

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 26 日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25282116

研究課題名(和文) 原発事故からの被災者と地域の再生に関する総合的研究

研究課題名(英文) A comprehensive study on revitalization of victims and local communities from the FUKUSHIMA Daiichi Nuclear Power Plant Accident

研究代表者

塩谷 弘康 (SHIOYA, Hiroyasu)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：50250965

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、東日本大震災及び福島第一原発事故に起因する避難地域に関する総合的研究であり、被災者支援と地域復興再生について、新たなモデルを形成することを目的とするものである。本災害では、これまでの災害と異なり、「広域避難」「長期避難」「コミュニティ崩壊と社会的孤立」といった特徴が生じており、新たな災害復興モデルを模索する必要が生じていた。そこで、本研究では、住居・就労・学校教育・健康・家庭生活といった避難者の生活課題を継続的に調査し、最終的に、「複線型復興」という新たなモデルを提言した。

研究成果の概要(英文)：We have committed to a comprehensive study about the evacuation area due to the Great East Japan Earthquake and the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident, which aimed to form a new model of supporting victims and reconstructing/rebuilding local community. We had to seek a new model of disaster reconstruction because of the difference from past disasters, i.e. "wide-area evacuation", "long-term evacuation", and "ruined community and social isolation". In this study, we have researched continuously about the evacuees living problems, such as housing, working, education, health, and family life, and then, finally we proposed the model of "multiple type reconstruction".

研究分野：法律学

キーワード：原子力災害 東京電力福島第一原子力発電所事故 災害復興 複線型復興 広域避難 家族離散

## 1. 研究開始当初の背景

(1)2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震・津波に加え、原発事故による被害が広範囲に広がり、その被害の規模・深刻さが複合的に絡み合う「複合災害」といえる。とりわけ福島県は、震災から2年が経つ現在(研究開始時:2013年度)でも、県内外で約16万人が避難生活を余儀なくされており、これは東日本大震災の被災者全体のおよそ半数にのぼる。さらに16万人のうちおよそ6万人は県外で避難生活を送り、福島県以外のすべての都道府県にあり、このうち半数の3万人は政府から避難が指示された区域以外のいわゆる「自主避難」である。

(2)今回の原子力災害の被災者の特徴は、「福島大学災害復興研究所」において、震災半年後の2011年9月・10月に避難区域で生活していた双葉郡の住民全世帯を対象(約28000世帯・7万人)にした実態調査によれば、広域避難、避難の長期化、避難の多様化と孤立と言え(回答13576ケース;回収率48.2%)。この調査は、第12回原子力損害賠償紛争審査会で調査結果が報告されるなど、震災復興にともなう国の政策等にも影響を与えた。

(3)一方で結果だけでは明らかにならない点もあった。一つは、政府によって避難を強制されている区域以外の住民が避難する、いわゆる「自主避難者」についてはその調査対象になっていない点、さらに定点観測であったために、帰還への意思など時間的な経過と共に変化する被災者の実態を把握する上では制約があることである。とりわけ「自主避難者」については、東京電力の賠償制度など十分な支援が受けられないこと、父親が福島に残り母子だけが避難する「母子避難」のケースが多く、家族離散の実態がさらに深刻で、避難生活上の課題も多い。

(4)こうした点をふまえ、原発災害によって避難を余儀なくされている被災者の全体像を明らかにすることは研究面だけでなく、現実の被災者の生活再建上も大きな課題となっている。放射能汚染というこれまで日本が経験したことのない災害の中で、いつふるさとに戻れるかさえ見通しの立たない現状が、被災者の生活再建と地域の再生の障壁となっている。本研究は、こうした点をふまえ、原発災害という未曾有の災害における新たな復興・再生のモデルを形成するための総合的な研究を進めていくことにした。

## 2. 研究の目的

(1)本研究は、東日本大震災および福島原発事故によって、避難を余儀なくされた地域を対象にし、災害における被災者と地域の復興・再生のモデルを形成するための総合的研究である。こうした「広域避難」「避

難の長期化」「コミュニティの崩壊と社会的孤立」は、これまでの自然災害における復興モデルとは異なる過程を歩まざるを得ず、新しい災害復興モデルの構築を必要としている。本研究では、住民の避難生活における住居・就労・学校教育・健康・家庭生活など避難者の生活課題を継続的に調査し、新たな復興・再生モデルの構築のための総合的研究を行うこととした。

