

東日本大震災・原発事故から一〇年、自治体の課題

今 井 照

はじめに

自治総研の今井と申します。本日は「東日本大震災・原発事故から一〇年、自治体の課題」というタイトルで、二〇一一年三月一日に発生した東日本大震災と、原発事故（東京電力福島第一原子力発電所苛酷事故）という二つのテーマについて、被災地自治体の現状を踏まえ、これまでの経過を検証しながら、「自治体の課題」として考えてみたいと思います。

震災にせよ、原発事故にせよ、最も重要な課題は「被災者の生活再建」ですが、本日は自治体や行政の課題をメインとするため、被災者の生活再建についてはほとんど触れられません。この点はあらかじめお断りしておきます。私がまとめたものを含め、被災者や避難者に関するドキュメントは多数、出ていますので、そちらを参照してください。あればありがたいです（拙編著『原発避難者「心の軌跡」』公人の友社、など）。

本日の講演の構成としては、まず概念整理をし

た上で、被災地の現状から見た自治体の課題、震災や事故の伝承の現状、原発周辺地域の今後の課題などを中心にお話ししていきたいと思えます。

1. 「震災」と「原発事故」に関する概念整理

(1) 共通点と違い

東日本大震災と原発事故は、いずれも社会的脆弱性を衝いて、災害が拡大していくところなど、共通する現象や要因はありますが、本質的に異なる構造になっているので、私自身は区別して考えています。「地震・津波」という自然現象に起因する東日本大震災と、人為的な「原発事故」とでは、被災者の生活再建や被災地の「復興」などについての考え方が全く異なるからです。そのため概念整理から始めたいと思います。

最初に現象として両者に共通することをあげてみると、概ね、戻り人がいない地域、戻りたいけど戻れない・戻りたくない地域を再建してしまっ

た。あるいは、再建しようとしていることがあげられます。もちろん、何もかもうまくいかなかったというわけではなく、多くの人たちの奮闘によって、この一〇年余りの歩みがあったということとは正當に評価しなくてはならないと思えますが、その上で、やはりどこかで齟齬が生じていることは明らかです。避難者アンケートから言葉を借りれば、「復興」は進んでいるが自分たちが描いた「復興」ではない、ということになります。

たとえば、福島県の浪江町の中心市街地（JR常磐線・浪江駅の周辺）では現在、虫食い状に広大な空き地ができてしまっています。沿岸部のように、津波や地震で軒並み建物が倒壊して空き地になったわけではありません。原発事故から二〇一七年三月末まで、約六年間、避難指示が続いていた地域です。したがって、今はここに住んで暮らしてもよいのですが、建物の解体が進められて、広大な空き地ができてしまったというわけです。

直接的には、避難が長引くと建物が劣化し、戻って住むために補修するのはたいへんということがあります。しかし大きな要因としては、一度、放射能の雲（プルーム）を浴びた建物なので、国（環

境省)が解体除染をするこの期間中に解体しておくほうが、そのまま建物を維持して、後々処分にかかるよりはよいという判断があるからだと思います。

生活環境的にも、自然環境的にも、今すぐ、避難先から戻って住むわけにはいかないし、かといって長期的に建物を維持することもできない。解体除染などの国の施策も期間が限られている。こうした条件を顧みれば、このような広大な空き地が生まれてしまうのは当然かもしれません。原発事故そのものも政策の結果ですが、こうして、かつての中心市街地に広大な空き地が生まれているのも、事故後の政策の結果といえます。

一方、空間としての被災地の「復興」事業は大車輪が進められていて、たとえば同じ浪江町でも、少し駅から離れた国道沿いに道の駅が建設されるなど、点としてはそれなりに賑わいが感じられるところもあります。ただ事故前までそこで暮らしていた住民の多くは戻っていませんので、道の駅の利用者は観光客や各種の事業に従事しながら一時的に滞在している人たちが中心です。つまり、事故前までそこに住んでいた人たちにとっては縁の薄い「別の町」が作られようとしているのです。果たしてそれは「復興」なのか。

津波被災地にも現象としては似たようなことが起きています。たとえば、岩手県の陸前高田市が典型ですが、かつての市街地全体にほとんど人が住んでいない状況です。町を再建するために巨大な「復興」事業が展開されたにも

かわらず、広大な空き地を作ってしまったのです。津波前までそこに住んでいた人たちは、自助努力で、あるいは小さな集団で高台へ散発的に移転するか、もう少し内陸部の町に移り住んでいます。これもまた明らかに震災後の「復興」政策の結果です。

