

原発事故後の統治と被災者の〈生〉

——福島復興政策における分断・排除と再編の論理——

Governance after the nuclear disaster and "life" of the victims: Logic of division/ exclusion and reorganization in the Fukushima reconstruction policy

キーワード：『福島復興政策』『被災者の生』『社会的分断』『排除』『地域再編』

横山 智樹

YOKOYAMA, Tomoki

(東京都立大学人文科学研究科・日本学術振興会特別研究員)

1. 問題の所在：原発事故後の統治と被災者の〈生〉をめぐって

1.1 福島復興政策に関する社会学的研究の成果と本稿の課題

本稿の目的は、原発事故という非常事態への政治対応において、被災者の〈生〉はいかなる統治の対象とされてきたのかを社会的に考察することである¹⁾。そのため本稿では、原発避難論や復興論、特に「早期帰還」に代表される福島復興政策の批判的検討を手掛かりとしながら、約 10 年間の政府文書における「復興」の意味内容を読み解いていく。

始めに、社会学を中心とする原発事故後の研究において、福島復興政策がいかに捉えられてきたのかを整理する。まず福島復興政策は、原発事故という非常事態への対応から浮き彫りになった中央と地方、政策と当事者（避難者）間における統治の構造的な問題を根本的に抱えているという（佐藤 2013; 山下・金井 2015）。こうした点は、政府の公害対応の失敗や制御能力の欠如（船橋 2013; 長谷部 2016）、被災地の回復にむけたイニシアティブの必要性（原発事故被災地再生研究会 2018）、災害パターンリズムとこれに抗するリスクの包括的制御（金菱・植田 2013）、分断と排除のゾーニングを行う統治の問題性（福永 2014）、等とも表現され、環境社会学や地域社会学から特に検討されてきた課題でもある。

これら原発事故後の社会学的研究において、福島復興政策の問題性は、徹底的に被災地および被災者や避難者に寄り添いながら、他方では上述の船橋、長谷部など政策科学的な環境社会論や政策論、政治学（行政学）など統治の視点も取り入れることで（金井・今井ほか 2016）、重層的に検討されてきたといえる。そのなかで福島復興政策／被災地・被災者（避難者）間の社会的、政治的作用およびその構造的な問題は、〈分断〉〈排除〉〈再編〉の観点から特徴づけられ、これまでに数々の議論を呼び起こしてきた。

まず、社会的分断については、主に原発 20km 圏内／外の避難区域の線引きに伴う政策枠組みによる分断、リスク認知に伴う分断、社会的属性による分断（賠償格差、世代差、家族分離など）、暮らしの連続性の断絶や避難者の避難元に対する空間的断絶、などが指摘されている（山下ほか 2012; 佐藤 2013; 除本 2015; 藤川 2017 など）。

原発被害の収束化・矮小化など排除の作用については、長期避難者の（早期帰還政策における）排除または被害者の排除（船橋 2013; 佐藤 2013; 山下ほか 2013; 山下 2017; 大山 2019）、被害を「風評」に転嫁する政治性：ポリティクス（三浦 2014）、帰還政策と科学・専門知との関係やリスク評価をめぐる政治性（井口 2019; 藤岡 2017）、避難指示解除と非合理に結びつけられた賠償切りや除染政策による被害収束化（磯野 2017; 除本 2020）、そうしたポリティクスの影響下にある被災者による被害隠しや潜在化（藤川 2017）、といった文脈から語られてきた。

そして被災者・避難者「ではない」主体が復興の担い手とされつつある現状や、「復興」が政治的に利用され被災地・被災者のものではなくするという危機的状況が、東北復興の経路依存性（小熊・赤坂 2015）、震災下で「モノ化」する人間、早期帰還者は「弱者」「棄民」と「決死隊」（山下 2013; 山下ほか 2013）、「イノベーション・コースト構想」「再エネ」など福島復興事業の被災者との無縁さ、「のるかそるか」を迫る政策と「のる」事業者のための「原地復興」（山下・金井 2015; 山下 2017; 古川 2020）、などの観点から批判されてきた。これらの議論は再編に係る論点として捉えることができよう。

これら原発事故後の研究が福島復興政策を批判的に検討してきたことは、多くの成果・知見を残し、これまでに数々の政策提言も行われてきている。だが、これまでの復興政策の移り変わりや政策自体の体系的な分析、総体的な検証については課題を残しており²⁾、今後は個々の政策への部分的な批判をこえて統治の構造的な問題およびその解決方策を示していく必要がある。これまでに見てきた議論の多くが糾弾してきたのは、早期帰還を中心とする福島復興政策の、長期避難者にとっての「非合理性」であり、それゆえに政策が被災者（避難者）の生活実態にそぐわない形で展開されている、という「生との乖離」の問題であった。それを踏まえた上で、福島復興政策自体の目的や論理については、つまり「なぜそれがまかり通るのか」という構造的な問題については、まだ議論の余地を多く残しており、今後さらなる検討が必要である。

そこで本稿では原発事故後の政府文書資料を分析対象とし、社会学的な政策批判論の中で論点化されてきた上記の①被災者・避難者や地域の社会的〈分断〉、②被害矮小化など公害としての問題の〈排除〉、③「復興」主体の〈再編〉の3つの観点を組み合わせながら、復興政策全体の構造の中で被災者の〈生〉がおかれてきた状況や、その変化を体系的に読み解いていきたい。そこから見えてくるのは、政策と被災者・避難者の生活との「乖離」以上に、社会の分断や排除によって被災者の〈生〉をより直接的に統治可能にし、「復興」の主体を政治経済的に合理的に再編しようとする政府の思惑である。

1.2 避難指示に関する政治的決定の概観と原発避難の動向

福島復興政策の内容を検討する前に、まずは原発事故後の避難指示、区域再編、解除についての政治的決定の経緯を概観した後、避難者数の推移など原発避難をめぐる動向を整理する。

