

《報告》

原発避難者 10 年目調査からみた長期広域避難者に対する政策・制度提案

山中 茂樹¹
青田 良介²

はじめに

阪神・淡路大震災で兵庫県外へ避難した人たちの全容が、26 年経過した今も、実は明らかではない。公式見解の 5 万 4700 人から推定 12 万人まで、いまだに一定していないのだ。東日本大震災の際に起きた東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故で、被ばくを逃れようと全国へ避難した人たちの実態をとらえているはずの復興庁の統計でさえ、埼玉県で約 3000 人、神奈川県で約 2000 人、一夜にして増加・訂正されるなど、行政はといった避難者の支援にどこまで真剣に取り組んでいるのだろうかと考えざるを得ない。この実態と行政措置の乖離は、国も自治体も広域避難の発生を一時的な現象としかとらえていなかったのが直接的な要因ともいえるが、根源的な問題は、わが国の復興政策が長年、法制度も被災地の社会通念も「コミュニティ復興」を原則とし、個人の復興は「自助努力・自力再建」としてきた点にあるといえるだろう。被災者支援制度は、元の地域社会に在ることを原則とする属地的な「たてつけ」となっている。コミュニティの要素を「地縁と共通する共同体感情」と定義するなら、避難者に対し、「しんどい復興の時期になくて何が被災者だ」という負の評価となって、避難者支援の制度的熟成を妨げてきたとはいえないか。しかし、コミュニティの大きな要素である「地縁」が薄れ、地域社会の「共同関心」もごく一部の事例に限られてきている大都市部では、災害復興にコミュニティ復興は大きな要素ではなく、個々の「人間復興」を優先し、結果として「地域社会の再建」を果たすことこそが重要となってくる。また、都市部と農漁村で大量の長期広域避難が同時発生すると考えられる南海トラフ巨大地震や、コミュニティ要素の強い下町と地縁の希薄な都心が同時被災する首都直下地震では、被災者個々の再起・再建を助ける「避難者支援」と地縁に重きを置いた「コミュニティ復興」とを同時に果たしていく制度設計が求められているといえるだろう。本論考は、このうち、わが国の復興支援に大きく欠けている長期広域避難者支援のための制度設計に挑戦し、政府・自治体に提言を試みることを目的としている。さらに、避難者支援は人口減少時代における二地域居住やネットワーク居住をも視野に入れた制度に発展していく萌芽もあり、後続研究に期待するところである。

1 「自主避難者」とコロナ

東電福島第一原発のメルトダウン事故による原発避難の実態は、避難者名簿が研究機関や支援団体であっても公開されていない（一部例外はあるが）ことから、これまではメディアや支援団体が把握している範囲内で地域限定のスポット的な調査にとどまらざるを得なかった。しかし、震災 10 年を迎える

¹ 関西学院大学災害復興制度研究所顧問・指定研究員² 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

にあたって公的な支援の態様が大幅に変わる恐れがあったうえ、新型コロナウイルスの感染拡大で避難している人たちが苦境に追い込まれているのではないかと危惧もあったため、福島大学災害復興研究所や福島県内のNPOとともに設立された中間支援組織「ふくしま連携復興センター」のもと全国に26ある生活再建支援拠点のうち約半数と任意の支援団体の協力を得て2020年夏、新型コロナウイルスの感染第二波が始まっていたなかではあるが、全国調査に踏み切った。

回答数は40都道府県の694世帯、配布数に対する回収率は14%と決して満足できる結果ではなかったが、2017年に関西で実施した、豪州の精神科医ビヴァリー・ラファエルが著書『災害の襲うとき——カタストロフィの精神医学』の中で示した座標軸「災害反応の経過」を応用した定性的な復興曲線調査などを今回の量的調査に重ね合わせることで、長期避難の生活実態をある程度、明らかにすることができたと考えている(表1、図1参照)。

とりわけ深刻なのは、不条理な人為的線引きで区域外避難となってしまった、いわゆる「自主避難」と呼ばれる人たちだ(図2参照)。強制避難区域が男性約6割、女性約4割なのに対し、こちらは7割強が女性で、うち8割を占める30~50歳代は、原発災害が起きた10年前は20~40歳代だ(図3参照)。調査時点で母子のみの世帯が震災前の4倍にのぼっており、逆に夫婦そろった世帯が25%減っていることと照らし合わせると、母親のみの一人親世帯が急増したことになる。

一人親世帯になった理由としては離婚が19%で、別居中、死別と合わせると3割近くになる。離婚の理由は、原発や放射能についての考え方の違い、避難することと福島に住み続けることとの価値観の

表1 これまでに実施した調査

| 調査名 | 時期 | 対象 |
|------------------------|-------------|-------------|
| 県外避難者受入自治体実態調査 | 2012年1月 | 全都道府県・全市区町村 |
| 広域避難者支援団体調査 | 2012年1月 | 原発避難者支援団体 |
| 福島4町新しいまちづくりについてのアンケート | 2014年11月 | 福島県内の避難者 |
| 関西避難者アンケート | 2015年9月~11月 | 関西在住の原発避難者 |
| 関西避難者復興曲線調査 | 2017年秋 | 関西在住の原発避難者 |
| 東日本大震災県外避難者受け入れ事例調査 | 2017年9月 | 全都道府県 |
| 原発事故で避難された方々にかかわる全国調査 | 2020年7月~9月 | 全国の原発避難者 |

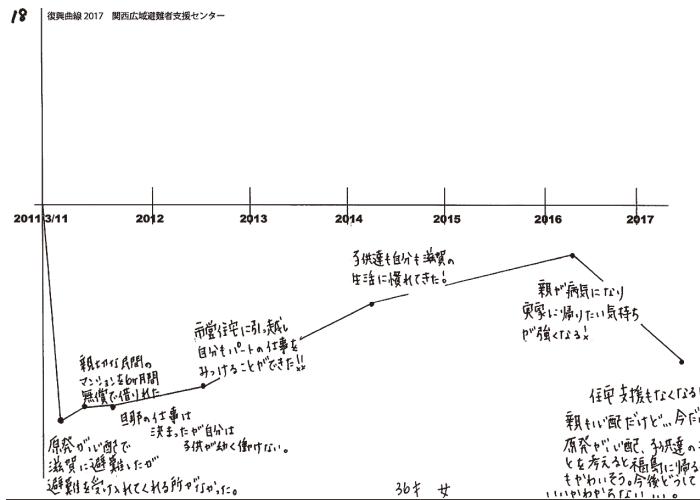


図1 関西の避難者が描いた復興曲線

○平成 23 年 4 月 22 日現在の区域設定をまとめると下記のとおりとなる。
 (半径 20km 圏内は、警戒区域と避難指示区域が重複して設定されている。)

