

令和 6 年 6 月 14 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20H01604

研究課題名（和文）原子力災害にともなう被災者の生活再建に関する調査研究

研究課題名（英文）Survey and research on rebuilding the lives of victims of nuclear disasters

研究代表者

丹波 史紀（TAMBA, Fuminori）

立命館大学・産業社会学部・教授

研究者番号：70353068

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 13,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、2011年の東日本大震災および原子力災害から10年という節目に、原子力災害における被災者の生活再建と地域の復興に関する研究である。

そのために、2021年度に原発立地周辺自治体の住民を対象にした第3回目の大規模調査を実施した。その結果、長期避難を余儀なくされた被災者の生活再建上の課題が確認できた。具体的には、（1）被災者のうち、生産年齢人口の約3割が今も無職のままであったこと、（2）長期にわたりリスクにさらされた結果、精神的健康度も全国平均を下回っていたこと、（3）長期避難の結果、避難先で住宅再建をし、定着を進んだ者が多いこと、などが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

原子力災害によって長期にわたりリスクにさらされた被災者の大規模調査（双葉八町村約25000世帯を対象）は、政府機関などを除き、他に例がなく、その学術的意義や社会的意義は非常に高い。第3回調査結果は、震災10年を経てもなお、生活再建の途上にあることが明らかになり、原子力災害という複合災害による被災者への長期間にわたる影響を示す結果となった。

なお、この3回にわたる大規模調査の結果をまとめた著書が、第25回SOMPO福祉財団の学術賞を受賞した。

研究成果の概要（英文）：This study was conducted on the occasion of the 10th anniversary of the Great East Japan Earthquake of 2011 and the nuclear disaster, regarding the reconstruction of the lives of the victims and the reconstruction of their communities in the nuclear disaster. As a result of the research, the third large-scale survey was conducted in FY2021 targeting residents of municipalities around the nuclear power plant site. As a result, we were able to confirm the challenges in rebuilding the lives of disaster victims who were forced to evacuate for a long period of time. Specifically, the survey revealed that (1) approximately 30% of the working-age population of the disaster victims were still unemployed, (2) as a result of long-term exposure to risk, their mental health was also below the national average, and (3) as a result of long-term evacuation, many of them rebuilt their housing in the evacuation area and proceeded to settle down.

研究分野：社会福祉学

キーワード：災害 原子力災害 長期避難 国内避難民 双葉郡 生活再建 災害ケースマネジメント

1. 研究開始当初の背景

2011年の東日本大震災は、原子力災害という複合災害をとめない、これによって影響を受けた被災者の多くが、長期にわたりリスクにさらされた。特に、長期避難・広域避難によって、家族離散や仕事・住まいなど災害を契機として様々な生活問題を抱えることになった。

研究代表者の丹波は、2011年の東日本大震災直後から被災者の生活再建の課題を明らかにする研究を継続して行ってきた。2011年9月には、三井物産環境基金の研究助成を受け、原発避難を余儀なくされた原発立地周辺自治体である双葉郡の8町村に住んでいた約25,000世帯を対象にした大規模な悉皆調査を行った(「東日本大震災にともなう福島県の広域避難者に対する緊急実態調査と生活再建に関する研究」)。この第1回目調査では、13,576世帯(回収率48.2%)の回答を得ることができ、震災直後の避難生活の実態、広域的な災害の特徴や家族・地域の離散など、これまでの自然災害とは異なる新たな被害の特徴を確認することができた。特に避難者の4割近くが震災から半年という期間に10回以上も避難先を転々とする「広域避難」や、その過程でおよそ半数が家族バラバラに避難するという「家族離散」など、原子力災害の被害の特質を明らかにする調査となった。同調査は、震災直後の避難生活の実態、今後の復興にむけた課題を確認するとともに、一自治体にとどまらず広域的で大規模な調査として、震災からわずか半年に行った大規模調査として大きな成果を得た。さらに2017年2月には、第2回目の調査を実施した。この調査は、広野町を除く7町村での悉皆調査であったが、10,070世帯(回収率37.9%)から回答を得て、震災から6年を経た被災者の生活実態を明らかにした。特に、震災前後の「しごと」の変化では、生産年齢人口の31.9%の者が調査当時も「無職」の状態であることがあきらかになった。これは震災前のそれ(10.3%)と比較すると3倍になっており、震災から6年以上経過しても生活再建が十分進んでいない実態が浮かびあがった。

