

東日本大震災 福島原発事故等に伴う 広域避難者に対する支援のあり方に関する考察

青田 良介¹⁾

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 e-mail: ryosuke_aota@drg.u-hyogo.ac.jp

東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故等により、福島県を中心に多くの被災者が全国に避難した。今なお4万人近くいるとされている。国は法令の運用や創設等で対処したものの、対象区域の線引きが避難者間の格差拡大につながった。長期避難生活に見合った支援も必要で、民間支援も実施されてきた。支援の特色や課題等を明らかにし、今後の災害に向けた論点を考察した。

Key words：原発事故，広域避難者，避難者間の格差，公的支援と民間支援

1. 研究の趣旨

東日本大震災から約10年半が経過した。福島第一原子力発電所事故等により、福島県を中心に被災者が全国47都道府県に避難した。復興庁によれば、岩手・宮城・福島からの県外への避難者は、最大時71,977人（うち福島県から53,960人，2012年6月時点）で、現在でも32,524人（うち福島県から28,147人，2021年3月時点）が全国に避難している。本研究では広域避難者と呼ぶ。

広域避難者を一括りにするのは難しい。原発事故では、国は居住を禁止する避難指示区域を定めた。区域内の住民は他所に避難せざるを得なくなった。本研究では強制避難者と称する（法定避難者や区域内避難者と呼ばれることもある。）。一方、避難指示区域外だが、被爆を懸念し自らの意志で避難した住民を自主避難者と称する（区域外避難者とも呼ばれる）。強制及び自主避難者は被災した県内だけでなく県外にも避難した。隣接する宮城県，茨城県，栃木県の他，東京都，埼玉県，神奈川県等から避難した人もいる。

広域避難者を対象にした研究として、田並¹⁾は、受入先自治体での被災者情報支援システムの限界や支援対象を考察した。受入れ先での現状や課題については、西城戸等²⁾の報告がある。双方とも震災から3年後の時点で、広域避難者への調査等を踏まえ、支援の現状やあり方を論じた。支援者数の登録と実数に乖離があること、細やかな支援が求められること等を強調している。乾³⁾は、主に受入先自治体間の対応の違いや独自の取組み等を研究した。自治体支援が、国の方針を参考にしながらも、必ずしも足並みを揃えていない点や、自治体間で格差があることを明らかにした。

長期にわたる広域避難者問題は、東日本大震災特有の課題といっても差し支えない。阪神・淡路大震災等過去の災害でも生じたが^(補注1)、ここまで大規模ではなかった。本研究では、震災から10年余りが経過したのを機に、被災地外で暮らす長期避難者問題といった事態に対し、国がどう対処したかについて、主な支援策を取り上げ検証する。実際、国では特例法の創設等前例のない支援策を講じた。公的支援では対象要件を明確にするため、要件に含まれるか否かで被災者は大きな影響を受ける。広域避難者を一括りにできないなかで、支援の方針や対象の線引きが妥当であったかを検証する必要がある。

次に、支援の網の目から漏れた避難者に対する支援はどうだったのか—これについては過去の災害と同様、支援団体等による民間支援が行われた。両者の関係も含め、広域避難者問題に対する官民の支援のあり方を考察する。

さらに、今回の広域避難者問題では原発事故特有の事情が強調されるが、将来の巨大災害での長期避難者支援に通じる点はないのだろうか。今後の南海トラフ地震や首都直下型地震でも、都道府県境を超

えた避難が想定される。将来の広域災害も念頭に，今回の支援を考察する必要がある。

2. 研究の方策

本研究では，公的支援の判断基準になった避難指示区域の変遷及び東京電力からの賠償金の方針を示した上で，主な公的支援として，災害救助法，全国避難者情報システム，原発避難者特例法，子ども・被災者支援法に着目し，長所や課題等の特色を分析した。同時に，民間支援を分析し，広域避難者支援に伴う課題等を考察した。

