

# 長期避難者の生活拠点整備における 地域コミュニティの形成にむけて

福島大学 丹波史紀





# 東日本大震災と福島第一原子力発電所 事故による被災の特徴

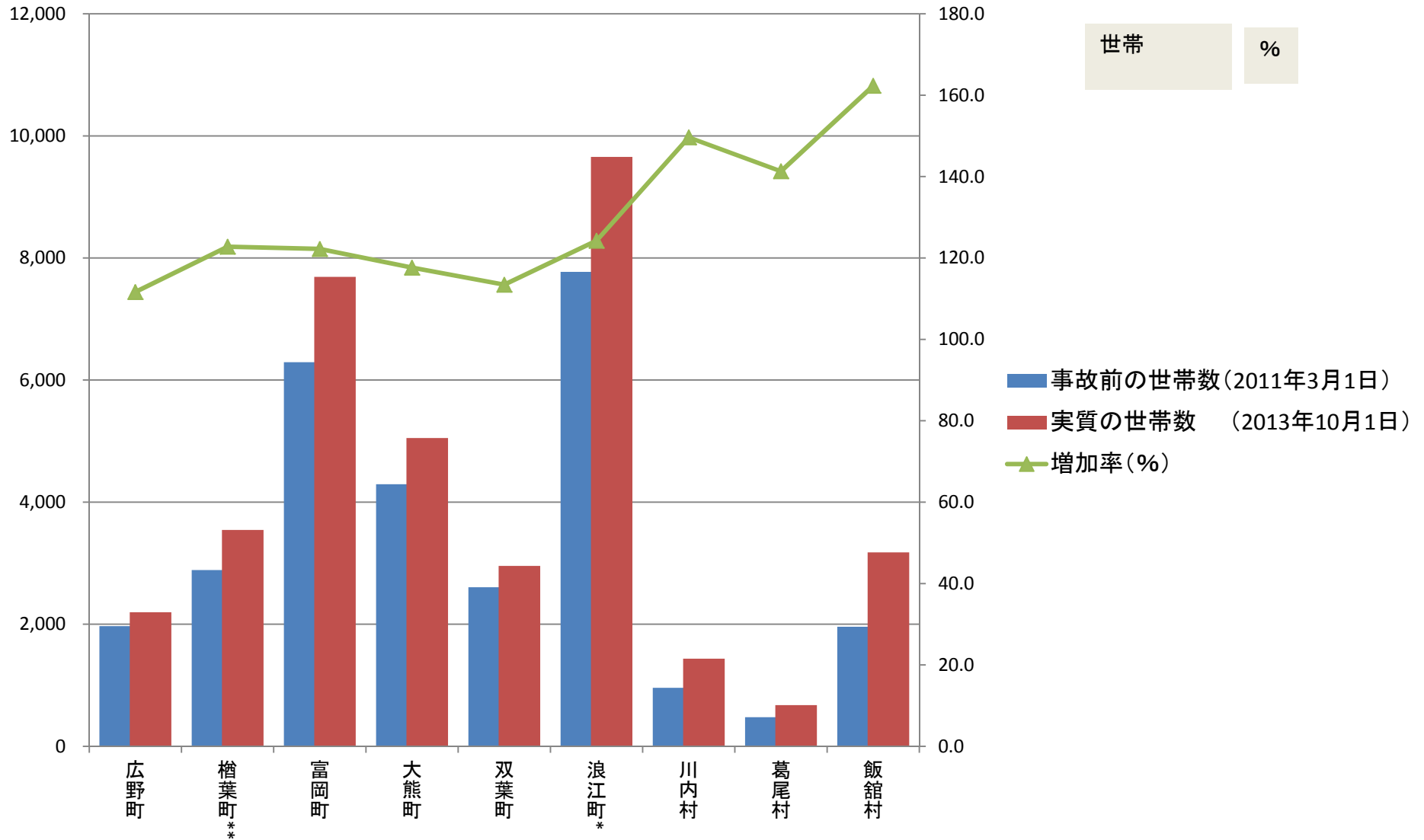
- ①地震・津波とともに原子力災害による広域的・複合的な被災
- ②広域避難
- ③家族・地域の離散
- ④避難の長期化
- ⑤「興す地域」を持たない住民

