

広域避難・長期避難を視野に入れた災害復興の可能性

——《帰還／移住》の二者択一からいかに脱却を果たせるか？——

倉田 英法

キーワード：東日本大震災、避難、移住、避難する権利、回復力（レジリエンス）、超長期退避・将来帰還

I	はじめに
	本研究の背景と目的
II	「避難」をめぐる研究の視座と東日本大震災——「避難者」とは誰のことか？
	1) 「避難」とは何か？「避難」をどう捉えるか？
	2) 東日本大震災・福島第一原子力発電所事故における避難——なぜ避難者の全容は可視化されないのか？
III	なぜ岡山県は避難先として選ばれてきたのか？
	1) 岡山県における避難者の動向
	2) 避難者アンケートからの可視化①——岡山県における避難者の概況
	3) 避難者当事者の声——なぜ彼女たちは岡山県にやってきたのか？
	4) 小括と考察
IV	岡山県における避難者受け入れ——サードセクターによる支援はどのように立ち上がり、広まったか？
	1) 避難者支援におけるサードセクターの役割
	2) 岡山県における避難者受け入れ支援活動の立ち上がり
	3) 「保養」——放射能不安の軽減と移住のきっかけ
	4) 「一時滞在住居、シェアハウス」——生活再建の第一の拠点
	5) 小括と考察——支援活動ネットワークの形成と活動の変化
V	二者択一に陥る構造的な問題——「移住」と「避難」は両立しえないのか？
	1) 「避難」をめぐる認識と、二者択一に陥る構造
	2) 「避難」という行為がもつ両義性——移住なのか？避難なのか？
	3) 避難者アンケートからの可視化②——長期避難を経て避難者の意向は変化するのか？
	4) 考察
VI	おわりに

I. はじめに

なぜ避難者は、帰還か、移住かの二者択一を迫られてしまうのだろうか？大災害の後には、「広域避難・長期避難（＝全国に拡散した長期に渡る避難）」がしばしば発生してきた。本稿は、東日本大震災・福島第一原子力発電所事故ともなう岡山県への避難を事例として、《帰還／移住》の二者択一にと

らわれない避難のあり方を考察した。

II. 「避難」をめぐる研究の視座と東日本大震災——「避難者」とは誰のことか？

実は、東日本大震災・福島第一原子力発電所事故に伴う避難の全容は、いまだ網羅的に把握されていない。避難の全容が可視化されないのは、何を

って「避難者」とするかの定義のあいまいさに一因がある。公の「避難者」数は総務省「全国避難者情報システム」への登録に基づいてカウントされるが、同システムによる避難者把握は正確さに課題がある。図 1 のように、同システム登録の「避難者」としては把握されていない「避難者」が多く存在していると考えられる。このように、「避難者」の多様な在り方にもかかわらず、彼ら／彼女らは見逃されかねない状況にある¹⁾。

