

第15章 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—

高橋 若菜

序：問題関心の所在と目的

1. 県外避難者

東日本大震災に端を発した福島原発事故から3年以上の月日が流れた。大地震・大津波との複合現象としての原発災害は、多くの住民による広域避難という、これまでにない現象をもたらした。

復興庁の調査によれば（復興庁, 2014a）、震災による避難者数は、2014年5月時点で約25万人となっている。このうち約2割に相当する約5.3万人が、県外避難である。2012年6月時点では、避難者数は34万人（県外避難者は約7.2万人）であったため、一時に比べれば、避難者数は減少したとはいえ、依然として高どまりにある。

過去の災害でも県外避難者は存在したが（田並, 2009）、これほどの規模で県外避難者が誕生し、しかも避難が長期化する事はなかったのではないか。西城戸・原田（2013,5）によれば、県外避難者は、これまでの災害研究においても、「その全体像を把握する事が困難で」あり、「調査研究も数が限られて」きた。田並（2009）は、同様の指摘をするとともに、阪神・淡路大震災を事例に、「県外被災者は苦しい生活を余儀なくされており」、県内外で「被災者が同等の支援」を受けられていなかったと論じている（田並, 2009, 143）。

このように調査研究も少なく支援からこぼれ落ちがちな県外避難者に、本稿は関心を寄せている。

2. 原発避難

一方、今般の広域避難が、これまでの震災と決定的に異なるのは、広域避難の大半が福島原発事故による放射線リスクを回避するための、いわゆる原発避難であるという点である。県外避難の8割以上の4.5万人が、福島県出身であること、避難先が全国に及ぶことは、広域避難の現象が原発避難という性格を帯びていることの証左であろう。

ただし、一口に原発避難といっても、すでに複数の先行研究で指摘されているように（稲垣（2011）、山下（2012）、（山下・開沼（2012）、山下・市村・佐藤（2013）、除本（2013）他）、その様相や被害の内容は実に多様であることに留意する必要がある。

図1は、山下（2012）ら社会学広域避難研究会によって整理された原発避難の類型図を一部改めたものである。これによれば、原発避難は、行政による避難指示命令があった①「強制避難」と、指示なしの②「自主避難」（福島県内からの避難）、③「自主避難」（県外、主に首都圏からの避難）に大別され、その避難先も、福島県内（①②の場合）、山形県・新潟県・北関東近県を中心とした東北・関東越地域、中部以西もしくは北海道、と多岐にわたる。

さらに山下は、「比較的放射線量が高い地域ではあるが、各地域にとどまらざるを得ない中で、日常生活が平常に行われていない場合」を「生活内避難」と呼び原発避難に含めている（山下, 2012, 25）。今井（2011, 110）もこうした人々を「地域内避難」と呼ぶが、このような理解にたてば、原発避難者は、福島県内のみならず、周辺の自治体を含み、広範に存在することになる。

警戒区域内の楢葉町から栃木県那須塩原市へ避難したある男性は、「室内は毎時0.2マイクロシーベルト、家の周りの高いところでは毎時1.2マイクロシーベルトくらい」があるが、「私の楢葉町の家と那須塩原市の汚染は何ら違いはない」こと、「同じ被害を受けて、同じ放射能で苦しんでいるのに、那須塩原は十分な支援もない」と、ある公開シンポジウムで証言した（重田他編, 2014, 28）。こうした証言が物語るのは、実際の汚染の範囲と強制避難指示が出された地理的範囲が合致していないという現実である。図2は汚染の

移動元	移動先	福島県内の避難指示地域	避難指示地域以外の福島県 約9.2万人	関東・東北・新潟 約4万人(③除く)	北海道・中部(新潟除く)、 関西・中国・四国・九州・沖縄 約1万人(③除く)
①「強制避難」	生活内避難 約10.2万人			新潟県への 広域避難者	
②「自主避難」 (福島県内)		生活内避難 約4万人			
③「自主避難」 (県外、主に 首都圏)				生活内避難 不明	

※ 生活内避難とは、比較的放射線量が高い地域ではあるが、各地域にとどまらざるを得ない中で、日常生活が平常に行われていない場合をさす。

図1 原発避難の類型

出典：山下（2012、25）を一部改変

※ 避難者数は2013年9月当時のもので、復興庁（2014）、福島県避難者支援課（2014）を参照した。

範囲と避難区域を重ねて示したもののだが、両者が合致していない事が端的に示されている。このことこそが、大量の自主避難者や生活内避難者が生み出された原因である。そういう意味では、自主避難というのは「自主」という言葉が想起させるほど、個人の自由意志で選択されたものではなく、避難を余儀なくされたというほうが実質に近いことを確認しておきたい。同様に、生活内避難をしている人々も、個人の自由意志ではなく、そのような放射能汚染に突然曝された状態で生活することを強いられたというべきであろう。そして、その帰結として、とりわけ子どもを抱える家族が、不安にさらされ、日常生活に深い影を落としていると推測される。

ところが、「被害が最も甚大な地域に各方面からの資本や人的資源などが投入され、結果としてその周辺地域への公的支援が手薄」になるなかで、「被災状況をより積極的にまた効果的に社会に訴えなければ、その被害状況は激甚被害をまえに埋もれてしまう」のが、これまでの環境災害の常であった（原口、2013、11）。これを「低認知被災地」と原口は呼ぶが、なぞらえて「自主避難者」や「生活内避難者」を「低認知被災者」と呼べるかもしれない。

こうした、高線量地域に居住する住民たちの意識や行動、または避難をした人々の状況は、複数の既存調査において定量的に明らかにしようとす

る試みがある¹。加えて、この3年の間に公表された数々の手記や社会調査においても、避難を余儀なくされた人、避難しない状況下で、身近なところで放射線防護対策をとる人々の苦悩や生活被害が、様々な形で綴られてきている²。筆者が実際に見聞した範囲でも、生活内避難を含む避難者たちは、例外なく傷ついている。避難者たちが失ったのは、「ふるさと」だけではなく「暮らし

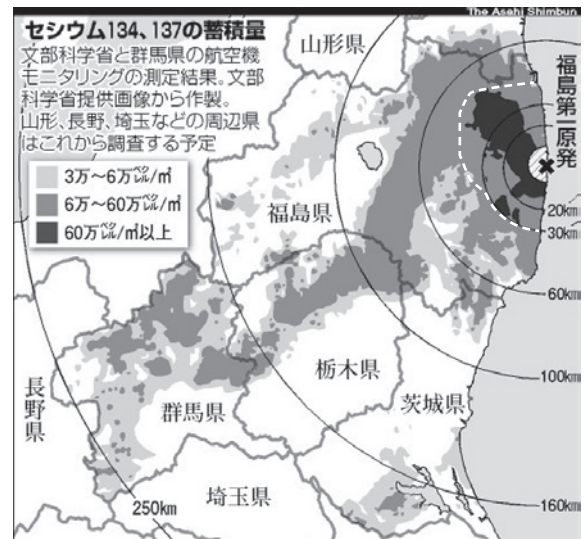


図2 セシウム134、137の蓄積量（文部科学省による航空機モニタリング測定結果）と強制避難区域の地理的範囲

出典：朝日新聞 DIGITAL <https://www.asahi.com/special/10005/TKY201109270600.html>

※ 地図中の白い点線は筆者が書き足したもので、点線で囲まれた部分が強制避難区域の地理的範囲となる。

の基盤」であり「人間関係」であり「築いてきた人生そのもの」であるという重苦しい指摘は、正鵠を得ていよう（千葉, 2013, 89）。本稿が関心を寄せるのはこうした原発避難者たちである。

3. 受入自治体と新潟県への着目

以上に述べたような、広域の原発避難者を受け入れたのが、日本全国の自治体であった。

全国の自治体は、どれほどの原発避難者を受け入れたのであろうか。避難者数の把握は、都道府県が復興庁に把握した人数を報告する形で行われる。この際しばしば用いられるのは、総務省が運用している「全国避難者情報システム」への登録者数である。ただし、ひとつ断りおくと、同システムの対象者は東日本大震災による避難者であり、原発避難に限定されている訳ではない。強制区域を含む福島県浜通りのように、地震、津波の大災害に放射能が被さる、まさに「『複合大震災』に見舞われ」た避難者もいる（三森, 2011, 2）。

他方、同システムへの登録は強制ではなく任意であり、そういった意味でも、全避難者を把握できている訳ではないことは付記しておきたい³。さらには、把握されている避難者数は、甚大な被害があった岩手、宮城、福島にほぼ限定されており、先述の低認知被災地からの自主避難者は含まれていないと解することができる。

こうした避難者数把握に伴う困難をふまえた上で、ここでは原発避難が大半を占めると考えられる、福島県から県外への避難者数の推移を見て

いく。図3によれば、2011年6月に福島県から県外へ避難した人は38,896名で、その後漸増し、2012年3月の62,831名をピークに少しずつ減っており、2014年5月現在は45,854名となっている。避難者数はゆるやかに漸減しているものの、ほぼ高止まりの傾向にあり、今後の避難の長期化が見込まれる。

