

国連大学

サステナビリティ高等研究所 (UNU-IAS)

ポリシーブリーフ

No. 2、2015 年

災害後の生活再建： 福島原発避難者を事例に

モシニャガ アンナ UNU-IAS

要旨

災害によって避難を余儀なくされた人々の生活再建は、生計手段を立て直しながら新しい環境に適応するという二重の困難を伴う。福島原発避難者は、生活状況が次第に多様化する初期対応から復興への過渡期において、こうした困難に直面している。避難者が今後の生活をどこで立て直すことにしようとも、それを可能にする的確な政策が求められる。

提言：

- 過渡期における政策の見直しは、避難者を取り巻く状況の変化、彼らの生計戦略、そして既存の補償または支援策なしで自立する彼らの能力を徹底的に分析したうえで行うべきである。
 - 避難者のニーズに合わせた生活支援策を提供し、孤立しがちな人々の統合を促すため、受け入れコミュニティを支援する必要がある。
 - 受け入れコミュニティと避難者の間の理解を促すための方策は、双方の利害が共通する問題に焦点を当てるべきである。
-

災害、避難、そして生活再建

災害の影響が重大であればあるほど、被災者の生活再建は長い時間を要する。2011年3月に発生した東日本大震災以来、福島第一原子力発電所の事故によって

避難を余儀なくされた人々に、この問題はとくに大きくのしかかっている。生計手段と雇用の確保は、元の居住地への帰還、避難している地域での現地統合、または別の場所での移住によって恒久的解決策がどの程度達成されたかを確かめる上で中心的な基準の一つである(Inter Agency Standing Committee, 2010:34)。しかしより長期的には、社会的統合を達成できるかどうか、こうした環境における避難者の福祉を左右する重要な指標となる。

生計戦略は、決して周囲の環境から孤立したものではなく、人々の暮らしを取り巻く社会的・経済的・政治的状况によって形成される。したがって生活再建は、コミュニティの一員として自らの生活をたてなおす避難者の能力との関連でとらえるべきである。本ポリシーブリーフでは、福島原発事故が生み出した様々な状況にある避難者が生活再建と社会的統合の過程で直面している課題を分析する。そして、初期対応から復興への過渡期における政策決定によって、原発避難者が生計を立て直して新たな場所で生活を再開できるような環境が整われるために、いくつかの提言を行う。

避難者を取り巻く多様な状況

福島第一原発事故の後、放射能汚染は広範囲に広がり、大規模な避難に伴う人口移動をもたらした。内閣府の原子力被災者支援チームによると、事故直後に設定された原発周辺の避難区域からの避難を余儀なくさせられた人の数は約 11 万人に上る。一方、放射線量の上昇が記録されたものの避難区域には指定されなかった福島県内のその他の地域からの避難者は、正確な数はわかっていないものの 4 万人を超えると推定されている。後者には、放射線がもたらす健康リスクについての懸念から子どもを連れて避難し、仕事のために福島に残らなければならない夫と離れて暮らすことになった数多くの母親たちが含まれる(Hasegawa, 2013)。

多くの人が休職または退職を余儀なくされたため、東日本大震災は福島県内の雇用の 25.9%に悪影響を及ぼしたとされる(International Labour Organisation, 2015:19)。原発事故は企業や公益事業を閉鎖へと追い込み、他の場所で、あるいは避難区域の調整後に事業を再開できたのはそのうちのほんのわずかである。また、原発事故によって福島県全体の農作物や水産物の評判も大きく損なわれ、価格や売上は今もなお回復していない場合が多い。

震災から 4 年半以上が経過した今、初期対応から長期的な復興への移行という背景のもとで生活再建が進められている。災害後の初期対応として、応急仮設住宅の供与や緊急雇用創出事業などの救済策が導入されたが、過渡期に入ってこれらの政策

が段階的に撤廃されるなか、被災者、とくに避難者は先が見えない不安な状況に追い込まれている。こうした背景のもと、強制避難区域からの避難者（以下、強制避難者とする）とそれ以外の地域からの避難者（いわゆる自主避難者）が生計を立て直して生活を再開するうえで望む条件はますます多様になりつつある。

