

原子力災害と災害復興法制度

福島大学 共生システム理工学類 教授 川崎 興太
かわさき こうた

1. 昭和時代の復興モデルと原子力災害

(1) 昭和時代の復興モデル

わが国の防災・復興法制度の枠組みは、1961年に災害対策基本法、1962年に激甚災害法が成立することでほぼ確立された^①。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、被災者ではなく被災地を対象とするものである^②。発生頻度の高い中規模・一過性の自然災害であることを想定して組み立てられており^③、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、やがて地域経済が回復し、ひいては国富が増大するだろうという暗黙の仮説が存在する。人口が増加し、経済が成長していた時期に構築された「昭和時代の復興モデル」である。

この昭和時代の復興モデルは、度重なる災害の発生に伴って、少しずつ進化することになった。とくに、平成期に発生した阪神・淡路大震災と東日本大震災を契機として、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を支援する法制度が整備・拡大された^④。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が、現実的にはその予算配分額からしてもマイナー・チェンジであって、いま私たちが手にしている復興モデルは、半世紀以上前

に確立された昭和時代のものである。

平成期に人口減少・非成長の時代に突入した。東日本大震災の発生後にも昭和時代の復興モデルが使われたが、被災地は人口減少と少子高齢化が顕著であった地域である。インフラの復旧・再生、そして、住宅再建と生業再建の支援が行われたものの、発災から15年経っても空き地が目立つ地域が少なくない。被災地の「空間の復興」を進めても被災者が戻らなくなりつつあり、復興が公共の福祉を増進させるものではなく、未来への投資にもならなくなりつつある。都市計画は、関東大震災が発生してからの100年間、つねに花形的な復興手段であり続けてきたが、「復興に都市計画は必要か？」と問い返されるべき状況になっている^⑤。

昭和時代の復興モデルの正当性が認められるための要件は、被災者の生活再建に資するものであること、被災地の安全性の向上に資するものであること、被災地の理想の実現に資するものであることである^⑥。これらの要件を満たすための前提条件は、多くの被災者が被災時に居住していた市町村内にとどまること、あるいは、少なくとも将来的に戻ってくるということである。言い換えれば、多くの被災者が被災地で生活再建を行うということであり、市町村という空間単位では「空間の復興」と「人の復興」とがほとんど重なり合うということであるが、そうはならなくなりつつある。

「人の復興」の必要性については、とくに阪神・

淡路大震災の発生後に盛んに論じられた。それは主として、「空間の復興」と「人の復興」とがほとんど重なり合うという状況のなかで、「空間の復興」に偏重した復興政策の実施、そしてそれに伴う社会的弱者の切り捨てや社会的不平等・格差の拡大を批判する立場から主張されたものである⁷⁾。しかし、東日本大震災の発生後には、復興予算が投じられた被災地にほとんど被災者がいないという状況が生じつつある。つまり、「空間の復興」の実施による社会的弱者の切り捨てや社会的不平等・格差の拡大さえ問題にならないほどまでに、復興が“復興ごっこ”のようになりつつある。

(2) 原子力災害の特質との齟齬

これが顕著であるのが福島原発事故の被災地である。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性を有する⁸⁾。特性が大きく異なるにもかかわらず、昭和時代の復興モデルを基礎とする福島復興政策が実施されてきた。

福島復興政策は、福島復興再生特別措置法の制定などを通じて少しずつ体系化されたものである。その基本的な枠組みは、公共・生活インフラの復旧・再生のほか、福島復興の一丁目一番地である事故収束（廃炉、汚染水・処理水対策）、放射能の除染・中間貯蔵・最終処分、原子力政策を担ってきた経済産業省による経済・産業の復旧・再生、実質上の生活再建政策としての損害賠償などから構成されるものである（図1）⁽²⁹⁾。

福島原発事故の発生後には12市町村において避難指示が発令され、9市町村では役場を含めて全町・全村避難となった。その後、段階的に避難指示が解除され、2022年にはすべての市町村の住民が避難元の市町村に帰還することが可能になった。しかし、2025年3月31日現在、避難指示・解除区域内に住民票があるのは64,996人であり、そのうち避難指示が解除された地域に居住しているのは21,510人であるので、居住率は33%である（図2）。多くの被災者は、「空間の復興」の恩

