

福島における生活再建をどのように考えるか ～ 原発災害避難者実態調査から ～

How Do We Consider the Rebuilding of People's Lives in Fukushima?: Implications of the Survey of Evacuees from the Nuclear Disaster Area

福島には震災1年後の時点で、震災前の家や地域から離れて避難生活を強いられている人が16万人いる。このうち6万人が県外避難者であり、しかもいまだに避難者数は増え続けている。このほとんどは原発災害による避難者であって、震災前に住んでいた市町村とは風土も気候も異なる地域で生活をしている。

福島で復興を語ることはたいへん難しい。むしろ今、緊急にやらなければならないことは、避難生活を強いられている人たちのシティズンシップ（市民権・市民性）を維持しながら、日々の日常生活を回復させていくことである。そのためには、原発災害避難者がどのような状態におかれて、何を感じているかを、震災後の時間の流れとともにつかんでおく必要がある。

本稿は震災以降、3回にわたって継続的に調査している原発災害避難者実態調査を整理することを通じて、この問題の隘路を明らかにし、さらに打開策を展望しようとするものである。



There are 160,000 Fukushima residents who are forced to live away from their homes or hometowns one year after the earthquake disaster. Currently, 60,000 of them are living outside Fukushima Prefecture, and the number of evacuees continues to rise to this day. The out-of-prefecture evacuation is predominantly caused by the nuclear disaster, and the evacuees are living in regions where the climate and culture are different from those of their hometowns.

It is difficult to focus on reconstruction in Fukushima. Instead, what must be urgently done is to restore the evacuees' daily lives while maintaining their rights and characteristics as citizens. To achieve this, it is necessary to understand the situations of the evacuees from the nuclear disaster area and their feelings at different periods since the earthquake disaster.

Summarizing the results of the Survey of Evacuees from the Nuclear Disaster Area, which has been conducted three times since the earthquake disaster, this paper sheds light on obstacles in this area and considers the prospects of measures for overcoming them.

1 | はじめに 「復興」のイデオロギー性

東日本大震災の復興について考えるというとき、福島の立場はいつも微妙だ。紛れもなく、福島は震災の被災地のひとつであるが、復興に向けての条件が他の地域と比較して違い過ぎる。震災被災地として一括りにしてほしくないという気持ちは強いが、かといって震災全体から棚上げされて別扱いにされてしまうのも困る。さあ復興だ、と心を奮い立たせたい意思もないことはないが、一方で、このまま先に進んでいいのかという戸惑いもある。

阪神・淡路大震災の経験を軸に編まれた本の冒頭に、次のような問いが書かれている¹。「被災地外から投げかけられる励ましの言葉＝『復興に向けて頑張ってください』が何故、被災者には『ここから立ち去れ』と聞こえてしまうのか」と。ここでの解説には「安い木賃アパートで被災し、かろうじて生き残った者にとって、予定される新築賃貸マンションの家賃は払えない。他地区に転出していかざるを得ない。結果的にジェントリフィケーションが起こる」とある。確かにそうかもしれない。

神戸のように木賃アパートが中心というわけではないが、岩手や宮城北部のように、市街地が津波によって破壊された地域では、似たような状況にあるように思う。高台移転論が典型であるが、その復興ビジョンの中に自分が含まれているのか否かという疑心暗鬼に被災者が直面すること自体が、復興というイデオロギーの強さであり脆さになってしまう。

福島でも事情は同じだ。福島北部の沿岸地帯は、平坦な農地に津波が押し寄せたため、三陸海岸よりはるかに

に広大な面積が浸水した。相馬の景勝地である松川浦は地形から変わってしまった。ここで復興とは、元に戻れない人が出る、しかも大量に出るということを意味している。

さらに原発災害による避難者にとってはそれが歴然である。1年が経過しても、16万人の人たちが地域を離れて生活している。戻りたいとは思いますが、それが簡単なことではないことはよく分かっている。それでも復興ということばに希望を託したいという判断も分からないではないが、そのことが避難者の心情を引き裂いていくという側面もないではない。

やるべきことはたくさんあるのだろう。ただ、これまで地域社会や自治体にこだわることを生業としてきた自分ができることといたら、逡巡に満ちた避難者や自治体関係者の心情を追いかけていくことくらいだ。本稿はそういう震災後1年間のまとめでもある。

2 | 避難の状況

(1) 調査概要

朝日新聞社と共同で、原発災害避難者の実態調査を続けてきた。震災3ヵ月後の2011年6月、半年後の9月、約1年後の2012年2月と3回の調査を実施した(図表1)。この調査の特徴の第一は、同一人物を追いかけるパネル調査と呼ばれる手法にあり、避難者を通してこの1年間の変化を的確にとらえることができるという点である。この点だけでも、この調査は他に類例のない画期的な調査だといえる。第二に、大部分が面接調査によるため(ごく一部は電話による調査)、単なるアンケートとは異なる深みを持っているというところにある。世帯単位で

図表1 原発災害避難者実態調査概要

	調査期間	新聞掲載日	調査数	備考
1次	2011年6月6日～12日	6月24日	407	詳細報告 ²
2次	2011年9月20日～28日	10月9日	287	詳細報告 ³
3次	2012年1月30日～2月12日	2月16日	273	

出所：筆者作成

はなく個人単位の調査であることから、世代や性別も比較的多様に把握されている。第三には、朝日新聞が全社態勢で取り組んでいるため、福島から全国に避難している人たち等、比較的幅広い層を網羅していることもあげられる。弱点としては、手間暇をかける分だけ、調査対象者が量的に限られてしまうことや、パネル調査であるがゆえに、しだいに調査数が減っていくことである。

この調査を始めようとしたときの悩みは、公開情報がほとんど存在しないために、原発災害避難者の全体像がつかめないというところにあった。調査対象の全体像が把握できなければ、社会調査的な意味で、この調査の信頼性を量ることができない。また、事前に試行した面接による聞き取り調査では、ひとりにつきほぼ1時間を要した。さらに被災直後の避難者は何かを伝えたくてしかたない状況がみられ、半日を要することも珍しくはなかった。以上の点から考えると、調査対象の選択や調査数については必ずしも十分とはいえず、統計的な意味で、本稿に掲げるパーセント表示の数値の信頼性は低いかもしれない。

しかし、調査対象者の継続性という観点から、その変化の実態については明快である。さらにその後の他の調査と比較しても、数値的にもそれほど大きく異なるわけではないことから、全体的には調査数値の信頼性は高いと考えている。さらに面接調査であり、回数を重ねるご

とに調査者と調査対象者との信頼感が高まることから、調査を通して得られた避難者のことばには重みがある。新聞紙上で紹介されていることばは限られているが、会員制サイトの朝日新聞デジタル版ではそれぞれ100人程度の避難者のことばが綴られており、これこそがこの調査の豊かさを示しているものである。

(2) 増え続ける避難者数

現在、原発災害にともなう避難者数は16万人と推定されている。2012年2月9日現在で、復興庁が発表している福島県内の避難者数が97,231人であり、福島県が発表している県外避難者数が62,610人である(図表2、図表3)。ただし厳密にいうと、この中には地震や津波による家屋の倒壊等で避難している住民も含まれている。だが、福島県内では必ずしもそれは大きな割合ではないため、このことを加味しても大部分が原発災害による避難者と考えてもよいと思われる。

それよりも重要なことは、避難者数が増え続けているという点である。一般的に、地震や水害等の自然災害では、最初の1週間程度に避難者数のピークがあり、それ以降は徐々に減少する。ところが、原発災害による避難者数は1年近くたっても増加しているのである。このような災害の例は他にみられない。

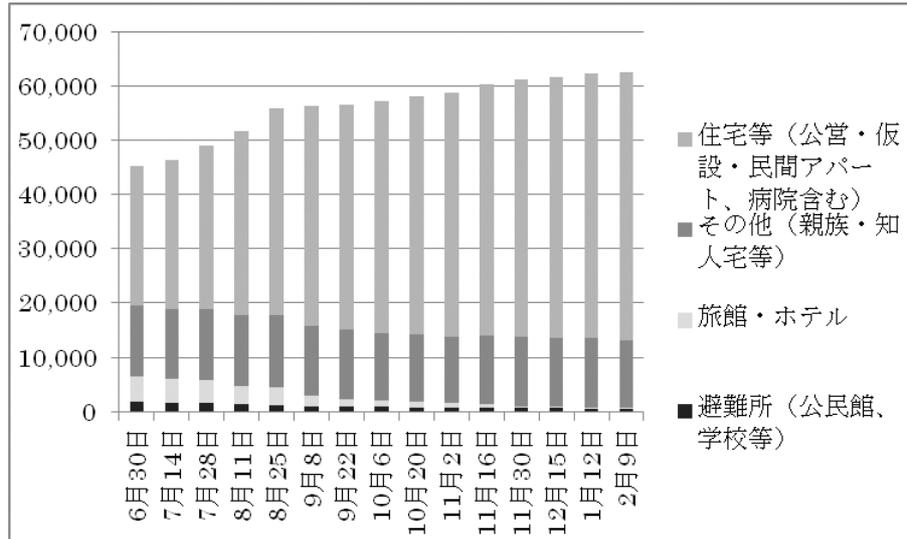
県外避難者数の県別一覧は図表4の通りであり、群を抜いて避難者数が多いのは山形県である。隣接県であり

図表2 県内避難者数の推移

	11月17日	12月1日	12月15日	1月12日	1月26日	2月9日
避難所(公民館、学校等)	41	19	18	0	0	0
旅館・ホテル	92	37	22	2	2	1
その他(親族・知人宅等)	0	0	0	0	0	0
住宅等(公営・仮設・民間アパート、病院含む)	94, 210	95, 144	95, 506	96, 833	97, 285	97, 230
合計	94, 343	95, 200	95, 546	96, 835	97, 287	97, 231

注：11月17日現在以前は「住宅等」の集計が行われていないため省略した
出所：東日本大震災復興本部、復興庁のホームページに掲載のデータを加工

図表3 県外避難者の推移



出所：福島県ホームページのデータを加工

ながら、福島との間には高い山並みがあり、放射線量が比較的低いということが要因であろう。しかも、6月から翌年1月を比較すると2.4倍になっており、増加率も高い。

次に目立つのは新潟県である。中越地震等、これまでの災害の経験から避難者受け入れに積極的だったことが要因として考えられる。南相馬市等では、集団移転先として新潟県の公共施設等に住民を避難させたということもある。また柏崎や刈羽等、東電関連の施設があり、東電関係者の家族が避難したという要素もあるかもしれない。ただし、新潟県については避難者が増加している傾向はみられない。

地域的にまとめると東京都をはじめとした首都圏が多い。埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県はともに避難者数の増加傾向がみられる。縁者が多いことや就業面等で都市的な利便性があるからだろう。

増加率でみると沖縄県が目立つ。6月から1月にかけて、4倍以上になっている。西日本全体では必ずしも増加傾向が顕著ではないところに、沖縄県だけがかなりの増加率を示している。沖縄県も避難者の受け入れに積極的だったが、どうして増加しているのかという確たる要因は思い当たらない。

またこれらのデータとは別に福島県内外の転出転入の推移が分かっている(図表5)。昨年同期と比較して大幅に転出超過になっていることが分かる。この数字は住民票を移した人たちのデータであり、必ずしもすべてが避難者とは限らない。平時であれば、一般的には転勤や就学による変動が中心となるので、前年度との差が原発災害によるものと推測できる。基本的に、図表3は住民票を移していない避難状態の人たちの集計であるが、調査の方法が異なるため、重複している可能性もある。したがって、厳密ではないが、さらに3万人弱が避難者数に加わり、全体で約19万人という推計も成り立つ。

以上のように、避難者数の確定は困難であるが、これもまた原発災害の特徴ともいえる。なぜなら、必ずしも福島からの避難者ばかりではなく、現に東京から避難している人もいるのであり、単純に避難指示の有無によるばかりではなく、各自のリスク判断に負うことが多いからである。

