

福島原発事故の発生に伴う避難指示の解除後における 帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態に関する研究

A Study of Actual Life Condition of Residents in Disaster Public Housing for Returnees
after Lift of Evacuation Orders due to Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident

川崎 興太

Kota Kawasaki

Although evacuation orders and the like were issued in 12 municipalities after the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident of March 11, 2011, they were lifted by April 1, 2017, with the exception of “difficult-to-return zone” in 9 of them. This study overviews development plans and achievement of public housing for returnees in 12 municipalities. As of March 31, 2019, the planned number of public housing for returnees is 580 houses and the completed number is 400 houses. This study clarifies that the state of communities is getting worse than before the accident and it points out the necessity of social and financial support for returnees to regenerate communities.

キーワード：避難指示解除, 帰還, コミュニティ, 公営住宅, 孤独, 福島原発事故

Keywords: Lift of evacuation order, Return, Community, Public housing, Loneliness,
Fukushima nuclear power plant accident

1. 原発避難と帰還者向け公営住宅

東京電力福島第一原子力発電所事故(以下「原発事故」)の発生に伴って、原子力発電所の周辺に位置する川俣町、田村市、南相馬市、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村、広野町の12市町村(以下「避難指示・解除区域市町村」)に避難指示等が発令され、住民は避難を強いられることになった。その後、避難指示・解除区域市町村では、除染やインフラ復旧・再生が進められ、2017年4月までに、双葉町と大熊町以外の10市町村では、帰還困難区域を除いて避難指示等が解除されることになった。これによって、避難指示区域からの避難者数は約24,000人(福島県の人口の約1%)、避難指示区域の面積は約370km²(福島県の面積の約3%)となった。

表1は、避難指示が解除された地域における人口の動向を整理したものである。全体的には、2018年7月31日・8月1日現在、住民登録数は49,090人、避難元居住者数は10,102人である(住民登録を行っていない居住者などが含まれる)。避難元居住者数は、1年前と比べると、

表1 避難指示が解除された地域における人口動向

	2017年		2018年		参考: 避難指示解除日
	住民登録数	避難元居住者数	住民登録数	避難元居住者数	
合計	50,628	5,920	49,090	10,102	—
田村市	303	241	283	227	2014年4月1日
南相馬市	9,706	2,444	9,036	3,338	2016年7月12日
川俣町	969	213	906	320	2017年3月31日
楡葉町	7,178	1,774	6,966	3,404	2015年9月5日
富岡町	9,415	215	9,407	738	2017年4月1日
川内村	304	87	293	86	2014年10月1日、 2016年6月14日
大熊町	384	0	377	0	—
双葉町	233	0	234	0	—
浪江町	15,067	286	14,769	805	2017年3月31日
葛尾村	1,347	194	1,316	309	2016年6月12日
飯館村	5,722	466	5,503	875	2017年3月31日

注1: 2017年および2018年の住民登録数および避難元居住者数は、それぞれ7月31日時点または8月1日時点の数値である。

注2: 避難元居住者数には、住民登録を行っていない居住者などが含まれる。

資料: 福島民報(2018年9月11日朝刊)

と、仮設住宅の供与終了や集約・撤去などに伴って2倍近くになっているが、それでも避難元居住率(避難元居住者数÷住民登録数)は21%である。なかでも、全町避難となり、避難指示の解除が遅かった浪江町と富岡町では、避難元居住率は1割未満にとどまっている。

帰還が進まない要因としては、避難先で避難者の生活基盤が構築されたこと、原子力発電所や放射能被曝に対する不安が残っていること、避難元における買い物環境や医療・福祉環境などの生活環境の再生が十分には進ん

でないことなどが挙げられるが、そのほかに、そもそも自宅が帰還できる状況にはないということが挙げられる¹⁾。つまり、東日本大震災の地震によって損壊した住宅、津波によって流出した住宅のほか、原発事故の発生に伴う長期の避難期間に維持管理を行うことが困難であったことから荒廃してしまった住宅が多いのである。

荒廃住宅等については、環境省が所有者の申請に基づいて国費で解体を進めており、住民は解体跡地に自宅を再建することも可能である。しかし、広く知られているように、帰還を望んでいるのは高齢者が多いが、避難に伴って子ども世代との世帯分離が進展しており、その子ども世代は帰還を望んでいない場合が多い。高齢者が住宅ローンを組むことは難しいし、賠償金などを使って自宅を再建できないことはないとしても、子ども世代が住み継ぐ意思がない家を自分のためだけに建てることには抵抗を感じる高齢者は少なくない。

こうした状況にある避難指示・解除区域市町村においては、住民の帰還を促すための災害公営住宅等が整備されつつある。本研究では、この帰還者向け災害公営住宅等の制度概要と供給計画・実績を整理した上で、帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態を明らかにする。

2. 帰還者向け災害公営住宅等の制度概要と供給計画・実績

(1) 帰還者向け災害公営住宅等の制度概要

福島県では、住民の帰還を促すことを目的として、3種類の公的賃貸住宅が供給されている。帰還者向け災害公営住宅、福島再生賃貸住宅、子育て定住支援賃貸住宅

である(表2)。このうち、本研究が対象とする避難指示・解除区域市町村において供給されているのは、帰還者向け災害公営住宅と福島再生賃貸住宅(以下「帰還者向け災害公営住宅等」)である。

帰還者向け災害公営住宅は、公営住宅法および福島復興再生特別措置法(以下「福島特措法」)に基づき、避難指示・解除区域市町村において、地方公共団体が特定帰還者のために整備する公営住宅である⁽¹⁾。福島特措法に基づき、入居者資格の特例(収入基準要件の特例)と処分要件の特例(譲渡年限の短縮化と譲渡対価の使途の拡大等)が行われる。

福島再生賃貸住宅は、福島再生加速化交付金(再生加速化)実施要綱に基づき、避難指示・解除区域市町村において、地方公共団体または民間事業者等が、住民の帰還または新規住民の転入を促進するために供給する公的賃貸住宅である。新規移転者にも入居資格があることが、帰還者向け災害公営住宅とは大きく異なるところである。

(2) 帰還者向け災害公営住宅等の供給計画と供給実績

避難指示・解除区域市町村における帰還者向け災害公営住宅等の計画戸数は、2019年3月31日現在、合計で580戸であり、そのうち、帰還者向け災害公営住宅が423戸(73%)、福島再生賃貸住宅が157戸(27%)である(表3)。事業主体は、すべて市町村である⁽²⁾。計画戸数は、復興庁や福島県と共同で実施した住民意向調査の結果などに基づいて決定している市町村が多いが、浪江町、富岡町、大熊町の3町で全体の82%を占める477戸が計画されている。これは、相対的に人口が多いことのほか、

