福島第一原発事故被災者の住宅・生活再建プロセスに関する研究
－住情報支援の視点から－

A Study on Process of Housing and Life Restoration of the Fukushima Daiichi Nuclear Accident Victims
-Concerning Housing Information Support-

○久保由華*1　髙田光雄*2　前田昌弘*3　浦部智義*4　小林拓也*5
KUBO Yuka, TAKADA Mitsuo, MAEDA Masahiro, URABE Tomoyoshi and KOBAYASHI Takuya

In this study, we intend to clarify the structure of problems that the Fukushima Daiichi Nuclear Accident victims faced with in the process of their housing and life restoration. We have researched refuges in Kyoto, remote area, and refuges in Fukushima, a local government in the disaster-stricken area. We found out that their housing and life restoration has fallen into a difficult situation, for progressing in another area appart from the local government. Moreover, some refugees have difficulties in decision-making for the lack of information necessary for their judgement. They cannot concretely imagine how to restore their housing and life. In the long term, it is desirable that they can flexibly draw scenarios of restoration and realize them by coressponding with their changing situation.

キーワード：東日本大震災、避難者、支援、住情報、富岡町、京都市
Keywords: the Great East Japan Earthquake of 2011, Refugee, Support, Housing Information, Tomioka, Kyoto

1．はじめに

1．1．研究の背景と目的

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災における原子力発電所 (以下、原発) の事故の影響は、長期間に及び、原発周辺地域の居住は厳しく制限されている（**図 1**）。2015 年 8 月 13 日現在においても約 19 万 9 千人[注 1)] が元の居住地を離れ、全国各地で避難生活を送っている。福島第一原発事故被災者が住宅や生活を再建するためには、家族、仕事、教育、医療、コミュニティなどに関する様々な問題と向き合い、自ら情報収集し、判断・行動をしなければならない。しかしながら、原子力災害からの復旧・復興過程においては、不確定な要因が多く、被災者の中には居住地選定やその後の生活についての意思決定に困難を伴う人がいる。

被災者が住宅や生活を再建する上で、住宅や住まい方の選択に関わる情報は必要不可欠と考えられる。また、今回の震災では、長期に及ぶ原子力災害の影響から、「帰還」か「移住」かの二者択一ではなく、多様な住宅・生活再建のあり方を尊重した、「長期待避」という選択肢が不可欠であることが訴えられている。しかしながら、被災者本人ですら「長期待避」における住宅・生活再建の具体的な姿を描くことは難しく、そのための支援も十分とは言えない状況がある。住情報支援に関しても平時の住情報施策では対応しきれない部分があると考えられ、住情報支援にあたり、被災者の生活状況や抱える問題、また、その心境を把握することは、被災者に寄り添った情報支援をする上で、重要であると考える。

そこで本研究では、福島第一原発事故被災者に対する住情報支援の充実を図るため、多様な住宅・生活再建プロセスの可能性を検証し、それに伴い被災者が抱える問題の構造を明らかにすることを目的とする。なお、ここで「長期待避」とは、将来「帰還」するという選択肢を残したまま、安全な地域で生活する状況を表し、「第三の道」とも呼ばれる[注 2)]。また、本研究では、住情報を「住宅の情報に加え、居住地の選定、家族や仕事と住まいの関係など、住まい方の選択に必要な情報」と定義する。

＊1 神戸市　修士（工学）　Kobe City, M. Eng.
＊2 京都大学大学院工学研究科　教授・博士（工学）　Professor,Faculty of Eng.,Kyoto University,Dr.Eng.
＊3 京都大学大学院工学研究科　助教・博士（工学）　Assistant Professor,Faculty of Eng.,Kyoto University,Dr.Eng.
＊4 日本大学工学部建築学科　准教授・博士（工学）　Associate Professor,College of Eng., Nihon University, Dr. Eng.
＊5 日本大学大学院工学研究科　修士課程　Graduate Student, College of Eng., Nihon University

