

いわき市現地調査報告（ポイント）

（公財）日本都市センター 研究室

1. 調査の概要

東日本大震災による地震・津波被災地である福島県いわき市¹における沿岸部津波被災地調査、住民避難の実態、避難住民の意思反映の実態等についてヒアリング調査を実施した。また、いわき市は、福島第一原子力発電所事故における避難者支援の拠点となっていることから、避難者の受入や行政サービス提供の状況等についても、あわせてヒアリング調査を行った。以下の報告は、ヒアリング調査及びその後の補充的な聴き取りによる。

- ・実施日：平成 25 年 7 月 11 日（木） 10 時 30 分～12 時 30 分（被災地域等調査）
13 時 30 分～15 時 30 分（ヒアリング調査）
- ・調査者：山下委員、日本都市センター（鳴田、新田、加藤、三浦）
- ・相手方：いわき市（行政経営部 行政経営課 赤津主幹兼課長補佐 復興支援室 鈴木室長、同寺島室長補佐、同三木主査、市民協働部 市民協働課 佐藤課長補佐、鴨係長、都市建設部 都市復興推進課 永井課長補佐）

2. 市内の被災状況（平成 25 年 6 月 26 日現在）

- ・震度 6 弱。津波高最大 8.57m（平豊間字下町）。浸水面積 17.75km²。
- ・震災による死者 446 名（うち直接死 293 名、震災関連死 116 名、死亡認定を受けた行方不明者 37 名）。
- ・人口は、震災前の平成 23 年 2 月時点で 341,756 名→25 年 2 月時点で 329,574 名（▲約 12,000 人²）
- ・世帯数は、震災前の平成 23 年 2 月時点で 128,981 世帯→25 年 2 月時点で 127,709 世帯（▲約 1,300 世帯）
- ・建物被害は、全壊 7,917 棟、大規模半壊 7,280 棟、半壊 25,256 棟、一部損壊 50,083 棟で、仙台市に次ぐ棟数。
- ・東日本大震災が大規模な余震を誘発しており、マグニチュード 7 以上だけでも 6 回発生。特に、平成 23 年 4 月 11 日、12 日の直下型地震（いずれも震度 6 弱）では、地割れや土砂崩れ等による甚大な被害を受けた。

3. 「被災自治体」としての取組み状況（関係各課）

(1) 避難住民の把握・その後のコミュニケーション等について（復興支援室等）

- ・避難住民の内訳は以下の通り。

応急仮設住宅	189 世帯	465 人	（H25.6.21 現在）
みなし仮設住宅	2,557 世帯	7,082 人	（H25.6.21 現在）
被災者生活支援金支払世帯数	40,200 世帯		（H25.6.18 現在）
市外避難者	3,480 世帯	7,609 人	（H25.6.10 現在）
- ・いわき市から住民票を移していない避難者については、原発避難者特例法に基づく届出によって把握。住民票を避難先自治体へ移した住民については、全国避難者情報システムによって把握。ただし、転出届で転出理由は確認されないため、通常の「転出者」と全国避難者情報システムに登録していない「避難者」を区別して把握することは困難。
- ・市外避難者に対して、「広報いわき」等を送付し、情報提供を行っている。また、希望者にはデジタルフォトフレームを貸与し、毎日情報提供を行っている。その他、受入自治体でのイベントに職員派遣を行っている。
- ・避難住民に対して、避難先に定住せずいわき市に戻ることを促すような働きかけは行っていない。いわき市は避難区域に設定されていない以上、市外避難者は自主的な判断で避難していることになるため、その判断

¹ 常磐・郡山地区の新産業都市指定に伴い、1966 年に 14 市町村（平市、磐城市、常磐市、内郷市、勿来市、双葉郡久之浜町、同郡大久村、磐城郡四倉町、同郡小川町、同郡川前村、同郡三和村、同郡好間村、同郡遠野町、同郡田人村）の新設合併によって成立。面積は 1231.35km² で、2003 年 3 月までは全国で最大の面積を有する市であった。

