

(論文)

福島原発事故で古里を追われた人々の苦悩

— 被災者の帰還に立ちはだかる放射能の壁 —

横山裕道

キーワード

避難指示区域 被ばく放射線量 放射能除染 中間貯蔵施設
原発事故子ども・被災者支援法

1. はじめに

東北沖のM（マグニチュード）9という巨大地震と大津波によって起きた東京電力福島第一原発事故から2015年3月で丸4年。大量に放出された放射能によって周辺環境が汚染され、8万人以上の住民が政府の指示によって避難を余儀なくされた。それ以外に放射線被ばくを避けようと母子中心に自主避難した人々もあり、総計12万人以上が福島県内外で避難生活を送っている。

福島県の11市町村にまたがる避難指示区域の警戒区域や計画的避難区域は、放射線量によって避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域に再編され、そのうち田村市と川内村の避難指示解除準備区域はそれぞれ2014年4月と10月に解除された。町の大部分が避難指示解除準備区域の楡葉町では2015年春の解除が見込まれている。しかし、田村市と川内村では解除後も帰還した住民は少なく、楡葉町も「早い解除が住民に受け入れられるのか」と悩む。

「除染して住民の帰還を進める」という政府の方針に沿って南相馬市、飯館村、川俣町、葛尾村の避難指示解除準備区域や居住制限区域の解除も進むだろうが、問題は放射線レベルが高く、帰還困難区域や居住制限区域が大部分を占める双葉、大熊、浪江、富岡の4町。双葉郡8町村の人口の4分の3以上を占め、中でも人口の多い浪江町、富岡町は同郡の商圏の中心だった。4町の帰還の見通しが全く立たないことは、周辺の他の自治体の住民帰還に与える影響は小さくない。

避難指示が解除されても住民の帰還が進みそうにない最も大きな理由は、放射能の除染で放射線量が思うように下がらず、健康への影響が心配されるからだ。政府は「避難指示が解除された地域は、普通に生活して問題はない」と言うが、低レベル放射線の人体への影響について専門家の意見は分かれ、何を信じたらいいのかわからないという住民が多い。地震や津波で被害を受けた電気、ガス、水道などのインフラや学校、病院などの整備は遅れ、雇用の確保も十分ではない。被災者は帰還か移住かで揺れ、帰還をあきらめる人々が増えている。

仮設住宅などでの長期の避難生活は被災者にとってつらく、震災関連死が多くなっている。賠償も十分ではなく、将来の見通しが立たないことが被災者たちを苦しめる。重大な原発事故という日本で初めての経験だったにせよ、政府のこれまでの施策に問題はなかったのだろうか。何度も被災

2. 一部で住民帰還が始まった避難指示区域の現状

2011年3月11日の福島第一原発事故から3年以上経って避難住民の古里への帰還が、政府が描いた帰還スケジュールから2年遅れて始まった。2014年4月1日から田村市で、同年10月1日からは川内村で避難指示解除準備区域の解除によって一部住民が再び自宅に戻れるようになった。政府や福島県は「被災地の復興・再生の第一歩」と位置付ける。しかし今回、両市村で帰還が認められた人は合計630人余で、その中で実際に戻った人はまだ少ない。11市町村にわたる避難指示区域の8万1000人以上の住民の中では帰還者はほんの一握りである。除染、中間貯蔵施設の建設、インフラ整備、雇用の確保、賠償問題など難問が山積し、しかもそれらが複雑に絡み合っており、多くの人が古里の地を踏めるのはいつになるか分からない。

福島第一原発事故で政府から半径20km圏内に避難指示、20～30km圏内に屋内退避指示が出された。その後、20km圏内は警戒区域に、その外側で年間被ばく放射線量が20mSv（ミリシーベルト）に達する恐れがある地域が計画的避難区域に指定され、居住できなくなった。計画的避難区域以外の20～30km圏内が緊急時避難準備区域に指定された。同区域は居住可能なものの緊急時に備えた準備が必要で、子どもや妊婦などは区域内に入らないよう求められ、2011年9月に一括解除された。これ以外で放射線量が高いホットスポット対策として住居単位で指定する特定避難勧奨地点が設けられ、2011年11月までに南相馬市、伊達市、川内村で計281世帯が指定された。

政府は2011年12月に福島第一原発事故の収束を宣言するとともに、避難指示区域の警戒区域と計画的避難区域について見直し、被ばく放射線量に応じて新たに3つの区域に再編する方針を地元自治体に示した。「住民の生命、身体が緊急かつ重大な危険性にさらされる恐れがなくなった」と判断し、年間被ばく放射線量が20mSv以下の避難指示解除準備区域、20～50mSvの居住制限区域、50mSv超の帰還困難区域の3区域に分けるといったものだ。

政府の区域再編案に対し、該当11市町村の首長は不満を示した。3分割されそうな富岡町や浪江町などからは「町民を分断するようなことはすべきでない」「帰還に向けたインフラ整備の工程を示す方が先だ」といった声が上がった。こうして再編は難航したが、田村市と川内村は2012年4月1日に再編され、南相馬市がそれに続いた。さらに飯舘村、楢葉町、大熊町、葛尾村、富岡町、浪江町、双葉町と続き、最後に残った川俣町も2013年8月8日に再編された。

