

原子力災害後の政策的線引きによるあつれきの生成 ——原発避難者を受け入れる福島県いわき市の事例から——

川 副 早央里

Policy-Related Division of Victims and Social Conflicts after a Nuclear Disaster: A Case Study on Iwaki City

Saori KAWAZOE

Abstract

This paper examines conflicts related to social structure through a case study on Iwaki City. Iwaki City has received about 24,000 evacuees from several municipalities after the Fukushima nuclear disaster in 2011. It is the largest evacuee-receiving municipality in Japan. The nuclear disaster has caused various complex social divides among victims. One of the issues in the aftermath of the disaster in Iwaki City is the social conflict between Iwaki residents and incoming evacuees.

Iwaki City itself has been hit by multiple disasters while receiving evacuees from other municipalities and people within the city have faced various complex degrees of victimization. However, the compensation policy for evacuees of a nuclear disaster draws a clear line between Iwaki residents and the evacuees, thereby creating a gap in terms of financial support for the two groups. The evacuees serve as a reference group for Iwaki citizens, in terms of which the latter suffer relative deprivation. Such a sense of deprivation leads them to examine the evacuees' daily behaviors, which in turn causes social conflict.

This case study highlights the importance of understanding the position of each group of victims and their sense of victimization within the overall context. It also indicates the necessity of providing unwavering support for the “invisible” Iwaki resident victims to avoid exacerbating their situation and then of creating opportunities for mutual understanding in order to dissolve the conflict between the two groups.

1. 問題の所在

東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故（以下、原発事故）から3年半が経った。それでもなお約13万人の人々が避難生活を強いられている。原発避難をめぐっては、家庭内、地域社会内、自治体内などコミュニティのなかでさまざまな物理的および精神的な分断が生じ、対立が生まれてきている（山下ほか2012）。

そうした原発事故後のコンフリクトは、避難者を受け入れている地域においても原発避難者と受け入れ住民との間に顕在化している。福島県いわき市では現在、23,832人の原発避難者を受け入れている⁽¹⁾。

その数は福島県の避難者全体の約16%、県内に居住する避難者全体の約25%を占める数であり、いわき市は国内最大規模の避難者集積拠点となっている。そのいわき市では現在、原発避難者と受け入れ住民であるいわき市民との間のあつれきが一つの社会問題となっている。

受け入れ側のいわき市民が抱く不満の内容は、交通渋滞や医療福祉施設の混雑、ごみの出し方や駐車ルールなどが守られないことなど日常生活上のトラブルに関することから、賠償金を居酒屋やパチンコで使う姿に対する批判など補償金の使途に関するものまで様々である⁽²⁾。いわき市内の双葉郡住民用仮設住宅で避難者の車が傷つけられる車両損壊事件

や、いわき市の3か所の公共施設で避難者に対する中傷と思われる落書きが発見されるなど、避難者に対するものとおもわれる不満が事件として顕在化した例もある⁽³⁾。

震災直後、避難指示区域外の避難先の地域住民から原発避難者に対して「放射能がうつる」という発言など、原発避難者に忌避する言動があったとされているが⁽⁴⁾、ここでいうあつれきはそれとは質的に異なるものを指している。すなわち、震災直後のそうした言動は非避難地域の住民が原発避難者を放射能被ばく者としてみなし、自らの被ばくの恐怖ゆえに感情的に発せられる言動であったが、先に述べたように本稿で取り上げるあつれきは原発避難者の日常生活の行動に向けられた言動である。これは災害後の混沌とした社会的状況に起因して生じているものと考えられる。

本稿では、いわき市でみられるこのあつれきを災害過程で生じた社会構造的な問題としてとらえ、その根源的要因について考えてみたい。実際には、このあつれきが生じる背景には急激な人口増加による住民生活の圧迫や、地域住民としての相互コミュニケーション不足による不理解など、複雑に絡み合う複数の問題がある。しかしここではこうした問題群のなかでも特に両者を異なる他者として分断した要因である政策的な線引きに焦点をあてて考察をしてみたい。なぜならば、災害後の〈安全—危険〉ラインの線引きとそれに伴う補償内容を決定した社会的対応や政策決定が意図せざる結果として住民間を分断し、それが亀裂や対立を生み出しているように思われるからである。

本論文の構成は以下の通りである。2節ではいわき市内の重層的な被災状況といわき市民の被災者意識の在り方を確認する。3節では、原発避難者の被災状況が重なった後の、多様な被災者意識を整理する。4節ではそうした多様な被災状況があるなかで、政策的に〈安全—危険〉ラインの線引きが行われ、被災者がカテゴリー化されていった経緯を考察する。そして、5節ではいわき市民と原発避難者が異なる集団として認識されていったプロセスに焦点をあて、いわき市民の不満感が増幅していったロジックの一端を描くことを試みたい。最後にそれらを踏まえたうえであつれきの解消に向けた課題を検討したい。

2. いわき市内の被災状況といわき市民の被災者意識

現在いわき市は対外的には安全な地域としてみなされ、原発避難者受け入れの拠点として知られている。しかしそうした認識は最初からあったものではなく、中長期的な災害過程のなかでつくられてきたものである。実際にはいわき市も東日本大震災で地震、津波、原発事故、風評被害という4重の被害を受けているのだが、いわき市の社会構造上の問題ゆえにそれが見えにくくなっている状況がある⁽⁵⁾。本節では、いわき市における震災直後から現在に至るまでの災害の広がりを概観したうえで、そうした状況のなかで市民がどのようにこの災害を体験したのかに焦点を当て、必ずしも現在は表面化していない市民の被災者意識について考えてみたい。

いわき市では東日本大震災の発生により死者455人の人的被害があった。この数のほとんどは津波被災者であるが、中には4月11日に発生した大地震による死者3人も含まれている。地震や津波で生き残った人々でも多くの方が建物被害を受けた。建物被害は、全壊7,917棟、大規模半壊7280棟、半壊25257棟、一部損壊50087棟、計90541棟に上る⁽⁶⁾。3月11日や4月11日の大地震以降にも余震が断続的に発生し、徐々に建物被害が増加し、2011年4月4日から2012年9月28日までに発行した罹災証明書は9万6263件に上った。震災直後は市内に約200か所の避難所が開設され、原発避難者の市内への本格的な流入が始まる前の3月12日には市内の避難者数が最大約2万人に達した。

