

福島原発事故の避難指示解除と帰還にかかわる 環境正義の課題

藤 川 賢

1. はじめに

東京電力福島第一原発事故から4年を過ぎた2015年6月、政府は居住制限、避難指示解除準備両区域の避難指示を2017年3月までに解除する方針を固めた。その1年後には避難にかかわる精神的賠償も打ち切られる予定で、原発事故問題は大きな節目を迎えることになる。だが、帰還に向けて各自治体ではインフラ整備が始まっているものの、まだ、地域が復興した姿のイメージを共有する段階にさえいたっていない。「人間なき復興」「不均衡な復興」などの指摘があるように(山下ほか 2013、除本ほか 2015)、このギャップからは、指示解除は賠償などの終期を決めるためのもので、地域再建は二の次にされているように見える。

たとえば、2012年にいち早く帰村宣言を出した川内村では、まだ約半数の住民しか戻っていない⁽¹⁾。戻れない理由や、戻った人・戻れない人双方の苦勞などについては最近寄稿したものがあるのでここでは触れないが(除本ほか 2015)、今後の地域再建にはさまざまな困難があり、そこに住む決断をした人たちがそれを担うことになる。他方で、東京電力や国などのそれに関する責任は、明らかにされていない。今後の復興のためには地域内外でのさまざまな支援・協力・責任分担についてみていく必要があるが、今はまだその緒についたばかりである。そこで、本稿では中間的考察の一つとして、環

境汚染事件の解決過程における正義の課題について考えてみたい。

次節で触れるように、環境正義は主に資源や汚染の配分を主題として考えられることが多く、汚染をもたらすような施設の立地が争点になりやすい。だが、もちろん実際に汚染が生じた後でも大きな課題であり、差別を背景に汚染原因者や行政などが被害救済や汚染対策を打ち切ると、健康被害を受けた人たちの置かれる状況はより厳しいものになる。1984年にインドで起きた世界史上最悪の工場災害ボパール事件はその代表であり、被害者の苦闘は現在も続く⁽²⁾。1989年には工場の親会社であるユニオンカーバイド社と被害者を代表して原告となったインド政府との間で和解が成立し、その補償金額があまりに低かったこと、予想以上に被害が拡大し続けていることなどから、国際的にも支援の輪が広がり、そのネットワークである International Campaign for Justice in Bhopal (ICJB) などが生まれている。

もちろん、福島では避難指示の対象者などに一定の補償がなされており、人種等にもとづく明確な差別があるとも言いがたい。だが、原発問題における差別や犠牲のしくみはかねてから指摘されてきたところであり、福島原発事故もその文脈につらなる(高橋 2012、土井 2013)。事故から数年がたち、後述のように住民の間から「棄民」にされているという訴えとともに、

東電だけでなく国や自治体の責任を問う声が出ていることも事実である。そこには、科学や法の名目と政治的な力関係のもとで、社会的に弱い立場の人ほど選択の幅が狭められ、その選択の自己責任を押しつけられようとしている状況がかかわっている。この訴えの意味を考えるために、正義の視点をとる可能性について確認することが本稿の目的である。

以下、次節では、アメリカの環境正義運動の端緒とされるラブキャナル事件をもとに、汚染問題の解決過程における正義の課題について、3節では犠牲と環境正義との関係について整理する。4節では、今後の避難指示解除・帰村に向けて揺れる福島県飯舘村を中心に、今後の地域再建に向けた不安と訴えに触れる。それらを受けて、汚染問題の解決における責任のあり方に言及し、今後の課題を見通して、むすびとしたい。

2. 環境問題の解決過程における正義をめぐる議論

2-1. 環境正義運動の展開

アメリカにおける環境正義運動の始まりはラブキャナル事件とされる(Dobson 1998: 18, Lerner 2010: ix)。ラブキャナル事件は、有害廃棄物埋め立て地の上につくられた住宅地で健康被害が発生し、地域の住民が政府の住宅買い上げによって移住できるよう求めた事件である。被害と汚染との因果関係を認めようとしないうニューヨーク州健康局などとの攻防はマスコミにも注目され、カーター大統領もその舞台に登場した。住民たちの活動は、草の根環境運動を全国に広めるとともに、有害物やそのリスクに関する意思決定の不透明性、政府や科学者の責任、地域住民の権利などを力強く訴えた。そのリーダーであったロイス・ギブスが事件後に組織したCenter for Health, Environment and

Justice(CHEJ)は、今日も環境正義を求める草の根運動の中心的存在である⁽³⁾。

ラブキャナル事件が環境正義運動の源泉とされる理由は、以下のようにまとめられるだろう。一つは、それが有害化学物質の危険性を全米に警告する大きな契機となったことである。ラブキャナル事件はそもそも化学工場の産業廃棄物埋め立て地の上に小学校や住宅が建設されたことが発端だが、1950年代にそれらが建設された時には、地面の下のごみは厄介物程度にしか見られていなかったという(Mazur 1998: 59)。ところが、ドラム缶の腐食や大雨による地下水位上昇などを通じて、ラブキャナルでは1970年代に健康被害が続発するようになったのである。1978年にラブキャナルの甚大な健康被害が報告された後、アメリカ環境保護庁などの調査によって全国数万から10万カ所も同様の施設が存在することが分かった。その多くは、経済階層の低い人や有色人種の多く住む地域にかたよっていたため、そこでの環境差別が問題になっていくのである。