## 3. 研究の方法

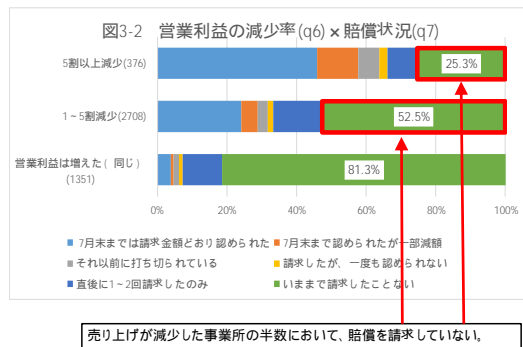
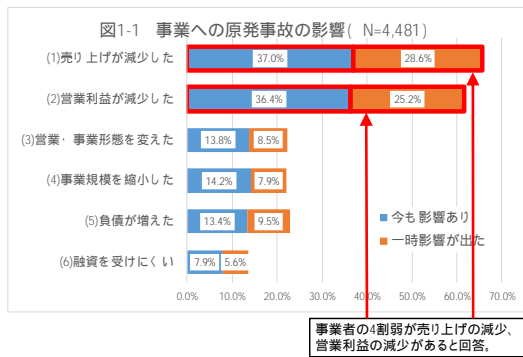
(1)本研究は、「自主避難者」を含む避難者の原発被害特有の困難性に基づく生活再建上の課題を調査、町外コミュニティ(仮の町)構想に対する住民参加による復興まちづくりのモデル形成、災害法制や賠償制度などを検証し、自然災害による対応では困難な被害の実態とそれを改善する法制度づくりへの政策提言、女性や外国人、障がい者や高齢者などの災害時要援護者といった「災害弱者」の支援スキームを構築すること、などを各研究チームに基づいて行った。

(2)平成25年度は、飯館村および双葉8町村を中心として県内のフィールド調査を進め、復興初期段階で生じる問題析出と媒介機能の対応課題の把握に努めることとした。その上で、1)被災者調査(プレ調査)、2)関係機関ヒアリング調査を行うこととした。長期避難者の生活拠点の形成における、いわゆる「町外コミュニティ」について、関係機関からの実態把握に努めると共に、住民主体の地域づくりについて調査研究することとした。

(3)平成26年度は、1)被災者調査および2)関係機関ヒアリング調査を継続すると共に、3)障がい者、高齢者など「災害弱者」の支援スキームの構築の研究を実施することとした。上記の調査研究の成果をふまえ、原発に依存しない循環型地域社会の実現に向けた復興ビジョンに関する総合研究をおこなう。さらに、4)海外における研究成果の発表、などを行うこととした。また、5)災害法制度の観点から、災害救助法をはじめとする災害法制、さらに原子力損害賠償制度の課題についても検証することとした。

(4)平成27年度は、原子力損害賠償制度における課題のひとつである、「営業損害」に伴う事業者の賠償と事業再開について、大きな課題となっていることから、1)原子力災害に伴う事業再開に向けた調査研究を追加して着手することとした。なお、この調査に際し、福島県内の経済団体の協力を求め調査することが必要であり、研究計画を一年延長し調査を実施することとした。

