

帰還困難区域・飯舘村長泥行政区のコミュニティ環境と住民意識の変化 意識集合による地域デザイン手法の開発に向けて その2

新潟県立大学国際地域学部 山中知彦

福島県飯舘村長泥行政区は、東京電力福島第一原子力発電所事故 1 年後の 2012 年 3 月に帰還困難区域に指定され、従前のコミュニティ環境と住民意識が大きく変化した。さらに事故 6 年後の 2017 年度に動き出した国の復興再生事業によって、再びコミュニティ環境と住民意識が大きく変化を始めている。本稿では、帰還困難区域全域にわたる状況の変化を整理するとともに、長泥行政区のコミュニティ環境と住民意識の変化を追跡し、意識集合の形成という観点から、今後の環境管理等の課題に対応した地域デザイン手法を探った。

調査の結果、同じ帰還困難区域でも、従前環境やコミュニティの置かれた状況によって住民意識に差異が生じていることが分かった。飯舘村長泥行政区の特性として、従前からのコミュニティの紐帯の強さと村内で唯一帰還困難区域に指定された状況が、当該コミュニティおよび個々の住民の孤立感を深め、復興再生計画によって独自に国の環境再生事業が動き出したものの、次世代の不在による環境管理への不安が将来の問題・課題として強く認識されていることが確認された。

被災前は良好なコミュニティ環境であるという意識の積集合が、被災後はバラバラになっている、国の事業を受け入れたのは苦渋の選択であったと感じる意識の積集合が、住民のコミュニティ意識の和集合全体に大きな割合で存在していると言えよう。コミュニティの成立には、メンバー間に「コミュニティ感覚」が保持されていることが重要であるとのコミュニティ心理学の定説を援用するならば、バラバラになっていると感じる地理的コミュニティ意識に替わる、次世代を含む良好な関係的コミュニティ意識の醸成が長泥の地域継承に必要となろう。そのための手法として、第 54 回日本地域学会(2017 年)大会 学術発表論文での報告を踏まえ、25 年先行するチェルノブイリ原発事故被災地の地域継承に、越境的に意識共有を図ることが有効であると考えられる。

そしてこのことの中に、私たちが直面している消滅可能性のある集落や都市地域等への地域継承に係る地域デザイン手法を見出すことが出来るのではないかと考える。

Change in Environment and Local's Consciousness in Nagadoro community, a Village of Iitate, and a Difficult-to-Return Zone

Developing a Regional Design Method through State of Consciousness Part 2

Faculty of International Studies and Regional Development, University of Niigata Prefecture

Tomohiko Yamanaka

The community of Nagadoro in the village of Iitate in Fukushima Prefecture was designated as a difficult-to-return zone a year after the Fukushima Daiichi accident in May 2012, after which the community environment and consciousness changed remarkably. It continued to change after the national reconstruction project began, six years after the accident, in 2017. In this report the author places these changes in context, pursuing a precise demarcation of Nagadoro's environment and the local's consciousness to grasp the method of regional design dealing with future community environmental management, relative to the formation of a state of consciousness.

The author found that differences in local consciousness depended on the condition of the particular community in the difficult-to-return zone. Nagadoro is characterized by its strong bonds, and it is the only difficult-to-return zone in Iitate. This deepens Nagadoro residents' feeling of isolation and prompts worry about the future of the environmental management of the community due to the absence of the next generation, although the national reconstruction project has begun.

The residents' consciousness of the quality of their community environment before the accident intersected their consciousness of separation and unreasonable acceptance of the national reconstruction project after it, which makes up a large part of the union of their consciousness. According to the established theory from community psychology, the fermentation of the consciousness of the relational community, which should be shared with the next generation, is required for the regional succession of Nagadoro community, instead of the mere geographic community consciousness of their separation. The author reported in a presentation at the 2017 JSRSAI Conference that sharing methods of community environmental management and the residents' consciousness of the stricken area of Chernobyl NPP accident 25 years preceded, must be free of borders, flexible, and effective.

This method can be applied to regional succession in our shrinking society at the same time.