(3) 転々とする避難者

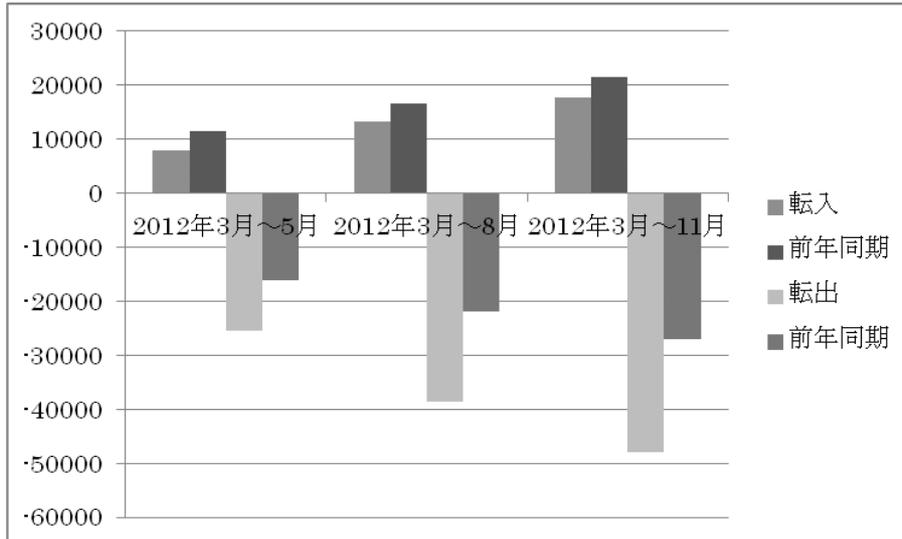
自然災害とは異なる原発災害による避難の特徴は、①原発状況の悪化にともなって避難所を転々とする、②これまでの住まいから遠く離れた地域に仮設住宅や避難先があること、③子育て世代を中心にさらに遠隔地に

図表4 県外避難者数（都道府県別）

	2011/6/2	2011/7/28	2011/9/22	2011/11/16	2012/1/26
北海道	1,121	1,464	1,845	1,827	1,846
青森県	559	634	668	658	648
岩手県		433	492	590	634
宮城県		1,190	1,429	1,606	1,810
秋田県	879	1,014	1,204	1,170	1,174
山形県	5,345	7,712	11,353	12,734	13,033
茨城県	51	2,204	2,766	2,916	3,612
栃木県	2,520	2,678	2,609	2,573	2,710
群馬県	2,666	2,198	1,977	1,920	1,921
埼玉県	2,610	2,551	4,905	4,705	4,593
千葉県	2,716	3,101	3,230	3,196	3,214
東京都	3,294	5,640	6,102	7,318	7,570
神奈川県	1,204	1,264	1,236	1,824	2,572
新潟県	7,386	6,738	6,117	6,569	6,683
富山県	378	391	369	332	295
石川県	469	426	407	407	383
福井県	399	417	426	404	366
山梨県	691	770	781	726	733
長野県	888	1,061	974	984	987
岐阜県	252	258	269	287	307
静岡県	977	1,071	972	1,002	968
愛知県	806	825	822	819	864
三重県	125	132	125	118	212
滋賀県	236	246	262	259	257
京都府	435	615	737	768	755
大阪府	570	637	852	880	913
兵庫県	298	544	550	558	554
奈良県	83	75	85	87	93
和歌山県	58	54	70	67	65
鳥取県	90	93	110	112	121
島根県	129	144	127	120	114
岡山県	107	221	248	233	261
広島県	201	255	281	294	307
山口県	86	97	94	103	82
徳島県	51	61	82	84	87
香川県	11	45	46	42	49
愛媛県	142	165	152	159	133
高知県	45	55	60	62	65
福岡県	301	324	339	348	331
佐賀県	47	120	149	152	158
長崎県	100	106	114	114	108
熊本県	59	101	89	97	100
大分県	155	194	203	201	189
宮崎県	67	83	119	125	139
鹿児島県	124	121	140	149	152
沖縄県	165	375	482	552	640
合計	38,896	48,903	56,469	60,251	62,808

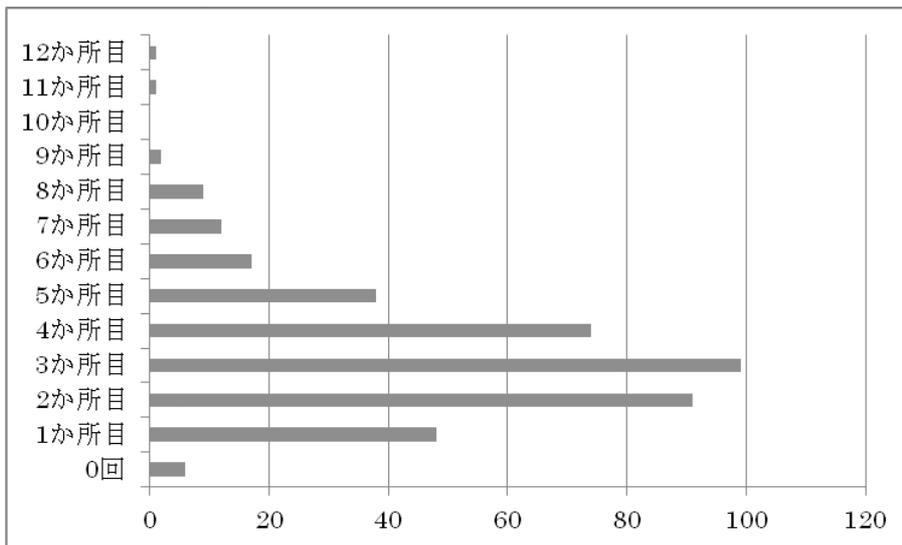
出所：福島県ホームページのデータを加工

図表5 福島県内外の転出転入状況



出所：総務省ホームページのデータを加工

図表6 現在の避難先は何カ所目か（1次）



注：現在の避難先が「0回」と回答しているのは、1次調査（2011年6月）の時点で自宅等にとどまっている人のことである。
出所：筆者作成

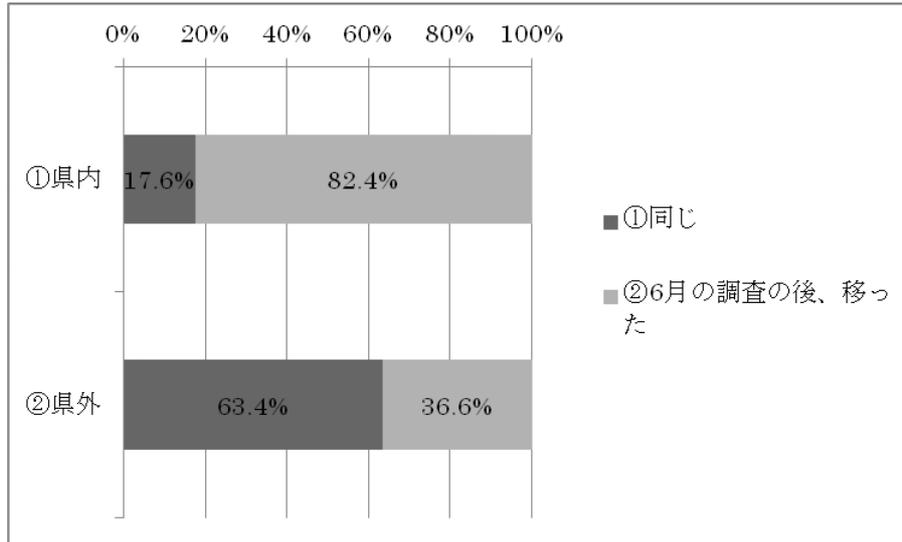
避難する人たちもいることである。図表6は1次調査で、今いるところが何カ所目の避難場所かを聞いたものであり、震災後3カ月でもっとも多い答えが3カ所目、最高は12カ所となっている。

一般的に双葉郡町村の避難者は、まず地震と津波で近隣の集会所等へ避難する。その後、原発災害の進捗によって、隣接自治体、さらに遠方の地域に避難し、避難所から旅館・ホテル等の二次避難所、さらに仮設住宅や借

り上げアパート等に移っている。この間に、親戚や知人を頼ることもあるが、やはり長期間は難しく、避難所との間を行き来するケースも目立つ。

自然災害の場合には、住んでいた地域になるべく近い場所に避難する。仮設住宅の立地も同一自治体内が普通だが、原発災害の場合には大部分が異なる自治体に建てられることになる。気候風土はもちろん、地域性も異なるところに避難せざるを得ないのは、避難者にとってさ

図表7 6月調査時点から移ったか（2次）



出所：筆者作成

らに大きなストレスとなる。

震災3ヵ月後から半年後にかけての3ヵ月間でも移動した避難者は多い（図表7）。特に県内避難者の8割以上は移動している。

さらに3次調査でも移動者が2割弱（17.3%）を占める。1年経っても動かざるを得ないのが原発災害の避難者である。

3 | 避難生活の実態

(1) 分断される家族

避難先の移動は、その裏側に家族の分断を含む。震災前の状態と比較して、今、誰と避難しているかについて継続的に聞いている（図表8）。約半数の家族が原発災害によって離れ離れに暮らすことになったことを示してお

り、しだいに増加していることが分かる。

この調査は同一人に対する調査なので、中身を詳しくみていくと、必ずしも一方的に家族が分散しているというわけではない（図表9）。避難先が変わることを機会に、再び家族がそろう事例もないではないが、全体としては離れ離れになっていく家族が多くなっている。

その背景のひとつは、単純に家の物理的な容量の問題があるだろう。たとえば二世帯、三世帯の家族が同居していた震災前の家に比べて、避難所や仮設住宅、借上げアパート等には広さの限度がある。それで離れ離れになることもある。

また、原発リスクに対する判断の相違もある。一般的に、高齢者はリスクよりも地元に近いという地理的判断を優先させ、子育て世代はリスクを重視する。お互いが

図表8 震災前に暮らしていた家族と同居しているか

1次		2次・3次		2次	3次
①家族全員と	54.6%	①一緒に住んでいる	49.8%	46.2%	
②家族の一部と	33.8%	②別々に暮らしている	46.3%	50.5%	
③ひとりで	11.1%				
④その他	0.5%	③その他	3.9%	3.3%	

出所：筆者作成

図表9 震災前に暮らしていた家族と同居しているか（2次・3次クロス）

		2次調査			計
		①一緒に住んでいる	②別々に暮らしている	③その他	
3次調査	①一緒に住んでいる	94	18	4	116
	②別々に暮らしている	30	97	1	128
	③その他		2	6	
	計	124	117	11	244

出所：筆者作成

図表10 震災前に暮らしていた家族と同居しているか（2次・18歳以下の子どもの有無別）

	①子どもがいる	②子どもがいない	計
①一緒に住んでいる	62	80	142
②別々に暮らしている	68	63	131
③その他	2	9	11
計	132	152	284

出所：筆者作成

納得し合って分離する場合もあれば、判断の相違をめぐって心理的にぎくしゃくする家族もあるだろう。

聞き取り調査で多いのは、勤務先との関係である。夫（妻）は勤務先に近いところにアパートを構え、妻（夫）と子はリスクを重視して遠隔地に避難するという事例が典型的となる。原発災害によって単身赴任状態を強いられたということになるかもしれない。

さらに子どもの就学の問題もある。大熊町をはじめとして、集団避難先に公立小中学校を開設したところでは、子どもの環境を優先して学校の近くに避難することがあり、それによって祖父母世代と子育て世代が離れざるを得なかったり、就業地に近いところに避難する夫（妻）との離散という状況が生まれたりしている。また小中学校と高校の子どもがいる家庭では、通学する学校のある場所が離れているために家族が分断されることもある。これは双葉郡や南相馬市等に立地していた高校が、県内のいくつかの地域に分かれて、他校の校舎を借りて開校しているからである（「サテライト校」と呼ばれる）。さらに2012年4月、そのサテライト校の一部が学生数の減少にともない統合されることになっており、ここでもう一段の避難先の移動が余儀なくされようとしている。

これらはいずれも子どもの有無と関連が深い。したがって、子どもがいる家族の方が別居を強いられている割

合が多くなる（図表10）。

（2）県外避難者の属性

調査によって県外避難者には特性があるということが分かった。特に世代に顕著な特徴がある。図表11は県内と県外との世代を比較したものである（1次）。県外避難者は30歳代が多い。つまり子育て世代である。放射能汚染の子どもに対するリスクを強く感じた人たちが県外に避難しているようすがうかがえる。