“The Post-Disaster Needs Assessments (PDNAs)”

災害によって被害を受けた人びとのニーズを的確に把握できているかどうか

→災害は、人びとのいのちや住居をうばうだけでなく、生活基盤やコミュニティそのものをうばい、個人としての誇りや尊厳をもうばいかねない

# 進む家族離散・世帯数の増加



避難町村の原発事故前と現在の世帯数

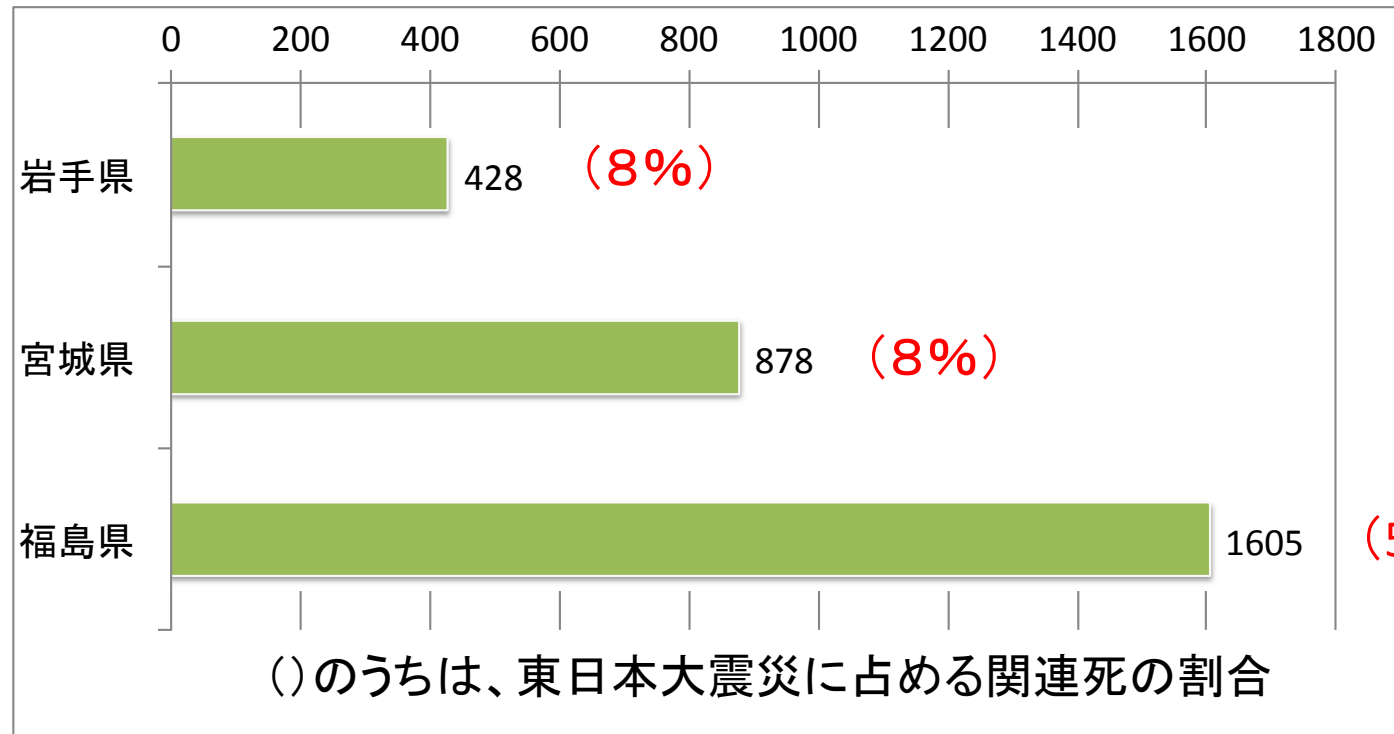
資料:『福島民友』2013年11月5日付

注) 浪江町の実質の世帯数は8月1日現在、檜葉町は11月1日現在。

# 災害関連死

死者の約9割は66歳以上の高齢者

H24.3.31現在1632人 → H25.12.17現在で**2911人**



福島県の災害による直接死1603人を上回る。

死因の主な理由は、避難所生活および避難の移動中の肉体的・精神的疲労、病院機能の停止など

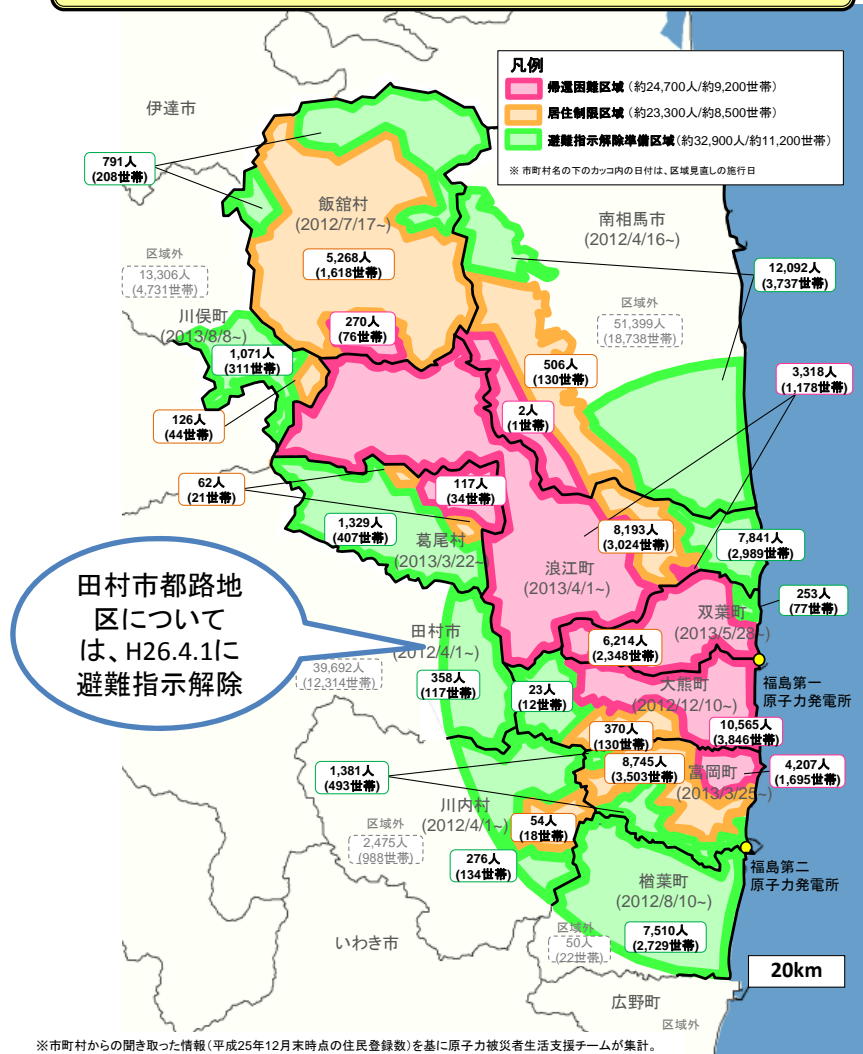
- ・系列の病院に搬送依頼するが断られた。過酷な寒さと食事困難、治療も受けられず。
- ・震災後は入院していた病院の床に寝かされていた。その後避難所に移送され、医療行為を受けられなかった。
- ・濡れた衣服のまま15日まで過ごした。
- ・避難先の自治体の賃貸住宅に入居。夏は避難元よりかなり暑く感じられ、体力も落ち、食欲もなくなって、腎臓が機能していないことが分かった。
- ・病院の医師・看護師等が患者を放置し避難し、妻が1週間近く放置され、精神的に著しいショックを受けた。

# 家族と地域の離散による介護需要の高まり

		平成23年1月(震災前)		平成25年9月(震災後)	
		人数	H23.1を100% とした場合	人数	増加率
要介護認定 者数(要支援 を含む)	被災市町村 (南相馬市+双葉 8町村+飯舘村)	6,036人	100%	8,259人	+36.8%
	福島県全体	87,352人	100%	100,504人	+15.1%
介護サービスの 受給者数	被災市町村 (南相馬市+双葉 8町村+飯舘村)	4,872人	100%	6,406人	+31.5%
	福島県全体	74,037人	100%	84,559人	+14.2%

