

大項目	3	持続可能な地域づくりと私たち			
中項目	3-2	生活圏の調査と地域の展望			
小項目	3-2-2	持続可能な地域づくり			
細項目 (発問)	3-2-2-2	福島原発とふるさと再生			
作成者名	山川充夫	作成日	2022/2023 年	Ver.	1. 1
キーワード 5~10 個程度	東日本大震災 東京電力 福島第一原子力発電所 福島復興 原発災害 放射能汚染 原発避難者 ふるさと 負の遺産 生活再建 地域再生				

発問の意図と説明

(1) 原発災害の経験はどのように未来に引き継いでいくべきかを考えてみましょう。

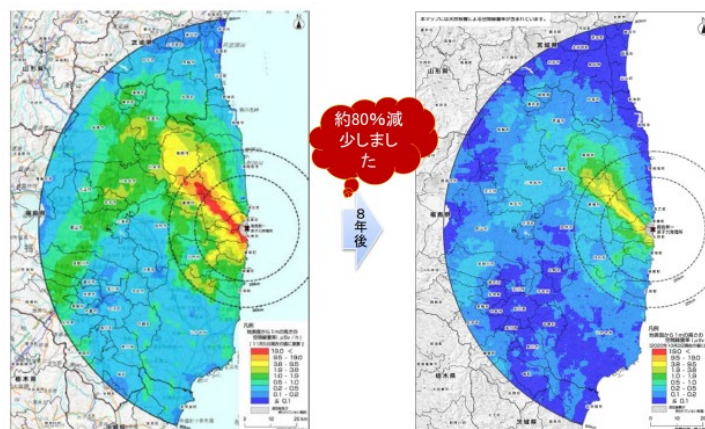
2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は地震被害・津波被害・原発事故という未曾有の「複合災害」とその復旧・復興は後世に記録し語り継がれていかなければなりません。しかし地震・津波という自然災害と原子力事故という人為災害とを包括する「複合災害」というとらえ方は、ともすれば原発事故原因を自然災害に帰着させられかねず、これが人為災害における当事者責任を曖昧にする要因にもなっています。原発事故はリーマイル島炉心溶融事故(1979 年)であれ、チェルノブイリ 4 号暴走事故(1986 年)であれ、JOC 臨界事故(1999 年)であれ、福島第一 1~3 号炉心溶融事故(2011 年)であれ、いずれも技術的・操作的な原因によって発生しています。人為災害としての原発事故は明確な公害であり、東京電力という業者の責任だけでなく、エネルギー政策として原発を推進してきた国の責任も厳しく問われなければなりません。

福島第一原発事故は、広範囲な陸域と海域に放射能汚染をもたらした(図 1)、陸域のうち空間放射線量が高く、低線量被曝が健康に影響をもたらすと危惧される福島県双葉・相馬・伊達地域の全部あるいは一部に、避難区域(警戒区域・計画的避難区域・特定避難勧奨地点)や避難指示区域(帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域)が設定され、当該区域住民は区域外避難を強いています(図 2)。また区域外住民であっても、本人や家族(特に子ども)の放射線被ばくによる健康影響を危惧して、主として福島県外に自主的に避難した人たちが多くいます。原発事故関係で福島県内外に避難した人たちは、2012 年 5 月には 16.5 万人に達しました。被災からほぼ 8 年になる 2020 年 2 月現在でも、避難者は避難者統計では 4.1 万人を数えており、そのうち 4 分の 3 は福島県外避難に避難している人たちです。(参考 URL1)

区域内避難者のほとんどすべては国からの避難指示のもと、場合によってはその情報すら得られないもとの反発的ともいうべき避難行動をとることを余儀なくされました。あるいは SPEEDI の情報が伝えられていれば、浪江町民のように余分な放射能被曝をうけることないルートを選択することもできたはずですが、川内村民や飯館村民のように沿岸部からの避難者を受入れる準備をしていたのに、警戒区域の拡大により自分たちも避難民とならざるを得なくなり、着の身着のまま郡山市や福島市に避難することになってしまった人たちも多くいました。原子力防災計画には避難計画も盛り込まれていますが、また防災の日には防災訓練が行われていましたが、「原発安全神話」が行き届いていたため真剣みのない行事として扱われていました。東京電力福島第一原子力発電所事故の経験はこれまでの原子力防災避難計画が住民の避難にほとんど役立たないことを明確にしました。

