

「ふるさとの喪失」被害とその救済

除本理史

1 はじめに

福島原発事故による避難者数は、ピーク時には16万人以上に達し、3年が経とうとする今も14万人以上にのぼる。事故後、9つの町村が役場機能を他の自治体に移転し、広い範囲で社会経済的機能が麻痺した。一部の自治体は、役場機能を元の地に戻しつつあるが、住民の帰還は見通しがたい。

本稿では、原発事故によって引き起こされた諸被害のうち、地域社会の破壊に関する「ふるさとの喪失」¹⁾というべき被害を取り上げ、その内容を述べるとともに、被害救済の方途について考察する。

2 原発事故と「地域」

(1) 起点としての日常生活の途絶

事故を受け2011年3月15日までに、福島第一原発を中心として20km圏に避難指示、20～30km圏に屋内退避指示が出された。福島県の浜通りにほぼ含まれるこれらの区域では、住民の平穏な日常生活は一気に断ち切れ、多くの住民が十分な情報をもたぬまま突然の避難を迫られた。

その外側に位置する福島県の中通りなどでは、浜通りからの避難者を受け入れる一方、いわゆる「自主避難」を選択する住民もあらわれた。「自主避難」には、事故を受けた緊急時の避難とともに、汚染が次第に明らかになるなかで被曝を避けるために行なわれたものも含まれる。避難指示等が出された区域の外でも、日常生活に大きな混乱が生じたのである(以下、国・自治体から避難指示等が出された地理的範囲を区域内、その外側を区域外と呼ぶことがある)。

今回の事故による日常生活の途絶は、個別の住民だけでなく、地域の受けた被害と捉えなければならない。福島原発事故による被害の特徴として、広範

性、長期性が挙げられる。この特徴から、地域のレベルで被害を論じることが不可欠となる。広範な日常生活の途絶は、区域内・外に共通する事故被害の「起点」といってよい。

区域外では、事故後ほどなく、日常生活が一見再開したように思える。しかし中通りなどでは、「低線被曝」のもので、人びとは不安を抱えながら生活しているのが実状であろう。福島市が2012年5月に実施した市民意識調査によれば、放射線による健康不安が事故後1年で「小さくなった」という回答が1割に満たないのに対し、「かわらない」が約5割、「大きくなった」は約4割にのぼった²⁾。事故前と同じようには暮らせないという意味でいえば、日常生活の途絶は現在も継続中である。

(2) 日常生活を支える諸条件

地域レベルで日常生活が途絶したことの意味を考えるには、事故前の状態、すなわち日々の平穏な暮らしに立ちかえる必要がある。地域における人びとの暮らしを支えてきた条件とは何か。

「地域」は、人間が自然との間の物質代謝を通じて形成する生活空間である³⁾。「人間は、自然の一員として、自然と共に生きながら、自然に働きかける。その際、人間は、人間と人間の間の社会関係を形成して自然に働きかけ、人間の欲求にとって稀少な財(経済財)を生産し、これらを分配し、消費し廃棄して、自然に還元する過程をくりかえし行ってきた。人間の生活は、このように人間と自然の物質代謝過程として捉えることができる。この過程が行われる場所の自然的・歴史的条件下に規定されながら、人間は、人間と自然の物質代謝過程を通じて、場所ごとに異なる独自の生活様式と文化を生み出す」。このような「場」が地域である。

人びとは、日々々々の営み(自然との間の物質代謝)を通じて、生産・生活の諸条件をつくりあげていく。その諸条件は「自然環境、経済、文化(社会・政治)」という複数の要素からなる。一定の範囲にこれらが一体のものとして存在することで、地域は人間の生活空間として機能する。具体的にいえば、放射能汚染のない環境、ある程度の収入、生活物資、医療・福祉・教育サービスなどが手の届く範囲になれば、私たちは暮らしていくことができな

い。今回の事故による汚染は、広範な地域において、人間と自然の物質代謝を攪乱し、生産・生活の諸条件を脅かしている。前述した日常生活の途絶は、この事実を前提としているのだから、その意味で、人びとの生存や生命にかかわる重大な被害と捉えなければならない。

(3) 突きつけられた「究極の選択」

日常生活の途絶とともに、人びとは避難をするか否か、あるいはどこに避難すべきかという選択を迫られた⁴⁾。筆者はこれまで「地域が引き裂かれる」構造に着目し、この問題を論じてきた⁵⁾。前述のとおり、地域はいわば諸要素の束である。しかし、原発事故によってその一体性(束)が「解体」され、避難者たちは、暮らしを成り立たせている諸条件のうち、どれを重視して着ち着先を定めるべきかという、苦渋の選択に直面したのである。

