

看過された広域避難者の意向 (1)

－新潟・山形・秋田県自治体調査に実在したエビデンス－

高橋 若菜・清水 奈名子・高橋 知花

はじめに 一目的と方法一

東京電力福島第一原子力発電所事故から、9年もの月日が流れた。同事故では、政府や電力事業者の危機管理体制が機能しなかったとされる¹。放射性物質拡散情報は十分に届かず、避難指示も二転三転した。大変な混乱の中で、広域の住民が放射線にさらされて被ばくし、被災者の不安や政府不信はいやが応にも高まった。将来の健康影響を懸念し、避難指示があった地域からのみならず、母子避難を中心に、区域内外から避難も相次いだ。

図1は、復興庁調査が公表する東日本大震災による避難登録者数の推移をグラフ化したものである。これによれば、最も避難登録者数が多かった2012年では、約34万人にのぼった。そのうち、地震や津波被害が甚大であった岩手・宮城県は17万人である。一方、福島県と広域避難を合わせれば17万人余にのぼった。すなわち原発避難と推定される人々は、登録されているだけでも17万人いたことになる。その後今日までの間に、「復興」は加速され岩手・宮城県では災害公営住宅が、福島県では復興公営住宅が整備され、避難解消に向けた施策が進んだ。結果として、宮城県や岩手県では避難登録者数は大幅に減少した。2020年3月には3,000人を切り、98%の避難が解消されている。原子力災害の爪痕深い福島県内でも、避難解消は進んだ。2020年3月時点で避難者数は1万人をきり、90%が避難を解消した。対照的なのが、広域避難である。被災三県内の避難者数が激減する一方で、2017年には総数で逆転した。2020年3月時点で34,320人、すなわち46%の広域避難が解消されない現状がある。

広域避難者がいかに壮絶な経験をしてきたかについては、数々の書籍や文献に顕れている²。多くが困難に直面し、コミュニティや家族の分断、葛藤、誹謗中傷や差別にもさいなまれてきた。

2017年に、生活に行き詰まった母子避難の母親が自死を選んだ。いじめも報道されたが、氷山の一角であろう。しかし、こうした広域避難者の苦境は、しばしば個別化して捉えられがちであった。

ところが新潟県や山形県における広域避難の量的調査を手がけた筆者（高橋）らは、多種多様な生活破壊が広範に渡り進行中であることを、量的に示した³。同様の結果は、新潟県が2018年に公表した「避難生活に関する総合的調査」の中でも明らかにされた。「人間の安全保障」を損ねる事態が⁴、政策にも十分に反映されず、メディアの週上にほとんど上らないままに進行中であることに鑑みれば、この9年間における広域避難者政策は、果たして、被害救済や生活再建に十分であったのだろうか、改めて見直す必要がある。とりわけ、論理や証拠（＝エビデンス）が十分に示された上での、適切な施策であったのかは、このような悲劇を2度とうまないためにも慎重に検討されねばならない。

あらかじめ結論めいたことをいうならば、国レベルでのエビデンス構築は極めて限定的であっ

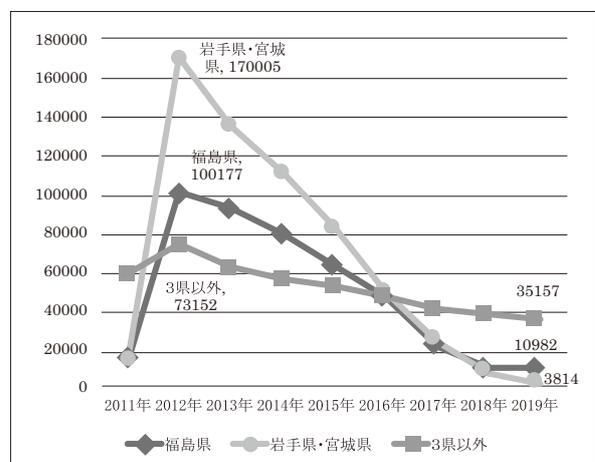


図1. 避難登録者数の推移 (2011～2020年)

注) 復興庁「全国の避難者の数 (所在都道府県別・所在施設別の数)」2011-19年は各8月、2020年は3月のデータを用いて作成した。

た。復興庁と福島県は、2012年度より、避難指示があった複数の市町村とともに、「原子力被災自治体における住民意向調査」(以下、復興庁調査)を行ってきた。富岡町、双葉町、南相馬市、葛尾村、浪江町、大熊町、川俣町の7市町村では2019年度も行われている。しかし、調査は避難指示があった市町村のみに対象が限定されてきた。すなわち、避難指示地域外からの避難者の存在が等閑視されたことになる。

もっとも、区域外避難、とりわけ放射線に脆弱とされる子どもやその家族の避難の合理性や権利については、政治課題としてかつて認識されていた。子ども被災者支援法⁵が成立をみたのは、2012年のことである。同法では、被災者自らの意思が、居住、移動、帰還を選択できること、そのための支援を行うことが定められ、胎児を含む子どもや妊婦に対する特別の配慮についても明記された。母子避難を含む広域避難が全国にわたることは、当時、広く知られていた。そこで、福島県は、2013年より、全国避難者調査を開始した。ところが、全国調査は3度目の2015年度を最後に停止された。同時に、広域避難者の「命綱」となっていた⁶、民間借上仮設住宅の延長も2017年3月で打ち切ることが決まった。その後、帰還政策は加速され、避難指示の解除も進んできている。こうした事態は、子ども被災者支援法の理念に真向から反するような政策展開であり、「棄民政策」としての批判も招いた⁷。調査の停止やその後の政策は、全国避難者意向調査というエビデンスを反映したものであったのか、注意深い吟味が必要である。

ところで、極めて厳しい状況に置かれ続けた広域避難者に寄り添ったのは、一部の受け入れ自治体だった。とりわけ、福島県の近隣で、日本海側に位置する新潟県、山形県、秋田県は、寄り添った施策を展開し続けた。ここで注目すべきは、いずれの県も、県独自で避難者の意向調査を2020年現在に至るまで、ニーズを吸い上げ、支援を展開し続けているということである。自治体ベースでは、住民の意向調査というエビデンスを踏まえた上での意思決定がなされていたのである。そして、施策の展開は、今日まで続いている。

以上を踏まえ、本稿では、自治体による避難者

意向調査を公的なエビデンスと位置付け、新潟県、山形県、秋田県における広域避難者支援にむけて、いかにしてエビデンスが構築され施策に展開されてきたのかを検証する。さらに、国による広域避難者調査や支援が打切られた後、不可視化されてきた避難者たちが、どのような状況にあるのかを、自治体による避難者アンケート調査のエビデンスから探っていく。

本稿は、前編・後編の2部で構成される予定であるが、前編となる本稿では、第1節にて、自治体によるアンケート実施状況を俯瞰する。第2節では、3自治体が、いかに避難者を迎え入れ、調査を行い、支援を展開してきたのか、その足跡を県毎におう。次号の後編では、第3節にて、3県の避難者調査および福島県による全国調査をエビデンスとして比較検討する。最後に、国レベルでの避難者への調査打ち切りや支援縮小が、エビデンスに照らし合わせて妥当であったのかを検証する。

1. 自治体による避難者調査の全体像

(1) 受け入れ自治体による調査の特徴

前述したように、政府や福島県による継続的な広域避難者への調査が欠落する一方で、避難者受け入れ後の支援業務を担う受け入れ自治体の一部は、独自に避難者の状況と支援ニーズを把握するための意向調査を実施してきた。

図2は、受け入れ自治体による意向調査が実施された地理的範囲と実施時期を示したものである。まず地理的範囲について、この図からも明らかかなように北海道から沖縄まで広域に避難者が拡散するという原発避難の特徴が表れている。実施時期については震災と原発事故が発生した2011年が9府県、2012年が7都道府県であったが、その後調査数は減少している。

(2) 避難者意向の可視化という意義

特に区域外避難者への民間借上住宅供与が終了した2016年度までに調査を終了している自治体は、調査実績のある15自治体のうち9道府県にのぼる。政府・福島県による支援策の打ち切りと共に受け入れ自治体による調査も終了することで、避難を続ける人々がいまだに多数存在するに

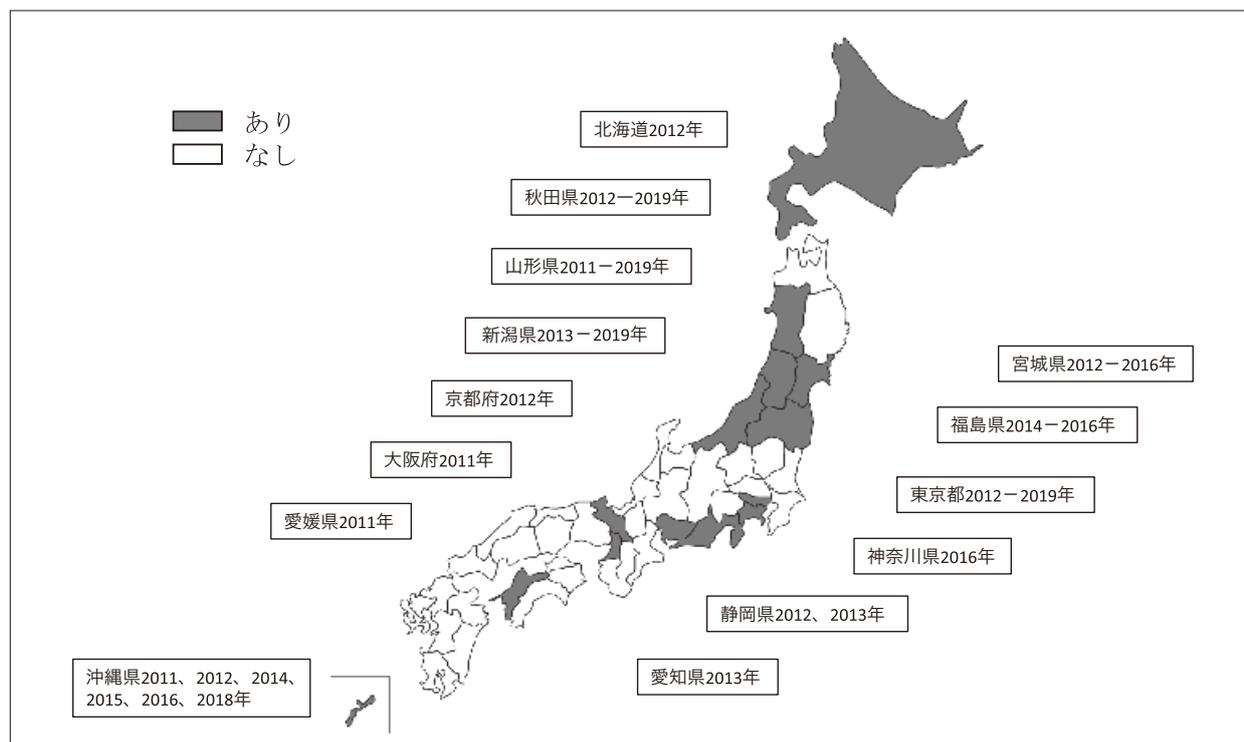


図2. 全国自治体による避難者意向調査実施状況 (2020年3月現在)