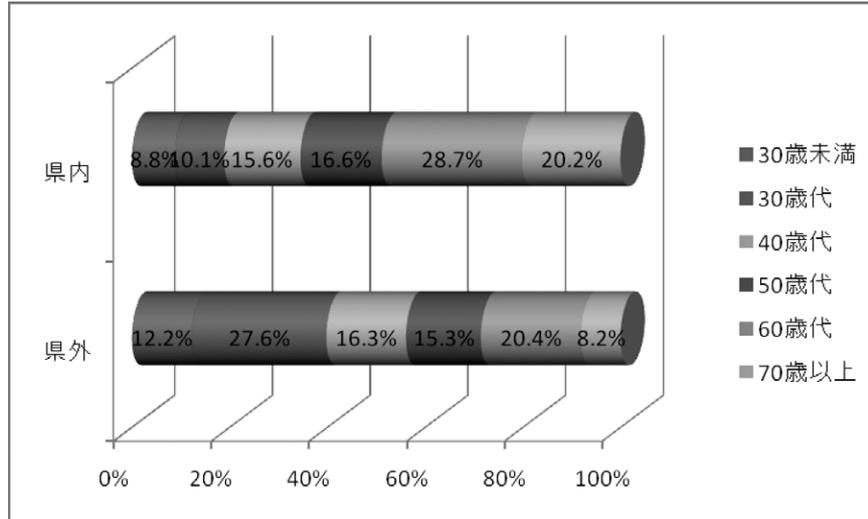
これは1次調査時点でのクロス集計であるが、2次、3次において、若干の県内外の移動はあったものの、基本的には同一人を調査対象としている以上、現在までこの割合に大きな変化はない。

2次調査では家族内に18歳以下の子どもがいるかどうかを聞いており、それを県内・県外とクロス集計したものが図表12となる。県外に避難した人たちの方が子どもをもつ割合が高いということが分かる。県外避難者のこうした特徴が、原発災害に対する考え方や避難に対する意識の違いとなって表れてきている。

（3）避難の判断

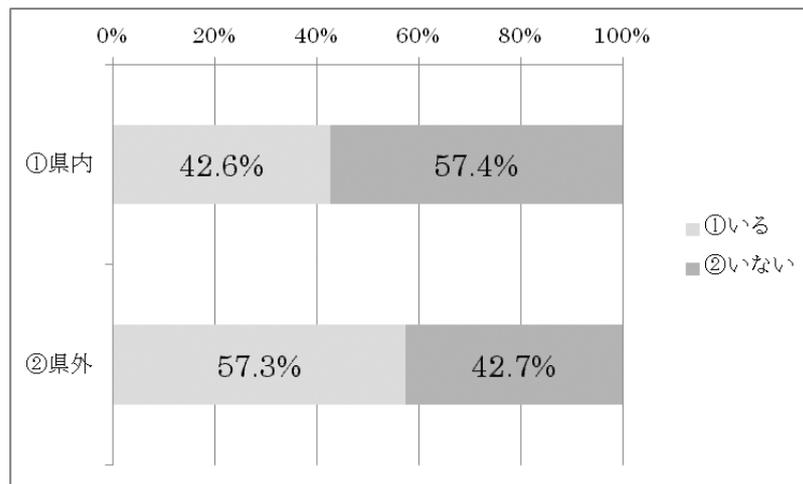
避難者は避難先をどのような情報に基づいて判断しただろうか。図表13は避難先を決める際にもっとも参考にした情報を聞いたものである。一般の災害ではほとんどの場合、役所からの指示によって避難する。原発災害で

図表11 県内・県外避難者の年代別分布（1次）



出所：筆者作成

図表12 県内・県外別の18歳以下の子どもの有無（2次）



出所：筆者作成

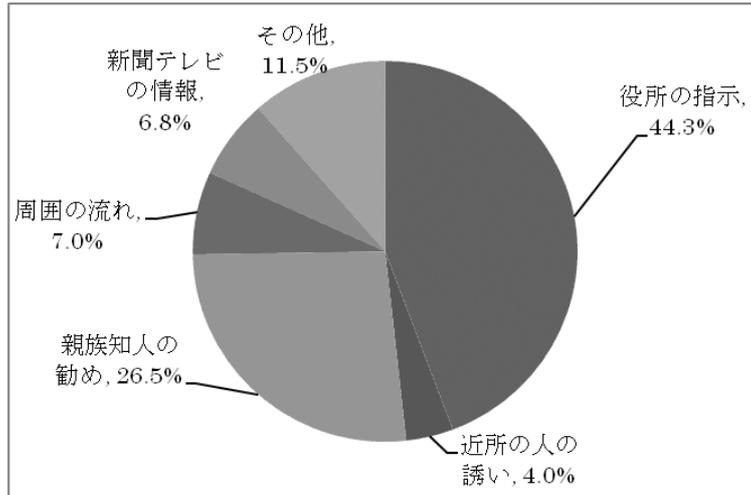
も、役所からの情報や指示を参考にした人が多いが、半数までには至らない。次に多いのは遠く離れた親族や知人からの勧めとなっている。

原発災害の状況判断についてはさまざまな見解があった。テレビや新聞では抑制的な情報が流れていたが、ネット上では危機感の強い見解が流れていた⁴。原発立地地域でも、東電関係者からの情報と称される危機レベルの高い情報が口コミで流れされていた形跡がある。遠く離れた親族や知人から、すぐに遠くに避難するようにという連絡があったというケースも確認されている。約4分

の1の人たちがそのような情報に基づいて避難していることが分かる。

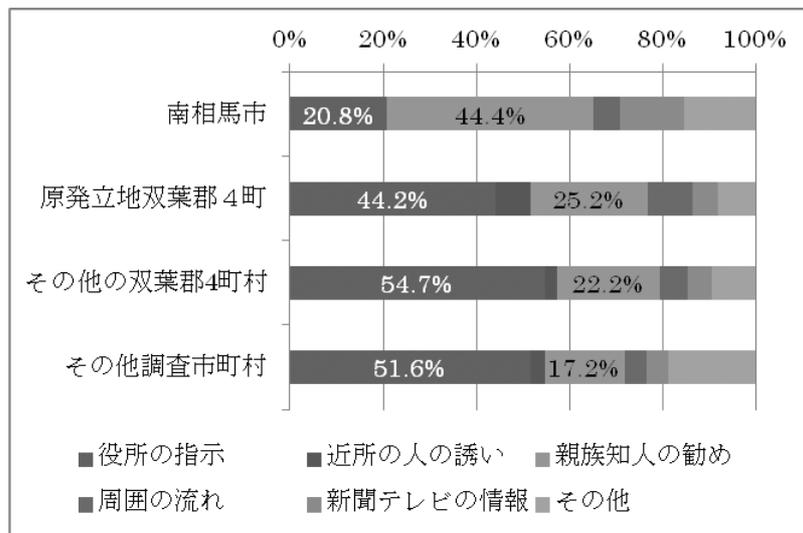
ただし遠く離れた親族や知人からの勧めという回答は地域的には偏在しており、特に南相馬市の人に多くみられる（図表14）⁵。南相馬市は旧小高町のように20キロ圏内の避難指示区域もあるが、もっとも人口が多い旧原町市は屋内退避地区であった。つまり住民にとって避難すべきか否かという判断に迷うケースが少なくなかったと思われる。この場合、役所の情報や指示に基づくというよりは、遠く離れた親族や知人の勧めで避難を決断す

図表13 避難する際に参考にしたこと（1次）



出所：筆者作成

図表14 避難する際に参考にしたこと（1次・市町村分類別）



出所：筆者作成

ることが多かったのではないかと考えられる。

4 避難者の意識

(1) 地域復帰への期待

この調査では3回ともに地域復帰への期待を聞いている。その結果の推移は図表15の通りである。繰り返すが、この調査は同一人に対して聞き取っているものであり、他の図表を含め、数値の推移はそれぞれの個人が考え方や感じ方を変化させていくようすを的確に表している。

「戻りたい」と「できれば戻りたい」を合算した数値は

漸減傾向にあるが、その中の「戻りたい」という意思の強さは大きく減退している。さらに大きな注目点は「戻りたくない」が倍加しているところにある。この1年間に避難者がおかれた環境の厳しさがうかがいしれる。2次調査と3次調査とのクロス集計は図表16の通りになっている。態度変容の方向はさまざまであるが、全体としてこのような傾向になっているということが分かる。

これを県内県外別にみたものが図表17で、世代別にみたものが図表18になる。「戻りたくない」の割合は県内より県外の方が高く、世代別には若年世代の方が高い傾

向がみられる。これまでも被災地は高齢化が進んでいる地域が多かったが、災害によってそのスピードが一段と増すことが推測される。

(2) 地域復帰の現実認識

前項が地域復帰への期待を尋ねる質問であるのに対して、現実認識としてどのくらいの期間で戻れるかという判断を聞いているのが図表19になる。この質問は2次と

3次で実施した。5年未満という認識が減少していることが目立つが、最大の変化は「戻れないと思う」が倍増しているところにある。3次調査では、「1年～5年未満」に匹敵する人たちが「戻れないと思う」という認識を示している。

図表20で2次と3次のクロス集計をしている。ここで明らかになっているのは、2次調査では「10年～20年

図表15 地域復帰への期待（1次・2次・3次）

	1次	2次	3次
①戻りたい	61.8%	43.0%	36.1%
②できれば戻りたい	17.0%	22.0%	21.6%
③あまり戻りたくない	4.7%	7.7%	5.6%
④戻りたくない	7.4%	9.4%	16.7%
⑤まだ決めていない	3.9%	4.2%	5.9%
⑥すでに戻っている	2.0%	8.0%	9.3%
⑦その他	3.2%	5.6%	4.8%

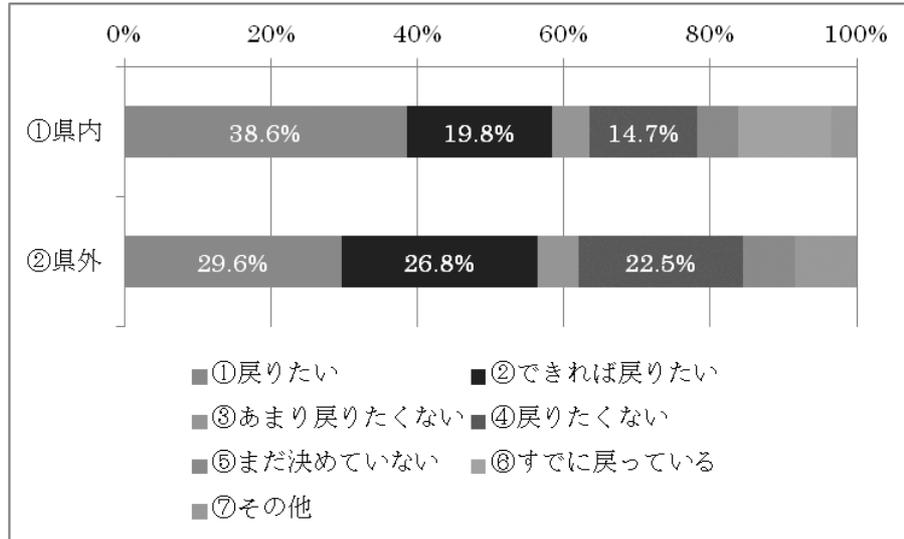
出所：筆者作成

図表16 地域復帰への期待（2次と3次のクロス集計）

		2次調査						
		①戻りたい	②できれば戻りたい	③あまり戻りたくない	④戻りたくない	⑤まだ決めていない	⑥すでに戻っている	⑦その他
3次調査	①戻りたい	64	23	1	1			2
	②できれば戻りたい	23	13	7	3	3	2	2
	③あまり戻りたくない	2	4	5		2		
	④戻りたくない	6	4	5	15	4	2	5
	⑤まだ決めていない	4	6		2	1		
	⑥すでに戻っている	5					19	1
	⑦その他	6	2	1	1	1		2

