

＜福島県大熊町＞県内・県外の避難先における「町民団体」立ち上げ支援

—住民同士の協力による自由な活動の実現 2014.10-2017.03

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

福島県双葉郡大熊町は、復興支援員制度に基づき「避難者コミュニティ復興支援事業」を実施している。本事業は平成26年(2014年)4月、「町民コミュニティの形成と育成」を目的として導入された。同年10月頃以降は「町民団体」の立ち上げを支援してきた。

筆者らは本誌『復興』の第22号に発表した論文で(以下、「前稿」と呼ぶ)、本事業の導入期の経過を紹介し、「町民コミュニティ」の支援および「復興支援員制度」活用の重要性を指摘した¹⁾。その続報となる本稿では、復興支援員の取り組みを通じて各地に町民の集合体(以下、「町民団体」「町民の会」と呼ぶ)が立ち上がった経過を記し、考察を深めたい。

福島第一原発の事故に伴って避難指示区域等が指定された12市町村²⁾の住民は、災害発生後3年を経ても従前居住地へ戻れない状況が続いた³⁾。その長期化が見込まれた大熊町では、2013年度の末に「復興まちづくりビジョン」を策定。「町民のコミュニティを維持」し、「きずなを強める」方針を掲げた(図1)。

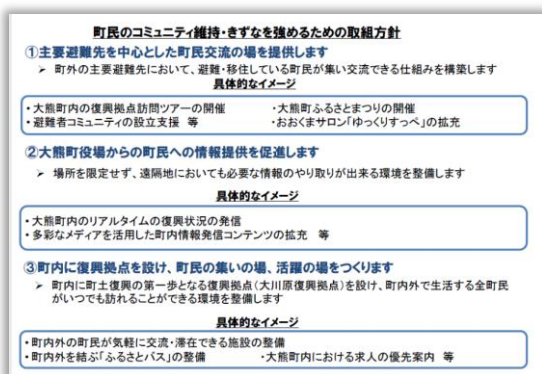


図1：コミュニティの維持を掲げた町政方針⁴⁾

同ビジョンでは、「①主要避難先を中心とした町民交流の場を提供します」という見出しのもと、「避難者コミュニティの設立支援 等」という施策を記して

いる。本事業が同施策に位置づけられるのは明らかだ。その一方で、「町民団体」については特に記されていない。また福島県の境を超えて県外で活動することも明記されていない。本稿で論じていく事業の内容は、詳しく述べられていなかった。

しかし2014年の10月頃、本事業では明確に事業目標を定め、県内と県外の両方における「町民団体」の立ち上げ支援に着手する。以降、2017年3月までの二年半は事業の本格活動期であり、主として「関東事務所」(埼玉県さいたま市)と「いわき事務所」(福島県いわき市)を拠点として支援に取り組んだ。本稿ではその活動経過を紹介し、事業を通じて浮かび上がった町民団体の役割を明らかにしたい。

以下の各節では、町民団体の立ち上げ支援を行った経緯と目的、その方法と成果を述べる。いずれも、当時の担当職員(鈴木)ならびに本事業の経過を調査した研究者(吉田)の共著によって記す。

1. 何のニーズに向き合うか(当初の経緯)

前稿では、本事業の開始当初、復興支援員らが各地の町民を訪ねて町民間の交流に対する意向を調べたことを述べた。だが、その結果は明らかにしていない。

はたして、避難先で「町民団体」を立ち上げたいというニーズはあったのだろうか。この取り組みに、各地の町民は前向きだったのか。本節で見よう。

(1) 「みんなに会いたい」の捉えにくさ

本事業の眼目は「町民コミュニティ」の形成と育成を図る点にある。ただし同様の事業を実施した前例はなく、参考となるモデルは見当たらなかった。

そこで担当課では、次のような仮説を用意していた。当時、復興支援員事業の実施期限は最長で5年とされていたため、事業が終了しても町民相互の支援が続く

必要があった。これまでも「福島県人会」などの団体は県外の各地で同郷者同士の親睦を図ってきたが、避難住民の間にも「県人会のような」団体があれば、息の長い親睦を図れるのではないかと。

2014年の5月から7月にかけて着任し、「町民コミュニティ」の構築を託された復興支援員らは、「県人会のような」団体を立ち上げるというアイデアを担当職員から教わった。このような考えを念頭に置き、各地に身を寄せる町民の意向を調べていった。

ところが2014年6月から9月までの期間、そのような団体を求める声は聞こえてこなかった。関東事務所の取り組みから、調査等の結果を見てみよう。

まずヒアリング調査の結果を見る。各地に避難している町民は、世帯ごとに膨大な課題を抱えて生活している。様々なニーズがある中で、他の大熊町民との接点などを求める声はほとんど出てこなかった。

その一方で、避難先で「大熊町民で集まろう」と呼びかけたことのある町民がいた。しかし他の町民からは賛同を得られず、苦い経験となったため、大熊町民との接点を求める心情が保てない状態だったのである。

次にアンケート調査の結果をみると、「現在の気持ち」を尋ねる項目に対して、「同じ方言で話したい」を選択するなど(図2)、同じ出身地域の人との接点を求める人はいることがうかがえた。

しかし「大熊町民同士の交流会やサロンへの参加状況」については、「参加していない(今後も参加するつもりはない)」という回答が最多を占め(図3)、コミュニティづくりに前向きな様子は見えてこなかった。

イベントの開催結果も見てみよう。7月から9月にかけて、関東事務所では常設の交流スペース「梨の実スペース」でイベントを開催すると、少数ながら、関心を持った町民が遠方から駆け付けた。

