

看過された広域避難者の意向 (2) 福島県全国調査と新潟・山形・秋田県調査の比較から

高橋 若菜・清水 奈名子・高橋 知花

第2編のはじめに 一問題の所在の確認一

第1編¹で見たように、新潟、山形、秋田の3県は、発災直後の2011年度から本稿執筆直前の19年度まで、毎年避難者意向調査を実施してきた。一方、送り出す側の福島県は、2013年度から15年度までの3年間に限定して、県内外の全避難者を対象に意向調査を実施した²。

本第2編においては、まず第3節において、福島県による全国の避難者意向調査を取り上げる。調査の結果、どのような避難状況や支援ニーズが明らかにされているかを確認していく。

続く第4節は、新潟、山形、秋田3県の調査(第1編第2-4節)、および、福島県の調査結果(本編第3節)を比較対照していく。具体的には、第1項では、調査時期や項目など調査の概形について比較する。これを受けて、第2項は2012-5年、第3項は2016-9年にわけて、避難状況と支援ニーズを、横断的に比較検証していく。具体的には、出身地域、初期避難の理由、家族構成、避難元との往来、住民票の異動、居住の形態、経済状況、情報ニーズ、原子力損害賠償への考え、健康状況、子育て状況、今後の予定、困りごと・必要な支援、といった項目を確認する。比較に際しては、数値的に現れているものを主体としつつも、各調査における自由記述も適宜含め、どのようなエビデンスが提示されているかを確認していく。なお、2016-9年度の横断比較は、経済状況までで紙幅の上限に達したため、情報ニーズ以降は第3編(2021年度に公表予定)に掲載する。なお、福島県全国調査については清水奈名子が、横断比較については高橋若菜と高橋知花が分担執筆した。

Ⅲ. 福島県の全国調査

調査の概要

2013年度からの3年間限定で実施された「福

島県避難者意向調査³」(以下、福島県全国調査)の概要を、次ページの表3にまとめた。

前述したように、同調査は実施年度が限られている。しかし、避難指示区域内、区域外両方からの避難者を対象とした全国規模の数少ない調査である。また2017年3月をもって避難指示区域外からの避難者への借上げ住宅支援打ち切りが発表された2015年6月⁴前後に実施されていたことを踏まえると、全般的な避難者の生活状況や支援ニーズを把握するうえで貴重なエビデンスとなりうる。

実際に当該調査の調査用紙には毎回、調査の目的として次の文章が記載されている。「この調査は、皆様の現在の生活状況やニーズ等を把握し、今後の支援施策の充実につなげることを目的として実施するものです。ご回答いただきました内容は、現在お住まいの自治体や福島県内の市町村と共有し、きめ細やかな支援等につなげてまいります

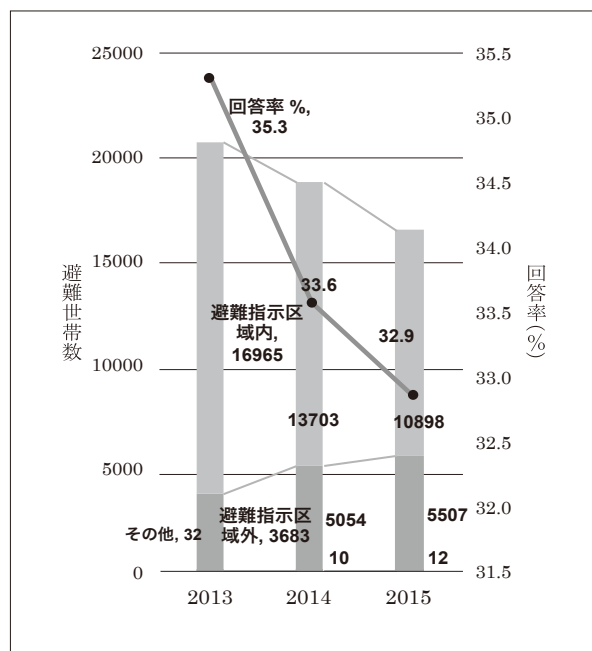


図 12. 福島県全国調査の区域内外別回答者数と回答率(2013～15年度)

表3 福島県避難者意向調査（2013年度から15年度実施）の概要

実施年度	2013年度	2014年度	2015年度
実施主体	福島県 生活環境部 避難者支援課	福島県 生活環境部 避難者支援課	福島県 避難地域復興局 避難者支援課
実施期間	2014年1月22日－2月6日	2015年2月2日－2月15日	2016年2月22日－3月7日
調査対象者	62,812世帯 有効発信数 58,627世帯 避難指示区域 44,532世帯・75.9% 避難指示区域以外 14,078世帯・24.0%、 その他17世帯・0.1%	59,746世帯 有効発信数 55,838世帯 避難指示区域 34,869世帯・62.5% 避難指示区域外 20,903世帯・37.4%、 その他66世帯・0.1%	58,018世帯 有効発信数 49,909世帯 避難指示区域 30,185世帯・60.5% 避難指示区域外 19,693世帯・39.5%、 その他31世帯・0.1%
回答数	20,680世帯	18,767世帯	16,417世帯
回収率	35.3%	33.6%	32.9%
避難指示地域	16,965件・82.0%	13,703件・73.0%	10,898件・66.4%
指示地域以外	3,683件・17.8%	5,054件・26.9%	5,507件・33.5%
その他（不明）	32件・0.2%	10件・0.1%	12件・0.1%

いと考えております」（下線筆者）。きめ細やかな支援に真につながったかどうか、本節では全国調査から見える避難の実態や、支援ニーズを明らかにしたうえで、本調査が抱える課題について検討する。

表3に示したように、避難者の帰還が始まっていた調査当時、有効発信数の減少に伴って全体の回答数は年を追うごとに減少していた。その一方で前頁の図12に示したように、区域外避難者による回答数は年を追うごとに増加していた。2015年に借上げ住宅支援打ち切りが公式に発表されたことを受けて、意向を伝えたいと考えた区域外避難者が増加していったことが推測される。

調査結果が示す避難状況と支援ニーズ

第1編では、受け入れ自治体による避難者意向調査によって住宅への支援継続を望む声が多かったにも拘らず、区域外避難者への住宅提供支援の打ち切りが2015年6月に打ち出され、2017年3月末で打ち切られた問題について指摘した。福島県全国調査では避難者の住まいの状況をたずねる項目が設けられていたが、2013年度調査では区域外避難者の70.1%、2014年度は58.8%、2015年度は64.9%が借上げ住宅をはじめとした応急仮設住宅を利用していたことが分かっていた。

また表4で示したように、「現在の生活で不安なこと・困っていること」（複数選択）をたずねる項目に対する区域外避難者の回答として、「自

分や家族の身体の健康のこと」「生活資金のこと」と並んで、「住まいのこと」が毎回挙げられており、これら3つの選択肢が毎回上位3位までを占めている。

また今後の生活の予定について福島県内の避難者と県外避難者に別々にたずねる項目に関して、福島県外に避難している区域外避難者の回答は、次頁の図13にまとめた通りである。2013、14年度は「決まっていない」「避難先に定住」「避難元市町村に戻りたい」の順位で共通していた一方で、2015年度は無回答が約4割で1位となった。これは、2015年6月時点で2017年3月に区域外避難者への住宅提供支援打ち切りが発表されたことを受けて、「避難元市町村に戻りたい」等の選択肢を選ぶことが、支援打ち切りの正当化理由として用いられることを避難者が懸念したこと、または回答することを諦めて無回答とした可能性などが指摘できるだろう。

表4 福島県全国調査「現在の生活で不安なこと・困っていること」（避難指示区域外）

	2013年度	2014年度	2015年度
1位	生活資金のこと 61.7%	自分や家族の 身体の健康の こと 55.7%	自分や家族の 身体の健康の こと 56.3%
2位	住まいのこと 58.7%	生活資金のこ と 54.8%	住まいのこと 51.1%
3位	自分や家族の 身体の健康の こと 55.9%	住まいのこと 47.2%	生活資金のこ と 51.0%

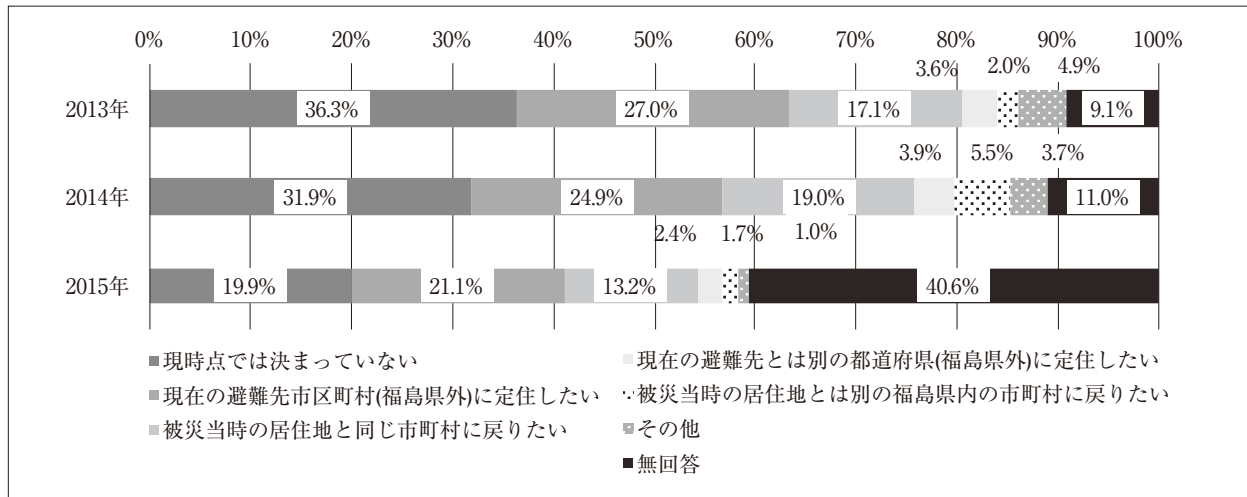


図 13. 福島県全国調査「今後の生活の予定」(福島県外・避難指示区域外)

この全国調査に関しては、政府と福島県が模索していた住宅支援の打ち切りに関する情報収集を行う意図が、実施主体側には 2013 年度当初からあったことが推測できる。なぜなら、避難者に配布される調査票に記載された調査名は、前述したとおり「福島県避難者意向調査」であるが、調査後に福島県が毎年まとめている調査の「全体報告書」には、上記の調査名の下に丸括弧に入れて「応急仮設住宅入居実態調査」という副題が記載されていたからである。

それではなぜ、多数の区域外避難者は今後の生活予定について決めることができず、または避難先に定住することを考えていたのだろうか。この点については、表 5 にまとめている「被災当時の居住地と同じ市町村に戻る条件」についてたずねる項目への区域外避難者の回答が、手掛かりとな

表 5 福島県全国調査「被災当時の居住地と同じ市町村に戻る条件」(区域外避難者)

	2013 年度	2014 年度	2015 年度
1 位	放射線の影響や不安が少なくなる 35.0%	放射線の影響や不安が少なくなる 37.2%	放射線の影響や不安が少なくなる 34.5%
2 位	復興公営住宅への入居が決まる 26.7%	地域の除染が終了する 27.4%	原子力発電所事故の今後についての不安がなくなる 31.2%
3 位	原子力発電所事故の今後についての不安がなくなる 25.1%	原子力発電所事故の今後についての不安がなくなる 27.3%	地域の除染が終了する 28.5%

