

いわき市・檜葉町ヒアリング調査報告（2013年5月16日）

1.調査概要

日程	2013年4月30日（火）
参加者	松岡俊二：早稲田大学アジア太平洋研究科 教授 師岡慎一：早稲田大学先進理工学研究科 共同原子力専攻 教授 荻野亮：早稲田大学アジア太平洋研究科 松岡研究室所属 小澤俊一郎：早稲田大学先進理工学研究科 師岡研究室所属 水谷拓人：早稲田大学先進理工学研究科 師岡研究室所属 中川唯：東京工業大学社会理工学研究科 蟹江研究室所属
訪問先	①いわき市本庁舎 行政経営部 危機管理室 原子力災害担当課 木田直之 行政経営部 行政経営課 復興支援室 寺島範行 行政経営部 行政経営課 古市敬昭 行政経営部 行政経営課 中根政敏 ②檜葉町役場いわき出張所 復興推進課 参事兼課長 猪狩克栄 復興推進課 課長補佐 猪狩充 生活支援課 参事兼課長 永山光明
調査目標	本調査の主な目標は、地域社会における復興のビジョンやプロセス、市民や他の組織（国・県）との関係性、どのように原発事故が収束すると位置づけているか、今後のリスク認識はどのように反映されていくのか、等といったST3・4の研究テーマにおいて着目すべきとされる点を明確にするものである。
調査結果の概要	いわき市の震災復興事業は、津波によって被害をこうむった沿岸部における取組みが大きなものとなっており、双葉郡などから多数の避難者を受け入れている内陸部に関しては行政としての関与は大きなものではない。また、沿岸部においてはワークショップなどによって市民との合意形成、意見集約を図っているが、原発問題に特化したワークショップのような試み（市民の声を吸い上げ、事業計画などに反映させるための）は見られない。 『受け入れ自治体』としてのいわき市の直面する問題は複雑化しており、復興事業計画内における避難者の位置づけなどに関して、「先の見通しが全く立たない」状態にあるとされる。いわき市の目線からは、前例に則ったに過ぎない住民票の取り扱いに関する指示や、自治体間での個別協議の要請など、積極性に欠ける国の立ち位置が目についた。 震災復興に向けた檜葉町の姿勢は、第一に『早期帰還』を目標とするものであり、既存の『檜葉町』としてのコミュニティを保持することを強く打ち出しているが、それと実際の町民のニーズとの関係性は現段階では明確ではない。今後さらなる調査の必要性を感じる。 また、『今後の双葉郡のまちづくり』への檜葉町の視点は、雇用問題の対応としての廃炉作業に期待値を置くなど、事故後にあっても以前とした一種の『原発頼み』といった姿勢が保持されている実態を知ることが出来た。当事者としての檜葉町もまた、復興のプロセスにおける国・県のより明確で実行力のある役割を必要としていることがわかった。

2-1. いわき市 関連資料

いわき市の被災状況など基本情報
震災前（2010 年国勢調査）の人口：342,249 人 65 歳以上の人口：85,510 人 65 歳以上人口の割合：25.1% 東日本大震災による人的被害：死亡者数 441 名 建物被害：全壊 7,916 棟 大規模半壊 7,277 棟 半壊 25,250 棟など 計 90,522 棟(非住家含む)
一時提供住宅について 応急仮設住宅：市内建設戸数 3,512 戸 うち市民対象 189 戸 入居世帯数 189 世帯 入居者数 471 名 賃貸住宅等：世帯数 2,626 世帯（民間借上げ（特例含む）2,005、雇用促進 619、教員住宅 2） 人数 7,315 名（民間借上げ（特例含む）4,996、雇用促進 2,310、教員住宅 9）
いわき市内への避難者数：人数 23,901 名（双葉郡 8 町村 小計 23,058 名、南相馬市 778 名、田村市 41 名、川俣町 3 名、飯館村 21 名）
市外に避難しているいわき市民：世帯数 3,500 世帯 人数 7,662 名
災害・復興ボランティア：登録者数 54,558 名 活動者延べ人数 56,270 名
(↑いわき市ウェブサイトより。4 月 22 日更新の最新情報)
原発事故の影響 いわき市北部の川前や小川、久ノ浜地区などは、福島第一原子力発電所から半径 30 k m 圏内に含まれており、3 月 15 日から 4 月 22 日まで政府によって屋内退避区域に指定された。大久・久ノ浜地区では、3 月 13 日にいわき市が自主避難勧告を宣言し、市の誘導によって地区内住民の約 9 割が内郷や常磐地区へと避難した。その他の地区では、自主避難勧告があった地域となかった地域に分かれる。また、線量が低いと言われている地域のいわき市民の多くも市外へと避難した。