表2 帰還者向け災害公営住宅等の制度概要

	避難指示・解除区域市町村における帰還者向けの住宅		参考: 避難指示・解除区域市町村以外の市町村における帰還者向けの住宅
	災害公営住宅	福島再生賃貸住宅	子育て定住支援賃貸住宅
根拠法令等	●公営住宅法 ●福島復興再生特別措置法 ※福島再生加速化交付金制度要綱 ※福島再生加速化交付金(帰還環境整備)実施要綱 ※福島再生加速化交付金(帰還環境整備)交付要綱	●福島再生加速化交付金(再生加速化)実施要綱 ※福島再生加速化交付金制度要綱 ※福島再生加速化交付金(帰還環境整備)交付要綱	●福島再生加速化交付金(福島定住等緊急支援)実施要綱 ※福島再生加速化交付金制度要綱 ※福島再生加速化交付金(福島定住等緊急支援)交付要綱
住宅の概要	●特定帰還者(避難指示・解除区域に存する住宅に2011年3月11日において居住していた者であって当該住宅の存した市町村に帰還するもの)のために整備される公営住宅	●避難指示・解除区域市町村に居住していた者の帰還、若しくは新規移転者の移転を促進し、地域の再生を加速化させるために供給される公的な賃貸住宅	●子育て世帯の帰還・定住を促進するために、地方公共団体が建設し、管理する公的な賃貸住宅
対象地域	●避難指示・解除区域市町村(12市町村)		●東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響により人口が流出し、地域の復興に支障が生じていると認められる地域(避難指示・解除区域市町村を除く)
事業実施主体	●地方公共団体(福島県では市町村が実施)	●県又は避難指示・解除区域市町村(福島県では市町村が実施)、民間事業者等	●地方公共団体(福島県では市町村が実施)
補助対象・補助要件等	●建設・買取の場合(用地費を含む) ・建設・買取費(国:7/8、地方:1/8) ●借上げの場合 ・共同施設等の建設・改良費(国:7/10、地方:1/10、民間:1/5)	●地方公共団体による供給(用地費を含む:下記の福島再生賃貸住宅用地取得造成事業による) ・住宅の建設・買取費(国:7/8、地方:1/8) ●民間事業者等による供給(用地費は対象外) ・住宅の建設費の一部(国:17.5/100、地方:2.5/100、民間:80/100)	●住宅の建設費(国:2/3、地方:1/3)(用地費は対象外)
入居者の資格	●特定帰還者が住宅困窮要件を満たす場合に、公営住宅法第23条各号に規定する要件を満たすものとみなす〔福島特措法第27条〕	●以下のいずれかに該当する者であって、その所得が48万7千円以下の者 ・2011年3月11日に当該福島再生賃貸住宅の位置する市町村に居住していた者 ・当該市町村に移転する者	●2011年3月11日に当該子育て定住支援賃貸住宅の位置する市町村に居住していた者であり、かつ、現に、当該市町村外に避難している者であって、その所得が48万7千円以下の者 ※子育て世帯が概ね半数以上となるように入居者を公募
備考	●福島復興再生特別措置法に基づく特例措置 ・災害公営住宅の入居者資格の特例:収入基準要件の特例(当分の間) ・災害公営住宅の処分要件の特例(譲渡年限の短縮化、譲渡対価の使途の拡大等) ●災害公営住宅家賃低廉化事業 ●東日本大震災特別家賃低減事業	●福島再生賃貸住宅家賃低廉化事業 ●福島再生賃貸住宅用地取得造成事業(対象は地方公共団体)	●子育て定住支援賃貸住宅家賃低廉化事業

表 3 帰還者向け災害公営住宅等の供給計画と供給実績

		事業主体	団地名または地区名等	計画戸数						完成戸数	建設・入居状況	完成年度		
				合計	戸建て・長屋建て			共同住宅						
					木造	非木造		木造	非木造					
避難指示・解除区 城市町村における 帰還者向けの住宅	災害公営 住宅	合計		580	379	369	0	221	31	190	400	—	—	
		小計		423	322	322	0	101	11	90	293	—	—	
		飯舘村		38	38	38	0	0	0	0	26	—	—	
			大谷地団地1期		8	8	8	0	0	0	0	8	入居開始	2016
			大谷地団地2期		8	8	8	0	0	0	0	8	入居開始	2017
			桶地内団地		10	10	10	0	0	0	0	10	建築工事完了	2018
			大師堂団地		12	12	12	0	0	0	0	0	建築設計完了	2019
		浪江町		111	111	111	0	0	0	0	85	—	—	
			幾世橋地区		85	22	22	0	0	0	0	22	入居開始	2017
					63	63	0	0	0	0	63	入居開始	2017	
		請戸地区		26	26	26	0	0	0	0	0	建築設計中・造成工事中	2019	
		富岡町		154	64	64	0	90	0	90	154	—	—	
			曲田地区第1期		50	50	50	0	0	0	0	50	入居開始	2016
			曲田地区第2期第1工区		14	14	14	0	0	0	0	14	入居開始	2017
			曲田地区第2期第2工区		40	0	0	0	40	0	40	40	入居開始	2017
			栄町地区第2期第3工区		50	0	0	0	50	0	50	50	入居開始	2017
		檜葉町		17	17	17	0	0	0	0	17	—	—	
			寺脇地区		17	17	17	0	0	0	0	17	入居開始	2017
		葛尾村		11	0	0	0	11	11	0	11	—	—	
			落合地区		11	0	0	0	11	11	0	11	入居開始	2016
		大熊町		92	92	92	0	0	0	0	0	—	—	
				20	20	20	0	0	0	0	0	建築工事中	2019	
			大川原地区第1期【県代行整備】		15	15	15	0	0	0	0	0	建築工事中	2019
				15	15	15	0	0	0	0	0	建築工事中	2019	
			大川原地区第2期【県代行整備】		42	42	42	0	0	0	0	0	用地確保完了	2019
		福島再生 賃貸住宅	小計		157	37	27	0	120	20	100	107	—	—
			田村市		12	12	12	0	0	0	0	12	—	—
				都路地区		12	12	12	0	0	0	0	12	入居開始
			飯舘村		15	15	15	0	0	0	0	15	—	—
				深谷地区		15	15	15	0	0	0	0	15	入居開始
			浪江町		80	0	0	0	80	0	80	80	—	—
				幾世橋地区		80	0	0	0	80	0	80	80	入居開始
			大熊町		40	0	0	0	40	20	20	0	—	—
				大川原地区【県代行整備】		40	0	0	0	40	20	20	0	建築設計中・造成工事中
			川内村		10	10	未定	未定	0	0	0	0	—	—
	参考:避難指示・解 除区城市町村以外 の市町村における 帰還者向けの住宅	子育て定 住支援貸 貸住宅	町分地区		10	10	未定	未定	0	0	0	0	用地確保中	2020
				20	20	20	0	0	0	0	20	—	—	
				20	20	20	0	0	0	0	20	—	—	
福島市			町庭坂第一団地		10	10	10	0	0	0	0	10	入居開始	2014
			町庭坂第二団地		10	10	10	0	0	0	0	10	入居開始	2014

参考：避難指示・解除区城市町村以外の市町村における帰還者向けの住宅
資料：福島県土木部建築住宅課(2019)「災害公営住宅(帰還者向け)の進捗状況(平成31年3月31日時点)」

避難指示の解除が遅かったため、荒廃家屋が多いことなどが背景となっている。

帰還者向け災害公営住宅の供給計画があるのは、飯舘村、浪江町、富岡町、檜葉町、葛尾村、大熊町の6市町村であるが、浪江町、富岡町、大熊町の3町で、上記の計画戸数のうちの357戸(84%)が計画されている。福島再生賃貸住宅の供給計画があるのは、田村市、飯舘村、浪江町、大熊町、川内村の5市町村であるが、浪江町と大熊町の2町で、上記の計画戸数のうちの120戸(76%)が計画されている。

