

原発事故避難者の二度目の選択と「前に進む」人々
- 「北海道方式」の避難者支援活動の終息という観点
から-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学文学部心理社会学科 公開日: 2021-05-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 野澤, 淳史 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/21750

〔原 著〕

原発事故避難者の二度目の選択と「前に進む」人々 —「北海道方式」の避難者支援活動の終息という観点から—

野澤 淳史⁽¹⁾

要 約

本稿は、福島県からの原発事故自主避難者に対する住宅提供無償化の終了を契機として問題化した帰還をめぐる選択を主題とし、北海道札幌市における避難者支援の活動を通して無償化の終了がなぜ運動的な争点となりにくかったのかを分析し、帰還をめぐる選択と被害の関連を明らかにすることを目的とする。「北海道方式」とも称される札幌市での避難者受け入れ活動は、避難者のうち自主避難者が大半を占めていたにも関わらず、無償化終了が支援の課題として盛り上がり終息していった。その要因は、第一に首都圏との家賃差、第二に福島以外からの避難者の存在、そして第三に支援の単年度主義が避難者組織に逆説的にもたらした「前に進む」という感覚が挙げられる。本稿の分析からは、帰還をめぐる選択に被害の様相を見て取ることはできない。だがそれは避難の問題の終わりを意味しない。避難者と移住者の境目が曖昧になる中にあっては、権利の観点からも避難の選択とその帰結が個人に帰責されない仕組みづくりを議論していくことが求められる。

キーワード：福島原発事故，住宅無償化終了，避難の権利

1. 再び迫られた選択

2015年6月、福島県は東京電力福島第一原発事故（以下、原発事故と表記）後に避難指示や勧告が出ていない中で避難を余儀なくされた、いわゆる自主避難者に対する避難先での住宅の無償提供（以下、住宅無償化と表記）を2016年度（2017年3月31日）で終える方針を固めた。除染やインフ

ラの復興が整ったことなどがその理由だ。自主避難の「命綱」⁽²⁾とも言われてきた住宅（正確には応急仮設住宅）の無償化は災害救助法を根拠としており⁽³⁾、住宅の供与期間はこの法に基づき2年以内とされ、その後1年毎の延長が繰り返されてきた。これが終了した2017年度以降は福島県独自の支援策への移行となるが、所得制限もありす

(1) 明治大学文学部心理社会学科 兼任講師，東京大学大学院教育学研究科 教育学研究員

(2) 『毎日新聞』「自主避難の命綱、あと1年 住宅無償提供打ち切り」2016.3.11.

(3) 災害救助法における住宅の借り上げ制度は、避難者が入居する住宅を借り上げた自治体はその費用を福島県に請求し、最大で9割を国が負担する仕組みとなっている。なお、住宅の無償提供は災害救助法に基づくものであり、賠償と表現することはできない。

すべての避難者が受けられるわけではない⁽⁴⁾。住み続ける場合には自ら家賃を支払う必要がある世帯も出てくる。原発事故直後に福島から離れることを選択した自主避難者は、住宅無償化の終了を契機に福島に戻るか避難先に留まるかの選択、いわば二度目の選択を迫られた。

とはいえ、全国各地の自主避難者が一様な状況に追い込まれているわけではない。避難者のニーズはその経緯や属性により異なるが、避難先の自治体や市民による支援の経過によっても左右される（西城戸・原田，2014）。たとえば一部の道府県は、さまざまな条件を課しながらも住宅無償化終了後も避難継続を希望する自主避難者に対して財政負担を伴う支援策の実施を決めた⁽⁵⁾。除本・渡辺編著（2015）は、避難区域からの避難者の選択が避難元の帰還政策や復興計画の進捗に関わらず個々の事情によりさまざまな展開を見せていることを明らかにするが、公的な支援が（少）ない自主避難者においても、避難先で独自に展開されてきた支援活動によって帰還をめぐる選択が多様化していると考えられる。

本稿は、住宅無償化の終了を契機として自主避難者が再び迫られている選択を環境社会学における被害論の観点から捉える。そして、避難者支援活動の中での無償化に対する反応を分析することを通して、二度目の選択と被害の関連を明らかにすることを目的とする。第二節では、東日本大震災以降の被害論や原発事故による避難に関する先行研究を概観し、本稿の位置付けを明確にする。第三節

では札幌市への避難の特徴と支援活動の形成過程を自治体、市民、避難者それぞれの角度から述べる。第四節では、住宅無償化の終了が発表されて以降に札幌市の支援活動が終息に向かっていった経緯を確認した上で、これが争点になりにくかった要因を支援団体や避難者組織、そして自主避難者に対する聞き取り調査から分析する。第五節では、本稿のまとめとして、北海道への自主避難者が迫られた二度目の選択における被害の所在について考察していく。なお、本稿は住宅無償化終了の発表から論文執筆を開始した2018年前半までを調査期間とし、各種統計も可能な限りこの時期に合わせている。

2. 原発事故と避難の選択

2-1 選択という被害

学会誌『環境社会学研究』第18号（2012）で「環境社会学にとって『被害』とは何か」という特集が組まれたように、東日本大震災を契機として、被害という概念の再検討および更新を視野に入れた研究が発表されているが、それらは少なくとも2つの論点を明らかにしている。

第一に、被害と加害は必ずしも密接に結びついた関係にあるわけではない。被害構造論（飯島，1984）は、被害の解明を現象としては先行する加害過程の解明に優先させ、加害の問題を問おうとした点に一つの特徴があるが（船橋，1999）、堀川（2012）は震災を契機とした論点として加害-被害構造を基礎とすること自体の問い直しを挙げ⁽⁶⁾。たとえば福島市で自立生活を送る障害者が

(4) 福島県は帰還・生活再建に向けた総合的な支援策を打ち出しており、県外から福島県の自宅等へ移転した場合に要した引越し費用の補助や民間賃貸入居者の一部家賃補助（所得制限あり）、引き続き避難の継続が必要な世帯に対して収入要件を満たす場合に家賃等の補助（詳細は注24に記載）を行う施策を打ち出している。

(5) 『毎日新聞』「自主避難者 避難先 住宅支援に格差 9道府県が独自策」2017.1.5.