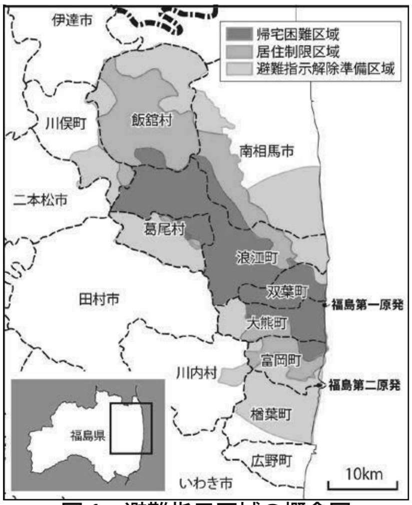


図１　避難指示区域の概念図
（2014 年 10 月現在）

表１　調査時期・対象・方法

調査時期	対象	方法
2013 年 6 月	京都市への避難者	アンケート調査
9 月	いわき市役所	ヒアリング調査
	仮設住宅住民（いわき市）	ヒアリング調査
	仮設住宅住民（双葉町町民）	ヒアリング調査
	双葉町役場	ヒアリング調査
	双葉町町民	ヒアリング調査
2014 年 2 月	NPO 団体みんなの手	ヒアリング調査
7 月	福島県庁	ヒアリング調査
8 月	富岡町役場	ヒアリング調査
	福島県居住支援協議会	ヒアリング調査
	富岡町 WS ①	オブザーバー
	ふくしまみんなの住宅フェア	視察
9 月	富岡町 WS ②	オブザーバー
11 月	富岡町 WS ③	オブザーバー
12 月	富岡町 WS ④	オブザーバー

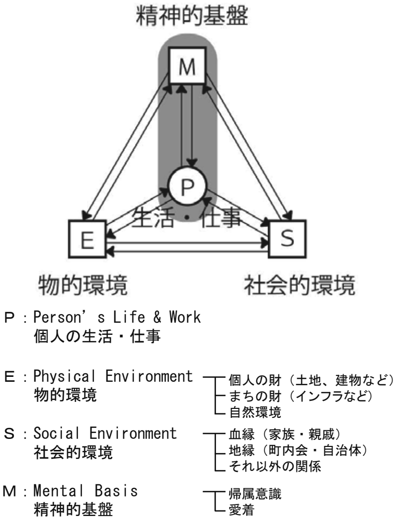


図２　個人の生活・仕事を支える要素

１．２．既往研究と本稿の位置づけ

これまで災害からの住宅・生活再建プロセスに関する研究としては、木村ら[文1)]による阪神・淡路大震災の住まい再建パターンに関する研究、また、竹原ら[文2)]による阪神・淡路大震災の住宅・住生活再建プロセスに関する研究など、この他にも自然災害からの復旧・復興に関して数多くの研究がなされてきたが、原発事故という特殊な状況下における研究はまだ十分に行われていない。特に、全国に分散する避難者の把握が困難であるため、恒久住宅への移行期やプロセス全体に関しての検討が不十分といえる。東日本大震災では、地震・津波と原発事故が同時に起こっており、その問題構造は極めて複雑であり、より長期的・多角的な視点で捉える必要がある。本研究は、原子力災害からの住宅・生活再建プロセスを検討している点、また、住宅・生活再建プロセスにおける住情報支援に着目して検討している点に特徴がある。

１．３．研究の方法と構成

第２章では、文献調査やヒアリング調査より今回の震災の特徴を捉え、福島第一原発事故被災者の住宅・生活再建のプロセスをモデル化、第３章、第４章の実例を用いた分析の前段階として基礎的検討を行い、議論の枠組みを固める。第３章では、避難先である遠隔地における生活の安定を喫緊の課題とする避難者の住宅・生活再建プロセスについて検討する。第４章では避難元自治体との相互関係を踏まえた長期的な住宅・生活再建プロセスについて検討する。第５章では、住宅・生活再建プロセスにおける住情報支援のあり方について、これまでの検討を踏まえ結論を述べる。研究を進めるにあたり、出来る限り多様な主体に調査の協力を頂き、変化し続ける状況の把握を試みた（**表１**）。

２．住宅・生活再建プロセスの基礎的検討[注3)]

２．１．本研究における生活再建の定義

生活再建には災害事例や研究の文脈によって様々な定義が存在するが、原発事故被災者にとっては居住の安定化が喫緊の課題であることから、本研究では生活再建を「生活・仕事が成り立っている状態、かつ、震災前と同程度の安定的な状態」と定義することにする。