しかし、他の参加者はほとんどが行政関係者と支援関係者だった。関東地方に身を置く数千人の大熊町民からの反響は、ほとんど見られなかったのである。

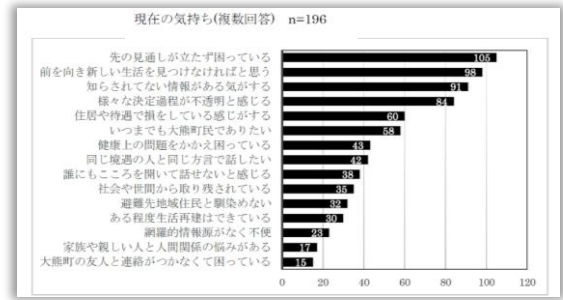


図2：現在の気持ちに近いと思われること⁵⁾

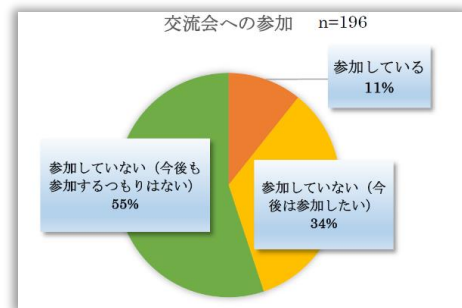


図3：大熊町民同士の交流会やサロンへの参加状況⁶⁾

いずれも「町民コミュニティ」や「町民団体」の語句を用いて意向等を尋ねた結果ではないが、明確なニーズを把握できなかったことは明らかである。

次のような理由があったと想像される。原発事故後、住み慣れた土地を追われ、見知らぬ土地で過ごしてきた大熊町民は、多くの課題に直面し、様々な支援を必要としていた。他の町民との接点があっても、それらの問題は直接には解決できない。「他の町民との接点がない」という問題や「他の町民との接点を持ちたい」というニーズの優先度は低かったのだと考えられる。

また、避難生活を始めてから既に三年、他の大熊町民と離れ離れに暮らしてきた町民は、町民同士の「交流」や「親睦」と言われても現実味を感じなかったのかもしれない。それらに対する意向やニーズを読み取るのは難しい時期に入っていたのだと思われる。

結果、初期の調査で収集した情報からは「県人会のような」集まりへのニーズを読み取れず、町民団体の立ち上げを目指す根拠は得られなかったのである。

(2)「またみんなで会おう」の顕在化

では、どのように対処すべきだったのだろうか。調査の結果が活動の根拠とならないからといって、活動ができないと諦めるわけにはいかない。

そもそも、「町民コミュニティ」はもちろんのこと、「県人会のような」集まりにも過去に前例となる事業はない。何をもってその必要性を示すべきかが定かでないため、試行錯誤を重ね、根拠を手に入れる方法を考え出すことが求められる。「県人会のような」集まりを作りたい、という言葉が見られないならば、別の方法で町民の関心を読み取るしかない。

実際、復興支援員たちはヒアリングやアンケートに示された言葉の端々から「県人会のような」集まりの必要性を感じ取っていた。そこには控え目ながらも、「他の町民に会いたい」という気持ちが表れていると思えたのである。そこで復興支援員らは、町民の興味や関心を引き出す方法を探した。

その中で、町民から反応が得られた方法は次の通りである。いずれも、町民が他の町民と会話し、話題や時間を共有する方法だったことが分かる⁷⁾。

一つ目は、大熊町民がよく知る地域の物産を用意する方法である。「大熊町には何もなかった」という証言は多かったが、これに反し、ヒアリングを重ねると、地域で親しまれる食べ物や文物がたくさんあることが分かった。なかでも復活の呼び声が高かったのは、大熊町内の洋菓子店が販売していた「UFOパン」である。

復興支援員から打診を受けた店主は、町民が集まる場に限定してUFOパンを復活させた。これには大きな反響があり、「懐かしい」「食べたかった」「元気が出る」などの声が続々と上がった。自分たちの土地に対する愛着は、このような形で表れたのである。

二つ目は、町民同士の接点に関心がある人々を増やしていく方法である。ヒアリング時に聞いたつぶやきや噂、アンケートの自由記述などから、「大熊町民と会いたい」「そういう場がほしい」と考える人を探した。

復興支援員らは、これらの町民に連絡を取り、話

し合った。また、そのような人たちの間に接点を作った。このような中から、「町民同士で会える機会を設けましょう」と意気投合する人たちが現れる。

三つ目は、栃木県やいわき市南部といった地域単位で、町民が集まる機会を作ることである。案内の通知を受けた家庭からは、参加したいと伝える返信が多く見られた。当日は、小さな会場を町民が埋め尽くした。

このとき、かねてからの知人同士が再会し、初めて出会う町民同士で会話が弾んだことは重要だった。参加者は、そうした場の素晴らしさを口にした。当時の記事にも、賑やかな交流の様子が記されている(図4)。



図4：2014年10月頃からの交流会⁸⁾

これらの例は、町民たちがそれまで口にしなかったことを語り始めたことを示している。とりわけ象徴的なのは、交流の場の最後に、「またみんなで会おう」という言葉を多くの人が発したことだった。

こうした発言は、「大熊町民と出会える場」に対する期待を表したものと読み取れる。これにより、事業を開始した当初は乏しかった「町」と「町民」に対する興味や関心の高さが、はっきりと見て取れるようになった。言い換えれば、それまでは潜在的だった町民のニーズが、顕在化したのである。

発災から3年半が経過してもなお、町民同士の「集まり」に対するニーズは存在していたと言える。この

ことを裏付けるように、「大熊町民の集まりがあつていいのではないか、「そうした集まりがあれば入りたい」、という町民が次第に現れた。人手が必要ならば何でも手伝う、といった声もあった。それらの地域で町民の集まりを設けることは、十分に現実的であった。

ただし、それらの町民が「団体」を立ち上げたいと考えていたわけではない。団体を作るなどといっても、何をするのかは想像しにくい。そんな看板を掲げるのは大変だし、自分たちで担いきれない。大半の人は、数か月に一度、皆で顔を合わせられれば十分だと思っていたはずだ。定期的に交流の場を設けるといったイメージだろう。「集まり」と「団体」の間には大きな壁があったことに注意しよう。

したがって、本事業の課題は町民の「団体」をどのようにして生み出すかという点に絞られる。「県人会のような」会は、ただの集まりでなく、一定の形を備えた団体組織であると考えられる。それがなければ、町民の集まりも開催できない。「集まり」を設けたいと考える町民たちが、「団体」の立ち上げに自ら乗り出していく道筋が必要となる。