以上が、震災と原発事故に共通する「復興」政策の結果としての現象ですが、片や、震災と原発事故とが本質的に異なる点は多々あります。ここでは、とりわけ、以下の二点を強調しておきます。

第一は、災害の性質の違いです。震災は大変な犠牲を生み出しましたが、地震・津波の発生時が被害のピークでした。それに対して原発事故は現在も進行中です。このことが社会的にあまり理解されていません。避難者へのバッシングにもつながっています。原発事故の現在の課題については最後に触れますが、放射能汚染水の海洋放出問題に象徴されるように、今もまだ事故対応作業がほとんどで、かろうじて、今以上に被害が拡大するのを防ぐために現状を維持している段階です。コロナの緊急事態宣言は出たり止まったりしていますが、原発事故の緊急事態宣言は一〇年が過ぎた今でも続いています。危機は続いているということです。

廃炉の準備は始まっていますが、高レベル放射性廃棄物を包含しているメルトダウンした原発そのものは、今後、何十年も地域に残り続けます。全国ニュースにはなりにくいのですが、今でも毎日のように原発周辺では想定を超える問題が起き

続けています。この状況が解消されない限り、再び重大事故が発生するかもしれないという紙一重のリスクが、この地域、ひいては東日本全域にあります。したがって、事故は今もなお続いているといえます。

第二は、復旧・復興にかかる経費の原資の違いです。地震・津波は相手が自然現象なので、基本的には国が被災者を支援するという枠組みです。これに対し原発事故は人為的な事故なので、加害者・被害者の関係があり、被害者の生活再建のための原資は加害者が賠償(補償)として負担することになります。もちろん、あまりに巨額の資金が必要になるので、たとえば除染作業は国が直轄で行うなど、いろいろと原則を外れた対応も行われていますが、基本的には東京電力が賠償(補償)の負担責任を有しています。

(2) 「フクシマ」に込められた意味とその問題性

もうひとつ概念整理をしておきたいのですが、しばしば「原発事故＝福島」と捉えられています。だがそう捉えることで多くのことを見失いかねません。記録し、検証し、反省し、伝承して未来へつなげるという私たちの責務にとつて、このことは支障になつていないかと思われれます。

たとえば、安倍首相(当時)が二〇一三年九月のＩＯＣ総会に英語で行った東京五輪招致演説では、「フクシマ」について、お案じの向きには、私から保証をいたします。状況は、統御されていま

す。東京には、いかなる悪影響にしろ、これまで及ぼしたことはなく、今後とも、及ぼすことはありません」と語られました。

当時は、原発事故を起こした日本でオリパラが開けるのかと世界中から疑念が表明されていました。そこで演説の最後の最後で、短いながらも安倍首相はどのように発言せざるを得なかったのです。

この発言の中でよく焦点化されるのは「統御されています (under control)」の部分ですが、私が最も注目してほしいのは「フクシマについて」という表現です。この場合の「フクシマ」は「原発事故」を意味しています。この演説の日本語訳を掲載している首相官邸のウェブサイトでは、わざわざカタカナ表記にして「フクシマ」と記しています。そこには、「原発事故＝福島」という概念を刷り込ませようとする意図が読み取れます。

その上で、二〇二〇年の五輪招致をめざす東京については、「いかなる悪影響にしろ、これまで及ぼしたことはなく、今後とも、及ぼすことはありません」と述べています。すなわち、原発事故は福島の事故であり、東京には一切悪影響はないので、オリンピックを東京で開催させてほしいという論法です。実際は東日本一円にセシウムが降り注ぎましたから、東京にも影響がなかったわけではありません。現に東京湾の臨海部には原発事故由来の放射性廃棄物が集められ埋められています。

このように、あえて「フクシマ」と表記し、「原発事故＝福島」という捉え方をされるのは、福島

で暮らす人々にとってはかなりきつい話です。原発事故の当事者性をすべて福島に住む人たちが引き受けさせられることになるからです。これが「福島の人たちはたいへんだった。でもよくがんばっている」という報道の姿勢につながります。

逆にいうと、そのことでその原発から電力を得ながら生活していた首都圏の人たちをはじめ、東日本全域の人たちの当事者性を奪うことになり、ます。「他人事」に転化させるロジックなのです。

