

脱原発首長会議にむけて

丹波 史紀

福島大学 行政政策学類准教授
(うつくしまふくしま未来支援センター・
地域復興支援担当マネージャー)

1. 東日本大震災の被害は何をもたらしたか

もしあなたが被災をしたら

- ・あなたは仮設住宅に家賃を払いますか？
- ・5年以上ふるさとに帰れないと言われ、仮設住宅に10年・20年住み続けることを想像できますか？
- ・一緒にいた家族が何カ所も分散して生活をし続けることを想像できますか？
- ・・・ディアスポラ



福島県沖・浪江町



ふるさとが奪われ、自然が奪われ、伝統的な文化が奪われた



国道 6 号線より東側の沿岸部の多くは 津波被害





2011年4月の南相馬市



2011年4月の南相馬市

双葉町(警戒区域内)

浪江町民の提供による



「複合災害」としての東日本大震災と福島原発事故

- 地震・津波とともに原発事故による広範囲な被害(「複合災害」)
- 東日本大震災の人的被害 約2万人
- 福島県は、現在県内外で16万人以上の人が避難生活(被災者全体のおよそ半数)
- うち県外に避難をしている人も6万人以上存在
- 震災から一年が経つ現在でもふるさとを離れ避難をせざるを得ない人たちが存在



今回の原発災害の特徴

- ①自らのふるさとを離れ、住民も行政機能も別の自治体に「間借り」するという「**広域避難**」
- ②ふるさとにいつ戻ることができるのか見通しの立たないことが、被災者の生活再建を大きく阻んでいる「**避難の長期化**」
- ③仮設住宅や「みなし仮設」を中心に避難生活中的住居を県内外に分散せざるを得ないために、住民が孤立している「**避難先の多様化と孤立**」

原発事故はなにをもたらしたか 被害の実態

- 何度も避難場所を変えて避難
- 家族や地域がバラバラになり孤立
- 「放射能で死亡した人はいない」というが
・・・避難の過程で救える命が救えなかった 「災害関連死」
- 見通しのたたない避難生活に生きる意欲も喪失
- 放射線の健康影響を心配し、のびのびと外で子どもたちが遊ぶことすらできない

→通常の自然災害の備え(防災・減災)の想定を超えて被害が広範囲に広がっている。通常の災害法制だけでは対応できない課題も。

「双葉地方の住民を対象にした災害復興実態調査」

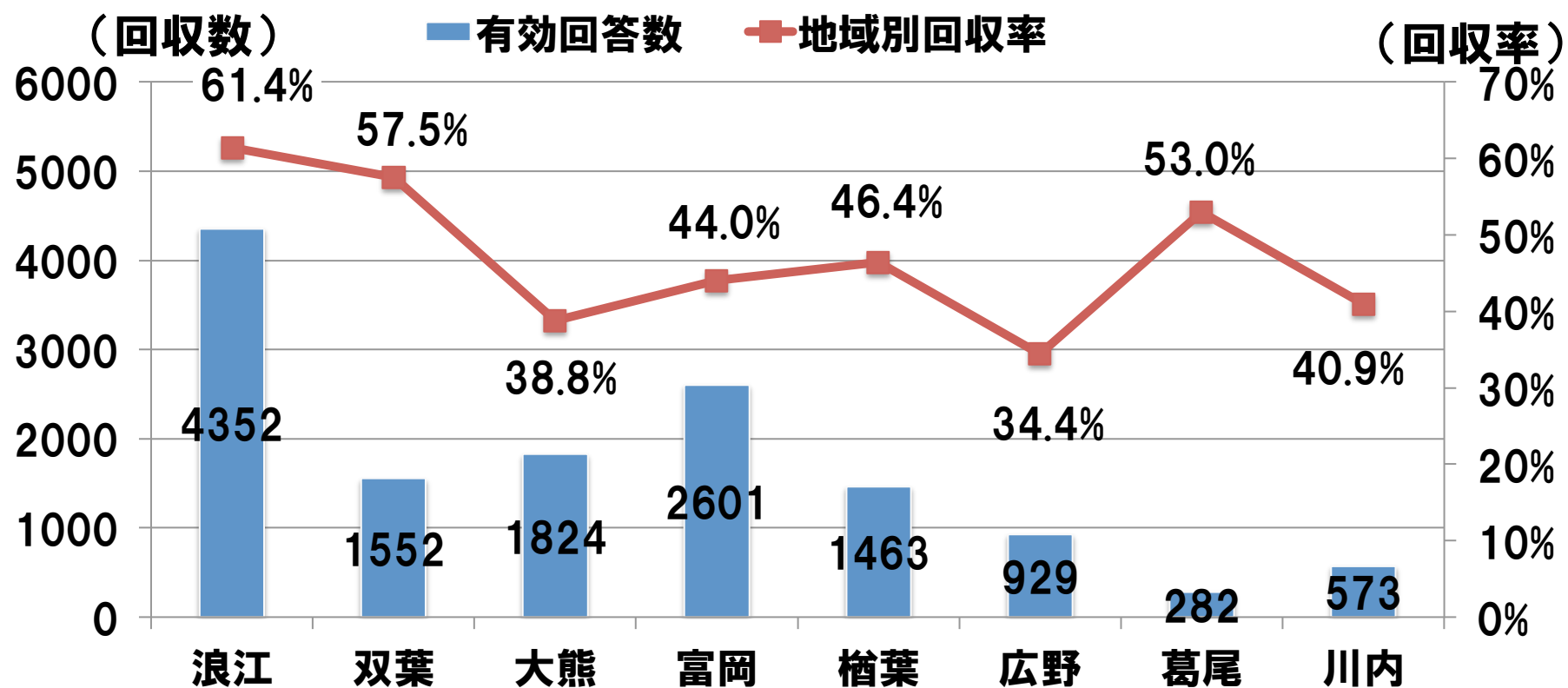
- 実施主体：福島大学災害復興研究所
- 対象者：双葉8町村に居住していた被災者
- 調査方法：郵送（町村の広報に同封）
- 調査時期：平成23年9-10月
- 標本設計：全数調査（町村による避難者名簿より）
- 全発送数： 28,184世帯（世帯分離も含む）
- 地域別発送数