(2) 原発事故災害は家族や地域社会のつながりにどんな悪影響をあたえているのか、理解しましょう。

原発事故災害による避難の特徴は、家族や地域社会のつながりを分断する逃散的かつ広域的な避難行動にあります(図 3)。福島県双葉郡や相馬郡の住民の多くは、多世代の家族とともに広い戸建住宅に住んでいました。しかし原発事故避難の過程で家族がバラバラになったケースが多く見られ、体育館等の避難所に避難しても、そこでは仕切りがなくプライバシーが守られない状況で避難生活に長期間おかれることになりました。後に震災関連死という言葉の括りになりましたが、高齢者や病弱者が犠牲者となり、女性や身障者もつらい思いをいいただきながら厳しい避難生活を余儀なくされました。災害列島であるこの日本において、多くの災害や避難経験を重ねてきているにもかかわらず、避難所というスペースは全くといってよいほど改善はされていなかったのです。東日本大震災の経験からプライバシーやジェンダーに配慮した段ボールやカーテンによる仕切りが導入されてい



2011年11月5日時点の線量分布

2020年10月2日時点の線量分布

図1 放射線空間線量から推計した年間積算線量の推移
(復興庁福島復興局「福島復興加速への取組」2021年7月より引用)

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/201805_kisoteki_jouhou.pdf

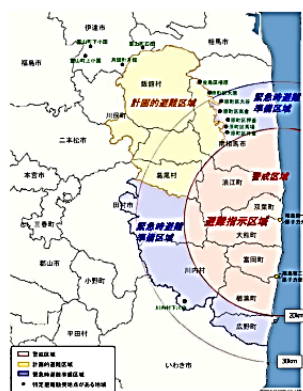


図2-1 避難指示区域 (2011年9月30日現在)

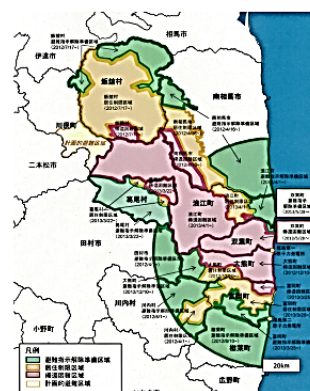


図2-2 避難指示区域 (2013年5月28日現在)

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/254764.pdf> (2022年3月21日閲覧)

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/img/portal/template02/hinansjijihensen20200310.pdf> (2022年3月21日閲覧)

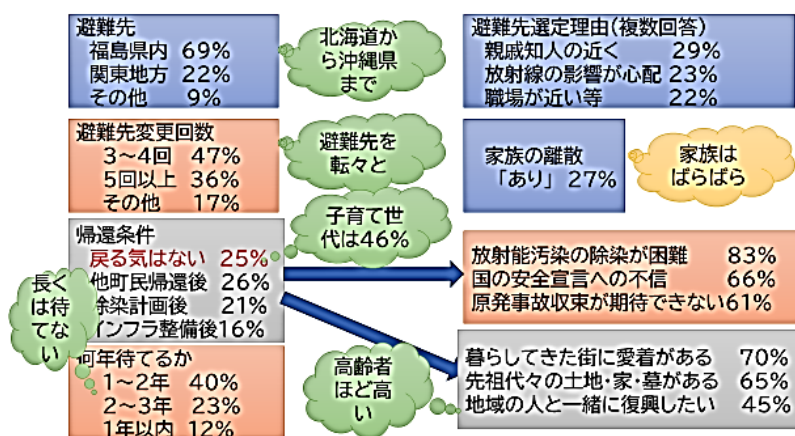


図3 双葉8町村住民の避難形態と帰還条件

調査期間：2011年9月～10月 調査対象：双葉郡8町村 全28,184世帯 回収率：48%
出所：山川充夫(2013)『原災地復興の経済地理学』桜井書店、p.33