2. 被災地の多様な現状は何に起因しているか

(1) 自治体の政治・行政のポテンシャルによる相違

震災にせよ、原発事故にせよ、この一〇年間の歩みと現状は地域ごとに多様な様相をみせています。その最大の要因は地域ごとに被災の特質が異なり、抱えている課題が違うところにあります。ただし本日のテーマである「自治体の課題」という視点から考えると、少なくとも私が観察してきた限り、それぞれの自治体の政治・行政の風土が強く影響しているように見えます。

具体的にいうと、それぞれの自治体における政治・行政と住民との関係、あるいはそれぞれの自治体における政治・行政と国との関係、もしくはそれぞれの自治体の政治・行政における県と市町村との関係に規定されているのです。もう少し、

ぶつちやけていうと、それぞれの自治体の行政職員的能力、議会議員の組織的ポテンシャル、もちろん首長（知事・市町村長）の力量、そしてこれらの三者の関係と住民を交えた自治体のガバナンスが、現状に反映されているように思います。

あまりこういう視点で検証している人は他にいないと思いますが、私たちのようにいくつもの自治体を観察する機会があると、こう思わざるを得ないようなことがあるのです。ほとんどの住民は、現に住んでいる自治体との関りしかないし、そもそも日本の場合には全国の自治体はかなり細かいところまで法制度的に共通化されているので、自治体なんて全国どこでも似たようなものだと考えられているかもしれませんが、実は自治体のガバナンスは地域ごとにきわめて多様です。

繰り返しますが、震災にせよ、原発事故にせよ、置かれている地域環境が異なるので、現状に大きな差異が生じていることは確かです。ただし、仮に同じ地域環境に置かれたとしても、それぞれの自治体の政治・行政が持っているポテンシャルの相違によって、どの自治体でも同じような結果を招くわけではありません。まさに「自治体の課題」はそこにあります。

(2) 「復興」における自治体の課題―津波被災地を事例として

津波被災地の「復興」を事例にそのことを考えてみます。先ほども申し上げたように、こういう

視点で「自治体の課題」を検証している研究者はいないし、私も全域の事例を調査しているわけはありません。あくまでも私がかつてまで観察してきた事例の範囲内でこういうことがいえるのではないかとイレベルの話です。したがって、市町村名は仮名にして報告します。

三つの市町村を取り上げます。仮にA市、B市、C市としておきます。一応、「市」と名づけていますが、いずれも東北地方の沿岸部にある市町村で、津波によって市街地が流され、多くの犠牲者を出しています。しかしそれぞれの自治体の政治・行政による「復興」への考え方に差異があり、それがそのまま現況に反映されています。

象徴的には防潮堤の高さに関する判断の違いがありますが、それを知るために、まず国による防潮堤についての考え方を整理しておきます。国(中央防災会議専門調査会)は、津波被災地における今後の対処について整理し、L1(数十年から百数十年の頻度の津波)とL2(数百年から千年の頻度の津波)という概念を示します。L2は今回のような津波を想定していますが、これについてはハード面の基盤整備だけでは被害を防ぎ得ないと考え、土地利用規制や避難などのソフト面の対策を含めて減災化する(少しでも犠牲を少なくすること)になっています。

一方、L1については、基本的にはハード面の基盤整備(多重防護)防潮堤、土地の高上げなどの組み合わせ)で被害を防ぐことが追求され、その結果として、東日本の海岸全域にそれぞれの

地域の津波予測に従った防潮堤の高さの上限が示されました。上限なので、他の防護方法との組み合わせによって、防潮堤自体の高さは下げられるのですが、この点でもそれぞれの自治体の判断が異なりました。

防潮堤の整備に関して各地の自治体の判断が異なった要因については、第一には住民の活動、第二には県の意向(国の復興予算)、第三には自治体自身(首長等)の意思、などが複雑に絡んでいます。これらの三者間相互において、これまでのまちづくりで築き上げてきた関係性がどのようなものであったかが「自治体の課題」になります。

これらを一口でまとめると、前述のように自治体のガバナンスということです。ちなみに、防潮堤の整備主体は国や県ですが、国といっても海岸部の土地利用形態によって、環境省や農林水産省、国土交通省、あるいは同じ省の中でも局が異なるなど、さまざまな整備主体が存在しています。

