

# サステナビリティ研究 Vol. 7

## 目 次

### <特集論文>

解題：原発事故被災からの回復 —被災者・被災地のイニシアティブ— .....	長谷部 俊治	3
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— .....	早尻 正宏	7
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 .....	松尾 隆佑	23
被災地における再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生 ～行政施策と住民意識の状況を考える .....	白井 信雄	45
「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 .....	清原 悠	59
原発事故被災からの回復のための政策課題 .....	長谷部 俊治	77
投稿規定 .....		103



# 特 集 論 文



# 解題：原発事故被災からの回復

—被災者・被災地のイニシアティブ—

長谷部 俊 治

福島第一原発事故による被災から6年経過した。被災からの回復に向けて努力されているが、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。たとえば、i) 損害賠償（補償）と生活再建とのリンクが欠如していること、ii) 地域再生施策が災害復旧・産業振興の手法によって進められていて実効性に欠けること、iii) 地域再生の過程において地域のイニシアティブが確保されていないこと、iv) 自然生態系の再生が等閑視されていることなどである<sup>1)</sup>。

また、齟齬が生じる理由については、わかつたつもりになる国民の「不理解」が政策を導いていること<sup>2)</sup>、原発事故と津波被災との分離・交錯のなかで前者が過小に評価されていること<sup>3)</sup>、「原発避難」の実態が覆い隠されていること<sup>4)</sup>など、多くの指摘がある。

齟齬の存在は認識されている。だが、施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ことは周知のとおりである。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<sup>5)</sup>。たとえば避難者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。

このように、原発事故被災への対応は、方針が先に定められ、それに従って事態に介入し現実を制御する手法が採用されているのである<sup>6)</sup>。現実と施策とのあいだに齟齬があっても、それは社会不安の解消と早期帰還の実現によって顧みられなくなると考えられているのかも知れない。

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はない。被災を所与のものとして、当事者がそれ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。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を確保し、主体性を発揮しなければならないのである。

ところが、この回復主体が持つべきイニシアティブは、被災に対応するための政策形成やその運用において等閑視されているだけでなく、現実にもほとんど発揮されていない。その理由として、次のようなことが考えられる。

1) 「避難指示解除」「早期帰還」「福島復興」などの包括的な方針については、それを批判・吟味する状況にないこと。現段階では、それぞ

れの方針が具体的にどのような帰結をもたらすかを予測するのが難しいからである。

- 2) 緊急事態に対応するための統制がそのまま延長され、社会秩序を維持するためのしくみとして暗黙裏に受容されていること。放射性物質の影響について十分に解明されていないことが、緊急事態対応の継続を助長しているのかも知れない。
- 3) 直面している困難に対応するためには、現在の支援の枠組みに従うほか術がないこと。代替する施策の提案はあるが、具体性や実現可能性に乏しい嫌いがあるほか、困難にはいますぐに対応しなければならないのである。
- 4) 対策は、東日本大震災対策と同様に災害救助、災害復旧、被災地復興の枠組みのもとで進められていて、原発事故被災独自の事情を組み込む余地に乏しいこと。たとえば、「回復」の姿は、津波災害からのものと原発事故からのものでは質的な違いがあるが、それは参酌されていない。
- 5) 被災からの回復に関する政策について、開かれたかたちで検討・議論する場がないこと。とりわけ、被災者・被災地が意思決定に参加するしくみが非常に貧弱である。また、被災の評価や対応策が原子力政策と密接に関係することも見逃せない要因である。

ただ、これらについて実証的に分析し論証することは難しく、残念ながらここで論じる用意はない。

このような状況のなかにあって、被災者・被災地のイニシアティブが発揮されている数少ない例は注目に価する。この特集に収録した以下の4つの論文は、それらの例に焦点を当て、被災からの回復におけるイニシアティブ発揮の実態や課題について分析・考察した論考である。

早尻論文は、被災した森林組合の実情や、森林除染を含めた里山再生への独自の取り組みについて分析・考察を加え、また、林業復興に結び付く損害賠償のあり方について提案している。そして

「森林への働き掛けをやめないことが、地域固有の自然、文化、歴史を踏まえた生業再建の可能性を保持することにつながる」と結論づけている。

自然と深く関わる生業を取り戻す過程では、当然に、自然に、被災者（組合）のイニシアティブが発揮されるし、必要であることを明確に示す論考である。

松尾論文は、放射性廃棄物中間貯蔵施設の建設計画をとりあげ、追加的加害、被災者の分断、計画の不透明さなどの問題を伴い、このことが責任の曖昧さと当事者意識の持ちにくさにつながり合意形成を阻んでいるとしている。そして、多段階の合意形成プロセスが必要だとし、地域住民も参加する「環境安全委員会」への期待を表明している。

被災後にさらに新たな負担を負わなければならない問題構造を示し、そこでの合意形成におけるイニシアティブの意味を考察した論考である。

白井論文は、福島県で地域密着型再生可能エネルギー事業への取り組みが進展していること、福島県民が「エネルギーの自治（関係者の参加）」に有意に高い関心を示していることなどから、「福島県は「エネルギーの自治」に、全県をあげて取り組む比類のない先進地になっている」としている。

再生可能エネルギー事業の自治的な取り組みを通じて、被災地が主体的に地域再生を果たす可能性を示唆する論考である。

清原論文は、市民活動による土壌の放射性物質汚染調査に着目し、自主的な調査によって被災を主体的に把握することにより、汚染問題に関する発言の平等性、当事者性、専門知への対抗的相補性を確保できるとしている。そしてこのことが、復興政策の偏りを正していく可能性をもたらすとする。

復興に政治的なバイアスが掛かるなか、市民がイニシアティブを発揮することによって被災をありのままに把握することができ、政策の偏りを直すことにつながるとする論考である。

これらの論考から明らかになるのは、イニシアティブをめぐる二つの事実である。一つは、被災者・被災地のイニシアティブが発揮されているの

は、政策の中心的な課題においてではなく、その外縁部であること。林業の再建や再生可能エネルギー事業の自治的展開は政策の片隅に置かれて優先度が低く、土壌の放射性物質調査など被災を客観的全体的に把握する施策は課題にさえなっていない。中間貯蔵施設の建設は重要な課題であるが、その実施は既成事実とされ立地のための合意形成は無用と考えられているようだ。

もうひとつは、イニシアティブ発揮において、政策が障害となっていること。実際、森林の再建においては除染方針や損害賠償のしくみが阻害要因となっているし、中間貯蔵施設建設に関する合意形成が問題となるのは既成事実化が押し進められているからである。また、復興のために推進するとされている「福島イノベーション・コースト構想」や「福島新エネ社会構想」は、エネルギー自治による地域再生との親和性に疑問があるばかりか、被災からの回復を産業振興が主導する社会関係をつくり出し、健全な回復に逆行する恐れさえある。そして被災の客観的全体的な把握は、当然、被災対策の対象を避難指示区域に限定する方針と衝突する。

このように、原発事故被災からの回復におけるイニシアティブのあり方は、被災に対応する政策の構造と不可分な関係にある。被災者・被災地が主体的に回復する過程を支援するためには、政策の形成過程やその拠って立つ論理を究明し、それと被災からの回復との関係を分析しなければならない。

最後に置いた長谷部論文は、この課題に応えようとする試論である。緊急事態対応と回復過程への支援とは質的な違いがあること、「回復」は日常性を取り戻すことで、本人が主体となって、安全の確立、想起と服喪追悼、通常生活との再結合の過程をたどるほかないこと、被災地の回復は土地とのつながりを取り戻すことであることなどを示し、現在の政策はこのような要請に応えるものとなっていないとする。そして、いま進められて

いる政策の基本原則を、内発的な回復過程に対する支援へと転換する必要があると主張する。そのうえで、転換のための4つの具体的な施策を提案している。

いまだ具体性は十分ではないが、被災からの回復に即した政策の再構築を試みる論考のつもりである。

原発事故被災は、日本の社会経済構造問題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、これら5つの論文がその解決に向けた一助となれば幸いである。

注

- 1) 長谷部俊治「原発事故被災地再生政策の転換—地域政策からのアプローチ」『サステナビリティ研究』Vol. 5、法政大学サステナビリティ研究所、2015
- 2) 山下・市村・佐藤『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、2013
- 3) 齊藤誠『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、2015
- 4) 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島子どもたちを守る法律家ネットワーク『原発避難白書』人文書院、2015
- 5) 最も早い段階での対応方針は、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（2011年11月26日、原子力災害対策本部）において示されている。また、最新の方針は「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針」（2016年12月20日、閣議決定）である。そして、両者には基本的に同じ政策が記述されている。
- 6) 長谷部俊治「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』Vol.62, No.4, p.53-75、法政大学社会学部学会、2016

長谷部 俊治（ハセベ・トシハル）  
法政大学社会学部



## 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—

### What is necessary for the revitalization of the forest after the nuclear power station disaster? :

Meaning of maintaining the environmental resources by rebuilding forestry industry

早 尻 正 宏  
Masahiro Hayajiri

#### Abstract

---

6 years will have passed from the Tokyo Electric Power Fukushima Daiichi Nuclear Power Station accident and the Japanese government has moved forward by allowing some residents to move back to their homes. Starting in spring in 2014, some evacuation zones were remarked as safe areas. But as reconstruction still needs to be done in these areas, there are not enough jobs for residents. Because of this I focused on forestry which is one of the foundation industries in mountain areas. I looked back to the forestry situation after the nuclear accident and analyzed the reconstruction and problems associated with it. Whether allowing residents to return home is related to the revitalization of the forest, forestry and mountain village depends on the continuation and the possible resumed use of the forest. Developing a policy which has strengthened environment protection and job creation is needed. It is important for the policy to indicate the structure of reconstruction for the forestry industry as well as a way to facilitate the restoration and enhancement of the natural environment for people who wish to return to the land they used to live on.

*Keywords:* nuclear disaster, radiation-contaminated forests, forestry, forest owners' cooperative, Fukushima Prefecture

#### 要 旨

---

東京電力福島第一原子力発電所の事故から6年目に入り、政府は、原発近隣の住民に命じた避難指示の解除を推し進めている。避難指示区域の外縁に位置する山村地域から2014年春に始まった避難指示の解除だが、暮らしの糧となる生業の再建が見通せないこともあり、避難先から故郷に戻る住民の動きは依然鈍い。本稿では、山村地域の基盤産業の一つである林業に焦点を当てて、原発事故以降の林業情勢を振り返ったうえで、生業再建をめぐる実態と課題を検証した。避難指示解除が森林、林業、山村の再生に結び付くかどうかは、持続可能な森林利用を再開でき得るような、環境保全と雇用創出のリンケージを強化した政策が展開できる

かどうにかかっている。復興施策にはいま、住み慣れた土地に戻ることを望む人々が通常の生活をとり戻すために、環境回復と生業再建の枠組みを示し、具体的な手立てを講じることが急務である。

キーワード：原子力災害、森林汚染、林業、森林組合、福島県

## 1 はじめに

2011年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発という）の事故により、放射性物質が大気中に大量に放散された結果、福島県を中心に広範囲にわたる森林が汚染された。事故発生から6年目に入り森林内の空間放射線量率は低減しつつあるものの、きのこや山菜の出荷制限が、県内だけでなく東北各県や関東甲信越地方でも続いている。この事実からも放射性物質による森林汚染の範囲の広さ、深刻さをうかがい知ることができる。

放射性物質による森林汚染は、福島第一原発の周辺地域に設定された避難指示区域内の営林制限だけでなく、森林所有者や林業労働者の放射線リスクを避ける動きや、避難生活の長期化による森林所有者の経営意欲の低下を引き起こした。2014年4月以降、田村市都路地区を皮切りに山村地域の避難指示解除が進み、制度上は営林が可能なエリアが拡大してきたが、旧・避難指示区域（居住制限区域、避難指示解除準備区域）の中でこれまでのような営林活動が再開された地域はない。

本稿の目的は、山村住民の生業の一つである林業<sup>1)</sup>に焦点を当てて、原子力災害からの森林の再生、林業の再建、山村コミュニティの再興に資する復興施策のあり方を再検証することにある。政府は、避難指示解除準備区域と居住制限区域を2017年3月末までに解除する方針を示し（『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』改訂）（原子力災害対策本部、2015年6月12日）、同方針に基づき避難指示の解除を推し進めている。だが、前述したように営林再開の見通しは立って

いない。また、森林全体の除染が見送られた結果、里山は放射性物質の溜まり場となるなど農林業の存立基盤は破壊されたままである。

こうした中で、筆者は、環境資源である森林に可能な限り人の手を加え続けること、言い換えれば、山村地域に生業<sup>2)</sup>をとり戻すことが、森林の再生、林業の復興、山村コミュニティの再興に不可欠であることを明らかにしてきた（早尻、2015a）。また、そうした生業のとり戻しに向けて復興施策のあり方を再検討するに当たり、とくに注目してきたのが「協同」の役割である（濱田・小山・早尻、2015；小山・田中、2016）。地域固有の自然、文化、歴史を反映した生業は、そこに働き暮らす人々が「協同」して築きあげてきたものにほかならない。

長谷部俊治は、水俣病問題を手掛かりに、復興問題は「身近なところで解決」することが肝要であるとし、東日本大震災（以下、震災という）の復興施策には、地域の住民やコミュニティがその主人公としてイニシアティブを回復することが必要であると指摘しているが（長谷部、2016）、農山漁村の産業復興という局面においては、農業協同組合や森林組合、漁業協同組合といった「協同」の担い手がその主人公に当たるものと考えられる。

これまで、原発事故が福島県内の林業・木材産業に及ぼした影響については、林業経済学分野で実態把握を中心に検証が行われてきた（木村ら、2014；早尻、2014；木村、2016）。筆者らが2015年に世に問うた『福島に農林漁業をとり戻す』（濱田・小山・早尻、2015）では、被害構造の実態把握から一歩進めて、前述したような「協

同」を基点とするボトムアップ型の復興施策をオルタナティブとして提示した。本稿では、引き続きこうした問題意識をベースとして、最新の情勢や新たに得た知見を交えながら、復興施策のあり方を議論していきたい。

## 2 林業復興の現段階とその特徴—不均等な復興プロセス—

### (1) 事業種と地域で異なる林業情勢

福島県内の林業産出額は2012年を底に回復の傾向がみられるものの、震災以前の水準には戻っていない(表1)。木材生産では広葉樹の減少が目立つが、これにはクスギやコナラを原料とするシタケ原木の主要産地が、森林汚染の深刻な阿武隈高地であったことが影響しているものと考え

られる。また、出荷制限がかかる栽培きのご類の生産額も、回復の兆しはあるものの、依然として震災前を下回る水準で推移する。

素材生産量は震災直後の2011年こそ70万m<sup>3</sup>を割り込んだが、その後は震災前の水準に戻っている(表2)。だが、福島県の出先機関の管轄地区別でみると、避難指示区域が広がる富岡林業指導所管内(双葉郡8ヵ町村)では素材生産はほぼ停止状態にある。双葉郡の北に位置する相双農林事務所管内の落ち込みも目立つ。他方で同じ浜通り地方でも双葉郡の南に位置するいわき農林事務所管内(いわき市)では、震災前後で生産量はほとんど変わらない。県全体の生産水準が維持されているのは、双葉郡以北の浜通り地方(以下、相双地域という)の落ち込みを、いわき市や中通り地方、会津地方が穴埋めしていることによるもの

表1 震災前後における福島県内の林業産出額の推移

(単位: 千万円)

	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	
木材生産	針葉樹	734	717	620	581	527	485	516	563
	広葉樹	195	187	205	152	90	78	101	81
	計	930	904	825	733	617	562	617	644
薪炭生産	23	24	18	20	11	10	7	6	
栽培きのご類生産	いたけ(生)	310	296	316	347	167	99	153	172
	いたけ(乾)	19	19	14	13	3	1	0	0
	その他	125	119	127	133	73	66	78	111
	計	454	434	457	493	243	166	231	283
林野副産物採取	4	1	1	3	1	1	0	0	
総計	1,411	1,363	1,301	1,249	872	739	855	933	

出所: 『生産林業所得統計』(農林水産省、各年版)。

表2 地域別にみた震災前後における福島県内の素材生産量の推移

(単位: m<sup>3</sup>)

地域	農林事務所等	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
中通り	県北	56,755	63,721	72,449	69,303	68,396	66,975	56,181
	県中	171,244	175,405	149,006	132,363	133,083	150,235	143,908
	県南	143,404	153,554	157,462	190,714	196,099	208,570	198,994
会津	会津	62,696	67,447	62,008	63,808	61,512	70,380	73,000
	南会津	28,638	32,389	27,910	28,875	35,736	37,622	34,495
浜通り	相双	24,812	34,124	32,122	10,315	9,959	10,861	9,141
	富岡	43,977	49,423	42,202	6,133	0	0	40
	いわき	214,478	211,902	219,869	189,600	196,181	205,328	194,642
計		746,004	787,965	763,028	691,111	700,966	749,971	710,401

出所: 『木材需給と木材工業の現況』(福島県農林水産部、各年版)。

注: 福島県の出先機関である各農林事務所等の管轄区域と避難指示区域(帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域)が設定されている市町村(2013年8月8日時点)の関係性は次の通りである。県北農林事務所の管轄区域には川俣町、県中農林事務所には田村市、相双農林事務所には南相馬市と飯舘村、富岡林業指導所には楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村がそれぞれ含まれる。

である。

次に、森林整備面積（植栽、保育、間伐等の実施面積）の推移をみていく。県の調べでは、2007年度以降1万2千ha台で推移していた民有林の森林整備面積が、2011年度には7,387haへと落ち込んだ。その後も、2012年度は6,256ha、2013年度は5,626ha、2014年度は5,636haというように森林整備は停滞傾向が続く。地域別では相双地域の減少が著しい（表3）。ただ、森林整備は、県内全域で停滞が続いているという点で素材生産とは異なる傾向を示している。

このように震災前後の事業量の増減は事業内容や地域により異なる。その中で、相双地域は素材生産量、森林整備面積のいずれの指標においても県全体を上回る減少率を示している。きのこ類の生産量についても同様の傾向が指摘されている（木村，2016）。原発事故は相双地域の林業に深刻な影響を及ぼしたのである<sup>3)</sup>。

## (2) 森林整備の主軸を担う森林組合の経営問題

### ① 原発事故が組合経営に及ぼした影響

森林組合とは、森林組合法に基づき設立された森林所有者の協同組織であり、同法にはその目的として森林所有者の経済的社会的地位の向上、森林の保続培養、森林生産力の増進が挙げられている。2016年12月時点で福島県内には16の森林組合がある（休眠状態の1組合を除く）。県内の森林組合は、民有林の森林整備事業量の9割を担う森林整備の有力な担い手である（秋元，2016a）。

福島県森林組合連合会（以下、県森連という）によると、県内森林組合の事業総収益（総取扱高）の合計値は増加傾向にある。2012事業年度には一時的に落ち込んだが、翌年度以降は50億円台であった震災前を上回る60億円台で推移する。このように県全体では組合経営は順調に推移しているように見えるが、各森林組合の経営環境は震災以降、むしろ複雑さが増している。

原発事故による経営被害は当初、県内全域に及び、2013年8月時点では14組合が東京電力に損害賠償請求をしていた。だが、県森連によると、そのうちの5組合が、震災以降の事業総収益が震

表3 地域別にみた震災前後における福島県内民有林の森林整備面積の推移

造林面積		(単位：ha)							
地域	農林事務所等	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	
中通り	県北	48.58	35.95	22.97	18.30	28.33	44.37	31.89	
	県中	170.47	303.39	207.44	122.54	103.50	43.62	78.58	
	県南	16.48	8.40	2.10	4.34	9.55	4.79	8.39	
会津	会津	5.26	8.68	13.26	15.72	16.72	18.58	9.00	
	南会津	0.12	1.54	1.51	0.00	6.11	8.46	0.80	
浜通り	相双	57.73	59.04	22.32	5.90	4.18	17.84	10.09	
	富岡	43.06	28.68	15.49	0.00	0.00	0.00	8.04	
	いわき	43.35	62.63	55.38	37.96	46.17	28.26	18.53	
計		385.05	508.31	340.47	204.76	214.56	165.92	165.32	

間伐面積		(単位：ha)							
地域	農林事務所等	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	
中通り	県北	685	809	433	863	402	287	208	
	県中	1,920	1,858	1,462	1,327	1,017	778	624	
	県南	859	913	628	901	389	316	526	
会津	会津	1,054	1,175	975	1,274	709	701	843	
	南会津	800	801	651	1,050	853	706	881	
浜通り	相双	723	684	352	437	118	101	109	
	富岡	361	379	89	223	5	2	0	
	いわき	1,295	1,415	765	891	630	662	556	
計		7,697	8,035	5,356	6,966	4,123	3,553	3,747	

出所：『福島県森林・林業統計』（福島県農林水産部、各年度版版）。

注：1）「造林面積」とは人工造林、樹下植栽の実施面積である。

2）「間伐面積」の2011年度の実績には2010年度の繰越分を含む。なお、2009年度と2010年度の「計」は有効数字の処理の関係により表中の合計値とは一致しない。

災以前のそれを2期連続で上回ったため、東京電力に対する賠償請求を取り止めている（2016年10月末時点）。その中には、震災以降も営林を通常通り続けることができた避難指示区域外の森林組合だけでなく、原発事故に伴い避難指示区域が定められた被災12市町村（飯館村、大熊町、葛尾村、川内村、川俣町、田村市、富岡町、浪江町、楡葉町、広野町、双葉町、南相馬市）で事業展開する森林組合も含まれる。

この被災12市町村で事業展開する5つの森林組合（以下、「被災組合」という）の中でも、いち早く経営回復を果たしたのが、中通り地方の北部一帯をカバーする福島県北森林組合（正・准組合員数9,066人、組合員所有森林面積30,857ha、常勤役員数18人）<sup>4)</sup>と、宮城県境の太平洋沿岸を組合地区に含む相馬地方森林組合（正・准組合員数2,596人、組合員所有森林面積17,729ha、

常勤役員数14人）である（早尻，2014）。

福島県北森林組合は、避難指示区域が組合地区の一部——川俣町山木屋地区の居住制限区域と避難指示解除準備区域、いずれも2017年3月末に解除の予定——に限られたため、経営の柱である森林整備事業を震災以降も大部分の地区で展開することができた。その結果、2012年度にはふくしま中央森林組合を抜き県内一の事業総収益を計上し、以来、県内首位の座にある。

相馬地方森林組合は震災以降、高速道路の建設や住宅地の高台移転に伴う伐採作業、海岸防災林の造成などの復興事業を積極的に受注し、事業総収益を急拡大する一方で、本業の一つである森林整備事業の再開には手が回っていない。同森林組合は、津波被災地が組合地区に広がるという事情もあり、復興事業に組合存続の活路を見出してきたということができよう。

表4 震災前後における「被災組合」の収益構成の比較（年平均値）

（単位：千円）

森林組合	事業年度	事業総収益／年	事業損益／年	東電損害賠償収入／年	当期剰余金／年
双葉地方	2006～2009年度	591,209	17,090	—	10,763
	2011～2015年度	239,718	▲31,124	128,689	14,947
飯館村	2006～2009年度	109,186	▲246	—	408
	2011～2015年度	152,133	▲8,209	55,082	26,765
相馬地方	2006～2009年度	263,907	3,326	—	903
	2011～2015年度	478,405	57,523	7,965	27,929
ふくしま中央	2007～2009年度	970,024	35,720	—	23,572
	2011～2015年度	896,917	▲41,296	68,377	12,319
福島県北	2007～2009年度	713,705	▲1,412	—	866
	2011～2015年度	979,539	79,100	18,347	64,403

出所：各森林組合の「通常総代会議案資料」（各年度版）。

- 注：1) 「事業総収益」、「事業損益」、「損害賠償収入」、「当期剰余金」には千円未満を四捨五入した金額を示した。
- 2) 表には、東日本大震災が発生した2011年3月11日を含む2010事業年度を除く震災前後10年間の年平均値を示した。なお、各組合の事業年度は、相馬地方森林組合が5月1日～4月30日であるほかは、すべて4月1日～3月31日である。
- 3) 2006年9月に合併して設立されたふくしま中央森林組合は、2006事業年度の事業期間が7ヵ月間だけであるため、表には2007事業年度から3年間の年平均値を記載した。また、2007年4月1日に合併して設立された福島県北森林組合については2007事業年度以降3年間の年平均値を示した。
- 4) 「東電損害賠償収入」とは東京電力株式会社から支払われる損害賠償金のことである。表には、2011事業年度以降5年間の損益計算書の明細に記載されている数値を示した。双葉地方森林組合は特別損益の項目の中に「東電賠償収入」の名称で毎年、飯館村森林組合は事業外損益の中に「損害賠償雑収入」として毎年、相馬地方森林組合は事業外損益の中に「東電賠償請求収入」として2012～2013事業年度の2年間、ふくしま中央森林組合は事業外損益の中に「損害賠償補償金収入」として毎年、計上している。福島県北森林組合については、事業外損益の中の「雑収入」の中に「東電損害賠償収入」を含めているため、損益計算書の明細から賠償金額を確定することはできない。ただ、同森林組合の担当者から聞き取ったところ「雑収入」の大部分が「東電損害賠償収入」であることが判明したため、2011～2015年度の「雑収入」の全額を「東電損害賠償収入」とみなすこととした。

復興需要に後押しされた福島県北と相馬地方という2つの「被災組合」では、営業成績を示す事業損益も震災前を上回る水準にある(表4)。他方で、ほかの「被災組合」(双葉地方森林組合、飯館村森林組合、ふくしま中央森林組合)は事業利益を確保することができていない。この事業損益の赤字は東京電力からの損害賠償金により穴埋めされている。東京電力から受け取る損害賠償金がなければ当期剰余金を確保できない、すなわち経営存続が困難となる「被災組合」の姿をここに見ることができる。

福島県内の森林組合は、原発事故から5年が経過する中で、放射能汚染の程度や避難指示区域の有無などにより、①原発事故の経営への影響を最小限に食い止めることができた森林組合、②事業内容の変更を伴いつつもいち早く経営を立て直すことができた「被災組合」、③森林汚染に伴い林業生産が不可能となり経営基盤が損なわれた「被災組合」——というように、事業内容や経営の安定性という面で「分化」の局面を迎えている。

## ② 避難指示区域内に事業所を置く「被災組合」の経営状況

避難指示区域(避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域)の中に事業所を構えていたため、仮事務所で事業を継続してきたのが双葉地方森林組合と飯館村森林組合である。

双葉地方森林組合(正・准組合員数3,398人、組合員所有森林面積25,302ha、常勤役員数16人)は、福島第一原発からおおよそ6km離れた富岡町内に本所があったため、震災直後に避難を余儀なくされた。その後、田村市内の仮事務所で業務を再開し、現在は三春町内に仮事務所を構える。組合地区は双葉郡8ヵ町村であり、事業地には避難指示区域が広がる。同森林組合は現在、避難指示が出ていない広野町や川内村の一部で森林整備事業を細々と続ける。震災以前は約80人を数えた作業班員であるが、いまなおその多くが休職中である。

双葉地方森林組合は震災以降、森林整備事業量

が激減する中で除染事業を受注して経営存続を図ってきたが、事業総収益は震災前を下回る状態が続く。事業損益も赤字が続いており、東京電力からの損害賠償金でその赤字を穴埋めすることで倒産を免れてきた。東京電力から受け取った損害賠償金は2011年度が4,452万円、2012年度が2,008万円、2013年度が1,816万円、2014年度が2億1,455万円、2015年度が1億5,023万円である。今後も、組合地区の多くが避難指示区域にとどまる見込みであり、本業を本格的に再開できる見通しは立っていない。

飯館村森林組合(正・准組合員数995人、組合員所有森林面積4,748ha、常勤役員数6人)は、飯館村のみを組合地区とする1村1組合型の森林組合である。同森林組合は、飯館村が2011年4月に計画的避難区域に指定され全村避難となり、休業を余儀なくされた。福島市内の仮事務所で業務を再開した後は、除染事業に力を注ぎ村民に働く場を提供してきた。その結果、2013～2014事業年度は事業総収益が震災前を上回ったが、除染事業が一段落したことにより、2015事業年度は震災前とほぼ同じ水準に戻った。

同森林組合は、東京電力から2011年度は1,361万円、2012年度は1,779万円、2013年度は8,058万円、2014年度は1億2,637万円、2015年度は3,505万円の損害賠償金を受け取っている。事業利益が安定的には確保できない中で、東京電力の損害賠償金が組合経営を支えている点は双葉地方森林組合と同様である。

飯館村では2017年3月末に、村面積の大部分を占める居住制限区域と避難指示解除準備区域の避難指示が解除されることになっている。飯館村森林組合は2016年に一足早く村内に戻ったが、飯館村に先行する形で避難指示が解除されたエリア(旧・避難指示解除準備区域、旧・居住制限区域)では、制度上は営林が可能なのものの、本格的な営林再開にはこぎ着けていない。同森林組合が営林を再開できるかどうかは不透明であり、組合経営の先行きを見通すことは難しいというのが現状である。

### (3) 「被災組合」による林業復興の試み—ふくしま中央森林組合の協同実践—

「被災組合」の五つ目の事例として、ふくしま中央森林組合（正・准組合員数 3,398 人、組合員所有森林面積 25,302ha、常勤役職員数 16 人）の取り組みを紹介しておきたい。

ふくしま中央森林組合では、本所から離れた飛び地にある田村市都路地区（旧都路村）の一部が避難指示区域に指定された。都路地区を管轄する都路事業所は、組合本体の事業総収益の約半分を稼ぎ出す経営の柱であったが、シイタケ原木林の放射能汚染により、その主要な収益源であるシイタケ原木の関連事業（原木林の育成、原木およびオガ粉の生産・販売）が全面的に停止した。ふくしま中央森林組合の経営は一気に悪化し、都路事業所の閉鎖も一時は検討された。

こうした中で、同森林組合は 2013 年、『都路事業所—原発災害後の現状と今後—』（以下、『計画書』という）を策定し、都路事業所の再建に乗り出した（早尻，2015a）。『計画書』では、都路事業所におけるシイタケ原木の生産・販売が、森林所有者に安定的な収入をもたらしてきたこと、ポスト原発建設における山村住民の雇用創出に結び付いてきたこと、美しい景観をもつ自然環境を創造してきたことなど、これまでの事業経営の歩みと成果の分析が行われた。そのうえで、都路事業所のミッションが、震災以前と変わらず、都路地区における森林環境の保全と定住条件の創出にあることが改めて確認された。

具体的には、2014 年度から 5 年間の「原発災害復興に向けた都路事業所運営計画案」として、営林の継続と雇用の維持を図るという再建方針が打ち出された。そこでは、森林組合が中心となり地域住民とともに 40 年間かけて確立した、20 年サイクルで年間約 100ha を伐採する広葉樹資源の利用体系を堅持するべく、シイタケ原木に代わる需要の開拓に努めることなどが盛り込まれた。

このように意欲的な内容をもつ『計画書』であったが、計画案を実現するための具体的な方策や推

進体制については踏み込むことができなかった。そうした中で、ふくしま中央森林組合の林業復興に向けた意気込みに応えるべく、福島県は、県、福島森林管理署（国有林）、福島県林業研究センター、田村市、ふくしま中央森林組合の 5 者で構成する、旧避難指示区域等における森林・林業再生検討会を立ち上げた。そして、2016 年 3 月に開催された第 4 回検討会において、『都路地区森林・林業再生工程表「田村市都路町豊かな森林資源の再生について」』（以下、『工程表』という）を決定した。

『工程表』では、将来の目指すべき森林の姿として、広葉樹については日本一のキノコ原木林を再生させること、針葉樹については多様な需要に対応した木材を安定的に供給できる森林を造成すること、という目標が示された。その実現に向けて、ふくしま森林再生事業や造林補助事業、福島県の森林環境税を財源とする森林環境基金事業を活用しながら、すべての民有林を対象として広葉樹では更新伐を、針葉樹では間伐を 2017 年度から実施することが明記された。国有林もこれに準じ取り組みを進める計画である。なお、伐採した広葉樹材はシイタケ原木としては当面販売することができないため、製紙用のチップ、あるいは田村市内で 2019 年頃に稼働予定の木質バイオマス発電施設（発電出力 6,800kW）の燃料材として販路を確保する計画である。

都路地区の森林再生をおおむね 20 年で実現するという『工程表』であるが、その内容は、森林に人の手を加え続けることが都路地区の森林の再生、林業の復興、山村コミュニティの再興に結び付くという、ふくしま中央森林組合が『計画書』の策定以来、抱き続けてきた問題意識をより具体化したものである。その中で、筆者が目指したのは、『計画書』と『工程表』の社会的な性格の変化についてである。

『計画書』はあくまで組合内部の文書であったのに対し、『工程表』は、都路地区の森林管理に関与する行政関係者の了解を得て策定されたものである。『計画書』が社会的に認知されたという

ことは、復興事業の実効性を確保するための正当性を獲得したことを意味する。これは林業の復興にとって重要な一歩であり、モデルケースとなり得るものである。

ふくしま中央森林組合における、地域社会を基盤に成立する森林組合という立ち位置を再確認したうえで、森林環境資源の保全およびコミュニティの維持を図るという協同実践は、森林組合の存在意義を考えるうえでも示唆に富む事例である。

### 3 森林除染に関する施策の展開と問題点 —生活圏除染からふくしま森林再生事業、そして里山再生モデル事業へ—

森林除染については環境省と林野庁の施策が併存しており一般には分かりにくい（表5）。環境省は除染を原則、生活圏に限定し、森林全体の除染はおこなっていない。それに対し、林野庁はふくしま森林再生事業を通じ、汚染状況重点調査区域——放射性物質汚染対処特措法に基づき国が指定した追加被曝線量が年間1mSv以上の地域を含む市町村——において「事実上」の除染を進めている。さらに最近に入り、生活圏除染と「事実上」の除染を組み合わせた里山再生モデル事業がスタートしている。以下、それぞれの施策内容とその問題点を検証していきたい。

#### (1) 生活圏の森林除染（環境省）

除染事業を統括する環境省の森林除染に対するスタンスは「森林全体の除染を行う必要性は乏しいのではないか」（「森林除染の考え方の整理（案）」、第5回環境回復検討会、2012年7月31日）というものであり、こうした認識に基づき、人の健康の保護の観点から、住居や農用地等に隣接する森林を対象に林縁から約20mの範囲を除染する「裏山除染」がおこなわれてきた。

福島県の調べによれば、2016年10月末時点における汚染状況重点調査区域（36市町村）の森林（生活圏）除染の進捗状況は、計画数が4,755ha、発注数が3,800ha、進捗数が3,001haであり、進捗率（計画数に対する進捗数の割合）は63.1%（小数点第2位を四捨五入、以下同様）である（「福島県の除染対策について」福島県生活環境部除染対策課、2016年12月22日）。森林以外の進捗率は住宅（単位：戸数、以下同様）が96.4%、公共施設（施設数）が91.6%、道路（km）が67.3%、農地（ha）が87.4%であり、森林（生活圏）の除染は立ち遅れていることが分かる。

#### (2) ふくしま森林再生事業（林野庁）

環境省の森林除染の方針に対し、福島県側は当初から異を唱え続けてきた。福島県は、県独自でデータの収集と分析をおこない、林業活動を通じ森林の除染を「事実上」進めるという対案を国に

表5 ふくしま森林再生事業と森林除染事業の概要

	ふくしま森林再生事業	森林除染事業
担当省庁	農林水産省（林野庁）	環境省
背景	放射性物質の影響によって、森林整備が停滞 森林の有する公益的機能の低下が懸念	放射性物質によって、森林が汚染 県民等が被曝
目的	森林の再生と林業の復興によって、森林の公益的 機能を維持 森林からの放射性物質の低減と拡散防止	放射性物質による人の健康、生活環境への影響低 減（空間線量率の低減）
対策	緊急に森林整備と路網整備を実施	追加被曝線量率年間1mSv（空間線量率0.23μSv/h）以下を目指す
対象範囲	放射性物質の影響によって、森林整備が停滞した 区域（空間線量率0.23μSv/h超の森林汚染状 況重点調査地域等）	除染特別区域、汚染状況重点調査地域 生活圏の森林（林縁から20m）

出所：「平成25年度第1回森林の未来を考える懇談会資料」（福島県農林水産部森林計画課、2015年7月9日）。

提示してきた。この要請に応える形で林野庁が創設したのが、ふくしま森林再生事業（2012年度補正予算から実施）である。

ふくしま森林再生事業とは「放射性物質対策」という名で森林の除染を「事実上」進めるものであり、実施期間は2020年度までを予定している。2012年度時点の対象エリアは汚染状況重点調査区域に指定された40市町村のうち森林のある39市町村、対象面積は183千haと民有林面積の約3分の1を占める（図1）。

ふくしま森林再生事業の目的は、森林の有する多面的機能を維持しながら放射性物質の低減を図ることであり、①間伐や下刈り、植栽等の森林整備と作業道等を開設する路網整備、②空間放射線量率の測定や枝葉等を林外に搬出する放射性物質対策——の2本立てである。事業主体は市町村——県営林については県が実施——、事業費は全額が国費で賄われる。

事業創設当初は動きの鈍かった同事業であるが、県の後押しもあり、実施市町村数は2015年11月時点で37市町村となった。2014年度までの実績値は森林整備が594.59ha、作業道整備が53,461mである。現在は一足早く事業に着手した県実施分が多くを占めるが、今後は市町村実施分が増加する見込みである。

ふくしま森林再生事業は、森林汚染の責任の在処を曖昧にしたままの、法的根拠に乏しい対処療法的な性格をもつ。東京電力が最終的に費用を負

担する環境省の「公認」除染とは異なり、あくまで林野庁のおこなう公共事業に過ぎないため、事業費の地元負担を今後求められたり、成果が出る前に打ち切られたりする可能性も考えられる。長い時間のかかる森林の再生を、被害の範囲と汚染者の責任を曖昧にしたままでおこなう仕組みには限界があるといわざるを得ない。ふくしま森林再生事業を「除染」の一バージョンとして位置付け直し、東京電力が費用負担する「公認」除染のスキームに組み込むことが考えられるべきである。

### (3) 里山再生モデル事業（復興庁）

「森林は除染せず」という原則を何度も確認してきた環境省は、2015年12月下旬に開催された第16回環境回復検討会において、「大半の森林では原則として除染しない」という方針を最終判断として示した。「全てを面的に除染するのは物理的にも困難で、悪い影響の方が大きい。住民にとって一番良い手法を考えた結果だ」（井上環境副大臣）がその理由である（福島民報、2015年12月22日付）。これに対し、福島県側は一斉に反発した。

反発を受け、政府は翌年2月、復興庁と環境省、農林水産省による「福島の森林・林業の再生のための関係省庁プロジェクトチーム」を立ち上げた。同プロジェクトチームは協議を重ね、9月に里山再生モデル事業（以下、モデル事業という）の実施を決めた。

福島県内の民有林 563千ha		
森林の放射性物質による汚染状況		
0.23 $\mu$ Sv/h未満 約297千ha		0.23 $\mu$ Sv/h以上 約265千ha
森林整備エリア 約297千ha	森林再生エリア 約183千ha	森林除染エリア 約82千ha 除染特別地域（国直轄除染）約35千ha 汚染状況重点調査地域（市町村除染）約38千ha 荒廃森林等（市町村）約9千ha

出所：「重点プロジェクト（ふくしまの森林元気プロジェクト）の推進について」（福島県農林水産部、2013年2月8日）。

図1 福島県内民有林の汚染状況とエリア区分

モデル事業の内容は、避難指示区域（すでに解除済みの区域も含む）とその周辺の地域から約10ヵ所をモデル地区に選び、2016～2019年度にかけて除染や森林整備を実施、放射線量率の低減効果などを検証するというものである。2016年12月までに川俣町、広野町、川内村、葛尾村、相馬市、二本松市、伊達市、富岡町、浪江町、飯館村の10ヵ所が決まり、今後数ヵ所を追加指定する予定である。2016年12月には、第1弾として川俣町山木屋地区で現場作業が始まった。

モデル事業を森林除染に関する新しい施策として受け止める向きもある。だが、選定済みのモデル地区での事業内容を精査すると、それは、環境省の生活圏除染と林野庁のふくしま森林再生事業を軸とする既存事業を組み合わせたものに過ぎない。市町村や住民の声に一応は応えた期間限定の「モデル事業」であり、新たに財源が別途設けられた新規の事業ではない。ましてや森林除染に対する環境省のスタンスが転換したわけでもない。

これまで述べてきたように、「公認」の「除染」と「事実上」の除染（＝「森林整備」）は財源の出所が違う。長い年月のかかる森林の再生には中長期にわたる継続的な支援が不可欠であり、そのためには財源の安定的な確保が鍵を握る。森林除染をめぐる現行の枠組みでいえば、「除染」となれば東京電力が負担し、「森林整備」であれば税負担となる。名目上は「森林整備」だとしても、空間放射線量率を低減させることを事業目的に含めるのであれば、少なくともその部分は東京電力が本来支払うべきものであろう。森林除染をめぐるこうした矛盾から「モデル事業」もまた免れてはいない。

#### 4 雇用創出と環境回復のリンケージを強化した復興施策の構築に向けて

##### (1) 被害構造を踏まえた林業復興のあり方

国は2015年6月、「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」を改訂し、居住制限区域と避難指示解除準備区域の避難指示を2017年3月

までに解除する方針を示した。この方針に基づき、2015年9月に楢葉町、2016年6月に葛尾村と川内村、翌7月に南相馬市で両区域の避難指示を解除した。2017年3月末には川俣町と飯館村に出されていた両区域に対する避難指示が解除されることが決まっている。また、福島県は国と歩調を合わせ、自主避難者への仮設住宅の提供を2017年3月末で原則打ち切る。

帰還を促す動きが強まる一方で、避難指示が先行して解除された田村市都路地区（2014年4月に避難指示解除準備区域が解除）や川内村（2014年10月に避難指示解除準備区域が解除）では若年世代の帰還が進んでいない（除本・渡辺、2015）。山村地域の暮らしを支える生業の再建に関する具体的な手立てがないままでは、東京電力による精神的損害の賠償（1人当たり月10万円）が打ち切られる2018年3月をもって、「窮迫的帰還」を迫られる住民も出てくる恐れもある。生業再開の道筋が示されない中で帰還を強力に後押しする政策が独り歩きしているのである。地域の再生という視点を欠いた現行施策は不十分であるといわざるを得ない。

環境法学者の淡路剛久は、原発事故は、生活費代替機能（食料品、木材の自給）、相互扶助・共助・福祉機能（育児、介護などケアの共同）、行政代替・補完機能（清掃やまちづくり）、人格発展機能（隣近所や地域の交流、集会、祭り）、環境保全・維持機能という生活利益を失わせ、コミュニティ生活享受権とも称すべき権利を侵害したとする（淡路、2015）。だとすれば、避難指示の解除とその前提条件となる生業の再建については、「全面補償論」（大島・除本、2012；除本、2013）の角度から具体的な施策を打つ必要がある。

「全面補償論」とは「補償・救済の内容を金銭的な補償だけにとどめず〔…中略…〕被害地域の再生など息の長い取り組みを続けること」（除本2013, p.57）である。とりわけ重要なのは「加害者は〔…中略…〕長い時間を要する解決過程と正面から向き合い、被害地域の住民・自治体とともに、その過程に主体的に参加」（同上, pp.57-

58) することである。国や東京電力は事あるごとに被災者に「寄り添う」ことを表明してきたが、それを具体的な行動に移すべきときがきている。国と東京電力には、被害の実態に真摯に向き合い、復興の過程に粘り強くかかわっていく覚悟が求められる。