浪江	双葉	大熊	富岡	楢葉	広野	葛尾	川内	計
7,093	2,700	4,700	5,909	3,150	2,700	532	1,400	28,184

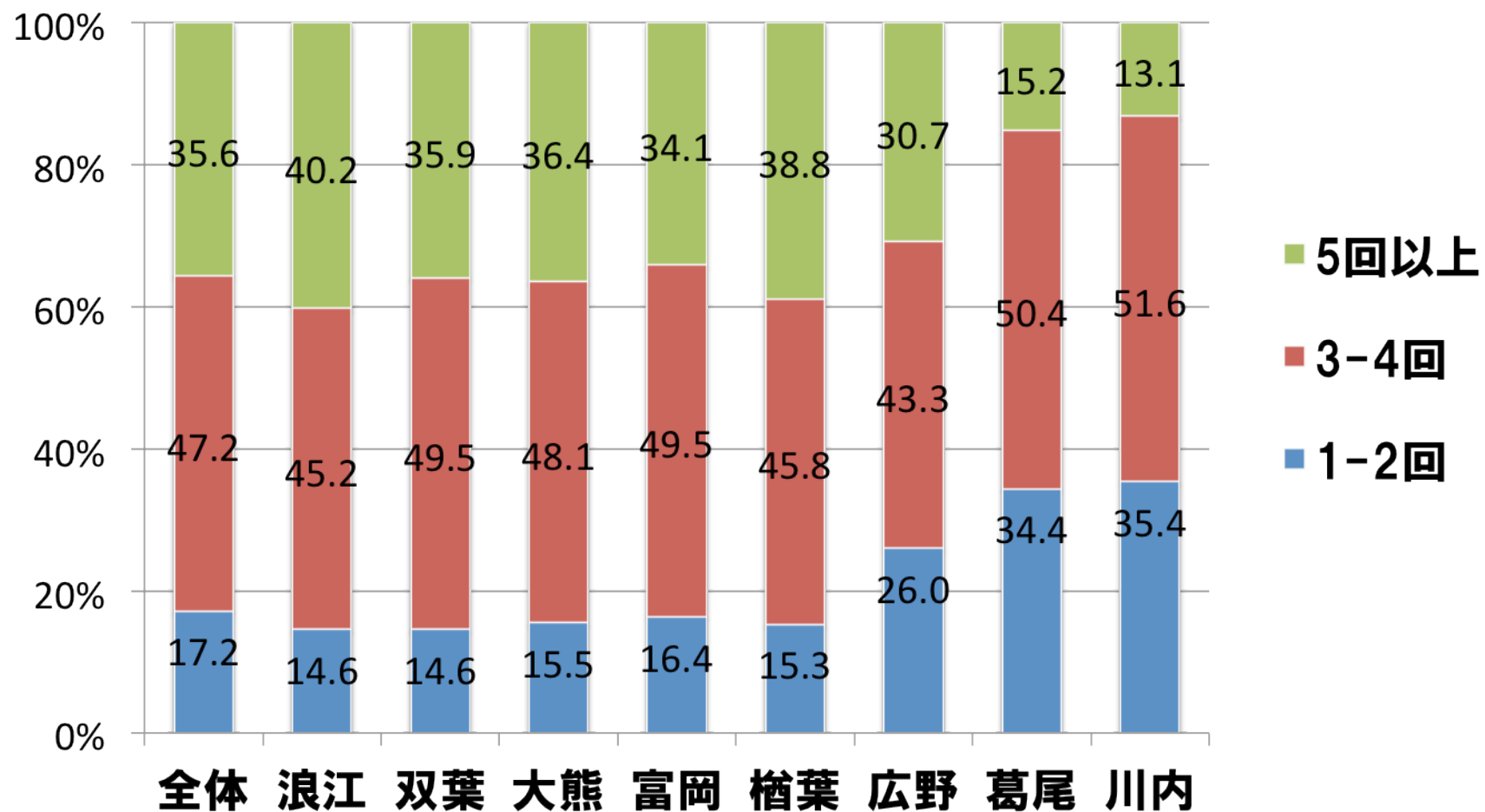


調査票回収状況

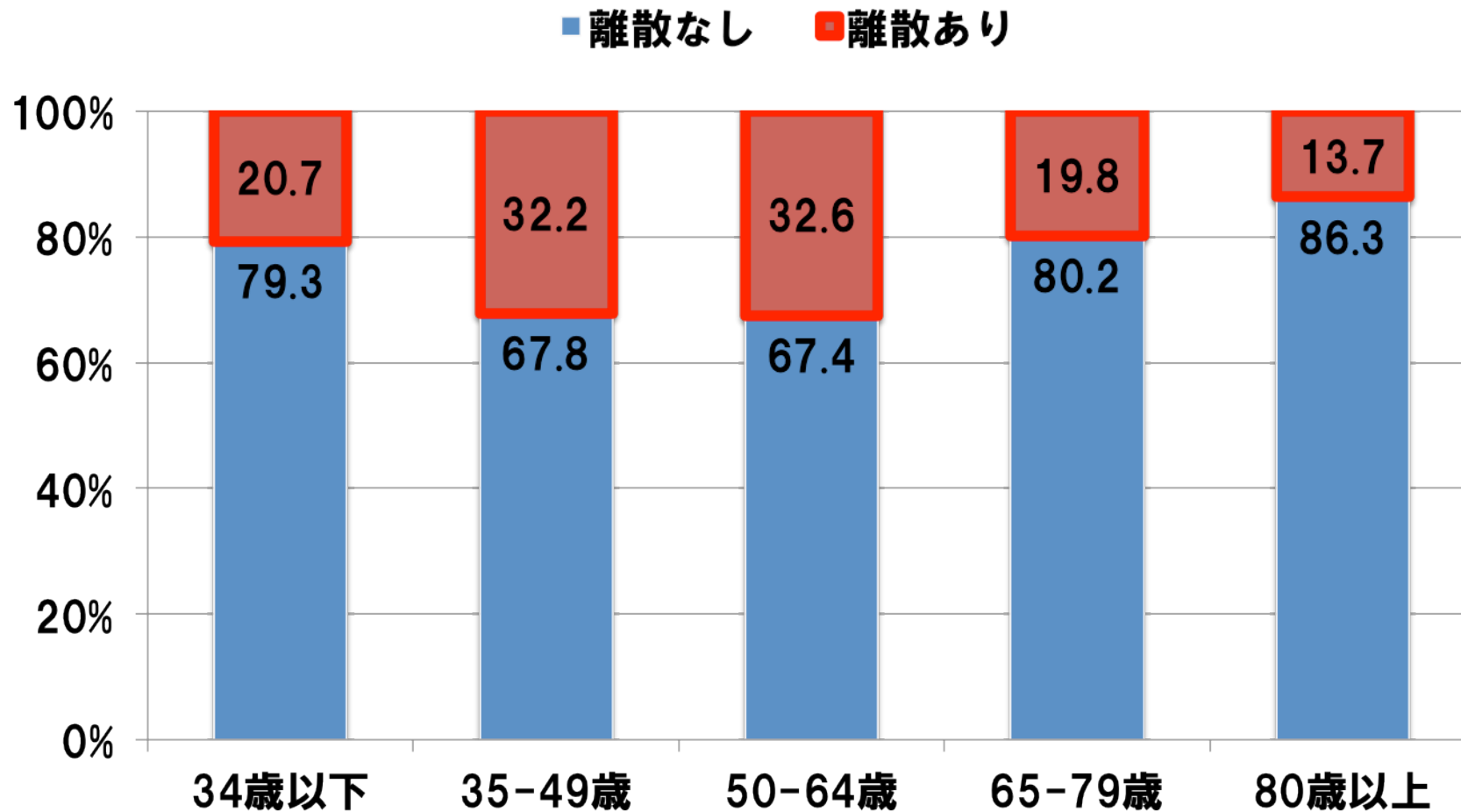
- 有効回答数 世帯票13,576 若者票5,049
- 世帯票 全体回収率 48.2%
- 世帯票 地域別回収率



