

# 被害回復に向けた賠償・復興政策の 問い直し

——「闘争」と「継承」の両側面から長期的復興課題を考える

除本 理史

---

はじめに

- 1 被害回復への長い道のり
- 2 原子力損害賠償の仕組みと問題点
- 3 被害者の異議申し立てと賠償の見直し
- 4 復興政策を問い直す
- 5 福島原発事故の経験をどう継承するか  
おわりに

はじめに

東日本大震災とそれともなう福島原発事故が発生してから、あと数か月で14年になろうとしている。しかし、事故被害の回復と地域の復興は道半ばである。今も被害者による集団訴訟などが続いており、司法上の紛争は終わっていないし、廃炉・汚染水対策を含め長期的な復興課題が山積している。その一方で、時間の経過にしたがって人々の関心は薄れ、政策的にも原発回帰が強まっている。

こうしたなかで、事故の被害が現在もおお深いこと、被害回復の途上には多くの課題が残されていることを明らかにする意義は大きい。同時に、原発事故を直接体験していない子どもたちも増えており、原発事故の経験を継承するという局面に入りつつあることも否定できない。

本稿では、以上の認識に基づいて、被害回復をめざす運動がなお続いているという「闘争」の側面と、原発事故の経験を伝えていく「継承」の課題が浮上しているという側面をともに視野に入れつつ、賠償・復興政策の問い直しと長期的な復興課題について述べたい。

本稿の構成は次の通りである。まず第1節では、事故被害が継続しており、長期的課題が山積しているにもかかわらず、賠償や政策上の問題点が生活再建と被災地の復興を進めるうえで障害物になっていることを述べる。次に第2節では、賠償（直接請求方式）が「加害者主導」という基本的性格をもっているために数多くの問題点が生じてきたことを指摘し、とくに「ふるさとの喪失／剝奪」被害が慰謝料として正当に評価されてこなかったことを論じる。第3節では、そうした賠償制

度への異議申し立てとして、被害者による集団的な取り組みがなされてきた経緯を述べる。第4節では、集団訴訟で福島復興政策の問題点が問われていることを踏まえ、一人ひとりの生活再建と復興に向けた政策転換の方向性を明らかにする。最後に第5節では、原発事故の経験を伝えていく「継承」の課題について、多視点性の重要性と民間伝承施設・団体の意義を中心に述べたい。

## 1 被害回復への長い道のり

### (1) 生活再建と復興に向けた長期的課題

福島原発事故被災地の復興には長期的政策的対応を要する。残された課題は、福島第一原発の廃炉・汚染水対策、除染廃棄物の中間貯蔵と最終処分、除染対象外とされた広大な山林の汚染、帰還可能となった地域での産業や暮らしの復興、帰還困難区域における除染や避難指示解除、長期避難者の生活再建など、数多い。これらは単に放射性物質の半減期が長いというだけでなく、これまでの復興政策に重大な欠落があるために生じているという面が大きい（丹波・清水編著 2019）。

避難指示の解除が拡大し、たしかに住民は帰還できるようになった。しかし、暮らしの回復は進んでいない。商業施設などもできて生活基盤が整ってきたようにみえるが、地域コミュニティ（住民同士のつながり・共同性）など、目にみえにくい部分で回復が遅れている。

福島第一原発が立地する浜通りをはじめとする原発事故の被災地は、全体として農業的な色彩が強い。農業用水の管理などでは、コミュニティによる共同作業が重要な役割を果たしていた。伝統や文化もコミュニティのなかで継承され、またそれらのもつ精神的価値が、人々を相互に結びつける役割を果たしていた。

しかし（地域差もあるが）帰還が進まないために、以前より少ない人数で、農地管理や共同作業などをこなさなければならない。そうした営みの基盤となるコミュニティ再生の課題が浮上しているのだが、政府の福島復興政策はこの点が弱い。

これは、原発事故被害の捉え方が狭いことからきている。生活再建といっても住居など一部の条件に目が向けられがちである。山菜・キノコ採りなどの「マイナー・サブシステム」は、住民の暮らしに根づいた大事な活動であり、山林は生活圏だった（金子 2015）。しかしそのことは重視されず、山林の除染はほぼ手つかずのままである。生業と暮らしを回復し「ふるさと」を再生していくためには、まず失われたものの総体を明らかにし、その重要性を再確認する作業が不可欠である（藤川・石井編著 2021）。

### (2) 賠償と復興政策の問題点

原発事故被害者の生活再建については、政府は基本的にそれを東京電力（以下、東電）の賠償にゆだねてきた。だが次節で述べる通り、東電の賠償は「加害者主導」というその基本的性格によって、多くの問題を生み出してきた。

こうした問題を是正し、賠償を改善することが不可欠なのは当然だが、金銭賠償のみで生活再建と復興を実現することはできない。そこに福島復興政策の独自の役割がある。賠償を受けるのは個人や世帯だから、それらの単位的意思決定に被災地の復興をゆだねることができないのは明らかで

ある。避難元に帰還しようとしても、生活条件が整っていなかったり、放射線量の低下が十分でなかったりすれば、戻るのは難しい。被災地の復興をこうした個人や世帯の「自己責任」の領域にゆだねるべきではない。

また、個人や世帯の単位でみても、いずれ帰還したいと考える避難者にとって、避難元との関係性を保ち続けることは容易ではない。避難のため居住地から切り離されたことによって、長期にわたり生活再建が困難になっているケースもある。そもそも避難指示区域外からの避難者には、賠償は少額かゼロであるから、賠償に頼ることはできない。また、避難指示区域内からの避難者であっても、事故以前の収入や不動産などが少なければ、それだけ賠償も手薄になる。こうした場合、人々の共助だけでなく、政策的支援（公助）が必要とされる。

しかし、現在の福島復興政策にも多くの問題点がある。すなわち、前述した①長期的視点の弱さ、被害の捉え方の狭さに加えて、②個人に直接届く支援施策よりもハード事業・土木事業が優先される傾向、③画一的で単線的な生活再建・復興ビジョン、などが挙げられる。第4節で、これらの問題点についてさらに論じたい。

