

## 東京電力福島第一原子力発電所事故における避難者の現状と課題

丹波史紀（福島大学）

### 1. 原発災害によってもたらされたもの

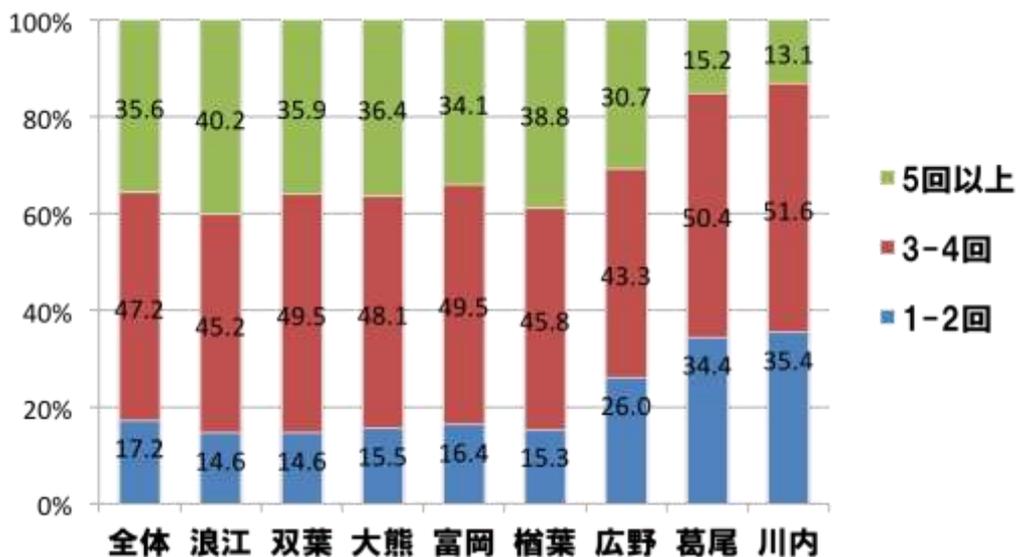
- ・ 東日本大震災における32万人の被災者のおよそ半数にあたる約15万人が今も避難生活。そのうち約5.2万人は県外避難
- ・ 福島大学による原発周辺自治体の双葉郡に住んでいた全世帯を対象にした調査（福島大学災害復興研究所「平成23年度双葉8町村災害復興実態調査」）
  - 2011年9月実施
  - 全発送数: 28,184 ケース
  - 有効回答数 世帯票 13,576 ケース 若者票 5,049 ケース世帯票
  - 全体回収率 48.2%