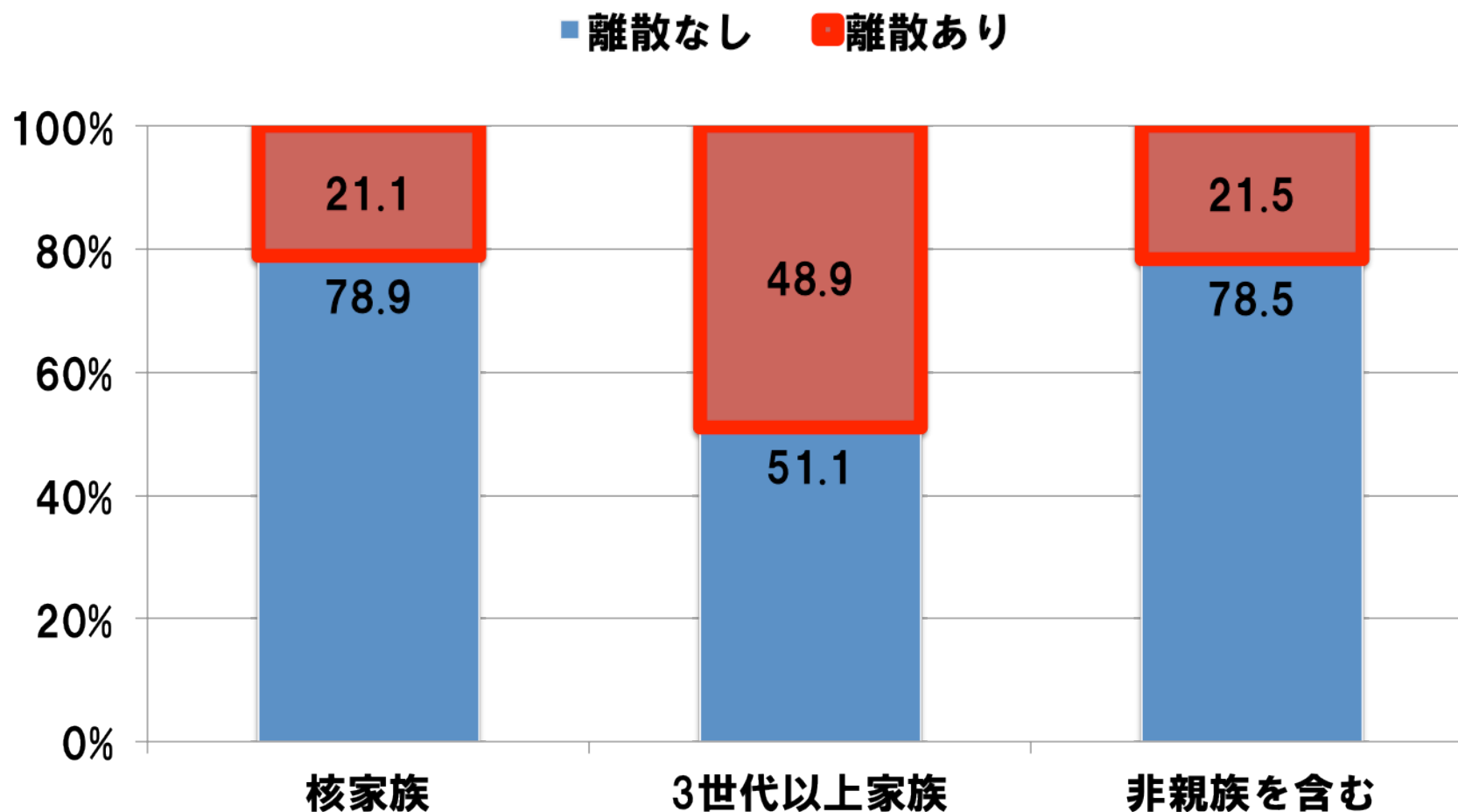
これまでの避難回数：地域別



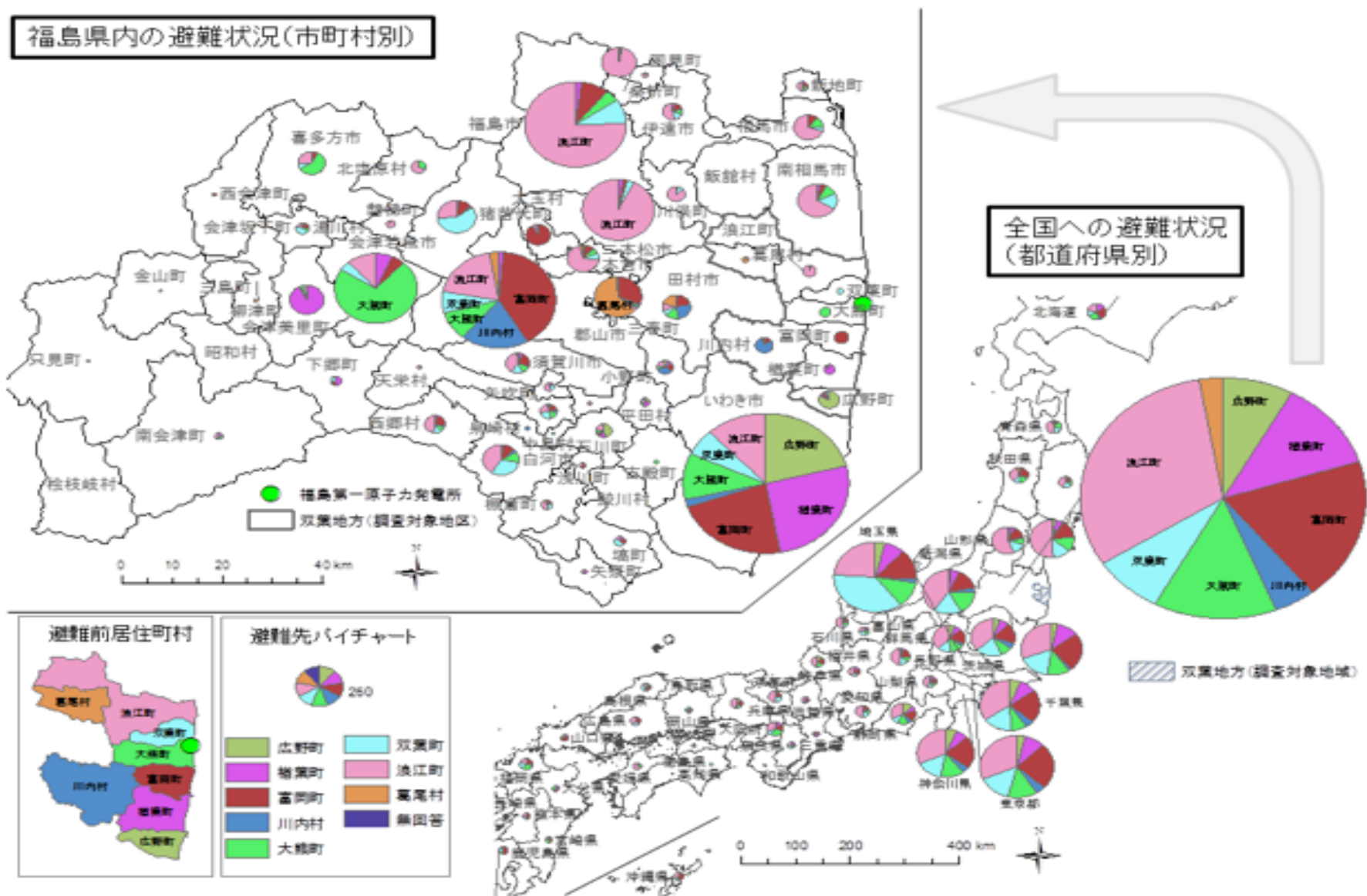
震災後の家族離散：年代別



震災後の家族離散：震災前の家族類型別



全国に避難する福島県の被災者



出典：佐藤慶一「福島第一原発事故による双葉地方住民の仮すまいの姿」建築雑誌，2012年7月号より

仮設住宅位置図

[凡例

- 浪江
- 大熊
- 富岡
- 双葉
- 楢葉
- 広野
- 葛尾
- 川内
- 飯舘

浪江町借り上げ住宅入居戸数

相双地域 466戸
(南相馬市 375戸 等)

いわき地域 770戸
(いわき市 770戸)

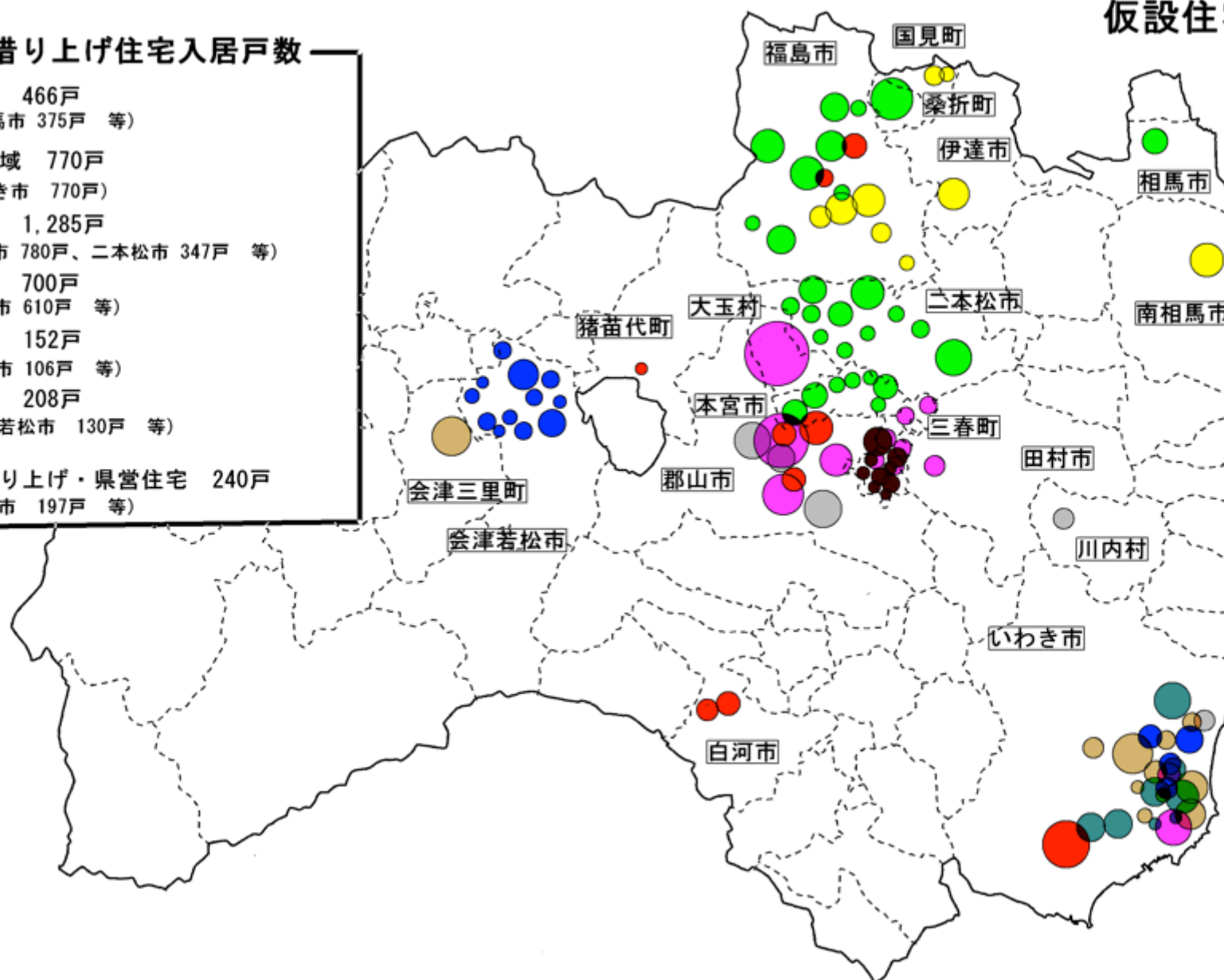
県北地域 1,285戸
(福島市 780戸、二本松市 347戸 等)

