

復興の現状—福島県 福島県における復興・再生のあゆみ

Steps for Reconstruction and Revitalization in Fukushima Prefecture

福島県 企画調整部 復興・総合計画課*

1. はじめに

福島県は、北海道、岩手県に次いで全国で3番目に広い県土を有しており、多極分散型の県土構造となっている。各地域の地理的な条件や歴史、文化など異なる特性を踏まえながら、地域づくりを進めてきた。県全体としては、1900年代初頭からの軍需景気に伴う全国的な電力需要の高まりに対応するため、水力発電所や火力発電所の整備が行われてきた。ピーク時には、首都圏のうち東京を中心とした1都3県に対して、消費電力の約3分の1を供給するなど、電力供給県「電気のふるさと」として、日本の社会経済の発展に大きく貢献してきた。そのような本県が、未曾有の複合災害に見舞われたのが2011年3月11日のことである。

この日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴う大津波による被害（以下「東日本大震災」という。）及び東京電力福島第一原子力発電所事故による災害（以下「原子力災害」という。）は、本県に甚大な被害をもたらした。これら一連の災害により、本県においては震災関連死^{注1)}も含めた死者の数は4,000名を超えたほか、10万棟近い家屋が全半壊となり、16万人を超える県民が避難を余儀なくされた。これまで、県民の懸命な努力と国内外からの温かい支援により、復興の歩みは着実に前進してきた。しかし、その一方で、時間の経過に伴いこれまでの課題が複雑化しているほか、復興の進展に伴って新たな課題が顕在化するなど、いまだ福島復興は道半ばである。

本稿では、東日本大震災・原子力災害の発生から10年目を迎え、これまでの復興に向けた取組の成果、復興の“光”の側面と、現在も山積している課題、復興の“影”の側面が混じり合っている福島の現状を伝えることを通して、風評払拭と風化防止の一助

とすることを目的とする。以下では、復興に関する6つのテーマに絞って、福島の“今”をお伝えする。

2. 環境の回復

本県においては、原子力災害の発生に伴い国から避難指示が発令され、原子力発電所が立地している大熊町、双葉町を始め、浜通り地域を中心として避難指示区域が指定された。震災当初、この避難指示区域はおよそ原子力発電所からの距離に応じて、「警戒区域」、「計画的避難区域」、「緊急時避難準備区域」の3つに区分された。その後、原子炉が冷却停止状態であることが分かると、住民の帰還環境の整備と地域の復興・再生に向けて、避難指示区域の見直しが行われた。これにより、区分の基準が「原発からの距離」から「年間の積算線量」となり、区域も「帰還困難区域」、「居住制限区域」、「避難指示解除準備区域」の3つに改められた。現在では、多くの地域で避難指示が解除されており、ピーク時には県土の約12%を占めていた避難指示区域は、2021年12月現在で約24%まで縮小している。「居住制限区域」と「避難指示解除準備区域」の2つは全て解除され、「帰還困難区域^{注2)}」が残されるのみとなった。このような環境の回復に向けて行われた取組の一つが除染である。除染は、原子力災害により飛散した放射性物質に由来する環境の汚染が、人の健康や生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるために行われたものである。2018年3月までに、「帰還困難区域」を除いて、面的除染^{注3)}が完了しており、現在では県内の大部分の空間線量が、世界の主要都市と同じ水準まで減少している【図1】。

更なる環境の回復に向けて主な課題となっているのは次の2点である。1点目は、除染によって生じ

* 福島県 企画調整部 復興・総合計画課

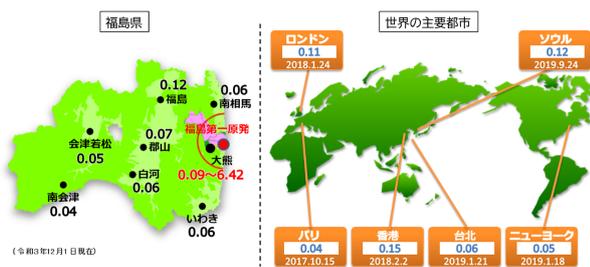


図1 各地の空間線量率(単位: $\mu\text{Sv/h}$)

