

# 既存住民と原発事故避難住民の 共生コミュニティ形成にむけた可能性と課題 —いわき市勿来地区を事例として—

Prospect for the coexistence of communities between existing local people and refugees  
from the nuclear power plant accident  
-The case of Nakoso district in Iwaki-shi, Fukushima-

小久保 翼<sup>1</sup>, 佐藤 大紘<sup>2</sup>, 渡邊 淳<sup>3</sup>, 石田 祐貴<sup>4</sup>, 中村 仁<sup>5</sup>  
Tsubasa KOKUBO<sup>1</sup>, Masahiro SATO<sup>2</sup>, Jun WATANABE<sup>3</sup>  
Yuki ISHIDA<sup>4</sup>, and Hitoshi NAKAMURA<sup>5</sup>

<sup>1,2,3</sup>芝浦工業大学 大学院理工学研究科 建設工学

Division of Architecture and Civil Engineering, Graduate School of Engineering and Science, Shibaura Institute of Technology

<sup>4,5</sup>芝浦工業大学 システム理工学部環境システム学科

Architecture and Environment Systems, College of System Engineering and Science, Shibaura Institute of Technology

In Nakoso district, Iwaki-shi, Fukushima, a large-scale public housing complex is planned to be constructed for the refugees from Futaba-machi, where was seriously contaminated by the nuclear power plant accident. This housing complex is expected to be a core community facility for the refugees all over Japan from Futaba-machi. The objective of this study is to clarify the possibilities and issues of the coexistence of communities between existing local people and refugees from the Fukushima nuclear power plant accident through the case study of Nakoso district.

**Key Words** : coexistence, community, refugee, nuclear power plant accident, Nakoso, Futaba

## 1. はじめに

### 1.1 研究背景と目的

2011年の東日本大震災で発生した津波の影響により福島第一原子力発電所の事故が起きた。その事故の影響で、双葉町は、ほぼ全域が避難指定地域の帰還困難地域に指定されている。帰還困難地域に指定された地域は放射線量が非常に高いレベルにあることから、解除まで30年ほどかかるとされているが、実際に解除されるかどうかの目途も定かではない。

震災後、双葉町の住民はさまざまな地域に分かれて避難生活をしている。とくに、いわき市には双葉町から避難してきた住民が多く居住している。いわき市勿来地区には、双葉町避難民のための大規模な仮設住宅や双葉町役場（いわき事務所）があり、また、今後、双葉町の町外拠点として機能することが期待されている大規模な復興公営住宅の建設が予定されている。復興公営住宅の建設予定地は、勿来地区の既存の市街地に隣接しており、既存住民（勿来住民）のコミュニティのなかに、原発事故避難住民（双葉町から避難してきた住民）による新しいコミュニティが形成されるかたちになる。そのため、既存住民と原発事故避難住民が共生できる新しいコミュニティ、つまり共生コミュニティの形成のあり方やプロセスが模索される必要がある。

本研究の目的は、勿来地区を事例として、既存住民と原発事故避難住民の共生コミュニティ形成の可能性と課題を明らかにすることである。

### 1.2 研究方法

研究の方法は、まず、原発避難住民の意向に関する既往文献を整理し、調査対象地区（勿来地区、双葉町）の概要の整理を行う。つぎに、「勿来と双葉の共生コミュ

ニティデザイン事業」を実施して、意見分析を行う。関連して、両住民の交流イベントを実施してアンケート分析を行う。さらに、勿来地区の住民、双葉町の住民、行政職員にヒアリング調査を実施して、意見分析を行う。以上をもとに、共生コミュニティ形成の可能性と課題を明確にする。

## 2. 原発避難住民の意向に関する課題と提案

原発避難住民の意向に関する既往文献で指摘されている課題と提案を以下に整理する。

高木<sup>1)</sup>は、避難先の受け入れ住民と避難住民との軋轢から、避難者へ向けたいたずら書きのメッセージや避難住民の自動車へのいたずらなどが起きており、主な原因として東日本大震災の被災者の賠償金格差がある（津波被災者に比較して原発事故避難者の賠償金が非常に高い）ことを指摘している。また、住民票を移さずに避難先で行政サービス（学校教育、ごみ出し、福祉など）を受けていることも原因として指摘している。しかし、避難住民が住民票を避難先に移すと「ふるさとを捨てた」ことにもつながる。この問題の解決策として、二重住民票制度の導入を検討すべきであると述べている。

