

福島原発事故における避難指示解除後の課題

—あぶくま地域の地域再生に向けて—

藤 川 賢

1 2017年の避難指示解除をめぐる

2017年3月末までに居住制限区域の避難指示が解除されて、公表される原発事故避難者数は10万人を下回った。安倍首相は、東日本大震災六周年追悼式で、福島の復興も新たな段階に入りつつあると述べた。だが、後述のように解除から数カ月たっても多くの自治体で帰還率は1割に満たない。それは、一部の自治体からは復興の準備が整っておらず一斉解除は困難という声があったことともつながる。帰りたいという住民の声が指示解除の理由だったはずだが、現状はそこから外れつつある。

同時に、今後の方向性も大きな課題である。避難指示の対象になった自治体では、原発関連産業はもとより、農林水産業も大きな打撃を受け、人口激減によって商業の復旧も困難である。極端な少子高齢化によって学校の維持も厳しく、地域の将来的な維持可能性も問われている。原子力災害からの地域再生のためには、かつての公害や自然災害にかかわる環境再生とは異なる課題がある。だが、現状で国や福島県が示す復興計画は、廃炉関連を含めた先端技術などで産業集積をはかる「イノベーションコースト」構想を中心としており、伝統的な地域開発の手法を引きついでいる。その成否にかかわらず、景観も住民も大きく変わった地域が再生されたと言えるのか、また、誰が地域の方向性を決めるのかを考える意味は大きい。渥美公秀は、

復興に集落や個人の生をコントロールしようとする「暴力」が潜むことを指摘し、その暴力に抗う運動が復興だと述べる(渥美 2014: 180-182)。原発事故に関しても、それは例外ではない。

それについて、あぶくま地域を中心に現状を確認し、この地域の生活再建に何が必要かを考えることが本稿の目的である。主眼は、次の3点に置かれる。一つは、多様な自然と交流の中で成り立ってきたこの地域が、画一的な復興策をめざさなければならないことである。避難の影響もあり、また、国の復興政策に追い立てられた一面もあって、避難指示地域の自治体では、満足のいく話し合いを経て復興計画を立てられたわけではない。この確認は、これから持続可能な将来像に向けた話し合いの場をつくり出していくためにも有効だと考えられる。二つ目は、復興策や損害賠償をめぐる不平等である。個別の損害を主とする賠償と直線的な地域区分とは、条件によって個人の選択の幅に差をもたらした。そのことは、社会的に弱い人についてと同時に、避難地域の自治体や各集落についても脆弱性を高めたと考えられる。これも持続可能性と深くかかわる。第三に、復興をめぐる責任についてである。放射線のリスク評価、帰還をめぐる考え方など、個人の意思が強調される中で、復興に関する責任については問われることが少ない。だが、「自分が帰らなければ」などの思いとして責任感をもつ人は多い。家庭・職

場・地域などでの役割を意識する人の数はさらに多いだろう。それについて、長期的な環境汚染における地域再建の課題を考えてみたい。

2 復興における地域の多様性と課題

2-1 震災復興と原子力災害

2017年3月末を期限とした居住制限区域の避難指示解除などをめぐる一連の流れは、復興と力関係との結びつきを印象づける出来事の一つであった。2015年にその方針が示された際には、生活空間の未整備や区域区分による賠償の不公平などを理由に、富岡町などいくつかの自治体から一律解除への難色が示されたが、同町も最終的に2017年2月に4月1日の解除を受け入れた。その帰還が始まる3週間ほど前、3月11日の東日本大震災六周年追悼式における首相式辞は、原発・放射能への言及はなく、「福島においても順次避難指示の解除が行われるなど、復興は新たな段階に入りつつあることを感じます」などと「復興」を強調するものだった。それについて内堀福島県知事が違和感を表明したが、そこで強調されたのは「原発事故は過去形ではなく現在進行形の災害だ」という点であった(河北新報 2017.3.14)。

この言葉が示すように、原発事故も放射能汚染問題も終わってはいない。福島第一原発では何かのきっかけがあれば再び非常事態が発生するかもしれないという不安が残り⁽¹⁾、放射線量も震災前と同じになっているわけではない。農水産物への影響も残る一方、外部からの無理解にさらされることも増えた。

それを否定するかのような「復興」の強調に対しては、「人間なき復興」(山下他 2013)、「不均等な復興」(除本他 2015)、「復興ストレス」(伊藤 2017)などの批判がなされてきた。それらの指摘をまとめると、福島の「復興」には次のような課題がある。一つは放射線量のリスク評価

をめぐる全体的な議論がないまま、その葛藤や意見の相違が当事者にゆだねられてしまうことである。そのため、放射能について気にしながらも発言できず、ストレスをため込む場合も多い。第二に、復興に向けた課題整理や目標設計に地域が参加できず、復興プランを外部から押し付けられることである。これについては次項で再び考察したい。第三に、それらの結果として様々な格差が生じ、また、拡大している。関連して、責任の所在が不明確なことも重要である。たとえば、損害賠償の金額は震災前の保有資産などによって大きく異なり、それによって新たな居住地選択の幅も異なるのだが、それについてきちんと議論する場もないために、実質的に当事者責任であるかのようにみられてしまう。

