

東日本大震災および福島第一原発事故による 長期・広域避難の課題と復興プロセス

松田 曜子¹

¹正会員 関西学院大学特任准教授 災害復興制度研究所（〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155）
E-mail: ymatsuda@kwansei.ac.jp

東日本大震災と福島第一原発事故のために発生した約56,000人（福島県から・2013年4月現在）の広域避難者の問題は、現在も長期的な見通しが立たないままである。県外への避難を余儀なくされた人々は、先行きの不透明性に加え、家族の分断、公共サービスや就労機会の逸失など様々な苦悩に直面している。さらに、全国に離散した住民は説明会や住民ワークショップによって意見を集約することも難しく、コミュニティ再生に向けた合意形成もままならない。

本稿では、この長期・広域避難の問題の特徴を整理し、国際問題としての「国内避難民」問題の文脈での理解と対応策の検討を試みる。さらに、地域振興策としての定住支援策の活用も踏まえた多様性のある復興プロセスについて議論する。

Key Words : *long-term and widespread evacuees, internal displacement people, community reconstruction*

1. はじめに

本研究は、東日本大震災、および福島第一原発事故からの長期・広域避難に関する現在進行形の問題を扱う。そこでまずは、広域避難、長期避難の問題について整理しておく。

一般的に、住まいを失った被災者は、避難所生活を経て行政が用意した応急仮設住宅に入居する。その間、被災地では復興計画に基づき地域の社会基盤が整備され、都市や集落が再建される。これらが完了すれば、被災者は再建した自宅、あるいは復興公営住宅などの恒久住宅に移り住み、元の居住地での生活に戻る。これが、個人に想定された最も基本的な生活再建のパターンであり、この過程をたどる被災者に対しては、災害救助法をはじめとする既存の法制度はほぼ適用される。しかし、現実にはこのパターンをたどらない被災者も数多い。

その一つが「みなし仮設」である。みなし仮設とは、いわゆるプレハブ団地型の応急仮設住宅ではなく、既存の住宅を活用した仮設住宅のことであり、公務員住宅や公営住宅を利用するものと、民間賃貸住宅の借り上げによるものがある。東日本大震災では、着工済みの応急仮設住宅が約 54,000 戸であるのに対し、民間賃貸住宅の借り上げは約 60,000 戸²に上り、仮設住宅全体の半数

以上を占めている。みなし仮設は、避難所の早急な解消や仮設住宅予定地の不足を補うのに役立った反面、被災者が広い地域に分散されるため、支援や情報が行き届きにくく、また従来からの住民のコミュニティに馴染めずに孤立する等の問題も生じている。

さらに、何らかの理由で被災前の居住地を離れ、市町村や県の境界をまたいで避難をしている状態を「広域避難」と呼ぶ。県境を越えて避難している場合には県外避難と呼ばれることもある。日本では、阪神・淡路大震災（1995）の際にこの問題が取りざたされ、兵庫県が県外避難者への帰還支援策を講じた²。東日本大震災では、広域避難者は全国に分散しており、47 都道府県、1,200 の市区町村に所在している³。広域避難者も、みなし仮設の入居者と同様に被災地外に居住することで支援や情報のアクセスが難しくなるほか、被災地から遠く離れた地域での生活は様々な面で困難が生じる。

仮設住宅から恒久住宅に移るまでの期間は一般的に災害の規模が大きいほど長期化する。阪神・淡路大震災で最後の仮設住宅が解消されるまでには 5 年を要した。また、長期避難は一定期間帰還が望めない噴火災害における事例が多い。雲仙普賢岳噴火（1991）、有珠山噴火（2000）、三宅島噴火（2000）において、避難が長期化することを見込んだ国や地元自治体が、避難者に対

し既存の制度を柔軟に運用して現金支給を行った事例がある⁴⁾。沿岸域が津波により壊滅的な被害を受けた東日本大震災における避難の期間は、より深刻な長期化が予想され、既に仮設住宅の入居期間は延長が繰り返されている。さらに、原発事故の避難区域や周辺地域では、帰還までの目途が立たず、従来の災害における長期避難とは問題の様相を異にしている。

