

平成 24 年（行ウ）第 15 号 東海第二原子力発電所運転差止等請求事件

原 告 大石光伸 外 265 名

被 告 国 ほか 1 名

## 準 備 書 面 （44）

### 〔被害論 準備書面（16）〕

帰還政策は破壊されたコミュニティの消滅を進めている。

2017 年（平成 29 年）4 月 27 日

水戸地方裁判所民事第 2 部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 河合 弘之 外

第 1 本準備書面の構成 .....	2
第 2 避難継続中（避難指示解除まで）の市民説明会並びに行政区集会 .....	4
1 警戒区域見直しをめぐる説明会 .....	4
2 除染と仮置場をめぐる説明会 .....	7
3 避難指示解除時期提示前後から解除時期決定迄の説明会 .....	11
第 3 避難指示解除の要件その問題点 .....	18
1 避難解除の要件 .....	18
2 県、市町村、住民との十分な協議がなされたか .....	19
(1) 避難解除前後の説明会 .....	19
(2) 要件③のまとめ .....	22
3 20 ミリシーベルトは帰還を進める環境条件として許されるか .....	22

(1) この年間 20 ミリシーベルトという数値はどこから出てきたのか。 ....	22
(2) 20 ミリシーベルトへの不安 .....	24
第 4 南相馬市小高区神山行政区における帰還 .....	27
1 南相馬市小高区の避難指示区域と帰還者 .....	27
2 神山行政区住民の帰還者 .....	29
(1) 避難状況 .....	29
(2) 帰還にかかる意識 .....	30
(3) 避難解除に向き合う住民の複雑な事情 .....	32
3 避難解除後の神山行政区 .....	35
第 5 結びに変えて—コミュニティの消滅と破壊の深化— .....	37
1 帰還の要件は満たされていない .....	37
2 コミュニティの消滅と破壊の深化 .....	40

## 第 1 本準備書面の構成

本準備書面は、先に提出した準備書面（31）に続くものである。準備書面（31）は、福島第一原発事故がもたらした影響の一つとしてのコミュニティ破壊の一断面について、南相馬市小高区神山行政区（以下、適宜、神山と略記）を例として取り上げて述べたものである。神山は 2012 年 4 月 16 日以降、避難指示解除準備区域とされていたが、その後、2016 年 7 月 12 日、復興庁による南相馬市の避難解除措置によって 5 年 4 か月にわたる避難指示が解除された。本準備書面は、この解除に至る過程と解除が神山と神山の人々にどのような影響をもたらしたか、もたらしつつあるかを検証し、先の書面で確認したコミュニティ破壊という現実がどう変容しようとしているか追跡しようとするものである。

準備書面（31）と同じく、本書面でも大友章生氏（以下、「大友氏」という。）からの聞き取りおよび同氏発行の『神山友愛の里通信』（以下、『通

信』という。)をもとに述べる。特定の個人からの聞き取りをもとに表記のテーマに迫ることの客観性・公平性が問題になるが、私たちがあえてそうする理由は次の通りである。大友氏は自らが避難者であると同時に神山の居住者の避難後の消息を訪ね、その人の避難生活や気持ちを書き送って貰い、『通信』という媒体に掲載し、またそれを通してその時々の中山の情報を避難者に還元するという活動をしており、より客観的公平に避難者と地域の有様を語るができること(そのことは神山という一コミュニティの動静としても捉えられる)、また、避難元の小高区神山から最初は親戚を頼って福島市に避難し、次いで避難元に比較的近接の南相馬市鹿島区のみなし仮設の住宅に住み、さらに同市に隣接する相馬市の鹿島区寄りの新居に移住するという多様な生活体験を持っていること。そしてコミュニティの回復を強く希望しつつも帰還を断念し避難先に家を新築し、かつ立ち入りが一定程度許容されてからは避難先の自宅と周辺環境整理のために行き来するという行動をとっていること、最後に南相馬市行政にもつながりを持ち、国や県、市の動きにも明るいこと、など比較的広い立場から発言できる位置にいる存在であるからである。そして、『通信』には行政に対する批判やその時々の中山の状況に対するご自身の考えも吐露されている。

本準備書面は以下の構成で論述を進める。第2で避難指示解除に至るまでの期間の南相馬市、小高区、神山の動きを、主として『通信』の記事で追ってみる。そして次第に「解除」問題がせりあがってくる中での神山住民の思いに触れる。第3で「解除」の条件として示される事項によって復興庁の進める帰還政策の意図を検討し、条件とされる内容が満たされているのかどうかを『通信』の記事を通して確かめてみたい。それは復興庁、すなわち日本政府が原発事故と避難というものについて根本的にどう考え、どういう目論見でその避難解除を進めるのかを確かめておきたいから

である。原発事故という未曾有の災害からの復興を「帰還」ということに集中する理由を問うことでもある。第4で「解除」の現実を主として大友氏の陳述書（甲 F97）によってみたい。第5は第3および第4を通じて神山行政区3班という日常的で緊密な基礎コミュニティの消滅と神山行政区というより広い諸行事でつながる単位的なコミュニティの破壊の深化という神山の現実を明らかにしてまとめとしたい。

## **第2 避難継続中（避難指示解除まで）の市民説明会並びに行政区集会**

避難指示解除=帰還へ向けての動きは2012年2月10日の復興庁の活動開始によって始まる。そして具体的には4月16日に行われた警戒区域の見直しがそれに重なる。神山はその見直しで避難指示解除準備区域となった。同区域となることで制限されていた避難元の自宅に自由に出入りすることが可能になった。自由な出入りが帰還への第一歩であったのである。すなわち、警戒区域の見直しが帰還政策具体化の出発点となった。以後、避難指示解除=帰還までの小高区、並びに神山の動向を、大友氏の発行する『通信』の記述を中心に追ってみよう。

### **1 警戒区域見直しをめぐる説明会**

**2012年（平成24）4月神山行政区集会** 神山では、警戒区域の見直しに関する南相馬市の説明会に並行して4月7日に行政区集会が開催された。この集会には21戸24名が出席し、避難1年の平成23年度の行政区の会計報告等と24年度の区運営（役員選出、区費徴収）について協議されたが、主題は警戒区域の見直しに伴う話し合いだった。『通信』13号(24.4.23)（甲 F98 の1）にはU kさんが資料により新たな区域にかかる「活動上の

留意点」を説明し、「地区の放射線量や防犯」が話題となったが、「時間となり途中で打ち切り」になる。

警戒区域見直し決定の 16 日を前に、南相馬市による説明会が、この 7 日から 9 日までの三日間、鹿島区の会場で開かれたのである。8 日の説明会に出席した神山の S k さんが「放射能線量計測の件」で質問したが、市長や小高区長の回答が納得できなかったので、一筆して面会を求め 18 日にそれが実現した。これには S k さんはじめ、前・現の二人の行政区長、大友氏など 5 名の神山住民が参加した。この面会で「東西に長い神山の地形と放射線量」のこと、区域見直しによって「以前と何がどのように変わったか」を問い、区域に立ち入ることに「健康安全面」で「大きな不安と疑問を抱いていること」などを述べたが、全体的説明から「前向きなことは何もなかった」、「国の指示待ちというスタイル」だと、『通信』は記述している。放射能とその除染、それが大きな関心でありそれに対する行政の取り組みに確かなものを求める住民の姿が浮かび上がっている。

なお、行政区の集会に参加していた M k さんは、警戒区域の見直しについて「とても、受け入れがたいものでした。覚悟を決めて一人で帰れと言われた思いで大変ショックでした」との感想を『通信』13 号（24.4.23）（甲 F98 の 1）に寄せている。

4 月 21 日夫婦で神山に入った U h さんは、「小高へ自由に出入りできるようになりましたが、何か納得いかない思いもあります。前へ進みたくても、進めないような」、「あの日のまま シーンと静まり返った神山 つつじは咲くのかな アジサイは？何も手を付けず、戻ってきました」と『通信』14 号（24.5.25）（甲 F98 の 2）に手記を送って来た。

このような神山住民の反応をみると、警戒区域の見直しには反対の意向が強かったと言えるのであり、説明会終了後 1 週間で警戒区域の見直しを決定したことに示されているように、説明会は行政が避難住民合意の形を

作るための、いわば出来レースであったといえよう。そのことは以下によっても確かめられる。

**避難指示解除準備区域となった頃の住民意識** 『通信』15号（平成24.6.15）（甲 F98 の3）には警戒区域の見直しがあつてからほぼ二か月間の住民意識のアンケート結果が掲載されている。神山の戸数（34 戸）の半数以上の 20 名から『通信』発行元の大友氏に寄せられたものである。神山への自由出入りが可能になって以降、回答者のほとんどの 18 名が 1 回以上は一時帰宅している。帰宅しなかった人が 2 名いるが、一時帰宅者の多くは市内の鹿島区、原町区の仮設に避難している人たちと考えられる。そして、その一時帰宅者すべてが警戒区域の見直し及び放射線量に「不安が大」と答えている（無回答の 2 名は帰宅しなかった 2 名に対応）。