2-2. いわき市ヒアリング調査結果詳細

本調査で行った質問は主に以下の 4 つに分類できる。

- ①復興事業計画に関する質問
- ②市民とのコミュニケーションに関する質問
- ③受け入れ自治体としてのあり方に関する質問
- ④原子力発電のリスクに関する質問

復興事業計画に関する質問

< 1 > いわき市が示している復興ビジョンの 5 つの取組みとして、「被災者の生活再建」、「生活環境の整備・充実」、「社会基盤の再生・強化」、「経済・産業の再生・創造」、「復興の推進」があげられていますが、優先順位は存在しますか。また、もっとも進捗や成果のみられる事業、問題や課題が多くみられるものは何でしょうか。

主な回答：

柱は5つあるが、そのうちの「復興の推進」は体制を強化する・財源を明確にしていく等といった手法論になるため、事業としては4つの柱によって成り立っている。

計画の中で明確な優先順位付けはなされていないが、現実的には「被災者の生活再建」が優先されている形。国からも財源（東日本大震災復興交付金）を得ている。

具体的には、災害公営住宅・防災集団移転促進事業・土地区画整備事業などがこの取組みの内容にあたる。『生活基盤の再編』に、経済的にも、事業としても最優先として取り組んでいく意識がある。

（進捗や成果について）

『目に見える形で成果を得よう』というのが今年度の目標になる。

これまでは、計画策定・地元の人々の意見集約などが中心となっていて、『復興の姿が見えてこない』という声もあった。

もちろん、災害公営住宅については既に着工しているところもあるし、防災集団移転促進事業なども鉄入れといった形で動き出しているところもある。防災集団移転に関しても土地区画整備に関しても地元での合意形成に時間が掛かったところもある。

- これら5つの取組みの柱は誰がどのようにデザインしたのか

復興ビジョン（5つの柱）の策定は2011年9月

学識経験者6名中心 市内からだけでなく、日大・筑波大などからも専門家に入ってもらった（名簿は公開されている）『復旧・復興計画検討委員会』によるもの

⇒ビジョンに基づき、2012年12月 第一次復興事業計画の立ち上げ

このときの組織体制には公募委員（団体に属さない人々）が入っていない。

予算消化などといった面でも、第一次における取組みはそれなりに順調。けれどももちろん今後の課題はあるとされ、第一次策定の時点で見えなかった部分を第二次（2012年12月）に反映させたところである。

- 柱1の「被災者の生活再建」の『被災者』とは主に『被災したいわき市民』を想定したものか

計画においては「被災者＝いわき市民」・「避難者＝原発周辺市町村からの避難者」と区別して表記されている。

- 単なる『復旧』に留まらず『復興』を志す（未来志向的な）試みと言えるようなものが見られるか。

復興拠点整備事業：シンボリックな、震災復興の目玉としての位置づけ。

『目に見えて変わる』という形で成果を実感してもらいたい

元通りになるだけでなく、新しいまちづくりとしての試み

<2>復興事業計画の進行管理体制の外部組織として「行政経営市民会議」が存在しますが、メンバーに一般市民が含まれず、多くが産業界関係者ですが、今後こうした構成が変わり、より広い視点を取り入れていこうというお考えはありますか。

主な回答：

大きくなりすぎてもまとまりがつかなくなるので全体で 20 人規模の中、公募委員 2 名が一般市民枠という扱い。他にも市民団体からのメンバーを取り入れているため、単純に産業界関係者が多数を占めているわけではない。

なるべく、各分野から偏りが出ないように選定しているつもりである。

年間を通して 7 回開催：活発で幅広い意見が出ている。会議には行政経営部の部長は参加しているが、市の幹部（市長などは）出席していない。

市民団体の選定に関しては、NPO 活動を総括している立場としての『いわき NPO センター』を組み入れたとのこと。

市民の声を吸い上げるシステムはこの会議だけではなく、今は沿岸部中心でワークショップなどが開かれており（※詳細後述）、そこで細かい市民の声は拾い、各地区ごとに事業計画案などに活かしていくものとされる。