再編完了まで1年4カ月かかった。原発周辺自治体は住民の「分断」に強い抵抗感を示し、特に再編でどの区域に属するかで東電の賠償金に差が出るため簡単には承服できなかった。各自治体の事情がそれぞれ違うのに、政府が放射線量のみで一律に区域再編を行うことに不信感もあった。

田村市都路地区の中の避難指示解除準備区域が最初に解除されたのは、政府が避難指示解除の要件としている①積算の被ばく放射線量が年20mSv以下②日常生活に必要なインフラや生活関連サービスがおおむね復旧③県、市町村、住民との十分な協議——の3項目¹⁾を満たしたとの判断からだ。田村市では除染が11市町村のトップを切って2013年6月に終了したが、放射線への不安が残り、精神的損害への賠償金が解除1年後に打ち切られるため住民の多くは納得せず、実際に帰還した人は一部にとどまる。川内村東部の避難指示解除準備区域も解除され、居住制限区域は避難指示解除準備区域に移行した。川内村でも田村市同様に解除に反発の声が上がった。



避難指示解除準備区域が解除され、住民が帰還した田村市都路地区の民家（2014年10月撮影）

ほぼ全域が避難指示解除準備区域に指定された檜葉町が「2015年春の住民帰還を目指す」と発表しているほか、飯館村、葛尾村、川俣町、南相馬市は避難指示解除準備区域と居住制限区域の同時解除の時期を探っている。これに対し双葉、大熊、富岡、浪江の4町は帰還困難区域や居住制限区域がかなりの面積を占めるため、解除が見通せない状況にある。4町は賠償金に差がつかないように事故から6年間は帰還しない方針だ。町内には津波や地震被害の跡がまだ残り、一時帰宅で荒れ果てた自宅やイノシシなどが踏み荒らした田畑を見て意気消沈した住民も多い。

帰宅しても仕事がない、買い物ができない、病院も近くにない、という状態が続き、町として機能するかどうか分からない——。2014年10月に山あいの田村市都路地区の旧避難指示解除準備区域を訪れた際、自宅で夫のAさん(86)とともに庭に出ていたBさん(79)は「帰還はしたが、いい小遣いになっていた森林組合の山仕事がないのがつらい。すぐそばに田んぼもあるけれど、いまは稲作をしていない。収穫しても高くは売れないから」と寂しそうに話していた。都路地区では原発事故前から過疎化と高齢化が進んでいた。今後、各市町村の避難指示が解除されていっても、全体として住民帰還がスムーズに進む可能性は極めて小さい。避難指示区域の人々が帰還を断念し、移住が進む傾向ははっきりと見られるようになった。



2015年春にも避難指示解除準備区域が解除される檜葉町の町役場近くに、地震で破壊されたままの民家が残る(2014年10月撮影)

3. 将来の見通しが立たず、つらい避難生活

原発事故で一時は周辺の16万人以上が避難した。2014年10月現在、自主避難者を含め12万5000人もの人々が家を離れ、仕事を失って福島県内外で避難生活を送っている。狭くてプライバシーも十分守られない仮設住宅暮らしはつらく、病院通いを続けるお年寄りも少なくない。福島県内の震災関連死の認定者は2014年9月末で1790人を超え、津波や地震による死者数を上回った。避難生活もたらす疲労やストレス、不眠が体に負担をかけ、特にお年寄りにしわ寄せがいつている。

避難した住民は不慣れた日常生活や生活費のアップに困り果てる。同じ家に住んでいた家族がさまざまな事情から何カ所にも分かれて暮らすケースも多い。特に3世代以上の家族で離散する傾向が強いという。家計への負担が増すほか、家族のつながりが失われ、ストレスがたまって諦めに近い心境になっている。元の学校に通えない子どもたちの教育も悩みの種だ。親は子どもの学業不振や学習意欲の低下を心配し、心身の発達への影響も気になる。「仮設住宅を出て生活を立て直したい」と考える被災者は多いが、賠償額が十分でないためなかなか願いをかなえられない。

4 一方で約2万4000人もの避難者が暮らす福島県いわき市の仮設住宅では、被災者の高級車のフロントガラスが割られたり、ペンキをかけられる事件が起き、市役所などにはスプレーで「被災者帰れ」の落書きがあった²⁾。被災者のいわき市への移住で市内の交通量が増え、病院が混雑することや、津波の被害を受けても賠償がない地元住民と東電から賠償を受ける被災者の間に感情的対立があるとみられる。被災者の避難先では地元住民から「被災者は賠償金で得た高級車を乗り回し、昼間からパチンコに明け暮れている」と批判の声が上がる。これに対し、「仮設住宅ではやることがないので仕方がない面もある」という同情の声もある。

若い世代を中心に帰還をあきらめた人が増え、戻りたくても放射線被ばくや福島第一原発のその

後の状況が気になって戻る決心がつかない人、帰還困難区域のため帰還見通しが全く立たない人も多い。自主避難した4万人以上の人々は避難指示区域の住民に比べ賠償額は格段に少ないため一層困難な避難生活を送る。母子中心の自主避難者には「大した放射線量でもないのに勝手に古里を捨てた」「父親から離された子どもがかわいそう」などの心ない批判も付きまとう。



いわき市にある高久第一応急仮設住宅
(2013年3月撮影)



川内村にある下川内地区応急仮設住宅
(2014年10月撮影)

4. 賠償も除染も住民の期待通りにはいかない

被災者にとって賠償も、放射能の除染も、除染で出た汚染土などの中間貯蔵施設の建設も思うように進まない。これでは生活の立て直しも、古里への帰還もできない、と被災者たちは訴える。

