

ソーシャル・キャピタルを活用した災害に強いまちづくり  
—福島原子力発電所事故の県外避難者受け入れ経験から—

Disaster-Resistant Community Development Efforts on Use of Social Capital  
—Based on the Experience of Accepting Out-of-Prefecture Evacuees of the Fukushima Nuclear  
Power Plant Accident—

○岩垣穂大<sup>1)</sup>, 辻内琢也<sup>2)</sup>, 扇原 淳<sup>2)</sup>

Takahiro IWAGAKI, Takuya TSUJIUCHI, Atsushi OGIHARA

本研究では、埼玉県北部3自治体が福島県からの福島原子力発電所事故避難者を受け入れた事例において、ソーシャル・キャピタル（以下、SC）が果たした役割について明らかにし、SCの醸成を基盤とした災害に強いまちづくりについて検討した。まず、地域、年代、立場を超えた各支援者がどのように支援に関わったのかをフォーカス・グループ・インタビューを行った、そして、得られたデータについてナラティブ分析を用いて分析した。次に、ワークショップを開催し、異なる背景をもつ支援者の経験を災害に強いまちづくりにどのように活かしていくのかについて検討した。ワークショップで得られた文字データをKJ法により分類して分析した。最後に、インタビューとワークショップで得られた参加者の証言を、【準備期】、【対応・緩和期】、【復興期】の3フェーズごとに、SCの「結束型」、「橋渡し型」、「連結型」の視点から考察し、「豊かなSCを基盤とした避難先での生活再建及び災害に強いまちづくりモデル」を構築・提案した。

キーワード：福島原子力発電所事故、県外避難、ソーシャル・キャピタル、災害復興、まちづくり

Keywords: Fukushima Nuclear Power Plant Accident, Evacuation Outside the Prefecture, Social Capital, Disaster Recovery, Community Development

## 1. 目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島原子力発電所事故（以下原発事故）に関連して、原子力災害特別措置法に基づく避難指示区域が設定され、多くの住民が避難生活を余儀なくされた<sup>1)</sup>。原発事故発生翌日には避難指示区域が第一原子力発電所から半径20km圏内に設定され、福島県富岡町の住民は、県内の川内村へ全町避難、さらには埼玉県杉戸町、幸手市、宮代町へ避難した<sup>2)</sup>（表1）。このような避難生活において、住民・行政・NPO・ボランティア等の間で物資の提供や精神的サポートなど様々な支援が行われた。

災害復興における人々の助け合い活動はソーシャル・キャピタル（以下、SC）の概念で捉えることができる。SCとは、社会関係資本と訳され、人々の信頼感、助け合いの意識、人的ネットワークの状態を捉えた概念である。アルドリッチらは、阪神・淡路大震災を対象とした研究から、被害の大きさや経

済的要因を考慮しても、SCが豊かな地域において震災発生後、住民同士の避難活動や助け合い・見守り活動が早急に行われたのに対し、豊かでない地域ではそれらの活動があまり見られず、復興に時間を要していたことを報告している<sup>3)</sup>。さらに、災害からの復興支援におけるSCの役割について相田らは、時系列に沿って【準備期】、【対応・緩和期】、【復興期】の3フェーズを設定し、豊かなSCがある地域において、【準備期】では市民活動や助け合い意識の強化、【対応・緩和期】では近隣住民・ボランティア・NPOなどによる相互協力とレスキュー活動、【復興期】では金銭・情報・精神的支援が行われることを指摘している<sup>4)</sup>。

阪神・淡路大震災後に行われた「倒壊した建物から救出された被災者への調査」では、家族や近隣住民に救出されたと回答した人が8割であったのに対し、消防・警察・自衛隊によって救出されたと回答した人は2割であったと報告されている<sup>5)</sup>。災害時

\*1 早稲田大学人間総合研究センター 招聘研究員・博士（人間科学）

Visiting Researcher, Advanced Research Center for Human Sciences, Waseda University, Ph.D.(Human Sciences)

\*2 早稲田大学人間科学学術院 教授・博士（医学）／早稲田大学災害復興医療人類学研究所

Professor, Faculty of Human Sciences, Waseda University, Ph.D.(Medicine)

Waseda Institute of Medical Anthropology on Disaster Reconstruction

における避難においては、高齢者、障害者、乳幼児など日常生活において支援を必要とする方々が取り残されてしまうリスクが高い。そのような場合に、行政・住民・ボランティアが協働して避難時に声を掛け合ったり、要援護者に対して支援をしたりすることができる「公助」、「共助」のまちづくりを、防災訓練や自治会の行事等を通じて行うことが、今後発生する災害からの被害を軽減させるためにも重要であると考えられる。矢守は、地域や年代、立場を超えて関係者がつながり、災害の経験を共有するインターローカリティやインタージェネレーションリティといった活動が、災害の記憶の風化を防ぎ、次の防災・減災につながると指摘している<sup>6)</sup>。

そこで本研究では、まず、埼玉県の3市町村が福島県からの県外避難者を受け入れた事例から、「地域・年代、立場を超えた各支援者がどのような経験を有し、何を考え支援に携わったのか」、さらに、「支援者の対応によってどのような効果が得られたのか」を明らかにするため、フォーカス・グループ・インタビューを行った。その後、得られた語りのデータについて、ナラティブ分析を用いて分析した。

次に、インターローカリティやインタージェネレーションリティの視点を踏まえたワールドカフェ形式によるワークショップを実践し、得られた文字データをKJ法により分類し、分析を行った。

最後に、インタビュー調査、ワークショップで得られた参加者の証言を、【準備期】、【対応・緩和期】、【復興期】の3フェーズごとに、SCの「結束型」、「橋渡し型」、「連結型」の視点から考察し、「豊かなソーシャル・キャピタルを基盤とした避難先での生活再建及び災害に強いまちづくりモデル」を構築した。

表1：富岡町民の避難に関する時系列的推移<sup>7)</sup>

日付	内容
2011年	
3月11日	14時46分、三陸沖を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生
3月12日	福島県富岡町の住民は主に川内村への全町避難を開始 埼玉県杉戸町から支援物資と職員3名の派遣(引き返す)
3月16日	川内村から郡山市の「福島ビッグパレット」への避難開始 埼玉県杉戸町からバス7台と支援物資、職員4名の派遣
3月17日	避難希望者158名を乗せたバスが到着し、 杉戸町2ヶ所、幸手市1ヶ所、宮代町1ヶ所の施設で避難開始 避難住民受け入れ支援チームが活動開始
4月4日	杉戸町内の国家公務員宿舎を応急仮設住宅として入居開始
5月7日	宮代町避難所閉鎖
7月2日	杉戸町すぎとびあ避難所閉鎖
9月1日	幸手市避難所閉鎖
9月19日	杉戸町エコスポいずみ避難所閉鎖