二つ目は、草の根運動の展開である。郊外住宅地だったラブキャナルの住民は多くが中流の労働者であり、政治的にも経済的にも力は弱かった。その中で主婦のロイス・ギブスを代表とするラブキャナル住宅保有者協会は、地域での結束のもと、廃棄物の上にある小学校の閉鎖や危険地域の住宅の政府による買い上げ・住民移転など具体的な目的を掲げて、運動を展開した⁽⁴⁾。まったく無知の状態から運動を始めたギブスは、住民の結束、マスコミとの関係、専門家の協力による科学調査などの重要性を認識した。そして、同じような運動に立ち上がった各地の住民から多くの問い合わせを受けたことから、運動の手法を各地の被害者に伝え、各地の住民の間に情報ネットワークをつくるためにCHEJを設立したのである。こうした草の根の

住民ネットワークが環境正義運動展開の基礎になっていく。

三つ目に、こうした草の根環境運動がもたらした環境政策への変化が挙げられる。各地での激しい反対運動に手を焼く産業界などは、それらが自分たちの地域のことだけをかんがえるエゴイステックな主張だと批判した(NIMBYism = Not In My Back Yard)。それにたいして、草の根運動は互いの協力や話し合いを進める中で、問題がそれを抱える地域だけのものではないことを認識、有害廃棄物施設が必要だという前提から問い直す主張を展開する(Szasz 1994)。CHEJの機関紙タイトルは「Everyone's Backyard」である。具体的な要求の一例が、有害物について使用段階から地域住民の「知る権利」を求める主張であり、その成果が「地域住民の知る権利」法(通称PRTR)の成立である。環境正義の運動も、地域個別のものではなく、1994年のクリントン大統領による「環境正義に関する大統領令」へと結実していく。

2-2. 環境人種差別と草の根環境運動

アメリカの環境正義運動には環境人種差別への対抗を主眼とする大きな流れがある。1960年代の公民権運動のなかにも環境被害に関する差別への闘いがあったが(Bullard 1993 : 9)、環境人種差別への認識は1980年代から各地での草の根運動によって次第に明らかになり、1987年のThe United Church of Christ Commission for Racial Justiceによる研究発表を大きな契機として全国的に展開したものである。そこには人種差別こそが環境計画や意思決定の主要因子であるという認識があり(Bullard 1993 : 17)、草の根環境運動の手法の重要性は認められつつも、それだけではないという感覚の違いは存在する。NIMBYismという批判のように、少なく

ともその初期には地域ごとの運動の結果として環境人種差別が顕在化した一面がある(Bullard 1990 : 34)。

人種に力点を置く環境正義運動とはやや異なり、CHEJによる環境正義のとらえ方ではすべての違いや差別が対象となり、人種のほかに、宗教、地域、年代、貧富、性などに関する多様性と平等性を重視する。そこでは環境正義は、環境主義における新しい形だがオールドファッションの草の根民主主義と位置付けられ、次のように述べられる。

「環境正義とは、選択する権利、オプションをもち、行動する権利である。市民集会や公開説明会で発言する権利であり、すべての決定が汚染原因者たちの共通利害によってではなく、コモンセンスと正義にもとづいてなされることを要求する権利である。」(Everyone's Backyard 8-1=Jan. 1990 : 2)

このように、草の根環境運動と反環境人種差別運動とは、協力と葛藤を含んでいる。両者が合流したものを環境正義運動と呼ぶこともできるが、部分的な相克をもたらす一面も無視できない。運動の系譜としてだけでなく、たたかひの当事者にとっても、人種や社会的地位と経済格差が結びついた状況のもとで、経済か環境かという選択が突きつけられる可能性であり、この克服は環境正義の実現にとって不可欠である。家族のなかでの男性や地域のリーダーに稼ぎ手の役割が期待されることも多い伝統的な社会では、被害を受ける側にとってもそれが簡単ではなく、環境正義を求める草の根運動は女性が主導することも多い(Bullard 1993 : 30)。

また、全体的にも、草の根環境運動の成果として、環境汚染の解決に向けた制度がととのって社会的関心が薄れることなどにより環境差別を助長する可能性がある。1980年にスーパーファンド法案を成立させるとき当時のカーター

大統領はギブスにたいして、ラブキャナルのような問題が再発しても、この基金があるから罪のない家族が闘わなくてもすむのだと語ったという。だが、レーガン政権への移行による変更もあってスーパーファンド法は困難を抱えて発動し、10年あまりで財政破たんしている(Gibbs 2010: 2)。

スーパーファンド法の問題点の一つが環境差別を顕在化させたことだった。限られた基金のなかで対策をとる地域をどう選ぶかという優先順位をつけ方にも差別が問われるのだが、1982年にはノースカロライナ州で、同法によって運び出されたPCB汚染土壌が黒人の居住区のそばに運び込まれるウォーレンカウンティ事件が起きる。州による処分場建設地の選定が黒人の居住区への差別意識に拠ることは明らかだとして激しい反対運動が起きたが、多数の逮捕者を出しながら搬入が実行された(Bullard 1990)。行政判断における差別が問題となったこの事件は、環境人種差別を全国に知らしめる大きな契機になり⁽⁵⁾、環境正義を求めるためには草の根運動が重要だという認識を与えることになった。

3. 環境問題への対応にかかわる差別と犠牲

3-1. 環境問題の認識後における差別

ドブソンが、人間以外の自然や未来世代を考慮した意思決定や資源配分がどのように可能・必要かという観点から社会正義と環境との関係を論じているように(Dobson 1998)、正義に関する議論は、資源利用や決定が行われる前の過程を問題にすることが多い⁽⁶⁾。アメリカの環境正義運動においても、廃棄物処分場や化学工場などの立地が争点になることが多く、その意味では未然の問題に主眼が置かれているように見える。逆に、既存の汚染が問題になったラブキャナル事件では、政府・企業・科学者らの責

