

東日本大震災から10年 ～福島復興と今後の課題

天野 和彦^{*a)}

10 Years after the Great East Japan Earthquake - Reconstruction of Fukushima Prefecture and Future Challenges

Kazuhiko Amano^{*a)}

要旨 本論文は、東日本大震災から10年が経過した福島県において、復興における進捗状況と被災者の現状を明らかにするとともに、今後考えられる福島の復興や地域課題への対応策、さらに今後予測されている巨大災害に、東日本大震災の教訓を活かすには何が重要なのかについて考察する。

キーワード 東日本大震災、復興課題、被災者の現状、地域課題、原子力災害、巨大災害、教訓を活かす

1. 福島の復興は進んでいるのか

東日本大震災から10年を迎えている。東日本大震災では、最大で約50万人が避難をし、福島県においては東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴い、現在も県内外に約4万人の避難者（福島県発表）がいる。原発事故と巨大地震という世界史上誰もが経験したことのない複合災害の状況から、今後の生活再建への見通しについて、いまだに展望を持ってない被災者も少なくない。筆者が所属する福島大学うつくしまふくしま未来支援センター（FURE）が、2017年9月に報告した第2回 双葉郡住民実態調査¹によると、現在の職業については「無職」が55.5%と半数以上を占めた。また、将来の自分の仕事や生活への希望については、「大いに希望がある・希望がある」は計16.1%だったのに対し、「あまり希望がない・まったく希望がない」は計50.4%と半数を占めた。また、復興公営住宅に入居している住民への意識調査では、約半数近くが永住をする意思がないと回答し、生活上の困りごとがあった時に団地内の住民を頼りにできるかどうかという質問には、「頼りになる」「やや頼りになる」との回答は合わせても36.1%にとどまった（高木 2018）²。住民の自

立に向けた支援の重要性が改めて浮き彫りになっている。このように、被災者一人ひとりの生活再建に向けた復興の道のりはまだ遠い状況にあると言わざるを得ない。一方、原発事故の避難者の帰還は進んでいるかについてみると、2013年5月の時点で、県外避難者数は62,038人、県内避難者数は102,827人であった。2020年10月の時点では、県外避難者

	困りごとで頼りにできる相手：団地内住民			
	頼りになる	やや頼りになる	あまり頼りにならない	頼りにならない
全体	13.4%	22.7%	39.9%	16.0%
団地内の				
つきあい				
交流はない (37)		2.7%	32.4%	64.9%
顔を知っている程度 (59)	5.1%	27.1%	47.5%	20.3%
たまに立ち話をする程度 (115)	3.5%	33.9%	39.1%	23.5%
お互いの家を行き来する程度 (44)	34.1%	47.7%	11.4%	6.8%
一緒に外出する程度 (23)	13.0%	56.5%	21.7%	8.7%

表1 団地内住民のつき合いと団地内住民を頼りにできるかどうかとの関係

数は29,441人、県内避難者数は7,459人となっている³。避難者は統計上減り、復興は進んで多くの住民がふるさとに帰還しているようにも見える。しかし、これは原発事故避難者の数を少なく見せる統計のトリックである。避難して最初に入居した仮設住宅を出て一般の住宅や「復興住宅」（県や市町村が運営する公営住宅）に転居すると、事故前の家に戻れなくても、補助を打ち切る。避難者のカウントから外す。※大熊町と双葉町を除く（令和3年3月末まで延長）結果、避難者を統計上

* 福島大学うつくしまふくしま未来支援センター
Fukushima University, Fukushima Future Center for Regional Revitalization (FURE), 1 Kanayagawa, Fukushima-shi, 960-1296 Japan
a) E-mail: r646@ipc.fukushima-u.ac.jp

いないことにしてしまう。2016年2月には「避難者」は約164,000人。2018年2月には約73,000人に減った。2019年3月には、さらに41,299人に減っている。しかし、帰還率をみても浪江町が8.7%、富岡町が11.1%（2020年現在）⁴となっていることからこれは裏付けられる。

さらに、福島第一原子力発電所内のタンク群（トリチウムを含む処理水）は、東京電力の説明によると、2022年夏にはタンク容量の137万トンが満杯⁵になるとのことである。それらの処分方法について、「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」において取りまとめられた報告書では、処分方法として、1海洋放出、2水蒸気放出の2つのケースの検討、及び風評への対策を講じることが提案されてきた。2020年10月に入り、政府は多くの漁業関係者の反対をよそに海洋に放出する方針を固めた。しかし、多くの関係者の合意が得られない等を理由に「海洋放出」決定を延期するという政府方針の揺らぎも出てきている。