## 2. 方法

### 1.1 インタビュー調査

対象者は、避難者支援に関わった行政職員、住民、ボランティアとした(表2)。杉戸町住民参加推進課の協力を受け、原発事故発生時に避難所の開設や運営、健康管理、支援チームの組織、住宅の斡旋に関わった担当職員、及びボランティア団体、一般住民にインタビューの依頼を行い、6名から同意を得た。避難者支援には、異なる複数の立場から支援者が部分的に関わったため、それぞれの立場での経験を1つの連続するストーリーとして結合させ分析した。データの収集には、フォーカス・グループ・インタビュー(以下、FGI)を用いた。FGIは、複数人の対象者を同時にインタビューすることによって対象者同士のグループダイナミクスを生じさせ、意見をより多く引き出すことができるという特徴を持つ<sup>8)</sup>。一対一で行うインタビューに比べ、プレッシャーが少なく発言しやすい環境を作れることや、複数人の意見を同時に聞くことで共通点や相違点を明確化することが可能であるため、本研究において採用した。

本研究では、FGIを2015年10月に幸手市内の福祉施設にて約1時間行った。質問は、避難者の受け入れが行われた経緯と各人が担った役割、また、避難所運営や被災者支援における課題と今後に生かせる経験とした。なお、E氏のみ、当日参加できなかったため、個別でインタビューを行った。インタビュー内容は参加者の同意を得て録音し、書き起こしを行った。

### 1.2 ワークショップ

対象者は、原発事故発生時に避難所の開設や運営に関わった担当職員及びボランティア団体関係者、一般住民とし、杉戸町住民参加推進課を通じて公募を行い、申し込みのあった15名とした(表3)。また、ファシリテーターとして3名、書記として3名、記録係として6名の大学生が運営を行った。

ワークショップはワールドカフェ方式を採用した。ワールドカフェとは、様々な意見やアイデアを集める話し合いの方法である。ワールドカフェでは、あるテーマに対し3回に分けて対話を行う。それぞれの回をラウンドと呼び、各ラウンドは20～30分で行われる。1ラウンド目は、5人程度のグループを複数作り、テーマに関しての話し合いを行う。2ラウンド目は各グループ1人を残し(テーブルホスト)、他の人は好きなテーブルに移動し、それぞれ

のグループで話し合った内容の共有を行う。3ラウンド目は1ラウンド目と同じテーブルに戻り、再び対話を行うというルールである。

D. ボームは、ワールドカフェを「相手を論破するディスカッションでもなく、当たり障りのない話をする雑談でもない、『対話』という会話である」と定義している<sup>9)</sup>。対立を恐れず考えを積極的に話すことが重要であると指摘している。また、香取は、各テーブルに配布してある模造紙に、各参加者は自由に書き込みをすることで個々人のアイデアが可視化、結合し、模造紙上にそのテーブルの集積的知識が現れると指摘している<sup>10)</sup>。

本研究では2015年12月に杉戸町内の福祉施設にてワールドカフェを約2時間行った。チームをA(5人)、B(6人)、C(4人)分け、それぞれのチームに1人ずつファシリテーター、書記、記録係を配置した。ラウンド前にはワールドカフェのルール説明を行い、ラウンド終了後は各グループの話し合いの結果を共有した。各ラウンドで発言した内容は、すべて各自が模造紙に直接書き込むように指示した。

### 1.3 分析方法

FGIでは、得られたデータをナラティブ分析にて質的に分析した。ナラティブ分析の中では特にリースマンによって分類されているテーマ分析を用いた<sup>11)</sup>。リースマンは、テーマ分析を「ストーリーの中に何が語られているかを読み解く手法」と定義している。避難者支援は、発災直後の避難所の運営から退所後の自立した生活に向けての就労・就学支援、さらに今後の災害に備えた防災計画の策定まで、連続したストーリー性を持っている。ストーリーを損なわずに事象を読み解くことで、GTAなど語りを切片化する分析からでは得られない細かな状況や感情の変化などを明らかに出来ることからナラティブ分析を採用した。

ワールドカフェ形式によるワークショップは、各班が模造紙にまとめたアイデアの内容を分類するため、KJ法を用いて分析を行い、文章の内容のかたまりごとにカテゴリーを作成した。文中のカテゴリーは「」で表記し、語りは【】で表記した。なお、分析に関しては研究代表者が主に分析を行い、質的研究法を専門とする研究者のスーパーバイズを受けた。

倫理的配慮として、早稲田大学「人を対象とする研究に関する倫理委員会」の承認を得た(承認番号2013-131)。

## 3. 結果

### 1.1 インタビュー調査

インタビューを行った対象者の属性を表2に示した。また、インタビューで得られたデータの全体像を表3に示した。インタビューの内容は「原発事故発生前の住民の交流」、「避難所の開設から運営・閉所までの支援」、「退所後の生活を支えるための支援」の3つのカテゴリーに大きく分けられた。それぞれ時間軸に応じて【準備期】、【対応・緩和期】、【復興期】と名付けた。サブカテゴリーは【準備期】：〈杉戸町・富岡町の交流の始まり〉、〈友好都市協定に至る経緯〉、【対応・緩和期】：〈避難所運営における課題〉、〈受入れ準備・関係者の組織化〉、〈避難所におけるボランティア活動〉、【復興期】：〈避難所退所後の孤立化防止〉、〈地域資源とのマッチング〉となった。そこで、それぞれのサブカテゴリーの中から主な語りについてナラティブ分析を用いて分析した結果を下記に示す。

表2：フォーカス・グループ・インタビュー参加者の属性

性別年齢	市町村	当時の所属	役職	支援への関わり
A 男性70代	杉戸町	町議会	議長	支援政策立案
B 男性50代	富岡町	役場職員	—	幸手市の避難所運営
C 男性50代	杉戸町	政策財政課	主幹	支援チーム副リーダー
D 女性40代	杉戸町	市民団体	代表	炊き出し・娯楽の提供
E 男性70代	富岡町	NPO法人	代表	サロンの運営
F 男性70代	幸手市	市議会	議員	社会資源へのつなぎ

