

原子力災害における被災者の生活再建に関する調査研究

—第3回双葉郡住民実態調査の結果から—

丹波 史紀

- | | |
|-------------------------------------|------------------------|
| I はじめに | IV 被災者の生活再建に向けた復興政策の「複 |
| II 3つの双葉郡住民実態調査の概要 | 線化」 |
| III 第3回双葉郡住民実態調査の結果からみる被災者の生活再建上の課題 | V おわりに |

摘 要

2011年の東日本大震災およびその後の東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう「原子力災害」から12年を迎えた。原子力災害からの「復興」のメドが経ったという評価は、現時点において与えることができず、その過程は依然として長期にわたると想定される。本稿では、「第3回双葉郡住民実態調査」を中心に、「被災者および被災地の再生」が今も途上にあり、かつ今後も課題が継続していることを論じる。また、従来の復興政策における「単線型復興モデル」ではなく、多様な生活再建のありようを包摂する「複線型復興モデル」の意義を明らかにする。

I はじめに

2011年の東日本大震災およびその後の東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう「原子力災害」から12年を迎えた。甚大な事故を起こしたこの事故は、人・環境・社会に大きな影響を与えた。

災害にともないその後の回復状況を現す言葉として、「復興」という言葉が用いられることが多いが、この言葉自身、非常に多義的であると言える（永松2010）。宮原（2006）が定義したように、「復興」を「災害によって衰えた被災者および被災地が再生すること」（p.23）であるとすれば、今も廃炉に向けた作業と地域の環境回復、さらには地域の再建や被災者の生活再建といった「被災者および被災地が再生」していく過程は余りにも長期にわたると言える。

12年という月日によって、原子力災害からの「復興」のメドが経ったという評価は、現時点において与えることができず、その過程は依然として長期にわたると想定される。

本稿では、「第3回双葉郡住民実態調査」を中心に、原子力災害によって大きな影響を受けた福島県浜通りの東京電力福島原子力発電所（第一および第二）周辺の双葉郡8町村の住民に対する大規模調査の結果を取りあげるが、この調査結果は、「被災者および被災地の再生」が今も途上にあり、かつ今後も課題が継続していることを裏付けた。その調査結果について論じる。

II 3つの双葉郡住民実態調査の概要

原子力災害による長期避難を余儀なくされた双葉郡の全住民を対象にして、2011年・2017年・2021年の3回にわたり、「双葉郡住民実態調査」を実施した（以下、各回について、「第1回双葉郡調査」などと略す）¹⁾。同調査は、原発周辺の双葉郡8町村（浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町・広野町・葛尾村・川内村）の協力のもとに、東日本大震災およびその後の原子力災害による双葉郡の被害実態と住民の避難に関する状況を把握するために、2011年3月11日時点で双葉地方8町村に居住していた全住民を対象に郵送法による自記式のアンケート調査である。同調査は、原発事故によって避難を余儀なくされた被災者の被災規模、避難の実態、住まいや生計、生活の状況や今後の見通し、地域の復興に関する意識や復興感など、原子力災害における被災者への影響とその変化を確認することを目的に行われた。

いずれの調査も、調査方法は郵送調査法により実施した。調査対象住民のプライバシー保

表1 3回の双葉郡住民実態調査の調査概要

			第1回(2011年)		第2回(2017年)		第3回(2021年)	
	浪江町	回収数	配布数	4,352	7,093	3,029	6,916	2,756
	回収率		61.4		43.8		37.5	
双葉町	回収数	配布数	1,552	2,700	1,020	2,764	963	3,155
	回収率		57.5		36.9		30.5	
大熊町	回収数	配布数	1,824	4,700	1,702	4,487	1,149	4,900
	回収率		38.8		37.9		23.4	
富岡町	回収数	配布数	2,601	5,909	2,440	7,013	1,835	6,229
	回収率		44.0		34.8		29.5	
楡葉町	回収数	配布数	1,463	3,150	1,108	3,568	761	2,272
	回収率		46.4		31.1		33.5	
広野町	回収数	配布数	929	2,700	-	-	460	1,546
	回収率		34.4		-		29.8	
葛尾村	回収数	配布数	282	532	238	651	121	637
	回収率		53.0		36.6		19.0	
川内村	回収数	配布数	573	1,400	314	1,183	222	1,100
	回収率		40.9		26.5		20.2	
全体	回収数	配布数	13,630	28,184	10,013	26,582	8,295	27,186
	回収率		48.4		37.7		30.5	

※第2回双葉郡住民実態調査では、広野町を除く7町村において調査を実施した。

護の観点から、調査に際し個別住民の個人情報に触れず、調査実施に際しては調査対象自治体の協力により各自自治体を通じ調査票を送付した。また、「第2回双葉郡調査」は広野町を除く7町村の住民が対象となっている。調査対象は、事故当時の住民基本台帳上の世帯ベースではなく、避難実態にあわせた世帯ベースで調査を実施した。各地方自治体は、避難先での世帯分離が進んでいる実態に合わせ、分離された世帯総てに広報誌を送付しており、本調査に関わる送付数は住民基本台帳上の世帯数よりも多くなっている。

1 「第1回双葉郡調査」

「第1回双葉郡調査」は、送付数28,184世帯に対し、13,576世帯からの回答（回収率48.2%）を得た²⁾。調査時期は、2011年9月であり、震災から半年という時期に調査された。そのため多くの住民は、ようやく建設されたプレハブ型の応急仮設住宅あるいは「みなし仮設住宅」に入居したばかりという住民も多かった。

全回答13,630票のうち、回答者が「男性」は63.9%、女性は34.9%であった（無回答1.2%）。回答者の平均年齢は58歳であった。被災前の同居人数は、平均3.3人であった。ちなみに回答者の65.6%が世帯主であった。

現在の避難先について確認すると、福島県内が68.6%であり、福島県外は関東地方が21.7%、中部地方が3.9%、東北地方（福島県を除く）が3.2%で、それ以外の北海道・近畿・中国・四国・九州の地方はそれぞれ1%未満であった。避難先の住居種別については、「自治体が借り上げている住宅（民間借上げアパート）」が最も多く47.8%であり、次いで「仮設住宅」が18.4%、「その他」が10.6%、「自己負担の賃貸住宅（一戸建て、アパート等）」が9.8%、「親戚・知人宅」が9.6%、「避難所（ホテル・旅館等を含む）」3.9%、という順であった（無回答を除く）。なお、避難場所の移動回数は、平均4.0回であった。ただし、7回以上避難した者も6.8%存在していた。

現在の仕事の職種について確認すると、最も多いのが「無職」で54.3%であり、次いで「会社員」が20.2%と続いた。なお、男女別に見ると、「無職」は男性で48.6%、女性で64.8%と女性の無職者の割合が高い数値を示した。

住民の精神的健康度を確認するために、WHO-5による精神的健康状態の評価尺度を用い、5つの回答の数字(0-5の6件法)を合計し粗点を求めた。得点範囲は0-25点であり、得点が低いほど精神的に不健康であることを示す。WHO-5精神的健康状態表の5つの回答の数字を合計した粗点を見ると、精神的健康状態が低いことを示し、粗点13点未満が74.3%と高い数値を示した。粗点の平均点は7.4であった。

「第1回双葉郡調査」の調査結果は、原子力災害による被害の大きさを示すことになった。東京電力福島第一原子力発電所における事故にともない、10km圏内の住民のみならず、30km圏内にまで避難指示が出され、多くの住民は幾度となく避難先を変えることになった。現在の避難先について確認すると、多くの被災者は福島県内に避難しているものの、その内