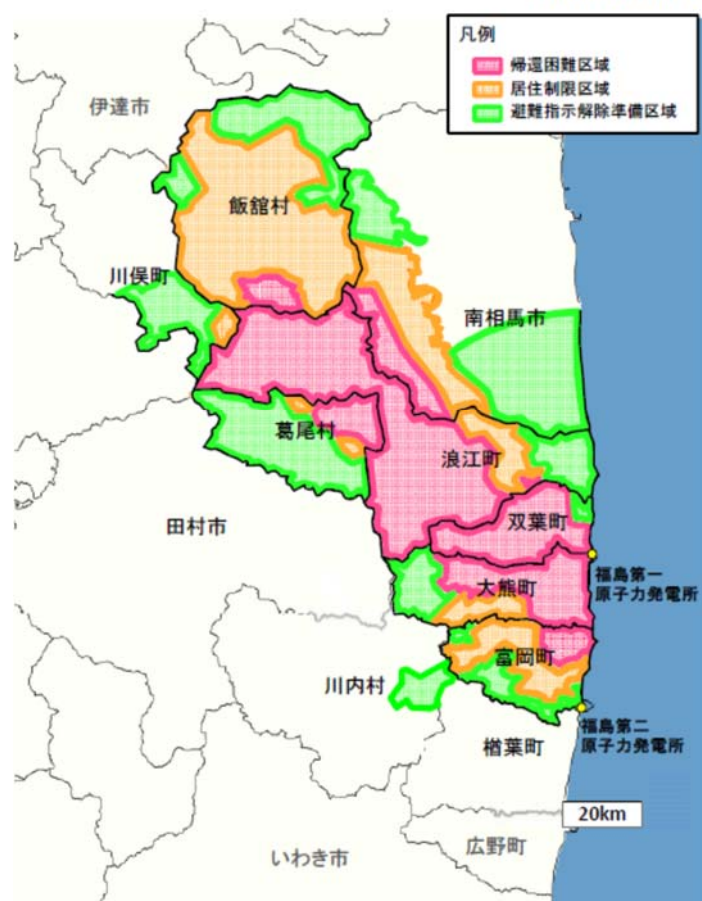
多くの強制避難者は今もなお、プレハブの仮設住宅か行政当局がみなし仮設住宅として借り上げたアパートで暮らしている。これらの住宅の大半は福島県内にあるが、県外のものもある。強制避難者には、元の居住地の区分（放射線被ばく量に従って政府が分類）、所有資産の価値、および震災前の雇用状況などの要因に応じて補償金が支給されている。

右の図は、最新の避難指示区域を示したものである。これらの避難指示区域は何度か調整が加えられ、一部の地域では避難指示が解除されている。2015年（平成27年）9月に行われた直近の調整では強制避難者の公式人数が約7万人に減少したが、繰り返されるこうした調整によって補償金受給者の間の格差がさらに深刻化しているもの事実である。一方で、県内の他の地域からの自主避難者は、移住費用を賄うにも足りない少額の一時金しか受け取っていない。原発事故の直後には、みなし仮設住宅として借り上げられた賃貸アパートがすべての避難者に提供されたため、自主避難者の多くにとって避難は実行可能な選択肢となった。県内のみなし仮設住宅のほとんどは強制避難者に割り当てられたため、多くの自主避難者は県外の住宅に住むこととなった。

当初、応急仮設住宅の供与期間は2年だったが、数回にわたり1年ずつ延長された。福島県は2015年の半ばに、すべての応急仮設住宅の供与を2017年3月で終了することを発表した。打ち切り後は、強制避難者には、県内各地に建設されている復興公営住宅に移るといった選択肢が与えられる。一方、自主避難者にはこの選択肢は与えら

避難指示区域の概念図

平成27年9月5日時点



引用元: [内閣府原子力被災者支援チーム](#)

れず、2017年3月以降に彼らに住宅支援を行うための計画は現時点では整備されていない。

不確実な状態での生活再建

強制避難者と自主避難者の双方からたびたび指摘があったのは、みなし仮設住宅の賃貸期間が1年ずつ延長される中で、生活再建に向けたより長期的な計画が立てづらいということだ。