## 2 原子力損害賠償の仕組みと問題点

### (1) 直接請求方式とは何か

原発事故の賠償は「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）にしたがって行われる。同法は、原子力事業者（福島原発事故の場合は東電）が無過失責任を負うものとしている。これは、被害者の救済を図るため、故意・過失の立証を不要とする仕組みである。この制度があるため、四大公害事件などとは異なって、訴訟が提起される前から東電の賠償が始まったのである。この賠償が被害者の生活再建や被害回復に一定の役割を果たしてきたことは事実である。他方、無過失責任の制度が事故責任検証の「壁」になっていることも否定できない。

原子力事業者が賠償すべき損害の範囲については、同法に基づいて、文部科学省に置かれる原子力損害賠償紛争審査会（以下、原賠審）が指針を出すことができる。2011年8月に中間指針がまとめられ、2013年12月までに第1次～第4次追補が策定された。

原賠審の指針は、東電が賠償すべき最低限の損害を示すガイドラインであり、明記されなかった損害がただちに賠償の範囲外になるわけではない。しかし、現実にはそれが賠償の中身を大きく規定している。

東電は、原賠審の指針を受けて自ら賠償基準を定め、プレスリリースなどで公表する。中間指針が策定されて以降、東電は自らが作成した請求書書式による賠償を進めてきた。この書式にしたがい、被害者が直接、東電に賠償請求をする方式を直接請求と呼んでいる。直接請求方式では、加害者たる東電自身が、被害者の賠償請求を「査定」する。したがって、東電が認めた賠償額しか払われないが、支払いは早いので、和解を仲介する原子力損害賠償紛争解決センター（以下、原紛センター）への申し立てや訴訟の提起と比べれば、直接請求は利用されることがもっとも多い請求方法ではある。

## （2）直接請求方式の問題点

しかし、直接請求方式による賠償には、いくつかの重大な問題がある（除本 2013）。

まず第 1 に、指針の策定にあたり、被害当事者に参加の機会が保障されていないことが挙げられる。原賠審では、東電関係者がしばしば出席し発言しているのに対し、被害者の意見表明や参加の機会がほとんど設けられてこなかった。被害者からみると、賠償の内容や金額が一方的に提示されてくるのであり、「加害者主導」の賠償と映る。

当事者参加が保障されていないことから、第 2 に、賠償の内容や金額が被害実態を十分反映していないという問題が生じてくる。そのため、直接請求による賠償は、被害実態からの乖離や被害の過小評価をとともなう。

避難指示区域外の被害が過小評価されていることが、その典型的な例である。住居や家財は、賠償の有無が避難指示区域の内・外ではっきりと分かれる。慰謝料も、避難指示区域、福島第一原発 20～30km 圏の緊急時避難準備区域、さらに中通りやいわき市を含む自主的避難等対象区域など、多段階の賠償の格差が設けられている。こうした地域間の賠償格差は、住民の実感から乖離しており、納得を得られていない。そのため、住民の間に深刻な分断を生み出している。

また、現在の指針・基準の中身は、金銭評価しやすい部分の賠償に集中している。被害のなかでも、みえやすく金銭換算しやすい部分から、賠償の俎上にのせられていく。したがって、被害の全体像を明らかにするためには、相対的にみえにくい、取り残された被害を意識的に捕まえていくことが求められる。次に述べる「ふるさとの喪失」は、当事者の実感としては大きいにもかかわらず、第三者の目にただちにはみえにくい被害の典型であろう。

## （3）何が看過されてきたのか——「ふるさとの喪失」について

原発事故による環境汚染と大規模な住民避難によって、人と人との結びつき、人と自然との関係性が解体され、人々は避難元の生業と暮らしを支えていた諸条件を奪われた。筆者らはこのことを「ふるさとの喪失（または剥奪）」被害として論じてきた（除本 2016：23-47；関 2019）。

福島原発事故では、健康被害は「ただちに」生じないものとされる。それに代わり、大規模な避難による人々の暮らしや地域社会の破壊が被害の前面に出る（藤川 2012）。そのため、福島原発事故の被害は「生活の剥奪」だともいわれる（関 2013）。

「ふるさとの喪失」被害は、次の 2 つのレベルから捉えられる。第 1 に、地域レベルでみた「ふるさとの喪失」とは、原発避難により「自治の単位」としての地域が回復困難な被害を受け、そこでとりむすばれていた住民・団体・企業などの社会関係（いわゆるコミュニティはその一部）、および、それを通じて人々が行ってきた活動の蓄積と成果が失われることである。

第 2 に、個々の避難者にとっての「ふるさとの喪失」は、避難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。生産・生活の諸条件とは、日常生活と生業を営むために必要なあらゆる条件であり、人間が日々年々の営み（自然との間の物質代謝）を通じて作りあげてきた家屋、農地などの私的資産、各種インフラなどの基盤的条件、経済的・社会的諸関係、環境や自然資源などを含む一切をさす。

筆者らの「ふるさとの喪失」被害論に対しては、これまでたとえば次のような異論が提出されて

いる。1つは、福島原発事故の被害地域は3.11以前から人口が減少しつつあり、地域社会の解体は時間の問題だったという主張である。もう1つは、避難指示が解除され復興が進んでいるのだから、地域社会の被害はおおむね解消しつつあるという主張である。

これらの異論に対して金子祥之は、福島県川内村第7区における集落共同の通時的分析に基づき、正面から斬り込んでいる（金子 2022）。

まず、後者の異論については、村の人口が3.11以前の3分の2まで回復しているにもかかわらず、葬送儀礼に関わる共同組織は解散し、神社祭祀に関わる組織は大多数が休止に追い込まれているという実情が明らかにされている。これは、地域社会の被害が解消しつつあるという見方の誤りを明確に示しているといえよう。

