

## □原発災害における避難者の現状と課題

福島大学 准教授 丹波 史紀

### はじめに

東日本大震災と東京電力福島第一発電所事故は過去に日本が経験したことのない未曾有の災害と言える。原子力発電所事故は、一度事故を起こすと広範囲に被害を及ぼし、それを回復させるのにどれくらい時間がかかるのか見通しが立てられない災害である。今回の原発事故における被災者の被害の特徴としては、①居住地を越えた「広域避難」、②避難による「家族離散」、③放射能汚染による「避難の長期化」などをあげることができる。

今回の災害の特徴をふまえると、「原子力発電所事故」と、「原発災害」は分けて議論をすべきとも言える。「原子力発電所事故」は、発電所のプラントが不安定な状態におかれ、その収束が見通せず長期化する「アクシデント」である。一方で、「原発災害」は、こうした発電所の事故によるアクシデントからもたらされた人・社会・環境への様々な影響である。「人」に着目するならば、低線量の放射線被ばくリスクへの不安などであり、「社会」に着目すれば、家族や地域の離散、避難生活による健康悪化や災害関連死、失業や風評被害など産業や農業への影響など様々な社会生活への影響・被害である。さらに「環境」に着目すれば、広範囲に及ぶ放射性物質の飛散にともなう除染の必要性や、動植物などの生態系への影響である。こうした広範囲にわたる影響や被害を、本稿では「原発災害」と呼ぶ。

### 1. 原発災害における避難

#### ①原発災害における避難の現状

福島県のみならず東日本全体に放射能が飛散し、福島原発から北西方向へ高濃度の放射能汚染がもたらされた。それは政府の指示する警戒区域などの避難指示区域以外でも「ホットスポット」と呼ばれる高線量の地点が検出されるなど、住民の生活や産業など住民生活全般に深刻な影響をもたらした。これより、避難指示区域に指定された住民以外の地域からも、「自主的に」住民たちが多く避難した。復興庁の調べによれば、避難先は福島県を除く46都道府県すべてに及び、1,700あまりある全国の自治体のうち、その7割にあたる1,200市区町村に被災者が離散している現状にある。こうした県外避難者が最も多いのが福島県の約55,000人あるが、それ以外にも宮城県では約7,700人、岩手県も1,600人が県外に避難している状況にある。福島県資料によると、統計と取り始めた2011年6月2日時点では38,896人が県外に避難していたが、その後徐々に多くなり、2012年3月8日がピークで62,831人にまで増えた。その後徐々に減少し2013年6月5日には53,960人にまで減少している。ちなみに、最も県外避難者が多い都道府県は山形県で8,549人となっており、次いで、東京都7,274人、新潟県5,045人、茨城県3,889人となっている。最も多かった山形県ではピーク時約1万3,000人が避難していた。

こうした県外への避難者だけでなく、県内にも多くの被災者が避難し、その数はおよそ10万人存在する。県内外に避難する福島県の被災者は、ピーク時にはおよそ16.2万人にまで及んだ。これは今回の東日本大震災の被災者全体のおよそ半分にあたる。さらに福島県以外の地域から避難をした住民も存在しており、今回の原発災害がその被害を単に福島県の、そして原発周辺の自治体にだけ及ぼしているのではなく、非常に広範囲にわたって影響を及ぼしていることがわかる。それは、「風評被害」をうけた他の地域にも関わり、この事故は多くの「被災者」を生んでいるともいえる。そうすると、政府や自治体が「認定」した「被災者」だけが被害を受けているわけではなく、広範囲にそして日本全体とも言えるほど影響と被害をもたらしたのが、この原発災害とも言える。福島第一原子力発電所によってつくられた電力は主として首都圏の生活を支えてきた。そうすると、直接的な被害はないとはいえ、首都圏の生活者からすると、いまの生活が福島第一原子力発電所によってつくられたエネルギーによって支えられていたことが理解できる。今回の震災と原発災害は、「自分ごと」として考えられるかどうかが問われた災害とも言え、そうした「当事者性」が問われているのかもしれない。

原発災害による被災者の多くは、ふるさとを追われ、避難する過程で家族や地域がバラバラになった。避難を余儀なくされた自治体は、住民に対し基本的な行政サービスを提供することすら困難になるほど広範囲に住民が離散している。被災者の多くは、見通しの立たない避難生活の中で生活再建すら展望できず、どこで生活の基盤を成り

