

福島原発事故避難者の「帰還」に関する一考察 —福島県葛尾村の復興計画等の分析を通して—

和 気 康 太 ・ 相 澤 京 美 ・ 望 月 孝 裕

はじめに

東京電力福島第一原子力発電所(以下、福島原発と記す)の事故は、かつて日本が経験したことがない、未曾有の大惨事であった。もし東京電力(株)の事故対応がひとつでも間違っていたら、東京も含め、東日本すべてが拡散した放射性物質によって避難地域になる可能性もあったことを考えると、原子力発電という「科学技術」の恐ろしさと、その影響の甚大さをあらためて感じる。

アメリカのスリーマイル島原子力発電所(以下、原発と記す)、ロシアのチェルノブイリ原発、そして日本のフクシマ原発という、人類が引き起こした重大な原発事故が、いずれも世界トップの科学技術を誇る国々で起きたのは決して偶然ではない。これは原子力あるいは原発を、人類がその科学技術をもって制御することがいかに困難であるかを物語っている。

2011年3月11日に発災した東日本大震災では、宮城県沖を震源とする巨大地震と、それによる津波が発生し、岩手県、宮城県、福島県などの沿岸部を襲った。そして、福島原発にもその津波が襲来し、結果的に全電源を喪失するという事態に陥った。そのため、福島原発では、いわゆるメルトダウン(炉心溶融)が起り、炉心が原子炉格納庫の外へ溶け出すという非常事態となった。また、その結果として、原子炉建屋内に水素が充満し、1号機、3号機、4号

機では水素爆発が起こって、大量の放射性物質が福島の浜通りを中心に巻き散らされるという深刻な状況が発生した。

そのため、福島原発の近隣自治体の地域住民は、急遽、避難しなければならなくなった。

避難者の多くの手記などからも分かるように、当初この避難は数日あるいは数週間で終わり、住民のだれもが元の地域へ帰還し、普段の生活に戻れると思っていた⁽¹⁾。しかしながら、原発事故後、7年が過ぎた現在でも、いまだに少なからぬ地域が避難区域に指定されたまま、当該自治体の住民は、避難生活の継続を余儀なくされている。そして、そのなかで住民たちは、さまざまな生活問題(以下、ニーズと記す)を抱えて生きている。

一方、福島原発の事故による避難の問題は、新しい段階に入っていることもまた事実である。国はこの間、避難区域の除染作業を行い、避難指示を段階的に解除してきた⁽²⁾。また、それに伴って、高齢者を中心にして、元の自治体・地域への「帰還」が徐々に始まっている。

そこで、本研究プロジェクトでは、福島原発の事故による避難者たち、特に帰還をした避難者たち(以下、帰還者と記す)に焦点を当て、彼らが現在、抱えているニーズなどの分析を通して、「帰還」の意味について考察することを目的としている。

本稿はその一環として、2017年9月と11月に

実施した、福島県葛尾村における現地調査で収集した資料と、聞き取り調査(ヒアリング)のデータ分析の結果をもとに、葛尾村の帰還者たちのニーズに対応する、村などの「復興計画」及びそのなかで特に福祉に関わる、具体的な事業・活動の内容と、今後の課題などについて論及していくことにする。

1. 先行研究の概観

2011年 3 月に東日本大震災が発災して以降、日本社会福祉学会、日本地域福祉学会などの福祉系学会は、それぞれの学会だけでなく、たとえば「福祉系学会連合」が中心となって、さまざまな調査研究活動などを行ってきた。また、その一部は、すでに研究書⁽³⁾として公刊されている。しかしながら、東日本大震災後、7年以上の時間が経過し、日本全体にも発災直後の熱気のようなものはなくなり、また社会福祉系学会などにおいても共通の研究テーマとして、東日本大震災が積極的に取り上げられることも少なくなっている。

これには東日本大震災を契機として、すでに「災害福祉」という研究分野が学会内で確立されたことも影響しているが、もともと社会福祉系の学会が、岩手県や宮城県の津波災害の方に関心を寄せ、福島県の原因問題及びそれに起因するさまざまな生活問題は、原発事故の賠償問題などの複雑な問題が絡んでいるため、敢えて避けてきたという経緯も関連しているのではないと思われる⁽⁴⁾。

したがって、社会福祉系学会における現在までの研究状況を考えると、ほとんど先行研究らしい先行研究がないという意味で、本研究は、研究それ自体に意義があると思われるが、さらにいえば避難指示解除地域の帰還者を対象とした調査研究ということで文字通り、社会福祉研究の領域における、これまでにない調査研究と

なっている。

原発事故の避難者に関する国外の研究としては、福島原発事故のように、原発事故によって多数の地域住民が強制的に避難させられた事例が歴史上、アメリカのスリーマイル島の原発事故と、チェルノブイリの原発事故の 2 回しかないので、直接的な先行研究は少ないように思われる。しかも、それらの先行研究は、その多くが低線量被曝などによる人体への影響というような医学・疫学系の先行研究であり、本研究のような避難者の生活問題に着目した社会福祉研究は少ないと考えられる。なお、この領域での先行研究として「難民」問題と重ね合わせて議論されることもあるが、それはもとの居住地への帰還を前提としたものであり、福島原発の避難者のすべてにあてはまるものではない。その意味では、ユダヤ人問題でしばしば語られる流浪の民としての「ディアスポラ」⁽⁵⁾の理論の方が参考になる可能性がある。

次に国内の研究としては、すでに関西学院大学等編『原発避難白書』人文書院、2015年の巻末にこれまでの先行研究がまとめられている。これを概観しても分かる通り、原発避難に関する研究は学際科学、複合科学の様相を呈しており、そのなかで社会福祉学系の先行研究はほとんど見当たらないといってよい。したがって、本研究自体が、少なくともこれまでの社会福祉研究のなかでは「先行研究」にあたるといえそうである。ただし、社会福祉学が対象とする生活問題に関する研究は、関連の学・研究の領域も含め、数多く存在している。ただし、その基本的な視座は法学、経済学、社会学などのディシプリンであり、社会福祉学のそれではない。本研究は、その点からみれば、社会福祉学の視座からの、福島原発事故による住民の強制避難を前提とした、避難者に関する生活問題の研究として考えられる。

なお、本研究プロジェクトの先行研究としては、われわれが参加した全国介護者支援協議会の調査研究⁶⁾があるが、研究助成金を受けた年度の時期的な問題もあり、避難者の「帰還」は調査研究の対象には入っていない。その意味で、本研究プロジェクトは、上記の調査研究の「続編」あるいは補完的なそれとして位置づけられる。

2. 福島県葛尾村の事例研究

(1) 本研究プロジェクトの概要

福島原発事故の避難者に関する、これまでの先行研究を踏まえ、本研究プロジェクトでは避難者の「帰還」を研究テーマとして、福島県葛尾村を事例研究の対象として設定し、現地調査を行った。