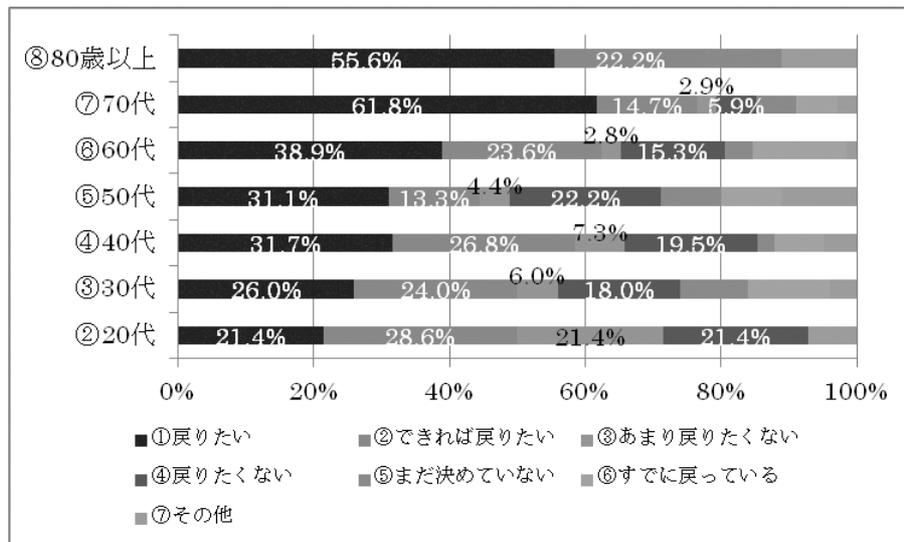
出所：筆者作成

図表17 地域復帰への期待（3次・県内県外別）



出所：筆者作成

図表18 地域復帰への期待（3次・年代別）



出所：筆者作成

未満」「20年以上」と答えていた層が、3次調査では「戻れないと思う」に移行している様子である。

地域復帰への期待と現実認識との間でクロス集計をしたのが図表21になる。「戻りたい」と答えた人の中にも「戻れないと思う」という認識の人が少なくないことが分かる。避難者は、それぞれの希望とは別に、自分たちの置かれた環境を客観的に分析している。

いくつかの代表的な声を拾うと「除染をしたとしても、木を切り倒すなど、動植物が暮せる環境にはならないの

ではないか。自給自足の生活をしたい私たちは、戻る気にはなれない」「自宅は原発から6キロ。放射能汚染がひどすぎて自分たちの間は帰れないのではないかと諦めているのではなく、我が子の世代が戻れるように取り組むことが必要。まずはどこかに復興住宅を建設して、役場機能も一緒に移して、町民みんなで双葉町として暮らせる環境を作ってほしい」「希望的観測だが、そのころになると除染が進み、戻れると思う。ただし、子ども連れて帰りたいたとは考えていない」等がある。

図表19 地域復帰の現実認識（2次・3次）

	2次	3次
①1年未満	7.0%	4.7%
②1年～5年未満	35.6%	25.1%
③5年～10年未満	9.9%	11.4%
④10年～20年未満	13.0%	7.8%
⑤20年以上	11.6%	11.4%
⑥戻れないと思う	11.6%	24.7%
⑦その他	11.3%	14.9%

出所：筆者作成

図表20 地域復帰の現実認識（2次と3次のクロス集計）

		2次調査						
		①1年以内	②1年～5年以内	③5年～10年以内	④10年～20年以内	⑤20年以上	⑥戻れないと思う	⑦その他
3次調査	①1年未満	4	7		1			
	②1年～5年未満	4	41	3	3	1	3	5
	③5年～10年未満	2	13	5	2	1	2	1
	④10年～20年未満		5	5	5	2	1	2
	⑤20年以上		3	1	8	10	3	1
	⑥戻れないと思う	1	8	3	13	11	19	4
	⑦その他	5	10	3	1	3	1	12

出所：筆者作成

図表21 地域復帰への期待と現実認識（3次）

	①戻りたい	②できれば戻りたい	③あまり戻りたくない	④戻りたくない	⑤まだ決めていない	⑥すでに戻っている	⑦その他
①1年未満	9	2	0	1	0	0	0
②1年～5年未満	35	15	3	5	6	0	0
③5年～10年未満	10	14	2	0	2	0	1
④10年～20年未満	5	7	1	3	3	0	0
⑤20年以上	15	5	3	3	0	0	3
⑥戻れないと思う	15	10	5	25	1	0	6
⑦その他	6	2	1	5	2	19	3

出所：筆者作成

(3) 市町村別の地域復帰期待と現実認識

震災前に暮らしていた地域によって条件が異なるため、地域復帰への期待とその現実認識は、地域ごとに差が出る。図表23は、市町村の分類別にみた地域復帰への期待であり、図表24は同じように区分した地域復帰への現実認識である。原発立地に近いところほど「戻りたい」と

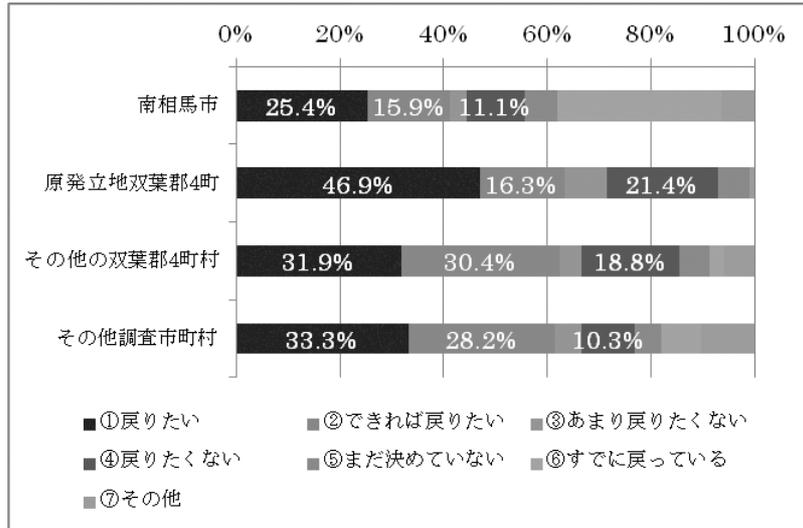
いう強い意思が感じられるが、一方で期待が薄く、「戻れない」という認識も他地域よりも強いという現象がみられる。また南相馬市の場合は、屋内退避地域指定中から地域にとどまっていた人も含まれるため、一定の割合で既に地域へ帰っている人がいる。

図表22 警戒区域、計画的避難区域および特定避難勧奨地点がある地域の概要図（平成23年11月25日現在）



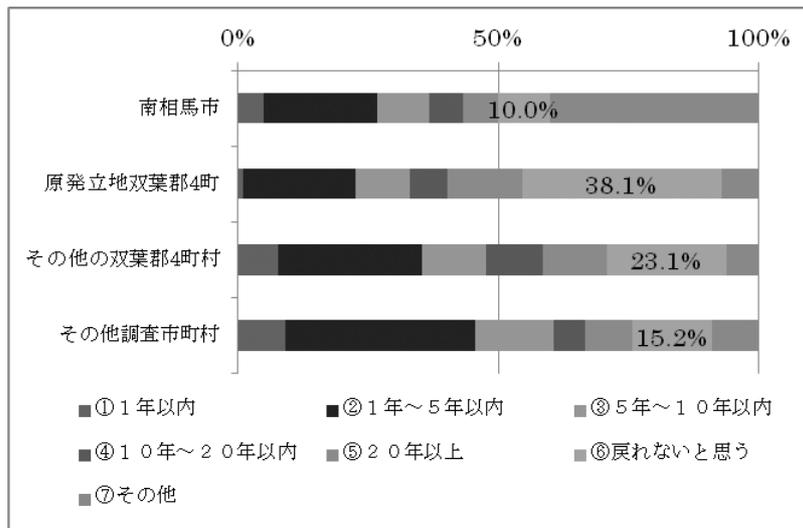
出所：経済産業省Webサイトより<<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111125d.pdf>>

図表23 地域復帰への期待（3次・市町村分類別）



出所：筆者作成

図表24 地域復帰の現実認識（3次・市町村分類別）



出所：筆者作成

5 原発に対する認識

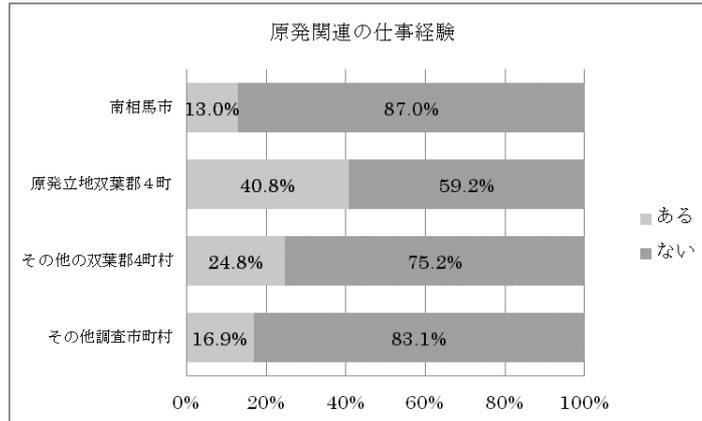
(1) 原発との関わり

困難な避難生活を強いられている要因が原発災害にあることはいうまでもない。一方で、双葉郡8町村の経済が原発にともなうさまざまな産業を中心にこれまで回っていたことも現実である。したがって、原発災害避難者の原発への意識は、選択肢では拾いきれない複雑なものがあるといっていよう。そのことを前提としながら

以下の数字を読みとっていきたい。

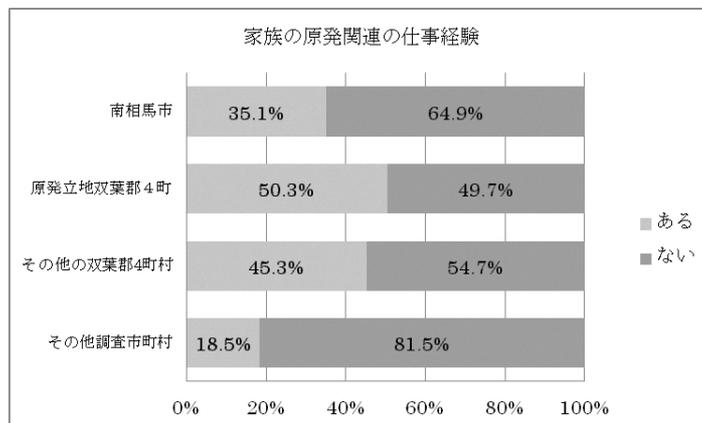
まず、自分がこれまで原発関連の仕事をしたことがあるかを聞いたところ、原発立地4町では約4割の人たちがあると答えている（図表25）。また家族の中で原発関連の仕事をしていた人がいるかを聞いたところ原発立地4町では半数の人たちがあると答え、周辺の市町村でも高い割合を示している（図表26）。この地域では原発が雇用面においていかに大きな位置を占めているかが分かる。原発の安全度認識について、原発関連の仕事をした経験