注) 各自治体の資料にもとづき筆者が作成した。

もかわらず、その意向の不可視化が進んできたと言えるだろう。

その一方で、2020年現在まで継続的に調査を実施している受け入れ自治体は、秋田県、山形県、新潟県、東京都の4都県である。本稿では、これらの都道府県のなかでも、避難者の意向をたずねる調査項目が詳細に設けられた調査を実施してきた秋田県、山形県、新潟県の調査結果と、各県における避難者支援体制を分析することで、これらの調査が可視化してきた避難者意向のエビデンスを明らかにする。これら3県は、比較的福島県から近いものの、事故後の放射線量が相対的に低く抑えられたこと、日本海側に位置し人口減少問題を抱える地域であることなど、共通点が多い。各自治体が避難者の意向を踏まえつつ、どのような支援を続けてきたのかを検証すると同時に、自治体レベルでは解決が困難な課題は何であったのかを明らかにしていく。

民間団体、大学、陳述書分析による避難者調査

上述した一部の自治体を除いて、公的な広域避難者の意向調査が十分に実施されない一方で、支援団体や大学関係者などによる量的な意向調査が

山形、茨城、栃木、群馬、埼玉、宮崎、岡山、鳥取等の各県で実施され、福島県だけでなく福島県に隣接する放射能汚染地域からの避難者も含めた多様な避難の実態を明らかにしてきた⁸。

さらに、全国各地で展開されている原発避難者裁判の原告による陳述書を分析したうえで、その内容を量的に分析した論文が2018年以降に新潟県(237世帯)、山形県(200世帯)、京都府(56世帯)の訴訟に関して刊行されている⁹。これらは避難に至る経緯から避難先での生活と困難、そして一部の原告は避難元に帰還していることから、帰還した理由やその後の生活等についても網羅的に調査をしている点で、「原発避難生活史」全体を明らかにするための貴重な資料となっている。特に帰還者への調査はまだ少ないことから、避難者だけでなく避難経験者の意向を量的に把握するうえで重要である。

以上概観してきた既存の調査を踏まえつつ、次節では受け入れ自治体によって継続的に実施されてきた調査の比較分析を行うことで、避難者が抱える困難や支援ニーズがどのように変化してきたのかについて注目していく。

II. 事例分析：エビデンスを作り続けた自治体～ 新潟県・山形県・秋田県

本節では、エビデンスに基づいた施策を展開してきた自治体の事例として、第1項では新潟県、第2項では山形県、第3項では秋田県、の3県を取り上げる。

各項では、はじめに、県としての避難者受け入れ状況や支援についての政策展開を概観する。続いて、県の避難者状況や支援施策について取り扱った先行研究について確認する。これらをふまえ、県が実施したアンケートについて取り上げる。アンケートの質問項目や結果など、特徴的なところについてさぐる。さらに、調査内容が県独自の支援とどのようにリンクしているかについても考察する。

なお、新潟の事例については高橋若菜、山形県は清水奈名子が、秋田県は高橋知花が、それぞれ分担執筆した。

1. 新潟

(1) 新潟県への避難者と支援の展開

新潟県は、震災当初、山形県や東京都とともに、福島県からの広域避難者の一大受け入れ先となってきた。新潟県には、単に隣接県であるという以上に、その条件が備わっていた。第一に放射能レベルの低さである。新潟県は、福島との県境に1,000～2,000m級の山々が連なる越後山脈があるため、距離の割には、空間放射線量がかなり低いレベルに留まった。第二に、交通条件である。福島から新潟までは磐越自動車道が直通し、車で2-3時間の距離であり、山形県に次いでアクセスが良かった。第三に、新潟県特有の条件として、災害対応ガバナンスが発達を見ていたことである。新潟県では、中越地震（2004年10月）、中越沖地震（2007年7月）、頻発する水害（三条・新発田・長岡・南魚沼等）などの経験を踏まえて、中越防災安全推進機構を中心とする様々な中間支援組織が設立されていた。こうした制度は、後述するとおり東日本大震災後の広域支援に最大限に活用されることとなった。第四に、福島県と同様、新潟県も東京電力が保有する原子力発電所の立地県であるという事実である。2007年の中越沖地震の折に柏崎刈羽原子力発電所の深刻な危機を経

験した新潟県民にとって、福島原発事故は決して他人事ではなかった。こうしたことから、避難世帯受け入れの実践的な局面においては、様々な地元のソーシャル・キャピタルが大きな受け皿として機能してきた。

では、具体的にどのような施策展開があったのだろうか、新潟県の特徴は、県庁の積極的関与と、地元のソーシャル・キャピタルの強さにあろう¹⁰。2011年3月11日14時25分の地震発生25分後に早々と県災害対策本部が設置された。3月14日の3号機爆発により、福島県から避難受け入れの可能性の照会が入ると、新発田、長岡、上越各保健所でスクリーニングの準備が始まる。3月15日早朝の2号機爆発を受けて、福島県知事から避難所受け入れ緊急要請が入り、同日夕方には、阿賀野市や新潟市等で相談所を開設している。さらに同日、メディアに緊急出演し、切実に救助を訴えた南相馬市の桜井市長に、泉田知事自ら直接電話をし、支援を申し出た。バスを配して、南相馬市から約2,500名の受け入れが開始したのは、翌16日であった。迅速な避難者受け入れに邁進した新潟県であるが、3月12日に長野県と新潟県の県境で地震がおきており、その対応にも追われていた。そこで、県外避難者支援専門の避難者支援局が立ち上げられたのが、3月18日であった。避難者支援局は、災害対応経験に富む指名要員がまずは七人、兼業で集められた¹¹。

新潟県が避難者数データの公表を始めたのは3月16日であるが、避難者数が最も多かったのは、避難者支援局立ち上げ翌日の3月19日の9,623人である。その後、約半年かけて漸減し、実際に避難者が民間借上げ住宅制度を利用して入居し始めた9月あたりに改めて漸増傾向に転じた。この時点で避難者の97%は福島県であった。また、当初は区域内避難が、7割強であったのに対し、一年後には区域内外比率がほぼ半々となり、特に中通りの郡山市や福島市からの避難人口が増加した。一方主に東京電力の関係者を受け入れてきた柏崎市では、区域内避難が多くを占めた。初期に赤ちゃんプロジェクトが展開された湯沢市や、県庁所在地の新潟市では、区域外避難が多くを占めた。なお、避難者の男女構成比でいえば、男性よりも女性が多かった。新潟県公表の年齢別データ

でも、子ども、特に未就学時の割合が多いことがわかっている。このことは、母子世帯の避難が多いこと、そして父親は職場のある福島県内に留まるケースが多いことを裏づけている。

以上のようなデータが揃っていること自体において、新潟県では極めて初期から、エビデンスを集め、施策展開してきたことがわかる。避難者支援局長であった細貝氏は、初期業務として、市町村から情報を収集して避難者名簿を作成し、日々更新して福島県に提供し、福島県と顔の見える関係作り、避難者へ情報提供を開始し、意向調査を行い、財政面も含めて新潟県の市町村が安心して避難所運営できるような環境づくりに腐心する、といったことが初期業務であったと証言している。

こうした基礎条件を整えながら、避難の長期化を見越して、二ヶ月後、新潟県は知事の強いリーダーシップのもと、災害対策本部から防災局内に広域支援対策課を設置した。全国でも異例の、充実した組織的対応である。移管後も、同課は避難者意向調査を重ねて行い、さらには避難所を局全員で巡回していった。そうして、避難者ニーズを組織的に、しかも実感的にくみとった上で、民間借上げ仮設住宅制度を比較的早期に導入し、官民のネットワーク化による見守り支援体制の構築、避難者の移動に対する支援といった、さらなる創発的な支援策を展開していった。まさに量的質的エビデンスを総活用して施策が展開されてきたことが明らかである。

2012年4月には、広域支援対策課は県民生活・環境部に移管された。中越地震の時も復興期に県民生活・環境部に震災復興支援課が作られたのと同じプロセスである。広域支援対策課では、生活再建支援に主眼が置かれた。ここでも、避難者意向調査や、避難者から断続的に入る相談事項が施策に展開され続けた。とりわけ、避難者ニーズが高かった母子避難世帯への高速道路無料化措置については、県独自に行い、国に先鞭をつけた。

時の経過とともに、国の復興政策は加速度を増す。避難登録者数は2014年には5,000人を切り、新潟県は2015年から、広域避難対策課をやや縮小し、震災復興支援課広域支援対策室へと編成した¹²。2017年には3,000人を切る。しかし

その後の減少はゆるやかであり、2020年3月現在、避難登録者数は2,280名となっている。この間、2017年3月には民間借上げ仮設住宅制度が停止された。しかし、避難者意向の把握に努めてきた新潟県は、避難継続や定住を切望する声が高いことも承知していた。このため県は、一義的には福島県の避難者支援の仕組みを尊重しつつも足りないと思われる部分について、例えば家賃補助を2019年3月まで続けた。その家賃補助も、福島県の支援停止とともに打切る必要に迫られた県は、さらに、個別相談を受け付け、県宅建協会とともに、物件の準備等も進めていた¹³。福島県2019年度に至るまで、県外避難者受け入れ状況データを公表し、避難世帯の現状や今後の意向についての年次調査を継続している。交流拠点の常設や交流会の実施、情報の提供、母子避難世帯への「高速バス料金」及び「高速道路料金」の支援等、避難者の安定した生活を重視した支援も、ニーズに応じて続行しているという。一方、就業支援についてのコンシェルジュ事業は、2017年、ニーズの減少に伴い終了したという。県震災復興支援課の梁川健史課長は、避難者の困りごとやニーズが多様化しているおり、そのため引き続き各市町村や民間の支援団体と連携し、避難者に必要な支援や情報を提供したいと述べている¹⁴。

(2) 先行研究と政策へのインプット

以上のように、避難者数も多く、また災害対応ガバナンスが発展をみていた新潟県については、避難者の状況に加えて避難者支援についても、数々の先行研究が存在している。

筆頭となるのは、新潟大学の松井による論考である。2004年の中越地震や2007年の中越沖地震後の官民協働を通じた復興を、丁寧なフィールドワークを通じて社会的見地から具に見つめてきた松井は、2011年11月に出版した著書の中で、震災対応経験が東日本大震災の対応にも引きつがれつつあることを示唆した¹⁵。その経験とは、補完性の原理に通底する哲学的思考に基づいており、つながりが再生され柔軟に社会関係が再構築されることで、被災者のエンパワーメントを図っていくという方式である。中越地震でその提案や実践の立役者のひとりとなった中越防災安全推進