る。帰還の条件として 3 年連続 1 位となったのは「放射線の影響や不安が少なくなる」であり、次いで「原子力発電所事故の今後について不安がなくなる」「地域の除染が終了する」が続き、いずれも放射線による追加被ばくを懸念していたことを示している。このように福島県が実施した全国調査は、帰還を選択せずに避難を続けている区域外避難者の多くが、放射線の影響や原発事故への不安を払拭し切れないことが、避難を継続する最大の理由であったことを明らかにしていたのである。

表 6 福島県への意見・要望(自由記述の件数・2013 年度のみ避難指示区域内外の区別なし、2014、15 年度は避難指示区域外避難者のみ。2013 年度の調査結果では件数、その後は%で表示されている。)

	2013 年度	2014 年度	2015 年度
1 位	健康、生活に関すること 4,687 件	健康、生活に関すること 36.7%	健康、生活に関すること 28.2%
2 位	居住地に関すること 3,628 件	住宅に関すること 27.6%	住宅に関すること 26.9%
3 位	住宅に関すること 3,418 件	賠償等に関すること 24.0%	賠償等に関すること 22.6%

放射線による健康影響を懸念し、やむを得ずに避難を継続していた区域外避難者が直面していた健康、生活、住宅に関する不安や困難については、調査票の最後に設けられた「福島県への意見・要望」についての自由記述欄にも表れていた。この自由記述欄に寄せられた意見、要望のうち上位 3

位までを示したのが前頁の表6である。

2015年度調査では、「借上住宅制度の廃止に伴い、生活が苦しくなることが予想されるため不安。できれば延長していただきたい」「原発事故のため住処を奪われ、県外での再就職を余儀なくされました。前職よりも月給与が10万円も少なく、非常に困っています。避難区域外からの避難者と区域内の避難者では賠償や保障に差がありすぎて納得いきません。将来、今後にめどがつかず本当に困っています」（いずれも30代、避難指示区域外、男性）といった切実な声が寄せられていた。健康、生活、住宅、除染、賠償、原発の安全性等についての要望が常に上位にきており、区域の別なく避難者に共通した課題が何であったかが全国調査によって示されていたのである。

調査項目の割愛：不可視化される支援ニーズ

上述したように、3年間に限定して実施された福島県による全国調査によっても、各県調査と同様に多数の区域外避難者は放射線や原発の安全性への不安から帰還を選択することができず、健康、生活費、住宅に関する不安を抱えつつも、借上げ住宅を利用しながら避難を続けていたことが明らかになっていた。調査票に記載された調査の目的は、避難者の「生活状況やニーズを把握」し、「きめ細やかな」支援施策の「充実」のためであると謳われていたが、これらの調査結果が支援策に反映されたとは言い難い。

特に避難指示区域外の避難者に関して、借上げ住宅の供与を2017年3月をもって打ち切ると発表していたことは、前述したとおりである。2017年度以降の応急仮設住宅支援は、区域内避難者のみとなり、さらに避難指示の解除に伴ってその後順次打ち切りが続いてきたため、2020年10月時点では大熊町、双葉町のみが対象となっている⁵。

表7 福島県全国調査
現在の住居に対する要望（避難指示区域外）

	2013年度	2014年度	2015年度
1位	応急仮設住宅への入居期間の延長 44.0%	応急仮設住宅への入居期間の延長 46.5%	データなし (項目削除)
2位	無回答 36.1%	特になし 27.7%	
3位	住み替えの柔軟な対応 22.0%	無回答 13.9%	

実はこの全国調査の調査項目を丁寧に検証していくと、住宅支援の継続を望む避難者の支援ニーズが不可視化される設計になっていたことが指摘できる。調査項目に関する第一の問題は、2013、14年度調査には含まれていた「現在お住まいの住居について要望等がありますか」という設問が、2015年度調査のみ削除されている点である。2013年、14年の区域外避難者による回答では、表7に示したように「応急仮設住宅への入居期間の延長」を求めるものが44.0%、46.5%と最も多くなっていた。ところが最終年度の2015年度はこの質問項目自体が削除されたのである。第二の問題は、「今後の帰還や生活再建に向けて、どのような支援が必要ですか」（複数選択）という設問への回答の選択肢には「住宅再建の支援」「転居の支援」など、避難者が福島県に帰還することが前提とされており、区域外避難者から要望が強かった借上げ住宅制度の延長を含む「住宅への支援」に関する選択肢が設けられていない点である。今後の支援対象は、福島県内に帰還する人々に限定した調査項目の設計となっていたのである。

これらの点を踏まえると、以下の問題点を指摘できよう。すなわち福島県による全国調査によって、県外避難者・区域外避難者を中心に、住宅に関する支援の継続が必要なことは明らかであったにもかかわらず、今後必要な支援に住宅支援の選択肢がなくなったことで、調査の目的として把握することが目指されていた避難者の支援ニーズが、むしろ不可視化されたのである。

政府の支援策として福島県への帰還、生活再建が重視されていた一方で、避難者が帰還条件として重視していたのは、放射線の影響や不安が少なくなることであった。住宅支援は単なる住まいの問題を超えて、放射線による健康被害や原発事故のリスクを回避したいという、区域内外を問わず共有されていた避難者の危機意識を反映していた。しかしこうした避難者の意向とその後の支援策がずれた状態のまま、2015年度以降はすべての避難者を対象とした全国的な意向調査自体が実施されなくなったことから、避難者の存在自体の不可視化が進んでいる点が現在の最大の問題なのである。

IV 避難者調査の比較分析

以上に、新潟県、山形県、秋田県における避難者アンケート調査（第1編第2節）、及び、福島県による全国県外避難者調査（本編第3節）を取り上げてきた。本節では、以上の4つの調査を比較対照していくとしよう。

(1) 調査の概形の比較

避難状況に関する比較考察に先立ち、まず、福島県、新潟県、山形県、秋田県における避難者アンケート調査の概要、調査項目を確認しておきたい。表8によれば、福島県では2013～2015年度までの3回の調査が実施され、それ以降は包括的調査がなされていない。他方、新潟県、山形県、秋田県では2011・2012～2019年度まで、8～9回のアンケート調査が実施され長期にわたり避難者のニーズの把握が行われている⁶。では、どのような質問内容が聞かれているのだろうか（表9⁷）。

福島県による調査では、最低限の避難状況の把握にとどまっていること、さらには帰還を見据えた質問設定であったことが指摘できる。例えば、「今の住居形態」や「避難前後の家族分居状況」などという避難に関する基本情報、「家族の中に心身不調がある人いるか」などという健康状態、「困っている際の相談先」や「希望する情報内容」などという相談・情報に関することは最低限の避難状況の把握であり、避難者が抱える多面的な問題や今後の意向などを把握できるようなものとは言えない。また、「帰還の条件」という項目の設置から見られるように帰還ありきの現状把握であったことが指摘できる。

一方で新潟県による2017年の総合調査では、居住や仕事、収入に関する細やかな現状把握と、帰還にとどまらない避難者の今後の意向の把握が行われてきたと言える。例えば、「今の住居への満足度」、「今の仕事に対する満足度」、「現在収入に対する満足度」という項目では居住や仕事、収入の満足度を尋ねている点に特徴がある。「避難前後収入の変化及び収支状況」「避難前後世帯就労者数の変化」「避難前後職業・業種の状況及び変化」という項目では、収入や仕事の状況の変化を尋ねている点に特徴がある。また、「帰還意向及び帰還予定時期・帰還する予定がない理由」や

「帰還の条件」「帰還した理由、生活課題及び帰還後の意識」という項目からは、一つの選択肢としての帰還に対する意向や実態を尋ねていることが読み取れる。

山形県による調査においては、避難直後の問題のみならず、長期にわたる避難生活のなかで生じる教育や高齢者の問題、生活再建にむけた意向の細やかな把握が行われてきた点に特徴がある。例えば、「今の就業形態」や「転職を希望すること及び理由」という今後の仕事に関すること、「教育や子育てに困っていること」「高齢者の生活で不安なこと」という教育や高齢者の生活に関するものは、長期的な避難生活のなかで生じる問題を把握するような項目である。「帰還に対して心配すること」や「今後の予定」、「定住したい理由・避難先でいつまで生活するか」という項目は、避難者の帰還や定住などの生活再建の可能性を把握するものであった。また、自由記述として「避難元に伝えたいこと、要望」「国、政府に伝えたいこと、要望」や「避難生活で感じていること」について回答する項目が設けられたことは、選択式回答では把握できないような避難者のニーズを汲み取るものだったと言える。

秋田県においても、山形県と同様に、長期にわたる避難生活のなかで生じる教育や子育ての問題、生活再建にむけた意向の細やかな把握が行われてきた点が特徴的である。「帰還に対して心配すること」、「今後の予定」、「避難先で定住についての考え」、「定住を決めた理由」からは、帰還に対する意向を把握しつつ、県内避難者の定住が進んできたことからさらなる定住へのニーズを把握しようとしてきたことがわかる。また、山形県と同様に自由記述回答を設け、「避難元に伝えたいこと、要望」、「国、政府に伝えたいこと、要望」、「避難先に対する要望」や「避難者支援に対する意見」という項目から避難者の抱える思いやニーズを詳細に把握してきたことが指摘できる。

それでは、次にこれらの調査を横断的に比較していくとしよう。次項においては、3県に加えて福島県が全国調査を終了する2015年度末までを取り上げる。第3項では、福島県が調査を打ち切り支援策を縮小していく2016年度以降、2019年度までを横断的にみていく。

表 8 各避難者アンケート調査の概要

	山形県	秋田県	新潟県	福島県（全国）
調査期間	1. 2011/10 2. 2012/10 3. 2013/9-10 4. 2014/9-10 5. 2015/8-9 6. 2016/8-9 7. 2017/7-8 8. 2018/7 9. 2019/7	1. 2012/5.15 2. 2013/5.27 3. 2014/5.16 4. 2015/6.22 5. 2016/6.30 6. 2017/7.6 7. 2018/7.2 8. 2019/6.3	1. 2011/4 ※ ¹ 2. 2011/6 3. 2011/12 4. 2012/12-2013/2 5. 2013/12-2014/2 6. 2014/12-2015/2 7. 2015/12-2016/2 8. 2016/11-2017/2 9. 2017/10-11 10. 2018/9-10 11. 2019/11-12	1. 2014/1.22-2.6 2. 2015/2.2-2.15 3. 2016/2.22-3.7
公表時期	1. 2011/11 2. 2012/11 3. 2013/10 4. 2014/10 5. 2015/10 6. 2016/10 7. 2017/9 8. 2018/9 9. 2019/9	1. 2012/6 2. 2013/7 3. 2014/7 4. 2015/8 5. 2016/11 6. 2017/10 7. 2018/10 8. 2019/10	1. 2011/4 2. 2011/7 3. 2011/12 4. 2013/4 5. 2014/3 6. 2015/3 7. 2016/3 8. 2017/3 9. 2018/3 10. 2019/1 11. 2020/3	1. 2014/4.28 2. 2015/4.27 3. 2016/6.20
実施機関	山形県広域支援対策本部 避難者支援班	秋田県企画振興部総合政 策課被災者受入支援室	新潟県避難者支援局（1,2） 広域支援対策課（3-7） 県民生活・環境部震災復 興支援課（8-11）	福島県避難者支援課
対象者数	1. 4651 世帯 2. 3855 世帯 3. 2420 世帯 4. 1706 世帯 5. 1291 世帯 6. 1083 世帯 7. 725 世帯 8. 702 世帯 9. 613 世帯	1. 578 世帯 2. 478 世帯 3. 416 世帯 4. 354 世帯 5. 324 世帯 6. 265 世帯 7. 238 世帯 8. 213 世帯	1. 不明 2. 2738 世帯 3. 2493 世帯 4. 1925 世帯 5. 1793 世帯 6. 1493 世帯 7. 1329 世帯 8. 1153 世帯 9. 1174 世帯 10. 931 世帯※ ² 11. 825 世帯※ ³	1. 62812 世帯 2. 59746 世帯 3. 58018 世帯
回収数 （世帯数）	1. 1649 世帯 2. 1275 世帯 3. 850 世帯 4. 551 世帯 5. 445 世帯 6. 342 世帯 7. 176 世帯 8. 200 世帯 9. 156 世帯	1. 243 世帯 2. 220 世帯 3. 170 世帯 4. 134 世帯 5. 189 世帯 6. 127 世帯 7. 110 世帯 8. 105 世帯	1. 2034 世帯 2. 1614 世帯 3. 1475 世帯 4. 1604 世帯 5. 1353 世帯 6. 1110 世帯 7. 826 世帯 8. 631 世帯 9. 458 世帯 10. 451 世帯 11. 349 世帯	1. 20680 世帯 2. 18767 世帯 3. 16417 世帯
（%）	1. 35.5% 2. 33.1% 3. 35.1% 4. 32.3% 5. 34.5% 6. 31.6% 7. 24.3% 8. 28.5% 9. 25.4%	1. 42.0% 2. 46.0% 3. 40.8% 4. 37.9% 5. 58.3% 6. 47.9% 7. 46.2% 8. 49.3%	1. 不明 2. 59.0% 3. 59.2% 4. 83.3% 5. 75.5% 6. 74.3% 7. 62.2% 8. 54.7% 9. 39.0% 10. 48.4% 11. 42.3%	1. 35.3% 2. 33.6% 3. 32.9%