自由記述では①「一時帰宅で感じたこと」では、「元の神山はそこにはなかった」、「原発事故さえなければ美しい古里なのに、今は荒れた田・畑、草ボーボーの我家、神山の住民に会えば安心し、会えない時は早々と仮設に戻る」「解除準備になっても線量に変わりがない」「放射線量が高く、住める状況ではない。戻るのは厳しいと実感」。それらを踏まえたうえで、この時期にはなお「何十年も生活して来た場所は命と同じ、大切なものであり、必ず帰ってくる」との気持ちを強める人もいた。

②「国や市行政について」では、「事故前の状態に戻してから帰還を考えてほしい」「放射線量が高い場所もあるのに、神山部落は見捨てられている」。

③「東電に対して」では、「私は東電から何の恩恵も受けてはおりませんでした、楽しく暮らすわけだった老後と仕事を奪われ、今後の生活の保障を生きている限り続けてほしいものです」「東電には事故の責任が感じられない」。

④「その他」では、「解除になっても、田・畑も放射能の為、農作業が出来ないので生活も大変になると思う、とても不安です」「神山は山があつての神山です。除染は山の中までお願いしたい」「今の避難生活からは、生きる希望がわからない」「年間 20 ミリシーベルト以下、神山は上の方に行けば線量が高くなり、隣の川房地区は制限区域、これでは安心して生活はできない。今後、自宅に戻りたい、戻りたくない方に分かれると思うし、『神山の考え』を行政に訴えて行くことも考えないと」「原発はいらない。もうこりごりです」「警戒区域見直し後 2 度ほど一時帰宅しましたが、放射線量が玄関前で 3~4 ミリシーベルト、家の後ろは 8 ミリシーベルト前後、雨樋の下は 25 ミリシーベルトになります。見直しで、避難解除準備区域になったということは、その内に帰りなさいと言われるのではと思うと」

以上のようなアンケート結果や自由記述をみると、避難解除準備区域になるということは即帰還ということに通じるとの予感を持ち、それと一時帰宅の経験から神山が帰還できるような環境になるかどうかの危惧を強く抱いたことをつなげて考え、警戒区域の見直しに賛成できないという神山住民の気持ちが表れていると言えよう。

## 2 除染と仮置場をめぐる説明会

2012 年 11 月南相馬市復旧復興市民説明会 19 日、20 日の 2 日間開かれたこの説明会については『除染・仮置場、除染・仮置場』、マイクを通して聞こえてくる響きは、中身の感じられない、聞く人達には空しさと怒りの 2 時間半ではなかったか！」と大友氏は記すのみであった。神山住民の感情を無視し、すでに帰還へと敷かれた軌道を進み始めた行政の一方的説明に不満が噴出していることを伝えている（『通信』第 20 号 平成

24.11.30) (甲 F98 の 4)。

**2013 年 2 月 神山行政区大字会** 3 日、環境省 3 人、区役所 1 人、神山住民 44 人 (26 世帯)、県議 1 人が出席し、除染と仮置場の件が協議され、以下の三点が決定された。①行政区内に仮置場設置を了承、②環境省の定めた基準による除染作業を受け入れる。③仮置場検討委員について後日区長を含む 7 人を区長が委任 (『通信』 23 号平成 25.2.21)。その後 3 月 17 日の臨時総会で、保管場所が決まった (長畑及び藤右衛門屋敷の一部)。(『通信』 25 号平成 25.4.26)

帰還がありうるとすれば、除染が必要であり、除染の結果出る大量の放射性廃棄物を置く仮置場がなければならない。その大枠が決められたのである。神山の人たちが帰還へと方向を定めた一歩である。

**2013 年 5 月 小高区市民説明会** 22 日、23 日、27 日と 3 日間あり、うち神山が属する東部地区の説明会は 27 日であった。①家の「片づけごみ」回収について、②危険家屋解体について、これら 2 点については順次進められることになっているが神山はずっと後になると説明されている。③神山に設置する除染廃棄物の仮置場設置の進捗状況については地権者との契約を完了してから業者を決定し、8 月中ごろからの着手作業開始を見込んでいる。個人住宅の除染はこれからの住民説明会・現地説明会で具体化し、除染同意書を交わしてからの除染作業実施となる (『通信』 26 号平成 25.6.1)。

**2013 年 11 月 小高区復旧・復興市民説明会** 24 日は午前午後と「復旧・復興の進捗状況、年末・年始の特別宿泊の件、避難指示解除の考え方などの説明・意見交換等」が行われ、「避難指示区域の解除時期」をめぐって

質問・疑問が多く出た。大友氏によれば市長の説明に住民側は反発し、一致点が見いだせず、時間切れで結論は持ち越された。『通信』31号（平成25.11.30）（甲 F98 の 5）で大友氏は「仮置き場や仮仮置き場、除染について行政任せで良いものか我々の意思表示が迫られる」と結んでいる。

この年の暮れ、南相馬市長は「平成28年4月に避難指示を解除し、住民の帰還を目指す」と表明した。その理由は「説明会などでおおむね住民の理解が得られた」からだとしているが、先の11月説明会での市長説明に、時期尚早・疑問の意見は出たものの賛成の意見はなかった、と大友氏は確認している（『通信』33号平成26.1.25）（甲 F98 の 7）。

こうして2013年12月には行政側から「平成28年4月避難指示解除」方針が示されていたことがわかる。しかし、方針が示されたというのに過ぎないのであって、住民はそれを受け入れたわけではないことも明らかである。行政側の「説明会」は彼らの目的貫徹の一階梯であって、決して住民合意を目指すものではなかった。

**2013年12月神山行政区除染関係説明会** 15日に18世帯23名の住民が出席し、市役所1名、環境省3名、除染業者から説明を受けた。①仮置き場設置の遅れは宮田川にかかる仮設橋の架設にかかるもので、道路拡幅工事なども付随してあり、その後に仮置場の造成工事となるので完成は9月予定。②除染は、同意書をもらった西側の森林・農地から4月開始、宅地除染は5月から。その後、農地除染後の客土に山砂を入れるのは約束違反だ、除染で放射能をどこまで下げるのか、薪類の処理はどうするのか、除染していない浪江地区からの沢水で除染が元に戻るのではないのか、森林が多いので神山全体として4分の3位の除染になるのではないのか、等々質問が出された（『通信』32号平成25.12.25）（甲 F98 の 6）。それぞれの質問に環境省は答えているが、住民が額面通りに受け取ったかどうかわからな

い。大友氏は『通信』32号の冒頭で、仮置場の件につき「目に見えた進展のないまま、年越しに向かう毎日です。期待した事への落胆の中で、新年を迎えようとしています」と言っている。

**2014年5月小高区市民説明会** 21日と22日の2日間にわたって行われ、162名が参加した。除染作業は小高区の4行政区で行われているが、作業員が5000人ほど必要なところ現在1500人ほどで、その不足が作業遅れの原因になっているという。説明の後の質問には「明確な回答がなく」、質問の途中で時間切れとなり、復旧・復興の現実がわが身に感じられないまま説明会は終わったという（『通信』37号平成26.5.30）。

なお、『通信』38号（平成26.7.11）（甲F98の9）には、神山の仮置場周囲から始まった除染作業は、1班から4班までの住宅地周囲にまで範囲が広がっていること、宅地除染の終わったところは砂が入っていること、仮置場への除染廃棄物の搬入も始まっており、フレコンバッグの予想以上の量に仮置場増設も検討中とのこと、などの情報が記されている。

**2014年（平成26）8月の神山行政区報告会** 8月14日に開かれたこの会では神山住民の質問に環境省が回答したが、地区全体に関する事項と大友氏の確認を兼ねた6項目の文書質問が改めて大友氏から発せられて、環境省から寄せられたその回答を大友氏が『通信』にまとめている（『通信40号』平成26.9.11）（甲F98の10）。

第一は除染の効果についての質問であるが、「他の地区」について回答している。空間線量率の測定値からは「宅地、農地、山林で平均約50%程度の低下」がみられるとし、建物は形状や材質でバラツキが生じていて「平均的な値を示せない」としている。この時期には神山について報告できるほどの除染は進んでいないことを示している。

第二に除染後の処理について、宅地は除染等工事受注者が「除染結果報告書」を作成し関係者に知らせる。農地はお知らせの方法を検討中という。

第三に住宅のセメント瓦などは除染されていないが今後の対応はかにか、という質問には、「セメント瓦は経年劣化が進んでおり、除染作業に伴う破損などで作業員の安全確保が難しい、除染できない」と答えている。

第四に農地除染の計画・予定についての質問には、①表土削り取り、客土、②反転耕（深耕）の二つがあり、①は鯖沢など6地区、他は②を予定している。そしていずれも土壌改良剤を散布するとしている。

第五に家庭内のゴミ処理については、不燃・可燃ごみは回収する（8.1～9.30）、粗大ごみは11月頃から回収、室外残置廃棄物は平成27年度に仮設焼却炉が稼働してから順次処理する、としている。

