

政策提案

原発事故被災からの回復に向けた 被災者・被災地のイニシアティヴ

| | |
|---------------------|------|
| 序..... | (1) |
| 要約 | (3) |
| 1 提案の趣旨 | (5) |
| 2 イニシアティヴに基づく回復 ... | (7) |
| 3 回復に向けた政策提案..... | (11) |
| A 権利の回復..... | (11) |
| B 生活の回復..... | (14) |
| C 安全の回復..... | (16) |
| D コミュニティの回復..... | (17) |
| E 自然の回復..... | (19) |
| 4 政策体系の転換へ..... | (21) |
| 付 参考文献..... | (24) |

法政大学サステナビリティ研究所
原発事故被災地再生研究会

2018年1月

序

福島での原発事故発生から7年が経過しようとしている。その対応のために努力が続けられているが、その進展ははかばかしくない。特に目立つのは、被災者・被災地が直面している現実と、事故に対応するための施策のあいだの齟齬である。

事故責任を追及し、十分な損害賠償を求める多くの訴訟が提起されていること、避難が解除されても日常性の回復につながらない実態が顕著であること、生業（なりわい）の再開やコミュニティの再生への展望が難しいことなどは、その現れである。

だが、事故への対応策を見直す機運はない。なぜならば、政府の対応方針は、事故発生当初から、第一に社会不安を收拾すること、第二に災害状態を早期に解消することであり、いまに至るまでこの方針が堅持されているからである。実際、第一の方針に基づいて、事故炉の危険の沈静化が図られ、次いで廃炉事業が推進されている。避難指示もこの一環であるが、それは最優先課題ではなかった。第二の方針は、被災対策の目標を早期帰還と定め、その加速を政府が一体的に推進する政策となって現れている。たとえば避難者への支援は帰還に向けた課題であって、生活再建はそのための条件とみなされている。

しかしながら、被災から回復する主体は被災者・被災地である。回復は、完全に元の姿に戻ることではない。当事者が被災と折り合いをつけながら、回復の道筋、方途などを選択・決定する過程をたどることによって初めて進展する。被災者・被災地の抱える条件や社会経済環境に応じて、回復の過程や回復後の姿が多様なものとなるのは当然であるし、回復には長い年月を必要とするはずだ。回復のプロセスが健全なかたちで進むためには、被災者や被災地がイニシアティブ（自主的・主導的な地位）を確保し、主体性を発揮しなければならないのである。

政策と実態との齟齬を放置してはならない。われわれは、このような問題意識に基づき、被災者・被災地が自らのイニシアティブによって被災から回復していくために有効と考える対応策を提案したい。

この提案は政策転換の端緒に過ぎず、その具体化には一層の検討を要する。また、被災からの回復に真に資するかどうかについてもさらなる吟味が必要である。ご意見を賜れば有り難い。

原発事故被災は、日本の社会経済構造に根ざす複雑で奥の深い問題である。この問題

と取り組むうえで堅持しなければならないのは、被災からの視点である。被災者・被災地が回復を果たすうえで何が必要か、それに対してどのように支援できるのかなど、切実な課題に直面しているいま、この政策提案がその解決に向けた一助となれば幸いである。

法政大学サステイナビリティ研究所

原発事故被災地再生研究会

代表 長谷部 俊治

(法政大学社会学部教授)

要約

原発事故被災からの回復の主体は被災者・被災地であり、回復の目標、道筋、方途などの選択・決定に当たってのイニシアティブは、当該被災者・被災地が担うほかない。政策の役割は、その過程を支援することである。

そのためには、現在の原発事故被災対策の枠組みを、被災者・被災地の回復に即したものと転換する必要がある。

その具体化に向けて、次の五つの回復に焦点を当てた政策を提案する。

A <権利の回復>

住みたい場所で、健康を脅かされることなく、平穩に暮らしていける権利を回復しなければならない。

- ・避難元地方公共団体と避難先地方公共団体の両方で住民としての地位を認める「二重の住民登録」を制度化する
- ・住民が実際の居住地にかかわらず復興行政に参加するためのしくみとして、オンラインでの住民参加による意思決定を可能にするシステムを導入する

B <生活の回復>

被災者が生活を回復するためには、金銭による損害賠償のみならず、生活を営むことに対する支援を格段に強化しなければならない。

- ・日常生活を回復していく過程に対して直接に支援するしくみを導入し、損害賠償を、生活再建責任を基本とする賠償に転換する
- ・福祉政策を格段に充実し、困っている状況に応じてその個別ニーズに応えるべく支援する機能を強化し、そのなかに被災者の回復というニーズに応えるようなしくみを埋め込む

C <安全の回復>

被災地が回復するうえで最も重要となるのは、安全に生活できるかどうかについて被災者が自ら意思決定することである。そのためのしくみを整えなければならない。

- ・被ばく防止における指標として、空間線量だけでなく汚染密度をも採用し、生活に即した判断を確保する

・環境安全の管理に関して、コミュニティの単位で住民がその意思決定に関与するとともに、関係者が合同で監視・協議する組織を設置する

D <コミュニティの回復>

被災地の回復においてはコミュニティの回復・再生が欠かせない。被災者が主体的にその回復を図っていくための支援策が必要である。

- ・コミュニティ再生事業を住民に委ね、創意工夫に満ちた取り組みを促す
- ・中学校区単位で国・地方公共団体・東京電力が拠出する「コミュニティ基金」を設け、被災者が管理・運営してコミュニティの回復に充てる