文章のページ

ますが、全く不十分であり、抜本的に改善されなければなりません。

改善されなければならないのは、応急仮設住宅についても同様です。応急仮設住宅は災害救助法に、1戸当たり平均約30㎡を標準、240万円以内を限度とし、供与期間2年以内と規定されています。限度額は実際には福島県で689万円でしたが、避難者が震災前に住んでいた住宅に比較して極めて狭く、そのため多世代家族が世代毎に分断されることになりました。しかも原発被災者の場合には応急仮設住宅への入居にあたりコミュニティ形成が優先されなかったことから、見知らぬ世帯が隣り合わせとなり、団地内での人間関係が希薄となり、震災関連死を増やす要因ともなったのです。こうした負の経験を良い経験に転換させるためには、何よりも画一的な兵舎の空間配置の「応急仮設」という考え方を変える必要があります。東日本大震災では応急仮設住宅の供給が間に合わなかったことから、民間アパート等を活用した「見なし」としての借上住宅が多く採用されています(図4)。例え短期間での避難生活であったとしても、コミュニティとしての互助や交流を促進できる建屋及びその空間配置としなければなりません。(参照URL2)

(3) 避難者はふるさとへの帰還をどのように考えているのでしょうか。

原発災害の場合、区域内避難者は避難指示区域の種別によって、避難元への帰還の時期が異なります。居住制限区域は3年間、帰還困難区域は5年間以上の期間、一時的な場合を除き、避難元で日常的な生活を送ることはできません。国は2012年3月に「福島復興再生特別措置法」を制定し、避難先自治体では長期避難者の生活拠点を形成すること、帰還先自治体では住民の帰還促進を図ることを内容とする「福島復興再生基本方針」を、同年7月に閣議決定しました(図5)。また同年9月には新設された復興庁が、避難12市区町村を対象とし概ね10年後の復興の姿と国の取組姿勢を取りまとめた「グランドデザイン」を公表し、避難指示が解除された区域については2013年3月に「早期帰還・定住プラン」が策定されました。他方、原発事故被災者の不安を解消し、安定した生活の実現しようとする包括的な支援を行うために2012年6月に「子ども・被災者支援法」が制定され、空間放射線量が一定の基準以上ある対象地域内で生活する者や避難先で生活する者、対象地域に帰還する者など、どこに住んでも同等の行政サービスや支援を受けられることになりました。

帰還するか帰還しないかの意思決定には、避難者の複雑な思いが交錯しています。復興庁が実施している「住民意向調査」の結果(2015年～2018年)をみると、避難指示が早くに解除された市町村地区ほど「戻っている」「戻りたい」と回答する比率が高く、田村市都路、楡葉町、川内村では6割前後になっています。これに対してなお帰還困難区域を多く抱える浪江・双葉・大熊・富岡町では帰還希望は1割台にとどまっています。逆に「戻らない」と回答している比率は、浪江・双葉・大熊・富岡町では4～6割台と高く、避難指示が解除された市町村地区では低くなっています。そして「まだ判断がつかない」等の態度を保留している住民の比率が2割から3割台にある避難指示区域を抱える町村に、避難先への移住かあるいは被災元への帰還かという二者択一を迫る政策判断は正しくありません(図6)。日本学術会議の「複線型復興」や「第三の道」の提言はいまなお有効ですし、それは「子ども・被災者支援法」だけでは対応できない課題です。ましてや地方創生において「交流人口」や「関係人口」の議論を敷衍していけば、「住民の二重の地位」について真剣に検討されなくてはならないと思いますし、今後の大規模災害での避難・復興のこともその射程に入っているのです。

(4) 被災した地域再生と生活再建にとって「ふるさとの価値」とは何かを考えてみましょう。

被災家族の生活再建と地域経済をになう生業の維持・再開とは密接な繋がりがあり、東日本大震災以降BCP(事業継続計画)が注目を集めていますが、被災直後からの避難生活をよりよく維持するためには生活資金(特に現金)の確保が欠かせません。東日本大震災においては、福島県内の地域金融機関のように通帳がなくても顔が見える関係のもとで預貯金の引き出しに柔軟に対応したことや移動ATM車による円滑な資金供給が行われ、現金不足のパニックを防ぎました。また生命保険金のみならず火災・地震などの社会保険金の円滑な支払いが進みました。福島原発事故との関係では、避難指示により仕事や職場を奪われ、生活や生業の維持のためには原発事故の事業者責任としての原子力賠償を欠かすことができません。区域内避難者には生命・身体損害、住居損害、営業損壊・就労損害、精神的損害が発生し、東京電力に対して損害賠償請求が行われました。

