

原発事故に伴う避難自治体の復興に向けたまちづくり支援

星田康臣

HOSHIDA Yasuomi
日本工営株式会社
コンサルタント国内事業本部
インフラマネジメント事業部/都市・交通計画部
技師



浅見晃菜

ASAMI Akina
日本工営株式会社
コンサルタント国内事業本部
インフラマネジメント事業部/都市・交通計画部
技師



はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災にともなう福島第一原子力発電所事故発生により、双葉郡をはじめとする福島県東部（浜通り）の自治体の住民は避難を余儀なくされ、平成26年6月現在においても10市町村、約8万人の住民が避難生活を送っている。

当社は福島県浜通り地域の復興に向けた支援を多く行ってきた。本稿はそれらのうち、福島第一原子力発電所から約10kmに位置する富岡町の復興に向けたまちづくりに対するこれまでの支援の取り組みを記す。

富岡町の概要

双葉郡富岡町は、福島県浜通りのほぼ中央部に位置する面積約69km²、人口約1.6万人（平成22年国勢調査）の町で、町域の西半分は山林で占められ、東側は太平洋に面している。町内には商業施設や病院のほか、福島県の出先機関等が集まり、主に双葉郡南部の行政や経済の中心としての役割を担っている。

かつては農業を主産業としていたが、昭和40年代に当町の約10km北方の海岸部に福島第一原子力発電所が、昭和50年代に当町南東部と楢葉町にまたがる海岸部に福島第二原子力発電所が整備されたのを機に、東京電力及び関連企業で働く町民が増加し、町の産業構造は大きく転換した。これら2つの原発の立地により、双葉郡は首都圏への

電力の一大供給基地となった。

被災及び避難の状況

平成23年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、富岡町は20mを超える津波に襲われ、25名の死者・行方不明者を出した。さらに、翌日には福島第一原子力発電所事故が発生し、当町は全町避難を余儀なくされた。

多くの町民は、郡山市の複合コンベンション施設「ビッグパレットふくしま」に開設された避難所で生活し、町役場も当施設内に置かれた（同年12月に郡山市大槻町に移転）。同年8月末の避難所閉鎖後は、郡山市、いわき市などの応急仮設住宅への移動等が行われた。一方、民間住宅を都道府県等が借り上げ、それらに入居する町民が多く存在



図1 富岡町の位置と避難指示区域の概念図 (H26.4.1現在)



写真1 富岡町の津波による被災状況 (左: JR富岡駅、右: 富岡漁港及び海岸部)

するほか、自主避難をしている町民も全国各地にいる。

平成23年4月22日、福島第一原子力発電所から半径20kmの圏内が警戒区域に指定され、富岡町は全町域が警戒区域内となり立入りが制限された。それから約2年後の平成25年3月25日、町域は空間放射線量をもとに帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域の3区域に再編され、帰還困難区域を除く2区域には日中の立入りが可能になった。しかし、避難指示は依然として継続しており、町民にとって将来の見通しが立てられない状況が続いている。そのため、帰還を断念する町民も年々増加しており、平成25年8月に富岡町が復興庁と合同で行ったアンケート調査では、町民の46.2%が帰還しない意向を示している。

復興に向けた計画づくり

当社は、平成23年8月から富岡町の復興に向けた計画づくりの支援に携わってきた。

● 第一段階 (復興ビジョン策定)

誰もが帰りたくなるまちづくりに一日も早く取り組むための指針として『富岡町災害復興ビジョン』の策

定を支援した。策定の過程では「町民と協働のまちづくり」を目指し、町民の代表者と町職員を交えて、産業再生、住環境、減災・防災の3つのテーマに関してワークショップ形式で議論を行い、意見を集約した。また、将来の担い手となる子どもたちへ復興の想いを伝えるため、復興ビジョンの子ども向け概要版の冊子を作成した。

● 第二段階 (復興計画策定)

復興ビジョンで掲げた方向性を具体的な施策・事業に展開させた『富岡町災害復興計画(第一次)』の策定を支援した。策定にあたっては、町職員で構成される検討委員会を開催し、除染をはじめ産業再生、都市基盤、健康福祉、教育に至るまで全分野にわたる施策をカバーするものとした。また、町への帰還目標を震災から6年後の平成29年とし、目標年次に向けて復旧・復興の取り組みを進めるものとした。

