

第 5 章

町民の生活支援・再建

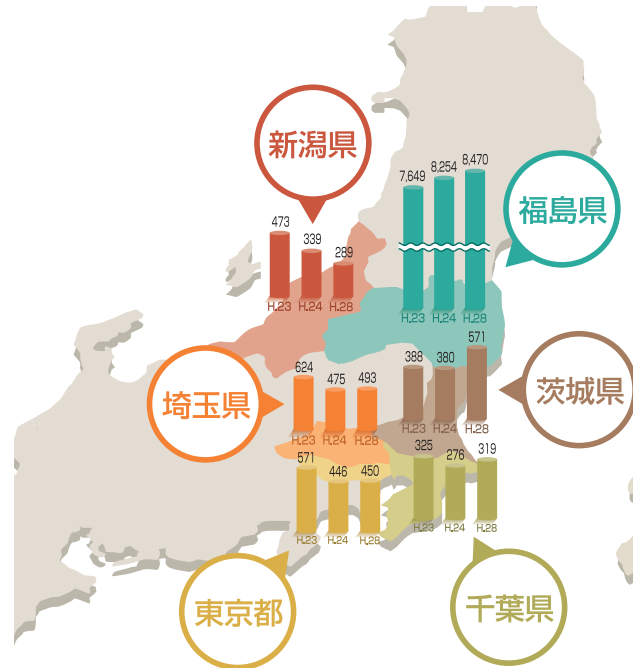
町民避難先分布の推移

全町避難以降、大熊町は2011（平成23）年3月11日時点の町民の避難先を集計している。それによると、平成23年8月31日時点の大熊町の避難者は1万1,492人。避難先は、福島県内が7,649人と6割以上を占め、次いで埼玉県が624人、東京都571人、新潟県473人など。海外は19人。福島県内においては、会津若松市が3,684人と最多であり、喜多方市326人、北塩原村156人と近隣地域へも広がりを見せていた。次いで震災前の生活圏に近いいわき市が1,754人、郡山市729人、福島市253人などが主な避難先となっていた。

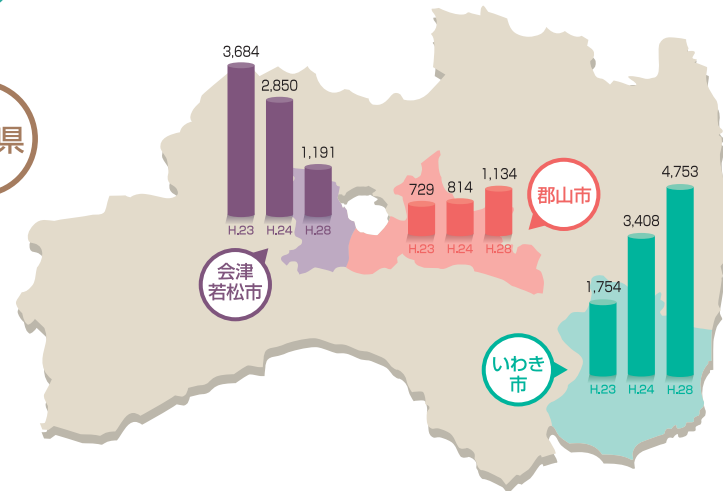
約1年後の平成24年10月31日時点では、県内を避難先とする町民は8,254人に増えた。中でもいわき市で暮らす人の数は3,408人と約1.95倍に増え、住み慣れた町に近い気候や就労の機会を求める町民の多さが見てとれる。会津若松市は2,850人と減少、近隣地域も軒並み減少している。

平成28年9月現在、町の避難者は1万1,918人で、県外避難者数は3,448人、県内は8,470人。県内では会津地方1,317人、中通り地方1,944人、浜通り地方5,209人。市町村別ではいわき市が4,753人とさらに比重を高め、次いで会津若松市が1,191人、郡山市1,134人となっている。

