

東日本大震災・福島原発事故から7年目を迎えた 広域避難の現状と課題

—埼玉県における自治体・避難者調査の知見から—

The status and issues of wide-area evacuation from the Great East Japan
Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster of 2017:

Based on surveys in Saitama prefecture

原田 峻 西城戸 誠
HARADA Shun NISHIKIDO Makoto

Abstract

Over six years have passed since the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster, but approximately 45,000 evacuees are still living outside their home prefectures. This paper examines the status and issues of wide-area evacuation from the disaster, based on surveys in Saitama prefecture.

From the results of local government surveys, the overall status of the evacuation in Saitama prefecture has been revealed. The number of evacuees has decreased by 10% each year. 70% are “forced evacuees” of radioactive contamination from Evacuation Order Zone, 20% are “voluntary evacuees” of radioactive contamination outside the zone, and 10% are tsunami victims.

From the survey of evacuees, we determined some of the needs and sufferings of each evacuee respondent. The evacuee situation has diversified; some no longer need any support, but others require support for their body and heart health. Serious problems regarding evacuee’s housings are being realized. Many evacuees suffer from distress, whether they will return to home area or settle down in Saitama. Additionally, the rebuilding of livelihood is being forced to each evacuee’s personal responsibility, as the evacuation order is being lifted. There is a continued need for the support of evacuees who are suspended between two communities.

Key Words: Great East Japan Earthquake, Fukushima Nuclear Disaster, wide-area evacuation

I. 問題の所在

東日本大震災と福島第一原子力発電所事故により、6万人以上の人々が、被災3県から全国へと避難した。それから6年が経過し、避難指示の解除が進むとともに、2017年3月には自主避難者の借上げ住宅提供が終了するなど、広域避難者を取り巻く状況は大きな曲がり角を迎えている。だが、2017年3月時点で今なお約4万5千人（復興庁発表）が県外で避難生活を送っており、避難元のコミュニティと受け入れ先のコミュニティの狭間で「帰りたいけど帰れない」人々をいかに支えるのかという課題が、依然として継続している。

筆者らはこれまで、避難者向け情報誌「福玉便り」などに関わりながら、埼玉県への避難者とその支援体制に関する調査研究を、継続的に行ってきた（原田・西城戸 2015aなど）。そして、「福玉便り」編集部と共同で実施した自治体・避難者調査のデータを元に、2014年1月時点で「まだ、避難直後から変わっていない」人もいれば、すでに新たな生活をスタートさせ、「もう避難者とは呼ばれたくない」という人がいるように、避難者間の「立場の分散」が大きくなっていること（西城戸・原田 2014）、さらに2015年1月時点でも状況はほぼ同じであり、むしろ孤独感や不安感を深めている避難者が少なくないこと（原田・西城戸 2015c）を指摘してきた。

本稿では、2015年12月～2016年1月および2016年12月～2017年1月に実施した、埼玉県における自治体・避難者調査を過去の調査結果と比較しながら、7年目を迎えた広域避難の現状と課題を明らかにすることを目的とする。

II. 先行研究と本稿の位置付け

本稿が対象とするのは、東日本大震災・福島原発事故後の広域避難である。後述のように埼玉県では津波・地震の被災を受けた（主に岩手県・宮城県からの）避難者も存在するが、広域避難を扱う先行研究が対象としてきたのは、基本的に原発事故による（主に福島県からの）避難者であった。そこで本稿でも、後者に限定して先行研究の検討を行う。

筆者らは2015年5月時点で、原発避難をめぐる実証研究を「①避難者を対象に、避難経緯や生活状況を明らかにする研究、②原発周辺自治体のコミュニティに関する研究、③受入れ地域の自治体や民間の支援に関する研究」に大別し、それぞれの論点を整理した。その上で、今後の研究の方向性として、①引き続き避難者の現状を把握し、ニーズを拾い上げていくとともに、原発事故がもたらした「被害」の総体を記録し、その経験的な一般化を行うこと、②被災地域の「コミュニティ」の今後を捉えていくこと、③現場の取り組みや葛藤から浮かび上がる支援活動の論理を記録し、その一般的なかたちを示すことで、支援政策に還元していくこと、を提起した（原田・西城戸 2015b）。それから2年が経過し、原発避難を取り巻く諸問題が進行するとともに、関連する研究もまた厚みを増してきた。ここではその後に刊行された主要な先行研究を対象に、上述の3分類に即しながら検討を行いたい。

1. 避難者を対象にした研究、被害の総体に関する研究

まず、2015年前後から、原発事故に伴う被害の総体や復興政策の問題点に関する包括的な議論が蓄積されてきた。筆者らも編集・執筆に加わった『原発避難白書』は、原発避難の実態把握がなされぬ現状に危機意識をいだいた研究者・ジャーナリスト・支援者・弁護士が、基礎資料の整備を行ったものである。第Ⅰ部で原発避難の経緯、避難者の定義づけ、賠償を通して問題点を指摘し、第Ⅱ部で避難元の状況、第Ⅲ部で避難先の状況を詳細に整理した上で、第Ⅳ部では家族、住まい、支援、法律などテーマごとの論考を掲載している（関西学院大学災害復興研究所ほか編 2015）。また、同書メンバーでもある日野（2016）は避難者の人数や住宅をめぐる取材の記録、吉田（2016）は自主避難者たちの声を集めたルポであり、原発事故の被害者が「棄民」となり「消されゆく」実態を明らかにしている。

除本理史・渡辺淑彦らは、「不均等な復興」という視点から、原発事故による被害者の生活再建と地域再生の課題を幅広く議論している。編者の除本によれば、原発事故の被害地域では、避難指示区域などの「線引き」、区域設定と被害実態とのずれ、放射線被爆による健康影響の重みづけに対する差異、インフラへのニーズに対する差異、除染をめぐる分断など複数の要因によって、復興政策の影響が地域・個人間で不均等にあらわれ、複雑な分断構造が生じている。政策目標を早期帰還に一元化するのではなく、個々の避難者の多様な生活再建の延長線上に、被害地域の復興・再生を実現する必要がある（除本・渡辺編 2015）。

山下祐介は、2011年以降の論文をまとめた書籍で、「今回の復興政策は失敗だ」という主張を明確にする。原発事故の背景には、東京一極集中に象徴される中心-周辺関係や、中心側の慢心と周辺側の過剰依存があり、政府が進める帰還政策は、国家の立場から都合よく事態を操作して今を切り抜けようとしているものである。そして、原発避難者に向けられた最大のダブルバインドが、「帰還する」か「自力再建する」かであり、第一の道（国家に従う）、第二の道（国家から逃れる）に対する第三の道を確保することを提起する（山下 2017）。