研究を進める上で，関係資料・文献等を参考にするとともに，支援団体「ほっと岡山」「まるっと西日本」を中心に広域避難者の状況をヒアリングした。復興庁や福島連携復興センターの会議にも出席し，現場の状況把握に努めた。

表1：震災直後の避難指示⁴⁾

日時	時刻	原発	指示
2011年3月11日	19:03	福島第一	原子力緊急事態宣言発令
	20:50	〃	県が半径2kmに圏内避難指示
	21:23	〃	国が半径3km圏内に避難指示
2011年3月12日	5:44	福島第一	国が半径10km圏内に避難指示
		福島第二	原子力緊急事態宣言発令
	7:45	〃	国が半径3km圏内に避難指示
		〃	国が半径10km圏内に屋内退避指示
	17:39	〃	国が半径10km圏内に避難指示
18:25	福島第一	国が半径20km圏内に避難指示	
2011年3月15日	11:00	福島第一	国が半径20-30kmに屋内避難指示

3. 避難指示区域等の設定

避難指示区域の設定は，放射線量等をもとに，以下のとおり設定されてきた（ふくしま復興ステーション「避難指示区域の変遷について - 解説 -」をもとにまとめた⁴⁾）。

(1) 事故直後及び2011年4月11日以降

原発事故直後に，表1の避難指示等を発令した。その後，2011年4月11日から，第1原発から20km圏内は例外をのぞき立ち入りを禁止する“警戒区域”，西北方向に向いて第1原発から20km圏外の区域を“計画的避難区域”に設定し，これら避難指示区域内の住民に避難を求めた。加えて，第1原発から20～30km圏内を，緊急時に屋内退避か避難する“緊急時避難準備区域”に定めた（2011年9月30日解除）。風向きや地形によって，事故後1年間の積算線量が20mSV以上になると予想された地域（ホットスポット）は，“特定避難勧奨地点”として避難を促した（2014年12月28日解除）。

(2) 2012年4月1日以降

避難指示区域である“警戒区域”と“計画的避難区域”の一部を年間積算線量の状況に応じて，3区域に見直した（田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楡葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯館村）。年間被爆線量20mSV以下になることが確実な区域を“避難指示解除準備区域”，年間20mSVを超えるおそれがあり避難継続が求められる地域を“居住制限区域”，年間50mSVを超え5年後も年間20mSVを下回らないおそれがある区域を“帰還困難区域”とした。

(3) 2017年4月1日以降

避難指示区域のうち，“避難指示解除準備区域”と“居住制限区域”で除染やインフラ整備が進められ，2017年4月1日までにこれら区域の殆どが解除された。残された帰還困難区域（双葉町・大熊町・浪江町・富岡町・飯館村・葛尾村）では，一部居住可能となる“特定復興再生拠点区域”を整備中である。

4. 原発事故に伴う賠償

強制避難者の場合，東京電力から「不動産に対する財物賠償」「住宅確保」「精神的損害」及び「営業損害・就労不能損害に対する賠償金」が支払われる。自主避難者には適用されない。基本的には，原子力損害賠償紛争審査会(原賠審)の中間指針追補（2011年12月26日）で定めた，子供・妊婦に一人40万円，その他に一人8万円の賠償が支払われただけである。その対象も福島県内の上記区域内に限られており，それ以外の区域や福島県外の避難者には，原則適用されない。

【賠償の対象となる自主避難者の区域】

（県北地域）福島市，二本松市，伊達市，本宮市，桑折町，国見町，川俣町，大玉村

（県中地域）郡山市，須賀川市，田村市，鏡石町，天栄村，石川町，玉川村，平田村，浅川町，古殿町，三春町，小野町

（相双地域）相馬市，新地町

（いわき地域）いわき市

5. 広域避難者に対する公的支援の施策例

(1) 災害救助法の弾力的運用

東日本大震災に伴う災害救助法適用地域は，岩手県・宮城県・福島県・青森県・茨城県・栃木県・千葉県・東京都の8都県にわたった。同法を弾力的に運用することにより，被災地でない都道府県も避難者救助のため災害救助法の適用対象となり，避難所や仮設住宅の代わりとなる公営住宅等提供も国庫負担の対象になった⁵⁾。福島原発周辺区域からの避難者に限らず，住家に直接被害がなくても長期居住できない場合も対象とするなど，柔軟な対応が可能になった。反面，避難者の定義が明確でなかったため，避難指示区域を境に自主避難者を対象外と解釈する自治体もあった。