県中地域 700戸
(郡山市 610戸 等)

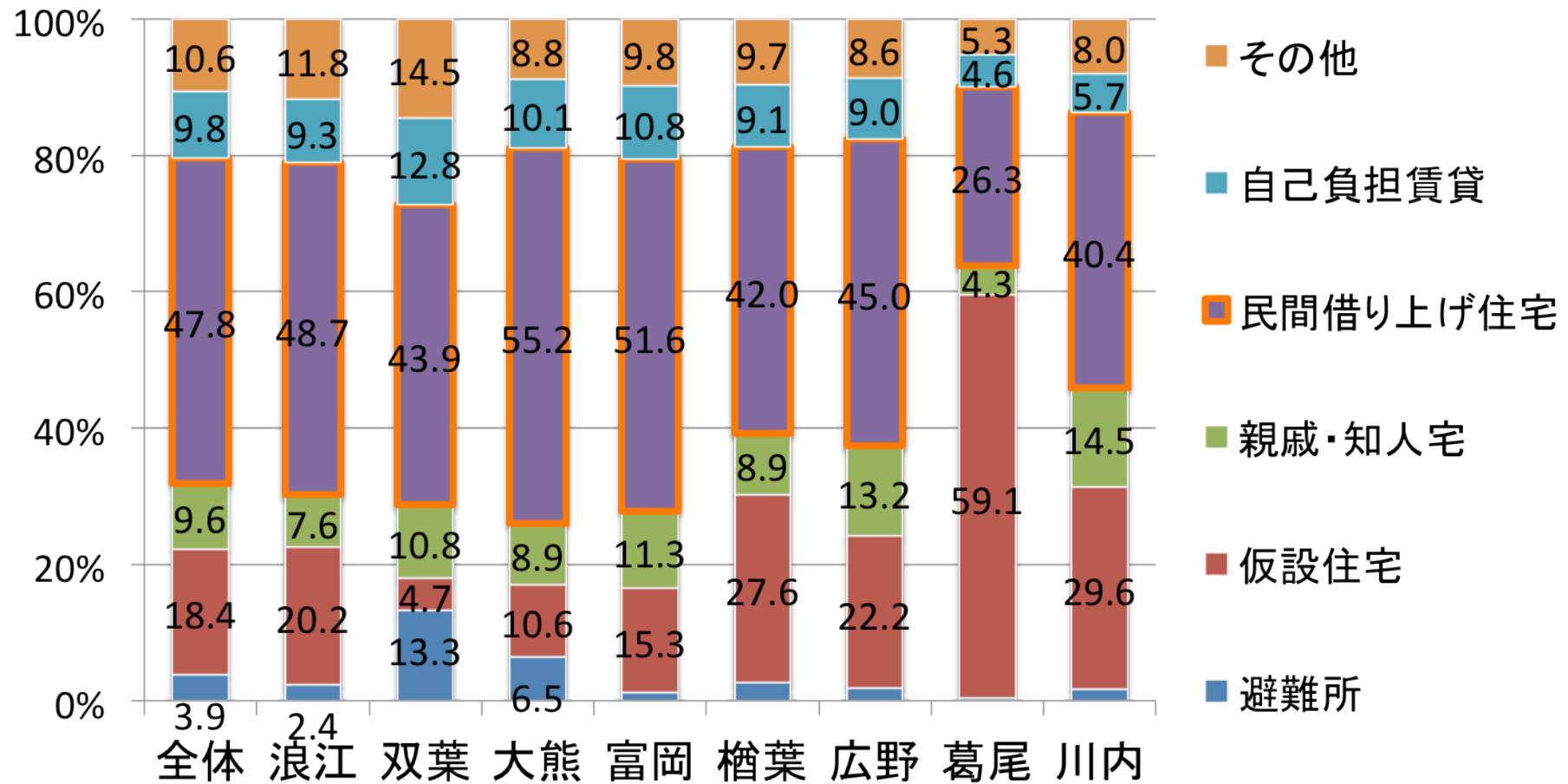
県南地域 152戸
(白河市 106戸 等)

会津地域 208戸
(会津若松市 130戸 等)

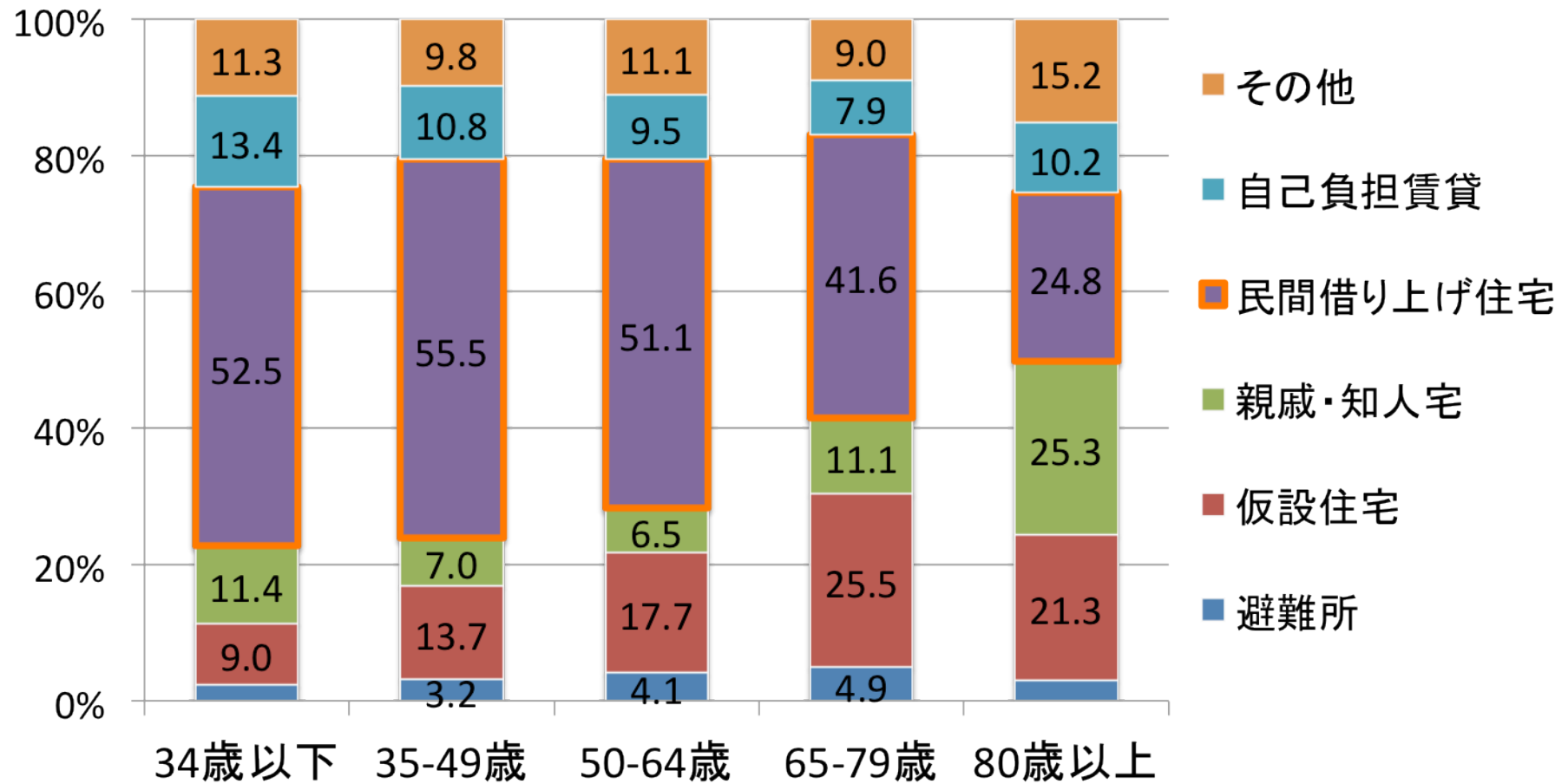
通常県借り上げ・県営住宅 240戸
(福島市 197戸 等)