次に、前者の異論について金子は、集落共同の通時的変化を追いながら、3.11の前と後では、変化の意味が決定的に異なっていることを指摘する。たしかに3.11以前から、集落共同のあり方は、時代の変化に適応すべく合理化を遂げてきた（参加義務の緩和など）。しかし、それらはいずれも、共同の継承を前提とした変化であった。これに対して、3.11後においては、「村落内の助け合い」という互助の責任を果たせない状況に住民が追い込まれてしまったために、集落共同の解体が進んでいるのである。金子は、集落共同の解体が人々の決断によるものだとしても、それは被害と表現せざるをえないものであり、まして「自己責任」に還元することなどできないと強調している。

では「ふるさとの喪失」被害の回復には何が必要か。次の3つの措置がいずれも不可欠であろう（除本 2018：242-243）。

第1は、地域レベルの回復措置であり、国や自治体の復興政策がそれにあたる。この主軸をなすのは、除染やインフラ復旧・整備などの公共事業である。しかし、これらの施策により避難指示解除が進んでも、震災前の暮らしを取り戻すのはきわめて困難である。

第2に、地域レベルでの原状回復が困難であれば個々の住民に「ふるさとの喪失」被害が生じるが、そのうち財産的な損害（財物の価値減少、出費の増加、逸失利益を含む）は金銭賠償による回復が可能である。たとえば土地・家屋は、経済活動や居住のスペースとしてみれば、再取得価格の賠償を通じて回復しうる。

しかし金銭賠償による原状回復が困難な被害も多い。したがって第3に、不可逆的で代替不能な絶対的損失に対する償いとして、「ふるさと喪失の慰謝料」が不可欠となる。にもかかわらず、国と東電はこの慰謝料の支払いを認めてこなかったのである。

### 3 被害者の異議申し立てと賠償の見直し

#### (1) 集団申し立てが直面する困難

こうした賠償のあり方に対する被害者の異議申し立ても始まっている。まず、原紛センターへの申し立てがある。ここでは、賠償格差の是正や被害実態に即した賠償を求め、地域住民が集まって原紛センターに申し立てを行う、集団申し立ての取り組みについて述べたい。

集団申し立ての重要なテーマの1つが、「ふるさとの喪失」に対する賠償を認めさせることであった。たとえば、約3,000人が参加した飯館村の申し立てでも、「生活破壊慰謝料」という形で

「ふるさと喪失の慰謝料」が請求項目として取り上げられた（菅野 2020）。

しかし、集団申し立てが訴える住民の共通損害について、原紛センターはきわめて消極的であり、さらに東電が和解案を拒否し、和解仲介手続きが打ち切られるケースもみられるようになった。2018年以降、福島県内の集団申し立て10件（筆者の把握しえたもののみ）が打ち切られ、2万5000人以上に影響が及んだ。

こうして、集団申し立ての取り組みは困難に直面し、手続きが打ち切られた浪江町の事案のように、訴訟の提起へと進む人たちもあらわれたのである。

## （2） 集団訴訟の動向

2012年12月以降、集団訴訟が全国各地で起こされている。約30件にのぼる訴訟で、原告数は1万2000人を超えた（2016年3月時点）。原告の構成や請求内容は様々であるが、全体としてみれば、原発事故の深刻な被害を明らかにし、その実情を十分に反映した賠償や、環境の原状回復を求める取り組みだといえる。

これらの集団訴訟において、2017年3月に最初の地裁判決が出された。かなり温度差はあるものの、多くの地裁・高裁判決に共通するのは、賠償指針・基準で十分とするのではなく、独自に判断して損害を認定していることである。

しかし、認容額は賠償指針・基準の枠を大きく超えず、低い水準にとどまった。とくに避難指示区域外の慰謝料は低額である。

ただし避難指示区域等に関しては、「ふるさと喪失の慰謝料」が裁判で認められるようになっていく。2020年3月に出された2つの高裁判決は、東電に「ふるさと喪失の慰謝料」などの賠償を命じた。とくに3月12日の仙台高裁判決は一審判決に比べて総額約1億2000万円を上積みした。これらの2判決は、2022年3月7日に最高裁が東電の上告を退けることによって確定した。認容額が原告の訴えを十分に受け止めたとはいえない水準にとどまったことなど、問題は残るもの



写真1 福島地裁へ向かう生業訴訟原告団・弁護団ら（2017年10月10日、筆者撮影）

の、賠償指針・基準の限界が明らかになったのである。

2020年9月30日には、最多の原告を抱える「生業訴訟」(写真1)で仙台高裁の判決が出され、国の責任について高裁レベルの判断が初めて示された。判決は、一審に続いて、国の責任を明確に認めた。また、東電の防災対策の問題点を厳しく指摘し、慰謝料の算定にあたって考慮すべき要素の1つとした。さらに同判決は、避難指示区域外について、認容額は低水準であるものの、会津地方や福島県外を含め、一審で認められなかった地域にも賠償を拡大した。最高裁は2022年3月2日、本件で東電の上告を退ける決定を下し、約14億円の賠償責任を確定させた。

### (3) 賠償指針の見直し

原賠審の指針は、前述の通り最低限の損害を示すガイドラインだが、そこでカバーされていない損害について賠償を命じる司法判断が定着すれば、当然、それにあわせて指針も改定されるべきである。

原賠審は2022年4月27日に第56回会合を開き、前月に最高裁が相次いで7つの高裁判決の損害論を確定させたことを受けて、「中間指針等の見直しも含めた対応の要否」の検討に着手すること、専門委員を任命して各判決等の調査・分析を行うことを決めた。専門委員は、第58回会合(2022年9月26日)において中間報告を、第59回会合(2022年11月10日)において最終報告を発表し、指針見直しの方向性を明らかにした。

この議論の過程で、筆者也参加する日本環境会議(JEC)福島原発事故賠償問題研究会(代表:吉村良一・立命館大学名誉教授)は、2022年6月に提言を発表した。要旨は次の通りである。

第1に、指針見直しの進め方に関しては、①被害実態を把握し、議論の出発点にすべきである。そのために必要な調査等を行い、この間に積み上がってきた専門的知見を取り入れることが求められる。②被害者の声を聞く機会を保障すべきである。③確定した高裁判決に加えて、その他の判決を含む裁判の到達点、原紛センターや自主交渉での和解の到達点をも分析することが必要である。