(6) この点に関して友澤（2012）は、飯島の被害構造論の生成過程において重要な意味をもつ薬害スモ

直面する被害とリスクの関連を調査した野澤 (2014) は、事故後、重度の障害者ほど移動することの方をリスクと捉えて留まる傾向にあることを明らかにした。しかし、放射線による健康被害のリスクを懸念して避難・移住が増えることで介助者不足は深刻化する。障害者のリスク回避の「選択」の結果、生活の中での選択の幅や自己決定、自立の機会が剥奪されていく状況を被害として規定した。また、佐賀県鳥栖市に避難した自主避難者を対象とした調査を行なった廣本 (2016) は、避難の選択過程を「〈ゆらぎ〉」という言葉で表現し、加害-被害関係では語りきれない個々人の経験の領域を被害と関連づけている。

第二に、限定された選択肢とその結果としての生活の剥奪や分断という問題である。福島県内でのヒアリングをもとに原発事故の被害と加害の関係について論じた藤川 (2012) は、地域の人付き合いの分断が個々人の選択の結果として受け止められ、人びとがそうした状況に苦悩する様子を明るみにした。また、福島県楡葉町の住民に対する聞き取りを行った関 (2013) は、個人や家族にとどまらず地域社会全体が避難せざるを得なかった結果引き起こされた事態を「被害の総体としての『生活 (life)』の剥奪」(関, 2013: 55) と表現した。また、選択という問題は避難をすれば解消するものでもない。藤川 (2015) は川内村の高齢者への聞き取りから、避難者の属性によって帰還できるかどうかの事情が異なることを明らかにし

た。その上で、こうした状況を考慮しないままに仮設住宅を閉鎖することで強いらられる選択がさらなる分断の可能性につながることを指摘した。

2-2 本稿の位置づけ

2-2-1 自主避難の問題構成

自主避難という現象に的を絞ると、選択肢が限定された中での避難にも関わらずそれが自己責任と接続される状況が問題となる。堀川 (2012) は選択を迫ると同時にその帰結を個人に帰責させない仕組みの構想が避難の問題を解決する上での最も重要な論点として挙げているが、「非自発的な自主避難」(関・廣本編, 2014: 218) を強いられた人びとは⁽⁷⁾、その後の実態としては、家賃補助を除いてほぼ自己責任、自助の生活を課されている (山根, 2013)。こうした制度的側面に加えて、日常生活の水準においても避難は自己責任として周囲からまなざされ (吉田, 2016: 39)、その選択に対して説明責任がつきまとう (日野, 2014: 30)。原口 (2015a) は結果として自主避難者の自己責任感が増大していくことを懸念する。選択それ自体が被害なのではなく、それが自己責任という文脈で語られ、かつ内面化されていく点に選択をめぐる被害の要点がある。

こうした自主避難をめぐる問題と対応策は、支援と権利の2つの観点からの議論がある。

第一に、支援のさらなる延長である。自主避難者とは、基本的には2011年の原子力損害賠償紛争

ン事件の調査を概観しながら、被害という言葉が意味することからの射程が、被害者として一面的に括られがちな家族との間に生じるいさかいやすれ違いにもあった点を明らかにする。そして、このような関係性も加害的要素として含み込んでいる被害構造は、必ずしも加害構造と対照できるかたちでは存在していなかったと指摘する。

(7) 本稿の対象である札幌市への自主避難者もまた、「自主避難は決して前向きな決断では無く、選択肢がなかったこともお伝えしました。ほかの自主避難の方も同じような判断をされたのではないかと思います」と語っている (北海道NPO被災者支援ネット『ココサポだより』No.101 [2014年7月23日発行])。

委員会で取りまとめられた「中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）の概要」で、精神的損害や生活費増額分について東京電力から支払われることが決定した自主避難等対象区域（県北・県中・相双・いわき地区）からの避難者を指す⁽⁸⁾。これらの区域からの自主避難者が上述した住宅無償化の終了に際して、帰還するか留まるかの決断を迫られており、こうした事態に対しては、「長期的待避・将来帰還」（船橋，2013）や「広域・超長期避難」（今井，2014）など、支援の継続と避難先での生活再建を可能にする第三の選択肢が提言されている。

第二に、しかし、対象区域や支援の額、期間の長さ短さを問わず、移動に関する選択は権利として保障されたものでもある。2012年6月に成立した「子ども・被災者支援法」⁽⁹⁾は、「他の地域への移動および移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれの選択をした場合であっても適切に支援するものでなければならない」（第2条2項）ことを基本理念としている。だが、これについてはその後法が形骸化したことに対する批判がある（日野，2014）。川崎他（2012）は、避難の権利を「必要な情報を受ける権利」と「必要な支援を受ける権利」の2つから構成した。2015年10月に結成された「『避難の権利』を求める全国避難者の会」（以下、全国避難者の会と表記）は、

その設立趣意書の中で避難の権利を「汚染地に居住する者は、避難するかまた留まるかの自己決定を保障されるべきであり、それは決して被曝か貧困かの選択を強いるものであってはなりません。『被曝なき居住』『貧困なき避難』は、私たちの生きる権利であり基本的な人権です」⁽¹⁰⁾と規定する。これらの議論には避難をまず人権の問題として捉える認識があり（中手・川崎，2013）、これを前提として、いずれの選択であれその決定が尊重され、移動した先での生活が保障されるよう求めている。