このように町民のニーズを顕在化させたことで、「町民団体」を立ち上げる方針ができたのである。

2. なぜ町民団体が必要か（目的の設定）

1節では、町民団体の立ち上げという具体的な課題が浮上した経緯を説明した。しかしそうした取り組みを必要とする理由はまだ明らかにしていない。

はたして、何のために避難先の各地域で「町民団体」を立ち上げるのか。これによって実現できる状態とは、どのようなものなのか。

（1）合わさって生まれる「力」

前稿で述べたように、本事業の目的は、町民がコミュニティの中で相互に情報交換できる関わりを築くことである。では、町民団体の立ち上げは、どのようにしてその目的に資するのだろうか。

最初に考慮したいのは、原子力災害で避難指示等を受けた市町村では、十数年の長期にわたって元のコミュニティを失う状況にあることだ。分散避難を余儀な

くされる大熊町民は、避難先でのコミュニティを容易には築けない。通常の災害ならば、交流機会や情報媒体を用意する支援が有効かもしれないが、それでは大熊町民のコミュニティを生み出せないだろう。

そこで、町民コミュニティの「核」になるものが必要となる。それが「町民団体」の役割だと考えられる。しかし、ただ団体が存在するだけでコミュニティが生まれるわけではない。原子力災害で被災した人たちの間には、次のような声が見られることに注意しよう。それは、「みんなばらばらだ」「見捨てられている」といった嘆きである。孤独や孤立を嘆く言葉といってもよいが、そうした言葉の背景には何があるのだろうか。

「ばらばら」という表現が出てくるのは、住民たちが従前の地域を追われ、各地に点在する状態に置かれたからであるが、それだけではないだろう。嘆きの原因をさらに探ると、町民たちが漠然とした「無力感」を抱いている現実に行き当たる。町民団体の立ち上げは、そうした感覚の解消に資することが期待される。

では、無力感とは何なのか。なぜ、何に対して無力を感じるのか。町民が置かれた状況を考えると、次のような事情や心情があることに気づく。

第一に、他の避難者の境遇が見えにくくなっていることがある。避難生活の状況は多様であり、避難先での困りごとや心配事も人それぞれである。他の町民の状態は掴みづらく、「離れ離れ」だと感じられるだろう。

他の大熊町民が抱えている困りごとや心配事が分からなければ、「みんなはどう過ごしているんだろう」、「私だけがこのような思いを抱えているのではないか」などと、ぽつんと取り残された感覚を持ってしまう。

第二に、町民同士で思いや考えを付き合わせる機会も少なかったことが挙げられる。複数人で語り合ったり、相談したりすることができず、共通の認識や共感を持つことが難しい。

大熊町民同士では、「私と同じような考えの人はいないのだろうか」、「関わりを持ちたくないかもしれない」などと、似たような境遇にあるはずの人たち

が別々の方向を向いていると考えてしまうだろう。

第三に、力になれるはずの人たちに働きかけられなかったことも挙げられる。避難者はそれぞれに意見や希望を持つにとどまり足並みが揃わないため、要望を伝え、聞いてもらうことができない。助力を得たいと思っても、相手にしてもらえないと感じてしまう。

大熊町役場に対して個別に訴え出ても、要望に対応してもらえないことは少ない。「話を聞いてもらえない」「取り合ってもらえない」などと感じ、行政から見捨てられたと感じてしまうのである。

このように、町民と町民、町民と役場の間で意思疎通がうまくいかず、本来は「自治体」に備わっているコミュニケーションが痩せ細っていたと考えられる。

このことが、町民が無力を感じてしまう最大の原因ではないかと思われる。町民たちは、自治体の構成員として震災前は行使できていたはずの「力」を、失ったように感じるだろう。自分のことを自分で変えられない、という状況に至れば、無力感を覚えるのは無理からぬことであると言える。

では、どうすればこのような「力」を取り戻せるのだろうか。それは、複数の町民が一緒になり、歩みを共にすることである。そうすれば、自分たちで自分たちの思いを述べ、自分たちのために動くことができるだろう。これによって、欠落してしまった「力」を行使できる感覚を身につけられるはずだ。

「町民団体」の立ち上げは、そうした力を取り戻す上で重要な契機となると考えられる。これによって、自分たちのことを自分たちで決められる「自立」した状態も回復できる。分散避難によって「力」を削がれ、「自立」を阻まれた状態を改善することが、町民団体の立ち上げを通じて実現したい目的であると言える。

これによって町民と町民、および町民と町役場の意思疎通が進めば、相互のコミュニケーションも円滑になり、町民同士の関わりも密になるだろう。町民団体は、町民コミュニティの核となっていくと期待される。

このように、町民がまとまって力をつけ、相互の関わりを築く点に、「町民団体」立ち上げの意義がある

と考えられる。

(2) 気ままに関われる「場」

では、なぜそれが大熊町民だけが加入する「町民の会」でなければならないのだろうか。

東日本大震災は、広範な地域に地震と津波、原発事故の被害をもたらし、安全・安心に暮らせる家を失った人たちが全国各地に逃れた。避難先の各地には、震災の影響を受けた様々な地方から避難者が身を寄せた。そこで、それらの人々が一緒になって団体を立ち上げた例は多く存在する。そうした団体に大熊町民が加わった例も少なくない。

しかし、そうした複数の市町村の人たちが立ち上げる団体は、どんな人でも気軽に加われるといったものではなかったと思われる。この点について考えるため、東日本大震災で各地に生まれた諸団体がどのようなものだったかを振り返ってみよう。ここではそれらを三つの種類に大別してみたい。いずれも現実の団体においては明確に分かれておらず、重なり合って現れる類型であるが、主だった特徴は区別できる。

大熊町民は他の町民と比べて特殊な境遇にあり、これらの団体に加わりづらい場合があったと思われる。

一つ目として、「被災者団体」について述べよう。これは、災害によって土地や家屋、生命や家財を失った「被災者」が作る組織と見なせよう。同じ街区、同じ組合、同じ町の人たちと一緒に被災状況を調べ、復旧と復興に向けた対策を考える活動などが知られる。