第六に神山の除染廃棄物仮置場について、まず5.3haを借地してその全面積の除草作業は完了した、盛土造成し除染廃棄物を搬入中で0.5haは済んだ。

以上の記述は、避難解除を予定されている住民が、帰還する条件が達成されているのかどうかを環境省に尋ねているわけで、帰還政策に同意を示しているわけではない。この『通信』を書いた大友氏自身、「『福島の復興なくして、日本の再生なし』と語る安倍首相に被災・避難民の一日も早い心からの笑顔ある政治を期待したい」と皮肉を込めている。

### 3 避難指示解除時期提示前後から解除時期決定迄の説明会

**2014年11月復旧復興に関わる市民説明会** 26日の市民の出席者は92名、市長はじめ行政側は50名近くいたのに比べて多くはない。行政側の意気込みと、冷めている避難者の対応がはっきり表れたと言える。5項目の説明事項の中に、帰還に関する意向調査の結果が報告された。旧警戒区

域への帰還の意向が前回 29.3%だったが、今回 42.2%になり、現時点で判断がつかないが 44%から 30.1%へと変化したということについて、大友氏は南相馬市ホームページの資料を見ることができず、「判断に迷うところあります」としている（『通信』42号 平成 26.11.30）（甲 F98 の 12）。この調査結果は福島民報の 10 月 1 日号が報道していて、これを読んだ大友氏は「回答率・回答者数・回答者の傾向、前回と同じような条件でなければ、数値に誤差が出るのでは？」と記事に疑問を感じたので市に問い合わせたという。「帰還の指針」となるデータにされると感じたからだ（『通信』41号 平成 26.10.18）（甲 F98 の 11）。市当局はこの日の説明会において、この調査結果を帰還推進に役立つデータとして強調したのであろう。そのように受け取った大友氏は先のように言いつつ、自主避難者の意向調査結果を記した 11 月 26 日の福島民報の論説を取り上げて、帰還判断には「原発の安全」が担保されなければならないのではないかと主張し、そのほかの数値も踏まえて、「古里への帰還の迷い、（帰還意思の）薄れも感じられる」と結んでいる。

**2015 年 2 月避難指示区域市民説明会** 18 日の説明会の会場はほぼ満員になったが狭い会場なので、結果として「数少ない参加者の集会」だったとし、それは「毎回変わりばえしない」内容と、「進展のないことへの諦め」のせいなのかと考える一方、質疑応答の中では改めて市民の、「期待への裏切り」に対する怒りと、しかし「何とか前に進もうとしている希望」を大友氏は見ている（『通信』45号 平成 27.3.10）（甲 F98 の 13）。故郷への帰還という、当初避難民の多くの人を抱いていた希望が、長引く避難生活の中での様々な要因によって帰還の意欲が失われて来たということと、他方では除染や復旧・復興の一定の進展が見えて来たことで帰還に望みが出て来たということが分岐して来た、という事態が現れてきたのであ

る。それは大枠としては地域的な分岐とみることが出来る。

小高区の復旧・復興の起爆を市街地の復興からということ根底に秘めて、小高区市街地整備検討委員会が発足したのは2014年7月のことである。この委員会の第4回検討委員会が9月30に開かれたが、その冒頭、市長は「小高全体の再生と街中整備は一体に進まないと思っております。委員会は（中略）中心となる小高の市街地をどうするのかという根本的な課題について（中略）自分はこうしたいという想いを執行部に伝えていただき

たい」と述べている（第4回小高区市街地整備検討委員会 会議メモ）（甲F99）。市側の意図は明らかであろう。除染を集中して行いやすく人口も集中している市街地に復興資源をより早く投入し、医療機関や商業施設の復興を計ろうとしたのである。そのような方向が、周辺農山村地域の復興へ向けての環境整備の遅れという格差を生み出していたのであり、帰還への意識の差として現れる一因を構成してもいたといえるのである。

南相馬市が目標に設定した「平成28年4月」という避難指示解除の日には必ず来ると確信した大友氏は、改めて国や市に質問事項を列記し、神山の避難者に検討を呼びかける。①事故炉の現状と今後の見通し、②放射能に汚染された土地・家屋の現状（除染による一時の低減と数値の再上昇、広大な森林・河川敷除染の除外、市街地の面的除染とそれが不可能でかつ仮置場のある地域の条件の相違）、③インフラ整備の遅れ（電気・市水道の完全復旧なし、小高駅中心のコンパクトなまちづくりに対して農山村地域に目配りはあるか）、④災害時の避難道路と連絡網の整備（小高区市街地への避難道路の確保、防災連絡体制の確認）、⑤行政区の再編（市行政の意向にどう対処するか、コミュニティの維持・解散の決断）（『通信』45号 平成27.3.10）（甲F98の13）。こうして、解除への動きは最終的にはコミュニティの消滅に連動する事態が現出しているのである。

**2015年5月の市民説明会** 5月19日の説明会について大友氏は「決まり文句のように『28年4月』避難指示解除に向けての話と除染に関する質問」が多く、「東電の現状には一言もなく」、「何を根拠に帰還時期なのか」疑問ばかりだとし、「神山地区への帰還」の安全は確保されるのかと、行政当局への不満をぶつけている（『通信』48号 平成27.5.25）（甲F50の7）。

**2015年8月の復旧・復興市民説明会** 8月20日、原町区の会場には100名弱の出席者があった。復旧・復興の主題に対して市側の説明は避難指示解除に向けての内容だった。質問・意見交換では除染の不满、家屋解体の時期と問題、長期宿泊者への郵便配達依頼など、早期帰宅を求める個人事情が大部分であった。解除になったときに「安心して帰還するための根幹となる部分への説明や質問がないままに、28年4月の目標に向かって進んでいる」として、大友氏は「安全神話の復活と事故の風化」を感じるとしている。「果たして原発の現状は安全なのか」、「中間貯蔵施設はどうなっているか」、「仮置場は永久置場になるのでは」、「そのような所に避難指示解除と言われても安心して帰還できるでしょうか」このように大友氏は言う。そして、避難解除・帰還という現実が迫る中で大友氏はコミュニティの崩壊という現実をさらに深く感じているのである（『通信』49号 平成27.8.25）（甲F50の8）。

**2015年10月の避難解除に向けた説明会** 10月27日のこの説明会は「市側から市長はじめ、国・県から30余名」、神山住民は20名（17世帯）が出席した。この『通信』には住民からの質問・意見と環境省側の回答がまとめられている（『通信』51号 平成27.11.15）（甲F50の9）。以下それ

について記述する。

第一に「一時宿泊者（帰還準備宿泊）」がどのくらいいたのかについての問いには、小高区で 1,036 人（震災前の 11.58%）、内中部 220 人（同 6.5%）、西部 87 人（2.6%）、東部 80 人（2.4%）としている。11 月 14 日現在とされているのは、説明会の後に質問に回答がなされたということであろうが、この帰還を促進するための措置はこの年の 8 月 31 日から 11 月 30 日迄とされていた。ほぼその期間満了までで、「一時宿泊者（帰還準備宿泊）」は極めて低いことが示されている。なお、帰還の促進のために行政の側はさらにその期間を翌 2016 年（平成 28）2 月 29 日に延長している（広報みなみそうま 平成 27 年 12 月号）（甲 F100）。

第二に「帰還を断念した世帯」の資産の税や処分に関わる質問には、「資産価値があれば課税され、解除後 3 年間は 2 分の 1 減免、4 年目から通常に課税」、移住者の固定資産減免については「検討する」、市は「土地を買い取ることは難しい」と。さらに、小高区が「復旧し回復」したとすれば「資産に税金がかかる」、20 km 圏内には「財物賠償」が出ている、減免について総務省に要請しているが回答は来ていない。避難が続く限り自らの「財物」（土地、住居など）は利用できないのだから、「財物補償」は当然である。要するに帰還してもしなくても資産には税金がかかり、その資産を市が買い取ることはない、ということである。避難者にとっては避難の苦勞を強いられただけということであり、まさに踏んだり蹴ったりではないだろうか。

第三に神山は線量が高く耕作できない、営農というベースが整わないのに帰還して大丈夫かという基本的な質問に、「除染しないと営農はできない」と認めている。小高区にある生産組合・営農組合が協議会を作っていて、そこに担い手・農作業従事者の確保と農地・農業施設の保全管理を委ねるというだけで、行政自らのビジョンを示していない。

第四に同じく線量が高いがゆえに農地の借用が進まず、地主が移住して  
いってしまったらどうするか、ということについては、小高区を営農の一  
会社にしてはと提案する。あたかも、営農を困難にしているのは「風評被  
害が最大の要因」ということで問題をすり替えている。

第五に福島第一原発の現状をどう捉えているかという質問には、田中原  
子力規制委員長は、3.11のような過酷事故は起こらないと言っているし、  
汚染水問題・使用済燃料問題は収束に向かっており、過酷事故が起こる状  
況にないとの判断を示している。福島第一原発の状況をそう楽観的にみて  
いいのか疑問である。

第六に除染廃棄物仮置場は3年程度の期間という約束だったが、あのま  
まの状態になってしまうのでは、という問いに環境省全体で取り組み、「双  
葉、大熊に中間貯蔵施設」のお願いをしているからとの回答だ。これにつ  
いて大友氏は「今後ずるずると先延ばしになったり、中途半端な状態で幕  
引き、解除になってしまうのでは」との危惧を示している。

