

平成 30 年 6 月 29 日現在

機関番号：32649

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03870

研究課題名(和文) 環境災害による避難・移住・帰還をめぐる被災者の生活保障と社会政策

研究課題名(英文) Social Policy for livelihood security of environmental disaster victims

研究代表者

尾崎 寛直(OZAKI, HIRONAO)

東京経済大学・経済学部・准教授

研究者番号：20385131

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災以来の現在進行形の「環境災害」で被災者にのしかかる脆弱性の増幅の実態を明らかにし、医療保障、福祉的ケア(生きがいづくりと孤立防止等)、居住保障(住宅確保政策等)、という生活再建に欠かせない課題について、発災後10年、20年が経過した災害の経緯から課題を逆照射し、問題解決の教訓を引き出すことを目的とした。その上で、現状の法制度(とくに災害対策基本法や災害救助法、被災者生活再建支援法)から漏れ落ちた点を洗い出し、課題解決の政策提言を行ってきた。

研究成果の概要(英文)： Since great disaster, for example, "Great East Japan earthquake", often causes the victims of various vulnerabilities and those amplification, we aim to make these vulnerabilities clear specifically from the aspects of medical treatment and community welfare, residence security, which are necessary for rehabilitation of damaged victims in their living of life.

If we deal with these difficult situation, it is so useful to verify the past Disasters 10 to 20 years ago and bring the lessons out of them. These lessons give us clues for reforming the current system of disaster relief and measure, restoration.

研究分野：環境政策、社会政策

キーワード：環境災害 生活再建 被災者 脆弱性 復興

## 1. 研究開始当初の背景

日本列島はその地理的特異性から、地震、火山、風水害などの大規模自然災害が他に例を見ないほど多発する国である。2011年には地震・津波という自然災害と原発事故という社会的災害が複合した「原発震災」(石橋克彦『原発震災』2012年)が現実のものとなった。これらの災害が発生した際には多くの場合、行政的判断によって警戒区域ないし災害危険区域等が設定され、住民は避難を余儀なくされる。2011年の東日本大震災では2015年当時でも約23万人(福島県だけで約13万人)の住民が故郷を追われている状況があった。

緊急の身の安全確保のために避難はやむをえないとしても、問題は被災後の生活状況・環境状況(避難所、仮設住宅等)のなかで被災者に健康問題が発生するなどの脆弱性(vulnerability)が増幅されることである。慣れ親しんだコミュニティを失い、仕事や生きがいなどの活動を喪失した被災者の中には孤立状態に陥り、いわゆる孤独死を迎えた人々も少なくない。その結果、阪神淡路大震災では被災後18年間で、仮設住宅と災害公営住宅で1011人の孤独死が発生しており、最大の問題点はコミュニティの破壊による居住者の孤立化だとされる(塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』2009年)

さらに、阪神淡路の際はアパートなどの「借家被災」が多かったが、東日本大震災では「持家被災」および「土地被災」(地盤沈下等で災害危険区域に指定されれば元の場所には戻れないし、放射能汚染が深刻な土地は長期にわたり居住不可となる)という文脈の中で住宅復興・住宅施策が被災者の生活再建の重要な柱となる。しかしながら、日本においては個人の住宅などの財物に対する公的支援や家賃補助施策が欠如しており、被災後の帰還や復興のネックであった。なお、こうした「土地被災」にみられるように、従前の土地に戻れなくなる被災者が大規模に発生する事態は、少なくともこれまでの深刻な公害問題等でさえほとんど経験がない。放射能汚染を含めて大規模に被災者が居住地を追われる災害を、筆者は「環境災害」と呼んでおくことにした。

## 2. 研究の目的

以上のような自然災害・社会的災害のきわめて多い日本において、本研究は、「環境災害」による避難・移住・帰還をめぐる被災者の脆弱性を増幅しかねない「医療」「福祉」「居住」の3つの生活問題の分析から、被災者の生活保障のための制度的課題を明らかにすることを考えた。

現状の制度の面でいえば、たとえば災害

対策基本法は、未曾有の原子力災害では十分な機能を果たし得ておらず、後追的に避難・移住をする被災者について「原発避難者特例法」などの法施策を行わざるを得なくなっているが、避難先で介護サービスを十分に受けられなかったり、借り上げ住宅の使用期限が自治体によってまちまちで被災者の生活再建の見通しを付けにくいことなど、自治体によって支援のあり方がバラバラになってしまっている(各自治体の「努力義務」のため)。被災者生活再建支援法も、住宅の半壊・全壊に応じて50~300万円の支援金を支給するだけの、「生活再建」を支援する制度としては片手落ちの側面が否めない。

