

原発震災の被害構造と生活再建・地域再生のための「第三の道」

(船橋晴俊編,2014,『東日本大震災の被災地再生をめぐる諸問題』法政大学サステイナビリティ研究所発行:1-19)

船橋 晴俊

はじめに

1. 原発震災の被害の構造
2. 被災地再生のための基本的考え方
3. 被災地再建のための「第三の道」
4. 「第三の道」の具体化にかかわる諸問題の検討

結び

はじめに

本論文の課題は、第一に、「生活システム」を支える「五層の生活環境」の崩壊という視点から福島原発震災の特有の被害を把握することである。第二に、被害の特徴を踏まて、被災地域に共通に必要な被害補償と地域再建についての基本的考え方について検討する。第三に、「移住」か「早期の帰還」かという二者択一をこえて「超長期待避・将来帰還」という「第三の道」を提起し、それを支える政策パッケージを提唱したい。

1. 原発震災の被害の構造

東日本大震災後3年が経過した時点で、各地の地域再生はさまざまな困難に直面している。とりわけ、地震と津波の被害に加えて放射能汚染が加重している福島原発震災の被害地域は、被災者の生活再建と地域再生のための効果的な政策が確立されていない。地域再生のためには、従来の制度枠組みにとらわれることなく、大胆な政策形成に取り組むべきである。

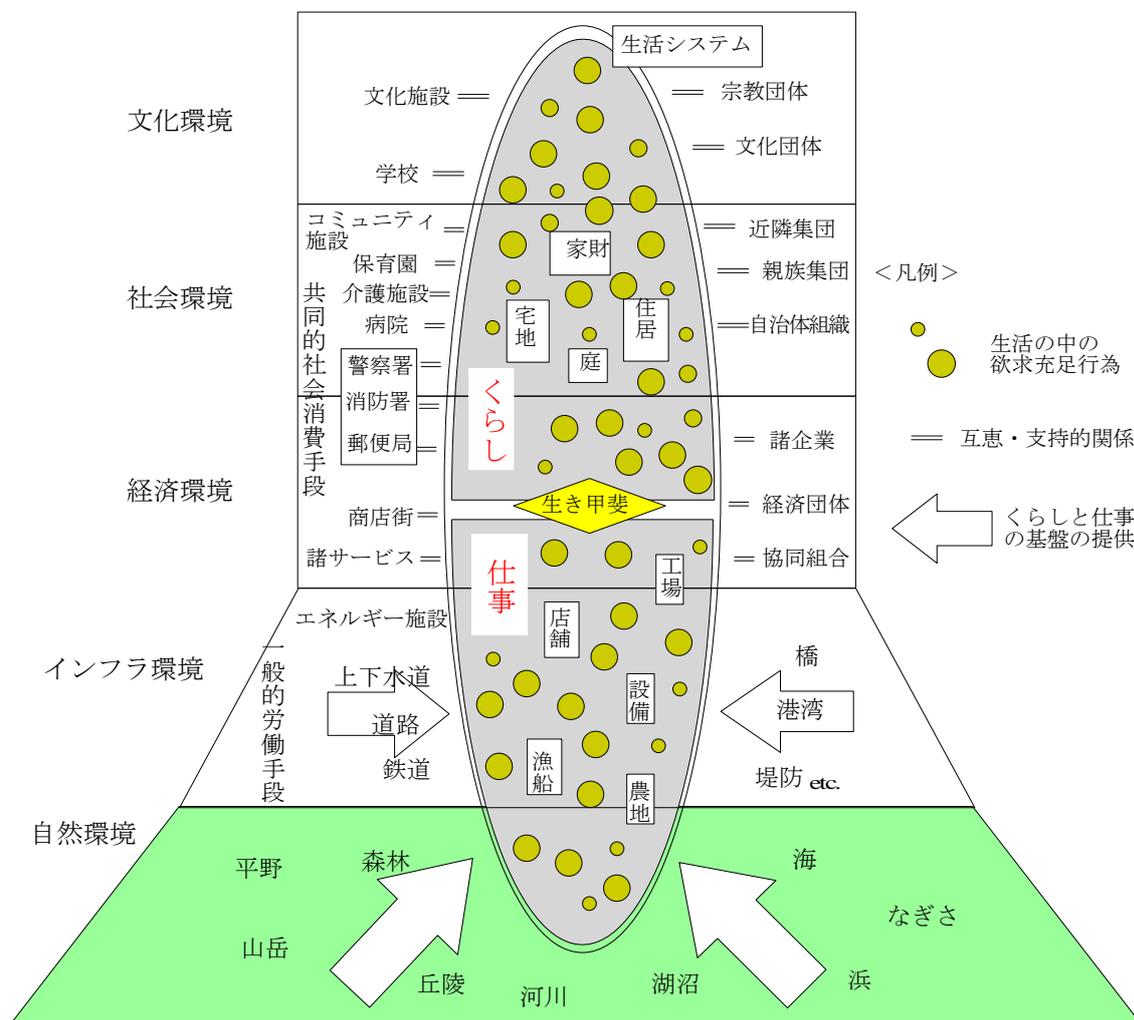
そのためには、まず、原発震災による被害の特徴がいかなるものであるのかを検討する必要がある。住民が町ぐるみ避難せざるをえなかった双葉町や大熊町や浪江町や富岡町を訪れて見ると、誰も居住していない町なみが広範に広がり、地震で倒壊した建物もそのままの状態で見捨てられている。あたかも3月11日で時が止まったかのようであり、無人となっている住宅街を見ると、原発震災はこれまでの人生とこれからの人生のすべてを奪ってしまったという思いを禁じ得ない。

(1) 生活を支える五層の生活環境

ここで、原発震災の被害の特徴を「五層の生活環境」の崩壊という視点から検討してみよう。

一般に個人の生活システムは、その人を取り巻く環境に依存しており、その環境は複数の層から構成されている。図1は個人の生活システムが五層の環境、すなわち、自然環境、インフラ環境、経済環境、社会環境、文化環境に取り巻かれていることを示している。

図1 生活環境の五層と生活システム



「自然環境」とは、山、平野、河川、森林、海、植物、動物など、自然を構成するすべての要素から成り立っている。自然環境は他の四つの環境の基盤となっている。「インフラ環境」とは、人工的に作られた道路、橋、鉄道、港、電力網、上下水道のようなあらゆる経済的・社会的活動の共通基盤から成り立っている。「経済環境」は、他の企業、協同組合、金融機関、商店街、オフィス街など、経済活動を可能にするようなあらゆる施設や組織から構成されている。「社会環境」は、社会生活の基礎的条件を提供するようなさまざまな集団や組織や施設から成り立っている。近隣集団、親族集団、友人集団、市役所や病院などの諸施設は社会環境を構成している。郵便局や警察署や消防署は、経済環境と社会環境の両面にまたがるものである。「文化環境」は、教育や芸術や宗教のような文化的活動を支えるあらゆる施設や組織から構成されている。学校、図書館、博物館、寺院や教会などは文化環境の基礎的要素である。

