

原発被災者への生活支援

Life Support for Refugees from Nuclear Power Plant Accident

関西大学 社会安全学部 永松ゼミ

桂 千尋

Faculty of Safety Science, Kansai University

Chihiro KATSURA

SUMMARY

This paper surveys the actual condition of refugee in the accident of FUKUSHIMA Daiichi nuclear power plant and life support for refugees taken by governments. This paper also shows the requirement for refugees to back home and outlook the problems and policy demand in the future.

Key words

nuclear power plant, refuge, life support

はじめに

2011年3月9日に発生した東日本大震災は、マグニチュード9.0という巨大地震に加えて岩手・宮城・福島の3県を中心に甚大な津波被害をもたらした。また、この津波により、東京電力福島第一原子力発電所で事故が発生し、未曾有の大災害となった。

原発事故による放射能汚染のために今もなお多くの人が避難を強いられており、これら避難した人々へどのように支援しているのか、またどのように避難者が生活してきているのか、その実態について述べていく。

1. 概略

1.1 なぜ原子力災害は問題なのか

まず、なぜ原子力災害が大きな問題とされているのかについてだが、それは、原発から発生する放射能の量が今後急速に減少する事はあまり期待できなく、これまで蓄積されつつある放射線量自体が急速に減少することはありえないため、原発被災者は、長期間これまでの生活に帰れなく、その期間は数十年かかると言われている^[1]。また、今回の災害の影響により、福島県の9町村が役場機能を県内外の地域に移転せざるを得なくなったほか、原発から100km離れた会津地方を含め県内全域に風評被害が及び、農林水産業のみならず製造業を含めたあらゆる産業が大きな打撃を受けるなど、原子力災害は、文字通り被災地の基盤を根底から揺るがすものであり、町そのものが成り立たなくなってしまうからである^[15]。

1.2 避難概要

避難の概要については、概ね以下の通りである。

(1) 避難人数

今回の原子力災害による避難者数は2012年11月1日現在では15万人以上で、うち県外避難者は5万8千人以上にものぼる。また、これにより、福島県の人口は震災以前と比べ、約4万人以上減少してしまっている^[16]。

(2) 避難の対象地域

政府は避難の対象となる地域を設定しており、これらは順次見直されている(表1)。

まず、避難区域とは、福島第一原発から20km圏内で、立ち入りが禁止されている警戒区域のことであり、主な地域には南相馬市(一部)、浪江町(一部)、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町(一部)、葛尾村(一部)、川内村(一部)がある。計画的避難区域とは、緊急に避難する必要はないが、避難指示が出た場合、計画的に避難のため立ち退くことを求められた区域のことであり、主な地域には飯舘村、南相馬市(一部)、葛尾村(一部)、浪江町(一部)、川俣町(一部)がある。また、特定避難勧奨地点とは、「計画的避難区域」や「警戒区域」の外で、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、事故発生後1年間の積算放射線量が20ミリシーベルトを超えると推定される地点のことであり、主な地点には南相馬市(142地点)、川内村(1地点)、伊達市(117地点)が指定されている。緊急時避難準備区域とは、住民に対して、いつでも屋内退避や避難が行えるように準備をしておくことを求められた

区域のことで、2011年9月30日にすでに解除されたのだが、主な地域には南相馬市(一部)、広野町、川内村(一部)、楢葉町(一部)が指定されていた。

表1 避難地域

避難指定区域	主な地域
避難区域	南相馬市(一部)、浪江町(一部)、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町(一部)、葛尾村(一部)、川内村(一部)
計画的避難区域	飯舘村、南相馬市(一部)、葛尾村(一部)、浪江町(一部)、川俣町(一部)
特定避難勧奨地点	南相馬市(142地点)、川内村(1地点)、伊達市(117地点)
緊急時避難準備区域	南相馬市(一部)、広野町、川内村(一部)、楢葉町(一部)

また、2012年3月末以降、「警戒区域」と「計画的避難区域」が新たに3つの区域に区分され(図1)、その内容は以下の通りである。避難指示解除準備区域は、年間積算線量20mSv以下となることが確実であることが確認された地域のことであり、また居住制限区域は年間積算線量が20mSvを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域のことである。また、帰還困難区域は5年間を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある地域のこと(現時点で年間積算線量が50mSv超の地域)で、

