



原子力災害からの福島再生

鈴木浩

福島大学名誉教授・明治大学客員教授

1. 原発被災地とは

図1は、環境省による2012年12月27日現在の「汚染状況重点調査地域」を示したものである。「汚染状況重点調査地域」とは、「放射性物質汚染対処特措法に基づき、1時間当たり0.23マイクロシーベルト以上の地域について重点的に調査測定が必要な地域として指定されている地域」である¹⁾。岩手県から千葉県まで8県、101市町村にわたっている。あらためて、原発災害の深刻さとその広がりを見つめる必要がある。

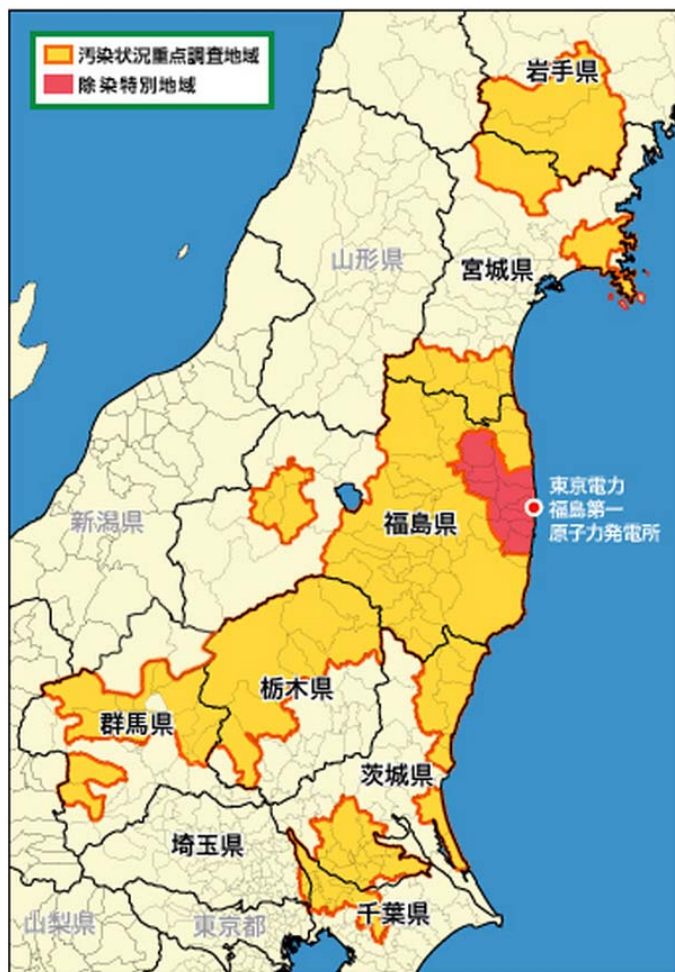


図1 汚染状況重点調査地域（環境省による）¹⁾

1時間当たり0.23マイクロシーベルトは、年間換算で1ミリシーベルトであるが、後述する「原発事故子ども・被災者生活支援法」のモデルといわれている「チェルノブイリ法」では、年間1ミリシーベルトを超える放射線被曝が認められる地域について「選択的避難区域」に指定され、「避難する権利」が認められている。もちろんそこに留まっても、住まいや食品管理、健康管理そして仕事などが確保されることになっている。因みにわが国では「原発事故子ども・被災者生活支援法」では、そのような支援範囲を決める「支援対象地域」などを決める「基本方針」が定まっていない（このことは後にまた触れたい）。



図2 除染特別地域（環境省による）²⁾

福島県における「汚染地域重点調査地域」は、全59市町村のうち40市町村が該当しているが、さらに図2の「除染特別地域」には、原発立地地域の双葉郡を中心に、11市町村が指定されている。このうち上記「汚染地域重点調査地域」にもなっている自治体が