既存の制度や慣習が想定している基本のパターンに従わないこうした長期・広域避難の問題に対しては、当然ながら従来とは全く異なる生活再建プロセス、復興計画が描かれなければならない。しかしながら、現状の政策では「いずれ帰還」という方針が示されているのみである。

県外への避難を余儀なくされた人々は、生活の先行きの不透明性に加え、家族の分断、公共サービスや就労機会の逸失、帰還に関する世代間の軋轢など様々な苦悩に直面している。さらに、全国に離散した住民は説明会や住民ワークショップ等の機会によって意見を集約することも難しく、コミュニティ再生に向けた合意形成もままならない。広域避難者のこのような混乱状態を解消するためにも、さらには、将来起こりうる巨大災害において大都市が被害を受ければ今回以上に多種多様な避難パターンが生じうることを考えると、この問題の整理と対応策の検討は喫緊の課題である。

そこで本研究では、東日本大震災における広域避難の問題について、現在の課題と特徴を整理する。さらに、この問題を国際的な難民問題における「国内避難民」の文脈での解釈を試みる。そして、元の居住地への帰還を前提とする既存の復興計画や支援策によらず、避難先での定住も視野に入れた多様性のある被災者の生活再建、コミュニティの復興プロセスについて議論する。

2. 広域避難問題の整理

(1) 問題の特徴

広域避難の問題の第1の特徴はその全容把握の難しさにある。図-1は、避難者の属性を図示したものである。我が国では、災害対策基本法や原子力災害特別措置法等に避難指示、避難勧告に関する規定があるが、命令ではないため避難しなかった人への罰則規定はない。ここでは仮に、今回の地震、津波、原発事故がなければ、居住地を移動するはずではなかった全ての人々（Ⅰ）を避難者と定義する。避難するにあたり、出身地が避難指示区域にあるなどして避難の法的根拠を持つ人々（Ⅱ）を強制避難者と呼ぶ。それ以外の人々は避難の判断を自主的に行った自主避難者と呼ばれる人々（Ⅲ）である。

強制避難者と自主避難者は公的な支援の内容に大きな隔たりがあり、また東京電力からの賠償の内容にも違い

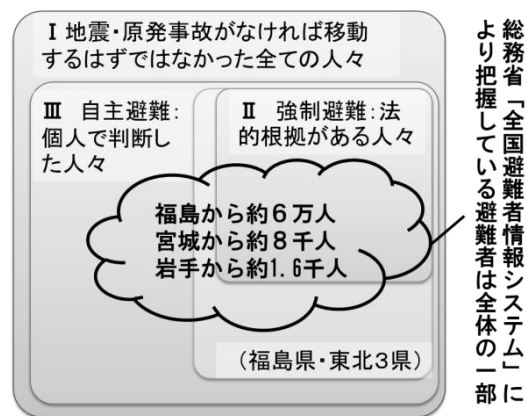


図-1 避難者の属性

がある。さらに、こうした法的根拠となる避難指示区域の見直しが進んでおり、今後境界が狭められる（Ⅱの領域が縮小される）たびに、一部の強制避難者は自主避難者とみなされていくことになる。さらに、様々な支援策を受けられる条件は常に避難指示区域の境界と一致しているわけではなく、全国の避難先の自治体の判断によっても異なっており、例えば「福島県（東北3県）からの避難者に限る」など独自の助成条件を設けている自治体もある（図のⅡとⅢの間の領域）。こうして、避難世帯は様々な属性に分けられ、受けられる支援策の違いが避難者間の無用な分断を引き起こす原因ともなっている。

