関する認識

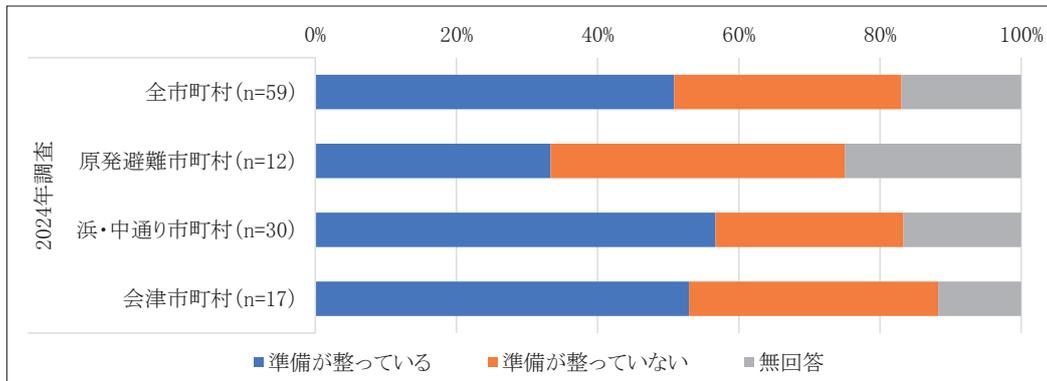


図 16 福島原発事故と同様の原発事故が発生した場合における応急対応や復旧・復興等の準備状況に関する認識

### (3) 福島原発事故の教訓の活用に関する認識

#### ① 福島原発事故の教訓の法制度や政策などでの活用に関する認識

2024年調査において、福島原発事故の教訓の法制度や政策などでの活用について回答を求めたところ、「福島原発事故の教訓は整理されており法制度や政策などに活かされている」が29市町村

(49%)、「福島原発事故の教訓は整理されておらず法制度や政策などに活かされていない」が12市町村(20%)、無回答が18市町村(31%)である(図15)。しかし、認識は市町村類型によって異なっている。特に、原発避難市町村と会津市町村については無回答の割合が高いことに留意する必要があるが、「福島原発事故の教訓は整理されておらず法制度や政策などに活かされていない」の割合は、原発避難市町村では8%(1市町村)、浜・中通り市町村では27%(8市町村)、会津市町村では18%(3市町村)である。

「福島原発事故の教訓は整理されており法制度や政策などに活かされている」の理由としては、原子力災害対策特別措置法をはじめとする法制度の整備・改正、原子力政策にかかわる組織体制の見直しなどが行われたことが多く挙げられている。

「福島原発事故の教訓は整理されておらず法制度や政策などに活かされていない」の理由としては、法制度の整備・改正が行われたもののその実効性

には疑問があること、原発の稼働・再稼働ありきの原子力政策になっていること、原発事故が再発した場合の対応が自治体まかせになっていることなどが挙げられている。

#### ② 福島原発事故と同様の原発事故が発生した場合における応急対応や復旧・復興等の準備状況に関する認識

2024年調査において、福島原発事故と同様の原発事故が発生した場合における市町村での応急対応や復旧・復興等の準備状況について回答を求めたところ、「準備が整っている」が30市町村(51%)、「準備が整っていない」が19市町村(32%)、無回答が10市町村(17%)である(図16)。しかし、認識は市町村類型によって大きく異なっている。特に、原発避難市町村では、「準備が整っている」が4市町村(33%)であるのに対して、「準備が整っていない」が5市町村(42%)である。

「準備が整っている」の理由としては、地域防災計画(原子力災害対策編)の策定・改定、マニュアルの整備、定期的な訓練、防災備蓄倉庫の整備と備蓄品の確保などを行っていることが多く挙げられている。「準備が整っていない」の理由としては、原子力災害の発生時には広域単位での応急対応や復旧・復興が必要であるが人的にも財政的にも適切に実施できる準備ができていないこと、行政職員の減少により災害対応に十分な人員を確

