

## 原発災害避難者の実態調査（4次）

今 井 照

### はじめに

東日本大震災と原発災害から1,000日が経過する2013年12月を前に、4回目となる原発災害避難者の実態調査を朝日新聞社と共同で実施した。前回の3次調査から、1年9か月ぶりとなる。

この調査は、震災翌月の2011年4月から準備され、1回目調査を3か月後の6月に発表、2回目調査を6か月後の10月に発表、3回目調査をほぼ1年後の2012年2月に発表となり、さらに東京支局が同じ調査票を用いた「3次東京」調査を2012年3月に発表している（表1）。

調査のスタートにおける諸問題とこの調査そのものの特徴と限界については、これまでも書いてきたが、今回の調査の手順の説明を含めて簡単に整理しておく。まず、1次調査で聞き取りをした方々に、はがきや電話などで調査の依頼をした。原発災害避難の特徴は避難先を転々とするところにあるが、調査を繰り返すうちに、所在がつかめなくなっている人も多く、また、所在が確認されても、さまざまな心情から、調査依頼を断る方も少なくない。

調査を受諾してもらった方々に対して、全国の朝日新聞記者が手分けして個別に面談を

表1 原発災害避難者実態調査概要

	調査期間	新聞掲載日	調査数	本誌掲載報告
1次	2011年6月	6月24日	407	2011年7月号
2次	2011年9月	10月9日	287	2011年12月号
3次	2012年1月下旬～2月上旬	2月16日	273	2012年4月号
3次東京	2012年2月	3月10日	41	同上
4次	2013年10月下旬～11月上旬	12月4日	185	2014年2月号

行い、対面式で聞き取りをしている（一部、電話での調査も含まれている）。今回の調査のようすの一部は、2013年12月7日に、BS朝日「いま日本は」の中で紹介された。調査項目については、朝日新聞社の担当部局（今回は地域報道部）の記者と協議をしながら、双方で必要と思われる質問項目を出し、継続的な質問とその時点におけるトピックな質問を織り交ぜるように工夫をしている。4次調査においては、喫緊の課題となっている避難者の「住まいの再建」に焦点を当てた。

この調査の特徴は、第一に、「3次東京」を除いて、同一人に対して聞き取りをしていることであり、管見の限り、震災に関する調査としては他に類例がない。したがって、同一人が時間を経るにしたがって、避難生活やその心情、考え方などにどのような変化を示しているか、あるいは変化をしていないかといった時系列の分析が可能になっている（3次調査までに聞き取りした内容を個人別に時系列に並べ、心情の変化を記述したものを、朝日新聞特別報道部『生きる』朝日新聞出版、2012年、として公刊している）。

第二に、対面式の調査をすることで、アンケート調査の選択肢に収まりきらない避難者の心情の揺らぎを的確に把握し、報道や報告に活かしている。復興庁から研究者に至るまで、避難者へのアンケート調査は多数実施されているが、一部には郵送でアンケートを送りつけ、択一式の回答結果をもとに、実態と離れた見解を披歴している例があり、避難者や関係自治体から批判を浴びている。この調査も、そうした傾向から完全に免れることはできないが、できる限り、生きたことばで補完する努力をしている。

第三の特徴は、復興庁や関係自治体の調査対象が世帯主であるのに対して、この調査は個人を対象にしているため、他の調査に比べて、比較的、壮年層や女性の比率が高いところにある。また、多くの調査が当初の避難指示区域の避難者に対して行われているのに対し、この調査では、いわゆる自主避難者と呼ばれている避難指示区域以外からの避難者や、2011年4月時点の飯舘村のように、避難前の時点からの避難者も対象にしていることである。

一方、この調査の限界は、同一人への継続調査にこだわっているため調査数が減少を続けている点にある。当初の約400人が1年後に300人弱となり、1,000日で200人弱となった。また調査のスタートが原発災害発生後1か月の時点であったため、社会統計学的な意味で、母集団から適切に調査対象を抜き出すことができなかつた点も限界のひとつとなっている。当時は、そもそもどこにどのような人が何人避難しているかという情報を確認する術はなく、結果的には、避難所の地域バランスに配慮しながら、朝日新聞取材網を活用して全国に拡散した避難者を個別的に把握して調査対象とした。できる限り、速やかに原発災害の厳しさと避難者の置かれている環境を公表することを優先したためである。

ただし、その後、さまざまに行われている各種の調査と比較して、数値的にもそれほど大きな乖離はないことから、調査自体の信頼性を疑うような問題はなく、むしろ、災害直後からの継続的調査としての価値は高いと考えている。本稿では、4次調査結果の単純集計に若干の分析を加え、過去の3回の調査と比較しながら、この3年弱の原発災害避難者の変化を明らかにすることで、避難者の生活再建に資することを目的としたい。

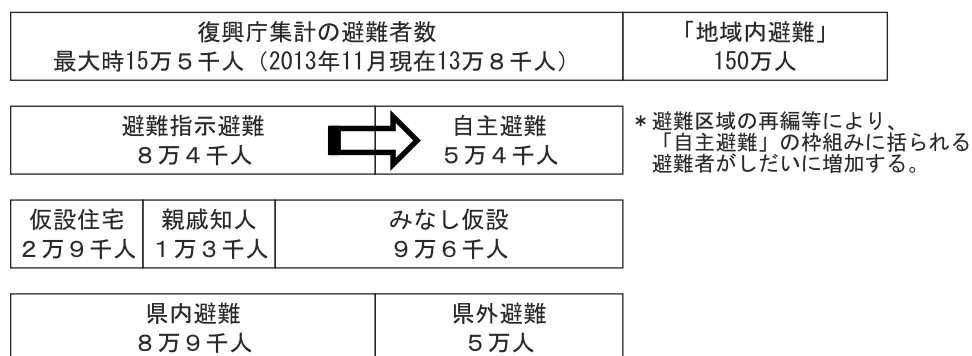
また原発避難自治体が原発災害時においてどのように行動したかについては、『自治体再建 — 原発避難と「移動する村」』（ちくま新書、2014年）でまとめたので、あわせて参照していただきたい。

## 1. 避難のようす

前回調査と比較して、避難者を取り巻く環境の違いは、第一に避難区域の再編が完了し、自分たちが住んでいた地域がどの程度の汚染状態であるかが示されたこと、第二に財物補償の基準が提示され、おおむねどの程度の賠償が支払われるかが見えてきたこと、第三に汚染水問題や中間貯蔵施設問題など、依然として原発状況が安定せず、新たなリスクも地域に発生していること、などである。こうした変化を反映して、継続質問の中には、一定の変化を示していると思われるものもあれば、逆にあまり変化が見られないものもある。

復興庁の集計によれば、2013年11月現在で、福島県の避難者数は約13万8千人で、県内に88,654人、県外に49,554人となっている（図1）。福島県庁が発表している2013年12月

図1 原発災害避難者の概念図



\* 数字はいずれも概数

\* この他、集計に含まれない自主避難者がいる

24日更新の「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第1097報）」によれば、県内の仮設住宅で暮らしている人が28,902人、親戚・知人宅等が県外に10,015人、県内に3,252人となっている。したがって、その他、避難者の7割強を占める10万人弱が、みなし仮設と呼ばれる貸家・アパートや公営住宅等で避難生活を過ごしている。

現時点でもなお居住を許されていない避難区域3区分の地域に住んでいた住民は83,900人と推定されている。福島県の避難者数には、津波や地震による家屋倒壊等による避難者も含まれているが、大部分は原発災害による避難者と思われ、その数13万8千人との差約5万4千人が、福島県からのいわゆる「自主避難」者と呼ばれている人たちになる。このほかに、福島県外から、たとえば茨城県や東京都からも原発災害による放射能リスクを判断して「自主避難」している人たちがいるが、この数は把握されていない。

また、警戒区域の再編や今後の避難区域の解除等に伴って、当初は避難指示に基づいて避難していた人たちでも、帰還しない場合には、いわゆる「自主避難」者のカテゴリーに組み込まれることになる。つまり、今後しだいに「自主避難」者が増加することになる。そういう意味でも、避難指示に基づいた避難者と「自主避難」者との間には相対的な違いしか存在せず、避難者の生活再建支援という側面では両者に共通する対応を取る必要がある。

さらに現実には、避難行動は取っていないものの、放射能汚染に健康被害の可能性を抱きながら、地域内で生活している人たちがいる（地域内避難）。これらの人たちは、東京電力が精神的賠償の対象にただけでも150万人が存在する。

本調査では、①避難指示解除準備区域、②居住制限区域、③帰還困難区域の避難区域3区分に含まれない人たちが3割弱、含まれており、この人たちがいわゆる「自主避難」者に相当する（図2）。また、本調査では、元の住まいに戻っている人たちが15%ほど含まれており、既に新たな自宅を取得して住んでいる人たちも若干含まれている（図3）。これらのことから、他の調査と比較して、多様な環境の人たちの意見を聞いていることがわかる。

震災前に暮らしていた家族と同居しているか否かという継続質問については、この3年間弱、大きな変化は見られない（図4）。約半数の家族が原発災害によって別居を余儀なくされており、この状況が継続している。これは他の類似の調査でもほぼ同様の結果となっている。