それゆえ、これらの課題を実態調査によって詳細かつ実証的に明らかにし、生活再建全体を視野に入れた法制度の改善の提言を行うことが本研究の目的である。とくに現在進行形の東日本大震災・原発事故の被災者の避難・移住・帰還という、喫緊かつ重大な問題・課題に対して有効な法制度改善(創設)の方向性を示すことが重要である。こうした災害の現場が思い悩む課題に示唆を与える政策志向も、本研究の意義であると考えている。

## 3. 研究の方法

(1) 研究対象: 本研究では、「環境災害」の具体例として取り上げる対象を、(a)被害が現在進行形の福島・宮城、(b)避難指示解除(2005年)から約10年が経ち帰還施策の効果を検証すべき時期の三宅島、そして(c)すでに約20年が経ち避難・移住・帰還のあらゆる面で教訓としての検証が可能な島原(1991~1993年がとくに深刻な時期)、奥尻島(1993年)、神戸(1995年)の3つの時間軸をもとに考えた。またそれは、地震、津波、原発、火山という4つの形態別も意識したものである。

(2) 調査視角: 環境災害で被災者にふりかかりうる脆弱性の増幅の実態を明らかにし、(世代間・個々人の状況の違いをふまえて)ある程度の定式化による整理を行うこと、そして上述の問題を防ぐために必要な医療保障(健康維持と医療費減免施策、医療確保のためのインフラ整備等)、福祉的ケア(生きがいづくりと孤立防止、コミュニティ維持・形成支援等)、居住保障(仮設住宅の改善、仮設の住み替え施策あるいは新たな住宅確保政策等)という被災者の生活再建に欠かせない課題について、現状の法制度(とくに災害対策基本法や災害救助法、被災者生活再建支援法)の限界やそこから漏れ落ちた点を洗い出すという視角を設定した。

たとえば、居住地を追われた被災者の生

活再建のために各地域・自治体がどのように問題を把握し対策を行ったのか、そして国の法制度と衝突した点や限界を感じた点（改善すべき点）補助金やファンドレイジングの課題等について現地の行政担当者、被災者、支援者（NPO など）へのヒアリングにより実態調査を行う。得られた一時情報・資料をもとに検証を行い、研究の体系化とともに制度改善に向けた検討を行う流れを構想したものである。こうすることによって、法制度とのズレ等もよりクリアになり、個別事例の研究では提言しづらいトータルな被災者の生活再建をめざした法制度の改善（あるいは総合的・包括的な新法の創設）の提言ができるのではないかと考えた。

（3）調査方法：手法としては、既存文献・資料研究によって10年ないし20年の経過の検証を行いつつ、調査票などの定型的設問では得がたい複雑な情報を入手できる等の利点から、直接現地に入っの訪問調査（面接型ヒアリング口述法）を主体とした。また被災者の数が多い事例の場合には、サンプル的な面接調査では傾向はつかめても、一般化しにくい面があるため、必要に応じて大規模なアンケート調査を実施することを考えた（ただし、実際のところ、大規模アンケートは各被災地域で自治体等によるアンケートが複数度行われていたことがわかり、住民の「調査疲れ」の懸念から、筆者としては行わず、既存のアンケート結果を補足的に利用することにした。つまり、さまざまな心理的ストレス下にある被災者に対しては、アンケート用紙方式の調査では本人による十分な回答が望める可能性は低いこと、さらにむしろアンケート調査での共通項目での質問ではつかみにくい実態にこそ問題が隠されていることがあることも上記の理由である）。

#### 4. 研究成果

現在進行形の災害、災害後10年、災害後20年という時系列的なステージにより見えてくる課題は異なるものであるが、被災者の選択や暮らしの再建の方向性という点ではある程度の共通性が見られる。とくに、災害収束後時間が経過した事例においては、災害後の移住・帰還の施策のあり方が現在の問題状況に影響を与えている側面に注目した。その意味でも災害後の施策のあり方の検証が求められる。その際、本研究では、ほぼ問題をトータルに見渡せ、検証が可能である災害後20年の事例から災害後10年、現在進行形の災害の現実を逆照射し、現在進行形の課題解決の教訓を引き出すことに注力した。

