

研究会報告

「とちぎ暮らし応援会による広域避難者支援の取組み」

福島原発震災研究フォーラム

日時：2015年11月14日

場所：宇都宮大学国際学部大会議室

主催：福島原発震災研究フォーラム

報告題目：「とちぎ暮らし応援会による広域避難者支援の取組み（2011.5～2015.5）」

報告者：君嶋福芳氏（とちぎ暮らし応援会運営委員・さくら市総務部企画政策課課長、災害ボランティア、NPO運営委員、日本災害復興学会理事、復興支援委員会副委員長）

※報告内容は君嶋氏個人の見解であり、所属団体等を代表するものではありません。



はじめに

① 災害支援活動を始めた経緯と東日本大震災

災害支援には20年近く関わり、とくに災害後の地域づくりをどうするかという視点で活動してきました。短期間の災害ボランティアではなく長期にわたる復興支援について、また行政任せではない、避難者自身による復興計画づくりについて提案してきました。このような災害支援活動を通じて日本災害復興学会の理事にも推薦され、就任しています。

最初に災害支援に関わったのは1998年の栃木県那須の水害です。災害があまりにもすぐ近くで起こり、県内の高校からも随分ボランティアが入っていたので、私も何かしないではいられませんでした。その後、新潟県中之島町の水害や、福井県の水害にも支援に行きました。一番深く関わったのは、宮城岩手内陸地震の際に、栗原市栗駒・花山の集落全体が避難になった地域で、その時に初めて避難者自身で復興計画を作ろうということになりました。

東日本大震災では、さくら市も全壊家屋や大規模半壊家屋があり、私はさくら市の災害対策本部の広報の副責任者になりました。夜の当直明けで3月15、16日に休みが繋がったので、宮城県の石巻市に行こうと、3月15日に県警本部の交通規制課へ高速道路の通行許可証をもらいに行きました。その際には許可が出なかったのでカウンターで散々やりあいましたが、次の日ようやく許可証をもらい、すぐに宮城に入りました。

石巻で炊き出しをしていた時に、たまたまNHKの撮影クルーが来ていて私の顔が全国放送されたため、当時の上司に「さくら市の中でこんな状況なのに被災地に行ってるって何なんだ」と言われてしまったこともありました。その後はボランティア休暇と年休と休日を組み合わせて、近くの友人に借りた2トントラックを自分で運転をして、車の中で寝泊まりしながら宮城県にずっと通っていました。

ボランティアに割く時間についても、その時

の職場でのポジション次第で休みがとりやすかったり、取りにくかったりと差があります。3.11のときは比較的休みを取りやすかったです。当時はさくら市のボランティア休暇が年間5日しかなかったのが、3.11の後は2年間だけ2日増えて、年間7日になりました。私が初めてボランティア休暇を取って、初めてフルに使ったと言われました。

東日本大震災の直後は、宮城県に入っていて栃木県内には全然目が向いていませんでしたが、4月の下旬、とちぎ暮らし応援会を立ち上げた際のメンバーの宝島氏から、「1度栃木県内の避難所も見てほしい」と言われました。県内の避難者支援は、私と彼女の間の話から始まりました。そこにもともと災害系で関わってきた人々でコアメンバーを固めて、栃木県に避難している方々の状況を何とかしようと、とちぎ暮らし応援会が始まったのです。

② 原発避難と自然災害との比較と「孤独死を出さない」という目標

今回の原発避難は、自然災害と比較すると、火山噴火災害と似ています。2000年に発生した三宅島全島避難では、4年5か月の長期の避難生活になりました。普通の地震や津波、洪水被害は、ある程度先が見通せるのですが、今回の原発避難は先が見通せないということが大きな特徴だと思います。自治体によってはある程度一緒に避難した所もありましたが、コミュニティの分断は大きな問題だと思います。それから避難元での生活再建に自助努力が働かず、生業の再開が困難なもの他の自然災害との違いです。

これだけの大規模避難は、多分今まで経験はないことです。従来の災害は、大体災害が起きた近くの所に避難しているので、その地域全体でセーフティネットの役割が期待できたのですが、今回の原発避難の場合には極端に離れた

所へ避難したので、その地域での支援体制がなかなか構築できなかったことが特徴だと思います。

支援者スキルアップ講習会等で何回か来ていただいたのが、先日亡くなった黒田裕子さんです。この方は、阪神淡路大震災のときに、宝塚市民病院の副総婦長でしたがそれを辞めて、その後、災害看護学会という学会を作られて、その中心になられていました。