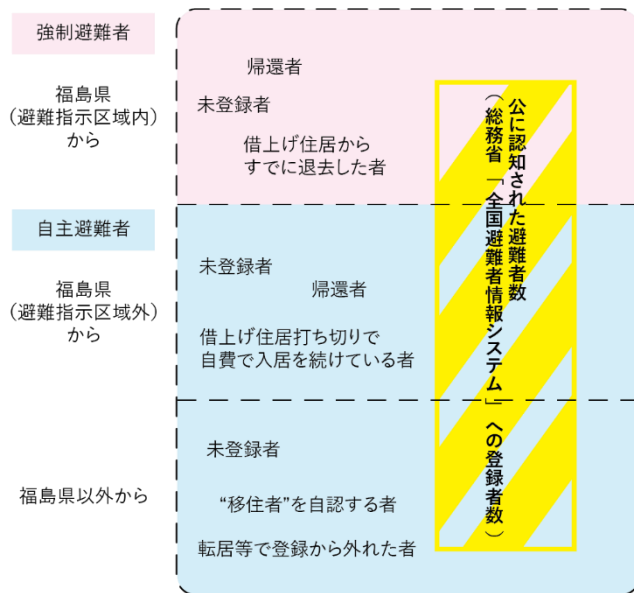


図 1 東日本大震災・福島第一原子力発電所事故に伴う「避難者」概念図（筆者作成）

東日本大震災・福島第一原子力発電所事故による避難は、複雑な様相を呈しながら、広域的に、かつ長期的に広がった。避難指示区域からの強制避難者だけでなく、福島県内の避難指示区域外からや東北地方・関東地方からの避難も発生したため、その避難は「玉突き状態」に例えられる様相を呈している（西城戸・原田 2019, 16-17）。錯綜する情報の中で、放射能汚染と健康被害に不安を抱えるようになった、福島県中通り地域や首都圏など避難指示区域外の人々（とりわけ小さな子どもを抱えた親たち）の一部は、親族や知人のつてを頼ったり、自ら情報を集めたりして、全国各地へと「自主的な」避難を開始した。

政府は、復興政策において早期帰還を推進している。しかし、事故原因の解明が不十分であることや、政府や専門家への強い不信感が存在することなど、複数の要因が作用して、子育て世代の多くが帰還を選択しないという状況が生じている（日本学術会議 2014）。ところが、移住先での生活再建支援政策が手薄いことなどが作用して、「被曝や孤立を覚悟で帰還するか」「十分な賠償や政策的支援を受けられないまま自力による移住を決意するか」

の二者択一を被災者に強いるものとなっている（日本学術会議 2014）。しかし政府・東京電力と避難者の力の差は歴然としており、実質的には避難継続の判断がなされづらい状況が形成されている。まして、自らの判断で避難を行なった（行わざるを得なかった）自主避難者については、避難する判断の妥当性すら理解されず、より厳しい状況にさらされ続けている。

すでに避難先で生活を安定化させている者にとって、「帰還」は避難先で得た生活基盤を捨てることとほとんど同義に近い。当事者世帯の状況はさまざまに異なっているため、一方的に定められた年限をもって、避難者が帰還か定住かを判断することは難しく、「帰還」を選ばない／選ばない避難者を取り巻く環境は不安定なまま、避難生活は長期化している。

III. なぜ岡山県は避難先として選ばれてきたのか？

岡山県には、2021 年 9 月現在、西日本最多である 927 人の避難者が確認されている。①避難者数が西日本最多であり、その多くが関東地方からの自主避難であること、②避難者の流入が長期に渡って続いたこと、そして、③避難者の減りが緩やかであることの 3 つの大きな特徴をもつ。長期にわたる避難者の生活再建過程を明らかにするために、筆者は岡山県内に居住する避難者を対象として質

問紙調査²⁾を行なった。質問紙調査から、「原子力発電所から遠く」なおかつ「関東へのアクセスが良い」「安心して過ごせる場所へ」と考える避難者が多くやってきたことで、岡山県では避難者の増加が続いたと考えられる。また、「おいでんせえ岡山」や「子ども未来・愛ネットワーク」「ほっと岡山」など民間団体による避難者支援が大きな存在感を放っていたことがわかった。

また、関東地方から岡山県への避難を行なった2名の避難当事者への聞き取りを実施した。具体的な経験に基づいた語りからは、なぜ彼女たちは避難を決心し、避難行動を実行したのか、そして、岡山県での生活を整える過程や、「避難」と「移住」の間で揺れ動く複雑な感情が浮かび上がった。

避難当事者2名の声からは、「自主避難」であることへの一般の無理解に起因する、関東からの避難であることの肩身の狭さが読み取れた。そして、「『避難者』であり『移住者』でもある」という発言には、詮方ない事情で避難生活を始めざるを得なかったが、長期にわたって岡山で過ごして生活が岡山に根付いてきたことから、移住に近い思いも抱くようになったという、矛盾をはらむ複雑な感情が示唆された。

IV. 岡山県における避難者受け入れ——サードセクターによる支援はどのように立ち上がり、広まったか？

本章では、岡山県で避難者支援に携わってきた人物(表2)へのヒアリングから、広域避難者を取り巻く10年間の受け入れ支援活動の推移を明らかにして、避難者受け入れ支援におけるサードセクターが果たした役割、そして、どのように岡山県では避難者受け入れが活発に行われるようになったのか、その背景を推察した。