第2に、見直しの具体的内容に関しては、①指針が「欠落」している被害者への賠償指針を策定すべきである。とくに、政府指示が出されなかった地域の「区域外避難者」、避難をしなかった(あるいは短期間の避難で帰還した)ため、放射線被ばくへの不安や回復しない生活基盤のもとで暮らしている「滞在者」への賠償が不十分であり、それらの指針を検討すべきである。②政府指示による避難者についても、賠償指針を見直すべきである。最高裁が確定させた高裁7判決では、指針を超える慰謝料が認容されており、これまで十分踏まえられてこなかった「ふるさとの喪失」などの慰謝料も認められている。③緊急時避難準備区域等の「中間地域」に関する賠償指針を見直すべきである。④見直しが遅れたことによって、被害者に不利益が生じないようにすべきである。

第5次追補は、第4次追補以来9年ぶりとなる2022年12月に決定された。しかしその内容は、上記の提言をきちんと受け止めたものではない。また追補決定に至る過程で、丁寧な議論がなされたともいいがたい。専門委員の最終報告から1か月あまりで矢継ぎ早に4回の会合を開催し、追補が策定されてしまったのである。JEC福島原発事故賠償問題研究会が提言した外部専門家のヒアリングなどは、結局実施されなかった(8月に現地視察は実施)。

もちろん、避難の過酷さや「ふるさとの喪失」など、被害者が裁判で主張してきた事柄が慰謝料

に反映されたことはある程度評価できる。過酷な避難状況に対する慰謝料は、福島第一原発 20km 圏内、第二原発 8km 圏内に対して 1 人 30 万円、第二原発 8～10km 圏内に対して 1 人 15 万円を支払う。また「ふるさと喪失の慰謝料」（生活基盤の変容に対する慰謝料）として、居住制限区域・避難指示解除準備区域には 1 人 250 万円、緊急時避難準備区域には 1 人 50 万円が新たに追加された（帰還困難区域については、「ふるさと喪失の慰謝料」は賠償済みとされ、避難慰謝料の賠償期間を延長する形で、100 万円を加算した）。

しかしとくに、自主的避難等対象区域に関しては、きわめて少額にとどまった。賠償対象期間を 2011 年末までに限定したうえ、子ども・妊婦以外に対して 1 人 20 万円（すでに支払われている 12 万円は控除されるため実質的には 8 万円）を増額したにすぎない。賠償対象区域の拡大はなされなかった。

このように、賠償増額がなされたのは避難指示区域が中心であり、区域外では少額にとどまったことから、かえって賠償の区域間格差は拡大した。原発事故の被害者は、区域による賠償の線引きを批判してきたのであり、第 5 次追補は被害者の思いに逆行する結果をもたらした。第 5 次追補はあくまで中間的な見直しであり、集団訴訟は今後も継続する。原賠審は引き続き被害実態に即した指針の見直しを続けるべきである。

なお第 5 次追補が決定される前後の時期以降、東電が上告を断念するなどして高裁判決が確定したり、和解が成立したりして、訴訟が終結するケースも出てきている。和解の場合、賠償額が明らかでないため評価が難しいが、長期の裁判は原告の負担も大きく、解決に際し東電が謝罪を表明していることもあって、ここで一区切りつけたいという原告の思いも理解できる。ただし、少なくとも一部の原告は、訴訟の解決後も、避難元地域の復興に向けた取り組みなどを継続する方針のようである。

#### （4） 国の責任をめぐる

以上のように、集団訴訟を通じて、損害の評価については一定の前進があった。しかし、国の責任をめぐることは、原告側にとって困難な状況が続いている。

高裁レベルでは、2021 年 9 月までに、4 件のうち 3 つの判決で国の責任が認められていた。ところが最高裁は、2022 年 6 月 17 日、これら 4 件すべてについて、国の責任を認めないとする判決を出した（以下、これを 6.17 判決という）。巨大津波の予見可能性を判断せず、対策をしていたとしても原発事故は防げなかったと結論づけたのである。ただし、4 人の裁判官のうちの 1 人（三浦守判事）は、国の責任を認めるべきだという反対意見を付していた。国の責任を否定した 6.17 判決を正すため、2023 年 11 月、市民や専門家などが「ノーモア原発公害市民連絡会」を発足させている。

後続の訴訟で引き続き争われているものの、6.17 判決後は各地の裁判所で国の責任を否定する判断が続いている。2024 年 4 月 19 日には、新潟訴訟の控訴審判決が出された。6.17 判決後、これを含め国を被告とする裁判で 8 つの高裁判決が出されたが、いずれも 6.17 判決とほぼ同じ論理で国の責任を否定している。

さらに最高裁は 2024 年 4 月 10 日、いわき市民訴訟に関して、原告側の上告を退ける決定を下し、国の責任を否定した仙台高裁判決（2023 年 3 月 10 日）が確定した。ここでも上告を受理すべきだとする裁判官 1 人（宇賀克也判事）の反対意見があったが、国の責任を明らかにしたいと願う



原告側にとって、厳しい状況が続いている。

こうした一連の司法判断は、事故が起きても国は責任をとらなくてよいというメッセージにほかならない。そのもとでなお原発回帰を進めるべきか、私たち一人ひとりが「自分ごと」として考えるべきだろう。

## 4 復興政策を問い直す

### (1) 一人ひとりの生活再建と復興へ

集団訴訟は、賠償や原状回復を求めるだけでなく、政府の復興政策の問題点を明らかにし、その見直しを求めることも課題としている。

東日本大震災における復興財政の特徴は、ハードの公共事業に重点が置かれる一方、被災者支援に充当されている割合が低いことである。福島復興政策でも、個人に直接届く支援施策より、除染やインフラ復旧・整備などが優先される傾向がある（宮入 2015；藤原・除本 2018）（写真 2）。

そもそも政府は、自然災害において家屋など個人財産の補償は行われるべきではなく、自己責任が原則だという立場にたつ（山崎 2013：229）。原発事故に関しても、福島復興再生特別措置法第 1 条にみられるように、政府は原子力政策に関する「社会的責任」は認めるが、規制権限を適切に行使しなかったことによる法的責任（国家賠償責任）は認めていない。そのため復興政策では、個人に直接届く支援施策よりも、インフラ復旧・整備などが優先される傾向がある。