2011年3月11日、東京電力福島第一原発の事故発生後、政府からは原発20km圏内に避難指示が、30km圏内に屋内退避指示が出された。避難指示区域は4月22日に「警戒区域」と名称変更され、20km圏内には許可なく立ち入ることはできなくなった。また20km~30km圏内を「緊急時避難準備区域」（同年9月解除）に、20km圏より外の高線量地域を「計画的避難区域」に、局所的な高線量地点を「特定避難勧奨地点」に設定した³⁾。

2011年12月の野田首相（当時）による「事故収束宣言」をきっかけに、翌年4月からは「区域再編」、避難指示区域の見直しが始まった。それによって①年間積算線量が20mSvを下回ることが確実となり、数年内に避難指示の解除が見込めるため住民の一時帰宅が可能となる「避難指示解除準備区域」、②20mSvを超えるものの、一時帰宅などは認められる「居住制限区域」、③線量が非常に高く、年間積算線量が50mSv以上の地域で少なくとも5年間は居住制限を行う「帰還困難区域」の3つに区分された。避難者の生活再建や復興の方向性についての方針が示されたのもこの時期からである。やがて民主党の野田内閣は解散し、2012年の12月に自民党・第二次安倍内閣が発足した。区域再編は政権をまたぎ実施され、2013年8月には全市町村にて完了した。

2014年から安倍政権及び与党は「復興加速化」を政策課題として打ち出し、避難区域の指示解除を実行していった。2017年4月から2019年4月には「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」の避難指示解除が立て続けに行われ、対象11市町村すべての「居住制限区域」の避難指示が解除された。現在2020年9月時点で、「帰還困難区域」を除く避難指示はすべて解除された。

一方2016年8月には、帰還困難区域内に復興拠点を整備することが示され、2017年5月には「特定復興再生拠点区域」の名称で法整備された。2018年には、帰還困難区域内の避難指示解除と帰還・居住に向けた方針が発表され、2022年から2023年にかけての特定復興再生拠点区域の全域の避難指示解除が目標として設定されている。

次に山本（2017）を参考に、福島県からの避難者数の推移を県外避難と県内避難に分けて追ってみる。まず県外避難者は2011年11月に6万人を超え、2012年1月から6月にかけて6万2千人台を推移し、その後は減少に転じて2017年3月6日には4万人弱、2020年8月7日時点では3万人弱となった。また県内避難者は2012年6月の10万1000人をピークに減少へと転じ、2017年3月6日には4万人弱、2020年8月31日時点では7千5百人程度となっている⁴⁾。

1.3 福島復興政策における被災者の〈生〉－関連法・支援制度・賠償との関連から－

こうした状況において被災者、あるいは避難者の〈生〉は、早期帰還を中心とする復興政策の中で、移住か、早期帰還かという二者択一を迫られる中にあり、避難の継続を中心とする選択肢は政策的・制度的に保障されてこなかった（船橋 2014 など）。長期・広域避難者は特に、災前から続く社会関係から切り離され、地域的な生活基盤を失っている状況（社会

的被害)が、「生活環境破壊」という形で継続している。

さらに、境界設定に係る政治的な決定に伴い関連法や支援制度の内容が移り変わることで、「強制避難者の自主避難化」が生じている(山本 2017 など)。具体的には、原発避難者特例法、原発特措法、子ども・被災者支援法、仮設や公営住宅の住宅支援、賠償など支援施策や法制度の内容が、区域再編、避難指示解除に係る決定と共に変化したことで、長期避難者を法制度的および政治的社会的に「宙吊り」の状態にしつつあるのである(松井 2016)。

弁護士で災害の法制関連に詳しい津久井によれば、避難者に対する法制度はこれまで十分には整備されてこなかったという。被災者の原発避難過程における住まいは避難所から仮設住宅、そして公営住宅へと辿ることが想定されたが、ここから外れた人びとは法的支援の対象とはならない。この点を津久井は「法の枠外」と表現する(津久井 2012: 148)。特に 2011 年 8 月に成立した原発避難者特例法は、行政の便宜を図るものであり、必ずしも避難者の便宜に資するものではないという。これは避難者が住民票を移さなくても医療・福祉や教育に関する住民サービスを受けられ、国が避難先自治体に財政措置をする仕組みであるが、自主避難者が多い地域は対象に含まれない。地方自治体への住民登録を定めた住民基本台帳法は、住民登録する避難元と避難先が異なる状態を想定しなかったため、特例法では避難先での行政サービスを保障する範囲に留まっている(日野 2016: 48)。

また、避難者・被災者の支援制度については高木(2014, 2017)や日野(2016)が論じている。福島県は、政府が帰還困難区域を除く避難指示解除を行う 2017 年 3 月末までに、解除後の区域からの避難者や自主避難者への住宅支援を打ち切った。自主避難者の支援を目的に議員立法で作られた「子ども・被災者生活支援法」についても、政府は対象地域や施策の内容などの点において形骸化しただけでなく、最も期待されていた住宅支援を撤廃・縮小した。そして、そもそも避難者支援は、避難者とは誰なのか、定義や把握の方法も定まらない中で行われてきたという。国や地方自治体が民間の賃貸住宅を借り上げ、被災者に応急仮設住宅として提供する「みなし仮設」への入居者の集計方法は自治体によって異なり、区域外からの「自主避難者」も把握方法が統一されていなかっただけでなく、避難指示解除によって数の計上すらも行わなくなったのである。

