

被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究（南相馬市調査報告）

要約 2012年11月、福島県南相馬市において市担当者及び住民（行政区区長）を対象とするヒアリング調査を実施した。地震・津波の被災地であると同時に原発事故の被災地でもある同市においては、放射能の影響や健康上の不安により復旧・復興が相当遅れ、除染の確実な実施が課題となっており、住民意思の把握や合意形成が本格的に必要な段階にはまだまだ達していない状況が明らかとなった。

1 調査の概要

2012年11月下旬、東日本大震災による地震、津波及び原発事故の被災地である福島県南相馬市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等について、現地調査を実施した。

当日は、南相馬市役所のご厚意により市内の被災状況を視察した後、南相馬市復興企画部の担当者の方々及び同市村上行政区¹の区長を対象とするヒアリング調査を行った。その結果の概要は以下のとおりである。

2 市内の被災状況について

市南部の市街地でも地震で損壊した家屋の撤去・修繕がまだまだ進んでいない状況にあり、また、沿岸部でも津波で被害を受けた家屋や自動車が被災当時の状態のまま放置されていた。いずれも原発事故の影響で当該地区への立ち入りが制限され、対応が遅れているものである。

震災発生から間もなく、同市の南の一部は「警戒区域」に、西の一部は「計画的避難区域」に指定され、住民の立ち入りが制限されるようになった。2012年4月、放射線量に応じた区域再編が行われ、「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」及び「帰還困難区域」の3つに分けられた。これにより、「帰還困難地域」とされた小高区の一部を除き、一時的な立ち入りは可能となったものの、実際には除染が進まなければ元の地域に戻れるようにはならないため、震災前の状態に戻るまでには相当の時間が必要と考えられている。

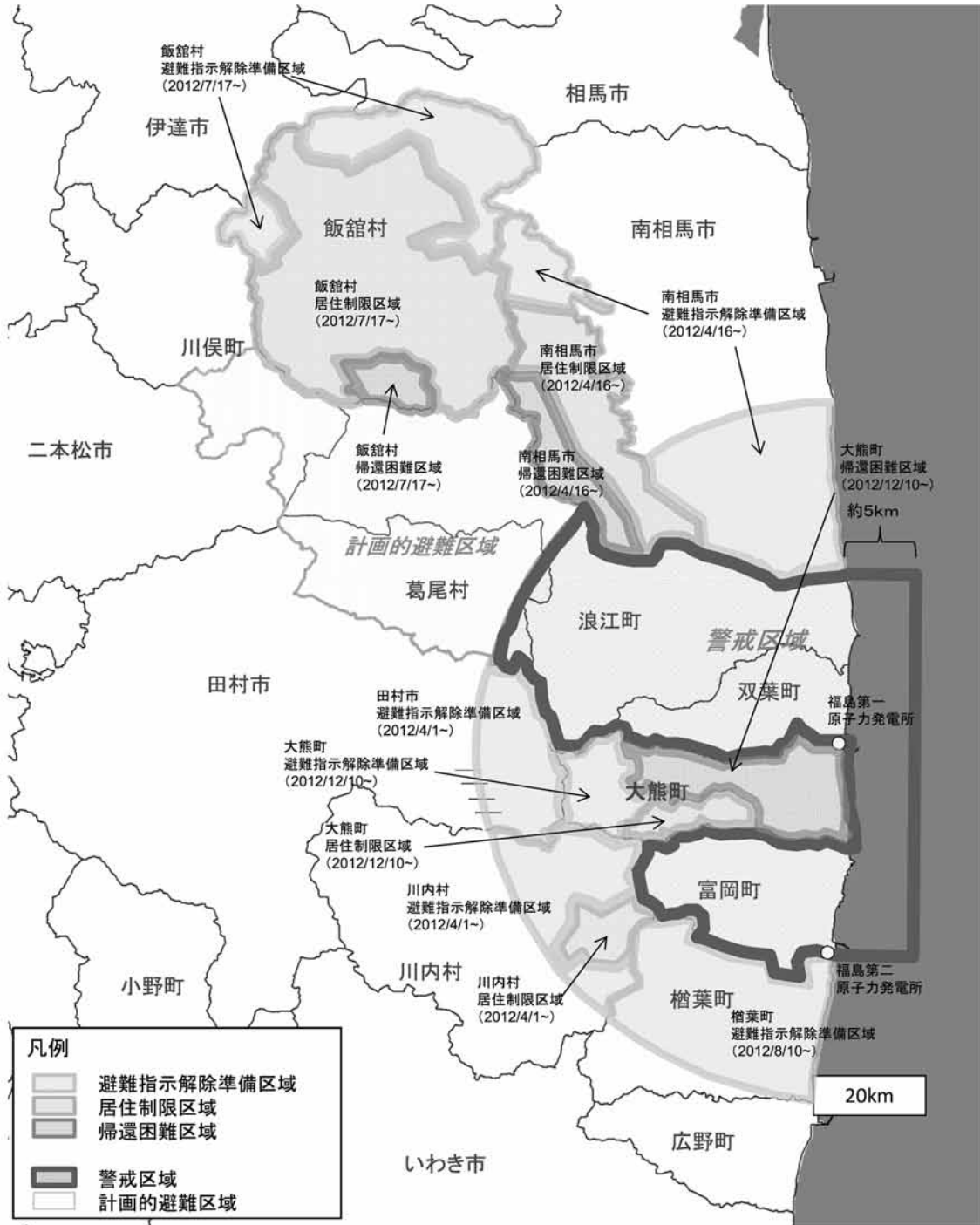
3 避難住民の把握とその後の関係維持について

2012年11月現在、震災前の住民7万1500人に対し、市外への避難者は約2万3500人にも

¹ 小高区（市の南側、旧小高町の区域）の海岸沿いの地区。主産業は農業。震災発生時の世帯数73戸のうち浸水被害を免れたのは3～4戸のみ、人的被害としては約300名の住民のうち62名が亡くなられたという。