われわれが、福島原発事故によって全住民の強制避難を余儀なくされた浪江町、双葉町、大熊町などの町村のなかから、葛尾村を現地調査の対象として選定したのは、ひとつはこの村が福島原発事故以前に少子高齢化と人口減少化が進む、過疎の中山間地域で、人口が集中する一部の都市部を除けば、10年後あるいは20年後の、わが国の「地域社会」を代表するような町村部であること、換言すれば、今後、「消滅」が危惧される町村部の象徴的な基礎自治体となっていることである。もうひとつは、上記の町村のなかで、比較的はやくに避難指示が解除され、住民の帰還が始まっていることである。原発事故も、時間の経過とともにいくつかのフェーズが出てくるが、本研究プロジェクトは住民の避難生活よりも、むしろ帰還後の地域生活に焦点をあてているので、「事例研究」に適合していると考えられたからである。

なお、現地調査の概要は、以下の通りである。

1) 調査目的

葛尾村の帰還者の抱える生活問題(ニーズ)を

把握するとともに、それに対する村(行政)及び民間団体(社会福祉協議会など)の復興政策・計画と、そのもとで実施されている福祉事業・活動などに関して評価を行う。

2) 調査対象者

葛尾村の避難者のうち、村へ帰還した人たち(帰還者)及び村(行政)と民間団体(社会福祉協議会など)において、帰還者への福祉支援を担当している職員など。

3) 調査方法

聞き取り調査によって現地調査を行った。なお、上記の調査対象者に対しては、半構造化面接法(semi-structured interview)で聞き取りを行った。

4) 調査期間

葛尾村における帰還者への現地調査は、2017年9月から11月までの間に行った。

5) 研究倫理

葛尾村の帰還者に対しては、聞き取り内容に関する守秘義務の遵守と、データを使用する際の事前の通知・承諾などに関する説明を行い、同意書を得るようにした。

(2) 葛尾村の概況

葛尾村は、明治22年の町村制度の実施とともに上野川、野川、落合、葛尾の4ヵ村が合併し、さらに津島5ヵ村(津島村)も合併して、津島葛尾組合村となったのち、大正12年3月に両村が分離して、葛尾村となり、現在に至っている。

葛尾村は、福島県双葉郡の北部に位置し、南西に田村市、北に二本松市、北東に浪江町と隣接している。村の一带は山岳地帯で、北部には県立自然公園日山、南部に五十人山があり、阿武隈山系に位置している。村の主要産業は、米作りを中心とした農業であったが、近年は米の生産調整や、葉たばこ農家の後継者不足問題などもあり、厳しい状況になっていた。そのため、

村として畜産の振興に積極的に取り組んでいた。なお、村の特産品としては、「凍み餅」をはじめとする自然食品がある。また、村の北部と南部に上記の山々があり、森林公園「もりもりランド・かつらお」があること、高瀬川渓谷では鮎や山女などの魚釣りも楽しめることもあり、春から秋には観光客で賑わいを見せていた。

村の人口は467世帯、1,462人である。(平成29年8月1日現在)そのうち、帰還者は、162人であり、帰還率は12.4%である。また、その内訳は65歳以上の高齢者が111人で、全体の65.7%を占め、さらに75歳以上の高齢者は61人、36.1%となっている。現在の帰還者の約3人に1人は、75歳以上の「後期」高齢者である。なお、帰還者(村内居住者)の性別、年代別の構成は、図1のようになっている。この図からも分かるように、帰還者の圧倒的多数派は高齢者であり、現在の葛尾村は超高齢社会となっている⁽⁷⁾。

3. 福島原発事故による避難の状況

(1) 東日本大震災による被害の状況

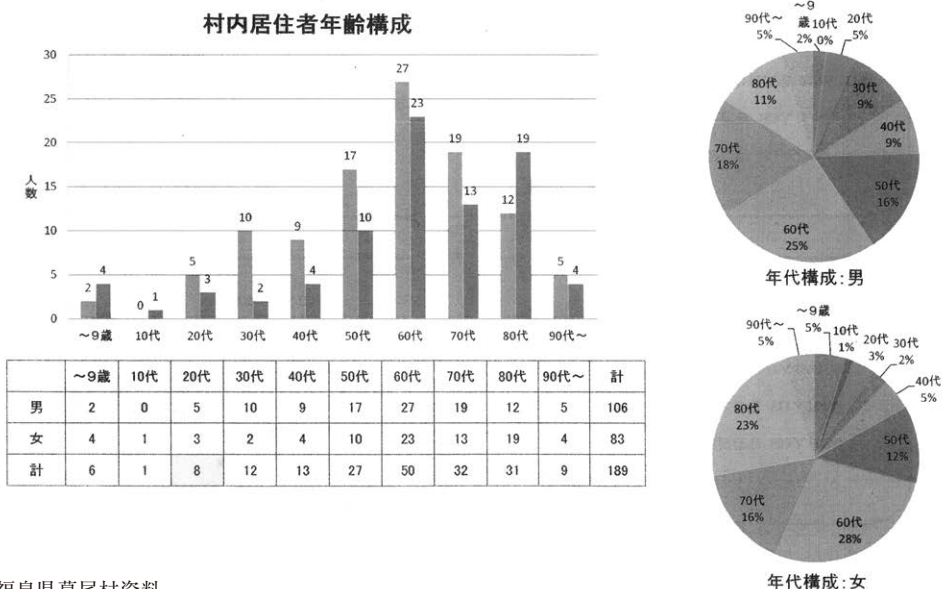
東日本大震災の地震による被害は、人的被害は行方不明者が1人で、道路は村道など31カ所が被害を受け、車の通行が困難となった。住宅は半壊が11戸、ただし、瓦の落下や壁の崩壊は多数発生した。教育施設では中学校の体育館の法面が崩落し、水道も本管の離脱が2カ所で起こった。このように、葛尾村の地震による被害は、大津波に襲われた岩手県や宮城県の沿岸部の市町村に比べれば、軽微なものであったといえる⁽⁸⁾。

(2) 福島原発事故による避難の状況

次に、葛尾村の避難状況については、図2-1・2-2の通りである⁽⁹⁾。

まず2011年3月11日に東日本大震災が発災し、その後、余震が続いたため、同日の夕方に地域福祉センター「みどり荘」を一時避難所として開放し、主に村内の高齢者が避難をした。