保することが困難であること、また、浜・中通り市町村や会津市町村からは避難者の受け入れ体制が整っていないことなどが挙げられている。

### 3. 結論

本研究では、2026年度から2030年度までの(仮称)第3期復興・創生期間が国による福島の復興の「総仕上げ」の時期になるとの認識のもとに、2024年に福島県内の全59市町村を対象として実施したアンケート調査の結果に基づき、市町村の原子力災害からの復興に関する認識を明らかにした。以上で得られた主な知見をまとめると、以下のとおりである。

まず、復興の現状と課題に関しては、ほとんどの市町村が福島原発事故の発生に伴って受けた被害が残っていると認識しており、今後とも福島県全体を対象として復興政策を実施することが求められている。ただし、原子力災害からの復興の度合いに関する認識や原子力災害からの復興に関する課題の認識からも、原発避難市町村と浜・中通り市町村や会津市町村との被害の内容や程度、復興の進捗状況の違いは明らかであり、今後とも原発避難市町村を主たる対象として復興政策を実施することが求められている。復興政策の内容としては、福島県全体では、特に風評被害の払拭、観光業・観光地の再生、林業・森林の再生、農業・農地の再生、財源の確保、移住者や交流・関係人口の増大、除染・放射性物質対策の実施・充実など、原発避難市町村に限っていえば、これらに加えて、特にコミュニティの維持・再生、商業・商業地の再生、雇用の創出・産業の集積などが求められており、国はこれらを実現するために安定した財源を確保することが求められている。なお、林業・森林の再生にかかわることになるが、避難指示・解除区域の内外を問わず、森林の除染が行われていないことが安全・安心な環境が回復していない大きな要因として認識されており、国は森林の除染に関する方針を示すことが求められている。

次に、福島復興政策の運用に関しては、一方で

は、これまで不適切であった点を改善することが必要である。その点で、国については、原発事故や復興に関する責任感や当事者意識をもつこと、被災者の事情や意向に応じた支援を行うこと、被災地の実情に応じたきめ細やかな支援を行うことが求められており、福島県については、広域自治体としての主体的な取り組みを行うことが求められており、東京電力については、廃炉にしっかりと取り組むこと、情報公開を十分かつ迅速に行うこと、住民や市町村に対する賠償を迅速かつ十分に行うことが求められている。また、もう一方では、福島の創造的復興を実現するために進められている復興政策の効果を適切に発現させることが重要である。その点で、福島イノベーション・コースト構想については、浜通り市町村のみならず福島県全体での産業集積や人材育成などに関して効果を発現させることが期待されており、また、同構想の一環としてその整備が進められている福島国際研究教育機構(F-REI)についても、浜通り市町村のみならず福島県全体での産業集積や研究開発の加速化などに関して効果を発現させることが期待されている。

最後に、福島原発事故の教訓の活用に関しては、法制度や政策などの面では、福島原発事故の発生後には原子力災害対策特別措置法をはじめとする法制度の整備・改正や原子力政策にかかわる組織体制の見直しなどが行われたが、それらの実効性に関する調査・検証を行うこと、原発の稼働・再稼働ありきの原子力政策を再検討すること、原発事故が再発した場合における国や都道府県などによる広域的な対応を強化することが求められている。また、原発事故が再発した場合における応急対応や復旧・復興等の準備状況の面では、地域防災計画(原子力災害対策編)の策定・改訂などが行われたが、人的・財政的な制約を理由として、準備が整っていないと認識している市町村も少なからず存在することから、国はこうした市町村の実態を踏まえた原子力災害対応にかかわる支援を行うことが求められている。

## 【参考文献】

- 1) 東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」
- 2) 閣議決定（2019）「「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」
- 3) 閣議決定（2021）「「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針」
- 4) 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」
- 5) 廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議（2017）「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」
- 6) 東京電力ホールディングス株式会社（2020）「福島第二原子力発電所廃炉措置計画の全体像について」
- 7) 川崎興太（2022）「原子力災害からの復興に関する市町村の評価」『福島復興の到達点－原子力災害からの復興に関する10年後の記録－』東信堂, pp.87-110（初出は、川崎興太（2021）「原子力災害からの福島復興に関する市町村の評価－復興の実態と復興政策に関する検証を行うための基礎研究－」『日本計画行政学会 計画行政』第44巻第3号, pp.114-121）