

(案)

提 言

東日本大震災に伴う原発避難者の 住民としての地位に関する提言



平成29年（2017年）x月xx日

日 本 学 術 会 議

東日本大震災復興支援委員会

原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の

健康管理並びに医療のあり方検討分科会

この提言は、日本学術会議東日本大震災復興支援委員会原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の健康管理並びに医療のあり方検討分科会原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会での審議結果を踏まえ、同分科会において取りまとめ公表するものである。

日本学術会議東日本大震災復興支援委員会
原子力発電所事故に伴う健康影響評価と国民の
健康管理並びに医療のあり方検討分科会

委員長	春日 文子	(連携会員)	国立研究開発法人国立環境研究所特任フェロー
副委員長	池田 眞朗	(連携会員)	武蔵野大学副学長・法学部長・教授、慶應義塾大学名誉教授
幹事	大塚 孝治	(連携会員)	東京大学大学院理学系研究科物理学専攻教授
	杉田 敦	(第一部会員)	法政大学法学部教授
	神谷 研二	(第二部会員)	広島大学副学長・原爆放射線医科学研究所特任教授
	向井 千秋	(第二部会員)	東京理科大学特任副学長
	山下 俊一	(第二部会員)	長崎大学理事・副学長
	米倉 義晴	(第二部会員)	国立研究開発法人量子科学技術研究開発機構理事長顧問
	大西 隆	(第三部会員)	豊橋技術科学大学学長、東京大学名誉教授
	伊香賀 俊治	(連携会員)	慶應義塾大学工学部システムデザイン工学科教授
	小森田 秋夫	(連携会員)	神奈川大学特別招聘教授
	柴田 徳思	(連携会員)	東京大学名誉教授、高エネルギー加速器研究機構名誉教授、総合研究大学名誉教授
	樋口 輝彦	(連携会員)	一般社団法人日本うつ病センター理事長
	安村 誠司	(連携会員)	福島県立医科大学理事・副学長・医学部教授
	石川 広己	(特任連携会員)	公益社団法人日本医師会常任理事
	瀬戸 暎一	(特任連携会員)	(財)脳神経疾患研究所附属総合南東北病院南東北グループ総長主席補佐監国際医療推進部長 BNCT 準

原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会

委員長	小森田 秋夫	(連携会員)	神奈川大学特別招聘教授
副委員長	山川 充夫	(第一部会員)	帝京大学経済学部地域経済学科長・教授
	小幡 純子	(第一部会員)	上智大学大学院法学研究科教授
	白藤 博行	(第一部会員)	専修大学法学部長・教授
	池田 眞朗	(連携会員)	武蔵野大学副学長・法学部長・教授、慶應義塾大学名誉教授
	岡田 正則	(連携会員)	早稲田大学大学院法務研究科教授
	人見 剛	(連携会員)	早稲田大学大学院法務研究科教授
	清水 修二		福島大学経済経営学類特任教授

本提言の作成に当たり、以下の職員が事務を担当した。

事 務	石井 康彦	参事官(審議第二担当)
	松宮 志麻	参事官(審議第二担当)付参事官補佐
	大橋 睦	参事官(審議第二担当)付専門職付
	大庭 美穂	参事官(審議第二担当)付専門職付
	鈴木 宗光	参事官(審議第二担当)付専門職付(平成29年1月まで)
	石尾 航輝	参事官(審議第二担当)付専門職付(平成29年1月から)
調 査	青木 智子	上席学術調査員

要 旨

1 問題の所在

日本学術会議は、これまでのいくつかの提言において、2011年3月11日の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所における事故の結果として避難することを余儀なくされた被災住民について、避難元への帰還か移住かの二者択一を迫るのではなく、被災住民の意向を尊重しつつ、より柔軟な政策をとるべきことを主張し、その一環として、避難した被災住民が避難元自治体と避難先自治体の双方との結びつきを維持する（その意味で「二重の地位」をもつ）ことを可能にする制度を設けることを提案してきた。本提言は、この提案が今なお重要性を失っていないという認識のもとで、住民登録の問題に焦点を当て、具体的な制度についての提案を行うものである。

2 避難住民の現状と「二重の地位」

政府は、2017年3月をめどに避難指示解除準備区域と居住制限区域の避難指示を解除する方針を決定し、解除はこのスケジュールに従って順次実施された。しかし、避難指示が解除されることと対象住民が実際に帰還するかどうかとは別のことがらである。これまでの例では、解除後ただちに帰還した人の数は限られている。したがって、従来の強制避難者の少なからぬ部分が、避難指示が解除されたにもかかわらず自らの判断で帰還していないという意味で「自主避難者」化し、支援の対象外になる恐れが高まっている。各自治体は、帰還か移住かの二分法には収まらない住民の選択を想定し、それを尊重する姿勢を示している。このように、避難住民の現状は、避難者が避難元自治体と避難先自治体の双方との結びつきを維持することを可能にする方向で、住民としての地位の新たな制度化を図ることを求めている。

3 現行法とその問題点

福島第一原発における事故ののちに制定された法律のうち、避難者の地位について直接に定めているもののひとつは、「原発避難者特例法」（2011年）である。この法律は、とりわけ、「指定市町村」からの「避難住民」に対して必要な行政サービスを提供するうえで、重要な役割をはたしている。と同時に、いくつかの問題点や限界も存在する。その中には運用によって改善される余地のあるものも少なくないが、改善を確かなものとするためにも、避難の長期化を踏まえて避難住民の法的地位をいっそう明確にし、安定させる措置をとることが望ましい。

もうひとつは、「子ども・被災者支援法」（2012年）である。同法は、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」という基本理念を謳っている。

4 2つの制度の新設

避難者という場合、原発事故からすでに6年を経過した現在では、6年という長期にわたっているとはいえ、避難元自治体への帰還を待ち、あるいは帰還するか、それとも避難先またはその他の土地に移住するかについての判断をさまざまな理由でなお留保している意味で、暫定的な状態にある場合と、移住するという選択をしたうえで、将来における帰還の可能性を含め、避難元のつながりを維持することを希望するという場合とを区別しておくことが必要である。

前者については、避難元市町村に住民登録を残している避難住民を、住民基本台帳法の改正により、避難先市町村における「特例住民」（仮称）として位置づける、という制度を設けることが考えられる。

また、後者については、福島第一原発事故の被災者で避難先市町村に住民登録を移した住民のうち、避難元市町村との制度的つながりを維持することを希望する者を「特定住所移転者」（仮称）として位置づけたうえで、各避難元市町村が、「特定住所移転者」に関わる施策や、まちづくり等に関してその意見を聴取するための制度を、それぞれの自治体の実情に応じて条例により定めることとすることが考えられる。

5 2つの制度と健康管理・医療の課題

避難者が直面している健康管理・医療上の問題は、①原発事故にかかわりなく、国または自治体の制度にもとづき、住民としてもともと受けることのできる保健関連サービス、②原発事故の結果としての放射線被曝にともなう健康管理、③避難にともなう心身の健康への負荷、の3つに整理することができる。「特例住民」制度および「特定住所移転者」制度、とりわけ前者は、避難住民が避難先自治体において住民に準ずる地位において地域共同体を構成する者としての自己認識を明確にもつことを可能にし、避難者に対するスティグマや孤立化を解消し、避難にともなう心身への追加的な負荷を軽減する方向に向かわせる一要因となることが期待される。両制度の適用対象、被災者の選択と自治体の復興との関係を考慮した制度設計も検討課題である。

6 提言

(1) 帰還か移住かについての被災者の選択の尊重

福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民について、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」という子ども・被災者支援法の理念を再確認すべきである。とりわけ、避難指示の解除にともない、帰還するか移住するかの判断を、期限を区切って事実上強いることのないようにすべきである。また、少なくとも当面のあいだ、原発避難者特例法にもとづく「指定市町村」の指定を維持すべきである。

