

「棄民」つukらない総合的支援対策を構築せよ ——戻る人・戻らない人、双方の人権尊重を考える

山中 茂樹*

はじめに

災害復興の要諦は「棄民」をつukらないということだろう。「棄民」は移民政策や戦争で自国政府に見捨てられた人たちのことを指すが、この言葉を作家・故小田実が阪神・淡路大震災の折、著書『これは人間の国か』（筑摩書房、1998年）の中で使った。「棄民」という言葉そのものではないが、関東大震災の折、「帝都復興の儀」を掲げる後藤新平に異議を申し立てた経済学者の福田徳三は「人間の復興」を唱え、1967年の羽越水害で自民党衆院議員の佐藤隆は「個人災害救済法案」を提案した。いずれも「棄民」をつukってはならないという強い思いがあったに違いない。もとよりわが国には生活保護法があり、救済のためのセーフティネットは用意されている。しかし、突然の災害ですべてを失った人たちを再起させる手立ては「救済」ではないはずだ。だが、わが国の政府は「自然災害に国家は責任がない」として、人々の再起を「自助努力」「自力再建」とする原則を崩そうとしない。しかし、突然の災害は国に責任が無い以上に被災者には責任がない。そもそもわれわれは生命の安全と暮らしの安定を求めて国家をつくったのではないのか。被災地KOBEのNPOは「最後の一人まで」を合言葉にした。最後の一人まで見捨てない。これを単なる精神的なスローガンにしてはならない。災害において一人の棄民も出さない政策・制度・社会的なシステムを構築していくことこそが災害大国における政府やアカデミズム、ジャーナリズムの責務

だろう。その思いが「被災者責任」「被災地責任」という言葉に集約され、この17年間、時には怪訝な顔をされながらも、KOBEの人たちが全国・全世界の被災地に「お助けマン」として押し掛ける原動力となってきたのではないのか。

災害復興の定義をめぐる議論は、それぞれの理想や思惑がからんで果てしない。しかし、これだけはいえるだろう。「棄民をつukらない」ということだ。災害は、人々の日常を構成している「つながり」を突然、断ち切ってしまう。家族、住まい、仕事、コミュニティ、学び、医療、果ては自治体とのつながりさえも。復興の狭間に落ちた民は漂流し、やがて棄民となる。そのことを私たちは、幾多の被災地でみてきた。アイデンティティの喪失——自分は何者であり、何をなすべきかという個人の心の中に保持される概念さえ失う。そして家族の崩壊、蒸発、アルコールへの依存、自殺、孤独死……。 「前を向いて頑張ろう」という励ましに、「前向きに生きていけれど前どっち？」と川柳で返した東日本大震災の被災者の心情は察してあまりある。

昨年春、わが国の首相は「元に戻す復旧ではなく、創造的復興でなければいけない」と勇ましく宣言した。さらに「これからは山を削って高台に住むところを置き、そして海岸沿いの漁港まで通勤する。地域で植物、バイオマスを使った暖房、地域暖房を完備したエコタウンをつくる」と言葉を重ねた。しかし、そのためのプログラムは何も用意されていなかった。移転すべき高台は少なく、当然のことながら地価は上昇し、建築制限のかかった旧集落の地価は値を下げる。行き場を

* 関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員 教授

失った人たちは漂流し、被災地はサプライチェーンを支える工場群や再生エネルギー基地の実験場で占領されることになりはしないかと懸念を募らせている。

そして、福島である。東京電力福島第一原子力発電所の事故で、県外避難はすでに6万人を超え、30年後に人口は半減するとの推計値さえ出ている。一方、「ふるさとへ戻る人・戻らない人」「東電の賠償をもらっている人・もらっていない人」「子どもの放射線被曝を心配する人・ふるさとの復興を第一と考える人」「行政避難の人・自主避難の人」……。先が見通せないまま、県民間の離反は次第に修復困難となり、放射能汚染へのストレスは人々の心身を蝕む。しかし、政府は早々と原発事故収束宣言を出し、除染地域への帰還と東電賠償という枠組みの中に「フクシマ問題」をすべて封じ込め、原発問題は国民にとっての宿痾（しゆくあ：不治の病）という命題を消し去ろうとしているように見受けられる。

われわれは原発事故のメカニズムを徹底して解明するよう求めていくとともに、福島県にとどまる人、福島県に戻る人、福島県から去る人、それぞれの人権と未来が尊重される制度的・社会的枠組みを構築するため、さまざまな働きかけを強めていく必要があるだろう。

1 前提・二段階帰還論

政府・福島県は、避難を指示している地域を、「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除

準備区域」に指定して全国に避難した人たちに帰るよう促す政策を推し進めようとしている。（表1＝読売新聞から）

まず、放射線量の低い地域に拠点をつくり、周囲を除染しながら、次第に居住可能な地域を増やしていくという「二段階帰還論」だ。たとえば悪いかもかもしれないが、この方式は、落下傘部隊が敵地に降下し、周囲を制圧しながら、支配域を拡大していくようなものだが、一つ間違えれば敵地で立ち往生することもありうるだろう。

福島大学が2011年秋、福島県双葉郡8町村の協力を得て避難住民の悉皆調査を進めたところ、帰還の意思がないと答えた人は全体の3割弱。年代が下がるに連れ、その割合は増え、34歳以下では50%を超えた。

