

〈福島県大熊町〉県内・県外の避難先における「町民コミュニティ」形成事業 —情報格差の解消に向けた復興支援員の導入 2012.10-2014.09

大熊町役場 福祉課介護係 係長 鈴木秀和

首都大学東京 人文科学研究科 客員研究員 吉田耕平



はじめに

2011年3月11日、未曾有の大地震が東北地方を襲った。同日、福島県沿岸部の東京電力福島第一原子力発電所において過酷事故が発生する。

同原発の立地する大熊町は3月12日早朝、全住民に対して避難指示を発表。4月の初旬、役場機能を会津若松市に移転。4月21日には町の全域を「警戒区域」に指定。全国各地に離散した大熊町民は、以後長きにわたり「分散避難」を余儀なくされる。

将来、どの時点で大熊町内に居住できるようになるかは明確でなく、町民は「帰還」「移住」のいずれを選ぶことも困難だった¹⁾。渡辺利綱大熊町長は2012年9月、「5年間は帰町しない」と決断。町の「復興計画」では、町民が大熊町に帰る場合にも、帰らない場合にも、安心して暮らせるよう、諸施策の策定・実施を進めることとした(図1)。

そうした施策の一つとして、大熊町では2014年度以降、「避難者コミュニティ復興支援事業」を実施。この事業により、福島県の内外に「復興支援員」を配置し、大熊町民の「町民コミュニティ」を形成し育成する後押しをしてきたのである。

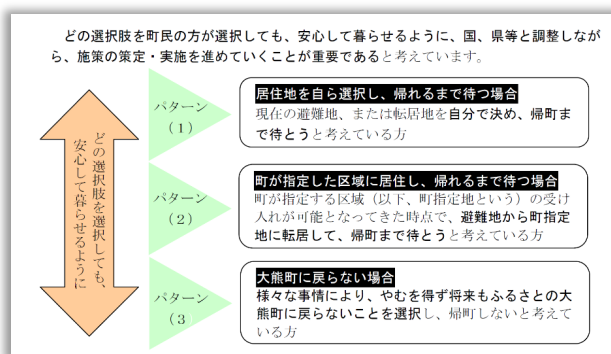


図1 すべての選択を尊重する宣言²⁾

一般に、被災住民の生活ニーズに対する支援策を打

ち出すには想像以上の時間と労力がかかる。重要なのは、行政職員が素早く状況を把握し、対策を講じることだ。しかし将来起こりうる大災害において、住民の分散避難に直面した自治体職員は、どのようなニーズを重視し、どのような対策に専念すればよいのか?

このような場面では、過去に他の自治体で実施された施策の情報があれば、何らかのヒントを得られるだろう。しかし、参考となる事例は多くない。そこで本稿では、全国に分散する住民を支援した施策の一例として、標題の復興支援員事業を紹介する。各種の災害に向き合う市町村で、同事業の経験を役立ててほしい。

執筆は、事業を担当した町職員(鈴木)とその経過を調査してきた社会学者(吉田)の共同で行った。

2012年10月から2014年9月までを対象に、事業化の経緯、目的と方法、初期の成果を記していこう。

1. 遠方のニーズへの対応(事業の経緯)

これより以前、県境を超えて避難した住民のコミュニティづくりを支援するような自治体は存在しなかった。なぜ大熊町はこうした事業を始めたのだろうか。

一般に自治体の施策は、住民のニーズに対する対応の模索から始まる。そこで本節では、そうした模索の中からコミュニティの支援が浮上した経緯を述べる。

(1) 事業構想の浮上

事業を生み出すためには、何よりも住民のニーズに向き合う態勢が必要となろう。大熊町は発災二年目以降、組織的な検討の態勢を作っていた。

最初に設けたのは、新たな担当課・担当職だった。それまで、遠方の各地に避難した町民の支援に特化した部署はなかった。そこで2012年10月、町役場の中に「生活支援課」を設立。課内には二つの係を置く。

一つを「住宅支援係」とし、仮設住宅と借り上げ住宅を担当。もう一つを「生活支援係」とし、県外の町民の支援を担当することとした。

この生活支援係は、避難先での町民同士の交流に利用できる「コミュニティ補助金」の執行などの業務を担った。県内・県外から復興関連イベントの案内を受け、周知する業務にも携わった。各地の町民からは様々な提案や要望が寄せられた。これを通じ、遠方に避難している町民のニーズの複雑さへの理解が深まった。職員らは、県外の住民のために何らかの施策が必要であると考え始める。

続いて、総務省の「復興支援員」制度を知る機会があった。2013年の夏ごろ、福島県内の講習会に同僚の職員が参加した。このとき、岩手県内の「復興支援員」の活動が紹介された。復興支援員とは、同名の制度に基づき、被災自治体の事業のために雇用される職員を指す。紹介映像では、仮設住宅の電球の交換を求める住民に対し、復興支援員が「それくらいは自分でやりましょうよ」と話していた。

「こういうことは役場が言うと角が立つから、同じ目線で話せる我々が言うんです」。この言葉にヒントを得て、民間の人材を活用すれば町民のニーズに柔軟に対応できると考え、以後この「復興支援員制度」³⁾の情報を収集する。だがこのときも、具体的な事業化の方法は分からないまま時間が過ぎた。

