

震災復興から地域再建へ ～原発避難と『移動する村』～



福島大学教授 **今井 照**

皆さんこんにちは、福島大学の今井と申します。よろしくお願ひします。震災から3年3カ月、原発事故からも3年3カ月たちましたが、本日ご参加の皆様は引き続き関心を持っていただいていると思います。しかし、なかなか一般には関心が薄れてきています。

とは言っても3年前と現在の状況は変わっていません。客観的には、むしろ悪い方に傾いていると思いますが、そういう環境の中で、このような機会を作っていただき、現地の状況をご紹介させていただくことができ、本当にありがたく思います。

■原発避難地域は東京都の面積と同じくらい

それでは、本題に入ります。お手元の資料には福島県の地図が結構大きく出ているので、それを見ながらお話しします。

第一原発があるのは双葉町と大熊町との間で、第二原発があるのは富岡町と楡葉町との間です。福島県というのは都道府県の中では、3番目に面積が大きいところです。1番大きいのは北海道、2番目が岩手県、3番目が福島県です。福島県の面積というのは、この辺で言うとうと東京・埼玉・千葉・神奈川を合わせたぐらいの面積になります。

原発避難地域を含む市町村の面積を足し上げると東京都とほぼ同じになります。千葉県でいうとその4割くらいということになります。そのくらいのスケール感であることをまずご理解ください。現時点で住民が避難しているところは、浜通りと呼ばれる双葉郡の沿岸地域と南相馬市、飯館村、川俣町の一部です。この辺は住むことができない、泊ることができない地域です。

今日は限られた時間ですので、ポイントを絞ってお話したいと思います。3点ほ

図表1 福島県の市町村地図



ど話したいことがあります。1点目にこれから何が起きようとしているのかについて、最初に話したいと思っています。2点目に避難生活がどういう状況になっていて、いま避難している人たちがどういような感情・感覚を持っているのかについてお話しします。そして、3点目に先ほど司会者にご紹介いただいた『自治体再建』という本に著わした内容ですが、本当はこういうことを言いたかったということや、書き足りなかったところについても、お話しをしたいと思います。本をすでに読んでいただいた方も何人かはいらっしゃると思いますので、あまり本と重ならないように、話をします。

1日にこの380人の避難指示が解除になりました。避難指示が解除になったということは「帰っていいですよ」「自分の家に住んでいいですよ」「泊まっていいですよ」ということになります。では、実際にこの380人のうち、4月1日から何人が帰っているかと言うと、20人ちょっとしか帰っていないのです。いろいろカウントの仕方があって、昼間は帰っているが夜はいないとか、そういう人も入ると2割近くになります。どちらにしても1割か2割ぐらいの人しか帰っていません。

「帰ってもいいですよ」という区域になると、残りのまだ帰っていない人たち、まだ仮設住宅な

図表2 避難区域からの避難者の状況

■いま、避難区域で何が起きているのか

まず、いまどのようなことが起こりつつあるかという話をさせていただきます。これが避難区域で、先ほどの太平洋側に近いところです。

図表2の網掛けのところは、避難指示が出ていて宿泊できない区域です。とりわけ濃いグレーのところは、線量が高くて帰還困難区域と呼ばれています。ここは、入ること自体、自分の家であっても特別な許可がなければ入れません。

ドットや薄いグレーの区域は、昼間の立ち入りはできますが、夜は入ることができなくて、泊まることもできない地域です。だいたい10万人ぐらいの人たちがここに住んでいたと言えると思います。

少し見にくいのですが、380人という斜線のところがあります。田村市の中の旧都路村の一部ですが、本年4月



どに住んでいる人たちは、この瞬間から勝手に避難をしている人になるのです。「もう帰ってもいいのに、あなたはまだこちらの仮設住宅に、あるいは、みなし仮設住宅などのアパートに避難していますね」と。それは「自分の判断で、勝手に避難しているのですね」ということになります。

そうすると、どういうことが起こりうるかというと、いまのルールでは、1年後から賠償が打ち切られます。原則から言うと、仮設住宅からも出ていかななくてはならなくなります。いきなり放り出されるのです。避難指示の解除が先行しているのは広野町というところと、川内村というところですが、いま、この地域の人たちは、仮設住宅には一応運用で残って入っています。しかし、賠償は打ち切られましたので、生活の困窮問題や貧困問題がダイレクトに起きています。こういうことが、避難指示の解除に伴って、これから続いて起きてきます。

この薄いグレーのところですが、薄いグレーのところから、今後、順次避難指示が解除されていくでしょう。楢葉町が来年あたりとか、浪江町は何年後かというように、いま進んでいます。そうすると、いま避難している人たちは「自主避難者」化をしていくわけです。

この自主避難という言葉には当事者からの批判もあります。避難指示が出された人たちと同じように「迫られて避難しているから自主避難ではない」という方もたくさんいらっしゃるわけですが、一応ここでは自主避難という言葉を使わせていただきます。避難指示が解除されると、避難指示をもとに避難している人たちも次々と「自主避難者」化していきます。つまり勝手に避難をしている人になっていくわけです。

実際、もう川内村とか広野町では、救援物資が必要なくらいの困窮状況になっている世帯も出てきています。皆さんも例えば自分が70歳ぐらいになって、それまでの生活上の蓄積がなくなり、「住む家がなくなった。土地がなくなった。仕事も失った。家族もバラバラになった」という状況におかれ、今までと違う地域で暮らさざるをえないということ想像していただくと「一体それでどう

やって暮らすんだ」ということになると思います。しかもその原因は人為的な事故です。いま、だいたい避難者は13万人ぐらいいるのですが、この人たちは、順次そういう状況に陥ります。直近では、今年の4月1日の田村市旧都路村の人たちです。

■原発災害は今も続いている

では、「帰っていいのなら、帰ればいいではないか」「帰っていいと国が決めたのなら、皆帰ればいいではないか」となりますが、ここが原発災害の特徴なのです。この辺がなかなか理解してもらえないところですが、たぶん避難している人の感覚では、原発災害はいまも続いているのです。

津波も大変な災害かと思いますが、津波による災害は津波が起きた日が一番ひどい状況です。それから時間が経つにつれて収束に向かっていきます。もちろん大変な犠牲を払いましたが、とにかく災害の日が一番ピークです。原発災害はそうではなくて、感覚的に言うと、いまでも続いている災害なのです。

