

広域避難者支援における復興支援員制度の展開 : 埼玉県を事例として

| | |
|-----|---|
| 著者 | 西城戸 誠, 原田 峻 |
| 出版者 | 法政大学公共政策研究科 『公共政策志林』 編集委員会 |
| 雑誌名 | 公共政策志林 |
| 巻 | 7 |
| ページ | 1-11 |
| 発行年 | 2019-03-24 |
| URL | http://doi.org/10.15002/00021680 |

広域避難者支援における復興支援員制度の展開 — 埼玉県を事例として —

The Development of Reconstruction Support Groups in Saitama Prefecture for Evacuees from
Fukushima Daiichi Nuclear Accident

西城戸 誠・原 田 峻

要約

本稿の目的は、東日本大震災・福島第一原発事故による広域避難者に対して実施された復興支援員の活動実態を把握し、復興支援員事業の成果と課題を考察することである。埼玉県において広域避難者支援に関わる5つの復興支援員事業は、避難者の戸別訪問による見守り事業と、避難者コミュニティの形成という2つの支援のパターンがあるが、本稿ではそれぞれの成果と課題を析出した。そして、復興支援員事業の制度運用者である自治体と、事業の受託団体によって、復興支援員事業の活動内容の相違点があることを明らかにした。最後に、埼玉県における復興支援員による広域避難者支援の課題について指摘した。

キーワード

復興支援員 広域避難者 東日本大震災・福島第一原発事故

1 問題関心と問題の所在

1-1 広域避難者数の推移と埼玉県における現状

東日本大震災と福島原発事故によって生じた問題の1つに、長期・広域におよぶ避難がある。とりわけ福島県では、原発事故直後に国による避難指示が出され、避難指示区域外からも多くの「自主避難者」が発生し、その後も原発事故の収束状況や放射能汚染、インフラ整備などが複雑に絡み合っ、避難が長期化している。震災・原発事故から1年後の2012年3月時点で、福島県内の避難者数が約9万8千人、県外への避難者数が約6万3千人であり、7年半が経過した2018年9月時点でも、約1万人が県内、約3万3千人が県外で避難生活を送っている(復興庁ホームページ, 図1)。

こうした長期・広域の避難者にとって重要なのが、避難元の自治体との関係性である。阪神・淡路

大震災では、兵庫県外への避難者が支援の対象外になりがちであり、行政から見捨てられた感覚を持ち、さらに避難先の自治体の支援がなくなった時にその感覚が強くなると指摘されていたが(田並, 2009), 同様の問題が全国各地で起きることとなった。加えて原発事故による放射能汚染や、避難指示とその解除が事態を複雑化させ、「帰還」でも「移住」でもない「待避」の状態の人々が政策・制度から漏れてしまうことになった(今井, 2014)。これに対して、福島原発事故後の先行研究がしばしば指摘してきたのが、避難者と避難元コミュニティとの関係を失わないための、『生活(life)の復興』の選択肢を増やししながら元の町とのつながり続ける仕組み(関, 2013), 「空間なきコミュニティ」(山本ほか, 2014), 「帰属としてのコミュニティ」(吉原, 2016), といった論点である。

他方で、震災・原発事故によって未曾有の経験を

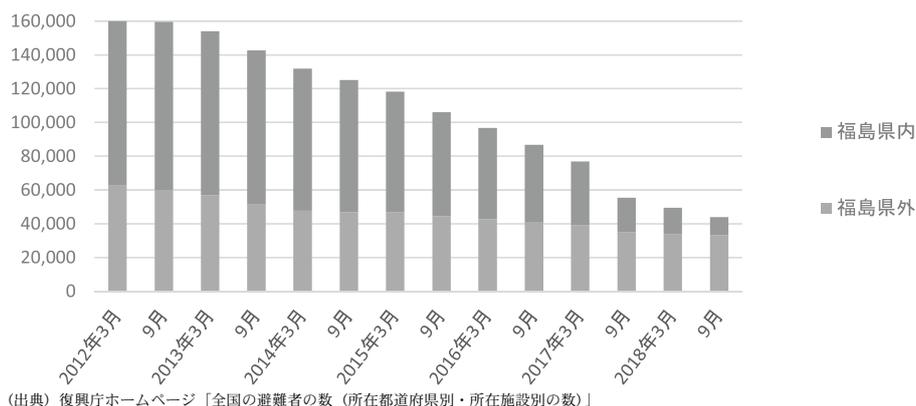


図1 福島県からの県内・県外避難者数の推移

したのは、避難元の自治体も同様である。とりわけ原発周辺の基礎自治体は、役場ごとの避難を経験したのみならず、避難所対応、仮設住宅建設、みなし仮設借上げ、国や県庁との折衝などの新規業務と、災害対応によって膨張した平時の業務で、二重の負担を背負い込むことになった(今井, 2016)。こうした幾重の制約の中で、広域避難者と避難元自治体は、いかにして関係性を維持しているのだろうか。

そこで本稿が着目するのが、復興支援員制度である。この制度は、被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図るために設立されたものである。2012年から2017年にかけて、岩手県・宮城県・福島県と、3県内の26市町村が、復興支援員制度を採用した。その多くは自県内の避難者を対象とするものだが、この仕組みを県外避難者への支援にも一早く応用したのが、浪江町であった。浪江町は、交流・話し合いの場をつくる、避難町民と町行政をつなぐ連絡・調整、避難町民の主体的コミュニティ活動の支援を目的として、復興支援員制度を援用した県外避難者支援を2012年から開始した。2012年7月から復興支援員を千葉、山形に3名ずつ試験導入し、2013年度から東北圏地域づくりコンソーシアムがコーディネート組織となり、山形・千葉・埼玉・新潟・京都に、支援員を配置し、2014年度からは全国10箇所(28名)の体制となり、主に福島県外に避難した浪江町民を戸別訪問する活動を行った。その後、富岡町、大熊町、双葉町が全国の県外避難者を対象とする復興支援員事務所を埼玉県