² 震災前から年間 2,000 人程度の人口減少傾向にあった。この傾向を考慮すると、約 8,000 人が震災の影響で転出したものと考えられる。

を尊重するしかない。いわき市に戻っても大丈夫という安心感を持っていただくことが重要であることから、判断材料となる情報の提供に力を入れている。

(2) 復興に係る各種計画等の策定と住民の意思反映について（行政経営課、都市復興推進課）

- ・復興に向けた基本方針や主要施策を示した「復興ビジョン」を平成23年9月に策定するとともに、本ビジョンに基づき、公共施設・インフラの復旧作業工程を示した「復旧計画」を同10月に、具体的な取組みや主要事業を示した「復興事業計画」を同12月に策定。
- ・これらの計画の策定にあたっては、庁内の検討組織を立ち上げるとともに、附属機関として、有識者等で構成する「復旧・復興計画検討委員会」（平成23年7月設置）、及び市内各界の代表者、公募市民等で構成する「復旧・復興計画検討市民委員会」（同9月設置）において検討。
- ・復興事業計画を着実に推進するため、産業界、学術機関、まちづくり団体等によって構成される「行政経営市民会議」（震災前に設置）と庁内組織である「東日本大震災復興本部」（1～2週間に1度開催）とが協働して進行を管理。
- ・いわき市は海岸線が60kmに及び、被害状況も地域によって異なることから、沿岸部を21の地区に分け、地区ごとに計画を策定。
- ・平成23年4月以降、地区の復興に向けた協議や住民への啓発活動等を目的とする地域住民組織である「復興協議会」を組織化。現在、久之浜、四倉、薄磯、豊間、永崎、小浜、岩間、錦町須賀の8地区で設立。
- ・復興に向けた地域の合意形成を図るため、行政と復興協議会との間で意見交換会を開催。復興協議会が、地域住民の意見を吸い上げるとともに、行政と協議を進めるパイプ役となっている。ただ、避難住民が多く情報共有は容易ではない。
- ・復興協議会の立ち上げにあたっては、すべての復興協議会を行政主導で立ち上げたわけではなく、NPO等が地域に入りこんで様々なサポートをさせていただいた。
- ・各地区における事業の進行管理や情報提供、復興にあたってのルール作りのため、「震災復興土地区画整理勉強会」を開催。
- ・避難住民に対して、各地区の復興状況に関する情報提供を行うため、「区画整理だより」等を発行。
- ・アンケート調査による意向確認や住民を対象とした意見交換会、ワークショップの開催に加えて、（個人の財産に関わる問題でもあり）住民の要望にきめ細かく対応するために、各地区ごとに3～4回、数百の地権者に「個人面談」による意向確認を実施。個人面談の結果をもとに「地権者カルテ」を作成し、住民の意向をデータベース化。これらの手法によって把握した住民の意向をもとに、地区ごとに計画を策定し、復興事業計画に反映している。
- ・復興に関する国の制度設計が見えない、あるいは変化していく中で、どの手法を採るべきかについて合意形成を図らなければならないのが悩ましい点であった。

(3) 防災集団移転・区画整理事業等について（都市復興推進課）

- ・いわき市は面積も広く、海岸線も60kmとかなり長い延長をもっていて、どの地区も例外なく被災した。各地区毎に地理的条件や被災状況が異なるので、一律に「防集」でいこうとか「区画」だけでなく、その地域特性に応じた被災状況に合わせた復興計画づくりを進めたが、地区に入ると地域への愛着が強く、移転には住民の反対意見が多かったため、現位置再建を基本とした土地区画整理事業による復興地区が多くなった。今般の震災の土地区画整理事業では、土地の買上げが認められた。
- ・土地区画整理事業によって、防潮堤（T.P. +7.2m）や50m幅の防災緑地を整備することで海岸の防災力を高めることが基本方針であり、土地の広さ等の問題で土地区画整理事業がなじまない地域（4地区）のみ、防災集団移転を実施。

- ・アンケートやワークショップで出された住民の意見を見ると、高齢層では「地元に残りたい」という意見が多い一方、若年層では「別の地区に移り住みたい」という意見が多い。沿岸地域は比較的不便な場所であることから、内陸部に一時避難した住民の中には、内陸部の方が便利だから戻りたくないという人もいる。
- ・地区にキーパーソンとなる住民がいると、合意形成が円滑に進む傾向はある。
- ・被災した土地を買い上げる方式をとることで、個々の住民の要望に柔軟に対応できている。働く場の確保をはじめとするソフト面のフォローアップが今後の課題。
- ・防災集団移転事業は今年度中に完了する予定であるが、区画整理事業は、高台造成や地盤の嵩上げ等が必要となることから、平成27年度までかかる予定である。
- ・高齢者や資力のない方等で自力の住宅再建は難しい世帯には、災害公営住宅を用意している。

(4) コミュニティの実質的な継続について（市民協働課）

- ・津波により多くの家屋が損壊し、避難生活を余儀なくされている被災地域のコミュニティを維持するため、①ふるさとだよりの配布による情報発信、②コミュニティ活動への支援、③防災緑地等のワークショップに担当職員が参加し、自治会等の自立性を尊重し、まちづくりやコミュニティ維持に関する取り組みの支援、といった方策を展開。
- ・①については、復興に向けた取り組みや住民の身近な話題、生活情報などを提供する「ふるさとだよりの」を発行し、被災住民の地域への思いをつなぎ止めるとともに、避難生活の長期化による精神的な負担の軽減を図っている。
- ・②については、「まち・未来創造支援事業」と「明日をひらく人づくり事業」がある。前者では、復興に向けて取り組む市民活動や、自治会等のコミュニティ再構築を図ることを目的とした事業等に対して助成を行っている。後者では、自治会等が実施する、まちづくりを担う人材を育てるための研修や交流事業に対して助成を行っている。
- ・集団移転後の当該地域のコミュニティを維持するため、「望ましい」方策の正解は分からないが、集団移転を行う地区については、住民間の結束が強いように感じる。従前の地域のお祭り等をいかに復活させ、継承していくのか、また、集団移転に参加しない地域に残る住民との関係をどうするかが課題。
- ・避難元のコミュニティの現況については、地区によって異なる。雇用促進住宅（約250戸）にまとまって避難した久之浜地区など、比較的地域でまとまって避難することができた地区ではつながりが維持されている一方で、ばらばらに避難することを余儀なくされた地区もある。これらの地区については、上述の補助事業等によって、名簿・会報の作成等、地域のつながりを維持するための活動に助成している。

