

研究機構・研究と報告 NO. 107

Jichiroren Institute of Local Government 2015-2-19

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-647 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

原発避難自治体の「町外コミュニティ」構想と自治体再建の課題

－国策で推進された原発の事故で被災自治体が存続の危機－

角田英昭（地方自治研究者）

はじめに

東日本大震災、福島原発事故が発生して4年が経過しました。今も故郷に戻れない原発避難者は12万人以上（うち県外避難者は4.6万人）もあり、先の見えない長期の避難生活を強いられています。避難自治体では、2012年春以降、避難指示区域の見直しが行われていますが、双葉郡等では今も放射能汚染は深刻な状態にあり、早期の帰還は困難です。

こうした中で、町外に避難した人達の多くは、現在も原発避難者特例法に基づく特例措置で避難先の自治体から福祉や教育のサービスを受けており、その受給実態を把握し、必要な改善措置を講じていくことは急務です。

同時に、安定した生活の拠点づくり、自治体機能の拡充、再建も焦眉の課題です。町民の意識も避難が長期化する中で変化してきており、復興庁の住民意向調査によれば「町に戻らない」が急増しています。政府も2013年12月の閣議で復興指針を見直し、これまでの全員帰還方針（目標）を断念し、避難先に定住する場合の賠償措置の追加も決めました。

こうした状況を踏まえ、ここでは双葉郡4町（双葉町、大熊町、浪江町、富岡町）で具体化されている仮の町「町外コミュニティ」の到達点と自治体再建の課題について考えてみたいと思います。

1. 原発避難者の状況

双葉郡4町の避難状況は、浪江町が県内に14600人、県外に6400人、以下、富岡町は11000人、4400人、大熊町は8200人、2600人、双葉町は4000人、3000人となっています。避難者の多くは住民票を移していません。故郷に思いがあるし、自分だけ移せば裏切りになると思っている人もいます。また、住民票を移せば、今は全額免除となっている町民税や国保、介護保険料等は負担しなければならなくなります。今後、賠償金の収入で不動産を取得し、仮設から出て住民票を移す人が増える可能性はあります。当初、除染作業は2014年3月までに終了する予定で、避難者は少し我慢すれば戻れると思っていましたが、結果的にはそうなっていません。先が見えず、もうこれ以上待てないという人が増えています。

2. 避難者の意識、家族、コミュニティの変化～住民意向調査結果から

復興庁は2012年12月以降、原発避難自治体の住民を対象にした住民意向調査を実施し、その結果を発表しました。その概要は次の通りです。

「現在の避難生活で困っていること、改善を求める分野」では、富岡町は「医療」は9%、「介護・福祉」が4%、「教育」が3%と低く、最も多かったのは「コミュニティの形成」35%、次が「就労・労働」の16%です。これはある日突然に緊急避難を余儀なくされ、家も知人も地域、仕事も失った人達からすれば、当然の結果と思われれます。

実際にコミュニティの機能は弱体化しており、住民同士の協力、助け合いも稀薄になり、引きこもりや孤立、生活の荒廃も懸念されています。避難が長期化し、基本となる家庭と地域が崩壊してきており、事態は深刻さを増しています。今後、災害復興住宅の建設促進と合わせ、社会福祉協議会や民生委員、復興支援員、ボランティアやNPO、町内会・自治会との交流・連携でコミュニティの活性化を図っていくことが急務になっています。

次に、「生活拠点に求めるもの」(複数回答)となると、上記の回答内容とは大きく変わっています。富岡町では「医療」が最も多く77%、「商店・コンビニ」が72%、「役場」50%、「介護・福祉」43%、「コミュニティ形成」35%、「雇用・就労」27%、「教育」が18%となっています。浪江町でも「医療」が最も多く85%、「商店・コンビニ」が78%、「介護・福祉」52%、「役場」50%、「雇用・就労」42%、「教育」が30%となっており、両町とも医療や介護・福祉、商店など生活機能が高くなっています。

福島復興局は「避難地域に高齢者施設を併設し、受入自治体の施設機能を強化しなければいけないと考えていますが、それだけでは高齢者だけになってしまいます。幼稚園や保育所、学校も建て、若い人が来てくれるようにしないといけない」と強調していましたが、実際には施設整備や居住実態はそうなっていません。現実には「合計2カ所、3カ所、4カ所以上に分かれて避難している」世帯が富岡町では35%、浪江町では46%にもなります。原発事故ということで若い人達との別居が多くなっています。