それは、個人間だけではなく、地域全体についてもあてはまる。画一的な復興計画のもとで地域格差は拡大している。いわき市などでは転入者が多く、地価高騰などが話題になるのたいて、汚染が激しい自治体や小規模山村などでは人口減少が著しく、将来の存続も危ぶまれるほどである。そうした自治体では、人口減少にともなって居住地域を集約してコンパクト化をめざすのか、先祖伝来の土地を守るのか、といった方向性も明確にならない。また、帰還はしないけれども地元とのつながりは残すという人たちとの協力・情報交流のあり方も定まらない。さらに、それらについて、国や東電がどこまで責任をもつのかも分からない。これらは、復興政策が原発事故と避難をめぐる被害の継続の側面をもつことを示している。この地域では、不明の連続に翻弄されながら、目標設定を進めつつ、地域再建を始めるという多重の過程が始まりつつある。

2-2 農山村地域における再建のあり方

阿武隈高地は、福島県の浜通り(海岸部)と中

通りとの間に位置し、南北に延びる中山間地域である⁽²⁾。「阿武隈山地」と呼ばれることもあるが、最高峰の大滝根山も1,192mとそれほど高くはなく、集落の多くは、なだらかな起伏をともなった高原の景観を見せている。気候は冷涼で平地が少ないため、かつては炭焼きや林業を中心とする山村が連なっていた。第二次大戦中から開拓が進み、水田、たばこや野菜などの畑作のほかに、酪農・畜産も盛んになった。また、自治体によっては、浜通りの原発関連を含めた通勤による兼業農家が主体だった地域も多いが、原発事故が起きるまでの基幹産業は農林業で、自然の恵みを受けてきた。

行政区分や交通路の関係もあって、相互交流が歴史的に盛んだったとは言えないが、戦後に整備された国道399号線があぶくま高地の町村をつないでおり、その中心となる飯舘村、浪江町津島、葛尾村、田村市都路、川内村は、県事業として「あぶくまロマンチック街道」と名付けられた。2003年には地区の有志によって「あぶくまロマンチック街道構想推進協議会」がつくられ、情報共有も進み始めていた。だが、2011年の原発事故によって、この協議会にかかわる5地区はすべて避難指示の対象になり、飯舘村長泥地区、浪江町津島などは「帰宅困難区域」として、現在も立ち入りが制限されている。

あぶくま地域の今後を考えるにあたっては、浜通りの町と異なるいくつかの特徴が浮かぶ。一つは、近隣との交流である。小規模な村が多いあぶくまでは、兼業農家の通勤先としてだけでなく、教育、医療、買い物などでも近隣の町との関係が深かった。たとえば、農産物直売所などでの購入者も、浜通りから来る人が一定の割合を占めていた。浜通りの再建が進まない中で、不自由になった地域外の生活サービスをどう克服ないし代替するか、模索が続いている。

それとも関連する第二の特徴的課題は、新た

な雇用先と産業をどのように確保するかという、村の将来像にかかわる一種のジレンマである。浜通りの原発関連施設などが再建されない中、この地域では、新たな工業団地などが建設され、また、復興事業にかかわる道路建設、ソーラーパネルや風車などの再生可能エネルギー施設もつくられている。ただし、もともと原発関連産業などが多かった浜通りにおけるイノベーション・コースト構想とは質的に異なり⁽³⁾、あぶくま地域における施設は、単発的に計画されたものが多く、中には地域風土から離れたものもある。それが村の景観とどう調和するのか、将来の目標をどこに置くのかといった展望がつかめないまま、施設の立地だけが進行してしまうことへの懸念もある。だが、住民がそろわない状況では、話し合いの場も設定しづらい上、行政担当者も個々の住民も多忙で、目の前にある業務に追われがちな現実もある。

第三に残留放射能との関係がある。この課題は浜通り地区でも存在するが、現れ方に違いがある。市街地では、たとえば商店街のうち数軒だけ戻るという選択が難しい反面、線量の低い拠点に事故前よりコンパクトな商業地区を形成することは比較的容易である。それに対して農村部では、田畑など具体的な土地への愛着がより強くコンパクト化しにくい。このことは、残留放射線量の高い山林と生活空間との近接性、農産物の線量管理などにもかかわる。地域の主要産品が農産物であることも、残留放射線問題との関係を強めている。

もちろん、あぶくま地域には、地縁血縁による関係性が濃く、居住地が離れても交流を維持しやすい土地柄、近隣での相互扶助など、再建に有利な特長もある。これらを活かしつつ、長期的な地域再建を図るための模索が、各地域で続いている。

3 川内村の経験と現状

3-1 避難と帰村をめぐる経緯

あぶくま高地の南部に位置する川内村は、福島第一原発からの距離が10~30kmほどと近く、大熊町、富岡町などと接している。2011年3月の原発事故の際には、12日早朝から富岡町の避難者を受け入れ、その数は一時6,000人を超えたが、その日のうちに村内の一部が避難指示区域に指定され、自らが避難する側になった。14日には、全村が屋内退避区域に指定された。原発の状況が悪化し続ける中で、村では、国による指示を待たずに自主避難を決め、3月16日には村をあげての避難を開始した。なお、4月に国による区域再編があり、村域の約半分にあたる原発20km圏内が警戒区域、残り半分の20~30km圏が緊急時避難準備区域に指定された。村内の人口の約8割が後者に該当する⁽⁴⁾。