E <自然の回復>

自然の回復に当たっては、生業の再建が主導的な役割を果たす。農業、林業、漁業の再建に重点を置いた支援を強化する必要がある。

- ・協同セクターのボトムアップによるイニシアティブの発揮をさらに助長する
- ・環境保全と雇用創出のリンケージを強化する

これら五つの提案を具体化することは、原発事故への対応の政策枠組みの転換を伴うこととなる。現在の対応は、緊急事態の収束を図り、財産的損失の補填によって加害責任を全うしようとするものであって、被災者を回復の主体として考える構造と相容れない。提案は、このような対応構造を転換し、政策の基本を、被災者・被災地のイニシアティブを尊重しながら、長期的な回復のプロセスに寄り添いつづけ、各段階において必要な手を差し伸べる支援の束とすることになる。

これに伴って、原発事故対応のための費用負担関係も再編される。基本的な考え方は、財産の損失に対する損害賠償を除き、被災からの回復に必要な施策は公共的責任に基づいて実施し、その費用の一部を原因者に求償することとすべきである。長期避難者への対応は生活の回復を中心とした福祉確保を基盤としなければならないし、被災地の回復とはコミュニティが再生し、生態系が健全さを取り戻すことである。いずれも公共的に取り組むべき課題であって、政府の責任で対応しなければならないからである。その上で、政府が実施する施策の費用の一部については、汚染者負担原則を適用して東京電力に求償することとし、東京電力には、毎年度の経常利益の一定割合を拠出するなどして、求償への支払いに充てる基金の積み立てを求める方法が合理的である。

1 提案の趣旨

東京電力福島第一原子力発電所事故による被災からの回復のためには、現在実施されている対策を組み直し、真の回復に向けた政策へと転換しなければならない。これは、そのための具体的な政策の提案である。

今回の原発事故は人びとの安全を脅かし、地域で暮らすために必要な生業やコミュニティを破壊した。事故発生から7年が経過しようとしているが、被災に対応する様々な施策の実施にもかかわらず、被災からの回復のプロセスは不透明なままである。なぜならば、被災者・被災地の置かれた環境や抱える条件は一律ではないのに施策が画一的に推進されていること、施策の基本的な枠組みが危険抑止及び社会不安の取捨という「緊急事態対応」に偏っているためである。被災者・被災地の回復を最優先にする政策でなければ、被災者・被災地が癒され、回復の筋道を見つけ、辿っていくことへの支援につながるのには難しい。

原発事故被災から回復するには長い時間がかかる。被災地の外での新たな生活を始めた人も少なくないが、故郷で暮らした記憶はその人にとってアイデンティティの一部となっている場合が多く、これまで暮らした土地との結びつきを断たれること自体が被害である。他方で、被災地に帰還して生活するに当たっても、生活環境の安全確保、コミュニティの再構築、生業の再建などの課題があり、避難解除が即座に帰還の選択につながるわけではない。早期帰還の推進を掲げる現在の政策は、このような課題に十分には対応できていない。現在実施されている政策は、被災者・被災地を回復の主体として認識し、その回復を支援するという基本的な枠組みを欠いているからである。

「回復」とは、当事者の内発的な治癒力が働くプロセスである。回復の方向や道筋は予め定まっているものではなく、どのような環境が回復のために望ましいのかについても、唯一の答えがあるわけではない。外部からの関与によってできる援助は、回復の力を発揮するうえで必要な環境を整えることに向けられなければならない。

ここで大事なのは、被災者の回復と被災地の回復をとりあえずは区別し、両者の関係を見据える視点である。被災地の外で新たな生活を始めながらも、被災地の回復に関与しつづけられるようにすることは、被災者の回復を支えることとなるはずだ。また、被災地の回復は、復旧・復興の推進だけで達成するのは難しい。帰還しない被災者を含めて、被災者個々人が、被災地の安全やコミュニティの回復、自然や生業の回復の主体と

なり、それぞれのイニシアティブを発揮することで、初めて「被災からの回復」が進む
と考える。

この政策提案の目的は、そのような回復を支援することである。

2 イニシアティブに基づく回復

政策の基本を、被災者・被災地のイニシアティブに基づく回復に置かなければならない。このことは、原発事故による「被害」とは何であるのかを捉えなおすことにより明らかとなる。

被災者にとっての被害と回復

現在の政策は、避難指示の解除に伴って避難元への帰還が可能になれば、原発事故による被害は解消されていくと想定している。だが、事故炉の処理についても見通しが不透明な現状では、帰還はたやすい選択ではない。

そもそも原子力災害は、いつ終わるとも知れない広域避難を被災者に迫り、どこに生活再建の地を求めるか、これまで暮らしてきた土地とのつながりを回復できるか、といった困難をもたらした。避難指示区域からの避難者に限っては一部の行政サービスを避難先地方公共団体から受けられるよう措置されたが、これはいわば限定的な「恩恵」であり、被災者が本来持っている「権利」を保障する観点からは希薄である。すぐに避難元へ戻らないながらも避難先へと住民票を移さずにいる人びとは、帰還か移住かの二者択一を迫る現行政策の下で、極めて不安定な地位しか持たない状態にとめおかれている。

被災者にとっては、こうした不安定な立場を強いられること自体が、重大な被害の一側面である。それゆえ、二者択一を迫られず、自ら生活再建の場や段階をデザインできるような地位を保障することが、真っ先に必要とされる。また、事故以前に過ごしてきた土地に埋め込まれた記憶は回復にとって重要な意味を持つため、避難元とのつながりを保てる地位の保障は、すでに移住を選択し、生活再建の中心となる場を避難先に定めた人びとの回復にとっても、大きな意義がある。

