

# 原発被災地における居住者の帰還実態とその背景

——福島県双葉郡川内村の事例——

田 中 正 人

The Actual Conditions about Residents Who Returned to the Residential Place  
in a Nuclear Power Plant Stricken Area and Its Background :

Case of Kawauchi Village, Fukushima Prefecture  
after the Great East Japan Earthquake in 2011

Masato TANAKA

## 要 約

本稿は、東日本大震災に伴う原発災害の被災地における居住者の帰還実態とその背景を明らかにするものである。2014年10月に避難指示区域の一部が解除された福島県双葉郡川内村を対象に、帰還者へのインタビューを実施し、避難プロセスと帰還の意思決定プロセスの2点を中心に分析・考察を行った。主な結果は以下の通りである。1) 集落居住者は被災から約5年半後の時点で9箇所に離散しており、世帯ベースでの帰還率は約55%である。離散状況は避難当初から生じていたとみられる。2) 帰還の段階において世帯分離が発生しており、帰還世帯の人員は平均6割に減少している。また買い物・通院等に係る生活圏の拡大・遠距離化、農林畜産業等の生業の中断・断念、農作物・生物の処分なども生じており、帰還後の生活には著しい変化と損失がある。3) ただし帰還の意思決定は、そういった損失の大小よりも、回復に向けた行動の有無と関係している。避難先から原住地に向けた段階的な住み替えと、その受皿となった住宅セイフティネットの存在が、損失の回復行動を下支えし、ひいては帰還の意思決定を促してきたとみられる。

キーワード：東日本大震災、福島第1原子力発電所事故、避難指示、リスク、意思決定、帰還、移住

## 1. はじめに

繰り返す自然災害を前に、住むべき場所がゆらいでいる。

発災から6年を迎えようとする東日本大震災の被災地では、沿岸部における「災害危険区の指域定」が進められてきた<sup>(1)</sup>。居住地は内陸へと誘導され、海岸沿いには茫漠とした空白地帯が広がっている。2014年に発生した広島市の土砂災害では、内陸の住宅地が甚大な被害を受けた。山麓部における「土砂災害警戒区域」のあり方が改めて修正を迫られている<sup>(2)</sup>。2016年4月には、熊本を中心に二度にわたって震度7の地震が襲ったあと、とどまらない余震のなかで豪雨がさらに追い打ちをかけた。大地の亀裂と土砂崩れは文字通り、住む場所を引き裂いている。それは、活断層直上の居住をめぐる議論をにわかに活気づけた<sup>(3)</sup>。

住むべき場所の安定性を突き崩したのは、自然災害だけではなかった。周知のとおり、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）は、東京電力福島第1原発事故を伴い、広域への放射性物質の拡散がもたらされた。福島県にあつては、津波のリスクを回避するための「災害危険区域」のみならず、放射能汚染による「居住制限区域」や居住地としての再生可能性さえ不確かな「帰還困難区域」が広がっている<sup>(4)</sup>。避難生活の長期化は、4割近くの人びとに「もう帰れないと思う」という意識を与えてきた（朝日新聞2016年3月10日）。

だが一方で、明らかな被災リスク／再被災リスクの下、元の居住地に残り、あるいはいったん離れるもふたたび帰還する動きがある。紀伊半島大水害（2011年）で死者・行方不明者13名を出した十津川村では、すでに多くの被災者が集落に戻っている（田中2014）。新潟県中越地震（2004年）では9地区で防災集団移転促進事業が実施されたが、集落の全世帯が移転したのは1地区のみである（福留2012）。澤田（2011）によれば、集団移転事業を採択した小千谷市東山地区の10集落の帰還率（震災前の居住世帯に対する現在の居住世帯の割合）は52%であり、実際に移転した世帯とほぼ同数が元の集落への帰還を果たしている。

大災害が起こるとコミュニティは激しく流動化する。だがその動きをミクロに追えば、ふたたび元の場所に戻ろうとする軌跡が、決して例外的ではないことが分かる。

こうした動きは、はたして原発被災地でも生じうるのだろうか。政府は、除染作業の進捗に基づいて徐々に避難指示を解除し、元の居住地への帰還を促す政策（以下、帰還政策という）を推進している。2016年7月には、福島第1原発20km圏内にあった「避難指示解除準備区域」の多くが帰還可能な区域に変更され、2017年3月には「帰還困難区域」以外のすべての避難指示を解除するという（朝日新聞2016年6月10日）。

総じて帰還の動きは鈍い。だがここにも、確かにふたたび元の場所に戻ろうとする軌跡をみることができる。彼／彼女らは、なぜふたたび元の居住地に還ることを選択し得たのか。放射線リスクに対し、どのように向き合っているのか。それは自然災害リスクへの向き合い方とはどのように異なっているのか。

本稿は、原発被災地においていったん避難指示が発令され、のちに解除された区域を対象に、帰還者へのインタビューを通して、これらの問いに接近する。おそらく元の居住地には、そこに暮らしてきた人びとにとって、なにもものにも代えがたい資源・資本があるのだと考えられる。それを解き明かす手がかりを得たい。つまりそれは、定住の価値とはなにかを知ることにはほかならない。住むべき場所が揺らいでいるいま、まずは住み続けることの価値そのものを議論する必要がある。その作業を迂回して、どこに住むべきかを政策的に判断することは不可能であるからだ。

## 2. 研究の対象と方法

本稿は、福島第1原子力発電所から30km圏内にある双葉郡川内村を対象とする(図1)。川内村は、福島県浜通り地方、阿武隈高地の中部に位置する。被災後いったん全村避難が決定されたが、2011年9月には緊急時避難準備区域が解除となり、2012年1月末に相馬・双葉郡9町村のなかでいち早く「帰村宣言」が発表された。同年3月26日に、役場機能が原地再開を果たしている。

その後、20km圏内も2014年10月1日に避難指示が解除されたが、線量の高い萩・貝の坂地区だけが避難指示解除準備区域として残された。約1年半後の2016年5月8日、原子力災害現地対策本部等による「避難指示解除準備区域住民との懇談会」が開催され、翌月14日に避難指示が解除された。この時点をもって、川内村は全域が帰還可能となっている。

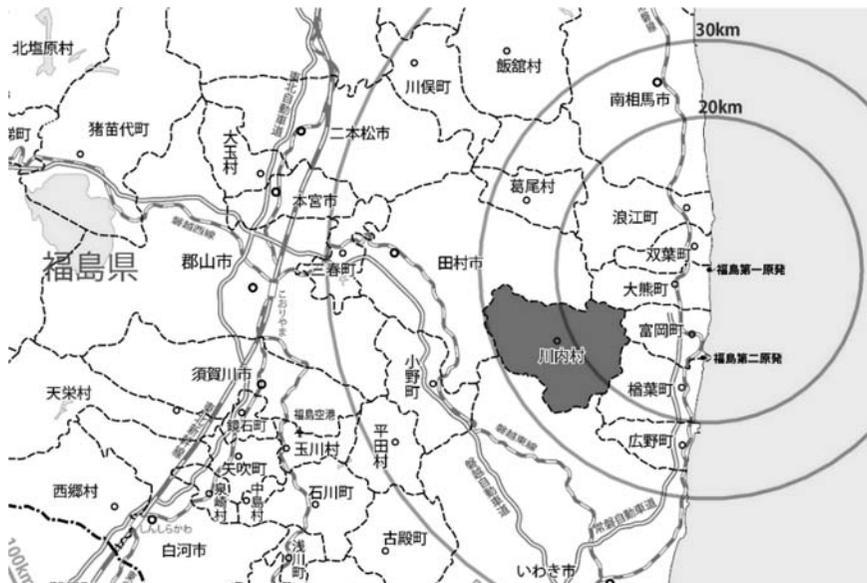


図1 川内村の位置

川内村は第1区～8区に分かれており、第5区・8区の一部が20km圏内にある（区域としては第7区も含まれるが人家はもともと存在しない）。発災前における人口は、第5区が522人、8区が219人、そのうち現在、同区で生活しているのはそれぞれ343人、71人、帰還人口の割合は65.7%、32.4%となっている。20km圏内のエリアでみると、発災前の人口は326人（258世帯）で、現在、同エリアで生活しているのは58人（32世帯）となり、帰還人口の割合は18%にとどまる<sup>(5)</sup>。

とりわけ、2014年時点の避難指示解除から除外され、その後、約2年間にわたって帰還不能な状況がつづいた荻・貝の坂地区の帰還割合が小さく、同地区内で生活しているのは19世帯中1世帯である<sup>(6)</sup>。言い換えれば、20km圏内で生活している世帯の大半は、2014年10月に避難指示が解除されたエリアということになる。

本稿は、そのエリア（第5区の一部）に該当する「毛戸地区」を調査対象とする（図2）。地区は村の東端に位置し、富岡町・大熊町に隣接する。急峻な地形を有する山間集落であり、住宅のまわりには山林と農地、牧草地が広がっていた。村全域において飲料水は地下水が利用されているが、このあたりは沢水・湧水も豊かであった。

おもな商業、医療、雇用、教育（高等学校）は村外に依存しており、多くの世帯は富岡町や大熊町を日常生活圏としていた。この点は「毛戸地区」に限らず、川内村の東部（下川内）全体が同様であった。富岡町・大熊町までの片道の所要時間は、自動車利用で20～30分程度である。