ヒアリング実施日	仮名	団体・活動名	活動地域	これまでの主な取り組み
① 2021年10月31日	TY氏	さよなら原発ママパパ美作ネットワーク	津山市、県北	保養活動 シェアハウス運営 交流会開催
② 2021年11月4日	NY氏	やすらぎの泉	和気町	シェアハウス運営 交流会開催
③ 2021年11月11日	OA氏☆	子ども未来・愛ネットワーク	岡山県全域	住宅紹介 交流会開催 メールマガジンや冊子による情報提供 各種相談 保養活動 シェアハウス運営
④ 2021年11月15日(オンライン実施)	AN氏	おいでんせえ岡山	岡山県全域	住宅紹介 生活物資支援 就労支援 交流会開催 メールマガジンによる情報提供 各種相談 「ウエルカムカード」発行
⑤ 2021年11月19日	EU氏☆	せとうち交流プロジェクト	瀬戸内市	保養活動 交流会開催
⑥ 2021年11月24日	HH氏	よりはぐプロジェクト	倉敷市	生活物資支援 交流会開催 通信発行、メールマガジンでの情報提供 悩み相談 心のケア 保養活動 受け入れ住宅(シェアハウス)運営 政策提言
⑦ 2021年12月12日	KS氏☆	フォレストハウスおかやま、カモミール	岡山市	シェアハウス運営 交流会開催

表2 ヒアリング実施対象一覧(筆者作成 ☆印は避難当事者を示す)

岡山県では、東日本大震災・福島第一原子力発電所事故の発生を契機に、多くの支援グループが立ち上がり、避難者受け入れに取り組んだ。岡山県在住者による支援が講じられたほか、震災後に岡山県へ転居した避難者が当事者目線から支援活動、交流会を行うグループも形成された。生活基盤となる住宅や生活物資・就労支援をはじめ、メールマガジンや小冊子による情報提供、避難者同士の交流イベント開催など、広域避難者の多様な需要を満たす多彩な活動が実施された。また、後発の避難者を受け入れるために、保養活動やシェアハウス運営なども行われるようになった。

各グループは、岡山への移住定住促進、子育て支援、避難者に寄り添う伴走型支援など、核心的なテーマが異なる各グループが、「避難者受け入れ支援」という大枠で一致していた。その後、年月の経過とともに広域避難者受け入れ支援の緊急性が薄れ、避難生活が長期化するなかで避難者が抱える問題は、当地で生活を送るなかで起こる個

別の問題に変化していき、避難者全体に向けた総合的な支援の需要は減少していったと見られる。その過程で、目的意識に乏しい一過性の活動は自然消滅していき、核心的テーマをもつ活動のみが継続して実施されている。また、諸団体は多くが独自に行政とのつながりを有しており、政策提言などで存在感を発揮した。

V. 二者択一に陥る構造的問題——「移住」と「避難」は両立しえないのか？

なぜ、避難者たちは《帰還》／《移住》の二者択一を迫られるのだろうか？本章では、広域避難・長期避難をめぐる本質的な問題として、「避難」という行為をめぐる認識の観点から、二者択一に陥る構造が、なぜ生まれてしまうのかを議論した。多くの場合、避難とは、「《帰還》を前提とした一時退避」の状態と認識され、行政による避難者支援もこの認識のもとに成り立っている。10年近くの長きにわたって生活を継続する「長期避難者」たちは、すでに避難先に移住して定住済みの状態であると認識されてしまう。このため、彼ら／彼女らに向けて、「避難者」としての支援は講じることができないと推察される。他方、岡山県では、「避難」としての性質を帯びた転入者増加を「移住」の増加と捉え、岡山県では積極的な移住促進が行なわれるようになった可能性がある。実は、岡山県での「晴れの国おかやま」イメージの創出と移住促進には、避難者受け入れを機に立ち上がった民間団体の存在が大きな役割を果たしてきた。武田・加賀（2018）によると、岡山市では「おいでんせえ岡山」など民間団体の活動をきっかけに市の職員以外を巻き込んだ移住定住支援体制が形成された。つまり、岡山県の避難・移住者増加は、移住者を増やしたい行政の意図と、西日本へ避難・移住したい関東の自主避難者の意図が合致したと考えられる。