多くは原発災害発生直後の避難経過や就学就労の事情、あるいは放射能リスクに対する考え方の違いによって別居することになり、それが現在まで固定化しているが、個別にみ

図2 震災前の自宅がある地域は現在、どのように指定されていますか。

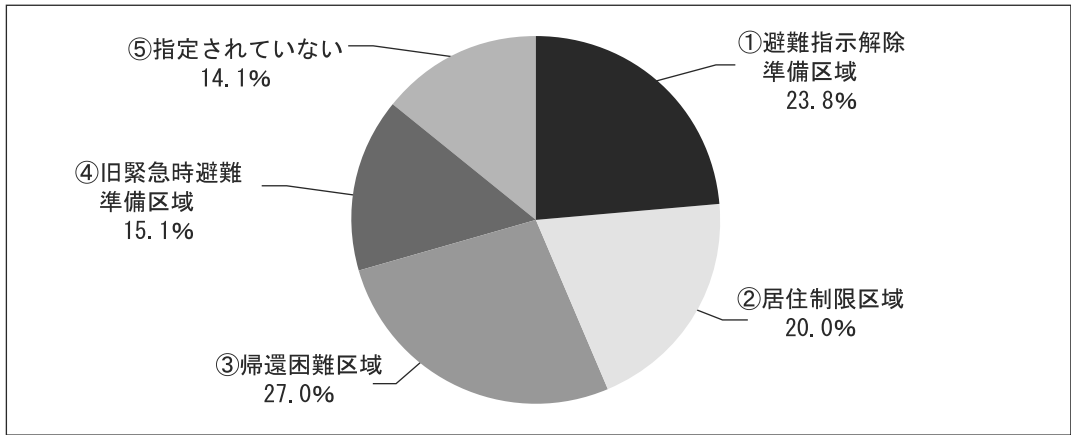
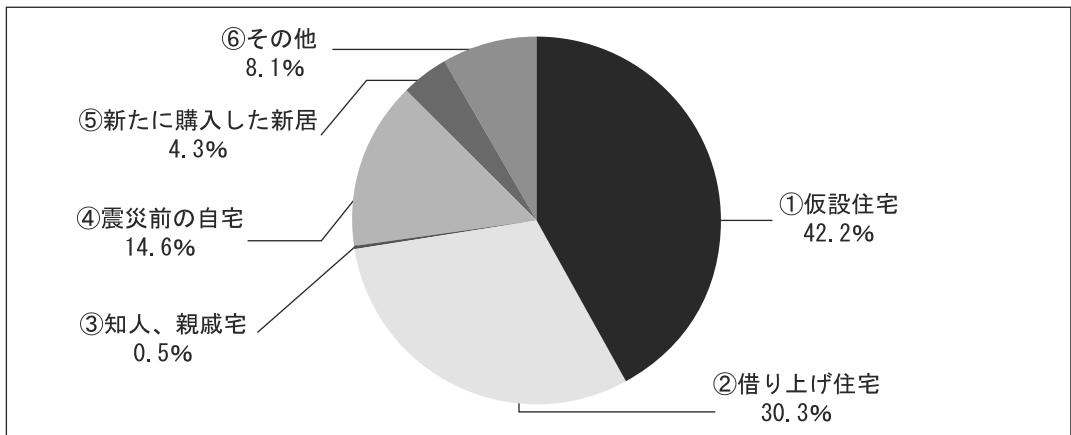


図3 現在の住まいは



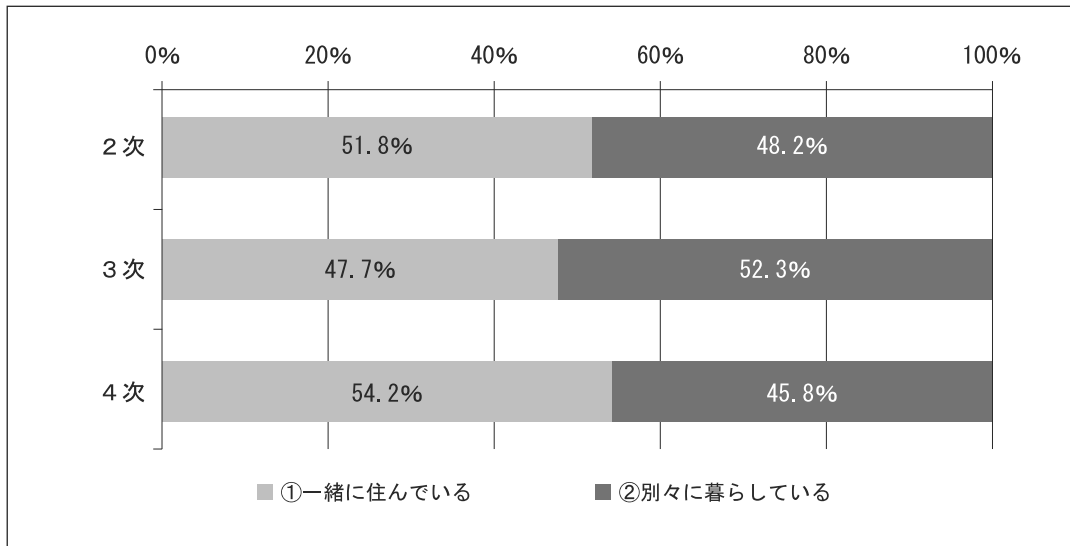
ていくと、同居から別居に移る事例もあれば、別居から同居に移る事例も見られる。

調査への回答から、避難から別居に至る事例をいくつかあげておく（以下、記述式の回答については、個人が特定できないように、若干、表現を変えているところがある）。

「原発事故後、長男の妻が岩手県の実家へ移った。孫は岩手県で小学校に通っている。長男と次男は郡山市の仮設住宅に。長男は今も福島第一原発で仕事をしている」

「飯館村内にあった高校（相馬農業高校飯館校）が福島市内で開校しているため。高校3年の息子が福島市で暮らしている」

図4 (継続質問) 震災前に暮らしていた家族といま、一緒に住んでいますか。



「いっしょに暮らしていた息子夫婦、孫（現在中1）は震災後、福井に行ったあと、息子の妻（看護師）が京都で仕事を見つけ孫とともに引っ越した。息子はいわき市で水産加工の仕事を見つけたのでそれぞれ別に住んでいる」

「福島では義母と暮らしていた。仕事で離れられなかった義母をのぞく家族4人で東京へ避難。その後、岡山、名古屋とたどる」

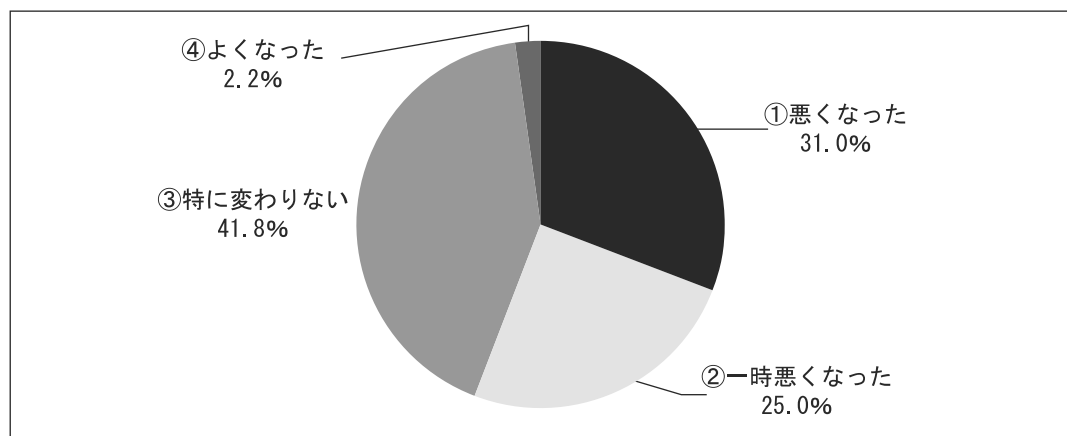
「震災前は両親と妻、子3人、弟との8人暮らし。震災後、全員で長崎県に避難したが、父は2011年夏に南相馬市に戻った。冬に父にガンが見つかったことを受け、母も南相馬市に戻った。元の自宅には住めないで、2人は市内の原町区で経営していた事務所に住んでいる。両親の面倒を見るため、弟と交代で佐世保と南相馬を行き来している。弟の避難先は市営住宅の別の部屋」

淡々と記録されることばの裏側に、原発災害避難がもたらしている酷さの実態が滲み出る。このような環境に置かれた人たちが、現時点でも13万8千人いるということは、ひと時も忘れたくない。

健康状態について、約半数の人たちが避難生活によって健康を害している（図5）。この数値も他の類似の調査とほぼ同じ傾向を示している。1次から3次までの調査で報告してきたとおり、原発災害避難の最大の特徴は広域にわたって避難を転々とするとところであり、震災後3か月間で、最大12か所、平均して3か所から4か所は移動している。2次調

査では、287人中199人と、調査対象者の大部分が3か月目から6か月目までの間に生活拠点を移動している。ほとんどの人は1回の移動だが、2回も21人、3回も3人いる。さらに3次調査でも、2割の人たちが6か月目から1年目までの間に移動している。このような過酷な避難移動と環境の変化により、もともと病気を抱えている人は悪化し、健康であった人も体調を悪くするのは当然のことと思われる。東日本大震災において、福島県内に際立って災害関連死が多いのはこのためと推測される。

図5 (一部継続) これまでの避難生活であなたの健康状態に変化はありましたか。



## 2. 関係のつなぎ方

原発災害による避難が自然災害による避難と異なるのは、避難形態が広域化・超長期化することである。災害救助法などの災害法制は自然災害を前提としており、この局面で原発災害の避難者支援に対応できていない部分大きい。たとえば、長期間の避難生活が予測されている原発災害においても、自然災害と同様に仮設住宅の居住期間はいまだに1年ごとの更新になっている。このことが避難生活を不安定化させる。常に「来年3月まで」という入居期限によって心理的、物理的な制約がかかっている。このために、仮設住宅の居住環境向上に手が付けられていない。

また特に「みなし仮設」と呼ばれている貸家やアパートの居住については、転居についても制約が課せられており、子どもの成長や就学、さらに就労などで転居が強いられる場

合でも、支援が打ち切られる可能性がある。これもまた、避難法制と支援制度が比較的短期間で、しかも同一自治体に避難することが前提の自然災害対応になっているためであり、広域化・超長期化が見込まれる原発災害避難に対応していないからである。さらに県外においては、災害救助法制上、基本的にそれぞれの避難先の知事に支援の判断が委ねられており、今後、知事の意向によって左右される可能性も含んでいる。

実態として、避難者は避難元自治体と避難先自治体のふたつの関係によって支えられている。自治体からの支援はもとより、地域社会における支援や社会的関係も二重化している。しかし現行法制度ではこのような避難者の法的地位が確立していない。自然災害避難であれば、短期的、近接的なので、大きな問題には至らないが、原発災害避難の広域化・超長期化に対応するためには、避難者の法的地位を確立し、二地域における避難者の市民権保障が必要になる。