その後，避難指示区域の見直しにより，2017年3月末，帰還困難区域等を残し同法適用が解除された。大半の自治体で住宅提供を終了したため，（公営住宅の場合は住民票を移し）家賃を払って避難先に留まるか，避難元に帰還するかを選択を迫られた。自主避難者を中心に，避難を継続するのが難しい状況に陥った^{（補注2）}。

(2) 全国避難者情報システムの創設

広域避難者の所在地等の把握が困難で，避難者が避難先の市町村で自ら登録すると，避難元の県や市町村から情報等が提供される「全国避難者情報システム」が2011年4月23日に開設した。この結果，「見舞金等の各種給付の連絡」「国民健康保険証の再発行」「税や保険料の減免・猶予・期限延長等の通知」等を受けられ，避難先自治体も避難者にアクセスしやすくなると期待された。

実際には，任意のため登録しない避難者があり，正確な数が把握できていない^{（補注3）}。“システムが周知されていない。転居の際に抹消や新規登録をしない。”等もあるが，“避難先での風評被害等を恐れ，身元が明かされることを懸念している。”が支援団体等から指摘されている。自主避難者の居場所がつかめない場合が多い。支援団体にとっても，対象者を特定できないのが課題である。

(3) 原発避難者特例法の創設

正式名は「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」で，2011年8月12日に制定された。避難者は避難先でも，医療，福祉，教育関係の行政サービスを受けることができる。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った（計268事務，2021年4月1日時点）。これら特例事務以外は，受入れ先自治体の努力義務とされた。必要な経費は国が財政上必要な措置を講ずる（特例事務については，講じるよう努める。）。

対象者は，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・飯館村の避難者に限定された。

住民票を移さなくても行政サービスが提供される点や，避難元自治体との関係が維持される点に特色がある。他方，特例事務以外では，例えば，不在者投票ができない等の問題が生じた。避難先自治体が仕組みを理解しているかも指摘されており，担当者が安易に住民票を移すよう促すこともあった。避難先自治体の経費負担と勘違いし，申請や相談を躊躇する避難者がいたり，避難者を快く思わない避難先住民もいた。避難先で十分に周知されなかったと考えられる。

(4) 子ども・被災者支援法の創設

正式名は「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」で、2012年6月27日に制定された。避難者が、居住・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こととした。対象地域内で生活する者に対しては、「就学援助」「食の安全・安心確保」「自然体験活動」等を、避難先で生活する者に対しては、「住宅確保」「学習支援」「就業支援」等を、帰還する者に対しては「住宅確保」「就業支援」等を、全てに共通するものとして「健康診断」等を実施するとした。

支援対象区域を、年間被曝線量が20msv以下だが一定の基準以上の地域で、避難指示区域等を除く福島県浜通り又は中通りの33市町村に定めた。それ以外の地域を、施策ごとの趣旨目的に応じて準支援対象地域に設定した。多様化する被災者の支援ニーズに応じて、十分に支援を受けられない被災者の支援を充実する趣旨と考えられる⁶⁾。

同法は理念法で、その基本方針が策定されるのに1年余りの空白があった。避難指示の解除が事実上の避難先での支援の打ち切りとなる一方⁷⁾、福島に帰還する施策が手厚かったとの指摘がある。

6. 公的支援の特色と課題

表2に各施策の対象とする避難者の区域、施策の長所、課題をまとめた（避難指示区域で区分された賠償も列挙した）。広域避難特有の事情に配慮しつつも、以下の課題を挙げることができる。

