

《特集》 原発避難に関わる研究

解説

原発事故避難地域の二地域居住を実現する諸条件の整備について

山中 茂樹*

1 はじめに

「仮の町」はあっても、「仮の人生」などあってよいはずはない。われわれは、古くは関東大震災、近年では阪神・淡路大震災や三宅島噴火災害などの事例から、多くの被災者が長期、かつ広域に避難を強いられても支援の仕組みがほとんどないことに着目して、避難者の人権を保障し、人生を未来につなぐことができる制度や社会的仕組みをいくつか提案してきた。しかし、東日本大震災における東京電力福島第一原子力発電所の事故は、これまでの自然災害とは異なり、「住宅再建一掃還」という、ある意味、シンプルな復興図式を描けない。しかも、脅威の程度を視認できず、将来の健康被害が懸念される複合災害とあって、これまでにない制度設計が求められた。このため、幅広い知見を集めた研究体制を構築する必要性を痛感し、福島大学災害復興研究所、ついで「福島子どもたちを守る法律家ネットワーク (SAFLAN)」、全国各地の支援団体のサポートにあたっている中間支援団体「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」とも連携し、「科研・首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」(2010-2012年度)、「科研・原発事故避難地域の二地域居住を実現させる諸条件整備に関する研究」(2013-2014年度)を共通のプラットフォームに、海外の事例や歴史的事例にも踏み込

んで、法律家、行政担当者、歴史家、医師、避難者らの知恵も借りながら、考え得る支援制度や支援の仕組みを検討、協議してきた。今回の報告は2013、2014両年度に設置した「二地域居住研究会」「低線量被曝問題研究会」の研究成果をまとめたものである。

2 研究開始当初の背景

原発事故の発生直後から、関西学院大学災害復興制度研究所は「福島県避難者総合支援プロジェクト研究会」(2011年～2012年度)、「原発避難者支援制度研究会」(2012年度)を設置し、研究成果を『漂流被災者——「人間復興」のための提言』(河出書房新社、2011年)、次いで『震災難民——原発棄民 1923-2011』(関西学院大学出版会、2013年)にまとめ、政府、福島県に一定の政策提言を試みてきた。しかし、2013年度にいたっても原発避難者は福島県内に約7万人、県外に約6万人を数え、さらに関東一円からの避難者はその実数さえ、把握できない状態であった。

研究代表者の山中は、2007-2008年度、科学研究費補助金の交付を受け、「被災地の実態からみた人間サイズの復興支援の探求」を進め、疎開先で壮年層が仕事を求めて都心に吸い出されていく「中抜け」現象、学齢期の子どもを抱える母親が進学の関係で避難先に居残る「教育残留」、高齢

* 関西学院大学災害復興制度研究所顧問、指定研究員

者が医療・福祉サービスの関係から避難先を離れられなくなる「介護残留」などの現象が生じることを解明した。さらに復興が始まって帰郷するのは高齢層に偏り、地域住民の単身化、無職化・年金依存の増加などコミュニティの衰退に拍車がかかることも明らかにした。また、帰郷には「医」（医療・福祉サービス）「職」（仕事場）「住」（住まい）＝い・しょく・じゅう＝、「知」（教育・保育施設）「溶」（心の回復）「帯」（コミュニティ）＝ち・とく・たい＝の回復が条件となっていることも判明した。

ところが、原発事故避難地の福島県双葉地方では、これらの機能を一つひとつの自治体が単独ですべてまかなっているわけではない。医療機関はA町、高等教育機関はB町、仕事場はC町、総合病院はD町という風に分担ネットワーク化されており、強制避難地域を小出しに解除する方法では、生活インフラがいつまでたっても調わず、人々が帰らないことは自明の理であった。

また、山中が主任研究員を務める研究所は、東日本大震災発生直後、福島大学災害復興研究所と連携協定を結び、2011年秋、福島県双葉郡8町村の協力を得て避難住民の悉皆調査を実施したところ、帰還の意思がないと答えた人は全体の3割弱。年代が下がるに連れ、その割合は増え、34歳以下では50%を超えた。戻らない理由（複数回答）をみると、トップが「除染が困難」で83.1%、次いで「安全レベルが不安」65.7%、「原発収束に期待できない」61.3%だった。このことから、除染―帰還の道筋が容易でないことがわかった。

