

原発賠償の問題点と分断の拡大：復興の不均等性をめぐる一考察

Yokemoto, Masafumi / 除本, 理史

(出版者 / Publisher)

法政大学サステナビリティ研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

サステナビリティ研究 / サステナビリティ研究

(巻 / Volume)

5

(開始ページ / Start Page)

19

(終了ページ / End Page)

36

(発行年 / Year)

2015-03-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012053>

原発賠償の問題点と分断の拡大 ——復興の不均等性をめぐる一考察——

Problems with Nuclear Damage Compensation and the Expansion of Social Divisions: A Study on the Unevenness of Reconstruction

除 本 理 史
Masafumi Yokemoto

Abstract

The purpose of this article is to identify, from the vantage point of compensation for damages from the Fukushima nuclear accident, the unevenness of the reconstruction of areas victimized by the disaster as well as the structures responsible for producing social division among the disaster's victims. Unevenness here refers specifically to the way in which the results of reconstruction policies manifest unevenly for the region's communities and victims. In order to prevent the further expansion of social divisions, it is essential to eliminate the disparities in compensation by carefully attending to specific local circumstances, and to respect the diversity of evacuees' preferences. The paper proceeds as follows. I first provide a general overview of the damages to local communities and individuals stemming from evacuation. Then, based on these basic facts as well as with specific consideration of evacuee compensation, I identify the frameworks through which nuclear damage compensation is conducted and their problematic features. The important point to be emphasized here is that social division among victims has been brought about by disparities in compensation. Accordingly, it is important to consider victim's own efforts to reduce disparities in compensation and to overcome social divisions. Finally, I am drawing on previous research on the unevenness of reconstruction after the Greater East Japan Earthquake to consider the ways in which unevenness manifests and social divisions are created in the areas affected by the nuclear accident. The national government considers compensation to be a means of rebuilding victims' daily lives. If daily life rebuilding is seen an essential first step towards reconstruction then it is likely that these steps will achieve continuity. However, continuing to overcome social divisions and linking the rebuilding of evacuee's daily lives with regional reconstruction is no easy task. This paper provides a preliminary discussion useful for further consideration of such tasks and strategies.

Keywords: nuclear compensation, rebuilding daily life, unevenness of reconstruction, compensation disparities, social division

要 旨

本稿の目的は、福島原発事故の賠償という切り口から、被害地域における復興の不均等性と、被害者間の分断が生み出される構造を明らかにすることである。復興の不均等性とは、復興政策の影響が地域・個人間で不均等にあらわれることをさす。分断の拡大を防ぐためには、地域の実情を踏まえ賠償格差を是正するとともに、必要な賠償を継続すること、そして避難者の多様な選択を尊重することが不可欠である。

本稿では次の順序で考察を進める。まず、原発避難による地域社会と住民の被害について基本的な事柄を述べ、それを踏まえて、避難者への賠償を念頭に、原発賠償の仕組みと問題点を明らかにする。とくに重大な点として、賠償格差を通じ、被害者の分断がもたらされていることなどが挙げられる。したがって、賠償の格差を埋め、分断を乗り越えようとする被害者の取り組みについても言及する。最後に試論として、東日本大震災における復興の不均等性に関する既存研究を踏まえつつ、原発事故の被害地域においてはどのような形で不均等性があらわれ、分断が生じるのかについて考察する。

国は、賠償を被害者の生活再建手段と位置づけている。生活再建が復興の前段階だとすれば、両者は連続性をもつであろう。しかし分断を乗り越えつつ、個々の避難者の生活再建を地域の復興へとつなげていくのはそれほど容易でない。本稿はその課題と方策を検討するための予備的考察である。

キーワード：原発賠償、生活再建、復興の不均等性、賠償格差、分断

はじめに

原発事故の賠償と、復興はどのような関係にあるのか。賠償は本来、被害を与えたことへの償いだが、国はこれを被害者の生活再建手段と位置づけている（山下ほか 2013：103）。生活再建が復興の前段階だとすれば、両者は連続性をもつであろう。ただし、復興の要である住民帰還が進めば、避難にともなう被害は終了することになり、賠償は打ち切られていく。つまり、賠償金による生活再建から、復興へと徐々にステージが移行していくのだと考えられる。

賠償から復興へというこの一連の流れは、被災者・被害者に不均等な影響を及ぼす。賠償の格差や、帰還をめぐる意思決定の相違などによって、人びとの間に分断が生まれる。分断は被害者の結集を阻害し、運動を通じた被害回復を遅らせる。

本稿の目的は、原発賠償という切り口から、復興の不均等性と分断の構造を明らかにすることである。本稿では、復興政策の影響が地域・個人間で不均等にあらわれることを、復興の不均等性と

呼ぶことにする。

本稿の構成は、次のとおりである。第1節では、議論の前提として、原発避難による地域社会と住民の被害について基本的な事柄を述べる。第2節では、避難者への賠償を念頭に、原発賠償の仕組みと問題点を指摘する。そして、現行の賠償の枠組みが、賠償格差を通じて、被害者の分断を引き起こしていることを明らかにする。第3節では、賠償の格差を埋めることで、分断を乗り越えようとする被害者の取り組みについて紹介する。第4節では、今後の検討のための試論として、原発事故の被害地域における復興の不均等性と、住民の分断が生み出される構造について考察する。

1 原発避難による地域社会と住民の被害

福島原発事故による避難者数は、震災発生から5年目を迎えようとする現在も、約12万人に及ぶ。ピーク時の避難者数は16万人以上で、他の自治体に役場機能を移した自治体は9町村にのぼる。

ある地域の全住民が避難しても、それが一過性

のもので、汚染の影響が残らなければ、地域レベルの被害は比較的容易に回復可能であろう。しかし、避難が長期化すれば、回復はそれだけ難しくなる。建物は劣化し、土地は荒れていく。

また、地域を構成する複数の個人・世帯の間で、居住地への帰還や生活再建に関する意思決定（たとえば移住先）が多様化すれば、住民が離散していく。地域コミュニティが崩壊すれば、そのなかで継承されてきた伝統や文化なども失われてしまう。自治体も存続の危機に直面する。

住民が主体となり地域発展を進めてきた自治体にとって、このことは、地域づくりの担い手と取り組みの成果の喪失を意味する。同時に、過去の一取り組みの延長線上に展望されていた、地域の発展可能性あるいは将来像も失われようとしている。そうした自治体として、1980年の冷害を機に内発的な地域づくりに転換し、取り組みを進めてきた福島県飯館村が挙げられる。村長は著書で、「私が口にした未来へのプロジェクトは道半ばにして、すべてが止まってしまった」と書いている（菅野 2011：131）。

こうしたなかで原発避難者が失ったものは何か。ある当事者は「人生がなくなった」と表現している（山下ほか 2013：221-222）。人びとが積み重ねてきた、あらゆるものの喪失である。

避難者が失ったのは、住居や家財など、個人・家族に帰属するものだけではない。人びとが暮らす「地域」と密接にかかわる要素も失われた。具体的には、地域コミュニティや景観などが挙げられる。それらは、人びとの暮らしにとって非常に重要な意味をもっていた。

東京のような大都市では、地域における人間関係が希薄なため理解されにくい、被害地域における人びとの暮らしは、さまざまな場面で地元のコミュニティと深くかかわっていた。たとえば子育ても、各世帯内で完結するのではなく、地域のなかで行われるという面がある。

避難者が失ったもののなかには、所得や居住空間など、事後的にある程度回復できる要素もある。たとえば土地は、経済活動や居住のスペースとし

ては、元手さえあれば避難先で回復可能である。

しかし、失ったものを完全に取り戻すのは難しい。福島原発事故の被害地域では、土地は先祖から引き継がれ、次の世代へと受け渡していくものだという意識が強い。代々受け継がれる土地や家屋は、避難先で代替りのものを容易に入手することはできない。