こうした論点を筆者らも共有しているが、筆者らの立場は、復興政策による分断の発生を前にして、「第三の道」に向けたより具体的な支援策を模索することにある。もっとも、原発事故に伴う被害の総体や復興政策に関する構造的な問題群は通底しながら、原発避難を取り巻く状況は年々変化もしている。2011年6月から同一対象者へのパネル調査を行っている今井照は、2016年1~2月実施の5次調査の結果をもとに、それ以前と比べて「がんばろうと思う」が減少、「気力を失っている」「怒りが取まらない」が増加しており、「復興加速化」が被災者の日々の生活と心情を追い詰めていることや、避難者たちは「帰る」「帰らない」の二律背反を抱えながら日々揺れ動いていること、などを指摘している（今井 2016）。さらに、2017年1~2月実施の6次調査の結果をもとに、避難者の心情は前回調査の傾向が立証されたこと、およそ3分の2の人たちが差別やいじめを自ら経験するか身近に聞いたことがあると答えたこと、などを指摘している（今井 2017）。同様に本稿が明らかにするのは、2017年現在の埼玉県における避難者たちを取り巻く状況と課題である。

2. 原発周辺自治体のコミュニティに関する研究

続いて、原発周辺自治体のコミュニティに関する研究として、富岡町からの避難者への聞き取りを続ける松蘭祐子が、避難先（移住先）と避難元の2つのコミュニティを生きることが、「今の生活と将来の生活、迅速な復興と長期の復興の共存」であり、「このような想いを抱きながら当面は帰還しない人々の関わり抜きには、時間のかかる地域再生は成しえない」ことを指摘している（松蘭 2016）。また、大熊町の調査を続ける吉原直樹は、仮設住宅のサロンなどを通して、「国策自治会」には根ざさない「創発するコミュニティ」、「定住」に括られない「コミュニティ・オン・ザ・ムーブ」「帰属としてのコミュニティ」の可能性を読み取っている（吉原 2016）。両者の結論はコミュニティの複層性という点で共通しており、本稿でも避難元コミュニティとの関係性を念頭に置きながら、避難先コミュニティにおける避難者の現状を明らかにしようとするものである。

3. 受け入れ地域の支援に関する研究

受け入れ地域の支援に関する研究としては、新潟県での調査を行ってきた高橋若菜らが、行政および中間支援組織のキーパーソンの証言も踏まえながら、同県における避難者支援をまとめている。そこで明らかになったのは、中越地震や中越沖地震の災害経験といった過去の記憶と、そこで培われた暗黙知・思考方法が、広域避難者支援に遍く活用され、柔軟に創発的に官民を挙げでの支援を展開したことである（高橋・田口・松井編 2016）。新潟県の支援に関する知見は、筆者らが調査を行っている埼玉県での支援体制の議論に大きな示唆を与える。ただし本稿では県外避難者の現状と課題の解明に焦点を絞るため、新潟県との比較を通じた埼玉県の避難者支援の経緯や要因については、別稿に譲りたい。

III. 調査の概要

分析に先立ち、本稿で用いる2つの調査について、概要を示したい。1つ目の調査として、筆者らは「福玉便り」編集部と共同で、2013年から2017年にかけて毎年1月に、埼玉県内の全63市町村を対象とした質問紙調査を実施した。「各自治体内の受け入れ避難者数と、避難元の内訳」「実施している生活支援」などを尋ね、ほぼすべての自治体から回答があった（2016年調査のみ、蕨市のみ未回答）。ただし、集計時点は自治体によってばらつきがあり、調査時点での避難者数と一致していない場合もある。また、出身ごとの避難者数の内訳を非公開としている自治体もあり、以下に引用する避難元ごとの人数は回答のあった範囲での合算となるため、実際的人数はもっと多いことが見込まれる。

2つ目の調査として、筆者らは「福玉便り」編集部と共同で、2012年から2016年にかけて毎年12月に、同紙の読者である避難者を対象に質問紙調査を実施した（表1）。回収率が低いという点から知見の過度な一般化には留意しつつ、自由記述も適宜参照しながら、過去の調査結果との比較および2016年12月調査の分析を進める。

表1 本稿で参照する避難者調査の概要

	2012年12月調査	2013年12月調査	2014年12月調査	2015年12月調査	2016年12月調査
調査票の配布方法	『福玉便り』配布のために住所登録をしている500世帯(いくつかの地域では避難者同士が調査票のコピーし、配布)	『福玉便り』の配布のために住所登録している483世帯と、狭山市役所・草加市役所経由で発送している195世帯	『福玉便り』の配布のために住所登録している560世帯と、狭山市・草加市・川越市・ふじみ野市・所沢市の市役所経由で発送している465世帯(発送の重複あり)	『福玉便り』の配布のために住所登録している592世帯と、17自治体経由で発送している1,170世帯(発送の重複や不着の可能性あり)	『福玉便り』配布のために住所登録をしている600世帯
回答者数	231人	141人	140人	137人	96人
回収率(参考)	46.2%	20.8%	13.7%	11.7%	16.0%
性別	男性76人、女性145人、未記入10人	男性42人、女性86人、未記入10人	男性61人、女性73人、未記入6人	男性39人、女性76人、未記入22人	男性26人、女性58人、未記入12人
年齢	二十代10人、三十代47人、四十代37人、五十代42人、六十代54人、七十歳以上29人、未記入12人	三十代28人、四十代29人、五十代24人、六十代27人、七十歳以上26人、未記入4人	二十代1人、三十代13人、四十代26人、五十代24人、六十代40人、七十歳以上32人、未記入4人	二十代1人、三十代12人、四十代20人、五十代28人、六十代35人、七十歳以上36人、未記入4人	三十代6人、四十代12人、五十代11人、六十代35人、七十歳以上29人、未記入3人
避難元地域	岩手県5人、宮城県11人、福島県197人(浪江町39人、南相馬市39人、富岡町34人、大熊町22人、双葉町21人、いわき市10人、楡葉町8人、福島市7人、その他18人)、その他2人	岩手県2人、宮城県1人、福島県197人(南相馬市28人、浪江町22人、大熊町17人、富岡町16人、双葉町13人、いわき市10人、郡山市7人、広野町3人、その他18人)、茨城県1人、未記入1人	岩手県4人、宮城県10人、福島県123人(浪江町27人、南相馬市22人、富岡町17人、双葉町12人、大熊町10人、いわき市9人、楡葉町3人、その他23人)、茨城県1人、未記入2人	岩手県3人、宮城県1人、福島県128人(避難指示区域86人、区域外17人、未記入25人)、未記入5人	岩手県2人、宮城県2人、福島県91人(避難指示区域49人、避難指示が解除された区域28人、避難指示区域外9人、未記入5人)、未記入1人
結果の掲載	『福玉便り2013春の号外』	『福玉便り2014春の号外』	『福玉便り2015春の号外』	『福玉便り2016春の号外』	『福玉便り2017春の号外』