町民の主な避難先〈県外〉



町民の主な避難先〈県内〉



大熊町避難者分布の推移

都道府県	【都道府県別】			福島県内	【福島県内市町村別】		
	H23. 8. 31	H24. 10. 31	H28. 9. 1		H23. 8. 31	H24. 10. 31	H28. 9. 1
北海道	52	39	46	福島市	253	258	276
青森県	46	30	43	会津若松市	3,684	2,850	1,191
岩手県	17	15	12	郡山市	729	814	1,134
宮城県	155	176	262	いわき市	1,754	3,408	4,753
秋田県	33	26	25	白河市	80	58	80
山形県	81	75	71	須賀川市	41	40	98
福島県	7,649	8,254	8,470	喜多方市	326	153	51
茨城県	388	380	571	相馬市	80	79	111
栃木県	161	142	213	二本松市	48	47	40
群馬県	121	103	95	田村市	65	64	65
埼玉県	624	475	493	南相馬市	78	159	260
千葉県	325	276	319	伊達市	40	26	12
東京都	571	446	450	本宮市	38	32	33
神奈川県	347	268	248	桑折町	5	7	7
新潟県	473	339	289	国見町	3	0	2
富山県	9	7	6	川俣町	4	4	1
石川県	25	16	23	大玉村	22	23	34
福井県	45	27	14	鏡石町	6	5	13
山梨県	21	14	4	天栄村	3	0	1
長野県	28	14	14	下郷町	3	2	0
岐阜県	8	8	7	檜枝岐村	0	0	0
静岡県	50	47	41	只見町	5	5	0
愛知県	21	13	16	南会津町	3	4	4
三重県	7	9	8	北塩原村	156	1	0
滋賀県	4	1	0	西会津町	5	5	1
京都府	8	8	7	磐梯町	1	0	6
大阪府	46	32	26	猪苗代町	23	2	13
兵庫県	17	11	8	会津坂下町	15	10	21
奈良県	8	8	4	湯川村	0	0	3
和歌山県	5	3	2	柳津町	2	1	0
鳥取県	0	0	0	三島町	3	2	1
島根県	14	7	7	金山町	2	2	1
岡山県	5	1	2	昭和村	0	1	0
広島県	10	10	6	会津美里町	33	26	25
山口県	2	3	2	西郷村	24	32	20
徳島県	0	0	0	泉崎村	1	0	13
香川県	0	0	1	中島村	3	3	1
愛媛県	11	4	2	矢吹町	14	17	20
高知県	0	0	0	棚倉町	4	5	1
福岡県	29	27	36	矢祭町	2	0	0
佐賀県	5	3	5	塙町	8	10	4
長崎県	4	2	2	鮫川村	0	0	0
熊本県	0	0	0	石川町	5	9	6
大分県	21	17	10	玉川村	5	5	1
宮崎県	12	12	23	平田村	9	7	2
鹿児島県	4	3	4	浅川町	13	7	9
沖縄県	6	9	9	古殿町	4	6	8
計	11,468	11,360	11,896	三春町	19	20	51
海外	19	19	19	小野町	13	12	12
その他	5	1	3	広野町	4	17	50
合計	11,492	11,380	11,918	檜葉町	1	0	0
				富岡町	0	0	0
				川内村	3	3	9
				大熊町	0	0	0
				双葉町	0	0	0
				浪江町	0	0	0
				葛尾村	0	0	0
				新地町	6	13	26
				飯舘村	1	0	0
				合計	7,649	8,254	8,470

証言 30年くらい前にリターンしてきたとき、原発があるから仕事があるだろうと思えたことが大きかった。仕事がなければ町には戻ってこられなかった。(町民男性)

住まいの支援

町が会津若松市に拠点を移した平成23年4月当初、町とともに移動した町民約3,000人は市内や周辺自治体のホテル、旅館に入った。町民の宿泊費、食事代の負担はなく、宿泊施設には県から1人あたり1日5,000円が支払われた。会津地方の60を超える各施設の部屋の割り振りは町に任せられたが、職員にとって土地勘のない会津地方で、交通環境やバリアフリー設備の有無など各施設の状況も分からず、世帯の人数と部屋の大きさを判断することしかできなかった。結果として、会津に移った後、町民からの要望や問い合わせ、苦情が相次いだ。