図表25 原発関連の仕事経験（1次・市町村分類別）



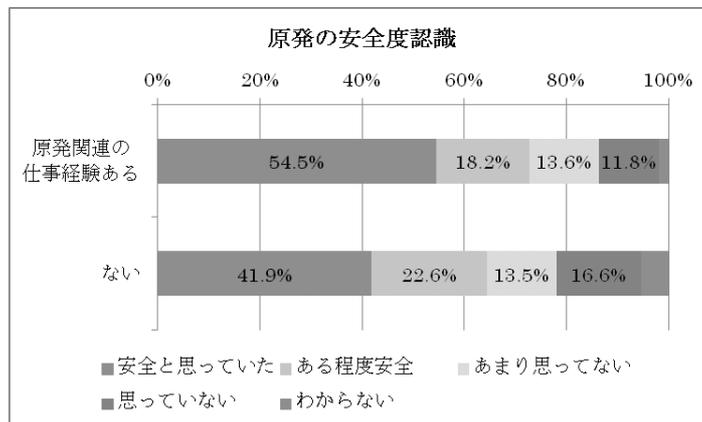
出所：筆者作成

図表26 家族の原発関連の仕事経験（1次・市町村分類別）



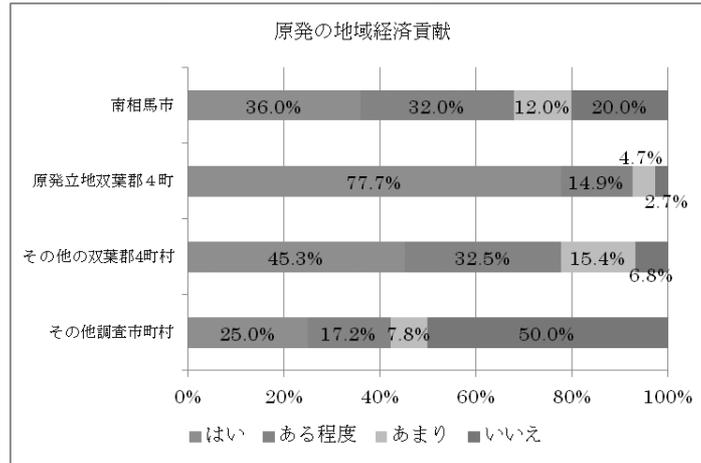
出所：筆者作成

図表27 原発の安全度認識（1次・原発関連業務経験別）



出所：筆者作成

図表28 原発の地域経済貢献（1次・市町村分類別）



出所：筆者作成

のある人の方が安全だと考えていたことが分かる（図表27）。また、双葉郡8町村では、原発が地域経済に貢献していたと認識している人が圧倒的多数を占めている（図表28）。

（2）原発利用の賛否

震災前は過半数が安全だと考えていた原発について、震災後はどのように考えているか、1次、2次、3次と聞いている（図表29）。避難生活3ヵ月後の6月の時点では、まだ4分の1の人たちは原発利用に賛成していたが、6ヵ月目の9月の時点には2割以下に変わる。1次調査の時に賛成と答えた人の半数近くが6ヵ月目になると否定的になっている（図表30）。聞き取りによると、その後の報道によって、原発がなくてもやっていけるのではないかという意見が紹介されたり、再生可能エネルギーの議論が行われたりした結果、考えを見直した人がみられる。もちろん、厳しい避難生活が長期化しているという肌身に染みた感覚も大きな要因のひとつだろう。

「原子力発電を利用することに賛成ですか。反対ですか」

図表29 原発利用の賛否（1次・2次・3次）

	1次	2次	3次
①賛成	26.7%	19.4%	18.1%
②反対	73.3%	80.6%	81.9%

出所：筆者作成

という設問は、朝日新聞の全国世論調査が1970年代の後半から長年続けてきたものである（図表31）⁶。当初は賛成が5割台、反対が2割台であった。それが86年のチェルノブイリ原発事故を境に、反対が上回るようになる。90年代の前半になると、また逆に反対が減少し賛成が増加してくる。事故の記憶が薄れるとともに、原発推進側がテコ入れしたといわれている地球環境問題を背景に賛否が拮抗するようになる。

しかし、2002年10月を限りに、震災までの8年半、この設問は朝日新聞の全国世論調査から消えている。逆にいえば、マスコミにとってこの種の設問は原発にともなうトラブルや事故が発生したときに設けられるものであり、この8年半、設問がないということは、原発について世論は安定的であった、すなわち比較的高い支持をえていたのではないかと推測される。

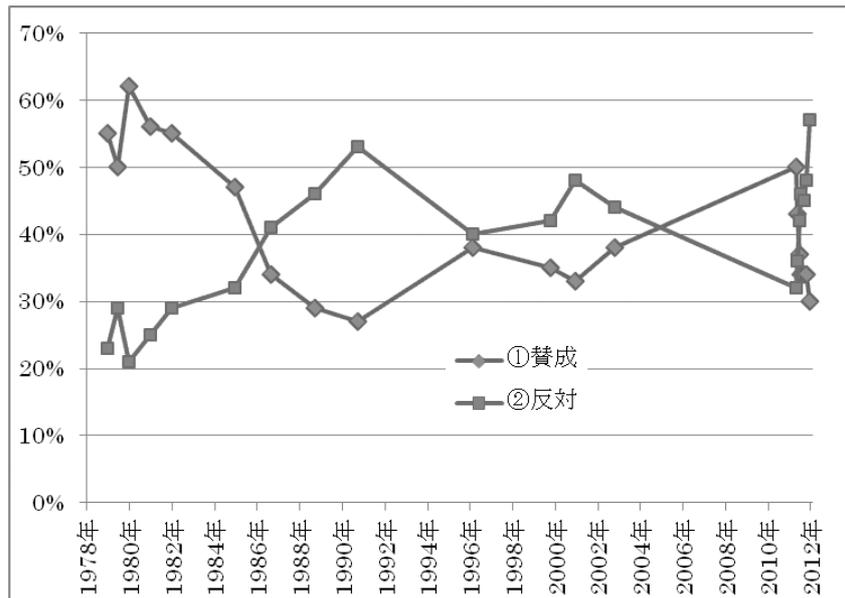
その証拠に、今回の原発災害直後の2011年4月の朝日新聞全国世論調査によれば、原発利用に対する賛成50%、反対32%と、あれだけの原発災害が起きている

図表30 原発推進への賛否（1次と2次とのクロス集計）

		1次	
		①賛成	②反対
2次	①賛成	39	11
	②反対	31	188

出所：筆者作成

図表31 朝日新聞全国世論調査における原発利用の賛否



出所：柴田鐵治・友清裕昭（1999）とその後の朝日新聞紙上のデータを加工して作成

にもかかわらず、なんと賛成が反対を上回っている。おそらく、2000年代半ばに再び賛成が反対を逆転し、しかも原発災害の直前にはかなりの高率で原発利用が支持されていたのではないかということが推測される。その後、5月にも賛成43%、反対36%と依然として原発利用が支持されていたが、さすがに6月になると、賛成37%、反対42%と逆転し、以降はほぼ安定的に推移している。

全国世論調査と今回の調査は手法が異なるので、数値だけを単純に比較することはできないが、原発災害避難者の8割が反対としているのに対して、全国世論調査における反対は5割程度であり、全国と福島との間に、原発に対する意識のギャップがかなりあるのではないかとと思われる。

(3) 脱原発動向

震災後の朝日新聞の全国世論調査は、単に原発利用の賛否を聞くのではなく、加えて、いわゆる脱原発と呼ばれるような原発の段階的廃止についての賛否を聞くようになった。ただし、設問と回答の選択肢は2011年4月の世論調査とその後の6月からの世論調査とは異なっている。本調査では、朝日新聞の当初の選択肢にあわせ

たため、四者択一になっているが、朝日新聞の全国世論調査では、6月以降は賛否の二者択一になっており、そのように変更になった6月以降の推移が図表32である。おおむね7割以上の割合で賛成が多くなっている。段階的な削減という設問になると、前項のような二者択一の賛否よりは原発への考え方が厳しめに出てくることが分かる。

朝日新聞の設問にあわせて、この調査でも似たような質問を原発災害避難者に聞くことにしている。ただし、選択肢は朝日新聞が2011年4月の世論調査で設けた四者択一のままにしている。これはこの調査における推移を調べるための措置である。

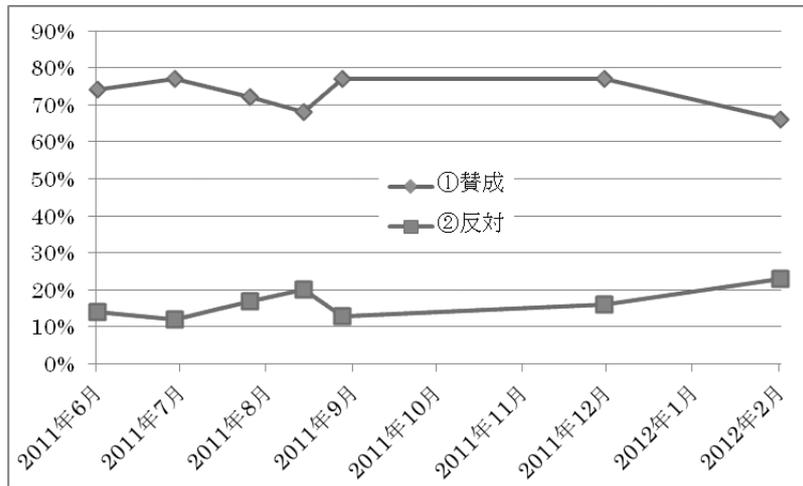
図表33のとおり、ここでも避難生活の時間を経るに従って、「やめるべきだ」が拡大していることが分かる。また1次と3次とのクロス集計をみても、同一人が時を経るに連れて「減らすほうがよい」「やめるべきだ」に移行している傾向が強くみられる（図表33）。たとえば、1次では「現状維持程度にとどめる」とした人の半数以上が「減らすほうがよい」「やめるべきだ」に変化している。

ちなみに朝日新聞の2011年4月の全国世論調査では、「増やすほうがよい」5%、「現状程度にとどめる」51%、

「減らすほうがよい」30%、「やめるべきだ」11%となっており、単純に比較はできないが、調査時期に近い1次調査の結果と比べても、福島と全国とのずれが生じていることが分かる。原発に対する考え方は、やはり被災当事者である福島の人たちの感情が全国の中では際立って厳しく、結果として福島の孤立感や疎外感をもたらす要因にもなりうるかもしれない。

この質問項目も原発立地地域に近いか否かによって傾向が異なる。図表35は市町村分類によって分けたものだが、いずれも全国的傾向からみれば原発に対して厳しい見方をしているものの、相対的にみると、原発立地地域では「やめるべきだ」が少なく、「減らすほうがよい」の割合の方が上回っている。

図表32 朝日新聞全国世論調査における脱原発動向の賛否



出所：朝日新聞紙上のデータを加工して作成

図表33 脱原発への賛否（1次・2次・3次）

	1次	2次	3次
①増やすほうがよい	2.5%	0.7%	0.8%
②現状維持程度にとどめる	27.2%	18.1%	16.2%
③減らすほうがよい	38.5%	42.5%	36.8%
④やめるべきだ	31.9%	38.7%	46.2%

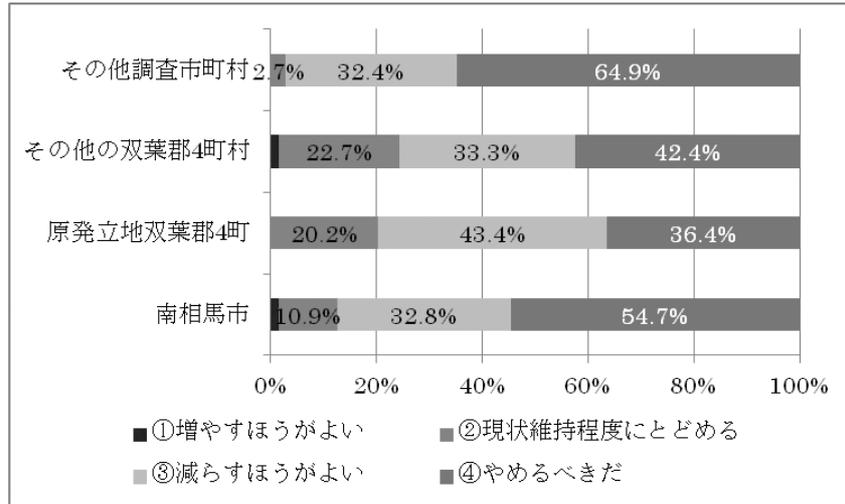
出所：筆者作成

図表34 脱原発への賛否（1次と3次のクロス集計）

		1次調査			
		①増やすほうがよい	②現状維持程度にとどめる	③減らすほうがよい	④やめるべきだ
3次調査	①増やすほうがよい	1	1	0	0
	②現状維持程度にとどめる	3	25	13	1
	③減らすほうがよい	1	27	47	22
	④やめるべきだ	2	17	43	61

