原発避難者の生活再編と地域再生の課題

——福島県富岡町の事例から——

Reorganizing Lives of Nuclear Evacuees and Revitalizing the Local Community:

A Case Study of Tomioka, Fukushima Prefecture

松蘭祐子

Yuko MATSUSONO

This paper examines the case of Tomioka, a town in Fukushima Prefecture, to determine how nuclear evacuees are reorganizing their lives and how municipal governments are addressing the local revitalization task. Although the earthquake occurred five years ago, the entire population of Tomioka remains evacuated, with some residents living within Fukushima Prefecture and others living elsewhere.

The people of Tomioka need to work in collaboration with the local government to address the issue of long-term revitalization. They want to live ordinary lives as local community residents in their host communities, simultaneously, regardless of the place where they live, they are clearly aware of themselves as belonging to their original community of Tomioka.

From their external living bases, the townspeople are establishing networks, visiting the town, and exploring ways to address the revitalization challenge. In this process, it is crucial for widely dispersed evacuees to share their problems through face-to-face discussions and take initiatives to move towards self-sufficiency.

はじめに

東日本大震災と原発事故から5年が経った。原発事故災害の風化が懸念される一方で、福島県では今でも10数万人以上の人々が、住んでいた町を離れ県内外で長期の避難生活が続けている。原発周辺自治体の人々の多くは、念のためとりあえず避難した後に、住んでいた町が警戒区域に指定され戻れなくなった。生活空間であった地域コミュニティを離れた避難者は、「人間としてのあたりまえの暮らし」を根こそぎ奪われた。県外避難の場合、被災当時の世帯が2か所以上に分かれて避難していることが多い。特に子どもの避難先はより広域にわたった。このような前例のない避難の状況がほとんど明らかにされないまま、住民に対しての生活再建や地域再生の道筋は帰還推進策に偏っている。2012年以降、区域の再編（避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域）が実施され、さ

らに2015年春に、2017年3月にはこのうち帰還困難区域を除く区域での避難指示の解除をめざす政府方針が提示された。一方で、廃炉に向けた作業はトラブルの連続で、事故の収束の見通しが立たない状況が続いている。放射線に関する住民の不安や不信に対しての説明や情報はいまだにあいまいである。避難者、避難自治体にとって事故は終わっていない。

除染や復興公共事業が進む中、全く変わってしまった「まち」を前に、町民がその地域空間での「あたりまえの生活」を取り戻すことは困難な現実がある。復興計画では、町民の一部だけが戻り同数以上の新たな流入者を迎え入れた町が描かれる。しかし、避難者となった人々にとっての地域再生は、今後も予想される長期にわたる避難先や移住先での生活の安定を前提として町内外から取り組む、世代をも超えた超長期の課題である。本論文では原発避難者¹⁾の生活再編と地域の復興の現状を踏まえて、新たな流動性の中での地域再生の課題について、福島県双葉郡富岡町の事例をもとに考察する。

1. 原発避難の経緯と自治体の現状

1-1 原発避難の経緯

福島県双葉郡富岡町は、福島第一原発から南におよそ6～11キロに位置し、2011年3月11日に起きた原発事故により、全住民が避難した町村の一つである。3月12日早朝に、10キロ圏に出された避難指示により隣接の川内村への避難を開始し、その後20キロ圏に拡大した避難指示によって川内村とともに郡山市はじめ全国へ避難した。その後、4月22日には第一原発から半径20キロ圏が警戒区域に、20キロ圏外で放射線が高い地域が計画的避難区域に指定された。富岡町は全域が警戒区域に指定され、町民は自宅に帰ることも容易にはできなくなり、避難は長期化することとなった。

警戒区域、計画的避難区域は2012年4月以降順次区域再編が行われ、空間線量によって帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域に再編された。その後、一部の避難指示解除準備区域（田村市、川内村では2014年に楡葉町では2015年）では避難指示が解除されたが、2015年9月でも図1に示した地域では避難指示が継続している。帰還困難区域の人口は約24,100人、居住制限区域の人口は約22,700人、避難指示解除準備区域の人口は約23,000人となっている。

富岡町は、この区域再編によって、町内が3分割された。町の中心市街地である地域が帰還困難区域（人口のおよそ3割）に、役場などがある地域が居住制限地域（同6割）に、津波の被害が最も大きく、駅舎も流れた地域が避難指示解除準備区域（同1割）となった。²⁾ 区域再編は、空間線量に基づき、行政区の区切りなどを考慮して決定されているが、町民の生活圏とは大きく異なっており、自治体内をも分断した。区域により、住宅への立ち入りをはじめ賠償や支援などにも差が生じることがある。町民生活の一体感、浜

図1 現在の避難指示区域 (2015年9月5日)

経済産業省 (<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html#shiji>)