丹羽<sup>2)</sup>は、原子力災害は通常は自然災害の想定を超えた事態であり、住民が安全に生活できる環境を取り戻すのは長い時間を要するため、長期にわたる避難生活の中で生活再建をめざすうえで、避難先の地域で「お客様」としてではなく、地域の住民として基本的な役割を担えるように、たとえば自治会組織の立ち上げや地域づくりに参画していくべきであると指摘している。

### 3. 調査対象地区の概要

#### 3.1 双葉町について

##### 3.1.1 双葉町の位置

双葉町は福島県の北東部に位置し、双葉郡に含まれている。町の北側が浪江町、南側に福島原子力発電所がある大熊町、東側が太平洋と隣接している。町の総面積は51.42km<sup>2</sup>である。

##### 3.1.2 双葉町の人口

双葉町の人口は減少傾向にあり、2016年1月時点で6,240人、世帯数は2,338世帯である。双葉町が発表している避難者数は、2015年5月1日現在で6,997人。内訳としては、4,030人が福島県内に避難し、2,967人が県外に避難している。

##### 3.1.3 東日本大震災による双葉町の被害

2011年におきた東日本大震災により双葉町は大きな被害を受けた。震災による死者は直接死、関連死を含めて147名死亡、行方不明は4名となった(2015年度現在)。また、東日本大震災で発生した津波の影響で東京電力福島第一原子力発電所において放射能汚染を伴う重大な事故が発生した。この事故により原発周辺の住民は避難を余儀なくされ、避難指示が出された。

双葉町は、町の96%が帰還困難区域に、4%が避難指示解除準備区域に指定されている。また、除染で取り除いた土や廃棄物の中間貯蔵施設が建設されているため、避難指示解除までの見通しが立っていない。

#### 3.2 勿来地区について

##### 3.2.1 勿来地区の位置

勿来地区はいわき市最南部にあり、地区の面積は104.64km<sup>2</sup>である。1955年に植田町、勿来町、錦町、山田村、川辺村の3町2村が合併してできた旧勿来市の市域が、現在の勿来地区の範囲となる。

##### 3.2.2 勿来地区の人口

勿来地区の人口は減少傾向にあるが、世帯数はわずかに増加傾向にあり、人口は2015年

時点で48,216人、世帯数は18,322世帯となっている。

##### 3.2.3 東日本大震災による勿来地区の被害

勿来地区は福島県いわき市の南部に位置しており、2011年3月11日に発生した地震によって高さ7.66mの津波が押し寄せ、被害が生じた。津波で被災した主な地区は、錦須賀、岩間町、小浜町の3つの地区である。錦須賀地区は被災戸数58世帯(半壊以上54世帯)、被災者172名、死亡者1名となっている。小浜地区は被災戸数101世帯(半壊以上56世帯)、被災者164名、死亡者2名となっている。岩間地区は被災戸数134世帯(半壊以上が93世帯)、被災者数306名、死亡者7名、行方不明3名である。



図1 双葉町の位置

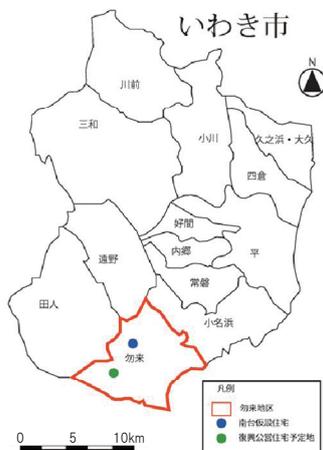


図2 勿来地区の位置

#### 3.3 復興公営住宅について

##### 3.3.1 復興公営住宅とは

復興公営住宅とは、原子力災害により避難指示を受けている住民が低家賃で入居できる公営住宅のことで、福島県が整備をしている。すでに復興公営住宅(地震津波被災者向けを含む)に入居または入居決定している世帯、避難指示区域の外に自己所有の住居(戸建て住宅やマンションなど)を所有している世帯は応募できない。

##### 3.3.2 勿来酒井地区の復興公営住宅

勿来地区内の酒井地区に復興公営住宅の建設が予定されている。平成29年度(2017年度)中に竣工予定で、募集戸数は190世帯、そのうち双葉町での募集戸数は180世帯である。建物形式の内訳は、集合住宅が108世帯で3階建て、木造戸建が72棟となっており、地区面積は6.3haである。