たとえば、教育を受ける権利や参政権は、一部の例外を除いて、いまのところ住民登録から発生するしくみになっているが、避難者に対しては事実上の運用で処理されているだけで、安定した制度になっていない。この結果、避難者が避難先自治体で息を潜めながら避難者であることを隠しつつ暮らすという事態も引き起こしている。

図6と図7は、「震災前に親しかった人達と連絡を取り合うことがありますか」と、「現在、お住まいの近所の人たちとよく話をしていますか」という質問の回答である。

図7から、避難先での関係がこの間に格段に濃厚になっていることがわかる一方、図6からは、依然として避難元との関係も維持されていることがわかる。避難先での関係は3次調査から4次調査にかけて「よく話をする」が倍増している。避難元との関係は3次調査から4次調査にかけてもほとんど変化はない。これらのことから、避難生活が避難元と避難先のふたつの地域社会によって支えられており、現時点でも二地域居住の市民権保障の必要性が高いことがわかる。

原発災害当初から「二重の住民登録」を提起してきたが、内心では1年程度で法制化されないと、原発避難自治体が空中分解するのではないかと恐れていた。しかし、少なくとも現時点までは、避難者と避難元の自治体や地域との関係は維持されている。ただし、これからも続くとは言い難い。いずれかの節目で自治体が崩壊する危機を目にすることになるかもしれない。北方領土、沖縄、羽田空港等、戦争による占領によって物理的に地域が崩壊させられたのと同様に、国策としての原発政策の結果として、自治体や地域が解体されていくのを放置することになれば、それは国家による犯罪に他ならない。



図6 (一部継続) 震災前に親しかった人達と連絡を取り合うことがありますか。

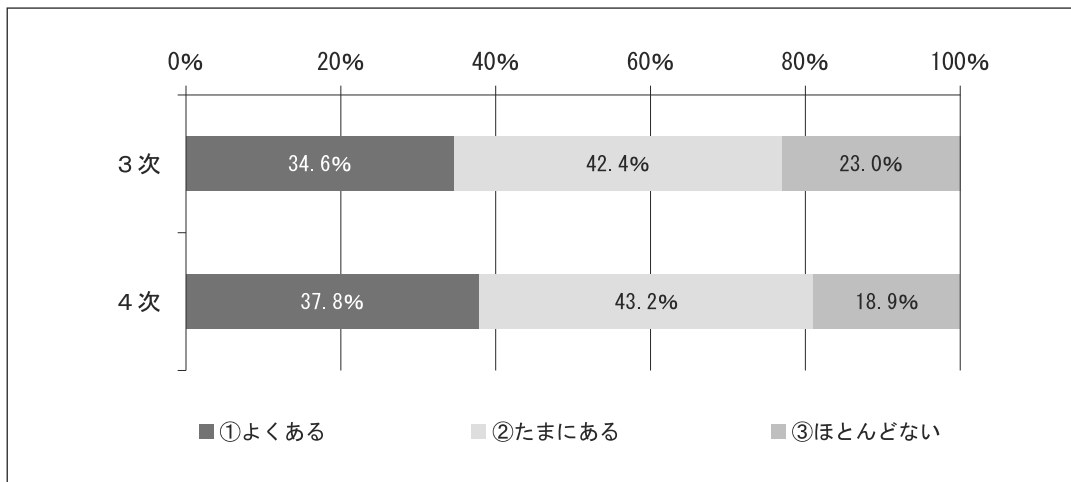
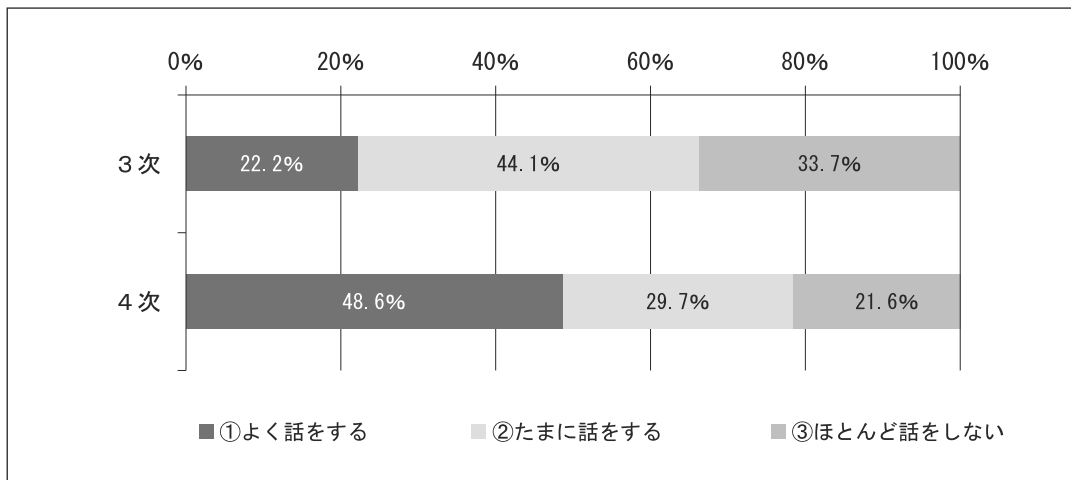


図7 (一部継続) 現在、お住まいの近所の人たちとよく話をしていますか。



### 3. 帰還意思の変化

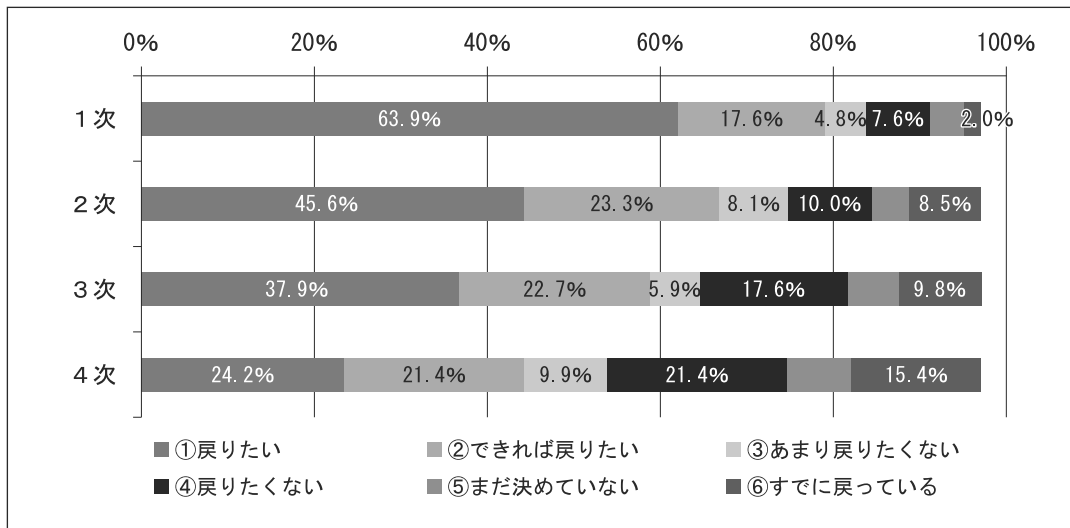
原発災害避難者に対するアンケートでいつも話題になるのは、帰還意思の動向である。この設問は避けられないものであるとともに、誤解を導きかねない質問でもある。なぜなら、ほぼすべての避難者は元の地域で元の生活ができるのであれば、3年前のあの時点に戻りたいと考えていることは確かだからである。

ところが3年間という歳月とさまざまな条件が重なった結果として、「戻りたいけど戻れない」「戻りたくないけれど戻らざるを得ない」といった二律背反的な心情がせめぎ合うことになる。したがって、個別に詳しく聞けば、ほとんどの人たちは「戻る」「戻らない」ということについて何らかの決断を下しているわけではなく、そのときの心情と周りの空気で回答が左右されていることがわかる。

図8は帰還意思の変化を示している。この調査では同一人に対してこの質問を繰り返しているため、他の調査よりは変化という面で信頼性があるが、それでも同じ人が同じ方向に変化しているという事例ばかりではなく、行きつ戻りつ、というのが実態である。

「すでに戻っている」も着実に増えている一方、この3年弱の変化は歴然で、「戻りたい」が時を経るごとに激減している。逆に「戻りたくない」が3倍弱になり、「戻りたい

図8 (継続質問) 震災前に住んでいた地域に戻りたいですか。



と拮抗するようになった。しかし、敢えて繰り返すが、これは環境によって強いられた結果である。このように変化すること自体が原発災害の冷酷さを示している。決して、帰還だけが一件落着の方向ではないことは強調しておきたい。

いくつかの記述回答で、この設問についての避難者の意思を補完しておきたい。

「『帰りたい』と思っていた気持ちは薄れた。中間処理施設を地元にて建てるという話が出ているし、汚染水の問題も心配。近所の知り合いも県外にばらばらに避難。買い物できる場所もなく、大熊町にいた姉も新潟に家を買った。生活基盤がないから戻れないと考えている」

「避難した当初から、汚染された地域には戻れないと考えている。政府が『安全だ』と言っても、チェルノブイリの避難区域に比べ、線量は高く信用できない。命が大切です」

「自宅は床も腐って、傷んでいて、とても住める状態にない。修理するにもお金がかかる」

「戻りたいという気持ちは変わらない。ただ、子どもへの放射能汚染の影響が心配で、現実には戻れない。妻も嫌がっている」

「夫が東電社員なので、通勤の負担を減らすため、大熊に戻りたいとも思うが、子どもを安心して育てられる所となるといわきの方がよい。まだ決められない」

「昔のように好きな畑仕事や山菜採りをしたりできるならすぐにでも戻りたいが、今、戻っていいと言われてもとてもそういうことが楽しめる状態ではない。いま、週5回できる仕事もあるし、もともと愛媛の出身で福島は結婚するまで縁のなかった場所。このままの状態では戻りたいとは思えない。数か月に一度、住んでいた家の片づけに行っている。直近は9月に行ったが、鼠がたくさんわいて死んで、べたべたですごいにおいになっていた。たくさん捕って塩漬けにしていたゼンマイなどの山菜は、密閉した缶の中でまだ食べられる状態だったのでもったいなくて懐かしくて、持って帰ろうとしたが、娘に怒られてやめた。庭に埋めてあった球根も本当は掘り返して持って帰りたい。震災前に、大阪にいる姪っ子に株分けしてあげていたクジャクソウがこちらでうまく育っているの、それを株分けしてもらっていまは大事に育てている」