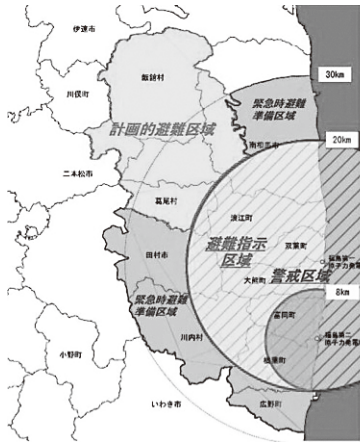


図 2 避難区域の設定

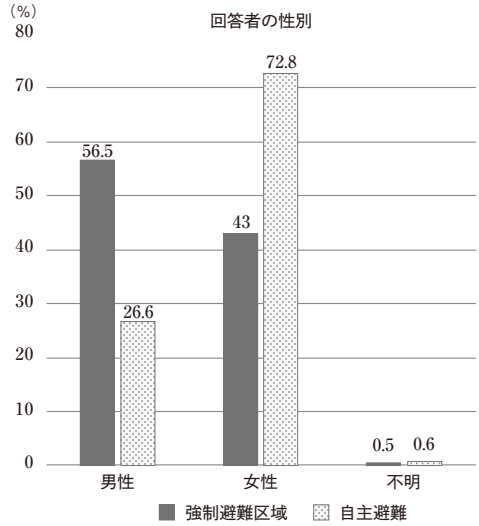


図 3 特徴的な回答者の性別

注： 強制避難区域は警戒区域と計画的避難区域を合わせたもの。
 自主避難は「指定なし」区域。

違いなどが多かった。

「父親には関西へ来る気は無く、子どもは東へ戻る気が無い」「姑が帰ってこい、という。子どもを連れて行かれるのではないかと不安」「夫が子どもに会いに来たのは 6 年間で、卒業式の 1 回だけ。でも、いっさい口をきかず、泣いて追いかける子どもを振り切って帰ってしまった」などと、原発災害がなければ、起きなかったであろう家族崩壊の様子が痛々しい。

関西の支援団体は「母子避難者の多くは、避難が『(放射能被ばくからの) 防護行動としての疎開』という理解が家族から得られない。祖父母や男性の主が強く、相対的に結婚した女性の主体的な行動の自由度が低い。それゆえ、県外避難を、嫁の個人的な転居や夫婦間の問題とみなす傾向が強く、何年も家族の機能が停止しており、災害後の子どもの発達と教育など将来について話しあうことが先送りになっている」と指摘する。

父親の理解が得られない場合、離婚に至るケースが増え、離婚した世帯のほとんどは養育費が送られず、生活が困窮する要因となっている。さらに、子どもの不登校や疾病・入院など、子どもたちの心身の発達に影響を及ぼしているケースの多いことが伺える、という。

当然、避難の理由は子どもと被ばくにかかわるものが多く、「妊娠中なのに病院がダメだった」「流産、死産を経験してしまい、だめだと思った」「娘が鼻血を大量に噴出、病院に行っても原因がわからず、放射能を疑うようになった」「鼻血、足の内出血が起きた」「被ばく防護することを職場で禁じられた」など被ばくと健康被害の関係を疑うものが多くみられた。戻っていない理由についても「空間線量は下がったが、山林や草地の汚染が残っている」(52.8% = 複数回答、以下同じ)「廃炉作業中の原発で何が起きるかわからないから」(44.7%) が 1 位と 2 位を占めた。

と同時に「現在の居場所で落ち着いている」(41.9%)「子どもの学校の都合があるため」(36.3%) といった理由もあり、2000 年の三宅島噴火災害で子どもと避難した母親が子どもの進学などで帰島できなくなった「教育残留」と同じ現象を見せた。

しかし、自主避難とあってほとんど賠償金もなく、民間の借家に入っている人が 6 割強。公営住宅入居者に対しても 2017 年 3 月には住宅の無償提供が打ち切りとなった。避難にともない年収は 400 万円を境に、それより上の階層は減り、未満の階層が増えている。このため、ダブルワークやトリプルワー

クで生計を立てている人もおり、家賃軽減措置や公営住宅への優先入居の希望が高く、教育支援や雇用支援への要望も強かった。

そんな中、突然襲ってきた新型コロナウイルス感染症のパンニック。感染の増加にともない仕事や生活に影響を受けた人は「大変」と「少し」を合わせて6割にのぼった。影響を受けた人のうち、1割が失業、2割が休職に追い込まれ、5割が出勤日数や労働時間が減少していた。コロナ禍の景気低迷は「shecession（彼女の失業）」ともいわれるだけに、女性、とりわけ非正規の人へのしわ寄せが大きく、減収は、2割強が月10万円以上、1割が5万円以上となっている。2017年の復興曲線調査で、「震災前まで回復した」とした人が1割に過ぎなかったことを考えると、コロナ禍が容赦なく窮状に追い打ちをかけた格好だ。ところが、政府からの特別定額給付金が、ふるさとに残る身内との避難をめぐる不和から「元の住居にいる夫が申請したと思うがわからない」「夫が渡さない」「勝手に避難したのだから渡せない、といわれた」といった回答も少数だが、3件あった。

このため、自主避難者全体に生活レベルはダウンしているとの自覚があり、85.8%の人が生活レベルは「中より下」と答えた。年収も国民の世帯年収の中央値432万円（厚生労働省2019年度国民生活基礎調査）に満たない世帯は約5割、平均所得552万3000円（同）を下回る世帯は約6割にのぼった。とりわけ300万円未満の世帯が2割近くも増えていた（図4、図5、表2参照）。

