

2013 年度第一回日本社会福祉系学会連合シンポジウム

# 原子力災害と住民生活の行方

5月12日（日）13時～16時

福島学院大学駅前キャンパス

司会：福島学院大学 日下輝美氏

## 【開会挨拶】

日本社会福祉系学会連合 会長 野口定久氏



東日本大震災は、地震・津波・原発といった、複合的な災害であり、日本の歴史の中でも規模の大きなものであった。また、人災といった面もあり、広域であるという特徴もある。中央の人たちが、文化的側面として東北をどうとらえるかということが、被災した人たちに対する思いに繋がる。また、学会としては、中央でたてられた復興のビジョンと地方の住民の望みとのズレを感じ、その解明に努めることが必要である。その意味では、日本のなかのグローバルなシステムの限界が見えた。中央によってコストの面を重視したシステムを作っていたなかで、今回の震災が発生した。中央ではリスクとコストといった考

え方があり、一方では地元の人たちの暮らしに対する思いがある。水俣の問題や、沖縄の問題のように、日本全体が現状のシステムをもう一度考え直していく必要がある。そういうところを踏まえたうえで、復興のビジョンを考え直し、中央と地方をうまくつなげていく必要がある。今回のシンポジウムでは、岩手・宮城・福島を通して、東日本大震災の本質を考えていきたい。

## 【基調講演】

### 明治大学客員教授・福島大学名誉教授 鈴木浩氏

住宅政策の欠陥（居住権の未確立）は、今回の災害でも大きな影響を与えている。今回の震災、原発の災害の復旧復興を考えていくうえで、社会的な状況をきちんと考えていく必要がある。21世紀に入ってから、わが国では経済的低迷・政治的混迷・社会的不安の三つが、負のスパイラルとなっている。どうして日本がこのような状態になったのかということを考えてみると、基礎的・基本的な価値観がメルトダウンもしくは未成熟であり、負のスパイラルを方向修正することができないからである。日本人は普段の生活の中で基本的人権や民主主義を意識することは少ない。私たちの日常の価値観の中では地域コミュニティに関する意識も薄い。コミュニティの再生の課題として、イギリスではソーシャル・インクルージョンの提起があった。QOLについても、地域のなかでの議論がなされていない。わが国では、専門家集団の専門用語となっている。倫理や正義ということも、意識されているだろうか。どうして倫理がエネルギーに関わっているのか意識できるだろうか。ドイツでは、「安全なエネルギーの供給に関する倫理委員会」を立ち上げたが、なぜここで倫理がでてくるのだろうか。さらに、今までの社会は、不正義を見過ごす社会であったために、ホームレスや無縁社会といったものがあふれてきた。そういったものを軌道修正する「正義」を見過ごすしてきたためである。今、マイケル・サンデル教授の本がベストセラーとなったのは、日本人のなかにこういった「正義」を感じられる心がでてきたということではないかと考える。

日本の原子力災害は広島・長崎に次いで、三回目として考えられる。世界のなかでもこの規模の原子力発電所災害は三度目の災害であり、今後の日本の対応は世界から注目されている。福島県の復興ビジョンは、三つの基本理念、三つの主要施策から構成されている。特徴的なのは、「原子力発電に依存しない」ということを第一に掲げていることである。この理念がないと、今後の福島復興は進まない。原子力災害は復旧、復興に時間がかかる。そのために、復興計画も長期的なビジョンで作成しなければならない。様々な課題を抱えている避難生活をより安心・安全を感じられるようにすることが今後の対応として必要なことである。ふるさとの復興までの長い避難生活の期間を安全かつ安心して過ごすための計画をたてるのが、今必要なことである。

浪江町の計画をたてたとき、「寄り添う」ことの意味が分かった。最初は「ふるさとの復興」を掲げていた。でも、もう浪江町に戻れない、戻らないと考えている人もいる。その

人たちの生活・生業の再建として、どこに避難していても浪江町の住民として、一人ひとりの暮らしを再建するという「復興計画」をたてた。

復興庁の意向調査として、「故郷に戻りたい、戻らない、判断できない」という選択肢があったが、大熊町や双葉町は「戻らない、分からない」といった人が多い。しかし、浪江町は「判断できない」といった人が多くなっていた。それほどにまだまだ動揺している状態である。2年を過ぎても、被災した人は、次の道筋がまだ見えていない。