恵を直接的には受けてこなかったということである（図3）。

もちろん、避難している被災者にとっても、故郷が荒廃してゆく姿を見るのは忍びないであろうから、被災地で復興事業を行うことが必ずしも悪いというわけではない。しかし、被災者の生活再建状況はどうか、被災者はどういう意向を持っているのか、こうした被災者にかかわる基本的なことさえ十分に調査されることもなく、避難指示の解除によって被災地に帰還しうる法制度的な環境が回復したということで、福島原発事故の原因者の一者である国の責任は果たされたこととされ、被災者支援の打ち切りが行われてきた。

福島では、震災関連死と震災関連自殺が被災3県のなかで突出して多い。震災関連死は直接死の1.5倍である。長期避難による体調悪化、生きがいの喪失、先行きの不安によって死に追い込まれた方が多い¹⁰⁾。震災関連死と震災関連自殺は、復興の過程で発生した死であるから、復興政策のあり方によっては防ぎえた可能性のある死である。発災後に被災3県を中心に30兆円を超える莫大な復興予算が投じられてきたが、これまで実施されてきた復興政策とは、多くの震災関連死や震災関連自殺を防ぐことができない政策だったということである。別の言い方をすれば、15年も経っているのに、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。

今もなお、福島に関しては、被災地で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復興の達成状況が評価されている。それはそれで復興の一面を示すものではあるのだが、あわせて被災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¹¹⁾。



図1 福島復興政策の概要

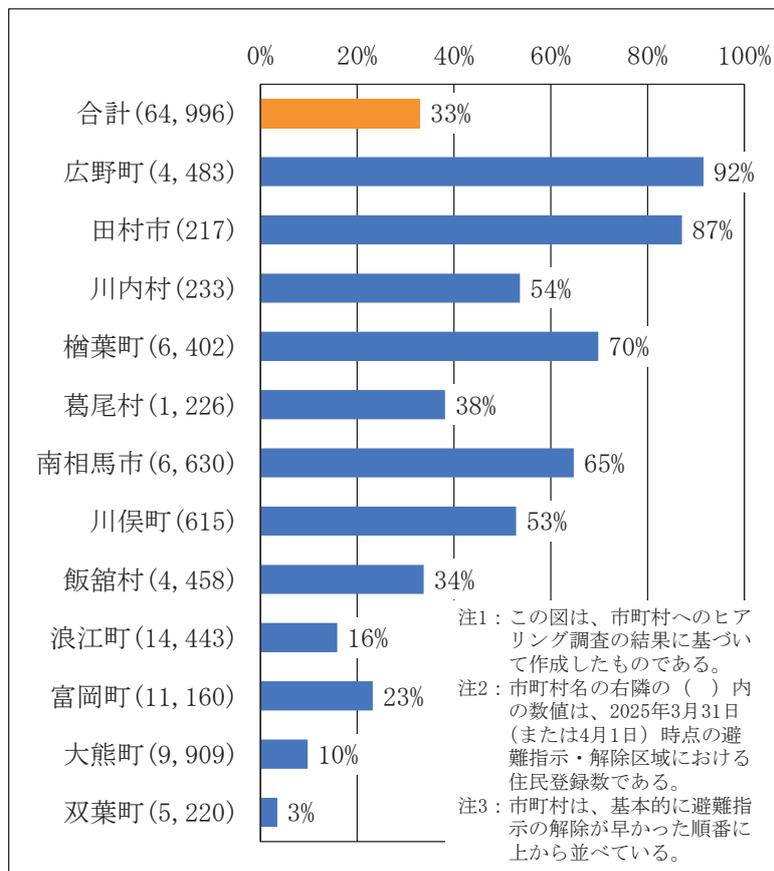


図2 原発避難12市町村の避難指示・解除区域における居住率(2025年3月31日現在)

