

□福島原発災害・復興10年を検証する視点

福島大学、うつくしまふくしま未来支援センター
客員教授 山川 充夫

1 はじめに：事故・復興検証は進んだのか

2011年3月11日14時46分、東北地方太平洋沖で発生したマグニチュード9.0巨大地震は巨大津波を伴い、東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島原発）を襲った。原子炉冷却のための全電源は喪失し、原子炉溶融と水素爆発が発生した。放射性物質と汚染水は外部に漏れ、広範囲の陸域海域を放射能で汚染した。政府は3月11日以降、福島原発周辺地域に避難指示・屋内退避指示を出し、漸次、圏域を拡大した。避難指示の対象となった区域内住民や一部の区域外住民は、原発事故・放射能汚染情報を得られないなかで、逃散的避難を余儀なくされた。

福島原発事故直後には、東電事故調・政府事故調・国会事故調・民間事故調が立ち上がり、それぞれの立場から事故原因や事故対応、住民対応、事故責任などについて調査報告書を取りまとめた。しかし事故後10年を経て最終報告書を出したのは民間事故調のみであった。これに対して日本学術会議は2020年9月に、東日本大震災後の社会的モニタリング分科会から「提言 社会的モニタリングとアーカイブ—復興過程の検証と再帰的ガバナンス—」を発出した。それは震災・復興に関する資料の収集（記録）・保存（アーカイブ）と、復興過程の現状把握や問題点に係る検証・改善を繰り返すPDCAサイクルの検証提言であり、日本

学術会議には「復興学術報告書（仮称）」の作成を、また政府に対しては復興過程検証委員会の立ち上げと「復興白書」の作成とを求めた。

公的機関で唯一、事故・避難の検証に取り組んだのは新潟県である。新潟県は2018年1月に、福島第一原発事故及びその影響と課題に関する3つの検証（事故原因、健康と生活への影響、安全な避難方法）と、これらの個別検証を総括するため「新潟県原子力発電所事故に関する検証総括委員会」を立ち上げ、検証作業を進めている。

2 原発災害復興における人間復興の視点

復興構想会議は2011年6月に「復興への提言」を出した。その基本視点は、「来たるべき時代をリードする経済社会の可能性を追求する」創造的復興にある。これを受け、国は2012年3月に福島復興再生特別措置法を制定し、同年7月に福島復興再生基本方針を閣議決定した。この基本方針は復旧復興の進捗に対応して5回改定している。

第1回（2013年12月）では除染とともに、早期帰還支援と新生活支援に向けての必要十分な賠償、及び福島再生加速交付金新設などを打ち出した。第2回（2015年6月）では「早期帰還定住プラン」を出し、避難指示区域を空間放射線量に対応する帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域に再編し、賠償・精神的損害等の一括賠償を進め、帰還加速を企図した。第3回（2016

年12月)では、汚染土壌等の中間貯蔵施設設置や特定復興再生拠点整備、生業(商工業)再開に向け官民合同チームの伴走型支援を出した。第4回(2019年3月)では、特定復興再生拠点の整備が始まり、福島イノベーション・コースト構想(福島イノベ)の推進、営農の再開、汚染土壌の分別・再利用などを打ち出した。第5回(2021年4月)改定では、帰還促進から移住促進への転換、営農再開の加速化、国際教育研究拠点の形成などが出された。

これに対して日本学術会議の基本的視点は、「日本国憲法の保障する生存権確立」であり、特に原発災害難民の多様性に配慮した健康生活支援であった。これは福島復興支援分科会による提言「複線型復興」として展開され、さらに二重住民票と呼ばれる「二重の地位」制度を提言した。この考え方は、ハードインフラ偏重の整備や国が前面に出た大規模事業の展開が、復旧復興において被災地の自律性を奪う政策への批判でもあった。