2-2-2 原発事故避難に関する先行研究との関連から

原発事故避難は、その形態が多様で範囲も広域であることからさまざまな角度からの事例研究が進められている。本稿の関心である自主避難者の帰還をめぐる被害の様相は、環境社会学会の震災・原発事故問題特別委員会（2017）が作成した震災研究の分類によれば「原発事故による避難と被害」という大項目に当てはまる。また、原田・西城戸（2015）は避難に関する研究を①避難者の避難経緯や生活状況、②原発周辺自治体コミュニティ、③受け入れ地域の自治体や民間支援の三つに区分しているが、これに即せば、次節以降論じる札幌市での避難者支援を事例とする本稿は第三の論点に該当する。

(8) 精神的損害と生活費の増額分を一括したのものとして18歳以上の子供・妊婦に40万円、その他に8万円が支払われた。なお、原発事故発生後、福島県からだけでなく関東や東北地方からも避難を選択する人びとが現れた。福島県以外からの自主避難者にとって災害救助法に基づく住宅の無償提供はすでに終了しているため分析の対象とはなっていないが、本稿はこうした人びとを自主避難者という定義から排除する意図を持つものではない。

(9) 正式名称は「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」。

(10) 「避難の権利」を求める全国避難者の会「設立趣意書」2018.3.26取得、http://hinannokenri.com/wp-content/uploads/2015/11/charter_20151117.pdf。

原発事故避難者の受け入れ自治体やそこでの支援についてはすでにいくつかの事例研究が出されているが、いずれの調査研究もそこでの避難者の構成により焦点や手法は様々である。山形県（山根，2013）、秋田県（紺野・佐藤，2014）、新潟県（松井，2017）や佐賀県鳥栖市（廣本，2016；関・廣本，2014）では、母子避難世帯あるいは母親に焦点が当てられている。事故直後の避難者の大半は母子を中心とする子育て世代であったため、母子避難が中心的な論点の一つとなっている。なお、秋田県では、その後も継続した聞き取りが行われており、避難を継続する世帯と同時に避難元あるいは近隣県への移動を選択した世帯に対する調査が行われている（蔭山・佐藤，2016）。宮崎県を事例とした調査では、被災三県からの避難者の少なさのため、関東からの避難者の活動に焦点を当てている（田代，2014）。山本（2017）もまた、関東からの避難者も多かった地域である沖縄県と岡山県に注目し、そこで活発に展開された支援と自助グループの結成を紹介している。一方、あらかじめ対象を限定せずに県外避難者に対する質問紙調査を行った研究が埼玉県（西城戸・原田，2014；原田・西城戸，2015a；2017）や茨城県（原

口，2015b）で行われている。

3. 札幌市への避難の傾向と支援の形成過程

3-1 避難の特徴

まず、福島県外への避難先は3つの地域に大別することができる。第一にその数が最も多い首都圏、第二に福島県と隣接する県、そして第三に福島県から遠い地域であり、北海道はここに該当する⁽¹¹⁾。福島県から北海道への避難者数は2011年9月に最大1,915人を記録し（避難者全体では3,220人）、2018年6月の段階で1,080人が引き続き北海道への避難を継続している⁽¹²⁾。このうち628人（双葉郡8町村・南相馬市・田村市81人、左記以外市町村547人）が札幌市で生活を送っている（避難者全体では988人）。このことから福島県への北海道への避難者の約6割が札幌市で生活をしており、その内の9割近くが自主避難である様子がうかがえる。

避難先の住居の形態（公営、仮設、民間賃貸等）は、基本的には罹災証明書を所持しているかどうかで別れる。避難元の自治体から発行される罹災証明書を持っていた避難者に対しては道営・市営の住宅が提供された。それ以外の人々は民間賃貸

(11) この分類は福島県から県外への避難者数の上位10県から導き出している。首都圏は（東京〔4,158人〕、埼玉〔3,369人〕、千葉〔2,337人〕、神奈川〔1,962人〕）となっており、隣接する県（茨城〔3,473人〕、新潟〔2,709人〕、栃木〔2,799人〕、宮城〔2,671人〕、山形〔2,011人〕）である。本稿が福島から遠いところとして分類している北海道は第10位の1,127人である（福島県「福島県から県外への避難状況」〔2017.12.27時点〕2018.1.25取得、<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/247669.pdf>）。北海道と同じく福島県から離れたところに位置する沖縄県へは2017年11月時点で198人が避難している。他の都道府県と比較するとその数は少ないが、山本（2017）は、県の規模からすれば決して少ない数ではないと指摘している。なお、復興庁が発表する全国の避難者数は各都道府県の出す情報を集計したものである。国は避難者の定義や集計方法に関する指針を出していない（『毎日新聞』「原発避難丸投げ 国が指針示さず」2014.8.4.）。そのため、避難者の母集団を避難元自治体が提供するデータに基づけばそれ以外の多様な避難者がこぼれ落ち、一方、受け入れ自治体や支援団体に依拠すれば多様な避難者を取り上げることができるもの、それは避難者であると自治体自ら申告した人の数であるため、自主避難者などその地域の中で「目立った」存在に着目するか、母集団を曖昧にしたまま全体像を把握することになる（原田・西城戸，2015b）。本稿は後者に該当すると考えられる。

(12) 北海道への避難者数は、北海道「北海道における被災避難者の受入状況（2017.12.12時点）」（2018.1.24取得、http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sth/hinansyasuu89_2.pdf）を参照している。

住宅を借り上げた応急仮設住宅、いわゆるみなし仮設に入居した。札幌市の場合その多くは雇用促進住宅⁽¹³⁾へ入居した⁽¹⁴⁾。罹災証明書が不要であった雇用促進住宅へは災害救助法の適用外の地域からの避難者も入居したが、6月以降は福島県からのみの受け入れとなった。

