

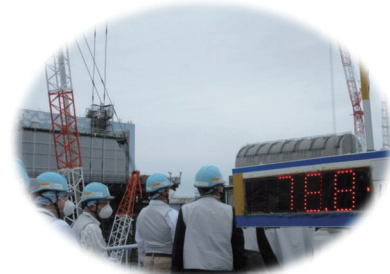
そこに住み続けることの意味を問う

～「複線型復興」と避難住民の「二重の地位」をめぐって～



山川 充夫

日本地域経済学会
福島大学名誉教授



1. はじめに

- ・本報告では**日本学術会議**が東日本大震災福島原発災害の際に提言した被災者・避難者の生活再建に関する「複線型復興」と避難住民の「二重の地位」について、それらの提言が「そこに住み続けること」にどのような意義をもっていたのかを振り返るとともに、その政策的拡張可能性について検討する。特に能登半島震災においても広域避難の拡大と避難生活の長期化が懸念されるので、こうした検討は防災・減災のあり方を議論するうえでも欠かすことができない。
- ・このように避難先の広域性とともな避難生活が長期化し、被災地である「ふるさと」から不本意な形で切り離されていることから、**避難者の生活再建における困難性は「そこに住み続けるのかの意味を問う」**ことにある。

■福島県避難者数の県内外別動向（人）

年月	県内避難者		県外避難者		合計	
2012年 5月	102,827	100%	62,038	100%	164,865	100%
2013年 5月	97,286	95%	54,680	88%	151,966	92%
2014年 5月	83,250	81%	45,854	74%	129,104	78%
2015年 5月	67,782	66%	46,170	74%	113,952	69%
2016年 5月	50,602	49%	41,532	67%	92,134	56%
2017年 5月	23,735	23%	36,424	59%	60,159	36%
2018年 5月	12,097	12%	33,983	55%	46,080	28%
2019年 5月	11,321	11%	33,147	53%	43,201	26%
2020年 7月	7,590	7%	30,211	49%	37,814	23%
2021年5月	6,960	7%	28,226	45%	35,186	21%
2022年8月	6,481	6%	22,727	37%	29,208	18%
2023年5月	6,147	6%	20,868	34%	27,020	16%
2024年2月	5,993	6%	20,279	33%	26,277	16%

2 そこに住み続ける市民権

- ・福島原子力災害がもたらした悲劇は、避難指示区域の解除と生活圏域の放射能除染、さらには社会的インフラの整備という帰還・復旧・復興政策の進行のもとにおいても、被災者（避難者）が「ふるさと」へ戻るかどうかの判断を二者択一的に迫られ、その判断が家族や地域社会のなかにさらなる社会的分断をもたらされていることにある。
- ・日本学術会議は、こうした社会的分断を憂慮し回避するために、日本国憲法が保障する基本的人権（生存権）に基づき、個人の多様な選択を可能とする「**複線型復興**」を提言した。
 - ・日本学術会議/東日本大震災復興支援委員会/福島復興支援分科会「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」2014年9月30日。

- ・この複線型復興は「帰還（第一の道）」と「移住（第二の道）」の他に、第三の道として「**避難継続**」という選択肢を提言した。そして重要なことは、「移住」と「避難継続」においては、避難元・先のいずれの市民権も保障されることにある。
- ・この「避難元・先のいずれの市民権も保障される」ことは、権利としての行政サービスでは、「避難先で生活する者」には、住宅の確保、学習支援、就業支援などが、被災者の支援の必要性が継続する間は確実な実施をすることで、限定的ではあるが、「**子ども・被災者支援法**」に反映されている。
- ・東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（平成24年法律第48号）