村内居住者の状況

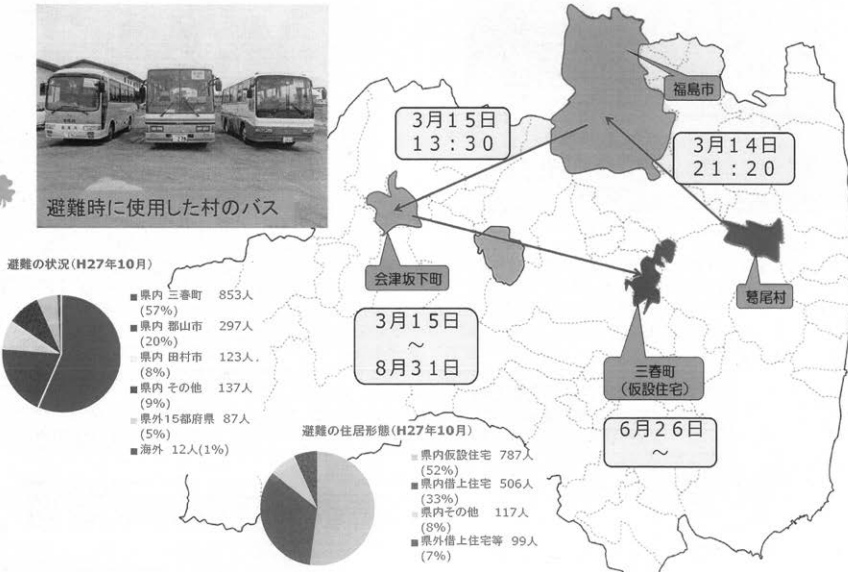


(出典)福島県葛尾村資料

図1 葛尾村の帰還者の性別・年齢層別構成

原発事故からの避難①

福島第一原子力発電所の事故を受けて、平成23年3月14日に村長が全村避難を決断し、村民が各地に避難しました。



(出典)福島県葛尾村資料「葛尾村の復興の現状と課題」

図2-1 福島原発事故からの避難状況

原発事故からの避難②

- ◆H23年3月14日 21:05 オフサイトセンターから要員が退避したという情報を入手
21:15 村長が避難を決断 防災無線、IP音声告知放送を使い
全村民を対象に避難を勧告 福島市(あづま運動公園)に避難
- ◆H23年3月15日~8月31日 15日に会津坂下町に移動~会津地方の旅館等に2次避難
- ◆H23年6月26日 三春町に移動開始~現在に至る
- ◆H23年4月22日 村内に避難指示が出され計画的避難区域、警戒区域に指定される
○警戒区域.....福島第一原子力発電所から概ね20Km以内
○計画的避難区域... 同 概ね30Km以内
- ◆H25年3月22日 避難指示区域が線量に応じて3区域に見直され、現在に至る(※次ページ)



(出典)福島県葛尾村資料「葛尾村の復興の現状と課題」

図2-2 福島原発事故からの避難状況

翌12日夜に福島原発事故によって半径20キロ圏内に避難指示が出され、村内の一部地域がそれに該当したため、その地域の住民は健康増進センターに避難をした。

大震災後、3日目の14日には村長が放射能被害から村民の生命を守るために「全村避難」を決断した⁽¹⁰⁾。そこで、住民612人がマイクロバス5台と、夫々の自家用車で、福島市内の「あづま総合運動公園」の体育館に避難をした。翌15日、村長はさらに福島原発よりも100キロ圏外への避難を決断し、会津坂下町へ350人余が避難した。続く23日には柳津町の協力により、高齢者を中心に47人が同町の健康福祉プラザ「銀山荘」へ移動し、4月には会津坂下町及び県内外の避難先から柳津町や西会津町などの旅館やホテルへ2次避難をした。(同年8月31日まで)なお、6月26日からは三春町内の仮設住宅への村民の入居が始まり、翌7月からは村役場を会津坂下町から三春町へ移転させている。

平成26年12月1日現在の村民1494人の避難状況は、仮設住宅に767人、借り上げ住宅に470人、親類宅等に162人、県外避難者95人となっている。なお、平成28年6月には葛尾村の避難指示が解除され、村役場が同村へ戻っている。

4. 葛尾村の復旧・復興に向けた施策

上述のように葛尾村は、三春町に村役場の機能を一部残してはいるものの、平成28年6月に同村に戻り、復興に向けた政策を本格化させている。その政策の方向性は、同村が策定した、一連の「復興計画」に示されていると考えられるので、以下、その内容などについて言及していくことにする⁽¹¹⁾。

(1) 葛尾村(行政)の復興計画

はじめに策定されたのが「葛尾村復興ビジョン」(平成24年2月)である。これは、葛尾村の

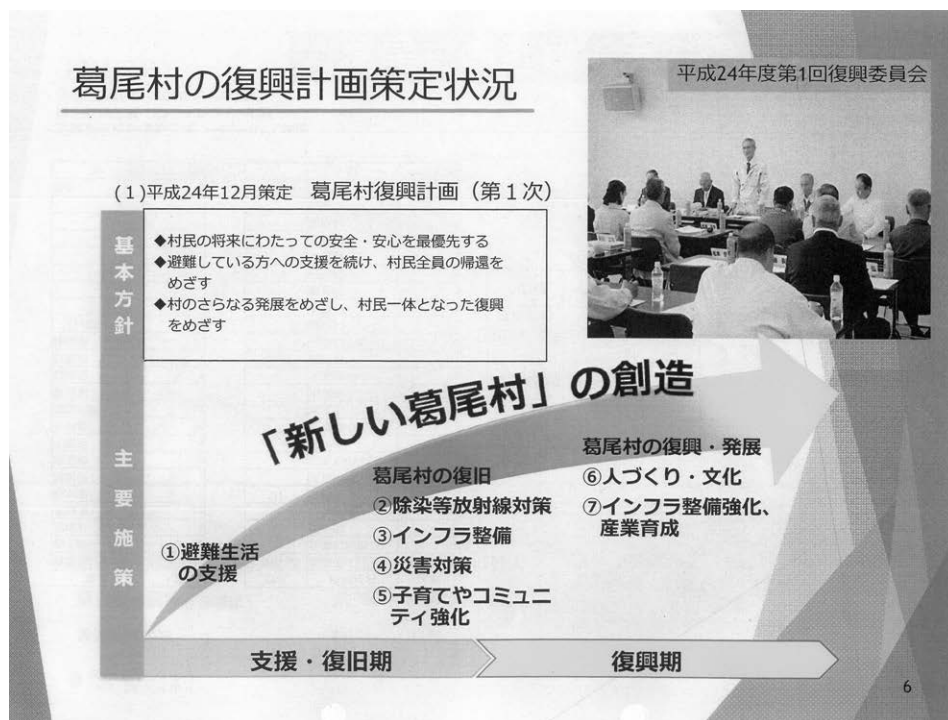
復興に向けた3つの基本理念：「村民の将来にわたっての安心・安全を最優先する」「避難している方への支援を続け、村民全員の帰還をめざす」「村のさらなる発展をめざし、村民一体となった復興をめざす」を定めたもので、行政計画でいう「基本構想」にあたる計画である。

また、この基本構想にあわせて「葛尾村復興計画(第1次)」(平成24年12月)が、「基本計画」として策定されている。この計画の基本方針は、上記の葛尾村復興ビジョンと全く同じ3つの方針が共有され、それを平成24年度から平成33年度までの10年間で達成するとしている。

具体的な施策としては、7つの主要施策：1「避難生活の支援に関する施策」2「葛尾村の復旧のための施策(除染等放射線対策)」3「葛尾村の復旧のための施策(インフラ整備)」4「葛尾村の復旧のための施策(災害対策)」5「葛尾村復旧のための施策(子育てやコミュニティ強化)」6「葛尾村の復興・発展のための施策(人づくり・文化の向上)」7「葛尾村の復興・発展のための施策(インフラ整備強化、農業育成)」が挙げられている。