立たせれば良いのかさえ判断がつけられない状況にある。

## ②原発避難者の避難生活

原発災害による被災者の現状を把握するために、福島大学では2011年9月に福島原発周辺自治体である双葉郡の8町村を対象にした住民実態調査（以下、「双葉8町村調査」）を行った<sup>1</sup>。同郡には震災時、約25,000世帯・約8万人が生活をしていました。同調査は、郵送法によるアンケート調査によって調査を行った。結果、発送数2万8,184世帯に対し、1万3,576世帯からの回答（回収率48.2%）を得た<sup>2</sup>。震災から半年が経過し原発事故によって避難を余儀なくされていた被災者の被災状況や生活再建における課題などを把握することを目的に福島大学災害復興研究所が行った調査である<sup>3</sup>。

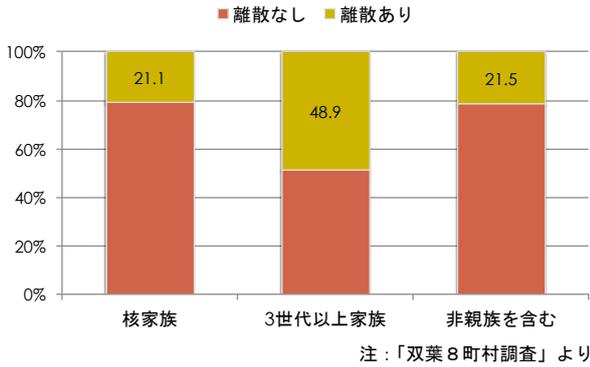
この調査結果から明らかになった特徴は、①避難を何度も重ね、全国に分散して避難する「広域避難」、②その過程で家族が離散をしていく「家族離散」、③見通しの立たない避難生活が生活再建の障壁となっている「避難の長期化」という特徴を持っていた。例えば、②の「家族離散」では、もともと一緒に住んでいた家族が震災を通じて離散をしたケース（家族離散）が全体の3割近くを占め、とりわけ3世代以上の大規模家族において離散する傾向が高く、半数近くが離散を経験している（図表1）。これは震災により転々と避難先を変えざるを得ず、その過程において家族が離散していくケースと考えられるが、避難生活が長期化することにもない子どもの学校選択、就労、高齢者の介護など様々な生活課題が生じていくこ

<sup>1</sup> 双葉郡は、浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楢葉町・広野町・葛尾村・川内村の8町村である。この「平成23年度双葉8町村災害復興実態調査」の詳細は丹波史紀「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』第41巻第4号、2012年、pp.39-45を参照。

<sup>2</sup> 世帯数と調査発送数が異なるのは、震災後家族が離散したことにより別世帯になったことによる。

<sup>3</sup> なお、同調査は三井物産環境基金の研究助成による研究成果の一部である。

図表1 震災後の家族離散：震災前の家族類型別



とにより、その過程で家族離散が更に進んだとも考えられる。ちなみに、図表2は、震災前と後で世帯数がどのように増加したかを示したものである。

図表2 避難町村の原発事故と現在の世帯数

| 町 村 | 実質の世帯数 | 事故前の世帯数 | 増加数   | 増加率 (%) |
|-----|--------|---------|-------|---------|
| 広 野 | 2,197  | 1,968   | 229   | 111.6   |
| 楡 葉 | 3,544  | 2,887   | 657   | 122.8   |
| 富 岡 | 7,691  | 6,293   | 1,398 | 122.2   |
| 川 内 | 1,435  | 959     | 476   | 149.6   |
| 大 熊 | 5,050  | 4,293   | 757   | 117.6   |
| 双 葉 | 2,956  | 2,606   | 350   | 113.4   |
| 浪 江 | 9,656  | 7,772   | 1,884 | 124.2   |
| 葛 尾 | 674    | 477     | 197   | 141.3   |
| 飯 館 | 3,178  | 1,958   | 1,220 | 162.3   |
| 合 計 | 36,381 | 29,213  | 7,168 | 124.5   |

※実質の世帯数は10月1日現在  
 (浪江は8月1日現在、楡葉は11月1日現在)  
 事故前の世帯数は2011年3月1日現在  
 注：福島民友記事2013.11.5をもとに作成