現在でも福島第一原発は1日に400トンの汚染水が新たに出ています。400トンとはちょっと想像がつかないですが、皆さん、テレビや新聞などでご覧になるように、原発敷地内に目一杯タンクが建設され、そこに汚染水が貯めこまれていっています。正確に言うと1日800トンの汚染水が生まれ、このうち400トンをタンクに移し、残りの400トンが原子炉の冷却水に回されます。この冷却水は原子炉の底が抜けているので、また汚染水として出てきます。これに新規に地下水が400トン、加わるので、合計800トンの汚染水が毎日出てきているという状況です。現在、凍土壁と呼ばれる実験が取り組まれているのですが、成功していませんし、仮に成功したとしても水の量が多少減るだけで、汚染物質そのものが減るわけではありません。

A L P Sと呼ばれる「浄化装置」があり、そこでこれらの汚染水が処理されて、かなりの放射性物質は除去されますが、「浄化装置」という言葉に騙されてはなりません。要は汚染物質を濃縮し

ているだけですので、放射性廃棄物は決して「浄化」されているわけではないのです。まして、その濃縮された放射性廃棄物の行き場がいまのところありません。

もっと重要なことは、汚染源がわかっていないことです。つまり、原子炉の中から漏れているから汚染するわけです。どこから漏れているかは、実はいまも全然わかっていないわけですから、水の量の問題ではないのです。汚染水は毎日毎日400トン、発生しています。しかもしばしばそれが漏れ出します。その漏れ出す量も半端なく大量です。汚染水の問題だけでも、原発災害は継続中ということがわかります。

収束作業と並行して、廃炉作業も行われています。しかし、廃炉作業は終わることはありません。なぜならば、仮に廃炉するのが上手くいったとしても、そこから生じた極めて高濃度の放射性廃棄物をどこへ持っていくのかということが決まっています。もちろん現在の技術では処理できませんから、どこかに貯めておくことになりませんが、それも決まっていますから、廃炉作業は永遠に終わらないのです。

それから、もう1つ、多くの方が戻りたくても戻れないと考えている要因は、中間貯蔵施設の建設問題です。福島県内で除染のためにはぎとった土などを、現在は市町村ごとに何カ所かに貯めて、仮置き場としています。それを1カ所にまとめて管理するという中間貯蔵施設を、いま双葉町と大熊町に作ろうとしています。ものすごく高濃度というわけではありませんが、かなりの高濃度の放射性物質になります（この他に、福島県を含む近県で建設が予定されている指定廃棄物の「最終処分場」というのがありますが、これは中間貯蔵施設の放射能レベルよりは一段下がるものです）。国の計画では、15平方キロメートルを国有地にすると言っています。つまり、15平方キロメートルという土地を買い上げるということです。

成田空港がだいたい10平方キロメートルですから、その1.5倍ぐらいの敷地をこれから買い上げて、買い上げた部分から搬入を始め、30年後には「県外に移します」という約束を国はしています。



成田空港でさえ、半分ぐらいは国有地と県有林でしたが、40年かかってもまだ買収は終わっていないのはご承知のとおりです。

土地収用法がかけられるかどうか論点としてあります。国は「やろうと思えば法的には可能だが、今回はやらない」という立場ですが、私法律の条文そのものを読む限り、中間施設では強制収用は不可能であろうと思います。とにかく施設を2、3年で作って、30年後には県外に移すとしています。しかし県外のどこに移すかは決まっていますから、とりあえず現在をしのいで、30年後につけを回すという無責任なやり方であることは自明です。国からすればそういうフィクションにかけるしかないという状況です。

このようにいくつかの問題があります。もちろん、放射線量は高いです。この放射線量の判断も難しいところですが、少なくとも震災前の状態ではないので、やはりリスクを感じる人は多くいます。

■故郷に帰れない人は棄民化していく

帰りたいたいで帰れる人は帰っても、私はそれでいいと思っています。しかし、帰りたいたいで帰らない人もたくさんいます。現在までのところ、避難指示が解除されても、帰る人は2割ぐらいで、8割ぐらいの人は帰りたいたいで帰らない人です。この8割ぐらいの人は、冒頭で申し上げたように、どんどん排除されていきます。こういう言葉は使いたくないのですが「棄民化していく」ということです。そういうことがこれから順次始まろうとしています。

国の方針として、この原発の事故がなかった状態にする、つまり終わったことにするために一番わかりやすいのは、皆が元の地域に戻って、元の生活をするということです。それで、この事故は終わったことになるわけです。だから、元の地域に戻るためには除染が必要だという理屈になります。この2年半ぐらい、国の対策は除染がほとんどでした。住民の側も求めたし、国も県も市町村も「元へ戻るためには、前提として除染だ」という考え方で進められてきました。

ご承知のように、除染はゼネコンへの大規模な公共事業になっていて、莫大な予算が投入されています。確かに除染した方がいいポイントというのは、家の周りなどいくらでもあります。だからある程度の除染は必要です。でも、山や森や農地などを完全に除染することは、事実上は不可能ですから、除染をすれば何とかなるということではありません。

それで去年の秋から自民党が動き出して、政府は「加速化方針」を決定します。一部の地域については、移住、つまり避難先に住まいを移すことに対しても「支援をします」という方針に転換しました。

この対象となっているのは、帰還困難区域と双葉町と大熊町です。しかし、これだけでは合せてもたぶん2万人ぐらいの話です。これ以外に住んでいる人たちが、例えば千葉県に避難されていて「千葉県に家を求めたい」という時に何らかの支援があるかということはありません。

あくまでもこの帰還困難区域という、**図表2**の地図でいうと濃いグレーのところに住んでいた人たちと、双葉町や大熊町の残りの地域の人たちが対象なのです。なおかつ賠償として出される補償は、福島県で家を買った場合の75%ということですから、事実上、千葉県で避難先の住まいを求めることはできません。ましてや、この対象になっていない地域の人には、全くできません。しかもこの賠償というのは、これから支払う賠償の先取りという形ですから、何らかの積み増しがあったわけではありません。