このうち、2011年6月当初、最も避難者数が多かったのが、本稿でとりあげる新潟県である。その後、同じく隣県の山形県が、後述する民間借上げ仮設住宅制度をいち早く導入したことで、避難者数が2012年1月には1.3万人と急増した。さらに、民間借上げ制度を導入し自主避難者にも開放した首都東京都で避難者数が増加し、新潟県は現在3番目に避難者受入れが多い県となっている。

新潟県では、2012年2月の6,728名をピークに避難者数は漸減しているが、2014年5月時点で4,281名の避難者が居住している。これは福島からの県外避難者総人口約4万人の1/10となる。

4. 先行研究と本稿の目的・構成

新潟県に原発避難してきた県外避難者たち、彼らは現在どのようにして生活をしているのだろうか。また新潟県内の自治体や地域社会は、どのようにして県外広域避難者を受け入れ、対応してきたのだろうか。ここではまず先行研究を確認する。

まず筆者自身であるが、筆者は2011年に北関東近辺の複数大学の研究者らとともに「福島乳幼

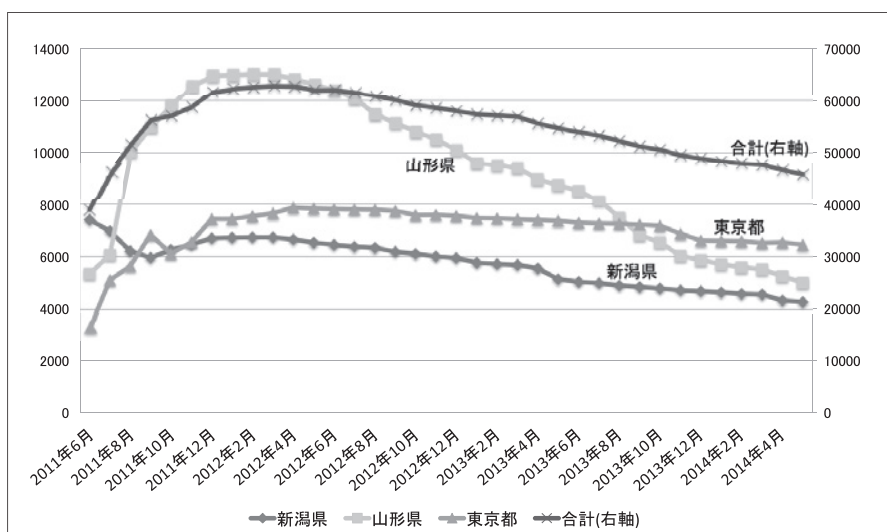


図3 福島県から県外への避難者数の推移（上位3都県と合計）

出典：福島県避難者支援課（2014）より作成

児・妊産婦ニーズ対応プロジェクト」に関わり、同プロジェクト新潟チームを立ち上げ、福島から新潟へ避難した乳幼児・妊産婦を含む世帯のニーズを聞き取り、行政組織や地域組織などの支援団体等につないだり、母親たちの交流会を地域組織と連携して企画運営する等の活動を行ってきた⁴。この経験をふまえ、筆者らは、原発避難者たちがおかれた状況について実証分析し、避難者の多くが、物理的にだけでなく社会的にも精神的にも福島に残る配偶者や家族、親戚、友人、職場から分断され、精神的に追い詰められているケースが多いことを実証的に明らかにした（高橋，渡邊，田口，2011）。一方で、避難を余儀なくされてきた福島出身者をあたたかく受け入れ寄り添う地域社会の姿が新潟にはあった。なかでも、対象者に最も近いところで避難者を受容する地域社会～子育てグループ、市民グループやNGO等～は、現状の重大性と深刻性を深く認識し、支援活動を継続発展させているおり、このことを別稿にて記した（高橋，2012）。子育て支援分野での、避難者がおかれた状況や支援の試みに関する詳細な事例研究は、木脇、久保田（2013）らによっても試みられている。

以上の研究は、新潟県における避難者の現状や支援について、実証的な裏付けに基づいた論考である。しかし、乳幼児子育て世代にほぼ関心がしぼられており、新潟県の避難者の被害状況の全容を把握するには至っていない。とりわけ、筆者らが主として対象地域とした新潟市は、もともと自主避難率が高く、交流会の参加者の殆どは幼子を抱える自主避難者であったことから、期せずして、自主避難の事例調査としての位置づけとなった。

この点、より包括的な避難者を対象としたアプローチを試みているのが、稲垣（2011）や松井（2013）である。前者は、中越防災安全推進機構という中間支援組織にて中越地震の復興に携わり、その経験を活かし、新潟県の行政機関とともに東日本大震災の広域避難者支援にもかかわった著者が、避難者の状況と支援の課題について論じたものである。後者は、中越地震の被災状況や支援についての研究蓄積を有する著者が⁵、避難者や支援者への聞き取りを通じた社会調査をもとに、広域避難者がおかれた現状や支援上の課題に

ついて論じたものである。

前者は概念的な短い論考である。一方の后者は、社会調査に基づいた実証的研究となっている。調査の対象も警戒区域等出身者と自主避難者を織り交ぜ、支援団体にも多様性を持たせるなど、バランスよく目配りがなされている。

とはいえ、原発避難は、個々人によってそれぞれ多種多様な背景や状況があり、数件のケーススタディでもって全容を把握することは至難である。このため、避難の実情の全容を明らかにするには、個別の多様な社会調査を積み重ねることと同時に、避難の実情を面的にとらえ、それぞれの個別調査の位置づけを確認することも必要だと筆者は考える。新潟県が実施した広域避難者アンケートレビューは、まさにこの面的把握を補うことができる点で意義があると筆者は考えている。

以上から、次節では、新潟県が実施したアンケートの分析を通じて、県外避難者の実情を面的に把握することをめざす。避難者たちは、どのような状況におかれてきたのか、どのような困難を抱えているか。行政への要望は何か。今後の生活拠点をどのように考えているのか、その理由は何か、またその考えが時間の変遷とともにどのように変化してきたのか。以上のような問いについて、2011年から2014年にかけて新潟県が行ったアンケートをもとに、考察する。

続く第2節では、アンケート分析結果が、県の支援策展開にどのように活用されているのかを、2つの事例を元に考察する。

最後に、原発避難被害状況の把握や支援についてまとめたうえで、今後の課題について考察し、その一環として、「福島被災者に関する新潟記録研究会」の試みについて紹介する。

I. 新潟県実施アンケートにみる福島県からの広域避難の実情

本節では、2011年から2014年の間に新潟県広域支援対策課が行ったアンケートをとりあげ、福島県からの広域避難者の実情を明らかにすることを試みる。まず第1項ではアンケートの概要を示し、第2項では、避難者の出身地域や家族構成、別居の有無、居住形態、避難元との往来、経済状況、健康状況といった状況把握につとめる。さら

に、避難者が今後の生活をどのように考えているか、またその選択をする要件や理由についても明らかにしていく。

1. アンケートの種類と概要

新潟県は、2011年4月、同6月、同12月、2011年12月、2012年12月、2014年1月の計5回にわたって、避難者アンケートを実施してきた。初回のアンケートは、震災直後の流動的な状況下での設問であるため、ここでは割愛し、2011年から2014年まで継続して行われてきた4調査をとりあげる。表1は、本稿で取り上げる4つのアンケート調査の概要である。いずれも、新潟県広域支援対策課により、郵送によって実施された。東日本大震災後に新設された同課は、当初は防災局下にあったが後に県民生活・環境部へと移管された。

対象者は、2011年のアンケートは福島県避難者のみ、2012年から2014年にかけてのアンケートは、避難者登録がある全ての避難者となっている。いずれの調査でも、福島県からの避難者が98%を超えている。このため、本稿では比較対照しやすい形でアンケート結果を整理検証するためにも、福島県からの避難者のアンケート結果のみを用いることとした。

なお、2011、2012年のアンケートの回答率は、59%と比較的高いが、2013、2014年のアンケート回収率は、それぞれ83%、75%とさらに高い。この背景について、県の関係者に問い合わせたところ、民間借上げ仮設住宅の更新書類と同封で返信を求めたため、回答率が高かったのではないかとということであった。

それでは順をおって、避難の実情をみていこう。

表1 本稿でとりあげる新潟県実施アンケートの概要

	① (2011)	② (2012)	③ (2013)	④ (2014)
調査名	福島県からの避難者に対する今後の生活再建に関する意向調査	県外からの避難者の避難生活の状況及びニーズ把握に関する調査	避難生活の状況に関する調査	避難生活の状況に関する調査
調査期間	2011/6/8-	2011/12/5-19	2012/12/15-2013/2/25	2013/12/12-2014/2/28
公表時期	2011//7/20	2012/3/7	2013/4	2014/3/7
実施機関	新潟県防災局広域支援対策課	新潟県県民生活・環境部広域支援対策課	新潟県県民生活・環境部広域支援対策課	新潟県県民生活・環境部広域支援対策課
対象者	福島県からの避難家族	新潟県外からの避難家族	新潟県外からの避難家族（民間借上げ仮設住宅・公営住宅入居者のみ）	本県に避難している世帯
回収数	1,614 世帯	1,475 世帯（内、福島県1,447 世帯）	1,604 世帯（内、福島県1,588 世帯）	1,353 世帯（内、福島県は1,324 世帯）
回収率	59%	59.2%	83.3%	75.5%