※¹…「世帯状況」「新たな避難先への入居意向」「今後の意向」のみを調査。 ※²・※³…回収数と回収率から逆算して割り出した。

表 9 各調査における調査項目の比較

	新潟県		山形	秋田	福島
	意向調査	総合調査			
対象者プロフィール					
震災前の住まい (避難指示の有無)		○			○
避難元の県 / 市町村	○		○	○	
現在の住まい (県内か帰還か)		○			
避難先の県 / 市町村					○
性別・年齢		○	○	○	
避難について					
避難の理由			○		
居住特性と変化について					
震災前の住まいの形態		○			
現在 (避難先) の住まいの形態	○	○	○	○	○
居住形態の変化状況 ・ 現在までの移転回数 ・ 現在の住まいの満足度		○			
震災前の住まいの放射線の認知状況 ・ 震災前の住まいの最近の放射線量		○			
避難継続に当たり今後の住まいの希望			○	○	
帰還後の住居 (避難元市町村、それ以外、等)	○				
同居家族の構成と変化について					
震災前の世帯同居人数・世帯構成		○			
現在の (避難) 世帯同居人数・世帯構成		○	○	○	○
世帯構成の変化有無・世帯構成の変化理由		○			
住民票の異動の有無・異動した・しない理由	○			○	○
就労環境や支出・収入、その変化について					
震災前の世帯就労者数		○			
現在の世帯就労者数 / 有無	○	○		○	
震災前の職業・業種、職業・業種の変化状況・現在の仕事の満足度		○			
現在の職業・業種 / 就業状況		○	○		
失職者の就職 (転職) 希望の意思の有無や希望する職種	○		○	○	
現在の仕事で困っていること			○		
就労のための必要な支援	○				
震災前の世帯収入 (毎月) ・ 現在の世帯収入 (毎月) 世帯収入の変化 震災前と世帯支出 (毎月) ・ 現在の世帯支出 (毎月) ・ 現在の支出状況 現在の収入に対する満足度 ・ 現在の生活のやりくり ・ 今後の生活に関する経済的な不安		○			
現在の収入状況			○	○	
賠償について					
賠償に対する満足度		○			
現在の生活に関する意識について					
困っていること・不安な事	○		○	○	○
被ばくの可能性による不安について ・ 子や孫への影響について 友人関係・近所付き合い・地域コミュニティについて		○			
平穏な日々が失われたことについて ・ 先の見通しがつかない不安について					
現在の生活における人間関係全般に対する満足度 ・ 現在の生活全般の総合満足度					
今後の生活・帰還について					
今後の帰還または定住の意向	○	○	○	○	○
帰還予定者の具体的時期	○	○			
帰還の条件・避難期間の見通し (何を目安と考えているか)	○	○	○	○	○
帰還する予定がない理由 / 避難を続ける理由 / 未定の理由	○	○	○	○	
帰還や生活再建のために必要な支援					○
帰還した理由 ・ 帰還者の現在の生活課題		○			
帰還後の意識や不安について		○	○		
借り上げ住宅提供終了後の住居について	○				
情報の入手について					
避難元の情報入手方法					○
避難者支援に関する情報入手について			○		
希望する情報の内容について			○		○
避難者支援・相談支援機関について					
希望する支援の内容			○	○	
避難先に定住するにあたって希望する支援				○	
避難先での相談相手				○	○
相談支援機関の利用状況・相談支援機関に相談したいこと			○		
相談員による戸別訪問・電話の利用 / 希望の有無			○	○	
相談交流会やサロンなどのイベントへの参加の有無			○	○	
相談交流会やサロンなどのイベントへの不参加の理由				○	
避難先県・市町村の支援に対する評価・避難者支援事業の利用 / 評価			○		
心身の健康について					
心身の不調の内容について			○	○	○
不調を訴える家族構成・症状	○			○	○
健康に関する相談相手の有無			○		
症状に対する対応 (病院で受診、相談、等)	○				
健康に関する支援要望の内容			○		
教育や子育てについて					
教育や子育てで困っていること ・ 教育や子育てに関する要望の内容 子育てに関する相談相手の有無 ・ 子育てで頼れる人の有無			○		
その他					
避難先に定住を決めた理由	○			○	
避難先・避難元往來時の交通手段					○
自由記述					
避難先 (県 / 市町村) に対しての要望	○			○	
避難元 (福島県 / 市町村) に対し伝えたいこと・要望			○	○	○
政府に伝えてもら居たこと・要望			○	○	
避難者支援に関する意見				○	
避難生活で感じていること			○		
子ども (中学生) に関するアンケート					
生活全般に関する意識の傾向 ・ 学校生活に関する意識 ・ 友だちづくりに関する意識 勉強に関する意識 ・ 周囲の態度に関する意識 ・ 家族との暮らしに関する意識 地域との交流に関する意識 ・ 健康・体調に関する意識 ・ 今後の帰還意向 ・ 帰還後の生活全般 帰還後の周囲の態度 ・ 帰還後の友だち付き合い ・ 帰還後の勉強 ・ 帰還後の近所との交流 帰還後の健康・体調 ・ 生活全般に関する不安意識 ・ 結婚・出産の男女間における不安意識		○			

(2) 比較考察 (2011-15 年)

出身地域：警戒区域等内外が混在

事故により、いつからどのぐらいの人が避難をしたのだろうか。2011 年に複数回アンケートを実施した新潟県のデータによれば、人の往来は激しく変動していた⁸。放射性物質拡散による健康影響への不安、今後の事故悪化への強い懸念などにより、原発事故発生直後だけでなく、2011 年の夏休み後にも再度避難する人もあれば、帰還する人もあった。ところで、人々が避難を決断したのは避難指示によってだけではなかった。各県とも避難指示があった区域内外いずれの地域からも避難が行われた。前掲の図 12 と図 14 は、福島県全国調査と新潟県による調査での、回答した避難世帯数と回答率を表したものである。両調査では避難元について、避難指示区域内外のどちらからの避難かを問う質問項目が用意されていた。その結果から見るに、全体の回答者数が減っていく一方で、区域外の回答者数はあまり大幅な減少が見られなかったことがわかる。むしろ、福島全国調査では区域外の回答者はむしろ増加傾向にあった。新潟県では、回答者数が減少しているものの、回答率も減少しており、年を追うごとに避難者の実態把握が難しくなっていることがわかる。

なお、山形県と秋田県による調査では、区域内外を問う質問項目自体が設定されていない。もっとも、前編で述べたように母子避難が多いことから、多くは避難指示区域外からの避難と考えられる。区域内外の仕分けは、避難の資格化（関、2020）を伴う。資格化をせず、ニーズがある避難

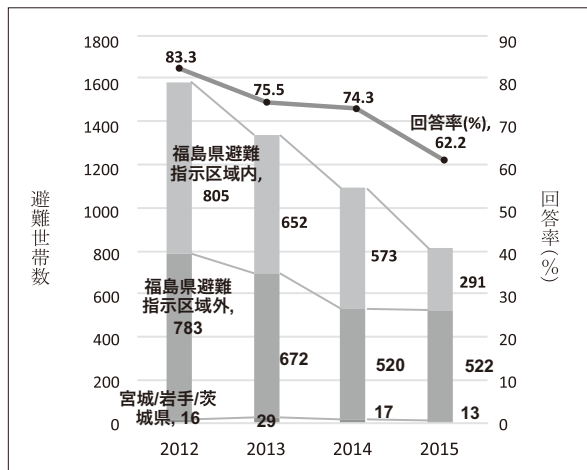


図 14 新潟県調査の区域内外別回答者数と回答率 (2012-15)

者を柔軟に受け入れる両県の姿勢の顕れと捉えられる。

避難の理由：放射線不安

表 10 に、初期の避難理由についてまとめた。山形では 1 位、新潟と秋田では 2 位と、上位に入っているのが、「放射線」に関する健康影響等への不安や心配である。2012 年度時点では山形県、秋田県の「避難の理由」として放射線に関する影響や不安をあげている。選択式の質問であった秋田・山形両県では、それぞれ 6 割を占めており、大きな割合となっている。また新潟および山形では「避難指示」も大きな理由であった。一方、秋田県では親族や知人が 1 位となり、山形・新潟両県との違いも見られた。2013 年度以降も放射線不安は避難の最大理由であり続けている。

表 10 初期 (2011-12 年) の避難の理由

	1 位	2 位
新潟	避難指示があるから	避難指示はないが放射線による影響が心配なため
山形	放射線による健康への影響が心配なため	避難指示等があった
秋田	親類や知人がいる	放射能汚染の心配がない

世帯構成：顕著な家族離散と母子避難

図 15 は避難世帯の構成である。家族全員で避難したのはいずれも 3 割前後であり、多くは家族分離であった。とりわけ母子避難がいずれも 3 - 4 割と、最大の割合になっている。放射性不安は、とりわけ、放射線による影響に脆弱とされる乳幼児や胎児を持つ世帯にとって深刻性を増すことのと表れと捉えられる。

具体的には、山形県 (2012 年) では家族の一部が避難した世帯は 61.9%、うち母子避難は

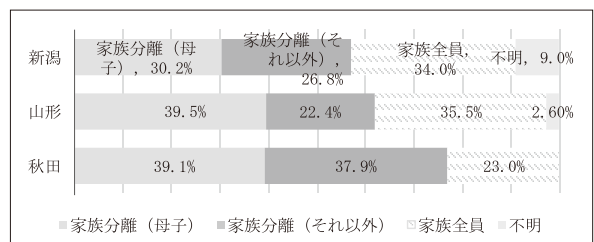


図 15 世帯構成 (2012 年度)

39.5%である。新潟県 (2013 年) でも半数以上が、離れて生活している家族がいると回答している。とりわけ区域外避難者で離れて生活している家族は6割を超え、その大半は、山形県と同様、母子避難である。全国調査でも半数以上の世帯が分散して居住しており、同じ傾向が読み取れる。