その後、2011年9月に緊急時避難準備区域が解除され、2012年1月31日に、村は「戻れる人から戻りましょう」という方針の下で帰村宣言を出した。3月末には役場機能も本庁舎に戻り、4月には小中学校も村内に戻った。同じ4月に警戒区域が居住制限区域と緊急時避難準備区域に再編され、2014年に後者の避難指示が解除された。これによって村のほぼ全域で帰還が可能になったが、2017年時点でも旧警戒区域の村内居住率は村内他地域に比べて低い⁽⁵⁾。

とくに帰村が始まった当初は避難先と村内自宅を行き来する人も多く、村役場の村内居住者の数え方も時期によって少し変わり、また、新たな転出入もあるので、明確な数字を示すことはできないが、帰村宣言から1年後までに約3割が村に戻り、その後、ほぼ一定のペースで村内居住者が増えていった。2017年初めには約7割に達し、4月には村外仮設住宅の打ち切りもあって8割にいたった。住民基本台帳人口は2011年3月11日に2,992人だったものが2017年

8月1日時点では2,713人になり、そのうち村内生活者は2,197人である。

全体的には帰還率が8割を超えたものの、年齢別にみた村内居住率には大きな差がある。70代では98%に達するのに対して、20歳以下では約半数にとどまり、子育て世代に当たる30代も65%ほどである。高齢者率は39%で、2010年国勢調査の約35%から高くなっている。同時に、世帯数が大きく増えた。2010年国勢調査による世帯数は950戸だったものが、2016年の住民基本台帳では1,256戸である。復興事業関連などの流入分も少なくないが、大半は世帯分離によるものである。子ども世帯は村外で生活し、高齢者のみが単身もしくは夫婦で戻った例も多い。

このことは村の将来に深くかわり、村では今後の持続可能性を高めるための取り組みを進めている。

3-2 川内村の産業をめぐる動向

川内村の産業は原発事故によって大きな変動をきたした。事故以前の村内生産額は年間60億円あまりだったが、原発事故後、政府サービスを除くすべての産業が減退する一方、事故前には10億円に満たなかった建設業のみが、2012年度には80億円を超える生産額を示した。村の歳出入額も事故前の30億円たらずから、2014年度には一気に100億円を超えた。言うまでもなく、この増加分は復興補助や除染事業などの縮小とともに減退し続けており、建設業の生産額も2014年度には42億円ほどと半減した⁽⁶⁾。近年のうちに元の財政規模に戻ると予想される。

他方、村の産業構造は元に戻らない。産業別の就業者数を事故前後で比べてみると(表1)、総数の減少は人口減に比べて小さいものの、農林業・卸小売業といった村の生活に深くかわる分野での減少が目立つ。代わりに増えている

福島原発事故における避難指示解除後の課題

のがサービス業である。この増加分には災害関連事業も多いと考えられ、今後の持続可能性が問われる。製造業に関しても、浜通りなどでの雇用先が失われたのを受けて、村ではすでにいくつかの工場を誘致し、現在も工業団地の建設を進めている。すでに1社が2017年12月に操業を開始している。ただし、廃炉などの原発事故関連作業に引っ張られる形で浜通りの時給が上昇したこともあって、村内では人手不足が深刻化している。そのため、村としては従業員と工場のセットでの進出を求めている。人手不足は他の方面にもかかわり、デイケアなど福祉面でもネックになっている。復興にかかわる補助事業などが縮小する中で、雇用条件と人手不足との折り合いをつけながら、どのように持続可能な産業構成をめざすのか、これから問われることになる。

村の基幹産業だった農業をより詳しくみると、表2のように全体として縮小しているが、とくに畑に比べて水田の減少、専業農家に比べて兼業農家の減少が目立つことが分かる。震災前には新嘗祭の献上米も収穫されたほど、川内村の米は高品質だが、原発事故避難にともなう高齢化に加えて農業機械の維持、米価と販売先の課題もあり、山間部など条件が悪いところを中心に耕作放棄地が増えている。農地転用も見られる。稲作はある程度以上の規模を要するうえ、全国的な消費低迷、全県的な原発事故による価格低下の影響も大きく、その回復には相当の時間を要すると予想される。

それを補うため、村では花卉などへの転作の奨励のほか、村営野菜工場を設立するなど放射能の影響を受けにくい農業への転換をはかってきた。近年では、ブドウやエゴマの栽培など、

表1 川内村の産業別就業者数

(単位・人)

	2010(平成22)年			2015(平成27)年		
	男	女	人数	男	女	人数
農林業	150	100	250	79	53	132
建設業	238	29	267	213	23	236
製造業	60	57	117	38	23	61
卸・小売業	49	70	119	26	26	52
サービス業	134	206	340	382	134	516
公務	106	15	121	108	14	122
総数	850	490	1,340	868	278	1,146

出典)『川内村村勢要覧』(資料は国勢調査)

