研究ノート

福島の復興に関する 50 の教訓

福島大学 共生システム理工学類 教授　　川﨑　興太
かわさき　こうた

１．本稿の目的

失敗や間違いは誰にでもある。問題は、その経験を活かして、前の自分を乗り越えられるかどうかである。福島原発事故についても同じである。せめて、原発事故があったからこそ、生活や社会がよくなったと実感できるようにしなければならない。そのためには、福島原発事故とその後の福島の復興に関する検証を行い、教訓を導き出し、集合的記憶として継承していくことが必要である。

筆者は、福島原発事故とその後の福島の復興について、少なくとも「福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の解明」、「福島原発事故による被害実態の包括的・総体的な把握と追究」、「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」、「原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認」という 4 つの視点から、国民全体で総合的な検証を行うことが必要だと考えている（川﨑 2021a；川﨑 2022a）。

川﨑（2024a）は、福島長期復興政策研究会（https://kawasaki938.wixsite.com/association）の活動を通じて得られた知見に基づき（表 1）、これら 4 つの視点のうちの「福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の解明」を除く 3 つの視点に関して 30 の教訓を導き出し、川﨑（2024b）は 39 の教訓を導き出している。本稿は、川﨑（2024b）を加筆修正して 4 つの視点に関する 50 の教訓を提示し、国民全体で福島原発事故とその後の福島の復興に関する総合的な検証を行うにあたっての学術的基盤の形成に寄与することを目的とするものである（表 2）。

２．福島の復興に関する教訓

(1)「福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の解明」に関する教訓

■教訓 1．福島原発事故の文明災としての共通認識の確立

福島原発事故の原因は地震と津波であり、責任は東京電力と国にあるというのが通説である（石崎 2024；松本 2024）。たしかに福島原発事故は天災であり、人災である。しかし、同時に文明災でもあるとは言えないか（東日本大震災復興構想会議 2011；ベック 1998；川﨑 2024c）。

戦後、国民は自由、民主主義、経済成長という光を追い求め、科学技術を基礎とする現代文明を享受しながら日々の生活を営んできたが、その結果として福島原発事故が発生したという理解が可能である。福島原発事故は、戦後日本の、現代文明の縮図であって（外岡 2024）、文明災というとらえ方が正しいとすれば、国民一人ひとりが原因者であり加害者であるということになる。

表1　福島長期復興政策研究会の活動の経緯（1/3）

参照番号	研究会回数	年月日	研究会の種別	場所	研究発表者・ヒアリング対象者（敬称略）	研究発表・講演・主な説明資料のタイトル
1	第1回	2018年8月6日（月）	ヒアリング調査	佐藤種苗店	佐藤秀三（浪江町行政区長会）	－
2	第2回	2018年9月20日（木）	ヒアリング調査	浪江町役場	吉田数博（浪江町長）	－
3	第3回	2018年11月12日（月）	ヒアリング調査	双葉町役場いわき事務所	伊澤史朗（双葉町長）	－
4	第4回	2019年1月25日（金）	ヒアリング調査	富岡町役場	宮本皓一（富岡町長）	－
5	第5回	2019年3月5日（金）	ヒアリング調査	大熊町役場会津若松出張所	渡辺利綱（大熊町長）	－
6	第6回	2019年5月10日（金）	ヒアリング調査	葛尾村役場	馬場弘至（葛尾村副村長（篠木弘・葛尾村長の代理））	－
7	第7回	2019年7月17日（水）	ヒアリング調査	飯舘村役場	菅野典雄（飯舘村長）	－
8	第8回	2019年10月4日（金）	ヒアリング調査	川内村役場	遠藤雄幸（川内村長）	－
9	第9回	2019年11月28日（木）	ヒアリング調査	楢葉町役場	松本幸英（楢葉町長）	－
10	第10回	2020年1月16日（木）	ヒアリング調査	広野町役場	遠藤智（広野町長）	－
11	第11回	2020年5月27日（水）	ヒアリング調査	福島県庁＋Web	佐竹浩（福島県）・佐藤安彦（福島県）	福島長期復興政策研究会のヒアリングについて
12	第12回	2020年7月8日（水）	ヒアリング調査	福島大学＋Web	秋元正國（双葉地方広域市町村圏組合）	復興・再生のあゆみ～ふくしまの現在～（令和2年3月24日）
13	第13回	2020年7月20日（月）	研究発表会	Web	窪田亜矢（東京大学）	原発事故被害とは何か－何ができるか／何をすべきでないか－
14					川﨑興太（福島大学）	福島復興の軌跡と到達点と長期課題－福島原発事故から10年目を迎えて－
15	第14回	2020年9月2日（水）	研究発表会	福島市市民会館＋Web	今井照（地方自治総合研究所）	避難者調査と自治体行政の10年
16	第15回	2020年9月15日（火）	研究発表会	Web	松井克浩（新潟大学）	新潟県への原発避難とその検証
17			ヒアリング調査		田村啓子（新潟県精神保健福祉協会）	原発事故から10 年を迎える広域避難者の現状について～支援活動から見えてきたもの～
18	第16回	2020年10月23日（金）	研究発表会	ヘキレキ舎＋Web	小松理虔（ヘキレキ舎）	いわきの現場での模索
19	第17回	2020年12月2日（水）	ヒアリング調査	小高ワーカーズベース＋Web	和田智行（小高ワーカーズベース）	小高ワーカーズベース
20	第18回	2021年1月21日（木）	研究発表会	Web	林薫平（福島大学）	試験操業と地域漁業復興協議会
21	第19回	2021年2月25日（木）	研究発表会	Web	難波謙二（福島大学）	河川のCs-137の動態
22	第20回	2021年4月16日（金）	研究発表会	Web	除本理史（大阪市立大学）	原子力損害賠償と集団訴訟
23	第21回	2021年5月26日（水）	研究発表会	Web	御手洗潤（復興庁）	原発被災市町村への移住・定住の促進
24	第22回	2021年5月27日（木）	ヒアリング調査	浪江町役場＋Web	吉田数博（浪江町長）	東日本大震災・福島第一原発事故から10年 浪江町の復興状況と「持続可能なまちづくり」
25	第23回	2021年6月3日（木）	ヒアリング調査	双葉町役場いわき事務所＋Web	伊澤史朗（双葉町長）	東日本大震災・原発事故と双葉町の復興状況について
－	第24回	2021年6月24日（木）～25日（金）	現地視察	中間貯蔵施設、東日本大震災・原子力災害伝承館、大熊町、富岡町	－	－
26		2021年6月24日（木）	ヒアリング調査	大熊町役場＋Web	吉田淳（大熊町長）	大熊町復興整備計画について
27	第25回	2021年6月30日（木）	ヒアリング調査	富岡町役場＋Web	宮本皓一（富岡町長）	震災からの復興と未来に向けた取組－経験を活かし、未来を見据えた町づくり－
28	第26回	2021年7月6日（火）	ヒアリング調査	楢葉町コミュニティセンター＋Web	松本幸英（楢葉町長）	楢葉町の概要～楢葉町の主な現状について～
29	第27回	2021年7月13日（火）	ヒアリング調査	広野町役場＋Web	遠藤智（広野町長）	広野町の復興の歩み
30	第28回	2021年8月10日（火）	研究発表会	Web	村上大和（三菱総合研究所）	自然防災×原子力防災の取組
31					中川智之（アルテップ）	双葉町における町外拠点形成について～長期避難の生活拠点形成の経過～
32	第29回	2021年8月18日（水）	ヒアリング調査	南相馬市役所＋Web	門馬和夫（南相馬市長）	東日本大震災とその後 南相馬市の現況と発展に向けた取組 南相馬市
33	第30回	2021年9月2日（木）	研究発表会	Web	柳瀬有志（アルテップ）	楢葉町における町内拠点形成について～避難生活から帰還に向けた段階的な住まい再建のプロセス～
34					益邑明伸（東京大学）	小高復興デザインセンターの実践：菜園によるまちなか空地の活用と集落の将来像検討の支援
35					萩原拓也（東京都立大学）	小高復興デザインセンターの実践と集落部における住まいの再建実態調査
36	第31回	2021年9月16日（木）	ヒアリング調査	田村市役所＋Web	白石高司（田村市長）	－
37	第32回	2021年9月30日（木）	ヒアリング調査	川俣町役場＋Web	藤原一二（川俣町長）	復興への主な取り組み　川俣町
38	第33回	2021年10月7日（木）	研究発表会	Web	柴崎直明（福島大学）	福島第一原発の汚染水問題－地質・地下水の視点から－

表１　福島長期復興政策研究会の活動の経緯（2/3）

39	第34回	2021年10月21日（木）	研究発表会	Web	齊藤光弘（福島工業高等専門学校）	原子力事故が地域構造に与える影響について	
40					石塚裕子（大阪大学）	福島とのかかわり 2011-2021	
41	第35回	2021年11月2日（火）	ヒアリング調査	葛尾村役場＋Web	篠木弘（葛尾村長）	葛尾村の復興に関する現状と課題	
42	第36回	2021年11月18日（木）	ヒアリング調査	川内村役場＋Web	遠藤雄幸（川内村長）	川内村の概要（2021/10/1時点）	
—	第37回	2021年12月1日（水）	現地視察	南相馬市小高区	—	—	
43			ヒアリング調査	双葉屋旅館	小林友子（双葉屋旅館）・森山貴士（オムスビ）・廣畑裕子（小高工房）	—	
—	第38回	2021年12月2日（木）	現地視察	飯舘村長泥地区における再生利用実証事業地区など	—	—	
44			ヒアリング調査	飯舘村役場＋Web	杉岡誠（飯舘村長）	復興の現状について（飯舘村）	
45	第39回	2021年12月15日（水）	研究発表会	Web	糸長浩司（日本大学）	東京電力福島原発巨大事故による超長期的災害と「福島核災害」への建築都市農村計画の対応を問う－飯舘村での支援研究を通して－	
46	第40回	2022年1月19日（水）	研究発表会	Web	趙山礎治（関西大学）	自然災害復興との対比から見た福島復興の特質	
47	第41回	2022年2月9日（水）	ヒアリング調査	福島県庁＋Web	守岡文浩（福島県）	避難地域の復興について（福島県避難地域復興局）	
48	第42回	2022年2月22日（火）	研究発表会	Web	田村省二（復興庁・環境省）	復興庁関連の国会質問から見た東日本大震災後の10年	
49					Elizabeth Maly（東北大学）	住宅復興における被災者の人権：日米比較から考える	
50					Julia Gerster（東北大学）	東日本大震災後のコミュニティづくりの中の地域文化の役割。宮城県と福島県から事例	
51	第43回	2022年3月10日（木）	研究発表会	福島大学＋Web	木野正登（経済産業省）	東京電力福島第一原子力発電所の廃炉・汚染水・処理水対策について	
52	第44回	2022年3月24日（木）	ヒアリング調査	富岡町役場＋Web	山本育男（富岡町長）	富岡町特定復興再生拠点区域／準備宿泊のしおり	
53	第45回	2022年4月22日（金）	研究発表会	Web	高木竜輔（尚絅学院大学）	『原発事故被災自治体の再生と苦悩』解説と今後の研究課題	
54	第46回	2022年5月9日（月）	研究発表会	東京大学＋Web	藤沢烈（RCF・ふくしま12市町村移住支援センター）	ふくしま12市町村移住支援センター及び移住・定住施策について	
55	第47回	2022年5月26日（木）	研究発表会	シェアハウスkashiwaya＋Web	古谷かおり（結のはじまり）	移住の経緯とシェアハウスkashiwayaの運営	
56	第48回	2022年5月27日（金）	研究発表会	こむこむ館＋Web	大崎要一郎（NHK）	取材者の視点から見た“福島”－“語りにくさ”を超えて－	
57	第49回	2022年6月17日（金）	ヒアリング調査	ふたば未来学園＋Web	南郷市兵（ふたば未来学園中学校・高等学校）	ふたば未来学園の未来創造型教育～変革者育成と地域復興の相乗効果の創出を目指して～	
—	第50回・第51回	2022年6月30日（木）～7月1日（金）	現地視察	伝言館、原子力災害考証館、楢葉遠隔技術開発センター、福島水素エネルギー研究フィールド、福島ロボットテストフィールド	—	—	
58		2022年6月30日（木）	ヒアリング調査	宝鏡寺＋Web	早川篤雄（宝鏡寺）	—	
59		2022年6月30日（木）	研究発表会	古滝屋＋Web	里見喜生（古滝屋）	—	
60	第52回	2022年7月12日（火）	研究発表会	福島大学＋Web	渡辺淑彦（浜通り法律事務所）	原子力災害、賠償面において残された課題	
61	第53回	2022年8月3日（水）	研究発表会	HAMADORI13＋Web	吉田学（HAMADORI13）	—	
62	第54回	2022年8月31日（水）	研究発表会	福島県立医科大学＋Web	床倉正治（福島県立医科大学）	原発事故から11年－被ばく検査および健康課題のこれまでとこれから－	
63	第55回	2022年9月15日（火）	研究発表会	ふれあいセンターなみえ＋Web	高橋大敏（Nomaラボ）	なぜ今、浪江町が一番熱いのか。	
64	第56回	2022年9月22日（木）	ヒアリング調査	小高パイオニアヴィレッジ＋Web	野口福太郎（小高ワーカーズベース）	GOOD FRAME Catch FUKUSHIMA	
65	第57回	2022年9月22日（木）	ヒアリング調査	浜通り地域デザインセンターなみえ＋Web	小林奈保子（なみとも）	なみともとは	
66	第58回	2022年9月30日（金）	ヒアリング調査	浪江町役場	吉田栄光（浪江町長）	なみえ復興レポート（令和4年9月）	
67	第59回	2022年10月20日（木）	ヒアリング調査	福島大学＋Web	松本秀樹（福島県森林組合連合会）	福島の森林・林業の復興の現状と課題について	
—	第60回・第61回・第62回	2022年11月15日（火）～11月16日（水）	現地視察	小名浜漁港・市場・檜葉場、とみおかワインドメース、ふたばいんふぉ、浪江町津島地区	—	—	
68		2022年11月15日（火）	ヒアリング調査	小名浜漁協	小野利仁（福島県水産加工業連合会）・阿部宣太郎（福島県漁連）・齋藤健（福島県漁連）	ふくしまの漁業はいま	
69		2022年11月16日（水）	研究発表会	とみおかワインドメース	遠藤秀文（ふたば）	ふるさと双葉郡・富岡町 建設コンサルタントとしてのミッションとワインを通じた将来のまちづくり	
70		2022年11月16日（水）	ヒアリング調査	松本屋旅館	今野秀則（「ふるさとを返せ！津島原発訴訟」原告団長）	浪江町津島地区の原発事故被害の概要	

表1　福島長期復興政策研究会の活動の経緯（3/3）

71	第63回	2022年12月19日（月）	研究発表会	福島大学＋Web	菅野孝志（前ＪＡ福島中央会会長）	東日本大震災と農業復興の経過と現状さらに目指すべき方向！
72	第64回	2023年1月24日（火）	研究発表会	福島大学＋Web	田中正人（追手門学院大学）	原発被災地における居住地選択の意味－長期化する避難生活のもとで被災者は何を選択し得たのか－
73	第65回	2023年2月20日（月）	研究発表会	Web	Cécile Asanuma-Brice（フランス国立科学研究センター）	福島、旧避難区域の復興、構造的暴力の視点を通して分析する
74	第66回	2023年3月9日（木）	研究発表会	図図倉庫＋Web	松本奈々（MARBLiNG）	飯舘村で、世界に触れる。（図図倉庫パンフレット ）
75	第67回	2023年3月30日（木）	研究発表会	Web	井上博夫（岩手大学（名誉教授））	被災者・コミュニティ再生支援－被災者支援総合交付金の成果と課題－
76	第68回	2023年4月6日（木）	ヒアリング調査	小高パイオニアヴィレッジ＋Web	和田智行（小高ワーカーズベース）	地域の100の課題から100のビジネスを創出する
77	第69回	2023年4月6日（木）	ヒアリング調査	双葉屋旅館＋Web	小林友子（双葉屋旅館）・森山貴士（オムスビ）	－
78	第70回	2023年4月19日（水）	研究発表会	Web	はっとりいくよ（ほっと岡山）	東日本大震災から12年 長期・広域避難者の現状 社会的孤立について考える
79	第71回	2023年4月21日（金）	ヒアリング調査（語り部ツアー）	富岡町＋Web	青木淑子（富岡町3･11を語る会）	伝えつづける　3･11を伝えつづける町「とみおか」
80	第72回	2023年5月11日（木）	研究発表会	末続駅＋Web	安東量子（福島ダイアログ）	福島のエートス・福島ダイアログの活動と福島の将来像
81	第73回	2023年5月31日（水）	研究発表会	Web	糸長浩司（元日本大学）	福島原発激甚災害時における避難課題と国の原発災害対策指針の問題点
82					上岡直見（環境経済研究所）	日本建築学会長期災害対応特別研究委員会公開研究会資料（原発事故からの避難計画の課題）
－	第74回・第75回	2023年6月13日（火）～6月14日（水）	現地視察	廃炉資料館、福島第一原発、原子力災害考証館、中間貯蔵施設、大熊町大川原地区	－	－
83		2023年6月14日（水）	研究発表会	linkる大熊+Web	門馬好春（30年中間貯蔵施設地権者会）	中間貯蔵施設の課題と問題点について・国と東電
84		2023年6月14日（水）	ヒアリング調査	linkる大熊+Web	南郷市兵（大熊町立学び舎ゆめの森）	大熊の学び舎はなにを学ぶ場か～大熊町立学び舎ゆめの森の船出～
85	第76回	2023年7月10日（月）	研究発表会	福島大学+Web	前川直哉（福島大学）	２つの懸念 教訓なき復興・男の復興
86	第77回	2023年8月22日（火）	ヒアリング調査	秋風舎+Web	志賀風夏（秋風舎）	川内村を知り、新しいモノ・コトを生み出していくためのコミュニティ古民家　秋風舎
87	第78回	2023年9月20日（水）	研究発表会	Web	礒野弥生（東京経済大学（名誉教授））	健康で安全な環境に生活する権利を－主として除染から考える－
88	第79回	2023年10月19日（木）	研究発表会	ウィズ・もとまち+Web	今中哲二（京都大学）	原発事故、放射能汚染、放射線被曝を考える
89	第80回	2023年11月12日（日）	研究発表会	岩手大学＋Web	大西隆 （東京大学（名誉教授））	福島原発事故の教訓　都市計画は何ができるのか？
－	第81回・第82回・第83回	2023年11月27日（月）～11月28日（火）	現地視察	中通りの復興公営住宅、遠藤きのこ園、かわうちワイナリー、クラフトジン醸造所、葛尾村のスマートコミュニティ	－	－
90		2023年11月27日（月）	ヒアリング調査	郡山市労働福祉会館＋Web	赤池孝行（みんぷく）・長谷川喜和（みんぷく）	NPO法人みんぷく概略
91		2023年11月28日（火）	研究発表会	クラフトジン醸造所＋Web	大島草太（Kokage）	蒸留酒で福島から世界へ。自然の魅力を詰め込む蒸留所
92		2023年11月28日（火）	ヒアリング調査	川内村役場+ Web	遠藤雄幸（川内村村長）・井出茂（川内村商工会長）	今を乗り越え、その先へ　Go Beyond!
93	第84回	2023年12月14日（木）	ヒアリング調査	haccoba+ Web	佐藤太亮（haccoba）	haccoba craft sake brewery
94	第85回	2023年12月14日（木）	ヒアリング調査	小高パイオニアヴィレッジ+Web	立川哲之（ぷくぷく醸造）	ぷくぷく醸造（PUKU PUKU brewing）
95	第86回	2024年1月19日（木）	研究発表会	Web	林美帆（水島地域環境再生財団）	公害経験の継承と資料館のネットワーク
96	第87回	2024年2月28日（水）	研究発表会	Web	関耕平（島根大学）	原発被災地におけるコミュニティ再生に向けた行財政支援－現状と課題－
97	第88回	2024年3月26日（火）	研究発表会	Web	川澄厚志（金沢大学）	世界農業遺産と令和6年能登半島地震における創造的復興に関する一考察
98					姥浦道生（東北大学）	能登半島地震からの復興に関する（仮）論点～東日本大震災からの復興の知見も踏まえつつ～
99	第89回	2024年4月23日（火）	研究発表会	Web	磯前順一（国際日本文化研究センター）	戦後復興と震災復興