避難所の運用は 7 日であり、その次は仮設生活となる。しかし、今でも避難所で暮らしている人たちがいて、日本中でどれだけの人がそのことについて関心を持っているのかもわからない。避難所がこんなにも長期間運営されているのは、災害救助法がなかなか機能していないためではないか。

福島県では、これまで木造建築の仮設住宅を建ててきたが、これは 1 棟約 600 万円かかっている。プレハブ住宅の場合は断熱等の追加工事で、結果的には同程度の費用がかかっ

ている。木造仮設住宅を建てられたのは、プレハブ協会が多くの発注に対応できなかったことも要因である。木造仮設住宅の方が明らかに居住性が高いが、プレハブ住宅で暮らす被災者から「これも仮設住宅なんじゃないですか。なぜこんなに差があるのでしょうか」と言われたことがあった。木造仮設住宅ができたことによって、仮設住宅で暮らす人々同士の差別を生み出してしまった。プレハブ協会との応急仮設住宅の供給に関する協定があったために、当初全ての仮設住宅を木造住宅で供給することが難しかった。しかし、居住福祉という観点、居住の質を一定以上に保つという考え方が、QOLの為には必要である。

住宅は通常、請負方式で前渡金や中間払いがあるから資材の購入や賃金が払えるが、仮設住宅は現物支給の原則により納品時に代金支払いになるため、運転資金の少ない中小企業、工務店が参加できない状況になった。

今回の災害では、膨大な住宅被害と避難者に対して、仮設住宅が足りなかった為にみなし仮設の供給が圧倒的に多かったことも特徴的である。

避難所での生活におけるプライバシーも問題である。特に、女性の洗濯物を干す場所やトイレなども全く配慮がなされていなかった。また、被災者への寄り添い方でも黙って話を聞くことが必要である。避難所では、みんな被災している同じ状況の人たちなので、自分の気持ちなどを話し合うことは難しい。そのため、外から支援に入った人が静かに聞きかけを作ったら話し出してくれたことがあった。そういった関わり方も重要である。

今回の避難所、その後の仮設住宅での生活は、地域コミュニティだけでなく家族がバラバラになってしまった。民間住宅を借り上げ仮設住宅として提供したが、孤立が増してしまっている。

新自由主義の風潮の中でのセーフティーネットという言葉には懐疑的である。セーフティネットの思想が居住権の確立を妨げている。慈善的・施しとしてのセーフティネットは長い歴史を持っている。施しとしての制度ならば、奈良時代から存在しており、イギリスでもエリザベス 1 世の時代から救貧法があった。しかし、日本では今でも生存権をめぐる争いを続けている。生活保護世帯は、人並みの生活をしてはいけないのだろうか。その証拠に、日本では「居住権は国民のコンセンサスを形成するに至っていない」というのが政府の公式見解である。日本も「居住権」があると思っているかもしれないが、法律的に認められたものではない。その他、何かあったら保険に入るような形の自己責任による「セーフティーネット」も台頭しつつある。さらにコミュニティに「セーフティーネット」の役割を期待する場合もある。この観点はわが国でも今後重要である安倍内閣が TPP の参加を表明したが、被災した地域では農業や漁業が主な産業であった。地域産業やコミュニティ再建のビジョンが明確にされていないなかで、被災した地域の復興が進むのか、疑問である。

仮設住宅団地での居住保障はどうしていくのか。多くの被災地では、行政区という単位の地域コミュニティは、人々のよりどころであった。仮設住宅の生活水準の向上が必要である。広域避難・長期避難における居住保障も重要である。原発事故こども・被災者生活

