

# 「復興の加速化」と原発避難自治体の苦悩

## 避難指示区域の再編と被害補償をめぐつて

### 政権交代と「復興の加速化」

安倍首相は、昨年一二月二六日の就任記者会見で「復興の加速化」を強調した。しかし原発事故の被害者からは、そもそも「復興」という言葉への違和感も聞かれる。「復興」とは何か。その「加速化」とは何か。改めて検討する必要がある。

一般に、災害発生後の対応は、応急対策にはじまり復興、防災・減災へと至る複数の段階に分けられる（これは「災害サイクル」と呼ばれる）。東日本大震災では、今なお多くの被災者が「応急仮設住宅」で暮らしているのだから、応急段階を脱したとはいえないが、発災から二年以上を経た現在、復旧・復興も同時に課題にのぼらざるをえない。

では、原子力災害における「生活再建」「復旧」「復興」とは何か。これら三つの課題は重なり合いつつも、その「主

### 除本理史

よけもと・まさふみ 一九七一年生まれ。大阪市立大学大学院教授。専攻は環境政策論、環境経済学。著書に『原発賠償を問う』(岩波ブックレット)、「原発事故の被害と補償」(共著・大月書店)、「環境被害の責任と費用負担」(共著・大月書店)など。  
著書に『環境の政治経済学』(共著・ミネルヴァ書房)など。

語”が異なっている。「生活再建」は個人や家族、「復旧」はインフラなどの施設が主語となるだろう。また「復興」は、福島復興などというように、しばしば地域が主語とされる。地震で一定の範囲の建物が倒壊したようなケースを想定すれば、これら三つの連続性は比較的イメージしやすい。しかし今回のように、放射性物質による深刻な環境汚染が生じた場合、「生活再建」「復旧」「復興」の間には、避けがたい矛盾が生じてくる。

それはまず時間軸においてあらわれる。避難者たちにとつて、生活再建はいうまでもなく待ったなしの課題である。他方、放射能汚染の影響は、きわめて長期に及ぶ。汚染が事故前のようになくなるまでに、住民は安心して戻れず、原住地の復興にも多くの年月を要する。人びとの生活再建の場は、避難先とならざるをえない。時間軸でのずれが、上記三つの課題を空間的に切り離してしまうのである。

そこで国は、被害地域の除染やインフラ復旧などを通じて、住民の帰還を促そうとしている。ただ、国がいかに除染や復旧作業を推し進めて、放射能汚染に対しては限界がある。

生特別措置法が改正されたが、これでインフラ整備や企業誘致に弾みがつくだろう。

### 追い込まれる避難者と自治体

今年五月七日に公表された復興庁の住民意向調査結果にもあらわれているように、避難者たちにとっては、子どもや孫と安心して戻れる（あるいは将来的に子育てができる）環境かどうかが要の一つである。前述した「復興」という言葉への違和感の原因は、この辺りにありそうだ。

他方、被害者の生活再建に向けた国の対策は、非常に限定的である。国は、「生活再建」を東京電力が行なう被害補償

にもっぱら委ね、「復旧」「復興」に軸足を置いてきた（その補償にも後述のように問題がある）。単純化していえば、国の政策の重点は、除染やインフラ復旧を進め、原住地（あるいはその近傍）に住民を帰還させるところに置かれている。避難先での雇用対策などもあるとはいっても、基本的にはこのようについてよいだろう。

こうした国の帰還政策は、とくに二〇一一年一二月一六日の「事故収束」宣言以降、明確に打ち出されてきた。自民党

への政権交代をもたらした昨年の衆議院選挙の、ちょうど一年前である。しかしながら、安倍新政権のもとでも、国の方針はまったく転換していない。政権は「復興の加速化」を掲げるが、つまるところ従来の路線を変えないまま、いつそく前のめりになることを意味している。今年四月、福島復興再

くくしているのが、避難指示区域の再編である（避難指示区域とは、福島第一原発二〇キロメートル圏と計画的避難区域）。

一般には、区域再編（詳細は次項で述べる）によって「生活再建」や「復興」が進むはずだ、という受け止め方が少なくない。その理由として、おおむね次の三点が挙げられるだろう。<sup>①</sup>被害地域への立ち入り制限がなくなり、復旧作業などを進めるのが容易になる。<sup>②</sup>避難指示が解除されることで、避難者たちがもとの土地に戻れる。<sup>③</sup>連動して不動産（土地・家屋）と家財の被害補償が進み、避難者の生活再建が可能になる。