● 第三段階 (復興まちづくり計画策定)

『富岡町災害復興計画(第一次)』の中で重点的に進める事項として、「町民の生活再建支援」と「町内の沿岸部を中心とした土地利用等の

具体的な計画」の2つを柱とする「富岡町復興まちづくり計画」の策定を支援した。策定にあたっては町民代表、各種団体、町職員、関係行政機関(国・県)及び学識経験者から成る富岡町まちづくり検討委員会を立ち上げ、さらに専門的な事項を検討する下部組織として3つの検討部会(富岡駅周辺整備、土地利用、コミュニティ)を組織し、議論した内容を計画に反映させた。

町民の生活再建支援

● 避難先での住環境の確保

被災による避難開始当初は、放射線量が低下し帰町できる状況になるまで、いわき市や郡山市に町民の受け皿となるニュータウン型の新市街地「仮の町」を構想し、『富岡町災害復興計画(第一次)』に方針を掲げた。しかし、避難者を受け入れている自治体の状況などから、ニュータウン整備の実現は困難なため、現実的な選択肢として、福島県が主体となって県内各地に原発災害避難者向けの災害公営住宅整備を進める形態で落ち着いた。福島県は、平成27年度までに4,890戸の災害公営住宅整備を目指し、今春より一部で募集開始を行うに至った。

避難期間が長引く中で、町民にと



写真2 ワークショップ手法を用いた町民参加による復興ビジョンの策定 図2 戸建て型災害公営住宅の整備イメージ

っての最大の関心事は、避難先での今の生活を安定させることである。そこで、町民が避難先でも安心して生活できる住環境の整備を、整備主体（福島県等）への要望として主に以下の項目に取りまとめた。

- ・コミュニティの維持・存続を考慮した入居の促進
 - ・コミュニティスペース（集会所、小規模な公園・広場等）の設置
 - ・ペット可住宅の整備
 - ・駐車スペースの確保
 - ・生活支援員の滞在
 - ・高齢者や要介護者等にやさしい整備（車いす対応、緊急通報システムなど）
- 富岡町民向けの災害公営住宅は、

いわき市、郡山市、大玉村、三春町に整備されることとなった。形態は、土地の制約等のあるいわき市及び郡山市では中高層住宅が、大玉村及び三春町では戸建て住宅が整備される計画である。特に後者は、低層住宅に馴染みのある高齢者にとっては負担の少ない構造となっている。

● コミュニティの維持・継続

富岡町民は全国各地に避難しており、震災前のコミュニティははばばらになっている。そのような中、平成25年8月に開催された小中高校生の「再会の集い」をはじめ、敬老会や賀詞交歓会の再開など、離れている町民同士が再会し、絆を確認し合

う機会が徐々に増えつつある。

一方で、避難先で形成された新たなコミュニティの維持・継続や、避難先自治体のコミュニティとの共生など新たな課題にも直面している。

そこで、避難先でコミュニティを維持・継続するための方針として下記の7点を掲げた。

- ① 交流の組織づくり（避難先での町民のコミュニティ活動支援）
- ② 交流の場づくり（避難先でのコミュニティスペース、交流空間の設置）
- ③ 交流機会の創出（震災前の町民イベント・祭りの再開、イベント等を通じた避難先住民との交流など）

津波被災地など沿岸部の土地利用

現在、富岡町では平成29年度以降の町内帰還開始を目指して、インフラの復旧や復興に向けた取り組みを進めている。中でも津波被災した沿岸部においては、福島県で定めた基準に従い、防潮堤を8.7mと従前より2.2mかさ上げすることとした。また、津波シミュレーションにより海岸防災林などの整備による津波抑制効果を検証した上で、津波被害

を受けた後背地では、JR常磐線より東側（海側）における居住を制限するとともに海岸防災林を整備し、発生頻度の高い津波（L1津波）を防御可能な基盤整備を計画した。

また、富岡駅周辺及び駅西側の曲田土地区画整理事業地区を復興拠点として位置づけることとした。津波で被災した駅舎を、現在地より若干北側に移設・再建するとともに、住宅地の整備を促進し、あわせて商業施設や医療機関などの都市機能の整備・誘致を重点的に図り、帰還する町民にとって快適かつ機能的でコンパクトな「まち」を形成する計画とした。