原子力損害賠償法に基づいて「原子力損害賠償の範囲の判定等に関する中間指針」(2011年8月5日)が出されると、これを基準に賠償金が逐次支払われてきていますが、次第に支払決定が厳しくなり、被災者はADR

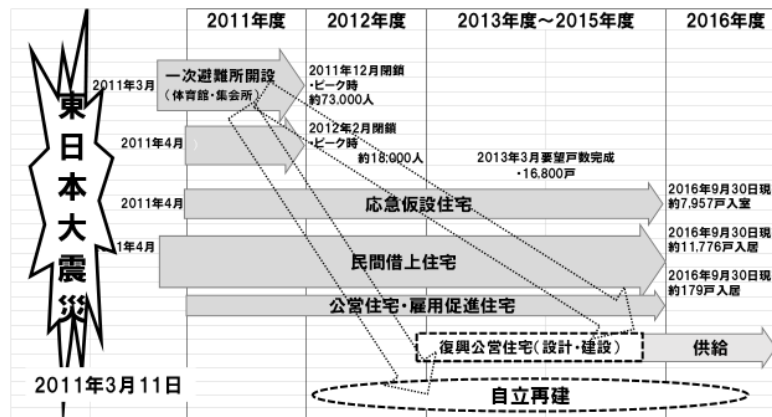


図4 福島復興公営住宅整備計画

福島県土木住宅建設課『復興公営住宅整備記録—原子力災害による避難者の生活再建に向けて—』2018年3月、より引用。

<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/276267.pdf> (2020年6月12日閲覧)