JEL classifications: Z00

Keywords: residents' consciousness, regional succession, difficult-to-return zone, Fukushima Daiichi accident

帰還困難区域・飯館村長泥行政区のコミュニティ環境と住民意識の変化 意識集合による地域デザイン手法の開発に向けて その2

1. はじめに

筆者は第 54 回日本地域学会(2017 年)大会学術発表論文([1])において、福島とチェルノブイリの原子力発電所事故被災地域における地域社会の変容を比較し、コミュニティ心理学を援用した住民意識の集合による地域デザイン手法を探った。

その際に取り上げた筆者の社会実験のカウンターパートである福島県飯館村長泥行政区は、事故 1 年後の 2012 年 3 月に帰還困難区域に指定され、従前のコミュニティ環境と住民意識が大きく変化した。さらに事故 6 年後の 2017 年度に動き出した国の復興再生事業によって、再びコミュニティ環境と住民意識が大きく変化を始めている。

そこで本稿では、帰還困難区域全域にわたる状況の変化を整理するとともに、長泥行政区のコミュニティ環境と住民意識の変化を追跡し、引き続き今後の環境管理等の課題に対応した地域デザイン手法を探るものとする。

2. 帰還困難区域の構成と施策の変遷

まず本章では、帰還困難区域全域にわたる状況の変化を整理する。

2.1 帰還困難区域の構成

2.1.1 避難指示区域の指定状況

東京電力福島第一原子力発電所(以下福島原発)事故に対応して、事故後 1 年間に国は避難指示の変更を繰り返した。そして事故 1 年後の 2012 年 3 月、放射線量に応じて避難区域を以下の 3 区域に再編した。

帰還困難区域:年間積算放射線量が 50mSv 以上で、原則立入禁止、長期に渡って帰還が難しい地域。

居住制限区域:年間 20mSv~50mSv で、原則住民の日中のみの出入りに制限、20mSv 以下への除染を目指す地域。

避難指示解除準備区域:年間 20mSv 以下の地域で、宿泊は認められないなど一部制限はあるものの立ち入りは原則自由な地域。

その後、2014 年 4 月に田村市で初めて住民への避難指示が解除された後、徐々にその範囲が拡大され、2017 年 4 月には双葉町・大熊町の全域および帰還困難区域を除くすべての避難指示が解除されている。

避難指示区域の概念図(平成29年4月1日時点)

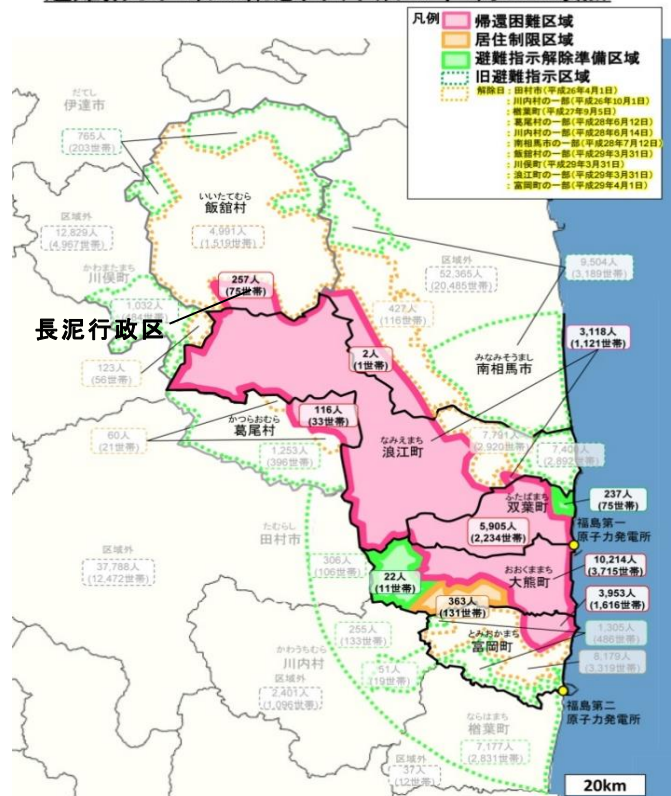


図1 現在の避難指示区域指定状況

2.1.2 帰還困難区域の指定状況

帰還困難区域は、福島県相双地域内の1市4町2村にわたり指定されている。表1に各市町村の指定状況を整理した。

表1 市町村別帰還困難区域指定状況(北から)

