

『東日本大震災 100 の教訓 復興検証編』 出版記念研究交流集会
2024 年 2 月 11 日
東北大学片平キャンパス・エクステンション教育研究棟

「被災者・住民が自らつくる復興ビジョンを 県民版復興ビジョンづくり」
鈴木浩(福島大学名誉教授／元福島県復興計画検討委員会座長)

【関連資料】

1. 原発災害からの被災者の生活再建と地域再生をめざす呼びかけ人一同、
「県民版復興ビジョンの提起に向けて」、2019.3.11 p.1～
2. 鈴木浩、「福島原発災害からの復興 11 年と今後の再生ビジョンに向けて」、
(概要)日本建築学会協議会、2022.7.25 p.3～
3. 鈴木浩、「福島第一原発災害 12 年を経て－被災者・避難者の生活再建、
地域社会・地域経済の再生に向けて－」(概要)、日本建築学会、2023.12
p.15～

【参考文献】

1. 鈴木浩、「福島原発災害 10 年を経て－生活・生業の再建、地域社会・
地域経済の再生に向けて」、自治体研究社、2021.12
2. 県民版復興ビジョン起草委員会、「原発災害からの復興に向けた被災
者・県民からの提案－『生活の質』『コミュニティの質』『環境の質』の具
体的な指標、それぞれの自治体・地域社会にあった指標を考えてみませ
んか!」、第 194 回ふくしま復興支援フォーラム、2022.3.1
3. 県民版復興ビジョン起草委員会「だれ一人 取り残されることがないため
に～『県民版原発災害からの復興ビジョン』の提案～」、2022.10
4. Prefectural Residents' Edition Recovery Vision Drafting Committee,
“Leave No One Behind ‘Proposal of the Prefectural Residents’ Edition:
Nuclear Disaster Recovery Vision’”, 2022.10

【関連資料 1】

～県民版復興ビジョンの提起に向けて～

2019年3月11日

原発災害からの被災者の生活再建と地域再生をめざす呼びかけ人一同

○なぜ今「復興ビジョン」の再構築なのか

東日本大震災による地震・津波災害、原発災害という未曾有の複合災害から丸8年を経過した。

【大きな不安】しかし、福島第一原発の事故は、今なお、原子炉から崩落した燃料デブリの挙動すら把握できておらず、除染による汚染物質は中間貯蔵施設に集積され、周辺地域にとって、大きな不安材料になっている被災自治体では「帰還困難区域」を除いて、避難指示が解除されたが、日常生活を維持していくためにはなお困難が伴う。避難者は住宅の確保、地域コミュニティとの共存、働き先の確保、行政サービスの提供などについての不安が付きまとっている。

【単線型の復興シナリオの限界】私たちは、この8年間、原発事故による災害とはいかに苛酷なものであるか、原発災害からの復興はどうあるべきかを問い続けてきた。原発災害は、他の自然災害とは全く異なった災害の特質をもっている。それは一言でいえば、長期的・広域的かつ苛酷な災害であり、被災者の帰還からふるさと復興に向かう単線型の復興シナリオだけでは対処しきれないことにある。

【原発災害の苛酷さを踏まえた復興ビジョン】このため、原発災害の特質を踏まえた復興政策を再構築するため、「県民版復興ビジョン」を2021年3月11日に提起する。

○どんなことをするのか

「原発災害とは何だったのか」、「原発災害からの復興はどうあるべきか」を問い直す。

これまで蓄積してきた専門家の意見聴取、被災地のヒアリングに現状分析を加え、新たな課題の掘り起こしとその解決策を探っていく。

そして、復興創生期間が終わる2021年3月をめどに復興に向けた「県民版復興ビジョン」を提起する。

○どんな課題と取り組むのか

1. 原発災害とは何だったのか

1-1 緊急時の危機管理体制は十分だったか

(原発事故への対応と情報開示・伝達、自治体の緊急時体制と広域的連携、避難指示と避難行動、避難所・仮設住宅の準備と運用と避難状況の的確な把握など)

- 1-2 原発災害に対する国・県・市町村の危機管理体制のあり方
- 1-3 事故収束の見直しなどに対する情報開示
- 1-4 放射線汚染に関わる実情把握・安全基準などの情報開示のあり方
- 1-5 「避難指示区域」の設定と運用、被災者や地域社会にもたらした影響
- 1-6 「除染」至った経過と実施過程・最終処分に向けての課題
- 1-7 自治体の広域避難と行政サービスのあり方（国・県・市町村の連携）
- 1-8 原発災害の教訓と課題をどう導き出し、共有するか

2. 原発災害からの復興はどうあるべきか

- 2-1 “原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり”
- 2-2 原発災害からの避難と復興の長期性・広域性・苛酷性に関する認識とそれらに対する対策
- 2-3 「除染」が人々の生活再建や地域再生にもたらしている影響
- 2-4 「放射線防護」の認識とその実践
- 2-5 「賠償」のあり方
（避難指示区域以外からの避難者への補償のあり方、「子ども・被災者支援法」の積極的運用）。
- 2-6 「復興計画」の立案過程と実施過程で、被災者やNPOボランティア活動はどう関わるか。
- 2-7 生活再建や地域再生（地域経済再生を含む）のあり方について
- 2-8 「長期避難・移住（二地域居住を含む）・帰還」などの選択肢を弾力的に運用することの重要性。
- 2-9 「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」をどう高めるか
- 2-10 災害に立ち向かう国・県・市町村の組織的・持続的対応に向けて

○呼びかけ人（50音順）

- | | |
|----------------|-------------------|
| 伊藤 寛（元三春町長） | 今野順夫（福島大学名誉教授） |
| 齋藤 紀（医師） | 佐藤政男（元福島県立医大教員） |
| 鈴木 浩（福島大学名誉教授） | 田村泰生（オープンデータラボ理事） |
| 千葉悦子（福島大学名誉教授） | 難波謙二（福島大学教授） |
| 真木實彦（福島大学名誉教授） | 松野光伸（福島大学名誉教授） |

【関連資料 2】

福島原発災害からの復興 11 年と今後の再生ビジョンに向けて Eleven years for reconstruction process after the Fukushima Nuclear Disaster and the way forward for sustainable recovery goals

鈴木浩¹⁾,

Hiroshi SUZUKI,

1) 福島大学名誉教授, 工学博士 (e-mail: hsuzuki@housingplanning.net)

Emeritus Professor of Fukushima University, Dr. Eng.