旅館、ホテルを含めて住まいの調整を担ったのは主に建設課と生涯学習課、農業委員会、産業課の職員だった。「病院の近くに移してほしい」「同年代の子どもがいる旅館に移りたい」「知り合いがいるホテルに移りたい」などの移動希望に加え、県内外の避難先から新たに会津地方への避難を希望し、ホテルや旅館の割り当てを望む人も続出した。「食事の量が極端に少ない」「カビや虫が多い」「ベットを連れて行きたい」などの施設に対する要望や苦情も町に寄せられた。職員は宿泊施設と交渉し、可能な限り施設の移動や部屋の交換に対応。施設設備についても自ら確認しに行き、生活が困難と認められた場合は移動させた。一方で、自らアパートなどを見つけて退居する人も出始め、各施設の避難者数は常に変動していた。

問い合わせは宿泊施設側からもあった。「町民の退居により空き室が出たが、町のために確保しておくべきか」という問い合わせや、町民の移動について「出て行ってもらっては困る」という苦情もあった。ただ平成23年夏ごろになって、震災後に激減していた会津地方への観光客が少しずつ戻り始めると、宿泊施設側から二次避難所の閉鎖時期について提案されることが増えてきた。職員は町民の意見を聞いて他の宿泊施設への割り振りを進めつつ、行き先の決まらない町民がいる限り



多くの町民の二次避難所となった東山温泉

は施設に延長を求めた。最終的に平成23年12月末までにすべての旅館・ホテルから町民が退居している。

また、田村市などの避難所に残った町民は、田村市の就業改善センターに集約され、17世帯42人が避難生活を送った。入所者数は徐々に減り、8月8日にセンターは避難所としての役目を終えている。



会津若松市内で最も早く完成した東部公園仮設住宅

一方、東日本大震災における応急仮設住宅は、災害救助法に基づくプレハブ型仮設住宅と、アパートや空き家など民間賃貸住宅を利用した借り上げ型仮設住宅の2種類がある。当初、県はプレハブ型仮設住宅の建設のみを考えていたが、避難の長期化が目されるようになると、住まいの数量確保とスピードを重視し借り上げ型を優先。県の方針を受け、町は平成23年4月21日、会津若松市と喜多方市の県営住宅と借り上げ住宅計約270戸の入居申し込みを開始した。入居費は無料で、1Kは1人か2人、2DKは2～3人以上など部屋の広さや間取りによって入居人数の基準があった。75歳以上の高齢者、重度の障がいなど体が不自由な人、妊婦や3歳未満の乳幼児、3歳以上15歳未満の子どもが3人以上、通学が困難な高校生がいる世帯は優先された。職員が申請書を見て優先度を判断したが、介護度や障がいの程度、子どもの状況などを記入された文字情報だけで見極めるのは難しかった。また、一戸建て住宅での暮らしに慣れている町民のニーズに合った物件を提供することも難しかった。4月下旬には、自らアパートや家を探して生活を始めた人に対しても、家賃6万円（5人家族以上は、9万円）を上限に借り上げ扱いとする県の方針が示された。

プレハブ型の仮設住宅は、5月17日に入居の募集が始まった。最初の町民向け仮設住宅は5月29日に完成した「東部公園応急仮設住宅」（会津若松市）で、6月21日から入居が始まった。その後、平成24年12月26日までに会津若松市内に12か所、いわき市内に7か所、計1,474戸分の仮設住宅が建設された。仮設住宅の建設にあたっては、会津若松市では市側の協力を受け、建設場所は比較的スムーズに決まったが、いわき市は大熊町民以外にも多くの避難者を抱えていたこともあり、町が自ら土地を探し、所有者から了解を得る形になった。いずれのケースも建設場所周辺の住民を対象に住民説明会が開かれている。