機構の稲垣は、これを「底辺ガバナンス」と名付けた。「底辺で出たたくさんの不定形の声や思いが、ちゃんと吸い上げられて、行政がそれなりのケアをできる体制になっていること、そのための回路が存在すること」である¹⁶。このような「底辺ガバナンス」の原理は、例えば広域避難支援に携わる支援団体の互いのエンパワーメントをめざして立ちあげられた「新潟県避難者連絡会議」の根底を支える思想でもある。

新潟県の支援文化ともいえる「底辺ガバナンス」のあり方が、避難者のみならず支援者のエンパワーメントにも繋がっていることを、支援の実践や調査の中から体感したのが、筆者（高橋）らである。行政や子育て支援組織、市民団体等と連携しながら母子支援を行い、いわばアクション・リサーチの形で論考を残した筆者（高橋）らは、新潟県に流れる支援文化が被災者のみならず支援者のエンパワーメントに繋がっていると考察した¹⁷。筆者（高橋）、松井もかかわった書籍『原発避難と創発的支援』では、新潟県庁と中間支援組織のキーパーソンの証言をまとめ、過去の災害対応経験を通じて培われた暗黙知・経験知が、広域避難者支援にあまねく活用され、柔軟で創発的な支援に結びついたことを論証した。同様に松井（2017）も、「成熟した支援」の背景に、災害対応や県庁の積極的関与があったことを論じている¹⁸。

一方で、原子力災害による避難者が置かれた不条理な状況下で、支援文化だけでは、深刻な被害から救済され得ないことも、先行研究は示している。ジャーナリストの目から、避難者が置かれた窮状に鋭く深く迫った著作は多々あり、吉田（2016, 2017）や青木（2017）の著作でも、新潟へ避難した母子の窮状が取り上げられている¹⁹。筆者（高橋）らは新潟県が実施したアンケートを経年的に分析し、避難者が置かれた厳しい現状を描きだし²⁰、また福島県に隣接する他県との比較にも着手した²¹。2018年には、原発避難者新潟訴訟の原告237世帯の陳述書を量的データに変換し、原発避難生活史として描き出した²²。さらに筆者（高橋・清水）等は、避難者の生活破壊・被害は深刻で多様で普遍的であり、長期化していることを、先述の陳述書分析に加え、組織的なイン

タビュー調査も踏まえて、質的量的に表した²³。関（2015, 2018）や渡邊（2018）は、東京オリンピックにむけて「福島再生」「復興」の姿を描き出そうとする政策の流れを「制度の時間」ととらえ、当事者による「生活の時間」とずれていると指摘した²⁴。「制度の時間」の流れに従い公的支援や賠償が打ち切られるなかで、母子避難をはじめ生活困窮に瀕する当事者たちが、社会的に「自己責任」のレッテルを貼られ声を奪われたまま、孤立に追い込まれているという。先述の松井（2017）も、避難者の多くがふるさとを「剥奪」され、尊厳を剥奪されたままの状態であり、そのトラウマの中で生き、再生をはかるのにかかるであろう途方もない時間について論じた²⁵。

こうした多様な研究者による研究調査内容が、行政へとインプットされていく回路が備わってきたのも、新潟県の特徴である。その経緯について、簡単に記しておこう。福島原発と同様に東京電力の原発を柏崎刈羽に擁する新潟県では、県民の過半数が原発再稼働に反対し、再稼働をめぐる事故検証は、知事選挙の争点ともなった。当時の米山知事のリーダーシップにより新潟県が2018年1月に設置したのが、新潟県原子力発電所事故に関する検証総括委員会である。

柱となる三つの検証の第一は、「新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会」である。福島第一原発事故原因の検証を引き続き徹底して実施するとともに、東京電力と県による合同検証委員会において、東京電力のメルトダウン公表等に関する問題を検証することとされた。第二は、「新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会」である。この委員会は、さらに健康分科会と生活分科会に分けられ、前者は事故による健康影響を徹底的に検証すること、後者は事故による避難者数の推移や避難生活の状況などに関する調査を実施することとした。第三は、「新潟県原子力災害時の避難方法に関する検証委員会」である。避難計画の実効性等を徹底的に検証し、原子力防災訓練も踏まえることとされた。

このうち、健康・生活委員会および避難委員会による検証は、日本では初めて本格的に行われる検証でもあった²⁶。その健康・生活委員会の副座

長であり、生活分科会の座長を務めるのが松井であり、原発避難研究の第一人者である除本や丹波も委員に名を連ねている²⁷。新潟県庁が主催する同分科会では、県主導の避難者総合的調査、また獨協医科大学や宇都宮大学によるテーマ別調査も行われた。このほか、筆者（高橋）や関をはじめ、複数の研究者らによる報告も行われた。これらをふまえ、「避難の長期化により変化する状況や新たに生じている問題をフォローすべきではないか」、「時間とともに変化する避難生活の状況を継続的に見て、様々な形で検証していく必要があるのではないか」と行政担当者も認識を共有するに至っている²⁸。それは、前述したような新潟県の多様な支援の展開にも繋がっていると勘案される。

(3) アンケート集計結果と施策への反映

■新潟県の意向調査の意義

新潟県は、2011年4月、6月、7月に初期アンケートを集中して行ったのち、同年12月（公表は翌年3月）以降も毎年1回、避難者アンケートを実施し公表してきた。こうしたアンケートの存在について、前述の稲垣氏は、極めて重要だったとの認識を示した。稲垣氏は、福島原発事故からの多様な選択肢を望む被災者たちが、支援や賠償から振り落とされていると指摘した。課題がきちんと分析されていない現状に、「きちんと分析すれば、対処のしようもある」のに、それが「よく分からない」で済ますと、「対策が進まない」ことを憂いていた。そういった意味で「新潟県が、統計を早い段階で作っていったのは素晴らしい」、「この統計のおかげで」、たとえば「新潟県では自主避難（避難指示区域外）と強制避難（避難指示区域内）がフィフティー・フィフティーだということが見えてきた」、そのことがさらなる支援につながったと、振り返るのである²⁹。さらには、新潟県の場合、とりわけ初年度において、そこに、現場で聞き取った質的調査も同時に組み合わせていたことを付記しておこう。先述の細貝氏は、「アンケートしても、例えば借りたいと考えている人数は数字では出てくるんだけど、その思いの強さとか、将来の見通しに対する考えとか、そういう感覚的なところはやはり話を聞かない」と述べ

ている。課長級の職員たちが、避難所に出向き、避難者と対話し、互いに聞き取った情報を共有する。避難所運営チームが避難所を巡回し、学生ボランティアが足湯マッサージをしながら聞き取ったつぶやきを、みなで共有する。以上のような、政策担当者側と避難者の直のコミュニケーションを、被災者ニーズの「質的把握」と定義づけるならば、新潟県が度重ねて実施してきた避難者アンケート（意向調査）は、さながら「量的把握」と位置づけられよう。「質的把握」と「量的把握」、この両輪を組み合わせることで、被災者ニーズを把握することで、血の通った効果的な創発的支援策の考案が可能になる。そうした、エビデンスベースの政策決定が、深いところで認識されていることがわかる。

それでは順に、アンケート調査の概況を見ていくとしよう。

■福島県出身避難者向けの意向調査（2011年度）

まず初年度4,6,7月に立て続けで3回行われた避難者の意向調査である。第1回調査は、体育館などの住環境が整っているとはいえない避難所から、二次避難所へ移る意向を聞いたものであった。回答者のうち56%が、移動を希望せず避難元へ帰ることを望んでいた。しかし、6月に行った第2回調査では、回答世帯の7割近くが福島県への応急仮設住宅に応募せず、6割が新潟県内の民間借上げ住宅等を希望していることがわかった。7月の第3回意向調査では、今後の生活拠点をどうするか決められない理由も聞かれた。現在の原発の収束の見込みがたたない中、地元へ帰るかどうかが決めかねているという理由や、就学児童等を持つ世帯では、引き続き新潟で就学させるか、地元の学校に戻るか判断がつかないなどの理由、高齢者を持つ世帯では介護施設の被災により介護等サービスが受けられるかどうか分からないという理由などが挙げられた。当時避難所を巡回していた県職員の小海氏は、当初は「それなりにお元気だった」のが、「だんだん見通しがつかなくなって、避難が長引いてくると、結構辛そうな形になっていったのが印象的」だったとふりかえる³⁰。県は、この時点で、区域外避難も母子避難も少なからずいると把握していた。決められないと回答す

る世帯が多い中で、新潟県は二次避難所の運営を、当事者が納得し次のところに移れるまで続行しつつ、区域内外を問わず民間借上げ仮設住宅制度を開始することを決めた。その受付は2012年12月まで続いた³¹。

■各年アンケート（2011-6、8-9年）

2011年冬に行われ、2012年3月に公表された第4回アンケート以降は、避難者登録がある全避難者を対象とした。第4回調査でわかってきたのは、98%は福島県出身、区域外避難は約半数で、7割は民間借上げ住宅に落ち着いたということである（図3）。この調査から全般に被災者が置かれた厳しい状況が数字としても見えてきた。震災後心の健康状態が悪化した家族がいるとの回答が、全回答の半数を超えた。具体的な症状としては、「気分が落ち込む」、「いらいらする」、「眠れない」などであった。その背景に家族分離もあった。離れて生活している家族がいる家族が6割を超え、母子世帯がうち3割強であることが判明した（図4）。この調査結果は、翌年の第5回調査での追加質問項目：避難元の往来頻度につながった。平均すれば月2～3回の往来が多く、月3回以上との回答も4割近くを占めた。母子避難世帯で、離れて生活をする父親が週末に会いにくるケースが多いことを裏付けるデータとなった。新潟県が独自に、「避難者の移動」に対する支援策を、今日にいたるまで続けているのは、こうした母子避難世帯の実態を把握していたからにほかならない。