任が問われ、時に殺人者として糾弾されることもあったが、それが「正義」の問題と考えられたわけではない。

この点で、ラブキャナル事件と環境人種差別運動との間には二つの違いがある。一つは、ラブキャナル事件においては汚染と健康被害との因果関係が重要な争点であり、それが明らかになれば、被害住民が求めていた安全な場所に移住する権利(=政府による住宅の買い上げ)が認められる期待があったことである。それにたいして、ウォーレンカウンティ事件などでは危険性の明らかなものが黒人の居住区に持ち込まれようとしていた。

もう一つは、被害の累積化である。ウォーレンカウンティでもPCB汚染土壌の搬入後に有害廃棄物の処分場としての利用が計画されていたように、汚染が汚染を呼び、被害が被害を招く状況が見られた。そこに差別が作用していたことで正義が問われたのである。

被害やリスクが明らかな状況での差別は、加害側の責任を軽減するためにかなり露骨に現れることもある。上述のボパール事件では、被害者の大半がインドの貧困層であったことを理由にユニオンカーバイド社が賠償金を値切っている⁽⁷⁾。だが、こうした極端な事例はむしろ例外で、意識されない形で差別が現れることも多く、時には、被害を受ける側が施設立地に同意している場合も少なくない。ロイス・ギブスが環境問題における正義の問題を最初に意識したのは、1984年に、カリフォルニア州で開かれた「Waste to Energy」のシンポジウムを知ったときだという。州による廃棄物業界会議の一部会で、廃棄物関連施設という理由によって近隣住民などから嫌われ、立地が進まない熱リサイクル施設の立地をどう進めるかをテーマとしていた。そこでコンサルタントによって用意された資料には、事例や文献にもとづく調査結果と

して、地域による抵抗が強い所と弱い所が対比される表が付されている。そのうち、「抵抗が少ない地域の条件」だけを列挙すると、次のようなものである。

〈南部もしくは中西部、人口25,000人以下の小規模コミュニティ、農村部、これまでに既存施設による美観の影響を受けていない、既存施設による雇用効果の経験もしくはその認識がある、経済的利益が目に見える、処分場埋立地の上、保守的、市場主義重視、中高年が多い、学歴は高卒以下が多い、共和党系、職業としては農牧業・ビジネス関連・技術関連・自然搾取的、低収入、カソリック、政治的関心低、ボランティア団体への所属なし、平均居住歴20年以上〉⁽⁸⁾

このあからさまなリストは、作成者から見ればリサイクル施設への理解を得られやすい地域の特徴を示しただけかもしれないが、こうした地域に廃棄物関連施設や危険施設が集中し、関連業界がそれを助長するという動きを如実に示すものでもある。ギブス氏は、その差別的な視点とともに、それによって地域住民の意志や利害に反する決定が強いられていくやり方がコミュニティにとっての「不正義」injusticeだと感じたという⁽⁹⁾。

このように、環境汚染のリスクが認識された状況での環境正義においては、発言力や経済力の格差のもとでの被害の累積が一つのポイントになる。それは、制度化されて継続してしまうこともある。

3-2. 犠牲と差別

ブレードは環境人種差別に関連して、ルイジアナ州の黒人の多い地域が「ガン回廊」と呼ばれる化学工場集積地帯になったり、都市の黒人居住区が危険施設迷惑施設の集積場所になったりしていくことを「人間犠牲地帯」human sacrifice zonesとして言及している(Bullard

1993: 12)。ブレードによれば、高速道路などによって裕福な白人の郊外居住を促進する一方で、経済的条件や差別などで移住できない黒人の居住区が放置されるという政策の結果としてインナーシティ問題が生まれ、そこが劣悪な環境にされる(Bullard 1990: 6)。そこに、また危険施設が持ち込まれるのである。この指摘にあるように、環境と差別の関係には政府による制度の影響が大きい。その典型例とも言えるのが、軍事施設や原子力施設とネイティブ・アメリカン居留区や南太平洋との関係である。それは、「犠牲」sacrificeとして論じられることも多い(Hooks et al 2004, Lerner 2010, 石山 2013など)。犠牲という表現には、以下のような含意がある。

一つは、加害者もしくは交渉相手が軍・政府のように非常に大きく、直接の対話になりづらいことである。第二に、関連して、軍事機密などを理由に問題や被害が意図的に隠された歴史がある。これは、放射線リスクの評価などにも深くかかわる。第三に、したがって、汚染や被害が目に見える状況であっても適正な補償救済がなされないことである。被害そのものが公式には認定されない場合も多い。第四に、こうした格差と情報秘匿を受けて、さらに危険施設が集中する傾向がみられることである。

「破壊の踏み車」treadmill of destructionと表現されるように(Hooks et al 2004: 559)、犠牲地帯は、差別と貧困の結びつきの中で汚染が汚染を呼ぶ。ネイティブ・アメリカンなどの居留地は、ネイティブ・アメリカンの意志とは関係なく生産や交流に不適な地域に置かれる傾向があり、住民たちは、貧困のために開発計画を受け入れざるを得ない場合も多かった。ごく少数の部族長老が認めれば開発できるという制度もそうした計画を呼び込みやすくした。鉱山開発や軍事施設の立地は放射能などによる汚染を