避難自治体では、住民だけでなく、役場機能も移転を強いられた。そうした、いわば地域の「社会・政治」的機能にアクセスしやすくするためには、避難者は役場移転先の近傍に居住すべきだろう。だが、役場の移転先でも放射線量が事故前と比べて高いたれば、より安全な「環境」を求めて、さらに遠くへ移動する必要性に迫られるかもしれない。あるいはまた「経済」の観点、たとえば雇用機会という点で最善の居住地は、これらとは別のところにあるかもしれない。

福島市に住む子育て世代の女性は、次のように書いている。「今、福島市で子育てする人びとには『究極の選択』が突きつけられている。『将来の健康不安を抱えながら福島市で暮らす』のか、『生活の

見通しはつかないけれど、福島市を出る』のか。でも、私たちは、それ以外の選択をしたい。『避難生活』も『福島市に住み続けること』も、どちらも安心・安全で自由に選択できる世の中にしたい⁶⁾。

3 「ふるさとの喪失」とは何か

日常生活の途絶を起点として、時間の経過とともに、地域レベルの被害は「ふるさとの喪失」へと展開する。本節では、国・自治体から避難指示等が出された区域を念頭に、この問題について述べる。

(1) 地域レベルで見た「ふるさとの喪失」

たとえ全住民が避難しても、それが一過性のもので、汚染の影響が残らなければ、地域レベルの被害は比較的容易に回復可能であろう。しかし、今回のように避難が長期化すると、回復は難しくなる。地域を構成する複数の個人・世帯の間で、居住地への帰還や生活再建に関する意思決定(たとえば移住先)が多様化し、住民が離散していくからである。

住民が戻れず離散していけば、コミュニティ⁷⁾が失われ、自治体は存続の危機に直面する。役場を戻し、事故収束、廃炉、除染などの作業で人口が流入したとしても、住民が入れ替わってしまうと、すでに元の自治体ではない。コミュニティとともに、継承されてきた伝統や文化なども失われてしまう。

住民が主体となり地域発展を進めてきた自治体にとって、このことは、地域づくりの担い手と取り組みの成果の喪失を意味する。同時に、過去の取り組みの延長線上に展望されていた、地域の発展可能性あるいは将来像も失われようとしている。そうした自治体として、1980年の冷害を機に内発的な地域づくりへ転換し、取り組みを進めてきた福島県飯館村が挙げられる。村長は尋ねて、「私が口にした未来へのプロジェクトは道半ばにして、すべてが止まってしまった⁸⁾」と書いている。

(2) 避難者から見た「ふるさとの喪失」

次に、避難者から見た「ふるさとの喪失」とは何か⁹⁾。広い意味でいえば、それは元の地域にあった生産・生活の諸条件を失ったことを意味する。失われた要素には、土地や建物などの私有財産も含まれ

1) 「ふるさとの喪失」は今回の事故に特徴的な被害である(吉村良一「福島原発事故被害の救済——原発事故集積圏崩壊の悲哀と課題」法律時報86巻10号63頁)。

2) 福島市「放射線に関する市民意識調査報告書」(2012年9月)19頁。調査対象は、福島市在住の20歳以上の男女5000人(住民基本台帳から抽出)、および市外へ避難する20歳以上の男女500人(全国避難者情報システムから抽出)。回収率は54.9%。

3) 次の引用を含め「地域」の定義は、中村剛治「地域政治経済学」(有斐閣、2004年)59頁以下による。

4) 区域内では、多くの場合、避難をするか否かという選択の余地はなかった。また避難先についても、避難所にひとまず身を寄せたような場合、選択の余地はほとんどないが、時間の経過とともに当面の着ち着先が問題となってくる。

5) 拙稿「福島原発事故の被害構造に関する考察」OCU-GSB Working Paper No.2011.07(2011年)4頁以下、拙著「原発賠償を問う——意味ある責任、課せられる避難者」(岩波書店、2013年)30頁以下、など。

6) 福島県九条の会編「福島は許さぬ」「くらし」「子育て」「なりわい」を原発に破壊された私たちの願いと闘い(かもがわ出版、2011年)47頁。

7) 本稿ではさしあたり、コミュニティという語を地域社会に暮らす人びとの共同性と定義しておく。

8) 菅野典雄「美しい村に放射能が降った——飯館村長・決断と覚悟の120日」(ワニ・プラス、2011年)131頁。

る。原住地にあった諸条件が、避難先で完全に回復されるのであれば問題はないが、それは不可能である。所得や居住空間などは、事後的にある程度回復することが可能だが、地域に固有であり、代替性のない(代替りのものを容易に見出せない)要素も存在する。具体的には、広義の環境(土地等の自然資源、景観など)や、コミュニティなどが挙げられる。