2. アンケート結果

2-1. 避難者の出身地域とその変遷

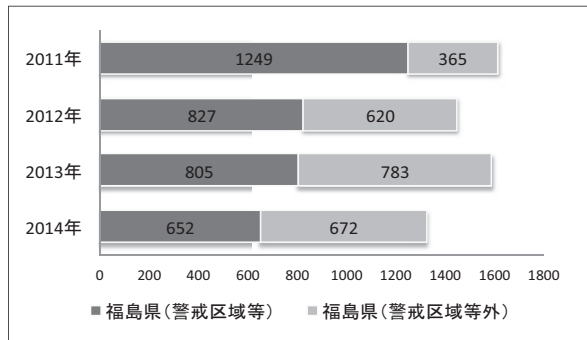


図4 避難者の出身地域とその変遷

各年とも、警戒区域等内（強制避難）、外（自主避難）の双方からの避難者がある。当初は自主避難率は23%と低かったが、徐々に増え、2014年には過半数の避難者が警戒区域外となった。

2-2. 居住形態

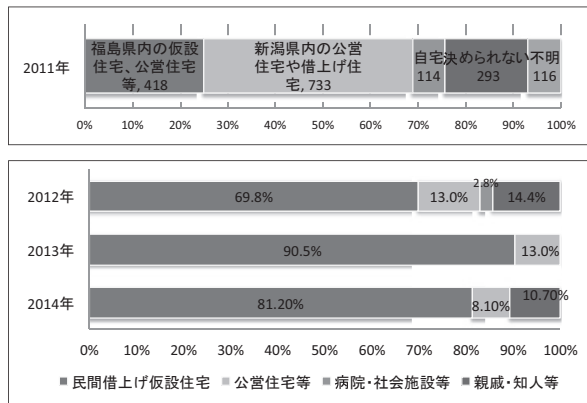


図5 避難者の居住形態 (上図は2011年、下図は2012-14年)

2011年の調査は、一次避難所が次々と閉鎖され、避難者が中長期型の避難所等へ移る頃で、新潟県における民間借上げ仮設住宅制度（次節で詳説する）の開始案内がなされた直後の意向調査であった。当時の避難者のうちおよそ3割が福島県内に戻り、4割強が新潟県の借上げ住宅等を希望している。また、わずか1ヶ月後のことであるのに決められないと回答した避難者も2割あり、避難者にとって苦渋の選択であった事が窺える。

一方、2012年以降の調査では、避難者の多くが民間借り上げ住宅に落ちついたことがわかる。公営住宅への入居も1割前後あるが、退去率は民間借上げ仮設住宅より高い。なお、2013年度に、親戚・知人等の回答がないのは、この年のアンケート調査票が、民間借上げ住宅か公営住宅の入居者だけに配布されたことによる。

2-3. 家族構成、別居の有無 (2012、2013年)

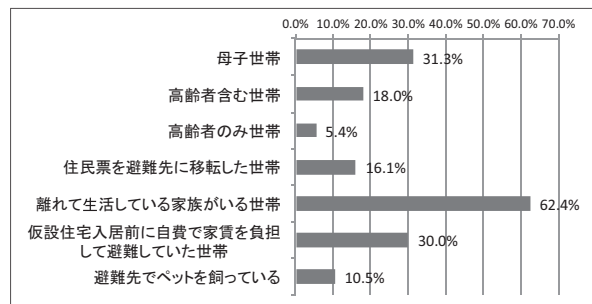


図6 家族構成、別居の有無 (2012、2013年)

図6は2012年の調査結果である。離れて生活している家族がいる家族が6割を超えていることがわかる。

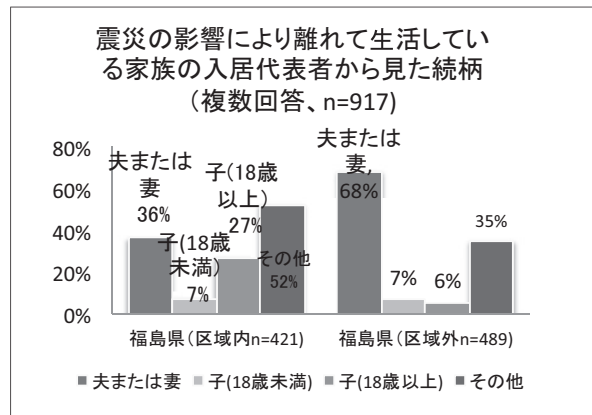
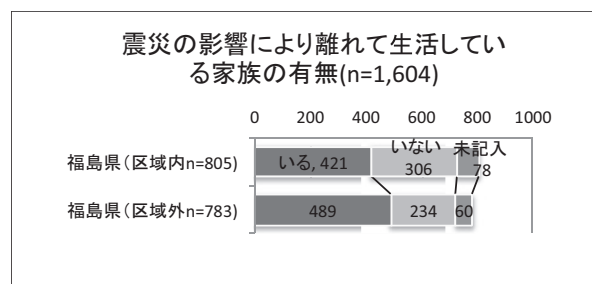


図7上: 震災の影響により離れて生活している家族の有無 (2013年)

下: 震災の影響により離れて生活している家族の入居代表者から見た続柄

2013年、離れて生活している家族は、区域内で5割強であった。一方、区域外避難者で離れて生活している家族は6割を超えており、その大半は夫あるいは妻である。母子避難が多いことがデータにより裏付けられている。

なお2012年の調査で、住民票の移転の有無が質問されている(図6)。これによれば住民票を避難先に移した世帯は16%にすぎない。

2-4. 避難元との往来 (2013 年のみ)

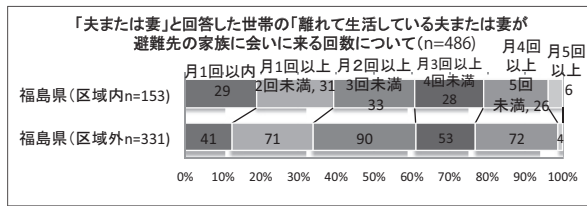


図 8 避難元との往来 (2013 年)

平均すれば月 2 - 3 回の往来が多い。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である。

2-5. 避難生活費の支出 (2012 年のみ)

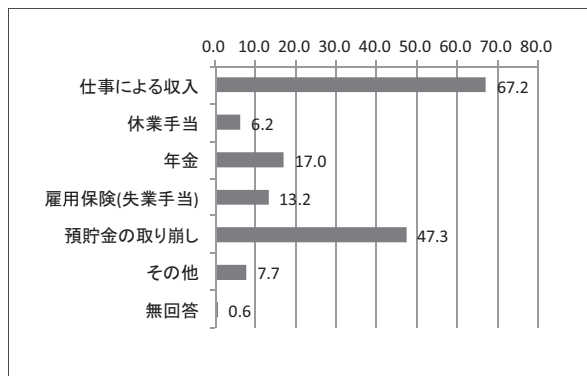


図 9 避難生活費の支出 (%)

仕事による収入が 2/3 を占める一方、預貯金の

取り崩しも半数にのぼることがわかった。金銭的な補償がない自主避難世帯が、預貯金の取り崩しをしているのではないかと推測される。

2-6. 健康状況 (2012 年のみ)