戻らない理由（複数回答）をみると、トップが「除染が困難」で83.1%、次いで「安全レベルが不安」65.7%、「原発収束に期待できない」61.3%だった。政府の冷温停止状態・原発事故収束宣言を信じている福島県民はほとんどいない。除染も放射能で汚染された土や葉っぱの場所を移すだけ、つまり、「移染に過ぎない」として、信用していない状況がうかがえる。

すぐにでも戻りたいと答えているのは年齢が高くなるほど、割合が多くなっており、80歳以上で1割強、65-79歳で1割弱となっている。これまで三宅島噴火災害や新潟県中越地震、能登半島地震の被災地でも、帰還する階層の高齢化・単身化・病弱化・年金依存の割合が増えている。このままでは、高齢者だけが汚染地域のうち限られた除染地域で孤立するという、新たな「棄民政策」

表1 警戒区域などの再編で設定される区域

区域名 (年間放射線量)	概要
帰還困難区域 (50 ^{シーベルト} 以上)	5年経過しても、生活が可能とされる年間20 ^{シーベルト} ・シーベルトを下回らない地域。国が不動産の買い上げを検討
居住制限区域 (20~50 ^{シーベルト} 未満)	年間20 ^{シーベルト} ・シーベルトを下回するのに数年かかるとみられる地域。一時帰宅は可。除染で線量が下がれば帰還可能
避難指示解除準備区域 (20 ^{シーベルト} 未満)	早期帰還に向けた除染、都市基盤復旧、雇用対策などを早急に行い、生活環境が整えば、順次解除される

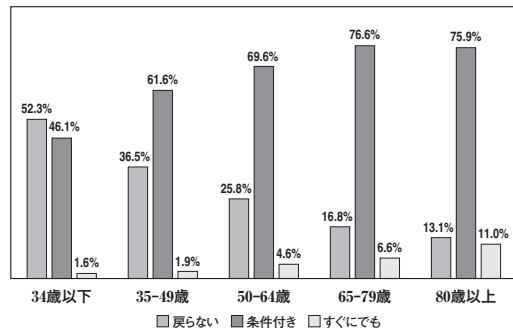


図1 年代別帰還の意思

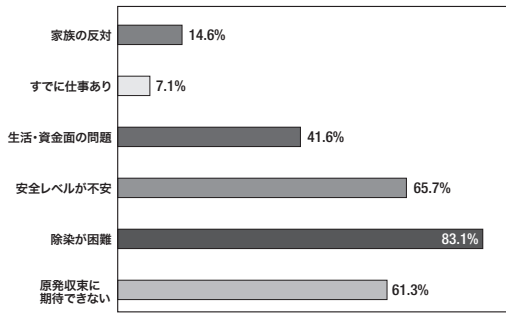


図2 戻らない理由

が進められることになりはしないか。

そもそも一年間も立ち入りが規制されてきた地域のインフラがそのまま使えるかどうかとも疑問だ。「埋め殺し」という物騒な行政隠語がある。インフラを修復するより、全部埋めたままにしておいて新しく一から作り直すという方式だという。双葉地方では、この方式でインフラをやり直すしかないのではないかというのが、関西の行政関係者の観測だ。

さらに、下水道に濃縮された放射性物質がたまっていないかという指摘がある。もし、そうであるならば、こちらの方がやっかいな問題だ。

さらに、帰れたにせよ、仕事として見込まれるのは除染と廃炉作業だ。必要で、大切な仕事ではあるが、危険なうえ、あすの希望を感じさせる仕事ではない。必然的に高齢者たちが取り組むことになるだろう。若者たちは積極的な雇用創出がされない限り、やはりふるさとを後にすることになる。

つまり、政府の進めようとしている二段階帰還論では、事態の改善にはつながらない。除染地域に何としてでも帰る人たちと帰ろうとはしない人との間にある溝は決して埋められることはなく、固定化される恐れさえあるのだ。

2 全避難者の意向把握から

(1) 全避難者の登録台帳整備

そこで、まず急ぐべきは福島県内外にいる全避難者の実態把握だろう。住民票移転の有無や行政

被災者支援システム 被災者台帳(個人)詳細			
世帯情報	戻ら		
世帯番号	0170020	代表者	西宮 太郎(世帯主)
被災時住所	〒662-0918 西宮市六基六町10-3		
現在の住所	〒662-0924 西宮市西宮南1丁目 (平成7年3月15日時点)		
(現世帯所情報)	017 鳴家公民館 備後1丁目 2008/10/01		
電話番号1	9999-999-9999	電話番号2	
前年の総所得額	20,000,000円		
住家等被害調査情報	0002100_全壊_築年数142.11.14 建物: 専用住宅 所有: 持家		
支援認定情報	被災者生活再建支援制度: 一般/世帯主/軽傷/家財/公営住宅各除く 災害補償基金交付: 世帯主/軽傷/家財/公営住宅各除く		
個人基本情報			
個人番号	00170240	氏名(姓)※	西宮 太郎
氏名(名字)※	西宮 太郎	外字あり	<input type="checkbox"/>
性別※	<input type="checkbox"/> 男 <input checked="" type="checkbox"/> 女	生年月日※	(西暦) 1980 年 01 月 01 日
生年月日※	(西暦) 1980 年 01 月 01 日	死亡日	(西暦) 年 月 日
年齢	(西暦) 35 歳	死亡時年齢	(西暦) 年 月 日 歳
住記/外縁区分※	<input type="checkbox"/> 住記 <input type="checkbox"/> 外縁 <input type="checkbox"/> 住記登録外 <input type="checkbox"/> 外縁登録外	01	00 00 世帯主
続柄※	世帯主 <input checked="" type="checkbox"/> 初 <input type="checkbox"/>	01	00 00 世帯主
人的被害	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> 行方不明 <input type="checkbox"/> 重症 <input type="checkbox"/> 軽傷		
災害障害発生	選択		
籍字	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> 保育園 <input type="checkbox"/> 幼稚園 <input type="checkbox"/> 小学校 <input type="checkbox"/> 中学校 <input type="checkbox"/> 高校		
学校名	学年		
入院/施設	<input type="checkbox"/> 病院 <input type="checkbox"/> 障害施設 <input type="checkbox"/> 介護施設		
施設名	施設種別		
入院/施設	選択		

