

## 大震災からの回復と復興で問われていること

Various Problems about Revival and Recovery from Great Earthquake Disaster and Nuclear Plant Accident

糸長 浩司\*

Koji ITONAGA

### 方丈記に思う

「よどみに浮ぶうたかたは、かつ消えかつ結びて久しくとゞまることなし。世の中にある人とすみかと、またかくの如し。……あしたに死し、ゆふべに生るゝならひ、たゞ水の泡にぞ似たりける。知らず、生れ死ぬる人、いづかたより來りて、いづかたへか去る。又知らず、かりのやどり、誰が爲に心を悩まし、何によりてか目をよるこぼしむる。そのあるじとすみかと、無常をあらそひ去るさま、いはゞ朝顔の露にことならず。」(『方丈記』青空文庫より引用)

古典的な災害ルポ、方丈記の一節である。平安末期の災害と権力闘争による多数の避難民が社会に溢れる状況、その無情さ、切なさが語られる。日本人は、災害の歴史の中から何をどう学び、どう対処してきたのか。今、長期的な放射能汚染、大地の汚染にどう対処しようとしているのか、新しい智慧が求められている。

筆者は3.11以後、長年関わってきた飯館村での原発事故による放射能被害への支援活動と、津波被災地の大船渡市碓石地区での集団移転支援の二つに深く関わってきている。3.11から約2年経つ今、何が解決できて何が解決できず、将来に向かってどう対処していくべきか。農村計画分野でどう向き合っていくべきかの中間総括的な論考が、編集から期待された。前農村計画学会誌編集委員長として震災直後から災害特集を組み、多くの報告・論考、座談会等を企画し問題提起をしてきたが、まだ先の見えない途を一步でも拓きたい期待を込めて論を展開してみることで責を果たしたいと思う。

### I 農村計画研究者としての総合的で客観的な立場

3.11直後、飯館村への筆者達の支援活動は、当初は役場、そしてその後は、村民達への支援活動と推移していった。放射能汚染情報開示の問題、避難判断の問題等で行政トップとの見解と別れ、筆者らは、より客観的で多面的な情報の収集と開示の必要性の視点からの支援へと

転換・展開していった。ただ、こちらの取得した情報、提案は行政当局、被災村民の両方に提示してきた。原発事故による広域な放射能災害という未曾有の災害の中、どういう対処が明確なのか、前例のない放射能被曝災害の緊急時での的確な対処方針が不明確なまま、暗中模索の中での対応であった。何が正しかったのかはまだ不明確ではあるが、よりリスクの高い状況を避け、被災者の人達に寄り添いながら、放射能の長い半減期という、時間のデザインを空間・環境、人々の命と生活の再建デザインの中に組み込むという複合的総合的な視点からの提案をしていくことが責務と信じて行動してきた。

このような支援活動の中で、原発放射能問題の専門家の今中助教達との飯館村に対する協働支援・研究を推進し、大船渡市碓石集落復興支援では日弁連等の専門家集団である「災害支援機構」との協働活動を進め、農村計画研究者としての総合的な立ち位置での活動が可能となっている。農村計画の複合性の視点から多元的な人達との現場での交流による相乗の効果により、より新しい農村計画の社会的役割が果たせるものと思う。

### II 災害民主主義、直接民主主義、コミュニティ主権

飯館村は災害過程で、村民達の老若有志の自主的な災害対応団体、「負けねど飯館！」が結成された(2011年4月)。この村民行動に、「災害ユートピア」「災害民主主義」への期待を大きくした。震災直後の学会大会時での「国土の災害復興ガバナンスシンポジウム」(2011年4月9日)で、筆者は「原発被災地域の苦悩と災害対応・再生ガバナンスの構築—放射能で汚された村は災害のまっただ中—」のタイトルの下に、「1. まだ、大災害は続いている、2. 三重大災害という「想定外」にどう立ち向かうか／しなやかでレジリエンスなデザイン、3. 放射能汚染の農村の苦悶を乗り越え、災害対応ガバナンス、再生ガバナンスの構築を」と展開し、「放射能で汚染された村で、放射能と共存は可能なのか、共存するとした時の土地利用、暮らし像をどう描くのか、まだその再生ビジョンは見えない。出来ないとなれば長期的な移

\*日本大学生物資源科学部 College of Bioresource Sciences, Nihon University

Key Words: 1) 放射能災害, 2) 直接民主主義, 3) コミュニティ移住権, 4) 回復と復興, 5) 時間のデザイン

村、分村のビジョンが必至である。チェルノブイリの後の広域での土地利用計画、農村再生を超えた、新たな福島型農村再生ビジョンづくりが、放射能研究者、農村計画学者、プランナー、行政職員、村民を交えた再生ビジョン創造のためのガバナンスによって構築されることが求められている。」と述べた（『農村計画学会誌 30 巻 1 号）。