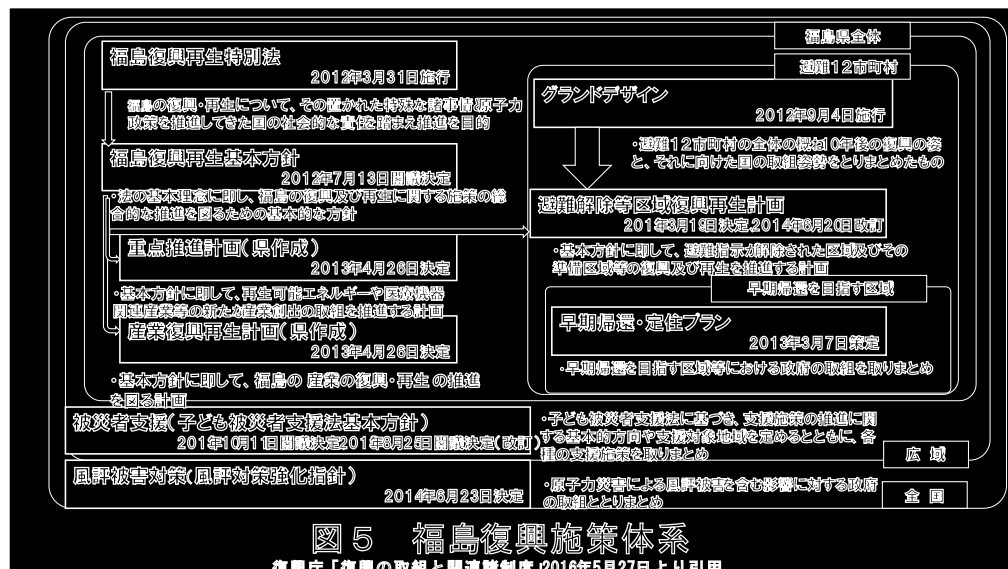


図5 福島復興施策体系

復興庁「復興の取組と関係府制度」2016年5月27日より引用

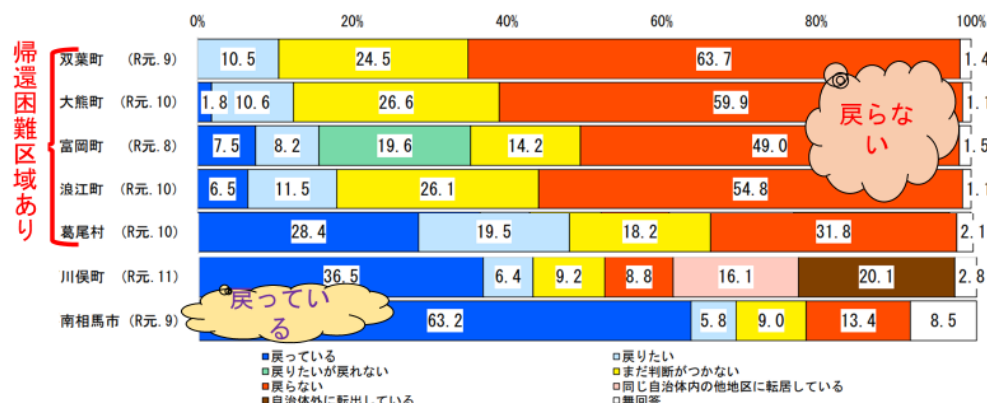


図6 住民意向調査（帰還に関する意向）

注）市町村名の（ ）内は調査実施時期。凡例は市町村ごとに便宜的に一部加工あり。「令和元年度原子力被災自治体における住民意向調査 調査結果（概要）」（令和2年3月19日復興庁公表）。

http://reconstruction.go.jp/portal/chiiki/hukkoukyoku/fukushima/material/210204_fukkokasoku.pdf

より引用

文章のページ

（裁判外紛争解決手続）を通じて請求するようになり、特に区域外避難者の ADR を通じた賠償請求は東電に拒否されるようになり、各地で裁判所に東電を被告とする訴訟が出されています。福島大学調査（第2回）によれば、損害賠償を現在受け取っていると人の割合は、精神的損害で約9割、住宅賠償で約7割、営業損害・就労損害で約6割、生命・身体損害で約4割であり、東電の姿勢から賠償金支払終了方針や国の医療費や介護サービス利用の減免などへの不安感が高くなっています。それは年金に生活資金を依存する高齢者ほど、仮設住宅や復興公営住宅に住んでいる人ほど不安感が高いのです。さらに原子力賠償の問題として指摘されているのは、「請求書や手続きが煩雑」「賠償額が少ない」「東電と国が賠償額を決定する」「地域によって賠償に差がある」などであり、いずれも選択率が4割以上に及んでいます。

こうした問題は30数件を超える原発集団訴訟のなかでも、賠償金額の決定において表面化してきています。原発集団訴訟の1つの特徴は、原発事故による「ふるさとの喪失」が被災者避難者の平穏生活権を犯したという判決が出てきていることです（表1）。従前の損害賠償は市場価格計算が可能な自動車事故の損害賠償を基準として組立てられています。しかし豊かな自然環境、心安らぐ原風景や人間発達に欠かせないコミュニティや家族などさまざまな関係性によって成り立つ「ふるさと」の価値は市場価格計算が困難であるにもかかわらず、それが精神的な損害賠償の対象として裁判に提示されたのです。判決においてはさすがに「ふるさとの価値」の市場価格計算はなされなかったものの、事態の深刻さはこういったところにも映し出されています。

（5）将来世代に負の遺産を継承させないためにはどのようにすればよいか、議論をしましょう。

被災地域における農林水産業の復旧はさらに困難を極めています。農林水産業は基本的に土地・海面を活用する産業であり、原発事故による農・林地への放射能汚染や海面への汚染水放出によって、風評被害が生じ、消費者の代理人ともいうべき卸売市場における農林水産物の格付けに悪影響を与えます。日本学術会議は風評の克服に向けた農地認証など流通4段階での汚染度測定や線量測定を行うという提言は、福島県における米全袋調査や農産物モニタリング調査などの態勢を確立するうえで貢献し、福島県の主力農産物の出荷額は回復したものの、市場格付けやスーパーにおける売場棚の確保については、また震災前の水準には戻っていません。農産物、特に米の作付けについては、避難指示解除準備区域では行政・大学研究機関による試験栽培が開始され、林業にあっては山林除染が手付かずで豊かな森林の建築材やバイオマス発電活用への道が依然として閉ざされています。そして漁業にあっては、試験操業まで辿りつたものの、トリチウム水が海洋放流となれば、3.11の悪夢を呼び覚ますことになり、風評を通じた実害がでることになるのです。