図3 西宮市が開発した被災者台帳

避難か自主避難かを問わず、全避難者に帰還の意思、現在の住所、家族の被災・離散状況、被曝の時期・程度、住宅の損壊程度、仕事・学業の現況、健康状態、国家資格や職業経歴などを集中管理するシステムを構築する。基本的には当該市町村が管理することになるが、自治体クラウドにより福島県も把握できるようにすることが大切だろう。

登録台帳をつくるツールとしては、兵庫県西宮市が開発した被災者支援台帳(図3)がある。デジタル化されており、すでにCD-ROMが総務省の外郭団体「地方自治情報センター」を通じて全国の自治体に配布、無料でインストールできる体制が整っている。

しかし、当研究所が昨年末から今年初めにかけて実施した全国自治体調査によると、周知度は6割を超えたが、実際に使用している自治体は1割弱にとどまった。

全自治体が同じ仕様の被災者台帳を採用してネットワークで結んでおけば、今回の原発事故などで、自治体がサーバを持ち出せないことがあっても、被災者の避難先自治体が被災自治体のサーバにアクセスして必要なデータを打ち込むことができる。さらに最新版では、被災者の相談履歴も記載されるようになり、自治体の窓口で毎回、同じことを説明しなくとも済むように工夫もされている。

ところが、各自治体の採用しているシステムはまちまち。コンサルタントや一部大学から、似たようなシステムが出されているせいもあるが、もともと総務省の構想していた住民基本台帳ネットワークがセキュリティやプライバシーの問題か

ら接続を拒否する自治体が出るなどして限定使用になってしまった点に根本的な問題があるのかもしれない。

今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震の発生が予想され、これまで以上に広域避難者の出現する恐れがあることを考えると、早急に全国的な被災者支援台帳の整備とネットワーク化、運営を監視する組織の設置などが求められている。

(2) ふるさと県民カード・原発手帳の交付

行政避難・自主避難を問わず、福島県内外に避難した人たち全員を対象に「ふるさと県民カード」と「原発手帳」を交付し、被災者が制度の狭間で漂流しないような仕組みをつくる。当研究所の自治体調査でも、すでに移住者が、避難者なのか、一般的な転居なのか判別できないという回答が、一部自治体から寄せられている。県民カードは、いわば「ふるさと納税制度」の逆バージョン、原発事故で人生の軌道を狂わされたことへの証明であり、福島県が決して見捨てないという決意表明でもある。

住民票が福島県内にあるかどうかは問わない。本人がカードの停止・打ち切りを求めない限り効力を持ち続ける。カード所持者には、福島県やかつて居住していた市町村の広報、子どもの在籍していた学校の学級通信などが定期的に配信される。また、原発手帳を見れば、国内のどこに転居しても定期的に健康診断を受診できるようにし、健康情報を福島県内の機関で集中管理できるシステムを構築する。

こういった、いわば「ふるさととのつながり」が断たれることのない仕組みづくりのアイデアが求められているといえるだろう。

(3) 原発避難者援助会の設立

東電の賠償で、この問題が終わるわけではない。賠償は過去の償いに過ぎない。賠償の次のステップとして、人生の軌道を狂わされた人たちの再出発、再起を補償する仕組みをつくらなければならないだろう。

昭和30年代の初め、大量の炭鉱離職者が出ることから、炭鉱離職者に対する再就職や生活の安定を図るため、炭鉱離職者臨時措置法が制定さ

れ、この法律のもと「炭鉱離職者援護会」が創設された。

この法律を下敷きにした「原発避難者臨時措置法」の制定と「炭鉱離職者援護会」や森永ヒ素ミルク事件での「ひかり協会」をモデルにした「原発避難者援護会」を国や東電、電気事業連合会の出資で設立し、原発避難者の支援に当たらせる必要がある。

支援内容は以下の通りだ。

1. 原発避難者が他の地域に移住する場合に、移住資金を支給すること。
2. 原発避難者が職業訓練を受ける場合に、手当を支給すること。
3. 事業主が原発避難者を雇用する場合に、当該労働者用の宿舎を貸与すること。
4. 原発避難者に対し、再就職のために必要な知識や技能を習得するための講習を行うこと。
5. 原発避難者の求職活動に協力すること。
6. 原発避難者が独立して事業を行おうとする場合に、生業資金の借入の斡旋を行うこと。
7. 原発避難者に対し、生活の支援を行うこと。
8. その他、上記の各業務に附帯する業務を行うこと。

