令和４年（ワ）第４５号　福島原発避難者損害賠償請求事件（第４陣訴訟）
原　告　芹川輝男　外１０１名
被　告　東京電力ホールディングス株式会社

第１３準備書面

（藤川意見書について）

２０２３年（令和５年）６月７日

福島地方裁判所いわき支部　合議１係　御中

原告ら訴訟代理人弁護士　小野寺　利　孝
同　鈴　木　堯　博
同　広　田　次　男
同　米　倉　　勉
同　鈴　木　延　枝
同　佐　藤　剛　志
同　菅　野　　哲
同　磯　　秀一良
同　永　山　健太郎

同　　大　木　裕　生

同　　櫛　田　　啓　代

同　　三　浦　学　人　代

原告ら訴訟復代理人弁護士　　杉　原　悠　記　子

外

本書面は、藤川賢明治学院大学教授の意見書「福島県富岡町における避難指示解除後の被害の継続と地域の維持可能性をめぐる課題」（甲B82 以下「藤川意見書」という。）の内容について、その概要を示し、富岡町において、避難解除準備区域及び居住制限区域の避難指示解除から5年以上を経過した現在においても、本件原発事故によって生じた故郷喪失損害が継続していることを明らかにしようとするものである。（なお本書面では富岡町以外の地域については詳細に言及することはしないが、他地域もその地域ごとの事情に応じた様々な課題を抱えているのであって、当然ながら故郷喪失損害が富岡町にのみ特有の問題であるわけではない。）

第１　継続する混乱とその背景（甲Ｂ８２-2～3頁）

富岡町は、全域が福島第一原発から２０km 圏内に入り、現在も帰還困難区域を残すほど汚染被害も大きく、双葉郡の中心･福島第二原発の立地という町の基盤を一挙に失い、さらに避難情報･指示区分･損害賠償方針などをめぐる混乱のトラウマも抱えている。

町では、2017年（平成２９年）４月１日に避難指示解除準備区域と居住制限区域につき避難指示が解除され、町内で「復興」事業が現実に動き出している。しかし、避難指示の解除によっても、被災した住民にとっては、避難指示が出された時と同様の不安定さが継続しており、避難指示解除が、被害の終息を意味するものではない。

富岡町では指示解除を控えた2015年（平成２７年）６月に『災害復興計画（第二次）』が策定されたが、その冒頭では「どの道を選んでも、ふるさとに誇りを感じ、富岡のつながりを保ち続けられる町これから加わる仲間も居心地よく親しめる地域をめざして」とされ、「今は判断できない（しない）」を含めて「一人ひとりのあらゆる選択を尊重する」ことが強調されている。これは、町への帰還という目標を決めて進むよりも、まず町として立ち上がることを優先したものである。避難指示が解除され復興政策が始まったことなどが原発事故被害の終わりではないことが示されている。

避難指示解除準備区域及び居住制限区域の避難指示は２０１７年（平成２９年）４月１日に解除され、帰還困難区域の一部（特定復興再生拠点区域）は２０２３年（令和５年）４月１日に避難指示が解除された。しかし、町の人口回復は頭打ちと

なり、着実に高齢化が進み、将来への復興どころか維持可能性が危ぶまれる地域も見られるようになっている。これは富岡町の置かれてきた位置（地理的な意味での位置も、原発を抱える地方自治体としての立ち位置も含む。）に深くかかわる。富岡町は南北１０km に満たないにもかかわらず、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域に3分され、その境界線は富岡駅、夜ノ森駅付近の人口の多い場所にも引かれた。これら避難指示区域の境界の錯綜が与えた影響は大きく、指示解除などの時間差も複雑になった。そのため、今日でも将来の地域がどれくらい事故以前の様相を戻せるのかは見通しづらい。

元の地域の回復を願う人は希望と絶望の間で揺れ動いている。自治体としての政策方針も原発事故以前からの地域像の踏襲と新たな姿を求める部分との両面性を常に抱えている。

第２　富岡町における複合災害の経験（甲Ｂ８２-3～9頁）

１ 被災の概要

福島県双葉郡富岡町は、太平洋に面し浜通り地方のほぼ中央に位置する面積68．39㎢の町である。気候、地勢ともにおだやかで歴史的事件の主要舞台になったことも少ない静穏な地域であった。江戸時代以前には農業を主とする小規模な村落に分かれていたが、明治期に双葉郡役場が置かれ、双葉地方の行政・交通の中心として発展を見せた。いわき市と南相馬市との中間であること、川内村を経て小野町や田村市方向に向かう西側との交通路が開かれていたことから宿場・商業地として成長してきた。１９８２年（昭和５７年）に町の南端部に建設された福島第二原発が運転を開始し、住宅地も増えて兼業農家の生計も安定したことから県内有数の豊かな町財政を得るようになった。その後も２０１１年（平成２３年）の福島第一原発事故発生まで人口も約１万６千人が維持されてきた。