しかし2013年の末ごろ、県内の取り組み事例を知る機会が相次いだ。まず、隣町の双葉町から復興支援員事業を受託した民間団体が大熊町役場を訪ね、事業の開始を伝えた。また、その双葉町に隣接する浪江町では全国各地の町民宅を回る「戸別訪問」を進めていた。この事業に携わる研究者が、大熊町の企画調整課長を訪ねて面談。これらの場に生活支援課の職員が同席し、大熊町での事業化のヒントを得たのである。

生活支援課はすぐに事業の構想を起案。他の3つの課に呼びかけ、会議を開催した。提示したのは、他町の「戸別訪問」事業を発展させた事業案である。まずは「復興支援員」に委嘱し、全国の町民世帯を一軒

一軒訪ねる。訪問の際、①福祉、②健康、③仕事、④住宅に関する町民のニーズを把握する。それぞれの事業に対し、会議に出席した4つの課——①福祉課、②健康介護課、③産業建設課、④生活支援課——が支援に当たるといった内容だった。

この4課が初めて一堂に会し、施策を検討したことは、事業開始に向けた大きな一歩となった。

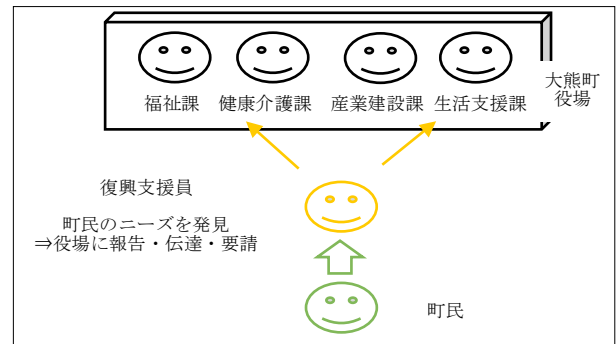


図2 戸別訪問事業の当初構想

（2）事業案の再検討

ところが、こうした4課協働のプランは実現に至らなかった。多組織間・多地域で業務を進めるためには、運用上の難度が高かったからである。

第一に、上記の案を実施するには、少なくとも3つの組織が連携しなければならなかった。まず「避難元」（発災前に町民が暮らしていた地）の大熊町の内部で連携が必要となった。また町役場の複数の課、および社会福祉協議会（以下、「社協」と記す）を始めとする社会福祉関連法人間の連携も求められた。さらに「避難先」（発災後に町民が身を置いている地）の市町村でも同様の連携が求められた。

しかもこの場合、「復興支援員」は各組織への町民の状況を伝えなければならない。それらの支援ニーズを避難元の町役場へ知らせれば、関係課や社協は直ちに町民状況を把握し、支援に動く。支援ニーズを避難先の市町村へ知らせれば、連絡を受けた市町村や社協も動き始める。こうした三者の連携は、非常に大掛かりなものになってしまう。

第二に、この事業のためには、担当者間の正確な情

報共有もなければならなかった。まず、復興支援員は住民のニーズを正確に把握し、関係機関に伝える必要があった。また避難元の大熊町の担当者は複数の組織の間で情報を共有し、調整する必要があった。さらに避難先の市町村の担当者も、大熊町の状況を丁寧に把握し、適切に対応する必要があった。

ところが、このような過程では情報が正確に伝わらないリスクがある。このリスクを低めるためには、注意深く情報を伝達し、共有しなければならない。だが多くの場合、その起点となる復興支援員は福祉専門職でなかった。その負担はあまりにも大きくなってしまふと予想された。

以上の理由から、4つの課が連携して事業を行う案は難度が高いと判断され、採用に至らなかった。

また当時、復興支援員制度を活用できる期間は上限5年とされていた。この期間が終了してしまうと、町民は再び復興支援員の支援を受けられなくなる。この間、新たな別の仕組みが生まれえない場合、避難生活の状態は発災直後の状態に戻ってしまう。

このような懸念から、戸別訪問の実施自体も見送られたのである。

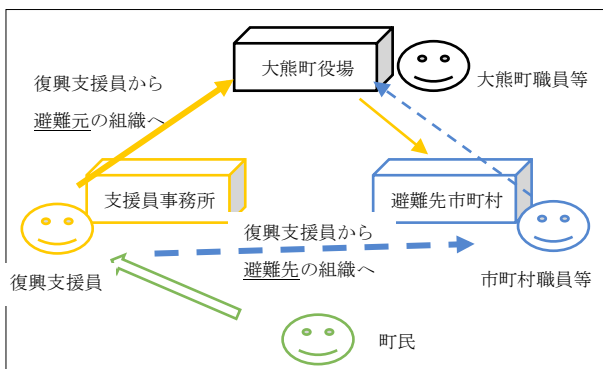


図3 情報共有の運用イメージ

このように、他町の事例を発展させた「戸別訪問」の事業案には運用面の問題があった。そこで生活支援課では別の事業案を練ることとなる。

その一つは、町民が参加する交流機会を用意する構想だった。これは全国各地を巡回してサロン等を開催するというものだ。ところが、これを実施するには各

地に会場を用意し、多数の人員を配置することが必要となる。そのため、全国各地を均一に巡回することは困難である。参加者の規模を見込むことが難しく、各地で一様の効果を得ることも期待しにくい。この事業案もまた採用できなかった。