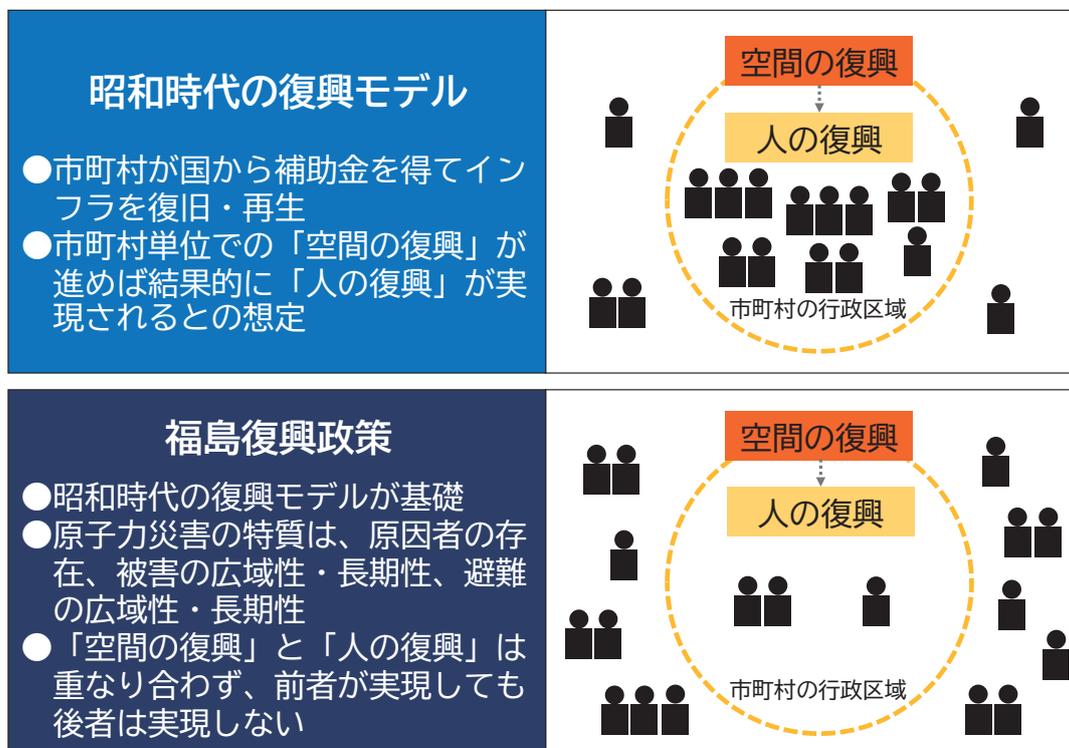


図3 昭和時代の復興モデルと原子力災害の特質

2. 原発避難自治体の国等への要望

このように、昭和時代の復興モデルを基礎とした福島復興政策と原子力災害の特質との間には齟齬がある⁽³⁾⁽¹²⁾。このため、福島の被災市町村は、福島復興政策では対処が困難または不十分な問題に直面することになり、国などにさまざまな要望活動を行いながら復興に向けた取り組みを進めてきた。以下では、福島原発事故の発生に伴って全町避難を強いられることになった浪江町役場による国などへの要望書を分析し、原子力災害からの復興という場面における昭和時代の復興モデルの弱点の一端を明らかにする。

(1) 法制度の整備・改善に関する要望の概要

浪江町役場が福島原発事故が発生した2010年度から2024年度までの合計15年度の間、国などに提出した要望書は総数で278件であり、内容がまったく同一またはほぼ同一である要望書を複数の名宛人に提出したものを1件として統合すると142件である。これらの要望書に記載された内容は3,635件であり、統合後で1,178件である。このうち、「法制度の整備・改善」について記載されている要望書は総数で157件、統合後で60件であり、「法制度の整備・改善」に関する内容は総数で428件、統合後で149件である（図4、図5）⁽⁴⁾。