2011年（平成２３年）３月１１日の東日本大震災の津波による死者は24人、被災戸数　は全壊１２７戸、大規模半壊24戸、半壊３１戸であり、その救助活動が本

格化しようとする３月１２日早朝から福島第一原発事故による全町避難がはじまった。

2013年(平成25年)に避難指示区域が再編され、町は帰還困難区域・居住制限区域· 避難指示解除準備区域に3分割された。2015年（平成２７年）に政府は居住制限区域と避難指示解除準備区域の一括解除の方針を示し、２０１７年（平成２９年）4月1日に富岡町の町域の3分の２で避難指示が解除された。それにともない役場機能も町に復帰したが、2022年（令和４年）２月１日時点の住民登録者数は12, 023人、それに対して２，０２１年（令和３年）12月１日時点の避難者先別人数を見ると、県内他市町村８，２８５人、県外１，９７７人、町内１，８０７人となっており、８５%を超える住民が富岡町外での避難生活を続けている。

2 複合災害と避難をめぐる混乱

避難の開始にあたって、重要であるのは、第一原発の危機的状況について東電からの情報がほとんどなく、テレビや伝聞で確認せざるを得ない中で全町避難と福島第一原発一号機爆発を迎えなければならなかったことである。

2011年（平成２３年）3月12日午前5時４４分、避難指示が第一原発から半径10 km 圏内へと拡大され、福島第二原発についても原子力災害特措法15条報告がなされた。それを受けて町では、全町民に避難指示を出すことになり、川内村に避難することになった。

富岡町から川内村へ向かう県道小野富岡線に避難者が集中し、渋滞に見舞われた。川内村でも町民8, 000人が避難し、収容しきれなくなり、さらに先への避難を強いられた者も多数現れた。また、渋滞により川内村へ向かうことをあきらめ、さらに北の国道288号を使って避難する者など、住民それぞれに避難先を見つけていくことにつながった。さらに、その後の原発事故拡大にともない、川内村からも避難することになり、富岡町民と川内村民は、郡山市のビッグパレットふくしま等に避難せざるを得なくなった。

富岡町から川内村までは車で通常約３０分の距離である。しかしこの時の渋滞では川内村まで移動するのに３～４時間以上もかかることとなった。この渋滞は、全町一斉避難によって起こるべくして起きた事態であった。原発事故より前に、町では、県道小野富岡線をはじめとする浜通りから中通りに向かう道路の拡張整備を県や国に対して要望してきたが、経済効果を理由に整備が進められることはなかった。借り上げたバスを利用した避難計画の不備も明らかになった。原発立地に関して立地自治体の経済的受益が強調されてきた一方でリスク管理の不備が軽視され続けてきたことが明らかになったと言える。

３　富岡町の分断とその影響の継続

川内村に避難した人たちは、2011年（平成２３年）３月１６日に再避難を余儀なくされ、多くは郡山市に、一部は埼玉県杉戸町から支援されたバスなどで各地に散った。その流れで富岡町役場は、避難先の郡山市(ビッグパレットふくしま内)に機能を移転し、後には郡山の事務所の他、いわき市、三春町、大玉村に 出張所を開設している。

２０１８年（平成３０年）３月末時点での町民の避難先は、いわき市（５，８７０人)、郡山市(2, 369人)を中心に、福島市(221人)、三春町(214人)などに分散し、隣接県や首都圏など県外も2,７３９人を数えるに至った。

こうした避難者の分散避難は、利害や状況の相違、社会関係の解体などを生 じさせた。避難の長期化や賠償問題の複雑化なども生じさせ、住民間の溝を広げていった。

社会学者らの研究グループである、社会学広域避難研究会･富岡調査班は、「三つの分断」として、①避難元･ 避難先の相違による分断、②年代・ジェンダー ･職業など中間集団ごとの分断、③区域見直し･賠償問題に伴う分断、を指摘している。

大熊町は福島第一原発の立地自治体であるが、富岡町とは異なり会津若松市などへ集合的な避難が可能であった。同様に双葉町では埼玉県加須市などへ集合的な避

難が可能であった。立地自治体ではないが楢葉町は大半の住民がいわき市に避難している。富岡町では町民の避難先が分散していること が「3 つの分断」を招いている原因となっている。さらにこの「3 つの分断」は、放射能汚染の程度とも深い関係がある。汚染がひどく、避難が長期的なもの にならざるを得ないことが徐々に明らかになってくると、避難をめぐる選択の重みも増すからである。

現在までに、双葉町や大熊町は無人の地帯が広がって中間貯蔵施設が建設され、事故前とはまったく別の地域にならざるを得ないことが明らかとなっている。そして、その中間にある広野町、楢葉町、富岡町の回復状況も、福島第一原発からの距離に応じて進行の差が見られる。

そのような中で、富岡町は元の姿を目指せるのか、誰が復興を担うのか、の問いを切実に受け止めざるを得ない位置にある。だからこそ分断の課題も深刻さを増しているのである。

4　避難指示区域をめぐる富岡町の葛藤と苦悩

２０１２年（平成２４年）９月２６日、富岡町議会は、避難指示解除は２０１７年（平成２９年）以降とする「帰還できない宣言」を採択し、当時の遠藤勝也町長も「一斉帰町と ImSv/ 年にこだわりたい」ことを明らかにした。

しかし、2013年（平成２５年）の区域再編に際して、町は北東部の帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域の 3 つの区域に分割される再編を受け入れた。2013年（平成２５年）当時の富岡町の人口15, 920人、そのうち帰還困難区域 は約4, 650人（29%)、居住制限区域は約9, 800人(62%)、避難指示解除準備区域は約１，４７０人（９%)に区分された。