(5)平成28年度は、1)原子力災害に伴う事業者調査を実施、2)研究成果の公表、などを実施することとした。



出所：福島県商工会連合会「原発事故・営業損害に関する福島県内商工業者アンケート調査結果報告」（2016年11月21日）より。

#### 4. 研究成果

- (1)生活再建に関わる被災者調査については、住宅・生業・家庭生活など総合的な調査研究に努めてきた。例えば、丹波は「みなし仮設住宅」を含む応急仮設住宅における生活環境調査、さらに応急仮設住宅から復興公営住宅などの恒久住宅への移行等について調査した。
- (2)さらに、生業の再建が被災者の生活再建の上で大きな課題であることから、福島県の経済団体と協力し県内の事業者調査した。同調査は、福島県商工会連合会に所属する商工会のうち、原発事故による避難区域に含まれる商工会を除く、77商工会、19,142事業者を対象に、2016年5月20日から6月20日を調査期間にして調査した。その結果、「4割弱の事業所において今も売上げ・営業利益が減少していること、5割の事業所において売上げの減少が認められるのに賠償請求していない」ことが明らかになった。（詳細は、<http://www.f.do-fukushima.or.jp/post-65.html>を参照）
- (3)応急仮設住宅から復興公営住宅の建設・移転が進められようとしている中で、原子力災害に伴う長期避難者が、住まいと暮らしの再建をする上で、その生活拠点を形成することは課題であった。自治体ごと避難を余儀なくされている状況下において、自らの地方公共団体でない場所に生活の拠点を形成しなければならなかったことから、

いわゆる「町外コミュニティ」の設置が議論されていた。丹波は、大熊町・双葉町・浪江町などの復興計画策定に携わったことから、こうした原子力災害による長期避難者の生活拠点（「町外コミュニティ」）について調査研究を重ねた。

(4) 災害時に「要援護者」などの「災害弱者」になりやすい女性・外国人・障がい者・高齢者などに対する調査と支援スキームの構築について調査研究をすすめた。例えば、千葉は飯館村を含む被災地の女性たちの調査をすすめた。さらに丹波は、災害時における高齢者の介護需要の増加要因について福島県と協力し調査した。原子力災害によって被災した15市町村を調査した結果、要介護認定率が高くなっており、特に軽度と中度の要介護認定者数が伸びていること、受給者1人あたり受給費は、震災後に他の地域よりも全体的に多くなっており、とりわけ中度者の居宅と重度者の施設が他よりも多い傾向が見られる、などの結果が明らかになった。

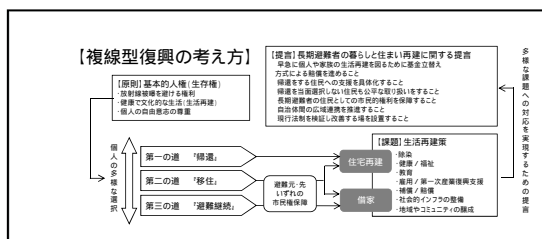
(5)また、災害時の避難行動にかかわる情報や風評被害など調査研究を関谷・廣井・佐藤慶一・佐藤達哉などが中心にすすめた。特に、廣井は東日本大震災の調査研究をふまえて、将来の災害においても広域避難が想定されることから、愛知県・三重県・岐阜県を対象にして南海トラフ巨大地震時の「疎開シミュレーション」を提案した。

(6)さらに、大規模避難所の経験をふまえて、災害時の避難所運営を要援護者配慮や人権の視点からそのスキーム構築に天野を中心に取り組んだ。その成果に基づき避難所運営の教材「さすけなぶる」を開発するなどした。

(7)原子力災害は、自然災害のみならず人為的災害の様相を有し、これまでの自然災害を中心に想定した災害法制では対応が不十分であることが明らかになった。清水は、行政法の観点から原子力災害に伴い災害法制のあり方について調査研究を重ねてきた。清水は、日本の原子力行政における安全対策法制が、緊急時の避難対策等、原子炉自体の安全性に直結しない事項は、原子炉稼働の要件に組み込まれておらず、原子力災害対策が不十分なままでも原子炉の稼働が制度上可能であることを示し、原子炉稼働の要件が州や地方自治体の策定する避難計画が実効的であることをNRCが認定しなければならぬ米国との比較研究を行った。一方で、日本の原子力安全対策の現行制度上の限界を有しつつも、地方自治体が住民の生命・健康保護の観点から、「原子力安全協定」を根拠としながら原子炉稼働の可否に事実上の関与ができることを指摘した。

(8)除本は原子力災害における賠償制度の課題について精力的に研究を重ねている。除本は、「食」「観光」「子ども」「輸出」「コミュニティ」という5つの角度から、

事業者の被害が広範であり、かつ継続していることを明らかにし、時間の経過とともに、被害が収束していくと単純に仮定するのは誤りであることを示した。その上で、東京電力は被害実態を踏まえ、賠償の継続を柔軟に認めるべきであることを提言した。(9)さらに、丹波などが参画し、原子力災害に伴う避難者の住まいと暮らしを再建し、新たな制度策定の提言を日本学術会議より行った(日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会 福島復興支援分科会「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」2014年9月30日)。その提言では、原子力災害による被災者の生活再建について、1)早急に個人や家族の生活再建を図るために基金立て替え方式による賠償を進めること、2)帰還をする住民への支援を具体化すること、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)長期避難者の住民としての市民的権利を保障すること、5)自治体間の広域連携を推進すること、6)現行法制の不備を検証し改善する場を設置することの生活再建の基本原則をしめし、総合的・包括的な「原子力災害対策基本法」(仮称)の制定を提言した。この提言では、原子力災害における復興の考えを、「複線型復興」という形でしめした。