プレハブ仮設住宅より多い民間借上げ住宅



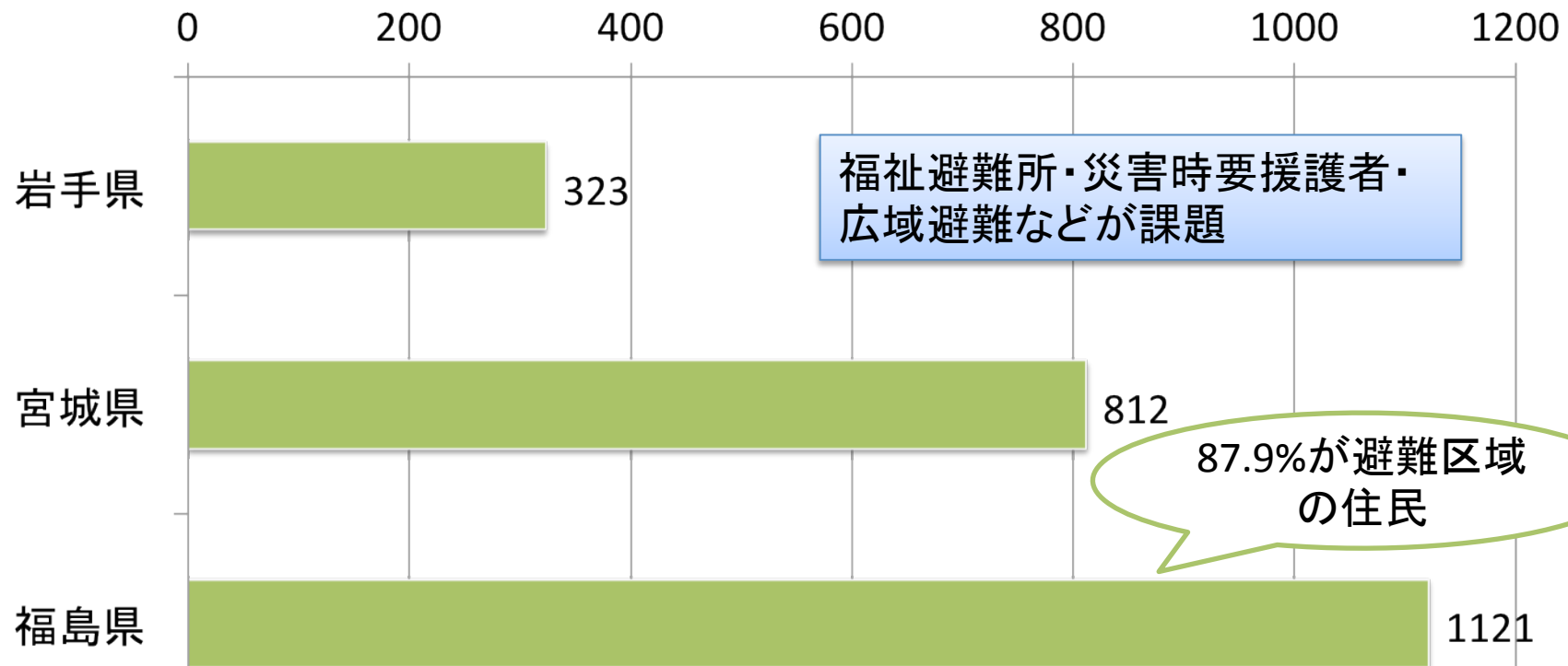
現在の住居形態：年代別



災害関連死

死者の約9割は66
歳以上の高齢者

H24.3.31現在1632人 → H24.9.30現在で**2303**人



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

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

震災前後の仕事変化（職種）

震災前の職種

- 会社員
- 公務員・団体職員
- その他
- 自営
- 無職
- 無回答
- パート・アルバイト
- 学生

震災後の職種



震災の被害を受けやすい女性

問1（4-1）震災前のお仕事の職種をお答えください

問1（1）性別

	査 数 調	学 生	員会 社	業自 営	トバアトパ イル、	員公 務	職団 員体	無 職	他そ の	明 不
全 体	13630 100.0	31 0.2	4558 33.4	2014 14.8	1274 9.3	600 4.4	289 2.1	3859 28.3	933 6.8	72 0.5
男性	8711 100.0	18 0.2	3572 41.0	1564 18.0	290 3.3	408 4.7	181 2.1	2080 23.9	570 6.5	28 0.3
女性	4758 100.0	12 0.3	949 19.9	423 8.9	975 20.5	187 3.9	106 2.2	1720 36.1	357 7.5	29 0.6
不 明	161 100.0	1 0.6	37 23.0	27 16.8	9 5.6	5 3.1	2 1.2	59 36.6	6 3.7	15 9.3

問1（4-3）現在のお仕事の職種をお答えください

問1（1）性別

	査 数 調	学 生	員会 社	業自 営	トバアトパ イル、	員公 務	職団 員体	無 職	他そ の	明 不
全 体	13630 100.0	27 0.2	2750 20.2	522 3.8	529 3.9	492 3.6	195 1.4	7401 54.3	666 4.9	1048 7.7
男性	8711 100.0	15 0.2	2349 27.0	440 5.1	279 3.2	340 3.9	140 1.6	4234 48.6	404 4.6	510 5.9
女性	4758 100.0	11 0.2	379 8.0	71 1.5	247 5.2	146 3.1	54 1.1	3085 64.8	256 5.4	509 10.7
不 明	161 100.0	1 0.6	22 13.7	11 6.8	3 1.9	6 3.7	1 0.6	82 50.9	6 3.7	29 18.0

東日本大震災の子ども(18歳未満)の避難者数

(10月1日現在、単位:人)

市町村	県内		県外	計	双葉八町村
	同一市町村内	同一市町村外			
広野町	25	656	205	886	
楢葉町	0	977	265	1,242	
富岡町	0	1,702	954	2,656	
川内村	46	158	65	269	
大熊町	0	1,586	676	2,262	
双葉町	0	491	652	1,143	
浪江町	0	1,898	1,372	3,270	
葛尾村	0	169	24	193	
飯館村	0	930	117	1,047	
南相馬市	1,316	1,846	3,323	6,485	
田村市	305	55	28	388	
福島市	0	32	3,201	3,233	
会津若松市	0	0	65	65	
郡山市	0	23	2,617	2,640	
いわき市	1,348	60	1,744	3,152	
白河市	131	2	196	329	
須賀川市	0	0	209	209	
喜多方市	0	0	7	7	
相馬市	0	20	84	104	
二本松市	0	9	287	296	
伊達市	0	3	350	353	
本宮市	0	1	66	67	
その他の町村	136	73	463	672	
計	3,307	10,691	16,970	30,968	
4月1日現在との増		1,784	-925	859	