なお、区域再編に先立って、遠藤町長は、町民が抱えている課題や要望について対応すべく国や東京電力に幾度となく要望活動を行なっているが、その多くが受け入れられない状況に苦慮していることを吐露していた。

５　小括:富岡町の避難をめぐる被害の特徴

富岡町の被害には、初期被ばくや生活破壊など近隣自治体と同様の被害もあるうえに、福島第一原発が所在する大熊町に隣接していたこと、福島第二原発 を抱えていたこと、津波被害も大きく複合災害だったことなどによる独特な被害も見られた。

とくに、第一原発、第二原発にかかわる避難指示を受けながら、避難計画が機能せず、かつ、東電からの情報提供がほぼなかったことが避難開始をめぐる混乱を拡大し、東電や国への不信感を残すことになった。

福島第二原発の廃炉は決まっているが、「廃炉国際共同研究センター」の研究棟は福島イノベーションコースト構想における富岡町での中心施設であり、町と原子力関連施設との関係は今後も残る。

こうした経緯と錯綜しながらの避難指示区域再編および指示解除の動きは、　分断の課題を大きくしてきた。こうした中で避難者一人一人は帰還をめぐる決定を迫られ、自治体は復興事業の推進を迫られてきた。その延長として2017年（平成２９年）の避難指示解除も、分断を深める方向に作用しており、その影響は今日でも自治体や住民の被害として残っている。

第 3 富岡町の現状における社会的課題一分断と生活基盤の喪失を中心に(甲Ｂ８２－９～１５頁)

１　富岡町の復興に対する「分断」の影響

福島原発事故により生じた「分断」は、当初、避難指示区分に伴うコミュニティ維持への社会的課題として表面化した。その後、２０１１年（平成２３年）秋から避難に関する損害賠償の内容が具体化された際に、緊密な集落の近隣間でも強制避難・避難勧奨などの避難指示の区分によって賠償に差が設けられたため住民間の心理的分断が課題として浮かび上がった。さらに、原発事故の被害者は、被害を受けた者という受動的な立場でありながら避難や復興についての選択を迫られ、その選択結果について「自己責任」として押しつける圧力があり、このことは多くの被害

者に孤立感を与えている。

これこそが福島原発事故における分断の起点であり、そのひずみが多様な裂け目をもたらしている。

復興や帰還をめぐる分断は住民一人一人の異なる経験や条件の上に存在するものであり、その経験にはこれまでの分断や葛藤も含まれる。まして、富岡町はまだ多くの人が自分自身の生活基盤の場所を決めかねている状態である。それだけに共通の目標などを構築するためには長い時間を要すると考えられる。

このような、福島原発事故をめぐる多様な分断は、原発事故をめぐる混乱、避難指示などによる区分と利害の相違、放射線リスクなどをめぐる科学と政治の両面にわたる論争などが反映された結果生じたものである。避難指示とその変遷が多く、避難指示区分も複雑だった富岡町ではとくに、実際に選択を迫られ、それが周囲の注目を受け、選択の結果には自己責任を迫られる状況が長期的に繰り返されてきた。これらの多様な分断も原発事故をめぐる被害の一部であって、かつ、これが長期にわたっていることが認められる。

2　生活基盤の損傷－「ふるさと」の喪失／剥奪をめぐる議論の展開

除本理史によれば、「ふるさと喪失」は避難の長期化に関連するもので、「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」[1]。その経緯について、除本理史は別の論考で、「2011年（平成２３年）秋頃から、避難者たちは見通し不安だけでなく、「戻れない」という思いを強めていった」と指摘し、そこでは、「将来の見通しに関する不安」と「「ふるさとを失った」という喪失感」という「精神的苦痛がともに強まった」と述べる。避難先への定住という方向性が決まっても、「無理と分かっていても戻りたい」という希望は残り、移住は定住にならず、漂流感が持続するというのである[2]。

[1] 1 陣訴訟において提出した除本意見書でも同様の指摘がされている（甲Ｂ３０における４頁）。
[2] 1 陣訴訟において提出した除本意見書でも同様の指摘がされている（甲Ｂ３０における２５～２６頁）。

関礼子は、その被害の面を強調して「ふるさとの剥奪」と表現する。そこで 最初に重視されるのは、人と自然とのかかわり、人と人とのつながりが持続し てきた「場所(=地元)」こそが避難者が語る「故郷」だという点である。そして、「放射能汚染からの原状回復が伴わないなかでの避難指示解除は、故郷剥奪被害を残存させたまま、被害を不可視化していることに留意する必要がある」と述べる[3]。

ここで注目すべきは、地域生活の損傷としての「ふるさと喪失／剥奪」が避難開始から少し遅れて始まり、避難指示解除後も続くことである。それは、 残留汚染と避難の長期によって、住民にとっての生活基盤が失われていく過程である。

そのため、避難指示が解除されても帰還の選択肢が増えたことにはならず、選択の強制感が強まった。そして、その選択の結果も地域の変容を促進することになる。復興庁・福島県･富岡町が行なっている住民意向調査の結果を概括すれば、「戻りたい・戻った」および「戻らない･戻れない」人たちの割合はあまり変わらず、「判断がつかない」割合だけが減っている。