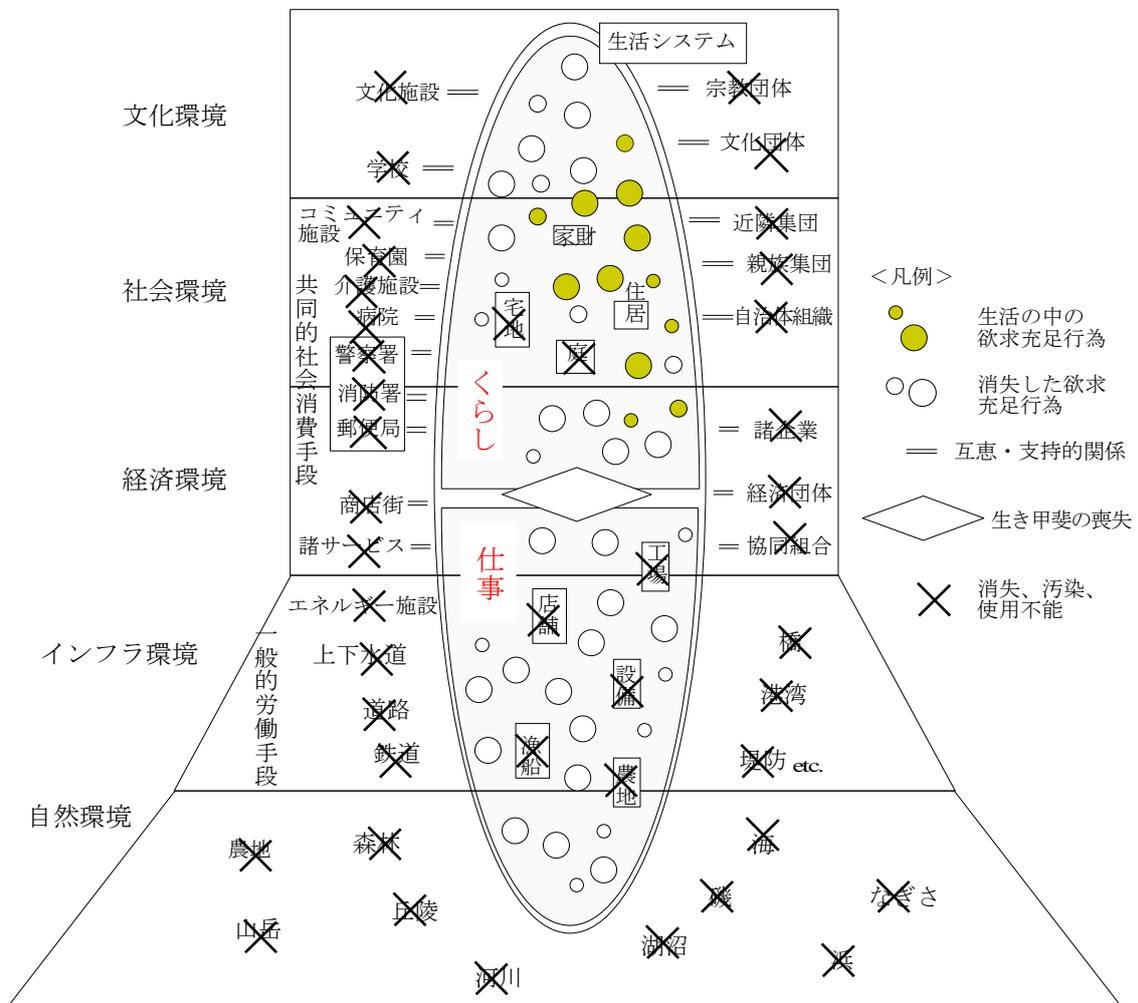
個人の生活システムはこのような五層からなる生活環境と相互作用し、それに依存して

いる。これらの五層の環境はストックであり、そこから諸個人の生活の必要を満たすようなさまざまな財やサービスのフローを継続的に生み出している。

(2) 五層の生活環境の破壊としての被害

福島原発震災は、広大な地域を放射性物質で汚染し、数多くの住民を彼らの住んでいた町から遠く離れた別の地域に避難させることになった。2013年の9月においても、なお、約15万人の住民が余儀なく避難を続けている。このことは福島の被災地に暮らしていた人々にとって五層の環境が完全に破壊されたこと、各個人の生活の必要を満たしていた行為システムが完全に解体したことを意味している。図2は五層の生活環境が放射能汚染によって崩壊し、生活システム内における欲求充足が非常に貧弱になったことを示している。

図2 被災による生活システムの解体



被害に対する適正な補償について考える時、このような被害構造を認識することにはどのような意義があるであろうか。第一に、被害は、個人の生活を支えていたさまざまな財やサービスや所得のフローが断ち切られたと同時に、そのようなフローを支えていたストックとしての生活環境が破壊される形で生じているので、被害の補償のためには、ストックとしての五層の生活環境を回復するという原則が必要なのである。自然環境の原状回復

を基盤として、その上に重なっている他の四層を回復しなければ、個人生活の再建はできない。第二に、ストックとしての五層の生活環境が崩壊したということは、地域社会が解体したということである。社会学は、社会を単なる個人の集合ではなく「創発的特性」を有するものとして把握する。それに対応して、社会学的に見れば、被害は個人レベルの被害だけではなく、地域社会が解体したり機能しなくなったという形で、社会の創発的特性が喪失させられたという意味で、地域社会レベルの被害が独自に存在しているのである。個人レベルの財産や所得の損失だけではなく、地域社会を解体させたこと、地域社会が立ちゆかなくなったこと自体を被害として把握すべきである。それゆえ、第3に、個人レベルでの補償と同時に、コミュニティとしての地域社会レベルでの補償が必要である。それはコミュニティとしての地域社会を再生することであり、そのことは個人にとって、五層の生活環境を回復することを意味している。すなわち、個人にとっての生活再建と、コミュニティとしての地域社会の再生は不可分な関係にある。そのことを適正な被害補償の政策の前提にしなければならない。原発震災の発生に責任を有する諸主体、なかでも、東京電力と政府は、個人に対する補償とコミュニティとしての地域社会に対する補償という二重の義務を負うべきである。また、時間的に見れば、これらの補償の義務は、五層の生活環境が回復するまでの長期間にわたって存続すると考えなければならない。

2. 被災地再生のための基本的考え方

(1) 生活再建と地域再生を考える視点

以上のような被害状況の把握に立って、個人生活の再生と地域社会の再建と被害補償のあり方にどのような考え方や原則が導きだされるだろうか。

第1に、放射能汚染の程度によって、五層の生活環境の受けた打撃や弱体化や崩壊の程度は異なっている。一方で、放射能汚染の程度が深刻で、住民が地域ぐるみ避難をせざるをえず、五層の生活環境が全面的に崩壊したような地域がある。他方で、汚染の程度が地域ぐるみ避難を必然化するほど深刻ではなかったが、多数の住民が自主避難した地域がある。そのような地域では人口の減少自体が、経済環境、社会環境、文化環境の脆弱化の要因となるから、生活環境の五層が全面崩壊しなくても、それらの悪化・弱体化・貧弱化が、いろいろな形で生じている。