また、これは2014年末に実施した調査だが、福島県富岡、双葉、大熊、浪江4町の住民1154人が対象の「新しいまちづくりに関するアンケート」では、あくまで元の居住地に帰ると答えた人は、わずか14.3%。「帰らない」とした人は、調査対象は多少異なるものの、3年前より多い42.5%にものぼった。戻らない理由は①生活環境が整わない（72.7%、複数回答）②町の将来が見通せない（64.9%）③原発の安全性に不安がある（61.6%）が上位を占め、もはや除染の進捗状況だけが、帰還の条件ではないこともわかった。

山中は、大震災発生4カ月後の2011年7月20

日に刊行した『漂流被災者―「人間復興」のための提言』の中で、双葉地方の住民が居住する町を別に建設する「二地域居住論」を提唱した。折しも、双葉郡富岡町を支援する市民グループの間でも「セカンドタウン構想」が議論され始めており、この構想実現の必要性を痛感した。

ところが、その後、双葉郡の大熊町や双葉町から「仮の町」、浪江町からは「町外コミュニティ」構想が公式・非公式に打ち出され、定義も、概念整理も、実現にいたる道筋もあいまいなままメディアに取り上げられ、一人歩きを始めた。このため、災害復興公営住宅を双葉地方以外に建設することが、あたかも「仮の町」と捉えられるなど概念の矮小化が始まっている。一方、既存の市街地に寄留した事業者は、自分たちの再起が、受け入れてくれた地域の商店と競合、迷惑をかけることになると悩み、「町外コミュニティ」ではなく「ニュータウンが必要」と考えるようになった。また、多少、空間線量が高くても住むだけなら耐えられるが、農産物を生産するには、もっと被ばく量の小さい農地がいたと考えた農業者も移住を決意するなど、「機能別セカンドタウン」の実現を模索する動きも始まっている。

これら概念の混乱で、全国に広域避難している福島県民には誤った「仮の町」のイメージがメディアによって伝播され、これによって「仮の町には住みたくない」という広域避難者間の世論を形成していった。

そこで、住民自身が明確に像を結べないでいる二地域居住の形態及び得失を具体的に解説し、実現にいたる道筋と課題を明らかにして、政府、自治体、住民の前に提示することがアカデミズムの責務と考えた。

一方、2012年6月21日、全会派・全国会議員の賛成のもと、議員立法「原発事故子ども・被災者支援法」が国会で成立した。支援法の「目的」は、「放射線が人の健康に及ぼす危険については科学的に十分解明されていない」ことを前提に、被災者が自らの意思で「居住」「避難」「帰還」の選択ができるよう、国が支援を行うことだ。ところが、支援法は理念や枠組みのみが規定されている、いわゆる「プログラム法」。支援対象地域の範囲や支援の具体的な計画などを含む「基本方針」

は政府に裁量権があり、基本方針が示されなければ、この法律を運用することすらできない。官僚仲間で使われている、いわば「吊し」という状態が1年以上も続く異常事態となった。

さらに、国は、被災者の声を聞くための公聴会を一度も設けないうまま、2013年3月、大半が従来の施策をまとめただけの「被災者支援施策パッケージ」を発表。さらに6月、復興庁元幹部による「ツイッター暴言問題」が発覚し、批判が高まると、ようやく8月30日、1年2カ月以上もかかって「基本方針案」がまとめられた。しかし、「支援対象地域」から、福島県会津地方や関東、東北地方が外されるなど立法趣旨とは大幅に異なる法運用となり、結果として、多くの「自主避難者」が発生。そこで、研究所が以前から、提唱していた避難者の権利を保障する「準市民制度」の実現が改めて必要となってきた。