注)就業者数が多いもののみを抜粋した。総数はその他を含む。

表2 川内村の農業

	農家戸数(戸)	うち専業(戸)	就業者数(人)	総経営耕地(a)	うち田(a)	同じく畑(a)
2005年	375	61	1,073	58,700	41,900	9,970
2010年	345	78	966	60,500	42,200	8,100
2014年	121	7	377	28,123	15,900	8,560
2015年	126	36	112	24,450	15,646	8,583

出典)『川内村村勢要覧』(資料は農業センサス、農業基本調査)

注)総経営耕地面積は、田畑のほかに樹園地と牧草専用地を含めた合計。2015年の牧草専用地は空欄のため、総経営耕地面積も実状と異なる可能性がある。

将来の6次産業化を見据えた動きも生まれている。今はまだ生産を軌道に乗せることが優先課題だが、ワイン生産などによって観光や交流にもつながることが期待されている。

3-3 地域の生活再建に向けた取り組み

全村避難した自治体の中で、いち早く帰村宣言をした川内村は、当初から再建に向けた多くの不利な条件をかかえていた。もちろん、原発からの距離の割には残留放射線量が低かったことなど、他の避難指示区域に比べて帰還しやすい条件もあったとはいえ、帰村宣言を時期尚早とする声があったことは事実である。それが事故前の8割の居住人口にまで回復し、「復興のトップランナー」と言われるようになるには、村当局などによる、きめ細やかな対応が大きな意味をもった。ここでは、そのうち生活再建にかかわる面について紹介したい。

川内村への帰還者数が人口の半数ほどだった2014年ごろ、川内村に戻れずに避難生活を続ける理由として挙げられたのは、放射能に関する不安と農林業を含めた産業にかかわる部分を除くと、富岡町など浜通りの崩壊によって物流が壊れ、教育、医療、買い物などの生活基盤が失われたことであった(除本他 2015: 67-69)。

川内村での生活再建を難しくする要因は、2種類に整理できる。一つは、上記のように、とくに浜通りの施設が戻らないことによる課題である。とくに村内から通学可能な高校が大きく減少してしまった影響は大きく、若年人口の帰村が遅れている理由の一つだと考えられる。

もう一つは、村内での帰村の遅れがもたらす相互規定的な制約であり、たとえば、地域内人口と商業施設再開の関係などがこれにあたる。とくに重要だと思われるのは高齢者と小中学生である。高齢者の場合、家族や近隣住民がいないと生活が困難になる。小中学生の教育面では、

同級生の数が大きく減ってしまうと、教育効果や課外活動にも支障をきたす。

川内村では、この両者についてきめ細かい対応をしてきた。たとえば、2016年3月には複合商業施設YO-TASHIが開店した。中心店舗となるコンビニ(ファミリーマート)が野菜などの生鮮品も扱うほか、薬局や飲食店などが入り、共同利用スペースも広い。とは言え、名前の通りちょっとした用足しに便利な存在で、多くの人の買い物は村外に頼っている。これらについては、小規模自治体でできることには限界がある。医療や高校についても同様で、少し遠くであっても村外に通う必要があり、村としての支援は、通学・下宿費用の一部補助などが中心である。

他方、家族や近隣住民の減少による不便については村のサポートが大きく、最後まで仮設住宅に住み続けていた人たちの多くが2016年末から2017年3月にかけて川内村に戻れた。そこには住宅と生活支援との連携がある。現在、村内には公営住宅が151戸あり、ほぼ満室状態になっている。また、数は多くないものの民間アパートも建てられた。村では、村内でも不便な場所に住む高齢世帯などはサポートセンターに近い公営住宅に住めるようにし、所得に応じた家賃補助や生活支援員の巡回訪問、バスサービスなどで、その生活を支えている。ただし、これらは村の中心部に集まっているため、他地区では、完全な空き家ではないが、定住しているわけでもないという家が増えているという。

この変化は、教育や産業にも波及し得る。村では、公営住宅などと、就職あっせん、保育園・学童保育の充実などをあわせて、ひとり親世帯の転入を促進している。帰還と転入の両方で小中学校の児童・生徒数は微増傾向にあり、小学校では約45名の児童のうち3分の1が再転入を含めた転入生だという。入学前の園児数が少ないので、このまま元の姿に戻るとは言えないに

しろ、学内外での取り組みもあって、再開当初に比べて活気を取り戻しつつあることは事実である。ただし、2019年春には、ふたば未来学園中学校が開校の予定で、新入生の動向が村立中学とどう分かれていくのかなど、今なお先行きは見通しがたい。

4 あぶくま地域の今後に向けて

4-1 旧帰還困難区域の帰還状況と課題

2017年春に避難指示が解除された地域が、これまで川内村がたどってきた道をこれから進むかといえば、事態はそれほど単純ではない。単純に人口だけを見ても、川内村では帰村宣言から半年後に約2割程度の帰村者がいたが、川内村の半分以上は「緊急時避難準備区域」であり、厳密な避難指示とは異なる。2011年4月の区分で「警戒区域」もしくは「計画的避難区域」と指定され、後に解除された区域における2017年9月時点の居住率は表3のようになっている。

このうち、2016年6月～2017年4月にかけて役場を含めた自治体中心部分の帰還が始まった地域について、住民基本台帳の人口と村内居住者数を比べると、表4のようになる。富岡町や