「戻りたいけれど戻れない」という苦悩が、避難者の口からしばしば語られる。「戻りたい」という言葉は、原住地に固有で、代替性のない要素への思いを表現している。避難者は、それらから切り離されたことで、「生きがい」の源であった諸活動(農作業など)を奪われ、コミュニティや地域環境から得ていた各種の「便益」を喪失したのである⁹⁾。

土地は、経済活動や居住のスペースとしては、元手さえあれば避難先で回復可能である。しかし福島原発事故の被害地域では、土地は先祖から引き継がれ、次の世代へと受け渡していくものだという意識が強い。代々受け継がれる土地や家屋は、容易に代替りのものを入手することは困難であるから、代替性が乏しいと解すべきであろう。

また、コミュニティも地域に固有である。避難者がコミュニティから享受していた利益として、①生活費代替、②相互扶助・共助・福祉、③行政代替・補完、④人格発展、⑤環境保全・維持、の諸機能が挙げられる¹⁰⁾。東京のような大都市では、地域における人間関係が希薄なため理解されにくいのが、被害地域における人びとの暮らしは、さまざまな場面でコミュニティと深くかかわっていた¹¹⁾。たとえば子育てでも、各世帯内で完結するのではなく、地域のなかで行なわれる。コミュニティの諸機能は、それなしで済ませられるようなものではなく、人びとの暮らしにとって、きわめて重要な意味をもっていたのである。

4 被害救済のあり方について

以上のように「ふるさとの喪失」とは、地域レベ

ルで見た場合、自治体やコミュニティの維持の危機であり、また避難者から見た場合、広義には、原住地にあった諸要素を失うことを指す。失われた要素には、収入など金銭的に回復可能なものも含まれる。しかし、原住地に固有で、代替性のない要素は、事後的に回復することができない(避難先、原住地のいずれでも完全な原状回復は困難である)。

そこで本稿では、事後的に回復できない要素を失ったことを、狭義の「ふるさとの喪失」と考える¹²⁾。前述のように、地域固有の要素として、環境やコミュニティが挙げられる。本節では、それらの喪失に対する賠償・補償と、できるだけ原状回復に近づけるための道筋について考えたい。「環境」の例として、以下では土地と景観を取り上げる。

(1) 土地

土地は、経済活動や居住のスペースとして見れば、固有性はない。したがって、損害の評価をどうするかという問題はあるが、スペースとしての土地は、被害を受けた所有者への金銭賠償を通じて、回復可能であろう。

しかし、代々受け継がれてきた土地は、かけがえのないものである。かけがえのないなさは個人的な愛着を含んでいるが、それだけではない。たとえば長い間、丁寧に管理されてきた農地は、生産手段として客観的に見ても他に代えがたい(再生産に要する時間がきわめて長い)。国の原子力損害賠償紛争審査会が策定した「中間指針」は、農地の非代替性を理由に、土地価格を超える原状回復(除染)費用の賠償を認めている¹³⁾。この論理を、少なくとも農地の除染費用にとどめる理由はないのではないか。

土地・建物(とくに居住用不動産)は、避難者の生活基盤として決定的に重要である。そのため、事故当時の交換価値にとどまらず、再取得に要する費用を賠償すべきだという主張がある¹⁴⁾。これは生活再建を進めるうえで必要性が高いが、たとえ避難先で住居を再取得したとしても、居住スペースの確保

にとどまり、避難者たちがふるさとを迫られたことには何ら変わりがない。再取得費用の賠償は、あくまで原状回復に準ずる措置と捉え、それでもなお残る被害の救済を考えるべきだろう。

(2) 景観

個別に所有された土地も、地域的に集積すると景観を構成する。地域ごとに特色のある農村景観は、「歴史的・文化的価値」をもつものとして都市住民に評価され、「消費」の対象となっている¹⁵⁾。たとえば飯館村でも、自家畑の作物と周辺の景観を活かしたカフェが村外からのリピーターを獲得し、経営を軌道に乗せていたという例がある¹⁶⁾。

地域の景観を活かして獲得されていた経済的利益は、金銭で填補することができる。しかし、景観それ自体は地域に固有であり代替性がないので、事後的な回復はきわめて難しい。

ところで景観(一時的な訪問者としてではなく、日常的に享受すること)は、経済学でいう「クラブ財」(ないし「地方公共財」)の性格をもっている。つまり、地域住民に限って享受される「公共財」であって、その意味で排他性があるが、競合性は低い。したがって、個々の成員に対し、その利益を完全には分割できない。逆にいえば「クラブ財」の被害は、各成員に対する被害の総和以上のものである。集団としての地域住民が受けた被害を、個別の成員の被害とは別に、考慮する必要がある(このことは次に述べるコミュニティの諸機能にも当てはまる)。