避難を余儀なくされている子ども県内外に**3万人以上**

そのうち県外に避難している子どもたちは、**約1万7千人**

※原則として10月1日時点の避難者数。相馬市、桑折町、新地町については、小中学生の区域外就学のみ把握。郡山市は、10月1日現在の「全国避難者情報システム」の積み上げ

は、政府によって避難指示等が出された地域

浪江町の児童生徒の状況(平成24年6月20日現在) 注: %)は全て在籍数に対する割合

学校名	在籍数 (24年度)	役場機能のある二本松市	それ以外の 県内	県内合計	%	福島県外	%
浪江小	527	49	235	284	53.9	243	46.1
幾世橋小	120	9	57	66	55.0	54	45.0
請戸小	71	2	30	32	45.1	39	54.9
大堀小	139	18	50	68	48.9	71	51.1
苅野小	168	20	79	99	58.9	69	41.1
津島小	47	10	31	41	87.2	6	12.8
小学校小計	1072	108	482	590	55.0	482	45.0
浪江中	370	82	153	235	63.5	137	37.0
浪江東中	187	14	102	116	62.0	71	38.0
津島中	31	11	14	25	80.6	6	19.4
中学校小計	588	107	269	376	63.9	214	36.4
合計	1660	215	751	966	58.2	696	41.9

※現在、浪江町は小学校・中学校を1校ずつ役場機能のある二本松市に設置し、すべての浪江町の子どもたちが通えるようにしている。しかし実際にその小中学校に通っている児童生徒は、浪江町の小中学生全体の**約13%**という状況。

震災後沿岸部の子どもの貧困状態 (就学援助の実態・宮城県)

- 就学援助を受ける児童生徒の割合(全児童に占める就学援助認定者の割合)が急増。

	2010年	2011年
気仙沼市	11.79%	42.73%
東松島市	10.94%	43.43%
石巻市	15.04%	68.96%
南三陸町	12.25%	70.70%
女川町	17.47%	73.28%

芳賀直「義務教育を完全無償に」『大震災と子どもの貧困白書』かもがわ出版、2012年、p.127を参照。

2. 災害法制の問題点



仮設は木杭、物置は基礎

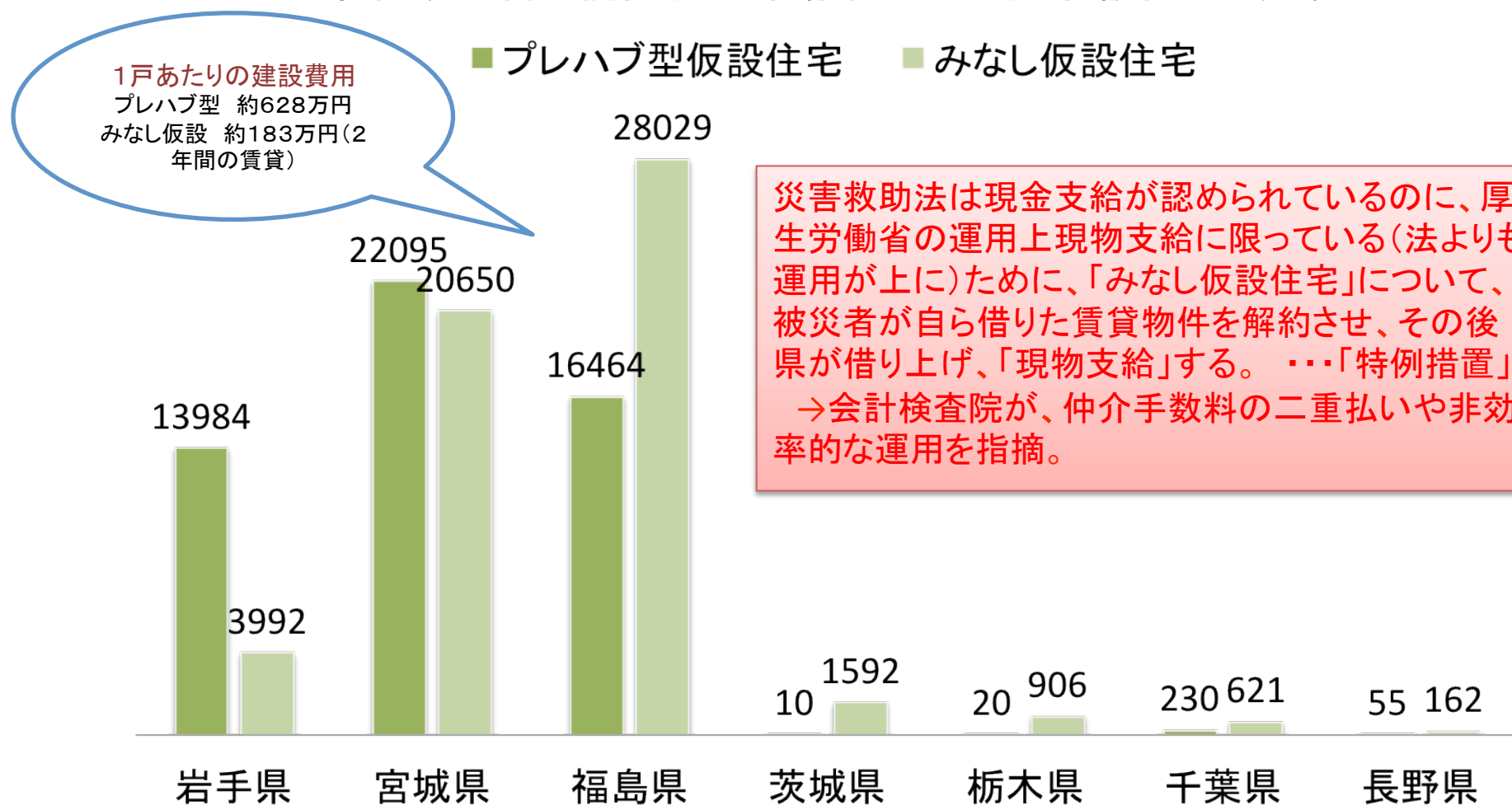


災害救助法における応急仮設住宅の入居期限

- そもそも応急仮設住宅とは
 - 「災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図ることを目的とするもの」
 - 入居期間 原則2年(今回の災害では当面1年延長 H26.3まで)
 - 規格29.7㎡(9坪) 限度額2,387,000円
 - ※災害救助法施行細則 **一般基準と特別基準**(知事が厚労大臣に協議し、これを越えて救助を実施)を現場の職員が生かし切れていない。→乳幼児の食事提供、仮設の寒さ対策などの追加工事
- 県外避難者の住宅問題
 - 県外避難者も「みなし仮設」である民間賃貸や雇用促進住宅あるいは公営住宅への入居が多い。
 - 現在ではH26.3までの入居は可能となっているが、その後の見通しが立たない。「自主避難者」はその限りではない。
 - →5年以上にわたって避難生活を余儀なくされるような災害を想定していない。阪神淡路大震災でも仮設住宅の入居は実質的に5年。三宅島の火山噴火でも4年数ヶ月

災害救助法の運用上の問題点

昨年3月以降に提供された仮設住宅とみなし仮設住宅の戸数



みなし仮設住宅は、家賃6万円以下(5人以上の世帯は9万円以下)

木造仮設住宅を設置した「福島県方式」

- 通常災害時は、都道府県とプレハブ建築協会が「災害時における応急仮設住宅の建設に関する協定」に基づいて、迅速に仮設住宅を供給することに。
 - ただし、プレハブ型仮設住宅の「質」については災害の度に問題に。
- 福島県は、約16,000戸の仮設住宅を、1万戸はプレ協に、残り6,000戸については県独自にコンペ形式で県内建設業者に発注。
- 結果として県内業者のほとんどが木造仮設住宅を建設。
 - ① 県内企業の活用
 - ② 被災者の雇用に配慮
 - ③ 県産材の木材の積極的活用
- 「再利用」も想定
 - 全壊世帯などで住宅再建できない被災者に対し、木造仮設住宅の移築・改修などにより「払い下げ」も検討
 - 自治体が買い取り、300万円程度で被災者に払い下げることができれば、被災者生活再建支援法による全壊世帯300万円までの支援金で「自己資金」を確保できない高齢者なども住宅再建ができるのでは





