

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 3 日現在

機関番号：34504

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2014

課題番号：25590125

研究課題名(和文) 原発事故避難地域の二地域居住を実現させる諸条件整備に関する研究

研究課題名(英文) Establishing conditions for "second town" building for nuclear power plant accident evacuation zone communities

研究代表者

山中 茂樹(YAMANAKA, Shigeki)

関西学院大学・災害復興制度研究所・教授

研究者番号：30411797

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：原発事故で放射性物質が飛散し、長期間、居住が困難となった地域の人たちが、非汚染地域に新都市を建設し、ふるさとの「セカンドタウン」として、二地域居住を法的かつ都市経営のうえからも可能とする制度を提案するのが本研究の目的である。つまり、移住でもなければ、一時的な疎開でもない。居住に適さない「ふるさと」を「母なる地」として保存し、除染を進める一方、旧居住地のアイデンティティとコミュニティの結束を維持しつつ、新天地を「終の棲家」として、新しいまちづくりを進める。戦後のわが国では例のない取り組みを内外の先例から特質を抽出し、現代の法制度・社会構造をベースに応用可能な仕組みの移植を試みた。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to propose a system whereby it would be possible, in terms of both the law and town management, for residents of Fukushima prefecture who have had to evacuate their homes because of the fallout of radioactive material resulting from the nuclear power plant accident to build a "second town" in an uncontaminated area while keeping their original homes. They would not have to completely abandon their first homes, and their residence in the new town would be permanent. Their first homes, though not suitable for residence, would be preserved, and while the decontamination process is continued, the evacuees would build a new town in a new location as their permanent abode while maintaining the identity and bonds of their old community. This remedy, the first of its kind in post-World War II Japan, draws from precedents both in prewar Japan and overseas and tests the transplantation of practices and systems based on today's legal system and social structure.

研究分野：災害復興

キーワード：原発避難 二地域居住 セカンドタウン 準市民 母村 災害復興 アイデンティティ

1. 研究開始当初の背景

「仮の町」はあっても、「仮の人生」などあってよいはずはない。われわれは、古くは関東大震災、近年では阪神・淡路大震災や三宅島噴火災害などの事例から、多くの被災者が長期、かつ広域に避難を強いられても支援の仕組みがほとんどないことに着目して、避難者の人権を保障し、人生を未来につなぐことができる制度や社会的仕組みをいくつか提案してきた。しかし、東日本大震災における東京電力福島第1原子力発電所の事故は、これまでの自然災害とは異なり、「住宅再建帰還」という、ある意味、単純な復興図式を描けない。しかも、脅威の程度を視認できず、将来の健康被害が懸念される複合災害とあって、これまでにない制度設計が求められた。このため、原発事故の発生直後から、「福島県避難者総合支援プロジェクト研究会」(2011年～12年度)、「原発避難者支援制度研究会」(2012年度)を設置し、研究成果を『漂流被災者～「人間復興」のための提言』(河出書房新社、2011年)、次いで『震災難民 原発棄民 1923-2011』(関西学院大学出版会、2013年)にまとめ、政府、福島県に一定の政策提言を試みてきた。しかし、2013年度にいたっても原発避難者は福島県内に約7万人、県外に約6万人を数え、さらに関東一円からの避難者はその実数さえ、把握できない状態であった。

ところが、原発事故避難地の福島県双葉地方は、復興に必要な医療や仕事場、教育施設などの機能を一つの自治体ですべてまかなっているわけではない。医療機関はA町、高等教育機関はB町、仕事場はC町という風に分担ネットワーク化されており、強制避難地域を小出しに解除する方法では、生活インフラがいつまでたっても調わず、人々が帰らないことは自明の理であった。

山中は、大震災発生4カ月後の2011年7月20日に刊行した『漂流被災者～「人間復

興」のための提言』の中で、双葉地方の住民が居住する町を別に建設する「二地域居住論」と全国に避難した人たちが住民票を移さなくても避難先の住民と同程度の行政サービスを受けられる「準市民制度」を提唱した。

ところが、その後、双葉郡の大熊町や双葉町から「仮の町」、浪江町からは「町外コミュニティ」構想が公式・非公式に打ち出され、定義も、概念整理も、実現にいたる道筋もあいまいなままメディアに取り上げられ、一人歩きを始めた。このため、災害復興公営住宅を双葉地方以外に建設することが、あたかも「仮の町」と捉えられるなど概念の矮小化が始まっている。

これら概念の混乱で、全国に広域避難している福島県民には誤った「仮の町」のイメージがメディアによって伝播され、これによって「仮の町には住みたくない」という広域避難者間の世論を形成していった。