た除去土壌等の処分である。除去土壌等は、これまで県内各地に設置された仮置場で保管されてきたが、2015年3月からは、大熊町、双葉町の苦渋の決断により設置された中間貯蔵施設^{注4)}への搬入が開始されている。中間貯蔵施設に搬入された除去土壌等は、搬入開始の30年後にあたる2045年3月までに、福島県外で処分されることが法律に明記されているものの、いまだ具体的な処分地等が定められておらず、国に対して早急な対応を求めている必要がある。2点目は、県内全域での避難指示解除である。現在では、7つの市町村において帰還困難区域が残ったままとなっている。このうち、6つの町村では帰還困難区域内に特定復興再生拠点区域^{注5)}を設けているが、この区域が帰還困難区域に占める割合はわずか10%程度にとどまっている。そのほかの帰還困難区域については、2021年8月に国から、「帰還・居住に向けた避難指示解除に関する基本的方針」が示されたところであり、引き続き、施策の具体化に向けて、国に対応を求めている必要がある。

3. インフラ・生活環境の整備

東日本大震災により、本県においても多くの公共施設が被害を受け、2,000件を超える復旧工事が必要となった。2021年12月現在では、その内99%で実施が完了しており、避難指示区域内の工事箇所を残すのみとなっている。交通網の復旧も進んでおり、津波による被害を受けた沿岸部においては、浜通り地域を縦断する常磐自動車道が2015年3月に全線が開通したほか、同じく浜通り地域を南北に走るJR常磐線が2020年3月に全線で運転再開を果たしている。さらに、浜通り地域と中通り地域を結び早期の復興を図るため、新たに「相馬福島道路」が整備された。このほか、本県の経済・産業を支える重要な港湾施設についても整備・復旧が行われ、小名浜港においては国際バルクターミナルとしての供用が開始されるなど、港湾機能の強化が図られている。また、津波や地震により住む家を失った方や、原子

力災害により避難を余儀なくされた方のために復興(災害)公営住宅の整備を進めており、現在では計画しているうちの約97%が整備完了となっている。さらに、震災前と異なる環境で生活を始めた被災者が新たなコミュニティの中で孤立しないよう、生活支援相談員の配置などを行いながら、住宅の整備と並行して、継続した生活支援を行っている。

避難指示が解除された地域においても、住民が安心して帰還し、充実した生活が送れるように、生活環境の整備が進められている。現在では、避難指示等が出された12の市町村のうち、10の市町村が地元で学校を再開している。12の市町村の中で、「緊急時避難準備区域」に指定され、唯一、避難指示が出されなかった広野町においては、近隣の県立高校が休校していることを受けて、新たに「ふたば未来学園」が設立された。浜通り地域における唯一の中高一貫校であり、高校は2015年に、中学は2019年にそれぞれ開校となっている。また、医療施設の整備も進められており、震災前から診療を行ってきたクリニックや薬局の再開、新たな歯科医院の創業などを支援してきた。2018年4月には双葉郡で唯一の二次救急医療機関となる「ふたば医療センター附属病院」が富岡町に設立されるなど、医療提供体制の整備が進んでいる。さらに、商業施設の整備も進められており、震災前から営業していた飲食店や小売店が再開しているほか、大手のコンビニ、スーパーの出店も進んでいる。交流施設や宿泊施設が併設した複合商業施設や地域の特産品が並ぶ新たな道の駅が整備されるなど、地元の住民だけでなく、外の地域から訪れる人も楽しむことができる環境づくりが進められている。

更なる環境の回復に向けて、主な課題となっているのは次の2点である。1点目は、被災者への継続した支援である。これまで、除染などによる環境の回復やインフラの復旧を進めることで、避難者の帰還が進んできた。ピーク時には16万人を超える県民が避難していたが、2021年12月現在では、3万5千人を下回るまでに減少している。しかし、10年以上が経過してもなお、3万人以上の方が長期の避難を継続していることは大きな課題である。今後も、被災された方々の意向を尊重し、各自治体や国、民間企業、NPO、関係団体と協力しながら継続して支援を行っていく必要がある。2点目は、新たな活力の呼びこみである。震災の影響により、急激に進んだ人口減少の中で復興・再生の取組を進めていくためには、外の地域から人や企業など新たな活力を