国民的に心配されているのは使用済み核燃料や本格的な廃炉作業から出てくる高レベル放射性廃棄物の最終処分場が決まらないまま、放射性物質を含んだ汚染土壌が双葉町と大熊町に設置された中間貯蔵施設に福島県内各地の仮置場から運び込まれています。運び込まれた汚染土壌は1キログラム当たり8000ベクレルを基準として分別され、それ以下の場合には高速道路などの公共事業の骨材として再利用する実証実験が進められています。また飯館村の長泥地区に整備される特定復興再生拠点区域内の農地整備の土台として再利用されることになっています。帰還困難区域である長泥地区は拠点整備と住民帰還をめぐってコミュニティがぎくしゃくしているのです。また8000ベクレルを超える汚染土壌については、設置から20年後には福島県外に運び出すことが国との協定できていますが、その運び出し先は決まっています。

原発被災からの再生・再建を考えるにあたって最も重要なことは、将来世代に負の遺産を継承させないと決意する倫理的視点を原子力利用においても明確にすることです。チェルノブイリや福島第一の原発事故は、多くの人々の日常生活や健康を理不尽なまでに奪い取っています。原子力エネルギー利用は放射性廃棄物の最終処分までのバックフィットを入れた場合、再生可能エネルギーと比較しても、コストの優位性をもてなくなっています。原発稼働によって生まれる放射性廃棄物は、その核種によっては半減期が極めて長く放射線による負の被ばく影響が年間1mSvにまで低減する期間が人類史をはるかに超えることになります。こうした使用済み核燃料や廃炉作業により発生する放射性廃棄物は、中間貯蔵であったとしても、永久に人類が活用できない土地空間を地球上に作り出してしまうのです。私たちはドイツ脱原発倫理委員会や福島県復興ビジョンが表明している「原子力に依存しない社会」の構築をめざす基本理念やチェルノブイリ基本法が差ししめず被災者の権利保障をエネルギー政策基本法、原子力基本法、そして原子力防災計画に盛り込んでいくことが必要です。