## (2) 林業復興に結び付く損害賠償は可能か—森林組合の賠償問題を手掛かりに—

原発事故により東京電力が支払う損害賠償は、①避難住民等に対する個人賠償、②法人や個人事業主等に対する営業賠償、③地方自治体等に対する公共賠償——の3つに区分することができる。そのうち、林業分野にかかわるのは主に「①個人賠償」と「②営業賠償」であるが、ここでは森林組合の「②営業賠償」問題に焦点を当て、林業復興に結び付く損害賠償のあり方とは何かを議論してみたい。こうした問いを立てるのは、長谷部が指摘するように、筆者もまた、損害賠償と地域復興の連結という視点で復興施策の枠組みを見直す必要があると考えるからである（長谷部, 2015）。

避難指示区域外に事業所を置く森林組合に対する損害賠償は、東京電力の区分では「農林水産物の加工業・食品製造業・流通業の風評被害」という損害項目に基づき実施されている<sup>5)</sup>。その内容は、原発事故がなければ得られたであろう風評被害による逸失利益と、追加的費用から構成される。追加的費用とは放射線検査に要した費用などを指し、実費が支払われる。損害賠償のメインとなる逸失利益の算出方法は以下の通りである。

まず、損害賠償請求の対象となるかどうかは、事業総収益が震災以前の基準年度を超えるかどうかで決まる。もし、賠償請求をおこなう年次の事業総収益が基準年度のそれを上回るようであれば、その時点で賠償対象から外れる<sup>6)</sup>。基準年度は、震災以前の3年間(2007～2009年度)のうち、最も事業総収益が多い年である。賠償金額となる逸失利益は事業総収益の減少額に貢献利益率を乗じたものとなる。貢献利益率とは東京電力の独自

の概念であり、以下の式により算出される。

$$\text{貢献利益率} = (\text{事業総利益} + \text{売上原価中の固定費} - \text{事業管理費中の変動費}) / \text{事業総収益}$$

「事業総利益」とは事業管理費を控除する前の利益、いわゆる粗利益である。「売上原価中の固定費」は生産設備の減価償却費やリース料など売上と関係なく掛かる費用、「事業管理費中の変動費」とは売上に応じ変動する材料費や直接労務費などである。例えば、分母の基準年度の「事業総収益」が10億円、分子の「(事業総利益+売上原価中の固定費-事業管理費中の変動費)」が3億円であれば貢献利益率は30%となる。賠償年度の事業総収益が7億円であれば、基準年度の事業総収益の10億円から賠償年度の7億円を除いた値に事業総利益率の30%を乗じた9千万円が東京電力から損害賠償として支払われる。

この算定方法では、事業総収益が基準年度を下回り続ける限り、賠償が続くことになる。逆にいえば、事業総収益が基準年度を上回れば賠償金を受け取れなくなるということである。こうした賠償方式は、森林組合をはじめとした林業事業体の経営存続が最優先の課題であった震災初期においては、有効に機能したものと考えられる。実際、「被災組合」の一部については、損害賠償金がなければ債務超過や事業所閉鎖を避けられなかった可能性もある。だが、避難指示の解除が進み復興のステージが生活再建へとシフトする中で、実態に合わない部分も出てきている。というのも、現行の賠償方式は事業拡大に踏み出すインセンティブが湧きにくい仕組みなのである。

上記の例でいえば、林業事業体にとって、貢献利益率が30%を下回る事業に取り組む必然性は薄い。もっとも、非営利・協同組織たる森林組合についていえば、組合員や地域社会の利益——環境回復や雇用創出など金銭に換算されにくい価値——の向上に寄与するものであれば、利益率の高低は本来重視すべき事柄ではない。だが、組合経営の先行きが不透明な中では、いわば「守り」の

姿勢となってもやむを得ない側面もある。また、損害賠償の対象から外れる、あるいは賠償金が減額されることとなる事業総収益の増加についてもインセンティブは働きにくい。こうした事情から、森林組合の中には事業経営をめくり難いかじ取りを迫られているものもある。

こうした中で、国と東京電力は2016年9月、2017年1月以降の農林業にかかわる損害賠償の方針を示した。その内容は、避難指示区域内では原発事故前の年間利益分、避難指示区域外では事故前と2016年の利益の差額をそれぞれ2年相当分支払い、2年後以降は個別対応に移るというものであった。この提案に対し、県、市町村、各種団体が設置する福島県原子力損害対策協議会（以下、県協議会という）と、県内の農協など23団体で構成するJAグループ東京電力原発事故農畜産物損害賠償対策福島県協議会（以下、JAグループ協議会）は強く反発した。JAグループ協議会では、2年相当分が支払われた後の個別対応の仕組みが明示されていないことを懸念する声が上が（福島民報、2016年9月22日付）、同提案を事実上、拒否した（福島民報、2016年11月2日付）。

福島県側の反発、さらに自由民主党東日本大震災復興加速化本部長（額賀福志郎）の申し入れもあり、東京電力は2016年12月に見直し案を提示した。その内容は、避難指示区域内では「2年相当分」を「3年相当分」に1年分上乗せ、避難指示区域外の風評被害については現行の枠組みを1年間継続したうえで2017年3月末までに新たな方針を確定するというものである。また、農林業の風評被害が当面継続する可能性が高いという認識のもと、損害が発生する限り賠償をおこなう旨が明記された。JAグループ協議会はこの内容を評価して見直し案の受け入れを表明し（福島民報、2016年12月22日付）、県協議会も同案を了承した（福島民報、2016年12月25日付）。

農林業の損害賠償をめぐる一連の経過からも分かるように、福島県内の農林業者は、賠償や廃炉の費用が膨らみ賠償に一刻も早く区切りを付けた

い東京電力に対し、営農・営林の舞台である環境（農地、森林）の回復が進まない中での賠償打ち切りは、農林業を切り捨てることにほかならないと主張してきた。農林業の再建には環境の回復が必要であり、それには長い時間がかかることから、損害賠償の継続を求める声が出てくるのは当然である。他方で、営林再開という局面、とりわけ森林組合が森林の再生、林業の復興、山村コミュニティの再興に果たす役割を考えると、現行の枠組みとは異なる賠償のあり方が模索されてもよいように思われる。

繰り返しになるが、生業を再建して雇用を生み出すことが地域社会の再興に不可欠である。だとすれば、経営存続を図ることができて、すでにみたように、事業拡大に着手しにくく雇用創出にもつながりにくい現行の賠償方式は改められるべきであろう。

例えば、「被災組合」の一つは、事業総収益の上限を撤廃したうえで、営業成績を示す事業利益を基準にした賠償方式に移行することを提案している。事業利益とは事業総利益（粗利益）から人件費を含む事業管理費を除いた利益である。同方式に基づけば、賠償金額は事業総収入の増減と連動しなくなる。そうすれば、利益率の低い仕事にも着手できるようになり、事業の拡充や新規開拓にも進みやすいというわけである。事業コストに占める人件費率が他産業に比べ高い林業では、事業拡大が雇用創出に結び付きやすいことから、それは地域再生に資する政策提言であるということができよう。

### (3) 損害賠償にとどまらない林業復興の手立て— 「全面補償論」の具体的展開—

筆者はかつて、林業復興における「全面補償論」の具体的展開として、森林組合によるボトムアップ型の政策提言を紹介したことがある（早尻、2015a）。その一つが、人が立ち入ることのできない避難指示区域内の放棄林化をどう食い止めるかという問題であった。この点について改めて触れておきたい。

避難指示区域内の私有林はすべて「土地・立木とも全損」として賠償されることが決まった。この山林財物賠償（以下、森林賠償という）は、森林組合が林業復興の第一歩として要望し続けてきたものであり、2014年9月ようやく方針が定まった<sup>7)</sup>。

だが、森林所有者が国や東京電力に求めてきたのは、これまでの営みをすべて清算する賠償金ではなく、「従来どおりの林業活動が可能となること」(秋元, 2016b)にあった。こうした問題意識は、ふくしま中央森林組合長の「生活を維持し、失った資産価値を埋めるために賠償は必要だろう。しかし、それは一時的なもの。賠償金で森林が再生するわけではない。これからが正念場だ」(福島民報社, 2016)というコメントからも確かめることができる。

避難指示解除が進んでも森林全体の除染が実施されない以上、営林再開が長期にわたり困難なのはすでに指摘した通りである。とはいえ、災害防止等の観点からも一定程度の森林整備は今後も必要である。そこで県森連が提案してきたのが、東京電力が全損扱いで損害賠償をおこなう避難指示区域内の私有林の管理を森林組合に担わせるという仕組みである。これにより森林組合には収益が発生し、雇用を生み出すことができる。経営存続のための損害賠償金を、森林再生・林業復興・山村コミュニティ再興のための事業資金にシフトさせるのである。

もう一つ、ふくしま中央森林組合都路事業所の再建計画に盛り込まれた「価格補償」についても触れておきたい。同森林組合では、都路地区における将来にわたる資源確保、環境保全、雇用維持への懸念から、「原発災害前と伐採木の利用方法は変わるが、伐採利用量及び面積を維持し、これにより森林所有者へ還元され、森林整備面積の確保につなげ雇用の場を確保したい」(『計画書』)という再建方針を打ち出した。

この実現には、放射能汚染により生産再開のめどが立たないシイタケ原木と、それに代わる出荷先として想定するパルプ用および燃料用チップの

価格差の穴埋めが必要である。具体的には、震災以前のシイタケ原木の取引価格（林内に設けた土場での引渡し価格）である1万4,750円とチップ材の取引価格（同）である5,700円の差を埋めなければ、森林整備を組合事業として継続することは難しい。

そこで、同森林組合が提案するのが、シイタケ原木林を本来の用途であるシイタケ原木やオガ粉として生産・出荷できるときがくるまで、東京電力にその差額を補償してもらおう——シイタケ原木の取引価格で東京電力が買い取る——というものである。県森連は、東京電力が石炭に木質バイオマスを混ぜ合わせた石炭混焼発電を実行に移すよう国（文部科学省、経済産業省）に指導を要請してきたが（「福島県森林・林業の復興再生に向けた要望書」(県森連, 2013年10月)、同森林組合の提案はそれを具体化したものといえることができる。

このような原発事故による森林被害のリアルな認識に基づき、林業の復興を通じて森林の再生を目指し、山村コミュニティの再興に結び付けていく方途を示した政策提言は合理的であり、地域林業の現場から発信されたボトムアップ型ゆえに具体性をもつものであるといえよう。

## 5 まとめにかえて

原発事故により販路を失い、経済的な果実を得ることができなくなったにもかかわらず、なぜ、それでもなお森林に人の手を加え続けるべきであると主張するのか。そうした問い掛けを受けたことが何度もある。その中で筆者が強調してきたのは、かつてとは異なる形であるにせよ、森林への働き掛けをやめないことが、地域固有の自然、文化、歴史を踏まえた生業再建の可能性を保持することにつながるというものであった。

確かに、汚染された森林に将来どのような使い道があるのかは誰にも分からず、林業関係者の多くが不安を抱えている。だが、例えば、全国各地で稼働し始めた木質バイオマス発電施設とそれに

伴う膨大な燃料用チップの需要発生を20年前に一体誰が予測し得ただろうか。まだ定かではない資源利用の可能性が将来、実際に花開くかどうかは、そのための基盤が用意されているかどうかにかかっているのである。

戦後日本を代表する政治学者の丸山眞男は、かつて、政治的認識とはどのようにあるべきかを論じるに当たり、「現実」というものを「可能性の束」として捉える必要性を指摘した(丸山, 2010)。その意味するところは、「現実」を、出来上がったものとして固定的に捉えるのではなく、さまざまな可能性を内包したものと捉え返すということである<sup>8)</sup>。あくまで政治的思考法にかかわる論考であるが、この指摘は林業復興のあり方を考察するうえでも有意義なものである。

この点について、ふくしま中央森林組合の事例で考えてみよう。シイタケ原木の伐採適期は樹齢20年前後である<sup>9)</sup>。だが、20年後——すでに5年が過ぎており、正確にはおよそ15年後というべきであろう——、シイタケ原木林を伐採しても、本来の用途であるシイタケ原木として出荷することはできないかもしれない。だが、その20年後はどうだろうか。さらにその先の20年後は？ここで考えたいのは、20年サイクルで伐採と植栽、育成を繰り返すことの意味である。

将来、空間放射線量率が予想以上に低下したり、放射性物質を効果的に除去する技術が開発されたりすれば、シイタケ原木として出荷できる可能性が開けるかもしれない。シイタケ原木として出荷できなくても、それに代わる新たな需要が生み出される可能性があるかもしれない。とすれば、いまここで「循環」を断ち切って、そうしたさまざまな可能性を閉ざしてはならないのではないか。ふくしま中央森林組合の協同実践には、こうした問題意識が内在しているのである。

林業という生業のとり戻しは、現在という地点からみれば、雇用創出と環境保全を図るということを、将来という地点からみれば、木材利用をめぐるさまざまな可能性を保持し続けるということを意味する。実際、営林を制限しなくてはならな

い林分はこの5年間で大きく減少しており、営林を再開できる条件は整いつつある<sup>10)</sup>。人々が住むことのできる自然・社会環境をこれ以上狭めないためにも、急いで、木材の活用、林業者の雇用、放射線低減対策を一体的に進めるべきである。生業再建が住民帰還の後回しになるのではなく、住民帰還が生業再建の成果となる復興施策を築かねばならない。

#### 注

- 1) 森林から収穫物を得る経済活動を林業と呼び、その内容は木材の生産を目的としたものと、きのこや山菜などの非木材生産物の生産を目的としたものに大きく分かれる。前者の目的をもつ経済活動が一般的には林業と呼ばれる。本稿においても、木材の生産にかかわる営み——地持・植栽・下刈・間伐などからなる森林整備、樹木を伐採し搬出する素材生産——という意味で林業という用語を用いることとする。
- 2) 生業と密接にかかわる営みとして、「マイナー・サブシステム」(西崎, 2013)と呼ばれるものがある。その具体例として、春の山菜採りや秋のきのこ狩り、冬のイノシシ猟や薪集めなどを挙げることができる。これらは日々の暮らしに彩りを与える副次的生業と呼べるもので、山村住民は季節ごとに多様な恵みを受けてきた。だが、原発事故に伴う森林の放射能汚染は、福島県内だけでなく周辺各県においても、こうした営みを続けることを不可能にした。この「マイナー・サブシステム」は貨幣評価になじまず被害額は確定できないことから賠償の対象とはならず、復興施策のメニューにも含まれていない。だが、住民が元の暮らしをとり戻すためには、家計を支える生業の再建だけでなく、「マイナー・サブシステム」の回復にも目配りした復興施策を同意する必要がある(早尻, 2015a)。
- 3) 担い手に関連する問題として、福島県内における林業労働力不足について触れておきたい(早尻, 2016)。震災以降、とりわけ浜通り地方では労働力不足が深刻化している。その背景として、林業の賃金水準が除染事業等に比べ見劣りすることや、放射性物質により汚染された森林で働くことを忌避する傾向などを挙げることができる。中通り地方の南部に位置する平田村の林業事業者(林業労働者数8人)では、震災以降3人が退職し、その補充と世代交代を進めるためハローワークに

- 求人を出したが反応はなく、現在は取り下げている（2015年10月筆者調査）。また、いわき市の林業事業体（林業労働者数15人）では、震災直後にリーダー格を含む5人が一斉に退職し、その後、募集を掛けても応募はなく、人員不足の状態が続いている（2016年12月筆者調査）。
- 4) 各森林組合の正・准組合員数、組合員所有森林面積、常勤従業員数には県森連から提供を受けた2014事業年度の数値を示した。
  - 5) 双葉地方森林組合と飯館村森林組合については、避難指示区域内に事業所が立地しており、損害賠償の仕組みは本文中で以下に説明するものとは異なる。ただ、かつて事業所の一部が避難指示区域内に含まれていた森林組合の話では、避難指示区域内の賠償金額と、区域外となって以降の賠償金額に差はあまりなかったということである。
  - 6) 相馬地方森林組合は震災直後、津波による行方不明者の捜索やがれき処理、流木処理に従事した。その結果、事業総収益が増加したため、森林整備事業などの組合本来の業務で生じた損失部分について損害賠償金を当初受け取ることができず、原子力損害賠償紛争解決センターに裁判外紛争手続き（ADR）を申し立てた。この件は後日おおむね解決をみたが、当時、筆者の聞き取りに応じてくれた森林組合の担当者は、「我々は何のために休業もせずに事業を続けてきたのか」、「従業員を遊ばせているわけにはいかなかった」、「損害賠償金を受け取れないのであれば、休業したほうがよかったということになりかねない」と述べていた。
  - 7) 森林賠償の基本的な内容は次の通りである（早尻, 2015b）。避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）と双葉郡内のその他の地域では、立ち入り制限によって損害を被り木材の出荷が長期にわたり困難であるとして森林（土地と立木）は全損扱いとなった。賠償額は人工林100万円/ha、天然林30万円/haにそれぞれ所有面積を乗じたものである。ただし、阿武隈高地に特徴的にみられる人工的に仕立てられたシイタケ原木林——「人工更新型」シイタケ原木生産林という——については、67万円/haの賠償額となった。それ以外の地域では、シイタケ原木として出荷予定の立木が賠償対象となり、賠償額は5万～30万円/haと定められた。賠償請求は必ずしもスムーズには進んでおらず、2015年12月時点で賠償請求をした人の割合は避難指示区域で賠償対象者の約3割、それ以外の地域では5%に満たない（秋元, 2016b）。県内に多くみられる共有名義の森林に関する請求手続きが煩雑なことが、賠償請求の停滞理由の一つとして挙げられる。この点にかかわって、「福島民報」は「賠償の底流」という連載の中で、損害賠償制度の実情と問題点を報じている（福島民報社, 2016）。そこでは、阿武隈山地で原木しいたけ生産を営む農林家や、本稿でも言及したふくしま中央森林組合の賠償問題が収録されている。震災以降の林業問題を取り上げた数少ない報道の一つであり、県内林業の実情を知るうえで有意義である。
  - 8) 資源学の視点から、佐藤仁は、開発途上国でのフィールドワークから得た知見に、丸山の論考を交えながら、「働きかけの対象となる可能性の束」として資源を捉えている（佐藤, 2011）。また、山本伸幸は、佐藤の指摘を踏まえつつ、林業経済学の立場から森林資源の特徴を整理している（山本, 2011）。
  - 9) 薪炭やきのご原木となる広葉樹のコナラ、クスギ、ミズナラ、カシなどには、製炭やきのご生産に適する伐採適齢期がある。シイタケ原木となるコナラやクスギについては、20年程度で伐採と更新を繰り返すのが目安とされている。伐採適齢期を過ぎた大径木は原木きのごの生産に不向きとなり、市場価値が下落する。また、切り株から出てくる芽を育てて森を再生させる萌芽更新も、難しくなる（一般社団法人全国燃料協会発行のリーフレット「里山林の広葉樹 循環利用のすすめ」）。
  - 10) 福島県木材協同組合連合会によれば、原子力規制委員会の航空機モニタリングの結果を利用して、福島県内の森林における2015年分（9月12日～11月4日測定）と2014年分（9月1日～11月7日測定）の空間放射線量率を比較した結果、福島県の原木伐採・搬出基準を下回った地点が前年より3,872地点増え、伐採可能な範囲が県内21万地点の88.9%となったという（福島民報, 2016年8月8日付）。県の原木伐採・搬出基準とは、「福島県民有林の伐採木の搬出に関する指針について」で示されたもので、その内容は、①伐採予定地の空間放射線量率が0.50  $\mu$  Sv/h以下であれば伐採・搬出を可とし、②0.50  $\mu$  Sv/hを超える場合は、抽出により樹皮の放射性物質濃度を確認して、その値が6,400Bq/kgであれば伐採・搬出を可とする——というものである。この指針は、避難指示解除が進み営林範囲の拡大が見込まれる状況を受けて、指定廃棄物(8,000Bq/kg)の発生を未然に防ぐ観点から、県が独自に策定したものである。なお、県は再三にわたり、放射能に汚染された木材の生産・流通を未然に防ぐ全国的な仕組みづくりを国(林野庁)に求めてきたが、それに対し林野庁が応じる気配

はない。木材・製材品の生産および流通対策をめぐる経緯については拙稿（早尻，2015a）を参照してほしい。

引用文献

- 秋元公夫，2016a，「原発事故から5年を経た福島県の林業（上）」『グリーン・パワー』447: 24-25.
- ，2016b，「原発事故から5年を経た福島県の林業（下）」『グリーン・パワー』448: 24-25.
- 淡路剛久，2015，「『他活的利益』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』日本評論社，11-27.
- 大島堅一・除本理史編著，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.
- 木村憲一郎・岡田秀二・伊藤幸男・早尻正宏・岡田久仁子，2014，「東日本大震災後の福島県森林・林業行政の取り組みと課題」『農村計画学会誌』33: 209-214.
- 木村憲一郎，2016，「東日本大震災が福島県相双地方の林業・木材産業に与えた影響と森林・林業行政の取組み」『林業経済研究』62(3): 68-77.
- 小山良太・田中夏子，2016，『原発災害下での暮らしと仕事—生活・生業の取戻しの課題』筑波書房.
- 佐藤仁，2011，「『持たざる国』の資源論—持続可能な国土をめぐるもう一つの知」東京大学出版会.
- 西崎伸子，2013，「原子力災害の『見えない被害』と支援活動」清水修二・松岡尚敏・下平裕之編著『東北発 災害復興入門—巨大災害と向き合う，あなたへ』山形大学出版会，144-166.
- 長谷部俊治，2015，「原発事故被災地再生政策の転換—地域政策からのアプローチ」『サステイナビリティ研究』5: 51-64.
- ，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(4): 53-75.
- 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.
- 早尻正宏，2014，「原発事故・放射能汚染と森林組合の経営対応—福島県内の「被災組合」の事例分析」『林業経済研究』60(3): 13-24.
- ，2015a，「森林汚染からの林業復興」濱田・小山・早尻前掲書，127-214.
- ，2015b，「中山間地域への再定住を見据えた復興施策の展開と問題点」『北日本漁業』43: 65-73.
- ，2016，「原発被災地の林業労働と『緑の雇用』の展開動向—福島県の事例」『森林組合』551: 11-15.
- 福島民報社，2016，「賠償の底流—東京電力福島第一原発事故」早稲田大学ジャーナリズム研究所編『日本の現場—地方紙で読む2016』早稲田大学出版部，48-77.
- 丸山眞男，2010，「政治的判断」杉田敦編『丸山眞男セレクション』平凡社，342-390.
- 山本伸幸，2011，「資源論の射程」森林総合研究所編『山・里の恵みと山村振興—市場経済と地域社会の視点から』日本林業調査会，23-37.
- 除本理史，2013，『原発賠償を問う』岩波書店.
- 除本理史・渡辺淑彦編著，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.

早尻 正宏（ハヤジリ・マサヒロ）  
北海学園大学経済学部

# 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

## Revitalization of Nuclear Disaster Areas and an Interim Storage Facility: Towards More Democratic Decision-Making

松 尾 隆 佑  
Ryusuke Matsuo

### Abstract

---

In revitalizing nuclear disaster areas, dealing with a large amount of waste contaminated with radioactive materials is an inevitable task. This paper clarifies the framework of a polluted waste disposal policy and problems associated with a project involving construction of an interim storage facility for thirty years' storage of waste with a high degree of pollution in Fukushima. In conclusion, necessary ideas for dealing with problems based on the consensus of residents living over a large area are presented.

Construction of the interim storage facility is not only an additional harm to residents of the planned site, but also a cause of conflicts with other community residents seeking a quick discharge of waste. Moreover, the strategy for final disposal outside Fukushima Prefecture after thirty years is not established at all, and there is great uncertainty about the site's use after the interim storage period. The Ministry of the Environment, the implementing entity of the project, expects that most of the waste will be recyclable due to the reduction in contaminant concentration. But, in many municipalities, even wastes at low concentration cannot be disposed of due to considerations involving residents.

The responsibility of Tokyo Electric Power Company (TEPCO), which generated contaminated waste, creating victims in a broad sense, is left ambiguous. Meanwhile, the interim storage tends to be underestimated as a problem of only Fukushima and landowners. However, considering future disposal or recycling of contaminated waste, "Designated Waste" generated outside Fukushima, and the ongoing selection of candidate sites for the final disposal of high-level radioactive waste, it is obvious that the challenge of measures against contaminated waste is neither local nor temporary. In order to promote coping with contaminated waste based on a democratic agreement, it is necessary to prepare a wide area consultation framework with reference to the multistep consensus building process outlined by the Science Council of Japan.

*Keywords:* Fukushima Daiichi nuclear disaster, Act on Special Measures concerning the Handling of Radioactive Pollution, nuclear waste, interim storage facility, consensus building

## 要 旨

原発事故被災地の再生へ向けには、放射性物質により汚染された大量の廃棄物への対処が不可避の課題となる。本稿では、汚染廃棄物処理政策の枠組みを整理し、汚染度の高い廃棄物を長期保管する中間貯蔵施設の建設計画に伴う問題点を分析した上で、広域に拡散した「住民」の合意に基づく対処のために必要な考え方を提示する。

福島県内での中間貯蔵施設の建設は予定地住民への追加的加害である上に、廃棄物の早期搬出を求める他地域住民とのあいだで、被災者同士の分断を引き起こしうる。また、中間貯蔵後の県外最終処分の見通しは全く立っておらず、施設の跡地利用をめぐる不透明性も大きい。実施主体である環境省は、汚染濃度の低減により大部分の廃棄物は再生利用が可能になると見込むが、多くの自治体では低濃度の廃棄物であっても住民に配慮して処分できない状況が続いている。

広義の加害をもたらす汚染廃棄物を発生させた東京電力の責任が曖昧にされる一方で、中間貯蔵は福島や地権者の問題として矮小化されやすい。だが、将来の県外処分や再生利用、あるいは12都県で発生した指定廃棄物、最終処分場の候補地選定が進む高レベル放射性廃棄物などを考慮すれば、汚染廃棄物への対処が局地的・一時的な問題でないことは明らかである。民主的合意に基づく汚染廃棄物への対処を推進するため、日本学術会議が示す多段階の合意形成プロセスを参考に、広域の協議枠組みを整備する必要がある。

キーワード：福島第一原子力発電所事故、放射性物質汚染対処特措法、放射性廃棄物、中間貯蔵施設、合意形成

## 1 はじめに一土地と結びついた人間の復興

2011年3月11日の福島第一原子力発電所事故により飛散した放射性物質は、東日本広域の環境を汚染し、膨大な規模の汚染廃棄物を生み出した。今なお福島県内外で多数の自治体が汚染廃棄物を抱えつづけている事実は、放射性物質による環境汚染の被害を受けているという意味で、原発事故の被災地が「福島」に限られるものでないことを改めて示している。本稿の目的は、こうした汚染廃棄物の存在が被災地の再生への道のりにもたらす困難を、福島第一原発周辺に建設予定の中間貯蔵施設に焦点を当てながら検討することにある<sup>1)</sup>。

もとより何をもって「再生」と考えるのかには議論の余地があるが（長谷部，2016：68-69）、再生の主体もまた自明とは言えない。多くの論者が指摘するように、「そもそも災害において、被災地の復興と被災者の生活再建は完全には重ならな

い」（日野，2016：203）。原発事故により避難を余儀なくされた人びとが、避難元の自治体に戻るか戻らないかの選択によって、正当な権利に基づく生活再建への支援を十分に受けられなくなるようなことがあってはならない。このため、憲法が個人に保障する諸権利に基づき、被災者一人ひとりによって異なる状況やニーズに応じた生活再建支援策を求める「人間の復興」という観点の重要性は、いくら強調してもしすぎることはないだろう（岡田ほか，2013）。ただし、生身の人間である被災者の再生こそを第一とする観点だけでは、特定の地域の再生に問題を設定することの意義を十分に明らかにすることはできない。これに対して、どこであれ特定の土地に置かれることになる廃棄物に着目する場合、「被災地」という特定の地域（それは自治体の単位とは必ずしも重ならない）について再生を語ることを、否応なく迫られる。

避難者は、事故前までコミュニティや近隣の山

林などのサブシステムとともに暮らしと生業を成り立たせてきたことから、その多くが避難元の土地に対する愛着を持ちつづけている。避難指示の解除が進む現在においても、健康や生活再建、事故収束に対する不安から帰還の動きは緩やかなものにとどまっているが、今井照らが実施している避難者調査によれば、2016年1～2月の時点で、調査対象者の約58%が元の町に帰りたとしており、約59%が住民票を避難先自治体に移すつもりがないと回答している（今井，2016b）。多くの避難者は帰りたくても帰れないのであり、短期的には帰還することがないとしても、避難元自治体へのかかわりを失いたくないと考えている。移住して避難元に戻らないことを決めた人びとも含めて、被災者の多くは離れてしまった被災地の状況に関心を持ちつづけているのであり、広域避難の下では、その地域に現に居住する文字通りの住民ではなくとも、自治の主体でありうるとの把握が必要とされる（除本，2016: 193; 今井，2016a）。

そこで本稿では、被災地の狭義の住民に加え、広域に拡散しつつも避難先から通うなど多様なかたちで避難元への関与や関心を持ちつづけている人びとを含めた、ネットワーク的な集合を広義の「住民」と捉え、「住民」（被災者）と「住民」を結びつける土地（被災地）の双方をともに再生すべき主体と見なすという意味で、「土地と結びついた人間の復興」と呼びうる観点に立つ。本稿の検討対象である汚染廃棄物は、被災地の将来像を描くにあたって主要な障害の1つとなっており、その処理は土地と結びついた人間の復興へ向けて取り組まなければならない喫緊の課題である。一般に、原子力施設の立地・稼働や放射性廃棄物の処理など広範囲に影響を及ぼしうる意思決定をめぐることは、多様な利害関係主体（ステークホルダー）による合意形成を通じて民主的正統性を調達することの重要性が知られてきた<sup>2)</sup>。したがって汚染廃棄物の処理を進めるにあたっては、被災地の「住民」を主要な利害関係主体に位置づけつつ、広域での合意の形成が必要とされるだろう。

う。

以下、第2節では放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染廃棄物処理政策の枠組みを整理し、中間貯蔵施設の建設計画に関する事態の経過を振り返る。それを踏まえ第3節では、中間貯蔵計画に伴う問題点を分析し、現行の政策推進のあり方が、被災者に対する「広義の加害」を拡大させるとともに、主体的な合意形成を阻む複数の要因をつくり出していることを指摘する。こうした問題に対して第4節では、日本学術会議が示す多段階の合意形成プロセスを踏まえて、広域に拡散した「住民」の合意に基づく対処のために必要な考え方を提示する。最後に第5節では、合意形成が実現されても依然として残される重要な課題として、地域の持続的・内発的な発展と集合的アイデンティティに関する困難を指摘し、稿を閉じる。

## 2 政策枠組みの検討

### 2.1 汚染廃棄物の処理枠組み

汚染廃棄物処理政策の枠組みは、原発事故発生後に汚染された震災がれきや下水汚泥などへの対処が被災自治体で問題化したのち、急ごしらえで進められた（金子・天池，2011; 小寺，2012; 鈴木，2014; 安部，2015; 大迫，2012）<sup>3)</sup>。既存の法体系においては、原子力法制と環境法制のあいだで、原発の敷地外に放出された放射性物質への対処が手つかずにされていたためである（北村，2012; 2015; 大塚，2013; 2015; 田中，2014）。この隙間を埋め、除染と汚染廃棄物処理の法的枠組みを定めたのが、2011年8月26日に民主党・自由民主党・公明党の協議に基づく議員立法によって成立した、放射性物質汚染対処特措法である。また、12年1月の施行に先立ち、同法に基づいた具体的な対処の原則を定めた「基本方針」が11年11月に閣議決定された。

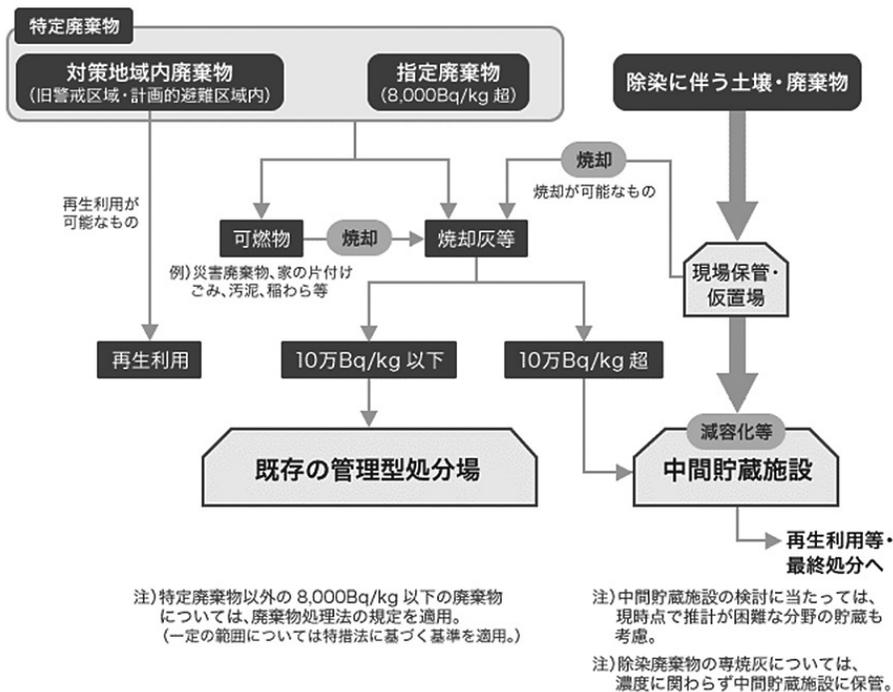
特措法は、放射性物質の汚染に対処するために必要な措置を講ずることを国に義務づけている。国会審議で江田五月環境大臣（当時）らは、除染や汚染廃棄物の処理にかかわる責任は一義的には

汚染原因者である東京電力にあるものの、これまで原子力政策を推進してきた国にも「社会的責任」があると答弁している（金子・天池，2011: 52）。これに対して東電の責任は、汚染者負担原則に基づき、処理費用を負担する義務を負うことで果たされるものとされた。具体的には、除染および汚染廃棄物処理の費用は国が復興予算として計上した上で、事業実施後に東電に求償する仕組みになっている。

対処が求められる汚染廃棄物には、放射性物質の降下により直接汚染された災害廃棄物のほか、一般廃棄物に混入した放射性物質が焼却を経て焼却灰に濃縮されたもの、放射性物質が付着した土壌が下水汚泥や上水汚泥に濃集したものなどがあり、除染の実施に伴い、地表から剥ぎ取った土壌（除去土壌）や、草木・落葉などの廃棄物（除染廃棄物）も生じる<sup>4)</sup>。国の処理枠組みでは、可燃物は原則焼却して減容化されることとなっており、減容化後の汚染濃度に応じて大きく3つのレ

ベルに分けられた汚染廃棄物について、それぞれ異なる対処が定められている（図1）。

まず、a) 放射性セシウム濃度が1kg当たり10万ベクレル（Bq）を超える廃棄物は、国が福島県内で建設・操業する中間貯蔵施設で保管することとされた。次に、b) 汚染濃度が8,000～10万Bq/kgの汚染廃棄物であるが、飛散した放射性物質によって汚染された稲わら、たい肥、焼却灰、浄水発生土、下水汚泥などは福島県外でも大量に発生しており、このうち8,000Bq/kgを超えるとして環境大臣の指定を受けたものが「指定廃棄物」と呼ばれる。「基本方針」は指定廃棄物について、発生した都道府県ごとに処理すると定めており、福島県内では既存の管理型処分場へ埋め立てることとなった。最後に、c) 汚染濃度が8,000Bq/kgを下回る廃棄物は、基本的に一般の廃棄物と同様に処分してよいとされる。8,000Bq/kgという基準は、①輸送や保管に伴い周辺住民の被ばく線量が年間1ミリシーベルトを超えない、②作業者の



出所：環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」より作成

図1 福島県内における汚染廃棄物の処理フロー

被ばく線量が可能な限り年間 1 ミリシーベルトを超えない、③処分施設の管理期間終了以降、周辺住民の受ける線量が年間 10 マイクロシーベルト以下、といった目安に基づき算出された。事故前は原子炉等規制法に基づき 100Bq/kg 超は放射性廃棄物として扱われていたため、特措法に基づく枠組みにより、実に 80 倍へと基準が「緩和」されたことになる<sup>5)</sup>。

## 2.2 中間貯蔵施設の建設計画

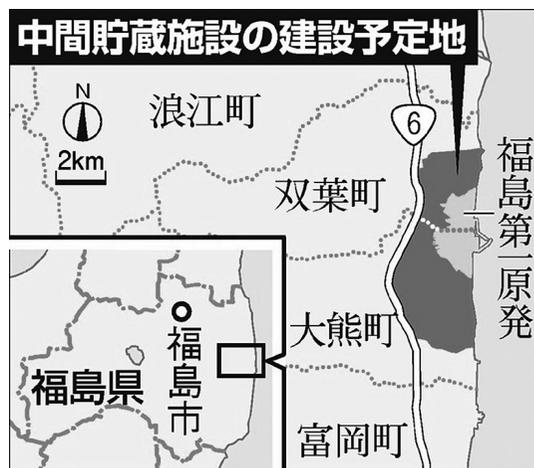
次に、中間貯蔵施設の建設計画の経過と進展状況を見ていこう。放射性物質汚染対処特措法が成立した翌日の 2011 年 8 月 27 日、退陣間近の菅直人首相は被災自治体との協議の場で、福島県の佐藤雄平知事（当時）に中間貯蔵施設の県内設置を初めて打診した。その後、10 月に公表された中間貯蔵施設ロードマップは、国の責任で福島県内に施設を設置するとの考えを改めて示し、12 年度内に設置場所を選定、15 年 1 月に除染土壤などの搬入を開始するとした（環境省、2011e）。国は 12 月に県と双葉郡 8 市町村に対し施設の設置を申し入れ、12 年 3 月に双葉町、大熊町、楢葉町に分散設置する案を提示した。8 月には建設候補地の調査を申し入れており、県は、①設置の受け入れではないこと、②地元住民への丁寧な説明を行なうこと、③調査状況を適時報告することを条件に、11 月に調査を受け入れた。現地調査は、13 年 4 月から大熊町と楢葉町で、10 月から双葉町で開始された。

調査と並行し、2013 年の 6 月から中間貯蔵施設安全対策検討会、中間貯蔵施設環境保全対策検討会、中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送に係る検討会などで専門家による検討が行なわれ、9 月には復興大臣と環境大臣を本部長とする中間貯蔵施設等福島現地推進本部が設置された。国は 12 月に施設計画をまとめたが、14 年 1 月に楢葉町が建設の受け入れを正式に拒否したことにより、3 月に大熊・双葉両町へ施設を集約した新計画を改めて提示している（中間貯蔵施設等福島現地推進本部、2014）。候補地の住民への説明としては、

大熊・双葉両町の避難住民を対象に、5 月から 16 回の説明会が行なわれた。国は当初、長期間にわたる施設の運営のため、すべての用地を買い取ることにしていた。だが、先祖伝来の土地は手放しがたく、国有化により最終処分地とされるおそれも大きいとの地権者による反発を受け、土地賃借の上で事業終了後に更地に戻して返還する選択肢も示す方針へと転換する。また国は、30 年以内の県外最終処分を法律で定めること、3,000 億円余の交付金を設けることなども提示した。これらを受け、県は 8 月 30 日に建設の受け入れを正式に決定する。これに続き、12 月に大熊町、15 年 1 月に双葉町が建設受け入れを表明した。14 年 12 月には日本環境安全事業株式会社（JESCO）法が改正され、国が 100% 出資する特殊会社である同社による施設の管理・運営や、廃棄物を中間貯蔵開始後 30 年以内に福島県外で最終処分することなどが明記された（杉浦、2014）。同時に、時期を含めて県外最終処分を実現する具体的な取り組みを示す工程表の作成を政府に求める付帯決議が、衆参両院で採択されている。

中間貯蔵施設への搬入が見込まれている廃棄物の総量は、焼却による減容化後で推計 1,600 ~ 2,200 万 m<sup>3</sup>に上る。所管する環境省によれば、大熊・双葉両町にまたがる建設予定地約 1,600 ヘクタール（ha）のうち、民有地が約 1,270ha で約 8 割を占めており、同省は県の建設受け入れを受けた 2014 年 9 月から用地交渉を本格的に開始している。民有地の地権者は登記上 2,365 人であり、所在や連絡先を把握できない地権者も多いことから、予定用地を取得するだけでも 10 年以上はかかると思われる。残る 330ha は、町や県、国が所有する公有地などで、その半分は町有地で構成されている。自民党は 16 年 5 月に、県内の学校や福祉施設などにある除染廃棄物を早期に搬出するため、施設予定地にある町有地を保管場として提供するように、両町に要請した。これに対し大熊町は 6 月に受け入れを決め、7 月から搬入が行なわれている。双葉町は 8 月に一時使用として容認する方針を決定した。

廃棄物の搬送については、2014年11月から国、県、関係市町村の各関係部局で構成する中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送に係る連絡調整会議が開催され、「中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送に係る基本計画」がまとめられている（環境省、2014）。環境省と県、大熊・双葉両町による安全確保協定の締結などを経て、15年3月13日から施設予定地内に設けられた保管場への試験輸送が開始された。これにより、30年にわたる中間貯蔵の工程が始まったことになる。さらに16年4月からは保管場への本格輸送が開始されており、11月15日には、契約済みの用地など計14haの敷地で主要施設の建設が着工された。当初は14年夏に着工する予定であったため、用地



出所：『朝日新聞』2016年11月15日付より作成

図2 中間貯蔵施設の建設予定地

表1 中間貯蔵計画の経過

2011年	3月	11日	東日本大震災、東京電力福島第一原発事故
	8月	26日	放射性物質汚染対処特措法が成立
		27日	菅首相が佐藤福島県知事に中間貯蔵施設の設置を打診
	10月	29日	国が中間貯蔵施設ロードマップを公表
	11月	11日	汚染対処特措法の「基本方針」を閣議決定
	12月	28日	国が県と双葉郡8市町村に対し施設設置を申し入れ
2012年	1月	11日	放射性物質汚染対処特措法が施行
	3月	26日	国が除染ロードマップを公表
		10日	国が大熊、双葉、楢葉に設置要請
11月	28日	県が建設候補地の現地調査を受け入れ	
2013年	9月	4日	国が中間貯蔵施設等福島現地推進本部を設置
	12月	14日	国が中間貯蔵施設の建設計画と指定廃棄物の最終処分計画を県と4町に提示
2014年	3月	27日	国が候補地を大熊・双葉に集約した新計画を提示
	5月	31日	国の住民説明会開始
	6月	16日	石原環境大臣が「最後は金目」と発言
	7月	28日	国が用地の買収以外に賃貸借も認める方針を示す
	8月	8日	国が総額3010億円の交付金拠出を提示
	30日		県が施設建設を受け入れ
2015年	11月	19日	30年以内の県外最終処分を明記した改正JESCO法が成立
	12月	4日	村井宮城県知事が内堀福島県知事と会談、指定廃棄物の福島受け入れを打診
		16日	大熊町が施設建設を受け入れ
	1月	14日	双葉町が施設建設を受け入れ
2016年	2月	3日	建設予定地で保管場の整備開始
	3月	24日	環境省と福島県、大熊・双葉町が安全協定締結
		13日	施設予定地内の保管場への試験輸送開始
		13日	第1回の環境安全委員会を開催
	12月	4日	県と富岡町・楢葉町が指定廃棄物の最終処分計画を受け入れ
	4月	8日	国が「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略」を策定
18日		保管場への本格輸送開始	
5月	23日	自民党が汚染土の保管場として大熊・双葉に町有地の提供を要請	
11月	15日	施設の本体工事を開始	
12月	20日	除染への国費投入を盛り込んだ新指針を閣議決定	