注1：研究会の回数は、研究発表会とヒアリング調査の実施回数を指す。

注2：「研究発表会」とは研究会のメンバーによる研究発表会、「ヒアリング調査」とは研究会のメンバー以外の方を対象とするヒアリング調査を指す。

注3：研究発表者およびヒアリング調査の対象者の所属や役職等は、研究会の開催日時点のものである。

表 2　福島の復興に関する 50 の教訓（1/2）

教訓			主に参考にした研究発表会やヒアリング調査（番号は表1の「参照番号」を示している）
(1)「福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の解明」に関する教訓		教訓１．福島原発事故の文明災としての共通認識の確立	—
		教訓２．福島原発事故の法的責任に関する再検討	—
(2)「福島原発事故による被害実態の包括的・総体的な把握と追究」に関する教訓	①原発事故と放射能汚染への継続的な対応	教訓３．廃炉と復興を両立させるための条件の整備	51、56
		教訓４．ALPS処理水対策の必要条件としての地質・地下水調査の実施	38
		教訓５．長期的な放射能の動態メカニズムの解明	21
	②長期的に持続する原子力災害への対策の実施	教訓６．原子力災害からの復興の困難性	2～10、14、24～29、32、36～37、41～42、44、52、66、92
		教訓７．時間の経過に伴う健康問題の変化	62
		教訓８．震災関連死と震災関連自殺を防止する復興政策の構築	—
	③損害賠償と司法救済のあり方の見直し	教訓９．被害総体に対する実態に即した損害賠償の実施	22、60、70
		教訓10．大量不法行為に関する司法救済制度の改善	60
(3)「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」に関する教訓	①避難元と避難先での生活再建と復興	教訓11．原子力災害の特質に即した防災・復興法制度の構築	14、53
		教訓12．原子力災害の特質に即した防災・復興体制の構築	—
		教訓13．居住・生活拠点の流動性・複数性の法的保障	72
		教訓14．被災者の生活再建に資する行財政支援の拡充	75、96
	②避難元での生活再建と復興 イ．政策・事業	教訓15．総合的な放射線防護政策と複線型復興政策の確立	—
		教訓16．環境回復を目的とする除染の実施	—
		教訓17．復興事業による放射能の拡散に対する懸念への対応	45
		教訓18．除染土の再生利用と最終処分に関する国民的な議論の展開	—
		教訓19．帰還困難区域の避難指示解除と再生	—
		教訓20．復原という理念からの復興という理念の問い直し	13、73、98
		教訓21．低開発需要地域の再生に向けた都市整備事業と空間計画論に関する検討	46、97
		教訓22．広域的な観点からの復興事業の推進	12、33、47
		教訓23．復興財源と自治体計画のあり方に関する検討	48
		教訓24．自治体の存続と復興の担い手の確保に向けた移住の促進	23、54、55
		教訓25．家屋の維持管理と空き地の有効活用	34、35
		教訓26．再生可能エネルギーの計画的な普及促進	—

表2 福島の復興に関する50の教訓（2/2）

教訓				主に参考にした研究発表会やヒアリング調査（番号は表1の「参照番号」を示している）
(3)「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」に関する教訓	②避難元での生活再建と復興	ロ．生業・産業	教訓27. 経済・産業の復興のあり方に関する再考	—
			教訓28. 基幹産業としての農業の再生	69、71
			教訓29. 県土面積の大部分を占める森林・林業の再生	67
			教訓30. 漁業の存続と廃炉の完了の両立	18、20、68
		ハ．主体・コミュニティ	教訓31. コミュニティ・ベースの活動を通じた主体性と自律性の回復	80
			教訓32. 住民主体の当事者性あるコミュニティの再生	1、43、65、77
			教訓33. 行政区単位の自然的な実践によるまちの持続	13
			教訓34. 中間組織の機能維持と避難者の意向の把握・反映	53
			教訓35. ビジネスによる地域課題の解決・復興の実現	11、19、61、63、64、76
			教訓36. 若者による地域の魅力づくりへの挑戦とその支援	74、86、91、93、94
			教訓37. 復興の担い手の育成に向けた教育の実施	57、84
			教訓38. 復興の行政主体である自治体の職員に対する支援のあり方の検討	15
	③避難先での生活再建と復興		教訓39. 原子力災害の特質に即した避難者の生活再建支援	16、17、40、50、78
			教訓40. 避難者の避難先での住民としての地位・権利の保障	15、49
			教訓41. 広域的・長期的な避難生活を支える応急仮設住宅制度の構築	—
			教訓42. 広域的・長期的な避難生活を支える「仮の町」の形成に資する制度の構築	31、90
			教訓43. 復興公営住宅におけるコミュニティの維持・形成の支援	90
			教訓44. 避難先自治体の住民生活やまちづくりへの影響の緩和	39
			教訓45. 避難者支援にかかわる支援者のマネジメント	16、17
(4)「原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認」に関する教訓	①原発事故の再発防止		教訓46. 国民全体での未来の暮らしという観点からの原子力政策の問い直し	30、58
			教訓47. 多視点からの教訓の抽出と伝承を通じた国民の当事者性の拡張	56、58、59、63、79、85、95、99
	②原発事故が再発した場合の被害の最小化		教訓48. 福島原発事故の経験に関する一層の検証に基づく次なる原発事故への準備	83、87、88
			教訓49. 原子力防災計画・避難計画の実効性に関する検証	81、82
			教訓50. 原子力発電所に関する防災・減災都市計画制度の構築	89

福島原発事故が発生したとき、多くの国民はこれでようやく日本が変わる、変わらなければならない、変えなければならないと思っただろう（わかな 2021）。しかし、福島原発事故から 14 年が経過したが、私たちの目の前に広がる風景はどうであろうか。福島原発事故をきっかけに何か変わったことはあるだろうか。時間の経過に伴って福島原発事故はいつしか福島のローカルな問題になり、忘却の忘却が進むことで事故はなかったことになりつつある（大崎 2024）。日本の政治経済構造も国民の精神構造も変わらないままでは、同じ過ちを繰り返すことになりかねない。

福島の、戦後日本の、現代文明の光こそが影ではないか。そういう問いすら立てながら、国民の一人ひとりが自分の生活のなかに福島の問題の本質を探り当て、その確かな経験をもとに未来の暮らしに向けてどのように応答することができるのか、これが問われているように思う（川﨑 2024d; Kawasaki 2025a; 窪田 2024a, 磯前 2024a）。

■教訓 2. 福島原発事故の法的責任に関する再検討

原子力政策は国策として進められてきたが、国は福島原発事故の発生直後に法的責任を負っておらず、廃炉や賠償などは東京電力が行うとの政治的・行政的判断を下した。この時点で、国が主体的に総力をあげて福島の復興に取り組むことはなくなった。

国の法的責任に関しては、これを争点とする集団訴訟が全国各地で提起されてきた。第一審や控訴審では、国の法的責任を認める判決が出されてきたが、最高裁は 2022 年 6 月に福島原発事故損害賠償請求集団訴訟 4 件について国の法的責任を認めないという判決を下した。経済産業大臣が長期評価を前提に規制権限を行使して東京電力に適切な措置を講ずることを義務づけ、東京電力がその義務を履行していたとしても、福島原発事故と同様の事故が発生した可能性は相当にあるといわざるを得ないので、国家賠償法に基づく損害賠償責任を負うということはできないというものである。

これは、結果回避可能性についてのみ判断した結果であり、もう一つの争点であった津波の予見可能性については判示されていないため、原子力安全規制法令の趣旨・目的に照らし合わせた場合の国による安全規制のあり方に関する判断は不明である。しかし、福島原発事故の発生前における国の安全規制のあり方を所与の前提とすることで結果回避可能性が否定され、国の法的責任が否定されていることについては、批判の余地があるように思われる。国が合理的で正当だと認めた安全規制では事故を防ぐことができなかった場合に、どのような被害が生じたとしても、その安全規制の合理性と正当性が問われることなしに、国に法的な責任はないということになってしまうからである。

もっとも、この最高裁判決は裁判官 4 人の全員が一致して下されたものではない。三浦守裁判官は反対意見を述べている。その結論は、「私は、多数意見と異なり、上告人は、被上告人らに対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負い、本件上告を棄却すべき」であるというものである。理由は、「生存を基礎とする人格権は、憲法が保障する最も重要な価値であり、これに対し重大な被害を広く及ぼし得る事業活動を行う者が、極めて高度の安全性を確保する義務を負うとともに、国が、その義務の適切な履行を確保するため必要な規制を行うことは当然である。原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合において、電気供給事業に係る経済的利益や電気を受給する者の一般的な利益等の事情を理由として、必要な措置を講じないことが正当化されるものではない」といったものである。この反対意見に反対することが難しい（樋口 2025）。

この裁判のほかに、東京電力の旧経営陣の民事上の責任をめぐって、東京地裁は 2022 年 7 月に 4 人に合計 13 兆を超える賠償を命じる判決を言い渡した（現在は控訴審で審理中）。しかし、少数の民間人に巨額の賠償を命じたところで問題が解決するわけではない。また、東京電力の旧経営陣の

刑事上の責任をめぐって、最高裁は2025年3月に業務上過失致死傷の罪で強制的に起訴された裁判について上告棄却を決定した。これによって、福島原発事故の刑事責任はだれも負わないという司法判断が確定することになった。

このように、史上最悪レベルの原発事故が発生しても、だれも法的責任を負わないようになっている。もう一度、日本のどこかで原発事故が発生しても同じことが再現されることになりかねない。原子力損害賠償法の制定に先立って設置された原子力災害補償専門部会の答申で述べられていたように（我妻 1959）、原子力事業者による損害賠償措置によってカバーしえない損害が生じた場合には国家補償が行われる法制度を構築することを視野に入れて、国民全体で福島原発事故の法的責任に関する再検討を行う必要がある。

(2)「福島原発事故による被害実態の包括的・総体的な把握と追究」に関する教訓

①原発事故と放射能汚染への継続的な対応

■教訓3. 廃炉と復興を両立させるための条件の整備

水素爆発によって大量の放射能が拡散することになった福島第一原発については、原子炉の冷温停止状態を達成した後に、使用済み燃料プールからの燃料の取り出しのための準備が進められているとともに、燃料デブリの取り出しに向けた調査が実施されている。国の原子力災害対策本部の下部組織である廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議は、福島第一原発の廃炉措置の終了時期を30年後から40年後、すなわち2041年から2051年を目標に定めたが（廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議 2017）、福島第一原発では世界的にも前例のない廃炉作業が必要とされ、技術的な見通しが立っていないことなどから、その実現可能性は低いと評価されることがある。

また、日本原子力学会は、仮に燃料デブリをすべて取り出すことができるとしても、その燃料デブリの取り出しのすぐあとに原子炉建屋などの解体を行い、放射性廃棄物をすべて搬出するというシナリオの場合、福島第一原発の敷地を再利用できるようになるまでには100年程度かかると推定している（日本原子力学会福島第一原子力発電所廃炉検討委員会 2020）。なお、言うまでもなく、放射性廃棄物の行き先は決まっていない。

今後、長期にわたって廃炉と復興の両立に向けた試行錯誤が続くことになる。ふたたび大規模な地震や津波が発生した場合のリスク管理や、燃料デブリの取り出しに伴う再臨界のリスク管理を万全にする必要がある。また、東京電力や政府が2041年から2051年の時点において、原発の状態のいかんにかかわらず作業を終了させることがないように、廃炉完了の状態（エンドステート）を明確にするとともに、燃料デブリの定義、燃料デブリの放射性廃棄物としての位置づけ、取り出し前の燃料デブリの安全管理責任、取り出し後の燃料デブリの引き受け義務などを法律で定めることが検討されてよい（尾松 2022）。

■教訓4. ALPS処理水対策の必要条件としての地質・地下水調査の実施

福島第一原発の核燃料の冷却水は、多核種除去設備（ALPS：Advanced Liquid Process System）で処理された後に、原発敷地内に整備されたタンクに保管されている。地下水バイパスや凍土壁（陸側遮水壁）などの汚染水対策が実施されてきたものの、原発敷地内に地下水が流入し続けていることなどにより、タンクが増加し続けてきた。政府は2021年8月に、このタンクなどが敷地を大きく占有するようになっており、今後の廃炉作業の支障になる可能性があるとして、漁業関係者をはじめとする関係者が反対するなかで、2年後をめどにALPS処理水を海洋放出することを決定し（廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議 2021）、2023年8月から開始した。

ALPS処理水が増加し続けている要因の一つとして、東京電力や国が福島第一原発にかかわる地質や地下水に関する調査を十分には行っておらず、

工法・対策ありきで汚染水対策を計画・実施しているために、その効果が限定的になってきたことが挙げられる（福島第一原発地質・地下水問題団体研究グループ編 2021）。的確に調査を行い、その調査の結果に基づいて地下水流入防止対策を実施することが必要である（柴崎 2024）。

■教訓 5. 長期的な放射能の動態メカニズムの解明

原発事故によって敷地外に放射能が大量に拡散した先例としてはチョルノービリ原発事故が挙げられるが、福島は同原発の周辺地域と比べて降雨量が多く、地形が急峻であり、また、平均気温が高いことから有機物の分解が進みやすいといった自然特性を有している。このため、福島ではチョルノービリ原発の周辺地域と比べると放射能の移動・循環が速い。河川が放射性セシウムの主要な輸送経路となっている。

放射能のモニタリング・観測を長期にわたって継続し、放射能の動態メカニズムを解明することが求められる（和田・高田・難波編 2024）。特に、河川におけるその運搬メカニズムを解明することが期待される。これによって、魚類などの水生生物への放射性セシウムの移行を検討する上での重要な知見が得られるものと考えられる。

②長期的に持続する原子力災害への対策の実施

■教訓 6. 原子力災害からの復興の困難性

自治体は、地方自治法において、「区域」（第 5 条第 1 項）を有し、区域内に住所を有する「住民」（第 10 条第 1 項）によって構成される「法人」（第 2 条第 1 項）として定められている。換言すれば、自治体は、国の領土の一定の地域をもって自己の区域とし、その地域内のすべての住民に対して国から分与された支配権を有する団体であり、場所的構成要素としての一定の区域、人的構成要素としての住民、法制度的構成要素としての法人格と自治権を有する団体である（松本 2018）。これが自治体の定義である。

原子力災害は、こうした自治体の定義を根底から覆す。すなわち、福島原発事故の発生後に、福島第一原発の周辺に位置する双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、楢葉町、川内村、葛尾村、広野町、飯舘村、南相馬市、川俣町、田村市の 12 市町村（以下、原発避難 12 市町村）に避難指示等が発令され、9 市町村は役場を含めて全町・全村避難を強いられた。上述の地方自治体の定義からすれば異常事態である。もっとも、こうした事態は 2000 年 6 月から 9 月に発生した三宅島噴火災害などでも生じたことであるが、原子力災害は自然災害とは異なって、原因者の存在、被害の広域性と長期性（続発性を含む）、避難の広域性と長期性という特質を有している。

筆者らは、福島原発事故が発生してから 10 年が経過した 2021 年度に、原発避難 12 市町村の市町村長を対象としてヒアリング調査を実施した。このヒアリング調査を通じて、原発避難 12 市町村の復興に向けた課題として、「住民の帰還の促進と新たな住民の移住の促進」、「避難者・被災者の生活再建の支援」、「被災地におけるコミュニティの維持・形成」、「帰還困難区域の避難指示解除」、「福島第一・第二原発の廃炉への対応」、「中間貯蔵施設の除染土壌の県外最終処分と跡地利用」、「農業・農地の再生」、「林業・森林の再生」、「再生可能エネルギーの普及に伴う諸問題への対応」、「復興への反省と自治体の自立と希望と心」という 10 項目を抽出することができた（川﨑編集代表 2022）。事故後 10 年が経過しても、課題が山積しているということである。

被災地の回復力は極端なまでに低下してしまっており、特に避難指示の解除時期が遅かった市町村では住民の帰還が十分には進んでおらずに自治体存続の危機の状況にある。チョルノービリ原発事故の最大の教訓は、「大きな原発事故は一瞬で町や村をまるごと消滅させる」ということであった（今中 2013）。これにならって言えば、福島原発事故では「大きな原発事故は遅かれ早かれ町や村をまるごと消滅させる」との教訓を得ることになりかねない状況であり、「まちのこし」に向けた取

り組みが必要とされている。

■教訓 7. 時間の経過に伴う健康問題の変化

福島原発事故の発生後における健康問題は、時間の経過に伴って変化した。事故直後の日単位や週単位では、初期避難に伴う死亡や高血圧、医療崩壊など、月単位や年単位では、生活環境の変化に伴う災害関連死、生活習慣病、医療アクセスの悪化など、数年単位では、格差・貧困・生活保護、高齢化・過疎化・孤立、偏見・差別、生きがいの喪失などが問題となった。

事故直後は、初期避難による死亡リスクが非常に高い。放射線量がきわめて高い場合を除いて、放射線被曝よりも避難によるリスクの方が大きいことがある。特に高齢者などの避難弱者の場合には、低線量被曝による影響よりも、一律の強制避難の方がリスクが高い。しかし現実には、複合災害の場合、建物やインフラの損傷も発生し、避難しないという選択は難しい。つまり、具体的な状況判断が必要であり、その判断にあたっては多くの変数を考慮することが必要だということである。福島原発事故の発生後における実態をしっかりと調査・検証し、何がリスクでどうすれば安全なのかといった知見を次の原子力災害が発生するまでに蓄積しておく必要がある。

また、中長期的には、放射線被曝も問題になるが、社会環境の変化によっても多くの問題が生じる。特に、原発避難の場合、半年や 1 年の単位で何度も避難や引っ越しなどの移動が行われるが、その移動の際に健康状態が悪化する。移動に伴って、生活環境の揺さぶりが起き、弱者にしわ寄せがくることが明らかになっている。その揺さぶりは、移動した方のみならず、移動から残された方にも発生する。