要約：福島原発災害後 11 年を振り返り、初動期の復興ビジョンや復興計画と福島復興再生特措法（2012 年 3 月）以降の国・県・市町村による復興事業の展開過程との間の乖離に着目する。そして、その一貫性を確保するために、被災者の生活・生業再建、被災地域のコミュニティと地域経済再生そして原発事故収束と廃炉という大きな課題に対する継続的な視点が求められていることを示す。その上で、復興に際しての基本的な視点として「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」から問い直す持続可能な復興のあり方（Sustainable Recovery Goals）を示すとともに、被災者や被災地の目線に沿った「県民版復興ビジョン」を提案する。

福島原発災害、持続可能な復興目標、県民版復興ビジョン

Fukushima Nuclear Power Station Disaster, Sustainable Recovery Goals,
Community-based Recovery Vision

1. はじめに

福島原発災害からの復興は、2022 年 3 月、11 年を経て、なおその見通しが立っているとはいえない。これまでに除染事業に莫大な財政支出とエネルギーを強いられてきたが、現在なお福島県内 7 市町村にまたがる「帰還困難区域」は 33,700ha（うち最も大きな面積を占めているのは浪江町 18,000ha）に及んでいる。その他の「避難指示区域」が順次解除されていく中で、「帰還困難区域」の長期避難を強いられてきた被災者と被災自治体は早くから「除染」と「避難指示解除」を強く求めてきた。2017 年 5 月、「福島復興再生特別措置法」の一部を改正して、「帰還困難区域」内の一部について、除染を実施し帰還をめざす「特定復興再生拠点」事業を実施してきている。

これまで「避難指示解除」されてきた区域では、地震による被害や除染された住宅などの建造物の除却やインフラの復旧整備、さらには復興公営住宅や道の駅などの購買施設、小中学校などの教育施設などの整備を進めてきているが、多くの市町村では、被災以前の人口が戻っていない状況が続いている。言い換えれば、なお多くの避難者が広域避難を続けていて、「戻れない」、「分からない」などの意向を抱いて今日に至っている。これらの深刻な事態を招いたのはもちろん、原発事故とそれによる放射能汚染であり、それらを

克服する見通しが立っていないことが、被災者の生活・生業再建や被災地の地域社会・地域経済再生を困難にしている。

ここでは、今日までの 11 年間の福島原発災害とその復興ビジョンや復興計画そして復興事業の展開などを振り返りながら、被災者の生活・生業再建、地域社会・地域経済再生、原発災害からの環境回復などの課題について、持続可能な復興のあり方を念頭において、「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」の観点に立ち戻って、今後の復興のあり方を提起してみたい。

2. 福島原発災害からの復興過程における「復興ビジョン」と「復興事業」の乖離

福島県および県下の原発災害被災自治体が災害直後に策定した、いわゆる「復興ビジョン」や「第一次復興計画」は、具体的な復興事業が明確になっていない段階の原発災害からの復興に向けた基本方針としての性格が強かった。未曾有の災害で、復興の見通しも暗中模索の中だった。「福島県復興ビジョン」（2011 年 8 月）では「原発に依存しない社会」を謳った。被災した市町村はまず全国各地に避難している住民への応援とふるさととの絆のメッセージ、そしてふるさとの復興への展望を発信することが急務であった。「どこに住んでいても〇〇町民」、「町外コミュニティ・町外拠点」などがそれである。当時は首長や自治体職員などが県内外の多くの避難所などを訪れ、懇談会などを開催していた。これらの復興ビジョンでは、地震津波被災地の被害とともに刻々と知らされる未曾有の原発事故と放射能汚染が広がる深刻な状況や被災者に対する補償や支援、さらに広域避難を強いられた膨大な数の避難者の生活不安などにどう立ち向かうかという基本的なビジョンを示したのだった。この段階での緊急対応の内容は、自治体が確保した避難所での対応や全国各地に広域的に避難した被災者の連絡先確認などの他、避難生活に対する仮設住宅などの住まいの確保や自治体などからの公共サービスや支援などとともに東京電力からの被災者に対する賠償の相談などであった。

これらの取組みは復興庁発足 2012 年 2 月、福島復興再生特別措置法制定 2012 年 3 月、福島復興再生基本方針 2012 年 7 月、同関連施策 2012 年 12 月（同改訂 2013 年 7 月）なので、復興の具体的な事業や予算などがまだ示されない段階から始まった。それから次第に原発災害の長期性や広域性そして過酷性が明らかになるとともに復興事業などの枠組みや運用が具体化する中で、ビジョンの中で謳いあげられた理念や基本方針（ふるさととの絆の重視、「どこに住んでいても〇〇町民」、町外コミュニティなど）とその後の「除染」や「帰還」をめざした復興計画や復興事業との乖離が目立っていった。原発事故の収束や廃炉の見通しも立たない中で、放射線量の低下を根拠にふるさとへの帰還が呼びかけられてきた。避難指示の解除などにもなると、ふるさとへの不安を抱きながらなお広域避難を強いられている被災者の住まい

の確保や生活・生業の再建に対する支援は次々と打ち切られてきた。

3. 11年を経てなお深刻な原発災害

筆者は、原発事故が発生した直後の、緊急避難、避難指示区域の指定、除染などの動向や県や町村の復興ビジョン・復興計画などや仮設住宅・復興公営住宅の供給計画などへの参画を通して原発被災者や被災地の状況に接してきた。それらを通して、当初から以下の3つの観点で原発災害を検証していくことが重要であると考えてきた。1) 被災者の生活・生業再建、2) 被災地の地域社会・地域経済再生、3) 原発事故の収束と廃炉、である。注意を要するのは、原発事故による放射能汚染が、人々の生活・生業や地域社会・地域経済に深刻な被害をもたらし、この全体が「原子力災害」だということである。ここではまず、人々の生活・生業再建や地域社会・地域経済再生に大きくのしかかってきた放射能汚染とそれに基づく「避難指示区域」などの動向をまず概観しておこう。