そして、1は被災から仮設(住宅)閉鎖まで、2から5までが除染開始から平常化まで、6と7が帰還開始から平常化を超えたところまでに時期区分され、図3のように「支援・復旧期」と「復興期」が分けられている。なお、社会福祉は、上記の7つの主要施策のなかの、主に5と6に関わっていると考えられる。

葛尾村では、この復興計画を策定したあと、住民説明会、住民懇談会、アンケート調査やブリックコメントを行い、さらに復興委員会などでの議論を経て、「かつらお再生戦略プラン—エコ・コンパクトビレッジを目指して—」(平成26年6月)を策定している。これは、上述の基本構想、基本計画に対して、いわば実施計画に位置づけられるもので、具体的な施策の内容



(出典)福島県葛尾村資料「葛尾村の復興の現状と課題」

図3 福島県葛尾村復興計画の主要施策と策定状況

だけでなく、それを実行し、実現するための、具体的かつ段階的な「戦略」(方法・手段)も組み込まれている計画であり、村の「復興再生のまちづくり計画」となっている。

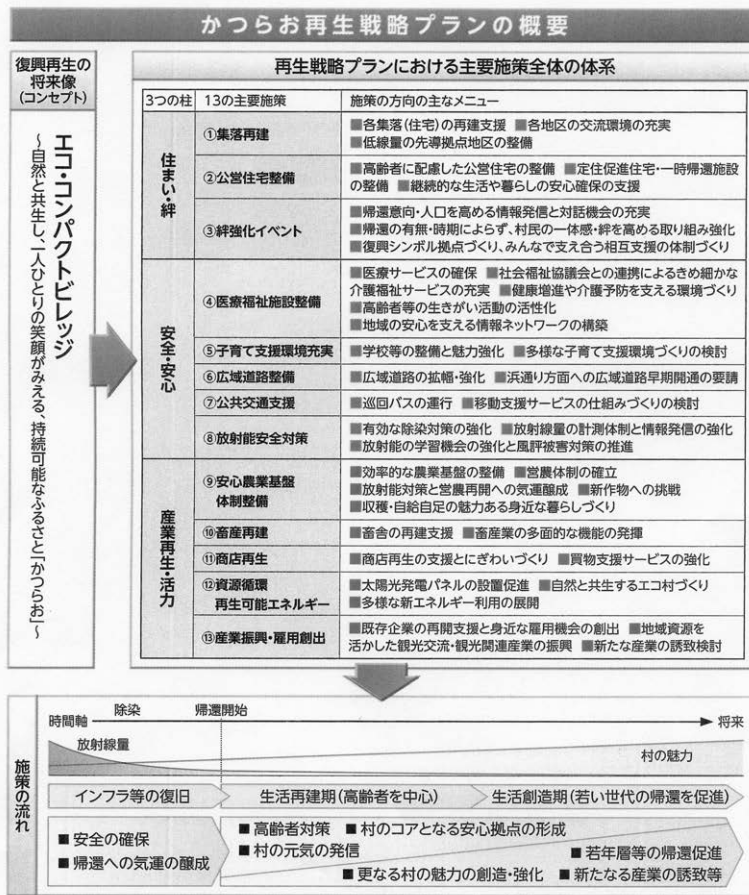
その将来像、すなわち葛尾村が目指す復興後の姿の基本コンセプトは、「エコ・コンパクトビレッジ」で、副題には「自然と共生し、一人ひとりの笑顔がみえる、持続可能なふるさと『かつらお』」が掲げられている。その意味するところは、簡潔に言えば「村民みんなで支え合う豊かな暮らしの再生」であり、まずは可能な人から村内に帰還できる環境づくり、村外との2地域居住や、村外からの相互応援の受け入れなどが考えられている。

「かつらお再生戦略プラン」の全体像は、図4の通りであるが、そこでは3つの柱:「住まい・絆」「安全・安心」「産業再生・活力」が挙

げられ、そのもとに13の主要施策が策定されている。社会福祉にはこのなかの③「絆強化イベント」、④「医療・福祉施設整備」、⑤「子育て支援環境充実」という、まちづくりの中核的な役割が期待されていて、さらには⑦「公共交通支援」の「きめ細かな移動支援サービスの仕組みづくりの検討」や、⑪「商店再生」の「買物支援サービスの強化」にも関わっていると考えられる。

(2) 葛尾村社会福祉協議会の復興計画(地域福祉活動計画)

葛尾村の福祉サービスを主に担っているのは、同村の社会福祉協議会(以下、社協と記す)である。社協は、「社会福祉法」(2000年)に規定されている団体(社会福祉法人)で、全国組織である全社協(全国社会福祉協議会)と、都道府県



(出典)『葛尾村東日本大震災記録誌—原子力発電所事故による全村避難の記録—』2015年3月

図4 かつらお再生戦略プランの概要

社協、そして市町村社協という3層の構造になっている。

市町村社協は小地域福祉活動、在宅福祉サービス(介護保険制度による介護サービスも含む)、福祉施設協議会やボランティアセンターなどの運営(事務局)、福祉施設や各種相談センターなどの運営(主に行政からの受託事業)、その他の事業・活動を行っている福祉団体である。また、東日本大震災のような災害が発災すると、都道府県社協などからの委託事業として「生活支援相談員」⁽¹²⁾を配置して、被災者への生活支援を実施したり、災害ボランティアセンターを

設置して、被災地のボランティアを支援する事業・活動も実施している⁽¹³⁾。

さて、葛尾村社協も葛尾村(行政)と同様、同村の復興にこれからどのように取り組んでいくかについての方向性をまとめた復興計画(地域福祉活動計画):「みどりの里 かつらお社協地域福祉ビジョン」(平成28年3月)を策定している。なお、その概要は、表1のようになっている。

以下、上記の計画(以下、本計画と記す)の内容などについて、簡潔に言及したい⁽¹⁴⁾。

まず本計画が取り組むべき最大の課題として、限られた職員で「明確な見通しが立たない

福島原発事故避難者の「帰還」に関する一考察

かつらお社協 地域福祉ビジョン

みどりの里 かつらお社協 地域福祉ビジョンの概要

① 本ビジョン策定の必要性（第1章 第1節）

- 背景：
 - 平成28年春の避難指示解除に伴い帰村開始。村民の帰村状況の明確な見通しが立たない状況。
 - 避難先、村内の双方に対する生活支援が必要。
 - 今後の帰村状況に応じて、避難先と村内との活動の比重をシフトさせていかなくてはならない。
- 目的：不確定要素の多い状況であっても、村民の生活支援に係る見通しを立て、具体的な方向性を示すこと。

② 本ビジョンの位置づけ（第1章 第2節）

③ 基本方針と基本目標（第2章）

- 基本理念：「村民が住み慣れた地域の中で、潤いと安らぎのある、自立した日常生活が送れるよう、村民の参加と協力のもと、住民福祉の向上に務めます」
- 基本目標：
 - 「村民一人ひとりがその人らしい生活を送るための支援」、
 - 「村民が互いに支え合う仕組みづくり」、
 - 「村民がいきいきとした生活をおくるための事業の充実」