菅義偉首相は2021年1月27日の参院予算委員会で、新型コロナの感染拡大によって生活に苦しむ人た

区域外避難者の収入の変化

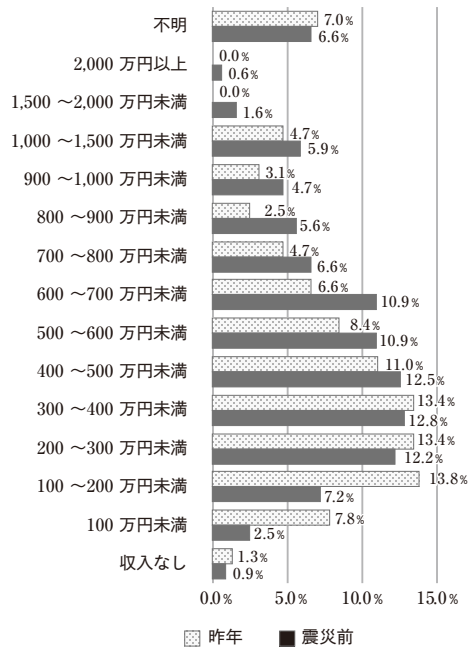


図4 区域外避難者の収入の変化

表2 新型コロナウイルス感染症の流行にともない、収入に影響を受けた区域外避難者の割合 (単位: %)

| | | 〈コロナの影響〉Sea session（彼女の失業・「影響大きい母子避難」 | |
|------------|-----|---------------------------------------|----------|
| | | 400万円未満 | 500万円未満 |
| 指定なし(自主避難) | 震災前 | 48.1 | 59.0 |
| | 現在 | 61.3 | 69.7 |
| | | 13.2P 増 | 10.7 P 増 |

所得金額階級別世帯数の相対度数分布 2019年調査

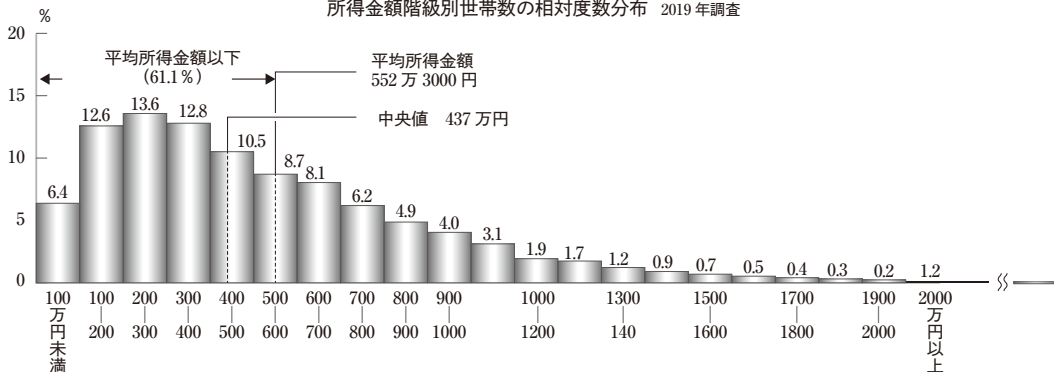


図5 国民の所得分布

出所：厚生労働省2019年「国民生活基礎調査」をもとに作成

ちへの対応を求められた際、「政府には最終的には生活保護という仕組み」があると述べた。だが、わが国の生活保護は、預貯金などは原則保有が認められておらず、蓄えが底を突いてから要保護性が認められる。つまり、防貧ではなく、救貧。極貧状態に陥らなければ、受給できない仕組みになっているのだ。

2 制度提案 1：災害保護「避難者ベーシック・インカム」の創設 制度提案 2：「原発避難者援護会」の設立

実は、自然災害では「災害保護制度」という支援の仕組みがある。2000（平成 12）年の三宅島噴火災害で島民の全島避難が続いていた 2001 年 11 月 21 日の衆議院災害対策特別委員会で、参考人として呼ばれた東京大学社会情報研究所（当時）の廣井脩教授（故人）が提案した。

仕組みはこうだ。長期にわたる島外避難で生活に困窮した島民を対象に収入が生活保護の最低生活費を下回った場合、その差額分を都と村が造成した基金から支給する。ただし、生活保護のように預貯金や土地家屋に手をつけなくてもよい緩和策がとられた。

そこで、この仕組みをコロナが終息するまでの期間、原発避難者を対象に「避難者ベーシック・インカム（最低所得保障）」として制度化することを提起したい。災害保護特別支援基金をつくる資金は当然、原因をつくった「東京電力」と原発を推し進めてきた電気事業連合会に加盟する電力会社と国の拠出とする。運営は、被災者生活再建支援基金を所管している全国知事会内の公益財団法人道府県センター被災者生活再建支援基金部に人員を増強して担当してもらえば円滑に進むだろう。

基金を運営するのは、全国知事会、実際の支援業務を執行するのは「ふくしま連携復興センター」と全国に置かれた生活再建支援拠点などで組織する原発避難者の恒久救済機関「原発災害避難者援護会」（仮称）とする。

原発災害は、経済合理性の追求を目的とした社会・経済活動によって、環境が破壊されることにより生じる社会的災害、つまり公害である。ヒ素の混入した森永乳業製の粉ミルクを飲用した乳幼児に多数の死者・中毒患者を出した 1955 年の毒物混入事件では、被害者の恒久救済に向け、被害者の会、国、森永乳業の三者で 1974 年 4 月に救済機関「ひかり協会」が設立され、現在も救済事業が続けられている。そこで、原発を推進してきた電力会社と国も加えて協定を結び、「原発災害避難者援護会」（仮称）を組織することにする。

協定書試案

復興庁、全国知事会、ふくしま連携復興センター（以下「復興センター」という。）及び東京電力ホールディングス株式会社（以下「東京電力」という。）並びに電気事業連合会は下記の条項について合意したので、そのことを明らかにするため、ここに協定書を作成する。