(2) 避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを維持することを可能にする制度の新設

福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民が、避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを安定的に維持することを可能にするために、避難元に住民登録を維持している者を対象とする「特例住民」（仮称）制度、および避難先に住民登録を移した者を対象とする「特定住所移転者」（仮称）制度を立法措置により設けるべきである。

目 次

1	問題の所在	1
2	避難住民の現状と「二重の地位」	3
(1)	避難者としての被災住民	3
(2)	避難住民の現状	3
(3)	避難指示とその解除	4
(4)	住民の意向	5
(5)	自治体の復興方針	6
3	避難者の住民としての地位の新たな制度化	8
(1)	現行法とその問題点	8
①	原発避難者特例法	8
②	子ども・被災者支援法	10
(2)	課題の限定	11
①	避難・移住と避難元	11
②	「住民」としての地位	11
③	制度設計の射程	12
(3)	2つの制度の新設	13
①	3つのモデル	13
②	避難元に住民登録を維持する場合	13
③	避難先に住民登録を移す場合	15
(4)	2つの制度と健康管理・医療の課題	16
①	避難者にとっての健康管理・医療の課題	16
②	2つの制度の含意	17
(5)	残された検討課題	19
4	提言	20
(1)	帰還か移住かについての被災者の選択の尊重	20
(2)	避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを維持することを可能にする制度の新設	20
<参考文献>		21
<参考資料> 審議経過		22

1 問題の所在

日本学術会議は、これまでに公表したいくつかの提言において、2011年3月11日の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所における事故の結果として避難することを余儀なくされた被災住民について、避難元への帰還か移住かの二者択一を迫るのではなく、被災住民の意向を尊重しつつ、より柔軟な政策をとるべきことを主張してきた。また、その一環として、避難した被災住民が避難元自治体と避難先自治体の双方との結びつきを維持する（その意味で「二重の地位」をもつ）ことを可能にする制度を設けることを提案してきた。

2013年6月の社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」は、「本原発事故による諸被害は前例がないものであり、効果的な対処のためには、従来の法制度枠組みにとらわれない思い切った対処策の形成と実施が必要とされる」としたうえで、具体的な政策提言のひとつとして、「長期避難者の生活拠点形成と避難元自治体住民としての地位の保障」をあげ、「現在、被災住民が避難先での生活基盤確立のためにそこでの住民登録を望むことと、被災元の自治体が人口減少を回避し存続することとが、ジレンマに陥っている。そのようなジレンマを解決するためには、現在、居住している地域において住民登録を行った場合にも、避難前に住んでいた自治体の住民としての地位を有し、当該自治体の今後のあり方や復興のあり方の検討・決定などに参画出来るような特別の仕組みを整えることによって、原発災害による長期避難者に二重の保障をしていくべきである。また、長期避難者の生活拠点形成とネットワーク形成を促進し、避難元の自治体のアイデンティティが維持出来るようにするべきである」と主張した。

2014年9月の同分科会「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」は、避難住民の早期帰還政策が進められていることを踏まえて、上記の考え方を「第三の道」として発展させ、次のように述べている。避難住民の早期帰還政策は被災地・被災者の現状に十分に沿った施策とはいいがたいにもかかわらず、「行政による各政策の遂行によって、被災者の選択肢が事実上せまめられ、被災者・被害者たちは、その政策に「のる」

（第一の道）か、「のらない」（第二の道）かの二者択一を迫られ」、「そのような政策は『のる』被災者には適合するが、『のらない』被災者にとっては、無縁のものとなり、事実上被災者の分断を帰結している」、「現行の政策では、ただでさえ人口減少が予想される被災地において、さらに大幅な人口減少と極端な少子高齢化などの人口偏極化を帰結することが予測され、復興政策に『のった』受益者にとってさえ、被災地のコミュニティの持続可能性が大きく損なわれる可能性が高まっている」。そこで、同提言は、「早期帰還」か「自力による移住」かという二者択一に対し、「長期待避・将来帰還」、すなわち「放射能汚染の被害地域の住民が、5年以上の長期間、安全な地域に待避しながら生活再建を進め、将来、元の居住地域の放射線量が安心して帰還できるほどに低下してから、元の地域に順次帰還して地域再生を実現するという方策」—汚染の程度が高い地域で30年以上の待避が必要になる場合には「超長期待避・将来帰還」—という「第三の道」を提案

し、そのために必要な施策として、「避難による二カ所居住の現実をふまえた住民票の二重登録の実現」と、「復興事業や健康管理等の対象者を同定するための被災者手帳の設置」を検討することを求めた。同じ2014年9月の東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会「東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言」も、避難が長期化していることを踏まえ、「早期帰還という第一の道」、「自力による移住という第二の道」、「『(超)長期待避・将来帰還』ともいうべき第三の道」のいずれをも避難者が自主的に選択することができる復興のあり方として「複線型復興」を提起し、そのために必要な課題である「長期避難者の住民としての市民的権利を保障する」方策のひとつとして、「二重の住民登録」の具体的な検討を挙げている。

本提言は、以上のような「第三の道」「複線型復興」という考え方が今なお重要性を失っていないという認識のもとで、上記の提言において検討課題とされている住民登録の問題に焦点を当て、具体的な制度についての提案を行うものである。

2 避難住民の現状と「二重の地位」

(1) 避難者としての被災住民

福島第一原発事故の被災者は、さまざまな側面を持っている。

第1は、事故の結果、あれこれの程度で追加的な放射線被曝を受けた可能性がある、という側面である。被災者（原発関連作業者を含む）には、①自らの放射線被曝の状況について知り、②現在居住している地域およびこれから居住しようとしている地域の放射能汚染の状況について知る権利が保障されなければならない。①については、長期にわたる継続的な健康管理と必要が生じた場合の医療支援が課題となる。

第2は、放射線被曝と関連して、元の居住地から離れて暮らしている避難者としての側面である。ここには、避難指示の結果として避難することを余儀なくされたいわゆる強制避難者と、自らの判断にもとづいて避難したいわゆる自主避難者¹とがいる。避難しなかった者も、意に反して避難するかしないかという選択の前に立たされたという意味では、自主避難者と共通する問題に直面することを余儀なくされたことになる。ここでは、避難先における生活の安定とともに、避難元とどのような関係を結ぶかが問題となる。

第3は、被害者としての側面である。避難にともなうものも含め、さまざまな損害からの回復と暮らしの再建のための賠償と支援が、東京電力および国と自治体に対して求められている。

本提言が取り上げるのは、第2の避難者としての側面である。避難者は、同時に第1、第3の側面ももっているが、それぞれ独自の問題群を構成しており、ここでは立ち入った検討を行うことはできない。ただし、本人および地域の放射線被曝の状況についての情報は、他のさまざまな情報とともに、被災者が居住地を選択しどのように生活して行くかについて判断するさいの判断材料のひとつとなるものであるし、避難者であること（それを止めること）が損害賠償や支援のあり方に影響を及ぼすという意味において、これらの諸側面は相互に関連している。また、避難していない住民、避難元に帰還する（した）住民が制度的に考慮すべき問題を何ももたないというわけではないことも言うまでもない。この人びとも、生活再建のほか、放射線被曝と関連した健康管理と医療支援など、避難住民と共通の課題を抱えていることは言うまでもない。

(2) 避難住民の現状

放射線に高濃度で汚染された地域は、事故直後から幾度かにわたる変遷を経て2012年4月からは避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域に区分され、今日