3つあり、福島県内48自治体が放射線物質の汚染地域として指定されていることになる。

「除染特別地域」とは、国が直轄で除染の計画を策定し除染事業を進める地域として、「放射性物質汚染対処特別措置法」に基づき指定されている地域である。事故後1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあるとされた「計画的避難区域」と、東京電力福島第一原子力発電所から半径20km圏内の「警戒区域」を指している。

原発被災地は、このように広範な広がりをもっている。しかし、そこで直面している深刻な事態と政府の対応やマスメディアの情報などとの間には、時間の経過とともにギャップが広がっているというのが実感である。

2. 放射線汚染とまちづくり

福島県復興ビジョンは、2011年8月11日に策定された。復興計画の前提となる基本的な考え方を示したもので、そこでは3つの基本理念と7つの主要施策を大枠として示したが、とくに強調しておきたいのは次の二点である。

第1点は、基本理念の第1に掲げた「原子力に依存しない、安全・安心で持続的で発展可能な社会づくり」である。原発事故に直面した被災地・被災者の過酷な被害の実情に触れて、安全が保障できない原発への基本スタンスを明確にしなければ福島の復興ビジョンが描けなかったのである。因みに、2011年10月、福島県議会は福島第一、第二原発の全10基の原発の廃炉に向けて全会派一致で決議している。原発事故は福島県議会に地殻的変動をもたらしたといっても過言ではない。しかし、すでに述べたように、原発事故を福島県内に封じ込めようとする政府そして再稼働を画策する電力業界の動きはさらに明確になってきており、この基本理念を実現するためには国民的な運動の広がりが求められている。

第2点は、主要施策の最初に掲げた「緊急的対応・生活再建支援・市町村の復興支援」である。

【福島県復興ビジョン】³⁾より

3つの基本方針

1. 原子力に依存しない、安全・安心で持続的で発展可能な社会づくり
2. ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興
3. 誇りあるふるさと再生の実現に向けた復興

7つの主要施策

- ・緊急的対応
 - 1) 応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援
- ・ふくしまの未来を見据えた対応
 - 2) 未来を担う子ども・若者の育成
 - 3) 地域の絆の再生・発展
 - 4) 新たな時代をリードする産業の創出
 - 5) 災害に強く、未来を拓く社会づくり
 - 6) 再生可能エネルギーの飛躍的推進による新たな社会づくり
- ・原子力災害対応
 - 7) 原子力災害の克服

東日本大震災と福島第一原発事故は、その広域性や複合性そして深刻性などから、復旧・復興に長期間かかるであろうことは当初から想定できたことだった。福島第一原発事故からの復興は、原発の廃炉までの行程、放射性物質に汚染された広範な地域の放射性物質除去の過程、そしてこれらの見通しに左右されるだろう。全国に避難生活を強いられている被災者の生活再建や事業者の事業再開、自治体ごと避難し復興に向けた業務に取り組みながら行政サービス機能を懸命に維持している自治体行政、いずれもまだ見通しが立てられず、長い道のりを辿ることになるであろう。そして、この緊急避難的な状況における被災地や被災者への支援や自主的な取り組みが本格化できるかが復旧・復興過程に前向きに繋がっていかどうかにか大きく作用するにちがいない。その間に復旧・復興のエネルギーが蓄えられるような支援をしなければ、ふるさと・生活・生業・地域産業などの復興に繋がっていか

ない。そのために、意図的に緊急的対応の必要性を掲げたのである。

福島県における復興計画をはじめ、原発災害被災地でもほとんどの自治体で復興計画が策定されてきている。その中で、原発立地町の一つである双葉町は、「復興まちづくり委員会」を2012年7月に設置し、2013年3月に計画案をまとめる予定であった。しかし、2011年3月下旬、主要な避難所を埼玉スーパーアリーナから加須市・旧騎西高校校舎に移転し、仮役場も合わせてその一角に設置して以降、時間が経過する中でさまざまな問題が噴出してきてきた。町議会による町長辞任勧告決議、町長の議会解散を受けて、町議会は選挙を終え、8人の新議員（うち7人は前議員）が選出された。2013年2月現在、3月上旬の町長選を控えている。詳細な経過を分析している余裕はない、しかし、そのような経過を辿る背景には、避難生活や役場業務を福島県内に留めるのか、放射線被曝を避けるために埼玉県での避難生活を続けるのか、という対決点が時間の経過とともに大きくなってきた。いずれにしても、ふるさとの復興はどうするのか、人々の生活再建はどう進めていくのか、つまり復興まちづくりという喫緊の課題に取り組めずに時間が経過してしまった。