賠償制度については、区域内からの強制避難者は精神賠償と財物賠償の 2 種類が支払われるが、区域外の自主避難者には一律定額の賠償額(大人 12 万、18 歳以下と妊婦は 52 万)が支払われるのみとなっている。いずれにせよ賠償に納得できない場合は、ADR で避難費用を請求するか、民事訴訟を起こすほかない(高木 2014; 日野 2016)。そして強制避難者の 1 人当たり月 10 万円の精神的賠償は避難指示解除後 1 年までとされ、土地や建物など不動産に関する財物賠償額も避難指示解除と関連づけられている。賠償政策の終期と避難指示解除の関連については、除本(2014, 2020 など)が詳細に論じている。そもそも原発事故後の賠償政策は、加害者側が補償の枠組みを定め(被害の線引き)、それを被害者に押し付けるという「加害者主導」の性格を強く持っており、強制／自主避難者間の賠償には格差が生

じている。また、避難指示を解除して住民の帰還を促し、賠償を含む事故対応を早期に収束させるという政府の方針は、賠償の指針や基準に強く影響を与えた。政府による 2017 年の避難指示解除の方針をうけ東電は、解除の 1 年後に慰謝料の支払いを終了することを決めている。自主避難者への影響が大きいといわれる、借上げを含む仮設住宅提供の打ち切りと関連付けて考えると、支援と賠償切りは一体の措置と捉えることができる。

このように、強制避難によって地域的な基盤をもつ社会から排除された避難者は、避難指示を受けた当事者でありながら、法や支援制度からも排除されつつある。汚染に伴う被害や長期・広域避難といった現場での非常事態が続く一方で、政府はこの事態を看過しており、今やすべての被災者や被災地は「復興」に向けた「自己責任化」が進められ始めているといっても過言ではない。原発避難における「棄民」論は、こうした状況および危機意識を示している。これはさまざまな「境界（区域）」の設定により分断され、法的・制度的枠組みから排除された（あるいは今後排除されかねない）避難者・被災者を、「棄民」と表現してきた（山中 2012; 山下ほか 2013; 山下・金井 2015; 日野 2016 など）。また早期帰還者は、実際は「被災弱者」や「棄民」がほとんどだという指摘すらある。つまり長期避難者や自主避難者だけではなく、法や支援制度から排除されつつあるのは帰還した人びとも同様ということであり、むしろ排除の予見からこそ帰還せざるを得なかったともいえるのではないか。これらを総体的に踏まえると、早期帰還政策が長期化する被災者の避難生活を保障しなかったことは、被災者や被災地全体の復興や回復を妨げていると考えられる。

以上、福島復興政策に関する社会学的研究の成果を振り返りながら、原発避難に関する政治的決定と避難者の動向を概観し、関連法・支援制度・賠償との関連を中心に原発事故後の被災者の〈生〉をめぐる状況を整理してきた。以下では政府文書を読み解くことで、数々の事業がいかに「復興」として正当化されてきたのか、そこではいかなる「主体」が念頭におかれてきたのかについて分析を行う。分析方法と資料の選定については、本稿では特に「提言」のような「復興」の方向性や事業内容の全体像を示す文書（内閣府、復興庁、経産省、環境省の政策文書を中心に）を対象とする。そこから「復興」の意味内容を探ることで、政府が被災者や被災地をどう導こうとしてきたのか、つまり統治のあり方や移り変わりの様相を可視化することができる。以下、2 節では早期帰還の推進による被災地の〈分断〉、3 節で被害矮小化による原発被害の〈排除〉、4 節で復興主体の〈再編〉について論じ、5 節ではまとめと今後の課題について述べる。

2. 早期帰還の推進による被災者・避難者と被災地の〈分断〉

本節で検討を行うのは、早期帰還の推進が「復興」といかに結びつけられ、それが様々な分断をもたらしたのかである。早期帰還の推進は、避難区域の設定・再編（2012～13）・解除（2014～現在、2017 から重点化）に至る過程に見て取れる。積算線量（基準値）が区域設定の根拠とされ、早い段階で「前線拠点：早期帰還区域」／「長期避難区域」の分けが行

われ、さらにリスクコミュニケーション（2013 から重点化、以下「リスコミ」と表記）が早期帰還と結びつけられたことが、避難者数減少＝「復興」の政策目標化へと転じている。

2.1 区域再編と解除をめぐる早期帰還の「合理性」と長期避難の「デメリット」

避難者にとって、「今は帰れない」と避難先での暮らしを継続することは、廃炉や汚染など復旧の問題が残されている中、また将来が見通せない中で生命や生活を守るための合理的な選択なはずである。そして、実際にはその選択が「強いられた」ものであったことは理解しておかねばならない。そのなかで、福島復興政策の方向性が早期帰還へと舵を切るきっかけとなったのが、2012～13 年の区域再編である。

中でも 2012 年 7 月「避難指示区域の見直しにおける基準について」では、長期避難と早期帰還の対比図式の中で、「メリット／デメリット」から避難の「合理性」が語られるようになった。つまり、政府が長期避難のデメリットを解消しながら早期帰還の合理性を担保し、避難者の早期帰還にむけた合理的な予測・計算を可能にするということである。だが、そもそも区域見直しおよびその基準とはどのようなものだったのか。まず、「被ばくの低減のみを目指すことは望ましくなく、様々な経済的・社会的要因を総合的に比較考量した上で」「合理的に達成可能なかぎり低く」被ばく線量を低減・回避する策を講ずべきとあり、「被ばく線量を減らすことに伴うメリット（健康、心理的安心感など）と、放射線を避けることに伴うデメリット（避難・移住による経済的被害やコミュニティの崩壊、職を失う損失、生活の変化による精神的・心理的影響など）の双方を考慮」すべきとされる（原子力災害対策本部 2012: 4）。