に設置し、福島県も県外避難者が多い埼玉・東京・千葉・神奈川・群馬・山形・茨城・新潟・栃木の9都県に復興支援員を配置した。これら5つの復興支援員事業の拠点が集中することになったのが、埼玉県である。

それでは、避難元の自治体は復興支援員制度によって、広域避難者たちにいかなる支援を実施しており、そこにどのような課題があるのだろうか。本稿では、埼玉県における福島県・浪江町・大熊町・双葉町・富岡町の5つの復興支援員事業の展開を整理し、これらの比較を通して成果と課題を考察することを目的とする。

なお、本稿が対象とする埼玉県は、2018年3月現在、東京都に次いで2番目に避難者数が多い県となった。筆者らは避難者向け情報誌『福玉便り』の編集に関わっており、『福玉便り』編集部では2013年以降毎年1月に独自に避難者数調査を実施しているが、そこで明らかになった避難元自治体ごとの避難者数は表1の通りである。復興支援員事務所を設置した浪江町・大熊町・双葉町・富岡町の避難者数が多いこと、4町以外の福島県の市町村からの避難者は福島県の復興支援員が対応したこと、さらにそれ以外にも岩手県・宮城県からの避難者も存在することを、あらかじめ押さえておきたい。

1-2 本稿の目的と先行研究

復興支援員に関する調査研究は端緒についたばかりである。例えば、櫻井(2015)は、福島県浪江町の復興支援員制度の導入状況について議論し、中

表1 埼玉県における、避難元自治体ごとの避難者数

| | | 2013年1月 | 2014年1月 | 2015年1月 | 2016年1月 | 2017年1月 | 2018年1月 | |
|------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----|
| 福島県 | 旧避難指示区域 | 双葉町 | 1,051 | 916 | 840 | 797 | 758 | 745 |
| | | 南相馬市 | 1,024 | 960 | 781 | 620 | 546 | 431 |
| | | 浪江町 | 604 | 642 | 637 | 567 | 527 | 540 |
| | | 富岡町 | 520 | 573 | 569 | 475 | 424 | 429 |
| | | 大熊町 | 415 | 447 | 427 | 401 | 356 | 370 |
| | | 楡葉町 | 167 | 175 | 140 | 126 | 116 | 108 |
| | | 広野町 | 85 | 93 | 73 | 65 | 54 | 45 |
| | | 飯館村 | 74 | 78 | 57 | 60 | 60 | 46 |
| | | 川内村 | 58 | 55 | 42 | 24 | 34 | 31 |
| | | 田村市 | 21 | 29 | 28 | 23 | 17 | 19 |
| | 川俣町 | 12 | 13 | 11 | 5 | 4 | 5 | |
| | 葛尾村 | 7 | 6 | 7 | 5 | 7 | 8 | |
| | 小計 | 4,038 | 3,987 | 3,612 | 3,168 | 2,903 | 2,777 | |
| | (合計に占める割合) | (59.8%) | (67.6%) | (65.5%) | (65.4%) | (65.7%) | (67.5%) | |
| | 旧避難指示区域外 | いわき市 | 487 | 472 | 381 | 282 | 264 | 220 |
| | | 郡山市 | 290 | 292 | 312 | 262 | 243 | 237 |
| | | 福島市 | 173 | 183 | 165 | 140 | 122 | 112 |
| | | 相馬市 | 66 | 52 | 69 | 55 | 44 | 43 |
| | | 二本松市 | 22 | 27 | 33 | 34 | 27 | 31 |
| | | 本宮市 | 6 | 8 | 21 | 20 | 17 | 16 |
| 須賀川市 | | 22 | 20 | 21 | 18 | 20 | 8 | |
| 白河市 | | 23 | 21 | 21 | 18 | 19 | 19 | |
| 伊達市 | | 10 | 10 | 17 | 17 | 18 | 18 | |
| その他 | | 95 | 81 | 83 | 54 | 49 | 52 | |
| 小計 | 1,194 | 1,166 | 1,123 | 900 | 823 | 756 | | |
| (合計に占める割合) | (17.7%) | (19.8%) | (20.4%) | (18.6%) | (18.6%) | (18.4%) | | |
| 不明 | 592 | 60 | 128 | 151 | 26 | 28 | | |
| 福島県以外 | 宮城県 | 532 | 455 | 425 | 400 | 336 | 309 | |
| | 岩手県 | 190 | 175 | 169 | 152 | 148 | 138 | |
| | 茨城県 | 40 | 34 | 41 | 39 | 31 | 35 | |
| | 栃木県 | 13 | 13 | 7 | 12 | 12 | 7 | |
| | 千葉県 | 4 | 4 | 3 | 8 | 3 | 3 | |
| | 青森県 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | |
| | 小計 | 780 | 681 | 646 | 611 | 530 | 492 | |
| (合計に占める割合) | (11.6%) | (11.6%) | (11.7%) | (12.8%) | (12.0%) | (11.2%) | | |
| 不明 | 146 | 2 | 5 | 11 | 138 | 64 | | |
| 合計 | 6,750 | 5,896 | 5,514 | 4,841 | 4,420 | 4,117 | | |

出典：『福玉便り』編集部調査より筆者（原田）作成

間支援組織の重層構造から人材育成を中心とした地域コミュニティの再生の可能性を指摘している。ただし、地域コミュニティ支援の中間支援組織の意義をア priori にしているため、県外避難者の実態を踏まえた、避難者支援のためのガバナンスのあり方として、復興支援員制度がどのような位置づけにあるのかが議論されていない。また、熊上（2016）は、福島県双葉町の復興支援員に関する事例研究を行い、埼玉県双葉町に避難した双葉町民のコミュニティの分断状況と、コミュニティをつなぐための施