帰還者向け災害公営住宅等の完成戸数は、400戸(計画戸数の69%)である。未完成戸数は180戸(同31%)であるが、そのうちの132戸(73%)は、2019年度当初にまちびらきが予定されている大熊町大川原地区でのものである³⁾。

3. 帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態

帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態を明らかにするため、2018年12月に、浪江町の幾世橋地区災害公営住宅(以下、災害公営住宅)と幾世橋地区福島再生賃貸住宅(以下、福島再生賃貸住宅)の入居者を対象としてアンケート調査を実施した(表4、図1)⁽⁴⁾²⁾。

災害公営住宅は、85戸の戸建て住宅から構成されてい

る。福島再生賃貸住宅は、浪江町が雇用促進住宅を買い上げて大規模改修を行ったものであり、共同住宅が2棟で合計80戸から構成されている。浪江町では、2017年3月31日に、帰還困難区域を除いて避難指示が解除されて

表 4 アンケート調査の概要

目的	帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態を明らかにすること
対象	幾世橋地区災害公営住宅の入居者と幾世橋地区福島再生賃貸住宅の入居者
方法	訪問面接調査。訪問時に対象世帯が不在の場合は、調査票をポストなどに投函し、郵送にて回収
調査項目	1.入居者の属性 2.入居理由と居住環境評価と居住継続意向 3.コミュニティの状況
実施日	訪問面接調査は、2018年12月18日～21日。郵送による調査票の回収期限は2018年12月31日
配布数	149世帯
回収数	74世帯 (原発事故前に浪江町に住んでいた世帯員がいる世帯数は71世帯)
回収率	50%



図 1 幾世橋地区の災害公営住宅と福島再生賃貸住宅の位置

おり、災害公営住宅については2017年6月、福島再生賃貸住宅については同年8月から入居が開始されている。調査日時点での入居戸数は、災害公営住宅については79戸（入居率93%）、福島再生賃貸住宅については70戸（同88%）であり、合計で149戸である。

アンケート調査は、この149戸に居住している149世帯を対象として訪問面接調査を実施したものであり、不在の場合には調査票をポストに投函して郵送にて回収した。回収数は、災害公営住宅については52世帯（回収率66%）、福島再生賃貸住宅については22世帯（同31%）であり、合計で74世帯（同50%）である。この74世帯のうち、原発事故前に浪江町に住んでいた世帯員がいない世帯、すなわち移住世帯は、福島再生賃貸住宅に入居している3世帯である。

以下では、原発事故前後での入居者の生活実態とコミュニティの状況に関する変化を明らかにするため、この3世帯を除く71世帯を対象として分析を行う。

(1) 回答者の属性

性別については、全体では「男」が46%、「女」が52%である（図2）。災害公営住宅ではそれぞれ44%、56%、福島再生賃貸住宅ではそれぞれ52%、42%であり、大きくは変わらない。年齢については、全体では60歳以上が76%である（図3）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、60歳以上が前者では77%、後者では74%であり、高齢者の割合が高いという点では変わらないが、前者では20歳代や30歳代の者がみられるのに対して、後者では全員が40歳以上である。職業については、「無職」が全体では75%であり、災害公営住宅では77%、福島再生賃貸住宅では68%である（図4）。浪江町での寝泊り日数については、「毎日」が全体では89%、災害公営住宅では90%、福島再生賃貸住宅では84%で大部分を占めているが、災害公営住宅でも福島再生賃貸住宅でも、少数ながら1週間おきに避難していた場所と行き来している者などが存在する（図5）。

世帯構成については、全体では、原発事故前は「親子」が37%、「単独」が21%、「3世代」と「その他」が14%であるが、現在は「単独」が59%、「夫婦のみ」が27%、「親子」が11%、「3世代」が0%であり、避難や帰還に伴って世帯分離が進んだことがわかる（図6）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、原発事故前に関しては、災害公営住宅の方が「親子」や「3世代」の割合が高く、現在に関しては、福島再生賃貸住宅では「親子」が0%であるといった違いはみられるものの、「親子」や