言うまでもなくこの区域が最も悲惨な状況である^{[15][2]}。ちなみに、100mSv 以下の被ばく線量では、他の要因による発がんの影響によって隠れてしまうほど小さいため、放射線による発がんリスクの明らかな増加を証明することは難しいとされており、各國政府は、年間 20mSv~100mSv の範囲で状況に応じて適切に、避難を含む放射線防護措置を重点的に実施する対象を特定する目安としての線量水準を選択・設定し、段階的に被ばく線量を低減・回避することとなっている。日本政府は、住民の安心を最優先し、事故直後の1年目から、年間20~100mSv のうち最も厳しい値に相当する年間20mSv を避難指示の基準として採用している^[14]。

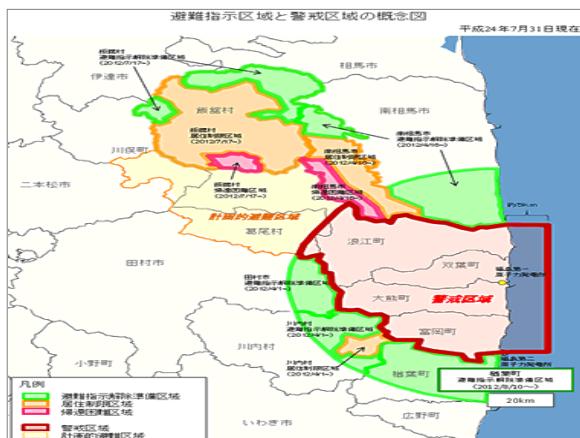


図1 避難指示区域と警戒区域の概念図

出典：経済産業省 東日本大震災関連情報^[3]

(3)避難先

原発被災者は、調査によれば、県内外を問わず全国各地に多くの人々が避難しており、県外避難については、特に、北海道・東北・関東への避難の割合が高いという結果が得られている^[4]。また、避難先は、主に、親戚や知人を頼っての避難という声が多く、また仕事の都合により避難先を決め

た人もいる^{[5][6]}。

1.3 避難の問題

原発避難における問題は、いまだすべてを把握し切れているわけではないのだが、今まで多かった声を挙げていく。まず、仮設住宅などに入居できないという問題があった。これは、被災当初の問題であるのだが、当初、仮設住宅が少なく、高齢者など転居を伴う避難が困難な人々が仮設住宅に入居できないために住む場所がなかなか確保できなかったのである^[5]。また、避難先住居(仮設住宅や借上げアパートなど)のスペースに限界があり、家族の別居が余儀なくされているという家庭が数多く存在しており、家族の離散による精神的苦痛、経済的困窮の声が上がっているのだが、この問題は、県外避難者にいっそう顕著になってあらわれている^{[7][11]}。風評や差別に苦しむ避難者もあり、県外避難をしたある家族の母親によれば、子どもが転校先で「福島から来た」というだけでいじめられたといった理不尽な経験をしたそうである。また、これは若年層を中心とした問題なのだが、避難が長引くことで、そのまま「避難から移住」になってしまい、町に若者が帰ってこないことが復興の障害となってしまうのである^[8]。集団移転の問題については、集団移転をするのかしないのか、各自治体で決定が進められているのだが、移転する場合、移転先の土地をどこにするのか、移転費用をどのように捻出するのかという課題もある。また、すでに移転を決めた自治体もあるのだが、子供のいる家庭は集団移転に賛成の傾向がある一方、高齢者を中心

反対の声もあり、住民の合意がなかなか得られず、移転が進まないのが現状である[7][11]。

2. セカンドタウン構想

2.1 セカンドタウン構想とは

セカンドタウン構想とは、長期避難を前提とする(戻ってくることを前提とする)もので、元の町を「真」の町、ファーストタウンとすると、避難している間に町の町民が暮らし、集い、交流するための領域(=「新」の町、セカンドタウン)で避難生活を送り、原地帰還を実現しようとするものである[8]。これにより、前述した「避難から移住」を防ぎ、長期的な避難生活を余儀なくされるかもしれないという原発災害避難者に対して「希望」を育むためのアイディアであるのだ[12]。