浪江町などは避難指示解除されていない区域をかかえており、楢葉町には廃炉作業などで転入し住民票を移している人もいるので、帰還率を比べることはできないが、多くの町村が自治体としての規模を取り戻していないことは明確である。これには帰還宣言のタイミングの問題もある。たとえば、2017年の指示解除は時期尚早という反発もあった富岡町では、この時点では、まだ、復興拠点の駅前でさえ建設途中の公営住宅などと、津波で破損されたままの家屋が近接する状況だった。富岡駅がようやく再開したのも2017年10月である。役場職員も、郡山市やいわき市などから通勤しなければならない。

表4 避難指示解除自治体の域内居住者数と人口（単位：人）

	町村内居住者数	住基人口	時点
浪江町	381	18,102	2017年9月末
富岡町	240	13,313	2017年9月1日
楢葉町	1,947	7,160	2017年9月末
葛尾村	169	1,456	2017年9月1日
飯館村	515	5,946	2017年10月1日

出典)各町村のウェブサイト(広報を含む)。

注)住基人口は帰還困難区域を含む。

「居住者」の定義は、自治体によって異なる。

表3 避難指示解除区域の居住率

	解除の時期	居住率(%)
田村市	2014年4月	79.3
川内村	2014年10月、 2016年8月	20.1
楢葉町	2015年9月	26.5
葛尾村	2016年6月	15.4
南相馬市	2016年7月	26.2
浪江町	2017年3月	1.9
飯館村	2017年3月	8.5
川俣町	2017年3月	24.3
富岡町	2017年4月	2.6

出典)朝日新聞2017.9.9

注)居住率は、避難指示解除区域の住民票人口にたいする実際の居住者(転入者を含む)の割合

帰還者数が少ない理由には、放射線量が下がっていない、生活インフラが整っていないといった、時間をかけて対応すべきものと、避難先での生活が整った、進学・就職などが決まったといった、時間とともに拡大するものがある。したがって、どのタイミングでの指示解除が最善かを決めることは難しいが、だからこそ、一斉解除の政府方針には疑問も残る。とくに残留放射能が残る地域では、帰還を急ぐことで小中学生の減少を招いている。たとえば飯館村では、帰村が始まってでも小中学校は川俣町の仮設校舎に残して様子を見るという話だったが、2018年春から村内に戻る方針が示されたことで、多くの児童・生徒が転校した(表5)。2018

表5 原発事故で避難した7市町村の児童生徒数(単位・人)

		2017年度	2016年度	2010年度
楢葉町	小学校	62	72	432
	中学校	43	56	254
南相馬市 小高区	小学校	62	92	705
	中学校	67	89	382
葛尾村	小学校	9	9	68
	中学校	13	11	44
浪江町	小学校	5	11	1,162
	中学校	9	17	611
富岡町	小学校	11	15	927
	中学校	19	18	550
飯館村	小学校	51	108	348
	中学校	62	88	183
川俣町 山木屋地区	小学校	10	17	70
	中学校	20	23	29

出典)『河北新報』2017年4月6日

注)2017年度は4月5日時点、10、16年度は5月1日時点。

年にはさらに減少する可能性がある。

あぶくま地域には地域や家族のつながりを大事にする人が多く、それが仮設の小中学校に通い続けてきた子どもたちの数にも表れている。だが、他方で一部の旧避難指示区域では、放射能への不安が残るのも事実である。飯館村や葛尾村では除染廃棄物の仮置き場が点在し、景観も事故前とは変わった。事故から6年以上を経過し、村の姿を覚えていない子どもも増えている。その子たちに早く村を見せたいという思いと、子どもたちが暮らせる環境が戻っていないという思いとの間には葛藤があり、子どもたちにもそれは伝わる。避難した時はまだ幼くてよく覚えていないから飯館村に一度行ってみたいという孫を村内の自宅に連れて行った方は、その時の、次のような経験を語ってくれた。

「(車から)飯館村の看板が見えるところまで来たら、飯館村は緑がいいところなんだよねって話になってそこまではよかったの、それから何と言ったと思う?『飯館村は緑黒いんだ

よね』って、私、分からなかったの、その意味が。で、『緑黒い?』って言いながら走っていたら、家に曲がるところに目の前にバーッと黒い袋があったわけ。『これだよ』って。『緑の中に黒いのがあるでしょ、どこ見てもそうでしょ』って言われたもんね。子どもたちは子どもたちの間で飯館村の話だけはしているんですね。…離れているから思いは強いみたいですね、飯館村に対する。」⁽⁷⁾

旧避難指示区域の再建築は、まだスタート地点にたったとも言い難い状況で、初期の枠組みが固まるまでにも、川内村の経験以上に長い時間が必要だろう。このことは、帰還と転出との間で揺れ動く人たちにとっては選択しづらい状況が今後も継続するという意味でもある。子どもを含めて、その人たちを支えるためにも、また、地域の将来を考えるためにも、この揺れや多様性を尊重することが求められる。



飯館村内 2017年7月1日撮影

4-2 交流と帰還の多様性をいかに確保するか

飯館村などでは、避難を続けながら村内の農地を再開する動きが少なくない。それは、村外に新居を建てた人たちの間でも見られる。新しい生活拠点を定めつつ、将来の帰還への準備も行う人たちについては、「通い復興」として楢葉町や富岡町でも指摘される(山下他 2015、高木他 2017)。このたび避難指示が解除された地