最初に「避難指示区域」が設定されたのは2011年3月12日、半径20km圏内の「警戒区域」であった。その後、順次、半径20km以遠のうち1年以内に年間追加被ばく量が20mSvに達する恐れのある「計画的避難区域」、半径20km～30kmの圏内で計画的避難区域以外の「緊急時避難準備区域」を指定していった。2011年4月22日以降には最終的な避難指示区域として「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰還困難区域」に再編成された。

そして2019年4月、すべての「避難指示解除準備区域」が、2020年3月4日には、双葉町を最後にすべての「居住制限区域」が解除された。しかし、なお放射線量の高い「帰還困難区域」は2022年7月現在、7つの市町村に指定されている。

これらの「避難指示区域」では、国が直轄で除染を行う「除染特別地域」として、除染が取り組まれてきたが、「帰還困難区域」は除染作業もままならず、除染の見通しは立っていなかった。しかし、被災者の粘り強い「元の大地に戻せ」、「ふるさとを返せ」の声が、この「帰還困難区域」内の従前の農村集落などを中心に、6町村において、2017年「福島復興再生特措法」改正による「特定復興再生拠点区域」の指定につながった。つまり限定的ではあるが、この拠点における除染の実施、インフラや住まいの再建、生活関連施設の整備などを実施する区域の実現に繋がっていった。国の事業として、5年をめどに居住や農業などの再開を目指すことになった。

「帰還困難区域」を抱える自治体は、除染を前提に地域社会の再生を訴えてきたが、2020年6月、政府は突然「除染なし避難指示解除」が可能となるような方針を発表し今日に至っている。

また避難指示されなかったものの年間蓄積線量が1mSv以上の区域は遠く岩手県、宮城県、栃木県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県にも及び「汚染状況重点調査地域」として、99の市町村において「除染」に取り組んできた

のだった。

これらの原発災害における被災者の生活・生業再建、被災地の地域社会・地域経済の再生そして原発事故の収束・廃炉の課題について触れておこう。

(1) 人々の生活・生業の再建

原発事故と放射能の拡散によって、被災地の人々は広範な避難を強いられた。過酷な避難行動の中で死亡する犠牲者も出た。その後も「関連死」は今日まで増え続けている。「避難指示区域」に指定された地域の被災者は、3月12日の緊急避難以降、広域的な避難を、そして10年以上を経た今日なお長期的な避難生活を強いられている。2022年3月現在の避難者数は、県内避難者数6,623人(3月31日現在)、県外避難者数25,736人(3月9日現在)、避難先不明者5人を含めると合計32,364人が復興庁及び福島県による公式発表である。しかし、この避難者数には、いわゆる自主避難者が含まれていない。また「避難指示区域」が解除されると一定期間過ぎても「帰還」しなければ、「自主避難」扱いになるし、「帰還困難区域」などから避難していて、他市町村に自宅を確保した場合にも住民票を移していなければ「自主避難者」である。長期避難者が、生業の再建が難しかったり、教育、医療・福祉などの不安からなかなかふるさとに戻れない状況があるにもかかわらず、2018年前後から、復興庁や福島県は「移住」政策を進めることになり、他県などからの希望者の相談に応じる「移住センター」も設置している。

避難当初から被災者に突き付けられたのは、放射能汚染によってもたらされた損害について、加害者・東京電力側が準備した土俵で複雑な損害賠償の手続きを強いられるとともに、それでは補償されないとされている「ふるさと」・地域社会を取り戻すために、裁判やADR(裁判外紛争解決手続)、さらに法廷裁判に取り組まなければならなかったことなどである。

政府は、避難指示解除の前提として「除染」を位置づけてきた。そこで描き出されている復興のシナリオは「除染」→「避難指示解除」→「帰還」→「復興」という直線的な「単線型シナリオ」である。被災地での生活や生業の再建、事業所再開などが見通せない段階での「帰還」の方針は、人々の受け止め方にも顕著に表れている(表1参照)。原発立地町である大熊町、双葉町と南北に隣接する富岡町と浪江町の「戻らない」、「判断できない」の意向

表1 原発被災住民の帰還意向(%)

町名	調査時期	戻っている	戻りたい (戻りたいが戻れない)	判断できない	戻らない
大熊	2021.11	2.5	13.1(－)	23.3	57.7
双葉	2021.8	0.0	11.3(－)	24.8	60.5
富岡	2021.8	9.5	9.5(17.1)	13.0	49.3
浪江	2021.10	9.6	11.4(－)	24.9	52.4

出典)復興庁「原子力被災自治体における住民意向調査」

は 85%～62%を占めている（富岡町の意向調査では特別に「戻りたいが戻れない」という選択肢を設けている。この意向が 17.1%で、その半数を他町の「判断できない」という選択肢に含まれると想定すると、富岡町も 70.8%になる）。これらの自治体の 2021 年 1 月 1 日現在の人口は、原発災害前の 2011 年 3 月 1 日段階に比べると大熊（-93%）、双葉（戻らず）、富岡（-87%）、浪江（-91%）と自治体としての存続を危ぶむ声もないわけではない（福島県現住人口調査年報 令和 2 年版）。