- ・ 避難者の定義が必ずしも明確でない（強制避難者、自主避難者、福島県以外の避難者等）。
- ・ 施策によって対象区域が一致しない（各区域を比較すると、②>①>④>③）。
- ・ 対象区域内に入るかどうかで、避難者間の格差が著しくなる。
- ・ 一般的に、法定避難者よりも自主避難者が支援を受けにくい。

対象となる避難者について、避難先自治体で解釈の違いが見られた。避難指示区域を目安に強制避難者に住宅を提供した自治体、当初からあるいは途中から自主避難者も対象にした自治体があった。

避難先自治体は、国の法令を順守するのに加え、独自の裁量で支援を手厚くすることができる。乾(2016)が示すように、住宅のほか、公共料金等の減免、現物・物資支給、生活・雇用支援等様々である。一方、当初の対応だけでなく、担当者が交代し引継ぎされていない、福島からの避難者でも②に登録できない、③の有資格者なのに住民票の移転が必要と迫られたりもした。親身になって相談に乗ってくれた事例等もある。自治体の特色や姿勢の差が出た反面、国の方針が今一つ確立されなかったことから、現場で実践するにあたり、混乱に拍車をかけたとも考えられる。

図1に公的支援の対象区域を示す。現時点で、全国避難者情報システム>子ども被災者支援法>原発

表2：公的支援策に伴う対象区域、長所と課題

仕組み	対象区域	長所	課題
①災害救助法	災害救助法適用地域	・ 全国で支援が適用され、住宅等が提供された。	・ 自主避難者が対象から漏れやすいことがあった。 ・ 同法解除後避難生活が難しくなった。
②全国避難者情報システム	特になし	・ 居場所を把握し、避難元/避難先自治体、支援団体が支援、連絡しやすくなる。	・ 任意登録のため避難者数が把握できない。 ・ 自主避難者の居場所がつかみにくい。 ・ 支援の手が及びにくい。
③原発避難者特例法	原発近くの市町村（避難指示指定区域12市町村+いわき市）	・ 避難先でも避難元と同等の行政サービスを受けられる。 ・ 避難者と避難元自治体との関係が維持される。	・ 特例事務以外の支援が担保されない。 ・ 避難先で申請や躊躇する避難者、避難者を快く思わない避難先住民がいる。 ・ 避難先自治体が制度に精通していない。 ・ 対象地域外の避難者が支援を受けにくい。
④子ども・被災者支援法	避難指示区域等を除く福島県浜通り・中通りの33市町村	・ 居住・移動・帰還のいずれも適切に支援する。	・ 実際の施策では避難継続が困難である。 ・ 帰還に手厚いとの指摘がある。 ・ 対象地域外の避難者が支援を受けにくい。
参考：東京電力賠償金	a) 避難指示区域内 b) 避難指示区域外の特定期間	a) 不動産、住宅確保、精神的損害、営業損害・就労不能に対する賠償金 b) 1回限りの賠償金	・ a)とb)の格差が大きい。 ・ b)以外の自主避難者は賠償金がない。

避難者特例法＞現避難指示区域（現災害救助法適用範囲）の順に対象範囲が狭まっている。公的支援の対象範囲が，放射線量を基準又は目安に設定されたことを示している。

7. 民間支援による補完機能

東日本大震災では，全国各地で広域避難者を支援する団体が立ち上がった。福島県でも全国の支援団体に補助金を支給し支援してきた。2016年度からは全国26か所に生活再建支援拠点を設置，支援団体に委託し，広域避難者からの相談対応や，同県の支援策に関する情報提供，交流会の開催等を行っている。復興庁でも同拠点を集め会議を開催してきた。

表3に各拠点の取組み例を示す。ここから，以下

の特色がわかる。災害救助法解除後の住宅支援，福島県以外からの避難者に対する甲状腺検診等，公的支援の対象外が原因で民間支援を必要とした（＝公助の補完機能）。内部被爆，賠償問題等，原発に起因する課題への対処とともに（＝原発特有の課題），健康や高齢化の問題，職の確保，子どもの成長に伴う課題等，避難生活の長期化に伴う支援が生じた（＝長期化に伴う支援）。避難者の課題が，個別化，多様化し，プライバシーにも関わるなかで（＝公的支援が対処しにくい領域），避難者に寄り添う伴走型支援や，専門家と連携した支援が行われた（＝民間ならではの支援）。