札幌市への自主避難者の多くは厚別区にある雇用促進住宅桜台宿舎（以降、桜台団地と表記）に入居した⁽¹⁵⁾。桜台団地への入居は震災発生直後から始まっていたが、北海道は受け入れに積極的という評価がSNSを通じて拡散し、6月には北海道庁が避難支援を行う団体に対してフェリー代などの補助を実施したこと、そしてこれを活用したNPOの活動もあり徐々に増え始めた（杉岡、2015）。そして夏休みに入るとすでに申し込みをしていた世帯の入居が本格化していく。北海道への避難者数が最大を記録したのもこの時期である。初期の段階では7～8割が母子避難の世帯であった。桜台団地への入居はその後も増え続け最大で180世帯に達するまでになる。2012年12月には福島県からの新規受け入れ申し込みが停止となるものの、翌3月頃まではすでに申請を済ませていた世帯の新たな入居が続いた。これ以降は、避難元へ戻る世帯や札幌で新たな住居を見つけた世帯の移動があり減少に転じていった。

3-2 「北海道方式」による支援

震災発生以降に北海道が展開した積極的な避難者受け入れは、同様の活動を行う他の自治体関係者の間で一定の評価を受けており、その取り組みは「北海道方式」とも言われる。その支援システムは、明確な定義は与えられていないものの、自治体、支援団体、避難者組織という3つのアクターが効果的に連携することで有効な支援を実施してきたことを指して用いられる（小内、2015）。ここでは本稿の関心に沿って議論を自主避難者の多い札幌市に焦点を絞り、上記3つのアクターの活動を通して「北海道方式」による避難者の受け入れがどのように展開してきたのかを概観する。なお、ここでは以降の分析に必要な団体の活動を言及するに留めている。より詳細な受け入れ支援活動の形成過程の分析については小内（2015）、杉岡（2015）を参照されたい。

避難者がまず必要とした支援は住宅の確保である。札幌市は17日、市長を本部長とする支援対策推進本部を立ち上げ、住む場所を失われた被災者に対して市営住宅250戸を確保したと発表した⁽¹⁶⁾。30日には札幌市へ避難してきた人びとに対する生活支援を行うため「東北地方太平洋沖地震避難者生活支援総合窓口」を各区役所に設置した。また、北海道は24日、地震や津波で被災した人びと、原

(13) 雇用促進住宅は、炭鉱の合理化により発生した多くの離職者に居住の場を提供してきたが、その数は徐々に減り役目をほぼ終えていたため、民主党政権下の事業仕分けで廃止されることが決まっていた。だが震災発生を受けて、厚生労働省は雇用促進住宅を活用し、避難区域外の避難者も含めて利用可能とする方針を示した（森川・山川、2015: 210）。これに伴い、北海道はこれを自主避難者の受け入れ先として雇用促進住宅を活用することを決めた。

(14) 札幌市営住宅に入居した避難者の生活実態などを調査した鳥口（2013）によれば、回答者37名のうち18名がいわゆる自主避難区域に該当する地域からの避難者であることが示されている。本文で述べた通り、基本的には罹災証明書の有無が入居先を決めるが、震災直後の混乱した状況の中では必ずしもこの原則に即していない事例があったことがうかがえる。

(15) 桜台団地に関する記述は桜台団地自治会「桜会」会長A氏への聞き取りによる（2015年3月28日実施）。後述する「こだまプロジェクト」代表と同一人物である。

(16) 札幌市「東北地方太平洋沖地震について 市長からのメッセージ」（2017年12月13日取得、http://www.city.sapporo.jp/kinkyu/20110317_text.html）。

発事故に伴い避難指示および屋内退避指示エリアに居住している避難者を対象に、道営住宅の提供および市町村営住宅等の情報提供することを決定した⁽¹⁷⁾。合わせて、避難者の把握を行い適切な情報提供や暮らしの支援を行うため、北海道独自の避難者サポート登録制度「ふるさとネット」の運用を開始した⁽¹⁸⁾。

一方、市民活動は主に生活物資や情報の提供という面から支援を行った。まず、16日に被災者支援に向けた組織として「東日本大震災市民支援ネットワーク・札幌」（愛称「むすびば」）が結成された。その中の「うけいれ隊」という部門が、住宅に関する情報提供や引越し支援、何も持たずに来た避難者と不要な家電製品等を提供したい市民の間でのマッチングを実施した。4月に入ると市内の企業家や市民によって「あったかい道」が結成され、同じく生活必需品の提供などの活動（「ようこそあったかい道」）が行われた。ここでは家財道具の無料提供にとどまらず、避難の長期化が予想される中避難者同士のコミュニティの形成も目的とされていた（後述）。時期は前後するが、3月23日にはNPOの中間支援組織として活動してきた北海道NPOサポートセンターの呼びかけにより、「北海道NPO被災者支援ネット」（以下、支援ネットと表記）が設立された。5月には札幌市の東日本大震災被災者支援事業を受託し（基金は厚生労働省からの交付金による）、生活支援に

関する情報提供サービスとして『生活支援ほっとニュース』（その後「ココサボだより」に改称）の発行を開始、「ふるさとネット」に登録し、かつ札幌市に対して情報提供の必要を伝えた世帯に届けた。発行部数は最高で500部ほどに達した⁽¹⁹⁾。

避難者が増大するにつれて設立されていった避難者組織では、避難者同士だけでなく地域社会との繋がり作りも目指された。まず、前述の「ようこそあったかい道」の参加者が中心となり、北海道への避難者の情報交換およびこれから来る人たちへの情報発信の場、そして同じ故郷の仲間の居場所づくりを目指して「みちのく会」が4月23日に結成された。「みちのく会」はその後道内各所に支部が作られ⁽²⁰⁾、2014年9月には1,700人を超え国内でも最大規模の当事者団体となる。7月20日には桜台団地の自治会「桜会」が結成された。その背景には入居者に対する嫌がらせ事件やマスコミへの対応があったが、同時に近隣の町内会との繋がりづくりという目的があった。10月からは母子避難世帯とのつながり作りや母親の疲労軽減などを目的として託児所「さくらんぼ」が（2013年3月まで）、翌年6月からは交流の場として「スナック桜台」が月1回開催されるようになる。また、「むすびば」の活動に参加する避難者による企画として「こだまプロジェクト」が2012年夏頃から始まり、避難者の声を札幌市民に向けて発信するワークショップが開催されていった。2015年