「移住」に対する支援策は本当に限られていて、

なおかつ十分ではないのです。ただ、移り住むことについても「支援をします」という方針が、多少は出てきました。これは、半歩ぐらいは前進かもしれません。

■帰りたいが帰れない人が大部分

しかし、重要なことがあります。戻れる環境になって、戻りたいという人が、戻るといのは、それはそれでいいと思います。また、避難先で新しい住まいと仕事を見つけて、新しく避難先での生活を始めようというの、いいと思います。

しかし、避難している人の大部分は、その両方に当てはまらないのです。本当は帰りたいのです。当たり前のことですが、元の地域で元の生活ができるのなら、皆帰りたいのです。100人いたら、たぶん98人ぐらいは帰りたいと思います。2人ぐらいは「この機会だから東京に住みたい」という人もいますが、大多数の人は「元の地域で、元の生活ができるのなら帰りたい」わけで、これは当たり前の話です。元の生活ができないから「帰らない」という決断をするわけです。

多くの人が、例えば大熊町では、7割や8割ぐらいの人が「いつかは帰るがいまは避難は続ける」という選択肢なのです。いろいろな調査がありますが、だいたい「帰る人」「帰らない人」「わからないという人」に3等分されます。「帰る人」と「帰らないで新しく住み替えるという人」は、先ほどもお話したように、選択肢としてありうる話です。十分な補償や賠償は出ていないとしても、選択肢としてあり得ます。問題は、この「わからない人」です。「わからない人」は何も考えていないから、わからないではありません。ものすごくよく考えているけど、わからないのです。もう、考えに考え抜いてもわからない。だから避難を継続することなのです。

いろいろと避難先でお話を聞くと、例えば、仮設住宅に入っている人たちは、意外に「とりあえずはいまのままがいい」という人が多いのです。もちろん全部ではありません。「帰りたい」という人もいるし「もう帰りたくない」という人もい

ますが、それと同じぐらい「とりあえずいまの避難生活がいい」という人たちがいます。それは「帰る」「帰らない」「わからない」で言う「わからない」の人です。動けないわけです。

津波による災害もそうですが、自然災害であれば、仮設住宅の次に災害公営住宅を建てます。ちょっとしたアパート風のものですが、そこに移ってもらうというのが、一応災害救助の順番になっています。しかし、原発災害の場合は遠くに避難しています。自分の町に避難しているわけではないので、たとえ災害公営住宅などができても、避難先に建設されるわけですから避難していることに変わりはありません。もちろん必要な人はいますので、希望する人には作るべきです。しかし、半数以上の人たちは、災害公営住宅への入居を望んでいません。とりあえずいまの仮設住宅のままでもいいというのは、災害公営住宅に移ってもまた新たに避難するのと同じだからです。新しいところに移って、また一からやり直すのかと。それよりも、いつになるかはわかりませんが、いつかは帰るので、もう少しこの仮設住宅でこのままでいたいと考えているわけです。これが世論調査でいう「わからない」という人たちです。私はそれを第3の道と呼んでいます。この「避難を継続する」という人たちへの支援や対応が、いまはほとんどなされていません。

先ほどお話ししたように、旧都路村に帰らない人、帰らずに避難を続けたい人たちは、いまのままでは賠償が打ち切られ、支援が打ち切られ、放り出されてしまうようになってしまいます。

■仮設住宅にも傷みが出ている

仮設住宅で2年から3年が経ちました。仮設住宅にはいろいろなものがあって、プレハブからログハウスのような建物まであります。もともと仮設住宅は2年間もてばいいという仕様です。もう仮設住宅ができて3年ぐらいですから、徐々に土台も傾いて、中には腐蝕するものもあります。山を切り開いて、とりあえず建てていったところでは、雨水がどんどん崖から床下に入ってきます。

結露によるカビの発生や住宅が傾いてくる等の問題が起きてきます。

もともと仮設住宅は、災害救助法に基づいて作られています。災害救助法は自然災害を想定していますから、住宅供与期間を上限2年としています。事情に応じて1年単位で入居期限を更新していくやり方となっています。しかし原発災害避難は5年10年、20年30年、もしかしたら50年も避難しなくてはなりません。自然災害対応の災害救助法では「仮設住宅を直しましょう」とか「補修しましょう」とか、そういうお金は出ません。

建前としては、仮設住宅の次は災害公営住宅ですから、そちらに移ってもらうというのが自然災害対応の流れです。仮設住宅の改修等の費用は厚労省からは出ません。出ないから、当然県もやらないですし、市町村もやりません。いま3年経って、避難を継続する人たちの生活の質の劣化が進んでいます。

もう1つ、みなし仮設住宅と言われるアパートや貸家等に住んでいる方も、仮設住宅と同じ扱いなので上限2年です。それから1年ずつ更新していくということになりますが、原則として転居は認められません。転居したら「あなたはもう避難は終わったのですね」とされて住宅の支援は打ち切られます。

例えば、子どもが大きくなってもう少し広い部屋に住みたいとか、あるいは、親の介護が必要な状態になり、ベッドを入れなくてはいけないという状態でも、転居は認められません。これも災害救助法が自然災害対応になっていて、長期・広域・大量の原発災害避難に対応していないからです。このため、避難を継続する大多数の人たちの生活の質は、徐々に劣化していきます。

これはもう自然災害とか原発事故の災害に加えて、政策的な災害が新たに起こりつつあるといってもよいと思います。もちろん、大きくは、原発の事故が根本にあるわけです。しかし、生活の質がどんどん劣化していく、あるいは、貧困問題が発生しているというのは、政策的な災害になり始めているのではないかと思います。今日はあまり触れませんが、岩手・宮城の巨大防潮堤問題にも、

似たようなことが言えると思います。

いままで話したことの背景となるデータですが、『自治総研』という雑誌に、いままでに4回ほど朝日新聞と共同調査をした調査結果を掲載しています(図表3)。これから紹介するのはそのデータの一部ですが、いずれもネット上で読めますので、もし機会があれば見ていただきたいと思います。

■家族の離散も避難の特徴

広域避難、長期避難、それから大量の避難者というのが、原発災害の避難の特徴ですが、もう1つ大きな特徴は、家族が引き裂かれていることです。だいたいの調査でも、半分ぐらいの人たちは、家族が離れ離れに暮らすことになっています。

