

福島の被災者・避難者に対する支援策の現状と課題

— 子ども・被災者支援法及び被災者支援 施策パッケージを中心とした状況 —

国土交通委員会調査室 泉水 健宏

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から 2 年以上が経過し、被災地の公共インフラの復旧・復興については、応急復旧段階から本復旧・復興段階への移行が見られる等、震災からの復興は徐々に進展してきているが、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故による原子力災害に見舞われた福島県については、今なお居住が制限される区域が多く存在すること、復旧・復興の基盤としての除染の進捗が必ずしも十分でないこと等から、その復旧・復興については、他の被災県に比べ、進捗の遅れが懸念される状況にある。このような中、応急仮設住宅等に居住する避難者についても、福島県と比較して原子力災害の被害が小さかった岩手県、宮城県については、今後、復興まちづくり事業等が進めば、徐々に減少していくことが期待されるが、原子力災害により帰還困難区域、居住制限区域等が設定されている福島県においては避難が長期化することが懸念されている。さらに、福島県の被災者については、原子力災害による健康上の不安等もあり、十分な配慮が求められる状況にあるものと考えられる。

このように原子力災害を被った福島の被災者・避難者については、行き届いた対策が求められるところである。本稿では、福島の被災者・避難者に対する支援策について、その現状と課題を見ていくこととする。

2. 福島の避難の状況

東日本大震災の避難者は、平成 25 年 4 月現在、約 30 万 9,000 人である。被災県別に見ると、福島県約 15 万 2,000 人、宮城県約 11 万 2,000 人、岩手県約 4 万人であり、福島県の避難者が全体の約 5 割を占めている（表 1 参照）。

福島県の避難者のうち、国による避難指示区域等（避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域、警戒区域、計画的避難区域、旧緊急時避難準備区域）¹から避難して

¹ 原発事故の避難指示区域については、平成 23 年 4 月、原子力災害対策本部により、「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域」が設定された。その後、平成 23 年 9 月、原子力災害対策本部は「緊急時避難準備区域」の解除を行った。平成 23 年 12 月、原子力災害対策本部は、「警戒区域」及び「計画的避難区域」の見直しを行い、新たに「避難指示解除準備区域」（年間積算線量 20mSv 以下となることが確実であることが確認された地域）、「居住制限区域」（年間積算線量が 20mSv を超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域）及び「帰還困難区域」（5 年間を経過してもなお、年間積算線量が 20mSv を下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量 50mSv 超の地域）が設定された。各市町村ごとに見直しが進められ、「警戒区域」は平成 25 年 5 月 28 日に解除される予定である。

いる被災者は約 10 万 7,000 人である（表 2 参照）。表 1、表 2 で調査時点が若干異なるが、4 万 5,000 人程度の人が、避難指示区域等以外の区域から自主的に避難しているものと見られる。避難指示区域等以外からの自主避難者が多くなっている理由は、放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていないことから、原子力災害による被災者が健康上の不安を抱えているためと考えられる。このことは、自県外に避難等している者の数が、宮城県約 7,800 人、岩手県約 1,600 人に対し、福島県約 5 万 5,600 人と極めて多いことにも現れている（表 1 参照）。

以上より、福島県の避難者の状況としては、避難指示区域等から避難している避難者の中に、帰還困難区域からの避難者を始めとして、今後、避難の長期化を余儀なくされる避難者が多く存在すること、放射線に対する健康不安により、避難指示区域等以外からの自主避難者も多く存在するとともに、県外に避難している避難者が多い傾向にあることが挙げられ、被災者対策、避難者対策を進めるに当たっては、このような現状を十分に踏まえて行う必要があるものと考えられる。

表 1 3 県（福島県、宮城県、岩手県）の避難者の状況

避難者数全体	約 309,000 人
福島県全体	約 151,900 人
県内への避難者数	約 96,200 人
県外への避難者数	約 55,600 人
宮城県全体	約 111,900 人
県内への避難者数	約 104,100 人
県外への避難者数	約 7,800 人
岩手県全体	約 39,700 人
県内への避難者数	約 38,100 人
県外への避難者数	約 1,600 人