福島第一原発事故の損害賠償の範囲と額については、文部科学省が設置した原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）が指針を定め、それに基づいて東電が賠償する。避難指示区域からの避難者に対しては2011年8月に決まった中間指針で▽避難費用▽被ばくの有無や健康への影響を調べる検査費用▽避難生活に伴う精神的損害（1人月10万円）▽事業に支障が出た場合の減収分▽給与などの減収分▽不動産を含む財物の価値喪失分、などへの賠償が認められた。

ところが被災者にとって不可解なことが幾つも起こった。まず原賠審ではなく東電を管轄する経済産業省（資源エネルギー庁）が独自の判断で不動産賠償の基準を決め、原賠審にも知らせていないという実態が浮かんた。また、避難者に支払われる精神的損害賠償（慰謝料）が避難指示解除後1年で打ち切られることが原賠審で決まった。慰謝料を生活費の一部として使う被災者には厳しい措置で、避難指示区域の解除に住民が反発する大きな要因となっている。東電は2014年2月、仕事を失った避難者の所得（減収分）についての賠償を2015年2月で打ち切ると発表した。この賠償に関しては、2013年末の原賠審で「当面続ける」と確認されていたものだった。原発事故による風評被害でも東電は「事故後2年過ぎれば新規事業もできるはず」などの理由で観光業者、水産加工業者などへの賠償を打ち切るケースがあった。

3つの区域のどこかで賠償額に差が出るのが被災者を悩ませ、住民分断だという意識に結び付いた。不動産価値の算定では、帰還困難区域は全損扱いだが、居住制限区域は2分の1、避難指示解除準備区域は3分の1に減額される。原賠審が2013年12月にまとめた追加指針でも3つの区域で精神的損害への慰謝料、移転時の土地購入額に差を設けた。帰還困難区域が大部分を占める双葉、大熊両町は全域で一律賠償が認められたが、3区域がある富岡町などはそうならなかった。

この追加指針に合わせて文科省が示した試算では4人家族の賠償総額は、事実上帰れない人への追加慰謝料などを含め帰還困難区域で8900万～1億500万円、居住制限区域では約7200万円、避難指示解除準備区域で約5700万円となる。帰還困難区域で最大1億円を超えるが、慣れ親しんだ土

地や家、張り合いのあった人生、友人を突然奪われ、自慢の古里を追われた代償としては決して多くはないだろう。被災者には「なぜそんな額を公表するのか」という思いもあった。

原賠審の下部組織として「迅速で公正な紛争解決」を目的に発足した原子力損害賠償紛争解決センターが十分機能していないことも被災者の不信感を募らせる。センターは原賠審の指針に沿って和解案を出す。東電にのませる法的な保証はない。センターはあくまで和解仲介機関であり、強い姿勢を示す東電が拒否すれば、裁判に持ち込まざるを得ない。浪江町が原発事故による精神的損害への慰謝料増額を求め、住民約1万5000人の代理人としてセンターに和解仲介を申し立てた件では、センターが賠償額を月10万円から15万円に増額する和解案を示したが、東電側は全面拒否した。避難中に死亡した人の遺族への慰謝料をセンターが低く抑え込んでいることも明らかになり、「センターは東電寄りではないか」という批判が出た。各地で東電の賠償姿勢などに納得できない避難者ら8000人以上が東電と国を相手に慰謝料などの損害賠償を求めて集団提訴した。

住民にとって将来への展望が開けない背景には、賠償問題のほかに放射能除染が予定通りに進まないことがある。放射性物質汚染対処特別措置法により除染特別地域に指定された11市町村は国（環境省）直轄の除染となったが、広大な面積を対象に大規模除染が行われるのは世界で初めてで除染のノウハウがなかった。除染はいわば手探り状態で行われ、十分な効果が上がらなかった。除染ビジネスに飛び込んだ大手ゼネコンによる手抜き除染も明るみに出た。除染で出た汚染土などを貯蔵する中間貯蔵施設の建設の見通しが立たず、それが原因で汚染土の仮置き場が十分に確保できなかったことも除染の進行を妨げた。

除染特別地域の除染は2014年3月に終了予定だったが、スケジュール通りだったのは田村市、大熊町、楡葉町、川内村の4市町村だけ。除染の遅れで除染実施計画は見直され、新工程表によると宅地や農地の除染完了は川俣町、葛尾村が2015年12月、飯舘村2016年12月、南相馬市、浪江町、富岡町2017年3月と最大で3年延長された。残る双葉町の除染計画は新たに発表され、2016年3月完了予定だ。福島県は約7割が森林だが、森林は原則として住宅地から20mの生活圏だけが除染対象となり、ほとんどの森林は手が付けられず自治体の反発を招いた。

中間貯蔵施設では廃棄物の量を減らす減容化や放射性物質の分離技術の研究開発も行う。環境省は2011年10月に中間貯蔵施設の基本的な考え方を地元を示し、双葉、大熊、楡葉の3町に分散設置する考えだった。しかし、楡葉町が難色を示したため政府は2014年3月、双葉、大熊両町に集約化し、計16km²の国有化で建設するという新たな計画案を示した。最終的に国側は福島県と両町に30年間で総額3010億円の新たな交付金の拠出と、土地の所有権を地権者に残したまま建物などを使用で