さて、福島県内を中心に拡散した放射性物質による汚染にどう立ち向かうかが、まちづくりの前に横たわる大きな障害である。つまり、復興まちづくりにとって、放射線被曝からの避難生活に対する支援策（賠償を含む）と放射性物質汚染地域における除染計画が前提である。そして、除染計画もまた、さまざまな争点を初動期から浮かび上がらせることになった。放射性物質の汚染に対する安全基準、汚染対策としての除染への期待、などについてのさまざまな意見が錯綜してしまった。さらにこれらの議論の前提には、ふるさとにいつ帰れるのか、という被災者の叫びも大きかったし、仮設住宅など避難生活の過酷な状況が訴えられてきた。これらのさまざまな争点が、糸を紡いでいくようには合意形成ができない背景には、さらに同じ分野

の科学者・専門家間でさえ、それぞれの意見に大きな隔たりがあったりすることなども、不安や不信、錯綜や混乱をもたらしていた。政府の初動期の情報提供の欠陥、科学者・専門家に対する不安・不信などが、その後の復興まちづくりに向けての取り組みの中でも、長い間渦巻くことになった。

原発災害被災地における復興まちづくりは、地震・津波被災地と異なり、現在なお放射線被曝の不安、原発収束や帰還の見通しの見えない中で、何から進めることができるのかという課題からの出発である。

第1に、復興のプロセスとそのスケジュールの立案に関わって、徹底的な放射線量のモニタリングと将来へのシミュレーションの情報開示がきわめて重要である。双葉町の復興まちづくり委員会では、放射線医学の専門家が、「160年戻れない」という講演を行い、委員になっている町民の人々に大きな衝撃を与えた。専門家チームの独自に設定した観測地点数箇所の中の一箇所がそのような高い放射性物質の汚染を受けていて、半減期に基づく線量減速を見込んだ年限であるという。しかし、別の地域では、数年で居住可能なレベルまで減少するという。最も深刻なデータを全町に当てはめて説明していたのだが、それではふるさと復興の道筋を描くことが極めて困難である。伊達市内の小国地区では、集落コミュニティと大学の研究者が独自に100mメッシュの線量測定を行い、その中で独自の除染活動や仮置き場の設置などを実行してきた。それは政府による2kmメッシュのデータでは、コミュニティに基盤を置いて対応しようとしても余りにも大きなメッシュのために全体としては低線量判定であっても、その中にピンポイントでホットスポットが存在することなどが抜け落ちてしまうことが分かっている。政府が責任をもって、緻密な線量モニタリングとシミュレーションのデータを開示することが復興まちづくりの前提である。

第2に、現在の過酷な避難生活を強いられている状況を考慮すれば、復興まちづくりにおいて、そのプロセスと丁寧な節目を設定したスケジュールリングが

重要である。浪江町では、放射線量マップとその通減シミュレーションマップを復興計画策定委員会全員で共有しながら、低線量の海岸線に近いエリアから、重点的に除染作業も行い、復興拠点を整備する見通しを導き出したし、山間部の高線量地区の被災者にとっても復興拠点の機能を享受できることを確認しながら復興計画を策定したのだった。

第3に、復興まちづくり計画の策定と実施は、長期化する被災者の過酷な避難生活に対する支援や被災自治体の避難先での業務への支援が前提である。これは筆者が、災害発生当時からずっと主張してきたことだった。とくに原発災害は、避難生活を長期化させるとともに広域化、複雑化をもたらしている。復興まちづくり計画が、どんなに将来のふるさとの目指すべき姿を描きだしても、いまの生活を、いまの生業をどう繋げていくかが、復興のエネルギーを高めたり、場合によっては萎えさせてしまう。