8. まとめ

本研究では，福島原発事故等による広域避難者への国による公的支援及び民間支援を中心に考察した。公的支援では，国は避難指示区域を設定するとともに，災害救助法の適用を全国に拡大，避難者情報支援システムも開設し，全国的に避難者を支援する体制を敷こうとした。災害救助法と避難者情報支援システムについては，強制避難者，自主避難者に対し明確な区別はしていないが，避難区域設定により，原発の賠償金で格差が生まれた。その後の原発避難者特例法や子ども・被災者支援法では，一部の自主避難者が加わったものの，その主な対象は強制避難者であった。

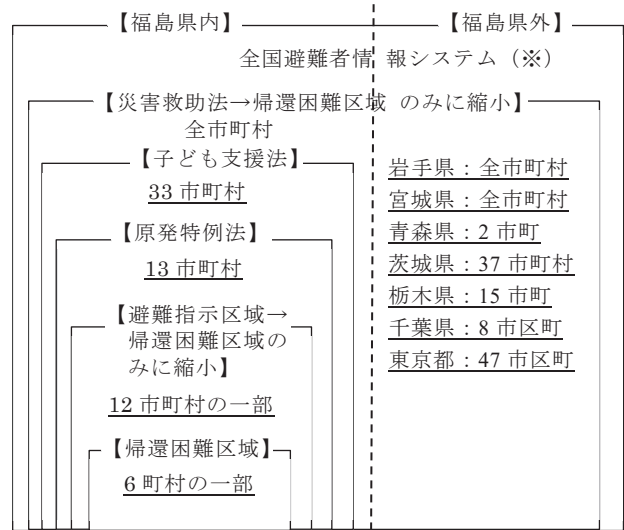


図1：公的支援の対象区域

表3：広域避難者が避難先で抱える課題と支援団体の取組み（例）

分野	避難者が抱える課題（例）	取組み（例）
住まい	<ul style="list-style-type: none"> 災害救助法解除後，家賃の安い住宅が必要。 避難先自治体独自の支援の手続きが不明。 賠償額が解決せず住宅購入できない。 	<ul style="list-style-type: none"> 不動産協会や空き家対策NPOに相談。 家賃補助申請書作成を補助，役所に同行。 司法書士等専門家に相談。
医療・福祉	<ul style="list-style-type: none"> 体調不安，メンタル不調，アルコール依存，生活習慣病等。 甲状腺の状況に対する不安。 避難長期化に伴う高齢化，独居化等の問題。 	<ul style="list-style-type: none"> 医療機関等と連携し健康相談等実施。 医療機関，NPO団体と連携し甲状腺検診実施。 自治体，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。
しごと，経済事情	<ul style="list-style-type: none"> 正規の職無し，低賃金，転職，失業。 仕事が決まらず，居住先が定まらない。 経済的困窮。 	<ul style="list-style-type: none"> 労働者福祉基金協会と連携，就職相談窓口開催。 住込み付き職斡旋（例：マンション管理人）。 困窮者支援の窓口と同行。
子育て，教育	<ul style="list-style-type: none"> 子どもへの偏見，いじめ，不登校。 避難先の進学事情や経済的負担等の問題。 特別の配慮を要する子どもの居場所確保。 	<ul style="list-style-type: none"> フリースクール紹介。 土日，夜に父兄向け相談会を開催。 医師，保健師，臨床心理士，スクールソーシャルワーカー等に相談。
その他	<ul style="list-style-type: none"> 家庭内暴力の問題。 賠償問題に係る交渉難航。 	<ul style="list-style-type: none"> DV支援団体を紹介。 弁護士や司法書士に相談。