避難指示区域ではない福島市渡利地区で行われた除染作業（2013年4月撮影）



田村市都路地区の国道脇にある袋入り汚染土などの仮置き場（2014年10月撮影）

きる「地上権」設定を認めることを決め、ようやく地元が中間貯蔵施設建設を受け入れた。だが、用地取得には各地権者から同意取り付けが必要で、国が目指す「汚染土の2015年1月受け入れ開始」は不可能となった。運び込まれる汚染土などの量が膨大なため、今後、周辺のトラック交通量が大幅に増えるという問題も抱え込む。

5. 何より気になる放射線の健康影響

避難した住民にとって最も気になるのは、環境を広く汚染した放射能の問題だ。周辺住民は当初から放射能の脅威にさらされ、情報が極端に少ない中、わざわざ放射線量の高い方向を目指して避難した住民も多かった。特に子どもたちが放射線の影響を受けやすいといわれ、福島市などでは住宅地で遊ぶ子どもたちの姿はめっきり減った。

住民は放射能・放射線に敏感になり、住民の帰還のため除染で目指す放射線量は何mSvなのかが焦点になった。国の除染計画では年20mSv以下を目指し、長期的には1mSvが目標だ。これに合わせて避難指示解除の基準も「20mSv以下」とする。国際放射線防護委員会(ICRP)の指針は「年1～20mSvの間で各国が自ら選んでよい」とうたうが、被災した住民の6割以上は1mSvを除染や帰還の基準と考える³⁾。そうした住民にとって除染しても1mSvをはるかに上回ったままでの避難指示解除では帰還に踏み切れないのは当然のことだろう。

「1mSv以上でも住民の帰還は可能」と考えた国も、住民説得の妙案がない。問題解決を任された国の原子力規制委員会は1mSvを長期目標として残す一方で、住民が帰還時に個人線量計を付け、実際の被ばく線量を基に健康管理・対策を行うという方針を打ち出し、政府も追認した⁴⁾。住民が野外にいる時間は少なく、個人線量計で測れば空間線量値をかなり下回って安心材料になるという見通しがあったが、個人線量計については「ずっと自分の被ばく線量を気にしながら生活するのは難しい。そこまでして住民を帰さなければならぬのか」と語る専門家⁵⁾もいる。

福島第一原発では放射能汚染水対策が進まず、一部は海に流出しているなどいまだに事故は収束していない。今後も原子炉や使用済み核燃料プールの冷却は続き、最長で40年かかる廃炉作業は困難を極めるだろう。溶けた核燃料が再び核分裂を起こす可能性はないのか、と被災者たちは心配し、それも帰還をためらわせる。東電が第一原発で2013年8月に実施したがれき撤去作業で放射性物質が飛散し、20km以上離れた南相馬市の水田を汚染した可能性も指摘された。

1986年の旧ソ連チェルノブイリ原発事故の5年後に制定されたチェルノブイリ法では、年間推定被ばく放射線量1mSv以上の地域を住人が居住か避難(移住)かを選択する「避難権利地域」に、5mSv以上の地域を強制移住ともいうべき「避難義務地域」に指定した。20mSv以下を除染や帰還の目標とする日本よりも、チェルノブイリ法が厳しく設定していることになる。

低線量被ばくの健康影響についてはどう考えたらいいのか。ICRPの勧告は、放射線が安全なのは「ゼロの時だけ」とし、放射線の危険性は浴びる線量に比例して直線的に増加するとみる。国際的にも「放射線にはここまでが安全という量はない」というのが共通認識だ。日本の放射線防護の法体系もこの考え方を取り入れ、一般人の被ばく限度は1mSvとなっている。だが、100mSvの被ばくでがんによる死亡が0.5%増えるとされ⁶⁾、これがたばこの影響などに比べるとずっと小さいことを根拠に、「100mSv以下の被ばくは健康に影響がない」と低線量被ばくの影響を否定する考え方が福島第一原発事故後に出された。そして除染の20mSv基準を正当化する動きに結び付いた。政府は今回の事故で1mSvを被ばく限度とした場合、避難者は大幅に増え、避難指示区域への住民帰還も困難になると考えたと思われる。だが、放射能標識を掲げ、しっかりした知識をもつ職業人だけが立ち入れる放射線管理区域の被ばく限度が年5.2mSvであることを考えると、その4倍の20mSvを基準にするのは無理がある。

除染で何mSvを目指すかは自治体によっても異なる。1 mSvにこだわらないのが避難指示区域の飯館村と同区域周辺の伊達市で、ともに5 mSv以下が目標。2014年10月に訪れた田村市、川内村、楡葉町の担当者の考え方も分かれた。田村市原子力災害対策課の鎌田洋一課長補佐は「住民が1 mSvにこだわるのは、マスコミが『放射線は危ない、危ない』と報道し続けていることが大きな原因。不要な心配が住民に刷り込まれている。除染で1 mSvを目指すことは意味がない」と言い切ったのに対し、川内村復興対策課の秋元英男課長と楡葉町放射線対策課の佐藤英治係長はともに「やはり1 mSvを目指したい」と語った。この問題に関連する著作の主張も驚くほど食い違う⁷⁾。