市内では、震災直後いわき市全域で断水が発生し、また物資不足が深刻化した。これは原発事故の風評被害による影響も大きく、福島県への物流が滞り、救援物資すら搬入が遅れる事態となった。ある男性は、支援物資の食料や配給などで食事をしただけでいたという。「スーパーにもコンビニにも何もなかったんです。本当に何が何やられている感じで。今も思い出し思い出し話しているんですが、当時の記憶というのはできればあまり思い出したくないというのが正直な話です」と話し、非常に厳しい体験として記憶されている（明治学院大学服部ゼミ2013：11）。

さらに被災家屋の解体申請も2013年1月31日現在で1万188棟に上る。そのうち7,786棟の解体

撤去は完了しているが、今なお解体を待つ建物も多く残っている。解体撤去が完了していない家屋も相当数残っていることからわかるように、いまだ震災からの復旧すら進んでいない状況がある。被害の規模や程度は地域や個人によってさまざまであるが、いわき市内では地震および津波被害だけでも深刻な事態が発生していたのである。

続いていわき市民がどのように原発事故を体験したかをみていく。原発事故の波紋は徐々に広がり危険が認知されていった。少し長くなるが、当時の状況を理解するためにここでは時系列に出来事と経験を辿ってみていきたい。

福島第一原発では、3月11日の大地震と津波によって運転中だった1~3号機の電源喪失が発生した。その後メルtdownの危険性は指摘されていたものの、いわき市では地震や津波の対応に追われ、原発事故に対する対応は進められていなかった。11日の午後7時3分に福島第一原子力発電所および同第二発電所について、原子力災害特別措置法第15条に基づき、菅内閣総理大臣（当時）から原子力緊急事態宣言が発令された。その時点では、原子力発電所の所在する大熊町でさえも具体的な行動は求められておらず、ましていわき市では原子力発電所の事故の深刻さを十分に認識し得なかった。

その後午後9時23分に第一原子力発電所から半径3km圏内に避難指示が、3~10km圏内に屋内退避指示が発令された。この時点でも原子力事故の影響については大きく考えることはなく、市の災害対策本部は24時間体制で地震津波の対応にあたり、原子力事故が起きたこと自体を知るすべがない職員も多かったのである。

12日の午前5時44分には、福島第二原子力発電所について原子力緊急事態宣言が発令され、第二原子力発電所からも半径3km圏内の避難、3~10km圏内の屋内退避指示が発令されいわき市の北部に位置する広野町の一部も避難指示の対象地域となった。事態はさらに悪化し、午後3時36分に福島第一原子力発電所1号機原子炉建屋で水素爆発し、白煙を上げて爆発する様子がテレビで映し出された。午後6時25分には福島第一原子力発電所から半径20km圏内の避難指示が発令された。事件発生情報はテレビやラジオの報道を通して多くのいわき市民の耳に入ることになった。しかし、特に福島第二原発については情報が不足して不透明な状況が続い

ていた（いわき市2013：5）。そのときは特に行政からの指示などないままに地震と津波の緊急対応を継続していたが、放射能被ばくの危険が身に迫っている恐怖感や避難の必要性を市民は感じ始めていた。

また、このとき原発周辺の住民である双葉郡の人々が地震発生直後から国道6号線、国道399号線を通りいわき市に続々と流入する様子を目にし、また彼らから原発事故の危険性を直接聞いたことで事態の深刻さを状況から察知したいわき市民も少なくなかった。双葉郡からの原発避難者はいわき市の地震や津波被災者用に設置された避難所に身を寄せる者もいたが、「ここも危険かもしれないから」といってさらに遠くへと避難していくこともあった。原発事故の実態、放射線量の正しい値、被ばくの危険性に関する知識も情報もないなか、周囲の状況からいわき市民は放射能被ばくの危険性と避難行動の判断を自ら下さざるをえない状況にあったのである。

政府からの情報開示が不十分で風評も含めてさまざまな情報が飛び交う中、避難指示区域が徐々に拡大され自分の地域に徐々に近づいている恐怖を多くの市民が抱えていた。いわき市は原子力発電所の所在する双葉郡の隣接市であり、これまでさまざま観点から原子力とのかかわりをもってきていたものの、法的には「防災対策を重点的に充実すべき範囲（EPZ）」（半径8~10km）区域外であり、原子力災害対策に関して「周辺関係市町村」に入っていなかったため、政府（原子力安全委員会）などからの情報が接入してくることはなかった⁽⁷⁾。

放射線量は風向きによって大きく変化した。15日午前中には北からの風に乗って放射線物質がいわき市上空を通過し、さらに遠く関東へ流れていった。いわき市平地区の放射線測定値は、午前0時に0.57 μ Sv/hであったが、午前2時には18.04 μ Sv/hに上昇し、午前4時には市内の放射線量最高値である23.72 μ Sv/hに達した。その後午前8時になると、2.77 μ Sv/hまで低減し、徐々に低下していった。

高濃度放射線物質にさらされる危険に備える安定ヨウ素剤⁽⁸⁾も配布された。いわき市は12日から安定ヨウ素剤の配布について検討を開始し、配布の決定権を持つ国県の指示を待ったが最終的には15日に市独自の判断で40歳以下の市民に対して配布をした。このときまでに双葉郡から南下してくる原発被災者が安定ヨウ素剤を手に入れているのを目撃し、そこから事の重大さをすでに察している住民もいた。