「戻りたいけれど戻れない」という苦悩が、避難者の口からしばしば語られる。「戻りたい」という言葉は、居住地に固有で、代替性のない要素への思いを表現している。避難者は、それらから切り離されたことで、「生きがい」の源であった諸活動（農作業など）を奪われ、コミュニティや地域環境から得ていた各種の「便益」を喪失したのである。

国は、除染を行い、住民を元の土地に戻す帰還政策を進めてきた。しかし、自治体が役場を戻し、廃炉や除染などの作業で人口が流入したとしても、住民が入れ替わってしまえば、すでに元の自治体ではない。震災前の地域コミュニティが回復するわけでもない。帰還しても事故前の暮らしを取り戻すのは非常に難しい。

原発避難者は「ふるさと」を奪われたのだといえる。「ふるさと」は、かけがえのないものだ。かけがえのなさは個人的な愛着を含んでいるが、それだけではない。たとえば長い間、丁寧に管理されてきた農地は、生産手段として客観的に見ても他に代えがたい（再生産が容易でない）。

さらに、かけがえのなさは、他のものに代えがたいという意味での固有性ととともに、普遍的な「価値」をも表現している。たとえば、地域ごとに特色のある農村景観は、「歴史的・文化的価値」をもつものとして都市住民に評価され、「消費」の対象となっている。飯館村でも、自家畑の作物と周辺の景観を活かしたカフェが村外からのリピーターを獲得し、経営を軌道に乗せていたという例があった（市澤・市澤 2013）。こうした「ふるさと」の価値を回復し、賠償していくことも重要な課題である¹⁾。

2 原発賠償の仕組みと問題点

2.1 「加害者主導」の賠償

原発事故の賠償は、「原子力損害の賠償に関する法律」(以下、原賠法)にしたがって進められる。原賠法は、原子力事業者の責任を規定しているが、賠償の対象となる損害の範囲については、とくに定めていない。

原賠法によれば、賠償すべき損害の範囲に関する指針を決めるのは、文部科学省に設置される原子力損害賠償紛争審査会(以下、原賠審)である。原賠審は2011年8月5日に「中間指針」(原子力損害賠償紛争審査会2011)を定め、その後、

2013年12月までに同指針に対する4つの追補を公表している。その概要を表1に示した。

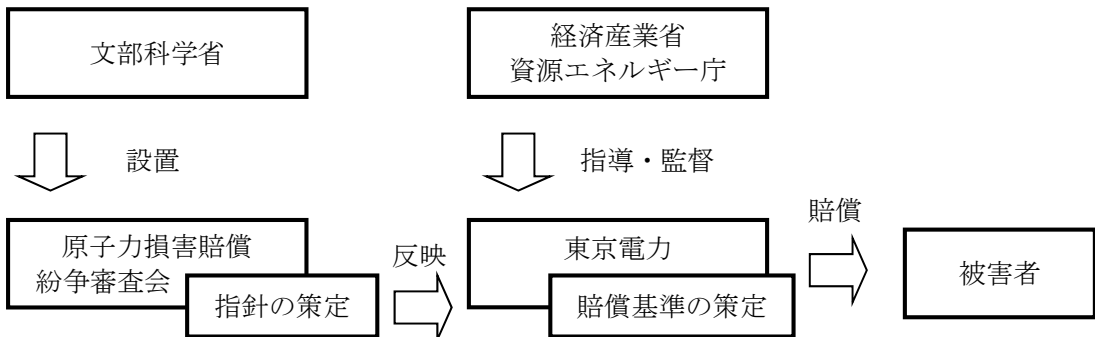
加害者と被害者の間で争いがある場合、通常は、司法のような第三者に判断が委ねられる。ただ、裁判では時間や費用がかかるので、それを避け、当事者間の自主的な解決を促進するため、原賠審の指針によって、最低限賠償すべき損害の範囲が示される。今回の事故では、東京電力(以下、東電)が指針を受けて賠償基準をつくり、被害者からの請求を受け付けている(図1)。

ここで注意すべきは、原賠審の指針が、裁判等をせずとも賠償されることの明らかな損害を列挙したものであり、賠償の範囲としては最低限の目

表1 原賠審による指針の概要

国の指示等による損害	当該区域外等
・ 避難等にもなう損害 避難、一時立入、帰宅費用 ・ 生命・身体的損害 精神的損害(慰謝料) ・ 財物価値の減少・喪失等 住居確保損害 営業損害 就労不能損害 検査費用(人、物) ・ 航行危険区域等、飛行禁止区域設定にかかわる損害 ・ 農林水産物、食品の出荷制限指示等にかかわる損害 ・ その他の政府指示等にかかわる損害	・ 自主的避難等に関する損害 ・ 風評被害 ・ 間接損害 ・ その他(被曝による健康被害、自治体の損害など)
除染関連の損害	

出所：文部科学省ウェブサイト(「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する指針について」)より作成。



出所：除本(2013a:16)の図4に一部加筆。

図1 原賠審の指針と東電の賠償基準

安だということである。指針に書かれていないからといって、賠償がなされないというわけではない。

にもかかわらず、加害者たる東電は、これを賠償の「天井」であるかのように扱ってきた。それだけでなく、指針よりも賠償の範囲を限定しようとする場面すらあった。これには被害者や世論の批判が大きく、国会などでも取り上げられたため、東電は一部撤回を余儀なくされている。とはいえ全体としてみれば、加害者側が賠償の枠組みを定め、それを被害者に押し付けてきたといえる。一言でいえば「加害者主導」である（除本 2013a）。

こうして進められている東電の賠償は、表 1 で示したように、国の避難指示等の有無によって、住民に対する賠償の内容に大きな格差が設けられている。国の避難指示等があった区域では、避難費用、精神的苦痛、収入の減少などに対する賠償が、それなりに行われている。他方、国の避難指示等がなかった場合、賠償はまったくなされないか、あるいはきわめて不十分である。実際にはもう少し複雑だが、おおむね以上のように理解しても大過ない。不動産についても、賠償の有無が、避難指示区域の内・外でははっきりと分かれている（本稿で、避難指示区域とは、福島第一原発 20km 圏と旧計画的避難区域をさす）。

2.2 「中間指針」の策定と「自主避難」問題

そのため、「中間指針」の策定を受けて、いわゆる「自主避難」（区域外避難）をどう扱うかが、最大の問題の 1 つになった。政府の避難指示等がなくとも、放射能から逃れようと「自主的」に避難をした場合、避難費用等の補償が認められるのか。「中間指針」は、その判断を示していなかったのである。

しかし、事故直後、放射能汚染の危機が急迫していた時期に、住民が「自主避難」をしたのは、およそ軽はずみな行動ではなく、相当な理由があると考えるべきである。では一定の期間が経過し、汚染の状況が明らかになってきた段階ではどうか。

これについて日本弁護士連合会は、年間被曝量が少なくとも 5.2mSv を超える地域に住む子どもや妊産婦が避難することには、次のとおり合理的な理由があるとしている（政府による避難指示の日安は年間 20mSv）。まず、3 カ月あたり 1.3mSv（つまり年間 5.3mSv）を超える放射線が検出される場所は、電離放射線障害防止規則により管理区域とされ、必要のある者以外は立ち入ってはならない（同規則第 3 条 1 項 1 号、同 4 項）。また、18 歳未満の者を管理区域で労働させてはならない（年少者労働基準規則第 8 条 35 号）。そもそも、通常時の一般市民の年間被曝量が 1mSv で規制されているのだから、これを超える場合には、個別の状況に応じて避難の合理性が認められる可能性がある（日本弁護士連合会編 2011：136-140）。

「中間指針」策定の頃から、「自主避難者」たちは、自らの被害（被曝、避難費用、精神的被害等）について声をあげはじめた。そして、被害者らの働きかけが、ついに原賠審を動かすに至る。2011 年 10 月 20 日、原賠審は「自主避難者」らからヒアリングを行い、同年 12 月 6 日、この問題に関する「中間指針」の追補を決定したのである。