# 避難指示区域等の見直しと住民の帰還

避難指示区域の概念図と各区域の人口及び世帯数(平成25年12月末時点)



経済産業省資料による

国は、各市町村と協議の上、避難指示区域等の見直しを進めている。

- 「帰還困難区域」(年間50msv以上)・・・5年経過しても、生活が可能とされる年間20msvを下回らない地域。
- 「居住制限区域」(年間20~50msv未満)・・・年間20msvを下回るのに数年かかるとみられる地域。一時帰宅可。除染で線量が下がれば帰還可能
- 「避難指示解除準備区域」(年間20msv未満)・・・早期の帰還にむけた除染、都市基盤復旧、雇用対策などを早急に行い、生活環境が整えば順次解除

→ 5年以上にわたり「帰還困難」とされる区域住民は、約2万8000人と政府は推計

いつふるさとに帰還できるかメドが経っていない

避難の長期化

帰還困難区域

5年以上にわたって帰還が困難とされる住民が多数。  
双葉町・大熊町は人口の約95%が「帰還困難区域」

仮設住宅等の入居期限(災害救助法では原則2年、今回は、1年延長し、H26.3月末まで)

しかし、それ以降は入居可能かどうかは不明

それ以降は・・・



# 生活再建と地域復興の障壁

- ① 原発の収束のメド
- ② 安全・安心な生活ができる除染の進捗
- ③ 東京電力による賠償と住まい・仕事の再建
- ④ 低線量放射能への不安

→ 時間軸の不明確さと生活再建の遅れが大きな壁に

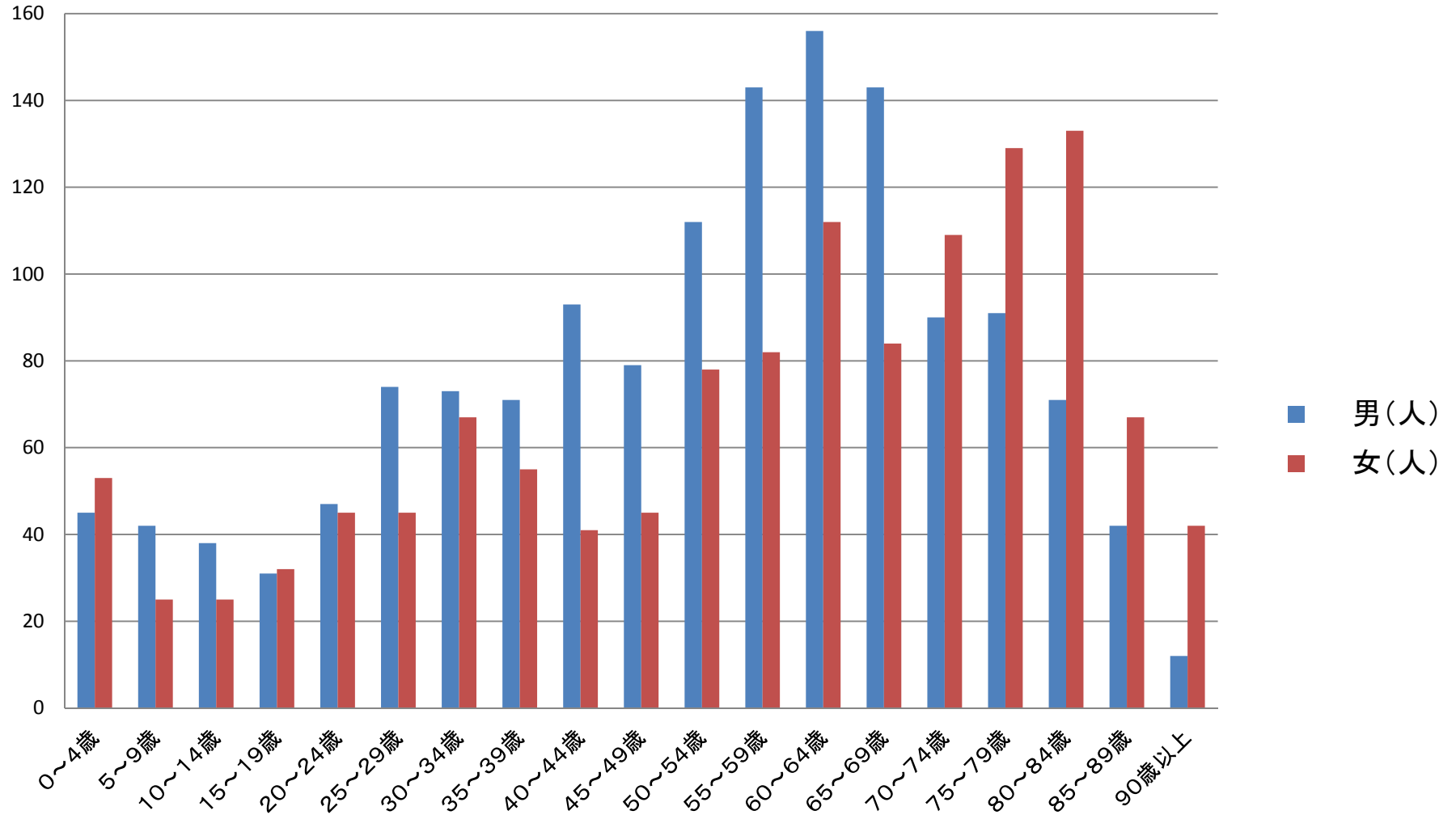
# 原発事故を経験した「私たち」が 共有しなければならないこと

- 原発政策の是非にかかわらず、事故によって被害を受けた人びとの「苦悩」を理解すること
- 事故は一度起こると、「不可逆的」な効果をもたらすこと
- 事故の教訓を国や自治体、メーカー、事業者、国民のすべてが「学ぶ」こと
- そのことが、原発を抱える世界中の国々の教訓にもなり得ること

# 長期避難者の生活拠点整備における コミュニティ形成にむけた課題

- 元々の人口減少と原子力災害による人口変動をふまえた政策・ビジョンづくり
- 災害救助法など自然災害を想定した制度では対応しきれない、長期にわたる避難生活を見すえた制度づくり →「原子力災害対策基本法」(仮称)
- 中長期的な「地域の復興」を見すえながら、短期的な生活再建にともなう一人ひとりの個人や家族の「人の復興」を優先すること
- 長期避難者の生活拠点整備の全過程における住民参画の必要性
- 災害公営住宅だけでなく、自力再建する住民をも包摂するような長期避難者の生活拠点整備の必要性
- 「住まい」だけでなく、「仕事」「教育」「福祉」「コミュニティ」を再建できるように
- 受入先自治体の住民との「共生」をはかる交流活動
- 福祉行政など自治体の行政機能の広域連携の必要性