通り市町村の生活圏を分断し、町の中でも道路を挟んで線が引かれゲートが設けられる。

避難指示は原発事故によるものであり、区域設定は事故による汚染によるものである。復興政策の前提は、原発事故は収束に向かっており、放射能汚染に対しては除染を行い、一定のレベルにおいて避難指示を解除していくことにある。しかし、町民の受け止め方はこの前提とは異なっている。廃炉が決定した原発に対する作業は、さまざまなトラブルが続き収束しているとは受け止めがたい。実際に原発関連の仕事にかかわる人々が身近にあり、不安定性の情報に触れる機会は多い。除染作業は行われているが、汚染は続いており十分ではないと感じられる。しかも、将来にわたっての汚染やその影響に対する不安に対して、心配ないという説明だけでは納得しがたい。しかし、これまでの5年間、事故は収束し状況は安定している、線量が下がり「心配ない」レベルになる、ことを前提に、区域設定が再編され支援や補償が変更されてきた。町民にとっては、先が見えないまま決断を迫られる状況の連続であった。町民にとって、突然の避難指示に始まった長期避難は、生活空間と時間からの引き剥がしであり、人生をまるごと奪われることであっても過言ではない。震災から数年が経ち旧警戒区域に入った人は「時間が止まったようだ」と表現する。それは、地域空間が生活する住民を失った異様な姿なのである。

1-2 避難の現状：県内外での避難の継続

現在の避難の状況を、避難指示が出された市町村について概観しておこう。表1に示し

表1 避難者の概況（避難指示区域のあった自治体について）

	南相馬	川俣	葛尾	田村*	広野**	川内	楡葉	富岡	大熊	双葉	浪江	飯館
2011年3月住民登録人口	71,561	15,877	1,567	41,662	5,490	3,038	8,011	15,916	11,505	7,140	21,434	6,509
2015年10月避難者数(市町村把握数)	16,978	1,176	1,482	1,471	2,781	1,138	7,175	15,161	10,773	6,984	20,954	6,735
避難者(県内)	4,084	1,138	1,383	1,291	2,444	842	6,212	10,839	8,202	4,050	14,523	6,230
避難者(県外)	5,812	38	99	180	337	196	956	4,322	2,571	2,934	6,431	504
(自治体内避難者数 転居含まず*)	7,082											
18才未満避難者数(自治体内)	1,910	63	0	128	15	3	0	0	0	0	0	0
(県内、自治体外)	975	65	166	18	373	226	897	1,771	1,506	474	1,848	879
(県外)	1,601	43	18	27	67	38	163	590	534	414	1,162	103
仮設住宅入居者数(同一自治体内)	4,852	412	0	648	0	88	0	0	0	0	0	0
(自治体外)	353	0	804	0	1,246	799	2,576	2,044	1,878	698	3,703	1,060

注）避難者数および18歳未満避難者数については2015年10月、仮設住宅入居者数については、2015年2月

*田村市 旧警戒区域人口（都路町）380人 旧緊急時避難準備区域人口 4,117人 **広野町 町内在住者 2,179人

（出所）避難者数については福島県ふくしま復興ステーション <http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list271-840.html>

18歳未満避難者数および仮設住宅入居者数については福島連携復興センター

(http://f-renpuku.org/fukushima/evacuee_information)

た自治体のうち、南相馬市から川内村までの市町村は自治体の一部が避難指示区域となった自治体であり、楡葉町から飯館村までの5町1村は全域が避難指示区域となった自治体である。広野町は、町全体が緊急時避難準備区域となり避難したが2011年9月に指定は解除されている。ここに挙げた自治体だけでも9万人以上の人々が事故から5年たっても避難生活を続けていることになる。

避難の状況を見ると、18才未満で県外避難が多かったことがわかる。これは学校の状況にも現れている。表2は避難指示のあった地域の小中学校の2010年5月と2015年4月の児童生徒数を示したものである。自治体では、避難指示区域にあった小中学校を、役場が避難した場所またはその周辺で施設を確保して順次再開した。避難指示が解除された地域では準備期間を経て現地で再開した。しかし、避難者は広域に分散しているため、避難先自治体の小中学校に転校して通学するケースが多く、再開した町立村立の小中学校の児童生徒数の減少が続いた。また、現地に戻った学校に子どもたちは戻ってきていない。2015年4月の時点では、広野町、川内村、田村市都路地区では避難指示が解除され、学校は現地に戻って再開しているが児童生徒数は戻っていない。

双葉郡内には、4つの高校（分校含む）があり震災前には1500人の生徒が通学していた。それぞれの高校は、震災後、いわき市や二本松市など福島県内の他の学校や大学施設に間借りして授業を継続していたが、2014年度以降募集を停止しており、2014年度の在学生数は337人まで減少している。2016年度の3年生が卒業した時点で休校となる予定である。2015年には新しく広野町に中高一貫校が開校した。学校の状況だけを見ても、これらの地域で子どもの教育環境が整うまでには、まだ時間を要すると判断せざるを得ない。