(17) 北海道庁「平成23年3月11日に発生した平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震等に伴う道営住居の入居の取扱い等について」（2017.12.25取得、<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/jtk/jtop/kannri/akijyukoteikyoku.htm>）。なお震災発生直後の時点では、地震・津波に被災された人の入居期間は3ヶ月以内、原発避難者は1ヶ月以内で、状況に応じ期間を延長するとされている。

(18) 「ふるさとネット」は総務省の同様の仕組みである「全国避難者情報システム」に先駆けて開始されており、当時の北海道の積極的な受け入れ姿勢を示す一つの例といえる。

(19) 北海道NPO被災者支援ネット代表C氏への聞き取りによる（2015年2015日実施）。

(20) 「みちのく会」はその後、旭川、空知、函館、胆振、恵庭に支部が作られたが、札幌支部が本部ということではなく、また、各支部が連携して活動していたということでもない。

からは、避難の今後を考えると同時に、時間を経るにつれて少なくなる避難者同士が顔をあわせる場として「観楓芋煮会」を開催するなどした。

4. 支援活動の終息とその要因

4-1 支援活動の終息

住宅無償化の終了後、避難先の自治体は独自の支援策を開始した。北海道は2017年3月をもって応急仮設住宅の供与終了となる世帯に対して、①道営住宅の無償供与期間の延長（2018年3月31日まで）、②道営住宅入居者募集における避難者向け優先入居枠、③公営住宅への引越補助、④民間賃貸住宅や雇用促進住宅等で避難を続ける世帯に対する家賃補助⁽²¹⁾を行うことを決定した⁽²²⁾。札幌市もまた、すでに市営住宅へ入居している世帯の入居期間の1年間延長、市営住宅への自主避難者への優先枠設定を決めた⁽²³⁾。自主避難者が多く住む桜台団地は雇用促進住宅であり道・市の管轄ではないが、北海道はこれも支援の対象に含めた⁽²⁴⁾。とはいえ、国の方針により2021年度までにすべての雇用促進住宅が譲渡・廃止されることが

決まっている。譲渡先が決まらない場合は住み続けられるが⁽²⁵⁾、道や市の対策は単年度ごとでありその継続は定かではない。

一方、市民活動は震災から時間を経るにつれて徐々に終息していった。まず、「むすびば」が会の結成目的であった緊急支援活動の段階ではなくなってきたこと、「うけいれ隊」などそれぞれの部門が「むすびば」という大きな括りがなくても独自に活動するようになってきたことを受けて2014年3月をもって閉会、保養支援を行うNPOなどさまざまな組織へ発展的に解消した⁽²⁶⁾。「あったかい道」もまた、この会から派生的に立ち上がった「みちのく会」などが機能するようになってきたこと、震災直後の緊急時に設立した会の役割が少なくなってきたことを受けて2015年2月に休眠となった⁽²⁷⁾。支援ネットへの事業委託は2015年度で終了した。その次の1年間は札幌市の市民活動助成金「さぼーとほっと基金」を得て活動を継続したが、情報誌「ココサポだより」の配布は2017年3月発行の127号をもって終了となる。

(21) 月額上限15,000円を上限に家賃の1/2が支給される。月額所得（世帯全員の年間所得の合計－〔38万円×同居家族数〕÷12ヶ月）が21万4千円以下の世帯を対象としている。母子避難などの二重生活世帯は、世帯全体の所得を1/2として取り扱う。

(22) 北海道庁「東日本大震災道内避難者に対する道独自の住宅支援等について（平成29年3月29日）」（2017.12.19取得、<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sth/index.htm#jumpdokuzisien>）。

(23) 札幌市「東日本大震災被災者に対する市営住宅の提供について（2016年11月30日）」（2017.12.19取得、<http://www.city.sapporo.jp/toshi/jutaku/01osumai/siju/tohokujishin.html>）。

(24) 収入要件は注21を参照。なお、福島県は独自の対策として収入要件を満たす低所得世帯（同様に月額所得21万4千円以下）に、2017年度は月家賃の1/2（最大3万円）、18年度は1/3（最大2万円）を補助することを決めている。福島県からの家賃補助を受ける世帯については、家賃等から福島県補助金の額を控除した額の1/2が補助される。福島県は、当初、雇用促進住宅は他の民間に比べれば家賃が公営住宅に準じるとして補助の対象外にしていたが、自主避難者の反発によりこれを撤回して含めた。

(25) 札幌市では雇用促進住宅の家賃（5万5千円+a）よりも民間住宅の家賃の方が安い場合もある。しかし、引越し費用の補助が出ないなどの負担はあるため、長期的に見れば雇用促進住宅に住み続けることの方が高くつくとは言えない。

(26) むすびば「むすびば発展的解散に向けてのご挨拶」（2018.1.10取得、http://musubiba.mimisuma-sapporo.com/2013/10/15/post_103/#more-1613）および「むすびば閉会のご挨拶」（2017.12.25取得、<http://musubiba.mimisuma-sapporo.com>）を参照。

(27) あったかい道「あったかい道より『活動休眠の報告』と交流会のお知らせ」（2018.1.10取得、<http://attakaido.com/あったかい道より【活動休眠の報告】と交流会の/>）参照。

避難者組織もまたその役割を終えつつあるが、その背景には避難元への帰還や札幌市で住み続けることを決めた人の増加がある。「みちのく会」は2017年3月をもって解散した。引き続き全国でも最大規模の当事者団体ではあったものの退会者は増え、活動自体は縮小していった。会長は、解散の理由について「支援が必要なくなったとは言えないが、いつまでも『避難者』というわけにもいかない。会の解散を、それぞれが前に進むきっかけにしてもらいたい」と語っている⁽²⁸⁾。桜台団地でも世帯数は20世帯まで減少したこともあり、自治会「桜会」の解散が決まった⁽²⁹⁾。「こだまプロジェクト」は「むすびば」解消後も独自に活動を続け、住宅無償化の終了が決まった際には、自主避難者の住宅支援など独自政策を行うよう札幌市に対し要望書を提出するなどの活動を行なっている。