これにより、福島市など県内 23 市町村（自主的避難等対象区域と呼ばれる）の住民が、実際に避難したかどうかにかかわらず、新たに補償の対象となった。該当者は約 150 万人におよび、補償額は 18 歳以下の子どもと妊婦が 1 人あたり 40 万円、その他は 8 万円とされた。

追補の定めた賠償額は、およそ十分とはいえない。とはいえ、被害者らの運動が原賠審の議論に「風穴」をあけたことは、非常に大きな意味をもっている。

なお、区域外の人びとへの支援策については、2012 年 6 月に「原発事故子ども・被災者支援法」が成立したが、国による施策の具体化は進まずに放置され、1 年以上たった 2013 年 10 月、基本方針の閣議決定にこぎつけた。しかしその内容は、多くの問題点と課題をはらんでいる。今後、対象地域を広げ、住宅や健康などの面での支援を拡充していかなければならない。

2.3 賠償打ち切り、格差と分断の拡大

避難指示区域は、2012年4月から2013年8月にかけて、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域という3区域に再編された（以下、これを区域見直しという）。国は、そのうち汚染が比較的少ないところから、段階的に避難指示を解除し、住民を戻していくという方針を立てている。

前述のように、原賠審は国の指示の有無を、賠償範囲の「線引き」をする基準の1つとして採用している。この立場からは、避難指示が解除されれば、避難によって生じていた被害もなくなるはずだから、賠償の打ち切りが必然的に浮上してくる。といっても、賠償額を突然ゼロにするというわけではない。避難慰謝料や減収への賠償を数年分まとめて、いわば「手切れ金」のように支払い、賠償を終わらせていくのである。

区域見直しが進む2012年7月下旬、経済産業省（以下、経産省）と東電によって、その詳細が発表された。経産省が賠償の「考え方」を示し、東電がそれを受けて、より具体的な基準を公表するという形をとっている。

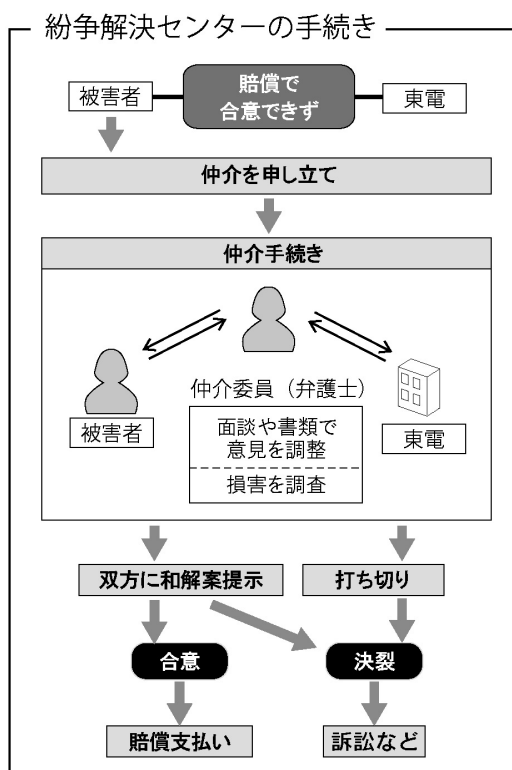
公表された賠償基準には、避難元に残された家などの不動産に関する内容が含まれていた。しかし、経産省と東電の定めた基準では、賠償額が少なくなり、避難先で住居を再取得できないという批判が強まった。

そのため原賠審は、2013年12月、不動産の賠償上積みや帰還困難区域の避難者への慰謝料などに関する指針（「中間指針」への第4次追補）を決定した（原子力損害賠償紛争審査会2013）。賠償の増額じたいは評価することができるが、区域見直しにより設定された3区域の間で、賠償の格差がよりいっそう拡大し、地域間で住民の分断が強まるのではと地元自治体から懸念も表明されている（『福島民友』2013年12月21日付）。

ここでは避難慰謝料を取り上げ、その問題点をみよう。「強制避難者」に対する慰謝料は、1人月額10万円である。この金額は、自動車損害賠

償責任（自賠責）保険の慰謝料に基づいているが、避難者からは反発が大きい。被害実態を踏まえていないためである。自動車事故では、車を運転していれば、誰でも加害者、被害者になりうるが、原発事故はそうではない。

たとえば福島県浪江町では、町民の7割にあたる約1万5000人が、東電の謝罪や除染、慰謝料の月額の見直しを求めて、裁判外の解決機関である原子力損害賠償紛争解決センター（以下、紛争解決センター）に集団申し立てを行っている（図2）。紛争解決センターは2014年3月、慰謝料増額を認める和解案を出し、町側は受け入れたが、6月に出された東電の回答は、和解案をほぼ拒否する内容だった。紛争解決センターは8月25日、東電が和解案の趣旨を正確に理解しているとはいえないとして、補足説明のための「和解案提示理由補充書」を出した。これに対して、東電は



出所：『朝日新聞』2012年9月2日付より作成。

図2 紛争解決センターの手続き

表2 「強制避難者」に対する賠償額（4人家族の場合のモデルケースによる試算）

単位：万円

	損害項目	避難指示解除準備区域	居住制限区域	帰還困難区域
第2次追補まで	精神的損害（避難慰謝料月額10万円）	1,440	2,400	3,000
	給与の賠償	957	957	957
	住居の賠償（宅地、建物、構築物・庭木）	837	1,393	1,671
	家財	505	505	675
第4次追補の決定	住居確保損害 宅地	330	330	440
	住宅	1,055	1,055	1,055
	帰還困難区域等の慰謝料（追加額）	－	－	2,800
	避難指示解除後の慰謝料（1年分）	480	480	－
計		5,604	7,120	10,598

注：下記出所の原賠審資料で、住居確保損害の試算に誤りがあり、文部科学省に照会して訂正した。
出所：「原子力損害賠償の世帯当たり賠償額の試算について」（第39回原賠審資料、2013年12月26日）、第4次追補より作成。

9月17日、改めて和解案を拒否する姿勢を示した。何らかの決着をみるのはまだ先になりそうである。

慰謝料の算定にはこうした問題点があるものの、時間が経てば累計の賠償額はそれなりの大きくなる。また、原賠審の第4次追補では慰謝料「増額」も盛りこまれた。原賠審に出されたモデルケースの試算によると、帰還困難区域では、4人家族の慰謝料が最大で5800万円、住居などの賠償を含めると約1億円になる（表2）。

この金額をどうみるか。大きいには違いないが、ふるさとを追われ、大切な家や人生を奪われた代価として、多すぎるとは思えない。しかも、そのうち4000万円（表2で、帰還困難区域の精神的損害3000万円のうち1200万円と、第4次追補の2800万円の合計）は、「故郷喪失慰謝料」とも呼ばれるが、実際には、慰謝料の将来分を一括払いするものと解するのが妥当である（除本2014b）。4人家族なので1人1000万円、月10万円と考えれば、この先、8年以上の避難慰謝料に相当する。しかし戻れるまで、もっと時間がかかる地域もあるはずである。

一方、将来分の先払いによって、見た目には賠償額が大きくなる。そのため、「法外な賠償金をもらっている」という的外れの非難が勢いを増す

だろう。避難者の間では、風当たりがいつそう強まるのではとの懸念が生まれている。

3 分断を越えて——「加害者主導」に抗する被害者の取り組み

「加害者主導」の賠償と、それによる分断を乗り越えようとする被害者側の取り組みも強まっている。紛争解決センターへの申し立てでは、前述した浪江町の事例などがある。また、事故被害者（避難者だけでなく、早期帰還者や避難しなかった人を含む）による集団訴訟も全国に広がった。2012年12月の福島地裁いわき支部を皮切りに、北海道から福岡まで20件以上の訴訟が提起されている（ほぼすべての訴訟で東電と国が被告）。