本稿では、震災からの10年で何が課題になっているのか、また今後予測されている巨大災害に向けての教訓の発信という視点でも述べていきたい。

2. いま福島が抱える復興課題はなにか

筆者が代表を務める一般社団法人ふくしま連携復興センターのこれまでの総括⁶から、福島が抱える課題について述べたい。10年にわたる復興プロセスの長期化によって、新たに発生した課題も少なくない。長期化する避難生活により、地域コミュニティなどから孤立し、精神的ストレスが深刻化する避難者は増加の一途をたどっている。また、2014年4月の田村市都路地区に始まり、昨年4月には大熊町、本年3月には双葉町の一部に及んだ避難指示の解除は、復興には欠かせない取り組みではあるものの、そこから新たな課題が発生している。

避難指示の解除により、国や自治体、民間団体などが行っていた支援策も徐々に縮小さ

れ、東京電力による精神賠償も打ち切りが進んでいる。これまで長期にわたり避難を強いられていた地域住民の中には、生業が奪われ、慣れない避難先での生活を送る中で、支援や賠償金による収入に支えられてきたというケースも少なくない。多くの場合、避難指示が解除されても元通りの生活や収入を取り戻すことは困難であり、こうした被災者が大きな精神的ストレスを抱え、また生活困窮に陥るといったことが危惧されている。このように震災や原発事故を起因とした生活困窮の発生は、従来の生活困窮とは全く異なる過程を辿っており、この課題の背景や本質を良く見極めて対応することが求められる。

先に述べたように、避難指示は解除されても帰還率が低迷している自治体は多い。避難の長期化によって生活基盤が避難先で整ったケース、放射能汚染に対する不安が完全に払しょくされず、また病院や商業施設、学校などの生活インフラが十分に整ったとの判断がなされないケースなどがその理由である。避難した地域住民の一部は帰還し、また避難を継続、また他の地域へ移住といった様々な選択をすることで、地域コミュニティの分散や支援の手の希薄化などが深刻になり、被災者の孤立が益々深まるといった点が懸念されている。加えて、帰還した住民と帰還しない住民の軋轢も起きているとも言われている。

このように、復興課題は個別化、多様化、複雑化してきている。以下7点に課題を整理し、それに対する対応策を列記する。

- | | |
|-----|---|
| 課題1 | 支援策や賠償金の縮小・打ち切りによる新たな生活困窮の発生 |
| 対応 | 生活困窮者支援を行うべき主体(行政、福祉分野等の専門機関、NPO等の市民団体など)による支援の仕組みの構築 |
| 課題2 | 復興が一定前進している地域や分野と、復興から取り残された地域や分野との格差の拡大 |
| 対応 | 先行事例の情報やノウハウ等の他地域展開 |

- 課題3 避難の分散・長期化による避難者の課題の多様化
 対応 被災者の生活再建における伴走支援を行う主体の確保(生活再建支援拠点の継続)
- 課題4 復興公営住宅におけるコミュニティの弱体化
 対応 復興公営住宅ごとに生じている課題への対応(コミュニティ交流員事業等の継続)
- 課題5 復興プロセスの長期化や、課題の多様化複雑化に対応する支援者の疲弊の進行
 対応 支援者のサポート体制の構築(例：宮城県サポートセンター支援事務所)
- 課題6 避難指示解除地域の帰還率の低迷とコミュニティの分散
 対応 手薄になりがちな避難継続者のケアのための支援体制構築(支援主体の掘り起こしと連携の仕組み構築)
- 課題7 風化の進行による、支援リソースの縮小や復興の担い手不足
 対応 県外を含めた、復興支援及び防災減災関連活動を行う主体との密接な関係性構築と維持