避難元との往来：頻繁な往来

家族分離故に、家族に会うための往来の頻度が高いのも、原発避難の特徴であった (図 16)。全国調査では月1回程度以上が27%である。一方母子避難率が高く、高速バス料金支援や高速道路無料化措置を県独自で行った新潟県では月2回以上の往来が64%にのぼる。山形県でも65%の世帯が月2回以上往来があり、移動に伴う交通費負担が多いことが推測されている。それゆえ、「自宅に帰る時の交通費の保障を充実させてほしいです」(福島・2014) といった要望は、各県報告書の自由記述から確認できる。

母子避難家庭への高速道路無料化料金などの施策は、まさにこのエビデンスから提起され、現実となった施策である (山形県環境エネルギー部危機管理・くらし安心局危機管理課, 2015; 高橋 et al., 2016)。

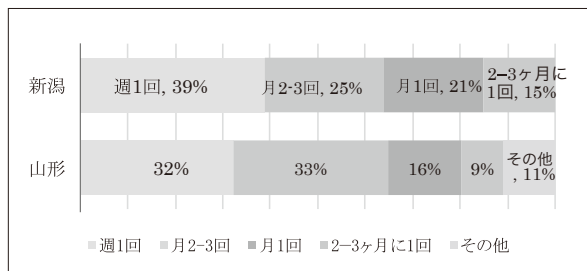


図 16 避難元の家族に会う頻度 (2012 年度)

住民票の異動：悩ましい選択

住民票を移すかどうかは、避難者を最も悩ませた事柄の一つである。2013 年度の時点では、福島、山形、秋田では、住民票を異動していないという回答がそれぞれ、約7割、6割、4割だった。新潟では、2014 年度も、約6割が移動していないと回答している。2015 年度の時点でもその割合はそれぞれ継続している。

住民票を異動した世帯が、困難に直面していることは、福島全国調査での記述回答から読み取れる：「住民票を異動してしまったので、福島県や

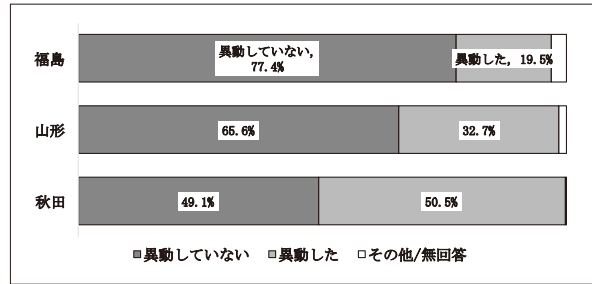


図 17 住民票異動の有無 (2013)

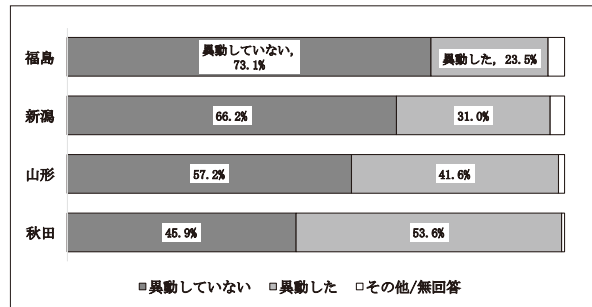


図 18 住民票異動の有無 (2014)

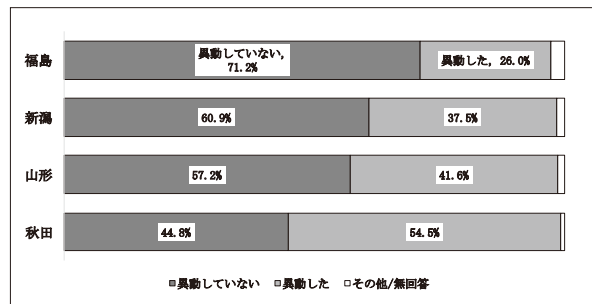


図 19 住民票異動の有無 (2015)

避難元市町村からの情報提供などがある場合、忘れられていないか...と心配しています」(2013)。住民票の異動によって、サービスや情報の享受に支障をきたすことが懸念されていたが、現実のものとなっていることがわかる。秋田県の自由記述からは、「住民票を移動 (ママ) しても、医療費の助成をして欲しい」、「避難先の住所を登録しているにもかかわらず、予防接種や、ガラスバッチ配布の手紙が住民票の住所に届く。避難先まで、この連絡がくるまで、タイムロスがある。はっきり言って不便」(2013) というように、住民票の異動によって医療費の助成が受けられなくなる、郵送物がすぐ受け取れないなどの不利益・不便は多岐にわたる。そのため、住民票を異動していないままの人が多数いたことがわかる。

一方、福島県の自由記述では、「住民票が避難

元であれば、他県でも病院窓口で負担なく母子手帳の発行ができるが、転居先の自治体では直接行って申請しなければならないことに不便さと怒りを感じました」(2014) という声も見られる。住民票を移さないことによっても、サービスや情報の享受において不便さ・不利益が生じている。実は2012年施行の福島復興再生特別措置法においては、この不便を解消するために、住民票の二重登録を容認したという点で画期的であった。しかし現実にはその措置は、避難指示区域にほぼ限定されたため、区域外避難世帯の大半は、住民票を異動しない困難に直面し続けている。2013～2015年にかけて住民票を移したという回答がやや増加傾向にあることは、その裏付けとも言えよう。

居住形態：民間借上げ仮設住宅が多数

図20によれば、民間借上げ仮設住宅、雇用促進住宅、公営住宅などの応急仮設住宅への入居率がいずれの県においても、7割以上を超えている。とりわけ割合が多いのが民間借上げ仮設住宅であり、山形県は76.2% (2013) - 71.9% (2015)、新潟県は70.6% (2013) - 78.6% (2015) となっている。福島県の全国調査でも県外避難者の6割近くが民間借上げ仮設住宅等に居住している。

その割合は、2014年(図21)、2015年(図22)になっても、あまり変わらないことは特段の注意を払っておきたい。特に新潟県においては8割近くを占めていた。秋田県は、親類や知人を頼っている率が高かったが、新潟県や山形県へ避難をした人の大半は、地縁と関係なく、子どもを放射性被ばくから守るための原発避難であった。それ故に地縁等もない避難者が大半を占めていたことの裏付けでもある。

なおこの時期は、災害救助法の応急仮設住宅の規定を、原発避難にも弾力運用しての借上げ仮設住宅制度が設けられていた。山形県、そして新潟県は、他の自治体に先駆けて、借入仮設住宅へ、同じ東日本大震災でも、岩手や宮城県への避難者は、仮設住宅から復興住宅へ移行する時期であった。しかし放射線影響を恐れての避難の場合は、県外避難をした多くの人が、1年後はどうかかわからないという強い不安の中で、生活をしてきたこ

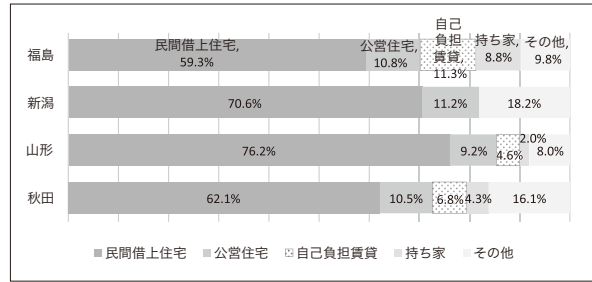


図20 居住形態の比較(2013)

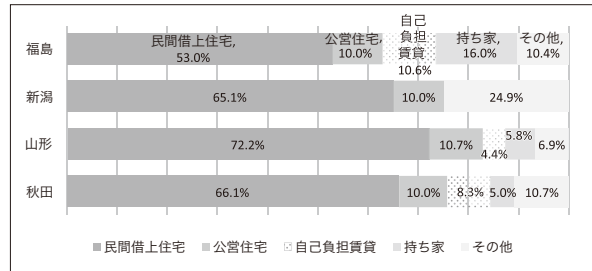


図21 居住形態の比較(2014)

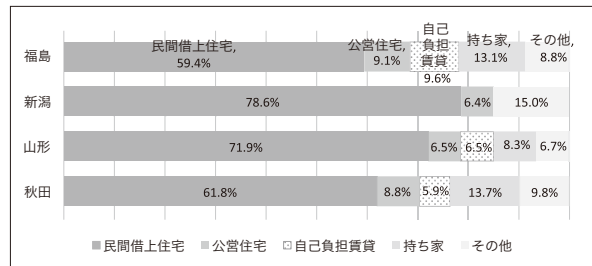


図22 居住形態の比較(2015)

※この時期の公営住宅は、いずれも無償提供と位置付けられる。

とが明らかである。

そのような中で、2015年には、2017年をもって民間借上げ住宅の支援打ち切ることが発表される。この年には、各県の自由記述において、借上げ住宅の延長を求める声が多く見られた。福島県では、「借上住宅制度の廃止に伴い、生活が苦しくなることが予想されるため不安。できれば延長していただきたい」(2015)、秋田県からも「借上住宅の一部でも支援を残して欲しい」、「働いていても、生活費を捻出するので精一杯です。借上住宅打ち切り決定後は、どうか家賃補助をお願い申し上げます」(2015)という声が見られた。多くの避難世帯が、借上げ住宅の延長や家賃補助を切望していたことが、いずれのアンケートからも明らかである。

経済状況：二重家計、区域外避難は預貯金取り崩しも

経済状況について具体的な質問項目を設けていたのは、秋田県である。図 23 は、生活費の変化について尋ねた結果である。「かなりのかかり増し」「多少のかかり増し」との回答が 2015 年度までで 8 割を占めている。避難生活に伴い、支出が増加していることがわかっている。

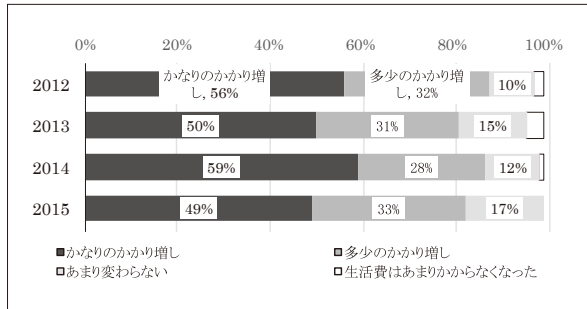


図 23 秋田県：生活費の変化 (2012-15)

生活のやりくりについても、貯金を切り崩しながら生活している人が約 2 割、給料でやりくりしている人が約 4 割程度おり、生活費がかかり増しとなっている状況の中で、厳しい経済状況にあった事が窺える (図 24)。また、2015 年度では、「避難元で働いている家族や夫からの仕送り」という選択肢が追加された。2015 年度時点でその回答は、約 15% と多く、二重生活を送っている人が依然として多くいることが明らかになった。この結果から、2015 年度以前には、給料やその他と回答するしかなかった人々が、2015 年度に避難元の家族や夫からの仕送りという回答を選択した可能性があり、2015 年度以前にも二重生活で経済的な困難を抱えていた人が多くいたことが推測

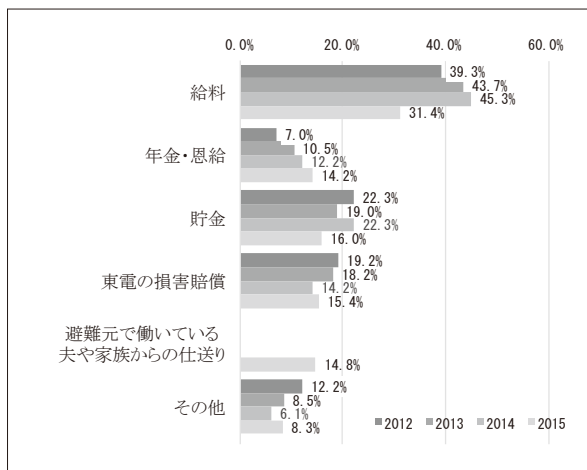


図 24 生活のやりくり (秋田県・2012-15)