提言

東京電力福島第一原子力発電所事故による長期
避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言



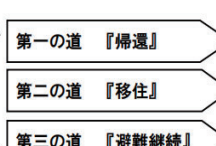
【複線型復興の考え方】

【原則】基本的人権（生存権）
・放射線被曝を避ける権利
・健康で文化的な生活（生活再建）
・個人の自由意志の尊重

【提言】長期避難者の暮らしと住まい再建に関する提言

- ① 早急に個人や家族の生活再建を図るために基金立替え方式による賠償を進めること
- ② 帰還をする住民への支援を具体化すること
- ③ 帰還を当面選択しない住民も公平な取り扱いをすること
- ④ 長期避難者の住民としての市民的権利を保障すること
- ⑤ 自治体間の広域連携を推進すること
- ⑥ 現行法制を検証し改善する場を設置すること

個人の多様な選択



【課題】生活再建築

- ・除染
- ・健康／福祉
- ・教育
- ・雇用／第一次産業復興支援
- ・補償／賠償
- ・社会的インフラの整備
- ・地域やコミュニティの醸成

多様な課題への対応を実現するための提言

平成26年（2014年）9月30日

日本学術会議

東日本大震災復興支援委員会

福島復興支援分科会

<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t140930-1.pdf>



平成29年(2017年)9月29日

日本学術会議

東日本大震災復興支援委員会

原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の

健康管理並びに医療のあり方検討分科会

6 提言

(1) 帰還か移住かについての被災者の選択の尊重 東電福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民について、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還 についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」という**子ども・被災者支援法の理念**を再確認すべきである。とりわけ、避難指示の解除にともない、期限を区切ることによって、帰還するか移住するか判断を事実上強いることのないようにすべきである。また、少なくとも当面のあいだ、**原発避難者特例法にもとづく「指定市町村」の指定を維持**すべきである。

(2) 避難先(移住先)と避難元の双方の自治体との結びつきを維持することを可能にする制度の新設 東電福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民が、避難先(移住先)と避難元の双方の自治体との結びつきを安定的に維持することを可能にするために、国は、今後生じうる類似の事態をも念頭に置きつつ、**避難元に住民登録を維持している者を対象とする「特例住民」(仮称)制度**、および**避難先に住民登録を移した者を対象とする「特定住所移転者」(仮称)制度**を立法措置により設けることを検討すべきである。

<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t170929.pdf>

3. 住み続ける意味が問われた原子力災害

- 原発事故避難にかかわる**集団訴訟**は、全国で50件が起こされ、**原告数は1万5000人**に及んでいる。**避難者数がピークで16.5万人**であったことから、約9%の避難者が集団訴訟に関係していることになる。
- 2022年6月17日には最高裁が4つの高裁判決を受け、福島第一原発事故にかかる国の責任は認めなかったものの、東電の責任を認めた。

■ 故郷喪失と故郷変容

- 2022年12月20日に原子力損害賠償審査会は、集団訴訟の確定判決等を踏まえて「中間指針第5次追補」、すなわち「中間指針」の**見直し**を行った。
- そのうち、「1. 政府による避難指示等に係る損害」については、具体的には以下の4つを掲げた。
 - 1. 過酷避難状況による精神的損害
 - 2. 日常生活阻害慰謝料及び**生活基盤喪失・変容による精神的損害**
 - 3. 相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害
 - 4. 精神的損害の増額事由