「帰るたびに国道6号線の両側に積み上げられている除染廃棄物が山のように増え、広がっていく状況を見ると、恐ろしくなる。とても戻れるとは思えない」

「自分も夫も両親が南相馬にいる。いまはいいが、さらに高齢になって弱気なことを言われれば気持ちが揺れるだろう。気持ちとしては戻りたいと思うが、小学6年生の長女が中学生になると、転校はさせたくない。仲の良かった友達はどうだい戻っているが、夕

イミングは難しい」

「戻れるなら戻りたい。家も店もあるのだから」

「避難指示区域は集落ごとに区切られているので、自分も集落の人たちに合わせて行動したい。集落内で差がついてしまうと、『村八分』状態になる」

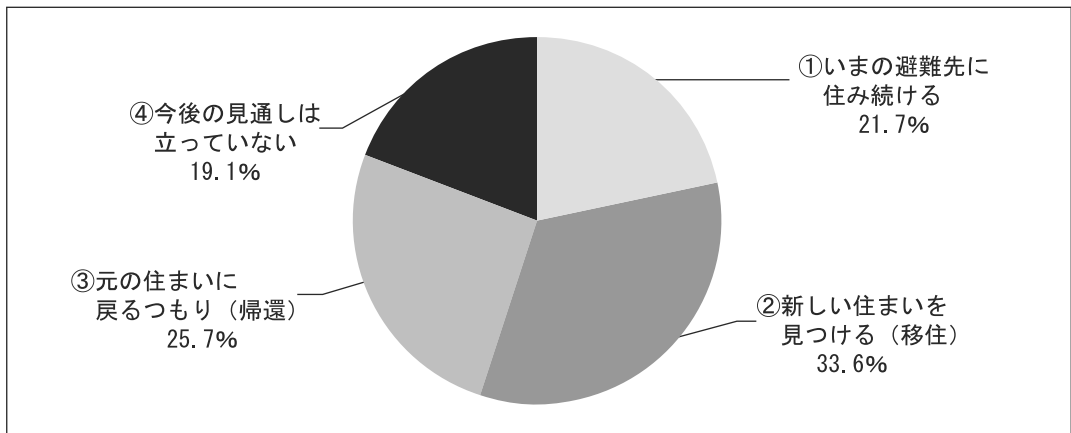
どの回答を読んでも、国策としての原発政策の被害者という実態が見えてきて、やるせない気持ちにさせられる。

#### 4. 住まいの再建の方向性

将来のエネルギー政策から当面する汚染水処理に至るまで、原発災害に関する課題は山積しているが、何よりもいますぐでも解決しなければならないのは、約14万人の避難者の住まいの再建である。長期間の避難が想定されているにもかかわらず、仮設住宅の居住環境は改善されていない。帰還するにせよ、移住するにせよ、それぞれの住まいの再建にはほど遠い。住まいの再建が進まないのは、これもまた自然災害対応の政策しか用意されていないからであり、原因者が特定できて、なおかつ賠償が進んでいない原発災害による被害と避難者を、国の政策が放置しているからである。

図9は、「すでに戻っている」人を除いた人たちに、今後の住まいの方向性を聞いている。②が「移住」意向であり、③が「帰還」意向である。これに加えて①が「避難」の継

図9 (Q8で①～⑤と答えた方) 今後の住まいについて、どのようにお考えですか。



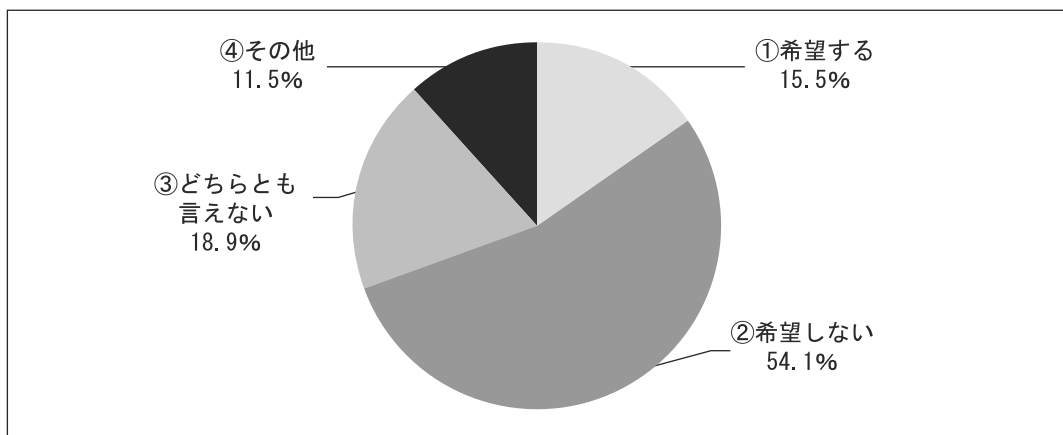
続を示しており、それぞれ2割から3割程度の間で比較的均等に分かれている。特に注目すべきは、「避難」を続けたいと考えている人たちが2割強存在するということにある。なぜなら、これまで政府や自治体が進めてきた「帰還」政策があり、かつ昨年末から与党内に原発周辺国有化に並行した「移住」政策が台頭してきたにもかかわらず、「避難」の継続はこれらの政策の谷間に陥って、何らの手だても考えられていないからである。

この傾向は図10の災害公営住宅の移行希望とあわせて考えると、その意味するところが見えてくる。災害公営住宅へは半数以上の人たちが移行を希望していない。自然災害であれば、いち早く仮設住宅を撤去し、避難者の居住環境を整備することが求められたかもしれない。阪神・淡路大震災でも、あるいは東日本大震災の津波被災地でも同様のことが主張されている。

しかし、原発災害は異なる。もちろん、災害公営住宅を必要としている人たちもいるので、その整備は緊急課題ではあるが、必ずしも多くを用意する必要はない。むしろ、新しい住まいを取得するための賠償や仮設住宅等の現在の避難生活環境を高めることが求められている。

なぜなら、災害公営住宅といえども、避難元の地域に建設されるわけではなく、依然として見知らぬ土地への避難が続くからである。そのために、また移動することの負担感

図10 (Q8で①～⑤と答えた方) 福島第一原発事故による避難生活の長期化に伴い、県内6町村(双葉町、富岡町、大熊町、浪江町、飯館村、葛尾村)は、新たな場所に災害公営住宅や役場機能などを集約する「長期避難者生活拠点」(仮の町)を検討しています。あらたな拠点ができたら、そこでの生活を希望しますか。しませんか。



重く、さらに3年弱の間、曲がりなりにも形成してきた避難先での人間関係や地域社会とのつながりを再びゼロからやり直すことになる。災害公営住宅への移行は原発災害避難者にとってハードルが高いのである。

図11は、住まいの再建のために避難者が求めている対策を聞いている。仮設住宅やみなし仮設からの次の段階として通常は期待される災害公営住宅の建設に対する支持は4分の1に過ぎない。避難先で新しい住まいを取得できるだけの賠償を求める声が4割近くを占め、さらにこの逆に現在の仮設住宅の建て替えや改修を求める声が2割近くであり、これらを合わせると過半数を占める。現行の住まいの再建政策が、避難者の意向と合致していないことがわかる。

記述式回答を拾いながらその背景を探ってみたい。

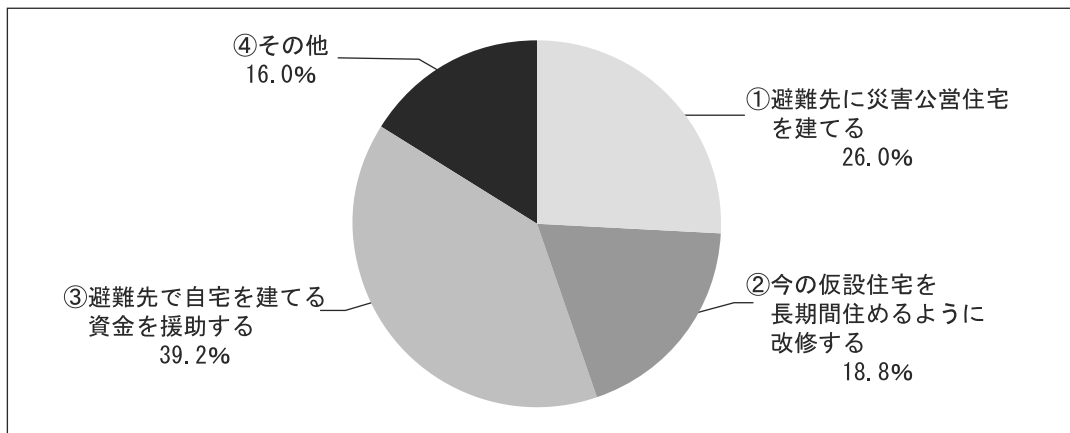
「子どもが避難先の学校にすでに慣れていれば転校させるのはつらい。自分1人だったら災害公営住宅などに行きますが」

「富岡町に戻るか、田村の新築住宅で暮らすかしか考えていない。災害公営住宅は必要な人はいると思うので整備は必要だが、現状では自分たちの生活では必要ではない」

「例えば仮の町をいわきに作るとしても、そこに戻るのでは帰ることにならないと思う。仮の町に行くのだったら、元いたところに戻りたい」

「双葉町の元の住まいに戻れるなら、戻りたい。仮の町とはいえ、別の町に住むつもりはない」

図11 震災と原発事故に伴う福島県の県内、県外避難者は14万人を超えています。避難者が当面、住む場所を確保するために効果的と思われる対策は何だと思いますか。



「最初から避難者がまとまっているところに避難していたら、行くかもしれないけど、子どももいるので、もうそちらに移動する気になれない」

「中小企業基盤整備機構の借り入れで、福島市で会社を再建した。3年で期限が切れるが、その後、延長して土地・建物を利用できるのか、まだ分からない。いまは会社の経営を最優先に考えているので、ここがどうなるかという見通しが立たない限り、仮の町とか、どこに所帯を持つとか、そういうことまで考える余裕はない」