記

1. 「東京電力」は福島第 1 原子力発電所の炉心溶融事故に伴う企業の責任を全面的に認め、心から謝罪するとともに、福島県内及び汚染重点調査地域、特定避難勧奨地点から全国、海外へ避難された方々の救済のための義務一切を負担することを確約する。
2. 原子力発電所を推進してきた国及び電気事業連合会に加わる各電力会社は、「東京電力」の原

子力発電所事故の解決に連帯責任を負い、全国知事会及び「復興センター」が提唱する長期広域避難者の「恒久救済案」を尊重して、救済案に基づいて設置される救済対策委員会（全国知事会と「復興センター」などで構成）の判断並びに決定に従うことを確約する。

3. 「東京電力」は前2項の立場に立って救済対策委員会の指示を忠実に実行するとともに同委員会の決定に従って具体的に事務を遂行する「原発災害避難者援護会」の必要とする資金を国及び電気事業連合会とともに負担することを確約する。
4. 復興庁は、避難者救済対策について、救済対策委員会の提唱する恒久救済案の実現のために積極的に援助し、かつ救済対策委員会が行政上の措置を依頼したときは、これに協力することを確約する。
5. この協定書は、避難者救済のための第一歩であって、今後、国、「復興センター」、全国知事会及び「東京電力」と電気事業連合会は、それぞれの立場と責任において、避難者救済に協力することを確認する。

以上

原発災害避難者援護会には、次のような支援業務を提案したい。

1. 原発災害避難者が現在、居住する地域から他の地域に移住する場合に、移住資金を支給すること。
2. 原発災害避難者が職業訓練を受ける場合に、手当を支給すること。
3. 事業主が原発災害避難者を雇用する場合に、当該労働者用の宿舍を貸与するか、住宅手当を支給すること。
4. 原発災害避難者に対し、再就職のために必要な知識や技能を習得するための講習を行うこと。
5. 原発災害避難者の求職活動（公共職業安定所との連絡等）に協力すること。
6. 原発災害避難者が独立して事業を行おうとする場合に、生業資金の借入の斡旋を行うこと。
7. 原発災害避難者の子女に対し、必要に応じて学童保育の斡旋、助成を行うこと。
8. 原発災害避難者、及び子女に対し、定期的な健康診断を支援すること。
9. 原発災害避難者が多数居住する地域においては、必要に応じて子ども食堂の開設を支援すること。
10. 原発災害避難者への業務内容の広報、及び避難者に対し被災地及び移住先、各種支援団体の情報提供に努めること。
11. 国民に対し、原発災害避難者に理解を深める啓発事業を進めること。
12. 原発災害避難者や被災者に対する差別事案の収拾、企業・行政の避難者に対する不当な扱いに関する苦情を受け付け、各地の弁護士会と連携しながら事案の調停・解決に当たること。
13. その他、上記の各業務に附帯する業務を行うこと。

2.1 制度提案3：原発災害避難者援護法の制定

ただ、これだけの責任を電力会社に課する以上、根拠となる法律が必要となるだろう。既存の法律を改正して活用するとすると、原子力損害の賠償に関する法律、被災者生活再建支援法、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（原発事故子ども・被災者支援法）などがあるが、広域長期避難者を対象と

するには、いずれの法律も難しい。

「長期避難」の規定がある被災者生活再建支援法が原発避難の支援にも活用できる最短距離にあるようにみえるが、事はそう簡単ではない。まず、法の対象が自然災害に限られてことだ。さらに、支給対象の被災世帯の住まいが長期間、居住不能な状態になっていることが必要となる。放射性物質の飛散がこの居住不能な状態であるかどうか。避難の区域外にある避難者にこの条件を拡大して適用することには無理があるだろう。そして、決定的なことは、支援法が適用されるには、市町村単位で全壊 10 世帯以上、都道府県内で全壊 100 世帯以上などが要件となっていることだ。つまり支援法の「たてつけ」はコミュニティ復興であって、個人の復興ではない点だ。

次に検討に値する法律は原発事故子ども被災者支援法だろう。もともと避難の権利を認めるべく制定された立法趣旨からすると、長期広域避難者の具体的な支援を盛り込む改正には最適と思えるが、問題は 2015 年 7 月、政府より基本方針が「支援対象地域は、線量が発災時と比べ大幅に低減し、避難する状況にはない」と改正されたことだ。これにより原賠法も使えないことになった。

そもそも原発避難者支援制度の根源的な課題は、①元の居住地に住んでいる人が帰ってきた人のみを制度の対象に限定する「属地主義」と、②本来なら「被告席」に座るべき国と東電が賠償額やさまざまな支援を決めた——という 2 点にある。属地主義は「令和元年東日本台風で実家が浸水。住民票がいわきにないからと、ほとんどの支援が受けられなかった」（原発避難者調査の自由回答から）という事態さえ招いている。

やむなく、そこで人間復興を実現すべく新たな法律の素案を提起してみたい。もとにしたのは 1959（昭和 34）年に制定された炭鉱離職者臨時措置法だ。これを原発災害避難者援護法としてラフデッサンしてみた。多くの議論を期待したい。

◎原発災害避難者援護法

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の炉心溶融事故により放出された放射性物質が広く拡散していること、当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていないこと等のため、多数の住民がその属する市町村の区域外に避難し、又は住所を移転することを余儀なくされた事態に対処するため、被災者の生活を守り支えるための避難者生活支援等施策を推進し、もって避難者の不安の解消及び健康で安定した生活の実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律で「原発災害避難者」とは、平成二十三年三月十一日において福島県内及び、その後、汚染状況重点調査地域、特定避難勧奨地点に指定された地域に事故当時、居住もしくは在住して、その後当該指定市町村以外の市町村に居住しているすべての人をいう。

第二章 災害保護特別支援金の支給

（災害保護特別支援金の支給）

第三条 原発災害により区域外に避難し、よって生活基盤に著しい被害を受けた者が、新たな自然災害や指定感染症並びに新感染症によって、収入が生活保護法に定める最低生活費を下

回った場合、災害保護特別支援基金を活用して災害保護特別支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援することを目的とする。

2 原発災害避難者援護会は、避難世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、災害保護特別支援金（以下「支援金」という。）の支給を行うものとする。