表2 小中学校の現況

2010年5月		2015年4月		2010年5月		2015年4月	
小高区 南相馬市	小高小	392 → 再開(鹿島区)	70	浪江町	浪江小	558 → 再開(二本松市)	11
	福浦小	105 → 再開(鹿島区)	31		幾世橋小	122 → 休校	
	金房小	143 → 再開(鹿島区)	25		請戸小	93 → 休校	
	鳩原小	65 → 再開(鹿島区)	8		大堀小	157 → 休校	
	小高中	382 → 再開(鹿島区)	100		苧野小	174 → 休校	
広野町	広野小	311 → 再開(広野町)	110		津島小	58 → 再開(二本松市)	3
	広野中	230 → 再開(広野町) →	66		浪江中	398 → 再開(二本松市)	22
葛尾村	葛尾小	68 → 再開(三春町)	10	双葉町	浪江東中	179 → 休校	
	葛尾中	44 → 再開(三春町)	11		津島中	34 → 休校	
川内村	川内小	112 → 再開(川内村)	35		双葉北小	151 → 再開(いわき市)	3
	川内中	54 → 再開(川内村)	13	大熊町	双葉南小	192 → 再開(いわき市)	3
飯館村	草野小	154 → 再開(川俣町)	65		双葉中	208 → 再開(いわき市)	10
	白石小	62 → 再開(川俣町)	32	富岡町	熊町小	333 → 再開(会津若松市)	24
	飯樋小	132 → 再開(川俣町)	58		大野小	423 → 再開(会津若松市)	44
	飯館中	183 → 再開(福島市)	100		大熊中	371 → 再開(会津若松市)	43
都路地区 田村市	岩井沢小	52 → 再開(都路地区)	28	富岡町	富岡一小	416 → 再開(三春町)	6
	古道小	99 → 再開(都路地区)	56		富岡二小	521 → 再開(三春町)	10
	都路中	77 → 再開(都路地区)	52		富岡一中	259 → 再開(三春町)	14
地山区 山木屋町	山木屋小	70 → 再開(川俣町)	28		富岡二中	251 → 再開(三春町)	9
	山木屋中	29 → 再開(川俣町)	30	楡葉町	楡葉北小	274 → 再開(いわき市)	43
					楡葉南小	158 → 再開(いわき市)	36
					楡葉中	254 → 再開(いわき市)	64

河北新報 2015年4月7日

1-3 自治体にとって避難

全域に避難指示が出された自治体は役場も避難せざるを得なかった。表3は2015年10月の状況である。富岡町は郡山市に、大熊町は会津若松市に、浪江町は二本松市に事務所をおいている。2015年9月に避難指示が解除された楡葉町は本庁舎に戻った。いずれの自治体も、本庁舎や事務所のある場所以外に、避難者の多いいわき市や、福島市、仮設住宅を設置した自治体等に出張所や支所を開設している。自治体職員は、本庁舎のある現地、事務所、支所、出張所などに分散し移動しつつ業務を行っている。広域避難によって飛躍的に増大した業務、次々に変更される施策に翻弄される前例のない日々が続いているのである。例えば、区域再編についての説明会だけでも、県内だけでなく、県外でも開催しなくてはならなかった。町民の避難先の情報を管理し必要な行政サービスを行う一方で、現地でも業務にあたる。復興に向けて自治体の仕事は激増し職員の苦悩も増した。

表 3 自治体全域に避難指示が出された自治体の役場の現況 (2015年10月)

檜葉	富岡	大熊	双葉	浪江	飯館
本庁舎	郡山事務所	会津若松出張所	いわき事務所	二本松事務所	本庁舎
いわき出張所	大玉出張所	いわき出張所	埼玉支所	復興再生事務所	飯野出張所
会津美里出張所	三春出張所	中通連絡所	郡山支所	(本庁舎内)	(福島市)
	いわき支所	現地連絡事務所	つくば連絡所	福島出張所	
	檜葉分室		いわき南台連絡所	本宮出張所	
	桑野分室		南相馬連絡所	桑折出張所	
	復旧課・復興推進課 (富岡町保健センター内)			いわき出張所	
				南相馬出張所	

(出所) 福島県ふくしま復興ステーション (<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list271-840.html>)

1-4 避難者の現状

避難指示が継続している自治体では町民は帰還したくても戻れない。しかし、避難指示が解除されても、生活環境の整備は容易ではなく、町民はなかなか戻る決断ができない。それぞれの町では帰還に向けてインフラ整備、産業基盤の整備、医療、福祉、教育、買い物等の生活インフラの整備等を順次進めているが、すでに避難指示が解除された広野町や檜葉町の現状が示すように、住民はさまざまな理由で戻らない。町内全域が緊急時避難準備区域となり2011年9月に避難指示が解除された広野町の住民の4割が、2015年も町外での生活を続けている。さらに、避難指示解除にかかわらず、戻らないことに決めた人々、決められなくて迷っている人々も少なくない。年代による差により教育や福祉サービスのため家族が複数世帯に分かれているケースは多い。高齢者世帯が仮設住宅に入居し、世帯主世代は時には単身赴任で就業している。避難先の学校に通う子どもは母子で生活することも多い。前述のように、避難元自治体が再開した小中学校のある地域に居住しない限り、町村立の学校に通うことはむずかしい。避難先での生活は、年月が経過するにつれ多様性を増している。

さらに、避難者を苦しめているのが、避難者に対するさまざまなスティグマである。特に双葉郡4町からの避難者は、避難慰謝料を受けとっていることで、厳しい視線を向けられることが少なくない。その結果、避難者であることを表明できず支援から遠ざかることさえある。富岡町では予定されている避難指示解除が早ければ1年後に迫ってきた。震災から5年が経ちいつまでも被災者、避難者ではいられないという戸惑いから、ますます避難生活の困難を表出しにくく孤立しやすい状況に置かれている。