3 研究の目的

しかし、二地域居住論には、重大な欠陥があり、準市民制度には越えられない障壁があった。

二地域居住論の欠陥は、おおむね三つである。

一つ目は、新集落（セカンドタウン）が将来、ゴーストタウンになる危険性があること。

二つ目は、受け入れ自治体の理解が得にくいこと。

三つ目は、避難住民のアイデンティティが醸成できず、新集落が求心力を失う恐れがあること。

現に2012年12月、双葉町民が多く避難する福島県いわき市で構想された「仮の町・新ふたば中間定住地計画」は、かなり実現性があったにもかかわらず、各方面の理解が得られないまま頓挫する。いわき市の開発業者や双葉郡の避難者が立ち上げた「いわきふたば絆の会」（金成秀生会長）が同市添野町の「ヘレナ国際カントリー倶楽部」（敷地面積は約270ha）に3000戸の戸建て住宅や役場、小学校などを建設すると発表。ヘレナ側も「具体的に計画が進んだ場合、最大限の協力をしたい」とコメントしていた。しかし、この「仮の町計画」は、主に三つの理由から実現にいたらなかった。

- ① 既存の都市計画と整合がとれない(いわき市)。
- ② 閉鎖的なコミュニティができる恐れがある。
- ③ 国が帰還政策を進めているので、住民がこ

ぞって帰った場合、町が空洞化する一であった。二地域居住論の構造的な弱さが、この理由に凝縮されているといえるだろう。

しかし、この二地域居住論の弱点を克服し、まず実現可能性のあるセカンドタウン構想を提示する。そのうえで、将来、原発立地地域で同じような事故が起きた場合に備えて、あらかじめ準備できる理想的なセカンドタウン論を追究していくことが研究所の使命だと考えている。なぜなら、先に示した「新しいまちづくりに関するアンケート」で、あくまで「帰る」と答えた人は14.3%だったが、避難所を出たあとどうするかとの問いに「限られた町民だけでも、ふるさとに戻って暮らしたい」とした人は、わずか11.1%に減り、この帰還ボリュームでは、とても町として機能しないことは明らかだからだ。

一方、個別避難者にとって大切なことは、避難先で、そこに住民票を有する住民と同様の行政サービスと保護が受けられ、避難元自治体から復興の局面ごとに支援情報が届き、正当な再起の手順を踏めるかどうかだ。阪神・淡路大震災で住まいを失ったり、病気の家族を抱えていたり、心ならずも県外に避難した多くの被災者が戻れなくなり、社会問題化した。しかも、避難先では災害救助法の適用期間が切れると公営住宅からの退去を求められるなど、不利益を被ったことから、被災地KOBEでは住民票を移していなくとも避難先で同地の住民と同様の行政サービスが受けられるよう「準市民制度」の立法化が求められるようになった。

研究所では、「科研・首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」(2010-2012年度)で、主に法制度面からの研究を進め、外国人登録法をベースにした在留登録制度を提唱した。ところが、福島県の被災地からは「二重住民票」のアイデアが提起され、民主党政権は、この制度では選挙権が二重になることから否定的な見解を示し、それに代わる「原発避難者特例法」を2011年9月16日に告示した。同法が適用されると、住民票を移さずに避難している住民が、避難先自

治体から避難元自治体と同様の行政サービスが受けられるようになる。対象のサービスは、養護老人ホームや保育所への入所など、医療・福祉関係が8法律166事務、児童・生徒の就学など教育関係が2法律53事務の計219事務となっている。

ただ、問題は、適用される住民の避難元が、福島県いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村の13市町に限られていることだ。避難指示が解除されれば適用範囲は次第に狭まっていくことは容易に考えられ、被災者の「避難する権利」は保障されない慈悲的な制度と言わざるを得ない。また、他の自然災害には適用されない限定的な制度とあって、万全とはいえないが、同種の法律ができてしまった以上、「準市民制度」の立法運動はきわめて厳しい局面に立たされることとなった。

一方、事故当時、被ばく地域に居住していた人々を対象に生涯にわたる定期的な健康診断や医療の確保、支援対象地域からの移動に対する支援や移動先での住宅確保施策などが盛り込まれていた原発事故子ども被災者支援法の対象地域も福島県内33市町に限定され、これも不満が募る結果となった。