第2に、個人レベルの生活再建と、地域社会レベルの地域再生という二つの固有の課題があり、それぞれに必要な固有の条件がある。個人レベルの生活再建に際しては、個人の自由な生活設計と選択を保障する必要がある。同時に、自治体としての望ましい地域再建・復興の道を実現する必要がある。再建・復興の過程では、両者が矛盾しかねない状況もさまざまに生じてくるから、それを乗り越える制度形成と政策が必要である。

第3に、生活再建と地域再生のために、どの地域においても共通に必要な考え方や取り組み態勢と、各地域の被害状況の固有性に即した政策との両方が必要である。一方で地域再生の政策が効果的で、合意形成を可能にするためには、どの地域においても共通に重視すべき考え方や手法があるであろう。他方で、各地域の空間線量の差異によって、各地域にとっての切実な課題と可能な選択肢は異なっている。そこで、地域の被害状況の特性に応じて、それぞれの地域に適した地域再生の道と手法を考えなければならない。

(2) 直接的加害者としての東電の賠償責任と、行政の再建政策についての責任

行政組織は緊急的対処を積み重ねて来た。とりわけ数多くの自治体職員が、発災後、寝食を忘れて大奮闘を続けてきた。だが、個々の住民の視点から見れば、総体としての行政のしてきたことに「対処の空白」「対処の不整合」「適応コストの過大さ」などが存在し、政府および自治体行政に対する不満も根強いものがある。住民の視点からみて、震災後3年が経過した時点でも、「先が見えない」「復興の入り口に立っていると言えるのだろうか疑問だ」と思わざるをえない状況が続いている。そのような閉塞感は、まだ本当に効果的な復興政策が形成されていないことに理由があるのではないか。これまでの復興政策に何が欠如しているのかということを検討しなければならない。

第1に、検討すべきは、東電が果たすべき「賠償」「補償」と、行政が担うべき復興政策の関係が、明確に整理されていないという要因がある。その上で、賠償・補償の問題が適切に処理されていないという問題がある。

東電の賠償責任と、行政の政策上の責任との関係を検討する必要がある。その際、まず、考慮すべきは、被害がどのようにして生み出され、拡大しているのかという要因連関の解明である。

ここで、論点を明確にするために、交通事故の事例を一つの素材として、直接的加害者と間接的な関係者である行政組織の責任について考えてみよう。例えば、ガードレールと信号機のないところで、交通事故が起き、加害者である乗用車の運転者(A)がわき見運転をして、通行人(B)にけがをさせたという事例を考えてみよう。そのとき、自治体(C)のなすべき事は何であり、加害者(A)のなすべきことは何なのだろうか。

[1] 複合的要因連関と間接的条件

このような事故の場合、加害者(A)は被害者(B)に賠償金を支払わなければならない。だが、それですべてが終わるわけではない。ガードレールと信号機の欠如は、事故の直接的要因ではないにせよ、間接的条件になっていた。事故を防止するという観点からすれば、あらかじめ信号機とガードレールを設置してあれば、事故の発生を防ぐことができた可能性は高い。ただしそのような信号機やガードレールの設置の責任者は、事故の前でも後でも、加害者(A)ではなく、自治体(C)の責任というべきである。それは社会全体を支える公共サービスの領域に属するからである。もし、その地点が見通しが悪くて狭い場所であり、すでに類似の事故が繰り返し発生していたとすれば、その必要はもっと高まる。事前予防という点でも、事後対処という点でも、行政は事故の発生可能性を高めるような間接的条件を改善するという政策対応上の責任がある。

原発震災の場合も、被害の発生は、複合的要因連関から発生している。原発事故による放射能拡散による被害については、東電に直接的責任がある。だが、そのような事故に至る過程の歴史的要因連関を分析すれば、結果として原発震災を生み出し、深刻化するよう作用した多数の間接的条件がある。一カ所の敷地への多数の原発の立地、地震や津波のおそれのある地域への立地、防波堤の高さの不十分さ、規制基準と立地審査の甘さなどはそうした間接的条件である。それらを「事故が発生しない方向で」改善する責任が行政に

はあるはずである。代表的には、二度と福島原発事故のようなことを起こさないように、原発の立地規制基準を厳正に定める必要がある。起こりうる地震や津波の想定をやり直す必要がある。

[2] 派生的被害の拡大防止

事故の被害は第一次的被害が発生したところで、その大きさが確定するものではなく、その後の一連の要因連関の中で、被害の規模や質が派生的に大きく増大しうる。

この交通事故の例で、被害者(B)は負傷したが、幸いにして、その自治体の救急体制が整備されていたのですみやかに病院に搬送され、一命をとりとめたということになれば、被害の拡大は防げたことになる。ところが、自治体(C)は財政力不足などの理由により、救急車と救急隊員からなる救急体制がきわめて貧弱であった。そのため、Bを速やかに病院に搬送できず、Bは死亡するに至るという場合もありえる。救急態勢の不備が、被害の派生的拡大を帰結してしまったわけである。そのような場合、救急体制の整備は社会全体を支える公共サービスの領域に属するものであるから、加害者(A)の責任ではなく、自治体(C)が政策的になすべきことである。

また、交通事故の加害者である自動車は石油タンクローリーであり、事故の発生とともに、近くの民家に火災が発生してしまい被害が拡大し続けるという事態も考えられる。しかも、加害者(A)の有する消火器ではその火災に対処できず、被害の拡大が防止できないという場合が起こりうる。その場合、消防活動は、社会全体を支える公共サービスの領域に属するものであること、また加害者に事故収束の十分な能力がないことという二つの理由で、行政が、派生的被害拡大のために消火活動をしなければならない。

原発事故の場合でも、その後の避難指示が適切かどうかで被害のスケールは大きく変化し、被災者についての健康管理システムの整備の水準によって、健康被害の大きさも変化するという事情がある。また、事故収束に対して、事業者である電力会社が十分な能力や組織体制を備えておらず事故収束ができず、被害が拡大し続けるという事態に対しては、行政の政策的対処が必要である。その他のいろいろな要因連関の文脈で、被害の派生的拡大を防ぐためには、行政(C)の政策的対処が必要である。その根拠としては、社会全体を支える公共サービスの提供の必要性と、加害者の能力不足という理由がある。

[3] 賠償能力の欠如

交通事故の加害者(A)は、死亡した被害者(B)とその家族に対して、賠償をしなければならない。加害者が深く反省し、加入していた保険や私財によって、賠償を支払い、それが被害者家族にとっても、納得できる水準であれば、この問題は決着する。ところが、加害者が無免許運転で、保険にも入っておらず、私財も欠如しているので、賠償能力を欠如している場合、加害者が被害者に賠償金を払えないという事態も生じうる。その結果、Bの家族は、働き手を失ったために貧窮するという帰結も生じうる。そのとき、行政が「公的扶助制度」や、交通遺児のための奨学金制度を用意し、政策的対処としてBとその家族の生活を支えるということは、政策的責任を果たすことになる。

福島原発事故の場合、企業の通常の経営努力の中で負担できる範囲を遙かにこえるとい

う意味で、直接的加害者（東京電力）の賠償能力を超えた被害が発生している。加害者の賠償能力の不足が露呈しているので、この点で、行政の政策的対応の責任が生ずる。ただし、どの段階で、どの程度の負担をするべきかを巡っては、いろいろな判断基準と要因が関与する。特に、負担責任の負い方の妥当な順序というものがあり、直接的加害者がまず賠償負担努力を行い、その負担能力を超える賠償・補償負担については、行政の負担責任を考えるとという順番が必要である。