強制避難者にとって、被災後の初期段階における最大の気がかりは、いつ自宅に帰れるのかということだった。しかし避難が長引くにつれて、故郷の町や村に帰った後で元通りの生活を取り戻せるという見込みは薄れていった。とくに農業を営んでいた人々は、避難指示が解除された後にどうやって生計を立てていくかという見通しが立たずに苦しんでいた。故郷の土地に愛着を持つ人は多かったが、原発事故後に立ち入り禁止区域に指定されてしまった土地で持続的に生計を立てられるという見込みはほとんどなかった。多くの高齢者は、生産資産だけでなく生きがいまでも失い、より深い喪失感を味わった。ある高齢の避難者は言う：「孫が福島産のものをまったく食べようとしなくなったのに、農業を続けることに意味があるのでしょうか？」。

新たなコミュニティで生活を再開しようとする強制避難者もまた困難に直面している。自営業者にとっては、新たな場所で事業を再開するための投資は、大きなリスクと金銭的負担を意味し、地元の同業者との軋轢を生む可能性がある。しかし、別の種類の仕事を見つけることも容易ではない。初期対応から復興への過渡期にあっては、往々にして、労働市場の求人と求職の職種が食い違う。除染や廃炉に関連した求人はたくさんあるかもしれないが、避難者が求める種類の仕事ではない場合が多い。仕事を探す強制避難者は、地元住民から補償金で生活できるのに数少ない職を奪おうとしていると思われて、反感を買うことも珍しくはないということが、フォーカス・グループ・ディスカッションから明らかになった。多くの避難者は、受け入れコミュニティの住民たちから、補償金で裕福な生活をしていると思われて羨まれていると感じている。さらに、強制避難者の多くは、避難指示を解除することで帰還を促し、最終的には補償金の支払いを打ち切ろうとする政策によって圧力をかけられているように感じている。ある仮設住宅の自治会の代表者は次のように語った：「政府は私たちの置かれている状況に目を向けることも耳を傾けることもしません。ひとたび政策の方向性が決まってしまうと、他のことは気にかけないのです」。

避難指示区域外からの避難者も、生活再建に苦心している。彼らの多くは子どもたちの健康を守るために避難したのだが、そのために家族が別々に暮らすことになり、金銭面でも家族関係の面でも負担を強いられている。期限を定めずに避難している人も多く、不確実な状態のままで何年もの時間が経過するなか、将来の見通しが立てられずにいる。こうした苦労は、受け入れコミュニティの住民や、福島に留まった親戚や友人たちにはあまり理解されていないと多くの避難者がいう。福島に関する報道が、原発事故の影響よりも復興に焦点を合わせるようになるにつれて、自主避難者が現在の放射線量に過剰反応しているように見られることも多い。

子どもを連れて避難した母親たちの多くは、事実上シングルマザーとなるため、なかなか仕事が見つけれず、新たなコミュニティで孤立感を克服できずにいる。職探しでは、その地域にいつまで滞在するのかわからないことや子どもが病気になったら仕事を休まなければならないことを理由に、彼女たちを雇いたがらない雇用主も多い。福島に残った夫がようやく家族が暮らす避難先で仕事を見つけられたとしても、以前に比べて給料も地位も低い職に甘んじなければならないことも多々ある。そうした中、避難した母親たちは多くの場合、放射線量に依然として懸念を抱いていたとしても福島に帰らなければならないという圧力を感じていた。これは大抵の場合、夫との別離が長引くことに起因する経済的・精神的圧力によるものである。自主避難者の多くはみなし仮設住宅として借り上げられているアパートで暮らしているとはいえ、二重世帯を維持するための金銭的負担は大きい。母親たちの中には、子どもを父親や友達と引き離すことのストレスと、残存する放射線についての懸念とをはかりにかけなければならない人もいた。帰還の決断は、子どもたちがスムーズに周りに溶け込めるよう、(中学から高校などの)進学時期に合わせて行われることが多かった。さらに、夫との関係が著しく悪化し、離婚を避けるために戻らざるを得ないと感じた人もいた。