だが大熊町の場合は、地震から原発事故までの複合災害におそわれ、被災状況は複雑である。自分たちの被災内容について他の町村の人たちと一緒にあって事実関係や対策を考えるのは容易でないだろう。

二つ目の「被害者団体」についても同様のことが生じる。一般に、加害者と思われる人や組織から実害やリスクを受けた人たちの団体と言える。共に被害の実態を把握し、原状の回復や補償を目指すのが役割だ。

だが大熊町民には東電の関係者も多く、「被害者」と割り切れない人も少なくない。加害者対被害者の

構図に抵抗を感じ、他の町村の人たちと一緒に行動することをためらう場合もあるだろう。

三つ目は「避難者団体」である。避難先の地域に身を寄せる「避難者」たちの団体と考えられる。避難者同士で互いに助け合い、必要とする情報を集めたり、避難生活の課題を世間に訴えたりする。

しかし大熊町民の場合、3年や5年といった短期間で大熊町内に帰還できる人はいない。復興公営住宅に入居し、避難先で家を確保すれば、他の町民と一緒に避難者として活動するのが難しい。

このように、これらの団体はそれぞれ固有の役割を持ち、災害が引き起こした諸問題に取り組むのだが、いずれについても、大熊町民が関わりにくい面がある。

これらの団体に共通するのは、活動の内容や主体が事前に定まっている点だ。「こういうことをやろう」と掲げれば活動の目標を限定してしまうし、「こういうことに関心のある人」などと参加主体を限定してしまう。これらの条件を満たすのは一部の人に限られるため、他の人々が参加しづらくなると考えられる。

これと全く異なるのが「町民団体」の特徴である。町民団体には、「大熊町民」が中心となって活動するという条件しかない。これにより、同じ地域から来たという共通性と、同じ地域に身を寄せているという共通性が確保され、安心感を得やすいのが利点である。

他方、活動の内容については全くの自由である。町民団体に参加する人たちは、何もやりたくなければ何もしなくていいし、「こういうことがやりたい」といった関心や希望があれば言っている。趣味や目標がたくさんあれば複数の活動を行っていいし、何か行動を起こしたい人は他の人たちと共に立ち上がり、団体として正式に行政や支援者の助力を求めてもいい。

こうした自由な組織づくりの利点は、多岐にわたる住民の思想を汲み取り、柔軟に組織の姿を変えられることだ。発災から3、4年と経てば、「もう避難民ではない」「いつまでも被害者ではない」といった人が現れるし、何か新しいこと、災害とは関係ないことをやってみよう、といった声が出る。そうした人たちも、それぞれに好きな考えで気ままに行動できるはずだ。

活動の幅があらかじめ決まっているのと比べ、それをそのつど自分たちで決めていくのは自由度が全く違うため、自分たちで考え、動く手ごたえを得られる。

「町民団体」の立ち上げを支援する活動の目的は、このように町民が自由に関われる組織を通じ、少しでも本来の自立を実現してもらうことだったのである。

3. 復興支援員の役割は何か（手法の確立）

2節の内容により、「町民団体」の必要性は十分に述べられた。しかし、そのような会の立ち上げを実現させる方法があるのかはまだ明らかにしていない。

当然ながら、組織はひとりで設立されるわけではなく、手放しで運営されるわけでもない。では、それを後押しするにはどのような取り組みが必要だろうか。

（1）町と町民の関わりを築く

本事業の実施主体は町役場の生活支援課である。しかし、その運営は事業を受託した支援組織が担う。「関東事務所」と「いわき事務所」には、復興支援員が勤務する。では、誰がどのように「町民団体」の立ち上げを支援するべきなのだろうか。

肝要なのは、「町民団体」を設立し、運営する主体はあくまでも町民自身であるという点だ。町民同士が日常的に相互訪問するためには、同じ地域に暮らしていることも必要である。そこで、栃木県やいわき市南部などの地域を単位として町民が集まり、団体を立ち上げる動きを応援することが求められる。

東日本大震災の発生当初、避難指示等を受けた市町村には住民の避難先における情報や人脈がなく、ボランティアグループや社会福祉協議会など、各地で活躍する地元の支援団体が避難者支援を担った。大熊町の場合、2011年度には各地の支援団体から助力を受け、町民団体が立ち上がった^{9) 10) 11)}。

その一方で、2012年度以降はこのような例が見られない。大熊町民の団体づくりを応援する支援団体は全国に存在するが、その成果として町民団体が設立された例は見られないのである。ここには何らかの原因があると考えられる。

そこで各地の支援団体が町民団体の立ち上げを実

現できない要因を考えてみると、それらの支援団体に次のような特徴があったことに気づく。

その一つ目は、地域社会の人々や機関、およびその知識やノウハウを利用する点だろう。その地域に根差した活動により、地域社会で生じたニーズを見つけ、支援方法を探し出すのである。

各地に身を置く大熊町民も、このような取り組みには助けられたと想像されるが、「町民団体」の立ち上げにおいては「大熊町」の看板や町役場の資源も必要となる。各地の支援団体はこの点に長けていないだろう。

二つ目の特徴は、地域社会の人々の「困りごと」に素早く対応する点だろう。医療から司法までの様々なニーズに対して、迅速に対応できるのが強みである。

大熊町民も、こうした専門家等の支援を受けたと思われるが、町民団体を立ち上げる目的は、「困りごと」の解消ではない。大熊町民の結集を図ることには向かない支援団体も多いだろう。

三つ目として、各地の支援団体は明確な成果を求められる点も挙げられる。病気の治療や損害の補償でも、目的を果たせばニーズが解消される。各地の支援団体は、そのような実績を積んできたはずだ。

ところが、町民団体の立ち上げ支援では大熊町民が自ら行動することを求める。支援の結果を見込みにくく、町民団体が現実の生活を改善できるかも定かでないため、支援団体には取り組みにくい課題と思われる。