[4] 刑事責任の問題

交通事故の場合、仮に加害者（A）が、無免許運転で事故を引き起こした上、被害者に対して適切な救急措置をせず、放置したり、逃走したりしたらどうか。その場合、過失責任があり、被害者への賠償とは別に、刑事罰が科せられるはずである。これは、被害者の救済とは別の次元で、行政が適正な公共の秩序を維持するために、行政の一角としての検察・警察が果たさなければならない任務である。

福島原発災害の場合も、事故による広範な放射能被害を発生させた点で、きわめて大きい危険性を有する機械装置を安全に管理できなかった点で、東電に業務上の過失責任が存在するのではないだろうか。その点に対する刑事責任問題について、日本の検察は、住民からの告発にもかかわらず、起訴をせず、責任追及を見送っている。

[5] 緊急の対処の必要性

行政組織が政策的に対応しなければならないもう一つの要因は、公共サービスについての「緊急の対処」の必要性である。交通関連の事故から、別の仮想事例を取り上げてこの点を検討してみたい。例えば、航空機が、休日中に小学校に墜落し、校舎が破壊されてしまった仮想事例を考えてみよう。幸い休日中だったので、人身被害はなく、被害は建物の破壊だけであったが、早急に授業再開を可能にする条件を整えなくてはならない。自治体行政組織としては、急遽プレハブ校舎を建設して授業を再開する必要がある。航空機を運行していた主体が、その費用を負担すべきであるが、その賠償交渉には何ヶ月も時間がかかることが予想される。その場合、最終的費用負担の問題に決着がつかなくても、行政組織が当面は費用負担をして、プレハブ校舎の建設による公教育サービスの維持という緊急の対処を政策的に行う必要がある。

原発震災の場合でも、公共サービスの提供が阻害された面が多々あり、それらの回復のための費用負担は、最終的には事故原因者に帰属させるのが正当な論理だとしても、当面の緊急対処として、あらゆる公共サービスの復元に政策的に取り組む必要がある。そして、自治体のそのような取り組みに対しては、財政的負担能力と原発を推進してきた政策の責任という二つの面において、政府が財政的支援をするべきである。

以上に析出された論点である「複合的要因連関と被害発生の間接的条件」「派生的被害の拡大防止」「直接的加害者の賠償能力の欠如」「刑事責任」「緊急的対処の必要性」という論点は、原発震災の被害への対処に際して、直接的加害者の責任とは別に、行政が政策的になすべきことを根拠づける理由になると考えられる。

(3) 再建政策の原則の確立のために必要な基本的視点

次に、震災からの地域社会の再建政策を考えるにあたり、どのような原則を重視するべきかという点について検討してみたい。

[1] 社会的道理性を実現する規範的原則

政策の根底には、どのような価値を重視し、どのような規範的原則を設定するのかという点での判断が必要である。この点で、「安全性」「公平性」「公正さ」「持続可能性」という四つの政策評価基準は、これからの地域再建政策や原子力政策を論ずる場合の有力な手がかりがある¹。このうち、「安全性」は、根本的には「生命・健康の価値の尊重」という理念を前提にしているものであり、また、より具体的な権利論に立脚した政策論の文脈では、「被曝を避ける権利」として、具体化されるべきものである。「公平性 (equity)」とは、受益や費用負担について、地域間、個人間、世代間で、適正な分配がなされることである。「公正さ (fairness)」とは、社会的な意志決定や政策決定において、あらゆる利害関係者が、適正な発言の機会や決定権を持つことであり、決定に関わる情報が開示されることである。利害関係者の一部の人のみが、発言権や決定権を有し、他の人々がそれらを持たないということは「公正」にもとるものである。「持続可能性 (sustainability)」とは、各時点での生産と消費が、地球や各地域社会の資源の有限性を自覚して、節度をもってなされ、生産や消費が持続可能な形でなされることである。

政策形成や政策決定に際しては、これらの四つの評価基準を十分に考慮する必要がある。

[2] 個人の生活再建と地域社会の再生

個人単位の生活再建と、地域社会の再生とは別の次元の問題であり、それぞれの固有性に対応した取り組みと政策が必要であるが、同時に、両者は密接に相関している課題である。片方の問題に対する解決策が、同時に、他方の問題の解決をもたらすわけではない。

個人単位の生活再建は、各個人の自由な選択を尊重するようになされなければならない。そこには、多様な選択肢の提示が必要である。また、各人の生活システムが五層の生活環境によって支えられているという視点を導入して考えれば、個人の生活再建は、そのつど、他の個人にとっての「生活環境の改善」を意味しているのであるから、地域社会を再生する柱になりうる。例えば、個人商店が再び、営業を開始することが可能になれば、それはその商店を担う個人にとっての生活再建であると同時に、地域社会にとっては、「経済環境」が一步改善されたことを意味しており、「地域再建」を支える一つの柱になっているのである。

だが、個人の多様な選択の累積によって、自動的に、地域社会の再生が果たされるわけではない。後に詳述する「二重の住民登録」の必要性のように、個人の自由な選択が、一定の社会的制度的条件が欠如したままに累積すると、自治体の再建を困難化することさえ

¹ これら、四つの倫理的評価基準は原子力市民委員会が「原発ゼロ社会への道」を探究するに際して提示したものでもある。原子力市民委員会(2013)『原発ゼロ社会への道——新しい公論形成のための中間報告』。

あり得るのである。したがって、「個人の生活再建」と「地域社会の再生」のそれぞれに対して、固有の課題としての確かな取り組みをする必要があり、かつ両者をうまく正連動させる必要がある。

[3] 自治体行政の役割と、中央政府の役割との関係づけ

一口に「行政の政策上の責任」と言っても、自治体の責任と中央政府の責任とでは、その内容が異なってくる。とりわけ、原子力発電は、国策として推進されてきたのであるから、中央政府の原発事故に対する責任は大きい。また、政府が政策的責任を適切に果たしているかどうかによって、自治体が、効果的な政策を立案できるのか、また、個々の政策が大きい効果を発揮するのも異なってくる。震災後、三年後を経た時点で、政府の責任をあらためて問うべき代表的問題群として以下のようなものがある。

- ・福島原発事故の原因究明
- ・汚染水問題への対処をはじめ、事故の収束。
- ・東電の賠償責任の明確化と東電の破綻処理
- ・適切な情報収集と情報管理に基づいた被災者の健康管理システムの構築
- ・各地域の地域再生と個人の生活再建に対する支援政策
- ・二度と福島原発震災を起こさないような政策的選択
- ・脱原発の方針に基づく、エネルギー政策の転換
- ・除染廃棄物を含む各種の放射性廃棄物への対処

これらの問題群について、政府レベルで適切な政策が打ち出されるかどうかは、自治体の政策努力の効果や、住民の地域再生と生活再建のための努力を大きく左右する。震災後三年を経ても、地域再生への明確な展望が打ち出されていないのは、政府レベルでの政策の不適切さに起因する要因も大きいと言わなければならない。政府レベルの政策の批判的解明と見直しが必要であるが、以下の本稿では、さしあたり筆者の情報収集の制約により、自治体レベルに優先的に焦点を当てたい。