④ 葛尾村民の現状（第3章 第1節）

- 避難生活及び帰村による世帯分離の増加、それに伴う帰村後の高齢化の加速と独居高齢者の増加
- 長期間にわたる避難生活と世帯分離などを背景とした心身の健康の悪化
- 帰村後の村内の生活基盤の不足、高齢化・過疎化による生活の利便性の低下

⑤ 今後、取り組まなくてはならない課題（第3章 第2節）

※⑥ 「課題に対する施策案」参照

⑥ 課題に対する施策案（第4章）

(1) 現在（避難先での課題）	(1)に係る施策の方向性	(1)に係る現状からの変化
① 心身の健康状態の悪化	① 心のケア及び介護予防事業の推進	現状：サロンと介護予防（体操教室）を個別で運営 平成29年度：サロンと介護予防教室の融合による内容の充実
② 将来的な避難先での活動縮小	② 避難先社協との連携/移行	現状：全避難者を対象に葛尾村社協の生活支援相談員などが見守り活動、相談各種、サロン運営を実施 平成30年度：避難先社協の見守り訪問開始
③ コミュニティの崩壊/葛尾村とのつながりの希薄化	③ 村民主体のコミュニティ形成（サロン運営）の推進	現状：生活支援相談員などが避難先でサロン運営 平成30年度：避難先（三春町）1か所で村民によるサロンの自主運営
(2) 帰村開始後に想定される村内の課題	(2)に係る施策の方向性	(2)に係る現状からの変化
① 心身の健康状態の回復と情報収集	① 地域での包括的ケアの推進	現状：避難先での介護予防教室の推進、全帰村者への介護サービス総合事業への対応準備 平成30年度：地域ケア会議の活動開始
② 地域コミュニティ/共助の再建	② 村民の福祉活動への参加と連携体制構築の推進	現状：避難先でのサロン運営 平成30年度：村内3か所程度での村民主体のサロン運営、住民会議の発足
③ 生活の利便性と質の向上	③ 移動支援サービスの開始	現状：三春町での移動支援サービスの運営 平成28年度：村のサービス利用が難しい課題に対する移動支援の推進

⑦ 組織体制（第5章）

- 今後、避難先（三春町）と村内の活動の比重の移行に伴い、それに合わせた体制を作る予定。
- 現状、見守り、サロン等は生活支援相談員が中心、現在の5名体制から向こう3年で1-2名の増員を図る。
- 現在は5名全員が三春町を拠点としているが、3年後には、三春町の拠点2-3名、残りは村内に配置予定。
- 生活支援相談員を含む職員に対し、研修、OJT、資格取得支援を実施。各職位に求められる専門性の向上を図る。
- あわせて、生活支援相談員を含む職員のケア、職務環境の向上に努める。

(出典) 葛尾村社会福祉協議会『みどりの里 かつらお社協 地域福祉ビジョン』2016年3月

表 1 葛尾村社協地域福祉活動計画の概要

村民の帰村状況や、多様化する福祉ニーズに対応しながら、村内での事業再開と、避難先での生活支援の両立と比重のシフトを調整しなければならないこと」を挙げている。また、「帰村意向調査」では若い世代の帰還があまり見込めず、世帯分離や、村内の高齢化に拍車がかかる懸念があるので、いかに高齢者の健康維持と、快適な住環境を作れるかが課題になるとしている。

その上で、本計画は平成28年度から平成30年度までの3ヵ年計画とし、「帰村開始から村民の居住地域や生活環境の変化への対応を軸に」

して、具体的な課題と、それへの施策をまとめている。なお、本計画は葛尾村(行政)の、上述の3計画：「葛尾村復興ビジョン」「葛尾村復興計画」「かつらお再生戦略プラン」とは独立した計画ではあるが、連動する部分があるので、その方向性は整合させているとしている。

本計画の基本理念は「村民が住み慣れた地域の中で、潤いと安らぎのある、自立した日常生活が送れるよう、村民の参加と協力のもと、住民福祉の向上に務めます」であり、また基本目標としては、1「村民一人ひとりがその人らしい生活を送るための支援」、2「村民が互いに

支え合う仕組みづくりの推進」、3「村民が健康でいきいきとした生活を送るための事業の充実」の3つが挙げられている。

その上で、葛尾村の現状：「避難生活及び帰村による世帯分離の増加、それに伴う帰村後の高齢化の加速と独居高齢者の増加」「長期間にわたる避難生活と世帯分離などを背景とした心身の健康の悪化」「帰村後の村内の生活基盤の不足、高齢化・過疎化による生活の利便性の低下」を踏まえ、これから取り組まなければならない課題として、(1)避難先では①心身の健康状態の悪化、②将来的な避難先での活動縮小、③コミュニティの崩壊・葛尾村とのつながりの希薄化、また(2)帰村開始後は④心身の健康状態の回復と情報収集、⑤地域コミュニティ・共助の再建、⑥生活の利便性と質の向上、という6つが挙げられている。

また、それらの課題に対する「施策の方向性」と「現状からの変化」として、本計画の第4章で、表1の⑥課題に対する施策案のような内容が示されている。

なお、上述の施策を推進していくためには、社協の組織体制が重要になるが、その点については、本計画の第5章で言及されている⁽¹⁵⁾。

3. 考察

本稿では、福島原発事故によって全村民の避難を余儀なくされた福島県葛尾村を、本研究プロジェクトにおける「事例研究」の対象として設定し、同村の復興計画と、その福祉に関する部分を、実質的に担当している社協の復興計画(地域福祉活動計画)について言及してきた。それは、これから葛尾村(行政)及び葛尾村社協がそれぞれどのように村民の「帰還」に取り組むつもりなのかという方向性について検討するためである。

以下、本稿ではその検討を踏まえて、地域福

祉の視点から3点の考察を行うことにする。

第1は、葛尾村が現実として「限界集落」⁽¹⁶⁾の様相を呈していることである。

葛尾村は、福島原発事故以前も人口数が1,500人程度であり、中山間地域の過疎の村であった。ただし、それでも農業という基幹産業があり、それを基軸にして、家族が3世代で同居し、かつ地域社会(コミュニティ)も一定機能していたこと、また高齢者も、大半が農業従事者であり、比較的元気な人が多かったため、高齢者の介護ニーズが顕在化しない、もしくは顕在化しにくい構造を維持していた。

しかしながら、社会的文脈は異なるものの、結果的に福島原発の事故によって全村民が避難し、5年以上の時間が経過してから避難指示が解除されて、ようやく葛尾村への「帰還」が可能になっても、現在の帰還率は10%から20%程度であり、その数は200人にも満たないのが現実である。しかも、その年代をみれば、圧倒的に65歳以上の高齢者が多く、その実態は人口減少と超高齢化が進行する限界集落となっていることは否めない。

葛尾村の「復興計画」では、図4のように3段階の支援図式が示されている。すなわち、第1段階は避難者への支援、第2段階は高齢者を中心とする帰還者への支援、第3段階は村民の帰還を促進し、高齢者だけではなく、全世代への支援という図式である。そして、現在は、この図式の第2段階にあたるとしている。