支援法は成立しているが、閣議決定による基本方針が示されていないため実施されていない。早期実施が必要である。基本方針を制定するために、被災地域や方針、方法などを決めなければならないが、会議の様子が見えない。本当に福島原発災害を克服するためには、この法律は重要である。また、自力での住宅再建に向けた支援が必要であるが、現在は不動産に関する値段が上がり上がっている状況にある。

関係者は、しっかりと現実を見据え、誰のために支援を行うのかを問い直し、誰のための法制度なのか再確認する必要があるのではないか。

=== 休憩 ===

## 【シンポジウム】

**コーディネイター：福島大学 丹波史紀氏**

長期にわたる避難生活の中で、生活をどう再建していくかというのは大きな課題である。福島では、区域外の避難や避難生活をしている人は今でも沢山いる。浪江町では、600の自治体へ住民が避難した。県内でも同じ被災地でありながら、避難者を受け入れている地域の課題もある。

今回はそうした福島の再生のために日夜努力されている行政担当者にお越し頂いた。一人目は、福島県避難地域復興局 安齋陸男さんで、復興行政の軸として業務を執られている。次にいわき市保健福祉部次長の園部義博さんで、いわき市自体大きな被災地であり、被災者の生活再建に向けた支援を行政として実施する傍ら、原子力災害の被災者を受け入れている自治体でもある。三人目が、原子力発電所のあった大熊町の副町長 鈴木 茂さんで、行政ごと避難を強いられている自治体である。



### **シンポジスト：福島県企画調整部避難地域復興局次長 安齋陸男氏**

避難地域復興局は避難している市町村とのやり取りをしながら、市町村の皆さんが元の地域に戻れるように、また避難した先で生活ができていけるように支援している。

長期避難に伴う課題への対応として、「届出避難場所証明書」を発行している。福島県の避難者はもとの地域に住民票をおいたままにしていることから、長期避難者が避難先で安心して行政サービスを受けられるようにするためである。

以前は、避難先で住民票に代わるものがないために銀行口座開設やクレジットカード作成などの際に不都合が生じていた。住民票を二重に置くことは納税等の関係で難しい。住民票に代わるものとしての「届出避難場所証明書」を発行することでこうした問題は解消している。原発避難者特例法により、住民票を移していなくても、避難先の自治体から医療福祉や教育に関する行政サービスを受けられるようになっている。

さらに、生活拠点として民間借上住宅や仮設住宅、復興公営住宅の整備を核としながら、そこでのコミュニティの維持を目標としている。復興公営住宅は予算上 1500 戸となっているが、住民に対する意向調査が必要だと考えている。住宅の整備に伴って、こういった社会資源の整備が必要なのか、住民や、避難先の自治体と個別協議をしていくことが必要であり、そのためのコーディネーターの役割を担っている。



さらに、どういう地域にどういった規模で行っていくのか考えることが必要である。現実的には、様々な事情によって県や国が用意したものと異なることがある。実際に、どういった地域に住みたいのか住民の意向を確認することが必要である。また、復興公営住宅の整備だけでなく、そこに住む住民の方々が安心して生活できるよう、専門家の方々に意見を聞きながら、健康管理や住民の孤立化防止、生きがいがづくり、心のケアなどソフト施策の実施についても考えている。

### **シンポジスト：いわき市保健福祉部次長 園部義博氏**

いわき市では原発被災者特例法により 2 万 4 千人の受け入れを行っているが、民間アパートの借り上げが中心となっている。特例事務として、情報の開示やサービスの提供がある。その他の事務もある。財源は、国が負担している。避難元の提供は、現金給付や医療の給付など行っている。

#### **<課題>**

- ①人口増による利用者増…避難されてきた方々による人口増により、例えば診療所の待ち時間も増えている。
- ②各種福祉計画との関係…市計画にはない、特別養護老人ホームの開設が計画されている。全体の需要を確認して、計画的に調整することが必要となっている。また、利用の仕方についてもどういった人が利用するのか検討することが必要である。