公共土木事業中心の福島復興政策は、福島県内の避難元地域の人口や経済活動の回復をねらうものであり、被災者個人よりも「地域」に焦点があてられる。加えて、福島県外への避難者には支援策が手薄になる傾向もある。そのため避難者にとっては「帰還政策」という意味合いをもつ。避難指示区域内の人々に対して避難先で住居の再取得を可能にする（それによって避難が終了したとみなそうとする）賠償政策が進められ、区域外の避難者に対しても仮設住宅の供与打ち切りが断行さ



写真 2 中間貯蔵施設（大熊 3 工区）（2021 年 6 月 23 日、筆者撮影）

れたので、「避難終了政策」といってもよい。いずれにせよ、復興政策が被災者の多様な選択を保障するのではなく、生活再建を一定の方向へと枠づけているのだといえる。

このような特徴をもった復興政策は、様々なアンバランスをもたらす。こうしたアンバランスを、筆者は「不均等な復興」（あるいは「復興の不均等性」と表現してきた（除本・渡辺編著 2015；除本 2016：170-176）。

たとえば、復興政策の「恩恵」を受けやすい業種と、そうでない業種の格差がある。復興需要は建設業に偏り、雇用の面でも関連分野に求人が集中する。また、被害者の置かれた状況によっても、違いが出てくる。避難指示が解除されても、医療や教育などの回復が遅れているため、医療・介護ニーズが高い人や、子育て世代が戻れないという傾向がみられる。避難者が戻れなければ、小売業のように地元住民を相手にしていた業種では、事業再開が困難になる。

したがって、被害の実態を十分に把握するとともに、一人ひとりの生活再建と復興が可能になるよう、きめ細かな支援策を講じていくことが強く求められる。そのためにも、国と東電の責任解明がきわめて重要である。戦後日本の公害問題を振り返れば、この点が理解されよう。公害・環境訴訟は、加害責任の解明を通じて、原告の範囲にとどまらず救済を広げ、あるいは被害の抑止を図る制度・政策形成の機能をも果たしてきた（長谷川 2003：108-109；淡路ほか編 2012）。原発事故被害者の集団訴訟も同様に、賠償や復興政策の見直し、それらを通じた幅広い被害者の救済と権利回復をめざしているのである。

## （2）「複線型復興」に向けて

東日本大震災に限らず、これまでも復興政策は、被災者の生活再建をある方向へと枠づけるように作動してきた。こうした政策は被災者の尊厳の回復に反し、「生活の質」を損ねている。それに対して、画一的・単線的でない多様な選択を保障し、一人ひとりの生活再建と復興を可能にする「複線型復興」が提唱されている（丹波・清水編著 2019；丹波 2023）。この理念は、福島復興政策の見直しを求めるだけでなく、今後の災害復興政策のあるべき姿を示すものである。

丹波史紀は近著において、阪神・淡路大震災以来の研究史や日本学術会議の諸提言を踏まえ、あらためて「複線型復興」の重要性を明らかにした（図 1）。その要点を筆者なりにまとめておこう。

第 1 は、被災の核心を人や地域の「尊厳」（dignity）が損われることと定義し、復興の目標としてその回復を定めたことである。被災の領域を①いのちや健康、②住まい、③仕事や生業、④社会

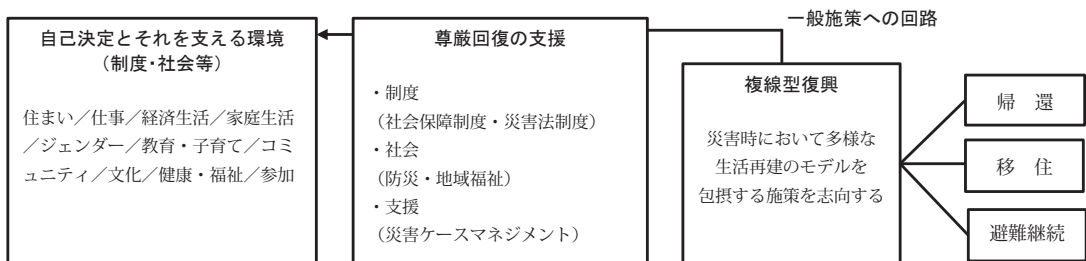


図 1 複線型復興モデル

出所：丹波（2023：300，図 5-3）に一部加筆

関係など地域コミュニティにおける暮らし、などと幅広く捉え、被災者個人・家族にとどまらず、「地域そのものの価値の毀損」をも包含するトータルな被害を視野に収めている点も重要である（丹波 2023：41）。

このことと関わって第2に、「複線型復興」を測るうえで、①住まい、②仕事、③経済生活、④家庭生活、⑤ジェンダー、⑥教育・子育て、⑦コミュニティ、⑧文化、⑨健康・福祉、⑩参加、という包括的な指標が提案されていることが挙げられる（丹波 2023：293）。これは、ややもすると住宅再建などの部分的な復興指標が強調されがちな傾向に対して、警鐘を鳴らすものである。

第3に、「複線型復興」の理念を、1998年の国連「国内避難に関する指導原則」と関連づけている点が注目される（丹波 2023：285-291）。2023年5月に公表された国連人権理事会「国内避難民の人権特別報告者」報告書は、原発避難者の意思決定が事実上尊重されていないことなど、日本政府や自治体の対応に重大な問題があることを指摘している（清水・高橋 2024）。

第4に、加害者がいる人災という福島原発事故の特殊性を踏まえつつも、政策的対応としては、そうした個別領域における施策の強化ではなく、「自然災害を含む様々なリスクにさらされた個人や家族の生活問題」への対処という「一般対策」の底上げを提言していることが挙げられる（丹波 2023：43-44）。

