

原発事故とふくしまの復興課題

— 帰還促進から人間の復興へ —

Nuclear Power Sevier Accident and Rebuilding Fukushima

— Change from Return Acceleration to Human Recovery —

○山川充夫*¹Mitsuo Yamakawa*¹

東日本大震災を契機とする東京電力福島第一原子力発電所の原子炉溶融と水素爆発は、特に発電所周辺の福島県に深刻な放射能汚染をもたらし、最大16万人を超える県民の福島県内外への避難を余儀なくし、なお避難住民には被害の累積性を強めている。国はかつてない予算規模で早期帰還政策をとっているが、原発災害を引き起こした社会的責任の取り方の曖昧さが、被災者の回復力を削ぎ、人間の復興を支える生活再建と地域再生を遅らせている。

キーワード: 原発事故、放射能汚染、早期帰還政策、ふくしま復興、人間の復興

Keywords: Nuclear accident, Radioactive contamination, Return acceleration policy, Rebuilding Fukushima, Human recovery

1. はじめに

冒頭に「未曾有の」という修飾語が付く東日本大震災は、東北太平洋沖を震源とするM9.0の大地震の発生と、それを契機として東日本沿岸部に1000年来の巨大津波を引き起こし、多くの人命を奪いまた家屋等を流失させた。この「1000年に一度」の巨大津波は「安全神話」で塗り固められた太平洋沿岸の原子力発電所を襲った。そのなかで東京電力福島第一原子力発電所（以下、福一原発）では原子炉冷却機能維持の最後的手段であった外部電源に「想定外」の機能喪失が起こり、炉心溶融と水素爆発とが起き、放射性物質が空中に放出され、汚染水が海洋に流出した。原発周辺地域は放射能に汚染され、国からの強制避難指示や自主避難による多くの避難民が発生し、いまなお被災者や避難者は生活再建が困難な状況にある（山川、2013）。

東日本大震災は阪神・淡路大震災や中越大震災とは異なり複合災害と呼ばれる。それは地震災害や津波災害のみならず原子力発電所事故災害（以下、原発災害）を伴ったからであるが、引き金としての自然災害とは区別された人為災害としてその責任の所在や対応のあり方が問われてきている。また原発災害は国境を超えた放射能汚染を広範囲にもたらしたことから、また被災者の低線量被曝の健康影響評価、放射性物質を含む除染土壌の中間貯蔵処理、トリチ

ウムを含む汚染水の海洋放出の是非などが国際的にも大きく注目を集めている（大沼、2011）。

原発災害後、放射能汚染地域への立ち入りを禁ずる警戒区域や避難指示区域が、福島県の双葉郡や相馬郡の12市町村において全部または一部が指定され、当該住民は強制的避難を余儀なくされた。また避難指示区域外に居住する人の一部は、低線量放射線被ばくを恐れ、主として福島県外へ主的に避難した。福島県民の避難者は2012年5月には16.4万人となり、その後、避難指示が解除された区域への帰還者が増えたこともあり、2019年11月には4.2万人となった。4.2万人のうち4分の3にあたる3.1万人は県外避難者であり、県外避難者の帰還は高止まり状況にある。

原発災害による被害特性は「被害累積性」にあるが、（山川、2017b、Yamakawa & Yamamoto eds、2017）本稿の目的は大災害からの復旧・復興過程における原発災害の特性を描き出すことにある。そこで、以下においては、まず原発被害からの被災者支援や被災地復興がどのような理念・方針・計画で進められてきているのかを概観（2.）し、次いで原発災害の復興がどのような不均等性をもちつつ困難な状況に置かれているのかを整理し（3. 4.）、「人間復興」の考え方の先駆けとして注目されている福田徳三を参照しつつ「何を」「どのように」復興していくべきなのか、8年経った現段階で必要な

*¹ 福島大学 名誉教授／客員教授・博士（学術）

Professor Emeritus / Visiting Professor, Fukushima University, Dr.Ph.

ことについて論じたい(5.)。

2. ふくしま復興ビジョンと帰還促進のグランドデザイン

(1) 福島県復興ビジョンと国のグランドデザイン

東日本大震災からの復興への取り組みは、2011年6月25日の復興構想会議が出した「復興構想7原則」に始まる。ただし、原発被災地への支援と復興は第6番目の原則であり、その位置づけは上位にあるわけではない。これに対して福島県は同年8月に「福島県復興ビジョン」を策定し、復興ビジョンの基本理念を、①原子力に依存しない、安全・安心で持続的に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、の3つとし、「脱原発社会」を第1に掲げる画期的なビジョンとなった(山川、2012)。また避難指示がだされた12市町村中8市町村の復興ビジョンや復興計画において、原子力災害・原発・放射線などの文言が基本理念や基本方針として使われた(山川、2015)。

国は復興構想を受け復興庁を設置するなどの『東日本大震災からの復興の基本方針』を2011年7月29日に決定した。福島復興については、別途、1年遅れの2012年7月13日に『福島復興再生基本方針』を閣議決定した。この基本方針では、原子力政策を推進してきた国の社会的責任が改めて確認され、福島県の原子力発電に依存しない社会づくりを目指す理念を尊重し、長期にわたる財源の確保と国、福島県、県内各市町村による一体的取り組みが行われるものとされた。この基本方針に則り、国は2012年9月4日には『原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針(グランドデザイン)』を策定した(山川、2016)。

このグランドデザインは「目指すべき復興の姿」を、短期的な姿(2年後)、中期的な姿(5年後)、長期的な姿(10年後)として描いた。短期的な姿は、①解除された区域を復興の前線拠点とし、今後解除される区域の早期復旧につなげる。住民が生活の再建に本格的に取り組める環境を整えるであった。中期的な姿(5年後)は、解除区域の拡大と併せて広域交通インフラの復旧を進め復興を加速するとともに、産業振興や営農支援などを全面的に進め安定した生活圏とコミュニティを形成するとした。長期的な姿(10年後以降)は、住民の方々が将来も安心して定住する魅力ある地域を形成し、地域のつながりや人のつながりを大切にされた地域社会を形成するとともに、