- その他に復興事業に関わる外部の存在として、どのようなものが考慮されているのか
市長が直接関わる復興関連の活動は『連絡調整会』（国・県・電気事業者、40 人規模。いわき市主催、開催は年に一、二回）

市民とのコミュニケーションに関する質問

< 3 > 震災復興に関する市民の声・意見・要望などを、いわき市はどのように集め、またどのように対処していますか。

< 4 > 震災復興政策について、市民間の交流や市民と市との活発な意見交換を実現するために何か特別な取り組みをしていますか。

主な回答：

ワークショップの開催による地元レベルでの意見集約、調整が図られている。

防災集団移転促進事業などが展開される被災沿岸地域（18 に区分）地区ごとにプロジェクトチームが中心となって、2011 年 5 月から 2012 年 7 月までに 137 回ほど開催。今も継続的に行われている。

原発問題は特に取り組まれていない。津波による被災問題（避難計画）などが中心となっている。

また、こうした試みは、内陸部では特にならない。（余震による被害のあった学校の問題をどうするのかといった個別単位での話し合いの場などはあるものの）

- 双方向的なコミュニケーションが存在するか
- 住民との精神的な繋がりは維持できているか
- 住民の『主要価値（どの問題を重視し、どのように見立てるか）』についてどのように認識しているのか（共有できているか否か）

⇒こうした点において、沿岸部と内陸部のギャップとも言えるものが非常に大きいように思える。

1月に行った予備調査的な住民（内陸部）インタビューでは、行政と住民の意識には隔たりが明確に存在していることがわかったが、内陸部においては意見集約や合意形成のための試みがとられていない。

定期的にワークショップが開かれ、「行政経営市民会議」に反映させるための話し合いがなされている沿岸部においては、住民インタビューを行った場合違った声が聞ける可能性がある。

- 住民が重要視していると考えられる『コミュニティの再生・崩壊防止』などに関して、行政はどのように捉えているか

『沿岸部と内陸部のギャップ』に関しては、いわき市としても自覚があるとのこと。

同時に、復旧という段階においては、津波による目に見える被害が大きかった沿岸部への比重が大きくなるのは現状やむなしという認識があるようだった。

必要性は意識されているが、ギャップを解消するための具体的な手段は未だ講じられていない様子。

内陸部における、いわき市民と避難民間のつながりに関しても同様と思われる。

受け入れ自治体としてのいわき市のあり方に関する質問

<5>双葉郡から避難されてきている人々といわき市民との「軋轢」などもお聞きしますが、いわき市は復興政策において避難者をどのように位置づけ、また今後、どのように位置づけたいとお考えでしょうか。

主な回答：

『位置づけ』は何もしていない。

避難者は基本いずれ帰還することが前提となっており、いわき市としても彼らを取り込むことを想定していない。

※『避難者の取り扱い』に関しては、その住民票の取り扱いなどを含めて、一番の課題であるという言及もあった。「先の見通しが全く立たない」という言葉も。

国にしっかりリーダーシップを示し、これに関しては方針を示してほしい。（もちろんいわき市がそれを受け入れられるかどうかは別問題）

仮設住宅は県がその権限で建設する。避難元自治体が意見を集約し、県に連絡、（県が）土地を確保するという形。この流れに、いわき市はほとんど関与せず事後連絡。

いわき市民と避難民の間では、『税負担の不公平性』等が生じてしまっているのも事実。（『軋轢』の一要因）

※住民票の取り扱いに関して 【いわき市から国への要望】

国によると、「客観的な居住の事実」と「主観的な居住の意思」によるという認識であり、本人が『避難』という意識であるなら住民票を動かさずに構わない、というもの（三宅島から避難という前例に基づいている）であるが、現実のありようを踏まえると、住民票の取り扱いに関して「客観的」な基準が必要なのではないか。

<6>広野町や楢葉町といった、いわき市内の避難自治体とはどのような形で連携してい

ますか。また、県や国（経産省、環境省、復興庁）とはどのような形で連携していますか。

主な回答：

トップレベルでは、双葉郡 8 市町村といわき市の意見交換会というのを過去 3 回やった。受け入れにあたって避難元自治体の抱えている課題や問題などについて、ある程度の意見交換の場として活用したが、『あるべき姿』を踏み込んで議論するようなことは出来なかった。