しかし、その時点から2年近く経つ今、これらの課題は継続しており、何も深化できていない。災害克復のための地に足の着いた、被災者住民と行政の協働による再生ガバナンスの深化を信じ、より開かれた民主主義、直接民主主義的解決（イソノミア的（柄谷行人）な自由で平等な）の方向が見えるものと期待し、その可能性を信じて支援活動を続けてきているが、前途多難な状況は続く。

飯館村での災害時の対応で、行政の災害対応とは別に、住民達自身で出来ることの可能性を感じた。行政に先駆けの健康手帳の発行と配布、筆者らとのシンポジウムの開催、ニュースの発行等が行われた。その後、その団体とは別に、子供を守る会、共同農園グループ、伝統的食文化の継承として「匠塾」の発足等の村民独自の復興活動を支援してきた。これらの仕掛けは、村民自身の発意もあるが、一方で筆者らの外部からの刺激、関わりが深くあることで可能となった。スモール・ワールドシステムによる災害対応である。行政に頼る活動ではなく、災害者自身と外部支援者との共同による災害対応の直接民主主義的行動が生まれてきていると信じる。ただ、これらの活動も村行政を十分に動かすには至っていない。

筆者の研究室で2012年10月末～12月に飯館村民成人悉皆アンケートを実施した（結果は、NPO法人エコロジー・アーキスケープのHP <http://www.ecology-archiscape.org/> に掲載済み）。1336人の回答があった。村の避難解除の決定方法の質問に対して、「村民投票によって決める」38%で最も高く、「村民懇談会で話し合っ

た大船渡市碁石地区では津波被災時は、自治会の主体的・共同的行動で孤立した状況を乗り越え、その後の復興計画づくり、高所移転計画づくりでもコミュニティの力が発揮されている。強いリーダー達の存在も大きい。高所移転、堤防、跡地活用等に関しての計画段階から筆者ら外部のボランティア専門支援グループが関わり、より建設的な復興活動がコミュニティレベルで可能となった。災害対応の多忙な行政セクションを補完する役割も専門家集団が果たしながら、コミュニティの意志、コミュニティ主権を尊重し、行政も一部動かしながらの地域の個性を活かした復興事業の可能性が高まっている。その他、学会会員各位の計画提案的な支援でコミュニティへの直接的支援として実りある事例も見られる。

平常時の住民参画での地域づくり三角関係、行政（首長・議会・職員）－住民（地域）－計画・研究者（グループ）対して、復興時での住民－計画・研究者の直接的な計画的支援の重要性が指摘できる。今回の巨大な災害と膨大で長期的な復興プロセス下で、行政行動の限界は明確であり、コミュニティの力による、自力的共同的な復興プロセスが求められている。その時に、コミュニティに直接働きかける計画的支援の重要を痛感している。その時に、多角的な専門家の協働的、総合的、統合的な支援チームの結成がより効果的である。農村計画学会は多角的な研究者が集合しているが、一方で〇〇士的な実務有資格者は不十分であり、その補完のためにも、有資格者との連携支援体制の構築が期待される。その点で、碁石地区での支援体制は非常に意義あるものと思う。このような体制が幸運にもできたことは、地元コミュニティの力、リーダーの存在による所も大きい。

津波被災地域とは異なり、原発災害地域で避難生活を強いられている飯館村等の人達には、コミュニティとしての移住の権利は保障されていない。その為の制度としての「防災集団移転事業」は適用されないままである。当該市町村長が「仮の町・村」（この言葉の真意に関しては、後の3. 避難・回復・帰還のところでも触れる）を造ることの行政判断をしない限り、被災コミュニティによる自主的共同的な移転、移住は出来ない。「コミュニティ移住権」は確保されていないといえる。筆者は、今回の原発放射能災害当初からこの種のコミュニティ移住権を、「二地域居住百年構想」として主張してきたが、制度的ハードルは高いままであるが、被災住民達のこの種の権利主張の芽は出てきていると感じている。

### Ⅲ 避難（移住）・回復（生活・コミュニティ）・帰還（帰村）の時間デザイン

3.11 以後、津波で消えたふる里を見つめながら避難生

活をする人達、放射能降下でふる里を追われ近くに避難した人達、遠くに避難した人達の避難生活が今も続く。天災から命を守る原則は、「てんでんこ」であった。ただ、見える津波とは異なり、放射能は見えない。また、避難基準が不明確なままの中で、個々の判断、行政の放射能データの開示と避難命令の遅滞等の避難対策の破綻ともいえる状況下で、被災民、被災自治体は避難行動を翻弄された。この避難の判断に対する検証、情報の開示の方法と判断に関しての検証は今後的確に実施される必要がある。飯館村村民の意見の中でも、地元自治体を含めた避難対応における検証の必要性が指摘されている。