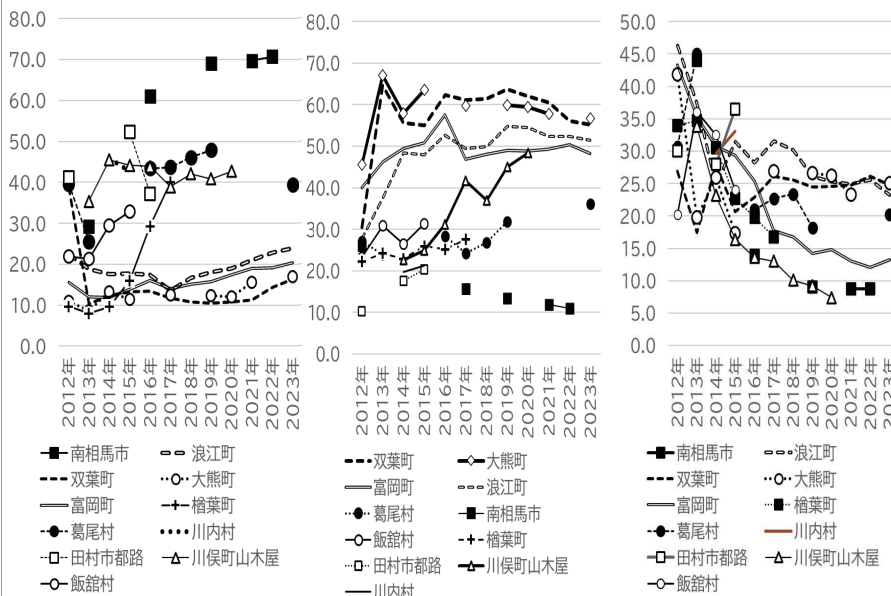
■ 「生活基盤」 = 「故郷」

- ・ 「生活基盤」とは、被害者にとっての本件事故前の生活の基盤を指し、人的関係や自然環境なども包摂する**経済的・社会的・文化的・自然的環境全般**を意味するものであり、ハード面のインフラに尽きるものではない。この点に関し、確定判決のうちの一部の判決が認定する「故郷の喪失又は変容」におけるいわゆる「**故郷**」は、前記の生活基盤と同義であるか、あるいは、その生活基盤を**被害者の側から捉え直したものである**と考えられる。(p.12)
 - ・ 「生活基盤の「変容」と「喪失」については、「変容」は、生活基盤がかなりの程度毀損されたことを意味し、「喪失」は、生活基盤が著しく毀損されたことを意味すると考えられる。」(p.12)
 - ・ 出所：原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第五次追補（集団訴訟の確定判決等を踏まえた指針の見直しについて）2022年12月20日」

4. 避難住民の帰還意向の推移



■ 戻る（戻りたい） ■ 戻らない ■ まだ判断できない

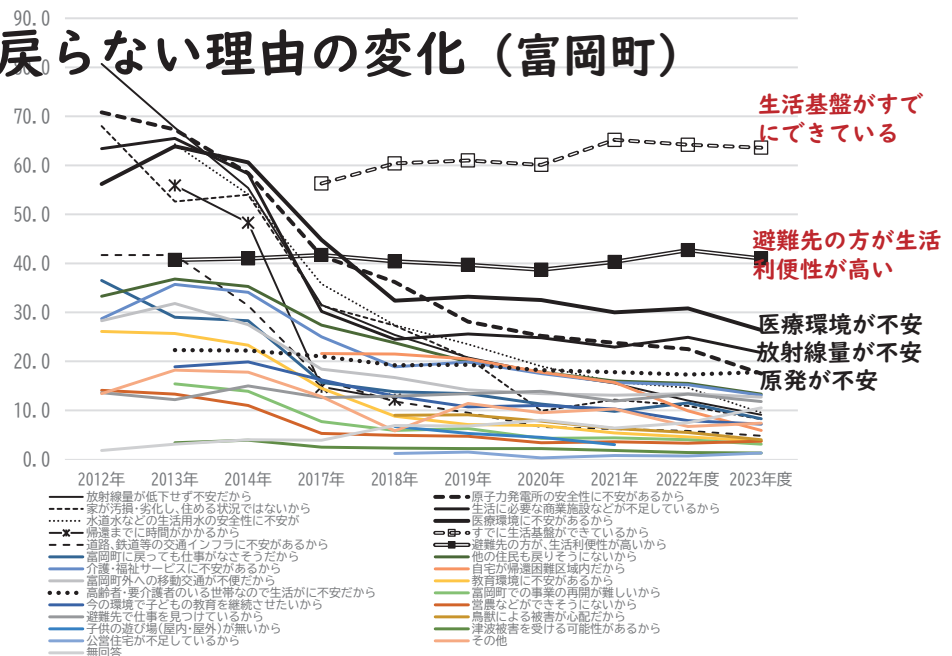


・ 避難指示の解除時期が早かった市町村の方が避難住民の帰還率（**戻る/戻りたい**）が高く、解除時期が遅れるにつれて帰還率が低く、しかも低迷している。

・ 戻るか戻らないかの**判断**は帰還困難区域をもつ町村では多くの住民は**2年位**の間に決めており、居住制限区域や避難指示解除準備区域が主になっている市町村の避難住民は判断を保留し（**まだ判断できない**）していた。