そこで、住民自身が明確に像を結べないでいる二地域居住の形態及び得失を具体的に解説し、実現にいたる道筋と課題を明らかにして政府、自治体、住民の前に提示することがアカデミズムの責務と考えた。

2. 研究の目的

しかし、二地域居住論には、重大な欠陥があり、準市民制度には越えられない障壁があった。

二地域居住論の欠陥は、おおむね三つある。

一つ目は、新集落(セカンドタウン)が将来、ゴーストタウンになる危険性があること。

二つ目は、受け入れ自治体の理解が得にくいこと。

三つ目は、避難住民のアイデンティティが醸成できず、新集落が求心力を失う恐れがあること。

現に2012年12月、双葉町民が多く避難する福島県いわき市で構想された「仮の町・新ふたば中間定住地計画」は、かなり実現性が

あったにもかかわらず、各方面の理解が得られないまま頓挫する。いわき市の開発業者や双葉郡の避難者が立ち上げた「いわきふたば絆の会」が同市添野町のゴルフ場（敷地面積は約 270 ヘクタール）に 3000 戸の戸建て住宅や役場、小学校などを建設すると発表。ゴルフ場側も「具体的に計画が進んだ場合、最大限の協力をしたい」とコメントしていた。しかし、この「仮の町計画」は、主に三つの理由から実現にいたらなかった。

①既存の都市計画と整合がとれない（いわき市） 閉鎖的なコミュニティができる恐れがある 国が帰還政策を進めているので、住民がこぞって帰った場合、町が空洞化するのであった。

二地域居住論の構造的な弱さが、この理由に凝縮されているといえるだろう。

しかし、この二地域居住論の弱点を克服し、まず実現可能性のあるセカンドタウン構想を提示する。そのうえで、将来、原発立地地域で同じような事故が起きた場合に備えて、あらかじめ準備できる理想的なセカンドタウン論を追究していくことが研究所の使命だと考えている。なぜなら、2014 年末に福島県浪江、富岡、大熊、双葉 4 町の住民を対象に実施にした「新しいまちづくについてのアンケート」で、避難所を出たあとどうするかとの問いに「限られた町民だけでも、ふるさとに戻って暮らしたい」とした人は、わずか 11.1%、この帰還ボリュームでは、とても町として機能しないことは明らかだからだ。

一方、個別避難者にとって大切なことは、避難先で、そこに住民票を有する住民と同様の行政サービスと保護が受けられ、避難元自治体から復興の局面ごとに支援情報が届き、正当な再起の手順を踏めるかどうかだ。阪神・淡路大震災で住まいを失ったり、病気の家族を抱えていたり、心ならずも県外に避難した多くの被災者が戻れなくなり、社会問題化した。しかも、避難先では災害救助法の

適用期間が切れると公営住宅からの退去を求められるなど、不利益を被ったことから、住民票を移していなくとも避難先で同地の住民と同様の行政サービスが受けられる「準市民制度」の立法化を求めてきた。

研究所では、「科研・首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（2010-2012 年度）で、主に法制度面からの研究を進め、外国人登録法をベースにした在留登録制度を提唱した。ところが、福島県の被災地からは「二重住民票」のアイデアが提起され、政府は、この制度では選挙権が二重になることから否定的な見解を示し、それに代わる「原発避難者特例法」を 2011 年 9 月 16 日に告示した。同法が適用されると、住民票を移さずに避難している住民が、避難先自治体から避難元自治体と同様の行政サービスが受けられるようになる。対象のサービスは、養護老人ホームや保育所への入所など、医療・福祉関係が 8 法律 166 事務、児童・生徒の就学など教育関係が 2 法律 53 事務の計 219 事務となっている。

ただ、問題は、適用される住民の避難元が、福島県いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村の 13 市町に限られていることだ。避難指示が解除されれば適用範囲は次第に狭まっていく限定的な制度で万全とはいえないが、同種の法律ができてしまった以上、「準市民制度」の立法運動はきわめて厳しい局面に立たされることとなった。

3. 研究の方法

帰還できない地域の新集落（セカンドタウン）の建設と個別避難者の市民権を保障する制度の構築を考えることが本研究の目的であるとした。法制度面については、「科研・首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（2010-2012 年度）である程度、

議論を進め、『震災難民 原発棄民 1923-2011』にまとめたが、これまで述べてきたように立論の不備を補うため、本研究では、過去事例や海外の事例を参考に議論を深めることとした。

調査・ヒアリング対象にした事例は以下の通りだ。

(1) 先行事例調査

①滋賀県近江八幡市安土町の地域自治区：日本史の時代区分の一つである安土桃山時代の語源にもなった安土城が建てられた地として知られるが、2010年(平成22年)3月21日、合併により近江八幡市となり、旧町域に合併新法に基づく安土町地域自治区が設けられた。地域協議会が中心になり、新しいまちづくりに向けての取り組みを進めている。