新たな産業、研究・教育機能の集積を図るとした。そしてこのグランドデザインをうけて、『避難解除等区域復興再生計画』(2013年3月19日)と『避難者の早期帰還・定住プラン』(2013年3月7日)が作られた。

(2) 国による帰還プラス復興の加速化

しかし故郷を離れ新たな生活を開始するための支援を求める声の顕在化や、帰還する意向がないとの住民の方々の声が大きくなりつつあり、他方、廃炉や汚染水対策などの福一原発の事故収束への対応の困難さなどが明らかになった。また東京オリンピックの招致決定の際に、安倍首相の「汚染水は完全管理下にある」との発言も受け、政府は東電との役割分担をしつつも国が前面に立って原子力災害からの福島再生を加速するとして『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』を2013年12月20日に閣議決定した。

閣議決定の主たる取組みは、個人線量の把握と追加被ばく線量を年1mSv以下にすること、住宅や精神的損害など帰還のため賠償を追加すること、町内復興拠点整備や農業・商工業再開の環境整備など帰還を促進する福島再生加速化交付金を新設すること、除染とインフラ復旧を住宅地周辺で重点的に行うなどであった。この政策決定にもかかわらず、発災から4年以上経過しても復興に向けた道筋が見えないとの批判、避難者の心身健康状態の悪化、震災関連死の増加、住宅の劣化など長期避難に伴う課題、及び顧客・取引先の減少や長引く風評被害による厳しい事業所経営環境の悪化などが依然として続いたことから、この基本方針は2015年6月12日に改訂され、政策内容はより具体化された。

改訂版では、第1に避難者の早期帰還に向けて、避難指示解除準備区域・居住制限区域を6年後(2017年3月)までに解除すること、避難指示解除時期に関わらず事故から6年後解除と同等の精神的損害賠償を避難者に支払うこと、旧緊急時避難準備区域等での復興施策を展開すること、支援策の柔軟活用やワンストップ対応で復興拠点の迅速な整備を進めること、帰還困難区域内に復興拠点地域形成を早急に検討すること、「福島イノベーション・コースト構想」を具体化すること、「福島12市町村の将来像」を2015年夏までに策定することなどが強調された。

第2に事業・生業や生活再建・自立に向けた取組みについては、新設する官民一体のチームが約8,000の避難事業所に個別訪問し相談支援を進めること、

人材の確保や風評対策、買物環境の整備などの支援策を展開すること、東電に個別の事情も踏まえた営業損害賠償に係わる切な対応を行うよう国が支援しつつ指導すること、などを掲げた。

第3に福一原発事故の収束に向けた中長期ロードマップについては、「スピード重視」から「リスク低減重視」へと変更し、目標工程（マイルストーン）を地元の声に応じて今後数年間の目標を具体的に明確化すること前提に、汚染水・プール内燃料には可及的速やかに対処するが、燃料デブリ・固体廃棄物・水処理二次廃棄物は長期的な対処とするなど、優先順位付けでの対応に移行するとともに、徹底した情報公開をもとめた。

さらに2016年12月20日には『福島復興加速のための基本指針』が出された。『改訂』との対比で『基本指針』で新たに展開されることになった政策は、除染土壌等の中間貯蔵施設の整備、解除後の生活支援策の充実、帰還困難区域等での特定復興再生拠点の整備、長期避難者の支援。福島相双復興官民合同チームの体制強化、風評被害対策等、農林業賠償等、交付国債の償還費用の回収などであった。この『基本指針』は『基本方針（改訂）』の補強版としての役割を果たした。

（3）福島復興の基本方針の見直しと復興庁存続

この『基本指針』は2019年3月8日に『「復興・創生期間」における東日本大震から基本方針の見直しについて』として見直された。この『見直し』の目玉は復興・創生期間後も、復興庁の存続とともに復興事業の継続を表明したことにある。また新たに登場した項目としては、特定復興再生拠点区域、イノベーション・コースト構想、中間貯蔵施設への汚染土壌等の搬入、土壌等の減容・再生利用、特定廃棄物の処理、まちづくり・コミュニティ形成、風評払拭・リスクコミュニケーションなどである。

「特定復興再生拠点区域」は帰還困難区域等の除染・帰還・移住・復旧・復興を加速させるための前進基地であり、チェルノブイリ原発廃炉の前進基地としてのスラブチチと同じである。「イノベーション・コースト構想」は廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野に関わるプロジェクトの推進や、福島ロボットテストフィールド等の拠点施設など、新しい産業集積の機軸となる産業集積をねらうものである。また農業の大規模化等については、官民合同チームが本格的に営農支援（約1,600者）にかかわることになった。

「中間貯蔵施設」は双葉町と大熊町とにまたがる約1,600haに建設されており、除染土等の発生量は減容化前で1,870万 m^3 ～2,815万 m^3 と見積もられた。そのうち放射能濃度が10万Bq/kgを超える廃棄物は約1.8万 m^3 と推計された¹⁾。それらは30年間経っても8000Bq/kgを確実に上回り、県外搬出を福島県と約束しているが、その行き先は決まっていない。また8000Bq/kg以下の除染土壌については、道路や水田の骨材に再利用する実証実験を進めようとしている。

「まちづくり・コミュニティ形成」については、2017年9月から市町村の商業施設運営やまちづくり会社立ち上げ等のため、官民合同チームの活動が次第に前面へ出るようになった。まちづくり専門家がチームを組成し、市町村等へ期的に駐在し、まちづくり会社・公設施設・観光情報発信などについて運営に深く関与するハンズオン支援を行っている。