援護会の設置は時限立法となるだろうが、最低でも10年は必要だろう。

(4) 在留登録制度の創設

東日本大震災では、避難者の所在地把握のために初めて総務省の全国避難者情報システムが作動した。しかし、住民基本台帳とは独立した単なる所在地情報であり、行政サービスのための基本情報ではない。

避難が長期化し、しかも住民票を元の住所に置いたままでは、いずれ所在地が不明になり、支援の谷間に埋もれてしまう恐れもある。また、自治体側にとっても一定の階層に、ある行政サービスを実施する場合、住基台帳に記載されていない階層は、よほど担当者が気を配っていない限り、ほとんど捕捉できないという弱点がある。

そこで、外国人登録のように疎開先の自治体で

住民票に準じる「在留登録制度（準市民制度）」を創設、市民と同様の行政サービスが受けられるようにする。受入自治体が同制度の維持にかかる費用については、国が費用弁償をする。費用弁償については、本来なら避難者の受入自治体が避難元の自治体に求償することになるが、手間もかかることから、昨年8月、総務省は、法律で定めた対象市町村から避難した住民は、住民票を移していなくても避難先の自治体で介護保険や予防接種など219の行政サービスが受けられる原発避難者特例法を施行した。在留登録制度についても、この特例法の適用対象とする。ただ、対象自治体が、いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村の13市町村に限られている。

そこで、この法律を改正し、対象市町村は災害のたびに指定できるようにすべきだろう。

住民票を元の自治体と避難先の自治体で取得する「二重国籍」の提案もあるが、これだと選挙権を二カ所で取得するという問題が生じるため、やはり選挙権のない在留登録が妥当と思われる。

(5) 避難者県人会とリエゾンオフィサー

阪神・淡路大震災では、情報の途絶がふるさととの絆を絶やすきっかけとなった。

現在、福島県では大型量販店に「ふるさと絆情報ステーション」を設置、避難を強いられている自治体からの情報などを掲出、展示することを計画している。

一方、東日本大震災における被災者支援活動に携わるNPO、NGO、企業、財団、社団、協議会、機構などのセクターをつなぐ災害支援のためのネットワーク組織として結成された「東日本大震災支援全国ネットワーク」(JCN)は、全国各ブロック単位にハブとなる支援団体を見つけ、ハブ団体を核にさらにブロック内のネットワークをつくる構想を練っている。

また、「とみおか子ども未来ネットワーク」のように一つの町単位で「子育て世代」を中心にメーリングリストで、ゆるやかなつながりをつくる努力も始まっている。

とはいえ、ネットワークの基本は顔の見える関

係を築くことだ。三宅島噴火災害でもパソコンを配って電腦三宅村をつくろとした東京都に対し、あるボランティア団体はファクスを配った。それもわざと約10世帯に1台の割合で配備されるようにした。情報が流れるたび、ファクスのある家にみんなが集まる。あるいは世話係がニュースを持って各世帯を訪ねる。その顔の見える関係こそが大切だという発想からだった。

そこで避難先ごとに福島県人会を組織し、このうち数人を福島県や避難元自治体とのリエゾンオフィサー（連絡官）として採用する。雇用対策にもなるうえ、将来、避難先で自立していく人たちの支えともなるはずだ。

(6) 個人情報の共有システム

ただ、その場合、障害となるのが避難住民の個人情報公開問題だ。避難先自治体と避難元自治体、受入自治体と支援団体、受入自治体と避難者間で、名簿を共有することがネットワークを形成するうえで必須だが、まだまだ一部にとどまっている。災害弱者の救援にあたって個人情報の提供が課題にはなっているが、高齢者、子ども、妊婦、障害者など、平時の法体系では別個の存在をひとくくりにする法律が必要なうえ、主務官庁がはっきりせず、どこも積極的に取り組む姿勢を見せていない。各自治体が個人情報の審議会にかけ、個別に公開を認める方式もあるが、なにより情報の提供を求める支援団体の存在が前提となる。さらに、当該団体が的確に個人情報を管理できるという行政の信頼を得ていることが不可欠だけに、にわかに結成された団体では難しい。

東京都渋谷区は、震災対策総合条例を設け、個人情報保護条例の除外規定を設けているが、国法レベルでもこのような対策が必要だろう。

3 三段階帰還で

とはいえ、一方で、広域避難した人たちが戻れるような環境づくりが求められる。福島大学が実施した福島県双葉8か町村の悉皆調査では、若い人ほど「戻らない」と答えた割合が多かったが、そもそも回答した絶対数が壮年層に比べて極端に