ア A市

A市は明治三陸津波の被害が大きかったこともあり、津波への防災意識が高い地域でした。今回の津波ではさすがに損壊しましたが、湾口防波堤もそれなりに整備済みであり、なおかつ学校を中心に地域を巻き込んだ避難訓練が日常的に行われていました。つまり、比較的、津波被災の記憶が伝承されていたといえます。

A市の中心市街地の「復興」の特徴は現地復旧型です。大きな津波被害を受けた市街地の多くは、

今後の津波被害を軽減するために、住宅地を高台に移転させるか、広域的な都市計画(区画整理等)を立てて、町の構造をゼロから作り直しています。したがってA市のように現地で復興する、つまり震災前にあった町を基本として再建するというのはむしろ珍しいといえます。

ハード面の津波対策は、湾口防波堤を従前と同じ規模で再建し、防潮堤とグリーンベルト(帯状の盛り土)を組み合わせています。こうすることで防潮堤の高さを低くすることができます。あとは一部地域の最小限の高上げと避難路の整備による「逃げやすい市街地づくり」が目指されました。その結果、ここではある程度の浸水リスクが前提となつていきます。最大二メートルまでの浸水を前提として、ピロティ形式による地上階通り抜けなど避難路ネットワークの整備が行われています。今回の津波被災地の中ではかなり珍しいやり方です。

現地復興の最大のメリットは町の構造変化が少ないので、土地所有関係の調整が少なく済むことです。このようにリスクを受容してまで現地復興を追求した結果、津波被災地としては比較的早期に復興が進みました。早期に復興することで地域に残る人たちも相対的に多くなります。

こうして、避難路ネットワークの整備によって浸水リスクのある地域再建を地域の人たちが受容できたのは、震災前からそのようなまちづくりを進め、住民の間に津波に対する一定の共通理解があつたからではないかと思われまます。もしこの蓄積がなければ、他の津波被災地のように、津波被

害に対する恐怖感によってゼロから町を再建することになり、結果的に人口減少に拍車をかけることになってしまったのではないかと思います。

イ B市

B市は三陸の中でも最大級の漁港と魚市場があり、水産加工業の集積もある町です。カキの養殖も盛んで、そのために海の環境を守る意識も高く、海そのものだけではなく、海に流れ込む川の水質やそれを涵養する森林への環境意識も高いところです。このように海と陸がリンクしている地域構造のために、海と陸を断絶させる防潮堤などの整備はこれまであまり十分ではありませんでした。

このようにハード面での整備は進んでいなかったのですが、むしろ、自治体としての津波への危機意識は高かったといわれています。

B市における「復興」の特徴は地域（リアス式海岸のそれぞれの「浜」）単位での住民合意形成を優先したことです。防潮堤の整備など、どのように地域を再建するかについて、住民協議会などが主体となり、国や県との協議が進められた地域が少なくありません。防潮堤の高さをめぐって県庁と厳しく対立した地区や、白砂の海水浴場をつぶす形で計画された防潮堤を内陸部へ移設させた地区の事例がとりわけ有名ですが、さらに細かく見ていくと、本当に多様な形態で地域ごとの合意形成が図られたことがわかります。

B市内で最大の堤防高は一四・七メートルになります。この「浜」は比較的早い段階で県が「合

意が得られた」として整備したものです。しかし協議にかける時間が長くなればなるほど防潮堤に対する住民の忌避感が高まり、最終的には防潮堤計画が撤回された無堤（防潮堤のない）地域もいくつか存在しています。極端な事例では、わずか五〇メートルの連坦した海岸線で、高さが異なる三つの防潮堤が並ぶところもあります。そのうち一つは無堤です。

外部の人間が客観的に見ると、いかにも不合理なようにみえますが、この背景には県によって国の復興予算の期限が強調され、地域の合意形成を急かされたという側面があります。もし最初から、たとえば一〇年をかけて議論しようということになっていたら、おそらくもう少し整合性のある結果になったでしょう。それくらい当初、国や県が示した防潮堤計画は過剰ともいえるものでした。

もちろん住民の中にもさまざまな意見があり、誰もが一致する結果になっているわけではありません。当然ながら、住民間での対立が根深く残ることもあります。しかしこうして地域ごとに住民主体の協議組織が立ち上がることで、それまでのまちづくりの成果の蓄積であり、そのことによつて国や県の計画が時間をかけながらベターな方向に修正されたことは間違いありません。

一方、防潮堤の協議に関する市の立場は国や県と住民との間の媒介的な役割でした。国や県と住民との間の対立が激化した時には、市長や市議会は住民の意見を尊重するようにと県に対して意見