避難者の分断については、これまでも指摘されてきた(山下他 2012)。富岡町では、避難指示が解除されても、すぐには町内に戻って生活できる人々は少ないと予想される。住民と自治体が抱える課題とは、住民が元の地域空間で生活困難な自治体の地域再生であり、町外に生活する住民と町とが長期的にかかわる方策である。

2. 原発とともに歩んできた地域社会の流動性

2-1 震災前の地域社会の流動性

双葉郡の原発立地自治体は、ある程度の流動人口を抱えてきた。富岡町を例にみると、昭和の大合併で富岡村と大岡村が合併してできた富岡町の人口は1955年に13,117人であったが、1970年には11,614人に減少していた。明治期から戦後までは炭鉱があったが閉山し農業生産性は低く、出稼ぎや都市部への人口流出が続いていた（富岡町 2010）。1960年に隣接の双葉町と大熊町に福島第一原発の誘致が決まり1971年に運転を開始した。1968年には富岡町と楡葉町に第二原発を誘致し1981年に稼働した。その後人口は増加に転じ、震災前の2010年には15,755人であった。年少人口比率は14.4%、老年人口比率は21.4%で、それぞれ全国の13.4%、22.7%と比較してもほぼ同様となっており、極端な高齢化の進行は見られず比較的働き盛りの人口が多かった。30代～40代層にはUターンIターン住民もあり、原発関連の労働者の出入りもあった。住宅を購入して流入した住民もいた。原発を中心とした経済基盤を元に生活環境も良好であった。

その中でも富岡町は、浜通り（いわき市、相双地区）の緩やかなつながりの中間点に位置し、かつては郡役所も置かれていた。常磐道の富岡ICがあり、国や県の機関の事務所や警察署があり、医療、福祉、スポーツ文化施設、スーパー等の商業サービス施設があった。住民は、いわき市を含む浜通り生活圏の中で、レジャーやスポーツ、選択肢のある教育など適度な都市的生活と自然豊かな生活を享受していたのである。多くの住民が、避難して失ったものとして「あたりまえの生活」という言葉を口にする。それは、失って初めて認識したものであった。古くからの行政区を単位とした地域のつきあいと三世代の同居近居、スポーツや文化活動などの活動が共存し、これらの重層的な関係性が可視的に認識できる大きさの地域社会であったとも言える。

2-2 避難による流動性と新たな流動性

避難者があたりまえの生活を取り戻すためには、健康問題、生活再建とともに地域の再生が欠かせない。健康問題は、避難の原因である放射能の問題を抜きには考えられない。

生活再建にはまず、住居と仕事の確保が必要である。富岡町の場合、人口の9割は居住制限区域もしくは帰還困難区域であるため、町に戻るものが難しい人々が多い。そのため、当面の生活の基盤としての住宅問題は大きい。現在の避難先はとりあえずの安定をめざした場所であって、住宅を購入してもなお、宙ぶらりんの感覚をもち続ける。それは、生活を支えていたコミュニティ空間を失った中での社会関係の再編成だからともいえる。住民は今の生活を安定させる生活再建と同時に、失ったコミュニティ空間の未来を考え、過去や今を未来へつなぐための地域再生に同時に取り組まなくてはならないのである。

町には新たな流動性も生じている。福島第一原発では1日あたり、2014年度で3,000～

5,000人、2015年度は6,000～7,000人の東電および協力会社の労働者が働いている。現在はいわき市や広野町が、これからは避難指示の解除された楢葉町が廃炉作業や除染等の前線基地となるだろう。労働者の半数は県外からとも言われる。2015年に実施された国勢調査では、全町避難が続いている4町の人口は0人となった。一方で、原発周辺の町からの避難者の多いいわき市は人口が増えている。³⁾ この人口ゼロの町に毎日のように何千人もの人々が通う人がいることになる。今後は復興公共事業も加わり、それらの労働者に関連した商売などで通う人も加わる。以前にも増して多くの流動的的人口が行きかう地域社会の姿になっていくのである。

3. 生活再編と地域再生の課題

3-1 地域再生：避難者にとっての「超長期」の課題

原発事故による避難者と自治体はこの5年間、先の見えない状況と対峙し続けてきた。富岡町でも現在、除染と復興公共事業が進められている。除染廃棄物が並び生活圏が分断されたままでは、公共事業や生活インフラが整備されても「あたりまえの生活」を取り戻すことが困難な「まち」の現実が、町民の目前に広がる。

2014年に復興庁と自治体が実施した「富岡町町民意向調査」（2014年8月）によれば、「現時点で戻りたいと考えている」11.9%、「現時点でまだ判断がつかない」30.7%「戻らないと決めている」49.4%であった。子育て世代にはすぐには戻らないことを決めている人も多く、県内外で住宅を購入し始めた人もいる。しかし、避難を続けることや移住をすることが、帰還意志の喪失や町との関係の断絶であると判断するのは早計である。同じ調査で、判断がつかない人、戻らない人に対する「町とのつながりを持ちたいか」という問いには、52.5%が町とのつながりをもちたいと答えている。これらのデータから今後の町民の動向をどのように予測すればよいだろうか。