（注 1）平成 25 年 4 月 4 日現在の数値

（注 2）四捨五入の関係で、各計数の和が一致しないところがある。

（出所）「全国の避難者等の数」（平成 25 年 4 月 12 日 復興庁）等より作成

表 2 福島県の避難指示区域等からの避難数の状況

避難指示区域等からの避難者数	約 107,000 人
・ 避難指示解除準備区域	約 33,000 人
・ 居住制限区域	約 24,000 人
・ 帰還困難区域	約 19,000 人
・ 警戒区域	約 7,000 人
・ 計画的避難区域	約 1,000 人
・ 旧緊急時避難準備区域	約 23,000 人

（注）平成 25 年 2 月 20 日現在の数値

（出所）「復興の現状と取組」（平成 25 年 4 月 25 日 復興庁）より作成

3. 福島の被災者対策、避難者対策に向けた主な法制度

（1）子ども・被災者支援法

福島の被災者対策、避難者対策を標榜する法制度としては、「東京電力原子力事故によ

り被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」(以下「子ども・被災者支援法」という。)がある。本法は、原子力事故の被災者が、健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられており、その支援の必要性が生じていること及び当該支援に関し特に子どもへの配慮が求められていることに鑑み、被災者の不安の解消及び安定した生活の実現に寄与するため、子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等に関する施策(以下「被災者生活支援等施策」という。)の基本となる事項を定めることにより、当該施策を推進することを内容とするものである。なお、本法は、福島県内で原子力災害に被災した者のみを対象とするのではなく、福島県外の地域の原子力災害被災者の支援も対象とするが、被災者の多くは福島の被災者であるので、本稿では、本法を福島の被災者・避難者対策に関する法制度として取り扱うこととする。

子ども・被災者支援法では、被災者が、①支援対象地域(その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域)での生活、②支援対象地域以外の地域での生活、③支援対象地域以外の地域からの帰還のいずれを選択しても、国は、表3のような被災者生活支援等施策を行うこととしている(第8条から第11条まで)。さらに、被災者生活支援等施策として、定期的な健康診断(第13条第2項)、子ども及び妊婦が医療を受けたときの費用負担を減免するために必要な施策(第13条第3項)等を講ずることとしている。

しかしながら、子ども・被災者支援法は、被災者生活支援等施策の基本となる事項を規定するものであり、具体的な施策は政府が定めることとなっている。そのため、同法第5条第1項は、政府は、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならないとし、政府は、策定した基本方針にのっとり施策を進めることとなっている。

子ども・被災者支援法は、平成24年6月21日に成立し、公布の日(6月27日)に施行されたが、平成25年5月17日現在、基本方針は策定されておらず、したがって、本法に基づく被災者生活支援等施策は実施されていない。

基本方針がいまだ策定されていない理由には支援対象地域の指定の困難性があるとされ、民主党政権においても、平野復興大臣(当時)から「支援対象地域をどのように決めるかについては、なかなか難しい問題がある」²旨の答弁が行われていた。

現政権においては、根本復興大臣から「子ども・被災者支援法の支援対象地域は、年間積算線量が20mSv以下であって一定の基準以上の地域であるが、一定の基準については、専門的、技術的、科学的な知見から検討すべきである。平成25年3月7日の復興推進会議、原子力災害対策本部合同会議の場で、原子力災害対策本部において、避難指示解除に向けた検討として、線量水準に応じて講じるきめ細やかな防護策の具体化について、国際的な知見の活用も含めて、年内をめどに科学的、技術的見地から検討を行うこととされたところであり、このような検討の進展状況を踏まえつつ、得られた知見を活用して、でき

² 第180回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第10号36頁(平24.8.27)

るだけ早く一定の基準を含めて基本方針の策定に努めていきたい」³旨の答弁がなされている。

支援対象地域の指定に当たり科学的客観性を持たせることはもとより重要なことであるが、年内をめどにしている原子力災害対策本部の検討結果を踏まえて基本方針を策定するとなると、その策定にはいまだ一定の時間が掛かることが予想される。被災者支援を充実させる観点から、原子力災害対策本部の検討と並行した策定作業の可能性の検討等、できるだけ早期の基本方針の策定へ向けた取組が求められるところであろう。