# 三宅村人口(総人口:2,722人);平成25年4月現在



※母子避難の長期化による40~50歳代の男性比率が高い

## 「国内強制移動に関する指導原則」(以下、「指導原則」) 第五部 「帰還、再定住および再統合に関する原則」

---

「管轄当局は、国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって自らの住居もしくは常居住地に帰還することまたは自らの意思によって国内の他の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、かつ、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、**帰還しまたは再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める**」ことを定め、

「自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への**国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである**」としている。

## 「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン (日本語版)」

---

- 「被災者の移動に対する権利は、避難を強いられているか否かを問わず、尊重し、保護されるべきである。この権利は、危険地域に留まるかまたはそこから離れるかを自由に決める権利を含むものとして理解されるべきである」(D.2.1)としている
  - 避難者が「緊急段階の後において、避難状態に対する持続的な解決にむけての支援を受けるべき」とし、①元の居住地(「帰還」)、②避難者が避難している地域(「避難地での統合」)、③国内の他の場所(「国内の別の場所での定住」)での**いずれかの地で「持続的な統合」をはかる**ことを提起している
-

## 「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン (日本語版)」

---

- こうした措置が実施される場合にも尊重しなければならない条件を提示しかつこれはすべて尊重される必要があるとしている。それは、
  - (a)法律で規定されている
  - (b)被災者の生命および健康の保護のみを目的とする
  - (c)被災者が**決定の過程および理由について情報提供**を受けている
  - (d)**場所の選定から住居の建設、サービス、生計手段の機会に至るまでの移住の全段階において、被災者が協議を受け、被災者にそれらの決定および実施に参加する機会が与えられている**
  - (e)次の条件に従い、被災者に国内の別の場所での定住の機会が与えられている