しかし現実には、避難者や避難自治体の側から、こうした見方に對して、疑問の声や強い批判が噴出してきた。改めて区域再編の意味を捉え直すことが重要である。そこで以下では、前記①～③の見方に對して、避難者や自治体サイドの視点を対照することにより、検証していきたい。

国の「復興」政策は、区域再編を通じて、被害者に対する補償のあり方とも密接に結びついている。区域再編は、後述のように、不動産・家財に対する補償の減額や、補償打ち切りをもたらしつつあるのだ。こうなると、国の「復興」政策が単に生活再建から切り離されているというだけでなく、むしろ再建過程に悪影響を及ぼしかねない。

政策の重点と避難者のニーズとの間のずれは、避難自治体にとつても危機をもたらす。役場だけ戻しても、住民が帰還しなければ、自治体は存続することができないからだ。住民からみれば、避難生活は二年以上に及び、もう限界にきていく。補償の打ち切りが進めば、避難先でとにかく生活を「再建」していく動きが、さらに強まるだろう。

もちろん避難自治体では、住民と町村当局の間で、意見の食い違いや軋轢も生じている。そのあらわれ方は、地域などによって異なるが、国との関係でみれば、避難者と自治体とともに追い込まれる側にあることも否定できない。

国の「復興」政策と、避難者の思いや避難自治体の抱える課題との間に、ミスマッチが生じている。そうだとすれば、現政権の掲げる「復興の加速化」によって、問題が解決しないことは明らかだろう。ここには、原発避難に対する政府や国民の「不理解」があらわれている（山下祐介『原発避難問題の忘却は何をもたらすのか——新たな『安全神話』とナショナリズムを問う』『世界』二〇一三年四月号）。

## 大詰めを迎えた区域再編

区域再編の基本的な考え方方は、「事故収束」宣言を受けて、二〇一一年一二月二六日に原子力災害対策本部によつて示された（「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」）。以下、これを原災本部「二〇一二」と表記する。その後、二〇一二年四月に川内村、田村市、南相馬市から区域再編がはじまり、順次実施されて、今年五月七日に双葉町の再編が決まった（残るは川俣町のみ）。区域再編は今、大詰めを迎えている。

ここまで、区域再編に関する前記①と②の見方から検討していきたい。なぜこれら二つを同時に扱うかというと、区域再編という言葉が、両者に関連する二重の意味を併せもつてゐるからである。すなわち、①については警戒区域を解くことであり、②についてはこれまでの避難指示区域を新たに三区域に見直すことである。

原災本部「二〇一二」に記されているとおり、三区域とは、「避難指示解除準備区域」（年間積算線量二〇ミリシーベルト以下）、「居住制限区域」（年間二〇ミリシーベルト超で、被曝量低減の観点から避難の継続を求める地域）、および「帰還困難区域」（五年を経過しても年間二〇ミリシーベルトを下回らない恐れのある、年間五〇ミリシーベルト超の地域）である。新たな区域分けは、このよう

図 避難指示区域の再編



注：第一原発20km圏に設定された警戒区域は、  
2013年5月28日までにすべて解除。

出所：『朝日新聞』2013年5月8日付の図より作成

第一原発二〇キロメートル圏の陸域については、国が警戒区域の解除と避難指示区域の見直しを常に同時に実施してきたため、住民はもとより関係自治体内においてすら、両者が混同されていることが少くない。しかし、二〇キロメートル圏への立ち入り制限をなくすためであれば、警戒区域を解除することで足りり、避難指示区域まで見直す必要はない。

災害対策基本法では、警戒区域の設定は第六三条、避難指示は第六〇条にそれぞれ定められており、法律上は別の事柄である。ともに市町村長の権限に属するが、原子力災害対策

特別措置法にもとづき、原子力緊急事態が発生すると、国が市町村長に対して警戒区域の設定や避難の指示などを行なう権限が認められている。

二〇一一年三月一日の原発事故の発生から翌四月までの経緯を振り返ると、両者の違いが理解しやすい。三月一二日、国は第一原発を中心として、同心円状に避難指示区域を設定・拡大した。一二日夜には、避難指示区域は二〇キロメートル圏まで広がった（第二原発周辺にも避難指示が出されたが、第一原発周辺の避難指示区域とほぼ重なっていたため、本稿では略す）。

その後、四月二二日に、国は第一原発二〇キロメートル圏を、あわせて警戒区域に設定し、原則立ち入り禁止とするより厳しい規制措置をとった。また同日、その北西に隣接する計画的避難区域を新たに設定した。