3. 町外コミュニティ（「仮の町」）の整備に向けて

原発災害発生後、地震津波災害と大きく異なってその被災者の多くは遠くに避難することを強いられた。行政機能も当初は9つの自治体で他の自治体に避難して行政サービスの提供と復旧・復興に取り組んできた。広域避難と長期化は、避難所から仮設に移っても、居住やコミュニティそして子どもの教育や医療・福祉に大きな不安を抱え続けている。多くの被災自治体は、その復興計画で、現状を少しでも改善するために暫定的な「町外コミュニティ」（「仮の町」）を目指すことになった。それは、避難し続ける被災者のふるさとへの帰還を求める声に応えるものであった。現在のばらばらな避難生活を少しでも向上させるために、仮設住宅の移設や災害公営住宅そして自力建設住宅を束ねながら、ふるさとのコミュニティの絆を取り戻すような避難生活の再編成を目指すものであった。

もちろん、「みなし仮設」や県外避難を強いられている被災者の中でも、ふるさととの絆や帰還を望んで

いる人たちもいるので、よりましな避難生活を実現するための暫定コミュニティであることには違いない。

しかし、そこでもその方向についての情報共有が十分ではなく、さまざまな不安や不満も生まれている。被災者が、現在の避難生活の過酷さを少しでも解消するための暫定計画の一つであり、全てではない。被災者のそれぞれの生活再建の意思を尊重することが重要であり、どこで生活再建しようとしても支援策の充実が必要であることは間違いない。行政が示す「町外コミュニティ」（「仮の町」）が、行政の唯一つのプランのように受け止められ、その他の選択肢が疎かにされているような印象を与えている。実際に、「戻れない」、「戻りたくない」、「戻らない」とする人たちは、時間の経過とともに増加する傾向にある。子どもの教育や仕事確保は待たなしの課題であり、それぞれの避難先でそれぞれの努力で少しずつ見通しを切り拓きつつある。そこでの時間の経過は、それらの努力を別の方向に変更することを困難にしてい

その選択肢の一つである「町外コミュニティ」（「仮の町」）は、例えば、気候風土の近いいわき市に複数の被災自治体が入入りを要望している。いわき市も市内の津波被災地の復興を進めなければならない。自力建設の需要を見込んだ土地の値上がりが始まっている。そういう状況になっていて、それぞれの避難自治体が、それぞれ別々の移転計画を主張しあっては、そもそも成り立たない。そこで、広域調整を担う県の役割も期待しなければならない。

「町外コミュニティ」（「仮の町」）では、最低限のコミュニティのまともな確保としても、いわきのコミュニティ、避難する複数の自治体のコミュニティが、共生できるような新たなコミュニティを目指す必要があるし、そこでは学校や幼稚園・保育園、福祉施設や医療施設そしてごみ処理や消防など、共同で管理運営することが必要になるであろう。一部事務組合や広域連合などの枠組みを構想していかなければ、単なる“陣取り合戦”になっては受け入れ自治体はもちろん、避難自治体にとっても、復興まちづくりのステッ