検討を続けた結果、既に事業化されていた「コミュニティ補助金」を活用し、「町民のコミュニティ」を支援する構想が生まれた。これはすなわち、各地に避難している町民に、それぞれの地域で、町民の集まりを作ってもらい、町民同士の互助的なつながりを育んでもらおうとする案である。

この背景にあったのは、遠方の地域に身を寄せた大熊町民の間から寄せられていたもう一つのニーズの存在だ。町民が抱えていたのは、決して福祉、健康、仕事、住宅に対するニーズだけではなく、これらに加えて、「大熊町民同士のつながり」に対するニーズも存在したのである。しかも、「コミュニティ」による「つながり」づくりの支援だけであれば、生活支援課が単独で取り組めると思われた。

このようにニーズと支援体制が合致すると見込まれたことから、この「町民コミュニティ」の支援を事業化していくことが決まる。

遠方の各地で町民コミュニティを支援するという構想は、以上の紆余曲折を経て浮上したのである。

2. 町民コミュニティの必要（事業の目的）

本事業が生み出された背景には、こうした経緯があった。それでは、大熊町民には町民コミュニティが必要であると行政が考えた理由は何だろうか。

当然、行政の施策には明確な目的がなければならない。そこで本節では、コミュニティによってどのような問題を解決しようとしたのかを述べる。

（1）町民の間に生じた情報格差

「5年間は帰町しない」との宣言を受け、避難生活を送る町民は今後の身の振り方を考えなければならず、様々な情報を求めていた。

そこで町役場では、全国各地の町民に向けた情報の発信に力を入れた。しかしながら力を入れたにも関わらず、町民の側からは「情報が無い」という声が多く寄せられた。

その第一の原因として、大熊町民の密度の差が挙げられる。大熊町の役場に近い地域には、多くの大熊町民が避難していた。ところが役場から遠方にある地域では、大熊町民は少なかった。そうした地域に身を寄せた場合ほど、同じような境遇の人、つまり同じ大熊町から避難して来た人に出会える機会は少なかった。

発災前はいつでも、地域や職域などの身近な場所で「茶飲み話」をすることができた。発災後、会津地方に身を寄せた町民であれば、立ち寄ったスーパーや集会所で他の大熊町民と「立ち話」ができた。こうした「井戸端会議」では、本人が必要とする情報を得られた。これは極めて貴重な場だった。しかし遠方に避難した町民の場合、このような井戸端会議の機会はなく、必要とする情報を得られなかったのである。

第二の原因として、原発立地町から避難したという大熊町民の境遇の特殊性が挙げられる。今次の災害では様々な地域からの「避難者」がいるが、大熊町民の状況は他の人たちと異なっていた。避難指示を受けて避難した大熊町民は、自分の家がそこにあっても帰れない苦しさを抱えていた。また東京電力から支払われる損害賠償は、生活基盤を全て失った事態に見合うものでないが、報道等ではその額面の大きさばかりが伝えられ、神経をすり減らす状況があった。

東日本大震災の発生後、全国各地に避難者が集まったため、避難者同士の交流の場が設けられた。こうした場には、避難指示区域からの避難者に加え、区域外からの避難者が多く参加し、大熊町民の状況は極めて特異に見えてしまった。自身の境遇を話したり、大熊町の状態を尋ねたりすることは難しかった。大熊町の支援制度の利用や、今後の生活設計を相談できる機会も少なかった。情報交換は進まなかった。

第三の原因として、被災状況の長期化により、何度も避難先を移す点が挙げられる。大熊町に「帰る」日

を待っている町民も、そうでない町民も、過ごしやすい居住地を求め、移動を繰り返さざるをえない。当初は町役場の近辺に避難していても、様々な事情により、他の地域に避難先を変える。町役場から遠方にいる場合も、同様に避難先を変えていく。

こうした断続的な移動のため、一時的には情報不足を解消できたとしても、その状態が継続するとは限らなかった。自分自身が居住地を移せば、それまでに築いた情報交換の機会を失ってしまう。親しくしていた仲間が転居した場合にも、やはり情報交換の機会を失ってしまう。このように中長期的には、まともや「井戸端会議」の場を失い、必要な情報を得られなくなって、再び情報不足に陥るリスクがあったのである。

これらの要因により、一部の町民においては情報入手頻度が極端に低下する。このため、町民の間には大きな情報格差が生じる。遠く離れた住民ほど「情報が無い」と訴える傾向にこのことは表れていた。このような格差は、個々の町民の自助努力の不足によって生じたのではない。それは明らかに今次の災害によって生じていた。したがってこの格差を解消するには、何らかの特別の対策をとることが必要となる。

それでは、遠方に身を寄せる町民における情報不足を食い止めるにはどうすべきか。即座に着手できる解決方法は一つしか考えられない。それは、避難先の各地で親しい大熊町民を作ってもらうことだ。これによって町民同士の「井戸端会議」ができれば、各自が必要とする情報を得やすくなるだろう。