「風評払拭・リスクコミュニケーション」については、原子力災害による風評被害を含む影響への対策タスクフォースが『風評被害対策の主な取組状況と今後の方向性』を2018年7月5日に公表した。それによれば、「知ってもらおう」、「食べてもらおう」、「来てもらおう」を3本柱とする「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」である。ただし「知ってもらおう」ではメディアミックスのみならず学校における放射線副読本の授業での活用促進が示されており、「新たな神話づくり」への危惧がある。

3. ふくしま復興に不均等性をもたらす放射能汚染

（1）原発災害は累積的被害をもたらす

原発事故とそれによる放射能物質の外部放出は、天候と地形の影響を受け、一定の方向性をもちつつも、地域的に不均等な放射能汚染をもたらした（除本他編、2015、みんな編、2018）。原子力規制委員会の『原子力災害対策指針』（2019年7月3日）によれば、原子力災害は次のような特殊性をもっている。すなわち「原子力災害が発生した場合には被ばくや汚染により復旧・復興作業が極めて困難となることから、原子力災害そのものの発生又は拡大の防止が極めて重要であること」。「放射線測定器を用いることにより放射性物質又は放射線の存在は検知できるが、その影響をすぐに五感で感知することができないこと」、「放射線被ばくの影響は被ばくから長時間経過した後に現れる可能性があるため、住民等に対して、事故発生時から継続的に健康管理等を実施することが重要である」と。

こうした原発災害は、被災者が避難指示によって

被災地から排除されることで、他の自然災害とは異なった被害をもたらしている。本論ではそれを「被害の累積性」（山川他編、2018）と呼ぶが、その累積性の根本原因は、メルトダウンした原発の事故処理が全く進んでいないこと、帰還困難区域などの避難指示区域において基準値を超える空間放射線量が測定されていること、放射能汚染水処理は進められているもののトリチウム水の処分に見通しがたないこと、放射能汚染された除染土壌等が中間貯蔵施設に運び込まれているが生活空間を取り巻く山林等の除染が行われていないことなど、放射性物資の残存や空間放射線による低線量被曝といった健康影響への危惧が解消されていないなかで、被災者避難者のふるさと帰還政策が進められているというジレンマにある（山川、2019b）。「2. ふくしま復興ビジョンと帰還促進のグランドデザイン」で概観した『早期帰還・定住促進プラン』はこうしたジレンマにさらなる混迷をもちこんだ。

（2）放射能汚染差による避難指示区域の種別化

原発事故後、『避難指示区域の設定の第1段階は、2011年3月12日17時39分にだされた「東京電力（株）福島第二原子発電所から半径10キロメートル圏内の住民」への避難指示及び、同日18時25分に出された「東京電力（株）福島第一原子発電所から半径20キロメートル圏内の住民」の避難指示である。これにより住民の強制避難が始まった。

第2段階は同年4月21日に出された警戒区域の設定で、同区域には許可のない立ち入りが禁止された。その結果、福一原発から半径20km圏内の住民は居住地を法的に退去させられ、20km～30km圏内の住民には屋内退避が指示された。その後、福一原発から北西方向にある放射線量が高い地域が1ヵ月以内に避難を求められる計画的避難区域に指示された。併せてこれら警戒区域や計画的避難指示区域の外側に位置し基準値を上回る局所が特定避難勧奨地点に指定された。

第3段階は2012年3月30日に国の原子力対策本部から出された『警戒区域、避難指示区域等の見直しについて』に基づいて、警戒区域等の再編が行われた。見直し後は、20ミリシーベルト/年と50ミリシーベルト/年という2つの基準に拠り、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域の3つに区分された。この再編より区域に応じて立ち入り制限が緩和され、住居の片付け・修繕や区域に応じて企業活動なども可能になった。これには住民の帰還や復

興・再生事業を加速化することが意図された。なお警戒区域の避難指示区域への見直しは、2012年4月1日に同時的に行われたのではなく、大熊町（2012年12月10日）が先行し、これに富岡町（2013年3月25日）、浪江町（同年4月1日）、双葉町（同年5月21日）の順で行われた。

他方、この避難指示区域の再編は被災住民や被災企業の賠償基準とも連動し、被災住民間に賠償格差をもたらす根拠ともなった。特に特定避難環境地点の指定は地域単位ではなく、世帯単位であったため、「世帯ごとの指定が地域コミュニティを壊した」「子ども・妊婦基準の二重基準…福島市・郡山市を意図的に避ける」などの問題を引き起こした²⁾。さらに強制避難は市町村の避難計画に基づいたとはいえ、逐次的な原発事故避難指示が避難住民に正しく伝わらなかったことから、避難住民は受け入れ先を探しつつ、避難所を転々とし、多くが逃散的な避難を余儀なくされた（国会事故調、2012、335-365）。

4. 帰還促進への避難指示解除と特定復興再生拠点

（1）避難指示区域の見直しによる不均等解除

「原子炉が冷却停止状態であることがわかると、住民の帰還に向けた環境整備と、地域の復興再生を進めるため、“警戒区域”と“計画的避難区域”の一部を年間積算線量の状況に応じて、更に3つの区域に見直ししていくこと」（2011年4月22日）となった³⁾。その解除は、避難指示解除準備区域では、田村市（2014年4月1日）から着手され、川内村一部（同年10月1日）、富岡町一部（2015年9月5日）、葛尾村（2016年6月12日）、川内村残部（同年6月14日）、南相馬市（同年7月12日）、飯舘村・川俣町・浪江町（2017年3月31日）、富岡町残部（同年4月1日）、大熊町（2019年4月10日）へと続いた。居住制限区域の解除は、まず避難指示解除準備区域に変更され、その後、川内村（2016年6月14日）から着手され、飯舘村・川俣町（同年7月12日）、浪江町（2017年3月31日）、富岡町（同年4月1日）、大熊町（2019年4月10日）へと続いた。