震災から10年近く経過してもなお、多様な生活問題をかかえ、長期にわたりリスクにさらされた被災者の生活再建上の課題は何か。これを明らかにすることは、災害によって長期間そのリスクにさらされた個人や家族の生活問題の構造、あるいはその再建に向けた課題、さらに社会的支援の必要性を明らかにする上で重要である。

2. 研究の目的

本研究の目的は、10年という節目において、被災者の大規模実態調査を実施し、かつ「震災関連死」など災害時の二次的被害の分析を行うことにより、災害時、中長期にわたる被災者の生活再建上の課題を明らかにし、災害時における包括的な支援スキーム(災害ケースマネジメント)の確立にむけた専門職のあり方を提言するものである。災害時における社会政策学・社会福祉学の役割については、阪神淡路大震災以降議論が一定の蓄積があるものの、大規模調査に基づく被災者の生活再建上の課題をふまえた包括的な支援スキームの研究は途上と言える。

本研究は、上記の学術的あるいは社会的背景を元に、これまでの研究成果をふまえ、原子力災害による被災者の生活再建に関する大規模調査を実施し、被災者の生活再建と地域の復興に関する調査研究を行うことを目的に研究を行った。具体的には、原発立地周辺自治体である福島県双葉郡の自治体に住んでいた約25,000世帯を対象に、第3回目となる大規模調査を実施する。

一方、災害による被害は震災直後の直接的要因に限らず、「震災関連死」などの二次的被害や生活再建において様々な課題を東日本大震災は投げかけた。緊急避難期から復興期を見ずえた包括的な支援が必要とされているにも関わらず、これをマネジメントする専門職の制度的な位置づけがなされていないのが現状である。さらに本研究では、災害時における被災者の生活再建に必要な包括的な「災害ケースマネジメント」体制に向けた提言を行うことを目的に研究をすすめた。

3. 研究の方法

本研究は、(1)これまで実施してきた双葉郡の全住民を対象にした生活再建に関する質問紙調査を悉皆で実施すること、(2)災害関連死や精神的健康度など、災害に起因する心身の健康や生活課題について、調査分析を行い、その課題を析出すること、(3)こうした長期にわたりリスクにさらされた被災者の生活再建に向け、その社会的支援のスキーム構築に向けた提言を行うこと、などを研究方法として採用した。

(1)の大規模調査については、原子力災害により特に大きな被害を受けた双葉郡の8自治体(浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町・広野町・葛尾村・川内村)に2011年3月時点において居住していた世帯を対象にし、質問紙調査により被災からの現在までの被災や生活の実態把握を行った。具体的には、家族構成の変化や避難による世帯分離の状況、仕事、住居、経済生活や精神的健康度、さらには震災以降のコミュニティや社会関係の変化、地域の復興に関する意向、復興感などについて調査した。

(2)の被災者の心身の健康や生活課題については、上記第3回の双葉郡住民実態調査と、過去の2回にわたる双葉郡住民実態調査の結果を比較検討し、その被害傾向や生活課題を析出した。さらに必要に応じて、自治体関係者や支援関係者などへのヒアリング調査を実施した。