このように国の避難指示は、第一原発二〇キロメートル圏と、計画的避難区域に出されているが、警戒区域が設定され原則立ち入り禁止になったのは、前者のみである。後者では居住はできないものの、もともと立ち入りはできた。後者では、むしろ区域見直しによって、帰還困難区域となつた地区に新たにバリケードが設けられたのである。

## 「二重の区域再編」に潜む陥穽

区域再編に至る議論の過程では、避難指示区域の住民の間

にも、賛否両論があつた。たとえば、立ち入り制限が緩和されることに關して、区域再編を歓迎する声があがつた。避難指示区域の住民アンケートを見ても、一時帰宅や立ち入りを自由にしてほしい（あるいは制限を緩和してほしい）という意見が少なからず出されている。これは荷物を持ち出したい、墓参りをしたいなどの理由による。

また、避難指示区域の見直しが、区域内の不動産に関する被害評価の前提とされているので、区域再編が進むことで補償も前進するという期待が高まつた。被害補償の指針を定める原子力損害賠償紛争審査会（以下、紛争審）が、二〇一二年三月一六日に決定した「第二次追補」で、不動産の被害評価と区域の見直しを関連づけたためである。

他方、区域再編に対して懸念する声も出された。たとえば、住民以外も立ち入りができるようになることで、治安に関する不安が高まつた。また、自治体職員を含め、旧警戒区域に立ちに入る人びとが増えることで、放射線防護も課題となつてくる。

さらに、区域再編の前提にある「事故収束」が疑問視され

ていることも挙げられる。原発がまだ危険な状態にあるのだとすれば、警戒区域を解除するのではなく、住民の要望を受けて、立ち入りの制限を柔軟に運用していくやり方もあつただろう。

住民や自治体からみれば、以上のように区域再編は「両刃

の剣」である。ここで述べてきた点が十分に検討されることのないまま、国によって押し切られてしまつた感が否めない。

次に、区域再編に関する前記③の見方の検討へと進もう。先ほど触れたように住民の間では、区域再編で不動産の補償が進むのではないか、という期待があつた。「第二次追補」では、被害評価の方法は具体的に決められてはいなかつたのだが、その後、紛争審を差し置いて経済産業省と東京電力が策定した補償基準（二〇一二年七月）をみると、区域再編がむしろ補償の減額をもたらすことが明確になつてきた。

避難指示区域の見直しにより新たに設定される三区域に対して、自治体ごとに、避難指示解除の見込み時期が決められる。避難指示の解除時期は、次の二つの点で被害補償と関係している。一つは、不動産に関するもので、解除時期が震災発生後六年に満たない場合、その年数に応じて補償額が減らされる（家財についても、居住制限区域と避難指示解除準備区域は、帰還困難区域より低額）。もう一つは、避難にともなう精神的の苦痛に関するもので、避難指示が解除されば、それに対する補償（慰謝料）も打ち切られいくことになる。

つまり、避難指示の解除時期は、不動産の補償額と慰謝料の打ち切りに直結している。しかし、それが警戒区域の解除と一体になつているため（区域再編の「二重性」）、被害者の間では、この問題点が十分に意識されていないようだ。ここに区域再編の「落とし穴」が隠れているのではないか。

## 避難指示解除をめぐる国・自治体の攻防

区域再編の動きに、避難自治体の当局はどう対応したのか。表に示したのは、区域再編で決定された避難指示の解除見込み時期である。これをみると、同じ居住制限区域でも見込み時期の異なる地区が併存していたり、逆に、帰還困難区域と避難指示解除準備区域とで見込み時期が同じだったりする。

町村	再編実施日 (年/月/日)	帰還困難 区域	居住制限 区域	避難指示解 除準備区域
飯館村	2012/7/17	280	5,260	800
		6年	5年、3年	3年
大熊町	2012/12/10	10,560	370	20
			6年	
葛尾村	2013/3/22	120	70	1,320
		6年	5年、3年	3年
富岡町	2013/3/25	4,650	9,800	1,470
		6年		5年
浪江町	2013/4/1	3,400	8,420	8,050
		6年		5年
双葉町	2013/5/28	6,270	—	250
			6年	

注：全域が避難指示区域となった自治体のみ。「6年」などは、2011年3月11日を起算点とした避難指示解除の見込み時期。

出所：『朝日新聞』2013年5月8日付、各町村ウェブサイトなどより作成。

ことに気づく。前述のように国は、再編後の三区域を空間線量と関連づけるとともに、線量の低い区域から順次、避難指示を解除していくことをめざしていた。ところが、決定された見込み時期は、区域分けと対応していない。これはなぜだろうか。