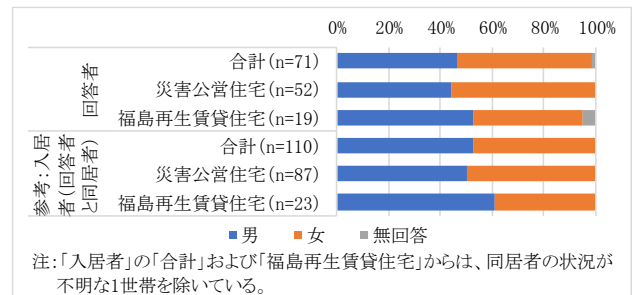


図2 性別

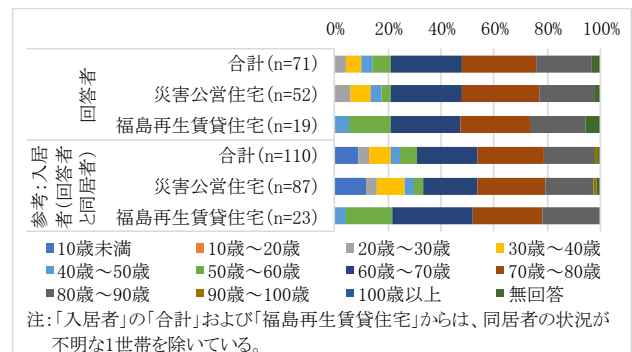


図3 年齢

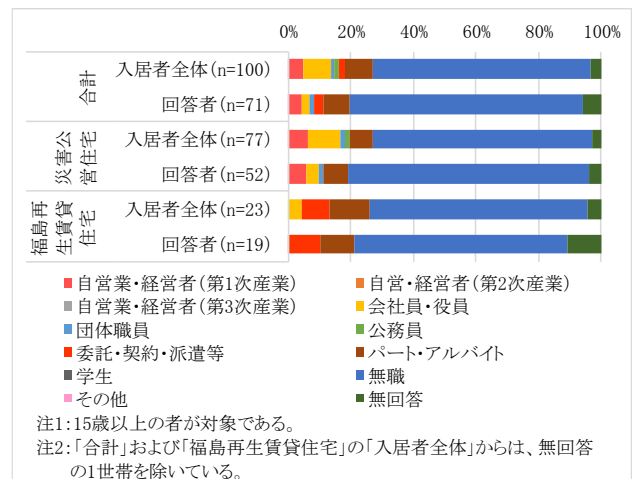


図4 職業

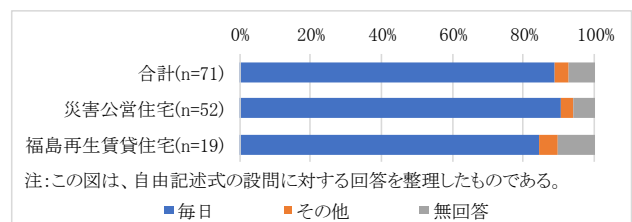


図5 浪江町での寝泊り日数

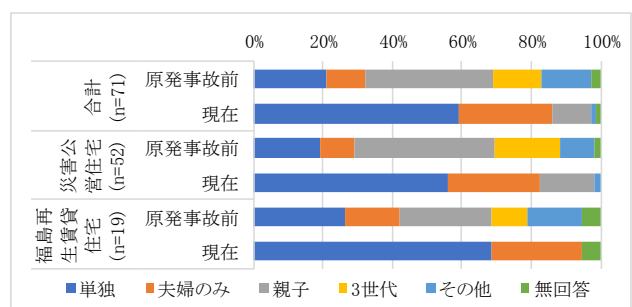


図6 世帯構成

「3 世代」が減って「単独」や「夫婦のみ」が増えたという点では変わらない。世帯人員については、全体では、原発事故前は「3 人」以上が 52%であるが、現在は 10%であり、「1 人」が 59%を占めている（図 7）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、原発事故前に関しては、災害公営住宅の方が「3 人」以上の割合が高く、現在に関しては、福島再生賃貸住宅では「3 人」以上が 0%であるといった違いはみられるものの、「3 人」以上が減って「1 人」が増えたという点では変わらない。

原発事故前の居住地については、全体では「旧避難指示解除準備区域」が 45%、「旧居住制限区域」が 30%、「帰還困難区域（特定復興再生拠点区域外）」が 14%、「帰還困難区域（特定復興再生拠点区域内）」が 7%である（図 8）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅の方が「旧避難指示解除準備区域」の割合が高く、福島再生賃貸住宅の方が「帰還困難区域（特定復興再生拠点区域外）」の割合が高いといった違いはみられるものの、大きくは変わらない。

原発事故前の住宅の所有関係については、全体では「持ち家（戸建て住宅）」が 76%、「民営借家」が 11%、「公営の借家」が 7%、「持ち家（共同住宅）」が 1%である（図 9）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅の方が「公営の借家」の割合が高く、「民営借家」の割合が低いといった違いはみられるものの、「持ち家」が大部分を占めるという点では変わらない。原発事故前の住宅の解体状況については、全体では「解体済み」が 33%、「解体の予定」が 22%、「津波で滅失」が 20%、「解体の予定なし」が 15%である（図 10）⁵⁾。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、「津波で滅失」が災害公営住宅では 27%であるのに対して、福島再生賃貸住宅では 0%、「解体の予定なし」が災害公営住宅では 7%であるのに対して、福島再生賃貸住宅では原発事故前の居住地に関して「帰還困難区域（特定復興再生拠点区域外）」の割合が高いこともあって 36%といった違いがみられる。

(2) 帰還生活と居住継続意向

① 帰還の理由

浪江町への帰還の理由については、全体では、「住み慣れた町で暮らすため」の割合が 65%で最も高く、次いで、「家や墓などの先祖代々の資産を守るため」が 39%、「仕事をするため」が 20%で高い（図 11）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、「住み慣れた町で暮らすため」や「家や墓などの先祖代々の資産を守るため」

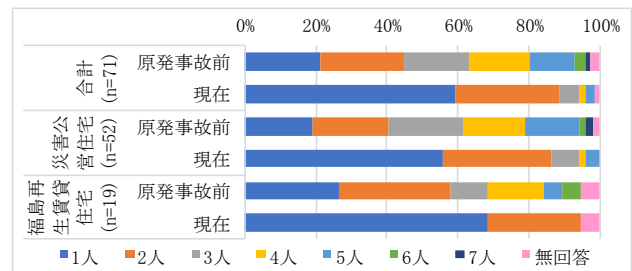


図 7 世帯人員

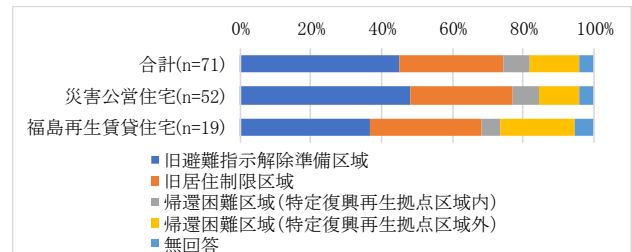


図 8 原発事故前の居住地

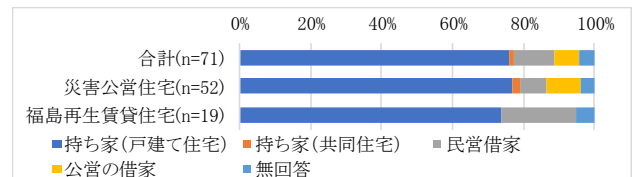


図 9 原発事故前の住宅の所有関係

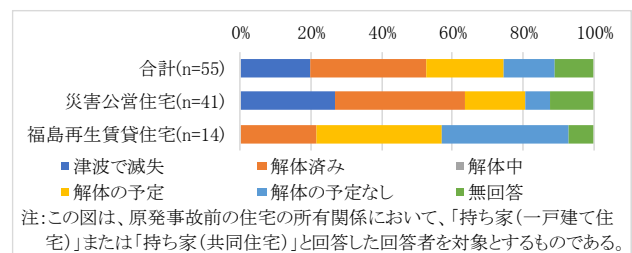


図 10 原発事故前の住宅の解体状況

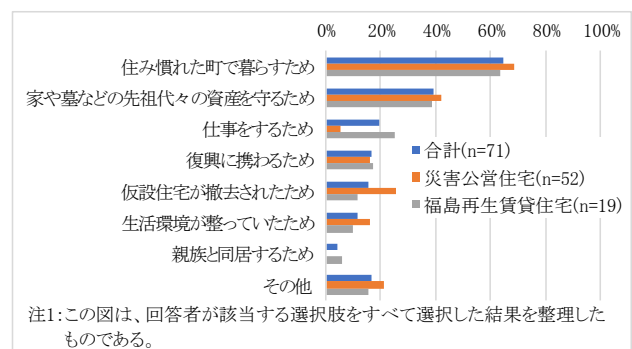


図 11 帰還の理由

の割合が高いという点では変わらないが、災害公営住宅の方が「仮設住宅が撤去されたため」の割合が高く、「仕事をするため」の割合が低いといった違いがみられる。

② 帰還したことに関する感想

浪江町に帰還したことに関する感想については、全体では、「浪江町に帰還してよかったと思う」が 68%、「浪江町に帰還してよかったとは思わない」が 25%である（図 12）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べても、

大きくは変わらない。

「浪江町に帰還してよかったと思う」の理由については、全体では、「住み慣れた町なので安心して暮らせるから」が 67%、「近所の人と仲良く暮らせているから」が 17%である（図 13）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅では「住み慣れた町なので安心して暮らせるから」の割合が特に高い。

「浪江町に帰還してよかったとは思わない」の理由については、全体では、「生活環境が整っておらず買い物などが不便であるため」が 78%である（図 14）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、いずれも「生活環境が整っておらず買い物などが不便であるため」が 8割弱を占めている。