そのような議論に関しては、別途国や県の主催する昨年 9 月の長期避難者と生活拠点と健康のための協議会のような場所で議論されるべきであって、いわき市自体が主導するものではないと考えている。

国としては受け入れにあたっての（当事者間での）個別協議を望んでいたようだが、いわき市としては「それは無理」という答え。国の方で受け入れにあたってのルールを設置してほしいという希望。

現状に必要なのは（国の）リーダーシップであると思われる。

原子力発電のリスクに関する質問

< 7 > 原発事故が起こったことで、いわき市としての原子力発電へのリスク認識は（地域防災計画に反映されるような形で）変化しましたか

また、それは他の自治体や県などと共有するものですか。

主な回答：

リスクは当然、高まった。

事故が起こるまでは防災計画自体作る必要はないという考えだった（もちろん避難練習等もなし）。2013 年 3 月に地域防災計画・いわき市原子力災害避難計画などの暫定版が策定された。練習なども実施するために現在調整中。

また、緊急時の連絡体制なども確立していなかったが、東電からの直接連絡のルートなどいろいろと体制の強化がなされた。

2012 年 7 月 25 日に東電と 13 市町村+県で通報協定が結ばれ、通報連絡担当者会議などが定期的に行われるようになった。13 市町村+県による廃炉協議会監視協議会なども発足。市民のリスクも変わった。それに対応すべく、いわき市としてはセミナーを実施して放射線に関する講演などを企画している。

3. 檜葉町 関連資料

檜葉町の被災状況など基本情報
2010 年国勢調査時（震災前）の檜葉町の人口と世帯数 人口：7,701 名 65 歳以上の人口：1,995 人 65 歳以上人口の割合：25.9% 東日本大震災による人的被害：死亡者数 19 名（津波による被害者数が 13 名とされる）
警戒区域等の設定に伴う住民の避難状況（2012 年 12 月時点で 99.9%が所在確認済み） 【県内避難】 6,255 名(81.1%) いわき市 5,032 名、会津美里町 530 名、会津若松市 208 名など 【県外避難】 1,455 名(18.9%) 茨城県 244 名、東京都 222 名、埼玉県 206 名、千葉県 164 名など
原発事故の影響： 檜葉町は、福島第一原発事故により 4/22 の時点で大半（半径 20km 圏内）が警戒区域内に、20～30km のエリアが緊急時避難準備区域に設定された。2012 年 8/10、警戒区域から早期の帰還を目指す『避難指示解除準備区域』に再編された。

震災直後から自治体避難のプロセス：

3/11 14：46 地震発生

15：00～ 災害対策本部設置、避難所開設、誘導を開始

19：03 原子力緊急事態宣言（第一）⇒ 檜葉町への直接の連絡はなし

3/12 5:44 半径 10km 圏内（第一）避難指示（大熊・双葉・富岡・浪江の 4 町、48000 人）檜葉町は区域外ではあるものの、避難区域拡大を懸念し、災害対策本部会議を開催して単独の避難について検討したとされる。

7：45 原子力緊急事態宣言（第二）、半径 3km 圏内に避難指示、半径 10km 圏内に屋内退避指示を出した。檜葉町は区域内だが、この避難指示に関する直接連絡はなし。災害協定を結んでいるいわき市へ町長が電話で避難民受け入れを要請。

8：00 災対本部会議において檜葉町独自の判断で、全町避難（いわき市へ）を決定。避難にあたっては、前日の津波避難のために確保していた町保有のマイクロバス、スクールバス等でピストン輸送を行った。

～16：00 いわき市内 9ヶ所に町民避難（5,366 名） 災害対策本部を中央台南小へ

3/14 この時点で、いわき市への避難者数は 5,771 名を数える。

3/15 災害時相互支援協定を結んでいる会津美里町へ、避難住民の受け入れを要請。

（原発からさらに離れるため？←読売オンラインでの報道）

3/16 会津美里町への町民移動の開始。

3/25 災害対策本部・役場機能の一部を会津美里町へ移転。ただし、同町へ移動した町民の数は当初の見込みより少なかったとされる。2011 年 10 月の時点で、町民のうち 1000 人が会津美里町、約 5000 人はいわき市内および周辺部に避難していることが確認された。