6. 帰還、移住、「第3の道」の間で揺れる住民

被災者対象のアンケートでは「帰還する」という回答は次第に少なくなっている。特に子どもを持つ若い夫婦の多くは「もう帰らない」と言う。古里に戻りたくても、地震や津波でつぶれかかった家残り、汚染土入りの袋が山と積まれた仮置き場が近くにあるなど、古里は変わってしまった。帰れば長年にわたって放射線のことが気になる。被災者の思いや状況を考えずに、除染によって住民を帰還させ、早く原発事故にけりをつけようとしたのが政府や福島県ではなかったのか。

避難した人は帰還者と移住者だけに分かれるわけではない。「もう少し避難を続けて将来の帰還も考える」という第3のグループがいる。「帰還者の多くは、戻るか戻らないか決めかねることに苦しんでいる」との見方がある。地域や人によって考え方がそれぞれ違うのだ。帰還困難区域が多い双葉町、大熊町、浪江町では早期帰還は無理であり、第3のグループが多いだろう。そうした人たちを置き去りにせず、生活再建への十分な支援を考えていく必要がある。

政府は2013年12月に「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」と題する指針（復興加速指針）を決め、「早期帰還と新生活支援の両面で福島を支える」という新たな方針を打ち出した。避難者の「全員帰還」の原則を改め、移住して新たな生活を始める人をも支援するというものだ。評価できるが、これは帰還の見通しが立たない帰還困難区域の人々だけに対するもので、居住制限区域や避難指示解除準備区域の被災者は対象にしていない。3区域のどれに属するかにかかわらず移住を決断する人が増えているのだから、新しい方針を全被災者に拡充する必要がある。早々と移住した人を「古里を捨てた人」とか、「もう戻らない人」と決めつけないことも求められる。

いつ避難指示を解除するかも重要な問題だ。原発から20～30km圏内で緊急時避難準備区域に指定され、全住民が避難した広野町、川内村では2011年9月に同区域が解除された後、早めに帰町・帰村を決めたが、いまだに両町村の住民帰還率は低迷している。楡葉町の避難指示解除準備区域の自宅に一時帰宅していたCさんは「住民の帰還時期をいつにするかの判断は難しい。隣の広野町は早めに帰還を決めて失敗している。楡葉町は2015年春に解除の方針というが、慎重に決めてほしい」と語った。同町で衣料品店を営んでいたCさんは松本幸英町長の中学時代の1年後輩だと言い、町長の賢明な判断を期待していた。

- 8 被災者の帰還に関連して、国連の「健康の権利」特別報告者のアナンド・グローバー氏が原発事故後の人権状況調査のため来日し、2013年5月に国連人権理事会に提出した報告書の内容は興味深い。同氏は報告書で福島第一原発事故後に日本政府がとった施策は十分ではないとした上で、①健康診断の拡大と強化②被災者の政策立案過程への参加③人々は被ばく放射線量1 mSv以下で生活する権利を有すること④その権利の確保のため賠償・支援を早急に実施すること、などを勧告した⁸⁾。避難者は可能な限り、年1 mSvを下回ってから帰還を推奨されるべきだとも指摘した。批判される形になった日本政府はこれに強く反論したが、被災者の立場からは示唆に富む報告書となっている。報告書の指摘によれば、自主避難した人々は正しい選択だったことになる。

7. 「早期帰還が無理なら」と「仮の町」や町村合併構想も

古里にしばらく帰れないなら、それぞれの自治体の住民がまとまって暮らす「仮の町（町外コミュニティ）」をつくらうとの希望が出ている。とりわけ賠償との絡みで原発事故から6年間は全住民が帰還しない方針の双葉、大熊、富岡、浪江の4町は住民がばらばらにならないようコミュニティを復活させようと、仮の町づくりを強く求めている。「仮の町」の言葉が最初に使われたのは2011年12月のことで、当時双葉町長の井戸川克隆氏が言い出したとされる。ニュータウン並みに住宅や学校、病院などが1カ所に集中して造られるというイメージで受け取られ、候補地として挙がったのは、多くの被災者が仮設住宅などに住むいわき市だった。

その後、4町のほか、受け入れ先候補の福島、郡山、いわき、会津若松、二本松の各市、福島県、国が仮の町協議会ともいうべき「長期避難者等の生活拠点の検討協議会」を発足させた。2012年9月に開かれた協議会の初会合では、「住民の移住ならともかく、新しい町をつくることは困る」と考えるいわき市は、ニュータウン型ではなく地元住民に溶け込みやすいよう分散型にすることを提案した。福島県はコミュニティ維持のため仮の町の先行モデルとして県営の災害公営住宅（復興住宅）を建てる考えを表明。2016年度までにいわき市、郡山市など10市町村に災害公営住宅計4890戸（市町村営分も一部含む）を建設する計画だが、予定通りには進まず、入居希望者も少数にとどまる。

仮の町とは別に、大熊町は比較的放射線量の低い南側の大川原地区（居住制限区域）に廃炉研究者や関連企業の従業員ら約2000人を含め3000人程度が住み、病院や飲食店もある復興拠点を造ることを決め、2018年3月までの整備を目指している。約50haの土地に新しい町をつくるイメージで、経産省や民間シンクタンクの全面協力を得ているという。

双葉郡の8町村の間で合併したらどうか、という話も出ている。同じ経済圏の富岡、大熊、楢葉、広野町、川内村の南双葉5町村合併構想も浮上した。今後、人口も税収も減る町や村の復興・再生をバラバラに進めても限界があり、ひょっとしたら存続が難しい自治体が出てくる可能性もある。自治体間の連携を重視し、郡全体としてこれからの復興を考えた方がより展望が開けそうだが、合併に否定的な自治体もあり、合併がすんなりとは進みそうにない。