- ③介護・看護職員の不足…求人に応募がない。しかし、施設は今後も沢山出来ていくと思われる。ほぼ一年の間に、400人分の特養を開設予定である。県内の介護福祉士や看護師にお願いはしているが、その方が住むような住居も足りない状況である。看護師や介護福祉士は全国的な人材不足の傾向であり、雇用状況の改善が必要である。母子避難が多く、若い女性の人たちが避難しているため、担い手が不足しているとも考えられる。
- ④住宅不足…民間アパートの借り上げを行っているが顕著な住宅不足である。自宅を解体しても住居がない。アパートの家賃が上がっており、生活保護の住宅扶助基準額 3 万円で入居できる住宅がない。市営や県営の公営住宅の入居待ちをしている状態である。
- ⑤要介護認定者の増加…新しい環境の中で全く違った生活をしいられているため、要介護認定者が増加したと考えている。25年、26年は県からの基金借入を予定している。県では、この増加分に関して国に財政支援をお願いしている状況である。サービス需要は増えているが、介護保険料の確保が難しい。介護予防の徹底と施設と地域包括ケアの推進が必要となっている。

今後は先の道筋を示すことが必要である。受け入れ側として、これから先の一つひとつの具体的な工程がみたい。時を重ねるにつれて、市民の不満が増えていることは事実である。しかし、今後も住民票は被災地にあるが、いわきに住んでいるという方は増えていくと思われる。仮設住宅に関してはサポートが厚いが、みなし仮設や民間アパートではサポートが薄いため、どうするか考えていかなければならない。県と避難元と受け入れ側がどう対応していくかということを考えることが必要である。



## シンポジスト：大熊町副町長 鈴木 茂氏

発電所の 10km 圏内には、大熊町の町民の 90%が住んでおり、第一次避難場所として、27か所の学校関係、公共施設に避難して頂いた。避難した町民は着の身着のまま避難してきたため、不便な生活を強いられることとなった。第一次避難から数日後、若松市などの温泉やホテルなどへ避難して頂いた。また、情報提供が困難であったため、安否確認ではNHKのテロップを利用した。4月5日に行政機能を再開し、約500人が住民票を移動させている状況である。



震災関連死は 92 名であり、環境の変化によるものと思われる。一方平成 21 年度に町全体で 348 名だった要介護認定者は、現在 547 人となっている。以前の生活では自然とのふれあいや体を動かすことが日常的にあり地域の中での住民同士の交流も多かった。しかし、震災後は生活が変化してしまい、狭い仮設住宅での生活は多世代家族での生活が難しく、高齢者の単独世帯が増えており、閉じこもりがちな高齢者も増えてしまう。これらのことが複合的に関係して、要介護認定者が増加した要因と考える。現在の介護保険料は 6500 円であり、今後介護保険料も高くなっていくと考えられるので、要介護状態にならないよう予防事業に力を入れているが、全国各地に避難しているため、直接実施できることが限られている。

タブレット型端末を全世帯に無償で配布し、情報の共有のために利用している。保健師が不足しており、福島県の看護協会から看護師の派遣を行ってもらっている。町内の比較的線量の低いところを徹底的に除染していこうと計画しているが、最低でも 5 年は大熊町に帰れないという現状である。



**コメンテーター：いわき明星大学 鎌田真理子氏**

木造の仮設住宅の近くに大学がある。地元に住んでいると、地元の方の不満が強く感じられる。今回の震災では「移り住み」が課題となっている。震災によって移り住んで居住するという方のストレスはとても強い。すべてが剥奪されたような、過酷な状況であるということを、考えなければならない。被災地、被災者の状況をもう一度みんなで考えていかなければならない。そういった意味で、ソーシャルインクルージョンの方法を考えていく必要がある。そして、復興や生活再建までの具体的な工程を示せないジレンマを確認していく必要がある。

**コメンテーター：日本福祉大学 野口定久氏**

長期避難者ということの定義というのは、国でされているのと、それぞれの自治体での捉え方と、公平性がどれだけ担保されるかということに関わってくる。言葉の定義自体を考えていかないと、それによって差別や偏見が出てくる。復興公営住宅の整備についても、居住機能（学校・病院など）のような生活をしていく機能も併せて、どのように整備していくかという視点も必要である。阪神淡路大震災時では、公営住宅に移った際の孤独死、