この町民意向調査の二次分析を行った高木は、町外に生活拠点を持ちながら、富岡町と関わり続けている住民の姿を示唆している。区域再編（帰還困難、居住制限、避難指示解除準備）の3区分は生活再建に大きな差をもたらしていなかった。住宅を購入したことは必ずしも移住を意味せず、また、最も避難者が多いいわき市に住宅を確保しながら復興関連事業や原発関連の仕事をしていることも推察されている（高木 2016）。

高木の知見は、筆者がこれまで避難者とかかわりの中で行ってきた聞き取り調査とつながる。生活基盤となる就業の地を定めた人々は、バラバラになっていた家族のため、住宅を購入し子育ての地とすることで、現在の生活の安定を得ようとしていた。県外避難からいわき市や郡山市に家を求めた人に、支援者が「福島に帰るんですね」と声をかけると、彼らは「いわき市に行く」「郡山市に行く」と答え、「帰るところは富岡しかありえない、でも今ではないけれど」と言った。彼らにとって家を得たことは定住ではないと明言

した。住居を確保することは、5年目を迎え、あたりまえの生活をなんとか取り戻そうとする人々の生活基盤である。一方で、富岡町に家や土地を残している人も多く、町とのつながり、人とのつながりを通じて故郷の復興にも関わりたいと考えている人は多かった。避難者となった町民と自治体が行き組んでいるのは、自らの不安定性を抱えながら、今は住んでいない町の超長期の課題としての地域再生の模索なのである。

3-2 避難者の生活再編の現実—二つのコミュニティを生きる

避難者の生活再編の現実とは、避難先や移住先の生活の安定を前提として避難元の地域再生に取り組むことである。仕事、教育、福祉サービス等、それぞれの場所であたりまえの生活することが先決である。ただし、この場所は緊急の避難の際にとりあえず決めてしまった人も少なくない。とりえず感との葛藤が常につきまとう。

一方、避難元地域にあった「くらし」はその空間と時間の中で積み重ねられてきた歴史や社会関係の総体としてのコミュニティにあった。ふるさとは単なる場所を意味せず、その地で生活しながらつむいできた関係性であった。それを避難者は「人生」を奪われたと表現する。意に反して土地や地域空間から切り離されたが、支えになるのは避難元の人々とのさまざまな関係性であり何とかして心のつながりは維持したい。今は帰れないが、子や孫の代に戻れる環境を残しておきたいと望む。

さらに、健康被害に対する継続的な検査等についても、避難者、避難元の住民でなくなると情報が届かなくなったり対象から外されることに不安を感じて、避難元との関係や町民でなくなることのためらう。あの日の不安を共にした人々とのつながりなくして今後の不安は耐えられない。

すなわち、避難者たちは同じ経験をしたという出発点を確認しつつ、現在は複数のコミュニティを生きている。しかし、2つ以上のコミュニティに関わることは、さらに困難を深める。避難先や移住先では生活の安定をめざして、新たな社会関係を築いてコミュニティの一員となろうとする。そこでは、避難先コミュニティの人々や、さまざまな補償や支援の違いによる避難者間の分断とも対峙していかななくてはならない。一方で、超長期の課題である将来の地域再生への想いを保ち、離れてもなお避難元コミュニティとの社会関係を維持することを合わせて模索する。そこでは、避難指示解除後に戻る人、戻らない人、通う人、迷う人などの立場の違いを認め合いながら歩む困難を乗り越えなければならない。どちらにも軋轢があり宙ぶらりんな不安定さをも伴うのである。この苦悩が理解されないことがつらさを増大させる。

3-3 戻らない「時間」さまざまな「喪失感」とともに流れる新たな時間

原発被災地においては震災関連死が多く、それは5年たっても続いている。東日本大震災による東北3県の死者行方不明者数は、岩手県5,797人、宮城県10,777人、福島県1,810

人である。これに対し、2015年までに震災関連死とされたものは、岩手県459人、宮城県920人、福島県2,026人であった。震災関連死とは震災による直接の死亡ではなく、避難中の死亡、自死など震災に関連した死亡である。福島県では、震災後5年目になっても自死が増加するなど、震災による直接の死者よりも震災関連死が上回ってしまった。

警戒区域に指定された地域に人々の生活が消えて5年が経過した。その間、除染や復興公共事業によって地域空間の姿は大きく変わっていく。住宅や田畑が荒廃し、人々の生活と共存していた環境は激変した。一時帰宅、家の片づけ、さらには除染や復興事業に携わりながら、地域に通う人々の心に去来するのは、地震でも事故でもなく「避難」によって喪失したという感情である。

地震では無事であった新築の家、とりあえず避難してから数か月、タイベックスを着てほんの数時間でも一時帰宅できたのは夏だった。閉めきったままであった住宅に入った時の何とも言えない匂い、雨漏りや動物により荒れた室内、家の周りに生い茂る雑草。しかし、片づける時間もなくその後も時は過ぎていく。数年居住しないだけで住宅が朽ちていくのにどうすることもできない。耕さない田畑は、1年目には雑草が生い茂りその雑草も変化していく。しかし作っても食べられない。カラスやスズメなどがいなくなりキジ、キツネや狸が町の中をうろつく。生態系の変化が人間の生活と共存していた環境をあらためて認識させるのである。戻らない時間、さまざまな喪失感とともに避難した町民の中には新たな時間が流れていく。時間とともに問題が複雑化し解決策は容易には見つからない。