IV. 自治体調査から明らかになった、埼玉県における避難者数の推移と内訳

本章では、自治体への調査から、埼玉県における避難者数の推移と避難元自治体・受け入れ自治体ごとの人数、住居形態ごとの人数を明らかにする。

1. 避難者数の推移

まず、復興庁ホームページに掲載されているデータをもとに、全国的な避難者数の分布を確認しておきたい(図1)。東北の被災3県以外(新潟県・山形県など)では2012~2014年に大幅な減少、他方で関東地方は一貫して微減であることが分かる。

続いて、本稿が対象とする埼玉県の避難者に絞って、その推移を見ていきたい。都道府県ごとの避難者数の推移は、各県からの報告をもとに、復興庁ホームページに毎月掲載されている。これとは別に、「福玉便り」編集部では、2013年以降毎年1月に、独自に避難者数調査を実施してきた⁽¹⁾。その結果は図2の通りである。

埼玉県の避難者数は1年ごとに約1割ずつ減少しており、地元県に帰還、あるいは他県に移動

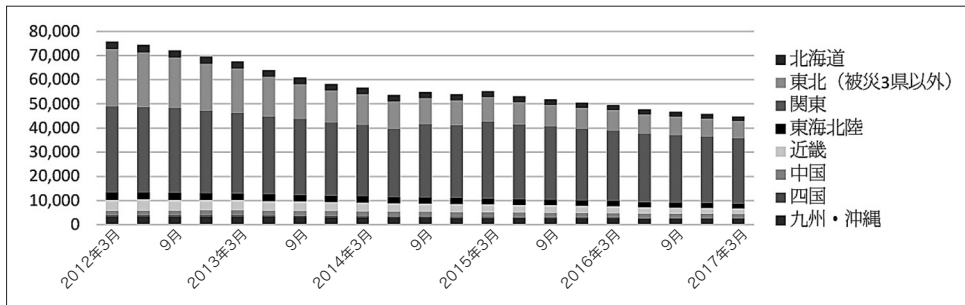


図1 県外避難者数の推移

出典：復興庁ホームページより筆者作成

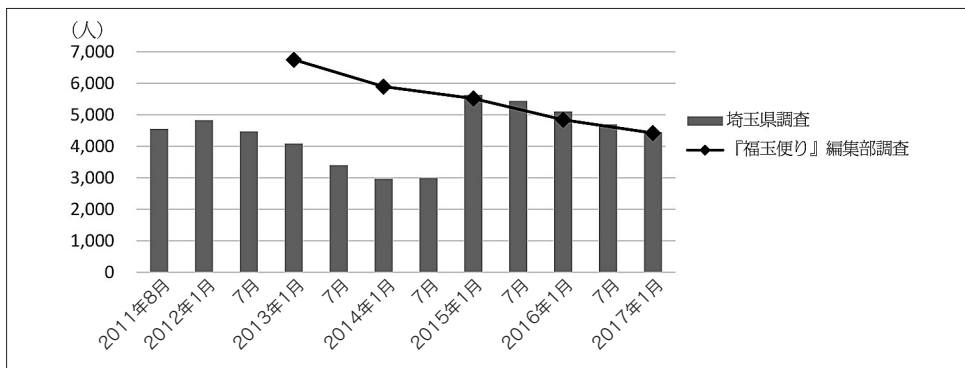


図2 埼玉県における避難者数の推移

出典：復興庁ホームページおよび『福玉便り』編集部調査より筆者作成

した人々が一定数存在する。他方で、様々な事情により「留まった（留まらざるを得なかった）」人々も今なお多数存在しており、本稿ではこうした人々について詳述していく。

2. どこから避難したのか？⁽²⁾

筆者らは2015年の調査で、避難者間の境界が曖昧になっていることを留保しつつ、埼玉県では「強制避難者と自主避難者と津波避難者が7：2：1ほどの割合で混住している」ことを指摘した（原田・西城戸 2015c）。その後の最新データとして、「福玉便り」編集部による自治体調査をもとに、避難元自治体ごとに避難者数を合計した2016年1月・2017年1月時点の人数と、前年比、および埼玉県の避難者内の割合を示したものが、表2である。

避難元として特に多いのが、旧避難指示区域の双葉町・浪江町・富岡町・大熊町、旧避難指示区域外のいわき市・郡山市と、両者が混在する南相馬市などであり、「強制避難者と自主避難者と津波避難者が7：2：1」という割合に大きな変化はない。なお、集計の誤差もあり得るため前年比を単純に比較するのは難しいが、2015年から2016年にかけて、南相馬市やいわき市の避難者の減り幅が相対的に大きいことが見て取れる。

表2 埼玉県における、避難元自治体ごとの避難者数 (2016年1月・2017年1月時点)