## 2. 長期避難にともなう避難者の課題

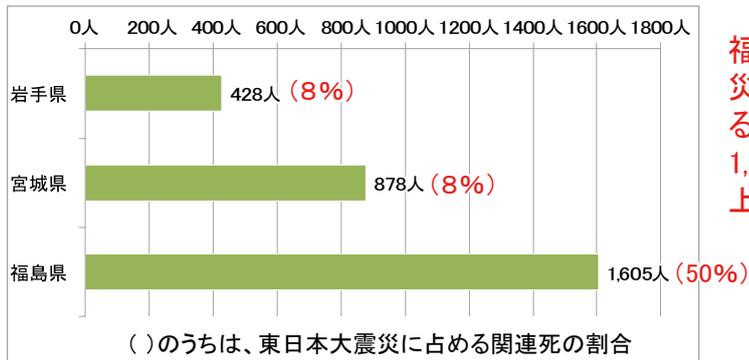
### ①災害関連死

東日本大震災では、約2万人の人びとが地震や津波による直接死で亡くなった。一方で、過酷な避難所生活や、避難の移動にともなう肉体的・精神的疲労、長期にわたる避難生活における健康悪化などにより、「災害関連死」となる人が増えて

いる。平成25年12月17日現在で、岩手県・宮城県・福島県で2,911人の災害関連死が認定されている。とりわけ福島県は最も多く1,605人となっており、全体の半分をしめる(図表3)。これは

図表3 災害関連死

H24.3.31現在1,632人 → H25.12.17現在で**2,911**人



死者の約9割は66歳以上の高齢者

福島県の災害による直接死1,603人を上回る。

死因の主な理由は、避難所生活および避難の移動中の肉体的・精神的疲労、病院機能の停止など

- ・系列の病院に搬送依頼するが断られた。過酷な寒さと食事困難、治療も受けられず。
- ・震災後は入院していた病院の床に寝かされていた。その後避難所に移送され、医療行為を受けられなかった。
- ・濡れた衣服のまま15日まで過ごした。
- ・避難先の自治体の賃貸住宅に入居。夏は避難元よりかなり暑く感じられ、体力も落ち、食欲もなくなって、腎臓が機能していないことが分かった。
- ・病院の医師・看護師等が患者を放置し避難し、妻が1週間近く放置され、精神的に著しいショックを受けた。

避難者数の状況から見れば、現在の避難者全体の半数が福島県民であることも反映している。一方で、岩手県・宮城県の直接死と災害関連死を比較すると、直接死に比べ災害関連死の割合が、2県とも8%に過ぎないのに対して、福島県の場合、直接死1,603人を越えて災害関連死が同じ割合にまでにある。これは、原発災害による避難の中で、なれない土地での生活や見通しの立たない長期避難生活による影響と考えられる。

## ②被災自治体における介護需要の急増

また、原発災害による被災自治体における介護需要の急増も見逃ごせない。図表4は、福島県における震災前後の要介護認定者（要支援を含む）と介護保険サービスの受給者数の推移をまとめたものである。これをみると、南相馬市・双葉8町村・飯館村の被災市町村においては、震災前後で要介護認定者数が36.8%、介護サービスの受給者数も31.5%増えていることがわかる。これは、福島県全体のそれをみると、要介護認定者数が15.1%、介護サービスの受給者数が14.2%の増加であるのと比較しても明らかに被災市町村の介護需要が高まっていることが見てとれる。長引く避難生活は、被災高齢者の健康に影響をもたらしている。その背景には、一つにはプレハブ仮設住宅などで狭い居住環境におかれたこと、二つには、

慣れない土地での生活であること、三つには、畑仕事など日常の生活スタイルが崩れ、生活不活発になっていることが考えられる。しかし、原子力災害による介護需要の高まりには、それに加え、家族や地域の離散によるこれまであった「相互扶助機能」が脆弱になっていることが大きな要因となっているとも考えられる。

## ③住まいとくらしの再建への迷い

福島県では原発避難者への住環境の改善のために、4,890戸の災害公営住宅の整備を計画している。現在用地確保をすすめ、平成26年度より順次入居をスタートさせる予定である。ただし原発避難を余儀なくされている自治体は、自らの行政区域内に公営住宅を整備することが困難な自治体が多く、なおかつ広域的に避難生活をしている現状をふまえ、町営や村営ではなく、多くの災害公営住宅が「県営住宅」として整備される。

