

研究機構・研究と報告 NO. 136

Jichiroren Institute of Local Government 2019・11・14

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

原発災害避難自治体の現況と復興、自治の課題

—2019 年度自治体調査結果の概要—

角田英昭（自治体問題研究所）

はじめに

現在、東日本大震災・福島第1原子力発電所事故に伴い全域避難を余儀なくされた双葉郡各自治体の帰還と復興対策が進められている。置かれている条件、状況は異なるが、どの自治体も帰還促進に向けた早期の復旧復興、地域再生、地域経済振興、避難者の生活支援、財政及び推進体制の確立、広域連携など多岐にわたる問題に取り組んでいる。しかし、帰還の現実は厳しく期待通りには進んでいない。

こうした状況を踏まえ、自治体問題研究所と福島自治体問題研究所は2019年7月に双葉郡の原発災害避難自治体(浪江町、葛尾村、大熊町、双葉町)の調査を行った。この調査は、2017年度(2018年2月)に続く2度目の調査であり、今回は原発立地自治体として初めて一部地域の避難指示が解除された大熊町を調査対象に加え、富岡町、楡葉町は時間の関係で除外した。

主な調査項目は、人口(登録・避難・帰還居住人口、復興・原発関連人口等)の推移、復旧復興・地域再生・帰還対策の重点(除染、インフラ整備、コミュニティの再構築、地域経済・商店街振興、農漁業の再構築等)、医療・福祉措置、財政確立(独自財源の課税状況、国・県の財政支援・補助金等)、執行体制(職員配置、国・自治体からの支援)、広域連携、2020年の国勢調査・交付税算定問題などである。

紙幅の関係で個々の自治体の調査結果内容は省略する。詳しくは福島自治体問題研究所発行(2019年11月)のブックレットを参照されたい。

<調査結果の概要と課題>

まず調査をしてみたの率直な感想は、この地域の復興・復旧、帰還問題は、何よりも原発事故という特殊な問題に起因しており、それ故の厳しさがある。現実には、各町村、住民、関係者の努力により一步一步前進しているが、課題は多く、時間がかかる。

以下では、調査結果を踏まえた課題を中心に簡潔に述べたい。

1つ目は、帰還問題である。浪江町は、帰還2年余で町内居住者は1051人に増えたが、それでも町の人口の約6%である。ここには新規転入者も含まれており、元住民の帰還率となると更に低くなる。町は居住人口の目標を5000人としているが、現状で見込めるのは、住民意向調査で「帰還したい」と回答した住民を中心に3000人程度であり、前途は厳しい。大熊町も4月に一部地域の避難指示が解除されたが、元々同地区に住んでいた住民は全町民の4%に過ぎない。現在、帰還に向けた住環境の整備に力を入れているが、「帰還しない」と決めている住民は約6割もおり、原発立地自治体としての厳しさがある。2018年度の3町1村の住民意向調査の結果は次の通りである。

	浪江町	葛尾村	大熊町	双葉町
既に帰還している	4.9%	24.9%	0%	0%
帰還したいと考えている	11.8%	21.2%	12.5%	10.8%
まだ判断がつかない	30.2%	23.4%	26.9%	25.6%
帰還しないと決めている	49.9%	26.8%	59.3%	61.5%

原発立地自治体(大熊町、双葉町)、隣接自治体(浪江町)では、「帰還したい」は1割程度で、「帰還しない」は5~6割になる。今後の課題は、約3割の「まだ判断がつかない」層への対応である。決めかねている理由は、「避難先で生活基盤ができていない、利便性が高い」、戻るとなると「医療・福祉が心配」「家は汚損、劣化、住めない」「原発、放射能の不安」などである。大熊町の調査結果は次の通りである。

●「帰還判断の必要な情報」

- ・インフラ復旧時期のめど 71.8%
- ・放射線量低下の目途等 52.5%
- ・住宅確保支援の状況 50.4%

●「戻らない理由」

- ・生活基盤が出来ている 36.1%
- ・家が汚損・劣化・住めない 26.7%
- ・原子力発電所への不安 24.1%

ここには8年超に及ぶ避難生活と原発事故それ自体が抱える重大性がある。この課題の克服、改善では、何よりも国、県、東電の責任と役割の発揮が求められる。それは第2期復興・創生期間の重点課題である。

2つ目は、町村の将来を担う子ども達の状況である。浪江町は、2019年度は町内の認定子ども園は9人、小学校は14人、中学生は2人である。葛尾村は、村内の幼稚園児は5人、小学校は7人、中学生は7人である。園児・小学生は若干増えているが、中学生は減少している。今後、新規転入者世帯の子どもが増える可能性もあるが、先行きは厳しい。浪江町では今年4月に4小学校、3中学校が休校となっている。

一方、飯館村は避難地からもバス運行方式で村内の小中学校に通学しており、2019年度の児童生徒数は61人と多いが、ここも前年度比16人の減である。町内の3小学校も2020年に統合、小中一貫校も検討されている(河北新報2019/1/11)。今後、義務教育・学校問題をどう考えていくのか、これも大きな課題になる。

3つめは、介護問題である。葛尾村の介護保険料は全国一高く、月額 9800 円 (2018 年度) である。2 位が双葉町 (8976 円)、4 位が大熊町 (8500 円)、5 位が浪江町 (8400 円)、7 位が飯館村 (8297 円)、9 位が川内村 (8000 円) で、上位 10 位は殆どが双葉郡の原発災害避難自治体である。主な要因は長期の避難生活を余儀なくされたことにあり、仕事や趣味、運動等ができなくなり、要支援、介護度が高くなったためと言われている。