（譲渡等の禁止）

第三条の二 支援金の支給を受けることとなった者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、又は差し押さえることができない。

2 支援金として支給を受けた金銭は、差し押さえることができない。

（公課の禁止）

第三条の三 租税その他の公課は、支援金として支給を受けた金銭を標準として、課することができない。

（基金）

第四条 全国知事会は、支援業務を運営するための基金（以下この条において単に「基金」という。）を公益財団法人都道府県センター内に設けるものとする。

2 全国知事会は、基金に充てるために必要な資金を、東京電力、電気事業連合会、及び国から拠出を受けるものとする。

3 全国知事会は、前項の規定によるもののほか、原発災害避難者援護会に対し、基金より必要な資金を拠出することができる。

第三章 原発災害避難者援護会

第一節 総則

（目的）

第五条 原発災害避難者援護会は、原発災害避難者に対して再就職及び生活の安定に関する援護を行うことを目的とする支援法人である。

（法人格）

第六条 原発災害避難者援護会（以下「援護会」という。）は、法人とする。

（事務所）

第七条 援護会は、主たる事務所を福島県及び公益財団法人都道府県センター内に置く。

2 援護会は、各都道府県の認可を受けて、必要な地に従たる事務所を置くことができる。

第二節 業務

（業務の範囲）

第八条 援護会は、第一条の目的を達成するため、次の業務を行う。

1. 原発災害避難者が現在、居住する地域から他の地域に移住する場合に、移住資金を支給すること。
2. 原発災害避難者が職業訓練を受ける場合に、手当を支給すること。
3. 事業主が原発災害避難者を雇用する場合に、当該労働者用の宿舍を貸与するか、住宅手当を支給すること。
4. 原発災害避難者に対し、再就職のために必要な知識や技能を習得するための講習を行うこと。
5. 原発災害避難者の求職活動（公共職業安定所との連絡等）に協力すること。
6. 原発災害避難者が独立して事業を行おうとする場合に、生業資金の借入の斡旋を行うこと。
7. 原発災害避難者の子女に対し、必要に応じて学童保育の斡旋、助成を行うこと。
8. 原発災害避難者、及び子女に対し、定期的な健康診断を支援すること。

9. 原発災害避難者が多数居住する地域においては、必要に応じて子ども食堂の開設を支援すること。
10. 原発災害避難者への業務内容の広報、被災地及び移住先、各種支援団体の情報提供に努めること。
11. 国民に対し、原発災害避難者に理解を深める啓発事業を進めること。
12. 原発災害避難者や被災者に対する差別事案の収拾、企業・行政の避難者に対する不当な扱いに関する苦情を受け付け、各地の弁護士会と連携しながら事案の調停・解決に当たること。
13. その他、上記の各業務に付帯する業務を行うこと。

(業務の運営)

第九条 援護会の支援業務は、前項の規定によるほか、原発災害避難者の経歴、避難後の生活の状態その他の事情を考慮して行うものとする。

(秘密保持義務)

第十条 援護会の役員若しくは職員又はこれらの職にあった者は、第八条の業務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

(援護会の費用)

第十一条 援護会は、第四条の規定による基金からの拠出金のほか、寄附金その他の収入をもつてその業務に必要な費用に充てる。

(監督)

第十二条 援護会は、全国知事会長及び各都道府県知事が監督する。

(報告及び検査)

第十三条 全国知事会長及び各都道府県知事は、この法律の施行にあたって必要あるときは、援護会に対してその業務及び資産の状況に関し報告をさせ、又はその職員に援護会の事務所に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

(登記)

略

(名称使用の制限)

略

(役員)

略

(役員の職務及び権限)

略

(役員の任命及び任期)

略

(職員の任命)

略

(役員及び職員の公務員たる性質)

略

第四節 財務及び会計

(事業年度)

略

(予算の認可)

略

(決算)

略

第六節 補則

(解散)

略

3 制度提案 4：準市民制度の創設

長期にわたる広域避難者問題を考える上で、避難元と避難先の関係をどうするかは避けて通れない問題である。避難元と避難先に住民票を二重に持つ二重住民制度が提案されているが、これは選挙権が二重になるなどの隘路がある。準市民制度は選挙権を一方の自治体のみとし、納税は避難元、避難先で協議し、按分することを考えている（詳細は「3.3」）。本章では、広域避難者に講じられた公的支援と民間支援やその課題等を論じた上で、それを解決する仕組みとして、準市民制度とそのあり方について提案する。

3.1 公的支援の現状

広域避難者の発生にともない、全国的に当面の住宅や生活を確保するための支援策が実施されてきた。その主なものを紹介する。国の仕組みでは、「災害救助法」が避難先にも適用された。岩手県、宮城県、福島県の全市町村、およびその他7都県（東京都・長野県・新潟県・茨城県・青森県・栃木県・千葉県）113市町村から被災者が避難した場合、避難先の自治体による支援が災害救助法の対象になった。多くの自治体が公営住宅をみなし仮設住宅として提供した。しかし、2015（平成27）年3月、避難指示解除準備区域と居住制限区域の大半が解除されたのにもない、帰還困難区域を残し、それ以外の避難者については災害救助法が解除された。これにより避難先で行き場を失い、福島に帰還した避難者も多い。二つ目は、「全国避難者情報システム」である。避難者が、避難先の市町村で登録すると、避難元の県や市町村から、見舞金、税や保険料の減免等の情報が届けられる。避難者の申請に基づくため、必ずしも全員が登録していない。登録すると風評被害にさらされるのではないかと、行政がどう扱うのか心配だ、といったこと等が背景にある。転居を繰り返し、抹消や新規登録を忘れてしまった例や、避難先の自治体が十分に調査していなかった例もある。支援者はこの情報を頼りに対象者にアクセスしたいが、登録そのものが不十分なだけでなく、登録されたとしても個人情報保護により行政から情報を提供してもらえないこともあった。その結果、支援の網の目から漏れる避難者が多数発生した。