さらに、根本的な問題の特徴として、避難者の全数把握ができていないことが挙げられる。避難者数に関する公的な情報源は、総務省が掌握する「全国避難者情報システム」である。このシステムの登録は任意であるが、登録すると避難元の行政情報や支援の情報などが転送される仕組みになっている。同システム上で現在「避難者」として登録されている人の数は、全国で約33万人である。このうち、避難元と異なる「県外」に避難をしている人々は、福島から約6万人、宮城から約8,000人、岩手から1,600人の合わせて7万人である。しかしながら、システムに登録している避難者は一部に過ぎず、正確な把握はできていないと言われている。特に自主避難者にとっては、同システムへの登録は住民票が避難元にあることを意味し、就労や差別などの生活上の不利益を被るため、避難ではなく、転居の形をとる人も多く、こうした人々の把握はより困難になっている。また、被災当初は世帯の住民票を残したまま、母子のみが県外に避難する事例も多くみられた。システムの周知は避難先の自治体担当者に一任されており、システムの存在自体を知らない被災者も相当数いた可能性も高い。もちろん、東北から他県に転居した世帯のなかにはもともと避難ではなく移住したという認識であり、「避難者」としての支援を特別に必要としない世帯（もしくは、東北からの転居者であることを知られたくない世帯）も存在する。しかし、

問題は区分の曖昧さそのものよりも、こうした曖昧さのもとで、困窮し、支援へのアクセシビリティも限られた避難者の存在が埋没しているという点にある。全数把握ができていないことで公的、民間を問わず支援メニューの企画や政策立案を難しくさせている。

全国避難者情報システムは以上で述べたような問題点を抱えながらも、全体的な避難者の動向を推定するには有力な情報源である。図-2は主要ないくつかの都県について避難者数を時系列に並べたグラフである³⁾。2013年3月現在、東北3県以外で最も避難者数が多いのは、福島県の隣県である山形県の9,420人である。次いで、東京都の7,415人、新潟県の5,688人が並ぶ。山形や新潟のような近県に避難した人は、時間の経過とともに元々の居住地に帰還、または第3県に再避難した人も多く、震災1年後くらいから減少している。逆に、岡山県（339人）や沖縄県（730人）など東北からの距離が遠い地域では避難者の絶対数は少ないが、減少することもなく、避難者の定住傾向が読み取れる。茨城県（4,023人）はその中間にある県で最近も微増傾向にある。このことは、上記で述べた第3県として茨城を選択したり、最終的に茨城での定住を選択した避難者が増えていることを類推させるが、詳細の要因を探索するには、より詳細な統計を必要とする。

さて、以上のような状況下で、広域避難者は、故郷である避難元に「戻れる」状態にあるか「戻れない」のかという条件、そしていずれは「戻りたい」のか、もう「戻りたくない」のかという意思によって様々な立場に分かれる。こうした立場の違いによる分断は、避難者の間でも孤立を生み、人間関係にゆがみを生じさせているだけではなく、広域避難という問題自身の包括的な取扱いを難しくさせている。

図-3はその状態を模式化したものである。例えば、長期間戻ることができないことが確定している強制避難者にとっては、いつか戻れる日が来た時にどのような故郷を取り戻したいかという故郷の復興の問題への関心が高い（図の第1象限）。福島県浪江町が一般住民や子どもからアンケートをとったり町民懇談会を開催したりしながら作成した復興ビジョン⁴⁾や同県富岡町民が立ち上げたとみおか子ども未来ネットワークが開催するタウンミーティング⁵⁾などは、将来の故郷像を思い描き、共有することにより住民どうしの連帯を強めようとする取り組みである。

出身地には戻りたくない、あるいは避難先での定住を決意した避難者（図の第2、第3象限）にとっては、出身地の復興には思いを馳せながらも、避難先での定住策、就労、新しい地域住民との関係づくりなどが関心事となる。