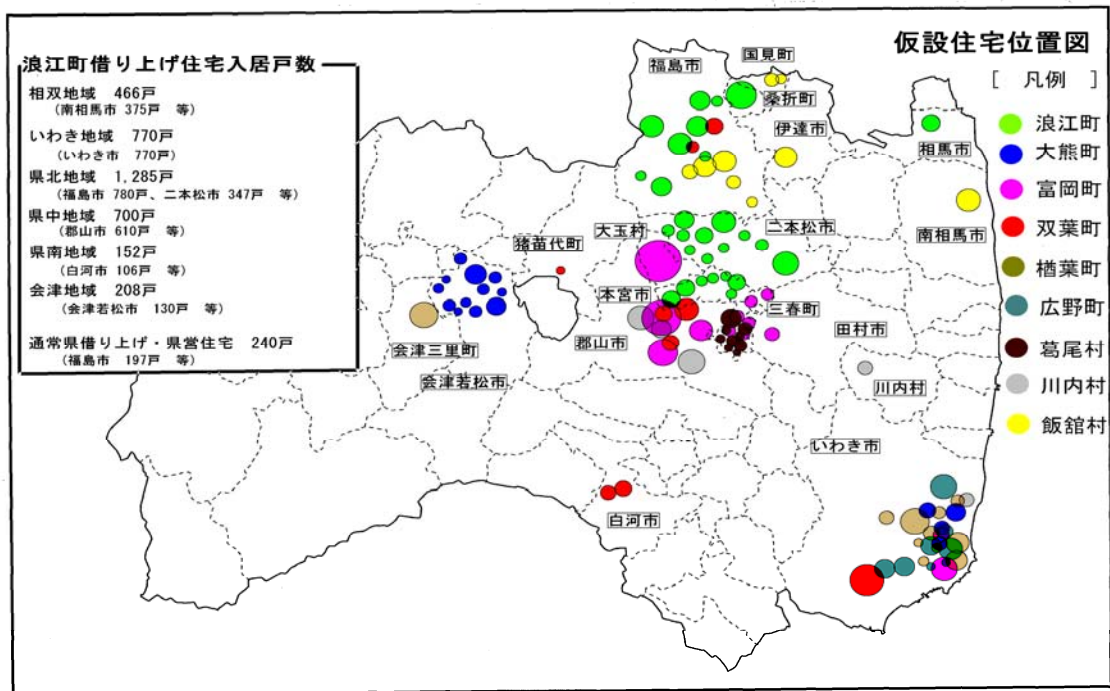


図3 仮設住宅団地の分布 (浪江町役場作成)