明らかにすること = 地域協議会の構成と権能、地域自治区の法的位置付け

北海道樺戸郡新十津川町と母村：奈良県十津川村は明治22年(1889年)、豪雨で村の4分の1の610戸が被害を受け、168人が死亡、約3000人が家屋や田畑を失った。壊滅的な被害を目の当たりに体験した2600人が北海道への集団移住を決意、1889年、トック原野に入植し新十津川村と称した。1957年に町制施行。しかし、現在も十津川村と同じ町(村)章を用い、奈良の十津川村を「母村」と呼んでいる。2011年の台風12号で、この母村が死者・行方不明10人以上の被害を出したことから、支援にいち早く名乗りをあげるなど、今も母村のことを忘れたことはない。

明らかにすること = 新十津川村建設にいたる歴史的経緯の調査、新町建設にあたっての制度的仕組み、奈良の十津川村を今も「母村」と呼び続ける移住子孫の精神構造の解明、及び「母村」意識を継続させる仕掛けの有無などの調査

東京都青ヶ島村：伊豆諸島に属する島。安

永9年(1780年)に始まった噴火活動が天明5年(1785年)になって激しさを増したため、島民が八丈島に避難して無人島になった後、文政7年(1824年)、39年ぶりに旧青ヶ島島民全員が帰還して島の復興を達成した。

明らかにすること = 39年ぶりの帰島にまつわる伝承、島の伝統的習俗の復興にかかわる逸話の収集など(主に文献調査)

(2) 海外事例調査

①代替都市スラブチチ：1986年4月26日に旧ソ連(現ウクライナ)のチェルノブイリ原子力発電所で起きた事故後、原発作業員を中心とした原発周辺住民の移住先として原発から東約50キロのチェルニゴフ州に創られた町。50近い種類の民族が住んでおり、産業的な発展を達成するなど、ウクライナの復興の象徴と見なされている。

明らかにすること = 代替都市建設のいきさつ、都市の特徴、法的位置付け

ロンゲラップ共同体のアイデンティティ復活：マーシャル諸島共和国のロンゲラップ共同体は、米国が1954年3月1日に実施したビキニ環礁での水爆(ブラボー)実験で「死の灰」を浴びて被曝、島外に移住した。島民はその後、米国の安全宣言を受けてロンゲラップ環礁に戻ったが、健康被害が相次ぎ、再移住を強いられた。米国は1996年から除染を進めているが、まだ戻っていない。

明らかにすること = ロンゲラップの人たちが移住先の仮の島で、いかにアイデンティティを取り戻したか、元の島の除染状況、土地の権利関係

(3) 意識調査

「福島県浪江、大熊、双葉、富岡4町新しいまちづくりについてのアンケート」福島県内では、帰還困難区域を中心に多くの人々が元の地域での生活再建が長期にわたって困難な状況が続いている。帰還に向けて懸命の除染作業やインフラ復旧が進む一方で、住民

からは、町外コミュニティやセカンドタウンなど、新しいまちづくりを求める声も上がっており、二重住民票や準市民制度など、避難先での生活に合わせた新たな仕組みのアイデアも求められている。そこで、4町の避難者を対象に新しいまちづくりについての考えを問うた。

4. 研究成果

東日本大震災発生直後、福島大学災害復興研究所と連携協定を結び、2011年秋、福島県双葉郡8町村の協力を得て避難住民の悉皆調査を実施したところ、帰還の意思がないと答えた人は全体の3割弱。年代が下がるに連れ、その割合は増え、34歳以下では50%を超えた。戻らない理由(複数回答)をみると、トップが「除染が困難」で83.1%、次いで「安全レベルが不安」65.7%、「原発収束に期待できない」61.3%だった。このことから、除染 帰還の道筋が容易でないことがわかった。

また、2014年末に実施した福島県浪江、大熊、双葉、富岡4町の住民1154人を対象にした「新しいまちづくりについてのアンケート」で、「帰らない」とした人は、3年前より多い42.5%にものぼった。戻らない理由は①生活環境が整わない(72.7%、複数回答)

町の将来が見通せない(64.9%) 原発の安全性に不安がある(61.6%)が上位を占め、もはや除染の進捗状況だけが、帰還の条件ではないこともわかった。

このことから、新集落(セカンドタウン)建設による二地域居住は今なお必要な制度であることが裏付けられた。二地域居住の制度、仕組みについては、さまざまなバリエーションが考えられるが、ここでは2案を紹介したい。