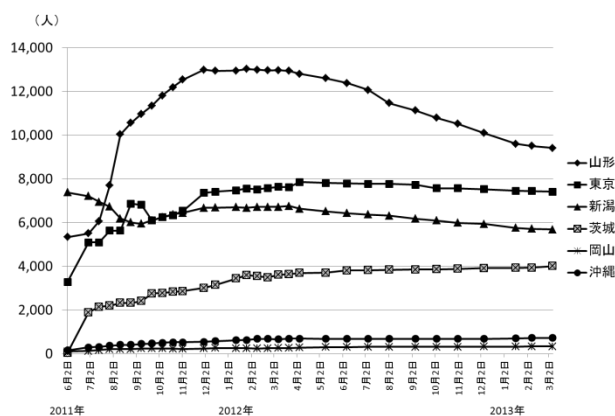


図-2 避難者数の推移（復興庁）

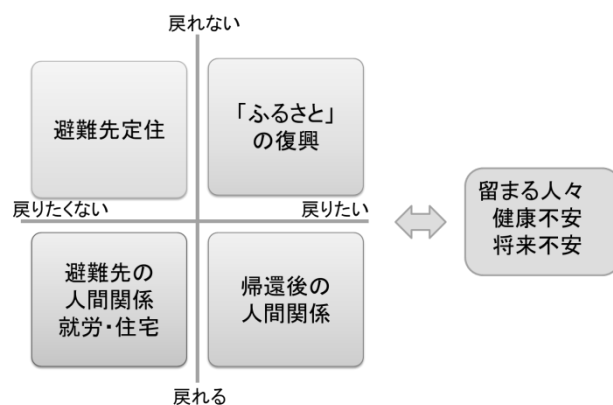


図-3 広域避難問題の類型化

他方、「戻れるけれども戻りたくない」あるいは「戻れるし戻りたい」という自主避難の人々（図の第3、第4象限）が抱える課題は、「自分だけ避難するのは勝手ではないか」、「過剰反応ではないか」という周囲の無理解、就労機会や住宅の問題、故郷に残してきた家族、親族、友人との関係などの悩みである。さらに、全国に散らばった避難先の地域では、こうした立場や関心の異なる避難者が共存しているが、連帯しようにもこうした細かな立場の違いの壁を越えられず、当事者どうしの連帯を阻んでいるという側面も見られる。例えば、避難者の自助のためのコミュニティを立ち上げても、強制避難者と自主避難者、福島出身の人とそうでない人之间ではコミュニケーションがうまくいかず、団体としての一体感が保てないという声は、多くの支援者から上がった。これらに加え、避難者共通の問題として子どもの健康問題や、二重生活による金銭的な負担などが挙げられる。もちろん、様々な事情により避難したくても地元に残らざるを得ないという世帯もあり、こうした人々も健康不安や被ばくリスクによる将来不安を抱えている。

(2) 被ばくリスクと広域避難問題

以上示したように、東日本大震災における広域避難の問題は、阪神・淡路大震災や噴火災害の事例に比べ、圧倒的に避難者属性が複雑であり、さらに帰還の意思を持たない人が多いという点で我々がこれまでに対処したことのない問題であると言える。その主たる要因は、当然ながら福島第一原発事故による被ばくリスク、およびリスクへの感受性が与える影響によるものである。

本稿では、原発が引き起こす問題そのものについては扱いを避け、あくまでもすでに起こった広域避難の問題を対象とする。ただし、図-1で示した領域のうち、法的な根拠が与えられていない自主避難者の人々についても、問題の対象として扱う。それは、この問題に関する以下の特性による。

一つは、今回のように長期間にわたり大規模な避難生活が発生するような状況は、これまでの原発の設計上は考慮されていなかったという点である。原発事故のリスクは、人体が被ばくすることによる死亡リスクのみが考慮され、生活基盤が失われるリスクは想定していなかった⁸⁾。広域避難はそのような想定を覆す事象である。

もう一つは、避難に関する情報提供水準の問題である。現状、避難に関する情報は、避難指示区域の提示のみで行われている。区域外の地域に対する居住の安全性について言及はない一方、大気や農作物の放射性レベルをモニタリングし、農作物等については基準値を超えた時のみ出荷禁止命令等の措置を取っている。このように「安全」と「基準値超過」という二元化された情報だけでは、市民がリスク選択を行う上で十分な提供水準とは言えない。不十分な情報提供のもとでは、市民による自主的な避難の選択は、正確な科学的知識を持たない市民の非合理的な行動ではなくて、考えられる範囲で最も深刻なケースを念頭に意思決定をするという合理的行動⁹⁾である。今回の広域避難者の多くが子どもを抱える家族であることは、この選択が子どもの健康を守るうえでの親が選んだ最も安全側の選択であることを表している。