入居にあたっては、5月の募集を前に行政区長会を開き、コミュニティの維持を目的に行政区単位での入居を申し合わせた。どこの仮設住宅にどの行政区が入るかは、仮設住宅の規模と行政区の住民数も関係したが、基本的には行政区長によるくじ引きで決定された。くじの結果によって、完成が遅い住宅に当たれば入居を待たざるをえず、町民からは不満も出たが、その後、長期化する避難生活の中で、行政区単位での入居は住民同士のつながりを維持し、安心感をもたらすことになった。ただし、いわき市の仮設住宅については、就業等の理由でいわき市に移らざるをえない人が大半を占めたため、行政区単位での入居はしていない。

会津若松市内の仮設住宅の入居行政区は以下のとおり。

松長近隣公園：熊1区、熊2区、野上1区、下野上2区、大野1区、小入野地区

河東学園：下野上1区、町地区

証言 非常用の冷却装置が動かないという訓練の想定は最悪に近いものだったと思う。ただし、その先がなく復旧してしまう。一方で復旧しないとしたら原発半径何km圏内の避難を想定するのか。結果論で言えば確かに十分じゃなかった。でも当時、あれ以上できたかと言うと、できなかったと思う。(男性職員、震災前の防災訓練について)

- 扇町一号公園：大川原 2 区、夫沢 1 区、町地区
- 亀公園：野馬形地区
- 松長五号公園：大川原 1 区
- みどり公園：大川原 1 区
- 扇町五号公園：野馬形地区、小入野地区
- 第二中学校西：野馬形地区
- 東部公園：下野上 1 区、大野 1 区
- 城北小学校北：中屋敷地区、下野上 2 区、大川原 1 区
- 河東町金道地区：下野上 3 区
- 一箕町長原地区：夫沢 3 区、熊 3 区、大和久地区、熊川地区

仮設住宅の仕様は当初、全戸統一で 2 K・29.7㎡（9 坪）が基本とされ、例えば 4 人家族なら 2 部屋割り当てられるなどの調整がされたが、後から建設されたものについては、独居用 1 K～1 D K、4 人家族用 2 L D K など、間取りに幅がもたされるようになった。ペットの飼育に関しては大熊町民用の仮設住宅の場合はいわき市の 1 か所を除き、すべてペット可とした。基本設備以外に、風呂の追い炊き機能や畳、物置、エアコンの増設など、実際に入居を始めつつ、必要性が認められたものについては町として県や国に要望し追加された。

避難の長期化に伴い、町民の避難先での生活再建は進んでいる。仮設住宅の入居率は平成24年10月時点では会津若松、いわき両市の合計で平均89.5%と高かった。平成29年1月末現在、プレハブ型仮設住宅の入居戸数は492戸で入居率は37.6%。会津若松市では156戸、入居率22.8%まで減り、平成28年度までに 6 か所の仮設住宅が撤去されるなど集約も進んでいる。いわき市は336戸で入居率53.9%。

原発事故の避難者対象の復興公営住宅の建設・入居は県の事業として進められ、平成28年11月までに県内11市町村で525戸、921人の入居または入居予定となっている。災害救助法に基づくプレハブ型応急仮設住宅の供用期間は最大 2 年 3 か月。復興公営住宅の建設にあたっては用地確保の遅れが目立ち、仮設住宅の供用期間を大幅に超えて入居を続けざるをえない状況が続いている。

情報発信、コミュニティの維持

各地に分散した町民への広報やコミュニティの維持は、避難直後からの課題だった。

平成23年3月12日の全町避難以降、町が職員を配置した田村市、三春町、小野町、郡山市の一次避難所では、各避難所の職員が田村市総合体育館で災害対策本部会議に参加したり、本部からの連絡員が本部資料を各避難所に届けたりして情報共有を図っていった。4月上旬、会津若松市に行政機能を移転することになると、町民の避難先は県が手配した会津地方の旅館、ホテルだけで60か所を超え、情報提供と町民からの要望聞き取りを目的に、職員が連絡員として、各宿泊施設を巡回した。

連絡員は 2 人一組で宿泊施設を回った。出張所から遠いホテルは車で 1 時間以上かかる。避難先に自家用車がなく、出張所に自ら出かけていくこともままならない町民たちは、訪問してきた職員