呼び込むことが重要になってくる。2021年7月に設置した「ふくしま12市町村移住支援センター」や既存の施策を活用しながら、移住・定住・二地域居住者の増加や関係人口・交流人口の拡大、さらには副業人材の活用などを進めていく必要がある。

4. 農林水産業

東日本大震災及び原子力災害によって大きな影響を受けたものの一つが、本県の基幹産業となっている農林水産業である。地震や津波により1,800箇所を超える農地・農業用施設の復旧工事が必要となったほか、原子力災害により県産の農林水産物については高い安全性が求められるようになった。そのため、農地の除染が進められただけでなく、行政や生産者、流通事業者等が協力し、生産・流通・消費の各段階において複数回の検査を行う体制を構築してきた。本県の主要な農産物である米については、収穫した全てを対象として検査する「全量全袋検査」を実施してきた。平成24年産米以降、毎年1,000万点近い検査をしており、平成27年産米以降、基準値を超過したものは1点も確認されていない。現在では、これまでの検査により一定の安全性が確認されたことから、令和2年度産米からは、避難指示等のあった12の市町村を除いて、全量全袋検査からモニタリング検査へと移行している。一方、原子力災害の直後に操業自粛を余儀なくされていた沿岸漁業については、国の基準よりもさらに厳しい自主検査基準を設けた上で、2012年6月から、段階的に試験操業が開始された。現在では、県内の全10漁港が復旧し、一定程度の生産・流通体制が確保されたことや、放射性物質の検査体制が構築され安全性の確保がなされたことなどを受けて、2021年3月末で試験操業は終了となり、本格的な操業に向けた取組が進められている。

更なる農林水産業の復興・再生に向けて、大きな課題となっているのが、風評の払拭である。厳格な検査体制により食品の安全性が確保されている一方で、10年以上が経過した現在もなお、風評による被害が続いている。本県の主要な農産物である米、桃、牛肉の価格について見てみると、依然として、全国平均との価格に大きな差があることがわかる【図2】。消費者庁が実施している調査によると、現在でも1割程度の人が福島県産品の購入に抵抗を感じていると回答している。また、風評による影響は国外でも根強く続いており、2021年12月現在でも、14の国・地域が福島県産の食品に対して何らかの

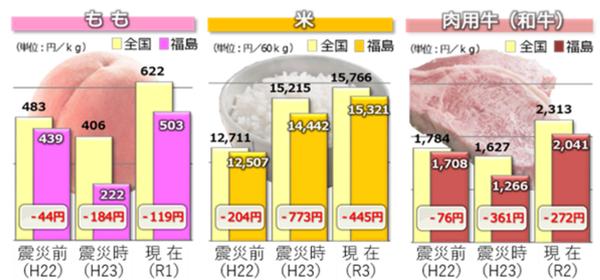


図2 福島県の主な農作物における全国との価格比較

輸入規制を行っている。今後も、最新かつ正確な情報発信を継続し、県産農林水産物の魅力と安全性について、消費者の理解を得ていく必要がある。

ここで、県内外における風評の払拭に向けて実施している主な取組を紹介する。1つ目は、ブランド力・競争力の向上である。被災地域では、先端技術を取り入れながら胡蝶蘭やアンズリウムなどの花卉のほか、いちごやバナナなど新たな特産品の栽培に取り組んでいる。先般開催された東京2020オリンピックでは、メダリストへ贈られるピクトリーブーケに、福島の被災地で育てられたトルコギキョウが使用された。また、オリジナル品種の開発にも取り組んでおり、2021年10月には14年の歳月をかけて開発された米「福、笑い」がデビューした。取組の2つ目は、販路の開拓と魅力の発信である。国内外の消費者に直接魅力を伝えるため、知事によるトップセールスや農産物フェアを各地で開催するとともに、学校給食などで地産地消を推進してきた。平成29年度からは、全国の自治体で初めて「Amazon」、「楽天市場」、「Yahoo! ショッピング」の3社と連携しオンラインストアを活用して販売促進に取り組んでいる。これらの取組により、オンラインストアの令和2年度における売上げが30億円を突破したほか、県産農産物の輸出量が震災前を大きく上回るなど、着実に成果が表れてきている【図3】。