実は、「みなし仮設住宅」やプレハブ型の応急仮設住宅に生活していた。役場機能そのものも移転せざるを得ないために、行政運営は避難先の自治体において行われた。そのためプレハブ型の応急仮設住宅も自らの自治体に設置することができず、かつその多くは複数の自治体に点在した。さらに「みなし仮設住宅」については、通常の賃貸アパート等を自治体が借り上げるために、さらに点在していった。「みなし仮設」は、プレハブ型の応急仮設住宅に比べ、通常の住居を使用しているため居住環境や快適性においては有効であるが、一方で地域や家族から離ればばらに生活をせざるを得ず孤立感を深めやすい傾向にある。福島県外に避難している住民にはさらに孤立しがちであった。

震災によって多くの住民は、仕事を失った。前述のように半数以上の者が「無職」であったが、震災前後で職種の変化について確認すると、現在の仕事を「無職」と答えた者で、震災前の職種を「会社員」としていた者の32.4%、自営業の60.6%、パート・アルバイトに至っては76.4%が「無職」になっていた。世代別にみると、29歳以下、30歳代、40歳代、50歳代とそれぞれが震災前の無職のものの割合は、各世代において1割に満たない状況であったが、震災後は4割前後となっており、震災後年齢の比較的若い世代も無職が多くなる傾向が確認できた。また「無職」の割合は、男性よりも女性の方が多かった。

繰り返し避難場所を変えざるをなかったために、もともと一緒に住んでいた家族が震災を通じて離散をしたケース（家族離散）が全体の3割近くを占めた。とりわけ3世代以上の大規模家族において離散する傾向が高く、半数近くが離散を経験している。

このように「第1回双葉郡調査」では、震災から半年後の被災実態を明らかにした。それは、①広域避難、②家族離散、③避難の長期化、といった特徴にあらわれた。

2 「第2回双葉郡調査」

「第2回双葉郡調査」は、2017年2月に実施した。同時期は、一部地域において、避難指示が解除され、川内村・葛尾村・楢葉町では住民の帰還が始まっていた。また、2017年3月末をメドにして、浪江町・富岡町などにおいても一部地域において避難指示が解除される予定がされていたタイミングによる調査であった。こうした避難指示解除後の地域の変化も考慮した上で、被災者の避難実態の変化をつかむために「第2回双葉郡調査」を実施した。

発送数26,582に対し、回答数10,013票（回収率37.7%）であった。回答者の男女比は、男性67.2%、女性27.2%であった（無回答5.6%）。最も多い世代は、60代であり、70代、50代と続く。全体を見ると、回答者の8割以上が50代以上であった。また世帯の状況で見ると、65歳のみ世帯は32.4%となっていた。

震災前後の職業上の地位については、全体で見ると、「正規の職員・従業員」については震災前36.5%、震災後20.6%であった。また「自営業主（自由業を含む）」は震災前14.3%、震災後6.5%と減っていた。さらに「無職（主婦・主夫を含む）」は震災前28.3%、震災後55.5%と大きく増加していた。震災前後の「仕事」の変化をみると、震災後生産年

年齢人口（15歳から64歳）でも31.9%の者が「無職」の状態であった。これは震災前のそれ（10.3%）と比較すると3倍になっている。「第1回双葉郡態調査」では現在の職業上の地位について、「無職」としていたのが50歳以下で約4割と高水準にあったが、その傾向は「第2回目双葉郡調査」でも依然として続いていた。

現在の住まいの種類について確認したところ、全体で見ると、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」が最も多く45.0%となり、ついで「みなし仮設住宅（民間借り上げ住宅等）」16.8%であった。これに対し、「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」は7.9%にとどまった。これは地域別に見るとさらにその違いは大きく、避難指示解除が比較的早く進んだ川内村では、「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」が58.3%と多かったが、長期にわたる避難生活を余儀なくされた自治体においては、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」が多く、富岡町では46.6%、浪江町では46.9%、大熊町では55.3%、双葉町では57.3%をしめた。さらに、震災時の住まいの状況について聞くと、全体で見ると「問題なく居住することができる」が12.1%にとどまり、「修理しないと住めない状態」が31.1%、「建て替えないと住めない状態」が22.3%、「取り壊した」が13.4%であった。

なお「第2回双葉郡調査」においても、WHO-5による精神的健康状態の評価尺度を用い確認している。平均値は10.6となっていた。年齢別にみると、29歳以下は平均14.2と高く、70歳代以上では9.6と低い。一方、避難先の住居との比較で見ると、「元々住んでいた持ち家」は12.7と高いのに対し、「仮設住宅」では8.9、「復興公営住宅」では9.2と低く、住環境の違いが精神的健康状態に差異をもたらしていた。

「第2回双葉郡調査」では、震災から数年を経てもなお生活再建の途上にある実態が浮かび上がった。

一つは、「避難の長期による生活再建の遅れ」である。「仕事」の状況をみると、「正規の職員・従業員」や「自営業主（自由業を含む）」などが震災前に比べ少なくなっていることが確認できた。業種で見ると、「建設業」「電気・ガス・水道業」が震災前に比べ多くなっているのに対し、「農林漁業」や「卸売・小売・飲食店」などの第一次産業や地域密着型の小売業や飲食店が少なくなっている傾向にあった。

一方で「無職（主婦・主夫を含む）」は震災前に比べ30ポイント近く多くなり、全体の55.5%が無職であった。特に、生産年齢人口の3割以上が依然として無職のままであり、働き盛りの層においても依然として生活再建が進んでいない実態が確認できた。

もう一つは、「地域間格差の広がり」である。これを特に表しているのが、「住まい」である。現在の住まいについて、「仮設住宅（プレハブ・木造）」や「みなし仮設住宅（民間借り上げ住宅等）」に住んでいる者は依然として約25%と4世帯に1世帯はこうした仮設住宅に住んでいた。一方、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」が45.0%となっており、この傾向は、帰還困難区域を多く含む自治体ほどその傾向は強かった。避難指示解除が比較的早く進んだ川内村は、「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」が約6割となっていた一方

で、長期にわたる避難生活を余儀なくされた富岡町・浪江町・大熊町・双葉町の自治体では、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」と回答した者が5割前後と高い傾向を示した。「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」は全体で見ると1割に満たず、ふるさとでの住まいの再建が困難な事情がみてとれる。さらに震災時の住まいの状況について、「問題なく居住することができる」としたのは1割程度にとどまり、「修理しないと住めない状態」や「建て替えないと住めない状態」という者が5割を越えていた。また「取り壊した」という者も1割程度いた。比較的早く進んだ川内村では、4割が「問題なく居住することができる」と回答していることからみても、避難指示が長期化するほど住宅の損壊具合もすすみ、元の場所での暮らしを再開させることが困難になることを示していた。

帰還意向においても地域間の格差があらわれ、町の大半が帰還困難区域である大熊町や双葉町では約7割が「戻る気はない／戻れない」と回答した。避難指示解除の時期が住民の住まいの再建や帰還の意志にも影響を与えている。