確かにこの図式は、われわれにも正しいと思われるが、仮に第2段階から第3段階への移行がうまく行かなければ、葛尾村はいわゆる「リタイアメント・コミュニティ」⁽¹⁷⁾の状況になり、ある時点、つまり現在の前期高齢者が後期高齢者となる、約10年後に介護ニーズが急速に拡大することを覚悟しておかなければならない。換言すれば、第3段階への移行は、それ以前に終

わらなければ、結果的に介護保険財政が破綻してしまうことになるのである。

第2は、上記の介護保険制度の破綻を回避するためにも、高齢者の「地域包括ケアシステム」の構築が必要になることである。

この地域包括ケアシステムは、2012年の介護保険制度の改正の際に厚生労働省から示された考え方で、それ以降の高齢者保健福祉政策の基幹となっている概念である。それは、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護、予防のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場(日常生活圏域)で適切に提供できるような地域での体制」と定義され、あわせてその圏域は「概ね30分以内に駆け付けられる圏域」と定義され、具体例として中学校区が基本とされている⁽¹⁸⁾。

地域包括ケアシステムは、一部に介護保険制度などのコスト削減のためのロジックであると批判されることがあるものの、その目的は、基本的には要介護・要支援の高齢者が地域社会において文字通り、包括的なケアサービスを受け、可能な限り、住み慣れた地域で、その人らしく、自立して生きていけるように支援するとともに、この制度を持続可能なものにするため、より効果的・効率的かつ公正に制度を運営することにある。

このような地域包括ケアシステムを、葛尾村で構築することができれば、帰還者も安心して、安全に地域生活を送ることができるようになり、帰還希望者もより増えるのではないかとと思われる。ただし、そのためにはまず医療の拠点を確保すること、そして健康寿命を延ばすための介護予防と、生活支援サービスの展開が鍵になると考えられる⁽¹⁹⁾。

なお、地域包括ケアシステムを構築し、それ

を維持していくためには、やはり介護保険制度が健全に運営されていることが前提条件となる。少なくとも、現状では葛尾村が介護保険の保険者として、この制度を維持していくことは難しいと言わざるを得ない。したがって、福祉の制度論としていえば、近隣の市町村と「一部事務組合」を形成し、共同で保険者機能を果たすか、もしくはどこかの市町村と「合併」し、介護保険制度の維持・存続を図るというのも、政策選択のひとつとしてあるのではないかとと思われる⁽²⁰⁾。

第3は、地域包括ケアシステムを有効に機能させるためにも、「地域共生社会」の構築が必要になるということである。

この地域共生社会は、社会的包摂(Social Inclusion)が福祉の共通理念になっていく過程で、ヴァルナラブルな当事者(利用者)を、多様な地域社会の一員として社会的に包摂し、当事者、地域住民、援助・支援者などが対等・平等な関係で、共に生きる社会であると考えられてきた。それが国、特に安倍政権の「一億総活躍社会」を作るという政策のもと、それまで支えられる側であった人が支える側に回り、だれもが支えられる—支えるという関係性(双方向性)のなかで生きていける社会の形成が、国の重要な政策課題となり、それが「地域共生社会」の構築として、厚生労働省などにおいても政策的に推進されるようになった⁽²¹⁾。

福祉の領域では、具体的には社会福祉法(2000年)が改正され、地域福祉推進の理念として「支援を必要とする住民(世帯)が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による①把握及び②関係機関との連携等による解決が図られることを目指す」と明記され、あわせてそれを実現するために第106条に「市町村が包括的な支援体制づくりに努めること」、第107条に「市町村の地域福祉計画の充実を図

ること」が規定された。

このような地域共生社会を構築するための鍵は、当事者を含む、地域住民が地域の生活課題(ニーズ)に“気づき”、それを“共有”し、そしてその課題を“解決”するために行動することであるといえる。葛尾村の場合、そうした行動は「村内見守り隊」に見ることができる。これは、村に帰還した高齢者自らが他の帰還者たちの見守りや、生活支援サービスを行う活動で、村の避難指示が解除され、村民たちの帰還が始まって以来、継続されていて、われわれは地域共生社会の可能性をそこに見ることができる⁽²²⁾。

まとめにかえて

20世紀最高の社会政策学者の一人とされる、故R.ティトマスは、1960年代にイギリスにおける精神保健福祉の領域で、精神障害者の、病院・施設でのケアから地域(コミュニティ)でのそれへの移行が社会政策(Social Policy)の課題となった時、「コミュニティケア—現実か、幻想か—」(“Community Care: Fact or Illusion?”)という論考を著し、安易な政策転換への警鐘を鳴らした。その論点は、コミュニティケアは当事者(ここでは精神障害者)に対する「受け皿」が地域になければ、現実ではなく、幻想に終わる。その結果、不利益を被るのは、なによりも

当事者であるというものであった。

時代と場所(国)が全く違うものの、われわれには同じ論点が、葛尾村の復興にもいえるのではないかと思われる。つまり、葛尾村へ帰還した人たちが安全に、そして安心して暮らすことができる「受け皿」がなければ、村の復興は現実にはならないということである。

では、「受け皿」とは一体なにか。一言でいえば、それは「生活基盤」の整備であるといつてよい。換言すれば、葛尾村の場合、それはまず村全体の除染と住宅再建を前提として、生活の場(=福祉)と、働く場(=労働)が確保されているということである。そして、その「生活の場」を確保するにあたって、大きな役割を果たすのが「地域福祉」である⁽²³⁾。

地域福祉にはいろいろな考え方があるものの、その重要な役割・機能は、①当事者(利用者)と②地域住民と③福祉の援助・支援者(専門職など)の間の“つながり”を作ることである。3. 考察で論及した「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」も、地域福祉があつてこそ、より良く機能するのではないかと思われる。その際に重要になるのが、福祉「の」まちづくりとともに、福祉「で」まちづくりという視点である⁽²⁴⁾。

ただし、現代の地域福祉は、さまざまな関連施策との連携・協働によって実現していくので、



〈写真〉福島県葛尾村の様子(1)



〈写真〉福島県葛尾村の様子(2)

その意味では特に「働く場」の確保もまた重要になる。しかし、現実には福島原発事故によって拡散した放射性物質の除染作業によって削られた表土は、〈写真〉のように葛尾村の至るところに野積みされたままである。国の政策とはいえ、最終処分施設が決まらず、このような状態のままでは、基幹産業である農業だけでなく、それに代わる産業振興策として取り組んでいた畜産業なども、再開の見込みが立たないままである。

生活の場が確保されていれば、高齢者はやがて帰還の途に着くであろう。しかし、働く場が確保されていなければ、若い世代は、葛尾村へ帰還してくることはないのではないか。そして、それは年数が経てば経つほど、難しくなってくると思われる。村の復興が「幻想」ではなく、「現実」となるためにも、次の段階(ステージ)を見透した復興政策の展開が、福祉の視座からも必要になっている⁽²⁵⁾。