それから、震災前の関係を維持しながら、避難先では新しい関係を形成していることがよくわかります。図表4が震災前の関係の推移ですが、3次調査(震災後1年)と4次調査(震災後1,000日)とでは、そんなに変わっていません。つまり、震災前の関係はほとんど維持されています。一方で、図表5は新しい関係である避難先との関係です。これは3次調査と4次調査との間で関係が深まっているということがわかります。「よく話をする」というのが2倍以上になっています。つまり、避難前の関係を維持しながら避難先での新しい関係を生み出しているわけで、現時点においてですが、避難者の人たちは2つの地域との関係を維持していることがわかります。

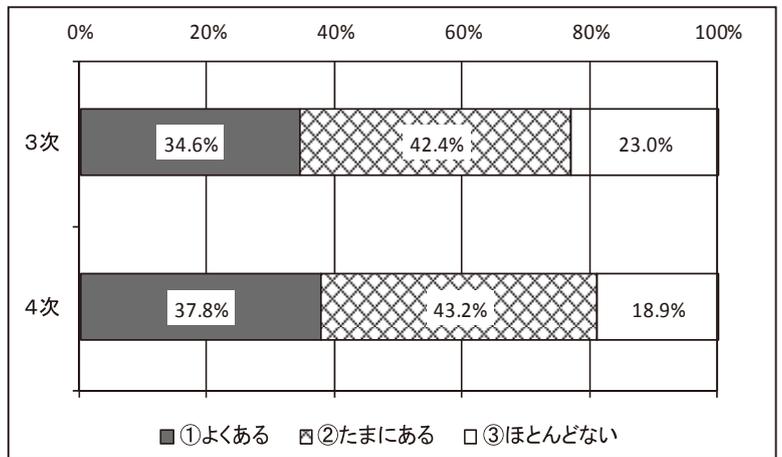
図表6は一般的な世論調査と同じ質問ですが、避難先から震災前に住んでいた地域に「戻りたい」か「戻りたくないか」という調査です。1次調査は3カ月後、2次調査は6カ月後、3次が1年後、4次が1,000日目ですが「戻りたい」という人は

図表3 朝日新聞社との共同調査(原発災害避難者)

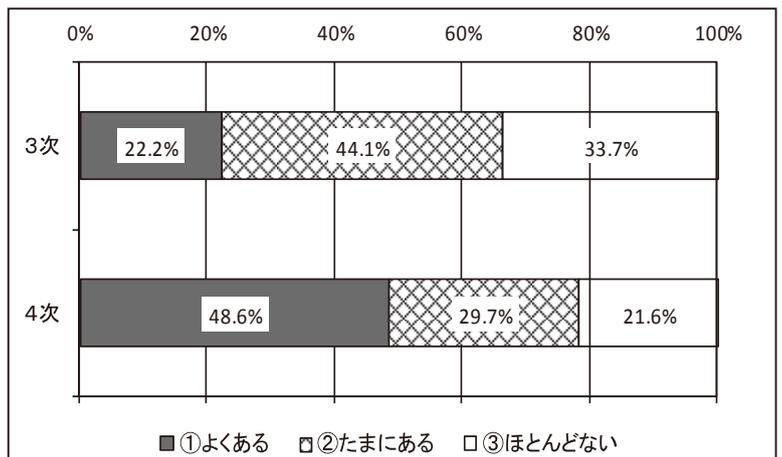
	調査期間	新聞掲載日	調査数	『自治総研』誌掲載報告
1次	2011年6月	6月24日	407	2011年7月号
2次	2011年9月	10月9日	287	2011年12月号
3次	2012年1月下旬 ~2月上旬	2月16日	273	2012年4月号
3次 東京	2012年2月	3月10日	41	同上
4次	2013年10月下旬 ~11月上旬	12月4日	185	2014年2月号

*いずれもネット上で公開されている『自治総研』バックナンバーから読むことができます。

図表4 (一部継続) 震災前に親しかった人たちと連絡を取り合うことがありますか。



図表5 (一部継続) 現在、お住まいの近所の人たちとよく話をしていますか。



着実に減っています。でも誤解しないでいただきたいのは、先ほどもお話ししましたが、元の地域で元の生活ができるのなら、ほとんどの人は皆戻りたいのです。

先ほどお話しした災害公営住宅への移住について

のデータです（図表7）。いまは仮設住宅や、みなし仮設住宅に入っていますが、「災害公営住宅に移住を希望しますか」という問いに対して「希望する」は15.5%だけで、「希望しない」が54.1%です。原発災害の場合、災害公営住宅はまた新たな避難にしかならないからです。

では「どうしますか」ということですが「いまの避難先に住み続けたい」というのが4分の1ぐらいで「新しい住まいに住む」というのは3分の1ぐらいです。この4分の1ぐらいは「元の住まいに戻る」ということで、だいたい3等分されています（図表8）。

では、住まいに関してですが「これからどういう政策が必要ですか」というと「災害公営住宅を建てる」のが4分の1ぐらいです。「避難先に住めるような資金が必要」というのは4割ぐらいで、2割ぐらいが「今の仮設住宅に対して、長期に避難できるように改修してほしい」というものです（図表9）。