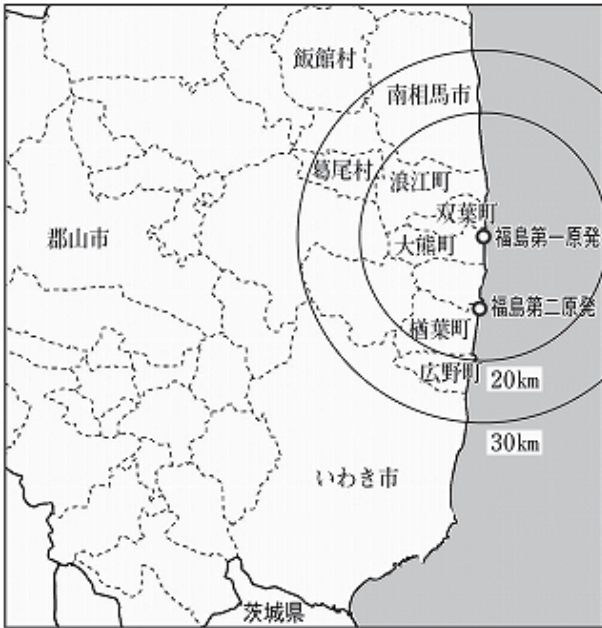


図1 浜通りの地図と原子力発電所からの距離

いわき市は、その後の事態のさらなる悪化に備えて、福島第一原発から30km、40km、50km圏内ごとに避難計画の作成を進めた。そして、半径30km圏内の地域に対して市独自の判断で避難指示が発令された。市北部の大久・久ノ浜地区、川前地区の一部、小川地区の一部が福島第一原発から半径30キロ圏内に含まれる（地図1）。久之浜・大久地区は、市街地が甚大な津波被害と火災を被ったなか、原発事故による避難も強いられた複合災害被災地域である。この地域は、2011年3月15日に政府による屋内退避指示が出されたが、それに先立つ3月13日にいわき市独自の判断で地区全住民に対して自主避難を要請した。13日朝8時半に市が用意した大型バスや自家用車に乗って1952世帯5722人の地区住民が一斉に避難をし、福島第一原発から半径40km圏外の市内中心部・南部にある内郷地区や常磐地区へと集団避難を行った。同じく福島第一原発から半径30km圏内にかかる小川町上小川戸渡地区でも23世帯57名、川前町下桶売志田名および荻地区でも46世帯131名に対して同年3月15日午前11時に発令された国からの屋内退避指示に先駆けて、午前9時30分にいわき市が対象住民に自主避難を要請した。屋内退避と自主避難というある種矛盾する指示が出されたのは、いわき市において物資不足が深刻化し、屋内退避では生活維持が困難だったからである。これらの地域は、同年4月22日まで国指定の屋内退避区域に指定されていた。こ

の日以降、福島第一原発から30km圏内は「緊急時準備避難区域」に指定されたが、市北部は同区域には含まれず、避難区域から外れることになった。

これらの地区に対して出された避難指示は同年4月22日に解除されたため、市内では2021世帯5910人が約1か月間強制避難を強いられていたことになる。その後も物資も届かず、復旧業者も入って来ない状況もあり、地域の復旧に余計に時間を要した。当時は地域の放射線量すら不明確だったため、外部支援者の協力も受けながら住民自身で放射能測定を行って線量マップを自ら作成するなどの活動も行われていた⁽⁹⁾。避難指示解除後は地元への帰還が可能になったものの、帰還の判断は世代や性別、家族構成などによって分かれ、なかなか人口が戻らない状況もあった⁽¹⁰⁾。これらの地区では自らが置かれた状況すら把握が困難なほど情報不足であり、混沌としたなかで住民の生活復旧は進められてきたといえる。

原発事故後に避難指示が出されなかった区域に住んでいたいわき市民もまた、多数が自主的に市外へと避難していた。震災直後について、約半数の人が町からいなくなっていたと口にする市民が少なくない。実際、いわき市が実施した「震災時の情報入手等に関するアンケート調査」を見てみると、約半数を占める回答者の55.4%が原発事故発生後に避難したと答え、そのうち66%が市外に避難したと回答。避難日で最も多かったのは、3月15日であり、避難した人のうち約4割が14日までに、64.6%が15日までに（24.1%が15日に）避難している。避難先から戻ったのが「平成23年3月ごろ」としたのが約半数、4月までに戻った人とを加えると約4分の3が4月ころまでに戻ってきている⁽¹¹⁾。

しかし、戻ってきたからといって不安が解消されたわけではない。4月以降に線量計を持つ親は増え、市内いたるところに放射線量を測定する大きなリアルタイムモニターが設置されていき、基準以下とはいえ震災前と比べて放射線量が増えたことを実感し生活は変わっていった。市民の中には、少しでも放射線を遮蔽しようと、窓には水をいれたペットボトルを並べ、家中を毎日くまなく拭き掃除をする人もいたという。そして、決してその時も市内での生活が安全だと思っただけではなく、こうした状況や不安に悩み疲れた人は放射能を気にしない「普通の生活」に戻っていったのである（河崎ほか2012：

24-25)。

また、現在のいわき市に住み続けている住民も「私たちだってここ（いわき市）が安全だと思っているわけではない」⁽¹²⁾、「またいつ爆発するかわからない」⁽¹³⁾など、低線量被ばくへの恐怖や原発事故の再発に対する恐怖が継続している状況もある。ある男性は以下の様に語っている。「次々に爆発する原発に幼い子がいるわが家は家の中でただ震えていた。逃げようにも車にはガソリンがない。テレビからは被ばくしないための対策法が繰り返し流れていた。換気扇に目張りをして、家の中に外が入るのを防ぐ、だが、食糧にも限りがあるし、水もでない。屋内退避はまさに兵糧攻めだった。室内遊びにあきた息子に公園へ行きたいとせがまれ、切ない気持ちになった。いわきはもうだめかな…」(いわき市海岸保全を考える会 2011：69)。

先述の通り 2011 年 4 月 22 日には上記の避難指示は解除され、多くの市民が市内へと帰還している。放射線被ばくを恐れる住民はいまなお市内外で避難生活を送っている。現在市外に避難しているいわき市民の数は 7504 人に上る⁽¹⁴⁾。いわき市が市外避難者を対象にしたアンケート調査では、59.3%が「いわき市に戻ることを検討している」と回答しているが、「いわき市へ戻るうえでの課題」として「原子力発電所の事故の収束」が 76.3%、「放射線による健康への不安の解消」が 78.4%を挙げ、原発事故の収束と放射能の除染が帰還の条件として挙げられている⁽¹⁵⁾。