このように、町民同士のつながりによって情報格差を解消することが喫緊の課題となっていたのである。

(2) 情報交換の場づくり

では、なぜそのための方法が「町民コミュニティ」の支援だったのか。

避難先で親しい町民を作ってもらうには、そうしたつながりを生み出す方策が必要である。しかし災害支援で知られた方法は、必ずしも有効でなかった。

第一に、「見回り」や「見守り」と呼ばれる支援方

法を考えてみよう。これは一般に、避難生活によって孤立しがちな一軒一軒の世帯を回り、様子をうかがい、声をかける取り組みである。周辺の人たちが互いの異変を察知し、支え合いのきっかけとするのである。

ところが分散避難の場合には、町民の全世帯を回るだけで1年～2年と時間がかかる。個々の世帯の状況を把握できても、世帯同士の距離が大きい、「点」と「点」の間に「線」のつながりはできない。

第二に、「サロン」や「交流会」と呼ばれる場を設ける方法もある。これは町民が自由に参加できる場を設け、交流や親睦を図る取り組みである。これによって知人と再会できたり、新たな知人ができたりと、参加者の間に新たな接点生まれる。

しかし最初は新鮮さを感じても、「飽き」や「慣れ」が生じれば、参加者の固定化が生じる。すると参加者の間に生まれた「線」と「線」は面にならない。このような場がなくなれば、「線」自体も再び失われる。

第三の方法として、一度に多くの町民が集うイベントの開催が考えられる。数十人から数千人の町民が参加し、災害の状況を知り、将来の復興の展望を語り合い、記念作品を作るような催しはこれまでも試みられてきた。これに参加した人たちは、他の町民の様子を知り、共に時間を過ごすことができる。

しかし大規模な行事の場合には、気おくれを感じる参加者もいる。離れ離れの知人と一緒に参加すれば、町民間の新たな関わりはできにくい。こうした行事を頻繁に開催することは難しいため、「面」の一体感も長続きしない。

このように、通常考えられる方法では親しい間柄を生み出せない。これらの方法には、何が足りないのか。ここに欠けているのは、同じ地域の町民同士が互いに「親しみ」を感じられる状況ではないだろうか。そしてまた、町民が積極的に「関わり合い」を「続けられる」ための仕組みも欠けているのではないか。

では、町民同士が互いに親しみを感じ、関わり合いを続けられるのは、どのような状況だろうか。その一つとして考えられるのが、避難先の地域で大熊町の町

民同士が意気投合し、「コミュニティ」の感覚や活動が生まれるような状況である。こういった状況を作り上げることができれば、町民たちは至る所で「井戸端会議」を開き、各自が必要とする情報を得られるはずだ。

もちろん前節で見たように、遠方の町民が必要としていたのは決して情報格差の解消だけでなかった。しかし本節で見たように、情報格差の解消も最重要の課題の一つであった。そしてこの問題の解決に最も適していたのが、コミュニティづくりの支援であった。

このように、格差問題の解決を目的とすればこそ、町民コミュニティの支援が必要であったのである。

3. 復興支援員制度の有用性（事業の手法）

このように、「町民コミュニティ」の支援には明確な目的があった。では、その目的を達成するための手法は明確だったのだろうか。

言うまでもなく、施策を具体化するには、その目的に適した有効な手法が必要である。本節では、同事業においてどのような手法を用いたのかを述べる。

（1）自治体資源の限界

避難生活の長期化により、大熊町との接点が減っていった町民は多い。一部では、役場職員が各地域を回って支援活動を担うことを期待する声も聞かれた。

しかし本事業では、そうした方法は採用しなかった。それは、役場職員が活動すると町民コミュニティの形成や育成を進められないと考えられたからである。

その第一の理由は、いわゆる行政主導を避けなければならなかった点にある。町民コミュニティの形成と育成が必要であるのは、町民同士のつながりを生み出すためであった。そのためには町民自身が主導して、町民同士が親しい間柄になることが不可欠である。

それにもかかわらず、もし町役場の力で町民の集まりを立ち上げたなら、それは「誰かに言われて立ち上げさせられた」集まりとなる。町民自身の目的意識が弱まれば、集まりを維持することも難しくなる。これ

では本末転倒である。町民同士が親しい間柄になるという当初の目標は達成できない。

第二の理由は、町民同士が直接に連絡を取り合うように図るべきだったことである。先述の通り、避難先の地域で同じ大熊町民を見つけることは難しかった。だからこそ、町民同士の直接のつながりを生み出す過程が必要なのだった。

ところが、行政職員は町民同士のつながりを促すことに向いていない。もちろん町役場では、特定の町民に連絡を取りたいという依頼を受ければ、それを対象者に知らせる仲介を行っていた。対象者が承諾すれば、その旨を依頼者に伝えられたため、個人的に付き合いのあった親しい知人に連絡を取ることができた。しかし行政職員が仲介する方法では、自分の地域の近くに大熊町民が誰がいるのかは教えられない。そのため、町民同士の直接のつながりは生み出せない。

第三の理由は、支援を行うべき地域が多方面にわたり、活動範囲が広大となってしまうことである。それぞれの地域には特殊な事情があり、その地域に身を置く大熊町民の意向や要望も様々である。こうした多様性を踏まえた総合的・継続的な取り組みが必要となる。

しかし、これに対して町役場が割ける力は限られていた。今次の災害は、巨大な行政ニーズを生み出した。平常の業務は増加し、災害対応業務は膨大となった。職員を始めとする行政資源には十分な余裕がなく、町民が身を置く各地域の多様性に柔軟に対応することは難しい。こうした面からも、役場職員の力だけで同事業を担うことは考えられなかった。