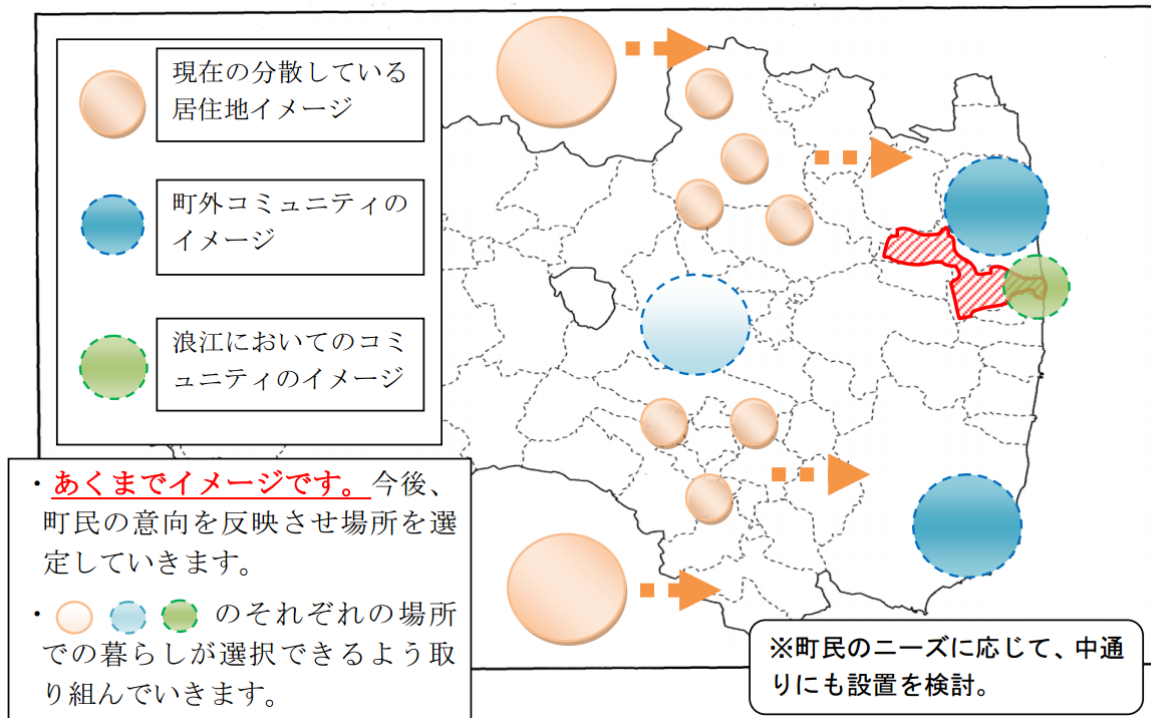


図4 町外コミュニティのイメージ (「浪江町復興ビジョン」)⁴⁾

プを踏んでいくことにならない。この復興まちづくりの協議・協働の合意形成の場が重要になっている。

4. 木造仮設住宅活用の道とその隘路

2011年10月以来、福島県と福島大学災害復興研究所を事務局に仮設住宅に関する「福島県応急仮設住宅等の生活環境改善のための研究会」を設置し、居住環境の現状評価や再利用に関する調査などを積み重ねてきた²、仮設住宅の住環境の現状調査やその改善策なども研究対象の一つであるが、特徴的なのは本格的に導入した木造仮設を中心に、その再利用の可能性を追求することであった。現在もその研究活動を続けているが、再利用についての課題も浮かび上がってきた。その一つが、上述の「町外コミュニティ」（「仮の町」）構想における再利用である。われわれは、当初から木造仮設住宅は、よりましなコミュニティ形成に向けて移転して再利用することを考えていた。それは仮設住宅あるいは災害公営住宅として、さらには自力建設を望んでいる被災者への払い下げも視野に入れていた。現在までのところ、戸建てに改造して災害公営住宅として受け入れたい、という希望を示している自治体もある。しかし、別の自治体では、自らの津波被災地に対して鉄筋コンクリートの災害公営住宅を計画しており、他の自治体の災害公営住宅を木造の災害公営住宅として再利用することについて困難であるとの判断を示している場合もある。今後、これらの課題についても復興まちづくりの一環として、協議する場が必要であるし、その協議のための専門家などの支援が求められてくるであろう。

5. 避難する被災者支援の充実を

2012年6月、超党派の議員立法によって「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（以下、「原発事故子ども・被災者支援法」）が成立した。しかし、法律は成立したものの、第5条に規定されている「基本

方針」が決定されないまま、政権交代を迎え、2013年2月現在、なお実施できない状態である。

さて、「原発事故子ども・被災者支援法」は、「一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難に係る指示により避難を余儀なくされている者並びにこれらの者に準ずる者（以下「被災者」という。）が、健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられており、その支援の必要性が生じていること及び当該支援に関し特に子どもへの配慮が求められていることに鑑み、子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等に関する施策（以下「被災者生活支援等施策」という。）の基本となる事項を定めることにより、被災者の生活を守り支えるための被災者生活支援等施策を推進し、もって被災者の不安の解消及び安定した生活の実現に寄与することを目的とする。」（第1条、目的、下線は引用者）ことが謳われている。

第二条の「基本理念」では、①災害の状況や当該災害からの復興等に関する正確な情報の提供、②支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、適切に支援すること、③外部被ばく及び内部被ばくに伴う被災者の健康上の不安が早期に解消されるよう最大限の努力がなされること、④被災者に対するいわれなき差別が生ずることのないよう、適切な配慮がなされること、⑤子ども及び妊婦に対して特別の配慮がなされること、⑥被災者の支援の必要性が継続する間、確実に実施されること、が謳われている。

第五条は、この「原発事故子ども・被災者支援法」の実効性を担保するための「基本方針」の策定を定めたものである。この「基本方針」で定められなければならない事項は以下の通りである。

- ①被災者生活支援等施策の推進に関する基本的方向
- ②第八条第一項の支援対象地域に関する事項
- ③被災者生活支援等施策に関する基本的な事項

④前三号に掲げるもののほか、被災者生活支援等施策の推進に関する重要事項

さらに「基本方針」の策定に際して、「東京電力原子力事故の影響を受けた地域の住民、当該地域から避難している者等の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」ことが定められている。