このように原発事故の発生後に考慮すべき健康問題は多岐にわたり、しかも時間の経過に伴って変化する。健康問題を個人の意志や行動の帰結としてではなく、特に中長期的には社会環境や生活環境によって大きく規定されるものとしてとらえることが重要である（Tsubokura 2018）。

■教訓 8. 震災関連死と震災関連自殺を防止する復興政策の構築

2024 年 12 月末現在、東日本大震災および福島原発事故の発生に伴う震災関連死の死者数は 3,808 人であり、そのうちの 2,348 人（62%）は福島県である（復興庁・内閣府（防災担当）・消防庁 2025）。福島県では、震災関連死は直接死よりも多く（1.5 倍）、特に避難指示が発令された市町村で多い。津波被災地である岩手県や宮城県では、発災から 1 年後の 2012 年 3 月に震災関連死はほぼピークを迎えたのに対して、福島県では 10 年後くらいまで増加し続けることになった。震災関連死の死者の多くは高齢者であり、9 割を占めている。また、福島県では、震災関連自殺数も多い（厚生労働省自殺対策推進室 2025）。2024 年 12 月末現在、全国の震災関連自殺者数は 252 人であるが、そのうちの 119 人（47%）は福島県である。

このように、福島県において震災関連死や震災関連自殺が多いのは、決して福島原発事故と無関係ではない。避難生活が長期化する中で、心身の疲労によって体調が悪化して死に至ったケース、生きがいの喪失や先行きの不安から自殺に追い込まれたケースなどが多い（蟻塚・須藤 2016; NHK 2019; NHK 2021）。

震災関連死や震災関連自殺は、復興の過程において発生した死であり、復興政策のあり方によっては防ぐことができた可能性のある死である。東日本大震災および福島原発事故からの復興に向けて 30 兆円を超える膨大な予算が確保され、さまざまな事業が行われてきた。しかし、これまで進められてきた福島復興政策とは、震災関連死や震災関連自殺をとめることができない政策であったということである。別の言い方をすれば、14 年以上も経っているのに、なぜ心のケアが必要とされるのか、その理由が問い返されるべきだということである。総合的な観点から福島復興政策の問題点を洗い出し、震災関連死や震災関連自殺を防止する復興政策を構築することが必要である。

③損害賠償と司法救済のあり方の見直し

■教訓 9. 被害総体に対する実態に即した損害賠償の実施

一般的に、損害賠償とは侵害された権利・法益に対して金銭的な填補を行うものであり、政府の意図とは無関係であるが、福島原発事故の発生に伴う東京電力による損害賠償については、政府が政策的意図をもってその額や内容をコントロールしてきたことから、賠償政策というとらえ方が可能である（除本 2021)。賠償政策によって、避難指示区域の内外およびその種類とリンクした指針・基準が加害者主導で策定され、被害の実態とは乖離した賠償金の支払いが行われてきた。また、損害賠償と被災者の生活再建支援は別物であるにもかかわらず、損害賠償が生活再建の手段として位置づけられ、さらには、損害の填補と復興とは別物であるにもかかわらず、復興が進めば損害が填補されるかのように、賠償の打ち切りが被害者の被害回復の状況ではなく、避難指示の解除などの被災地の復興の状況と連動するかたちで進められてきた。

東京電力による賠償において決定的に欠落していたものは、「ふるさと喪失」と呼ばれる被害に対する賠償であった。従来の公害訴訟では、死亡や健康障害といった人格権の侵害が被害のコアを形成していたが（宮本 2007)、福島原発事故では被害構造がまったく異なっている。原発事故の発生に伴う放射能汚染によって生活・生業の存立基盤（ふるさと）が失われたことが最大の被害であって（菅野 2020)、これが震災関連死の一因になっている。そうだとすれば、何よりも賠償されるべきものは生活・生業の存立基盤そのもののはずであるが、金銭評価が難しいこともあって賠償の対象とはされてこなかったのである。

こうした東京電力による賠償に対する不満が高まったこともあり、原子力損害賠償紛争解決センター（ADR センター）への申立てや集団訴訟などが多数行われてきた。しかし、ADR は強制力がない和解仲介制度であることから、東京電力は和解拒否を続発させ、ADR センターが手続きを打ち切る事例が顕著になった。また、集団訴訟が 30 件以上提訴され、第一審や控訴審では「ふるさと喪失」が認容されるとともに、中間指針で示されている金額を超える賠償の支払いを命じる判決が出されてきた。こうした中で、最高裁は、原発事故賠償請求にかかわる集団訴訟に関して、2022 年 3 月に原告と被告の双方の上告受理申立てを受理しない旨の決定を行い、中間指針を上回る賠償が確定することになった。これを受けて、2022 年 12 月に中間指針第五次追補が決定され、「ふるさと喪失」に相当する「生活基盤喪失・変容」が新たな賠償項目として追加された（原子力損害賠償紛争審査会 2022)。

しかし、中間指針第五次追補では避難指示区域内の被災者に対する賠償の増額が中心的な内容になったため、集団訴訟などで争点の一つとなっていた避難指示区域の内外での格差はかえって拡大することになり、また、自主的避難等対象区域の範囲が従来のままとされるなど、必ずしも十分な内容とはなっていない。今後、引き続き調査を行い、被害実態に即した損害賠償を行うことが求められる（除本 2024；渡辺 2024)。

■教訓 10. 大量不法行為に関する司法救済制度の改善

原子力委員会が 1964 年 5 月に決定した「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」では、原発立地にかかわる条件として、「原子炉の周囲は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること」、「原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること」、「原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること」が示されている（原子力委員会 1964)。このため、原発立地地域は、例外なく司法過疎地域（弁護士ゼロワン地域）である。

原発事故が発生すれば多くの法的ニーズが生じるが、被災地は司法過疎地域であることから被害救済に対応しうる弁護士などの法律家が不足する

という事態になる。大量不法行為が生じた場合に、個別にADRなどに申立てを行い、立証しなければならないことは、司法アクセスが十分とは言えない地域においては実質的に泣き寝入りを強いることになる。また、福島原発事故は、ADRも被害者救済の上で簡易・迅速性を欠く手続きであることを露呈させることになった。さらに、ADRの結果は判決と異なって和解事例程度しか公表されていないことから、予測可能性が低いといった問題もある。大量不法行為が生じた場合に、簡易・迅速・公平な救済制度が用意されていない。

そもそも原子力災害は、一人ひとりの被害というよりも、地域全体で受けた被害という性質がある。一定の共通損害を集団的に処理する賠償処理制度が確立されるべきである。アメリカのクラスアクション（集合代表訴訟）制度なども参考にされてよいだろう。

(3)「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」に関する教訓

①避難元と避難先での生活再建と復興

■教訓11. 原子力災害の特質に即した防災・復興法制度の構築

福島原発事故が発生してから、除染とインフラの復旧・再生を実施することで避難指示を解除し、避難者がふるさとに帰還することが可能な法的・制度的な状態をつくりだす政策が構築され実施されてきた。この福島復興政策は、半世紀ほど前に災害対策基本法や激甚災害法の制定などを通じて確立された「昭和時代の復興モデル」を踏襲したものである。昭和時代の復興モデルとは、中規模・一過性の自然災害を念頭に置きながら、市町村が国から補助金を得て、インフラの復旧・再生を行うというものである（生田 2013）。人口増加・経済成長という時代潮流を背景として、被災地の「空間の復興」を進めれば、結果として被災者が被災地に戻って家を建てて「人の復興」が進むだろうという仮説のもとに組み立てられた原地主義の復興政策である（川﨑 2022b；高木・佐藤・金井編 2021）。

しかし、先述のとおり、原子力災害は自然災害とは異なって、原因者の存在、被害の広域性と長期性（続発性を含む）、避難の広域性と長期性という特質を有する。昭和時代の復興モデルが前提としている空間性と時間性と、原子力災害の空間性と時間性との間には大きな乖離があるにもかかわらず、昭和時代の復興モデルがほぼそのまま適用され、除染とインフラの復旧・再生を行った後に避難指示を解除するという「空間の復興」が進められてきた。

避難指示については、2020年3月までに帰還困難区域を除いて解除され、2022年8月には原発避難12市町村のすべてにおいて住民が避難元の市町村に帰還することが可能になったが、2025年1月1日現在、避難指示・解除区域における居住率（（帰還者数＋転入者数）÷住民基本台帳人口）の平均は39%である（松下 2025）。原発事故から10年以上にわたって「空間の復興」と「人の復興」は市町村という空間単位では重なり合わない場合が多かったのであり、また、そのために「空間の復興」は「人の復興」に効果を十分に発揮することはなかったのである。かえって、「人の復興」については調査すら行われず、多くの震災関連死や震災関連自殺が発生することになった。

今後、わが国において原発事故が再発した場合に備えるという意味でも、こうした福島の復興に関する経験から教訓を導き出すことが必要である。その教訓に基づいて、広域的で長期的な避難生活や生活再建を支える原子力災害の特質に即した防災・復興法制度を構築することが必要であり、原子力災害対策基本法を制定することが検討されてよい（川﨑 2021b；加藤 2024；越山 2024；間野 2024）。教訓は法制度として残されてこそ、将来の災害復興に活かされると考えられるからである。

なお、被災地の「空間の復興」を進めるとともに、避難先での「人の復興」を進めることは、二重投資にほかならないので、現行の行財政システ

ムのもとでは難しいとの意見を聞いたことがある。議論の出発点を間違えると、こういう話になってしまう。原発事故が二重投資を必要とする被害を発生させたのだから、原因者がその被害を回復することは当然のことである。行財政システムの観点から物事を考えるよりも、まずは被害を包括的・総体的に把握し、被害を回復させるために実行可能なことを考える必要がある。

■教訓 12. 原子力災害の特質に即した防災・復興体制の構築

先述のとおり、自治体は、地方自治法において、区域を有し、区域内に住所を有する住民によって構成される法人と定義されており、いわば自己の区域内の住民に対して“ゾーン・ディフェンス”を行う法人として定義されている（金井 2015）。また、災害対策基本法をはじめとする防災・復興法制度では、中規模・一過性の自然災害を念頭に置いて、災害から住民の生命、身体および財産を保護する事務は、住民に最も身近な市町村が一義的に処理するものとされている（佐々木 2017）。福島原発事故の発生に伴う原子力災害からの復興に際しても、「復興を担う行政主体は市町村が基本」とされた（東日本大震災復興対策本部 2011）。しかし、原発事故による被害の範囲は、市町村どころか都道府県の行政区域すら超えることになる。

例えば浪江町は、福島原発事故の発生に伴って全町避難となった。事故直後には、事故の収束、放射能汚染の将来予測、除染の実効性など、「空間の復興」を進める上での前提条件が不明確であった。その一方で、町民は全国の慣れない土地で苦しく不安な避難生活を強いられていた。そこで浪江町は、「すべての町民の暮らしを再建する〜どこに住んでいても浪江町民〜」を基本方針とする第一次復興計画を策定し、町民が避難期を乗り切れるように、役場が一人ひとりの町民に対して“マン・ツー・マン・ディフェンス”を行うことで、避難先での「人の復興」、すなわち、町民の避難生活の改善と生活再建を実現することをめざすものとした。

数年して避難指示解除の目途が立つようになると、第二次復興計画を策定することになった。復興計画の重心は「人の復興」から「空間の復興」へと移ることになった。計画内容は一気に昭和時代の復興モデルを踏襲した福島復興政策と重なり合うようになり、町民の帰還を促すための「空間の復興」の実現に向けて国の補助金をいかに活用するかということに関心が寄せられるようになった。“マン・ツー・マン・ディフェンス”から“ゾーン・ディフェンス”への大きな変化である。

ところが、避難指示が解除されてしばらく経っても町民はほとんど帰還せず、自治体存続の危機に直面することになった。すると将来の移住者を視野に入れた“ゾーン・ディフェンス 2.0”によって「空間の復興」をめざすという第三次復興計画を策定することになった。それはどういう復興計画かといえば、町民の帰還とともに新たな住民の移住を促すことで「まちのこし」を果たすべく、魅力的な自治体空間を整備するというものである。要するに、その背景は別として、内容はどこの自治体にもあるような、ふつうの計画である。

こうした浪江町役場の一連の振る舞いは、程度の差はあっても、原発避難 12 市町村に共通するものであるが、それは決して不適切なものだとは言い切れない。むしろ、自己の区域から避難を強いられるという状況に陥った役場にとっての復興とは、先述の自治体の定義からして、住民も役場も自己の区域に帰還し、ふたたび“ゾーン・ディフェンス”を行える状態になることであり、区域の魅力を高めることで、住民の暮らしの質を高め、転入者を呼び込み、税収を増やし、自治体を発展させるという復興計画を立案することは、自治体の本性に根差したものだと言ってよい。問題は、「空間の復興」に注力されるようになるのと同時に、「人の復興」に関する関心が薄れていくということである。原発避難 12 市町村では、毎年、国と福島県と共同で住民の帰還意向に関する調査が実施されているが、生活再建状況に関する調査がまったく行われていないのはその証左の一つである。

市町村主義に立った防災・復興法制度の空間性

と原子力災害の空間性が乖離しているのである。福島原発事故によって、防災・復興法制度において災害対策の一義的な行政主体とされている市町村ではもとより、都道府県でさえ、全国各地に避難する被災者の生活再建を長期にわたって行うのは限界があることが明らかになった。原発事故の原因者の一者である国が支援ではなく、主体となって原子力災害からの復興を担う防災・復興法制度の確立が検討されてよい（川﨑 2022a）。

■教訓 13. 居住・生活拠点の流動性・複数性の法的保障

すでに避難指示は帰還困難区域を除いて解除されているが、先述のとおり、福島原発事故が発生してから約 14 年後の原発避難 12 市町村における居住率は平均で約 4 割にとどまっている。避難指示の解除は、法制度上の帰還の選択可能性を拓いたが、必ずしも避難者自身の帰還の選択可能性を拓くものではなかったということである。

自然災害の場合、被害のピークは復興災害がなければ発災時点であり（塩崎 2014）、その後、被災者は再度の被災リスクを考慮しながら居住地の選択を行うことになる。しかし原子力災害の場合、被害が長期にわたって継続・続発し、被害のピークが不明確である。例えば、原発事故から 10 年以上が経過しても事故は収束しておらず、放射能汚染は続いている。避難に伴って世帯構成はバラバラのままである。避難元の医療機関や商業施設などの生活インフラは回復していない（高木 2024a）。こうしたことから、いまなお帰還するかどうか「まだ判断がつかない」という住民が 2 割程度にのぼっている（復興庁 2024）。選べないのである。

避難指示の解除は、その後の被災者支援策や損害賠償の打ち切りに直結させられた。例えば、避難指示の解除とあわせて応急仮設住宅の無償供与の打ち切りが行われたが、ここには人間の生活や人生を極度に単純化する思考が潜んでいる。避難指示の解除の要件は、①年間積算線量が 20mSv 以下になることが確実であること、②日常生活に必須なインフラや生活関連サービスが概ね復旧すること、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること、③県、市町村、住民との十分な協議である。しかし、この 3 つの要件を満たすということは、被災者にとって必ずしも帰還することができる条件が整ったということを意味しない。

生活の安定を回復させるためには、被災者一人ひとりの生活構造を維持すること、すなわち生活圏域の重複、生活行動の連続、生活空間の継承の 3 つが重要であるが、それは原発被災地ではほぼ不可能である（田中 2024a）。それにもかかわらず、被災者は居住地の選択を行うことを余儀なくされてきた。双葉町から埼玉県に避難した女性は次のように語ったという。「私たちは、この道を右に行くか、左に行くか、というところから、何かを選ばなくてはならなかった。そして、『いまのあなたの置かれた状況は、あなたが選んできたものだ』と言われてしまう。でも、いつも、『選びたい』と思う選択肢なんて一つもなかった」（吉田 2020）。

生活拠点を定めることなしに、生活再建のスタートを切ることは困難である。被害の長期性、言い換えれば被害の継続性・続発性という原子力災害の特性に鑑み、選べないという宙吊りの状態にある避難生活を暫定的に安定させるためには、住まいを中心とする生活拠点の流動性（居住保障の時間軸の拡張）と複数性（居住保障の空間軸の拡張）を法的に保障する必要がある（田中 2024b）。これは、国連の国内避難に関する指導原則や原発事故子ども・被災者支援法で求められていることでもある（United Nations 1998; Jimenez-Damary 2023）。

■教訓 14. 被災者の生活再建に資する行財政支援の拡充

いま私たちが手にしている復興モデルは、ハード事業中心の昭和時代の復興モデルであるが、度重なる災害の発生に伴って、その復興モデルは少しずつ進化してきた。特に、平成時代に発生した阪神・淡路大震災と東日本大震災・福島原発事故を契機として、インフラの復旧・再生のみならず、

被災者の生活再建にも注意が向けられるようになり、住宅再建と生業再建などを支援する法制度が整備・改善された（牧 2023）。これは、「私有財産の形成に公費の支出は認められない」という原則に風穴を開けたという意味では、公共政策上の重要な転換であった。

特に、東日本大震災・福島原発事故の発生後には、国の復興特別会計から直接的に被災者支援を目的として支出される制度が創設されたことが特徴的である。その制度とは、被災者の住宅・生活再建の支援、心身のケア、生きがいづくりによる心の復興や、コミュニティ形成の促進などの支援活動の実施に必要な施策を総合的に支援することなどを目的とする被災者支援総合交付金である。新潟県中越地震の際には、復興基金を通じて被災者やコミュニティに対する補助が行われたが、国の復興特別会計から直接的に被災者支援を目的として支出される総合交付金制度が創設されたということは、ハードの復興のみならず被災者やコミュニティの復興が国の役割として位置づけられたということを意味している。

しかし、問題がないわけではない。そもそも被災者支援総合交付金をはじめとするソフト事業に対する行財政支援は、その予算配分額からして手薄である。例えば、復興特別会計が創設された 2012 年度から 2021 年度までの復興特別会計支出済み歳出額は 22.8 兆円であるところ、被災者支援関係の支出済み歳出額は 3,785 億円（1.7%）にすぎない（井上 2024）。また、被災者支援総合交付金は単年度事業であることや、事業費のみを補助対象としていることも問題として指摘することができる（関 2024）。今後、こうした問題に関する見直しを行い、被災者の生活再建に資する行財政支援を拡充することが必要である（井上 2021；鈴木 2021a；鈴木・田村 2024）。

②避難元での生活再建と復興

イ．政策・事業

■教訓 15．総合的な放射線防護政策と複線型復興政策の確立

本来、除染は健康管理や食品管理などと並ぶ放射線防護手段の一つにすぎないが、福島原発事故の発生後には、放射線防護政策が体系的に構築されないままに、“除染なくして復興なし”との理念のもとに、除染を復興の起点かつ基盤と位置づけ、最優先的に実施する除染至上主義的な政策が組み立てられることになった（川﨑 2018）。このため、特に除染に関する知見がなきに等しい状況であった福島原発事故の発生当初には、住民や自治体は、放射能汚染状況に関する情報や被曝影響に関する情報が錯綜する中で、東京電力や国に対して「除染で元に戻せ」とか「除染ではやく 1mSv まで下げろ」といった実現不可能な要求を突きつけざるを得ない状況に追い込まれることになった。