なぜ双葉郡の調査に至ったか

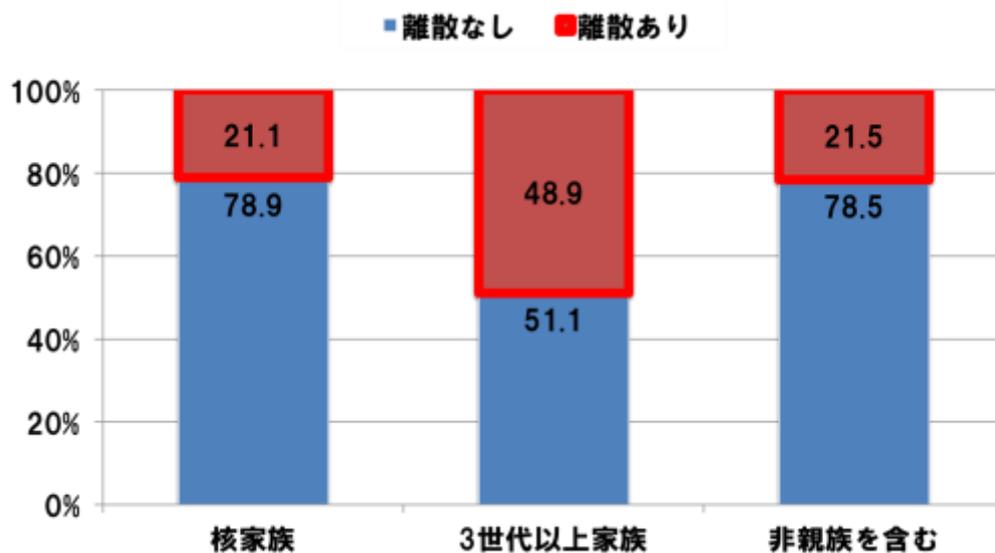
調査による反響とその後の大学の果たした役割

- ・ 調査結果の特徴・・・①広域避難、②避難の長期化、③避難先の多様化と孤立
- ・ **家族離散**：「双葉8町村調査」では、事故後の半年間の中に何回も避難場所を変えざるを得ず、かつその過程で家族や地域が離散している実態が浮き彫りになった。調査において避難回数をたずねたところ、全体では、1～2回の人17.2%であり、3～4回47.2%、5回以上35.6%であった。中には半年間で10回以上避難場所を変えた者もいた。  
もともと震災前は一緒に住んでいた家族が離散をしたケースが全体の3割近くを占める（図2）。とりわけ3世代以上の家族において離散する傾向が高く、48.9%が離散している（図3）。これは震災により転々と避難先を変えざるを得ず、その過程において家族が離散していった結果である。  
震災前は一緒に暮らしていた家族が、原発事故の影響によって県内外に分散して避難生活を送らざるを得ず、何カ所にも分かれて生活している様子が見えがえる。そのために家族で今後の生活について話し合う余裕すらない。
- ・ **The Post-Disaster Needs Assessments (PDNAs)**  
災害によって被害を受けた人びとのニーズを的確に把握できているか