取得などの難航により2年以上ずれ込んだことになる。着工された施設は、廃棄物を運び込んで土壌と草木などを分別する受け入れ・分別施設と容量6万m<sup>3</sup>の土壌貯蔵施設が両町に1箇所ずつであり、17年1月以降に分別施設の稼働を始め、同年秋ごろに貯蔵施設の運用を開始する見込みとなっている。16年12月15日時点で、中間貯蔵施設への累計搬入量は約15万m<sup>3</sup>である（環境省、2016d）。

### 3 問題構造の分析

#### 3.1 被災者の分断と広義の加害

本節では以上の政策枠組みを踏まえ、土地と結びついた人間の復興と民主的合意形成の観点から、現在どのような問題が生じているのかを多面的に分析していきたい。はじめに、中間貯蔵施設の建設計画が被災者の分断を引き起こし、それ自体で新たな加害を生み出していることを指摘する。船橋晴俊は、公害を引き起こすのは健康被害などの直接の加害だけではなく、その後の加害者の言動がもたらす追加的な加害や、被害者が日常生活のなかで直面する苦痛や不利益などの派生的・連鎖的な加害をも含めた、「広義の加害」であるとしている（船橋、2006）。これを踏まえると、ある被災地から別の被災地へと汚染廃棄物を選び込む計画は、被災者間が対立する構図を生じさせやすく、広義の加害を助長してしまう性質を持つことがわかる。

被災者間の分断は、何重にも生じている。第一に、地権者が賠償に加えて用地補償を受けることは、建設予定地の近隣住民とのあいだに不公平感をもたらす、不協和音を生みかねない。地権者にとって、自らが慣れ親しんだ土地の売却は大きな喪失感をもたらす決断であり、交渉で提示される価格も満足できるものではない場合が多い。それだけでも追加的な加害を見出せるのであるが、売却すれば金をもらっている、売却しなければ金額を吊り上げようとしているとの偏見にさらされることで、さらに派生的・随伴的な加害をも被る

ことになる（畠山、2015; cf. 山本、2014; 吉原、2016）。

第二に、仮置きされている汚染廃棄物を早期に運び出して帰還・復興を加速させたい県内の他地域と、廃棄物が運び込まれる中間貯蔵施設の立地地域とのあいだで摩擦が生じやすい（除本、2016: 175-176）。環境省が2012年1月に公表した除染ロードマップでは、地表から剥ぎ取った汚染土などの除染廃棄物は、近隣の仮置き場で3年をめどに一時保管するとされていた（環境省、2012）。しかし中間貯蔵施設の用地取得の遅れなどにより、多くの仮置き場では当初の保管期限を延長するなどして保管を継続している。16年9月末時点で生活圏や山林にある除染廃棄物は1,260万m<sup>3</sup>、仮置き場は県内全体で1,100箇所、仮置き場にも搬入できず学校や民家周辺などに置かれたままの「現場保管」は14万5,440箇所を上る（『河北新報』2016年11月16日付）<sup>6)</sup>。仮置き場の長期化もまた被災者への追加的な加害であり、廃棄物を入れた黒いフレキシブルコンテナ（フレコン）が自宅のそばに積み上げられている光景を日常的に目にして、1日でも早く持ち出してほしいと願うのは自然な感情であろう。避難指示が解除されつつある自治体では、廃棄物の搬出が進まないままでは帰還意欲が高まらないと懸念されている<sup>7)</sup>。また、帰還を促進するための追加的な除染により発生した低濃度の汚染土についても、中間貯蔵施設へ集約してほしいとの要望が出されるようになっている<sup>8)</sup>。自らも被災者であるがゆえのこうした願望は、ときに立地地域が原発の受益者であったとの根強い見方や前述の偏見とも相まって、地権者の早期契約と廃棄物の早期搬入を求める圧力を強める方向へと働いてしまう。

第三の分断線は、福島県外の被災地とのあいだに引かれうる。その対立が顕著に見出せるのは、福島県以外に11都県で発生している指定廃棄物の最終処分をめぐる、「福島集約」論である<sup>9)</sup>。指定廃棄物は発生場所に近い民間の農地や、ごみ焼却施設、浄水施設、下水処理施設などで一時的に保管されており、その総量は2015年12月末

時点の12都県合計で約17万トンにおよぶ。そのうち約2.8万トンが福島県を除く他都県で保管されている。福島県内では10万Bq/kgを超える濃度のもは中間貯蔵施設に搬入されるため、8,000～10万Bq/kgの汚染廃棄物について、富岡町にある民間の産業廃棄物処分場（フクシマエコテッククリーンセンター）を国有化した最終処分場（特定廃棄物埋立処分施設）に埋め立てる計画が進められている<sup>10)</sup>。環境省は、相対的に量の多い宮城・茨城・栃木・群馬・千葉の5県については、「基本方針」に基づき各県に1箇所の最終処分場を建設するとしたが、最終処分場の候補地に選定された地域では、いずれも地元の自治体や住民による猛烈な反対運動が巻き起こっており、現段階で最終処分計画が具体化している地域はない。自らも原発事故の被害者であるとの意識を持つ反対住民には、東電に発生者責任を負わせるため指定廃棄物は福島原発に戻すべきだとの主張が根強く、各県処理を定めた「基本方針」の修正が強く求められている<sup>11)</sup>。反対運動に配慮した宮城県村井嘉浩知事は、14年12月に福島県の内堀雅雄知事と会談した際に5県の指定廃棄物の福島受け入れを打診し、拒否されている。指定廃棄物の福島集約が追加的加害になることは明らかであり、環境省も集約処分を繰り返し否定しているが、30年の中間貯蔵を終えた汚染廃棄物が県外処分を予定されている以上、他県の候補地から見れば、中間貯蔵計画と指定廃棄物の最終処分計画が連動しないと切り切ることにはできないだろう。こうした対立構図が生み出され、そのなかで各地の被災者が疲弊することは、派生的・随伴的な加害の一例である。

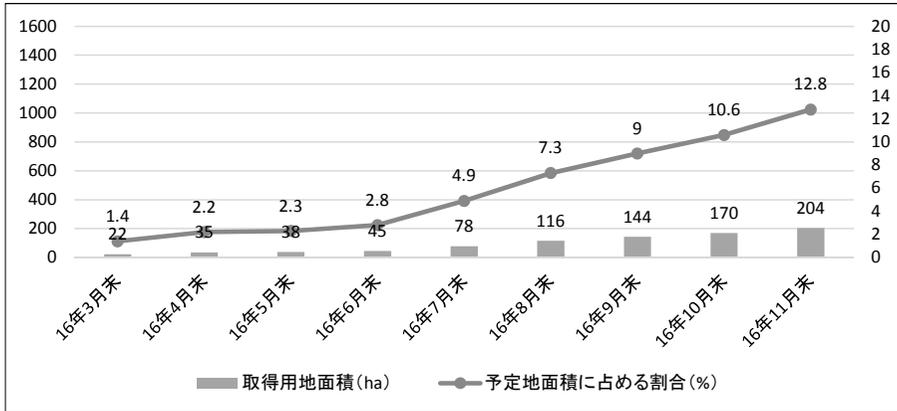
### 3.2 不信を強化する不透明性

放射性廃棄物の処理は、その保管や処分を引き受ける地域と事業主体のあいだで一定の信頼関係が構築されていることを不可欠の条件とする。だが福島第一原発事故を境に、国や原子力事業者に対する国民の信頼は著しく低下しており、除染や汚染廃棄物処理をめぐるも、住民と事業主体の

あいだで信頼を積み上げにくい状況にある。とりわけ中間貯蔵計画においては、国が将来の見通しを示さない（示せない）ことによる不透明性が人びとの不安を高め、国への不信を強化してしまっている。施設建設そのものに反対している地権者は多くないにもかかわらず用地交渉が滞っていることは、その帰結であろう（cf. 吉原, 2015）。

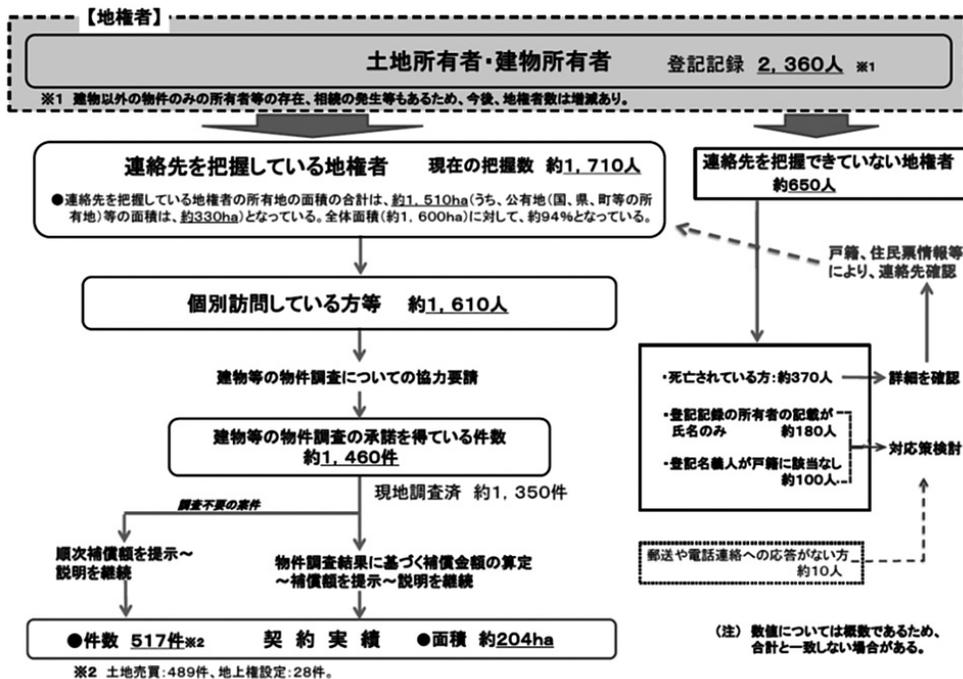
改正JESCO法は、中間貯蔵開始後30年以内に県外で最終処分を完了するために必要な措置を国が講ずると明記しているが、それがどのようなかたちで行なわれるのかは今のところ明らかとなっていない。そのため立地地域「住民」のあいだでは、なしくずしに最終処分地とされてしまうことへの不安が根強い。また、指定廃棄物の最終処分をめぐる紛糾などを背景に、県外の廃棄物が持ち込まれる可能性も危惧されている。国は原子力利用を継続するため、青森県の下北半島に高レベル放射性廃棄物（HLW）の貯蔵施設などの核燃料サイクル施設を集中させつつ、HLWの最終処分地にしないという約束を青森県知事と交わしてきた「実績」がある（船橋ほか, 2012）。将来の見通しが不透明なまま、短期的な除染と帰還を進めるために中間貯蔵を進めるという政策枠組みは、これまでの核燃料サイクル政策と類似した構造を持つ。地権者らは、中間貯蔵後の搬出先の選定や跡地の原状回復に関する具体的な工程表の提示を繰り返し求めているが、後述するように環境省の関心は廃棄物の減容化・再生利用へ向けた研究開発に傾けられており、「住民」のニーズとはすれ違っている。

既に述べたように、国は用地買収のほかに、地権者に所有権を残したまま土地を借り受ける地上権設定の選択肢も示し、地権者との交渉を進めている。用地交渉は2014年9月から本格化されたが、15年8月までの約1年間で売買契約に至ったのは7人のみであった。環境省は用地交渉の加速化を図るため担当者の増員を図っており、16年度は110人体制で交渉に当たっている。16年3月に同省が示した見通しでは、20年度までに確保できる用地は640～1,150ha程度（最大で



出所：環境省「除染情報プラザ」掲載資料より作成

図3 中間貯蔵施設の用地取得状況の推移



出所：環境省「除染情報プラザ」掲載資料より作成

図4 地権者交渉の流れと状況 (2016年11月末時点)

予定地全体の7割)、運びだめる汚染土は500万～1,250万m<sup>3</sup>程度(最大で予定総量全体の6割)になるとされている(環境省, 2016a)。同省は、亡くなるなどして連絡先不明の650人を除いた地権者のうち約85%の地権者から補償額算定に向けた調査への承諾を得ているが、16年11月末の

時点で土地売買か地上権設定の契約に至った地権者は517人、取得用地面積は204haであり、予定地面積の12.8%にとどまっている(図3、図4)。そもそも不動産取引に詳しくない多くの地権者にとっては、国と個別に交渉すること自体に困難が伴う。そこで2014年12月に発足し地権者

約 100 人が参加する「30 年中間貯蔵施設地権者会」は、16 年 12 月までに環境省と 16 回の団体交渉を行なっているほか、地権者に対する契約書作成や土地価格交渉などの支援を大熊・双葉両町に要望している。立地地域「住民」にとっては県外搬出後の跡地利用が大きな関心事であるが、環境省は跡地の除染などを国の責任で行なうかどうかも確約しておらず、15 年 9 月の団体交渉では、所有者が希望しても原状に復して返還できない場合があるとの見解を示したとされる（『福島民友』2015 年 9 月 7 日付）。同省は、地上権契約での土地の原状回復や返還方法は返還時の所有者と協議して決める方針だが、返すときに相談するのでは本当に返すつもりがあるのか疑わしいと、地権者会は不信を隠さない。借地借家法に基づき 30 年後に貸借契約が更新される可能性を危惧する同会は、土地を原状回復した状態で返してもらえよう、地上権契約書に違約金の条項を盛り込むよう求めた（『福島民報』2015 年 12 月 7 日付）。これに対し環境省は、16 年 9 月の交渉で原状回復できない状況にある場合は補償する考えを初めて示したものの、土地の返還については返還時の地権者と協議する方針を崩していない（『福島民報』2016 年 9 月 16 日付、『朝日新聞』2016 年 11 月 15 日付）。

さらに、今後行なわれる予定の帰還困難区域の除染や追加的な除染などにより、中間貯蔵施設に搬入される廃棄物の量は現在の想定よりも増える見込まれている（環境省、2016a）。国は 2016 年 8 月、帰還困難区域に「復興拠点」を設け、避難指示の解除に向けて除染とインフラ整備を行なう方針を決めた（原子力災害対策本部・復興推進会議、2016）。また 9 月には、国の除染対象外となっていた福島県内の道路の側溝にたまった汚泥について、市町村による撤去を全額国費で支援する方針を示した（復興庁・環境省、2016）。撤去した汚泥は、汚染濃度が 8,000Bq/kg を上回る場合には富岡町の最終処分場または中間貯蔵施設に搬入し、下回った場合には一般の処分場で処理している。このため、中間貯蔵施設に搬入される

廃棄物の実際の総量さえ、現段階では明確な見通しを立てることが難しい。

### 3.3 技術的合理性の偏重

将来の見通しについて国が最も大きな期待を寄せているのは、減容化と再生利用を通じて、中間貯蔵後に搬出しなければならない廃棄物そのものの量を減らすことである。その関心の所在は、2016 年 4 月に策定された「中間貯蔵除去土壤等の減容・再生利用技術開発戦略」と同戦略の「工程表」によく現われている（図 5）。戦略策定に先立つ 15 年 12 月の中間貯蔵除去土壤等の減容・再生利用技術開発戦略検討会（15 年 7 月設置）で示された試算では、今後の技術開発を前提に、汚染濃度が減衰した大部分の汚染土が建設資材として再利用できるようになるとして、県外最終処分が必要な廃棄物の量は最少で 4 万 m<sup>3</sup>（最大貯蔵量 2,200 万 m<sup>3</sup> の 0.18%）まで減らせる可能性があるとしている<sup>12)</sup>。

2016 年 6 月に正式決定された環境省の方針によれば、8,000Bq/kg の基準を下回った汚染土の再生利用は、管理責任が明確になっている全国の公共事業において、長期間掘り返されることがない道路の盛り土など構造基盤の部材に限り、コンクリートなどによる遮蔽を行なった上で、継続的な管理の下に行なうとされている（環境省、2016c）<sup>13)</sup>。このため再生資材の自由な流通を認めるものではないとして、原子炉等規制法が廃炉廃棄物を安全に再利用できる基準として定める 100Bq/kg 以下のクリアランス・レベルとの違いが説明されている。しかし、原子力施設内では放射性廃棄物として厳重に管理されるはずの 100Bq/kg を超える物質が、限定的にせよ全国の道路などに活用されることについて、広く国民の理解を求めることは容易ではない（熊本、2016）。

ここでは国が依拠する安全性に関する基準の妥当性は問わないが、仮に基準が十分な技術的合理性を備えているとしても、社会の側が安全性や風評被害に対して抱く危惧は別の問題である。現に、2015 年 9 月から 11 月にかけて NHK が東

		中間貯蔵施設年数(年)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度	36年度
		37年度～56年度									
		11～30									
		37年度～56年度									
戦略の進行管理	●国内外の研究・技術開発の現状把握	減容・再生利用技術の現状把握・評価									
	●国内・再生利用技術開発戦略、工程	技術開発戦略の進捗状況のレビュー、精緻化等									
	●中間貯蔵施設内における戦略の見直し、	見直し									
	●中間貯蔵施設内における戦略の見直し、	研究開発施設の運営方針の検討									
1. 減容・再生利用技術の開発	●国内外の研究・技術開発の現状把握	技術開発戦略の進捗状況のレビュー、精緻化等									
	●国内・再生利用技術開発戦略、工程	見直し									
	●中間貯蔵施設内における戦略の見直し、	研究開発施設の運営方針の検討									
	●中間貯蔵施設内における戦略の見直し、	技術開発戦略の進捗状況のレビュー、精緻化等									
2. 再生利用の推進	●再生利用の促進方針の策定	再生利用の促進方針の策定									
	●再生利用の促進方針の策定	再生利用の促進方針の策定									
	●再生利用の促進方針の策定	再生利用の促進方針の策定									
	●再生利用の促進方針の策定	再生利用の促進方針の策定									
3. 最終処分方向性の検討	●最終処分方向性の検討	最終処分方向性の検討									
	●最終処分方向性の検討	最終処分方向性の検討									
	●最終処分方向性の検討	最終処分方向性の検討									
	●最終処分方向性の検討	最終処分方向性の検討									
4. 全国的な理解の醸成等	●全国的な理解の醸成等	全国的な理解の醸成等									
	●全国的な理解の醸成等	全国的な理解の醸成等									
	●全国的な理解の醸成等	全国的な理解の醸成等									
	●全国的な理解の醸成等	全国的な理解の醸成等									

※中間貯蔵施設後11年目から30年目にかけては、最終処分方向性を明確化し、最終処分地に関する調査検討、調査、最終処分地への搬入等を調査実施していく。

出所：環境省「中間貯蔵施設情報サイト」掲載資料より作成

図5 中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略工程表

日本の自治体を対象に行なったアンケート調査によれば、8,000Bq/kgの基準以下でも住民や処理業者の理解が得られず処分が見送られている廃棄物は、11都県の67市町村で20万トン超に上る<sup>14)</sup>。汚染濃度の減衰は直ちに解決を導くわけではない。汚染廃棄物の保管・処分にあって必要とされる民主的合意を形成するためには、技術的合理性を偏重することなく、プロセスの透明性や関係自治体および住民との継続的対話を重視し、信頼を積み上げることが不可欠である。

### 3.4 責任主体の曖昧さと当事者意識の持ちにくさ

ここまでの検討から明らかなように、汚染廃棄物処理の推進に中心的役割を担っているのは国であり、主に環境省であって、原発事故により大規模な環境汚染を引き起こした原因企業である東電の主体的関与はほとんど見出せない。既に述べたように、東電の責任は処理費用の負担というかたちで求められているため、廃棄物処理の前面に現れて何らかの役割を担うことはないのである。だが指定廃棄物の最終処分について見たように、汚染原因者であるはずの東電の果たす役割が見えにくいことは、汚染廃棄物の処理という降ってわいた課題に向き合うことを余儀なくされている自治体や住民の不満を高め、処理に要する合意の形成を難しくしている<sup>15)</sup>。

その上、東電が負担するとされている費用についても、国が多くを肩代わりしているのが実状である。政府は2013年12月に示した指針により、原発事故の処理費用への国費投入規模を大幅に拡大した(原子力災害対策本部, 2013; 鈴木, 2014: 95-96; 大島・除本, 2014)。事故処理費用のうち賠償と除染、中間貯蔵については国が交付国債を設け、原子力損害賠償支援機構を通じて原資を東電に交付しているが、同指針は国による交付の上限を5兆円から9兆円に引き上げた。このうち除染の事業費用が2.5兆円、中間貯蔵施設の建設・運営などにかかる費用が1.1兆円の見込みである。除染費用は原賠機構が保有する東電の株式を中長期的に売却した利益で回収することとさ

れているが、実現は不透明である。中間貯蔵の費用に関しては、事業期間にわたり国が資金を交付し、電気料金に上乘せされている電源開発促進税で賄うとされた。こうした対処について除本理史は、国が前面に出て事故収束を進めることは「国費の無原則な投入とは異なる」として、「対策の実施主体と、費用を負担すべき主体とは、区別しなければならない」と主張する。東電の責任で負担すべき除染に国費を充てるのは、「東電の責任を免除することに等しい」からである(除本, 2014: 82)<sup>16)</sup>。

さらに2016年12月になって、経済産業省の東電改革・1F問題委員会で、事故処理費用の総額がこれまで想定していた11兆円から21.5兆円に倍増するとの見積もりが示された(経済産業省, 2016; 東京電力改革・1F問題委員会, 2016)。除染は2.5兆円から4兆円に、中間貯蔵施設の整備費用は1.1兆円から1.6兆円にそれぞれ膨らむことになるが、政府は交付国債枠を従来の9兆円から13.5兆円に引き上げて対応するとしている。同じ12月には、こうした見積もりと同時に、帰還困難区域での除染は国の負担により実施し東電に求償しないことを盛り込んだ、「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」が新たに閣議決定された。これにより、汚染原因者である東電が費用負担を通じて汚染廃棄物処理の責任を果たすという放射性物質汚染対処特措法の枠組みは、ますます実態と乖離することとなった<sup>17)</sup>。広義の加害が拡大しつづけるなかで、加害者である東電の責任が一層曖昧にされていくことは、さらに被災者の苦痛を強めるだろう。

他方で、もっぱら国や東電の責任ばかりを強調することには、汚染廃棄物処理という問題の解決に自らも積極的に取り組もうと考えるような当事者意識を持ちにくい社会環境を生んでしまう面があることも、同時に指摘しておきたい。そもそも汚染廃棄物の処理は、排出側の意識も広く共有されている家庭系廃棄物とは異なり、身近な地域が保管場所や処分候補地になっていない人びとにとっては、当事者意識を持ちにくい問題である。

東電管内の電力使用者であれば本来無関係とは言えないが、あくまでも地権者や、「福島」など特定地域の問題として扱われてしまいがちになる。だが、中間貯蔵後の県外処分や再生利用、指定廃棄物の最終処分などを考え合わせれば、この問題が福島にとどまらない広がりを持つことは明らかである。また、2015年5月にはHLW最終処分場立地の候補地域を国が直接選定する新たな方針が閣議決定されており、現在は専門の見地から「科学的有望地」の選定が進められている最中である。さらに、全国各地の原発で使用済み核燃料の貯蔵能力が限界に近づいていることから、新たな中間貯蔵施設の建設が計画されており、老朽化した原発の廃炉廃棄物の処理も課題に浮上している。こうしたことから、放射性廃棄物の保管や処分が被災地だけの問題でないことも強調しておく必要がある。汚染廃棄物への対処を局地的・一時的な問題と捉えるのではなく、放射性廃棄物の処理という普遍性を持つ問題として社会的関心を喚起し、その解決へのコミットメントを広く共有していくことが、被災者間の分断や広義の加害の拡大を抑制するために重要であると考えられる。

## 4 民主的合意の形成へ向けて

### 4.1 多段階プロセスと広域協議

ここまでの議論により、汚染廃棄物をめぐる合意形成を阻んでいる複数の要因が明らかとなった。現行の政策枠組みに伴う問題構造に対して適切な修正を施さなければ、民主的合意に基づいて汚染廃棄物の処理に取り組むことができず、被災地の再生（土地と結びついた人間の復興）へ近づくことは難しくなるだろう。そこで本節では、日本学術会議が2014年9月に公表したHLWの処理をめぐる社会的合意に関する「報告」に示された考え方を参考に（日本学術会議，2014）、汚染廃棄物への対処に関する合意形成を促進するため、公論喚起と広域協議の枠組みを整備する必要があることを主張したい。

同報告は、日本学術会議が原子力委員会の審議

依頼を受けて2012年9月にまとめた「回答」で提唱した、HLWの「暫定保管」政策の具体化に向けた社会的合意形成を進めるための考え方を示したものである<sup>18)</sup>。その主たる指摘の1つは、まず政策を推進する前段階において、政策案の選択の幅として何を「変えられないもの」と考え、何を「変えてもよいもの」と考えるべきかについて、政策論議の参加者が判断を共有する必要があるというものである。すなわち、はじめに「変えられないもの」として一般的・抽象的なレベルでの規範的原則に合意した上で、「変えてもよいもの」として個別的・具体的レベルでの判断についての合意を探っていくべきだとする。同報告はHLWへの対処について、①安全性を最優先すべきこと、②国内のどこかに施設建設が必要なこと、③現在の世代が対処すべきこと、④地域間における受益と負担が公平であるべきこと、⑤施設建設には地域住民や自治体の同意が必要であることなどは、広範な合意が可能だとしており、これら最も一般的な原則について、全国知事会などの地域代表団体の合意を得たのちに、施設の具体的立地点を選定する段階に進むべきだとする。そして特定地域での立地点選定に先立っては、選定手続きや建設・管理に際する条件（建設の承認手続き、住民参加の方式、情報公開の仕組みなど）などの、より具体的な原則について、当該地域の自治体や市民団体代表などの合意が必要だとする。さらに、実際に候補地の調査や立地点の決定を行なうにあたっては、候補自治体および地域住民の広範な合意を条件とすべきであると主張する。

このような多段階の合意形成は、技術的合理性に偏することなく社会的合意の形成を促進するために必要とされるプロセスであり、原発事故により発生した汚染廃棄物の処理についても共通して重要となる考え方を含んでいる。第一に、政策の推進に先立って利害関係主体のあいだで前提を共有することは、問題解決に対する当事者意識を高めるとともに、相互信頼の基盤となる点で、大きな意義を持つ。汚染廃棄物処理においても、廃棄物を国内のどこかで保管・処分しなければなら

いことや、処理を行なうにあたって安全性と公平性が確保されるべきこと、処理を行なう施設の立地地域「住民」を中心とした利害関係主体による同意が不可欠であることは、一般的な前提として共有が可能であろう。第二に、前の段階での合意を次の段階へ進む条件とすることは、結論ありきに陥らず、相互信頼を積み上げる丁寧な合意形成の進展を期待できる点で重要である。指定廃棄物をめぐる紛糾に見られるように、迅速な対処の必要性などを理由に予め固定された枠組みに基づく政策推進を急ぐことは、候補地の自治体や住民との摩擦を生じさせ、合意形成が暗礁に乗り上げる結果を招くことで、かえって迅速な対処を困難にしやすい。

中間貯蔵計画や指定廃棄物の最終処分計画が広義の加害を拡大させている背景には、事前に広範な議論を伴っていない汚染廃棄物処理の枠組みが、いったん決められたことを理由に「変えられないもの」であるかのように政策推進の前提にされてしまっている状況がある。だが実際には、発生都道府県内での処分などを定めた「基本方針」には多くの批判があり、国が依拠する安全性基準の妥当性も争われている。また、中間貯蔵は福島の問題、指定廃棄物は各県の問題などと、別個として政策対応が推進されることで、実際には一体的な課題である汚染廃棄物の処理一般について、そのリスクと負担に関する議論が広がりにくい社会環境が生じてしまっている。指定廃棄物については既に独自の対応が進んでいる県もあるが、今後予定されている中間貯蔵後の県外搬出や再生利用を念頭に置いたら、汚染廃棄物処理一般に基づくべき原則について、改めて広範な社会的合意を形成する必要があるだろう。その方策としては、まず討論型世論調査などの市民参加手法を用いることにより、汚染廃棄物処理に対する社会的関心と公論を喚起し、安全基準や処理枠組みの妥当性、国や東電が果たすべき責任をも含めて、議論を拡大していくべきであろう。また同時に、汚染廃棄物処理に直面する都道県で構成される会議体を設け、汚染廃棄物の処分や再生利用のために要する

合意を形成するため、広域の協議を行なっていくことも必要と考えられる。

中間貯蔵計画に関する合意形成は、本来こうした広範な社会的合意の形成努力を前提にして取り組まれるべきものである。中間貯蔵後の汚染廃棄物の処分について議論が先送りにされている限り、立地地域が抱く不安や不信は解消されず、用地交渉が加速化されないだけでなく、他地域との分断も一層深まるおそれがある。大熊・双葉や福島だけの問題と捉えず広域で取り組む姿勢を明確にすることで、はじめて具体的な処理施策を進めるための相互信頼を積み上げることができるだろう。このような手法は、環境省が示している前述の「工程表」とも、必ずしも矛盾しないはずである。

## 4.2 環境安全委員会の活用

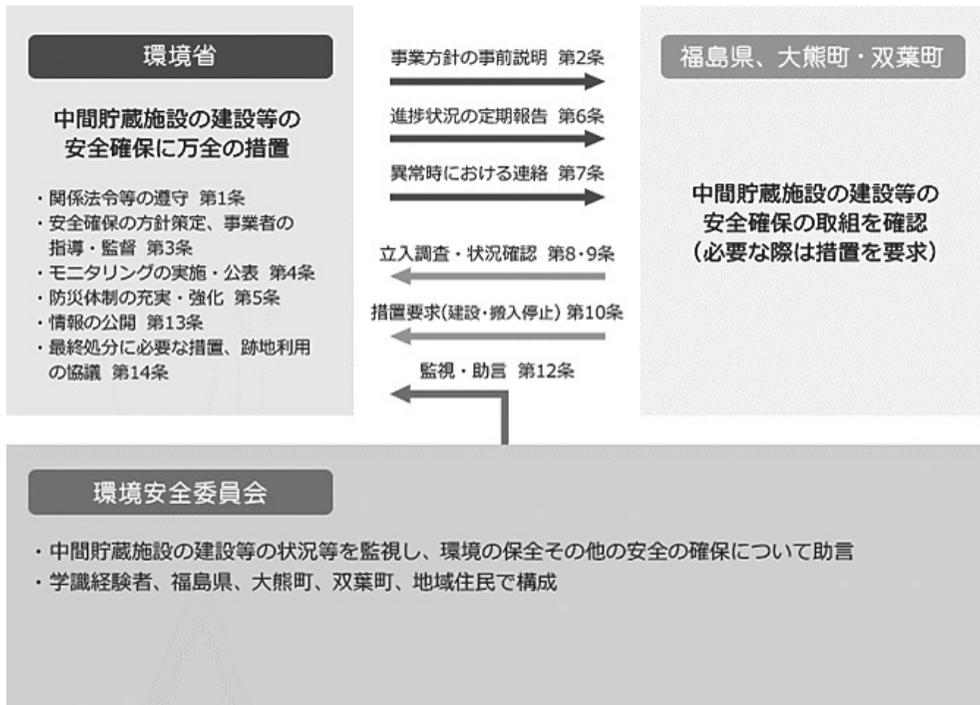
さて、たとえ公論喚起や広域協議を通じて社会的合意が形成されうるとしても、より近隣の地域における「住民」間での幅広い合意を得られない限り、施設の建設・運営は民主的に正統化しがたい。この点で重要な役割を果たしうるのが、施設の安全確保などに関して環境省、福島県、大熊・双葉両町が締結した三者協定に基づき、立地地域における協議の場として制度化されている、「中間貯蔵施設環境安全委員会」である。同協定は、県と両町が施設の建設・運営や県外最終処分までの具体的な工程表の進捗状況などについて環境省から定期的な報告を受けるとともに、必要に応じて施設への立入調査や改善措置要求、改善されるまでの建設・搬入の停止要求などを行なえるとしている。環境安全委員会は、こうした監視・監督および施設周辺の環境保全・安全確保に関する助言などを行なう目的で、協定が設置を定めた組織であり、学識経験者2名、県と両町の担当職員各2名のほか、両町が指名した住民各4名を委員として、2015年4月から16年11月までに郡山市などで計6回の会合を行なっている<sup>19)</sup>。施設の建設・運営などに関する立地地域「住民」の意思を反映するための枠組みとして、同委員会の積極的な活

用を図ることは、合意形成を促進しうるだろう。

ただし、活用にあたっては役割を適切に限定することも重要になってくる。環境安全委員会の設置要綱では、施設へ運び込まれる廃棄物の収集および運搬の状況や、国民理解の促進および住民との信頼関係の確保などについても環境省の報告を受け、監視・助言を行なうと定めている。実際に委員会では、主に行政区長や町議会議員などが務めている住民委員からの質問に環境省職員が答えるかたちで、廃棄物の仮置きや運搬の状況、安全確保の対策、作業員の労働環境、周辺住民への配慮など、多岐にわたる論点が討議されている。こうした取り組み自体は貴重だが、施設へ運び込むまでの廃棄物の管理は他の県内市町村もかかわる問題であるため、利害関係主体の合意形成という観点から捉えると、一連の討議が大熊・双葉両町の委員を中心とする場で行なわれていることの妥当性は疑問である。既述の通り、廃棄物の仮置き

が当初の保管期限を超えて長期化しているため、県内各所にあるフレコンや保管場所の安全性には懸念が生じており、会計検査院が環境省に是正処置を要求する事態となっている（会計検査院, 2016）。また、施設への輸送が本格化するにしたがって、輸送経路にあたる市町村では廃棄物を積んだ大型車両の交通量が急増しつつあるため、沿道の住民には不安が広がっている。このような実情を踏まえると、一時保管・現場保管や輸送に関する安全確保などをめぐっては、環境安全委員会の枠組みとは別に、環境省と県、関係市町村（および、その住民）が検討・協議を行なう場を新たに設けるべきであると考えられる。

これに対して立地地域の環境安全委員会が果たすべき固有の役割は、地域の将来像を描くことに見出すべきであろう。三者協定は「中間貯蔵施設の敷地の跡地が地域の振興及び発展のために利用されるよう、協議を行う」と定めており（協定



出所：環境省「中間貯蔵施設情報サイト」より作成

図6 安全確保等に関する三者協定と環境安全委員会

書 14 条 5)、跡地利用に関する協議もまた、環境安全委員会を主要な場として行なわれることになる。施設用地には町に戻らない人の土地も含まれているが、跡地利用のあり方は地域全体にかかわってくるため、地権者だけの問題とは言えない。「住民」が中間貯蔵施設を抱えつつ地域の将来像を主体的に描いていくためには、住民委員が参加する環境安全委員会の活用により国や県と直接協議を重ねていくことが、大きな意義を持つだろう。委員会の組織・運営に関する事項などは必要に応じてその都度協議して定めることになっており(協定書 12 条 3、設置要綱第 6 の 3)、その構成や機能は柔軟に変更していくことも可能である。したがって、たとえば現在は委員会での位置づけがない東電が立地地域の再生において果たすべき役割についても、新たに検討を加えていく選択肢はありうる。また、住民委員の選出や「住民」からの意思伝達の方法など、委員会の代表性についても改善を図っていく余地がある<sup>20)</sup>。これらは、「住民」の主体的な合意に基づく立地地域の再生へ向けて、検討を重ねていくべき課題である。

## 5 おわりに

本稿では、汚染廃棄物処理政策の枠組みと中間貯蔵計画の進展状況を整理するとともに、その問題構造を分析し、民主的合意形成に基づく汚染廃棄物処理のために必要な考え方を提示した。中間貯蔵施設の立地地域を超えた広域での協議枠組みや、環境安全委員会の枠組みを積極的に機能させるための条件については、十分な検討や具体的提案を行なえたわけではない。それでも、現行の問題構造の下で今後さらに顕在化してくるだろう困難の把握と対処のために、一定の意義を持つ指摘は為しえたと考える。繰り返しになるが、その発生原因や汚染濃度はさまざまであっても、何らかの放射性廃棄物の保管や処分を求められる地域は、これからも全国で現れてくる。汚染廃棄物を抱える被災地の問題が、福島だけの問題でも東日本だけの問題でもないことを、改めて明確に認識

しなければならない。最後に、こうした一般の問題としての認識も踏まえ、放射性廃棄物を抱えながら再生を目指す被災地について、さらに検討を要する課題の所在に簡単に触れ、本稿のむすびとしたい。

原発事故被災地の再生にあたって長期的な理想となるのは、過去の原子力施設立地地域に見られるような地域外の主体が主導する外来型・従属型の開発に陥らず(船橋ほか, 2012)、地域内の主体による自己決定を通じて文化や環境を保全しつつ地元の資源を生かすような、持続可能で内発的な発展を目指すことであろう(西城戸, 2015: 216-218; 除本, 2016: 6-7)。だが、事故炉や汚染廃棄物を抱えつつける被災地について言えば、その再生を内発的発展として展望することは容易でない。一般に放射性廃棄物は地域外から人為的または事後的にもたらされたものであり、その保管や処分を進める主体も主に地域外から訪れるため、その出発点から必然的に外部の力が介在している。放射性廃棄物の保管・処分にあたる事業が地域への経済的・社会的影響を及ぼしつつけるなら、地元主導による内発的発展は困難になることが予想される。そこで 1 つのヒントになりうるのは、過度に内発性を重視するよりも、地域外から働く力を利用し、地域内と地域外の相互作用や双方の資源を地元が主体的に統御できる広範な能力の向上を重視すべきとする、「ネオ内発的発展論」の考え方である(西城戸, 2015: 219-222)。「住民」を中心とする地域の利害関係主体が参加する協議体を通じて放射性廃棄物への対処に関する意思決定を統御できる限り、放射性廃棄物を抱えつつ地域の持続可能で内発的な発展を追求していくことは不可能でない。むしろ、その際には国や加害企業の責任ある関与の方法も重要な論点となっていくだろう。

ただし、土地と結びついた人間の復興へ向けては、必ずしもその地域に居住するわけではない人びとも含めた「住民」が協働して地域の将来像を描いていくことになるため、単なる発展だけではなく、その地域にかかわりつつける理由、人びと

を結びつける地域の集合的アイデンティティも求められてくる。何らかのかたちで放射性廃棄物を内部に抱えつづける地域では、その事態の持つ意味がどのように捉えられ、どのように「住民」としてのアイデンティティのなかに位置づけられることになるのだろうか。原発事故被災がもたらしたものを考えるなら、はかり知れない価値が失われてしまったことの反面で、放射性廃棄物の存在は莫大な負の遺産としか映らないように思える。だが水俣病公害においては、地域にとって「強烈なマイナスの個性」であった水俣病を、時間をかけた対話の継続によって地域の軌跡を物語る代えがたい価値と積極的に捉えなおし、その価値を地域づくりの軸として共有する「もやい直し」のプロセスが知られている（除本，2016：5章）。このプロセスは、新たな世代など担い手の構成の変化を伴うことで、地域づくりの主体をも形成していくという。

言うまでもなく、このような価値転換の共有は長期にわたるコミュニケーションの実践を通じて初めて可能性を見出しうるものであり、同様の試みを原発事故被災地にも適用しうるとの展望を軽率に語ることはできない。日常生活に隣接して存在しつづける放射性廃棄物を、「再生の物語」を紡ぐための具象として捉えなおせるとは想像しにくいかもしれない。あるいはまた、そうした価値転換の可能性が、新たな迷惑施設の立地受け入れを迫る操作的レトリックに逆用されることへの警戒を怠るべきではないだろう。とはいえ、廃棄物は特定の土地に置かれる必要がある以上、その土地と結びついた「住民」が放射性廃棄物の存在にどのように積極的な性格づけを与えることができるか、その積極性を持続可能で内発的な発展と両立させられるかは、今後ますます検討を深めていかなければならない課題である。こうした難問を見据えれば、「住民」主導の合意に基づく汚染廃棄物処理の手続きを実現することは、あくまでも長い道のりの小さな一歩にとどまる。しかしそれは、確かに再生へと向かうために欠かすべきでないステップである。

注

- 1) 福島第一原発事故により発生した放射性廃棄物は、本稿で採り上げるもの以外にも、核燃料デブリや汚染水、廃炉廃棄物など多岐にわたる（吉岡，2015；原子力市民委員会，2015）。なかでも汚染水の処理は国際的影響が大きく、短期的な政治課題にもなっている（濱田，2015；齊藤，2015：296-307）。
- 2) 脱領域的な影響をもたらす政治的決定の民主的正統化における利害関係主体の地位について、規範的政治理論の観点から検討を加えたものとして、松尾（2016）を参照。
- 3) 国による汚染廃棄物処理政策の枠組みと中間貯蔵計画の全般について、環境省の「除染情報サイト」（<http://josen.env.go.jp/>）、「中間貯蔵施設情報サイト」（<http://josen.env.go.jp/chukanchozou/>）、「除染情報プラザ」（<http://josen-plaza.env.go.jp/>）、「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」（<http://shiteihaiki.env.go.jp/>）の各サイトを参照した。また本稿全体の内容にわたって、新聞各紙のオンライン版またはオンライン・データベースに基づき、関連の報道を参照している。
- 4) 除染政策について検討を加えたものとして、磯野（2015）；田中（2016）；伊藤（2016）を参照。なお、国は除染によって生じた土壌などを廃棄物と区別しているが、本稿ではまとめて廃棄物と呼ぶ。
- 5) こうした方針は、高濃度の汚泥が発生していることを受けて原子力安全委員会が2011年6月3日に通知した「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について」に基づく（環境省，2011b）。6月16日には、8,000Bq/kg以下の汚泥は管理型処分場並みの施設で埋め立てが可能、10万Bq/kg以下でも長期的な管理を検討した上で埋め立て処分が可能とする旨を、原子力災害対策本部が通知している（原子力災害対策本部，2011；杉本，2012：70-71）。環境省は、市町村の一般廃棄物焼却施設の焼却灰から放射性セシウムが検出されたことを受け、6月28日の通知で8,000Bq/kg以下の焼却灰は市町村の管理型最終処分場への埋め立てを認めるとした（環境省，2011c；杉本，2012：93）。また、放射性物質汚染対処特措法が成立後の8月31日には、8,000～10万Bq/kgの焼却灰については、公共用水域や地下水の汚染防止対策を講じた上で管理型最終処分場へ埋め立てるなどの方針を示した（環境省，2011d）。
- 6) 自民党と公明党の東日本大震災復興加速化本部が2016年8月にまとめた第6次提言では、東京