図表のページ 前ページで記載した文章に関する図表

考慮要素	認定件数	認定率
1 放射能汚染のない環境下で、生命・身体を脅かされず生活する権利侵害（小計）	423	61.8%
ア 被ばくしたことの不安及び将来の健康不安	126	92.0%
イ 被ばくした可能性があることの不安及び将来の健康不安	133	97.1%
ウ 未成年者の被ばくへの不安及び将来の健康不安（甲状腺検査結果による不安）	82	59.9%
エ 未成年者の被ばく防止のための行動制限（屋外（公園、山、川、プールなど）での運動や遊びの制限など）	65	47.4%
オ 被告国による放射線量に関する不完全な情報提供による、高線量地域への避難	17	12.4%
2 内心の静穏な感情（小計）	829	75.6%
ア 従前の生活や地域、生業への愛着、思い入れ	130	94.9%
イ 事故直後の避難及び避難所生活に伴う精神的苦痛（渋滞、悪天候下での避難、着の身着のままでの避難、集団避難所での過酷な生活など）	117	85.4%
ウ 世帯分離（家族との離別、二重生活による精神的苦痛）	120	87.6%
エ 避難による失業、転校	80	58.4%
オ 避難決意に伴う周囲との軋轢（家族間での軋轢、親戚間での軋轢、職場の同僚らとの軋轢、近所付き合いでの軋轢、学校での軋轢など）	75	54.7%
カ 放射能や被ばくに関する多様かつ錯綜した情報による不安	123	89.8%
キ 未成年者の被ばくもしくは被ばく可能性による親としての後悔と不安	57	41.6%
ク 避難生活による不慣れた土地での様々な日常生活上の不便やストレス	127	92.7%
3 ふるさと喪失（小計）	350	63.9%
ア 避難による、友人・親戚関係の断絶、希薄化	128	93.4%
イ 避難による地域との繋がりの希薄化	130	94.9%
ウ 避難前に行政から受けていたサービスの低下	20	14.6%
エ 多くの住民の転出、職場、病院、学校、商店の閉鎖等による地域	72	52.6%
4 人格発達権（小計）	458	66.9%
ア 従前の生活や地域、生業への愛着、思い入れの喪失	126	92.0%
イ 失業、退職などによる精神的、経済的苦痛（やりがいのある仕事を失うなど）	56	40.9%
ウ 避難による転校や学業生活の変化（親しい友人との別離、学校の環境の変化、いじめ、進学先の変更、進学断念など）	42	30.7%
エ 家族関係の変化（家族との別離、離婚、二重生活に伴う負担など）	116	84.7%
オ 将来の見通しが付かないことの不安（避難終了の目処がつかない）	118	86.1%
5 居住・移転の自由（小計）	309	75.2%
ア 避難時の財物持ち出しの制限	85	62.0%
イ 今後の居住先（住宅）確保への不安（借り上げ住宅の終期未定、住宅ローン、経済的問題など）	103	75.2%
ウ 不慣れた地での避難生活による不便、不安	121	88.3%
6 その他（小計）	258	94.2%
ア 防災基本計画が不適切であったために、避難に当たって苦勞を強いられたこと	127	92.7%
イ 避難生活の目処や汚染状況についての情報提供が不十分である中で避難を強いられたこと	131	95.6%
合 計（延べ）	2,627	65.4%

表1 東京電力福島第一原発群馬訴訟第1審判決による慰謝料の考慮要素

山川充夫「原発集団訴訟と日本学術会議提言」、『判例時報』No. 2382号、平成30年11月21日号、120-137、判例時報社 より引用

【参考 URL】 2023 年 2 月参照確認

参考 URL 1 復興庁「復興の現状と取組み」

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131029113414.html>

東日本大震災の記録と復興への歩み(400p.) 福島県

https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec_file/koho/e-book/index.html

参考 URL 2 ふくしま復興情報ポータルサイト

<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/>

参考 URL 3 放射線リスクに関する基礎的情報(復興庁他)

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/201805_kisoteki_jouhou.pdf

【参考文献】

今井 照・朝日新聞福島総局編著 (2021)『原発避難者「心の軌跡」—実態調査 10 年の〈全記録〉—』公人の友社。

原発災害・避難年表編集委員会 (2018)『原発災害・避難年表—図表と年表で知る福島原発震災からの道—』すいれん舎。

高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之編著 (2021)『富岡町 10 年の記録—原発事故被災自治体の再生と苦悩—』第一法規。

丹波史紀・清水晶紀編著 (2019)『ふくしま原子力災害からの複線型復興—一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて—』ミネルヴァ書房。

辻内琢也・増田和高編著 (2019)『フクシマの医療人類学—原発事故・支援のフィールドワーク—』遠見書房。

日本科学技術ジャーナリスト会議編 (2013)『徹底検証！ 福島原発事故 何が問題だったのか—4 事故調査報告書の比較分析から見えてきたこと—』化学同人。

東日本大震災合同調査報告書編集委員会編 (2017)『東日本大震災合同調査報告 土木編 6 緊急・応急期の対応』丸善出版。

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「国難」となる巨大災害に備える編集会議編 (2015)『「国難」となる巨大災害に備える—東日本大震災から得た教訓と知見— (災害対策全書 別冊)』ぎょうせい。

松本行真 (2015)『被災コミュニティの実相と変容—福島県浜通り地方の分析—』お茶の水書房。

山川充夫 (2013)『原災地復興の経済地理学』桜井書店。

山川充夫・瀬戸真之編著 (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 (2020)「原発被災からの再生・再建」、日本学術会議編『未来からの問い』日本学術会議。

山川充夫・初澤敏生編著 (2021)『福島復興学Ⅱ—原発事故後 10 年を問う—』八朔社。