実はここに、不動産などの被害補償と関連した、二〇一二年春ごろからの国と自治体との攻防の跡がみられるのである。原災本部「二〇一一」は、区域再編を進めるにあたって「県、市町村、住民など関係者との綿密な協議・調整」を行なつていくとした。その「協議・調整」の過程で、区域ごとに帰還の見込み時期を定めようとする国の方針は、強い抵抗に直面することになった。避難自治体の側は、補償の減額や打ち切りを懸念し、拙速な避難指示の解除を回避しようとしたのである。

大熊町、富岡町、浪江町は、町として事故後六年間は戻らない方針を明らかにした。また、双葉町の井戸川克隆・前町長も、今年のはじめ「帰還目標を暫定的に三十年後とする」と表明した。これらが認められれば、不動産の補償は区域によらず一律全損となる。

そもそも、災害対策基本法によれば、避難指示解除の権限は市町村長にある。今回のように、原子力緊急事態宣言が出されていてもそれは変わらず、自治体の意見を反映せずに区域再編を進めることは許されない（磯野弥生「避難指示の解除を

めぐる法的課題——福島原発事故をめぐって」『人間と環境』第三九巻第一号、二〇一三年)。

二〇一二年六月九日に、国が被害自治体との協議会で配布した資料(当時、対外非公表)でも、「[避難指示]解除の見込み時期は、市町村の決定があればそれに従い、なければ、居住制限区域であれば事故時点から三年、避難指示解除準備区域であれば事故時点から二年を標準とする」とされていた(経済産業省「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の検討状況について」)。この文言からは、解除時期を自治体が決定できるものと考えても不思議はない。

しかし、自治体が事故後六年は戻らないとした方針に対して、国が難色を示したため、区域再編の協議は難航した。昨

年九月ごろには、国と避難自治体の間の認識の不一致が、かなり目立ってきた(『福島民報』二〇一二年九月一六日付など)。

うした自治体側の抵抗は、国の一定の譲歩を引き出したとはいえ、最終的には押し切られてしまつたというべきだろう。前述のように、富岡町は全町一律の補償を求めていた。しかし、最終的に居住制限区域と避難指示解除準備区域は、解除見込み時期が事故後五年と決定されている。そのため住民の七割については、不動産が全損扱いとならない恐れがある。この問題は、浪江町についても同様である。

双葉町では、解除見込み時期は全域について事故後六年とされた。しかし二つの区域に分断されたため、今年四月二三

日、国の再編案を受け入れるにあたり、町は「苦渋の決断」をしたのだと述べている(『警戒区域及び避難指示区域の見直し案に係る双葉町の意見通知について』)。「苦渋の決断」という言葉は、奇しくも一九九五年の水俣病「政治決着」で、被害者たちが政府解決策を受け入れざるをえなかつたことを表現する際にも用いられた。そこでは、国の加害責任や水俣病患者としての被害補償は、曖昧なままでされたのである。

ところで、不動産の補償が減額される要因は、避難指示の解除時期だけではない。全損扱いとなつた場合でも、築年数による減額などがある。二〇一二年七月の補償基準では、住居を再取得できない被害者が少なからず出るものとみられ、早晚見直しが避けられない。

### 「引き裂かれた地域」の再生とは

自治体が避難指示の解除時期を先延ばしにしようとしたのは、単純に補償を増額しようとしたためではない。むしろそれは結果であつて、除染やインフラ復旧などに時間を要すると考えたためである。どのような条件がそろえば、避難者たちは戻ることができるのか。

筆者はこれまで「地域が引き裂かれる」構造に着目して、原発事故がもたらした地域社会の被害を論じてきた(拙著『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波ブックレット、二〇一三年)。「地域」は、いわば諸要素の「束」であり、一

定の範域に「自然環境、経済、文化（社会・政治）」という複数の要素が一体のものとして存在することで、人びとの生産・生活の場として機能する（中村剛治郎『地域政治経済学』有斐閣、二〇〇四年）。放射能汚染のない環境、ある程度の収入、生活物資、医療・福祉・教育サービスなどが手の届く範囲になれば、私たちは暮らしていくことができない。しかし原発事故によって、これら諸要素の束が「解体」され、避難者たちは、そのうちどれを重視して移住先を定めるか、選択を迫られた。