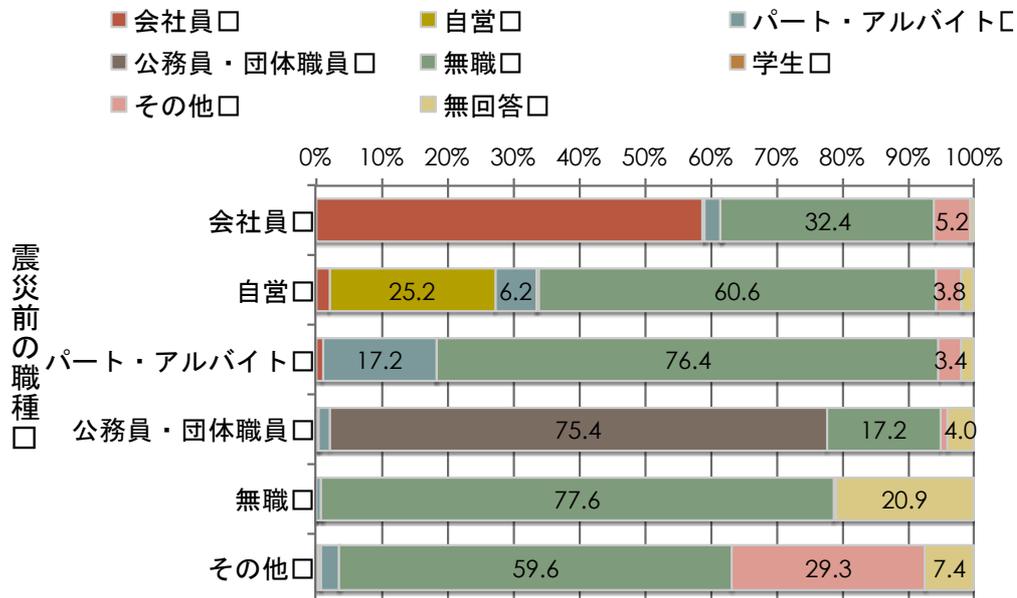
## これまでの避難回数・・地域別



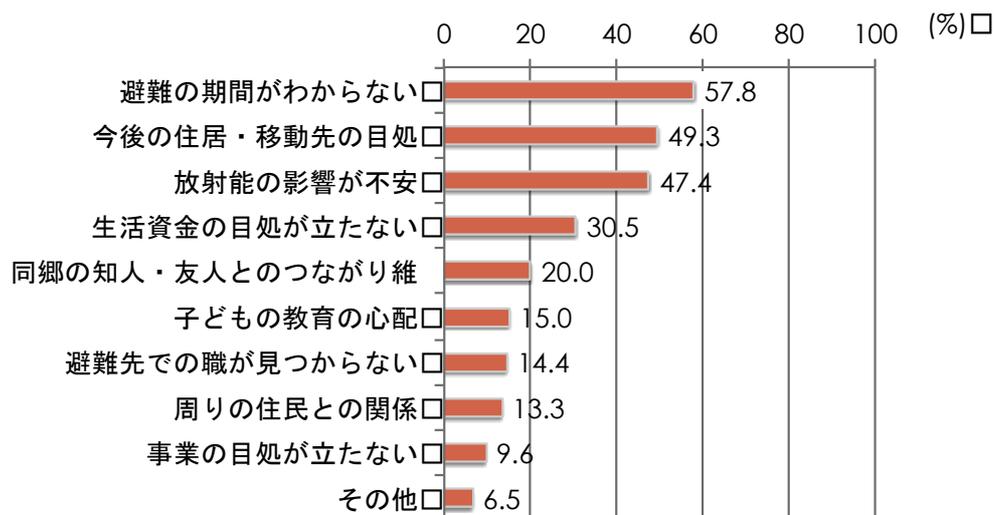
## 震災後の家族離散・・震災前の家族類型別



## 震災前後の仕事変化（職種） □



## 今後の生活上の困難（3つまで選択） □



- ・ 家族離散の実態は広域避難している家族の生活を大きく変えてしまった。その一端を「双葉8町村調査」の自由記述から紹介したい。

「3月11日までは毎日一緒でした。それが現在は月に1回になりました。書き始めたら切がありません。近所の人たちとのふれあい、もう全てがなくなりました。あと何年生きることが出来るか。故郷をなくしました。お金いただくことはいいことです。そんなお金で故郷を売ってしまったのか……。その金は使いたくありません。68歳になって68年間住んだ故郷です。」

「三重生活のため出費が今までの3倍。会津と東京ではなかなか行き来できず、お互い寂しい思いをしています。下の娘は大学受験のためすぐ新しい高校へ編入したものの、交通（通学）に2時間もかかり大変です。」

「家族は4人ですが私と妻と孫は古河市に避難。孫の母親は仕事の関係で福島市におります。息子に会うため休日を利用して週に1、2度片道250kmの道のりを3時間かけて来ます。帰れるときは朝の3時間に出かけて行きます。その日から出勤という生活のサイクルです。これから秋が過ぎ、冬を迎えることとなります。とても心配です。孫と母親の生活サイクルを思うと妻と二人で悩んでいます。」

- ・ 救える命が救えなかった……。災害関連死2303人（H24.9.30現在）、その9割は高齢者。福島県1121人。そのうち87.9%は避難区域の住民。双葉病院（227人の患者のうち50人が死亡）
- ・ 震災による仕事の現状……。震災直後の有効求人倍率の落ち込みは徐々に回復し、全国平均よりも上回っているが。多くの仕事が有期雇用、建設関係など男性中心。「双葉8町村調査」の結果（震災後無職になったのは、会社員3割、自営業6割、パート・アルバイト約8割）パート・アルバイトの多くは女性。
- ・ ふくしまの子ども……。3万人以上が県内外に避難。うち県外に避難している子どもは約1.7万人。多くの子どもたちがバラバラに

- ・低線量被ばくによる住民の長期にわたる健康影響への不安

「安全」と「安心」

避難区域の住民にとっては、放射能汚染による健康影響への不安から帰還をためらう傾向が若年層に少なからず現れている。一方で、直接的な健康影響への不安だけでなく、福島原発の収束が安心したものにならない事への不安も大きい。

また県外に区域外避難（自主避難）した住民においては、得られる情報に限りがあることも不安要因。

避難をしなかった住民においても、家族内・親族間などにおいて健康影響への認識の違いが家族関係のズレにも、原発事故直後には生じていた。

一方、子どもの保養プロジェクトやインドア・パークの利用に、多くの子どもたちが参加している現状を考えると、「住んでいたとしても不安」というのが現状。

従来リスク・コミュニケーションでは十分住民の不安解消に寄与しきれない。長期にわたるリスク（要因）と向き合わなければならないこと。さらに低線量被ばくの健康影響への科学的知見（前例）が十分あるとは言えない（ヒロシマ・ナガサキ・チェルノブイリ）。