書を出すこともありました。

B市にはカフェ文化があります。津波被災地にも新しいカフェがあらに目立ちます。市民の文化活動も盛んです。こうした地域の風土もあってか、主権者としては当然なのですが、「モノという市民」が多いともいわれています。おそろく自治体の政治・行政もこうした地域風土に少なからず影響を受けていると思います。その結果、国や県から降りてきた計画をそのまま受け入れるのではなく、時間と人をかけた協議を通じて、地域にとつてよりよい方向へ導いていく作法が住民の間に身につけているのではないかと思います。

ウ C市

C市は三陸の中では比較的広い平地をもち、ここに市街地と住宅が密集し、その中心部あたりに三階建ての市役所がありました。もちろんC市にも漁港や水産加工業がありました。それらは平地である市街地とは別の浜にあり、市街地の人たちが日常的に海を意識することはあまりなかったことです。したがって、市街地では、必ずしも津波に対する危機意識や備えが十分とはいえなかったようです。

今回の震災では市役所の二階天井の高さまで津波が押し寄せました。市街地の建物は市役所より低いものがほとんどですから、ほぼすべての建物が流され、犠牲者も多く出ました。津波警報が出たときの市役所職員の避難先は、市役所の前の市

民ホールでした。そこは周辺地域の避難所でもありませんでしたが、津波に洗われ、二階天井の梁にまつた人だけがかりうじて命を失わずに済んだとのことです。むしろ、市役所内で執務を続けていた職員は、市役所の屋上にあがって助かりました。結果として市役所職員の約三分の一が犠牲になったのです。

このように予想もしていないほどの多大な犠牲者を出した反動からでしょうか、C市は市街地の土地空間そのものを徹底期に改造して再構築する復興計画を作り上げたのです。現地復興を目指したA市とは対極の選択です。たとえば、C市だけで、阪神淡路大震災の事業面積を上回る規模の区画整理事業が取り組まれました。周囲の山を削り、ベルトコンベアで土を運び、一〇メートルを超える高上げが進められたのです。さらにC市は一五メートルもの高さの防潮堤を要請し、結果的には一二・五メートルの防潮堤が沿岸部に作られました。海のすぐ近くに行っても海を感じることはありません。これらの基盤整備はL2クラスの津波でも浸水しないほどのレベルです。

これらの復興計画は合計五回の復興計画検討委員会です。市が作成した計画に意見を述べる程度にとどまったといわれています。反発する住民もいませんが、B市のようにそれが力になることはありませんでした。施行段階になっても、C市は「法律でこうなっているから」「制度がこうなっているから」というスタンスを崩さなかつたようです。

よくいえば順法精神にあふれていたわけですが、前例のないような災害に、既存の制度をあてはめて融通が利かない状態になってしまったのかもしれない。B市のように、住民と国や県との協議や交渉によって、少しずつ運用が変化していくというプロセスはほとんど見当たらないのです。むしろ市が率先して、周辺の山々を含めて市街地そのものを大改造するような過大な計画を進めてきました。

これらの結果が現状になって現れています。かつての市街地のほとんどが未利用地を含めて空き地のままになっています。L2レベルの整備が行われたので、理論的には以前の市街地に人が戻って住むことは可能です。しかし大規模な区画整理事業による土地の交換や売却で、かつての市街地のほとんどが市有地になってしまいました。一部、虫食い状に残っている私有地は災害危険区域のはざまにあり、住宅建設が可能な土地と禁止されている土地とが隣り合っているという異常な状態になっています。空き地には公営のグラウンドや野球場、さらにはショッピングセンターなどが立地していますが、住宅はいくつかのアパートが目立つ程度で、ほとんど建っていません。

震災前までそこで暮らしていた人たちの多くは、早いうちに自力で高台に住宅再建をしたり、その後の防災集団移転で小規模かつ散発的に高台に住んでいるか、あるいは内陸部の別の町に移り住んだようです。

以上のように三市の「復興」の現況を見て感じることは、それぞれの地域における自治体ガバナンス、つまり住民と自治体との関係、自治体と国や県との関係などが、市街地の再建状況に大きく反映しているということです。住民の立場からいうと、日常的に住民が自らの自治体の行政を鍛えていなければ、いざという時に頼りにならない自治体ができあがるということになります。