■ 戻らない理由の変化（富岡町）

・調査結果からは、「避難継続」「第3の道」といった選択肢の提言は、こうした状況に柔軟に対応することが最終的には避難者の「ふるさと」への帰還の後押しするという制度設計を含意したのである。

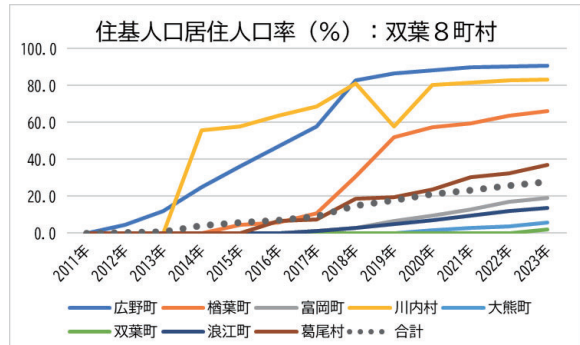
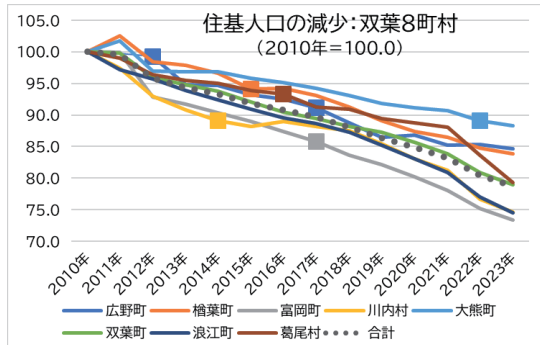
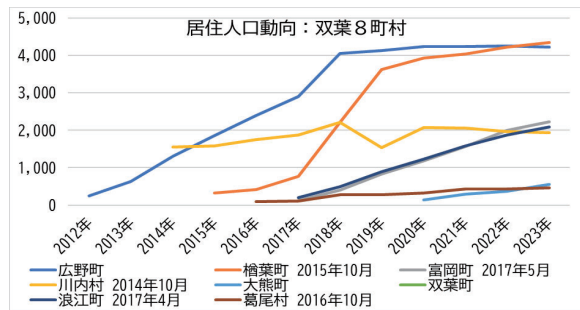
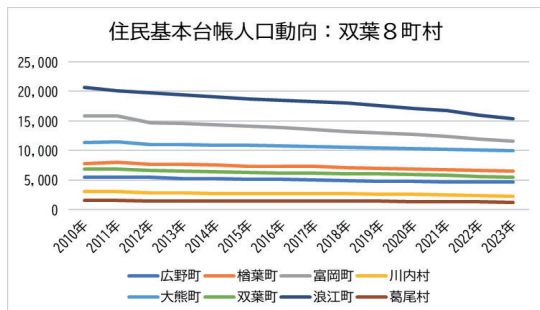


出所： <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>

5. 住民基本台帳人口と居住人口の動向

- ・「二重の地位」は原発避難者がどこに住んでいても市民権が保障され行政サービスを差別なく享受できることを制度として確立すべきことを提言している。
- ・これは浪江町の「どこに住んでいても、すべての町民の暮らしを再建する」と「町外コミュニティ」構想、双葉町の「町民一人一人の復興」と「町外拠点（仮の町）」、大熊町の「町民あつての“大熊町”という大原則」と「あらたな復興の拠点（町外コミュニティ）」、富岡町での「さまざまな事情により帰ることができず移転される方も復興ビジョンでは対象」とする等への理論的バックアップの試みでもあった。