以上の説明会での質問・回答のありさまでは、予定の帰還期日まで半年  
を切っているのに問題点ばかりが吹き出しており、帰還合意などとても不  
可能との印象を受ける。

**2015年11月の市民説明会** 11月18日には市・国側から30余名出席、  
住民側は会場ほぼ満員、「平成24年4月16日警戒区域・避難指示区域見  
直し後十数回の市民説明会が行われているが今回が最も多い数に思われ  
た」と大友氏は記している。来年4月の避難指示解除を前に、「住民の真  
剣な意見と眼差し」、それに対して「目標ありきの説明会」で、当局は「抽  
象的な回答ばかり」、「意見の噛み合わない2時間余り」だったとしている  
（『通信』52号 平成27.12.25）（甲F98の14）。

なお、解除を前にした2016年2月、自宅の線量が1ミリシーベルト／

年を超え、通年の生活は事故前の 0.03 マイクロシーベルト／時を超えるので、埼玉県三郷市に新居を構えたとの通信を送って来た住民がいる。「神山と三郷の二重生活になる」という。また、山梨県笛吹市に 1 年、鹿島区の仮設に 4 年、昨年末原町区に新居を作って引っ越し、家族揃って新年を迎えたとの報告もある（『通信』53 号平成 28.2.10）（甲 F98 の 15）。「新潟に避難して 4 年 5 か月、白河に 7 か月」と報告する移住者。なかに、「私たち夫婦は息子たちが建ててくれた神山の家に戻って生活していく」「何年一緒に神山で暮らせるかわからないけれど」と先行き見通しのない帰還を伝える通信もある（『通信』54 号平成 28.3.30）（甲 F98 の 16）。同じこの号には 3 月 12 日に神山行政区の平成 27 年度総会が 24 名の出席で開かれた旨の報告がある。避難指示区域外の原町区や鹿島区の仮設など比較的近隣に居住している人たちが集まって仮置場の延長や避難道路の確保などを話し合い、申し入れを決めている。その中に稲荷神社の修復完了の記事もあり、コミュニティ再建の動きも示している。大友氏は帰還の動きが、「希望」と「不安」を混在させ、「新たな分断」の生まれることを危惧している。

**2016 年 2 月避難指示解除時期にかかる市民説明会** 2 月 20 日から、4 日間に分けて開催され、行政側提案に「賛否両論、意見が二分」された。その後 5 月 31 日に国は市との合意に基づき 7 月 12 日が解除期日に決められた（『通信』55 号平成 28.6.30）（甲 F98 の 17）。

以上の避難指示解除をめぐる市民説明会の開催、その観察者の大友氏の感想からもうかがわれるように、行政側の、避難解除ありきの目標に沿った説明と住民・市民側の質問・要求が繰り返されるが、解除の大筋は貫かれていったのである。その過程は「協議」を内容とするのではなく、行

政側の「説明」であり、そしてついには解除の提案をめぐって、住民側に分断をもたらす結果となった。

### 第 3 避難指示解除の要件その問題点

#### 1 避難解除の要件

2015 年 6 月 12 日に原子力災害対策本部がまとめ、閣議決定した「避難指示解除の要件について」は次の 3 項目の達成を避難解除の要件として挙げている。

- ① 空間線量率で推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下になることが確実であること
- ② 電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの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

この項目に南相馬市が次の 2 点を付け加えている。イ.避難指示区域の宅地周りの除染が完了すること、ロ. 小・中学校等の教育施設環境がおおむね整うこと、である（広報みなみそうま 7 2016 年）（甲 F101）。

これらの解除要件について、解除期日の 2016 年 7 月 12 日（4 月とされていた予定期日が 2 か月半延期された）時点で、達成されたのかどうか、及びその要件自体の問題点を検討してみよう。ここでは③と①について詳述する。

## 2 県、市町村、住民との十分な協議がなされたか

要件の③については第2でみたように、警戒区域を見直し避難指示解除準備区域が設定された2012年4月の時点から、政府による帰還政策は始まり、その軌道のもとに福島県・市町村の避難指示解除に向けての準備が進んだ。2014年末、南相馬市長が解除期日を2016年4月とするとのアドバルーンを上げてからその準備が本格化していったのである。説明会という形で、行政側は解除へ向かう方針やその実施状況を避難住民に報告し、質問を受けて来た。解除を前提として、立てた方針を貫徹しようとする行政の姿勢は避難住民との「協議」と言えるようなものでなかったことは前述の通りである。行政の解除のための環境条件整備に不安を抱き、解除を時期尚早と受け止める避難住民の意向を、解除期日前後の説明会によって確認しておきたい。

### (1) 避難解除前後の説明会

2016年3月神山行政区総会 『通信』54号（平成28.3.30）（甲F98の16）で避難指示解除の期日を前に、希望と不安の混在・新たな分断の危惧を大友氏は語っている。次の55号（平成28.6.30）（甲F98の17）で明らかになるが、賛否両論の2月集会以降、行政と住民の協議自体はなく（もっとも一貫して「協議」というのはなく、「説明会」であったが）、国と市の調停によって一方的に4月ではなく、7月12日に解除期日が決定された。

さて、総会は避難が続く中毎年開かれてきたが、平成27年度総会は神山行政区の存続自体に黄色信号が灯ったことを暗示するような一面がほの見えた。その面に触れてみる。『通信』52号で「部落の将来は未だ不確

定要素が多く、描けません」と言っていた区長のBaさんは自宅の放射線が「事故前の数値0.03マイクロシーベルト／毎時を大きく超える」のでここでの通年の生活は無理と判断して、新居を埼玉県三郷市に構えていた（『通信』53号）（甲F98の15）。

総会で出た事項のなかでは、3年程度と期限付きだった仮置場が延長になること、「一忌」積立金の検討（神山を離れる人もいるから）、老人クラブの維持問題、などがそれである。

『通信』55号（甲F98の17）では新区長のYさんが神山公会堂の修復、農地復興組合による年2回の農地保全のための草刈りの実施を伝え、稲荷神社の修繕報告を総代長のIhさんがしている。帰還する人が少なく、営農の心配が取りざたされる中でのこれらの営為に虚ろな響きを感じざるを得ない。このことは後に触れよう。

**2016年8月復旧・復興にかかる市民説明会** 26日、27日の両日行われ、ともに60人程度の参加で「空席が目立っていた」という。避難指示解除後の「復旧・復興事業の取り組み」や「除染・廃棄物の処理について」の市側の説明があった。その後市民から帰還者数や安心して帰還できる環境をつくれるのか、医療関係の注文などの質問や要望が出されたが、「今までの中で最も低調な集会」と大友氏は感じている（『通信』56号平成28.9.30）（甲F98の18）。帰還への熱気が失われている雰囲気だ。帰還へ向けて膨らんでいた希望が、現実の前に急にしぼんでしまったという印象だ。

**2016年9月神山行政区座談会** 3日、新装なった神山公会堂に21世帯25人の神山住民が集まった。市の主催するものであって小高区の復興施設整備事業、帰還に向けた住民サービスについての説明があった。その後

の質疑応答では、帰還者の数（後述）、宅地・田畑・山林の除染が終わっていないのになぜ解除か（これは明確な解除条件違反だが、市側は準備宿泊に約 1600 人の申し込みがあり、小高区に戻りたいという人や小高区の復興のために解除したと問題をすり替えて回答した）、仮置場の延長も約束違反、避難経路等未定、営農復興の具体的計画・構想はない、神山にある自宅の固定資産税や市道整備問題、農地は自己管理、スーパー建設は検討中、除染しない基準の存在、猪・サル駆除問題、周囲の木やごみの野焼きの件、見回りパトロールの件、川の河床は除染しない、行政区の再編問題、等々、問題は山積しており、帰還の条件が満たされている状況にないことを神山の人たちは強く訴えたのである。そして、彼らは神山の「限界集落」化へ、すなわちコミュニティ消失への危機を感じ取っているのである。

市主催の座談会後の神山懇談会では、営農に関する件で神山生産組合の継続困難の現状が話され解散の方向で進めること、これを受けて営農組合も総会を開き今後の運営を検討していきたい旨の発言があった。前から問題になっていた「一忌の積立金」をどうするか次回総会で決めるとの提案もあった。これらはまさにコミュニティの消滅が現実の日程に上ったということである（『通信』56号平成28.9.30）（甲 F98 の 18）。

『通信』56号の末尾で大友氏は、市側は「地域復興は地域民が動かなければ、市の動きはない」との態度だと喝破している。自助努力だというのは。ここへきて市側の棄民政策が露になったというべきだろう。避難指示解除こそがそれをもたらしたのである。そして「小高区の復興と言っても、街中の賑わい復興が主であり、我々農村部は除染の遅れに見られるように」自助努力こそ求められている、「前向きに進もうとする意欲」が必要なのだという。これは復興過程における市街地地域と周辺農山村地域に対する明確な差別ではないだろうか。しかも「意欲」の前提として、コミ