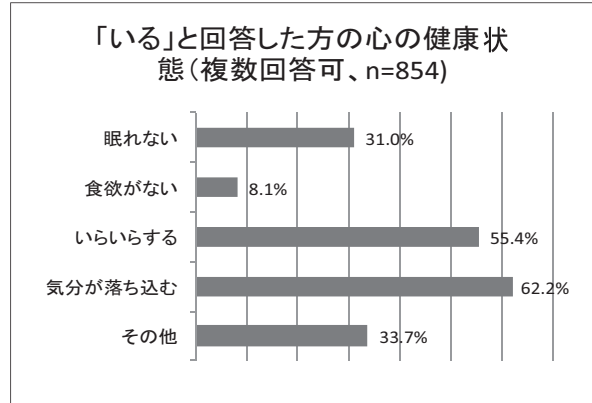


図 10 震災後心の健康状態が悪化した家族がいると回答した方の心の健康状態

2012 年度のみ質問項目である。「気分が落ち込む」、「いらいらする」、「眠れない」といった項目に○がついており、精神的なストレスが蓄積していることが窺える。

2-7. 今後の生活拠点について

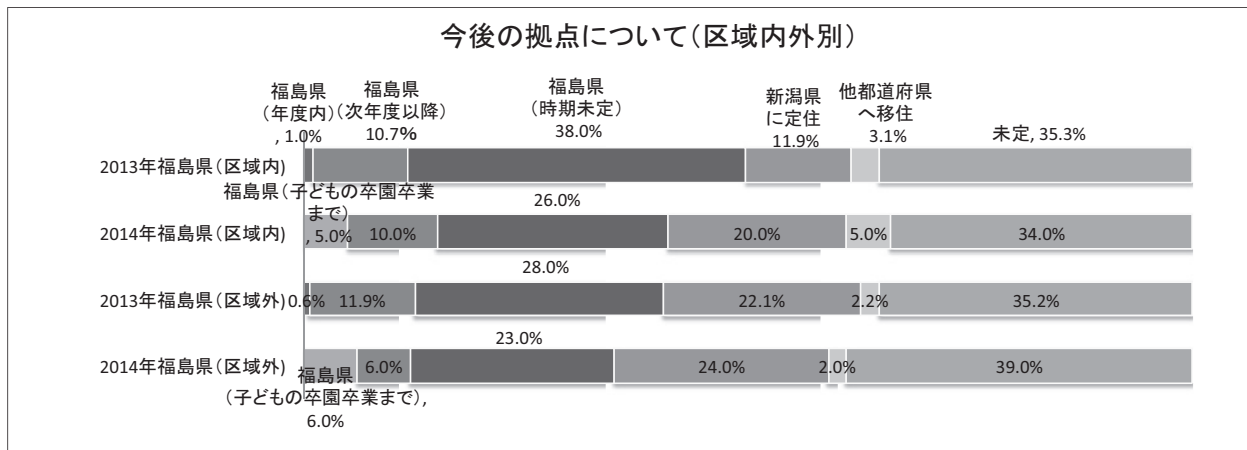
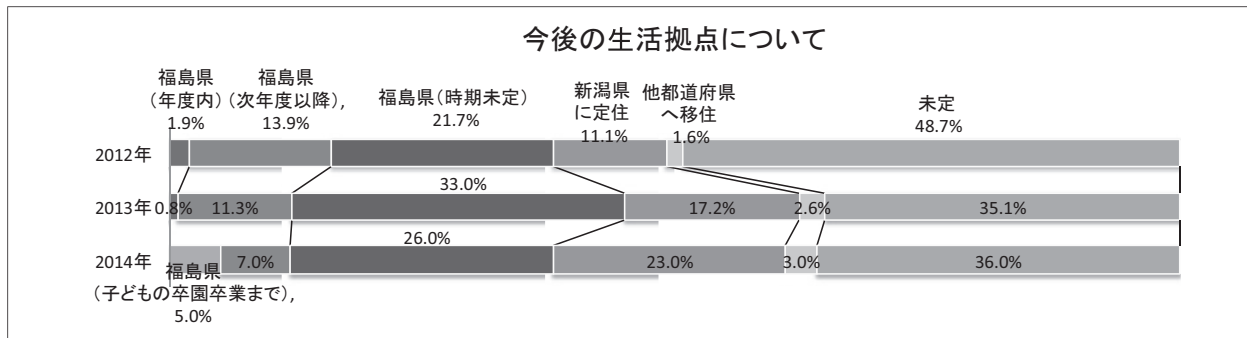


図 11 今後の拠点について：(上) 2012 - 14 年の推移 (下) 2013 - 14 年、区域内外別

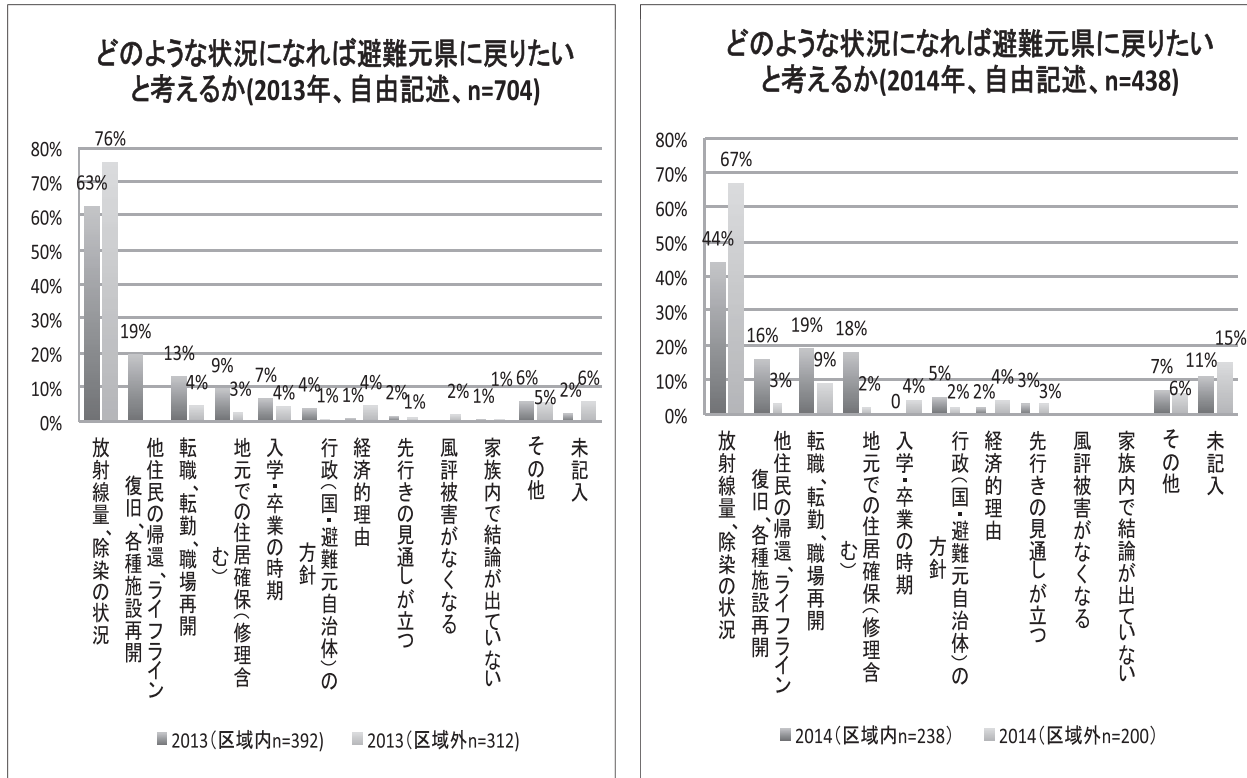


図12 (図11で今後の生活拠点について「福島へ戻りたい」と回答した世帯へ) どのような状況になれば戻りたいかについて (左; 2013年、右: 2014年)

※回答項目は自由記述よりキーワード化され集計されている

図11(上)は、避難者が2012年から2014年までを通して、今後の生活拠点についてどのように考えるかを聞いている。「福島県へもどりたい」という要望が4割前後と割合が高いが、多くは時期未定となっている。2014年度の調査では、「子どもの卒園卒業」まで、という回答が新設され、5%ほど回答がある。一方で、年をおうごとに、このまま新潟に定住する、と回答する世帯が増加している。未定と回答した世帯は、2012年度の半数近くからは減ったものの、依然として3-4割を占めており、将来についての決定が依然として難しいことが窺える。なお、2013年と2014年は、区域内外別で意向が明らかにされている。これによれば、福島へ戻りたいとする避難者は区域内がやや多く、新潟に定住を希望する避難者は区域外の方が相対的に多い。

2-8. (2-7で福島へ戻りたいと回答した世帯へ) どのような状況になれば戻りたいか

図12によれば、2013年、14年を通じて、放射線量、除染の状況と答える回答者が最も多く、と

りわけ区域外避難者に、この回答が多い。他方、区域内避難者の中には、他住民の帰還やライフラインの復旧を挙げる者も多い。なお、本質問項目は、自由記述による回答であり、新潟県広域支援対策課がキーワード毎にまとめ人数把握をした。選択式回答であれば、それぞれの項目で、より高い回答率となる可能性がある。

2-9. (2-7でこのまま新潟県に定住すると回答した世帯へ) 定住する理由

図13によれば、2013年は、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い。次いで、転職転勤、生活の慣れなども理由の上位となっている。一方、2014年も、上記がいずれも上位であるが、生活の安定(慣れ、周囲の人間関係)を挙げた世帯の割合が大幅に増えている。原発事故後3年たち、新潟での生活基盤が整ってきた世帯も増えていることが窺われる。

なお、本質問項目は、自由記述による回答であり、新潟県広域支援対策課がキーワード毎にまとめ人数把握をした。選択式回答であれば、それぞ

れの項目でより高い回答率となる可能性がある。

2-10. (2-7で未定と回答した世帯へ) 理由

図14によれば、放射線量、転勤転職といった要素は、福島県へ戻りたい、新潟定住と回答した世帯と変わらず多い。先行き不透明、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

な苦悩があり、決定できない状況が窺える。なお、本質問項目も、自由記述による回答であり、新潟県広域支援対策課がキーワード毎にまとめ人数把握をしている。選択式回答であれば、それぞれの項目で、より高い回答率となる可能性がある。