避難自治体では、役場機能も含めて、丸ごと移転を強いるされた。そうしたいわば地域の「社会・政治」的機能にアクセスしやすくするために、避難者は役場移転先の近傍に居住すべきだろう。だが、役場の移転先でも放射線量が事故前と比べて高いとすれば、より安全な「環境」を求めて、さらに遠くへ移住する必要に迫られるかもしれない。あるいはまた「経済」の観点、たとえば雇用機会という点で最善の居住地域は、これらとは別のところにあるかもしれない。

冒頭で述べたとおり、現在、避難者たちに対し、国の政策による原住地帰還への方向づけがなされている。避難指示区域の住民たちは、これまで国の指示によって「強制的」に避難させられてきたのだが、それとは逆方向の力が作用しているのだ。ところが、避難指示のおおもとにある原因が解消されていないために、帰還への方向づけが、避難者に新たな精神的苦痛を生じさせている。

おおもとの原因とはいっても、原発事故とそれにともなう環境汚染である。これまで、国の「事故収束」宣言は、実態から程遠いと強く批判してきた。事故後二年の今年三月から四月にかけて、第一原発で使用済燃料プール冷却装置などの停電や、汚染水漏れが明らかになった（汚染水漏れについては、五月中旬に東京電力が漏出量を大幅に下方修正）。安倍首相は今年三月一三日、衆議院予算委員会で「収束」宣言を事実上撤回する考えを示したが、正式撤回を求める声が高まっている。

地元紙は、三月の停電事故を受けて「冷却機能停止が続けば、再び大事故につながる恐れもあった」と社説で指摘し、「住民の帰還意識が低下する恐れがある」という避難自治体の首長の声を掲載した（『福島民友』二〇一三年三月二〇日付）。福島の人びとの間では「事故は収束していない」というのがむしろ常識であり、それを理由に避難をしているという人もいる。住民の不安は収まることがない。

また、引き続く放射能汚染も、帰還の障害になる。除染の効果があがればよいが、とくに山林や農地について、疑問視する声が多い。しかも国による避難指示解除の目安は、年間積算線量二〇ミリシーベルトである。これは通常時の被曝限度の二〇倍に相当するから、小さな子どもを抱えた世帯などで、帰還へのためらいが生まれてもまったく不思議ではない。

さらに問題は、単純に放射線量が低減するだけでは、人びとは戻れないということである。避難自治体が、インフラ復旧などに要する期間を含めて事故後六年は戻れないとしたのは、この点に關係している。地域を構成する諸要素のうち、「環境」(ここでは放射線量)だけに着目して住民を戻そうとしても無理である。コミュニティなど、他の諸要素も回復しなければ、帰還は進まないだろう。

この意味で、「引き裂かれた地域」の再生には、多年を要する。拙速な避難指示の解除は、何としても避けなければならない。

### 避難指示解除に住民・自治体の声を

この点について、前掲の表にあるように、帰還困難区域の解除見込み時期が「六年」とされていることには疑問がある。原災本部「二〇一」によれば、帰還困難区域では事故後六年は少なくとも避難指示を解除しない(それほど汚染されている)という見込みだったはずだ。双葉町の井戸川前町長が「帰還は三〇年後」と発言したのも、理由のないことではない。しかしどうしたわけか、帰還困難区域はすべて事故後六年で解除の見込み、とということになってしまっている。

あくまで「目安」ということかもしれないが、たとえば避難者に対する慰謝料月一〇万円も、本来は最低限の目安だったにもかかわらず、この額がまかり通ってしまっている。目

安だからといってあまり楽観できない。避難指示の解除は慰謝料の打ち切りにも直結するので、解除の実施にあたっては、住民や自治体の声を十分に反映すべきである。

また避難指示の解除後も、それぞれの事情に応じて、被曝を避けるための「避難」を続けたいという人が出てくるだろう。その権利は認められるべきである。同時に、帰還した人たちにも、日常生活のなかで「被曝を避ける権利」を保障していかなくてはならない(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』二〇一三年一月号)。

これまで「避難する権利」「被曝を避ける権利」は、「自主避難者」など、避難指示区域外の人びとの要求だった。しかし避難指示が解除されれば、国の指示で避難させられた人たち(強制避難者)も、これらの権利を求めていく必要に迫られる。避難指示の解除は、いわば「強制避難者」の「自主避難者」化を意味するからだ。

原発事故による権利侵害を訴え、救済を求める取り組みもはじまっている。昨年一二月以降、福島、東京、千葉の各都県で、避難指示区域内・外の人たちが次々と訴訟を提起している。避難者の生活再建とかけ離れた「復興」政策のもとで、こうした動きは拡大せざるをえないだろう。