できる。

山形県の避難者支援に関する自由記述からも、「資金面でも非常に厳しい状況である」、「避難生活の長期化や二重生活により、精神的・経済的に厳しく、心身ともに疲弊している」(2014) という声が挙げられており、いずれの県においても、二重生活による経済的負担はもちろん、それに伴う精神的負担も多くあったことが示唆される。福島県の自由記述からも、「自主避難者だけ、自分たちの蓄えた貯金でのやりくりはおかしいと思います。同等に扱い、支援を受けたいです」(2013) という切実な声がある。区域外避難世帯を中心に、極めて厳しい経済状況に追い込まれている世帯が少なくなかったこと、また支援を切望する声が大きかったことは特筆に値する。

情報ニーズ：信頼性・透明性、情報ニーズのズレ

希望する情報について、具体的な質問項目を設定していたのは、福島県である。表 11 は、福島県の 2013～2015 年度の調査から、必要とする情報について 1～3 位を抽出したものである。「東京電力の賠償に関する情報」と並んで、「避難元の復興状況」や「避難元の放射線や除染に関する情報」を求める回答が半数を超えている。

特に、提供される情報の偏りに異議を唱える声が多く、信頼できる情報・透明性のある情報が求められていた。福島県の自由記述からは、「現在、復興等に努力していただいているとは思いますが、進捗状況が全くと言っていいほど、分かりません。・・・もっと明確な情報、具体的な支援を知りたいです」(2013)、「『安全です。』ばかりではなく、全ての情報の透明性を望みます」(2013)、「原発の安全性について、正しい情報をできるだけ迅速に流してほしいと思います」(2014)、「安

表 11 福島県：希望する情報 (2013-15)

	1 位	2 位	3 位
2013	東京電力の賠償に関する情報 (67.7%)	福島県・避難元市町村の復興状況 (56.7%)	福島県・避難元市町村の除染状況 (50.7%)
2014	東京電力の賠償に関する情報 (53.4%)	福島県・避難元市町村の復興状況 (48.8%)	福島県・避難元市町村の除染状況 (42.6%)
2015	東京電力の賠償に関する情報 (50.1%)	福島県・避難元市町村の復興状況 (46.4%)	福島県・避難元市町村の行政情報 (39.5%)

全、安心の一方通行の情報ではなく、危険なことや場所も教えてほしい」(2014)、「原発に関する、正しい情報公開して下さい。海外メディアの情報の方が正しい」(2015)という声が見られる。

秋田県でも同様に、「国・東電に都合のいい情報に加工されている」(2013)、「情報(特に被災地の放射線量や原発の状況)をきちんと開示して欲しい」(2014)、「インターネット上の放射能に関する情報と国の情報が違いすぎる。・・・いつ戻れるか戻ろうと考えるのか今は分からない。戻れると判断できる情報が欲しいと思っている」(2015)という声が見られる。

情報開示の内容だけでなく、情報の信頼性、透明性にも大きな疑義が寄せられていたことは、確認しておきたい。

原子力損害賠償：高い情報ニーズ、生活の苦しさ訴え、不公平感、理不尽さ、スピードアップ要望

2015年度までの各県調査において、賠償に特化した項目はない。ただ、賠償問題は、必要な情報、困りごとの中で常に上位に上がっていた。例えば、福島県全国調査においては、行政に求める情報として、原子力損害賠償情報を求める声が高かった。2013年度は、67.7%、2014年度は53.4%、2015年度は50.1%であり、いずれも避難指示区域が高めに析出された。

今後の意向や困りごと、自由回答においても、賠償に関することは、2013年度では3306件と、健康、生活、住宅と並んで数多い。

具体的には、「25年間勤めた仕事は避難したため解雇され、現在避難先で再就職はしたが、収入は半減し」「とても生活していけないのがどうしようもない現実」「今後の不安」、賠償金が打ち切られた後の不安吐露など、切実な訴えが数多く見られる。家族離散のため面会のための「ガソリン代、高速代、宿泊代がかかりますが、東電の補償対象外」であることへのおかしさへの指摘もある。賠償をめぐる理不尽さについては、「区域再編により賠償に差があります」、「不公平感ばかりが残ってしまう」、「賠償問題の(解決の)スピードアップを図ってもらいたい。被害者自ら東電に相談、説明を受けに向かなければならないなど、どちらが被害者で、加害者が分からない。答えも

マニュアル化されていて腹立たしい。東電は加害者なのだから、もっと誠心誠意をもって、被害者の声に耳を傾けるべきだ」(2013)とした理不尽さを訴える声もある。また、ADRで合意したことについて、「均しく公平になるよう、賠償されるよう国、東電に要請願いたい」(2014)と不公平さを指摘する意見もある。

概して、賠償については、区域内外を問わず、切実な訴えが多く、また東電への不信感が強いことが顕著である。

健康状況：心身の不調が顕著に

新潟県の2015年度の調査では、こころの健康に不安や心配を感じている家族がいるとの回答が38%だった。そのうち、「いらいらする」、「疲れやすい」、「憂鬱で気分が沈みがち」、「眠れない」、「孤独を感じる」とする回答者が多くいることが、図25のように分かる。精神的・肉体的ストレスの蓄積に伴い、心身の不調が顕著となっている。

山形県の自由記述からは、「長期にわたる避難生活の中、先行きの見えないことで不安になり強いストレスを受けていることから心身ともに疲弊している」(2014)という、長期的な避難に伴った心身の不調を訴える声が挙げられている。その他に、「放射線が健康に与える影響を心配している」、「避難元に戻ったときの人間関係に不安を感じている」、「避難先での生活に馴染めず疎外感を抱いている」(2013)、「資金面でも非常に厳しい状況である」、「放射線の健康への影響に対する不安や子供の就学などで帰還の時期に関して悩みを抱えている」(2014)など、放射線や人間関係、生活資金に関する不安や悩みが挙げられている。

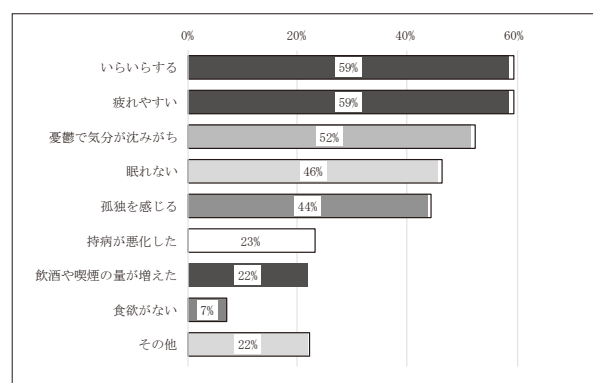


図 25 心の健康状態 (新潟県・2015)

秋田県の自由記述からは、「避難したのはいいが、避難後の生活基盤の立て直しに時間と費用がかかった。そのため、考えることが増え精神的に疲れた」、「避難者の生活も3年目に入り、精神的・肉体的・金銭的にも疲弊してきています」(2013)、「借上げ民間賃貸住宅は、期限が2年など、3年などその都度延長されているが、住む家の期限を毎年のように心配していて、安心感が持てない。いつ退去しなければならなくなるのか等の不安が精神的に追い詰められる感じがする」(2014)という声が挙げられている。安定しない生活から生じる精神的な不安があることが読み取れる。

福島県の自由記述からも、「このまま、賃貸住宅に住み続けることへの不安(資金)、不眠、呼吸困難等体調の不安等で苦労している」(2015)という声が見られている。

避難生活に対する不安や悩みは、大きなストレスを引き起こし、心の健康にも直結するものである。特に、二重生活を送っている中では、以上の不安や悩みによる心身の不調は、極めて深刻であることが明らかである。

子育て状況：過度な経済・精神負担と行政サービス不届

子育て状況については、山形県調査が最も手厚くニーズの把握をしている。教育や子育てに関して困っていることとしては、「子育て、教育にかかる経済的負担が大きい」、「子供に対してイライラしたり、冷たく接したりしてしまう」、「家族と離れて暮らしていることが子供の成長に影響を与えている」という回答が、2013～2015年度までそれぞれ約3～4割で上位を占めている。避難生活における子育て生活は、経済的負担ばかりでなく精神的負担が甚大であることが窺える。2015年度では「子供の進学や進路が心配だ」という回答が5割弱を占めており、長期的な避難に伴って、進路を含めて、さらなる不安・心配事が増えていたことが読み取れる。

教育や子育てに関する要望としては、「子供の定期健診などのサービスを受けやすくして欲しい」、「子育てに役立つ情報が欲しい」という回答が2013～2014年度でそれぞれ約3割と最も多かった。子育てに関する情報や行政サービスが必

要とされていたことも、これらの結果から明らかだ。

教育や子育てに関する要望があったのは、他県でも同様である。福島県の自由記述からは、「せめて子供が就職するまでは出来る限りの事はしてあげたいので、高校、専門学校への進学に関する支援をお考え顶きたい」(2014)、「避難生活は、子どもの健康が心配でしている。もっと子どものことを考えた政策をしてほしい」(2015)という声がある。秋田県の自由記述からは、「子どもの勉強ができる施設が増えてくれれば助かります」(2013)というように子どもの学習の支援を求める声がある。

母子避難が多い状況ならではの、子育てをめぐる苦難が改めて読み取れる。

今後の予定：高い未定率

今後の予定は、すべての調査において質問されていた項目である。いずれの調査からも、このような状況下で、先行きが見えず、今後の予定を決められない人が多かったことがわかっている。図26～28は、「今後の予定」についての各県の結果である。これらの結果から言えるのは、「未定」と回答する人の多さである。2013年度では、福島県と新潟県では未定との回答が各年3割程度もあった。2014年度においてもこの割合はほぼ継続している。秋田県では、未定との回答が一定して2割であるが、定住の意向が増えていった一方で、今後の予定が決められない状態にある人が一定程度存在し続けていたことがわかる。2015年度では、福島県の未定の割合は2割程度へと減少しているが、この点は第3節でも述べたように「無回答」の回答の大幅な増加にも関連している。山形県では2015年度から同様に質問項目を設けたが、この時点での「未定」の回答は4割と他県と比べても極めて多い。これらから、2015年度の時点において、今後の予定を決断できない状況にあった人が依然として存在したことが読み取れる。

ではなぜ未定なのだろうか。秋田県の自由記述からは、「除染も終わらない、またしても結局数値が上がる。・・・まだ帰ることは出来ないと思っています」(2013)、福島県の自由記述でも、「避

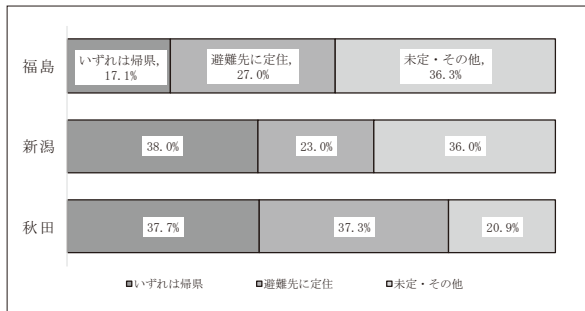


図 26 今後の予定 (2013)