震災から6年後，除染が進み，帰還困難区域を残し避難指示区域が解除された．それに伴い，災害救助法も同区域を残し解除した．自治体支援もこれを機に終了したものが多く，住宅をはじめとする支援が大幅に削減された．これらのことから，国による公的支援は，基本的には，原発事故と言う特殊事情に鑑み，放射線量を基準や目安にして避難者を線引きした方策と解することができる．

しかし，年月の経過と共に，原発特有の要因に加え，長期避難生活に伴う課題が生じた．これは強制避難者にとどまらない避難者全般にあてはまるものである．長期生活に伴いプライバシーに関わる問題が絡むため，公的支援での対処がより困難になった．10年過ぎても問題が解決されないのは，慣れない地での長期避難生活に関する課題に対し，放射線量で線引きした方策では対処できなかったことをあらわしている．

一方，民間支援では，強制/自主避難者/原発以外の避難者の分け隔てなく，長期避難生活に伴う問題にも対処した．避難者のプライバシーの問題にも寄り添い，専門家支援にもつなげるなど，公的支援の足らずの面を補完する役割を果たした．

今回の広域避難の問題では，原発の特殊性に眼が奪われがちだが，長期避難に伴う生活の困難さほどの災害にも共通する．巨大災害下での公的支援を講じるにあたって，長期避難生活の想定が欠かせない．避難者は様々であり，避難直前の状況だけで線引きするのは妥当ではない．長期生活に伴い避難者の抱える課題が多様化，複雑化するのに応じ，支援策を柔軟に展開する必要がある．

個々の避難者に応じたきめ細やかな支援では，民間支援が有効である．今回，民間支援が長期間継続した背景には，福島県による財政支援があると考えられる．制度の制定は国が行うが，避難者への寄り添いは民間が能力を発揮するといった官民連携のメカニズムを構築する必要がある．これらを図2に示す．

今後これらの点をより精査し，将来の巨大災害に伴う広域避難者支援のあり方に関する研究を進展させたい．

補注

- (1) 1995年の阪神・淡路大震災でも，仮設住宅が大阪府や岡山県に建てられたりしたが，今回のように全国に広域避難者が点在し，国が支援に乗り出すのは初めてである．
- (2) 支援団体へのヒアリングや関係会議で，同法解除により住宅相談が増えたことが報告された．
- (3) 第1章に挙げた避難者数も同システムによるもので，実際の数字は不明である．

参考文献

- 1) 田並尚恵，東日本大震災における県外避難者への支援-受け入れ自治体調査結果から，関西学院大学災害復興制度研究所，復興研究 vol.4, pp15-24, 2014.
- 2) 西城戸誠ほか，埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題，法政大学学術機関リポジトリ 15巻，pp69-103, 2014.
- 3) 乾康代，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町村調査から-，日本建築学会計画系論文集，第81巻，第726号，1851-1858, 2016.
- 4) ふくしま復興ステーション，<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html> (2011.8.21 閲覧)．
- 5) 厚生労働省，平成23年（2011年）東日本大震災関連情報，災害救助法に関連して発出した通知，https://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/tekiyou_tiiki.html, 2021.8.21 閲覧．
- 6) 清水奈名子，原発子ども・被災者支援法の課題 -被災者の健康を教授する権利の保障をめぐって-，社会福祉研究第119号，pp179-187, 2015.
- 7) 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会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，東日本大震災に伴う原発避難者の住民としての地位に関する提言，2017.

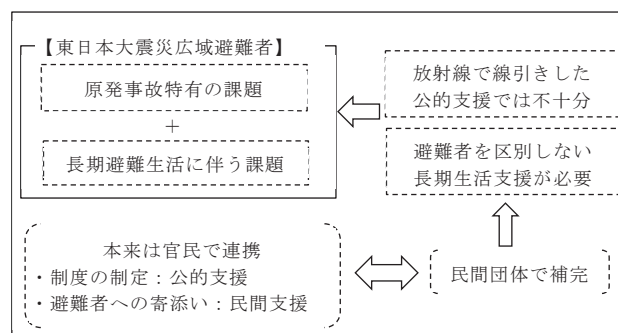


図2：東日本大震災に伴う広域避難者問題への対処