いまの政策に見られる被害の認識は、被災者への損害賠償の枠組みに沿ったものである。そこでは、事故の発生によって生じた財産的損失に対する賠償を中心とした上で、避難や移住によって生じる負担を慰謝料として補填するかたちになっている。だが、被災者の回復は一人ひとりによる生活再建の歩みとならざるをえず、長期にわたるそのプロセスに自明な「ゴール」は存在しないため、特定の期間を区切った金銭的な救済では、生じた被害に対応する施策として全く十分ではない。したがって単なる金銭補償にとどまることなく、被災者がどこでどのような生活再建を望むにせよ、その福祉一般を日常

的に支える観点から、生活上の多様なニーズに合わせた体系的な施策を講ずることが求められる。

被災地にとっての被害と回復

被災者が避難元への帰還を基本とした生活再建を模索する場合には、地域の環境および安全の管理（環境安全管理）を住民として主体的に行うことのできるしくみの整備が必要である。自らが過ごす空間を安全なものとするためのコントロールを自分たちで行うことができなければ、被災地は回復とは程遠い状態にとどまることになるだろう。具体的には、避難の解除や、放射性物質に汚染された廃棄物の管理（保管、輸送、処分、再生利用など）、被ばくへの対処に関して、住民自身が必要な情報へのアクセスや重要な意思決定への関与を行える余地を広げていくべきである。

回復を支えていくためには、国や地方公共団体が大規模な復興計画を立案・実施することよりも、現に困難に直面している住民自身が必要と考えることについて、身近な範囲で思い思いに取り組める体制を整えることが重要になってくる。同じ地方公共団体内であっても、周囲の自然環境など生活再建にかかわる条件は地域によって異なるため、行政がそれら個別多様な情報を把握して柔軟に対応することには限界がある。そこで住民の幅広いニーズに応えるためには、被災地の再生を目的とする基金を設けた上で、市町村よりも小規模なコミュニティを単位として自主的に運営させることが有益である。また、事故以前に営まれていた生業を再興するための施策は、コミュニティを単位とした生活の再建に向けた重要な課題となる。このことは同時に、被災地の自然の回復につながっていくであろう。

回復の条件としてのイニシアティブ

この政策提案全体に共通するのは、被災からの回復は、本来誰もが持っている基本的な諸権利に基づき、個々の被災者が内発的に回復へ向かうプロセスと、被災地が地域的にまとまった単位として回復を図っていくプロセスとの両方が、それぞれのイニシアティブのもとで進んでいくことによって実現するという認識であり確信である。回復は、主体が最大限にイニシアティブを発揮してこそ実効あるものとなるのであって、講じなければならない政策は、それに対する支援を最優先に組み立てなければならない。

被災からの回復は長期的な歩みとならざるをえないのであり、回復の場やプロセスも極めて多様になる。したがって求められているのは、特例的・時限的な救済ではなく、

より一般的・恒久的な支援の枠組みである。画一的な給付や一律のメニューから選択する事業を推進するのではなく、被災者・被災地の権利を尊重し、個々のケースに応じて、長期間にわたって、適切に十分に支援し続ける政策を実現しなければならないのである。

3 回復に向けた政策提案

原発事故被災から被災者・被災地が回復するために必要な政策を、五つに分けて提案する。「権利」「生活」「安全」「コミュニティ」「自然」であるが、これらは被災によって損われたものであると同時に、被災者・被災地のイニシアティブを欠いては回復が難しい課題でもある。また、それぞれの回復が他の回復を支え合い、促進し合う関係にもある。たとえば、被災者の生活の回復には権利や安全の回復が欠かせないし、被災地のコミュニティの回復は、生活や自然の回復と軌を一にして進んでいく。

大別すれば、「権利」「生活」の回復は主として被災者の回復に、「コミュニティ」「自然」の回復は主として被災地の回復に、そして「安全」は双方にまたがるかたちでつながる。しかし、これらの提案は網羅的ではないし、体系だったものでもない。被災からの回復を支援するために、特に力を注ぐ必要がある施策を列挙するに留まる。

だが、これらの提案を具体化することは、現在進められている原発事故被災対策の体系を大きく転換することになる。政策転換の原動力は、被災者・被災地の切実なニーズに応える実践である。

A 権利の回復

被災によって損われた権利

私たちの誰もが持っている基本的な諸権利のうちには、自分たちの住みたい場所で、健康を脅かされることなく、平穏に暮らしていけることが含まれている。ところが被災者は、住みなれた土地や親しみのあるコミュニティからの離脱を強いられ、これまでの日常を根こそぎ奪われるとともに、将来の健康や生活に不安を抱えつづけることを余儀なくされた。したがって原発事故によって被災者が侵害されたもの、それゆえに回復すべきものは、何よりもまず自分自身の権利なのであって、被災者が直面している問題の核心は、損われた権利をいかにして取り戻せるのかというところにある。

被害と回復を権利の問題として捉えることは、大きく二つの意味で重要である。第一に、被災者が持つ権利を実現すべき責任の所在を明確にする。被害は被災者による個人的な選択の結果ではないのだから、国、地方公共団体、原因企業である東京電力は、被災者の権利回復に責任を負うべき主体として、長期にわたることをいとわず、起こった事態に関与し、負担し続けなければならない。

第二に、被災者・被災地の回復のための施策は、政治的・行財政的な事情に左右されてはならない。被災者や被災地に提供される資源は、もともと保有している正当な権利に基づくものであり、国や地方公共団体の裁量に委ねられた恩恵ではない。個々の被災者や被災地がどのようなプロセスを経て回復に向かうとしても、その多様な選択を支援するための費用を確保することは、国、地方公共団体、東京電力の責任である。