3. 被災地再建のための「第三の道」

(1) 帰還問題を巡る二つの選択肢——それらの対立と難点

避難者の個人生活再建と、被災地再生・復興をめぐる、これまでの議論のされ方は、「(早期に) 帰還する／帰還しない (移住する)」というような二者択一の形をとることが非常に多かった。そしてこのような二者択一をめぐる、住民内部にも、住民と行政の間にも、対立や反目がさまざまに生じてきた。

帰還問題に対する第一の選択肢は、できるだけ早い帰還であり、その背後には故郷への愛着と地域再建への熱意がある。(五年以内の) 早期の帰還を望む声は、住民にも行政職員にも広範に見られるが、住民の場合は年配者に顕著である。しかし、早期の帰還という選択は次のような困難にぶつからざるをえない。

まず、元の町の放射線量があまりにも高い場合は帰還は不可能である。震災後の日本政府の見解によれば、年間 20 ミリシーベルト未満の地域であれば、生活することが可能とされている。しかし、この基準は、安全性の視点から見れば、あまりにも甘い基準である

と多くの人が考えている。この点について、多くの日本国民は、政府の判断を信用していない。富岡町住民についての意識調査によれば、帰還を望んでいる住民は 15.6%のみである²。次に、五層の生活環境が大幅に悪化してしまったことは、帰還に対する大きな障壁を作り出している。良好な経済環境、社会環境、文化環境は、大部分の住民が帰還してこそ、回復が可能になる。それゆえに、断片的な帰還というやり方は、困難を伴わざるを得ない。例えば、住民から見れば、病院が診療を再開するまでは、帰還はできない。しかし、病院の経営が成り立つためには、大部分の住民が帰還していることが前提になる。したがって、帰還政策を成功させるためには、住民達が一斉に帰還することが必要であり、また望ましい条件となる。

これに対して、「移住する（帰還しない）」という第二の選択肢も存在する。この選択は子ども達に対する被曝を避けることを最優先したいという思いを持つ若い世代に広範に見られる。この第二の道にも、次のような困難が立ち現れる。

一つは、一般に別の地域で、良好な住居と良い仕事を得ることは困難なので、生活再建は容易でない。避難住民から見れば、東京電力によって提供される補償は、「五層の生活環境」を避難先で再構築するものではないので、多くの点において不十分である。さらに、ある人にとって仕事を失うということは、単に経済的基盤を失うだけではなく、多くの場合、生き甲斐の喪失を意味する。

また、各住民の個人的な適応と、自治体としての存続とがジレンマに陥るという問題がある。「移住する」という選択をした住民にとっては、住民登録を元の町から避難先の自治体に移すということは、生活上の便宜という点では必要なことである。しかし、そのような引っ越しは、元の町から見れば人口の減少を意味している。もしこのような行為が次々となされるのであれば、長期的には、自治体の存続が危うくなる。このような状況は、住民個人が避難先によりよく適応しようとする努力と、元の町の存続が可能であることとの間にジレンマが存在することを意味している。

このようにして、二つの選択肢のそれぞれが、住民によって選ばれる根拠を有するが、同時に、多くの難点を伴うものであり、しかも、それぞれを選択する住民同士の間に対立と分断が生まれがちである。多くの人々にとってこのような分断は苦悩の種である。そのような対立を解決する何らかの方法があるだろうか。

(2) 第三の道としての「超長期待避、将来帰還」

[1] 第三の道の基本的考え方

ここで、以上のような対立を乗り越えるための選択肢として、「超長期待避、将来帰還」という第三の道を提案したい。この考え方は、高度の汚染地域から避難してきた住民にとって、避難の期間が10年以上の超長期にわたって、長く続くことは避けられないという認識に立つ。住民達は被曝を避ける権利を有する。避難者は、元の町の放射線量が十分に安全な水準に下がるまで安全な地域で生活できるべきである。放射線量が将来 1mSv/年より低くなった時に、多くの住民は安心して元の町に帰還する事が出来るようになるであろう

² 復興庁・福島県・富岡町(2013)「富岡町住民意向調査 調査結果(速報版)」復興庁・福島県・富岡町。

う。しかし、そのような低減が実現されるまでには、非常に長期の避難期間、例えば、10年、20年、30年、50年、100年といった避難期間が必要になるであろう。帰還の実現が自分の世代でなく、子や孫の世代になることも見据えなければならない。

第三の道は、住民達が現在、安全に生活することと、将来、元の町に帰還することの両方を可能にする政策である。また、第三の道は、避難者たちが、元の町の地域空間を将来帰還すべき地域として位置づけることにより、その安全な管理に関心を持つことも含意している。しかし、この第三の道の実行は容易ではない。避難先の町で、住民たちはまともやアイデンティティを維持する事が出来るであろうか。とても長く続くであろう待避期間に、どのようにして住民達の生活を再建すればよいのだろうか。無人になった元の町を、長い待避期間の間に、どのように保全したらよいのだろうか。これらの問題を解決して、第三の道を実行するためには、一連の政策が必要である。

そこで次に、「超長期待避、将来帰還」という政策の含意と、この政策を選択した場合に必要なとなる一連の政策的課題群を明確にしておこう。

[2] 住居の確保

まず、居住地を焦点にすれば、第三の道の方針は次のようなものになる。

- ①「第三の道」は、自治体単位では、放射線量の低下に応じて、段階的な一斉帰還を実施するという含意がある。
- ②放射線量の低下は、除染努力による人為的低下と、自然減衰という二つの効果によってもたらされるが、自然減衰に頼らなければならない部分が相当のウェイトを占めるので、10年以上の超長期の待避期間が必要である。
- ③超長期の待避期間の間、個人の生活再建を避難先で果たせるようにすること、「元の町」を適正な状態に維持すること。その意味は、待避期間の後に自治体と住民が復帰できるような社会的条件と自然環境的条件を維持することである。
- ④1 mSv/年以下の地域を「帰還可能地域」と、1 - 5 mSv/年を「帰還準備地域」と呼ぶことにする。各時点での、そのような区域の認識と、将来の範囲についての予測を継続的に精密に実施する必要がある。
- ⑤「帰還準備地域」とは、低線量被曝という条件のもとで、暮らしたり仕事をしたりする地域を意味する。そこでの居住は禁止されないが、他へ転出したい人には、支援がなされる必要がある。「帰還準備区域」とは、「慎重な居住」をする地域であり、「慎重な居住」を支援する政策的対処をするべき地域である。
- ⑥「帰還準備地域」においては、そこが、「帰還可能地域」になる時点に合わせて、帰還開始に間に合うように、地域生活の基盤となる各種のインフラを構築する。そこには、各種の公共施設も含まれる
- ⑦「帰還可能地域」を段階的に拡大していく。帰還可能地域では、各種の公共施設を運営し、帰還した住民が、各種の公共サービスを楽しむようにする。帰還した住民は、最終的には自宅に戻れるようにするが、過渡的には、元の町の「帰還可能地域」に住むことも可能とする。「帰還可能地域」は、一斉帰還政策を実施する条件が整った地域である。
- ⑧「第三の道」は、個人単位、家族単位では、それぞれの居住地の選択の自由を尊重する。