東北地方太平洋沖地震の揺れ自体による被害は少なく、いずれの住宅も無被害もしくは軽微な損傷（若干の瓦の落下程度）にとどまる。除染作業のもと、2014年10月に避難指示が解除され、現在は「事後モニタリング」の段階にある。直近の空間線量率は、概ね $0.11\mu\text{Sv/h}$ （2016年11月27日、毛戸集会所）の前後であるが、しかし部分的には $0.30\mu\text{Sv/h}$ 以上を示すなど、村としての目標値である $0.23\mu\text{Sv/h}$ を超過している地点もある<sup>(7)</sup>。また全般に、農地や森林はこれらの空間線量よりも高い値を示すと考えられ、さらには地区内には除染で取り除いた土壌等の「仮置場」がある。当初「3年程度」の予定であったが、未だ移転の目途ははっきりしない。

この「毛戸地区」において、以下の手順で調査を実施する。まず、被害・復旧・復興の全体像



図2 調査対象エリア



写真1 村内の「仮置場」  
(2016年9月16日、筆者撮影)



写真2 毛戸地区のモニタリングポスト  
(2016年8月11日、筆者撮影)



写真3 居住制限区域のバリケード  
(2016年7月5日、筆者撮影)



写真4 帰還者の住まいの現況  
(2016年8月11日、筆者撮影)

を整理するべく、地区全体の現地目視調査を踏まえて川内村役場への聞き取りを行う。つぎに、地区の行政区長へのインタビューにより、被災による生活・生業への影響や土地利用の変化、居住者の動向とりわけ集落への帰還者の分布状況を把握する。

以上の情報をもとに、2016年9月に帰還者への質問紙調査を行った。郵送配布、訪問回収（一部、郵送回収）であり、配布数は20票、回収数は14票である。訪問回収時において、回答内容について補足的な聞き取りを行い、うち7名については60分～120分間にわたる詳細なインタビューを実施した。本稿は、この7名の帰還者へのインタビューの結果を中心的なデータとして分析を行うものである<sup>(8)</sup>。インタビューの概要を表1に示す。

年齢層は60歳代が4名、70歳代が1名、80歳代が2名である。性別では、男性が6名を占め、女性は1名のみである。世帯構造は被災前後で変化しているケースが3件あり、4世代から2世代、夫婦から2世代、2世代から夫婦となっている。現在は、単身世帯が2件、夫婦世帯が3件、2世代世帯が2件である。

通院先や買い物場所については、ほとんどのケースが被災前後で変化している。通院は、太平洋側の浜通り方面から郡山市を中心に内陸側の中通り方面へ、買物は、浜通り方面から同じく中通り方面もしくは南側のいわき市へと転換され、移動距離は大幅に拡大している。たとえば浜通りの富岡町・大熊町までの移動時間は、前述の通り車利用で2～30分であったが、郡山市までは

表1 インタビューーの概要

	世帯主		世帯構造		通院先		買物場所		仕事	
	年齢	性別	被災前	現在	被災前	現在	被災前	現在	被災前	現在
Case 1	64歳	男	夫婦	夫婦	富岡大熊	中通り	富岡大熊	船引	林業 畜産 水田	林業 × ×
Case 2	62歳	男	夫婦	夫婦	-	村内	大熊	中通り	養鶏 生産組合	× 生産組合
Case 3	60歳代	男	単身	単身	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	林業	×
Case 4	84歳	男	4世代 (9)	2世代 (3)	富岡	郡山	N.A.	N.A.	林業 畜産 水田	× × 水田
Case 5	71歳	男	夫婦 (2)	2世代 (3)	富岡	郡山	富岡	いわき	無職	無職
Case 6	68歳	男	単身	単身	-	郡山	富岡大熊	中通り	農業	×
Case 7	80歳	女	2世代 (6)	夫婦 (2)	富岡	郡山	富岡大熊	船引	酪農 水田	× 水田

(注) 世帯構造のカッコ内の数値は世帯人員数。

90分程度を要する。仕事についても、「無職」の場合（Case 5）を除き、変化がみられる。端的に、それは農林畜産業の中断であり、なかでも畜産業（肉牛、酪農、養鶏）に関しては、被曝による殺処分を伴ったことから、再開が断念される可能性が高い。

### 3. 帰還政策をめぐる論点

すでに触れたように、原発被災地における帰還の動きは総じて鈍い。川内村に限らず、たとえば2015年9月5日に避難指示が解除された檜葉町においても、解除から14か月後の2016年11月4日時点での帰還率は9.75%にとどまる<sup>(9)</sup>。帰還政策のもと、なぜ帰還は進まないのか。分析に先立ち、この論点を整理しておきたい。

第1に、帰還を躊躇／拒否する要因はなにかという点である。原発の安全性に対する不安をはじめ、山林の汚染、生活圏の分断、子育て層にとっての教育基盤の欠如、高齢層にとっての農業再開の困難、帰還者の少なさに伴う人間関係再生の困難など、この点についてはすでに多くの指摘がある（藤原2015、除本2015）。

第2に、一方で帰還の躊躇／拒否は、積極的な移住という選択につながっているのかという点である。たとえば復興庁の報告書（2016年3月）によれば、「戻りたいと考えている」が川俣町で44.2%、富岡町で13.9%、浪江町で17.8%、「戻らないと決めている」がそれぞれ24.9%、50.8%、48.0%等となっている。この「戻らないと決めている」割合は、明確に移住を決断した世帯とは言い切れない。今井（2014）が指摘している通り、「避難者の話をていねいに聞けば、

正確には帰還を諦めている人は少ないし、完全に移住を決断した人も少ない」。

第3に、ではなぜ帰還／移住の決断が困難なのかという点である。田中（2016）によれば、帰還／移住選択が困難な状況は、放射線被害と線量不安という独立した存在によってもたらされているのではなく、そこから派生したさまざまな不安定性が相互に絡まりあいながら作り出されてきた。避難プロセスにおいては、集落や家族の離散、生活圏のずれ、生活行動の中断がもたらされ、ついには賠償期限、仮設住宅の入居期限が明示された<sup>(10)</sup>。集落や家族の離散は選択主体の不安定性を、また生活圏のずれや生活行動の中断は生活基盤の不安定性を、賠償期限や仮設住宅の入居期限の明示は、避難生活の不安定性を意味する。こうした不安定性が、帰還／移住選択を困難にしている。

つまり、帰還率の低さは、「帰還しない／移住する」という明確な意思決定の結果ではなく、その前段にある「選択できない」という状況に依拠している。現行の帰還政策は、帰還という新たな選択肢を提供したのではなく、「帰還先の被曝リスク」か「避難先の不安定居住リスク」か、という過酷な二者択一を要求している。だとすれば、帰還を選択し得た人びとは、いかにしてこの過酷な二者択一を乗り越えてきたのだろうか。そもそも集落や家族の離散、生活圏のずれ、生活行動の中断といった状況は生じなかったのだろうか。以下の分析を通してみたい。

#### 4. 集落コミュニティの変化

##### 4-1. 集落の離散状況

被災前の「毛戸地区」の居住世帯は38世帯、そのうち原住地に帰還しているのは21件（55.3%）である（図3）。地区外に移転した世帯のうち、村内にとどまっているケースが5件、郡山市が4件、いわき市が3件となっている。その他、県内では南相馬市、三春町が各1件、県外の茨城県、埼玉県、東京都が各1件である。半数弱が移住または避難中の状況であるが、少なくとも現時点において、元の集落は9箇所に分散していることが分かる。

現在の住まいに着目すれば（表2）、約7割が「持家」、2割が仮設住宅や民営借家等の「非持家」、1割が「不明」となっている。帰還を果たした21件を除く17件のうち、「持家」を取得したのは5件にとどまり、残りの12件は今後も居住地を移動する可能性が高いとみられる。少なくとも、仮設住宅に入居している3件は2017年3月31日に入居期限を迎えることから、移動は必至である。「親族宅」や「民営借家」も、制度上の入居期限はないとしても、潜在的には流動的なケースとみられる。「公営住宅」も同様である。

では、こうした離散状況は、どのようなプロセスを経て生じてきたのだろうか。表3に、世帯ごとの避難・帰還のプロセスを示す<sup>(11)</sup>。総じて、被災後の数か月間はめまぐるしく避難先が変化し、2012年以降の移動は相対的に少ない。いずれの世帯も5～7回の移転の後に帰還している。避難先は個別に選択され、世帯ごとに完全に独立した動きを示している。