上記の経緯を整理すると、原発周辺住民の安全を守るために半径 30km を境に設定された避難指示は地域を〈安全—危険〉ラインで線引きをした。それによって 30km 圏外の地域は「安全」とみなされたのだが、実際には 30km 圏外に居住していた多数の住民が自主的に避難をした。それは放射能自体が目に見えないものであり、また放射能被ばくの被害も直ちに予測できないために、確証がないなかで諸個人がそれぞれリスク判断を行っていたからである。一度危険だと思ったら、その危険の呪縛から逃れることは非常に困難になり、放射能に対して非常にセンシティブに反応するのである。また、同じ放射線量に対しても個人によってリスク認知が異なる。避難指示の有無にかかわらず放射線被ばくに対する恐れを強く感じ取る人もおり、線量や原発からの距離では測れない精神的苦痛があるからこそ、現在も市

内で低線量被ばくの恐怖を抱える人や実際に市外へ避難している人も少なくない。したがって、双葉郡の原発避難者と比較すれば避難期間は短期的ではあるものの、原発事故による被災はいわき市民にとっても集合的に共有された体験なのである。

3. 重層する多様な被災者意識

以上のような複雑な被災状況に加え、双葉郡からの原発避難という異なる被災状況にある被災者が加わり、いわき市という空間的範囲のなかにより一層多様な被災状況が含まれている。図 2 はいわき市内に現在住んでいる居住者を、災害因および避難状況、所属自治体ごとに被災者の類型化したものである。現在、いわき市内には、行政・住民区分としては「いわき市民」(A)と避難者である「双葉郡住民」(B)とが居住している。災害による被害としては、大きく分けると地震や津波といった自然災害と原発事故という人為的災害に分かれる。「原発事故被災者」(C)は避難状況によって、「強制避難者」(G)、「強制的自主避難者」(H)、「自主避難者」(I)、そして避難できずに残った「残留被災者」(J)に分けることができる。そして自然災害による「地震被災者」(D)や「津波被災者」(E)、そしてこれらの被害による「風評被害被災者」(F)がある。

いわき市に避難をしている双葉郡住民は、原発事故による「強制避難者」(G)が最も多く、それ以外は区域再編によって「強制的自主避難者」(H)⁽¹⁶⁾となった住民である。それは、これまで「強制避難者」(G)だった人が区域再編により、強制的に自主避難者に変更され、「強制的自主避難者」(H)と化していくことを意味する。なぜなら避難指示が解除されたとしても、すぐに住民の帰還が進むわけではないからである。たとえば、全住民の 7 割以上がいわき市に集中して避難している広野町は 2011 年 9 月 30 日に「緊急時避難準備区域」から解除されたものの、実際に帰還をしたのは 635 人のみであり、広野町の実家といわき市内の避難先とを行き来しながら、避難生活を継続している住民が多い⁽¹⁷⁾。こうして強制避難が自主避難として塗りかえられていくことにより、徐々に強制的自主避難者が増加し、状況が更に複雑に変化していくのである。

なお、双葉郡は原発事故による被害が前面に取り上げられていることから原発事故被災地域として周囲から認識されているが、同じ浜通りの沿岸地域で

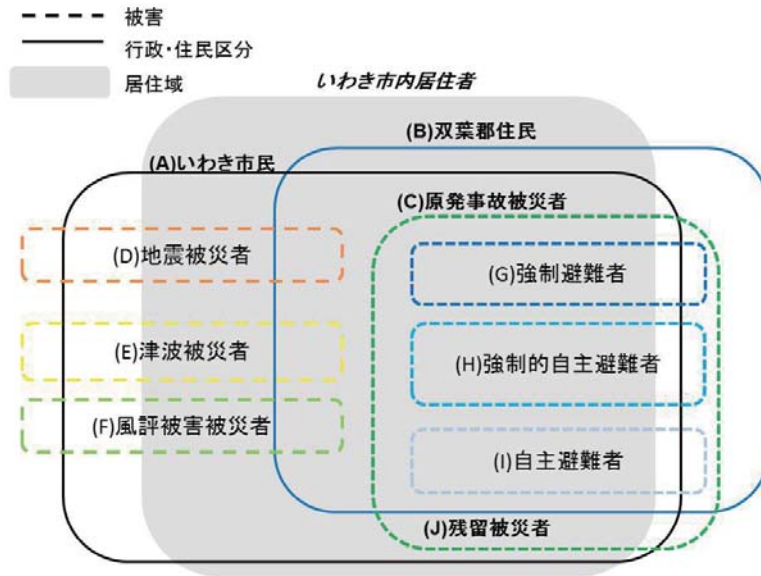


図2 いわき市内居住者の被災類型

あり地震および津波被害を受けている点にも留意しておきたい。

そして現在いわき市内の居住するいわき市民の場合は、「地震被災者」(D)、「津波被災者」(E)、「風評被害被災者」(F)、そして原発事故による被災者である。「地震被災者」(D)と「津波被災者」(E)の場合には、前述の通り修復が完了していない住居にすむ被災者や現在も市内避難を続けている住民もいる。原発事故被災者については、避難指示解除によって「強制避難者」(G)から「強制的自主避難者」(H)となり市内避難を続けている住民も含まれるが、被災意識をもちつつも避難をしなかった「残留被災者」(J)と「自主避難者」(I)として避難した経験を持つ住民が多い。

ただし、いわき市民の一部は現在も市外避難をしている住民もあり、双葉郡住民も市外、県外に広域避難している住民も多く、どちらの住民もいわき市という空間的範囲を超えて居住している住民がある。

以上のように、複数の自治体から、異なる被害と被災者意識を抱く多様な人々が集積し、多様な差異を重層的に内含しているのがいわき市の現状である。そして、こうした複数の異なる被災状況がいわき市という空間的範囲のなかに集中しているために、各々が自らの被災状況を他者のそれと比較しやすい状況が生まれている。多様な被害が混在する状況は、他の地域でも見られることであるが、多様性の高さや複雑さはいわき市において特に顕著である。いわき市内において被災者間のあつれきが問題