これらの取り組みが課題としているのは、主に次の2つである（今後、賠償の打ち切り時期、すなわち終期問題も焦点になると思われるが、次の2点に深く関連することもあり、本節では触れない）。

第1は、区域間格差の是正である。避難者に対する現行の賠償は、避難元の地域によって格差が設けられている。区域見直しにより新たに設定された3区域の賠償格差は、前掲表2のとおりである。さらに表3で、避難指示区域外を含め、慰謝

表3 慰謝料の区域間格差（4人家族の場合の試算）
単位：万円

帰還困難区域	5,800
居住制限区域	2,880
避難指示解除準備区域	1,920
特定避難勧奨地点	1,000
緊急時避難準備区域	720
自主的避難等対象区域	168

注：1. 避難指示解除見込み時期は、避難指示解除準備区域で事故後3年（自治体によるが、実際より期間が短いため、本表の賠償額はそれだけ過少になっている）、居住制限区域で5年と想定。
2. 特定避難勧奨地点は、伊達市、川内村のケースを想定（相当期間2013年3月末まで）。
3. 自主的避難等対象区域の賠償額は、他の区域と同質の慰謝料ではない（対象となる被害が異なる）。家族4人（うち子ども2人）が避難した場合の金額を示した。
出所：「原子力損害賠償の世帯当たり賠償額の試算について」（第39回原賠審資料、2013年12月26日）、原賠審の指針、東電のプレスリリースなどをもとに作成。

料を例に、賠償格差の実情を示した。大雑把に言えば、第一原発から遠ざかるほど賠償が減額されていくイメージである。

第2は、被害実態に即した賠償の実現である。東電の賠償基準は、被害の実情に照らして、重大な欠落がある。被害者の異議申し立ては、この点を問題にしているのだ。

以下では、これら2つの焦点について、紛争解決センターへの集団申し立ての事例に基づき説明する。さらに被害者の取り組みが、賠償にとどまらず、国の帰還政策や「復興」を問う射程を有することも指摘したい。

3.1 賠償格差と分断を越えて

まず、第1の焦点である区域間格差の是正についてみよう。

1つ目の事例として、福島県伊達市の特定避難勧奨地点（以下、勧奨地点）周辺の住民による集団申し立てを取り上げる（表4の事例2）。勧奨地点は、住居単位で指定され「区域」ではないが、指定の有無により地域内で賠償条件がまったく異なるため、この集団申し立ては地域内の格差是正を求めたケースとみることができる（指定された世帯は、1人月額10万円の慰謝料などが支払われ、指定のない世帯は自主的避難等対象区域の賠償のみ）。

申し立てをした住民の暮らす地区では、放射能汚染がひどいため、勧奨地点に指定されていなくても、農業などが深刻な被害を受け、一時避難や外出を抑えるなどして日常生活が阻害された。さらに、健康被害への恐怖や将来への不安といった精神的苦痛を強いられた。しかも、地域内に賠償条件の大きく異なる世帯が併存するため、住民間の分断が深刻化した。

そのため住民は、最低限の賠償とコミュニティの修復を求めて、紛争解決センターに集団で申し立てをしたのである。請求は、損害項目を慰謝料のみに絞り、少なくとも勧奨地点に指定された世帯同様の賠償を求めるという趣旨で、1人月額10万円の支払いを求めた。

紛争解決センターは2013年12月20日、和解案を提示した。その内容は、勧奨地点の設定から、解除後相当期間が経過するまで（2011年6月30日～2013年3月31日）、1人月額7万円の慰謝料の賠償を認めるものだった。和解案の提示から1カ月半以上たった2014年2月、東電はついに和解案を受諾した。住民が求めた勧奨地点と同額には届かないが、格差を埋める効果は大きい。また紛争解決センターが、放射線被曝による恐怖・不安、生活上のさまざまな制約を認めた点も、住民側は評価している。

もう1つの事例は、飯舘村蔵平地区の住民によ

表 4 区域間格差の是正などに関する紛争解決センターの和解案

事例 番号	和解案 の時期	地区	区域	人数	和解案の概要	総額	諾否
1	2013 年 5 月	飯館村長泥地区	①	約 180 人	被曝慰謝料 50 万円（妊婦・子ども 100 万円）	※ 9000 万円	受諾
					水道代月 1500 円（3 年と仮定）	972 万円	受諾
2	2013 年 12 月	伊達市霊山町小国地区	④	330 世帯、 1008 人	慰謝料月 7 万円（2011 年 6 月 30 日～2013 年 3 月 31 日）	15 億 5232 万円	受諾
3	2014 年 2 月	川俣町山木屋地区	②③	39 世帯、 119 人	住居などの財物を全損扱い	22 億 2523 万円	受諾
4	2014 年 3 月	飯館村蔵平地区	②	33 世帯、 111 人	住居などの財物を全損扱い	非公開	受諾
					被曝慰謝料 50 万円（妊婦・子ども 100 万円）	※ 5550 万円	拒否
					帰還困難区域なみの慰謝料	※ 1 億 3320 万円	拒否
5	2014 年 3 月	浪江町全域	①② ③	1 万 5000 人以上	慰謝料月 5 万円増（2012 年 3 月 11 日～2014 年 2 月 28 日）	※ 186 億 5520 万円	拒否
6	2014 年 8 月	葛尾村全域	①② ③	68 世帯、 205 人	住居などの財物を全損扱い	約 30 億円	受諾

注：「地区」はすべて福島県内。「区域」の①は帰還困難区域、②は居住制限区域、③は避難指示解除準備区域、④は自主的避難等対象区域。「総額」の※は、高齢者や妊婦・子どもなどの追加増額分を含まないことを示す。

出所：『毎日新聞』2014 年 9 月 14 日付の表に加筆。

る集団申し立てである（表 4 の事例 4）。参加したのは 33 世帯、111 人である。震災前の同地区の世帯数が約 50 だから、その 3 分の 2 が参加したことになる。蔵平地区は居住制限区域だが、帰還困難区域の長泥地区に隣接し、放射線量も高い。しかし、蔵平の避難指示解除見込み時期は長泥より早く、事故発生後 5 年とされた。東電の賠償基準では、解除までの期間が短いと、それだけ慰謝料や住居などの財物の賠償が減額される。そこで、蔵平の住民は、慰謝料や財物について長泥と同様の賠償を求めた（表 4 の事例 1 に示したとおり、長泥でも先行して紛争解決センターへの集団申し立てが行われていた）。

紛争解決センターは 2014 年 3 月、蔵平の申し立てに関する和解案を出した。和解案は、住民の主張を認め、国が蔵平地区の避難指示解除見込み時期としている 2016 年 3 月（事故後 5 年）以降も、「帰還して社会生活を営むことは困難であるといわざるを得ない」と指摘し、帰還困難区域と同等の賠償を東電に求めた。

これに対して東電は、回答の延期・留保を繰り返し、2014 年 5 月 27 日に至って、住居の全損評価は受け入れるが、帰還困難区域なみの慰謝料は拒否する旨、回答した（先行 2 世帯について。他の世帯についても 7 月に同様の回答）。蔵平では、長泥のように事故後 6 年が経過するまで帰還が困難だと今の時点では断定できない、というのが東電の説明である。紛争解決センターは 2014 年 12 月 10 日、さらに「和解案提示理由補充書」を出して東電に受諾を促しており、日本弁護士連合会も 12 月 17 日、受諾を求める会長声明を発している。

もともと蔵平地区は、集団申し立て以前から、地区を帰還困難区域に指定するよう求めており、2012 年 5 月、行政区の総会での合意に基づき、要望書を村に提出していた（『福島民報』2012 年 5 月 8 日、12 日付）。結局これは実現しなかったのだが、集団申し立ての前段に、こうした住民の動きがあったことは重要である。