表3：インタビューデータの Kategoriy 分け

カテゴリー	サブカテゴリー	代表的な語り	語り数	語り
「原発事故発生前の住民の交流」 【準備期】	〈杉戸町・富岡町の交流の始まり〉	・富岡町と杉戸町の小学生がお互いの家で民泊しました ・人のやさしさとテニスの環境に魅了されたんです ・商工会とか農協とか学校とか町の関係が広がりました	3	①
	〈友好都市協定締結に至る経緯〉	・杉戸町には富岡町と釣り合う資源があるか悩みました ・ソフトテニスが強くなるために仲良ししたいと思いました ・16年の交流の成果が「友好都市協定」になりました	3	②
「避難所の開設から運営・閉所までの支援」 【対応・緩和期】	〈避難所運営における課題〉	・何とか少しでも風呂にはいれるように準備しました ・物質的な支援はあったがメンタル的な支援をどうするか ・避難所に入ると甘える気持ちが多くなってしまいました	8	③
	〈受入れ準備・関係者の組織化〉	・正確な情報をスピード感をもって住民に伝えました ・その場その場によって求められることが変化してきます ・各課から職員を招集し情報を一か所に集中させました	6	④
「退所後の生活を支えるための支援」 【復興期】	〈避難所におけるボランティア活動〉	・温かいものがいいということいろいろ用意しました ・膨大な数の物資をボランティアで分類しました ・いろんな形で楽しさを提供するように動きました	4	⑤
	〈避難所退所後の孤立化防止〉	・地域コミュニティを大事にしないといけないです ・連絡先を聞いて月に一回集い場でサロンをやりました ・役場の職員や保健師、町長の訪問もありました	6	⑥
「退所後の生活を支えるための支援」 【復興期】	〈地域資源とのマッチング〉	・すぐに溶け込めるような仕組みをどんどん作らなければ ・避難されている方も避難先に入らうとすることが大切 ・小学生がバットを振っており、地元チームに驚きました	6	⑦

表4：震災前の富岡町と杉戸町の交流

平成6年	少年少女ソフトテニス交流
平成14年	子ども体験いきいき事業*
平成19年	行政職員, 町議会議員, 商工会による交流
平成22年	富岡町と杉戸町の友好都市協定調印

\*小学生がホームステイしながら地域の行事に参加して町の生活を体験する事業

### (1) 【準備期】

原発事故発生から5日後の平成23年3月16日には、富岡町からの避難者を受け入れた杉戸町であったが、両町の交流は約17年前から行われていた。平成6年頃より、少年少女のソフトテニス交流から始まり、平成14年からは小学生の国内交流事業である「子ども体験いきいき事業」が開始された。富岡町と杉戸町の小学生が隔年でそれぞれの家庭にホームステイしながら学校の授業や地域の行事に参加し、町の生活を体験することで町民同士の家族・親戚のような関係が築かれていった。当時、杉戸町の市議会議員であり、交流のきっかけを作ったA氏は初めて富岡町を訪れた経験を次のように振り返った。

*畑で農作業をしている人に道を聞いたんですね。そしたら、仕事を辞めて、道端に出て、丁寧に教えてくれたんですね。(中略)1番驚いたのは、町の施設ですね。テニスコートがたくさんあって、全天候型コートなんですね。(語り：①)*

A氏は富岡町の人々のやさしさと施設の充実度に魅了されたという。そこからA氏は、年に5、6回程富岡町を訪れるようになった。そして杉戸町と富岡町の交流が深まると、友好都市協定締結に向けての具体的な協議が行われるようになった。

*防災協定や友好都市を結んだらいいという思いがだんだん募ってきました。そして、商工会とか農協とか、学校、町、議会からも絶大な協力をいただいてその輪が深く広く広がってきました。(語り：②)*

平成19年頃からは行政職員、町議会議員、行政区長、商工会による交流が開始された。2010年11月3日、約17年にわたる交流の成果が、富岡町と杉戸町の友好都市協定調印という形で実を結ぶこととなった。それは、東日本大震災が発生する僅か半年前のことであった。

### (2) 【対応・緩和期】

2011年3月15日、福島第一原発4号機建屋で爆発が発生し半径30km圏内に屋内退避指示が拡大される中、富岡町・川内村合同対策本部は郡山市の「ビッグパレット福島」への避難を決定した。しかし、必要なバスの台数を確保することが難しく、移動ができない状態であった。そこで16日、当時の富岡町の町長から「国内友好都市」を結んでいた杉戸町の町長へ連絡があり、杉戸町からバス7台と職員4名(うち保健師2名)の派遣が決定された。翌17日には、杉戸町に避難することが両町の町長によって決定された。約17年かけて築き上げられてきた両町の関係が、災害発生直後に具体的な支援として形になっていった。

2011年3月17日、約170名の富岡町民を乗せた7台のバスが郡山市のパレット福島から杉戸町(すぎとピア, エコ・スポいずみ)、幸手市(老人福祉センター)、宮代町(ふれ愛センター)に到着し、4箇所の施設に分かれた避難生活が始まった。避難する側も、受け入れる側も全てが初めての経験で、手探り状態であった。当時、富岡町の担当者として幸手市の老人福祉センターに常駐していたB氏は、避難所で数日経った頃の町民の様子について次のように振り返っている。

*本当に手厚い支援をして頂いたのですけれども、このまま衣食住全ての支援を受け続けてしまうと、町民の方々に甘える気持ちが多くなって、これから生活再建する時にできなくなってしまうんじゃないかと思いました。(語り：③)*

避難所での住民の生活状況に危機感を抱いたB氏は、生活の秩序を保ち、避難者自身の健康を維持していくためにある程度のルールが必要であると提案した。そこで各部屋の代表者を集めた会議と避難所の全員を集めた会議を開催し、いま「やらなければいけないこと」を参加者に提案してもらった。そしてB氏は提案内容ごとに班を作り、掃除当番や給食当番などの役割を決め、運営する仕組みを構築した。支援を受けるだけでなく、避難者による自主運営が開始されたことにより生活の秩序が創り出され、より生活の自立に向けて積極的な姿勢が見られるようになった。家やコミュニティ等全てを失い、着の身着のまま県外での避難を行っている状態から、避難所を出て自分の力だけで生活を再建していくことは困難であると考えられる。避難所にいる間に、支

援に依存しすぎない主体的な自立への姿勢を身につけておくこと、富岡町住民同士の深い関係を作っておくことが避難所を出た後の生活において非常に重要であったことが示唆される。

そして、行政の立場から避難所運営において重要性が指摘されたのが、災害対策本部に置かれた杉戸・幸手・宮代・富岡の職員が集まった合同調整会議であった。合同調整会議の副リーダーとして人選に関わったC氏は、当時の様子を以下のように語っている。