2.2 実例・問題点

この実例としては、楢葉町がいわき市にセカンドタウンを形成している[8]ほか、富岡町民の多くが郡山市にある大型コンベンション施設のビッグパレットふくしまに避難している[12]。また、問題点として挙げられるのは、避難自治体に負担がかかるということだ。先の例で言うと、楢葉町の住民はセカンドタウンであるいわき市のインフラや公共サービスを使用しているのだが、彼らはあくまでも楢葉町の町民でいわき市民ではない。そのため、税金等をいわき市に納めているわけではなく、ゆえに避難自治体からは受入反対の声が多数挙がってい

たのである。セカンドタウン実現のために避難自治体への国からの十分な補償が必要であるが、今後はさらにセカンドタウンを増やしていくためにも、セカンドタウン形成のための財源確保の手法を新たに構築していかなければならないだろう。

2.3 セカンドタウン実現のための課題

セカンドタウンを実現するための課題として、以下の3点が挙げられる。第一に、脱原発後の新地域産業・経済を形成することである。脱原発後は、原発マネーに頼ることができなくなってしまうため、これに代わる財源の確保が必要であるのだ。第二に、現地居住していない住民への徴税とサービスを行う行政体を実現することである。また第三に、現地居住していない住民を含めた地方自治制度を確立することである。現在の地方自治制度では、居住している地域の自治体に税金を納め、サービスを受けてことになっており、選挙等の地方自治についても同様である。しかし、今回の震災により、その自治体自体が現在、現地で機能していない所もあり、徴税やサービス提供・地方自治が行えない。そのため、二重の住民登録を可能にし、避難元と避難先の双方でのシティズンシップ(市民性・市民権)を確保させる[13]ことで、セカンドタウン住民のように、現地居住していくなくても自治体の恩恵を受けることができるような新たな制度を構築していくべきであるのだ[8]。

3. 賠償問題

原子力災害における被災者への賠償については、「原子力損害による賠償を定めた原子力損害の賠償に関する法律」に基づき、原子力損害賠償紛争審査会が策定した中間指針に明示されており、賠償については、以下の 9 つの損害が対象とされている^[17]。

一、「政府による避難等の指示等に係る損害」は、避難区域・屋内退避区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域・特定避難勧奨地点・地方公共団体が住民に一時避難を要請した地域が対象である。

二、「政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害」は、福島第一原発を中心とする半径 30 km の円内海域・空域が対象である。

三、「政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害」は、農林水産物及び食品の出荷、作付けその他の生産・製造及び流通に関する制限等に伴う損害が対象である。

四、「その他の政府指示等に係る損害」は、そのほか事業活動に関する制限又は検査について、政府が事故に関し行う指示等に伴う損害が対象である。

五、「いわゆる風評被害」は、報道等により広く知られた事実によって、商品またはサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念した消費者や取引先により当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等をされたために生じた被害が対象である。

六、「いわゆる間接被害」は、事故により賠償の対象と認められる損害(第一次被害)が生じたことにより、第一次被害を受けた者と一定の経済的関係にあった

第三者に生じた被害が対象である。

- 七、「放射線被曝による損害」は、事故の復旧作業等に従事した原子力発電所作業員・自衛官・消防隊員・警察官・住民等が、放射線被ばくにより健康状態が悪化し、疾病あるいは死亡したことにより生じた逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等が対象である。
- 八、「被害者への各種給付金等と損害賠償との調整」については、事故により原子力損害を被った者が、同時に事故に起因して損害と同質性がある利益を受けたと認められる場合には、その利益の額を損害額から控除すべきである、としている。
- 九、「地方公共団体等の財産的損害等」は、地方公共団体等が所有する財物や地方公共団体等が行う事業に関する損害は、事故と因果関係が認められる場合に賠償の対象となり、地方公共団体等が被害者支援等のために、加害者が負担すべき費用を代わって負担した場合も賠償の対象である。

以上 9 つの損害に対する賠償の現状については、以下の通りである。

3.1 汚染された土地(農地・森林・住宅地など)に対する賠償

汚染された土地に対しては、検査費用(物)・営業損害・就労不能等に伴う損害・財物価値の喪失または減少等が賠償される。しかしこの賠償は、賠償対象が避難区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域・特定避難勧奨地点のみであり、同じ町民間で

