

国内避難民問題としての東日本大震災

奇藤 昂

〈要旨〉 大震災と原発事故について「被災地の復興・

ていない。

復興」が声高に論じられているが、生活基盤を失った一〇万人から二〇万人と推定される「避難者」の避難・受け入れについても、より真剣かつ柔軟な議論が必要と考える。

三・一に起きたこと

二〇一一年三月一日に発生した「東北関東大地震」は、マグニチュード9という史上最大の規模であっただけでなく、この地震によって惹き起こされた巨大な津波が東北地方太平洋岸から関東に至る広い範囲の沿岸部を襲い、これまでに判明している限りでも三万人に迫る死者・行方不明者を生じさせた。また、津波は青森県南部から茨城県さらには千葉県の一部にまで及ぶ広大な沿岸地域を壊滅的に破壊、港湾や市街地は瓦礫に埋もれ、農地は深刻な塩害に見舞われて、復旧の見通しは殆ど立つ

また、この地震・津波によって、東京電力の福島原子力発電所で電源停止事故が発生し、炉心溶融、使用済み核燃料の発熱破壊などによる深刻な放射能漏れ事故となった。懸念の対策が続けられた結果、原子炉自体の崩壊という最悪の事態には至っていないが、累積の放射能放出量においてチェルノブイリ事故と並ぶレベル七と認定され、周辺二〇キロから三〇キロの地域に避難指示・避難勧告が出されている。

この状況に対して、メディアでは様々な分野の研究者や“専門家”が多くのメッセージを発している。

地震・津波に対しては地震学者・地質学者らが、原発事故に対しては原子力工学者が、批判・反省を含めた科学技術的解説を繰り広げている。また、政治・経済分野の研究者たちは、この巨大災害・事故が今後の日本の政治・経済、さらには全世界に及ぼす影響についての予測

を論じている。

しかしその一方で、現実には悪夢のような被害に遭い、しかもその状態がずっと継続している一〇万人から二〇万人と推定される人々については、急激に単なる日常報道のレベル 《本日の避難所風景!》 に引き下げられ、その人々の「今後」についての真剣な議論は目に見えて少なくなつて来ている。

「国内避難民」という認識と課題

震災から二ヶ月を経過した五月一日現在、報道によれば各地の避難所に滞在、あるいは避難所の支援を受けている「避難者」は未だに約一二万人に達する。さらに、ここには計算されていない親戚・知人宅に身を寄せ、あるいは他の地域の賃貸住宅などに自力で入居している人々を加えると、おそらく二〇万人に達する（あるいは超える）人々が本来の居住地・生活を離れて避難生活を強いられると思われる。

地震のみ、あるいは経度の津波被害を受けただけで、既に、あるいは直ちに復旧工事にかかれる（見通しのある）地域の人々を除くと、「避難者」は大きく以下の三つのグループに分けられる。

第一のグループは、地震・津波によって居住地が徹底的に破壊されてしまったため、現在のところ居室や公的な生活基盤の再建、農地の回復などの目途が全く立たない状況で避難生活を送っている人々である。通常の地震災害と異なり、大規模な津波による破壊は壊滅的で、住居・家財を始めとする個人資産の喪失にとどまらず、公共交通機関やいわゆるライフラインの破壊、さらには生産活動の場や雇用機会までも喪失してしまう。地域の再生は容易ではなく、元の生活に完全に戻るまでに相当の年月を要すると考えられる。

第二のグループは、地震・津波の被害はさほど無いにも関わらず、原発事故の放射能漏れによって強制的あるいは半ば強制的に避難させられた福島県内陸部の人々である。この人々は、住居や家財等に目に見える破壊・被害は無いにもかかわらず、原発事故が解決しない限り家には戻れない、という極めて不条理な状況におかれている。しかも、農業者の場合は農地と農産物が放射能汚染された、あるいは「汚染された」と見なされた」ことで生産（生活）基盤を失い、さらには、住民そのものが「放射能に汚染された人々」という深刻な差別的状況にまでさらされているのである。

そして第三のグループは、第一、第二の両方の被害を二重に受けた福島原発二〇キロ圏内の沿岸部から避難している人々である。ここでは復旧・復興のための工事にも着手できないばかりか、遺体の捜索すら充分には行われず、第二のグループと同様に。農業者の場合は農地と農産物が、漁業者の場合は海と漁獲物が放射能汚染され、あるいは「汚染されたと見なされ」生産（生活）基盤も失われている。また、そこから避難した人々に対する差別的風評も消えてはいない。

一九九八年に国連の人権委員会決議に従って提出された「国内強制移動に関する指導原則」という文書が存在する。

この文書では、強制的または半ば強制的に移動を強いられた人々について、「国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう。」と定義している。