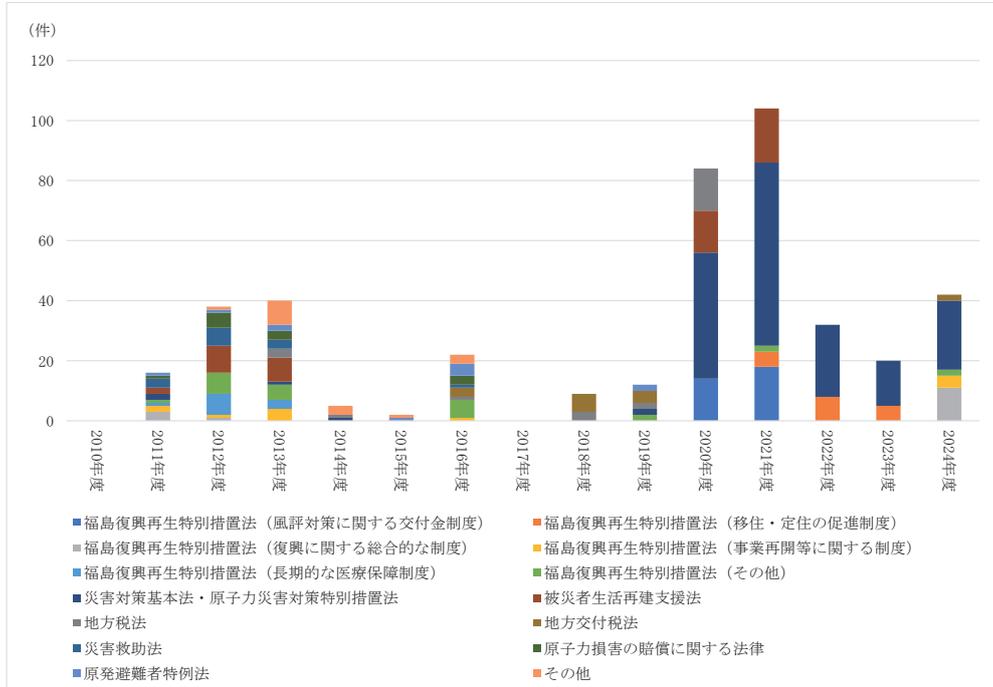


図4 浪江町による「法制度の整備・改善」に関する要望の内容【総数】

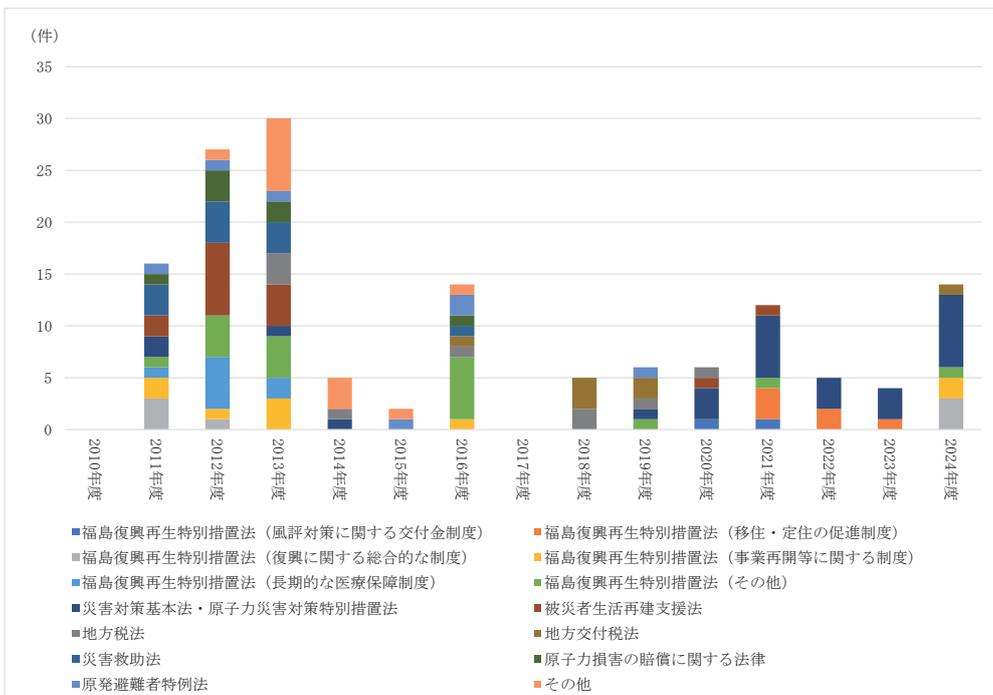


図5 浪江町による「法制度の整備・改善」に関する要望の内容【統合後】

統合後の「法制度の整備・改善」に関する内容について、法律との対応関係をみると、福島復興再生特別措置法に関するものが53件(36%)で最も多く、次いで災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関するものが27件(18%)、被災者生活再建支援法に関するものが15件(10%)、災害救助法に関するものが11件(7%)が多い。

時期別にみると、福島原発事故の発生直後には、福島復興再生特別措置法に関するもの(事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度など)、被災者生活再建支援法に関するもの、災害救助法に関するものが多いが、近年では被災者生活再建支援法に関するものと災害救助法に関するものはほとんどなくなり、福島復興再生特別措置法に関するもの(移住・定住の促進制度など)と災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関するものが多い。