避難指示区域の見直しによって、各避難指示区域では、制限はありつつも帰還促進や帰還後の生活環境整備が補助事業として実施可能となった。もちろん帰還困難区域では原則立ち入り禁止ということもあり、帰還に向けての事業はできないが、見直しによって、農地の瓦礫等除去（南相馬市等）、町道等の維持管理（大熊町）、ネズミ駆除（南相馬市）、防犯パトロール（富岡町等）、住民の一時帰宅バスの運行（南

相馬市等)、村内医療体制の拡充(川内村)、ホールボディカウンターを用いた内部被ばく検査(浪江町等)、タブレット端末を利用した情報提供(富岡町等)などが、避難指示解除準備区域等の復興及び再生に必要と認められる場合として可能となった(図1)。

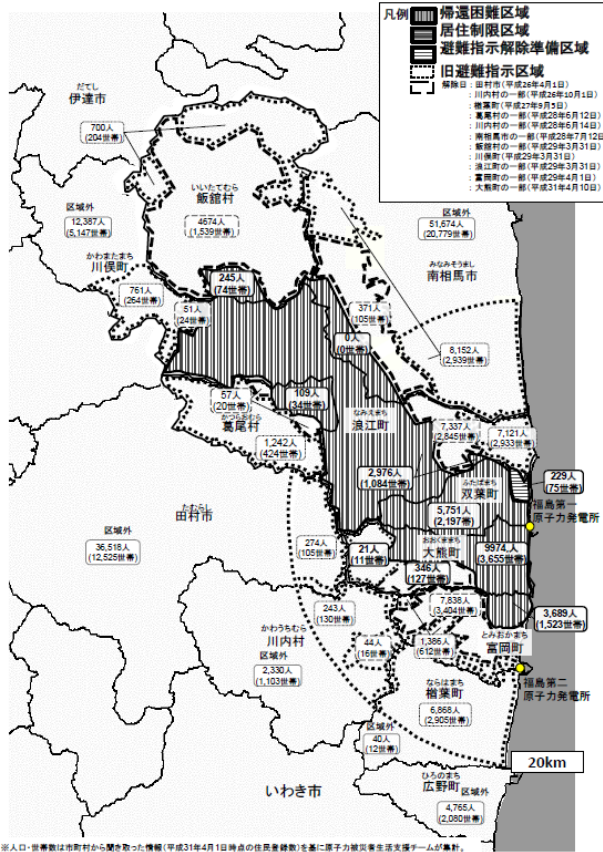


図1 避難指示区域の概念図(平成31年4月10日時点)
https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/190410_hinannshijijin kou.pdf

居住制限区域では、自宅等での宿泊は禁止だが、「ふるさとへの帰還に向けた準備のための宿泊」は要件を満たせば可能となり、実質、立ち入りが自由となった。企業誘致や既存企業・事業所の再開は、例外的に認められる復旧・復興に不可欠な事業及び居住者を対象としない事業(金融機関、廃棄物処理、ガソリンスタンド、製造業等)に限定され、所定の手続きを経た上で可能となった。これらの事業活動を優遇するために税控除等が実施された。生活環境整備事業や帰還・再生加速事業は、帰還困難区域と同様に、復興・再生事業を加速させるものであれば予算措置された。また営農については、帰還困難区域では禁止である。居住制限区域では農地の保全管理の外、市町村等の公的機関の関与の下で行う地域

の営農再開に向けた作付け実証等のみが可能となった。避難指示解除準備区域では除染の状況を踏まえて稲の作付けができることになった。

このように避難指示区域は放射線量によって区分されるが、その不均等性は放射線被ばく問題もあり、住民の帰還条件が違い、性別、年齢別、家族別に及んでいる(前掲、山川、2013)。さらに同一市町村内において種別化されており、地方自治体による一体的な帰還・復興計画の推進を困難にしている。生活再建や生業・事業所の再開・誘致においても不均等性をもたらすことになり、こうした不均等性は例えば住民・事業所の避難先としてのいわき市や復旧復興最前線の楢葉町に事業所が集まるなど、相双地域における都市機能配置にも変化をもたらすことになる(山川、2018a)。

(2) 帰還促進の前進基地としての特定復興再生拠点

警戒区域・避難指示区域の設定とその解除は、それが不均等性をもっていることから、市町村の復興ビジョンや復興計画における基本理念や基本方針にも不均等性が生ずる。特に飯館村・葛尾村・浪江町・双葉町・大熊町・富岡町の6町村は帰還困難区域をかかえ、除染・復旧・復興作業が川俣町・田村市・川内村・南相馬市・楢葉町・広野町に比べ時間的にも遅れている。そのため帰還困難区域を抱える6町村では、復興を加速するために2017年9月から2018年5月にかけて、帰還困難区域内に特定復興再生拠点区域を設けた。

その6町村の特定復興再生拠点区域の復興計画は、2018年2月から2023年5月にかけての5年間に於いて区域内の土地利用の予定とともに居住人口等の目標値を求めている。6町村特定区域の合計では、居住人口が約8,000人、事業所数が約140社、営農者が約370人、それぞれ増えると見込まれている。居住人口では帰還者以外の移住者も見込み、その数は浪江町で約200人、双葉町で約600人、大熊町で1,100人に上っている⁴⁾。これに対して飯館村と葛尾村では移住者への期待は小さく、また富岡町ほどの程度の移住者見込みは不明である。外部からの事業所進出に大きく期待しているのは浪江町・双葉町・大熊町などであるが、飯館村長泥や葛尾村野行では事業所の区域内展開を期待していない。営農者については、浪江町は移住者による花き栽培の実績があるので、移住営農者への期待が高いが、他の5町村では基本的に帰還者による営農を想定している。