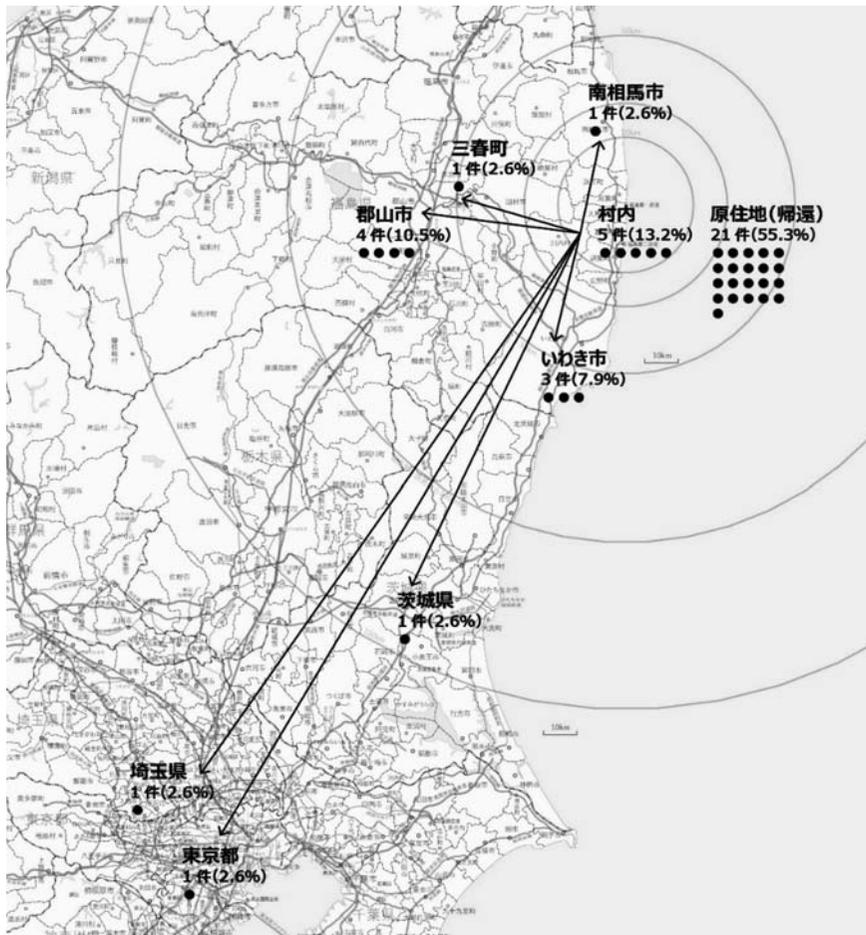


図3 集落の離散状況

表2 現在の居住地と住まいの所有形態

	持家	非持家				不明	計			
		親族宅	公営住宅	仮設住宅	民営借家					
村内	原住地(帰還)	21					21	55.3%	68.4%	
	地区外		1	1		3	5	13.2%		
県内	郡山市	2		2			4	10.5%	23.7%	
	いわき市	3					3	7.9%		
	南相馬市				1		1	2.6%		
	三春町				1		1	2.6%		
	茨城県				1		1	2.6%		
県外	東京都		1				1	2.6%	7.9%	
	埼玉県					1	1	2.6%		
計		26	1	1	3	3	4	38	100.0%	100.0%
		68.4%	21.1%				10.5%	100.0%		

田中：原発被災地における居住者の帰還実態とその背景

たとえば約1か月後の4月7日時点を見ると、郡山市（Case 1）、神奈川県（Case 2）、矢吹町（Case 3）、白河市（Case 4）、千葉県（Case 5）などとなっており、大きく離散していることがわかる。これは徐々に離散してきたというよりは、直後の避難先の選択時点からの傾向とみられ、3号機が水素爆発を起こした被災3日後の3月14日時点において、すでに避難先は田村市、郡山市、自宅、村内、千葉県となっている。

こうした個別の動きをしながらも、2014年4月26日の「準備宿泊」の開始以降、ふたたび居住者らは「毛戸地区」へ戻る。

表3 各世帯の避難・帰還プロセス

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
年齢・性別	64歳・男	62歳・男	60歳代・男	84歳・男	71歳・男
世帯構造（被災前）	夫婦	夫婦	単身	4世代	夫婦
世帯構造（現在）	夫婦	夫婦	単身	2世代	2世代
(2011年)					
3.11. 発災	自宅が被災。大熊町の息子といとこが来る。	第一原発構内で被災。	大熊町にいた。伐採の仕事をしていました。仕事が終わったときにちょうど地震があった。立ってられないほどの揺れだった。帰りの288号線が大変だった。家の被害はなかった。	山の仕事をしていた。災害の2年前に辞めていたが、その後もときどき山に入った。地震は山のなかで経験した。	自宅が被災。
3.12. 10 km 圏内避難指示 1号機水素爆発 20 km 圏内避難指示	【田村市】 浪江からも息子たちと娘が来る。みんなで船引の公民館へ行った（避難を受入れていた）(2泊)。	【自宅】 役をしていたので集会所にいらして、また自宅に戻った。その後、妻と、富岡から避難してきていた次男、その友人は郡山へ移動。	【自宅】 その後も1週間くらいここにいた。一人でなく、友人と一緒にだった。	【村内】 集会所に行ったがほとんど知らない人。何か情報は来ていないか尋ねるも誰も何も知らなかった。消防の人もいたが「連絡ありません」。そのうち、20 km 圏は中学校やコミセンなどの公共施設に避難せよと消防が回ってきた。	【村内】 富岡から避難者が来て、この家にも12人ほどいた。午後8時20分、警察か何か3人が来て、避難するよう言われた。小学校へ移動。
3.13.		【村内】 自分は川内の中心部に妻の実家があるのでそこへ行った。妻と次男、その友人が自宅に戻る途中、実家に立ち寄ったので所在が判明。携帯は村内ではまったく使えなかった。連絡が取れないのが不安だった。			【栃木県】 午後5時30分、那須の文化センターへ移動。このときには富岡の人もみんなバラバラに。
3.14. 3号機水素爆発	【田村市】 常葉町の親戚のところへ移動(2泊)。	【郡山市】 3号機が爆発したので、親戚の母を連れて、みんなで妻の兄弟のいる茨城へ向かった。渋滞などで時間がかかり、またガソリンも少なくなり(途中のスタンドはやっていなかった)、郡山で車中泊。		【村内】 下川内の親戚宅に滞在(1泊)。	【千葉県】 浦安の三男宅に移動。
3.15. 4号機水素爆発 村民自主避難指示		【茨城県】 茨城の家に10日ほど滞在。		【白河市】 村長からの「全村でまとまった避難しよう」の放送を避難先で聞く。孫が白河市の白河病院で看護師をしている。そちら方面に避難した。家族全員車2台で、渋滞がひどく着いたら夜だった。	
3.16.	【千葉県】 千葉に移動。娘がいたので、でも10日くらいで戻ってきた。そこからはばらばらで、母親は母親の妹がいたのでそっちでお世話になる。妻は千葉に残った。				
3.17.					【千葉県】 行徳のマンションを借りた。知り合いの友人がそのマンションの理事長をやっている、寝泊りできる大きな部屋があった。無償(20日間)。

追手門学院大学地域創造学部紀要 第2巻

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5
3.18.			[郡山市] 役場にいったら、みんなビッグパレットに行ったっていうから、そっちに行くことにした。	[白河市] 孫が探してくれた古い住宅を借りた。不動産屋から。阿武隈川近くの会津町。近所に親切な人がいて、不要な冷蔵庫やテレビを持ってきてくれた。本当に古い家ですきま風が寒かった。	
3.19.			[矢吹町] 矢吹町に移動。		
3.25.	[郡山市] 自然の家というところに1人で世話になった。妻はまだ千葉に。	[埼玉県] 妻の別の兄弟の家がある埼玉に移動。			
4.3.		[神奈川県] 藤沢の長男宅に移動。			
4.7.	妻はこの後、1ヶ月間ほど福島に戻ってきたりもしていた。4~5月に娘らのお産が続いていたので。				[千葉県] 茂原市の一戸建てに移動。インターネットで見つけた中長期宿泊可の建物。無償。
4.23.		[神奈川県] 茅ヶ崎の借り上げ住宅（公務員社宅）に入居。			
5.5.		一度自宅に戻るため、バリエードをやぶって入った。帰る、再びバリエードがされていて、閉じ込められたようになって大変だった。鶏や犬がいたのと、重要書類を取りに戻った。茅ヶ崎には定年退職までいた。		[泉崎村] 村から、泉崎の五月温泉にあるロングハウスが1つあいているとの連絡があった。バイキングで食事ができた（2か月半）。	
6.10.			[郡山市] 若宮前の仮設住宅に入居。		
6.20.	[郡山市] 賃貸アパートに妻と入居。				
7.20.				[郡山市] 仮設住宅は、子供がいるのでまわりに迷惑がかかる。親族一同でまとまったところに入りたいと村に要望したが、くじ引きなので無理だと言われた。やむを得ずアパートを探した。孫の嫁がインターネットで探してくれた。郡山のT地区にアパートを2室借りた。1つは自分と、もともと一人暮らしだった姉が入居。当時姉は85歳。	
11.1.					[郡山市] 県の3階建のアパート（借上げ住宅）に移動。
(2012年)					
1.31. 婦村宣言				婦村宣言で姉が家を出たので、その後は1人だった。食事などは、息子や孫、ひこらと一緒にした。不便なところだったが、大学などがあり、アパートがいくつかあった。小学校は遠い。	
6.11.			[村内] 下川内の仮設住宅に入居。		
(2014年)					
4.26. 準備宿泊開始		[帰還] 準備宿泊以後、毎週行き来した。その後、解除を待たずに完全に戻った。			[帰還] 準備宿泊と同時に戻る。ほかにも戻る人はいたが、連泊する人はいなかった。
6.1.	[帰還] 準備宿泊になったので戻った。それからずっとここに。				
10.1. 避難指示解除			[帰還] 避難指示解除と同時に戻る。	[帰還] 避難指示解除と同時に戻る。	

#### 4-2. 避難プロセスを支えた住まい

避難から帰還に至る間の移動経路および住まいの種別を図4に示す。

その特徴は、第1に、移動圏域の大小である。県内の移動にとどまる場合（Case 3、Case 4）と関東圏までの広域にわたる場合がある。その背景には、「親族宅」という「私的シェルタ」への依存の有無があるように思われる。関東圏への移動が行われているケースは、いずれも「親族宅」がそのときの避難先となっている。たまたま依存可能な「親族宅」が遠隔地にあったのか、放射線の拡散のもとで遠隔地への避難ニーズが生じたのか、それとも両者のマッチングの結果なのかは未確認であるが、いずれにせよ避難先となり得る「親族宅」の有無や立地が避難経路を大きく規定していることは確かである。

第2に、民間の賃貸住宅（借上げ仮設住宅）という「準公的シェルタ」の重要性である<sup>(12)</sup>。もちろん、従来からの「公的シェルタ」である応急仮設住宅の役割は大きい。しかし一方で、Case 3を除き、いずれの避難プロセスにおいても「準公的シェルタ」での生活が介在している点は留意すべきであろう。