三つ目は、「避難の長期化や将来への不安が精神的健康状態にも影響」しているということである。健康状態についても、「やや悪い」「悪い」が全体として4割近く、国民生活基礎調査などを比較しても、健康意識が良くないと回答する者が多かった。WHO-5に基づく精神的健康状態においても、第1回目の調査に比べ、改善傾向にあるものの依然として精神的健康状態が低い実態を示した。また帰還した者も、震災前のような社会関係を回復することに困難をかかえ、元の暮らしを取りもどすのが容易ではなかった。避難の長期化が住民の精神的健康状態にも影響を与え、長期化する自治体ほど喪失感や精神的健康状態の低さを示した。

3 「第3回双葉郡調査」

「第3回双葉郡調査」は、2021年12月に実施した。震災から10年という時間的経過の中で、避難指示解除が行われる自治体も増え、比較的早期に避難指示解除した自治体では住民の暮らしも再開しつつあった。一方で、一部自治体では今も帰還困難区域を抱える場所も存在していた。ただし、その帰還困難区域においても「特定復興再生拠点」として区域指定がされ、帰還困難区域においても立ち入りができ、一部住民の帰還を可能とする条件も生み出された。こうした被災地の状況の変化をふまえ、震災から10年が経過した現状を把握するために「第3回双葉郡調査」が行われた。

調査対象は、原子力災害における被災地である双葉郡8町村（浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楢葉町・広野町・葛尾村・川内村）に2011年3月時点において共住していた世帯である。ただし震災による世帯分離が振興しているため、住民基本台帳上の世帯とは異なり、実態の居住実態に合わせ、調査した。

発送数26,582数、回答数は8,295数(回収率30.5%)であった。回答のあった8,295のうち、およそ7割が男性からの回答だった。回答者の年齢をみると、最も多いのは70代28.5%だっ

た。次いで多いのは、60代28.2%、80代13.4%と回答者の7割以上が60歳以上だった。これは「第1回双葉郡調査」と比較しても年齢層が高くなる傾向にあった。

同居する人数について確認すると、震災前の同居人数の平均値は3.4人であったが、今回の調査では2.5人と世帯規模の縮小が認められた。特にひとり暮らしの者が全体の21.0%と震災前と比較しても倍増していた。同居人数が1人もしくは2人は半数以上を占めていた。

現在の仕事について尋ねたところ、「正規の職員・従業員」は19.0%だった。一方最も多かったのは、「無職（主婦・主夫を含む）」で55.4%だった。これは回答者の年齢構成が高く、65歳以上が回答者の半数を占めていることが背景にある。しかし、無職の者を年齢別にみると、30代で19.9%、40代で14.5%、50代で20.3%と働き盛りの年齢層でも約2割が無職だった。こうした傾向は、「第2回双葉郡調査」（2017年2月実施）でも同様の傾向は見られ、震災から10年以上経過しても働き盛りの層において、一定割合の無職者が確認された。なお、現在の仕事の業種では、葛尾村の35.1%、川内村の33.9%で、「農林漁業」と高い傾向がみられた。

現在の居住場所について最も多かったのは、「震災時とは異なる福島県内の自治体」の55.3%であった。次いで、「震災時の住民票のあった自治体」と「震災時とは異なる福島県外の自治体」がともに21.5%であった。現在の住居の種類については、最も多かったのは、「購入・再建した持ち家（集合住宅を含む）」の60.0%であった。次いで多かったのは、「元々住んでいた持ち家（集合住宅を含む）」の13.1%、「復興公営住宅（災害公営住宅）」の10.0%

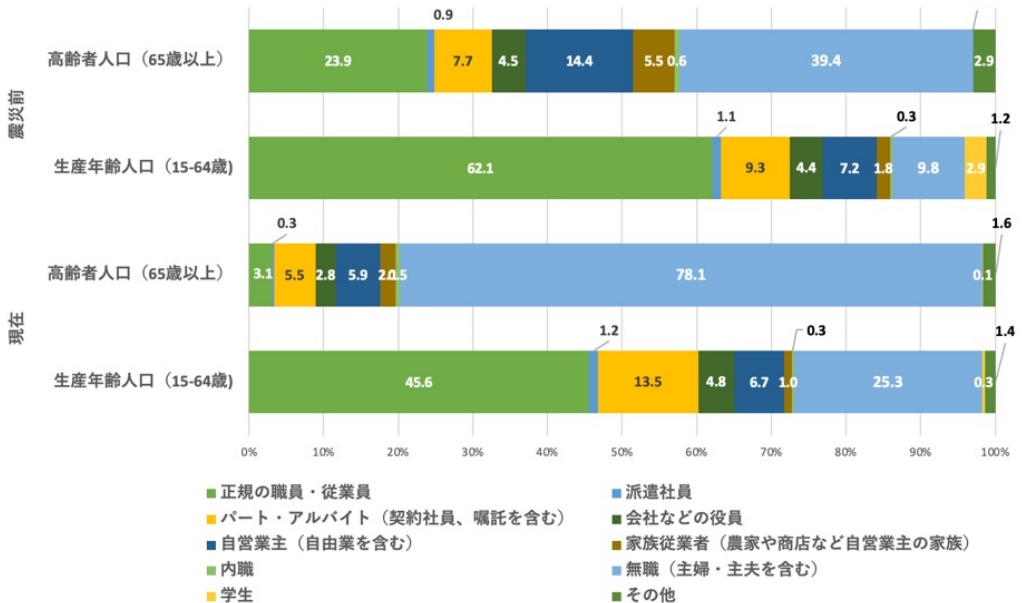


図1 生産年齢人口と高齢人口の震災前後の職業上の地位の変化 (%)

出典：筆者作成。

と続いた。多くの者が、震災時とは異なる住まいにお住まいであったが、震災時の住居について聞くと、約半数の方は「取り壊した」という回答であった。こうした背景もあり、「震災時の住居への通いの頻度」については、約3割が「ほぼない」と回答した。

健康状態について尋ねると、最も多かったのは「ふつう」の44.9%であった。一方で、「やや悪い」22.9%、「悪い」6.9%と、約3割が健康状態の悪化を回答した。また、WHO-5の精神的健康状態の評価尺度を用い、最近2週間の気分状態を尋ねた。素点は11.8と「第1回双葉郡調査」および「第2回双葉郡調査」と比較しても改善傾向が見られたものの、他の全国調査など³⁾と比較しても精神的健康状態は良くない傾向にあった。現在の住まい別で見ると、「復興公営住宅」と回答した者の精神的健康度は平均9.9と他に比べ低かった。

Ⅲ 第3回双葉郡住民実態調査の結果からみる被災者の生活再建上の課題

3回にわたる同一地域の住民を対象にした住民調査の結果は、パネル調査ではないものの、経時的变化を確認し、被災者の生活再建上の課題を確認することができる。

3回の調査を比較すると、震災による避難生活の長期化によって、世帯・住居・仕事・健康などにおいて影響が見られた。その特徴は、①震災前と比較し世帯規模が縮小していること、②震災から10年以上が経過し回答者自身の高年齢化が進行していること、③生産年齢