市町村	指定日	人口	総人口	人口率	面積	総面積	面積率	行政区
飯舘村	2012.7.17	274	6,250	4%	約 11 km ²	約 230 km ²	5%	1/21
南相馬市	2012.4.16	2	65,175	0%	約 24 km ²	約 399 km ²	6%	1/179
浪江町	2013.4.1	3,343	19,505	17%	約 180 km ²	約 224 km ²	80%	13/33
葛尾村	2013.3.22	118	1,511	8%	約 16 km ²	約 84 km ²	19%	1/11
双葉町	2013.5.28	6,237	6,492	96%	約 49 km ²	約 51 km ²	96%	15/17
大熊町	2012.12.10	10,571	10,956	96%	約 49 km ²	約 79 km ²	62%	19/21
富岡町	2013.3.25	4,273	14,413	30%	約 8 km ²	約 69 km ²	12%	6/27
合計		24,818	124,302	20%	約 337 km ²	約 1,136 km ²	17%	56/309

指定日出典:避難指示区域の概念図 平成 29 年 4 月 1 日 福島県ホームページ(2018.7.4 閲覧)

人口・面積出典:帰還困難区域について 平成 25 年 10 月 1 日 内閣府原子力被災者生活支援チーム

飯舘村・南相馬市・浪江町・葛尾村の帰還困難区域は、市街化されていない中山間地域に当たる一方、双葉町・大熊町・富岡町の帰還困難区域は、中心市街地をはじめ市街化した区域が多く含まれている。その結果、区域内人口は福島原発の立地する双葉町・大熊町で大きく、総人口に対する割合は 96%となっている。一方、南相馬市では 1 世帯 2 人とどまっていた。面積率では、双葉町・浪江町・大熊町の順で大きい。各自治体内指定行政区数を見ると、やはり双葉町・大熊町で大半の行政区が指定されているが、飯舘村・南相馬市・葛尾村では、1 行政区の指定となっている。

2.2 帰還困難区域における復興再生施策

2.1.1 区域指定後の復興再生に向けた取組みの変遷

国は2012年3月の避難指示区域再編後、帰還困難区域については除染を含む一切の復興再生施策を示すことなく4年半が経過した。この間、各市町村における指定状況の差異が、それぞれの帰還困難区域に対する取組みに差異をもたらしている。

まず、ウェブサイトで各市町村の帰還困難区域指定後に策定ないし見直された復興計画における同区域の位置づけを見る。指定直後の双葉町復興まちづくり計画(第1次)(2013年6月)では、「帰還困難区域において帰還に向けた除染やインフラ復旧などの本格的な取組を行うことが難しい状況となると見込まれることから、帰還困難区域の見直しがなされる4年後(平成29年頃)に、その時の科学的知見に基づき、判断することとします」と記述されているが、4年を待たず約2年後の双葉町復興まちづくり長期ビジョン(2015年3月)においては帰還困難区域を町内復興拠点として明示している。大熊町第2次復興計画(2015年3月)および富岡町災害復興計画(第2次)(2015年6月)においても、帰還困難区域を復興拠点として位置づけ、後者においては「国には『帰還困難区域』の除染実施を強く求めます」との文言がうたわれている。かつらお再生戦略プラン(2014年6月)においても、他の地区同様に帰還困難区域のまちづくり方針が示されている。一方、いいたてまでいな復興計画第2版(2012年7月)および同計画第3版(2013年4月)・南相馬市復興計画前期実施計画(2013年3月)にお

いては、帰還困難区域について全く触れられていない。浪江町復興まちづくり計画(2014年3月)においても、帰還困難区域の存在は示されているが、区域外での住宅建築支援制度創設の要請以外、区域内については全く触れられていない。

また原発事故発生後、国は福島県内の除染に伴い発生する土壌や廃棄物等を最終処分までの間、安全に集中的に貯蔵する中間貯蔵施設の建設を検討し、2015年2月に福島原発を取り囲む形で、大熊町・双葉町の帰還困難区域に整備することの容認を福島県および大熊町・双葉町から取り付けた。

さらに国は帰還困難区域指定4年半後の2016年8月に至り、居住を可能とすることを目指す「復興拠点」を同区域内に設け、除染による線量の低下状況も踏まえて、5年後(2021年度末)をめどに避難指示を解除する方針を決めた。なお、復興拠点以外の帰還困難区域での避難指示解除時期は現時点で未定である。