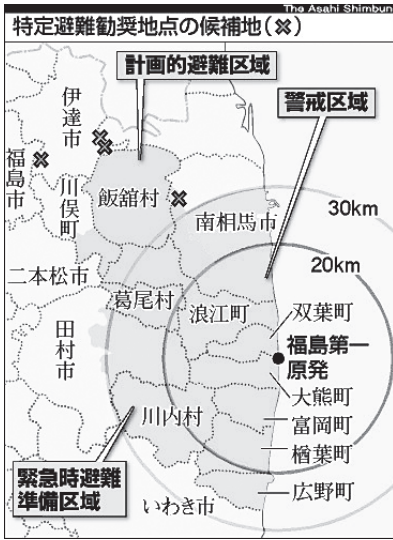


図4 福島県の行政避難区域

低いだけに、態度を決めかねている人たちが多くとみるべきだろう。しかし、国が進めようとしている二段階帰還には決定的な不信感があるだけに、いったん放射線量の低い福島県の地域に戻り、除染が終わるまでの一定期間暮らすための町を整備しようという、いわば三段階の帰還論を検討する必要があるだろう。その中核となるのがセカンドタウン、あるいは仮の町、町外コミュニティと呼ばれている中継ぎタウンの構想、あるいは二地域居住論だ。

(1) セカンドタウン構想

「セカンドタウン」「仮の町」「町外コミュニティ」「代替地」。いろいろな呼び方があるが、福島県内の放射線量の低い地域に一定規模の町をつくり、除染が進み、帰れるようになるまで待とうとの発想だ。

このうち、「仮の町」は大熊町や双葉町、富岡町、「町外コミュニティ」は浪江町が提唱している。いずれも「ファーストシティ」=元の町=を前提にした、いわば帰還までの中間基地だ。

ア) 領土割譲

これに対し、「代替地」は帰還を前提としない「領土割譲」を求める新たな自治体の建設で、ほかとは制度面でも考え方で立場を異にする。かつて19世紀末に奈良県十津川村の人たちが水害

をきっかけに北海道空知地方に入植し、原野を切り拓いて「新十津川村」を建設した例はあるが、戦後、我が国では合併はあっても、すでに境界が確定している自治体の一部を割いて新たな自治体をつくった前例はない。法律も想定していないだけに新たな立法があるだろうし、割譲を迫られる自治体の抵抗も予想されるだけに実現可能性は極めて乏しい。

イ) 町外コミュニティ

実現の可能性が高いのは浪江の「町外コミュニティ」だろう。現在、分散している住民をなるべく数カ所に集め、顔の見えるコミュニティを形成しようとの考え方だ。三宅島噴火災害の折、東京都に分散避難した島民たちが口コミで次第に島民の多く住む場所に集まってきた方式を人為的に創出しようとの戦略だ。この場合、既存の町並みを活用するから、おそらく復興公営住宅を限定的に集中建設するだけで実現可能だろう。

ウ) 仮の町

一方、セカンドタウン、仮の町は一定の都市インフラも整備し、新たな市街地をつくることになる。

この方式も容易ではない。制度面での保証、土地の手当て、自治体経営の持続可能性、町を成立させるための産業の創出、受入自治体への補償、帰還後のゴーストタウンとなりかねない町の始末など、乗り越えなければならない難問は山ほどある。

まず、自治体としての経営まで視野に入れるとなると、わが国の地方自治法がまったく想定していない事態だけになかなか妙手がない。

エ) 地域自治区

帰還困難区域については隣接の南相馬市やいわき市などと合併し、合併特例法に基づく地域自治区として旧町名を維持する。何十年先かに帰還可能となれば、合併を解消して、元の自治体に戻るという方法もあるだろう。

オ) 町の経営

疎開自治体が、受入市町村と一部事務組合や広域連合を組織して、共同して自治体を経営する方法も検討の価値はある（広域連合の方式によるセカンドタウン建設については、検討メモを文末に別項で添付する）。

これらは現行法を活用しての方策だが、特区やセカンドタウン特例法など特別法を新たにつくってニュータウンを建設、移り住む方法もある。しかし、恐らく他市町村内に新たな町をつくるわけだから、以前のようなフルスペックの町はつれない。

また、自治体を経営するうえでの財源確保も大きな問題だろう。なにしろ固定資産税や住民税がほとんど入ってこないのだから、別の財源を考えなければならない。減収補てん債の発行や特別交付税での措置にしても長期にわたっての手立てとしては適当ではないだろう。いずれにせよ、新たな財源をみつけることが必要となる。

カ) 土地の手当

一方、フルスペックではないにしても、セカンドタウンを建設する以上、ある程度、まとまった土地の確保が必須だ。しかし、一筆ずつ土地を借り上げていくのも事実上困難だろう。そこで、多くの地主に土地を提供してもらい、その地主たちを株主とした「土地保有株式会社」を設立して疎開自治体が一括借り上げをし、セカンドタウンとして運用する方式を特別立法で可能にするのも一つの方法ではないか。もっとも、一カ所でまかなえないとすれば、「分散自治体」の発想も必要になる。町の建設（インフラ整備・公共施設の建設）に当たっては、津波防災地域づくり法を読み替えてインフラを国費で整備し、住宅は復興住宅方式で再建する。借り上げ費用は、東電が汚染地域内の宅地・農地を借り上げて支払う賃料を当てる方法がもっとも妥当だろう。住民には原発避難者特例法を適用し、セカンドタウン受入自治体が行政サービスしやすい環境をつくる。

ただ、仕事の創出がない限り、新しい町も立ち枯れる恐れがある。また、お年寄りだけが住むシルバータウンとなる可能性も否定できない。いかに仕事とセットにして新しい町をつくるか。町づくり会社を自治体がつくり、発生する行政サービスをこの会社に任せ、被災者を雇用するという案もある。