この復興公営住宅の特徴は、募集戸数が他の復興公営住宅と比べて多く、双葉町住民の募集戸数が大半を占めていること、敷地内に多目的スペースや集会所、商店、介護施設の整備が検討されていることである。

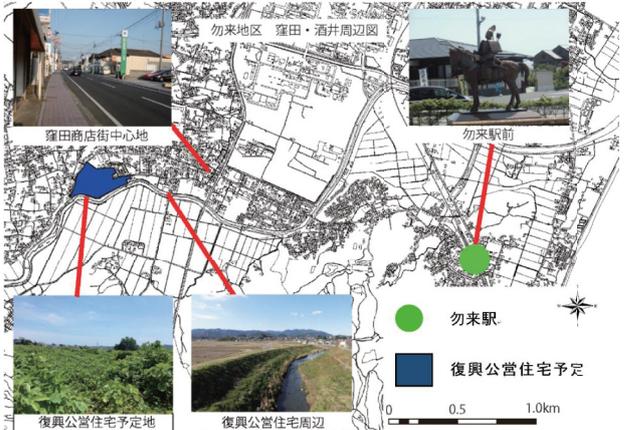


図3 復興公営住宅予定地周辺図

##### 3.3.3 町外拠点

双葉町は、双葉の住民が集まり居住できる復興公営住宅を町外拠点として、復興公営住宅に町民のコミュニティの拠点としての機能を持たせようとしている。とくに勿来地区内には、原発事故避難住民のための南台仮設住宅、双葉町立の幼小中学校、双葉町役場(いわき事務所)、町民交流施設などが建設されており、勿来酒井地区の復興公営住宅は、復興公営住宅居住者以外も交流する町外拠点の中心として機能することが予定されている。

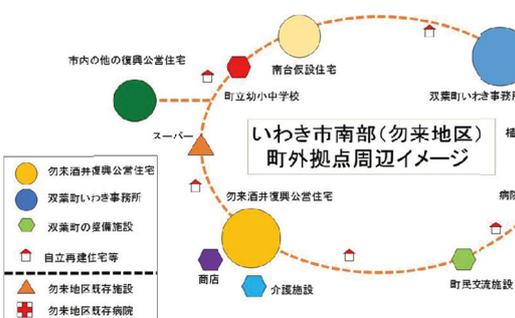


図4 参考文献<sup>9)</sup>

#### 4. 勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業

「勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業」は、勿来地区の市民活動団体「勿来ひと・まち未来会議」が2014年12月から主催している。本事業の目的は、勿来

住民と双葉住民の円滑なコミュニティ形成に向け、双葉住民が復興公営住宅に移住する前から話し合いやワークショップなどを行うことで相互の関係を築くことである。

本事業は、2016年3月までに計14回実施されており、勿来住民、双葉住民、いわき市職員、双葉町役場の職員などが参加し、芝浦工業大学地域安全システム研究室が支援している。意見交換を通じて、勿来地区と双葉町の住民が互いの生活、行政機能、文化などに関する情報を十分に共有しておらず、それが軋轢を生む要因になっていることが示唆された。また、その対応として、両住民間が自然に交流できるようなイベントを行うことが有効であるという意見が多くみられた。

## 5. 交流イベントの実施

### 5.1 既存の交流イベント

#### (1) ダルマ市

ダルマ市は、双葉町の伝統的な祭りであり、200年ほど続いている。原発事故の影響で双葉町では実施できなくなり、2012年から勿来地区にある南台応急仮設住宅で行われるようになった。南台で行われるようになってからは双葉住民だけでなく、近隣の勿来地区の住民や住民団体なども出店している。

#### (2) なこそ夏祭り

勿来地区の植田駅前商店街で毎年夏に開催される。いわきおどり勿来大会は勿来地区のさまざまな市民団体、企業、商店などが参加している。勿来地区住民だけでなく双葉町役場の職員も2013年から参加している。

### 5.2 「勿来まちあるき：くぼたんけん」

#### 5.2.1 概要

「勿来まちあるき：くぼたんけん」は「勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業」で提案された交流イベントであり、2015年5月に「勿来まちあるき実行委員会」が立ち上げられた。この活動の目的は、①まちあるきを通して、勿来の住民と双葉から移り住んだ住民の交流をはじめ、年齢や立場を超えたさまざまな交流のきっかけをつくる、②新しく移住する（予定の）人には、復興公営住宅建設地の酒井地区や近隣の窪田地区の歴史、生活拠点となる施設などを知る機会となる、③勿来の住民にとっては、今まで知らなかった、気づかなかった酒井地区、窪田地区の魅力を再発見するきっかけとなることとしている。