これは富岡町では、帰還を断念するか帰還して新たな地域づくりに参加するかの選択において、家族そろって後者を選ぶことが難しく、高齢層の中でも単 身ないし夫婦のみでの新生活をためらう年代になると帰還しづらくなるという状況を示している。こうした選択の結果、時間をかけて事故前の元の町の姿に近づけていく可能性が減っていくため「ふるさと」の変容・損傷はさらに進む。

3　境界に置かれる苦労と不安－富岡町の特徴として

現在､富岡町が置かれている事情として､放射能汚染と長期避難の影響､そして､避難指示区分の複雑さがある。北側の大熊町･双葉町には中間貯蔵施設の建設が進んでおり、富岡町の帰還困難区域とあわせて長期の無人状態が明らかな地域が広が

[3] 1 陣訴訟において提出した関意見書でも、同様の指摘がされている(甲Ｂ３２における１２頁)。

っている。一方、南に隣接する楢葉町では、２０２２年（令和４年）1月３１日時点では住基人口６，６７１人、町内居住者数４，１５２人、町内居住率62. 24%となっている。富岡町は、事故前の人口15, 830人、２０２２年（令和４年）１月３１日の住基人口１２，０２３人のうち、2022年（令和４年）２月１日の居住人口 が１，８３３人で、回復率は約１１%、町内居住率は約１５ %となる。同じ福島第二原発の立地自治体で交流も深かった楢葉町との回復の差は、事故原発との距離、残留汚染などの影響があると考えられる。また、もともといわき市のベッドタウン的要素をもっていた楢葉町と、双葉郡の中心地として独立性の高かった富岡町との違いが影響していると考えられる。

あわせて、避難期間における居住地からの隔絶の影響も考えられる。楢葉町からはほとんどの住民がいわき市に避難したのに対し、富岡町では分散せざるを得なかった。さらに、富岡町では郡山市など数十キロ離れた地域に避難する住民が多く、長く町に入れなかった。そのため、中心部の商店街を含めて避難指示解除の時期に解体された建物が多い。こうして、双葉郡の中心的な存在として発展してきた富岡町が境界部に変わったことは、地域再建にとっても厳しい条件となっている。

境界に関しては、さらに、心理的な意味もある。境界部では選択を迫られることが多く、それに関する判断も分かれがちである。帰還した世帯が多いのに 若い世代が戻らない地域では、少子高齢化も行政活動や農業の再開に支障をきたす。個人の選択と世帯･地域の共同性との関係には相互性があるが、境界部では地域的な合意を得ることが難しくなり、再建に向けた始動にも時間を要する。それを急かすことが新たな分断につながる可能性が高い。

第４　富岡町における復興への課題と維持可能性（甲Ｂ８２-15～21頁）

１　富岡町の人口動態とその背景－2020年（令和2年）国勢調査を中心に

富岡町のサイトによると2022年２月１日時点の町内居住者数は１，８３３名で前月比17名増となっている。なお、1月末日の住民登録人口は１２，０２３人で前

月から20人減である。居住人口の増加と住民登録者数の減少とが近い数になっており、帰還･新規居住と避難先への定住との同時進行が今も続いていることを示している。

表１は、被災12自治体における2020年度（令和２年度）の国勢調査結果を２０１０年度（平成２２年度）と比較したものである。富岡町の人口減少割合が近隣とくに南側の自治体より大きいことがわかる。

人口性比をみると、富岡町は大きく男性に偏っている。作業関係者に男性が多いのに加えて旧居住者の帰還に関しても男性が多く、仕事や自宅・農地等の管理のための単身赴任・二地点居住も見られる。作業関係者に30代～50代男性が多いので年齢構成では高齢化が目立たないが、後述のようにこの人たちは短期滞在者だとすると実際には少子高齢化が厳しいことも示唆される。

また、世帯人員数の大幅な減少がみられる。単身赴任･作業関係者の割合が高く、また、先述のように、事故前には当たり前に見られた多世代同居が避難指示解除後は数少ないものになった。男性に偏り、世帯あたりの人員が大きく減少する傾向は、人口回復が早い広野町などにも共通するが富岡町では顕著で、町の長期的持続可能性への不安材料でもある。

	2020（令和 2)年（速報値）						2010(平成 22 年）の人口		
	○_総数	1 一男	2 一女	総世帯数	人口性比	世帯あたり人数	人口	総世帯数	世帯あたり人数
	（人）	（人）	（人）	（戸）			（（人））	（戸）	
田村市	35,192	17, 329	17,863	12,131	97	2. 90	40,422	11,933	3.39
葛尾村	421	241	180	205	134	2.05	1,531	470	3. 26
飯舘村	1,319	664	655	626	101	2.11	6, 209	1,734	3. 58
川俣町	12,186	5, 994	6,192	4, 777	97	2.55	15,569	5,179	3. 01
川内村	2, 046	1,028	1,018	929	101	2.20	2,820	950	2. 97
南相馬市	59, 053	31,021	28,032	26, 342	111	2.24	70, 878	23, 640	3.00
浪江町	1,896	1,346	550	1,405	245	1.35	20, 905	7,176	2.91
広野町	5,408	3, 304	2,104	2,895	157	1.87	5,418	1,810	2. 99
槍葉町	3, 700	2,138	1,562	1,964	137	1.88	7, 700	2,576	2. 99 1
富岡町	2,130	1,543	587	1,633	263	1.30	16,001	6,141	2.61
大熊町	847	756	91	808	831	1.05	11,515	3, 955	2.91
双葉町				-	-	-	6, 932	2393	2. 90