二重の住民登録制度

被災者が持つ諸権利には、ある地方公共団体の住民としての地位身分（シティズンシップ）に伴う政治的・社会的な権利が含まれる。ところが原発事故後の大規模な避難のため、避難元地方公共団体が避難住民の権利保障を継続することは困難となった。国は原発避難者特例法（2011年8月施行）により、警戒区域の設定等の指示対象となった13市町村からの避難者について、避難先の地方公共団体でも必要な医療・福祉・教育サービスを受けられるよう措置したが、この施策は一部の行政サービスを短期的にカバーするに留まること、区域外避難者（いわゆる自主避難者）を対象とするかは避難先地方公共団体の裁量に委ねていることなどから、避難者の権利を十全に保障するには至らなかった。

そこで広範な被災者の長期的・総合的な権利保障を可能にする施策として、避難元地方公共団体と避難先地方公共団体の両方で住民としての地位を認める「二重の住民登録」を制度化すべきである。すぐには帰還しないが避難元とのつながりを保つために住民票を移さない避難者は、生活の実態としては居住する地方公共団体の行政から大きな影響を被るのであるから、避難先においても住民としての地位を認められるべきである。国は二つの住所を持つことが納税や選挙において問題を生じさせるとしているが、二重帰属に伴う課題は法技術的な調整によって解決が可能であり、憲法上も二つの住所を認めることは禁止されていない。避難元の住民としての地位を維持することには、被災地の復興計画に参加できる政治的権利を持つとともに、愛着ある土地やコミュニティの回復に責任ある関与を行うような、自治の主体たる立場やアイデンティティを保全する重要な意義がある。

オンラインでの住民参加による意思決定

二重の住民登録を制度化した上で、同じ地方公共団体の住民が実際の居住地にかかわらず復興行政に声を届けていくためには、オンラインでの住民参加による意思決定を可

能にするシステムの導入が有効である。既に避難指示区域の地方公共団体では、避難世帯にタブレット端末を無償で配布し、独自のアプリケーションを通じて、町からの情報発信や町民同士の交流ツールとなるオンライン掲示板の運用などを行っている。こうした既存事業を応用ないし発展させれば、オンラインの討論システムを参加型意思決定のプラットフォームとして整備・運用することは難しくない。住民にとっては電話や電子メールなどよりも容易に意見を伝えやすい手段であり、行政においても説明会などと比べて双方向的な議論を行いやすい場であるため、オンライン討論システムは、広範囲に拡散している住民の意思を復興行政に反映させるために大きな役割を果たすことができる。

オンライン討論システムを通じた政策決定のしくみとして、海外での導入例がある「リキッド・フィードバック」は、次のような特徴を備える点で参考になる。①政策につながるテーマの発議が住民からも行政からも可能であり、討論や政策案の修正、政策案への賛否を問うテスト投票を、すべてオンラインで行う。②討論などに参加するにはシステムへの登録によって ID を取得する必要がある、登録条件を通じて参加メンバーの範囲を設定できる。③討論などへの参加程度は自由であり、テスト投票の際は、自らの票を信頼する他のメンバーに委譲することもできる。④テスト投票において一定割合の賛成を得た提案は、議会で採り上げるなど、公式の政策決定過程に接続することとする。

緩やかなメンバーシップに基づく参加可能性

地方公共団体が住民に行政への参加を促す際には、住民票に基づき選挙権を含むフル・メンバーシップを持つ住民のみを想定する場合と、自治基本条例に見られるように、地方公共団体への通勤・通学者など多様な立場の人を地域づくりの主体と捉えて、緩やかなメンバーシップに基づきこのような人々にも選挙以外の手段を通じて行政へ参画する権利を認める場合とがある。二重の住民登録は、基本的に避難元でも避難先でもフル・メンバーシップを実現するための措置であるが、リキッド・フィードバックの導入により、緩やかなメンバーシップに基づく参加も実現が容易になる。たとえば、既に避難先へ住民票を移した人であっても、オンライン討論システムにおける ID 取得の条件に事故当時の住民であることを加えておけば、選挙権は認められなくとも、オンライン上の討論やテスト投票には参加が可能になるのである。

このように住民としての地位を保障し、相互のコミュニケーション手段を確立するこ

とは、後述の諸提案を円滑かつ実効的に実現することを助ける、基礎的な条件を整備する施策ともなる。

B 生活の回復

生活の回復のための損害賠償

これまで行われてきた福島第一原発事故による被害への補償は、財産価値の損失に対する賠償が基本であり、それに避難に伴う精神的損失に対する賠償を加える形でなされている。その枠組みは、生活の回復に責任を負うという考え方に基づいてはいない。また、損失の範囲判定や算定において避難指示区域が指標とされており、避難の実態を参酌する余地がない。さらに、原子力損害賠償紛争審査会による損害賠償の指針はあくまで参考資料であり、政府の関与が限定的である。

特に、現在の賠償が金銭の直接給付という方法で実施され、被災者の生活の回復に責任を負うかたちとなっていないことが、損われたものを回復する過程とのあいだでギャップを生んでいる。既に金銭による賠償が進んでしまっているが、日常生活を回復していく過程に対して直接に支援するしくみを導入し、生活再建に対する責任負担を基本とする賠償に転換しなければならない。この場合には、政府がより積極的な役割を果たす必要がある。

福祉政策による支援

被災者の日常性を回復するための支援を一層充実するには、損害賠償を生活の回復に責任を負う考え方に転換するだけでなく、福祉政策として被災している人を支援することが有効である。福祉の原点は、困難に遭遇している人の回復プロセスを支えることである。福祉政策を格段に充実し、困っている状況に応じてその個別ニーズに応えるべく支援する機能を強化し、そのなかに被災者の回復というニーズに応えるためのしくみを埋め込むのである。被災者の生活再建が円滑に進展しないのは、福祉政策一般が十分に充実していないからである。