		2016年の避難者数 (対前年比)	2017年の避難者数 (対前年比)	2017年における 避難者内の割合
旧 避 難 指 示 区 域	双葉町	797 (94.9%)	758 (95.1%)	17.1%
	南相馬市	620 (79.4%)	546 (88.1%)	12.4%
	浪江町	567 (89.0%)	527 (92.9%)	11.9%
	富岡町	475 (83.5%)	424 (89.3%)	9.6%
	大熊町	401 (93.9%)	356 (88.8%)	8.1%
	楡葉町	126 (90.0%)	116 (92.1%)	2.6%
	広野町	65 (89.0%)	54 (83.1%)	1.2%
	飯館村	60 (105.3%)	60 (100.0%)	1.4%
	川内村	24 (57.1%)	34 (141.7%)	0.8%
	田村市	23 (82.1%)	17 (73.9%)	0.4%
	川俣町	5 (45.5%)	4 (80.0%)	0.1%
	葛尾村	5 (71.4%)	7 (140.0%)	0.2%
	小計	3,168 (87.7%)	2,903 (91.6%)	65.7%
	福 島 県 旧 避 難 指 示 区 域 外	いわき市	282 (74.0%)	264 (93.6%)
郡山市		262 (84.0%)	243 (92.7%)	5.5%
福島市		140 (84.8%)	122 (87.1%)	2.8%
相馬市		55 (79.7%)	44 (80.0%)	1.0%
二本松市		34 (103.0%)	27 (79.4%)	0.6%
本宮市		20 (95.2%)	17 (85.0%)	0.4%
須賀川市		18 (85.7%)	20 (111.1%)	0.5%
白河市		18 (85.7%)	19 (105.6%)	0.4%
伊達市		17 (100.0%)	18 (105.9%)	0.4%
鏡石町		16 (114.3%)	13 (81.3%)	0.3%
三春町		5 (50.0%)	5 (100.0%)	0.1%
その他(14市町村)		33 (55.9%)	31 (93.9%)	0.7%
小計		900 (80.1%)	823 (91.4%)	18.6%
不明		151 (118.0%)	26 (17.2%)	0.6%
小計	4,219 (86.8%)	3,752 (88.9%)	84.9%	
福 島 県 以 外	宮城県	400 (94.1%)	336 (84.0%)	7.6%
	岩手県	152 (89.9%)	148 (97.4%)	3.3%
	茨城県	39 (95.1%)	31 (79.5%)	0.7%
	千葉県	8 (114.3%)	3 (37.5%)	0.1%
	青森県	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.0%
	栃木県	12 (1200.0%)	12 (100.0%)	0.3%
小計	611 (94.6%)	530 (86.7%)	12.0%	
不明	11 (220.0%)	138 (1254.5%)	3.1%	
計	4,841 (87.8%)	4,420 (91.3%)	100.0%	

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

3. どのような住宅に避難したのか？

続いて、避難者数の住居形態ごとの内訳について、避難者を受け入れている57市町村のうち、2016年は47市町村、2017年は50市町村から回答があった（図3）。2016年調査では住居形態ごとの人数のみ尋ねた。2017年調査では住居形態・借上げ有無や人数・世帯等を詳細に尋ねたところ、人数について「不明」が多くなった。そのため厳密な比較には限界があるが、下図では2016年は人数、2017年は世帯数に占める割合を掲載している。

ここからは、避難者が民間賃貸住宅や各種の公営住宅、親戚・知人宅、持家など、様々な場所で生活していることが分かる。2015年調査では、持家・分譲マンションが3.2%だったことから、持家比率が若干上がったとも言える。また、2017年調査で、民間賃貸住宅と各種公営住宅のそれぞれについて借上げ住宅と家賃自己負担の比率を尋ねたところ、今回の調査では内訳不明・未記

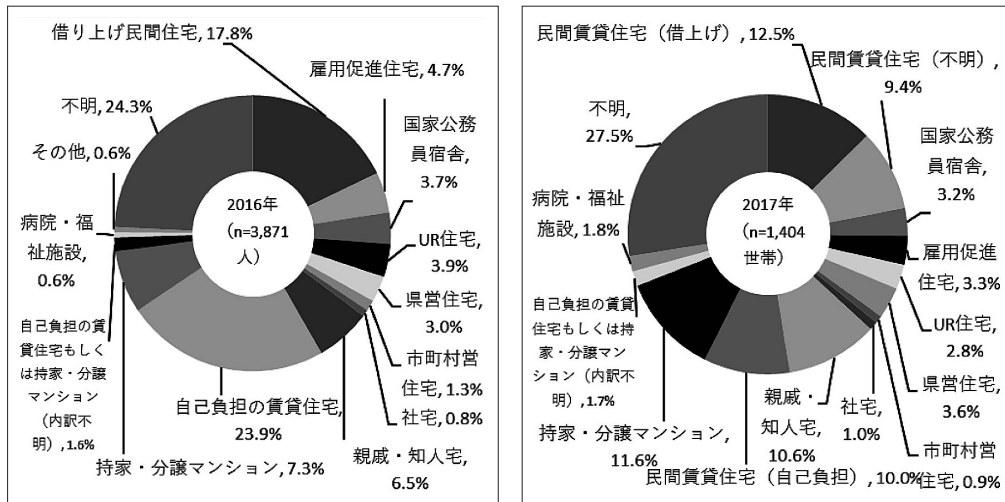


図3 埼玉県における、住居形態ごとの避難者の分布 (2016年1月・2017年1月時点)

出典：「埼玉便り」編集部調査より筆者作成

入が多数見られたため正確な分析には至らなかったが、民間賃貸住宅の少なくとも約4割以上、公営住宅の少なくとも半数以上は借上げ住宅として生活していることが分かり、不明分もかなりの割合が借上げに該当すると考えられる。2017年3月には自主避難者の住宅無償提供が終了となり、強制避難者についても遠くから無償提供が終了する可能性が高く、住宅をめぐる支援策が、今後ますます大きな課題となるだろう。

V. 避難者調査から明らかになった、避難者の状況と支援へのニーズ

前章では、自治体調査をもとに埼玉県における広域避難の全体像を整理した。本章では、過去の調査結果とも比較しながら、2015年12月・2016年12月に実施した避難者調査の集計結果と自由記述をもとに、避難者の状況や支援へのニーズについて見ていきたい。

1. 住まいについて

2016年12月調査では、震災前に一緒に暮らしていた家族との同居状況、住民票の異動の有無について尋ねたところ、半数近くが「別々に暮らしている」「離別・死別により一緒に住んでいない」となり、家族の全員・一部の住民票を異動していない回答者が8割近いという結果になった(図4・5)。

また、2015年12月・2016年12月調査で、「住まいの困りごと」を尋ねたところ、「特に困っていることはない」が最も多いが、「住居が狭い」「近隣との人間関係」「住宅設備や構造」といった困りごとを抱える方も回答者の2割程度いた(図6)。

さらに2016年調査では、「その他」の自由記述欄に、家族の事情や現在の住宅事情に伴う悩み、長期化する避難生活への諦めに近い心情、近隣関係との薄さ、などが書かれていた。