(3)の長期にわたりリスクにさらされた被災者の生活再建に向けた支援スキームの提言については、災害のみならず、紛争や人権侵害さらには気候変動など、様々なリスクにさらされ長期避難を余儀なくされた「国内避難民」(internally displaced persons = IDPs)にも着目し、これに関する国際的な指導原則などの視点を考慮し、多様な生活再建の道筋を保证する「複線型復興」と概念を提唱した。さらにこれを具体的なスキーム構築に位置づけるために、「災害ケースマネージメント」の必要性についても提言することにした。

4. 研究成果

本研究の結果、下記のような成果が得られた。

第一に、「第3回双葉郡住民実態調査」を2021年12月に実施した。双葉郡8町村(浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町・広野町・葛尾村・川内村)に2011年3月時点において居住していた世帯である。ただし震災による世帯分離が進行しているため、住民基本台帳上の世帯とは異なり、実態の居住実態に合わせ、調査した。この質問紙調査は、発送数26,582数、回答数は8,295数(回収率30.5%)であった。

調査結果の概要は、(1)回答のあった8,295のうち、およそ7割が男性からの回答だった。さらに回答者の年齢をみると、最も多いのは70代(28.5%)だった。次いで多いのは、60代(28.2%)、80代(13.4%)と回答者の7割以上が60歳以上だった。これは「第1回双葉郡住民実態調査」と比較しても年齢層が高くなる傾向にあった。(2)同居する人数は、震災前の同居人数の平均値は3.4人であったが、本調査では2.5人と世帯規模の縮小が認められた。特にひとり暮らしの者が全体の21.0%と震災前と比較しても倍増していた。同居人数が1人もしくは2人は半数以上を占めていた。(3)現在の仕事について尋ねたところ、「正規の職員・従業員」は19.0%だった。一方最も多かったのは、「無職(主婦・主夫を含む)」55.4%だった。これは回答者の年齢構成が高く、65歳以上が回答者の半数を占めていることが背景にある。しかし、無職の者を年齢別にみると、30代で19.9%、40代で14.5%、50代で20.3%と働き盛りの年齢層でも約2割が無職だった。こうした傾向は、「第2回双葉郡調査」(2017年2月実施)でも同様の傾向は見られ、震災から10年以上経過しても働き盛りの層において、一定割合の無職者が確認された。なお、現在の仕事の業種では、葛尾村の35.1%、川内村の33.9%で、「農林漁業」と高い傾向がみられた。(4)「現在の居住場所」について最も多かったのは、「震災時とは異なる福島県内の自治体」の55.3%であった。次いで、「震災時の住民票のあった自治体」と「震災時とは異なる福島県外の自治体」がともに21.5%であった。現在の住居の種類については、最も多かったのは、「購入・再建した持ち家(集合住宅を含む)」の60.0%であった。次いで多かったのは、「元々住んでいた持ち家(集合住宅を含む)」の13.1%、「復興公営住宅(災害公営住宅)」の10.0%と続いた。多くの者が、震災時とは異なる住まいにお住まいであったが、震災時の住居の住居について聞くと、約半数の方は「取り壊した」という回答であった。こうした背景もあり、「震災時の住居への通いの頻度」については、約3割が「ほぼない」と回答した。

第二に、災害にともなう長期避難によって、被災者の健康や生活課題を過去二回にわたる同地域を対象にした調査と比較検証を行った。3回にわたる同一地域の住民を対象にした住民調査の結果は、パネル調査ではないものの、経時的変化を確認し、被災者の生活再建上の課題を確認することができる。3回の調査を比較すると、震災による避難生活の長期化によって、世帯・住居・仕事・健康などにおいて影響が見られた。

その特徴は、震災前と比較し世帯規模が縮小していること、震災から10年以上が経過し回答者自身の高年齢化が進行していること、生産年齢人口においても一定割合において「無職」が存在していること、避難先での住宅再建が進み、元の住まいの解体が進行していること、改善傾向が認められるものの精神的健康状態が全国平均と比較しても依然として悪い傾向を示していたこと、などである。