域にとっても地域外に居住する人の存在は重要で、ほとんどの自治体が交流人口とのつながりを復興計画の一つに挙げている⁽⁸⁾。多くの土地が町外居住者の所有であり、どのような産業振興計画を進めるにも、そうした人たちとの話し合いが必要だという現実的な課題もあるが、地域の将来を考えるためにも交流人口との協力が欠かせない。

このことは、自治体内の各地区にとっても切実である。とくに多くのことを共同作業で担ってきた農村部では、わずかな帰還者だけで地域を維持するのはきわめて厳しい。ある地区で帰還を決めた方は、次のように話す。

「避難指示解除というのは、戻ってくる人から見ると現実との向き合い方ですからね、もう昔はこうだったなんていう話は通用しないとっています。…(話し合いの場をつくることは)…戻ってくる人もこない人も話し合いをなくちゃだめだなんていう風にならないと、私は実現しないと思っています。もちろん、戻ってくる人だけで、こうすっぺ、なんて話是不可能的ですから。圧倒的に戻ってこない人が多いですから。戻ってこない人も、自分の故郷をどんなふうにするか、汗を流すしかない、という風にならない限りは話にならないのかなと、私は思っています。それが現実ですね。戻ってこない人だって、ここに家があって、ここにお墓があるわけですから、まったく関係を切って生きていくわけにもいかないだろうと…できることはやろうという風になるにはもう少し時間がかかるのかなと思います。」⁽⁹⁾

小規模な農業集落の多くがそうであるように、この地区でも全戸参加の行事が定まっており、地域の方向性をめぐる議論はあっても、共通の土台は揺るがなかった。だが、今では神社の祭礼をした方がよいのか、田畑を再開した方がよいのか、といった懸案を話しあうことすら

難しい。自分に何ができるのか、地域をどうしたいのか、多くの人にはまだ分からない状況だからである。話し合うためには、戻らない人たちの話を聞き、互いに理解できるようにならなくてはならないので、時間が必要なのである。

したがって、つながりをつくり、保つことについても急ぐことはできない。松井克浩が指摘するように、故郷との「つながり」を強調することは「帰還」をうながしていると誤解される恐れがあり(松井 2017:188)、地域やコミュニティの強調が逆に避難者に帰還をあきらめさせ、分断をもたらすかもしれない(同書:267)。つながりと協力を保つためには、多様な選択が尊重されていることが前提となる。そのためには、帰還する人もしない人も落ち着き、互いに認めあえる余裕をもつことが必要である。これは当事者間のことなく、社会全体に認められていなければ実現が難しい。

他方で、長期的につながりを保つことも簡単ではない。離れた人たちがつながるためには、物理的にも資金と労力が必要で、自治体が広報を避難者に送付するだけでも、財政規模が縮小すれば厳しくなってしまう。直接会える機会を設定するには、さらなるコストがかかる。そして、帰還した人にも、帰還はせずに家屋や田畑などを残す人にも、再建が具体化するまで地域を維持する負担がのしかかる。互いの負担が重なれば、遠慮から心理的な距離につながる可能性もある。その状況は、母子避難の継続が夫婦双方に、そして、もちろん子どもにも負担を与え続けるのと似ている。母子避難にとって経済的余裕と周囲の支援の有無が重要な役割を果たすのと同様、地域と避難住民とのつながりを保つためにも、財政援助や二重の住民登録など、具体的な対応が求められる。

4-3 地域の再生能力をどう取り戻すか

くり返すまでもなく、あぶくま地域の魅力は自然と人のつながりの豊かさにあり、元通りにはないにしても、その豊かさを取り戻すことが地域としての目標となる⁽¹⁰⁾。たとえば飯館村が2017年に刊行した被災記録は、村民歌につづくグラフページで次のようにつづっている。

「私たちが愛してやまないわがふるさと飯館村／自然の息づかいがいつも近くに聴こえていた／生きることの喜びをわかちあってきた／今こそ、はっきり分かる飯館村民であることの誇り」(飯館村 2017: 6-10)

各地区で大事にされてきたコミュニティの結末は「日本の山村ではごく普通のことかもしれない」(長泥記録誌編集委員会 2016: 375)、一般的なものであるが、多くの地域で形骸化してしまったものである。2011年11月に執筆された論稿のなかで、吉原直樹は、東日本大震災の被災を大きくした要因の一つとして「地域コミュニティそのものの変容(組織的基盤の弱体化)」を挙げ、関連して、原発立地地域における避難行動について次のように指摘した。

「最後に避難した層は、14日の福島第一原発3号機の爆発まで取り残されていたそうで、多くは病院や福祉施設に入院／入所していた人たちである。これらの人びとは、実態としては置き去りにされていた『棄民』層である。」(吉原 2013a: 50)

2013年の著書の中で、吉原はこのように変容してしまった「あるけど、ない」コミュニティを認識せず、元のまま機能していると無前提に想定したうえで仮設住宅自治会などの国策コミュニティがつくられていることを批判し(吉原 2013b: 97)、それと対比的に、地域性に縛られないネットワーク型コミュニティの可能性を具体例から探っている。その可能性として指摘されることの一つは、そうしたコミュニティ