(2) 法制度の整備・改善に関する要望の具体的な内容

① 福島原発事故の発生直後における要望

先述のとおり、福島原発事故の発生直後には、福島復興再生特別措置法に関するもの(事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度など)、被災者生活再建支援法に関するもの、災害救助法に関する要望が多い。

<福島復興再生特別措置法>

福島復興再生特別措置法に関しては、事業再開等に関する制度や長期的な医療保障制度などにかかわることを要望している。

事業再開等については、ふるさとを追われた事業所の休業・廃業などが懸念されるなかにあって、避難先での事業継続・再開の促進にも資する補助制度の創設・充実などを要望している。

長期的な医療保障制度については、浪江町は原発事故直後に全町民に放射線健康管理手帳を交付し、甲状腺等の検診を毎年実施したが、全国の医療機関での検診体制を確立するとともに医療費を

無料にすること、健康管理手当や保険手当などの諸手当を交付すること、法律に基づく放射線健康管理手帳を交付することなど、長期的な医療保障制度を確立することなどを要望している。

<被災者生活再建支援法>

被災者生活再建支援法は、自然災害による被災者を対象とするものであるが、これを原子力災害の被災者にも適用し、被災者生活再建支援金を支給することや税金の減免を行うことを要望している。

被災者生活再建支援金の支給については、大きく2つの要望がある。1つは、東京電力による仮払い補償金の支払いが行われたものの、本賠償の範囲と内容が不十分であることや支払いが遅いことなどを背景として、国が町民に生活資金を支給してほしいという要望である。もう1つは、警戒区域や帰還困難区域では住家被害認定調査が実施されないことから罹災証明書が発行されず、被災者は被災者生活再建支援金の支給を申請することができないので、長期にわたって維持管理できない住宅については全壊とみなして被災者生活再建支援金を支給してほしいという要望である。

税金の減免については、賠償金の支払いが進展するにつれて、避難先で住宅を確保する町民が増えていったが、その賠償金によって取得する家屋などの経費に対する課税を免除することを要望している。

<災害救助法>

災害救助法に関しては、すべて応急仮設住宅にかかわる要望である。具体的には、応急仮設住宅の入居期間や住み替え制限に関する制度の見直しを求める要望と、都道府県による対応の違いの是正を求める要望である。

入居期間については、避難指示に基づく強制避難が長期にわたることが明白であるにもかかわらず、入居期間が1年ずつ延長されていたことから、避難者は絶えず住まいの確保に関する不安を抱え続けていたことを背景として、入居期間の延長を

要望している。住み替え制限については、福島県がやむをえないと認める場合に限り、一度だけ応急仮設住宅間の住み替えが認められていたが、避難が長期にわたれば就学・就労や介護などの生活事情が変わり、住み替えをせざるをえない状況に直面することになることから、一度に限らず住み替えを可能にするように要望している。

都道府県による対応の違いの是正については、県外の応急仮設住宅は福島県が全国の都道府県に要請を行うことで供給されていたが、都道府県によって対応が異なることから、国が災害救助法とは別に原子力災害の特性に応じた法律を整備し、全国統一の対応を図るよう要望している。

②近年における要望

先述のとおり、近年では被災者生活再建支援法に関するものと災害救助法に関する要望はほとんどなくなり、福島復興再生特別措置法に関する要望（移住・定住の促進制度など）と災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関する要望が多い。

<福島復興再生特別措置法>

福島復興再生特別措置法に関しては、移住・定住の促進制度などにかかわることを要望している。

移住・定住の促進制度は、避難指示が解除されても住民の帰還が進まないという事情を背景として、2020年6月に福島復興再生特別措置法が改正されて創設されたものである。例えば、福島県外から福島原発事故の発生に伴って避難指示が発令された12市町村（以下「原発避難12市町村」）への移住者に対して福島県12市町村移住支援金が交付されたり、原発避難12市町村によって帰還・移住等環境整備事業計画に基づく移住促進事業が実施されたり、福島県が設置した移住支援センターによって原発避難12市町村に対する支援が行われたり広域連携事業が実施されたりしている。