しかし、これを単なる「移住」と捉えてしまっ

よいのだろうか？岡山県で広域避難者生活再建支援拠点を受託する「ほっと岡山」によると、「避難」に関連して当事者が抱える問題は個別化、深刻化しているため、避難者に焦点を当てた支援・相談対応はまだまだ必要な状態にある。避難者の抱える困難には、行政が提供する平時の保障では十分に想定されていない特異な要素が含まれており、平時の社会保障で十分対応できない部分を有している。また、個別化している避難者がかかえる問題に対して、行政の論理では、岡山県で長年暮らすなかで、「避難者」としての特異性は薄まっていると認識される一方で、サードセクターの論理では、個別化・深刻化している問題への対処には、「避難者」の特異性を念頭に置いた取り扱いが必要だとしている。

東日本大震災の発生以降、岡山県で行政やサードセクターによって行われた「移住者」受け入れ支援は、「避難者」受け入れとしての性質を帯びていた。その一方で、避難者のなかには「移住」がもつポジティブなイメージへの違和感を抱くことや、「移住」文脈ではとらえきれない深刻な問題をはらむことがある。「ほっと岡山」が強調する「避難」の文脈は、「移住」の文脈に乗り切らない、当事者たちの個別化／深刻化した事情に寄り添う、伴走型支援としてのあり方を示唆している。

また、筆者実施の質問紙調査によると、避難先である岡山県で5年、10年生活をおくるなかで、ほとんど「定住」に近い状態になっている。「すでに定住済み」「定住するつもり」の回答が過半数であったのは、その現われであると考えられる。一方で、子どもの進学、避難元にいる親の介護など未確定な要素から、判断を保留し、「まだ定住するか判断する段階にない」とする声も多い。

帰還／定住・移住を判断するタイミングは、各個人各世帯のさまざまな要素によるものであるもので、短い年限で判断を迫ることは実情に即していない。

そのため、第3の道としての「超長期避難・長期待避」が実質的に選ばれていると推察される。「帰還の意向をもつ者は「避難者」で、帰還の意向をもたない者は「移住者」である」とされるが、両者の区別は非常にあいまいで、明確に区分できるものではないと言えるだろう。

VI. おわりに

本稿を通して、避難先で長期的に生活を回復させる「長期避難」の実態が明らかになった。避難当事者たちは、年月の経過とともに生活を安定させた状態にあり、彼女たちの認識や取り巻く状況は「避難」から「移住」に近いものになりつつあるかもしれない。しかし彼女たちは、帰還を前提とせずとも、必ずしも移住を志向していない。将来的な選択の余地を残した「長期避難」の実態があるなかで、《帰還／移住》の二者択一を迫ることは、現実に即した態度とは言えないだろう。

注

- 1) 網羅的な広域避難者把握がなされていないことについて、「ほっと岡山」など広域避難者支援を行ってきた生活再建支援拠点8団体が、復興大臣に向けて実態把握を求める要望書を提出する事態も起こっている。
- 2) 2021年10月から11月にかけて、【1. 避難回数と住居形態】【2. 避難の経緯】【3. 避難先での生活】【4. 将来的な見通し】について尋ねる質問紙調査を、一般社団法人「ほっと岡山」協力のもと実施した。配布部数78件のうち26件の回答を得た(回収率33.33%)。

参考文献

大島堅一、除本理史(2012):『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店
河崎健一郎、菅波香織、竹田昌弘、福田健治(2012):『避

難する権利、それぞれの選択 被曝の時代を生きる』岩波書店

関西学院大学災害復興制度研究所、東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)、福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)編。(2015):『原発避難白書』人文書院

関東脱出プロジェクト(2012):『関東脱出!本気で移住マニュアル』イーストプレス

関礼子、廣本由香(編)(2014):『鳥栖のつむぎ——もうひとつの災害ユートピア』新泉社

高橋若葉、田口卓臣(2014):『お母さんを支えつづけた——原発避難と新潟の地域社会』本の泉社

宝田惇史(2012):「ホットスポット」問題が生んだ地域再生運動——首都圏・柏から岡山まで;山下祐介、開沼博(編著)(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

田中弥生(2006):『NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない』日本評論社

成元哲(編)、牛島佳代、松谷満、阪口祐介(2015):『終わらない被災の時間——原発事故が福島県中通りの親子に与える影響(ストレス)』石風堂

西城戸誠、原田峻(2019):『避難と支援 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』新泉社

原田峻(2012):首都圏への遠方集団避難とその後——さいたまスーパーアリーナにおける避難者/支援者;山下祐介、開沼博(編著)(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