孤立死が課題となっていった。居住福祉の視点にたったまちづくりが求められていると考える。今までは移動する権利が認められてきたが、これからは「居住権」、どこに住みたいかを選択する権利をきちんと守っていかなければならない。いわき市が住みたい場所として圧倒的に多かったが、これは少しでも故郷の近くに住みたいという気持ちの表れである。

仮設住宅の人の車庫は国からの補助により除雪が行われているが、借り上げのアパートや、昔から住んでいた人たちのところはそういった補助がない。そういった配慮が逆に、住民の間に亀裂が生じさせてしまうといった現状もある。そういったことも考えた上での配慮を行っていかなければ、地域の中で差別や偏見を助長してしまう。そのあたりは、個別協議のシステムを作り上げていくかというところが非常に重要である。



介護保険については、全国で同じ状況であり、過疎地域では介護保険も成り立たない。従来では個人の自助努力となっていたが、被災した地域についてはそれが難しいので国の責任で補っていく必要がある。介護予防は国の責任として介護保険でなく保健政策として行うべきである。TPPが入ってきたときには、介護保険の制度も危うくなっていくことが考えられるので、制度を存続していくために、何が必要なかを考えなければならない。国や自治体、民間の事業者がサービスを提供していきながら、介護の雇用を作り出していく。全国的に取り組んでいかなければ、介護のサービス提供を行っていくことが難しい。

頑張っているが、事態の広がりや深刻さに追いついていけないのが現状である。ソーシャルワーカー、社会福祉関係者として何が出来るのかということを考えていかなければならない。

### 【質疑応答】

#### 質問者：福島学院大学 香山氏

生活支援相談員の毎月の連絡会に参加している。皆が共通の目標がなくなっている。行くところがない（仕事やコミュニティがない）ために、アルコールやギャンブル依存が増えている（実数はないが）。岩手や宮城には支援が入っているが、福島にはそういったシステムがほとんどない。たまたまアルコール依存症など心の問題の支援にどう取り組んでいくかということが必要となっている。医療体制（精神科の医師）が圧倒的に不足している。医療環境を考えていかなければならない。こころのケアセンターは自殺予防で精いっぱいなのでそのあたりはどうか。

#### 質問者：福島学院大学 吉田渡氏

- ①今後福島県で原発支援の期間が切れると思うが、その後は生活保護に移っていくと思うが、その時にどうするのか。
- ②復興支援住宅について、一階部分には入居者がいるが、二階は空室が目立つ状況がある
- ③社会資源の整備に関する住民税はどうするのか。自治体間をまたがって暮らしている方々をつなげていくためのバスは、どこの自治体が予算を組むのか。
- ④今後の展望について、町外コミュニティのイメージをお教えいただきたい。5年後10年後、その方たちが地元に戻ったときに、ゴーストタウンになってしまうのではないかと？避難した方々が町内コミュニティに集うことで、何かあるのか？みなし仮設、支援が十分でないというのがではどうしたら良いのか。今後も仮設住宅が足りなくなるような震災は予測される。（三宅島の住民避難や、中越地震など）その時にはどう対応するのか

#### 質問者：福島学院大学 戸田氏

原子力災害に限定されると考えるが、「避難」として考えるだけでいいのか？「もとに戻る」ことを前提として考えると、今住んでいる場所が「仮の住まい」となってしまう。そういう視点で捉えてしまうと、その人が今住んでいる場所が生活の場という意識が薄くなってしまう。日々の「避難先」で苦しんでいる、生活している方の視点もパネリストとして必要なのではないかと。私たちが福祉として関わるには、そういった目線関係ではなく、主役はあくまでも生活をしている人ではないのか、ということ。今「避難」をして生活をしているということを意識する必要がある。