2.1.2 特定復興再生拠点区域復興再生計画

2017年5月の福島復興再生特別措置法の改正によって、将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、避難指示を解除し、居住を可能とする「特定復興再生拠点区域(以下拠点区域)」を定めることが可能となった。帰還困難区域を抱える市町村長は、特定復興再生拠点区域の設定及び同区域における環境整備(除染やインフラ等の整備)に関する計画(以下復興再生計画)を作成し、計画の認定基準に基づき同計画を内閣総理大臣が認定し、復興再生に向けて計画を推進することとなったのである。すでに区域内住民が転居し拠点区域を設けない南相馬市を除く、4町2村の復興再生計画が2017年9月から2018年5月にかけて認定されている。表2に各町村の認定状況を整理した。

表2 市町村別特定復興再生拠点区域認定状況(北から)

市町村	拠点区域		帰還困難区域		人口率	面積率	行政区 (拠点/帰還困難)
	人口目標	面積	人口	面積			
飯舘村	約180	約186ha	274	約11km ²	66%	16%	1/1
浪江町	約1,500	約661ha	3,343	約180km ²	45%	4%	5/13(2カ所3地区)
葛尾村	約80	約95ha	118	約16km ²	68%	6%	1/1
双葉町	約2,000	約560ha	6,237	約49km ²	32%	12%	9/15
大熊町	約2,600	約860ha	10,571	約49km ²	25%	18%	5/19
富岡町	約1,600	約390ha	4,273	約8km ²	37%	49%	5/6
合計	約7,960	約2,747ha	24,818	約337km ²	32%	8%	26/56

区域人口目標・面積出典:特定復興再生拠点区域復興再生計画 復興庁ホームページ(2018.7.4閲覧)

拠点区域の将来人口目標は6町村各々に算定方法が異なり、比較する意味が薄いと思われる。一方、帰還困難区域に占める拠点区域の面積率を見ると、市街化していた富岡町の49%が際立って大きく、次いで大熊町・飯舘村・双葉町の順となる。ちなみに福島原発の立地する双葉町・大熊町では、帰還困難区域内に中間貯蔵施設予定地がそれぞれ約500haと約1,100ha設定されており、これらを除く面積率は、双葉町で13%、大熊町で20%となる。3番目に大きい飯舘村の16%は、同じ中山間地域に当たる葛尾村・浪江町に比較すると10%以上大きい。

各町村の復興再生計画から、それぞれの自治体が想定している主な事業を見ると、飯舘村・浪江町・葛尾村では農用地、双葉・大熊・富岡町では市街地の復興を主体としている。

3. 長泥行政区におけるコミュニティ環境と住民意識の変化

本章では、これまでの筆者の論文や編著書および筆者が関与した住民意識調査、さらに関連報道番組から、長泥行政区のコミュニティ環境と住民意識の変化を辿る。

3.1 被災前(2011年2月以前)のコミュニティ環境と住民意識

飯舘村に20ある行政区のうちの一つである長泥行政区は、村の南端中央に位置する。同区は過半を森林に覆われ、比曾川に沿って、住居や田畑が拓かれている。震災前は74世帯281人が同区に居住し、地区内の90%の住民が兼業農家を営み、建設業が最も多く、米農家は約50軒であった。([2]) 長泥は…(中略)…コミュニティ規模は小さいながらもまとまりの強い行政区であった。([3]) 2018年8月の住民意識調査における問3「福島原発事故以前の長泥というコミュニティへのあなたの考えや思い」に対する回答のほとんどに、長泥というコミュニティの紐帯の強さが挙げられている。