となっている所以もここにあるように思われる。つまり、こうした複雑な被災者意識が広がっているなかで、次節で述べるように災害対応としての政策が被災者を線引きし、さらに新たなカテゴリーによる差異が蓄積されていくと被災者間の比較によって様々な落差や矛盾が顕在化しやすいのである。次節では、その政策的線引きがもたらした波紋についてみていく。

4. 政策的線引きの波紋

こうした異なる被災状況が複雑に重層化しているいわき市において、被災状況に応じた支援を行うための被災者の線引きは、意図せざる結果として被災者間の落差を決定づけ固定化していくこととなった。本節では、原発事故後の避難指示が解除され避難区域の設定と被害補償の法律が制定されていった経緯とその中でいわき市民の位置づけを考察したい。

平成23年4月22日には避難指示および屋内退避指示が解除され、居住者の生命身体に対する危険を防止するため、新たに原子力災害対策特別措置法20条3項に基づき警戒区域（設定は21日）、計画的避難区域、緊急時避難準備区域、特定避難勧奨地点が設定された。先に述べた通り、いわき市の場合には屋内退避指示が解除された後に新たな避難区域が設定されることはなかった。これは、法律上いわき市全体が原子力災害の危険性はないものと断定する意味をもった。そしてこの線引きはその後、被害の

表1 原発事故の経過と政策決定に関する年表

日にち	出来事 (いわき市)	出来事 (国・県・他地域)
20110311	14:46 東北沖大地震の発生 15:30 ころ 大津波襲来	19:03 原子力緊急事態宣言発令 21:23 第一原発から半径3km 圏内避難指示、 3~10km 圏内屋内退避指示
20110312	福島第一原子力発電所水素爆発が発生	5:44 福島第二原子力発電所、原子力緊急事 態宣言、半径10km 圏内避難指示 15:36 第一原子力発電所水素爆発 18:25 福島第二原発から半径20km 圏内避難 指示
20110313	市独自の判断で久之浜・大久地区住民に自主避難要 請 総合健康福祉センターで放射線スクリーニング開始	
20110315	市独自の判断で、小川および川前地区の一部住民に 自主避難要請 久之浜・大久、小川と川前町の一部に屋内退避指示	福島第一原子力発電所の半径20~30km 圏内屋 内退避指示
20110317	常磐西郷町忠多地区に地震による避難勧告発令 (~ 現在)	
20110318	市独自に、妊婦、40歳未満の方に安定用素材を配 布	
20110321	一般家庭に対して、公民館で支援物資を配布 (28 日まで計6回)	
20110323	市山間部を震源とする震度5強の地震が3度発生	
20110325		福島第一原子力発電所半径20~30km 圏内住民 に自主避難を促す
20110406	市内小中学校入学式を実施	
20110409	市長「安全宣言」を出す	
20110410	津波や地滑りの被災地区を除き市内水道がほぼ復旧	
20110412	市南西部を震源とする震度6弱の地震発生 市内約10万戸が再び断水	
20110411	田人地区の一部に地震による避難勧告発令 (~4.16)	
20110421		福島第二原発の避難区域が半径8km 圏内に変 更
20110422	小川、川前、久之浜・大久地区の屋内退避指示解除 渡辺町上釜戸字青谷地区一部に地震による避難勧告 発令 (~8.31)	福島第一原発の半径20km 圏内を警戒区域に設 定、半径20~30km 圏内の屋内退避区域が解除、 「計画的避難区域」および「緊急時避難準備区 域」設定
20110628	内郷高坂町高橋地区に地震による避難勧告発令 (~ 2012.8.20)	
20110805		紛争審「中間指針」決定
20110830		東電独自の補償基準を示す
20110930		緊急時避難準備区域が一括解除
20111206		紛争審「中間指針」の追補決定
20111216		政府の「事故収束」宣言

認定および補償額の決定へと影響していくことになった。

原発事故の被害補償は、「原子力損害賠償に関する法律」(以下、原賠法)に従って進められ、東電はこれに基づいて今回の事故の損害賠償責任を負い、被害者に補償を支払う。原賠法で補償すべき被害の範囲に関する指針を決めるのは、文部科学省に設置される原子力損害賠償紛争審議会(以下、紛争審)である。紛争審は2011年4月以降、今回の事故補償について第一次指針、第二次指針・同追補を策定し、同年8月5日にそれらをまとめた「中間指針」を決定した。これによってどこまでが補償対象となるのかの線引きがなされた。慰謝料として「精神的損害に対する賠償」が東京電力から強制避難者に対して支払われることとなり、一人当たり月額10万円が支払われている。ちなみに、いわき市北部の2011年4月22日まで屋内退避区域に指定されていた地域住民に対しては、同年9月まで同額の賠償が支払われた。

紛争審の中間指針は、避難指示などが出された区域については比較的幅広く補償の範囲を定めているが、その区域外については農林水産物の出荷制限や風評被害を除いて住民の被害をほとんど認められていなかった(除本2013:13-15)。したがって、前節に述べたような恐怖を抱えて市外へと自主的に避難せざるを得なかった市民は、被害者として認定されず、彼らに対する補償は示されなかった。

しかしその後、政府の避難指示がなくとも、放射能から逃れようと自主的に避難した自主避難者の扱いが問題となった。中間指針策定のころから自主避難者たちは自らの被害について声を上げ始め、2011年10月20日に紛争審が自主避難者に対してヒアリングを行い、同年12月6日に自主避難者の賠償に関する中間指針の追補を決定したのである。これにより、いわき市を含む強制避難区域の周辺23市町村の住民が実際の避難行動の有無にかかわらず賠償の対象となり、同年3月11日から12月31日の間18歳以下の子どもと妊婦だった者に対し一人当たり40万円、そのうち自主避難をしていた人に20万円が追加して支払われ、上記に当てはまらない市民には一人当たり8万円が支払われた。この追補については、基本的に自主避難の合理性を認めず、金額も強制避難者に比べて極めて低水準にとどまっている(除本2013:18-20)。この追補は原発事故の