２．２．個人の生活・仕事を支える要素の検討（図２）

個人の生活・仕事（Ｐ）を支える要素として、個人を取り巻く外的な要素（環境）である社会的環境（Ｓ）と物的環境（Ｅ）に加え、それら環境との相互関係のなかで形成されるであろう個人の内的な要素としての精神的基盤（Ｍ）について検討する。また、住情報支援をはじめとする居住支援はこれらの要素を整備する役割を果たすと捉える。

２．３．原発事故からの住宅・生活再建の特徴（図３）

地震や洪水などの自然災害においては、元の居住地での住宅・生活再建が基本的には可能であり、地域の復興とともに個人の住宅再建が進むことが多かったと考えられる。しかしながら、原発事故では、地域に対する事故の影響が不透明・不確実であるため避難が広域化・長期化し、地域の復興と個人の住宅・生活再建を別々に進めざるを得ないという状況がある。

２．４．住宅・生活再建プロセスモデルの検討

元の居住地の状態に関して避難指示の有無、個人の認識（住めるか否か）に着目すると、４つのパタン（状態Ⅰ～Ⅳ）がある（**図４**）。また、フェーズが変わると、状態Ⅰは状態Ⅰ、状態Ⅱは状態Ⅰ・Ⅱ、状態Ⅲは状態Ⅰ・