こうした理由から、自主避難を選んだ人々に対し、現時点でそれを非合理的な選択であると決めつけることはできない。しかし同時に、今後広域避難に関する公的支援策を提示する上では、避難に関する合理的な選択基準を決定し、二元化ではない、よりきめ細やかなリスク情報とともに提供した上で市民に選択を委ねなくてはならない。そうしなければ、明らかに高水準のリスクにさらされている人々に対する支援の遅れも招いてしまうであろう。

3. 難民問題として見た広域避難者問題

(1) 強制移動のサイクル

日本では前例を見ない広域避難の問題であるが、「長期避難」、「帰還」、「定住」といった概念はむしろ国際的な難民問題の領域と親和性が高い。また、国際的には法的な根拠によらず、自らの意思に反して移動を強いられた人々全てを「強制避難民」として扱う傾向にあり、ここまで述べてきた問題の対象とも合致する。そこで、国際問題の日本の事例への適用という形で、この分野での実践や研究の援用を試みる。

滝澤¹⁰⁾は、国内避難民、難民を含む「移動を強いられる人々」の強制移動のサイクルを図-4のような概念モデルに描いている。そして強制移動の流れを把握し、その対応策を検討するには、「国内避難」、「帰還」、「避難先定住」など各段階にある人々の動きの背景にあるプッシュ要因（出身地域から押し出す要因）とプル要因（受け入れ地域の誘因）を探り、その流れのダイナミクスを分析するのが有効であるとしている。

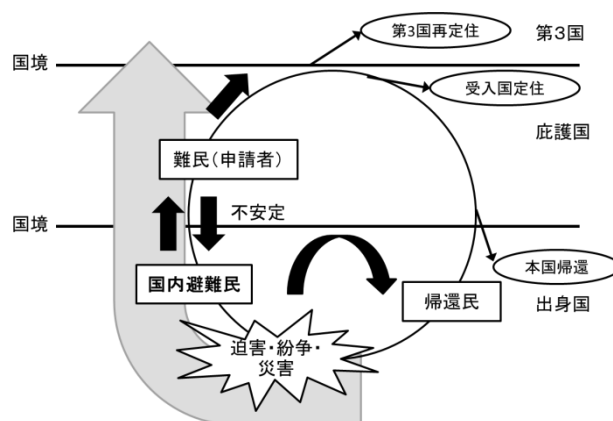


図-4 強制移動のサイクル（滝澤¹⁰⁾をもとに作成）

著者は、民間の支援団体である東日本大震災支援全国ネットワークが開催する広域避難者支援ミーティングに名古屋、大阪、松山、博多にて参加し、避難当事者の声を聞く機会を得た¹¹⁾。その委細は主催者の報告に譲るが、避難先で満足度の高い生活を送っている避難者は、概して避難先において良好な人間関係を新たに築き、受け入れられた関係にある。上記のモデルが指すところのプル要因が充実している地域ではスムーズな移住が促進されると言える。

なお、滝澤によると国際的には、多数の難民を受け入れる国は開発途上国が多い。これは、開発国が避難してきた人々がもたらす技術や文化、またその人々自身を「犠牲」ではなく、発展のための「機会」としてとらえているからである。実際、今回の避難者支援においても、過疎対策としての定住支援策を援用する形で定住を進め

た事例もいくつかある。現在、各地方自治体における避難者支援をの担当は防災部署もしくは福祉部署に置かれていることが多いが、「地域振興」のひとつの策として避難者支援を手厚くする方策もあると言えよう。また、福島をはじめとする送り出す側の自治体は、各地の地域振興としての受け入れ策を前向きに容認しつつ、緩やかな交流の機会を継続していくことが重要である。