各課から職員をピックアップして一箇所に集約し、即対応できる形を実現しました。そして3自治体による合同調整会議を実施し情報交換をしました。富岡町の職員が避難先の行政と避難者を仲介し、避難者の声やニーズが本部に伝わり、支援に反映されました。（語り：④）

福祉・建築・教育等様々な12の課から政策決定を行える職員を招集して対策本部を組織した後、4箇所の避難所に常駐の職員を配置し、避難者の生活や健康状態、ニーズを把握し、課題に対してすぐに具体的な対策を実施した。

また、避難所の運営において重要な役割を果たしたのが地元住民のボランティアであった。杉戸町のボランティア団体の代表であるD氏は、避難所での活動について以下のように振り返った。

大型紙芝居をやったり、美容師さんが散髪をしたり、炊き出しだけでなくいろんな形で楽しさを提供しました。（中略）富岡から来られた方もすべて健常者ばかりではなかったと思うんですね。ボランティア団体では障がい者のためのいろんなことをやっているっていうのを知らせていくっていうことが大切だと思うんですね。（語り：⑤）

杉戸町では社会福祉協議会に登録しているボランティアグループが8つ、その他個人のグループが20年以上活動を行っていた。特に、視覚障害者、聴覚障害者、精神障害者を手助けするグループの活動は災害弱者（避難行動や避難先での生活において支援が必要な方々）をサポートする上で非常に重要な役割を果たしたのではないかと。D氏は今後、ボランティアグループに様々な形で防災訓練に参加してもらい、災害時に自分たちでどう対応していくかを想定しておくことが重要であると指摘した。

### (3) 【復興期】

今回の支援では杉戸町にある関東財務局国家公務員宿舎（以下、杉戸住宅）が25世帯分、避難者へ提供された。杉戸住宅へ移動後、避難所での関係を継続させるために2011年5月「杉戸元気会」を発足させた富岡町民のE氏は全国に避難をする福島県民への情報誌作成や交流会の実施を行う特定非営利活動法人を運営しており、次のように当時を振り返った。

一軒一軒訪ねて行って、連絡先を聞いて月に一回集会場を借りてサロンをやりました。民生委員の地区担当の方とか地域の方が一緒にお茶飲んだり話を聞きに來たりしました。サロンには物資の提供やイベントの招待が入りました。役場の職員や保健師、富岡・杉戸町町長の訪問もありました。（語り：⑥）

E氏は避難所から杉戸住宅へ移られた方を一軒ずつ訪問し、連絡網を作成し、孤立しないための定期的な集まりを開催した。サロンには避難者だけではなく、地元の方や民生委員さんにも参加していただき積極的に交流してもらうように心がけたという。外部の方に参加してもらうことで、イベントの案内や支援物資の申し出が多く入るようになり避難先地域へのつながりが強化されたと同時に、高齢者の見守り体制も構築されていったのではないかと。

また、避難所を出たあとの避難者の見守りは、基本的に元の市町村によって行われる。避難区域に指定されている福島県の市町村の多くが「復興支援員」を配置し、避難者の日常生活の相談を受ける体制を整えている。しかし、配置される人数も予算も限定されており、十分に避難者のニーズに応えることができていない。避難所の運営から支援に携わってきたF氏は、避難所から出た後の支援の重要性について以下のように語った。

避難所で小学生が一生懸命、野球のバットを振っているところを見かけました。そこで、地元の少年野球チームに紹介したところ、すぐに溶け込むことができ、試合で大活躍しました。校長先生も大変喜んでおられました（語り：⑦）

F氏は議員の立場から様々な支援政策を提言し、避難者の精神的苦痛を少しでも改善するような環境づくりを行ってきた。その一例として、避難されている高齢者を地元の市民団体が行う体操に紹介し参

加を促した。同年代の人々と話ができて、ある時は「昼食を一緒に食べてその後カラオケをしてきた」と楽しそうに語っていたとのことであった。また、避難所で一生懸命野球の素振りをする少年を見かけ、その少年を地元の少年野球チームに紹介したところいきいきと活躍し、小学校の校長も感心していたとのことであった。長期の避難が予想される現状では、避難者が避難先の地域住民として、溶けこめるような仕組みづくりが非常に重要であり、避難先の地域コミュニティに積極的につなぐなど、個別のニーズに対応することは避難者受け入れ側としての役割であるとことが示唆される。

### 1.2 ワークショップ

本研究では、ワールドカフェ形式によるワークショップを開催し、各支援者の経験を災害復興および災害に強いまちづくりにどのように活かしていくかについて対話を行い、得られた文字データをKJ法により分類し分析を行った。

ワールドカフェは3つのラウンドに分けて行った。各ラウンドのテーマは、第1ラウンド：それぞれの立場で行った支援活動の振り返り、第2ラウンド：他グループで出た意見の共有、第3ラウンド：災害に強いまちづくりに経験を生かす方法とした(表4)。テーブルの配置は距離を縮め、他のグループの意見を聞きやすくした(図1)。また、すべての参加者が均等に発言できるようにテーブルホストが配慮して発言を促した。グループは参加者の所属や支援活動時の役割により筆者らが事前に割り振った。



写真1：ワールドカフェの様子

表3：ワークショップ参加者の概要と所属

番号	性別	年齢	市町村	当時の所属	役職	支援への関わり
1	男性	50代	杉戸町	消防本部	主幹	支援チーム副リーダー
2	男性	50代	杉戸町	建築課	主幹	支援チーム(住宅担当)
A 3	男性	30代	杉戸町	防災担当	主幹	防災対策全般
4	女性	40代	杉戸町	役場職員	—	なし
5	男性	50代	宮代町	NPO法人	代表	避難所の開設・運営(宮代町)
6	男性	50代	杉戸町	政策財政課	主幹	支援チーム副リーダー
7	男性	30代	杉戸町	役場職員	—	なし
8	男性	30代	杉戸町	役場職員	—	支援チーム
9	男性	70代	富岡町	NPO法人	代表	サロン運営
10	男性	50代	幸手市	役場職員	—	避難所の開設・運営(幸手市)
11	男性	40代	幸手市	税務課	—	—
12	女性	50代	杉戸町	健康支援課	保健師	健康管理, 衛生指導
13	男性	70代	幸手市	市議会	議員	社会資源へのつなぎ
C 14	男性	40代	幸手市	市職員	—	避難所宿直, 物資の運搬・仕分け
15	男性	70代	幸手市	市議会	議員	社会資源へのつなぎ