第3に、避難のフェーズと「シェルタ」の種別のあいだの関連性である。まず「私的シェルタ」である「親族宅」は、とくに避難プロセスの初期を支えている。ただし、滞在期間は総じて短く、複数の「親族宅」を転々とするケースもある。Case 1では田村市、常葉町、千葉県<sup>(13)</sup>の3か所が避難先となっているが、表3をみると、それぞれの滞在期間は、2日～10日程度である。Case 2では村内、郡山市、茨城県、埼玉県、神奈川県と実に5か所に及んでいるが、やはり滞在期間は10日～20日であり、最終避難先である神奈川県のみ年単位となっている。

つぎに、「公的／準公的シェルタ」は帰還の直前の住まいとして一定期間を支えている。たとえばCase 3は、2012年6月に村内の仮設住宅に入居し、2014年10月の避難指示解除までの2年間を、またCase 5は、2011年11月に郡山市の借上げ住宅に入居し、2014年4月の準備宿泊開始までの約2年半を、それぞれ過ごしている。

そして「準公的シェルタ」は、「公的シェルタ」と「私的シェルタ」を利用しない／できない場合に、その間を補完する役割を担ったと考えられる。たとえばCase 5は、2011年7月時点で通常の仮設住宅への入居を考えるが、「子供がいるのでまわりに迷惑がかかる。親族一同でまとまったところに入りたいと村に要望したが、くじ引きなので無理だと言われた。やむを得ずアパートを探した」という。また多くの場合にみられた「私的シェルタ」での滞在期間の短さは、積極的に選び取られた結果というよりは、依存への「負い目」や「遠慮」に由来するであろうことは想像に難くない。その代替としても「準公的シェルタ」は機能してきたとみられる。

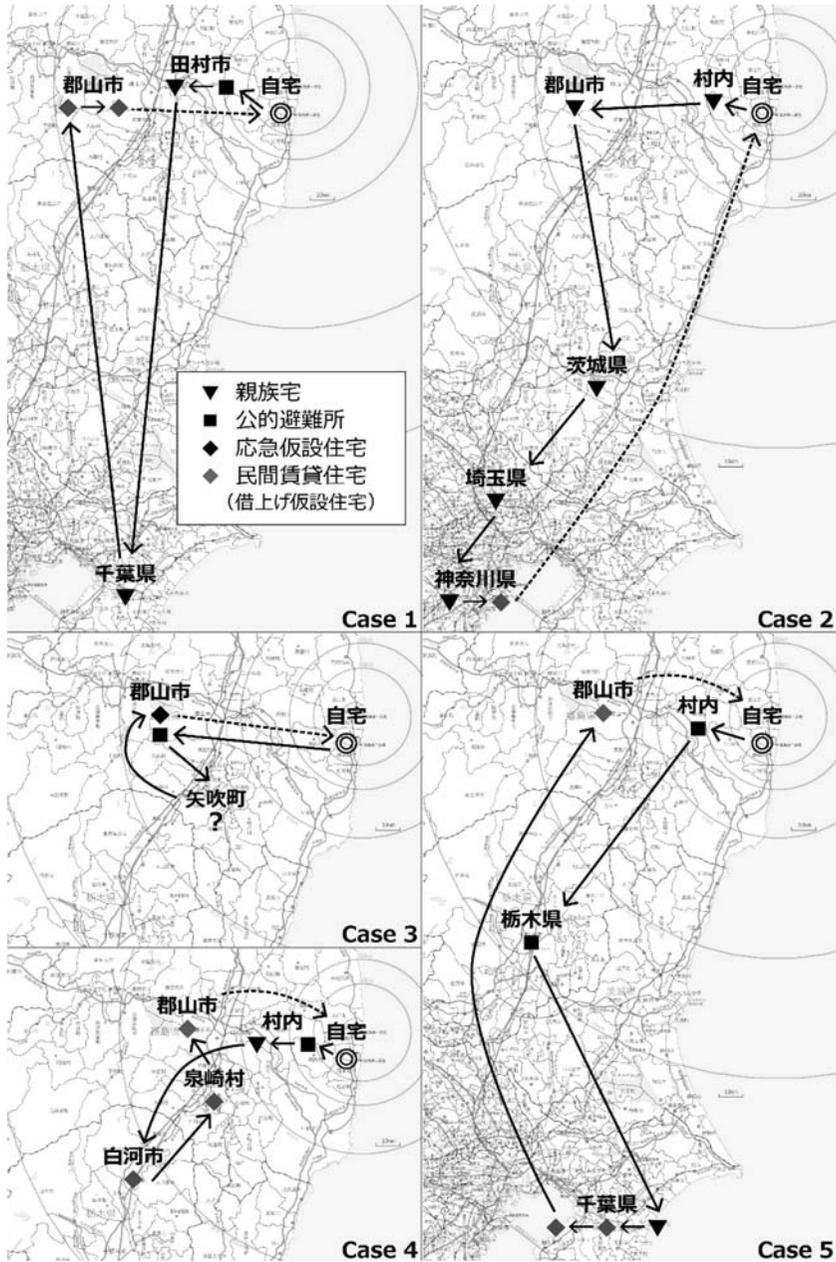


図4 各世帯の避難・帰還経路



写真5 川内村仮設住宅（郡山市若宮前）  
（2016年7月5日、筆者撮影）



写真6 川内村仮設住宅（郡山市南1丁目）  
（2016年7月5日、筆者撮影）



写真7 川内村仮設住宅（下川内）  
（2016年7月5日、筆者撮影）



写真8 川内村仮設住宅（下川内）  
（2016年7月5日、筆者撮影）

#### 4-3. 被災～避難～帰還に至る間の変化

以上の避難プロセスを経た被災者は、帰還を果たした段階でどの程度まで元の生活を取り戻したと言えるだろうか。表1でみたように、買い物や通院などの生活圏は、浜通り方面から中通り方面あるいはいわき市方面へと、すべてのケースで転換・拡大しており、従前とはまったく異なるものとなっている。再開された水田は限られ、畜産業の多くは断念される可能性が高い。

もうひとつの大きな変化は、世帯分離に伴う世帯規模の縮小である。今回の調査対象のなかで該当するのは2件のみであるが、ひとつは4世代（9人）世帯から2世代（3人）世帯へ（Case 4）、もうひとつは2世代（6人）世帯から夫婦（2人）世帯へ（Case 7）、いずれも子・孫世帯が分離し、世帯人員は3分の1に減少している。Case 4の詳細を図5に示す。

被災時点の家族関係は、4世代9人が同居、村内に単身の親族（世帯主の実姉）が近居という形態であった。最初の主たる避難先であった白河市では、同居家族はまとまって暮らしていた。次の避難先であった郡山市でも、2つに分離はしているものの、同じアパートの2室であった。うち1室には、単身の姉が同居している。だが最終的な再定住地の決定時において、元の同居家族は3つに分かれた。原住地に戻ったのは世帯主と子夫婦の3人、他の子世帯、孫世帯は田村市に移住している。

帰還者にとっては、住宅・居住地こそ従来と同じであるが、そこで営まれている生活はまるで別物に変化していることがうかがえる。

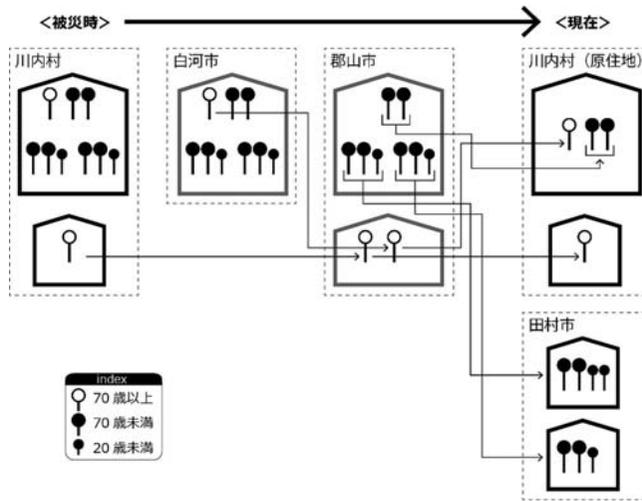


図5 避難プロセスにおける世帯構造の変化

## 5. 帰還選択の背景

### 5-1. 意思決定の時期

すでにみてきたように、原発被災地における帰還／移住選択には多くの困難がつかまとう。帰還者の少なさは、帰還しないこと／移住することを決めた人の多さではなく、選択できない人の多さに依拠する。他方、帰還を選択し、実際に帰還した人びとにとって、その生活は従来のものとは大きく違っていた。ただその違いは、避難中の段階において予見され、了解されていたものと思われる。元の暮らしとのギャップを認識しながら、帰還者はいつ、どのように帰還選択の意思決定を行ったのだろうか。

意思決定の時点は3つに大別できる(表4)。第1に、「当初から戻るつもりで迷いもなく(Case 1)」「はじめから戻るつもりだった(Case 3)」「他に移ることは考えなかった(Case 2)」といった、移住の可能性が検討される余地はほぼ皆無であったケースである。これらの意思決定は「避難当初時点」と考えられる。

第2に、当初は移転や帰還への迷い、ためらい、放射線の問題への意識などが多少ともあり、しかし意思決定後にはそれらの意識は払拭されていると考えられるケースである。Case 5は、「他地区への移転も一瞬考えた」としつつ、基本的には「戻るという考えで避難していた」という。Case 6もまた、「他に移ることはまったく考えなかった」が、放射線の拡散については注意を払っており、「インターネット」で流れを見て「川内は大丈夫」という判断があった。これらの2つのケースの意思決定は「避難途中時点」とみられる。

