

## ステークホルダーコミュニケーションと意思決定： 福島からの教訓と地域復興への助言

### 1 背景

国連国際防災戦略、兵庫行動枠組み2005-2015によると、「コミュニティと地方自治体は、災害リスク軽減のための活動を実施するために、必要な情報、資金、関係当局へのアクセスを得ることにより、災害リスク管理や削減の権限を持つべきである」と記載されている。

津波による甚大な被害と福島第一原子力発電所事故を引き起こした東日本大震災の直後は、情報不足に陥った。特に、被災地域の自治体や住民においては顕著であった。情報不足による混乱は、状況へ対処する中央政府やそれを見守る国際社会へも広がっていった。

東日本大震災から3年が経過したが、被災地の復興は、まだ長い道のりである。特に津波によって引き起こされた福島第一原子力発電所事故により避難を強いられている福島の自治体と住民にとってこの道のりは過酷なものになっている。そうした地域の復興政策の多くは、除染作業により線量が低下したら、避難者が帰還するという仮定に基づいている。しかし実際には、避難生活が長期化するにつれ、帰還する意思が薄れてきているのが現状である。多くの避難者が、避難先で生活を再建する必要に迫られたため、帰還する計画がない・できない一方、帰還するか移住するか迷っている避難者もいる。このような状況に対して、政策立案者、専門家、被災地域の間での的確なステークホルダーコミュニケーションにより、被災した人々が十分な情報を得た上で帰還するか移住するかを決断できると同時に、人々の選択を尊重する政策決定を支援する枠組みが求められている。



## 2 目的

本セッションでは、福島からの教訓と関連のある国際的な知見を通して、災害によって避難を強いられたコミュニティの十分な情報に基づいた決断を促進するためのステークホルダーコミュニケーションのあり方と複合災害からの復興プロセスにおける政策決定の課題に焦点を当てる。福島からの教訓を学ぶと共に、被災地域への提言を行う。

## 3 スピーカーリスト

### [モデレーター]

竹本 和彦 国連大学サステナビリティ高等研究所 (UNU-IAS) 所長

### [開会挨拶]

武内 和彦 国連大学上級副学長 / 東京大学サステナビリティ学連携研究機構 (IR3S) 機構長・教授

### [キーノートスピーカー]

レティ・チェム 国際原子力機関 (IAEA) ヒューマンヘルス部長 (諸事情により欠席)

### [討論者]

菅野 典雄 福島県飯館村長

関谷 直也 東京大学情報学環総合防災情報研究センター特任准教授

鈴木 浩 福島大学名誉教授 / 福島県復興ビジョン検討委員会座長

堤 敦朗 国連大学国際グローバルヘルス研究所リサーチフェロー

## 4 主要メッセージ

- 原子力災害は、広範囲に経済的、社会的、環境的な影響をもたらす。原子力災害は、被災者がいつ元の場所に戻れるかわからないという点などで、通常自然災害とは大きく異なる。こうした特徴のため原子力災害がきっかけで地域や家族内の分断が引き起こされる。
- 原子力災害からの復興には、時に対立する立場や意見をまとめるバランス感覚が重要となる。様々なステークホルダーの異なる意見を反映し、被災地での、住民、行政、専門家等を交えた地域円卓会議といった合意形成の場作りと正確な情報を提供する情報共有プラットフォームを設けることが的確なステークホルダーコミュニケーションと十分な情報に基づいた住民の決断を促すには重要である。
- 福島の経験から教訓を学び、それらを次の世代に引き渡すことは復興に携わる全てのステークホルダーが共有する責任である。原発事故の技術的な検証は実施されたが、原子力災害対策の強化や避難計画の見直しは今後より積極的に行われる必要がある。それと同時に、放射線に関する知識の住民への普及も防災政策の一環として行われるべきである。又、復興に向けた福島での地元の取り組みや成功例を国内外に向けて発信することも重要である。
- 原子力災害における災害・復興時において、精神的な影響が懸念される。的確なタイミングで正確な情報の提供がこうした精神面の影響に対応する上で一つの鍵となる。