おわりに

原発災害に伴う全町避難で、町域に住民がいない状況下の復興まちづくり支援という前例のないテーマに手探りながら取り組んできた。時の政治情勢や国、県の方針等に左右されながらも、震災発生直後と比べると、復興に向けて少しずつ具体的な道筋が見え始めてきた気がする。しかし、明確な帰還時期、除染の効果、帰還を判断する放射線量の基準、産業の再生など先が見えない事項もまだまだ山積している。

困難な道のりは今後も続くが、まずは町民の復興（生活再建）を実現させながら、長期的には全ての町民（町への帰還の有無を問わず）にとって心の拠り所となり、誇れる「ふるさと」の回復を目指さなければならない。

富岡町民をはじめ被災された方々の生活の一刻も早い安定と、原発被災地の日も早い復興を願い、今後も支援を惜しまない所存である。

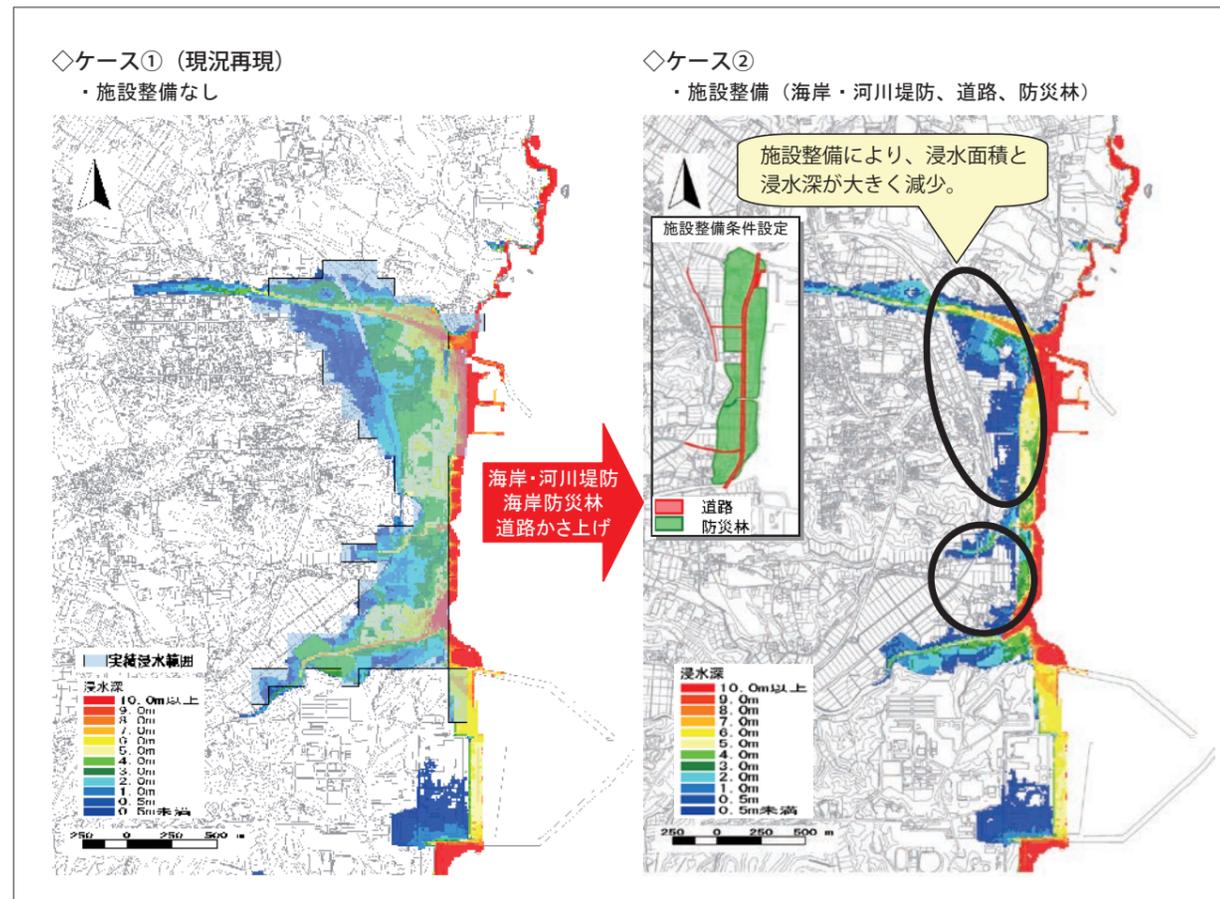


図3 津波シミュレーション結果の比較
※東日本大震災（H23.3.11）時とおなじ条件下で発生した津波に対し、施設整備をしない場合（現況再現）と、施設整備（海岸・河川堤防、海岸防災林、道路のかさ上げ）を行った場合とを比較・検証した結果、施設整備による津波防御効果が確認できた。