（2）被災地の地域社会・地域経済の再生

「避難指示」が解除されても、人々が帰還して生活するにはさまざまな困難が横たわっている。生活の前提になる農林漁業などの生業や雇用機会の見通しが立っているとはいえない、医療・福祉、教育、購買などの条件が整っていない、ことなどである。そして被災地の復興計画などに関わってきて、思い知らされるのは地域社会に存在し続けてきた地域コミュニティとその生活様式や地域文化などの喪失である。被災者の生活・生業再建の困難さとともに従前のような地域コミュニティの姿がなお見通せないことが大きな課題である。「ふるさとの喪失」、「ふるさとを戻せ」などの被災者の声がこれらを反映している。復興ビジョン段階で「町外コミュニティ」を打ち出したのも、また「帰還困難区域」における「特定復興再生拠点」事業を実現した背景にも、これらの強い声があった。これらの地域社会の姿の中には、地域住民の生活や生業に応える商業・飲食業や製造業・修理業などが細やかに存在していた。現在、政府や福島県が進めている「イノベーション・コースト構想」には、これらの地域社会や地域経済を網の目のようにして支えていた地域文化や地域経済に対する視点を汲みとることができない。現在避難している被災者を含めて、地域社会・地域文化や地域経済の成り立ちを振り返り、ふるさとの復興における基本的な視点として位置づけていくことが必要であろう。

（3）原発事故の収束と原子力発電所の廃炉

2011 年 12 月、野田首相は原発事故の「収束宣言」を発した。また、2013 年 9 月、安倍首相が IOC 総会で「汚染水のアンダーコントロール」を宣言した。いずれも、福島原発事故とその災害の拡がりを、福島に押しとどめ全国的には、一斉停止していた全国各地の原発再稼働の布石になったし、東京オリンピックの実現につなげた。あたかも福島原発災害を克服しているかのように喧伝するためであった。

しかし、2011 年 3 月 11 日午後 7 時 3 分に発表された「原子力緊急事態宣言」は、2022 年 7 月現在、なお継続中である。

原発事故の収束は、燃料棒の溶融によって発生しているデブリの取り出し

さえ見通しが立っていないし、原子炉上部のシールドプラグ付近には、これまで広範な汚染をもたらした放射線物質の総量よりもさらに多い放射線物質がたまっていることを原子力規制委員会が発表したのは 2021 年 3 月のことであった。

原発事故の収束、増え続ける汚染水の制御やアルプス処理水の海洋投棄問題、そして廃炉に向けての具体的な収束の姿やプロセス、等々、今後に向けた課題が山積している。何十年にも及ぶ事故処理と廃炉の行程、その間に想定される地震津波などによる災害に備えた避難計画などの徹底的な情報共有と開示が求められている。

11 年を経た現在なお、上記のような新たな展開が被災者や被災地に不安や不信そして憤りを巻き起こしている。

広域的かつ長期的な避難を強いられている被災者の生活と生業の再建はなお道遠しの感を免れない。

ふるさとを追われ、なお帰還することに不安を抱いている被災者がこれほどに多いにもかかわらず、南相馬市、飯舘村、葛尾村、川俣町、田村市、川内村、楡葉町、広野町そして上記の表中の大熊町、富岡町、浪江町において避難指示を解除された区域の被災者・避難者は、一定期間を過ぎると「自主避難者」とみなされ、復興公営住宅への入居も一般公営住宅入居者扱いになるなど、被災者・避難者の生活困難に追い打ちをかけるという人間の復興という理念からは程遠い復興政策になっている。

被災者の過酷な状況に寄り添っているとは言えない復興事業の進行に対して、原発災害後 11 年を経て、あらためて被災者の立場から復興のあり方を軌道修正すべく、筆者らは「県民版復興ビジョン」を目指すことを 2020 年 3 月に公表した。その内容については次項以降で触れるが、その提起をすることになった背景は、2011 年 11 月以来の「ふくしま復興支援フォーラム」の継続的な取り組みがあった。2022 年 6 月までに 200 回を積み重ねてきた。そこでは、原発災害の実態と多様な課題の共有に主眼が置かれてきた。原発事故直後から放射線被ばくについて、年間 100mSv でも安全などとする専門家の提案が示されるなど、被災者に多くの不安と不信をもたらしたのだった。地域でのシンポジウムなどでも、このような不安や不信から、その犯人捜しの場になるような雰囲気も生まれたこともたびたびあった。色々な立場や考え方をひとまず受け止めることから、それらをどれほどの拡がり許容できるか、という議論の進め方が求められるようになってきた。

4. 原発災害からの生活再建と地域再生に向けて (1)

ー 持続可能な復興の目標・SRGs の提案 ー

「ふくしま復興支援フォーラム」の活動を通して、原発災害からの復興について、その根本的な課題に触れるような視点が必要ではないかと考え、「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」を具体的な指標として設定する

ことを提起してきた。図1は、その枠組みを示したものである。国連の提起しているSDGsに準えて、ここではSRGs（Sustainable Recovery Goals）と名付けている。

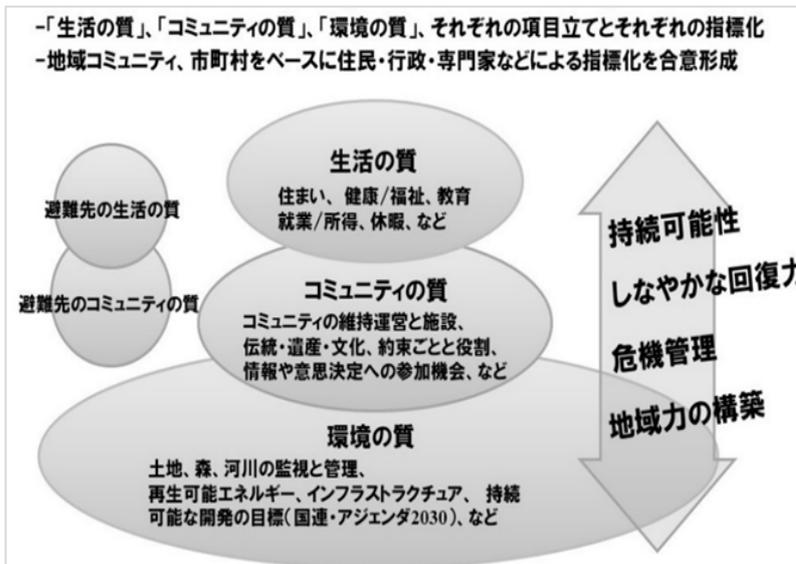


図1 Sustainable Recovery Goals for Fukushima

東京電力の損害賠償において、個人に対する賠償の内容は精神的賠償と財物補償に限定されている。“ふるさとを返せ”訴訟が目指しているのは文字通りふるさとの自然や地域コミュニティ、伝統・文化などを取り戻したいという訴えである。ここではそれらの動向を考慮して、「生活の質」と併記して「コ