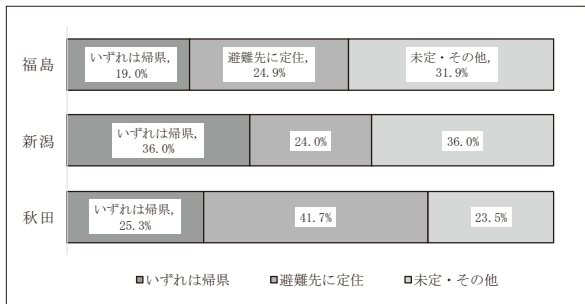


図 27 今後の予定 (2014)

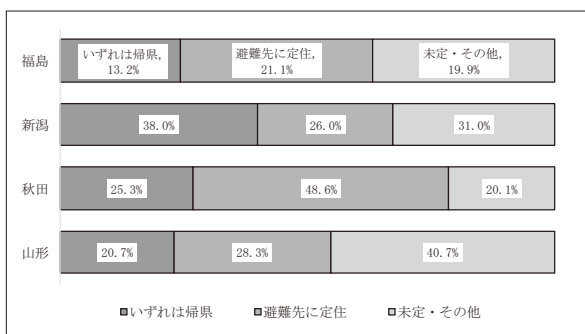


図 28 今後の予定 (2015)

難元の自宅は、特定避難勧奨地点に指定され、現在は解除されましたが、いまだ線量は変わらず、幼児の息子連れて帰ろうと思いません。帰るには、まだまだ時間を要すると思っています。正直どうしたら良いのか分かりません」(2014)というように、線量の状況から今後の予定を決められないという声があった。

山形県の自由記述からは、「借上げ住宅の提供期間の終期が示されたことにより、子どもの学校・進学の問題や放射線に対する不安などから、帰還するか避難を続けるか決めかねている」、「今後どちらを選択しても住居や生活資金に関して不安がある」(2015)という声があった。放射線量に加え、子どもの学校や進学の問題など、多面的な困難から、今後の予定が決められない状態にあったことがわかる。さらに、帰還・定住のいずれを選

択しても、今後の住宅やそれにかかる生活資金について不安があり、将来の生活に対する強い不安があったことが顕著である。

困りごと・必要な支援

困りごとについては、福島県と新潟、山形県が、必要な支援については新潟、山形、秋田県が、それぞれ質問項目を設けていた。

困りごとの中で常に上位にあるのは、生活資金および住まいに関することである。表 12 は、2012～2015 年度の各県調査での「現在の生活での困りごと」「今後の避難生活での困りごと」の第 1～3 位を抽出したものである。2012 年（新潟県・山形県）の 1 位は、「生活費の負担」「生活資金」であり、2013 年度から 2015 年度にかけても山形県では 1 位であり続けるなど、切実な様子が窺える。また「住まいのこと」は 2013 年度の福島県で 1 位、2014～2015 年度の福島県、山形県で 2 位だった。新潟県では 2015 年度に「借上げ住宅終了後の住居」が 1 位となっている。ただ、新潟県では 2012～2014 年度に 1～2 位であった「先行き不透明で将来不安」という回答に住まいのことが含まれていた可能もある。これら各県の調査から、困りごととして、生活資金や住まいに関することは、身体健康と並んで上位に挙げられていたことが明らかである。この調査結果は、前掲の「経済状況」「健康状況」「子育て状況」「今後の予定（高い未定率）」とも符合する。

表 12 に挙げられた「困りごと」は、表 13 の「必要な支援」とコインの両面の関係をなしている。表 13 によれば、「生活資金」との回答が福島県では、2013 年と 2015 年で 1 位、秋田県では 4 年を通して 1 位であり続けるなど、要望が高い。一方、新潟県と山形県では、「住まい」「借上げ住宅の期間延長」が 1 位であり続けている。福島県や秋田県で、「住まい」が上位に入っていないのは、単に選択肢にその回答が含まれていないことによる。しかし、避難者は依然として生活をする上での住宅や生活資金の困難を抱えていることは自由記述でも多く挙げられている。例えば山形県の自由記述からは、必要な支援として「借上げ住宅の入居期間の延長や住み替え」は 2013～2014 年度まで継続してあげられた。他県の自由記述からは、

表 12 現在・今後の避難生活での困りごと

1) 2012 年

	1 位	2 位	3 位
新潟	生活費の負担が重い	先行き不透明で将来不安	希望する職が見つからない
山形	生活資金のこと (58.0%)	避難生活の先行きが見えないこと (48.5%)	放射線の影響のこと (42.3%)

2) 2013 年

	1 位	2 位	3 位
福島	住まいのこと (63.4%)	自分や家族の身体の健康のこと (63.2%)	自分や家族の心の健康のこと (47.8%)
新潟	生活費の負担が重い	先行き不透明で将来不安	健康 (病気を抱えている、放射能の影響)
山形	生活資金のこと (62.6%)	避難生活の先行きが見えないこと (47.9%)	自分や家族の身体の健康 (41.5%)

3) 2014 年

	1 位	2 位	3 位
福島	自分や家族の身体の健康のこと (62.7%)	住まいのこと (50.4%)	避難生活の先行きが見えないこと (48.8%)
新潟	先行き不透明で将来不安	生活費の負担が重い	健康 (病気を抱えている、放射能の影響)
山形	生活資金のこと (63.7%)	住まいのこと (47.5%)	自分や家族の身体の健康 (44.1%)

4) 2015 年

	1 位	2 位	3 位
福島	自分や家族の身体の健康のこと (61.6%)	住まいのこと (43.2%)	自分や家族の心の健康のこと (42.7%)
新潟	借り上げ住宅終了後の住居	生活費の負担が重い	先行き不透明で将来不安
山形	生活資金のこと (66.3%)	住まいのこと (49.9%)	自分や家族の身体の健康 (44.0%)

注：福島・山形は複数回答、新潟は自由記述のため%表示不可

表 13 必要な支援 (2012-15)

1) 2012 年

	1 位	2 位	3 位
新潟	借り上げ住宅の期間延長	高速無料化	借り上げ住宅の借り換え
山形	住宅に関すること (40.9%)	冬の生活に関すること (32.6%)	放射線に関する情報の提供 (30.7%)
秋田	避難生活に対する助成 (45.3%)	放射能にかかる健康相談・検診 (36.2%)	医療費の助成 (28.8%)

2) 2013 年

	1 位	2 位	3 位
福島	生活資金に関する支援 (38.5%)	損害賠償に関する情報の提供 (37.4%)	避難先での生活支援 (30.9%)
新潟	借り上げ住宅の期間延長	高速道路の無料化 (ガソリン代補助含む)	就職支援・斡旋
山形	住宅に関すること (48.1%)	冬の生活に関すること (28.0%)	放射線に関する情報の提供 (24.7%)
秋田	避難生活に対する助成 (37.3%)	医療費の助成 (27.3%)	放射能にかかる健康相談・検診 (23.6%)

3) 2014 年

	1 位	2 位	3 位
福島	損害賠償に関する情報の提供 (35.4%)	健康や福祉に関する支援 (35.0%)	生活資金に関する支援 (33.0%)
新潟	借り上げ住宅の期間延長	高速道路の無料化 (ガソリン代補助含む)	借り上げ住宅の住み替え
山形	住宅に関すること (52.5%)	就職に関する情報の提供 (24.9%)	子育て・教育に関すること (24.5%)
秋田	避難生活に対する助成 (38.8%)	医療費の助成 (28.8%)	就労関係 (25.3%)

4) 2015 年

	1 位	2 位	3 位
福島	生活資金に関する支援 (33.9%)	健康や福祉に関する支援 (33.6%)	損害賠償に関する情報の提供 (32.5%)
新潟	借り上げ住宅の期間延長	借り上げ住宅終了後の民間賃貸住宅家賃補助の充実	高速道路の無料措置の延長
山形	住宅に関すること (53.5%)	生活情報の提供の充実 (25.8%)	子育て・教育に関すること (20.4%)
秋田	避難生活に対する助成 (33.6%)	就労関係 (22.4%)	医療費の助成 (20.9%)

注：福島・山形は複数回答、新潟は自由記述のため%表示不可、秋田は複数回答・4つ以内を選択。なお、新潟県や山形県では上位の「住宅支援」「借上住宅の延長」については、福島県では選択肢の中に含まれていない（「転居、住宅再建」の個別選択肢はある）。秋田県も同様に選択肢がなく、定住に必要な支援において、公営住宅への優先入居などが質問されている。

「借上げ住宅の一部でも支援を残して欲しい」「自主避難での生活費のかかり増しも多いため、今後も支援の打ち切りをしないで継続して欲しいです」(秋田・2015)、「住宅支援を延長して頂きたい。子供達の心身を考えると、これ以上の環境の変化はとても困難です」「家賃の補助は、収入要件をつけるのではなく全ての人を対象に行ってほしい」(福島・2015)というように、住宅に関する支援ニーズの高さは、いずれの県の調査からも読み取れる。

そのほか、「高速道路無料化の継続」(山形・2013)、「高速道路の料金無料措置を延長して下さい」(秋田・2015)というように、避難元との行き来に関する支援ニーズもあった。「被爆手帳を発行して将来にわたって健康を保障してほしい」「現在医療費の免除を受けているが、毎年、更新になるかどうか不安。これから先も医療費免除をお願いしたい」(福島・2015)といった、被ばくしたことに対する健康不安を解消できるような医療助成へのニーズも挙げられていた。全般に生活が不安定かつ不安に満ちており、支援ニーズが高いことが読み取れる。

(3) 比較考察 (2016-19年)

以上に、2015年度までの、避難状況についてのエビデンスを横断的に確認した。いずれの調査からも、家族離散も多く、経済状況も厳しく、避難生活が長期化し、人々が疲弊している様子が、量的にも質的にも浮き彫りになった。ところが、支援ニーズがとりわけ高かった民間借上げ住宅は、2016年度末には打ち切られた。支援は拡充どころか縮小の一途を辿った。そのまま2016年度以降、福島県による総括的な調査はその後実施されることはなかった。

しかし、新潟県・山形県・秋田県では、2016年度以降も継続して調査を行ってきた。この間、支避難状況や支援ニーズはどのように変化したのであろうか。以下に、その後3県の調査が提示するエビデンスを探っていくとしよう。

出身地域：区域内外が混在する傾向が続く

2016年度以降で、区域内外別に避難者数や回答者数を把握し公表しているのは新潟県である。

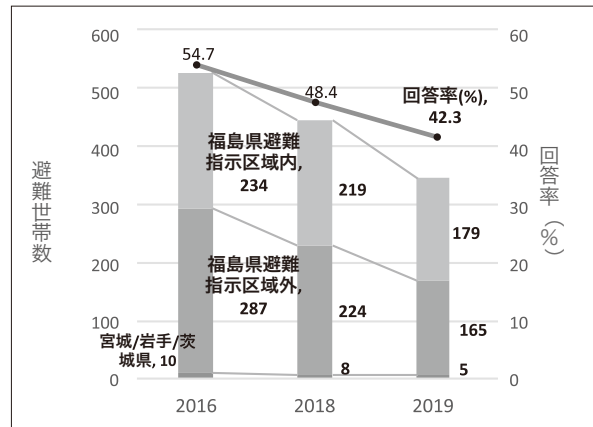


図 29 新潟県調査の区域内外別回答者内訳と回答率 (2016, 2018, 2019)

図 29 に示したように、回答者数は年々減少しており、2019 年には区域内 179 世帯、区域外 165 世帯となった。区域内に比べ、区域外の方が減少割合が大きい。ただし、ここで注意すべきは、回答率も同時に下がっているということである。前掲の図 14 では、新潟県の回答率は 2014 年までには 70% 超えと極めて高かった。民間借上げ仮設住宅の更新手続きと兼ねて調査が行われていたことが、背景にあった。しかし、2016 年度以降、その要件はなくなり、支援が次々に縮小されていく中で、2018 年には回答率が 50% を下回った。それでも福島県の 2015 年度調査の回答率 32.9% に比べれば高いが、回答者数・回答率共に低下傾向は否めない。それゆえ、新潟県震災復興支援課課長の梁川氏は、「行政サイドからは避難者の課題が見えにくくなっている」と警戒感を露わにしている⁹。