- 五輪のある2020年度までに、学校や住宅など身近な場所に置かれている汚染土は中間貯蔵施設へ搬出するなどとしている（自由民主党・公明党、2016）。環境省は、18~19年度にかけて大熊・双葉両町に常磐自動車道のインターチェンジが整備され輸送量が急増すると試算から、20年度までに生活圏の廃棄物が全て撤去可能になると見込む（環境省、2016a）。
- 7) 楢葉町は2015年9月に避難指示が解除された。川内村は16年6月に全域で、葛尾村は同じ6月、南相馬市は7月に、帰還困難区域を除き避難指示が解除された。飯館村は17年3月までの解除を予定しており、浪江町や富岡町も17年春の帰還開始を目指す。避難指示解除後も帰還がためらわれている理由の1つには、もはや事故前と同様の生活は送れなくなったという現実がある（除本、2016: 37-38, 43）。たとえば農村部では住居と密接した山林の恵みが重要なサブシステムの一部を構成しているが、国は森林の除染について消極的な姿勢を崩していない（本特集の早尻論文を参照）。仮に大規模な森林除染を行なう場合には、除染廃棄物の保管や搬出、処理という問題を避けることができず、ここで指摘する摩擦も一層強まる可能性がある。
  - 8) 復興庁と環境省が2016年10月7日に福島市で開いた、側溝汚泥の処分費用補助に関する自治体向け説明会では、一部自治体から低濃度の汚泥の中間貯蔵施設への搬出の要望があったことについて、8,000Bq/kg以下の汚泥は一般の最終処分場で処理する方針が改めて示されたこととされる（『河北新報』2016年10月8日付）。
  - 9) 指定廃棄物をめぐる比較的最近の動向に関して、杉本（2015）；津川（2016）などを参照。
  - 10) 国は2013年12月に最終処分計画を町側に申し入れている。15年11月に丸川珠代環境大臣（当時）が地域振興策と安全対策を提示したことを受け、12月に福島県と富岡町、搬入路のある楢葉町が計画の受け入れを表明した。16年4月に施設を国有化した国は、6月に県および富岡・楢葉両町と安全協定を締結し、12月には富岡町にある2つの地元行政区とも安全協定を結んだ。楢葉町の地元行政区は反対の姿勢を示しており、搬入開始時期は決まっていない。
  - 11) 候補地がある栃木県塩谷町の見形和久町長は、2014年11月の指定廃棄物をめぐる第6回の栃木県市町村長会議で、汚染を拡散させないためとして、福島第一原発周辺に処分場を設置して集約処理するべきだと主張した。同じく候補地に選定されている宮城県加美町の猪股洋文町長は、15年12月に開かれた第8回の宮城県市町村長会議において、福島県飯館村の仮設焼却施設で指定廃棄物を減容化した上で、福島第一原発の敷地内で処分することを提案した。
  - 12) 2016年12月の検討会では、除染に携わる企業などで構成する除染・廃棄物技術協議会が、2.7万㎡まで最終処分量を減らせるとする異なる試算を示した（除染・廃棄物技術協議会、2016）。
  - 13) 環境省は、汚染濃度が低い土壌の再生利用に向けた実証試験を2017年3月から南相馬市で行なうとして、16年12月から施設整備に着手した。平均2,000Bq/kg程度の汚染土を資材化して盛り土を造成し、空間放射線量、作業員の被ばく線量、降雨や風の影響などを把握する。
  - 14) 「原発事故未処分ゴミ大量に判明」『NHK 首都圏NEWS WEB』2015年11月21日（2015年11月23日参照、<http://www.nhk.or.jp/shutoken-news/20151121/3653711.html>）。
  - 15) 指定廃棄物の福島集約論などには、汚染廃棄物は東電の産業廃棄物であるから東電が自ら処理すべきであるとの論理が見られる。汚染廃棄物を産廃として扱うべきかの議論は別にしても、東電の側に発生責任者としての意識が希薄なことは否定できない。その背景には、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）に基づき、東電が原発事故の損害賠償に無過失責任を負うとされたことで、結果として事故にかかわる故意や過失を正面から問われなかったために、加害者としての責任を深刻に受け止めないことが助長された面があるだろう（除本、2013: 6-7）。加害責任を自覚する機会が乏しければ、東電から見た汚染廃棄物は、あくまでも災害がもたらしたごみでしかない。汚染廃棄物処理の政策形成過程は十分に明らかになっているとは言えないが、並行して形成された災害廃棄物処理の枠組みとの連動が見られる（本特集の清原論文も参照）。阪神・淡路大震災の際に廃棄物行政を所管していた厚生省は、震災がれきを家庭系廃棄物と同じ一般廃棄物の扱いとした。東日本大震災後の環境省はこれにならい、災害廃棄物は産廃ではなく一般廃棄物であるとして処理を市町村の責任とした上で、国は財政措置を行なうこととした（環境省、2011a；杉本、2012: 57, 71-72）。中間貯蔵施設や指定廃棄物の処理は国の責任で行なわれる事業であるが、環境省は「基本方針」が定める各県処理の原則にこだわり、広域的な処理の可能性を繰り返し否定してきた。「基本方針」の策定過程では、処理が各都道府県内において量的に可能である根拠が示されていないとして、国土交通省が修正を要求していたとの指摘も

- ある（杉本，2012: 129）。
- 16) 加害者が被害補償の責任を果たしているようで、その実態は費用負担の原資が国から出ることになっており、さらに電気料金や税金を通じて負担が国民に転嫁されていく構造は、東電のみならず国の責任も曖昧にする（除本，2013: 54; 除本，2016: 106-108）。国は原子力政策を推進してきた「社会的責任」を認めているものの、原発事故被害に対する責任を認めておらず、被害補償に対する国費負担に基づく根拠を明確にしていない（大島・除本，2014）。除本は、このような原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づくスキームを、「東電と国の責任逃れが、コインの表と裏のように一体化した仕組み」と評している（除本，2014: 82）。
  - 17) 環境省は、帰還困難区域の除染は放射性物質汚染対処特措法ではなく、福島復興再生特措法に基づく対応となるとして、国費で事業を実施することに矛盾はないとの見解を示している（『河北新報』2016年12月16日付）。
  - 18) この報告も踏まえ、2015年4月には暫定保管の具体化を図るための方策を技術的・社会的観点から示した「提言」が公表されたが（日本学術会議，2015）、政府はこれをほとんど顧慮しないまま、5月に前述の閣議決定を行なった。
  - 19) 「中間貯蔵施設の周辺地域の安全確保等に関する協定書」2015年2月25日（[http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance\\_request/pdf/agreement\\_150225.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance_request/pdf/agreement_150225.pdf)）。「中間貯蔵施設環境安全委員会設置要綱」（[http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/safety\\_commission/pdf/safety\\_commission\\_01\\_01.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/safety_commission/pdf/safety_commission_01_01.pdf)）。各回の議事録と配布資料は「中間貯蔵施設情報サイト」で公開されている（[http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/safety\\_commission/](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/safety_commission/)）。なお、当初は環境省が委員会の事務局を務めていたが、委員の意見を受けて設置要綱が改正され、第4回から事務局が県に交代するとともに、環境省は必要な協力を行なう立場へ位置づけ直されることとなった。
  - 20) 跡地利用に関心を持つ「住民」は今後も避難生活を送ることになるため、その意思反映を適切に行なう方法は長期にわたって問題でありつづける。避難先での生活基盤を安定させつつ、避難元での自治の主体としての地位を保障するためには、「二重の住民登録」を通じて「住民」の位置づけを明確にするべきだろう（今井，2015）。その上で、「住民」と自治体との対話の場を豊富化していくことが求められる。

## 引用文献

- 安部慶三，2015，「放射性物質による環境汚染防止に関する法制度の現状と課題—放射性物質汚染対処特措法を中心として」『立法と調査』360: 145-152。
- 磯野弥生，2015，「除染と「健康に生きる権利」」除本理史・渡辺淑彦編『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，12章。
- 伊藤康，2016，「除染の費用対効果」植田和弘編『大震災に学ぶ社会科学 5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社，6章。
- 今井照，2015，「原発災害避難から考える多重市民権」『学術の動向』20(4): 18-24。
- ，2016a，「『住民』の再定義から始めよう—原発被災地における凍結型復興（通い復興）の提言」『地方議会人』46(10): 16-20。
- ，2016b，「原発災害避難者の実態調査（5次）」『自治総研』450: 1-33。
- 大迫政浩，2012，「放射性物質汚染廃棄物の処理処分システムの安全性」『資源環境対策』48(2): 26-38。
- 大島堅一・除本理史，2014，「福島原発事故のコストを誰が負担するのか—再稼働の動きのもとで進行する責任の曖昧化と東電救済」『環境と公害』44(1): 4-10。
- 大塚直，2013，「放射性物質による汚染と回復」『環境法政策学会誌』16: 15-35。
- 大塚直，2015，「福島第1原発事故と環境法」日本エネルギー法研究所編『震災後の放射性物質に関する法政策及び国内外の環境訴訟の検討—平成23・24年度環境に関する法的問題検討班研究報告書』，3-21。
- 岡田知弘・自治体問題研究所編，2013，『震災復興と自治体—「人間の復興」へのみち』自治体研究社。
- 会計検査院，2016，「除染事業等における仮置場の整備について」2016年10月20日（[http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/pdf/281020\\_zenbun\\_03.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/28/pdf/281020_zenbun_03.pdf)）。
- 金子和裕・天池恭子，2011，「福島原発事故の放射性物質による環境汚染への対処—放射性物質汚染対処特措法案の成立と国会論議」『立法と調査』322: 48-56。
- 環境省，2011a，「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」2011年5月16日（[https://www.env.go.jp/jishin/attach/haiki\\_masterplan.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/attach/haiki_masterplan.pdf)）。
- ，2011b，「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」2011年6月23日（<https://www.env.go.jp/>）

- jishin/attach/fukushima\_hoshin110623.pdf).
- , 2011c, 「一般廃棄物焼却施設における焼却灰の測定及び当面の取扱いについて」2011年6月28日 (<https://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20110628.pdf>).
- , 2011d, 「8,000Bq/kgを超え100,000Bq/kg以下の焼却灰等の処分方法に関する方針」2011年8月31日 (<http://www.env.go.jp/press/files/jp/18171.pdf>).
- , 2011e, 「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」2011年10月29日 ([https://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/roadmap111029\\_a-0.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/roadmap111029_a-0.pdf)).
- , 2012, 「除染特別地域における除染の方針(除染ロードマップ)について」2012年1月26日 (<http://www.env.go.jp/press/files/jp/19091.pdf>).
- , 2014, 「中間貯蔵施設への除去土壌等の輸送に係る基本計画」2014年11月14日 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/transportation\\_advisory\\_committee/pdf/transportation\\_141114.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/transportation_advisory_committee/pdf/transportation_141114.pdf)).
- , 2016a, 「中間貯蔵施設に係る「当面5年間の見通し」」2016年3月27日 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance\\_request/pdf/correspondence\\_160327\\_01.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance_request/pdf/correspondence_160327_01.pdf)).
- , 2016b, 「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略」2016年4月8日 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative\\_commission/pdf/investigative\\_commission\\_text.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative_commission/pdf/investigative_commission_text.pdf)).
- , 2016c, 「再生資材化した除去土壌の安全な利用に係る基本的考え方について」2016年6月30日 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative\\_commission/pdf/investigative\\_commission\\_160630.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative_commission/pdf/investigative_commission_160630.pdf)).
- , 2016d, 「中間貯蔵施設の整備について」環境回復検討会(第17回・資料6), 2016年12月20日 ([http://josen.env.go.jp/material/session/pdf/017/mat06\\_01.pdf](http://josen.env.go.jp/material/session/pdf/017/mat06_01.pdf)).
- 北村喜宣, 2012, 「環境法入門 第16回 環境法各論 廃棄物処理法制(3)」『法学教室』382: 94-103.
- 北村喜宣, 2015, 「東日本大震災と廃棄物対策」日本エネルギー法研究所編『震災後の放射性物質に関する法政策及び国内外の環境訴訟の検討』, 23-37.
- 熊本一規, 2016, 「除染土の公共事業利用は放射能拡散・東電免責につながる」『月刊廃棄物』2016(9): 42-45.
- 経済産業省, 2016, 「福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国の役割分担」東京電力改革・1F問題委員会(第6回・参考資料), 2016年12月9日 ([http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy\\_environment/touden\\_1f/pdf/006\\_s01\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/006_s01_00.pdf)).
- 原子力災害対策本部, 2011, 「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」2011年6月16日 (<http://www.mlit.go.jp/common/000147621.pdf>).
- , 2013, 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」2013年12月20日 ([http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131220\\_hontai.pdf](http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131220_hontai.pdf)).
- 原子力災害対策本部・復興推進会議, 2016, 「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」2016年8月31日 ([http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/0831\\_01.pdf](http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/0831_01.pdf)).
- 原子力市民委員会, 2015, 「核廃棄物管理・処分政策のあり方」2015年12月25日.
- 小寺正一, 2012, 「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理の課題—福島第一原発事故とその影響・対策」『調査と情報』743: 1-13.
- 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.
- 自由民主党・公明党, 2016, 『東日本大震災 復興加速化のための第6次提言—復興・創生への道筋を明示』2016年8月24日 ([http://jimim.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132939\\_1.pdf](http://jimim.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132939_1.pdf)).
- 除染・廃棄物技術協議会, 2016, 「減容・再生利用の物質収支に関する試算概要」中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略検討会(第5回・資料3-2), 2016年12月12日 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative\\_commission/pdf/proceedings\\_161212\\_03\\_02.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/facility/effort/investigative_commission/pdf/proceedings_161212_03_02.pdf)).
- 杉浦雅一, 2014, 「中間貯蔵施設の供用開始に向けた政府方針の法制化—日本環境安全事業株式会社法改正案」『立法と調査』359: 32-43.
- 杉本裕明, 2012, 『環境省の大罪』PHP研究所.
- , 2015, 「行き詰まった汚染廃棄物の処分—最終処分場より、暫定保管を」『世界』871: 242-252.
- 鈴木良典, 2014, 「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理」『レファレンス』64(12): 77-96.
- 田中良弘, 2014, 「放射性物質汚染対処特措法の立法経緯と環境法上の問題点」『一橋法学』13(1): 263-298.
- 田中良弘, 2016, 「除染の現状と除染法制の在り方—

- 除染費用に関する法的仕組みを中心に」高橋滋・住友電工グループ社会貢献基金・一橋大学環境法政策講座編『福島原発事故と法政策—震災・原発事故からの復興に向けて』第一法規, 119-150.
- 中間貯蔵施設等福島現地推進本部, 2014, 「除去土壌等の中間貯蔵施設の案について」2014年5月 ([http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance\\_request/pdf/aggregate\\_draft.pdf](http://josen.env.go.jp/chukanchozou/action/acceptance_request/pdf/aggregate_draft.pdf)).
- 津川敬, 2016, 「指定廃棄物—行き先はどこ (5)」『Indust』31(7): 39-43.
- 東京電力改革・1F問題委員会, 2016, 『東電改革提言』2016年12月20日 ([http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy\\_environment/touden\\_1f/pdf/161220\\_teigen.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/161220_teigen.pdf)).
- 西城戸誠, 2015, 「再生可能エネルギー事業における内発的発展の両義性」丸山康司・西城戸誠・本巢芽美編『再生可能エネルギーのリスクとガバナンス』ミネルヴァ書房, 9章.
- 日本学会議, 2014, 『高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために』2014年9月19日 (<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-h140919-1.pdf>).
- , 2015, 『高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言—国民的合意形成に向けた暫定保管』2015年4月24日 (<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t212-1.pdf>).
- 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(4): 53-75.
- 畠山理仁, 2015, 「契約成立は全体の1%以下 地権者ないがしろに進む除染廃棄物の中間貯蔵施設」『週刊金曜日』23(26): 20-23.
- 濱田武士, 2015, 「海洋汚染からの漁業復興」濱田武士・小山良太・早尻正宏『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房, 4章.
- 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.
- 復興庁・環境省, 2016, 「除染対象以外の道路等側溝堆積物の撤去・処理の対応方針」2016年9月30日 ([https://www.reconstruction.go.jp/topics/m16/09/Material/20160930\\_news-rl\\_sokkoutaisekibutu-jokyo.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/m16/09/Material/20160930_news-rl_sokkoutaisekibutu-jokyo.pdf)).
- 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『新潟水俣病問題—加害と被害の社会学』新版, 東信堂, 2章.
- 船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子, 2012, 『核燃料サイクル施設の社会学—青森県六ヶ所村』有斐閣.
- 松尾隆佑, 2016, 「影響を受けるものが決定せよ—ステークホルダー・デモクラシーの規範的正当化」『年報政治学』2016(2): 356-375.
- 除本理史, 2013, 『原発賠償を問う—曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店.
- , 2014, 「国民へ転嫁される原発事故コスト 加速する無原則な国費投入」『エコノミスト』92(28): 82-83.
- , 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.
- 山本俊明, 2014, 「中間貯蔵施設と“帰還幻想”—統・放射能ごみと民主主義」『世界』861: 174-185.
- 吉岡斉, 2015, 「日本の核廃棄物問題の現状と課題—福島事故廃棄物を中心に」『都市問題』106(8): 26-32.
- 吉原直樹, 2015, 「終わりなき「中間」のゆくえ—中間貯蔵施設をめぐる人びと」吉原直樹・仁平義明・松本行真編『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版, 57-76.
- , 2016, 『絶望と希望—福島・被災者とコミュニティ』作品社.

松尾 隆佑 (マツオ・リュウスケ)  
法政大学サステイナビリティ研究所



被災地における再生可能エネルギーによる  
地域社会の構造的再生  
～行政施策と住民意識の状況を考える

The Structural Regeneration of Regional Communities  
through Renewable Energy in Areas Affected  
by the Great East Japan Earthquake:  
— consideration of administrative measures and resident's awareness

白井 信雄  
Nobuo Shirai

Abstract

---

This report examines the activities of local governance and citizens, resident's awareness, which show the situation of the structural regeneration of regional communities through renewable energy in areas affected by the Great East Japan Earthquake.

Following the unfortunate accident of nuclear power plant, Fukushima prefecture is changing to become an advanced area of energy autonomy. In particular, we can see the advanced models in the strong concepts of the abandonment of nuclear power and de-centralized systems, and the forming of the support systems for civic power stations by local actors.

The results of the questionnaire surveys show that the primary expectation for Fukushima's residents is citizens' vitality. Fukushima's residents have a strong intention to conduct the purchase of renewable energy and the participation in renewable energy. Measures and actions in response to the expectation and intention of residents are expected.

*Keywords:* renewable energy, structural regeneration, regional communities, Great East Japan Earthquake, Fukushima

要 旨

---

被災地（特に福島県）における再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生について、地域行政や市民活動等の取組み、地域住民の意識に関する既往資料を整理した。

福島原発事故という望まない契機ではあったが、福島県は地域主導の再生可能エネルギー導入を進める国内先進地に変貌しつつある。特に、脱原発や脱中央集権という理念を強く打ち出した点、そして地域主導による市民共同発電事業を支援する仕組みを整備してきた点に、先進地としてのモデル性をみることができる。

WEBモニター調査によれば、福島県の住民は、再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生として、「主体の自立共生」をより強く期待している。また、「再エネ電気の購入」や市民活動等への参加の実施意向が強い傾向にある。こうした期待や意向に応える今後の取組みが期待される。

キーワード：再生可能エネルギー、構造的再生、地域社会、東日本大震災、福島

## 1 はじめに

東日本大震災を契機に、環境政策は、従来の低炭素や循環型社会、生物多様性等の領域以外に、「安心」を政策領域としてきた。再生可能エネルギーについても、「安心」や震災復興における意義を強調するようになった。例えば、2012年版環境・循環型社会・生物多様性白書（2012）では、再生可能エネルギーの導入は、「気候変動の緩和につながるだけでなく、自立分散型のエネルギー供給システムが構築されることによって、災害やエネルギーリスクに強い地域づくりを可能とする」とした。そして、東北地方における再生可能エネルギーの導入ポテンシャルの推計結果を紹介し、「東北地方における再生可能エネルギーの導入ポテンシャルは非常に高く、東北地方の復興にあっては、この再生可能エネルギーの利用が重要な論点の一つとなる」とした。

技術開発を進める側からも、再生可能エネルギーの意義が強調された。NEDO再生可能エネルギー技術白書（2013）では、福島第一原子力発電所の事故による影響による原子力発電への信頼の低下、震災時の電力需給の逼迫や計画停電による「従来の電力供給形態に内在するリスクや連系線等の設備制約」の顕在化があり、再生可能エネルギーを含めた多様なエネルギー源の活用と需給システムの必要性を示した。さらに、再生可能エネルギーの導入は、「エネルギー源の多様化によるエネルギー安全保障の強化や、低炭素社会の創出に加え、新しいエネルギー関連の産業創出・雇用拡大の観点から重要であり、地域活性化に寄与することも期待されている」と記した。

実際に、固定価格買取制度（FIT）や再生可能エネルギーに係る各種モデル事業や補助制度等が開始され、再生可能エネルギーが飛躍的に普及してきた。ここで注意しなければならないのは、外部資本によるメガ級の太陽光発電や風車、木質バイオマス発電等の立地の活発化は、地域に諸手をあげて歓迎されたわけではないということである。メガソーラーによる景観や防災、生活環境、自然保護等に係るトラブル、外部資本の得た売電収入の地域外への流出など、地域へのマイナス効果も指摘されてきた。その一方で、市民出資による小規模だが関係者を巻き込んだ地域発電所の設立が活発化し、地域づくりに新たなイノベーションが動き出したという面もある。

では、東日本大震災の被災地においては、再生可能エネルギー事業をどのように位置づけ、どのように成果を得てきているのだろうか。とりわけ、被災地では、再生可能エネルギーに係るナショナルプロジェクトが復興の起爆剤として持ち込まれた。福島県では、国立研究開発法人産業技術総合研究所の福島再生可能エネルギー研究所等、国の研究機関が設置された。こうした動きは、中央政府による強力な被災地への傾斜配分であり、被災地の復興を支援する意図のものであったが、果たして被災地の復興（地域再生）に本当に役立つものとなっているのだろうか。

一方、被災地の地方自治体や市民活動団体は、地域事業として再生可能エネルギーをどのように位置づけ、取組みを展開してきたのか。これらの複層的な動きは、住民意識に見合うものとなっているのだろうか。本稿では、被災地における再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生に関

連して、行政施策・市民活動等の状況、住民の意識を整理する。

なお、本稿で被災地という場合には、東日本大震災による津波等による甚大な被害があった岩手県・宮城県・福島県を対象とするが、特に福島原子力発電所事故の影響を直接的に受けた福島県を中心対象とする。

## 2 本研究の方法

### (1) 既往研究を踏まえた本研究の視点

再生可能エネルギーによる地域社会の状況を捉える視点として、白井（2016）が5つの側面を整理している。(1) エネルギーの自治、(2) 対話とネットワーク、(3) 地域経済の自立、(4) 社会公正と環境共生、(5) 地域主体の自立共生、である。5つの側面の概要は次の通りである。

「エネルギーの自治」とは、自分たちの大事なエネルギーを自分たちで治める、そしてエネルギーと自分たちの関わり方を自分たちで律しようという側面である。再エネは、分散型で地域に身近に存在し、比較的小規模で簡易な技術で利用できることから、地域の主体が自分たちで生成し、利用することに馴染みやすい。「対話とネットワーク」は、再エネ導入を通じて、地域の主体間の関係の形成と主体の学習を促すという側面である。主体間の関係は、地域内のみならず、地域を超えて、地域の内と外で形成されることで、さらに補完や触発の効果もたらされる。これは再エネ導入の手段であるとともに目標として重要である。「地域経済の自立」とは、エネルギー消費において地域外にお金が漏れる経済を、再エネを導入することで、地域内での連鎖的な生産と消費を図り、地域内でお金が循環する経済に変えるということである。「社会公正と環境共生」とは、再エネによって、地域内の弱者支援、自然災害への備え、気候変動（地球温暖化）対策等を促進するという側面である。「地域主体の自立共生」は、再エネを作ることや使うことに対する自由な参加、それを通じて、人や環境との共生による喜びのある生き方

を再生していくという側面である。

これら5つの側面は、再生可能エネルギーの本来の特性を活かす地域づくりの目標である。再生可能エネルギーは、大量な安定供給を求める市場経済では扱いにくい、小規模分散型であり、地域主体にとって身近にあり、制御可能なエネルギーという良さがある。この本来の特性は、経済至上主義や中央集権、大企業主導ではない地域づくりを目標とすることで、活かされる。

また、白井・李（2016）は、白井（2016）による5つの側面に対する国民の期待を、WEBモニターを用いたアンケート調査により、日本と韓国を比較することで立体的に分析した。この結果、日本では「女性を中心にして、エネルギー危機、気候変動緩和、非常時の安全安心といったリスク対応的に再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生を期待している傾向があることを明らかにした。地震という自然災害リスク認知の高さ、男女の意識構造の違い等が投影されていると考えられる。また、自然尊重思想の高さが地域再生への期待を規定することも日本の特徴である。」とした。これに対して、「韓国では女性が中心という傾向はなく、男性の50歳代の期待が強いことに特徴がある。そして産業や科学技術の発展という面から再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生を期待していると考えられる。科学重視思想が地域再生への期待を強く規定することも日本にない韓国の特徴である。韓国でも、大震災や原子力発電所の事故の情報は受けとめられているが、日本と比較すれば、再生可能エネルギーによる経済成長を重視する「グリーン成長」という側面が色濃いと見える。」と結論づけた。

以上の成果を踏まえて、本稿を作成する。白井（2016）が設定した再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生の枠組みを、被災地における取組みを整理・評価する際のフレーム（ものさし）として用いる。また、白井・李（2016）が分析したアンケート結果を踏まえて、被災地の住民は再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生をどのように捉え、何を期待しているか、を明ら

かにする。

## (2) 本稿の目的と方法

被災地における再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生について、地域行政や市民活動等の取組み、地域住民の意識を整理する。これにより、再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生における成果と課題を、被災地の復興、さらには日本における先進モデルの創造という観点から明らかにする。

このため、2つの分析を行う。1つは、再生可能エネルギーの導入に係る被災地の人口や産業に関する動向、行政施策及び市民活動等の状況に係る資料の分析である。行政施策について対象とした資料は、WEBサイトに掲載されている関連行政計画や関連活動を中心とした。また、現地の関連主体への電話と訪問によるインタビューにより、見るべき資料等のアドバイスをもらい、資料の網羅性を確保した。これらの取組みは、原発事故の直接的な被災地となった福島県とそれ以外の県での差が大きいため、特に福島県の動きを中心に分析する。

もう1つはWEBモニターを用いたアンケー

ト調査結果をもとにした、被災地と被災地以外の住民意識の分析である。アンケート調査の概要は表1に示す通りである。被災地に居住するサンプルを抽出し、分析する。アンケート調査は、被災地とそれ以外の地域の比較をすることを主眼としていなかったため、被災地のサンプルサイズは十分ではないが、福島原子力発電所事故を考えると岩手県・宮城県に対して福島県の再生可能エネルギーに係る住民意識が大きく異なる可能性があるため、岩手県と宮城県の住民、福島県の住民を分けて、分析を行う。岩手県と宮城県の住民は115件、福島県の住民は49件であり、サンプルサイズが統計的な有意性を規定する可能性があるが、カイ二乗検定による有意性の確認を行う。全サンプル、被災地のサンプルにおいて、男女の構成比率は半分半分となっている。年齢階層の比率は、居住地区によってばらつきがある。

分析は、①脱原発や再生可能エネルギー導入への支持意向の東日本大震災の前後の変化、②再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生への期待と実態評価、③再生可能エネルギーへの関与の実施意向、の3つの側面で行った。

表1 アンケート調査の概要

対 象	WEBモニターに登録をしている20代～60代の男女3,640名 ・7地域×性別2区分×年齢5区分の合計70区分 ・7地域：1. 23区, 2. 政令指定都市, 3. 3大都市圏の1～2以外 4. 地方圏の県庁所在都市 5. 地方圏4以外の人口5万人以上の市町村 6. 地方圏の人口1万人以上5万人未満の市町村 7. 地方圏の人口1万人未満の市町村
回答率等	発送数（メール配信）累計：104,655 回収数（対象外を含め回答完了した人数）：15,921 回収率（回収数／発送数）：15.2%
時 期	2016年1月
方 法	WEBモニターを用いたインターネットアンケート

### 3 被災地の行政施策や市民活動の動き

#### (1) 岩手県、宮城県、福島県の基本的動向

人口増減率（表2）では、2011年3月の東日本大震災により、3県ともに人口減少が顕著となったが、宮城県は2013年に対前年比1.1%増となるなど、被災地においても地域差があることがわかる。特に、福島県では2011年に対前年比で約20%の減少となり、その後も全国平均を上回るが続いている。

県民総生産実質額（表3）においても、福島県では2011年に対前年比で約10%の減少となり、

その後に回復傾向をみせているものの、2011年の被害が経済活動としても甚大なものであったことがわかる。

FITによる再生可能エネルギーの導入件数（新規認定分）を表4に示す。被災地3県ともに太陽光発電を中心に導入が活発化していることがわかる。相対的にみれば、宮城県では10kW未満の小規模な太陽光発電の導入が全国47都道府県中13位と多くなっている。1MW以上の大規模な太陽光発電の導入においても、宮城県が110件、全国で14位と多いが、福島県がそれを上回る144件、全国で10位となっている。特に、福

表2 岩手県、宮城県、福島県の人口増減率

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
全 国	0.2	-2.0	-2.2	-1.7	-1.7
岩手県	-7.4	-12.1	-8.3	-6.6	-7.8
宮城県	0.2	-9.1	-0.6	1.1	-0.0
福島県	-6.1	-19.3	-14.1	-7.9	-5.5

注) 前年10月から当該年9月までの増減率  
出典) 「住民基本台帳」より作成

表3 岩手県、宮城県、福島県の県民総生産実質額の増減率

	2010年	2011年	2012年	2013年
全 国	3.0	2.3	0.2	2.4
岩手県	0.4	2.8	5.6	4.4
宮城県	2.5	-0.8	12.7	4.8
福島県	1.5	-9.5	7.8	0.9

注) 前年から当該年までの増減率  
出典) 内閣府「県民経済計算」より作成

表4 固定価格買取制度における再生可能エネルギー発電設備の導入件数

	太陽光				風力	水力	地熱	バイオマス	合計
	10kW未満	10kW以上 50kW未満	50kW以上 1MW未満	1MW以上					
岩手県	10,826 (31)	2,556 (38)	114 (38)	62 (30)	2 (13)	7 (7)	0 (8)	4 (11)	13,571 (36)
宮城県	25,587 (13)	5,725 (30)	231 (27)	110 (14)	3 (8)	6 (12)	0 (8)	3 (16)	31,665 (19)
福島県	23,450 (16)	7,415 (22)	340 (22)	144 (10)	1 (13)	1 (42)	1 (3)	3 (26)	31,363 (20)

注1) 2016年8月時点の新規認定分件数、移行分を除く  
注2) 括弧内は47都道府県における順位  
出典) 「固定価格買取制度 情報公開用ウェブサイト」より作成

鳥島において、メガソーラーの立地が活発化しているといえることができる。

## (2) 岩手県、宮城県、福島県の関連計画

3県の復興関連計画、エネルギー関連計画等をもとに、再生可能エネルギーに関する政策の位置づけを表5に整理した。特徴的な傾向として、4点を示す。

第1に、東日本大震災直後に作成された震災復興計画における再生可能エネルギーに係る施策の位置づけは、岩手県と宮城県の両県に対して、福島県は構造的な意味での「脱原発」を強調している点が異なる。岩手県東日本大震災津波復興計画(2011)では、防災まちづくりとして、再生可能エネルギーの最大限の活用と防災拠点や住宅・事業所等における非常時のエネルギー調達システムの導入、自立・分散型のエネルギー供給体制によるエコタウンと産業振興の形成が示されている。宮城県震災復興計画(2011)も同様で、非常時のエネルギー確保や産業振興の観点から再生可能エネルギーを扱っている。これに対して、福島県復興ビジョン(2011)では、原子力災害の直接的な被害を受けた地として、「脱原発」を強く打ち出している。復興の基本理念では、原子力発電所という巨大システムの制御の困難性、事故時の被害の甚大さが明らかになったことを記し、原子力に依存しない社会として、再生可能エネルギーの飛躍的な推進を強力に推進することを示している。また、一極集中型の国土政策やエネルギー政策の問題点を指摘し、地域でエネルギー自立を図

る多極分散型のモデルを目指すことを示している。福島県においても、再生可能エネルギーによる産業振興を打ち出しているものの、原子力に依存する社会の構造的な問題点を指摘し、その解消を明確な理念としている点に、岩手県と宮城県の復興計画との大きな違いがある。

第2に、岩手県及び宮城県の復興計画等では、再生可能エネルギーによる非常時の電源確保という側面を強調しているが、福島県復興計画等では防災拠点となる施設に再生可能エネルギーを優先的に導入すると記している程度である。これは、浦上(2013)<sup>1)</sup>が示しているように、「福島第一原発20km圏内の自治体等は早期に遠方に避難したため、住民らは停電等を伴う長期的避難生活が未経験なこと、後に計画的避難区域に指定された地域も震災被害は少なくLPガスはもちろん、電力復旧も早かったことなど、岩手や宮城の被災地と避難所生活期間におけるエネルギー事情の差があった」とことと関係していると考えられる。つまり、第1の点とあわせると、エネルギーリスクに係る再生可能エネルギーの特長を、岩手県と宮城県は防災時の非常用電源という側面に求め、福島県では(一極集中型のエネルギー需給構造の中にある巨大システムである原発とは異なる)制御できる分散型の技術という側面を強調して、意義づけた。

第3に、福島県では、再生可能エネルギーの計画として、福島県再生可能エネルギービジョン(2012)、再生可能エネルギー先駆けの地アクションプラン(2013)、同第2期アクションプラン(2016)を作成している。最初のアクションプラ

表5 岩手県、宮城県、福島県の関連計画における再生可能エネルギーに関する記述

構造的再生の側面	岩手県	宮城県	福島県
エネルギー自治			県民総参加 脱原発
対話とネットワーク			地域毎の推進組織や NPO支援
地域経済の自立	関連産業との連携	関連産業との連携	関連産業と雇用の創出
公正・安全と環境共生	防災、気候変動緩和	防災、気候変動緩和	気候変動緩和
主体の自立共生			
その他			復興の牽引

ンに示されるように、福島県では、「2040年頃を目途に県内エネルギー需要の100%に相当する再生可能エネルギーを生み出す」とした目標を掲げ、①地域主導（多くの県民の参加を得ながら、地域主導で再生可能エネルギーの導入を推進）、②産業集積（再生可能エネルギー関連産業を集積し、雇用を創出）とともに、③復興を牽引（再生可能エネルギーで東日本大震災からの復興を牽引）を取組みの三本柱としている。つまり、福島県では、復興政策における再生可能エネルギーの取り組みの重視度や目標水準が異なる。「再生可能エネルギー関連産業や医療・福祉関連産業など、これからの時代を牽引する新たな産業の集積・研究開発により、経済的な活力と環境との共生が両立するモデルを世界に先駆けて提示していく」、「21世紀が人類にとって環境問題を真剣に考えなければならない時代であるという原点に立ち返り、真に持続可能な社会モデルを国内はもとより世界に対して発信する先進地とならなければならない」、「再生可能エネルギーに係る最先端技術やスマートグリッドなど、再生可能エネルギーや関連部門の世界レベルの研究拠点の整備を図る」といった記述に示されるように、復興前の水準の回復ではなく、世界の最先端を目指すものである。

第4に、関連計画では、「主体の自立共生」に関する記述は3県ともに見られない。福島県であっても、原発事故という社会システムへの問題意識、震災復興における産業振興や復興の牽引という点が強調されている。行政が強くリーダーシップを発揮するという意志をもった行政計画が作成されているが、地域主導から住民主導へとさらに方針を展開していく余地がある。例えば、4に意識アンケートの結果を示したが、地域住民の期待や住民の関与の意向等を把握し、地域住民の主体性や関与による充足等を目標とした施策を検討することも必要ではないだろうか。

### (3) 福島県における関連施策と市民活動

福島県では、最先端の水準をめざした国の研究機関や国家プロジェクトと連動した革新技术型

と、地域主体の創意工夫による地域密着型の2つのタイプの事業が並行して動いている。後者の取り組みとしては、地域主導や県民総参加を重視している。地域主導のための中核的組織として「福島県再生可能エネルギー推進センター」を設置し、関連する県内企業や団体等とゆるやかなネットワークをつくり、情報提供や相談対応を行っている。また、福島発電株式会社を設立して再生可能エネルギー事業の率先によるノウハウを形成し、地域エネルギー会社の事業運営や発電事業の保守管理を行ったり、「県民参加型ファンド」による再生可能エネルギー導入等を進めている。

このうち、2012年度に実施された「福島実証モデル事業」では、創意工夫による事業モデルを募集し、その有効性を検証し、自律的な太陽光発電の普及の仕組みづくりを目的として、実施された。20の事業のうち、民間企業以外が主導するプロジェクトを表6に示す。これらのプロジェクトは、小規模な再生可能エネルギー事業を単発に終わらせずに、地域内で連鎖させていく仕組みとして、工夫されている。

市民共同発電事業の創意工夫は日本各地で展開されているが、これだけの工夫された事業が実践されている地域は類例がない。強い意志をもって再生可能エネルギー事業に取り組んでいる福島県ならではの成果である。

また、「福島実証モデル事業」となっていないが、福島県農民連、自然エネルギー市民の会等も、市民共同発電事業を実施している。

市民共同発電の全国調査を継続的に実施している豊田陽介氏の資料<sup>2)</sup>より、岩手県と福島県の市民共同発電の経年設置数の推移を示したのが図1である。福島県において、市民共同発電の設置数が2015年に急増したことがわかる。これは、福島県全体として、市民共同発電所の設置が展開され、その成果が顕在化したことにほかならないだろう。なお、宮城県ではこの時点で市民共同発電が設置されていない。

表6 福島実証モデル事業に採択されたプロジェクトの概要と成果（抜粋）

事業名	実施主体	事業の特徴
市民及び地元企業のマッチングによるオーナー制太陽光発電事業の実証	白河地域再生可能エネルギー推進協議会	・20年間賃貸可能な土地・屋根オーナーと、PV設置を希望する出資者を、それぞれ募集し「マッチング」させる。
ボランティア等による市民共同発電所の設置や利用の実証	いわきおてんとSUN企業組合	・NPOがボランティアを募集し、ボランティアの参加により太陽光発電所（30kW）の建設を行う。
太陽光発電と巡回バスの相互作用でコミュニティを守る実証事業	特定非営利活動法人まちづくりぜえね	・地域住民の出資等を活用しながら、遊休地や団地の屋根を借りて太陽光発電事業を行い、収益によって地域巡回無料バスの運営を維持する仕組みづくりを行う。また、巡回バスをツールに団地全体での太陽光発電の普及を図る。
5軒組モデルによる農家の未利用空間の活用実証	農事組合法人 浜通り農産物供給センター	農家の5軒組（地域農家のネットワークを生かした小規模な組織）としてまとめ、組合員の「屋根貸し」方式で、36件65ヶ所に合計489.32kWのPVを設置した。



注) 宮城県は設置されていない。  
出典) 豊田陽介氏の提供資料より作成

図1 市民共同発電の設置基数

## 4 被災地における住民意識の特徴

### (1) 原発事故前後での再生可能エネルギーへの意識変化

アンケート調査では、「原子力発電の稼働や新設をやめて、原子力に頼らないようにする」（以下、脱原発支持）、「再生可能エネルギーの導入を進める」（以下、再エネ支持）という項目について、6件の順序尺度で、現在の支持程度を選択してもらった。また、「東日本大震災（2011年3月11日に発生した震災）及びそれによる原子力の発電所の事故が起こる前に、どのように考えていましたか」と質問し、原発事故以前の意識についても同様に回答してもらった。

被災地以外、岩手県・宮城県、福島県における原発事故前後の意識比較を、図2に示す。この結果、被災地も被災地以外も同様に、原発事故後の方が脱原発支持、再エネ支持が高い。原発事故は被災地だけでなく、日本国民全体にリスク認知を高め、脱原発と再エネを支持する方向に意識を変容させたことがわかる。

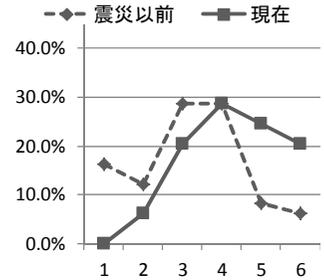
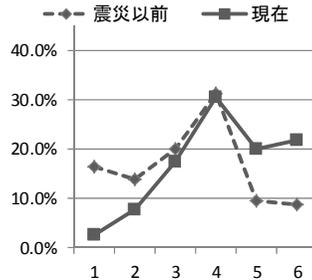
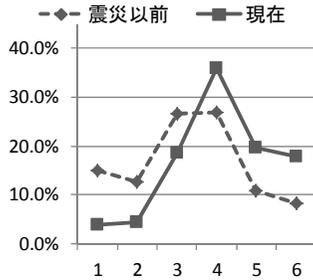
脱原発支持、再エネ支持について、「大変そうである」と「そうである」を合わせた回答率について、原発事故の前と後のポイントの差をみてみる。脱原発支持では、被災地以外が18ポイント、岩手県・宮城県が24ポイント、福島県が31ポイントの増加である。再エネ支持では、被災地以外が22ポイント、岩手県・宮城県が24ポイント、

A. 原子力発電の稼働や新設をやめて、原子力に頼らないようにする必要がある。

被災地以外 N=3,476

岩手県・宮城県 N=115

福島県 N=49

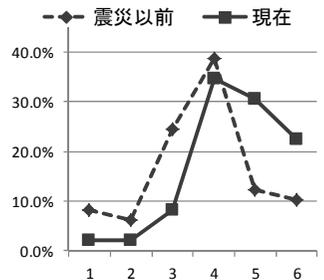
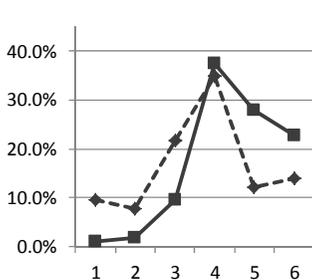
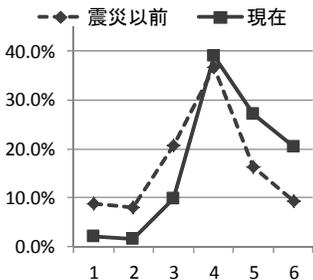


B. 再生可能エネルギーの導入を進める必要がある

被災地以外 N=3,476

岩手県・宮城県 N=115

福島県 N=49



1: 大変そうではない 2: そうではない 3: どちらかというところではない 4: どちらかというところである 5: そうである 6: 大変そうである

図2 原発事故前後での原発及び再エネへの支持意向の比較

福島県が31ポイントである。

以上から、福島原発事故は、日本国民の意識を、脱原子力、再生可能エネルギー推進の方向に変化させたが、その意識変化は特に被災地、福島県において顕著であったことが確認できる。

(2) 再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生への期待と実態

次に、再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生への期待と実態評価を比較する。

地域社会の構造的再生への期待については、白井(2016)が設定した、再生可能エネルギーを通じて目指すべき地域再生の5つの方向を、さらに7つに分けて、それぞれの期待の程度について、6件法で質問した。「全くその通りだ」「その通りだ」「まあその通りだ」といった肯定的な回答を1とし、それ以外の回答を0として、カイ二乗検定に

より、被災地と被災地以外の住民の回答の有意差を確認した。

構造的再生への期待については(表7)、岩手県・宮城県、福島県ともに、統計的な有意差はないという結果であった。被災地であっても被災地以外であっても、再生可能エネルギーによる「非常時の安全安心」に対する期待がもっとも強いことがわかる。ただし、被災地以外や岩手県・宮城県で、「非常時の安全」について、「エネルギー危機対応」、「気候変動緩和」といった公益的側面への期待の回答率が多いことに対して、福島県では「主体の自立共生(地域住民が元気になる・活き活きと暮らす)」の方がこうした公益的側面よりも回答率が高くなっている。

次に、再生可能エネルギー設置に係る地域変化(表8)では、岩手県・宮城県、あるいは福島県において、「地域の太陽光発電事業」の設置が増え

表7 再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生への期待

	被災地 以外	岩手県・宮 城県	福島県
N	3,476	115	49
エネルギーの自治	66.6%	67.0%	71.4%
対話とネットワーク	62.9%	68.7%	65.3%
地域経済の自立	67.2%	68.7%	71.4%
公正・安全・共生（エネルギー危機対応）	73.7%	76.5%	73.5%
公正・安全・共生（気候変動緩和）	74.4%	76.5%	73.5%
公正・安全・共生（非常時の安全安心）	77.1%	80.9%	79.6%
主体の自立共生	68.0%	64.3%	75.5%