¹ 「自主避難者」という言葉は、意に反して避難するか否かというという選択の前に立たされたという側面を軽視して避難を自己責任に帰し、結果として支援の視野から外すという効果を持ちうるものであることから、「区域外避難者」という言葉も提唱されている[1]。しかし、本提言においては、このような指摘に留意しつつ、すでに定着しているこの言葉を用いる。

に至っている。これら避難指示の出ている地域に居住していた住民は、選択の余地なく避難することを余儀なくされた。いわゆる強制避難者である。また、これらの地域以外の地域に居住していた住民のうち、自らの判断にもとづいて避難することを選択した、いわゆる自主避難者も多数に上っている。自主避難者も、避難するか否かという選択を意に反して迫られた人びとである。

福島第一原発事故にともなう避難は、しばしば指摘されるように、空間的な広域性、時間的な長期性、そして多様性を特徴としている。避難先は福島県内を含めて全都道府県に及び、福島県以外の居住者の中にも避難した人がいる。多くの場合、同じ避難元の住民がさまざまな避難先に分散しており、避難元自治体が避難者とのつながりを維持する上で大きな負担をもたらしている。時間的な長期性は、のちに見るように、移住するか帰還する（帰還まで待つ）かという困難な選択を避難者に強いている。一方での避難元の復興の進展状況の多様性、他方では個々の避難者の家族状況などの事情の多様性があいまって、しばしば世帯の分離をもたらすなど、避難の様相と見とおしを極めて複雑多様なものとしている。

一時は約 16 万人に達した避難者数は、徐々に減少しているものの、2017 年 3 月 28 日現在でなお、全体で約 11 万 9 千 人にのぼっている（原発事故関連以外を含む）。福島県内の避難者が 3 万 7670 人、それ以外の都道府県への避難者は、福島県からの 3 万 9218 人を含め 8 万 1493 人である[2]。その中には、福島県以外からの避難者も含まれている。応急仮設住宅（公営住宅、借上げ住宅等を含む）に入居している人びとのほかに、友人・知人宅等に避難している人びともおり、後者は避難者情報システムや避難元自治体からの情報にもとづいて人数が把握されている。しかし、避難者情報システムの利用は任意であり、避難先を変えた場合にそのつど通知がなされているわけではないから、捕捉されていない避難者がいる可能性がある。避難先自治体では住民票はどこにあるか、強制避難と自主避難の別などは把握できていないようである。

(3) 避難指示とその解除

その後、2015 年 6 月に政府は、2017 年 3 月をめどに、避難指示解除準備区域と居住制限区域の避難指示を解除する方針を決定した。解除はこのスケジュールに従って順次実施され、2017 年 4 月 1 日の富岡町を最後に、帰還困難区域を除き、避難指示はすべて解除された。

また、帰還困難区域について政府は、2016 年 8 月、駅、役場、公民館の周辺など帰還困難区域の一部を法律で「復興拠点」として認定したうえで 2017 年度から除染を本格的に進め、2022 年をめどに避難指示を解除する方針を決めた。「復興拠点」以外の地域については、見とおしは明らかになっていない。

避難指示の解除は、さまざまな住民支援措置の打切りと結びつけられている。東京電力が避難区域の住民に 1 人月 10 万円支払ってきた精神的損害に対する賠償は、18 年 3 月分までで打ち切られる見とおしである。全額免除されていた固定資産税は、避難指示解除の翌年度から 3 年間は 2 分の 1、その後は全額自己負担となる、とされてい

る。また、福島県では原発事故後、災害救助法にもとづき、民間のアパートや国家公務員宿舎、雇用促進住宅などを応急仮設住宅（みなし仮設住宅）として自主避難者にも無償で提供してきたが、これも 2017 年 3 月末で打ち切られた。

(4) 住民の意向

しかし、避難指示が解除されることと、対象住民が実際に帰還するかどうかとは別のことがらである。

例えば、全域が避難指示解除準備区域（35%）、居住制限区域（50%）、帰還困難区域（15%）のいずれかに属する富岡町の住民意向調査（2016 年 8 月前半実施）によれば、避難指示解除後の帰還の意向について、（将来的な希望も含めて）「戻りたいと考えている」16.0%、「まだ判断がつかない」25.4%、「戻らないと決めている」57.6%となっている。「戻りたいと考えている」人は年齢が高くなるにしたがって増え、29 歳以下では 4.9%であるのに対して、70 歳以上では 20.8%となっている。「戻らないと決めている」人は 30～39 歳でもっとも多く、74.6%に達している。「戻りたいと考えている」人のうち、「解除後すぐに戻りたい」と考えている人は 36.0%、解除後 3 年以内、5 年以内、10 年以内を合わせて 26.6%であり、37.5%は「時期は決まていないがいずれは戻りたい」と考えている。帰還する場合、「家族全員での帰還を考えている」人は 33.3%であるのに対し、「家族の一部での帰還を考えている」人は 38.7%となっている。一方、「まだ判断がつかない」あるいは「戻らないと決めている」理由としては、帰還の前提となる安全性について「原子力発電所の安全性に不安があるから」48.6%、「水道水などの生活用水の安全性に不安があるから」46.1%、「放射線量が低下せず不安だから」43.2%、町内の復旧状況について「医療環境に不安があるから」59.6%、「家が汚染・劣化し、住める状況ではないから」48.1%、「生活に必要な商業施設などが元に戻りそうもないから」44.9%、「介護・福祉サービスに不安があるから」33.2%、そのほか「避難先の方が生活利便性が高いから」41.7%、「すでに生活基盤ができているから」41.4%、「他の住民も戻りそうもないから」36.7%が 30%を超える回答となっている。また、「まだ判断がつかない」「戻らないと決めている」と回答した人でも 51.6 は富岡町との「つながり」を保ちたいと考えており、そうは思わない人は 8.8%に過ぎない（33.5%はわからない）。「つながり」を保つために必要な施策としては「情報発信の充実」が 72.3%で群を抜いて高く、ほかには「住民参加行事の充実」32.2%、「町内での宿泊施設・交流施設の整備」28.7%、「まちづくりへの参加機会の創出」18.9%など、町外に住みながら町との具体的なつながりを求める声となっている[3]。

実際、これまでの例では、解除後ただちに帰還した人の人数は限られている。比較的早く 2014 年 4 月に解除された田村市都路地区（72.4%）を除くと、いまのところ帰還率は 10～20%程度にとどまっている[4]。

したがって、従来の強制避難者の少なからぬ部分が、避難指示が解除されたにもかかわらず自らの判断で帰還していないという意味で「自主避難者」化し、そのような

状態のもとで支援の対象外になる恐れが高まっている。とりわけ、住宅支援の打ち切りについては、不安を訴え、継続を求める声が強い²。

前述した福島県による「避難者意向調査」（2015 年度）は、住民票の変更状況についても明らかにしている。避難指示区域からの避難者（強制避難者）の 83.4%は世帯の誰も住民票を移していない（一人暮らしを含む）。これに対して、世帯全員が住民票を移したのは 6.2%（同）、世帯の一部だけが住民票を移したのは 7.6%である。避難指示区域外からの避難者（自主避難者）では、世帯の誰も住民票を移していないのは 47.1%、世帯の全員が住民票を移したのは 39.3%と分かれている（一部だけが住民票を移したのは 10.7%）。県内避難と県外避難の別でも同様の傾向が見られ、県内避難者の 79.0%、県外避難者の 55.7%は誰も住民票を移しておらず、県外避難者の 42.4%は全部または一部が住民票を移している[6]³。