- ・このことの実態背景として、双葉8町村での住民基本台帳人口（住基人口）と実際に居住している人口（居住人口）との大きな乖離からも指摘できる。住基人口は災前の2010年では72,781人であり、災後には傾向として漸減し、2023年では21%が減少したが、なお57,266人が住民票を双葉8町村においている。他方、居住人口は2011年に一旦、ゼロとなるが、その後漸増し、2023年には15,915人となった。
- ・同年での対住基人口での居住人口比率は28%へと上昇した。もちろん著しい地域的不均等性がある。2023年での居住人口比率が最も高い町村は、避難指示区域が設定されなかった広野町の90%であり、これに次いだのがいち早く帰村宣言を出した川内村の83%であった。最も低いのは双葉町の2%であり、彼らは帰還困難区域のなかに特定再生復興拠点区域に整備されているJR双葉駅の駅西団地の居住者である。また大熊町は6%であり、その居住地は大河原地区の復興住宅団地と東電の職員住宅団地である。

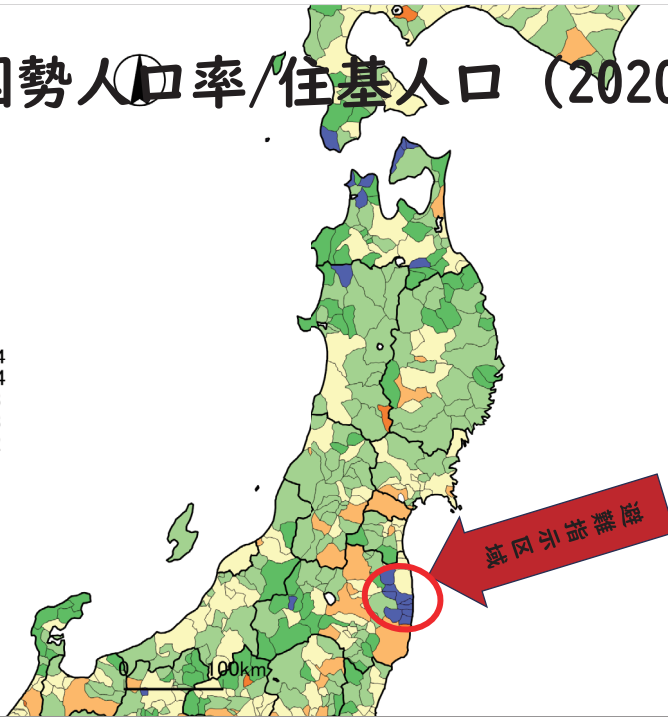
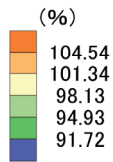


6. 「二重の地位」論の拡張可能性

- 「二重の地位」論の敷衍にあたって課題に指摘されるのが、住民の「義務」と「権利」の議論である。前者は納税問題に、後者は選挙権問題に議論が集約され、とりわけ「二重の地位」論での突破が困難であったのが後者である。その制度設計のあり方は専門家に委ねざるをえないが、ここでは住基人口と居住人口との乖離が単に双葉8町村に限定されるものでないことを指摘しておきたい。

- 国勢調査人口：国勢調査は5年に一度、10月1日午前零時現在での「常住者」を対象として実施され、本報告の「居住人口」に相当。
 - 衆議院の小選挙区の画定と比例代表区の議員定数
 - 地方交付税の交付額の配分
 - 都市計画の策定/過疎地域の要件などにおける人口を基準
- 住民基本台帳人口：住民の居住関係を公証と以下に掲げる事務処理利用。本報告では1月1日現在を使用。
 - 選挙人名簿への登録
 - 国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金の被保険者の資格の確認
 - 児童手当の受給資格の確認
 - 学齢簿の作成
 - 生活保護及び予防接種に関する事務
 - 印鑑登録に関する事務