次に、出身地への帰還について考える。福島県や国は、基本的に除染と帰還を進める方針を示しているが、既報の通り除染事業の進捗は芳しくなく、その目途は全く立っていない。仮に除染が完了したとしても、今後40年かかると言われている廃炉作業が進行する中で、「戻る」という選択を行う人々の数は限られているだろう。帰還意思を問うアンケートの結果によると原発が立地する大熊町では45.6%の住民が「帰らない」と回答している¹²。この状態では、帰還のプル要因は非常に脆弱なものであると言わざるをえない。さらに避難が長期化すれば、文化や言葉、仕事などの生活基盤が全て避難先に馴染んでいき、プル要因はさらに弱まっていくことが想像される。帰還までの期間や、避難先に定着する各々の条件などの詳細を調査し、その時期までに除染という根本原因の除去が間に合わないのであれば、早い段階において帰還の可能性についての情報提供を行っていくことが、避難者の生活の安定につながると考えられる。

(2) 国内強制移動に関する指導原則

国際問題からの重要な示唆はもう一点ある。それは、国内の法体系では規定されていない、支援に関する原則が明文化されている点である。難民問題において、国境を越えていない人々を「国内避難民」と呼ぶ。国内避難民（internal displaced persons）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」¹³と規定されている。この規定によると、東日本大震災や原発事故による避難者の全て（図-1の領域Ⅰにあたる人々）は、国内避難民に相当するものと考えられる。

国際社会において国内避難民という概念やその支援策が検討され始めたのもそう古い話ではなく、1990年前後からである。冷戦後の地域紛争時代に入り、政治的な迫害を受ける「難民」が国境を越えずに国内に留まるケースが増えたこと、また国内問題への介入が難しく、国際的な保護体制の確立が遅れがちだったことがその原因である。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の試算では2006年現在、国内避難民は世界に2,450万人おり、

その7～8割が女性であるとされる¹⁰。

このような流れを受けて1998年に国内避難民の権利と国家の義務をうたった「国内強制移動に関する指導原則」（Guiding Principles on Internal displacement）が国連人権委員会に提出された。この指導原則は法的拘束力はないが、「国内避難民の保護のための重要な国際的枠組み」として国際社会から認識されているものである。生活していた土地を強制的に追われ、かつ国際社会の保護も受けにくい状態にある人々を社会的弱者と認め、相応の権利を保障するといった視点は、災害救助法をはじめとする日本の災害法体系には見られないものであるが、世界的な潮流は避難者の人権を保護する方向に向かっていっていると言える。

ただ、こうした指導原則を直接今回の避難者に適用するのは難しい。当然ながら現在の日本は国連が想定しているような紛争状態ではなく、十分に統治能力があり、それどころか災害発生時のための法体制が何重にも組み立てられているからである。指導原則の理念は尊重しつつも、むしろこの指導原則に基づいて行われた実際の支援活動から知見を得るのが望ましい。

現実的な国内避難民の支援はUNHCRをはじめとする国連機関と、国際赤十字に代表される民間団体が担っている。上述のように、国内問題への介入のバランスから国内避難民への支援は責任の所在があいまいになりがちである。そこで国連機関は連携し、国内避難民の支援活動を保護、保健、教育、シェルター設営など9つの分野に分け、それぞれのクラスターでの中核責任を負う国連機関が定めたクラスター・アプローチを2005年から採用した。こうした過去の知見は、国内でも十分応用可能である。その他、国連と民間支援団体の連携手法についても、国際事例から学ぶ余地は残っている。

4. 結論

以上広域避難問題を概観してきたが、今回の問題の最大の特徴は「分断」である。時間の経過とともに分断が進み、分断の連鎖が避難者（および、福島に留まっているすべての被災者）を孤独に追いつめている。あらゆる支援はこの分断を紡ぎなおす方向に働かなくてはならない。当事者は既に分断が進んだ状態であり、異なる立場の人々とは気兼ねがあり交流も持ちにくいような状況に置かれている。だとすれば、支援者のほうが立場を超えて様々な境遇に置かれた人々と手を組み、連携することが必要である。

また原発事故が引き起こした今回の問題は、出身地の場所など物理的条件のみならず、被ばくリスクへの感受性という非常に繊細な主観、価値観によっても人びとを分断に追い込んだことが大きな特徴である。仲良しだっ

たはずの友人と放射線に対する考えの違いから疎遠になったという事例は数知れない。価値観による分断を紡ぎなおすのは容易な作業ではないが、少なくとも支援する側は、できるだけ価値中立であることが求められるだろう。