表3 子ども・被災者支援法（第8条～第11条）の被災者生活支援等施策の概要

<p>■支援対象地域で生活する被災者への支援（第8条）■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・医療の確保に関する施策 ・子どもの就学等の援助に関する施策 ・家庭、学校等における食の安全及び安心の確保に関する施策 ・放射線量の低減及び生活上の負担の軽減のための地域における取組の支援に関する施策 ・自然体験活動等を通じた心身の健康の保持に関する施策 ・家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策 等
<p>■支援対象地域以外の地域で生活する被災者への支援（第9条）■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援対象地域からの移動の支援に関する施策 ・移動先における住宅の確保に関する施策 ・子どもの移動先における学習等の支援に関する施策 ・移動先における就業の支援に関する施策 ・移動先地方公共団体による役務の提供を円滑に受けられるようにするための施策 ・支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策 ・家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策 等
<p>■支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援（第10条）■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・帰還先への移動の支援に関する施策 ・帰還先における住宅の確保に関する施策 ・帰還先における就業の支援に関する施策 ・帰還先地方公共団体による役務の提供を円滑に受けられるようにするための施策 ・家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策 等
<p>■避難指示区域から避難している被災者への支援（第11条）■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東電による損害賠償の支払の促進等資金の確保に関する施策 ・家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策 等

（出所）筆者にて作成

（2）福島特措法

平成24年3月30日に成立した「福島復興再生特別措置法」（以下「福島特措法」という。）は、原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生が、その置かれた特殊な諸事情等を踏まえて行われるべきものであることに鑑み、原子力災害からの

³ 第183回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第5号（平25.5.10）

復興及び再生の基本となる「福島復興再生基本方針」⁴の策定、避難解除等区域の復興及び再生のための特別の措置、原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置等について定めるものであるが、同法においても被災者支援に関する規定が定められているところであり（表4参照）、福島県民健康管理調査を始めとする種々の被災者支援施策が講じられている。

表4 福島特措法における主な被災者支援施策の概要

<p>■放射線による健康上の不安の解消その他安心して暮らすことのできる生活環境の実現のための措置■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被ばく放射線量の推計や子どもへの甲状腺がん検診など健康管理調査の実施に関する必要な措置（第26条～第28条） ・健康増進等を図るための施策の支援のための財政上その他の措置（第29条） ・農林水産物等の放射能濃度の測定等の実施の支援（第30条） ・除染等の措置等の迅速な実施等（第31条） ・児童等について放射線による健康上の不安を解消するための措置（第32条） ・放射線の人体への影響等に関する研究及び開発の推進等、国民の理解の増進（第33条～第34条） ・教育を受ける機会の確保のための施策（第35条） ・医療及び福祉サービスの確保のための施策（第36条）
<p>■福島の復興及び再生に関する施策の推進のために必要な措置■</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難指示区域から避難している者及び避難指示の解除により避難解除区域に再び居住する者について、生活の安定を図るための措置（第64条） ・保健、医療及び福祉にわたる総合的な措置（第65条） ・住民の健康を守るための基金に係る財政上の措置等（第68条）

（出所）復興庁資料等より作成

子ども・被災者支援法による施策と福島特措法による施策に関しては、政策分野において重なる部分も見られるが、福島復興再生基本方針において「福島の復興及び再生のためには、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故の被災者の安定した生活の実現が不可欠である。したがって、本法に基づく施策と子ども・被災者支援法による施策とがあいまって、被災者の安定した生活の実現に向けて最大限の効果が発揮されるよう、適切に配慮しなければならない。」としているところである。被災者支援における、福島特措法に基づく施策と子ども・被災者支援法に基づく施策が補完しあうことの重要性が強調されており、その観点からも、子ども・被災者支援法に基づく施策の早期実施が求められている。

4. 原子力災害による被災者支援施策パッケージ

子ども・被災者支援法に基づく基本方針の策定が進んでいない中、基本方針の策定に先

⁴ 福島特措法第5条に基づく原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策の総合的な推進を図るための基本的方針で平成24年7月13日閣議決定された。

行して、子ども・被災者支援法の趣旨を踏まえた被災者支援施策を講ずることが被災者の不安の解消や安定した生活の実現のためには必要との指摘もなされてきたところである。例えば「復興加速化のための緊急提言～震災三年目の冬を希望持って迎えるために～」(自民党、公明党 平成 25 年 3 月 6 日)では、被災者の支援等に関し、「子ども・被災者支援法の趣旨をいかし、専門的・科学的見地を始め多角的意見を聴き、地域指定に係る「一定の基準」の適切なあり方を検討するとともに、早期に同法の本質を具体化するため、自主避難者の方々への支援を含め、施策の実施を前倒しで進めること。」としているところである。