ここで、事故以前の政府は年間積算線量を 1mSv に抑えることが望ましいとしていたことを押さえておきたい。にもかかわらず、度々指摘されてきたことではあるが、事故後に政府・原子力災害対策本部が固持してきた放射線防護の基準値としての「年間 20mSv 基準」は、「現存被ばく状況」の参考レベルを年間 1mSv～20mSv とする国際放射線防護委員会(ICRP) 勧告を恣意的に解釈したものであり、このことが早期帰還政策に結びつけられてきたのであった（尾内・調 2012; 藤岡 2017; 磯野 2017; 井口 2019 など）。さらに 2013 年の「福島復興の加速に向けて」では、「避難指示が継続することで、住民の方々に不便な生活を強いる状態が継続している。こうした状態を解消し帰還を可能にする」（内閣府 2013: 7）とあることから、政府は区域再編および後の解除をめぐり明らかに長期避難の「デメリット」、早期帰還の「合理性」のみを取り上げ、これに整合する施策体系を打ち出してきたといえる。

以上のように、「デメリット」や「合理性」として語られたものは、被災者・避難者の「合理性」ではなく、政府にとっての「合理性」や「メリット」に基づいていただけのものといえる。避難区域の区分けが行われたこと自体よりも問題なのは、政府に持ち出された「合理性」やこれに伴う区域再編によって、そもそも強制的な避難を強いられた当事者同士が分断され、相互に排除し合う構図が生まれたことである。

2.2 前線拠点の「復興」と長期避難区域の「支援」

区域再編に限らず、早期帰還／長期避難（あるいは移住）の恣意的な区分は、復興政策の全体に通底している。特筆すべきは、2012 年には早期避難解除区域を復興の「前線拠点」とし、長期避難区域は「支援」しながら後の解除につなげていくという方針が出されたことである（復興庁 2012a: 8）。これを受け前述の「福島復興の加速に向けて」では、「帰還の支援」が復興政策の基本とされるようになった（内閣府 2013: 2）。

問題は、原発からの距離や線量の高低により区分けをし、復旧・復興事業を進めていく道筋を立てたこと自体ではなく、避難区域を「(国による自治体や避難者の) 支援」の領域に押しやり、「前線拠点」を「復興(事業)」のために利用するという構図(選択と集中)がこの早い段階に生まれたことにある。それは「復興が進んでいる／遅れている」という図式を作り、「復興が進む」とはどういうことかを、政府が一面的に示したことによるともいえる。

2.3 長期避難者の「仮想敵」化と避難指示解除による分断の先鋭化

避難指示解除は本来、賠償の終期を決めるためのものではなかったはずであり、そうであってはならないはずだった。2012 年時点では、「帰還を希望する場合も、移住を希望する場合も賠償上の取扱いは同一とし、(中略) 住民の生活再建のための十分な金額を確保する」(経産省 2012: 1-2)と言及されていた。しかし、避難指示解除にむけた区域再編を通じて賠償や支援の終期が定められたことで、避難者は支援制度の狭間で分断されることになる。

さらに、2013 年から 2014 年、特に「帰還に向けた放射線リスクコミュニケーションに関する施策パッケージ」では、3 節でも触れる「リスクミ」が「早期帰還」と密接に結びつけられた。例えば、「帰還を可能にするため、(中略) (リスクミの：筆者注) 取組を通じて住民の方々の不安や懸念を払拭する」(内閣府 2013: 7)、「住民の帰還に向けた取組の 1 つとして、放射線に対する健康不安に向き合ってわかりやすく応えるリスクミが必要」(復興庁ほか 2014: 1)とされている。そうした中で長期避難者は、「復興」の主体ではなく「支援対象」とされてきたのであり、さらには「避難者数の減少」(復興庁 2019: 2,9)が政策の目標とされたことで、「復興」の「仮想敵」とすらいえる存在にもされたのである。

そして問題なのは、この当事者たちの本意ではない「帰る人」と「帰らない人」というカテゴリー化、つまり恣意的なリスク認知・評価や地域区分を設定する統治によって分断がもたらされ、住民相互の不理解を生みかねないことである。また今は様々な事情から帰れない人や、帰れなくても避難先から通う人の存在が、将来の地域社会の存続と密接に関係しているにもかかわらず、政府の念頭には置かれてこなかったことも指摘しておかねばならない。

3. 被害収束化・矮小化による社会的被害の〈排除〉

本節で検討するのは、復興政策が原発災害による社会的被害をいかに「語らなかったの

か」、認識してこなかったのかについてである。ここでは除染や賠償切りと相まって、被害が「風評」や「不安」の問題に転嫁されたことにより、これを「払拭」するためのリスクミ政策が求められ、それはやがては「復興」と結びつけられることになる。

3.1 放射能汚染・健康への「不安」とリスクミ

2011 年 11 月頃までの初期段階では、「風評」や「不安」の問題と、科学的知見にもとづく住民との「コミュニケーション」はあくまで別のものであり、健康調査や放射線モニタリングなど、必要な施策が実施予定のものとして列挙されていただけだった（環境省 2011a）。

例えば、2012 年の 6 月から開催されたリスクミに関する「有識者懇親会」では、医学界を中心とした委員による知見の提供が行われた。委員によれば「どのようなリスクを重視するかは主観的な問題であり、どのリスクに優先順位を付けるかに正解はない」ことや、防護基準については「決定される過程が（人びとに：筆者注）納得される必要がある」ため、「対策による一方的な安全性の説明は不信を招く」ことが指摘されている（環境省 2012: 13）。

そうした議論があっても、実際にはリスクミは「啓発」と結びつくことになる。汚染への対処（除染事業など）の効果については、「適切に地域住民等に対して周知する等、正確かつ迅速な情報提供及び地域住民とのリスクコミュニケーションを実施する」（環境省 2011b: 2）、「国は、地方公共団体による住民説明会への専門家の派遣等により、適確な知識の普及啓発を行う」（環境省 2011b: 9）等とあるように、被災者の「不安」が、専門知によって克服されるべき政策対象、政策課題とされはじめたのである。また、これは放射線リスクの問題を、被災者個人の「健康不安」に矮小化する方向性ともいえる。