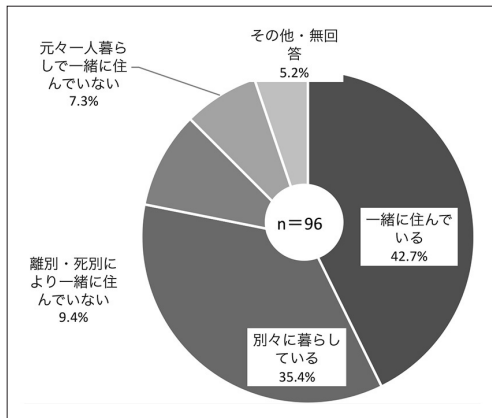


図4 家族との同居状況

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

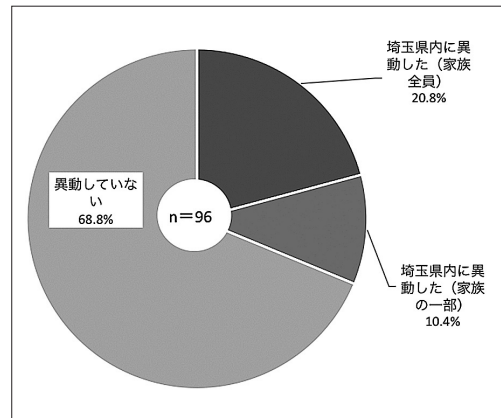


図5 住民票の異動の有無

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

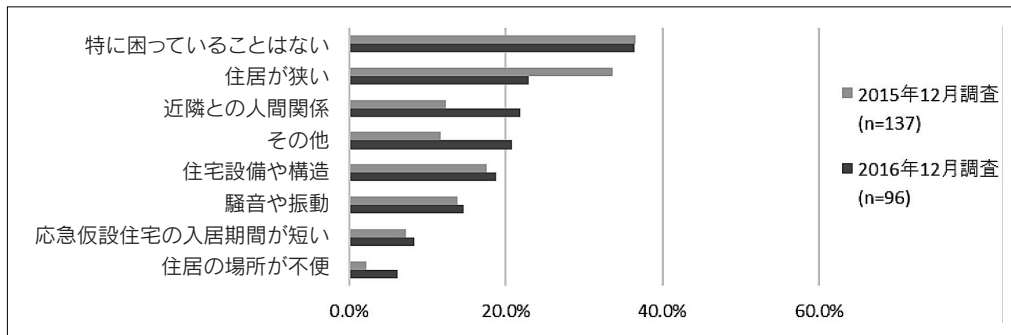


図6 住まいの困りごと (複数回答)

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

- ・重度の障害者がいるがバリアフリーでないので出入りが大変。入浴も出来ない。(富岡町→久喜市、70代以上男性)
- ・大雨が降るとベランダのところから雨水をかきださないと床上浸水のおそれがあります。介護で過労、仕事量多の為、夜中などは大変になるし、大雨注意報の時は心配で眠られません。(中略) 高齢者がいる為、気を遣います。自分一人であれば特に問題ではありません。(富岡町→さいたま市、60代女性)
- ・現在の住宅の自治会メンバーが減っていくために、共益金が天井知らずになっていたり、除草作業など限界集落状態になっています。自主避難、強制避難が共存している住宅なので、このまま自主避難者の追立が進むと困ります。(郡山市→さいたま市、50代男性)
- ・自宅に住んでいる様なわけにはいかないので折合をつけて生活しています…いつまで続くのか言ってもしかたないよね。(富岡町→東京都、60代女性)
- ・マイホームがあるのに…という思い。(南相馬市→川口市、40代女性)
- ・近隣との交流がほぼ皆無。(南相馬市→川越市、60代性別未記入)

2. 生活支援について

次に、どのような生活支援を期待しているか尋ねたところ、図7のような回答があった。

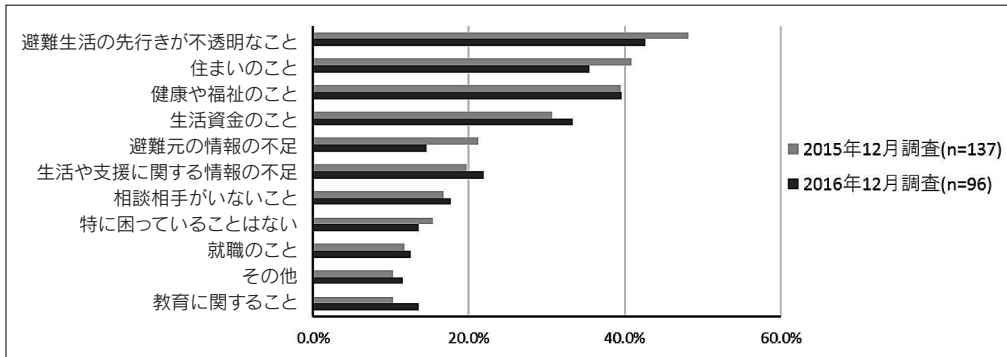


図7 生活の困りごと（複数回答）

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

ここからは、避難生活の長期化に伴って、「先行きが不透明なこと」や住まいの問題が大きな負担になっているとともに、心理的・身体的・経済的な悩みを抱えている避難者が少なくないことが分かる。また、期待する生活支援についての回答を、過去4年間の結果と比較したものが、図8である（ただし、過去の調査から選択肢の変更がある）。

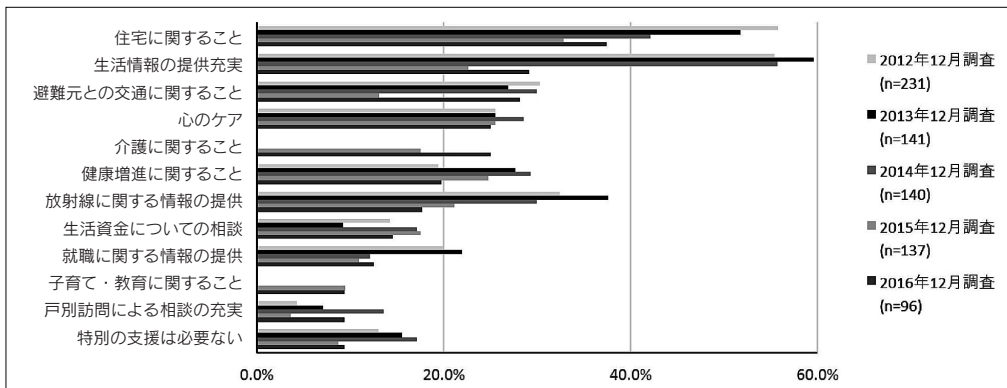


図8 期待する生活支援（複数回答）

出典：「福玉便り」編集部調査より筆者作成

2012～2014年の結果と比較して、2015・2016年調査では全般的に生活支援へのニーズが減少しているが、昨年と同じく今回も最も多い回答があったのは「住宅に関すること」だった。「心のケア」「健康増進に関すること」は、5回の調査で一貫して2～3割を維持しており、心身の健康の支援に対するニーズが引き続き一定数存在することが分かる。