先の飯館村民成人悉皆アンケートで帰村条件の放射線量や、村の帰村宣言後の帰村意向等についても質問した。村に戻り、暮らせる放射線量の条件は、「数値がどうであれ、村に戻って生活することはない」22%、「国が平時の安全基準としている水準を下回る（年間1ミリシーベルト未満）」39%、「国が放射線管理区域に指定する水準を下回る（年間約5ミリシーベルト未満）」7%に対して、「国が避難解除の基準年間20ミリシーベルト未満」2%であった。帰村できるレベルとして当然ながら、国民的基準の年間1ミリシーベルトを国民的権利として主張しているに過ぎない。非常時の高い値を長期的に強いられることには納得していない。一刻も早い帰村はみんな望んでいるが、放射能汚染の見えない恐怖、将来の発病リスクへの不安等、複雑な心理の中で、村民は被災していない状況下での一般的な国民水準を要求している。政治的判断で強制できるものではない。

このような時に、農村計画者はどの立場に立つのか。為政者の立場か、被災住民の立場（被災者の中でも年齢、仕事、子供の有無等で分かれる判断でもある）に立つのか。計画という未来を先取る思考を旨とする専門家として、時間のデザイン観で考えるべきである。いつかは低減していく、自己崩壊をしていく放射能の物理的時間に付き合い、時間を組み込んだ被災者の生活の回復、コミュニティの回復と、その後の帰村という時間デザイン、プロセス計画を提唱することが責務である。

もし3～6年で避難解除された場合の帰村意向を村人に尋ねると、「帰村して生活する」16%に対して、「その時は帰村せず、様子を見る」が50%で最も多く、「将来的にも帰村しない」19%、「10年以上は帰村しない」11%という結果になった。村民の帰村の決断は放射能リスク許容度と関係するが、いずれにしても避難解除された直後には、大多数の村民が帰村できない考えを示している。帰村までの長期的避難生活での希望する住居について尋ねた。「借り上げ住宅」希望は30%、「自分の住みたい場所に、個々（世帯ごと）に戸建ての持ち家（新

築、中古）購入」21%、「行政区（集落）単位での住宅地に戸建ての持ち家新築」9%、「戸建ての災害公営住宅」15%、「団地形式の公営住宅」3%である。放射能災害以前に村が注力してきた地縁的コミュニティの再生への関心は残念ながら1割弱である。避難生活が行政区単位ではなく、家族単位での選択を優先した避難対策が影響している。個々の家族単位での生活再建、住宅再建を希望する意向が高い。特筆すべきは、4%と僅少ではあるが、「長期避難生活に備えて既に住宅を購入した、もしくは購入する予定である」という村民がいることであり、既に、福島市内では不動産バブル的な兆候が見受けられる。仮の集落づくり（行政区での一定期間の移転）の村外での建設について質問した。集落単位での長期避難用の復興団地、住宅地の整備意向は、賛同は3割、拒否は2割であり、村外での移住コミュニティ再生への具体的なイメージを村民がまだできないままである。

農村計画での住民参画の基礎となる地縁コミュニティは、地縁的共助の視点で災害時に多大な役割を担ってきたことは今回の大災害でも各地から報告されている。筆者が関係する大船渡市基石地区での災害対応でも明白であった。ただ、放射能災害での長期化、帰還困難な状況で、元の場所か、そこに近い場所にコミュニティの再生を図ることが出来ない現実の中で、地縁コミュニティの努力だけでは、コミュニティの回復は難しいのも現実である。家族の回復をまずは達成したいというのが被災者の気持ちであり、そのための生活の場、拠点づくりは必至である。家族の要求を元の地縁コミュニティ、あるいは、親戚・仲間コミュニティの要求として集積し、そして村外に新しいコミュニティの場をどう創造していくのか、その制度設計、デザインが求められている。