被害者の認定範囲を広めたことの貢献は大きいですが、現時点での自主避難者への補償やいわき市で住み続けている市民の恐怖や苦しみは被害として認められているとは言い難く、ほとんどが補償対象外となったままである。

その後、2011年12月6日には、原発事故の「収束宣言」を皮切りに、2012年4月から避難区域すべてで「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」の3区域に再編が行われてきた。これは、避難元地域への帰還を前提とした区域再編であり、避難指示の解除と同時に補償が打ち切られることになる。賠償額は突然なくなるのではなく、「避難指示区域見直しに伴う賠償」としてまとまった額が支払われる⁽¹⁸⁾。

他方、地震・津波などの自然災害の場合は被った被害に対する精神的な賠償は支払われない。被災住民の生活支援としてさまざまな補助金制度があるが、住宅再建に関する制度が主たるものとなっている。ここでは比較の参考のため、代表的な補助金制度を概観しておきたい。以下は被害が最も深刻な住宅が全壊の場合の配付額である。災害救助法23条に基づく住宅の「応急修理制度」では、被災した住宅で引き続き居住する意向を持ちながら自力の資力では被災住宅(半壊以上)を応急修理することができない人に対して52万円を限度に支給される。さらに、「被災者生活再建支援制度」では、一番支給額が高い複数世帯で全壊被害を受けた世帯に対して基礎支援金100万円と加算支援金で住宅建設・購入の場合200万円が支払われる⁽¹⁹⁾。いわき市に対して寄せられた生活支援目的とする「義援金」は、配布額が最も多い「住宅が全壊」の場合で、1世帯当たり第一次配布で45万円、第二次配布で23万円が支払われた⁽²⁰⁾。また、市独自には、住家が全焼・全壊した場合、1世帯につき10万円の「被災救助費」を支給している。こうした補助金制度は複数あるものの、いずれにしても住宅再建にかかる費用としては十分な金額ではなく、自然災害からの復旧復興は基本的に自立再建が前提となっているのである。

以上みてきたように、〈安全一危険〉という線引きはいわき市民の不安を解消されるわけではなく、また被災体験や現状に対するリスク感覚が変化するわけでもない。そして、それは被害者の認定範囲の線引きとして、さらには賠償の方針を定める基準となった。被害が認められなかった被災者は復興した

ものともみなされ、そしてなし崩し的に日常生活に戻らざるを得なかった。そうして彼らは「見えない被災者」となっていたのである。

5. 多様な被災状況における比較と「相対的不満」の増幅

2節で述べたとおりなし崩し的に日常生活に戻らざるを得なかったため、今となっては被害のかたちが見えにくくなっているものの、いわき市民も震災直後から複合的に災害による被害を受けてきた。そして3節で示したように、それに加えて複数の双葉郡自治体から多数の原発避難者を受け入れていることから、地震や津波といった自然災害の被害を受けた住民、そして原発事故により避難生活を余儀なくされている住民や低線量被ばくの恐怖を抱える住民などが重層的に市内に存在している状況がある。4節で論じたように、そうした被災住民間の被害の内容や程度の差異は政策的線引きによって決定的なものとなり、さらに経済的支援格差がもたらされた。では、この政策的線引きが被災住民間にいかなる影響をもたらし、あつれきを生じさせているのだろうか。

この災害過程において、本来は多様な被災状況があったなかで、政策的線引きが結果的に双葉郡からの強制避難者である「原発避難者」と「いわき市民」を分断し異なる22のカテゴリーを生み、理不尽さを抱くいわき市民は「原発避難者」を自らと立場の異なる集団として認識し、比較対象の準拠集団として意識することとなった。そうした両者が同じ地域内に住んでいるために、この政策的に作られた被災者カテゴリー間での比較が日常的に行われ、「原発避難者」といわき市民間の落差や矛盾がより顕在化しやすくなっている。

第一には、先にもふれたが区域再編によって強制避難者が「強制的」自主避難者になり変更されることにより、政策的には自宅への帰還についてはいわき市民と同じ条件をもつことになるのだが、区域再編後もなかなか避難者の地元帰還は進まないのが実態である。原則的に慰謝料としての「精神的損害に対する賠償」は立ち入り制限解除後の1年間は支払われ続けることになっている。しかし、仮設住宅の入居期間も避難者のニーズに合わせて帰還宣言後も延長されている。そうすると、避難者は「戻れる」けど、「戻らない」という状態で賠償金を受け取り

ながらいわき市への税金は支払わずに市内に居住し続ける状態が続くことになる。したがって、一時的ではあるものの、政策区分上は同じ立場にあるにもかかわらず、高水準の支援を受ける原発避難者となし崩し的に日常生活に戻ったいわき市民との間には落差が生じてしまうのである。

第二には、賠償金の差が不平等感を抱かせる原因となっていることがある。一般論としては、ふるさとを強制的に奪われるという大きな被害を被った原発避難者と強制避難を強いられなかったいわき市民とを比較すれば、当然被害の大きかった避難者へは多く賠償されるべきであると考えられるだろう。ところが先に述べたように、放射線被ばくの恐怖というのは、避難指示区分で必ずしも測られるものではない。また、安定ヨウ素剤の配布や賠償金の給付によって一定程度の被害が認められ、かつ現在も低線量被ばくの恐怖を抱きながらいわき市で生活するいわき市民は、原発避難者と比較して自らの被災体験や現在も抱え続ける不安が国や他者から正しく評価されていないことに対する不満を募らせる。そしてその評価の差が明確な形で現れている賠償金のあり方に対して理不尽さを感じるのである。

さらにこの経済的格差に対する不満感が増幅している背景がある。それは、震災前から今回の事故の避難地域、つまり原発立地地域が原発から得ていた経済的な恩恵に対する評価である。原発周辺地域は原子力発電所の誘致に伴うリスクと引き換えに雇用創出と税収獲得による経済効果を得ることで、貧困な農村地域の経済構造は現在の所得水準に達するほどに大きく変容してきた（開沼2011、清水2012ほか）。今回の原発事故の発生は、こうした国策としての原発産業が地域社会にもたらした地域振興の経済的効果が他地域の住民にも肌で感じとれるまでに知られるきっかけとなった。今回の広域な放射能汚染の原因となった原子力発電所と共存共栄を果たし、経済的恩恵を受けてきた住民が、震災後は強制避難者として高水準の補償を受けていることが重なって、原発とは直接的かわりが少なかったいわき市民にとっては、経済的支援格差が余計に受け入れ難い差として見えてしまうのである。