この批判的視点は「人間の復興」である。福田徳三は、関東大震災における後藤新平の「帝都復興」を批判し、働く意思と能力をもつ罹災者に「復興営生」の機会を与えるべきと主張した。これを受け継いだ宮入興一は、地域経済学的に展開し、「暮らしの復興」「生業の復興」「まちの復興」を縦割りではなく、地域内再生産循環の回復による「共に生きる社会の復興」や「共同社会の復興」として、総合的にとらえるべきと主張する。

自然災害では原状回復までを復旧とし、その後の発展を復興として理解されるが、この図式は原子力災害ではうまく当てはまらない。福島原発事故は主として放射性セシウム汚染であり、自然減衰と除染作業とにより、逐次、避難指示区域の解除が進んでいる。しかし求められる原状復帰とは、事故を起こした原発廃炉のみならず、放射能汚染のない清浄な土地空間に戻すことである。しかしそれは現在の廃炉工程でも40年以上先のことである。廃炉が実現しないままでの避難元への帰還の

促進は、被災者に累積的被害をもたらす。解きほぐせない宙ぶらりんの状況にある避難者の生活再建や心の回復をどのように図るのか、原発災害復興を検証する視点はここを起点としなければならない。

3 進まない原発廃炉と増大する除染土壌・汚染水

避難者の「戻らない/戻れない」理由は10年間で変化した。しかし原発事故・放射線被ばくへの不安は、重みづけが低下したものの、その基底には固く沈殿している。その不安は、廃炉工程の先延ばし、廃炉作業によって発生する使用済み核燃料や高濃度放射性廃棄物をどこでどのように処分するかの見通しのなさで増幅される。中間貯蔵施設で分別される基準値内の汚染土壌の再利用は、汚染の広域化へ懸念を抱かせ、基準値を超える指定廃棄物の県外搬出先は決まっていない。福島原発内での高濃度廃棄物の「地上暫定保管」や、中間貯蔵施設内での中・低度廃棄物を貯蔵する議論が、将来的に出ないという保証はない。

放射性物質を含む汚染水は、地下水の汲上げ、海側遮水壁の設置、凍土遮水壁の本格的凍結(2018年9月)により、増加の速度が抑えられたとはいえ、2022年以降137万トン分のタンクが満杯になると発表されている。ALPS(多核種除去施設)では除去できないトリチウム水は、IAEA国際基準を大きく下回る濃度に希釈して海洋に放出することが、政府の小委員会から提言され、4月16日閣議決定された。「風評被害が避けられない」と漁業や水産業者を中心に強い反対があり、実害はそれにとどまらない。既に原子力賠償金は「出荷制限指示等による損害および風評被害」が約1.8兆円、「一括賠償(営業損害、風評被害)」が約2500億円、「間接被害等その他」が約4100億円支払われており、今後も大きな経済的実害を避けられない。まして、心なき福島差別や根拠なき

偏見が呼び起こされる。

4 避難指示区域解除と重い避難者帰還の足取り

原発事故3年後に避難指示区域は、空間放射線量の実態に即し、帰還困難区域（年間積算線量50mSv超）、居住制限区域（同、20mSv超）、避難指示解除準備区域（同、5mSv超）の3つに再編された。その後、空間線量の低下とともに解除が進み、2021年3月現在では帰還困難区域のみが避難指示区域である。また帰還困難区域も、避難者帰還を促進するために、空間線量が低い一部地域を「特定復興再生拠点区域」に指定し、除染・インフラ復旧や一時的な帰還等を可能とする「立入禁止緩和区域」とした。この特定復興再生拠点区域は浪江・双葉・大熊・富岡・葛尾・飯館の6町村で指定され、役場等公共施設や宅地・農地・街なか整備を進め、居住人口約8,000人、事業所約140社、営農者約370人の帰還・進出を期待している。