5. 商工・観光業

農林水産業と同様に、県内の商工業・観光業についても大きな影響を受けている。経済状況を把握する一つの指標である製造品出荷額等の値については、震災直後、県内全域では震災前の約8割程度まで落ち込んだ。そのため、各事業者の再開支援や雇用確保に向けた企業誘致等の支援を通して、県内産業の復興・再生に取り組んできた。「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」では、令和2年度までの累計で430グループ、3,800を超える事業者に対して約1,200億円の支援を実施してきた。また、



図3 福島県農産物の輸出货量推移



図4 県内全域と双葉郡の製造品出荷額等推移

「緊急雇用創出事業」や「ふくしま産業復興雇用支援事業」などでは、令和2年度までの累計で、10万人を超える雇用を支援してきた。さらに、各種の企業立地補助金により、これまでに計910社を支援し、1万人を超える雇用の創出が見込まれている。これらの支援により、県内の産業も徐々に回復し、2017年には震災前の水準を超過するまでに至っている。

観光業については、風評の影響もあり、より大きなダメージを受けた。2011年における本県の観光客入込数については、震災前の2010年と比較すると、6割程度まで落ち込みを見せた。このような動きは教育旅行やインバウンド誘客でより顕著なものとなっており、それぞれ震災前の3割程度まで減少した。そこで、観光業の復興・再生に向け、自治体と地元の観光関係者、JR6社が協力した国内最大級の観光キャンペーン「ふくしまデスティネーションキャンペーン」の開催や、全国的に評価の高い日本酒を製造する酒蔵など本県の魅力を活用した観光誘客、株式会社ポケモンと福島県との連携協定に基づく観光振興、復興にチャレンジする方々との対話による福島県ならではの学びのツアー「ホープツーリズム」の推進、福島県の復興のシンボルである「Jヴィレッジ」の利活用の促進等に取り組んできた。その結果、本県の観光客入込数は2019年になると震災前の水準に近い値まで回復したほか、外国人延べ宿泊者数が震災前の値の2倍以上に回復するなど、着実に成果が表れてきている。

更なる復興・再生に向けて、主な課題となっているのは次の2点である。1点目は、全国的な課題にもなっている新型コロナウイルス感染症への対応である。本県においては、この新型感染症の拡大により、東日本大震災及び原子力災害からの復興に向けた様々な取組においても大きな影響を受けている。特に観光業への影響は大きく、観光客の入込数は震災直後の値と同じ水準まで減少しており、これまで復興に向けて取り組んできた県民の心が折れかねない

状況になっている。今後も、感染拡大の防止や経済の回復といった新型感染症への対策と震災からの復興・再生を並行して取り組んでいく必要がある。2点目は、被災した地域への継続した支援である。県内全域の製造品出荷額等の値については、震災前の水準以上に回復したものの、特に被害の大きい双葉郡に限っては、震災から10年以上が経過した現在においても、未だ3割程度にとどまっており、継続した支援が必要である【図4】。

6. 福島イノベーション・コースト構想

東日本大震災及び原子力災害によって失われた浜通り地域等の産業・雇用を回復するための構想が「福島イノベーション・コースト構想」である。本構想は、廃炉やロボット技術に関連する研究開発、エネルギー関連産業の集積、先端技術を活用した農林水産業の再生、未来を担う人材の育成強化などを通じて新たな産業・雇用を創出し、自立的、持続的な産業発展を実現するとともに、県全体の復興・創生につなげていくことを目指している。現在では、福島復興再生特別措置法の改正により本構想が法律に位置付けられ、国家プロジェクトとして、より一層推進することとされている。本構想では浜通り地域等の復興に必要な不可欠な「廃炉」、災害対応や物流・インフラ点検等の分野で活躍が期待される「ロボット・ドローン」のほか、「エネルギー・環境・リサイクル」、「農林水産業」、「医療関連」、「航空宇宙」を6つの主要プロジェクトとして定めて取組を進めている。構想の実現に向けては、企業誘致や地域内外企業のマッチングによる産業集積、未来を担う人材の育成・教育、新たな魅力の創造を目指した交流人口の拡大などの取組が進められている。

