

# 復興まちづくりにおける異なる主体間の意思決定の考察

—福島県浜通り地域の事例から

## Consideration of Decision-Making among Different Actors in Urban Reconstruction

—Case Study of Hamadori Area in Fukushima

福田 昌代 大分大学減災・復興デザイン教育研究センター  
Masayo FUKUDA

### 1. はじめに

令和6年1月に発生した能登半島地震では、家屋倒壊や津波による浸水、液状化、海岸隆起といった多種類の被害が生じた。被災エリアは、一次産業を基盤とする農業・漁業集落に加え、温泉街や伝統産業を営む歴史的市街地と多様な地域が含まれる。被災地域が多様である点は、三陸沿岸の漁業集落から市街地の面的被災が生じた東日本大震災も同様である。

東日本大震災とこれに伴う原子力災害からの復興においては、「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」<sup>1)</sup>ことが復興の原則の一つに掲げられた。特に、津波被災地の多くでは住民参加のプロセスが重視され、復興計画や復興事業計画への住民意見の反映が実践された<sup>2)3)</sup>。一方で、復興の局面においては、住民、行政といった異なる主体間での意向の違いが表面化し、コンフリクトが生じやすい。

本稿では、筆者が研究対象としてきた福島県の原子力災害の被災地域(1)を対象に、行政・住民それぞれの復興の意思決定の取り組みを整理し、被災からの地域再生における異なる主体間の意思調整の手法について検討する。

### 2. 行政による生活環境整備の実態

#### (1) 居住制限と復興拠点整備

原子力災害被災エリアの生活環境整備のプロセスの特徴は、国が居住制限制度である避難指示区域を指定し、かつ放射線量の推移に応じ段階的に解除し縮小してきたこと、基礎自治体は避難指示区域の解除に応じ、帰還住民の生活利便施設として復興拠点を整備したことである。

避難指示区域は、福島県浜通り地域の11市町村に指定され、空間放射線量が年間20mSvを超える帰還困難区域と年間20mSvを下回る居住制限区域および避難指示解除準備区域(以下、低線量区域)の2つに分けられた。帰還困難

区域は、当初、放射線量が高いため将来にわたり避難指示を継続するエリアとされ、住民は原則エリア内への立ち入りや居住が禁止された。しかし、帰還困難区域内の一部で放射線量の低下がみられたため、除染と復興事業を行い、避難指示解除を目指す特定拠点制度(特定復興再生拠点区域)が創設され、帰還困難区域を有する7市町村のうち6町村に指定された。低線量エリアは、除染や復興事業を実施することで避難指示解除を目指すエリアとされ、住民は日中の立ち入りは可能、夜間の滞在は禁止される措置が取られた。2017年3月までに低線量エリアの全域が、2018年11月までに特定拠点の全域の避難指示が解除され、これらの地域では通常の生活を送ることが可能となっている。

基礎自治体は、可能な限り早く住民の帰還を実現するため、国による避難指示区域の解除に合わせて、まず低線量エリアに行政、商業、医療福祉等の生活サービスを提供する復興拠点を整備した。そして、帰還困難区域内で除染や復興事業が可能となると、2つ目の拠点である特定拠点が計画・整備され、帰還者の住宅再建、企業従事者向けの住宅整備、既存公共施設の復旧、物流・産業用地としての土地利用に向けて事業が進められている<sup>4)</sup>。

#### (2) 復興拠点整備計画策定における意思決定

既述のとおり復興拠点は住民の利用を目的として整備されたものである。また、放射線リスクに対する許容意識が個人により大きく分かれた原子力災害の被災地域では、居住制限などによる放射線被ばくの回避と、住民の居住をどのようにバランスを取り両立するかについて、その地域で暮らしてきた住民自身がリスクレタシーを身に着け、意思決定できることが必要だと考える。

特定拠点の選定における行政、住民の各主体に科学的側面である放射線量を含めた意思決定のプロセスについて浪江町を例に示す。浪江町と国は、合併前旧村のコミュニティや伝統産業の拠点といった社会的・文化的な背景と、放

放射線の基準を満たすエリアを特定拠点に選定した。しかし、住民がこれらの意思決定に参加する機会は十分でなく、意思決定に必要な放射線量の情報を得ることや放射線に関する知識を身につける取り組みは実施されなかった<sup>5)</sup>。

### 3. 住民の帰還と営農再開の選択

行政による「年間 20mSv」という放射線量基準に基づいた居住制限エリアの設定とこれに応じた拠点整備の実施に対して、住民はどのような理由で帰還を選択したのだろうか。放射線被ばくのリスクを懸念し、避難指示区域内外から、福島第一原発からより遠方の関西地方等へ避難した住民の中には、被災前後での生活環境の大幅な変化による健康影響や、リスクの捉え方の違いが家族やコミュニティを分断し、孤立や経済的困窮に直面している住民の存在が報告されている<sup>6)</sup>。