策を事例報告しているが、双葉町の復興支援員については事実関係の記述にとどまっている。

一方で、桜井ら（2016）は、原発事故後に指定された警戒地域の中で最も早く解除が行われた地区である、福島県田村市都路町の住民に対するアンケート調査を実施し、さまざまな活動を展開する復興支援員の活動に対する認知度や満足度を把握している。そして、地域住民の復興支援員による取り組み（情報発信、ボランティアの受け入れ、雪かき・草刈り、住民座談会、戸別訪問、イベント支援など）

の効果を測定し、一定程度、復興支援員事業の効果があつたと指摘している。本稿が対象とする広域避難者に対する復興支援員事業の効果についても分析する必要があるが、事業の対象が埼玉県、日本全体に避難した人々に対するものであり、同様の調査は困難である。したがって、本稿では、復興支援員の活動内容やその展開に対する実態調査から、広域避難者支援に対する復興支援員事業を成果と課題を析出することを目的とする。

なお、筆者らは、埼玉県への避難者、支援者、行政に対する調査（聞き取り調査、質問紙調査、参与観察、アクションリサーチ）による結果を報告してきた（西城戸・原田, 2012; 2013; 2014, 原田・西城戸, 2013; 2015: 2017）。本稿ではこれまでの埼玉県における広域避難者支援に関する研究では議論されていなかった、国や福島県・福島県内の自治体が行ってきた復興支援員による広域避難者支援の展開を考察の対象としている。

2 復興支援員制度の経緯と概要

2-1 復興支援員制度の発足の経緯

はじめに復興支援員制度の経緯についてまとめておこう。復興支援員という制度の由来は、第一に2004年の中越地震の地域復興支援員にある。中越地震後に顕在化された過疎化や高齢化といった問題に対して、地域復興を目指した中間支援組織「中越復興市民会議」による集落再生の活動を行った。その中で住民主体の復興の取り組みを行う集落が増加したことを受けて、中越復興市民会議の活動をより広げることを目的とし、新潟県中越地震復興基金による「地域復興支援設置支援」事業が設置された。その結果、中越地震をきっかけに足を運んだ外部の災害ボランティアや地元の地域精通者などから地域復興支援員を募ることになり、市町村単位に「地域復興支援員」が配置された。地域復興支援員は、「顕在化した危機感、利他的側面の気付きといった住民の意識の変化、外部人材とのつながり、復興基金等の支援策を活用するなかで住民が主体となった復興（内発的復興）といった点を下支えする段階的な

サポート」を行い、「活動対象を、①個人の意識を変える（住民の復興意識の醸成）、②集落全体の意識を変える（縮小均衡状態の打開）、③集落の将来ビジョンづくりとその実践、④集落の連携意識の醸成、⑤地域（平成の合併前の市町村単位もしくは概ね大字単位の集落の連合体）の将来ビジョンづくりとその実践、⑥自立した地域経営による持続的な住民主体の地域づくりの推進、というように「個人→集落→地域」と段階的に大きく」してきたという（稲垣, 2013: 354）。一方で、中越復興市民会議のスタッフは、「社団法人中越防災安全推進機構復興デザインセンター」（現在は公益社団法人）に移り、地域復興支援員の研修会を行うなど、「地域復興支援員研修会」等を行うバックアップ機能を担い、この研修プログラムは、後述する総務省の「地域おこし協力隊」や、東日本大震災における「復興支援員」の人材育成に援用されている（稲垣, 2014: 24）。

一方で、1990年代半ばから農山村地域の地域づくりに若者が関わる場作りが民間ベースで行われていた（「緑のふるさと協力隊」（地球緑化センター）、「地域づくりインターン事業」（地域づくりインターンの会））が、2000年第後半に入り、国が主導して過疎化対策や地域再生を担う当該地域外の人材の導入政策がなされるようになった。2008年には過疎地域対策として「集落支援員」が設置された。「地方自治体が地域の実情に詳しい人材を「集落支援員」として委嘱し、集落への「日配り」として、集落の状況把握・集落点検の実施・集落内や市町村との間での話し合いなどの活動」（図司, 2013: 350）をする。また、2009年に定住自立圏構想に関連した「地域おこし協力隊」が制度化され、「地方自治体が3大都市圏をはじめとする都市圏から都市住民を受入れ、概ね1年以上3年程度地域で生活し、地域協力活動に従事してもらう目的で委嘱する」（図司, 2013: 350）制度である。地域おこし協力隊の約8割が20-30代の若い世代である。

上述のように2004年の中越地震以降、当該地域の「外部の力」によって、地域の活性化や災害復興のための活動を行う存在が目されてきたことがわかる。また、1995年の阪神淡路大震災後に高齢者

の孤独死が社会問題化したこともあり、震災以降の仮設住宅の入居や、津波被災地における防災集団移転に対するコミュニティの構築のための支援など地域やコミュニティ単位での支援策が重要視されていた。このような背景から、2011年の東日本大震災と福島第一原発事故を受けて、復興支援員制度が導入された。

2-2 復興支援員の概要

復興支援員制度は、「被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援などの「復興に伴う地域協力活動」を通じコミュニティの再構築を図ること」を目的として、被災地方公共団体（東日本財特法に定める「特定被災地方公共団体」又は、「特定被災区域」を区域とする市町村（9県・227市町村））が定める復興計画やそれに基づく要綱等を根拠として、被災地域内外の人材を委嘱する事業として設置された（石塚, 2013）。