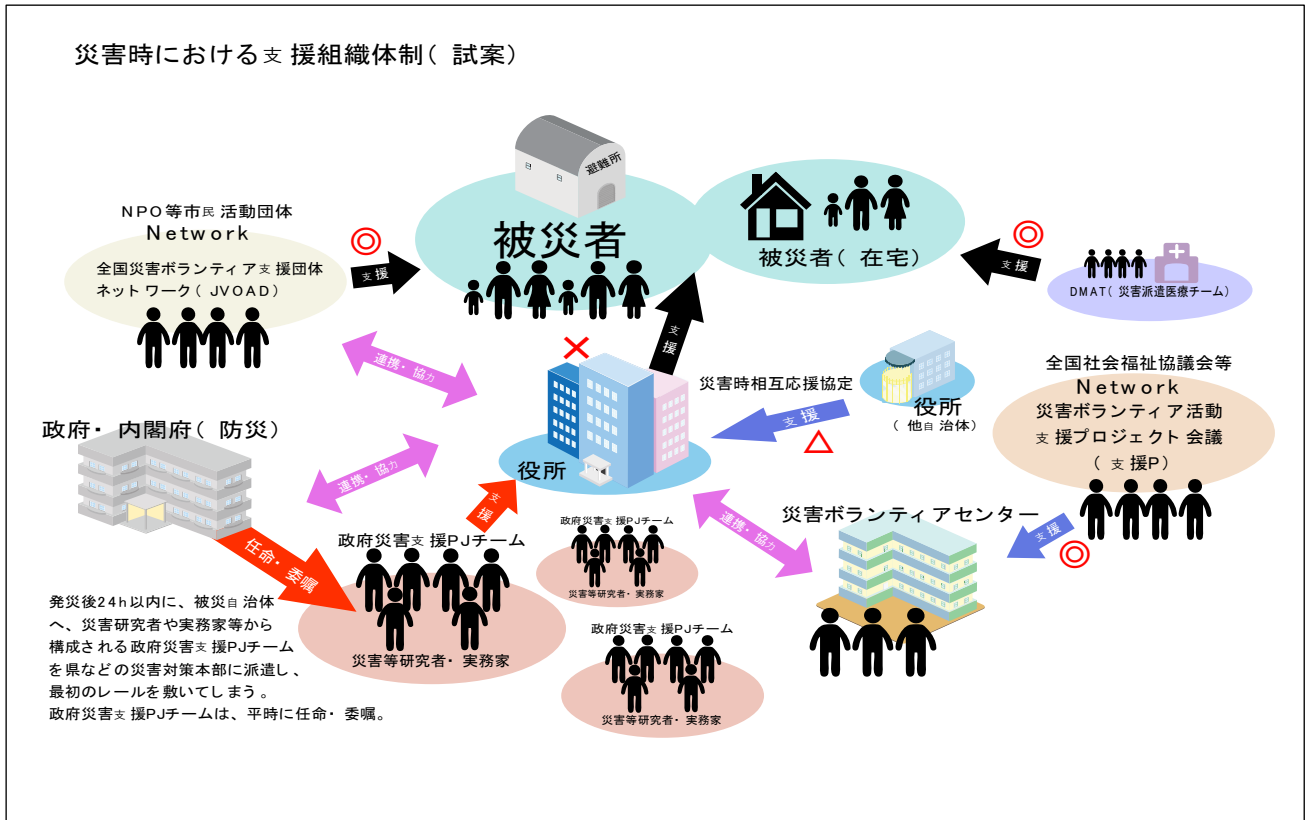
被災者のゴールは、元の暮らしを取り戻すこと、つまり生活再建にある。まさに、生活再建(生活復興)を被災者の権利として捉え、その軸を基に支援を行っていくことが求められる。支援の仕組みのひとつとして社会的弱者を救っていく地域システムも不可欠になる。そのためにも、これまでの【集中復興期間～復興創生期間】にあったような単なる行政と民間の連携協働ではなく、これからの長期的な生活復興を支えていく組織のデザイン(マルチセクターによる組織)が喫緊の課題となっていくのではないかと。

3. 東日本大震災の教訓を活かす

災害時における課題として、災害救助法の運用について被災市町村がよく理解していないことによる被災者支援の不十分さや避難所が避難所内の支援にとどまらず地域の被災者支援のセンター的役割を果たすという視点、避難者の孤立を防ぐための避難者情報の共有、休息なく行われる支援に伴っておこる疲弊する行政職員を中心とする支援者への支援など、これまでの災害でも課題として残されてきたことが熊本地震や平成30年7月豪雨においても積み残しとなった。東日本大震災における避難者総数は約50万人、熊本地震では18万人である。今後の予測されている広域で大規模な災害における避難者想定数は、首都直下地震で700万人、南海トラフ地震においては950万人である。こうした状況を踏まえると、マスコミの論調としてよくあるような「これまでの災害における教訓が反映されたのか」という懐疑的な指摘にとどめて先送りすることは許されない。早急に「災害における教訓を反映することができる社会システム」の構築はいかにあればいいのかという視点での検討とその具体的な施策の展開が望まれる。