現在、保険料や介護サービスの自己負担分は、国の特例で減免されているが、この特例は毎年度更新されるもので、いつまで続くかは不透明である。廃止になれば当該自治体や住民は深刻な状況に追い込まれる。それを契機に一定数の住民が避難先自治体に住民票を移す事態も予測される。現在、葛尾村では対策チームを設置し、解決策を模索、具体化を図っている。これは他の自治体も同様であり、この課題でも的確、迅速な対応が求められる。

4つ目は、自治体や地域の姿、暮らしの質に係る問題である。まちの様子は、元々の住民の地元への帰還が中々進まず、復旧・復興関連事業等に携わる人達が増える中で、震災・原発事故前とは様変わりしている。たとえば、浪江町では除染・復興関連事業所等がどんどん増え、昼間人口は約 5000 人にもなるという。大熊町でも避難指示解除区域には東京電力の寮が多く、既に 700 人弱が入居しており、現状では居住人口に占める割合は元の住民より断然高い。こうした状況は、ことの性格からして長期間に亘ると考えられる。除染、廃炉、復興関連事業者・従業員等との共生のまちづくりも大きな課題になっており、大熊町でも計画の中に組み込まれている。集落・コミュニティの再確立、町外居住者との絆の維持・交流、二地域居住などの課題と合わせて、新規転入者との共存、共生も求められている。

また、避難が長期化する中で、避難者の住環境の整備、生活の質の確保も重要である。こうしたことも踏まえて、2018 年にいわき市勿来に双葉町民中心のモデル的な災害公営団地が建設され入居が始まった。そこには診療所や集会所、高齢者サポート施設、商業施設も併設されたが、そこでも薬局はなく、商業施設はレストラン、コインランドリー、カフェだけであり、買い物は他に行かざるをえない。原発立地自治体では、帰還には長期の時間がかかり、避難場所を転々としてきた避難者にとっては、ようやくたどり着いた終の棲家のようなものであり、こうした町外拠点施設の整備、充実も急務である。

5つ目は、復興と一体的に進めている町村の再生、まちづくりである。たとえば、葛尾村は帰還して 3 年、居住者数は 405 人に増え居住率は 31%、帰還者は 326 人で帰還率は 27% になる。帰還目標は当面 350 人で、それはもう手に届くところまで来ている。

村は財政的には厳しいが、小規模自治体としての特徴ある村づくりを模索しており、2018 年 3 月に「葛尾むらづくり公社」も設立した。今後、「帰村者数はそれほど多くは望めないが、小規模でもこれだけやれるということを示していきたい」と述べている。こうした新たな村づくりも始まっている。こうしたことでは、「小さくても輝く自治体フォーラム」のような先進的な実践と教訓があり、それらも活かしていくことが重要である。

6つ目は、被災自治体の執行体制である。これも大変厳しく、業務は復旧・復興対策の拡大で増えているが、町村職員の配置は現状維持か減少で、採用も困難な状況である。国や県、

他の自治体の応援に頼らざるを得ないが、それも頭打ちで、徐々に減る方向である。その中で、超過勤務、過密労働、単身赴任等が強いられ、職員のモチベーション、健康の維持も大きな課題になっている。福島県内の自治体職員のメンタル疾患休職者は多く、原発事故被災自治体では職員の約7割が「多忙(職員不足)」でストレスを感じている(朝日新聞2019/8/22)。被災自治体の実態を踏まえた職員配置、地方間の支援体制、専門分野での国・県・大都市の継続的な職員派遣、職員採用・配置・研修体制等の確立も急務である。

7つ目は、「除染は終了した」「帰還できるようになった」と言って被災自治体への支援の縮減、打ち切りが始まり、それが拡大している。各自治体は財政運営の「通常化」が求められ、町村民税や固定資産税の徴収も順次始まっている。しかし、登録人口は減少し、居住・帰還人口はそれ程増えず、固定資産税は通常化しても評価額は低下しており、震災・原発事故前と比較すれば大幅な減収になる。原発立地自治体、中間貯蔵施設の有無による財政格差も拡大し、今また原発関連事業に頼らざるを得ない状況づくりが意図的につくられているようにも思える。

こうした中で、復興・創生期間が終了する2020年度以降の問題が提起されてくる。復興庁は2021年度以降も存続となったが、今後、復興施策や財源、支援の見直し、2020年国勢調査とそれに伴う交付税算定の見直しも想定される。これらは当該自治体にとっては死活問題になる。調査結果でも明らかなように、今の段階では交付税算定における「人口特例」を見直し(廃止)できるような状況にはない。双葉郡の各自治体は、引き続き国に要望していくと述べており、それは当然のことである。

原発問題では、福島第2原発の廃炉がようやく決定したが、帰還困難地域の除染問題、特定復興再生拠点整備のあり方、中間貯蔵施設、最終貯蔵施設問題も提起されている。

福島原発災害避難自治体の問題は、まさに憲法、民主主義、自治(体)のあり方の根幹に関わる問題であり、それは当該自治体だけで担える問題ではない。国、県の責任、役割は大きく、支援の内実、継続性が問われる。

研究所としても、引き続き当該自治体や各分野の研究者、関係機関、市民、労働者等と連携し、こうした課題への取組みを強めていきたいと考えている。当面、介護問題や義務教育、まちづくりなど急を要する課題については、早急に検討の場が必要である。また、次期の復興・創生施策、2020年国勢調査結果を踏まえた交付税算定のあり方等に対しては、その内容を見極め、施策の後退がないよう運動を強めていくことも求められる。