表4：ワールドカフェの流れと各ラウンドのテーマ

13:40	開会
13:45	ワールドカフェルール説明
13:55	第1ラウンド: 支援活動の振り返り
14:25	第2ラウンド: グループ移動, 意見の共有
14:55	第3ラウンド: 災害に強いまちづくりに経験を生かす方法
15:25	各グループの対話内容の共有
16:00	閉会

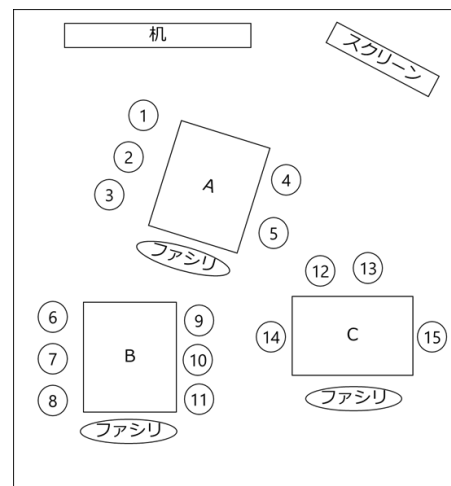


図1：ワールドカフェの班分けと参加者の配置  
(ファシリ：ファシリテーター)

#### (1) Aグループの結果

Aグループの模造紙に書かれた対話内容を、KJ法を用いてカテゴリーに分類した(図2)。その結果、第1ラウンドのテーマであった支援の振り返りでは

「日常からの強いつながりの効果」, 「市町村をまたいでの情報交換」の2カテゴリーに分類された。そして, 第3ラウンドのテーマであった災害に強いまちづくりに経験を生かす方法では, 「地域防災力の強化」, 「正確な情報共有」, 「マニュアルの作成」, 「地域のきずなの強化」の4カテゴリーに分類された。

「日常からの強いつながりの効果」では【自治体横断的な対応を可能にした】、【震災発生後、迅速な対応が可能となった】、「市町村をまたいでの情報交換」では【4ヶ所の避難所で同じサービスが提供された】、【避難者に平等な支援が行われた】などの語りが見られた。

「地域防災力の強化」では【平常時から防災に関する意識を高める】、【自主防災を強化し地域防災力を向上させる】、「正確な情報共有」では【避難に関する正確な情報を発信する】、【避難に関する指示系統を統一させる】、「マニュアルの作成」では【複数の市町村で災害の経験を共有する】、【動画で避難者受入れマニュアルを作成】、「地域のきずなの強化」では【近隣住民間でのつながりを強化する】、【災害に備えての自治会活動を促進する】などの語りが見られた。

「改善すべき課題」では【ペットを連れて避難する方への対応】、【通常業務の継続 (BCPの作成)】、「合同調整会議による対応」では【3市町村の合同調整会議を実施し情報交換】、【富岡の職員も加わり、避難者と行政を仲介】、「保健師による対応」では【事前に保健師が要介護者を把握した】、【スクリーニング検査を福島出発前に行った】などの語りが見られた。

「トップダウン式の情報伝達」では【課をまたぎ経験のある職員を支援チームに集める】、【相談窓口を一元化させる】、「メディアの力を活用する」では【メディアに取り上げられると継続支援につながる】、【ボランティア、物資などが集まりやすくなる】などの語りが見られた。

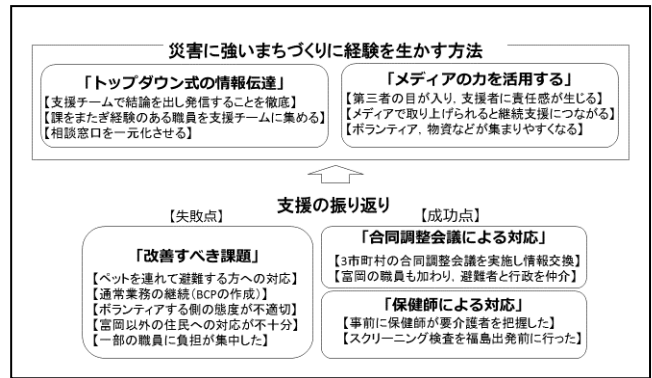


図3: Bグループの対話内容と各カテゴリーの関連

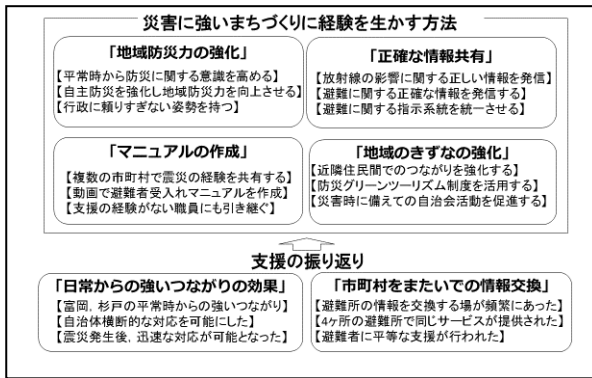


図2: Aグループの対話内容と各カテゴリーの関連

(2) Bグループの結果

Bグループの模造紙に書かれた対話内容を, KJ法を用いてカテゴリーに分類した (図3) .その結果, 第1ラウンドのテーマであった支援の振り返りでは失敗点として「改善すべき課題」, 成功点として「合同調整会議による対応」, 「保健師による対応」の3カテゴリーに分類された。そして, 第3ラウンドのテーマであった災害に強いまちづくりに経験を生かす方法では, 「トップダウン式による情報伝達」, 「メディアの力を活用する」の2つに分類された。

(3) Cグループの結果

Cグループの模造紙に書かれた対話内容を, KJ法を用いてカテゴリーに分類した (図4) . その結果, 第1ラウンドのテーマであった支援の振り返りでは「避難所の保健・福祉・衛生面での対応」, 「富岡町職員の負担過多」の2カテゴリーに分類された。そして, 第3ラウンドのテーマであった災害に強いまちづくりに経験を生かす方法では, 「専門職の連携」, 「食事・栄養面の改善」, 「現場でリーダーになれる職員の養成」, 「精神的緊張の緩和」の4つに分類された。

「避難所の保健・福祉・衛生面での対応」では【高齢者や障害を持つ方に病院や施設を仲介した】、【災害対応を行う職員の体調管理を行った】、「富岡町職員の負担過多」では【自身も被災者でありながら休みがなかった】、【被災者の本音を直に受けていた】などの語りが見られた。