ミュニティの質」、「環境の質」を取り上げ、市町村ごとにそれらの内容を指標化していくことに取り組むことができると考えている。

これらの指標化に際して、図の右側に付記したように、持続可能性、しなやかな回復力、危機管理、地域力の構築などを基本的な視角として位置づけていくことが重要である。わが国において頻発する大規模災害やコロナ禍など複合的な災害に立ち向かっていくためにも、ここでのSRGsは原発被災地だけでなく、わが国共通の課題になっているともいえそうである。

5. 原発災害からの生活再建と地域再生に向けて (2)

— 「県民版復興ビジョン」の提案 —

すでに述べてきたように、今日までの原発災害からの復興は、政府・復興庁の復興交付金などによって「除染」→「避難指示解除」→「帰還」→「復興」といういわば「単線型復興シナリオ」によって進められてきた。11年を経過して、政府・復興庁の種々の交付金によって進められてきた復興事業が、被災者の切実な生活・生業再建の要求に丁寧に向き合ってきたかどうかは疑わしいと言わざるを得ない。

広域的かつ長期的な避難を強いられてきた被災者、そして安心して帰還を受け入れることができない被災地の地域コミュニティ、さらには汚染された環境などのあるべき方向を、被災者や地域コミュニティの立場から「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」を具体的にイメージすることができれば、それらによって、改めて被災者・県民の立場からの復興のあり方を示

す「県民版復興ビジョン」の提示につなげていけるのではないかと考えている。被災者の生活・生業再建と被災地の地域社会・地域経済再生さらには原発事故の収束に向けて、被災者自身が復興の主体的な行動につなげていければとも期待している。

新たに求められる「県民版復興ビジョン」の目的について、以下の三点から説明する。

第一に、これまでの復興過程における問題点や課題を共有するとともに、今後の復興のあり方について、継続的に検討していくことが重要である。原発事故の収束と廃炉は、人間の生活感覚や生涯という時間感覚からは想像できないほどの長期過程を要することになるであろう。そういう原発災害と向き合いながら、場合によっては“折り合い”（ここでは、不確実なものや未解決なものを受容する能力・ネガティブ・ケイパビリティのニュアンスに近い）をつけながら、人々の生活や生業の再建と地域社会・地域経済の再生に取り組んでいく必要がある。長期的な復興過程の課題を視野に入れながらも、その時々々の被災者・避難者の生活状況や自治体の再建状況を踏まえた長期的な復興ビジョンが必要になっている。

第二に、「県民版復興ビジョン」の策定過程や実施過程において、様々な情報を共有し、タウンミーティングなどを開催しながら、被災者や県民の参画によって彼らとの情報共有が前提になるということである。

第三には、被災者・被災地の目線から復興のあり方を考えることがとりわけ重要である。それは、前項でも導き出した3つの視点－3つの「質」を絶えず念頭に入れて、それぞれの課題を的確に進めていく復興ビジョンが求められているということである。

(1) 被災者・避難者の生活・生業再建の視点－原発災害は長期的・広域的な避難を発生させ、帰還した被災者を含めて被災者・避難者がなお過酷な生活状況にあるにも関わらず、ふるさとの復興、自治体の再生に重点が置かれてきている。そこで、**生活や生業の再建の視点からは、あるべき「生活の質」をめざす**ことを、「県民版復興ビジョン」の大きな柱にしなければならない。

(2) ふるさとの復興・地域社会再生の視点－これまでの復興過程では避難していた自治体役場が元の自治体内に戻ることが大きな目標であった。それを実現しながら役場機能を発揮できるようにすることが前提であった。まだ避難を強いられている被災者は、戻りたいという希望をもっている、そこで予想される生活や生業の姿にあまり期待できないことがふるさとに戻ることを躊躇させている。とくに子どもを育てる若い世帯や働く機会を得たい年代層においてそういう心配が強い。この「県民版復興ビジョン」では、**地域コミュニティの姿や地域経済の再生を視野に入れた、あるべき「コミュニティの質」**を考えることが重要である。

(3) 原発事故の収束と廃炉の視点－原発災害によって、自然環境豊かなふるさとの環境が大きく損なわれてしまった。被災地の除染は、緊急的な措置

として一定の追加被ばく量を許容して「避難指示解除」を進めてきた。この「県民版復興ビジョン」では、追加被ばく量の徹底的な除去を含む、大気・大地・河川・湖沼・海洋そして人々の活動基盤である市街地や集落などのあるべき「環境の質」を求め続けていくことが重要な視点である。

そして、これまでの復興過程における問題として指摘されてきた以下のような6つの課題に対して、重点的な方針として復興プロセスに位置づけていく必要がある。

ここでは、これまで提示してきた項目だけを抜き出して私案として列記するにとどめたい（なお、これらの項目は、各自治体、被災者や地域コミュニティなどとの協議によって異なる内容になることが十分考えられる）。

(1) だれひとり、取り残されることがないために

①ふるさとへの帰還にむけて

- ・「除染」→「避難指示解除」の間に。「帰還準備期間」（仮称）の創設。
- ・二地域居住の支援。
- ・避難者の一時滞在施設（「ふるさと住宅」（仮称））の提供。

②避難先コミュニティとの共生

- ・避難先での市民的権利の尊重を重視すること。
- ・避難先の地域社会と交流活動支援。
- ・避難者の状況に応じたサポートをする「災害ケースマネジメント」などを重視する。

③長期化する避難生活支援

- ・ふるさとの住民票を持ち続けていても避難先で「二重住民票」、「二重行政サービス」、「分割納税」などの制度を検討する。
- ・住民票を移転していても「町民」としての立場を積極的に位置づける（「特別町民制度」など）。