表2は、復興支援員の人数の変遷を表したものである¹。復興庁による復興支援員は活動の初年度にあたる2012年度は岩手・宮城・福島の7自治体（2県5市町村）で開始され、69名の復興支援員による活動であるが、2014年には432人となり、2017年度から減少傾向にあるものの、数多くの自治体が復興支援員事業を展開していることが見いだせる。

総務省は、復興支援員を設置する地方公共団体に対して、震災復興特別交付税による財政措置（支援員の報酬と活動費）と、地域おこし協力隊等のノウハウを活かし、募集や研修、マネジメント、情報提供を行う。この復興支援員事業の制度的な特徴は、支援員の「募集・選考、給与の支払い、研修を含む各種のサポートをNPO等の中間支援組織に委託する場合も交付税措置の対象になる」（櫻井, 2015: 5）ことが挙げられる。つまり、復興支援員事業においては、地方自治体の意向のみならず、中間支援組織（事業受託団体）の意向が事業運営に左右される。そして、地域おこし協力隊などの地域人材サポート事業は、地方自治体と支援員当事者との関係が事業運営のカギとなるが、復興支援員事業においては、地方自治体と支援員に加えて、事業を

表2 岩手県・宮城県・福島県の復興支援員の人数の変遷

| 設置自治体 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
|-------|-------|------|------|------|------|------|----|
| 岩手県 | 岩手県 | 15 | 29 | 24 | 31 | 31 | 18 |
| | 宮古市 | | 1 | | | | |
| | 北上市 | | 1 | 1 | | | |
| | 釜石市 | | 13 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| | 大船渡市 | | | 90 | 83 | 83 | 55 |
| | 陸前高田市 | | | | 1 | 1 | 2 |
| | 大槌町 | | | 83 | 7 | 7 | 7 |
| | 山田町 | | | 4 | 2 | 2 | 1 |
| | 岩泉町 | | | | 15 | 15 | 14 |
| | 田野畑村 | | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 野田村 | | | | 11 | 11 | 11 | |
| 宮城県 | 宮城県 | 28 | 53 | 63 | 35 | 35 | |
| | 石巻市 | | | 7 | 12 | 12 | 34 |
| | 東松島市 | 3 | 4 | 4 | 7 | 7 | 6 |
| | 気仙沼市 | 11 | 17 | 25 | 27 | 27 | 18 |
| | 多賀城市 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 |
| | 塩竈市 | | | | 4 | 4 | 4 |
| | 丸森町 | | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| | 福島県 | | | 41 | 80 | 80 | 64 |
| | 相馬市 | | | 2 | 2 | 2 | 4 |
| 南相馬市 | | | | | | 11 | |
| 福島県 | 田村市 | | 2 | 9 | 12 | 12 | 8 |
| | 伊達市 | | | 1 | 3 | 3 | 3 |
| | 浪江町 | 7 | 15 | 30 | 23 | 23 | 22 |
| | 富岡町 | 3 | | 4 | 12 | 12 | 8 |
| | 双葉町 | | 6 | 10 | 11 | 11 | 10 |
| | 大熊町 | | | 13 | 14 | 14 | 8 |
| | 楡葉町 | | | | | | 3 |
| | 川内村 | | | | 3 | 3 | 1 |
| 合計人数 | 69 | 145 | 429 | 416 | 416 | 332 | |

受託した中間支援組織の関係が重要となることがかかる。

他方で、東日本大震災の復興支援員制度と、中越地震における地域復興支援員制度の運用の違いは、復興過程と制度導入のタイミングが異なっているという点である。上述したように中越地震の地域支援員制度は、中越復興市民会議の活動があり、住民主体の復興の取り組みを行う集落が増加した発災3年後に導入されたのに対して、前者は震災後1年後に復興支援員制度が導入されている。

さて、復興支援員事業の事業内容は、大別すると2つに分類することができる。ひとつは地域のまちづくり、活性化に関わる事業であり、例えば、地域情報発信、観光に関わるさまざまな事業、六次産業化など含めた地域事業の開発などが挙げられる。もう一つは、仮設住宅などの見守り、ケアのために復

興支援員事業が用いられている場合である。津波や原発事故によって避難した被災者が仮設住宅や復興公営住宅に移住した際に、避難者の見守りを行ったり、仮設住宅や復興公営住宅のコミュニティ形成を担ったりする事業である。

本稿で議論する県外避難者支援に対する復興支援員事業も、主に後者に該当する。だが、全国的に興味深い点は、埼玉県では、福島原発事故によって避難区域に設定された浪江町、富岡町、双葉町、大熊町、そして福島県から復興支援員事業が展開されたことである。復興支援員事業は、地方自治体から受託された団体によって運営されるが、埼玉県では震災以降、埼玉県内における県外避難者支援活動をリードしてきた、埼玉労福協が受託団体となって展開された浪江町、富岡町、福島県の復興支援員の活動と、岩手県などの津波被災地の復興活動を担ってきた一般社団法人RCFによる双葉町と大熊町の復興支援員事業が展開された。以下、それぞれの活動の展開を記述、考察していきたい。

3 埼玉県における復興支援員事業の展開と課題

3-1 埼玉労福協による復興支援員事業

上述したように、福島県浪江町は2012年から福島県外に避難した浪江町民に対して、復興支援員制度を利用した県外（広域）避難者支援を開始した。この動きに呼応する形で、福島県浪江町、そして福島県が浪江町、富岡町以外の福島県民の避難者に対する復興支援員事業を開始した。この1県2町の復興支援員事業を受託したのが、震災後、埼玉県において広域避難者への民間支援団体の中心的な存在であった埼玉県労働者福祉協議会（埼玉労福協）であった。まず、その具体的な活動内容について見ていこう。