土地利用としては、大熊町は相対的に放射能汚染度が低い大河原地区を復興再生拠点と定め、役場庁舎を移転し住宅地整備を行っている。双葉町の「新産業創出ゾーン」や大熊町の「下野上地区」は中間貯蔵施設建設の代替地として土地利用を描いている。JR常磐線駅、高速道路ICや国道6号など交通条件が良い地区では、帰還住民や廃炉事業者等の住居・社宅向け用地の整備（大熊町大野駅前）、既存公的施設の再開（県立大野病院など）、物流・防災拠点（浪江町室原）、まちなか再生（双葉町双葉駅）、沿線商業施設拡充・新産業集積（富岡町）などが期待されている。他にも帰還者や移住者の受入れ集会所や交流施設もコミュニティ形成が企画されている（浪江町津島、葛尾村野行他）。農地がまとまっている地区では復興組合（浪江町末森）や村振興公社（飯館村長泥）による面的管理や農業法人（浪江町末森）による大規模農業の可能性を、また中山間部（葛尾村）では太陽光やバイオマス発電を追求しようとしている。

それでも生活空間以外の中山間部では放射能除染は行われておらず、また平坦部であっても放射性物質を含む除染土等が運び込まれている中間貯蔵施設をもつ双葉町・大熊町は、それが「30年以内」に及ぶため、住民の帰還や地域の復興は著しく遅れることになる。また飯館村長泥は帰還困難区域に特定復興再生拠点区域を設け、除染土の再利用を企図した農用地の復興が計画されており、村民間での新たな亀裂を生み出している⁵⁾。

（3）原子力賠償と生業再開・生活再建の不均等性

福一原発事故による避難指示区域等の設定は、原子力損害賠償の金額と密接にかかわっている。「東京電力福島第一原発群馬訴訟第1審判決」（2017年3月11日）は東京電力公表賠償額を区域別に算出している。精神的損害に関わる個人賠償の類型区域は9つに区分されており、賠償金額は、帰還困難区域・大熊町・双葉町、居住制限区域、避難指示解除準備区域、特定避難勧奨地点（南相馬市、川内村・伊達市）、旧緊急避難準備区域、旧屋内退避区域及び南相馬市が一時避難を要請した地域、自主避難等対象区域、福島県南地域・宮城県丸森地域の順に大きかった。

個人賠償は2019年6月末現在⁶⁾では、1人世帯の平均合意額は避難指示解除準備区域1,184万円、居住制限区域1,156万円、帰還困難区域1,796万円となっており、帰還困難区域避難者は避難指示解除準備区域

や居住制限区域の約1.5倍となっている。これは、基本的には1人当たりの賠償額が月額10万円という計算になり、帰還困難区域世帯はそれだけ長い避難生活を送らざるをえないということの反映である。しかし帰還困難区域は「避難が長期化する場合の慰謝料700万円」を差し引くと、むしろ平均合意額は最も少ない。また東京電力の合意状況における世帯人数別金額表は特に4人世帯では個人賠償が4倍に計算されることから、沢山の賠償金を貰っているという神話を作り出す危険性がある。物財への賠償金額については、避難期間が長いほど家財、宅地・建物、田畑・山林等については大きく、逆に住居確保（持家）については低い。そのため合計での賠償金額は区域間格差が縮小している。

避難生活が長期に及んでいるため、原発被害者集団訴訟では、物財賠償以外に精神的損害が地方裁判所で認められているが、その決定金額については避難区域居住者については東電からの既支払分は差し引かれ、極端な場合ゼロという避難者も多くいた。また避難指示区域外の自主的避難地域における原子力賠償は、自主避難等対象区域や福島県内地域・宮城県丸森地域では極端に低く抑えられた。さらにADR（裁判外紛争解決手続）による集団申立てが特定避難勧奨地点の周辺部（相馬市玉野地区など）で出され、ADRセンターから和解案が提示されたものの、そしてそれは減額した賠償金額であったものの、東京電力はその和解案を一部あるいは全部を拒否している⁷⁾。

原発事故災害の被災者の帰還にかかわる不均等性は、避難指示区域の設定とその解除における時間的空間的な跛行に大きく影響されているが、それだけでなく、原発災害の未収束や生活空間に隣接する山林等の未除染、除染土等の中間貯蔵施設への搬入、止まらない汚染水といった事故や放射線健康影響被害への危惧、交通・買物・医療・介護・福祉など生活関連インフラの整備の跛行性の問題、地域コミュニティの再生の問題、さらには生活を支える生業再開や雇用機会の問題が、重層的に積み重なっている（山川、2017）。

丹波史紀は「原子力災害」の被害を受けた双葉郡を対象に悉皆調査を2011年と2017年に実施した⁸⁾。ここから2017年になっても依然として将来の生活再建や地域再建について見通しが立てられず不安を感じている人たちが少なくない。それは働き盛り層においても仕事などへの不安が強だけでなく、無職者が一定数存在しているので賠償金だけでなく被災

者の生活再建への全体的支援が必要である。また長期にわたる避難生活によって地域や住民相互の交流・つながりに不安を感じる層がなお多く存在しており、特に高齢者層においては健康や介護等への不安も多い。他方で、震災から6年（調査時点）を経て、新たに住宅購入をした者や将来のことについて考えるようになった人たちも少なくない。このように震災から7年目（2017年2月当時）を迎え、人びとの生活再建においても進捗も違いが生じ始め、「復興格差」が現れていると指摘している。

福島県外避難者の意向調査は避難先各都道府県において実施されている。新潟県は「新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会」を2017年8月に設置し、その「生活分科会」が『新潟県内に避難者等へのアンケート調査を行い、避難生活に関する総合的調査 報告書』を2018年3月30日に公表した。それによれば、就業形態や収入・支出は、避難により、正規の職員（役員・管理職を含む）や自営業者・家族従事者が減少し、パート・アルバイトを含む非正規職員や無職が増加したこと。避難指示区域内は無職が最多（避難前18.6%→現在50.0%）となり、区域外は非正規職員が最多（避難前20.9%→現在34.5%）となったが、区域内外の違いは、賠償金や住宅支援の有無が影響しているものと見られること。避難により、毎月の平均世帯収入は10.5万円減少した（避難前36.7万円→26.2万円）が、平均世帯支出は大きくは変化していない（避難前26.2万円→26.0万円）こと。そのため生活のやりくりは、勤労収入、預貯金、賠償金（区域内避難者）で賄っていること、などが指摘されている。