活動が被曝者／被災民の状況を多角的に捉えて、新たな提言を行っているという役割である(同書: 159)。

あぶくま地域の各集落は、はからずもこの中間に位置し得る存在になっている。一方で、自治会などの組織は地域に深く根ざし、行政からの指示を尊重する伝統的な特徴をもっている。他方で、今日では同じ地域に住むことができずネットワーク型のコミュニケーションが大事になる。また、ソーラーパネルや放射性廃棄物や建設工事を中心とする地域産業を望まないならば、どのように自然との共生を取り戻していくのか、自分たちから提言していかなければならない。そして、この地域に培われてきた豊かさは、それを実現する可能性をもっており、それが上述のように村の誇りでもあった⁽¹¹⁾。

今もその可能性は残されているが、即座に実現することはできない。家や田畑は荒れ、地力も失われた。山林には高い放射能が残る。多くの農地が除染廃棄物置き場やソーラーパネルに変わり、行きかう人は減った。離れざるを得なかった人にとってだけでなく、帰還した人にとっても、懐かしいふるさととは失われたのである。その中で地域の再生能力を取り戻すには時間と支援が必要である。

5 地域を支えるための課題と責任

ここまで、あぶくま地域の再建に向けた可能性と困難について見てきた。前半では主に2012年から帰村が進む川内村の現状を紹介した。川内村では原発事故前の8割以上の人口がもどり、以前と変わらない風景も見られるようになった。子どもの数が減ったとはいえ、わずかながら増加の兆しもあり、子どもが主役をつとめる伝統芸能も復活しつつある(藤原他 2016)。だが他方で、村の力が大きく損なわれたままであることも事実である。キノコや山菜など自然

に支えられた豊かさを享受できない厳しさも大きい。復興事業も、村の自然と景観を損ねている。少子高齢化による将来的な持続性の課題は深刻である。それらに加えて、個人としても自治体としても、コミュニティにかかわる強さを損なわれている。

これを個人の生活から見ると、高齢化と単身世帯化が進み、相互扶助ができなくなっている。そのため、上述のように元の自宅に住むことができず、サポートを受けやすい公営住宅に住む人も多い。たとえば、病気を抱えて郡山から川内村にもどった男性は、夏場は何とかスクーターで村内を移動できるが、凍結する冬の移動がしづらい、村の診療所では思うようになりハビリが受けづらい、などの心配をかかえているという。

「この前みたいに急に具合が悪くなった時、郡山ならタクシーで(病院へ行って)すぐに診てもらえるけど、川内だとタクシーはないし、頼んでもすぐには来てくれないし、お金もかかるし、そういうのが困るんですよ」⁽¹²⁾

この方にとって冬場の命綱になるのが、2016年に川内村社会福祉協議会が開始した外出支援サービスである。このように、公的支援を必要とする人の割合が増えた。だが、それは、村にとって業務が増えることでもあり、財政的にも人員的にも余裕を削ることにつながる。その上に、たとえば工業団地の造成など村が主体となる事業も増え、他方で財政規模は原発事故前に戻っていくため、職員を増やすこともできない。

長期避難自治体の復興政策が始まって間もない時期に、船橋晴俊は、「個人としての選択肢の閉塞と自治体としての選択肢の閉塞は、相互規定的である」と指摘し、それが住民の志向の分裂と、自治体としての長期的政策の形成困難の両方の要因になっていると述べた(船橋2013: 353)。それから数年を経て、国としての

復興政策は終結に向かいつつあるが⁽¹³⁾、現実には、すでに帰還が進んだ自治体においてさえ、個人と自治体が閉塞された選択肢の中で、相互に規定しあい、また、依存しあう状況は変わらないように見える。

言うまでもなく、このことは、これから再建を進めようとする地域において、より切実である。本稿の後半ではそれについて見てきた。避難指示解除から半年たつとは言え、帰還を決めている人でも帰れる状況はまだ整っておらず、まだ、今後の動向を見通すことはできない。その中で重要なのは、その将来設計が、国や東電を含めた社会全体による長期的な責任とともにつくられていく必要があることである。

確認すれば、第一に、個人にとっての選択肢は、帰還か転出かの二択ではない。将来を含めた多様な選択のためには、経済的基盤と周囲の理解が必要である⁽¹⁴⁾。それは、自治体や地区の中での話し合いと、相互理解のためにも欠かせない。関連して第二に、地域再建には時間が必要である。これは地域が受けた打撃の大きさによるものであり、その意味で被害は今も続いている。くり返すが、故郷を失ったのは、地域を離れざるを得なかった人だけではなく、元の家に戻った人も同じである。第三に、地域再建が当事者の選択と自己責任に委ねられつつあるように見えるが、これらの地域が自然と人との関係を取り戻すことは、国、東電、社会全体の責任であることを再確認する必要があるだろう。

【注】

- (1) 2017年10月7日にこの地域で震度5弱の地震が発生した際にも報道各社は一斉に津波の心配と原発の異常がないことを伝えている。
- (2) 阿武隈高地は、茨城県北部から宮城県南部まで広がっている。ここでは福島原発事故ともかわりが深い川内村から飯館村までを指し