東日本大震災と福島第一原発事故以降、埼玉労福協は避難者に対して生活物資の提供を行っていた。また、埼玉県内各地で避難者のグループが立ち上がり、相互に情報交換したいという声が出たことをうけて、2012年7月に埼玉労福協の呼びかけで

「福玉会議」がスタートし、埼玉県内の当事者団体・支援者団体、復興支援員などの関係者が出席し、広域避難者やその支援に関する情報の共有が行われた²。具体的には、交流会運営のノウハウ、支援活動における「個人情報の壁」への対応、助成金情報などが議論され、避難者当事者団体、支援団体にとって活動を継続するためのエンパワメントの場となっていた。さらに、福玉会議では広域避難者支援の課題が提起され、避難先を基盤とする交流会だけでなく、避難元を基盤とする交流会や、世代ごとの交流会を求める声が出がり、埼玉労福協主催による「南相馬の集い」、各種の子ども向けイベント、マラソン、教育相談会などが開催されることになった。

このように避難者の支援活動を通して福島からの避難者と接点を多く持っていた埼玉労福協は、その支援の経験から、浪江町の復興支援員事業が広域避難者への戸別訪問を行うためには、福島弁を語る復興支援員が不可欠であると判断していた。そして、埼玉労福協の支援活動や福玉会議でのネットワークから、埼玉労福協は浪江町からの避難者を復興支援員に採用することができた。これは、避難者自身の雇用にもつながることになった。

戸別訪問を行うと、福島弁を語る復興支援員の訪問によって何時間も話をする避難者は数多い。浪江町復興支援員の語りからは、「訪問すると、『2年半前の3月11日以来、初めて福島の人と話ができた』とか、『避難生活を始めてから、町の様子も状況も分からないから、買い物には行くけれど、それ以外は出ない』と言う方も結構いらっしゃいます」（2013年12月9日：『福玉便り 2014春の号外』）、「我々が回っていて、12月にも、『初めて浪江の人と話しました』という方が2人いたんですね」（2015年12月25日：『福玉便り 2016春の号外』）といった指摘が繰り返し出されたくらいである。また、埼玉労福協が手がけた復興支援員事業は、戸別訪問だけではなく、県外避難者の交流会（福玉サロン）や、その交流会に参加できない避難者への個別対応なども行った。つまり、戸別訪問を中心とした支援は、避難者自身は理解できないが、第三者には理解できる

「庇護ニーズ」(上野, 2008: 14) の発見に繋がったり、緊急性を要する支援が必要な避難者の発見にも寄与したりしている。

他県における浪江町の復興支援員事業では、受託団体が広域避難者支援の経験が浅い場合は特に、活動自体をどのようにするべきか模索する必要があった。さらに、戸別訪問や見守りを行う復興支援員が、福島県出身者ではない専門家や受託団体のメンバーが行くと、避難当事者から警戒され、なかなか会えないという状況もあった。これらの点も踏まえると、埼玉労福協が実施した戸別訪問・見守りを行う復興支援員事業は、実効性が高い実践であったと評価できるだろう。

以上のような浪江町に対する戸別訪問を中心とした復興支援員事業は、その後、福島県が2014年11月に、富岡町が2015年1月復興支援員埼玉事務所を設置し、埼玉労福協が受託団体となり、広域避難者の戸別訪問を行うことになった。ただし、浪江町は「全国どこに住んでも浪江町民」という町長の意向もあり、日本全国を10ブロックに分けて復興支援員を配置し、埼玉労福協が雇用した復興支援員は、埼玉県と東京西部を担当したのに対して、富岡町は埼玉事務所の復興支援員4名が全国の富岡町からの避難者を担当した。また、福島県は、県外避難者が多い8都県に復興支援員を配置し、戸別訪問を実施していない福島県民の避難者への戸別訪問を実施した。

しかしながら、埼玉労福協が主導した戸別訪問事業を中心とした復興支援員事業にも課題がある。第一に、戸別訪問による復興支援員の精神的疲弊とそれに伴う支援員のケアの必要性である(川上, 2015)。避難者でありながら復興支援員になることは、当該自治体の臨時職員という立場となる。よって、復興支援員は訪問先の避難者からは行政批判の矛先となり、避難者でもある復興支援員は、同じ立場の避難者からの批判を浴びることになる。

また、同じ避難者という立場の共通性は、確かに戸別訪問をスムーズに進行させた。例えば、東京都の復興支援員は福祉系の専門家を配置したが、埼玉の復興支援員による戸別訪問と比較すると、避難者

の反応は同郷の復興支援員の訪問の方がはるかによいものであった。つまり、最初の戸別訪問の際には、同郷である復興支援員の方がスムーズに行く。ただし、戸別訪問を行う復興支援員が、訪問を受ける避難者にとって非常に近い関係である場合、逆に相談ができないという声もあることは留意しておく必要がある。その際には、福島県の職員など第三者的な立場の訪問の方が良い場合もある。

さらに、復興支援員は戸別訪問を行っていく中で、見守り以上のことができないという活動のジレンマを抱えることになった。ある復興支援員の語りを見ていこう。

「私は支援員の仕事を、町への思いから始めたんですが、最近では町への思いはもちろんのこと、人への思いも持つようになってきました。一人ひとりの苦しんでいる姿を見ると、『この人をどうするのか』という気持ちになります。様々な事情で、どうしても誰にも相談できない、繋がられないという方もいらっしゃると思います。我々にだけしか話せないと言われると、どうやってこれからサポートしていけばいいのか、例えば支援員事業が終わってしまったらそういう方々ってどうするんだろうか、と感じています。」(浪江町復興支援員, 2015年12月25日:『福玉便り 2016春の号外』)