④帰還後の生活支援

- ・「ケース・マネジメント」の推進。
- ・避難先、避難元の社会福祉協議会などの協働やボランティア組織の幅広い活動。

(2) だれも排除されることのない社会をつくるために

⑤負のイメージによる差別の払拭。

- ・差別や偏見などをなくす学習と情報共有。

⑥見えにくくなるリスクへの対応

- ・リスク・マネジメントの推進。
- ・地域社会における「居場所」づくり。

⑦社会的包摂の理念の浸透

- ・リスク・マネジメントやケース・マネジメントの推進。
- ・町内会・自治会などにおける行政情報へのアクセスや意思決定過程へ

- の参加推進。
- ・排除なきコミュニティの形成
- (3) ふるさとを取り戻すために
- ⑧住民としての地位の保全
- ・ふるさとから離れていても絆を重視し。ふるさとの住民としての「地位」を明確に位置づける。
 - ・ふるさとの行政情報の提供やふるさとに一時帰還する機会を提供することを確実に続けていく。
 - ・避難先で孤立して生活が続いている被災者が話し合える機会や避難元自治体との話し合いの場。
- ⑨新住民の移住促進
- ・地元のもともとの居住者・被災者の方々の地域社会に寄せる思いと新規来住者などの多様な人々が地域の諸課題を共有するコミュニティの構築。
- ⑩次世代に繋ぐために
- ・ふるさとの自然や伝統・文化遺産の継承。
 - ・新たな地域の価値の創造（例えば。エコロジカルなライフスタイルの展開などによる「田舎暮らしのすすめ」など）に取り組む。
- (4) 自立する地域づくりのために
- ⑪地域の基盤産業の再生
- ・継続的な除染と生産物の被ばく量の監視による安全と安心の醸成。
 - ・ふるさとへの「帰還者」や通いながら営農する「通い兼業者」による「生きがい農業」の促進。
 - ・従来の中核産業であった農業や畜産・酪農などの再生をめざす。
 - ・すでに通いながら農業の再生に取り組んでいる方々の経験や知恵を活かす。
- ⑫地域からの生業を生み出す
- ・第一次産業に限らず。地域社会に密着した第二次産業。第三次産業を丁寧に掘りおこす。
 - ・それらを定着させるための人材育成や技術移転の支援などを進めていく。
 - ・地域産業と自治体や住民生活との連携などを戦略的に取り組んでいく。
- ⑬循環型地域経済の構築
- ・地域社会が生み出してきた生業を基盤に置く地域経済のネットワークを構築する。
 - ・高齢社会に向けた地域における住まいづくりや改善。地域における介護や福祉。農業や畜産・酪農と観光業との連携。
 - ・「地域ブランドの創造」に努める。
- (5) 原発災害の教訓をみんなで共有するために

- ⑭ 原発事故と原発災害の検証
- ・ 実際の原発立地場所と放射能被ばくや汚染水の広がりなどとの関係。避難指示と実際の広域的避難行動の問題や「避難指示地域」の指定やその後の解除の問題。さらには除染の進め方やその評価などについて福島県が独自に教訓や課題を検証すること。
- ⑮ 廃炉作業の情報公開
- ・ 福島第一原発の廃炉は。大変な困難を伴う事故処理とともに進めなければならない。
 - ・ 「廃炉とは何か」ということも明らかにすべき。
 - ・ 誰もがアクセスできる透明性の高い迅速な情報提供システムの構築。
 - ・ 廃炉作業の労働環境や人材確保などについての事業者による適切な情報公開。
- ⑯ 汚染水・処理水対策
- ・ 海洋放出ありきの対応を見直すこと。
 - ・ 汚染水発生量を抜本的に抑制する。
 - ・ その間。陸上保管に取り組みながら。地域関係者との合意形成の場を設ける。
- ⑰ 中間貯蔵から最終処分へ
- ・ 2045年には中間貯蔵施設の貯蔵物は県外に搬出されることが法律で定められている。
 - ・ 中間貯蔵施設廃止後の土地利用のあり方などについて地域社会の理解とコミュニケーションを重視。
 - ・ 今後の方向について次世代の参加などが重要。
- ⑱ 繰り返さないために
- ・ 福島第一および第二原発の廃炉が長期間続けられる中で再び大きな自然災害が発生しないという確証はない。
 - ・ 再び悲劇を繰り返さないため。地域住民の参加のもとでの緊急避難計画のチェックと充実に取り組む。
 - ・ 広域連携を視野に入れた広域的な避難計画や地域防災計画に取り組んでいく。
- ⑲ 風化させないために
- ・ 原発災害からの復興は。原発事故の恐怖。直後の悲惨な避難。長く過酷な避難生活などを。きちんと記憶と記録にとどめ。なかったことにしないことが原点。
 - ・ それが安全神話のもとになお原発の稼働を進めようとする全国各地。あるいは世界の原発立地に対する警鐘を鳴らすことにもつながる。
- (6) 持続可能な社会をつくるために
- ⑳ 地域社会主導のエネルギーシステム
- ・ 地域コミュニティ・地域経済とも連動させた再生可能エネルギー（水

- 力・風力・太陽光・地下熱などによる) とその組み合わせによる持続可能な地域社会の形成に取り組む。
- ②自然地形・気候・風土を尊重したまちづくり
- ・これからのまちづくりは。自然地形を大切に。気候や風土を重視したまちづくりを進めていく。
- ②省エネルギー型のライフスタイルや地域整備
- ・住まい。移動手段。食生活などにおいて、省エネルギー型に転換していく。
- ③広域圏の役割
- ・小規模・分散型の再生可能エネルギーを効果的に運用していくために。それらを広域的なネットワークによってバランスよく供給する仕組みを構築していく。
 - ・日常的な生活圏の拡がりなどを基礎にした広域的なネットワーク形成を進めていく。