3.2 被災後(2011年3月～2017年8月)のコミュニティ環境と住民意識

長泥行政区では帰還困難区域に指定された後も、農林水産省の「中山間地域等直接支払制度」にもとづく農地・水保全管理事業を任意参加で継続していた。集落内の共有地や宅地まわりで年3回の草刈を行うことに対し、「耕作できないにしろ荒廃に任せたくない」という意見と「被曝しながら作業をするのはいかがか」という意見と、住民の中でも賛否両論があるものの、住民がともにふるさとで汗を流す機会となっていた。…(中略)…しかし、人の住まなくなった集落の景色は、時を経るごとに荒廃していった。道路のアスファルトの割れ目には草が生え、水田は跡形もなく柳や茅の生い茂る荒地になっていった。帰還への諦めを反映してか、更新時期を迎えた2015年度から農地・水保全管理事業に参加する住民の数が激減した。([4]) 長泥行政区長は同時期を振り返り、関連テレビ報道番組([5])で「長かったというのがほんとうだべなあ。何も動かなかったからな。何も動きが見えないところで待っているのはつらいぞ。もう投げられたのかなと、捨てられたのかなという感覚だったな」と村内での孤立感を語っている。

2016年12月に実施した住民意識調査では、「帰還困難区域全域の除染は行わない」との国の説明に対して、回答者の74%が「飯舘村の他の行政区同様の除染を希望する」を選択した。それを受けて2017年2月、除染の要望書を村に提出した。

3.3 復興再生計画浮上後(2017年9月以降)のコミュニティ環境と住民意識

2.1.2で触れたように同じ中山間地域の浪江町・葛尾村に比べ、飯舘村の復興再生計画では、帰還困難区域に占める拠点区域面率が10%以上大きい。同計画区域は「居住促進ゾーン」と「農の再生ゾーン」によって構成されるが、その大半は后者であり、そこには他の町村にはない下記のような「環境再生事業」が動き出している。

「除去土壌再生利用実証事業について」平成30年3月29日 環境省 (出典)

飯舘村における実証事業 <経緯>

平成29年11月20日 飯舘村が環境省に対し、環境再生事業の実施を要望

- ・現在国において検討中の除去土壌の再生利用の知見を生かしつつ、村内の除去土壌の再生利用も含め、長泥地区の土地造成・集約化を通じた環境再生を行うこと。
- ・環境再生後の長泥地区において、園芸作物や資源作物の栽培等による長期的な土地利用が可能になるよう、有効な支援を行うこと。



平成29年11月22日 飯舘村，同村長泥行政区，環境省で以下の合意事項を確認

- ・環境省及び飯舘村は、今後、長泥地区における除去土壌の再生利用を含む環境再生事業を通じて、長泥地区の復興のみならず、飯舘村、福島県の復興に貢献する。
- ・環境省、飯舘村及び長泥行政区が連携して、有識者の意見を踏まえ、安全・安心に十分配慮しながら、実証事業に着手する。

<事業概要>

- ・飯舘村長泥地区において、村内仮置場に保管されている除去土壌を再生資材化し、農地造成の実証事業を行う。
- ・実証事業は長泥地区内の2つのエリアで実施
 - 除去土壌の再生資材化施設及び資材のストックヤードのエリア
 - 農地造成を行うエリア
- ・村内仮置場の除去土壌を再生資材化施設において、大型土のう袋の破袋、異物除去、放射能濃度分別等により再生資材化
- ・再生資材を農地造成エリアに運搬し、農地の嵩上げ材として利用
- ・造成した農地において、園芸作物、資源作物の試験栽培を実施

2017年9月の事前意見交換会で初めて国から提案を受けた段階では、役員らはこの環境再生事業を歓迎しているかに見えた。しかし前掲報道番組において嶋原良友区長は「(長泥の除染を)やれとか、飯舘村(の他の地区)と同じようにしてもらいたいと何回も言っている。『そういうことを語っているうちはテーブルにもつきません』と言われた。『上の言うことを聞け』って言われてるのと同じでないの？国はこういう方針でやると。国の方針に従わないと何もできなくなる。いいか悪いかじゃないんだ」と発言している。また、2018年1月の国の事業説明会に参加した住民の1人は「基本的には俺は、あまり賛成はしていない。だって放射線あるやつをいれるわけでしょ？それに覆土して使えるようにするという話だから。それを受けなければ、長泥が前に進まないのならばしょうがないのかなと思う」と発言している。時間の経過が住民の本音を表出させたのだろうか。

2018年8月の住民意識調査における問5「国の事業が動き出した現在の長泥というコミュニティへのあなたの考えや思い」に対する回答には、環境再生事業への少数の消極的な賛意と大半の苦渋の選択説や批判が交錯している。また問6「将来の長泥にとっての問題や課題」に対し、過半の回答に次世代が戻らない長泥のコミュニティや環境の継承不能や不安が記されている。