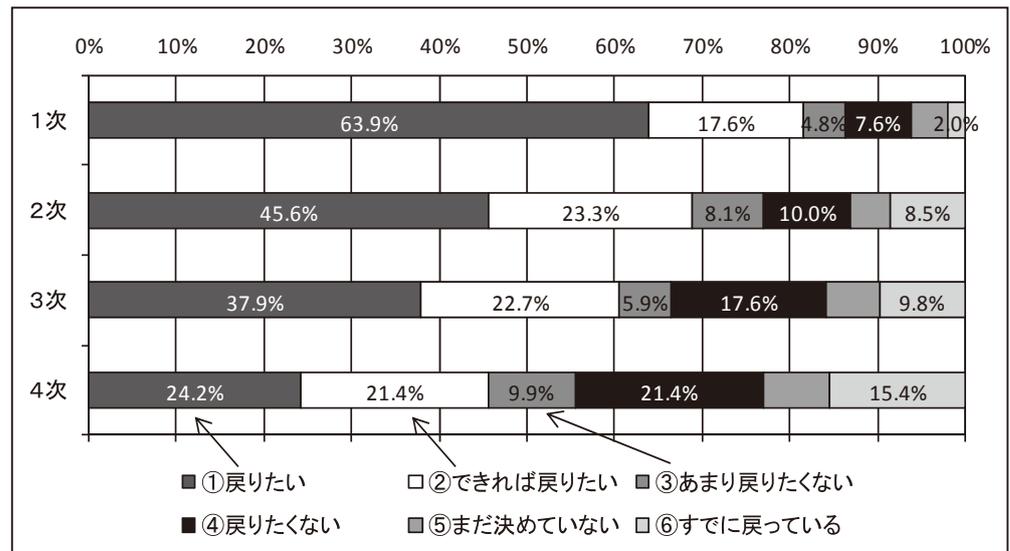
現在起きている状況と、避難生活のいまの課題をご説明させていただきました。今日、お話すべき3つポイントのうち、その1番と2番について話をしたところです。

■緊急時は基礎自治体の役割が重要

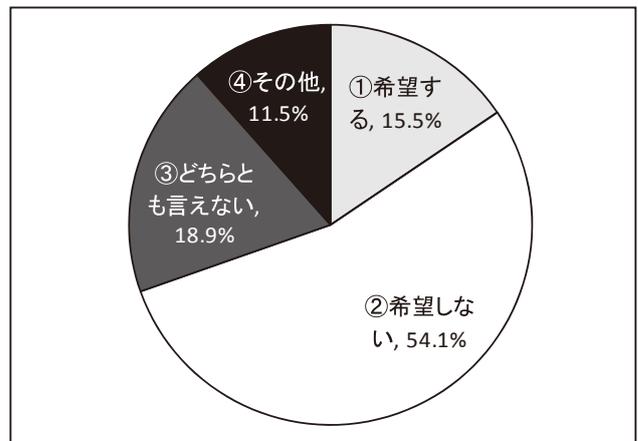
次は3番目の話題になります。ご紹介いただいた『自治体再建』で何を書きたかったのか、改めて3点ほどお話をしたいと思います。まず、あまり堂々とは言っていないのですが、一番書きたかったのは、あの2011年の3月に、市町村、とりわけ役場が「どう行動したか」ということです。

いろいろな事故検証の調査があるので、散発的にはあちこちで書かれているのですが、まとまっ

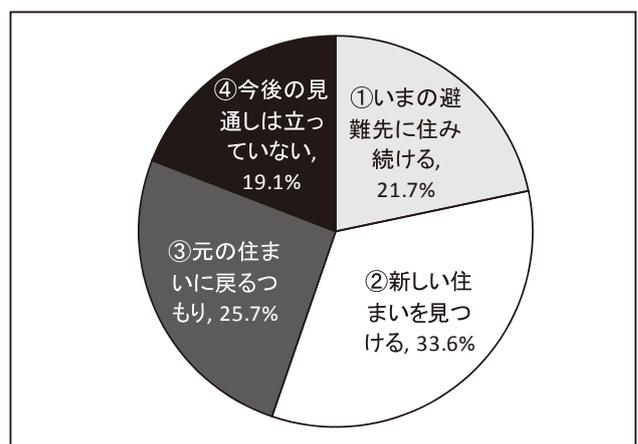
図表6（継続質問）震災前に住んでいた地域に戻りたいですか。



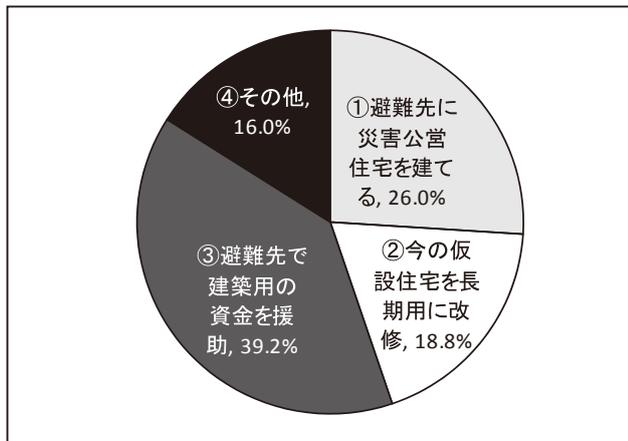
図表7（Q8で①～⑤と答えた方）福島第一原発事故による避難生活の長期化に伴い、県内6町村（双葉町、富岡町、大熊町、浪江町、飯館村、葛尾村）は、新たな場所に災害公営住宅や役場機能などを集約する「長期避難者生活拠点」（仮の町）を検討しています。あらたな拠点ができたら、そこでの生活を希望しますか。しませんか。



図表8（Q8で①～⑤と答えた方）今後の住まいについて、どのようにお考えですか。



図表9 震災と原発事故に伴う福島県の県内、県外避難者は14万人を超えています。避難者が当面、住む場所を確保するために効果的と思われる対策は何だと思えますか。



たものはありませんでした。なぜこれを書きたかったかという、基礎的自治体は機能を崩壊したとか、機能が十分に果たせなかったということが、あたかも常識であるかのように流布されているからです。確かに津波の災害で役所が丸ごと津波に流されて、町長さんも含めて亡くなられた等の映像をみるとそのように思われるかもしれませんが、しかし、少なくとも福島県の場合、そのようなことはありません。基礎的自治体は機能していたし、多数の住民の生命を救ったといえます。

むしろ、基礎的自治体である市町村の役場が機能していなかったら、もっと大変なことが起きていたと言いたかったのです。たぶん、いまでも、このようなことをまとめた本はあまりありません。いくつか体験談的なものは出ていますが、少なくとも、双葉郡の町村の役場がその時どう行動したのか、まとめられたものはなかったの、それを書きたかったのです。

この基礎的自治体が機能していないという議論は、例えば、いま新しい地制調が始まりましたが、前の地制調までは問題になっていて、自治体の機能がどうあるべきかみたいなことが、テーマとして掲げられていました。実際にはほとんど議論されなかったのですが、この流れは道州制に持つていくための議論になるわけです。しかし、そうではないのです。市町村の役場が機能していたからこそ、あの程度でおさまっているのです。