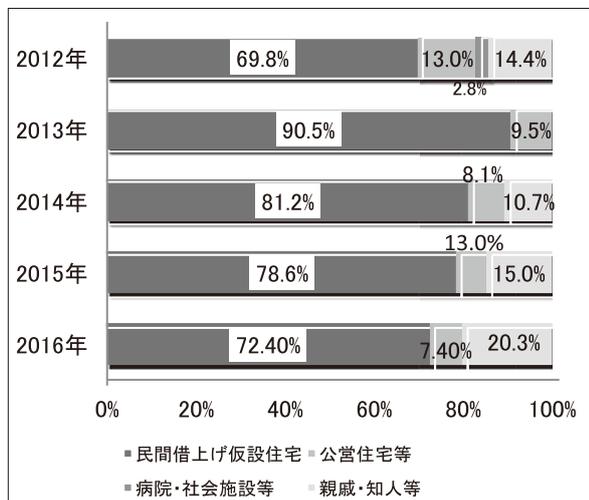


図3 新潟：居住の形態

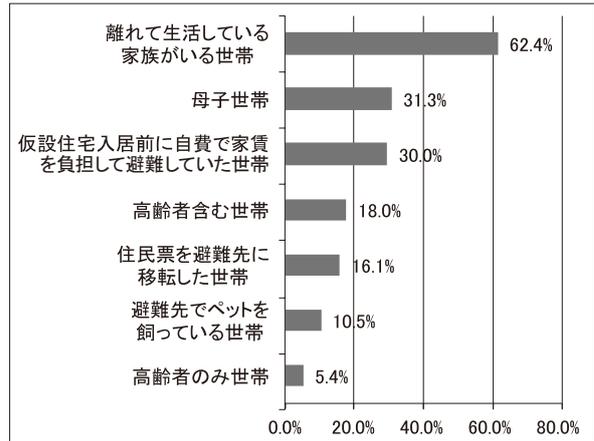


図4 家族構成、別居の有無（2012年）

2012年から継続的に質問されているのは、今後の生活拠点についてである。図5に示したように、「福島県へもどりたい」という要望が4割弱を推移し、民間借上げ住宅停止後も3割となっている。新潟県への定住希望は2012年の11%から45%へと増加した。一方未定は2012年の49%から2019年は22%である。避難元へ戻りたい回答の大半は実は時期未定であり、将来についての決定が依然として難しいことを示している。

どのような状況になれば福島県へ戻りたいかについては、各年を通じて放射線量、除染の状況と答える回答者が圧倒的に多い。入学・卒業のタイミングにより、戻る時期を見計らっている避難者もいる。一方、避難指示解除は割合が低く、決定

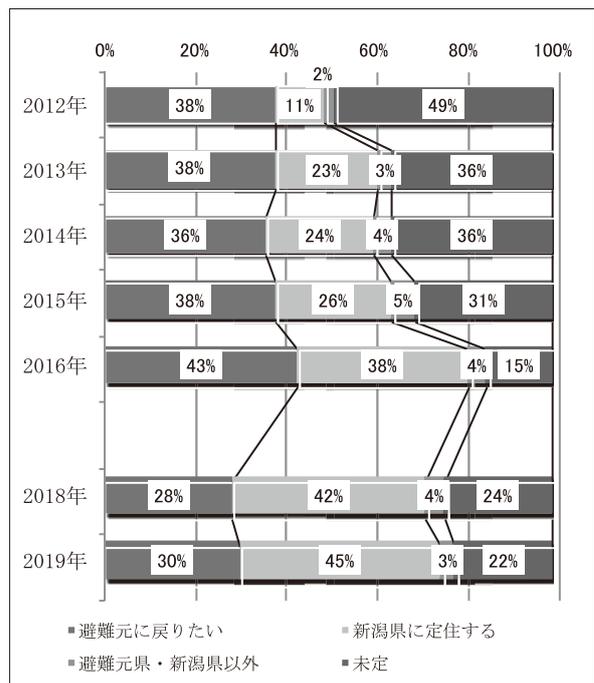


図5 新潟：今後の生活拠点についての意向

的な要因とはなっていない。経済的苦境はすでに見えてきているが、経済的理由を挙げた者も少数であり、苦しい生活に耐えている様子が窺えた。

一方、新潟へ定住を希望する理由は、当初は放射線量を理由に挙げた世帯が、とりわけ区域外で非常に多かった。しかし、年を経るごとにその割合は下がった。逆に、生活の安定（慣れ、周囲の人間関係）を挙げた世帯の割合が、区域内外を問わず、年を経るごとに大幅に増えている。また転職、転勤なども重要な項目となっている。一方、未定の理由については、やはり放射線量を理由に挙げた世帯であり、「先行き不透明」であること、「家庭内で結論が出ていない」、経済的理由、進学理由など、様々な苦悩が回答に上がっていた。

悩み事については、とりわけ区域外避難者の生活費負担の悩みが際立ち、先行き不透明で将来が不安とする声、希望する職が見つからない、避難先での暮らしや環境の変化、冬の生活、家族が離ればなれの生活による孤独感、賠償関係の悩みなどが続いた。一方、2016年のデータでトップになったのは、借上げ住宅後の住宅をいかに確保するかということであった。図6は、借上げ住宅提供終了後の住居について聞いたものであるが、借上げ住宅を自費契約で続行するとの回答が半数近くを含む一方、選択が難しいとの回答も見られた。

要望については、借上げ住宅の期間延長を求める声が、圧倒的に高く、継続して1位であった。とりわけ区域外でその傾向は顕著である。この他に、高速道路の無料化（続行）を求める声も高い。母子避難による二重生活が続いていることを窺わ

せた。この他にも、長期展望の提示、支援、復興策の促進も望まれている。先行きが見えない中で不安を抱え、国に対策を求める家族が多い事が窺える。また医療費補助、受診や医療費還付の簡素化など、行政手続きの改善についても一定の要望があり、特に区域外において、多かった。区域内外で大きな格差があることも一因であろう。また就職支援や斡旋の要望はみられた。

以上からすれば、民間借上げ住宅の終了や、各種支援の打ち切り、行政サービスの一部自治体への限定などは、避難者ニーズと決定的に乖離していることが明らかになった。

■ 2017年の三点検証（総合的調査）

2017年は、各年行われている意向調査が行われなかった。これは上述したように、柏崎刈羽原子力発電所の徹底検証の一環として、福島第一原発事故三点検証に基づく、詳細なアンケートが行われたためである。報告書はのべ145ページという大部であり、世帯主だけでなく、世帯主以外、子ども（中高生）を対象としている点、新潟に居住する世帯だけでなく帰還世帯も対象とした点、収入の変化や賠償への考え方など、踏み込んだ質問項目もある点で特徴的である。

ここでは、他調査には見られないような、特徴的なところのみ紹介しておこう。たとえば、世帯収入である。震災前の36.7万円から26.2万円へと、10.5万円減少という厳しい結果が出た。生活のやりくりでは、預貯金の取り崩しが32.7%にのぼり、区域内避難者は賠償金を糧とする世帯が44.9%にのぼった。区域外では借金も8.5%となり、経済的不安を感じる割合は全体で8割を超え、厳しい状況が改めて確認された。

賠償についての満足度について示したのが図7である。満足と回答したのは全体の5%にとどまり、全体の66%、区域外の72%が不満と答えた。賠償や支援に関する強い批判は、自由記述の中でも多数見られた。

この他に、低線量被曝への不安が7割近くと高く、子どものアンケートでは帰還した子どもほど不安意識を強く抱えていた。帰還者の現在の生活課題のトップも放射線・除染であり（64.6%）、特に区域外避難者は74.5%にのぼった。この他

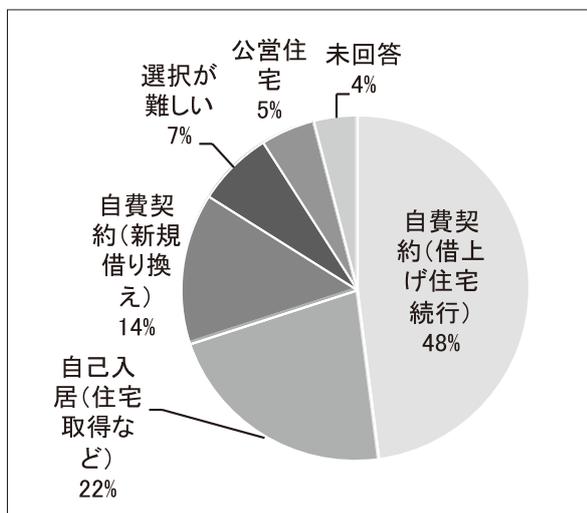


図6 新潟借上げ住宅提供終了後の住居 (2016年)

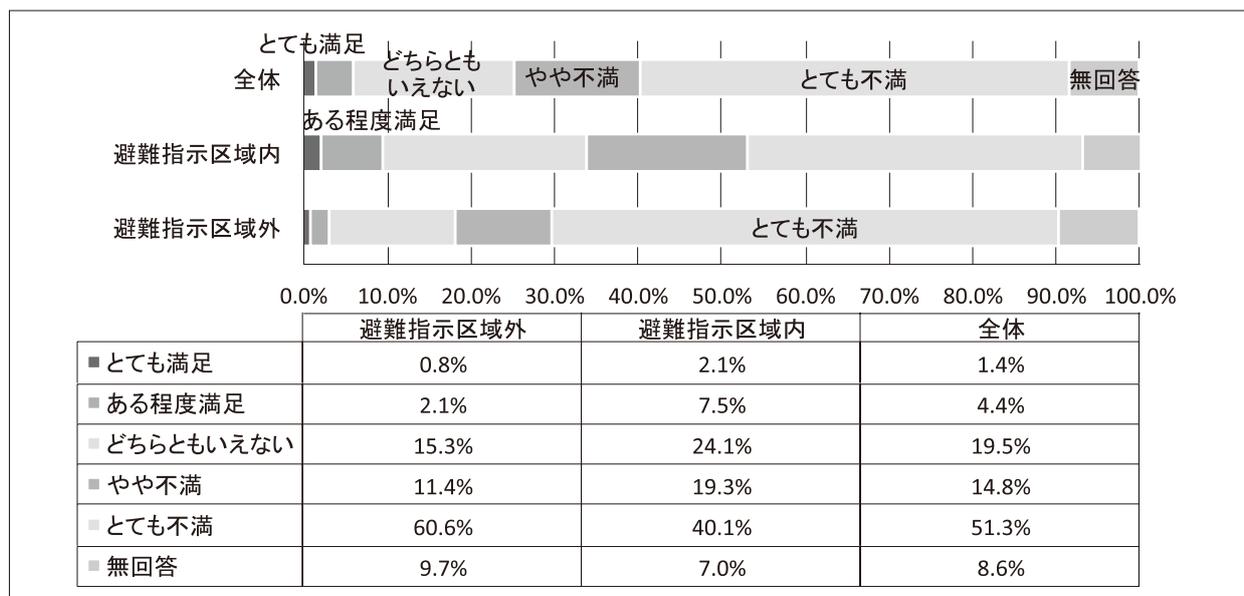


図7 賠償に対する満足度

医療機関（41.8%）、就業先（31.5%）、学校保育（30.4%）などと続いた。帰還理由は、子の進学状況（48.1%）、家庭で話し合った結果（48.1%）、経済的理由（34.2%）、借上げ住宅の終了（31.6%）と続いている。