(1) 新母村方式

帰還を前提としない新集落づくりを第1の提案としたい。まず、放射線量の低い

地域にニュータウンを造成、受け入れ自治体ごと経済特区に指定し、新産業を誘致するなどの活性化策を講じる。スラブチチ市が都市建設にあたって「同郷コミュニティの保存ではなく、新しいメンバーも受け入れ、原発に依存しない新産業を中核に置いた」点を見習う。新十津川町が旧十津川村の閉鎖的集団にならなかったのも、林業が得意の十津川衆が北海道トク原野を切り拓き、富山からの移住者がそこに水田をつくっていったコラボが成功したからだ。

とはいえ、ただの移住者とならないよう福島の土地は手放さず、東電・政府に貸し付け、永続的に地代を受け取る。ロングラップ共同体が元の島の所有権を手放していないように、永遠に被曝地を「母村」として象徴的存在にしておくことが大切だ。母村への墓参や、線量が低くなれば年に1回のお祭りの開催なども可能になるだろう。その際、母村には準市民権を認める。30年、50年経って、問題なく帰還できるようになれば、青ヶ島のように帰還する子孫が出てきてもよい。

(2) 地域自治区構想

二つ目の案は、福島県から近く、避難者が比較的多く居住しており、全国から避難者が集まりやすい自治体全域に避難自治体の地域自治区(地方自治法)を設定する。地域自治区は、避難先自治体の一部を自治区に設定する必要はなく、全域でよい。地域自治区には「まちづくり協議会」を設置する。避難先自治体は、このまちづくり協議会に「まちづくり支援交付金」を交付。この交付金で事務員を雇用し、情報提供・収集・発信・相談業務・イベントの企画運営など避難住民向けの事務や事業を行う。

受け入れ自治体には余計な行政事務・財政負担が発生するので、国が地方交付税を上乗せして交付するか、避難自治体受け入れ補助金を創設する。除染が完了し、居住

可能となれば地域自治体・まちづくり協議会を閉鎖し、帰還する。

(3) アイデンティティの維持

阪神・淡路大震災の県外避難者は20年たった今も移住地になじめない人が少なくない。そこで、先行事例からヒントを探してみたところ、判明した一つの要素はソウルフードの果たす役割の大きさを。被曝を逃れ、漂流するロンゲラップ共同体の人たちは避難先の仮の島メジャト島で、ロンゲラップ環礁の特産だったタコノキを植林、この実を煮詰め、天日で乾かして、シート状に伸ばし、くるくる巻いてロールケーキのようにしたソウルフード「タコノキようかん」の生産を始めて、ようやくアイデンティティを取り戻したという。

二つ目の要素は、歴史的な特質の維持だ。幕末に京都御所を警備した功績で知られる十津川郷土たちは、北海道で開墾の間も屯田兵たちと竹刀を交わしたというエピソードが伝わるように今も剣道は町技。中学校の全国優勝は数知れず、7段という高段者が実に9人もいるという「剣豪の里」だ。集団移住を支えた「誇り」の存在がアイデンティティの根源にあるともいえる。

二地域居住を実現するためには、法制度面での整備とともに、避難者たちが出身地へ愛着と誇りを維持し続けられる仕組みを用意することが必要と考える。これまで、研究の成果として、さまざまなアイデアをメニュー化してきた。今後、これらの成果をもとに原発立地地域での避難計画に、長期・広域避難に備えた要素が加味されるよう働きかけていきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

①山中茂樹、断たれた“つながり”の復元を成長主義には棄民生む危険が、聖教新聞、査読無、18670号、2015、pp.7-7

__松田曜子、福島第一原発事故による広域避

難者支援活動を行う民間団体に向けた公的資金の交付状況に関する考察、災害復興研究、査読無、6号、2014、pp.147-156

〔学会発表〕(計2件)

①山中茂樹、原発事故からの広域避難を考える、関西学院大学災害復興制度研究所公開セミナー、2015年3月7日、関西学院大学東京丸の内キャンパス(東京都・千代田区)

__山中茂樹、二地域居住の進め方 セカンドタウンと呼ばれるまちづくり、第3回ふくしま復興まちづくりシンポジウム、2014年10月28日、ビッグパレットふくしま(福島県・郡山市)

〔図書〕(計2件)

①松田曜子他、人文書院、原発避難白書、2015、印刷中

__山中茂樹他、岩波書店、3・11を心に刻んで2015、2015、119

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.fukkou.net>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山中 茂樹 (YAMANAKA Shigeki)

関西学院大学・災害復興制度研究所・教授

研究者番号: 30411797

(2) 研究分担者

()

研究者番号:

(3) 連携研究者

松田 曜子 (MATSUDA Yoko)

関西学院大学・災害復興制度研究所・准教授

授

研究者番号: 90632711