表2 調査対象者の職業と年代

		10～20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代以上	合計
問1(5) 現在の お仕事 はどれ にあた ります か	正規の職員・従業員	48 61.5%	159 56.4%	405 58.5%	535 50.1%	379 16.4%	36 1.6%	7 0.7%	1 0.5%	1570 19.8%
	派遣社員	2 2.6%	5 1.8%	13 1.9%	9 0.8%	21 0.9%	2 0.1%	0 0.0%	0 0.0%	52 0.7%
	パート・アルバイト (契約社員、嘱託を含む)	10 12.8%	45 16.0%	87 12.6%	140 13.1%	283 12.3%	113 4.9%	10 1.0%	0 0.0%	688 8.7%
	会社などの役員	0 0.0%	3 1.1%	31 4.5%	60 5.6%	108 4.7%	67 2.9%	12 1.2%	1 0.5%	282 3.5%
	自営業主(自由業を含む)	1 1.3%	6 2.1%	39 5.6%	78 7.3%	189 8.2%	143 6.2%	37 3.6%	2 1.0%	495 6.2%
	家族従業者(農家や商店など自営業主の家族)	1 1.3%	2 0.7%	3 0.4%	9 0.8%	34 1.5%	49 2.1%	30 2.9%	4 2.0%	132 1.7%
	内職	0 0.0%	0 0.0%	1 0.1%	3 0.3%	8 0.3%	14 0.6%	5 0.5%	3 1.5%	34 0.4%
	無職(主婦・主夫を含む)	8 10.3%	57 20.2%	102 14.7%	221 20.7%	1253 54.3%	1823 79.5%	907 88.4%	187 93.0%	4558 57.4%
	学生	6 7.7%	1 0.4%	1 0.1%	1 0.1%	2 0.1%	1 0.0%	0 0.0%	1 0.5%	13 0.2%
	その他	2 2.6%	4 1.4%	10 1.4%	12 1.1%	31 1.3%	44 1.9%	18 1.8%	2 1.0%	123 1.5%
		度数	78 100.0%	282 100.0%	692 100.0%	1068 100.0%	2308 100.0%	2292 100.0%	1026 100.0%	201 100.0%

人口においても一定割合において「無職」が存在していること、④避難先での住宅再建が進み、元の住まいの解体が進行していること、⑤改善傾向が認められるものの精神的健康状態が全国平均と比較しても依然として悪い傾向を示していたこと、などである。

現在の被災者の生活再建上の課題について、いくつかの例をあげ、それを論じる。

一つには、生産年齢人口の一定割合が「無職」の状態にある事である。第3回双葉郡住民実態調査における「無職（主夫・主夫を含む）」の人数は、4,598人である。このうち、65歳未満の者は790人であり、65歳以上の者は3,768であった（無回答40人）。ちなみに性別でみると、男性が2,978人、女性が1,602人である（無回答18人）。年代別に見ると、30代未満の10.3%、30代の20.2%、40代の14.7%、50代の20.7%が「無職（主婦・主夫を含む）」であり、生産年齢人口の一定割合が依然として非就業の状態にあった。

ただし、「無職」であるという状態にはいくつかの要因が考えられる。例えば、日本では子育て中の女性が一時的あるいは永続的に以前就いていた仕事から離れ、主婦になるケースも想定される。調査の仕事に関する設問では、「無職」には、「主婦・主夫を含む」としており、一定割合が存在することが想定される。

ただし、調査結果をみると、それだけでは説明できない実態が浮かび上がる。例えば自由記述には、震災から10年を経てもなお様々な生活上の課題をかかえていることがうかがえる。

避難中に病状が悪化して、心身疲れしました。帰還した現在、避難先で震災前の仕事をさせていただけたんですが、こちらではその機会はなくなり無職となり、やはり慣れた仕事、仲間がいない状態、失望からでしょうか、今まで心にしまっていたものがおさえられなくなってしまったのでしょうか、帰れない身内（家族）の庭・土地の手入れ、保つための助ける事にも疲れ、夫は重度のうつにかかってしまいました。心の病気です。「死にたい」と言われるつらさ、ささえなきやとがんばらなきゃならない気持ちを保つこと、今までの自分の対応の反省、仕事を手ばなせてしまった反省、ずっと自分をせめる日々本当に帰ってきて良かったのか。夫はあの10年前にできてた仕事、仕事仲間、知り合いを失ったのがつらいんだという気がします。（40代女性）

東日本大震災・原発事故により、生まれ育った土地や住居、故郷を奪われ、長期にわたる避難生活を余儀なくされた。それに伴い精神疾患の悪化により仕事も失ってしまった。自宅で悠々自適に長生きの出来るはずだった母を避難先の病院で亡くし、自分自身も長年の避難生活、生活習慣と精神的ダメージのため病気を患い、年々多種大量の薬を服用するようになってしまった。また、この10年の間には家族の仕事上の理由で離散生活となり大変寂しく苦しい忘れられない思いや経験をした。住んでいた住宅は雨漏りのせいで天井や床が落ち、宅地は雑草が繁茂し、更にはイノシシが傍若無人に暴れまわり家財は荒らされ、住宅の荒廃は益々著しい。避難先では付き合いも淡泊である。（50代男性）

どんなに時間が経過しても、賠償されても、復興が進んでいても、2011年3月11日からの震災や原発事故で失ったものは戻らないし、仕事、人間関係、住居など、全てを問題なく精算できたわけでは無い。会社へは3/11避難した直後から一度も顔を出せず気まずい気持ちのまま退職に至り、又、人間関係も同じようにあの日から一度も会えぬまま亡くなってしまった人もいる。住居も、3/11当時のまま片付けもできず荒廃している。色々な事が中途半端なままで、これからも後悔の気持ちと共に生きていく事となると思うと、辛い気持ちはずっと残ったままだ。(30代女性)

自由記述を読み取ると、長期にわたる避難生活の中で、家族や仕事をなくし、避難先での近隣関係も希薄で、心身の健康を害している家族が非常に多いことがうかがわれる。もちろんそれは本人ではなく、原子力災害とそれにとまなう避難生活という過酷な環境が大きく影響していると言える。

もう一つは、精神的健康状態である。WHO-5の精神的健康状態のスコアをみると、全体の平均値は「第3回双葉郡調査」では11.8と第2回調査から比較すると若干の改善がみられた。ただし、全国的な他の調査と比較すると、依然として精神的健康状態が低位であることがうかがえた。これを年代別でみると、年齢が高くなるほど精神的健康状態が悪くなる傾向が確認できる。特に生産年齢人口では12.0なのに対し、高齢者人口は10.7となっていた。さらに就業別にみると、年齢に関係なく、非就業者の方が就業者よりも悪い傾向にあった。現在の住まい別にみると、「元々住んでいた持ち家(集合住宅を含む)」が最も高く12.9であったが、「復興公営住宅(災害公営住宅)」9.9、「借上げ住宅(みなし仮設住宅)」11.0、「その他公営住宅」11.1、と相対的に悪い傾向を示していた。

このように、長期避難を余儀なくされた被災者の多くが、震災から一定の改善傾向がみられるものの、依然として精神的健康状態を悪化した状態にあることが確認された。一方、無職の状態にある働き盛りの一定数に心身の病をかかえ、仕事による生活再建に困難が生じている状態にある者も確認できた。精神的健康状態でみると、就業している者よりも非就業者の方において健康状態が悪く、また元々住んでいた住まいに帰還した者の健康状態は相対的に良く、復興公営住宅や借上げ住宅といった長期避難生活の影響による住居に住むの方が相対的に悪い傾向にあった。

さらに「第3回双葉郡調査」では、「現在の考え」について尋ねた。被ばくについては、第1回調査(2011年9月実施)に比べると、不安感は減少しているが、子や孫への将来の健康影響への不安、それに関わる偏見や差別、あるいは健康影響がはっきりわからないことへの不安は「強くあてはまる」「ややあてはまる」をあわせるとともに3割を超え、一定割合においてその不安感を確認することができた。