出所：筆者作成

図表35 脱原発への賛否（3次・市町村分類別）



出所：筆者作成

6 避難生活の変化

(1) 避難生活の落ち着きと健康状態

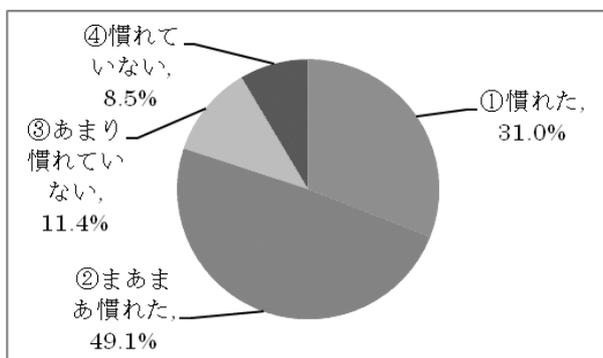
震災から1年間の避難生活の変化を聞いた。避難生活が長期化するにつれて、生活実態の厳しさは続いているが、その厳しさにもしだいにに対応してきているようすがうかがえる。図表36は、避難生活に慣れてきたかどうかという感覚を聞いたものである。まあまあ慣れた、を含めると8割の人たちがそれなりに対応していることが分かる。

もちろん、それは元の日常生活に戻ったということの意味するわけではない。たとえば、慣れたという回答でも、「慣れざるを得ない」「慣れたといえば慣れたが、生

活に満足しているわけではない」という声が多かった。「こんなものだと思えばそれまでだろうが、寒いし、毎日毎日結露に悩まされているし、不便なことたくさんある。仮設の場所によって建設した業者が違うから、構造も違う。うちのところは結露が本当にすごくて、寝ていてもトイレにいても、天井からぼたぼた落ちてくる」というように、日々、ストレスを貯めている人ももちろんいる。

避難生活における健康面の不安も、うっすらとではあるが減少しつつある。図表37は3回にわたる調査で継続して聞いている避難者の健康状態についての推移である。1次の調査時点である6月は、旅館ホテル等の二次避難所にいるケースが多い時期に当たるが、体育館等の避難所にいる人たちもまだ少なくなく、3回の調査時点の中では一番厳しい時期に当たる。9月の調査時点では多くの人が仮設住宅に移行している時期に当たり、厳しいなが

図表36 避難生活に慣れたか（3次）



出所：筆者作成

図表37 健康状態（1次・2次・3次）

	1次	2次	3次
①悪くなった	41.7%	34.0%	29.0%
②今後悪くなる不安がある	8.4%	13.7%	12.9%
③特に変わらない	49.9%	52.3%	58.1%

出所：筆者作成

らも1年とか2年とかいう期間での落ち着き場所を得た人が多い時期になる。ただし放射性物質への不安は、大部分の人たちが引き続き強く感じながら生活をしている(図表38)。

現在の心情についても継続的に聞いている(図表39)。3回の変化はあまり大きくない。細かくみていくと、2次調査で気力を失っている、怒りが収まらないと答えた人がやや増加しているが、3次調査になると多少落ちている。3次調査では、しかたないと思うと答えた人が多少増えている。3回の中では2次調査の時点の心情がもっとも厳しかったように見えるが、全体的にはそれほど変動はないとみてよいだろう。

(2) 交友関係の変化

避難生活の落ち着きと深い関係にあると思われる交友関係について聞いた。図表40は震災前の交友関係が続いているかどうかを尋ねた。34.6%の人たちが連絡をよく取っていると答え、多少取っているという回答を含めると、8割弱の人たちが震災前の交友関係を継続している

ことが分かる。

それに対して、避難生活の間に新しく親しくなった人がいるかどうかを聞いたのが図表41になる。7割弱の人たちが新しく親しくなった人がいると答えている。たくさんいると答えた人たちも22.2%になっている。環境が厳しく変化する中で、事前に私たちが想像していた以上に、新しい交友関係が生まれていることを示している。一方、3割強の人たちはそうでもないという答えになっており、課題も残している。

(3) 周辺の人たちのようすと生活の不安

3次調査では、避難生活をしている周囲の人たちをどのように観察しているかという設問を加えた。これは、自分のこととして語る場合には回答にバイアスがかかるのではないかという配慮も含まれている。図表42をみると、復興への意欲は必ずしも高まっていないが、避難生活はそれなりに落ち着いてきていることが分かる。気持ちが沈みがちな人が多くなっているかという問いには、ほぼ均衡した回答となっており、落ち着いたとはいって

図表38 放射性物質への不安(2次・3次)

	2次	3次
①大いに感じている	59.4%	53.7%
②ある程度感じている	26.6%	29.6%
③あまり感じていない	12.2%	13.0%
④全く感じていない	1.7%	3.7%

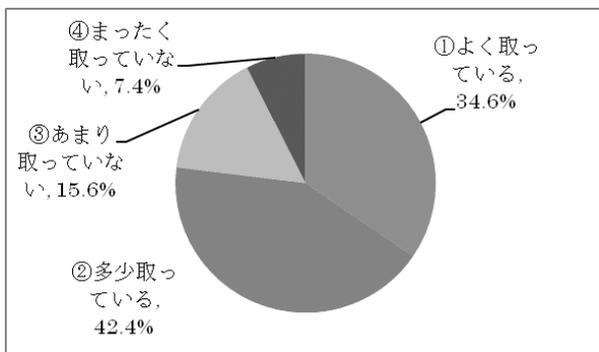
出所：筆者作成

図表39 いまの気持ちに一番近いもの(1次・2次・3次)

	1次	2次	3次
①がんばろうと思う	51.6%	47.5%	47.8%
②しかたないと思う	19.3%	18.0%	21.9%
③気力を失っている	6.8%	12.0%	10.0%
④怒りが収まらない	15.3%	18.3%	16.7%
⑤その他	7.0%	4.2%	3.7%

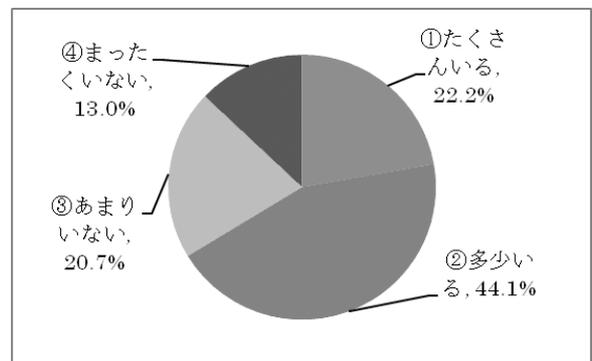
出所：筆者作成

図表40 震災前に親しかった人と連絡を取っているか(3次)



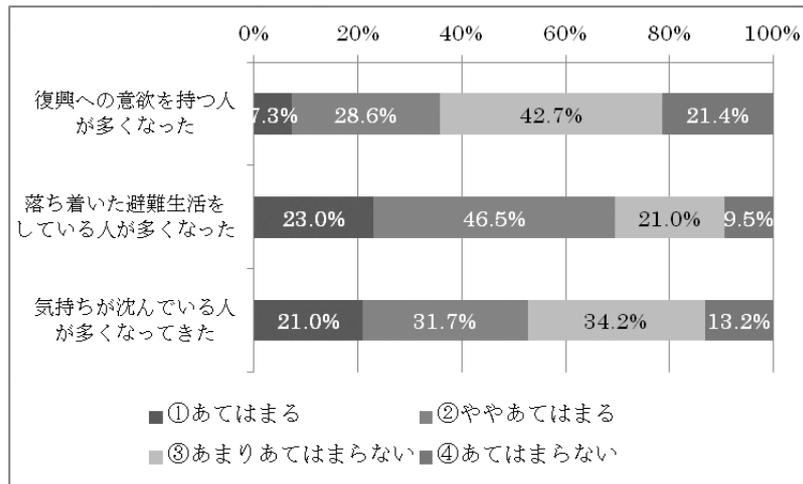
出所：筆者作成

図表41 震災後に新しく親しくなった人はいるか(3次)



出所：筆者作成

図表42 周囲の人たちの変化（3次）



出所：筆者作成

図表43 これからの生活上の不安・複数回答（1次・2次・3次）

	1次	2次	3次
①収入	58.0%	55.4%	48.4%
②住まい	39.1%	46.0%	43.2%
③子どもの就学	19.4%	20.9%	20.5%
④親の介護	7.4%	8.0%	9.9%
⑤病気	23.8%	27.2%	25.3%
⑥近所つきあい	9.8%	4.2%	5.5%
⑦日常生活	6.4%	10.5%	8.8%
⑧役場からの支援	6.6%	5.6%	7.3%
⑨放射能	61.2%	55.4%	56.0%
⑩風評被害	9.6%	22.3%	17.6%
⑪特にない	1.7%	0.3%	2.6%
⑫その他	7.9%	6.3%	10.3%

出所：筆者作成

も、気持ちが安定しているわけではないということがみとれる。

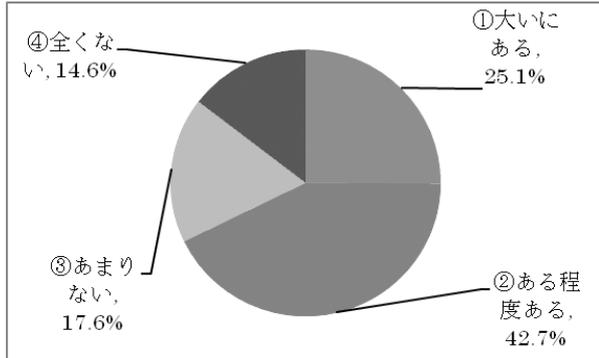
自分のこととして回答してもらった図表36と比較すると、自分では約8割、周囲の人については約7割について、避難生活が落ち着いてきていると判断しており、それほど大きな乖離はみられない。

ただ、図表39では、自分のこととした場合、気力を失っているが1割程度であるのに対して、周囲の人のこととすると約半数の人たちが、気持ちが沈んでいる人が増え

たと答えており、ここには落差がみられる。このような心情面での選択肢については、自分のこととして主観的に語る場合と、周囲のこととして客観的に語る場合とでは視点が異なるということが推測される。

1次調査から継続している項目で、避難生活におけるこれからの不安を聞いている。図表43はその推移である。3回の調査を通じて目立った大きな変化はみられず、放射能への不安が一貫してもっとも高い。細かい変化をみていくと、風評被害が9月時点での2次調査で高くなって

図表44 福島のことを忘れ去られていると感じることはあるか



出所：筆者作成

いる。また近所づきあいが2次調査で半減している。これらはそれぞれの時期における社会的、環境的な影響の反映だと思われる。

図表44は、全国的に事故が風化し、福島のことを忘れ去られていると感じることはあるかという質問に対する回答である。7割近い人たちがそのように感じている。「高校まで過ごした千葉の友人ですら、電話が少なくなっている。昨年8月に友人らが励ます会を上野で開いてくれた。東京を見たとき、時間が何倍も早く、福島は半分ぐらいしか時が進んでいないと感じた。自分が福島県人であることを思い知った。どっちが現実なんだろう」「この前見たネットの掲示板に『いつまで被害者やってるんだ』という趣旨の書き込みがあってショックだった。がれき処理の一つをとっても、福島でつくった電気を使っていたのに協力すらしてくれない」と話してくれた人たちがいる。

7 | これからの見通し

(1) 仕事への復帰

原発災害避難者と就業との関係は条件的にきわめて厳しい。阪神・淡路大震災では都市部の被災であったために、給与所得者層が多く、震災後の業績悪化という要素を除けば、直接的に雇用が切れるということはありませんでした。しかし、今回の場合は、遠くに避難すれば、製造業やサービス業等の給与所得者層でも雇用の継続は困難になっている。まして、自営業や農林水産業等では、ほとんどの場合、仕事ができなくなるという環境に追い込まれている。

3回の調査を通じて、仕事への復帰の見込みについて聞いた(図表45)。6月時点で仕事に復帰しているのは、別の仕事を含めて1割にも満たなかったが、9月時点からは3割超の人たちが仕事に就いている。一方、仕事への復帰の見込みが立たないという人が増加している。それまで「わからない」を選択していた人たちが減少しており、「ある」「ない」にかかわらず、ある程度の見通しははっきりしてきたことを示す。