福祉政策によって生活の回復を支援する場合の費用については、その一部を被災の原因者に求償してよいが、困難を抱えている人の回復を支援することは、政府の責務であることを踏まえなければならない。

先例としての公害健康被害補償の考え方

甚大で広範な被害に対する損害賠償のしくみの先例には、公害健康被害に対する賠償制度（公害健康被害の補償等に関する法律）がある。これを原発事故被災に対する賠償のしくみと比較すると①健康を回復するまで政府が責任を負うこと、②賠償の範囲、賠償額などが法定されていること、③政府が賠償等を実施し、その費用を原因者に求償すること、という違いがある（表1）。

表1 原発事故被災賠償と公害健康被害補償のしくみ^(注1)

| | 原発事故被災賠償 | 公害健康被害補償 |
|----------|-------------------------------------|---------------------------|
| 被害の性質 | 被ばくの恐れ、長期避難 ^(注2) | 健康被害 |
| 目標 | 生じた損失の賠償 | 健康の回復 |
| 賠償の範囲・算定 | 個別交渉で決定（指針あり） 財産価値の損失補填＋精神的損失の補填 | 法令によって定める 医療費の給付等＋福祉事業 |
| 実施主体 | 東京電力 | 都道府県 |
| 費用負担 | 直接負担 | 原因者に求償 |
| 法的性質 | 不法行為による損害賠償 | 被害者救済制度の創設 |
| 課題（問題点） | 被災実態との整合性？ | 対象者の適切な認定 |

（注1） 簡潔な比較であって、詳細についてはそれぞれの制度等を参照する必要がある。

（注2） 長期避難による被害には、健康被害等が含まれる。

現在の原発事故被災賠償は、東京電力の不法行為責任にのみに関心が注がれ、被災者の健康回復や生活再建に必要な支援は制度として整えられていない。それに対し、公害健康被害補償は被害者の救済を公共的な責任として捉えることで、政府による医療や福祉の支援政策の策定・実施とするための財政支出を可能とする。もっとも、この制度については、公害被害からの回復に十分であるかどうか、被害者認定のしくみが適切であるかどうか、国の賠償責任が明確ではないなどの問題がある。しかし、被災者の回復を原因者の私的な損害賠償に委ねず、政府の責任で対応するしくみであることは、参考に値する。

C 安全の回復

被災地の安全確保に対する住民のイニシアティブ

原発事故被災地で生活を再建していくに当たって欠かせないのは、放射線に対する安全を自ら確認し、その回復を主導することである。そのためには、安全に関する情報等を自身が把握し、評価する術(すべ)を整えなければならない。しかしながら、現在は、避難解除、被ばく防止、汚染廃棄物の管理(保管・輸送・処分・再生利用)などに関して、住民の意思を反映するしくみが整っていない。

生活再建の主体となるのは住民である。自然環境や地理的条件はコミュニティごとに異なるし、生活再建の過程は、個々の被災者が抱える事情や社会的な環境に応じて多様なものとなる。安全性の判断基準や対応方策はまちまちとならざるを得ない。一律に安全の基準を設定し、画一的に安全性を判断することは、生活を回復していくプロセスと整合しない恐れがある。

少なくとも、中学校区レベルでのコミュニティの単位で、環境の安全について検討し、安全確保に関する意思決定に関与できるしくみを整える必要がある。

被災地での被ばく防止

被災地の安全確保においてとりわけ重要なのは被ばくの防止である。「帰還困難区域」以外の区域については避難指示が解除され、被ばくの危険は無くなったと考えられている。その判断に当たって用いられた指標は、放射線の人体への影響の強さを示す空間線量(シーベルト)であり、避難解除の判断基準はその年間積算量である。

しかしながら、一般に被ばく防止のために用いられる指標は、実効線量のほか、存在する放射能の強さを示す汚染密度(ベクレル/面積又は体積)が併用されている。実際、「チェルノブイリ法」(チェルノブイリ原発事故の結果放射能被害を受けた市民を社会的に保護するためのロシア・ウクライナ・ベラルーシの法律)がそうであるし、日本でも放射性物質を管理するための法律は両者を併用している。これは、被ばく防止のためには、放射線の発生源を厳格に管理する必要があるからで、また、放射線の人体への影響は、同じ空間線量の環境下であっても個々人の行動パターン等によって大きく異なるからでもある。

被災地で自らが被ばくからの安全を確保していくためには、十分な情報を得る必要がある。たとえば、土地と密接に関係しながら生活の再建を図ろうとする被災者にとって

は、土壌の放射能汚染の状態を評価することが不可欠である。被ばく防止に当たって、空間線量のみを指標にすることは、安全性を自ら判断する術（すべ）を乏しいものにする。被ばくへの不安や被ばく防止対策への不信感を払拭するためにも、被ばく防止のために用いる指標は、空間線量と汚染密度とを併用すべきである。

環境安全委員会の設置

環境安全に関する住民のイニシアティブを確保するうえで参考となるのは、福島県で導入されている「中間貯蔵施設環境安全委員会（以下、環境安全委員会）」である。中間貯蔵施設の設置に際しては、施設の安全確保について環境省、福島県、大熊・双葉両町が締結した協定に基づき、地域で協議をする場として環境安全委員会が設置されている。この委員会は、学識経験者2名、県と両町の担当職員各2名、両町が指名した住民各4名を委員として、継続的に開催され、施設の建設・運営や県外最終処分までの具体的な工程表の進捗状況などについて環境省から定期的な報告を受けるとともに、必要に応じて施設への立ち入り調査や改善措置要求、改善されるまでの建設・搬入の停止要求などを行う権限が与えられている。同様のしくみは、中間貯蔵の問題に限らず、地域の環境安全管理一般のために活用することができる。各市町村において国および県の担当者に参加を求め、住民委員を交えた環境安全委員会をつくって、行政と住民との恒常的な協議の場を構築するのである。このしくみの下では、複数の住民委員を通じてコミュニティ単位的意思を示しやすくなり、被災コミュニティが主体となって安全の回復を図ることができるだろう。