ウクライナ・スラブチチ



一度はバラバラになった住民が、自ら希望するまちをつくる



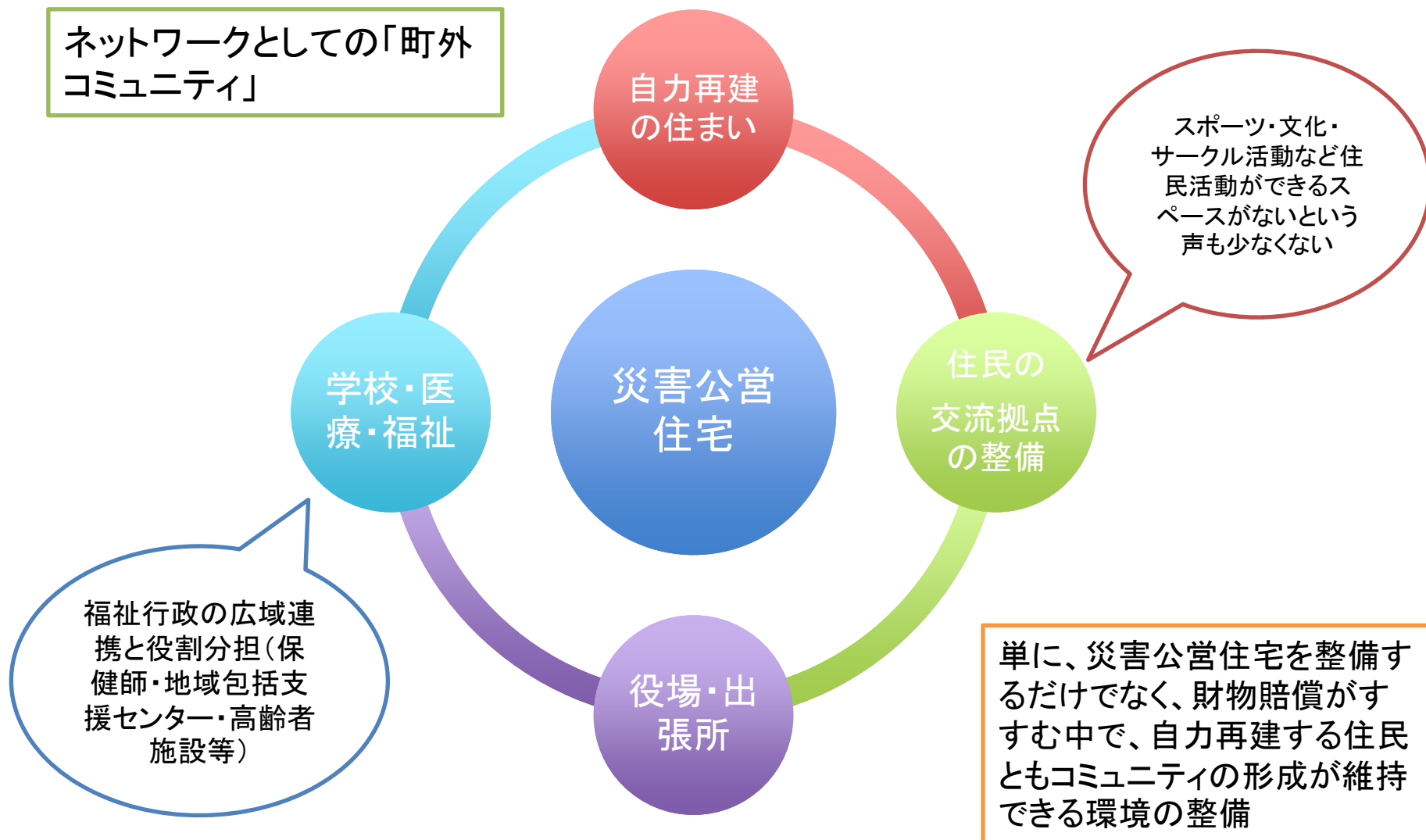
社会精神リハビリセンターの設置役割



およそ2年間で森を開拓しつくれたスラブチチ



# 長期避難者の生活拠点を「住まい」と「交流」の拠点へ

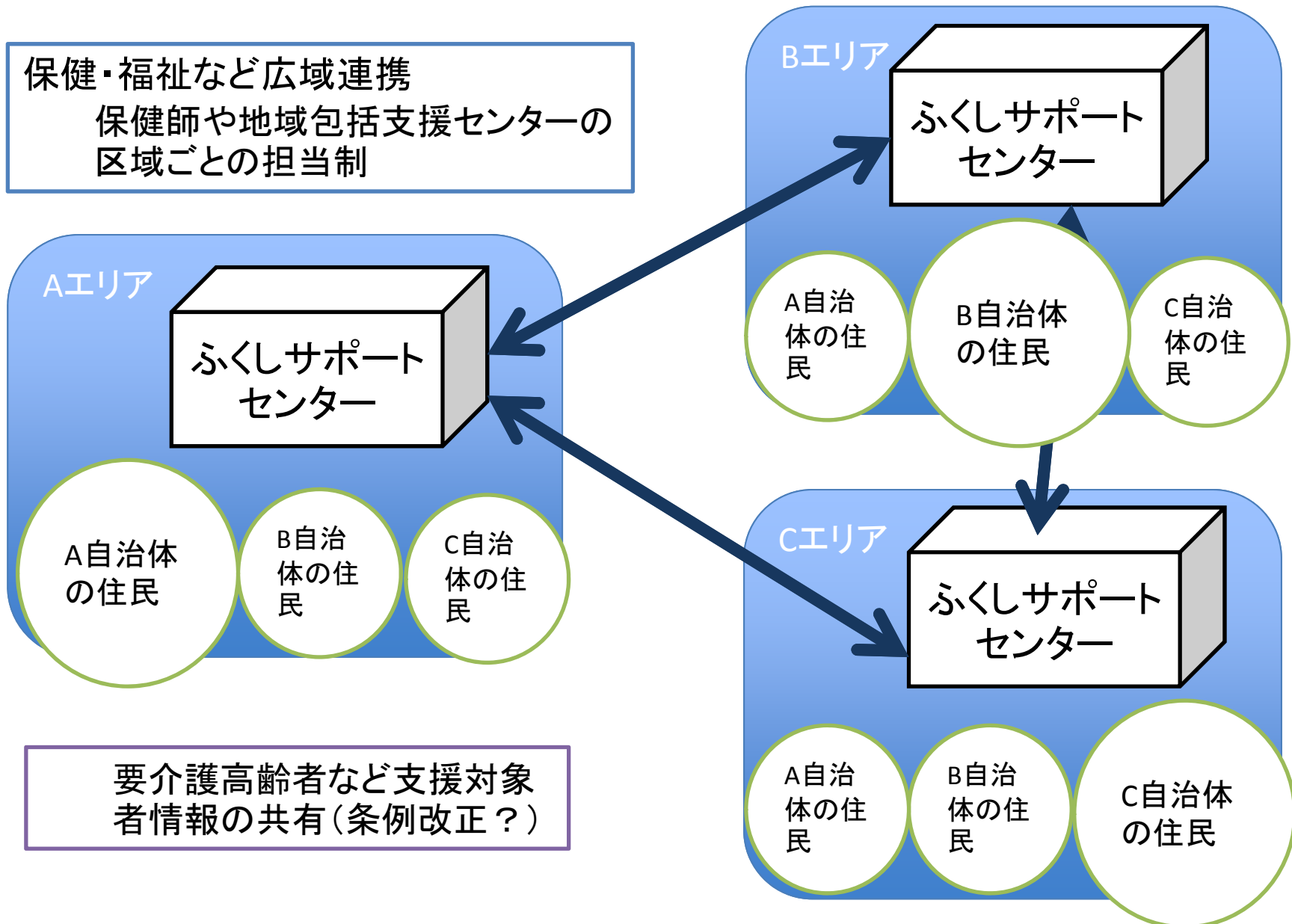


# 避難者の健康的な生活を確保するための 総合的・包括的「ふくし」施策の実施

- 「ふくし」・・・単に生活困窮者・高齢・障がい者などの社会福祉事業のみならず、保健医療・住民による地域福祉活動・生きがい就労など、住民の「出番と居場所」の創設
- 自立支援型ふくしサポートセンターの設置
  - － 住民の自発的・自立的な活動を支援するためのサポート拠点（バラバラになったコミュニティの再構築）
  - － 高齢者・障がい者・児童の垣根を越えた総合相談窓口
  - － 生活不活発による閉じこもり解消のための健康づくり
  - － 民生・児童委員活動へのサポート
  - － 保健師・地域包括支援センター・民生委員・復興支援員・生活支援相談員・きずな事業の支援員など支援者の連絡調整機能
  - － NPOなど外部との連携（もしくは委託）

# 広域連携による「ふくし」

保健・福祉など広域連携  
保健師や地域包括支援センターの  
区域ごとの担当制



要介護高齢者など支援対象  
者情報の共有(条例改正?)