避難指示区域と警戒区域の概念図

平成24年11月30日現在



出所：経済産業省ホームページ

上る。うち約5500人はゴミ収集や学校の関係²で住民票を避難先に移しているが、残る約1万8000人の避難者の中には、支援や賠償には住民票を移さない方が良くと考えて住民票を移さない人も少なからず存在するという。この約1万8000人のうち、1万1000人は県外に避難しており、県内の他の市町村で避難生活を送っている人は約7000人となっている。

このような避難住民の把握について、その把握率は99.8%と非常に高い。避難先の把握には総務省の全国避難者情報システム³も効果的であったが、郵便局による転居先への郵便物転送の仕組みが意外と役に立ったという。つまり、避難者自身が郵便局に転居届さえ出してくれば、市役所が避難先を把握していなくても、元の住所に郵便物を送れば（少なくとも届出から1年間は）避難先に転送してもらえる仕組みが効果的に働いたということである。また、義援金の申請が開始された段階で、避難住民の方から市役所に連絡が入って避難先を把握できたケースも少なからず存在したようである。

そのようにして避難先を把握した被災住民に対し、市役所ではその後も避難先ごとに懇談会を開催して連絡事項を伝達するとともに避難者からの意見・要望を聴取したり、情報紙をメール便で送付するなどして避難住民との関係を維持するよう努めている。しかし、現実的には、除染が進まない限り帰還は困難な状況にあり、住民から寄せられる意見・要望も除染に関する事項が大半であるという。

4 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

復興に向けた各種計画については、2011年8月に「復興ビジョン」（計画期間：2011～2020年度）、同年12月に「復興計画」（同：2011～2020年度）、2012年11月に「復興計画前期実施計画」（同：2011～2015年度）を策定したところである。なお、地区別計画の策定は今のところ予定されていない。

これらの計画の原案はいずれも行政主導で作成されており、国土交通省の事業で被災地の復興パターンを検討していたコンサルタント業者を活用している。計画の策定作業が国や県と同時並行であったため、実務的な協議は特に行ってはいないが、整合性を図るために国や県の動向に関する情報収集は積極的に行ったという。なお、議会の関与については、全員協議会で説明して意見をもらったという。

計画策定に際し、住民の意見は住民アンケート⁴、小中学生対象の意見募集、広報紙での意見募集、パブリックコメント等⁵により把握した。また、合併前の旧市町単位に設置さ

² 具体的には、ゴミ収集のサービスを受けるためには居住地の自治会に入らないと集積所にゴミを出せない、学校の入学に住所移転が必要である、など。

³ http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000082.html

⁴ 2011年6月に5012世帯（津波による家屋被害全世帯1412+市民無作為抽出世帯3600）を対象に実施。無作為抽出3600世帯のうち市内在住が1467、市外避難者が2133。なお、対象は少々異なるが、1年後にも住民アンケートを実施。

⁵ 住民以外にも、市内に事務所がある方、市内に通勤・通学している方、納税義務者、パブリックコメント事案の利害関係者等は、住民でなくとも意見を寄せることが可能である。

れた地域自治区地域協議会に意見照会を行うとともに、各事業担当課が農業、商工等の業界団体からも意見聴取を実施した。なお、過去の震災被災地等の復興に携わった経験を持つ人々からの意見聴取については、研究者から聞いた程度であるが、今般の復興計画策定に新潟県中越地震の被災地である小千谷市からの派遣職員に参画してもらったため、当該職員から貴重な助言を受けることができたという。

なお、計画は策定したが、具体的には除染が進まないと先に進めない状態にある⁶。また、市外へ避難している住民が多く、事業説明会を開催しても参加できないなど、住民の合意形成に時間を要している。

5 コミュニティの実質的な継続について

いくら住民の意思が反映された計画を策定しても、それに実効性が伴わず、コミュニティの実質的な継続がなされなければ復興にはつながらないと考えられる。

集団移転ができればコミュニティは維持できるが、現実問題としてそこまで広い移転先を用意するのは困難である。そもそも震災当時、地域住民がみんなバラバラに逃げ、そのまま避難生活に入ってしまったので、コミュニティを維持するのは非常に難しいものと考えられている。また、被災までは農地があったから辛うじてそこに留まっていたのが、農地が津波でダメになったら戻る理由がなくなったということも大きい。

いずれ帰還できるようになっても、ある程度の住民が戻らなければ商店も開かず、生活するのは簡単ではない。放射性廃棄物の中間貯蔵施設の設置問題もあり、なかなか戻ろうとは思えないと多くの被災住民が考えているのではないか。特に子どもを抱える若い世代は戻らないだろうし、戻ろうとしても仕事も少ないのが大きなネックである。

地域により課題も異なり、復興への道のりも平坦ではないが、除染が確実に実施され、復興計画に沿ったまちづくりが進められるよう願っている。

(主任研究員 大谷 基道)

⁶ 除染は2012年9月から一部地域で開始され、順次進められる予定である。