第3に、いまなお帰還／移住の迷いを抱きつつも、自分なりの判断基準のもとで帰還の意思決

表4 帰還の意思決定

	年齢	性別	帰還意識の自覚の経緯	帰還の意思決定
Case 1	64	男	当初から戻るつもりで迷いもなく。いつ帰るかなって感じ。	避難当初時点
Case 2	62	男	他に移ることは考えなかった。	
Case 3	60代	男	はじめから戻るつもりだった。	
Case 7	80	女	はじめから戻りたいと思っていた。	避難途中時点
Case 5	71	男	他地区への移転も一瞬考えた。戻ることへの迷いやためらいも少しはあったが、戻るという考えで避難していた。	
Case 6	68	男	生まれは東京、両親も東京。だから田舎がいい。ここは村からの借地。築7～8年。まだ新しいので…。放射線の拡散がわかるデータがインターネットで見られた。それを見ると、南北に流れていて、ちょうど川内は大丈夫だった。他に移ることはまったく考えなかった。	葛藤の継続
Case 4	84	男	孫やひこと一緒にいられたら、と思う。一緒に船引に行ったらという友人もいたが、そうしなかった。いずれ自分は人の世話になる。そのときは息子のところに戻ることになる。親子だから、息子はきっとそうしろと言うが、だからといって、それまでのあいだ自分が孫らといたいからといってここを出て、だめになったら戻ってくるというのは…自分として納得できない。	

定を行ったケースである。被災前、Case 4は複数の子世帯、孫世帯と同居する大規模世帯の一員として暮らしていた。避難の最終局面で世帯分離が生じ、帰還した子夫婦と、移住した子・孫世帯に分かれた。本人は「孫やひこらと一緒にいられたら、と思う」としながら、将来、面倒をみしてくれる、帰還した子夫婦との同居を選択する。意思決定時期は「避難途中時点」と言えるが、しかし上記のケースとは峻別されるべき「葛藤の継続」がある。

## 5-2. 意思決定の背景

このような意思決定時期の異同は、どのような背景の違いを持っているだろうか。「損失資源・資本」「線量コントロール」「帰還への能動的行動」の3項目について整理した(表5)。

### (1) 「損失資源・資本」と帰還意識

「損失資源・資本」には、第1に「生物・作物」がある。牛や鶏などの殺処分は、単なる物質的・経済的損害を超えて、長期に及ぶ育成の過程やその営為を通じて蓄積されてきた社会関係資本の損失をもたらしたと考えられる。何より殺処分行為がそれ自体に伴う精神的苦痛は計り知れない<sup>(13)</sup>。

第2に、世帯分離による「多世代同居」の解消という損失がある。世帯分離の背景には、元の生活圏に備わっていた機能が失われてしまったことがある。具体的には、「(孫が)小児科にかかる必要があり、医者のあるところでないと思わせない(Case 4)」というように、医療機能の未回復が挙げられる。

第3の損失は、「住宅・家財」である。前述の通り、地震による家屋被害は少なく、ここでい

う損失とは、放射線による畳・建具等の汚染・処分と、避難中の無人化による荒廃・損傷を指す。Case 5、Case 7のみがこれらの点に言及しているが、実際にはすべてのケースで同様の損失が生じているものと思われる。

こうしたさまざまな損失は、意思決定時期の異同にかかわらず、ほとんどのケースでみられる。すなわち早期の意思決定が損失の少なさに起因するとは言えない。むしろ一定の損失を被ったなかでのそれであったことに留意すべきであろう。

### (2) 「線量コントロール」に対する認識と帰還意識

帰還の意思決定には、むしろ損失資源・資本よりも「線量コントロール」に対する認識の差との連動がうかがえる。たとえば、「(線量の) 数値は減っている。(…) 元々ここは線量的に低かった。隣接地が毎時5~6 $\mu$  あったとき、ここは0.5くらい。いわきから栃木に流れた。ここは逃れた (Case 1)」「線量や除染のことは気にしなかった。原発で仕事をしていたので知識もあった (Case 2)」といった認識の場合には、「避難当初時点」に帰還を決定している。他方、「線量のことはよくわからないが、山に囲まれているので不安がある (Case 4)」といった場合は未だ「葛藤の継続」にある。また「避難途中時点」の場合は、「原発のリスクは、ほかの交通事故なんかには比べたら確率は低いだろうと思って (Case 5)」「インターネットなどで自分で情報を集めてチェックしていた。大丈夫だろうと判断できた (Case 6)」というように、不安の払拭・解消の過程を経て決定に至っている。

つまり、端的には線量への不安が残存するほど意思決定に時間を要している。だがここから、線量不安の大きさが意思決定を遅らせているという因果関係を読み取るのは、やや短絡に過ぎるように思われる。なぜなら、ここには因果関係の反転、すなわち帰還の意思決定が、線量コントロールへの意識に先んじる場合が想定され得るからだ。帰還の意思を固め、あるいは固めようとする行為が先行し、その結果として、線量不安が抑制され、払拭され、場合によっては意識から遠ざけられてきたという可能性は、現時点において排除できない。そしておそらく、この因果関係の両方向のベクトルは、互いに排他的ではない。帰還意識と線量不安は時にせめぎあい、因果関係の反転を繰り返しながら収斂してきた。そのスパンが短い場合、意思決定は「避難当初時点」に、一定期間を要した場合には「避難途中時点」になされる。未だ収斂をみない場合には「葛藤の継続」となる。このような理解のしかたがあり得る。

### (3) 「帰還への能動的行動」と帰還意識

帰還の意思決定に対する線量不安の独立した影響を疑う理由はもうひとつある。それは線量不安とは異なる変数、すなわち「帰還への能動的行動」の影響可能性がうかがえる点である。「能動的行動」には、避難中におけるかつての「日常の再現」、避難先と「居住地との行き来」、行き来しながらの「日常の再開」、居住地での「資源・資本の回復」という4つのフェーズがある。

第1に、避難中における「日常の再現」とは、たとえば「郡山の仮設にいたとき、20人で新潟の長岡に行った。田植えや稲刈など、何度も通った。(…) 私は足が悪いので、苗を配ったり



(Case 7)「みどりに囲まれた暮らしを思い出すため、避難中にミニ盆栽を求めた。大きなみどりは無理なので (Case 5)」など、被災前の日常を部分的に再現するような行動である。

第2に、「原住地との行き来」とは、「避難中もほとんど川内に来ていた。家には1週間に1回ほど戻った (Case 1)」「仮設にいるあいだも行き来していた (Case 3)」「郡山からも週1回通っていた。家や庭のことが気になった (Case 5)」など、避難先から原住地に定期的に通う行動である。

第3に、「日常の再開」とは、「借りていた広い田んぼは太陽光発電の話があり、そちらに回しているが、自分の分の田んぼは再開した (Case 4)」「戻ってからは (再び) 畑でジャガイモ、白菜、大根などを作りはじめた (Case 7)」など、元の主たる生活の営為を再開する行動である。

第4に、「資源・資本の回復」とは、「新しい産業がある。インターネットやブログを活用する (…) 悲観ばかりでなく…そう思って新しいグループを立ち上げた (Case 6)」といった人的資本、「裏山に新たに遊具設備を作った。今はピザ釜を作っている (Case 2)」といった外部から人を呼び込むための資源、「郡山に避難中は血糖値が高かった (…) 畑で体を動かしていると体調が戻ってきたように思う (Case 7)」「酒も避難先では飲むと具合が悪くなったが、戻ってからは飲んでも大丈夫に (Case 4)」といった自身の体調や健康など、原住地において何らかの資源・資本を回復しようと試みられてきた、もしくは結果的に回復がみられた行動である。

このように、帰還を選択した被災者は、避難先でささやかながらも「日常の再現」を試み、可能となれば「原住地との行き来」を行い、その過程で農作業をはじめとした「日常の再開」に踏み出している。それは、避難中に失われた資源・資本を回復し、あるいは別のかたちで取り戻すことにもつながっている。

これらはいずれも帰還を前提に、帰還に向けて、各人の能動性に基づいてとられてきた行動であるだろう。そういう意味では、帰還の意思決定後のプロセスであり、すなわちその間の行動は、意思決定そのものに影響を与えたものではないのかもしれない。しかしながら、避難途中以降に意思決定がなされたケースにおいては、先にみたように、帰還意識と線量不安とのあいだのせめぎあいが生じていた可能性がある。だとすれば、そこでなされた決定は、暫定的であり、再考の余地があり、覆る可能性さえあっただろう。帰還への能動的行動は、徐々にそうした再考の余地を縮小し、覆る可能性を狭めるように働いてきたと推察される。

## 6. 考察

### 6-1. 帰還率をどう評価するか？

「毛戸地区」に住んでいた38世帯のうち、原住地への帰還世帯は21世帯(55.3%)であった。この割合をどう評価すべきだろうか。たとえば2015年9月に避難指示が解除された檜葉町の帰還率(人口ベース)は、14か月後の2016年11月4日時点において9.75%、同じく南相馬市の

避難指示解除区域では8.8%（2016年7月の解除から約2か月後時点）となっている。他方、2014年4月に解除された田村市都路地区の帰還率は61%である。つまり帰還の動きは、避難指示解除が遅れるほど鈍くなると推測される。

解除時期と直近の帰還率の関係は、その可能性を示唆している（図6）。被災から解除までの期間は、都路地区で37ヵ月、川内村の20km圏内（萩・貝の坂地区を除く）で43ヵ月、檜葉町で54ヵ月、南相馬市で64ヵ月等となっているが、帰還率の違いは明らかである。

ただし帰還率は、当然ながら区域設定の仕方によっていかようにも変わり得るし、今なお、きわめて流動的である。「帰還の動きは、避難指示解除が遅れるほど鈍くなる」かどうかについては、少なくとも、以下の2点についての検討が必要である。