阪神では西宮の復興住宅で孤独死した人が1年8カ月も放置され、白骨化して見つかった話がありました。自分がそこにいながら、見つけられなかった自責の念を黒田さんも持っていて、そこに寝泊まりをして、一人一人全部寄り添う24時間支援をしていました。黒田さんは、特に夜、孤独感を感じるので10時、11時の寝る時間帯を見計らって、見守りをしていました。孤独死をどうにか防止したいからこそ、一人になるのをできるだけ避けて、誰かが見てくれるという状況をつくり出すのです。顔の見える支援というのが必要なのだと、動いていってらっしゃいました。

黒田さんは「君嶋さんが栃木に来てと言うのだったらお金なくても行くからね、いつでも声掛けてね」と言われるのです。でも電話をすると、3カ月、4カ月先まで予定がいっぱいで日程が入らないという方でした。黒田さんから「君嶋さんね、栃木県も相当避難しているけど、阪神淡路大震災のときあれだけ孤独死出たんだよね。みんな孤立したから死んじゃったんだよね。誰かが何かしないと大変だよ」と言われました。こう言われてやらざるを得ないという気持ちは正直ありました。

こうして、私たちが一番懸念したのは、避難者が孤立することで孤独死が相当数発生するのではないかということでした。そのため孤独死を栃木県から出さないというのが、表面には出せないものの私たちの共通のテーマになりました。

I とちぎ暮らし応援会の組織と設立経緯

① 応援会の概要と栃木県からの個人情報提供

2011年10月末、栃木県内の避難者支援団体（60団体）のネットワークを作るために応援会を立ち上げました。とちぎボランティアNPOセンター「ぼぼら」内に事務所を置いて、代表を宇都宮大学名誉教授の藤本信義先生にお願いしました。運営委員は、主要な構成団体代表と栃木県（消防防災課・県民文化課）、福島県（栃木県駐在）で、事務局に正規職員と訪問支援員6名（うち避難者2名）を置きました。

栃木県（消防防災課）との覚書により、全避難世帯の個人情報の提供を受けました。個人情報取扱い内部規定を作り、取扱者研修等を実施して個人情報を適切に扱うための体制を整備しました。愛知県の場合は、生協、レスキューストックヤード、愛知県の3者が核になっていて、県の委託事業で県から個人情報の提供を受けて戸別訪問を実施しましたが、とちぎ暮らし応援会は団体として栃木県から個人情報の提供を受け戸別訪問を実施したというのが特徴でした。

総務省からは、このような取り扱いはモデルケースだとの話もいただきました。さらに日本弁護士連合会の災害支援委員会のメンバーからは、今回の状況の中では優良事例として取り上げていただきました。

② とちぎ暮らし応援会の運営

運営では、隔月の運営委員会で取組みの状況報告、個別支援の協議、事業内容検討をしました。なかでも訪問支援員会議は毎月開催し、SOSの対応で個別支援が必要な事例について今後どうするか、また訪問支援員が個別訪問する中で直面した問題についての対応や、今後の活動の方向性についても話し合いました。今になって振り返ると、戸別訪問活動に運営委員が1人も入っていないことから生じた課題が大

きかったと思います。私たち運営委員は、支援対象となっている避難者の人たちを自立に誘導しなかったのですが、現場を見ている訪問支援員は今の状況では難しいのではないかなど、どうしても避難者の思考が働いてしまい、自分たちがしたい支援へ向いてしまって、ギャップが相当開いてしまいました。やはり運営委員が常時関わっていないと難しかったのかもしれない。

③ 取組みの方向性

取組の方向性には4つの配慮をしました。第一は、とちぎ暮らし応援会が将来にわたって長期的に支援をすることは実際できないので、できるだけ地域の団体、地域の人にシフトしていくことです。第二は、自主避難と強制避難との意見の交錯に配慮をして、被災者間で分断を作らせないということでした。第三は、避難者の意思を尊重することです。よほど重篤なものでない限り、あまり深入りせず避難者自らの取組みを誘導したいということでした。

そして第四は、避難者自らの取組みを支援するという事です。周りがいくら支援してもそれはあくまでも支援であって、その人自らの意思が働かないと生活再建は絶対できないし、幸せになれません。だから、支援といっても私たちの自己満足になってしまっている部分もあるかもしれないのですが、避難者が気づいてなくても、こうした方向性でやればいいかなと思ってやっています。

応援会の隠れスローガンは「栃木から孤独死は絶対出さない」こと。そのために全ての避難者をつなぎ、地域で顔の見える関係性をつくるために交流会を意識的に企画することを当初から各地域の構成団体にも働きかけていました。

④ 県との協働の経緯

ア. 自治体と民間協働での手探りの支援

当時国が「新しい公共」という概念である程

II 活動報告

度 NPO なり、育成も含めて民間との協働の仕組みづくりを進めていきたいという流れが既にありました。しかし、それぞれの地域の各支援団体が避難者の個人情報が無い状態で活動するのは、支援したいけどできない状態だったので、応援会の働きかけに速やかに応じてくれたのだと思います。