「帰還準備地域」への帰還を強制されるものではない。

⑨元の自治体以外で居住する期間のことを、「町外待避期間」と言おう。町外待避期間の間に、震災以前と同等の居住条件を被災者に提供する義務を加害者たる東電は負う。

⑩分離居住している家族に対する住居費の政策的支援をするべきである。母親と子どもが「安心を感じられる地域」に居住し、父親が「低レベル被曝の存在する地域」に居住するという形で、分離している場合、派生的被害を拡大させないために、行政が政策的支援をするべきである。

[3] 仕事の確保

次に、就労にかかわる方針に即して、「第三の道」の含意とはどのようなものになるだろうか。

①元の地域で仕事ができなくなったという側面においては、加害者は、所得補償をしなければならない。これに対して、超長期の待避期間の間に、待避先の地域で、職業生活を再開し、経済的基盤を自らの仕事によって再建し確保する条件を、行政は政策的に保証するべきである。

②職業生活の再開は、各人の熟練や経験を生かすことが仕事の成功や生き甲斐という面で効果的である。その原則を大切にする。この視点から見ると、現在までにとられている経済活動支援策には、さまざまな限界がある。

③自営業者の場合、避難先での同じ仕事の再開を個人単位でできるように、融資や許認可手続きについて支援するべきである。これまでの経産省の支援は、同業者がグループを形成した場合に融資などの機会を提供するに留まり、個人単位の支援をしていない。広域に避難し、相互の所在も把握しがたい避難した同業者が事業グループを形成するのは、極度に困難であり、事実上、不可能である。

④農業については、営農できず、減収になった分は加害者が補償をしなければならない。いったん汚染された農地において、どうやって安全な作物を栽培し、農業生産高を上げるのかといった課題については、政策的取り組みが必要である。再建は外部経済効果を発揮するから、そのような政策的支援には価値がある。

⑤「超長期待避期間」を利用した再生可能エネルギー事業。「帰還可能地域」ほど放射線量が相対的に速く下がるけれども、20年以上の時間がかかることが予想される地域においては、「地域に根ざした再生可能エネルギー事業」を構想することが出来る。それを成功させることができれば、さまざまなメリットがある。

[4] 教育機会

次に進学にかかわる方針に関して、「第三の道」の可能性を考える必要がある。

①避難者、被災者となった子どもたちが、教育の面で不利にならないように、長期に渡って支援するための方策をとる。諸個人に対する「奨学金」の支援は、政策的に探究されてよい。

②避難した小中高校は、超長期待避期間の間に、避難先における地域再建のための拠点施設として、セカンドタウンなどで、引き続き開校し、新規生徒の受け入れを行う。小学校、

中学校は、地域再建のコア施設であるので、引き続き維持されるべきである。

小学校、中学校は、役場と並んで、自治体が、コミュニティとして維持され存続されるかどうかにとって、決定的に重要である。自前の小学校、中学校が存在することは、子どもたちの集団形成を再生産するとともに、若い親世代の集団形成も促進する。そして、超長期待避期間が10年以上続いたとしても、小中学校があれば、当該の自治体が、避難先のセカンドタウンを拠点として地域社会として文化を継承し、アイデンティティを維持していくことが可能となるであろう。拠点教育施設は、プレハブ校舎ではなく、通常の教育施設と同等の水準でなければならない。また、それは、避難先にもともと住んでいた住民の子どもたちにも開かれた学校となるべきである。「避難元の学校を継承するセカンドタウンでの開かれた学校」は、「開かれたセカンドタウン」を形成する拠点となるであろう。

以上のように本稿では「住居」「仕事」「教育」の三点に限って検討したが、他の問題領域での検討は今後の課題としたい。

つぎに、第三の道としての「超長期待避、将来帰還」という地域再建の道を実現するために、この考えかたと組み合わせて、どのような政策パッケージを用意すべきかについて検討してみたい。ここでは、①地域再生基金、②被災者手帳、③地域再建の課題別協議会と専門支援員、④適正な科学研究、⑤二重の住民登録、⑥セカンドタウン、⑦土地の長期的保全と利用という政策が重要になる。

(3) 「第三の道」を支える政策パッケージ―被災地全体の共通基盤となる政策

震災被害からの復興を考えるにあたって、被災地全体にわたって、適用されるべき考え方や政策としては、どのようなものがあるであろうか。全町避難せざるをえなかった自治体についても、部分的避難をした自治体についても、共通基盤となるべき政策として、①地域再生基金、②被災者手帳、③地域再建の課題別協議会と専門支援員、④適正な科学研究という四つの論点を提起したい。

① 地域再生基金

これまでの復興政策においては、巨額の予算が準備されかつ支出されているが、それが、真に各地域の実情に即した政策のもとに使用されているのかという点では、さまざまな問題点が露呈している。その大きな理由は、個々の具体的被災地で現場の問題に取りくんでいる自治体が自由に柔軟に使える財源を十分に保持しておらず、財政資源の管理権限を有するけれども、現場の実情から距離があり縦割り組織となっている中央政府組織が、硬直的で画一的な、また総合性に乏しい政策指示を出すのに留まっていることである³。

自治体が地域再建の中心的な担い手になるための財源基盤として、市町村ごとに、また、県ごとに、「地域再生基金」という形で自治体が管理する基金を設置するべきである。この基金は、個人生活の再建のための住居や就学や就労の支援にも、コミュニティの維持、避難ゆえに無人になった土地の管理、産業振興など、多面的な政策目標のために使用できる

³ 2013年9月上旬の福島県庁、富岡町、南相馬市の各行政部局からの聞き取りに基づく。

ようにすべきである。この点で、中越沖地震からの復興のために設けられた「新潟県中越沖地震復興基金」の経験は示唆的である。この基金は、平成19年(2007年)10月に基本財産30億円と運用財産1600億円を有する財団法人として設立され、現在は、公益財団法人となっている。その事務局は新潟県庁内におかれ、新潟県知事が理事長となっている⁴。

基金という制度枠組みの長所は、財源使用の分野的柔軟性と時間的柔軟性が確保されることである。通常の一般会計の場合は、この二つの点で運用の柔軟性が少なく、予算執行の自己目的化による浪費的使用や緊急の必要への即応ができてにくいなどの問題点がある。

たとえば、全域的な避難をせざるを得なかった各自治体には、定常的な歳入とはまったく別に、(仮称)「地域再生基金支援交付金」を、毎年、政府が一括提供する。その金額としては、たとえば、震災発生年度(2010年度)の一般会計収入の50%相当とし、その用途は、全面的に自治体の裁量にゆだねる。自治体からみれば、「自主財源」がそれだけ増えたことになる。その支給期間は長期的復帰計画を可能にするために、役場が、元の地域に復帰するまでの帰還と、さらにその後の10年間程度を保証する。例えば、20年後に役場が元の地域に復帰するという計画をたてる場合は、30年間は「地域再生基金支援交付金」を提供しつづける。自治体は、それを毎年使用してもよいし、計画的に基金として積み立てて、適切なタイミングで、集中的に投資的に使用しても良い。