放射線汚染の被害に直面し、一定の放射線量による避難指示や被曝の不安から全国に避難し、過酷な避難生活を強いられている被災者は、2013年1月17日現在で、57,377人である(2011年3月8日、県外避難者が最も多い時点で、62,831人。県内避難者は2013年1月24日現在で、97,507人、最新のデータによる県内外避難者の合計は154,854人である)。これらの避難者、とくに県外避難者への国や東京電力からの支援は、不十分なものである。中でも、当初の警戒区域や計画的避難区域などの避難指示に基づいて避難している人々とは違って、自主的な避難者は、文字通り自力で避難生活を維持せざるを得なくなっている。また、一定放射線量が観測され、自治体による除染計画などが策定され除染が進行している地域の現住地に留まって生活している人々も、安心できる環境の中で生活を続けているわけではない。

これらの状況を考えたときに、「原発事故子ども・被災者支援法」の早期発効は極めて重要である。その上でも、「基本方針」についての政府の決定に向けて、重要な論点について、被災者や自治体そして専門家からの意見を反映させていくことが重要である。

第一に、まず確認すべきことは、一定の基準以上の放射線量が計測される地域(法律ではそれを「支援対象地域」と規定している)について、居住し続けること、他の地域へ避難すること、避難先から帰還することについて、自らの意思によって行うことができることを宣言していることである³。

第二に、「基本方針」の策定に当たって、地域住民及び避難者の意見を反映させるために必要な措置を講ずることとなっており、そのための具体的な進め方を実現していくことが重要である。

第三には、「支援対象地域」の具体的な定義である。法律では「一定の基準以上の放射線量が計測される地域」とされていて、この基準は「基本方針」に委ねられている。この基準について、弁護士の福田健治・河崎健一郎両氏は、「追加放射線量(空間線量から自然放射線量を引いた値)が年間1ミリシーベルトを越える地域を支援対象地域とすべきである」⁴としている。

第四に、被災者生活支援策の内容についてである。それは避難している人々に対する支援策と、被災地に留まる人々に対する支援策が、それぞれきめ細かく用意される必要がある。「チェルノブイリ法」では、いずれの人々に対しても、住まい、食品、医療、仕事などが保障されている。

いずれにせよ、「原発事故子ども・被災者支援法」がいち早く、実施に移されること、そのためには「基本方針」の内容を、地域住民や被災者の意見を十分反映させながら具体化することが重要である。

参考文献

- 1) 環境省ホームページ(2013年2月24日参照)
<http://josen.env.go.jp/zone/summary/list.html>
- 2) 環境省ホームページ(2013年2月24日参照)
<http://josen.env.go.jp/area/index.html>
- 3) 福島県、福島県復興ビジョン、p.9、平成23年8月
<http://wwwcms.pref.fukushima.jp/download/1/fukkouvis ion.pdf>
- 4) 浪江町、浪江町復興ビジョン、p.7、平成24年4月
<http://www.town.namie.fukushima.jp/uploaded/attachme nt/68.pdf>

補注

- 1) 環境省ホームページによる
- 2) 2013年2月7日、研究会の研究成果に基づいた「これからの応急仮設住宅等の供給に関する要望等」を、厚生労働省と国交省に提出した。
- 3) 「チェルノブイリ法」(1991年、ロシア)では、年間1ミリシーベルトを超える放射線被曝が認められる地域においては「選択的避難区域」に指定され、「避難する権利」が認められている。「原発事故子ども・被災者支援法」も、避難するか、留まるかを被災住民が自己決定する権利を尊

重するとしており、「日本版チェルノブイリ法」といわれる所以である。

- ⁴ 福田健治・河崎健一郎『被曝を避ける権利』の確立を—『原発事故子ども・被災者支援法』の可能性と課題』（「世界」、No.838、2013.1）238 ページ