こうした状況の中で、「生活拠点の移転までに待つことができる期間は？」という設問に対しては、富岡町では「3年以内」が最も多く38%、「5年以内」が30%、「1年以内」が18%となっています。また、避難者の意識も変化しており、「町に戻らない」が急増し、大熊町では58%、富岡町、浪江町も49%、48%にもなっています。

この調査結果からも明らかなように、長期避難者の安定的な生活の拠点づくりは喫緊の課題となっており、「仮の町」構想はその要です。なお、この「仮の町」という用語は、復興庁によれば「誤解が多いので今は『町外コミュニティ』に統一している」とのことです。

3. いま、なぜ、「町外コミュニティ」構想なのか

この構想は、実質的には「自治体の中に別の自治体の機能をつくる」ことであり、これまでに前例はなく、当初は国も学者も否定的な姿勢を示していました。しかし、ことは切実、深刻であり、国策として進めてきた原子力発電の事故に伴う事態であり、国の責任は重く、重い腰を上げてようやく検討を始めました。このことについて、増田寛也氏(元総務相)は次のように述べています。

『仮の町』は相当長期、場合によっては半永久的に帰還できないという現実の前で、コミュニティの消滅を防ぎ、町民の権利を現実を守るためにも是非実現を図るべきである」「適地の確保の困難さに加えて、二重の住民登録を認めるのか、納税先をどうするのか、選挙権を二重に認めるのかといった、より困難な制度問題に行き当たる。事態は日々深刻化している。原発事故という政府にとって全く『想定外』の出来事が引き起こした国民の人権侵害に関わる問題であり、原発政策自体は国策として推進されてきた経緯がある。こうした場合、極めて例外的に福島自治体のみ適用される新たな自治制度を考案する必然性は十分あると考える」(自治日報「震災復興の課題」2012/6/22)。

この発言の趣旨については概ね同感できますが、同氏が現在展開している意図的、露骨な「自治体消滅」論を見ると、その真意、本気度がどこにあるのか、率直に言って疑問です。それこそ自治体消滅になりかねません。

4. 「町外コミュニティ」構想の具体化に向けた動きと課題

この間、同構想を具体的に検討してきたのは、双葉郡の4町、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町です。候補地は、どの町も同じ太平洋岸で気候、風土が似ており、昔から繋がりのあるいわき市に集中していますが、いわき市側には戸惑いもあります。

国も2012年6月に復興庁や総務省などが「仮の町」支援体制を発足させ、同年9月に浪江、双葉、大熊、富岡の4町と受入れ側の福島、郡山、二本松、いわき、会津若松、南相馬の各市との協議会を設置し、具体の検討を始めています。

(1) いわき市の戸惑いと課題

いわき市は、震災後12市町村から2万4千人の避難者を受け入れています。自らも被災自治体であり、地震・津波被害で市民約8千人が市内の仮設住宅や賃貸住宅で暮らし、市外にも約8千人が避難しています。市民からは人口が増加する中で、「朝夕の道路渋滞はひどさを増し、商店のレジも行列、病院の待ち時間も長く、暮らしにくくなった」、市の職員からは「家庭ごみの収集量が月7千トンも増えた」「住民税等を徴収できない人口の割合が増えた」(2012/5/22 日経新聞)などの声が出ています。また、賠償金を巡って住民間で軋轢が生じています。

いわき市は、「町外コミュニティ」では「住民登録はどちらにするのか、自治権はどちらにあるのか」と基本的な問題を投げかけ、かつ「上下水道や道路などのインフラ整備は誰が行うのか。医療機関や病院は既に飽和状態だ、新たな施設を設ける必要がある」(2012/4/10 福島民報)と対応に苦慮しています。

(2) 集約型か、分散型か

町外コミュニティには、施設機能を1カ所程度にまとめる「集約型」(そこで生活機能が概ね完結すること、役場や保育所、学校、診療所、介護施設、商業施設などがある)か、別々にする「分散型」かで議論があります。避難自治体は、当然のことながら「集約型」を希望し、せめて2カ所程度にまとめてほしいと要望しています。分散型では町専用の医療機関や福祉施設の設置は難しく、サービス低下に繋がるからです。

しかし、福島復興局は「仮のまちは基本的には復興住宅の分散型で進めることになる」との考え方を示しており、福島県も「平場で集約型のような広い土地を確保するのは難しい。帰還後の問題もあり、受入自治体との融和、調整が重要になる。さまざまな要素を勘案すると分散型の方が適当である」と述べています。いわき市長も「市の都市計画に沿う形で、分散型で配置する」と表明しています。それは「4町の計画は帰還が前提。大規模に開発しても住民が出て行けば『ゴーストタウン』になってしまう」「集約型の閉鎖的なコミュニティでは市民との摩擦も生みかねない」(2012/9/12 朝日新聞)からです。