て「あぶくま地域」と表記している。これは本文中の「あぶくまロマンチック街道構想推進協議会」の活動範囲と重なる。

- (3) 福島県のサイトではイノベーション・コースト構想を「東日本大震災及び原発事故によって失われた浜通り地域等の産業基盤の再構築を目指し、廃炉やロボット技術に関する研究開発拠点の整備を始め、再生可能エネルギーや次世代エネルギー技術の積極導入、先端技術を活用した農林水産業の再生、さらには、未来を担う人材育成、研究者や来訪者に向けた生活環境の確保や必要なインフラなど様々な環境整備を進める国家プロジェクト」と紹介している。当然、あぶくま地域もその範囲に含まれるが、具体的な拠点計画はすべて海岸部を中心としている。福島県「福島復興ステーション」(2017年10月15日最終確認)
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list275-1006.html>
- (4) この区域設定は、集落内でも線が引かれて、その基準がよく分からず、避難慰謝料の違いにもつながったため、混乱を生んだ。
- (5) ほぼ全域が旧警戒区域で一部の避難指示解除が2016年4月になった8区の帰還率は40%で、村内で唯一50%を下回る。
- (6) 「かわうちかえる会議」報告書2019年6月による。
- (7) 福島県内の避難先での2017年7月1日ヒアリング。
- (8) たとえば富岡町では「人と町とのつながりアクションプラン」を策定している。その目標としては、「町外で生活せざるを得ない町民のサポートを継続し、さらに町とのつながりを保ちながら、一緒に“ふるさと富岡”を未来につなげていくための長期に亘る仕組みづくりや環境づくり」などが挙げられる(同プランのパンフレット、2頁から引用)。
- (9) あぶくま地域での2017年7月1日ヒアリング。
- (10) 引用した記録誌の巻頭で菅野典雄村長は、「残念ながら、原発事故による影響と、すでに4年半に及ぶ全村避難の後に、私たちの村を震災前の元通りの姿に戻すことは難しいでしょう。／だから、だからこそ、私たちは新しい村をつくるのです。」と述べる(飯舘村2017:2)。「復興」「取り戻す」「つくる」といった言葉の使い方は難しいが、ここで意図されるのが、

自然と人のつながり、そして「までいな村」の誇りであることは確かだろう。

- (11) たとえば飯舘村の「美しい村」への村づくりは、村内20地区がそれぞれ自分たちで計画を立て、実現する形で成されてきたものであり、あぶくま地域は、こうした自主性に比較的富んだ地域とも言える。それは、川内村のワイン用ぶどう栽培などにもつながっている。
- (12) 川内村での2017年8月10日ヒアリング。
- (13) 復興庁は2020年度で閉庁の予定である。避難指示解除なども、実態よりも、こうしたスケジュールに合わせて進んでいるように見える。
- (14) この点は、「自主避難者」にもつながる。「自主避難者」は喜んで避難したわけではなく、多くの人が今も帰りたい気持ちをもちつつ「避難」を続けている。この人々への補償・支援・理解は、事故直後から十分だったとは言えないが、現在はほとんど消えそうになっている。ここでは詳述の余裕がないが、戻る人の少ない地域に帰還する人と、取り残されつつ避難を続ける人の間には、やむを得ず置かれた状況であるにもかかわらず国からの支援もなく、孤立しがちな現状において、共通点があるようにも見える。

【参考文献】

- 渥美公秀, 2014, 『災害ボランティア—新しい社会へのグループ・ダイナミクス』弘文堂。
- 飯舘村, 2017, 『までの村に陽はまた昇る—飯舘村全村避難4年半のあゆみ』飯舘村。
- 伊藤浩志, 2017, 『復興ストレス—失われゆく被災の言葉』彩流社。
- 高木竜輔・菊池真弓・菅野昌史, 2017, 「福島第一原発事故における避難指示解除後の原発事故被災者の意識と行動—2015年楢葉町調査から」『いわき明星大学研究紀要 人文学・社会科学・情報学篇』2:10-28。
- 長泥記録誌編集委員会編, 2016, 『もどれない故郷ながどろ—飯舘村帰還困難区域の記録』芙蓉書房出版。
- 藤原遥・除本理史・片岡直樹, 2016, 「福島原発事故の被害地域における住民の帰還と『ふるさと』の変質、変容」被害—川内村における伝統芸能継承の困難を事例として『環境と公害』第46巻第2号, pp.60-66。
- 船橋晴俊, 2013, 「震災問題対処のために必要な政

福島原発事故における避難指示解除後の課題

- 策議題設定と日本社会における制御能力の欠陥』『社会学評論』64-3:342-365.
- 松井克浩, 2017, 『故郷喪失と再生への時間—新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂.
- 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.
- 山下祐介・金井利行, 2015, 『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房.
- 除本理史・渡辺叔彦, 2015, 『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか—福島事故から「人間の復興」, 地域再生へ』ミネルヴァ書房.
- 吉原直樹, 2013a, 「地域コミュニティの虚と実—避難行動および避難所からみえてきたもの」田中重好・船橋晴俊・正村俊之編著『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房 pp.47-69.
- 吉原直樹, 2013b, 『「原発さまの町」からの脱却—大熊町から考えるコミュニティの未来』岩波書店.