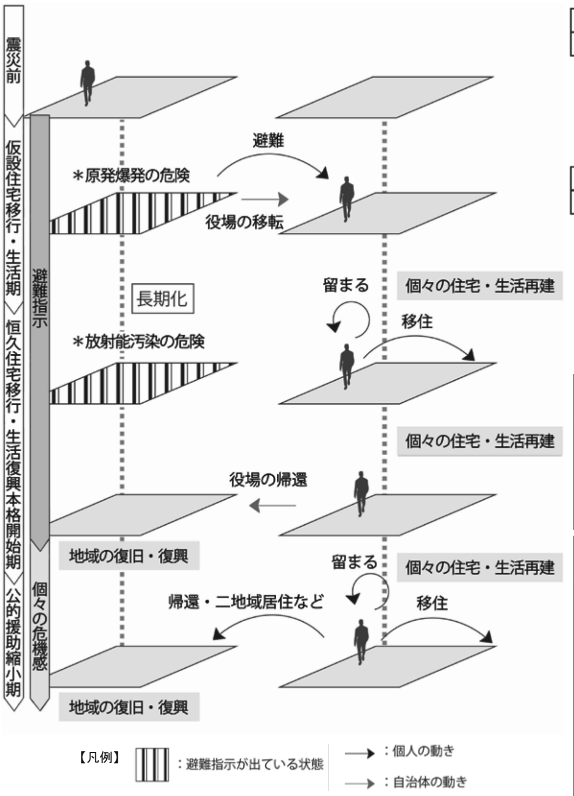


図３　福島第一原発事故災害における地域の復旧・復興と個人の住宅・生活再建プロセスの関係

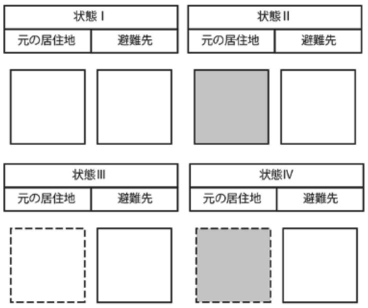


図４　地域の状態パタン（凡例は図７と共通）

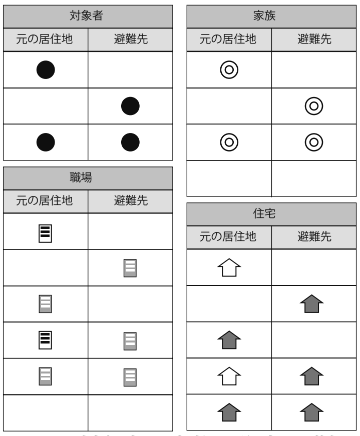


図６　対象者・家族・住宅・職場の状態パタン（凡例は図７と共通）

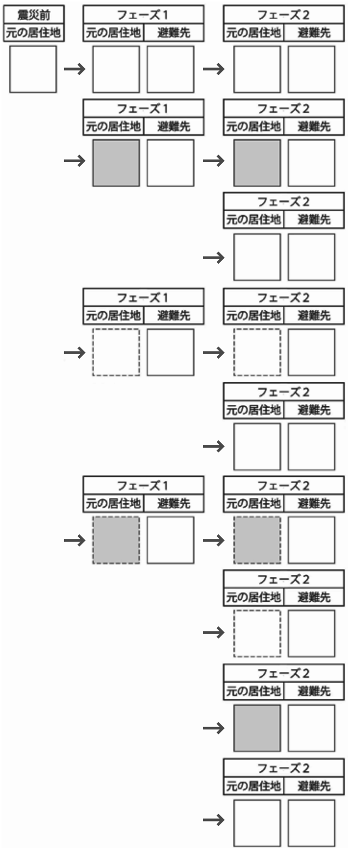


図５　地域の状態変化パタン（凡例は図７と共通）

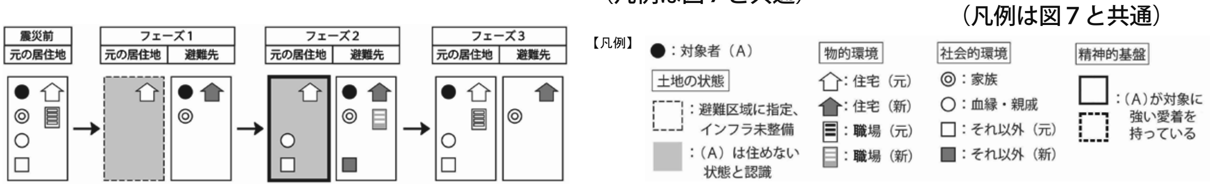


図７　住宅・生活再建プロセスの例

Ⅲ、状態Ⅳは状態Ⅰ～Ⅳになる可能性が考えられる（**図５**）。このような地域の状態変化に、個人の居住地、住宅、家族、職場の分布状況（**図６**）を重ね合わせると、状態Ⅰは 180 パタン、状態Ⅱは 60 パタン、状態Ⅲ・Ⅳはそれぞれ８パタンの個人の生活の状態が考えられ、それらがフェーズごとに変化していく。**図７**はシナリオの一例である。フェーズ１では、避難指示により対象者が家族とともに避難先の住宅で生活している。フェーズ２では、避難指示が解除され、親戚らは元の居住地に戻り、対象者自身は元の居住地に強い愛着は感じているものの「住めない」と認識している状況を示している。フェーズ３では、対象者自身も「住める」という認識を持ち、元の居住地に戻っている。住宅・生活再建プロセスモデルの検討により、より具体的に、個々の多様な住宅・生活再建のシナリオが明らかになった。

３．遠隔地における住宅・生活再建プロセスの実態 - 京都市への避難者を事例として - 注 4)

３．１．調査の背景

東日本大震災では、みなし仮設制度が積極的に活用され、遠隔地においても民間住宅や公営住宅の既存ストックを仮設住宅として利用する事例が多くみられる。しかしながら、原子力災害によって混乱した状況下で、被災者が自ら判断し行動することは困難であったこと、また、遠隔地での生活の中で住情報を得ることが困難であることが予想された。そこで、遠隔地への避難において、住情報支援が上手く機能していたかを検証する必要があると考え、調査を実施した。

３．２．調査の方法と内容

2013 年６月、京都市都市計画局住宅課の協力を得て、京都市で把握している福島県から京都に避難した全 200 世帯を対象にアンケート調査を行った。調査票はポスティング配布し、郵送回収した。200 部のうち 36 部が回収され、その全てを分析対象とする (有効回収率 18.0%)。調査項目は、回答者の基本属性、避難の経緯、現居住地を決めた際および現在の生活を送る上での住情

報ニーズと情報収集実態、現在の生活や住まいの悩み・不安（自由記入）等である。また、遠隔地避難者へのヒアリング調査（2014 年２月）により、アンケート調査結果の補完を試みる。

３．３．避難経緯と家族構成の変化の分析

強制避難をした（震災発生時、当時の避難指示区域（警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域）に居住）のは、全 36 世帯のうち 12 世帯であり、残りの 24 世帯は自主避難（震災時、避難指示区域外に居住）であった。また、震災発生時と現在の家族構成の変化から、今回の震災において、子どもの存在が、遠隔地への避難に大きな影響を与えている。子どものいる世帯の場合、政府から避難を強いられない区域であっても、原発や放射能の影響を恐れて、自主避難を選択する傾向にあったことが推測される。また、全 36 世帯のうち 11 世帯が世帯分離をしており、避難元と避難先での二重生活により、経済的負担が増していることが推察される。