本で書いたように、ほとんどの町村では、一人

では逃げることのできない人たちを集めて、町で用意したバスに乗せて、バスをピストン輸送させて避難させています。それは、別に国から指示があったわけでもないし、県から指示があったわけでもなくて、自らの判断で行ったのです。もともと国や県とはほとんど連絡らしい連絡も取れていませんでした。

これが、もし少なくとも30万都市であったり、あるいは「双葉は1つ」とか言って、双葉郡が1つの町であったならば、おそらくそれは不可能でした。どこに避難できない人たちがいるのか、把握すらできません。仮に、把握していたとしても、一人ひとりに対応するのは不可能だったと思います。

■原発避難で移動する村

2点目としては、今回の事例を通して、そもそも「自治体とは何だろうか」ということを提起したかったのです。「移動する村」というキーワードを付けていますが、江戸時代（近世）に、村に干ばつや水害などの自然災害が起こって、その村ではもう耕作がつづけられないという時に、村ごと移動するということがありました。近くではなく、かなり遠距離で、村ごと移動することがあったのです。

いまの福島市は昭和の合併でできたところですが、この中には新潟の新発田藩の土地がありましたし、茨城の藩など、いくつかの藩の飛地が存在しています。日本中どこにでも藩の飛地が存在しているのは、村が移動したからです。例えば、千葉県にあったA村が福島県に移動したとしても、A村は福島県でもそのままA村です。どこに年貢を納めるかという、元の千葉県の藩に年貢を納めるわけです。

ですから、福島市の中にある新発田藩の村は、年貢を新潟県の新発田藩に納めるのです。それはなぜかという、村は土地の区画ではなくて、関係の構造だからです。村や藩という関係でできているのです。これに対して地図上の土地の区画は「国」と呼ばれています。陸奥の国とか出羽の国というときの「国」です。福島市内に村が移った

から、今度は福島市の藩に入るといのように、土地の区画で治められているわけではありません。A村という人間の集団が基本になっているのです。

これが、原発災害で現代に出現したわけです。最初は、双葉郡8町村プラス飯館村の9町村でしたが、そのうち2つは避難解除となりましたので、双葉郡7町村と飯館村が町ごと村ごと避難しているところ。その7町村の役場は、自分の町にはなくて他の町にあります。他の町にありながら、その町役場を中心にして、全国に散らばった人たちとの関係を維持しています。土地の区画ではなくて、関係で自治体ができています。こんなことは、近代以降なかったのですが、近世にはあったことです。

先ほど見たように、実際に避難している人たちは、新しい避難先での関係も作っていきます。その地域で暮しているわけですから、新しい避難地域での生活が始まるわけです。同時に、前の役場との関係も維持していくことを基本としながら、前の地域の人たちとの関係も維持していき、2つに属するという状況が生まれています。

江戸時代、近世の「移動する村」は1つのまとまった集団です。それに対して、今回の「移動する村」は全国に散らばりながら、しかし、関係を維持しながら暮らしています。近世の「移動する村」と全く同じではないですが、村という自治体の本源的形態が人間の関係でできていて、人間の集合体であるということをおぼえれば、本質は同じです。

自治体というのは、そういうものだったということです。だからこそ、緊急時・非常時に機能して、たくさんの人たちの生命と安全を守ることができたわけです。では、果たしていまの自治体はどうかといいますと、いまの自治体は、やはりだいぶ変わってきてしまったと思います。もちろん、都市型社会ですので、単純に昔のままの姿が残るわけではありません。しかし、それにしてもいまの自治体は、だいぶ遠くまできてしまいました。そのような振り返りの材料として、問題提起したかったのです。

3番目はもっと切実な話です。実際に避難している人たちが、息をひそめながら暮らさなければ

ならないという構造についてです。避難者なのに被害者なのに、避難していることを隠しながら生活せざるを得ないのです。多くのところでそういう実態があります。それは、どうみてもおかしいのですが、それはやはり避難先での市民権が保障されていないためです。

逆に、住民票を避難先に移すと、避難元での市民権を失います。何回か繰り返して言いましたように、避難先でも避難元でも2つの地域に関係していますので、両方ともにきちんとした市民権がなければおかしいのです。それがないから、どちらか片方に対して常に後ろめたさと言いますか、気を遣って生活せざるを得ないのです。

「税金も払っていないのに、ゴミを出すのは申し訳ない」など心苦しさを抱えている人が多くいますが、本当はそんなことはありません。一応そういうお金は特別交付金で手当てされているはずなのです。例えば、千葉市に避難している人がいるとすれば、それに対して特別交付金が出ています。それが十分であるかどうかはまた別ですが、そういう制度になっています。

「でも周りの人はそうは思わないだろう」と、本人が思っているわけです。学校に通わせるのも、いまは一応運用で、住民票がなくても避難先で学校に通わせることはできます。しかし、それも申し訳ないと思いながら通わせています。なるべく避難していることを隠しながら暮らしていますが、それは、ちょっとおかしいでしょう。それに対して、政策や制度としての対応策があつてしかるべきというのが、3番目の見方です。この3つがこの本のポイントなのです。

この本で書き切れなかったことが3点ほどあります。1つ目は区域の問題です。あの本で少し強調しすぎたところがあつて、空間なき市町村とか、バーチャル自治体という言葉を使っているのですが、ちょっとそれは言い過ぎたかなという点は反省しています。

というのは、少なくともいまの双葉郡の町村の状況では、土地がないわけではありません。土地はあるのです。前の土地が厳然と。ですから、中間貯蔵施設の問題とか新しいいろいろな問題が生

じてくるわけで、土地がないことを少し強調しすぎたことはありました。

しかし、この土地は人がいて土地があるということです。ですから、国家は領土があって人々がいて主権があるところといわれていますが、自治体は必ずしもそうではありません。人がいるところが自治体の区画なのであって、区画が先にあるわけでもありませんし、結果的にどこの自治体にも属さない土地があってもまったく問題ありません。ただ、日本の法律の学界では、やはり国家と同じように扱っているのです、そうでないということは、その本で言いました。ただ、そうではないということを強く言い過ぎて、区域がないかのようにお話ししたところも少しありますので、誤解を招いています。