住民の意向は、ときの経過とともに変化する。とはいえ、以上のデータは、特徴的な傾向を示すものとして念頭に置かれるべきものであろう。

(5) 自治体の復興方針

避難元自治体は、避難指示の状況および解除の見とおしに応じて、さまざまな復興方針を示している。

例えば、町内の96%が帰還困難区域にあたる双葉町では、2014年9～10月段階で、意向調査回答者全体の過半数55.7%が「戻らないと決めている」と回答し、「戻りたいと考えている（将来的な希望も含む）」は12.3%、「まだ判断がつかない」が27.0%となっている。町の長期ビジョンは、「双葉町への帰還・復興には長い時間がかからざるをえない」という前提のもとで、いわき市などの「町外拠点」の整備と「町内復興拠点」の段階的整備に取り組むとし、「安心して帰還できる環境づくりとして、町外における生活拠点と双葉町との二地域居住などの考え方を導入することも必要」としている[8]。

全域が避難指示の対象となっていた富岡町における住民の意向は上述のとおりであり、町の「災害復興計画（第二次）」は、「帰還する【第1の道】・しない【第2の道】の二者択一ではなく、今は判断できない（しない）【第3の道】を含めたあらゆる町民の意向を尊重します」という基本的考え方を掲げ、意向別の取り組みを示している。例えば、「今は判断できない、判断しない町民のための取組み」だけではなく

² 例えば、浪江町が福島県知事に提出した「避難指示解除に向けた必要施策に関する要望書」（平成 29 年 1 月 31 日）[5]は、「仮設住宅及び借り上げ住宅の供与期間を継続すること」を求めている。

³ 一方、避難先である東京都が実施した「都内避難者アンケート調査結果」（2016 年 4 月、回答数 1068）[7]によれば、原発避難者のうち避難指示区域内からの避難が 61.3%、区域外からの避難が 38.7%となっている。住民票を全員都内に移動した者は 33.1%、家族の一部だけ都内に移動した者は 13.2%、移動していない者は 53.8%である。「今後、都や地元県等に期待する支援策」としては、健康や福祉に関する支援は 37.3%で住宅に関する支援（63.4%）に次いで多い（複数回答）。

「帰還しない道を選択する町民のための取組み」の中にも、「帰還の判断材料となる情報の収集・発信」が位置づけられている。帰還しないと判断している町民についても、将来における帰還の可能性を排除しない施策が想定されているのである[9]。

当面は避難指示解除準備区域を「町全体の復興拠点」と位置づけ、この拠点を足がかりに長期的に居住制限区域や帰還困難区域まで整備対象地域を拡大していくとしている浪江町の計画は、「避難指示が解除されても、町外で生活続ける町民が多くなることが想定され」るので、「町外で暮らす町民が町内と行き来することができ」るようなまちづくりを目指すとしたうえで、町内居住者像を①浪江町民で、自宅に戻る方、住宅再建する方、復興公営住宅等へ居住される方、②浪江町民で、町外の避難先と町内の自宅を行き来する方、③廃炉及び除染作業等のために町内に居住する必要がある方、④近隣市町村の方で、浪江町への居住を希望する方、⑤Iターン等で浪江町への居住を希望する方、というように描いている[10]⁴。

このように、各自治体は、「二地域居住」「行き来する」「第3の道」など、帰還か移住かの二分法には収まらない住民の選択を想定し、それを尊重する姿勢を示していることがわかる。とくに浪江町は、「長期避難に対するより充実した支援と絆の維持」として、「長期避難を余儀なくされた町民が、避難先でさらに充実した行政サービスを継続して享受できる環境を整え、浪江町との絆を維持するための仕組みとして、『二重住民票』制度をはじめとした長期避難に対する既存の枠組みにとらわれない支援策の早期実現を強く要望する」と述べている[11]。「二重住民票」という形をとるかどうかは別として、避難した被災住民の現状は、避難者が避難元自治体と避難先自治体の双方との結びつきを維持する（その意味で「二重の地位」をもつ）ことを可能にする方向で、住民としての地位の新たな制度化を図ることが求められていることを物語っている。

⁴ また、復興大臣に宛てた浪江町の「復興の加速化に向けた要望書」（平成28年8月9日）は、「平成29年3月に避難指示解除を目指すとしても、帰還困難区域を含む全ての地域で、帰還の道筋がつかなければ、一部町民に対して避難を強いる状況が継続することになるため、真の帰町とはいえず「帰町宣言」をすることはできない。／また、避難指示解除準備区域及び居住制限区域に居住していた町民でも、各人の事情（高齢や健康上の理由等）により、やむを得ず帰還できない方が大勢いる。それらの方々の生活安定を確保することなしに、帰町の宣言はできない。／したがって、29年3月に、避難指示解除準備区域と居住制限区域の避難指示解除を実施したとしても、医療費免除、税の減免措置、借り上げ住宅制度、高速道路通行無料化、原発避難者特例法に基づく特例事務等、被災者に対する現状の支援措置は、浪江町として『帰町宣言』を出し、真の帰町を達成する段階まで継続することを要望する」（傍点—引用者）と述べている。

3 避難者の住民としての地位の新たな制度化

(1) 現行法とその問題点

① 原発避難者特例法

福島第一原発における事故ののちに制定された法律のうち、避難者の地位について直接に定めているもののひとつは、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（2011年8月、以下「原発避難者特例法」）である。この法律は、原発事故の影響により、「多数の住民がその属する市町村の区域外に避難し、又は住所を移転することを余儀なくされた事態」に対処するための措置を定めたものである。

まず、総務大臣の告示によって「指定市町村」（広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村の双葉郡8町村およびいわき市、田村市、南相馬市、川俣町、飯舘村の13市町村）が定められ、それらを包括する都道府県が「指定都道府県」とされた。そのうえで、「指定市町村の住民基本台帳に記録されている者のうち、当該指定市町村の区域外に避難しているもの」を「避難住民」、2011年3月11日に「指定市町村の区域内に住所を有していた者」で「当該指定市町村以外の市町村の住民基本台帳に記録されているもの」のうち、この法律の定める「施策の対象となることを希望する旨の申出をしたもの」を「特定住所移転者」と定義している。

「避難住民」（以下、原発避難者特例法上の避難者についてはカッコをつける）については、避難元自治体が自ら提供することの困難なものとして届け出た事務（行政サービス）を、総務大臣の定める「特例事務」として、住民票を移すことなく避難先自治体が処理することができることとしている。「特例事務」とされているのは、医療・福祉関係の約190、教育関係の約50の事務である。これらの事務処理に要する経費は、原則として避難先自治体が負担するが、その経費については、国が必要な財政上の措置を講じている⁵。また、避難先自治体は、その住民に対して行っている役務の提供で「特例事務」にあたる以外のものを、「避難住民」に対しても提供するよう努め、国はその場合の経費について必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとされている（努力義務）。

一方、「特定住所移転者」については、「指定市町村」および「指定都道府県」が、それらの自治体についての情報であって「当該特定住所移転者との関係の維持に資するもの」を提供し、「特定住所移転者」の「指定市町村」の区域への訪問その他の、「特定住所移転者」と「指定市町村」の住民との交流を促進するための事業の推進に努めるものとされている。ここでも、国に課されているのは、これらの施策を実施するために必要な財政上の措置を講ずる努力義務である。また、「指定市町村」は、条例の定めるところにより、「特定住所移転者」の中から「指定市町村」の長がその構成員を選任する「住所移転者協議会」を置くことができる。「住所移転者協議会」は、

⁵当初は、個別の受入れ事務に要する経費を特例事務とその他の事務に分けて積み上げる方式が採用されていたが、2013年に、1人当たりの標準的な受入れ経費の単価（42000円）に避難住民数を掛けたものに変更された。

上記の施策について審議し、「指定市町村」の長などに意見を述べるができることになっている。

以上のような原発避難者特例法は、とりわけ、「指定市町村」からの「避難住民」に対して必要な行政サービスを提供するうえで、重要な役割をはたしている。と同時に、いくつかの問題点や限界も存在する。