同市の担当部署も「利便性も考え、市街化区域の未利用地を活用して災害公営住宅をつくることを提案している。どこか1カ所に集めるとするのは現実的でない。一定の規模は必要であるが、そこで完結すると閉鎖的になり、地域、まちづくりと調和しない。どこで折り合えるのかが課題」と話していました。

こうした中で、国は2012年9月に「仮の町」構想協議会を設置し、第1回協議会を開催しましたが、同市の話では「具体的な方策、枠組は示されず、『今後は個別対応で』と言われた。いわき市は12市町村すべてから避難者を受け入れており、個別対応というわけにはいかない。基本的な枠

組、共通のルールを示してもらわないとスタートラインに立てない」と指摘し、県や国に協議会の早期再開、具体的な検討を要請してきました。

(3) 国の方針と予算措置

国は、2013年度予算で「仮の町」整備でコミュニティ復活交付金を創設し、福島県、受入自治体、避難自治体を対象に災害公営住宅などの基盤整備、避難者支援対策等で503億円を計上しました。この交付金は住宅整備に伴う介護施設や学校、インフラ整備にも使えます。

また、原発事故による人口流出対策では、子ども元気復活交付金を新設し、子育て世代の賃貸住宅や子ども向け運動施設の建設費補助で100億円、原災避難区域の住民の帰還促進、同区域の荒廃抑制、保全対策で48億円を計上しました。

同時に、2013年6月に国、福島県、関係自治体による第2回協議会を9ヶ月ぶりに開催し、①福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、二本松市、南相馬市、桑折町、川俣町、大玉村、三春町の10市町村に仮の町を整備し、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の6町村を受け入れる、②各市町村単位に個別協議会を設ける、③仮の町共通の課題を検討するコミュニティ研究会を設けることを確認し、ようやく「仮の町」構想が動き始めました。

個別協議会では、住宅の建設、道路、学校などの基盤整備の方針を検討しており、コミュニティ研究会では、①災害公営住宅に整備する交流の場のあり方、②避難者の交流事業や情報発信、③心のケアや子育て支援、④避難者と地域住民の交流施設整備、⑤県外避難者らとの広域的なコミュニティ維持などを検討しています。

(4) 災害復興住宅の建設状況と現実の姿

「町外コミュニティ」構想の核になる災害公営住宅の建設については、福島県は国の復興再生計画に沿って2012年度は500戸の先行整備を行い、2013年度は新規に1000戸、最終的には4890戸になると公表しました。ところが、住宅建設は郡山市(2013年)や会津若松市(2014年)では復興需要を背景にした資材や人件費の高騰で入札不調が続き、建設が遅れています。用地の確保も進んでおらず、2014年1月末現在の着工率は1割未満という状況です。建設が遅れば生活の困難が増し、意欲の減退も懸念されています。

2014年4月によりやく第1基分528戸で入居者募集が行われ、10月からは第2基分224戸の募集も開始されました。建設戸数はいわき市が最も多く、第1基、2基分含めて262戸になります。そこには医療や福祉、商店などの施設機能は設けられておらず、地元自治体の既存の施設を使用することが前提になっています。応募は各団地の棟ごとに対象市町村が特定され、グループ申込みも可能になっていますが、分散型であるため集落単位の入居は想定されていません。

また、コミュニティの形成では、県内各地に建設される災害復興住宅(拠点)をネットワークで結ぶ方式が検討されていますが、入居者の殆どが高齢者であり、自治組織をつくり、どこまで運営していくことができるのか、困難も予想されます。

浪江町の馬場町長は、ハード面での実現が難しい中で、「むしろ心理的なコミュニティ＝心の絆をどうつないでいくのが重要です。場所を決めてそこに集めるというよりも、復興支援員がバラバラになった町民の中に入り込み、心をつないでいく。また、タブレット端末のような情報技術も駆使して、「浪江のこころ」のコミュニティを維持していきたい」(「広報なみえ」2014/11/1)と述べています。また、今後の町づくりでも、医療、産業、農業、雇用面などについて具体的な方策を提言しており(同上)、「これなら帰れる」浪江町をつくりたいと語っています。

(5) 町の存続に向けた課題

このことについても馬場町長は次のように述べています。

「町政は地方交付税がなければ成り立ちません。全町避難中の現在は、震災前人口に基づいた金額が公布されていますが、いずれ見直しがされる時がくるでしょう。その時、5千人ベース(避難指示解除後の想定帰還人口)に減額されれば終わりです。20年後に戻ってくる人たちのためにも町は存続しなければならない。存続するためには一定数の『町民』、住民登録を確保しなければなりません。ですから、『二重住民登録』を可能にする法制度整備を求めたいと思います。」