また、現代の「移動する村」である避難自治体も確かに土地は厳然とあります。ただ住めないだけです。その厳然と存在する土地に対して、今後どういう復興が有り得るのか、今度その土地をどう計画して住むことのできるようなものにするのかということが問題ならざるを得ません。こうした問題に対する関与は、それぞれの市町村、すなわち全国に散らばって避難しているそれぞれの住民の権利でもあります。

2点目もかなり皮肉に批判されることもあるのですが、自治体がこんなに頑張りましたということ、少し言い過ぎたといいますか、私は言い過ぎぐらい言おうと思って書きましたので、それについては後悔していません。それに対して「いまの自治体のあり方を擁護するのか」というように、批判されることがあります。しばしば、飯館村のことを持ち出されて、ああいう自治体のあり方は本当に良かったのかと、批判を受けることがあります。

しかし、私はあの本では、実は飯館村のことはほとんど触れていません。なぜかといいますと、やはり、そこは両論があるからです。両論があってそれを整理すると、ものすごく分量がかさんでしまうのと、また飯館村の問題については既にたくさん本や研究が出ているために、ここは省いてしまいました。ですから、必ずしも基礎的自治

体が100%うまく対応したとか、そういうことまで言うつもりはありません。でも、もし基礎的自治体があのような環境になかったとしたら、もっとひどいことが起きていたと言えると思います。

3点目は、これもよく批判を受けるのは、ちょっと「移動する村」を強調しすぎているので、少し共同体主義的にみられてしまうということです。「お前、いままでそんなこと言わなかっただろう」というように批判されることはあります。

でも、私は単純に江戸時代の村が現代に復元されるとは、絶対に思っていません。明治の初期からいろいろと再編されて、現時点まで来てしまったというのは現実ですので、元に戻るのは非常に困難であることは重々承知しています。ただ、ここまで来てしまった自治体を、何とかもっと実のある、実質的なものに再編していくことはできないのか、そのために「移動する村」のことがヒントになるのではないかとはいいたいです。

単純に、昔のように戻れというようには言っていない。そういうことも注意して読んでいただけたら、ありがたいと思います。

■市町村の普段の力量が問われる

残りはまとめみたいところですが、今回の問題、つまり福島原発の事故とか、岩手・宮城も含めて東日本大震災全般を通じて見えてきたことがたくさんあります。例えば地域の構造では、東日本と西日本でいかに違うかとか、首都圏と東北地方との関係、東京と福島との関係、都市と農村との関係、中央と地方との関係があります。例えば、なぜ東日本は医者数が少ないのか、大学院生がなぜ少ないのか、なぜ東日本には弁護士が少ないのかというのが、見えてきたりしました。

医師のような階層が一番避難しやすい階層ですから、震災直後は病院の医師が一時、大幅に減少しましたが、東北でのその数はもともと少なかったわけです。今回、賠償問題などがあって、弁護士が大変必要になってくるのですが、東北地方の弁護士の数は非常に少ないのです。ですから、いま賠償問題で福島の人が相談するのは、東京の弁

護士事務所が福島で支店みたいなものを出しているところでは、大学生の数などは、東北地方は宮城を除いて、全国の中でも軒並み46位や47位とかです。

2番目は、最近、消滅する自治体という議論が注目されています。私はそういう表現に批判的で、確かに日本中で人口が減少するのは目に見えていますが、だから自治体が消滅するとは考えていません。原発避難区域についていうと、人口減少や高齢化については20年ぐらい一挙に進んだ地域です。そういう意味では、人口減少社会という課題の先端地域です。ここを解決できないで、日本の課題が解決できるわけがありません。

いろいろな課題が見えてきましたが、実際には、その時まで培ってきた自治体の政治・行政の力量がそのまま出てきます。一応、本の中では基礎的自治体について全般的に高く評価していますが、正直に言いますと、実は市町村ごとにかなり対応の違いがあり、上手く対応できているところと上手くできていないところがあります。ましてや、1年経って2年経って3年経って、いま町民との関係や村民との関係、あるいは、復興計画の作り方とか、賠償に対するスタンスとか、中間貯蔵施設に対するスタンスとか、町村ごとにかなり違ってきます。この場では、あからさまに名前を出すようなことはしませんし、もちろん全般的には頑張っています。でも、やっぱり町村がそれまでに培ってきた力量の違いというものがあります。

例えば、震災前に総合計画をどのようにつくってきたのかとか、議会はどのような改革をしてきたのかなどは、震災後も影響が残っています。震災前に住民参加の経験のないところは、震災が起きたからといってただちに住民参加なんてできません。やはり、震災前からそういうことに取り組んでいたところの方が、計画策定とか皆の意見を集めることなどについては能力やスキルがはるかに高いです。

結局、平時の取り組み方の力量が、やはり緊急時・非常時にもあらわれます。それから、判断できる自治体とできない自治体。もちろん、緊急時の場合は、非常時には皆判断せざるを得なかった

ので、判断しました。しかし、1年、2年、3年と経ってくると、やはり、自治体ごとの少しずつの差が出てくるのです。国や県が決めてくれないと動けないということも言うところもありますし、そうでなくて自分なりにどんどん判断して、住民と話し合いながら進めていくところもあります。そういう差が出てきます。

3番目は、自治体間の連携システムです。とりわけ緊急時非常時の救援物資搬入などは、システムとしては県を介して支援が行われることになっています。しかし、県を介して支援が来るのは、早くて3日から4日後です。その前の3月11日、12日といったときに、救援物資を運んで来てくれたのは自治体間同士、市町村間同士の関係によるものでした。それまで友好都市などで、実質的に交流があったところでは、形式的ではなく実質的に交流があったことが重要で、そういうところでは震災直後、市民から物資を集め、高速道路がつかない中、トラックで運んできました。最初の3日間ぐらいは、自治体間どうしの連携で、どれだけの命が救われたかわかりません。

それから、職員の疲弊です。退職者が一気に増えて、私は無理もないと思いますが、いまの役場の職員の1割から2割は、震災後に入ってきた職員になっています。つまり、退職者が多くて、新規採用を増やしていますが、新規採用はなかなか集まりにくくなっています。かろうじて集まった職員もすぐ辞めたりしますので、また採用するという悪循環に入っています。その中で職員は次々と疲弊していくことは、いろいろな調査で明らかになっています。