まず、原発避難者特例法の対象は、「指定市町村」に限定されている。「指定市町村」は市町村単位で指定されるのに対して、避難指示の対象区域は市町村の区域と必ずしも合致するわけではないため、「指定市町村」であって避難指示の対象区域以外からの自主避難者は同法の対象に含まれている。しかし、「指定市町村」以外からの自主避難者は、もともと直接の対象とはなっていない⁶。

次に、原発避難者特例法それ自体の問題点がある⁷。

①原発避難者特例法についての避難先自治体による認識は定着していると思われるが、避難者自身の理解（どのような事務を特例事務として受けることができるか、など）は充分ではない場合がある。②避難者がどのような避難先でどのようなサービスを受けているかについて、復興支援員の配置などの努力にもかかわらず、避難先が多岐にわたることもあって、必ずしも充分に把握することができていない。③特例事務であっても、自治体の規模などによっては必ずしも充分に対応できていない場合がある。とくに、自ら「指定市町村」でありながら避難者を受け入れている自治体においては困難が大きい。④特例事務以外の行政サービスの提供については、自治体による差異が大きいと見られる。⑤避難者についての理解（例えば、「避難住民」の特例事務のための経費は国が措置していること）が充分でないなどのことから、避難先住民のあいだで軋轢が生まれることがあり、ときが経つにつれて、避難者であることを隠しておこうとする傾向が生まれている。⑥避難者の避難元の多様性や流動性などから、「住所移転者協議会」制度の実効性は乏しい。

このほか、原発避難者特例法の対象外ではあるが、住民の地位に関連する問題としては、⑦不在者投票への対応の不備などにより、選挙権の行使が充分にできない、⑧避難元との関係を維持するために住民票を残しておきたいと考えているにもかかわらず、避難先における事業や生活のために住民票を求められ、やむなく移動している場合がある、などの問題もある。これらは、「二重の住民票」という制度への期待につながっている。

⁶附則3条「国は、この法律に定めるもののほか、東日本大震災・・・の影響によりその属する市町村の区域外に避難することを余儀なくされている住民に対し、その要因が解消されるまでの間、地方公共団体が適切に役務を提供することができるようにするため、この法律の規定に基づく避難住民に係る措置に準じて、必要な措置を講ずるものとする。」と定め、「指定市町村」以外の住民（すなわち自主避難者）に対して必要な措置をとることを排除していない。

⁷以下は、小委員会委員が浪江町役場（2015年8月12日）および東京都江東区東雲住宅（2015年9月1日）において行った聴き取りの結果などを参考にしている。

以上の問題点の中には運用によって改善される余地のあるものも少なくない。しかし、改善を確かなものとするためにも、避難の長期化を踏まえて、避難住民の法的地位をいっそう明確にし、安定させる措置をとることが望ましいと考えられる。

② 子ども・被災者支援法

避難者の地位について直接に定めているもうひとつの法律は、「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」（2012年、以下「子ども・被災者支援法」）である。この法律は、福島第一原発事故により「放出された放射性物質が広く拡散していること、当該放射性物質による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等のため、一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難に係る指示により避難を余儀なくされている者並びにこれらの者に準ずる者」（以下「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、「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」の基本となる事項を定めることにより、「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こと」を目的としている（1条）。そのさい、「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」を「支援対象地域」と規定し（8条1項）、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」（2条2項）という基本理念を謳っていることが特徴的である。そのうえで、支援対象地域で生活する被災者への支援（8条）、支援対象地域以外の地域で生活する被災者への支援（9条）、支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援（10条）、避難指示区域から避難している被災者への支援（11条）について定めている。9～11条が避難者の支援に相当する。9条では、国は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、子どもの学習等の支援、就業の支援に関する施策、移動先の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やそ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その他の必要な施策を講ずるものとされ、10条では、当該移動前に居住していた地域に再び居住するもの及びこれに準ずる被災者の当該地域への移動の支援、住宅の確保、就業の支援に関する施策、当該地域の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その他の必要な施策を講ずるものとされている。また、13条は、放射線による健康への影響に関する調査、医療の提供等について定めている。

この法律は理念法であるため、その具体化は、原発事故の「影響を受けた地域の住民、当該地域から避難している者等の意見」を反映させた、政府の定める基本方針

に委ねられている（５条）。８条に言う「支援対象地域」については、「原発事故発生後、年間積算線量が20 ミリシーベルトに達するおそれのある地域と連続しながら、20 ミリシーベルトを下回るが相当な線量が広がっていた地域」としたうえで、具体的には避難指示区域等を除く福島県中通り及び浜通りの市町村とされ、さらに、施策ごとに「支援対象地域」より広範囲な地域を「支援対象地域に準じる地域」として定めるものとされた（「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」2013年10月）。復興庁は、2016年7月、「避難せずに居住を続けるか、他の地域に居住するか、元の居住地に帰還するか」の選択は、被災者自らの意思によって判断するものであり、避難先での生活が定着化する人もいる中、被災者が新たにその判断をするためには、一定の期間を要することから、当面、放射線量の低減にかかわらず、支援対象地域の縮小又は撤廃はしないこと」とするという2015年8月に改定された基本方針に言及しつつ、引き続き避難指示区域等を除く福島県中通り及び浜通りの市町村を支援対象地域とする、としている⁸。

（2）課題の限定

① 避難・移住と避難元

避難者という場合、原発事故からすでに6年を経過した現在では、次のふたつの場合を区別しておくことが必要である。ひとつは、6年という長期にわたっているとはいえ、避難元自治体への帰還を待ち、あるいは帰還するか、それとも避難先またはその他の土地に移住するかについての判断をさまざまな理由でなお留保している意味で、暫定的な状態にある場合である（避難元と避難先との関係の二重性）。もうひとつは、移住するという選択をしたうえで、将来における帰還の可能性を含め、避難元のつながりを維持することを希望するという場合である（避難元と避難先＝移住先との関係の二重性）。この場合も、将来における帰還の可能性が留保されているという意味では前者の場合と共通しているが、もはや暫定的と呼ぶにはふさわしくない状態である⁹。

② 「住民」としての地位

本提言においては、上記のようにとらえられた避難者の地方自治体（市町村）の「住民」としての地位に着目する。

住民登録を行なうことによって発生する「住民」としての地位は、①広義の参政権の行使、②公共サービスの受給、③負担の分担、の基準となる。避難元と避難先とで「二重の地位」をもつことによって、これらをめぐりどのような課題が生ずるかが問題となる。

⁸ なお、住宅支援をはじめ、原発被災者に対する支援は災害救助法にもとづいて行なわれているものが多い。しかし、災害に対して「応急的に」必要な救助を行なうことを目的（第1条）とした同法の枠組みは、長期化する原発被災者支援の必要性という実態にそぐわないものとなっており、この問題を解決することも課題である。

⁹ 「待避」「長期待避」という概念も提唱されている。

①は、住民の市民としての権利や帰属意識にかかわるものであり、避難者にとっても重要な意味をもつ。ただし、住民投票のような自治体独自の制度を考える場合は別として、参政権の中核である選挙権については、公職選挙法全体をはじめとする関係法令の多くの規定を精査するほか、憲法上の検討も必要となる。

③については、住民税や各種社会保険料のように、居住の実態が住民登録自治体と異なる場合であっても負担が可能であるし¹⁰、避難先に住民登録を移した場合は「ふるさと納税」制度の利用も考えられる。また、施設・サービス利用や土地所有との関係における負担は、住民という地位とは無関係に生じる。これらのことを考慮すると、「二重の地位」とそれに伴う負担の分担の問題はきめの細かい整理によってこれを処理することが可能となる、と考えられる。