「勿来まちあるき：くぼたんけん」は2015年10月4日（日）午前9時～午後3時に実施した。当日は48名（スタッフ13名、学生12名を含む）が参加し、さまざまな立場や年齢の人が同じ班になるようグループ分けし、事前に実行委員会が検討した4つのルートをそれぞれ歩いた。まちあるき後、昼食を班ごとに取り、まちあるきでの見所や気になった点などをワークショップ形式で話し合い、班ごとに成果を発表した。

なお、まちあるき終了後の共生コミュニティデザイン事業の活動として、復興公営住宅建設地の酒井地区や近隣の窪田地区の歴史、公共施設、商業施設などの生活に役立つ情報を掲載した「まちあるきマップ」を2016年3月に作成した。このマップは、いわき市の協力で勿来地区の住民に、双葉町の協力で勿来地区およびその周辺に居住する双葉町民に配布された。

#### 5.2.2 アンケート

「勿来まちあるき：くぼたんけん」のイベントの問題点や課題を詳細に把握するため、イベント参加者へ終了

時にアンケート調査を行った。アンケート回答者は、震災以前から勿来地区に住んでいる住民（19名）、勿来住民以外（11名）、震災後勿来に住み始めた住民（3名）の計37名である。

アンケート結果より、まちあるきで興味を持った場所は25人が國魂神社と答え、全体の67%となった。次の参加意思については、全体で「そう思う」と「ややそう思う」を合わせて9割程度となっており、「あまりそう思わない」、「そう思わない」は0%となっている。参加者の年齢については、10代が17%、20代が23%、30代が14%、40代が20%、50代が12%、60代が3%、70代が11%とさまざまな年代層が参加したことがわかる。

## 6. ヒアリング調査

### 6.1 ヒアリング調査の概要

共生コミュニティ形成のための問題点や課題を詳細に把握するため、関係者へヒアリング調査を行った。ヒアリング対象者は、勿来住民（5名）、双葉住民（4名）、行政（双葉町役場）職員（2名）の計11名である。ヒアリングは2015年10月17日（土）、11月16日（月）、12月21日（月）、2016年1月9日（土）に計4回実施した。ヒアリング調査の質問内容として、共通の質問項目は、①復興公営住宅のメリット・デメリット、②復興公営住宅に対する考え、③勿来と双葉住民間の交流、④交流イベントへの考え、⑤コミュニティ間の軋轢、⑥共生コミュニティへの考えとした。

①復興公営住宅のメリット・デメリット、②復興公営住宅に対する考え、③勿来と双葉住民間の交流、④交流イベントへの考え、⑤コミュニティ間の軋轢、⑥共生コミュニティへの考えとした。

### 6.2 勿来住民へのヒアリング結果

勿来住民へのヒアリング結果（表1）から、賠償金格差による軋轢、交流機会の不足ということが問題点であることが明確となった。

表1 勿来住民へのヒアリング結果

質問項目	回答	問題点
復興公営住宅の情報の入手方法	・双葉住民や双葉住民と交流がある方から貰う ・それ以外は基本TV・新聞などでしか入手方法が無い	・双葉住民と交流が無い場合情報の入手機会が少ない
復興公営住宅が出来ることへのメリット・デメリット	・メリット…地域の活性化 ・デメリット…住民同士が交流できるか、復興公営住宅が自己完結型になり交流機会の減少	・公営住宅が自己完結型になることによる住民同士（特に高齢者）の交流に不安
復興公営住宅が出来ることによる人口増加に対して	・地域の活性化に繋がる、問題は無い	
住民間との交流	・交流イベントなどにあまり双葉住民の参加率が高くない ・挨拶する程度の人はそこそこいる ・NPOの活動を通じて友人などがいる ・復興公営住宅の入居者が決まらないので、公営住宅に住む人との交流は無い ・長い目で見て、文化のコンフュージョンがおきれば良いと思う	・交流機会が現在少なく、またイベントなどにも消極的 ・双葉町の高齢の方には交通弱者が多い ・行政として交流イベントを行えないので、住民団体が行うしかない
コミュニティ間の軋轢	・双葉町のこれからの予想因がわからない ・賠償金格差で妬みからの嫌がらせや陰口が今でもある	・賠償金の問題 ・双葉町の将来性、方向性への不安
共生コミュニティの課題	・住民同士の交流機会の不足 ・両者の歩み寄りなど精神面での問題	