これらの理由から、役場職員の力で町民自身のコミュニティづくりを後押しすることは難しかった。先に触れたように町役場の職員に対する町民の期待は小さくなかったが、それでは肝心な町民のニーズを解消できなかった。自治体資源には限界があったと言える。

そのため、本事業を実施するには外部の資源を頼るほかはなかった。したがって、国の制度や民間の力を導入するのは必然的であった。

町民コミュニティの支援の実現のためには、こうし

た外部の資源を活用する必要があったのである。

(2) 復興支援員事業の利点

それでは、他にも様々な手法がある中で、なぜ総務省の「復興支援員制度」を用いたのか。

それは、この制度には、町民コミュニティを形成し、形成するのに適した特徴が備わっていたからである。

第一の特徴は、遠方の地域に拠点を設けやすかったことである。県内と県外でコミュニティを支援するためには、それぞれの地域に役場の施設を置く必要がある。福島県内には既に会津若松市、郡山市、いわき市に町の出張所が設けられていたものの、コミュニティづくりのために利用できるスペースはなかった。県外においては、町の施設や設備を設けることは一層難しかった。そこで、県内、県外の拠点づくりについては民間団体に委託することとした。復興支援員制度は、このような委託事業に適用できた。

第二の特徴は、支援員となるスタッフを柔軟に登用し、各地の状況に対応できたことである。本事業は、コミュニティを形成・育成する町民を後押しするものである。このためには、各地域の状況に合わせて、きめ細かく町民の動きをサポートする必要がある。支援制度を活用し、民間組織に復興支援業務を委託することで、人員の確保が可能となった。

第三の特徴は、事業の実施状況を見極め、工夫を加えながら取り組みを進められたことである。町民コミュニティの形成・育成に取り組む活動は、地域によって手法を変えざるをえない。そのため全国一律で横並びの計画をするのではなく、地域ごとの実情に合わせて対応を考える必要があった。復興支援員制度ならば、各地の状況に最も適した対応ができた。

これらの特徴は、通常の行政が苦手とする部分を補うものだった。一般に、自治体は単年度会計であり、事業実施の前年度に事業計画及び予算計上を行う。この際、過去の通年の実施例を踏まえ、年度ごとの計画と成果を見込まなければならない。ところが、本事業のように前例のない施策の場合、明確な成果は見込みに

くく、事業化に当たって支障となる。

これに対して、復興支援員制度は復興計画に基づく事業に活用するための制度である。事前の申請などは不要であり、複数年度にわたって実施できる。このため、試行錯誤しながら柔軟に取り組む本事業の手法として適していたのである。

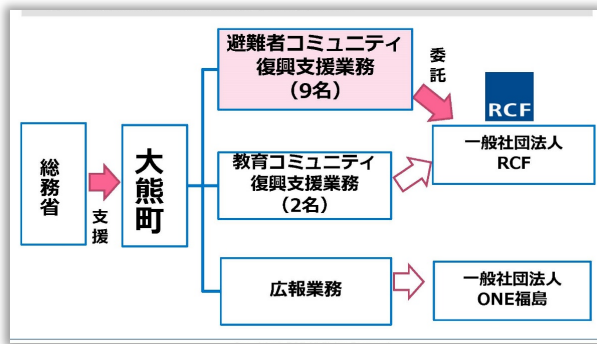


図4 復興支援員事業の実施体制⁵⁾

2014年初旬、生活支援課は民間の支援組織に同事業を委託することを決める。この際、事業の対象エリアは二つとした。一つは、福島県浜通りの南部に位置する「いわき」地方である。ここには多くの町民が集まりつつあったが、当時はまだ町民の互助的なつながりがなかった。もう一つは、関東地方である。北関東や首都圏には多くの町民が避難していたが、今なお、町民の集まりを掲げた取り組みは見られなかった。

このように県内、県外それぞれのエリアで、試行的に活動を開始することとしたのである。

既に、今次の災害が発生してから3年間が経過していた。この間、もっと早い段階で本事業を立ち上げられればよかっただろう。それを阻んだ要因の一つが、事業化の方法の欠落だった。しかし、この事業に最適な方法は存在した。それが見つかったことでようやく、事業構想が具体化していったのである。

復興支援員制度という手法を得たことが、この新たな支援アプローチの実現を可能にしたと言えよう。

4. 事業体制の構築（初期の成果）

見てきたように、「町民コミュニティ」の支援に最

適な手法は存在した。それでは、この手法を用いることで事業の体制づくりはできたのだろうか。

支援事業を実施するには、組織的な基盤の整備に加え、事業を取り巻く人々との関わりが必要となる。こうした環境がどのように構築されたかを見ていこう。

（1）復興支援員の拠点づくり

大熊町には、遠方の地域で町民のコミュニティの支援を行った経験はなかった。そうした活動ができるような基盤は、県内にも県外にも存在しなかった。

そのため、まずは活動のための基盤を作り出す必要があった。そこで事業の開始から数カ月間は、以降の活動のための拠点や人員を準備していった。

最初に取り組んだのは、事業の組織体制づくりである。町から業務を委託された民間団体は、復興支援員の採用活動を行った。採用に当たっては、事業説明会を開き、公募の上、生活支援課の職員とともに人選を行った。5月から7月にかけて5人が採用され、以後この受託団体が復興支援員らを雇用する。