注) カイ二乗検定により、有意確率（両側）が10%以下の場合を網掛けで表示。

表8 再生可能エネルギー設置に係る地域変化

	被災地 以外	岩手県・宮 城県	福島県
N	3,476	115	49
住宅の太陽光パネル	51.0%	55.7%	61.2%
住宅の太陽光温水器	31.3%	33.9%	26.5%
住宅の木質燃料機器	20.8%	24.3%	16.3%
地域の太陽光発電事業	35.0%	43.5%	44.9%
地域の小水力発電事業	18.9%	21.7%	18.4%
地域の風力発電事業	19.4%	20.9%	28.6%
地域の地熱発電事業	16.6%	20.0%	16.3%
地域の木質バイオマス発電事業	17.5%	18.3%	20.4%

注) カイ二乗検定により、有意確率（両側）が10%以下の場合を網掛けで表示。

表9 再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生の状況

	被災地 以外	岩手県・宮 城県	福島県
N	3,476	115	49
エネルギーの自治（関係者参加）	22.3%	27.8%	34.7%
対話とネットワーク（住民の話し合い）	18.0%	21.7%	12.2%
対話とネットワーク（他地域からの来訪）	17.1%	22.6%	18.4%
対話とネットワーク（地区活動活発化）	17.1%	23.5%	14.3%
地域経済の自立（起業の活発化）	17.5%	24.3%	20.4%
地域経済の自立（雇用の創出）	16.9%	26.1%	16.3%
公正・安全・共生（気候変動緩和）	20.5%	27.8%	24.5%
公正・安全・共生（非常時の安全安心）	20.5%	24.3%	20.4%
主体の自立共生（地域への誇り）	18.2%	26.1%	20.4%
主体の自立共生（自立や連帯の喜び）	17.9%	22.6%	18.4%

注) カイ二乗検定により、有意確率（両側）が10%以下の場合を網掛けで表示。

表 10 再生可能エネルギーへの関与の実施率

	被災地 以外	岩手県・宮 城県	福島県
N	3,476	115	49
太陽光発電の設置	6.6%	5.2%	12.2%
太陽光温水器の設置	2.8%	2.6%	6.1%
木質燃料機器の設置	1.3%	4.3%	2.0%
市民共同発電への出資	0.7%	2.6%	2.0%
再エネ電力の購入	1.6%	5.2%	0.0%
断熱省エネルギー住宅	7.6%	10.4%	6.1%
自然採光や通風に配慮した住宅	7.6%	10.4%	8.2%
電気自動車の購入	3.6%	8.7%	4.1%
スマートメーターの設置	3.7%	4.3%	4.1%
夏山冬里	1.8%	3.5%	2.0%
地域行政のエネルギー計画への参加	0.8%	1.7%	0.0%
再エネ市民活動への参加	1.1%	1.7%	0.0%

注) カイ二乗検定により、有意確率（両側）が10%以下の場合を網掛けで表示。

表 11 再生可能エネルギーへの関与の実施意向

	被災地 以外	岩手県・宮 城県	福島県
N	3,476	115	49
太陽光発電の設置	13.5%	23.5%	14.3%
太陽光温水器の設置	12.2%	13.9%	14.3%
木質燃料機器の設置	10.3%	10.4%	8.2%
市民共同発電への出資	10.3%	11.3%	16.3%
再エネ電力の購入	20.6%	14.8%	34.7%
断熱省エネルギー住宅	20.7%	16.5%	26.5%
自然採光や通風に配慮した住宅	21.2%	20.0%	26.5%
電気自動車の購入	16.7%	17.4%	16.3%
スマートメーターの設置	17.3%	13.0%	16.3%
夏山冬里	12.7%	13.0%	6.1%
地域行政のエネルギー計画への参加	12.8%	10.4%	20.4%
再エネ市民活動への参加	11.8%	12.2%	18.4%

注) カイ二乗検定により、有意確率（両側）が10%以下の場合を網掛けで表示。

ていることに同意する回答率が高い。これは、表3に示したFITによるメガソーラーの導入が多いことの反映といえるだろう。福島県では、「住宅用の太陽光パネル」の設置が増えているとする回答が多いことも特筆される。

再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生の状況評価(表9)では、岩手県・宮城県において、「対話とネットワーク（地区活動活発化）」、「地域経済の自立(起業の活発化)」、「地域経済の自立(雇用の創出)」、「公正・安全・共生（気候変動緩和）」、「

「主体の自立共生（地域への誇り）」といった側面で、その傾向が増えているとの回答が有意に高いことがわかる。福島県においては、岩手県・宮城県と異なる回答傾向である。福島県では、「エネルギーの自治（関係者参加）」の回答率が有意に高いことが特徴であり、「対話とネットワーク（住民の話し合い）」、「対話とネットワーク（地区活動活発化）」、「地域経済の自立（雇用の創出）」の回答率は岩手県・宮城県より低いばかりか、被災地以外よりも低い。

### (3) 再生可能エネルギーへの関与

再生可能エネルギーによる関与について、現在の実施率を表10に、今後の実施意向を表11にまとめた。

この結果では、岩手県・宮城県住民の方が、「木質燃料機器の設置」、「市民共同発電への出資」、「電気自動車の購入」等の実施率が高い傾向にある。実施意向では、「太陽光発電の設置」意向が強いが、それ以外の関与については実施意向の強弱の差はみられない。

福島県の住民は、「太陽光発電の設置」率が高く、その分、「太陽光発電の設置」意向は岩手県・宮城県ほどに強くない。注目すべきは、福島県の住民において、「再エネ電力の購入」意向が強いことである。また、「地域行政のエネルギー計画への参加」、「再エネ市民活動への参加」について、サンプルサイズが小さいために統計的に有意ではないが、実施意向が相対的に強い傾向にある。

## 5 まとめと考察

### (1) データや施策、住民意識から言えること

4までの結果をもとにして、各データから読みとれる要素をまとめる。

- ①東日本大震災及び福島原発事故により、福島県では人口2割減、県民総生産1割限となるなど、被災地は激甚な被害を受けた。被災から2年目以降は県民総生産の増加傾向はあるものの、(日本平均を上回る)人口減の傾向は継続している。
- ②こうした中、再生可能エネルギーの関連施策は、復興計画に再生可能エネルギーの導入を位置付けるなど、被災地において、より強い位置付けを持って推進されてきた。岩手県と宮城県が再生可能エネルギー導入による狙いを非常時の電源や関連産業との連携に留めていることに比べて、特に、福島県では再生可能エネルギーの導入を復興の柱とし、より強い位置づけをもって、関

連施策を推進してきた。

- ③福島県の再生可能エネルギー関連計画は、脱原発、脱中央集権、脱巨大システムという理念を打ち出し、国と連携した再生可能エネルギーに係る最先端の技術開発と産業形成を図る一方、地域主導での取り組みのモデル開発と中核組織と連携体制の構築を実施してきている。地域主導の再生可能エネルギー事業については、2012年に既に実証モデル事業が県内各地で実施され、ノウハウの形成と共有が図られてきた。これにより、福島県における市民共同発電所は2014年以降に飛躍的に増加してきている。
- ④こうした施策や事業の状況と呼応して、福島県の住民は、再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生として、「主体の自立共生」をより強く期待している。しかし、実際の地域の状況として、「自立や連帯のよろこび」が得られるようになってきているとする認識は強くない。また、「住民の話し合い」、「地区活動の活発化」、「雇用の創出」といった面での地域変化についても、住民評価は弱い傾向にある。これは、行政施策は理念をもって活発に実施されているものの、①に示す人口流出や地域経済の被害が他地域以上に深刻であり、再生可能エネルギー導入に効果が発現しきれないために、このような住民評価となっている可能性がある。
- ⑤一方、福島県の住民は、エネルギー自治との関連で、地域において「関係者の参加」が増えていると認識している。また、再生可能エネルギーに関する自分自身の関与として、「再エネ電気の購入」や「地域行政のエネルギー計画への参加」、「再エネ市民活動への参加」の実施意向が強い傾向にある。これは、③に示す地域主導の再生可能エネルギー事業が活発化している状況が十分に住民に認識され、住民の関与の意向を高めているためと解釈できる。

## (2) 地域社会の構造的再生の観点からの考察

本稿の結果からは、白井（2016）が設定した5つの側面のうち、「地域経済の自立」と「社会公正と環境共生」の実態を把握することはできないが、「エネルギーの自治」、「対話とネットワーク」、「地域主体の自立共生」については、次のように実態と課題を考察することができる。

「エネルギーの自治」においては、「エネルギーの自治」の理念共有が重要であるが、福島県においては、脱原発、脱中央集権という観点での再生可能エネルギーへの転換を、復興ビジョンや再生可能エネルギービジョン等に明確に打ち出した。このことが、地域経済の自立や非常時の電源、気候変動緩和等の位置づけに留まる岩手県や宮城県における再生可能エネルギー政策と大きく異なる点である。また、福島県は「ふくしま再生可能エネルギー事業ネット」の設置や地域コーディネーターの配置など、「地域全体を調整する仕組み」、「中核となる地域事業体」といった面でも県をあげて、整備し、成果をあげてきている。こうした側面において、福島県は「エネルギーの自治」に、全县をあげて取り組む比類のない先進地になっているとみることができる。今後は、再生エネルギーの地産地消を担う地域新電力会社あるいはコンソーシアムの事業化等をどのように図るかが課題となる。アンケートにおいても、再生可能エネルギーの電気を購入したいという実施意向が強く、それに応える事業整備が課題となる。

「対話とネットワーク」について、福島県では、環境NPO、地場産業、商店街、地縁組織等が様々に参画する市民共同発電所が設置され、それらを支える専門の人材が地域外から積極的に関与しているということができる。関係者のネットワーク化が進んでいるといえる。一方、一般住民の参加という面ではどうだろうか。一般住民による再生可能エネルギーへの関与の方法は、太陽光発電の自宅への設置、再生可能エネルギー事業への出資、再生可能エネルギー電力の購入、地域計画への参加等のように多様であり、そうした選択肢が地域

に整備されることが望ましい。アンケート結果では、太陽光発電の自宅への設置率は高いが、「地域行政のエネルギー計画への参加」、「再エネ市民活動への参加」の実施率は低く、今後の実施意向は高い。県民全体の意識がこのアンケートに反映されていないとしても、一般住民の参加という観点で、さらに関与の機会の充実が期待されるのではないだろうか。

「主体の自立共生」について、アンケート結果によれば、「主体の自立共生」は、福島県の住民が他地域以上に強く期待する側面であるが、実際の状況としては達成度が低い。これは、原発事故への対応が長引いている状況の反映であり、再生可能エネルギーの導入により効果を上げることが難しい側面であるためと考えられる。しかし、再生可能エネルギーを通じたコミュニティづくりは、「地域住民が元気になる・活き活きと暮らす」うえで有効であろう。②にも示したように、地域住民は「再エネ電気の購入」や「地域行政のエネルギー計画への参加」、「再エネ市民活動への参加」の実施意向が強く、これらの受け皿となる選択肢を整備していくことが期待される。被災地の再生においては、地域住民が地域に生きる喜びを高めることが目標となるべきであり、そのために再生可能エネルギーに対する住民の関与を高めることが重要である。福島県の行政計画では、「主体の自立共生」に関する理念や目標、方針の記述がないが、行政施策においても「主体の自立共生」という目標を位置付け、そのための施策を具現化していくことが望まれる。

## 6 おわりに

本稿では、被災地、特に福島県において、地域社会の構造的再生を目指す再生可能エネルギーの導入が、県ぐるみで実施されてきていることを明らかにした。（統計的に不十分であるが）住民アンケートによっても、行政施策の強力な推進によって地域の変化がみられていることが確認できた。この点で、福島県は福島原発事故という望ま

ない契機ではあったが、エネルギー自治の国内先進モデル地域に変貌しつつある。特に、脱原発や中央集権という理念を強く打ち出し、地域主導による市民共同発電事業の活発化やその支援の仕組みを整備してきた点に、国内他地域の範となる点がある。

そして、福島県が自らの選択として、エネルギー自治の先進モデル地域を目指すならば、先進モデルとしてのエネルギーの地産地消事業の構築、さらなる住民関与の機会の創出による住民主導への移行、国家プロジェクトとして実施される新技術開発等と地域住民との連携関係の構築、等が期待される。今後は、再生エネルギーの地産地消を担う地域新電力の事業化をどのように図るかが課題となろう。アンケートにおいても、再生可能エネルギーの電気を購入したいという実施意向が強く、それに応える事業整備が望まれる。

今後の研究課題として、さらに被災地の調査を深化させ、関連アクターに役立つ情報提供等になるように、被災地における関連アクターへのインタビュー調査、地域内で動き出している地域主導のプロジェクトの外部評価と現地との意見交換等を行うことがあげられる。

## 注

- 1) 浦上(2013)は、被災地の市町村の復興計画及び新エネルギービジョンを分析し、再生可能エネルギーの位置づけ、エネルギー特性、再生可能エネルギー利用の課題を、次のように整理している。この中で、市町村の復興計画の多くで、再生可能エネルギーによる非常時の電源確保という側面を強調しているが、福島県内市町村では防災拠点となる施設に再生可能エネルギーを優先的に導入すると記している程度であることを指摘している。その理由として、福島県と岩手県・宮城県における避難所生活期間におけるエネルギー事情の差を考察している。
- 2) 豊田は、市民・地域共同発電所の実態把握のための全国調査を定期的に行ってきた。対象とする市

民・地域共同発電所は、①市民や地域主体からの資金が一定の割合を占めている、②建設や運営にあたり市民や地域主体が意思決定に関わっている、③収益の一定部分が何らかの方法で市民や地域に還元されるなどの地域貢献がある、④温暖化やエネルギー問題などの社会課題または地域課題の解決に寄与することを目指した取り組みである、の4点を条件として、この内のいくつかを満たすものと定義されている(豊田(2016)より)。

## 引用文献

- 岩手県, 2011, 『岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画』。
- 浦上健司, 2013, 「東日本大震災復興計画における再生可能エネルギー施策の実態と課題:津波被災地、および東京電力福島第一原発事故避難区域の市町村を対象として」『農村計画学会誌』31(4): 581-588。
- 環境省編, 2012, 『2012年版 環境・循環型社会・生物多様性白書』。
- 白井信雄, 2016, 「再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生の理論的枠組みの設定と有効性の確認～長野県飯田市の取組みの分析」『サステイナビリティ研究』6: 5-19。
- 白井信雄・壽福眞美, 2017, 「再生可能エネルギーによる地域社会の構造的再生に関するチェック項目の構築:長野県飯田市・滋賀県湖南市の評価」『環境科学会誌』30(1): 20-33。
- 白井信雄・李秀澈, 2016, 「再生可能エネルギーの導入による地域再生への期待:日本と韓国の国民意識の比較分析」『環境情報科学学術研究論文集』30: 291-296。
- 豊田陽介, 2016, 「市民・地域主体による再生可能エネルギー普及の取り組み「市民・地域共同発電所」の動向と展望」『サステイナビリティ研究』6: 87-100。
- 独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構, 2013, 『NEDO 再生可能エネルギー技術白書』, 8-11。
- 福島県, 2011, 『福島県復興ビジョン』。
- , 2012, 『福島県再生可能エネルギービジョン』。
- , 2013, 『再生可能エネルギー先駆けの地アクションプラン』。
- , 2016, 『第2期再生可能エネルギー先駆けの地アクションプラン』。
- 宮城県, 2011, 『宮城県震災復興計画』。

白井 信雄 (シライ・ノブオ)

法政大学サステイナビリティ研究所

# 「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

Who are the victims and where are the areas stricken  
by the Fukushima nuclear accident? :  
citizens' radiation measuring stations in east Japan struggle against trivialized  
definitions of the victims and the disaster-stricken areas

清 原 悠  
Yuu Kiyohara

## Abstract

---

From the perspective of environmental justice movements, this essay will reveal the significance of investigations on soil contamination initiated and conducted by citizens' radiation measuring centers in 17 prefectures across eastern Japan. When we think of a recovery from damages caused by the nuclear accident, we have certain assumptions of where the areas of nuclear disaster is, and who the victims are. A campaign has been initiated by residents outside of Fukushima to destabilize the definitions of "areas of nuclear disaster" and "victims" by promoting health examinations to detect radiation exposure outside of Fukushima. While investigations on soil contamination initiated by agricultural cooperatives and municipalities inside of Fukushima have been publicized in the past, they are targeted mainly for regenerating farming in Fukushima rather than for resisting the trivialization of the terms such as "areas of nuclear disaster" and "victims". This essay will reveal the possibility of our subjective recognition of "areas of nuclear disaster" and "victims" to be shifted by the culmination of the objective data from the investigation on soil contamination conducted by citizens' radiation measuring centers, and how this ultimately can correct the imbalance within the disaster recovery policies. Unlike the investigation limited to farmlands, grasping the average degree of contamination regardless of the usage, purpose and areas may allow us to grasp the damages caused by the disaster in its entirety, which hence will provide people in any circumstances the equal right to speak out on the issue of contamination.

*Keywords:* the areas stricken by the Fukushima nuclear accident, soil contamination, the Act on Special Measures Concerning the Handling of Environment Pollution by Radioactive Materials Discharged, citizens' radiation measuring stations, environmental justice movements

## 要 旨

本稿の目的は、市民放射能測定所が主体となって行われている東日本 17 都県を対象にした「土壤汚染調査」の実践例を取り上げ、その意義を環境正義運動論の観点より明らかにしたうえで、環境中に放出された放射性物質に対処する政策へのインプリケーションを検討することである。原発事故被災からの「再生」を考える時、最も基本となる点は「原発事故被災地」とはどこのことであり、「被災者」とは誰のことを指すのかという定義である。現在、福島県外の住民たちが放射能被ばくの健康調査を福島県外でも実施するように各地で住民運動を行っており、被災地・被災者の定義をめぐるヘゲモニー闘争が現在進行形でなされている。土壤汚染調査はこれまでも農業組合や自治体による福島県内の主に農地を対象にした取り組みが主に紹介されてきたが、「原発事故被災地」の矮小化に抗するためには農業用地に限られない調査が必要である。本稿では、市民放射能測定所による土壤汚染調査が客観的データを積み上げる取り組みを行うことで、主観的にも「原発事故被災地・被災者」の認識を更新していき、復興政策の偏りを正していく可能性があることを明らかにした。そのポイントは、用途・目的・地域を絞らずに平均的汚染状況の把握する点にあり、農地の調査とは異なりどのような立場に立つ人も汚染問題について等しく発言できる条件を整えるため、被害構造の総体を把握することにつながる点が期待される。

キーワード：原発事故被災地、土壤汚染、放射性物質汚染対処特別措置法、市民放射能測定所、環境正義運動

### 1 問題の所在——「原発事故被災地・被災者」の定義をめぐるヘゲモニー闘争

本稿の目的は、東京電力福島第一原子力発電所の事故に係る「原発事故被災地」の定義がどのように矮小化され、「被災地」の再生を妨げているのかを、「土壤汚染」に注目して明らかにし、その上で政策的なインプリケーションを検討することである。チェルノブイリ法の研究で知られる尾松亮(2016b: 3)は「チェルノブイリに『復興』という言葉はない」と指摘しているが、それは産業復興に偏りがちな日本の復興政策が「被災者」の利害とかけ離れたものとなっていることへの警鐘であろう<sup>1)</sup>。原発事故被災は、健康被害の恐れ、長期避難、地域社会の崩壊、放射性物質による環境汚染などを引き起こしたのであり、そこからの再生は、生活の設計、地域社会の再構築などを住民自身の手でコントロールすることが基盤とならざるを得ないはずであるが、現状はそれとは程遠い。

この問題を考える時、最も基本となる点は「原発事故被災地」とはどこのことであり、「被災者」

とは誰のことを指すのかという定義である。尾松(2016a: 220)は「現在の日本では住民、政府、行政の間で『被災地』の範囲に関する共通認識がない」と指摘するが、それは福島第1原発周辺20km圏の避難指示があった「警戒区域」の外のどこまでを「被災地」とするかを法的にあいまいにしているために、正当な法的ステータスのない「被災者」を大量に生みだしている状況を指している。例えば、原発事故によって被ばくした住民への県民健康管理調査は福島県が対象であり、福島県外の被害住民たちは健康調査を福島県外でも実施するように茨城、千葉、埼玉、栃木県各地で議会への請願署名や陳情などの住民運動を行っている(山川, 2016)。東京災害支援ネットの事務局局長であり弁護士である山川幸生は、「自主避難者」は差別用語に近いと指摘し、代わりに「区域外避難者」という言葉を用いていると述べているが、それは「避難」を好きこのんでしているわけではないからである<sup>2)</sup>。このように、「原発事故被災地」ならびに「被災者」の定義をめぐる「ヘゲモニー闘争」が現在進行形で続いていることを

忘れてはならないだろう。すなわち、「原発事故被災」からの「再生」において、その対象地・対象者は決して自明の事柄ではないのである。

このような問題状況の中で、「原発事故被災地＝福島県（特に避難指示区域）」という矮小化に抗う市民活動が行われるようになってきている。2012年に岩手県で市民放射能測定室が調査主体となって「土壌調査プロジェクト・いわて」が開始され、その取り組みを参考にして東日本17都県を対象にした「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」が2014年から開始された。すなわち、「原発事故被災地」の政府による定義について、「被災者」自身がイニシアティブを発揮して、その見直しを迫る活動が展開されているのである。

「原発事故被災地」の「再生」を考えるにあたっては、誰がどのように「原発事故被災地・被災者」を決めているのかをまずは考察しなければならないはずである。そこで本稿は「原発事故被災地」の定義の書き換えを迫る実践例として市民放射能測定所の活動に着目し、環境正義運動論の観点からその意義を明らかにする。さらに、「原発事故被災地」の「再生」に密接に関わる環境中に放出された「放射性物質」の扱いについての政策的なインプリケーションを導出することまでを目的としたい。

以下、本稿の構成を述べる。2節では、「復興」をめぐる議論について整理を行う。ここでは、「原発事故被災地」の矮小化がどのように生じ、それによりいかなる派生的問題が引き起こされているのかについて検討する。3節では、「原発事故被災地」の矮小化へ寄与している「放射性物質汚染対処特別措置法」に着目し、それがどのようなロジックによって成立しているのかを明らかにする。4節では、「原発事故被災地」の定義の矮小化に抗う市民活動として、市民放射能測定所による放射能汚染調査を取り上げ、その内容について検討する。5節では市民放射能測定所の活動が持つ意義について、環境汚染が地理的偏りを持って生じる問題について議論を蓄積してきた環境正義運動論の観点から考察する。6節ではこれまでの

議論をまとめ、環境中に放出された放射性物質に関する政策へのインプリケーションを述べる。

## 2 「原発事故被災」の矮小化とは何か

本節では、「原発事故被災」がどのように矮小化されたのかについて明らかにする。まず「復興」という言葉に着目し、そこには二つのフレーム——〈震災復興フレーム〉と〈原発危機対応フレーム〉——が混線していることを指摘し、それが「放射性物質汚染対処特別措置法」を形作っていることを明らかにする(1項)。次に、「原発事故被災地」を「福島」へと限定することが、どのような問題を引き起こしているのかについて検討する(2項)。

### 2.1 〈震災復興フレーム〉と〈原発危機対応フレーム〉の混線——原子力損害賠償費用の税金への付け替え

2011年3月11日の東日本大震災は、甚大な地震被害、津波被害、そして原子力災害をもたらした。復興予算は25兆円と言われるが(開沼, 2015: 27)、この数字は津波被害地域のストック損害額の推計による数字であり、ここには原子力損害賠償費用は含まれていない(齊藤, 2015)。このように「復興」については混乱した見解が示されることは少なくない<sup>3)</sup>。その原因は、地震や津波による被害と、原子力災害の被害の双方に対して「復興」という言葉を用いてしまう点にあると思われるが、実際には震災復興と原子力災害に起因する損害賠償とは依拠する法的体系が異なり、財政上の取り扱いが違う。経済学者の齊藤誠(2015)は、復興予算が算定されていった過程を丁寧に分析することによって、両者を区分して議論をする必要があることを次のように指摘する。

震災復興政策について、あまりに広すぎる政策的な構えをし、原発危機対応について、あまりに狭すぎる政策的な構えをしてしまった。その結果、前者については、政策の過剰が、後者については、政策の不徹底が、不幸にも

生じてしまったのである（齊藤，2015: ii）

齊藤がこのように指摘するのは、〈震災復興政策〉も〈原発危機対応〉も発災直後の数カ月のうちに、断片的な情報に依拠して、十分な議論を経ないまま決めてしまったからである（齊藤，2015: vi）。すなわち、緊急時の対応がそのまま中長期に及ぶ復興政策を形作ってしまったことが問題として指摘されているのである。

齊藤の議論は「震災復興政策」と「原発危機対応」を分け、両者をそれぞれ区別して議論を整理している点で大変参考になる。しかしながら、齊藤の議論では一方で「震災復興政策」と「原発危機対応」が直接は連動しないものとして想定されている点で問題を抱えているのではないだろうか。例えば、13道県、239市町村において行われた「災害廃棄物等」の処理<sup>4)</sup>は2015年3月時点で約1兆1千5百億円<sup>5)</sup>に上っているが、この災害廃棄物は福島第一原発事故による放射能汚染の危険性が2011年5月には政府内では認識されていたものの、あくまで震災復興政策（「震災がれき」）として事実上一般廃棄物扱いにするスキームが2011年8月30日に交付された「放射性物質汚染対処特別措置法」によって法的に形成された（正式名称：「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」、以下「放射性物質汚染対処特別措置法」<sup>6)</sup>）。

ここでのポイントは二つある。一つは、放射性物質が含まれている廃棄物はこれまで廃棄物処理法の適用外であったこと、すなわち市町村が税金で処理する一般廃棄物にはならなかったということである。もう一つは、「木くず」「金属くず」「コンクリートくず」等は「政令で定める産業廃棄物」に指定されており、物質の性質上は「災害廃棄物」は「一般廃棄物」には該当しないという点である<sup>7)</sup>。「放射性物質汚染対処特別措置法」および関連法案（注5を参照）により、この二つの前提が飛び越えられたことになるが、そのことの意味

は「災害廃棄物」の定義には「原発災害」が含まれないような操作が周到になされているということである（次節で詳述）。

このような対応は、「原発危機対応」を極小化するために「震災復興政策」というフレームを用いたものであったと見ることができる（その結果「震災復興政策」は肥大化することになった）。例えば、震災がれきの「広域処理」政策の根拠となったのは、「岩手県では1年で排出される一般廃棄物の量と比較すると約11年分、宮城県では約19年分」（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課，2011）であるが、この引用文にあるように被災地の「一般廃棄物処理場」の処理能力から計算がされており、「産業廃棄物処理場」の処理能力は最初から除外されている（実際には、産業廃棄物処理業者にも「災害廃棄物」の処理が委託された<sup>8)</sup>）。また、放射性物質汚染対処特別措置法では44条で「除染費用」の最終的な求償先は東京電力と明記されているが——そのこと自体は評価できる——この規定は努力規定である上に抜け道も多い<sup>9)</sup>。さらには、事故直後の2011年3月時点で東電の財務は損害賠償費用と廃炉費用により債務超過が見込まれていた（齊藤，2015: 20-25）。従って、同法44条が空手形に終わることは法案が提出された8月時点で既に明らかであったと言える（但し、同法は議員立法）。言うなれば、原子力損害賠償費用の一部が復興予算（という税金）へ付け替えられているということなのである。齊藤（2015）は震災復興政策の過剰と原発危機対応の過小の双方が「不幸にも生じてしまった」としているが、これは単なる偶然によって生じたわけではない。

## 2.2 「被災地」の矮小化により生じる問題

ここで重要なことは、「災害廃棄物等処理」にみられるような「放射能汚染対策」の政策が「原発事故」の「被災地」を矮小化することにつながっており、かつその矮小化の仕方それ自体が「原発事故被災からの再生」を阻害しているという点である。放射能汚染地域を「福島県」という行政区

分に矮小化することに用いられているのは、次節で論じるように「放射性物質汚染対処特別措置法」である。それを論じるに先立って、本項では放射能汚染地域の矮小化によって、「福島県」の内外で生じている問題について整理をしておきたい。ここでは3点あげておく。

第一に、福島県内のみが「健康調査」や「災害救助法」の対象となり、「賠償」にいたっては福島県内の一部のみになっている点である（尾松，2016: 6）<sup>10)</sup>。避難指示区域外の避難者が「自主避難」とされ、賠償が手薄くなるばかりか、「避難」に対する支援も貧弱であり、自然災害を念頭に置いた災害救助法に基づく住居支援が毎年のように打ち切りになる危険性に曝されている。

第二の問題としては、福島県以外の汚染地域で農作物の放射性物質抑制対策が公式になされていないこと、そしてそれが結果的に福島県内にも悪影響を与える点が挙げられる。例えば、福島県の農業の復興について調査研究を行っている小山良太と棚橋知春は、県を超えて汚染が広がっている状況下で「もし福島以外の県で汚染度の高い農作物が検出されれば、原発事故現場に近い福島県はもっと危ないとみなされる。福島県だけ検査態勢を整えても意味はない」と指摘している（小山・棚橋，2014: 160）。

第三の問題としては、放射能汚染に対してどのように向き合うかについて、政策的な矛盾が生じている点が挙げられる。例えば、森林は環境省の除染対象から外されたが、それでは林業と結びついた山村の生活は成り立たない。そこで福島県は林野庁に働きかけて独自に「ふくしま森林再生事業」を設けて、事実上の除染を行っている<sup>11)</sup>。この事業の対象エリアは「放射性物質汚染対処特別措置法」に基づき指定された福島県内の汚染状況重点調査地域である（早尻，2015: 159）。しかしながら、放射性物質を森林内に閉じ込めようという環境省の政策と、放射性物質を森林外に運び出す事実上の「除染」を推進する福島県・林野庁の施策との間で矛盾が生じており、さらには林業労働者には被ばく労働への「特殊勤務手当」が支給

されないという「労働市場の二重化」が形成され、林業従事者が流出してしまっていることを林業経済学者の早尻正宏は指摘している（早尻，2015: 162）。

これらの問題の根本は、早尻が「放射性物質は自治体を跨ぎ広がっており、福島県という行政区分を強調することに本来意味はないはず」（早尻，2015: 199）と指摘する点に尽きるわけだが、「汚染問題を福島に『封じ込め』ようとする政策手法」（早尻，2015: 199）の法的根拠として使われているのが「放射性物質汚染対処特別措置法」である点にはもっと注意が向けられるべきであると思われる。もちろん、「放射性物質汚染対処特別措置法」に基づく汚染状況重点調査地域の指定は福島県だけではないのだが、重要なのはそれがどのような基準によってなされているかである。詳しくは次節で述べるが、その要点をひとこと言えば放射能の総量を示すベクレル (Bq) 単位ではなく、放射線量シーベルト (Sv) の単位に基づいているという点だ。秩父で市民放射能測定所の活動に携わる立野秀夫 (2016: 89) は「Bq 測定ではその土地の放射能含有量が分かっしまい賠償問題に繋がるので国は Bq 測定による被害状況は未だに発表していない」と指摘しているが、この問題を集約的に表しているのが「放射性物質汚染対処特別措置法」なのである<sup>12)</sup>。

### 3 放射性物質汚染対処特別措置法の政治的効果

本節では、1項で「放射性物質汚染対処特別措置法」がどのように機能することによって「原発事故被災地」を矮小化しているかを明らかにする。2011年8月30日以降、この「放射性物質汚染対処特別措置法」が既存の放射性物質の汚染規制である「原子炉等規正法」と並立する二重基準の状況が形成されることとなったが、2項ではシーベルト (Sv) とベクレル (Bq) の機会主義的な使い分けによってこの体制が支えられていることを明らかにし、ベクレル単位で土壤汚染を広範囲

に調査する市民活動がその痛点を衝くものであることを指摘する。

### 3.1 放射性物質汚染規制の二重基準化——放射性物質汚染対処特別措置法による「例外状態の常態化」と更なる例外化の創出

原発事故被災地を福島に限定する効果を持っているものとして、一般的には避難指示区域の再編等を盛り込んだ「福島復興再生特別措置法」(2012年3月31日公布・施行)の方が注目される<sup>13)</sup>。それに対し、本稿では「放射性物質汚染対処特別措置法」(2011年8月30日公布、2012年1月1日施行)について取り上げる。その理由は「放射性物質汚染対処特別措置法」は「復興再生特別措置法」より早く制定され、復興再生特別措置法第五十四条「除染等の措置等の迅速な実施等」の1項では「放射性物質汚染対処特別措置法」に基づくことが盛り込まれており、前節で述べたように、原発事故被災地を福島に限定する法的根拠として用いられているからである<sup>14)</sup>。

では、「放射性物質汚染対処特別措置法」にはどのような規定が設けられているのであろうか。この法律では「災害廃棄物」の処理が念頭に置かれているが、同法では「災害廃棄物」を福島原発事故による「放射性物質に汚染されたおそれのある廃棄物」(傍点は引用者、放射性物質汚染対処特別措置法22条)と位置づけ、廃棄物処理法上の「放射性物質及びこれによって汚染されたもの」に含めないことと定義しているが、その規制基準は放射性セシウムで8000Bq/kgに設定された(熊本・辻, 2012: 19; 塩見, 2012: 10)。

既存の放射性物質排出規制である原子炉等規制法による規制および原子力安全委員会による基準整備では100Bq/kgが規制基準であり、それ以上のもは廃棄物処理法の適用対象外として、完全閉鎖系の処理場へ運び込まなければならないこととなっている<sup>15)</sup>。それに対し、「放射性物質汚染対処特別措置法」は規制基準を80倍に緩和することで、災害廃棄物を事実上「一般廃棄物」として処理することを可能にしたのである。この基準

は当初は「福島県」限定のものとして作られたものであったが、全国への広域がれき処理政策の策定にあたっては特段の説明なく全国一律に適用されている<sup>16)</sup>。一方で、福島県内のがれきは「放射性物質への懸念から、すべて県内で処理することになっており、他県に運び出せない」(熊本・辻, 2012: 97) ことになっているのである。

すなわち、ここでは「福島県内限定」の基準を一般化した上で(例外状態の常態化)、その一般化した基準から「福島県」を例外化するという操作がなされているのである(=「例外状態の常態化」からの例外化)。福島第一原発事故から放出された放射性物質は県境を越えて汚染をもたらしたが、上記の論理操作は「放射能汚染」された土地を福島県に限定する政治的効果を持っている。哲学者のジョルジョ・アガンベンは内戦状態や緊急事態を念頭に置きながら、次のような指摘を行っている。

例外状態は、法律的形態をとることのできないものが法律的形態をとって現れたものであるということになる。……例外状態についての理論は、生きているものを法に結びつけると同時に見捨ててしまうような関係を定義するための前提条件となる。(Agamben, 2003=2007: 8)

哲学者の佐藤嘉幸・田口卓臣(2016: 33-40)は原子力=核事故はその被害の甚大さゆえ、「戦争」とのみ比較可能であるとしている。この指摘を踏まえれば、放射性物質汚染対処特別措置法は、まさにアガンベンが述べるところの「法律的形態をとることのできないものが法律的形態をとって現れたもの」と位置づけることができるだろう。

### 3.2 放射性物質汚染対処特別措置法によるシーベルトとベクレルの機会主義的利用

このように「原発事故被災地」の矮小化へ寄与している「放射性物質汚染対処特別措置法」であるが、この法律がどのような論理操作によって

可能になっているのかを、本項では熊本一規・辻芳徳（2012）に依拠しながら詳細に見ておこう。結論から言えば、それはシーベルトの基準とベクレルの基準とを機会主義的に利用することで可能になっている。これは、「放射能汚染地」の定義にあたって「シーベルト基準（空間線量）」のみが用いられている点と連動した問題である（「放射線管理区域」の設定やチェルノブイリ法ではベクレルによる定義もなされている）<sup>17)</sup>。

さて、原子炉等規制法による 100Bq/kg と異なる放射性物質汚染対処特別措置法による 8000Bq/kg はどのような根拠によって算定されたのであろうか。熊本・辻（2012: 62）によれば、当時環境省の「広域処理情報サイト」では原子力安全委員会による「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方」(2011年6月3日) に依り、次のように説明されていたという<sup>18)</sup>。

- ①処理に伴って周辺住民の受ける追加的な線量が 1 ミリシーベルト/年を超えないようにする。
- ②処理を行う作業員が受ける追加的な線量が可能な限り 1 ミリシーベルト/年を超えないことが望ましい。比較的高い放射能濃度のものを取り扱う工程では、電離放射線障害防止規則を遵守する等により、適切に作業員の受ける放射線の量の管理を行う。
- ③埋立処分場の管理期間終了後に周辺住民が受ける追加的な線量が 0.01 ミリシーベルト/年を超えないようにする。(熊本・辻, 2012: 62)

ここでのポイントは、処理に伴う周辺住民や作業員の被ばく量の上限を 1mSv/年としたうえで、どのような計算方法をとると 8000Bq がそれに見合う値として設定できるかにある。これは環境省の「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」(2011年6月23日) で次のように書かれている。

仮置場の災害廃棄物から 1m 地点での空間線

量率が低い場合は、災害廃棄物の放射性セシウム濃度が比較的 low、ばらつきも小さい。例えば、空間線量率が 0.2  $\mu$  Sv/h 程度の仮置場では、災害廃棄物の放射性セシウム濃度は概ね 800Bq/kg 以下であった。災害廃棄物だけを焼却した場合、主灰の放射性セシウム濃度は災害廃棄物のそれと比較して最大でも 10 倍程度と考えられるので、主灰の平均的な放射性セシウム濃度は 8000Bq/kg 以下となる可能性が高い（環境省, 2011a: 8）。

ここに記されているように、放射線源から 1m 地点での空間線量率 1mSv/年 (0.23  $\mu$  Sv/h) から逆算して放射性セシウム濃度が算定されている<sup>19)</sup>。同様に、「埋立処分」の場合には 8000Bq/kg は「作業員の被ばく量が 0.78mSv/年と計算され、原子力安全委員会による作業員の日安である」とされているが、それは「1日8時間、250日の労働時間のうち半分を廃棄物のそばで作業すること」と仮定されて導き出されている（環境省, 2011a: 10）。つまり、1mSv/年に帳尻が合うようにさまざまな仮定が設けられ、計算式が立てられているのだ（上記は一例である）。

追加被ばく線量が 1mSv/年になるのであれば規制基準を守っているように一見思われるが、実際にはそうではない。「放射性廃棄物として扱う必要のない廃棄物」である「クリアランス廃棄物」の基準値は、IAEA 安全指針値に準拠して個人の被ばく線量が 0.01mSv/年が妥当であるとされ、それは 0.1Bq/g (100Bq/kg) であることが「原子力施設におけるクリアランス制度の整備について」(2004年12月) で定められている<sup>20)</sup>。

このように元来「クリアランス制度」においては Sv 基準と Bq 基準の両方で厳格に設定されているのであるが、「災害廃棄物」の処理にあたってはそれらを機会主義的に操作しているのである。ここでもう一つ重要な点としては、日本のクリアランス制度では「単位重量当たりの濃度をがれきの表面汚染密度から算出」することが許されている点である。つまり、大きながれきほど単位

重量当たりの密度が低く算出可能なのである（対象物が立方体の場合、一辺が2倍になれば表面積は4倍になり、重量は8倍になる）<sup>21)</sup>。当然のことながら、ガイガーカウンター（空間線量計あるいは放射線測定器）では食品・がれきの表面のシーベルトを測ることはできても、内部のベクレルを測ることはできない。

現在の復興政策においては、空間線量（Sv）の単位で汚染状況の把握がなされているが、それが「被災地」を矮小化することへつながっていることをここまで確認してきた。したがって、ベクレル（Bq）単位で、単位重量当たりの汚染密度を計測することが「原発事故」による「被災地」の客観的な把握に有用であり、そのような着実な取り組みが結果として「被災地」の矮小化に抗うものとなる<sup>22)</sup>。次節では、そのような取り組みの例として、市民放射能測定所による測定活動を取り上げる。

#### 4 市民放射能測定所による測定活動

本節では、市民放射能測定所による土壌調査を取り上げ、その活動について検討する。1項では、先行研究における土壌調査の事例と本稿で着目する事例の違いについて整理する。2項では、「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」の活動について検討を行う。

##### 4.1 先行研究における土壌調査の位置づけとその問題

これまで土壌調査については、政府や地方自治

体（県・市）、大学等の調査機関、そして民間のアクターによる実施例がある。例えば、東京大学農学部による調査（中西，2013）、福島大学つくしまふくしま未来支援センターと新ふくしま農業協同組合（JA新ふくしま）および福島県生協連による福島県内を対象にした「土壌スクリーニング・プロジェクト」（小山・棚橋，2014；小山，2015：100-104）が知られている<sup>23)</sup>。農地の土壌調査は、農地の汚染状況とそこで収穫された作物の汚染状況を比較することで、作物への放射性物質の移行係数を測ることが目的である（小山，2015：77-78；中西2013）。この土壌スクリーニング・プロジェクトではデータを公開しないという条件で10万件という農地のデータを測定しており、現地で農業を続け、生活を成り立たせるために多大な労力がかけられてきた。

他方で、本稿が注目する「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」の調査対象は「農地」に絞られておらず、対象地域も「福島」には限られていない。放射能汚染は福島に限らず、被ばくに曝されているのは農業従事者だけではないこと、そして被ばく経路は「食品」からの経口摂取には限られないからである。地域全体の汚染状況を把握することは、被ばく低減に努めるためには必須であるが、同時にこれは住民の暮らしに根付いた空間認識にとっても必要である。例えば、「除染」事業が環境省に一元化されていることから、事業遂行において住民の暮らしの実態から離れた地域環境のカテゴリー化がなされてしまう問題が指摘されている。早尻正宏は「山村住民は宅地、農地、森林を身の回りにある自然として連続的に捉えて

表1：土壌調査の事例に関する先行研究と本研究の違い

	先行研究の事例	本研究の事例
テーマ	農地（農業の再生）	生活空間（被ばくの低減）
地域	福島	東日本
主体	政府、自治体、大学、生産従事者	市民測定所
調査対象	食品（放射性物質の作物への移行係数を測るための土壌調査）	土壌（食品検査から発展）

おり、それらは分けることのできない一体的なものである。それゆえ、宅地や農地の除染が認められる一方で、なぜ身近な森林の除染が認められないのか、という意識が生まれる」（早尻，2015: 163）と指摘している。

地域がどのような「汚染状況」にあるのかを、住民自らが調べることは、暮らしの実態と結びついた環境管理、すなわち被災者の「自己統御感」の再生へと繋がるだろう。ここまで先行研究の事例について検討してきたが、次項で検討する本研究の事例との違いについて表1に整理しておく。

#### 4.2 東日本土壌ベクレル測定プロジェクト

本項では、市民放射能測定所による「東日本土

壤ベクレル測定プロジェクト」について、公開されている情報を基に検討したい。このプロジェクトは各地の市民測定所による食品調査の結果を共有する「みんなのデータサイト」の取り組みを発展させたものである。2012年の岩手県での先行事例をモデルとして、2014年10月から2017年9月にかけて東日本17都県で統一手法（科学的データ）により土壌を採取し、各地の市民測定所で測定、解析し、WEBサイト（日本語・英語）で分かりやすく公開するプロジェクトである（2016年8月時点で参加測定室は32団体）。プロジェクト期間は第1期（2014年10月～2015年9月）、第2期（2015年10月～2016年9月）、第3期（2016年10月～2017年9月）となっている。