第1に、解除から帰還率が定常化するまでの期間である。都路地区の帰還率の高さは、解除時期の早さではなく、現在までの経過時間の長さに依存している可能性がある。しかしながら、都路地区の帰還率は前述の通り61%であるが、解除から1年未満（2015年2月末時点）ですでに59%に達しており、その後の1年間の増加はわずかに2ポイントである<sup>(14)</sup>。このことは、帰還の動きは解除後比較的早期に生じ、早い段階で定常化する可能性があることを示唆する。むしろ、こうした現象自体が、早期に解除されたケースに固有のものである可能性は否定できない。さらには自治体の政策や地理的特性、生活インフラの復旧状況、そして何より原発からの距離の違いも無視できないが、しかし避難の長期化が帰還意向を減退させることは、先行研究によってもしばしば論及されてきた<sup>(15)</sup>。今後の推移を観察することが不可欠であるが、「帰還の動きは、避難指示解除が遅れるほど鈍くなる」可能性は高い。

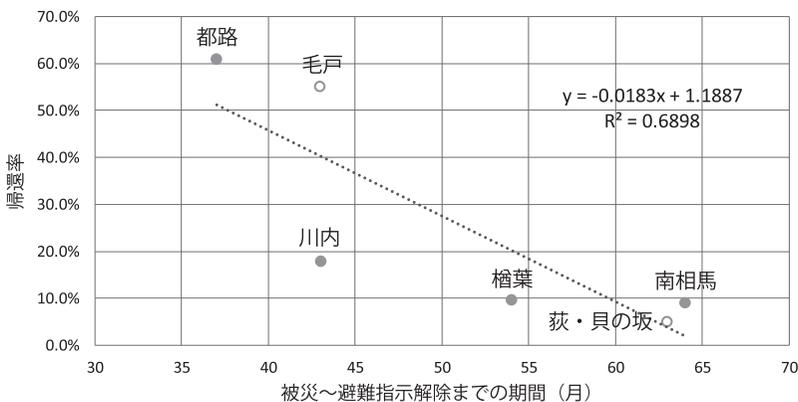


図6 避難指示の時期と帰還率

(注) データはそれぞれ以下の資料に基づく（いずれも人口ベース）。また川内村の一部である「毛戸」「萩・貝の坂」については世帯ベースであり、それぞれの区長への聞き取りによって把握した。

檜葉町：毎日新聞（2016年3月20日）

田村市都路：毎日新聞（2016年3月20日）

川内村：ふくしま復興ステーション（2016年8月1日）

南相馬市：河北新報（2016年9月2日）

第2に、帰還率の分母と単位への留意である。実は、図6の数値は人口を単位とし、被災時の人口を分母とした帰還率を表示しているが、データの限界により「毛戸地区」と「萩・貝の坂地区」は「世帯」が分母となっている。前章でみたように、避難から帰還にかけて世帯分離が生じているとするならば、「毛戸地区」の帰還率は、人口ベースでみた場合には55.3%より明らかに低い可能性がある。今回の分析対象である7世帯の総人員は被災時点で23人であったが、そのうち帰還しているのは約6割の14人である。仮にこの割合を全体に当てはめるならば、人口を分母としたときの「毛戸地区」の帰還率は3割台にとどまる。

以上2点を踏まえれば、「毛戸地区」の帰還率は次のように評価できる。世帯ベースでの帰還率55%超の中には、隠された転出者が相当数含まれている。帰還世帯は「世帯単位で帰還した世帯」ではなく、世帯分離によって平均して約6割のサイズに縮んでいる。しかしそれでも相対的に高い帰還率を達成しているのは<sup>(16)</sup>、被災から43ヵ月後という比較的早い時点での解除であったことに依存するとみられる。同時に現時点の帰還率はすでに定常状態にあり、今後大きく増加するとは考えにくい。

## 6-2. 住宅セーフティネットとして各「シェルタ」はどのように機能したか？

世帯ベースで約半数が帰還しているとして、残りの半数は現在、どこに居住しているのか。地区外に移転した17世帯のうち、村内にとどまっているケースが最多で5件、次いで郡山市が4件、いわき市が3件となっている（図7）。福島県内でみると、南相馬市、三春町の各1件を含め、計14件となる。残る3件は関東圏（茨城県、埼玉県、東京都）である。

38世帯で構成されていた集落は、現在、9箇所に分散している。こうした分散は避難当初から生じており、避難先は個別に選択され、世帯ごとに完全に独立した動きを示している。そのような中、帰還者の移動は総じて、広域、短期間、高頻度であった。とりわけ被災後の数か月間はめまぐるしく避難先が変化し、2012年以降の移動は相対的に少ない。いずれの世帯も5~7回の移転の後に帰還している。

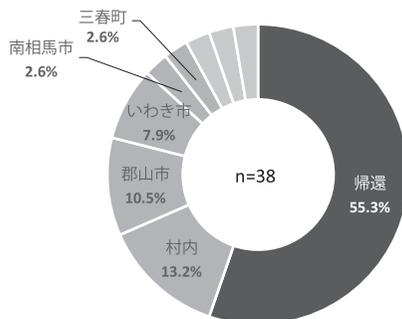


図7 現在の居住地

避難プロセスを支えた住宅セーフティネットには、「公的シェルタ」としての応急仮設住宅、「準公的シェルタ」としての借上げ仮設住宅のほか、「私的シェルタ」としての親族宅等があった(表6)。「私的シェルタ」は、とくに避難プロセスの初期を支えている。ただし滞在期間は総じて短く、複数の「親族宅」を転々とするケースもある。「公的／準公的シェルタ」は帰還の直前の住まいとして、比較的中長期の「安定期」を支えている。また「準公的シェルタ」は、「公的シェルタ」と「私的シェルタ」を利用しない／できない場合に、その間を補完する役割も担ってきたと考えられる。

表6 避難プロセスのフェーズと各「シェルタ」の関係

		避難プロセス			⇒	帰還
		初動期	移行期	安定期		
私的シェルタ	親族宅	●			⇒	自宅
準公的シェルタ	民間賃貸住宅(借上げ仮設住宅)	○	○	●	⇒	
公的シェルタ	応急仮設住宅			●	⇒	

以上が示唆するのは、借上げ仮設住宅という「準公的シェルタ」の重要性である。帰還世帯の多くは、「私的シェルタ」という個々の世帯が保有するリソースによって、避難の初動期を乗り切ってきた。だがそれは一方で、依存可能な「私的シェルタ」を持たない、あるいは持っていたとしても長期滞在が困難な場合の問題を照射している。実際、「私的シェルタ」への依存期間はほぼ例外なく、きわめて短い。つまり、「準公的シェルタ」の重要性の第1は、「私的シェルタ」の代替としての役割を果たした点にある。東日本大震災において初めて本格的に導入された「借上げ仮設住宅」の制度は、従来の建設型応急仮設住宅という「公的シェルタ」だけでなく、親族宅等の「私的シェルタ」を補完する新たなオプションとしても、たしかに有効であったと言える。

第2に、段階的な帰還を受容する、複数の避難先の受け皿としての役割を果たした点である。「段階的」とは、たとえば居住地との行き来を考慮した物理的・時間的距離の接近や、暫定的な居住の安定性の向上を意図した住み替えのステップである。本来、災害救助法に基づく仮設住宅は、「やむを得ない事情がある場合」などを除き、入居後の住み替えを認めていない<sup>(17)</sup>。しかしながら、「毛戸地区」の帰還者の避難プロセスをみるかぎり、「準公的シェルタ」は複数箇所を経由しているケースが少なくない。このことは、一方では度重なる移転に伴う身体的・精神的ストレスや経済的負担をもたらしつつ、一方では、居住地選択を通じた主体的な生活再建の動機づけにもなってきたと思われる。田中(2014)によれば、避難生活はその後の居住地選択に影響を持つ。つまり避難先選択が帰還の意思決定にも影響を持ち得る。どこに住み、どこに住み替えるかの選択肢が、「借上げ仮設住宅」という住宅セーフティネットとして用意されてきたことの意味は強調されてよい。

避難プロセスは、初動期においては親族宅等の「私的シェルタ」の有無や立地によって規定されてきた面が大きい。しかしながら、そこから複数の住み替えを経て、原住地に接近し、大家族のまとまりを維持しつつ、あるいは漸次的な居住の安定を高めていくプロセスは、放射線量とのせめぎあいの下ではあるが、被災者の主体的な選択に従っていた。帰還率とは、こうした避難プロセスの結果と言える。

### 6-3. なにが帰還の意思決定を促してきたか？

帰還を果たした被災者の生活は、住宅・居住地こそ従来と同じであるが、それ以外はまるで別物に変化している。第1に、繰り返し指摘しているように、世帯分離による世帯人員数の減少・小規模化・高齢化である。第2に、集落の離散に伴う、近隣居住者の減少である。元の38世帯は現在、9箇所に分散している。これに世帯分離を加えれば、さらなる分散が生じていることになる。第3に、生活圏のずれである。買い物場所や通院先などは、浜通り方面の避難指示継続に伴い、馴染みの薄い中通り方面あるいはいわき市方面へと変化・拡大、すなわち遠距離化している。第4に、生活行動の中断である。再開された水田は限られ、畜産業の多くは断念される可能性が高い。第5に、元の住宅もまた、放射線による汚染、それに伴う建具・畳等家財の廃棄処分、長期不在による荒廃などの被害を免れてはいない。

ここでの帰還とは、元通りの暮らしの始まりではなく、膨大な損失資源・資本を抱えたなかでの再スタートであったことを理解する必要がある。これが、3章の終わりの問い——そもそも集落や家族の離散、生活圏のずれ、生活行動の中断といった状況は生じなかったのか——への答えである。では、こうした損失にもかかわらず、被災者はなぜ帰還を選択し得たのか。