2012 年 1/17 会津美里町の災害対策本部をいわき市の同町出張所に移転し、業務を本格的に開始（今後の除染作業など帰還準備にも、檜葉に近いいわきの方が業務に好都合となるため？←読売オンラインでの報道）

4/13 政府からの意向を受けて、避難指示解除準備区域の指定を受け入れる意向を表明

（発表の直前までは 3 日間にわたって住民説明会が行われ、そこでは警戒区域の解除に反対する町民の声が相次いだとされる）

3-2. 檜葉町ヒアリング調査結果詳細

< 1 > 避難生活を送っている町民の声・意見・要望などを、檜葉町はどのように集めていますか。また、町民間交流や町民と町役場との活発な意見交換を実現するためにどのような取組みをしていますか。

主な回答：

調整懇談会——既に 2 回ほど催された。1 回目は仮設住宅を中心に行われ、2 回目は行政区を中心にした懇談会に切り替え、なるべく意見をもらえる形で催された。昨年の 8 月に警戒区域の見直しに関しても、ある程度住民に理解を示して貰う必要があったので、最初の調整懇談会は、それを一つのテーマとした。

また、タブレット端末を町民（原則全世帯に、2400 台）に配布し、アンケート回答システムを作った。（「ICT 地域のきずな再生・強化事業」補助金）

- 「檜葉町復興計画〈第二次〉（案）」に関する町民意見を 4/6-4/17 の期間に募集していたが、どれくらいの意見が集まったのか。

期間内では 128 件のコメントを頂いた。期間後も 10 件強のコメントが来ている。それらの意見をパブリックコメントとして反映させ、5 月 11 日に復興計画推進委員会の中で検討を重ねた上で、町へ答申したいと思っている。

＜2＞檜葉町『復興ビジョン』において、緊急に取り組む施策として『絆を保ち、被災生活乗り越える』があげられていますが、具体的にはどのような施策・事業が成果を上げていると考えられますか。

また、どのような課題・難しさを感じるがありましたか。

主な回答：

復興ビジョンの中では、被災に関する部分と、将来的な帰還に関する部分、内容が大きく 2 つに分けられる。実際に、避難生活が長引けば長引くほど、絆は薄れていく。また、町民の皆さんが、そういったものを大事にしたいという事で、避難先の自治会とは別に、被災前の各町内に行政区を元にした自治会も、町民の総意をもって仮設住宅に作られた。元の行政区の活動自体も 1 つの大事な絆事業になっており、現在避難生活の中で 2 つの自治体が発足している。今後、帰還後においては、そのようなコミュニティを大事にしながら、どのような事業ができるか考慮することが課題になってくる。

- 受け入れ自治体の住民であるいわき市民と檜葉町民の間には、『絆』と言えるような関係性が育まれているか。いわき市民との良好な関係は被災生活乗り越える上でも必須だと思われるが、それを促進するような施策はあるのか。

いわき市への、檜葉町としての貢献が必要になってきているという認識。いわき市が行う各種事業の方に皆で参加しようという取り組みを始めたばかり。例えば、今年始めの「サンシャインマラソン」に檜葉町として参加した。（住民の参加者は少なかったが、檜葉町の職員は 40～50 人で応援に行った）今年 7 月にはオールスターがいわき市で行われるが、そこでもスタッフとして参加できるような流れを作っていきたい。

地区ごとに「クリーンアップ作業」やごみ拾いといった、身近な部分から参加していこうという、仮設住宅住民の思いも少しずつ芽生えてきている。

- 避難先において、新たな生活を始めるための具体的な支援は出来ているのか

特に独自の対策と行ったものはない。あくまでも、今の財物・家屋の賠償等が始まったばかりで、それをどのように個人個人が活用するかに委ねられると思われる。

富岡町・大熊町は今後 5 年間帰還しないと宣言したため、家屋の賠償については 5/6 までは確定で一括で貰えることになっている。楡葉町の場合は、(帰還が) いつになるか分からないために、家屋の賠償については 2/6 の基準でしか貰えない。例えば家を建てる、土地を買うという方にとっては 2/6 の賠償額では生活再建ができないということで、不満が出てくるだろう。