4-2 その要因

避難元や避難先の自治体が独自の施策により住宅無償化を一部延長したことで、たとえば、避難を継続したいが仕送りの目処が立たなくなってきた母子避難世帯⁽³⁰⁾、避難後に離婚したため帰還したいが戻る場がまだ見つけられていない母子家庭、経済的困窮者や高齢者、障害者など、市内で新たな生活を始めることも福島に戻ることも選択することがまだできない世帯にとって、その選択は一定期間先延ばしにされた。とはいえ、道や市の支援策は単年度の施策でありその継続は定かではない。だが、前項で確認した通り札幌市での支

援活動は徐々に終息していった。「命綱」である住宅無償化の終了が運動的な争点になりにくかった要因はどこにあるのか。

第一に、札幌市の自主避難者はこの問題における主要な当事者ではないという認識がある。住宅無償化の終了が決まった後、自主避難者の住宅支援といった独自施策を行うよう札幌市に対し要望書を提出した「こだまプロジェクト」代表のA氏は、札幌と東京の間の家賃差を挙げ、無償化の終了に関しては反対だが、たとえば自主避難者に対する長期かつ無償の住宅提供を実現させるという主張に対しては温度差を感じていると語る⁽³¹⁾。震災後札幌市へ自主避難し、現在「全国避難者の会」を務めるB氏もまた、この問題は家賃の高い都市部において深刻であり、札幌市では「自分が第一義的な当事者ではない人がほとんど」と指摘する。避難者全体の権利の問題としては無償化の問題に集中すべきだが、札幌市での活動は「避難者から移住者に軸をおいた活動になるだろう」と見通している⁽³²⁾。住宅無償化の終了は避難の権利の問題として捉えられていても、それは札幌市への避難者に対する支援の課題には直結していない。そこには首都圏と比べた時の家賃の相対的な安さという理由がある。

第二に、福島以外からの避難者の存在が挙げられる。支援ネット代表のC氏は、福島からの避難者にとって無償化は抜きにすることのできない問題であるものの、支援活動はすでにそれが終了している他地域からの避難者も対象としており、「家を奪うな、支援の継続を」という運動を支援する、

(28) 『毎日新聞』「みちのく会解散へ 北海道に一時1700人超」2016.12.29。

(29) 『朝日新聞』「札幌の避難者、細る支え」2017.3.11。

(30) 『北海道新聞』「母子避難 福島遠く」2016.2.18。

(31) A氏への聞き取りによる（2016.9.9実施）。

(32) B氏への聞き取りによる（2016.10.31実施）。

あるいはそうした主張に賛同することが、避難者間の溝や軋轢になるのではないかと懸念する⁽³³⁾。実際、関東のある地域から札幌に来た自主避難者は、「他の地域にとって住宅無償化は数年前に終わっているのに、なぜ福島の時だけ問題化するのか」と語っている⁽³⁴⁾。こうした声を反映するように、避難者組織もまたこの問題に対して積極的に関与していない。「みちのく会」札幌本部長を務めたD氏は、被災した東北三県以外からの避難者も会員となっているみちのく会は「当事者が寄り添いながら応援するための自助団体」と説明し、震災の想いを共有する場としての会の目的が、会員の発言や活動に一定程度抑止力があつたと指摘する⁽³⁵⁾。もちろんそれは個々の活動や他の団体を否定しているわけではない。たとえば札幌市に対して積極的に働きかけた「こだまプロジェクト」や、札幌地裁で審議が進む原発避難訴訟の原告団に加わる人もいるように、別の団体あるいは個人としての活動はあるとも述べている。

第三に、支援の単年度主義が挙げられる。避難者支援の名目で自治体から得られる活動資金や委託事業は、震災発生から時間を経るにつれて一年単位の更新へとなくなっていった。小内(2015)は「北海道方式」による支援の課題の一つとしてこの点を挙げ、年度をまたいだ複数年の継続的な活動を保障する工夫が必要と指摘する。確かに、支援ネットのC氏も「避難者支援でお金が出る時代ではなくなってきた」と言い、D氏もそうした不安は活動開始から3年目頃からあり、「みちのく会での活動が生業になるわけではない」と述べる。

だが、これに続けてD氏は、それゆえに、むしろ単に活動資金を要求するだけの団体ではないと示すことが重要であったと指摘し、それを「前に進む」感覚と表現した。逆に、長期的な活動資金の獲得を目指すことの方を「止まっている」と捉えている⁽³⁶⁾。支援の単年度主義からくる弊害は会の存続を望む方向への活動には結びついていかなかった。こうした認識の先に引用した「みちのく会」会長の解散にあたっての発言がある。日本でも最大規模であった避難者組織は避難者で居続けること、そしてそのために必要な財政的支援は望んではいなかった。

5. 二度目の選択と被害

2015年6月、自主避難者の「命綱」と言われてきた住宅無償化の終了を福島県が発表したことにより、原発事故によって引き起こされた自主避難という現象に帰還をめぐる選択、いわば二度目の選択という問題が加わった。これを受けて避難先の各自治体は独自の支援策を打ち出した。北海道や札幌市では、対象を限定しながらも無償化が終了する世帯に対する延長等の施策を実施した。しかし、その一方で避難者を支えてきた市民活動や避難者組織の活動は徐々に終息していき、より長期にわたる避難のための支援策を求める運動が活発にはなることはなかった。そこには、首都圏と比べてときの相対的な家賃の低さ、福島以外からの避難者の存在、そして支援の単年度主義が避難者組織に逆説的にもたらした「前に進む」という感覚がある。