3. 今後の生活の予定

さらに、今後の生活の予定について尋ねたところ、図9のような回答が得られた。過去の結果と比較すると、「地元県に帰る予定はない」の割合が徐々に増え、その中でも「現在の住まいに

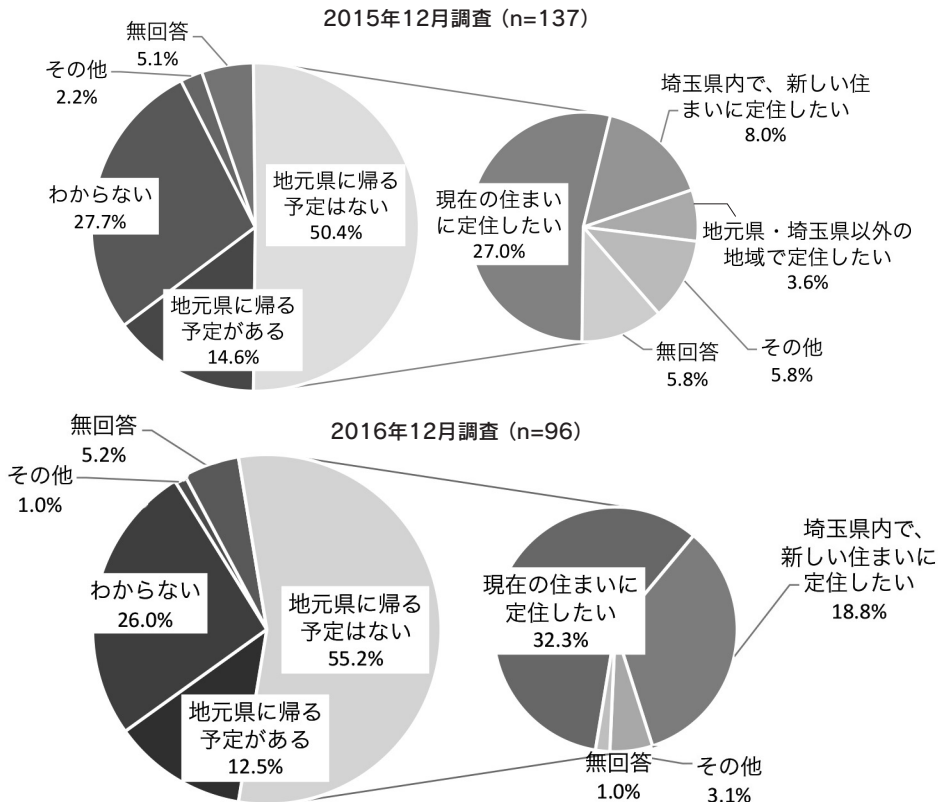


図9 今後の生活の予定 (単一回答)

出典:「福玉便り」編集部調査より筆者作成

定住したい」「埼玉県で、新しい住まいに定住したい」の希望が増加していた。

この数字だけを見ると、昨年度から埼玉県での「定住志向」がさらに進んだと言える。ただし、このように結論付けるには、2つの意味で注意が必要である。1点目に、埼玉県から地元県に帰還・転居した避難者は調査の対象から外れている。調査の母集団が変化しており、帰還希望者の割合が減少するのは当然であって、割合よりも大切なのは、埼玉県に現在留まっている避難者の選択を尊重することだと考えられる。2点目に、「地元県に帰る／帰らない／わからない」という回答の背後にある、それぞれの生活状況や心理状況を丁寧に拾っていく必要があるからである。

「福玉便り」の調査では毎年、自由回答を重視している。紙幅の都合で2016年12月調査のみ引用するが、同調査では、「地元県に帰る予定がある」「地元県に帰る予定はない」の回答者に、希望する住居形態や時期を尋ねた。また、「これからの住まいについて考える上で重視したいこと、悩んでいること、ご要望などを自由にお書きください」という自由記述欄を設けた。これらの回答・記述からは、「地元県に帰る／帰らない／わからない」のいずれを選んだ避難者にも、一定数で迷いや苦悩を抱えている人がいることが分かった。

1) 「地元県に帰る予定がある」の詳細

「地元県に帰る予定がある」の12人に希望する住居形態を尋ねたところ、「自宅」が9人、「災害公営住宅・復興公営住宅」が3人だった。ただし、「地元県に帰る時期」については、「平成29年3月まで」が3人、「平成30年3月まで」が2人、「時期は決められない」が7人だった。該当者が少なく一般化はできないが、地元県への帰還を希望しつつ時期が決められない避難者が一定数いると分かる。自由記述でも、帰還に伴う不安が書かれていた。

- ・5年間も留守にしていたので水道、ガスなどはいかがかと心配しております。部屋の中はゴミが自然にたまっているでしょう。いずれにしましても住むことはできると思いますが一人暮らしの私には不安です。それなりの機関のお世話になるしかないと考えております。(福島県→さいたま市、70代女性)
- ・5年さいたまの生活に慣れ、今後復興住宅を申し込んでもありますが、病院、買い物などが不便ではと、不安が大きいです。(南相馬市→さいたま市、60代女性)

2) 「地元県に帰る予定はない」の詳細

次に、「地元県に帰る予定はない」の回答者に希望する住居形態を尋ねたところ、「持ち家・分譲マンション」が41.5%で、「県営住宅・市町村営住宅」が15.1%、「賃貸住宅」が11.3%、残りは「家族・知人宅」「その他」や「無回答」だった。ただし自由記述には、埼玉県での定住を決めた(検討している)回答者の悔しきや迷い、家を購入したが近隣になじめない、といった声がかかれていた。