しかし、除染によって原状回復を実現することは不可能であるし、また、除染の線量低減効果には限界があるので、必ずしも年間追加被曝線量 1mSv を即座に達成できるわけでもない。福島原発事故の発生後に蓄積された除染による空間線量や被曝線量の低減効果の限界性という知見を踏まえ、今後の原子力災害への備えとして、除染を放射線防護手段の一つとして位置づける総合的な放射線防護政策を確立しておくことが必要である（川﨑 2021c）。

住民や自治体を東京電力や国に対して除染では実現が不可能な要求を突きつけざるを得ない状況に追い込んだものは何かといえば、究極的には原発政策そのものであるが、福島原発事故の発生後に創設された政策としては避難政策や賠償政策が挙げられる。福島原発事故の発生に伴って避難指示区域が指定された地域の住民は、長期にわたる避難生活を強いられることになったが、避難指示区域外の住民も同様に多大な被害を受けることになった。すなわち、年間積算線量 20mSv（空間線量率 3.8μSv/h）を基準として避難指示区域が指定され、避難指示区域とリンクした賠償基準が定められたため、避難指示区域外の住民の大部分は、放射線管理区域の基準（年間積算線量 5.2mSv）を超

えていたとしても、賠償はなきに等しいものとされ、心に不安を抱えつつ福島での暮らしを続けることになった。

これは、低線量被曝による健康への影響が科学的に十分には解明されていない中で、年間積算線量が 20mSv を超えない地域では、除染を理由として居住継続というたった一つの選択肢しか用意されなかったことの不合理さをそのまま表象するものである。今後の原子力災害への備えとして、年間積算線量が 1mSv 以上となる地域については、原発事故子ども・被災者支援法の基本理念を踏まえつつ、除染を避難や賠償と並ぶ復興の実現手段の一つとして位置づけ、除染を伴う居住継続を選ぶことも避難を選ぶこともできるよう、多様な被災者の多様な生活再建を支援する複線型復興政策を確立しておくことが必要である。

■教訓 16. 環境回復を目的とする除染の実施

除染は、放射性物質汚染対処特別措置法に基づき、放射線防護を目的として、「空間線量率が毎時 0.23μSv＝追加被曝線量が年間 1mSv」以上の地域を対象に、おおむね警戒区域と計画的避難区域が指定された地域である除染特別地域では国が主体となって、その他の汚染状況重点調査地域では市町村が主体となって実施された。除染の方法は、土地利用の用途によって異なるが、例えば住宅では庭の表土の剥ぎ取りや屋根の高圧水洗浄などが実施された。

除染は、除染特別地域では帰還困難区域を除いて 2017 年 3 月で完了になり、汚染状況重点調査地域では 2018 年 3 月で完了になった。しかし、この除染の完了は、放射能汚染がすべて解消されたことを意味するものではない。そもそも除染それ自体に関する目標値が定められておらず、再度の除染を実施したとしても線量低減効果は限定的であるといった理由から、除染後に毎時 0.23μSv 以上であったとしても完了とされただけのことである。

特に問題なのは、除染は放射線防護を目的として実施されたことから、森林や河川などは健康や生活環境に影響を及ぼさないとして、基本的に対象外とされたことである。しかし、水や緑は暮らしの基盤であり、物質的な意味でも象徴的な意味でも、それらの安全性と安心性の回復なしには、生活の再建も場所の再生もありえない。しかも、福島県の県土面積の約 7 割は森林である。放射線防護を目的とする除染（シーベルト（Sv）を単位とする除染）のみならず、環境回復を目的とする除染（ベクレル（Bq）を単位とする除染）の実施が必要である。

なお、森林全体の除染は、費用対効果に鑑みて困難であると指摘されることがある。しかし、これは福島原発事故の発生に伴う被害を過小評価するものであって、わが国の環境法における基本原則の一つである原因者負担原則を踏まえればありえない議論である。除染技術を開発し、森林が有する防災機能を維持しながら、森林全体の除染を実施する必要がある。

■教訓 17. 復興事業による放射能の拡散に対する懸念への対応

福島県の大部分を占める森林や河川などについては、どんなに放射能が蓄積されていても被曝には基本的には影響しないとの理由からほとんど除染が行われなかったが、何も行われていないというわけではない。例えば、森林に関しては、間伐などを行うことで結果的に一定の放射線量の低減が見込まれる森林再生事業が進められてきた。

この森林再生事業によって伐採された樹木は、十分な公的管理制度が構築されないままに、民間事業者による木質バイオマス発電所において焼却されている場合がある。特にバーク（樹皮）には高濃度の放射能が付着している傾向が見られることから、放射能を拡散させることになるのではないかとの懸念が示されている（糸長 2024）。

こうした放射能拡散という復興災害の発生に関する懸念が示される理由の一つは、国民がその復興事業の必要性や合理性について判断しうる機会が用意されることなしに進められているからだと考えられる。徹底した情報公開システムを確立し、国民がその必要性や合理性について判断できる仕

組みを構築する必要がある。

■教訓 18. 除染土の再生利用と最終処分に関する国民的な議論の展開

除染に伴って発生した除染土は、基本的にはそれぞれの地区で確保された仮置場に保管されたのち、福島第一原発の周辺に整備された中間貯蔵施設に輸送された。中間貯蔵施設で保管・管理されている除染土の量は約 1,400㎥（東京ドーム 11 杯分）であるが、中間貯蔵・環境安全事業株式会社法において、中間貯蔵開始後 30 年以内に、すなわち2045年3月までに福島県外で除染土の最終処分を完了するために必要な措置を講ずることが国の責務として定められている。しかし、今のところ、最終処分の見通しはまったく立っていない（門馬編著 2025）。

また、国は除染土の全量をそのまま福島県外で最終処分を行うというのは実現性が乏しいとして、最終処分量を減少させるために、除染土の再生利用を推進するとの方針を示し（環境省 2016）、2025年 3 月にはその実現に向けて放射性物質汚染対処特別措置法の施行規則が改正された（同年 4 月施行）。再生利用を行う除染土の基準は放射能濃度が 8,000Bq/kg 以下とされているが、これは原子炉等規制法に基づくクリアランスレベル（放射性廃棄物を再利用できる放射能濃度の基準）である100Bq/kg 以下の 80 倍である。このため、除染土の再生利用を推進することは、先述の木質バイオマス発電と同様に、放射能を拡散させることになるのではないかとの懸念が示されている。

原発は、その稼働に伴って発生する使用済み核燃料などの放射性廃棄物の処理に関する問題を解決できないままになっていることから「トイレなきマンション」と言われるが、除染土の問題はこれとまったく同じである。除染土の最終処分や再生利用をめぐっては、原発をどうするのか、わが国のエネルギー政策をどうするのか、さらにはエネルギーにとどまらず私たちの暮らしの総体をどうするのか、こうした論点とあわせて、国民全体で議論し、解決の糸口を見つけ出していく必要がある。

■教訓 19. 帰還困難区域の避難指示解除と再生

福島原発事故の発生直後に福島第一原発の周辺に警戒区域と避難指示区域が指定され、警戒区域と避難指示区域は2012年4月から避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域への見直しが行われた。このうち帰還困難区域とは、長期間、具体的には 5 年間（原発事故が発生してから 6 年間）を経過してもなお、年間積算線量が 20mSv を下回らないおそれのある、2011 年 12 月時点で年間積算線量が 50 mSv 超の地域に指定された区域である。帰還困難区域は、双葉町、大熊町、富岡町、浪江町、葛尾村、南相馬市、飯舘村の 7 市町村の 33,854 ha に指定され、すべての市町村で避難指示区域の見直しが終了した2013年8月時点の帰還困難区域内の人口は 24,818 人であった。

帰還困難区域は、放射性物質による汚染レベルが極めて高いことから、将来にわたって居住を制限する区域として指定されたので、当面は除染などを実施しないものとされた。しかし、福島第一原発の立地町であり、帰還困難区域が広く指定された双葉町と大熊町における中間貯蔵施設の設置という話が具体化されつつあったという事情を背景として、2014 年 8 月に復興大臣によって帰還困難区域の除染と避難指示解除、復興拠点の整備に関する方向性が示された。この方向性を延長するかたちで、2017 年 5 月に福島復興再生特別措置法が改正され、おおむね 5 年以内に避難指示を解除し、居住を可能とすることをめざす特定復興再生拠点区域制度が創設された。特定復興再生拠点区域は、南相馬市を除く 6 市町村の 2,747ha（帰還困難区域の 8%）に指定され、2022 年 6 月から 2023年 11 月にかけて同拠点区域内における避難指示が解除された。

しかし、特定復興再生拠点区域は、帰還困難区域の全体からすれば、面積にして 1 割に満たない。帰還困難区域を抱える市町村は、国にその全域の避難指示解除に向けた要望活動を続けた。この要望活動の流れのなかから、住民が日常的な生活を

営むことが想定されない土地活用を主たる目的として、除染を実施せずに避難指示を解除する制度が2020年12月に創設された。2025年3月までに、飯舘村の2か所（公園と堆肥製造施設など）、葛尾村の1か所（風力発電所の用地や道路）の合計26ha（帰還困難区域の当初面積の0.1%）に指定され、避難指示が解除されている。

次いで、2023年6月に福島復興再生特別措置法が改正され、帰還困難区域内の特定復興再生拠点区域外において、2020年代をかけて帰還意向のある住民が帰還できるよう避難指示を解除し、住民の帰還・居住を可能とする特定帰還居住区域制度が創設された。特定帰還居住区域は、2025年3月までに双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、南相馬市の5市町村の合計2,134ha（帰還困難区域の当初面積の6%）に指定されており、避難指示の解除に向けて除染や家屋解体、インフラの復旧・再生などが進められている。

以上が帰還困難区域の避難指示解除をめぐる経緯であるが、避難指示が解除された区域と解除が予定されている区域を足し合わせても帰還困難区域の当初面積の14%にすぎない。国は、たとえ長い年月を要するとしても将来的に帰還困難区域のすべてを避難指示解除し復興・再生に責任を持って取り組むとの方針を打ち出しているが、帰還意向のない住民の土地や家屋、帰還困難区域の大部分を占める森林に関する方針は不明確なままである。また国は、法律上、中間貯蔵施設に保管されている除染土について、2045年3月までに福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずるものとされているが、最終処分の完了の見通しも中間貯蔵施設の跡地利用のあり方も不明確なままである。国は、住民、市町村、福島県などとしっかりと協議し、帰還困難区域の全体の将来像と避難指示解除に向けた具体的な方針を示す必要がある（川﨑 2025b）。

■教訓20. 復原という理念からの復興という理念の問い直し

復興では、被害を回復し自立を取り戻す「回復」、同じ被害を繰り返さないよう安全にする「安全化」、被災した都市が抱える社会矛盾の改善をはかる「改革」が課題となると指摘されているが（室﨑 2021）、この復興という理念には、被災前よりもよい生活やまちの姿があるはずだという信念が内包されている。阪神・淡路大震災の発生後に掲げられた「創造的復興」、東日本大震災・福島原発事故の発生後に掲げられた“Build Back Better”は、これを象徴的に表出している。

こうした復興という理念には反論の余地がないように思えるが、特に阪神・淡路大震災以降における現実の復興をめぐっては、惨事便乗型復興だ、「人間の復興」を軽視した「空間の復興」偏重の復興だといった批判が繰り返し行われてきた。計画やその結果がよいものではなかったとするならば、復興という理念を疑うことが必要になる（今井 2024）。

被災直後に多くの被災者が望むことは、失われたものを元に戻したいということであろう。「復興」ではなく「復原」である（窪田 2021a）。復原という理念から復興という理念を疑うと、福島の復興に関する大事な論点が見えてくる。原子力災害によって何を失ったのか、何を回復させるべきなのかということが十分に掘り下げられることなしに、復興が進められてきたのではないかということである。

福島原発事故の発生後に、一方では復興政策として場所性を消滅させるような大規模公共事業が実施され、もう一方では生活・生業の存立基盤（ふるさと）の喪失については賠償の対象外とされてきたが、じつはこの両者の根は同じである。原発事故によって失われた最も根源的なものが生活・生業の存立基盤であるとすれば、復興政策として何よりも回復されるべきものはその生活・生業の存立基盤のはずである。しかし、そうした復興政策が実施されてこなかったということは、原発事故によって何が失われたのかという実態の把握も、復興政策として何を回復させるべきかという目標の設定も不十分であったということである。

もちろん、復原を実現することは現実的には難

しい面があるだろう。しかし、多くの被災者が望んでいることが失われたものを元に戻したいということであるならば、どこまでそれに近づけることができるのか、どのような解がありうるのかということが追求されてよい。被災によって傷ついた地域の歴史や文化の連続性を、復興によってさらに傷つけるようなことはできるだけ回避しなければならない。復原という理念から復興という理念を問い直す必要がある（窪田 2024b）。

■教訓 21. 低開発需要地域の再生に向けた都市整備事業と空間計画論に関する検討

日本では、災害復興を進める上で土地区画整理事業が実施される場合が多い（姥浦 2024）。しかし、原発避難 12 市町村では、福島原発事故の発生後に新たに土地区画整理事業を実施した地域は存在しない。土地区画整理事業を実施しても、民間の土地利用需要の顕在化や土地の交換価値の上昇が見込めず、また、原発事故やそれに伴う放射能汚染という危険に対する都市の防災性が向上することはないからである。原発避難 12 市町村で実施されている面的な都市整備事業は、福島原発事故の発生後に創設された一団地の復興再生拠点市街地形成施設（予算名は福島復興再生拠点整備事業）のみである。大熊町、双葉町、浪江町の 3 市町村の合計 5 地区で都市計画決定が行われ、事業が進められている。

一団地の復興再生拠点市街地形成施設は、用地買収方式によって市街地を整備する事業であり、市町村が道路などの公共施設のための土地のみならず宅地のための土地を保有し、被災者の生活再建や地域経済の再建などに向けて活用することが可能な制度である。土地区画整理事業は時間をかけて大規模な空間の改変を行うことが得意であるのに対して、一団地の復興再生拠点市街地形成施設は小規模であっても用地を買収できたところから事業を迅速に実施することで、できるだけ早期に土地利用需要を吸収し、それによって新たな土地利用需要を喚起させることができれば区域を拡大して、建築物と公共施設を追加しながら市街地をつくり上げていくというインクリメンタル・プランニング型の事業制度である（佐々木 2022）。

原発避難 12 市町村は、もともと土地利用需要がきわめて旺盛だったとは言えない地域である。そうした地域が原発事故によって放射能で汚染され、長期にわたって広域避難を強いられることになった。時間が経過すればするほど、住民も事業者も避難先で生活や生業の基盤を再構築することになるので、原発避難 12 市町村における土地利用需要は原発事故前よりも低下しており、荒廃家屋の公費解体に伴う空き地ばかりが目立つ状況になっている。こうした地域において、それでもなお再生することが求められる場合に、それを支える都市整備事業は、いまのところ一団地の復興再生拠点市街地形成施設しか存在しない。その運用実績や運用効果に関する知見を蓄積し、復興という場面においては、都市計画区域に指定されていない地域においても特例的に活用が可能な事業制度として発展的に再構築することが検討されてよい（川﨑 2023a）。

■教訓 22. 広域的な観点からの復興事業の推進

原発避難 12 市町村では、避難指示の解除後における帰還者の生活再建を支えるため、それぞれの復興計画に復興拠点を位置づけて整備してきた。復興拠点の内容は市町村によって異なるが、自宅が荒廃してしまった住民の帰還を促すための住宅、商圏人口が急減した中で買い物サービスを確保するための公設民営型の商業施設、帰還した高齢者が安心して暮らせるための医療施設などを、公共交通サービスを確保しながら整備した市町村が多い（吉田 2021）。

この復興拠点については、いくつか問題点が指摘されている。例えば、福島原発事故によって急激な人口減少が予想される中にあって、必ずしも既存の都市・地域構造を継承することなく、市街地を拡大させるかたちで整備されたことである。また、広域的な連携・調整が行われずに、それぞれの市町村の避難指示の解除時期にあわせて計画されてきたために、それぞれの市町村に将来の維

持管理が懸念されるほどの施設が整備されたことである。復興拠点は、住民がどれくらい帰還するのかが見通せない状況下において、自治体の存続を懸けて計画・整備されてきたものであるが、今後、その計画・整備の効果や問題点などに関して検証されるべきであろう。

■教訓 23. 復興財源と自治体計画のあり方に関する検討

東日本大震災や福島原発事故にかかわる復旧・復興事業については、被災した地方自治体の財政負担を解消するため、復興交付金と震災復興特別交付税によって国費 100%で実施されることになった。こうしたこともあり、原発避難 12 市町村では、立派な小学校が整備されたが生徒はほとんどいないといったケースが散見される。モラルハザードの発生が指摘される場合がある。

国費 100%という財政措置は、国と地方自治体、あるいは、都道府県と市町村との調整を容易にし、迅速な事業の実施を可能にしたという側面がある。その一方で、整備された施設のランニングコストを危惧する声もあり、また、中長期的な市町村の将来像や行財政運営に関する十分な検討を行う動機を喪失させたとの指摘もある。しかし、放射能汚染によって全町・全村避難を余儀なくされ、無人の地を抱えることになってしまった自治体にとって、将来的な住民の帰還や新たな住民の移住をめざして、他の市町村よりも質の良い環境を整えたいと考えることは自然であろう。そうだとすれば、こうした自治体にとって、どのようなプランニングが必要かつ可能なのか、そして、それを調整・規律する機序とはどのようなものなのかという問題が未解決のままになっており、今後の検討課題として残されていると考えることができるだろう。

■教訓 24. 自治体の存続と復興の担い手の確保に向けた移住の促進

原発避難 12 市町村では、自治体の存続と復興の担い手の確保に向けて、2021 年度から帰還の促進とあわせて移住の促進のための政策が実施されている。例えば、福島県外から原発避難 12 市町村への移住者に対する福島県 12 市町村移住支援金の交付、原発避難 12 市町村による帰還・移住等環境整備事業計画に基づく移住促進事業の実施、福島県が設置した移住支援センターによる原発避難 12 市町村の支援や広域連携事業の実施などである。

しかし、移住を促進する上では課題が多い。例えば、そもそも住宅が不足している。その要因として、原発避難 12 市町村はもともと賃貸住宅が多くなかった地域であること、荒廃家屋の公費解体によって住宅が急激に減少したこと、入居可能な賃貸住宅は復興事業や廃炉作業に従事する会社によって借り上げられていることなどが挙げられる。近年では移住者がシェアハウスを管理運営するという動きも見られるようになっているものの（森 2024）、こうしたことから不動産市場に流通している空き家が少なく、また、家賃が高い状況にある。原発避難 12 市町村では、空き家・空き地バンクを運用しているところが多いが、移住を促進するためには、こうした受け身の制度を運用するのみならず、公民連携によって空き家・空き地のリノベーション事業を実施するなど、積極的な住宅の確保に向けた取り組みが必要である。

■教訓 25. 家屋の維持管理と空き地の有効活用

原発避難 12 市町村の住民は、福島原発事故の発生に伴って全国各地に避難することを余儀なくされた。長期にわたって避難元の地域への立ち入り制限が続いたり、避難先から自宅まで遠くて管理できなかったりしたために、多くの家屋が荒廃することになった。このため、国が荒廃家屋の公費解体を行うことになり、特に避難指示の解除が遅かった市町村では空き地が急増することになった（植田 2024）。