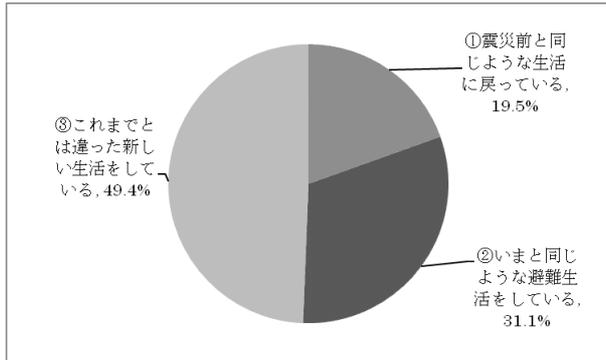
これらのことやこれまでのデータから判断すると、震災後1年を経過して、そろそろある種の判断を強いられているという避難者のようすがうかがえる。図表46は、見通しが見つからない現在の環境において、あえて、今から5年後にあなたの生活はどのようになっていると思うかと尋ねたものである。震災前の生活に戻っていると

図表45 震災前の仕事への復帰の見込み(1次・2次・3次)

	1次	2次	3次
①ある	16.3%	7.4%	12.2%
②ない	51.2%	44.6%	49.4%
③すでに復帰している	6.8%	28.4%	25.9%
④別の仕事に就いた(就ける見通しだ)	3.1%	7.4%	8.2%
⑤わからない	22.7%	12.2%	4.3%

出所：筆者作成

図表46 5年後の生活予測（3次）



出所：筆者作成

思う人は2割程度で、約半数の人たちは、震災前でもなければ、現在の避難生活の延長でもない、第三の新しい生活をしていると想像している。

この結果の意味するところを推測するのは難しいが、半数近くの人たちは、この5年間になんらかの決断を迫られることを予測しているということになる。問題はそこにとどのような選択肢があるのか、それはどのようにして用意されるのか、客観的な条件はどのようになるのかということだろう。これこそが社会の責務になるのかもしれない。

目立った声としては「定年を迎えるので二本松にも浪江にもいる理由ない。新しい土地を求めているかな」「小

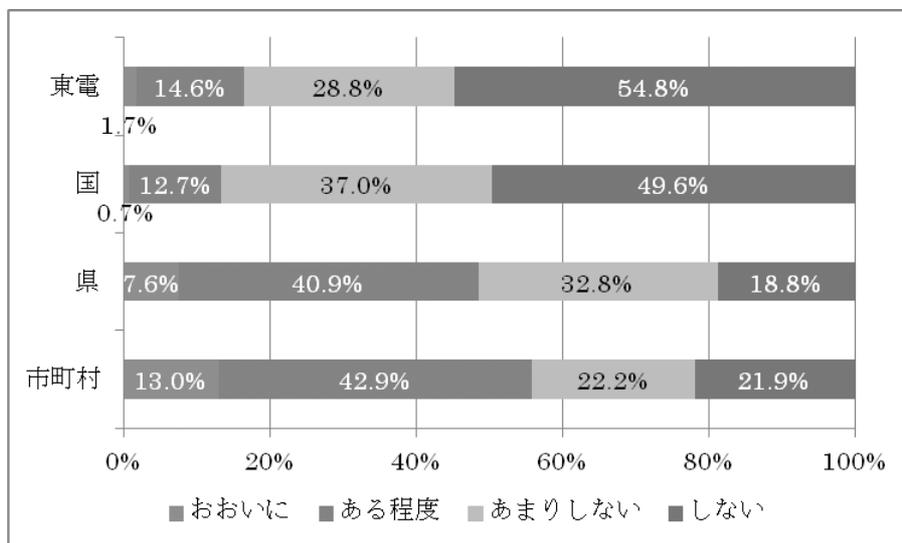
高に戻って、トラクターに乗っているはず。ただし、除染もインフラも全部うまくいったら、の仮定だけど。できればそうなって欲しい。でも、農作物は買ってくれるかどうか」「自分としては、県外に出て新たなチャレンジをしたい。でも、母を亡くして父をフォローする必要があり、とりあえず地元で仕事して賃金を貯めたい。ハローワークにも行くが有資格者のみなど、条件が厳しく、仕事探しは困難。仮設には1人暮らしの高齢者も多いので、見回りなどのフォローをしてくれれば安心して父を任せて県外にいけるのだが……。現実には難しいと思っている」等があった。

(2) 行政等への評価

震災や原発災害への対応について、各政府と東電に対する評価を聞いた（図表47）。東電や国に対する評価が圧倒的に低い。それに対し、市町村については5割強の人たちが評価し、県について半数近くが評価するという結果になっているが、一方、評価しないと答えている人も少なくない。

この場合の評価とは何を意味しているのだろうか。それぞれの理由の記述から目立つものを拾い上げると、まず東電に対しては、現場の人たちはがんばっているとしながら、説明に来ない、対応が後手後手になっていると

図表47 震災対応への評価（1次）



出所：筆者作成

厳しい。国に対しては、1次調査の時点では、内閣不信任案をめぐる与野党の攻防が焦点化されていたこともあり、政争をしている場合ではないといった声が多かった。政府の対応というよりは、国政への不信感が評価を下げているようだ。県に対しては、何をしているか分からないという声が目立ちながらも、知事のパフォーマンスについては情報発信能力を評価する人とその責任を問う人が相半ばしていた。

避難者にとって最も身近な存在となるのは市町村職員や市町村長である。被災直後からいっしょに行動する機会も少なくないことから、評価も高めになっている。たとえば、情報不足の中でも的確に対応した、職員は同じ被災者だが寝ずにがんばっているといった声が代表的である。逆に顔がみえてこない場合、たとえば自主避難で仮役場とは離れたところに避難している場合には厳しめの評価になっている。

いくつかみられたのは、議会議員への何もしていないという意見である。議会が開かれる時だけ報酬をもらいにくるといった声もあった。経験を市民と共有化していないという点で議会議員への評価は厳しくなっているように見える。

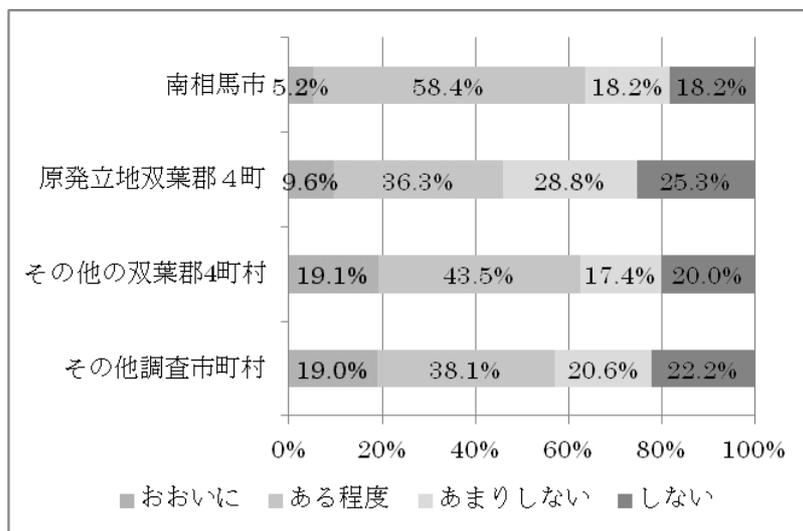
市町村への評価がそれなりに高いとはいうものの、内

訳を子細にみていくと、市町村ごとに評価は分かれている。市町村によっては調査件数が少ないものもあるので、数字をそのまま引用することはできないが、市町村分類別に集計すると図表48の通りとなる。一般に原発立地4町よりも、その周辺部で対応が早かった市町村の方が高く評価されている。

理由の記述からみていくと、他の市町村と比較しながら自分の市町村を評価しているという人も少なくない。典型的なのは川内村に対する高い評価であり、住民はもちろんであるが、他の市町村の人たちからも高い評価を受けている。たとえば、川内村に何でも負けているといった声が複数みられる。川内村の住民自身からも、他の自治体の首長より地震や津波の対応が早かった、村長がひんぱんに顔を出して、みんなのところを回ってくれるといった声がある。同じように葛尾村、飯舘村に対する評価も高い。

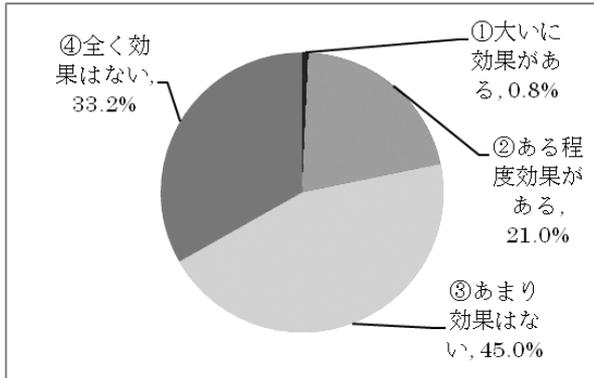
これらのことから重要な示唆が得られる。自然災害や原発災害に対して、市町村ができることは初めから限られている。そのことは住民自身も自覚的であり、だからこそ災害後の対応が問題とされる。たとえば、村長が避難所に顔を出すということ自体に即効的な意味があるわけではないが、しかし避難者にとっては限りなく重要

図表48 震災対応への評価（1次・市町村分類別）



出所：筆者作成

図表49 除染対策の有効性（3次）



出所：筆者作成

なことなのである。むしろこのことこそ避難者の力になるのかもしれない。

(3) 除染と復興

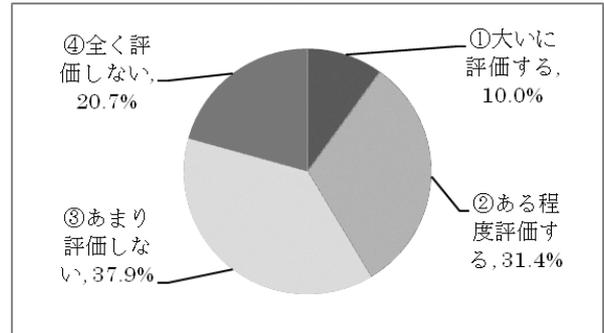
3次調査では現在の行政の取り組みについて聞いた。図表49では、国や自治体が進めている除染対策は効果があると思うかと聞いている。「あまり効果はない」と「全く効果はない」をあわせると8割近くの人たちが除染対策の効果を疑っている。

現在、国と自治体は莫大な予算を投入して除染作業を進めようとしている。もちろん、これらは被災者の切実な声に基づいている。しかし一方で被災者はその除染効果を疑っている。一見すると矛盾するようなこの現象をどのように考えたらよいのか。

改めていうまでもないが、避難者の心情は震災前の元の生活や地域に戻してほしいということである。とりあえずそのための手法は除染と賠償しか思い当たらない。避難生活を継続せざるを得ないのは、放射線量値が高いからであり、その原因を除去しなくてはならないのは前提条件として当然のように思う。

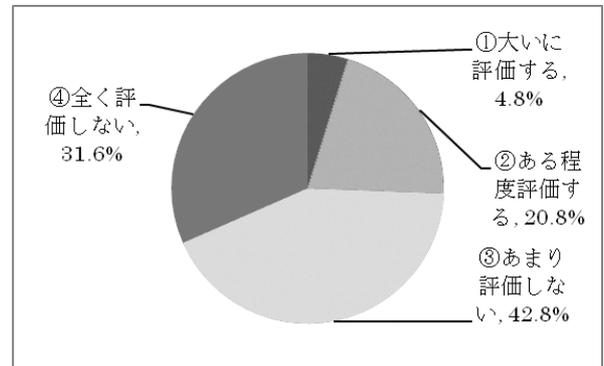
だが一方で、除染の効果が上がっていないことも事実である。そもそも原発技術には放射性廃棄物の有効な処理方法がない。ましてこれだけ拡散した放射性物質を回収して処理するというは限りなく困難な作業になる。この1年間、繰り返し行われてきた除染作業を身近にみていると、それがいかに難しいことかを、被災者自身は十分に承知している。まして、その回収物を福島県内に