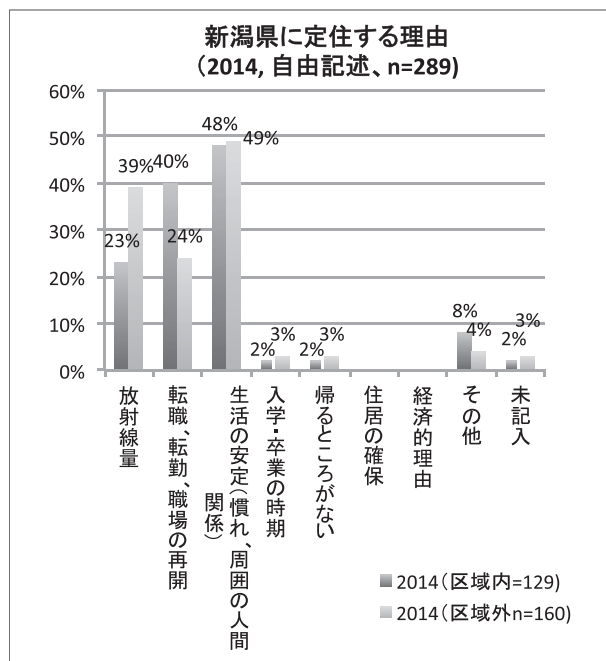
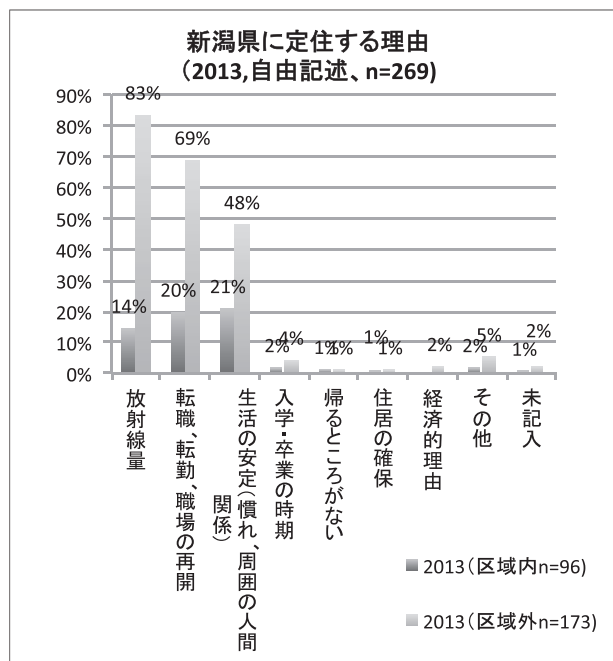


図13 (図11で、このまま新潟県に定住すると回答した世帯へ) 新潟に定住する理由 (左: 2013年、右: 2014年) ※回答項目は自由記述よりキーワード化され集計されている

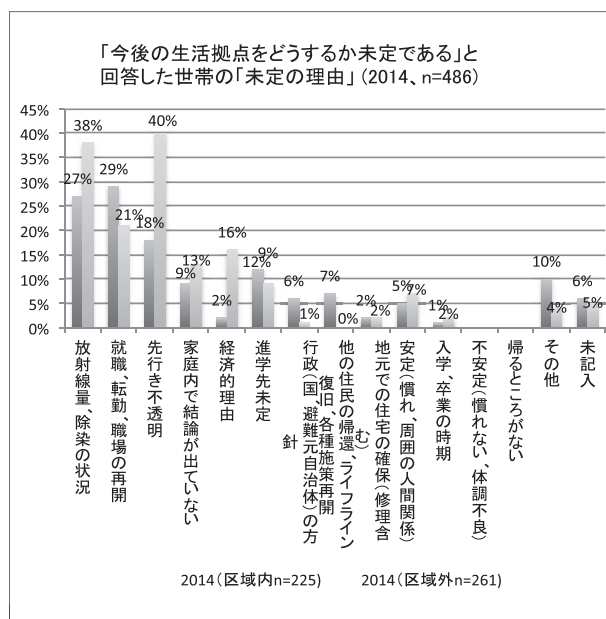
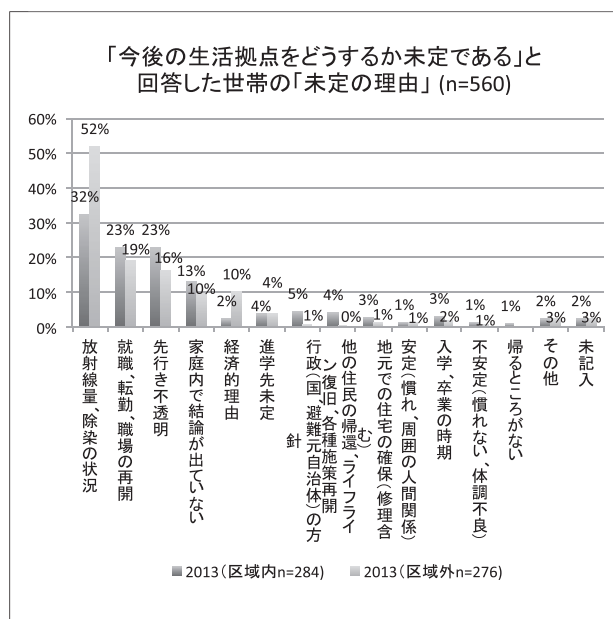


図14 (図11で、未定と回答した世帯へ) 未定の理由 (左: 2013年、右: 2014年) ※回答項目は自由記述よりキーワード化され集計されている

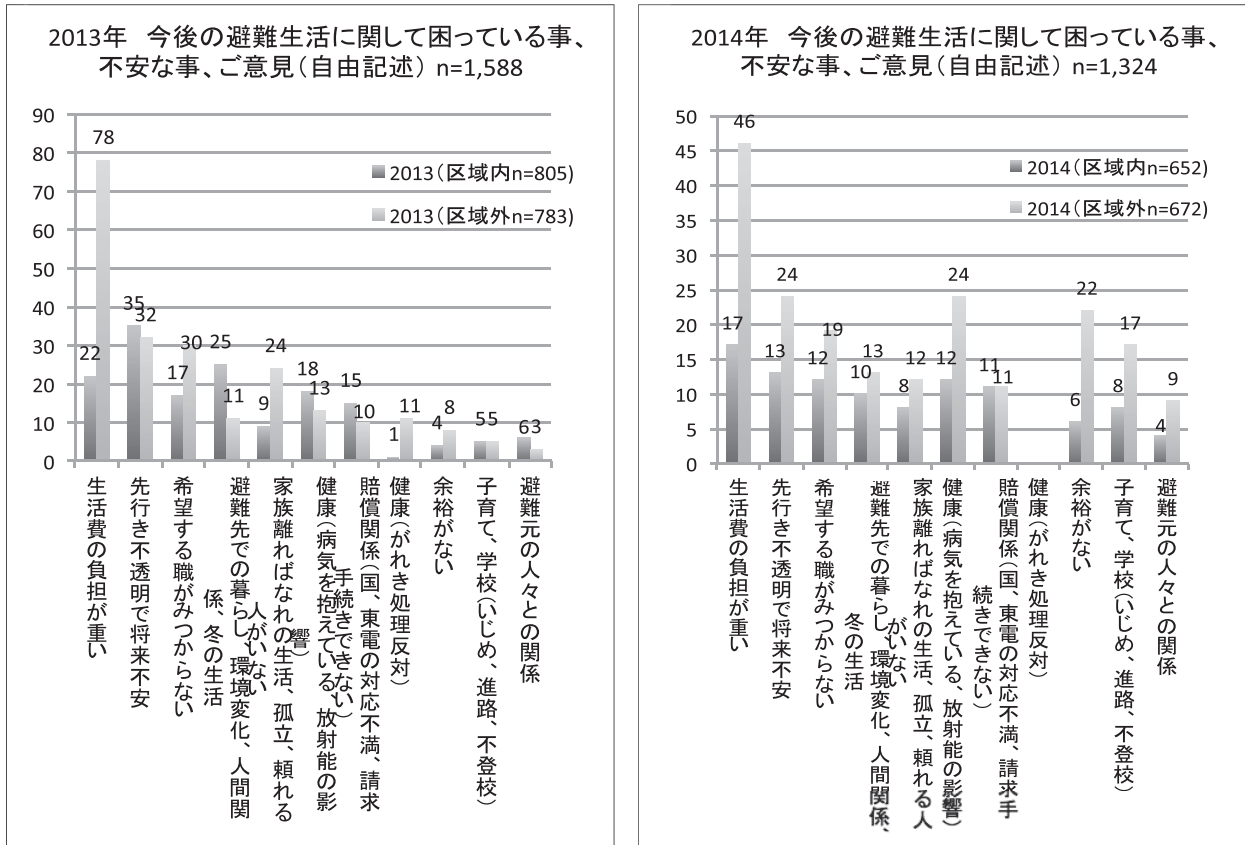


図 15 困っていること、不安なこと (左：2013年、右：2014年)