D コミュニティの回復

住民主体のコミュニティ再生活動

原発事故被災者が生活を回復するうえで欠かせないのが、コミュニティの再生である。被災地への帰還・再居住は散発的とならざるを得ないから、コミュニティの再生は徐々に進展するほかない。コミュニティ再生に向けたニーズは多様かつ流動的であって、行政が計画的に主導する支援によってニーズに応えることは難しい。行政による施策は、地域コミュニティ間の平等性に配慮せざるを得ず、画一的な対応を迫られる側面があるからである。

そこで、コミュニティの再生に向けた活動を、全面的に住民に委ねることを提案する。

これは、被災者・被災地それぞれの事情に即した、柔軟で創意工夫に満ちた取り組みを待つことであり、また、活動を様々に担う人的なつながりを信頼することでもある。コミュニティの再生は、そのような自律的なプロセスを辿って進んでいくと考える。活動への参加は自主性を尊重し、柔軟でなければならないし、活動に一定のビジネス的な要素を導入すること（たとえば、コミュニティ単位での小規模な生活サービスビジネスの展開）も許容してよい。

この場合、国・地方公共団体の役割は、このようなコミュニティ再生活動のプロセスを支援することである。インフラストラクチャーや大規模な施設の整備は地方公共団体が担うこととなるが、それは、コミュニティの再生に向けた活動の一環として組み込まれることとなる。

重要なのはハードな施設の整備ではなく、活動のためのソフトな支援である。求められる支援は、第一に、活動に当たって必要となるソフト技術（中心となるのは、企画の具体化、活動の組織化、プロジェクトの管理、組織の運営などの技術）の提供、第二に、資金的な援助である。ソフト技術については、できるだけ身近なところで援助することが大事で、行政が直接に提供するほか、被災地の活動組織がネットワークを形成して相互に支援し合うことや、非営利組織によるノウハウの提供が有効である。

また、資金的な援助は、次に述べる「コミュニティ基金」を設置し、その運営のための環境を整備することによって必要に応えることができると考える。

住民がイニシアティブを発揮するための「コミュニティ基金」

コミュニティの回復・再生を住民のイニシアティブにより行うためのしくみとして、「コミュニティ基金」を設けることを提案する。これは、被災者自身が管理・運営する基金であって、その原資は「福島再生加速化交付金」など国・地方公共団体が負担する被災地復興に関する交付金を充てる。さらに、災害原因者（東京電力）に一定の拠出を求める。

コミュニティ基金とするのは、基金の管理を被災者自身によって行うためであり、また単年度予算に縛られない長期的な執行を確保するためである。コミュニティ基金の運用の主体とその範囲については、地方公共団体よりも小さい、たとえば中学校区レベルをコミュニティの単位とする。コミュニティの回復に当たっては、土地、自然環境、社会関係など被災地個々の事情に十分に答えなければならず、また、地方公共団体の利害ではなくコミュニティレベルの利害を優先する必要があるからである。中学校区レベル

の単位は住民にとって受益負担が明確で、行政に依存することなくコミュニティの運営に関わり易いからである。もちろん、必要に応じて他のコミュニティとの共同事業を実施することも可能である。

基金を運営するために、たとえばコミュニティ集会の開催（バーチャルな会議でもよい）、運営委員会の設置、支配人の選任、市町村への運営委託などの工夫が必要だが、運営責任を負うことによってコミュニティ自治が鍛えられ、被災からの回復プロセスを支えるのである。国や地方公共団体の役割は、運営委員会の設置等を支援することに留まるのである。

E 自然の回復

カギを握る生業の再建

放射性物質の拡散による自然環境の汚染は、農林漁業の存立基盤に大きなダメージを与えた。事故発生から約7年が過ぎ空間線量は下がりつつあるが、農山漁村を支えてきた生業を回復する足取りは依然として重い。農山漁村に住む人々が日常の暮らしを取り戻すには、自然の回復を図り、農業、林業、漁業という生業を再建することが必要である。

特に森林は、水源かん養や土壌保全といった多面的な機能を持っていて、農業や漁業とも深いかわりがある。だが、森林の管理を担う林業は、「食」の問題を抱える農業や漁業に比べ一般の関心が薄く、政策対応も立ち遅れている。県土面積のおよそ7割を森林が占める福島県では、林業や木材産業が盛んであるだけでなく、「森林文化のくに・ふくしま県民憲章」を県が定めるなど、森林のもつ多面的な役割に着目して森林づくりを進めてきた。だが、広範囲にわたり汚染された県内の森林は原則、除染の対象外とされ、放射性物質の貯まり場となっている。

森林は、地域住民の暮らしに潤いを与えアメニティを高める環境であり、さまざまな恵みをもたらしてくれる資源でもある。林業という生業を再建し、森林に可能な限り人の手を加え続けることは、環境の再生、雇用の創出、そしてコミュニティの再興へとつながっていく。

イニシアティブを発揮する協同セクター

生業の取り戻しに向けて、農協、漁協、森林組合、生協といった協同組合が奮闘して

いる。生業とは地域の自然、文化、歴史を反映した営みであり、地域で働き暮らす人々が協同して築きあげてきたものである。こうした営みの積み重ねが福島で働く協同の力の源泉となっている。