「仮の町に入ったとしても、近所付き合いがうまくいかないと思うから。仮設は仮設の人たちで、なかよくなっているのが現状だ」

「今の生活に慣れたのに、また新しいところでは大変。NPOや社会福祉協議会の人たちが良くしてくれていて今、助かっている」

「仮の町の公営住宅でなく、ちゃんとした自分の家に腰をすえたい。どうせまた移動しなければならないようなところに住みたくない」

「自宅を再建する。生まれ育った家で、先祖代々の土地も受け継いでいる」

「葛尾村へ戻るつもりだから。仮の町ができると、帰村する人間が減る。だから復興住宅建設にも反対だ」

「夫の仕事（自営業：電気関連）で、駐車場や倉庫など広い土地が必要」

「夫の実家が南相馬市原町にある。震災後、夫の両親がその敷地内に私たちの家を新築した。そこに戻れと暗黙に言われているので、いつかは戻らないといけない」

ここからわかることは、少なくとも災害公営住宅の建設が解決策のすべてではないということである。むしろ、記述式の意見からはほとんど肯定的なものが見えない。現在の支援策ではこの部分がすっぱり抜け落ちている。

## 5. 原発政策について

安倍政権は支持率の高さを背景に原発の再稼働に向けて着々と準備を進めている。原発避難者は、時が経てば経つほど、原発災害の酷さを骨身にしみて味いつつあり、全国の世論とはますます乖離が生じている。これらも原発災害避難者の孤立感を生む要因のひとつとなっている。

原発災害避難者は原発利用そのものについて、震災直後から7割以上が反対していたが、1,000日調査では86.3%まで上昇している（図12）。一方、賛成は半減している。朝日新

聞が継続的に実施している全国世論調査によれば、賛否は変動を繰り返し、チェルノブイリ以降は反対が賛成を上回るものの、その後逆転し、震災直後においてもなお、賛成が反対を上回っていた（図13）。原発災害から3か月後になってようやく反対が賛成を上回るようになるが、その後も2012年以降はしだいに賛成が伸びて反対が低下する傾向が見られる（図14）。現在では賛否が拮抗する状態に戻つつある。原発災害避難者の意思と全国の世論との意思とはベクトルが反対に向いていることがわかる。

また、エネルギー政策に対する考え方も、原発災害避難者は時を経るにしたがい、脱原発意向が強まっている（図15）。

図12 （継続質問） 原子力発電を利用することに賛成ですか、反対ですか。

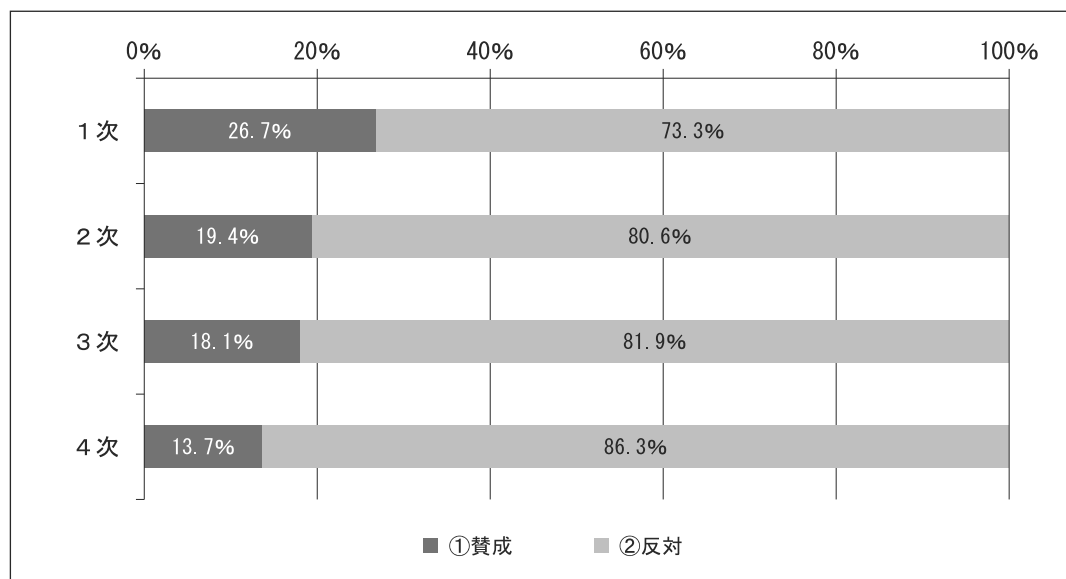




図13 原子力発電を利用することに賛成ですか、反対ですか（朝日新聞全国世論調査）。

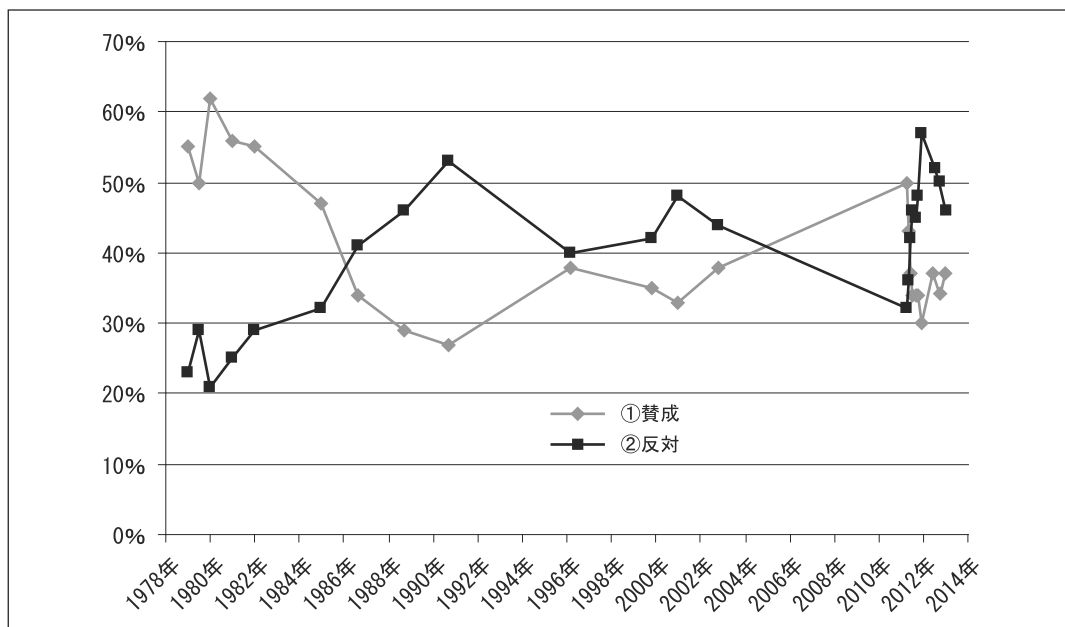


図14 原子力発電を利用することに賛成ですか、反対ですか（朝日新聞全国世論調査・震災以降）。

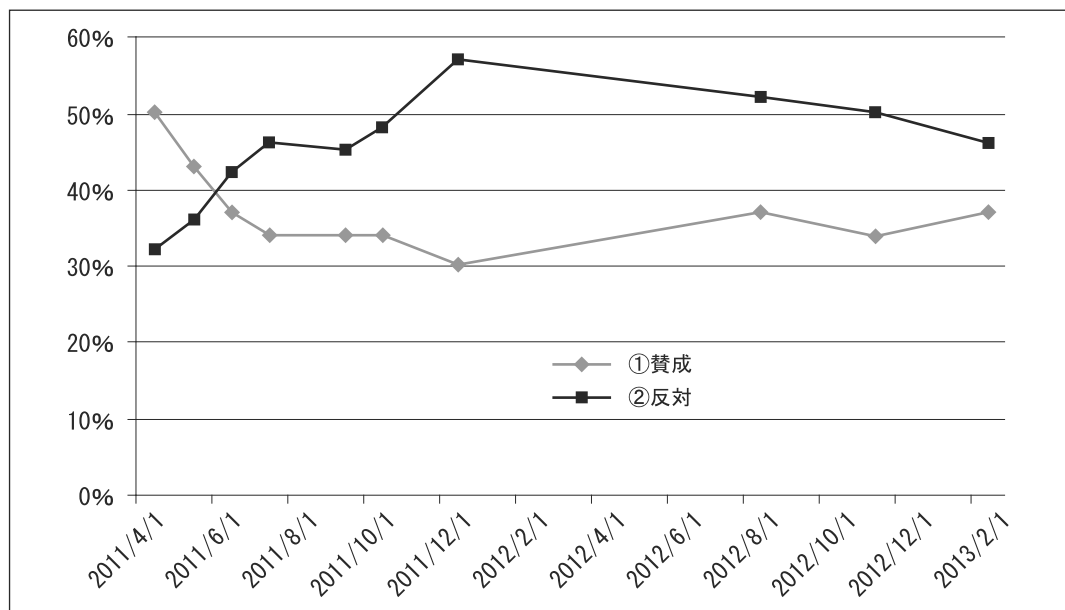
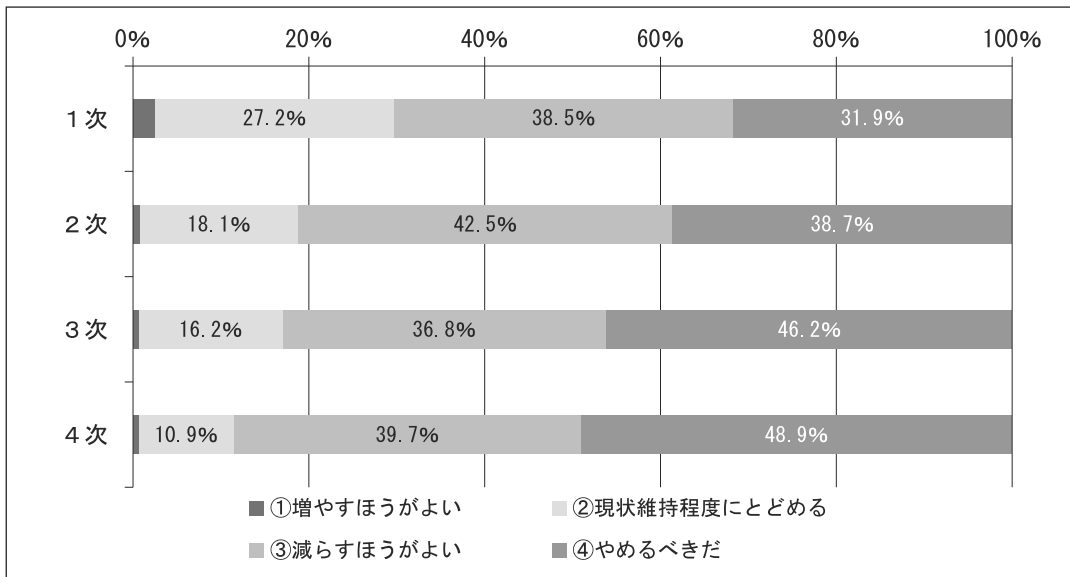