3.2 被害実態に即した賠償を求めて

次に、被害実態に即した賠償を求める動きについてみよう。

大きな争点になっているのが、原発事故による精神的損害（慰謝料）の評価である。原発避難者の受けた精神的苦痛には、少なくとも、①放射線被曝による恐怖・不安、②避難（生活）にともなう精神的苦痛、③将来の見通しに関する不安、④「ふるさとを失った」ことによる喪失感、という4つの構成要素がある。にもかかわらず、東電が支払っている1人月額10万円の慰謝料は、このうち②と③の一部にしか対応していない（除本2014b）。

第1の問題は、慰謝料の算定根拠である。原賠審は当初、自動車損害賠償責任保険の慰謝料額に基づいて、上記②の精神的損害を月10万円と算定した（その後、上記③の精神的苦痛の一部を含め月10万円と評価）。しかし、自動車事故と原発避難では問題の構造がまったく異なる。自動車事故を参考にするとしても、いわゆる裁判所基準（日弁連交通事故相談センター東京支部編『民事交通事故訴訟 損害賠償額算定基準』別表Ⅱ）によれば、入院慰謝料は月額35万円であり、こちらの評価の方が適切だという指摘もある（浦川2013）。

第2に、放射線被曝による恐怖・不安（上記①。以下、被曝による不安と略）について、原賠審は賠償対象としてこなかった。これに対して紛争解決センターは、飯館村長泥地区、伊達市の集団申し立て（ともに前述。表4の事例1、2）で、この類型の精神的損害を認めた（『福島民報』2014年2月8日付）。東電は、被曝による不安を認めた紛争解決センターの考え方は受け入れられないとし、「本申し立て限りの解決金的性格を有するもの」として慰謝料を支払うと表明している。

原賠審が被曝による不安を賠償対象から外したのは、被害者が余計な不安をもつことのないよう健康管理の仕組みをつくるのが先決、という委員の意見があったからである。そのため、福島県が実施する県民健康管理調査の結果を待って、被曝

による不安については改めて判断することとされたのである。しかし周知のとおり、同調査にはさまざまな疑問や批判が出され、一定の見直しを余儀なくされている。調査の実施によって、被曝による不安が収まったとは考えられない。

第3に、筆者が「ふるさとの喪失」として論じてきた被害も賠償の対象から外れている。これは純粋な精神的苦痛（上記④）にとどまらない。第1節で述べたように、住民が戻れず離散していけば、地域コミュニティが失われ、住民はそこから得ていた各種の「便益」を失う。避難前にコミュニティの成員が享受していた「便益」として、少なくとも5つの機能——生活費代替、相互扶助・共助・福祉、行政代替・補完、人格発展、環境保全・維持——が挙げられる（淡路2013：6）。

浪江町の集団申し立てにおいても、住民側はふるさとを奪われ、地域コミュニティが破壊されたことを被害として主張した。ところが紛争解決センターは、この点について特段の判断を示さなかった。紛争解決センターは被害実態を受けとめ、賠償に反映するよう努めているといっていよいが、同時に、原賠審のもとに設けられた組織だという制度上の制約がある。そのため紛争解決センターの判断は、原賠審の定めた指針の解釈によって対応できる範囲にほぼ限定され、それを踏み越えることはなかなか難しいというのが現状である（小島2013）。

なお、原賠審第4次追補の「故郷喪失慰謝料」は、「ふるさとの喪失」被害を賠償するものではなく、前述のようにそれまでの月10万円の慰謝料と基本的に同じ中身であり、将来分を一括払いするにすぎない（除本2014b）。

3.3 被害者が問う賠償と「復興」

以上で述べた集団申し立てや訴訟は、区域間格差の是正や被害実態に即した賠償を求めるものであるが、それにとどまらず、国の避難指示や帰還政策の枠組みに対抗するという側面がある。

伊達市の申し立てで住民側の弁護士は、紛争解決センターの和解案について「金銭賠償を受ける

ことにより、失われたものが完全に戻るわけでも、被災者への不安が完全に解消されるわけでもありません」としつつ、「崩壊したコミュニティが修復されることに期待を寄せ」るがゆえに、受け入れるのだと述べている（東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団 2014）。住民にとって、和解の意味は単に「金目」の問題ではない。

賠償格差は避難や帰還に関する国の「線引き」と連動しているので、是正を求めることは、前提にある「線引き」それ自体を問うことにつながる。帰還に関する「線引き」とは、前述の区域見直しである。区域見直しは、段階的に避難指示を解除し、住民を戻していくための作業である。国の帰還政策は、後述するように 2013 年末に一定の見直しが行なわれたとはいえ（帰還困難区域等を対象とする「移住」支援の導入）、基本的には継続されているといっていよい。

したがって、伊達市や蔵平での被害者の取り組みは、国の「線引き」に対する異議申し立てでもある。帰還政策は福島復興の根幹をなすから、賠償というチャンネルを通じて、国が進める「復興」が問われているといっても過言でない。

当然のことだが、そもそも住民の意思は、国の帰還政策と必ずしも合致しない。表 5 は浪江町の例であるが、区域により住民の帰還意向に変化がなく、避難指示解除準備区域や居住制限区域でも、4 割弱がすでに「戻らない」ことを決めている。浪江町の「復興まちづくり計画」（2014 年 3 月）は、この調査結果にしたがって、避難指示解除直後の居住人口を想定している。紛争解決センターも、現地の実情を踏まえ、国の「線引き」にとら

われずに和解案を出しているのだといえる。

また、複数の集団訴訟で「ふるさとの喪失」被害が賠償請求の対象として取り上げられているが、この被害を認めることも、国の帰還政策と対立する。「ふるさとの喪失」は、事後的に回復・代替することが不可能な被害（絶対的損失）の存在を示している。他方、帰還政策は被害地域の回復を目的としており、絶対的損失が被害回復を困難にするほど大きくないことを含意する。

しかし、原発避難でひとたび住民が離散してしまうと、コミュニティを元どおりに回復するのは不可能である。役場を戻し、事故収束、廃炉、除染などの作業で人口が流入したとしても、住民が入れ替わってしまえば、事故前のコミュニティは回復しない。筆者は「復興のフロントランナー」を自認する福島県川内村の調査を行っているが、いち早く役場を戻した同村も、やはりコミュニティ回復の難しさに直面している（除本ほか 2014）。

にもかかわらず東電は、自らの賠償基準とその前提にある国の「線引き」を死守しようとしている。これが崩れれば、賠償が長期化し拡大していく可能性を否定できない。だからこそ、東電は紛争解決センターの和解案を容易に受け入れないのだろう。支払いに同意しても、前述のように「解決金的性格」だと述べて、和解案の考え方については認めようとししない。

こうした対応は、東電が「3つの誓い」の 1 つとして「和解仲介案の尊重」を掲げていることに反する。2014 年 6 月に東電が浪江町の和解案を拒否した際、各紙（『朝日新聞』『毎日新聞』『福

表 5 浪江町における区域別の帰還意向

	戻りたい	判断がつかない	戻らない	無回答
帰還困難区域	19.4	33.1	39.8	7.7
居住制限区域	18.4	39.0	36.8	5.8
避難指示解除準備区域	19.4	37.9	37.0	5.7

注：調査対象は浪江町 9656 世帯の代表者。有効回収率 63.5%。2013 年 8 月実施。
 出所：復興庁ほか（2014：86）より作成。

島民報』など)が社説で批判したのも当然である。

本節では、すでに成果の積み重ねがある紛争解決センターへの集団申し立てを中心に述べてきたが、訴訟では2014年8月、自ら命を絶った避難者の遺族が東電を提訴した事件で、原告勝訴の判決が出され、確定している。判決は、原発避難がきわめて深く大きな精神的苦痛をもたらすことを詳細に明らかにした。避難者たちは、地域コミュニティや家族との暮らし、仕事など一切を奪われた。原賠審による指針の枠を越えて、これらの被害が認められた意義は大きい。福島事故の「風化」が進み、原発再稼働に向けた動きが強まるなかで、私たちは深刻な被害の実態を改めて直視する必要がある。