表１　　２０２０年国勢調査の結果[4]

2　生活基盤回復の困難

性比と世帯人員が重要なのは、それが地域の持続可能性と不可分だからである。

たとえば、富岡町では女性用の衣服を売る店舗がない。それは女性人口が少ない結果でもあり、原因の一つでもある。その延長として学校に言及すれば、双葉郡には事故以前には県立高校５校と特別支援学校１校があったが、現在では統合新設された中高一貫の双葉未来学園（広野町）しかない。

富岡町の現状では、原発事故の安全性への心配、富岡町内での就労･営業条件の悪化、避難先での生活基盤の安定化などが帰還率の上昇を妨げる理由として大き

[4] 出所：政府統計 e-stat の２０１０年度２０２０年度国勢調査結果から藤川賢作成

注１　田村市、南相馬市、川俣町ではいわゆる広域強制避難の対象になった地域が一部に留まるが、この表は市町の全体にかかわるものである。

注２　色づけによる表示は、黄色が人口性比２００以上および世帯人員数１．５未満、緑が人口性比１２０以上および世帯人員数２．０未満を示している。薄い緑は総世帯数が　２０１０年から２０２０年にかけて増加したことを示す。なお、人口性比は女性１００人に対する男性人口を表わす。

いが、これらが一つずつ改善されていき、人口回復はある程度進んでも 少子化の課題は残ることが懸念される。

現在、富岡町では教育環境をよくするために小中学校でのICT教育や英語教育の充実、教材費･給食費の原則無償化、子育て世帯への奨励金の支給、１８歳未満の医療費(健康保険の自己負担分)無料化などを制度化している。子育て世帯の定住化への奨励策が功を奏するためにも、生活の基盤を安定させることが求められている。

店舗にせよ、学校にせよ、その伸縮には需給バランスに関する連鎖がある。地域人口が増えて需要が高まれば店舗なども増えやすく、それがさらに人口回復を呼び込むと期待できる。逆に地域の将来性への懸念が高まれば負の連鎖に向かう懸念もある。この点で富岡町の現状はそのどちらにも向かいうると考えられる。

３　長期的な回復の可能性

山川充夫は、２０１１年（平成２３年）と２０１７年（平成２５年）に実施したアンケート調査に基づいて、避難者にとってもふるさとが荒れていることが「つらさ」の原因になると指摘し、「避難先別では県内避難者の方でつらさがより強いが、それはむしろ被災地の近いところに避難していることが原因かもしれない。職がないことも仕事で気をまぎわらすことができないのかもしれない。町村別では川内村ではつらさが弱く、もともと住んでいた持ち家に住んでいる人もつらさが弱い。」として回答者の属性による違いを指摘している。

放射線量が高い地域ほどつらく、そのつらさが長期化しやすい傾向は、岩崎敬子の調査結果にも見られる。つらさが長く続くことは、それだけ地域への思いが強かったからでもあり、地域への思いの強さは地域にとってみると長期的な回復の可能性にもつながる。

これは世代を超えるほど長期的な話であると同時に、現在のことにもかかわる。遠い将来のことでも可能性が開かれていれば避難元とのつながりを保ち続ける意識も高まるが、関係の保持がすべて自己負担になっていくという見通しの元では子孫に迷惑

をかけないためにも自分の世代で決着をつけようとする人が増えてくると考えられるからである。

現時点での新規転入者の定住に関しても、ある意味で似たことが言える。上記のとおり、原発事故後に富岡町に移り住んできた原発や復興事業関係の人たちは30～５０代の男性を中心としており、そのまま定住してくれるのであれば、町を支える大きな力になれるはずだが、現時点での期待は薄い。仕事がある間の数年程度だけの仮住まいだと思われている。

事故後の復興事業関係の労働･生活基盤が長期的に家族を支えられるような待遇 ・条件になっているとは言い難いからである。これは、もちろん結婚や出産にも影響してくる。現在、産業団地などでの新たな事業所進出計画が進んでいるが、それらに関しても、どこまで長期的な視野に立って転入者を支える仕組みを作るかが、人口定住につなげるための課題になる。

４　自治体としての持続可能性

現状でも居住人口、住基人口、国勢調査人口がそれぞれ異なり、さらにそれが事故前人口と大きく変わっていて、将来どこに収斂するのかわからないことは、自治体にとっても深刻な課題となっている。

長期避難が続き自治体規模も大きい富岡町では、周辺自治体以上にこの課題が重い。津波被災への対応や産業団地造成などの復興事業も増えるし、それに伴う町の変化は帰還に関する住民の迷いを深める。「第三の道」の尊重 は、般橋晴俊が「長期的退避」と特徴づけたように避難から復興への転換が短期的に進むものではないことを示している。

自治体の負担が増すことは住民の負担増にもつながる。それに関する懸念の一つとして介護保険が指摘される。

富岡町における要支援１から要介護５までの認定者数合計は、２００９年（平成２１年）の３４人から２０１１年（平成２３年）年には６８５人に増え、２０１５年（平

成２７年）の８５９人まで微増が続き、その後は２０２２年（令和４年）の８６５人まで横ばいとなっている。また、事故前の富岡町における保険料基準額は全国平均・福島県平均のいずれよりも低かったが、事故後には逆転し、２０２１-23年度期間は２００９-11年度期間 の倍以上の金額になる(月額３，２００－７，０００円)。