上記の証言は、避難者である復興支援員が、避難者の話を聞くことはできるが、その後の専門的な支援をどうすべきか、という課題を抱えていることを示している。つまり、専門家を復興支援員に配置したことによって、避難者との接点を持ちにくくなるという側面はあるものの、戸別訪問による見守りを行うには専門的な知識をもった人も必要であり、避難元出身者と専門家の組み合わせが戸別訪問を円滑に行う要件であることが見いだせる。この点については別地域の実践を踏まえて、最後に考察しよう。

3-2 RCFによる復興支援員事業の展開と課題

続いて、福島県双葉町と大熊町の復興支援員事業を見ていこう。2つの町の復興支援員事業の受託者

は一般社団法人RCF（以下、RCF）である。

震災前はベンチャー企業の設立と事業拡大を支援してきたRCFは、震災後、岩手県の仮設住宅支援員のサポートや、釜石市におけるコミュニティ支援（企業と地域の間に入り違いの利害を一致させる「コーディネータ」としての役割など）を復興支援員事業として行っていた。

RCFは、双葉町からの依頼で2013年8月から郡山市といわき市を中心に、自治会支援やコミュニティの場づくり、避難先地域との交流を促進するための活動として復興支援員事業を開始した。そして2014年4月から埼玉県（加須市）にも事務所を置き、避難中の双葉町民同士の絆の維持、発展を図るコミュニティ支援、コミュニティ紙の発行などを行うことになった。

双葉町は、原発事故後、4回も役場機能に移転し、双葉町民は埼玉県にはさいたまスーパーアリーナと、旧騎西高校がある加須市に集団で避難した経緯がある。旧騎西高校は避難所として2013年12月まで設置されたが、旧騎西高校に避難した双葉町の住民は、加須市周辺に住むことも多かった。また、双葉町の役場機能が加須市にあったこともあり、双葉町からの避難者の見守りは、双葉町の社会福祉協議会と、加須市役所が実施していた。したがって、双葉町側としては、復興支援員の役割を、情報発信と加須市に避難している双葉町民のコミュニティ支援を求めることになった。RCFとしても、岩手県におけるコミュニティ支援のノウハウを用いることができた。双葉町の復興支援員の具体的な活動としては、双葉町民の住民団体（東京ふれあい双葉会・66名（2016年2月現在））の結成や、双葉町の既存の町内会（自治会）のサポートや、避難者の中でも比較的若い世代の活動のサポート事業（ふたさば）を実施した。さらに、復興支援員が加須市周辺に住む双葉町民の聞き書きを行い、聞き書き集も作成している。

一方、大熊町は、2016年4月からRCFが受託団体となった復興支援員事業を開始した。その目的は、「避難先で近くに避難している町民を知りたい、会いたい等のニーズを受け、交流会などを通じて、

各地に避難している町民同士をつなぎ、避難先での町民コミュニティの立ち上げ、および活動を支援するものである。2014年に埼玉県さいたま市にコミュニティ支援事務所を開設し、大熊町の復興支援員は、埼玉県に避難した大熊町民による団体（会員数69名）を設立させて、避難先における避難者のコミュニティ支援を行った。だが、2015年度末に復興支援員の埼玉事務所はいわき事務所に統合され、埼玉での活動は2年間のみであった。

以上のように、RCFが行った広域避難者に対する復興支援員の活動は、避難先での町民のコミュニティ再構築を目的とし、避難者主体の活動に対する中間支援としての活動である。避難者が、避難先で一時的にしても定住化する中で、避難者のネットワークの形成は、避難者の孤立防止の観点からも重要である。しかしながら、避難元が同じ人同士の団体、ネットワークの形成のためには、その団体やネットワークをとりまとめる人材が不可欠であり、復興支援員など外部の支援者の働きかけだけでは成立しない。広域避難者が点在して居住している場合は、特に団体やネットワークの形成が難しくなる。例えば、福島県復興支援員は、

「双葉町の方っていうのは、加須市に双葉の人がいるという思いがあって、どこか心の拠り所になっている気がするんですね。だから、人がそこに集まっているっていう拠り所は必要だと思います。逆に大熊町の方は、拠り所がないので、個人で抱え込んでいる人が多い気がします。ただ、常にその場所で集わなければならないかというところでもなくて、いろいろな人生の側面があるので、集まる時はそこで集いましょうという、投げ掛けを、できる形でしていくしかないのかなと感じています」（福島県復興支援員、2015年12月25日：『福玉便り 2016春の号外』）

と語っている。大熊町からの避難者のように、分散して居住している場合は、避難者の団体、ネットワーク形成のためには、戸別訪問による見守りを行うことがやはり重要になっているのではないかと

言すれば、点在している広域避難者による住民団体、ネットワーク形成のためには、当該の場所／土地に根付いた形でまちづくりを行う手法ではなかなか難しいということを示唆しているといえるだろう。

4 考察

4-1 2つの広域避難者に対する復興支援員事業の比較

本稿では、復興支援員事業の導入の背景を確認した後、埼玉県で展開された広域避難者支援に対する復興支援員事業の展開を整理してきた。表3は、受託団体ごとに復興支援員事業の活動内容を比較したものである。両者の比較から敷衍できる点は、第一に、受託団体の元来の支援活動内容に、復興支援員の活動内容が規定されるということである。つまり、広域避難者支援のノウハウがある団体が、事業の受託団体である場合の方が、避難者支援の復興支援員事業も円滑になる。

具体的に言えば、埼玉労福協による復興支援員事業は、震災直後の支援活動による避難者の状況把握や避難者のネットワークを通じて、避難者の状況を「学び」、避難者自身を復興支援員に採用し、円滑に戸別訪問や交流会（サロン）を開催することができた。この点は順応的に支援活動を展開した事例として高く評価されてよいだろう。一方で、RCFは、津波被災地で成功した支援モデルをそのまま広域避難者支援に援用したが、避難先（埼玉県）に住む同郷の避難者のグループを形式的に作っただけに