## 2. 自然災害の想定だけでは解決し得ない課題

- ・「被災者」とは誰か？

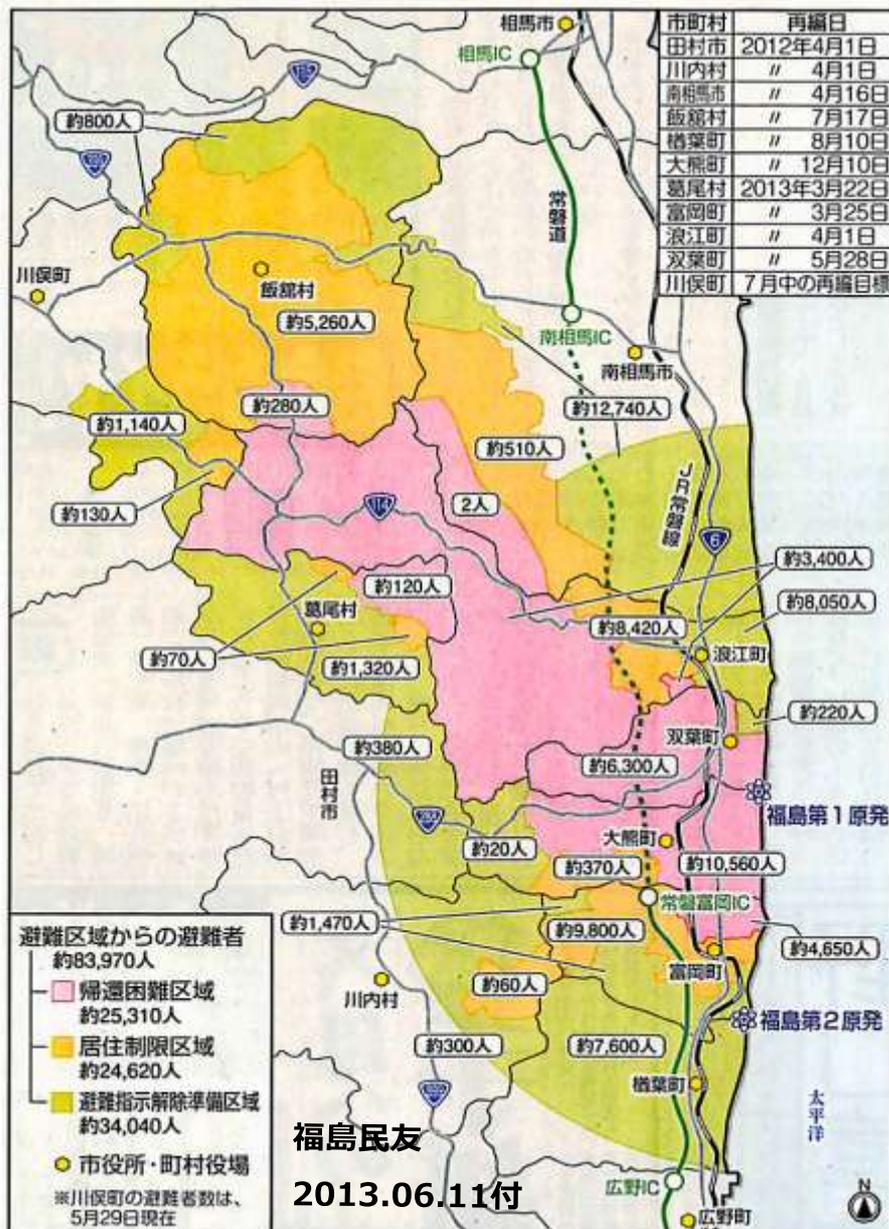
自宅を失った者？ 家族を失った者？ 災害救助法「災害にかかった者」

今回の原発災害は、家もあり家族を失ったわけではない多くの住民が、原発事故によって避難を「強制」されている。ただし政府の設定した避難区域の指定以外からも多数の住民が避難（自主避難者）。被災者支援台帳の上では、3万人以上。（→原発事故子ども・被災者支援法「被ばくをさける権利」）