【参考文献など】

- ・ 県民版復興ビジョン・起草委員会、『だれ一人 取り残されることがないために～「県民版 原発災害からの復興ビジョン」の提案』、2022年10月
- ・ 高木竜輔・佐藤彰彦・金井利彦編著、『富岡町10年の記録－原発事故被災自治体の再生と苦悩』、2021年12月
- ・ 鈴木浩、『福島原発災害10年を経て－生活・生業の再建、地域社会・地域経済の再生に向けて』、自治体研究社、2021年12月
- ・ 福島県双葉町、『双葉町復興まちづくり計画』、2013年6月
- ・ 福島県浪江町、『浪江町復興ビジョン』、2012年4月
- ・ 福島県応急仮設住宅等の生活環境改善のための研究会、『平成23年度研究成果報告書』(2012年3月)、『平成24年度研究成果報告書』(2013年3月)
- ・ 福島県、『福島県復興ビジョン』、2011年8月
- ・ 白石克孝、「サステイナブル・シティ」(岩波講座『都市再生を考える 8 グローバル化時代の都市』、岩波書店、2005年10月)
- ・ 鈴木浩、「地域再生をめざす地域居住政策の展望」(真嶋二郎+住宅の地方性研究会編『地域からの住まいづくり－住宅マスタープランを超えて－』、ドメス出版、2005年3月)
- ・ 岡部明子、『サステイナブル・シティ－EUの地域・環境戦略』、学芸出版社、2003年9月
- ・ 福島県エネルギー政策検討会、『電源立地県福島からの問いかけ あなたはどう考えますか?～日本のエネルギー政策～(中間とりまとめ)』、2002年12月

【関連資料 3】

福島第一原発災害 12 年を経て
—被災者・避難者の生活再建、地域社会・地域経済の再生に向けて—

鈴木浩 1)

Hiroshi Suzuki

1)福島大学名誉教授、工学博士 (E-mail hsuzuki@housingplanning.net)
Emeritus Professor, Fukushima University

県民版復興ビジョン、生活の質、コミュニティの質、環境の質、
Fukushima Residents Edition Nuclear Disaster Recovery Vision, Quality of
Life, Quality of Community, Quality of Environment

1. はじめに

建築学会・原発災害特別研究委員会主催の公開研究会や大会時の協議会・シンポジウムなどに参加して、この 2 年間ほどは福島第 1 原発災害後の被災地や被災者・避難者の状況に触れながら、復興の課題について検証してきた。そこでは長期にわたる被災者・避難者が自らの生活・生業の再建、地域社会・地域経済の再生そして事故の収束、放射能汚染や廃炉のままならない原発事故による地域の環境の再生に向けた課題を、それぞれ「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」の向上に向けた課題として、具体的な指標として設定すること、それによって自治体の復興計画などに反映させていくことなどを提起してきた。それは持続可能な生活再建、地域再生、原発事故の収束と廃炉についての被災者、福島県民からの検証と提案であり、「県民版原発災害からの復興ビジョン」(以下、「県民版復興ビジョン」)であった、いわば **Sustainable Recovery/Regeneration Goals in Fukushima** の提案ともいえるものと考えてきた。

しかし、残念ながら、われわれの力量不足、発信力不足もあり、福島県や被災自治体の復興計画の策定やその執行において被災者や県民の参画を積極的に位置づけるにはいまだ達しているとはいえない。本稿は、これだけ深刻な災厄をもたらした原発災害に対して、被災者や県民の声をどのように把握し、復興政策の課題に位置づけていくかを、あらためて検討したものである。

2. 復興の三つの課題と被災者・被災地からの検証

(1) 原発災害の特質と復興の課題

筆者は、2011 年 3 月の原発事故発生以降、避難者や避難自治体の訪問、仮

設住宅や復興公営住宅の建設計画などに参画するとともに、福島県の復興ビジョン、復興計画（第1次）、浪江町の復興ビジョン、復興計画（第1次）、双葉町の復興まちづくり計画などにも参画してきた。それらの経過を通して、原発災害からの復興に向けての課題を以下の3つに整理してきた。

- ①被災者・避難者の生活・生業再建
- ②被災地の地域社会・地域経済再生
- ③原発事故の収束と廃炉

その後、2012年2月、復興庁が発足。国による「福島復興再生特別措置法」が2012年4月1日に施行され、以降「福島復興再生基本方針」、「福島復興再生計画」が順次整備され、原発災害に対する国による原発災害からの復興に向けた事業が具体的に展開されることになった。

原発災害からの主要な事業フローは、被ばく放射線量による「避難指示区域の指定」→「除染」→「避難指示解除」→「帰還」という流れであった。現実には、避難指示が解除されても被災者の生活・生業再建の条件が整っているわけではなく帰還は遅々として進まなかった。

福島県や市町村の復興ビジョンなどで示された被災者に寄り添うこと、「どこに住んでいてもわが町の町民」などの具体的な展開は十分とはいえず、国の復興フローからも広範に避難を強いられている被災者の生活・生業再建は後景に追いやられたまま今日に至っている。

(2) 被災者・被災地による原発災害の把握と復興への主体的参画に向けて

被災者が自らのふるさとへの想い（帰還だけではなく、知人・友人、残された自宅や先祖の墓などふるさととの絆を抱き続けている被災者は多い）を抱きながら、ふるさとの復興計画に主体的に関われる機会が失われてきた。県外の避難先で調査や支援活動を行っている研究者・専門家からは、避難者たちの「宙ぶらりん状態」（新潟大学・松井克浩氏）、「不可視化」（宇都宮大学・清水奈名子氏）、「構造的暴力とフクシマ型 PTSD」（早稲田大学・辻内琢也氏）などが指摘されてきた。

そこで、すでに述べた復興に向けた三つの課題に対応させて、それぞれ「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」として、その内容を構成する指標群を被災地の住民とともに設定するプロセスを共有していくことに取り組むことにしたのである。この当面の目標が冒頭に紹介した「県民版復興ビジョン」であった。