３．４．今後の居住意向

今後の居住意向では、「放射能の除染次第であと何年かかるかわからないので、どうしたら良いのか決心が付かない。(世帯 No.26)」、「わからない (同 No.12、No.16)」など、先の見通しがつかないため、今後の居住地に関して意思決定ができない状況にある回答者も見られた。

３．５．住情報ニーズと情報収集実態

全体に共通してみられる回答とともに、避難行動に特に影響していると推測される子供の有無別の回答にも着目し、実態を把握する。ここで、「子ども」は 18 歳未満を指す。

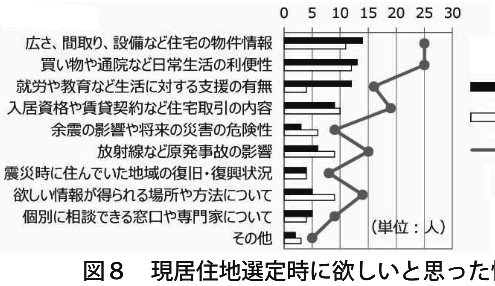


図８　現居住地選定時に欲しいと思った情報

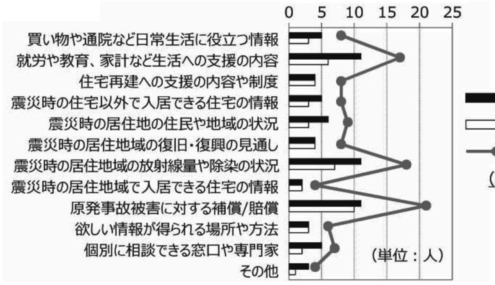


図９　現在欲しい情報

まず、現居住地を選定する際に欲しいと思った情報（図８）は、子どもの有無を問わず、「広さ、間取り、設備など住宅の物件情報」のような不動産情報であったことが確認できる。これは、平時の住み替えの時と同様である。次に、現在欲しいと思う情報（図９）は、子どもの有無を問わず、生計に役に立つ情報、原発事故被害の補償・賠償、放射線に対する情報が確認できる。一方、子どものいる世帯に関しては、就労、教育など生活に対する支援への関心が確認できる。住情報収集実態（図 10）については、全体として、情報を集めようとする動きがみられ、子どものいる世帯の場合、特に情報収集に積極的であることが推察される。欲しい情報が十分に集まらない理由（図 11）としては、子どもの有無を問わず、「どうやって情報を集めればよいのかわからない」、「必要な時に欲しい情報が手に入らない」が挙げられており、子どものいる世帯においては、現在、「情報を集めるのにかかる時間やお金が負担になる」という回答が見られる。これは、世帯分離によって、ひとり親が子育てをする環境に置かれていることが原因のひとつになっていると考えられる。

３．６．遠隔地避難者の住生活の変化に伴う不安や不満

アンケートの自由記入欄の記述から、個別の事例に関して詳細な分析を試み、住生活の変化に伴う不安や不満を明らかにした。大別すると、「住まい」、「家族・帰省」、「仕事」、「教育」、「コミュニティ」に関する問題が確認された。避難による生活の変化に伴い、個々に抱える問題は複雑化・深刻化する恐れがあり、遠隔地避難者は避難先での生活の安定化を当面の課題としている。ヒアリング調査では、子育て世帯の世帯分離による精神的・経済的