浪江町では、移住・定住につながる魅力的なまちを実現するために、交流人口を拡大する施策と交流人口から定住人口につなげる施策をソフト・

ハードの両面から検討しているため、そのための十分な予算の確保と柔軟な支援制度の構築を行うように要望している。

<災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法>

災害対策基本法・原子力災害対策特別措置法に関しては、特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域における避難指示解除と、帰還困難区域における立入規制の緩和にかかわることを要望している。

特定復興再生拠点区域外の帰還困難区域における避難指示解除については、浪江町としてのみならず、帰還困難区域を抱える市町村で構成される「原発事故による帰還困難区域を抱える町村の協議会」の一員としても、住民の意向に即した特定帰還居住区域の指定、特定帰還居住区域における除染や環境整備の迅速な実施、帰還困難区域全域の避難指示解除に向けた方針の早期明示、帰還困難区域の大半を占める森林の管理方針の明示などを要望している。

帰還困難区域における立入規制の緩和については、荒廃した家屋などの維持管理のために住民が立ち入りを行う場合があるが、そのための手続きを簡素にすることを要望している。

3. 今後の検討課題

福島原発事故が発生してから15年が経過したが、被災者の生活再建をはじめ、事故収束、放射能の除染・中間貯蔵・最終処分、帰還困難区域の避難指示解除、生活インフラの復旧・再生、経済・産業の復興・再生など、福島には課題が山積している¹³⁾¹⁴⁾。これは、被害の広域性と長期性という原子力災害の特質によるところもあるが、その特質と乖離した昭和時代の復興モデルを基礎とする福島復興政策が構築され実施されてきたことによるところが大きい。福島復興政策が課題を解決すると同時に、課題を生み出している。

福島原発事故とその後の福島の復興について検証を行うことが必要である。これまでに、政府や行政が実施してきたことは問題がなかったという

ことを証明するための公的な検証はあっても、何をどうすればもっと被災者の生活再建と被災地の復興・再生に資することができたのかという観点からの公的な検証は見当たらない。したがって、原子力災害に関する災害復興法制度は福島原発事故の発生前とほとんど何も変わっていない。これは、本質的には原発事故の原因と責任、原発事故による被害の把握・追究が十分には行われていないからである。被災者の生活再建も被災地の復興・再生も実現の目途が立たない理由も、根本的にはここにある。

国による福島の復興に向けた特別な支援は、原発事故が発生してから20年後にあたる2030年度で大きな節目を迎えることになるだろう。時間の経過とともに、福島原発事故は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。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。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、昭和時代の復興モデルを再構築する必要がある¹⁵⁾。

【補注】

- (1) 本章は、川崎（2024）の一部を加筆修正したものである。
- (2) 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、損害賠償政策というとらえ方が可能である。
- (3) 本章は、川崎（2025a）の一部を加筆修正したものである。
- (4) 「法制度の整備・改善」については、要望書の読み方によっては多くの要望がこれを求めているものと理解することも可能であるが、直接的にこれを求めているものを抽出した。また、個別具体の法制度を特定したり明示したりしていない場合もあるが、要望の内容を踏まえて、いずれかの現行法の整備・改善を求めているものとして分析することにした。

【参考文献】

- 1) 川崎興太（2024）「戦後の原風景と復興ごっこ」、川崎興太編『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.20-38+i-iv
- 2) 菅野拓（2021）『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—』ナカニシヤ出版
- 3) 生田長人（2013）『防災法』信山社
- 4) 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
- 5) 川崎興太（2023）『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
- 6) 越山健治（2024）「災害復興からみた福島復興の特質」、川崎興太・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
- 7) 田中正人（2022）『減災・復興政策と社会的不平等—居住地選択機会の保障に向けて—』日本経済評論社
- 8) 川崎興太（2018）『福島の除染と復興』丸善出版
- 9) 除本理史（2021）「福島復興政策と賠償」、川崎興太編『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
- 10) 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）
- 11) 川崎興太（2022）『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
- 12) 川崎興太（2025a）「原子力災害からの復興に関する自治体の要望—福島原発事故後における浪江町の要望書の分析—」『土地総合研究』第33巻第3号（2025年夏号）, pp.75-97
- 13) 川崎興太編集代表（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
- 14) 川崎興太（2025b）「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
- 15) 川崎興太（2025c）「福島の復興に関する50の教訓」『土地総合研究』第33巻第2号（2025年春号）, pp.72-113