一方で特筆すべきは、「強くあてはまる」「ややあてはまる」をあわせると、「家族・親族とのつながり、交流が薄くなった」が6割、「長年の友人・知人などのつながり、交流が薄くなった」が7割、「地域のつながり、交流が薄くなった」が7割を超えていた。また、「愛

着のある家に帰れず、つらい」、「家族の離別などにより家族の団らんや会話が失われて、つらい」、「家や庭、田畑が荒れ放題になってしまって、つらい」、「震災前の趣味ができなくなってしまって、つらい」のそれぞれも約4～5割の方があてはまると感じていた。さらに、「原発の廃炉までに事故が起きないかどうか不安だ」「中間貯蔵施設、廃棄物処理施設などの安全性について不安だ」も6割近くあてはまると感じていた。

ところで震災にかかわる事柄について尋ねたところ、「震災がなければ、今とは違う人生や進路だったと思う」と回答した者は、6割を超える人が「昔も今も感じている」と回答した。一方で、「直接、差別や偏見を受けた」や「メディアで差別や偏見を感じた」、「うわさ話で

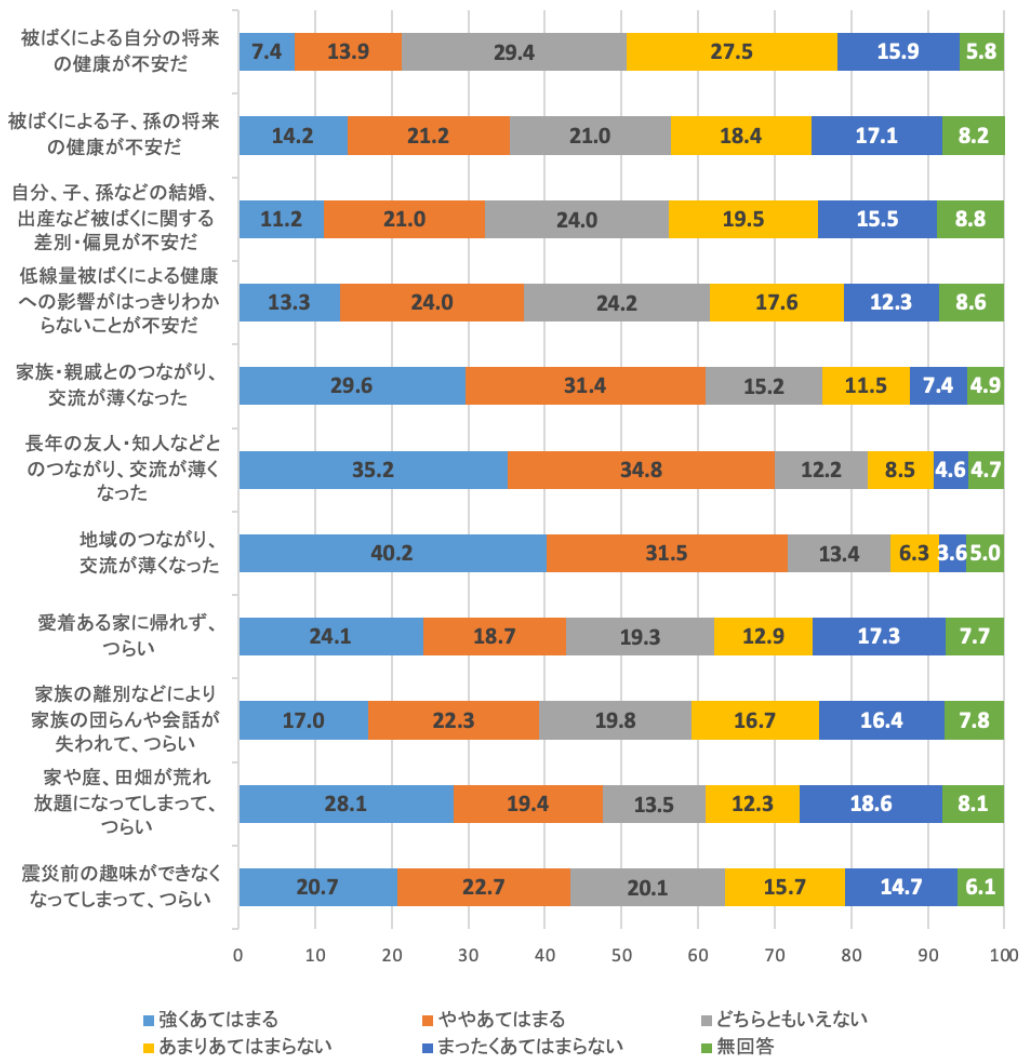


図2 現在の考え① (n=8,295)

出典：筆者作成。

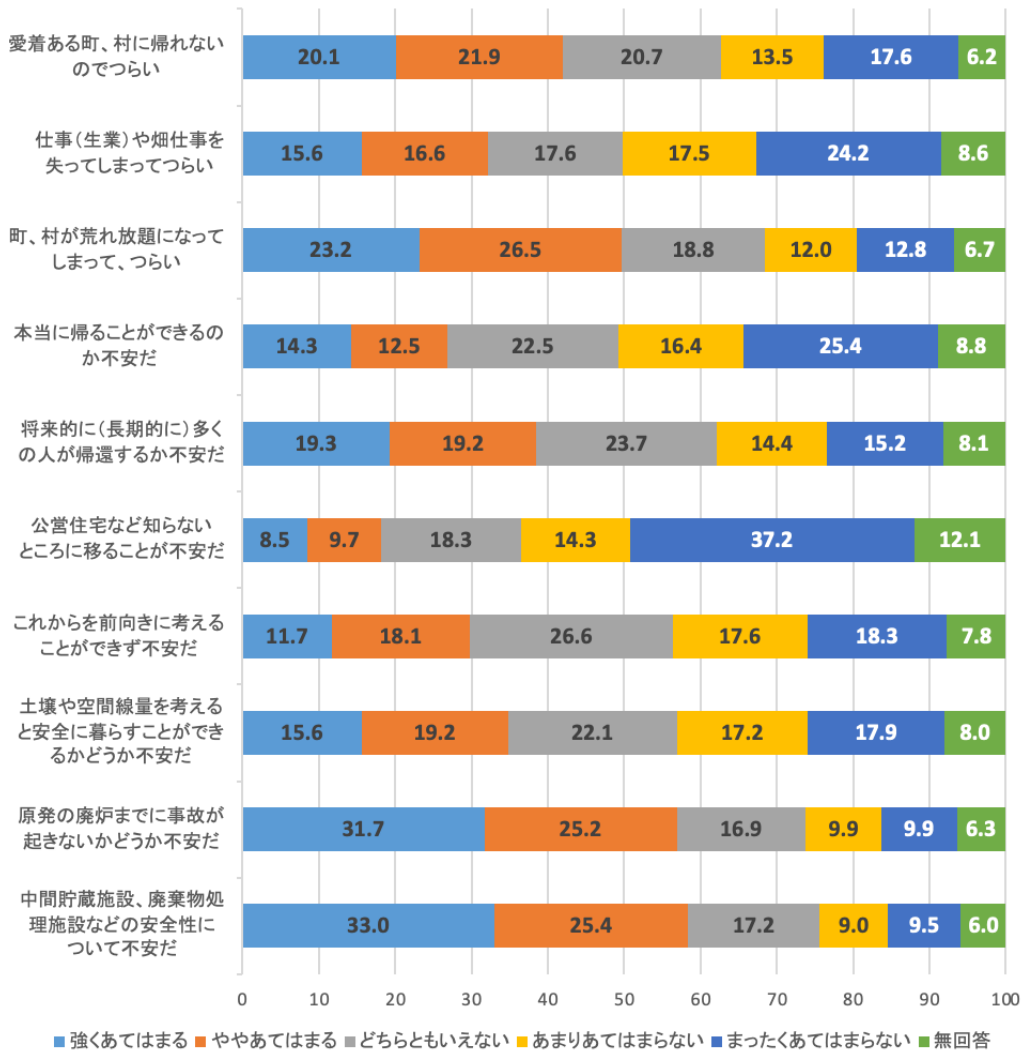


図3 現在の考え② (n=8,295)