（日本語訳は G P I D 日本語版作成委員会（代表：墓田桂）による）⁽¹⁾

東日本大震災および福島原発事故はまさにこの「国内避難民」に該当する人々を大量に生み出し、その状態を続けている災害である。⁽²⁾

果たして、政府、自治体、そしてマスメディアは、この国が二〇万人に達する「国内（避）難民」を抱えているのだという確たる認識をもっているのだろうか。さらには被害を免れた全ての人々が、この同じ社会にそのような人々が存在していることを意識しているだろうか。

この「原則」では、国内避難民に対してあらゆる意味で差別的な取扱いをしてはならない、ということを極めて具体的かつ詳細に定め、さらに当該国に対しては、それを具体的に担保するための法律や条例の制定をも求めていることを指摘しておきたい。

「復旧・復興」の時間と体制

津波によって徹底的に破壊された集落や農地、漁港等の再建には最短でも一年から二年を要すると考えられる。高台への集落移転を模索する臨海部の集落については、さらに多くの年月が必要であろう。そして、福島原発周

辺地域からの避難者が何時「帰宅」できるのか、その地域の安全性が確保できるのか、見通しは極めて不透明である。

言うまでもなく、住民の生活を直接預かる市町村当局は決してこの問題を蔑ろにしているわけではないが、自治体⇨住民という制度関係ゆえに、対策の基本があくまでも「現地復興」「地域の再建」に限定され、そのことが、膨大な「仮設住宅」の建設計画にも繋がっている。

そればかりか、自発的に地域を離れて他の地域で人生をやり直そうとする人々を、誰がどのように支えていくのかという政策・仕組みに至っては、極めて曖昧・不透明なものとなっている。

日本の伝統的な社会や制度には「個人より世帯」「世帯より集落」という思想が深く根付いており、地震・津波の発生から数日間の現地における人々の冷静さや見事な相互扶助のあり方にそれが発揮され、諸外国にも感銘を与えた。

しかしながら、それは一方で伝統の枠を超える事態において多くの制約を生むものとなっていることも否定できない。かつて、中国残留孤児の帰国に際して、当初「親族による身元確認・引き受け」を絶対条件としたた

めに、多くの悲劇を生んだこと⁽³⁾、いわゆる在外被爆者への被爆者手帳の交付をめぐる問題⁽⁴⁾、などが現れている。

先に示した「指導原則」に照らせば、郷里を離れないこと、避難所や仮設住宅に居ること、「地元」で復興を目指すことが、「支援を受ける条件」となるようなことは決してあつてはならない筈である。

「他郷暮らし」

避難生活が長期間に及ぶことが、「地域コミュニティの崩壊」につながることを危惧する、といった意見を良く見かけるが、そこには前述の地元回帰主義と軌を一にする部分が見え隠れしている。

コミュニティの崩壊・解体が個々の人々に重大な負の影響を及ぼすことは当然避けなければならない。そのために地域コミュニティ（と言うより人のつながり）を如何に維持するかも重要な課題である。しかし、人々はコミュニティを維持するために生きているのではない、ということも決して忘れてはならないのではないだろうか。近年の日本の歴史の中で、多数の人々が長期間避難生活を送らざるを得なかった事例としては、東京都の三宅

島（火山噴火）、新潟県の旧山古志村（洪水・土石流）がある。

避難生活が長期にわたる見通しが出てきた今、これらの事例には多くの学すべき点があると考ええる。

三宅島

三宅島では、二〇〇〇年七月一日、島の中央にある雄山が大噴火を起こし、九月四日までに全島民約三八〇〇人が主として東京都内各地に避難することとなった。

有毒の火山ガスの噴出が続いたこともあって、避難が解除されたのは四年半後の二〇〇五年二月であった。人口も避難解除後の二〇〇五年八月には約二一〇〇人と激減していたが、二〇一一年四月では約二七〇〇人まで回復している。

三宅島島民の避難には二つの特徴があった。

その第一は、島が日本最大・最強の自治体である東京都の一部であったことである。例えば、当初の一時避難先として、代々木のオリンピックセンターに五九三名を受け入れているが、ここはかつてのオリンピック選手村を改装した大型宿泊研修施設であり、苦痛をともなうような「一時避難所」ではなかった。また、避難決定二ヶ月後の九月には、都営住宅等の一時提供予定戸数が一三

〇〇戸（一四〇〇戸に達し、入居を希望した八七二戸すべてが入居を完了、避難解除まで多くの島民が都営住宅に住み続けた。

しかし、既存の都営住宅等に「入居する」という形であったために、島民は都内全域に点在する集合住宅にばらばらに分散して住むこととなった。まさに地域のつながりが分断されただけでなく、農業、牧畜、漁業などでは元気に現役で働いていた高齢者が「何もすることが無い」「役に立たない」という状況に追い込まれた。すなわち、生活の基盤が確保される一方で、多くの島民が高齢者を中心に孤独感、寂寥感に悩むこととなった。