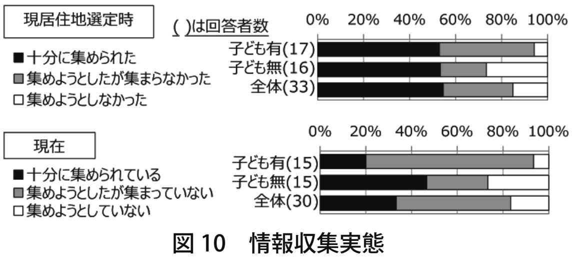


図 10　情報収集実態

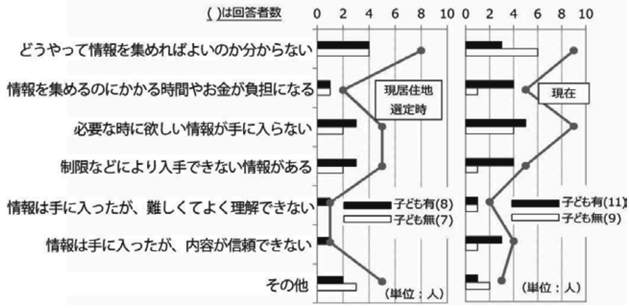
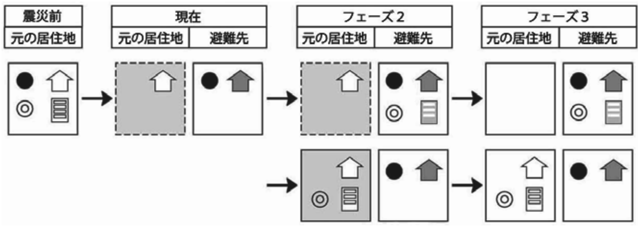


図 11　情報が集まらない理由



（上）避難に伴い世帯分離、避難先に家族で移住し、避難指示解除後も生活
（下）避難に伴い世帯分離、避難指示解除後、元の居住地と避難先で二地域居住

図 12　遠隔地避難者の住宅・生活再建プロセスのシナリオの例（凡例は図 7 と共通）

負担の増加に関する不安・不満や、「いつかは帰りたい」、「お父さんに会いたい」など故郷や別れて暮らす家族への想いが述べられていた。将来的には、避難元自治体との関係を踏まえ、長期的観点から再建のシナリオを描くことが望ましいと考えられる。また、住情報支援に関しては、「相談窓口の相談員にそれだけの情報や知識があって、当事者の立場で話せるのか」など、住情報支援の相談員に個々の避難者が抱える問題に対する理解を求めることの難しさが指摘された。

３．７．遠隔地避難者の住宅・生活再建プロセスのシナリオと課題の検討（図 12）

以上の検討を踏まえ、住宅・生活再建プロセスにおいて遠隔地避難者の抱える問題の特徴としては「世帯分離による二重生活」、また、先行きが見えない状態で今後のシナリオを描けないということが挙げられる。現在世帯分離している世帯においても、今後の避難指示の変化や個々の事情により多様なシナリオが想定されるが、二重生活による経済的負担や精神的負担が大きくなっていることが懸念される。

４．避難元自治体との相互関係における住宅・生活再建プロセスの検討 - 富岡町町民を事例として -

４．１．調査の背景

富岡町は福島県の沿岸部である浜通り地区に位置し、地震・津波の被害に加え、原発事故に伴い避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）が指定された影響により、全町民が避難生活を余儀なくされている (図 13)。2014 年８月１日現在、町民は県外・国外に約４千人、県内に約１万１千人が避難しており、役場の機能も郡山市、いわき市、三春町、大玉村に分散している。まちの将来を見据えることが困難な状況において、町民一人ひとりの今後の居住意向は様々である。このような状況を受け、富岡町の復興計画においては、避難の長期化を見据えつつも、「帰還」の選択肢を残した「第三の道」のあり方、町民に対する具体的な支援の可能性を探っている。

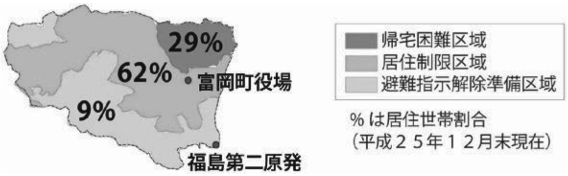


図 13　富岡町における避難指示と居住世帯割合

表２　富岡町ＷＳにおける課題の重要度評価の結果

＜長期的観点重要度評価順位（上位 10 位）＞
１位「原発被災を吹き飛ばす新たな産業づくり」
２位「３０年後のビジョンと誇りを継承できる町の姿の提示」
３位「帰還に値する環境づくりの推進」
４位「広域交通基盤の整備」
５位「原発事故を記録継承するための世界に向けた情報発信拠点」
６位「情報発信の強化とわかりやすさの改善」
７位「若い人たちが住めるまちづくり」
８位「町民が自律的に復興に取り組めるしくみづくり」
９位「年代・家族の状況変化に対応した個別支援の強化」
９位「子どもの学校教育環境の整備」