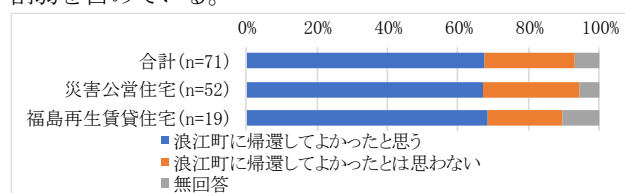


図 12 帰還したことにする感想

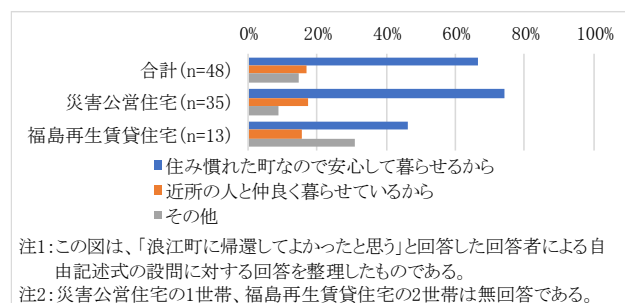


図 13 「浪江町に帰還してよかったと思う」の理由

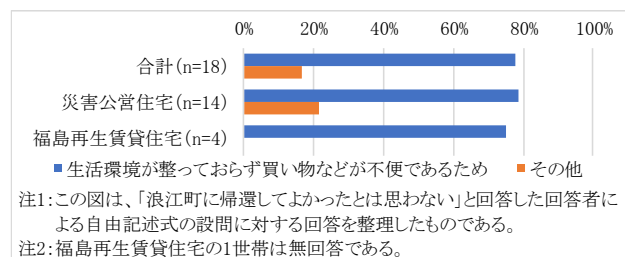


図 14 「浪江町に帰還してよかったとは思わない」の理由

③居住環境評価

居住環境評価については、全体では、「住まいが整っていると思う」の割合が 59%で最も高く、次いで、「防犯環境が整っていると思う」が 41%、「教育環境が整っていると思う」が 17%で高い（図 15）。これに対して、「商業施設が整っていると思う」の割合は 3%で最も低く、次いで、「公共交通が整っていると思う」は 8%、「医療環境が整っていると思う」は 10%で低い。

災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、理由は必ずしも明らかではないが、ほとんどの項目に関して、

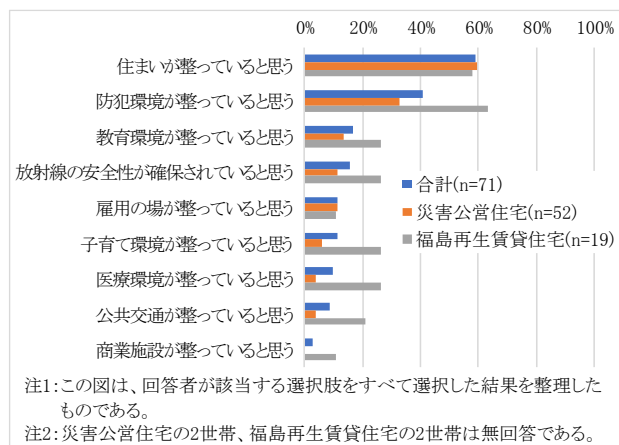


図 15 居住環境評価

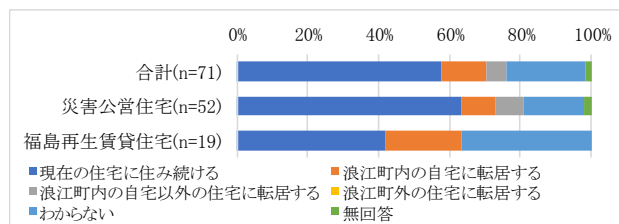


図 16 居住継続意向

災害公営住宅よりも福島再生賃貸住宅の方が割合が高い。

④居住継続意向

居住継続意向については、全体では、「現在の住宅に住み続ける」の割合が 58%で最も高く、次いで、「わからない」が 23%、環境省による家屋解体後に住宅を新築して転居するなどの「浪江町内の自宅に転居する」が 13%で高い（図 16）。

災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅の方が「現在の住宅に住み続ける」の割合が高く、福島再生賃貸住宅の方が原発事故前の居住地に関して帰還困難区域の割合が高いこともあって「わからない」や「浪江町内の自宅に転居する」の割合が高いといった違いがみられる。

(3) コミュニティの状況

①近所づきあい

近所づきあいの状況については、全体では、原発事故前は、「あいさつをする近所の人」が「いた」が 83%、「家に遊びに行く近所の人」が「いた」が 61%、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」が「いた」が 44%であったが、仮設住宅などで暮らしていた避難期間には、近所づきあいが希薄になり、「いない」がそれぞれ 30%、65%、73%になった（図 17）。浪江町に帰還した現在では、「あいさつをする近所の人」が「いる」は 82%であり、原発事故前と同程度であるものの、「家に遊びに行く近所の人」が「いない」は 65%、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」が「いない」は 80%で原発事故

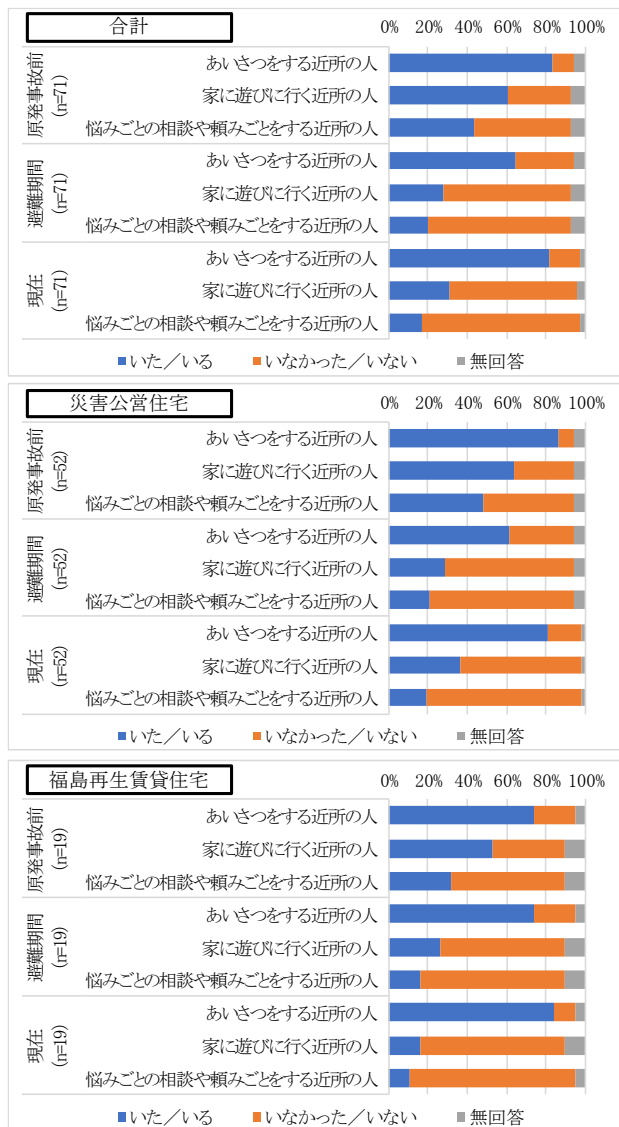


図 17 近所づきあいの状況

前の約2倍になっており、避難期間よりもむしろ増加している。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、原発事故前でも、避難期間でも、現在でも、多少の違いはみられるが、いずれも基本的な傾向は、こうした全体の傾向と変わらない。