図表50 健康管理調査への評価（3次）



出所：筆者作成

図表51 復興への取り組みに対する評価（3次）

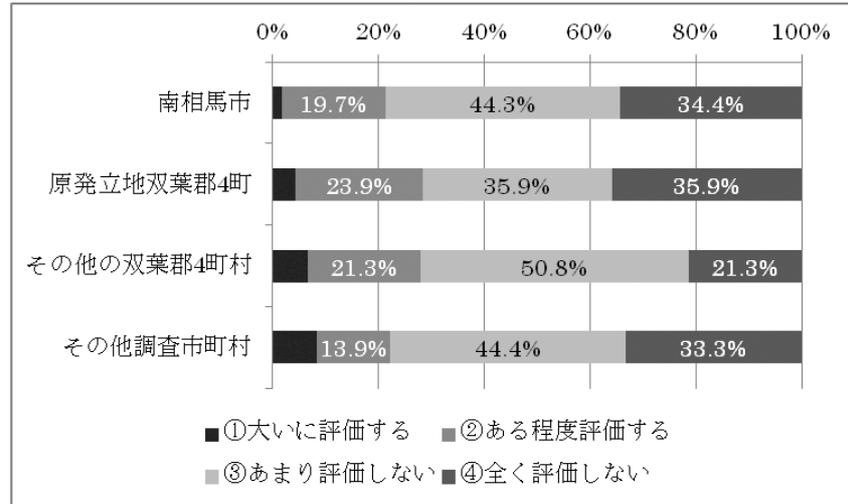


出所：筆者作成

貯蔵するしかないのかもしれないと考えれば、除染を要求しつつ、除染の効果がないのではないかとという二律背反の心情が理解できるのではないかと。

図表50は国や自治体による健康管理調査についての評価を聞いている。他の施策に比べれば、比較的评价が高いが、それでも過半数が評価しないとしている。図表51は震災前に住んでいた市町村の復興計画についての評価を聞いている。双葉郡8町村等の原発災害による避難地域では、復興といっても事実上現段階で考えられることは限られているが、それでも広野町役場が3月1日、川内村役場が4月1日に復帰することとしている。それぞれに問題は抱えているが、そうしなくてはならないという事情も分からないではない。避難者からみると評価は厳しいようであるが、4分の1程度の避難者はそれなりに評価をしている。図表52はそれを市町村分類別にみたものであるが、特に大きく目立った違いはみられない。

図表52 復興への取り組みに対する評価（3次・市町村分類別）



出所：筆者作成

8 | おわりに 避難生活の市民権を

福島県内には、原発災害によって役所ごと避難している町村が、双葉郡の8町村と飯館村の合計9町村もある⁷。このうち、広野町と川内村が、それぞれ3月と4月に元に戻ることにしているので、その後は7町村になる。

そもそも土地を持たない自治体がありうるのか、どこかのタイミングで解体再編するしかないのではないかと語る識者たちがいる。これまで自治や分権とってきた人たちまで、そのような発言をするので驚かされる。

震災後1カ月の頃から、この先には、土地を持たないバーチャルな自治体、具体的には二重の住民登録という

制度が必要ではないのか、それぞれが新しい自治体観の提起につながるのではないかと、すなわち明治以降の国家統治観念に基づいた自治体観を打破する契機になるのではないかと考えてきた⁸。

このとき、私が論拠としたのは、そもそも自治体とは土地の固まりではなく、人の集合体であるという点である。人の集合体といっても地縁性が基本になるので、外見的にはそれほど大きな違いはないようにみえるかもしれない。確かにその通りである。しかし人の集合体が自治体とすれば、どこの自治体にも属さない土地がありうる。現に、アメリカの市町村制度は基本的には市民が創設するものであるから、アメリカではどの市町村にも属

図表53 役所機能の移転先

広野町役場	3/15 小野町(体育館)→ 4/15 いわき市(工場社屋) →2012/3/1 復帰
楡葉町役場	3/12 いわき市(小学校)→ 3/25 会津美里町(本郷庁舎) →2012/1/17 いわき市
富岡町役場	3/12 川内村→3/16 郡山市(ビッグパレット) →3/16 大槻町)
川内村役場	3/16 郡山市(ビッグパレット) →2012/4/1 復帰
大熊町役場	3/12 田村市→4/3 会津若松市(第2庁舎)
双葉町役場	3/12 川俣町→3/19 さいたま市(スーパーアリーナ)→ 3/31 加須市(旧高校)
浪江町役場	3/12 浪江町津島支所→3/15 二本松市(東和支所 →5/23 男女共生センター)
葛尾村役場	3/15 会津坂下町(川西公民館) →7/1 三春町
飯館村役場	6/22 福島市(飯野支所)

出所：筆者作成

さない土地の方がむしろ広い。

日本でも江戸時代の幕藩後期には村の飛び地が一般化している。たとえばある村の人が、少し離れた土地を新田開発すると、そこは村の飛び地になる。つまり、土地の支配ではなく人の支配だったのである。村が人の集合体であるからこそ、このような現象が起きる。

これを土地の支配に変えたのは明治政府であり、その契機は廃藩置県後の第一次府県統廃合の際の飛び地整理である⁹。さらに1872年（明治5年）の改正戸籍法は、屋敷に振られていた地番を、地所、すなわち地面に振り始めた。こうして、明治政府は自治体を土地に括り始めた。なぜなら富国強兵をめざす国家統治を進めるためには、国民統合に有用な範囲内で地方自治を生かしつつ、一方で市町村（当時の制度としては郡区町村）を国家行政機関の一端に連ねる必要があったからである。こうして、いわゆる大区小区制の提起によって、全国の土地（領土）が区分されて市町村に割り振られることになった。逆にいうと、全国の土地でどこの市町村にも属さない土地はなくなった。

土地利用は経済環境や政治環境で変化するので、その変化を理由として市町村を再編するというのがイデオロギ的に可能になった。「明治の大合併」から「平成の大合併」に至るまで、「基礎的」自治体としては異様なまでの市町村再編が可能になったのは、自治体が「人の集合体」から「土地の固まり」に転換させられたことから始まる。

明治初期におけるこのような自治体観の転換は、もちろん一朝一夕には進まなかった。住民や地域の反発は大きく、揺り戻しと試行錯誤を経ながら展開することになる。

1889年（明治22年）の市制町村制施行時には、市町村住民の概念として「住所」と「住居」の2つの考え方があった。これを解説する美濃部達吉は、住居とは「永続の意思を以て特定の地に一身を定着するを謂う」といい、民法の住所とは「生活の本拠を謂う」「故に永続の意思を要することなく現に生活の本拠たる事実により其住

所を定むるものなり」としている¹⁰。

このように、美濃部は、市制町村制の住民要件である「住居」と、実態としての民法上の「住所」とを別の概念として説明し、その結果「住所は一人にして同時に数か所を有することを妨げず」「従て一人にして同時に数市町村の住民たることを得へし」としている。つまり、ひとりの住民が数カ所の「住所」をもってもおかしくないとしたのである。

ただしよく考えてみれば、現在でも固定資産税等は住民基本台帳上の住所と関わりなく経済活動場所で課税されている。現在の市民社会においては、就業場所や就学場所等、生活の本拠が複数あるという方が普通である。生活の本拠が複数あれば、それぞれの地域への関わりも複数存在することになる。たとえ狭義の住所地ではなくても、就業場所のまちづくりや行政には無関心ではいられないはずであり、かつ関与する市民権が存在し、保障される。

このことをさらに政治学的に説明する概念がシティズンシップ（市民権・市民性）の重層性である。紙幅も残されていないことから、ここでは下記の長い引用から主旨を汲み取っていただきたい。

「人々は、もはや隣接し限定された地域にのみまとまって生活を営んでいるのではない。とするならば、シティズンシップの概念は、領域性の概念という呪縛から、徐々に解放されつつあるといえる」「地域レベル・国家レベルでもさまざまなシティズンシップが存在するが、それらが重なり合い、近接し、また地理的空間的には距離があろうとも『家族的類似性』ともいえる共通性により、結びつきを獲得する場合もあろう。このような複数の次元で存在し結びつきうるシティズンシップの総体は、重層的で複合的なシティズンシップといえるかもしれない¹¹」

原発災害によって地域外に避難している自治体がどうして自治体の要件を満たしていないといえるだろうか。住所が2つあってもよいではないか。今まで通りに住み続けたいというシティズンシップ（市民権・市民性）は

行使されるべき、また保障されるべき権利である。と同時に、避難先で育まれる生活においても、また別のシティズンシップが重層的に行使され、保障されなければならない。理不尽な生活を強いられている人々にとって、生きている間にこの権利を行使できるように、二重の住民登録を制度化すべきではないか。

このようにして自治体を人の集合体に再構成することは、明治以来の自治体概念を転換させることに通じる。本稿では触れることがなかったが、震災は、医師数、弁

護士数等にみられるような西高東低という日本の地域構造をあぶりだした。緊急的な意味での生活支援と再建は当然必要だが、それ以上に、原発災害における長期的な復興ビジョンは、実は、このような歴史的文化的な構造への挑戦としてあらわれるのである。つまり、それだけの普遍性と世界性を含んでいる。したがって、私たちがめざそうとしている「ふくしま復興学」は、一見ローカルでありながら、普遍的で世界的な深度をもっているはずである¹²。

【注】

¹ 大矢根淳 (2007) 「被災地におけるコミュニティの復興とは」『復興コミュニティ論入門』弘文堂。

² 今井照 (2011a) 「原発災害避難者の実態調査 (1次)」『自治総研』2011年7月号。

³ 今井照 (2011b) 「原発災害避難者の実態調査 (2次)」『自治総研』2011年12月号。

⁴ たとえば、荻上チキ (2011) 『検証東日本大震災の流言・デマ』光文社新書、にもいくつか紹介されている。

⁵ 本稿における市町村分類の「原発立地双葉郡4町」とは、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、「その他の双葉郡4町村」とは、広野町、川内村、浪江町、葛尾村、「その他の調査市町村」とは、いわき市、田村市、川俣町、飯館村、その他、であり、以下、同じである。一般に福島県の統計等の分類では電源立地5町として広野町を加えているが、これは広野町に火力発電所があるためであり、本稿の主旨から原発立地に限定して分類することとする。

⁶ 柴田鐵治・友清裕昭 (1999) 『原発国民世論』E R C 出版。

⁷ その他、福島県内では、地震による庁舎の損壊で、郡山市役所、須賀川市役所、国見町役場、川俣町役場の全部または一部が文化センター等に仮庁舎を構えて執務している。

⁸ 今井照 (2011) 「自治体再生のために—新しい自治体観の提起に向けて」『地方自治職員研修』2011年6月号。

⁹ 荒木田岳 (2007) 「明治初年における地域支配の変容—旧藩の「飛び地」整理と「領域的な統治」の導入」『ヘスティアとクリオ』5号。

¹⁰ 美濃部達吉 (1909) 『行政法』(第1冊) 中央大学。原文は旧漢字とカタカナ交じり文、以下同じ。

¹¹ 佐藤高尚 (2010) 「シティズンシップとナショナルリティ」藤原孝・山田竜作編『シティズンシップの射程』日本経済評論社。

¹² 福島大学大学院地域政策科学研究科は、2012年4月から「ふくしま復興学へ」をテーマとして、立教大学構内に「東京サテライト@立教」を開講する。

<http://www.ads.fukushima-u.ac.jp/category/satellite>

【関連文献】

- ・「被災自治体に対して何ができるか」『ガバナンス』2011年4月号
 - ・「ビルドからメンテナンスへの政策転換—東日本大震災から何を学ぶか」『月刊自治研』2011年5月号
 - ・「自治体再生のために—新しい自治体観の提起に向けて」『地方自治職員研修』2011年5月号
 - ・「東日本大震災で考えさせられたこと」『都政新報』第5711号 (2011年5月13日)
 - ・「原発災害避難者の実態調査 (1次)」『自治総研』2011年7月号
 - ・「『急がない復興へ』福島の自治体で何が起きたか」『ガバナンス』2011年8月号
 - ・「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研』2011年9月号
 - ・「福島をどのように伝えるか」『市政研究』第173号 (2011年11月号)
 - ・「原発災害避難者の実態調査 (2次)」『自治総研』通巻第398号 (2011年12月号)
 - ・「東日本大震災と自治体政策—原発災害への対応を中心に—」『公共政策研究』第11号
 - ・「被災自治体とシティズンシップ (市民権・市民性)」『ガバナンス』通巻第153号 (2012年1月号)
- * 本稿には上記関連文献のごく一部と重複する内容が含まれている。