例として、これまでの災害時における支援組織体制の概要とどこがボトルネックになっているのかの現状を確認した上で、その陥没点をどのような仕組みで埋めていけばいいのかについて筆者の試案を述べたい。図1にあるように、災害時には当該市町村役場が中心となって支援を行う体制にある。しかしここが大きな陥没点の原因にもなっている。つまり役所の職員も被災者であるし、役所自体も被災していることが多い。まさに、地方自治の名の下に、災害初動期の判断(「避難勧告、避難指示」「自衛隊の派遣要請の要求」「避難所の運営」など)が被災した基礎自治体に任されている。基礎自治体だけに荷を背負わせない災害法制度の改正が必要なのではないか。

また、NPO等市民活動団体は、JVOADがそうであるように全国的なネットワーク組織がす



でに結成されており、災害時もそうしたネットワークから現地にスタッフを派遣する仕組みとなっている。またDMATなど災害支援を専門とする医療チームも災害直後に被災地に入る。加えて全国社会福祉協議会等の福祉系ネットワークも、被災地において直後からボランティアセンター構築に向けて活動を始めていく。一方で、被災自治体は、災害時相互応援協定を結んでいる自治体への要請を行うが、被災している自治体そのものも、災害対応未経験であることから、何をどうしていいのかわからないといった状況におかれる。そのため熊本地震でも見られたように、外部自治体の支援も食事の配布や罹災証明書の記入補助など雑務が中心となってきた。そこでこれまでの枠組みを超えた協働の仕組み構築が必要となってくる。例えば、発災後24h以内に被災自治体へ、災害研究者や実務家等から構成される政府災害支援PJチームを県などの災害対策本部に派遣し、最初のルールを敷いてしまう。地元である被災自治体と専門的知識

を保有するチームとの協働によって、早期に復旧と復興に向けた青写真をつくる基盤が生まれる。ここで想定している政府災害支援PJチームは、平時に任命・委嘱しておくことは必須である。さらに、国の災害対応であるが、内閣府や国交省など各省庁に対応の局面が分散している問題もある。今後予測されている首都直下地震や南海トラフ地震など巨大災害に対応するためにも、災害急性期から出てくるさまざまな課題にワンストップで対応できる国の機関設置が急務である。いわば防災・復興省の設置は、イタリア市民保護局（Protezione Civile）などがモデルになるのではないかと。また、震災関連死や生業保障など中長期的な災害対応が求められる中、コミュニティ構築のための被災者と行政を結ぶ人（CSW: コミュニティソーシャルワーカー）を介在させる仕組みも必要となってくる。

4. おわりに

東日本大震災から10年。その後も各地で災

害が起こっている。先に述べたように、被災者のゴールは生活再建にある。いまもなお、発災の日から動けずうずくまっている方々も少なくない。そうした方々への支援は元の生活を取り戻していくその日まで必要である。まさに「権利としての生活再建（生活復興）」である。一方で、自立できない被災者に対してのいわれの無い誹謗中傷もある。いわゆる「自己責任論」である。被災地でもこうした声が聞かれる。これは決して個人に返されるべき問題ではない。これまでの災害の中で、亡くなる高齢者や障がい者の割合は全体からみても高い。そうした方々は、被災後の生活再建が通常に比べ困難で、より多くの支援が必要となるのは当然である。しかし、社会全体の枠組み（政策と意識）が個人の課題とし

て捉えているため、そうしたことが個人の判断決定に大きく作用しているものと考えられる。社会全体がそうした状況に対してもっと想像力を持つべきではないか。併せて、災害弱者を救っていく地域システムも必要となる。災害法制から福祉法制や医療法制へのシームレスな移行もそうであるし、被災者の自治によるつながりがいのちを救ったという教訓に学ぶことも重要である。

※ 本稿は、筆者が「NETT111号」2021年冬号（一般財団法人 北海道東北地域経済総合研究所）に寄稿した論文を基に、その後の災害における課題等について加筆修正したものである。

¹ 国立大学法人福島大学うつくしまふくしま未来支援センター『第2回 双葉郡住民実態調査調査報告書』,国立大学法人福島大学うつくしまふくしま未来支援センター,2018

² 高木竜輔『福島県内の原発避難者向け復興公営住宅におけるコミュニティ形成とその課題』,社会学年報,2018,p.18

³ 福島県庁災害対策課 2020年11月5日発表データに基づく

⁴ 浪江町、富岡町両町のホームページ参照（2020年11月12日閲覧）

⁵ 東京電力処理水ポータルサイト

<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/>（2020年11月12日閲覧）

⁶ 東日本大震災から9年 節目の年を迎える福島の復興を進めるために行うべきこと ～ ふくしま連携復興センター談話 ～ <https://f-renpuku.org>（2020年11月12日閲覧）