2.において避難者の立場を「戻れる」「戻れない」「戻りたい」「戻りたくない」の4象限に分けて説明したが、現実には避難者はこの4象限の間をぐるぐると巡りながら日々悩み続けている。父親との別離生活に子どもが耐えられず、福島に戻るという選択をしつつ、再移住について考えているという家族もある。こうした状況に置かれた家族が最終的な決断を下すのには、数年から人によっては数十年かかるだろう。その間、支援者は「定住支援」でも「帰還支援」でもなく、迷いをそのまま受け止められるような支援を考えなくてはならない。当事者の心の揺らぎに応えるには、避難先での就業を応援しつつも、故郷を忘れないための時間も同時に持てるような柔軟性が重要になるものと考ええる。

参考文献

- 1) 復興庁: 民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移 [平成 25 年 3 月 28 日], 復興庁ホームページ, 2013.
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/25328.html>
- 2) 田並尚恵: 阪神・淡路大震災における県外避難者, 阪神・淡路大震災における住まいの再建—論説と資料, pp.16-22, 2012.
- 3) 復興庁: 全国の避難者等の数 (所在都道府県別・所在施設別の数), 復興庁ホームページ, 2013.
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/post.html>

- 4) 津久井進: 大災害と法, 岩波書店, 2012.
- 5) 浪江町: 復興ビジョンの策定について, 浪江町ホームページ, 2013
<http://www.town.namie.fukushima.jp/site/shinsai/67.html>
- 6) とみおか子ども未来ネットワーク: タウンミーティングについて, とみおか子ども未来ネットワークホームページ, 2013.
<http://www.t-c-f.net/index.html>
- 7) 東日本大震災支援全国ネットワーク: 広域避難者支援団体のネットワークづくりのための活動実態調査, 2012.
http://www.jpn-civil.net/activity/docfiles/Kouiki_Report.pdf
- 8) NHK: ETV 特集 “原発のリスク” を問い直す～米・原子力規制元トップ 福島への旅～ (2013 年 4 月 6 日放送), 2013.
<http://www.nhk.or.jp/etv21c/file/2013/0406.html>
- 9) 齊藤誠: 原発危機の経済学: 社会学者として考えたこと, 日本評論社, 2011.
- 10) 滝澤三郎: 難民と国内避難民をめぐる最近の UNHCR の動き--「強制移動のサイクル」の観点から, 国際公共政策研究, Vol.12, No.1, pp.75-92, 2007.
- 11) 東日本大震災支援全国ネットワーク: 広域避難者支援ミーティング, 2012.
http://www.jpn-civil.net/activity/kouiki/kouiki_meeting/
- 12) 河北新報: 原発避難/住民アンケート (2013 年 3 月 7 日記事), 2013.
- 13) 墓田桂: 「国内強制移動に関する指導原則」の意義と東日本大震災への適用可能性 (東日本大震災と法), 法律時報 Vol. 83, No.7, pp. 58-64, 2011.

(2013.5.7 受付)

ISSUES ON LONG-TERM AND WIDESPREAD EVACUEES BY THE GREAT EAST JAPAN EARTHQUAKE AND FUKUSHIMA NUCLEAR ACCIDENT

Yoko MATSUDA

Due to the Fukushima Daiichi nuclear accident and the Great East Japan Earthquake, approximately 56,000 (as of March 2013) or more people have still displaced from Fukushima and nearby prefectures to all over Japan. This issue of the long-term and widespread evacuation has lack of prospect.

The recovery process for these widespread evacuees should be designed differently from other natural disasters, however, at a policy level, the national and Fukushima prefectural government indicate only to “repatriate” them when get prepared.

Meanwhile, at private level, various voluntary and non-profit organizations start support activities to weave the disrupted communities and families. Some of the evacuees organize themselves in a self-help group and start small business in their new homeland.

In this paper, the author characterizes this issue of long-term evacuation, to compare it from the cases of past natural disasters in Japan. Then it is pointed out that the structure of the problem is similar to the international refugee problem. From these analyses, the paper concludes that diverse support measures are required not merely repatriation support or settlement support.