3.2 全体化・専門化する「正しさ」と個別化・精神化する被害

2013 年の「早期帰還・定住プラン」の前後において、「風評・不安」は、原発災害に伴う被害の内実を示すものとして語られるようになった。「避難住民が帰還後、安心して生活をおくれるようにするため、国は、東京電力福島第一原子力発電所の安全性や放射線に関するリスク等について、自治体や住民に対して丁寧に説明・情報提供を行う」（復興庁 2013a: 4）としたうえで、「放射線による被ばくに対する健康不安や放射性物質で汚染された環境での生活再建に係る種々の不安とも密接に関連して」いるとされる（原子力規制委員会 2013: 1）。そして 2014 年には 2.3 項でも述べたように、早期帰還とリスクミとが結び付けられるようになったのである（復興庁ほか 2014: 1）。さらには、「被災地域産の食品・農林水産物等の安全と消費者の信頼を確保するとともに、風評被害等の影響を受けている地域産業における新たな需要創出に向けた支援等を行う」（復興庁 2013b: 1）ともいわれたように、「風評」はローカルな生業というよりは産業全体の問題として、「不安」は個人の心の問題として捉えられてきた。つまり、風評や不安は科学・専門知が介入を行う必要のある支援対象とされることで、「復興」に結びつけられたのである。

そこで科学・専門知に期待されたことは、「早期帰還」の政策目標を普及啓発する役割であって、客観中立で双方向的な住民との対話や相互作用を期待したものとしてではなかった。2011～12 年当初のようなリスコミにおける科学の役割は消え、このようなイデオロギーと密接に結びつけられてきたのである。

3.3 不安と風評の「払拭」のためのリスコミ

避難指示解除に向けた取組が進められるようになると、上記のように長期避難者は「不安」から帰還できないのだから、それを「払拭」するためにリスコミが必要だということになる。さらに、生業や産業への被害は「風評」の問題だから、根本の原因を「払拭」するためにこそリスコミが必要だということになる。2017 年の「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」ではその歪な内容が端的に示されている。「科学的根拠に基づかない風評や偏見・差別は、福島県の現状についての認識が不足してきていることに加え、放射線に関する正しい知識や福島県における食品中の放射性物質に関する検査結果等が十分に周知されていないことに主たる原因がある」（復興庁 2017: 1）、「関係府省庁においては、本戦略に基づき、産業・生業の再生の大前提であり、被災者が安心して生活を送るためにも必要な風評払拭に全力で取り組む」（復興庁 2017: 2）とある。このなかで被害は、生活の質的な問題ではなく産業の問題であり、「正しい知識を欠いた差別や偏見」にもとづく風評の問題とされている。そのため、「有識者の意見」や「専門家」の知識を「十分に周知」し、この風評を「払拭」することが「リスクコミュニケーション」で、「知ってもらい」「食べてもらい」「来てもらう」こと、それが「復興」だというのである（復興庁 2017: 1）。

2.1 でも述べたように、長期避難者が帰れないのは、個々の精神面にのみ結びつけられた問題ではない。そのため、不安や風評の「払拭」を進めれば、被害は回復するという問題でもない。原発事故という歴史的事件の被害者・被災者たる人びとから見れば、被害は当然「根拠のない風評」ではないし、そもそも「不安」を抱かずに生きていくことなど不可能ではないだろうか。復興政策はこのように様々な社会的被害を、「産業への風評」や「不安など心の問題」のみに矮小化し、排除するものである。さらに問題なのは、汚染や生活環境の復旧が十分でない中にある当事者の「不安」に対して、その「不安」は排除されるべき「誤り」であり、「科学」を信頼せよ、とばかりに訴えかけていることである。

4. 新たな「復興」主体の〈再編〉

これまでに見てきた分断・排除と組み合わせり、復興に関する「主体」の再編が行われようとしているのが福島復興政策における 3 つ目の政治的作用である。具体的には、イノベーション・コースト構想（2014～現在、2017 から重点化、以下「イノベ」と表記）などにおいて、帰還者や事業者・イノベーション人材（被災事業者でなくても構わないもの）が「復興」の担い手とされる。被災地・被災者の側からすれば、原発避難および被害は政府や東電の失

策からもたらされた不可避の事実であり、避難や被害の実態、そして被災者や避難者の存在を抜きにした「復興」は論理的に成り立たない。それでは、政府は「復興」をいかに語り方向づけてきたのだろうか。本節では被災した地域全体の、すべての被災者の復興ではなく、そうではない「復興」のあり方が、福島復興政策のなかでいかに示されてきたのかを論じる。

4.1 「イノベ」理念の形成－帰還者・事業者・イノベーション人材＝復興－

2011～12 年頃の初期に、「創造的復興」（内閣官房 2011: 1）や「技術革新」（東日本大震災復興構想会議 2011: 25 および序文の「原則 3」）、「研究拠点構想」や「再エネ事業」（復興庁 2012; 復興庁・環境省 2012）など、散逸的であった「復興」の象徴的な理念が、2014 年になると「福島・国際産業都市（イノベーション・コースト）構想報告書」で一つの経済的復興の構想に統合された。

この報告書によれば、「原子力災害により産業基盤が喪失し、雇用面では双葉郡の従業者数の 3 割が働く場を失った。今後、住民の経済的自立と地域経済の復興を実現していくには、その前提となる福島第一原発の事故収束、環境回復も進めながら、新技術や新産業を創出していくことが求められる」（経産省 2014: 1）といい、ここで「イノベーション」の文脈が登場する。福島浜通りには新技術と新産業を作る「研究・産業拠点」を作らなければならないとされ、「多くの研究者や関連産業従事者がこの地域において生活することとなる。今後は、新たに移り住んでくる住民を積極的に受け入れ、帰還する住民と一体で、地域の活性化を図っていくことが必要」（経産省 2014: 1）とあり、政府は企業立地の補助金や規制緩和などを行うとされる。そのうえでさらに示されるのは「避難者には雇用を与え、経済的自立を求める」という論理である。「地域に暮らす方々が自立的に生活できるようにすることが重要。イノベーション・コースト構想は、今もなお避難されている原災地域の住民の方々に対し、新たな魅力ある雇用の場を創出することで、自立の一助となるべく検討を進めてきた」（経産省 2014: 42）。こうした理念に基づきながら、「イノベ」の主要プロジェクトとなる「新技術・新産業」は、「廃炉」「ロボット」「再生可能エネルギー」として具体化していくのである。