もたらし、汚染された土地はさらに別の危険施設を誘う。その連続の中で、たとえば放射性廃棄物の最終処分場計画などが居留地に計画されたのである。

3-3. 責任と社会的な関心—日本の原発との近似性

このように犠牲と差別との間には双方向的な関係がある。一つは、地価の安さなどの理由もあるかもしれないが、土地やそこに住む人々への差別が犠牲地帯を生み出すことである。もう一つは、既存の施設が類似の施設を呼び込むこと、言い換えれば犠牲地帯になることがその地域を差別の対象にすることである⁽¹⁰⁾。CHEJの専属科学ディレクターであるレスター氏は、汚染された土地が浄化されずに、むしろ汚染拡大の場として利用される過程も犠牲の一形態であるという。そこには、たとえ地域の合意があったとしても明らかな差別が存在し、政府・行政による無視が重要なポイントをなしているという共通点がある⁽¹¹⁾。

こうした点から見れば、日本でも環境正義にかかわる問題が歴史的にくり返されてきたことは明らかである。鉱山や製錬所の周辺で煙害に苦しむ農家から山林などを買い取ることで鉱山がさらに規模を拡大する過程は明治以来各地でくり返されてきた。人形峠のウラン鉱害にも長く取り組む土井淑平は、福島原発事故・沖縄軍事問題・四日市公害を「差別と棄民の構造」の典型として、「①国策の犠牲②中央による地方の支配と収奪③切り捨て御免の論理と倫理④植民地主義の産物」という共通点をあげる(土井2013:12)。

この指摘にもあるように、原発は、危険施設が危険施設を呼ぶ形で地方への立地が進んだ典型例である。日本で最初の原発建設にあたっては研究者が行き来しやすいよう東京からあまり

離れていない場所ということも選定条件の一つだったが、その後の原発のほとんどが都市部から離れた地域に建設されている。福島第一原発も、平坦地が少なく「この地を利用するには原子力発電以外にない」と考えられた地域に建った(開沼2011:256)。こうした集中傾向は、原発の地域経済への波及効果が期待はずれになり、放射能の危険性がより強く意識されるにつれて、さらに顕著になる。チェルノブイリ事故以降も先進国の中では例外的に原発推進を進めた日本では、1990年から2010年までの20年間に20基近くの原子炉を増やしているが、そのほとんどが既設の原発への増設である。とくに柏崎刈羽は90年の2号炉開始から97年には計7基にまで増え、世界最大の原発になった⁽¹²⁾。この間の新規立地は、石川県の志賀原発、青森県の東通原発の2か所しかない。いずれも1960年代に建設計画が始まり、賛否をめぐる長いたたかいの末、チェルノブイリ原発事故後に着工が認められたものである⁽¹³⁾。このように、困窮する地域が葛藤を抱えながら経済的利益を優先する形で危険施設を自ら誘致し、集積させる状況を犠牲と呼ぶのであれば、それを放置している状況は環境正義に関する大きな課題である。

それについて、本稿で以下に取り上げたいのは、これまで原発とは直接かかわることなく「美しい村」をつくってきた飯舘村が放射能汚染を受け、その汚染を受けたことによって「犠牲のシステム」に組みこまれていくことへの懸念である。そこでは、汚染の原因および犠牲の放置という二重の意味で国の責任が問われるのではないだろうか⁽¹⁴⁾。

4. 福島の避難地域復興と環境正義との関係

4-1. 飯舘村における帰還の課題

ラブキャナル事件では1978年のニューヨーク州健康局による危険の指摘の後、住民避難と除

染による地域再活性化作業とが、並行して行われた⁽¹⁵⁾。1981年に周辺地区を含めた住宅の買い上げ、転出がほぼ済んだ後、埋め立て地の上は覆土してフェンスで囲い立ち入り禁止とする一方で、その周辺の土地や家屋は転売されることになった。CHEJをはじめとする多くの旧住民が反対したが、1988年に州健康局は、埋め立て地の北側地区などを「居住可能」と宣言し、現在数百人がこの地域に住んでいる。きちんとした健康調査を行わず、「安全」ではなく「居住可能」という表現のもと、リスクを知らせずに販売することへの批判は今も根強い(ギブス2009:308-309)。近年、その居住者に健康被害が続発し、一部は訴訟になっているという⁽¹⁶⁾。

2017年3月に向けた福島県の居住制限区域の解除は、ある意味でこれに似た状況を生みだそうとしている。それまでに除染が完了するめどは立たず、除染しても年間1ミリシーベルト以下の空間線量を確保することはできない。それにたいして政府が示しているのは、明確な基準ではないものの事実上年間20ミリシーベルト以下であれば解除という方向性である(毎日新聞2015.7.8夕刊)。ここではその数字については言及しないが、その安全性に疑問をもつ住民が少なくないことも事実である。それに関して、ここでは2点を指摘したい。一つは、帰還と地域再建を妨げる放射能の影響は空間線量にかぎらないことである。もう一つは、政府や東電も現実には「帰らない」という選択を認めるような賠償を進めており⁽¹⁷⁾、それが村の地域再建にとって大きな制約になっていることである。

飯館村では、帰村しても、放射能への不安や耕地荒廃の事情で酪農・畜産、米作などこれまでの基幹産業を再開できる見通しが立っていない。無理に始めたとしても消費者に受け入れられるか、減益についてきちんと補償されるかどうかとも分からない。その上、これから増え続け

る除染土壌の仮置き場が、いくつかの集落中央部の水田につくられていく。土砂を積み上げられるように平らでトラックやブルドーザーが作業できる道路があるというのが広い水田を置き場にする理由だが、数年後には、村内の優良な水田のうち3分の1近くが黒いフレコンバッグと白い金属堀に占拠されることになる。その撤去に何年、何十年かかるかの見通しもない上、撤去されても押しつぶされてしまった土地を水田に戻すには多大な費用がかかるという。借地料は、普通に米作していた時の売り上げより多いのだが、それでも水田再開に要する費用に見合う農家はほぼないと思われる。