一方、自治体としては、国や県との関係において、単に「法律がこうなっているから」「制度がこうなっているから」と言われるまま執行するのはなく、そもそも市民生活や地域社会にとって何が必要なかという原点から考える組織風土を形成していかないと、いざというときに住民を守れないばかりか、住民から見放されてしまうことになりかねないのではないかと思います。

これらのことが震災や原発事故から一〇年を過ぎた時点で導ける「自治体の課題」ではないかと思われまます。

3. 失敗の伝承、伝承の失敗―原発事故を例に

(1) 伝承施設の現況

震災や原発事故について、記録し、検証し、反省し、伝承して未来へつなげることは自治体の責務です。震災や原発事故に関する伝承施設はすでに数多く設置されています。二〇二二年七月現在、青森県、岩手県、宮城県、福島県の沿岸に二八八

施設があり、国土交通省によって、「3・11 伝承ロード」の名でネットワークもつくられています。

施設の設置主体は、県、市町村、東京電力、市民団体などさまざまです。このうち県の施設としては、陸前高田市にある岩手県の「東日本大震災津波伝承館」、石巻市にある宮城県の「みやぎ東日本大震災津波伝承館」、双葉町にある福島県の「東日本大震災・原子力災害伝承館」があります。いずれも広大な復興祈念公園の中にあり（福島の復興祈念公園は造成中）、きれいに整備されて、観光客などの来館者も多くみられます。近隣の小学生が学校行事として見学しているようすにも出会いました。岩手県の施設には道の駅が併設されていて、観光客のみならず、地元の人たちの賑わいもあります。ただし、正直に言えば、いずれの県の施設も、「もの足りなさ」が残るものでした。記録、検証、反省という段階を踏まえた伝承が感じられないのです。

たとえば、宮城県の施設は、もともと住宅が密集する市街地だったところに建てられています。その痕跡はかろうじて小さな稲荷の祠と津波に流された保育所の土台の保存に感じられるのですが、説明を受けないと見すこしかねません。確かに被害の規模を示す数字は展示されていますが、ここに多くの人たちが暮らしていたという痕跡が感じられないのです。したがって、誰がどのようにして犠牲になったのかという具体的な人と場面が想像できません。たとえば、この施設のすぐ近くでは日和幼稚園の送迎バスの悲劇（事件）が起

きたのですが、私が見た限り、その事件に触れた展示は見かけませんでした。そういうリアルな事例が見えてこない、教訓や反省を伴う伝承にならないのではないかと思うのです。

それに比べると市町村の伝承施設は規模が小さく、訪れる人も少ないのですが、端々に「現場」感があります。たとえば気仙沼市の「東日本大震災遺構・伝承館」や石巻市の「大川震災伝承館」は、それぞれの震災遺構に併設されていますが、一〇年前にたまたまそこにいた人たちの息遣いが感じられ、胸に迫るものがあります。それが「現場」の空気です。県の施設も「現場」に建っているはずなのに、「現場」感を消し去っているように見えます。個別具体的な人と生活が見えてこないように思います。

県の伝承施設と市町村の伝承施設とのもう一つの違いは、行政として自省できる契機を有しているかどうかです。たとえば、大川震災伝承館には、不十分なながらも、犠牲となった児童の遺族が県と市を相手取って起こした裁判の記録が展示されています。震災の際、学校の管理下にある児童で津波の犠牲者が出たのは大川小学校だけであり、その損害賠償を求める裁判が二〇一四〜一九九一年に行われています。富岡町が設置した「とみおかアーカイブ・ミュージアム」にはたぐさんの町民の証言録ビデオが流されていますが、行政の対応を批判した証言もあります。

東松島市の「東松島市震災復興伝承館」も規模としては小さく、震災遺構である旧野蒜駅の駅舎

を再利用したものです。震災遺構というよりはむしろ廃線跡のようで、これ自体から伝わるものは少ないのです。しかし、伝承館の片隅に「復興に寄与した皆様」というパネルがあり、全国の自治体から東松島市役所に派遣された職員三四六人の名板が並べられています。ただそれだけのパネルなのに、具体的な一人ひとりの職員のなまえがそれぞれの当時の奮闘を想起させるのです。応援派遣された職員にとっても励みになるものです。

(2) 矢印はどこに向けられているか

原発事故に関する伝承施設もいくつかありますが、公的施設として代表的なのは福島県庁が二〇二〇年に開設した前述の「東日本大震災・原子力災害伝承館」（双葉町）です。この施設は、県外からの見学者にはわかりやすいと評判ですが、被災当事者からは厳しい評価が加えられています。