以上に見たように、新潟県では、実に多くのアンケートが行われ、その結果に即して施策が展開されてきた。とりわけ民間借上げ仮設住宅の門戸を区域内外問わず提供したことや、交通支援は、エビデンスを得ての施策展開であったことが明らかである。

そして、そのニーズは2015年以降も続いていた。2016年時点で、住宅は最も困難度が高い項目であり、民間住宅借上げ制度の続行は、2016年時点で、最も高いニーズであった。また、賠償のあり方には大変大きな不満があった。新潟県が行ってきた一連の調査は、民間借上げ住宅制度や各種支援の打ち切り、賠償制度のあり方が、被災者の生活再建場のニーズに、真っ向から反しているというエビデンスを突きつけているのである。

2. 山形県

(1) 山形県への避難者と支援体制

■官民協働体制による組織的な支援

福島県の北西に隣接する山形県もまた、原発事故直後から多数の避難者を受け入れてきた。復興庁資料にある登録された避難者数でみると、2011年7月には5,640人の東京都、6,738人の新潟県

を上回る7,712人もの避難者が、同県に避難していたことが分かっている。その後2012年1月の13,797人をピークとして、2013年8月まで全国の都道府県のなかで最も多くの避難者を受け入れていた。これらの福島県からの避難者のうち、区域内避難者の実数は明らかにされていないが、約8割が区域内避難者であり、また母子避難者が多かったと当時支援にあたった関係者は話している³²。事故から2年後の2013年以降は毎年減少が続くが、これは東京、茨城、栃木、埼玉、宮城、新潟、千葉、神奈川に次いで9番目に多い³³。

山形県における支援体制としては、震災から2日後の3月13日に山形県災害ボランティア支援本部が立ち上げられている。同支援本部では、県、NPO、青年会議所、企業関係者も含めた支援者間の情報共有のための会議を毎日2回開催し、被災地の状況、避難所の受け入れ状況、支援物資等について全体で共有しながら支援活動を行う官民協働体制をいち早く構築していた³⁴。早期に協働体制を組むことができたのは、3月11日の震災当日に県庁で助成金の説明会があり、県内の主要なNPO等が一同に会していたこと、普段から官民が協力的に活動してきた実績があったことに加えて、震災以前から県、社会福祉協議会、また関係する民間団体が一体となって災害時に備える取り組みが存在していたという³⁵。実際に山形県社会福祉協議会は、2011年から「避難者生活支援相

談員事業」を開始し、100名以上の避難者が在住する県内9市町に合計27名の相談員を配置して、個別訪問等を行ってきた³⁶。

上述した支援本部は震災から半年で閉じることになるが、支援者間をつなぐネットワークの必要性が複数の関係者から指摘されたことを受けて、2011年8月には「復興ボランティア支援センターやまがた」が設立された。県の危機管理課に設けられた復興・避難者支援室と、NPO法人関連業務を担当する県民文化課が管理者となり、複数のNPO法人との協働体として官民協働体制を維持したまま、支援者への支援や情報共有の拠点となってきた。定期的に開催される「支援者のつどい」は現在も続けられており、2020年4月時点で通算88回を数えている³⁷。また官民の協働体組織であることから、県が国から受け取る復興関連予算を同センターの活動経費に使うことが可能となり、現在にいたるまで避難者向けのフリーペーパー「うえるかむ」の月1回の刊行、情報ポータルサイトの運営も続けられている³⁸。

また2013年8月には、山形県知事の発案で官民横断的なネットワーク組織「やまがた避難者支援ネットワーク」が設立され、県の危機管理課復興・避難者支援室が事務局となって、意見交換会の開催、支援者間の情報共有が続けられている³⁹。以上で概観したように、山形県では発災当初からいち早く官民協働体制を構築し、継続的に支援をしてきたことがその特徴であると言えよう。

■区域外避難者への支援

2013年までに福島県から山形県に最も多くの被災者が避難した理由として、先行研究、並びに聞き取り調査において共通して指摘されている点は、高速道路を使えば福島県の各地域が通勤圏内になるという地理的な近接性、放射能汚染の程度が相対的に低かったことに加えて、山形県が避難指示区域外からの避難者にも「みなし仮設住宅」としての借上住宅提供の対象とする支援策を、長期間にわたって続けてきたことがある⁴⁰。

2011年4月18日には災害救助法に基づいた「山形県避難者向け借り上げ住宅実施要項⁴¹」を施行したが、住宅提供の対象者は避難指示区域内からの避難者に限られていた。ところが、被災3県か

らのすべての避難者のうち、福島県内の避難指示区域外からの避難者が7割弱、避難指示区域内と岩手、宮城両県からの避難者が3割と当初推計されていたように⁴²、福島県からの避難者の多数が区域外避難者であったことから、福島県からの要請を受けて2011年6月からは区域外避難者にも住宅提供を開始している。同様の支援策は他の受け入れ県でも始まっていたが、その多くが2011年内に受け入れを終了していたのに対して、山形県は2012年秋まで区域外避難者への住宅提供を続けたことから、その情報が口コミで避難を希望する世帯に拡がり、2012年まで継続的に山形県への避難が続くことになった⁴³。

2017年3月末には、福島県の決定を受けて区域外避難者への借上住宅供与が終了されるに至ったが、その後も山形県では公営住宅入居の優先的取扱い、県職員公舎の無償提供、転居の際の引っ越し費用の補助（複数世帯5万円、単身世帯3万円）などの支援策を続けてきた⁴⁴。

山形県が長期間にわたる受け入れを行った背景には、吉村美栄子県知事が特に母子避難が多かった区域外避難者への支援に積極的であり、知事自ら避難者との定期的な話し合いの場を設定して支援ニーズを確認するといった、首長の意思が反映していたことも要因として指摘されている⁴⁵。

(2) 先行研究からみえる困難

山形県への原発避難者の意向に関連する先行研究としては、2011年から12年にかけて、福島県から山形県への避難者への聞き取り調査と、山形県への避難者並びに福島県在留者のうち、子育て家庭を対象に実施したアンケート調査の結果を分析しつつ、避難指示区域外からの母子避難問題を論じた山根純佳による論文がある。

山根が2012年6月から7月に実施した乳幼児家庭へのアンケート調査によれば、「現在の生活で、孤独だと思ふことがあるか」との設問には7割が「孤独を感じている」と回答し、その理由として一番多かったのが「子育てを助けてくれる人がいない」で6割に達していたという。また山形県内の避難者と福島在住の母親の双方にたずねた項目では、精神的不調を感じる（「とてもそう思う」「どちらかといえば思う」の計）が、福島県では

44.6%であったのに対し、山形県では75.3%、身体的不調を感じるが、福島県で36.4%、山形県で63.3%と、子どものケア負担を一人で背負っている母親の身体的、精神的負担の大きさが明らかにされていた⁴⁶。山形県では官民協働の支援体制がいち早く構築されていた一方で、区域外からの母子避難者世帯は孤立感や身体的、精神的不調を経験していたのである。

さらに区域外避難者は、区域内避難者が受けていた継続的な賠償の対象とならなかったことから、避難が長期化すれば経済的にも追い詰められていくことになる。山形県への避難者の意向を量的に明らかにした数少ない先行研究として、原発避難者山形訴訟の原告200世帯の陳述書をもとにして、避難生活史を浮かび上がらせた高橋若菜・小池由佳による共著論文によれば、200世帯のうち区域外避難者の割合は93.0%であり、新潟県の避難者訴訟の原告団における75.1%よりも高いという⁴⁷。陳述書作成時点で原告のうち44.5%（89世帯）が帰還していたが、帰還理由としては「経済的負担」が56.2%で最も高く、次いで「学校などの節目」が46.1%、「家族分離にこれ以上耐えられない」が43.8%となっている。帰還した時期は2013、4年が最も多くなっていることから、2013年以降に避難者数が減少していった要因としては、これらの困難を抱えた主に区域外避難者が帰還を選ぶことになったと推測できる⁴⁸。

これらの先行研究を踏まえたうえで、本項では山形県が2011年から現在に至るまで継続的に実施してきた避難者アンケート調査結果から、2017年3月の借上住宅供与終了の時期に避難者はどのような意向をもち、また支援ニーズを訴えていたのかを分析する。

(3) 県実施のアンケート調査

■山形県によるアンケートの特徴と分析方法

山形県では、2011年10月に山形県広域支援対策本部避難者支援班による第1回の「東日本大震災避難者アンケート調査」を実施して以降、現在まで毎年実施してきた⁴⁹。アンケートの対象は、東日本大震災により山形県内に避難している全世帯としているが、新潟県、秋田県での調査とは異なり、回答者の出身県別の内訳が公表されていな

い。従って本調査の集計結果から福島県からの避難者のみの回答内容を分析することは困難であるが、結果が公表されている第1回から第9回までのアンケート回答者のうち、福島県出身者の割合は約84%～91%までの間で推移していることを踏まえて、その回答内容から福島県からの避難者の傾向が推測できる項目を中心に分析を行った。

■区域外避難者の放射線被ばくへの不安

山形県が2011年10月に実施した第1回のアンケート調査結果によれば、1,649件（回収率は35.5%）の回答のうち90.12%が福島県からの避難者であり、原発から30キロ圏内ないしは計画的避難区域出身者は27.29%、津波被災地出身は6.97%、上記以外が62.28%、無回答が3.46%であった。また子どもがいる世帯が71.74%であり、そのうち片親世帯が53.59%である⁵⁰。

また2012年の調査では一部質問項目が変わっているが、1,275件（回収率：33.1%）の回答のうち、91.9%が福島県からの避難者であり、「避難の理由」として「避難指示があった」が21.7%であった一方で、「放射線の影響が心配なため」と回答したのは65.6%であった。これらの原発事故当初の調査結果からも、福島県からの避難者の多数が避難指示区域外から、放射線の影響を心配して避難していたことが推測できるのである。

同様の傾向は、先行研究における調査結果でも指摘されてきた。山根が子育て世帯の避難者に行った聞き取り及びアンケート調査によれば、被曝への不安や福島県内の行政、学校による放射線防護対策への不信感からやむなく避難を選択した世帯が多い⁵¹。また高橋・小池によれば、初期避難のきっかけは、「子どもや胎児への健康影響への懸念・不安を感じた」が64.5%と最も高くなっている⁵²。

その後2013年以降、福島県からの避難者総数が減少していくにつれて山形県によるアンケート調査への回答数も減少し、2019年度の調査では、156件の回答（回収率25.4%）のうち「放射能による健康への影響が心配なため」の割合は45.4%となったが、避難を継続する理由としては9年間一貫して最も高い割合を占めている⁵³。また「もうしばらく山形県で生活したい」「山形県に定住