厳しい生活条件は、避難先における生業再開や雇用環境の厳しさにある。生業については原子力事故営業損害賠償でつないできたが、2015年8月に「営業損害（将来分）」が支払われることで事実上の打切りとなった（山川、2019a）。これによって原町区では4分の1程度の法人・個人事業主に廃業を決意させることにつながり、避難指示区域内の商工業などの生業再開は厳しいものとなった。こうした生業再開の厳しさに国は被災事業者が避難している避難先に戸別訪問して、事業再開や事業継続の可能性を聞き、そのための経営資金の調達や従業員の確保やマーケティングの指導を繰り返し行ってきたにもかかわらず。

5. 原発災害における復興の視点とは

（1）放射能汚染は累積的被害の根源である

東日本大震災以前においてもっとも大きかったのは阪神・淡路大震災であるが、東日本大震災はそれをはるかに上回る被害規模となった。それは第1に巨大地震・巨大津波・原発事故という広域的な複合災害であり、死者・行方不明者数、直接被害額、義捐金額、解説避難所数、仮設住宅数、地震等損害保険支払額、復興基金事業運用額、自宅再建等公的支援額、防災集団移転地区数など、ほとんどの被害指標が他の震災被害を大きく上回った（山川、2018b）。

第2に他の災害と決定的な違いは、東日本大震災では福一原発事故による警戒区域や避難指示区域が設定されたことであり、他の震災・津波等被災地では地方自治体が「災害危険区域」（建築基準法第39条）を指定するが、警戒区域や避難指示区域は、国の原子力規制委員会が原子力災害対策特別措置法第15条2に基づき指定されるという指示主体に違いがある。これは他の自然災害（天災）と異なり、原発災害は明確な人災（国難）であることを示している。軍事利用の原爆被害としての高レベル放射線被ばくと平和利用の原発事故被害としての低レベル放射線被ばくは、人災という点では同根である。

第3の違いは放射能の減衰は放射性物質の長い半減期の繰り返しを長期にわたって待たなければならないことである。半減期が約2年の放射性セシウム134と約30年の137が残っており、それはプルトニウムや放射性ストロンチウムで汚染されたチェルノブイリ原発被災地よりもかなり短いとは言え、帰還への時間は決して短くはない。そして帰るに帰れないという未来への展望を切り拓けない状況が続くことは、人間性を次第に削いでいく。その行きつく先は自死であったり、関連死であったりする。震災関連死が認定されることになったことも原発災害の被害の特徴である。

第4は、短期間には帰還できないことが避難者に与える物質的かつ精神的な影響の大きさである。物質的とは農林漁業・商工業分野での生業や雇用の喪失にともなう経済的影響のことであり、生活基盤が大きく揺らぎ、生活の糧を賠償金や年金などの外部経済に依存せざるを得ない状況に追い込まれ、経済的自立が困難となっている。経済的な自立困難さは精神的自立にも大きな影響を与えている。精神的な影響とは家族の分断、地域社会の分断といった「絆」や「関係性」を失うことで、自分自身の実存価値を損ない、それが端的には震災関連死につながっていくことになる。こうした「絆」や「関係性」は自然環境を含めた共通的価値としての「ふるさと」

の価値につながっていくことなる（除本、2015、山川、2018b）。

（２）災害復興における人間の復興

震災・災害復興については何を復興するのか、どのように復興するのか、そもそも復興とは何かが問われることになる。人間の復興について正面から議論したのは、関東大震災直後の福田徳三である（福田徳三研究会編、2016）。福田は後藤新平の都市計画を軸とする「帝都復興」に対抗して生存権に基礎を置いた復興経済のあり方を提唱した。「人間なき復興」（山下他、2013）を目前にし、岡田知弘（2013a）は「人間の復興」論を東日本大震災において「人間の復興」として進化させた。また岡田は「『人間の復興』は、「人間の復興」やその主体の協働・自治力を内発的に高めていく原動力といえるものであり、『人間の復興』はこれによってはじめて十全なものになる」（2013b, p. 37）と。

それでは原発災害からの復興について、われわれは福田から何を学べばよいのであろうか。それは福田が復興と復旧とを峻別していることから始まる。福田は、災前の状態をそのまま回復する「復旧」は損失を最大にするといひ、大災の損害を最小にするためには新しい「経済網」を編み出す「復興」でなければならないという。そして「復興経済の第1原理は…復興の実現行程ならびに実現の効果において、大災による真の損害を最小化し、災後の日本国民経済全体、殊に罹災地の経済運営が生み出すべき生活享受の利益便益を最大化すること」（福田徳三研究会、p. 17）であると。

ではそのためにはどうすればよいか。ここに「人間の復興」論が登場する。第1に福田は震災による損失について、経済的損失として計算される有形の物財と経済的損失として計算できない無形の損失とに分け、無形の損失に注目する。すなわち「彼らは未だ無形の財物を全くは失ったものではない。彼等はそれぞれの職業において多かれ少なかれ、これに適応した技能適性、熟練、習慣性等を有していたものであって、それらは彼等が今失業者たる間は全く活用の機会をあたえられていない」（同上、p. 40）。原発事故で居住地を追われた避難指示区域住民や放射線健康影響を危惧して避難した区域外住民が、避難先において生業や就業を確保できない失業状態あるいはミスマッチ状況に長期間おかれることで、彼らの持つ無形の財物を活用できないことは、日本経済にとっても大きな損失となるということである。