このように、戻っても元の生活ができないことは、放射能にかんする事情とともに、村に帰れない大きな理由になっている。他地域に新たな住宅を求める人も増えている。だが、その人たちの多くも葛藤を抱えている。いつかは村に帰りたい、村の家も残しておきたいと考える人も少なくない。村に帰ろうとする人たちを中心に、そうした人たちが協力して新たな村をつくっていくことになるが、それも厳しく、その負担は村民にかかってくる。農業の中心的存在で、帰村の意志をもつ方は、次のように話す。

「2地域居住を目指す方と……お互いに一生懸命やってきた仲間なんです……私は話をしたんです。『じゃあ、河川の草刈りのとき、来てくれんのかい？クリーンアップ空き缶拾いのとき、来てくれんのかい？』『いや、それは勘弁してくれ』っていう話です。(中略)

用水路の手入れ、今までは、皆さん全員参加でやるんですね、それが(今後)できるかっていったら、できなくなりますよね。やっぱり、やむを得ないでそういう(=2地域居住などの=引用者注)判断をしたとしても、地域の復興という点からすると、非常に大きな障害が、問

題が出てきますよね。

だから、賠償は、皆さん個人に賠償って形にしますが、ここで失ったものに対するものは、どなたがどういう形で取り戻すことができるんだらう。戻った人が、恐らく、汗水流して苦労して、時間をかけて、そして取り戻せるかどうか。」⁽¹⁸⁾

飯舘村は、集落ごとにみんなで力をあわせてアイデアを出し合いながら村づくりを進めてきた結果「まていな村」「美しい村」として観光と農牧業を組み合わせることに、ようやく成功しつつあった(菅野 2011、長谷川ほか 2014)。それが根底から崩され、新たな道筋は見えていない。これは、村の人たちにとって現在も大きな負担だが、帰還の中心世代である50～70代が高齢化する10年後20年後により大きな危機が訪れることも一部で懸念されている。

もちろん、上から工業団地などの計画を押しつけてはならないし、補助金で手当たり次第に観光施設をつくれればよいというものでもないが、用水管理や除雪などの日常業務さえ困難な集落とその住民に、ヴィジョン形成のすべてを押しつけるのが厳しいことは言うまでもない。だが、国も県も東電も、村の再建のために何をどこまで支援できるのか、その可能性さえ明示していないのが現状である。それにたいする怒りの声も高まりつつある。

4-2. 棄民にされることへの悲しみと怒り

原発事故から3年が過ぎる2014年、原子力損害賠償紛争解決センターへのADR申し立ては件数・人数とも大幅に増加した⁽¹⁹⁾。そこには、賠償打ち切りへの不安や不満、生活の困窮など多くの理由があるが、一つには原発事故問題が風化するなかで東電や国が責任を逃れようとする事への疑問があるように見える。2014年11

月には飯舘村の人口の半分近くにあたる住民約3千人による集団申し立てがあった。ADRであるから訴えの対象になるのは東電だが、「申し立ての意義」には次のような記述がある。

「政府・県・村は「除染」も不十分のまま、新たな安全神話を広め、避難区域の解除を拡大し、帰還政策を進めようとしている。

しかし、若い人々、特に子どもを持つ若い親たちは、放射能の不安から帰還できない。年長者も、若い人々が帰還しないので、子どもに迷惑をかけるのではないかと思い、帰還を躊躇している。

このままでは村民はバラバラにされたまま、時間の経過により問題は解決するどころか、泣き寝入りを強えられる。それも深い恨みとくやしさを残して。足尾銅山公害や水俣病の例を見るまでも無く、この国は、過去何度も「棄民」を繰り返してきたが、飯舘村民もまた「棄民」にされようとしている。このようなことを絶対に許してはならない。」(原発被害糾弾飯舘村民救済申立団ほか 2014: 6)

「恨みとくやしさ」と似た言葉が重ねられているように、ここでは行政の重なり合う責任が追及されていると考えられる。一つは言うまでもなく事故の責任だが、それ以上に、住民の帰還を促進して事故の収束をはかることでその責任を逃れようとする事への疑問である。

もう一つは、行政に頼らざるを得ない人を増やし、しかも、そういう人ほど手にする賠償が低くされる事への疑問である。たとえば、超高齢者でも村では家族や地域の支えがあり普通に生活することができた。だが、避難によって大家族の多くが核家族化され、単身もしくは夫婦のみの高齢者世帯が増加した。この人たちが村に戻っても、子ども世代と一緒になければ農

業も再開できず、一年後に精神的賠償が打ち切られたら生活の糧を得ることもできない。他方で、住宅確保賠償などは他地域に新居を建てた方が有利という設定になっている。先述のように、コミュニティの崩壊は帰還する人により厳しくのしかかるにもかかわらず、それにたいする補償は見えない。個人がバラバラにされるなかで将来はお金に頼るしかないのか、という悲しみと、それにしても低い賠償額への疑問がそこにはある。

そして、ある意味ではそれ以上に大きいのは、これまで住民の支援を約束してきた行政や政治家が口をつぐみ、うやむやに事故の幕引きをはかろうとしていることだろう。この文章の起草にも深くかかわった申立団の一人は、「棄民」という表現に思い至ったのは2014年になってからだと話す。