本構想に基づき、各拠点施設の整備が行われている。南相馬市・浪江町に整備された「福島ロボットテストフィールド」は、陸・海・空のフィールドロボットの一大開発実証拠点である。インフラや災害現場など実際の使用環境を再現しており、ロボット

の性能評価や操縦訓練等ができる世界に類を見ない施設となっている。福島県が経験した未曾有の複合災害からの経験と教訓を後世に継承し世界と共有する施設として整備された「東日本大震災・原子力災害伝承館」は、震災の記憶の風化防止のための情報発信を行うとともに、本構想の認知度向上や参画の促進を図る情報発信の拠点施設にもなっている。これに関連して、国において検討が進められているのが「国際教育研究拠点」である。国内外の英知を結集して、環境の回復や新産業の創出等の創造的復興に不可欠な研究及び人材育成を行い、そこから得られる知を基に、日本の産業競争力の強化や、日本・世界に共通する課題解決に資するイノベーションを創出する「創造的復興の中核拠点」としての役割が期待されている。

7. 廃炉、汚染水・処理水対策

これまでに述べた復興・再生に向けた全ての取組の土台となっているのが、福島第一・第二原子力発電所の廃炉である。廃炉が安全かつ着実に進むことは、福島復興の大前提である。現在は、「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」に基づき、「汚染水対策」、「使用済燃料の取り出し」、「燃料デブリの取り出し」、「廃棄物対策」等について、国と東京電力により取り組みが進められている。県としても、廃炉安全監視協議会や廃炉安全確保県民会議などを通して廃炉に向けた安全監視体制を継続していく必要がある。

廃炉に向けた取組のうち、特に風評への影響が大きいものの一つが「汚染水・処理水対策」である。汚染水は、事故により原子炉から溶け落ちた燃料デブリに、冷却するための注水や雨水・地下水等が触れることで発生している。汚染水対策としては、「汚染源に水を近づけない」、「汚染水を漏らさない」、「汚染源を取り除く」の3つの方針のもと、地下水の汲み上げや凍土壁・遮水壁の設置など、様々な対策が講じられている。この汚染水について、多核種除去設備（ALPS）等により、トリチウム以外の放射性物質を規制基準以下まで取り除く処理を施したものが、ALPS 処理水と呼ばれている。2021年4月に国が示した基本方針では、ALPS 処理水に含まれる放射性物質について法令基準を十分下回るまで浄化・

希釈し、安全性を確認しながら海洋放出を行うとされた。この処理水の処分によって、これまで県民が積み重ねてきた風評払拭の努力を後退させることのないよう、関係者への丁寧な説明や浄化処理の確実な実施、国内外への正確な情報発信などについて国が前面に立ち、関係省庁が一体となって万全な対策を講じるよう、国に求めていくことが必要である。

8. おわりに

以上が、福島復興に関する現状である。引き続き、上述した復興に係る取組と併せて、全国的な課題である地方創生にも取り組んでいく必要がある。特に福島県では、東日本大震災・原子力災害の影響により急激に進んだ人口減少への対策は喫緊の課題である。その際には、頻発・激甚化する自然災害など新たな課題への着実な対応や、SDGs やデジタル変革といった社会情勢の変化への柔軟な対応が求められる。そこで県では、県の最上位計画であり令和4年度を始期とする新たな総合計画を策定するとともに、そのアクションプランの一つとして、第2期復興計画を策定した。今後は、これらの計画の下、様々な主体との連携・協働を深めながら、本県の新たなスローガンである「ひとつひとつ実現するふくしま」の体現を目指し、復興・創生の両輪で取組を進めていく。

脚注

注1) 震災関連死 … 災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により亡くなること。

注2) 帰還困難区域 … 年間積算量が50mSVを超えており、今後5年間が経過しても年間積算線量が20mSVを下回らないおそれがある区域のこと。

注3) 面的除染 … 屋根や庭、側溝など対象を限定した局所的な除染ではなく、それらを一体的に除染すること。

注4) 中間貯蔵施設 … 敷地面積は約16km²。東京ドーム340個分に相当する広さ。

注5) 特定復興再生拠点区域 … 将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、避難指示を解除して居住を可能と定めることが可能となった区域のこと。