基金の使用の仕方の適切さを保証するために、住民参加で「財政諮問委員会」を設置し、あわせて、専門家の助言も得るようにする。

「地域再生基金」の財源は、原発事故に責任ある政府から提供されるべきであるが、東京電力に応分の負担を求めることも検討されてよい。政府の財源としては、「電源三法交付金」を「地域再生基金」に組み替えるという政策も考えるべきである。

② 被災者手帳

もう一つの重要な政策は、「被災者手帳」の制度化である⁵。この手帳は、被災に関する各人の個人情報に記載し、被災者が生活再建のためにさまざまな支援を受ける資格を有することを、長期的に保証するものである。この手帳は、「健康管理手帳」の機能も含むべきである。該当者は、震災発生後に定められた「警戒区域」「計画的避難区域」「計画的避難準備区域」に含まれる人はもとより、自主避難者が出たより広い地域全体を対象にするべきであり、自主避難者も「被災者手帳」をもてるようにするべきである。

③ 地域再生の課題別協議会と専門支援員

地域再生の具体的課題はさまざまであり、地域社会の実情にあわせた取り組みが必要である。除染問題にしても、農林水産業の再建にしても、被曝低減の工夫にしても、住民と行政が協力して、現状の把握と改善のための取り組みができることが望ましい。そのために、「課題別協議会」という形で、地域住民と行政組織が話し合う場を各地域に設置し、専

⁴ 公益財団法人新潟県中越沖地震復興基金ホームページ(2013年11月9日取得、<http://www.chuetsu-oki-kikin.jp/>)。

⁵ 日本学術会議社会学委員会「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」(2013)「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」。

門家の支援を受けながら、地域に即した改善策を創っていくべきである。問題の複雑さ、巨大さに比べて、地域再生のための住民と自治体行政組織との話し合いの場が、現状ではあまりにも少ないままに留まっている。話し合いの場であるとともに、協力して実践的企画に取り組むことを可能にするような場として「課題別協議会」を設置したらどうか。そのような「課題別協議会」をうまく機能させるためには、事務局機能、ファシリテーター機能、専門知識の情報収集機能を担う人々が必要である。そこで、これらの機能を担うような「専門支援員」のための予算を確保し、数名を一チームとして各自治体における取り組み態勢を支援する。専門支援員は、少なくとも5年程度の期間でのフルタイム雇用とし、自ら専門知識を提供したり調査したりするとともに、必要な専門家を全国から見い出して協力ネットワークを組織化することもその任務とすべきである。

④ 適正な科学研究

地域再生のための効果的な政策を形成するためには、正確な科学的知識が不可欠である。特に3つの課題については、早急に科学研究の場が設定されるべきである。

第1に、汚染地域における長期的な放射線量の予測、とりわけ安全な地域の予測。例えば、年間の放射線量が1ミリシーベルト以下になるような地域が、10年、20年、30年、50年、100年後といった将来時点でどこまで拡大するかを知ることは地域再生のための情報として不可欠である。

第2に、除染の方法をどのようにしたら改善できるのかの研究。被災の後、除染は優先的な政策目標になり巨額の予算が用意された。しかし、科学者、技術者が、除染技術を改善するために議論できるような開かれた場がほとんどない。環境省が作成した除染マニュアルは、現場での実情と経験に基づいて、絶えず改良されていくべきなのに現在はそのような回路が弱体である。

第3に、低線量被曝の健康影響に対する研究のレビュー。さまざまな専門家の意見がこの問題について分立し、そのことが政策形成の障壁になっている。この問題については世界中で論争と同時に、知見の更新も続いているので、そのつどの「共有された知見」の確認ができるような自律性をもった研究成果のレビューの場が必要である。

このような3つの問題に対して、「統合・自律モデル」が妥当するような「科学的検討の場」が形成されることが必要である⁶。

以上の①から④までの考え方は、被災地域全体に共有されるべき課題や考え方と言えるであろう。そのような共通基盤を前提にした上で、より個別的な事情に即した復興政策を考えてみたい。

(4) 「第三の道」を支える政策パッケージ―全町避難自治体にとっての政策

まちぐるみの避難、あるいはそれに準ずる避難という事態におかれている富岡町、大熊町、楡葉町、双葉町、浪江町、飯舘村などにおいては、さらに、⑤二重の住民登録、⑥セ

⁶ 船橋晴俊(2013)「高レベル放射性廃棄物という難問への応答―科学の自律性と公平性の確保」『世界』no.839:33-41.

カンドタウン、⑦土地の長期的保全と利用、といった諸政策が必要である。

⑤二重の住民登録

日本の自治体では、住民登録が基本的な制度枠組みとなっている。住民登録によって、ある個人は、法的に自治体に所属することが出来、さまざまな行政サービスを受ける権利を獲得する。現行法では、原則として、一人の個人は一つの自治体にのみ住民登録ができる。しかし、この原則は、避難した自治体と避難住民にとって、深刻なジレンマを引きおこす。避難住民が、よりよい生活再建を実現するためには、避難先の自治体において、住民登録することが望ましい。このような選択は各住民から見れば合理的であるが、そのような選択が累積すれば、元の自治体の人口が減少するという帰結が生ずる。もしそのような形で人口流出が続くのであれば、元の自治体の存続は不可能になるであろう。そのような困難を回避するためには、避難者に対して、二重の住民登録を認めるべきである⁷。避難者は、元の自治体の住民登録を維持したまま、避難先の地域での住民登録も可能なように制度を改めるべきである。そのためには、特別立法が必要であろう。

⑥セカンドタウン

「超長期待避、将来帰還」のためには、元の町が、コミュニティとしての統合力とアイデンティティを維持する必要がある。そのためには、自治体行政組織の維持をコアとしつつ、一定の住民がある程度まとまって居住するような「長期生活拠点の形成」が必要となる。ただし、それが、非常に大きな規模であると、避難先の地域社会がそのような生活拠点の建設を好ましく思わないかもしれない。行政組織が存在し、一定の住民がそれに近いところに長期的生活拠点を設けることができれば、それらの全体を「セカンドタウン」と意味づけ将来帰還に備えて、長期待避する拠点とすることができよう。さらに空間的に離れて住んでいる人もヴァーチャルには、セカンドタウンに加わることもできるであろう。

「長期生活拠点の形成」となるセカンドタウンは、避難先の地域に対して、「開かれたセカンドタウン」として形成することが必要である。たとえば、その中に、小学校を設置した場合、近隣地域からも希望に応じて、進学できるようにする。

⑦土地の長期的保全と利用

第三の道を選ぶ場合、元の町の土地は、私有地であれ公有地であれ、何年後かに再び戻って、生活や生産のために使用する空間という意味を帯びてくるから、それを安全に保存し、有効利用するということが課題になる。例えば、東京電力の提示している補償基準では、移転先に同程度の住宅を確保できないと考える人に対しては、その私有地を「地域再生基金」で、妥当な価格で買い上げて、当該個人の新住居獲得の資金とするとともに、自治体はその土地を管理することによって、外部の第三者に土地が販売されることによる望ましくない帰結（例えば、各種廃棄物の処分場建設）を回避することができる。そのような土地売買は、帰還時点での買い戻し条件付きの販売とすることもできよう。また、長期

