



UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

**UNU-IAS**

Institute for the Advanced Study  
of Sustainability

# 帰還と移住の狭間で： 原発事故が生み出した避難状況の解消に向けて

WCDRR パネル討論：

『災害後の初期対応から復旧・復興への過渡期—東日本大震災からの教訓』

モシニャガ アンナ


UNU-IAS リサーチアソシエイト

[mosneaga@unu.edu](mailto:mosneaga@unu.edu)

# 原発事故後4年という過渡期

## 原発事故後の避難民に対する当面の対応

- ▶ 避難所から仮設住宅への入居
- ▶ 線量に応じた避難区域の設定
- ▶ 賠償基準の設定
- ▶ 緊急雇用創出事業 など



初期対応の段階で下される様々な判断は復興過程に影響を及ぼす。

## 復興期におけるより長期的な取り組み

- ▶ 仮設住宅から復興住宅などへの入居
- ▶ 線量に応じた避難区域の見直し
- ▶ 賠償制度の見直し
- ▶ 持続的な雇用の創出 など

# 原子力被災者の実態

## 国内避難民として捉えられるべき問題

- ▶ 「国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは**自然もしくは人為的災害の影響の結果**として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう。」

1998年に国連によって作成された『国内強制移動に関する指導原則』（2010年にGPIDによって日本語版が発行） p.1

- ▶ 「**自然災害と人為災害の複合した原発事故による広範な放射性物質による環境汚染から逃れるために、自らの住居、常居所地から離れることを強いられている福島原発事故の被害者は正に「国内避難民」に他ならない**」

2012年2月16日 日本弁護士連合会『福島の復興再生と福島原発事故被害者の援護のための特別立法制定に関する意見書』 p.7

# 長期化する避難に対応するために

最小限において以下の選択肢を制度上可能にすることが重要：

- 避難元への**帰還**
- 避難先での**現地統合**
- 違うところへの**移住**

**原発災害は他の災害に比べて、特に長期化した難民状況を生み出す：**

- その間、避難者のニーズ、能力、脆弱性、優先順位が変化していく
- 順応性のある支援制度づくりが求められる

# 複雑化する居住形態

## 二地域居住への対応

- ▶ 「村が帰還宣言をしたら、完全に移住してしまうという気持ちじゃなくて、やっぱり心配だから、当初避難先に住んでいて自宅に行ったり来たりしたいという気持ちがあるみたいです。それで復興計画の中に二地域居住という概念を打ち出したんですね。ほかの市町村ではまだ二地域居住とい書き方をしているところはないみたいですけれども、うちの村としては、避難しているこの三春町にいるなら三春を拠点に、まだちょっと心配で帰れないという人は葛尾に通ってもらって、ゆくゆくは帰ってもらおうということで、**現実的に住民がすぐに戻れないんだったら**ということて計画の中に書き込んだ感じですよ。」

(2014.6.18 葛尾村役場職員)

# 帰還を促すだけでは復興は遂げられない

## 帰還と移住の間の選択肢：

- ▶ 「帰れる人はいい。でも、**帰れる人は地元に戻って、富岡だと線量はかなり残りますから、そうすると、生活内避難者になります。かといって、移住を選択してしまえば自主避難者に切り替わってしまうわけです。**でも、そもそも富岡に愛着を持っている方も多いので、10年後、20年後、あるいはその状況がもっと好転すれば、それは原発事故の収束も前提にあるのですが、そうならば帰りたいという人もいますのです。**ですから、帰還する、移住する、この2つの選択肢ではだめだと言っているわけです。間に、長期退避する選択肢も設けて、それも制度的に…もちろん、二重住民票性とか選挙とか税金とかいろいろありますが、それは日本の国の今の制度の中でだめであって、もっと広めてみればいろいろなかたちがあるのはわかっているのです、それをどうするかというのを私らは国にできるようにしてくさだいと言っているのです。」**

(2014.6.19 富岡町役場職員)

# 避難生活に付きまとう不安

## 避難解消の糸口が見えて来ない

- ▶ 「不安でいっぱいだ。いつ帰れるかよりも帰ってどうするか。どのぐらいの人が帰れるか。もう元のような村にはならない。」  
(2014.6.18 葛尾村 仮設住宅の住民 女性80代)
- 人々が離散し地域が分断された今、帰還が実行可能な選択肢なのかが疑問。
- どうしたら良いのか判断がつかない人の増加。