したがって、現実的に大きな問題となるのは、主として②の公共サービスの受給である。ただし、「二重の地位」とは公共サービスを二重に受けることができるようにするというのではなく、基本的には住民なら誰でも受けることのできる公共サービスを、居住の実態がどこにあってももれなく安心して受けられるようにする、ということが主眼である。

③ 制度設計の射程

本提言の出発点は、言うまでもなく、福島第一原発事故によって避難することを余儀なくされた多くの人びとが現に抱える問題を解決する一助となるような制度を提案することである。その意味で、福島第一原発事故という未曾有の事態に対応するための「特例」として位置づけるのがひとつの考え方である。

他方、日本は全国に多数の原子力発電所を抱えている。したがって、求められている制度は、眼前の課題に 대응するというだけではなく、将来ありうべき事態に対する備えという意味をももつはずである。また、各地で頻発している多様な自然災害も、避難を余儀なくされた人びとの「二重の地位」という問題を生み出す可能性を孕んでいる。とすれば、福島第一原発事故に適用対象を限定しない、より汎用性のある制度の設計をめざす、という考え方もありうるであろう¹¹。

本提案では、後者の側面をも念頭に置きつつ、基本的には前者の考え方に立って検討を進めることとする。

¹⁰ 地方税法 294 条 3 項「市町村は、当該市町村の住民基本台帳に記録されていない個人が当該市町村内に住所を有する者である場合には、その者を当該住民基本台帳に記録されている者とみなして、その者に市町村民税を課することができる。この場合において、市町村長は、その者が他の市町村の住民基本台帳に記録されていることを知ったときは、その旨を当該他の市町村の長に通知しなければならない。」

¹¹ 「国内強制移動に関する指導原則」（1998 年、〔国内避難民に関する国連〕事務総長代表報告書附属書）[12]は、「国内避難民」を、武力紛争等のほか「自然もしくは人為的災害の影響の結果として、自らの住居もしくは常居所地〔homes or places of habitual residence〕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〔forced or obliged〕者またはこれらの者の集団」を含むものとして規定し、帰還または再定住／再統合（return or resettlement and reintegration）、平等と参加などの原則を謳っている。

(3) 2つの制度の新設

① 3つのモデル

住民登録に焦点を当てて「二重の地位」を考えようとするとき、次の3つのモデルを考えることができる。

第1は、避難元に住民登録を残したまま、避難先において暫定的に居住する「避難元住民登録」モデルである。ここでは、避難元における住民としての権利行使（例えば選挙権の行使）の実質化を保障すると同時に、避難先における地位を明確にし、必要な生活サービスを確実に受けられるようにすることが主要な課題となる。原発避難者特例法上の「避難住民」が、これに該当する。

第2は、避難先＝移住先に住民登録を移したうえで、避難元との制度的つながりを維持する「移住先住民登録」モデルである。移住先の住民として権利を行使し、生活サービスを受けることを前提に、将来、帰還する可能性をも留保しつつ、避難元とのつながりを維持することが課題となる。原発避難者特例法上の「特定住所移転者」は、これに該当する。

第3は、避難元と避難先＝移住先の双方に住民登録する「二重の住民登録」モデルである。ここでも、第1のモデルが想定するような避難先への暫定的居住という場合と、第2のモデルが想定するように、移住先に生活の本拠を移している場合とが考えられるが、いずれにしても、基本的には双方の地域で住民としての権利を行使することになる。これは、とりわけ住民としてのアイデンティティという観点から、選挙権の行使を含む自治体運営への参加権を重視する考え方である¹²。

「二重の住民登録」モデルは、現代人の生活実態において二地域居住がめずらしいものではなく、なってきたことを考慮すると、避難者の問題を超えて、より一般的な考え方として検討する余地もある。しかし、ひとりの住民に対して住民登録はひとつというこれまでの原則的な考え方を変更するものであり、本格的な議論を要するものであることから、短期的に実現することは容易ではないと考えられる。そこで、できる限り速やかに実現する可能性のある制度を提案するという観点から、本提言においては、「避難元住民登録」モデルおよび「移住先住民登録」モデルについて具体的な検討を行い、「二重の住民登録モデル」については将来の検討課題として残すこととしたい。なお、「避難元住民登録」モデルおよび「移住先住民登録」モデルは、選択的なものではなく、併存可能な制度である。

② 避難元に住民登録を維持する場合

避難元市町村に住民登録を残している避難住民を、住民基本台帳法の改正により、避難先市町村における「特例住民」（仮称）として位置づける、という制度を設けることが考えられる。

¹² この点を強調しつつ、早くから「二重の住民登録」モデルを提唱しているのが、今井照である（今井『自治体再建：原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014年）[13]。

参考にすべき例として、「外国人住民」制度がある。2009年に外国人登録法と住民基本台帳法が改正され、外国人は「外国人住民」として住民基本台帳に登録されることとなった。これによって、外国人住民も市町村が行なう各種住民サービスの対象となりうることが明確にされ、居住関係の公証も住民票に基づいて行なわれることになっている。

第1に、「特例住民」としての地位は、避難先市町村の長に届け出るによって発生するものとする。届出があった場合、避難先市町村の長は避難元市町村の長にこの旨を通知する。また、他の避難先に移動する場合は、転出についての届けを行ない、それについても避難元市町村の長に通知される。

第2に、避難先市町村は、「特例住民」の登録簿を調製する。「特例住民」の住民票には、氏名、生年月日、住所などの基本的事項、国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金、児童手当の受給資格等に関する事項等のほか、避難元市町村の住民である旨が記載される。外国人住民が日本国籍を有する者と同じ世帯を構成する場合には、世帯ごとに編成される同一の住民票に記載されるのと同様に、「特例住民」についても、世帯構成員の一部が避難元に住民票を残し、他の一部が避難先に移している場合、両者を避難先の同一の住民票に記載することを可能とする。

第3に、避難先市町村は、「特例住民」に対して次のことを行う。

①住民票の写しを公布することによって、居住関係の公証を行う。避難先における行政手続、契約などにおいて公証が求められる場合、「特例住民」の住民票の写しを提示することによってこれを行うことができる。

②原発避難者特例法にもとづく特例事務に相当する事務のほか、自治体独自の施策にもとづく住民サービスを提供する。その他、「特例住民」にも関連する住民向け情報を提供する対象として位置づけ、必要な情報がもれなく行き渡るように保障する。

③「特例住民」が住民登録を行っている避難元の選挙人名簿にもとづいて選挙権を行使するさい、不在者投票についての情報を提供することなどをつうじて、投票権の行使を援助する。

④当該自治体の実情に応じて、相談窓口、「特例住民代表者会議」（仮称）¹³などの設置をつうじて、避難者の意見を避難先自治体の行政に反映させる仕組みを設ける。

また、国が必要な財政上の措置を講ずる責任を負っていることを含め、「特例住民」の地位について当該自治体の住民の理解を得るための措置を積極的に講ずる。

第4に、避難元市町村の住民票には、避難先市町村の「特例住民」である旨の記載がつけ加えられる。

第5に、国は、避難先自治体が「特例住民」に対して行う原発避難者特例法にもとづく特例事務に相当する事務、および当該自治体が住民に準じて行う独自の施策に

¹³ 例えば、川崎市外国人市民会議の経験が参考になる。

要する経費について、必要な財政上の措置を講ずるものとする。そのさい、自らが被災自治体であると同時に、多くの避難住民を受け入れている自治体の負担を軽減するために、とくに配慮することが必要である。

すでに原発避難者特例法にもとづく特例事務の対象となっている住民については、その意思を確認したうえで「特例住民」として扱う。

また、これまで避難先自治体が強制避難者・自主避難者の区別なく独自の支援を行ってきた場合には、「特例住民」制度の導入によって、「特例住民」に該当しないという理由で、かえってその支援から漏れる者が生じることのないように配慮することが求められる。上記の相談窓口等についても同様である。