たとえば林業の現場でも、森林所有者が出資し協同して運営・利用する森林組合が、地域の森林に誰よりも精通する存在として、林業の再建に力を発揮してきた。避難指示区域を抱え経営難に陥った森林組合の中には、森林の再生と住民の帰還をミッションとして掲げ、行政機関を巻き込みつつ、営林の継続と雇用の維持に努めるものがある。

このように農林漁業や消費者で組織される協同組合は、生業の再建だけでなく、自然の回復やコミュニティの再興を図る役割を果たすことができるのである。

地域の持続を支え、資源利用の可能性を開く

生業の再建は、まずは雇用の創出や環境の保全をもたらすが、さらに、将来に向けて自然が持っている多様な可能性を保ち続けることとなる。人間と自然との結び付きを維持し、人と自然が織りなす生態系の持続を図り、地域の可能性を確保することは、地域存続のために欠かせない条件である。

自然の回復に向けて、地域の住民、協同組合、事業者の手によるボトムアップ型の取り組みを後押しする必要がある。自然資源の活用、雇用の確保、放射線の低減対策を一体的かつ持続的に進めるべく、環境保全と雇用創出のリンケージを強化しなければならない。

4 政策体系の転換へ

被災からの回復を支える観点から、被災地・被災者がイニシアティブを発揮するために必要な諸施策を提案した。これらの提案を実施することは、現在の原発事故被災対策の体系を大きく転換することとなる。また、それに伴い費用負担のあり方にも再整理が必要となる。

緊急事態対応から回復に向けた長期的支援への転換

原発事故に対応するこれまでの政策体系は、原子力政策の堅持や復興事業の推進を通じた経済の牽引を主眼として、国家の一元的な統制のもと、緊急・応急対策の枠組みに即して組み立てられている。復旧・復興策は、その枠組みに織り込むかたちで進められてきたのである。被災者・被災地の回復という視点の軽視、当事者の主体的な選択に関する無配慮、被災者の福祉に責任を負う意識の欠如などは、その結果である。

被災からの回復とは、原発事故によって根こそぎ奪われた日常性を、被災者・被災地が何らかのかたちで取り戻すこと、あるいは新たにつくり直していくことである。そこでは、日々の生活における重要な部分を自らの意思でコントロールできるという感覚（自己統御感）の再獲得が、決定的に重要となる。こうした感覚こそ、事故を境に失われてしまったものだからである。

ところが、事態の収束を図るために適用されてきた災害救助や損害賠償のしくみは、緊急事態への対応や財産的損失の補填を基本とするものであって、被災者を回復の主体として考える構造と相容れない。この政策提案を具体化することは、このような現在の対策から脱し、政策の体系を、被災者・被災地のイニシアティブを尊重しながら、長期的な回復のプロセスに寄り添いつづけ、各段階において必要な手を差し伸べるような支援の束に転換することとなる。

費用負担関係の再編

政策の転換は、費用負担関係の再編を伴う。原発事故に対処する費用は、災害救助や復旧・復興については公共負担、賠償、除染、廃炉事業については原因者負担とされており、この費用負担関係は実施の責任分担とも対応している。しかしながら、緊急事態対応の段階に定められた責任分担や費用負担関係をそのまま適用しつづけるべきではない。

負担関係を再編するときの基本的な考え方は、財産の損失に対する損害賠償を除き、被災からの回復に必要な施策は公共的責任に基づいて実施し、その費用の一部を原因者に求償することとすべきである。長期避難者への対応は生活の回復を中心とした福祉確保を基盤としなければならないし、被災地の回復とはコミュニティが再生し、生態系が健全さを取り戻すことである。いずれも公共的に取り組むべき課題であって、政府の責任で対応しなければならないからである。その上で、政府が実施する施策の費用の一部については、汚染者負担原則を適用して東京電力に求償することとし、東京電力には、毎年度の経常利益の一定割合を拠出するなどして、求償への支払いに充てる基金の積み立てを求める方法が合理的である（表2）。

この場合に、施策の終了時期や費用の総額が明確となっていないこと、十分な財源の裏付けが必要とされることなどを踏まえると、公共支出と原因者負担とのバランスを検討するには、政府の責任を重視するべきである。

表2 原子力事故被災からの回復における負担関係の考え方

| 課題 | 施策の性質 | 実施担当者 | 費用負担 |
|--|-------------------|------------------|--|
| 生活の回復 長期避難支援 ^(注1) | 福祉政策 | 福祉行政部局 | 公共支出、一部を原因者に求償 ^(注4) |
| 財産の損失補填 ^(注1) | 損害賠償 | 原因者 | 原因者負担 |
| 被災地の回復 ^(注2) 除染 ^(注3) | 被災地再生の一環 | コミュニティ or 地方公共団体 | 公共支出 ^(注5) 、一部を原因者に求償 ^(注4) |
| 被災地の再構築 | 地域政策（地域づくり・まちづくり） | コミュニティ & 地方公共団体 | 公共支出 ^(注5) 、一部を原因者に求償 ^(注4) |
| 自然の回復 | 国土保全政策 | 地方公共団体 or 国土行政部局 | 公共支出 |
| 生業の再生 | 地域政策 & 国土保全政策 | コミュニティ & 事業者 | 公共支出 ^(注5) & 事業者負担、一部を原因者に求償 ^(注4) |
| 産業の再生 | 産業政策 | 事業者 | 事業者負担（公共支援は融資を中心とする） |
| 廃炉 | 電力事業 | 原子炉設置者 | 原因者負担 |