出所：日本学術会議「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」(2014年9月30日発表)

(10)研究成果の国際的発信には、原子力災害を国際的教訓としていく必要から、特に積極的に行ってきた。主な国際的発信の場として、2013年度はドイツ、2014年度は国連・アジア防災閣僚会議(タイ)、2016年度と17年度はアメリカ合衆国などで研究成果の発表を行った。さらに、原子力災害の研究をすすめるために、チェルノブイリ原発跡地(ウクライナ)にも調査するなどした。(11)以上のように、原子力災害における避難者の生活再建と被災地の復興について、総合的な共同研究を行い、共同研究の成果の積極的な公表・発信を行ってきた。なお共同研究のメンバーも多く参加し、『災害対策全書〔別冊〕「国難」となる巨大災害に備える～東日本大震災から得た教訓と知見～』(ぎょうせい、2015年)などもある。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計65件)

- 1 丹波史紀, 被災者の生活問題とコミュニティ, 社会保障法, 査読無, 第28号, 2013, pp.114-126
- 2 清水晶紀, 除染行政における裁量判断の枠組みとその法的統制, 公法研究, 査読有, 75号, 2013, pp.264-274
- 3 除本理史, 原発事故の被害補償とエネルギー転換, 科学, 査読無, 第83巻第6号, 2013, pp.676-681
- 4 除本理史, 「復興の加速化」と原発避難自治体の苦悩-避難指示区域の再編と被害補償をめぐって, 世界, 査読無, 第845号, 2013, pp.208-216
- 5 除本理史, 原発事故の被害と補償・回復に関する一考察-「ふるさとの喪失」を中心に, 法の科学, 査読無, 第44号, 2013, pp.131-139
- 6 除本理史, 「ふるさとの喪失」被害とその救済, 法律時報, 査読無, 第86巻2号, 2014, pp.68-71
- 7 木戸彩恵・佐藤達哉, 文化的記号と文脈が織りなす心理-東日本大震災由来の風評克服のために-, 人間科学研究(立命館大学), 査読有, 28, 2014, pp.115-126
- 8 上村晃弘・佐藤達哉, 東日本大震災後のソーシャルメディアにおける地震予知流言, 人間科学研究(立命館大学), 査読有, 27, 2013, pp.13-120
- 9 丹波史紀, 東京電力福島第一原子力発電所事故の現状と復興に向けた課題, 学術の動向, 査読無, 19, 2014, pp.72-76
- 10 丹波史紀, ふくしまにおける原子力災害の特徴と長期避難者の生活再建, 法と民主主義, 査読無, 491, 2014, pp.23-27
- 11 天野和彦, 防災教育における「大規模避難所」運営シミュレーション教材の開発について, FURE年報(福島大学つくしまふくしま未来支援センター), 査読無, 2014年版, 2014, pp.163-167
- 12 清水晶紀, 放射能汚染対策行政の法的構造とその課題, 行政社会論集, 査読有, 27(1), 2014, pp.53-86
- 13 清水晶紀, 米国原子力安全規制の基本構造と法的特徴, 比較法研究, 査読無, 76, 2014, pp.4-26
- 14 佐藤慶一・牧紀男・堀田綾子・岸田暁郎・田中傑, 被災前の人口トレンドが被災地の地域人口構造へ与える影響, 地域安全学会論文集, 査読無, No.24, 2014, pp.293-302
- 15 千葉悦子, 5年目の3.11 住民がつくりだす福島の明日, 住民と自治, 査読無, 2016年3月号, 2016, pp.6-10