長期避難による家屋劣化の状況が避難者の帰還意向や家屋の再建意向を左右する面がある。避難者が家屋を維持管理し、その劣化を抑制するために、避難期間における「通い」行動の支援の充実

が検討されてよい（土川・井本 2024）。また、空き地については、住民が主体となって菜園として有効活用している事例がある。今後は、こうした住民主体の空き地の有効活用に対する支援の充実が検討されてよい。

■教訓 26. 再生可能エネルギーの計画的な普及促進

福島県では、明治期から水力発電所などが整備されはじめ、1951 年 12 月に国土総合開発法に基づく只見特定地域総合開発計画が策定され、東京圏の工業地帯への電力供給の拡大が図られた。そして 1971 年 3 月に福島第一原発、1982 年 4 月に福島第二原発の営業運転が開始されるようになり、福島県は、東京圏に電力を供給するための水力、火力、原子力などの発電所が多数立地するわが国最大の発電県となった。

しかし、福島原発事故が発生し、福島県は 2011 年 8 月に策定した「福島県復興ビジョン」において、「原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり」を基本理念に掲げ、再生可能エネルギーの飛躍的な推進を図るものとした。これを受けて、2012 年 3 月に策定した「福島県再生可能エネルギー推進ビジョン（改訂版）」では、「2040 年頃を目途に、県内のエネルギー需要量の 100％以上に相当する量のエネルギーを再生可能エネルギーで生み出す」ことを目標として掲げた。

福島県では、全国の各都道府県と同様に、再生可能エネルギー特別措置法に基づく固定価格買取制度（FIT: Feed-in Tariff）が 2012 年 7 月に施行されてから太陽光発電を中心に再生可能エネルギーの導入量が急激に増加している。再生可能エネルギーの導入量の県内のエネルギー需要量に対する割合は 2011 年度には 24％であったが、2023 年には 55％に高まっており、先述の目標が達成される可能性が高まりつつある。しかしその一方で、再生可能エネルギーの普及に伴って、県内各地で防災、景観、環境の面での問題が生じている。

再生可能エネルギー特別措置法は再生可能エネルギー源の利用を促進することを目的とするものであり、それ以外の視点は持ち合わせていない。太陽光発電設備は建築物にも工作物にも該当しないものとされていることから建築確認の対象にならないし、土地利用にかかわる個別 5 法（都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法）の要件に該当しなければまったく太陽光発電設備の立地を規制することができない（髙橋 2016；川﨑 2023b）。2020 年 4 月までは環境影響評価法の対象にもなっておらず、2024 年 4 月までは周辺住民に対する説明会の開催すら法定事項になっていなかった。

こうしたことから、福島県でも太陽光発電設備の設置などを規制することを目的とした条例を制定する市町村が増加しつつあるが、国法として全国一律的に規制すべきことや、県の条例として広域的に規制すべきことがあるように思われる。再生可能エネルギーの普及促進自体はよいことだとしても、これを計画的に進めるための制度設計が必要である。

ロ．生業・産業

■教訓 27. 経済・産業の復興のあり方に関する再考

原発避難 12 市町村の市町村内総生産は、福島原発事故の発生前の 2010 年度には 8,711 億円であったが、2011 年度には事故の影響を受けて 3,880 億円に落ち込んだ（福島県企画調整部統計課 2024）。その後、少しずつ増加しており、2021 年度には 7,447 億円まで回復している。しかし、これはいわゆる復興特需（建設特需）によるところが大きく、市町村内総生産に占める建設業の割合は 2010 年度には 5％であったが、2021 年度には 26％となっている。もっとも、避難指示の解除が早かった市町村と遅かった市町村ではかなり異なっており、例えば、遅かった大熊町や双葉町では、2021 年度には市町村内総生産は 6 割程度まで回復しているものの、建設業がその 9 割を占めている。

こうした復興特需（建設特需）は復興予算によって喚起されているものであるから、いつかは終

焉を迎えることになる。中長期的な観点から原発避難12市町村の経済・産業の復興に向けて行われている代表的なものは、福島復興再生特別措置法に基づく福島イノベーション・コースト構想である。同構想は、廃炉、ロボット・ドローン、エネルギー・環境・リサイクル、農林水産、医療関連、航空宇宙を重点分野として、浜通り地域における新しい産業基盤の構築をめざして進められている国家プロジェクトである。被災後に、将来の社会経済状況の変化を先取りしながら被災地を変革させる復興のあり方を「先取り適応型復興」と言う場合があるが、福島イノベーション・コースト構想はその典型的なプロジェクトである。

この福島イノベーション・コースト構想にはいくつかの懸念されることがある。例えば、少なくともこれまでのところは、地元企業があまり同構想に携わることができておらず、地元経済の活性化にも技術の蓄積にも人材の育成にもほとんど寄与していないし、また、いくつもの施設が整備されたものの、被災者の生活再建や被災地の再生に大きく寄与したと実感できるほどの成果はあがっていない。だれにもどうなるのかわからない未来にばかり気をとられるのではなく、被災者や被災地の被害の回復に資するプロジェクトにする必要がある（藤原 2021）。要するに、だれのための、なんのためのものなのかという観点から、同構想の意義と内容を再考することが求められている。

■教訓28. 基幹産業としての農業の再生

福島原発事故の発生によって、福島県の基幹産業である農業は大きな被害を受けた。福島原発事故の発生当初には、農地や農作物が著しく放射能で汚染され、米や野菜をはじめ、多くの農産物が放射能の基準値（例えば穀類については、2011年度まではセシウムが500Bq/kg、2012年度からは100Bq/kg）を超えたことから、作付制限や出荷制限が行われることになった。その後、除染や放射能の吸収抑制対策などが実施されてきたこともあって、作付制限や出荷制限は解除されつつあるが、いまなお帰還困難区域では米の作付制限が行われている。また、原発避難12市町村では営農再開支援事業が実施されてきたものの、営農再開率は2023年度末時点で50%にとどまっている（福島県2024）。さらに、いわゆる風評被害が続いており、農産物の価格は相対的に低い水準で推移している。

福島原発事故が発生してから10年以上が経過した現在、農業にかかわる課題は流通段階にあると言われている。生産段階に関しては、米の全量全袋検査（2020年産米からは抽出検査）をはじめとする放射能検査によってほとんど放射能が検出されておらず、GAP（Good Agricultural Practice）認証の取得も進められている。消費段階に関しては、放射能を理由として福島県産の食品の購入をためらう国民の割合は5%にまで低下している（消費者庁 食品と放射能に関する消費者理解増進チーム 2024）。その一方で、これらの中間段階にあたる流通段階に関しては、卸売市場における福島県産農産物の産地評価・取引順位が低下したままである。こうしたことから、風評被害対策を実施すれば問題が解決するわけではなく、流通段階における市場評価を回復させることが必要であり、そのための商品開発や販路開拓などに注力すべきだと言われている。

確かにこれは重要な課題であろうが、本質的な問題が抜け落ちているのではないか。福島原発事故によって福島の農業が失ったものは、農業生産額といった物差しで測れる経済的な価値だけではないだろう。それよりも深刻なのは場所資本の喪失だと考えられる。場所資本とは、生活者と自然のあいだ、あるいは、生活者と生活者のあいだに存在し、代々にわたり時間をかけて形成されてきた自然や他者との諸関係とその諸関係のもとに場所に蓄積されてきた資本であって、社会関係資本や文化資本も含まれるものである（斎藤 2013）。例えば、田畑や果樹園は、単なる交換可能な私的所有空間ではなく、それぞれの場所の生活者が自然や他者との関係のうちに歴史的に蓄積し領有してきた代替不可能な有形・無形の資本であって、これが失われたことが福島原発事故による最大の被害だと考えられる（堀川 2024）。

たしかに、流通段階での市場評価の回復のほか、農地の集積・集約化による生産性の向上や農地マッチングによる担い手の確保などの生産段階での問題解決も必要であろう。しかしそれ以前に、福島原発事故の発生に伴って、福島の農業は何を失ったのか、何を回復・再構築すべきなのか、次の世代に何を引き継いでいくべきなのかといったことが問い直されるべきであって、場所資本の喪失という被害を包括的・総体的に把握し、長期にわたってその回復または再構築を進めていくことが必要だと考えられる。

■教訓 29. 県土面積の大部分を占める森林・林業の再生

森林は、福島県の県土面積の 7 割を占めている。福島の森林・林業は、福島原発事故の発生に伴う放射能汚染によって、森林整備の停滞、しいたけ原木や山菜・野生きのこの出荷制限など、さまざまな負の影響を受けた。森林の除染については、放射線防護を目的として林縁部から 20m 以内に限って実施されたので、大部分は手つかずのままである。ただし、除染の対象外となった森林では、間伐や路網整備などの森林整備と流出防止柵設置などの放射性物質対策を行う森林再生事業が進められている。また、しいたけ原木林の伐採や作業道の整備、山菜や野生きのこの出荷制限の解除に向けた放射能検査などが行われている。

森林は面積が広大であり、林業従事者が限られていることから、森林の再生には長い時間が要される。森林再生事業は相対的に放射能汚染のレベルが低い地域を対象として実施されているが、技術開発を進め、作業者の被曝管理に留意しながら放射能汚染のレベルが高い地域でも効果的かつ効率的に実施される必要がある。しいたけ原木林の再生については、ごく限られた範囲で行われているにすぎず、また、そもそも事業効果を検証できるようになるまでに 20 年という長い時間が要されることから、事業実施範囲を拡大するとともに、長期にわたって放射能の動態などを調査しつつ計画的に取り組むことが求められる。

なお、先述のとおり、原発避難 12 市町村では、十分な公的管理制度が構築されないままに、民間事業者によって木質バイオマス発電所において発電事業が行われている。燃料となる木材は、程度の問題はあっても、放射能で汚染されている場合が多いことから、燃焼に伴う放射能の飛散や焼却灰の処分などを懸念する声があがっている地域がある。住民、市町村、民間事業者等による協議会を設立し、適切に放射能のモニタリング・管理を行う必要がある。

■教訓 30. 漁業の存続と廃炉の完了の両立

福島原発事故の発生に伴って海が放射能で汚染され、魚介類の出荷制限や風評被害が続くことになった。特に沿岸漁業は試験操業、すなわちモニタリング検査によって安全性が確認された魚種を対象として小規模な操業と販売を行い、出荷先での評価を調査するという不本意な産業活動を余儀なくされることになった。試験操業で確保した水産物については福島県や漁業協同組合によって放射能検査が行われてきたが、国の基準値である 100Bq/kg を超える検体が見られなくなったことから、2020 年 2 月にはすべての魚種の出荷制限が解除されることになった（その後ふたたび出荷制限が行われたが最終的に 2024 年 10 月にすべて解除）。

これを受けて試験操業は 2020 年度で終了になり、2021 年度から本格操業に段階的に移行することになったが、2021 年 4 月に政府は風評被害の拡大を懸念する漁業関係者の反対を押し切って、福島第一原発の敷地内に保管されているトリチウムなどを含む ALPS 処理水の海洋放出を決定し、2023 年 8 月から開始することになった。2015 年 8 月に東京電力と経済産業省は、福島県漁業協同組合連合会と「関係者の理解なしには、いかなる処分も行わない」との約束を交わしていたにもかかわらず、である。

福島県漁業協同組合連合会の会長は、海洋放出の開始される直前に、「廃炉が終わって、漁業者がそのまま福島に存続していたら、そのことをと

らまえて、われわれはようやく『理解したね』って立ち位置に立てると思う」との見解を示した(福島テレビ 2023)。どういう意味か。「理解」を判断する時期を海洋放出の開始時点ではなく、断腸の思いで未来における廃炉の完了時点に延長するが、私たちは先祖から預かった海と漁業を子孫に引き継ぐ責任がある、福島原発事故が発生してからずっと苦しい立場に置かれている、ALPS処理水の海洋放出によってさらに苦しい立場に追い込まれることになる、当然反対であることに変わりはない、東京電力と国は責任をもって廃炉の完了と漁業の存続の両立を実現してほしい、これが実現するまで対峙し続ける意志がある、ということだと思う。

ALPS処理水の海洋放出が開始された後に、顕著な風評被害が発生したという状況にはない。しかし、廃炉の完了までには何十年、何百年という時間を要するだろう。東京電力と国は、漁業の存続と廃炉の完了を両立させるべく責任を果たすことが求められる。

ハ. 主体・コミュニティ

■教訓31. コミュニティ・ベースの活動を通じた主体性と自律性の回復

避難指示区域外の人びとは、福島原発事故の発生後にも自宅で暮らし続けることが可能であった。それだけに、どこがどれくらい安全なのか危険なのかがわからない、自分で作った農作物を食べてもよいのかどうかがわからない、誰の言っていることを信じればよいのかがわからないといった深刻な問題に直面することになった。

長期にわたって放射能汚染と向き合わざるをえなくなった場合に、どう暮らしを立て直していくか。余計な被曝はしない方がよいに決まっている、しかし、ある程度の被曝は避けられない。こうした状況下に置かれたなかで、コミュニティ・ベースの放射線測定活動を通じて住民一人ひとりが判断し、折り合いをつけ、答えを見つけ出していった地区がある。いわき市の末続地区、伊達市の小国地区、二本松市の東和地区などである。

地区の汚染状況や自分の被曝状況を測る、話す、測る、話すを繰り返し、自分が置かれている状況を把握し、自分に最適と思われる対応方法を身につけていった。それは一人ひとりが暮らしの主体性と自律性を回復するプロセス、言い換えれば、自分が主人公である暮らしを取り戻すプロセスであったという(福島のエートス 2022)。つまり、自由を回復するプロセスであったということだと思う。

■教訓32. 住民主体の当事者性あるコミュニティの再生

福島原発事故の発生によって、家も店もほとんどなくなってしまったので、復興事業によってハード整備を行うことは必要であるが、肝心なことは、住民がどのように暮らしていくことができるのかということである(齊藤 2024a)。原発を建設したときと同じように、国依存、行政依存のまちを再生産するのではなく、住民が主体となって当事者性のあるコミュニティを再生することができるのか、こうした観点が決定的に重要だと思うが、往々にして見過ごされていないだろうか(山田 2024)。

例えば、メガソーラーが増加した。それ自体はよいことかもしれない。しかし、メガソーラーを敷設することで住民がどのように幸せになるのかという議論が抜け落ちている。福島原発事故への反省という観点からは、エネルギー自立地域の構築をめざすということが大切だと思えるが、結局のところ、原発がメガソーラーに変わっただけで、東京へのエネルギー供給地としての役割は変わっておらず、ほとんど住民には恩恵がないどころか、むしろ景観や環境が破壊されていくというような事態が散見される(片岡 2024)。パーツはよいとしても、本質的なところが欠落している。

帰還者が少なく、行政区が機能していないこともあり、現実的には住民の幸せについて議論できる場を確保すること自体が難しいが、住民が意志決定プロセスに参加しうる機会を拡充することが

重要である。その点で、帰還者、移住者、事業者、自治体のネットワーク構築やコミュニティ再生などの活動を行っている民間非営利団体も設立されていることから、こうした団体を支援し、住民主体の当事者性あるコミュニティの再生に向けた挑戦を支えることが必要である（関 2021；義平 2024）。

■教訓 33. 行政区単位の自然的な実践によるまちの持続

原発避難 12 市町村の農山漁村地域では、自然村を継承した行政区が共同生活の単位となってきた。人びとのあいだには場所に根ざした倫理、すなわち、どのように生き、暮らしてゆくかという価値基準なり規範なりが領有されており、この倫理に裏打ちされて、例えば土地の農業的な利用と管理が共同で行われてきたが、避難指示が解除されても住民の帰還が進まず、「人は減るが土地は減らない」という状況に直面している。こうした中で、被害を受けた当事者が集まって、行政区が直面している現状をすべて引き受け、遠い未来のことはわからなくても、自ら暮らしを取り戻すべく自然（じねん）的な実践を続けている場所がある（窪田 2021b；萩原 2024）。

都市計画、あるいは、災後に策定される復興計画は、まず将来像を設定し、その実現に向けて調達可能な手段を秩序づける社会技術である。人ではなく、空間とルールを見て技術が行使されるので、人と空間を一体的に把握することが必要な行政区のような小さな単位から見ると、それらの都市計画や復興計画が少なからず計画災害の発生原因となっている場合がある。

まちの存在価値は、住民が多いか少ないかでも、立派な施設があるかないかでもなく、自分で意志決定できるかどうかによって大きく規定される。まちは、住民が地域のことを議論し、意志決定さえできれば持続しうるのである。行政区による自然的な実践は、これに挑戦しているものであり、計画に基づく目的意識的な実践を超えた「公共事業」だと解することが可能である。ここにこそ、集中的な支援が必要である。

■教訓 34. 中間組織の機能維持と避難者の意向の把握・反映

原発避難 12 市町村では、行政区が自治の最小単位として機能していたが、その行政区は福島原発事故の発生に伴う住民の拡散的な広域避難によって機能不全状態に陥ることになった。津波被災地では、浜を単位として協議会が設立され、協議会が自治体と個人をつなぎながら復興事業が実施されたのに対して、原発避難 12 市町村では行政区という中間集団が不在のままに、一方では自治体を単位として復興事業が行われ、もう一方では個人を単位として賠償が行われることになった。

行政区が機能不全状態に陥っていることもあって、福島原発事故の発生前の住民ではなく、避難元での復興事業に携わる者を政治基盤とする自治体の首長や議会議員が選ばれるようになっている（川﨑 2024e）。避難元の復興・再生に向けてドライブがかかる一方で、特に長期避難を選択する住民の意向は自治体の復興政策に反映されにくくなっている。こうした原地主義の傾向は、避難指示が解除されて帰還がはじまってから強まったように思われるが、避難を強いられた自治体にとって、復興とは住民も役場も自治体空間に帰還し、ふたたび空間の管理と住民の管理を行える状態になることを意味するので、これは自治体の本性をストレートに反映した結果だと言えるだろう。

福島原発事故は、住民が広域的・拡散的に避難するという事態が長期にわたって続き、中間組織が機能不全状態に陥ったときに、避難者の意向の把握・反映のあり方が問題となることを浮き彫りにした。効果的な解決方策がありうるのかはわからないが、重要な教訓の一つである。

■教訓 35. ビジネスによる地域課題の解決・復興の実現

先述のとおり、原発避難 12 市町村では、除染とインフラの復旧・再生を行った後に避難指示を解除するという「空間の復興」が進められてきた。

これに対して、必ずしも補助金に頼らずに、ビジネスとして地域課題の解決・復興の実現に取り組んできた民間会社がある。南相馬市小高区に事務所を構えるOWB株式会社（旧株式会社小高ワーカーズベース）である。