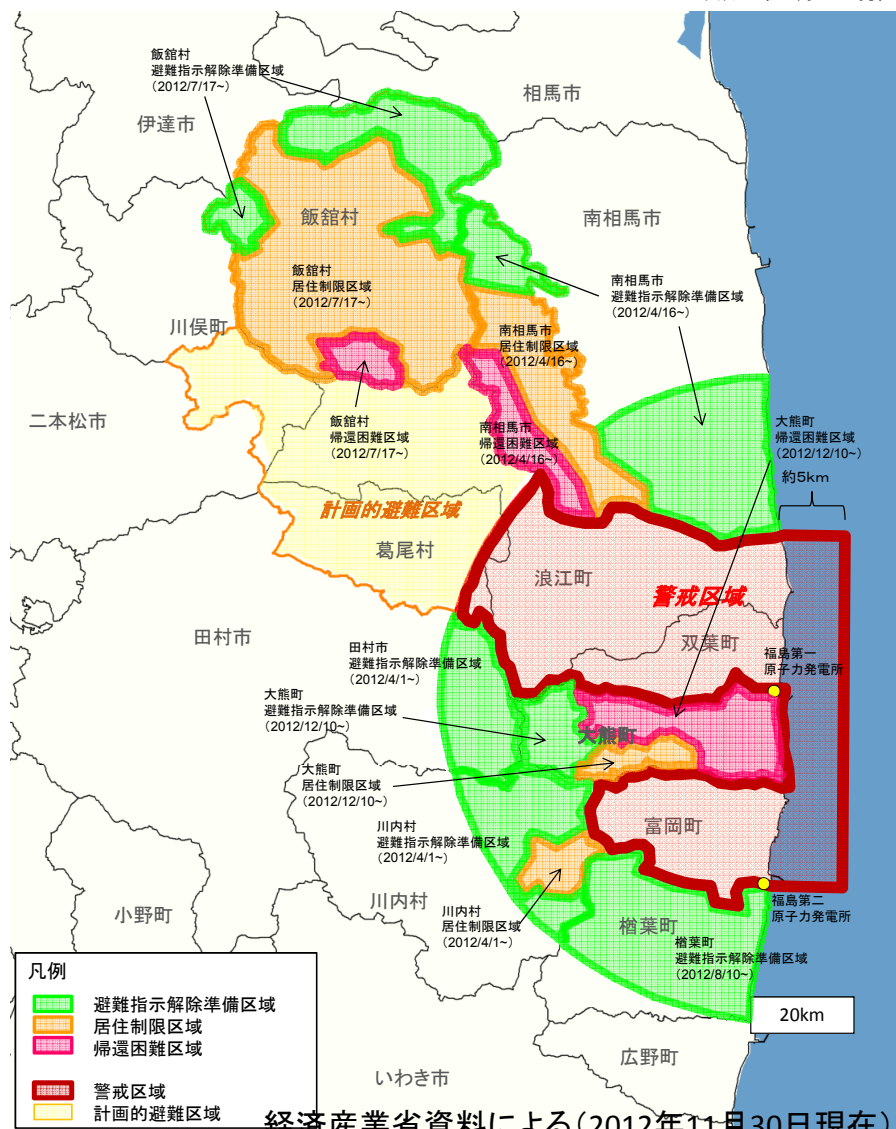




避難指示区域等の見直しと行政機能移転の今後 (町外コミュニティ)

避難指示区域と警戒区域の概念図

平成24年11月30日現在



経済産業省資料による(2012年11月30日現在)

国は、各市町村と協議の上、避難指示区域等の見直しを進めている。

「帰還困難区域」(年間50msv以上)・・・5年経過しても、生活が可能とされる年間20msvを下回らない地域。
 「居住制限区域」(年間20～50msv未満)・・・年間20msvを下回るのに数年かかるとみられる地域。一時帰宅可。除染で線量が下がれば帰還可能
 「避難指示解除準備区域」(年間20msv未満)・・・早期の帰還にむけた除染、都市基盤復旧、雇用対策などを早急に行い、生活環境が整えば順次解除

→5年以上にわたり「帰還困難」とされる区域住民は約2万5000人と推計(読売新聞;1/8)

いつふるさとに帰還できるかメドが経っていない

避難の長期化

帰還困難区域

5年以上にわたって帰還が困難とされる住民が多数。
 大熊町は人口の96%が「帰還困難区域」

仮設住宅等の入居期限(災害救助法では原則2年、今回は、1年延長し、H26.3月末まで)

しかし、それ以降は入居可能かどうかは不明

- 3年以降は、東電の賠償で
- 不動産等の財物賠償が行われれば、自力再建？
100年前後の古い住宅は数百万円程度にしかならず住宅再建にほど遠い。
- そもそも政府によって避難を「強制」されたのだから住宅も保証すべき？

それ以降は・・・

2012年8月1日の南相馬市小高区











広域避難など新たな課題に対する対応

- 原発避難者特例法(H23.11.15)

- 指定市町村から住民票を移さずに避難している住民については、指定市町村又は福島県が提供すべき行政サービスのうち、自ら提供することが困難であるとして総務大臣に届け出て告示されたもの(特例事務)については、原発避難者特例法に基づき、避難先団体から受ける。
 - 指定市町村:いわき市・田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楢葉町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・川内村・葛尾村・飯舘村の13市町村
 - ◆ 要介護認定等に関する事務 ◆ 保育所入所に関する事務 ◆ 予防接種に関する事務
 - ◆ 児童扶養手当に関する事務 ◆ 乳幼児、妊産婦等への健康診査、保健指導に関する事務
 - ◆ 障害(児)者への介護給付費等の支給決定に関する事務 ◆ 児童生徒の就学等に関する事務
 - ◆ 義務教育段階の就学援助に関する事務 etc
- 「自主避難者」については、「努力義務」

- 原発事故子ども・被災者支援法(H24.6.21)

- 避難区域以外からも多くの住民が避難(6万人県外避難者の半数以上が「自主避難」)
- 政府・東京電力などからの支援あるいは賠償も十分ではない(あるいは格差)
- 「避難する権利」を認め、必要な支援を求める法律が与野党超党派の議員立法により成立
 - 正確な情報提供 ・他の地域への移動・帰還について自らの意志により選択でき、その選択を支援
 - 放射線による健康上の不安解消 ・子ども・妊婦への健康被害の防止・健康管理
 - 被災者の支援の継続性
- 政府は、「被災者生活支援等施策」についての基本方針を定めることになっているが、その具体化が進んでいない。
 - 「一定の基準以上の放射線量が計測される地域」の設定をどうするか。
 - 年間1mSv/h? 5mSv/h? 20mSv/h?
- 理念法をどれだけ具体化できるか ex) 家族に会うための移動費、住宅確保、就労支援、医療・健康への支援、子どもの教育

町外コミュニティ(仮のまち)の構想

- 長期にわたる避難生活の中で、住民の「帰還」までにどのように住民のコミュニティを保つか。それは「仮のまち」などの実現しうるか？
 - 長期の避難生活の時間軸をどれぐらいに設定するか？(5年・10年・30年？)
 - 住民の待つことができる時間軸との兼ね合い
 - フルス펙ク(学校や医療介護、職場等)の環境を整備するのか？それとも既存の自治体機能を活用するか？
 - 人口規模を何人ぐらい(住民の何割)に設定するか？(全住民か、希望者のみか)
 - 前提として、避難生活と住民の帰還の間に現在は「空白期間」が存在している。長期帰還困難区域は5年以上かえることができない。
 - 「帰還」を選択しない住民に対する手立てをどうするか？
 - 「町内」につくるコミュニティと「町外」につくるコミュニティの機能わけ
- →「長期にわたる避難生活においても、バラバラになった家族や地域ができるだけコミュニティを回復することができる場」