一方で、放射線リスクが残る中で帰還を選択し、営農を再開した住民もいる。本稿では、南相馬市小高区（以下、小高区）の A 氏と川俣町山木屋地区（以下、山木屋地区）の B 氏を取り上げる<sup>7)</sup>。両地区は、農業を基盤とする集落である。また低線量エリアに指定され、小高区は 2016 年 7 月に、山木屋地区は 2017 年 3 月まで居住制限が継続した。

#### ① A 氏（小高区）の事例

A 氏は、農業と建設業の兼業農家を営んできたが、原発事故発生当時は、農業のみで出荷用の米、自家消費用の野菜を栽培していた。原発事故翌日の 2011 年 3 月 12 日に小高区への避難指示が発令されたことを受け、同日夜に避難を行った。2016 年 7 月の避難指示解除まで福島市で借家し、避難指示解除とともに南相馬市小高区の自宅に帰還し、自家消費のため農業を再開した。

A 氏の帰還と営農再開の選択理由は、避難先で購入した野菜を食べた際に、自分で栽培した野菜との味の違いに驚いたことであった。「自分の農地で栽培した野菜を食べることがごく自然なことだと思っていたため、やはり自分で栽培したいと考えた」と述べている。

#### ② B 氏（山木屋地区）の事例

B 氏は、原発事故前は養鶏を主に、米や大豆、多種の野菜を栽培する専業農家であった。原発事故発生後、2011 年 3 月 14～15 日から川俣町内の親戚宅や神奈川県内へ避難し、2011 年 5 月から川俣町内で避難生活を送った。2017 年 3 月の避難指示解除後、山木屋地区の自宅に帰還し、農業と花畑作りを行っている。

B 氏は、川俣町内に戻った 2011 年 5 月以降、週に 1 回は山木屋地区を訪れ、農地の除草を行っていた。放射線の安全性は自分で判断したいと意向を示しており、農作業を

通し放射線量の実態を理解してきたと考えられる。また、山木屋地区に帰還する際、体調を崩していた B 氏の妻のため、スイセンに加え、知人や支援者からダリアの球根を自宅前の畑に植え始めた。栽培を拡大したい思いが大きくなり、徐々に花畑の規模が広がり、現在は、年に数回ボランティアの支援を受けながら花畑を管理している。

### 4. 考察

本稿では、原子力災害の被災地域を対象に、行政、住民の双方から復興の意思決定の実態を整理した。本稿で取り上げた住民 2 名は、多くの住民が避難指示区域外へ避難を継続し、生産基盤である農地が放射線による汚染や除染の影響を受けたにも関わらず、被災前の生活を継続している。これは、営農を続けるという自らの生活の価値を、自然に理解し選択できた結果だと考える。このような放射線リスクを許容する選択ができた理由を明らかにすることは今後の課題であるが、自然災害においても、被災した住民はどこにどのように居住するか、生業を継続するかといった個人、地域コミュニティに影響を与える選択をしなければならぬ。住民の日常生活と災害リスクの低減をどのように両立していくか、個人や地域コミュニティが納得し選択できる意思決定の仕組みを検討していきたい。

#### <補注>

(1) 原子力災害は特殊な事例であるが、災害リスク（本稿では放射線リスク）の許容程度に個人間で大きな差が生じた事例として取り上げる。

#### <参考文献>

- 1) 東日本大震災復興構想会議、復興への提言、2011.6
- 2) 五三裕太、福島秀哉、東日本大震災復興土地区画整理事業岩手県 19 地区における地域特性反映に向けた復興事業プロセスの特徴、土木学会論文集 D1(景観・デザイン)、76(1)、pp. 59-73、2020
- 3) 国土交通省 第 1 回土地政策研究会(2023.10.13 開催)、資料 4
- 4) 福田昌代、秋田典子、福島第一原発事故による避難指示区域における復興拠点の計画・整備プロセスに関する研究、日本建築学会計画系論文集、86(790)、pp.2654-2664、2021.12
- 5) 福田昌代、秋田典子、原発被災地域の復興計画策定における意思決定プロセスに関する研究—浪江町の特定復興再生拠点復興再生計画を対象として—、日本建築学会学術講演梗概集（都市計画）、pp.107-108、2023.7
- 6) 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)編(2015)、原発避難白書、人文書院、京都、244pp
- 7) 福田昌代、原発被災地における農業従事者の営農再開意向の実態—南相馬市小高区・川俣町山木屋地区におけるインタビュー調査より—、若手研究者による「復興」再考—多元性の理解に向けて—、2023 年度日本建築学会大会（近畿）多元性に着目した復興再考 [若手奨励] 特別研究委員会パネルディスカッション資料、pp49-50、2023.9 から事例を引用して掲載した。