被災者台帳は各自治体が持っていて、それを栃木県が全部集約しています。あくまでも自治体の中でしか使えないので、お茶会の開催情報などは役所から避難者宛てに通知することになります。それも市町村によっては通知を拒絶するようなケースがいくつもありました。一番協力的だったのは下野市です。元の国分寺町長（2006年に国分寺町は市町村合併により下野市となった）の若林英二さんが、ご自分の NPO を主体として支援をしています。私の勤務先のさくら市では、自分で宛名ラベル作って市役所の封筒に貼って、市役所の担当部署から発送したようにして出しました。その代わり社協は全面的に協力してもらって餅つきなどをやりました。鹿沼市は、フラットさん（ボランティア NPO センター）が支援活動をしていました。

イ. 栃木県災害対策本部への広域避難者支援の働きかけ

その後栃木県は、避難者の個別ニーズへの対応可能な団体の必要性を認識し出しました。広域避難者支援については、新潟県は広域支援課を設置しましたし、山形県も広域支援班がありました。新潟県は、中越地震の経験からそういったノウハウ持っていましたし、私の前任として日本災害復興学会の復興支援委員会委員長を務めた稲垣文彦氏が中間支援で組織を引っ張っています。栃木県では消防防災課の飯盛謙一氏が、民間の賃貸住宅のみなし仮設の取りまとめ役で、その流れで広域避難者の支援も担当するという形になっていました。栃木県ではみなし仮設の事務手続きのために、臨時職員を数人

雇った程度で、栃木県自体も被災してしまいましたので、新潟県のような支援体制までは困難だったようです。

震災以前には、飯盛さんとは一切パイプはなかったのです。3.11の後にさくら市で、被災者生活再建支援金の事務を担当しました。その申請も、メールとか封筒じゃなくて、自分で直接栃木県庁の消防防災課へ何回も持参しました。消防防災課の中で「災害対策本部に県の職員ではないのにたまに来るけど、誰？」という状況をつくって認知してもらって、危機管理監には挨拶をするなどして意図的に潜り込んだわけです。とちぎ暮らし応援会の仕事は、私自身完全にボランティアなので、午後5時15分で仕事を終えて、それから県庁へ6時過ぎに行きました。勤務時間外の6時以降でも消防防災課も災害対策本部も人がいるので、とちぎ暮らし応援会の話をしました。そうして事前に認知してもらおう努力をしました。

ウ. 栃木県（県民文化課）「新しい協働支援事業」の対象事業を模索

活動資金ですが、当初はとちぎボランティアネットワーク（1995年に設立された特定非営利活動法人）から工面してもらい、その後は栃木県県民文化課に「新しい公共支援事業（内閣府）」の対象事業にしてもらい、1年目の2012年には200万円、翌2年目には100万円をいただくことができました。

「新しい公共支援事業」は2カ年間なので、その後は消防防災課が独自予算を確保していただき、避難者向けのニュースレターの発送費を出してもらえました。それは、県としても避難者支援の継続が必要であると危機管理監が提案してくれて、その後は年100万円ずついただきました。今年（2015年度）は多分それほど要らないと判断し、80、90万円ぐらいです。

エ. 福島県の広域避難者支援の補助制度を利用
その後福島県が活動資金の補助制度を作りま

したが、正直に言えばすごく使い勝手が悪かったです。例えば、訪問支援員の仕事内容は精神的にもハードですから時給1000円から1200円ぐらいにしたかったのですが、福島県は最低賃金でやりなさいと言うのです。そんな薄謝で誰がやるというのでしょうか。福島県はそれ以上出さないで、応援会単独で950円に設定して、その差額は自分たちの資金で埋めました。

⑤ 福島県・栃木県の動き

ア. 福島県の動き

2年目から栃木県庁に駐在した福島県の職員は、せっかく来ているのに、福島県から具体的なミッションが与えられていないために、現場の支援活動には従事していません。避難者の交流会に出て、避難者からのクレームを県に上げるぐらいで終わってしまうので、すごくもったいなかったです。それが今になって、今年（2015年）から福島県は避難者の多い県に支援員を配置して、戸別訪問活動をやるそうです。栃木県でのとちぎ暮らし応援会による訪問支援活動はもう終わってしまいました。福島県の担当課長が2、3回見えて是非どうにかやってくださいと言うのです。業務委託先として、とちぎ暮らし応援会で受けてもらえませんかという話だったのでお断りしたら、今度はとちぎボランティアネットワークにどうにかやって欲しいと頼んでいるそうです。福島県としてはSOSや重篤なケースを拾ってほしいということなのです。SOSは絶対ゼロにはならないですが、栃木県はもう緊急支援が必要という段階ではないと思います。