町外コミュニティに関わる課題

- フルスペックの大型「仮のまち」は整備に長期の時間もかかり、住民の待つことができる時間と現実の生活をふまえると困難 宅地造成も含め「集中型」は10年スパンの時間を要する
 - 同時に仮設住宅に5年も10年も本当に住むことが良いのかという住民の生活環境の改善も課題
 - 地震・津波被災者との「公平性」
 - 受入先の自治体の住民との交流を図ることが重要。
- － 制度上の課題・・・「住民票」(生活の本拠)の取り扱い
- 住民票の所有
 - つくられる住宅はだれのお金によってつくるのか？ 県営住宅？ 財物賠償された住民の自己負担？
 - 帰還後に利用しなくなった地域の利用をどのように考えるか？

行政移転のなかで住民のコミュニティをどう再生するか

- 生活再建とコミュニティ再生を見すえて
 - 自立した生活を送ることができる仕事づくりも含む総合的な対応を
 - いつか「ふるさと」を次世代に引き継ぐ責任を放棄しない
 - 帰還は全員一緒とならないことも。
 - 高齢者世代など年齢の高い世代が先に帰る場合の医療・介護の課題に対応
 - すぐに帰らなくとも、「スプーンの冷めない」距離感で若い世代が近距離に住むことができるようにしていくこともあり得る
 - 「浜通り」に移動する区域内被災者(2万人以上)
 - 新たなコミュニティを形成できるか
 - 医療・介護体制の脆弱さ
 - 災害公営住宅の整備(ハード面にとどめず、サポート拠点として)
 - 単に「帰還」だけでなく、避難先での「再定住」や「再統合」も
 - 「国内強制移動に関する指導原則」
 - 「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン(日本語版)」

一人ひとりの生活再建とふるさとを次世代に引き継ぐ責任

福島県浪江町の事例

- 当初復興ビジョン作成の初期には、ふるさとへの帰還を議論の出発点にしていた
 - しかし、委員である町民の多くから、長期にわたり戻ることができない住民への配慮が問題提起され、「復興の基本方針」も、町の復旧・復興の第一は町民の暮らしの再建とし、「**すべての町民の暮らしを再建する～どこに住んでいても浪江町民～**」を方針の第一に掲げた。
 - 復興計画策定前のビジョン段階であるものの、住民が生活再建を果たしていく当面3年間の短期計画の早期策定と実施を掲げ、早期の被災者生活再建の施策を進めようとしている
 - 「帰還」「避難地での統合」「国内の別の場所での定住」といった住民一人ひとりの選択を尊重し、住民の暮らしの再建を第一にかかげたこうした自治体の取り組みが被災地においても進みつつある
-

一人ひとりの生活再建とふるさとを次世代に引き継ぐ責任

福島県浪江町の事例

- ちにみに同町の復興ビジョンでは、「復興の基本方針」とし、いずれの場所においても一人ひとりの暮らしの再建をめざす方針に加え、もう一つ「**ふるさと なみえを再生する～受け継いだ責任、引き継ぐ責任～**」を掲げている。
 - 小学生1年生から中学生3年生までの約1700人、すべての子どもたちを対象にしたアンケート調査を実施
 - 8割近い子どもたちが「浪江の友だちと会えなくなった」ことを一番の困りごととしてあげる
 - 子どもたちがふるさとに対し、「きれいで安全な町」「自然豊かな町」「明るく賑わいのある町」という町への愛着をもち、子どもたちの多くが「震災前のような浪江町に戻って欲しい」と感じている事実を大人たちに突きつけた。
 - このアンケートの結果、それまで住民の帰還やふるさとの再生にゆれていた検討委員会の空気を一変させた。
-

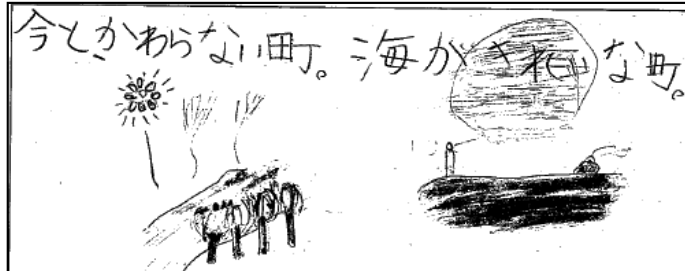
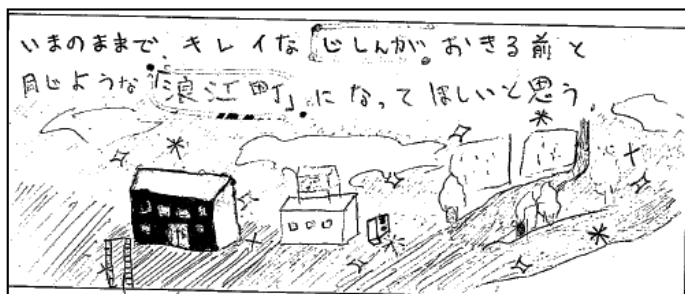
元のような町。
 震災前の浪江町にもどってほしい
 震災前のにぎやかな町になってみんな優しく
 なってほしい
 いままでのようにもどってほしい
 前住んでいた浪江町と全く変わらない町になってほしいです。
 震災・原発事故前の浪江町に
 戻してほしいです。
 震災・原発事故前の浪江町に
 戻してほしいです。
 いざい前の浪江町
 元とおりの町になってほしい。
 地震のむかた前の浪江町に
 戻してほしい。

いざいになる前の浪江町になてほしい。

原発事故前の様に放射能の心配もない
 きみいる浪江町になてほしい

みんなが安心して、くらせる、前と同じ浪江町。
 ほうしゃのうが、少しくらいあっても、ずめる町に、なてほしいです。
 なるべく、はやく、ふっこうして、浪江町に、もどれる事を願います。

放射線がなく、二度とこのよう事故がないようにしてもらい
 たい。
 もとの浪江町になてほしい。



大人になったときには、みんなが浪江町にもどってほしい
 と思います。そして、そのものが、できるようになっていてくれ
 ていた方がいいと思います。

将来のなみえを担う子どもたちへ

突然の災害によって、みなさんは、友達にお別れも言えず、浪江町を離れることになりました。

みなさんが答えてくれたアンケートを見せていただいて、一人ひとりの想いに、ようやくふれることができました。耳を傾けるのが、こんなにも遅くなってしまう申し訳ありませんでした。きつとつらく苦しかったことでしょう。

アンケートの中には、困っていること、不安なこと、嬉しかったこと、悲しかったこと、大切にしていること、思いやり、やさしさ、たくましさなど、いろいろな願いや想いがつまっていました。みなさんが、これまでの生活の中で、さまざまな想いを抱きながら、けんめいに歩んできたことが本当によく分かりました。

そして、一番のおどろきは、みなさんが大人たち以上に「なみえが大好き」「なみえを大切に想っている」ことです。私たち大人もみなさんと同じようになみえでの思い出がたくさんあります。今回の災害を通じて、だれもがふるさと大切さを心から実感しています。

かつて、江戸時代に浪江町では飢きんによって多くの人の命が失われ、元の賑やかさを取り戻すことは難しいと思われた時代がありました。そのような中でも人々の知恵や努力によって、みなさんの命とふるさとを受け継がれてきました。

この苦難の中では、はじめから決まった未来などなく、自分たちが望み、信じる将来をつかみ取るために、今、何をすべきなのかが問われているのだと思います。

私たち大人は、みなさんの想いに応えられるよう、復興へ向き合います。

みなさんが今後どこに住むとしても、一人ひとりが幸せに暮らせるように。

そして、みなさんが大切に思っているふるさとを、時間がかったとしても、しっかりと取り戻せるように。

なみえっ子のみなさん、いつまでもなみえを大好きでいてください。

なみえに生まれて良かった、みなさんが心からそう思える日がいつか来ることを願い、私たちは明日に踏み出していきます。

あきらめないことにしたの

沢山悔しい思いをしたよね

沢山、沢山泣いたよ

でも、生きてる

やっぱり止まっては駄目だよ

どんなに小さな一歩でも前へ進んだら

ほらね。実ってくれたんだもの

植物は、こんな状況の中でも

頑張って生きているんだもの

だから私は

あきらめないことにしたの