## 5 発表サマリー

はじめに、武内氏が開会挨拶をし、本セッションの趣旨説明を行う中で、マルチステークホルダーコミュニケーションと十分な情報に基づいた意思決定を促すことの大切さを強調した。東日本大震災から3年が経過したが、福島では未だに多くの人が避難を余儀なくされている。長期化する避難生活、それまでの生活基盤の喪失と帰還する・できるかどうか見通しが見つからないことが特に顕著な課題として現れている。又、震災後にたびたび錯乱する情報とコミュニケーションの欠如に伴い、人々は政府や専門家に対して信頼を失ったままである。来年の3月に仙台で行われる国連防災世界会議に向けて、福島からの教訓を国際社会に発信することが重要であり、それを行う上で被災地域の住民、政策立案者、専門家などのステークホルダーコミュニケーションのあり方が注目を集めている。

続いて竹本氏が登壇者を紹介し、パネリストがそれぞれの経験・知見に基づきセッションの課題について論じた。

菅野氏は、飯館村の避難に関わる意思決定、陣頭指揮の経験を紹介した。飯館村では、全村避難するにあたりバランスを重視した。村民がバラバラにならずに生活の再建と村の復興を行うことを考えた結果、飯館村は、村から車で1時間以内の距離に避難した。通常は自然災害では、復興に向けて地域が結束するが、原子力災害からの復興では、地域間や同じ家庭内の夫婦、高齢者と若者、親と子どもなどの間で放射線のリスクの考え方が異なり、又賠償の内容が異なることから分断が引き起こされた。菅野氏は、そうした中で、これまでに原発が推進された背景にある大量生産・大量消費の発展モデルが十分に見直されていないことが懸念だと指摘した。そしてこの原発災害から教訓として何を学ぶか、何を次の世代へバトンタッチするかを考えることが重要であることを強調した。

鈴木氏は、はじめに地震や津波の自然災害が福島の原子力事故を伴った複合災害と異なる点について説明した。どちらの場合もまずは緊急避難を強いられるが、津波や地震災害からの復興過程で緊急避難、生活支援、復旧、そして帰還が順次進められていくのとは異なり、原子力災害では、緊急状態が継続する中で、生活支援や復旧・復興が同時進行で行われなければならない、帰還の目処を立てるのは非常に困難である。不確定要素が多い中、人々の帰還意向は変化し、住民の意思を十分に反映させながら復興計画を策定することも困難を極めている。これに関連付けて鈴木氏は、2012年から2013年に実施した「効果的な除染に関する福島アクション・リサーチ (FAIRDO)」の調査結果を踏まえ、原発事故の影響を受けた地域において、住民、行政、専門家等のステークホルダーを介した合意形成の場となるラウンドテーブルと、ステークホルダーが必要な情報を提供・共有するための情報プラットフォームを設置することが必要であると提案した。

関谷氏は、原発事故後の避難に関して行われた検証を紹介しつつ、原子力災害で得られた教訓を論じた。福島第一原発災害について、事故そのものに関する技術的な検証は行われたものの、避難についての検証は実施されていない。放射能拡散の方向やその中での最適な避難経路に関する情報がない中で、住民への避難の指示を、各自治体は各自独断し実施することになった。原子力防災は、確率論的安全評価を基礎に構築されているため、被害を想定した対策が不十分である可能性が潜んでいる。それゆえ、原子力事故の緊急避難に関する第一の教訓は、事故が起こりうる可能性を考えておくことである。また、原子力災害の知識を持つ人が極めて少なかったことも、緊急時の対応(屋内退避、避難等)を適切に行う上で障害となったため、事前の知識を住民に持ってもらうことが重要である。又、原子力防災の仕組みを強化するには、自治体・県・国などのそれぞれの行政レベルの連携を強め、省庁の縦割りの問題を改善することが必要である。