ユニティの存在、そのもつとも中心的な根拠としての「営農」、それらが失われようとしているのであり、前提を欠くのである。

## **(2) 要件③のまとめ**

以上、第 2 並びに第 3 の 2 (1) の検討により、避難指示解除をめぐる行政と避難住民の「協議」は十分になされたとはいえず、数ある「説明会」は協議の場ではなく、行政のアリバイ証明の場であり、いわば避難住民の不満・不安のガス抜きであったということが出来る。

## **3 20 ミリシーベルトは帰還を進める環境条件として許されるか**

要件の①について、この線量基準が避難解除の要件として許されるのか、本当に妥当なのかということにまず言及したい。そして実際の除染が生活環境の全体をそのレベルに達成できていると評価できるのかにも触れた

い。

### **(1) この年間 20 ミリシーベルトという数値はどこから出てきたのか。**

**避難指示の経過** 避難指示は 2011 年 3 月 11 日午後 9 時 23 分に原発から半径 3 キロメートル圏内に出されたが、翌 12 日午前 5 時 44 分には半径 10 キロメートル圏内に、次いで同日 18 時 25 分に 20 キロメートル圏内へと拡大された。

この時、南相馬市小高区と原町区の一部に避難指示が出されたのである。さらに 15 日午前 11 時、残りの原町区と鹿島区の一部に屋内退避が指示さ

れた。同時に南相馬市は独自に緊急避難計画を作成して自主避難できない市民に対して市外への集団避難を勧誘した。避難ルートは飯舘、川俣方面しかなく、放射性物質の飛散方向と一致していたために避難民は大量の被曝を被っている。25日までには南相馬市の人口は震災前7万人程度であったものが、一時1万人程度まで減少したという（南相馬避難解除取消等請求事件の訴状10ページ（甲F102））。

政府は原子力災害対策基本法第20条3項に基づいて4月22日、半径20キロメートル圏外でも累積線量が事故1年間で20ミリシーベルト以上になる可能性のある地域は「計画的避難区域」として指定した。南相馬市西部がこれに入り原則1か月以内の避難指示を受けた。また、20～30キロ圏内で屋内退避指示が出ていて「計画的避難区域」に指定されなかった地域は、「緊急時避難準備区域」として指定された。20キロメートル圏内は警戒区域とされた。（日野行介『福島原発事故 被災者支援政策の欺瞞』岩波新書2014.9.19）（甲F103の2）。

**20ミリシーベルトの登場** 年間20ミリシーベルトという数値は、このように避難指示の基準として現れたのである。なお、文科省がその同じ4月に、学校・幼稚園等の校庭・園庭の使用基準を3.8マイクロシーベルト/時と通達している。この線量は政府の用いる計算式による、1日の屋外滞在8時間・屋内滞在16時間・屋内は屋外の0.4倍で計算すると年間20ミリシーベルトとなる。避難指示基準の年間20ミリシーベルトが教育現場の環境基準とされる、という通達に対してはさすがに多くの批判を浴び政府は8月26日、これを撤回し年間1ミリシーベルト以下を目指し、毎時1マイクロシーベルト未満を校庭使用の目安とする、とした。

**ICRPの声明** 政府が採用したこの基準は、実はICRP（国際放射線防護委員会）が事故から10日後の3月21日に発表した声明の中にある。すなわち、「緊急時」に公衆が浴びる最大放射線量を20～100ミリシ

ーベルトとすること、「放射線源を管理下に置いた段階」の公衆の年間被曝量を 1～20 ミリシーベルトにすることなどを望ましいとした。つまり、20 ミリシーベルトは ICRP のいう、「放射線を管理下に置いた段階」の最大値なのである(佐藤嘉幸・田口卓臣『脱原発の哲学』人文書院 2016.2.20) (甲 F104 の 2)。

以上、20 ミリシーベルトという数値の由来を見てきたが、この数値の意味するところについて次に述べよう。

## (2) 20 ミリシーベルトへの不安

**公衆の被曝量限度を大きく超える線量** 法律で定められている一般公衆の年間被曝線量の限度は 1 ミリシーベルトである。「緊急時」という概念を設定して法律の定めを無視することは、それを強要する政府・電力会社の恣意性を示していると同時に、その設定によって被害をこうむる一般公衆の健康上の利益を奪うものである。人格権の侵害というべきである。それがいかに健康上の利益を奪うかは、1 ミリシーベルトの 20 倍である 20 ミリシーベルトという数値がいかに高い線量かを次のような比較によって示すことで間接的に証明できる。

一般公衆が普通に暮らす生活空間とは異なる放射線管理区域の指定基準は 3 か月 1.3 ミリシーベルトであるが、これを年間に換算すると 5.2 ミリシーベルトになる。20 ミリシーベルトという値は放射線管理区域の基準値の 3～4 倍に達するのである。この放射線管理区域では飲食や睡眠は禁じられ、10 時間以上の滞在は許されず、放射線防護装備の着用が義務付けられているのであるから、一般公衆の生活空間とは全く異なることは明らかである(放射性物質の量では 1 m<sup>2</sup>あたり 4 万ベクレルに相当する)。

ちなみに、この放射線管理区域の基準は1時間当たりの線量に換算すると0.6マイクロシーベルトである。先に触れ、撤回された校庭・園庭の使用基準3.8マイクロシーベルトがいかに高いか、放射線管理区域の基準値の6倍以上になることも指摘しておこう。

さらに、原発労働者の白血病の労災認定基準が年間5ミリシーベルトであり、その4倍にもなること、同じく原発労働者の被曝限度量は5年間100ミリシーベルトでどの1年も50ミリシーベルトを超えてはならないとされているが、1年平均では20ミリシーベルトであり、まさにその水準であることを確認しておきたい。

**避難指示における政府・電力会社の意図** 恣意性だけではない。20ミリシーベルトの設定によって、避難区域指示の範囲を限定し狭めて、線引きから外れた地域を避難区域から除外した。この線量に達しないがそれに近い汚染地域の人口集中地帯、福島市や郡山市など中通り地帯が外れたのである。「人口密度が高く、福島県の行政、経済機能の中心である福島市と郡山市を避難地域に指定することは、膨大な経済的=社会的コストを生み出すことになる。避難地域の指定に当たって、政府は当然そのことを考慮に入れていたはずである」（前掲『脱原発の哲学』、甲 F104 の 2）。すなわち、一般公衆のリスクよりも政府・電力会社の利益を上置く価値判断を避難地域指定に当たって政府はしたということである。

**避難解除における政府・電力会社の意図** そして避難解除の条件として、改めて20ミリシーベルト基準が持ち出された。本来避難解除とは事故が起こった「緊急時」でもなく、放射線源のおおもとの原子炉と原子炉から環境に出てしまった「放射線源を管理下に置いた段階」でもなく、事故の起こる前の状態、「平常時」を前提としてなされるものであろう。

「平常時」とは追加線量が 1 ミリシーベルト以下のことである。本来、避難解除は戻るべき地域が年間被曝線量 1 ミリシーベルト以下になって初めて発動されるべきなのである。ましてや、原子炉を線源とする放射能を「管理下に置いた段階」とはとても言い得ない現況においての解除は到底認められない。

政府は事故による損害賠償と除染費用を早期に打ち切るという目的を、最高値 20 ミリシーベルトを限度とする高線量地域に帰すというリスクを避難民に負わせることで達成しようとしているといえよう。その目的とは言うまでもなく膨張する損害賠償額と除染費用をより低く抑えることに他ならない。そこで負う避難民のリスクとは、賠償を打ち切られ、除染を打ち切られるということであり（1 ミリシーベルト以下になるまでの）、総じていえば「棄民」に他ならない。自主避難の人たちは住宅費援助を打ち切られることで避難指定地域の住民以上に「棄民」化を強いられようとしている。

**20 ミリシーベルト基準で忘れられていること** 最後に指摘しておかなければならないのは内部被ばくにかかる問題である。放射線管理区域のことについてはすでに述べたが、これを規定している「電離放射線障害防止規則」は 3 か月 1.3 ミリシーベルトという基準だけではなく、放射性物質の表面密度を 1 m<sup>2</sup>あたり 4 万ベクレルという基準を同時に規定している。これを帰還の環境基準 20 ミリシーベルト問題に置き換えて考えてみると、空気中の環境放射線だけでは不十分であり、土壤に沈着した放射性物質の密度を同時に考慮しなければならないということである。屋敷地も道路も人が歩いたり走ったりする。その度に土壤に沈着した放射性物質が空気中に舞い上がり、それを人が吸い込む。それは内部被ばくにつながる。人が生活していく場所の中で、除染対象になっていないところがあるのである。

## 第 4 南相馬市小高区神山行政区における帰還

### 1 南相馬市小高区の避難指示区域と帰還者

南相馬市と小高区の避難指示区域 2011年4月22日に定められた旧避難区域は、2012年3月30日、警戒区域と計画的避難区域の見直しが行われ、4月16日南相馬市の一部は、①「避難指示解除準備区域」（年間積算線量20ミリシーベルト以下が確実な地域）、②「居住制限区域」（20ミリシーベルト超の恐れがあり避難継続を要する地域）、③「帰還困難区域」（5年経過しても20ミリシーベルトを下回らず現時点で年間積算線量50ミリシーベルト超の地域）、の3区域に指定された。これが現在まで続いている。