「(事故から=引用者注)2年が避難民、後の2年は難民、もう難民の状態だ、このままだったら棄民だと、そこから始まった。捨てられたと同じでしょう、何年も何年もね。避難というのは2年が基本でしょう、その後は難民の状態になっているんじゃないのというのが3年目。4年目もこのままだったら捨てられたのと同じ、国からもね。寄り添う、寄り添うと言葉ばかりでね、……(行政が言うように=引用者注)希望が持てる状況に、今、ありますか？ 少しでも希望を持たせるためには新たな人生を一步でも歩んでもらう、人生の刻みをつけてもらう、そのために何をやればいいのかということを行政は真摯になって考えなければならないはずなんです。」⁽²⁰⁾

弱い立場の人たちの生活再建や、放射線量が下がらず人口が大幅に減少した集落の再建などは、行政にとっても簡単に支援できることでは

ない。だが、それが重要な課題として残っているときちんと認めることが、出発点になるのではないだろうか。これは、上に述べた犠牲と差別の関係にもつながると考えられる。

4-3. 地域再建にかかわる社会的責任

原発事故そのものではなく、避難指示解除と帰還を中心とする避難指示区域の再建策にかかわる不平等性として、ここでは次の3点を指摘したい。

一つは、これまで一般に年間1ミリシーベルトが基準とされてきた空間放射線量について20ミリシーベルト以下なら居住可能とすることについてである。その数値の妥当性はおくとして、これがわずかな議論のうちに決められていくことで、安全を主張する声と不安視する声とは互いに意見を交わすこともできないまま、事実上の二重基準が生まれてしまう。そのため、福島の人たちによりリスクの高い基準を押しつけることとともに、意見の違いによる不安や中傷などのリスクも与えていることになる。その責任をだれがどのようにとるのか、明らかでない。

第二は、地域の分断と縮小である。すでに移住を決めた人も増えた反面、判断に迷う人はさらに混乱を増している一面もある。上でも少し触れたように、賠償金額は地理的線引き、職業や財産、家族状況などによって細かく分かれ、経済的理由でどちらにも進めない人が増えているのに、それを支える家族や地域がなくなっている。「ふるさとの喪失」「コミュニティの喪失」は2012年ごろから言われていた言葉であるが(除本2012など)、最近になってそれを実感する人も多いという⁽²¹⁾。個人を対象とする賠償だけでなく、地域社会を支援する責任が国や東電にも求められるだろう。

関連して第三に、やや大きな話になるが、価値観の強制についても言及しておきたい。飯館

村を含むあぶくま地方では、山の恵みに支えられて多様な生活が可能だった。自給自足的な生活に魅せられて移住してきた人たちも少なくない。だが、原発事故と避難によって、核家族化・単身化が進み、お金がなくては日常生活も成り立たなくなった。今、村に戻ってもそれは変わらない。川内村の人たちの間でも、事故後、自然に即した生活から市場に依拠する生活への変化、農林業などから工場や会社への勤務への移行、地域コミュニティの解体と個人化、核家族化などの動きが進んでいる。避難先が都市部になりやすいという事情とともに、工場建設や道路整備は復興事業として実行しやすいという行政の事情もその一因である。帰村してもこれらはなかなか元に戻らず、仕事も買い物も病院も遠方に行かなくてはならなくなり、村内では中心部に新しい復興住宅などが集められ、村の空間構成は変わりつつある。明治以来、多くの山村が近代化に取り残されてきたが、1980年代くらいからようやく自然の恵みや多様な生活が世間に受け入れられるようになり、飯館村や川内村も評価を受けるようになっていた。そこに、従来型の産業化政策を押しつけることには大きな抵抗を感じざるを得ない。

もちろん、現在、国や県がそれを押しつけているわけではなく、村や住民の判断に任されている部分も多い。だが、経済的にも人間的にも余裕がなく、今後の国の支援策や東電による賠償がどうなるかも見通せず、目の前にあるのが既存の補助事業だけであれば、それは強制と変わらなくなってしまう。

汚染が汚染を呼ぶ犠牲のシステムに陥らないためにはどうすればよいのか。これを考えるのは村や住民だけの責任ではないだろう。ADR 集団申し立てや訴訟などは、それに関する国・自治体・東電などの社会的責任を問おうとしている。

5. むすび

冒頭にも述べたように、本稿は、指示解除後の避難区域の地域再建に向けた研究視点の確認のために環境正義に関する議論との対比を試みた、中間考察の一つに過ぎない。福島原発事故と環境正義との関係を見る上では、原発立地や地域格差の始まりにさかのぼった議論も必要だろうが、ここでは、地域復興の過程における国や東電の社会的責任に注目した。賠償や除染をめぐるこれまでの経緯は、事故原因者の責任範囲を決めることに重点を置いているようにみえ、住民の間からそれにたいする批判の声ががりつつある。その意味することを考え、行政や東電の長期的な責任を賠償などとは別の角度から照射するために、アメリカでの環境正義の議論を活かせないかと考えたのである。

環境正義への声は、草の根環境運動と社会的公正への要求の合流によって展開してきた。この両者は、それぞれに従来当たり前とされてきたことによる問題点を衝く運動だったとも言える。草の根環境運動は、有害化学物質の危険性を知らしめるとともに、有害廃棄物の発生は当然で、出てきたごみはどこかで処理しなければならないという前提に疑問を投げかけた。社会的公正への運動は、人種差別が貧困、教育、居住地など様々な格差の原因になることを追及するとともに、貧しい地域なら危険施設が集積するのもやむを得ない、その人たちは自ら環境面でのリスクより経済的メリットを受け入れているのだ、という社会的前提をも覆そうとしてきた。