とどまった場合もあった。このエピソードは避難者にとって避難先は一時的に住む場所に過ぎず、そこでコミュニティを作ることの難しさを示しているのと、同時に、津波被災地におけるコミュニティ支援と広域避難者への支援のノウハウが決定的に違い、同じ枠組みで事業を行ったために、支援活動がうまく行かなかった事例であるともいえるだろう。

第二に、復興支援員の受託団体の支援活動の内容の差が、復興支援員の活動内容を規定し、支援の対象となる避難者が異なることが見いだせる。戸別訪問はとりわけ孤立している避難者に有効な支援であり、広域避難者の団体、ネットワーク形成は、とりあえず定住を決意した避難者への支援となる。広域避難者支援は双方の支援が必要であることは言うまでもないが、避難元自治体や復興支援員の受託団体の支援経験によって、支援の形が異なることから、復興支援員による支援からこぼれ落ちる広域避難者の存在があることは、改めて確認しておく必要があるだろう。

例えば、大熊町からの避難者の中で、形成された大熊町の町民団体のネットワークに入っていない避難者は孤立している可能性がある。双葉町からの避難者は、加須市内に居住している場合は、旧騎西高校が避難所であった時期からの民間支援団体による支援、双葉町の町民による自治体活動、加須市役所が定期的実施している見守りなど、手厚い支援を受けている。しかし、同じ双葉町町民でも、加須市以外に避難、定住した場合は、この限りではない。このように多様な広域避難者が存在する中で、広域避難者のための復興支援員事業の受託団体の少なさ

表3 埼玉県における広域（県外）避難者に対する復興支援員事業

| 復興支援員の対象 | 浪江、富岡、福島全体 | 双葉、大熊 |
|----------------|--------------------------------------|---|
| 受託団体 | 埼玉労福協 | RCF |
| 受託団体の震災以降の活動内容 | 埼玉県における県外避難者支援（物資の配給、情報提供、イベント開催）を実施 | コミュニティ形成、情報発信の実施 |
| 復興支援員の活動内容 | 戸別訪問による見守り | 同郷者のグループ、コミュニティ形成 |
| 復興支援員の属性 | 地元出身（当事者） | 地元以外の出身（支援者） |
| 活動内容の課題 | 社会的弱者の発見と、その後の対応。 戸別訪問後の展望の難しさ。 | 同郷者のグループはできたが、社会的弱者の支援は別組織に依存 孤立している避難者へのアクセスが難しい。 |

が、広域避難者支援を質的、量的に限定してしまっている構造も指摘できる。

4-2 広域避難者支援に対する復興支援員事業の今後

最後に埼玉県における広域避難者支援に対する復興支援員事業の今後について考察していきたい。表2を見ると2017年度から復興支援員事業が全体的に減少傾向であることがわかるように、広域避難者支援に関わる復興支援員事業は収束傾向にある。例えば、2018年3月末に、埼玉県における浪江町と双葉町の復興支援員事業が終了し、福島県からの県外避難者への復興支援員事業は、福島県と富岡町の事業のみとなった。特に浪江町の復興支援員事業の縮小は、埼玉県に避難している浪江町民に対しては衝撃的な出来事であった。「全国どこに住んでも浪江町民」というスローガンを掲げてきた馬場浪江町長のもとで、広域避難者に対する復興支援員を配置してきたが、浪江町外に避難する福島県内の避難者の働きかけをする方針の変更があったようである。現在は浪江町の復興支援員事業は、福島、東北（宮城）、東京の3つの事務所に集約され、広域避難者支援に対しては、特に訪問が必要な避難者のみに訪問を行っている。換言すれば、それ以外の福島県外に避難した人々については、特に必要がなければ見守りをしないと、避難当事者は感じることにつながる。なお、2017年12月から馬場浪江町長は体調不良で入退院を繰り返し、2018年6月13日に辞職願を議会に提出、6月30日付けて辞職が決まっていた中で、6月27日に逝去した。

一方で、埼玉労福協が受託している富岡町と福島県の広域避難者支援の復興支援員事業は、戸別訪問や交流会を行っている。だが、戸別訪問だけでは、生活困窮者・障がい者・高齢者などへの支援が不十分であり、避難先の社会資源との接続のための実践が希薄である。避難元の復興支援員事業の仕様に含まれていないといわれればそれまでであるが、東京都の体制と比較すると、埼玉県の復興支援員事業による支援体制は、現在では不十分であると言わざるを得ない。東京都の復興支援員（医療ネットワーク支援センターが受託）は、臨床心理士、社会福祉士で

ある支援員が戸別訪問し、避難者に対して専門的な把握を行いつつ、東京都に駐在する福島県職員が状況を確認しているという。

また、復興庁および福島県が広域避難者に対する支援策として実施している「県外避難者等への相談・交流・説明会事業」による生活再建支援拠点は、2017年は全国26カ所に設置されているが、東京都の生活再建拠点は、社会福祉協議会や福島県の駐在職員が参加した、支援活動報告や避難者からの相談ケースの検討を行っている。つまり、福島県の駐在職員を介した形で、復興支援員と生活再建支援拠点が情報共有と、専門的な立場からの避難者支援を行う体制がある。また、千葉県においては、千葉県社会福祉協議会が受託した復興支援員が戸別訪問を行い、特定非営利活動法人ちば市民活動・市民事業サポートクラブが生活再建支援拠点を運営しているが、福島県の駐在職員を介して、福島県復興支援員や千葉県の臨床心理士会と情報の共有をしている。