この問題では、離散した島民を結ぶ「三宅島島民電話帳」の制作・配布、各世帯にフアクス付き電話機を配って通信を送るなど、「三宅島災害・東京ボランティア支援センター」の活動が大きな役割を果たした。

第二は、小学生から高校生までの児童・生徒だけを保護者と切り離し、集団で西部の丘陵地帯にある全寮制の都立高校に避難させたことである。当初の混乱を防ぎ、子どもたちの教育機会を確保するという意味では成功と言える一方で、突然親と引き離された小学生のストレスは大きく、保護者の生活の安定とともに自宅に引き取ら

れる児童が増え、九月に一四一人いた小学生は翌年四月には二七人にまで激減、学校自体の存続も危ぶまれる事態となった。

たまたま閉校の決まっていた全寮制高校が使えるという条件のもとで、当面の教育機会の保証、学校という組織・体制の維持を重視すれば当然の方策であったが、避難家族個々の人生を考えた時に最良の選択であったか、という点では疑問が残るものであった。

旧山古志村

二〇〇四年一〇月二三日に発生した「新潟県中越地震」は、死者七〇人、重軽傷者六〇〇〇人に近く、一時は約一〇万人が避難生活を送る大規模な災害であった。被害の規模自体は人口の多い長岡市などの市街地で大きかったが、地域が受けたダメージが相対的に大きかったのは山間部の小規模集落で、地震の直接的な被害だけでなく誘発された山地崩壊や土石流によって壊滅的な被害を被ることとなった。

特に、旧山古志村（現在は長岡市山古志地区）は山地崩壊によって形成された洪水ダムの崩壊危険などもあって全村避難となり、最後の五集落の避難が解除されたのは二年半後の二〇〇七年四月、帰村記念式典が行われた

のは同年一二月であった。

この災害で注目されたことは、旧山古志村が当時の村長の指揮のもとに早々に全村二二〇〇人の避難を決め、一次避難先の設定、仮設住宅入居にあたっても常に集落単位にまとまることを最優先にしたことであった。翌年四月に合併することが決まっていた長岡市が集中避難先となり、仮設住宅の多くが長岡ニュータウン内に建設されたことも幸いした。

また、世界的に知られた錦鯉の産地であり、伝統的な牛の角突き（闘牛）行事を伴う肉牛肥育など。一方的に衰退する過疎地ではない個性的で誇り高い地域であったことも村の再生を支えたと考えられる。

村の幹部が「集落単位」に拘った背景には、先述の三宅島の事例があったと考えられる。山古志地区の人口は二〇一〇年には一四〇〇人を下回っているが、震災を機に他地域に移転した人々の影響よりも、山間地域に共通の人口減少、高齢化によるものが大きいと考えられる。

人文科学（者）に問われること

今人文科学系分野の研究者に課せられた課題は、この膨大な「国内避難民」と、その人々を受け入れ支援する

側の「社会」について、改めて多くのことを研究し、考え、発言して行くことではないだろうか。

研究手法、蓄積した知識という点からして、我々が研究という形で貢献できるのは本来人間（集団）に関することであり、この「国内避難民」という存在こそ現段階における最大の「人間（集団）」に関する課題」だからである。

特に、「国内避難民」の状態が長期化する可能性の高い人々の今後については、既に概観した三宅島、旧山古志村の人々の避難経験から新たに学ぶことが決して少なくない筈である。当然、先にも述べた「避難民」に対するいわれの無い差別や中傷についても、単に批判・非難することだけでなく、そこから見えてくる日本（人）社会の歪みを見つめ直すことが必要となろう。

また、多くの避難民を受け入れることによって地域社会に起きる変化、といった別の側面に付いても考えなくてはならない。未曾有の災害であるからこそ、「避難」さらには「移住」ということについて、新たな思い切った発想が求められることにもなるであろう。

人間集団の問題であるからこそ、人々の伝統的な生活文化や地域のつながり、さらには哲学にわたる広く深い

認識が必要であり、工学技術的な立場、政策的・経済的な立場に対して積極的に発言して行く責任があると考え

よりふじ たかし 芝浦工業大学特任教授

〔注〕

(1) GPID 日本語版作成委員会「国内強制移動に関する指導原則」

<http://www.seikei.ac.jp/university/bungaku/news/kokunaikyouseiidou.pdf>

(2) 筆者の知る限り、最も早くこのことを指摘したのは、特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウによる「日本政府への提言」二〇一一年四月五日である。

<http://hrn.or.jp/activity/topic/hrn-8/>

(3) 鍛治致「「中国残留邦人」の形成と受入について」

<http://www.kikokusha->

center.or.jp/resource/ronbun/kakuron/24/top.htm

(4) 日本弁護士連合会「在外被爆者問題に関する意見書」

http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2005_43.html