避難指示区域が設定された12市町村（南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、川内村、葛尾村、田村市、川俣町、飯館村）の人口は震災前20.6万人であった。ほぼ10年後の2020年8月末から2021年初にかけての居住人口（以下、直近人口）は11.6万人となり、震災前対比で56%にとどまった。避難指示解除が早く進んだ地域ほど直近居住人口率は高い。帰還困難区域を現にもつ6町村では直近人口は5,115人であり、震災前人口63,093人に対する割合は8%にとどまる。しかもこの居住人口には、廃炉事業にかかわる東電職員・同協力会社職員なども含まれる。

避難者は、2020年12月現在、福島県全体で36,307人であり、ピーク時（2012年6月）16.4万人に比べると23%に下がった。うち県外避難者は29,307人であり、県内避難者の減少に比べると足取りが重い。県内避難者の減少速度が早いのは、復興公

営住宅に入居すると、避難者の定義からはずれるからである。12市町村の住民帰還意向では、確かに避難指示解除が早い町村区ほど「戻っている」割合が高い。しかし避難指示区域がある浪江・双葉・大熊・富岡町の「戻らない」比率は49～64%（2019年）と高い。それだけでなく、現在でもなお福島県では震災関連死が発生する重大な問題が残っている（2021年3月9日現在、2,320人）。

5 原子力賠償とふるさと喪失

原発災害の固有性は、それが天災ではなく人災であること、目に見えない放射線被ばくによる健康不安や差別不安に被災者が苛まれていることにある。避難者は、集団的ではなく逃散的な避難過程で家族やコミュニティが何度も分断され、避難所から仮設住宅、復興公営住宅への転居の度に孤立化が進みコミュニティの構築が困難である。また生業・生活基盤・生き甲斐を失い「宙ぶらりん」状態にあること、原子力賠償とその格差によって人間関係が崩れたこと、眼前の自宅やふるさとに立入禁止で戻れないなど、長期避難者の復興ストレスは厳しい。

国は被災者に対して原子力賠償を円滑に行うとして、中間指針を定め、原発ADR（原子力損害賠償紛争解決）センターによる仲介の仕組みを作った。賠償請求が始まった当初は、中間指針とADRにより比較的困難少なく賠償金の支払が進んだ。しかし「復興集中期間」から「復興創生期間」に移行する5年目以降厳しくなった。これは原発集団訴訟で地裁が損害賠償金額の算定根拠を「中間指針」に求め、政府が「交付国債の償還費用の回収」を基本方針に掲げ、加えて東電が原発の再稼働に向けての思惑で賠償終息を目指したことによる。中間指針の「目安」が「基準」にかわったのである。これが東電が集団ADRの仲介を拒否する結果をもたらし、1万人を超える被災者は東電に賠償請求する裁判を申し立てざるを得

なくなった。

原発集団訴訟は国・東電の事故責任と損害賠償を問うものである。損害賠償では「中間指針」を超えた共通損害として「ふるさとの価値」が裁判の争点となった。「ふるさとの喪失」は地域の自然・社会・文化のもとで生まれ、家族・仲間・学校・職場・仕事・祭り・地域とともに成長した「場所」が突如、不本意かつ理不尽に奪われ、人間存在としての過去・現在・未来を一挙に否定されることを意味する。これは従前の平穏生活権の内容を超える権利侵害として原告から主張され、判決において、広く認定されている。

6 先行するインフラ整備と遅れる生活環境整備

原発事故の場合、鉄道やインフラなどは、外形的な損害が少ないが、立入禁止措置による施設・建物の経年劣化が進み、再利用が困難となった。鉄道や高速道路、避難道路などは、先行除染と先行整備によって、全面的に再開した。さらに高速道路の片側2車線化や避難道路の大幅改良が進み、自動車交通の利便性は震災前よりかなり高まった。