南相馬市は市域の南から小高区、原町区、鹿島区に区分されている。その小高区は全域が①②③の区域に入り、その大部分が①に該当する。原町区には①②③の区域があるが大部分はその区域に属さない避難指示のない地域である。ただしこの中に特定避難勧奨地点に設定された地点が含まれている（この地点の解除が2014年12月28日になされた。これに不服の住民206世帯808人が原告になって解除撤回訴訟が提起され現在係争中）。鹿島区は避難指示のない地域である。

南相馬市の住民登録状況・居住者と避難指示区域の帰還者数 避難解除の措置が取られた2016年7月12日以後の、9月26日を基準日とする南相馬市全体の住民登録状況（住民基本台帳を基に算出）は世帯数で2万3,967戸、人口で6万3,256人である。避難者情報をもとに算出した市内

の実際の居住状況は次の通りである（南相馬市ホームページ震災関連情報「避難の状況と市内居住の状況」平成 28 年 10 月 13 日現在、以下同じ）。

市内居住者のうち避難指示区域外の世帯数は 2 万 1,057 戸、人口は 5 万 2,517 人。同じく避難指示区域内の世帯数は 497 戸、人口は 1,073 人で、これが避難解除になって帰還したとみられる世帯・人口ある。一方市外（福島県内、県外を問わず）居住の世帯は 2,413 戸、人口 9,666 人に上る。この世帯・人口が避難解除になっても帰還しない数とほぼみなすことができよう。この中に自主避難の世帯・人口も含まれると思われるが詳細はわからない（市内住民登録=市内居住の避難指示区域外+市内居住の避難指示区域内（帰還者）+市外居住）。

繰り返しになるが、市内の鹿島区は避難指示区域外であり、原町区も大半が区域外であり一部に避難区域内がある。それらに対して小高区は全域が避難指示区域内にある。

**小高区の避難指示区域の帰還者** 小高区には帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域の 3 つの避難指示区域がある。帰還困難区域には 1 世帯 2 人の住民登録が記されているが居住は不可であり避難解除から除外されている。避難が解除されたのは居住制限区域と避難指示解除準備区域の人たちである（同上「南相馬市復興事業等の主な進捗状況について」『現在の居住状況』基準日平成 28 年 9 月 26 日）。

まず、居住制限区域をみると住民登録状況が 116 世帯・446 人に対して居住状況は 10 世帯・25 人で居住率 5.6%。区域住民の 5.6%しか帰還していないということだ。避難指示解除準備区域では住民登録状況が 3,039 世帯・9,214 人で、居住状況は 406 世帯・841 人である。帰還している人の割合は 9.1 パーセントになる。

## 2 神山行政区住民の帰還者

### (1) 避難状況

2011年7月頃 原発震災後4か月の神山住民の避難先が『通信』4号(甲F55の4)に記載されている(平成23.7.11)。住所の判明している33戸の避難先は次の通りである(家族が分離していることもあり世帯数としてはもっと多い)。県内外の別では、県内が14戸、県外が19戸で、ほぼ4対6の割合で県外が多い。県内の内、避難指示区域外の南相馬市が5戸、それ以外の9戸は福島市4、郡山市1、伊達市1、南会津1、いわき市1、相馬市1の各地である。県外では新潟4戸を筆頭に山形3戸、東京3戸、埼玉2戸、茨城2戸、栃木1戸、群馬1戸、宮城1戸、山梨1戸、富山1の各県に分散している。

2012年6月頃 事故から1年3か月後の避難状況について、2012年6月頃の記録がある。大友氏がまとめたものである。まず、住宅数(世帯数)の合計は57で、その県内・県外の居住状況であるが、県内(南相馬市内が多いとみられる)では仮設住宅に21、借り上げ住宅に13で、計34である。県外居住の住宅は23である。県内・県外の割合は60%、40%である。これを同居・別居の別で見ると、同居家族は11戸、別居家族は23戸で、同居・別居の割合は32%、68%であり、避難がいかに別居家族を多く生み出したかを示している。なお別居家族のうち2か所の別居は21戸、3か所の別居が2戸である。(『通信』15号 平成24.6.15)(甲F98の3)

避難前の神山には2世帯、3世帯が同居する家も含む34戸の家族があった。避難先を県内外に移動しながら、同居していた家族が世帯ごとに別

れ、仕事の関係や子育ての関係から県内（市内）に戻ったり、県外に移住する過程が進んだのである。そして自立できる比較的高齢な世帯が県内（市内）の仮設住宅や借り上げ住宅に居住するようになっていたとみられる。「若い人達との感じ方・考え方に距離が出てきたような思いもあり、だんだん強くなる」「一日一日老いを感じ、家族バラバラ、地域もバラバラ」「家族がバラバラ生活が不安」「家族一緒に暮らしたい」（『通信』15号、甲 F98 の 3）という不安と希望がこの現実を直接に表していた。

## （2）帰還にかかる意識

**避難 3 年目の意識** 2014 年 3 月 16 日、神山行政区の総会が開かれ、21 世帯 23 名の住民が出席した。昨年末、避難指示解除の期日について「平成 28 年 4 月」を目指すとの、行政側の意志が示された後の総会である。今後、除染や帰還に絡む課題に臨機に対応するための特別委員会を設置する、特別委員の選出は区長に一任するなどのことを決議した。この時、新区長に選任された B a 氏は神山住民の意向を市行政全般に反映させたいとして、出席の 21 世帯にアンケート調査を実施した。その結果は次の通りである（『通信』35 号平成 26.3.25）（甲 F98 の 8）。

**避難指示解除後に神山に戻るか。**戻る 8 人(38%)、戻らない 5 人(24%)、まだ決めていない 8 人（38%）。

**戻らないと答えた人の理由（複数回答）。**放射線量が高い 3 人、飲料水が飲めない 3 人、若い人が戻らない 4 人、病院やスーパーがどうなるかわからない 3 人

**まだ決めていない人の理由（複数回答）。**除染後の放射線量によって決める 6 人、よく家族と相談してから決める 7 人

**戻らないと答えた人に家・宅地をどこに購入、又は予定しているか。**福

島県内 6 人、県外 4 人

戻らないと答えた人に、所有する田畑・山林はどうするか、墓はどうするか。売れる時に売却したい 4 人、墓はそのままにしておく 11 人

その他の意見。戻りたいけど仕事の都合がある、老人だけでも戻りたい（10 人）、水道水の確保できない状態では戻ることが心配

避難 3 年後のこの時期は、帰還を当然のことと思い込んでいたことに疑念がさしてき、家族の有様の現実と自らの希望とのギャップに悩みが深まる時期である。また、帰還の意向に水を差してはいけないと他人の意向も付度せざるを得ない複雑な状態もあり、それがアンケート結果に表れているように思われる。

**避難 4 年目の意識** 2015 年 1 月から 3 月迄の間に調査して 8 月に南相馬市小高区地域振興課がまとめた、『小高区市民意向調査』（甲 F106）には行政区別の帰還の意向調査が載っている。以下に神山行政区の調査結果を見ておこう。

人数の調査では対象人数 132 人のところ回答したのは 105 人。この内訳は「南相馬市に戻る」が 11 人、「条件が整えば戻る」が 25 人、戻らないが 27 人、わからないが 42 人である。「南相馬市に戻る」のうち、「小高区に戻る」は 6 人で、そのすべてが「地元行政区に戻る」（神山に戻る）である。したがって「南相馬市に戻る」という人のうちの 5 人は小高区以外ということである。神山へ戻ると回答しているのは 5. 7%である。

次に世帯数での調査では対象世帯数 35、回答世帯数は 27 であった。このうち「南相馬市へ戻る」（世帯内で 1 人以上が戻る）というのは 6 世帯あり、うち 4 世帯は小高区神山へ戻る（世帯内で 1 人以上が戻る）という意向を示した。「条件が整えば戻る」という世帯が 8、「戻らない」世帯が

4である。世帯の調査は世帯全体ではなく、構成員の1人でも「戻る」がいればそれにカウントされる。そのようなカウントの仕方では、神山へ戻ると回答した世帯は14.8%になる。世帯の中に「戻る」が一人でもいれば、同一世帯に「戻らない」がいても、「戻らない」にはカウントされない。

「戻る」という人数と世帯のこのギャップの意味は、「小高区へ戻る」と回答した人の年齢別人数の調査で類推できる。「戻る」は小高区全体で1141人であり、そのうち神山行政区に含まれる「東部」地区は218人である。この218人を年齢別で50代までと60代以降に分けてみると前者は58人、後者は160人であり、後者を高齢世代とみると高齢世代が全体の73.3%を占めるのである。高齢世代の希望が世帯の意志としてカウントされているとみることが出来る。

前年の調査と調査の形が違うので、単純な比較はできないが、帰還を考えている住民は趨勢として減少しているし、住民全体の中での割合は低いといえるのではないだろうか。4年にわたる避難生活の中で家族の仕事や子育てのかかわりから移住の選択をせざるを得ない状況が生まれ、また帰還すべき神山の生活環境が納得いく改善がなされていないという事情もあって、上記の結果となっていると思われる。