■福島の事故は他人ごとではない

最後の話は、いままで話をしたことの繰り返しになります。これはもう震災直後から述べている話と、ほとんど変わっていないのですが、客観的に言いますと、まったく良い状況になっていないとか、ますます悪い状況になっているとも言えると思います。最後のページが『学術の動向』というものにも書いた論文になっています。文字が

いっぱいある部分です。ここは今日話したことでだいぶ重なっているのですが、なぜこれを付けていただいたかという、その中に提言を盛り込んでいるからです。

この提言というのは、学術会議という法律で決められている組織を通じたもので、一応法律上では、提言を政府は尊重することになっています。これは、その提言に盛り込もうと思って書いてある内容です。ただ、これはいまのところ日の目を見ていません。この提言については査読というのがあって、近い分野の研究者など周りの人がチェックします。この学術会議の提言についても、提言をまとめた委員会では当然合意をとっている

のですが、その委員会でまとめた合意を、他の分野の研究者が査読してチェックすると、これがなかなか通りません。この中の本文で触れていますが、社会学委員会というところがようやく去年提言を出して、今年もう一度最終の提言を出そうとしています。

私は全くヒラの委員なのですが、組織ですから、次々といろいろなところに段階的に上げるにつれて査読を受けていて、現時点ではほとんど似ても似つかないような提言に文章が変わっています。9月までには出ると思うのですが、悔しいので、こういうところで見たいと思います（図表10）。

図表10 現時点での緊急的な避難者対応策

今井照（2014）「原発災害避難自治体の再建」『学術の動向』2014年4月号より抜粋 改めて、現時点での緊急的な避難者対応を私なりに整理すると次のようになる。	
<p>(1) 住まいの再建</p> <p>①「帰還」希望者に対して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災前の水準に原状回復するための住宅の補修、改築費用を賠償すること <p>②「移住」希望者に対して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災前の水準の住宅を移住希望先で取得する費用を再調達価格で賠償すること <p>③「避難」継続者に対して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体が提供する災害公営住宅の建設費用と仮設住宅の建て替えや居住水準を高めるために必要な改修費用を賠償すること <p>(2) 生活の再建</p> <p>①仮設住宅（みなし仮設等を含む）について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原発災害の特性を踏まえ入居期限を撤廃し、仮設住宅については長期間の使用に耐えられるように居住水準を高めるための建て替えや改修を進めること <p>②住み替えについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難者の生活環境変化に伴う仮設住宅（みなし仮設等を含む）の住み替え（新規を含む）を認め家賃等の支援を継続すること <p>③生活資金の賠償について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害公営住宅の家賃について賠償すること ・避難者が60歳に達した時は資産の散逸と就労の困難さを踏まえ最低生活水準を年金方式で賠償すること <p>(3) 避難者の二地域市民権保障</p> <p>①住民としての法的地位について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難継続者については、避難元と避難先の双方において参政権や教育を受ける権利等を含む住民としての法的地位を保障すること ・そのために「二重の住民登録」を制度化すること <p>②まちづくり参加権について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・避難継続者については、避難元と避難先の双方においてまちづくり計画への参画を保障し、同時に避難期間中の居住環境整備に関する参加を保障すること <p>③自治体間交流について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難継続者については、避難元と避難先との自治体間、住民間交流を進め、住民同士が支え合う場を保障すること <p>(4) 政策・制度整備</p> <p>①被ばくを避ける権利について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原発災害の特殊性や今後の避難区域の変化を踏まえ、帰還、移住、避難継続の選択は、誰からも強要されることなく、当面の間、避難者個人の判断に委ねられること ・いわゆる「自主避難」者や避難指示解除後の避難者に対しても、強制避難者と同様の政策対応をとること <p>②住まいの再建基金について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「住まいの再建」を早急に進めるために、国による基金を設立し国が東京電力に代わって避難者への賠償を直ちに立て替え、その後に国から東京電力に求償すること <p>③法整備について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然災害とは異なる原発災害の特性を踏まえた災害救助特例法を制定し、上記の内容を法制化するとともに、東京電力が賠償するまでの間、国による財政支援を明記すること ・原発災害事務処理特例法と子ども・被災者支援法における地域限定を撤廃し、すべての避難者の避難生活の維持と住まいの再建を保障すること ・原発災害による避難地域を含む自治体の地方交付税算定にあたっては、当面の間、2010年国勢調査の人口を利用すること

実際に関わった人ならよくわかると思いますが、本当に具体的な問題がいっぱいあります。例えば、地方交付税の算定は国勢調査でやるのですが、国勢調査は来年なのです。来年、国勢調査を行ったら、双葉郡6町村プラス飯館村は人口がゼロになるわけです。真っ当にやったら、地方交付税の算定上、人口ゼロになりますから基準財政需要額が発生しないこととなりますが、それは明らかにおかしいでしょう。震災以降、予算規模は何倍にもなっている自治体が多いのです。仕事量は飛躍的に増えているのに需要額がないなんてことはありません。

こうした問題も、一応は国への要望事項としてあがっているのですが、現時点でも未だにはつきりしていません。そういう技術的なことも含めて、

ここに提言が書いてあります。今日話したこととほぼ重なっていますが、見ていただいて、支援していただけるところは支援していただきたいと思っています。

きょうは福島の話をしました。ここで起きている問題は決して他人ごとではないといえますか、別に原発事故ではないかもしれませんが、同じことがどこの自治体にもあり得るということです。その時に、自治体の原点または職員の原点でもいいのですが、どうあるべきかということ、この問題を通じて考えていただければありがたいと思います。話が予定より長くなりましたが、ここで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。



講師紹介

いま い あきら
今井 照氏 福島大学 教授

〈略歴〉1977年東京大学文学部社会学専修課程卒業後、東京都教育委員会(学校事務)、東京都大田区役所(企画部、産業経済部、地域振興部等)に勤務、1999年から現職。

〈専攻〉自治体政策

〈著書〉『新自治体の政策形成』(学陽書房、2001年)、『自治体再構築における行政組織と職員の将来像』(公人の友社、2005年)、など多数。