帰還の意思決定プロセスには、少なくとも2つの意識が介在する。ひとつは、線量コントロールに対する意識である。帰還意識と線量不安はせめぎあう。不安を持たない場合は当初から帰還の意思を固め、そうでない場合は一定の時間を要する。その時間が引き伸ばされたケースでは今なお葛藤がつづいている。いまひとつは、資源・資本の回復への意識である。避難中に失われた資源・資本を回復し、あるいは別のかたちで取り戻すための能動的な行動が、帰還意識を醸成する。帰還を選択した被災者は、避難先で「日常の再現」を試み、「原住地との行き来」を行い、その過程で農作業をはじめとした「日常の再開」に踏み出す。帰還の意思決定は、「損失」の大小ではなく、「回復」した／しようとする資源・資本の大小に、より強く関係している。

このような被災者の意識とそれに基づく行動が、帰還という意思決定を促してきた。しかしまだ次のような疑問が残されている。被災者らはなぜ回復に向けた行動をとり得たのか、今なお葛藤がつづくなかでの意思決定はどのようになされたのか、そして決してゼロではない被曝リスクはどのように受容されたのか。本稿はこれらの問いに十分答えることはできない。次章において、これまでの検討結果をまとめるとともに、今後検証されるべき課題としていくつかの仮説を示しておきたい。

## 7. 結び

原発被災地において、政府・自治体は基本的に帰還政策を推進している。だがその政策が提供するの帰還という新たな選択肢ではなく、「帰還先の被曝リスク」か「避難先の不安定居住リスク」か、という過酷な二者択一である。帰還を選んだ被災者は、いかにしてこの過酷な二者択一を乗り越えてきたのか。この問いに接近すべく、本稿は、避難指示が解除されて2年が経過した双葉郡川内村の「毛戸地区」を対象に分析を行ってきた。居住地への帰還の意思決定をめぐる論点は、以下の3点に集約できる。

### (1) 避難指示解除の時期：避難の長期化は帰還のトレンドにどう影響するか？

集落は被災から約5年半後の時点で9箇所に離散しており、世帯ベースでの帰還率は約55%である。だが帰還の段階において世帯分離が発生し、世帯人員は平均6割に減少している。人口ベースでの帰還率は3割台にとどまると推測される。

集落の離散状況は避難当初から生じていたとみられるが、帰還者の多くは戻ることを前提に避難生活を送っていた。避難指示解除の見通しが、いつ示されるかが意思決定に強く影響すると考えられる。もしも見通しがないままに長時間が経過していれば、帰還意識は徐々に減退した可能性がある。田中他（2008）によれば、帰還可能性についての見通しが不透明な状況の継続によって、避難先での「戻りたい」という意識はやがて「戻る気はない」という意識へ変移する。この「戻る気はない」という意識には、移住先で安定した居住を獲得したことに由来する場合とそうではない場合の2つがある。おそらく両者の意識は、「今の方がよい」と「もう戻る気力はない」というほどに違っている。

戻るという選択を促すためには、できるだけ早い段階で帰還可能性についての見通しを被災者に伝える必要がある。だが現実的にはそれが困難な状況がつづいてきた。もはや現状の帰還政策は、日野（2016）が指摘するように、被災者への支援を打ち切るための「単なる避難終了政策」に転じている。そうならないための手立てが求められるが、ここでの最も重要な知見は、避難指示が早期に解除されたエリアとそうでないエリアにおいては、帰還の動きがまったく異なるのではないかという点である。原発被災地において、早期解除が可能であった区域で生じてきた帰還の動きは、むしろ例外的な存在と考えるべきである。その後の解除区域やあるいは未だ解除の見通しの立たない「帰還困難区域」と言われる被災地において、いずれ同じような動きが生じるとは考えにくい。避難指示解除の不可能性は、集落コミュニティの再生不可能性を意味するが、解除の遅延は限りなくそれに近い、あってはならない状況を生み出すのではないか。

### (2) 段階的の住み替え：住宅セーフティネットが果たすべき役割はなにか？

避難プロセスを支えてきたのは、親戚宅等の個々のリソースに依存する「私的シェルタ」と建設型応急仮設住宅等の「公的シェルタ」、そして両者を補完する「準公的シェルタ」としての借上げ仮設住宅であった。初動期の避難を受け入れてきたのは、大部分が「私的シェルタ」であっ

た。そのことが、避難当初からの集落の離散を招いた要因と言える。

もっとも、「私的シェルタ」への依存期間は総じて短い。帰還に至るまでには5~7回の移転が繰り返されている。それは身体的・精神的ストレスや経済的負担というマイナス面を伴いつつも、帰還に向けた主体的選択に基づく段階的住み替えの結果としても捉えることができる。主体的選択・段階的住み替えに応じてきた中核は「準公的シェルタ」としての借上げ仮設住宅である。それが果たした役割は大きく、大規模世帯を分離することなく、多くのケースで複数回の住み替えの受け皿となってきた。もし当初入居の仮設住宅から別の仮設住宅への住み替えが困難で、大規模世帯が分離居住を余儀なくされていたなら、帰還者の多くは帰還者とはならなかった可能性が高い。もっとも、図5で示したように、帰還の時点では世帯分離が生じている。だが避難生活を通して世帯のまとまりが維持されたからこそ、世帯内の意思確認がなされ、各々の了解のもとでの居住地選択が可能であったとも考えられる。

災害救助法に基づく仮設住宅は、「やむを得ない事情のある場合」などに1回限りの住み替えが認められている。「やむを得ない事情」とは、たとえば就学、就業などとされるが、段階的住み替えの重要性は、そうしたライフイベントへの対応という点のみにあるのではない。むしろ被災者の生活再建にとって不可欠な、普遍的なプロセスと考えるべきである。なぜなら5章2節で議論したように、主体的選択の背景には住まいを拠点とした日常の再現・再開が意図されていたからだ。そして、その拠点の確保が生活再建のための次の行動を促すと考えられるからだ。制度的・実質的に、段階的な住み替えを広く許容する住宅セーフティネットの再構築が求められる。

### (3) 帰還の意思決定：なぜ戻るという選択をし得たのか？

被災とその後の避難プロセスは、被災者がこれまでに蓄積してきた多くの資源・資本の損失をもたらした。世帯分離や集落の離散による社会関係資本の減少、生活圏のずれと馴染みの生活インフラの喪失、生活行動の中断・断念、住宅の汚染・荒廃、建具・畳等の家財、農作物・生物の廃棄処分など、その内容は質・量ともに夥しい。

だが帰還の意思決定は、こうした損失の大小よりも、回復に向けた行動の有無と関係している。回復に向けた行動とは、避難先での「日常の再現」や「原住地との行き来」、原住地での「日常の再開」である。これらの能動的行動が帰還を動機づけ、その意識を確かなものへ導いてきたと考えられる。

では、そもそもなぜ避難先や原住地での資源・資本の回復に向けた行動をとり得たのか。それはまさに、段階的な住み替えプロセスの受皿となった住宅セーフティネットが存在したからだ。住まいを選び取る行為は、単なる生活拠点の確保に関する手続きではなく、生活再建にとって必要不可欠なプロセスである。住まいの主体的選択に基づく段階的住み替えこそが、失われた資源・資本の回復に向けた能動的行動を下支えするミニマムな条件とって過言ではない。そういう意味では、住宅セーフティネットはたとえ暫定的・仮設的なものであったとしても、明らかに単なる「シェルタ」を超えた存在と言うべきであろう。

最後に、残された2つの課題について触れておきたい。

第1に、帰還意識と線量不安のあいだで、帰還の意思決定はどのようになされたのか。多くの帰還者が、避難当初や避難途中で明確な意思決定を下すなかで、帰還後も葛藤が継続するケースがあった。線量不安を持ちつつ帰還を果たしたその被災者は、最終的な意思決定をめぐって次のように述べている。「いずれ自分は（高齢なので）人の世話になる。そのときは息子のところに戻ることになる。親子だから、息子はきっとそうしろと言うが、だからといって、それまでのあいだ自分が孫らといたいからといってここを出て、だめになったら戻ってくるというのは…自分として納得できない」。

ここで彼の葛藤は、被曝リスクという外在的な要因から離脱し、家族との関係において自ら納得できる生き方はどちらかという点に移行している。おそらくこの選択は被曝リスク受容と同様に、あるいはそれ以上に過酷なものであったのかもしれない。しかしそれは、たしかに尊厳ある主体的選択のように思える。むろん、そのような選択を迫った根本的な原因は原発事故であり、その点を見過ごすわけにはいかない。だが、外在的要因ではなく、自らの主体性に基づく選択へ止揚されるかどうかという論点は、被災地における再定住地選択を議論する上で、決定的に重要な視角を提供しているように思える。

第2に、被災者は原発による被曝リスクに対し、どのように向き合っているのか。自然災害による被災リスクとの相違はなにか。筆者は、この詳細に立ち入るだけの能力を持ち合わせていないが、少なくとも抑えておくべきは、原発災害は被害／リスクの蓄積と累積性を伴うという点である<sup>(18)</sup>。他方、自然災害にそのような累積性は一般になく、あるとすればある種の再現性である。つまり地震・津波はその発生時点で最大の被害をもたらす、その後、マクロには回復へ向かう。次なるリスクは、数10年～100年、あるいは1000年の間にふたたび発生する可能性である。

だが原発災害はそうではない。地震・津波をきっかけに、全電源喪失、炉心溶融、水素爆発、放射性物質の拡散に至った今回の事故は、その時点を端緒に被害を地理的・物的・人的に拡大し、蓄積していく。被曝量は人体に文字通り蓄積し、生命維持のリスクは累積する。被曝リスクからの退避は生活再建を困難にし、身体的・精神的・経済的リスクを膨張させる。こうしたリスクがどの時点でピークを迎えるのかは不明である。