さらに、問題は何十年か後、徐染がすんで元の町へ戻る場合、ゴーストタウンとなる仮の町の活用方法だ。デッドストックにしない方法をあらかじめ考えたうえで、まちづくりを進めるべきだろう。

キ) デッドストック活用

新潟県中越地震で被災した旧山古志村の復興住宅は、一戸建てや二戸一の画期的な建築様式をとったが、さらにユニークなのは、居住者が亡くなってデッドストックとなった場合、仕切り壁を外してセミナーハウスに模様替え、都会からの企業研修や学生の合宿に活用してもらうことを考えた設計となっていることだ。まち全体でもこのような転用を想定した街区の設計がいるのではないか。いずれにせよ、解決すべきハードルは多く、国をはじめ、多くの知恵を結集する必要がある。

ク) コミュニティの必要性

セカンドタウン構想に対し、「どこに住んでも同じだ。わざわざ町を作る必要がない」との批判もある。新潟県中越地震の折しも旧山古志村の復興にあたって、住民を平地に下ろしてコンパクトシティをつくった方がよいとの意見があった。中山間地では、難視聴区域でのテレビ組合や社寺の氏子・檀家組織、農道の下草刈りや農業用水の見回りなどコミュニティの維持は、地域住民が生きていくうえで欠かせない存在だ。コミュニティの中から伝統芸能や特有の習俗が生まれ、それが地域文化として日本を豊かなものにしてきたともいえる。

しかし、これらはあくまで「ファーストタウン」の話だ。仮の町には、守るべき社寺も墓地もない。住民間のネットワークを強める「町外コミュニティ」ならいざしらず、なぜ、セカンドタウンや仮の町がいるのか。いまだ前例のない事業を可能にするには、担税能力の高い地域外、特に大都市の学識者や政治家、官僚らに理解してもらう理論武装が必要だろう。

第一に、広域避難している人たちにもふるさとへ帰りたいという意思が強く存在していること。しかし、現在、政府が進めようとしている二段階帰還方式では、帰郷を促進するインセンティブとはならないこと。中継タウン＝セカンドタウンなら、多くの人たちが帰ってくる可能性があること。さらに、その方向性を福島県が強く希望していること、などの条件を整えることが必要だろう。

と同時に、もっと大切なことは仮の町を受入れる自治体に相当程度のメリットがなければ理解が得られない。その仕組みをどう設定するか。この

点の検討も重要だ。

(2) 寄留農園・寄留漁業による生業支援

セカンドタウン方式では、一次産業への対応は困難だ。そこで、近隣県の休耕田を福島県が借り上げ、寄留農村を建設する。借り上げ費用は、東電が汚染農地を借り上げた費用で相殺する。漁業者も全国に似通った漁法をしている漁港に寄留し、当面、その海域で間借り漁業を行う。この手法は三宅島噴火災害のとき、三宅の漁業者が下田港に寄留した前例を参考に策定する。

いずれにせよ、大切なことは「まず帰還ありき」ではなく、避難者たちがこの先、元の自治体との絆が断たれ、漂流することのないよう、さまざまな手法を検討していくことであろう。

4 あとがき

関西学院大学災害復興制度研究所は、福島大学災害復興研究所と連携協定を結び、福島県避難者総合支援プロジェクトを立ち上げ、調査・研究を進めている。昨年秋には福島大学が双葉8町村の協力を得て、行政避難地区住民の意識調査を実施した。秋から冬にかけては、関西学院大学災害復興制度研究所が、受入自治体と全国の支援団体の実態調査を進め、現在、分析中である。今回の報告は速報値に基づくものであり、政策提案もまだラフデッサンにとどまっており、今後、さらに各方面でのヒアリングや事例研究を通じて実現可能なものに練り上げていく必要がある。

また、現在、科学研究費の交付を受けて実施している「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」も研究分野として重なる部分が多いため、研究チームが合流しており、今後、この成果が首都直下地震や東海・東南海・南海地震などの巨大地震の際、発生するであろう大量の避難民支援対策として活用されることを期待している。

「広域連合」と「民間主導の中間支援」をベースにした セカンドタウン構想の検討（イメージ）

作成者：青田良介

（第3回セカンドタウン研究会・第5回特定プロジェクト研究会合同研究会、2012年4月14日、報告資料）

1. 背景

（1）元の住まいに戻れない被災者

東日本大震災による津波災害、及びそれに伴う原発事故等の結果、福島県浜通り（相双管内）を中心とする被災地では、住民が福島県内はもとより全国各地に点在し、不安定な日々を続けている。

（2）脆弱な被災基礎自治体の地域力

被災地の自治体はいずれも規模が小さく（南相馬市6.6万人、相馬市3.6万人を除いて数千～2万人程度）、財政力も限られている。職員も被災し、辞職者も現れるなど、各自自治体で個別に対処するのは極めて困難である。

2. 意義

（1）少しでも故郷に近い場所での生活確保（※）

1) 孤立した被災者がまとまって暮らせる場

慣れない疎開先で地元になじめない、職や住まいが十分に確保できない、被災地との2重生活を強いられる等様々な事情で故郷に戻れない被災者が、故郷に近い場所で暮らせる場所を福島県内に数箇所確保する。

2) 被災者が将来を語り合える場

故郷に帰還するには今後数年～数十年要する、あるいは帰還不可能なことも想定される中で、被災者が生活を安定させた上で一堂に会し、自分達の将来を語り合える場を確保する。