(33) C氏への聞き取りによる(2016.9.8実施)。

(34) 関東からの自主避難者への聞き取りによる(2018.10.27実施)。

(35) D氏への聞き取りによる(2016年10月28日実施)。

(36) D氏への聞き取りによる(2018年10月27日実施)。

避難者組織の「前に進む」感覚は避難者自身も共有している。避難者にとっても、住宅無償化の終了は移住者になることを選択を促す一つの契機でもあった⁽³⁷⁾。B氏が指摘した「避難者から移住者へ」という傾向を指摘したように、福島県のある地域からの自主避難者は「もちろん事故によって被った損害は裁判などで勝ち取っていかなければならないが、日常生活においても避難者が続けることが良いとは思わない。引っ越しをして家賃を払う生活をしてよかったとも思っている」と話す⁽³⁸⁾。こうした発言が示唆するように、移住者になっていくことは同時に避難者であり続けることと矛盾しない。だが、避難者であり続けるための支援は必ずしも求めているわけではない。

福島から離れることを強いられた一度目の選択と異なり、札幌市あるいは道内で暮らしていくことを選んだ二度目の選択には、選択をめぐってこれまで議論されてきたような被害の様相を見てとることはできない⁽³⁹⁾。だが、その一方で、札幌市や道内で「前に進む」ことを選択した人たちと福島に帰還する人たちの狭間で孤立し、不可視化していく人たちが一定数存在していることも事実である。たとえばSGU震災研究会は単身で避難した中高年の男性という属性を「われわれの調査で

もほとんどつかまえることができていない層」と位置付けている（SGU震災研究会2019: 32）。集団的な像としての避難者が捉え難くなっている中で、移住することも帰ることもできずに孤立して生活している避難者のニーズを掴み取ること、それ以前にそうした人々を探し出すことは難しくなり、状況は深刻化しているとも言える。この点において、戻るか留まるかをまだ決められない人や世帯については（超）長期の支援を可能にする第三の道は解決策ではあり得る。原田・西城戸（2017）は、帰還と自力再建の狭間で揺れ動く「帰りたいけど帰れない」人々の支援をいかに継続するかを事故発生から7年目の課題としている。

だが、全国避難者の会の共同代表も務めるB氏は、そうした対策の必要性を認めながらも以下のように指摘する。

支援はあるが、権利としては何も進んでいない。「5年も支援したじゃないか」と言われるかもしれないが、「そうではない。権利なんだ、保障なんだ」ということ。権利保障には5年も10年も関係ない。住宅支援打ち切り（住宅無償化の終了―筆者）後に所得による緩和策がある。確かにそれで助かる人がいるが、それは支援策であって権利

(37) 支援を訴え続けなければいけない高齢者や障害を持つ避難者の存在に言及しなければいけないが、本論文の主題からは逸れており、また、今後さらなる調査が必要である。

(38) 福島からの自主避難者への聞き取りによる（2016.9.9実施）。

(39) だが、こうした結論は自主避難という現象それ自体が終息に向かっていくことを意味しない。本稿はあくまで札幌市へ避難することを「選択した」福島からの人々を対象とした帰還をめぐる選択の議論に過ぎない。そこでは住宅無償化の終了が比較的争点化せずに済む条件が整っていたということであり、あるいはでしかなく、自主避難の第一義的な当事者が暮らす首都圏においては、これとは異なる現実、すなわち避難先で作りに上げてきた生活が再び剥奪される事態が発生していると考えられる。たとえば福島県から道北地域に来た自主避難者は、震災発生から数ヶ月後の避難者には直後の人々と比べて選択の幅は若干あったかもしれないと前置きしながらも、「5～6年先の結末がわかっていて避難先を選んだわけではない」と語る（2018年12月14日実施）。この発言が示唆するように、限定された選択の強要という被害が時間を経て意味することがらは、自主避難者個々が「選んだ」その先の地域間で拡大する差の中にあるとも考えられる。帰還をめぐる選択という被害の様相は「避難者から移住者へ」の間に多様な形で存在していると考えられる。一つの地域の事例研究を行うだけでは被害の様相を明らかにすることはできない。

保障ではない⁽⁴⁰⁾。

いかに長期に及ぶものであっても、支援は避難先に留まり、かつ経済的に困窮する人のみを対象とする。この点において、避難（者）の定義は限定的である。

原発事故の発生から時間を経るにつれて避難先の自治体、市民、避難者自身による支援活動は少なくなっていく、またそれは必ずしも必要とされるものではなくなった。避難者団体は解散し、避難者自身も前に進み始めている。そうした、いわば避難者と移住者の境目が曖昧になる中にあって、選択とその帰結が個人に帰責されない仕組みを議論していく上では、いずれの選択であれそれが保障されること目指す権利という観点もまた求められる。それは自主避難の問題が制度的支援か権利保障か、という二者択一の問題ということではない。また、「北海道方式」の支援終息後の次の課題として権利という問いの立て方があるということでもない。確かに長期的待避・将来帰還など支援の継続と避難先での生活再建を可能にする第三の道は引き続き解決策の一つでありうるが、原発事故発生直後から、避難の権利に立脚した実践や論理に立脚した議論がなされていたならば、現在の支援のあり方や自主避難の定義、そして避難者という呼称の仕方も異なるものとなりえたということである。その意味で、この度の住宅無償化の終了は、自主避難をめぐる問いの立て方の転換点でもある。

参考文献

- 藤川賢, 2012, 「福島原発事故における被害構造とその特徴」『環境社会学研究』18: 45-59.
- , 2015, 「被害の社会的拡大とコミュニティ再建をめぐる課題——地域分断への不安と発言の抑制」除本・渡辺（編著）: 35-59.
- 船橋晴俊, 1999, 「公害問題研究の視点と方法——加害・被害・問題解決」『環境社会学入門——環境問題研究の理論と方法』文化書房博文社: 91-124.
- , 2013, 「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠陥」『社会学評論』64（3）: 342-365.
- 原田峻・西城戸誠, 2015a, 「東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた広域避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の加点から」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』3: 59-78.
- , 2015b, 「原発避難をめぐる学術研究——社会科学を事例として」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編: 227-232.
- , 2017, 「東日本大震災・福島原発事故から7年目を迎えた広域避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の加点から」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』5: 51-67.
- 原口弥生, 2015a, 「分散避難・母子避難と家族」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編: 195-200.
- , 2015b, 「茨城県内への広域避難者アンケート（2014）結果報告書」2014年度茨城大学復興支援調査研究プロジェクト, 茨城大学.