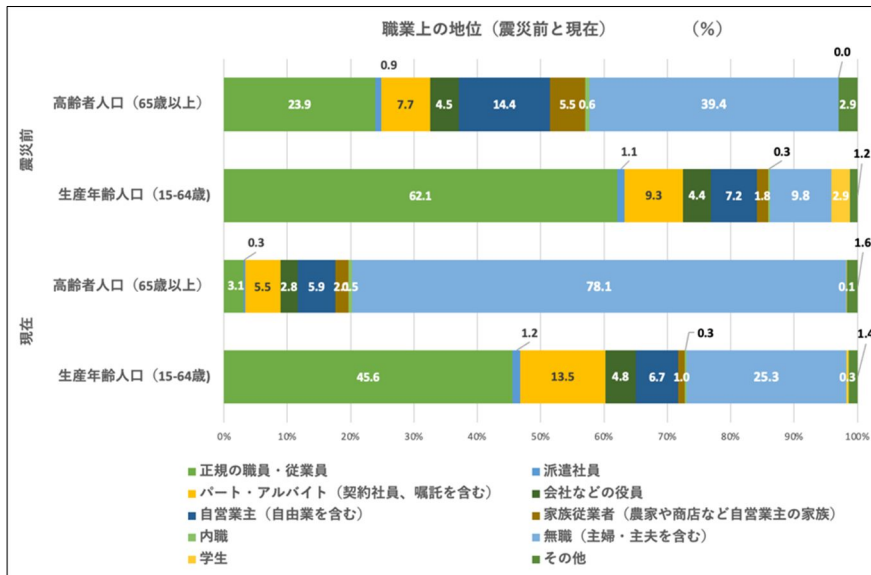
一つには、生産年齢人口の一定割合が「無職」の状態にある事である。第3回双葉郡住民実態調査における「無職(主夫・主夫を含む)」の人数は、4,598人である。このうち、65歳未満の者は790人であり、65歳以上の者は3,768であった(無回答40人)。ちなみに性別でみると、男性が2,978人、女性が1,602人である(無回答18人)。年代別にみると、30代未満の10.3%、30代の20.2%、40代の14.7%、50代の20.7%が「無職(主婦・主夫を含む)」であり、生産年齢人口の一定割合が依然として非就業の状態にあった(図表1)。

もう一つは、精神的健康状態である。WHO-5の精神的健康状態のスコアをみると、全体の平均値は「第3回双葉調査」では11.8と第2回調査から比較すると若干の改善がみられた。ただし、全国的な他の調査と比較すると、依然として精神的健康状態が低位であることがうかがえた。さらに年代別でみると、年齢が高くなるほど精神的健康状態が悪くなる傾向が確認できる。特に生産年齢人口では12.0なのに対し、高齢者人口は10.7となっていた。さらに就業別にみると、年齢に関係なく、非就業者の方が就業者よりも悪い傾向にあった。現在の住まい別にみると、「元々住んでいた持ち家(集合住宅を含む)」が最も高く12.9であったが、「復興公営住宅(災害公営住宅)」9.9、「借上げ住宅(みなし仮設住宅)」11.0、「その他公営住宅」11.1、と相対的に悪い傾向を示していた。

このように、長期避難を余儀なくされた被災者の多くが、震災から一定の改善傾向がみられるものの、依然として精神的健康状態を悪化した状態にあることが確認された。一方、無職の状態にある働き盛りの一定数に心身の病をかかえ、仕事による生活再建に困難が生じている状態に

ある者も確認できた。精神的健康状態で見ると、就業している者よりも非就業の者の方において健康状態が悪く、また元々住んでいた住まいに帰還した者の健康状態は相対的に良く、復興公営住宅や借上げ住宅といった長期避難生活の影響による住居に住む者の方において精神的健康状態が悪い傾向にあった。