ビクター・ベストフ著、藤田暁男ほか訳(2000):『福祉社会と市民民主主義——協同組合と社会的企業の役割——』日本経済評論社

船橋 晴俊(2014):「生活環境の破壊」としての原発震災と地域再生のための「第三の道」(小特集 東日本大震災と原発事故(シリーズ11)), 環境と公害, **43(3)**, 62-67, 岩波書店

松井克浩(2017):『故郷喪失と再生への時間——新潟県

- への原発避難と支援の社会学』東信堂
- 山下祐介 (2012) : 東日本大震災と原発避難——避難からセカンドタウン、そして地域再生へ ; 山下祐介、開沼博 (編著) (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
- 山本薫子, 高木竜輔, 佐藤彰彦, 山下祐介 (2015) : 『原発避難者の声を聞く——復興政策の何が問題か』岩波書店
- 吉田千亜 (2016) : 『ルポ 母子避難 ——消されゆく原発事故避難者』岩波新書
- 浅井 秀子, 熊谷 昌彦 (2020) : 東日本大震災における長期避難者への支援と避難者の意向調査——鳥取県の事例, 日本建築学会計画系論文集, **767**, 59-69
- 倉田 英法 (2021) : 民間非営利団体ネットワークによる東日本大震災・広域避難者の生活再建支援——岡山、京都の事例から——, 都市文化研究, **23**, 56-69, 大阪市立大学大学院文学研究科 都市文化研究センター
- 震災・原発事故問題特別委員会 (2017) : 東日本大震災と環境社会学研究. 環境社会学研究, **23(0)**, 166-190, 環境社会学会
- 鈴木 一正 (2018) : 福島原発事故後における放射能汚染対策としての保養プログラム —2013 年度と 2016 年度の実施状況の比較—. 環境教育, **27 (3)**, 29-34, 日本環境教育学会
- 武田裕之, 加賀有津子 (2018) : 拠点都市における移住・定住施策の実態と移住者特性に関する研究. 都市計画論文集, **53 (3)**, 1153-1160, 日本都市計画学会
- 宝田 惇史 (2016) : 福島第一原発事故に伴う避難・移住における交通関連の課題—避難者の二重生活と支援者の全国ネットワーク化を中心として—. 交通権, **33**, 53-62, 交通権学会
- 西崎伸子, 照沼かほる (2012) : 「放射性物質・被ばくりスク問題」における「保養」の役割と課題 : 保養プロジェクトの立ち上げ経緯と 2011 年度の活動より. 行政社会論集, **25 (1)**, 32-67, 福島大学行政社会学会
- 日本学術会議 (2014) : 提言「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」
- 藤本 典嗣 (2015) : 除染集約型復興政策と福島の地域経済. 計画行政 **38 (2)**, 3-8, 日本計画行政学会
- 松園 祐子 (2013) : 警戒区域からの避難をめぐる状況と課題——帰還困難と向き合う富岡町の事例から. 環境と公害, **42(4)**, 31-36
- 松永 妃都美 (2018) : 乳幼児を養育していた母親が福島第一原子力発電所事故の放射線被ばく回避を目的として自主避難を実行するまでのプロセス. 日本地域看護学会誌, **21(2)**, 14-21, 一般社団法人 日本地域看護学会
- 松永 妃都美 (2020) : 自主避難を継続する母親が福島第一原発の事故で拡散した放射性物質に対してもつ認識. 日本看護研究学会雑誌, **43(5)**, 815-822
- 除本 理史 (2012) : 原発事故による住民避難と被害構造. 環境と公害, **41(4)**, 32-38
- 山下 祐介 (2015) : 東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策と住民—コミュニティ災害からの回復と政策—. 地域社会学年報, **27**, 13-26, 時潮社
- 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」をめぐる』明石書店
- 山下 祐介, 山本 薫子, 吉田 耕平, 松園 祐子, 菅磨 志保 (2012) : 原発避難をめぐる諸相と社会的分断——広域避難者調査に基づく分析. 人間と環境, **38(2)**, 10-21, 人間環境学会
- 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
- 渡邊 純 (2014) : 原発事故被害の多様性と共通性——生業集団訴訟の実践から. 環境と公害, **44(1)**, 48-51