人種という点を除いて日本の原子力政策をふり返ると、これらの経緯が示唆するものは大きい。言うまでもなく、日本社会はくり返し放射能汚染を経験し原発立地への忌避感を強めてきた。他方で特定の地域には原発による利益集団が生まれ、その地域が受け入れるなら、という

形で、原発の必要性が容認され、原発は集中立地されてきた。だが、これは環境正義に反する傾向である。そして、今日、福島原発事故の周辺には広大な放射能汚染が残る。それを少しずつ復興させようとしているのが現状だが、やはり放射能汚染を強く受けた地域ほど復興にも不利な条件があり、その選択肢は狭められていく。そのなかで危険施設が累積されるとしたら、さらに環境差別を生むことになる。

このことは、再び行政や東電の社会的責任にかかわる。避難指示が解除されても若い世代は戻らず、その問題は10年後20年後により顕著に表れてくる。地域の可能性を奪ったことの責任はどう問われるのか。この点は、本稿では議論の対象にしなかった、避難指示解除と賠償の終期の連動、賠償の有無が時間や地域で単純に区切られ段階的な連続性がないこと、賠償が基本的に個人の損失だけを対象にして地域への補償が弱いこと、など賠償の問題にもつながるだろう。

これから浮かび上がってくる被害に目を向ける作業は、東電や行政に委ねられるものではなく、地域内の人だけでも困難なのである。これまでの被害や差別がそうだったように、当事者も自然なこと、仕方がないこと、自分たちが選んだこととして被害を容認してしまう例は多い。

その意味で、環境正義は、草の根運動の展開によってのみ可能になる。既存の政治や運動は、問題を個別にみていくので、一見すると合理的な判断における差別・格差に気がつきにくい。それらは被害者自身が声をあげないと気付かない面が多い。だが、被害者が問題に気がつくためには他地域からの情報などが必要だし、被害者が声をあげるだけでなく、社会的支持が広がらないとなかなか状況は改善されない。草の根の運動が展開することで、環境問題としてグローバルな理解と支持を得ていくのである

(Bullard 1993 : 39)。

この点で福島県の現状は一つの岐路にあるようにみえる。社会的関心がうすれる中で、村が避難指示解除によってすぐにでも帰れる状況になっていると思う人も少なくない。それとともに、国や東電も、地域復興に向けた責任について口にしつつも、それを事故にかかわる賠償や除染などの責任と、通常の行政的責任に分け、その両者の間で抜け落ちるものを軽視しているのではないか。それが「棄民」にされかけているという訴えにつながっている。この中で、今後、どのように課題を確認し、より広い問題へとつなげながら支援と関心をひろげ、責任の所在を問いつつ、解決を模索するか、筆者自身をふくめて社会の全体にかかわる、大きな課題になっている。

【注】

- (1) 2015年9月5日には全町避難していた楢葉町で避難指示が解除されたが、当初の帰還者は事故前の人口の1割未満と見られている(毎日新聞2015.9.5)。
- (2) 本稿のテーマを考えたきっかけもボパール事件にあるのだが、議論を複雑にしないため、ここではボパールと福島の対比は行わない。ボパールにおける被害者の歴史や国際的支援については、ICJBのほか、Bhopal Medical Appealなどのサイトで見ることができる(<http://bhopal.org/>、2015.10.4最終確認)。
- (3) 当初の名前はCitizens Clearinghouse for Hazardous Wasteであったが1990年代に段階的に現在の名称に統一された。活動内容や展開についてはCHEJのサイトを参照。(<http://chej.org/>、2015.9.27最終確認)。ラブキャナル事件とロイス・ギブスについては、ギブス(2009)が分かりやすい。
- (4) 運河に直接接する住宅とその外側で地下水による影響を受ける住宅、移転のための住宅買い上げを求める団体と、賃貸住宅に住む人びとの団体などがあり、団体間での協力も相克も存在した(Blum 2008, Mazur 1998)。その中