これらの特徴は、現実の支援団体には当てはまらないかもしれない。しかし、町民団体の立ち上げ支援が極めて困難であることは十分に考えられる。

本事業の活動を担うのは、5年、10年、10数年という長期の見通しを持って取り組める組織でなければならないだろう。また、避難元の「町」と関わりを保つことの良さを十分に伝え、町民の主体的な行動を引き出せることも必要だと思われる。

これには町役場や町民自身による支援団体が考え

られるが、本事業では、町役場の生活支援課が指揮を執った。これにより、同じ大熊町民であるといういわば「身内」の立場で町民の動きを見守り、後押しした。町民は、役場に対しては「やってほしいこと」「やってほしくないこと」を言いやすく、役場も、「できること」「できないこと」を言いやすい。これを通じて「町と町民の関わり」を再構築できる点に強みがある。

本事業ではこのような考えに基づき、町と町民の関わりを通じて「町民団体」をサポートする方法を選んだのである。

(2) 町民と町民の関わりを築く

この方法は、住民主体の組織づくりと言えるが、これを担う復興支援員には何が求められるだろうか。

しばしば引き合いに出されるのは、被災家庭を訪問する「生活支援相談員」や、他町の事業で活躍する「復興支援員」である。たしかに、彼らは住民一人一人に接して支援を実施する点で、本事業の「復興支援員」と類似している。ならば本事業の復興支援員も、生活支援相談員などと同じように個別の町民と接触して相談に乗ったり助言を与えたりすればよいのか。

実際には、そのような方法ではうまくいかない。町民が自分たちだけで話し合っただけで済むのであれば、早い段階で組織づくりは進んだであろう。そうした動きを座して待つだけの方法を選ぶとすれば、それは「住民任せ」にすぎない。本事業を導入した意味はなくなる。

では、本事業の復興支援員は町民団体の立ち上げを促すため、どのように働きかけたのか。試行錯誤を繰り返しながら実施した方法は、次の通りである⁷⁾。

一つ目は、町民団体を立ち上げる担い手と目される「キーパーソン」と共に立ち上げを進めることだ。当初は、大熊町民の間で人望があり、避難先でも数年を過ごして一定の安定を得た町民をキーパーソンと見た。

同時に、「キーパーソン」という語は、強い意志で町民団体を牽引する人を指した。復興支援員らは町民の「口コミ」を頼りに、大熊町民の結束を求める町民に接し、その人たちの考えや希望を汲み取って

いった。

二つ目は、キーパーソンと準キーパーソンからなる「中心メンバー」の歩調を揃えることである。準キーパーソンとは、団体の設立に協力したいと話す町民たちである。キーパーソンと共に、団体の立ち上げに向けて歩めるように図ったのである。

この面々は、最初は互いに初対面であり、共同歩調をとりにくいいため、話し合いの場を設け、思いや意気込み、希望や抱負を出し合って会の方針を考えた。

三つ目は、地域の町民が会づくりを歓迎し、会に参加していく気運を生み出すことである。そのような気運が現れないうちは中心メンバーも不安を感じるが、中心メンバーの熱意に賛同する町民が現れるのを待つ。

このために、復興支援員は率先して各地域の町民に呼びかけ、行事を開催して参加者の意向をうかがう。「自分たちも参加したい」などの声を拾い上げ、「町民団体」の設立や運営をサポートしていった。

こうしたキーパーソン、中心メンバー、町民全体の歩みはいずれも欠かせないが、全てが組み合わせれば相乗効果が生まれると期待される。

このような取り組みの主体は復興支援員ではなく、町民自身でなければならない。とりわけ重要なのは中心メンバーを軸として活動することであり、そのためには町民と町民の共同歩調が不可欠となる。中心メンバーの構成員は、次節でみるように「世話人」や「役員」として、互いの意向を把握しながら信頼関係を築き、歩を揃えて団体づくりを進めることが求められる。

この中で、復興支援員は町民一人一人の心情を汲み取り、そのペースに合わせて進める役割を担う。町民と共に過ごす時間は長いため、それぞれの思いを理解し、信頼関係を築くことが重要である。これを通じて、中心メンバー内の関係性の深化を図り、町民団体の活動を軌道に乗せていくことが期待される。

この進め方は、先に述べた「住民任せ」の方法とは大きく異なる。復興支援員が補助輪となり、住民自身が「自立」できた先には、町民団体が自身の足で走り

出す「自走」の段階が待っているのである。

このことから、本事業における「復興支援員」の役割は町民間の意思疎通を図り、町民自身の活動を軌道に乗せることだったと言えよう。

4. 町民団体の設立と運営（二年半の成果）

3節では、町民団体の立ち上げを支援する方法を述べた。本節では、これを通じてどのように町民団体が立ち上がったのかを見ていこう。

一般に、行政の施策は二年から三年で成果を問われ、結果が出なければ評価を得られない。本事業では、この間にどのような達成が得られたのだろうか。

（1）団体の設立、町民の自立

1節で見たように、町民の集まりで「またみんなで会おう」などの声が出た地域では、その後、町民団体の設立までにどのような過程を辿ったのだろうか。

復興支援員は、中心メンバーらが自分たちの「好きな」活動を目指して動き始めるのを妨げてはならないが、同時に町民の力だけでは進まない部分に対しては、町民の気運を確認したり、町役場に書類を提出したりするなど、迅速に助力を提供する必要がある。そのため、中心メンバーの輪の中に入り込みすぎるのを避けつつ、中心メンバーの会話に入れず、遠巻きに傍観するだけに終始するのも避けるよう、注意を払った。

大熊町民たちは、互いに分散し、役場への距離も遠かったため、復興支援員から知恵を受け、力を借りなければ、団体づくりはできなかった。そこで復興支援員らは、各地域の中心メンバーが団体づくりに意欲を見せたときにサポートを申し出て、町民団体を立ち上げる道筋を考え、工夫を重ね、話し合いをバックアップした。このプロセスは地域によって異なるが、概ね次のようにまとめられる（適宜、表1を参照）。

まずは「発起人会」の開催である。ここには中心メンバーが名前を連ね、不定期に会合を開いて「町民団体」の設立を討議した。その形態や頻度は地域によって異なったが、5人から10人ほどが発起人会に加わり、開催数は2回から7回に及んだ。