- ・避難区域の指定が、その後の支援に対する格差にもつながる

賠償、医療費免除や高速道路無料措置など各種の行政サービス

原発避難者特例法は、13市町村を指定。それ以外は努力義務。そのため「自主避難者」は、住宅・介護・学校・保育など各地でバラバラな対応。



### 3. 原発災害における被害と賠償の課題

- 原子力損害賠償法（「無過失責任」「無限責任」「責任の集中」）  
 「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」による「免責事由」  
 原子力損害賠償責任保険（1事業者あたり 1200 億円）およびそれを補う政府との間に締結される原子力損害賠償補償契約。民間の責任保険ではまかないきれないために政府が最終的な責任を負うが、今回ほどの災害による損害

賠償を想定していない。(ただし、原倍法では「国の措置」として、「損害賠償措置を超える損害が発生した場合、政府が必要と認めるときは、国会の議決の範囲内で原子力事業者に対し必要な援助を行う」としている。→「原子力損害賠償支援機構法」2011)

- 原子力損害賠償紛争審査会による「指針」  
被害者と加害者の自主的解決のための「最低限の目安」でしかないはずが、実務上の「上限」に。

損害項目：検査費用（人・物）、避難費用、一時立入費用、帰宅費用、生命・身体的損害、営業損害、就労不能等による損害、財物価値の喪失又は減少等、精神的損害など
---

これに不満を持つ者は、裁判に訴えうるか、原子力損害賠償紛争解決センター（いわゆるADR）に仲裁を申し立てることになっているが、このADRでは指針以上の解決をした例はごくわずか。さらに東電は被害者がADRに申立中、賠償支払を一旦「中止」とするという措置も。

- 賠償だけでは補償できない「損害」→除本「絶対的損害」＝「金銭でとりかえしのつかない被害」（環境・生命・健康などの被害）
- 賠償制度の弊害・・・損害を「補填」という賠償制度の性格から、営業損害や就労不能損害において、原陪審「中間指針」でも「特別な努力」は認めるとしていたが、実際の東電の賠償では転職先などで得た収入のすべてを控除していた。こうした賠償スキームが、被災者の就労意欲を減退させるものとして指摘をされていた。（その後、原陪審は「第二次追補」（H24. 3. 16）において、「営業損害を被った事業者による転業・転職や臨時の営業・就労等が特別な努力と認められる場合には、かかる努力により得た利益や給与等を損害額から控除しない等の合理的かつ柔軟な対応が必要」とした。東京電力はその後、6月21日第4回目（3か月単位）の賠償から、営業および就労によって得た収入を月額50万円まで控除しないとした）。
- 賠償によって補償される損害は、全体の被害の一部に過ぎない。その為、被災者の被害の程度を具体的に明らかにしていくことが何よりも必要である（風評被害、自主避難など）。

- ・ 一方、自然災害による復興支援制度は、被災者の自力再建を前提とし、それができない一部の者に対し「救済」という「救貧主義」を払拭できていない（災害公営住宅など）。そのために、地震・津波による被害に対する支援と、原発災害による賠償制度による救済との間に「落差」が生じている（家屋等の財物賠償）。・・・浪江町請戸地区
- ・ 賠償だけで解決できない「課題」に対して、どう対応していくか。 → 「福島復興再生特別措置法」（H24. 3）、「原発事故子ども・被災者支援法」（H24. 6）



図 原発事故の被害実態を明らかにするための基本的視角

(注) 概念の相互関係をしめしたものであり、絶対的な大きさは意味をもたない。  
 (出所) 大島・除本 (1998) をもとに、除本 (2007) 157 ページ、図 4-1 としてしめしたものを改変。

注：除本理史他 (2012) 「福島原発事故による避難住民の被害実態調査報告書」大阪市立大学 (OCU-GSB Working Paper), No. 201201, p. 2