- ・これからの生活は埼玉県内で定住することに決めました。悔しい気持ちでいっぱいですが…。でも決断しなければなりません。決めました。家族で話し合っって埼玉に住むと…。(福島県→埼玉県、60代女性)
- ・現在の避難先近くに考えているが、今も戻るかどうか判断がついていないのが本心です。自分の年齢も高くなり、子どもたちの将来が定まっていな現状を考えてベストな選択ができな。土地も建物も何も決まっていな現在、いつまで決めるのがいいのか悩んでいます。いつまでも決定できない自分が情けない感じです。(浪江町→熊谷市、50代男性)
- ・家を求めたがその場所になかなかじめず将来への不安があります。(浪江町→蓮田市、70代以上女性)
- ・現在の家に引っ越してもなく2年になりますが、避難者であることは近隣の方には言いません。まして原発の避難者であることも。近辺に知人もなく淋しいです。(双葉町→さいたま市、60代女性)

さらに、埼玉県での定住を希望しつつ、住まいの経済的な不安を書いた回答者も複数いた。

- ・現在仕事をしていなくて、息子の収入に頼っていますが、これから新しい住まいを探すにあたって家賃を私も働いて払っていけるのかどうかと悩んでいます。10月の県営住宅に申し込みましたが落選してしまいました（倍率が高い!!）。もっと公営住宅の避難者に対して枠を広げて欲しい。原発の方だけではなく、他の避難者達にも優先枠を広げて欲しい（県営住宅に関して）。（石巻市→埼玉県、50代女性）
- ・福島の住宅ローン（自宅）を抱え、避難先の家賃も支払っている状態で、現在無職の為、仕事を探しているが、年齢もあり、なかなか正社員の仕事が見つからず、子どもが大学生になるのでなんとか安定した仕事に就きたい。県営・市営住宅に入居できるのかわからない。（広野町→越谷市、50代女性）
- ・浪江町が避難解除になっても、埼玉県に住む予定なので、現在の住宅の家賃補助がうち切られると、生活が苦しくなる。（浪江町→東松島市、40代女性）

3) 「わからない」の詳細

これら以外に、今後の生活の予定で「わからない」や無回答だった場合でも、回答を選択できない気持ちが多数書かれていた。例えば、選択肢に「夫婦で1（地元県に帰る予定がある）、子どもたちは2（地元県に帰る予定はない）」と書き込んだ回答者は、自由記述に家族で迷う気持ちを記載していた。

- ・南相馬市へ戻るかどうかで思案中。定年後どうするか？子どもたちはどうするのか？南相馬市へ戻る場合、住宅はどうするのか？定年になり、子どもたちが大学を卒業したら本格的に考えます。（南相馬市→松伏町、60代男性）

その他にも、今後の生活に関する不安の声が多数書かれていた。

- ・来年2月末日まで自宅の解体工事の予定。家もなくなるし帰っても宿泊できるログハウスの様な2,3泊できる家で間に合わせるつもり。平成30年3月31日まで現在の住居で暮せますが、近くに家も買いたいと思いますが、これから収入も無いし税金（福島と家を購入した場合固定資産税）が心配でなかなか先に進めません。（福島県→埼玉県、60代性別未記入）
- ・ペットを連れて避難してきた為、公営住宅や、家賃が安くなる住居に転居できない。不便を感じても、現在の場所に留まるしかない。福島には、作業員宿舎や、作業員が多数いて安心して暮らせないのでまだ帰れない。（広野町→越谷市、50代女性）
- ・まず、自分の気持ちが定まらない…ことが一番困っている事です。地元へ帰ってみたら、やはり埼玉の方がよかったなどと思っても、もう「避難者」ではなくなっているので支援は受けられないし…。本当のところはこの埼玉が一番かも知れないと思っています。とても良い方ばかりでこっちを去って何処かへ移る…のはとても勇気の要る事です。高齢の母も居るのであまり

無茶な事は出来ません。でも富岡への愛着、我家への愛着は一時立入の度ごとにつのっていきます。自分では変だなと思います。時間がたてばこういうものは薄れていこうに…。(富岡町→さいたま市、60代女性)

- ・賠償金だけでは家を建てることは無理なので、これから先の事を考えると、生活できるか不安で、毎日が楽しくない。浪江に戻りたいが自分だけでないので考えがまとまらない(物価が高い)。(浪江町→久喜市、70代以上女性)

このように、迷いや苦悩を抱えているという点ではどの立場の避難者も同じだという現状を、改めて指摘しておきたい。

4. 最近感じていること

最後に、「最近感じていること」という自由記述を紹介したい。この欄には、様々な不安や葛藤を抱えつつ住まいの確保が心理的負担の軽減に繋がったという記載が複数あった。

- ・念願の県営住宅に当選でき涙が出る程嬉しいです。民間の賃貸住宅は経済的に無理だったので、場所は選ばず安い家賃の物件ばかりを希望してきて、今までの申込みの物件より良い物件が見つかり、しかも当選できたのでこの上なく嬉しいです。これからも経済的困窮は続きますが、定住できる物件が見つかり住めるようになったことは不安の一部が解消されたようです。(中略) 集合住宅での長期居住による体の心配、周りの人々との交流、集合住宅での自治会との付き合い、経済的不安(最も強い)、自分の人生の終りの後始末の不安等々もあります。人に寄り添った相談相手・見守り・最後まで安心できる見守りや支援の長期間相談相手を望んでいます。(いわき市→さいたま市、60代女性)
- ・自身の体への不安もあり思い切って家を建てたが、心のケアも含め精神的にはだいぶ、落ち着いて生活しつつあると思っており、自分の家を持って子供達と何度となく過ごす時間が増えて笑顔もお互いに出る様に感じられる。一方で福島の生れ育った地域が、自宅を含め先祖代々の土地の活用や、お墓等の維持を考えると遠く離れているだけに悩ましい問題でもある。心からは自宅に戻って、山菜取りや静かな農村で趣味を生かして好きな事をしてのんびりとくらしたいと心から思う。(南相馬市→東松島市、60代男性)

前述したように、今回の調査では、持ち家の購入(希望)者にとっても、経済的・心理的な悩みが継続していることが分かった。また、様々な事情により、今後の生活を決めかねている避難者も一定数存在することも分かった。その上で、暫定的な住まいの確保が、心理的負担の軽減に繋がることも事実であり、住宅(住まい)は引き続き重要な課題だと言える。