「あいさつをする近所の人」、「家に遊びに行く近所の人」、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」が「いた/いる」と回答した人を対象として、近所づきあいをする人の数をみると、全体では、原発事故前は、「あいさつをする近所の人」に関しては「20～49人」の割合が27%、「家に遊びに行く近所の人」に関しては「1～4人」の割合が47%、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」に関しては「1～4人」の割合が68%であったが、避難期間には、「あいさつをする近所の人」、「家に遊びに行く近所の人」、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」のいずれについても「1～4人」が最も

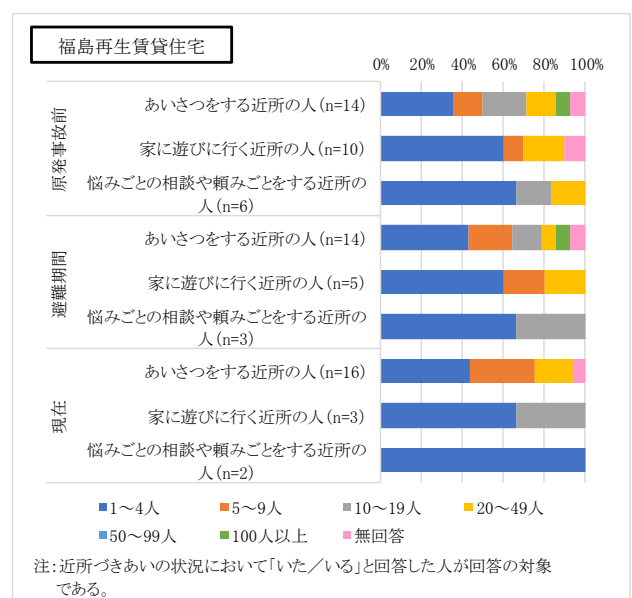
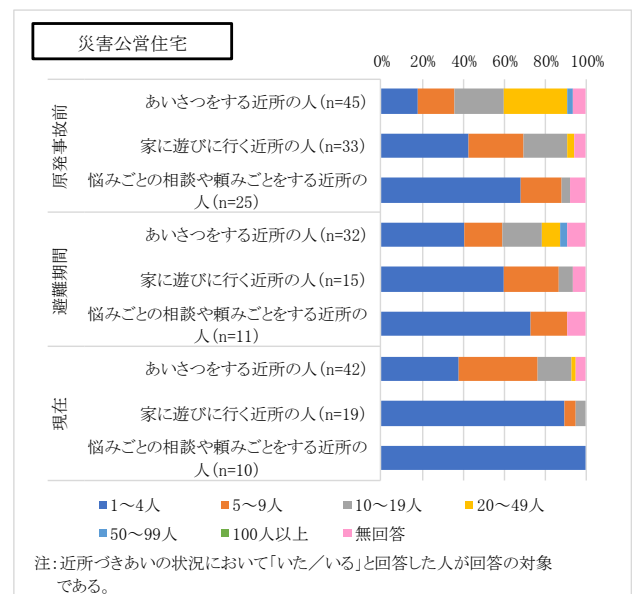
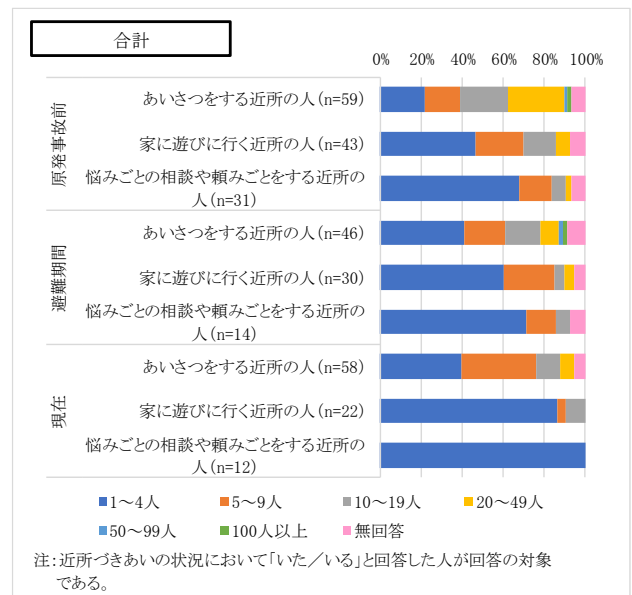


図 18 近所づきあいをする人の数

高くなり、それぞれ41%、60%、71%となった(図18)。
浪江町に帰還した現在では、近所づきあいをする人の数は減少しており、特に、「家に遊びに行く近所の人」については「1~4人」が86%、「悩みごとの相談や頼みごとをする近所の人」については「1~4人」が100%となっている。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、原発事故前でも、避難期間でも、現在でも、多少の違いはみられるが、いずれも基本的な傾向は、こうした全体の傾向と変わらない。

②一体感や連帯感

原発事故前における浪江町の住民との一体感や連帯感については、全体では、「よく感じていた」が38%、「たまに感じていた」が24%、合計で62%であったが、避難期間における避難先の住民との一体感や連帯感については、「あまり感じていなかった」が24%、「まったく感じていなかった」が27%、合計で51%となった(図19)。現在では、浪江町の住民との一体感や連帯感については、「あまり感じない」が34%、「まったく感じない」が39%、合計で73%であり、団地の住民との一体感や連帯感については、「あまり感じない」が32%、「まったく感じない」が42%、合計で75%である⁶⁾。

災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では、避難期間における避難先の住民との一体感や連帯感について、「よく感じていた」が32%、「たまに感じていた」が26%、合計で58%となっているなど、多少の違いはみられるが、原発事故前から現在までの基本的な傾向は全体と同様である。現在の浪江町の住民との一体感や連帯感については、「あまり感じない」と「まったく感じない」の合計は、災害公営住宅で77%、福島再生賃貸住宅で63%であり、団地の住民との一体感や連帯感については、「あまり感じない」と「まったく感じない」の合計は、災害公営住宅で77%、福島再生賃貸住宅で68%である。

③孤独感

孤独感については、全体では、原発事故前は、「よく感じていた」が3%、「たまに感じていた」が8%、合計で11%であったが、避難期間には合計で29%となり、現在は「よく感じる」が10%、「たまに感じる」が21%、合計で31%となっている(図20)。

災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、原発事故前と避難期間において、多少の違いはみられるが、原発事故前から現在までの基本的な傾向は同様である。