地域再生を担う住民とは誰か。原発事故以後、避難者とされてきたのは、3月11日時点で住民票があった町民であり、その中には流動的な住民層も含まれていた。一方で、この地域が持っていた潜在的長期的還流層や交流人口は避難者とはされない。今後30年以上続く原発事故収束までの道のりや復興の過程では、新しい住民も加わるであろう。現在は、原発避難者特例法によって、住民票を移さずに避難先で教育や福祉等の行政サービスを受けること、元の地方自治体からの情報提供が得られているが、いつまでこの措置が延長されるかは未定である。表1に示したように現在までの住民票の移動は限定的であると言えるが今後はわからない。

4. 住民の模索

4-1 多様な選択肢と外部から地域再生に関わる人材の必要性

地方の地域社会は、都市を含むより広い生活圏との交流、流動性の中で維持されてきた。地元「くらし」があったからこそ外部との関係があったと言える。農業の生産は低くても、農村的な風景が維持され自然豊かな生活環境を人々が享受してきたのは、原発による経済的な基盤があったことに加えて、都市部と交流にも支えられてきた。年に一度の帰省でやってくる子や孫を楽しみに畑をつくる祖父母世代、毎年、田植えと収穫の時期に

は農作業を手伝いに来ている他出子、帰省で訪れた海を懐かしむ都会生まれの子、退職後、農業をやろうと農地を守ってきた人びと、子どもたちに祭りや自然を伝えようとしてきた人々、多様な流入層に対して交流の場を作ってきた人々がいた。

長期避難、待避が避けられない富岡町では、今後の地域再生においては、町内でのくらしを取り戻すことが困難だからこそ、さまざまな形で町外からかかわる人材が不可欠である。次節では、富岡町の住民が主体となった地域再生の課題への取り組みについて、筆者が参与観察や支援の形でかかわった事例をいくつか挙げておきたい。

4-2 超長期の地域再生に向けての住民の取り組み（富岡町の事例）

2012年に、富岡町民が立ち上げた「とみおか子ども未来ネットワーク（以下TCF）」は、避難者同士で集まり語り合うことを通じて問題を考える場づくりとして、各地で「タウンミーティング」を実施した。⁴⁾ 2012年7月から宇都宮、長岡、横浜、埼玉、東京およびいわき市、郡山市で合計8回実施され、それらの声を集めての公開会議「とみおか未来会議」（2013年2月）につながった。このタウンミーティングは、町民だけが参加するクロード会議と情報発信をふくめ支援者や報道関係者も入れたオープン会議で構成された。クロード会議は、人生を奪われたことの被害感情の共有、避難生活の不安の共有、自力で生活を取り戻すことの困難から始まることが多い。広域避難者の中には、避難後、富岡町出身者と会って話すことはほとんどなかった人もいた。しかし、町民だけで話し合うことを通じて、行政への不満や要望を述べるだけでなく、多様な意見を認め合うこと、信頼できる情報の必要性を基盤としながら、当事者が協力し合うことで問題解決する志向が見られた。会って話すことは、同じ問題を抱えた避難者同士のエンパワメントとしての役割をも果たしていたと言える（山本他 2015）。

2014年、富岡町の第二次復興計画検討委員会では、半年以上の時間をかけ100時間以上にわたって公募町民30人と役場の若手職員26人のワークショップをおこなった。⁵⁾ 避難場所の異なる町民、悩みながら復興に向けて働いていた自治体職員は、避難者として抱える悩み、問題は何かという課題から始めたのである。2014年8月の最初の会合で町民がまとめた課題は、産業の再生・創出、生活支援、心のつながり、情報発信の4項目であった。産業の創出・再生は従来の復興計画にもあるが、生活支援は町外で生活する町民にも対するものであり、心のつながりと情報発信は社会関係を課題とするものであった。町民の問題意識には、広域避難者を繋ぐことで復興につなげたいという想いが感じられた。このワークショップはさまざまな場所で地域再生を行ってきた山浦晴男氏が進行しながら実施された（山浦 2015）。集まった当初、町民たちは地震当日のことを涙ながらに語り始める。町での生活をふりかえり現在の生活の悩みを話し合った。繰り返し町の将来について議論する中で、町民たちの取り組み姿勢には明らかな変化が見られた。このプロセスにおいて町民は、問題の本質を探究し解決策を構想することを通じて、復興計画を検討すること

は行政への要望を上げることだけではなく、復興を自分たちの問題として考察し協働で地域再生を担うのだと言う方向性を見出していったのである。⁶⁾

2012年から2015年までの毎夏、武蔵野市の市民団体と前述のTCFの協力で富岡町の母子対象のサマーキャンプが計4回実施された。そのキャンプのなかで行われている親たちの会合においても、避難者同士が話すことの意味および町民の変化が見られた（松蘭2016）。親の会合は、タウンミーティングと同様、避難者同士、とくに女性だけが語り合うクローズドな形で行われた。彼女らは、住んでいた行政区と避難を語ることから始め、避難先での生活、とくに子育ての苦労を共有する。彼女たちにとって、富岡での子育てネットワークを失った悩みは大きい。このネットワークは、ママ友、夫や自分の親族をも含む町での子育ての中で、自らが一から作ってきた重層的な関係性であった。避難によって失われたこの関係性を、避難先で新しく作り直すことの困難がつらさの原因である。続いて健康不安、学校の問題、仕事や住宅、バラバラな家族の統合など生活再編が語られる。彼女たちも、話し合いを続けるうち、また避難からの年数が経つにつれ、ふるさと富岡の将来、子どもの未来、子どもにとっての富岡への想いと、自らが何をすべきかについて語るようになっていった。