他方で今回の調査では、過去の調査と同様に、避難生活が長期化することに伴う疲労や孤独感を記述した回答者が一定数いたことも、改めて確認しておきたい。

- ・この様に長きに渡り、厚いご支援を戴いている事に感謝申し上げます。(中略) 県、市、地元の方々、全て「面倒見の良い方々」というのが埼玉県、県民の方々の印象です。ただ、ただ…何故かは分かりませんが孤独感というものがスーッと走ります。自身の問題だと思えます。廻りのことや方々ではなく。(富岡町→さいたま市、60代女性)
- ・誰とも交流しなくなった。近くに同県から避難している人がいなくなり、ホットできる所が無くなってしまった。交流会の案内は頂いているが、疲れ切っていて出かける気力がない。新しい所へ出て行くのがストレスを感じる様になってしまった。心が少し病んできている様な気がしています。(いわき市→上尾市、50代女性)
- ・六年目ともなれば当たり前と言えば当たり前なのだろうが、震災の記憶が国民は薄れてきている。その中でいつまでも被災者として生活するつもりは無い気もある。甘えてしまっていると考える己もあるのだが、年も60才を過ぎての生活維持の難しさ、孤独感、私は都会生活には向いていないのではないかといらぬことを考え、落ち込む、精神的に病んでいるのであろうか。避難している人々でもそれぞれに状況、環境、etcで違っているから、地元の人に会えるとうれしい部分もあるが、それとは反面的な感情もある。そんなことを考える自分がまた悲しくなる。日頃の口に出せない心の闇を書いてしまいました。(南相馬市→越谷市、60代女性)

VI. 避難者支援の課題と今後の方向性

以上、本稿では埼玉県における自治体調査・避難者調査の概要を示してきた。今回の調査で明らかになったこととして、「まだ、避難直後から変わっていない」人もいれば、新たな生活をスタートさせて「もう避難者とは呼ばれたくない」という人もいるという、避難者の「立場やニーズの分散」が、さらに拡大していることであった。震災から丸6年が経過し、その中で特に問題となっているのは、「住まい」の問題と、孤独感・不安感の蓄積であった。加えて、避難指示解除の進行と様々な支援の終了を背景としながら、今後の生活再建のあり方が、各個人・世帯の選択と責任に帰せられてしまっている状況が浮かび上がってきた。

こうした状況に対して、今後の避難者支援にはどのような方向性が求められているのか。マクロな構造としては先行研究の指摘するように、『帰還する』か、『自力再建する』かという「ダブルバインドの強要」に対する「第三の道」を確保すること(山下 2017: 40-42)となるだろう。ただし、ミクロ・メゾレベルの支援現場では、避難者の「帰還」「自力再建」が年々進行しているという現実もある。既にそのような選択をした避難者、その狭間で揺れ動く避難者を含めて、戸別訪問や電話による相談対応、あるいは住宅支援や心身のケア等の生活支援に接続していくことが求められている。他方で、本稿では言及できなかったが、今日の前にいる避難者に対して、支援者たちは、「誰に対して、どのような支援を、どのような根拠(正統性)をもって、いつまで続けるべきか」という葛藤を抱えている。さらに、民間の支援団体は資金の問題などで持続が難しく、避難指示解除によって増える「自主避難者」に対して、どのように支援活動を継続できるかという課題にも直面している。

筆者らを含む、埼玉県における広域避難者への支援者は、2016年4月にNPO法人埼玉広域避難者支援センターを立ち上げ、それ以前からの「福玉便り」の刊行・発送に加えて、住宅説明会・教育相談会の開催など、個別の支援活動を行っている。2017年4月からは、福島県の県外避難者相談・交流・説明会事業を受託し、県外避難者の生活再建支援拠点（埼玉拠点）として事業に携わっている。筆者らの立ち位置としては、今後も引き続き現場に関わりながら、避難者支援の過程をリアルタイムに調査研究していくことにある。本稿で詳述できなかった支援の状況については、別稿にて議論を展開したい。

謝辞

本稿は、平成27～29年度JSPS科研費（基盤研究(C)）「『強いられた』コミュニティ再編を巡る復興支援と制度に関する比較研究」（課題番号：15K03875、研究代表者：西城戸誠）による研究成果の一部である。また、調査の実施にあたり、「福玉便り」編集部の薄井篤子・永田信雄・西川正・吉田千亜の各氏から様々な協力と示唆をいただいた。なお、本稿の一部は、筆者らが「福玉便り2016春の号外」（2016年3月発行）・「福玉便り2017春の号外」（2017年3月発行）に執筆した内容と重複している。最後に、調査にご協力いただいた自治体関係者・避難者の皆様に御礼を申し上げます。

注

- (1) 2014年1月まで埼玉県と「福玉便り」編集部の調査結果に開きがあった理由と、それらが2015年1月にほぼ等しくなった理由については、原田・西城戸（2015c）を参照。
- (2) 本調査では「どこへ避難したか？」という避難先自治体ごとの避難者数も明らかにしたが、紙幅の関係から省略する。

参考文献

- 原田峻・西城戸誠（2015a）「県外避難者支援の現状と課題——埼玉県の事例から」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編『原発避難白書』人文書院，pp.209-212。
- 原田峻・西城戸誠（2015b）「原発避難をめぐる学術研究——社会科学を中心として」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編『原発避難白書』人文書院，pp.227-232。
- 原田峻・西城戸誠（2015c）「東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた県外避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第3号，pp.59-78。
- 日野行介（2016）『原発棄民——フクシマ5年後の真実』毎日新聞出版。
- 今井照（2016）「原発災害避難者の実態調査（5次）」『自治総研』2016年4月号，pp.1-33。
- 今井照（2017）「原発災害避難者の実態調査（6次）」『自治総研』2017年4月号，pp.1-30。
- 関西学院大学災害復興制度研究所ほか編（2015）『原発避難白書』人文書院。

- 松園祐子 (2016) 『『二つのコミュニティを生きること』の意味——原発避難者の事例にみる避難元コミュニティと避難先コミュニティ』『淑徳大学研究紀要 (総合福祉学部・コミュニティ政策学部)』第50号, pp.15-30。
- 西城戸誠・原田峻 (2014) 『埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題』『人間環境論集』第15巻第1号, pp.69-103。
- 高橋若菜編 (2016) 『原発避難と創発的支援——活かされた中越の災害対応経験』本の泉社。
- 山下祐介 (2017) 『『復興』が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店。
- 除本理史・渡辺淑彦 (2015) 『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房。
- 吉田千亜 (2016) 『ルポ母子避難——消されゆく原発事故被害者』岩波書店。
- 吉原直樹 (2016) 『絶望と希望——福島・被災者とコミュニティ』作品社。