④交流への意向

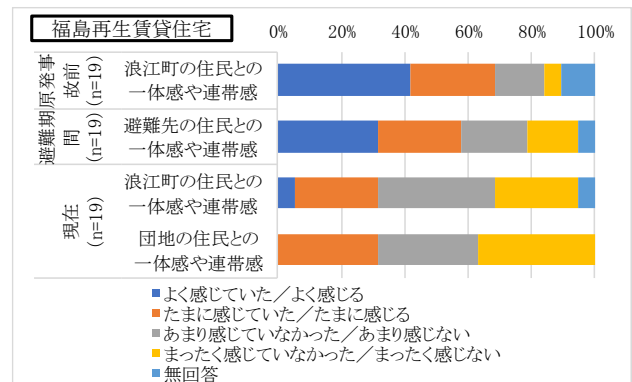
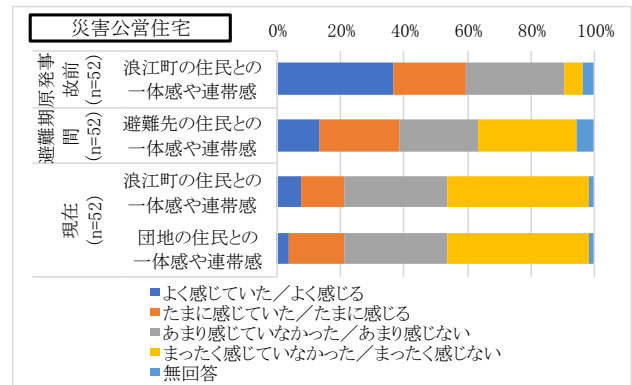
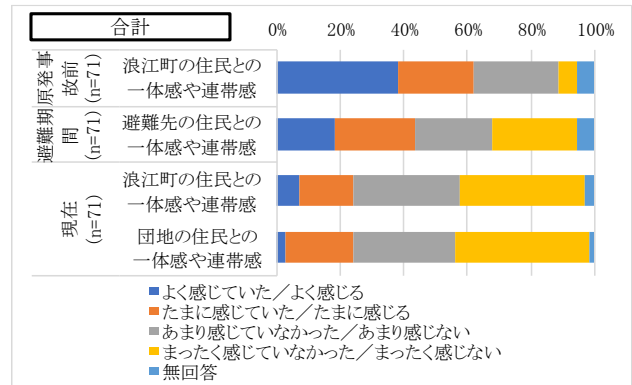


図19 一体感や連帯感

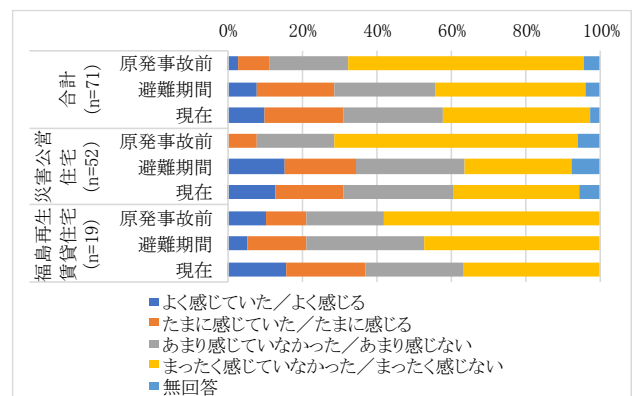


図20 孤独感

交流への意向については、全体では、浪江町の住民とは「もっと交流を深めたい」が44%、「もっと交流を深めたいとは思わない」が49%であり、団地の住民とは「もっと交流を深めたい」が42%、「もっと交流を深めたいとは思わない」が52%である(図21)。

災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では無回答の割合が高いことから、明確なことは言いがたいが、浪江町の住民との交流についても、団地の住民との交流についても、両者の「もっと交流を深めたい」の割合は上記の全体の割合と同程度である。

現在、孤独感を「よく感じている」または「たまに感じている」と回答した回答者の交流への意向をみると、全体では、浪江町の住民との交流についても、団地の住民についても、「もっと交流を深めたい」が41%、「もっと交流を深めたいとは思わない」が50%である。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では無回答の割合が高いことから、明確なことは言いがたいが、浪江町の住民との交流についても、団地の住民との交流についても、基本的には全体の傾向と変わらない。

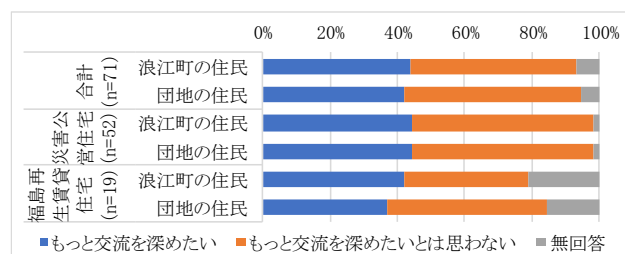


図 21 交流への意向

⑤緊急時に頼れる人

体調不良になった時など、緊急時に頼れる人については、全体では、「いる」が79%、「いない」が17%である（図22）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では無回答が高いことから、明確なことは言いがたいが、災害公営住宅の方が「いる」の割合が高い。

緊急時に頼れる人の属性については、全体では、「親族」が89%、「友人・知人」が18%、「その他」が5%である。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅の方が「友人・知人」の割合が高く、「その他」の割合が低いという違いはみられるものの、「親族」が9割程度を占めているという点では変わらない。

緊急時に頼れる人が住んでいる場所については、全体では、「浪江町」の割合が43%で最も高く、次いで、「南相馬市」が29%、「いわき市」が14%で高い。災害公営

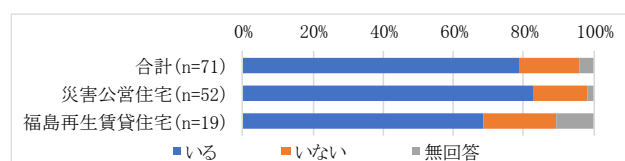


図 22 緊急時に頼れる人の有無

住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、災害公営住宅の方が「いわき市」の割合が高いといった違いはみられるものの、「浪江町」や「南相馬市」の割合が高いという点では変わらない。

⑥管理会や自治会の必要性

災害公営住宅でも福島再生賃貸住宅でも、管理会や自治会は設立されておらず、浪江町役場が主導して、それらの設立に向けた交流会を開催している状況にあるが、管理会の必要性については、全体では、「必要だと思う」が45%、「必要だとは思わない」が48%であり、自治会の必要性についても、それぞれ同じ割合である（図23）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では無回答の割合が高いことから、明確なことは言いがたいが、管理会についても、自治会についても、「必要だと思う」の割合は上記の全体の割合と同程度である。

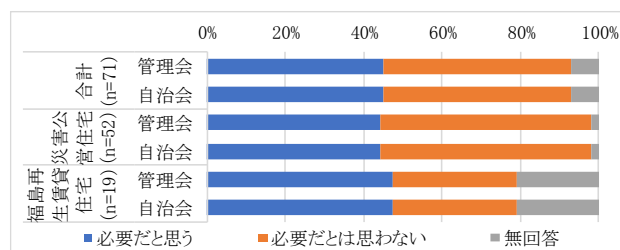


図 23 管理会や自治会の必要性

⑦今後生活していく上で必要な支援

今後、災害公営住宅または福島再生賃貸住宅で生活していく上で必要な支援については、全体では、「買い物の支援」の割合が68%で最も高く、次いで、「病気やケガなどの緊急時の支援」が65%、「通院の支援」が52%で高い（図24）。災害公営住宅と福島再生賃貸住宅を比べると、福島再生賃貸住宅では、全員が40歳以上であるということもあってのことか、「病気やケガなどの緊急