堤氏は、災害時における精神保健の観点から福島原発事故の課題を論じた。東日本大震災での震災関連自

殺の統計を見ると、津波被害の大きかった岩手県では、2011年から2013年にかけて震災関連自殺が減少傾向にあるのに対して、福島では増加傾向となっており、全く異なる傾向を示している。福島で仮設住宅に居住する人のうつ病や心的外傷後ストレス障害(PTSD)等の精神疾患率は、日本国内の平均よりも明らかに高い値を示している。東海村の臨界事故では、事故から2週間後には、避難地域(8km圏内)で精神障害が見られたが、3ヶ月後にはそれらの地域からの避難者の状況は改善した一方で、避難地域以外では悪化した。ここから、情報アクセス状況、正確な情報が得られたか否かにより、被災者や近隣住民が受ける精神的な負荷が変化するものと考えられる。最後に堤氏は福島原発事故の場合、被災者が自らの状況に見合った判断を下すには、十分な情報が得られていることに加えて、精神的にも安定していることが重要であるため、被災者の精神状態も考慮に入れる必要があると指摘した。

## 6 ディスカッションサマリー

続いて、竹本氏がモデレーターとなり、出席者を交えた質疑応答が行われた。一人目の質問者は、最悪の事態が起こりうることを想定した上で原子力防災を強化し、社会システムを作っていくことが重要であると指摘し、パネリストの意見を求めた。菅野氏は、放射線に関して無知だったことを原発事故後に反省していると述べ、今後は放射線の教育を実施する必要がある、但し、怖がらせるだけでなく関連した情報を与えるためのバランス感覚が求められていると回答した。鈴木氏は、放射線量やその影響について科学者の間にも幅があることを踏まえ、これを解釈し人々に伝えることが地元の研究機関としての福島大学の役割ではないかと提言し続けているという。

二人目の質問者は、子どもをステークホルダーとしてどう扱うか、という問いを投げかけた。成長過程にも子どもの考え方は変化していくことも踏まえて参加のあり方を考えることが重要である。堤氏は子供の考え方は親の考え方に大きく左右されると述べたのに対して質問者は、親の意見などのバイアスも考慮した調査を行い、親を通じてでなく子どもの受け止め方に関しても知見を積み上げてほしいとの意見を出した。なお、鈴木氏によると、浪江町では小中学生全員に作文を通して子どもたちが考える町の将来像を示してもらい、それを冊子にまとめたものが復興計画を策定する上での励みとインスピレーションの糧になったという。

三人目の質問者は、緊急時における科学者の役割と復興への助言者としての科学者に求める役割について菅野氏の考えを問うた。菅野氏は、震災直後、放射線の空間線量の影響に対する科学者の考え方があまりに幅が大きかったことが自治体の戸惑いを助長したかもしれないと回答した。混乱を避けるため、科学者は見解をより統一する努力をする必要があり、また、復興への助言者として、現地に役に立つ研究を実施して欲しいと述べた。

四人目の質問者は、福島県では、原子力災害からの復興に関する前向きな活動もあり、悲惨な状況だけでなく、前向きに取り組んでいる情報を集め伝える必要があることなどを指摘し、これには菅野氏を含む数人のパネリストが同意した。

最後に、全体総括として、それぞれ登壇者から下記の発言がなされた。堤氏は、復興に向けてのベストプラクティスの収集・分析を実施していくことが必要であると指摘した。関谷氏は、風評被害の観点から、福島と福島県外では、知識の差、意識の差が感じられ、被災地との意識の分断の課題があることを述べた。鈴木氏は、地域のことを住民が考えて合意形成していくラウンドテーブルの実施を一時のイベントとしてではなく地域社会に根付いた仕組みとして取り組んでいくことが必要であることを指摘した。菅野氏は、日本社会が経済成長のみを求めるのではなく、成熟社会に向かうべきであることを、原発事故の教訓として強調した。

竹本氏により、セッションが閉会された。