図15 (継続質問) 日本の原子力発電は今後、どうしたらよいと思いますか。



## 6. 現在の避難生活

現在の避難生活とその心境に関する質問に対する回答は、前回の調査と大きく変わってはいない。ある意味、低位のまま安定している状況といえるだろう。逆にみれば、劣悪な避難生活の質に向上が見られないということでもある。

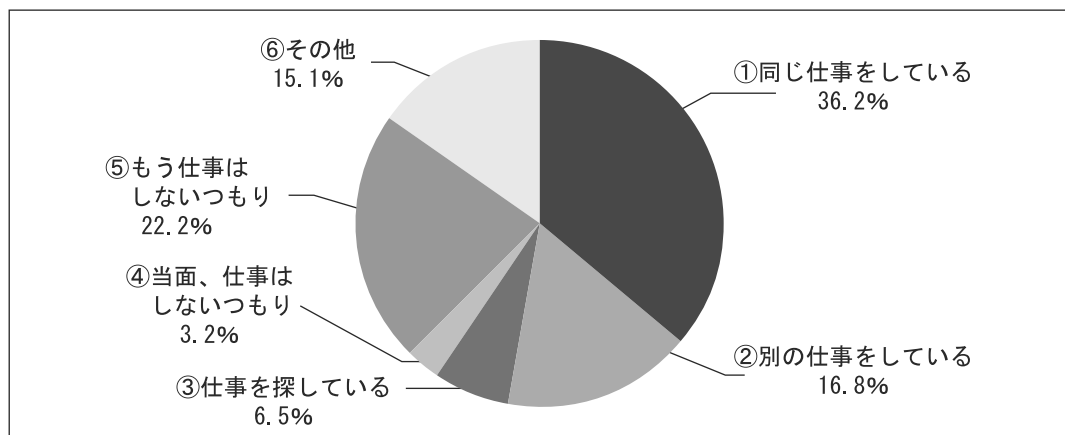
健康不安については緩やかに低減している。それぞれの生活環境で暮らさざるを得ないことから考えると、日々、強く意識して暮らしてはいけないというのが実態だろう。

図16は現在の就労状況を聞いたものである。この設問は従来の調査では、震災前の仕事に復帰できたかどうかという観点から聞いていたが、1,000日を経過した状況を踏まえ、質問文と選択肢を変更した。

阪神・淡路大震災としばしば比較されるように、今回の震災は失職に直接つながる人たちの割合が大きい。震災前の仕事を継続できている36.2%の人たちは、公務員層と一部の企業に勤務する給与所得者層だけで、1次産業や自営業等は仕事をする環境や基盤そのものを喪失している。

また重要なことは、高齢者や年金受給層など、今後仕事に就く予定はないという人たち

図16 (一部継続) 震災前、あなたの家計を支えていた人はいま、仕事をしていますか。



が25%余り存在することがわかったことである。地域再生のポイントについて、雇用やそのための企業誘致が叫ばれることがあるが、4分の1の人たちについては意味のある施策ではない。これらの人たちが帰還する条件は雇用や就業ではなく、必要最小限の生活環境の整備に他ならない。

図17は避難者の現在の心境を聞く継続質問である。大きな変化は見られないが、「怒りが収まらない」が次第に減ってきている。現在の状況に対するあきらめが強くなっているのかもしれない。

これが図18の福島の孤立感にも結び付いている。福島のことを忘れ去られようとしていると感じている人がこの間大きく伸びている。原発再稼働への動きを始め、依然として日々生起している汚染水漏れ事故が首都圏や西日本ではほとんど報道されていないことなど、これまでの労苦や現在の生活不安が社会に理解されていないのではないかと思われる事例は多数ある。

福島の孤立感について、回答の記述からいくつかをあげておきたい。

「マスメディアの報道が減っている。それはメディア自身の判断というよりも、国民全体の関心の薄れをメディアが反映しているということだろう。この前の総選挙のときに主な争点が原発ではなくアベノミクスになったのを見て、絶望的な気持ちになった。『あれだけの事故が起き、現在も収束してないことをもう忘れたのか』と。北九州市では被災者支援のための『絆プロジェクト』が立ち上げられたが、それも今年(2013年)3月で突然、打ち切られた。物質的な支えではなく、『支えますよ』と言ってもらえることで安心でき

図17 (継続質問) いまのお気持ちに一番近いものはどれですか、ひとつお選びください。

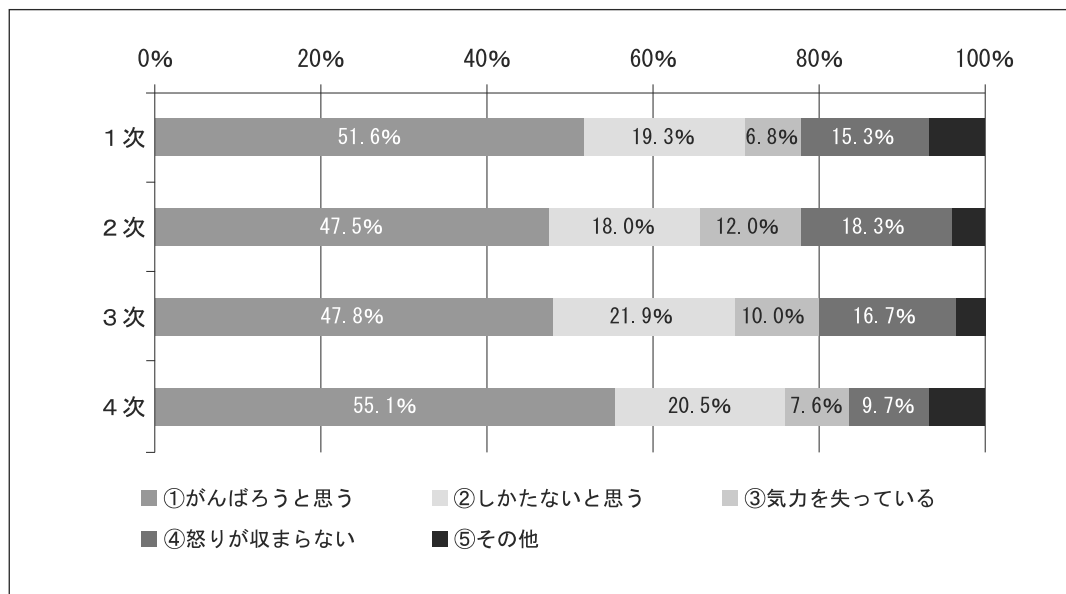
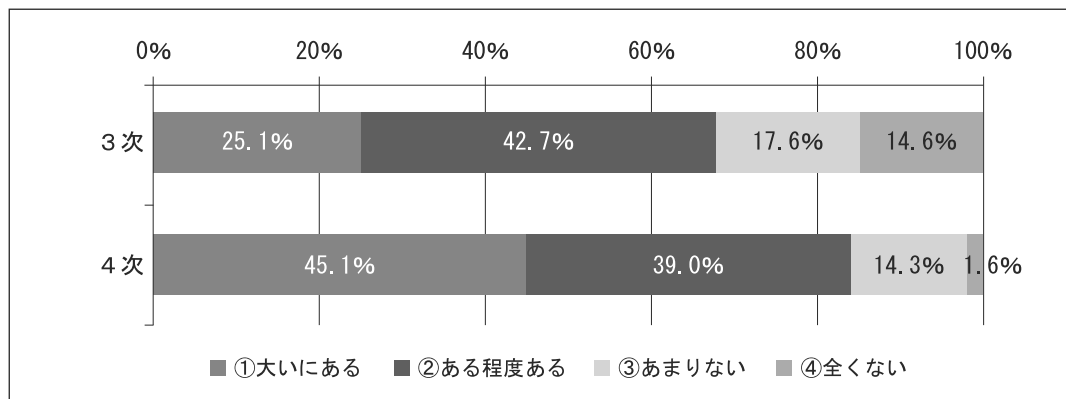


図18 (一部継続) 震災、原発事故から12月3日で1,000日がたちます。全国的に事故が風化し、福島のこと忘れ去られていると感じることがありますか。



ていたのだが」

「地元の間人も、原発についての関心が薄れてきていて、危険性は厳然としてあるのに、マヒしつつある。危険性を間近に感じられるような報道がやっぱりほしい。県外に出ると、福島のことをどう取り上げられているのかと新聞をよく読むが、最近の記事を探せないこ

ともある」

「自分のこととして経験していなければ、時間がたてば、忘れてしまうのは当然だと思っている。それがいいとも悪いとも思わない」

「避難先の近所の人に、『2年半以上も経ったんだから、地に足をつけなさい』と言われた。自分としては『どこの地に足を付けて暮らしていけばいいのか』と思う気持ちがある。愛媛の人は『過去のこと』と思っているのかもしれないが、私にとっては過去ではなく現在進行形の問題だ」

「自分から口にしないと、とくに近所の人との話題にもあがることがなくなった。この前、この市営住宅のそばも、原発反対のデモ行進があったが、私は知らないふりをしてそそくさと逃げた。今、原発を非難しているけれど、これまでみんなが原発のおかげでどれだけいい生活をしてきたか」