丹波は、従来の社会福祉学が「生活の全体性」を捉えることを標榜してきたにもかかわらず、実際には高齢・障がい・児童・貧困などに制度が縦割りにされ、支援もそれに応じて細切れになってきたと述べている（丹波 2023：23）。こうした縦割りや細分化は、東日本大震災では、津波被災と原発事故被害に対する政策的対応の分断などとしてあらわれており、それらを統合する視点をもつことは重要である。公害の研究においても、被害補償や支援策の充実が唱えられてきたが、他方で個別領域の施策を手厚くすることが、公害患者に対する差別や偏見、地域内の分断を助長する面があるという問題も指摘されている。

第5に、複線型復興を具体化するうえで「災害ケースマネジメント」（個々の被災者に寄り添い、実情に即してメニューを組み合わせ、ワンストップで支援を実施していく仕組み）の有効性を指摘するとともに、そのなかで社会福祉専門職が果たす役割の重要性を強調している点が挙げられる（丹波 2023：309-313）。さらに、社会福祉専門職が担う役割について、「『災害ケースマネジメント』の手法を用いたアセスメントと支援に携わる」こと、「施設配置型社会福祉専門職から地域ケアの結節点としての社会福祉専門職へ（社会福祉専門職のあるべき姿）と専門職像を発展させる」ことなどが提言されている（丹波 2023：321）。

現在のように災害が頻発する状況下では、被災者支援一般の底上げはきわめて重要な課題であり、人権保障をめぐる不可欠の論点として議論が深められるべきである。

## 5 福島原発事故の経験をどう継承するか

### (1) 多視点性に基づく継承と民間伝承施設・団体の意義

3.11から長い時間が経過するにともない、東日本大震災・福島原発事故に関する記憶の風化が懸念されている。また、震災・原発事故を直接体験していない子どもたちも増えており、震災の経験

や記憶を継承し、将来に伝えていく取り組みが重要性を増している。

震災伝承施設としては、福島県双葉町にある東日本大震災・原子力災害伝承館（以下、伝承館）のような、公的施設が大きな存在感を發揮している。しかし福島原発事故では、被害者による集団訴訟で国が被告として訴えられており、あるいは福島県外でも、小学生が津波の犠牲になったケースで自治体の責任が問われたりして、行政は「中立的な第三者」とはいえない。したがって、公的施設の展示などにおいて、そうした立場性に由来する視角の限定が生じるのは避けられないだろう。同様の傾向は、公害資料館の先例においても指摘されているところである（除本・林 2023：76-78）。

伝承館は2020年9月の開館直後から、様々な批判を受けてきた。開館前後における情報の「公開性」に関わる問題が指摘され、展示の内容についても「官製伝承」といわれたように、総じて国や県にとって都合の悪いことには触れず、「復興」を過度に強調しているのではないかと、といった指摘が相次いだのである（今井 2021；菅 2021；除本 2021）。

もちろん、公的施設には独自の役割があるし、伝承館の場合は、批判を受けて展示の改善などを進めている。それ自体はよいことである。しかし、公的施設とは別の角度からの展示や情報発信があってこそ、幅広い視点で教訓を検証するとともに、対話を通じて継承を進めることが可能になる。

筆者らは、福島原発事故を含む公害の経験継承をめぐる、「多視点性」（multiperspectivity）の重要性を述べてきた（清水ほか編 2023）。これは、加害者や被害者という特定の立場から過去を解釈するのではなく、多様な視点からの解釈を許容しつつ、過去からの学びを促す姿勢を意味する。ただし、それは「闘争」を放棄し、加害責任を「水に流す」こととは異なる。むしろ、加害者・被害者といった立場性を保ちつつ、過去の経験・教訓をどのように継承していくのかを考えることであり、そのために様々な人々が同じテーブルについて対話を続けるのが重要だということである。新潟水俣病の文脈において関礼子が「被害修復のポリティクス」と呼んだように、この対話が緊張感をはらんだプロセスであることはいままでの間もない（関礼子ゼミナール編 2016：219）。

もちろん菅豊が述べる通り、震災伝承施設の設立・運営が「官」中心になるのは避けられないし、そのことを否定すべきでもないが、複雑な加害-被害関係をはらむ問題においては、教訓の解釈権を「官」が手放そうとせず、コントロールしようとする傾向がある（菅 2021）。だからこそ、多様な解釈を許容し、多視点性に基づく教訓の検証と継承を可能にするために、民間伝承施設の果たす役割が大きいのである。

筆者は、民間の震災伝承施設・団体をもつこうした意義や役割に注目して研究を行ってきた（除本 2021；除本・林 2023）。宮城県に本社を置く河北新報社の福島総局も同様の関心を持ち、メッセージ性の強い原子力災害の民間伝承施設を「オルタナ伝承館」と名づけ、3つの施設を紹介する連載を組んでいる（『河北新報』2024年1月19, 21～23日付朝刊；除本・河北新報社編 2024）（図2）。

ここで施設・団体と並記したのは、施設をもたない伝承活動団体も視野に入れているからである。2013年に結成された公害資料館ネットワークにおいても、公害資料館とは、展示・アーカイブズ・研修受け入れ（フィールドミュージアム）の3分野のどれかの機能を担うものとされ、ハードとしての建物の有無は問わない（林 2023：39）。

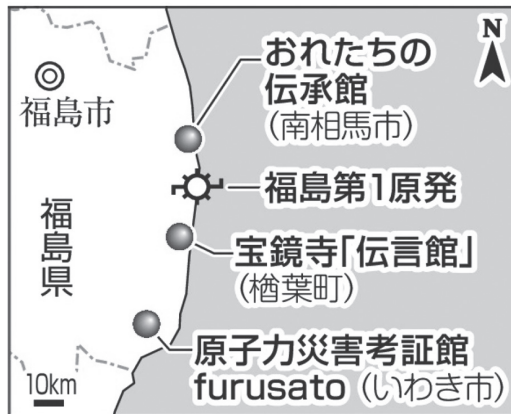


図2 『河北新報』の連載で取り上げられた「オルタナ伝承館」  
出所：『河北新報』2024年1月23日付朝刊

以下では、筆者の調査してきた民間施設・団体のなかから、2つの取り組み事例を紹介しておきたい（除本 2021, 2024；除本・林 2023）。

## (2) 「声なき声」をすくい取る——原子力災害考証館 furusato

原子力災害考証館 furusato（以下、考証館）は、福島県いわき湯本温泉の老舗旅館「古滝屋」に2021年3月12日に開設された。震災・原発事故で客が減り、使われなくなった約20畳の宴会場を改装したものである。開設日は、福島第一原発1号機の原子炉建屋が水素爆発を起こした日にあたる。古滝屋16代目の現当主・里見喜生さんが約7年間、構想を温めてきた。公的施設との差別化が強く意識されており、考証館という名称は「水俣病歴史考証館」（熊本県水俣市にある民間の公害資料館）からとられた。