住民がこうした負担を免れるためには住民票を移して富岡町との縁を切っていくしか選択肢がないとすれば、自治体の持続可能性は低下していく。

国や県からの復興事業に乗った除染・施設整備･拠点開発では、富岡住民の意向には無縁の「別の町」が出現し、それは「復旧･復興」ではなく、「改造」、「破壊」、「作業員の作業員による作業員のための町」になると警告もされてきた。

原子力関連や復興事業などの事業に偏る財政が原発事故前とは異なって長期間続く保証が少ないこと、今後も住民の少子高齢化の進展が予測されること、自治体の行財政圧迫が住民への負担増につながることなどを重視すれば、自治体としての持続性を高めるためにも短期的な利益を追及しがちな政治構造か の転換が求められる。

第５コミュニティの再建とその課題(甲Ｂ８２－21～２９頁)

１　農業をめぐる再開の困難と継続への課題

相双地方の農業は比較的小規模な自給的農家によって支えられてきた。そのため、水路の保全など近隣との助け合いがなければ稲作はできず、高額な機械をそろえるのも一世代だけの話ではない。地縁・血縁にもとづく助け合いは、 避難指示解除後の農業再開にとってプラス・マイナスの両面をもっている。

そのため、指示解除が先行した地域でも、農業再開はある程度まで進んでいるとも、頭打ちになっているとも言える。

被災自治体に共通の傾向として、専業などの認定農業者は再開している割合が高い一方、小規模農家の営農再開は困難である。そのため、福島県などが集落営農などによる集積を進めているが、そうした協力の連鎖にも長期的な見通しが求められる。避難の期間が短かった自治体では大規模耕作を始めた法人や会社組織もあり、

それらに農地を貸している世帯も多い。現状は、そのように農地を守っていくことになるだろうが、いつまで継続されるか不透明であり、農作業などの地域活動が低下すればコミュニティの活性化も進まず、世代継承にも妨げとなる。営農再開支援の補助事業などの期限も迫る中で、地域の維持・家系の維持が再び現実的な課題になってくる。

2　富岡町における農業の可能性と課題点

富岡町では原発などの立地が進んでからも多くの兼業農家が残っていた。地域全体としては農村の面影を残す集落が多く、農地は重要な生活基盤であり、また、農地を守るために町に残る(ないし、帰ってくる)後継者もいた。

多くの意味で農業の再開が重要とはいうものの、農業再開を困難にする事情の主なものを列挙すれば、第一に「風評」を含めて放射能の影響は大きく、多くの農産物で福島県産の価格が他産地より低くなっている状況にある。双葉郡富岡町の条件はさらに厳しく、作付けできる品種や用途にも制限が生じている。第二に、除染や基盤整備にともなう土壌劣化もあり、農産物の質向上には時間を要する。第三に、長期避難によって農業人口は大きく減り高齢化も進んだため、労働力不足は深刻である。第四として、新たな機械購入など農業再開に必要な投資額は増えた。広大な農地を耕作するためにも機械化は必須だが、補助金を活用するためにも将来にわたって営農を継続できる見通しが必要であるのに、世代継承の空白があった。これらの結果として第五に、農環境の維持･整備が課題となる。

現在は、農水路やため池などの管理について行政がかなり支援しているが、その支援がいつまで続くかは明確ではない。個人の管理の負担が増すかもしれないとなると、世代継承はさらに難しくなる。

こうした諸条件や過去の経緯、現状、未来の見通しが相互に関連しあうため、できるところから少しずつ再開していくのも現実的ではなく、農業再開には規模を問わず覚悟と苦労が求められる。

富岡町でも、営農の再開には時間がかかり、原発事故前の農地面積約５６３ha(水田作付け面積、元の水田は８４６ha)に対して２０２１年度（令和３年度）の作付面積は５９．４ha にとどまる。面積で見ると、1割強が営農を再開していることになるが、事業体数では事故前の７３３農家+2組合から２０２１年度（令和３年度）には1 団体＋２法人＋１１農家へと大幅に減少している。

3　富岡アグリファームの事例

稲作ではもっとも広い面積を耕作する富岡アグリファームでは、２５～27ha の農地を管理している。富岡アグリファームは帰還後の農地を守るために70代の男女5名ほどで立ち上げた農業法人である。町役場の西方にある大原（だいはら）地区を中心に２０２１年度（令和３年度）は米を約１０ha、タマネギを約５ha を耕作している。

大原を含む旧上岡村は、地理的にも生活意識としても旧富岡町と連続しているが、旧富岡町が官公庁と商業を中心とするのに対して原発事故前まで農業の占める位置が大きかった。機械化、さらに原発立地などによる兼業先増加などによって生活も安定し、農地を大事にする意識も継続してきた。

したがって、震災前のこの地区には小規模ながら意欲のある農家も多く、野菜やダイズなどもそれぞれ工夫していた。アグリファームの前身となる農業団体では水田約１０町歩、約アイガモ１，０００羽のアイガモ農法による特別栽培米を作っていた。ただし、肉の加工販売事業についてはようやく軌道に乗ろうとするところで原発事故に遭い、食肉分については損害賠償を受けていない。