「いわきに住むようになり、家内が『避難してきている』と言うと、『あんたたちは賠償金をもらっていいな』と言われたことがある。だから、自分も避難者であることはなるべく言いたくなく、『埼玉から来た』と話している。ここで会う人とこみいった話はしない」

「みなさんが来る頻度も減りましたよね。原発のニュースもすごく減っている気がする」

「避難時に助けてくれたことを本当に感謝している。そんな人たちが、福島のことを忘れていたとは思いたくない」

「最近オリンピックの話ばかりだ。他にもこういう事態がどんどん出てくるのでは。代議士も選挙期間中は『1日も早く復興を』と言うが、当選すれば被災地に全く来ない。所詮他人事なんだ」

「朝日の調査もだいぶ間があきましたよね。五輪もそうだけど、忘れていくのは仕方がないかもしれません。毎日毎日思い出すことはあり得ないけど、政策とかだけは、震災を忘れないで、生かすような道を選んで行ってほしいと思う。私もある意味開き直ってきて、前より放射線のことが気にならなくなった。それは前向きな意味で、忘れようというより楽しく生きていこうという気持ちなんだと思う」

## 7. 今後の課題

福島大学の学生も、この4月になると全学年が震災以降に入学した学生になる。福島に

駐在する全国紙の記者も既にほとんどが震災以降に転勤してきた人たちだ。他県から福島に来て避難者の実態に触れると、多くの人たちは衝撃を受けて、何とかして広く知らせたいと願う。しかしなかなか動きが取れなくなっているのは事実だ。避難者の声の最後に紹介したように、この調査もしだいに間隔が空いてきている。

ニュースは消費されるが、個々の避難生活は変わらない。前述のように、現時点でもっとも重要な課題はこれらの人たちの住まいの再建が進んでいないことである。さらに避難者や避難自治体の法的地位が確立していないことも、避難者の市民権を法的に保障できないなど、これからの混乱を引き起こす要因となる。自然災害対応の災害救助法制ではなく、広域・超長期の原発災害避難に対応した災害救助法制が必要である。さらに、地域指定の解除等により、これから結果的に「自主避難」の枠組みに組み込まれる避難者たちが増加することになるが、このような事態に備えて、原発災害事務処理特例法や子ども・被災者支援法を改正し、支援対象範囲の限定を撤廃することが求められる。

日本学術会議は2013年6月27日に提言を出している（日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」）。2013年度末に向けては、同じ組織が最終提言を予定しており、さらに、学術会議の東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会も同じ時期に提言を予定している。しかし、学術会議の提言を尊重すべき法的義務のある国は、これらの政策提言に答えていない。

改めて、現時点での緊急的な避難者対応を私なりに整理すると次のようになる。どうしたらこれらのことが実現できるのか、私たちはなす術を持たない。

## （1） 住まいの再建

- ① 「帰還」希望者に対して
  - ・震災前の水準に原状回復するための住宅の補修、改築費用を賠償すること
- ② 「移住」希望者に対して
  - ・震災前の水準の住宅を移住希望先で取得する費用を再調達価格で賠償すること
- ③ 「避難」継続者に対して
  - ・自治体が提供する災害公営住宅の建設費用と仮設住宅の建て替えや居住水準を高めるために必要な改修費用を賠償すること

## (2) 生活の再建

- ① 仮設住宅（みなし仮設等を含む）について
  - ・ 原発災害の特性を踏まえ入居期限を撤廃し、仮設住宅については長期間の使用に耐えられるように居住水準を高めるための建て替えや改修を進めること
- ② 住み替えについて
  - ・ 避難者の生活環境変化に伴う仮設住宅（みなし仮設等を含む）の住み替え（新規を含む）を認め家賃等の支援を継続すること
- ③ 生活資金の賠償について
  - ・ 災害公営住宅の家賃について賠償すること
  - ・ 避難者が60歳に達した時は資産の散逸と就労の困難さを踏まえ最低生活水準を年金方式で賠償すること

## (3) 避難者の二地域市民権保障

- ① 住民としての法的地位について
  - ・ 避難継続者については、避難元と避難先の双方において参政権や教育を受ける権利等を含む住民としての法的地位を保障すること
  - ・ そのために「二重の住民登録」を制度化すること
- ② まちづくり参加権について
  - ・ 避難継続者については、避難元と避難先の双方においてまちづくり計画への参画を保障し、同時に避難期間中の居住環境整備に関する参加を保障すること
- ③ 自治体間交流について
  - ・ 避難継続者については、避難元と避難先との自治体間、住民間交流を進め、住民同士が支え合う場を保障すること

## (4) 政策・制度整備

- ① 被ばくを避ける権利について
  - ・ 原発災害の特殊性や今後の避難区域の変化を踏まえ、帰還、移住、避難継続の選択は、誰からも強要されることなく、当面の間、避難者個人の判断に委ねられること
  - ・ いわゆる「自主避難」者や避難指示解除後の避難者に対しても、強制避難者と同様の政策対応をとること

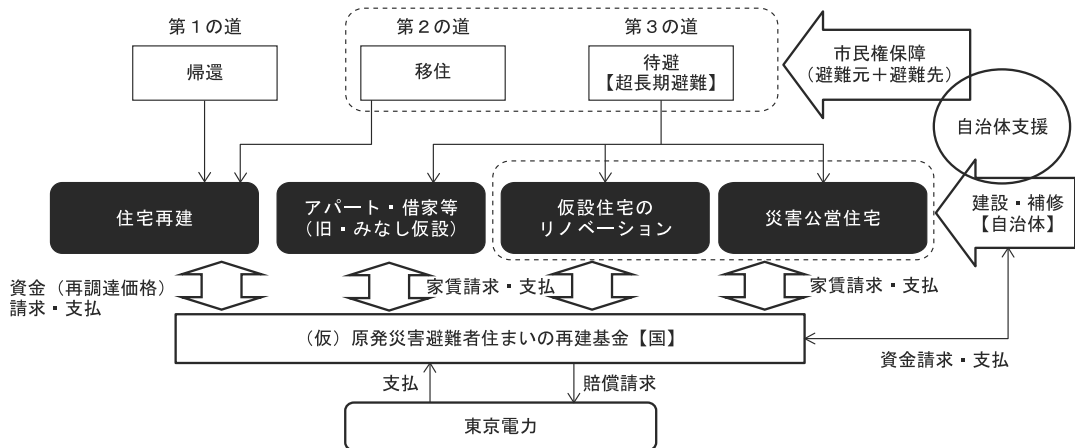
② 住まいの再建基金について

- ・「住まいの再建」を早急に進めるために、国による基金を設立し国が東京電力に代わって避難者への賠償を直ちに立て替え、その後に国から東京電力に求償すること

③ 法整備について

- ・自然災害とは異なる原発災害の特性を踏まえた災害救助特例法を制定し、上記の内容を法制化するとともに国による財政支援を明記すること
- ・原発災害事務処理特例法と子ども・被災者支援法における地域限定を撤廃し、すべての避難者の避難生活の維持と住まいの再建を保障すること

広域・長期避難者の住まい再建に向けた政策・制度の課題



(いまい あきら 福島大学行政政策学類教授)

キーワード：東日本大震災／東京電力福島第一原子力発電所／  
避難生活／自治体再建／住まい再建



<資料> 調査質問項目と単純集計

1 避難のようす

■ Q 1 震災前の自宅がある地域は現在、どのように指定されていますか。

① 避難指示解除準備区域	44	23.8%
② 居住制限区域	37	20.0%
③ 帰還困難区域	50	27.0%
④ 旧緊急時避難準備区域	28	15.1%
⑤ 指定されていない	26	14.1%

■ Q 2 現在の住まいは

① 仮設住宅	78	42.2%
② 借り上げ住宅	56	30.3%
③ 知人、親戚宅	1	0.5%
④ 震災前の自宅	27	14.6%
⑤ 新たに購入した新居	8	4.3%
⑥ その他	15	8.1%

■ Q 3 (継続質問) 震災前に暮らしていた家族といま、一緒に住んでいますか。

	4次集計	2次	3次	4次
① 一緒に住んでいる	97	51.8%	47.7%	54.2%
② 別々に暮らしている	82	48.2%	52.3%	45.8%

■ Q 4 Q 3で②と回答の方は、家族の居住状況とその理由、いつごろから別々の生活になったか、などについて教えてください。

■ Q 5 (一部継続) これまでの避難生活であなたの健康状態に変化はありましたか。

① 悪くなった	57	31.0%
② 一時悪くなった	46	25.0%
③ 特に変わらない	77	41.8%
④ よくなった	4	2.2%

■ Q 6 (一部継続) 震災前に親しかった人達と連絡を取り合うことがありますか。

	4次集計	3次	4次
① よくある	70	34.6%	37.8%
② たまにある	80	42.4%	43.2%
③ ほとんどない	35	23.0%	18.9%

(3次調査とは一部選択肢の表現が異なる)

■ Q 7 (一部継続) 現在、お住まいの近所の人たちとよく話をしていますか。

	4次集計	3次	4次
① よく話をする	90	22.2%	48.6%
② たまに話をする	55	44.1%	29.7%
③ ほとんど話をしない	40	33.7%	21.6%

(3次調査とは一部選択肢の表現が異なる)

## 2 帰還意向と住まいの見通し

■ Q 8 (継続質問) 震災前に住んでいた地域に戻りたいですか。

	4次集計	1次	2次	3次	4次
① 戻りたい	44	63.9%	45.6%	37.9%	24.2%
② できれば戻りたい	39	17.6%	23.3%	22.7%	21.4%
③ あまり戻りたくない	18	4.8%	8.1%	5.9%	9.9%
④ 戻りたくない	39	7.6%	10.0%	17.6%	21.4%
⑤ まだ決めていない	14	4.1%	4.4%	6.3%	7.7%
⑥ すでに戻っている	28	2.0%	8.5%	9.8%	15.4%

(1～3次調査とは一部選択肢の表現が異なる)