4 復興の不均等性に関する試論

4.1 復興政策による影響の不均等性に関する既存研究

東日本大震災全般については、これまでも復興の格差や不均等性が論じられてきた。たとえば岡田知弘は、発災後3年目における「復興格差」の顕在化を指摘している(岡田2013:17-20)。ここでは、岩手・宮城・福島の3県で復興に関する諸指標が比較され、福島の遅れと人口流出、宮城とくに仙台市の人口増加、などの特徴が明らかにされている。

復興過程を通じた仙台市の人口増加は、藤本典嗣によっても指摘されている。震災以前から仙台市は、東北地方の中心都市であったが、これは公共事業を発注する省庁の出先機関が多く所在するためである。こうした公共事業依存の地域経済構造は、震災によっていっそう浮き彫りになった。復興予算の多くがインフラ復旧や除染などの土木事業に充てられ²⁾、その結果、震災以前からの都市間の階層構造が強化されている(藤本2014:149-158)。

復興予算が土木事業に偏れば、産業への影響も不均等な形であられる。福島県でも、産業構造における建設業の割合は、構造改革がはじまっ

た2002年以前の水準に戻っている(藤本2014:162)。

ハード中心の復興政策は、もともとあったコミュニティや地域社会の維持可能性(サステナビリティ)という視点が弱い。小熊英二は、三陸地方の復興について論じるなかで、「このままでは、公共事業によるコンクリートで覆われたゴーストタウンが出現しかねない」と警告している(小熊2014:174)。

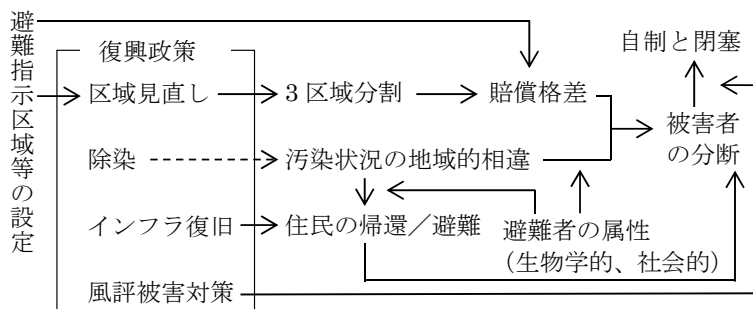
4.2 原発事故の被害地域における復興の不均等性

以上は、東日本大震災の被災地全般を見渡した場合の、復興の不均等性である。そのなかで、原発事故の被害地域の特徴は何か。図3にしたがって説明しよう。

第1に、顕著な特徴として、震災前からの地域経済構造が強化されるという形ではなく、原発事故を受けて設定された避難指示区域などの「線引き」により、地域間の不均等性がつくりだされている点が挙げられる。第3節で述べた賠償格差は、その代表的な例である。

第2は、それらの区域設定が、被害実態とずれていることである。区域の違いが必ずしも放射能汚染の実情に対応していないために、区域間の賠償格差と、放射能汚染の濃淡とが絡み合って、住民の間に分断をもたらしている。前述した伊達市の勸奨地点周辺や、飯館村蔵平地区の集団申し立ては、この分断を乗り越えようとする試みである。また、避難によって、ひとたび地域社会の機能が停止してしまうと、その影響(つまり被害)は長期にわたり継続する。したがって、放射能汚染の程度に応じて避難自治体を3区域に分割しても、必ずしも被害実態を反映していることにはならない(これは下記第4の点に関連する)。

第3に、放射線被曝による健康影響は、将来あらわれるかもしれないリスクであり、その重みづけが、個人の属性(年齢、性別、家族構成など)によって異なる。たとえば、年齢が低いほど放射線への感受性が高いことは、広島、長崎の被爆者調査でも明らかにされている。また、若い人は余



注：矢印は因果関係をあらわし、点線は結果が原因を必ずしも前提としないことを意味する（汚染状況の地域的相違は、原発事故後の放射性物質の降下によるもので、除染はそれを変化させる要因である）。さしあたり本稿の議論に必要と思われる内容を図示したため、重要だが省略した事象もある。

出所：筆者作成。

図3 原発事故の被害地域における復興の不均衡性

命が長く、その間にさらに被曝を重ねることになる（国会事故調 2012：435）。したがって、若い世代、子育て世代は、汚染に敏感にならざるをえない。こうした事情から、同じ放射線量であっても、そのもとでの避難者の意識と行動は同一ではなく、個人の属性により多様化する。

この点に関連して重要なのは、「風評被害」という言葉のもたらす作用である。その対策は、福島復興政策において重要な位置を与えられている。「風評被害」という語は、本来は無害とされるものを、消費者が回避する状況への非難性を含んでいるため、原発事故を引き起こした加害者を抜きにして、それ以外の主体どうしを対立させる方向に作用する。被害地域の生産物にまったく汚染の影響がないのであれば、文字どおり風評被害だが、汚染がゼロでないのであれば、そこに「風評被害」の語を充てることは、基準値内の汚染は無害であるという言説にほぼ等しい。

ところが、上記のように被曝によるリスクの重みづけは、個人の属性により異なる。したがって、基準値内であってもその健康影響を懸念する人はいるのだが、評価の異なる他者（しばしば家族である場合もある）との対立を避け、あるいは「風評被害」を懸念して、口を閉ざす傾向がある。つまり、被害を語ることへの自制と抑制が生み出され、被害地域に閉塞感をもたらすのである。これ

によって全国的にみれば、むしろ事故被害の忘却・風化が進む可能性すらある（藤川 2014：34-36）。そもそも、風評被害の本来の意味からすれば、今回の事故のように「科学者同士でも議論が分かれるような汚染が存在する以上は、もう、それは風評被害の範囲を超えている」（関谷 2011：197）というべきであろう。

第4に、インフラの復旧が進んでも、避難者ごとの事情により、インフラへのニーズが異なる。復旧が遅れたインフラへの依存度が大きい人は、戻ることができない。そのため復興政策の影響は、不均等にあらわれる。他の住民が戻らなければ、コミュニティへの依存度が大きい人びとは、帰還して暮らしていくことが困難である。その結果、帰還を進める自治体では、原住地と避難先との間で住民の分断が起きてしまう（また、避難先は1つではないから、その違いによる分断も生じる）。

原発事故の被害地域では、以上で述べた複数の要因によって、復興政策の影響が地域・個人間で不均等にあらわれるとともに、複雑な分断構造が生じている。次に、筆者らが共同研究者とともに調査を行っている川内村を事例として、上記第4の点を中心に、住民の帰還率が伸び悩んでいる要因について述べる。

4.3 避難と帰還をめぐる住民の選択——川内村の調査に基づいて

川内村は「復興のフロントランナー」を自認しているが、それは、避難自治体のなかで広野町とともに2012年3月にいち早く役場機能を元の地に戻したためである。広野町は全域が、川内村は役場庁舎を含む大半が、旧緊急時避難準備区域に含まれ、同区域は事故発生後約半年の2011年9月末に解除された。これにともない、避難慰謝料は2012年8月末で打ち切られている。

川内村によると、2014年4月1日の人口は住民票ベースで2739人であり、2014年7月1日時点の帰還状況は、村内居住者が1396人、避難者が1348人である。およそ半数が帰還したことになる。ただしこの帰還者数は、村が主たる生活の場となっている人の数であり、避難先を完全に引き払っていない人も含まれる（土井2014：15-16）。なお、この時点では、村東部の旧警戒区域で避難指示が解除されておらず、住民約300人は帰還できない状況にあった。同区域の避難指示は、2014年10月1日に大半が解除された。