また避難指示区域解除と並行して生活関連施設の整備も進んだ。商業施設整備は帰還者だけでなく廃炉・除染・復旧に従事する作業員のニーズにも応えるものであった。12市町村では、少なくとも各1か所以上のコンビニ・スーパーや道の駅が公設民営型で設置された。医療サービスでも1か所以上の公設・民設の診療所が開業し、二次医療施設としてドクターヘリを併設する福島県ふたば医療センターが富岡町に開設された。介護や福祉の訪問サービスは避難元でも受けられるが、しかしほとんどの養護・老健・特養施設は区域外の避難先自治体に設置され、避難元では利用できない。

避難者の生活の安寧にとって最も重要なのは、住宅確保である。原発災害被災者向けの復興公営住宅は建設保留中を除きすべて完成した。復興公

営住宅団地ではコミュニティづくりのために、家族・親族・コミュニティの一体化に配慮した入居基準への変更、交流のための集会所の設置、復興支援員の配置などが進められた。しかし「仮設住宅の方が良かった」などの意見もあり、離散した家族の再結集や分断されたコミュニティの再構築は進んでいない。また復興公営住宅団地整備は進んだものの、入居者はそこを必ずしも「終の棲家」とは考えない実態もあり、避難元への帰還・定住に向けた取組は今後とも欠かせない。

7 生業再開から離れた福島イノベーション・コースト構想

休業であれ再開であれ、避難者の生業をかりうじて支えたのは、精神的損害・営業損害補償などの原子力賠償やグループ補助金、官民合同チームによる伴走型支援である。それでも避難元での事業再開の希望は4割強にとどまり、避難先での開業継続が2割であった。官民合同チームによる生業再開支援の軸足は、次第に中小商工サービス業から農業に移り、政策的にはITやロボット・ドローンを活用する大規模・高付加価値農業が指向されている。津波被災地のような平坦地では農業経営規模拡大が可能だが、阿武隈中山間でのほとんどの農地は小規模で、しかも担い手が高齢化しており、ベースを経営コストではなく環境保全におく環境保全農業型戦略も必要である。

復興構想会議の復興原則を具現化する福島イノベーションは、放射能汚染地の除染再生に取り組むハンフォードと大規模災害対応に取り組むヒューストンのディザスター・シティにヒントを得て、廃炉関連、ロボット・ドローン、再エネ・水素、環境・リサイクル、大規模・高付加価値農業、アーカイブ等情報発信などのプロジェクトとして展開している。当初前面に出ていた医療関連はトーンダウンし、ロボット・ドローンの延長として航空宇宙分野が前面に出てきた。これらを起爆

剤として浜通り全体に地域産業連関効果を狙うが、実態としては厳しい。例えば福島ロボットテストフィールドは広く平坦な津波被災地を整備しフィールド実験できる場所となり、廃炉関連も全国的ないしは世界的な訓練施設として注目を浴びているものの、しかし地元企業との産業連関はまだ見られない。

8 難航する次世代人材育成とコミュニティづくり

原発事故による最も深刻な悪影響は、地域社会の子育て世代を失ったことである。子育て世代は子どもへの放射線被ばく健康被害を懸念しての避難であり、その帰還率は低い。そのため保育園・幼稚園・小学校・中学校・高等学校は存続の危機に直面した。小学校と中学校は、各町村1校に統合せざるを得ず、小中一貫あるいは幼・小・中一貫校という「先進的」選択肢が現実となった。また高校は、阿武隈山中の分校がなくなり、太平洋岸の本校も統合を迫られた。双葉地区ではふたば未来学園高校1校となり、南相馬市では小高工業と小高商業とが統合で小高産業技術高校となった。

こうした状況のもと、教育方法と教育内容の革新が進められた。小中学校では、少数クラス編成、TVシステムを使った遠隔授業、課題解決学習と地域復興の取組みを連携した「ふるさと創造学」が実施されている。ふたば未来学園高校では「変革者たれ」を建学の精神として「未来創造型教育」が、小高産業技術高校では「福島イノベーション・コースト構想に寄与できる人材や地域復興を担う人材の育成」が掲げられ出た。ただし小中学校を失うことはコミュニティの要を失い、高校を失うということは地域人材育成の場を失うことであり、地域の持続可能性への深刻な影響は、単に学校教育に限定されない。