出典：筆者作成。

差別や偏見を感じた」の設問で約5割の者が、「昔は感じたが今は感じていない」と回答した。さらに、「出身地を言いつらいことがあった」、「被災者、避難者として扱われるのが嫌だ」、「東日本大震災や原子力災害について、周囲の無関心さが問題だ」とする設問について3割を超える者が、「昔も今も感じている」と回答した。

「震災から10年をふりかえって、気持ちにあるもの」とする設問(複数回答)では、最も多かったのは、「賠償制度に納得いかない」38.0%であった。次いで、「故郷には帰れないとあきらめている」37.1%、「原子力発電に反対だ」34.1%、「新しい町や村の姿に期待している」33.6%、「10年が経過しても喪失感や不安感が大きい」31.8%と続いた。

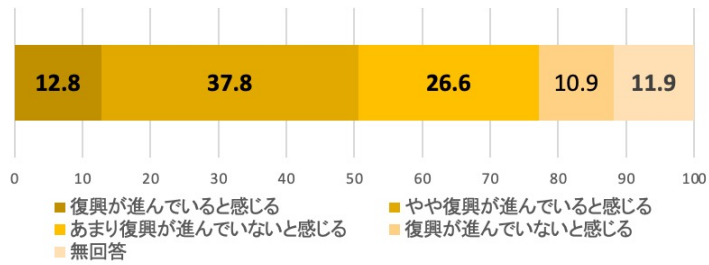


図4 震災から10年にわたる国や自治体による復興政策について (n=8,295)

出典：筆者作成。

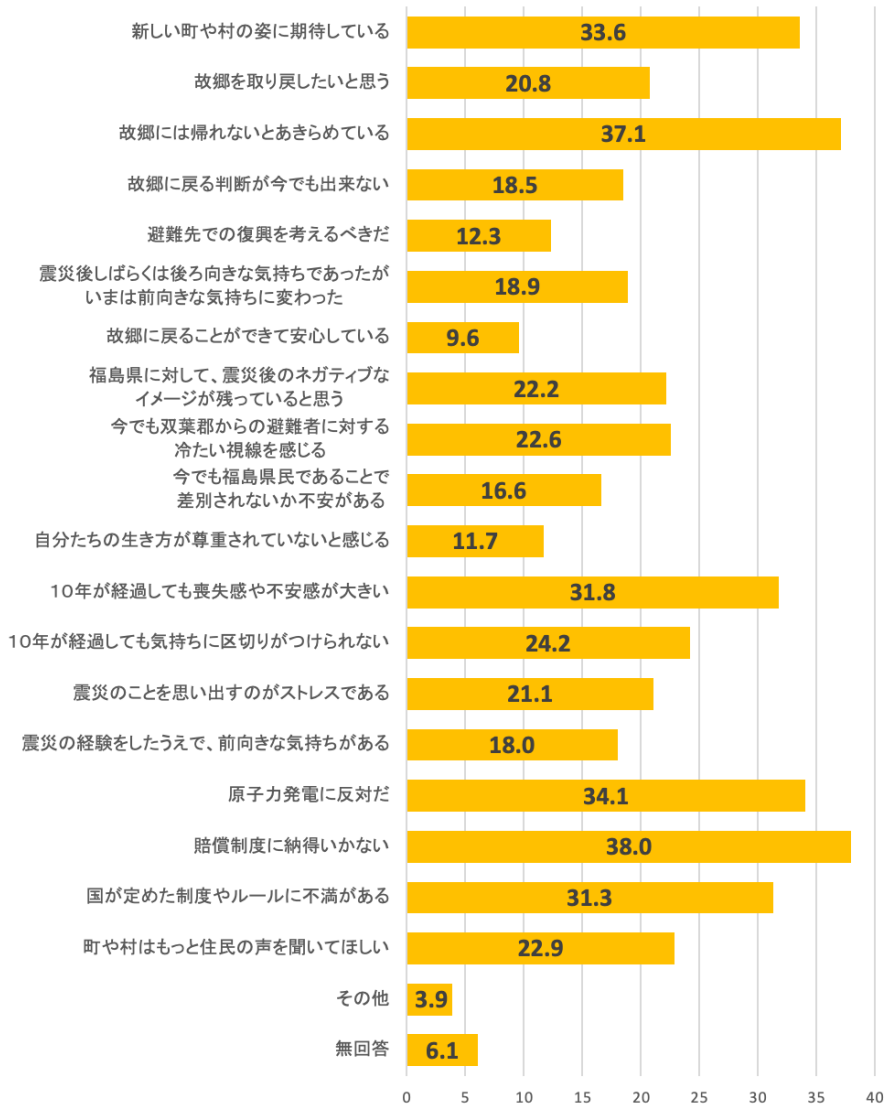


図5 震災から10年をふりかえって、気持ちにあるもの (n=8,295)

出典：筆者作成。

「震災から10年にわたる国や自治体の復興政策について」の設問では、「復興が進んでいると感じる」12.8%、「やや復興が進んでいると感じる」が37.8%と、約半数の方が復興について進んでいると感じていた。一方で、「あまり復興が進んでいないと感じる」26.6%、「復興が進んでいないと感じる」10.9%と、4割近い者が復興について進んでいないと感じていた。

なお、今後の双葉郡の復興に必要な政策について尋ねると、「高齢者施設や医療施設の整備・充実」が最も多く59.4%、次いで「着実に安全な廃炉作業」53.3%、「双葉郡全体の復興計画づくり」45.7%と続いた。一方で、「イノベーション・コースト構想などによる企業誘致や新産業の育成」は27.1%、「国際教育研究拠点などの整備」は14.2%であった。

こうした結果から読み取れることは、原子力災害直後の2011年に実施した「第1回双葉郡調査」の際には、現状の被災や放射線被ばくに関する現状認識もままならず、これを不安視する傾向が強く見られた。その後時間的経過とともに放射線被ばくに関する健康不安などについては改善傾向がみられるものの、依然として一定割合において存在していた。一方で家族や親族あるいは地域との関係性の希薄に感じる傾向が高く、震災前の生活様式や地域の環境変化を痛苦に感じる者も少なくなかった。また、現在行われる復興政策について、一定の復興の前進と感じる者が約半数と認められるものの、被災者の求める復興政策は、イノベーション・コースト構想のような新産業よりも、地域の医療・福祉の整備など身近な生活環境の改善を望む者が多く存在していた。