累積性を伴うリスクを受容することができるのは、少なくともそのピークはすでに過ぎ去ったと認識した後である。そして今後の累積プロセスと自らの人生を重ねたとき、そのリスクが致命的なラインを超えない、端的には不慮の損失（その最大は生命の損失、すなわち不慮の死）をもたらさないと判断したときであろう<sup>(19)</sup>。だがこのようリスクの受容は一切のリターンをもたらさず、何のベネフィットとも対をなさない。そのようなリスクを生み出し、今なお累積的に生み出しつづけているのが原発災害である。自然災害による被災リスクとの決定的な違いはこの点にある。

それでも帰還を選んだ被災者がいるのは、元の居住地には被曝リスクを受容してなお、そこに暮らす価値があるからにはかならない。その価値がなにかを読み解き、言語化する作業が求められる。少なくとも現時点において、次のように言うことはできる。その価値とは、皮肉にも被曝リスクがそうであるのと同じように、時間とともに累積していくものである。そしてそれは、その場所での暮らしがつづく限り蓄積され、望むべくは不慮ではない死とともにピークをむかえるはずだ、と。

定住の価値とはなにか。人はなぜ〈home〉に還るのか。住むべき場所がゆらいでいるいま、さまざまな角度から問いつづけていく必要がある。

### 謝辞

本研究は、平成27年度私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「重層化する福祉制度の設計と自治体運用に関する評価とフィードバック」（日本福祉大学；研究代表者 平野隆之）の一環として実施したものである。

### 註

- (1) 「災害危険区域」は、建築基準法第39条を根拠として、地方公共団体が条例に基づき指定することができる。区域内では、建築物の建築の禁止あるいは制限が可能。東日本大震災の被災地では26の被災市町村で指定条例がつけられ、実際の区域指定は浸水面積の約1/3になるという。参考文献(1)参照。
- (2) 「土砂災害警戒区域」は、1999年の広島災害（土砂災害発生件数325件、死者24名）を契機として制定に至った「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法）」（2001年4月1日施行）に定められる。通称「イエローゾーン」と呼ばれる「急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域」と、より警戒が求められる「レッドゾーン」と呼ばれる「建築物に損壊が生じ、住民等の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域」がある。
- (3) 活断層直上での土地利用等を規制する法令等としては、たとえば以下がある。
  - ①アメリカ合衆国カリフォルニア州：アルキストープリオロ特別調査地帯法（活断層法）（1973年3月7日施行）<http://www.conservation.ca.gov/cgs/rghm/ap>（最終閲覧日2016年11月30日）。参考文献(7)参照。
  - ②ニュージーランド：Planning for development of land on or close to active faults：A guideline to assist resource management planners in New Zealand、<http://www.mfe.govt.nz/node/20773>（最終閲覧日2016年11月30日）。参考文献(13)参照。
  - ③徳島県：徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例（2012年12月21日施行）、<http://anshin.pref.tokushima.jp/docs/2013082700049/files/zentaiban.pdf>（最終閲覧日2016年11月30日）
- (4) 避難指示区域は2016年11月現在、以下の3つに区分されている。福島復興ステーション・ウェブサイト <http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/>（最終閲覧日2016年11月30日）
 

「帰還困難区域」：放射線量が非常に高いレベルにあることから、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、避難を求めている区域。

「居住制限区域」：将来的に住民の方が帰還し、コミュニティを再建することを目指して、除染を計画的に実施するとともに、早期の復旧が不可欠な基盤施設の復旧を目指す区域。

「避難指示解除準備区域」：復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の方が帰還できるための環境整備を目指す区域。
- (5) 数値はいずれも川内村への聞き取りによる。なお後述するように、本稿は現地調査および区長への問

## 田中：原発被災地における居住者の帰還実態とその背景

- き取りによる独自のデータを使用しているため、ここでの数値とは一致しない。
- (6) 同区の区長への聞き取りによる。
  - (7) 「福島県放射能測定マップ」による。<http://fukushima-radioactivity.jp/pc/>（最終閲覧日 2016 年 11 月 30 日）
  - (8) 質問紙調査のデータについては別途分析を行い、稿を改め報告したい。
  - (9) 楯葉町ウェブサイト：原発関連情報）避難指示解除後の町内帰還世帯・人数について <http://www.town.naraha.lg.jp/information/genpatu/001261.html>（最終閲覧日 2016 年 11 月 30 日）
  - (10) 川内村では、2017 年 3 月が応急仮設住宅の入居期限となっている。ただし、避難指示が直近まで継続した「萩・貝の坂」地区については、1 年間の延長が決定されている。
  - (11) インタビュー 7 件のうち、ここでは 5 件のみを示す。図 4 も同様。
  - (12) ただし、ここでの「借上げ仮設住宅」は、必ずしも「災害救助法に基づく仮設住宅」であると断定できないものが含まれている。しかし、村からの紹介や無償といった文脈から、民間の住宅や施設はいずれも「借上げ仮設住宅」とみなしている。
  - (13) 殺処分の「方法」は、いわゆる安楽死とは限らない。インタビューの語りによれば、和牛（肉牛）の場合は「放した」ケースが多い。一方、乳牛の場合は、肉牛に比べて身体が大きいので、「ほかの家を壊したりするかもしれないと思って放さなかった」という。もっとも、どちらにしてもやがて食料が尽きて餓死することになるが、「もしかしたら」といった一縷の望みがあった。
  - (14) 毎日新聞（2016 年 3 月 20 日）および経済産業省資料。
  - (15) 参考文献（4）（11）などを参照。
  - (16) しかしながら、実際に帰還した人びとにとって、約半数の世帯が不在となった状況は相当大きな影響を与えているものと思われる。インタビューのなかで、被災前との変化を訊ねたところ、「家の中にいるとわからないが、外に出ると灯りが少ないことに気づく。まわりから人がいなくなったことが大きい」「前は散歩していると誰かに会うこともよくあったが、いまはそれがない」など、人が戻っていないことを強く意識している世帯は少なくないとみられる。
  - (17) たとえば楯葉町や南相馬市では「家主都合」「遠方から地元方面への住み替え」「病気・けが、事件・事故」が条件とされる。<https://www.town.naraha.lg.jp/kurashi/c04/000435.html>（最終閲覧日 2017 年 1 月 5 日）、<https://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,18596,62,202,html>（最終閲覧日 2017 年 1 月 5 日）
  - (18) 「原発被害の累積性」については、山川（2013）が詳しく論じている。
  - (19) 村上（2006）は次のように述べている。「安全が脅かされる、というとき、その最悪の結果は、人間の死、もう少し正確には『不慮の死』であろう。（中略）人は、災害にせよ、病気にせよ、天寿に至る途上で、不慮の死を迎えることに、『不安』を感じ脅えるのである」。参考文献（12）参照。

### 参考文献

- (1) 荒木裕子・北後明彦、2014「東日本大震災の津波浸水地における災害危険区域の指定と人的被害・住家被害及び可住地割合の関連分析」『神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要』第 6 号、24-31 頁。
- (2) 今井照、2014『自治体再建 原発避難と「移動する村」』筑摩書房。
- (3) 澤田雅浩、2011「集落の再生、中越地震被災地の再生過程をふりかえる」  
<http://news-sv.ajj.or.jp/shien/s1/0413sawada.pdf>（最終閲覧日 2017 年 1 月 5 日）
- (4) 田中正人・塩崎賢明、2008「用途混在地区の復興区画整理事業における転出実態とその背景 神戸市御菅西地区におけるケーススタディ」『日本建築学会計画系論文集』73(629)、1529-1536 頁
- (5) 田中正人、2014「再被災リスク下にある集落への居住者の帰還実態とその背景 台風 12 号豪雨災害後の十津川村の経験から」『地域安全学会論文集』No.24、141-149 頁。
- (6) 田中正人、2016「原発被災地における居住者の避難プロセスと帰還／移住選択困難性の背景 福島県川内村萩・貝の坂地区の事例」『地域安全学会論文集』No.29、155-164 頁。

- (7) 中田高、1990「カリフォルニア州の活断層法「アルキストープリオロ特別調査地帯法 (Alquist-Priolo Speacil Studies Zones Act)」と地震対策」『地学雑誌』99-3、81-90頁。
- (8) 日野公介ほか、2016「福島『避難終了政策』は何をもたらすか」『世界』岩波書店
- (9) 福留邦洋、2012「災害発生による集落移転要因に関する研究 新潟県中越地震における小千谷市十二平 集落の防災集団移転促進事業を事例として」『都市計画論文集』47(3)、913-918頁。
- (10) 藤原遥、2015「原発事故被災自治体の帰還政策に求められること 双葉郡川内村の実情調査から」『環境経済・政策研究』vol.8、No.2、67-70頁
- (11) 宮定章・塩崎賢明、2012「都市型災害時における従前居住者用賃貸住宅の入居プロセスに関する研究 阪神・淡路大震災復興土地地区画整理事業地区（神戸市）の事例を通じて」『日本建築学会計画系論文集』77(677)、1673-1680頁。
- (12) 村上陽一郎、2006「災害・安全・安心」『現代思想』第34巻第1号、46頁。
- (13) 村山良之・増田聡・馬場美智子、2003「ニュージーランドにおける防災型土地利用規制 活断層上の土地利用規制の実例より」『日本地理学会発表要旨集』(64)、159頁
- (14) 山川充夫、2013『原災地復興の経済地理学』桜井書店。
- (15) 除本理史、2015「原発事故被害の包括的把握と福島復興政策「不均等な復興」と被害者の「分断」をめぐって」『経営研究』第66巻、第2号。

2017年1月6日受理