事業を主管する生活支援課では、生活支援係の2名が事業全体の指揮・管理に当たった。2名はそれぞれいわき事務所と関東事務所の担当となった。事業の受託団体でも、事務管理部門の担当者を1名置いた。この担当者が、事業全体の進捗を管理し、刻々と変わる活動を支えることとなった。

これに続いて、復興支援員の人員配置を進めた。5名のうち、4名は大熊町の町民でなく、今回の災害による避難生活の経験はなかった。ただし、このうちの1人は大熊町周辺の地域に縁があった。他の3人も、三陸地方でボランティア活動の経験を積んでいた。これらの背景をもとに復興支援員の仕事に応募し、「他助」を旨とする支援に携わったのである。

もう一人の復興支援員は大熊町の町民だった。今次の災害によって、先の見えない避難生活を余儀なくされていた。住み慣れた町を追われ、離れ離れの生活を送っている他の大熊町民と同じ立場から、町民同士で共感しあえる関係を築き、「互助」に基づく支援を担

うことを志したのである。

性別と年齢をみると、3人は女性支援員であり、2人は男性支援員だった。40歳以上の支援員は2人で、40歳未満の支援員は3人だった。このように多彩なメンバーが、大熊町民の支援を担うこととなる。

さらに、復興支援員らは自ら活動の拠点を作っていた。大熊町役場の会津若松出張所から見ると、いわき地方は100km以上も離れている。関東地方の中心地域までは300km以上の距離がある。町役場を拠点として活動するのは現実的でないため、それぞれの地域に活動の拠点を設ける必要があった。

そこで2014年5月、いわき市内(好間地区)に「復興支援員いわき事務所」を開設。大熊町役場の「いわき出張所」の一角に入居し、活動の拠点とした。続く7月には、多数の町民が身を寄せていた埼玉県内(さいたま市浦和区)に「復興支援員関東事務所」を設置。民間ビルの一室を借り、関東の活動拠点とした。

これらの事業所の開設によって、この事業の実施を内外にアナウンスする効果も期待された。関東事務所では町役場や民間組織の人々を招いて「事務所開き」を開催。大熊町が県外に拠点を設けたのは初めてであり、関東地方の支援組織から注目を集めた。

こうした事業を実施する側の基盤づくりを、本事業では3カ月程度で進めたのである。

それでは、こうした組織体制のもとで、事業を取り巻く人々との関わりは作られたのだろうか。

復興支援員となった面々は、これらの地域で活動した経験がなかった。そのため、県内と県外に活動拠点を設けたというだけでは、それぞれの地域に身を寄せている大熊町民との接点は生まれなかった。また、それぞれの地域で既に活動している支援団体との接点も得られなかった。活動に着手する前に、これらの人々との関わりを築かなければならなかった。

一つ目の課題は、各地域の町民の状況を知ることだった。既に発災から3年が経過し、町民の状況やニーズは多様になっていたからだ。

このために、最初に行ったのはヒアリング調査である。いわき事務所では随時、いわき地方および周辺に身を寄せている町民から聞き取りを行った。初年度は、90人と面談した。関東事務所では、6月にヒアリングを開始し、初年度は31人と面談した⁵⁾。

続いて、関東事務所ではアンケート調査も行った。対象としたのは、埼玉県・東京都・神奈川県の一都県に住所を置く大熊町民の全世帯である。8月から9月にかけて、770世帯に調査票を郵送。回収数は196票、回収率は25.5%だった⁶⁾。

このほか、町民の反応を探るために町民同士の交流会を開いた。関東事務所では、事務所の一角を「梨の実サロン」と呼び、このスペースで8月と9月に「お茶会」を開催。これは関東圏に身を置く町民に対し、関東事務所の「お披露目」の意味もあった。

これらの調査や交流会を通じて、復興支援員らは町民の現状や意向に触れられた。このことはまた、一人一人の町民と直接の接点をもつことにつながった。

二つ目の課題は、他の支援組織と接点を持つことであつた。

今次の災害の発生から3年間、いわき地方でも関東地方でも、大熊町民を含む避難者に対して様々な取り組みが行われていた。本事業の活動に着手する前に、各地の支援組織の経験から学ぶべきことは多かった。

そのために行ったのは、支援組織等で開催する各地

表5 事業体制の構築(2014.07~2015.03)

		共通	いわき事務所	関東事務所	
事業体制	事務所	立地	福島県いわき市(好間)	埼玉県さいたま市(浦和)	
		場所	大熊町役場いわき出張所 建物内	民間ビル 賃貸スペース	
		特徴	事務部門	他部署に隣接 談話スペース	
	人員	人数	1人	2人	3人
	内訳	女性0人	女性1人 大熊町民0人 40歳以上0人	女性2人 大熊町民1人 40歳以上2人	
関係構築	町民	訪問面接	—	90人	31人
		郵送調査	—	—	196人
	関係者	自治体/社協	—	7件	57件
		NPO/支援団体	—	15件	68件
		ほか	—	16件	79件
		共催交流会	—	—	2件