【註】

- (1) 福島県葛尾村の現地調査における聞き取り調査では、調査対象となった帰還者のほぼすべてが「すぐに帰村できると思っていた」と述べている。また、福島県葛尾村編『葛尾村東日本大震災記録誌—原子力発電所事故による全村避難の記録』葛尾村、2015年のなかの「村民による全村避難の証言」(18頁～48頁)にも同様の発言が散見される。
- (2) 福島原発事故による避難指示解除の状況については、復興庁及び福島県のHPを参照。
- (3) 日本地域福祉学会は、東日本大震災発災直後から被災地の支援・研究に取り組んできた。その成果は、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—一次代への継承を探る—』中央法規出版、2015年、としてまとめられている。
- (4) われわれが知る限り、東日本大震災後、社会福祉系学会の年次大会において、福島原発事故避難者の生活問題や福祉支援などをテーマとした学会シンポジウムなどは行われていな

い。

- (5) ディアスポラとはギリシャ語で「散らされている者」を意味し、元の国家や民族の居住地を離れて暮らす国民や民族の集団あるいはその共同体などを指している。また、そのように離散して生活することとして解釈されている。歴史的にはパレスチナの地を離れ、世界各地で生活しているユダヤ人の問題として考えられることが多い。
- (6) 全国介護者支援協議会の調査研究は、『福島の避難者に対する効果的な福祉支援のあり方に関する調査研究事業報告書』(平成26年度厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業)2015年、としてまとめられている。
- (7) 葛尾村は、帰還率が約1割にとどまっている理由として、①住宅建て替え・リフォーム等の住環境整備と②医療体制等の生活環境整備の遅れを挙げている。ただし、村内での買い物環境等の生活関連サービスの整備が進んでいるため、帰還率は徐々に進むとしている。(復興推進室の資料〔2017年8月〕参照)
- (8) 前掲書(1)、7頁・8頁を参照。
- (9) 前掲書(1)、第1章「全村避難のドキュメント」(3頁～6頁)、第3章「原発事故と避難」(9頁～12頁)に詳細が記述されている。
- (10) 福島原発事故後3日、3月14日に葛尾村の松本允秀村長(当時)は「全村避難」を決断した。翌15日の午前中に福島原発4号機が爆発し、大量の放射性物質が葛尾村に降り注いだ。この決断によって村民の被害を未然に回避できたことは特筆に値する。なお、国の避難指示よりも1ヵ月以上前に全村避難を実行したことが評価され、松本允秀村長は、日本人としてはじめて「グリーンスター賞」を受賞している。
- (11) 以下の記述は、葛尾村のHP及び現地調査の際に同村から提供された復興推進室の資料〔2017年8月〕にもとづいている。なお、葛尾村は、本稿で言及した計画以外にも「葛尾村中心拠点等整備計画—安心・安全な暮らし・住まいの再生を目指して—」(2015年)も策定している。この計画は、葛尾村の中心部に位置する落合地区を中心にして、復興のための商業施設や交流拠点などの整備を検討している。
- (12) 生活支援相談員は、大規模な災害が発災する

- と被災地で雇用される職種で、東日本大震災後、福島県でも2011年8月から避難元及び避難先市町村社会福祉協議会に配置されている。その主な業務内容は、①応急仮設住宅等に向いての相談・情報提供等、②応急仮設住宅入居者等への生活福祉資金等の各種福祉・生活関連サービスの利用援助、③応急仮設住宅入居者等の福祉的見守り・支援ネットワークづくり、④応急仮設住宅入居者等への各種在宅福祉サービス(ふれあいサロン、お茶会等)の企画、⑤集会室・談話室を利用した応急仮設住宅の住民支援(引きこもり防止、安否確認等)である。(福島県社会福祉協議会地域福祉課の資料〔2017年9月〕参照)
- (13) 葛尾村社会福祉協議会の主な実施事業は、①事務局運営事業、②介護保険事業、③地域包括支援センター運営事業、④応急仮設住宅地域高齢者等サポートセンター事業、⑤地域コミュニティ復興支援事業、⑥生活支援サービス(外出支援サービスなど)、⑦被災者生活支援事業(2017年度介護・医療委託事業)の7事業である。(葛尾村社会福祉協議会の資料〔2017年9月〕参照)なお、⑦被災者生活支援事業として「帰村者宅の訪問及び総合相談事業・安否確認」「地域福祉センターみどり荘での交流サロン及び健康教室」「(帰還者の)日帰り旅行」「デイサービス(週3回)」の4事業を行っている。(2017年度)
- (14) 以下の記述は、葛尾村社会福祉協議会『みどりの里 かつらお社協地域福祉ビジョン』2016年、4頁～39頁にもとづいている。
- (15) 2011年3月の全村避難の前は職員7名、臨時職員4名の体制であったが、2017年9月現在の職員数は、職員12名、臨時職員9名となっている。また、その内、職員3名、臨時職員3名が葛尾村において勤務している。われわれの聞き取り調査では、①三春町のサポートセンターでこれまでと同じ事業を継続しているため、2ヵ所の事業所での職員体制の維持の困難さがあること、②今後、どの程度の帰還者がいるのかが不透明ななかで、帰還者のニーズを把握しながら、それに応じた職員体制の構築の困難さがあること、③上記の「被災者生活支援事業」の人件費等がいつまで活用できるかがよく分からないこと、という3つが今後の課題として指摘されていた。
- (16) 限界集落とは中山間地域や山村地域、離島などの社会的条件に恵まれない地域に見られる集落で、過疎化と少子高齢化が進み、経済的・社会的に共同生活の維持が困難になって、その存続が危機に立たされている地域社会のことである。この概念は、社会学者の大野晃が1991年に提唱したとされている。大野晃『限界集落と地域再生』静岡新聞社、2008年を参照。
- (17) リタイアメント・コミュニティ(以下、RCと記す)とは文字通り、退職した高齢者が集住している地域のことである。アメリカでは、このようなRCが人工的に作られている。本研究プロジェクトの研究代表者である和気康太は、1990年代後半にアメリカのカリフォルニア州で在外研究を行った際に数ヵ所のRCを訪問したが、その内のひとつは前期高齢者が多かったため、ゴルフ場や温水プールなどで笑いが耐えなかった。しかし、もうひとつは設立してから年数が経ち、後期高齢者が多かったため、居住者が外でほとんど見られない状態であった。このようにRCは、年数の経過とともに状況が急速に変化するリスクを抱えている点には留意が必要である。
- (18) 地域包括ケア研究会の定義(2009年)を参照。なお、この研究会は、厚生労働省内部の研究会ではなく、三菱総合研究所(当時)が厚生労働省から研究助成を受けて組織した研究会である。詳細は、https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01_pdf01.pdf。
- (19) 葛尾村の復興推進室の資料〔2017年8月〕によれば、全村避難の前と後で高齢者の要支援・介護度が上がっている。これは、村民の避難生活中の「生活不活発病」によるものと推測される。したがって、帰還者には本文中のような対策が必要になると考えられる。われわれの聞き取り調査でも、特に村に医療機関がないので、できるだけやく再開することが喫緊の課題として指摘されていた。
- (20) 葛尾村の介護保険料の標準月額額は約8,000円で、全国の市区町村のなかで一番高くなっている。(2018年3月時点)ただし、避難生活中の高齢者は、いわゆる住所地特例で、避難先の介護保険サービスが利用でき、かつ保険料・利用料に対しても公費助成が行われている。(2017年9月現在)われわれの聞き取り調査では、村へ帰還した場合は上記の利点がなくなるため、