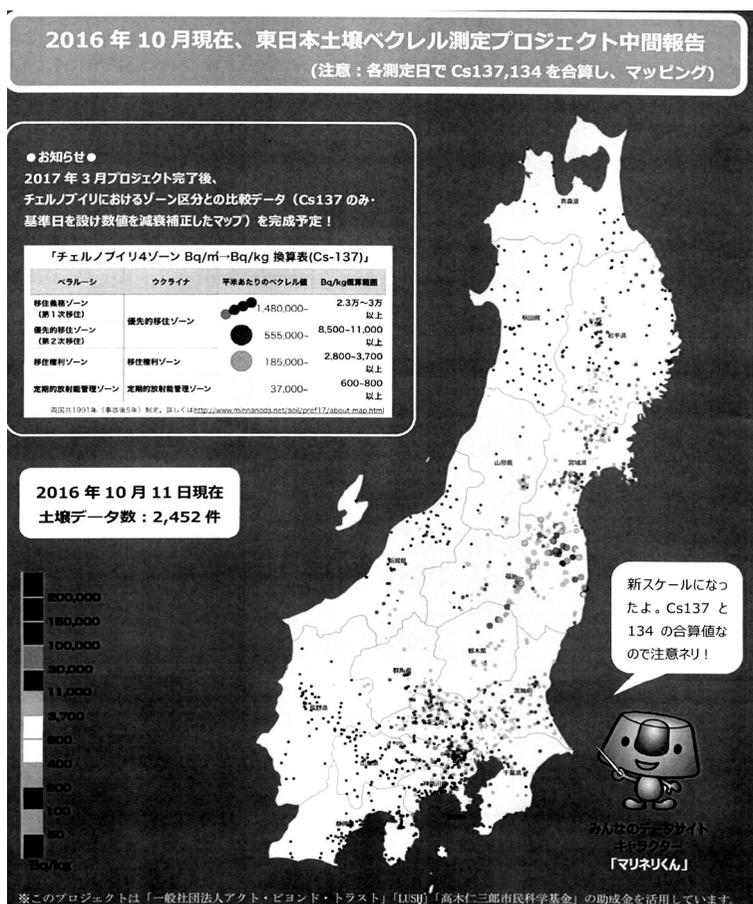


図1：東日本土壌ベクレル測定プロジェクトによるマップ  
(2016年10月現在のもの)<sup>24)</sup>

WEBサイトでは、GPSデータの小数点第3位までのデータを使用した一覧表や地図にてデータが公開されているが、調査地点の位置情報の公開はプライバシーに配慮して郵便番号レベルまでとなっている。現在は紙版の汚染マップは作られていないが、広報用のチラシが用意されている(図1)。

このプロジェクトが開始された理由は「セシウム137は半減期30年であり、土壌汚染はこの先長く続きます。その一方で、半減期が2年と短いセシウム134は、測定できなくなってしまうという時間的制約があるため、取り組みを決めました」と説明されている。ベラルーシではチェルノブイリ事故から3年後に、政府が測定した土壌のセシウム汚染マップが公開されたが、日本では空間線量の把握が主であり、土壌データに関しては測定の方法がバラバラで公開されないことも多いため、汚染全体の科学的な比較ができないという問題を抱えている(みんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト, 2015: 2)。

そこで、市民団体が自主的に取り組みはじめたのがこのプロジェクトであるが、運営方針として「市民の力で」「正確なデータの蓄積」「わかりやすい情報提供」が掲げられている。以下、順番に見ていきたい。

まず、「市民の力で」という部分についてだが、このプロジェクトでは東日本の市民放射能測定所32団体の連携により実施されており、多くの測定室や協力者などのボランティアによって成り立っている(延べ4000人超)。会計や庶務、事務局長、ウェブ、データベースシステムなど含め5名が実務メンバーとして、有償でプロジェクト全体の事務局を運営している(但し、生計を立てる水準の報酬を得ているわけではない)<sup>25)</sup>。サンプルの収集は2017年1月までとなっているが、2017年1月6日時点でサンプル数2669件となっている。測定のための資金はクラウドファンディング等の寄付金が充てられ、原則として測定料金は無料である。その理由は採取者に測定費も負担させたくない、特に汚染のひどい地域の被災

者に測定費を負担してもらうことは、プロジェクトの趣旨に反するという思いからである<sup>26)</sup>。また、東日本17都県をカバーするため、多くのサンプル数が必要であったためである。プロジェクト第一期の目標は各地区最低100ヶ所以上とされたが、現在の第3期では「面積×人口×行政の空間線量値等」によって地域ごとの目標数が設定されている。また、このプロジェクトでは前提として「公開可能な場所」の土壌採取を行うことが原則であり、公園などからのサンプル採取では土地所有者(行政等)から許可を得て行っている。このプロジェクトでは行政との交渉を初めて行う協力者には「行政側と相談しながら、共に進めていく」という「太陽作戦」も提案している。放射能の問題は、常に当該自治体と協議を進めていく問題となるため、後々の活動のしやすさを考えた際には行政をあらかじめ巻き込んでいく作戦もあるという提案である。

次の「正確なデータの蓄積について」重要なポイントとして、このプロジェクトの土壌測定では「【マイクロホットスポット】ではなく、平均的な汚染度のところを測る」点が挙げられる(みんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト, 2015: 6)<sup>27)</sup>。なぜなら、調査結果は公開するため「特異点を同じ地図上に表示すると、あたかもそのエリア全体の数値が高いように見えてしまう」からである(みんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト, 2015: 6)。

また、統一的な手法でサンプルを収集する点もこのプロジェクトの特色である。例えば、土壌の採取にあたっては雨どいの下などのマイクロホットスポットとなり得る場所を避けて「土の入れ替え・除染・掃除されていない、当時の汚染状況が残っている場所」を選び、「10cm×20cm×5cm(深さ)」「(1ℓ)の土壌を採取すると決められている。深さ5cmとなっているのは、文科省やチェルノブイリの調査では一般的に5cmの深度までの土壌を採取しているからである。また、土壌はその性質によって密度(重さと容積の関係)がまちまちであるため、1リットルに何キロ

の重さの土壤があるかを調べることで土壤密度を明らかにし、キロあたりのベクレル値から平米あたりのベクレル値に換算できるように計測している<sup>28)</sup>。併せて、採取場所を撮影の上、野帳（フィールドノート）に採取年月日、地点名、当日の天候と調査日以前の降水状況、土地の種別（道路、公園等）、土壤の性質（粘土質、腐葉土等）、採取地点の「緯度経度データ」（Google マップ検索）を記入する<sup>29)</sup>。

最後に、「わかりやすい情報提供」について確認しよう。WEBサイトでは各地の調査結果が地図にカラーでマッピングされ、随時更新されている。これにはチェルノブイリ（ベラルーシ・ウクライナ）の4ゾーンとの、 $Bq/m^2$ ・ $Bq/kg$ の対応表が設けられており、自分の住む地域がチェルノブイリ法の基準ではどのレベルに相当するのかが一目で分かるようになっている（現在は仮比較版）。

以上で見てきたように、この大規模なプロジェクトは民間の市民団体の自主資金によって行われているが、2017年9月までに面積当たりの放射能存在量の試算（ $Bq/kg \rightarrow Bq/m^2$ ）を行うことでチェルノブイリゾーンとの対応表を完成させ国内外へ発信するとともに、紙のマップが制作される予定である。現在のところ、このプロジェクトの目標については「市民の力で、東日本の放射能による土壤汚染をベクレル測定して、広範囲に明らかにし、記録する」ことが掲げられており、測定結果をどのように利用するかについては個々人にゆだねられているようにも思われる。「控え目」にも見える理由の一つには、参加している団体が32あり、各団体の間には様々な考え方の違いがあるからかもしれない<sup>30)</sup>。だが、空間線量（Sv）では矮小化されてしまう「被災地・被災者」の定義に対し、土壤汚染（Bq）の調査が持つ意義は少くないだろう。次節では、この点について考察したい。

## 5 考察——環境正義から見た東日本土壤ベクレル測定プロジェクトの意義

本節では、市民放射能測定所による「東日本土壤ベクレル測定プロジェクト」の意義について、環境正義運動の議論を参照して考察を深めていきたい。環境社会学者の原口弥生（2006）によれば、環境正義とは環境保護と社会的公正という二つの理念を統合し「人種やエスニシティ、経済レベルにかかわらずあらゆる住民が安全で健康な環境を享受する」ことを目標とする概念で、1980年代のアメリカで人種的マイノリティや先住民族の環境闘争の中で起こってきたものである（原口，2006: 144）<sup>31)</sup>。ここで「あらゆる住民」と言及されているように、その対象は人種的マイノリティには限られない。環境哲学者の澤佳成はアルベール・メンミの「レイシズム」の定義を引きつつ、地域間の差別を含む環境レイシズムを原発事故および原子力政策に見出している（澤，2016）。

このような環境正義論を東京電力福島第一原発事故に係る避難指示解除と帰還に関する問題に適用した研究として藤川賢（2016）の議論がある。ここで対象となっているのは「避難指示区域」「避難指示対象者」であるが、「原発事故被災地・被災者」を広義に捉える本稿にとっても示唆的な議論が行われている。藤川の議論で問題視されているのは、避難指示地域の再建に関わる不平等の問題と、東電や国の責任の在り方についてである。例えば、賠償の打ち切りと連動した避難指示解除を加害責任を負っているはずの国が行うことや、帰還を前提にした復興政策（産業化政策）、地域を対象にした賠償や補償が弱いこと（復興は公共事業であり賠償ではない）などの問題があり、これらによって住民の分断と地域の縮小が生じ、被害が累積されていくことが危惧されている。

この状況を改善するためには「被災者」が声をあげることが必要であるが、そのためには他地域からの情報提供や、社会的支持が広がる必要性を藤川は指摘している。そして「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」ことから、環境正義の観点に基づいたグローバルな草の根運動の展開が欠かせないと藤川は主張している（藤川、2016: 159）。

この藤川の指摘から見えてくるのは、「原発事故被災地」を「福島」、特に「避難指示区域」の問題として囲い込んできた政治の効果であろう。そして、産業化政策としての復興政策を展開してきたことが、被災者の声を封じ込めてきたと言えるのではないか<sup>32)</sup>。

この問題状況を踏まえた時、「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」には、環境正義の観点からいくつかの点で重要な意義を見出すことができる。第一に、用途・目的・地域を絞らずに平均的汚染状況の把握をすることは、農地の調査とは異なりどのような立場に立つ人も汚染問題について等しく発言できる条件を整える（発言の平等性）。それは被災者の発言を促し、被害構造の総体を把握することにつながり得る。

第二に、「被災地」を行政区分によって区切るのではなく、土壌汚染というグラデーションで把握することを可能にするという点である（矮小化された「被災地」の拡大）。これは分配の不均衡を正すだけでなく、避難区域外の人びとが避難指示区域やその地域の人びとの問題を他者化せず、自分たちの問題として考える余地を作り出すのではないだろうか（当事者性の構築）。チェルノブイリ法は、汚染マップの作成が世論を喚起して立法化に至ったものであり（尾松、2016a: 52-68）、その良き先例を私たちは思い起こす必要がある。

第三に、行政のデータや政策に対する草の根運動の対抗的相補性という点である。小山良太は国や県が詳細な土壌汚染マップを作成してこなかった「損害賠償請求の問題に直結する」ことを恐れているのではないかと述べているが、これに関して「賠償」と現実の「損害」を分けて考え、真の損害状況を早急に調査する必要を主張している（小山ほか編、2012: 19）。東日本土壌ベクレル測定プロジェクトは行政側が持っていない土壌ベクレルの科学的データを提示しているが、同時

に「行政側と相談しながら、共に進めていく」ことも選択肢（戦略）の一つに含まれている点で相補的なものとなっている。科学技術社会論の研究者である平川秀幸は、原発事故によって損壊した政府や既存のアカデミズムの信頼性を別の角度から補う「市民社会の専門知」の重要性を指摘している。市民測定所の活動は「専門知の民主化」と「民主政の専門化」の構築（平川、2013）へつながる可能性を持っている。

しかし、マーシャル諸島における放射能汚染からの地域再生を研究している中原聖乃は、地域再建計画が被害者の希望と乖離してしまう要因の一つとして、マーシャル諸島ではアメリカ政府による放射能汚染調査について被害者を含めたオープンな場で議論されてこなかった点を挙げている（中原、2014: 211）。この指摘を踏まえるならば、今後どのように関係者が一堂に会して、対等に議論できる場をつくることができるかが、大きな課題となるだろう。

## 6 結びに代えて——政策的なインプリケーションと今後の課題

本稿では、「原発事故被災地」の矮小化をもたらしている「放射性物質汚染対処特別措置法」について検証した。そしてそのような矮小化に抗う実践として市民放射能測定所による「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」の事例を取りあげ、環境正義運動論の観点よりその意義について明らかにした。最後に、これまでの議論を踏まえて、環境中に放出された放射性物質の取り扱いについての政策的なインプリケーションを結論として述べる。

まず、これまで日本の法体系には環境中に放射性物質が放出されることは全く想定されておらず、早急に対処することが必要なことから、関連法案の整合性を図るよりも先に議員立法で「放射性物質汚染対処特別措置法」が制定されたことは重要な取組であったことは評価できる。その上で、数字の基準を設けているにもかかわらず（その基

準の妥当性は置くにせよ)、併せて行政区分を持ち込んだことにより、多重に矛盾が生じている点が問題である。

次に、放射能汚染調査については、放射性物質汚染対処特別措置法 16 条による義務調査は「水道施設等」が対象であり、同法 18 条による「廃棄物の事故由来放射性物質による汚染状況」の調査も、申請に基づく任意調査に過ぎない。ここには、被ばくの影響を受ける作業員や住民の意向が反映される余地がなく、「原発事故被災地の再生」においても問題となっている。中間貯蔵施設設置の環境影響評価においては住民参加の仕組みの整備が必要であると指摘されているが(大塚, 2013: 31)、住民参加の必要性は中間貯蔵施設設置に限られないだろう。

また、放射能汚染調査においては、空間線量 (Sv) を基準にしているため、除染廃棄物や 100Bq 以上の「汚染土」の管理が不十分であり、これらが追跡不可能な形でリサイクルされ、人々を不用意に被ばくさせる危険がある<sup>33)</sup>。

他方で、除染等に係る作業員や住民の被ばく対策も国際基準に照らして極めて不十分である。放射線防護に関する国際基準を整理した日本保健物理学会 (2016: 32) によれば、欧州委員会では「通常時 10  $\mu$  Sv/年及び事故時 1mSv/年の実効線量」に加え、放射性物質が皮膚につくことを想定して「50mSv/年の皮膚等価線量を参照線量」としている。内部被ばくのシナリオや、個人の線量基準と集団線量基準の両方が設定されていることに比べ、日本の除染に係る放射線防護がいかに貧弱であるかは論を俟たない。加えて、福島県の避難指示区域外に広がる「原発事故被災地」をカバーした放射線防護体制の構築が必要であり、早急な改善が求められる。

今後、原発事故を想定した一般法の整備が重要な課題となるが、その際には「放射性物質汚染対処特別措置法」が参考となることは間違いなく、上記に挙げた問題について改めて検討する必要がある。特に問題なのは、Sv 基準と Bq 基準の機会主義的な使い分けで、これについては放射性物

質汚染対処特別措置法に対する議論を積み上げてきた環境法の分野(高橋・大塚, 2013; 環境法政策学会編, 2013; 田中, 2014 など)においても十分な議論の対象とはなっていないと思われる。繰り返しになるが、チェルノブイリ法では Sv 基準と Bq 基準の両方が設けられている。

最後に、本研究の今後の課題について述べておきたい。第一に、「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」がどのような担い手により行われているのか、その活動の内実に踏み込んだ分析が出来なかった点である。「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」は英語での情報発信にも力を入れており、今後グローバルな草の根運動へ発展する可能性もあるため、より立体的な分析が必要である。第二に、「原発事故被災地・被災者」をめぐる「政治」が持つ意味について「生物学的市民権」の議論と照らし合わせた検討が出来なかった点である。生物学的市民権とはチェルノブイリの経験から発展してきた議論であり、「住民が受けた生物学的ダメージが社会的メンバーシップの基盤となり、市民としての権利を主張する根拠」(Petryna, 2003 = 2016: 37) となることである。この生物学的市民権については海外の様々な事例に基づいて議論が蓄積され、その功罪についても検討が進んでいる(上杉, 2015)。福島第一原発事故から間もなく 6 年となるが、セシウム 137 の半減期は 30 年であり、中長期的な視野に基づき議論を行っていく必要がある。

**【謝辞】**「みんなの測定所 in 秩父」の活動に関する情報を提供していただいた立野秀夫氏、および「みんなのデータサイト」事務局より草稿に対して貴重なコメントを頂いたことについて記して感謝いたします。なお、本稿の文責は筆者にあります。

注

- 1) 復興政策が「人間なき復興」となっている点については、山下祐介ほか (2016) による批判がある。
- 2) 2016 年 11 月 26 日に開催された東京経済大学

- 術フォーラム 2016『原発安全神話と科学技術の問い直し：原発避難の現実から考える』での山川幸生による発言。
- 3) 開沼 (2015) は一貫して原子力損害賠償の話を避けているので、開沼の議論における「混乱」は意図的なもののように思われる。
  - 4) 処理期日の目標であった 2014 年 3 月までに、福島県以外では達成された。なお、「災害廃棄物処理事業」は「津波等により発生した災害廃棄物 (ガレキ等) を処理するための経費」として計上されている (東日本大震災復興対策本部事務局, 2011)。震災がれきの広域処理の費用が実質的に国負担になる点については熊本・辻 (2012: 26) に指摘されている。なお、平成 24 年度には「災害廃棄物処理事業」は復興庁に移管された。
  - 5) 環境省 HP「災害廃棄物処理の進捗管理」(数字は 2015 年 3 月末時点のものである)。ただし、これは「損壊家屋の解体費用を含む」費用となっている。
  - 6) 災害廃棄物が法律用語となったのは 2011 年 5 月に制定された「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律 (東日本大震災財特法)」139 条であるが、正面から定義を与えたのは 2011 年 8 月 18 日に交付された「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法 (災害廃棄物特措法)」である。これらの法律により、今回の災害廃棄物は「『性状や発生由来のゆえに一般廃棄物』というのではなく、『市町村が補助を受けて処理を行うから一般廃棄物』という整理」(北村, 2013: 128) がなされたのである。
  - 7) この問題については熊本・辻 (2012: 14-34) に詳しい。
  - 8) 熊本・辻 (2012: 14-34) は、災害廃棄物処理にあたって複雑な仕組みを作ったことにより、むしろ処理のために余分に時間と費用がかかったことを指摘している。
  - 9) 同法の対象となるのは「警戒区域」「計画的避難区域」の指定を受けたことがある福島県内 11 市町村の「汚染廃棄物対策地域」と、福島県内 39 市町村と福島県外 60 市町村 (2014 年 11 月時点) の「汚染状況重点調査地域」(指定要件は 1 時間当たり  $0.23 \mu\text{Sv/h}$  以上の放射線量) であるが、 $8000\text{Bq/kg}$  以上の汚染があっても「指定廃棄物」として申請されなければ通常の廃棄物と同様に処理されてしまう (岡山, 2016: 60)。関連して、放射性物質汚染対処特別措置法 18 条による規定は任意の調査であり、同法 16 条による義務調査も調査対象は上下水道や集落排水施設などの水道施設、「特定一般廃棄物・特定産業廃棄物処理施設である焼却施設」(免除規定あり) と限られている (「いんだすと」編集部, 2012: 16-22)。
  - 10) 「健康調査」は、調査結果の詳細が被調査者にフィードバックされず、情報公開請求をその都度しなければならぬため、当事者が情報を管理できる「健康診断」への切り替えが求められている (山川, 2016: 26; 日野, 2013: 161)。「被災者」自身の「自己統御感」を奪っている一例と言える。
  - 11) なお、この事業は県が林野庁に働きかけて設定した事業であるが、予算は復興特別会計によってなされている。福島民報の 2015 年 8 月 28 日の報道によれば復興庁は復興特会から一般会計へ変更する方針を示していた森林整備事業を「放射性物質への対応として実施する部分については、復興特会で予算措置する」との意向を示したと報道している。(福島民報, 2015)。なお、東日本大震災復興特別会計の目的は「特別会計に関する法律」の第二百二十二条で「東日本大震災復興特別会計は、東日本大震災 (平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。以下同じ。) からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するため、復興事業に関する経理を明確にすることを目的とする」と定義され、平成 24 年度に設置された。
  - 12) 日本では放射性ヨウ素による「初期被ばく」が見捨てられてきたが、原子核物理学者の study2007 は UNSCEAR (原子放射線の影響に関する国連科学委員会) による土壤汚染データを利用して初期被ばく量の推定を行っている (study2007, 2015: 101-107)。
  - 13) この法律は佐藤雄平福島県知事が「放射線被害を受けている福島県だけを対象に、国が地域振興を図る特別立法」を求め、就任したばかりの野田佳彦首相が 2011 年 9 月 8 日に福島を訪れて「福島の再生なくして日本の再生なし」と演説で答えたことにより作成が決定された (日野, 2014: 34-35)。
  - 14) また、2011 年 12 月 22 日の厚生労働省令第百五十二号「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壤等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則」では「セシウム百三十四及びセシウム百三十七の放射能濃度の値が一万ベクレル毎キログラムを超えるもの」が「除去土壤」に係る業務等の基準として設定されている。
  - 15) IAEA 安全指針値により  $100\text{Bq/kg}$  (セシウム 134,137) 以上は「低レベル放射性廃棄物」とし

- て地下処分し、それ以下のものは「通常の廃棄物」とされ、産廃ないしはリサイクルの対象となる。日本では2004年12月に総合エネルギー調査会原子力安全・保安部会廃棄物安全小委員会「原子力施設におけるクリアランス制度の整備について」で初めて採用され、翌2005年には原子炉等規制法が改正され、第61条の2で導入された(熊本・辻, 2012: 52-61)。
- 16) 原子力災害対策本部は2011年5月12日に「福島県内の下水処理副次産物の当面の取扱いに関する考え方」をまとめ、さらに福島県外でも東日本を中心に下水汚泥等から放射性物質が検出されたことから「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」を取りまとめた(田中, 2014: 268-276)。環境省はこれを踏まえ2011年6月23日に「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」を発表しているが、ここに示されている基準は「放射性物質汚染対処特別措置法」にそのまま用いられている。これに対して徳島県環境整備課は「目安箱に寄せられた提言と回答」において「東日本大震災後、当初、福島県内限定の基準として出された8,000ベクレル(従来の基準の80倍)を、その十分な説明も根拠の明示もないまま、広域処理の基準にも転用いたしました」と批判している(徳島県環境整備課, 2012)。
- 17) 日本では原子力災害対策特別措置法に基づく避難指示区域(帰還困難区域、居住制限区域、避難解除指示準備区域)は20mSv/年超が基準であり、「ベクレル基準(汚染密度)」では設定されていない。それに対し「放射線管理区域」は3月間につき実効線量1.3mSvないしは $\alpha$ 線を放出する放射性同位元素の表面汚染密度4Bq/cm<sup>2</sup>( $\alpha$ 線を放出しない放射性同位元素は40Bq/cm<sup>2</sup>)を超える場合と定義されている(法的根拠としては「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」、「医療法令」、「労働安全衛生法施行令」に係る「電離放射線障害防止規則」及び「人事院規則10-5(職員の放射線障害の防止)」がある)。これはチェルノブイリ法による「放射能汚染地」の第4ゾーンの基準(1mSv/年ないしは3万7000Bq/m<sup>2</sup>)に相当するが、いずれにせよ「シーベルト基準(空間線量)」と「ベクレル基準(汚染密度)」の両方で規定がなされている点が重要である(尾松, 2016a: 89)。なお、チェルノブイリ法では精確にはm<sup>2</sup>ではなくkm<sup>2</sup>の単位で基準が設定されている。
- 18) 以下の引用は熊本・辻(2012: 62)からの重引である。現在、環境省の「広域処理情報サイト」は「災害廃棄物処理情報サイト」に変わり、熊本らの引用とまったく同じ記載を見つけることはできなかったためであるが、放射性物質汚染対処特別措置法に基づいた「廃棄物関係ガイドライン」(平成23年12月)や、「放射性物質汚染対処特別措置法」が交付された際の環境省報道発表資料(環境省廃棄物・リサイクル対策部, 2011)に担当者として記載されている野本卓也による報告資料(野本, 2012)ではほぼ同様の内容が書かれていることを確認した。
- 19) 焼却に伴う放射性セシウムの濃縮率については、栃木県塩谷町が栃木県指定廃棄物最終処分場候補となったときに、塩谷町と環境省との間で争点になっている(環境省, 2015)。林野庁(2011)による「調理加熱用の薪及び木炭の当面の指標値」策定にあたっての実証実験では「灰1kg当たりの放射性セシウムの濃度が薪1kgと比べて182倍」となることが判明したが、塩谷町はこの点について取り上げている。
- 20) 同資料は総合エネルギー調査会原子力安全・保安部会廃棄物安全小委員会によるもの。
- 21) 「EUで提案されている金属スクラップのリサイクルに対するクリアランスレベル」では各種の質量密度(Bq/g)だけでなく、表面汚染密度(Bq/cm<sup>2</sup>)についても基準値が定められているように、日本のクリアランスレベルはいくつかの点で外国と比べて緩く設定されている(熊本・辻, 2012: 63-65)。
- 22) 除染廃棄物の管理においても、ベクレルで測ることは重要である。現在、除染廃棄物は仮置き場に置かれているが「濃度を測定していない大量の廃棄物は、仮に中間貯蔵施設が出来たとしてもどれを持っていくべきかわからないだろう。環境省もそれを知っているはずである」(木村, 2014: 92-93)と指摘されている。
- 23) ベクレル単位ではなく空間線量による汚染地図の作成としては福島県二本松放射線被ばく測定センターによるもの、福島県いわき市志田名・萩地区の住民主体によるもの等がある(木村, 2014)。
- 24) 出典はみんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト(2016)。マップ部分のみをトリミングし、掲載した。
- 25) 事務局の体制については、みんなのデータサイト事務局より教示いただいた。
- 26) みんなのデータサイト事務局より教示いただいた。
- 27) 不安な場所・子どもたちの安全が気になるところは有料にて測定が受け付けられている。
- 28) この採取方法はプロジェクトの目的と密接に関係

したものである。例えば、放射線衛生学者の木村真三は2011年5月から8月にかけて福島県いわき市志田名地区で自ら行った土壌調査結果と県による土壌調査結果を比較し、県のデータでは低い値が出た点に関してサンプリングの方法が違ったことを指摘している。この時点での県の調査ではトラクターによる農地の攪拌を念頭に「深さ15センチメートルまで採取し、まずは雑草が生えている表層5センチメートルを捨て、残り10センチメートルの土壌を攪拌させて測定するという方法をとっていた」(木村, 2014: 84)という。これは農業のための土壌調査という性格が表れたためであるが、結果的には汚染状況について過小評価されることとなる。

- 29) 詳細はみんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト(2015)にまとめられている。
- 30) 参加測定室の一つである「みんなの測定所 in 秩父」(「放射線からみんなの健康といのちをまもる秩父の会」)では、一つずつの空間で詳細な調査を行っている。この測定室の測定活動ではマイクロホットスポットも調べているが、放射性物質の飛散を念頭に置いた場合、生活空間全体を隈なく調べることは被ばく低減のためには重要である。例えば、2015年3月に行われたある保育園の園庭の測定では130ヵ所が調査され、100Bqを超えた場所の土を入れ替え、芝も全て張り替えるなど、園全体を50Bq以下に抑えている(「みんなの測定所 in 秩父」事務局・立野秀夫氏の提供資料および立野(2016: 93))。100Bqは原子炉等規制法の規制基準であり、それを超えるものに対して被ばく低減措置を加えることは当然のことである。このように被ばく低減に努める活動を「ゼロリスク」を求める非科学的なものであると批判する向きがあるが、この種の批判においては実際に行われている取り組みと規制基準に照らし合わせた議論がなされることは非常に少ないように思われる。
- 31) 環境正義の概念は、1991年「有色人種環境リーダーシップ・サミット」で採択された「環境正義の原則」のもと、地域間衡平という配分的正義に加えて、過程的正義、経済的正義、予防原則アプローチ、自己決定権が強調される形で発展してきている(原口, 2006: 144)。
- 32) 風評被害という言葉は慎重に用いなければならない点については、原子力損害賠償の立場から小島延夫(2013: 85)が、そして福島農業再生を目指す立場から小山良太(2015: 76-96)などが指摘している。小山は県域を超えて放射能汚染地域全体を網羅する検査態勢や対策が体系的に行わ

れる必要性を指摘している(2015: 76)。また、尾松亮はロシアには「風評被害」という言葉そのものがないことを指摘している(2016年11月26日に開催された東京経済大学学術フォーラム2016学術フォーラム『原発安全神話と科学技術の問い直し: 原発避難の現実から考える』での発言)。

- 33) 環境省は除染で出た汚染土を道路の盛り土などに再利用し、コンクリートで覆うことで放射線を遮蔽するとしているが、その耐用年数は70年である一方、法定の安全基準まで放射能濃度が下がるまでには170年かかると試算している(毎日新聞, 2016)。

#### 引用文献

- ・一次文献(資料)
- 環境省廃棄物・リサイクル対策部, 2011, 「100Bq/kgと8,000Bq/kgの二つの基準の違いについて」, 2011年8月31日, (2016年12月19日参照, [https://www.env.go.jp/jishin/attach/waste\\_100-8000.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/attach/waste_100-8000.pdf)).
- 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課, 2011, 「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の促進について」, 2011年11月2日, (2017年1月6日参照, [http://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20111102\\_shori.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20111102_shori.pdf)).
- 環境省, 2011a, 「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」, 1-13, 2011年6月23日, (2016年12月19日参照, [https://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima\\_hoshin110623.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima_hoshin110623.pdf)).
- , 2011b, 「廃棄物関係ガイドライン——事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理等に関するガイドライン 平成23年12月 第一版」, (2016年12月19日参照, <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=14643>).
- , 2015, 「栃木県指定廃棄物最終処分場候補地選定に関する質問書に対する回答平成27年1月 環境省」, (2017年1月5日参照, [https://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/tochigi/faq/pdf/faq\\_syosai\\_1501.pdf](https://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/tochigi/faq/pdf/faq_syosai_1501.pdf)).
- みんなのデータサイト・東日本土壌ベクレル測定プロジェクト, 2015, 『知ろう! 測ろう! つながろう! ——コミック版 市民による「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」虎の巻!』.
- , 2016, 「知ろう! 測ろう! つながろう! ——『東日本土壌ベクレル測定プロジェクト』」.
- ・インターネット情報

- 環境省, 2015, 「災害廃棄物処理の進捗管理」, 環境省のホームページ, (2016年10月5日参照, [http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23\\_shinsai/implementation/progress\\_management/](http://kouikishori.env.go.jp/archive/h23_shinsai/implementation/progress_management/)).
- 徳島県環境整備課, 2012, 「目安箱に寄せられた提言と回答」, 徳島県のホームページ, (2016年10月5日参照, <http://www.pref.tokushima.jp/governor/opinion/form/652/>).
- みんなのデータサイト, 2015, 「東日本土壌ベクレル測定プロジェクト」, (2016年12月20日参照, <http://www.minnanods.net/soil/>).
- 東日本大震災復興対策本部事務局, 2011, 「平成23年度第三次補正予算案における主な復興関連施策」2011年11月10日, 内閣官房のホームページ, (2016年10月5日参照, <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou13/shiryou1-1.pdf>).
- 林野庁, 2011, 「調理加熱用の薪及び木炭の当面の指標値設定に関するQ & Aについて」, 2011年12月22日, 林野庁のホームページ, (2017年1月6日参照, <http://www.rinya.maff.go.jp/j/tokuyou/shintan4.html>).
- ・二次文献
- Agamben, Giorgio, 2003, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri (= 2007, 上村忠男・中村勝己訳『例外状態』未来社).
- 「いんだすと」編集部, 2012, 「徹底解説 放射性物質汚染対処特措法」『INDUST』292: 15-41.
- 大塚直, 2013a, 「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」高橋滋・大塚直『震災・原発事故と環境法』民事法研究会, 65-110.
- , 2013b, 「放射性物質による汚染と回復」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』商事法務, 15-35
- 尾松亮, 2016a, 『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.
- , 2016b, 「チェルノブイリ法と移住権(保証された自主的退去)——意識を変え、社会を変える新しいことば」学術フォーラム『原発安全神話と科学技術の問い直し: 原発避難の現実から考える 予稿集』環境思想・教育研究会事務局, 2-3.
- 岡山信夫, 2016, 「放射性物質汚染対処特別措置法に基づく廃棄物処理の経過と課題」『農林金融』69(3): 50-61.
- 開沼博, 2015, 『はじめての福島学』イースト・プレス.
- 小島延夫, 2013, 「原発訴訟賠償を中心として(原発事故の環境法への影響)」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』商事法務, 80-92.
- 上杉健志, 2015, 「『枯葉剤症』の副作用と『バイオ市民性(biological citizenship)』の変容」『コンタクト・ゾーン』7: 2-32.
- 北村喜宣, 2013, 「東日本大震災と廃棄物対策」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』商事法務, 127-142.
- 木村真三, 2014, 『放射能汚染地図』の今』講談社.
- 熊本一規・辻芳徳, 2012, 『がれき処理・除染はこれでよいのか』緑風出版.
- 小山良太, 2015, 「第2章 地域主体で食と農の再生を」濱田武士・小山良太・早尻正宏『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房, 67-126.
- 小山良太・小松知未・石井秀樹編著, 2012, 『放射能汚染から食と農の再生を』家の光協会.
- 小山良太・棚橋知春, 2014, 「原子力災害に立ち向かう協同組合」守友裕一・大谷尚之・神代英昭編『福島 農からの日本再生——内発的地域づくりの展開』農山漁村文化協会.
- 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.
- 佐藤嘉幸・田口卓臣, 2016, 『脱原発の哲学』人文書院.
- 澤佳成, 2016, 「原発公害を繰り返さぬために——『環境正義』の視点から考える」尾関周二/環境思想・教育研究会編『「環境を守る」とはどういうことか』岩波書店, 44-52.
- 塩見拓正, 2012, 「放射性物質汚染対処特措法の概要について」日本原子力学会第28回「バックエンド」夏期セミナー(2012年8月22日), (2016年12月19日参照, [http://nuce.aesj.or.jp/\\_media/ss:ss28:%E2%91%A0-1\\_120822\\_%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E5%AD%A6%E4%BC%9A%E3%83%90%E3%83%83%E3%82%AF%E3%82%A8%E3%83%B3%E3%83%89%E9%83%A8%E4%BC%9A%E7%92%B0%E5%A2%83%E7%9C%81%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%88%E3%81%9D%E3%81%AE%EF%BC%91%E5%A1%A9%E8%A6%8B%EF%BC%89.pdf](http://nuce.aesj.or.jp/_media/ss:ss28:%E2%91%A0-1_120822_%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E5%AD%A6%E4%BC%9A%E3%83%90%E3%83%83%E3%82%AF%E3%82%A8%E3%83%B3%E3%83%89%E9%83%A8%E4%BC%9A%E7%92%B0%E5%A2%83%E7%9C%81%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%88%E3%81%9D%E3%81%AE%EF%BC%91%E5%A1%A9%E8%A6%8B%EF%BC%89.pdf)).
- Study2007, 2015, 『見捨てられた初期被曝』岩波書店.
- 高橋滋, 2013, 「原子力に関する機構改革と環境法の役割」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』商事法務, 3-14.
- 立野秀夫, 2016, 「原発事故による地域汚染状況をBq値測定——子どもたちをめぐるCs汚染を明らかにする——いまあらためて、『林竹二』氏から学ぶ」『人間と教育』90: 88-95.
- 田中良弘, 2014, 「放射性物質汚染対処特措法の立法経緯と環境法上の問題点」『一橋法学』13(1):

- 263-298.
- 中西友子, 2013, 『土壤汚染——フクシマの放射性物質のゆくえ』NHK 出版.
- 中原聖乃, 2014, 「放射能汚染からの地域再生——再建計画はなぜ被害者の希望と乖離してしまうのか?」『年報日本現代史』19: 185-219.
- 日本保健物理学会, 2016, 『放射性核種ごとの防護上の制限値に関する専門研究会報告書』日本保健物理学会専門研究会報告書シリーズ Vol. 9 No. 2.
- 野本卓也, 2012, 「放射性物質汚染対処特別措置法の規定に基づく放射線障害の防止に関する技術的基準について」, 日本原子力学会第 28 回「バックエンド」夏期セミナー(2012年8月22日), (2016年12月19日参照, [http://nuce.aesj.or.jp/\\_media/ss:ss28:%E2%91%A0-2\\_120822\\_%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E5%AD%A6%E4%BC%9A%E3%83%90%E3%83%83%E3%82%AF%E3%82%A8%E3%83%B3%E3%83%89%E9%83%A8%E4%BC%9A%E7%92%B0%E5%A2%83%E7%9C%81%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%88%E3%81%9D%E3%81%AE%EF%BC%92%E9%87%8E%E6%9C%AC%EF%BC%89ver2.pdf](http://nuce.aesj.or.jp/_media/ss:ss28:%E2%91%A0-2_120822_%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E5%AD%A6%E4%BC%9A%E3%83%90%E3%83%83%E3%82%AF%E3%82%A8%E3%83%B3%E3%83%89%E9%83%A8%E4%BC%9A%E7%92%B0%E5%A2%83%E7%9C%81%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%88%E3%81%9D%E3%81%AE%EF%BC%92%E9%87%8E%E6%9C%AC%EF%BC%89ver2.pdf)).
- 原口弥生, 2006, 「環境保護運動の現局面——主流派環境運動の停滞と環境正義運動の台頭」秋元英一・小塩和人編『豊かさや環境』ミネルヴァ書房, 131-153.
- 早尻正宏, 2015, 「第3章 森林汚染からの林業復興」濱田武士・小山良太・早尻正宏『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房, 127-214.
- 日野行介, 2013, 『福島原発事故 県民健康管理調査の闇』岩波書店.
- , 2014, 『福島原発事故 被災者支援政策の欺瞞』岩波書店.
- 平川秀幸, 2013, 「信頼に値する専門知システムはいかにして可能か——『専門知の民主化/民主政の専門化』という回路」尾内隆之・調麻佐志編『科学者に委ねてはいけないこと——科学から「生」をとりもどす』岩波書店.
- 福島民報, 2015, 「国、復興10事業継続 農地の除染や再生エネ研究 概算要求に盛り込む」, 福島民報のホームページ, (2016年10月19日参照, [http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/08/post\\_12055.html](http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2015/08/post_12055.html)).
- 藤川賢, 2016, 「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」『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』46: 149-161.
- 毎日新聞, 2016, 「『管理に170年』安全判断先送り、再利用方針」(2017年2月6日参照, <http://mainichi.jp/articles/20160627/k00/00m/040/085000c>).
- Petryna, Adriana, 2003, *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*, Princeton University Press (= 2016, 瀬川準二監修, 森本麻衣子・若松文貴訳『曝された生——チェルノブイリ後の生物学的市民』人文書院).
- 山川幸生, 2016, 「被ばくの健康リスクをめぐるディスコミュニケーションと住民運動」学術フォーラム『原発安全神話と科学技術の問い直し——原発避難の現実から考える 予稿集』環境思想・教育研究会事務局, 21-28.
- 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2016, 『人間なき復興——原発避難と国民の「不理解」をめぐる』筑摩書房.

清原 悠 (キヨハラ・ユウ)  
法政大学サステナビリティ研究所  
東京大学大学院学際情報学府博士課程

## 原発事故被災からの回復のための政策課題

### The Policy Problems for Recovering from Nuclear Power Plant Disaster Damages

長谷部 俊 治  
Toshiharu Hasebe

#### Abstract

---

Six years passed after Fukushima Daiichi nuclear power plant disaster, the victims and the disaster area are recovering from damaged situation. The recovering is not to get back but to restore usual situation. The victims will take any courses which are made up steps to establish safety, to recall and mourn of the disaster, and to re-combine with usual life by one another. The disaster area will be re-formed by victims' processes of re-connecting with land. The policy to support these processes must differ from emergency measures to control disaster.

But the present policies against the disaster disagree with recovering processes because of their following characters. a) Continuing emergency measures in the recovering stage, b) Promoting to re-form of the disaster area by simple economic development projects, c) Much leaning on the efficient goal attainment technique. It is necessary to change the policies into giving support the inner origin recovering processes.

It is important public sectors take responsibility for good welfare and sound environment on giving support. I propose the following devices.