避難の理由 (帰還の条件、判断要素、不安なこと)

避難の理由については、新潟県は「(戻る時期が)未定」の理由、山形県は「避難元の県へ帰還することとなった場合、心配なこと」、秋田県は「帰還の時期を決めていない理由」をそれぞれ抽出した(表 14)。これによれば、新潟県および秋田県の第 1 位に、子どもの教育や進学などがあがっている。放射能による健康影響への不安も、2-3 位と上位に上がり続けている。国が安全としているはずの放射線量を受け入れられない理由として、「放射能の測定をポイントからメッシュにして欲しい」「高いところもあるはず、なのに知られてない。だから疑う」のだとする自由記述も見

表 14 帰還の条件、判断要素、不安なこと

1) 2018 年

	1 位	2 位	3 位
新潟	子が新潟県内に就学中又は進学先未定 (39%)	就職、転勤、職場の再開 (13%)	放射線量、除染の状況 (7%)
山形	仕事のこと (46.3%)	放射線の影響のこと (44.8%)	生活資金のこと (44.6%)
秋田	子供の育児、教育を優先したい (36.8%)	放射能による健康への影響が不安 (31.6%)	被災地での住宅が確保できない (21.1%)

2) 2019 年

	1 位	2 位	3 位
新潟	子が新潟県内に就学中又は進学先未定 (41%)	就職、転勤、職場の再開 (21%)	先行き不透明 (先のことがわからない) / 不安定 (体調不良等) (15%)
山形	仕事のこと (48.8%)	生活資金のこと (41.9%)	放射線の影響のこと (40.7%)
秋田	子供の育児、教育を優先したい (58.8%)	放射能による健康への影響が不安 (23.5%)	被災地での住宅が確保できない・街の再生等被災地の復興の目処が不明 (17.6%)

られ (秋田・2018)、依然として情報不信がある様子も窺えた。

なお 2019 年の新潟県では、「不安定 (体調不良等)」が第 3 位となった。とりわけ区域外で 12% と多く析出されている。支援の打ち切りにより生活破壊の淵に追い込まれる世帯が出ていることが深く懸念される。

世帯構成：続く世帯分離

避難世帯の構成について質問をし続けているのは、山形県 (図 30) と秋田県 (図 31) である、このうち、山形県では子育て世帯の割合は 6 割前後を推移し続けている。両親共にいる世帯が漸増していることから、母子避難から世帯避難へ踏み切る世帯が少しずつ増えていることがわかる。同様の傾向は、秋田県においても確認でき、家族全員での避難世帯が 2019 年には 39.3% に至っている。とはいえ、2019 年に山形県では 28.2%、秋田県では 20.2% が、「両親共にいる以外」あるいは家族分離 (母子世帯) と回答しており、母子避難が継続している様子は、明らかである。こうし

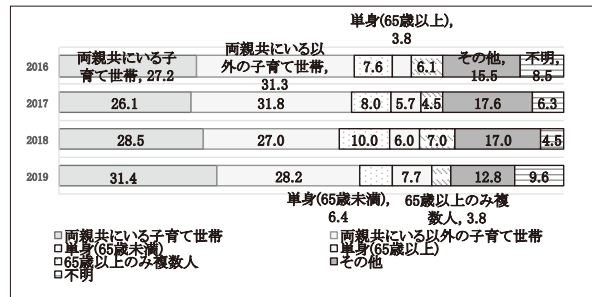


図 30 世帯構成 (山形県、2016-9 年度)

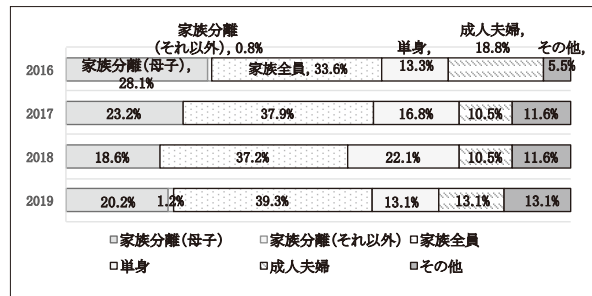


図 31 世帯構成 (秋田県、2016-9 年度)

たことから自由記述欄では、「母子避難のため父親が避難先に来れるよう高速道路無料化は継続してほしい。」(秋田・2017) との要望を挙げている。

避難元との往来：続く頻繁な往来

避難元との往来の頻度について、質問し続けているのは山形県である。週 1 回と回答した世帯は、前掲の図 16 では 2012 年には 32% (新潟県は 39%) であったところ、2016 年には 26.9%、2019 年には 17.5% となっている。減少している理由として、図 30 や 31 に示すように、世帯避難、あるいは帰還が増加していることがある。とはいえ、2019 年の時点においても月 1 回以上をする世帯が全体の半分以上を占めており、依然として家族分離が続いている様子が窺える。「高速料金の無料の延長を」という切望は、山形県・秋田県の自由記述においていずれも複数見られ、強いニーズが存在していることが確認できる。

住民票の異動：続く葛藤

住民票の異動については、新潟県、山形県、秋田県のいずれにおいても質問が続けられている。回答項目が異なるため、新潟県・山形県と、秋田県にわけて確認をしていこう。

継続的に質問続けている秋田県では、「全員異

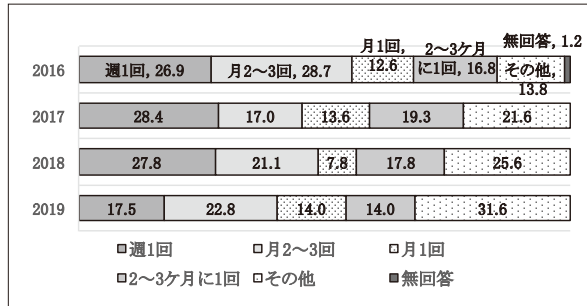


図32 避難元の家族に会う頻度 (山形県 2016-9年度)

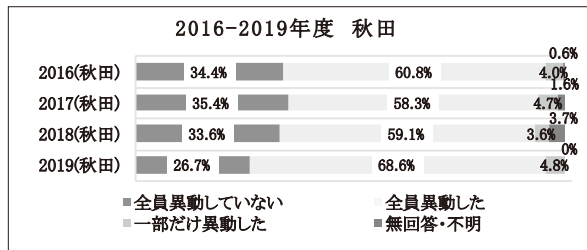


図33 秋田県：住民票の異動 (2016-19)

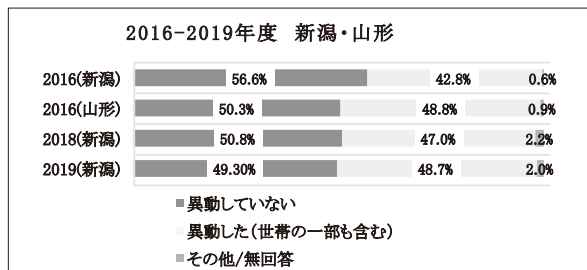


図34 新潟・山形県：住民票の異動 (2016-19)

動」が2015年度以前に比べやや増加し、2019年度には68.6%となった(図33)。ただし、「全員異動していない」も2019年度において26.7%と依然として一定の割合がある。

異動しない割合がおよそ半数とさらに高止まりであるのは、新潟県、山形県である(図34)。異動に伴う様々な困難や不利益が、住民票異動を止まらせている背景が読み取れよう。中には、「住んでいた家が半壊で取り壊しになり、住民票を異動しなければならなくなった」といった事情を抱える世帯もあるが、「原発避難で住民票を福島県外に移しても医療費の助成を打ち切らないでください」(秋田・2017)といった切実な要望も上がっており、住民票異動に伴う多大な困難や不利益が顕在化していることが改めて確認できる。

居住形態の変化：民間借上げ住宅→自己負担増へ
前編図1に示したように、避難登録者数は、毎

年漸減しつつも、県外避難者数の減り方はむしろ少なくなっている。支援の縮小や打ち切りにもかかわらず、多くの人々が依然として避難生活を続けているのである。では彼らは支援打ち切り後、どこに居住をしていたのか。

図35はその居住形態の推移を示したものである。区域外避難者向けの民間借上げ住宅の提供が打ち切りになる前の2016年度は、依然として、民間借上げ利用が5割越え、とりわけ山形では7割越えと高い利用率で推移していた。ところが翌年は、民間借上げ割合は2割前後に落ちる。区域内避難者には引き続き提供されたため、その数字が残っていることになる。一方で、区域外の避難者は打ち切りにより民間借上げ住宅の続行ができ

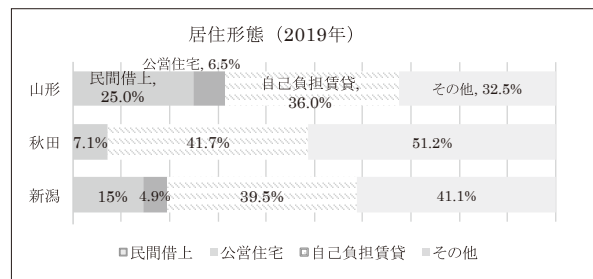
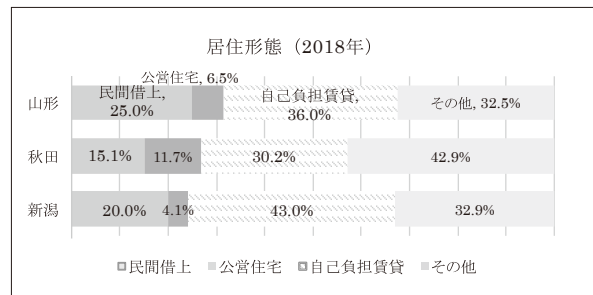
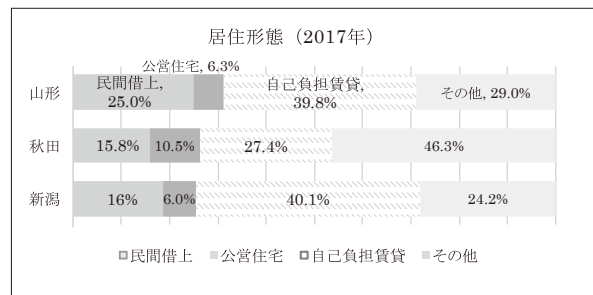
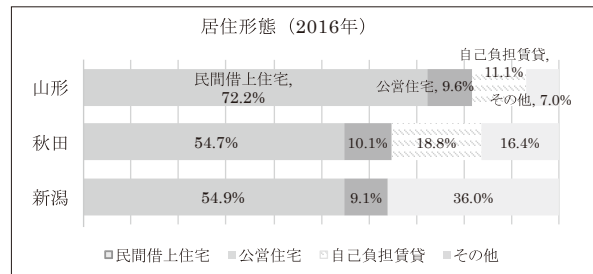