このような意見等を踏まえ、政府においては「自主避難者等への支援に関する関係省庁会議」⁵を開催し、子ども・被災者支援法の趣旨も踏まえ、福島県を中心とした原子力災害の被災者が安心して生活することができるようにするとともに、将来を担っていく子どもが元気に成長できるための取組について検討、整理を行った。そして、平成 25 年 3 月 15 日、その成果として、関係省庁連名による「原子力災害による被災者支援施策パッケージ～子どもをはじめとする自主避難者等の支援の拡充に向けて～」(以下「被災者支援施策パッケージ」という。)が公表された。

被災者支援施策パッケージは、福島県等において避難せずに生活を続ける者への支援を始め、自主避難した者への支援、避難先から帰還する者への支援等、原発事故の被災者に対する施策を取りまとめたものであり、その概要は表 5 のとおりである。

根本復興大臣は、平成 25 年 3 月 15 日の記者会見で、「子ども・被災者支援法の目的・趣旨をしっかりと読み込んで、それに対して具体的な施策を総合的に取りまとめる。取りまとめたものが、今回の政策パッケージである。子ども・被災者支援法による必要な施策については、この対策で盛り込んだと考えている」旨発言している。

約 90 項目の関連施策から成る被災者支援施策パッケージには、福島県民を対象にした健康管理調査、学校給食等の放射性物質調査、子どもの就学支援等、継続して実施される施策も多く掲げられているが、平成 25 年度新規施策も複数含まれており、その中の主要施策として、創設される「子ども元気復活交付金」に基づく定住促進事業が挙げられている。子ども元気復活交付金は、原発事故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ている地域における、①公的な賃貸住宅整備、②子どもの運動機会確保施設整備の早急な実施を支援することにより、子育て世代が安心して定住する環境を整え、地域の復興・再生を促進しようとするものである。被災者支援施策パッケージでは、同交付金により、福島県中通り等に、公的な賃貸住宅及び全天候型運動施設等を整備することとしている。子どもの運動機会の確保に向けた施策に対しては、子どもの体力低下等が指摘されている実情に鑑み、前向きな評価が示されているところでもある。

また、平成 25 年度新規施策として、「コミュニティ復活交付金」に基づく長期避難者の生活拠点形成事業が挙げられている。コミュニティ復活交付金は、災害公営住宅の整備を

⁵ 関係省庁会議は、復興庁、内閣府、消費者庁、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、経済産業省、環境省、原子力規制庁から成る。

表5 原子力災害による被災者支援施策パッケージ概要

1	<p>子どもの元気復活 ～子どもの元気を復活させる先進的な取組～</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子ども元気復活交付金による全天候型運動施設等の整備により、福島県の子どもの運動機会の確保 ・福島県及び県外において自然体験活動を実施
2	<p>子どもの健康・心のケア ～健康不安に対して、安心を確保する取組～</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福島県民を対象とした健康管理調査の実施 ・福島県での健康管理調査や福島県外の甲状腺検査結果を活用し、福島県内外でリスクコミュニケーションを強化 ・原発被災者に対する健康管理に係る今後の支援の在り方を検討 ・子どもの食の安心・安全を確保するため、学校給食等の放射性物質検査を実施 ・専門家等の訪問・相談を通じた被災者の心のケア
3	<p>子育て・生活環境の改善 ～健康不安に伴い生じた生活上の負担への支援～</p> <ul style="list-style-type: none"> ・母子避難者等に対し、新たに高速道路無料措置 ・子ども元気復活交付金により福島県中通り等において公的な賃貸住宅を整備 ・全国において、借上げ仮設住宅を引き続き提供 ・コミュニティ復活交付金による長期避難者のための生活拠点の形成 ・経済的な理由により就学が困難な子どもへの就学支援 ・雇用機会の確保、福島県からの避難者に対する帰還就職の支援 ・被災地における医師・看護師等の確保 ・生活習慣病対策
4	<p>その他 ～支援を行う団体への支援等～</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政では手が届きにくいきめ細やかな支援を行うため、NPO等の民間団体等を通じた支援を実施