**回答：鈴木茂氏**

生涯コミュニティに関するアンケートによると、現時点で、大熊町に帰りたいと考えている住民は50%となっている。大熊町の町民がある程度まとまった形でコミュニティを作っていくことが必要となる。一人でも帰りたいと思っている住民がいたら、まちを捨てることはできない。5年その戸建の公営住宅に住んだ方であれば、その方に売り渡すことも出来るような仕組みも作っていく必要がある。戻らない方には、どういう支援を行っていくべきか、住民を基本とした考え方が必要である。

**回答：園部義博氏**

みなし仮設での介護予防について 生活支援相談員による訪問を行っている。地域でのサロン活動への参加呼びかけも行っている。津波被害にあった方は市内に分散しているため、月に一回地区ごとの住民が集まるような会を設けている。いわきも地域コミュニティの存在が問われてきていた。今回の震災での教訓は、自治会長の積極的な活動を活かすことである。そういった働きを活かしていこうと考えていく必要がある。その関係性を作り上げていくために、社協の関わりが必要である。

**回答：安齋睦男氏**

アルコール依存症について、組織的な対応が必要ではと思う。しかし一歩進んで、そもそも、アルコール依存症にならないための支援が必要である。そのために、先行きを見通せるようにしていくことも必要だと考えている。復興公営住宅について、木造の戸建の住宅を望まれている方が多いが、郊外の不便なところしか、広い土地がない。そのため、集合住宅を考えている。ただ、エレベーターの設置やバリアフリーも意識した作りにはしていない。

まずは生活が安定出来るような生活拠点を提供できるようにしている。状況によって変化もすると思うので、一概に型にはめたイメージではない。

みなし仮設については、個人情報の観点から情報が得にくい。また、今回の震災によってこの制度が作られたので、完全なシステムがあったわけではない。個別に避難されているので、情報の共有方法も考えていかなければならない。

「避難」という言葉について、今は、生活拠点の生活を支援していかなければならない。また、自力再建の方に対しても、支援をしていく必要がある。「もう戻れないですよ」という対応をするべき時期なのかという議論もある。

#### **回答：鈴木 浩氏**

日本人のメルトダウンした価値観 私たちが日常的にどういう仕組みを実現しているのか。我々が基本的な人権や民主主義を日常的にどう実現しているのかということが問われている。住まいづくりを地域循環型の取り組みにしていくにはどうしたらいいか。特例法を作れば作るほど、その期限が切れれば、劣等処遇となってしまふ。基本的な災害の基本法がないために、そういった問題が起こってしまう。これだけ災害が多い国なのに、災害に対する特例法しかないために、期限ができてしまふ。また、除染もいつまで続けられるかということも課題である。廃炉や中間貯蔵施設も作戦もしっかり立ててならない。今回の原発災害は、自治体の業務だけでは対応しきれない問題である。その一方で、政府の側からは、復興主体として位置付けられている自治体への支援が十分ではない。その他の地方からの応援が必要な状況かもしれない。

#### **コメンテーター：野口定久氏**

劣等処遇について その克服は社会福祉の歴史でもある。アメリカ型のセーフティーネットではなく、それぞれのリスクごとにセーフティーネットを考えていく必要がある。ギャンブルといった心の問題のように、そういう実践を通したのも必要であろう。コミュニティのなかで何重にもセーフティーネットを用意していくことが必要なのである。

住民はいつまで被災者なのか。制度の中での「被災者」「避難者」「避難先」ということばの定義を考えていく必要がある。

戸建住宅について 戸建住宅の要望は大きい。今までは大きな戸建住宅に住んでいたため、仮設住宅ではストレスを感じる。中越沖地震では、住民同士が復興公営住宅を戸建で



作っていた。そういった例もあるので、住民を「できない」とあきらめさせてはいけない。学会としては、住民のニーズや想いに応えていくことが取り組みの基本であること。それが学会の求められているということを忘れてはいけない。

**コメンテーター：鎌田真理子氏**

今後、大学としていかに地域に貢献していけるのかということを考えていく必要がある。

**コーディネイター：丹波史紀氏**

住民の側は、NPO が街づくりの検討をしている。住民主体でコミュニティの再建は進みつつある。一番遅いのは学者の側である。そういった課題について、今後も考えていかなければならない。

(以下余白)