各自治体は「最終目標は古里に住民を戻すことか、コミュニティを新たにすることか」と悩む。帰還困難区域が多い自治体などは10年後でも住民帰還の展望は開けないかもしれないし、帰還困難区域の中で放射線量が特に高いところは、半永久的に住民帰還は無理だとされている。

被災者にとって子どもたちの教育は大きな問題だ。一つの解決策として双葉郡8町村は県立の中高一貫校を柱とした教育復興ビジョンを策定し、まず広野町に県立ふたば未来学園高校を2015年度に開校することになった。地元の復興に役立つような人材を育てることが狙いだという。

元富岡町図書館長で富岡町の居住制限区域から東京都江東区に避難している小貫和洋さん（66）は「このままでは双葉郡が消滅してしまうのではないかと。各々が仮の町をつくっても、財政状況や人がどの程度住むようになるかを考えると疑問だ。単独で進めるのはとても無理だから、ここは8町村が合併し、いわき市に双葉区のようなものをつくるのがいいだろう。8町村が自ら決断し、国も強力に後押し



富岡町の居住制限区域内にある自宅で本などが地震で散乱したままの部屋にたたずむ防護服姿の小貫和洋さん
（2012年9月撮影）
左下も小貫さん

てくれればできるのではないか。8町村の7万人弱のうち何万人が住むようになるかは分からないが、エネルギーの自給ができるようなタウン構想につながるといいと思っている。原発から脱し、世界の見本になるようなものにしたい」と話している。

8. 政府や東電は福島にどう向き合ってきたのか

重大な原発事故によって避難せざるを得なかった被災者に、政府や東電がどう向き合ってきたのか。被災者にとっては決して満足いくものではなかった。

東電福島第一原発事故の収束にかかわった東電をはじめ、政府の首相官邸、原子力安全・保安院、原子力安全委員会などの対応は当初から不手際が目立ち、周辺住民や国民のイライラ感は募った。中でも情報公開は不十分で、関係機関の連携もうまくいかなかった。避難を余儀なくされた住民は何よりも正確な情報がほしいが、事故から2日目に1号機の水素爆発の爆発音を周辺住民が聞いているのに、しばらくは何の情報も知らされなかった。文科省は緊急時迅速放射能影響予測システム(SPEEDI)を持ちながら生かし切れなかった。SPEEDIは放射能汚染が北西方向に広がることを事故4日目の3月15日には予測していた。この情報が伝わっていれば、余分な放射線被ばくをしなくて済んだ人は少なくなく、被災者はいまでも残念に思っている。

政府や東電には都合の悪い情報を隠そうという意識が強かったようで、その後も情報隠しは見られた。2014年3月には、田村市や川内村などで2013年に実施された個人線量計による被ばく線量調査の結果公表を内閣府原子力被災者生活支援チームが見送っていたことが分かった⁹⁾。想定より高い数値が出たため住民帰還を妨げかねないと判断したとみられ、田村市の避難指示解除準備区域の解除もその情報が隠される中で進められた。除染や避難などの20mSv基準もどんなプロセスを経て決定されたかあいまいだし、福島県の県民健康管理調査をめぐる情報隠しも指摘された。

原発事故後の対応に各省庁は十分力を発揮できなかった。事故対応の経産省、除染の環境省、賠償基準作りの文科省、被災者生活支援の内閣府、政府の原子力災害現地対策本部の間の意思疎通はうまくいかず、東日本大震災後に発足した復興庁も全体のまとめ役にはなり切れなかった。初めて原子力分野に首を突っ込んだ環境省は除染でつまずき、中間貯蔵施設をめぐる石原伸晃環境相(当時)の「最後は金目でしょ」の発言が批判を受けた。汚染土などの最終処分場を巡っても政府は福島県の顔色をうかがって「30年以内に福島県外に建設」と約束し、将来に禍根を残した。

超党派の議員立法で2012年6月に成立した原発事故子ども・被災者支援法は長期間、たなごらしにされた。同法は原発事故に伴う放射線量が一定基準以上の地域の子どものをはじめとした住民や避難者に対し、国が健康調査や医療・生活支援を行うことを定めたものだが、肝心の基本方針がなかなか示されず、その理由も明らかにされなかった。やっと2013年10月に決定された基本方針¹⁰⁾は支援対象を福島県東部の33市町村に限定し、基準線量も示さなかった。しかも支援内容の大半は既に実施されている施策であり、同法の理念が骨抜きにされた。政府への強い批判が出たが、国会も法律成立後は無為無策だった。同法をめぐる担当の復興庁参事官がツイッターで暴言を繰り返し、処分される不祥事も起こった。被災者は傷つき、政府への不信感を強めた。

放射線の被ばく限度をめぐる政府が取った姿勢も疑問だった。放射線の影響を受けやすい子どもたちは第一原発事故に翻ろうされた。2011年4月に文科省は、学校の校庭を利用する子どもたちの年間被ばく放射線量の基準値として大人と同じ20mSvを示し、国内外から「子どもの感受性を考慮に入れていない」などの反発を受けた。結局、文科省は「年間1mSvを目指す」と修正した。この20mSvは住民の避難指示や除染の基準となり、住民の多くが1mSvを安全や帰還の基準と考えているのと大きな開きがある。政府は低線量被ばくの人体への影響について国民に十分説明せず、被