避難指示が発令された地域を現代日本で唯一かつ最後のフロンティアとして位置づけ、「地域の100の課題から100のビジネスを創出する」というミッションを掲げて、自立した地域社会の実現に向けた取り組みを進めている。具体的には、原発事故によって何もなくなった地域で、まずは生活環境を整備しようと食堂や仮設スーパーを立ち上げ、次に若い女性の仕事・生きがいづくりのためにガラス工房を設立し、さらに1社で100の事業を創るのは大変だからと、自分たちが思い描く地域の未来像の実現に資する起業家を全国から呼んできて事業者コミュニティづくりを進めている。新たな復興モデルになりうるか、今後の動向が注目される。

■教訓36. 若者による地域の魅力づくりへの挑戦とその支援

避難指示が解除された地域において、地域の魅力づくりに挑戦する若者の姿が見られる。南相馬市小高区でクラフトサケの醸造・販売を通じて新たな文化づくりをめざす若者、飯舘村でホームセンターを改修してコワーキングスペースの設置などを通じて人や環境の新しい循環を生み出す仕組みづくりに取り組む若者、川内村で地域資源を活かしたジンの販売・醸造を通じて福島と世界をつなぐことを構想する若者、同じく川内村で古民家を改修したカフェの経営などを通じて魅力発信・つながり創出・伝統継承を推進する若者などである。

これらの若者の挑戦は、「HAMADOORIフェニックスプロジェクト」に基づく資金援助と伴走支援によって実現したものである。同プロジェクトは、未来の福島のため、自らの手で未来を切り拓こうと浜通り地域での起業にチャレンジする若者を支援するために、財団による支援のもとに実施されている起業家応援事業である。これらの若者が将来の福島のリーダーとなり、次世代の子どもたちにとっての新たな道筋となることが期待されている（長田 2024；じんの 2024；松下 2024）。

■教訓37. 復興の担い手の育成に向けた教育の実施

福島原発事故の発生前に、双葉郡8町村には小学校が17校、中学校が11校、高校が5校、特別支援学校が1校存在した。事故直後にはそれぞれ避難先で再開した。10年以上が経過して、避難元で再開した学校も避難先に残っている学校も見られるが、休校や閉校になった学校も少なくない（井本 2024）。2024年5月現在の双葉郡の町村立の小中学校に通う児童・生徒数は、原発事故前の12%と激減している（福島県教育庁 2024）。

しかし、明るい話題もある。2015年4月に中高一貫校のふたば未来学園が開校した。同校は、これまでの価値観や社会のあり方を根本から見直し、新しい生き方、新しい社会の建設をめざすべく、自らを変革し、地域を変革し、社会を変革する変革者を育成するとの使命を掲げて創設された学校である。教育と地域復興の相乗効果の創出をめざし、双葉郡の現状を自分の目で見て、被災・避難者の声に耳を傾け、地域の課題を知り、そして地域課題の解決を実践する「未来創造探究」が行われている。ポスト・トランス・サイエンスの時代において、科学的合理性と社会的合理性の狭間の中で、分断と対立の境界に立ち、両者を架橋して納得解へと至るプロセスをコーディネートしうる人材の育成がめざされている。将来の福島の楽しみの一つである。

■教訓38. 復興の行政主体である自治体の職員に対する支援のあり方の検討

自治体は住民にとって最後の砦であるが、原発事故に直撃されると堅固な存在であり続けることは難しい。福島原発事故の発生後には、双葉郡8町村を含む9市町村において役場を含めて全町・全村避難となった。自治体職員も被災者であるが、

住民を前にしたときには支援者として業務に従事することが求められ、避難先での居場所がない状況の中で、原発事故前の数倍にのぼる量の未経験の業務をこなすことが求められる。例えば、双葉郡8町村における普通会計当初予算額は、福島原発事故前の2010年度には395億円であったが、ピークの2019年度には1,476億円（うち復旧・復興分は67%）と3.7倍になった。その後、少しずつ減少しているが、それでも2024年度は1,231億円（うち復旧・復興分は58%）と福島原発事故前の3.1倍になっている（川﨑 2024f）。

当然、職員を増やす必要がある。双葉郡8町村における一般行政職員の人数は、福島原発事故前の2010年4月時点では685人であったが、2022年4月時点では1,271人と1.9倍になっている。雇用形態別にみてみると、正規職員は1.2倍の増加であるのに対して、会計年度任用職員や派遣職員などの非正規職員は10.3倍の増加となっており、全体の59%が正規職員、41%が非正規職員となっている。また、その正規職員のうちの約半分は、原発事故後に採用された職員であると推定される（川﨑 2024f）。

復興の場面においては、元の暮らしや元のまちの姿に戻すことが基本であり、それが被災者の最大の願望でもあると考えられる。しかし、双葉郡8町村の一般行政職員の内情はといえば、今後も中長期にわたって復興の行政主体の中心的な存在であり続けると思われる正規職員であり、かつ、原発事故前の住民の暮らしやまちの姿を知っている職員は全体の4分の1しかいない。「原発事故前の暮らしに戻りたい」と考えている住民が多いとしても、そもそも原発事故前の住民の生活もまちの様子も知らない職員が大半を占めているということである。しかも、筆者らが2023年に実施したアンケート調査の結果からは、それぞれの職員が業務に忙殺されており、役場内で復興のあり方を十分に議論できているとは言いがたい状況にあることが読み取れる（鈴木・髙橋・荒川・田澤・佐藤・川﨑 2023）。

日本の防災・復興法制度において、復興の行政主体の基本は市町村であると位置づけられており、福島原発事故の発生後にもこの原則が適用された。決して間違ったものだとは思われないが、広域的で長期的な避難を強いられた双葉郡8町村では、いわば役場が脆弱になった状態で、職員同士が復興の方向性について十分には共有できていないままに、復興予算を消化するための業務に追われている。国は、自治体と協議して復興を進めると言うが、協議している自治体はこのような状況なのである。復興予算を確保するのみならず、自治体職員の実態に関する調査・検証を行い、自治体が復興の行政主体としてその役割を十分に発揮しうるための自治体支援のあり方を検討する必要がある。

③避難先での生活再建と復興

■教訓39. 原子力災害の特質に即した避難者の生活再建支援

福島復興政策は、人を直視せずに空間に視界を絞って、被災地で公共事業を実施する昭和時代の復興モデルをほぼそのまま踏襲したものである。復興の達成状況も、どれだけ除染が行われ、どれだけ避難指示が解除されたのか、あるいは、どれだけ営農が再開され、どれだけ事業所が立地し、どれだけ総生産が回復したのかといった、被災地の様子にかかわる物差しで評価されてきた。そして、避難者の生活再建支援は、避難者の生活実態ではなく、こうした被災地の復興の達成状況に照らし合わせて、その打ち切りが進められてきた。

もちろん、被災者について何も調査が行われてこなかったわけではない。復興庁、福島県、原発避難12市町村は、毎年度、住民意向調査を実施してきている。しかし、この調査は主として避難者の帰還意向を把握するためのものであって（当初は復興公営住宅の需要を把握するためのものでもあった）、避難者の生活再建状況を体系的に把握するための調査は実施されてこなかった。

もっとも、例外はある。福島原発事故およびその影響と課題を検証することを目的として設置さ

れた新潟県原子力発電所事故検証委員会の一翼をなす「新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会（生活分科会）」は、2021年1月に「避難区域内・外の違いはあり、生活再建を進めた人も少なくないが、依然として生活再建のめどがたたない人もいる。長引く避難生活に加え、様々な「喪失」や「分断」が生じており、震災前の社会生活や人間関係などを取り戻すことは容易ではない」という検証結果を公表している。また、時間の経過に伴って、生活再建の格差の拡大と孤立が見られること、先行きの見通しが立たないままに避難先と避難元の間で宙づり状態になっている避難者が少なくないこと、避難者の不可視化・潜在化する傾向があることなどを指摘している(新潟県 原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会(生活分科会) 2021；松井 2021；松井 2024a；池内 2024)。

先述のとおり、原子力災害は、自然災害とは異なって、原因者の存在、被害の広域性と長期性（続発性を含む）、避難の広域性と長期性という特質を有する。被害が長期におよぶのであるから、避難が長期にわたるのは当然のことである。原発事故子ども・被災者支援法では、被災者支援施策は、被災者一人ひとりが被災地に住み続けること、被災地から避難すること、被災地に帰還することの選択を自らの意志によって行うことができるよう、被災者が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ことが基本理念として定められている。避難者の一人ひとりの生活再建状況や意向について調査を行い、その結果に基づいてしっかりと支援を行う必要がある（辻内 2024)。福島原発事故の発生後には、全国各地の非営利民間団体などの尽力によって避難者支援が行われてきたが(増田・高田 2024；松井 2024b)、今後は、こうした団体の力を借りながら、発災直後から災害ケースマネジメントを展開することができる体制を整備しておく必要がある。

■教訓40．避難者の避難先での住民としての地位・権利の保障

福島原発事故の発生当初には、避難者が住民票を異動したかどうかにかかわりなく、避難元自治体と避難先自治体の双方における住民としての地位を法的に保障する二重の住民登録制度またはこれに類似する制度の創設の必要性が自治体からも学術界からも提唱された（今井 2014)。それは、例えば避難者が住民票を避難元自治体に残したままであっても避難先自治体から住民サービスを受ける権利を保障するとともに、避難元自治体と避難先自治体の双方における政治参加や行政参加の権利を有する主権者としての地位を保障するというものである。しかし、選挙と課税に関する問題があるとして創設されるには至らず、これにかえて原発避難者特例法が制定されることになった。

原発避難者特例法は、原発避難12市町村にいわき市を加えた13市町村からの避難者（避難住民）に対する適切な行政サービスの提供および住所移転者（転出者）と避難元自治体との関係の維持を目的とする法律である。2023年4月時点の住民登録者は 473,553 人、そのうち避難住民は 55,425人であり、住所移転者は154,671人である（川﨑 2024g)。避難者は、同法によって、避難元自治体の住民でありながら避難先自治体から行政サービスを享受することが可能になったこともあって、福島原発事故が発生してから 10 年以上が経過しても、多くの避難者は避難元自治体から住民票を異動していないが、避難先自治体の政治や行政に参加する地位・権利は付与されていない。将来的に原発避難者特例法に基づく特例措置が廃止されることが見込まれる中にあって、避難者の避難生活の経緯や実態を検証し、避難先での住民としての地位・権利をどのように保障するべきか、国内避難民に関する国際人権原則である「国内強制移動に関する指導原則」なども参照しながら検討する必要がある(United Nations 1998；Maly 2024)。

なお、原発避難者特例法では、住所移転者が避難元自治体の長に申出を行った場合、避難先自治体の住民ではあるものの、特定住所移転者として、避難元自治体との関係の維持に資する情報の提供などを受けることができることになっているが、2023 年 4 月時点では特定住所移転者は 11,112 人であり、住所移転者の 7%である。また、避難元自治体は、その特定住所移転者から構成される住所移転者協議会を置くことができ、同協議会は避難元自治体の復興やまちづくりなどに関する意見を述べることができるものとされているが、2023 年4月時点では住所移転者協議会は0件である(川崎 2024g)。今後、特定住所移転者をはじめとする住所移転者による避難元自治体への政治参加や行政参加に関する需要、あるいは、復興の主体としての権利の行使に関する需要に関して調査することが必要である。

■教訓 41. 広域的・長期的な避難生活を支える応急仮設住宅制度の構築

先述のとおり、昭和時代の復興モデルは、中規模・一過性の自然災害を念頭に置いて構築されている。災害救助法に基づいて供与される応急仮設住宅については、その供与主体は都道府県とされており、また、その供与期間は原則的に最長で 2 年 3 か月、その後は地域の復興状況に応じて 1 年を超えない範囲で延長できることとされている。

しかし、原子力災害は被害と避難の広域性と長期性をその特質としている。福島県が応急仮設住宅の供与主体であるが、多くの住民が県外に避難した。このため、福島県が全国の都道府県に県外の応急仮設住宅の供与に関する協力の要請を行ってきたが、避難した都道府県によって対応が異なるという、避難者にとっては不合理な事態が生じることになった。

また、応急仮設住宅の供与は 1 年単位での延長が何度も繰り返されることになり、この間、避難者は住まいに関する不安に悩まされ、不安定な避難生活が続くことになった。最終的に応急仮設住宅の供与が終了になったのは、避難指示区域外からのいわゆる自主避難者については原発事故から 6 年後の 2017 年 3 月のことである。避難指示区域内からの強制避難者については、避難指示の解除の時期が早かった市町村から段階的に終了しており、2026 年 3 月ですべての避難者に対する供与を終了することが決定されている。

こうした福島原発事故の発生後における経験を踏まえれば、現行の災害救助法に基づく応急仮設住宅にかかわる枠組みでは、原子力災害の被災者の避難生活を支える上では限界があることは明らかである。今後、国が全国を対象として応急仮設住宅の長期的な供与を直轄事業として実施し、安定した避難生活を保障する制度の構築が検討されてよい。

■教訓 42. 広域的・長期的な避難生活を支える「仮の町」の形成に資する制度の構築

行政区域の全域に避難指示が発令され、長期にわたって避難を強いられることになった双葉町、大熊町、浪江町、富岡町の 4 町は、福島原発事故の発生直後に策定した復興計画などにおいて「仮の町」構想を打ち出した。正確には、「仮の町」や「町外コミュニティ」など、呼称のあり方は異なるが、いずれも避難元への帰還に関する見通しが立たない中で、将来的に帰還するまでの間、全国各地に分散した町民が集住できる拠点を他市町村に整備し、自治体を維持することをめざしたものである。その意味合いは大きく変わってしまったが、のちに復興公営住宅として制度化されることになった。

「仮の町」は、南海トラフ地震や首都直下地震などの自然災害の場合でも必要とされることがありうる。その意味では、福島原発事故の発生後における 4 町の「仮の町」構想の内容とその帰結にかかわる検証を行い、「仮の町」や二地域居住を支える防災・復興法制度の制定が検討されてよいだろう（中川 2024)。

■教訓 43. 復興公営住宅におけるコミュニティの維持・形成の支援

福島県において、災害公営住宅には 3 つの種類がある。地震・津波等の被災者向け、原発避難者向け、帰還者向けである。このうち、原発避難者向け災害公営住宅は、避難指示を受けている／受けていた住民が、基本的には避難元市町村とは異なる市町村において、長期にわたる避難生活を安定して送れるようにするために、主として福島県が整備する災害公営住宅であり、復興公営住宅と呼ばれている（西田 2021）。先述のとおり、復興公営住宅は「仮の町」構想に関する議論を経て創設されたものであるが、最終的には県営住宅が 4,389 戸、市町村営住宅が 378 戸で、合計 4,767 戸が整備されることになった。

阪神・淡路大震災の発災後に供給された災害公営住宅では、従前居住地に無配慮な入居者の抽選が行われ、被災前の人間関係が断ち切られたことなどから、入居者は孤立し、多くの孤独死が発生することになった。福島県の復興公営住宅では、この教訓を踏まえて、5 つのコミュニティの維持・形成に向けた支援策が実施されることになった。避難元自治体単位での入居者募集、グループ入居制度の導入、団地における集会室の設置、コミュニティ交流員の配置、団地の設計面の工夫である（川﨑 2023c）。

このうち、コミュニティ交流員については、2014 年度から福島県が NPO に委託して配置されている。コミュニティ交流員は、交流会の開催などを通じて住民間の交流を促進し、最終的には団地における自治会の設立と団地が立地する地域の町内会への加入をめざして活動している（柳瀬 2024）。2023 年度までの 9 年間の実績は、自治会を設立することができた団地が 87%、町内会に加入することができた団地が 20%であるという（特定非営利活動法人みんぷく 2023）。町内会への加入率が低くなっている理由としては、規模が大きい団地や住民票を異動していない入居者が多い団地については、周辺の地域住民が加入に難色を示す場合があることがあげられるという。

また、近年ではコミュニティの維持・形成にかかわる新たな問題が発生している。すなわち、入居率の低下、入居者の高齢化、単身高齢者の増加などに伴って、自治会の役員の担い手が不足し、組織運営が困難になりつつある。2023 年 7 月から 9 月にかけて実施された調査の結果によると、復興公営住宅の入居率は 82%となっている（福島県社会福祉協議会 2024）。入居率の低下の問題は、福島県の復興公営住宅に限らず、他県の災害公営住宅でも生じていることであるが、その背景には家賃減額措置の段階的廃止などがある。近年では入居要件の緩和が行われており、入居率が低い団地では一般の県営住宅と同様の要件が適用されることになった。

このように、復興公営住宅においては、避難元市町村のコミュニティの維持・形成に加えて、多様な入居者から構成されるコミュニティの維持・形成が課題となっている。福島県では、コミュニティ交流員は集団支援、社会福祉協議会は個人支援を行うものとして整理されているが、両者は必ずしも相互に調整しながら活動しているわけではなく、今後は緊密な連携のもとにコミュニティの維持・形成を図ることが必要だと考えられる。

■教訓 44. 避難先自治体の住民生活やまちづくりへの影響の緩和

災害が発生すると、被災地に近く、相対的に人口規模が大きい都市に避難者が集中する傾向がある。福島原発事故の場合には、特にいわき市に多くの被災者が避難することになった。そのいわき市では、避難者の受け入れに伴う人口増加によって、不動産需要の増加と地価の高騰、宿泊施設の不足、公共施設の利用困難、交通混雑などが生じることになった。また、原発事故前には住宅地として想定されていなかった市街化調整区域や都市計画区域外にも、仮設住宅、復興公営住宅、作業員宿舎などが建設され、後追い的に生活環境や交通手段が確保されることになった。さらに復興事業のピークがすぎた現在では、作業員宿舎や仮設住宅などの跡地の原状回復や利活用が課題になっ

ている（齊藤 2024b）。

福島原発事故の発生直後には、いじめ、差別、偏見が問題となった。特に福島県内については、すべての地域が被災地であり、すべての住民が被災者ともいえるなかにあって（高木 2024b；川﨑 2025c）、避難者にに賠償金の支払いやさまざまな支援が行われる一方で、避難先の住民には除染のほかにはほとんど何も行われなかったので、ある意味では軋轢や分断が生じるのは自然なことである。国連の職員によると、難民の保護・支援を行う場合には、難民を受け入れる地域に対する支援も行う必要があるという。今後、南海トラフ地震や首都直下地震などの際には、大量の広域避難者が発生することが予想されている中で、福島原発事故の発生後における実態を踏まえながら、避難先自治体の住民生活やまちづくりへの影響を緩和する措置を検討しておく必要がある。

■教訓 45. 避難者支援にかかわる支援者のマネジメント

暮らしをまるごと失った避難者は、家族関係、健康、住宅、雇用、教育、福祉など、多様な生活課題を抱えることになる。福島原発事故の発生後には多くの避難者支援施策が講じられることになったが、例えば福島県庁の内部では、応急仮設住宅の供与は生活拠点課、生活再建拠点の設置や県外避難者支援団体等への補助は避難者支援課、県外避難者の心のケア業務は障がい福祉課など、多数の課がさまざまな避難者支援施策を所管することになり、必ずしも相互調整が行われないままに、同一世帯に個別的な目的をもった複数の支援者が介入することになったという。それぞれの支援者の見解が異なる場合があり、避難者が困惑する場面も少なくなかったという。

一人ひとりの避難生活の実態を的確に把握し、その実態に即した生活再建支援を展開することが必要である。そのためには、避難者にかかわる支援者のマネジメントが必要であり、避難者の生活問題をトータルに支援することができる体制を事前に整備しておく必要がある。