これにより支援を受けられない避難者は相当多数にのぼるとみられ、復興のはざままで転居者でもなく、避難者でもない「漂流する被災者」を生み出すことになることは必至だ。

4 研究の方法

帰還できない地域の新集落（セカンドタウン）の建設と個別避難者の市民権を保障する制度の構築を考えることが本研究の目的であるとした。法制度面については、「科研・首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（2010-2012年度）である程度、議論を進め、『震災難民——原発棄民 1923-2011』（関西学院大学出版会、2013年）にまとめたが、これまで述べてきたように立論の欠陥や現実面での説得力の不備を補うため、本研究では、過去事例や海外の事例を参考に議論を深めることとした。

調査・ヒアリング対象にした事例は以下の通りだ。

(1) 先行事例調査

①滋賀県近江八幡市安土町の地域自治区：日本史の時代区分の一つである安土桃山時代の語源ともなった安土城が建てられた地として知られるが、2010（平成22）年3月21日、合併により近江八幡市となり、旧町域に合併新法に基づく安土町地域自治区が設けられた。地域協議会が中心になり、ほぼ10年後の自治区解消をめざして新しいまちづくりに向けての取り組みを進めている。

▽明らかにすること＝地域協議会の構成と権能、地域自治区の法的位置付け

②北海道樺戸郡新十津川町と母村：奈良県十津川村は1889（明治22）年、豪雨で村の4分の1の610戸が被害を受け、168人が死亡、約3000人が家屋や田畑を失った。壊滅的な被害を目の当たりに体験した2600人が北海道への集団移住を決意、1889年、トック原野に入植し新十津川村と称した。1957年に町制施行。しかし、現在も十津川村と同じ町（村）章を用い、奈良の十津川村を「母村」と呼んでいる。2011年の台風12号で、この母村が死者・行方不明10人以上の被害を出したことから、支援にいち早く名乗りをあげるなど、今も母村のことを忘れたことはない。

▽明らかにすること＝新十津川村建設にいたる歴史的経緯の調査、新村建設にあたっての制度的仕組み、奈良の十津川村を今も「母村」と呼び続ける移住子孫の精神構造の解明、及び「母村」意識を継続させる仕掛けの有無、新町に残る母村の伝統的習俗や文化、方言などの調査

③東京都青ヶ島村：伊豆諸島に属する島。1780（安永9）年に始まった噴火活動が1785（天明5）年になって激しさを増したため、島民が八丈島に避難して無人島になった後、1824（文政7）年、39年ぶりに旧青ヶ島島民全員が帰還して島の復興を達成した。

▽明らかにすること＝39年ぶり帰島にまつわる伝承、島の伝統的習俗の復興にかかわる逸話の収集など（主に文献調査）

(2) 海外事例調査

①代替都市スラブチチ：1986年4月26日に旧ソ連（現ウクライナ）のチェルノブイリ原子力発電所で起きた事故後、原発作業員を中心とした原発周辺住民の移住先として原発から東約50kmのチェルニゴフ州に創られた町。50近い種類の民族が住んでおり、産業的な発展を達成するなど、ウクライナの復興の象徴と見なされている。

②ロンゲラップ共同体の互酬性復活：マーシャル諸島共和国のロンゲラップ共同体は、米国の1954年3月1日に実施したビキニ環礁での水爆（ブラボー）実験で「死の灰」を浴びて被ばく、島外に移住した。島民はその後、米国の安全宣言を受けてロンゲラップ環礁に戻ったが、健康被害が相次ぎ、再移住を強いられた。米国は1996年から除染を進めているが、まだ戻っていない。ロンゲラップの人たちが移住先の仮の島で、いかにアイデンティティを取り戻したか。