10

災者の声も聞いていないという問題もある。

東電は賠償をめぐる避難住民などに厳しい態度を取り続けるが、政府は東電だけで賠償や除染に対応することは難しいと判断し、2013年末の復興加速指針で国が前面に出る姿勢を強調した。東電の負担を軽くするため中間貯蔵施設建設や除染に公費を投入し、除染の加速などのため原子力損害賠償支援機構による東電への無利子の資金支援枠を5兆円から9兆円に増やすことにした。「東電の救済策ではないか」との批判が上がるが、東電は2015年3月期決算で約1300億円の経常利益を上げる見通しで、2期連続で経常黒字の見込みになっている。

9. 追い詰められた被災者にいまずべきことは

古里を追われた住民の避難生活は2015年3月で4年となる。「仮設住宅暮らしは3年が限度」といわれてきたが、それを既に上回り、被災者たちは八方ふさがりの状態に陥っている。

まず賠償問題の決着が求められる。被災者は避難指示区域が解除された1年後に月10万円の精神的損害への賠償が打ち切られることを最も気にしており、この延長を政府は真剣に考える必要がある。そうでなければ今後の避難指示区域の解除はスムーズにはいかないだろう。不動産などの財物賠償を含め被災者が納得いく賠償を行うとともに、賠償とは別枠で避難者を救済するため生活再建支援制度を速やかに設けるべきではないか。被災者や支援者からは、原発事故で失われた生活レベルを元に戻すため新たに原発被害者生活保障法の制定を求める声が上がっている。

「除染して住民を帰還させる」というこれまでの方針を明確に転換することも必要だろう。移住者や将来の帰還も考える第3のグループへの支援を充実させるべきだ。避難指示解除から1年以内に戻った住民に1人90万円支給するといった帰還者優遇策は改め、被災者が帰還、移住、第3の道のどれかを自ら自由に選択できるようにすることが欠かせない。帰還困難区域の中でも放射線量が高く、長期間にわたって文字通り「帰還が困難な地域」に関しては早く政府の対処方針を示し、住民に移住の決断を促すべきではないか。

低線量被ばくの人体への影響について専門家の意見が真っ二つに分かれ、自治体、住民の間にも混乱が広がっている状態は全く好ましくない。福島子どもたちに発生している甲状腺がんについても、原発事故の影響かどうかで見解が分かれる状況になっている。日本学術会議は2014年9月、放射性物質のヒトの健康への影響や生活環境への影響をより正確に予測するために、国の中枢でさまざまな分野の専門家が横断的かつ総合的に解析し、政策決定に反映させるべきだとの提言をまとめた¹¹⁾。簡単に統一見解が出るとは思えないが、被災者も参加した公開の場で純粋に科学的に議論を積み重ね、結論を導き出す努力を続けるべきだろう。学術会議は原子力規制委の下に省庁や専門分野を超えた組織が必要と主張するが、自らその役割を担うことも考えるべきではないか。

低線量被ばく問題である程度の方向性が示されれば、除染や帰還の放射線量の基準をどうするのかの議論をやり直すべきだろう。政府試算では「除染費用約2.5兆円、中間貯蔵施設約1.1兆円」と見込まれ¹²⁾、除染だけで5兆円以上と試算した研究グループもあるなど、除染や中間貯蔵施設には膨大な予算がかかる。その予算を被災者支援に回すという考え方がある一方で、福島県民には除染や帰還の基準は1mSv以下と考える人が多い。だが、1mSvを目指して除染を続けるのは予算上の制約があり、「除染はいずれ破綻する」の声もある。政府が被災者に除染への思いを十分聞いた上で、住民への生活支援と除染のどちらをより重視するか、あるいは生活支援と除染は全く別の問題として両方に全力を挙げるのか、結論を出すべきではないか。

最終処分場の問題も福島県外への建設は無理がある。法律に「30年以内に県外で最終処分する」と書いても、これまでのいきさつから考えて県外で最終処分場を受け入れる自治体が現れるはずが

ない。それが分かるから、中間貯蔵施設の予定地周辺の住民は「結局は中間貯蔵施設が最終処分場になるのだろう」と疑心暗鬼に陥ってしまう。福島第一原発から出たものは元の場所に戻すという考えに立ち、第一原発周辺に最終処分場を設けるべきだろう。そのためにも低線量被ばくの人体への影響を科学的に見極めておくことが極めて重要になる。

被災者の救済や避難指示区域の解除をどう進めるかはもとより、低線量被ばくや最終処分場の問題も含めて政府は福島県全体、とりわけ避難指示区域の新たな復興ビジョンと工程表を示すべきだ。これには福島県も全面協力し、現場で復興を担う各市町村と国の調整役になる必要がある。



帰還困難区域が多い浪江町の中で避難指示解除準備区域内にある町役場（2013年4月撮影）

10. 終わりに

福島第一原発事故による放射能汚染は日本の最大の環境問題となった。いまなお同原発周辺の多くの人々が避難生活を送るのに、被災者の状況にスポットが当たることは次第に少なくなり、被災者は「原発事故も我々のことももう忘れ去られようとしている」という思いを募らせる。原発事故を風化させず、被災者救済に全力を挙げることが原子力を推進してきた政府に求められる。