2022年4月の訪問時には、浪江町で建物が解体され、商店街のまちなみに変化していく様子を示したパノラマ写真や、大熊町で津波に襲われ、長い間行方不明だった少女の遺品などが展示されていた（この少女とは後述の木村さんの次女であり、展示は木村さん自身の手でレイアウトがなされた）。また、東電や国の責任を問う集団訴訟に関する展示もあった。開設時よりもスペースが拡張され、向かいの1室に企画展示室も増設されており、上記訪問時には「30年中間貯蔵施設地権者会」の協力を得たパネルの展示がなされていた。同会は、国の方針通りにふるさとの土地を売り渡したくないという地権者の思いを出発点として活動してきた団体である。

このように考証館の特徴は、政府の示す「復興」一辺倒ではなく、公的施設ではすくい取れない「声なき声」を発信し、被災当事者の目線による展示を重視するという点にある。「声なき声」とは、政府やマスメディアなどが強調する「復興」のストーリーにかき消されがちな、人々の営みや声のことである。

しかしこれは、特定の立場に固執することとは異なる。運営に携わるメンバーが重視するのは「対話」である。多様な立場の主体が議論を重ねることで「よりオープンでフラットな考証」へとつながり、「加害・被害という言葉がいつか対話・赦しというプロセスへと向かう」ことを長期的

にはめざしているのだという（鈴木・西島 2020：11）。

加えて考証館は、いわき湯本温泉とその歴史を象徴する老舗旅館のなかに存在することに意味がある。古滝屋1階には、地域に開かれたラウンジがあり、いわきの歴史・文化や東日本大震災などに関する書籍・資料が配架されていて、自由に手に取ることができる。このラウンジを考証館の入口とみることもできるだろう。

館内には、古滝屋の前身「滝の湯」が1695年に開湯して以来の、湯本温泉の歴史を記した年表も掲げられている。原発事故は、この歴史のなかで積み重ねられてきた「地域の価値」を毀損した。しかし人々は、地域の再生に向けて歩みを進めている。考証館は、そうした地域の歴史と一体になった展示室なのである。

### （3）「もうひとつ」の震災伝承——大熊未来塾

次に取り上げたいのは、一般社団法人大熊未来塾である。大熊未来塾は「もうひとつの福島再生」を掲げ、「官製」伝承とは異なるメッセージを伝えようと活動している（除本 2024）。

大熊未来塾の代表を務めるのは木村紀夫さんである。木村さんのご自宅は福島県大熊町にあり、父親、妻、次女が津波に襲われた。しかし原発事故による避難指示で、家族の捜索ができなくなり、行方不明の次女をみつけるため避難先から大熊町に通い続けた。次女が身に付けていた遺品や遺骨はその後、少しずつ発見されたが、いまだに一部にとどまる。

木村さんは3.11後しばらくして長野県に避難先を定めたが、長女が東京に進学した2019年の春、福島県に戻りいわき市から大熊町に通うようになった。そして2020年に大熊未来塾（当初は任意団体）を立ち上げ、震災の経験を伝える取り組みをはじめた。現在、海岸近くの自宅跡周辺は、除染土壌等を収容する中間貯蔵施設になっている。

大熊未来塾の活動を通じて、木村さんの伝えたいメッセージとは何か。災害から身を守ることの大切さはもちろんだが、それにとどまるものではない。

大熊未来塾の機関誌『SoIL』の表紙には、毎号「小さきものの伝承とシンプルに生きるための提案」という言葉が載っている。この言葉をヒントに「もうひとつの福島再生」が意味するところを筆者なりに整理すると、次の2点が挙げられる。

第1は、現在の復興政策のあり方に対する異議申し立てである。木村さんは2023年にテレビのインタビューで、復興事業が進む大熊町の避難指示解除地域を歩きながら、次のように語っている。「（規制が）解除されるというのはそこで生活できるのと同時に、震災前のここでの営みが全部消えてしまうってことでもあるっていうのを、これを見ると痛感します」。「でも復興ってそういうことなんだろうなと思います。それを含めて復興なんだと考えると、それによって、逆に言うとり残されていく人が多いんじゃないかと思う」（信越放送 2023）。

復興事業は、被災の痕跡も、かつての町民の暮らしの跡も消していく。「小さきものの伝承」とは、復興事業によって消されてしまいかねない、人々の営みや被災の痕跡であろう（これは前述の「声なき声」にも通じる）。意識的に残そうとしなければ、それらは残らない。そこで木村さんは、津波で半壊した地元の公民館や、長女と次女が通っていた小学校など、震災遺構を保存する活動を行っている。

木村さんが伝えようとしている第2の事柄は、原発事故を経験したからこそみてきた、社会経済の進むべき（と木村さんが考える）方向性である。木村さんは、前掲のインタビューで次のように話す。「これだけ自分たちはがんばって復興に向かっているという話には学びはない気がする。こういう経験をしてしまったことによってあの時後悔していることがいっぱいある。そういうなかに学びになるようなものがあると思う」（信越放送 2023）。

木村さんは自らの気づきをこう記している。「便利で楽な生活を手に入れたり、維持したりするために、人は必死に働く。忙しすぎて、薪に火をつける余裕さえなくなる。いつしか、それが当たり前になる。原発事故は、そんな人間の欲望の代償なのではないか」（木村 2014：45）。