＜短期的観点重要度評価順位（上位 10 位）＞
１位「年代・家族の状況変化に対応した個別支援の強化」
２位「移住・帰還・判断つかない派の判断材料となる情報の発信」
３位「情報発信の強化とわかりやすさの改善」
４位「帰る・帰らない・分からない人それぞれの個別対応策の展開」
５位「原発事故を記録継承するための世界に向けた情報発信拠点」
６位「心身両面のサポートの強化」
７位「町の現場の復興状況の情報発信」
７位「住民のための富岡町復興拠点の整備」
９位「広域交通基盤の整備」
10 位「町民が自律的に復興に取り組めるしくみづくり」

表３　富岡町ＷＳにおける意見カードの例

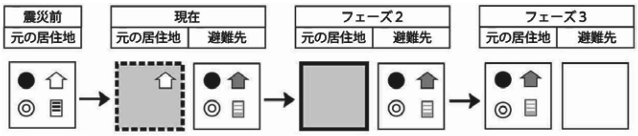
・「避難先にもとからあるコミュニティに自分から参加できない。」
・「バラバラに避難してしまったことにより、コミュニティが分断され、まとまりがなくなってしまった。」
・「避難が長くなることで、それぞれの考え方が強くなる。県内避難、県外避難、賠償での差などによる町民間のトラブル、分裂。」
・「住民に諦めの気持ちが強く、それを緩めるように早く町をきれいにしなければ、町が無くなると焦っている。」
・「富岡に住むことが出来なくても、心のつながり。ふるさと富岡。」
・「ひとりひとり個人の選択の自由を尊重してほしい。」

４．２．調査の方法と概要

筆者らは主に郡山市で開催されてきた富岡町災害復興計画（第二次）検討委員会の会議にオブザーバーあるいは外部委員として参加している。検討委員会は町民からの公募委員 30 名と職員委員 27 名で構成され、平成 27 年６月の復興計画策定に向けて、平成 26 年８月から翌年２月にかけて計７回のワークショップ（以下、ＷＳ）を行った。ＷＳではＫＪ法により町民の抱える問題や課題の本質を捉える試みがなされている。本論文においては、筆者らが参加した８月から 12 月の計４回のＷＳでの検討内容を分析対象とし、住宅・生活再建プロセスのあり方に関して検討する。

４．３．ワークショップの進め方と検討内容

ＷＳでは「避難者として抱えている悩み、問題は何か」というテーマで議論が展開され、「産業再生・創出」、「心のつながり」、「生活支援」、「情報発信」の４部会に分かれて課題の掘り下げが行われた。全体会においては、課題の構造化を図り、長期と短期、両方の観点から課題の重要度評価（**表２**）を行った。個人の生活再建の支援とともに、町の復興のあり方に関して様々な意見が確認された。また、富岡町に戻らないとしてもまちと何らかの



（例）避難指示により家族で避難、ふるさとに愛着を持ち、避難指示解除後、しばらくして住めると認識できる状態になった後、家族で元の居住地で生活

図 14　富岡町町民の住宅・生活再建プロセスのシナリオの例（凡例は図 7 と共通）

形で関わりたいというニーズがあり、ふるさとに対する強い愛着を持ち、まちとの関係が精神的な支えとなっている人がいることが確認された。

４.４. 富岡町町民の抱える問題や課題

ＷＳにおいて町民が記入した「意見カード」（計 526 枚、**表３**に一部抜粋）を分析対象とし、物的環境・社会的環境・精神的基盤の観点より、町民の抱える問題や課題を整理した。意見カードでは、「住民に諦めの気持ちが強く、（中略）町が無くなると焦っている。」、「避難先にもとからあるコミュニティに自分から参加できない」、「県内避難、県外避難、賠償での差などによる町民間のトラブル、分裂」などの記述があり、町の復興と町民自身の生活再建を別の地域で進めざるを得ない状況において、「ふるさととのつながりの保持」、「避難元でのコミュニティの維持」、「避難先でのコミュニティの形成」を行うことの難しさが指摘されている。これらはいずれも、事故の影響範囲や収束時期の予測が困難である原発事故に特有の課題であると考えられ、避難生活の長期化に伴い、さらに深刻化する恐れがある。