とちぎ暮らし応援会は、今年度（2015年度）末に活動を閉じるという方向でいます。4年たって避難者も精神的な極端な落ち込みとか、ある程度回復したように思っています。2017年3月の借り上げ住宅の停止が厳しいと感じる方も出ています。ただ、4年もたつと、高齢者の方は無職が当然多いですが、現役世代

の人たちはもう仕事を再開している人が非常に多いです。しかし、シングルマザーとか就労が難しいという人が、どこか支援団体につながっているかどうかは実際のところ分かりません。最初から応援会につながろうとしなかった人が相当数いたので、一生懸命探し出そうとしましたが、「うちは結構です」と最初から拒否されてもう手の施しようがないこともありました。

イ. 栃木県の動き

2011年の4月いっぱいでは基本的には公共施設の避難所は閉鎖され、5月からは2次避難先のホテルなどに移りました。その頃に、私から栃木県の消防防災課に、今の状況だと避難者の人たちが孤立してしまうから、県が緊急雇用で訪問支援員を配置できないか提案をしました。できないと言うので、代わりに避難者名簿の提供をお願いしましたが、その時点では個人情報保護のためにできませんでした。その間、鬼怒川や那須のホテルや旅館で避難者交流会を開催したり、衣類、食器などの無料配布会を5月から7月にやっていました。

7月30日に、宇都宮市のとちぎ福祉プラザで、避難者への情報提供や集まる機会を作ったところ、会場に入りきれないほど集まったのです。そのときに、県内の避難者支援をしている団体の方も何人か集まったので、連絡会みたいなものを提案させていただいて、藤本先生にも関わっていただくようお話をしました。その後準備会的なものを作って、2011年11月のとちぎ暮らし応援会設立総会につながりました。

とちぎ暮らし応援会を立ち上げるには、どうしても個人情報が必要になりました。2012年1月に作新学院大学（宇都宮市）で開催した避難者全体交流集会の通知を栃木県から出すよう依頼したのですが、こうした発送作業の依頼が続くと県も大変なのです。そこで個人情報提供を受けるために、応援会の規程も作って、研修

II 活動報告

もやって、保管の仕方についても協定を結んで、きちんとしたルールを元にやりましょうということになりました。県は消防防災課が情報管理課や文書学事課へ行って調整してくれました。最後は、当時の危機管理監の荒川さんも後押しをしてくれて、それで初めて栃木県が個人情報を出すことになりました。

名簿の開示については、多分直接関わった私が公務員だからできたんだと思います。私が災害対策本部に入り込んだのは、多分将来的にそこは生命線だと思って、わざとそこに顔を売りに行っていました。そこだけは私の戦略勝ちだと思います。時間はかかりましたが、最後は危機管理監が後押ししてくれたし、飯盛さんも一生懸命関わってくれたし、県も積極的に関わってくれました。人に恵まれたと思っています。あの人がいなくなったら多分、難しかったかもしれません。たまたま巡り合わせが良かったのです。

その後は、市町村が持っている被災者台帳を栃木県に上げて、県の避難者の借り上げ住宅の台帳から戸別訪問世帯のリストを作り、それを整理するためにとちぎ暮らし応援会が訪問支援をして、実態の情報を全部県に上げました。県はそれを再度確認して整理をしています。県も居住実態の確認等で全世帯を訪問することはできないので、相互補完していたということです。ですから、個人情報データも毎月毎月変わるので、1回もらいつきりではなくて、毎月ニュースターを出す前に県から情報もらいます。返送されてきた住所は全部県のほうに情報として上げ、県は電話をして確認するという作業もしていました。

⑥ 県内の動き

県内の大きな避難所は宇都宮市の姿川の体育館とか、鹿沼市、那須町だと思います。2012年7月の宇都宮での交流会に200名ほどが参加し、その後、地域を限定した手さぐりの支援活

動が継続されましたが、時間の経過とともに風化してきています。今、避難者の心理には二面性があって、自分が忘れ去られるのではないかという不安感と、いつまでも避難者として見られる違和感から脱却したいという心理がありますが、人によって違ってきているようです。

II 具体的な活動内容

① 訪問支援員による訪問支援活動

とちぎ暮らし応援会で避難者に2回アンケートを取ったところ、6割の人は周りに相談相手が誰もいないと言っていることから、相当な孤立化の懸念がありました。そこで訪問支援員による生きがいづくり活動もしました。訪問活動は2名がペアになり、入れ替わり立ち替わりで、県北、県央、県南のエリアに分かれて活動しました。訪問先は翌月分を計画し、場合によっては事前電話連絡をしました。訪問後は、記録作成をし、その中で必要があれば関係先へ引き継ぎをしたんですが、引き継ぐ先に話をしてもなかなか実態を理解いただけないというジレンマは常に抱えていました。