木村さんの原発事故後の暮らしは、エネルギー多消費型、大量生産・大量消費・大量廃棄型の世の中に抗おうとする実践であった。「シンプルに生きる」とはこのことであろう。

将来、帰還困難区域が解除され中間貯蔵施設が役割を終えたとき、大熊町で「シンプルに生きる」ことを可能にするために、木村さんは自宅跡周辺に通い、できることから取り組んでいる。木村さんの伝承の取り組みは、この目標に向けた活動の一環でもある。「官製」伝承に回収されない「もうひとつ」の震災伝承として、引き続き大熊未来塾の活動に注目していきたい。

## おわりに

本稿では、被害回復をめざす運動がなお続いているという「闘争」の側面と、経験・教訓を伝える「継承」の課題が浮上しているという側面をともに視野に入れ、賠償・復興政策の問い直し、および長期的な復興課題について論じてきた。

事故被害は今もなお継続しており、その実情に即した賠償・支援策、および長期的視点に立った復興政策の見直しが求められている。被害者による集団的な取り組みはそのことを訴えてきたのである。国は従来の政策枠組みを転換し、一人ひとりの生活再建と復興、および内発的な地域再生に資する施策を講じるべきだ。

原発事故の経験を未来に向けて継承することも、長期的復興過程の重要な一環をなす。本稿で着目した民間の伝承施設・団体は、多視点性の確保にとって本来、不可欠の存在であるはずだ。しかし、人的・資金的な制約が大きいため、継続的運営が困難になることも考えられる。行政は自ら施設をつくるだけでなく、民間の施設・団体への政策的支援に本腰を入れて取り組むべきだろう。

（よけもと・まさふみ 大阪公立大学大学院経営学研究科教授）

付記：本稿は複数の既発表論文（除本 2021, 2023, 2024；除本・林 2023 など）をもとに再構成し、加筆を施したものである。執筆時点は 2024 年 6 月である。

## 【参考文献】

淡路剛久・寺西俊一・吉村良一・大久保規子編（2012）『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

今井照（2021）「失敗の伝承、伝承の失敗——原発事故の経験から」『年報行政研究』56：73-96.

金子祥之（2015）「原子力災害による山野の汚染と帰村後もつづく地元の被害——マイナー・サブシステムの視点から」『環境社会学研究』21：106-121.

- (2022)「原発災害被災地における集落共同の変質——集落祭祀に関する村規約の分析から」『社会学年報』51：7-19.
- 菅野哲 (2020)『〈全村避難〉を生きる——生存・生活権を破壊した福島第一原発「過酷」事故』言叢社
- 木村紀夫 (2014)「白馬の森発 原発避難者の明日 第3回 新しく、一歩前へ」『たあくらたあ』32：42-45.
- 清水奈名子・高橋若菜 (2024)「原発避難者の人権をめぐる課題——国連人権理事会『国内避難民の人権特別報告者』報告書が指摘した課題とは」『環境と公害』53 (3)：35-40.
- 清水万由子・林美帆・除本理史編 (2023)『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版
- 信越放送 (2023)『「復興の陰で失われていくもの…」家族3人を失った男性 信州・白馬村に一時避難も…原発の町から伝え続けるメッセージ』3月7日 <https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/365038> (2024年3月4日閲覧)
- 菅豊 (2021)「災禍のパブリック・ヒストリーの災禍——東日本大震災・原子力災害伝承館の『語りの制限』事件から考える『共有された権限 (shared authority)』」標葉隆馬編『災禍をめぐる「記憶」と「語り』』ナカニシヤ出版, 112-152.
- 鈴木亮・西島香織 (2020)「そうだ！ ほくらの考証館を作ろう 第2回」『月刊むすぶ』596：6-18.
- 関礼子 (2013)「強制された避難と『生活 (life) の復興』」『環境社会学研究』19：45-60.
- (2019)「土地に根ざして生きる権利——津島原発訴訟と『ふるさと喪失／剥奪』被害」『環境と公害』48 (3)：45-50.
- 関礼子ゼミナール編 (2016)『阿賀の記憶、阿賀からの語り——語り部たちの新潟水俣病』新泉社
- 丹波史紀 (2023)『原子力災害からの複線型復興——被災者の生活再編への道』明石書店
- 丹波史紀・清水晶紀編著 (2019)『ふくしま原子力災害からの複線型復興——一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて』ミネルヴァ書房
- 長谷川公一 (2003)『環境運動と新しい公共圏——環境社会学のパスpekティブ』有斐閣
- 林美帆 (2023)「公害資料館ネットワークは何をめざしているか——多視点性がひらく『学び』と協働」清水万由子・林美帆・除本理史編『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版, 39-55.
- 藤川賢 (2012)「福島原発事故における被害構造とその特徴」『環境社会学研究』18：45-59.
- 藤川賢・石井秀樹編著 (2021)『ふくしま復興 農と暮らしの復権』東信堂
- 藤原遥・除本理史 (2018)「福島復興政策を検証する——財政の特徴と住民帰還の現状」吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社, 264-277.
- 宮入興一 (2015)「復興行財政の実態と課題——いま、東日本大震災の復興行財政に問われているもの」『環境と公害』45 (2)：2-7.
- 山崎栄一 (2013)『自然災害と被災者支援』日本評論社
- 除本理史 (2013)『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
- (2016)『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店
- (2018)「福島原発事故による『ふるさとの喪失』をどう償うべきか——司法に問われる役割」『判例時報』2375・2376：241-246.
- (2021)「福島原子力発電所事故に関する伝承施設の現状と課題」『経営研究』72 (2)：153-164.
- (2023)「福島原発事故の被害と賠償・復興政策の課題」『季刊経済研究』42 (1-3)：41-55.
- (2024)「『もうひとつ』の震災伝承——大熊未来塾の挑戦」『経営研究』75 (2)：49-59.
- 除本理史・河北新報社編 (2024)『福島「オルタナ伝承館」ガイド』東信堂
- 除本理史・林美帆 (2023)「福島原発事故に関する伝承施設の現状と課題——民間施設の役割に着目して」清水万由子・林美帆・除本理史編『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版, 75-90.
- 除本理史・渡辺淑彦編著 (2015)『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房