(4)「原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認」に関する教訓

①原発事故の再発防止

■教訓 46. 国民全体での未来の暮らしという観点からの原子力政策の問い直し

福島原発事故は、原子力防災にかかわる安全規制体制の形骸化という問題を白日のもとに晒した。福島原発事故の発生後には、その反省として、第一に、規制組織と推進組織の分離が行われた。すなわち、原子力安全・保安院が廃止されるとともに、経済産業省からの安全規制部門の分離に伴って環境省の外局組織としての原子力規制委員会、そしてその事務局としての原子力規制庁が新設された。第二に、規制基準の強化が行われた。すなわち、原子炉等規制法の改正に伴う新規制基準の策定などが行われた。新規制基準のポイントとしては、大規模な自然災害への対策を求めること、重大事故（シビア・アクシデント）への対応を求めること、既設の原発にも適合を義務づけること（バックフィット制度）が挙げられる。

こうした規制組織と推進組織の分離や規制基準の強化は、原発事故の防止や住民の被曝量の最小化などの原子力防災という目的を実現するための手段である。しかし現実には、その原子力防災という目的が原発の再稼働や原子力政策の推進のための手段になってしまっているという逆説的な状況、見方によっては順接的な状況が生まれてきている（関谷 2021）。避難計画が原子力発電所の設置許可等にかかわる法律上の要件とはされず、むしろ原子力災害対策指針が改正されるたびに、複合災害への対応が曖昧なままに、どんどん住民に被曝リスクの受容を求めるものへと変化しているのはその典型的な例である。安全神話が再構築されつつある状況である。

2023 年 5 月には、ロシアによるウクライナ侵略に伴うエネルギー需給構造の変化などを背景として、60 年を超える原発の運転を可能にするなど、

原発を最大限活用するための GX（グリーン・トランスフォーメーション）脱炭素電源法が成立することになった。原子力政策を推進することがグリーンな日本経済の競争力強化や成長につながるという。いまなお福島原発事故の発生後に発令された原子力緊急事態宣言は解除されていないにもかかわらず、安全神話と無限成長神話が福島原発事故の過小評価と被害の軽視を誘発させており、原子力政策の推進にドライブがかかる状況になっている（長谷川 2023）。

こうした一連の事態を直接的に推進しているのは、国であり電力会社でありこれらの関係者である。しかし、選挙を通じて国策としての原子力政策を支持してきたという意味では国民自身も推進者である。使用済み核燃料の最終処分場はなく、また、10 万年単位の地殻変動に耐えられる保管・管理場所は見当たらない。単なるエネルギー政策の問題ということではなく、私たちの未来の暮らしのあり方をどうするかというトータルな問題として、国民全体で原子力政策を問い直す必要がある（鈴木 2021b）。

■教訓 47. 多視点からの教訓の抽出と伝承を通じた国民の当事者性の拡張

2020 年 9 月に原子力災害と復興に関する記録や教訓を伝承するための東日本大震災・原子力災害伝承館が開館した。地震、津波、福島原発事故という未曽有の複合災害の実態や復興に向けた歩みに関する展示が行われており、また、被災した住民による語り部講話が実施されている。行政・専門家による公式的な伝承である。これに対して、民間・非専門家の関係者の努力によって、原子力災害考証館（いわき市）や伝言館（楢葉町）などの伝承施設の整備・運営、スタディツアーの企画・運営、紙芝居を通した伝承活動などが行われている（池田 2024；石塚 2024；Gerster 2024；中村・土肥 2024；廣木 2024；山本・杉田・マリ・土肥 2024；除本・河北新報社編 2024）。

福島原発事故の原因と責任をめぐって多数の裁判が行われているように、大規模災害が発生した場合、被害者と加害者などの立場によって事実解釈が異なり、分断が起きやすくなるが、多視点からの事実の再解釈を可能にする上で、民間・非専門家の果たす役割は重要である。国民の一人ひとりが福島の問題を自分事として考えることができるようにするためには、何よりも福島に来ていただき、公的な伝承活動と民間の伝承活動の双方を体験し、心で感じていただくことが重要だと考えられる（小松 2018；田村 2021；清水・林・除本 2023；磯前 2024b；佐藤 2024）。

②原発事故が再発した場合の被害の最小化

■教訓 48. 福島原発事故の経験に関する一層の検証に基づく次なる原発事故への準備

今後、国内の原発で福島原発事故と同様の事故が発生した場合に、被害を最小化するための準備を行っておくことが重要である。そのためには、福島原発事故の経験に関する検証を十分に行う必要があるが、これが行われていない。

例えば、すでに触れてきたことも含まれるが、次のことについて多角的に検証し、次なる原発事故に際しての対応方策を検討しておく必要があると考えられる。避難指示区域の指定・解除基準や賠償基準が加害者主導で策定されたこと。福島原発事故の発生前まで一般公衆の被曝限度は年間 1mSv であったところ、年間 20mSv が避難指示区域の指定・解除基準として設定されたこと（難波・五十嵐 2021）。年間 20mSv を基準として指定された避難指示区域内では一律的な避難が強制されたこと。除染の範囲は国が定義する「生活圏」に絞り込まれ、森林の大部分は手つかずのままになったこと。原子炉等規制法に基づくクリアランスレベルは 100Bq/kg 以下であるところ、除染土の再生利用の基準は 8,000Bq/kg 以下と定められたこと。被災地の復旧・再生が進められているあいだに、長期・広域の避難を強いられた被災者から多くの震災関連死・震災自殺が発生したこと。

そのほか、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI：System for Prediction of

Environmental Emergency Dose Information）に基づく予測データの公表の遅れが無用の被曝を招いたとの批判があるところ、原子力災害発生時に、いつどの程度の放射性物質の放出があるか等を把握すること及び気象予測の持つ不確かさを排除することはいずれも不可能であることから、緊急時における避難や一時移転等の防護措置の判断にあたって、SPEEDI による計算結果は使用しないものとされたが（原子力規制委員会 2014a）、これは住民の被曝量の最小化という原子力防災の目的を実現する上で合理的だと言えるのか。また、福島原発事故の発生を受けて、環境基本法における放射性物質に関する適用除外規定が削除され、環境法体系の下で放射性物質による環境の汚染の防止のための措置を行うことができることになったが、日本史上最悪の公害が起きてなお（宮本 2014）、法制度として放射能汚染は公害として位置づけられておらず、環境基準も定められていないことをどのように評価すればよいのか。

福島原発事故の発生に伴う原子力災害は継続中であって、いまなお体系的に検証を行うことは難しいが、次の原発事故がいつ発生するのかはわからない。福島原発事故の経験を多角的に検証し、次なる原発事故が発生した場合に被害を最小化するための準備を行っておく必要がある。

■教訓 49. 原子力防災計画・避難計画の実効性に関する検証

原発の安全確保の考え方として、国際原子力機関（IAEA）が提示した深層防護というものがある。深層防護は 5 つの層から構成される。第 1 層は異常運転や故障の防止、第 2 層は異常運転の制御と故障の検知、第 3 層は設計基準内への事故の制御、第 4 層は事故の進展の防止とシビアアクシデントの結果の影響緩和を含む過酷なプラント状態の制御、第 5 層は放射性物質の大規模な放出による放射線学的な結果の影響緩和である（IAEA International Nuclear Safety Group 1996）。わが国の場合、第 1 層から第 4 層は原発の敷地内の事象を扱う原子炉等規制法、第 5 層は原発の敷地外の事象を扱う災害対策基本法および原子力災害対策特別措置法の守備範囲であるが、深層防護の考え方が体系的に組み込まれているわけではない。

住民の被曝量の最小化という原子力防災の目的を実現する上では、第 1 層から第 4 層までの対策を的確に行い、事故を防止したり汚染を回避・最小化したりすることが大前提となるが、放射性物質が原発の敷地外に放出された場合には、第 5 層における対策として円滑な避難を促すことが重要である（牧 2024）。都道府県と市町村は、国（中央防災会議）による防災基本計画と原子力規制委員会による原子力災害対策指針に基づき、地域防災計画（原子力災害対策編）や避難計画等を作成するものとされている。しかし、原子力災害対策指針は原発の再稼働などの適否を評価する新規制基準とは関連性を有さず、地域防災計画（原子力災害対策編）や避難計画等の実効性の評価は新規制基準への適合の要件とはされていない。ここに原子力防災の深層無責任体制の一端が表出されているとの指摘があり（上岡 2024）、また、実際に作成されている避難計画は机上での非現実的なものになっているとの報告がある（日野 2022）。

原発の冷却機能の喪失などの全面緊急事態にいたった場合には、原発から半径 5km 圏（PAZ: Precautionary Action Zone, 予防的防護措置を準備する区域）では避難を開始するのに対して、半径 5〜30km 圏（UPZ: Urgent Protective action planning Zone：緊急防護措置を準備する区域）では一定の空間放射線量に達するまでは屋内退避が原則とされた。半径 5〜30km 圏において屋内退避が原則とされた背景には、避難時間シミュレーションによって 30km 圏の迅速な避難は困難という結果が得られたこと、想定する放射能の放出量が福島原発事故の実績の 100 分の 1 程度に切り下げられたことなどが挙げられるが（原子力規制委員会 2014b）、そもそも地震などの影響で屋内退避ができない事態が発生するという過去の複合災害の教訓が活かされ切れていない。福島原発事故のような災害を二度と繰り返さないためにも、原発を再稼働したり新増設したりする際には、原子力防

災計画・避難計画の実効性を検証することが必要である。

■教訓 50. 原子力発電所に関する防災・減災都市計画制度の構築

原発事故が再発した場合の被害の最小化ということに関して、放射能汚染に伴う外部被曝を防止または低減するためには、距離、遮蔽、時間の 3 つが肝要である。すなわち、放射性物質から離れること、放射性物質と身体の間に遮蔽物を置くこと、放射性物質の近くにいる時間を短くすることが肝要であり、これらは外部被曝防護の 3 原則と呼ばれている。防災・減災都市計画の観点からは、特に原子力発電所の立地規制とその周辺地域における土地利用規制によって、原子力発電所と住民との間の距離を確保することが重要である。そのためには、第一に、原子力発電所の立地を決定する時点で、周辺地域に住民が存在しない、または、少ないこと、第二に、原子力発電所の立地を決定した後に、周辺地域における開発・建築を規制することによって、住民の増加を抑制することが必要である。

わが国の原子力政策の黎明期には、原子力都市計画法が構想され（中曽根 1960）、わが国初の商業用原子力発電所である東海原発の設置に際しては、原子力委員会に設置された都市計画小委員会によって、周辺地域におけるグリーンベルトの整備や土地利用規制の導入などをその内容とする答申が内閣総理大臣に提出されたが、原子力政策を推進する意向を持つ国、原子力発電所の立地に伴う都市の成長を期待する茨城県や東海村の意向によって実現には至らなかった（乾 2018）。その後、原子力発電所の立地規制と周辺地域における土地利用規制が不在の「東海モデル」が全国に普及することになった。

福島原発事故の発生後にも、原子力発電所の立地規制と周辺地域における土地利用規制を推進する動きは見られない。かえって、原子力規制委員会が2013年6月に決定した原子力発電所の設置許可等に関する新規制基準では、既存の原子力発電所にも適用するバックフィット制度が導入されたものの、先述の原子炉立地審査指針は新規制基準として採用しないものとされた。また、2012 年 9 月に原子力災害対策特別措置法が改正され、これに伴って法定化された原子力災害対策指針に基づいて原子力災害対策重点区域の拡大（原発から半径 5km の PAZ と半径 30km の UPZ）と同区域内の市町村における地域防災計画・避難計画の策定などが行われることになったが、これらは原子力発電所と住民との間の距離を所与のものとする措置であり、また、地域防災計画や避難計画は原子力発電所の設置許可等にかかわる法律上の要件とはされなかったこともあって、それらの実効性に疑問が呈されている（上岡 2020）。

わが国では、可住地が狭く、私有財産制のもとに国民が高密度に暮らしている中で、約 60 基の原子力発電所が設置されてきた。福島原発事故は、あらためて原発の立地を居住リスクと関連づけて計画することの必要性を浮き彫りにした。すでにわが国の原子力発電所の周辺地域には多くの住民が暮らしているが、あらためて土地利用規制、避難・防災施設の整備などを組み合わせた原子力災害の防災・減災都市計画という観点から原発の周辺地域の居住性能を再評価することが検討されるべきである。また、原発に限らず発電所や送電線などは都市計画の対象外とされてきたが、福島第一原発で生産された電気はすべて首都圏などに送られていたことからすれば、都市計画というよりも国土計画や地方計画といった広域単位の空間計画において公共的なインフラとして位置づけることとし、国、都道府県、市町村、事業者、国民などが計画の合理性や妥当性などについて協議・評価しうるようにすることが検討されるべきである。

３．福島の復興に関する課題

以上において、福島の復興に関する 50 の教訓を提示した。最後に、以上で述べてきたことと重複する部分もあるが、福島の復興に関する課題を 3 つ掲げる。

(1) 国民全体での総合的な検証

本稿では、筆者が福島原発事故とその後の福島の復興について検証すべきと考える「福島原発事故の発生の原因の究明と責任の所在の解明」、「福島原発事故による被害実態の包括的・総体的な把握と追究」、「福島原発事故の被災者の生活再建と被災地の復興・再生に関する実態に即した課題の抽出」、「原発事故の再発防止策と再発した場合の被害の最小化策の合理性に関する確認」に関する50の教訓を提示したが、こうした検証を国民全体で総合的に行うことが必要である。

この国民全体での総合的な検証には3つの意義があると考えられる。一つは、原発事故から20年後にあたる2030年度が基本的には国による福島の復興に関する特別な支援の終期になることが見込まれる中で（御手洗 2024）、2030年度を超えた長期にわたる福島の復興に向けた“出口”を見定めるためである。もう一つは、原発の再稼働や新増設などに向けた原子力政策が進められる中にあって、ふたたび日本のどこかで原発事故が発生した場合に備えるためである。最後は、福島原発事故とその後を考えることは、現代社会を考えることに等しいという観点から（窪田 2024c）、現代文明や戦後日本で領有されてきたものとは異なる価値に基づく未来を切り拓いていくためである。

「検証なくして教訓なし、検証なくして復興なし」（川﨑編 2021）。福島原発事故とその後の福島の復興に関する検証を行うことは、福島の、日本の、世界の未来を問うということであり、わが国のきわめて重要な課題だと考えられる。

(2) 被災者の生活再建に関する調査・支援

私たちが手にしている復興モデルは昭和時代のものである。それは、中規模・一過性の自然災害を念頭に置きながら、市町村が国から補助金を得て被災地のインフラの復旧・再生を行うというものである。このモデルは、多くの被災者が被災地で生活再建を行い、市町村という空間単位では「空間の復興」と「人の復興」がほとんど重なり合う場合には機能する。

しかし、原子力災害は、原因者の存在、被害の広域性・長期性（続発性を含む）、避難の広域性・長期性という特質を有する。被害が広域かつ長期におよび、避難が広域かつ長期にわたるので、市町村という空間単位では「空間の復興」と「人の復興」が重なり合わない場合が多い。それにもかかわらず、福島原発事故の発生後には、「空間の復興」に視界を絞った昭和時代の復興モデルがほぼそのまま適用され、「人の復興」についてはほとんど調査すら行われてこなかった。

無人の砂漠のど真ん中で地震や洪水が発生しても、それは災害とは呼ばれず、被害を受けた人がいて、はじめて災害と呼ばれることになっている。そうだとすれば、復興とは何よりも被災者の被害の実態を把握し、被害の回復に注力した結果として実現される被災者の生活再建の過程や状態をいうはずである。福島原発事故が発生してからすでに14年以上が経過しているが、避難者をはじめとする被災者の生活再建状況について調査を行い、生活再建が果たされていない被災者に対しては、一人ひとりの生活実態と意向に即した支援を行うことが必要である（川﨑 2022a）。

(3) 住民主体の地方自治の確立

福島県あるいは浜通り地域の方々は、半世紀ほど前に国策としての原発を誘致することで地域振興を行い、明るい未来を切り拓こうとした。東北・福島のチベットと言われた農村・寒村は、原発のリスクを引き受けながら電気を東京圏に送るエネルギー供給基地へと変貌を遂げ、人口が増加し経済が成長した（齊藤 2024c）。しかし、福島原発事故が発生したことですべてを失うことになった。

福島原発事故の発生後には除染とインフラの復旧・再生が行われてきたが、それだけでは創造的復興にならないと、ふたたび国策としての福島イノベーション・コースト構想が進められている。しかも、原発を建設したときと同様に、同構想に携わっているのはほとんど東京圏の事業所である。福島の復興のはずが東京の復興になっている。

まちの存在価値は、住民が多いか少ないかでも、

立派な施設があるかないかでもなく、住民がまちのことを議論し、自分たちで意志決定できるかどうかによって大きく規定される。国依存、行政依存、東京依存のまちを再生産するのではなく、住民主体の地方自治を確立し、住民が暮らしの主役となった自由なまちをつくることが重要である。こうした観点から、今後の福島の復興のあり方を構想する必要がある（川﨑 2023d）。

【参考文献】

1) IAEA International Nuclear Safety Group（1996）“ Defence in Depth in Nuclear Safety: INSAG-10: A report by the International Nuclear Safety Advisory Group”
2) 蟻塚亮二・須藤康宏（2016）『3・11 と心の災害－福島にみるストレス症候群－』大月書店
3) 生田長人（2013）『防災法』信山社
4) 池内了（2024）『新潟から問いかける原発問題－福島事故の検証と柏崎刈羽原発の再稼働－』明石書店
5) 池田千恵子（2024）「福島原子力災害の伝承について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.613-624
6) 石崎芳行（2024）「東北大震災前および原発事故後の現地対応の生き証人として」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.346-349
7) 石塚裕子（2024）「ふくしまへのまなざしを創る－スタディツアーの実践から－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.602-612
8) 磯前順一（2024a）「見えないものを語る－生者の国で言葉を紡ぐ意義－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.113-141 + p.viii
9) 磯前順一（2024b）『生者のざわめく世界で－震災転移論－』木立の文庫
10) 糸長浩司（2024）「放射能汚染長期化と復興核災害リスクを飯舘村支援研究から考える－廃炉事業と復興事業の同場同時の矛盾－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.137-159
11) 乾康代（2018）『原発都市－歪められた都市開発の未来－』幻冬舎ルネッサンス新書
12) 井上博夫（2021）「福島復興政策と財政－国の財政措置と避難指示 12 市町村の財政運営－」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.93-105
13) 井上博夫（2024）「被災者・コミュニティ再生支援－被災者支援総合交付金の成果と課題－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.304-325
14) 今井照（2014）『自治体再建－原発避難と「移動する村」－』ちくま新書
15) 今井照（2024）「政治・行政過程から考える「伝承」と「復興」の蹉跌」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.178-199
16) 今中哲二（2013）『放射能汚染と災厄－終わりなきチェルノブイリ原発事故の記録－』明石書店
17) 井本佐保里（2024）「避難自治体の学校の再編について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.511-518
18) 植田啓太（2024）「原発被災後のまちなかにおける再建と空き地の状況－南相馬市小高区、浪江町、富岡町の比較から－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.176-197 + pp.ix-x
19) 姥浦道生（2024）「福島・原発被災地の空間的復興に関するメモ書き－東日本大震災津波被災地における教訓をもとに－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.102-111
20) NHK（2019）「ETV 特集・原発事故 命を脅かした心の傷（2019 年 3 月 2 日放送）」
21) NHK（2021）「ETV 特集・震災関連死 何が命を奪ったのか 福島 1995 人の“経緯書”（2021 年 3 月 13 日放送）」