(注1) 長期避難支援と財産の損失補填は、両者一体となって生活再建を図る考え方に基づいて実施されるべきであった。財産損失補填+慰謝料による賠償が既成事実となったいま、もはや両者を分離せざるを得ない。

- (注2) 被災地の回復とは、復旧・復興ではなく、被災地が日常性を取り戻すことである。安定した生活基盤、良質な生活環境、安心できる社会関係、生活文化の継承、健全な生態系などに向けた取り組みの総合的な展開によって進展する。
- (注3) 除染は、被災地の回復に必要な範囲に限定して実施。
- (注4) 被災者・被災地の回復に係る費用の一部を原因者に求償することとするが、その方法は、原因者が基金に対して拠出し、基金からの支出を被災地の回復に充てるしくみとする。この場合の基金は、生活再建基金（全額を原因者が拠出）及びコミュニティ基金（原因者と政府が共同して拠出）の二種類となる。
- (注5) 被災地の回復のための公共支出は、毎年度の政府支出のほか、コミュニティ基金からの支出を充当する。
-

この政策提案は、法政大学サステナビリティ研究所に設置した「原発事故被災地再生研究会」の研究成果の一部である。当研究会は、2015年4月から活動を開始し、被災実態の把握と分析、ゲスト研究者との討論、2回の公開研究会（2016年2月3日・2017年3月22日）などを重ねてきた。研究に当たっては、福島での事故だけでなく、チェルノブイリ原発事故への対応、マーシャル諸島核実験地住民の避難と帰還など、関連するテーマも視野に入れたが、制度的な視点を重視した。

研究会の恒常的なメンバーは、長谷部俊治（法政大学社会学部教授）、清原悠（法政大学サステナビリティ研究所 RA）、松尾隆佑（法政大学サステナビリティ研究所 RA）であり、政策提案の責任はこの3名が負う。

研究の実施に当たっては、友澤悠季氏（長崎大学環境科学部准教授）及び早尻正宏氏（北海学園大学経済学部准教授）に多大の協力を賜ったほか、ゲストや公開研究会での発表者として協力いただいた方々は数多い。深く感謝する。また、この政策提案をまとめるに際しては、多くの先行的な研究成果を参考とした。この文書の性格から出典等を注記しなかったが、参考にした主な文献を最後にまとめて記しておく。

当研究会の活動は、2018年3月末をもって終了する。この成果が、原発事故被災からの回復に少しでも寄与すれば幸いである。

最後になりますが、被災された方々の苦難が少しずつでも和らいでいくことを祈念します。

付【参考文献】（とりまとめに当たって参考とした主な文献）

- アレクシエービッチ、スベトラーナ Alexievich, Svetlana (1998) 『チェルノブイリの祈り—未来の物語』(松本妙子訳、原著 1997 年) 岩波書店
- 淡路剛久 (2015) 「『包括的生活利益』の侵害と損害」淡路剛久・吉村良一・除本理史編著『福島原発事故賠償の研究』p. 11-27、日本評論社
- 今井照 (2014) 『自治体再建—原発避難と「移動する村」』筑摩書房
- 尾松亮 (2016) 『新版 3.11 とチェルノブイリ法—再建への知恵を受け継ぐ』東洋書店
新社
- 金井利之 (2014) 「住民生活再建と住民登録の在り方」『学術の動向』19 巻 4 号 p. 81-88
- 清原悠 (2017) 「『原発事故被災地・被災者』を誰が決めるのか?—「放射能汚染の矮小化」に対抗する、市民放射能測定所の「土壌汚染調査」に着目して」『サステイナビリティ研究』7 号 p. 59-76
- 齊藤誠 (2015) 『震災復興の政治経済学—津波被災と原発危機の分離と交錯』日本評論社
- 竹峰誠一郎 (2015) 『マーシャル諸島—終わりなき核被害を生きる』新泉社
- 長谷部俊治 (2016) 「政策の失敗はなぜ起きるのか—水俣病と原発事故への対応から」『社会志林』62 巻 4 号 p. 53-75
- (2017) 「原発事故被災からの回復のための政策課題」『サステイナビリティ研究』7 号 p. 77-101
- 濱田武士・小山良太・早尻正宏 (2015) 『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房
- 浜本隆志 (2013) 『海賊党の思想—フリーダウンロードと液体民主主義』白水社
- ハーマン、ジュディス Herman, Judith (1999) 『心的外傷と回復 <増補版>』(中井久夫訳、原著 1992 年) みすず書房
- 早尻正宏 (2017) 「森林の回復に必要なものは何か—生業再建による働きかけの継続」『サステイナビリティ研究』7 号 p. 7-22
- 日野行介 (2016) 『原発棄民—フクシマ 5 年後の真実』毎日新聞出版
- 船橋晴俊 (2014) 「『生活環境の破壊』としての原発震災と地域再生のための『第三の道』」『環境と公害』43 巻 3 号 p. 63-67
- 松尾隆佑 (2017) 「原発事故被災地の再生と中間貯蔵施設—民主的合意の形成へ向けて」『サステイナビリティ研究』7 号 p. 23-43

- 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（2016）『公害から福島を考える—地域の再生をめざして』岩波書店
- 吉田千亜（2016）『ルポ母子避難—消されゆく原発事故被害者』岩波書店
- 吉原直樹（2016）『絶望と希望—福島・被災者とコミュニティ』作品社

政策提案

原発事故被災からの回復に向けた
被災者・被災地のイニシアティブ

発行 2018年1月29日

発行所 法政大学サステナビリティ研究所
〒194-0298 東京都町田市相原町 4342

E-mail : sus@hosei.ac.jp

<http://www.sustenaken.hosei.ac.jp/>