要するに、避難指示解除「前」の 2014 年時点で、福島浜通りは原発事故によって産業基盤を喪失したため、被災者は働く場が無く「経済的自立」が必要で、そのためには新技術と新産業を作る研究・産業拠点を作らなければならない、とされたのである。また「イノベ」では、「研究者」「関連産業従事者」「新住民」「帰還する住民」が求められる「主体」であり、これを受け入れ増やしていくことを「コミュニティ」に要求してきたのだ。その問題とはまさに、ここに示された「復興」のあり方が、必ずしも被災地や被災者のためでなくてもよいという点にある。

4.2 地方問題への転化にみる災害・公害の脱文脈化と「自立」

「イノベ」の理念が打ち立てられると、「早期帰還」、「帰還する住民や新たな住民」を前提とした「産業集積による経済発展」、さらには「地方問題（人口減少、少子・高齢化社会）の課題先進地における復興創生」、「地域経済や被災者の自立」といった方向性がさらに強調されるようになる。「被災地は、震災以前から人口減少や産業空洞化といった、全国の地域にも共通する中長期的な課題を顕著に抱えており、いわば我が国の『課題先進地』である」

（復興庁 2016: 2）。「地域の産業の生産性を高め、自立的で、持続可能性の高い、活力ある魅力的な地域経済を再生することが重要である」（復興庁 2016: 6）。「避難指示解除及び帰還の進展に伴って、住民の方々が自立的に生活を再建していくことが可能となるよう、きめ細かな（帰還者への：筆者注）生活支援や事業・生業再開への支援を強化する」（原子力災害対策本部 2016: 5）。これらに示された「自立」や「支援」の方向性は、避難や被害をもたらした事故（および被災者）に対する責任を免れるための言説として機能しているといえよう。

早期帰還を強行するという決定に伴い、補償や賠償、生活環境やインフラの復旧といった、被災者の生活条件の整備という課題は解決されたことにされ、政策の重点は経済的な意味での「自立（への支援）」へと転換したのである。例えば、経産省による「被災事業者の自立支援事業」（2016 年）以降、「事業者の自立」に向けた「官民合同チーム」による「訪問・相談支援体制の強化」などが行われるようになったが、ここでは被災したすべての事業者ではなく原地での「帰還・事業再開」をする事業者のみが施策（支援）の対象となった。また、生活再建支援については、応急仮設住宅や家賃賠償等の終期をあくまで「前提」にしながら、「復興支援員」「NPO」「官民合同チーム」「心のケアセンター」「放射線相談員・専門家」による支援体制の充実や今後の支援体制の維持が述べられている（経産省 2018: 2）。しかしいずれも「避難や被害」に対する「賠償」や「責任」の問題ではなく、早期帰還に向けた、さらに特定の領域に対する「支援」が、「復興」のために目指す課題とされたのである。

こうして、生活再建や復旧という問題、これを含む災害や公害としての文脈は排除されつつあり、原発事故後の復興の枠組みは「地方問題の克服」や「弱者支援」のようなものへと転じたように見える。原発事故後の復旧復興という政府の社会的責任は果たされたものであり、後の行く末は被災地・被災者の「自己責任」にさせられようとしているとさえいえる。さらに、原発事故による避難や被害が地域社会に及ぼしている問題やその責任は、今や「人口減少・少子高齢化社会」という地方問題一般に置き換わり、「克服すべき対象」として各市町村、さらには被災地・被災者へと突きつけられているのだ。

5. まとめと今後の課題

政府文書の分析から見てきたことは、福島復興政策のもつ（2 節）恣意的な基準によって区域再編を行いながら早期帰還区域：復興／長期避難区域：支援という構図を生み出し、長期避難者を支援対象や仮想敵としての存在に押しやる〈分断〉の作用、（3 節）特定のイデオロギーに結びつけられた科学・専門知の介入対象として構築された「産業への風評」や

「不安など心の問題」を「払拭するためのリスクミ」という、様々な社会的被害を矮小化し〈排除〉する作用、(4 節)「イノベ」のような「研究者・関連産業従事者・新住民」など、被災地や被災者のためだけでなくよい新たな主体から構成される経済復興の構想と、その裏側での「自立(支援)」や「自己責任化」という、「復興」の主体を〈再編〉する作用、の3点に要約できる。

このような福島復興政策が展開される中で、社会学や自治体再建の議論から模索されてきたのが、避難の継続を中心とする「復興」のオルタナティブであった。長期避難者の避難継続や「通い」を、二重住民票や被災者手帳、適切な科学研究にもとづく政策の科学的検討などの施策体系から保証するというのが、早期帰還か移住かではない「将来帰還：第三の道」(船橋 2014)、「通い復興(空間管理型復興)：第四の道」(金井・今井編 2016)という議論である。

そこで期待されるのは被災した市町村(自治体)が被災者の状況に応じて適切に対応することであり、実際にも自治体はこれまでの緊急対応において、原発避難者特例法の適用・運用や避難者支援の現場でまさに「棄民」化を防ぐ役割を担ってきた。避難指示の権限は、災害基本法においては自治体の長に与えられているが、原子力災害対策特別措置法においては国が自治体に対して避難指示を出す形をとるため、自治体のそれは二次的なものであるという(高木 2014)。だが、これまで実際に非常事態への現場対応を行ってきたのは被災市町村であり(今井ほか 2016)、ここに権限を残しておくことが重要なのである。