### (3) 避難解除に向き合う住民の複雑な事情

**人権無視の避難指示をめぐる気持ち** ここで改めて大友氏の避難解除に伴うご自身の対応と考え方に耳を傾けてみよう。政府の避難命令によって、神山の自宅を離れなければならなくなった事態に、心の中にあったわだかまりを次のように吐露している。

そんなこと一度も表では言っていないけれど、私たちの基本的人権を無視して国は家を取り上げて、家への立入を許さなかったわけでしょう。

権利を振りかざすわけではないが、さっさと解除しろというのが私の考え方だったんです。しかしそれは表面には出しませんでした。何故かというとなれないというのは要するに国は私たちの健康を守るためにやっていたことですから、放射能に汚染されたところには入らせることができないから、私たちの人権を無視して避難させたわけでしょう。だから二面あるわけです。私は国のやることをある面では認めたし、今も認めている。だけれども人権を無視して避難させたのを早く解除しろ、というのは腹のうちにありました。解除になって今度は正々堂々と家に入れるようになりました（甲 F97 の 2 ページ）。

「私たちの基本的人権を無視して国は家を取り上げて返さなかったわけでしょう」という大友氏の言葉は、避難の強制が、「何人も～居住～の自由を有する」と規定する憲法第 22 条の居住権を犯すものだということを、表面的には伝えるものだが、その根底には五感には何も感じないがゆえにいつもと変わらないのに、家が倒壊するという差し迫った事態もないのに、居住権を奪われるのはそこに福島第一原発からの放射能があるからであり、居住者に何の了解もなく放射能を放出し、それを防げなかった東京電力の裏切りに対する強い憤りがあっての表現に他ならないのである。

一方、国家には居住者に追加被曝をさせてはならないという責務があることを理解するし、居住者の一人として自らも無用な被爆から身を遠ざけなければならない理由もわかっている。そこから、居宅、居住地を覆っている放射能を速やかに取り払い、元通りの生活ができる環境に早く戻せという強い要求と生まれ育った故郷に帰還したいと要求が出るのは当然である。

**つくられていない帰還の前提** 帰還は、全く元と同じにというのではな

いにしても、基本的に以前の生活の諸条件が整い、コミュニティがあつてのことを前提にして初めて可能なのであり、その前提の上に立った帰還が誰の頭にもあった内容のはずである。ところが実は違ったということを知るのである。大友氏は次のように言う。

ところが現に家に行ってみたら、あれっ、こんなんじゃないよね、自分の家ってこんなんじゃないよねという思いがしました。何かというと、交通だって不便です、医者だって不便です、お袋を連れてこられるような状況にはなっていません。田畑の除染はまだまだです。これでは、解除というのはほんとの解除ではないんじゃないかという気持ちになりました。そういうことからいうと非常に複雑な気持ちになります。(甲 F97 の 2～3 ページ)

大友氏の心情は複雑である。大友氏は相馬市に家を新築して移住し、避難解除の前から神山の自宅に月に何度かは通っていた。だから、環境省が進める除染の実情や「復興」なるものの事業の進展を見聞きしているはずである。その大友氏にして、避難解除という国の指令は特別の意味があり、その前後において周囲の実情に実質的变化がないのを承知の上でなおかつ自分の家を取り戻したという精神的な高揚を感じたのである。その精神の高揚の場から再び現実を見たとき、「解除というのは本当の解除ではない」としたたかに思うのである。

**誰のための解除か** そこから、思いは一方では「誰のための解除か」ということに向かい、他方では現実の神山の具体をかみしめることになる。

「誰のための解除ですか」って、みんなの前で質問しました。市長さんには半分怒られるような形で、「市民のためです」と言われましたけれどもね。私の言いたいのは、それは一部市民のためでしょうと言いた

いのです。そこまで言うと喧嘩になりますから。この辺（小高中部の商店街など）に住んでいる人たちは放射線のことにも心配なく生活できますね、宅地だけだから。ところが私たちの神山のようなところでは田んぼがあり、山があり、それなのに除染はまだまだしてないのです。同じ避難解除準備区域だったのにです。（甲 F97 の 3 ページ）

避難解除という国の政策は、新たな差別を「同じ避難解除準備区域」内に生み出した。大友氏はそのことを指摘している。除染が進んで放射線量の低減した地域と、環境条件によって除染が進んでいないか、除染しても放射線量の十分に低減しない地域が顕現化したのである。それは 20 ミリシーベルトという枠組み自体から必然化した差別と言えよう。そしてこの差別は無視されたまま、2017 年 3 月での精神的慰謝料支給は一斉に打ち切られるのである。

**除染の進む地域でも帰還は進まない** とはいえ市街地といえども、避難解除による人口の還流が劇的に起こっているわけではない。大友氏は市街地の実情を次のようにも述べている。

小高区市街地の復興もまだまだです。街うちでは普段の日は人がいっぱいいるように見えます。作業員の方の車が多いからですが、日曜になればわかります、いかに人がいないかということが。この図に小高区市街地の公共施設や商店で再開したもの（赤丸）、再開予定のもの（青丸）に印がついています。ここが区役所ですが、本当にポツポツですね。（甲 F97 の 7 ページ）

### 3 避難解除後の神山行政区

**帰還者の生活形態** 次に現実の神山は、先に触れたように解除から 3 月余経って 34 世帯中、5 世帯 9 人が帰還している。これは夫婦のみか一人暮らしということである。実は市の帰還者の基準は、「週 4 日」居住、である。ということは残り 3 日は解除前に住んでいた仮設などに居ることであり、語の正確な意味での帰還ではない。要するに南相馬市内の仮設と神山の自宅を行き来できる人が帰還の今の実態だ。大友氏と生活形態ということでは酷似している人たちである。南相馬市の市外、すなわち福島県内のその他の地域や県外で避難生活を続けている人たちの去就、帰還するのかもしれないのか、避難支援が打ち切られる期日が迫る中、不分明なのである。

**神山行政区 3 班の人たち** 大友氏の所属した神山 3 班の 8 世帯は誰も帰還していない。3 班の人たちの避難後の去就についてはさきの準備書面 (30) (被害論準備書面 (10)) に示した通りであるが、避難解除になったこの段階で大友氏のもとにある情報では、今後帰還する意思表示をしている人は一人もいない。ただ、鹿島区の仮設から時々神山に通い家と庭の手入れを続ける老婦人がおり、「帰りたい」との意思は持っているようであるが、一人でも帰るのかどうかこの先はわからないという。大友氏自身も以下のように言う。

私は戻りたいけど、今の状況では非常に困難ですね。家族の同意を取り付けるのは非常に難しいと思います。私ばかりでなく何人もそうだと思う。うちの母ちゃんは戻るとは言わないでしょうね、そう簡単に。私だって子どものそばにいたいし、孫のそばにいたい、相馬市の方にこのままいられるならね (甲 F97 の 5 ページ)。

避難解除後の神山、そしてその3班の実情は以上の通りである。これを一言で評するならば、破壊されたコミュニティはコミュニティの消滅へとさらに一歩進んだということである。

## 第5 結びに変えて—コミュニティの消滅と破壊の深化—

以上、第2から第4まで述べ来たところを要約しておこう。

### 1 帰還の要件は満たされていない

「十分な協議」はなかった まず帰還、すなわち避難解除の要件は満たされたとは言えない。第一に「住民との十分な協議」という要件であるが、先述したように、「説明会」ではあっても「十分な協議」が行われたとは言えない。帰還へ向けて路線を定めた行政の「説明」が着々とおこなわれ、ある意味辛抱強く住民の不安・不満・不信に耐えて進められ、住民の心の底にある「帰りたい」という思いに訴えて貫かれていった。そして、除染の進む地域とその住民の意識に依拠しながら「帰りたい」住民に、帰ることができる条件を整えるのだという行政の態度が露になっていく。こうして地域的分断が進み、「帰りたくても帰れない」住民とその地域が復旧・復興の視野から外れていくのである。それは新たな「棄民」、すなわち人格権の無視へとつながっている。

その過程を繰り返しになるが整理しておきたい。神山に避難指示解除=帰還政策が実施されたのは2016年7月12日である。そこに至るまでの第一段階が警戒区域の見直し=避難指示解除準備区域への再編であった。2012年4月16日に再編が決定された。この区域は年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域とされ

る。この再編は神山の住民にとっては、故郷へ帰還するという希望よりも、放射線量の高い地域への「強制」帰還ではないかという不安をもたらすものであった。神山での一時帰宅の体験からも居住できる状況にないことを知ってその感を一層強くするのである。「帰りたい」という気持ちを超えて、「帰ること」を強制されているような不信すら感じていたといってもよいのである。

しかし、神山住民の思惑とは別に、この区域は環境省の直轄による除染が進められるとして、避難指示解除へ向けて事態は進んでいった。2013年2、3月には行政区内に除染物の仮置場設置を受け入れ、環境省の定めた基準による除染作業を了承したのである。除染に一縷の望みを持つ以上、それはやもう得ない選択であった。