< 3 > 現在、楡葉町にとって最も優先度の高い復興問題は何だと認識していますか。それと住民ニーズとの関係はいかがですか。

- 楡葉町民を対象とした意識調査で、「町に戻りたい」と答えた住民は、70% (2011 年 8 月)、46% (12 年 4 月)、19% (同 9 月) と、時間の経過と共に減少している状態に関して。

子供を持つ町民の帰還という事は大変難しい問題であると思う。現在アンケートの結果から、若い世代の帰還意識がどちらかというと消極的なことを受けて、その不安をどのように払拭すれば良いのかを考えている。その一つとして、若い世代を交えた意見交換会を、どのような形式で行うかという点も含めて、現在企画中である。

健康リスクの観点で、国としてどうメッセージ発信していくかが焦点になってくる。「1mSv にならないと帰れない」という意識が根付いてしまっていることも 1 つの問題である。県内の状況を見ても、楡葉町の線量は比較的低くなってきており、除染をすれば更に低くなっていく。風評被害・対策も含めて課題に取り組み、段階的に戻れるような人から戻ってもらい、子供にも故郷を思う気持ちが伝わることを期待したい。

やむを得ずして帰ることができない人達の支援対策ということも、復興計画の中で網羅していかなければならないだろう。

- 未来へ向けた『復興』のあり方について 『どういった形で町を作っていくか』

帰還後の雇用問題も重要な課題である。工業団地の再生新・規企業の産業集積についても考えていかなければならない。当面は、再生エネルギー転換を長期的なスパンの中で描くものの、短期的にはどうするのかという事が課題になってくる。短期的には廃炉作業を重視した雇用形態に期待をするしかない。

町としては現状をどうするか、ということに目が行っている。だから、一步離れた人が、アドバイスをくれるという事が大事だと思う。色々な角度から見られる人が居たら良いと思う。それがもしかしたら、県の役割、国の役割なのかも知れない。

< 4 > 受け入れ自治体であるいわき市とはどのような形で連携していますか。また、県や国とはどのような形で連携していますか。

● いわき市との連携

平成 23 年度は、被災者支援の為にいわき市の保健福祉部と定期的な打ち合わせをした。いわき市としてどのような対応ができるか、檜葉町としては何を求めるかということを、月に 1～2 回話し合いをしていた経過はある。また住所が無くても、いわき市等で色々な検診が受けられる特別な措置についても話し合いを設けていた。

● 国・県との連携

復興庁、いわき市の復興庁支所とはある程度今後の復興について、国の予算も含めた打ち合わせをしている。また緊急事態対策本部（オフサイトセンター）の役割調整を含めて、国と密に連絡することはある。

一方、県とは、なかなか打ち合わせ等を行っていない。檜葉町役場にも、県から職員が来てもらっているが、県も国の予算を使って行う事業も結構あるとの事で、（予算配分について）なかなか見えない部分もある。

国・県と見たときに、動きが遅すぎる。

我々が要求してから動き出すという具合で、時間軸が一致していない。（タイムラグが半年くらいある）避難者支援に関しても、予算はすぐに出されない。やる場合は、自主財源になってしまう。その後になって漸く予算がつくとなるので、やはり遅すぎると感じる。

福島県の総合計画等では、双葉郡+いわき市の 13 市町村の『（原発災害による）特別被災地域』をどのように再生するかといった点に県としてどこまで力を入れてくれるのかという事が明確にされていない。

< 5 > 福島原発事故がおこったことで、檜葉町としての原子力発電へのリスク認識はどのように（防災計画に反映されるような形で）変化しましたか。

また、それはいわき市や県などと共有するものですか。

今回の事故を教訓にして、町独自に組み込むだけでは機能しないということで、国の防災指針に加えて、県の防災計画で出来ている大枠に、町としての防災計画を組み込んでいこうと考えている。

帰町が実現した後、避難指示が出た際の避難の仕方を考える必要性がある。ベースになるのは、国や県の指針であるが、町のほうでは、緊急時の判断や、防護措置の実施といった、今まで細かく定まっていなかった部分を補充し、何かあった時に直ちに起動するように形に作っている。

町だけでなく、県・国と一緒に動けるように情報伝達のあり方、意思決定のあり方を含んだ状態で作っていかなければならないと思っている。