- 16 除本理史,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,査読無,第66巻第2号,2015,pp.1-19
- 17 除本理史,原発事故賠償と福島復興政策の5年間を振り返る-避難者に対する住まいの保障に着目して,経営研究,査読無,第66巻第4号,2016,pp.185-195
- 18 川合敏樹・清水晶紀,原子力法制の過去・現在・未来,香川法学,査読無,35巻1・2号,2015,pp.233-259
- 19 関谷直也,福島原発事故から考える原子力防災の課題-「安全神話」への回帰に抗い、福島の教訓に立ち止まる,都市問題,査読無,Vol.106 No.8 (2015年8月),2015,pp.20-25
- 20 除本理史,福島原発事故による商工業等の営業損害の継続性と広範性:賠償「終期」に関する一考察,経営研究,査読無,67,2016,pp.53-65
- 21 廣井悠,広域避難と震災時疎開シミュレーション,都市問題,査読無, Vol.107,2017,pp.25-30
- 22 千葉悦子,東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の放射能事故-全村避難を強いられる飯舘村と住民の日常生活の過去、現在,社会事業史研究,査読無,第50号,2016,pp.11-26
- 〔学会発表〕(計36件)
- 1 清水晶紀,原子力災害対応における公法の役割,沖縄法制研究所第48回研究会(招待講演),2013.09.20,沖縄国際大学(沖縄県宜野湾市)
- 2 清水晶紀,米国原子力安全規制の基本枠組みと法的特徴,第135回比較法・外国法研究会,2013.12.14,上智大学(東京都千代田区)
- 3 除本理史,福島原発事故の被害実態とその評価に関する試論,環境三学会合同シンポジウム2013,2013.06.16,明治大学(東京千代田区)
- 4 除本理史,福島原発事故における「絶対的損失」,環境経済・政策学会2013年大会,2013.09.22,神戸大学(兵庫県神戸市)
- 5 Sato,T, On Cultural psychology ,The International Seminar on Cultural Psychology (招待講演),2014.03.14, Institute of Psychology , Federal University of Bahia , Brasil
- 6 丹波史紀,「フクシマ」から社会福祉学を問い直す,日本社会福祉学会フォーラム,2013.11.30,郡山女子大学(福島県郡山市)
- 7 関谷直也,風評被害の構造と消費者意識,東北農業経済学会(招待講演),2013.08.23,福島大学(福島県福島市)
- 8 廣井悠,福島原発からの避難行動に関する分析,関西学院大学災害復興制度研究所第10回法制度研究会,2015.02.25,関西学院大学東京サテライト(東京都千代田区)
- 9 関谷直也,放射能物質汚染の心理学-風評被害払拭の方策-,日本災害復興学会2014年度長岡大会(日本災害情報学会・日本災害復興学会合同大会 in 長岡),2014.10.25,アオーレ長岡(新潟県長岡市)
- 10 Sekiya Naoya , What and How Have People Feared since Fukushima Nuclear Power Stations Accident ? ,International Symposium on Risk Communicartion(NSF/JST),2014.10.16-10.17,Sokairo Hall,GRIPS:Tokyo(TOKYO)
- 11 清水晶紀,福島事故と原子力安全規制の今後-比較法の観点から-,第77回比較法学会総会シンポジウム(招待講演),2014.06.08,立命館大学朱雀キャンパス(京都府京都市)
- 12 K.Sato,N.Maki and M.Tanaka , Geographic Influence of Prior Local Demographics Trends on Earthquake Disaster Reconstruction ,3<sup>rd</sup> International Conference on Urban Disaster Reduction,2014.09.28-10.01,Boulder,Cilorado(USA)
- 13 丹波史紀,シンポジウム「生活再建と貧困・復興格差」にむけて,貧困研究会第9回研究大会,2016.12.03,コラッセふくしま(福島県福島市)
- 14 除本理史,原発事故賠償からみる福島復興の課題,貧困研究会第9回研究大会,2016.12.03,コラッセふくしま(福島県福島市)
- 15 AKINORI Shimizu,Legal Issue of Nuclear Policy and Administration in Japan,Research and Reflections on Fukushima Today,2017.02.21, Japan Society of Boston(Boston,USA)
- 16 天野和彦,避難所運営シミュレーション「さすけなぶる」講義と復習,長野県生涯学習センター防災研修会,2016.05.27,長野県生涯学習センター(長野県長野市)
- 17 千葉悦子,東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故の放射能事故-全村避難を強いられる飯舘村と住民の日常生活の過去、現在-,日本社会事業史学会大会(招待講演),2016.05.14,石巻専修大学(宮城県石巻市)
- 〔図書〕(計18件)