- ・ 「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」  
 国が除染の第一次的責任を負うとし、「除染特別地域」を指定して国が土壌や廃棄物の除去を行い、それ以外の地域を「汚染状況重点調査地域」として自治体が「除染実施計画」を策定・実施。

国は、「当面」福島県内の災害廃棄物を県内に一時保管するとして、「中間貯蔵施設」の建設を双葉郡に設置を要請している。しかし、双葉郡にさらにリスクを負わせる道理があるか。

津久井(2012)は、①「故郷と離別する可能性も含む重大決定となる以上、計画の策定には住民の参加が保障されること」、②「国策による犠牲なのであるから、公用収用や移住先の生活基盤の確保まで含めて計画が立てられるべきこと」、③「放射性物質の完全除去が困難である以上、除染後もなお避難者の移転の権利が保障されること」が必要としている（『大災害と法』岩波新書, pp166-167）。

→ともすると、原発災害の対応が、「福島対策」に矮小化されないか？ 犠牲の代償としての「地域振興策」・・・沖縄や水俣の構図

**原発賠償の課題：**被害の損害を補償するため、震災時の生活状態の「不足分」を補うことが中心。被害の実態を十分に反映した賠償制度でない。被災者の新しい地域における生活の再建に寄与しにくい。賠償の打ち切りを心配し、帰還にためらいも。

#### 4. なぜ町外コミュニティ（仮のまち）という議論が起こるか

- ・ 長期にわたる避難生活の中で、住民の「帰還」までにどのように住民のコミュニティを保つか。それは「町外コミュニティ」で実現しうるか？  
長期の避難生活の時間軸をどれぐらいに設定するか？（5年・10年・30年？）・・・住民の待つことができる時間軸との兼ね合い
- ・ 町外コミュニティの人口規模を何人ぐらい（住民の何割）に設定するか？（全住民か、希望者のみか）  
フルスペック（学校や医療介護、職場等）の環境を整備するのか？ それとも既存の自治体機能を活用するか？
- ・ 前提として、避難生活と住民の帰還の間に現在は「空白期間」が存在している。長期帰還困難区域は5年以上かえることができないが、仮設住宅の入居期限は災害救助法上、原則2年（東日本大震災では2年延長し4年）

**町外コミュニティの基本的視点：**長期にわたる避難生活においても、バラバラになった家族や地域ができるだけコミュニティを回復することができる場。



- 国は、避難自治体の要望をふまえ、復興大臣・福島県知事・避難自治体および受入自治体の首長で構成する「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を設置した。その主な協議事項は、①長期避難者等の生活拠点を確保するため、移転期間、移転規模、整備方法、制度的課題等について検討・調整、②避難元自治体のニーズに応じて、受入自治体と連携しつつ、災害公営住宅のモデル的整備について検討・協議、などを議題とするとした。これを財政的にも具体的な裏付けを行うために、2013年2月17日に福島復興再生特別措置法の一部を改正した。ここでは長期避難者の生活拠点の形成のために居住環境などのインフラ整備と共にソフト事業も行えるための財政措置として、「生活拠点形成交付金」の創設を行い2013年度約503億円措置した。
- 現在、災害公営住宅に入居する住民の規模など避難している住民の生活再建に向けた意向等を把握するために、復興庁において各自治体と協議しつつ住民意向調査を実施した。2012年8月の葛尾村を皮切り、同年9月の大熊町、同年11月楡葉町、田村市、飯館村、同年12月の富岡町、双葉町、2013年1月浪江町、大熊町（第2回）と実施して調査結果を随時公表している。
- 親組織である「協議会」の下に実務担当者会議を全体会と個別部会にわけ、協議を行っている。想定される災害公営住宅は、避難元自治体の住民が居住することを想定しているが、実際に建てられる場所は自らの自治体ではなく受入自治体になるケースが多いことから、町営などではなく県営住宅として建設する計画である。福島県は、いわき市に250戸、郡山市に160戸、会津若松市に90戸の計500戸を先行してモデル建設し、その後順次災害公営住