なお、前掲報道番組の最後に区長は「いま、何年な、復興にかかるかわからない。戻られる状態になるのが、3年かな？5年かな？これからだから、10年？帰村宣言するまでに長泥は(原発事故から)10年かかるのかなと正直思ってる。だが、これっからが一番(大事)。長泥の住民の決断・判断・実行度。やるしかない。これっからが正念場なのかなと思ってる」と語っている。後に本人に真意を確認すると、具体的実行目標は見えていないとのこと。

4. まとめ

2章では、同じ帰還困難区域でも、従前環境やコミュニティの置かれた状況によって住民意識に差異が生じていることが分かった。3章では、飯舘村長泥行政区の特性として、従前からのコミュニティの紐帯の強さと村内で唯一帰還困難区域に指定された状況が当該コミュニティおよび個々の住民の孤立感を深め、次世代の不在による環境管理への不安が将来の問題・課題として強く認識されていることが確認された。

長泥住民の意識を解釈すると、被災前は良好なコミュニティ環境に関する意識の積集合が、被災後はバラバラになっている、国の事業を受け入れたのは苦渋の選択であったと感じる意識の積集合が、住民のコミュニティ意識の和集合全体に大きな割合で存在していると言えよう。コミュニティの成立には、メンバー間に「コミュニティ感覚」が保持されていることが重要であるとのコミュニティ心理学の定説を援用するならば、バラバラになっていると感じる地理的コミュニティ意識に替わる、次世代を含む良好な関係的コミュニティ意識の醸成が長泥の地域継承に必要となろう。その関係的コミュニティ意識の醸成を促すヒントが、住民が苦渋の選択で受け入れた環境再生事業とチェルノブイリ原発事故被災地ホイニキ地区の農業政策の間に見い出せるのではないだろうか。

ホイニキ地区内のストレリチェヴォ村では、事故後10年間は立入禁止区域となり農業はストップしたが、その後、畑の汚染土壌を作物の根が届かない深さに封じ、現在では線量が移行しにくい菜種とトウモロコシを栽培し、菜種は油にトウモロコシは酪農の飼料に使っているとのこと。また小麦や大麦も栽培し、飼料と線量の移行しないアルコールとして使っているという。ホイニキ産のチーズは生産量の90%以上が輸出され、好評だという。これらの農業従事者は、もともとの農家と再開後カザフスタンなど内戦国から平和を求めて移住してきた若い世帯などが混ざっているとのこと。〔6〕

現在散々の避難先で個々に新たな生活拠点を築き始め、戻れない故郷で動き出した環境再生事業に積極的な意味を見い出せずにいる長泥住民達。25年先行するホイニキ地区の地域継承に越境的な意識共有が図られれば、区長が報道番組の最後に語った実行の目標が具体的にイメージされてくるのではないだろうか。

このことの中に、長泥行政区を超えた消滅可能性のある集落等への地域継承に係る地域デザイン手法を見出すことが出来るのではないかと考える。

レジュメ 参考文献・資料

- [1]山中知彦，“福島とチェルノブイリに見る地域社会の変容 意識集合による地域デザイン手法の開発に向けて,”『日本地域学会 第54回(2017年)年次大会 学術発表論文集』, 2017年10月8日, 研究報告:防災Ⅱ
- [2]長泥記録誌編集委員会編『もどれない故郷ながどろー ー飯舘村帰還困難区域の記憶ー』芙蓉書房出版, 2016年3月5日
- [3]山中知彦，“福島原発事故被災コミュニティの支援に係る備忘録,”『国際地域研究論集』第5号, 2014年3月30日, pp.221-228.
- [4]山中知彦，“福島原発事故被災コミュニティの支援に係る備忘録2,”『国際地域研究論集』第7号, 2016年3月30日, pp.83-90.
- [5]NHK BS1 スペシャル「被曝の森 2018」 2018.6.17 放送
- [6]山中知彦，“福島原発事故被災コミュニティの支援に係る備忘録3,”『国際地域研究論集』第9号, 2018年3月30日, pp.185-192.