- 1 鈴木庸裕編, ミネルヴァ書房, 震災復興が問いかける子どもたちのしあわせ 地域の再生と学校ソーシャルワーク, 2013, 197, 丹波史紀担当執筆 (pp. 157-190)
- 2 日本住宅会議編, ドメス出版, 住宅白書 東日本大震災 住まいと生活の復興 2011-2013, 2013, 372, 丹波史紀担当執筆 (pp. 124-128)
- 3 平山洋介・斎藤浩編, 岩波書店, 住まいを再生する-東北復興の政策・制度論, 2013, 256, 丹波史紀担当執筆 (pp. 181-204)
- 4 北村喜宣・川崎政司・渡井理佳子編, 法学書院, 行政法事典, 2013, 527, 清水晶紀担当執筆 (pp. 153-163)
- 5 佐藤達哉, 新曜社, 質的心理学の展望, 2013, 278
- 6 関谷直也 他, 公益財団法人日本都市センター, 自治体の風評被害対応～東日本大震災の事例～, 2014, 13
- 7 関谷直也 他, 特定非営利活動法人超学際的研究機構, 原子力災害による風評被害の現状と払拭の取り組み 調査研究報告書-郡山市に係る地域課題調査研究, 2015, 159
- 8 SATO Tatsuya 他, ミネルヴァ書房, The Standard of Psychology : Pleasure in Studying, 2014, 288
- 9 天野和彦 他, 早稲田大学出版部, 東日本大震災復興研究-災害に強い社会の実現に科学は貢献できるか-, 2015, 500
- 10 日本社会教育学会編; 千葉悦子・村田晶子, 東洋館出版, 地域を支える人びとの学習支援, 2015, 252, 千葉担当執筆 (pp. 4-15)
- 11 「国難」となる巨大災害に備える編集会議編, ぎょうせい, 「国難」となる巨大災害に備える～東日本大震災から得た教訓と知見～, 2015, 645, 丹波史紀・関谷直也・廣井悠・天野和彦担当執筆 (pp. 314-319, 320, 323, 350-351, 472-477, 478-483)
- 12 いいたてW I N G 19・菅野クニ・樋口恵子・千葉悦子・阪本洋子・菅野典雄, SEEDS 出版, 飯館の女性たち, 2016, 204

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

塩谷 弘康 (SHIOYA, Hiroyasu)  
 福島大学・行政政策学類・教授  
 研究者番号: 50250965

### (2) 研究分担者

清水 晶紀 (SHIMIZU, Akinori)  
 福島大学・行政政策学類・准教授  
 研究者番号: 20453615

千葉 悦子 (CHIBA, Etsuko)  
 福島大学・行政政策学類・教授  
 研究者番号: 30217244

関谷 直也 (SEKIYA, Naoya)  
 東京大学・大学院情報学環・特任准教授  
 研究者番号: 30422405

廣井 悠 (HIROI, Yu)  
 東京大学・工学(系)研究科(研究院)・准教授  
 研究者番号: 50456141

除本 理史 (YOKEMOTO, Masafumi)  
 大阪市立大学・経営学研究科・教授  
 研究者番号: 60317906

丹波 史紀 (TAMBA, Fuminori)  
 福島大学・行政政策学類・准教授  
 研究者番号: 70353068

佐藤 達哉 (SATO, Tatsuya)  
 立命館大学・文学部・教授  
 研究者番号: 90215806

鈴木 典夫 (SUZUKI, Norio)  
 福島大学・行政政策学類・教授  
 研究者番号: 90299165

佐藤 慶一 (SATO, Keiichi)  
 専修大学・ネットワーク情報学部・准教授  
 研究者番号: 90424192

開沼 博 (KAINUMA, Hiroshi)  
 立命館大学・衣笠総合研究機構・准教授  
 研究者番号: 90647885

天野 和彦 (AMANO, Kazuhiko)  
 福島大学・うつくしまふくしま未来支援センター・特任准教授  
 研究者番号: 80649533