これらの町民の取り組みに共通してみられることは、まず、広域に避難しているからこそ「顔を合わせて話し合うこと」の重要性である。会って話すことの出発点として、「あの日」を共有することからスタートし、避難の不安、避難場所を選べなかったとりあえず感の共有、多様な立場を認め合うという原点が生まれる。しばしば、町民同士であれば立場は違うが根っこは共有できたと語る。その上で、現状の課題は、生活の安定についての情報や方策であり多様な現実に対応した選択肢が必要であることが確認される。互いにアドバイスし合う相互支援の場面も少なくない。話し合ううちに、子どもの将来、富岡の将来に話題が及ぶ。しかし、地域再生に向けての課題の検討に入ると、地域再生は超長期の課題であること、世代を繋ぐ必要があることなどの共通理解が生まれていく。移住しても、家を持っても、ふるさとに関わり続けたい。それは、帰らないと決めた人ほど強いようにも見受けられた。

困難ななかでも、町民がさまざまな形で集まり、出発点を共有した上で意見を述べ合い、立場の違いを認識できるプロセスを経たとき、町民は行政と協働で超長期の地域再生に向かおうとする主体性をみせる。超長期の地域再生は、さらなる流動性の中で挑む新しい困難な課題である。超長期の先に作られるのは新しいふるさとの創造かもしれない。戻らない「かつての富岡」をどう次の世代につなげていくのか。ここに上げた事例以外にも情報発信や交流、ボランティアなど町民が主体となった活動は続いている。⁶⁾

むすび

日本大震災と原発事故から5年が経過した。原発事故により避難を余儀なくされた人々は、ほんの2、3日のつもりで念のため避難し、その多くが戻れなくなった。広域にバラバラに避難した人々の避難生活は長期化した。いまだに、避難者の生活再編も、避難元の地域再生も困難の中にいる。一方で、政府の復興政策は、この地域の人々の生活圏を分断したまま早期帰還を進める。本論文で取り上げた富岡町では、早ければ2017年3月までに、避難指示解除準備区域と居住制限区域の避難指示が解除され、その区域の町民は強制避難者ではなくなる可能性がある。しかし、実際に元の地域で生活できるようになる町民は限られると予想され、避難状態は継続する。

原発避難からの復興の重要課題は、健康問題、生活再建、地域再生であり、その根本問題には、事故の収束、汚染の実態がある。長期の広域避難は生活基盤を喪失させ、自治体は、基盤である空間と住民を失ったことからの地域再生に取り組む。町民は地域が容易に元には戻らないことを認識しつつ、事故の収束に疑問を持ち避難の形を続けながら、自分たちこそが主体となって地域再生を担う意志を持っている。「元通りにはならない」が「何とかしてふるさとを残したい」町民の想いは共有できているのではないだろうか。しかし、今後についての意識と行動にはさまざまな方向性が考えられる。いつの段階で町へ戻るか戻らないかと地域再生への想いは単純には結びついていない。人々は、今の生活再編と将来の地域再生のために複数のコミュニティに関わりながら生きている。

2014年9月に学術会議社会学委員会は、原発事故からの復興政策に「第三の道」として長期避難・退避を提起し、そのための制度として、二重住民票、健康管理手帳、多様な住民の合意形成のしくみの必要性を示した。これらは、超長期の地域再生を町内外に生活する人々が複数のコミュニティに関わりながら実施していく上でのしくみである。第三の道という表現は、富岡町復興計画（第二次）の中に取り入れられ、「帰還する」「しない」に加えて「今は判断しない」を含めた多様な選択肢があるとされた。第三の道は方針としては示されたが、具体的な施策はハード面が多く盛り込まれたものであった。

本論文で取り上げた富岡町民は、新たな流動性の中での地域再生を模索している。避難先コミュニティでの生活再編を前提に、避難元コミュニティとのかかわり続ける方策を探っている。広域避難者である住民がさまざまな形で集まり、出発点を共有した上で意見を述べ合い、立場の違いを認識できるプロセスを経たとき、行政と住民が協働で超長期の地域再生に向かおうとする主体性をみせることは、前節で示したとおりである。

2016年3月富岡町は、第二次復興計画の「第三の道」実現のためのアクションプラン（骨子）を発表した。離れていても“ふるさとへの思い”を富岡の未来につなげていく、人と町とのつながりのための施策である。今後に予定される避難指示解除と帰還開始後の町民の多様な選択に対し「避難指示解除後の町外生活のサポート」と「富岡とつながるふる