(2) 活動環境の構築

の会合への参加である。いわき事務所では、大熊町社協の会議などに出席した。関東事務所では、埼玉県の「福玉（ふくたま）会議」を始めとする広域避難者支援の連絡・調整の場に加わり、情報交換を進めた。

また、個々の支援組織にも接点を求め、ヒアリングを行った。いわき事務所では、自治体と社協を合わせて7つの団体に接触。民間の支援組織等の15団体・個人とも情報交換を進めた。関東事務所では、自治体と社協を合わせて57の団体に接触した。民間の支援組織等からも68件のヒアリングを行った⁷⁾。

さらに、それらの支援組織と行事を共催するなどの取り組みも行った。いわき事務所では、最初のうちは他団体が開催する交流会に参加した。2014年12月にはいわき市の北部と南部で自前の交流会を開催した。これに先立つ10月・11月、関東事務所では埼玉県内と千葉県内で他の支援組織と共催の交流会を開催。これによって同じ地域の町民が互いに顔を合わせ、コミュニティづくりに向けた最初の一步となった。

支援組織との関わりを通じ、復興支援員たちは支援のノウハウやヒントを教わった。また、大熊町民への支援活動の経験ができた。さらに、今後独自に行う活動の手がかりも得られた。

以上のような実態調査と関係づくりを半年程度で進められたことは、順調な出発となったと言える。

遠方の地域においてコミュニティづくりに着手する市町村は、最初に、事業の体制づくりの困難に直面せざるをえない。いくら復興支援員制度が柔軟に運用できるといっても、実際に事業の内容を作るのは担当組織と担当者である。組織の内外の環境が整うまでは、何ひとつ活動ができないはずだ。

本事業では、こうした体制づくりを最初に進めたのである。もちろん、ここまでの取り組みだけでコミュニティづくりに取り掛かれるわけではない。しかし、数カ月から半年の間に、福島県内だけでなく福島県外においても活動の環境を築けたことは、本事業の重要な特色だった。

したがって以上のような体制づくりができたことが、本事業の最初の成果だったと言えよう。

考察と結論

本稿では、大熊町の復興支援員事業における導入時期の経過をまとめてきた。

次第に複雑さを増す災害状況に対し、同町の取り組みは紆余曲折を辿った。各節の記述では、試行錯誤する行政職員の等身大の姿⁸⁾を垣間見ることができた。

それでは、以上の内容から読み取れるポイントは何だろうか。ここでは最後に、本事業の意義を記し、今後の事業に対する示唆を述べたい。

(1) 災害史における意義

本事業の第一の意義は、県外を含む遠方の地域に避難した住民への支援を、避難元の自治体が手掛けた点にある。もちろん以前にも、災害によって数万人規模の住民が離散し、遠方の避難先に分散して過ごした事象は存在する。これらの住民の多大なニーズに対する支援は、いつも行政の課題であった。ところが過去の災害では、こうした課題に対して市町村は十分に対応できなかった。これに対して、2011年3月に発生した大津波と原発事故はかつてないほどの多くの住民を被災地の外へと押し出した。そのため、被災した市町村では、遠方の地域に逃れて過ごす住民への支援に

表 6 組織別の関連支援事業

	組織	制度	県内での取組み			県外での取組み		
			出先拠点	個別支援	交流支援	出先拠点	個別支援	交流支援
避難元組織	健康介護課 (地域包括センター)			運動教室				
	健康介護課 (保健センター)			健康教室				
	いわき出張所		好間事務所		梨の実サロン			
	生活支援課	コミュニティ補助金	好間事務所	⇒	コミュニティ支援	⇒	コミュニティ支援	
	大熊町社協		中通り/いわき	生活相談	ふれあいサロン			
避難先組織	市町村					相談事業訪問事業	交流会	
	市町村社協					相談事業訪問事業	交流会	
	支援団体					相談事業訪問事業	交流会	

正面から向き合わざるをえなくなった。このような中から生じた新たな施策の一つが、本稿で紹介した大熊町の事業であったと位置付けられよう。

第二の意義は、市町村の拠点から遠く離れた避難先の地域において、行政が住民の「コミュニティ」の支援を手掛けた点にある。もちろん過去の災害対応においても、地域ごとに「コミュニティ」の形成と育成を図る施策は存在した。しかしそれらの施策においては、被災した「近隣」地域を離れ、仮設住宅等にも入居しなかった人々は、主たる支援の対象とはならなかった。これに対して、本稿で見てきた事業では、そうした人々でも、避難先の地域でコミュニティを持ちたいと思ったときに支援を受けられる。本事業は、このことを初めて試みた重要な実例であると言えよう。

第三の意義は、事業を通じて後押しする対象が「町民コミュニティ」であった点にある。今般の原子力災害において、大熊町および周辺町村の「コミュニティ」の存立基盤は掘り崩されたとされる⁹⁾。この状況を受け、避難者のコミュニティの形成・育成を支える支援活動は各地に現れた¹⁰⁾。ところが、単一の自治体の出身者でコミュニティづくりを後押ししたケースは稀である¹¹⁾。さらに、これを避難元の自治体が正面から実施した施策例は現時点で一つしか判明していない。それが、本稿で取り上げた大熊町の事業だった。

今後生じうる様々な災害において、この事業は貴重な前例の一つとなるはずだ。もちろん将来、他の自治体が大熊町と全く同じ災害状況に置かれることは考えにくい。新たな災害状況が発生すれば、新たな対策手法を編み出す必要があるだろう。しかし、そのつど全くのゼロから事業の方針を考えるのは得策でない。