それは、事故の瞬間における混乱と住民の帰還（除染やハード面での整備による避難指示解除）や「復興」が中心的に取り上げられていて、事故以前の、そもそもなぜここに原発があったのか（誰がどうして誘致したのか）、この原発はどのような役割を果たしてきたのか、事故以後の一〇年余りの避難生活はどのようなものであったのか、将来への課題にはどのようなものがあるかといった点がネグレクトされているように見えるからです。結果的に、この施設を見学する人たちに對して、これは福島だけでなく全国の事故だ、と矢印を向

けるようなメッセージが伝わらないのです。

象徴的な事例を一つご紹介いたします。事故前の双葉町には、当時の子どもたちから公募されたスローガンが記された原発PRパネルを掲げたゲートがいくつかありました。その一つには「原子力明るい未来のエネルギー」と書かれていました。町内の人たちも町外から来た人たちもみんな、このゲートを一日に何回も通り抜けながら生活をしていました。負の歴史を示す、まさにアーカイブズにふさわしい遺構です。

この伝承館には、当初、ゲートの写真だけが館内に展示されていたのですが、地元の住民や双葉町役場から、解体寸前であったゲートの保存や、実物の展示が要望され、現在はパネルだけを保存・展示するようになっていきます。しかし、パネルが置かれているのは見学ルートの順路からは外れた屋外で、地面に直置きされ、施設の外壁に立てかけられています。しかも、その後、パネルは現物ではなくイミテーションに置き換えられました。

なぜこうしたことが起こるのかというと、そもそも原発事故を記録し、反省して、何をどのように伝承するかという議論が前段にはなく、建物の建設ありきで施設計画が先行したからです。アーカイブズ施設としての基本から間違っているのです。

この伝承館は、経済産業省中心にまとめられた「福島イノベーション・コースト構想」の一環として、アメリカの核施設、ハンフォードサイト（軍事用プルトニウム製造により、放射能、化学物質汚染が進んだ場所）に置かれた観光施設を手本と

して計画されました。つまり観光客を集めることが自体が目的とされていたのです。まさにダーク・ツーリズムです。

きょうは詳しく話せませんが、なぜここに原発があるのかという歴史を紐解いていくと、立地周辺地域の人たちには何も知らされないまま、明らかに福島県庁が主導して誘致しているのです（拙著『原発事故 自治体からの証言』ちくま新書、参照）。その証拠にこの原発の名称には「福島」という県名がつけられています。原発の名称に、都道府県の名を冠している例は、全国五カ所所

原発のうち、福島のほかは島根原発だけしかありません。ちなみに現在の島根原発は県庁所在地の松江市にあるので、県名がつけられていてもそれほど不自然ではありません。福島という県名は県庁所在地の福島市に由来しています。そこから遠く離れたこの原発に福島という名称を入れたのは、おそらく当時としては県庁が誘致したことを誇らしく思っていたからでしょう。

にもかかわらず、県庁の作成した公文書を読むと、原発誘致を他人事のように書いている印象を受けます。地元の町から要望があったのでできたという書き方です。たとえば、原発事故直前に出された『原子力行政のあらまし 平成二二年』という冊子には、次のように書かれています。

「昭和三六年九月には、東京電力（株）が、原子力発電所敷地を双葉郡大熊町、双葉町にまたがる太平洋岸長者原地内の元飛行場跡地を物色しているとの情報に、大熊町、双葉町では積極的協力

の態度を示し、県及び東京電力（株）に対し、原子力発電所の設置について陳情するとともに、用地買収及び受入態勢の整備について協力することとした」

なぜそこに原発があったのか（なければ事故は起きなかった）という思いを追求していくと、どうしても歴史を検証しなければなりません。県庁がそれを避けているから、被災者のみなさんは怒っているのです。

4. 原発周辺地域の現状と残された課題

最後に、原発周辺地域に残された主な課題を整理したいと思います。主な課題としては以下の三点が上げられると思います。

第一は、除染土の中間貯蔵施設、すなわち、福島県内で除染された土や草木などを集約し、減容化と称して燃やせるものは燃やして、焼却灰などを保管する施設です。中間貯蔵施設は単なる施設ではなく施設群のことであり、全体の面積として一六〇〇㌶が確保され、原発自体の敷地と合わせると、東京都の千代田区と中央区を合わせたほどの広大な面積になります。あたりまえですが、ここにも事故前までは多くの人たちが住んでいました。地権者は二二六〇人に上ります。この地権者たちは、仮に避難指示が解除されても、中間貯蔵施設がその場所にある限り、帰還したくても帰還できません。軍事基地と同じような事実上の「収用」です。