福島イノベが掲げる最後のプロジェクトは、

2024年度の開所を目指す国際教育研究拠点の形成である。国の有識者会議から、福島イノベは、構想各拠点の全体的連携と人材育成体制が不十分であり、中核教育研究機関がなく、しかも地元企業と教育研究機関・自治体とを調整する機能が弱いと指摘された。この弱点の克服には、浜通りに復旧復興や新技術・新産業の創出に向けた「知の融合拠点」の立地が必要であると提言された。この国際教育研究拠点は人員規模を約600人とし、研究部門はロボット、農林水産、エネルギー、廃炉・廃炉技術応用、放射線安全・健康の5つで構成するとした。ただ問題はこれらはいずれも自然科学系であり、しかも実装移行型の応用研究に偏重し、基礎研究が薄いという弱点にある。また「人間の復興」を地域創成として進めるに不可欠な人文・社会科学系が研究部門に位置づいていないことは大きな弱点である。

9 おわりに：ふるさと再生が人間復興の基点

福島原発事故から10年、30を超える集団原発訴訟は、地裁・高裁がともに東電のみならず、国の事故責任をも認める方向に傾いている。日本学術会議は復興学術報告書の作成と国の復興白書への取組を提言し、繰り返しの検証を求めている。しかし事故や復興にかかわる国や福島県による検証は行われていない。幸い新潟県では総括検討委員会が立ち上がり、福島原発事故の総括を始めており、事故・影響・避難をどのように検証するのかの議論が展開されている。

被害者にとっての不本意で理不尽な累積的被害を解きほぐすには、まず国・東電による原発事故への責任謝罪が必要である。そのうえで避難区域内外を問わず被災者避難者が生活再建・生業再開を可能とする原子力賠償を補償し、生き甲斐と生活の質を取り戻す復興政策への転換が求められる。それは自然環境・社会環境・生業環境・コミュニ

ティといった社会的共通資本を豊かにもつ「ふるさと」の再生を目指す復興政策への転換である。

しかし資源エネルギー庁は2020年10月に「エネルギー基本計画の見直しに向けて」を公表し、電源構成における原子力を2030年度には22～20%と見積った。「軽水炉の安全性向上」と「革新的な原子力技術開発」は宣伝されるものの、原発コスト計算や高濃度放射性廃棄物の最終処分に係る記載はない。それは福島の教訓を踏まえた廃炉そして脱原発という動きではなく、脱炭素社会の実現が国際的にも前面に出るなかで、原発の新安全神話づくりと復権が企図されている。福島県復興ビジョンが掲げた「原子力に依存しない社会」の実現に向けて、私たちはこのことをどのように考えればよいのであろうか。

付記 本稿を作成するにあたり、直接的には、以下の参考文献を活用した。また調査研究にあたっては、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(A)「震災アーカイブズを基礎とする複合災害プラットフォームの日本国モデル構築」(課題番号:18H03600、2018～2021年度、研究代表者:山川充夫)の一部を活用した。

参考文献

- 福田徳三研究会編『復興経済の原理及若干問題』(「福田徳三著作集」第17巻)、信山社、2016年。
宮入興一「人間復興の地域経済学の現段階と政策的課題」『地域経済学研究』第36号、3-17、2019年3月。
山川充夫『原災地復興の経済地理学』桜井書店、2013年。
山川充夫・瀬戸真之編著『福島復興学』八朔社、2018年。
山川充夫・初澤敏生編著『福島復興学Ⅱ』八朔社、2021年。
山川充夫編「特集 原発事故被災から10年—被災者の生活再建、心の回復と被災地の再生に向けて—」『学術の動向』第26巻第3号、2021年。