したい」を選択した回答者にその理由を複数回答で尋ねると、「放射線の心配が少ないため」が43.1%で最も高くなっているが、この調査項目が追加された2014年以降、常に最も多くの回答者が選択してきた回答である。また回答者の内訳をみると、この間一貫して約6割が女性であり、3、40代が約7割となっていることから、子育て中の母親による回答が多いことが推測される。

以上の結果から、山形県によるアンケート結果は、福島県からの避難を継続している母親たちの意向を高い割合で反映しており、また放射線被ばくへの不安は現在も一部の避難者が抱き続けていることが読み取れるのである。

■調査項目の変化から見える状況の変化

さらに山形県によるアンケート調査の特徴として、調査項目が時間を経過するにつれてより詳細になっている点がある。2011年度は自由記述欄を含めて大項目が6、合計23問、2012年度は大項目が7項目、合計35問であったのに対し、2019年度調査では大項目が10、合計38問へと増えている。2014年から「避難期間の見通し」について項目が追加され、「定住したい理由」や定住希望者が「必要とする支援」についてたずねるようになった。また「県内で行っている避難者支援事業について」の項目を追加し、支援事業の評価や今後実施を希望する支援についてたずね始めたのも同じ年である。翌2015年には「今後の生活について」という項目を新設し、定住の予定をたずねるだけでなく、「避難の見通しと帰還について」たずねる項目を設けているが、「帰還」という言葉がアンケートの項目で使われたのはこの年が初めてである。

さらに2016年からは、自由記入欄に「避難元に対し県から伝えてもらいたいこと」「政府に対し県から伝えてもらいたいこと」「その他、避難生活で感じていること」の3点の項目が追加されている。これは、2015年に福島県が区域外避難者への借上住宅供与を2016年3月で終了する方針を打ち出したことを受けて追加された項目であると思われる。同制度の運用は福島県並びに政府の管轄事項であることから、避難者が山形県から福島県並びに政府に伝えてもらいたいことにつ

いて調査をするようになったと考えられるのである。その後住宅支援継続を希望する多くの声を受けて、同制度の終了は1年後の2017年3月に延期されている。

実際に2016年の回答結果をみると、表1に示したように、福島県並びに政府に対しては、住宅提供終了への反対や無償提供期間の延長、高速道路無料措置期間の延長、子どもの健康被害対策等を求める声が多数であったという。

また、「今の生活で困っていること、不安なこと」という質問項目への選択式複数回答では、一貫して最も多く選ばれているのは「生活資金のこと」で6割台を占めるのに対して、2013年までは3位以下であった「住まいのこと」が2014年以降では第2位に位置するようになり、2016年には回答者の52.6%が選択している。

次頁の表2は、「今の生活で困っていること、不安なこと」について「住まいのこと」という回答の順位と回答に占める割合を示している。2016年に最も高い割合を示したあとで、2017年度以降は2位が「自分や家族の健康のこと」が占めるようになり、他方で「住まいのこと」は3位を維持しつつもその割合は下がっていく傾向にある。こうした9年間の推移は、当初の2年間の住宅供与期間が終了して1年ずつの延長となった2013年以降に「住まいのこと」が不安の要因として大きくなり、2016年をピークとして、2017年3月の住宅供与打ち切り以降は住宅を確保できなかった世帯が帰還する、または住宅への支援を諦めざるを得ず、減少傾向となった可能性がある。

同様の傾向は、2016年調査以降追加された「今後の予定」をたずねる項目への回答結果にも表れ

表1 山形県：2016年度調査自由記入欄の集計結果

質問項目	集計結果の文面
避難元に対し伝えてもらいたいこと	放射能に対する不安があるなか、借上げ住宅の提供が終了することへの反対意見や、子どもの就学状況に合わせた無償提供期間の延長、高速道路無料措置期間の延長を求める声が多数記載されていました。
政府に対し伝えてもらいたいこと	現在の原発の状況についての正確な情報を求める声、原発事故が収束していないことを理由とする借上げ住宅の提供期間や高速道路の無料措置期間延長を求める意見等が記載されていました。また、子どもの健康被害に対する不安から、その対策を求める記載もありました。

表2 山形県：「住まいのこと」の順位と割合

調査年度	順位	割合 (%)
2011年	6位	22.98%
2012年	7位	28.9%
2013年	4位	39.6%
2014年	2位	47.5%
2015年	2位	49.9%
2016年	2位	52.6%
2017年	3位	47.2%
2018年	3位	40.5%
2019年	3位	34.0%

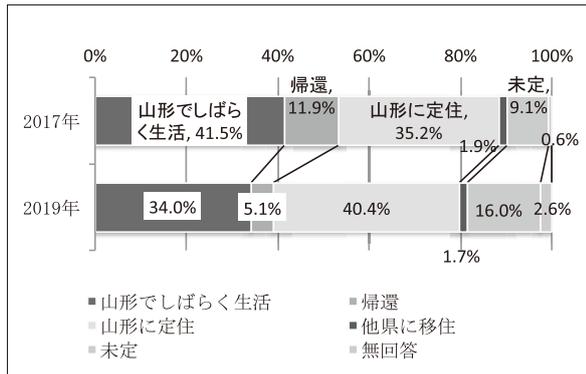


図8 山形県：今後の予定 (2017・19年度)

ている。図8に示したように、2017年と2019年の結果を比較してみると、2017年に最も多かった「山形でしばらく生活」は41.5%から2019年には34.0%に減少している。2019年調査は「山形に定住」が最多の40.4%となった一方で、「未定」も9.1%から16.0%に増加しており、「未定」と「山形でしばらく生活」の合計は50.0%になることから、借上住宅のような暫定的な住居を必要としている避難者はいまだ多いと推測できよう。

このようにアンケート結果の推移を分析すると、住宅供与打ち切りが決まった2015から16年に避難者の多くが「住まいのこと」に不安を覚え、その後も現在に至るまで住宅支援を継続を希望していることが、継続的な意向調査によって示されていたのである。2017年3月以降には、福島県は一部の区域外避難世帯への民間賃貸住宅等家賃補助事業を始めたが、それも2019年3月末で終了となった⁵⁴。継続的に実施されてきた自治体調査から見える避難者意向は、政府や福島県の政策では看過されているのである。

3. 秋田

(1) 秋田県の避難者と支援体制

福島県から直線距離で250km以上離れた秋田県にも、2011年3月末時点で1,000人以上の福島県からの避難者が避難した⁵⁵。紺野・佐藤(2014)によると、その後の避難者数は次のように推移した⁵⁶。原発事故の3ヶ月後の2011年6月には、原発が比較的安定的な推移をたどったことで、事故の拡大を懸念して遠方に避難していた住民が福島への帰還を進め、避難者数は859人といった減少を見せた。こうした区域内の住民たちの帰還が進む一方で、2011年6月以降には、避難指示を受けない区域外からの母子避難が増加した。避難者の実数が落ち着くのは、2011年9月以降であり、避難者数で1,200人弱、世帯数で440世帯前後という状況が、それからおよそ半年の間続いた。約9年たった2020年5月1日時点では、福島県からは141世帯389人が県内で避難生活を送っている⁵⁷。

長期に及ぶ避難生活を支えるために、秋田県では企画振興部総合政策課内に設置されている「被災者受入支援室」が避難者支援を継続して行っている。秋田県では、地震の発生後直ちに「災害対策本部」、その1週間後には「県民生活・被災地支援本部」を立ち上げ、対応や支援の内容ごとに10チームを設置したが、このうち、「被災者受入支援チーム」(現「被災者受入支援室」)が県内の避難者支援をになった⁵⁸。10チームのうち、現在ではほとんどのチームが対応や支援を終了し廃止されたが、被災者受入支援室は、2011年3月18日に設置されて以来、現在まで長期的な支援を継続して行なっている。これまでの主な支援内容としては、応急仮設住宅の提供、避難者支援相談員による避難者住宅の個別訪問、NPOによる支援活動の調整、情報交換・交流会の開催、避難者支援情報誌「スマイル通信」の発行、避難者交流センターの運営などがある。

(2) 先行研究の限定性

秋田県への避難者と支援に関しては、県内に避難する母子世帯の実態を明らかにした紺野・佐藤(2014)、母子による区域外避難を支える父親の状況に着目した紺野(2015)、避難を終了した世帯

と継続している世帯の実態を明らかにした蔭山・佐藤 (2016, 2017) の先行研究がある⁵⁹。これらの先行研究では、少数の世帯へインタビュー調査を行い、その生活の有り様や困難を丁寧に記述し、県内での避難生活の実態を明らかにした。しかし、秋田県への避難者の全体的な実態を把握するという点では、やや欠点がある。また、先行研究には2017年度以降のものがない。そのため、2017年度以降の民間借上住宅の打ち切りによって避難者の自立が求められる中で、避難者にはどのような問題やニーズがあったのか、また県としては避難者が置かれている状況に対してどのような対応・支援をしてきたのかが明らかにされてこなかった。

そこで、本節では秋田県による避難者アンケート調査の質問項目やその回答、さらには県が行ってきた支援策との照合から、秋田県ではどのような支援が展開されてきたのかに注目したい⁶⁰。

(3) 県実施のアンケート調査

■秋田県における避難者の特徴

避難者のニーズを把握するために、被災者受入支援室では、2012年度から2019年度まで毎年継続してアンケート調査を実施している。

2012～2019年度のアンケート調査における福島県出身者は、67.7～80%を推移しており、県内への避難者として福島県出身者が多く占めている。アンケートの回答者は6割が女性で、30～40代が多い。世帯状況としては、母子避難と世帯避難が多く、これらの子育て世帯の避難がおおよそ60%を占める。また、避難してきた理由(複数回答)として、2012年度の調査では「親戚や知人がいる」との回答が64.0%、「自分や家族が以前に住んだことがある」との回答が22.3%で、2016年度の調査においてもその割合は維持されている。「放射能汚染の心配がない」との回答は2012年度では49.6%だったが、その減少し、2016年度には29.6%となっている。このことから、秋田県への避難者には、地理的に安全な場所として避難した者もいるが、地縁や血縁によるつながりから県内へ避難し、長期的な避難生活を送っている者が多くいることが読み取れる。

■調査項目の変化から見える意向の変化と支援の展開

では、被災者受入支援室では、避難者のニーズをどのように汲み取り、対応してきたのだろうか。避難者は、2016年に国が民間借上住宅の打ち切りを発表したことにより、今後の生活をどのように送っていくかという選択肢を迫られることになった。この事態に対する避難者の意向は、2015～2017年度のアンケート調査の結果から読み取ることができる。また、これらのニーズの把握を通して、新たな質問項目を設け、必要とされる支援を展開してきた。