も賠償に差が出てしまい、住民を分断してしまうという問題が出てきている^{[18][9]}。

3.2 生活(避難による住地変更や就労機会の喪失)に対する賠償

避難者の生活に対しては、検査費用(人)・避難費用・一時立入費用・帰宅費用・営業損害・就労不能等に伴う損害・生命身体的損害・精神的損害が賠償されるのだが、賠償内容が人によって認められる内容が違っていたり、住民が望んでいるほど十分に支払われないといった問題もある。また逆に、何もせざとも毎月数万円という思わぬ収入が手に入り、働くなくなった人もいるという。さらには、賠償金が課税され医療保険・介護保険等の保険料算定の対象となっており、被災者の生活を圧迫しているのである

^{[18][9]}。

3.3 農畜産物・水産物に対する賠償

農畜産物・水産物に対しては、営業損害・検査費用(物)・就労不能等に伴う損害が賠償される。また、放射能に汚染された農畜産物・水産物や風評被害により販売が減少した農畜産物・水産物も対象としている。これらの賠償については、請求から支払いまでに3ヶ月以上かかり、えさせなど毎月支払いがある畜産農家などを中心に資金繰りの悪化をまねいている。また、損害報告書や過去の出荷記録など様々な書類を必要とするなど請求手続きが煩雑で、高齢農家や自給的農家などの中には、賠償請求をあきらめるケースもあるのだ^{[9][1]}。

4. 帰町に向けて

住民が帰町するためには、土地が除染され、インフラや住宅等の地域の生活基盤が復旧しなければならない。しかし、外観だけが回復しても何の意味もなく、住民がそこで生活をしていくためには、地域産業を再生させ、住民の雇用を確保しなければならないのだ。また、地域コミュニティは住民の帰町への意思を強めさせることに大きな役割を担っている。このことから、住民の帰町には、主に、除染・復旧・産業再生・コミュニティ形成の4つの課題があると考えられるが、これらを実行し、帰町を進めるために、国や県、各自治体で様々な方面において復興プロジェクトが進められている。以下は、その現状である。

4.1 除染

福島県では、住民の一刻も早い帰還や安心して生活できる環境の確保に向け、放射性物質に汚染された土地の徹底除染を目指している^[15]。具体的には、「除染特別地域における除染の方針」が政府によって定められており、避難指示解除準備区域(20mSv/年以下)では平成24年内を目途に、10~20mSv/年の地域(学校等は5mSv/年(1μSv/時)以上)の除染を目指している。また居住制限区域(20~50mSv/年)では平成24~25年度にかけての除染を目指しており、帰還困難区域(50mSv/年超)では当面は、モデル事業を実施し、またこのモデル事業により、除染技術の実証と放射線量低減の効果を実証している^[2]。

しかし、汚染廃棄物の仮置き場が足りない

など、汚染廃棄物の処理等の問題が残っている。また、除染作業に従事する人がそれほど多くなく、除染がなかなか進まずめどがたたないため、土地と人員の確保が求められる。

4.2 復旧

また、住民が安全・安心に帰還するため、生活インフラや病院・学校などの公共施設の復旧・復興に向け、ニーズを踏まえて迅速に対応することを目指しており、^[2]例えば相馬エリアでは、警戒区域等内におけるインフラの被害状況の把握に努め、区域の解除に備えてインフラの早期復旧に努めて事業を開始している。

しかし一方で、警戒区域の指定等により、足が踏み入れられず、いまだ復旧が進んでいない地域もあり、早期解決が求められる。また、復旧作業のための労働力や資材の不足が深刻化しているため、これらの確保が求められる^[2]。

4.3 産業再生

帰還した住民にとって、生活維持のために雇用の確保は重要である。そのため、福島県では、消費者への魅力にあふれ、安全・安心な農林水産物の提供を通して、農林水産業の持つ力を最大限に發揮させ、地域経済の担い手である中小企業等が活力に満ち、新たな雇用の場と収入が確保されることにより、経済を力強く発展させていく、と発表している。また、これらを実現するためのプロジェクトも復興計画の中に織り込んでおり、実行してきている^[15]。