表2 双葉住民へのヒアリング結果

質問項目	回答	問題点
復興公営住宅が出来ることへのメリット・デメリット	・メリット…双葉町民と近くなる安心感、双葉を思い出せる ・デメリット…他の住民との交流機会が少なくなる	・他地域住民との交流不足に繋がる可能性
復興公営住宅が出来ることへの考え	・若年層は一軒家を建てたりして、若い人が入居しない ・高齢者の希望が多い	・公営住宅の将来への不安
仮設住宅での生活での問題点	・生活音のストレス ・設備不十分	・ハード面、ソフト面とも問題がある
双葉住民同士の交流	・親しい人は電話やメールなどで連絡して会う ・イベントでしか会わない	・交流の幅が狭まる ・イベント以外での交流機会の不足
住民間との交流	・ほぼ無い ・仮設住宅周りに民家が少ない	・交流不足
コミュニティ間の軋轢	・軋轢が生じるほどのコミュニケーションをとっていない ・賠償金で小言を言われた	・賠償金格差 ・交流不足
共生コミュニティの課題	・賠償金格差 ・コミュニケーション不足 ・バックグラウンドの認識	

### 6.3 双葉住民へのヒアリング結果

双葉住民へのヒアリング結果（表2）から、交流機会の不足、賠償金格差からの軋轢が問題点であることが明確となった。

### 6.4 行政職員へのヒアリング結果

行政（双葉町役場）職員へのヒアリング結果（表3）から、復興公営住宅には高齢者の割合が多いと見込まれること、復興公営住宅に原発避難者が入居する前から、行政が主導して周辺の既存住民との交流イベントなどを実施できないことが問題点であることが明確になった。

表3 行政職員へのヒアリング結果

（表注）回答内容は役場の公式見解ではなく、職員の個人的見解である。

質問項目	回答	問題点
復興公営住宅での決定事項（希望者の人数、年齢層など）	・決定ではないが、商業施設3店舗の土地は確保している ・住民の意向調査から、比較的高齢者の入居希望が多い ・追加募集という形で80戸先に募集する	
復興公営住宅の当初の計画からの変更点	・総世帯数200戸→188戸	・入居住民の減少
復興公営住宅に住む人たちが移住する前に移住する方同士で交流する機会	・入居前は町主導で行えない ・入居後はコミュニティ交流員がいろいろ企画をしていく ・町も必要性を感じている	・入居前にコミュニティが形成されないで、勿来双葉間はもちろん、双葉住民同士の交流がとれない
復興公営住宅に移住を希望している方の割合が現在勿来地区に住んでいるのか	・具体的な数字は把握していないが高齢者が多いと聞いている ・意向調査の結果だと30軒程度	・入居者が高齢者が多くなる可能性
現在南台に住んでいる方や勿来に移住してきた方が勿来の方と交流について	・30代40代で働いている方は交流している ・南台の手芸教室に周辺住民が参加 ・その他は市民団体は独自に交流しており、町とあまり接点の無い方は町としては把握しきれていない	・町が把握していない部分がある
復興公営住宅に移住する方が、酒井地区の人々と交流する機会や企画について	・行政としては動き辛いのでコミュニティ交流員やNPOなどに期待している	・行政が主導で行えない ・今の所企画がない
双葉町長同士のコミュニティは現在どのように交流していますか。	・自治会があるところは自治会同士で繋がりがあるところもある ・婦人学級や青年会などの団体	・交流の継続性
コミュニティ間の軋轢	・最近は少なくなっており、勿来地区ではほとんど聞かない ・賠償金格差で妬みを受けたという話は聞く ・内面的な壁はある	・賠償金に関する問題 ・内面的な壁
共生コミュニティの課題	・行政の中に同レベルの行政が出来る初めてのケースなのでハード面の整備が必要 ・ソフト面でお互いオープンにしていかなければならない ・自治会のあり方 ・習慣などの違い	

## 7. 結論

勿来地区の市民活動団体「勿来ひと・まち未来会議」が中心となって、2014年12月から実施している「勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業」は、勿来住民と双葉住民の円滑なコミュニティ形成に向け、双葉住民が復興公営住宅に移住する前から話し合いやワークショップなどを行うことで相互の関係を築くことである。