※被災者は、①被災地に戻る方、②セカンドタウンでの居住を希望する方、③疎開先で定住する方に3分されると考えられる。ここでは、②を中心にしながらも、①、③の方がセカンドタウンに一時滞在できる場の確保も併せて検討する。

（2）個々の市町村の連携による地域力の強化

各市町村とも膨大な再建作業に追われており、前例のない被災者安住策を検討するには、連携して地域力を強化するのが望ましい。他方、安易に合併論議に入るのではなく、それぞれの地域性を尊重できる方策を検討する必要がある。

（3）「民」の力を活用した再建築の推進

ともすれば「行政」と「被災者」は利害を巡って対立関係に陥ることがある。これまでの大災害の教訓から、被災者をエンパワメントする一方で、行政との調整も図れる民間中間支援の仕組みが求められる。

3. セカンドタウンの整備

被災地に戻れず疎開先での定住も困難な被災者を中心に、安心して暮らせるセカンドタウン（※1）を福島県内に数箇所整備する。

（1）整備期間

仮設住宅期限の到来する2013年から数十年程度（例：帰宅困難区域の解消）を見越した居住空間を整備する。被災者の意向を踏まえ、将来的には定住も可能となる整備の更新も視野に入れる。

(2) 整備場所

セカンドタウンに居住する被災者の故郷自治体からさほど遠くない福島県内の地域（例：いわき市内、福島市内、須賀川市内）

（整備場所を確保するにあたって留意すべき点）

- ・ 医職住育のためのインフラ整備が可能なスペース
- ・ 被爆線量の少ない地域
- ・ セカンドタウンに居住する被災者及び元の被災自治体のコンセンサス
- ・ 整備場所を提供する自治体の意向

3. 広域連合設立によるセカンドタウンの行政区域の整理**(1) 課題**

我が国の領土はいずれかの市町村に属することから、セカンドタウンもその位置する自治体に属すると考えるのが自然であるが、居住希望者にとっては、それぞれの故郷の自治体の住民というアイデンティティを維持することが再建する上で重要である。

(2) 広域連合による課題の整理

- ① セカンドタウンへの居住希望者が被災前に住んでいた自治体（以下「元の自治体」）とセカンドタウン設置先の自治体（以下「受入自治体」）とで広域連合を設立し、連合内の協定等により住民票を元の自治体に置いたまま便宜的にセカンドタウンに居住する仕組みを構築する（※）。
※住民票を被災自治体に残したまま疎開している被災者や、大学生が住民票を親元に残したまま学校近くで居住するような状況をイメージする。他方、こうした運用に限度がある場合は、広域連合による新たな仕組みを構築する必要がある。
- ② 広域連合に加入しない自治体の被災者で、居住を希望しないまでも一時滞在等セカンドタウンと何らかの接点を持ちたい被災者が想定できることから、広域連合に福島県が加わるのが望ましい。国との交渉を図る上でも有用である。
- ③ 国は広域連合に対し、復興特区や福島再生特別措置法を適用する等して、インフラ整備や財政支援等を行う。さらに、産業基盤整備を中心にセカンドタウン周辺地にも支援を適用することで、受入自治体にも裨益効果をもたらすよう配慮する。
- ④ 被災者は原発避難者特例法の適用を受ける一方で、広域連合として住民サービスに顕著な差異が生じないよう、ある程度の平準化に努める。

広域連合の特色（総務省ホームページを参考に作成）

- ① 広域的な行政ニーズに柔軟かつ複合的に対応
多角的な事務処理を通じて広域的な行政目的を達成することが可能。県と市町村による設立も可能。
- ② 広域的な調整をより実施しやすい仕組み
広域計画では、広域連合の処理事務に加え、構成団体の事務も盛り込み勧告することができる。
- ③ 権限委譲の受け皿
直接国又は都道府県から権限委譲を受けることができる。法律、政令又は条例の定めるところにより、直接広域連合が処理することとすることができる。
- ④ 民主的な仕組みの採用
広域連合の長と議員は、直接又は間接の選挙により選出される。広域連合への直接請求を行うことができる。

広域連合の課題

- ① 複数の自治体で構成することから、意思決定に時間を要する、大きな自治体の意向に影響されやすいといった指摘がある。
- ② 市町村民が支払う税収入が住民票を置いた元の自治体に流れることから、セカンドタウンにかかる経費の仕組みを、構成自治体で整備する必要がある。国から受入自治体に対する何らかの補填も検討する必要がある。

(3) 広域連合に加入する自治体

【案1】 帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域に指定される市町村、受入自治体及び福島県南相馬市、浪江町、大熊町、双葉町、富岡町、楡葉町、川内村、福島市、いわき市、須賀川市、福島県

【案2】 原発避難者特例法指定市町村、受入自治体及び福島県南相馬市、浪江町、大熊町、双葉町、富岡町、楡葉町、広野町、川内村、葛尾村、いわき市、田村市、飯館村、川俣村、福島市、須賀川市、福島県