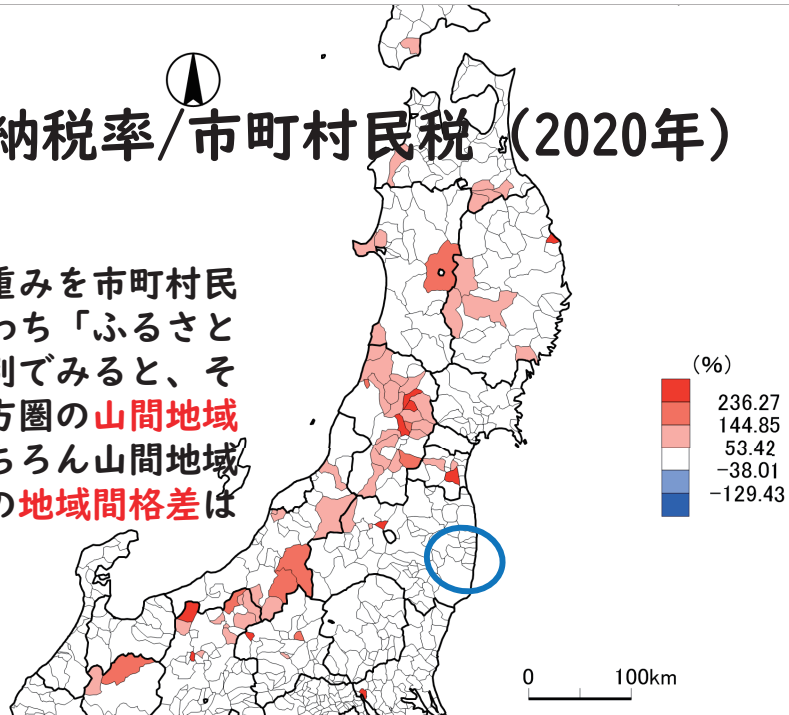
■国勢人口率/住基人口（2020年）



住基人口と国調（居住）人口とのずれを、双葉8町村から福島県内、そして全国に広げて観察すると、基本的には地方圏では一般的に、住基人口国調人口比率が**中山間地域**で100%よりも**低く**、地方**中枢都市**、**中核都市**では100%よりも**高くなる**傾向がある。能登半島震災の被災地域でも同様である。

■ふるさと納税率/市町村民税（2020年）

ふるさと納税受入の重みを市町村民税対する比率（すなわち「ふるさと納税率」）を市町村別でみると、その比率が高いのは地方圏の**山間地域**の市町村である。もちろん山間地域であってもその比率の**地域間格差**は大きい。



7. 終わりに

- ・「ふるさと住民票」は2011年に全村避難となった飯舘村の菅野村長（当時）が片山総務大臣（当時）に「二重住民票」を要望したことに端を発している。また浪江町等の復興計画においては「どこに住んでも町民」を提起した。日本学術会議はこうした実態を踏まえ、「第3の道＝避難継続」や避難住民の「二重の位置」を提言した。
- ・こうした要望や提言の一部は「子ども・被災者支援法」として盛り込まれたが、続発する災害、特に南海トラフ地震や首都直下地震では東日本大震災を超える**避難の広域化**と**長期化**が一般化する兆しが強い。

- また平常時においても地方創生に関連して社会関係人口、二地域居住、そしてふるさと納税が注目を浴びており、「地域づくり」における市民としての権利と義務との関係が議論しなければならず、その議論の先には「**原発**」や「**特例**」といった枠組みを**超える制度の設計**が求められている。

- [謝辞] 本報告は日本学会議から発出した2つの「提言」にかかる分科会での議論をベースに現在の意義を確認する意味をもっている。当時分科会において議論した会員・連携会員・特任連携会員の皆様には心より御礼を申し上げたい。また本報告を作成するにあたっては、JSPS科研費22H0003100を活用した。