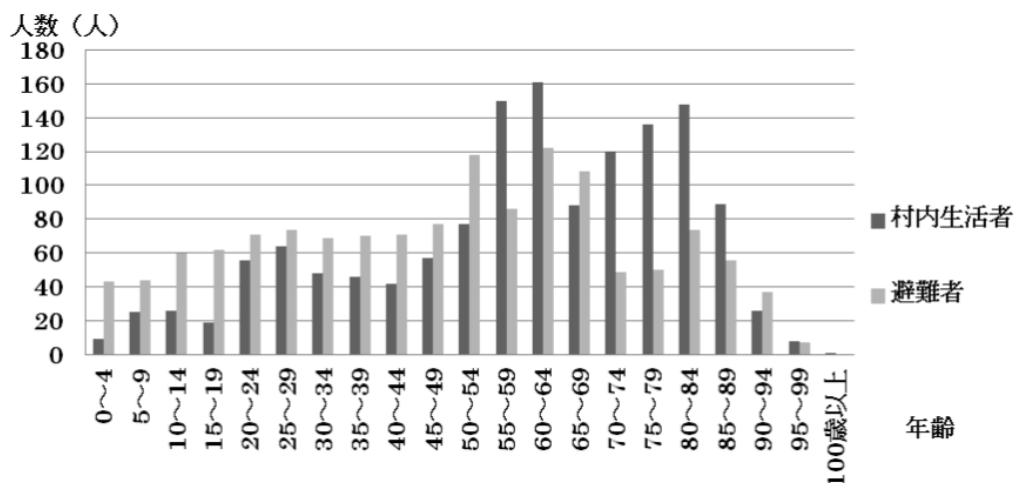
図4は、村役場の資料をもとに、帰還者と避難者の数を年齢階層別に示したものである。これに

よると、帰還者の割合が多いのは50歳代後半以降であり、それより下の、子どもまたは子育て世代と重なる年齢階層では、避難者の方が多い。さらに、90歳代前半でも、避難者の方が多くなっている。

住民の帰還率が伸び悩んでいる大きな理由の1つは、次の点にある。川内村は、病院や高校などのインフラを浜通り沿岸部に依存していたが、原発事故後、その機能がストップしており、回復のめどが立っていない。また、それに代わる中通りやいわきの諸施設までは、必ずしも村からのアクセスがよくない。したがって子育て世代や、健康に不安のある人は、帰還をためらう傾向がある。

筆者とともに川内村の調査を継続している土井妙子は、子育て世代の意識や置かれた状況を、次のようにまとめている。①学齢期の子どもがいる家庭では、子どもの学校を家族の生活の中心に考えている。②村で居住した場合、高校の選択幅が極端に少ないため、帰還への影響が大きい。③そもそも村での親の仕事がなくなり、村での生活が困難な家庭もある（土井2014：22-23）。

同じく共同研究者の藤川賢は、「帰村への意志は年齢と共に高まるのではなく80代90代の高齢者になると、その割合が少しずつ減ってい



出所：川内村資料より土井妙子作成（土井2014：17）。

図4 川内村の村内生活者、避難者数（2014年7月1日時点）

く。とくに高齢者のみ世帯の帰村はまだ進んでいない。住民基本台帳による65歳以上独居世帯は175戸だが、村内独居高齢者数は56名になっている」という点を指摘している（藤川2014：26）。

筆者も、多くの川内村の高齢者が、いまだに仮設住宅での避難生活を継続している現実をみてきた。その要因に関する藤川の分析を、筆者なりにまとめると次のとおりである。

高齢者が村に戻れない理由は何か。①まず、村で生活する意味が損なわれたことが挙げられる。とくに、農業をする意味の喪失（生産物を孫に食べさせられない）は大きい。②また、村に戻った場合のマイナス面が大きいことがある。家族や近隣住民が避難したままで、頼れる人がいなかったり、あるいは上記のように、生活が不便ななかで、これまで以上に周囲に世話をかけてしまうことへの遠慮がある。③さらに、健康面で万が一の場合の心配がある。ドクターヘリを呼ぶほどでなくとも、大きなけがなどは想定されるし、何かあった時に家族が集まりやすいかどうかにも影響する。④仮設住宅では、人口密度が高いために、近隣どうしのコミュニティがすでに形成されている。他方、村に戻っても近隣住民が避難していれば、元のコミュニティは失われている。

高齢の避難者が経済的困窮に見舞われている主な理由は、①生活費の上昇（事故前には食品は自給か、近隣との相互融通が多かった）と、その一方で②賠償が打ち切られていることにある。国民年金の月数万円で生活している人もおり、生活保護の申請を検討する人も出ているようである（藤川2014：26-30）。

他方、川内村に戻っている人の典型的なイメージは、比較的高齢で、村に仕事があり、あるいはすでにリタイアしていて、健康の心配があまりなく、自分で車が運転できる人である。川内村のとくに中心部は汚染が比較的軽微だといわれるから、こうした諸条件が満たされれば、自宅に戻って暮らすことを選ぶ人が多いのは理解できる（もちろん事故前の暮らしが完全に回復するわけでは

ないが）。

4.4 避難者の多様な選択と地域の復興

川内村の事例からも明らかのように、避難者ごとの事情によって、同じ地域内でも避難と帰還をめぐる選択はさまざまである。したがって、政策目標を早期帰還に一元化するのではなく、個々の避難者の多様な生活再建の延長線上に、被害地域の復興・再生を実現していく必要がある（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2013：10）。

国は2013年12月、帰還困難区域等については「移住」支援を打ち出し、帰還政策の大枠は保持しつつも見直しを行った（原子力災害対策本部2013）。たしかに、早期帰還への一元化に比べれば改善されたといえる。しかし、帰還か移住かという二者択一の枠組みでは避難者の意識を捉えきれない。なぜなら、比較的若い世代では、今は戻らないという選択と、いずれ戻りたいという希望とが両立するからである。

そこで、帰還でも移住でもない第3の道として「長期待避」があることを明らかにし、その選択を保障しようよう施策を拡充すべきだという主張がなされている（船橋2013；今井2014）。具体的には、「長期待避」期間における住まいの保障や、現住地と避難元（原住地）の両方の自治体に参加できる仕組み（「二重の住民登録」）などである。この議論は、長期にわたり帰還できず、かといって移住（避難先への定住）にも踏み切れないという人びとに、第3の道をひらくという点で、重要な意味をもつ。

一方、国の帰還政策はすでに進行している。旧緊急時避難準備区域の川内村や広野町は、いったん役場も含め避難したものの、現在は帰還を進めている。これらの自治体では、「待避」をしていた住民が次第に戻りつつある。しかし、完全に戻ったのではなく、家族は避難を継続していて、週末は家族とともに過ごしたり、あるいは近傍の避難先から通っている人もいる。つまり、これまで「待避」をしていた住民が多様な形態の「二重生活」（二

地域居住)を開始しているのである。この背景には、避難者ごとに前述のようなさまざまな事情があると考えられるので、帰還自治体からすれば、避難が継続する要因を具体的に明らかにし、それを踏まえて住民が戻れるような条件づくりを丁寧に進める必要がある³⁾。

まとめにかえて

本稿では、原発賠償の仕組みと問題点を明らかにしたうえで、復興の不均衡性を視野に入れつつ、被害者間の分断が生まれる構造を明らかにしてきた。分断の拡大を防ぐためには、地域の実情を踏まえ賠償格差を是正するとともに、必要な賠償を継続すること、そして避難者の多様な選択を尊重することが不可欠である。

最後に今後の課題として、さしあたり次の2点を記しておきたい。

第1は、環境社会学の知見を踏まえた考察である。環境社会学における水俣病の研究では、原因物質の排出という「直接的加害」ととどまらず、被害者の精神的・肉体的苦痛、不利益を拡大する行為・言辞の総体を、「広義の加害過程」として把握することが提唱されている(船橋2006)。本稿の内容は、賠償と復興政策の問題点によって被害が拡大するプロセスだということができる⁴⁾。したがって「広義の加害過程」という視点から、本稿の内容を捉えなおす意味があろう。ただし、健康被害が将来あらわれるかもしれないリスクであることなど、従来の公害と異なる点があるので、慎重な検討が必要である。