- で、参加人数として最大であり運動としても強力だったのが住宅保有者協会である (Levine 1982 : 175)。
- (5) CHEJ (CCHW) の機関紙 Everyone's Backyard の第 2 号 (1-2) もこの事件を紹介し、環境人種差別という表現は使っていないが、貧困と人種構成にかかわる差別的な処分場選択への批判を述べている。
- (6) 自然の権利などに関する環境倫理的な論点にとっては、人種などによる差別の撤廃は当然の前提ということになる。
- (7) ユニオンカーバイド社は、アメリカの基準ではなく、インドの基準で賠償金を産出することを求めた。ウォールストリート誌の記事が、アメリカの交通事故賠償額にインドとアメリカの一人あたり年間所得の比 (\$250 vs. \$15,000) をかけて 2 億ドルから 3 億ドルという試算をしたが、同社の提案はこの前者だったという (Morehouse et al 1986 : 58)。ただし、この試算は当初の死者だけの概算で、両国の経済格差を考慮しても補償すべき額はその 100 倍に達するという試算もある (ibid : 67)。だが、裁判中にも被害規模の大幅な拡大が明らかになったにもかかわらず、1989年に決まった和解の賠償額は 4.7 億ドルだった。
- (8) Waste to Energy, California Waste Management Board 1984 prepared by Cerrell Associates Inc and J. Stephen Powell, Appendix C
- (9) 2015年8月31日、Lois Gibbsさんへの聴き取り。
- (10) ブラードは、政府や政治家が人種差別の存在を否定し続けてきたことが、こうした集積の一因だと指摘する (Bullard 1993 : 11)。
- (11) 2015年8月31日、Stephen Lesterさんへの聴き取り。
- (12) 2007年の新潟県中越沖地震では、柏崎刈羽の複数の炉がさまざまなトラブルを起こし、原子炉の集中立地の危険性を改めて認識づけることになった。
- (13) いずれも大きな半島にあることは偶然ではない。志賀原発は、2005年に集落が全戸を産廃処分場に売却して離散する計画を発表した輪島市門前町大釜地区とも近い位置にあり、東通原発は、核燃料サイクル施設が集中立地する六ヶ所村に隣接する。なお、能登半島では 2003年に珠洲原発計画が凍結され、下北半島では大間原発計画が今も進んでいる。
- (14) 原発を「犠牲のシステム」として犠牲にするものと犠牲にされるものとの対比を論じる高橋哲哉は、犠牲が美化をまとうことによって「犠牲の不当性が告発されても、犠牲にする者(たち)は自らの責任を否認し、責任から逃亡する」と指摘する (高橋 2012 : 27-28)。
- (15) 最初の避難勧告は、埋め立て地の上および隣接する住宅の妊婦および 2 歳以下の乳幼児(と母親)に限定されたものだった。住宅保有者協会は、地下水汚染が広がっているその周辺地域の全住民の避難(転居)を求めて運動したのである。
- (16) フェンスには「危険」の表示があったが、1990年ごろから単に「立ち入り禁止」を示すものになった。運河北側の新しい住宅に転居してきた人の多くは汚染の存在をほとんど知らず、知っていても地下水汚染リスクのことまで知らされていないという (2015年9月3日、ラブキャナルでの聴き取り)。
- (17) 2014年に東京電力は、移住が必要な避難指示区域住民が都市部に新たな住宅を取得する場合に、一定の範囲で地価の差額分についても賠償の受付を開始した (東京電力 http://www.tepco.co.jp/cc/press/2014/1239448_5851.html, 2015.10.2最終確認)。本稿は、この賠償を批判するものではない。これは当然として、移住しない人、移住するが当面は賃貸住宅に住む人、元の居住地で不動産をもっていなかった人などについても、賠償の範囲を広げる意味について考察している。
- (18) 2015年6月26日、飯舘村での聴き取り。この方は、村に献身してきた方で、家業より地域を優先することについて奥さんから文句を言われた際にも「何とも答えられなくて、『いつか俺が死んだときには、必ず周りで助けてくれっから』って言ったんですが、そういうのを、私はつくってきたような気がしていた」のに、それがなくされたことを辛く感じている。言うまでもなく、これは個人だけでなく、村全体にも通じることだろう。
- (19) ADRセンターによると、2014年の申立件数は 5,217 件で前年の 28% 増、申立人の総数は 29,534 名で前年の 14% 増である。なお、2013年5月には浪江町の住民の半数以上にあたる 11,602 名が参加する大規模集団申し立てがあ

福島原発事故の避難指示解除と帰還にかかわる環境正義の課題

り、申立人数が前年から倍増している。『原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～平成26年における状況について～(概況報告と総括)』(平成27年2月)による。

(20) 2015年3月14日、福島市での聴き取り。

(21) 2015年9月28日、郡山市での聴き取り。

【参考文献】

- Blum, Elizabeth D., 2008, *Love Canal Revisited*, University Press of Kansas
- Bullard, Robert D., 1990, *Dumping in Dixie*, Westview.
- Bullard, Robert D. ed., 1993, *Confronting Environmental Racism*, South End Press.
- Dobson, Andrew, 1998, *Justice and Environment*, Oxford University Press.
- 土井淑平, 2013, 『フクシマ・沖縄・四日市』星雲社
- 原発被害糾弾飯館村民救済申立団・飯館村民救済弁護団, 2014, 『かえせ飯館村：飯館村民損害賠償等請求事件申立書等資料集』
- ギブス, ロイス, 2009 [1982=1998] 山本節子訳『ラブキャナル』せせらぎ出版
- Gibbs, Lois, 2010, Approaching 30 Years of Superfund, *Everyone's Backyard* 28-1 : 2.
- 長谷川健一・長谷川花子, 2014, 『酪農家・長谷川健一が語る までいな村、飯館』七つ森書館
- Hooks, Gregory & Chad L. Smith, 2004, The Treadmill of Destruction, *American Sociological Review* 69-4 : 558-575.

石山徳子, 2013, 「アメリカ原子力開発と犠牲区域の空間構築」『年報社会学論集』26 : 5-16.

開沼博, 2011, 『「フクシマ」論』青土社

菅野典雄, 2011, 『美しい村に放射能が降った』ワニブックス

Lerner, Steve, 2010, *Sacrifice Zones*, MIT Press.

Levine, Adeline Gordon, 1982, *Love Canal*, D. C. Heath and Company.

Mazur, Allan, 1998, *A Hazardous Inquiry*, Harvard University Press.

Morehouse, Ward & M. Arun Subramaniam, 1986, *The Bhopal Tragedy*, Council on International and Public Affairs.

Szasz, Andrew, 1994, *EcoPopulism*, University of Minnesota Press.

高橋哲哉, 2012, 『犠牲のシステム 福島・沖縄』集英社新書

山下祐介、市村高志、佐藤彰彦, 2013, 『人間なき復興』明石書店

除本理史, 2012, 「原発事故被害の政治経済学」『経済』206 : 104-112.

除本理史・渡辺淑彦編著, 2015, 『原発災害はなぜ不均衡な復興をもたらすのか』ミネルヴァ書房

【付記】

本稿は、科学研究費補助金(課題番号24530665、15H02872)および三井物産環境基金による研究成果の一部である。