図表1 生産年齢人口と高齢人口の震災前後の職業上の地位の変化



出所：第3回双葉郡住民実態調査より作成。

第三に、長期にわたりリスクにさらされた被災者の生活再建に向けた支援スキームの提言を行った。

国際的にみれば、災害のみならず気候変動や紛争・暴力などによって避難を余儀なくされることは広く確認されている。その際、国境を越えて避難する「難民」のみならず、国境を越えずリスク回避から国内の他の地域に避難する、いわゆる「国内避難民」(IDPs)として存在する。原子力災害において、日本国内に広域に避難した避難者の存在は、まさに「国内避難民」と言える。ちなみに「国内避難民」とは、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの」とされている。「国内避難民に関する指導原則」では、「すべての人は、自らの住居または常居所地からの恣意的な強制移動から保護される権利を有する」(原則6)とされている。それは、民族的、宗教的もしくは人種的構成の変更や、武力紛争、正当化されない大規模開発事業、被災者の避難が自らの安全および健康のために必要とされないような災害などにおいて、恣意的な強制移動を禁止したうえで、「関係当局は、人々の強制移動を伴うあらゆる決定の前に、強制移動を全面的に回避するため、すべての実行可能な代替案が検討されることを確保」(原則7)することが求めている。さらに同指導原則では、もし強制移動が行われた場合、その避難者の「帰還、再定住および再統合に関する原則」として、「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」としている(原則28)。また同原則28の2項では、「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。

この国際的に議論されている指導原則に依拠すれば、決して住民の「帰還」だけを想定しておらず、「自らの意思によって国内の他の場所に再定住すること」や「再統合」をすることに、国や自治体など「管轄当局」は努力することを求めており、人々の暮らしの再建は決して「単線」でないことが理解できる。人々が「帰還」すること、あるいは他の地域で「再定住」し、「再統合」することの多様な「選択肢」を容認し、当事者である被災者が、復興計画や住んでいる地域の社会統合に関わる計画策定及び管理運営に「完全な参加」を確保するよう努力がなされることを示しているのである。

本研究では、こうした様々なリスクにさらされ長期避難を余儀なくされた「国内避難民」(IDPs)にも着目し、これに関する国際的な指導原則などの視点を考慮し、多様な生活再建の道筋を保証する「複線型復興」と概念を提唱した。さらにこれを具体的なスキーム構築に位置づけるために、「災害ケースマネジメント」の必要性についても提言することにした。

長期にわたって避難を強いられる住民にとっては、「帰還」することだけが生活を再建する上での条件ではなく、避難を継続しても避難先で避難継続をしたり、あるいは別の地域での生活再建をめざす状況も生まれた。ここにも生活再建が「単一」のモデルを強いることができず、「複線化」せざるを得ない状況が生み出されている。

東日本大震災における生活再建の過程では、「帰還」か「移住」を迫られる復興施策が行われ、被災当事者が「どこで」「だれと」「どんな」生活再建をするかという意志は十分尊重されなかった。このように社会（制度）の側が単一的な生活再建の「型」を事実上強要することで、被災当事者の意思とは別の選択を迫られることがしばしば起こりえる。原子力災害においては、それが象徴的に現れた。震災によって福島県外に広域避難した被災者への（災害救助法に基づく）無償住宅提供が、福島県での避難指示の解除にあわせて終了をし、「帰還するか」「自らの費用で住宅費用を確保するか」という、本人の望まない「選択」を強いられた。長期化する原子力災害では、地域の再建のみならず、人々の生活の再建にも相当程度の時間を要する。「複線型」の多様な生活再建の道筋を包摂することなく、本人の意志に反し「強いられた生活再建」を迫られることは、個人・家族の生活の質を著しく低下させる。