避難者が、支援団体に関わることは当然進めるべきだと思います。私たちは原発避難という概念そのものは、話は聞くけど実体験はないですし、原発事故の現場は立ち入り禁止となっているので行くこともできず、最初は実感が持てなかったわけです。意識を共有できないので、避難者の人に入ってもらわない限りは無理だろうなと思います。戸別訪問でもドアを開けてもらうには避難者に関わってもらうことが、まずは入り口でした。

② 支援者のための講習会

応援会の訪問支援員には、もともと何も予備知識がない中でお願いをしていました。柏崎でもう既に訪問支援活動をしていたので、2012年6月にOJTで2日間向こうのノウハウを現地で教わりました。その直後、訪問のノ

ウハウを黒田さんから伝授いただきました。例えば、訪問するときにその家の周りをまわぐると回りなさい。郵便受けに何かものがたまってないか、電気のメーターはちゃんと回っているか、ゴミが散乱していないか見て、その家の状況のイメージをつかみなさい。呼び鈴を押して、相手が開けてくれたときに最初に見るのは、相手の視線を見なさい。もし相手の視線が、下を向いている、うつむいているならばその人の精神状況を注意しなさい。そういう細かな訪問支援のノウハウを具体的に黒田さんが直接口づてで教えてくれました。

また、活動を続けるなかで、支援する側のモチベーションが極端に下がっていたので、スキルアップ講演会をしました。活動して1年、2年して後ろを振り向いたら、私たちの後をついてくれる団体はこの程度しかいないのかという状況でした。いる人だけでも活動を維持するために、何かしようと思いました。この時にも黒田さんのお話を伺いました。

③ 放射能学習会

獨協医科大学准教授の木村真三先生による放射能学習会を2年間で合計6回やりました。帰還を希望する人でどうしようか迷っているときに、きちんとした知識や判断材料を与えるというのがその主眼です。県北へ避難していたお母さんが、「もう夫がいい加減帰ってこいって言うのだけど、私はとても不安で帰れない、もうこのままでは離婚するしかない」という話がありました。夫と相当距離感が出てしまって、意思疎通ができなくなってきていたようです。帰れない理由を聞くと、放射能が怖くて帰れないというので、放射能の不安が解消できれば夫と話し合う余地はあるだろうということが、この学習会を開く一つのきっかけになっています。いろいろな情報が錯綜していて何を信用しているのか分からない状況で、果たして何が本当なのか、正しい情報を提供したいということ

でした。木村先生の話では、例えば、外で子どもたちを遊ばせる時は、表面がツルツルのウインドブレーカーみたいなもの着せれば、放射能物質が落としやすい、そういったところに気を使うだけでも子どもへの影響は軽減できますとか、こんなところがホットスポットになっている、地形的にはこういったところ、郡山の中心部にある沼の辺りは危険などの個別具体的な話でした。話を聞くことで不安感が相当小さくなっていくと思います。帰還を迷っている中で、帰ろうという決断をした人も多分ある程度いたと思います。

④ 広域ネットワークの構築

群馬がとちぎ暮らし応援会をモデルにして「ぐんま暮らし応援会」を作ってくれました。茨城が「ふうあいねっと（2012年に設立された茨城県内への避難者・支援者ネットワーク団体）」（現代表：茨城大学の原口先生）を代表に作ってくれました。ただ、どちらも個人情報で壁にぶつかっています。群馬では、高崎市は提供したのですが、それ以外の自治体では基本的には提供は難しく、群馬県庁も提供は難しかったということです。茨城県は各市町村が持っている避難者情報を、県が集約していないという状況でした。その後、北関東3県での意見交換会を、群馬と新潟の長岡市で開催しました。

⑤ ニュースレターの発行

ニュースレターの「暮らしの手帖」を、定期発行で栃木県事業として避難者全世帯へ継続的に提供しています。地域ごとの交流会の情報も同封して提供もしてきました。栃木県北だと、「夫が福島で働いていて、週末だけ帰ってくるので栃木県北に来ました」という人はチラホラといましたが、県南、県北、県央で雰囲気の違いはあまり感じませんでした。

Ⅲ 避難者の状況

① 避難者数

死者、行方不明者は、阪神淡路大震災が6,438人で、東日本大震災が18,483人。阪神淡路大震災の孤独死は919人ですが、東日本大震災は3,331人が関連死で、孤独死も含まれています。避難者数を復興庁のホームページで見ると、全国では56.6%まで減っているのに、栃木は91.8%です。なぜこれほど減り方が少ないのか不思議なのです。飯盛さんに聞くと、これは借上げ住宅台帳の数字なので、借りているけど実際は住んでないという事例もあるとのことですが、正直、実態としてはつかめてないようです。