なお、以上のような「特例住民」制度は、長期避難住民が発生した事由のいかんにかかわらず適用可能な一般性をもつ制度としたうえで、それについての具体的な事項については、長期避難住民が発生した事由ごとに、必要に応じて特例法を別に制定するという制度設計にすることも考えられる。この場合、福島第一原発事故による長期避難住民については、原発避難者特例法の改正によって「特例住民」に関する特例を設けることになる。

③ 避難先に住民登録を移す場合

福島第一原発事故の被災者で避難先市町村に住民登録を移した住民のうち、避難元市町村との制度的つながりを維持することを希望する者を「特定住所移転者」（仮称）として位置づける。「特定住所移転者」制度が適用される者の範囲については、法律によってこれを定める（現在では、原発避難者特例法がこれに相当する）。

第1に、「特定住所移転者」としての地位は、移転先市町村に届け出ることによって発生するものとする。届出があった場合、避難先市町村の長は避難元市町村の長にこの旨を通知する。避難元市町村は、届出のあった者を「特定住所移転者」として登録する。

第2に、各避難元市町村は、「特定住所移転者」に関わる施策や、まちづくり等に関してその意見を聴取するための制度を、それぞれの自治体の実情に応じて条例により定める。

避難元自治体は、①（避難指示の対象とならなかった地域を含む場合は）もとの居住地に留まっていた住民、②避難先から帰還した住民、③住民登録を残しつつ避難先に留まっている住民、④新たに転入した住民によって構成されることになり、それぞれの割合は避難指示およびその解除の状況、避難先からの帰還の状況などにより多様であることが想定される。「特定住所移転者」の街づくりへの参加については、できるだけこれらの住民の納得の得られる方法を選ぶことが必要であり、それが新たな軋轢の原因となることは避けなければならない。そのため、具体的な制度設計については、各自治体が実情に応じて定める条例によるとすることが妥当であろう。

第3に、避難先自治体にとって、「特定住所移転者」は自らの住民であるから、一般的な住民サービスの対象となることは当然である。それに加えて、（「特例住民」と同様に）避難元から移転してきた者であることにもとづく特別な配慮が求められる

ことがありうる。そのため、自らの自治体の住民として「特定住所移転者」がいるということを自覚的に把握し、その者の意思を尊重しつつ、必要に応じて対応することが可能になるようにしておくことが望ましいであろう。

第4に、国は、避難元市町村に対して、「特定住所移転者」の数に応じた特別な交付金ないし補助金を交付する。また、子ども・被災者支援法の理念にもとづき、「特定住所移転者」が避難元市町村に帰還することを希望する場合には、帰還の準備、帰還にあたっての移動、帰還後の住宅の取得や就業等についての経済的支援その他の支援を行う。これらは、福島第一原発事故によって移住という選択を余儀なくされた被災者に再選択を行うことを支援すると同時に、避難元自治体の復興を支援する措置ともなる。

すでに原発避難者特例法にもとづく「特定住所移転者」となっている避難住民については、その意思を確認したうえで、新たな制度のもとでの「特定住所移転者」として扱う。

(4) 2つの制度と健康管理・医療の課題

① 避難者にとっての健康管理・医療の課題

避難者が直面している健康管理・医療上の問題は、多岐にわたり、かつ複雑な性格を帯びている。それらは、時の経過とともに軽減・解消されるとは限らず、むしろ深刻化する側面をすらもっている。数十年にわたる長期的な視点からとらえるべき問題もある。避難者の住民としての地位に焦点を当てて制度化を提案する本提言の視点から見ると、それらの問題は次の3つに整理することができよう。

第1は、原発事故にかかわらず、国または自治体の制度にもとづき、住民としてもともと受けることのできる保健関連サービスである。母子保健法にもとづく妊婦健診および乳幼児健診、予防接種法にもとづく定期予防接種がそれにあたる。原発避難者特例法にもとづき、これらのサービスは避難先で受けることができるが、避難先自治体の受入れ能力に限界がある場合もある（とくに、避難先自治体自身が指定市町村となっている場合）。費用については、国の制度として無料で行なわれるもの（乳幼児健診）もあるが、自治体ごとに助成制度が設けられている場合もある（定期予防接種）。とくに、自治体ごとの差異が大きいのは、乳幼児・子どもの医療費である。福島県では、2012年4月から18歳以下の子どもの医療費が無料化されているが、県内に住所があることが条件になっている。このような場合、避難によって受けることのできるサービスに差異が生まれる可能性があることになる。

第2は、原発事故の結果としての放射線被曝にともなう健康管理である。福島県民については、「県民の被ばく線量の評価を行うとともに、県民の健康状態を把握し、疾病の予防、早期発見、早期治療につなげ、将来にわたる県民の健康の維持、増進を図ること」を目的とする「県民健康調査」が、国の基金にもとづく県の事業として実施されている。震災時に18歳以下であった者を対象とする甲状腺検査は、県外に避難した者、住民票を県外に移動した者も対象であり、これらの者は、福島県内で

受診することも、県外の近隣検査実施機関で受診することもできる。この場合、避難者のアクセスを保障するために、検査可能な機関を増やすことが求められている。県内自治体の中には、県民健康調査の対象外の者に対して独自事業を実施している場合もある（例えば、浪江町では、震災時19歳以上40歳未満の希望者に対して甲状腺検査を実施している）。放射能に汚染された地域は福島県外にも広がっているため、福島県外からの県外への避難者もいる。これらの避難者は、制度化された健康調査の対象とはされていないが、民間医療機関などが希望者に対して独自に検査を実施している場合がある。

第3に、原発事故の被災者としての経験は、避難することなく元の居住地に留まる場合でも、被曝の影響についての不安を含め、心身の健康への負荷を与えている。しかし、避難が避難者に与える負荷は、より重層的かつ複雑なものである。避難にともなって新たな生活条件・生活環境そのものを構築し直さなければならないこと自体がストレスを生む。帰還するか移住するかの見とおしが不明確なままに避難生活が続くこと、また避難先の変更を余儀なくされることにともなうストレスが、これに重なる。さらに、避難者の多くは、家族分離を経験している。とくに、自主避難者の場合は、避難を続けるか否かについての家族内での判断の相違が、追加的なストレスの原因となっている場合がある。注目すべきなのは、被曝や賠償などにかかわる避難者に対する誤解・無理解にもとづくスティグマ、自主避難者については自主避難は「自己責任」でそうしているという社会の眼差しが心理的苦痛を与え、しばしば避難者であることを周囲に隠し、自ら孤立化を招くという行動を余儀なくさせていることである。そこから生まれる心身の負担は、子どもを含め、避難者を追いつめている¹⁴。以上のような避難者の心身の健康の問題については、「福島県民健康調査」の一環としての「こころの健康度・生活習慣に関する調査」をはじめとしてさまざまな調査が行われているが、実態を踏まえてどのように支援すべきかについては、なおいっそうの取り組みが求められている。

② 2つの制度の含意

避難者が直面している健康管理・医療上の問題は、国・自治体をはじめとする関係機関の多岐にわたる対応を必要としている。その中で、「特例住民」および「特定住所移転者」の制度は、どのような意味をもつであろうか。

「特例住民」制度の役割は、第1に、これによって避難住民は、避難先自治体において住民に準ずる地位において地域共同体を構成する者としての自己認識を明確にもつことができる、ということである。このことが、避難者に対するスティグマや孤立化を解消し、避難にともなう心身への追加的な負荷を軽減する方向に向かわせる一要因となることが期待される。第2に、そのことに対応した避難先自治体の積極的行動が期待される。避難先自治体には、教員を含む自治体の職員、さらには住民に対して、自らの自治体住民の一部としての「特例住民」の地位、避難者が抱える問題など