■ Q 9 (継続質問) (Q 8で①、②と答えた方) 今後どれくらいの期間で、震災前に住んでいた地域に戻れると思いますか。

	4次集計	2次	3次	4次
① 1年未満	6	7.9%	5.5%	7.4%
② 1年～5年未満	24	40.1%	29.5%	29.6%
③ 5年～10年未満	19	11.1%	13.4%	23.5%
④ 10年～20年未満	10	14.7%	9.2%	12.3%
⑤ 20年以上	3	13.1%	13.4%	3.7%
⑥ 戻れないと思う	19	13.1%	29.0%	23.5%

(2～3次調査とは一部選択肢の表現が異なる)

■ Q 10 (Q 8で①～⑤と答えた方) 「震災前に住んでいた地域に戻りたい(戻りたくない)(まだ決めていない)」という気持ちは、避難指示区域が再編されたことと何らかの関係がありますか。

① ある	28	19.2%
② ない	118	80.8%

■ Q 11 その理由は何ですか。(自由記述)

■ Q12 (Q8で①～⑤と答えた方)

今後の住まいについて、どのようにお考えですか。

① 今の避難先に住み続ける	33	21.7%
② 新しい住まいを見つける(移住)	51	33.6%
③ 元の住まいに戻るつもり(帰還)	39	25.7%
④ 今後の見通しは立っていない	29	19.1%

■ Q13 (Q8で①～⑤と答えた方) 福島第一原発事故による避難生活の長期化に伴い、県内6町村(双葉町、富岡町、大熊町、浪江町、飯館村、葛尾村)は、新たな場所に災害公営住宅や役場機能などを集約する「長期避難者生活拠点」(仮の町)を検討しています。あらたな拠点ができたら、そこでの生活を希望しますか。しませんか。

① 希望する	23	15.5%
② 希望しない	80	54.1%
③ どちらとも言えない	28	18.9%
④ その他	17	11.5%

■ Q14 その理由は何ですか。

■ Q15 震災と原発事故に伴う福島県の県内、県外避難者は14万人を超えています。避難者が当面、住む場所を確保するために効果的と思われる対策は何だと思えますか。

① 避難先に災害公営住宅を建てる	47	26.0%
② 今の仮設住宅を長期間住めるように改修する	34	18.8%
③ 避難先で自宅を建てる資金を援助する	71	39.2%
④ その他	29	16.0%

### 3 原子力発電と事故について

■ Q16 (継続質問) 原子力発電を利用することに賛成ですか、反対ですか。

	4次集計	1次	2次	3次	4次
① 賛成	24	26.7%	19.4%	18.1%	13.7%
② 反対	151	73.3%	80.6%	81.9%	86.3%

■ Q17 (継続質問) 日本の原子力発電は今後、どうしたらよいと思いますか。

	4次集計	1次	2次	3次	4次
① 増やすほうがよい	1	2.5%	0.7%	0.8%	0.5%
② 現状維持程度にとどめる	20	27.2%	18.1%	16.2%	10.9%
③ 減らすほうがよい	73	38.5%	42.5%	36.8%	39.7%
④ やめるべきだ	90	31.9%	38.7%	46.2%	48.9%

■ Q18 (継続質問) 福島第一原発事故による放射性物質があなたやご家族に与える影響についての程度、不安を感じていますか。

	4次集計	2次	3次	4次
① 大いに感じている	81	59.4%	53.7%	44.0%
② ある程度感じている	59	26.6%	29.6%	32.1%
③ あまり感じていない	30	12.2%	13.0%	16.3%
④ 全く感じていない	14	1.7%	3.7%	7.6%

■ Q19 福島第一原発の放射能汚染水の問題についてうかがいます。あなたは、汚染水の問題について、どの程度深刻だと思いますか。

① 大いに深刻だ	147	79.5%
② ある程度深刻だ	26	14.1%
③ あまり深刻ではない	8	4.3%
④ まったく深刻ではない	1	0.5%
⑤ その他	3	1.6%

- Q20 安倍首相はオリンピック招致を訴える演説で、福島原発事故について「状況はコントロールされている」と発言しました。あなたは、この発言をその通りだと思いますか。そうは思いませんか。

① そのとおりだ	10	5.4%
② そうは思わない	163	88.6%
③ その他	11	6.0%

- Q21 環境省は現在、放射性廃棄物の中間貯蔵施設について、双葉、大熊、楡葉の3町の中での設置を検討しています。これに賛成ですか。反対ですか。

① 賛成	82	45.6%
② どちらかという賛成	65	36.1%
③ どちらかといえば反対	19	10.6%
④ 反対	14	7.8%

- Q22 その理由を選んでください。

(Q21で①、②と回答の方は①、②、⑤から一つ、③、④と回答の方は③、④、⑤から一つを選んでください)

① 福島県内で出た廃棄物だから	29	15.9%
② どこか引き受けなければならぬから	98	53.8%
③ いずれ近隣市町村の廃棄物も搬入されるから	4	2.2%
④ 住んでいた地域が永遠に汚染されるから	15	8.2%
⑤ その他	36	19.8%

#### 4 現在の心境や将来の展望

■ Q23 (一部継続) 震災前、あなたの家計を支えていた人はいま、仕事をしていますか。

① 同じ仕事をしている	67	36.2%
② 別の仕事をしている	31	16.8%
③ 仕事を探している	12	6.5%
④ 当面、仕事はしないつもり	6	3.2%
⑤ もう仕事はしないつもり	41	22.2%
⑥ その他	28	15.1%

■ Q24 避難生活を続ける中で、経済的な支えは何ですか。(3つまで)

① 給与	68	36.8%
② 自営の収入	17	9.2%
③ 年金	81	43.8%
④ 預貯金	28	15.1%
⑤ 東電からの賠償金	89	48.1%
⑥ 義援金	12	6.5%
⑦ 親類、知人の支援	3	1.6%
⑧ その他	6	3.2%

■ Q25 (継続質問) 今後の生計のめどは立っていますか。その理由も教えてください。

	4次集計	2次	3次	4次
① めどは立っている	107	38.1%	55.5%	58.2%
② めどは立っていない	77	61.9%	44.5%	41.8%

■ Q26 (継続質問) いまのお気持ちに一番近いものはどれですか、ひとつお選びください。

	4次集計	1次	2次	3次	4次
① がんばろうと思う	102	51.6%	47.5%	47.8%	55.1%
② しかたないと思う	38	19.3%	18.0%	21.9%	20.5%
③ 気力を失っている	14	6.8%	12.0%	10.0%	7.6%
④ 怒りが収まらない	18	15.3%	18.3%	16.7%	9.7%
⑤ その他	13	7.0%	4.2%	3.7%	7.0%

■ Q27 (継続質問) これからの生活で不安に思っていることは何ですか。3つまで選んでください。

	4次集計	1次	2次	3次	4次
① 収入	71	58.0%	55.4%	48.4%	38.4%
② 住まい	50	39.1%	46.0%	43.2%	27.0%
③ 子どもの就学	21	19.4%	20.9%	20.5%	11.4%
④ 親の介護	13	7.4%	8.0%	9.9%	7.0%
⑤ 病気	49	23.8%	27.2%	25.3%	26.5%
⑥ 近所つきあい	10	9.8%	4.2%	5.5%	5.4%
⑦ 日常生活	20	6.4%	10.5%	8.8%	10.8%
⑧ 役場からの支援	4	6.6%	5.6%	7.3%	2.2%
⑨ 放射能	67	61.2%	55.4%	56.0%	36.2%
⑩ 風評被害	27	9.6%	22.3%	17.6%	14.6%
⑪ 特にない	4	1.7%	0.3%	2.6%	2.2%
⑫ その他	10	7.9%	6.3%	10.3%	5.4%

■ Q28 強制避難者には、東電から賠償金(慰謝料)が一人あたり月10万円支払われています。避難指示解除後いつまで払われることが望ましいと考えますか。

① 半年	8	4.8%
② 1年	32	19.3%
③ 2年	17	10.2%
④ 3年以上	93	56.0%
⑤ 解除後は必要ない	16	9.6%

■ Q29 その理由を教えてください。



- Q30 国は、自然界でうける放射線を除いた被曝線量（追加被曝線量）が年間20ミリシーベルト以下の地域は、長期的な目標として追加被曝線量を1ミリシーベルト以下（毎時0.23マイクロシーベルトに相当）にすることを目標としています。すでに住民が戻っている地域では、追加被曝線量が年間1ミリシーベルト以下になるまで除染すべきだと思いますか。

① 思う	118	66.7%
② 思わない	59	33.3%

- Q31 その理由は何ですか。

- Q32 市町村の役所から避難生活に必要な情報の伝達について、どのようにお考えですか。

① 必要な情報が届いている	106	57.6%
② 情報は届くがわかりにくい	36	19.6%
③ 必要な情報が届いていない	27	14.7%
④ その他	15	8.2%

- Q33 東京電力の住宅や家財に対する財物補償についてどのようにお考えですか。

① 思っていたより手厚い	8	4.5%
② 適切だと思う	33	18.5%
③ 思っていたより手薄い	90	50.6%
④ その他	47	26.4%

- Q34 東京五輪の開催決定は、福島復興に影響があると思いますか。

① よい影響がある	25	13.6%
② 悪い影響がある	63	34.2%
③ どちらともいえない	70	38.0%
④ 影響がない	26	14.1%

- Q35 その理由をお答えください。

- Q36（一部継続） 震災、原発事故から12月3日で1,000日がたちます。全国的に事故が風化し、福島のことを忘れ去られていると感じることがありますか。

	4次集計	3次	4次
① 大いにある	82	25.1%	45.1%
② ある程度ある	71	42.7%	39.0%
③ あまりない	26	17.6%	14.3%
④ 全くない	3	14.6%	1.6%

- Q37（一部継続） Q36で回答した理由を、具体的に教えてください。

■ 回答者属性

① 県内	158	85.4%
② 県外	27	14.6%

① 男性	109	58.9%
② 女性	76	41.1%

① 10代	1	0.5%
② 20代	5	2.7%
③ 30代	23	12.4%
④ 40代	26	14.1%
⑤ 50代	29	15.7%
⑥ 60代	53	28.6%
⑦ 70代	38	20.5%
⑧ 80歳以上	10	5.4%