以上から明らかとなるのは、いわき市民が政策的につくり出された「原発避難者」という準拠集団と自らを比較する結果、多様な被災状況のなかで自己の置かれている状況をマイナスであると感じる「相

対的不満」が生じているということである。まさに、東日本大震災発生後の社会状況のなかで生み出されてきたこの不満感が、本来であれば対立するはずのなかった両者の交渉を困難にさせ、あつれきを生みだしているのである。

結果としてその不満感は、いわき市民の視線を原発避難者の生活行動に向かわせるきっかけとなっていく。あるいわき市民の女性は「うちの前を通る外車の数が急増している。避難者は多額のお金をもらっているし、震災前からも給与がよかったんでしょう」と話した⁽²¹⁾。あるいは居酒屋やパチンコ屋などで賠償金を散財しているという発言も多く聞かれる。これらの言葉にも誤解や風評が含まれているかもしれない。ただ、この言葉の裏にこれまでに論じてきたような心情や体験があることを抜きにして、これらを言葉どおりに受け取ったならば、それは状況の正しい理解とは言えないだろう。このあつれきの問題は、複合災害がもたらした複雑な社会状況下における社会構造的な問題である。したがって、問題が生じたプロセスとロジックを踏まえた上で、それぞれの被災者がおかれた状況と抱く意識を社会構造のなかに位置づけて理解することが必要なのである。

6. むすびにかえて

本稿では、いわき市を事例に東日本大震災および原発事故による被害の広がりや災害過程をたどるなかから、被災者が政策的な線引きによって分断され、線引きによって生まれた差が人々の間の対立をもたらしてきた過程を描いてきた。多様な被災状況が蓄積されているいわき市にあってはその落差が大きく、意図せざる結果として住民間の分断と対立を引き起こしてしまったのである。

このあつれきは当然すべての住民間で生じているわけではない。もちろん両者が共生するために協力し友好的関係を構築している事例もある。たとえば、市内の富岡町絆サロンでの地元住民と避難してきた富岡町民の交流や応急仮設住宅自治会と地元老人会との交流など、避難者と受け入れ住民が交流し支え合う事例も報告されている（石塚 2014）。この問題を取り上げること自体があつれきの存在を絶対視し助長する危険があるという見解もあるだろう。しかし、問題の構造を理解しなければ、複雑な状況のなかでいくつもの社会的要素が絡み合っ

て顕在化しているあつれきが、表面的にいわき市民と原発避難者の住民同士の不和によるものとしてのみ扱われる危険があるだろう。

こうした分断とあつれきは、政策が必要とされる限りは必ずどこかで線引きが行われるために、政策施行時には常に生じる可能性がある。それは津波被災地域とて同じである。浦野（2014）は、津波被災地域の場合には防災対策として防潮堤と高台移転が立案されたが、命を守る安全対策としては防潮堤以外の方法（高台移転やその他の対策）も加味した多重防護を必要とし、〈安全—危険〉ラインのダブルスタンダードを設定した点において、施策による落差や分断の発生を緩めたとして評価している。

原子力災害の場合は危険分子である放射性物質や放射線量が目に見えないため、避難区域の指定によって〈安全—危険〉ラインが人為的に引かれた。本事例の場合は、この線引きが「安全」とされた地域の住民の被災体験やリスク感覚と一致していなかった。放射線量と原発からの距離を一つの基準として科学的・技術的な災害対応と政策決定が行われているのだが、そうした科学的知見に関する人々の信頼は揺らいでおり、災害後の大混乱状況のなかではそうした線引きが住民間にもたらした亀裂も大きかったのである。

今後、避難区域解除が進められれば現在の強制避難者の中でも新たな分断とあつれきが生み出されていく可能性があるだろう。本事例が示唆していることは、異なる被災状況が複雑に混在している状態では、単に二つの被災者カテゴリー間だけを比較するだけではあつれきの原因を見失いやすく、実状を理解するためにはそれぞれのカテゴリーの被災者が置かれた状況を被害の全体構造の中でとらえることが必要だということである。そのうえで落差を軽減する政策のあり方を模索することが求められる。

今後あつれきを緩和していくための方策としては、第一に先に紹介したようないわき市民と避難者間の交流の機会を創出し、相互理解を深めていくことが重要だろう。その点で地域内でのつながりや自治体を超えた連携を模索していくことが求められる。そして第二に、いわき市民の物理的・精神的被害に対するケアを充実させていく必要がある。これは経済的な支援だけにとどまらず、社会的なケアの仕組みを地域全体で構築し、見えにくくなりつつある被害が深化することのないよう対策を早急に行うこ

とが求められている。

本稿では特にいわき市民の意識構造と論理に焦点を当てて論じてきた。先に述べたとおり市民の意識の背景には誤解や風評も含まれているが、そうしたことが生じる原因を探るためにも、原発避難者の側の状況を正しく理解し意識構造を考察していかなければならない。また、いわき市は現在、市自体の復興、多数の避難者受入れ、そして原発事故収束の拠点という点で復興バブルを迎え恩恵を受けているといわれているが、そのこともいわき市民の被災状況を見えにくくし、また復興バブルと言われる裏側での苦勞がなかなか理解されにくい状況をもたらしている。市全体の復興プロセスの中でそれぞれの被災者がどのように生活を再現し、被災者意識を変化させてきたかについてもさらなる検討が必要である。これらの点については今後の課題としたい。