４.５. 富岡町町民の住宅・生活再建プロセスのシナリオと課題の検討（図 14）

以上の検討を踏まえ、住宅・生活再建プロセスにおいて避難元自治体との相互関係の中で住民が抱える課題としては、町の復興と自身の生活再建が別で進行する中での「ふるさととのつながりの保ち方」、また、「避難元でのコミュニティの維持」、「避難先でのコミュニティの形成」などが挙げられる。被災元自治体と住民との関係には多様なニーズがあり、帰還か移住かの二者択一ではなく、長期的な観点から、個人の住宅・生活再建プロセスに対する柔軟な支援が求められる。

５. 結論

本研究においては、遠隔地の避難先での調査と避難元の自治体の復興に向けたＷＳの調査、および、多様な住宅・生活再建プロセスの整理とモデルの検討を通じて、住宅・生活再建に伴い被災者が抱える問題の構造の一部を明らかにした。具体的には、福島第一原発事故被災者の住宅・生活再建が、避難元の自治体の復旧・復興とは別の地域で進行することに伴い困難な状況に陥っていること、また、判断材料の不足などから意思決定に困難を伴い、住宅・生活再建の具体的な姿を描けない被災者が存在することが改めて確認された。

被災者が住宅･生活再建に向かう上では、短期的には、再建プロセスの各フェーズにおいて居住の安定化を図ることが望ましい。また、長期的な再建に向けては、避難者と避難元自治体との関係など、個々の事情・意向・状況の変化に柔軟に対応することが可能なシナリオを描くための支援とシナリオを実現するための支援が必要である。個人の住宅・生活再建が進むにつれ、住生活におけるニーズはますます多様化し、住情報についても、それぞれの再建の段階やニーズに合わせた支援が求められる。情報の内容だけでなく、情報の伝達手段、また、支援主体間の連携など、支援体制のあり方についても今後さらに検討することが必要であると考えられる。

謝辞

調査には多くの支援関係者ならびに被災者の方々にご協力頂いた。また、本研究は科学研究費補助金（課題番号 26504006）による助成を受けて実施している。ここに記して謝意を表す。

注釈

注 1）復興庁調べ
注 2）参考文献 9
注 3）参考文献 3 における概念やモデル図を参考に、現地調査等で得られた知見を踏まえ検討を行った。
注 4）本章のアンケート調査の分析結果の詳細については、参考文献 4，5 を参照。

参考文献

文 1）木村玲欧，林春男，立木茂雄，田村圭子 : 阪神・淡路大震災のすまい再建パターンの再現 -2001 年京大防災研復興調査報告，地域安全学会論文集，第 3 号，pp.23-32，2001
文 2）竹原祐介, 髙田光雄, 住田昌二, 澤谷真紀子, 山崎古都子 - 阪神・淡路大震災による被災者の住宅・住生活再建プロセスに関する研究，都市住宅学，第 16 号，pp.134-142，1996
文 3）前田昌弘：津波被災者の再定住地への移住と生活再建における社会関係の再編に関する研究 - スリランカのインド洋津波からの復興を事例に，京都大学博士論文，2012
文 4）趙賢株，髙田光雄，前田昌弘，久保由華 : 遠隔地避難者の住情報ニーズと情報収集の実態 - 東日本大震災における京都市への避難者の住情報ニーズに関する研究 その 1，日本建築学会大会 (近畿)，学術講演梗概集，pp.345-346，2014
文 5）久保由華，髙田光雄，前田昌弘，趙賢株 : 遠隔地避難の経緯と住生活の変化に伴う不安・不満に関する考察 - 東日本大震災における京都市への避難者の住情報ニーズに関する研究 その 2，日本建築学会大会 (近畿)，学術講演梗概集，pp.347-348，2014
文 6）富岡町：平成 25 年度富岡町町政懇談会説明資料，2014.1
文 7）富岡町：とみおか復興のあゆみ，2014.8
文 8）富岡町まちづくり検討委員会：富岡町復興まちづくり計画【概要版】，2014.3
文 9）日本学術会議：東日本大震災からの復興政策の改善についての提言，2014.9