借上げの継続についての意向調査は実施していると思いますが、帰還したのに借りたままもあると思います。訪問支援で訪問したら、実際の居住実態がなくて、ここには住んではいませんという形にしたら、その人から「なんで県に伝えたのか」と責められるトラブルもありました。とちぎ暮らし応援会としたら、訪問支援で何回行ってもないし、周りの人に聞いても「いないみたいですよ」と言われれば、栃木県にその情報を出さざるを得ないのです。

② 避難者属性にあわせた支援

下の図は稲垣文彦氏が作った図です。避難者の人たちの状況は、この横軸でいくと、会津、県南、あるいは相双でも地域で違うし、避難指

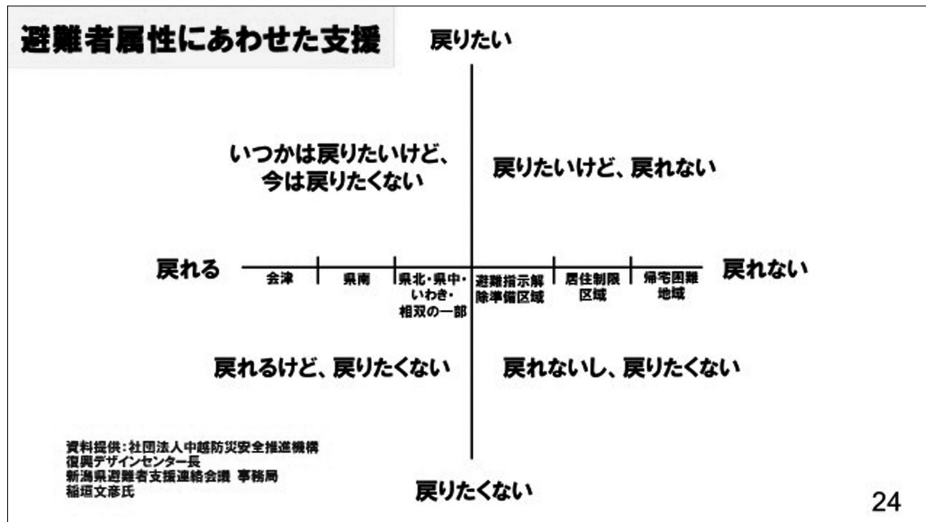
示のある解除準備地域とか帰宅困難地域でも程度は違います。人それぞれだということです。

③ A・B・Cランク避難者の避難元自治体別数

訪問支援活動で、要支援のランクをつけていました。緊急的な支援ですぐにでも関係機関につながなければ危ないというのがAランク。支援が必要で、支援機関にも調整しながら続けていきましょうというのがBランク。支援まではいかないが見守ってかないと不安があるというのがCランク。ABCランクが88件で、その内訳は54件が強制避難、25件が自主避難、震災避難の岩手、宮城が8件という数字です。強制避難は避難している世帯数も多いということもあります。

④ 課題のある避難世帯の特徴

応援会の訪問支援の最初のターゲットは、まずは独居世帯と母子避難世帯。次が高齢者のみ世帯。そこを集中して一通りやったその後に、全世帯に訪問活動を広げて展開しました。ABCランクで見ると、独居世帯は1世帯ですが、高齢者の独居世帯と高齢者世帯は全体の半分になります。母子避難世帯は多いと思ったのですが、この時点では9世帯です。比較的分かりづらいのが、3世代同居です。何も問題ないよう



に思えても高齢者が孤立していることがあります。若い人たちは、地元には戻らず栃木県で生活再建しようと考えているが、高齢者は、ふるさとに帰りたい、でも子どもがそういうし、孫の学校のこともあるから帰れないなど、そうした世代間でのギャップがあって高齢者が孤立してしまい、それを口にしてしまったことで、家族の中でけんかになってしまったケースもありました。

⑤ 課題の主要因別世帯数

孤立しているのが26世帯。やはり、周りとの関係性が構築できてないということです。精神的な不安定さ、経済的に生活困窮だというのは5世帯。あとは、体調不良。これは、避難前から体調不良だったという方もいますが、避難してから体調不良になった方も含まれています。

それから、家庭内の不和で離婚の可能性もありました。虐待、DV、これは2013年にはもうほとんど把握できなかったですが、最初2011年から2012年にはそこそこありました。そういう事例は直接自分ですぐに対応しました。自殺未遂、自傷行為で1世帯になっていますが、当初はリストカットするような人は何人もいました。

IV 活動上での課題

① 交流会の限界

応援会活動での課題の一つは、避難者交流会の限界です。交流会を支援団体がやりましたが、交流会に出てきた避難者は最終的には全体の2割でした。訪問支援活動も、結局は人とお金が問題でした。1カ月間でできたのは50件ぐらい。その中で継続支援は重篤な案件に限定せざるを得ず、地域への受け渡しがスムーズにいきませんでした。地域で避難者支援をするという意識が醸成されきっていなかったと思います。