では、原発避難自治体について、2015年10月に実施される国勢調査と交付税の取り扱いはどうなるのでしょうか。総務省の関係課に問い合わせたところ、国勢調査は、①過去に三宅村の全島避難の事例があり、それが基本になる、②その時には三宅村の人口はゼロであり、原発避難自治体の場合も、現在避難している自治体で計上され、全町避難している自治体はゼロになるとのことです。

それとの関連で交付税はどうなるかについては、三宅村の場合は特別措置が実施されており、原発避難自治体でも事後に特別措置を検討することになると述べていました。

問題は、特例措置の内容といつまで継続されるかです。三宅島の場合と規模も避難期間、過渡的な帰還人口の対応などもかなり違います。しかも、この事態は国策として推進してきた原子力発電の事故に基づくものであり、国の責任は更に重いと言えます。早急に関係自治体の意見や要望、実態を踏まえて責任ある措置を講ずるべきであり、その実現を国に迫っていくことが重要です。

(6) 若干のまとめと考察

「町外コミュニティ」構想は、災害復興住宅の建設ということではようやく動き出しましたが、それは当初に避難自治体や住民が描いてきた中身とは大分異なっています。また、避難が長期化する中で住民の意識、関心も変化してきています。解決すべき課題は山積していますが、ここでは基本点のみ述べたいと思います。

1つは、「町外コミュニティ」は帰還を前提にした「仮」の町かという問題です。震災後、既に4年が過ぎようとしています。一部地域を除いては少なくとも4~5年は元の町に戻れず、更に長くなる可能性もあります。避難者は、これまで何度も居住先を変えており、今度こそ落ち着いて生活し、将来設計が描けることを望んでいます。その意味では定住が基本になると思います。

勿論、どこに住むかは個々人の自由ですが、全体として長期の定住志向にならなければ、施設整備はかなり限定され、近隣地域との交流・連携も深まりません。また、規模の大きなところでは、医療・介護施設に加えて保育園、幼稚園や小学校なども近くに設け、若い人達の入居、同居を促進していくことが課題になっていますが、それは「仮」の住居では困難です。

現在、国・県の方針は分散型です。今後は、そうであっても分散の幅を狭め、生活が安定的に営める最低限の施設機能を備え、コミュニティ形成も重視して、集落単位を基本にしたコンパクトな生活拠点にしていくことが望まれます。

2つ目は、今後の原発避難自治体のあり方を考える場合、「二重の住民登録」の問題も重要な課題になります。このことでは、今井照氏(福島大学教授)が「自治体再建 原発避難と『移動する村』」(ちくま新書 2014年2月)の中で、「原発災害避難者の心情に寄り添えば、『帰還』でも『移住』でもない第三の道が、政策・制度として必要だということが見えてくる。それは超長期・広域避難者の二地域居住を法制化し、『移動する村』の住民としてのシティズンシップ(市民としての権利や義務)を保障する道だ。その一つが『二重の住民登録』である」と提起しています。

馬場町長も町の存続には「二重住民登録」が必要であり、その法制度整備を国に求めたいと述べています。これは交付税措置も絡んでくる問題であり、然るべき審議会等で議論をすべきです。

3つ目は、そこに独自の自治権を認めるのか、「領域自治」との関連をどう整理していくのかです。また、それは特例法で可能なのか、これも然るべき審議会等で検討し、自治の基本を踏まえて明確な方針を示すべきです。これは受入自治体との調整、合意が前提になります。

その一方、合併という選択肢も浮上してくる可能性があります。「全国小さくても輝く自治体フ

フォーラム福島緊急集会」(2013年)の中で、ある町長は「若い人は戻らない、人口は半減する。自治体の維持が難しい」と述べ、広域対応、合併問題に言及しています。しかし、それで解決の道筋が描けるのか、合併の現実をみればそれも困難な道です。

最後に、わが国は世界有数の地震等災害多発地域であり、現在、安倍内閣の下で原発再稼働が画策され、南海トラフ等による地震発生が危惧されており、この問題が他の地域でも起きる可能性は否定できません。その意味では、福島だけの問題ではありません。未来に禍根を残さないよう的確、迅速な対応が求められます。

(このレポートは「検証『社会保障改革』」(自治体研究社2014年10月発行)の同趣旨の拙論の「2. 仮の町「町外コミュニティ」構想」に加筆、補強したものです)