今後は、避難者が従前の職業につけるように、ニーズと地域の現状に合った産業再生を進め、また、キャリアブランクにより、職業能力が低下することで再就職が困難になるおそれがあるため、被災者の生活を安定させつつ、就労へのインセンティブ付与にもつながるような制度設計を行っていくことが重要である^[10]。

4.4 避難者の地域復帰への期待

また、たとえ除染・復旧等が進み、町に戻れる状況になっても、住民の帰郷意識がなければ、町としては成り立たない。しかし、若年層を中心に「戻りたくない」と考えている人が多いのが現状である。そのため、県内外に避難している住民の心をつなげて、ふるさとに帰還することができるよう、地域コミュニティのきずなの再生・発展を促進し、また、震災を契機とした新たなきずなが構築されていくような地域のきずなが一層高められたコミュニティづくりを進めていくべきである^[8]。

けれども、たとえ自治体がコミュニティの維持・再生を図ったとしても、他地域へ避難している若い人々は、避難先での仕事があるなどの理由から、なかなか戻ってこれなくなるというのが実情であるので、帰郷の意識が比較的高い高齢者が自分たちの町の復興のためにも積極的に若年層との交流の場を設けるべきであると考える。

おわりに

今なお多くの人々が避難を余儀なくされているが、原発被災者に対してこれからも

行政らが積極的な支援活動を行い、被災者の生活を保障し、被災者が抱える問題を軽減していかなければならない。例えば、賠償問題に関して言えば、現在の不合理な対応姿勢を改め、すべての住民に平等な賠償を早期に実現するために賠償指針を見直すことが求められるのではないかと考える。

また、福島の基盤産業である農業・水産業の早期再生のためには、賠償金の早期支払いや風評被害の払しょくのため科学的知見に基づく正確な情報提供を進めるとともに、積極的に宣伝・広告をしていくべきである。

原発避難問題はまだまだ明らかにされていない部分も数多く存在しており、今後も議論され続けられていくものであるため、これからも追い続ける必要があるだろう。

注

- (1)農業共済新聞2012年5月3週号 2面・総合。
- (2)日本経済新聞2012年9月13日号 地方経済面 東北 2面。

参考文献

- [1]伊藤滋・三船康道(2011). 原発被災地域 東日本大震災からの復興覚書 万来社 pp.187-194.
- [2]首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/> (2012年10月30日確認)。
- [3]経済産業省 東日本大震災関連情報 <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html>(2012年11月14日確認)。
- [4]菅野昌史・高木竜輔(2012). 東日本大震災における楢葉町の災害対応(1)～コミュニティの再生に向けて～ いわき明星大学大学院人文学研究科紀要10号 pp.36-51.
- [5]今井照(2012). 原発災害避難者の実態調査(3次) 自治総研402号 pp.24-56.
- [6] 佐藤慶一・成田健一・丹波史紀(2012). 福島原発事故の双葉地方からの避難者の精神的健康と復興施策への希求 地域安全学会論文集18号 pp.189-197.
- [7]今井照(2011). 原発災害避難者の実態調査(1次) 自治総研393号 pp.1-37
- [8]山下裕介・開沼博(2012).「原発避難」論 避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで 明石書店.
- [9]渡部喜智(2012). 原発事故の行政対応の問題点と系統機関の支援：福島県農業の原発事故被害とJA等の支援活動を中心に(復旧・復興への取組み：東日本大震災から1年) 農林金融65巻3号 pp.128-148.
- [10]江川暁夫(2012). 福島県の現状と課題 NIRA研究報告書2012年3月号 pp.22-26.
- [11]今井照(2011). 原発災害避難者の実態調査(2次) 自治総研398号 pp.17-41.
- [12]今井照(2012). 「仮の町」構想と自治の原点 ガバナンス137号 pp.22-25.
- [13]今井照(2012). 「仮の町」をどのように考えるか 月刊自治研54巻636号 pp.10-15.

[14] 原子力災害対策本部(2012). 避難指示区域の見直しにおける基準(年間20mSv 基準)について.

[15]福島県(2011). 福島県復興計画(第一次).

[16]福島県災害対策本部(2012). 平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報 (第780報).

[17]原子力損害賠償紛争審査会(2011). 東京電力株式会社福島第一, 第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針.

[18]浪江町(2012). 浪江町復興計画【第一次】.