に質問や要望をぶつけた。仮設住宅の入居時期や一時帰宅の開始時期、今後の町の方針など、町民の関心の多くは今後の見通しにあったが、町の一存で決められるような施策は当時ほとんどなく、連絡員がその場で回答できることは少なかった。職員が複数班で毎日避難所を回っても、各避難所に顔を出せるのは 1 週間に 2 度程度にならざるをえず、施設ごとに自治会を立ち上げてもらい、代表者と町が必要に応じて電話や対面でやりとりすることで、町と町民の情報交換の円滑化を図った。自治会は宿泊施設とも協議しながら、避難生活を送る上でのルール作りなどに取り組んだ。

町の方針とは別に、独自に避難している町民への情報発信はさらに難しかった。町は一次避難中にブログを開設し、町の方針や支援情報、町長のあいさつなどを更新していたが、ブログそのものの周知が行き渡っていたとは限らず、また高齢者などインターネットへのアクセスができないケースも予想された。報道による周知を図ったが、町の情報を報道を介して知ることには抵抗を感じる町民もあり、町には「町の説明より報道が先行している」という苦言が寄せられた。また、物資の配布など主な支援の拠点は出張所であったため、特に県外の避難者からは情報提供や支援制度に対する不公平感を訴える声もあったが、改善は難しかった。

町の広報誌は、平成23年6月1日号から発行を再開した。7月以降は月に2回の発行とし、町長のあいさつのほか、一次立ち入りや保険証再発行などのお知らせ、各課の問い合わせ先電話番号などをまとめた。6月1日号は全4ページの簡易版だったが、徐々にページ数は増え、平成24年3月1日号では10ページまで回復した。



会津若松市内の町民憩いの場として開設した「ゆっくりすっぺ」

会津若松市の出張所では、支援物資の配布や各種申請のために日々、町民が集まっていた。しかし、出張所内には町民がくつろぐスペースがなく、町民たちの集いの場として、町は6月、出張所近くの民家を借り、「おおくまサロン・ゆっくりすっぺ」を開設。町民が自由にお茶を飲んだり、弁当を食べたりして交流できるようにした。その後、会津地方の避難者が減少する

につれ、ゆっくりすっぺの利用者は減少。平成28年4月からは出張所内に場所を移し、料理教室など町民活動の拠点となっている。

プレハブ型の仮設住宅への入居が始まると、各仮設住宅で自治会の立ち上げがなされた。早いところでは平成23年7月に1回目の会合が行われている。行政区単位での入居を進めたため、行政区長が仮設住宅に入居する場合は自治会長を兼務する例も多かった。自治会は、町からの情報ちらしの配布や仮設住宅内の巡回、集会所の運営、住民からの苦情・要望対応などにあたり、毎朝のラジオ体操を日課にするなど独自の取組で避難先でのコミュニティの形成を図るところや、地域の清掃

証言 24時間体制の避難所運営で私が全然眠れないと、生徒の安否確認に来た他市の高校の先生が見かねて「このくらい、やっておくから寝て」と避難者の名簿作りを手伝ってくれた。名簿を仕上げた「大体生徒の安否も分かったから」と帰って行った。(男性職員、一次避難所で)

活動に積極的に参加し避難先との交流を進める所もあった。ただし、避難生活の長期化に伴い、退去者が増えるにつれ、仮設住宅を基盤にしたコミュニティの維持は難しくなっている。

町民の絆の維持、生きがい作りを目的に平成27年から始まったのが、会津地方の郷土玩具の起き上がり小法師に町のキャラクターであるクマの「おおちゃん」の姿を絵付けした「おおちゃん小法師」の作成だ。デザインは約200点の応募の中から、大熊中学校の生徒の案を採用し、町民の有志が絵付けしている。完成品は震災後、町に義援金や支援物資を送ってくれた人々への感謝の品としてプレゼント。平成27年3月から4月にかけてイタリア・ローマで開かれた「東日本大震災復興支援・起き上がりこぼしプロジェクト」ローマ総合展にも出展された。絵付け会は町民同士が顔を合わせる機会となっている。平成28年からは販売も開始している。