本報告は、科研費「東日本大震災被災地域における減災サイクルの構築と脆弱性/復元=回復力)」で得られた成果の一部である。

注

- (1) 2014年3月1日現在。いわき市災害対策本部「いわき市災害対策本部週報(経過415)」(2014年5月14日17:00)より。
- (2) 例えば、毎日新聞の2013年5月24日付の記事「共生遮る誤解の連鎖」では、原発避難者をめぐっていわき市に寄せられた苦情が390件に達しており、その内訳は、①住民前など税負担の公平性を求めるもの、②住宅事情のひっばく、③病院の混雑、④ゴミの出し方や交通ルールなどマナー面、⑤道路の混雑であるという。NHK「おはよう日本」2013年4月26日放送でも同様にあつれきの問題が取り上げられた。報道のほか、いわき明星大学人文学部現代社会学科が実施した「東日本大震災からの復興におけるいわき市民の意識と行動に関する調査」でも、原発避難者に対して「生活大変そう」と感じている半面、多くの市民が「たくさんお金(賠償金)をもらい、うらやましい」(64.5%)、「原発事故の補償に不平等感を覚える」(74.2%)と感じていることが指摘されている。
- (3) 福島民友2012年12月26日、福島民報2013年1月13日ほか。
- (4) 富岡町から埼玉に避難している女性は以下のような経験をしている。「いわきナンバーの車で走っているといういろあって…。あるときは自転車のおばさんに追いかけられ、トントんと車の窓を叩かれて、「いわきナンバーだけど、原発付近から来たんじゃないでしょうね」、「あっちの方から来て、放射能ばらまかれては困るから」とガーッと言われたんです。(中略)すごいショックで…。」(「ふくしま、わたしたちの3.11」証言記録集編集委員会2014:56)

- (5) いわき市の被災状況や震災の影響の広がりについては、川副・浦野(2012)、川副(2013)を参照されたい。
- (6) いわき市災害対策本部「いわき市災害対策本部週報(経過417)」。2014年5月23日現在。
- (7) 福島県担当部署や原子力発電所について緊急事態対応の拠点「原子力災害対策センター(オフサイトセンター)」の震災被害と避難もあり、EPZ区域内ですらなかなか事故の状況が発信されなかった。
- (8) 放射性ヨウ素による甲状腺障害は、若者や乳幼児において顕著であるといわれ、あらかじめ甲状腺にヨウ素を満たしておけばそれ以上摂取しても蓄積されないというもので、原子力災害時の放射性ヨウ素に対して有用な予防薬とされている。
- (9) 発災直後から民間企業が地域の放射線量を測定し続けている。(http://thkinnovator.co.jp/publics/index/24/) 2014年5月30日閲覧。
- (10) いわき市久之浜支所職員へ聞き取りより(2011年10月15日実施)。
- (11) いわき市が実施した「震災時の情報入手などに関するアンケート調査」の結果より。
- (12) いわき市民への聞き取りより(2013年4月25日実施)。
- (13) いわき市民への聞き取りより(2013年9月11日実施)。
- (14) 平成25年9月25日現在。
- (15) 平成24年7月発表、いわき市実施の「いわき市市外避難者へのアンケート調査結果」より。
- (16) 本稿では、避難指示の有無にかかわらず原発事故によって避難生活を送っている人を「原発避難者」、避難指示に基づいて避難している人を「強制避難者」、避難指示は無いが自己判断により避難している人を「自主避難者」、そしてもとは強制的避難者だった後も避難区域の再編に伴って避難指示が解除されたが避難生活を継続している人を「強制的自主避難者」と呼ぶ。「強制的自主避難者」という呼び方は、福島大学佐藤彰彦氏およびいわき明星大学高木竜輔氏から示唆を得た。ちなみに、除本(2013)は「強制避難者の自主避難者化」と表現している。
- (17) 広野町『広報ひろの』第497号(2013年1月号)より。
- (18) 避難者にとっては生活基盤を失って自らが被った精神的苦痛や生活費の増加といった経済的負担、将来の生活再建に対する賠償としては現在賠償額が不十分であるという主張から、賠償額の増額を求める交渉が行われている。これは東電との加害-被害の関係において、強制避難者が実際に被っている被害に対する不満に基づく賠償交渉である。しかし、いわき市民が自らの状況との比較のなかでこうした運動を捉えれば、不満を増幅する要因ともなりうる。
- (19) いわき市「生活再建に向けた各種制度の概要(第9版)」参照。
- (20) 平成24年2月1日現在で申請のあった3万3369世帯のうち95.3%に当たる3万1804世帯に支給されている。
- (21) いわき市民への聞き取りより(2013年8月30日実施)。

参考文献

- 石塚裕子, 2014「長期避難生活における共生への萌芽」『Antenna』Vol.8, pp.1-4.
- いわき市, 2013『いわき市・東日本大震災の証言と記録』.
- 開沼博, 2011『「フクシマ論」—原子力村はなぜ生まれたのか』青土社.

- 河崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健治, 2012, 『避難する権利, それぞれの選択—被爆の時代を生きる』岩波書店.
- 川副早央里・浦野正樹, 2012 「原発災害の影響と復興への課題—いわき市の地域特性と被災状況の多様性への対応—」『日本都市学会年誌』45, pp150-159.
- 川副早央里, 2013 「原発避難を巡る状況—いわき市の事例から」『環境と公害』42 (4), pp37-41.
- 「ふくしま、わたしたちの3.11」証言記録集編集委員会, 2014 『ふくしま、わたしたちの3.11』
- 明治学院大学服部ゼミ, 2013, 『Habitat 通信 Spring2013—いわき特集号8』.
- 清水修二, 2012 『原発とは結局なんだったのか—いま福島で生きる意味』東京新聞出版局.
- 浦野正樹, 2014 「津波被災地域の復旧・復興過程における課題—災害イメージの忘却・固定化と地域生活イメージの再構築の葛藤のなかで—」『地域社会学会年報』26, 11-28.
- 山下祐介ほか, 2012 「原発避難をめぐる諸相と社会的分断—広域避難者調査に基づく分析」『人間と環境』32 (2), pp.10-21.
- 山下祐介・開沼博編, 2012 『原発避難論』明石書店.
- 除本理史, 2012 『原発賠償を問う—曖昧な責任, 翻弄される避難者』岩波ブックレット No.866, 岩波書店.