#### （a）の事例から見える現在進行形の課題：

##### \* 住宅再建プロセスの超長期化

被災者の生活の再建のためには、生業の再生あるいは雇用の確保、医療・福祉の確保などともに、生活の基盤である住宅の再建は欠かせない。とりわけ東日本大震災では、被災世帯の大半は、土地を所有し一戸建ての持家に住んでいたため、持家の再建を望む人が多いものの、敷地と再建資金の確保は容易ではない。とくに被災した三陸沿岸地域では、平地が軒並み浸水し、災害危険区域に指定されて高台移転を選択せざるを得ない住民が数多いものの、リアス式海岸の地形の続く同地域では山間部にまとまった土地を確保することが難しく、高台移転に時間を要した。発災後5年経っても仮設住宅入居率が約半数に上る状況はこれまでの災害ではあり得なかったことである。プレハブ仮設団地の中でも資力のある世帯はすでに仮設を引き払い個別の住宅再建を完了しており、その反面、仮設を離れられない世帯が最後まで残り、仮設団地の高齢化率は入居時よりもはるかに高まる傾向にある。高齢者においては、防災集団移転による持家再建を諦めて災害公営住宅（賃貸）への入居を希望する人も日増しに増加した。

##### \* 生活不活発病と介護需要の増加

そこで三陸沿岸地域の自治体で発生している新たな問題は、上記のような仮設住宅での避難生活の長期化、生業（ワカメなどの水産業の手伝い等）へのかかわりの喪失、家族や地域の介護力の低下、によると考えられる要介護認定者の増加および介護度が上昇した高齢者の続出である。応急仮設住宅の不自由な生活のストレスが蓄積して体調悪化を招いたり、認知症の発症など、生活不活発病と運動機能低下のループに陥る大きな要因になったといえよう。

ところが、現地では要介護認定者が急増しているものの、それがそのままサービス利用に直結しているわけではない。なぜなら深刻な介護職の不足により、需給のミスマッチが起こっているのである。介護人材の不足はここに限った話ではないものの、とりわけ被災地では人材の域外流出とともに、復興事業にともなう賃金相場の高騰も影響している。つまり、震災後被災者に一時的な雇用を確保する目的から、がれきの撤去作業などの労働や漁業・農業復旧事業、遺跡調査や臨時の事務仕事などに地元の人々を雇用する国の緊急雇用対策事業が行われたが、実際のところその日当は地元の相場に比してはるかに高く、賃金相場を押し上げ労働市場を混乱させた。それが皮肉にも、被災地経済の復興の要である水産加工業にも人材が集まりにくい状況を生み出し、また介護職の人材不足にも拍車を掛けている。一旦崩れた賃金体系が元に戻るの

は容易ではない。

**\* 医療過疎地域への対策の必要性**

震災前から、全国の都道府県別に見た人口 10 万人あたり医師数では「西高東低」がいわれ、東北 6 県は軒並み平均を下回る水準が続いていたが、三陸沿岸地域はさらに医療過疎といえる状況にあった。東日本大震災はまさにそうした地域を直撃したといえる。それを象徴するように、気仙沼医療圏（気仙沼市、南三陸町）では再開率が他地域と比べても如実に低く、復興格差が現れている。一方、

国が医療復興のために重点的に組んだ「医療地域再生基金」のための交付金予算は、地域にある医療機関の「再編・統合」による拠点病院の構築と機能分担・連携をめざすという意図があり、「身近な病院が消える」可能性が高い。身近な医療アクセスが縮退することは、医療との連携によって在宅あるいは入所者を支える介護・福祉事業者にとっても大打撃である。結局はその地域の医療・福祉システム全体の機能低下を招き、安心して暮らせる社会基盤を損ね、復興の大きな足かせとなる。

**\* 県外避難者への対策の必要性**

社会的災害である原発震災では、政府は 11 市町村約 8 万 1 千人に避難指示を出し、全国に原発被災者が避難をするとともに、政府が避難指示を出した区域外の「自主避難者」も多く含まれ、15 万人以上の人々が避難生活を続ける事態となった。県外の広域避難に際しては、当初は各自治体がさまざまな受け入れのしくみづくりに尽力した。これについては阪神淡路大震災からの教訓が活かされている。

2012～13 年にかけて避難指示区域を、「帰還困難区域」、帰還をめざす「居住制限区域」、避難指示解除にむけて積極的な帰還を促す「避難指示解除準備区域」の三類型に「再編」し、帰還が開始されたが、生活上のインフラの問題や放射能に対する忌避感から思うようには帰還が進んでいない。政府サイドのいう放射線被曝の「安全」基準と住民の考える安心レベルの間には小さくない溝があり、未成年の子どもを抱える世帯ほど深刻にとらえ放射線防護のための行動を継続する傾向が強いからであろう。