稲は食用米と飼料米が半々で反収は７～８俵とこの地域では普通の出来だった。食用米は、家庭用として地域内で消費するものの他はＪＡを通して業務用として販売される。今後は１５～２０ha まで増やすとすれば、主な課題は労力である。

タマネギは、放射能を吸収しづらい、イノシシの害がない、機械化しやすい、という利点があって始めたもので、２０２０年度（令和２年度）実績では出来としては悪くなかったが、反収２ｔくらいだったものを３ｔ程度にまで上げていくことが

次の課題となる。すべてＪＡに出荷し、業務用と一般用に販売されており、単価はいずれも北海道産などに比べて２割程度低い。

どちらも、単純に生産･販売だけを見れば黒字だが、農機具などの装備、これから作付けしていく水田への施肥などを含めると赤字になり、黒字ベースに転換するのは令和5～7年度頃と見込まれている。これはアグリファームだけのことではない。被災地では新規就農･参入への補助事業も行なわれており、 富岡町にも２０２１年（令和３年）秋の時点で2事業体が参入している。町内の農業者もそれは歓迎しているが、続けてくれるのかという心配も大きいという。

富岡アグリファームのように稲作を中心にするにしても、麦やソバを作るにしても、３年か４年を越えて継続できるか、補助事業がなくなる中でも継続できるかが重要な課題となっている。

4　メガソーラー事業と農地回復との関係

富岡町の農用地区域検討範囲の中では、杉内地区の富岡杉内ソーラー（43 ha)、高津戸･清水前地区のさくらソーラー(34ha)、大石原･下千里地区 の富岡復興メガソーラー SAKURA (40 ha)の３つのメガソーラー事業が営業している。

原発事故後、再生可能エネルギーへの注目が高まり、ＦＩＴ（固定価格買取制度）の導入もあって、被災した水田は平坦で広大な面積があり、日照もよく、パネル設置には好条件だった。原発に変わる地域産業への期待もあった。

地権者にとっては現金収入と土地管理負担の軽減、富岡町にとっては１０億円単位の自主財源、地域保全などのメリットがあるために２０１４年（平成２６年）頃から具体的事業として計画が進み、農用地からの雑種地への転用が認められた。

土地の貸借契約は２０年ほどで、その後は農地に戻すことも可能とされる。しかし、営農再開の見通しが立たない状況で「今は決めない」選択として説明されたメガソーラー事業が、実際に可能性を広げるものだったかどうかには疑問も残る。

２０年後に地権者にどのような選択肢があるかは、町全体の土地利用にとっても重

要である。２０年後に向けた関係でも、現在の農業事業がどれだけ軌道に乗っているかが問われることになる。

なお、富岡町では本岡地区に工業団地があり、郡山地区でも産業団地が造成されている。これらについても新たな町の産業基盤として、また、兼業農家を含めた町民の就職先などとしての期待がある一方で、雇用条件･規模･持続性などに関する不安も残されている。

5　世代継承の課題と長期的な視野の重要性

富岡アグリファームに近い王塚神社について岩崎敏夫は、農作と関係の深い作神の信仰である湯殿信仰に由来するものと考察している。阿武隈高地の山麓部には葉山信仰が広く見られ､その一つに位置づけられるというのである｡岩崎によれば葉山(端山、麓山など表記は多数)は、田の神が里に近い端山にいる状態であり、稲作に必要な水を守る意味をもち、村の氏神でもある。

村で亡くなった人の霊魂が仏になり、５０年ほど経つと氏神になって村の農作を守る、それへの信仰が葉山として伝わっているという。だからこそ現時点での居住とは必ずしも関係なく離れがたい思いがあり、富岡アグリファームの地元にある王塚神社も震災１０年後に再建された。これは、「ふるさと」や土地に関する思いにもつながるものである。その思いは世代を超えて伝えられてきたものであるが、地域から切り離された状態で次世代に継承できるかはわからない。

富岡町に帰還した人にとっても世代継承に対しての心配は深い。避難先との交流を維持･拡大していくといっても､帰還した人たちと同世代であれば親交もあるが､次の世代になると町外の職場などとの関係の方が深くなり、農業経験の無い人も増えてくる。誰かがやらなければ農地は荒れ、ますます住めなくなっていくから、数少ない地域の人手を集めつつ苦闘しているのが現状である。何のために何を守ろうとするのか、活動の目的も問われることになる。

他所での新たなコミュニティの形成は行政的な「復興」における行政区分重視とは葛藤するし、被災者自身にとっても「ふるさと」の半分ないし一部を取り戻すに過ぎ

ない。

実現したとしても、富岡に戻るという選択肢が再び浮かぶかもしれない。これは、長期避難が始まった時期に、全村避難をめぐって飯舘村では村と村民のどちらを重視するのかという議論があり、「仮の町」「二重住民票」「第三の道」などの提言があったことに共通する。

基盤整備や農業再開準備などが不十分であるにもかかわらず、広域一斉の避難指示解除が行なわれた富岡町では、住民も自治体も避難時と同様の不安定さを抱え続けている。持続可能性を確立するためには外部からの支えが必要であ る。

第6 むすび:地域再建と生活再建のために何が求められるのか？(甲Ｂ８２－２９～３３頁)