② 不安定な財政基盤

財政基盤が課題です。どうしても助成金頼みですが、福島県の補助金は単年度主義なので、3月に1回終わり、次の年度は交付決定がないと活動ができないので、その間一時活動休止したこともありました。補助や助成金制度がもっと弾力的になってほしいです。

また、東日本の場合の復興基金は、人間復興や生活再建に使づらい仕組みになっていたようです。今回の東日本大震災でも、復興基金という名前はできました。新潟県の中越地震の場合は、その当時金利がある程度あったので運用型で大きなお金を生み出し、そこから復興支援制度などが組み立てられたのですが、東日本の場合は取崩型ですから根本的に違いました。行政的な発想でしか動かず、行政がただ単に回して取り崩しているだけでしたので、避難者側に立った物事の考え方ができていないことは明らかです。

新潟県の場合は成功事例だと思いますが、基金の運用を行政が直接ではなく民間も含めた第三者的な所に1回預けてやっているの、行政では対応しづらいところまで支援できています。

復興基金は、県が国の総務省に要望を上げるので、県が考えを持たないと働きかけられませんが、今回は、都府県がほぼ同じ形で取り組んでいます。要望の上げ方と制度のつくり方について、県がすべて回すのは非常に大変だからこそ、民間も入れて、少し役割分担をしてやってもらうという発想が必要だと思います。

③ 自治体間での支援格差

各市町村は、避難者を受け入れる義務があるわけではありません。ましてや、避難元の自治体である福島県の市町村から要請もされてないので、人道的支援以外の何ものでもないのです。避難所を開設すると、そこに市町村は職員を24時間張り付けることになりますので、1

カ月もすると負担も積もるわけです。最初は被災者も大変なので支援をしますが、そのうち「いつまでいるんだよ」という雰囲気になってきます。

受入自治体は避難元自治体からの要請を受けて、初めてその費用を避難元自治体に請求できるわけです。避難元の自治体には国の特別交付税で措置されます。避難先では費用は立て替えてその後請求ですが、もともとその要請がなければ、その費用は全部自分で負担しなければならないのが今の災害救助法の制度です。要請がない中で、市民ではない人のために、継続的で多額の費用を掛ける必要があるのか整理ができないため、最終的には首長や担当者の熱意で支援内容を決めてしまうのが今の状況です。

④ 自治体による支援と限界

自治体による支援の利点として、自治体は避難者情報を持っていますし、避難者対応の資源として避難所や非常食もありますし、社会福祉協議会と連携できるメリットがありますが、長期的支援までは考えていません。避難者の個別具体的な要望は、公平性の原理が一つの壁になって、行政はできないところもあります。

日本では県境とか行政単位の境がいろんな意味で障害になってしまって、フレキシブルな対応ができていないようです。それは行政関係者自身が、地域間連携という意識が非常に薄く、自分の自治体で完結してしまう事業がほとんどだからだと思います。広域連携等最近は言葉としては出てきていますが、実際は通常業務としてはほとんどありません。

今の行政システムは一つの自治体で完結することが基本で、それがもしできなければ県単位の話になります。分野外での連携は、正直なところありません。職員自体は、広域的な形で動くという発想が非常に希薄です。何かあると、近隣と連絡取ってやりましょうではなく、県に上げて県にお願いして、県から降りてくるとい

う意識なのです。だから、自分たちで考えたり、決めたりすることではないという感じになります。その行政単位でしか仕事をずっとしていないならば、緊急時の急な対応はできません。

私が職場の部下にいつも言っているのは、役所の中の人間関係だけで終わらせるようなことはせずに、必ず役所外の人と付き合うということです。そうしないと偏ったものの見方しかできないので、役所以外の活動をどんどん広げよう言っています。でも皆「課長みたいにはできません」と言うから、「私と同じことやれ」とは言っていない。

その考えが出てきたのは、役所の中のセクショナリズムみたいな考え方が嫌いだからです。若いうちからそうした職場しか経験ないと、そういう思考になると思います。周りの人と関わって「なんで役所の人間は」などと言われると、ああそうかと思うところもあります。いろんな人とつながることは、すごく面白いじゃないですか。

⑤ 民間（NPO・ボランティア）支援と限界

民間ですと個別具体的なニーズにはいくらでも、資源さえあれば対応できます。ただ個人情報が入手がなかなか難しい。避難者の方と個人的な信頼関係を構築できるので、継続支援につながっていくのは大きいと思います。ただ最後は、そこに携わるスタッフの個人的なスキルに依存せざるを得ないのです。