三つ目は、「原発避難者特例法」である。住民票を移さなくても避難先で行政サービスが受けることができる。主な内容は、医療、福祉、教育関係で、要介護認定、保育所入所、予防接種、乳幼児・妊産婦等の健康診査、義務教育段階の就学が可能になる。必要な経費は、国が負担する。問題は、避難元が原発に比較的近い「いわき市・田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楡葉町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・川内村・葛尾村・飯館村」の13自治体にいた避難者に実質限定され、それ以外の地域からの避難者に対しては避難先自治体の努力義務とされた。対象区域内であっても、医療、福祉、教育関係以外では不都合が生じることがある。避難先では年月が経過し、趣旨を理解していない担当者が、安易に住民票を移すよう促す事態が発生した。

四つ目は、「子ども・被災者支援法」である。支援対象地域での居住・他地域への移動・帰還を自らの意思で行えるよう、いずれを選択しても適切に支援する、被災者に対するいわれなき差別が生ずること

のないよう適切な配慮する、避難先で生活する方には、住宅の確保・学習支援・就業支援を施すとした。しかし、この法律は理念法とされ、具体的な施策や事業に必ずしもつながっていない。

これら¹⁾国の施策に加え、避難先自治体独自の取り組み例がみられる。主なものを列挙する（乾康代 2016 参照）。居住支援では、公営住宅、雇用促進住宅、民間アパートの提供、家賃補助、物件紹介等が実施された。上下水道、保育料、給食費、介護保険料、バス乗車料、健康診断、予防接種等の公共料金が減免された。見舞金や生活支援金の支給や、生活物資や家具の物資支給例もある。農業研修や定住促進講演会の開催といった生活・雇用支援、交流を支援する訪問相談や常設サロン実施等々である。災害救助法適用が解除され、多くの避難先自治体が住宅提供を終了したが、独自の判断で継続したところもある。地方分権の進展ととらえられる反面、避難先自治体間で格差が生じたのも課題といえる。

3.2 民間支援団体の台頭

福島県が県外避難者を対象に相談に対応する、同県の支援策に関する情報を提供する、交流会の開催等を行う「生活再建支援拠点」を全国 26 カ所に設置している。全国で避難者を支援する民間団体に委託しており、国の被災者支援総合交付金を財源とする。各拠点では上記業務に加え、その他の補助金も使う等してユニークな支援活動を展開してきた。これら拠点以外にも、全国で数多くの支援団体が活動を行ってきた。その活動内容を大きく「住まい」「医療・福祉」「しごと・経済事情」「子育て・教育」「その他」に分類し、紹介する。

「住まい」では、避難先で災害救助法解除により、多くの避難者が公営住宅を迫られた。大半の避難者は、住民票を移し家賃を払って避難を継続するか、帰還するかを選択を迫られた。これに対し、ある支援団体では、公営住宅を紹介するハンドブックを作成したり、不動産協会と連携して低家賃の民間住宅の紹介にあたりたりした。自治体独自の判断で家賃補助を行う場合、避難者の申請書作成を手伝ったり、空き家対策専門の NPO に相談したりしたところもある。

「医療・福祉」では、体調の不安、メンタル面での不調、アルコール依存、生活習慣病等の問題が発生した。避難生活の長期化とともに、介護の問題も出てきた。幾つかの支援団体では、避難先自治体の福祉関係部局、NPO、地域包括支援センター、高齢者支援組織、社会福祉協議会等と連携し、避難者の支援にあたった。家庭内暴力専門の団体につないだり、心のケア等専門家によるカウンセリングを斡旋した支援団体、暮らしや医療情報をハンドブックにした支援団体、保健師等と一緒に避難者宅を個別訪問したり、病院へ同行したりした支援団体もある。

「しごと・経済事情」では、正規の職につけず低賃金から抜け出せない、転職の繰り返しや失業等から経済的困窮に陥る、仕事が決まらないので居住先が定まらないといった問題が生じた。これらに対し、就職相談に乗る、困窮者支援の窓口へ同行する、生活保護申請を促す等をした支援団体がある。

「子育て・教育」では、避難先の学校で偏見やいじめから不登校になる子どもが続出した。避難が長期化し、今後の受験や進学先の問題も発生した。子どもが巣立つことで学校の心配がなくなり、帰還を考え始めた避難者もいる。これらに対し、土日や夜に相談会を開催する支援団体、子ども支援基金を創設した支援団体がある。学校、教育委員会、子育て支援 NPO との連携、フリースクールを紹介、医師、保健師、臨床心理士、スクールソーシャルワーカーなど専門家の対応に繋いだ支援団体もある。

このほか、東電との賠償問題や、避難元の住宅処分に悩む避難者のため、弁護士、司法書士等を紹介した支援団体もある。

3.3 準市民制度の創設を

長期避難にともなう避難元と避難先の居住をどうするかについて、「二重の住民登録」に関する議論

がある。今井照 (2016)²⁾によれば、「避難先と避難元での双方において市民としての権利と義務（シチズンシップ）を保障することである。現在の法制度上、市民としての権利と義務は、ほとんどの場合、住民登録をすることによって手続きが始まるので、避難先と避難元と双方で住民登録をできるようにするというのが簡便で合理的な方法になる。」というものである。これに関し、国や識者等から、選挙権と納税義務に二重の住民登録は問題が生じる等が指摘された。

一方、高坂健次 (1998)³⁾は、阪神・淡路大震災後に、「準市民」という言葉と概念を使って、災害のために本人の意思に反して「市外」（や県外に）出ざるを得なかった人々は、住民票を移す・移さないかにかかわらず元々居た場所で受ける権利のあった市民、県民等としての権利を享受できるべきだという議論を展開した（田並尚恵 2010）⁴⁾。

長期に渡る避難者の住民としての市民的権利や二重の地位への関心は高い。日本学術会議⁵⁾ (2014・2017)でも提言がなされた。本研究では、それらの理論を探求するのではなく、現に今なお、困難な状況下にある避難者をどうすれば救済できるかの視点に立って、具体策を考察する。選挙権の抛り所となる住民票をどちらに置くかは避難者の選択に任せる、納税については避難先、避難元自治体間で実態に応じて協議して決定することを前提に、住民票を置かないもう一方の場所で準市民の資格を取得することを提案したい。避難元と避難先を紐づけした上で、避難者のため、準市民の内容や方策をどうすべきかに主眼を置きたい。これまでの災害でも被災者の生活再建のため、復興基金や災害保護制度のような、当該災害に限定した、制度が追いついていないものを補う仕組みが創られた。それらと同じ発想によるものである。