「河川は、古来、交通、かんがいはもちろん、飲料その他生活に欠くことのできない自然の恵みのひとつであって、われわれはなんらの疑いもなくこの恵みにすがって生きてきた。神通川ももとよりその例外でない。ところが、近時、この河川等が企業の経済活動によって不可避的に生ずる廃棄物で汚染され、そのため河川等の自然環境の破壊されることがしばしばとなったが、この 河川等の自然環境の維持、保全が制度的に確立されない以上、右廃棄物による 損害防止の技術的設備を整えること及びこれを十分に尽くさなかったことから 生ずる被害の救済は、経済活動を行う企業にまず第一に求めるほかないものと考えられる」

これは、公害訴訟における日本史上最初の住民勝訴判決と言われるイタイイタイ病訴訟第一審判決文の一部である[5]。近代鉱工業の展開は自然を汚染し、農業や漁業を含めて自然の恵みにすがる生活を損傷してきた。神通川流域における鉱毒被害も

[5] 富山地方裁判所民事部裁判長裁判官岡村利男, 裁判官大橋英夫, 裁判官佐野正之・昭和四 三年(ワ)第四一号 判決･『イタイイタイ病裁判』第五巻、総合図書１９７３年 14７頁

明治期から明らかであったが、農業者の訴えはわずかな補償金などで退けられ、汚染の蓄積がイタイイタイ病の深刻化を招いた。鉱毒と縁を切るために被害住民が立ち上がったのがこの訴訟であった。新潟水俣病、四日市大気汚染、熊本水俣病を含めた四大公害訴訟は、全国的に深刻化していた公害問題をいかに反省するかを問うものとも言え、判決には、当時の司法が示した最初の答えが反映されている。

それまで「なんらの疑いもなくこの恵みにすがって生きてきた」自然が破壊され、人びとが被害を受けた点において、福島原発事故はかっての産業公害と共通点を有する。一つには原発事故発生の背景として、原子力開発の歴史が産業公害の教訓をどう受け取ってきたのかが問われる。原発をめぐっては「安全最優先」が標榜されながらも、それに関する疑念と信頼の間で揺れ動く状況が繰り返されてきた。福島原発事故の前にも１９９５年（平成７年）の高速増殖炉「もんじゅ」ナトリウム漏洩事故、１９９９年（平成１１年）の東海村ＪＣＯ臨界事故、２００２年（平成１４年）の東京電力原発トラブル隠し発覚などの事件が不安の声を喚起した。富岡町の震災記録誌の記述などにも痕跡が見られるように、福島原発事故は不安と不信をとどめた中で起きたものである。あわせて、強調されすぎた「安全」と不十分だった避難計画や情報開示が富岡町の混乱を拡大したことは、すでに指摘したところである。

イタイイタイ病など公害の歴史は、もう一方で汚染への処理と対応についても重要な教訓を残している。鉱毒の存在は明治期から認識されていたにもかかわらず表面的な対策にとどまったことで被害の拡大を招いたことへの反省である。その教訓のもと、神岡鉱山では訴訟後、環境基準･排出基準にとどまらな いカドミウム流出削減対策がとられてきた。その成果によって近年では神通川のカドミウム濃度がほぼ自然界値にまで下がっている。その成果は、環境再生、地域再生における事業者側の問題認識と真摯な対応の重要性を示している。

この点で、現在の富岡町に関しては東京電力への不信が払拭されておらず、それが富岡町への帰還が進まない一因になっていることも無視しがたい。また、富

岡町では避難指示などの境界も錯綜し、放射線量についても地域差がある上に、現在ではそれを気にするかどうかなどについて見解が分かれやすい微妙な線量が続いている。これは居住者の人数と人口構成の偏りにも反映されるところであり、その意味でも境界線上に置かれ続けることが地域の人たちに負担を与えている。

このことは、富岡町の復興を考えるにあたっても分断が課題となり、時期や文脈によってニュアンスを変えながら「ふるさと」が重視されてきたことにもかかわっている。

富岡町では震災前の姿を完全な形で取り戻すことは難しいが、それに近づけていきたいと願う人たちも多い。「ふるさと」にとって農業は重要だが、原発事故・放射能が影を落としているために、世代継承などの持続可能性への課題は今後も続く。

復興への課題は、避難をめぐる混乱など過去の不信、放射線量や事故処理の安全性などへの現在の不安、そして見通しの悪い未来が、重なりあって難しさを増している。帰還の有無にかかわらず多くの人びとが、自然の恵みにすがって先祖から受け継いだ土地を守るという考え方自体が否定されなければならないのか、迷い続けている。そのためにゼロからのスタートだと割り切れないのである。

こうした累積性を含めて被害の重さと持続性を他者が理解することは、被災者の生活再建にとっても重要である。環境災害では目に見えないリスクが多く、被災者は不安を抱え続けるのに対して災害原因の側は被害を否定しがちである。それに関するトラウマが被災者を社会や歴史から切り離してしまうという指摘は、福島原発事故においてもあてはまり、多くの被災者が外の世界から切り離されているという思いを突きつけられる。

被災地域の再建のためにはそれを乗り越えていく必要があるが、社会や周囲の人たちがそれをあきらめて(あるいは忘れて)、自分たちだけが取り残されるのではないかという不安を被災者は抱えることになる。

この心配は同じ地域に住む人に対してだけ向けられるべきものではないであろ

う。社会全体が、利害の論理に流されることなく、地域再建・生活再建とは何かをともに考え、そのための責任を問い続けることが求められている。

以上