IV 被災者の生活再建に向けた復興政策の「複線化」

復興庁が東日本大震災以降、復興事業の進捗について様々な指標を評価している。ここでは必ずしも生活再建ということを示しているわけではないが、それに関連する指標をいくつか提示している。例えば、「避難者」という指標では、避難者数と応急仮設住宅の環境整備や自力再建・復興公営住宅等での再建についてふれている。これは、「住宅の自主再建」や「災害公営住宅」という項目も独自に設け、主に住宅再建について指標を示している。また、産業分野において、鉱工業などの「地域産業」の再建や仮設店舗・中小企業等グループ補助金などの「事業者支援」、さらに「個人債務者等対策」などについて指標を示している。ただし、健康・福祉領域や教育などの領域については、それに関わる関連施設の基盤整備という主にインフラ整備の指標となっている。さらにコミュニティや文化などという指標はみられない。復興庁の示す復興の道のりには、住まいあるいはハード中心のインフラ整備については具体的な指標はあるものの、多様な視点に基づく生活再建の指標とは言えない。

3つの「双葉郡調査」から確認できることは、避難先で住宅再建が進んでいったとしても、仕事や健康、地域コミュニティなどの社会関係など、依然として生活再建上の課題を抱えており、途上にあるということである。その点では、住環境を含むハードの整備が生活再建の

必要条件であっても十分条件ではないと言える。

被災者の生活再建を住環境に限定し、単一で画一的な条件にのみ制度対応する「単線型復興」は、原子力災害による被災者の被災実態とかみ合わず、多様な生活再建のあり方を被災者一人ひとりが実現するものにはなり得ない。特に原子力災害は広域避難・長期避難を特徴とし、元の地域での生活再建を必ずしも選択しない住民も少なくない状況においては、元の場所での住環境の再建という「単線」に被災者の生活再建を制約するものになりかねない。

国際的にみれば、災害のみならず気候変動や紛争・暴力などによって避難を余儀なくされることは広く確認されている。その際、国境を越えて避難する「難民」のみならず、国境を越えずにリスク回避から国内の他の地域に避難する、いわゆる「国内避難民」(internally displaced persons = IDPs) も存在する。原子力災害において、日本国内に広域に避難した避難者の存在は、まさに「国内避難民」と言える。ちなみに「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」とされている⁴⁾。「国内避難に関する指導原則」(以下、指導原則と略)は、墓田桂によれば「世界各地の現場で普及が図られるなど、指導原則は次第に国内避難民に関する国際的取り組みの中核を担う存在」となり、「国内避難民の人権保護に関する『バイブル』とも言える存在」(墓田 2015: 60)とされている。特に、「指導原則が基盤となり、国内避難民を抱える国々において関連の法制度が整備されていった。法的拘束力こそたないが、指導原則は各国政府の自発的な賛同を得て、条約にも似た役割を果たしてきた」(墓田 2015: 60)と原則の積極的役割を評価している。

指導原則では、「すべての人は、自らの住居または常居所地からの恣意的な強制移動から保護される権利を有する」(原則 6)とされている。それは、民族的、宗教的もしくは人種的構成の変更や、武力紛争、正当化されない大規模開発事業、被災者の避難が自らの安全および健康のために必要とされないような災害などにおいて、恣意的な強制移動を禁止したうえで、「関係当局は、人々の強制移動を伴うあらゆる決定の前に、強制移動を全面的に回避するため、すべての実行可能な代替案が検討されることを確保」(原則 7)することが求めている。もし強制移動が行われた際には、その第 2 項で「強制移動を実施しようとする当局は、最大限実行可能な限り、強制移動の対象者に対して適切な施設が設けられること、強制移動が安全、栄養、保健および衛生について満足すべき条件で行われることならびに同一家族の構成員が離散しないことを確保する」ことを管轄当局に求めている。

さて、強制移動が実際に行われた後はどうか。同指導原則では、「帰還、再定住および再統合に関する原則」として、以下のように定めている。

原則 28

1. 管轄当局は、国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって自らの住居も

しくは常居住地に帰還することまたは自らの意思によって国内の他の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、かつ、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、帰還または再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める。

2. 自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである。

この国際的に議論されている指導原則に依拠すれば、決して住民の「帰還」だけを想定しておらず、「自らの意思によって国内の他の場所に再定住する」ことや「再統合」をすることに、国や自治体など「管轄当局」は努力することを求めており、人々の暮らしの再建は決して「単線」でないことが理解できる。人々が「帰還」すること、あるいは他の地域で「再定住」し、「再統合」することの多様な「選択肢」を容認し、当事者である被災者が、復興計画や住んでいる地域の社会統合に関わる計画策定及び管理運営に「完全な参加」を確保するよう努力がなされることを示しているのである。

一方、この原則では、国内避難民が「帰還」あるいは「再定住」し社会的な「再統合」をはかる前提として、「国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって」とうたっている。すなわち、個人の意思が尊重され、安全が確保されるよう努めるとともに、「尊厳」(dignity)を保証することを指摘している。帰還することが生活再建のゴールではない。どの場所であったとしても、その人が地域に暮らす住民としてあたりまえの生活をおくることができるようになることが必要である。

ちなみに、国内避難民問題における「恒久的解決策」(durable solutions)とはなにか。前述の指導原則においては、「帰還」だけが解決の方法でない事は述べた。国連における人道支援関係機関で構成する機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) は、国内避難民問題における「恒久的解決策」(durable solutions)について、以下のように述べている (IASC 2010)。

a durable solution is achieved when internally displaced persons no longer have any specific assistance and protection needs that are linked to their displacement and can enjoy their human rights without discrimination on account of their displacement.

すなわち、国内避難民が避難に関連する特別な援助と保護のニーズを持たなくなり、避難を理由に差別されることなく人権を享受できるようになった際に、恒久的で持続的な解決に至るといっているのである。

小泉康一 (2018) は、「国内避難民」問題における「帰還」の難しさについて論じている。紛争や民族浄化などが行われている地域において、その問題が解決・改善し得たとしても、多くの「国内避難民」は、必ずしも帰還を選択していない。そして「避難民政策で帰還とされるものは、難民帰還政策がそうであるように、その事柄の中に含まれる複雑な問題を

広範囲に研究した成果に基づくものではなく、言ってみれば、身勝手な推測と未だ検証されていない仮定と、国家利害の合成物である」（小泉 2018：107）と指摘しているが、これは今の原子力災害における国内避難民問題にも符合する見解である。国内避難民は帰還をためらう多くは、「物理的な安全を基本的に得ているが、収入、雇用、住居、医療、教育で、深刻な問題に直面している」（小泉 2018：105）からである。前述の双葉郡の3回にわたる調査の結果をふまえても、除染が進み避難指示が解除され、物理的に帰還する条件が確保されたとしても、多くの住民は国際的な国内避難民が抱えている課題と同じように、「収入、雇用、住居、医療、教育」など様々な状況を考慮し、他の居住地での生活を選択しているのである。

前述のように、国内避難民問題における「恒久的解決策」は、避難に関連する特別な援助と保護のニーズを持たなくなり、避難を理由に差別されることなく人権を享受できるようになることである。これは前述のように、その住む場所は決して元の場所への帰還だけを意味しない。「現地での再統合」や「別の場所での再定住」を含むものである。いずれにしても、どの場所であったとしても避難を理由に差別や他の市民と異なり権利剥奪が行われることなく、人権を享受できる状況にあることである。

国内避難民は、原子力災害だけでなく武力紛争や暴力、天災や人災などの災害などによってもたらされるものであり、国際的には広く認められた社会問題と言える。この国内避難民問題の「恒久的解決」は、前述のように複数の選択肢があり複線的といえる。一方、こうした人々の生活再建の複線型復興モデルは、原子力災害にとどまらず、自然災害、紛争、気候変動など様々なリスクにさらされた個人や家族、あるいは地域に対する支援の原則になり得る。その点で、原子力災害における被災者の生活再建は、「複線型」であることが重要と言える（丹波 2023）。