※回答項目は自由記述よりキーワード化され集計されている

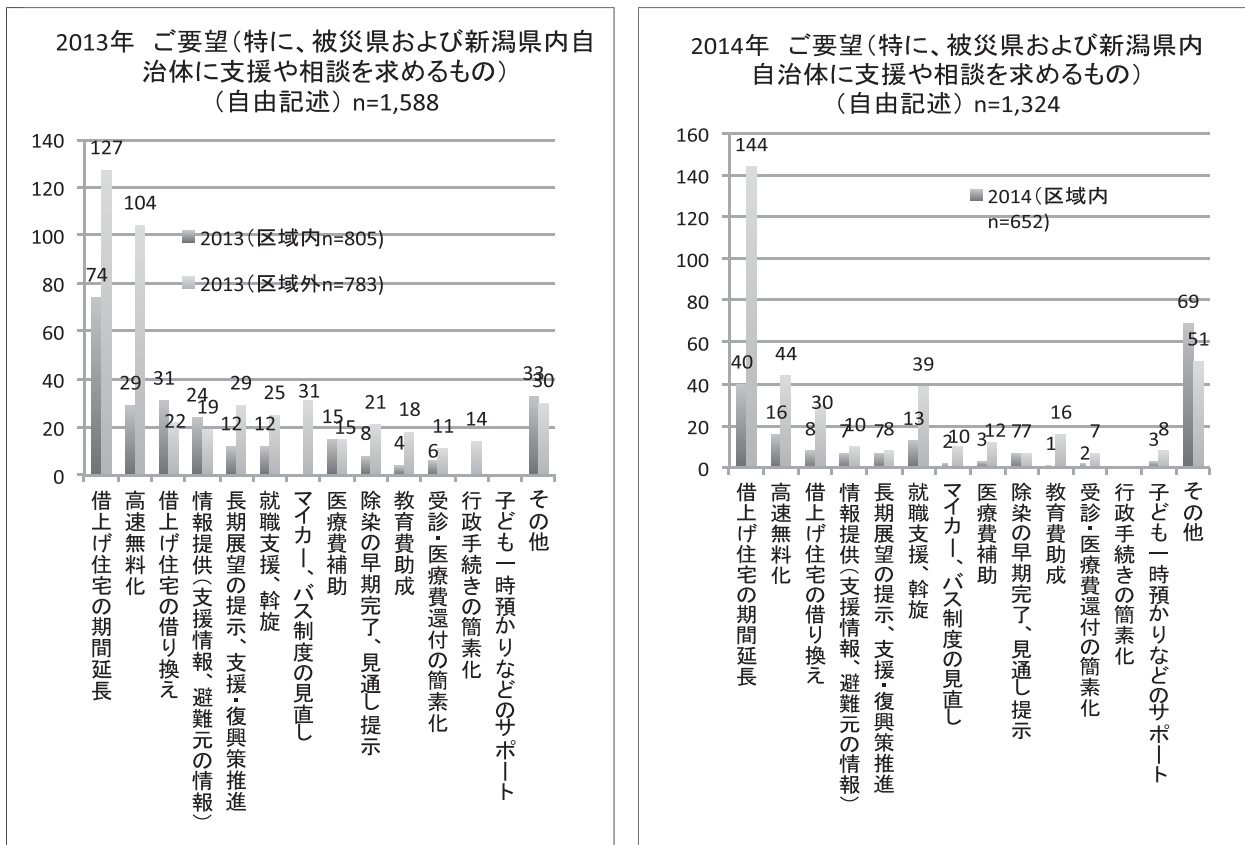


図 16 意見・要望 (被災県および新潟県内自治体に支援や相談を求めるもの)

(左：2013年、右：2014年) ※回答項目は自由記述よりキーワード化され集計されている

2-11. 困っている事、不安な事

図 15 によれば、2013 年、2014 年ともに、区域外避難者の生活費負担の悩みが際立っている。加えて、先行き不安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ている。2013 年に比べて 2014 年は健康不安が高まっている。また余裕がないという声、子育て上悩みがあるケースも増えている。全般に、避難生活が厳しさを増し避難者たちが疲弊していると読み取れる。なお、本質問項目は、自由記述による回答であり、新潟県広域支援対策課がキーワード毎にまとめ人数把握をした。選択式回答であれば、それぞれの項目で、より高い回答率となる可能性がある。

2-12. 意見・要望（特に被災県および新潟県内自治体に支援や相談等を求めるもの）

図 16 によれば、2013 年、2014 年ともに、借上げ住宅の期間延長を求める声が、とりわけ区域外から高い。この他に、高速道路の無料化（続行）、借上げ住宅の借り換えを求める声も高い。母子避難による二重生活が続いていることを窺わせる。また子どもの成長につれて、必要とする住宅の種類が、入居時とかわってきている可能性もある。

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る。こうした行政サービスは、区域内外で大きな格差があることも一因であろう。なお、2014 年度の要望が増えた項目としては、就職支援や斡旋、子ども一時預かりのサポートである。生活費負担増により、就労を求める母親たちが増えてきているのではないかと推測される。なお、本質問項目は、自由記述による回答であり、新潟県広域支援対策課がキーワード毎にまとめ人数把握をした。選択式回答であれば、それぞれの項目で、より高い回答率となる可能性がある。

II. アンケートを反映した新潟県の支援策

前節では、2011 年から 2014 年まで継続的に実施された県外避難者アンケートを振り返り、原発

避難の実情を探った。アンケート結果からは、原発避難が困難に満ちたものであることが、読み取れる。

筆者が本稿執筆に用いたアンケート資料は、新潟県避難者連絡会議等で配布された集計データであったが、一枚一枚のアンケートの入力打ち込みには、県広域支援対策課職員も携わったと聞いている。こうしたアンケートに触れ、自然と避難者の声に耳を傾ける姿勢を持っていたからであろうか、新潟県は、県外避難者支援において、避難者に寄り添った「創発的」施策を展開してきた⁶。

ここでは、民間借上げ仮設住宅制度の導入と、高速道路無料化措置の 2 事例を挙げ、アンケートデータが、施策の展開にどのように反映されているかを検証していく。

1. 民間借上げ仮設住宅制度の早期導入と継続

新潟県の創発性を示す事例の一つとして、まず民間借上げ仮設住宅制度の早期導入がある。同制度は、被災し避難してきた世帯を受け入れている都道府県が、国庫負担で、民間賃貸住宅を借り上げて避難者に提供できるとする制度で、2011 年に順次各都道府県において導入された。借り上げの対象となる避難者は「現に救助を要する被災者」とされたことから（厚生労働省社会・援護局長、2011）、通常は罹災証明を持つ者のみが借り上げ対象となるところ、原発被災者には弾力運用も可能とされた。すなわち福島県からの避難者は原発避難とみなし、罹災証明なしに借り上げられることが認められたのである。

ただし、同制度を、いつ誰を対象に（福島県出身の自主避難者を含むかどうか）、どのような形で（都道府県全域か市町村判断か）導入するかといった制度の運用は、各自治体の裁量に任されたことを付記しておく必要がある。この点、制度の導入が最も早かったのが山形県で、全国で 2 番目の 2011 年 7 月に導入を決めたのが新潟県であった。制度導入に先駆けて、新潟県は避難者アンケートを行った。すなわちアンケートで避難者の意向を確かめた後、2011 年 7 月から県内全域で、罹災証明を持たない福島県からの自主避難者も対象に含める形で、同制度を運用した（図 17 参照）⁷。

なお、避難者は自ら借り上げる物件を選択する事ができるが、賃料の上限は低めに設定されてお

り、簡素な物件を借り上げられる程度のものである。しかし、一次避難所が次々と閉鎖されていく2011年の半ば、民間借り上げ仮設住宅制度は、「親戚などの身寄りのない原発避難者、中でも罹災届を持たない自主避難者にとって、まさに命綱のような役割を果たす」こととなったと付記しておきたい（高橋・小池・渡邊, 2012, 7-8）。

なお、民間借り上げ仮設制度には後日談がある。2011年12月、福島県は各県に対して、同制度の新規受付を月末には停止するよう要請した。このとき、新潟県広域支援対策課は、「福島県民から年明けや来春以降に避難したいという声は今なお寄せられ」ているため、「新規受付を停止した場合、避難希望者にどう対応するのか」、「きちんとした代替措置を」示すよう、逆に福島県に照会しなおしている⁸。その結果、福島県が制度停止の申し入れを撤回し、新潟県はその後も暫く受け入れを継続したのである。

2. 高速道路無料化措置

新潟県の支援施策の創発性を示すもう一つの事例として、高速道路無料化措置を挙げておきたい。

東日本大震災では、被災者を対象に、高速道路無料化措置がとられていたが、当初は対象者が自主避難者を含む広範な人口に設定されていたのに

対し、2012年4月からは、警戒区域等以外は助成対象から外されることになった。

これに対し、新潟県は2012年3月に公表されたアンケートの中で、警戒区域等外からの母子避難世帯が多い事を既に把握していた。また、自主避難者を中心に、「預貯金の取り崩し」により避難生活を送っている家族が多い事も認識していた。

こうした認識に基づき、新潟県は2012年4月、「国の高速道路無料措置では対象者が限定された事から、この措置の対象外で避難先の本県との二重生活を強いられているご家族の方が、お子さんに会いに来られる際の高速バス料金を支援します」として、まず広域避難者への高速バス料金支援を開始した（新潟県県民生活・環境部広域支援対策課, 2013）。さらには、福島県、山形県⁹、新潟県の3知事会議等を通じて、警戒区域外からの避難者に対しても、無料措置の再開を求めよう、また高速バスの運行支援も行うよう、国に要望を重ねて行った¹⁰。一方で、2013年1月16日からは、新潟県は、県の独自財源によって、高速道路料金の支援を独自に開始した。報道資料では、その経緯について「県は国に対し、高速道路無料措置対象外の方への措置再開を強く要望しておりま