第2は、多様な生活再建を地域の復興へと架橋する方策の具体化である。本稿冒頭で、原発事故における賠償と復興との関係について述べた。ただし、本稿で述べた避難者の多様な選択を踏まえれば、賠償、生活再建から復興へとという流れは自明ではない。

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)。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3つの課題は重なり合いつつも、その“主語”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3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。避難者たちにとって、生活再建と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長期に及ぶ。汚染が事故前のように低減しなければ、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。人びとの当面の生活再建の場は、避難先とならざるをえない。時間軸でのずれが、上記3つの課題を空間的に切り離してしまうのである⁵⁾。

そもそも、復興とは「人間の復興」であるべきだ。そう考えれば、被害者の生活再建の延長線上に、地域の復興がなければならない。「移住」「長期待避」「帰還」のいずれを選択しても生活再建が可能になるよう、条件整備をすることが求められる。そこからさらに地域の復興へと架橋する道筋を探らなくてはならない。地域の実情を踏まえ、方策を具体化していくことが求められる。本稿はそれに向けた予備的考察である。

(2014年12月25日脱稿)

付記

本稿は、次の研究費による成果の一部である。旭硝子財団人文・社会科学系研究奨励、科研費基盤研究(C)課題番号25516010(以上、研究代表者:除本)、三井物産環境基金2012年度研究助成(研究代表者:藤川賢)。

注

- 1) 筆者は原発避難者からの聞き取り調査を続けるなかで、早い段階から「ふるさとの喪失」被害に着目してきた（除本 2011, 2013a, b, 2014a；大島・除本 2012）。なお、齋藤（2013）が論じる「場所の喪失／剥奪」も、筆者の関心にかかなり近い。
- 2) この点に関する財政学的研究として、宮入（2013）、川瀬（2013）などがある。
- 3) 福島県弁護士会（2013）が「避難住民の円滑な帰還」と呼ぶのは、こうした取り組みである。ただし、川内村の事例から明らかなように、単独の町村で解決することが困難な課題も少なくない。
- 4) この問題は、災害復興における二次的被害の一形態（福島原発事故におけるあらわれ方）とみることができる。復興施策の誤りや不作為による被害については、塩崎（2014）などがある。
またこの論点は、船橋（2013）のいう「社会制御能力の欠陥」とも関連する。こうしたより広い文脈での位置づけも検討しなくてはならない。
- 5) 高木（2014）はこれを「避難自治体のジレンマ」と呼ぶ。

参考文献

- 淡路剛久, 2013, 「福島原発事故の損害賠償の法理をどう考えるか」『環境と公害』43(2): 2-8.
- 市澤秀耕・市澤美由紀, 2013, 『山の珈琲屋 飯館「極久里」の記録』言叢社.
- 今井照, 2014, 『自治体再建——原発避難と「移動する村」』ちくま新書.
- 浦川道太郎, 2013, 「原発事故により避難生活を余儀なくされている者の慰謝料に関する問題点」『環境と公害』43(2): 9-16.
- 大島堅一・除本理史, 2012, 『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店.
- 岡田知弘, 2013, 「東日本大震災と復興政策をめぐる対抗」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体——「人間の復興」へのみち』自治体研究社, 13-40.
- 小熊英二, 2014, 「ゴーストタウンから死者は出ない——日本の災害復興における経路依存（下）」『世界』856: 163-177.
- 川瀬憲子, 2013, 「被災者・被災地支援と市町村合併——宮城県石巻市財政を事例に」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体——「人間の復興」へのみち』自治体研究社, 65-86.
- 菅野典雄, 2011, 『美しい村に放射能が降った——飯館村長・決断と覚悟の120日』ワニブックス【PLUS】新書.
- 原子力災害対策本部, 2013, 「原子力災害からの福島

復興加速に向けて」12月20日.

- 原子力損害賠償紛争審査会, 2011, 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」8月5日.
- 原子力損害賠償紛争審査会, 2013, 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」12月26日.
- 小島延夫, 2013, 「原子力損害賠償紛争解決センターでの実務と被害救済」『環境と公害』43(2): 17-24.
- 国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）, 2012, 『調査報告書【本編】』6月.
- 齋藤純一, 2013, 「場所の喪失／剥奪と生活保障」齋藤純一・川岸令和・今井亮佑『原発政策を考える3つの視点——震災復興の政治経済学を求めて③』早稲田大学ブックレット, 1-24.
- 塩崎賢明, 2014, 『復興〈災害〉——阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書.
- 関谷直也, 2011, 『風評被害——そのメカニズムを考える』光文社新書.
- 高木竜輔, 2014, 「福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題」地域社会学会編『地域社会学会年報（第26集）』ハーベスト社, 29-44.
- 土井妙子, 2014, 「川内村への帰還と高校進学をめぐる諸課題」除本理史・土井妙子・藤川賢・尾崎寛直・片岡直樹・藤原遥『原子力災害からの生活再建と地域の復興——旧緊急時避難準備区域の実状を踏まえて』OCU-GSB Working Paper No.201409, 13-23.
- 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』6月27日.
- 日本弁護士連合会編, 2011, 『原発事故・損害賠償マニュアル』日本加除出版.
- 東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団（原発被災者弁護団）, 2014, 「伊達市霊山町小国・坂ノ上・相蔑地区集団ADR申立て和解案の報告」1月28日.
- 福島県弁護士会, 2013, 「福島第一原子力発電所事故による避難住民の円滑な帰還へ向けた喫緊の支援に関する提言」7月22日.
- 藤川賢, 2014, 「避難と帰宅にかかわる生活困難と再建への道——川内村のコミュニティ再建をめぐって」除本理史・土井妙子・藤川賢・尾崎寛直・片岡直樹・藤原遥『原子力災害からの生活再建と地域の復興——旧緊急時避難準備区域の

- 実状を踏まえて』OCU-GSB Working Paper No.201409, 24-39.
- 藤本典嗣, 2014, 「福島県の地域構造の変遷——震災前と震災後」星亮一・藤本典嗣・小山良太『フクシマ発 復興・復旧を考える県民の声と研究者の提言』批評社, 123-174.
- 復興庁・福島県・浪江町, 2014, 「浪江町住民意向調査報告書」3月.
- 船橋晴俊, 2006, 「加害過程の特質——企業・行政の対応と加害の連鎖的・派生的加重」飯島伸子・船橋晴俊編『新渇水俣病問題——加害と被害の社会学(新版)』東信堂, 41-73.
- 船橋晴俊, 2013, 「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠如」『社会学評論』64(3): 342-365.
- 宮入興一, 2013, 「復興財政政策と復興財源問題」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体——「人間の復興」へのみち』自治体研究社, 41-64.
- 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2013, 『人間なき復興——原発避難と国民の「不理解」をめぐって』明石書店.
- 除本理史, 2011, 「福島原発事故の被害構造に関する一考察」OCU-GSB Working Paper No.201107.
- 除本理史, 2013a, 『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.
- 除本理史, 2013b, 「福島原発事故がもたらした絶対的損失——『ふるさとの喪失』を中心として」『環境経済・政策研究』6(2): 50-54.
- 除本理史, 2014a, 「『ふるさとの喪失』被害とその救済」『法律時報』86(2): 68-71.
- 除本理史, 2014b, 「原発避難者の精神的苦痛は償われているか——原子力損害賠償紛争審査会による指針の検討を中心に」『法律時報』86(6): 84-89.
- 除本理史・土井妙子・藤川賢・尾崎寛直・片岡直樹・藤原遥, 2014, 『原子力災害からの生活再建と地域の復興——旧緊急時避難準備区域の実状を踏まえて』OCU-GSB Working Paper No.201409.

除本理史(ヨケモト・マサフミ)
大阪市立大学大学院経営学研究科