4. 「受入自治体」としての取組み状況（復興支援室）

(1) 避難住民の受入状況について

- ・原発避難者特例法の指定市町村からいわき市への避難者数等は以下の通り（H25.5.1現在）。避難者数については、避難元の市町村の報告を受け集計。

	避難者数（人）	仮設住宅（戸）	借上住宅等（戸）
（町外コミュニティ検討4町）	12,958	1,254	4,618
（その他双葉郡）	9,940	1,822	2,104
（双葉郡以外）	857	0	451
計	23,755	3,076	7,173

(2) 避難住民に対する行政サービスの提供等について

- ・いわき市は被災自治体であり、第一になすべきは市民の安全・安心を最大限に確保することであるが、歴史的・文化的につながりが深い双葉郡をはじめとする原発事故の避難者が、それぞれのふるさとに帰れる日まで市内で安心した生活が送れるよう、可能な限り支援していくというのが基本的な考え方。
- ・通常の行政サービス（主に現物給付）については、いわき市が市民と同様の形で提供し、現金給付や郵送で対応可能な事務については、避難元の市町村が対応。
- ・避難者に対して行政情報を提供するため、避難元の町村役場を通じて、いわき市の広報を毎月送付している。
- ・避難者から、行政サービスに関する要望等は今のところほとんどない。
- ・原発避難者特例法の特例事務（10法律約220事務）に加えて、任意提供事務として56の事務を提供。
- ・提供事務の内容については、県といわき市、双葉郡8町村の間で、首長による意見交換会を開催するとともに、事務レベルの協議を重ねて決定。
- ・避難者への行政サービスの提供に係る国の財政支援については、従来、個別の提供事務に要する経費を積み上げる方式が取られていたが、この方式では光熱水費や人件費等が考慮されておらず、制度の見直しを要望してきた。今年度からは、避難者1人当たりの標準的な受入経費の単価（42,000円程度）を用いる方式に見直され、総額も23年度の約3億円、24年度の約4億円から25年度は約10億円に増額される見込み。
- ・避難者の心の支援や、地域のつながりを維持するためのサロンの設置、イベントの開催など、原発事故避難者に対する支援活動をNPOが行っている。これらの活動に対しては、いわき市民に対する活動ではないことから市として直接支援するメニューはそれほど多くないが、市内で活動するNPOが県の補助金に申し込む場合に、いわき市から推薦書を作成するといった間接的な支援を行っている。

(3) 避難者受入について

- ・応急仮設住宅周辺の道路渋滞や、病院・診療所の混雑等、避難者の受入に対して一部の市民から苦情があることは事実。
- ・避難者をめぐっては、いわき市の行政サービスの負担についての意見が多い。国から財政補填を受けている旨の説明はしているが、必ずしも理解を得られているわけではない。
- ・一時期、市民と避難者の溝が報道されたこともあって、今年に入って自治会・NPO等を中心に、市民と避難者の交流事業や、地域奉仕活動での連携など、両者の理解と交流を深める市民レベルの取組みが進んできている。

(4) 町外コミュニティについて

- ・町外コミュニティに関して、まだ内容が明らかではない。
- ・町外コミュニティを検討している4町以外の自治体も含め、どれだけの期間避難者を受け入れる必要があるのか、またどの程度の避難者数が見込まれるのか、帰還までの工程を早急に示すよう国に要望している。
- ・町外コミュニティについては、市民と避難者がお互いを理解し良好な関係を構築しつつ、共生したまちづくりとなるような制度設計を行ってもらう。
- ・町外コミュニティをニュータウン型（集約型）で整備しようとする場合、①整備までに相当の年月を要する、②規模によっては、いわき市の都市計画全体に影響を与え、また帰還後の跡地利用が問題となる、③閉鎖的なコミュニティが形成され、周辺地域を含めた良好な地域づくりに支障が生じるおそれがある、といった懸念がある。そこで、いわき市では、災害公営住宅を分散して整備し、既存の社会資本を活用する「分散型」の町外コミュニティを提案している。
- ・避難者に対しては、出身地ごとに固有のケアが必要であり、避難元の町村の役割は今後も必要である。