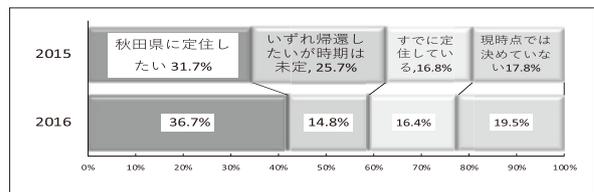


図9 秋田県 今後の予想について(複数回答)

図9で見られるように、「今後の予定について」は、「秋田県にこのまま定住したい」との回答が2015年度では31.7%だったのが2016年度には36.7%へと増加した。「いずれは避難元県内へ帰還したいが時期は決めていない」との回答は、2015年度では25.7%だったのが2016年度には14.8%へと減少した。また、「どのような状態になったら避難を終了できると考えるか」という質問項目が2016年度から新たに設けられ、避難者の自立に向けたニーズの把握がはかられた。(図10) 結果は、「わからない」との回答が最も多く、2016年度では33.3%、2017年度では39.8%だった。「定住先が決まったら」との回答も多く見られ、2016年度では25.9%、2017年度では24.4%だった。「生活再建のめどがみついたら」15.0%、「避難元に帰還したら」8.2%、「その他」17.7%、2017年度では5.7%だった。

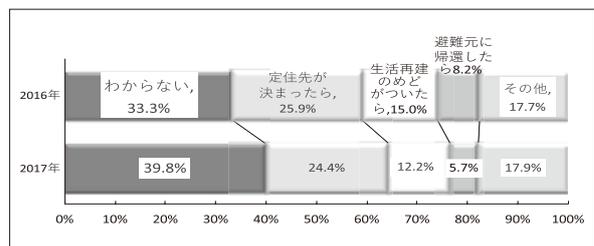


図10 避難を終了できる状態

的な施策を進めた。例えば、2017年度以降に福島県の支援が受けられなくなる区域外避難者を対象に、県内への引っ越し費用の補助を行う支援を展開し、定住を後押ししている。民間借上住宅での延長入居を希望する避難者に対しても、現在まで継続して支援を行っている。

さらには、避難者が日常生活を送るために必要な支援を把握するために、2017年度からは「避難者交流センターの利用」や「戸別訪問や電話連絡の希望」、「現在の生活で困っていること」という質問項目が新たに設けられた。避難者交流センターを定期的・不定期に利用している人は2018年度でおよそ10%、戸別訪問・電話訪問を希望する人は2017年度では10%にも満たない程度だが、被災者受入支援室では現在まで避難者交流センターの運営、希望する世帯には戸別訪問・電話訪問を継続し、細やかな支援を行っている。現在の生活で困っていることについては、生活資金という回答が最も多く、2017年度では21.7%、2018年度では22.2%だった。住まいのことという回答も多く、2017年度では15.3%、2018年度では15.6%だった。また、2018年度には健康や福祉のことが10.3%から12.8%へ、子供の教育が6.9%から11.1%へと増加している。これらから、生活のための金銭的な問題や住まいに関する問題を抱える人は依然として多く、さらには、長期的な生活の中で、健康・福祉や子供の教育という問題も現れてきたことが読み取れる。しかし、特にないとの回答も、2017年度では17.2%、2018年度では13.3%と多いことから、県がこれまで行ってきた支援策は避難者が生活を再建していくために一定程度、機能していたとも考えられる。

■回答の変化から見える今後の求められる支援

以上のような避難者のニーズ把握と、その支援施策によって、「必要な支援」という質問項目に対する回答も変化している。2015～2019年度までの特徴的な項目を取り出して見てみよう（図11）。まず、「避難生活に対する助成」との回答は、2016年度まで増加傾向にあり2016年度では21.7%だったが、2017～2019年度は14～17.8%を推移しており、減少傾向にある。「放射能にかかる健康相談・検診」や「就労関係」との回答

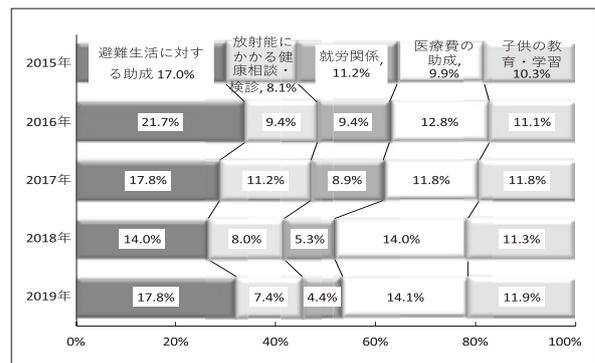


図11 秋田県：必要な支援（複数回答）

も2017年度以降は減少傾向にある。これらから、避難生活の長期化の中で、健康不安が減少したり、生活再建が図られたりしてきたことが読み取れる。他方で、「医療費の助成」との回答は、2017年度では11.8%だったが2019年度では14.1%と増加傾向にある。「子供の教育・学習」との回答も、年々増加傾向にあり、2015年度では10.3%だったが、2019年度には11.9%となっている。これらからは、自立した生活を送る中で、避難者としての問題ではなく、日常の生活の問題として、医療費や子供の教育・学習などが挙げられていることが読み取れる。しかし、「避難生活に対する助成」は「必要な支援」への回答として現在最も多い回答であることから、たとえ避難が長期化して自立しているように見えても、依然として金銭的な問題が多いことが指摘できる。

備考：紙面の都合上、本編（1）は前半第2節までとする。後半第3節以降は、本編（2）として、次号に続く予定である。

謝辞

本稿を完成するにあたり、宇都宮大学大学院地域創生科学研究科修士2年の許成飛と、法政大学大学院公共政策研究科修士1年の廉政による、データ整理・分析やグラフ作成補助などの協力に、感謝の意を表したい。

また本稿執筆のために、新潟県震災復興支援課課長の梁川健史氏、「復興ボランティア支援センターやまがた」事務局長である結城健司氏、同団体のスタッフの奈良崎美紀子氏には聞き取り調査にご協力いただいた。記して感謝申し上げたい。

なお本研究は、JSPS 科研費 18KT0001、及び JP16K12468 の助成を受けている。

- ¹ 政府や国会、独立検証委員会のいずれもが、危機管理に深刻な瑕疵があったことを認めている。
- ² 吉田 (2016)、吉田 (2017)、森松 (2013)。
- ³ 高橋・小池 (2018, 2019a)、高橋他 (2018)
- ⁴ 清水 (2017)。
- ⁵ 東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律 (平成 24 年法律第 48 号)。
- ⁶ 高橋・田口・松井 (2016)。
- ⁷ 日野 (2016)、青木 (2018)。
- ⁸ 山形県：山根 (2013)。茨城県：田中・乾 (2015) 茨城大学人文学部市民共創教育研究センター (2017)。栃木：匂坂・阪本 (2015)。群馬：西村 (2014)。埼玉：原田・西城戸 (2017)。岡山県：田並 (2018)。鳥取県：浅井・熊谷 (2020)。宮崎県：川瀬 (2015)。
- ⁹ 高橋・小池 (2018, 2019b)、高橋・小池 (2019a, 2020)、伊東・竹沢 (2020)。
- ¹⁰ 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンスを詳細に分析した西城戸・原田 (2019) も、筆者 (高橋) らの研究について、「県庁の積極的関与と災害経験」があった新潟県と、「それを欠いていた」埼玉県に、大差があることを述べている。
- ¹¹ 避難者支援局長となった細貝和司氏は、「七人の侍」と自ら話していたと述懐している。
- ¹² 2020 年 5 月 30 日に、新潟県震災復興支援課の梁川健史課長に、筆者 (高橋) が電話で行った聞き取り調査による。調査では、主として、新潟県による避難者意向調査や支援、支援体制の 2015 年度以降の展開についてたずねた。
- ¹³ 実際に、相談があったのは数件程度であったとのことである。聞き取り調査による。
- ¹⁴ 聞き取り調査による (詳細は注 12)。
- ¹⁵ 松井 (2011)。
- ¹⁶ 稲垣 (2013)、高橋他 (2016)。
- ¹⁷ 高橋・田口 (2014)、高橋他 (2011)、高橋 (2012)、高橋他 (2012)。
- ¹⁸ 松井 (2017)、丹波・清水 (2019)、除本 (2013)、除本・渡辺 (2015)。
- ¹⁹ 吉田 (2016, 2017)、青木 (2017)。
- ²⁰ 高橋 (2014)。
- ²¹ 高橋 (2016)。
- ²² 高橋・小池 (2018, 2019a)。
- ²³ 高橋他 (2018)。
- ²⁴ 関 (2015, 2018)、渡邊 (2018)。
- ²⁵ 松井 (2017)。
- ²⁶ 立石・にいがた自治体研究所編 (2018)。
- ²⁷ 除本や丹波の主要な論考としては、丹波・清水 (2019)、除本 (2013)、除本・渡辺 (2015) を参照されたい。
- ²⁸ 「新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会 第 7 回生活分科会」(2019 年 12 月 27 日開催) 議事録。
- ²⁹ 高橋他 (2016)、180-181 頁。
- ³⁰ 高橋他 (2016)、80 頁。
- ³¹ 2011 年 12 月に、福島県から受け付け終了の要請が来たこともあるが、「お子さんの健康を心配される、いわゆる母子避難を中心に申し込みがとまらない」状況があった。福島県に、避難希望者がまだ多く、終わらせ