- ④ 交流活動の担い手の育成（次世代リーダー育成講座の開催など）
- ⑤ 活動資金の確保（行政の補助金、民間企業の基金などの情報提供など）
- ⑥ 情報の発信（町民に配布したタブレット端末の活用支援、映像コンテンツの充実など）
- ⑦ 歴史を通じた愛郷心の醸成（震災と原発事故を後世に伝える町史の作成、文化財や古文書の救出・整理・保管など）

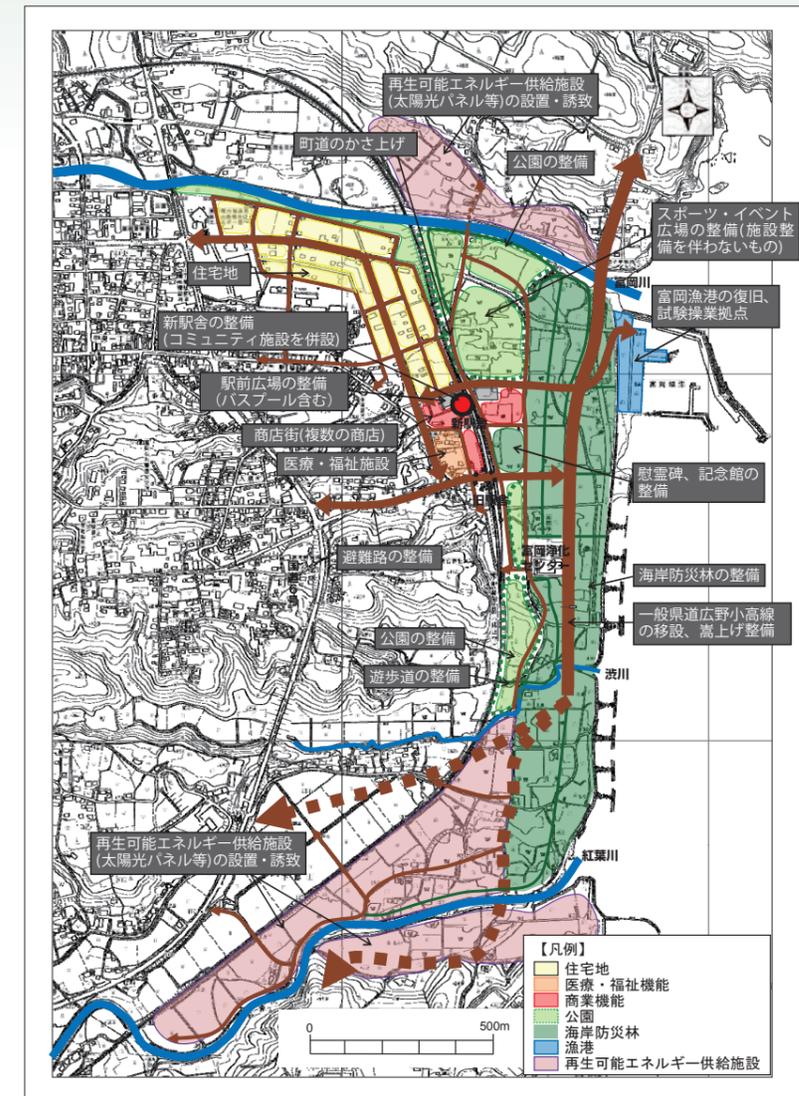


図4 JR富岡駅周辺及び海岸部の土地利用検討図（目標：平成32年※）
※JR富岡駅東側一帯は、除染廃棄物の仮置場として使われており、これら廃棄物の撤去時期によっては、整備開始のスケジュールに遅れが生じることも考えられる。

<図提供>
図1 出典：経済産業省HP