この準市民制度の参考となりそうなものに、先述の原発避難者特例法がある。ただ、その対象分野は、福祉、教育、医療に限定される。それだけでは田並尚恵 (2010)⁴⁾にあるように、住宅再建や事業者再建等に対し避難元で実施された支援が、避難先では適用されず、不利益が生じてしまう。対象は原則、行政サービス全般にわたるべきであろう。

それを検討する上で幾つかポイントがある。一点目は提供するサービスの内容、二点目はサービスの担い手、三点目は財源の確保である。提供するサービスの内容は、国民として最低限確保されるべきサービスと、広域避難者に配慮したサービスで構成される。前者は、外国人住民が受けるサービスを参考にしたい。平成24年7月に外国人登録法が廃止され、新たな在留管理制度として住民基本台帳法を改正し、外国人住民も住民票に記載されるようになった。住民票を基準にした仕組みである。しかし、原発事故にともなう特殊事情の下、日本国籍を有する以上、どこにしようと外国籍の人が受けるのと同様のサービスは最低限確保されるべきではないか。

総務省は、2020（令和2）年9月に地域における多文化共生推進プランを改訂した⁷⁾。国では、それまでも外国人の受入れと共生社会づくりに取り組んできた。地方でも、多文化共生の推進に係る指針・計画を改定し、地域社会での活動推進等の新たな視点を盛り込む動きがみられることを踏まえ改訂したものである。「3 地域における多文化共生を推進するための具体的な施策」として、(1) コミュニケーション支援、(2) 生活支援、(3) 意識啓発と社会参画支援、(4) 地域活性化の推進やグローバル化への対応、を挙げた。うち、住民サービスに係るものは(1)・(2)で、そこから、広域避難者にも該当するものを、多言語化、外国人学校、通訳や翻訳等外国人住民固有の事情に関するものを除き、表3にまとめた。多文化共生の精神は、広域避難という特別事情を抱える避難者にも該当するものである。

後者の広域避難者に配慮したサービスは、「3.2」の内容から生活再建支援拠点等民間支援団体が提供してきた「住まい」「医療・福祉」「しごと」「子育て・教育」を中心に、参考にすることができる。表6の内容と重複するものがみられることから、外国人住民と同様の配慮があればと悔やまれるところである。

二点目のサービスの担い手については、公助だけでなく、共助の力が不可欠である。制度や仕組みができれば十分ではなく、個々に寄り添う伴走型支援を必要としてきた。公的支援の内容が難しく、誰にも相談できない、結局使えないというのが繰り返されてきた。行政と避難者の間に入り、難解な行政用

表3 外国籍を有する者に対する住民サービスのうち、広域避難者にも適用すべきもの

| 内容 | 項目 | 概要 |
|--|--------------------|---------------------------------|
| コミュニケーション支援 | 相談体制の整備 | 多様なメディアによる行政・生活情報の提供 |
| | | 生活相談のための窓口の設置 |
| コミュニケーション支援 | 生活オリエンテーションの実施 | 生活オリエンテーションの実施 |
| | | 日本社会に関する情報の提供 |
| 生活支援 | 教育機会の確保 | 就学状況の把握 |
| | | 地域ぐるみの取り組みの推進 |
| | | 不就学の子どもへの対応 |
| | | 進路指導・キャリア教育 |
| | | 全ての児童生徒を対象とした多文化共生の考え方に基づく教育の推進 |
| | 適正な労働環境の確保 | 就業支援 |
| | | 就業環境の整備促進 |
| | | 起業支援 |
| | 災害時の支援体制の整備 | 防災対策の推進 |
| | | 外国人住民（→広域避難者と読み替えるべき）の所在把握 |
| | | 自主防災組織等への参画促進 |
| | 子ども・子育て及び福祉サービスの提供 | サービスの利用促進 |
| | 住宅確保のための支援 | 公営住宅の確保 |
| | | 居住支援の推進 |
| | | 住宅入居後のオリエンテーションの実施 |
| 自治会・町内会等を中心とする取り組みの推進 | | |
| 外国人住民（→広域避難者と読み替えるべき）が集住する団地等における相談窓口の設置 | | |

語や表現を翻訳する役割が必要である。この準市民制度では、公助による鳥瞰的な視点とともに、個々人に柔軟に対応する虫の目を持った共助の視点を、併せて位置づける必要がある。

近年、個々の被災者を支援する手法として「災害ケースマネジメント」が注目されている。被災者一人ひとりに寄り添い、個々の事情に応じた生活復興プランを地域のNPO法人や専門家（弁護士、建築士、ファイナンシャルプランナー等）等と協力して策定し、専門家等によるチームで支援を行う。「3.2」にも同様な支援事例がみられる。その場合でも、避難者と専門家が直接向き合うのは容易でない。避難者は信頼関係のある支援者だからこそ相談をする。その支援者を通して専門家につなげる。両者をコーディネートする中間支援的な役割が必要である。中間支援を通して、避難者は、行政、コミュニティ、ボランティアとつながることができる（図6参照）。

三点目として、それを支える財源の確保である。東日本大震災では、共助による支援活動に対し、主に「被災者支援総合交付金」が活用された。これにより、避難生活の長期化や恒久住宅への移転にともなう被災者の心身の健康の維持、住宅や生活の再建に向けた相談支援、コミュニティの形成、生きがいづくり等の「心の復興」などが実施されてきた。もう一つは、阪神・淡路大震災、新潟県・中越地震、熊本地震等で主体的に活用された「復興基金」である。一歩踏み込んだ公的支援として、住宅再建支援や、自助・共助による市民活動を後押しする等した。阪神・淡路大震災復興基金や中越大震災復興基金では、それを執行する民間の財団法人を作り、より柔軟な執行に努めた。どちらも支援団体にとって使