るなら終わらせるで、何か対策を考えた方がよいのではと意見を伝え、福島県側も検討し、要請を撤回したこともあったという。高橋他 (2016)、91 頁。

- ³² 2020 年 5 月 27 日に、「復興ボランティア支援センターやまがた」事務局長である結城健司氏、避難者生活支援相談員を経て現在は同団体のスタッフである奈良崎美紀子氏に、清水、高橋が共同で Zoom を使った聞き取り調査による。聞き取り調査は半構造化面接の方法をとり、「復興ボランティア支援センターやまがた」設立の経緯と活動内容、山形県に最も多くの避難者が集まった理由、山形県による区域外避難者への支援内容、現在の避難者を取り巻く状況と活動の課題についてたずねた。
- ³³ 福島県 (2020) 「福島県から県外への避難状況」<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/383538.pdf> (なお、本項におけるインターネット資料の閲覧日はいずれも 2020 年 5 月 31 日である)。山形県のデータは聞き取り調査 (注 32) にご協力いただいた結城氏より提供を受けた。
- ³⁴ 聞き取り調査 (詳細は注 28)。関西学院大学災害復興制度研究所他編 (2015) 134-136 頁。
- ³⁵ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。
- ³⁶ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。9 市町とは、山形市、天童市、寒河江市、米沢市、長井市、南陽市、高島町、鶴岡市、酒田市。「復興ボランティア支援センターやまがた」のホームページも参照した。 <https://kizuna.yamagata1.jp/gatal.jp/>。
- ³⁷ 聞き取り調査 (詳細は注 32) ならびに、「復興ボランティア支援センターやまがた」のホームページより <https://kizuna.yamagata1.jp/12601>。
- ³⁸ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。
- ³⁹ 山形県ホームページ「『やまがた避難者支援協働ネットワーク』について」<https://www.pref.yamagata.jp/kurashi/bosai/bosai/7020072network.html>。
- ⁴⁰ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。関西学院大学災害復興制度研究所他編 (2015) 134-136 頁。
- ⁴¹ 山形県ホームページ「山形県避難者向け借上げ住宅実施要綱」<https://www.pref.yamagata.jp/ou/kankyoenergy/020072/fukkou/kariage-jyutaku/300829youkou.pdf>。
- ⁴² 山根 (2013)、38-39 頁。
- ⁴³ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。
- ⁴⁴ 矢吹・川崎 (2018)、4-5 頁。
- ⁴⁵ 聞き取り調査 (詳細は注 32)。
- ⁴⁶ 山根 (2013)、44-46 頁。
- ⁴⁷ 高橋・小池 (2019b)、62 頁。
- ⁴⁸ 高橋・小池 (2020)、90-91 頁。
- ⁴⁹ 山形県が実施してきたアンケートの調査票並びに集計結果については、以下のホームページを参照している。山形県ホームページ「県内に避難されている方へのアンケート調査について」https://www.pref.yamagata.jp/ou/kankyoenergy/020072/fukkou/anketo/hinansya_enquete.html。
- ⁵⁰ 同アンケート調査結果の数値は、2011 年度のみ少数第二位まで記載し、2012 年度以降は称す第一位までの数値を記載しているため、2011 年度の結果のみ少数第二位までの数値をそのまま引用している。
- ⁵¹ 山根 (2013)、38-41 頁。
- ⁵² 高橋・小池 (2019a)、67 頁。

- ⁵³ 山形県広域支援対策本部避難者支援班 (2019)「避難者アンケート調査集計結果」3頁。
- ⁵⁴ 「民間賃貸住宅等家賃への補助事業について」福島県ホームページ <https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/ps-minchin-shien.html>。
- ⁵⁵ 紺野・佐藤 (2014)、146頁。
- ⁵⁶ 紺野・佐藤 (2014)、146-147頁。
- ⁵⁷ 秋田県 (2020)「東日本大震災における他県からの避難者受入状況 (第151報) 令和2年5月1日現在」<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/5045> (2020年5月31日)。
- ⁵⁸ 秋田県 (2012)「東日本大震災 秋田県の1年の記録」<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/6606> (2020年5月31日)。
- ⁵⁹ 紺野・佐藤 (2014)、紺野 (2015)、蔭山・佐藤 (2016; 2017)。
- ⁶⁰ 秋田県が実施してきたアンケートの調査票並びに集計結果については、以下のホームページを参照している。秋田県ホームページ「秋田県内避難者アンケート調査結果について」<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/6278> (2020年5月31日)。

参考文献

- 青木美希 (2018)『地図から消される街 3. 1 1 後の「言ってはいけない真実」』講談社。
- 稲垣文彦 (2013)『特集論考 中越地震における地域復興支援員に学ぶ (特集 外部人材と農山村再生: 内発的発展論の新たな展開)』農村計画学会誌、32巻3号、354-357頁。
- 蔭山佐智子・佐藤修司 (2016)「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態 (Ⅲ) —避難継続世帯と避難終了世帯への聞き取り調査を通して—」『秋田大学教育文化学部研究紀要 教育科学』秋田大学教育文化学部、71号、87-96頁。
- 蔭山佐智子・佐藤修司 (2017)「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態 (Ⅳ) —避難終了世帯調査の結果および秋田県と岡山県の避難者の比較—」『秋田大学教育文化学部研究紀要 教育科学』秋田大学教育文化学部、72号、31-41頁。
- 川瀬隆千 (2015)「宮崎への避難・移住者の実態と今後の支援～東日本大震災・原発事故による避難・移住者へのアンケート調査報告～」『宮崎公立大学人文学部紀要』22巻、1号、1-16頁。
- 関西学院大学災害復興制度研究所他編 (2015)『原発避難白書』人文書院。
- 紺野祐・佐藤修司 (2014)「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態 (1) —母子避難者へのインタビュー調査を中心に—」『秋田大学教育文化学部研究紀要 教育科学』秋田大学教育文化学部、69号、145-157頁。
- 紺野祐 (2015)「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態 (2) 母子による自主避難を支える父親」『東北学院大学教養学部論集』東北学院大学学術研究会、170号、27-44頁。
- 清水奈名子 (2017)「被災地住民と避難者が抱える健康不安」『学術の動向』22巻4号、444-449頁。
- 関礼子 (2015)『“生きる”時間のパラダイム—被災地から描く原発事故後の世界』日本評論社。
- 関礼子 (2018)『被災と避難の社会学』東信堂。
- 高橋若菜・渡邊麻衣・田口卓臣 (2011)「新潟県における福島からの原発事故避難者の現状の分析と問題提起 (特集 転換期における国際学と公共圏)」『宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター年報』4号、54-69頁。
- 高橋若菜 (2012)「新潟における福島乳幼児・妊産婦家族と地域社会の受容: 福島原発事故後の市民社会を考える」『アジア・アフリカ研究』52巻3号、16-47頁。
- 高橋若菜・小池由佳・渡邊麻衣 (2012)『福島乳幼児・妊産婦ニーズ対応プロジェクト新潟チーム 2011年度活動報告書』。
- 高橋若菜 (2014)「福島県外における原発避難者の実情と受入れ自治体による支援: 新潟県による広域避難者アンケートを題材として」『宇都宮大学国際学部研究論集』38号、35-51頁。
- 高橋若菜・田口卓臣 (2014)『お母さんを支えつづけたい』本の泉社。
- 高橋若菜 (2016)「原発広域避難者の実情の量的考察: 福島隣接5県における広域避難者アンケート調査を題材として」『環境と公害』45巻3号、54-60頁。
- 高橋若菜・田口卓臣・松井克浩 (2016)『原発避難と創発的支援』本の泉社。
- 高橋若菜・小池由佳 (2018)「原発避難生活史 (1)

- 事故から本避難に至る道：原発避難者新潟訴訟・原告 237 世帯の陳述書をもととした量的考察』『宇都宮大学国際学部研究論集』46 号、51-71 頁。
- 高橋若菜・清水奈名子・阪本公美子・小池由佳・関礼子・高木竜輔・藤川賢 (2018) 『2017 年度新潟県委託 福島第一原発事故による避難生活に関するテーマ別調査業務調査研究報告書—子育て世帯の避難生活に関する量的質的調査』。
- 高橋若菜・小池由佳 (2019a) 「原発避難生活史 (2) 事故から本避難に至る道：原発避難者新潟訴訟・原告 237 世帯の陳述書をもととした量的考察』『宇都宮大学国際学部研究論集』47 号、91-111 頁。
- 高橋若菜・小池由佳 (2019b) 「原発避難生活史：山形編 (1) 事故から本避難に至る道 - 原発避難者訴訟の陳述書をもととした量的考察』『宇都宮大学国際学部研究論集』48 号、59-80 頁。
- 高橋若菜・小池由佳 (2020) 「原発避難生活史：山形編 (2) 避難生活と帰還、不確かな将来 - 原発避難者訴訟の陳述書をもととした量的考察』『宇都宮大学国際学部研究論集』49 号、79 - 100 頁。
- 立石雅昭・にいがた自治体研究所編 (2018) 『原発再稼働と自治体 民意が動かす「3つの検証」』自治体研究社。
- 丹波史紀・清水晶紀編 (2019) 『ふくしま原子力災害からの複線型復興：一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて』ミネルヴァ書房。
- 西城戸誠・原田峻 (2019) 『避難と支援 - 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』新泉社。
- 日野行介 (2016) 『原発棄民 フクシマ5年後の真実』毎日新聞出版。
- 松井克浩 (2011) 『震災・復興の社会学：2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版。
- 松井克浩 (2017) 『故郷喪失と再生への時間：新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂。
- 森松明希子 (2013) 『母子避難、心の軌跡：家族で訴訟を決意するまで』かもがわ出版。
- 矢吹怜太・川崎興太 (2018) 「仮設住宅の無償提供の終了後における自主避難者の生活実態と意向 - 福島原発事故の発生に伴う福島県からの自主避難者を対象として』『都市計画報告集』公益社団法人日本都市計画学会、17 号、1-7 頁。
- 山根純佳 (2013) 「原発事故による「母子避難」問題とその支援——山形県における避難者調査のデータから』『山形大学人文学部研究年報』10 号、37 - 51 頁。
- 除本理史 (2013) 『原発賠償を問う：曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店。
- 除本理史・渡辺淑彦編 (2015) 『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか：福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房。
- 吉田千亜 (2016) 『ルポ 母子避難——消されゆく原発事故被害者』岩波書店。
- 吉田千亜 (2017) 『その後の福島：原発事故後を生きる人々』人文書院。
- 渡邊登 (2018) 「新潟県における福島第一原発事故避難者の現状と課題」関礼子編『被災と避難の社会学』東信堂、122-145 頁。

Unheard Voices of the Nuclear Disaster Evacuees Living Outside of Fukushima (1): Evidence from Niigata, Yamagata, and Akita Local Government Surveys

TAKAHASHI Wakana, SHIMIZU Nanako and TAKAHASHI Satoka

Abstract

Although more than nine years have passed since the accident at Tokyo Electric Power Company's Fukushima Daiichi nuclear power plant, 34,320 evacuees are still living outside of Fukushima Prefecture as of March 2020. According to the previous studies, some of them are continuously struggling to make their living while public policies such as governmental housing support for the evacuees from outside of evacuation zones have been stopped since March 2017. Moreover, neither Fukushima prefectural government nor Japanese national government has conducted any survey of evacuees since 2015. As a result of the lack of nation-wide survey, especially the evacuees living outside of Fukushima have become invisible and their support needs are not reflected in policy-making arenas.

On the other hand, several prefectural governments, including Niigata, Yamagata and Akita, have continued their surveys of evacuees who were living in these prefectures. As these three prefectures are relatively close to Fukushima, they took in more than 20,000 evacuees from Fukushima in total at its peak in 2012 and have been actively developed their systemic ways of support. The authors consider the results of these local government surveys on the nuclear disaster evacuees as publicly constructed evidence of their calamities and support needs. After reviewing the trends of these local government surveys since 2011 to the present, this paper examines how the evidence from the surveys has helped the local authorities as well as their partner organizations implementing public policies to meet the needs of the evacuees. Additionally, it is critically examined whether the termination of the survey and reduction of support for evacuees at the national level were appropriate in light of the evidence.

(2020年6月1日受理)