## 3.11以前には戻れない

### 3.11以前にも課題はあった

- ▶ 「復興という場合に、我々の認識としては、**単純に3・11以前に戻れば復興にならなくて、逆に3・11前の状況以上にならないと地域は復興しない。もともとこの地域は過疎化が進んでいた**といいたいまいしょうか。例えば、町にこれから戻るために何が必要ですかというときに、商業施設がないとか、病院がないとか、便利ではありませんというんですけども、それは震災以前もそうだったわけです。**（町民は避難して）利便性に慣れてしまったので。やはり魅力ある町づくりをしないと戻らない**だろうというのはわかっているわけです。ただ、**そこがまた課題**なわけです。」

(2014.6.23 広野町役場職員)



# 復興の「見える化」

## 被災地間の意識の違い：

- ▶ 住人A：「問題は、我々みたいな放射能で被害に遭った人と、放射能に遭わないで津波にがれきにやられた人との心の関係もまるっきり違うんです。災害に遭ったのは同じかもわからないけど、向こうはきちんと整地すれば何でも作物は作られる。我々のところはそうはいかない。放射能というものはやっかいなの。」
- ▶ 住人B：「岩手とか宮城は、着々と復興が始まっているんだけど、この放射能だけはどうしたらいいかわからなくて、復興もなんにもないんだよな。収束もしてないからな。」
- ▶ 住人C：「宮城県の被害に遭ったところを視察してきたの。そのときには、流されたところを見て、気の毒だなと思ったんだけど、もう復興が着々と進んで、高台につくってね。私たちは今現在だってどうしたらいいかわかんない。復興の姿が見えないんだよ。」

(2014.9.26 飯舘村 仮設住宅の住民 A:男性 BとC:女性 全員70代)

## 見えないものの復興

### 行政に対する信頼の失墜：

- 事故直後：国からの指示・支援が届かない中で、自治体や住民が独自の判断で避難。
- 地元の課題を考慮しない一連の政策で一層、不信感が深まる。

### 地域社会と家庭の分断：

- 3.11以前に原発によって恩恵を受けていたか否かの認識の違い
- 放射線のリスクに対する考え方と帰還意向の違い
- 放射能汚染の度合いと賠償格差
- 県内・県外避難者の中の復興への意識の違い
- 原子力被災者に対する誹謗中傷と差別...

原子力災害によって壊された信頼と絆の修復は、紛争地で和平を構築するぐらいに難しい問題。

# 地元の声を無視する傾向が根強い

## 決定を覆えせないことへの無力感：

- ▶ 「あまりにも国は、5年後に帰るんだという、その数字が一人歩きしてるんです。[...] 必ず国は、数値を出して、その数値にどんどん進ませようとしてるので、たぶん行政のほうもそれに翻弄されて、あと区長会とかそういう部分も、その説明だけを聞いて...**何を言っても、たぶんみなさんはおわかりだと思えますけれども、国って政策を決めてしまうと変更しないので、変更する努力はないので、決めたらそれ。もうそれがありきで、説明、説明、説明と進んでいくので。**」

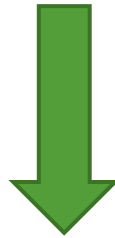
(2014.6.23 富岡町 仮設住宅の住民 男性 60代)

# 政策策定プロセスの根本的な見直し

## 「決定・公表・正当化」型 (decide, announce and defend)

- ▶ 限られた関係者(規制当局・事業者・一部の専門家)が意思決
- ▶ その結果・理由を説明し表面的な「地元の理解」を得て実施

- 政策決定者に対する不信感を増長
- 誰のためにもならない政策になってしまう危険性



## 「参画・相互作用・協力」型 (engage, interact and cooperate)

- ▶ 市民参加を継続的に促し、地元の懸念・要求を理解
- ▶ 柔軟で透明性のある意思決定

- 幅広い支持を受け、当事者意識を助長
- 持続可能な政策の基盤

# 避難状況の解決策を支える復興政策

- 現実的な時間枠で復興政策づくり
- 3.11以前の生活への回帰は可能でも、持続的でもない
- 行政機関のタテ割り、権限の違いなどを越えた包括的な被災者支援
- 避難区域や賠償などの政策策定には極めて慎重に
- 復興の見える化も大事だが、目に見えない信頼や絆の修復も不可欠
- 政策策定に参画できる機会の提供で、当事者意識を養成。



UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

**UNU-IAS**

Institute for the Advanced Study  
of Sustainability

## FUKUSHIMA Global Communication Programme

<http://fgc.unu.edu/en/>

ご清聴ありがとうございました。