だが政府は、「復興の加速化」方針の下、川内村、楢葉町、南相馬市等に出していた各種の避難指示をほぼ解除し、さらに飯館村など居住制限区域などに出されていた避難指示を、2017 年 4 月 1 日をもって一斉解除した。それに合わせて、区域外の「自主避難者」に対する借り上げ住宅等の補助も 2017 年 3 月末で打ち切ることがセットになっており、強力に福島への帰還を促す施策が進められており、被災者の意識の変化は否応なくもたらされ、被災者のメンタ

ル面も含めた支援のニーズはますます個別化・多様化している現状である。孤立しがちな県外避難の被災者を受け入れた各地域の姿勢および「支援者」のかかわり方はどうあるべきか、大きな課題に直面している。

**(b) (c)の事例から逆照射する課題と教訓：**

**\* 生活不活発病防止のための職住近接**

津波災害の場合、とくに沿岸部の活かし方が重要になる。残念ながら東日本大震災では、多くの場合、海岸沿いに大規模な防潮堤の建設あるいは嵩上げによって、住居は高台建設となり（その結果住宅再建までの時間も掛かり）、生業とのリンクが切れてしまった高齢者にさまざまな健康問題等が生じている。

このような生活不活発に陥る高齢者に対しては、職住を近接化する何らかの工夫が必要である。同じく震災・津波で甚大な被害を経験した北海道・奥尻町では、住宅の高台移転とともに、あえて嵩上げていない港に近接した場所に、長大な水産業の作業場をワンセットで整備して一定面積を個人に割り当てることで、住宅と作業場が一体化したかつての住宅の代替策を採った。そうすることにより、高齢者たちも多少高台にある住宅からも毎日浜辺に出かけることができ、漁に関わる愉しみを失わず、徒歩や自転車などで容易に通える場所での活動を継続できたのである。とくに高齢化の進展した地域が被災した場合、この点の考慮は不可欠であり、奥尻の取り組みは参考になる。

**\* 復興基金制度の活用**

上記のような地元住民の実情に合わせた復興事業が進められた背景には、基盤整備の補助金の活用だけでなく、各種補助金や義援金などを含め「復興基金」を創設したことが挙げられる。この制度は最初、雲仙普賢岳の火山噴火を経験した島原市の復興において長崎県が創設したことに遡る。その経験を奥尻は受け継いだ。奥尻町では、復興基金のメニューをつくる際に住民を交えた「復興を考える会」を立ち上げ、時間を掛けて復興のあり方を検討できたことが大きい。（この点では発災後、国の復興事業に急ぎ立てられて十分な住民参加の検討が難しかった東日本大震災の復興と対照的である。奥尻などの経験がふまえられなかったことが残念である。）

復興基金を活用することで、国レベルの復興予算活用では難しい細かな地域のニーズに応えることができ、奥尻町ではたとえば、災害後の過疎化の加速を懸念して、「後継者育成基金」（高校卒業後に島に残って漁業に従事する人に船の建造費を補助など）、「復興育英資金」（親を亡くした子どもへの進学助成）などを組み込み、災害後の人口流出をくい止める配分に力を入れたことは特筆できる。

同様の事例は、新潟中越地震（2004年）の被災地においても新潟県が取り組んだ。とくに旧山古志村などの農山村地域を再生する上で、帰還した住民の余暇や生きがいともなる「闘牛」の文化を復活させるため、闘牛場の整備やイベント開催などのソフト事業にも復興基金が活用されたことは注目すべきであろう。従来の復興の考え方がハード面に偏りすぎて、住民の生きがいや文化・伝承の再構築などの面が疎かになっていたからである。

#### \*被災地における外部人材の意義

本研究で取り上げた自然災害は過疎の進行した地域での発生が多い。そうした地域の復興においては、急速な人口減少への打開策がなければ、どれほど多額の公共事業をカンフル剤として注入してもそれは瞬間的な「復興」ととどまるだけである。人口減少に対処するのに必要なのは土木偏重の政策ではない。公共事業による建設需要で一時的には仕事が生まれたとしても、それによって元々の地場産業（農漁業等）から労働力が流れてしまえば自律的な産業復興には逆行する。また土木事業のため一時的に域外から労働力が入ってきて、あくまで時限的なものに過ぎず長続きはしない。

その点では、阪神淡路大震災以降急速に普及した災害ボランティアの可能性にも注目すべきである。

災害ボランティアは発災直後の混乱期の救援活動として結集し、混乱した事態が一定程度収束する頃に「撤退」というかわかりが一般的であるが、近年の災害では時限的なかわりに終わらず長期の復興まちづくり及び地域再生にまで関与する定住型のかかわり方が生まれており、災害ボランティアの発展型といえることができる（長谷川公一・保母武彦・尾崎寛直編『岐路に立つ震災復興』、2016年、尾崎論文）。