第二は、汚染水の海洋放出の問題です。現状では、原発の敷地内に夥しい数の汚染水タンクが林立しています。津波で破壊された原子炉に、一日一四〇トほど（二〇二〇年現在）、つまり二日で二五メートルプールが満杯になるほどの量の地下水が流入しています。それが汚染物質と接触して汚染水になるので、これを汲み上げタンクに保管しています。これらのタンクからはしばしば汚染水漏れが起きています。汚染水は順次、ろ過され、国や東京電力はそれを「処理水」と呼んでいます。ろ過しても残る放射性物質があります。国や東京電力はそれを薄め、海底トンネルを掘って一先^{*}の海に放出するという方針を既に決めています。当然ですが、どんなに薄めても放出される放射性物質の絶対量が変わるわけではありません。まずは地下水の流入を止めることが先決問題です。

第三は、廃炉です。現在はまだ収束・維持作業が中心になっており、廃炉の準備をしている段階です。しかし、そもそも廃炉の定義が定まっておらず、どうなれば廃炉といえるのかが決まっていないため、国の意思でいつでも廃炉が終わったと言える状況にあります。廃炉によって、近づけば命を失うほどの高レベル放射性廃棄物が発生しますが、その行き先は決まっています。そもそも廃炉作業に何十年かかるかわかりませんが、処分場が決まるまで、廃炉によって出される高レベル放射性廃棄物は当面、原発の敷地内に積み上げておくほかないでしょう。これはこの原発だけの問題ではなく、全国どここの原発でも使用済み核燃料

がそれぞれの敷地内に保管されている状況です。今後、順次、全国の原発で廃炉が進めば、さらに高レベルの放射性廃棄物がそれぞれの原発構内に置かれると思われれます。これらの高レベル放射性廃棄物は、三〇メートルを超える地下で十年の間、保管するしか、今のところ考えられていませんが、人類が北海道に住み始めたのは二万五千年前あたりといわれていますから、いったいどのようにして保管し続けるのか、到底、理解できません。

こうした不条理な現実には既に起きてしまったことです。我々一人ひとりの生命なんて微々たる期間でしかありませんが、人類そのものの歴史も地球から比べれば微々たるものです。わずか数十年の間に、こんな途方もないものを生み出してしまったのです。当面、我々にできることは、少しずつでもこうした現実と折り合って生きていくことです。具体的には、廃炉の定義や作業従事者の保護などについて定めた「廃炉法」の制定、「避難する権利」の法制化、将来の健康被害への補償などがあります。国や自治体を取り組むべき課題は多く残されています。

【参考文献】

- ・ 伊藤義之「災害危険区域における居住空間の整備方針と手法」『造景』二〇二二年
- ・ 遠藤新「釜石中心市街地（東部地区）の復興」『造景』二〇二二年
- ・ 今井照「自治体再建―原発避難と「移動する村」

ちくま新書、二〇一四年

- ・ 今井照「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』五六号
- ・ 今井照編「原発災害で自治体ができなかったこと、できなかったこと」公人の友社、二〇一九年
- ・ 今井照・朝日新聞福島総局編「原発避難者「心の軌跡」」公人の友社、二〇二二年
- ・ 今井照・自治総研編「原発事故―自治体からの証言」ちくま新書、二〇二二年

- ・ 今井照・自治体政策研究会編「福島インサイドストーリー―役員職員が見た原発避難と震災復興」公人の友社、二〇一六年

- ・ 今川悟『海と生きる気仙沼の学べる復興ガイド』私家版、二〇二一年

- ・ 尾松亮編「原発「廃炉」地域ハンドブック」東洋書店新社、二〇二二年

- ・ 金井利之・今井照編「原発被災地の復興シナリオ・プランニング」公人の友社、二〇一六年

- ・ 山本俊一・山本研究室（明治大学）『逆立ちの計画』と言われた復興事業の検証』『造景』二〇二二年

へいまい あきらら・公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員

本稿は、二〇二二年一月四日に開催した「2021自治講座 節目に考える自治体の課題」の講演③の内容をまとめたものです。

文責・編集部