(3) 三つの「質」の具体的な指標づくり

「ふくしま復興支援フォーラム」の事務局の構成は、労働法・社会保障法、薬学、環境法、行政学、マスメディア、医療、地域計画・住宅政策の分野である。このメンバーと福島大学の現職教員（社会調査論、社会学、都市計画、行政法、行政学）を加えて「県民版復興ビジョン起草委員会」を2019年9月

に発足させた。そこで三つの「質」のそれぞれの基本指標、さらに具体的な指標を検討するとともに、復興過程で指摘されてきた課題などについても議論し素案としてまとめた。その後 2022 年 3 月「ふくしま復興支援フォーラム」において、三つの「質」の指標群についてアンケートを実施した。3 月中のこのアンケートには 96 名の方が回答している（避難中 65 名、帰郷 12 名、直接被害を受けていない県内居住者 12 名、県外居住者 3 名、不明 4 名）。

これらの三つの「質」などについてのアンケートの結果を踏まえ、さらに復興過程で明らかになってきたさまざまな課題などを「重点課題」として整理したうえで、「県民版復興ビジョン」を 2022 年 10 月に公表した。合わせて、その英語版を東北大学国際災害科学研究所のリズ・マリ氏の協力を得て、2023 年 9 月に発行した。

3. 「県民版」から「市町村版」へ

「県民版復興ビジョン」は、策定当初から被災者が復興に関わっていくための仕掛けとして意図されていた。とはいえ、被災の状況からすれば福島県という広域すぎるエリアでの当事者としての関わり方は抽象的になってしまわずであり、やはり被災状況の違う市町村単位での「市町村版復興ビジョン」を議論し合意形成していくことが必要であると考えていた。2022 年 3 月の三つの「質」に関するアンケート調査では、大熊町の被災者からの回答が過半を占めていた。その声に応えるためにも、第一弾として、大熊町の被災者の方々との「復興ビジョン」についての車座会議に取り組むこととした。

4. 「大熊町・町民版復興ビジョン」に向けて

大熊町は 2011 年 3 月 12 日には、全町避難指示が出され田村市への避難を開始した。町内にある双葉病院の入院患者と近くの介護施設の入所者が計 45 人亡くなった。事故翌日 3 月 12 日、避難指示が出されていたが、全ての患者と入所者の避難が終わったのは、5 日後の 3 月 16 日だった。病院や避難のバスの中で絶命した人もいれば、衰弱して避難後間もなく死亡した人もいた。この悲惨な避難途上の犠牲は、衝撃的に報道されたのだった。

4 月 5 日には会津若松市に役場出張所を開設している。現地は全町が福島第 1 原発から半径 20km 圏内で、4 月 22 日には警戒区域に設定された。同年 10 月 11 日に、いわき市に町役場連絡事務所、翌年 10 月 1 日には二本松市に町役場中通り連絡事務所（2016 年 4 月には郡山市に移転）を開設、その後、2013 年 4 月には町役場現地連絡事務所を開設した。2014 年 12 月には中間貯蔵施設の建設受け入れを表明（福島第 1 原発を取り囲むように設定された用地全 16 km²のうち 11 km²が大熊町内）。2016 年 11 月から中間貯蔵施設整備とともに汚染土壌などの受け入れ開始。2017 年 3 月、大川原復興拠点の事業認可。2019 年 4 月 10 日、居住制限区域（大川原地区）・避難指示解除準備区域（中屋敷地区）の避難指示解除。同 4 月 14 日、大熊町新庁舎開庁式。同 6 月

1日、第1期大熊町復興公営住宅（大川原）の入居開始。

大熊町は、北に隣接する双葉町とともに福島第1原発の立地町である。事故発生後、12年を経て、大熊町の被災者の多くはなお避難と生活・生業の再建のために奮闘している。大熊町役場も仮役場から大川原地区の本庁舎へ移転、なお多くの帰還困難区域を抱え特定復興再生拠点や特定帰還居住区域を足がかりに復興への取組みを進めている。

すでに述べたように「県民版復興ビジョン」における三つの「質」の具体的な指標設定に向けてのアンケートに大熊町の多くの避難者が応えていただいたことから、市町村レベルの取組みを進めるために大熊町の方々と連絡を取り合い、2023年10月26日に「大熊町・町民版復興ビジョン」に向けた車座会議を開催した。8名の行政区長、議会議員、社会福祉協議会、農業委員会、商工会、役場からの6名の参加者など23名が参加した（「県民版復興ビジョン」起草委員会からは6名が参加）。時期を同じくして、大熊町第3次復興計画の策定中であり、この「町民版復興ビジョン」とどのように並走し、協働していくかが今後の課題であり、地元の車座会議の運営組織に委ねていくことが当面の課題になっている。

5. まとめ

一連の住民主体の「復興ビジョン」と三つの「質」の設定に関わってきて、いまさらながら、複合災害が頻発するわが国で、地域住民が復興のみならず地域再生に向けた主体的な取組みが重要になっていることに気づかされてきた。1990年代から21世紀初頭にかけて、イギリスの地域居住政策に関わって時折彼の地を訪れていた時に、バーミンガム大学の友人たちが夕方になると地域でのミーティングに参加するといって出かけて行った。EUが「サステイナブル・シティ」を提起したことに呼応してイギリス国内の地方自治体が「生活の質」の具体的な取組みをしていた時期であった。その後、2015年、国連がアジェンダ2030を発表し、SDGsを提起したのだった。EUやイギリスの取組みはSDGsの布石だったと考えることもできる。政治家や企業の経営者たちが胸にSDGsバッジをつけてSDGsの先頭に立っているようなアピールをしているわが国の風景とは全く異なっている。

コロナ・パンデミック、そして頻発するさまざまな災害。4つのプレート衝突部に位置する日本列島、活発な地殻変動・地震や津波を発生させやすい国土に形成されているメガロポリスやインフラ、さらに原発。

そのような国土において、人々の暮らし、地域社会・地域経済そして環境を守っていくために、「生活の質」、「コミュニティの質」、「環境の質」を見極める目を全国的にも高めていくことが求められているように思えてならない。