(3) コミュニティ

前節で、コミュニティの果たす5つの機能を挙げた。そのうち、生活費代替機能(たとえば野菜を隣近所で融通しあうことによる生活費節約効果)のように、金銭によって代替可能なものもある。しかし、コミュニティもまた地域に固有であり、回復が困難である。慣れ親しんだコミュニティの喪失は、多くの避難者に精神的苦痛を生じさせている。

(4) 原状回復に準ずる措置と「ふるさと喪失」の慰謝料

以上、土地、景観、コミュニティについて述べてきたように、福島原発事故によって、事後的に回復の困難な被害がすでに生じてしまっている。こうした実状を踏まえ、被害救済をいかに進めるべきか。

第1に、完全な原状回復は難しいとしても、可能な限りそれに近づける方策を追求する必要がある。土地などの不動産に関しては、再取得費用の賠償がそれにあたる。また、コミュニティの諸機能については、それを享受していた成員個人に対し、行政が福祉面で支援措置をとることなどが考えられる。

コミュニティの諸機能については、前述のとおり競合性が低いという性質から、成員個人に対してとは別に、集団に対する被害回復(コミュニティ回復)の措置が併存してよい。この点では、個々の避難者の選択を尊重することを前提に、福島県内外で生活再建を進める避難者と、原住(避難元)自治体とをつないでいくための取り組みが必要である。日本学術会議の提言¹⁷⁾なども踏まえ、具体的な制度・施策の検討が進むことを期待したい。

ただし景観に関しては、原状回復を願望することが非常に難しい。区域内では多くの住民が避難することで農地が荒れたり、また本来、原状回復を意図する除染によって土が割られ、放射性廃棄物が積み上げられるなど、逆に景観が悪化している場合が少なくない。

以上のような施策・措置を進めてもなお、失われた地域固有の要素が完全に回復されるわけではない。したがって第2に、地域固有の要素を喪失したことによる精神的被害を評価し、賠償することが考えられる(「ふるさと喪失」の慰謝料)¹⁸⁾。

いずれにせよ、適切な賠償、新しい政策・制度の形成などを通じて、被害救済に向けた総合的な取り組みを進めていくことが強く求められている。

(よけもと・まさふみ 大阪市立大学教授)

9) 避難者が元の地域から切り離されるという点は、区域内・外で変わらないので、本項の内容は区域外避難者(「自主避難者」)にも当てはまる部分がある。

10) 避難者が原住地に戻れば被害が回復できるわけではなく、放射能汚染の影響が長期に及ぶことなどから、精選しても事故前の暮らしを取り戻すのが困難なのはいうまでもない。

11) 渡路剛次「福島原発事故の損害賠償の法理をどう考えるか」環境と公害43巻2号5頁。

12) 山田祐介「市村高志一伝説的復興—原状回復と国民の「不理解」をめぐって」(明石書店、2013年)145頁以下。

13) この被害は、環境経済学が社会的費用論でいう「絶対的損失」(宮本憲一『環境経済学』(新泉社)〔岩波書店、2007年〕119頁以下)に含まれる。地籍「福島原発事故がもたらした絶対的損失—「ふるさとの喪失」を中心として」環境経済・政策研究も巻2号50頁以下、参照。

14) 「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」(2011年8月5日)31頁。筆者はこの論理を、除染費用だけでなく再取得(原状回復に準ずる措置)の費用へと、また農地以外の居住用不動産など(代替性の乏しい場合)にも、拡張しようと考えている(拙稿「原発事故被害の回復と賠償・補償はどうかあるべきか—「ふるさとの喪失」を中心に」環境と公害43巻2号42頁)。

15) 米倉英「福島原発避難者訴訟」における損害論—平復生活様式における損害と因果関係—環境と公害43巻2号34頁。

16) 田村明彦著「商品化する日本の農村空間」(農林統計出版、2013年)。筆者は原発賠償の文脈で、こうした動向を「固有価値」の視点から論じてきた。拙稿「前掲注5」18頁以下、同「環境の価値評価に関する一試論—福島原発事故による「環境損害」を念頭に」渡路剛次「寺西俊一—吉村良一—大久保康子編『公害環境訴訟の新たな展開—権利救済から政策形成へ』(日本評論社、2012年)171頁以下、など参照。なお、固有価値論は、景観だけでなく、土地やコミュニティにも関連している。

17) 市澤秀樹・市澤美由紀「山の珈琲屋」飯館「復旧」の記録(「言社」、2013年)。

18) 日本学術会議「社会学委員会 東日本大震災の被害調査と日本社会の再建の道を探る分科会『原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢』(2013年6月27日)16頁以下。

19) 本稿を執筆している2013年12月中旬現在、原子力損害賠償紛争審査会でこの点に関連する議論が進んでいるが、根拠の制約のため別の機会に検討したい。