「専門職の連携」では【平常時から市町村をまたぎ専門職で情報共有する】、【災害時の要援護者への対応を市町村間で共有する】、「食事・栄養面の





健センター，社会教育課，環境課，税務課，総務課，都市施設整備課，福祉課から集められた12名で構成された。課ごとの縦割りでの対応ではなく，複数の課から横断的に職員が集められたことにより，一元的に避難者の相談を受け付け，トータルな支援が行われた。さらに，「避難住民受け入れ支援チーム」と民間の専門職団体が密接に連携しており，早期により具体的な対応を行うことが可能となった。

生活基盤づくり支援の内容は，地元企業の求人情報を県や商工会が提供した就労相談や，埼玉県弁護士会による保証・賠償等に関する法律相談，教育委員会による小中学校への転校に関する説明会，保健師や医師会・歯科医師会による健康管理，社会福祉協議会による高齢者，幼児の見守り活動等であった。専門的な視点からの支援が早期に行われた背景には，避難者受入れ支援チームの構成員が，各課の政策決定を行える職員であったことが関連していると考えられた。退所後にも必要に応じて避難所でできた専門職とのつながりを利用することが可能であり，全くつながりのない土地へ転居した避難者に比べ，安全で安心した環境の中で生活再建が行えたのではないかと考えられた。

このような避難者と行政のつながりは，連結型SCの概念でとらえることができる。Szreterらは，連結型SCを社会的権力や権威の枠を越えて交じり合う人々の間に存在する敬意や信頼関係と定義している<sup>17)</sup>。また，Hawkinsは，連結型SCによって災害警報を受け取ったり，防災活動を行ったり，避難所と備蓄を把握したり，災害直後と復興初期段階で救援を受けたりすることが可能になると報告している<sup>18)</sup>。本研究では，避難所で政策決定を行う行政の担当者や避難者がつながり，避難所から退所した時点で生活の基盤が整うように就労支援，学校の紹介，病院・福祉施設の紹介，弁護士・司法書士による生活費の相談などを避難住民受け入れ支援チーム主導で行ったことが，3か月後には2か所の避難所の閉鎖，6か月後にはすべての避難所の閉鎖というスムーズな自立した生活の移行につながったと考えられた。

また，避難所の運営には避難所内で自治組織が重要な役割を果たした。避難所の草取りや片付けを行う清掃班，食事の準備や調理を行う食事班等が組織された。支援を一方的に受けるだけではなく，避難者であっても他者を支援する立場として役割をもって活躍することができたため，避難者同士で共助の意識が醸成されたことが考えられた。井上らは，被

災者支援に役割をもって関わることで，自分の行動が喜ばれたりお礼を言われたりするため，自信を持ち，自己効力感が向上するきっかけになると報告している<sup>19)</sup>。班の活動は，避難所の各部屋の代表が集まった上で話し合いを持ち，避難所の全員が参加するミーティングでどのような活動が必要かを町民の主体的な参加のもと決定された。班員としての役割が与えられたことによって，生活の秩序を保つことができ，誰かの為に役立っているという自己効力感が向上したと考えられた。避難所では富岡町民が共同で生活することができ，情報交換も容易に行うことができるが，退所後の居住先は全国の広範囲に広がるため富岡の情報を得ることが困難になることが考えられる。避難所において富岡町民同時の強いつながり，関係性を築いておくことが退所後も富岡町民同士の関係性を維持していく為に重要であったことが示唆される。

このような避難所での，同じ町民同士のつながりは結束型SCで捉えることができる。結束型SCは友人や家族といった感情的に密な関係を持つ個人間のつながりを指す。Hurlbertらは，結束型の強い絆が社会的，個人的な支援を効果的にもたらすと報告している<sup>20)</sup>。避難先でも，同じ富岡町からの避難者という同質で内向きな結束が，助け合いの基盤になっていたと考えられた。しかし，結束型のSCは，集団の凝集性が強すぎることで，集団外の人を排除するといった負の側面も指摘されている<sup>21)</sup>。今回の避難においては，富岡町と杉戸町の「友好都市協定」が基盤となっていたため，富岡町以外の避難者の受け入れが困難であったことが指摘された(図3)。「友好都市協定」を結んでいない自治体からの避難者受入れをどのように行うかが今後の検討課題であると考えられる。

### 1.3 【復興期】

阪神・淡路大震災後の調査から，「孤独死」は仮設住宅から災害復興住宅へ移動直後にも発生したことが報告されている<sup>22)</sup>。避難所や仮設住宅には，自立が困難な高齢者や，経済的に困窮状態にある避難者が最後まで居住を継続するケースがあるが，集団生活をしているため，自治会やボランティア団体によって見守り，声かけ，サロン等の支え合い活動が行われる。しかし，個別に民間の住宅に転居したり，みなし仮設住宅，復興住宅に移動したりすることによってこれまでの近隣関係が失われ，孤立化する危険性が大きく高まることが想定される。筆者らはこ

れまで、原発事故後の避難において被災者に見られたメンタルヘルス悪化の要因の一つが、コミュニティ崩壊や家族離散などの個人レベルのSCの低下であったことを報告し、SCの醸成を踏まえた被災者支援が重要であることを明らかにしてきた<sup>23,24)</sup>。

本調査では、避難所から杉戸住宅へ転居した方を一軒ずつ訪問し、連絡網を作成し、孤立しないための定期的な集まりを開催したE氏の例が見られた(語り:⑥)。集まりでは初年度、東京電力の担当者による補償・賠償についての説明会や杉戸町の職員による相談会が実施された。2年目からは地元の特定非営利活動法人と共同でつつじの郷サロンが立ち上げられ、当事者だけでなく民生委員や地域の方も一緒に参加できる茶話会が開催された。サロンは、地元住民からの支援物資やイベントの招待に関する窓口の役割も果たしていたため、参加することで生活に必要な物資を手に入れることができ、また地域住民とつながるきっかけを作ることができていた。E氏は、避難者に月一回配布される広報紙「福玉だより」にサロンの情報を掲載し、すべての避難者に開放していたため常時10人前後の参加の他、行政職員、富岡・杉戸町町長の訪問もあったことを語っていた(語り:⑥)。毎週木曜日の定期開催であったため、しばらく訪問がない参加者には声掛けをすることが出来るといった見守りの機能も備えていた。

2016年現在、避難者への訪問活動は福島県内の各市町村が設置する復興支援員によって行われている<sup>25)</sup>。支援員は避難元の行政と関連のある住民から選任されることが多く、避難者の気持ちに共感し、ニーズを引き出すことが出来る一方、保健師や社会福祉士といった専門職は含まれない場合が多いため、実際に医療機関へのつながりが必要な場合や引きこもりで面会が成立しない場合などの対処が十分でないことが問題点として指摘されている。