ましてや原発事故がなければ、原子力賠償、復興予算、震災増税は行う必要もなかった。

第2は原発事故強制避難による岡田のいう「人間性」の喪失の問題である。福田は第1次大戦後の欧州の復興苦悩については戦争による物の破壊よりも戦後における人心の荒廃が原因であり、「戦争という人間悪が原因」（同上、p. 43）であるという。これに対して関東大震災で「日本の被ったものは、人間悪ではない」と述べている。東日本大震災では津波による直接死という多くの犠牲者を出したが、被害を免れた人たちの多くは仮設住宅を見ても家族や地域コミュニティ単位での避難生活を送ることができ、また津波被害でまちの景観は一変していたとしても、津波に巻き込まれた家族や友人の捜索は着手できた。しかし原発災害は住民に広域的・逃散的な避難を余儀なくし、家族や地域コミュニティを分断し、教育・医療・福祉・雇用・生業・生きがいといった日常性を奪った。また警戒区域の設定で津波に巻き込まれた人たちの捜索のみならず、景観はほとんど変わらない地元や傷みが軽傷な自宅への立ち入りもできなかった。福田のいう戦災を原発災害に読み替えてみると、放射能汚染をもたらした原因としての「原発という人間悪」が解消されない限り、たとえ原子力賠償や多くの復興支援があったとしても、避難者の「人間性の復活」は困難であり、被災地・被災者のおかれた厳しい状況は好転しない。

第3は復興のあり方についてであり、福田は復興を「何を復興すべきか」と「いかに復興すべきか」に分けて議論をしている。「何を」については、福田は「復興日本は首都を復興すべし、旧東京を復興すべからずと」（同上、p. 68）。これは関東大震災からの復興であるので、福島の場合はどのような復興スローガンになるのであろうか。それは福島県復興ビジョンが基本理念の第1に掲げている「原子力に依存しない社会」の構築ということになるであろう。原子力に依存しない社会の構築については、これを福島県のエネルギー課題に限定するべきではなく、再生可能エネルギーを主役とする地域社会を構築することで、より地球環境負荷が少ない分散型国土構造への転換を展望するべきである。福島イノベーション・コースト構想がどのような方向に進むのか、すなわち廃炉研究、ロボットテスト、再生・新エネルギー、ICT 農林水産、情報発信（アーカイブ）拠点。環境・リサイクルなどの研究・開発が地域社会・地域経済との間で好循環を持ちうるのか否かが問われなければならない。

第4に福田は「いかに復興すべきか」については技術的な問題であると述べて、**「建物とか市街とかは、そもそも末の事である。政治上には徹底的普通選挙、法律上には名実全く相伴う権利の平等、殊に財産権に対する労働権の平等、社会上には万人普通の生存権の保障、経済上には労働の機会の均等とその果実の確保とを与える事が、復興の第1の仕事であらねばならぬ」**（同上、p.69-70）述べる。さらに復興財源については**「これを機会として、陸海軍の一掃的大節減を断行し、復興の経費を生み出すことの急務なること」**（同上、p.70）も主張している。そして火災保険問題（中小企業再開問題）、借地借家問題（住宅問題）、雇員解雇問題（失業問題）などについて**「生存権擁護令」**を公布し私法一部のモラトリアムを即行せよと主張した。それは**「配給によって救護の目的となっている罹災者も、決して永くその状態を続けしむべきではないし、「収入の機会を回復せねばならぬ」**（p.104）からである。つまり**「営生機会の復興を図ることが焦眉の課題」**（p.105）なのである。

（3）おわりに

東日本大震災を契機として何が変わったのかといえば、子ども被災者支援法の制定、原子力賠償制度や災害関連法の改正、復旧・復興補助・支援事業の拡大などがある。原発再稼働を前提としたエネルギー政策などではパラダイムの転換が行われていない。また原発被災地域では住民の不在により地域再生力が著しく弱まり、除染・復旧・復興事業のほとんどを外部元請会社が受注し、地元住民はその何重もの下請け会社で非正規雇用的に相対的に低い賃金水準で低線量放射線被ばくを懸念しながらこれらの事業に従事するという状況にある。他方、避難所・仮設住宅に住むことを余儀なくされた避難者は、生業・雇用などの仕事と収入の機会や社会との接点を奪われことで、働く意欲のみならず生きる意欲すら低下させた。それは義援金や賠償金などでは代替できず、人間の復興の源である内発力や自発力を削ぎ、共同・協同・協働という地域力を発揮できない状況に避難者を追いやったのである。

この「人間悪」を解消する原発被災者の戦いが、国・東電を被告とする原発集団訴訟であり、集団ADRである。原発訴訟の特徴は、例えば前橋地裁判決でみると、生活権侵害、内心の静穏な感情、人格発達権、居住・移転の自由権などの他に、「ふるさとの喪失」が慰謝料の構成要素として新たに付け加わっ

たことにある。それは避難元には現に「ふるさと」が空間としてはあるにもかかわらず、放射能によってそこへの接近や居住が自由ではないだけでなく、それによって自然環境・建造環境・地域共同性が劣化し、社会的共通資本（宇沢他編、1994）としての「ふるさと」を棄損したことの責任が法的に認められたことにある。

原発被災地の地域社会の復興を促進するには、何よりも原発事故の原因と加害責任とを東京電力の当時の会長・社長・副社長等の経営責任者が認めなければならない。これがなければ被災者・避難者が持ち続けさせられている「人間悪」を解きほぐすことはできない。また国も東京電力に加害・賠償責任を擦り付けるのではなく、自らも正面から加害責任をとり、原子力賠償も東電賠償からチェルノブイリ法に見るような国家賠償・保障に切り替え、脱原発基本法の制定とともにエネルギー政策にも原子力に依存しないことを明確に掲げなければならない（尾松、2013）。これも国家や企業への信頼を失させしめた「人間悪」を解きほぐすためには欠かすことができないのである。