(出所)復興庁資料に加筆作成

中心に、避難者を受け入れている地方自治体の基盤整備等を推進するとともに、コミュニティの維持などの避難者支援のためのソフト対策を一体的に実施することにより、長期避難者のための生活拠点の形成を促進しようとするものであり、同交付金の交付を可能にすること等を内容とする福島特措法一部改正案が、平成25年4月26日に成立した。今後、避難者の生活再建に向けた住民意向調査の結果を踏まえ、避難元自治体、受入自治体、県、国による長期避難者のための生活拠点の形成に関する協議の迅速化が課題となっている。

また、平成25年度、自主避難者対策として二重生活を行っている母子避難者等に対する高速道路の無料措置が新たに実施されることとなった。これまで、原発事故により政府として避難を指示又は勧奨している区域等に居住していた避難者に対しては、東北地方の高速道路の無料措置が行われ、当面、平成26年3月末まで延長されているところである。これに加え、原発事故発生時に福島県浜通り・中通り（原発事故による警戒区域等を除く）又は宮城県丸森町に居住しており、当該区域の外に避難して二重生活を強いられている母子避難者等を対象として、母子等避難先の最寄りのインターチェンジと父親等居住地の最寄りインターチェンジ間の走行の際の高速道路料金の無料措置が実施されることとなった。実施期間は、平成25年4月26日から、当面、平成26年3月末までとしている。

二重生活の親子が定期的に会うための交通費の支給については従前から要望がなされており⁶、それに応える施策として一定の評価が示されている。

さらに、民間賃貸住宅等を活用した応急仮設住宅の供与は、自主避難者に対しても原則行われてきたところであるが、被災者支援施策パッケージでは、全国において、本年度末までとされていた供与期間を、平成 26 年 3 月末まで延長するほか、更なる延長に向け検討することとしている。この施策は、自主避難者を含めた福島の避難者が多く県外に避難している現状にかなったものと考えられている。

以上、新規施策を中心に主要施策の概要を見てきたが、被災者支援施策パッケージ全体としては、基本方針の趣旨を前倒して実施するものとして、又は基本方針策定に向けた第一歩として評価をする意見が示されている。その一方で、被災者支援施策パッケージでは、自主避難者向け施策が設けられているものの、福島への帰還・定住促進策に比べると限定的であるとして、避難者、被災地域にとどまる者、帰還者、そのいずれの意思も尊重し、支援を行うとした子ども・被災者支援法の理念の実現としては必ずしも十分ではないとの意見も示されている。

被災者支援施策パッケージについては、より効果的かつ効率的な施策の推進に向け、「自主避難者等への支援に関する関係省庁会議」において、適宜フォローアップを行うこととしている。また、今後とも、被災者や地方自治体の様々な意見を聴取するとともに、専門的な知見も活用しつつ、被災者支援施策パッケージの拡充に向け、引き続き検討を進めることとしている。今後、基本方針の早期策定と併せ、被災者の要望等を十分に踏まえた被災者支援施策パッケージの適切な見直しが課題になるものと考えられる。

5. おわりに

復興大臣は、子ども・被災者支援法の目的・趣旨を読み込み、同法による必要な施策については、被災者支援施策パッケージに盛り込んだとしているが、子ども・被災者支援法に定める施策と被災者支援施策パッケージに盛り込んだ施策とでは、施策の分類方法が異なっていること等のため、その対応関係が必ずしも明確になっていない部分もある。両施策の対応関係を示した上で、被災者支援施策パッケージに盛り込んだ施策が、子ども・被災者支援法の目的・趣旨をどのような形で充足しているか、個別施策ごとに、福島の被災者を始めとする国民に分かりやすい形で提示していくことが求められよう。

このような作業を行った上で、被災者、被災自治体等の意見・要望を聴取し、被災者支援施策パッケージに盛り込む施策について不断の見直しを進めていくことが重要であり、このことは、実態を十分に踏まえた基本方針の策定にもつながっていくものと考えられる。

福島の被災者・避難者支援対策の一層の充実が望まれるところである。

(せんずい たけひろ)

⁶ 日本弁護士連合会『原発事故子ども・被災者支援法に基づく基本方針に関する意見』（2012 年 12 月 20 日）