(3) 意識調査

①福島県浪江、大熊、双葉、富岡4町新しいまちづくりについてのアンケート：福島県内では、帰還困難区域を中心に多くの人々が元の地域での生活再建が長期にわたって困難な状況が続いている。帰還に向けて懸命の除染作業やインフラ復旧が進む一方で、住民からは、町外コミュニティやセカンドタウンなど、新しいまちづくりを求める声も上がっており、二重住民票や準市民制度など、避難先での生活に合わせた新たな仕組みのアイデアも求められている。そこで、4町の避難者を対象に新しいまちづくりについての考えを問う。

②関東地域における東日本大震災と原発事故の影響に関する住民意識調査：原発事故子ども・被災者支援法の支援対象地域から外された関東地方における東日本大震災と原発事故の影響について、千葉県・茨城県の汚染状況重点調査地域に暮らす住民アンケートをもとに明らかにする。

5 研究の成果

先行事例や海外事例の詳細については、個々の研究発表・報告に委ねるが、ここでは、総合的に

「原発事故避難地域の二地域居住を実現させる諸条件整備」に関して研究成果を述べたい。

(1) 新母村方式

●前提

帰還を前提としない新集落づくりを第1の提案としたい。

●手順

①放射線量の低い地域にニュータウンを造成、受け入れ自治体ごと経済特区に指定し、新産業を誘致するなどの活性化策を講じる。

※スラブチチ市が尾松も指摘するように「同郷コミュニティの保存ではなく、新しいメンバーも受け入れ、原発に依存しない新産業を中核に置いた」点を見習うべきだろう。新十津川町が旧十津川村の閉鎖的集団にならなかったのも、林業が得意の十津川衆が北海道トック原野を切り拓き、富山からの移住者がそこに水田をつくっていったコラボが成功したからだ。

②ただの移住者とならないよう福島土地は手放さず、東電・政府に貸し付け、永続的に地代を受け取る。

※ロンゲラップ共同体が元の島の所有権を手放していないように、永遠に被ばく地を「母村」として象徴的存在にしておくことが大切だ。母村への墓参や、線量が低くなれば年に1回のお祭りの開催なども可能になるだろう。その際、母村には準市民権を認める。

③30年、50年経って、問題なく帰還できるようになれば、青ヶ島のように帰還する子孫が出てきてもよい。

(2) 地域自治区構想「F町地域自治区構想」

これについては近江八幡市の安部から提起されたアイデアを紹介する

●前提

福島県から近く、避難者が比較的多く居住しており、全国から避難者が集まりやすい自治体全域にF町の地域自治区（地方自治法）を設定する。

（例）例えば、東京のH市全域にF町地域自治区を設置する。H市の一部を自治区に設定する意味はない。全域でよい。

●手順

- ① 地域自治区にF町まちづくり協議会を設置する。
※F町まちづくり協議会の会員は旧F町町民。
H市に居住しなくてもよい。
- ② 合併先自治体（例でいえばH市）は、まちづくり支援交付金をF町まちづくり協議会に交付する。
〈必要になる制度〉
 - ・ H市には余計な行政事務・財政負担が発生するので、国が災害避難の一環として、地方交付税を上乗せしてH市に交付。あるいは災害避難自治体受け入れ補助金を国が創設。
 - ※過疎地の自治体ならば福島等の避難自治体と合併するインセンティブになるかもしれない。
 - ・ F町まちづくり協議会は、まちづくり支援交付金から事務員を雇用し、会の事務や事業を行う。
 - ・ H市は、F町まちづくり協議会に事務所を用意する。
 - ※既存の庁舎に机だけ置いておけばよい。地域振興課等の部署のフロアに机を配置する。
 - ※常勤の事務員がいて、固定の電話、ファクス・メール・住所を設置することで、情報提供・収集・発信・相談業務・イベントの企画運営を安定的に実施できる。
- ③ F町まちづくり協議会は、地域のアイデンティティの維持のために次の活動を行う。
 - ・ 避難者の住所地、近況の把握、情報収集
 - ・ 全国に避難しているF町民への情報発信
 - ・ 文化祭、祭り、運動会、子どもの遠足等、F町のアイデンティティにつながる行事を企画・実施する。
 - ※会場はH市に借りる。
 - ・ 全国の会員に情報提供し、行事への参加を呼び掛ける（全国に避難しているF町民が一堂に集まる）。
 - ・ 実行可能な旧F町の行政サービスは、まちづくり協議会が行う。
- ④ 除染完了後、地域自治区・まちづくり協議会を閉鎖し、F町に帰還。