さとづくり」をかけた、これらを通じて、心のふるさと復興をめざすとしている。町外生活のサポートでは、町外での事業活動支援、町外コミュニティを推進する活動の支援などの町外生活サポート、健康調査や放射線管理や相談会などの健康サポート、町内不動産の維持管理や活用サポートが挙げられた。ふるさとづくりとしては、富岡への関わりを「居住する」ことではなく、富岡に関心を持ち、交流して、まちづくりに参画できることでふるさとづくりをすることとしている。復興計画のワークショップの中でしばしば町民たちが口にしていた、今を伝えること、歴史や文化を語ること、学習機会を作ることなどを通じて関心を持ち続けること、富岡の滞在環境を整え、人の交流する機会をつくること、さらには、さまざまな形で町づくりに参画できる場や制度を作り出していくことを提起している。

このアクションプランは、さまざまな事情で町外での生活を選択せざるを得ない町民に配慮するとされている点が特徴であろう。長期避難および避難指示区域の状況から、避難の形を続け、県内外で家を持ち移住していく町民は少なくないと考えられる。しかし、町外に拠点を持ちながら町の復興への意欲を持った人々は、地域再生の重要な担い手となるはずである。町のプランは彼らの想いに沿ったものと言えるが、このアクションプランが効果的なものになりうるかには、制度や法制の裏付けが不可欠である。

注

- 1) 原発事故による避難には居住地に避難指示が出されて避難をしている強制避難、避難指示はないが自主的に避難をしている自主避難、避難はしていないが放射能汚染によって日常生活に問題を抱える生活内避難がある（山下他 2013）。本論文では強制避難を扱っている。
- 2) 浪江町も町内が三分割されている。面積的には帰還困難区域が山間部に大きく広がっている。しかし人口比では人口の4割が居住し役場のある地域が避難指示解除準備区域となっている。他の自治体でも、区域再編による自治体内の区分が問題を複雑にしている。
- 3) 地方交付税については2016年1月に特例が適応され、災害前に実施した国勢調査の結果に住民基本台帳上の増減率を掛けて推定し、地方交付税を算定することになった。
- 4) 筆者はこのネットワークを結成した富岡町民と聞き取り調査を通じて出会い、その後この活動を複数の研究者とともに支援してきた。タウンミーティングは2014年から再開している。
- 5) 筆者は、最初は参与観察の形で、途中からファシリテーターの補助として参加した。
- 6) 富岡町次世代継承聞き書きプロジェクト（おせっぺとみおか）について記しておきたい。この事業はTCFの活動の一つとして2014年度から実施されている。富岡町で育った現在、高校生大学生の「聞き手」が、町の大先輩の「話し手」に在りし日の富岡の姿を、聞き書き作品を作ることによって後世に残し、子どもたちの育成を行う事業である。ほかにも、震災直後から富岡町の情報を発信し続けている「富岡インサイド」や富岡の現状や町民の心情を伝えようとしている「富岡町3・11を語る会」など町民自らが語り伝える活動は続いている。

参考文献 資料

- 福島民報社編集局, 2013, 『福島と原発 誘致から大震災への15年』 早稲田大学出版部.
- 松蘭祐子, 2013, 「警戒区域からの避難をめぐる状況と課題」『環境と公害』42-4, 31-36.
- 松蘭祐子 2016, 「二つのコミュニティを生きること」の意味—原発避難者の事例にみる避難元コミュニティと避難先コミュニティ—『淑徳大学研究紀要』50, 15-30.
- 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建道を探る分科会, 2014, 『東日本大震災からの復興政策改善について提言』2014年9月.
- 佐藤彰彦, 2013, 「原発避難者を取り巻く問題の構造—タウンミーティング事業の取組・支援活動からみえてきたこと」『社会学評論』64-3, 439-450.
- 高木竜輔, 2016, 「長期避難下における富岡町民の避難生活と将来選択—2014年度復興庁富岡町二次データ分析—」『災後の社会学』No.4 震災科研プロジェクト2015年度報告書 科学研究費補助金(基盤研究A)「東日本大震災と日本社会の再建—地震、津波、原発震災の被害とその克服への道—」50-62.
- 富岡町, 2010, 『統計とみおか(町政要覧 資料編)』.
- 富岡町企画課, 2015, 『富岡町「東日本大震災・原子力災害」の記憶と記録』.
- 富岡町, 2015, 『富岡町復興計画(第二次)』.
- 富岡町, 2016, 『「人と町とのつながり」アクションプラン(骨子)』.
(<http://www.tomioka-town.jp/living/Files/2016/03/25/3rdwayAP.pdf>)
- 山浦晴男, 2015, 『地域再生入門: 寄り合いワークショップの力』ちくま新書.
- 山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介, 2015, 『原発避難者の声を聞く 復興政策の何が問題か』岩波書店.
- 山本薫子・佐藤彰彦・松蘭祐子・高木竜輔・吉田耕平・菅磨志保, 2014, 「原発避難者の生活再編過程と問題構造の解明に向けて—「空間なきコミュニティ」概念化のための試論—」『災後の社会学』No.2, 23-41.
- 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.

本研究は科研費(26285114)「空間なきコミュニティにおける避難者の生活構造の再編に関する社会学的研究(科研基盤B 代表 松蘭祐子)による研究の一部である。

(まつその ゆうこ/淑徳大学総合福祉学部教授)