V おわりに

前述のように、住宅の再建が被災者にとって生活再建のゴールではない。被害状況もおかれた環境も、さらには個人の生活再建についての優先順位も多様な状況にあって、従来と単一の生活再建モデルを想定した復興政策は、今後見直していくことが急務である。

東日本大震災においては「在宅被災者」と言われるように避難所に避難せず自宅で生活を続ける被災者が多数存在した。これは画一的で柔軟性が欠く避難所運営では、実際に被災者の避難選択になり得ず、自宅にとどまらざるを得ないことを示した。一方、こうした在宅被災者は、自宅が津波で大きく被害を受け、2階部分だけで生活を長期に続け不自由な生活を強いられるなど、支援が行き届かない為に自助努力や泣き寝入りをしてきた存在とも言える。こうした画一的な支援は、多様な生活再建のありようを阻害する。

阪神・淡路大震災における住宅再建の複線化を最初に指摘したのは、平山洋介であろう。平山は、「住宅復興のプロセスをどのように組み立てていくべきか」（神戸大学震災研究会編、

1995, :202) という視点から、住宅復興ひいては災害時における都市計画を「単線型」ではなく「複線型」と提起した。同様に、塩崎賢明も、阪神・淡路大震災が「創造的復興論のもとでの『単線型住宅復興』であった」とその課題を指摘している(塩崎 2014:159)。平山にせよ塩崎にせよ、本人たちの主張の主眼は住宅再建だけでなく生活全体の復興を考えた際に、被災者の損壊した住宅の復旧・復興は単線ではなく複線であるべきであるという視点が貫かれていると言える。

ところが東日本大震災、特に原子力災害は、住宅だけでなく生活再建そのものが複線型にならざるを得ない新たな状況を作り出した。

自然災害の多くは、その復旧・復興も基本的にはその自治体での再建を前提としている。新潟県中越地震において別の自治体での避難生活を送ることになった山古志村も、近い将来長岡市に合併されることが前提の避難であった。しかし国際的にみれば、災害・紛争・気候変動など、様々な社会的リスクの曝露にさらされる個人と家族は、必ずしもその地域での生活再建をするとは限らない。多くの難民・国内避難民を出現させる紛争や戦争では、そもそも元の地域での生活再建を望めない場合も少なくない。

原子力災害における長期避難は、自治体機能そのものを長期間にわたって自らの自治体で行政機能を担うことができない自治体も生まれた。さらに避難者は、10万人以上も存在したとされ、国内外に避難をする広域避難を生み出した。そしてそのうちの数万人は12年以上を経過したいまも各地で避難生活を余儀なくされている。

長期にわたって避難を強いられる住民にとっては、「帰還」することだけが生活を再建する上での条件ではなく、避難を継続しても避難先で避難継続をしたり、あるいは別の地域での生活再建をめざす状況も生まれた。ここにも生活再建が「単一」のモデルを強いることができず、「複線化」せざるを得ない状況が生み出されている。

東日本大震災における生活再建の過程では、「帰還」か「移住」を迫られる復興施策が行われ、被災当事者が「どこで」「だれと」「どんな」生活再建をするかという意志は十分尊重されなかった。このように社会(制度)の側が単一的な生活再建の「型」を事実上強要することで、被災当事者の意思とは別の選択を迫られることがしばしば起こりえる。原子力災害においては、それが象徴的に現れた。震災によって福島県外に広域避難した被災者への(災害救助法に基づく)無償住宅提供が、福島県での避難指示の解除にあわせて終了をし、「帰還するか」「自らの費用で住宅費用を確保するか」という、本人の望まない「選択」を強いられた。長期化する原子力災害では、地域の再建のみならず、人々の生活の再建にも相当程度の時間を要する。「複線型」の多様な生活再建の道筋を包摂することなく、本人の意志に反し「強いられた生活再建」を迫られることは、個人・家族の生活の質を著しく低下させる。

被災者一人ひとりの実情をふまえると、画一的な対応で生活の再建が果たされるわけではない。むしろ一人ひとりの被災者の状況に応じ、複数の再建の道筋が保証される事が大事だと言える。生活再建の道筋は異なっても、誰もが「尊厳」(dignity)を回復し暮らしを

取りもどしていくことが重要であろう。そのためには、被災者自身が自らの状況を改善することができるよう将来の生活再建を展望し、生活再建への「自己決定」と復興政策への「参加」を確保できる条件づくりが求められる。被災者・避難者が生活の再建を実感し、それぞれの選択によって自らの居住する環境に社会参加し、市民的諸権利が擁護されることが望まれる。そのために、自らに関わる計画の策定や管理運営に当事者が復興のプロセスに参画できる仕組みづくりも欠かせない。「被災者」としてではなく、一人の個人として、その尊厳が災害時においても保たれる必要があり、災害によって損なわれた「尊厳」を回復していく過程こそが「真の復興」であると考えられる。この「尊厳」を回復していく復興政策が必要とされている。

(立命館大学産業社会学部)

注

- 1) 3つの調査は、それぞれ調査主体が異なる。2011年の「第1回双葉郡調査」は福島大学災害復興研究所、2017年の「第2回双葉郡調査」は福島大学うつくしまふくしま未来支援センター、2021年は立命館大学・東京大学・福島大学合同の実施である。各調査については、参考文献を参照のこと。ちなみに第1回・第2回の調査は、三井物産環境基金「2011年度東日本大震災復興助成（研究助成）」による調査研究の成果の一部である。第3回の調査は、科研費基盤（B）（20H01604）の研究成果の一部である。
- 2) 調査の詳細は、丹波（2012）を参照。
- 3) 例えば、65歳から84歳までの日本全国の高齢者を対象にした調査では、平均14.8～16.9となっていた（岩佐ほか2014）。
- 4) 外務省「国内避難に関する指導原則」（仮訳）による。

文 献

- 墓田桂，2015，『国内避難民の国際的保護越境する人道行動の可能性と限界』勁草書房。
- IASC，2010，IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons，Washington，DC：Brookings-Bern Project on Internal Displacement。
- 岩佐一・稲垣宏樹・吉田祐子・増井幸恵・鈴木隆雄・吉田英世・栗田主一，2014，「地域在住高齢者における日本語版『WHO-5 精神的健康状態表』（WHO-5-J）の標準化」『老年社会科学』36(3)：330-339。
- 神戸大学震災研究会編，1995，『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター。
- 小泉康一，2018，『変貌する「難民」と崩壊する国際人道制度——21世紀における難民・強制移動研究の分析枠組み』ナカニシヤ出版。
- 宮原浩二郎，2006，「『復興』とは何か——再生型災害復興と成熟社会」『先端社会研究』5：5-40。
- 永松伸吾，2010，「『復興とは何かを考える委員会』とりまとめに向けて」日本災害復興学会「復興とは何かを考える委員会」第14回プレゼンテーション，（2023年9月8日取得，<https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2020/09/100918nagamatsu.pdf>）。
- 塩崎賢明，2014，『復興〈災害〉——阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店。
- 丹波史紀，2012，「福島第一原子力発電所事故と避難者の実態——双葉8町村調査を通して」『環境と公害』41(4)：39-45。
- 丹波史紀，2023，『原子力災害からの複線型復興——被災者の生活再編への道』明石書店。