謝辞 本論の掲載の機会を与えていただいた中林一樹前会長に感謝します。なお本論は科学研究費補助金（基盤研究A 18H03600）「震災アーカイブズを基盤とする複合災害プラットフォームの日本国モデル構築」（2018～2021年度 研究代表者：山川充夫）による研究成果の一部である。

補注

- 1) 環境省『中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送に係る基本計画（概要）』2014年11月。
- 2) 福島老朽原発を考える会（阪上武）「特定避難勧奨地点制度～指定に際しての理不尽」2013年7月31日、http://www.foejapan.org/energy/evt/pdf/130731_4.pdf
- 3) 福島県「避難区域の変遷について一解説」<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html>（2019年11月25日接続）。
- 4) 大熊町は大河原地区復興拠点に新役場庁舎と災害公営住宅（50戸）が整備され、前者は2019年5月7日に業務が開始され、後者は同年6月1日に入居が開始された。他に東京電力新大熊社員寮（750戸）が整備され、2016年7月に入居が始まり、賄いとして福島給食センター（2015年3月営業開始、1日1700食供給）や大熊食堂（2016年9月営業開始）などがある。なお福島第一原発の廃炉作業

ではパワーテクノロジー社員など約1000名が働いている。(大熊町「おおくま通信」2019年8月)

- 5) 「汚染土壌 再生利用に「待った!」 汚染拡散 住民「寝耳に水」:ふくしま便り:東日本大震災」『東京新聞』2018年3月27日号。

https://www.tokyo-np.co.jp/article/feature/tohokujisin/fukushima_report/list/CK2018032702000189.html

- 6) 原子力損害賠償紛争審査会(第50回)「資料4 原子力損害賠償のお支払い状況等」2019年9月19日。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2019/10/03/1421518_04.pdf

- 7) 渡邊真也(福島原発損害賠償弁護団事務局長)「東京電力の和解仲介手続きでの和解案に対する対応について」第159回ふくしま復興支援フォーラム(2019年10月25日、於:福島市)の講演及び配布資料による。

- 8) 丹波史紀(2019)「原子力災害にともなう原発周辺自治体の住民実態調査からみる被害の実態」新潟県検証委員会・避難生活分科会、2019年9月2日。

参考文献

Mitsuo Yamakawa & Daisuke Yamamoto eds. (2017) *Rebuilding Fukushima*, Routledge, London and New York.

大沼安史(2011)『世界が見た福島原発災害』緑風出版。
宇沢弘文・茂木愛一郎編(1994)『社会的共通資本—コモンズと都市—』東大出版会。

岡田知弘(2013a)「災害と開発から見た東北史」大門正克他編『「生存の」東北史—歴史から問う3・11—』大月書店、2-52。

岡田知弘(2013b)「東日本大震災と復興政策をめぐる対抗」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体—人間の復興へのみち—』自治体問題研究社、13-40。

尾松 亮(2013)『3・11とチェルノブイリ法—再建への知恵を受け継ぐ—』東洋書館。

東京電力福島第一原子力発電所事故調査委員会(2012)『国会事故調 報告書』徳間書店。

福田徳三研究会編/清野幾久子編集(2016)『復興経済の原理及び若干問題』信山社。

みんなのデータサイトマップ集編集チーム企画・編集(2018)『図説・17都県放射能測定マップ+読み解き集』みんなのデータサイト出版。

山川充夫(2013):『原災地復興の経済地理学』桜井書店、2013年10月31日。

山川充夫(2015)「原子力災害被災地の帰還対応と復興7原則」東日本大震災合同調査報告書編集委員会編『東日

本大震災合同調査報告 都市計画編』日本都市計画学会、384-389。

山川充夫(2016)「原災地の復興計画と帰還問題」日本学術会議公開シンポジウム『原発事故被災長期避難住民の暮らしをどう再建するか』(於:帝京大学)、2016年9月。

山川充夫(2017a)「原子力災害被災の帰還対応と復興7原則」東日本大震災動向調査報告書編集委員会編『東日本大震災同号調査報告 土木編6 緊急・応急期の対応』日本土木学会・日本機械学会・日本原子力学会・日本建築学会・日本地震学会・日本地震工学会・地盤工学会・日本都市計画学会、384-389。

山川充夫(2017b)「強制避難者の自主避難化を避けるために—原災避難待機制度の確立と住宅費補助の継続—」『学術の動向』第22巻第4号、62-66。

山川充夫(2018a)「東日本大震災と都市計画区域マスタープランの修正—福島県いわき・相馬区域の場合—」山川充夫・瀬戸真之編著『福島復興学』八朔社、132-168。

山川充夫(2018b)「東日本大震災と経済社会復興パラダイム—熊本震災を射程に入れて—」『経済地理学年報』第64巻第2号、57-65。

山川充夫(2018c)「原発集団訴訟と日本学術会議提言—前橋判決における避難継続の合理性の検討—」『判例時報』2382号、2018年11月21日。120-137。

山川充夫・瀬戸真之編(2018)『福島復興学—被災地再生と被災者生活再建に向けて—』八朔社。

山川充夫(2019a)「原発事故による被災企業への営業損害賠償の推移と課題—福島県南相馬市原町区の場合—」『帝京大学地域活性化研究センター年報』第3巻、1-15。

山川充夫(2019b)「原発災害復興ジレンマと日本学術会議提言」『地域経済学研究』第36号、49-64。

山下祐介・市村高志・佐藤彰彦(2013)『人間なき復興—原発避難と国民の「不理解」をめぐって—』明石書店。

除本理史(2015)「避難者の『ふるさとの喪失』は償われているか」淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』日本評論社、2015年5月25日。

除本理史・渡辺叔彦編(2015)『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか—福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房。