2014年12月から2016年3月に実施した「勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業」の意見交換を通じて、勿来地区と双葉町の住民が互いの生活、行政機能、文化などに関する情報を十分に共有しておらず、それが軋轢を生む要因になっていることが示唆された。また、その対応として、両住民間が自然に交流できるイベントを行うことが有効であるという意見が多くみられた。

勿来住民と双葉住民の両住民の交流を目的とした「勿来まちあるき：くぼたんけん」を2015年10月4日に実施した。実施後の参加者アンケートの結果から、①住民のイベント情報の入手方法は人づてが多い、②次回への参加希望が全体の9割を占めておりイベントに継続性がある、③さまざまな年代や立場の人との交流につながった。総じて、今回のまちあるきのように、勿来住民と双葉住民の両住民が楽しみながら自然と交流できるようなイベントを実施することは有効であることが確認できた。

勿来住民、双葉住民、行政職員へのヒアリング調査の結果から、主な問題点として、賠償金格差による軋轢があることのほか、勿来地区と双葉町両住民の交流機会が不足していることが確認できた。このことから、勿来と

双葉の住民間の交流をもたらし機会を増やすことが課題であるといえる。また、ヒアリング調査からわかった新たな問題点として、行政は、両住民の交流機会が必要と理解しているものの、行政が主導して、特定地区において他の自治体に属する住民を対象に含めた交流イベントなどを実施しにくいことが明らかになった。

以上をふまえ、本論の結論として、既存住民と原発事故避難住民の共生コミュニティ形成の可能性は短期的には難しいが、中長期的には可能であり、そのためには、両住民間の自然な交流機会をもっと増加させることが課題である。ただし、行政が主体となって、異なる自治体の住民に対して特定の地区だけを対象に交流イベントなどを実施することは困難である。したがって、勿来地区で実施している事例のように、市民活動団体が主導してさまざまな主体と連携しながら交流イベントを企画・実行し、それを避難先と避難元の両方の自治体がバックアップするかたちで進めるのが有効な方法である。

なお、「勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業」は今後も継続し、次年度（2016年度）は、勿来地区や双葉町にちなんだ「かるた」づくりを行い、両住民が交流する「かるた大会」のイベントを行う方針である。

## 謝辞

本研究にご協力いただいた勿来住民の皆様、双葉町民の皆様、双葉町役場の皆様、勿来ひと・まち未来会議の皆様、なこそ復興プロジェクトの皆様、勿来と双葉の共生コミュニティデザイン事業の参加者の皆様、アンケート調査・ヒアリング調査にご協力いただいた皆様にこの場を借りてお礼申し上げます。

また、本研究に助成をいただいた一般財団法人 第一生命財団の関係各位に謝意を表します。

## 参考文献

- 1) 高木竜輔：「避難生活の長期化とコミュニティ形成」, 生活協同組合研究, Vol. 470, pp49-52, 2015
- 2) 丹波史紀：「東京電力福島第一原子力発電事故の現状と復興に向けた課題」, 公益財団法人 日本学術協力財団, Vol. 19, No. 6, pp.72-76, 2014
- 3) 今井照：「原発避難者の実態調査（4次）」, 自治総研, 通巻第424号, pp.70-103, 2014
- 4) 復興庁：「原子力被災自治体における住民意向調査」, 2016 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>（最終アクセス：2016年3月28日）
- 5) 経済産業省：「避難指示区域の概念図（平成26年10月1日時点）」, 2015 <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/hinanshiji/2015/pdf/0905gainenzu.pdf>（最終アクセス：2016年3月28日）
- 6) いわき市：「いわき市の人口（平成23年10月1日現在）」, 2011 <http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1001000004070/simple/jinkou231001.pdf>（最終アクセス：2016年3月28日）
- 7) いわき市勿来地区地域史編さん委員会：『いわき市勿来地区地域史3・下巻』, 2014
- 8) 福島県：「復興公営住宅（原子力災害による避難者のための住宅）」, 2016 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/155040.pdf>（最終アクセス：2016年3月28日）
- 9) 双葉町復興推進委員会：「双葉町復興推進委員会第1期提言書（案）～双葉町復興まちづくり計画（第一次）に基づき、当面強化していくべき取組について～」, 2016 [http://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/5714/02\\_shiryō.pdf](http://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/secure/5714/02_shiryō.pdf)（最終アクセス：2016年3月28日）