それが帰還率の上がない制度的要因として指摘されていた。

- (21) 地域共生社会については、厚生労働省「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」報告書(2017年9月)、厚生労働省「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について(子ども家庭局長、社会・援護局長、老人保健局長通知)」(2017年12月)などを参照。
- (22) 「村内見守り隊」の正式事業名は「葛尾村緊急通報及び見守りパトロール業務事業」で、旭機工株式会社が事業を受託している。(2017年9月現在)その具体的な事業としては、①緊急通報と②見守り巡回パトロールの2つで、①は帰還者が急病などの緊急事態になった際に通報があればすぐに村内の拠点にいる見守り隊の隊員が駆けつけて対応する事業である。また、②は見守り隊が村内のパトロールを行い、「村内の治安維持及び犯罪被害等の未然防止と生命及び財産を保護し、避難されている方が、一人でも多く安心して帰村」できるようにする事業で、そのなかに「生活支援サービス」(家具の移動、季節品の出し入れ、電球・蛍光灯の交換など)が含まれている。なお、見守り隊の隊員は、すべて避難指示解除後に村へ帰還した帰還者である。(村内見守り隊への聞き取り調査時の資料参照)
- (23) 労働＝生産、福祉＝消費という図式は、必ずしも正しくない。脱工業社会においては、福祉もまた「労働」となっている点には留意が必要である。葛尾村では「エコ・コンパクトビレッジ」を再生戦略の目標に掲げているが、たとえば前期高齢者が後期高齢者になる10年後を見据えて、社会福祉法人が特別養護老人ホームを中心とした複合施設を村の中心拠点などに建設し、それらを運営すれば、そこには新規かつ継続的な労働(雇用)が生まれることになる。われわれは、このような福祉「の」まちづくりという視点からの「再生」もあるのではないかと考えている。
- (24) 現代の地域福祉は、福祉政策・実践の目的であると同時に手段ともなり得る。福祉「の」まちづくりはいわば目的であり、福祉「で」まちづくりは手段として考えられる。
- (25) われわれの聞き取り調査の分析結果については、次年度に報告することになるが、そのな

かで、調査対象者のひとりが「われわれはパンドラの箱を開けた」という意味のことを話していた。つまり、それまで葛尾村で3世代同居であったものが、原発事故によって世帯分離し、親世代と子・孫世代が別々の場所に住み、しかもその場所が村よりも生活の利便性が高い場合、子・孫の世代は年月が経てば経つほど、そこでの生活に適応してしまい、仮に村の生活基盤が整備されたとしても、村へはもう戻れなくなってしまうということである。その意味で、原発事故は、村民にとってある意味、「パンドラの箱」であったのかもしれない。これから大事になるのは、村民としてのアイデンティティをどのようにして維持していくかであると思われる。

【参考文献】

- 広河隆一『福島 原発と人びと』岩波書店、2011年。
- 大島堅一・除本理史『原発事故の被害と補償—フクシマと「人間の復興」』大月書店、2012年。
- 金井利之『原発と自治体—「核害」とどう向き合うか』岩波書店、2012年。
- 山下祐介・開沼博編『「原発避難」論—避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで—』明石書店、2012年。
- 相田祐里奈『避難弱者—あの日、福島原発周辺の老人ホームで何が起きたのか』東洋経済新報社、2013年。
- 除本理史『原発賠償を問う—曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店、2013年。
- 田中重好・船橋晴敏・正村俊之編『東日本大震災と社会学—大震災を生み出した社会—』ミネルヴァ書房、2013年。
- 平山洋介・斎藤浩編『住まいを再生する—東北復興の政策・制度論—』岩波書店、2013年。
- 山下祐介・市村高志・佐藤彰彦『人間なき復興—原発避難と国民の「不理解」をめぐって』明石書店、2013年。
- 山本薫子他『原発避難者の声を聞く—復興政策の何が問題か—』岩波書店、2013年。
- 今井照『自治体再建—原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014年。
- 清水奈名子「原発事故子ども・被災者支援法の課題—被災者の健康を享受する権利の保障をめぐって」『社会福祉研究』(第119号)鉄道弘済会、2014年、10頁～18頁。

NHKスペシャル『メルトダウン』取材班編『福島第1原発事故7つの謎』講談社、2015年。

除本理史・渡辺淑彦編『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「人間復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房、2015年。

藤川賢「福島原発事故による避難住民の生活と地域再生への方向性—浪江町による住民アンケート(2012年6月実施)2次分析報告」『研究所年報』(第45号)明治学院大学社会学部附属研究所、2015年、43頁～60頁。

吉原直樹・仁平義明・松本行真編『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版、2015年。

高橋滋編『福島原発事故と法政策—震災・原発事故からの復興に向けて—』第一法規、2016年。

戸田典樹編『福島原発事故 漂流する自主避難者たち』明石書店、2016年。

高橋滋編『原発事故からの復興と住民参加—福島原発事故後の法政策—』第一法規、2017年。

山本義隆『福島の原発事故をめぐる—いくつか学び考えたこと—』みすず書房、2017年。

土屋葉・岩永理恵・井口高志・田宮遊子『被災経験の聴きとりから考える—東日本大震災後の日常生活と公的支援—』生活書院、2018年。

寺島英弥『福島第1原発事故7年避難指示解除後を生きる—古里なお遠く、心いまだ癒えず』明石書店、2018年。

戸田典樹『福島原発事故 取り残される避難者—直面する生活課題とこれからの支援課題』明石書店、2018年。

前田正治『福島原発事故がもたらしたもの』誠信書房、2018年。

吉田千亜『その後の福島—原発事故後を生きる人々—』人文書院、2018年。

【謝辞】

本研究プロジェクトの一環として実施した現地調査では、福島県葛尾村(行政)および葛尾村社会福祉協議会などにおいて、同村への帰還者の支援を担当されている職員の方々に大変にお世話になりました。ここに記して感謝申し上げます。また、われわれの聞き取り調査を快く承諾してくださった帰還者のみなさまにも、あわせて心から深謝申し上げます。末尾ながら、われわれも葛尾村の復興を祈念しております。

【所属】

和氣 康太
(明治学院大学社会学部社会福祉学科教授)

相澤 京美
(明治学院大学社会学部社会福祉学科非常勤講師)

望月 孝裕
(明治学院大学社会学部附属研究所研究員)

【執筆分担】

本稿では、「はじめに」と「まとめにかえて」を相澤京美と和氣康太が、また「1. 先行研究の概観」から「3. 考察」までを望月孝弘が執筆した。