震災後につくられた「おおちゃん小法師」

産業／雇用対策

原発事故により、多くの町民が職を失った。平成23年6月に行われた第1回町民アンケート（回答数3,419件）によれば、震災時に会社員だった町民の割合は40.4%から23.6%に、自営業は12.9%から2.4%に、パート・アルバイトは11.1%から3.2%に激減している。無職の割合は、震災前には27.1%だったが、アンケート時には44.6%に激増。今後の生活設計について、「当面は避難先で貯金や（東電による）仮払賠償金で生活しながら様子を見る」とした町民が52.7%と半数以上を占め、「当面は避難先でアルバイトやパートをする」「当面は避難先で仮の事業を始める」を合わせると、帰町を望みつつ様子を見ようとする町民が62.3%に上った。また、賠償の方針が定まらない中、「事業資金のめどが立たない」「避難先での職／事業（開始のめど）が見つからない」「避難先での当面の仕事／事業場所が見つからない」「避難の期間がわからないので何をするのか決められない」という事

震災前の職業と震災後の職業

震災前			震災後		
選択項目	回答数	構成比	選択項目	回答数	構成比
学生	22	0.6%	学生	19	0.6%
会社員	1,380	40.4%	会社員	807	23.6%
自営業	442	12.9%	自営業	81	2.4%
パート、アルバイト	379	11.1%	パート、アルバイト	108	3.2%
公務員	129	3.8%	公務員	99	2.9%
団体職員	74	2.2%	団体職員	44	1.3%
無職	927	27.1%	無職	1,526	44.6%
無回答	66	1.9%	無回答	735	21.5%
計	3,419	100%	計	3,419	100%

「大熊町復興計画町民アンケート調査票」集計表（平成23年6月）より

情が町民の就労を阻んでいた。

当時は当面の生活資金として、4月のうちに国義援金1世帯あたり35万円と県義援金5万円の申請が開始されていた。その時点で、東電による賠償方針は未定だったが、まず「仮払い」とし、1世帯あたり100万円（単身世帯は、75万円）を支払う方針が打ち出されていた。

平成25年度のアンケートでは、無職率こそ38.8%と減少したが、60代以上の約50%が無職という回答をしている。農・林・畜産業から他の業種に転職した町民も多く、建設業の割合が最も高い24.1%、次いで電気・ガス・水道業が16.0%となっている。これは、復興事業の進捗とリンクする。平成27年度においては、農・林・畜産業を営んでいた人のうち休業している割合が42.9%と悪化。第一次産業に従事していた人ほど避難先での事業再開に苦しんでいることが分かる。

農業の復興を巡っては、平成25年度からは帰還困難区域である下野上清水で36㎡、平成26年度からは居住制限区域である大川原南平で776㎡の試験田を作る取組が実施されている。帰還困難区域である下野上の試験田は、除染していない水田で土壌中のセシウムがどの程度作物に移行するかという調査的な側面が強い。一方、居住制限区域である大川原の試験田は、帰還に向けていずれ実証田に切り替え、避難指示解除後の作付けが可能であることを周知していく考えだ。平成28年で3回目の収穫を迎えた大川原の試験田では、収穫された米から摂食の放射線基準となる1kgあたり100ベクレル（Bq/kg）を超えるものは検知されなかった。また、平成26年8月には、除染を終了した農地を保全・管理する組織である大熊町農業復興組が発足。居住制限区域と避難指示解除準備区域の水田について、年2回の草刈りと年3回の耕起を実施している。

大熊町商工会の会員数は、震災の前後で大きくは変化していない。大熊町商工会によると、平成28年4月の時点で事業再開を遂げた事業者数は161社59.6%（平成28年10月現在）。場所はいわき市が多いが、これから事業の再開を希望する会員には双葉郡での再開を望む事業者も多く、町内での事業用地整備への期待は高い。



試験田で育てた稲を刈り取る農業関係者

別の避難所にいる子どものことが心配だった。非常時に側にいれず、周囲にいる知人から子どもの状況を聞くしかないのがつらかった。（女性職員、一次避難中）