【案3】 旧双葉地方、旧相馬地方毎に市町村及びセカンドタウン設置先の自治体及び福島県で設立する。

(4) 広域連合による事務

セカンドタウン区域内に広域連合事務所を置き、区域を中心とした全般的な公共事務を担う。必要に応じてセカンドタウン周辺地域の整備も行う（※）。

(例)「都市計画」「ライフライン等インフラ」「住宅」「産業・雇用」「医療・健康・福祉」「教育」「県外被災者支援」「原発補償」

※例えば、「産業・雇用」では、スペースの関係上セカンドタウン周辺に置く方が望ましい場合もあるし、受入自治体の住民にも雇用機会を開放することで協力を得やすい。病院、学校施設等の公共施設についてもセカンドタウン内外の住民が利用できるよう配慮する。

4. 民間主導による中間支援機能を活用した「まちづくり会社」の設置

(1) 趣旨

セカンドタウンを運営するにあたって、行政だけでなく地元企業や被災者等も構成員となった中間支援的な「まちづくり会社」を設立する。「新しい公共」の視点を取り入れ、ソフト面からまちづくりの企画や事業を推進する（※）。被災者を積極的に雇用することで、雇用促進や産業再生を図る。

※阪神・淡路大震災後の「被災者復興支援会議」、新潟県・中越地震後の「中越復興市民会議」のような民間による中間支援機能の参画が不可欠。

(2) 「まちづくり会社」が担う事業（例）

- ① インフラ：公の施設の管理運営、交通（コミュニティバス）
- ② 住宅：公営住宅の管理運営
- ③ 医療・健康・福祉：病院、福祉施設等の管理運営、高齢者見守り、配食サービス、子育て支援
- ④ 教育：幼稚園、保育所の管理運営、青少年育成事業
- ⑤ 廃棄物処理：廃棄物施設の管理運営
- ⑥ 産業・雇用：商業施設等サービス関連産業の創出、管理運営、地域独自の産業興し、農業・水産業の再生、地場産業や生業の再生、コミュニティ・ビジネス創出支援
- ⑦ 被災住民相談支援：行政サービスや東電補償等を利用する際の申請、専門家による私有財産の権利問題等
- ⑧ 県外被災者支援：里帰り支援、セカンドタウン内の施設運営、広報

5. セカンドタウンに対する国等の支援

(1) 趣旨

広域連合による公助を支援する仕組みとしての特区制度と、広域連合内での自助・共助を支援する復興基金の仕組みが必要である。

(2) 復興特区制度……広域連合による公助を支援

- ① 規制・手続き等の特例
(例) 用途規制緩和、農林水産物加工・販売施設許可特例
- ② 土地利用再編の特例
(例) 既存の土地利用計画の枠組みを超えた土地利用再編成
- ③ 税制上の特例

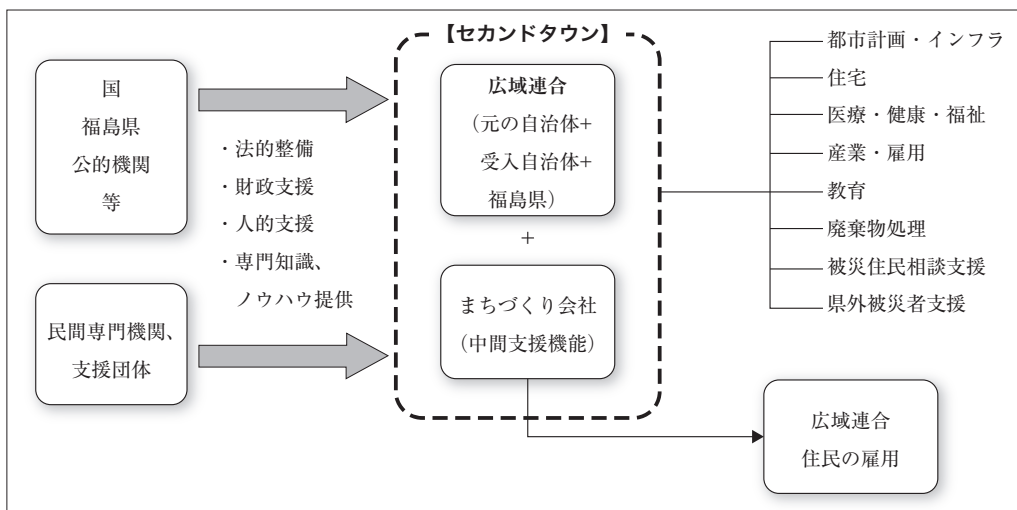
(例) 地域貢献会社の出資に係る所得控除、産業集積のための投資・雇用等を促進する税制、地方税減免の減収補填

④ 財政・金融上の特例

(例) 復興交付金、復興特区支援利子補給金

(3) 復興基金……自助・共助支援、復興交付金の対象に含まれないものに対する支援 (例)

- ① 住宅再建：引越し経費助成
- ② 生活再建：NPO・ボランティア活動補助、コミュニティ・バス助成、高齢者、単身者等見回り事業補助、生き甲斐仕事づくり支援、ふれあい喫茶運営補助
- ③ コミュニティ再建：地域復興支援員設置、まちづくり専門家派遣、コミュニティ形成プラン支援、イベント事業助成、被災者復興支援会議運営、文化活動支援
- ④ 産業再建：小規模伝統産業再生支援、生業立ち上げ支援、小規模店舗活性化支援、小規模農林水産業再生支援



「広域連合」と「民間主導の中間支援」をベースにしたセカンドタウン構想 (イメージ)