発起人会の設立後しばらくはメンバー間の連絡が円滑でなく、復興支援員が日程を調整して開催を呼びかけ、会の進行をサポートすることもあった。話し合いでは、どのような主旨で活動するか、どのように地域の町民へ呼びかけるか等を検討してもらった。

次は、地域（いわき南部や栃木県）ごとに活動の方針を定め、町民団体の設立気運を盛り立てた。発起人たちだけでステップを進めても他の町民たちは加入しづらい。そこで地域にいる大熊町民の集まりを設け、そうした意向が目に見えるようにした。

中心メンバーは地域内の町民に連絡する手段を持たない。そこで個々の町民宅に対しては復興支援員から案内状を送り、多くの町民が参加できる機会を作った。そして催しの最後に、世話人から「町民の会」の立ち上げを提案してもらい、参加者の反応を見たのである。

最後は、団体としての設立だ。大熊町役場から補助金を受ける団体とするには、所定のルールに則って規約を定めなければならない。会に対する賛同者を得た後、設立総会への出席を促した。総会の席上では規約と組織、活動の予定を発表し、正式な設立とした。

この間は規約づくりや総会の準備などの手続きが多いため、復興支援員が書類の作り方などを調べて助言し、以後の活動がしやすいように各地域の地元支援組織に会の設立について報告することもあった。

これらの取り組みに着手した 2014 年 10 月ころ以降、これらの地域では発起人会が設置された。以後、6 カ月から 9 カ月程度で会の設立に至り、関東地方では「栃木・おおくまの会」と「埼玉・おおくま友の会」が誕生。いわき地方でも三つの団体が誕生した。当初の会員数は約 20 人から約 90 人まで様々である。

ただし、重要なのは設立団体の件数や加入者の人数ではない。「町民団体」立ち上げ支援の目的に従えば、中心メンバーとなった町民が自分たちの意思と行動により、自分たちの「力」で団体の設立にまでこぎつけた、という点が重要である。

その一方で、会の設立に当たって町役場への書類申請などを進め、町役場との関わりを通じて段階を踏んでいったことも重要である。その過程では、中心メンバーの間で話し合いを繰り返し、「ばらばら」だった町民の意思を集約して役場に提示したのである。

このように、復興支援員の助力を受けながらも、各地の町民団体が町民の意思を集約し、自立していったことに大きな意義があった。

表 1：各会の設立・運営状況

		関東			いわき			
		栃木	埼玉	南部	中部	北部		
		避難人数	174 人	398 人	1430 人	2204 人	634 人	
設立・自立	準備	発起人	6 人	10 人	5 人	6 人	8 人	
		発起人会	7 回	7 回	3 回	3 回	7 回	
		準備期間	6 カ月	9 カ月	6 カ月	7 カ月	8 カ月	
	成立	年月	2015 .05	2015 .11	2015 .06	2016 .04	2017 .04	
		当初会員	25 人	50 人	69 人	64 人	92 人	
		年度	H27	H28	H28	H28	H28	
運営・自走	活動 (年度別)	役員会	7 回/年	6 回/年	2 回/年	4 回/年	8 回/年	—
		主催行事	6 回/年	9 回/年	6 回/年	5 回/年	5 回/年	—
		共催行事	3 回/年	1 回/年	1 回/年	0 回/年	1 回/年	—
		参加者 (平均人数)	15 人 /回	13 人 /回	29 人 /回	40 人 /回	35 人 /回	—
	2017.03 時点	期間	1 年 10 カ月	1 年 4 カ月	1 年 9 カ月	12 カ月	0 カ月	
会員		40 人	73 人	166 人	108 人	66 人		

(出典) 復興支援員の資料^{1)2) 13)}と報告書^{1)4) 15)}、大熊町役場資料^{1)6) 17)}

(2) 団体の運営、町民の自走

もちろん、これらの団体が立ち上がっただけで成功だとは言えない。コミュニティづくりにまで至るだけの団体運営は行われているだろうか。

生活支援課は復興支援員に対し、団体の運営に関しても最低一年間は助力することを求めた。つまり、設立総会から一年後の総会の開催までの間、復興支援員が「伴走」する段階であると位置づけられたのである。

これにより、自立から自走へと向かう動きを後押しする必要がある。中心メンバーが目指すのは、自分たちの好きなように活動できるような団体であるため、そうした自助団体に対してあまりに多くの助力を与えると自立を妨げる。とはいえ、助力が必要なときに補助できなければ自立した活動を続けられない。復興支援員は付かず離れずの距離を保つことに努めた。

町民が主体となった町民団体の運営は試行錯誤の

連続だった。復興支援員は、次のように、話し合いやイベントに協力した（適宜、表1を参照）。

まずは「役員会」の開催である。これは多くの場合「世話人会」が発展して生まれるもので、各地域の中心メンバーによって開催される。年に4回から6回ほど会合を開いて「町民団体」の活動を検討した。

この際、復興支援員は年間の実績報告などの書類の準備を手伝った。互いの顔を見ながら書面の書き方を手ほどきすることで、運営への負担を軽減させた。

次は行事等の企画である。団体が設立する以前は復興支援員が交流会の開催を企画したが、設立後は「役員」が中心となって行事を考え、実行に移さなければならない。行事の詳細が決まれば、その案内を会員世帯に通知するなど、準備を進めるのも町民自身である。

このような企画を次々と立てるには、アイデアや遊び心が不可欠である。復興支援員は他団体の取り組み事例を伝え、役員や他の参加者が「やってみよう」活動を提案し、企画の立て方なども助言した。

さらに、行事などの実施日も協力した。町民団体の主催行事は年に5回から9回程度であり、共催行事は年に0回から3回となった。他に役員らが他団体の行事に参加する場合もあり、活動の幅は広い。