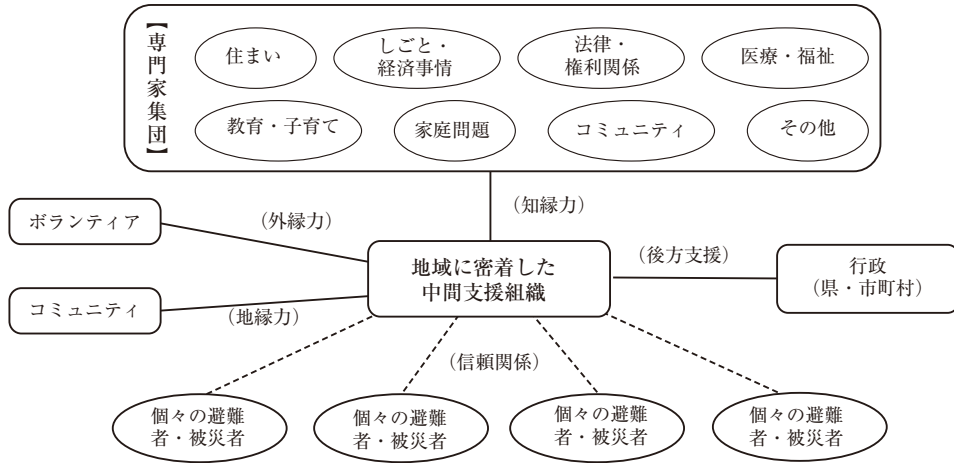


図6 準市民制度の下での災害ケースマネジメント

い勝手の良い財源を目的としたものであり、それぞれの長所を掛け合わせ、準市民となる広域避難者支援への財源になることが望まれる。

4 むすび

長期広域避難者の支援は、対象地域が広域であるうえ、支援期間も長期に及ぶ。当然、財源の手当が欠かせないとあって、原発避難については電力会社出資のファンドを提案したが、近い将来、起きるとされる南海トラフ巨大地震や首都直下地震については、全都道府県、全市区町村出資の基金造成が必要となるであろう。

実は、これらの政策提言のうち、一部を2017年12月末、当時、生活再建支援拠点だった関西広域避難支援センターに吉野正芳復興大臣一行が視察に訪れた際、文書にして提示したが、それまでの温和な対応とは打って変わって、何の反応も見せず、いわばスルー。かたわらにいた奈良県の支援団体代表に顔を向け、ねぎらいの言葉をかけたのだ。最初は「おぼんです」と好々爺然としたあいさつで切り出し、関西広域避難支援センターの構成団体から順繰りに活動の様子を聞いていたが、われわれ3人いた顧問団の論理的問いかけには一切、答えなかった。まさにパターンリズム（父親的温情主義）、泣きつくものにはやさしげにねぎらいの言葉をかけるが問題の本質に触れる議論には応じない。「弱者」には上から目線で対応するが、対等の議論には一切耳を貸さない姿勢に落胆するとともに憤りを禁じ得なかった。今回のメルトダウン事故では、本来なら東電とともに「被告席」に座るべき国の代表である。まず、避難者にわびるところから会議を始めるべきであったはずだ。

われわれが大臣との会議で明らかにしたかったことは、原発避難者に対する支援は「属地主義」ではなく、「属人主義」であるべきだという根源的な問いかけにあった。現在の支援制度は、一部、帰還困難区域を除くと福島県内に住んでいる人か、帰ってきた人のみを対象とする「属地主義」で構成されている。しかし、原発災害に限らず災害による避難は、都道府県境という人為的な線引きには何の意味もない。明治22（1889）年8月の大水害で奈良県十津川村の被災者約2500人は、遠く北海道に避難し、新十津川町を創っている。関東大震災では、東北から東京に働きに来ていて被災した人たちが、無料切符を支給されるなど東北各県の支援を得て故郷へ一時帰郷している。江戸時代には伊豆諸島に属する青ヶ島村で、1780（安永9）年に始まった噴火活動が1785（天明5）年になって激しさを増したため、

全島民が八丈島に避難した。島は無人島になったが 1824（文政 7）年、39 年ぶりに旧島民全員が帰還して島の復興を達成した。かつての日本は長期広域避難問題に全国的視点で対応してきたのだ。

何度も繰り返すが、原発災害に限らず災害による避難では、都道府県境という人為的な線引きは何の意味も持たない。2017 年 4 月の熊本地震でも、広域避難は一時 1000 人を超え、避難先は 22 都府県に上った。今後、起きるであろう南海トラフ巨大地震や首都直下地震では、もっと多くの人が全国に避難するはずだ。復興法制度の視点を「地域復興」と同時に「人間復興」へ転換する対応こそが来る巨大災害の時代には求められているといえるだろう。

復興庁の設置期限も 10 年間延長された。今こそ腰を据え、原発避難者を「原発棄民」とすることがないよう、制度の抜本的見直しも含めて支援に乗り出すときだろう。

注

- 1) 乾康代, 2016, 「避難者受け入れ自治体と被災自治体による県外避難者支援——東日本大震災後の全国の市区町村調査から」『日本建築学会計画系論文集』81 (726): 1851-1858.
- 2) 今井照, 2016, 「『二重の住民登録』をめぐる議論について」『復興 (14 号)』日本災害復興学会, 7 (2): 29-35.
- 3) 高坂健次, 1998, 「西宮とまちづくり」『地域都市の肖像』関西学院大学出版会, 243-259.
- 4) 田並尚恵, 2010, 「阪神・淡路大震災の県外避難者の今——震災 15 年」『災害復興研究』2: 143-159.
- 5) 日本学術会議 東日本大震災復興支援委員会 福島復興支援分科会, 2014, 「提言 東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」.
- 6) 日本学術会議 東日本大震災復興支援委員会, 2017 「原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の健康管理並びに医療のあり方検討分科会」.
- 7) 総務省自治行政局国際室長, 2020, 「地域における多文化共生推進プランの改訂について（通知）」総行国第 100 号.
- 8) 関西広域連合, 2020, 「令和 3 年度 国の予算編成に対する提案」40.

※本稿執筆にあたっては、「3 制度提案 4」を青田が、その他を山中が担当した。