災害の種類は変わっても、被災した住民が被災地を追われ、各地に分散してしまう状況は生じるはずだ。「近隣での情報取得」の不足を解消してほしい、という避難住民の声は、幾度となく、市町村に届けられるだろう。その訴えを重く受け止めた職員が、大熊町と同様の試行錯誤を始めることは十分に考えられる。

(2) 市町村職員への示唆

本稿から得られる第一の示唆は、このような際に、次の二つの施策が考えられるということである。一方には、遠方に身を置く住民を支援スタッフが訪ね、仕事、健康、住宅などに関するニーズを発見し、担当課につなげるという方策がありえた（本稿第1節）。他方では避難先の地域ごとにそれら住民のコミュニティの形成と育成を支援するという方策もあった（第2節）。このように、どのニーズに向き合うかによって、それに適した方策が考えられるのである。

しかし環境が許すならば、これら両方のアプローチを組み合わせることもできたはずだ。そうすれば、コミュニティのつながりから取り残される人を戸別訪問によって発見しながら、同時に、戸別訪問では対処できないニーズをコミュニティの力で解決することができるのでないか。だとすれば、戸別訪問とコミュニティの支援は決して排他的でなく、互いに補い合うべきものだ。これが実現できれば、分散する人々のニーズを丁寧に拾い上げ、より一層きめ細かい支援を行えるだろう。今後の試みが期待される。

第二の示唆は、災害以前には全く縁がなかった地域でも、被災県から遠く離れた地域であっても、事業体制は一から作り出せるということである。まず、復興支援員制度のように、国の制度や民間の助けを得て事業を実施する仕組みがあった（第3節）。また、遠方に逃れている住民やその地域の支援組織と関わりを築き、活動の足掛かりを得る成果も得られた（第4節）。たしかに、「町民コミュニティ」の支援を実施する事業の難度は高い。しかし必要となれば、それを実現させる手段と環境は用意できるのである。

しかし条件さえ整えば、もっと迅速かつ大胆に事業化を進めることもできたはずだ。たとえば、従来から町民の信頼を得ている住民のグループがあれば、町と連携して一緒に事業を実施できるのではないか。また各地の市町村や社協と連携できれば、避難元と避難先、住民と復興支援員のつながりを築き、協力し合って事業を実施することもできるのでないか。

このように、大熊町では実施できなかった方法も含

め、遠方での住民支援策には様々なバリエーションが考えられる。今後の災害では、以上に挙げた可能性に限らず、よりよい手法を考案することが望まれる。

住民の状況に合った施策を導き出す際、「どのような方策を取れば、どのような成果が見込めるか」をシミュレーションすることが重要となる。その段階を加速化の一助として、本稿が役立てられることを願う。

今後の課題

しかし、本稿で検討したのは「避難者コミュニティ復興支援事業」の導入期、2014年度前半までの方策と成果のみであった。

はたして、コミュニティづくりが本格的に始動する2014年度後半以降、町民コミュニティづくりは実現していくのだろうか。

この時期、本事業では町民との共同歩調を模索し、「町民団体」の設立・運営に注力していく。この本格活動期の方策と成果については、次稿で紹介したい。

付記

本稿のもとになったのは、自治体職員の観点に立って事業導入時の経過を振り返った回想である。ただし本文の執筆に際しては、行政的な応用と学術的な分析に耐えるよう、一般的な行政過程の段階に沿って内容を再構成した。冒頭で述べた本稿の主旨に基づいて事実経過を把握するため、最も適していたのがこの方法であった。

謝辞

本稿の執筆と発表に理解と協力をいただきました渡辺利綱大熊町長、生活支援課長および課長補佐にお礼申し上げます。ただし、本稿の内容に関する責任は全て筆者二人にあることを付言しておきます。

参考文献

- 1) 吉田耕平・原田峻(2012), 原発周辺自治体における避難の過程, 山下祐介・開沼博編『「原発避難」論』明石書店.
- 2) 大熊町 (2012.09): 第一次復興計画, 6頁.
- 3) 総務省 (2012): 復興支援員推進要綱.
- 4) 総務省 (2014): 平成26年度「復興支援員」取り組み状況.
- 5) 一般社団法人 RCF 復興支援チーム (2015.03): 平成26年度大熊町復興支援員業務(避難者コミュニティ及び教育コミュニティ復興支援業務)活動報告書, 10-11頁および21-22頁.
- 6) 同上, 20頁.
- 7) 同上, 17頁および34頁.

- 8) 右の文献に記された職員意識と比較. 松井望(2015), 自治体の震災対応と職員意識, 小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社: 73-93.
- 9) 吉原直樹(2013), 「原発さまの町」からの脱却——大熊町から考えるコミュニティの未来, 岩波書店.
- 10) 原田峻・西城戸誠(2013), 原発・県外避難者のネットワークの形成過程——埼玉県下の8市町を事例として, 『地域社会学会年報』ハーベスト社, 25: 143-56.
- 11) 吉田耕平(2013), 原発避難における自助団体と交流機会の形成について——遠方避難先における相双市町村民の組織化事例から, 日本災害復興学会大会報告.