被災者一人ひとりの実情をふまえると、画一的な対応で生活の再建が果たされるわけではない。むしろ一人ひとりの被災者の状況に応じ、複数の再建の道筋が保証される事が大事だと言える。生活再建の道筋は異なっているとしても、誰もが「尊厳」(dignity)を回復し暮らしを取りもどしていくことが重要であろう。そのためには、被災者自身が自らの状況を改善することができるよう将来の生活再建を展望し、生活再建への「自己決定」と復興政策への「参加」が求められる。「災害ケースマネジメント」は、こうした多様な生活再建のありようを支える支援スキームにたりうるとして、本研究では、「被災者」としてではなく、一人の個人として、その尊厳が災害時においても保たれ、「尊厳」を回復していく支援として、「災害ケースマネジメント」の具体化について言及した。

なお、第3回双葉郡住民実態調査をあわせ、これまで行ってきた原子力災害にかかわる調査研究の成果を出版物（丹波史紀『原子力災害からの複線型復興』明石書店、2023年）として公開したり、詳細な調査結果を東京大学情報学環紀要において、調査チームの共同研究者と共著で調査報告を公開するなど、研究成果の公表にも努めてきた。ちなみに2023年に公開した前掲書は、第25回SOMPO福祉財団賞を受賞した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 丹波史紀	4. 巻 302
2. 論文標題 国民生活の困難に社会保障は応えているか	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 月刊全労連	6. 最初と最後の頁 1-11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丹波 史紀、安本 真也、静間 健人、関谷 直也、小山 良太、服部 正幸	4. 巻 39
2. 論文標題 東京電力福島第一原子力発電所事故にともなう長期避難の実態 2021年第3回双葉郡住民実態調査	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 東京大学大学院情報学環情報学研究. 調査研究編	6. 最初と最後の頁 169 ~ 237
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.15083/0002007281	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丹波史紀	4. 巻 208
2. 論文標題 原子力災害から12年、被災者の生活再建の現状	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 建築政策	6. 最初と最後の頁 20-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丹波史紀	4. 巻 255(620)
2. 論文標題 東日本大震災から10年、私たちはなにを学んだのか	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 福祉のひろば	6. 最初と最後の頁 42-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丹波史紀	4. 巻 26(3)
2. 論文標題 避難者・帰還者の生活実態	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 学術の動向	6. 最初と最後の頁 34-37
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丹波史紀	4. 巻 505
2. 論文標題 長期避難を強いられる原発避難者	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 建築とまちづくり	6. 最初と最後の頁 33-36
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 丹波史紀
2. 発表標題 東日本大震災・原発事故から10年間の総括、避難・帰還の現場から
3. 学会等名 日本協同組合学会第40回大会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 丹波 史紀	4. 発行年 2023年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 352
3. 書名 原子力災害からの複線型復興	

1. 著者名 菊池馨実、鈴木典夫、井上航、清水晶紀、丹波史紀、長谷川珠子	4. 発行年 2022年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 192
3. 書名 原発被災した地域を支え、生きる 福島モデルの地域共生社会をめざして	

1. 著者名 鈴木庸裕編著・伊藤弥、井戸川あけみ、大久保尚也、大橋玲子、加賀八重子、鎌田真理子、木村淳也、熊谷まゆみ、河野由美子、四條琢哉、島野光正、鈴木文、鈴木裕子、丹波史紀、中鉢博之、浜野りか、辺見妙子、枡屋二郎、松崎奏、松崎希	4. 発行年 2021年
2. 出版社 かもがわ出版	5. 総ページ数 176
3. 書名 福島の子どもたち	

1. 著者名 五百旗頭真、御厨貴、飯尾潤、ひょうご震災記念21世紀研究機構監修・青木栄一、飯尾潤、井内加奈子、五百旗頭真、石塚裕子、井上正也、今村文彦、橘綾子、阪本真由美、佐藤翔輔、砂原康介、丹波史紀、手塚洋輔、林昌宏、広田純一、牧原出、御厨貴、村井良大、室崎益輝	4. 発行年 2021年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 376
3. 書名 総合検証 東日本大震災からの復興	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	関谷 直也 (Sekiya Naoya)		
研究協力者	除本 理史 (Yokemoto Masafumi)		

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------