筆者は飯館村での支援活動と先のアンケート結果等を受けて、下記のような生活再建・復興のための政策提案を村民及び行政に提示してきている。

#### (1) 避難解除の決定方法

①年間1ミリシーベルト以下での避難解除で、村民懇談会を開催し村民投票で決定

#### (2) 避難生活の長期化対策

①避難解除宣言に関係なく、見なし仮設、仮設住宅支援の継続と補償の継続

②コミュニティによる村外への「原発災害集団移転促進事業」（仮）の推進

③用地買収基準での不動産賠償のスムーズな解決による生活再建資金の補償

④被害者の生活再建に関する住宅ローン対策等生活再建支援制度の確立

#### (3) 村民交流の促進と地縁コミュニティの復興計画

- ①借り上げ住宅村民のための自治会と集会施設の整備
- ②県内、県外避難者との交流促進と疎開授業やリフレッシュキャンプ等での交流機会の提供
- ③行政区単位での復興計画づくり
- (4) 放射能対策と長期的な健康維持
- ①原発災害への行政対応の検証
- ②放射能リスクの総合的な学びの場と機会の提供
- ③「原発災害者健康手帳（仮称）」制度の獲得
- (6) 重要な今後の村の放射能公害対策について
- ①原発被害の関係市町村との協働歩調による補償・賠償交渉の促進
- ②「原発災害者健康手帳」(案)の獲得と「原発事故子ども・被災者支援法（略称）」の具現化
- ③除染の時期と方法の見直しと、除染中心の復興施策を改め、村民の生活再建、村外復興事業の展開
- ④戻らない人ために、村外での飯館らしい菜園付き村外住宅地づくりの推進
- ⑤多数の住民参画での復興計画の再構築
- (6) 農業再開
- ①避難地での共同菜園、凍み餅づくり等の伝統食の継承支援
- ②避難先の村外で本格的な農業の経営再開への支援
- ③放射能汚染状況の科学的な調査に基づく帰村後の飯館村での農業再開方法の検討
- (7) 子育て世帯への対策
- ①供の内部被曝検査の徹底化
- ②帰村中心の復興施策ではなく、帰村できない若い世帯への短期・中期・長期的な支援策
- ③住宅ローン、二重ローン問題の解消等、津波被災者に準ずる生活再建対策の確立
- ④疎開・移住教室、リフレッシュキャンプ等の子供の被曝低減のための対策の推進
- ⑤将来不安を解消するための国民的意識を高めるための広報対策

#### IV 脱経済成長社会におけるリローカレーションへ

『農村計画学会誌 30 巻 1 号』<sup>2)</sup> (2011 年 6 月) で、脱経済成長と農村計画の特集を組んだ。震災の特集第一号と奇しくも同時だが、経済成長主義に偏ったグローバリゼーションが実態経済、実態の地域社会・経済を歪めていることに対して、地産地消、リローカレーションの必要性和、経済成長神話による地域社会デザイン、農村計画の再構築の必要性を説いた。政権が変わっても国政

の主要なテーマは経済成長であり、国民の関心もそこにある。経済成長を主軸とした価値観で人間の幸せ、社会・コミュニティの幸せが達成できず、負の遺産を長く残してしまうことが原発事故で明確になったにも関わらず、この神話は残念ながら続いていると言わざるを得ない。復興のテーマも、創造的復興の名の下に、旧態依然たるハード施設、巨大な復旧がメインとなっている。国際競争力のある強い経済の構築ではなく、大地と向き合い、大地の保全と再生に貢献し、長期的に安心できるコミュニティ、地域社会経済の再構築こそ求められている。そのためのデザイン計画、農村計画の理念と手法を提示するのが学会の責務と思う。新しい移住者達と元々そこにいる人達との協調によるコミュニティの再構築、地域空間・資源の保全と活用の再構築である。「仮の町」ではなく、被災者・非被災者、移住行政・受け入れ行政との協働で、移住地での地域空間の再デザイン、再構築をすることが求められる。農村・都市計画の融合化がそこで図られるべきである。福島県の中でもこの視点からの都市及び農村の再構築が、都市計画法、農振法、農地法等の制度的改善も含めて求められている。

地震、津波、放射能汚染により、大地の不安定性の継続と向き合わざるを得ない。再度、方丈記の「よどみに浮ぶうたかたは・・・」の一節が思い浮かぶ。地震・津波は不安定な大地からの定期的な警告であり、甚大な被害を及ぼす一方で、自然への敬意、自然の恵みを再認識する機会となる。放射能汚染は人類が造り出した悪魔の汚染であるが、自然崩壊という摂理を配慮し、危険な状態・場所は避け、アジールに逃げ込み、再起の力を養い、再度帰還する途を探る智恵が求められる。森は百年で造るもの。汚染された大地との付き合いの再構築には百年かかるかも知れない。大地との共生の再構築には長期的な計画論、デザイン論が必至である。長期的計画の実現の保障は次世代との信頼関係である。それが揺らいでいる。災害復興の地道で長期的でローカルな営みの中から、信頼の再構築をしていくことが我々に試されている。

#### 参考文献

- 1) 糸長浩司 (2011): 原発被災地域の苦悩と災害対応・再生ガバナンスの構築. 農村計画学会誌, 30 (1), 17-18.
- 2) 糸長浩司 (2011): 不安定時代の脱功利・脱成長の農村計画, 地域づくり. 農村計画学会誌, 30 (1), 55-59.
- 3) 糸長浩司編著 (2011): 『3・11 後の建築・まち／われわれは明日どこに住むか』彰国社.
- 4) 柄谷行人 (2013): 『哲学の起源』(岩波書店)

Key Words : 1) Radiation hazard, 2) Direct democracy, 3) Community emigration right, 4) Recovery and revival, 5) Design of time