原発事故が多くのの人々に甚大な影響を与えたのに、事故の原因究明や被災者救済が不十分なままだ。全国の原発の安全性がどこまで高まったか分からず、避難計画も十分整っていない。再び原発事故が起こった場合、福島第一原発事故と同じように周辺住民が大混乱に陥ることは目に見えている。それなのに政府が原発の再稼働を急ぎ、原子力規制委員会の安全審査に合格した九州電力川内原発1、2号機の再稼働が確実の状況だ。地震国日本に大量に原発を造った反省がどこにもなく、大きな疑問がわく。原発事故が周辺住民に何をもたらすか身をもって知った福島県の人々が原発再稼働に反発するのは当然のことだろう。

古里を追われた被災者が早く将来に展望を持てるようになることを願いたい。そして二度と同じような悲劇を繰り返してほしくない。福井地裁は2014年5月、関西電力大飯原発3、4号機の運転差し止め判決を出した。被告の関西電力側が「再稼働が電力供給を安定させ、コスト低減につながる」と主張したのに対し、判決は「運転停止で多額の貿易赤字が出たとしても国富の流出や喪失と言うべきではない。豊かな国土とそこに根を下ろした国民の生活を取り戻せなくなることが国富の喪失だ」と明快に述べている。いったん原発事故が起こると、人々や環境への影響が何十年にもわたって続くことを忘れず、後世にもしっかり伝えていかなければならない。

12 【注】

- 1) 「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」（2011年12月26日 政府の原子力災害対策本部決定）
- 2) 毎日新聞 2013年5月24日朝刊など
- 3) 福島県民を対象にした朝日新聞と福島放送の共同世論調査で、人が住んでいる地域について費用や時間がかかっても、政府目標の年間放射線量1mSvまで除染する必要があるかどうか尋ねたところ、「必要がある」は63%で、「その必要がない」の27%を大きく上回った（朝日新聞 2014年3月4日朝刊）。避難指示の解除予定だった田村市都

- 路地区の全世帯を対象にした毎日新聞のアンケートで、許容できる年間被ばく線量を聞いたところ、「1 mSv以下」とする回答が66.3%を占めた（毎日新聞 2014年3月9日朝刊）
- 4) 原子力災害対策本部が2013年12月20日に決定した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」と題する指針で「個人線量の把握・管理」を打ち出している
 - 5) 崎山比早子・元放射線医学総合研究所主任研究官の講演での発言
 - 6) 300mSvの放射線被ばくで原爆被災者のがんリスクが1.5%増えたというデータからの類推
 - 7) 例えば、『1 ミリシーベルトの呪縛』（森谷正規著、エネルギーフォーラム新書、2012年）は今回の原発事故では「住民への放射線の影響はほとんどない」と主張、『福島原発事故 被災者支援政策の欺瞞』（日野行介著、岩波新書、2014年）は「法令などが定める一般人の被ばく限度年間1 mSvを守る責任を負うのは原子力を進めてきた側の人々ではないのか」と政府の一連の動きを批判する
 - 8) 『「原発事故子ども・被災者支援法」と「避難の権利」』（シフト編、合同出版、2014年）p23
 - 9) 毎日新聞 2014年3月25日朝刊
 - 10) 正式には「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」
 - 11) 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会放射能対策分科会がまとめた提言「復興に向けた長期的な放射能対策のために—学術専門家を交えた省庁横断的な放射能対策の必要性—」
 - 12) 環境省が2013年12月にまとめた「除染・汚染廃棄物処理・中間貯蔵施設に係る費用の見直しについて」より

【参考文献】

- 今井 照（2014）『自治体再建—原発避難と「移動する村」』ちくま新書
- 小澤祥司（2012）『飯館村 6000人が美しい村を追われた』七つ森書館
- 小出裕章・明峯哲夫・中島紀一・菅野正寿（2013）『原発事故と農の復興』コモンズ
- 小林麻里（2012）『福島、飯館 それでも世界は美しい—原発避難の悲しみを生きて—』明石書店
- 佐藤紫華子（2012）『原発難民の詩』朝日新聞出版
- 塩谷弘康・岩崎由美子（2014）『食と農でつなぐ 福島から』岩波新書
- 島 亨（2012年）『フクシマ 放射能汚染に如何に対処して生きるか』言叢社
- たくきよしみつ（2011）『裸のフクシマ』講談社
- 千葉悦子・松野光伸（2012年）『飯館村は負けない—土と人の未来のために』岩波新書
- トム・ギルら編（2013年）『東日本大震災の人類学—津波、原発事故と被災者たちの「その後」』人文書院
- 日本学術会議『福島の原発事故に対する法的対応と課題』「学術の動向」2014年2月号
- 日本学術会議『原発事故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』「学術の動向」2014年4月号
- 日本学術会議『3.11後の科学と社会—福島から考える—』「学術の動向」2014年6月号
- 日野行介（2013）『福島原発事故 県民健康管理調査の闇』岩波新書
- 矢内世夫（2012）『フクシマの嘆きと怒り 原発被害者は主張する』原発被災者義援の会
- 山下祐介（2013）『東北発の震災論—周辺から広域システムを考える』ちくま新書
- 山田國廣（2012）『放射能除染の原理とマニュアル』藤原書店
- 横山裕道（2012）『3.11学 地震と原発そして温暖化』（古今書院）
- 若松丈太郎（2012）『福島核災棄民—町がメルtdownしてしまった』コールサック社
- 〔注〕にあるものは含めていない。このほか朝日新聞、毎日新聞などの日々の報道、さまざまな政府の発表資料も参考にした〕