ところで、被災者の居住環境の改善として仮設住宅や借上げ住宅の後の住まいの対応を、主として災害公営住宅の整備によって行おうとしているが、現状では災害公営住宅への入居希望はそれほど多いわけではない。復興庁と各自治体が平成25年度に行った住民意向調査によると、災害公営住宅への入居希望世帯は、1割から2割にとどまり、4割から5割の世帯は「希望しない」と回答して

図表4 家族と地域の離散による介護需要の高まり

|                 |                           | 平成23年1月(震災前) |                 | 平成25年9月(震災後) |        |
|-----------------|---------------------------|--------------|-----------------|--------------|--------|
|                 |                           | 人数           | H23.1を100%とした場合 | 人数           | 増加率    |
| 要介護認定者数(要支援を含む) | 被災市町村<br>(南相馬市+双葉8町村+飯館村) | 6,036人       | 100%            | 8,259人       | +36.8% |
|                 | 福島県全体                     | 87,352人      | 100%            | 100,504人     | +15.1% |
| 介護サービスの受給者数     | 被災市町村<br>(南相馬市+双葉8町村+飯館村) | 4,872人       | 100%            | 6,406人       | +31.5% |
|                 | 福島県全体                     | 74,037人      | 100%            | 84,559人      | +14.2% |

注：福島県資料より筆者作成

図表5 災害公営住宅への入居希望

|             | (%)  |         |       |     |
|-------------|------|---------|-------|-----|
|             | 希望する | 判断がつかない | 希望しない | 無回答 |
| 双葉町(H25.10) | 17.3 | 27.7    | 53.8  | 1.2 |
| 大熊町(H25.10) | 17.5 | 33.0    | 48.0  | 1.5 |
| 浪江町(H25.8)  | 28.0 | 36.1    | 34.8  | 1.1 |
| 富岡町(H25.8)  | 22.2 | 35.4    | 41.2  | 1.2 |
| 飯館村(H25.11) | 14.7 | 34.4    | 47.5  | 3.4 |

各自治体と復興庁による意向調査をもとに作成。

いる(図表5)。一方で、長引く避難生活においてもどこで生活の再建をすべきか判断を迷っている住民も未だ多く、2割から4割近くが「判断がつかない」と回答していることも見過ごすことができない。

長引く避難生活の中で、仕事や子どもの学校など避難先での定着と新たな生活をスタートさせている住民の少なくない中で、災害公営住宅による新たな転居にためらいを感じているものの少なくない。さらに、原発災害に関わる東京電力からの賠償が、不動産や家屋を含む「財物賠償」が今後進んでいくようになると、集合住宅が中心となる災害公営住宅よりは、自力で住宅を再建させようと考えている被災者も多い。いわき市では被災者の住まいの自力再建による土地購入が進み、地価が高騰する状況にさえある。

## おわりに

長期にわたって避難を余儀なくされる広域避難者にとって、どこでその生活再建を図っていくかは重要な課題となっている。現在、災害公営住宅を中心に、長期避難者の生活拠点整備をはかる計画がされているが、ハード面に限らず福祉・教育・コミュニティ形成を含むソフト面の体制づくりが急務となっている。

避難者の多くは、福島第一原発の収束が見通せ

ないこと、中間貯蔵施設の設置の有無、除染の進捗、低線量放射線被害への不安など、帰還へのためらいを感じている人も少なくない。「帰る」「帰らない」に関わらず、すべての広域避難者の個人や家族としての生活が再建することを最優先すべきである。そのためには、住居・仕事・教育・福祉・家庭生活・コミュニティなどについて再建できるようにしていくべきである。

その上で、バラバラになった家族や地域が再びコミュニティを構成していく上では、災害公営住宅を中心としながらも、そのまわりに自力で再建する住民が緩やかにネットワークをつくりながら関係性を保てるようにする努力が必要である。そのためには、行政機関が自力再建をしたい被災者にいたいし、宅地造成や住宅取得の税制上の措置などをとるなど必要な支援策を具体化することも必要であろう。

さらに言えば、災害公営住宅においても、入居を希望する住民の計画への参画が十分とは言えない。長期にわたって住民が生活再建の拠点を整備するには、当事者の意向を十分に把握したり、計画段階からできるだけ住民が参画できる仕組みづくりが必要である。その場合には、受入先自治体の住民との共生を前提にし、避難元の自治体の住民のみならず、受入側の住民と共にコミュニティを新たに形成し直すための協働が必要となっている。