# 長期避難者の生活拠点整備における検討メモ①

- 災害公営住宅周辺の施設整備
  - － 戸建て希望が根強い中で、集合住宅への「狭さ」を心配する住民に対し、もともと戸建ての際に持っていたような機能を外部化・共同化(シェア) →集合住宅でもくらしやすい環境整備
    - 倉庫などの収納機能 ・菜園(いきがい農業) ・公園
    - 介護等(グループホームやデイサービスなど)
    - 子育て機能の共同化(学習支援や子どもの居場所づくりの常設化など)
  - － 災害公営住宅入居者だけでなく、地域住民が利用できるような機能の充実(受入先自治体の住民も住みやすいまち・・・例)カフェや食堂などによる被災者の仕事づくり)
- 「町内コミュニティ」との連携
  - － 帰還困難区域の住民も「帰還」できる町内での住居確保(災害公営住宅もしくは払い下げ方式など)
  - － 「一時帰宅施設」(三宅島の例)の設置
- 木造仮設住宅の「再利用」
  - － 町内の一時宿泊施設として利用
  - － 非居住施設への転用

# 住民の帰還意志を維持する町内拠点の整備を



三宅島活動火山対策避難施設



B-1グランプリ in 豊川

みごとゴールド・グラ  
ンプリを受賞した  
「浪江焼蕎麦太国」

おこす町を持た  
ない住民



## 長期避難者の生活拠点整備における検討メモ②

- ソフト事業
  - 復興支援員を各エリア単位で
  - 住民の自主的・主体的な組織への支援
  - 避難先における受入先コミュニティの「共生」
    - 地域の自治会への参画
    - 合同運動会や祭り