一方で、埼玉県における「県外避難者等への相談・交流・説明会事業」による生活再建支援拠点は、2016年度から埼玉労福協が行い、2017年度からは特定非営利活動法人埼玉広域避難者支援センター（通称、福玉支援センター）が受託している¹。福島県の復興支援員事務所と、生活再建支援拠点の事務所は隣にあるものの、残念ながら両者の連携は東京都の事例と比較するとうまくいっていない現状がある。

福島県の駐在職員の判断で、復興支援員が訪問した避難者を、生活再建支援拠点の電話相談につなぎ、その結果、相談員によって避難者が住む地域の社会資源と接続させた事例はある。だが、埼玉労福協側からは、復興支援員による訪問と電話相談との連携に関する新たな提案はない。

広域避難者支援のローカルガバナンスは地域によって異なる。それゆえ、埼玉県ならではの体制を作っていく必要がある。ただし、広域避難者支援の内容は、過去の支援経験や組織文化の影響を受けが

1 なお、西城戸は福玉支援センターの代表理事、原田も理事を務めている。

ちである。支援のニーズが変化し順応的に対応しなければならぬ中で、経験がプラスに働く場合とマイナスの場合があるため、たえず現状から「学び」、支援のあり方を変えていく力が必要である。現況の広域避難者への戸別訪問を行う復興支援員事業に、どのような支援やその体制を作っていくべきかという点については、「県外避難者等への相談・交流・説明会事業」の展開も含めて、別稿で議論することにしたい。

引用文献

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」, 『地域社会学年報』25, 143-156.

原田峻・西城戸誠, 2015, 「東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた県外避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から」, 『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第3号, 59-78.

原田峻・西城戸誠, 2017, 「東日本大震災・福島原発事故から7年目を迎えた広域避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から」, 『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』5, 51-67.

石塚直樹, 2013, 「復興支援員制度の一年目」, 『建築雑誌』128 (1647), 2-3.

今井照, 2014, 『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房.

今井照, 2016, 「自治体職員と役場のレジリエンス」, 今井照・自治体政策研究会編, 『福島インサイドストーリー——役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社, 171-212.

川上憲人, 2015, 「災害支援者に対する心のケア」, 似田貝香門・吉原直樹(編), 『震災と市民 2 支援とケア』東京大学出版会.

熊上崇, 2016, 「福島原発事故とコミュニティ—双葉町社会福祉協議会加須事務所での交流を通じて—」, 『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』18, 27-40.

稲垣文彦, 2013, 「中越地震における地域復興支援員に学ぶ」, 『農村計画学会誌』32(3), 354-357.

稲垣文彦, 2014, 「震災復興に立ち向かった10年—なぜ「地域づくりの本質」が見えたのか」, 稲垣文彦ほか, 『震災復興が語る農山村再生』コモンズ, 13-31.

西城戸誠・原田峻, 2012, 「「原発・県外避難者の困難と『支援』のゆくえ——埼玉県における避難者と自治体調査の知見から」, 長谷部俊治・舩橋晴俊(編著), 『持続可能性の危機——地震・津波・原発事故災害に向き合って』お茶の水書房, 191-220.

西城戸誠・原田峻, 2013, 「東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援：埼玉県の自治体を事例として」, 『人間環境論集』14(1), 1-26.

西城戸誠・原田峻, 2014, 「埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題」, 『人間環境論集』15(1), 69-103.

櫻井常矢, 2015, 「震災復興・地域コミュニティ再生と中間支援システム—復興支援員の展開過程をもとに—」, 『日本地域政策研究』14, 4-11.

桜井良・奥田加奈・塚原大介, 2016, 「地域住民の復興支援員及び復興の現状に対する意識—福島県田村市都路町の住民意識調査より—」, 『農村計画学会誌』35(3), 389-397.

関礼子, 2013, 「強制された避難と『生活(life)の復興』」, 『環境社会学研究』19, 45-60.

田並尚恵, 2009, 「阪神・淡路大震災の県外被災者の今——震災から15年」, 『災害復興研究』2, 143-159.

上野千鶴子, 2008, 「当事者とは誰か?—ニーズ中心の福祉社会のために」, 上野千鶴子・中西正司, 『ニーズ中心の福祉社会へ—当事者主権の次世代福祉戦略』医学書院, 10-37.

山本薫子・佐藤彰彦・松園祐子・高木竜輔・吉田耕平・菅磨志保, 2014, 「原発避難者の生活再編過程と問題構造の解明に向けて」, 『災害後の社会学』2, 23-41.

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.

関司直也, 2013, 「地域サポート人材の政策的背景と評価軸の検討」, 『農村計画学会誌』32(3), 350-353.

注

- 1 復興支援員取り組み事例集(平成24年度~29年度)から計数した。人数には延べ人数, 活動人数を加えている。また, 設置自治体ごとに整理している。
- 2 「福玉会議」は開始後の約3年間はほぼ隔月で開催され, その後は開催頻度を減らしつつ, 2018年6月までに27回が開催されている。当初は埼玉労福協・『福玉便り』編集委員会と避難者グループが10団体ほど参加する小規模な会議であったが, 会議が定期的で開催される中で参加者が増え, 多い時には50人以上が出席するようになった。

付記

本論文は, 1節は原田, 2~4節は西城戸が主に執筆し, その後, 二人で全体の内容を協議して作成したものである。本論文の内容は2018年9月30日現在の情報に基づく。なお, 本論文は, 2015年度旭硝子財団助成研究「コミュニティの再編に対する復興支援員制度の比較研究」および2015-2017年度日本学術振興会・基盤研究(C)「「強い」コミュニティ再編を巡る復興支援と制度に関する比較研究」(研究課題15K03875)の研究成果の一部である。