それらの行事には復興支援員も参加し、町民と交流しながら行事の改善方法を探った。その後の反省会等を通じ、次の企画に対する助言も行った。

これらの行事への参加数は平均で10人から40人程度である。同じ団体でも様々な活動を行うため、会員それぞれが好きな行事に参加できる。行事の時期や種類によって参加者の顔ぶれは変わり、活動は変化に富んだ。このような活動を通じ、同じ地域に暮らす大熊町民が町民団体に加わるきっかけも増えた。2017年3月までの変化を見ると、設立時に比べて1.5倍から2.5倍ほどの会員がいることも分かる。

ただし、事業の成果を数字で測るのはやはり避ける

べきだ。重要なことは、こうした団体運営の過程で町民が自分たちの「好きなこと」「やってみたいこと」を提案し、それについて話し合う過程である。これを通じ、互いの意向を知り、団体として開催すべき内容に絞り込んでいく必要がある。ときには、こうして集約された意見や要望を町役場に伝えることもある。これによって行政との意疎疎通も担うのである。

これらの団体の一つが、町役場に対して県内で開かれる「ふるさとまつり」に「まとまった人数で参加したいのでバスを出せないか？」と相談したことがある。希望に沿うことはできなかったが、町民の意向がダイレクトに伝えられた好例と言える。

このように、復興支援員は団体の設立後にも会員の動向を把握し、会の運営に必要な助力を続けた。町民団体は、少しずつ「自走」できるようになっていく。



図5：栃木・おおくまの会 小法師絵付け
(2015.07.18)¹⁸⁾



図6：埼玉・おおくま友の会 設立総会(2015.11.29)
18)

こういった取り組みには、どのような特徴があっただろうか。

第一に、各地の活動に行政職員は関わらず、町民と復興支援員だけで立ち上げを進めた点が挙げられる。

このため、行政と住民の間には程よい距離が保たれたと思われる。町民は、自分たちが暮らす地域のつながりや情報を頼りに活動を進めたはずだ。町民本位の活動により、満足感も得やすかったと考えられる。

この進め方には、行政組織の立場から見れば財政支出や人員投入などの費用を抑えられる利点もある。また、問い合わせに一度に応じられる点で迅速性もある。

第二に、団体の立ち上げ過程では、行政組織との関わりが続いた点も重要な特徴だった。

各会の中心メンバーは、町役場に団体申請を提出し、補助金を受けるなど、行政組織との接点を保った。多数の住民の意向を集約し、町役場に伝えることもでき、こうした点での満足感も得やすかったと考えられる。

これにより、行政組織は質の高いニーズを把握でき、情報のキャッチボールが迅速にできる。行政の情報に対する理解も得やすい等、様々な利点がある。

このように本事業は、低い費用で高い効果を得られる。年数が経過するほど費用は減り、町民の自立は進むため、費用対効果は高まる。複数の団体で同じ成果が得られれば、費用対効果は2倍、3倍と増える。

これらの特徴に基づくと、本事業は町民の自立を図りながらも、町役場との関わりを維持するという両面を持っていることが分かる。原発事故によって一度は寸断された町民と行政の相互コミュニケーションが、わずかでも回復することが期待される。

2017年3月までの本格活動期は、このような点に大きな成果があったと評価されるだろう。

5. 結果の考察

以上から得られる知見は、町民が協力し合って団体を立ち上げ、自由に活動できるように図ることが復興支援員の役割だったということである。

また、避難先の各地で立ち上がる町民団体の役割は、避難生活の拠り所となり、災害によって損なわれた「自立」を回復する点にあったことも知見となろう。

以上の結果を踏まえて、ここでは考察を行いたい。

(1) 災害史における意義

まず、避難先の地域で住民団体の立ち上げを支援する本事業の経験には、どのような意義があるだろうか。

第一に、災害時に活躍する住民団体に新たな役割を与えられる点が指摘される。

通常の災害支援では、「今」暮らしている近隣社会

か、「今後」住み戻る近隣社会でしか、団体づくりはできないと見なす傾向がある。実際、災害時の住民団体として挙げられるのは居住地域や集合住宅の自治会ばかりである。専門家の多くも、近隣空間への「集住」がなければ、団体づくりは不要だと考えるだろう。

しかし本稿で見たように、分散避難の状況においても避難者同士が支え合うことはできる。避難者自身が立ち上げる互助団体は、失われた「力」を取り戻す一助となる。災害時に活躍する住民団体には、このような役割もあることが認められねばならない。

第二に、いわゆる「避難者支援」に新たな発想を付け加えられる点が挙げられる。

一般に、遠方・多方向へ離散した人々に「住民団体」は必要だと思われていない。実際、それらの人々に対する支援の方策として取り上げられるのは個人単位のアプローチばかりだ。被災地を離れた人々に団体形成は不要だと断じる研究者や実務家も少なくない。

しかし本稿で見たように、それらの住民の間には「みんなで集まりたい」というニーズが存在する。避難先の地域に互助団体を設立することは、こうした境遇に置かれた人たちを孤立無援にしない方策の一つと位置づけられるだろう。

団体活動を通じ、住民が一体となって行動できれば「住民コミュニティ」も構築される。このこと自体は過去の被災地でも繰り返し指摘されてきた。しかし同様の命題は、被災地から遠く離れた避難先でも当てはまる^{19) 20)}。大熊町の事業は、行政による住民団体支援を通じ、同じ命題を裏付けたものと見なせよう。

将来、南海トラフ地震や首都直下地震では大規模な分散避難が生じると予想される。そのとき、避難先の各地におけるコミュニティ・ニーズの充足は切実な支援課題となるはずだ。本事業が前例となり、団体づくりのアプローチが広く採用されることが期待される。

(2) 市町村職員への示唆

次に、大災害に見舞われた市町村の職員は本稿の記述からどのような示唆を得られるだろうか。

一つは、避難先にいる住民のニーズを突き止め、支援の目的を設定する必要があることだ。

1節で見たように、住民の意向に立って支援の方針を立てるためには、市町村の住民が他の住民と関わりを持ちたいのかを把握しなければならない。潜在化したニーズを突き止めるのは至難を極めるが、住民の状況と心情を顕在化させる工夫が求められる。