被災自治体のイニシアティヴや、自治体の回復・復興に向けたオルタナティブは、これまでの復興政策の中でいかに扱われてきたのか、またそれが十分に保障されなくなった時に被災者や避難者の〈生〉は、「棄民」化と呼ぶに等しい事態へと変わってしまうのではないかという危機が、まさに問うべき問題である。本稿では、原発事故後の非常事態において、被災者の〈生〉はいかなる統治の対象とされてきたのかを問うてきた。そこから示唆されたことは、避難指示に係る政治的決定が被災地および被災者を分断および排除しながら、中間領域あるいは地域的な社会関係を解体させ、被災者の〈生〉をより直接的に統治可能にし、「復興」を政治的経済的に合理的に再編しようとしているということである。

これまで東日本大震災・原発事故後の被災者の〈生〉を統治や権力の観点から論じたものは少ないが、生政治(M. Foucault 2004 など)の視点から原発事故後の統治を論じた仁平(2013)や福永(2014)、特に原発避難をフーコーの「司牧型権力」の議論と結び付けて言及した山下(2013)および山下ら(2013)、「法外」と「生きられた法」という観点から例外状態における「剥き出しの生」(G. Agamben 1995)に着目した金菱(2012)、帰還政策の中で法や支援制度から排除され「宙吊り」にある原発避難者の状況を論じた松井(2016)などがある。

「死の権力から生の権力へ」(Foucault)、殺害可能かつ犠牲化不可能な生としての「剥き出しの生」(Agamben)といった議論は、非常事態への政治的対応において統治が個人の生により直接的に介入しようとする様を捉えるものである。政治経済的体制が異なるため彼ら

の議論の単純な適用は避けねばならないが、非常事態（例外状態）における政府の「決定」次第で人びとの〈生〉や社会の存亡が左右されうるということは、原発事故後の「復興」を考えるにあたり避けては通れない側面である。民主制でも非常事態にあっては、人びとの〈生〉は徹底した介入・管理の対象となるだけでなく、政治的決定に生殺与奪の権を掌握されてしまうのである。本稿に照らしていえば、「強制避難者の自主避難化」や「棄民化」といった被災者の〈生〉をめぐる現象は、国が避難者・被災者を「放っておいた」ことで生じたのではなく、むしろ非常事態への対応の中で剥き出しの権力の対象となり、統治の合理性のなかで分断され排除される過程で生まれつつある政治的な構築物と考えるべきではないだろうか。

こうした状況に対して、社会学的な観点から提起できることは何か。分断には連帯・コミュニティを、排除には包摂・福祉政策を、というのもひとつの解といえる。また当然ながら、避難者・被災者に対する支援も依然として重要である。だが、根本的な問題として、政府のいう「復興」とは名ばかりの地域再編であること、こうした非常事態をめぐる統治の構造的な問題が存在することも見逃してはならない。復興は他の誰のためでもない、それぞれが代替不可能な存在としての被災者の復興でなくてはならない。歴史的な連続性を持つ地域に固有の暮らしを取り戻そうとすることが、地域社会を再生し存続させるのだ。そのために必要な政府の介入こそ、徹底した生活環境の復旧である。「復旧は復興の原点」だとする今井の指摘は地味ではあるかもしれないが、だからこそ原発事故後の「復興」の問題性を鋭くとらえるものである（今井 2016）。そして復旧が十分でない間の被災・避難生活を保障する事こそ「政府の社会的責任」であり、それは単なる「支援」以上のものではないだろうか。

[注]

- 1) ここでいう〈生〉については、私的あるいは共的な領域にありながら、原発事故および原発避難という非常事態への対応において公的な政治問題として捉えられ、統治による介入や管理の対象となるような生命・生活のことを念頭に置きながら議論する。既存研究での議論や理論的な背景については5節で述べる。
- 2) 福島復興政策の体系や変遷については長谷部（2015）や吉野（2019）が、原発避難の全体像や避難者の生活再建の状況については山本（2017）や高木（2017）が詳細に論じている。避難指示解除が大規模に進行した後の状況なども踏まえると、「復興」に係る政策の全体像や経過を総体的に論じたものは、これらの議論を除いてまだ数少ない。
- 3) この間、避難区域内における「強制避難者」は約9万人、区域外避難者は7万人ほどと、最も多い時期には計16万人が避難を余儀なくされた（高木 2014）。
- 4) なお、福島県は災害公営住宅への入居者や避難先で住宅再建した人を避難者とみなしておらず、上記の人数には加えていないことから、「隠れ避難者」は2万4千人以上にのぼる可能性があるという（山本 2017: 63）。

[文献リスト]