(40) B氏への聞き取りによる（2016.2.17実施）。

- 日野行介, 2014, 『福島原発事故 被災者支援政策の欺瞞』岩波書店.
- 廣本由香, 2016, 「福島原発事故をめぐる自主避難の〈ゆらぎ〉」『社会学評論』67(3): 267-284.
- 堀川三郎, 2012, 「環境社会学にとって『被害』とはなにか——ポスト3.11の環境社会学を考えるための一素材として」『環境社会学研究』18: 5-26.
- 飯島伸子, 1984, 『環境問題と被害者運動』学文社.
- 今井照, 2014, 『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房.
- 蔭山佐智子・佐藤修司, 2017, 「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態(IV)——避難継続世帯と避難終了世帯への聞き取り調査を通して」『秋田大学教育文化学部研究紀要. 教育学科』71: 87-96.
- 川崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健二, 2012, 『避難する権利, それぞれの選択——被曝の時代を生きる』岩波書店.
- 紺野祐・佐藤修司, 2014, 「東日本大震災および原発事故による福島県外への避難の実態(1): 母子避難者へのインタビュー調査を中心に」『秋田大学教育文化学部研究紀要. 教育学科』69: 145-157.
- 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)・福島の子もたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)編(2015)『原発避難白書』人文書院.
- 松井克浩, 2017, 『故郷喪失と再生への時間——新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂.
- 森川清・山川幸生, 2015, 「原発事故被害者に対する支援政策の課題——避難住宅政策と医療・健康対策について」除本・渡辺(編著): 206-226.
- 中手聖一・川崎健一郎, 2013, 「原発事故による自主避難者の権利保障——その現状と課題」『現代思想』41(3): 186-194.
- 西城戸誠・原田峻, 2014, 「埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題」『人間環境論集』(15) 1: 69-103.
- 野澤淳史, 2014, 「福島第一原子力発電所事故をめぐるリスクと被害のありか——障害者が直面する介助者不足に焦点を当てて」『環境社会学研究』20: 165-179.
- 小内純子, 2015, 「北海道・札幌市における震災避難者支援システムの形成と現段階」『社会情報』24(2): 57-85.
- 関礼子, 2013, 「強制された避難と『生活(life)の復興』」『環境社会学研究』19: 45-60.
- ・廣本由香編, 2014, 『鳥栖のつむぎ——もうひとつの震災ユートピア』新泉社.
- SGU震災研究会, 2019, 『被災者支援システムと震災避難者の生活——北海道・札幌市を中心に』札幌学院大学.
- 島口拓也, 2013, 『札幌市営住宅に入居した東日本大震災被災者の生活実態と居住環境の課題』北海道大学, 2012年卒業論文(2018.1.24取得, https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/54882/1/thesis_shimaguchi.pdf).
- 震災・原発事故問題特別委員会, 2017, 「東日本大震災と環境社会学研究」『環境社会学研究』23: 166-190.
- 杉岡直人, 2015, 「札幌市における避難者支援の展開と課題」日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編『東日本大震災と地域福祉——次代への継承を探る』中央法規, 169-186.

- 田代英美, 2014, 「原発避難・移住者への新たな支援活動の可能性」【福岡県立大学人間社会学部紀要】23(1):13-21.
- 友澤悠季, 2012, 「『社会学』はいかにして『被害』を証すのか——葉害スモン調査における飯島伸子の仕事から」【環境社会学研究】18:27-44.
- 山本薫子, 2017, 「『原発避難』をめぐる問題の諸相と課題」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難——原子力政策の転換は可能か シリーズ被災地から未来を考える①』有斐閣:60-92.
- 山根純佳, 2013, 「原発事故による『母子避難』問題とその支援——山形県における避難者調査のデータから」【山形大学人文研究年報】10:37-51.
- 除本理史・渡辺淑彦(編著), 2015, 「原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から『人間の復興』, 地域再生へ」ミネルヴァ書房.
- 吉田千亜, 2016, 「ルポ母子避難——消されゆく原発事故被害者」岩波書店.

Fukushima Evacuees' Decisions for the Second Time: A Sense of “Stepping Forward” Caused by the Withdrawal of Housing Assistance for Voluntary Evacuees.

Atsushi NOZAWA

ABSTRACT

This paper focuses on the withdrawal of housing assistance for Fukushima nuclear accident evacuees and the choice they have forced: to return or to remain. The case investigation was conducted in Sapporo city, the capital of Hokkaido prefecture. This paper analyses why the withdrawal matter has not become an issue of support activities in Sapporo and explores a current aspect of sufferings. Although protesting the withdrawal was thought to be an important and urgent agenda for voluntary evacuees, it was not developed actively in Sapporo. Three main factors of the inactiveness can be listed from the interview surveys. The first: relatively low housing cost compared with metropolitan area. The second: the existence of voluntary evacuees except Fukushima area. The third: sense of “stepping forward” among evacuees brought paradoxically by the withdrawal announcement. The case study showed that voluntary evacuees tended to select to remain and to step forward to become the citizens of Sapporo. However, the end of support does not mean the end of the evacuation. It is a turning point to change and develop the direction of this issue toward not to temporal supports for evacuees but to a permanent right of evacuation.

Keywords: Fukushima Nuclear Accident, Withdrawal of Housing Assistance, Right of Evacuation.