第二段階は、解除予定期日（2016年4月）の提示であった。アドバルーンは2014年12月に南相馬市長によってあげられた。その理由付けは住民意識調査の結果にあった。2014年の帰還に関する意識調査の結果は前年に比べて、「現時点では判断がつかない」としていた割合が減り、その分、帰還の意向が増えた（全体の42.2%）というのである。増えたといっても半数に満たない。それだけではなく、詳細は明らかにできないが小高区内の地域的格差が出てきていると思われる。市側の復旧復興の戦略もあって、除染の進んだ地域とそうでない地域の住民意識の違いである。神山住民の意識は后者であり、それはすでにみたように翌2015年の調査結果に明瞭に表れている。

こうして、除染を中心として復旧復興の事業が小高区全体として進む中で、神山住民の帰還意欲は損なわれていくのである。そして避難指示解除の時期を迎える。

## 20 ミリシーベルトは人格権の無視 避難解除の要件の最初に掲げられ

ているのは、環境が「年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下」になることであるが、これは人格権の無視も甚だしい。その理由は先述した通りである。通年生活をし続ける環境が法令値の 20 倍の追加線量まで認めるとするのは言語道断と言わねばならない。

帰還しない直接的な理由は人によって多様ではあり、5 年半以上の避難の中で新たな生活を開始した人も多いが、基本的には強制避難前の環境放射線追加線量ゼロの地に神山の環境はないということ、すなわち神山は以前と異なる高線量下に置かれていることに理由があると考えられる。なんで、20 ミリシーベルト未満の余分な被曝を受けなければならないのかという怒りや反発が住民意識の根底にはあろう。しかも、福島原発事故は収束しておらず、国が発した非常事態宣言は今なお解除されない中での帰還である。

自宅の線量が事故前の 0.03 マイクロシーベルト／時を大きく超え、目標の年間 1 ミリシーベルトを超えるので通年の生活は無理と判断して県外への移住に踏み切った元区長の行為にそれは端的に表れていよう。帰還とは本来、事故前の環境の所に戻ることであろう。

甲 F 第 106 号証の図は、「ふくいち周辺環境放射線モニタリングプロジェクト」による放射線測定マップで、神山に隣接する川房行政区のもので、避難指定解除前後に測定された資料である。この「プロジェクト」は「南相馬市を中心とした空間及び土壌の測定」をしており、国の測定が 1km メッシュで行われていて住民の生活実態に根ざしているとは言えない、としてゼンリン住宅地図をもとに 75×100m メッシュで測定している。

神山の測定記録ではないが、隣接する地域のものであり、特に川房に接する神山の西部地域はそう違わない値を示すと思われるし、西高東低の地形は神山への線量移動も考えられるのである。マップは 0.15～3.80 マイクロシーベルト／時まで測定されており、先の、事故前の自宅 0.03

マイクロシーベルト／時の 5 倍から 127 倍もの高い線量を示している。積算線量が年間 20 ミリシーベルトを優に超える場所も散在している。

甲 F 第 107 号証の図は、川房とその北側に隣接する金谷行政区の土壤汚染マップである。ここでも神山の測定値はないが、隣接する近傍の川房の汚染密度は 40 万ベクレル／ $\text{m}^2$ ～100 万／ $\text{m}^2$ を示している。この 40 万ベクレル／ $\text{m}^2$ という数値は放射線管理区域として指定され、一般人の立入は厳しく制限される数値であることは先にのべたとおりである。

このような高線量地域に帰還を促すのは、それ自体が人格権を犯すことに他ならない。

**日常生活に必要な諸条件は整っていない** 神山住民には行政区内の宅地・田畑・山林の除染が終わっていないし、除染物仮置場の存続延長など住む条件が整っていないのになぜ解除かという行政への不信がある。除染しない基準がある（例えばセメント瓦の屋根や建家敷地につながる崖地などは除染しない）ということで神山全域の除染はもともとしないことも明らかになり、また事故炉が相変わらず不安定なのに避難経路が未定、市道の整備も進んでいないと不満を訴えている。飲料水の確保は日常の生活を持続させるのになくってはならないが、それができない。もともと井戸水が飲料であったのでそれが放射能の為に使用不適になったのである。深井戸を掘るための行政の助成はあるというものの簡単に踏み切れないのだ。病院・薬局など医療関係の復興の遅れに不安があり、何よりもこの地域の経済圏が隣の浪江町に属していたのに、その浪江町の復旧復興の見通しがないう状況では日常生活そのものの持続性を確保はできない。とても、帰還して日常生活を営む条件の基礎は整ったとは言えないのである。

## 2 コミュニティの消滅と破壊の深化

**人格権無視の帰還政策** このように、避難指示解除の要件が満たされないまま進んだ帰還政策は、まさしく人格権を無視したものであり、結果として帰還する人数が少数にとどまっていることはすでにみたとおりである。帰還とみなされる住民も仮設住宅等から完全に離脱しているわけでもないのは先に指摘した。地域に人が戻らなければコミュニティは回復しない。避難によって破壊された神山のコミュニティは避難指示の解除がなされることによって、回復どころか消滅の危機に見舞われている。

『通信』によれば、神山は避難後毎年行政区としての総会を開催して来た。避難指示のなかった南相馬市原町区の一部や鹿島区にある仮設住宅やみなし仮設、あるいはそこに移住した住民を主体に総会を維持して来たのである。神山公会堂を修復したり（総工費 294 万 7000 円余は市の補助金と東電賠償金で賄った）、神社（3 つの行政区にまたがる）の修復も行い行政区としての体面は維持されている。そうしたことを踏まえればコミュニティは破壊が一層進んでいるとは、言えないようにも思われる。しかし『通信』の記述を通して見てきたように、その内実において避難前までのコミュニティを今後も継続できるかということそうではない。

**コミュニティ存立根拠の欠如** 農山村のコミュニティにおいて、その維持にとって基本となるのは営農である。営農にとって農業用水の確保は前提である。神山の水田は浪江町の大垣ダムに発する用水路が分水され、一部が川房の山裾や浪江町立野との境界を流れ、沢ごとに分流して流れ下る用水に頼っている。ダムの湖底には高濃度の放射能が沈着しており台風や大雨で攪拌されて用水路に流れ込む危険が指摘されている。安全な農業用水の確保に不安が伴っているのである。次に一層基本的なことは、営農の持続は農作業の担い手がいなければならないことである。高齢化する担い手だけでも不十分であり、若手の担い手は不可欠である。神山では帰還者が少ないこと、帰還者の年齢構成で若手が少ないことはすでにみたとおり

である。そのような現状のもとに、「神山生産組合」が営農に関わる活動の継続が困難になったとして、解散の方向で進むことを確認している。それを受けて「営農組合」も総会を開き、今後の運営を検討したいとしている。「検討」のニュアンスは解散含みということである。

地域の住民の紐帯ということでは「一忌積立金」（葬儀費用の一時立替金のための積立金）があるが、帰還者の少ない現実では積立金維持の意義は失われる。次回総会で決めるとされたが、これも廃止含みである。

**コミュニティ消滅と破壊の深化** こうして、誰も帰らない神山第三班というコミュニティは消滅し、神山行政区という規模でのコミュニティはコミュニティを成立させる根拠を失い、「限界集落化」する危機を迎えているのである。行政はこの対策として「行政区の再編」を考えていくという。それはまさしく神山というコミュニティの消滅に他ならない。原発事故による強制避難とつづく避難指示解除によりもたらされた、直接的急激な人為的「限界集落化」の進行は、コミュニティの消失をもたらし、その関係性の中で生きて来た住民の人格権を最終的に奪うのである。帰還を決めた老婦人がつぶやく、「誰も帰って来ない神山の生活、老人が数名？どうなるのかな、これから！！若い人の居ない家の中は暗いような気がします」は、そのことを象徴的に示している。

コミュニティの消滅とは、例えば営農組合が解散するとか、葬儀のための積立金を清算するとか、目に見えない要素が積み重なってあらわれる。そのような結果をもたらすもとは人がいないということである。そこにかつて住んでいた人がいなくなったということである。山あいには点在する家屋に人の気配はなく、取り壊された家屋敷の後の更地がぼっかりと浮かぶ。かつてはあった人の行き来はなく、通学する子どもたちの姿もない。除染された田んぼはそのまま、田植えがなされる気配はない。白いトタン塀に囲まれて積まれている除染廃棄物のフレコンバックの仮置場は残され

たままだ。夜になれば家の明かりは全く灯らない。神山はそのような状態になりつつある。今は、土取りのダンプカーが日中、神山を東西に貫く道路を行き来して、外からの人の気配を運んでいるが、予定の事業が済めばそれはなくなる。帰還した老夫婦が数軒あるというものの、営農が開始されているわけではない。

もともと人口密度の小さい農山村ではあるが、人が住んで営農活動がなされてコミュニティが息づいている地域と今は全く空気が異なる。その空気感の違いは現場に立たなければ感得できない。裁判所には、福島第一原発事故がもたらした、コミュニティの消滅へと向かう地域の現実に身をおいて、事故が地域を襲ったことの意味を深く熟慮してほしいと思う。

以 上