2節で述べたように、明確な展望に基づいて活動の目的を設定するためには、団体づくりを通じてどのような問題を解決できるのかを判断しなければならない。住民が訴える問題は様々であるが、そこに横たわる共通の問題を解消していく見通しが求められる。

もう一つの示唆は、復興支援員が町民に働きかけ、自ら立ち上がれるように図る必要があることだ。

3節で記したように、本事業では行政職員が指揮を執ったが、町民と行動を共にしたわけではない。町民の考えに寄り添い、団体づくりを支えたのは復興支援員である。町民との間に信頼関係を築き、共同歩調を取れるように、復興支援員が動きやすい環境を整えることが、遠方から見守る行政職員の役割である。

4節で見た通り、復興支援員は団体の立ち上げを支援したが、その主体となったわけではない。地域に身を寄せる町民全体に呼びかけ、団体の担い手として立ち上がったのは、町民たち自身である。各地域の町民が団体づくりを円滑に進められるように、便宜を図ることも、行政職員の役割と言えるだろう。

災害要因が変われば、避難先に身を置く住民の状況は異なる様相を呈する。本事業のように全国で展開する活動では、市町村の職員が各地の状況を詳細に把握することは極めて難しい。したがって市町村職員は、災害の概況と事業のゴールを見据えながらも、避難住民と復興支援員の創意工夫を頼み、その時期、その地域に合った取り組みを促すことが肝要だと言える。

結論と課題

東日本大震災は極めて多くの人々を被災地の外部へ押し出した。とりわけ10万人を上回る避難人口を生み出した原発事故に伴う避難指示等区域の設定は、地域コミュニティおよび地域団体の役割について根本的な再考を強いる事態であった^{21) 22)}。

この人々の避難先となった全国の各地には、多くの

住民団体が結成された。ところが、それらの団体の支援を主たる活動内容とした行政事業は、全くといっていいほど見られなかった。それを行った唯一の例が、以上で紹介してきた大熊町の事業だったのである。本稿の内容からは、今後の災害支援を考える上で様々な手掛かりが得られるはずである。

ただし、本事業には様々な課題が残される。

第一に、4節で紹介した地域の他には住民団体を生み出せなかったことが挙げられる。要因の一つは、災害の発生直後に事業を導入できず、町民間の関わりを築くことに対する資源と関心が薄れた点である。もう一つの要因は、住民の主体的な関心と行動を引き出しきれなかった点にあると思われる。

これらの反省を踏まえると、本来は住民が団体活動に関わる経験を積み、その大切さと面白さを感じられる施策を発災前に進める必要がある。発災後すぐに本事業のような活動を実施し、そうした人たちに加わってもらえる状況を作ることも必要だろう。

第二に、町民団体が立ち上がった地域において、その活動が今後5年、10年と継続するかは予断を許さないことにも注意したい。本稿の対象は2017年3月までとしたが、以後の展開を注視すれば、キーパーソンを始めとする中心メンバーに団体運営の負担が集中し、今後これが増大することも予想される。

したがって、引き続き各会の活動を見守り、サポートする仕組みは欠かせないと思われる。避難先の団体活動は、どのような点で町民のためになっているのか。従前居住地に戻れない状況が続くとき、団体活動を担い続けられるのか。長期的なスパンで見て、復興支援員の役割は何か。これらの点を注視する必要がある。以後の展開については、いずれ稿を改めて紹介したい。

付記

本稿の内容は、事業の経過を自治体職員の観点から振り返って記した回想に基づく。ただし、行政上の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事実経過を再構成した。冒頭で述べた主旨に基づいて事業の特徴を把握するため、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) 鈴木秀和・吉田耕平 (2020. 3), 「<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 2012. 10-2014. 9」, 日本災害復興学会『復興』第 22 号, 31-41 頁.
- 2) 吉田耕平・原田峻 (2012. 03), 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, 365-372 頁.
- 3) 山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介 (2015), 原発避難者の声を聴く——復興政策の何が問題か, 岩波書店.
- 4) 大熊町 (2014. 03), 大熊町復興まちづくりビジョン, 3 頁.
- 5) 大熊町復興支援員事業・一般社団法人 RCF 復興支援チーム (2014. 10), 福島県大熊町関東圏避難者におけるコミュニティ支援及び交流の場づくりに関する調査報告書, 19 頁.
- 6) 同上, 24 頁.
- 7) 吉田耕平 (2019), 大熊町復興支援員事業関東事務所活動形成過程 (復興支援員からの聞き取り記録).
- 8) 大熊町社会福祉協議会 (2015), おおくまの絆 (2015 年 1 月 15 日), 6 頁.
- 9) 吉田耕平 (2012), あつまっかおおくま〜共に育ち合い(愛)サロンむげん(柏崎市)とともに〜, 広報おおくま (2012 年 2 月 1 日号), 2-3 頁.
- 10) 吉田耕平 (2012), 大熊町民が集うふれあいサロン〜繕り合いどころ空間 kuuma (郡山市)〜, 広報おおくま (2012 年 2 月 1 日号), 4-5 頁.
- 11) 吉田耕平・原田峻 (2012. 03), 385 頁.
- 12) 関東事務所復興支援員 (2016. 03), 各会の概要.
- 13) いわき事務所復興支援員 (2019. 03), 各会の概要.
- 14) 一般社団法人 RCF 復興支援チーム (2016. 03), 平成 27 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.
- 15) 一般社団法人 RCF 復興支援チーム (2017. 03), 平成 28 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.
- 16) 大熊町役場 (2015. 03), 「平成 27 年 (2015 年) 3 月 1 日時点の避難状況」(都道府県別集計).
- 17) 大熊町役場 (2015. 10), 「平成 27 年 (2015 年) 10 月 1 日時点の避難状況」(いわき市内地域別集計).
- 18) 大熊町復興支援員事業関東事務所 (2015. 12), 梨の実からのお便り (平成 27 年 年末特別号).
- 19) 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 巻, 143-156 頁.
- 20) 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.
- 21) 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.
- 22) 吉原直樹 (2016), 絶望と希望——福島・被災者とコミュニティ, 作品社.