宅の建設を進める予定をしており、用地確保などの調整を行い、3000戸から4000戸をつくる予定とされている。先行する500戸については2012年度内に用地確保、2013年度に建設、2014年度に入居予定というスケジュールで進めている。

- ・ 生活拠点の整備にあたっては、福島県避難地域復興局が対応し各部局のタクソフォースによる実務レベルでの検討を進めているが、災害公営住宅のハード面での整備だけでなく被災者支援のソフト面での施策の充実を図るための検討を行っている。そのために外部有識者も交えた意見交換会なども数度重ねている。

#### ・ 町外コミュニティの課題

- 町外コミュニティ整備の計画に住民の参画の仕組みが十分とは言えない。
- 受入先自治体の住民との「共生」をどうはかっていくか。
- 災害公営住宅の整備だけでいいか。自力再建をする若い世代ができるだけ災害公営住宅のまわりに家を再建できる工夫が必要。緩やかに「ネットワーク型の町外コミュニティ」
- 「帰還」を選択しない住民に対する手立てをどうするか？
- 「町内」につくるコミュニティと「町外」につくるコミュニティの機能わけ

#### 5. 生活再建とコミュニティ再生を見すえて

- ・ 自立した生活を送ることができる仕事づくりも含む総合的な対応を
- ・ いつか「ふるさと」を次世代に引き継ぐ責任を放棄しない
- ・ 帰還は全員一緒とならないことも。
  
- ・ ふるさとへの帰還の迷い（双葉8町村調査）
- ・ 「一人ひとりの生活再建」と「ふるさとの再生」に次第に開きが生じてきている。
- ・ 国際的な議論も参考に
  - 「国内強制移動に関する指導原則」
  - 「自然災害時における人々の保護に関する IASC 活動ガイドライン(日本語)

版)」

→単に「帰還」だけでなく、避難先での「再定住」や「再統合」も

相双地域等の市町村別将来推計人口(震災前)

	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
広野町	5,533	5,234	4,944	4,646	4,358	4,060	3,748
楡葉町	8,188	7,894	7,563	7,213	6,852	6,477	6,085
富岡町	15,910	15,502	15,015	14,433	13,815	13,135	12,403
川内村	3,125	2,874	2,636	2,399	2,179	1,979	1,794
大熊町	10,992	11,036	10,959	10,807	10,612	10,358	10,049
双葉町	7,170	6,721	6,322	5,912	5,509	5,114	4,714
浪江町	21,615	20,503	19,388	18,223	17,051	15,894	14,694
葛尾村	1,625	1,511	1,404	1,301	1,205	1,117	1,032
飯館村	6,722	6,345	5,976	5,586	5,210	4,876	4,551
南相馬市	72,837	70,085	67,129	63,803	60,236	56,615	52,916
いわき市	354,492	344,953	333,637	320,214	305,319	289,550	273,343
福島県	2,091,319	2,038,714	1,975,809	1,901,799	1,821,310	1,737,020	1,648,514

注)国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」2009

ただし2005年の国勢調査を元に推計しており、今回の震災による影響は考慮されていない。

2020年の帰還率を7割・5割とした場合

	2020年			2025年			2030年			2035年		
	当初	7割	5割									
広野町	4,646	3252	2323	4,358	3051	2179	4,060	2842	2030	3,748	2624	1874
楡葉町	7,213	5049	3607	6,852	4796	3426	6,477	4534	3239	6,085	4260	3043
富岡町	14,433	10103	7217	13,815	9671	6908	13,135	9195	6568	12,403	8682	6202
川内村	2,399	1679	1200	2,179	1525	1090	1,979	1385	990	1,794	1256	897
大熊町	10,807	7565	5404	10,612	7428	5306	10,358	7251	5179	10,049	7034	5025
双葉町	5,912	4138	2956	5,509	3856	2755	5,114	3580	2557	4,714	3300	2357
浪江町	18,223	12756	9112	17,051	11936	8526	15,894	11126	7947	14,694	10286	7347
葛尾村	1,301	911	651	1,205	844	603	1,117	782	559	1,032	722	516
	64,934	45,454	32,467	61,581	43,107	30,791	58,134	40,694	29,067	54,519	38,163	27,260

以上