さらに、被災地発で生まれた（ボランティアなどで流入した若者等の）外部からの人材の地方定住のしくみの先駆けが、新潟県の「地域復興支援員」制度である。これは阪神淡路大震災の復興の過程で生まれた、被災者の生活の見守りを行う「生活支援員」制度を受け継ぎ、持続可能な地域づくりまでも任務に加えた農山村版として発展させたものと捉えることができる。とりわけ過疎化の進む被災地においてこうした外部人材の活用が重要になってくる。

このように、過疎化の進む被災地においては内発的発展による地域づくりが不可欠であり、それを持続的に進めるためには、戦略的に都市・農村間の交流をつくり、外部主体による広範な支援を得ることが不可欠であり、そうした外部主体を意識した新しい戦略と政策が必要である（小田切徳美『農山村再生に挑む』2013年）。

\*「環境災害」からの復興をめぐって  
以上、述べてきたように、震災復興後の人口減少が予測される将来のまちづくりにおいては、地域コミュニティにおける交流や外部との連携、仕事づくり、福祉、文化伝承などを含むソフト面の環境整備の構想が計画づくりの出発点になればいけない。それを実現するための財源的ツールとしては、復興基金を有効に活用することが重要であり、そうした資金や地域資源を可能な限り動員し、福祉的に地域が持続可能になる方向に資する活用方法を考える姿勢が大事になる。

また、被災者の心の復興という面では、時間を掛けて被災者と向き合い、心理的に追い込まれている被災者に寄り添いながら「伴走型」の支援を行える存在が重要になる。それは災害ボランティアの重要な役割ともなってきたとともに、地域にそうした外部人材（よそ者）が定住していけるしくみづくりも必要である。くわえて専門職のネットワークによる長期にわたる相談支援体制（長期寄り添い型の支援）の構築も併せて検討される必要がある。

最後に、以上のような対策は、法制度の面では現行の災害対策基本法や災害救助法、被災者生活再建支援法では対応が困難な側面も多い。その意味では、たとえば災害救助法から「住」の部分を取り離し、災害時における住宅保障の基本法を制定するなどの法制度の整備も焦眉の急である。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計6件）

尾崎寛直「横断的比較による水俣病の補償システムの検証」、『環境と公害』44巻4号、2015年、pp.16-18

尾崎寛直「原発避難と復興政策の狭間にゆれる被災者の生活問題」、『居住福祉研究』19号、2015年、pp.5-14

尾崎寛直「大気汚染は終わっていない 大気汚染対策の陰でつづく被害者の放置」、『月刊保団連』No.1220、2016年、pp.40-44

尾崎寛直・西村隆雄「大気汚染の健康被害をふまえた被害者救済制度創設の合理性」、『民医連医療』No.528、2016年、pp.44-49

尾崎寛直「チェルノブイリ原発事故30年の現地と被災者対策」、『環境と公害』46巻2号、p.36

尾崎寛直「3.11を心に刻んで」、『岩波ブ

ックレット 3.11を心に刻んで2018』No.981、  
2018年、pp.76-77

〔学会発表〕(計3件)

尾崎寛直「被ばく者補償をめぐる分断 ヒ  
ロシマ・ナガサキからフクシマへ」、環境  
経済・政策学会(青山学院大学)、2016年  
9月14日

尾崎寛直「ヒロシマ・ナガサキ、ミナマタ、  
フクシマ 繰り返される問題構造と解決の  
糸口」、新潟水俣病シンポジウム(コープ  
花園、新潟市)、2016年10月15日

尾崎寛直「原発被災者に寄り添う支援 原  
子力災害の特殊性からの理解」、新潟県ふ  
くしま支援者サポート事業連携会議(新潟  
県庁)、2017年3月3日

〔図書〕(計4件)

尾崎寛直ほか(除本理史・渡辺淑彦編)『原  
発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか』  
ミネルヴァ書房、2015年、総271頁

長谷川公一・保母武彦・尾崎寛直編『岐路  
に立つ震災復興 地域の再生か消滅か』東  
京大学出版会、2016年、総297頁

尾関周二・尾崎寛直(環境思想・教育研究  
会)編『「環境を守る」とはどういうことか』  
岩波書店、2016年、総63頁

尾崎寛直ほか(藤川賢・除本理史編著)『放  
射能汚染はなぜくりかえされるのか 地  
域の経験をつなぐ』東信堂、2018年、総205  
頁

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

尾崎 寛直(OZAKI Hironao)  
東京経済大学・経済学部・准教授  
研究者番号：20385131

(2) 研究分担者

ナシ ( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

ナシ ( )

研究者番号：

(4) 研究協力者

ナシ ( )