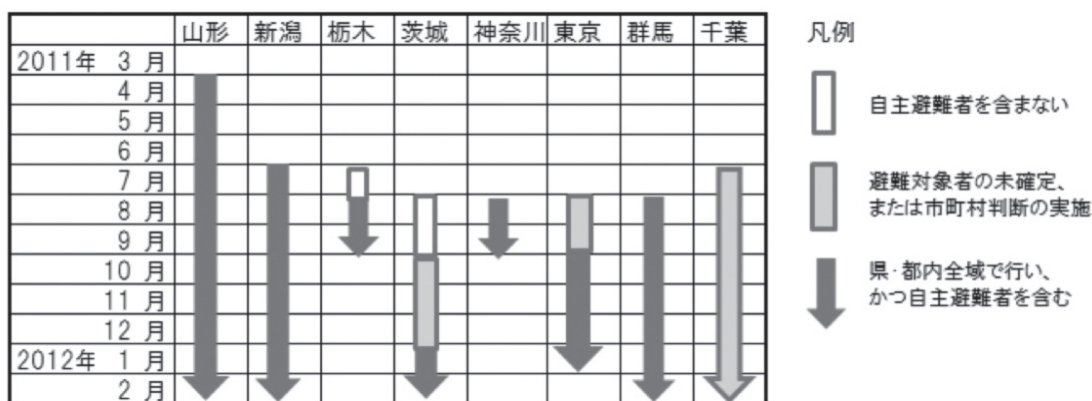


図 17 福島県近隣都県の民間借り上げ仮設住宅制度の実施状況（2011年度）

※ このうち、山形県は、全県実施中だが、山形市米沢市を含む4市町のみ、賃貸住宅の需給バランスが厳しいため2011年10月末で募集を終了した。茨城県は開始二ヶ月間は自主避難者の入居は受け入れていなかったが、2011年10月からは各市町村の判断で、避難対象者は未確定となった。2012年1月からは県内すべての市町村で自主避難者も対象として募集がなされた。次に、東京都は、2011年7月27日より制度を開始したが、9月末まで制度対象者を「既に都内に避難されている方」と明記し、警戒区域内外は問わないが、新規自主避難者は対象外であったが、10月から2012年1月までは新避難者（自主避難者含む）も対象となった。千葉県は、各市町村により対応が異なった。2011年12月20日時点で、千葉県54市町村中、38市町村が対応、7市町村が調整、9市町村が未定との判断を下していた。

出典：（高橋・小池・渡邊, 2012, 8）

すが、現時点でその決定はなされておられません。このため、本県に避難されているお子さんに会いに来られるご家族に対し、高速バス料金の支援期間を再延長するとともに、新たな高速道路料金の支援を1月16日から行います」と明言している。

その後、2013年4月26日より、国は、福島県浜通り・中通りおよび宮城県丸森町に震災当時居住しており、「原発避難により二重生活を強いられている18歳以下の子どもを含む母子避難者等（妊婦を含む。）と対象地域内に残る父親等（妊婦の夫を含む。）」を対象に、高速道路の無料措置を再開するにいたった（国土交通省復興庁, 2012）。結果として新潟県が行った広域避難者への高速道路無料化が、国の先鞭をつけたとみなせよう。

以上に見たような新潟県の避難者に寄り添った創発的な施策は、知事のリーダーシップ、中越震災からの教訓、支援者間ネットワークによる情報共有など複数の要因によって説明できると考えられるが、県が継続的に行っているアンケートも、そうした施策の立案に役立ってきたものと推測される。

結

本稿では、県外広域避難者、なかでも原発避難者に関心を寄せ、新潟県が継続的に実施してきた県外避難者アンケートを分析し、福島県からの県外避難者がおかれた状況を把握するとともに、それが時の流れとともにどのように変化しているかを、面的に把握することをめざした。

この結果、アンケートからみえる避難の実情について、以下のとおり論点を列挙しておきたい。

- 当初は強制避難が7割を超えていたが、時の変化とともに自主避難者率が増加し、現在は過半数にいたっていること。
- 避難者の多くが民間借上げ仮設住宅に居住していること、このため、民間借上げ住宅仮設制度の継続や借換えの要望が高いこと。
- 震災の影響により離れて住む家族は多く、特に自主避難には母子避難者が顕著に多いこと。そうした世代は避難元との往来が多いこと。このため高速道路無料化の要望が高いこと。
- 預貯金の取り崩しをしているものも多く、公

的支援の薄い自主避難者を中心に、生活費の負担が重い事で、余裕がなく、生活苦が増していること。

- 慣れない環境の中で、避難先での生活の適応に困難を感じる避難者も多いこと。
- 避難先で希望職を得る事が難しいこと。
- 避難者の健康状態（心理的側面を含む）が悪化していること。
- 以上のような苦境に変わらず、福島県に帰りたいたしつつも、新潟県にとどまる避難者が4割にのぼり、その大半は、放射線リスクを主たる理由としていること。
- 一方、新潟県に定住することを選択する避難者も、時の変化とともに漸増しており、2014年調査では2割を超えていること。その大半は、当初は放射線量を主たる理由としていたが、2014年調査では生活の安定を挙げる避難者も増えたこと。
- 震災・原発事故後3年たった現在も、将来の生活拠点について未定と回答する世帯が3割を超えること。その主たる理由は、放射線量や除染の状況であること。

以上からは、事故後3年以上たった現在でも、多くの避難者が、先行き不透明で将来不安を抱えながら、困難や曲折に満ちた状況で生活を営んでいることが確認できる。震災当初と問題の本質は変わらず、状況はむしろ深刻化していることが読み取れる。早急なる公的支援の拡大が必要とされている。

第二に、本稿では、アンケートを継続的に実施した新潟県において、避難者のニーズに合致した独自の創発的な支援施策が展開されたことも明らかにした。

- 新潟県は、民間借上げ仮設住宅制度を、山形県に次いで早期に開始した。その際、福島県からの避難者は、自主避難を含めることとした。これは県がアンケートで把握した避難者層やそのニーズに合致している。また、2011年末には福島県が新たな避難者の受入を停止するよう求めたが、避難者の実情にあわないと疑義を挟み、福島県から受け入れ停止要望の撤回を引き出した。
- 新潟県は、母子避難者など、二重生活を余儀

なくされた家族がおかれている経済的窮状をアンケート等に基づいて認識し、二重生活を強いられている家族が子どもに会いに来る場合の高速バス料金や高速道路料金の支援を国に要望するとともに、県独自に開始した。新潟県独自の施策は後に、国の母子避難者等への高速道路無料措置再開を引き出す結果となった。

こうした新潟県独自の創発的な支援策は、アンケート結果からみえてくる避難者の実情に添ったものであることを、重ねて確認しておきたい。

戦後日本において、これほど多くの、そして長期にわたる県外避難を生むような災害はなかった。その原因は、いうまでもなく、「世界史的規模」の「甚大さ」そして「異常さ」（今井、2014、89）を抱える原子力災害である。

多くの原発避難者たちは、立場や境遇には様々な違いがあるにせよ、それぞれに苦悩に満ちて不安定な日常生活を今日も続けていること、生活再建がままならないことを、本稿で取り上げた避難者アンケートは明らかにしている。

このことは、事故後3年余りすぎた今日において、避難者の生活再建と、現行の原発被害賠償や復興支援の各種施策との間に、重大な乖離があるということを示している。

避難者に、十分な支援が届けられない状況において、避難や防護に関する問題は、多くの避難者にとって個人レベルで決定、対処すべき問題となっている実態がある。その間隙をうめるような支援が、受け入れ自治体や市民団体等によって展開されてきたのもまた事実である。しかし原子力災害の帰結は、個人の問題としてすり替えられるべきではないのは論をまたない。同様に、避難者への支援が、避難を受け入れた自治体や地域社会の固有の政策問題として限定的に位置づけられるべきものではないことも確かである。未曾有の災害と原発避難という現象を前に、国、自治体、地域社会、様々なレベルにおいて、今後ますます「創発的」な対応が必要とされている。「創発的」対応を生み出すうえで、何より重要なのは、当事者の声に耳を傾けることであり、当事者に最も近いところで実態を知り支援を展開した人々にも耳を

傾ける筆者は考えている。

こうした考えに基づき、2013年度、筆者はある研究助成を得て、新潟県内外の研究者とともに、「福島被災者に関する新潟記録研究会」を立ち上げた。同研究会は、福島被災者（福島避難者を中心に、帰還者を含む）がこれまでどのような状況におかれてきたか、また、新潟の地域社会は被災者とどのように向き合いあるいは受け入れてきたかについて、被災者と新潟の地域社会、市民社会の交差を質的量的にとらえ、記録を残していくことをめざしている。

2013年11月8日、与党自民党は、「原子力災害からの復興加速化に向けて」と題した与党提言を行った。その副題は、「全ては被災者と被災地の再生のために」である。真に「被災者」のためになるような創発的施策が、今後展開されていくことを期待し、また本稿や、「福島被災者に関する新潟記録研究会」の記録が、その一助となる事を期しつつ、本稿を閉じたい。

謝辞

新潟県から、アンケート集計結果の情報提供を頂き、ヒアリングについても協力いただいた。福島被災者に関する新潟記録研究会は、稲盛財団2013年度研究助成「福島原発事故後の市民社会の変容～新潟県内の福島乳幼児・妊産婦家族と地域社会、市民社会の交差を事例に」を受けて、立ち上げることができた。論文執筆に関し、お世話になった皆様に、この場を借りて御礼申し上げる。

¹ たとえば、福島市の調査によれば、回答者の8割以上が、外部被ばくや内部被ばくによる自身や家族への健康影響について不安を感じ、7割を超える人が、「放射線量の測定」「線量の高い場所に近づかない」「洗濯物を干さない」「食べ物の線量と産地に気をつける」といった行動を実行していた（福島市政策推進部広報聴課、2012）。また栃木県北地域における乳幼児保護者アンケートでは、8割以上の回答者が、被ばくによる健康不安を抱えている事が明らかにされている（清水、2014）（重田他編、2014）。