- 1) To promote public welfare support works for victims as customary doing
- 2) To establish the community re-form funds for self-direction recoveries
- 3) To promote the ecosystem recovering project and balancing between economic benefit and ecological soundness
- 4) To reorganize the cost burden relationship between the disaster causer and public sectors, and to aid solving problems of recovering from the nuclear disaster damages

*Keywords:* Recovering from disaster damage, Inner origin recovering processes, Connection with land, Welfare support, Ecosystem recovering, Relationship between public sector and disaster causer

#### 要 旨

---

原発事故被災からの回復は、元に戻るのではなく日常性を取り戻すことである。被災者は、本人が主体となって、安全の確立、想起と服喪追悼の段階を経て、通常生活との再結合に至る過程をたどる。また被災地は、被災者が土地とのつながりを再構築することによって再生していく。そのための政策は、事故発生時

の緊急・応急対策とは異なる。

ところが、現在の原発事故被災対策は、a) 緊急対応策をそのまま延長して恒久的な措置としていること、b) 被災地の再生を単純な経済的復興として推進していること、c) 目標を定めその効率的な達成を図る手法を偏重していること、という特徴があり、被災からの回復との齟齬を生じている。これを、内発的な回復過程に対する支援へと転換しなければならない。

この場合に、原因者に負担を求めただけでなく、良好な福祉や健全な環境に対する公共的な責任をも重視すべきである。その必要に応えるべく次のしくみを提案する。

- 1) 支援の日常化を図るために、被災者支援を公共福祉政策として展開する。
- 2) 被災地主体の回復を支援するため、コミュニティ再生基金を造成する。
- 3) 生態系回復プロジェクトを実施し、被災地再生に当たってエコノミーとエコロジーのバランスを確保する。
- 4) 被災から回復するうえでの課題に適切に応えるために、被災地再生のための費用負担関係を再編する。

キーワード：被災からの回復、内発的な回復過程、土地とのつながり、福祉への支援、生態系の回復、公共責任と原因者負担

福島第一原子力発電所事故（2011年3月11日発生）は、約6年を経過したいま、被災から回復する過程にある。もちろん、事故の原因や影響・被害についてはいまだ十分な解明・把握がなされていない<sup>1)</sup>、危険状態が消え去ったわけでもない<sup>2)</sup>。しかし、今後重要となるのは、緊急的な措置ではなく、日常性を取り戻す過程であり、それを支える政策である。

被災から回復する過程においては、被害の構造や加害責任、被災者・被災地の置かれた社会経済環境などが強く作用するほか、「回復」の意味が問われる。特に、原発事故とその影響の特性は、回復過程を拘束する<sup>3)</sup>。

このような被災からの視点の必要性は、すでに、原発事故避難や被災地の復興の実態をめぐる多数の論考において主張されている<sup>4)</sup>。あるいは、起きている事態と現在展開されている政策とのあいだに齟齬があるとの指摘も数多い<sup>5)</sup>。

だが、政策立案において被災からの視点がまったく認識されていなかったとは言い難い。また、施策の実施に当たって被災者・被災地の必要を汲み取りそれに応えることが重要なのは当然で、そ

のことも認識されている<sup>6)</sup>。現在の政策が被災からの視点が十分に組み込まれていない、あるいは被災実態とのあいだで齟齬があるとすれば、それらは認識の欠如によるというよりは、政策を組み立てる際の思考形式に起因すると考える<sup>7)</sup>。さらには、より根本的に、日常性を取り戻す過程に対して政策がどの程度、どのように介入できるのか、その可能性と限界についても吟味しなければならない。

従って、被災から回復する過程で政策が有効に機能するためには、まずは、現在の政策の考え方を明確にしなければならない。そのうえで、被災からの回復、とりわけ日常性を取り戻す過程において、政策がどのような役割を果たし得るのかを考察し、政策課題を議論の俎上にのせるのである。

本稿は、そのための糸口を明らかにする試みである。

なお、被災者、被災地とは誰であり、どこであるかについても検討を深めなければならない。また、その定義如何は、対策の適切さや有効性の評価と不可分でもある。しかし、本稿では、被災者は原発事故によって避難を強いられた人々、被災

地は避難指示の対象となった地域に限定する。その余であっても被災者、被災地として捉えることを否定するものではない。

## 1 原発事故被災対策の考え方

### —賠償・除染・長期避難—

原発事故被災に対応するための政策は、どのような考え方によって進められているのであろうか。

#### (1) 二つの対策カテゴリー

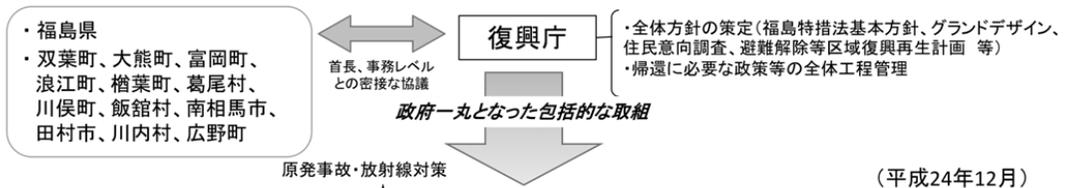
福島第一原発事故による被災対策は、大きく二つのカテゴリー、緊急事態への対応と復旧・復興とに分類できる。そして、前者は原発事故特有の事態を強く反映したものとなっているのに対して、後者においては一般的な自然災害における対

策を大幅に援用したものとなっている。

実際、原発事故被災に係る政府の対応体制は図1のとおりであるが、このなかで原発事故・放射線対策（図の（1）～（6））はいずれも主として緊急時の対応である一方、残りの対策（図の（7）～（10））は、津波被災からの復旧・復興対策とほぼ同じ内容である<sup>8)</sup>。そして、対応の重点は、避難区域の見直し等の進展とともに、緊急時の対応から復旧・復興対策へと移行していくのである。

あるいは、原発事故被災対策の根拠となっている主な法律を体系化すると、表1のように二種類の法律群で構成されている。緊急・応急対策法制は、主として危機の管理を目的とするもので、臨時的あるいは特殊な措置、たとえば除染、長期避難のような原発事故特有の事情に対応するための措置を規定しているのに対して、復旧・復興法制は、一般的な行政ルールを前提に、主としてその

図1 原発事故被災に係る政府の対応体制



		原発事故・放射線対策 (平成24年12月)									
主要課題		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
		放射性物質汚染に 関する安心・安全の確保 (健康リスクに係るリスク コミュニケーションを含む)	モニタリング	区域見直し等	賠償 (円滑な賠償の実施等) ・賠償指針、ADR等	除染(含む中間貯蔵施設)	廃棄物対策	長期避難者対策 (含む町外コミュニティ 住民意向調査)	インフラ、 公共サービス復旧	農林水産業の再開	産業振興 雇用対策
まとめ省庁	全体取り	環境省	環境省	原災T	文科省 経産省	環境省	環境省	復興庁	復興庁	農水省	厚労省 経産省
関係省庁	主たる	文科省 厚労省	農水省 厚労省 原災T※ 文科省	警察庁 消防庁			国交省 農水省 厚労省	国交省 厚労省 総務省 文科省 環境省	国交省 文科省 厚労省 環境省 原災T		

※原災T:内閣府原子力被災者生活支援チーム

(注) 復興庁「復興の取り組みと関連諸制度」(2016年11月9日) p. 7より

適用に当たっての特例措置を規定していて、原発事故被災に特有の事情に対応するための措置規定はほとんどない。

この二つのカテゴリーは、目的実現のための手法に違いがある。緊急事態への対応においては、その性質から、権限を集中し、行動を統制する方法が有効である。特に原子力災害対策においては、より集中的で強い統制を行うためのしくみが採用されている。たとえば、災害時には避難指示のような強制措置を行うことができ、しかもその権限は、一般の災害においては原則として市町村長に与えられているのであるが（災害対策基本法 60 条）、原子力災害においては原則的に原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）が市町村長に指示することとされている（原子力災害対策特別措置法 20 条 2 項）。

また、緊急・応急対策に当たっては、権限の行使について幅広い裁量が認められている。たとえば、避難指示について見れば、災害対策基本法は「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき」（同法 60 条）に指示すると規定し、原子力災害対策特別措置法は「緊急事態応急対策

等を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるとき」（同法 20 条 2 項）に指示すると規定し、「緊急事態応急対策」とは「原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策」（同法 2 条 5 号）であるとしている。不確実性の大きな事象に対応するとき、判断基準等をあらかじめ厳格に定めることは目的合理性に欠けるからである。

これに対して、復旧・復興のための方法は、計画を作成し、それに即して行動を律するカタチが主流である。たとえば、原発被災からの復興施策の体系は図 2 のとおりであるが、方針や計画の組み合わせによって進められていることがわかる。

復旧・復興は、各種の活動が相互に連携しつつ進んでいくから、その効率的な実現のためには、様々な手段の総合的・体系的な調整・統合が重要となる。計画を組織化することはそのための有効な手法である。

## (2) 原発事故被災の特性と対応策

福島第一原発事故での緊急・応急対策においては、従来の災害対策法制によっては対処困難な原発事故特有の事情に対応するため、次のような措置が講じられた。そして、それらの措置は、その

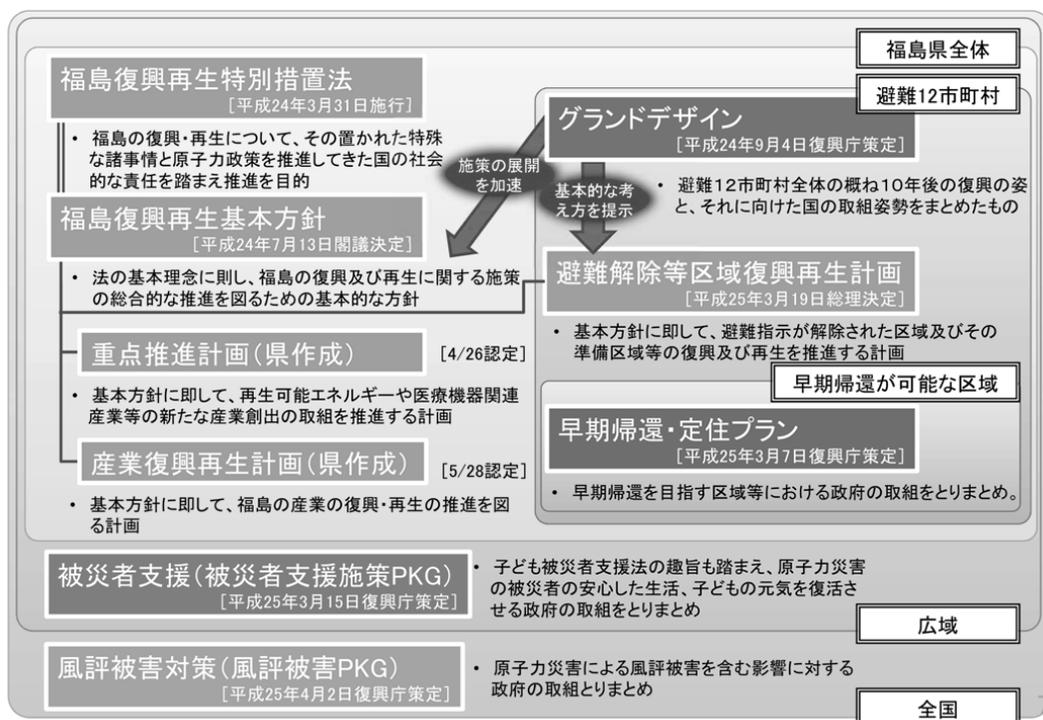
表 1 原発事故被災対策のための法律体系

	緊急・応急対策法制	復旧・復興法制
基本法	災害対策基本法	なし（災害復旧・土地利用・地域振興等に関する一般法）
総合的な特別法	（原子力災害の特殊性に鑑みて） 原子力災害対策特別措置法	（被害の特殊性に鑑みて） 東日本大震災復興基本法 （原子力災害からの復興の特殊事情に鑑みて） 福島復興再生特別措置法
個別施策のための特別法	賠償に関する特例法 除染等の特例法 避難住民等に係る事務処理特例法 <sup>(注1)</sup> 子ども・被災者支援法 <sup>(注2)</sup>	土地利用に関する特例法 事業支援に関する特例法 財源確保に関する特例法

(注 1) 「避難住民等に係る事務処理特例法（正式名称「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」）は、避難住民に係る事務を避難先の地方公共団体において処理することとすることができる特例などを定めている。

(注 2) 「子ども・被災者支援法」（正式名称「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」）は、原子力事故被災の特殊性に鑑みて被災者の生活支援等の施策を推進すべきことを定めている。

図2 原発事故被災からの復興施策体系



(注) 復興庁「原子力災害からの復興及び生活再建等に向けた取組について」(2013年8月1日) p. 7より

まま被災からの回復における与件となったのである。

#### ア) 損害賠償のしくみ

原発事故による被害は甚大、広範であって、被災者の迅速、円滑な救済に資するべく、原子力損害賠償紛争審査会が損害賠償の範囲判定や算定のための指針(「中間指針」及び四次にわたる追補)が定められ、東京電力による損害賠償は基本的に同指針に沿って進められた。

同指針の特徴は三つある。第一は、財産価値の損失に対する賠償をベースに、避難に伴う精神的な損失に対する賠償を加えるという考え方で構成されていることである。従って、生活再建に責任を負うという考え方は採用されていない。

第二は、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いることである。従って、避難の実態を参酌する余地はない。

第三は、指針は参考資料であって、賠償範囲や賠償額は被災者と東京電力との交渉によって決定することである。従って、政府の関与は間接的なものに留まる。

ところで、このような甚大、広範な被害に対する損害賠償のしくみの例として、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。これは、特定の健康被害について、賠償対象者を政府が認定し、法令によって定められた給付、福祉事業等を政府が行い、政府はその費用を原因者等に求償するというしくみである。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、(i) 健康を回復するまで責任を負うこと、(ii) 賠償の範囲、賠償額などが法定されていること、(iii) 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、について違いがある。

被害の性質などを含めて、両者を簡潔に対比すれば、表2のとおりである。

表2 原発事故被災賠償と公害健康被害補償のしくみ

	原発事故被災賠償	公害健康被害補償
被害の性質	被曝の恐れ、長期避難 <sup>(注2)</sup>	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。

このような違いが生じたのは、公害健康被害補償については被害者の救済を公共的な責任として実施することによって不法行為責任の枠組みを超えたのに対して（民法の特例措置）、原発事故被災賠償については不法行為による損害賠償として対応する原則が維持されたことによる。

もっとも、原発事故被災賠償についても、生活再建補償<sup>9)</sup>の考え方をもとに実施すれば、その内容は、公害健康被害補償に近いもの（福祉に重点を置いた支援）になると考える。

#### イ) 除染事業

放射性物質が拡散し被曝の恐れが持続していることへの対応のために、除染事業が実施されている。

その当初の目的は「事故により生じた放射性物質による汚染に対する不安を一日でも早く解消するため」（「除染に関する緊急実施基本方針」2011年8月26日、原子力災害対策本部決定）であり、その除染目標は次のとおりである。またこの決定には、費用の負担についての言及はない。

- ①追加被曝線量年間 20mSV<sup>(注1)</sup>以上の地域については、当該地域の段階的縮小
- ②追加被曝線量年間 20mSV未滿の地域については、
  - ア 長期的な目標として追加被曝線量年間

1mSV以下

- イ 2年後までに一般公衆の追加被曝線量を50%減（自然減<sup>(注2)</sup>を含む）
- ウ 2年後までに子供の生活環境における追加被曝線量を60%減（自然減を含む）

注1: 「mSV」はミリ・シーベルト。シーベルトは、生体の被曝による生物学的影響の大きさを測る単位で、放射線量を人体に対するダメージの視点から捉える指標として使われている。

注2: 自然減とは放射性物質の物理的減衰及び風雨などによる減衰をいう。ここでは、自然減は2年間で40%と見込まれた。つまり、除染による線量の減少率は、一般公衆については10%、子供の生活環境については20%である。

その直後に放射性物質汚染対処特別措置法<sup>10)</sup>が制定され、除染の目的は「事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減すること」（同法1条）と規定されたが、除染目標はそのまま維持された（同法「基本方針」2011年11月11日、環境省）。つまり、除染事業は不安解消のための緊急対策として始まったのである。

また同法は、費用の負担について、「関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする」（同法44条1項）と規定している。

その後、事故炉の危険性の低下とともに、避難

区域について、緊急措置としての区分（警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域）から、帰還可能性を基準とする区分（帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域）へと順次再編することとされた（「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」2011年12月26日、原子力災害対策本部）。これを受けて、除染事業は、新たな区域区分のもとで帰還を早めるための施策として位置づけられた。たとえば実施の優先度については、「住民の一日も早い帰還を目指すため、まずは、避難指示解除準備区域となる地域及び居住制限区域となる地域について優先的に除染を実施する」（「除染特別地域における除染の方針（除染ロードマップ）について」2012年1月26日、環境省）と定められたのである。

さらに、被災地の復興が課題となるなかで、「除染とインフラ復旧の一体的施工や居住地周辺の重点的实施等、復興の動きと連携した除染の推進」（「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」2013年12月20日閣議決定）が必要であるとされ、除染事業の実施方針が見直された。その結果、追加被曝線量が特に高い地域以外の地域について一律に2年間での除染を目指すとした従前の目標を改め、個々の市町村の復興の具体化・進展に応じて柔軟に進めることとされたのである（「特別地域内除染実施計画の見直し」2013年12月、環境省）。

見直された除染計画においては、（ア）早期に帰還が予定されている居住区域を最優先して除染すること、（イ）除染効果の判断に当たっては個人の累積被曝線量を指標とすること（注：この意味は、事業の効果を帰還可能性の視点から判断するということである）、（ウ）汚染度の高い帰還困難区域及び面積広大で除染による悪影響も懸念される森林についての対策は先送りすること、とされた。さらに、（エ）現場の状況に応じて合理性や実施可能性を判断したうえでフォローアップ除染を実施すること、も定められている。

このように、除染事業の性格は、不安解消のための緊急的な措置から、被災地復興のための事業の一つ、とりわけ帰還のための条件を整えるための事業へと変化していった。ただ、基本的な除染目標は、緊急措置において設定されたものがそのまま維持されている。

そもそも、飛散した放射性物質の危険を根本的に除去することは不可能である。除染によって不安を抜本的に払拭することはできないし、放射能が高い地域や森林等についての対策としての有効性には疑問がある<sup>11)</sup>。実施された除染の効果は、人に対する低線量被曝<sup>12)</sup>の恐れを低減するに留まるのであって、起きた事態を大きく転換するような役割を担うことはできないのである。

#### ウ) 長期避難者支援

被災者は被曝による健康被害等を避けるために長期避難を強いられているが、その事態への対応が必要となった。当初、これを担ったのは、災害救助法によるしくみである。

同法による救助は、避難所や応急仮設住宅の供与、食品の給与及び飲料水の供給、生活必需品の給与又は貸与、生業に必要な資金等の給与又は貸与など、多岐にわたる（同法4条1項）。そしてそのための費用は、原則として都道府県の負担とされる（同法18条1項）。

しかしながら、このしくみは応急的な救助の必要に応えるためのものであって、長期間の避難に対応するには限界がある。しかも、原発事故被災においては地方自治組織も避難を余儀なくされた。長期避難の実態に即した支援のしくみが必要となったのである。

三つのしくみが用意されている。第一は損害賠償である。精神的損害に対する賠償及び住居確保に係る損害の算定において、長期的な避難に対応する考え方が示された（「中間指針第四次追補」2013年12月26日、原子力損害賠償紛争審査会）。これによると、（ア）避難者の住居があった地域に応じて、「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能とな

り、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」に対して一括して賠償する、(イ) 移住等を行うことが必要と認められる場合には、地価の違いから生じる移住先での負担増を含めて賠償する、こととされている。

第二は、地方公共団体事務の特例である。避難住民に係る一定の事務を避難先の地方公共団体において処理することとすることができるなど特例が定められた<sup>13)</sup>。

第三は、被災者、特に子供に配慮して行う生活支援等の推進を求める法律の制定である<sup>14)</sup>。同法は、「被災者」を避難指示によって避難している者だけでなくそれに準ずる者を含むとしていること、子供に対する支援を重視していること、国に対して放射線による健康への影響調査等を求めていることなどの特徴がある。ただし、同法は支援のための基本事項を定めるのみで、理念的な規定に留まっている。

このように、長期避難者に対する支援は、賠償を中心とした事実としての対応に留まっていて、政策的な対応は無きに等しい。これは、原発事故への対応の目標は避難指示の解除（危機状態の終結）であって、避難者に対しては「元の居住地への帰還」を支援することを原則とし、避難生活への支援は、帰還までのあいだの緊急、応急的な措置であると考えられているからである。

長期避難者支援を考えるうえで見逃せないのは、チェルノブイリ原発事故（1986年4月26日）における対応である。その概要を尾松亮の報告に基づいて紹介する（尾松、2013; 2016a; 2016b）。

チェルノブイリ原発事故によって、広大な土地に放射性物質が飛散し、極めて多数の避難者等が発生したが、事故から5年後の1991年、旧ソ連はその対応のために「チェルノブイリ法」を制定した。同法は、ソ連解体後、ロシア、ウクライナ、ベラルーシに引継がれている。同法が規定しているのは、被災地の確定とそのゾーニング、居住コンセプト（被災地での居住条件）、被災者のカテゴリー、被災者の権利、被災者に対する支援措置

などである。

このうち、居住コンセプトは、安全に居住できる基準を定め、その基準を満たさない場合にどのような措置が必要かを示している。被災地は、居住コンセプトに従って、疎外ゾーン、退去対象地域、移住権付居住地域、特惠的社会経済ステータス付居住地域に分類され、さらに土壌汚染度及び追加被曝線量によって区分される。そしてそれぞれの区分に応じて、居住の可・不可や、義務的移住、移住権付与、移住権なしの区別が決定されるほか、支援の内容が決まることになる。

さて、チェルノブイリ法と福島原発事故の長期避難者に対する支援のしくみとを比較すると、チェルノブイリ法には次のような特徴がある。ただし、チェルノブイリ原発事故においては、国家が原発事故を起こし補償の責任を負っていること、被災地には最小限の危険防止対策が施されただけで除染等は実施されていないことに注意が必要である。

第一に、被災者の権利保護が明確に規定されていること。そもそもチェルノブイリ法の正式な名称は「チェルノブイリ原発事故の結果放射線被害を受けた市民の社会的保護について」である（尾松、2013: 資料 p. 1）。被災者に対して、法律によって健康・財産の被害補償、リスクに対する被害補償、社会的支援を受ける権利を保証しているのである。

第二に、移住権を規定していること。追加被曝線量が年間1～5mSVの区域（正確には土壌の汚染程度も加味して判断される）の居住者に対して移住する権利が付与され、移住を選択した場合には、法律に定める被害補償及び社会的支援を受けることができるとされている。ちなみに、追加被曝線量が年間5mSVを超える区域には居住が許されない。

第三に、被害補償及び社会的支援に要する費用について国家が負担する義務を負うこと。

第四に、社会的保護の対象となる被災者に、避難者や被災地からの移住者だけでなく、高放射能地域に居住している人びと、原発事故収束作業に

従事する者を含めていること。また、国家が自然環境の回復に責任を負うことを規定していること。事故の影響が幅広く捉えられているのである。

第五に、事故の影響に対処するための基本的なルールを包括的に定め、政府の裁量に委ねる余地が狭いこと。区域区分の基準などは法定され、客観的に定まる。また、政府に権限を与えるのではなく、実施義務を課しているのである。

比較から浮かび上がるのは、次のような、福島第一原発事故による長期避難者への支援体制の限界である。

- (i) 災害救助の枠組みを超えて支援するしくみが整っていないこと。
- (ii) 移住者や自主避難者に対する支援がほとんど考慮されていないこと。
- (iii) 支援の実施が政府の裁量に委ねられ、支援を受ける法的な地位が明確でないこと。
- (iv) 賠償と支援とが切り離されていて、総合性を欠いていること。
- (v) 自然環境の回復という視点を欠いていること。

これらは、原発事故による放射性物質拡散という未知の事態が起きたにもかかわらず、災害救助のしくみを適用して事態の収束を図ろうとすることに起因する。緊急対応は長期間にわたって持続するしくみではないし、災害救助法が想定しているのは自然災害である。その拡張による対応において不整合が生じるのは不思議ではない。

## 2 被災からの回復が目指すもの —政策の不整合—

被災からの回復は一様ではない。回復過程には、災害の性質、被災の程度、被災者や被災地の抱える条件、対応のための政策・制度など、様々な要因が作用する。そして、福島第一原発事故による被災からの回復に当たって強く作用するのは、原発事故の特性である。それは、どのように作用しているのだろうか。

### (1) 緊急事態と復旧・復興との併存

緊急に対応する場合と復旧・復興を図る場合とでは、課題の性質や責任主体が異なる。当然、そのための手法やプロセスも違うが、このことは、「二つの対策カテゴリー」として明らかにした。

ところで、原発事故被災においては、この二つのカテゴリーが長期間にわたって併存する。避難している状態と日常的な生活とが截然と分かれるはずはなく、また被災地は、放射線被曝の危険性が高い区域が緊急事態に置かれたまま、復旧・復興プロセスが進みつつある。そして、原発事故被災対策においては、緊急対応における政策枠組みと復旧・復興段階におけるそれとが整理されないまま施策が推進され、起きている事態とのギャップが生じている。

#### ア) 賠償・除染・長期避難支援でのギャップ

たとえば、損害賠償は、前述したように、事故発生によって生じた財産的な損失（これは被災と同時に確定すると考えられている）に対する賠償を基本として組み立てられたが、起きた事態は長期避難であって、避難生活や移住を支援する役割を果たさなければならなくなった。賠償は、その組立て方を工夫すれば、被災によって破壊された生活の再建を図るための負担を補填することができるのだが、財産的損失に対する賠償を原則としたため、長期避難や移住によって生じる負担を慰謝料で補填することとなったのである。

除染事業は、不安解消を主な目的とした緊急対応として始まった。しかしその後、達成目標が定量的に定まらないまま、除染することが避難指示解除のためのプロセスの一つ（安心材料を提供する手段）とされた。除染は低線量被曝に対する局所的な緊急対応としては有効であろうが、それを広域に展開して復旧・復興対策に組み込んだ結果、事業を実施することそのものが目的化したのである。

長期避難者支援については、前述したように緊急対応の延長であって、被災から回復するプロセ

スに対する支援はわずかなものでしかない<sup>15)</sup>。緊急措置と復旧・復興政策とは制度的に不連続であるが、長期避難はその狭間に置かれているのである。

#### イ) 緊急事態宣言の解除

もっとも象徴的なのは、「原子力緊急事態解除宣言」(原子力災害対策特別措置法 15 条 4 項)の見通しが明らかにされていないことである。緊急事態宣言は、「原子力災害の拡大の防止を図るための応急の対策を実施する必要がなくなったと認めるとき」(同条同項)速やかに解除するとされているが、2016 年 12 月 31 日現在(事故発生後 5 年 9 ヶ月経過)、同宣言は解除されていない。内閣は、宣言の解除は、「住民の避難や原子力事業所の施設及び設備の応急の復旧等の実施状況等を踏まえ、総合的な見地からこれを行うかどうか判断する」<sup>16)</sup>としている。

一方で原子力災害対策本部は、2011 年 12 月 26 日の決定で「原子力発電所の安全性が確認され、今後、同原子力発電所から大量の放射性物質が放出され、住民の生命又は身体が緊急かつ重大な危険にさらされるおそれなくなったものと判断される」とし(原子力災害対策本部, 2011)、警戒区域の解除及び避難指示区域の見直し方針を定め、その後順次実施している。つまり、2011 年末には緊急で重大な災害の発生事態を脱し、政策課題は、緊急対応から復旧・復興へ移行し始めたのである。しかしながら、自然災害の場合はこの移行が相当程度明確であるのに対して、原発事故災害においては被曝の恐れが継続し、両方の課題が併存するばかりか、賠償、除染、長期避難支援の進め方に現れているように、両方の課題が混淆し、目的と手段との不整合が生じた。緊急事態宣言解除に当たって復旧・復興の進捗が判断要素とされているのはそれゆえである。

このことは、原発事故被災のもう一つの特性、「安全状態」の判断基準問題の現れでもある。今後原子力発電所からの大量の放射性物質の放出の恐れはなくなったが、生命や身体が危険にさらさ

れる恐れは消えていない。飛散した放射性物質による被曝の恐れは残っているのであって、どのような状態に至れば安全なのかについての基準が確定していないのである。

原子力災害対策本部は、避難指示解除の要件として、年間 20mSV 以下となることが確実であることという考えを示し(原子力災害対策本部, 2011)、原子力規制委員会は、①帰還後の住民の被曝線量の評価に当たっては空間線量率から推定される被曝線量ではなく個人線量を基本とすべきこと、②住民が帰還し生活する中で個人が受ける追加被曝線量を長期目標として年間 1mSV 以下になることを目指していくこと、③避難指示の解除後に被曝線量の低減・健康不安対策をきめ細かく講じていくことなどの考え方を取りまとめた(原子力規制委員会, 2013)。しかしこれらは、避難指示解除に向け線量水準に応じて防護措置を講じるための参考値に過ぎない。しかも、個人の行動は様々で、「生活圏」を確定するのは絵空事である。あるいは、チェルノブイリ法では、追加被曝線量年間 5mSV 以上の区域は居住不可とし、1mSV 以上の区域には移住権を付与としているが(尾松, 2013: 63)、これも参考に留まる。

飛散した放射性物質が放出する放射線量は、飛散時の物質分布、自然作用や除染による物理的な移動、線量の時間的減少<sup>17)</sup>によって変化する。被曝に対する安全性は、放射性物質の挙動や状態に即して判断することになるが、確定的な判断は難しいし、画一的な基準を定めることも現実的ではない。実際、チェルノブイリ法は、1～5mSV の範囲については、居住如何を個々人の判断に委ねているのである。さらには、農地や森林については、人間の被曝危険性、つまり追加被曝線量のみで安全性を判断することは合理的ではない。

緊急事態と復旧・復興とは、長期にわたって併存しつつ徐々に移行するのだから、被災からの回復を図るための政策は、「二つの対策カテゴリー」を使い分ける(その結果混淆が起きる)のではなく、両方を統合的にカバーする必要がある。新た

な手法を工夫しなければならないのである。

## (2) プロセスとしての回復

原発事故被災からの回復はどのように進展するのだろうか。そしてその際に、何が求められるのであろうか。

そもそも、回復を目指して努力するかどうかは被災者の自由である。また、原発事故被災に限らず、回復の過程は時間をさかのぼることではないし、回復は復元することではない。

回復のプロセスに様々な制約が伴うのは当然であるが、生活基盤や社会関係が根こそぎ失われるような事態のもとでは、それ自体が回復過程を強く拘束する。外生的にさらに制約を加えることには慎重でなければならない。また、人の回復は、それぞれの生き方や価値観と不可分な関係にある。したがって政策に求められるのは、回復の多様さを尊重しつつ、事故の束縛から脱していく筋道を見守り、支えることである。

ところが、福島第一原発事故被災への対応においては、たとえば生活再建に当たって避難元への帰還か他地域への移住かの選択を事実上強いるなど、回復についての選択肢や選択条件が一方的に定められ、回復過程を強く制約している。あるいは、避難指示解除後の被災地の姿については、津波被災からの復旧・復興をも織り込んだ地域整備計画が策定され、それに基づいて工事などが進捗しつつある。さらには、放射性廃棄物処理場の建設事業や事故炉の廃炉事業が推進され、そのことが地域社会を運営するうえでの与件となっている。

このような、共通の回復目標を定めその達成を図る政策は、回復のプロセスに整合しない恐れがある。吟味したい。

### ア) 回復の本質

回復の本質を考えるうえで参考になるのは、心理的に強い打撃を受けた人間の回復に関する知見である。PTSDに関する代表的な著作、ジュディス・ハーマン Judith Lewis Herman 『心的外傷

と回復』(1999)によると、次のことが判明している。

#### i) 回復の主体は本人

「回復のための第一原則はその後を生きる者の中に力(パワー)を与えることにある。その後を生きる者自身が自分の回復の主体であり判定者でなければならない。その人以外の人間は、助言をし、支持し、そばにいて、立ち会い、手を添え、助け、温かい感情を向け、ケアすることはできるが、治療(キュア)するのはその人である。」(ハーマン, 1999: 205)

#### ii) 回復の三段階

回復の展開には、中心的な課題の違いに応じて三つの段階がある。第一段階の課題は安全の確立、第二段階の課題は想起と服喪追悼、第三段階の課題は通常生活との再結合であるが、実際には、各段階を順々に直線的に通過してゆくようなものではない。複雑な障害には複雑な治療が必要であり、治療は総合的で、各段階に即して適切なものでなければならない。(ibid., 241-243)

#### iii) 有力化(エンパワーメント)と再結合

外傷体験の核心は孤立(アイソレーション)と無援(ヘルプレスネス)であり、回復体験の核心は有力化(エンパワーメント)と再結合(リコネクション)である。回復の第三段階では、自分が被害者であったことを認識し、自分が被害者となっていたための後遺症がどのようなものであるかを理解するようになる。これは体験を人生に組み込む準備ができたこと、自分の力量感、自己統御感を大きくし、これからもあるであろう危険に対して自らを守り、信頼できるとわかった人々との同盟関係を深める準備ができたことである。(ibid., 308-310)

このことは、原発事故被災からの回復についてもおおむね当てはまると考える。もちろん、原発事故被災者がPTSDに陥っていると主張するつもりはないが、回復の捉え方として普遍性に富んでいるからである。

しかし、現に展開されている政策は、これらの本質に適合していない。

まず、被災者の主体性を確保しなければならない。これは、回復（治癒）のための必要条件である。だが、災害救助や損害賠償は、その性質からこの条件を満たさない。ボランティアな支援はおおむね被災者の主体性を尊重して実施されているが、回復過程への関与程度や影響はそれほど大きくない。そして復旧・復興政策は、被災者のイニシアティブを欠いたまま（たとえば「早期帰還・定住プラン」や「避難解除等区域復興再生計画」（図2参照）は被災者が主体的に作成したものではない）、被災地への帰還を主軸に政府主体で推進されつつある。「回復の主体は本人」という原則が十分に行き渡っているとは言いがたいのである。

次に、回復の段階に即した対応が求められる。「安全の確立」については緊急対応が担ったと言ってよい。この段階に関しては、事故炉対応や避難措置についてその適切さに疑問があるが、災害救助措置による安全確保は実効性を発揮したと考える。第二段階の「想起と服喪追悼」は極めて個人的なプロセスであって、現在も進行中であろうとしか言い得ない<sup>18)</sup>。政策的な関与が難しい課題である。そして第三段階は「通常生活との再結合」である。これはいま徐々に始まっているが、対応は前述したように緊急・応急対策と混淆していて、総合性に欠けている。

また、エンパワーメントと再結合は、回復体験の核心とされている。つまり、被災からの回復は、被災体験を人生に組み込む準備ができ、回復に向けて自分の力量感や自己統御感を確認し、再結合のプロセスが進展することである。再結合は、日常性の回復と言い換えてもかまわない。「早期帰還・定住プラン」「避難解除等区域復興再生計画」「産業復興再生計画」などは、被災者に回復への力を喚起し、日常性の回復を支える役割を果たす必要があるが、そのような視点は希薄である。これらプランや計画の主眼は、目標を設定し、それを実現するための筋道や手段を示し、行動を促すとともに統制することにある。だが、そのことが

エンパワーメントや日常性の回復に結びつくとは限らない。目標を設定することは、被災者自らが行わなければならない中心的な課題であって他者は代替できないし、被災者の行動を一つの計画のもとに統合することは、回復への意思の形成に逆行するかも知れないからである。

#### イ) 土地との結びつき

回復のプロセスを担うのは被災者である。このとき、被災地の回復が不可欠なのは言うまでもない。被災地で生活を再建することが回復に当たっての主要課題だからであるが、被災者と被災地の関係はそれに留まらない。原発事故は、被災者が持っていた土地（自然環境を含んだそれ）とのつながりも破壊したからである。前述したように回復の第三段階においては「再結合」のプロセスが進展するが、土地とのつながりを再び取り戻すことは、日常性回復の大事な要素である。

人間と土地との結びつきは多様であって、「安全の確立」や「想起と服喪追悼」においては、土地との結びつきが失われたことが大きな影響を与えるかも知れない。あるいは、自然環境がエンパワーメントの役割を果たす可能性もある。まして、農業や林業のように土地や自然環境と不可分な関係にある仕事に従事していた被災者にとっては、その結びつきの回復如何は回復プロセスを決定する重大事である。

さらに見落とせないのは、土地には過去の記憶が蓄積されていることである。記憶は、単に過去の出来事を保存するのではなく、想起を通じて過去を再構成する働きであり、現在に向けて作用する。「土地に刻まれた歴史」という考え方を提示したのは古島敏雄であるが、彼は人間は「日常的な生産・生活の営みのみなかで、長期にわたって労働を投下しつづけ、少しずつ自然の様相を変え、人間生活に適合するものとしてきた」（古島、1967: 9）とし、景観や水路などの構築物のなかに歴史を読み取ることができるとした。土地の姿は、人間が自然に働きかけ、その相互作用のなかで形成されてきたのである。

土地の記憶は、それ自体が地域の資源であるし、それを継承する活動が地域の創造につながっていく。実際、災害からの復興においては記憶の継承が注目され、防災に役立たせるためだけでなく地域創造のダイナミズムの源泉となっている（長谷部, 2012: 52-53）。つまり、土地の記憶は社会性を帯びた集団的な現実である。地名や景観、行事や神社・祠などは、社会に支えられてこそ息づく。記憶の継承を日常化することが大事となる。

被災地の復旧・復興が「被災からの回復」に結びつくには、このような視点からの取り組みが必要となる。またこのことは、地域固有の資源を活かして被災地を再生するときの必要条件でもある。

さらに、原発事故被災地は、場所ごとに放射能の程度が違い、また、事故炉の周辺地区約 16 平方キロメートルは放射性廃棄物の中間貯蔵施設として利用することとなっている。このことは、土地との結びつきを回復し、記憶を引継いでいく際に強い制約条件として働く。個別の事情に応じて結びつきを回復していくほかないのである。

しかしながら、現在の復旧・復興政策においては、このような土地との結びつきの大切さが等閑視されている。たとえば「早期帰還・定住プラン」は、i) 帰還・定住加速の基礎となる 6 つの取組として、インフラの早期復旧、災害廃棄物等の処理の着実な実施、除染・中間貯蔵施設の着実な進展、安全・安心に向けた取組、十分な予算の確保と柔軟な執行、賠償の丁寧かつ迅速な対応を列挙し、ii) 住民の生活再開に当たって取り組むべき 3 つの重点分野として、生活環境の整備、産業振興・雇用の確保、農林水産業の再開を示しているのみである。あるいは、除染の有効性を問わないとしても、その対象を「生活圏」（農地を含む）に限る方針は、復旧・復興政策が人と土地との本質的な結びつきの回復に無頓着であることの現れである。

なお、被災地の回復を考えると、土地と人間との結びつきだけでなく、自然環境そのものの回復もテーマとなる。自然生態系は、放射性物質の

飛散によってその健全性が損われた。この場合の「健全性」やその回復とはどのようなことかを問わなければならない。そのうえで、自然環境の健全性が回復するプロセスにおいて、政策は、どの程度どのように関与できるかを吟味する必要がある。しかしながら、準備不足のため、この問題についての考察は今後の課題としたい。

#### ウ) プロセスへの支援

被災からの回復はプロセスであるから、復旧・復興政策は、そのプロセスに関与することになる。この場合、回復の主体は本人である。復旧・復興施策、たとえば公共公益施設を整備し、居住環境を整え、産業基盤を形成する等々は、その回復の過程に組み込まれることによって初めて支援の役割を全うすることができるのである。

従って、回復過程への支援は、まずはア) で述べた回復の本質に適合するように実施しなければならない。そうだとすれば、最も大事なのは、「安全の確立」「想起と服喪追悼」「通常生活との再結合」の各段階において一貫して寄り添い、必要な手を差し伸べる支援である。再びハーマンの PTSD に関する総括的研究を参照すれば、このような支援の考え方は次のとおりである（ハーマン, 1999: 207-210）。なお、ハーマンは、この関係を、患者－治療者の関係として記述しているが、ここでは被災者－支援者の関係に置き換えて要約した。（PTSD への支援を参考にするのは、回復支援の姿勢を確認するためであって、原発事故被災が PTSD を招くと考えるからではない。その可能性を否定するのではないが、念のため注記する。）

- ・ 支援は被災者の回復を促進することをただ一つの目的とし、支援者は被災者と同盟関係となってその知識と技量と経験を惜しみなく提供する。
- ・ 被災者はケアを求めため、支援者とのあいだに力の不平等が生じることを避け得ないが、支援者は自分に与えられた力をただ被災者の回復

のためのみ行使する責任を負う。

- ・ 支援者は、支援関係の導入に当たって、被災者の自己決定性を尊重し、個人的興味を持たず中立を守ること（被災者の生活決定に直接指示はしないことなど）を誓約する。
- ・ 支援者の役割には、知的、人間関係的の両面があって、だから洞察とエンパシー的なつながりが育つ。
- ・ 支援は被災者と支援者との共同作業的な関係を必要とする。これは「強制よりも説得のほうが、物理的な力よりも新しいアイデアのほうが、権威的なコントロールよりも互酬的な関係のほうが価値も効力も高い」という暗黙の信頼を土台に行動する関係である。

さて、このような支援を行うには専門性が必要で、しかも個人的な関係に基づく支援である。また、原発事故被災だけでなく同時に起きた大津波被災においても同様のニーズがある。原発事故被災者だけでも十数万人にのぼるのだから、その全面的な実施は難しい。厳しい困難を抱えている被災者について、個別具体的に対応するしかないであろう。

実際、原発事故被災対策においては、福祉・介護人材の確保が組み入れられているのみで、個人的な関係に基づく支援はまったく考慮されていない。あるいは、子ども・被災者支援法に基づく「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」（2013年10月、復興庁）は、各省庁が実施する支援メニューを並べただけで、回復過程を等閑視した無味乾燥な文書に過ぎない。さらに、その改定版（2015年8月）は、「定住支援に重点を置く」と述べるのみであり、たとえば「定住」と日常性の回復との関係を明確にしないまま、避難せずに居住を続けるか、他の地域に居住するか、元の居住地に帰還するかを選択を示すだけである。

推測するに、次に述べる被災地の復旧・復興施策の状況などに照らせば、前述の支援の考え方が関係者に広く共有されているとは言い難いのであ

る。現場ではこの考え方が理解されているかも知れないが（そうでなければ支援の実が得られない）、政策担当者が認識不足であるだけでなく、回復の主体は被災者であるのに、施策の実施が目的化しているからである。

このような現実はあるが、しかし、被災者が主体となって回復が進むためには、支援に当たって前述の考え方を堅持しなければならない。すなわち、プロセスへの支援は、緊急事態を脱したならば<sup>19)</sup>、見守りつつ、必要に応じて手を差し伸べることが基本であって、目標を指示したり一方的に介入することは適切な支援関係からの逸脱となるのである。

次に、被災地の復旧・復興施策であるが、これも支援と同様に、その使命は、被災者のエンパワーメントや再結合を支え、その環境を整えることである。このとき問題となるのは、エンパワーメントや再結合の鍵が「帰還」なのかどうかである。帰還は被災前の姿の復元とはなり得ないし、避難しているなかで日常性の回復が進むことも多いであろう。しかも、帰還が可能となるのは被災地の一部であって、帰還は被災地が回復していくプロセスである。

復旧・復興施策は、次の方針のもとで推進されている。

「一日も早く帰還を望む住民が故郷へ帰れるようにするためには、これらの区域において、日常生活に必須のインフラだけでなく医療、介護、商店などの生活関連サービスの復旧、再開を速やかに進める必要がある。このため、これまでの取組を通じて明らかとなった早期帰還・定住にとって隘路となっている様々な課題について、（中略）速やかに解決し、避難住民の帰還・定住を加速する。」（「早期帰還・定住プラン」2013年3月7日、福島復興再生総括本部）

しかし、早期帰還・定住は、被災からの回復（この意味が多元的であることは既に述べた）のための最大の目標なのか。あるいは、そのためのインフラや生活関連サービスの整備は、エンパワーメ

ントや再結合のプロセスと整合しているのだろうか。早期帰還・定住プランは、多数の支持を得た方針かも知れないが、前述の支援原則に照らせば、たとえば、被災者の自己決定性を尊重しているかどうか、共同作業的な関係かどうか、人間関係的な支援となっているのか、権限は被災者の回復のためのみに行使されるのかなど、多くの疑問がある。

もちろん、復旧・復興施策は公共政策であるから、被災者のエンパワメントや再結合のみを目的としているわけではない。しかし、それに反する施策は、有効性を欠くだけでなく、回復を妨げることになりかねないのである。

ここまでの検討（ア～ウ）で、現在の復旧・復興政策が回復のプロセスに整合しているかどうかを吟味し、不整合に陥っている恐れが強いことが明らかとなった。

### 3 原発事故被災対策の偏り

前節で被災からの回復とはどのようなものかを確認した。それに照らすと、いま進められている被災対策について、次のような偏りが浮かび上がる。

#### (1) 緊急対応策の恒久化

重大な危険を脱したのちも緊急事態宣言が解除されていないこと、緊急対応として始められた除染が帰還の条件と化したこと、長期避難者に対して災害救助のしくみが適用され続けていることなど、緊急対応策が恒久化している。

緊急対応策の意味は、重大な危機に際して、危険の統一的な判断、危険回避や被害軽減のための強制措置、危険への対応を妨げるものの排除など、政府に強い権限を与え、その権限の行使を一元的に統制することによって、社会秩序を維持するところにある。そして緊急性が終息すれば、起きた事態を所与のものとして、そこからの回復（非常から日常への移行）が始まる。回復の主体は被災

者であり、その主導のもと、段階的に回復が進むのである。

自然災害においては、この移行はおおむね明瞭である。ところが、原発事故被災においては危険性を孕んだまま回復の過程が進むこととなる。前述したように、緊急対応の考え方と回復の考え方とは相当の隔たりがあり、両者の併存を図らなければならない。

だが、いま進められている政策は、緊急対応の枠組みを維持し、そのなかに復旧・復興策を織り込むかたちで組み立てられているのである。たとえば、2016年12月20日、「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針」が閣議決定されたが、これは、帰還困難区域の避難指示解除に向けたしくみの整備、東京電力と国との負担関係の見直し、帰還や事業・生業再建への支援の拡充などの方針を定めたものである。この方針は、対応を一元化し、すべての行動を統制しようとする緊急時の考え方を踏襲するばかりでなく、復興のための秩序を強固なものとする意思を読み取ることができる。

このような緊急対応策の恒久化は、被災者の選択の自由を軽視し、主体的な回復を阻害する。にもかかわらず枠組みが堅持されているのはなぜなのか。

第一に、秩序の形成に向けて強い意思が働いていることである。政策課題が被災からの回復であれば、強固な秩序を維持する必要はない。にもかかわらず秩序形成への意思が強く働くのは、被災からの回復がより大きな政策課題の一環だからである。

大きな政策課題とは、一つは原子力政策の堅持である。被災地（被災者ではない）が安全な状態に回復することは、過去の原子力政策を継続的に維持するうえで必須の条件であるが、避難指示の解除や早期帰還を図ることによってその条件をクリアし、従来の方針を貫くための環境を整えることができるのである。

もう一つは復興事業の推進による経済の牽引である。津波被災地の復興事業が強力に押し進め

られているが、原発事故被災地の復興がそれと軌を一にすることによって大きな産業プロジェクト群をかたちづくることができる。事業に適合する社会秩序を形成することによって、事業を効率的に展開することができるのである。