22) 大崎要一郎（2024）「メディアが「福島を伝える」ということ」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.561-586
23) 長田滉央（2024）「「復興支援員」制度の運用と展望」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.275-278
24) 尾松亮（2022）『廃炉とは何かーもう一つの核廃絶に向けてー』岩波ブックレット
25) 片岡直樹（2024）「南相馬市での太陽光発電への取組みが示唆すること」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.494-510
26) 加藤孝明（2024）「非被災地からみた Fukushima 被災地の復興－都市計画分野の視点からー」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.90-95
27) 金井利之（2015）「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」, 嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編著／太田匡彦・金井利之・飯島淳子『地方自治の基礎概念－住民・住所・自治体をどうとらえるか？－』公人の友社, pp.69-119
28) 上岡直見（2020）『原発避難はできるか』緑風出版
29) 上岡直見（2024）『原子力防災の虚構』緑風出版
30) 川﨑興太（2018）『福島の除染と復興』丸善出版
31) 川﨑興太（2021a）「本書の目的と意義」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.1-6
32) 川﨑興太（2021b）「福島復興の 10 年間と復興期間後の課題」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.7-45
33) 川﨑興太（2021c）「福島復興政策と除染」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.59-92
34) 川﨑興太編（2021）『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版
35) 川﨑興太（2022a）『福島復興の到達点－原子力災害からの復興に関する 10 年後の記録－』東信堂
36) 川﨑興太（2022b）「福島復興の到達点と課題」NHK 視点・論点（2022 年 3 月 14 日に放送）
37) 川﨑興太編集代表（2022）『福島原発事故と避難自治体－原発避難 12 市町村長が語る復興の過去と未来－』東信堂
38) 川﨑興太（2023a）「福島の復興都市整備事業」『都市計画・まちづくりの基礎研究－人口減少・非成長時代における課題と可能性－』花伝社, pp.407-418
39) 川﨑興太（2023b）「日本の都市計画法制度の問題点」『都市計画・まちづくりの基礎研究－人口減少・非成長時代における課題と可能性－』花伝社, pp.66-76
40) 川﨑興太（2023c）「復興公営住宅の整備計画と最初期の生活実態」『都市計画・まちづくりの基礎研究－人口減少・非成長時代における課題と可能性－』花伝社, pp.419-454
41) 川﨑興太（2023d）「福島第一原発事故から 12 年」NHK 視点・論点（2023 年 3 月 7 日に放送）
42) 川﨑興太（2024a）「福島の復興に関する教訓」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.18-52
43) 川﨑興太（2024b）「福島の復興に関する 39 の教訓」, 日本建築学会原発長期災害対応特別研究委員会『原発事故の被害と復興政策の建築学研究の到達点と課題』（2024 年度日本建築学会大会（関東）研究協議会資料）, pp.5-30
44) 川﨑興太（2024c）「戦後の原風景と復興ごっこ」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.29-38 + pp.i-iv
45) 川﨑興太（2024d）「福島復興の光と影－本書の目的と意義－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.10-18 + p.i
46) 川﨑興太（2024e）「原発避難 12 市町村における市町村長の選挙の結果」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.247-253+ p.xi
47) 川﨑興太（2024f）「双葉郡八町村の自治体職員の実態」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.39-41 + p.iv

48) 川﨑興太（2024g）「原発避難者特例法の運用実態と自治体の認識－避難者の住民としての法的地位に関する研究－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.210-246 + pp.x-xi
49) Kawasaki, Kota（2025a）“Fukushima Twelve Years after the Nuclear Accident”, *Disaster Prevention and Managemen*t, vol. 33, no. 5, pp.598-607
50) 川﨑興太（2025b）「帰還困難区域の復興・再生に向けた展開と到達点と課題－特定帰還居住区域の指定実態を踏まえて－」『環境放射能除染学会 環境放射能除染学会誌』第 12 巻第 4 号, pp.111-129
51) 川﨑興太（2025c）「原子力災害からの復興に関する市町村の認識－福島復興政策の終期を見据えた基礎研究－」『土地総合研究』第 33 巻第 1 号（2025 年冬号）, pp.72-91
52) 環境省（2016）「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略」
53) 菅野哲（2020）『〈全村避難〉を生きる－生存・生活圏を破壊した福島第一原発「過酷」事故－』言叢社
54) 窪田亜矢（2021a）「復興のパラダイムシフトとしての復原」『復興』第 9 巻第 2 号, pp.11-19
55) 窪田亜矢（2021b）「「行政区」単位の実践と空間計画」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.139-153
56) 窪田亜矢（2024a）「環境破壊である公害に、どのように対応するのか？－イタイイタイ病被害地域の示唆－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.112-136
57) 窪田亜矢（2024b）「地域デザイン学は「原発事故」にどう向き合うか」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.42-62 + pp.iv-v
58) 窪田亜矢（2024c）「あとがき」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, p.643
59) Gerster, Julia（2024）「福島第一原子力発電所における原子力災害の伝承－ツーリズムの可能性－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.587-601
60) 原子力委員会（1964）「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」
61) 原子力規制委員会（2014a）「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）の運用について」
62) 原子力規制委員会（2014b）「緊急時の被ばく線量及び防護措置の効果の試算について」
63) 原子力損害賠償紛争審査会（2022）「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）」
64) 厚生労働省自殺対策推進室（2025）「東日本大震災に関連する自殺者数（令和 6 年分）」
65) 越山健治（2024）「災害復興からみた福島復興の特質」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.96-101
66) 小松理虔（2018）『新復興論』ゲンロン
67) 斎藤純一（2013）「場所の喪失／剥奪と生活保障」, 斎藤純一・川岸令和・今井亮佑『原発政策を考える 3 つの視点－震災復興の政治経済学を求めて③－』早稲田大学出版部, pp.1-24
68) 齊藤充弘（2024a）「原発事故と 10 年の時間経過が示すあれこれ」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.638-642
69) 齊藤充弘（2024b）「原発立地地域周辺での社会構造変化について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.519-536
70) 齊藤充弘（2024c）「浜通りの原風景・現風景－寒村からエネルギー供給基地へ、事故発生からイノベーション・コーストへー」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.144-175 + pp.viii-ix
71) 佐々木晶二（2017）『最新 防災・復興法制－東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説－』第一法規

72) 佐々木晶二（2022）「市街地整備に関する提言をまとめるにあたって研究会で議論した論点」『土地総合研究』2022 年春号, pp.32-60
73) 佐藤孝雄（2024）「「被災地」福島 12 人の 12 年－帰還住民・移住者の今を取材して－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.276-283
74) 塩崎賢明（2014）『復興〈災害〉－阪神・淡路大震災と東日本大震災－』岩波新書
75) 柴崎直明（2024）「福島第一原発汚染水の状況と海洋放出問題について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.330-339
76) 清水万由子・林美帆・除本理史（2023）『公害の経験を未来につなぐ－教育・フォーラム・アーカイブズを通した公害資料館の挑戦－』ナカニシヤ出版
77) 消費者庁 食品と放射能に関する消費者理解増進チーム（2024）「風評に関する消費者意識の実態調査（第 17 回）報告書」
78) じんのあい（2024）「＜復興＞を担う精神」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.438-443
79) 鈴木浩（2021a）『福島原発災害 10 年を経て－生活・生業の再建、地域社会・地域経済の再生に向けて－』自治体研究社
80) 鈴木浩（2021b）「原発被災地の目指すべき地域再生の方向」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.218-233
81) 鈴木浩・田村泰生（2024）「原発事故から 11 年、原発災害から生活再建と地域再生に向けて－「県民版 原子力災害からの復興ビジョン」の提案」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.54-68
82) 鈴木伶音・髙橋和詩・荒川知輝・田澤士琉・佐藤陽菜乃・川﨑興太（2023）「双葉郡 8 町村における自治体職員の現状と課題」『日本都市計画学会都市計画報告集』第 21 号, pp.439-446
83) 関耕平（2021）「原発被災地域のコミュニティ再生と地方財政運営－南相馬市における自治体内分権・参加型予算の意義と可能性－」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.121-137
84) 関耕平（2024）「コミュニティ再生に向けた行財政支援の現状と課題」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.279-303
85) 関谷直也（2021）「放射線災害のリスク・コミュニケーション」, 一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ『福島原発事故 10 年検証委員会 民間事故調最終報告書』ディスカヴァー, pp.95-127
86) 高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之編（2021）『原発事故被災自治体の再生と苦悩－富岡町 10 年の記録－』第一法規
87) 高木竜輔（2024a）「福島第一原発事故後の商工事業者の置かれた状況と地域再生における課題」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.459-482
88) 高木竜輔（2024b）「福島県民の原発事故からの復興への評価とその規定要因」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.89-112 + pp.vii-viii
89) 髙橋寿一（2016）『再生可能エネルギーと国土利用－事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用－』勁草書房
90) 田中正人（2024a）「原子力災害に対して住宅政策が分有すべき責任を問う－長期避難生活の連続的な安定性の保障に向けて－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.63-88 + pp.v-vii
91) 田中正人（2024b）「原発被災地における居住地選択の意味－長期化する避難生活のもとで被災者は何を選択し得たのか？－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.350-390
92) 田村泰生（2021）「原発災害と向き合うローカルテレビ」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸

善出版, pp.189-215
93) 辻内琢也（2024）『【意見書】フクシマ型 PTSD“今やらねばならぬこと”ー原発事故被害者への“構造的暴力による社会的虐待”ー』三和書籍
94) 土川喬太・井本佐保里（2024）「避難先から故郷への「通い」ー原発事故から 12 年が経過した富岡町の事例を通してー」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景ー原子力災害からの復興の実相ー』新泉社, pp.198-209 + p.x
95) Tsubokura, Masaharu（2018）“Secondary health issues associated with the Fukushima Daiichi nuclear accident, based on the experiences of Soma and Minamisoma Cities”. *Journal of the National Institute of Public Health*, vol.67, no.1, pp.71-83
96) 特定非営利活動法人みんぷく（2023）「コミュニティ交流員の活動について」(2023 年 11 月 27 日に開催された第 81 回福島長期復興政策研究会での配布資料)
97) 外岡豊（2024）「原発は現代社会の縮図ー福島とチェルノブイリー」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点ー原子力災害における政策と人々の暮らしー』明石書店, pp.160-175
98) 中川智之 (2024)「避難者の暮らしの復興について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点ー原子力災害における政策と人々の暮らしー』明石書店, pp.256-262
99) 中曽根康弘（1960）「原子力都市計画法の構想」『都市問題』第 51 巻第 1 号, pp.3-10
100) 中村千都星・土肥真人（2024）「原子力災害によるまちの喪失と再生ー「浪江まち物語つたえ隊」の聞き書きを通してー」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景ー原子力災害からの復興の実相ー』新泉社, pp.303-334 + p.xiv
101) 難波謙二・五十嵐康記（2021）「避難指示解除の要件と放射線量率」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証ー原子力災害からの復興に向けた長期的な課題ー』丸善出版, pp.47-58
102) 新潟県 原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会（生活分科会）（2021）「福島第一原子力発電所事故による避難生活への影響に関する検証～検証結果～」
103) 西田奈保子（2021）「復興公営住宅と生活再建ー政策手法と入居者の実感ー」『学術の動向』2021 年 3 月号, pp.42-45
104) 日本原子力学会福島第一原子力発電所廃炉検討委員会（2020）「国際標準からみた廃棄物管理ー廃棄物検討分科会中間報告ー」
105) 廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議（2017）「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」
106) 廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議（2021）「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」
107) 萩原拓也（2024）「原発被災集落での歴史・文化継承に向けてー南相馬市小高区での取り組みー」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点ー原子力災害における政策と人々の暮らしー』明石書店, pp.484-493
108) 長谷川公一（2023）「原発城下町の形成と福島原発事故の構造的背景」, 関礼子・原口弥生編『福島原発事故は人びとに何をもたらしたのかー不可視化される被害, 再生産される加害構造ー』新泉社, pp.57-82
109) 東日本大震災復興構想会議（2011）「東日本大震災復興構想会議（第 1 回） 議事録」
110) 東日本大震災復興対策本部（2011）「東日本大震災からの復興の基本方針」
111) 樋口英明（2025）『原発と司法ー国の責任を認めない最高裁判決の罪ー』岩波ブックレット
112) 日野行介（2022）『原発再稼働ー葬られた過酷事故の教訓ー』集英社新書
113) Jimenez-Damary, Cecilia（2023） “Visit to Japan: Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons”（A/HRC/53/35/Add.1）, United Nations
114) 廣木雅史（2024）「学生とともに考える「脱炭素×復興まちづくり政策」」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点ー原子力災害における政策と人々の暮らしー』明石書店, pp.625-632
115) 福島県(2024)「営農再開面積(令和 5 年度末時点)」
116) 福島県企画調整部統計課（2024）「令和 3（2021）年度福島県市町村民経済計算年報」
117) 福島県教育庁（2024）「福島県の創造的教育復興に

向けて」
118) 福島県社会福祉協議会（2024）「令和5年度福島県復興公営住宅入居者実態調査研究事業報告書－希望を分かち合うコミュニティ形成に向けて－」
119) 福島第一原発地質・地下水問題団体研究グループ編（2021）「福島第一原子力発電所の地質・地下水問題－原発事故後10年の現状と課題－（地学団体研究会専報61）」
120) 福島テレビ（2023）「「廃炉が終わって漁業者が福島に存続していたら」理解の立ち位置 西村経産相と福島県漁連幹部が面会」（2023年7月11日に放送）
121) 福島のエートス（2022）『末続アトラス 2011-2020 －原発から27km－狭間の地域が暮らしを取り戻す闘いの記録－』
122) 藤原遥（2021）「企業誘致と自治体の行財政」, 川﨑興太編『福島復興10年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.107-119
123) 復興庁（2024）「令和5年度 福島県の原子力災害による避難指示区域等の住民意向調査 全体報告書」
124) 復興庁・内閣府（防災担当）・消防庁（2025）「東日本大震災における震災関連死の死者数（令和6年12月31日現在調査結果）」
125) ベック, ウルリヒ（1998）『危険社会－新しい近代への道－』法政大学出版局
126) 堀川直子（2024）「再び「ふるさと」を奪われた避難者の「ふるさと」－葛尾村戦後開拓民の事例にみる－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.391-409
127) 牧紀男（2023）『平成災害復興誌－新たなる再建スキームをめざして－』慶應義塾大学出版会
128) 牧紀男（2024）「原発立地県以外での原子力防災の取り組み」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.340-343
129) 増田聡・高田篤（2024）「広域避難者受入支援の検討－東北圏地域づくりコンソーシアムによる事例集から－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.267-274
130) 松井克浩（2021）『原発避難と再生への模索－「自分ごと」として考える－』東信堂
131) 松井克浩（2024a）「「復興」の忘れもの－11年目の原発避難－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.410-431
132) 松井克浩（2024b）「広域避難者に対する支援の取り組みと課題－当事者による支援団体の事例から－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.254-274＋p.xii
133) 松下朋子（2024）「原発避難市町村の居住者の言葉からみえてくる現実の断片について」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.444-458
134) 松下朋子（2025）「原発避難 12 市町村の復興の実態－人の所在と空間の状態から－」, 福島国際研究教育機構（F-REI）委託事業「福島浜通り地域における復興・再生まちづくり研究」のポスター
135) 松本英昭（2018）『要説 地方自治法〔第十次改訂版〕－新地方自治制度の全容－』ぎょうせい, pp.115-118
136) 松本浩司 （2024）「選択強いられる「拠点外」住民」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.326-329
137) 間野博（2024）「2013年から5年間、避難指示区域の復興の計画に関与して」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.229-255
138) Maly, Elizabeth（2024） “Human Rights and Housing Recovery for Survivors of the Fukushima Nuclear Accident”, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.432-437
139) 御手洗潤（2024）「復興政策の目標とその指標を考える－いつかは来る東日本大震災・福島原子力災害に対する特別措置の終了の判断の一助として－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編

著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.69-89
140) 宮本憲一（2007）『環境経済学（新版）』岩波書店, p.111
141) 宮本憲一（2014）『戦後日本公害史論』岩波書店, pp.716-725
142) 室﨑益輝（2021）「復興事業はまちをどう変えたのか」, 五百旗頭真・御厨貴・飯尾潤監修／ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編『総合検証 東日本大震災からの復興』岩波書店, p.197
143) 森優斗（2024）「「ならは」に暮らしてみて」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.633-637
144) 門馬好春編著（2025）『未来へのバトン－福島県中間貯蔵施設の不条理を読み解く－』インパクト出版会
145) 柳瀬有志（2024）「避難者向けの住まいの系譜－福島の原発避難者向けの復興公営住宅コミュニティ形成の取り組み－, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.263-266
146) 山田美香（2024）「原発事故被災地から“つながり”を考える－「ならは百年祭」（双葉郡楢葉町）を事例に－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.284-302＋pp.xii-xiii
147) 山本真紗子・杉田早苗・マリ・エリザベス・土肥真人（2024）「コミュニティデザイナーたちが 12 年後の浜通りで見、聞き、考えたこと－「第 12 回パシフィックリム国際会議 2023」の報告－」, 川﨑興太編『福島の原風景と現風景－原子力災害からの復興の実相－』新泉社, pp.335-367＋p.xiv
148) United Nations（1998）“Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement” (E/CN.4/1998/53/Add.2 11 February 1998)
149) 除本理史（2021）「福島復興政策と賠償」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.155-169
150) 除本理史（2024）「福島原発事故をめぐる集団訴訟と復興政策の課題」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.200-213
151) 除本理史・河北新報社編（2024）『福島「オルタナ伝承館」ガイド』東信堂
152) 吉田樹（2021）「復興の地域モビリティ政策」, 川﨑興太編『福島復興 10 年間の検証－原子力災害からの復興に向けた長期的な課題－』丸善出版, pp.171-188
153) 吉田千亜（2020）『孤塁－双葉郡消防士たちの 3・11－』岩波書店, p.206
154) 義平真心（2024）「スティグマ化された地域とコミュニティ再生－山谷のまちづくりを例に－」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.537-560
155) わかな（2021）『わかな十五歳－中学生の瞳に映った 3・11－』ミツイパブリッシング
156) 我妻栄（1959）「原子力災害補償専門部会の答申」『原子力委員会月報』第 4 巻第 12 号, pp.13-15
157) 和田敏裕・高田兵衛・難波謙二編（2024）『環境放射能学入門』福島大学環境放射能研究所
158) 渡辺淑彦（2024）「原子力災害の損害賠償面において残された課題」, 川﨑興太・窪田亜矢・石塚裕子・萩原拓也編著『福島復興の視点・論点－原子力災害における政策と人々の暮らし－』明石書店, pp.214-228