今後国全体としては、国際NGO等と支援についてのノウハウ共有やスタッフとの連携ができると、広域的な対応の点で良いと思います。それから、地域にあるNPOやボランティアが友好的に連携することが必要です。自分たちの思いだけやノウハウだけではできません。そういった意味では、とちぎ暮らし応援会は試金石となったと思います。ただ、ネットワークとしてきちんと機能しきれなかったことは事実だと思います。

⑥ 広域避難者支援での課題・災害救助法の限界

法的には、今の広域避難者支援はあくまでも災害救助法の枠内でしかやっていますが、誰が見てもこれ自体もう無理ではないでしょうか。今の災害対策基本法では、復興という言葉は2カ所しか出てこず、復興という言葉が法の中に組み込まれていません。人間主体の復興とはどうあるべきかを理念として基本法の中で明確にした上で、実定法として災害救助法を作ることが必要ではないでしょうか。

国が災害救助法の枠内で対応することにこだわるのは、復興そのものの位置づけが今の災害対策基本法の中ではほとんどなく、復旧の中に組み込まれているからです。災害対策基本法自体が、短期的なスパンでしか物事を見てないわけですが、復興は支援のスタートの時点で視野にいれなければなりません。それと、復興という言葉が持つ意味が、ハードばかりで人間復興としての生活の再建の部分がやはり薄いのではないかと、学会の中でも問題視されています。人のあり方やこれからの生活をどうするかという議論を深めていく必要があります。

⑦ 次の災害に備えて

次に災害が起きたときのために、栃木県の事例をいかに発信するかが課題です。総務省へも災害時の個人情報の取り扱いについては、情報発信をしていく必要があるでしょう。日弁連の岡本正さんや関西大学の山崎栄一さんが書いている個人情報関係の本に、栃木県の事例を掲載していただいています。栃木県のようにきちんとした信頼関係の下に条件を整備して協定を結べば、開示できるのです。

大規模災害では互助、共助といった概念で何かをやるということ自体が多分無理ですよ。広範囲な地域で災害になったとき、誰かが支援をコーディネートすることになってきます。ですから、支援活動ではそこにいる人がで

きることをやるしかないということです。

このような話は2、3年前に福島大での学会大会をやったときに、共同通信の首都圏事業本部長と広域避難者の分科会を設定して、山形避難者母の会の中村美紀氏などをパネリストに呼んで発表しました。今後、首都直下や東海・東南海・南海沖地震の時は、これ以上の問題が起きることになりますので、学会の動きも必要なのですが、国の制度設計が必要です。自治体を加えて国の制度設計をしなくては、という提言をしました。

とちぎ暮らし応援会は、今年（2015年）でほぼ活動終了ですが、ブックレットを作るつもりで今年度予算付けしました。でも今は仕事で余裕がないのと、関係者が体調を崩したので、私には非常に重い仕事になっています。

<聞き取りを終えて>

○大学に望むことはありますか。

今後の大学に望むことは、アカデミーと現場との融合です。研究されていることをいかに市民レベルに落とし込んでいくかです。例えば災害復興学では当然大学の先生が非常に多いのですが、私たちみたいな現場で活動している人間を非常に大切にしてくれます。とくに復興支援委員会は、現場で関わっている人たちを中心にした委員会です。

○どうして災害支援をされるのですか。

偉そうにしていると思われたら困るのですが、とちぎ暮らし応援会を立ち上げたりアイデアがあったりするの、那須の水害の支援活動や、妻の勤務先の児童養護施設の職員からの話があるかもしれません。

それに、自分たちが住んでいるすぐ横で、周りの誰にも関われなくて、ここで死んでしまった、自殺して死んでしまったとなったら嫌でしょう。それは私たちの責任になりますよね。栃木県民として、隣の福島県民でしょう、昔は

II 活動報告

隣近所助け合った話じゃないですか。それだけ
ですよ。災害の支援は、国がいろいろしてもお
金や物の話ですが、最後に人を支援するのは
やっぱり人です。最後は人としての想いでしか
ないでしょう。突き詰めると、そこに困ってい
る人がいるから、何かしてあげたいという、
その想いだけです。

2011年3月11日	東日本大震災発生 さくら市災害対策本部 広報副責任者に就任。
3月16日	宮城県石巻市へボランティア
4月下旬	栃木県内の避難所を訪れ、県内の支援を始める。 栃木県消防防災課へさくら市の公務で訪問するようになる。
7月30日	避難者対象の交流会を宇都宮市と下野市で開催。 支援者で応援会の設立準備会を作る。
10月	とちぎ暮らし応援会設立。設立総会開催。およそ60団体が参加する。 栃木ボランティアネットワーク「ほぼら」内に事務局を置く。
2012年5月	栃木県消防防災課より個人情報を提供され、戸別訪問支援が始まる。