心身の健康悪化のリスクが懸念される避難者や引きこもりで孤立している避難者に対しては、保健師、民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会といった福祉専門職の対応が重要であると考えられた。さらに現時点でリスクが低い高齢者に対しても今後、要介護状態になることを予防するために積極的な社会参加が求められる。本研究では、F氏による1人1人の個別ニーズに対応した地域資源へのつながりが報告されたが、そのような避難先にあるサークルやサロン、子育て中の母親の会、子どもの習い事等の社会資源への仲介が支援者の役割として求め

られると考えられた。

ただし、原発事故による避難者支援の困難な点として、偏見や差別によって避難者が声を挙げにくい状態にあり、一般の福祉行政サービスにつながる事ができていない可能性が考えられる。愛甲らは、近隣住民の放射線被曝に関する偏見や補償・賠償金に関する無理解から、避難していることを隠して生活を続けている避難者について報告している<sup>26)</sup>。このような偏見や差別を解消していくため、避難者の現状について正しく正確な情報を発信していくとともに、専門職と復興支援員や地域の住民が連携して避難者支援を行う体制を構築することが重要である。

2011年3月から約5年半の歳月が経過した2016年10月時点においても、原発事故によって福島県外に40,710名の方が避難を継続している。日本学術会議福島復興支援分科会の調査では、県外に避難する自主避難者の帰還意向について、「被災当時の市町村に戻りたい」と回答した人の割合が2013年は40%であったのに対し、2015年には15%に激減しており、避難先での生活再建を望む被災者が増加していることを報告している。したがって、単なる地域資源の紹介に留まらず、継続的に避難生活を支援するために、必要に応じてモニタリングや地域の社会資源の紹介を行うことが重要であると考えられる。

#### 1.4 豊かなソーシャル・キャピタルを基盤とした避難先での生活再建及び災害に強いまちづくりモデル

防災心理学の研究者である矢守は、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県神戸市、東日本大震災からの復興途中にある岩手県野田村、今後南海トラフ地震の被害を受けることが想定されている高知県四万十町の住民をつなぎ、震災の経験を語り、記録し、防災に生かすという取り組みを行っている<sup>27)</sup>。その活動の中で、地域をこえてつながることを意味するインターローカリティや年代をこえてつながることを意味するインタージェネレーションナリティが、災害の記憶の風化を防ぎ、次の防災・減災に重要であると指摘している。加えて、災害に強いまちづくりは、行政や防災の専門家が一方的に知識を伝えるのではなく、防災を担う住民と一緒に活動を行う「実践共同体」で進めなければならないこと、また、実践活動はトライ&エラーを何度も繰り返していく中で経験を蓄積していく実践科学的なアクションリサーチの形式で行われることが望ましいと指摘している<sup>28)</sup>。

本研究では、インタビュー調査で被災者支援に関

わった経験をナラティブ分析したのち、地域や年代、立場を超えて関係者がつながり、災害の経験を共有するインターローカルティやインタージェネレーションリティといった視点を踏まえながらワークショップを実践した。そして、インタビュー調査、ワークショップで得られた参加者の証言を、【準備期】、【対応・緩和期】、【復興期】の3フェーズごとに、SCの「結束型」、「橋渡し型」、「連結型」の視点から分析し、「豊かなソーシャル・キャピタルを基盤とした避難先での生活再建及び災害に強いまちづくりモデル」を構築した(図5)。【準備期】では橋渡し型SCの特性を生かし、多地域、多世代が交わり信頼関係を構築する交流が重要であること、【対応・緩和期】では、結束型SC、橋渡し型SC、連結型SCそれぞれの特性を生かした被災者の受け入れと避難所運営が重要であること、【復興期】には避難所での人間関係の継続、地域資源へのつなぎを行うために各SCの特徴を生かして支援を行うことが重要であることが明らかとなった。

東日本大震災の発生後、住宅確保、就労支援、健康管理など、課を横断した総合的な対応を民間の専門職団体と連携して行う取り組みは複数の市町村で行われてきた。さらに同震災では、民間の賃貸住宅を仮設住宅として借り入れるみなし仮設住宅の利用が圧倒的に多く、避難者の孤立が懸念されていたため、生活困窮者自立支援制度の枠組みを活用して、行政が社会福祉協議会やNPO団体と協力し、仮設住宅で生活する避難者の全戸訪問を行い、必要に応じて1人1人個別のプランを作成する等の支援が行われた。しかし、このような被災者の個別対応を総合的に行うことができている市町村は仙台市、大船渡市などの一部の自治体に限定されており、全国各地に居住する原発事故からの避難者には、個別支援が必要な場合であっても十分に対応できていないことが考えられる。

本研究にて作成したモデルは、遠方の自治体が長年の交流を経て構築した信頼関係が基盤となり、総合的かつ個別ニーズに対応した例を抽象化して示している。そして、これらの信頼関係の構築が全国の自治体で行われることにより、広域に避難者が発生する災害における支援の可能性についても示唆している。大規模災害においては、近隣自治体が同時に被災するため、遠方の他県からの避難者を受け入れること、逆に他県へ避難する事態が十分に想定される。その際、事前に住民・行政の職員が顔を合わせ、受け入れ先や避難先自治体の生活環境や文化の違い

を理解しておくことやお互いに助け合いたいと思う意識や信頼関係等のSCを構築しておくことが、避難先で早期に自立した生活を行い、メンタルヘルスや身体機能の悪化を防ぐために重要であると考えられる。

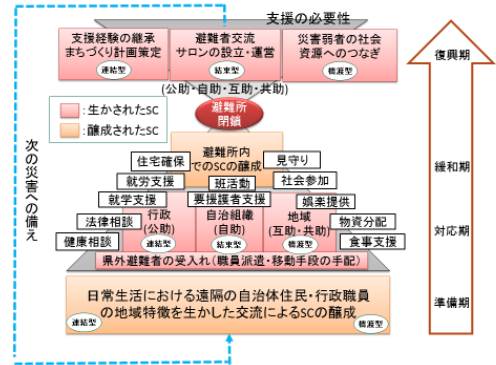


図5: 豊かなソーシャル・キャピタルを基盤とした避難先での生活再建及び災害に強いまちづくりモデル

### 1.5 本研究の限界と今後の展望

本研究では、インタビュー調査において、原発事故による県外避難者の受け入れに見られたSCの役割について明らかにし、ワークショップにおいて官民学の共同体によるまちづくりの実践を試みた。しかしながら、ワークショップは単発での開催で、参加者が得たつながりの効果を評価するには至っていない。今後、ワークショップで得た知恵やつながりを各所属に戻って他者に伝えていくこと、業務や日常生活に生かしていくことが重要であると考えられる。また、同様のワークショップをさらに多くの市民や遠方からの関係者を巻き込んで開催し、得られたモデルを地域づくりや防災訓練等の現場で活用しながらトライ&エラーを何度も繰り返す、アクションリサーチ研究に発展させていきたい<sup>20)</sup>。本研究の特徴は、実際に防災計画の策定や地域づくりに大きく携わる自治体担当者が多く参加している点であった。断片的に支援に関わるのではなく、受け入れから避難所の運営、生活支援、今後の防災対策策定まで全ての過程関わることで、避難者の生活をつながりのある連続体として理解することができ、強固な信頼関係が構築されるとともに、より避難者の生活に寄り添った提言が可能となると考えられる。