緊急対応策が恒久化する第二の理由は、日常性回復の意味や重要性について理解されていないことである。前述の基本方針は、「事業・生業や生活の再建・自立」を強調しているが、これと「被災からの回復」は意味が異なる。事業・生業の再建が日常性の回復につながることは多いかも知れないが、道筋の一つであって、道筋自体を選択していく過程こそが日常性回復の本質なのである。

日常性の回復を理解するには、人のこころを受け止める感性と、切実な気持ちに答える暖かい心性が必要となる。そのような感性や心性は、被災者に対する共感によって養われる。そして、政府には、緊急対応や被災者救助の経験は蓄積されていても、被災者の多様な回復過程に寄り添う経験は少ない。

たとえば、阪神・淡路大震災においては、生活再建支援対策の一つとして「仮設住宅入居者の暮らしを支えながら、円滑な恒久住宅への移行を支援するとともに、移行後の新たな不安や孤立感を緩和し、生きがいつくりや仲間づくりを通じて新しいコミュニティに親しめるよう支援していくためのさまざまな施策」（阪神・淡路復興対策本部、2000: 79）を実施したとしているが、そのほとんどは相談などに応じる人員の配置であって、しかもそれら相談担当者の経験が復興計画や復興施策に反映するしくみは用意されていなかったのである。また、阪神・淡路大震災復興の経験を踏まえて取り組むべき課題が示されているが（ibid., 291-320）、回復の過程を支えることについては全く言及されていない。

このように、災害対策は、公共施設の復旧と、復興に必要な住宅建設、施設整備、産業振興を中心として推進され、被災者の回復を支援する視点が希薄であった。被災からの回復に対する理解が進まないのはそれゆえである。

## (2) 被災地復興の単純化

地域の空間は歴史や社会関係が織りなすなかで形成され、土地にはその記憶が蓄積している。被災地も例外ではない。2 (2) イで述べたように、人間は土地と結びついていて、もし歴史的に織りなされたものが破壊されたとしても、復興は、それを認識し、記憶を継承する営みとならざるを得ない。それだけでなく、地域の経済的な基盤を築くためには地域資源を発見し育成する必要があるし、地域社会の自治を欠けば地域づくりは持続しない（長谷部、2005: 202-211）。地域の復興とは、このように複雑で、時間を要する取り組みである。

ところが、たとえば避難解除等区域復興再生計画（2013年3月策定、2014年6月改定、復興庁）は、社会資本の再構築、公共サービス提供体制の確保など、避難からの帰還者が定住するための定型的事業を列挙するのみで、地域の歴史を引継ぐこと、地域特性を発揮すること、地域ビジョンを形成することのような基本的視点が全く抜け落ちている。被災地の再生を考えるには、原発立地など過去の地域の姿を出発点としなければならない。過去を振り返ることは厳しい試練であるが、その作業を欠いては「想起と服喪追悼」を為すことができず、被災地回復に向けたプロセスがなおざりとなる。

あるいは、被災地を広域的に復興する方策として「イノベーション・コースト構想」<sup>20)</sup>が提案されている（2016年7月、福島県エネルギー関連産業検討分科会）。これは従来からなされてきた先端的な産業を誘致する手法と同型である。大規模産業拠点の形成が地域の発展に結びつくという考え方はもはや色褪せているが、過去の失敗に学ばない構想と考える。とりわけ、福島県浜通り地域の経済は、まずは産炭事業、次に原子力・火力発電事業によって支えられてきた歴史がある。同構想は、それを引継ぐかたちで再生可能エネルギー事業を展開することであるが、地域を産業のための資源として捉える点でも、原発事故が示す警告的な意味を等閑視した構想と言わざるを得な

い。

復興が単純化され、事業の束と化しているのがある。この背景には、復興資金の投入期間が限られていること、目標の重点が早期帰還を図ることにあって即効性が求められていること、住民が避難しているなかではその合意を形成することが極めて困難で標準的な復興計画（インフラ整備、住宅建設、産業振興のセット）を受入れざるを得ないことという事情がある。

だが、被災者と同様に、被災地も主体的に回復するほかない。それぞれの固有の事情が強く作用し、回復の姿は多様なものとなるであろう。また、その過程をたどるには長い時間が必要であろう。被災地復興の単純化は、資金投入を急ぐことなどの要請に応えるためであって、回復の過程を軽視し、地域づくりの本質に離反しているのである。

### (3) 計画手法の偏重

被災からの回復を進めるための施策は、前掲図2の体系に基づいて進められている。このように計画を体系的に作成し、相互の調整を図りつつ人々の行動をコントロールするしくみは、目的を明確にして、それを達成するための手法として幅広く活用されている。これが計画手法であるが、特に、資源を効率的に配分し、目的に向けて手段を総合化する機能に優れているとされ、政策の立案・実施が計画の策定・具体化と同視されることも多い。

一方で、このような手法は、社会現象を機械的な作用であるかのように捉え、目的に向けて操作できると考える。これが目的・手段図式である。ある作用を加えれば、必然的にある結果に至るといふ思考パターンのもと、社会をあたかも機械のように制御できると想定するのであるが、社会をそのように捉えることに限界があることは周知のとおりである（たとえば、ハイエク、2010: 25-55）。

それだけでなく、計画手法は、現象を目的・手段関係として捉え、それから外れたものは例外や特殊事情とされる。また、現象を外から観察し機

能関係に着目することとなって、人間的な判断、特に共感をベースにした価値選択が度外視される恐れがある。さらには、目的・手段図式で行動を律する考え方は分かりやすく社会的合意が比較的容易であるため、逆に、その妥当性や限界についての吟味が疎かになる嫌いがある。

従って、計画手法ないし目的・手段図式は、回復プロセスへの支援に適合しない場合が多い。回復プロセスへの支援に当たって厳守しなければならないのは、不確実さを含んだ幅広い選択可能性の確保、例外的な事情を含む多様な状況の受容、共感をベースとした関係形成、プロセスにおける主体性の尊重である。いずれも、計画手法には期待し難い。

実際、公害問題への対応が失敗した理由を分析すると、その根となる要因の一つとして、目的・手段図式への固執を発見する（長谷部、2016: 60-64）。原発事故被災からの回復においても計画手法の偏重が見られるが、同じ轍を踏む恐れがある。

このような原発事故被災対策の偏りが示すのは、政策には限界があるという当然の認識である。被災からの回復は、支援によって進展する場合もあるが、あくまでも自律的なものである。政策的な介入に限界があるのはもちろん、介入することの是非についてもよく検討しなければならない。

## 4 いくつかの提案

前節までで、原発事故被災対策を、被災からの回復という視点から吟味・考察してきた。その結果をもとに、今後の政策のあり方についていくつか提案する。

### (1) 回復を支える政策原則

まずその前提として、回復を支える場合の「支える」意味に即して、そのための政策原則を明確にしたい。

第一に、回復は内発的である。医療に例えれば、

自己治癒力を支えるのであって、外からの関与は、その力を発揮するための環境を整えることに留まる。さらには、回復の方向や道筋もあらかじめ定まってははいない。回復のために望ましい環境とはどのような状態であるかについても先験的に確定しているわけではないのである。

従って第二に、支えるうえでの基本的な姿勢は、見守って、必要に応じて手を差し伸べることとなる。「見守る」こと自体がすでに回復過程への関与・介入であることを忘れてはならない。また、支援として関与し、介入するに当たっては、その内容だけでなく、タイミングが重要となるし、そのタイミングは個別事情に応じて異なるはずである。

第三に、支える関係は多様であり、複雑である。被災者・被災地の状態や状況が違い、関与・介入の内容やタイミングは一律ではなく、さらに、支えることそのものが回復過程の一部となる。従って、被災者・支援者・支援組織・政府・被災地等の相互関係が輻輳し、そのシステムは複雑系<sup>21)</sup>の様相を呈する。「支える」ことの影響は不確実で、意図しない結果につながることを覚悟しなければならないのである。

回復のための政策は、このような「支える」意味に適合するべく構築しなければならない。既に述べたように、目的・手段図式には限界がある。また、人間関係のような複雑で合理的に割り切れない要素を組み込むことは、一般的に政策の立案・実施において排除・回避されるが、そうはいかない。政策のスタイルを工夫しなければならないのである。

この場合に二つの考え方が有効である。一つは、「補完性の原則」である。これは、i) 問題はより身近なところで解決されなければならない、ii) 問題解決に当たる優先性は、個人のイニシアティブ、自助・自律的な制度運営者、非国家的な組織の順に与えられる、iii) 公的な責務は、一般に市民に最も身近な地域の自治体により担われるべきである、という考え方である。そこでは、試行錯誤を許す発見的な方法が優越するし、人間的な交流の機会が確保される。

この原則を被災からの回復政策に組み込めば、回復過程に関与・介入するに当たって、内発性を尊重し、身近な関係のもとで、柔軟に対応することができるはずである。ただし、定型化されておらず流動性が高い組織が関与する難しさや、内在的な規範を伴わない選択はときに無秩序に陥って、問題解決の基盤そのものを掘り崩す恐れがあることに注意が必要である。

もう一つは、分散して自律的に運営できるシステムである。機械はいくら複雑であっても、リジッドな階層構造のもと、要素を指示→行動→報告の関係で律することによって作動している。これに対して多細胞生物は典型的な複雑系であるが、機能分化した細胞が相互フィードバック関係のもとで自律的に活動することによって生きている。多細胞生物のような分散・自律的運営システムをモデルに政策を組み立てれば、各主体の内発的な行動、特に自由な選択を助長しつつ、複雑な相互関係を調整し、全体としての安定性を確保できると考える。

現在の被災対策は、緊急対応の色彩が濃く、集権的で命令・指示を基本とするしくみによって運営されているが、そのなかに分散・自律的な運営のしくみを組み入れるのである。それによって、回復を支える関係の多様さや複雑さが活かされ、現場での独自性の発揮、臨機応変な対応、しくみの自生・自己組織化などが容易となるであろう。ただし、社会の関係は複雑で、不確実な要素を多数含み、人間性のような捉えるのが難しいものが強く作用する。一挙にしくみを改変することは避けるべきである。

## (2) 具体的な提案

被災者・被災地の回復に向けて有効と考える施策を4つ提案する。

### A) 支援の日常化 —福祉としての被災対応—

被災からの回復を支えることは福祉のための支援と重なる。実際、原発事故は被災者の福祉を損ったのであり、その回復は被災からの回復とほぼ同

義である。また、日常性回復へのプロセスは、一過性の緊急事態対応としてではなく、日常生活のなかで進んでいくのだから、そのたどり方は多様で、「生き方」と不可分である。

だとすれば、回復を支える活動は、日常的な福祉のための支援のひとつと考えてかまわない。既に述べたように、現在の被災者支援は、緊急対応としての災害救助活動（仮設住宅、医療等の提供）、長期避難者等の生活拠点整備、帰還に向けた被災地復興を束ねたものであって、十分に回復を支える役割を果たすことができるかどうかは疑問である。必要なのは、総合性のある幅広い福祉のための支援であると考えられる。

もちろん、回復は個人個人の選択に委ねられ、政策的な関与には限界がある。介入も、支援の考え（2（2）ウ参照）や補完性の原則（4（1）参照）に即して慎重でなければならない。このとき参考となるのは、公害健康被害に対する補償のしくみ（1（2）ア参照）である。これは専ら健康被害への対応を目的としているが、これを組み換え、困難な状況に置かれた人々が日常性を取り戻していくための一般的な制度とするのである。

考えてみれば、困難な状況のもと、日常性を取り戻していく過程は、原発事故被災者だけでなく、地震、津波、火災などの被災者や、犯罪被害、深刻な疾病などに遭遇した人々にも共通している。福祉制度は、本来、そのプロセスを支えなければならないのである。

このような福祉制度による支援は、困難に遭遇している人々の主体性を確保するうえでも有効であるし、支援を特別なものとせず、日常性のなかに埋め込むことにもなる。このように、原発事故被災からの回復を支えることは、福祉のあり方についての問い直しを迫るのである。

もっとも、福祉支援のしくみを組み立てるために検討しなければならないことは多い。たとえば、「困難に遭遇している」ことをどのように判断するのか、誰が支援を担うのか、費用をどのように負担するのか（原発事故被災については原因者の負担を忘れてはならない）などである。とりわけ、

被災者のイニシアティブのもと、共同作業的な関係で支援することは、一般的な社会関係そのもののあり方であって、制度で律することには限界がある。

実際には、緊急対応のもと、早々と賠償慰謝料によって生活再建を図る方針が示され、回復の唯一の方向は早期帰還・定住であるとされ、その枠組みのもとで施策が展開されている。いま、支援のしくみを組み換えることは難しいが、たとえば賠償金のうち生活支援の色彩が強い慰謝料を基金として積み立て、公共支出と併せて福祉支援に充てることなどは検討の余地があると考えられる。

#### B) 被災地主体の回復 —コミュニティ再生基金—

被災地の回復は、被災者と同様、地域社会が主体となって進んでいく。その過程においては、たとえば土地との結びつき（2（2）イ参照）の再認識など、それぞれ固有の事情に即して取り組まなければならない。一元的、計画的な復旧・復興事業とは別の柔軟な事業展開が求められ、その取り組みを支援するしくみが必要である。

現在、このような必要に対して「福島再生加速化交付金」が創設されている。しかしながら、その交付対象は、帰還環境整備、長期避難者生活拠点形成、福島定住等緊急支援、道路等側溝堆積物撤去・処理支援の4種類の事業に限られ、いずれも地方公共団体等が実施することとされている。しかも交付は各省庁がメニューに応じて別々に行い、市町村はそれぞれの定められた要領に沿って申請しなければならない。縦割りのメニュー補助金とほぼ同じ構造である。

公共的資金の使い方について制約があるのは当然で、成果が求められる。だが、述べてきたように、被災からの回復の姿は複雑で多様である。市町村より小規模のコミュニティが、分散・自律的に取り組んでいかなければならない。被災地の回復は、コミュニティが相互に関係しあいながら自律的に回復していく過程の結果として現れるのであって、大きなプランを描きそれを実現することではないからである。従って、資金は、リスクを

伴う事業の実施を含めて幅広いニーズに応えるものでなければならず、メニューから選択することには限界がある。とりわけ、地域社会が自らの責任で意思決定していくことは、回復の過程そのものでもある。

このような要請に応えるためには、被災地再生のための基金を造成して、コミュニティ単位で運営することが有益である。その原資は、福島再生加速化交付金など被災地復興に関する交付金を充てれば十分賄うことができる。さらに、災害原因者に一定の拠出を求めてもかまわない。この場合のコミュニティは基礎自治体を想定するが、実質的に小学校区ないし中学校区が該当するであろう。

基金とするのは、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り、コミュニティを単位とするのは、土地、自然環境、社会関係など被災地個々の事情に十分に應えるためである。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し、基金の管理を通じて、コミュニティ回復のプロセスを自ら律することもできる。

もっとも、この基金を実現しようとするとき、コミュニティが被災によって破壊されている現実には直面する。基金の運営主体そのものを再生しなければならないのである。しかも、コミュニティの構成員は被災時とは異なるであろうし、回復の過程においても流動する。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であろう）、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となるが、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。

#### C) 生態系回復プロジェクト —被災地再生原則—

被災からの回復に取り組むとき、被災地・被災者を包む環境を忘れてはならない。土壌、水流、植生、大気、海洋などであるが、これらは一つのシステム(生態系)を形成する。そして、生態系は、

農業、林業、水産業など、自然と調和しながら営む産業の基盤であるだけでなく、生活や文化の基礎を支えている<sup>22)</sup>。

しかし、放射性物質が飛散した生態系の回復は大変困難である。除染の限界は既に述べたが、動植物への影響や物質循環の様相を把握することも容易ではない。また、生態系のうち、農地、森林、漁場などは生産活動によって維持されてきたが、被災に加えて生産構造の変化などのため、農林水産業を継続するうえで大きな困難に直面している。一方で、農林水産業は生業として営まれ、その継続は、被災者・被災地の回復における試金石である(その意味については長谷部(2013: 304-305)を参照。ただしこれは大津波被災についての論考である)。

このように、被災地の回復に当たっては生態系の働きを回復・保全することが大事で、そのためのプロジェクトを組織するのが有効である。このプロジェクトは、被災地及びその周辺を対象とし、i) 放射性物資の分布・挙動を含めた被災地の生態系の包括的調査、ii) 農林水産業など生態系と密接な関係のもとで営まれている生業とそこで育まれた生活文化の構造的な把握、iii) 生態系回復のため必要な措置の体系的提示、iv) 被災地再生に当たって生態系との調和を確保するための原則(被災地再生原則)の合意・確立を行うこととする。そのうえで、v) 復旧・復興事業について、被災地再生原則に照らして生態系への影響を予測し、必要な措置を勧告することとする。

このプロジェクトによって確立する「被災地再生原則」は、生態系システムを律している論理に立脚したものとなるであろう。その論理は、適正規模の維持、適応による多様性の確保、固有性の尊重、均衡への意思、全体性への配慮などであって、経済システムを律している論理とは異なる<sup>23)</sup>。生態系の論理は、経済の論理に対するカウンターバランスとなり得るのである。

従って、原発事故被災地は、生態系回復プロジェクトを通じて、経済と生態系との均衡のもとで回復する道筋をたどることができる。そしてこのこ

とは、原発事故を土地の記憶として受け容れることにつながっていくと考える。

D) 費用負担関係の再編 —原因者の負担と政府の責任—

原発事故被災対策のための費用負担関係は、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いる。そしてこの費用負担関係は、実施の責任分担と対応する。

しかしながら、長期避難者への対応は福祉確保の視点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。いずれも公共政策として取り組まなければならない課題であって、公共的な関与が不可欠である。一方で、健康被害や放射性物質への対応については、その影響防止策を含めて原因者が負担すべきである。緊急対応において定まった責任分担や費用負担関係をそのまま回

復過程に適応することには疑問がある。

また、除染はいまや公共事業と化したし、帰還困難地域の扱いは政府が全面的に責任を負う方針が示された<sup>24)</sup>。さらには、事故対策費用額が予想を大幅に越えることが明らかになりつつあるなかで、原因者とされる東京電力の負担能力を勘案しつつ、実質的な負担方針の見直しが進んでいる<sup>25)</sup>。

負担関係の再編が必要である。まず、課題を類型化し、公共的に対応すべきものの実施については政府の責任とする。特に、総合的な政策能力が必要な福祉や地域コミュニティに関する課題は、政府の責任で対応しなければならない。そのうえで、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<sup>26)</sup>を適用して東京電力に求償するのである。

このとき、公共支出と原因者負担とのバランスについては、政府の公共的課題を解決する責任を重視すべきである。事故に対する政府の法的責任

表3 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
生活再建			
長期避難支援 <sup>*1</sup>	福祉政策	福祉行政部局	公共支出、一部を原因者に求償 <sup>*4</sup>
財産の損失補填 <sup>*1</sup>	損害賠償	原因者	原因者負担
被災地の再生 <sup>*2</sup>			
除染 <sup>*3</sup>	被災地再生の一環	コミュニティ or 地方自治体	公共支出 <sup>*5</sup> 、一部を原因者に求償 <sup>*4</sup>
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 & 地方自治体	公共支出 <sup>*5</sup> 、一部を原因者に求償 <sup>*4</sup>
生態系の回復	国土保全政策	地方自治体 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 <sup>*5</sup> & 事業者負担、一部を原因者に求償 <sup>*4</sup>
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

\*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。

\*2 被災地の再生とは、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。

\*3 除染は、被災地の再生に必要な範囲に限定して実施。

\*4 被災者・被災地の再生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再生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）及びコミュニティ再生基金（原因者と政府が共同して拠出）の二種となる。

\*5 被災地再生のための公共支出は、毎年度の政府支出のほか、コミュニティ再生基金からの支出を充当する。

の有無等については別途の検討が必要であるが、事故が原子力政策の帰結であることは否定できない。また、被災者・被災地の回復を支援することは政府の使命（存在意義）である。十分な財源の裏付けのもとで実施しなければならない。さらには、対策が終了する時期や必要な費用の総額は明確となっていないのである。

これらの条件に応えるためには、被災からの回復のための費用について、次のしくみで負担することが有効である。

- i) 被災から回復するための施策（財産の損失に対する損害賠償を除く）は、公共的な責任のもとで実施し、その費用の一部を原因者に求償する
- ii) 原因者は、一定のルールによって基金を積み立て、i)の求償に対する支払いに充てる
- iii) 原因者が積み立てる基金は、生活再建基金とコミュニティ再生基金の二種とし、たとえば、一定期間、毎年度の経常利益の一定割合を拠出する方法によって造成する

以上の考え方をもとに、被災から回復するに当たった課題とその対応のための負担関係を整理すると、表3のようになる。

被災から回復するうえでの課題に応えるために、いくつかのしくみを提案した。ここまでで触れていないもうひとつ大きな課題は、事故炉及びその周辺地の扱いである。廃炉事業は少なくとも30年間継続するし、事故炉の周囲約16平方キロメートルは、同じく30年間、放射性廃棄物の中間貯蔵施設として利用する予定となっている。この区域は双葉町及び大熊町に属するが、これを通常の行政区域と同じように扱うことができるのだろうか。被災地の回復において、事故が残した負の遺産(?)をどのように扱うか、十分な検討が必要である。残念ながら本稿ではそれを行う用意がないが、課題として提示しておく。

#### 注

- 1) たとえば、日本科学技術ジャーナリスト会議(2013)は、4つの事故調査報告(国会・政府・民間・東電)を比較しつつ、原発事故の経緯等について何が未解明かが論じられている。また、そもそも事故炉は本格的に調査されておらず、その実施のメドも立っていない。
- 2) 事故炉からは高濃度の放射性物質を含む水が排出され続けているし、廃炉事業は本格的な着手に至っておらず、作業のための技術を開発しなければならない段階にある。
- 3) 避難が指示されている区域などについて放射性物質による被曝の恐れが残っているほか、事故炉の存在、放射性廃棄物等中間貯蔵施設の建設などは、被災地の将来を強く拘束する。
- 4) 被災者の視点に立ったルポルタージュには、たとえば船橋(2012)・船橋(2014)のような場の空気まで感じられるものもある。被災者の視点を重視する調査報告も多数あるが、たとえば関西学院大学災害復興制度研究所ほか編(2015)が、原発避難を類型化し、問題をテーマごとに吟味するなど、その体系的な把握を試みている。また、同書所収の原田・西城戸(2015)は、既往の調査研究を分類し、議論の整理を試みつつ、今後の方向を述べている。そのほか、福島民報などの報道や『環境と公害』(季刊、2011年7月から毎号、「東日本大震災と原発事故」に関する論考を掲載している)など学術誌の論考においても、被災者の視点の重要性が提示されている。  
なお、原子力被災を考察するうえで、国際的な比較が有益である。たとえば、チェルノブイリ原発事故被災については、メドヴェージェフ(1992)など、原水爆実験地での被曝・避難については、竹峰(2015)などがある。被災からの回復を具体的に比較し考察する作業は、今後の課題とする。
- 5) たとえば、山下ほか(2013)は、生じている齟齬の実態だけでなく、それと社会構造との関係に立ち入って考察を展開している。あるいは、齊藤(2015)は、津波被災対策と原発事故被災対策とを対比して、前者の過大評価、後者の過小評価が生じていることを示したうえで、それによる政治経済上の齟齬等を論じている。
- 6) たとえば「福島復興再生特別措置法」は、「原子力災害からの福島の復興及び再生は、(中略)福島が直面する緊要な課題について、女性、子ども、障害者等を含めた多様な住民の意見を尊重しつつ解決すること(中略)を旨として、行われなければならない」(同法2条1項)としている。ただしこれは理念であって、これを具体的な施策にど

- のように織り込むかは政府の裁量に委ねている。
- 7) 長谷部（2016）を参照。
  - 8) この区分のなかで、長期避難者対策については緊急対応の性質がある。長期避難者対策は、緊急対応としての災害救助のしくみがそのまま継続的に適用されているからである。
  - 9) 生活再建補償とは、公共事業によって生じた損失について、従前と同等程度の生活が継続可能となるように措置する考え方である。もっとも、公共事業の用地補償において適用されている「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（1962年6月29日閣議決定）は、この考え方を採用していない（長谷部，2009：19-21）。
  - 10) 正式な名称は「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（2011年8月31日公布、法律第110号）である。
  - 11) たとえば、「早期帰還・定住プラン」（2013年3月、福島復興再生総括本部）は、帰還困難区域の除染については基礎データを収集する、森林除染については調査・研究を進めるとしているだけである。
  - 12) 低線量被曝とは、おおむね年間100mSV以下の被曝のことで、これによる健康被害（がん罹患率や死亡率の上昇）の評価をめぐる議論がある。避難指示や除染の判断に当たって採用された放射線防護の考え方（国際放射線防護委員会（ICRP）勧告）は、いかなる線量でもリスクが存在するという予防的な仮定にたっていて、健康被害との関係を明示していないが、低線量被曝による健康被害を否定しているわけではない。また、低線量被曝のリスクは、子どもや妊婦についてより大きいとされている。
  - 13) このしくみは、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転に係る措置に関する法律」に規定されている。避難生活の実態に基づき、二か所での居住に対応すべく「二重住民登録」が必要との主張がなされたが、それに対応する措置であると考えてよい。
  - 14) 正式な名称は「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（2012年6月27日公布、法律第48号）である。
  - 15) 長期避難者への支援から早期帰還への対応までの施策等を一括して支援する制度として「福島再生加速化交付金」があるが、その交付対象は、復興再生拠点等の整備に重点が置かれ、生活支援についても復興公営住宅や教育・社会福祉施設の整備が中心である。回復のプロセスに関するメニューとしては、わずかに復興公営住宅へのコミュニティ交流員の配置等が示されているだけである。
  - 16) 「衆議院議員逢坂誠二君提出原子力緊急事態宣言に関する質問に対する答弁書」（2016年3月11日、閣議決定）。
  - 17) 放射能の原因となる主要な三核種の半減期（放射性崩壊によってその半分が別の核種となるまでの時間）は、ヨウ素131が約8日間、セシウム134が約2年間、セシウム137が約30年間である。
  - 18) 「想起と服喪追悼」がどのようなものであるかは、チェルノブイリ原発事故被災者の黙されていた声を聞き取ったスペトラーナ・アレクシエービッチによるドキュメントが、「手の加えられていない真実」（アレクシエービッチ，1998：31）として伝えてくれる。
  - 19) 緊急時の援助に当たっても支援のための原則がある。たとえば「災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するIASCガイドライン」（Inter-Agency Standing Committee 2007）は、被災者間の公平性を高めること、被災者の参加を最大限に促進すること、被災地・被災者に悪影響を与えてはならないこと、現地能力に立脚しなければならないこと、支援システムの統合が必要であること、ニーズに見合った多層的、相補的な支援が重要であることの6つの原則を示している（長谷部，2012：55-57）。
  - 20) 被災地を包括するかたちでエネルギー関連産業プロジェクトの展開を図る構想。原子力に依存しない「新たなエネルギーの創出」による復興の加速化やエネルギーの「地産地消」を目的に、風力発電拠点の形成、高効率石炭火力発電所、天然ガス火力発電所等の立地、水素エネルギー活用の実証事業、エネルギー関連産業等の集積などのプロジェクトを推進するとしている。
  - 21) 複雑系とは、相互に関連する複数の要因が合わさって全体としてひとつの振る舞いをなす系であって、しかもその全体としての挙動は個々の要因や部分からは明らかでないという性質を持つものをいう。そして複雑系では、原因→結果という力学系の枠組み、つまり因果的な説明方式によっては理解できない挙動が起きるし、初期条件、境界条件が系の挙動を決定的に左右してしまうことが多い。さらには、外からの制御を受けずに自ら秩序を生み出すことができるという性質を持つ（自己組織化）。

- 22) 生態系の機能を包括的に評価した研究成果として、国連による Millennium Ecosystem Assessment がある。そこでは、生態系サービスを次のように整理しているが、文化的サービスに注目して欲しい。

サービスの種類	サービスの内容	事例
供給サービス (provisioning services)	人間の生活に必要な資源の供給	食糧、材木、水資源、燃料など
調整サービス (regulating services)	環境の制御機能	気候調整、洪水調節、水の浄化など
文化的サービス (cultural services)	精神・社会・宗教的価値の基盤	芸術インスピレーション、教育、自然レクリエーションなど
基盤サービス (supporting services)	生態系を支える基盤	物質循環、土壌形成、水循環など

(注) Millennium Ecosystem Assessment (2005) "Ecosystems and Human Well-being" より作成

- 23) 経済の論理と生態系の論理とを対比すると、おおむね次のようになる。

	エコノミーの論理	エコロジーの論理
システムモデル	市場経済	生態系
管理目標	成長	適正規模
原動力	競争	適応
中心的運営手法	規格化	固有性
パフォーマンス評価	進歩	均衡
アプローチ手法	分析的	全体性

(注) 長谷部俊治 (2010) 「環境法の変容 — 公害対策から環境制御ルールへ」 p.30, 『社会志林』 Vol.57 No.3 p.1-31、法政大学社会学部学会

- 24) 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」(2016年12月20日閣議決定)。
- 25) たとえば「東電改革提言」(2016年12月20日、東京電力改革・1F問題委員会)は、国と東京電力との分担関係について次のように整理している。①国は事故事業者に一時的支援、時間を与え、非連続の経営改革で責任遂行を促す、②事故事業者は、非連続な経営改革を実行、責任を果たす、③国も被災地復興で前面に立つ、④事故炉廃炉事業を適正かつ着実に実施するための事故炉廃炉管理型積立金制度の創設等を行う、⑤事故炉廃炉のため事故事業者の燃料・火力・小売分野の合理化分に加えて、規制分野である送配電事業の合理化分を優先的に充当する。なお、この提言と「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」の閣議決定が同日付けであるのは、偶然ではない。
- 26) 汚染者負担原則とは、企業活動による社会的費用を内部化するために、環境汚染の防止費用を汚染

者が負担する原則である。さらに公害対策においては、これを拡張して、被害者を救済する費用や環境を復元する費用について原因者に負担を求める考え方が採用されている。また、汚染者だけでなく、汚染を最小化する能力を持つ者がそのための費用を負担すべきであるとする拡大生産者責任の考え方もある。

#### 引用文献

- アレクシエービッチ, スベトラーナ, 1998, 『チェルノブイリの祈り—未来の物語』松本妙子訳, 岩波書店 (原著 1997年発行)。
- 遠藤典子, 2013, 『原子力損害賠償制度の研究—東京電力福島原発事故からの考察』岩波書店。
- 尾松亮, 2013, 『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。
- , 2016a, 「私たちは「法」なしに被害と向き合うのか 事故30年チェルノブイリからの問い第1

- 回』『世界』882: 144-152.
- , 2016b, 「政府が「被災地」を消すとき、「被災者」はどう守られるか 事故30年チェルノブイリからの問い第2回』『世界』883: 171-179.
- 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子もたちを守る法律家ネットワーク編, 2015, 『原発避難白書』人文書院.
- 原子力規制委員会, 2013, 「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方（線量水準に応じた防護措置の具体化のために）」平成25年11月20日.
- 原子力災害対策本部, 2011, 「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」平成23年12月26日.
- 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.
- 寺西俊一, 2016, 「福島原発事故の影響・被害と経済的評価」植田和弘編『被害・費用の包括的把握 大震災に学ぶ社会科学 第5巻』, 19-50.
- 日本科学技術ジャーナリスト会議, 2013, 『4つの「原発事故調」を比較・検証する—福島原発事故13のなぜ?』水曜社.
- 日本学術会議, 2014, 「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」.
- ハーマン, ジュディス・L., 1999, 『心的外傷と回復 <増補版>』中井久夫訳, みすず書房（原著1992年発行）.
- ハイエク, フリードリヒ, 2010, 『哲学論集』嶋津格監訳, 春秋社.
- 長谷部俊治, 2005, 『地域整備の転換期—国土・都市・地域の政策の方向』大成出版社.
- , 2009, 「「正当な補償」による生活再建—公共事業における損失補償の目標」『社会志林』56(3): 1-29.
- , 2012, 「災害対策法制の有効性—その構造的課題」『社会志林』59(2): 27-61.
- , 2013, 「危機に直面する技術—被災した三陸海岸集落に学ぶ制度的課題」河村哲二・岡本哲志・吉野馨子編『「3・11」からの再生—三陸の港町・漁村の価値と可能性』御茶の水書房, 289-315.
- , 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(4): 53-75.
- 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.
- 原田峻・西城戸誠, 2015, 「原発避難をめぐる学術研究—社会科学を中心として」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編『原発避難白書』, 227-232.
- 阪神・淡路復興対策本部, 2000, 『阪神・淡路大震災復興誌』阪神・淡路復興対策本部事務局.
- 船橋淳, 2012, 『フタバから遠く離れてⅠ—避難所からみた原発と日本社会』岩波書店.
- , 2014 『フタバから遠く離れてⅡ—避難所からみた原発と日本社会』岩波書店.
- 古島敏雄, 1967, 『土地に刻まれた歴史』岩波書店.
- メドヴェージェフ, ジョレス, 1992, 『チェルノブイリの遺産』吉本晋一郎訳, みすず書房（原著1990年発行）.
- 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」をめぐる』明石書店.
- Slovic, Paul, 1987, “Perception of Risk,” *Science*, 236(4799): 280-285.

長谷部 俊治（ハセベ・トシハル）  
法政大学社会学部



# 『サステイナビリティ研究』 投稿規定・執筆要領

2010年5月1日施行  
2010年7月20日改訂  
2013年7月31日改訂  
2014年8月6日改訂  
2015年7月30日改訂

## 1. 学術誌『サステイナビリティ研究』について

本誌は横書き・B5サイズの体裁をとり、i) 編集委員会の企画によるもの、ii) 投稿論文からなるもの、の二部構成をとる。前者(i)は主に“特集論文”の形式をとり、編集委員会が執筆を依頼するものや、「サステイナビリティ研究所」が主催するシンポジウムなどの記事などが収録される。後者(ii)は、“投稿論文”の形式をとる。

## 2. 投稿論文について

### a) 投稿条件

投稿論文の著者に関する条件は、特に設けない。

### b) 投稿可能な記事区分

#### ① 研究論文

「研究論文」とは、“サステイナビリティ”に関わる研究をまとめた論文である。研究の目的、方法、結果などが明示され、学術的価値あるいは応用的価値が高く、記事に実証性や独創性が認められるものとする。

#### ② 総説論文（レビュー）

「総説論文（レビュー）」とは、“サステイナビリティ”に関わる知見をまとめた論文であり、議論の前提、論理展開、結論が明示されたものである。その対象は学術論文のみならず、特定の課題に対する研究・政策の動向、市民活動や地域の動向なども対象とする。

#### ③ 研究ノート・報告

「研究ノート」、「報告」とは、“サステイナビリティ”に関わる学術研究、調査、技術開発、計画・設計、社会的実践などを、必ずしも学術的記述にとらわれず自由なスタイルで展開するものである。これらは研究や実践の中間報告、あるいは構想段階での問題提起の性格を有し、記事に独創性や将来性が認められ、速報することで学術的、社会的意義を伴うものとする。

### c) 投稿記事の執筆に際しての注意

投稿については特に分野の制限を設けないが、本誌が“サステイナビリティとは何かを考究する”という学術誌として、多様な人々に幅広く読まれることを想定した執筆を求める。

また「サステイナビリティ研究所」では、ニュースレターやワーキングペーパーも発行している。内容に応じて、これらの媒体の利用も検討されたい。

### 3. 投稿要領

#### a) 提出方法

法政大学「サステイナビリティ研究所」の編集委員会事務局（sus.edit@ml.hosei.ac.jp）宛に Eメールで提出すること。図表などの情報量が多い場合は、ファイル転送サービス等の利用も検討すること。

#### b) 投稿期限：9月30日

期限までに投稿された原稿でも、審査の結果次第では収録が見送られる可能性がある。

#### c) 提出物

以下、3点の提出を求める。

##### ① 投稿論文

※ Microsoft 社の Word で提出すること。Word で提出できない場合は、編集委員会に相談すること。

※ 英文要旨は、英語に長けた者のチェックを受けること。

##### ② 図・表・写真

※ レイアウトは印刷業者が行うため、十分な解像度と画質を持ったオリジナルファイルも提出すること。

※ 図、表、写真のファイル名は、“図 1（著者名）”、“写真 1（著者名）”などとする。

※ 図、表、写真は、Jpeg、Ai、Psd など汎用性の高いファイル形式（拡張子）で提出すること。

これらに変換ができない時は、編集委員会に問い合わせること。

##### ③ 投稿者情報カード

※ 「サステイナビリティ研究所」のホームページに掲載されたフォーマットに記載すること。

#### d) 査読プロセス

編集委員会が選定した査読者 2 名が査読を原則 2 回行い、査読結果に基づいて編集委員会が採録を決定する。採録決定後は内容の変更は原則的に認めず、誤植の修正程度にとどめる。

### 4. 投稿における諸注意

#### a) 二重投稿の禁止について

投稿は未発表のものに限る。また他の学術雑誌で査読中であるものの投稿を禁ずる。ただし以下(①-③)については、投稿記事とともに、それに関わる一連の発行物を提出した上で、編集委員会の判断により投稿を認める。

① 他学会、各種シンポジウムや研究発表会、国際会議などで発表されたもので、査読付きでないもの。

② 大学の紀要、研究機関の研究所報告など、部内発表されたもの。

③ 国、自治体、各種団体における委託調査・研究の成果報告書として発表されたもので、かつ著作権上支障がないもの。

#### b) 論文の採否について

原稿の採否は、本誌の編集委員会が選定する審査員の査読を経て、編集委員会が決定する。

#### c) 著作権について

掲載論文の著作権は原著者が保有する。他の媒体に転載（外国語訳を含む）する時は編集委員会に連絡すること。

#### d) 論文の別刷りについて

著者グループに別刷りは 30 部を進呈する。なお増刷には応じない。

#### e) 掲載紙・論文の Web 公開等について

論文の掲載誌は、PDF 等のかたちで Web で公開することがある。また、掲載した論文は、法政大学学術機関リポジトリに登録し公開する。これらの場合、当該公開・登録について承諾されたものとする。

## 5. 執筆要領

### a) 書式

本文は横書きとする。1頁は40列×25行(1頁:1000文字)とし、本文は、図、表、写真、参考文献、注釈を含めて20頁(20,000字)以内とする。

### b) 論文構成

論文構成は“節・項”立てとし、半角数字を用いて、見出しを付けること。

### c) 投稿論文の頁構成

1頁目 「和文タイトル」、「著者名」、「著者の所属機関」、「e-mail アドレス」を記載する。

「謝辞」を載せる場合は、本文に記載せず、1頁目の末尾に入れる。

2頁目 「英文タイトル」、「英文要旨」(300語程度)、「英語キーワード」(5個まで)を記載する。

3頁目 「和文タイトル」、「和文要旨」(600文字程度)、「和文キーワード」(5個まで)を記載する。

4頁目 「本文」は4頁目から記し、本文は20頁以内(23頁目まで)とする。

### d) 表、図、写真について

※ 図、表、写真は、それぞれ“通し番号”と“タイトル”を付ける。表では“上”に明記し、図、写真で“下”に明記する。

※ 図、表、写真のファイル名は、“図1(著者名)”、“表1(著者名)”、“写真1(著者名)”などとする。

※ 本版は通常モノクロ・B5サイズで刊行されることを留意し、解像度、白黒の濃淡、コントラストなどに注意する。

※ なお写真や図表のカラー出力を希望する場合は、編集委員会と問い合わせること。カラー印刷に伴う費用、著者に実費程度の負担を求める。

※ 図、表はモノクロで提出する。

※ 写真はカラーで提出すること。写真のモノクロ化・調整は印刷業者が行う。

### e) 脚注について

脚注は章毎に分割せず、論文末尾で一括して記載し、1)、2)…と通し番号をつける。

### f) 文献の引用について

本文中での引用文献は、“著者名(年号)”と記すこと。ただし文末に引用する場合は、“本文(著者名,年号)句点”とする。同一著者の文献は、刊行年順に並べ、同じ年号の引用文献が複数ある場合は、“著者名(年号a)”などと小文字のアルファベットを補うこと。

文献リストは和洋混在の形式とし、著者のファミリーネームの“アルファベット順”とする。和文文献のみ の場合は、“あいうえお順”とする。

### g) 引用文献のまとめ方

#### ①論文の引用文献の書き方

【海外文献】著者名, 発行年, “論文名,” 掲載雑誌名(イタリック体), 巻(号): 掲載開始頁 - 終了頁.

o Nishiumi, H. and T. Kubota, 2007, "Fundamental Behaviour of Benzene-CO<sub>2</sub> Mutual Diffusion Coefficients in the Critical Region of CO<sub>2</sub>," *Fluid Phase Equilibria*, 261: 146-151.

【和文】著者名, 発行年, 「論文名」『掲載雑誌名』 巻(号): 掲載開始頁 - 終了頁.

・牧野英二, 2006, 「カントと崇高の哲学」『思想』 990: 4-29.

## ②著書の引用文献の書き方

【海外文献】著者名，発行年，書名（イタリック），出版都市名：出版社名．

- Kawamura, Tetsuji, 2010, *The Hybrid Factory in the United States The Japanese-Style Management and Production System under the Global Economy*, New York: Oxford University Press.

【和文】著書名，発行年，『書名』出版社名．

- ・陣内秀信，1992，『東京の空間人類学』筑摩書房．

## ③単行本に収録された論文の引用文献の書き方

【海外文献】著者名，発行年，“論文名”，編著者名 ed.，書名（イタリック），出版都市名：出版社名，掲載開始頁 - 終了頁．

- Nagata, T., F. Kumagai, and T. Sano, 2001, ‘The regulation of the cell cycle in cultured cells,’ Francis, D. ed., *Plant Cell Cycle Interface*, Sheffield: Sheffield Academic Press, 74-86.

【和文】著者名，発行年，「論文名」編者名編『書名』出版社名，掲載開始頁 - 終了頁．

- ・船橋晴俊，1999，「環境問題の社会学的研究」飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊 編著 『講座環境社会学 第1巻 環境社会学の視点』有斐閣，29-62.

## ④インターネットの情報の引用の仕方

【外国語サイト・和文サイト】著者・サイト運営者名，最新更新年，「記事のタイトル」，サイト名，（参照年月日，URL）

- ・法政大学サステナビリティ研究所，2010，「設立記念シンポジウム サステナビリティ研究のフロンティア」，法政大学サステナビリティ研究所のホームページ，(2010年5月11日参照，<http://research.cms.khosei.ac.jp/sustainability/node/86>).

## 6. 付則

### a) 投稿規定・執筆要領の改訂について

本投稿規定は、法政大学「サステナビリティ研究所」の編集委員会の審議に基づき、改訂 することができる。

### b) 問い合わせ先

本投稿規定・執筆要領について問い合わせ事項がある場合は、法政大学サステナビリティ研究所の編集委員会事務局（[sus.edit@ml.hosei.ac.jp](mailto:sus.edit@ml.hosei.ac.jp)）に問い合わせること。



『サステナビリティ研究』編集委員会

委員長：長谷部 俊治（サステナビリティ研究所兼任研究員／法政大学社会学部 教授）

事務局：松尾 隆佑（サステナビリティ研究所 リサーチアシスタント）

ISSN 2185-260X

---

サステナビリティ研究  
Research on Sustainability  
Vol. 7

---

2017年3月15日 発行

発行 法政大学サステナビリティ研究所 所長 増田正人  
編集 法政大学サステナビリティ研究所 編集委員会事務局  
〒194-0298 東京都町田市相原町 4342  
法政大学 多摩キャンパス  
sus.edit@ml.hosei.ad.jp（担当：長谷部俊治、松尾隆佑）  
印刷 朝川印刷株式会社