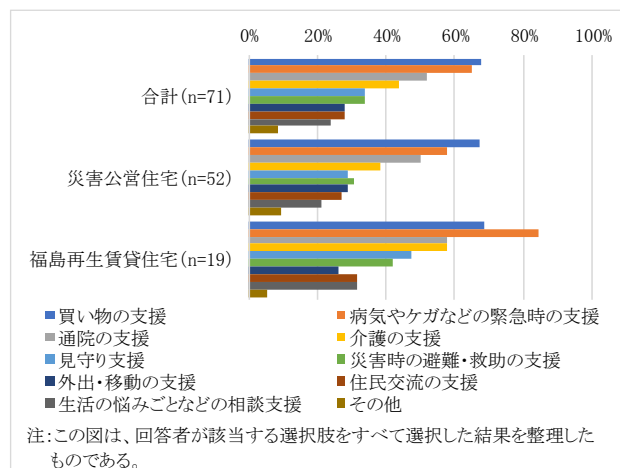


図 24 今後生活していく上で必要な支援

時の支援」の割合が84%で災害公営住宅と比べて高いほか、「介護の支援」や「見守り支援」の割合も災害公営住宅と比べて高い。

4. 帰還者の帰還生活の支援に関する課題

前章では、浪江町の幾世橋地区に整備された帰還者向け災害公営住宅と福島再生賃貸住宅の入居者を対象とするアンケート調査の結果に基づき、帰還者の生活実態について分析した。その結果を近隣関係に焦点をあてて整理すれば、得られた主な知見は、以下の通りである。

①帰還者は、避難や帰還に伴って世帯分離を経験した無職の単独世帯または夫婦のみ世帯の高齢者が多い。②帰還者の多くは、住み慣れた町で暮らすため、あるいは、家や墓などの先祖代々の資産を守るために帰還した。生活インフラが整っていない中であっても、帰還してよかったと考えており、今後も現在の住宅に住み続けたいと考えている。③しかし、近所づきあいの状況については、親密な近所づきあいをする人、具体的には、家に遊びに行く人、悩みごとの相談や頼みごとをする人がいない人が、それぞれ65%、80%で、原発事故前の約2倍になっており、そうした人がいる人であっても、人数が避難期間にもまして大幅に減少している。④原発事故前には、浪江町の住民との一体感や連帯感を感じていた人が62%であったが、現在では、それらを感じない人が、浪江町の住民とについては73%、団地の住民とについては75%となっている。⑤原発事故前には、孤独感を感じていた人は11%であったが、避難期間には29%となり、現在では31%となっている。⑥これらの結果は、災害公営住宅でも福島再生賃貸住宅でも大きくは変わらない。

既往研究によって、原発事故の発生に伴って広域かつ長期の避難を強いられた被災者は、避難先において、深刻なストレスに苦しみながら生活していること³⁾、そのストレスには、身体、心理、社会、経済、住環境問題が複合的に関与しており、また、近隣関係の希薄化や低いソーシャル・キャピタルが強く関与していること⁴⁾、しかし、こうした放射線の社会的影響については、これまでの放射線の物理的影響のみを基準とする健康リスク評価の対象外とされており、放射線災害の健康リスクが過小評価されていることなどが指摘されている⁵⁾。

本研究では、限られた数の帰還者向け災害公営住宅等の入居者に関する調査の結果ではあるものの、避難期間において、こうした境遇にあった被災者は、近所づきあい、住民との一体感や連帯感、孤独感の状況などから、

帰還に伴って、さらに近隣関係を希薄化させ、ソーシャル・キャピタルを目減りさせながら生活していることが明らかになった。帰還者は、帰還したがゆえに避難者ではなくなったものの、帰還をもって生活再建が果たされたということではなく、むしろ、コミュニティという点では、避難期間以上に大きな困難を抱えながら暮らす被災者であり続けているということである。

福島県においては、避難指示が発令された地域からの避難者が、避難元の市町村とは異なる市町村において長期にわたる避難生活を安定して送れるように、主として福島県によって復興公営住宅が整備されている⁶⁾。復興公営住宅では、福島県から委託を受けたコミュニティ交流員によって、イベントの企画・運営や自治組織の立ち上げ・運営の支援などが行われており、その活動は入居者からも一定の評価を受けている⁷⁾。避難元に帰還した者に対しても、こうしたコミュニティの再生・再構築に向けた社会的な支援が求められている。

また、帰還者の生活支援という点では、帰還者は避難や帰還に伴って世帯分離を経験した単独世帯または夫婦のみの高齢者が多いという特性に鑑み、「今後生活していく上で必要な支援」として回答が多かった買い物や医療・介護に関する生活環境の充実はもとより、避難・移住し続けている子ども世帯による帰還者の生活支援を促進するための社会的な支援が必要だと考えられる。

【補注】

- (1) 特定帰還者とは、避難指示・解除区域に存する住宅に2011年3月11日において居住していた者であって当該住宅の存した市町村に帰還するものである。
- (2) ただし、大熊町大川原地区における帰還者向け災害公営住宅および福島再生賃貸住宅は、福島県の代行整備である。
- (3) なお、子育て定住支援賃貸住宅については、福島県が対象となる市町村に照会を行ったところ、福島市のみが希望したという経緯がある。福島市の子育て定住支援賃貸住宅は、2016年に福島再生加速化交付金制度が創設される前に存在していた子ども元気復活交付金に基づいて整備されたものである。
- (4) 帰還者向け災害公営住宅等の入居者の生活実態に関する先行研究としては、川崎(2018b)が挙げられる。
- (5) 「解体の予定なし」には、制度上、除染・家屋解体の対象とされていない「帰還困難区域(特定復興再生拠点区域外)」の回答者も含まれる。
- (6) 後述する通り、災害公営住宅でも福島再生賃貸住宅でも、管理会や自治会は設立されておらず、浪江町役場が主導して、それらの設立に向けた交流会を開催している状況にある。

【参考文献】

- 1) 川崎興太(2018a)『福島の除染と復興』丸善出版
- 2) 川崎興太(2018b)「避難指示解除後における原子力被災地の帰還者の生活実態—福島県富岡町曲田地区災害公営住宅の居住者に関する事例研究—」(論文番号5043)『日本建築学会2018年度大会(東北)学術講演梗概集』、95-98頁
- 3) 蟻塚亮二・須藤康宏(2016)『3・11と心の災害』大月書店
- 4) 辻内琢也(2017)「原発災害が被災住民にもたらした精神的影響」『学術の動向』第22巻4号、8-13頁
- 5) 伊藤浩志(2017)『復興ストレス—失われゆく被災の言葉—』彩流社
- 6) 川崎興太・鈴木涼也・續橋和樹・深谷智亜稀・矢吹怜太・矢部征紀(2017a)「福島県における復興公営住宅の整備状況と入居状況—福島県の復興公営住宅に関する研究(その1)—」『日本都市計画学会都市計画報告集』第15号、246-251頁
- 7) 川崎興太・鈴木涼也・續橋和樹・深谷智亜稀・矢吹怜太・矢部征紀(2017b)「福島県における復興公営住宅の入居者の生活実態と生活意識—福島県の復興公営住宅に関する研究(その2)—」『日本都市計画学会都市計画報告集』第15号、252-257頁
- 8) 西田奈保子・高木竜輔・松本暢子・川崎興太(2018)「南相馬市における復興公営住宅入居者の生活実態に関する調査【概要版】」