- 制度的課題
  - 入居方法や家賃の明示(他の自治体による災害公営住宅との公平性を考慮して)
  - 避難指示が解除された住民(入居時)で、すぐに帰還ができない住民の入居
  - グループ入居や、フロアごとのまとまり(自治体単位など)によって、その後の住民自治活動がしやすい配慮
- 自力再編をする住民とのコミュニティ形成
  - 災害公営住宅のまわりに、「スープの冷めない距離」で家族が自力再建できるよう融資優遇や宅地造成による整備、戸建公営の払い下げ方式などの検討
- 教育機能の連携(双葉でしか学べない教育)

# 長期避難者の生活再建にむけた 基本4原則～複線的復興～

見通しの立たない避難生活において、原発事故による長期避難者の生活再建をめざす上で、各種の制度・施策の改善や創設が求められるが、その際、その基本とも言ふべき原則を4つ示す。

1. 帰還の有無に関わらず、個人や家族の生活再建が何よりも最優先すること。
2. 帰還をする住民の「特別な努力」に報いること。
3. 帰還を当面選択しない住民も公平な取り扱いをすること。
4. 長期避難者の市民権(シチズンシップ)を確立すること。



# 復興にむけた大事な視点



# 「ふくしまに世の光を」から 「ふくしまを世の光に」へ

障がい児福祉の先駆者・糸賀一雄は、障がいのある子どもたちが哀れみや同情の存在ではなく、その子ども自身が「光っている」、「世の光」になることが必要であると訴えた。

糸賀一雄の言葉・・・「この子らに世の光を」ではなく、  
「この子らを世の光に」