(3) アイデンティティの維持

阪神・淡路大震災の県外避難者は20年たった今も移住地になじめない人が少なくない。先行事例からヒントを探してみよう。

① 剣道と神道：大水害の惨事から逃れ、“北の防人”として未開の大地を切り拓いて集団移住した奈良県十津川郷士は、自身のアイデンティティをいかにして維持したのか。2013年9月29日から10月3日にかけて、北海道樺戸郡新十津川町を訪ね、世紀を超える「地域アイデンティティ」の存在を探るべくインタビューを重ねた。調査にあたっては、町役場の全面協力を得られたことから、豊富なインフォーマント（Informant：情報提供者）から、実にディープなヒアリングが可能となった。

不思議だったのは、奈良の十津川出身者は、すでに人口の1割にも満たないにもかかわらず、町挙げて奈良の十津川村を「母村」と呼び、北陸や四国をルーツとする人たちも母村をふるさとのように慈しんでいることだ。小学生は副読本で北の大地に移り住んだ先人たちの労苦を学び、町章は母村と同じ十字をひし形が囲んだ「菱十（ひしじゅう）」を採用している。十津川郷士が幕末に京都御所を交代で警備した功績により、朝廷から賜ったものだという。また、2011年9月の台風12号で母村が大きく傷ついたときは、一般町民から2000万円を超える義援金が集まっただけでなく、町は一般会計予算から5000万円を支援金として特別に支出し、町職員や福祉施設の職員たちが応援に母村へ入った。明治時代の廃仏毀釈以来、十津川郷士が信仰した「出雲大社教」は、すっかり十津川出身者の間で定着し、町には同教の分院が開設されている。とはいえ、メイフラワー号の清教徒のような選ばれた存在といった意識はなく、ルーツの異なる人たちと見事なコラボを演じている。林業を生業とした十津川の人たちが石狩川沿いの原生林を切り拓き、農業に長けた富山県人たちが水稻栽培を広げたという町の成り立ちが、この共存関係を築いた原点となっているようだ。

一方、十津川郷士たちは開墾の合間も屯田兵たちと竹刀を交わしたというエピソードが今に伝わるように剣道は町技とっていいほど盛んで、中

学校の全国優勝は数知れず、7段という高段者が実に9人もいるという「剣豪の里」だ。集団移住を支えた「誇り」の存在がアイデンティティの根源にあるともいえる。

②タコノキようかん：一方、被ばくを逃れ、漂流するロンゲラップ共同体のアイデンティティについては、このあと中原の報告があるが、こちらは避難先の仮の島メジャト島で、ロンゲラップの特産、タコノキを植林、この実を煮詰め、天日で乾かして、シート状に伸ばし、くるくる巻いてロールケーキのようにしたソウルフード「タコノキようかん」の生産を始めて、ようやくアイデンティティを取り戻したという。

6 まとめ

二地域居住を実現するための諸条件整備に向けて、すでに法制度面では津波防災地域づくり法を「原発避難地域づくり法」と読み替え、新集落（セカンドタウン）建設の基盤整備を公的に進める。あるいは、地方自治法の地域自治区制度を活用して全国に避難した被災者をネットワーク化するとともに、外国人登録法をベースにした在留登録制度によって準市民としての権利を保障する。避難コミュニティのアイデンティティを維持するためには、被ばくした地域を象徴的存在である「母村」として位置づけ、東京電力や政府に貸し付けて得た地代を受け入れ自治体に交付する。さまざまなアイデアが研究の成果としてメニュー化されてきた。こんご、これらのメニューをもとに原発立地地域での避難計画を短期的なもので終わらせず、長期にわたる場合も視野に入れた計画として論議されるよう働きかけていく必要があるだろう。