¹⁴ 避難してきた子どもに対するいじめの問題がその一例である。

について持続的に説明し、理解を得る役割が求められる。第3に、避難元自治体は、自らの住民の避難先およびその移動について正確に把握することができる。これによって避難元自治体と避難先自治体との関係が密になり、健康管理・健康保護の対象となるべき避難者に必要な情報が確実に届き、その情報にもとづいて必要なサービスを受ける機会が保障されるようになることが期待される。また、避難先自治体は、原発避難者特例法上の特例事務に該当するもののほか、本来の住民と同一ではないにせよ、それに準ずる行政サービスの対象として「特例住民」を明確に位置づけることができることになる。そのさい、「特例住民」を受け入れる自治体には、多かれ少なかれ追加的な財政的・事務的負担が生じることになる。その点については“自治体まかせ”にせず、国としてしかるべき支援措置を講ずることが不可欠である。避難者を自治体とその住民が支え、自治体を国が支えるという関係なしには、スティグマの克服をはじめ、避難住民の状況の改善という「特例住民」制度のねらいを充分に実質化することは困難であろう。

「特定住所移転者」については、健康管理・医療上の問題は基本的には移転先自治体における住民としての資格において解決されることになるであろう。原発被災者であることにともなうスティグマや孤立化は、自動的に解消されるとはいえないにせよ（したがって、この場合でも、自治体の職員や住民に対して避難者が抱える問題などについて理解を得る移転先自治体の役割が求められる）、軽減されてゆくことが期待される。帰還について判断するためには、「特例住民」の場合と同様、避難元における復興、とりわけ医療環境の整備が重要であり、それに対する情報提供が求められる。

残る問題は、居住地の変更にもかかわらず長期的な取組みが行なわれるべき、放射線被曝と関連した健康管理・医療の問題である。この点については、検査可能な医療機関を（とくに福島県外において）拡充することが不可欠である。また、住民登録制度とは別に、これまでに提案されてきた「健康管理等の対象者を同定する」[14]ためのなんらかの仕組み（健康手帳、資格証明書など）の導入の是非が、それを必ずしも望まないという当事者の意識にも目配りしつつ検討されるべきであろう¹⁵。自らの健康状態について知り、必要な場合は医療上の措置を安心して受けられることは、意に反して放射線被曝を受けた被災者の権利であり、その権利の実現を国として保障する仕組みについて、費用負担のあり方を含めて体系的に検討することを怠ってはならない。

¹⁵ 原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律（1995年）にもとづく「被爆者健康手帳」は、原爆投下時に一定の地域にいた人、投下から2週間以内に一定の地域に入った人、一定の時期に以上の人（母）の胎内にいた人などの申請にもとづいて交付される。指定病院において年4回まで無料の健康診断が受けられ、一定の場合、保険による医療費の自己負担分の無料化または払い戻しの対象となる。これを参考にすると、①対象者、②健康診断、③医療費の支援、の範囲が論点となる。このほかに、放射性起因性にもとづく「原爆症」認定の仕組みがある。

(5) 残された検討課題

本提言は、原発被災者のうち、避難者に焦点を当て、その「住民」としての地位のあり方に限って検討したものである。最後に、関連する残された問題を指摘しておくことにしたい。

第1は、「特例住民」および「特定住所移転者」の適用対象の問題である。

本提言が検討の土台とした原発避難者特例法は、その対象が「指定市町村」（13市町村）に限定されている。子ども・被災者支援法が視野に入れており、実際に支援の対象となってきたいわゆる自主避難者は、基本的には同法の対象となっていない。さらに今後、「指定市町村」における避難指示が解除されるにともなって、帰還せずに避難し続ける住民は自主避難者として扱われる可能性が大きい。その意味で、強制避難者と自主避難者との区別は相対的・流動的なものであり、福島第一原発事故という自らの意思にかかわらない出来事の結果として“避難”という問題に直面したという点では共通である。この点を踏まえたうえで、すべての避難者の選択を尊重する子ども・被災者支援法の理念に立ち戻り、「特例住民」および「特定住所移転者」の適用対象をどのように定めるかについて広い視野から議論すべきであろう。

第2に、被災者の選択と自治体の復興との関係である。

「特例住民」および「特定住所移転者」の制度は、避難を余儀なくされた住民の観点に立って、避難先自治体と避難元自治体の双方とのつながりを維持するための仕組みとして、個々の住民の選択を踏まえて利用されることを想定して構想されたものである。他方、自治体の観点から見れば、自らの自治体に登録された住民をできるかぎり多く確保することに、復興の人的基盤という点からも、それを基とした財政的基盤という点から深い関心をもたざるをえない。その意味で、住民の選択と自治体の利益とは緊張関係に立つことがありうることに注意しなければならない。「特例住民」および「特定住所移転者」（とくに後者）の制度設計にあたっては、この点も念頭に置くべきであろう。

4 提言

(1) 帰還か移住かについての被災者の選択の尊重

福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民について、「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」という子ども・被災者支援法の理念を再確認すべきである。とりわけ、避難指示の解除にともない、帰還するか移住するか判断を、期限を区切って事実上強いることのないようにすべきである。また、少なくとも当面のあいだ、原発避難者特例法にもとづく「指定市町村」の指定を維持すべきである。

(2) 避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを維持することを可能にする制度の新設

福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民が、避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを安定的に維持することを可能にするために、避難元に住民登録を維持している者を対象とする「特例住民」（仮称）制度、および避難先に住民登録を移した者を対象とする「特定住所移転者」（仮称）制度を立法措置により設けるべきである。

＜参考文献＞

- [1] 関西学院大学災害復興制度研究所、「原発避難白書」、2015 年
- [2] 復興庁、「全国の避難者等の数」、2017 年 3 月
- [3] 復興庁・福島県・富岡町「富岡町住民意向調査 調査結果（速報版）」2016 年 10 月
- [4] 河北新報オンラインニュース、2017 年 1 月 4 日。
- [5] 浪江町、「避難指示解除に向けた必要施策に関する要望書」（平成 29 年 1 月 31 日）
- [6] 福島県避難者支援課「福島県避難者意向調査調査結果」、2016 年 6 月
- [7] 東京都、「都内避難者アンケート調査結果」
- [8] 「双葉町復興まちづくり長期ビジョン」、2015 年 3 月
- [9] 「富岡町 災害復興計画（第二次）」2015 年 6 月。
- [10] 「浪江町 復興まちづくり計画」平成 26 年年 3 月
- [11] 自民党ふくしま復興本部宛て「復興加速化のための要望書」（平成 27 年 4 月 17 日）
- [12] 「国内強制移動に関する指導原則」（1998 年、〔国内避難民に関する国連〕事務総長代表報告書附属書）
- [13] 今井照『自治体再建：原発避難と「移動する村」』筑摩書房、2014 年
- [14] 社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会「[東日本大震災からの復興政策の改善についての提言](#)」（2014 年 9 月）

＜参考資料＞審議経過

平成 27 年

- 4 月 29 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 1 回）
役員の選出、審議の方向について
- 6 月 29 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 2 回）
住民の「二重の地位」に関する論点の整理について、現地調査について
- 8 月 19 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 3 回）
福島県現地調査の結果について、東京都に避難している被災者からの聴き取りについて、住民基本台帳制度について

平成 28 年

- 1 月 18 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 4 回）
総務省自治行政局市町村課からの聴き取り
- 3 月 15 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 5 回）
審議の取りまとめの方向について
- 5 月 13 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 6 回）
提言の取りまとめの方向について
- 7 月 15 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 7 回）
提言のとりまとめについて

平成 29 年

- 4 月 17 日 原子力発電所事故被災住民の「二重の地位」を考える小委員会（第 8 回）
提言案について