- Agamben, Giorgio, 1998, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, trans. Daniel Heller-Roazen, Stanford: Stanford University Press. (高桑和巳訳, 2003, 『ホモ・サケル 主権権力と剥き出しの生』以文社.)
- Foucault, Michel, 2004, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Gallimard et Seuil. (槇改康之訳, 2008, 『コレージュ・ド・フランス講義 1978-1979 年度 生政治の誕生』筑摩書房.)
- 井口暁, 2019, 『ポスト 3・11 のリスク社会学』ナカニシヤ出版.
- 磯野弥生, 2017, 「原発事故被害収束政策と住民の権利」『現代法学』32, 29-62.
- 今井照, 2016, 「『住民』の再定義から始めよう」『地方議会人：議員研修誌』46(10), 16-20.
- 今井照・自治体政策研究会編著, 2016, 『福島インサイドストーリー』公人の友社.
- 大山明男, 2019, 「公害と社会的排除の過程」『駿河台経済論集』28(2), 109-27.
- 尾内隆之・調麻佐志, 2012, 「住民ではなくリスクを管理せよ」『科学』82(3), 314-21.
- 小熊英二・赤坂憲雄編著, 2015, 『ゴーストタウンから死者は出ない』人文書院.
- 金井利之・今井照編著, 2016, 『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』公人の友社.
- 金菱清, 2012, 「社会的公正性を支える不公平の承認」『社会学年報』41, 23-33.
- 金菱清・植田今日子, 2013, 「災害リスクの“包括的制御”」『社会学評論』64(3), 386-401.
- 環境省, 2011a, 『東日本大震災からの復興に向けた環境省の基本的対応方針』.
- , 2011b, 『平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法基本方針』.
- , 2012, 『福島復興へ向けたリスク・コミュニケーションの現状と課題』.
- 経済産業省, 2012, 『避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方について』.
- , 2014, 『福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想研究会報告書』.
- , 2016, 『原子力災害による被災事業者の自立支援事業【復興】』.
- , 2018, 『避難指示区域等の被災者の生活再建支援を巡る現状について』.
- 原子力規制委員会, 2013, 『帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方』.
- 原子力災害対策本部, 2012, 『避難指示区域の見直しにおける基準（年間 20mSv 基準）について』.
- , 2016, 『原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針』.
- 原発事故被災地再生研究会, 2018, 『政策提案 原発事故からの回復に向けた被災者・被災地のイニシアティブ』法政大学サステイナビリティ研究所.
- 佐藤彰彦, 2013, 「原発避難者を取り巻く問題の構造」『社会学評論』64(3), 439-59.
- 高木竜輔, 2014, 「福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題」『地域社会学年報』

- 26, 29-44.
- , 2017, 「避難指示区域からの原発被災者における生活再建とその課題」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難』有斐閣; 92-130.
- 津久井進, 2012, 『大災害と法』岩波書店.
- 内閣官房, 2011, 『東日本大震災復興構想会議の開催について』.
- 内閣府, 2013, 『福島復興の加速に向けて』.
- 仁平典宏, 2013, 「ネオリベラル化とリスクの再分配」『学術の動向』18(10), 59-63.
- 長谷部俊治, 2015, 「原発事故被災地再生政策の転換」『サステナビリティ研究』5, 51-64.
- , 2016, 「政策の失敗はなぜ起きるのか」『社会志林』62(4), 53-75.
- 東日本大震災復興構想会議, 2011, 『復興への提言～悲惨の中の希望～』.
- 日野行介, 2016, 『原発棄民』毎日新聞出版.
- 福永真弓, 2014, 「生に『よりそう』」『環境社会学研究』(20), 77-99.
- 藤岡毅, 2017, 「放射能汚染地域への帰還政策はいかに決定されたか」『科学史研究』56(283), 224-34.
- 藤川賢, 2017, 「被害の社会的拡大とコミュニティ再建をめぐる課題」除本理史・渡辺淑彦編著『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか』ミネルヴァ書房, 35-59.
- 復興庁, 2012a, 『原子力発電所の事故による避難地域の原子力被災者・自治体に対する国の取組方針』.
- , 2012b, 『東京電力(株)福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの着実な実施に必要な施設を中核とした研究拠点構想』.
- , 2013a, 『早期帰還・定住プラン』.
- , 2013b, 『原子力災害による風評被害を含む影響への対策パッケージ』.
- , 2016, 『「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針』.
- , 2017, 『風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略』.
- , 2019, 『復興 8 年間の現状と課題』.
- 復興庁・環境省, 2012, 『福島研究開発・産業創造拠点構想について』.
- 復興庁ほか, 2014, 『帰還に向けた放射線リスクコミュニケーションに関する施策パッケージ』.
- 船橋晴俊, 2013, 「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠陥」『社会学評論』64(3), 342-65.
- , 2014, 「原発震災の被害構造と生活再建・地域再生のための『第三の道』」船橋晴俊編『東日本大震災の被災地再生をめぐる諸問題』法政大学サステナビリティ研究所, 1-19.
- 古川美穂, 2020, 「復興予算 26 兆円の行方 (下)」『世界 5 月号』190-201.
- 三浦耕吉郎, 2014, 「風評被害のポリティクス」『環境社会学研究』(20), 54-76.
- 松井克浩, 2016, 「長期・広域避難とコミュニティへの模索」『社会学年報』45, 19-29.
- 山下祐介, 2013, 『東北発の震災論』筑摩書房.

- , 2017, 『「復興」が奪う地域の未来』岩波書店.
- 山下祐介・山本薫子・吉田耕平・松蘭祐子・菅磨志保, 2012, 「原発避難をめぐる諸相と社会的分断」『人間と環境』38(2), 10-21.
- 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2013, 『人間なき復興』明石書店.
- 山下祐介・金井利之, 2015, 『地方創生の正体』筑摩書房.
- 山中茂樹, 2012, 「『棄民』つukらない総合的支援対策を構築せよ」『災害復興研究』(4), 3-14.
- 山本薫子, 2017, 「『原発避難』をめぐる問題の諸相と課題」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難』有斐閣, 60-92.
- 除本理史, 2014, 「戦後日本の公害問題と福島原発事故」『経済学研究』63(2), 85-95.
- , 2015, 「原発賠償の問題点と分断の拡大」『サステイナビリティ研究』5, 19-36.
- , 2020, 「福島原発事故における『賠償政策』」『経営研究』71(1), 1-16.
- 吉野英岐, 2019, 「東日本大震災からの復興」吉野英岐・加藤真義編『震災復興と展望』有斐閣, 2-38.

[付記]

本研究は、日本学術振興会より特別研究員奨励費（課題番号 18J22255）の助成を受けています。本稿は、震災問題研究交流会での報告書執筆を経たものです。「自治体再建研究会」では、本稿執筆の上での多くの学びを得ることができました。また政策文書の収集、整理には、宮本楓美子氏に多大なご協力を頂きました。この場をお借りして厚く御礼申し上げます。