さらに今後、SCの構築による災害に強い地域づくりを行う取り組みを増やしていきたい。本研究で見られた富岡町と杉戸町の交流では、子どもたちがお互いに訪問先の家にホームステイをし、その家庭の

子どもと一緒に町の行事を体験したり、地域の特産物による食事を囲んだりするなど、その土地の文化に入り込んで理解をしていく試みが行われていた。それらの知見を応用し、例えば保健師等の専門職レベルでの人事交流を行い、一定期間交流先の保健行政に現地の保健師と一緒に従事することにより、交流先地域の強みや課題、地域性について実体験をもって理解し、信頼関係を構築させ、災害時の早急な対応につなげる取り組みを行っていききたい。

#### 謝辞

本研究は、NPO法人全国福島県人友の会の皆様、富岡町役場・杉戸町役場・幸手市市役所・宮代町役場の職員の皆様、そして各自治体の住民の皆様のご協力のもと実施されました。この場を借りて深く御礼申し上げます。

#### 参考文献

1. 文部科学省(2015), 東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び東京電力株式会社福島第二原子力発電所の事故による原子力損害に関する報告, [http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/science/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/06/19/1329116\\_14\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2015/06/19/1329116_14_1_1.pdf) (2015-12-15).
2. 富岡町企画課(2015), 「東日本大震災・原子力災害」の記憶と記録.
3. D.P. アルドリッチ(2015), 災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か. ミネルヴァ書房.
4. 相田潤, I.カワチ, S.V.スブラマニアン, 他(2013), 災害とソーシャル・キャピタルと健康. I.カワチ, 高尾総司, S.V.スブラマニアン(編) ソーシャル・キャピタルと健康政策. 日本評論社, pp.207-233.
5. 内閣府(2014), 平成26年版 防災白書, 日経印刷, pp. 4-5.
6. 矢守克也(2010), アクションリサーチー実践する人間科学. 新曜社.
7. 杉戸町住民参加推進課(2015), 杉戸町による福島県富岡町への支援の経緯等.
8. 安梅勅江(2001), ヒューマン・サービスにおけるグループインタビュー法 科学的根拠に基づく質的研究法の展開, 医歯薬出版.
9. D. ボーム(2007), ダイアログローグー対立から共生へ, 議論から対話へ, 英治出版.
10. 香取一昭, 大川 恒(2009), ワールド・カフェをやろう!, 日本経済新聞出版社.
11. C.K. リースマン(2014), 人間科学のためのナラティブ研究法, クオリティケア.
12. 福島県双葉郡富岡町・埼玉県北葛飾郡杉戸町(2010), 友好都市協定に基づく合意書.
13. 内閣府(2013), 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要, [http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kiho\\_nhou\\_01\\_1.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kiho_nhou_01_1.pdf) (2016-10-16).
14. 杉戸町(2013), 地域防災計画, [https://www.town.sugito.lg.jp/doc\\_lib/1/12737/杉戸町地域防災計画\\_本編.pdf](https://www.town.sugito.lg.jp/doc_lib/1/12737/杉戸町地域防災計画_本編.pdf) (2016-10-02).
15. Small.M.L(2010), Unanticipated Gains—Origins of Network Inequality in Everyday Life, Oxford University Press.
16. 山下 義(2010), 防災グリーンツーリズム. 中小商工業研究, Vol.105, pp.102-109.
17. Szreter, S. Woolcock, M. (2004), Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. *International Journal of Epidemiology*, Vol.33, No.4, pp.650-667.
18. Hawkins, Robert L., Maurer, K.(2010), Bonding, Bridging and Linking, How Social Capital Operated in New Orleans Following Hurricane Katrina, *British Journal of Social Work*, Vol.40, No.6, pp.1777-1793.
19. 井上考代(2015), 東北被災者における援助体験学—支援者セラピー原則に着目して, 東西南北, pp.117-133.
20. Hurlbert, J. S., Haines, V. A., Beggs, J. J.(2000), Core networks and tie activation, What kinds of routine networks allocate resources in nonroutine situations?, *American Sociological Review*, Vol.65, No.4, pp.598-618.
21. 稲葉陽二, 大守 隆, 金光 淳, 他(2014), ソーシャル・キャピタル『きずな』の科学とは何か, ミネルヴァ書房.
22. 田中正人, 高橋知香子, 上野易弘(2010), 応急仮設住宅における「孤独死」の発生実態とその背景:阪神・淡路大震災の事例を通して, 日本建築学会計画系論文集, Vol.75, No.654, pp.1815-1823.
23. 岩垣穂大, 辻内琢也, 増田和高, 他(2017), 福島原子力発電所事故により県外避難する高齢者の個人レベルのソーシャル・キャピタルとメンタルヘルスとの関連. *心身医学*, Vol.57, No.2, pp173-184
24. 岩垣穂大, 辻内琢也, 小牧久見子, 他(2017), 福島原子力発電所事故により自主避難する母親の家族関係及び個人レベルのソーシャル・キャピタルとメンタ

- ルヘルスとの関連. 社会医学研究, Vol.34, No.1, pp 21-19.
25. 稲垣文彦(2015), 復興支援員の課題と展望—自治体の視点から. ガバナンス, Vol.167, pp.22-24.
  26. 愛甲 裕, 辻内琢也, 岩垣穂大(2016), 2015 年度 SSN 活動報告書—孤立している方／問題を抱えている方を見つけ出し, 社会資源 につなぐ. 震災支援ネットワーク埼玉.
  27. 河越隼人(2012), この人をたずねて. 心理学ワールド, Vol.58, pp.34-35.
  28. 矢守克也(2009), 防災人間科学. 東京大学出版会