⁷ 今井 照(2014)『自治体再建―原発避難と「移動する村」』ちくま新書、第5章

待避期間中の土地の有効利用策として、自治体や住民が主体となって、メガソーラー発電所を建設し、汚染されて当面は帰還できない土地であっても、自治体と住民の経済基盤として有効に利用するという政策も必要かつ可能であろう。その際、例えば、20年間は農業利用が不適な土地については、農地転用を柔軟に認めるという政策が必要である。

4. 「第三の道」の具体化にかかわる諸問題の検討

次に、「第三の道」を具体化しようとする場合に、浮かびあがる諸問題について検討してみよう。

(1) 低線量被曝地域における「慎重な居住」

放射線量が1－5 mSv/年を「帰還準備地域」として位置づけた場合、すでにそのような地域で暮らしている人もいるし、今後、そのような地域に戻るという選択をする人も存在するであろう。そのことは、低線量被曝地域で暮らすという選択を意味しており、その場合には、被曝量の低減や、健康管理について、個人的にも社会的にも慎重な配慮をすることが必要になる。そのような意味で、「慎重な居住」を支える政策パッケージについても考えなければならない。その内容としては、健康に関する情報の管理と活用の方法、外部被曝と内部被曝の低減方法、原発事故による放射線量の増加がない地域での保養のしくみ、などについての政策パッケージが必要になる。

(2) 「話し合いの場」をどのように豊富にするか

地域再生の主人公は地域住民である。そのことを実質化するためには、さまざまな「話し合い」の場が大切である。「話し合いの場」を豊富化するために、どういう視点が必要なのかを考えてみよう。

①住民がばらばらにならずに、何らかの「集団的主体」として、自らを組織化することが、きわめて大切である。他の主体のなしうる「支援」の役割は限定的である。「集団主体形成のための話し合い」と、そのための「集団主体形成の場」をいかにして豊富化することが大切である。

②行政組織と住民組織の話し合いの場の設定の仕方が大切である。それぞれの自治体が地域再生の努力を続けているが、行政組織と住民組織の話し合いの場が、うまく設定されているほど、両者の協力もうまく進むはずである。

③課題別協議会の必要性。行政と住民が各地域の具体的課題について、問題の理解と対処の方策を研究するために、課題別協議会を設置し、そこに、専門調査員を配置して、解決策を協議するような取り組みをすることが必要である。

④行政組織の部局間の話し合いと政策の総合性。自治体レベルでも中央政府レベルでも「タテワリ型組織の弊害」を克服し、総合的政策を形成することが必要であり、そのためには、行政諸部局間の話し合いの場を的確に設定することが必要である。そのことは、自治体の部局間の関係においても、中央政府の省庁間の関係においても要請されている。

⑤総合的復興政策のための住民参加の話し合いの場。総合的復興政策の形成のためには、行政諸部局間の話し合いの場に加えて、住民参加の話し合いの場をつくる必要がある。

り、両者を統合することが重要な課題となる。

⑥複数の市町村の連携・協力を支える話し合いの場。被災した市町村が、県や中央政府に適切な要求を提出するためには、その前提として、市町村間の連携・協力を深めるための市町村間の話し合いの場の設定が望ましい。

⑦政府と自治体間の話し合いの場において、自治体側が提出する要求を、政府の側が、誠実に受け止めることが必要である。

⑧政府レベルでの総合的復興政策のための話し合いの場。例えば、エネルギー政策の転換一つをとっても、経産省という一つの省の視点だけでは不足である。バイアスを回避するためには、復興庁、環境省などの他の組織も関与できることが望ましい。

(3) 大局的展望のもとの一步前進

以上の本論は、生活再建と地域再生のために、原則的には、どういう考え方が必要なのかについて検討してきた。このような考え方に対しては「理想論すぎる」という疑問がよせられるかもしれない。だが、原発震災に立ち向かうためには、適切な対処原則と大局的展望と長期的方針が必要である。その上で、現実の状況の中で、「実行可能な一步前進」がどこにあるのかを考えて行く必要がある。

「第三の道」を選択肢に加えた長期的総合的再建政策のための政策パッケージの考え方を前提にしてその方向に進もうと考えた場合、現在までに取られてきた復興政策の諸方法の中には、それを改善強化することによって、一步前進することができるものがいくつかもあるように思われる。

①意識調査の仕方。福島県は、「避難者意向調査」を2014年1月から2月にかけて実施している。全避難世帯(約62,000世帯)を対象にしているアンケート調査なので、たいへん貴重な情報が入手できることが期待されるが、「世帯単位ではなく個人単位とすること」と、あわせて、「半構造化」した質問用紙を使用した訪問面接調査をランダムサンプリングによって実施するとよい。面接調査を、一定数(例えば100人)に実施すれば、さらに、深みのある情報収集ができるはずである。

②住民どうしの話し合いの機会の増大のための便宜提供。現在まで、避難者に対する高速道路の無料化が導入されており、広域避難者の避難元自治体との関係を維持するには有益なものとなっている。この点を一步すすめて、さまざまな住民が相互交流を深め、住民内部の話し合いの場をつくったり、住民団体の形成に取り組む場合に、そのリーダーたちに、交通費はもとより、さまざまな活動のための経費を助成し、便宜を提供する政策を導入すべきである。

③復興支援員制度の拡充。2013年度においては、「復興支援員制度」が導入され、民間団体と連携しつつ、個々の避難者に対する支援に取り組まれている。復興支援員の業務範囲は、2013年度においては、個人単位の生活上の相談が中心であるようだが、その業務範囲として「コミュニティの再生」につながるような集団的主体形成の文脈での課題の担当も

含めるようにするのが望ましい。

④商工業支援の拡大。これまでに、被災地域における事業再開・企業立地支援政策として、中小企業グループへの補助金（中小企業組合等共同施設等災害復旧事業）が制度化されている。しかし、原発被災地域においては、広域避難と長期避難が生じているので、中小企業グループの維持や形成は、非常に困難である。それゆえ、広域避難・長期避難をしている中小企業経営者に対しては、単独の中小企業を対象にした支援政策をも導入するべきである。

以上は、あくまでも例示にすぎない。今後、さらに、被災地域の実情のデータからこのような事例をさらに、考えていくとよい。

結び

本稿は「五層の生活環境」の破壊という視点から原発震災の被害構造を把握し、それに立脚して、個人生活の再建と地域再生に必要な補償と政策を検討した。その際、原発震災の直接的加害者である東電の賠償責任と行政の政策的責任の相違について、また、行政の政策的責任の根拠について検討した。とくに「超長期待避、将来帰還」という「第三の道」が必要なこととそれとリンクさせた政策パッケージが大切であることを説いてきた。政策パッケージとしては、「地域再生基金」「被災者手帳」「二重住民登録」「開かれたセカンドタウン」「課題別協議会」「長期避難自治体の小中学校の継続的維持」「低線量被曝地域における慎重な居住」などの課題に取り組むべきことを提起した。今後、さらに、この方向での地域再生と生活再建のための政策を、より豊富に提案していきたい。

<付記>

本論文は、船橋晴俊, 2014, 「「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のための「第三の道」」『環境と公害』第43巻 第3号:62-67 に、大幅に加筆し再構成したものである。