² （海南、2013）（山下・開沼、2012）（山下他、2013）（重田他、2014）（森松、2013）（山根、2013）（原口、2013）（福島原発告訴団、2013）（NHK 福祉ポータル ハートネット TV、2013a）（NHK 福祉ポータル ハートネット TV、2013b）

³ システムの存在を知らない避難者、あるいは知っている

でも、個人情報提供を嫌い登録しない選択をする避難者も存在すると推測される。なお、原発事故による避難者のうち、双葉郡や飯館村、いわき市（警戒区域外を含む）などの自治体住民は、システム登録をしておけば、原発避難者特例法により、住民票を移さなくても、避難先の自治体から、母子健康診断や予防接種などを含む一定の行政サービスを受けられるようになるが（総務省, 2011）、その他の自主避難地域の避難者は、そうした行政サービスを受ける事ができない。このような格差も、登録しない避難者を生む理由の一つになりうるであろう。

このように考えていけば、福島県からの全ての避難者が避難者登録しているとは限らないことは容易に想像がつく。であるならば尚更、福島近県や「首都圏のホットスポット」などからの「自主避難」をしている人たちが、避難者登録を行うとは考えにくい。福島県外にもホットスポットは点在し、そうした地域からの自主避難者は「数千人から万単位にのぼる」と推測されているものの（除本, 2013, 28）、実際には、その人数を把握できるようなデータベースは存在しないといえよう。なお、「全国避難者情報システム」の効果や課題については、田並（2012）を参照されたい。

⁴ 福島乳幼児・妊産婦ニーズ対応プロジェクト新潟チームの2011年の活動報告書の中には、避難した母親たちの交流会での談話やアンケート内容、またスタッフからの感想や意見なども盛り込まれている（高橋 et al., 2012）。

⁵ たとえば、松井（2011）、松井（2008）を参照されたい。

⁶ 西城戸・原田（2013）は、自治体という行政組織が、自然災害時にどのようにして「創発的対応」をしようのかという問題関心から、埼玉県自治体を事例として事例研究を行っている（西城戸・原田, 2013, 6）。

⁷ 実際に避難者向けに配布された資料として、以下を参照されたい：（新潟県広域支援対策課, 2011）

⁸ 『新潟日報』2011.12.4付、第27面「福島県県内避難者家賃立替 月末で受付停止要請－本件 疑問点を照会」

⁹ 山形県においても高速道路代が避難者にさらなる負担となったことが、既存研究により指摘されている（山根, 2013, 41）。

¹⁰ 3知事会議における要望は、複数の新聞紙で報道されている。たとえば、以下を参照：（日本経済新聞 2012年8月20日）

参考文献

稲垣文彦. (2011). 新潟県における広域避難の現状と今後の課題. 日本災害復興学会 2011年大会. ぎょうせい.

今井照. (2014). 自治体再建－原発避難と「異動する村」. 筑摩書房.

NHK 福祉ポータル ハートネット TV. (2013a). Our Voices「原発被災者からの手紙」(1) 番組ダイジェスト. <http://www.nhk.or.jp/heart-net/tv/summary/2013-06/24.html>

NHK 福祉ポータル ハートネット TV. (2013b).

Our Voices「原発被災者からの手紙」(2) 番組ダイジェスト. <http://www.nhk.or.jp/heart-net/tv/summary/2013-06/25.html>

海南友子. (2013). あなたを守りたい: 3・11と母子避難. 子どもの未来社.

木脇奈智子、久保田真規子. (2013). 多様化する子育て支援の現状と課題: 第2報: 東日本大震災避難者に対するP市の事例から. 藤女子大学 QOL 研究所紀要, 8 (1), 33-41.

厚生労働省社会援護局長. (2011). 社援発 0430 第1号 平成23年4月30日 福島県知事殿宛 東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて. <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001b0u9.pdf>

国土交通省 復興庁. (2012). 原発事故による母子避難者等に対する高速道路の無料措置.

<http://www.mlit.go.jp/common/000990951.pdf>

重田康博、阪本公美子、清水奈名子、高橋若菜、匂坂宏枝編. (2014). 福島乳幼児・妊産婦支援プロジェクト (FSP) 報告書. In 福島乳幼児・妊産婦支援プロジェクト (FSP) 報告書.

清水奈名子. (2014). 原発事故子ども・被災者支援法の課題－被災者の健康を享受する権利の保障をめぐる. 社会福祉研究, 119, 10-18.

総務省. (2011). 総務省告示第四百八十八号 (11p). http://www.soumu.go.jp/main_content/000135427.pdf

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 宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター年報 (4), 54-69.

<http://cmps.utsunomiya-u.ac.jp/fsp/niigata.pdf>

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 (3), 16-47.

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 (p. 98). https://dl.dropboxusercontent.com/u/35690080/FnnnPNiigata_ActivityReport2011.pdf

田並尚恵. (2009). 阪神・淡路大震災の県外被災

- 者の今．災害復興研究，2，143-160.
- 田並尚恵．(2012)．東日本大震災における県外避難者への支援：受入れ自治体調査結果から．災害復興研究，(4)，15-24.
- 千葉茂明．(2013)．「原発避難」の構造と真実を考える－原発避難者と社会学の研究者が交流会．月刊ガバナンス，143，88 - 89.
- 新潟県県民生活・環境部広域支援対策課．(2013)．新潟県報道資料『本県に避難しているお子さんに会いに来られるご家族の○高速バス料金の支援期間を再延長します。○新たに高速道路料金の支援を1月16日から行います。』http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/943/913/houdousiryuu,0.pdf
- 新潟県広域支援対策課．(2011)．民間アパート等を活用した仮設住宅への入居のご案内について．http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/398/43/240401.pdf
- 西城戸誠、原田峻．(2013)．東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援：埼玉県の自治体を事例として．人間環境論集，14(1)，1-26.
- 日本経済新聞(2012年8月20日)．(2012)．財源措置、合同要望へ本県、山形、新潟3県知事会議．http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2013/09/post_8198.html
- 原口弥生．(2013)．低認知被災地における市民活動の現在と課題：茨城県の放射能汚染をめぐる問題構築(「3・11」後の平和学)．平和研究，(40)，9-30.
- 福島県避難者支援課．(2014)．福島県から県外への避難状況：過去の避難状況の推移．<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/66320.pdf>
- 福島原発告訴団．(2013)．これでも罪を問えないのですか!：福島原発告訴団50人の陳述書．週刊金曜日．
- 福島市政策推進部広報広聴課．(2012)．「放射能に関する市民意識調査」の結果．<http://www.city.fukushima.fukushima.jp/uploaded/attachment/13557.pdf>
- 復興庁．(2014a)．避難者等の数(平成26年5月23日)、避難者数の推移(平成26年3月28日)．<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html>
- 復興庁．(2014b)．復興の現状(p.23p)．http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20140117_sanko01.pdf
- 松井克浩．(2008)．中越地震の記憶：人の絆と復興への道．高志書院．
- 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．(2013)．新潟県における広域避難者の現状と支援(特集 社会問題としての東日本大震災)．社会学年報，(42)，61-71.
- 三森和義．(2011)．東日本大震災における福島県の被害状況について．福島の進路，348，2-10.
- 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．
- 山下祐介．(2012)「帰りたい」と「帰れない」の間．週刊金曜日，905，24-27.
- 山下祐介・開沼博．(2012)．「原発避難」論：避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで．明石書店．
- 山下祐介、市村高志、佐藤彰彦．(2013)．人間なき復興：原発避難と国民の「不理解」をめぐって．明石書店．
- 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)，37-51.
- 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．(2014)．戦後日本の公害問題と福島原発事故．経済学研究，63(2)，85-95.

**Situation of the Nuclear Evacuees Outside Fukushima Prefecture
With Assistance by a Hosting Local Government
-An Analysis of Fukushima Evacuee Surveys
Conducted by Niigata Prefecture**

TAKAHASHI Wakana

Three years after the nuclear disaster in Fukushima, about 12.5 thousand Fukushima inhabitants have continued evacuation, of which 4.5 thousand have evacuated to outside Fukushima Prefecture. The Fukushima evacuees include not only inhabitants from the mandatory evacuating zone but also from outside the zone, as certain areas outside the zone in and near Fukushima Prefecture are as contaminated as the mandatory evacuating zone. Niigata Prefecture is one of the top three local governments that accept many evacuees. This paper explores the situation of such evacuees by analyzing four evacuee surveys conducted by Niigata Prefecture from 2011 to 2014.

The results show that many evacuees have continued evacuation life in hardship, in particular those from outside the mandatory evacuating zone. Many of such evacuee families have lived apart after the disaster; typically mothers evacuate with their children, who are considerably vulnerable to radioactive substances, while fathers remained in Fukushima for work and travel to their families on the weekends. Niigata Prefecture has recognized such hardship and has taken some assistance measures. Despite such hardship, many evacuees are reluctant to return, in order to avoid health risks due to radioactive contamination, and they face decision dilemma.

(2014年5月30日受理)