総合的な復興を支えるために

災害によって避難民となった被災者にとって、生計を立て直すためには、先行きの見えない状況の中でもある程度の安定を実現する必要がある。初期対応から復興への過渡期において、災害直後に導入された救済策を代替策の提供なしに打ち切ることは、こうした先行きの不透明さに拍車をかける恐れがある。福島の原発避難者のケースでは、彼らを取り巻く状況が多様化するなかでこの過渡期を迎えることとなった。そのため、住宅や雇用などの分野で、将来に向けた長期的な計画を立てるためにより確かな見通しを必要としている避難者のニーズに配慮した的確な政策が求められる。具体的には、以下の点を考慮して政策の見直しを行う必要がある。

- **被災者を取り巻く状況の徹底的な分析**: 強制避難者の帰還意思についての調査には相当な労力が投じられてきたが、補償金なしに自立する彼らの能力についての体系的な評価は行われていない。同様に、自主避難者や、避難指示区域の変遷によって補償が打ち切られた人々が置かれている状況についてのデータも著しく不足している。
- **コミュニティへの統合を促す生活支援プログラム**: 先行きの不透明な状態が長引いたために、多くの強制避難者と自主避難者の受け入れコミュニティへの適切な社会統合が妨げられた。その結果、彼らは生活再建と新たな環境への統合という二重の困難に直面している。多くの避難者を受け入れている自治体は、避難者のニーズに合わせた雇用相談や支援プログラムを提供するための人材と資源の両方を必要としている。また、高齢者や幼い子どもを持つ母親など、働くことが難しく孤立しがちな避難者を取り残されることのないよう、特別な措置が求められる。
- **避難者と受け入れコミュニティとの相互理解の促進**: 補償金の額、該当する救済措置、および放射線の危険性に対する認識の違いによって、避難者たちの間で、また避難者と受け入れコミュニティとの間で軋轢が生じている。避難者の流入によって生じた受け入れコミュニティの公共・社会サービスの逼迫を軽減するために投資を行う必要がある。さらに、交流を促し相互理解を深めるため、保護者の会や高齢者クラブなど、避難者と受け入れコミュニティのさまざまな集団に共通の利益をもたらす取り組みに、より多くの資源を投じるべきである。

大規模な災害からの復興過程にある国において、救援・初期対応から復興への移行をスムーズに進めるためには、慎重に考え抜かれた基準に基づく政策を、実生活の状況に合わせて柔軟に応用できるよう調整する必要がある。避難者に選択肢を与え、一つの方向を押し付けることなく、彼らが生活を再建する場所を自ら選べるようにしなければならない。原発事故がもたらした避難民問題を思い起こさせる政策を打ち切ることで、短期的には政治的な利益が得られるかもしれない。しかし、避難者の実際のニーズを考慮することなく政策の見直しを行えば、より長期的には、社会経済的疎外というさらに深刻な問題が生じるだろう。

注

本ポリシーブリーフでの分析は、著者が2014年6月と9月に実施した、福島原発事故後に一部でも避難した自治体の代表者や避難住民とのインタビューおよびフォーカス・グループ・ディスカッションに基づいている。また、2015年6月から7月にかけて著者が実施した、福島

県外に居住する避難指示区域外からの避難者や、福島からの避難者を県内外で支援する市民社会団体とのインタビューから得られた所見も含まれている。

参考資料

Hasegawa, R. 2013. Disaster Evacuation from Japan's 2011 Tsunami Disaster and the Fukushima Nuclear Accident. Study No. 05/13, IDDRI/Sciences Po.

Inter-Agency Standing Committee (2010) IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons. Washington, DC: Brookings–Bern Project on Internal Displacement.

International Labour Organisation (2015) Research on Employment and Labour Measures in the Post-Great East Japan Earthquake Recovery Process. Output from “Japan Earthquake Project: Disseminating Lessons from Employment and Labour Measures for the Recovery from the Great East Japan Earthquake”

本ポリシーブリーフは、2011年3月11日に発生した東日本大震災と津波、原発事故が人々と社会に与えた影響に着目する取り組みである、国連大学サステナビリティ高等研究所のFUKUSHIMAグローバルコミュニケーション(FGC)事業のために実施された調査の成果である。

© United Nations University

ISSN: 2409-3017

本稿の中で示された意見は筆者の見解であり、国連大学を代表する見解を必ずしも示すものではない。