図35 居住形態の変化 (山形県、新潟県、秋田県；2017-9年)
注) 公営住宅は、無償・有償の双方を含む。

なくなった。打ち切りの憂き目にあってなお避難をし続ける世帯が向かった先が、自己負担による賃貸である。2017年には、山形県、新潟県において4割にのぼっている。

2015年度までの調査では、多くの避難者が民間借上げ住宅に居住していたことは、数々の調査から、自明であった。また、生活資金や住まいに関する困りごとや不安が非常に高くあり続けていたことも明らかになった。それにもかかわらず、支援は縮小傾向が続き、区域外避難者向けの民間借上げ仮設住宅の支援の打ち切りも断行された。こうした事態に、切実な訴えが、各県の自由記述に多数見られる。新潟県の総合調査からは、「震災当初こんなに避難生活が長引くとは思わず選んだ住居だったので、子供達が成長し部屋が手狭である。借上げ制度が続いていたので何とか生活できていたようなものだったので、制度が終わりとても苦しい」「子供達にお金がかかり、生活が苦しい、借上げ住宅が終わったため、生活が大変」といった声が寄せられている(新潟・2017)。秋田県では、「借上げ住宅や医療費控除などに関する事など、期限ギリギリまで連絡がないのもっと迅速にすすめてもらいたい」という声もあり、生活の基盤である住宅が定まらず、生活が不安定化している様子が窺える(秋田・2018)。

経済状況：収入減、預貯金崩し、不安の増大

以上に見たように、住宅支援の打ち切りは、避難世帯の経済状況の悪化を招いている。そもそも家族分離による二重生活は、生活費のかかりましをもたらししていることは、秋田県の調査から明らかである(図36)。

そのような中、避難世帯では、いかに生活のやりくりをしているのだろうか。図37に、新潟県(総合調査)、山形県、秋田県の2017年のデータをまとめた。これによれば、いずれも最大になっているのは給与で、新潟県75%、山形県55%、秋田県では43%となっている。しかし少なからぬ世帯において、給与だけでは足りない。新潟県総合調査(2017年)によれば、世帯収入は、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。図38によれば、全体で18.1%の世帯が月20万円以上、12.5%が10-20万

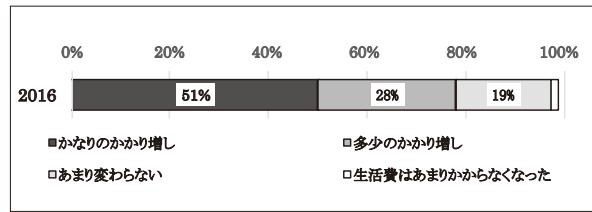


図36 生活費の変化(秋田、2016)

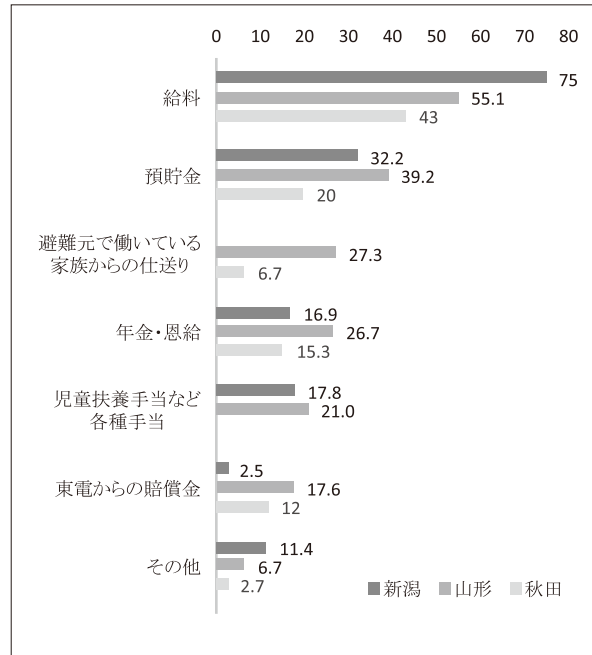


図37 生活のやりくり・複数回答(新潟・山形・秋田、2017)

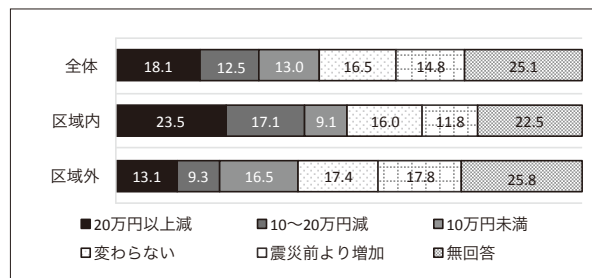


図38 震災前と比べた収入の変化(新潟、2017)

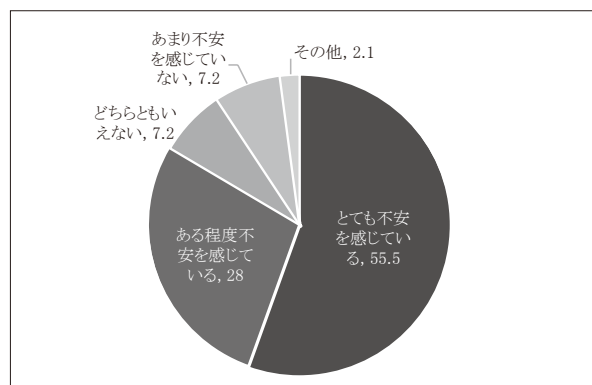


図39 今後の経済的な不安(新潟、2017)

円、13.0%が10万円未満の収入減の憂き目にあっており、区域内世帯の方がその割合が高い。

こうした厳しさから、預貯金の取り崩しが32.2%、山形県では39%にのぼる。また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。東京電力からの賠償金は、山形県では17.6%、秋田県では12%、生活費に当てられている¹⁰。

新潟県の区域外では借金も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。

このような苦境について、自由記述では、いかに書かれてあるのだろうか。「避難前までに積み重ねたことは全て失ってしまった。収入的に全く追いつかない。肉体労働で、身体的に辛い」(新潟・2017)、「収入無しで貯蓄をくずしている」ことへの不安(新潟・2017)、「震災前なら、なんとか普通に生活するのに大丈夫な状況だったが、2重生活と、さらに家賃無料がなくなり、子供の成長とともに支出も増えており、ますます、大変な状況です」(新潟・2017)など、悲鳴に近い、切実な状況を訴える記述が並んでいる。

(第3編へと続く)

謝辞

本稿執筆にあたり、宇都宮大学国際学部研究支援者の内田啓子、また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、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、謝意を表したい。また、新潟県震災復興支援課課長の梁川健史氏には、追加で聞き取り調査や書簡の往復にご協力頂いた。記して感謝申し上げる。

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

ページを参照されたい。<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/16055b/ps-ikoutyousa.html>。(なお、本稿におけるインターネット資料の閲覧日はいずれも2020年10月31日である。)また、2018年10月には、借上げ住宅をはじめとする応急仮設住宅に避難している榎葉町民を対象に、同様の調査が福島県によって実施され、集計結果も同県ホームページにて公開されている。<http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/ps-narahaikou.html>。また避難指示区域を抱える福島県内の市町村では、復興庁との共同調査として2012年度から2020年度現在まで、市町村単位の避難者意向調査を続けている。2020年度に実施した市町村は避難指示区域が残る双葉町、富岡町、浪江町、大熊町の4町である。これらの調査については、復興庁ホームページに調査結果が掲載されている。<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/>。

- ³ 福島県避難地域復興局避難者支援課「福島県避難者意向調査((応急仮設住宅入居実態調査))全体報告書」(2013年度から2015年度)については、以下の福島県のホームページを参照した。<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/181513.pdf>。
- ⁴ 福島県は2015年6月15日に、借上げ住宅を含む応急仮設住宅の供与期間について、2017年3月まで延長することは発表したうえで、「避難指示区域以外からの避難者に対する平成29年4月以降の取扱いについては、災害救助法に基づく応急救助から、新たな支援策へ移行」することを発表した。福島県生活拠点課「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について」(2015年6月15日)。<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11050b/kasetsukyoyouenchou.html>。
- ⁵ 福島県は2020年8月、大熊町と双葉町からの避難者に借上げ住宅を含む応急仮設住宅の供与期間を2022年度末まで延長すると発表した。<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/11050b/kyouyo2.html>。
- ⁶ 福島県による2013～2015年度、山形県広域支援対策本部避難者支援班による2011～2019年度、新潟県防災局広域支援対策課による2011年度、新潟県県民生活・環境部広域支援対策課による2012～2019年度、秋田県被災者受入支援室による2012～2019年度による調査結果をもとに作成。福島県による調査として、2015年度に実施された「住まいの意向調査」もあるが、全避難者を対象とした調査ではない。また「住まいの意向調査」は2018年度にも実施しているが、榎葉町に限定したものであった。
- ⁷ 出所は同上。
- ⁸ 高橋編(2016)17頁。
- ⁹ 新潟県震災復興支援課課長、梁川氏と筆者との書簡やりとりより、2020年11月2日。
- ¹⁰ 元々東京電力からの賠償へのアクセスについては、区域内外で差異が多く、区域外避難者には諦めもあった(高橋他、2016)。ただし、避難指示区域外からの母子避難が多い山形県では、ADRが組織的に進められた。それゆえ、賠償金を生活に当てる世帯も一定程度見られている。

¹ 高橋若菜・清水奈名子・高橋知花(2020)。

² その後の福島県による避難者意向調査として、2016年1月に借上げ住宅に居住する世帯に向けた「住まいに関する意向調査」があるが、調査票では2017年3月に借上げ住宅の無償提供を終えることが前提とされており、借上げ住宅の支援延長の意向に関する調査項目は設定されていない。調査票並びに集計結果は福島県ホーム

参考文献

関礼子(2020)「避難者支援の社会正義—新潟の

災害経験と支援のかたち」『応用社会学研究』
62, 19-36 頁。

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・清水奈名子・高橋知花 (2020) 「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—」『宇都宮大学国際学部研究論集』第 50 号、
43-62 頁。

Overlooked Voices of the Nuclear Disaster Evacuees Living Outside of Fukushima (2):

Comparison between the Nation-wide Survey of Fukushima Prefecture and Local Surveys of Niigata, Yamagata and Akita Prefectures

TAKAHASHI Wakana, SHIMIZU Nanako and TAKAHASHI Satoka

Abstract

As we saw in Part 1, the three prefectures hosting the evacuees from Fukushima Prefecture, Niigata, Yamagata and Akita prefectures have conducted annual surveys of evacuees until today. On the other hand, Fukushima Prefecture conducted the nationwide surveys of all evacuees for only three years from FY2013 to FY2015, which turned out to be one of the few nationwide surveys. After this survey, Fukushima prefecture announced that support for government-funded housing for evacuees from outside the evacuation zone would be terminated in March 2017. Was this decision based on the evidence? With this in mind, Part II first addresses the nationwide survey conducted by Fukushima Prefecture, describing the evacuation situation, support needs, and challenges of the survey itself. This is followed by comparison of the results of the Niigata, Yamagata, and Akita prefectures' surveys with those in Fukushima prefecture. After comparing the basic structure of the surveys, a cross-sectional comparison of evacuation status and support needs is conducted, with the second section covering FY2012-5 and the third section covering FY2016-9.

The results can be summarized as follows; the main reason for the wide evacuation was due to radiation concerns. Family separation and evacuation of mothers and children were evident, with frequent trips to and from the Fukushima prefecture for family visits. A distressing choice was the transfer of resident's card, which continued to cause various difficulties and disadvantages regardless of their choices. Many households were living in government-funded temporary housing. Although there was a great need for the continuation of housing support, the support for the evacuees from areas outside of the evacuation zone was cut off in 2017. In the midst of this situation, the economic situation is extremely difficult, and many households are suffering from double family budgets and reduced income. Trust in official information is low, and there are doubts about the transparency of information and complaints about gaps in information needs. There is a sense of unfairness and unreasonableness in compensation for nuclear damage. Mental and physical discomfort is evident. In this context, it is evident that many households have uncertain prospects for the future. (To be continued to part 3.)

(2020年11月2日受理)