

南信州における東日本大震災被災者の受け入れと支援

第二次報告

立命館大学・東日本大震災に関わる研究推進プログラム
「地域分散型震災被災者支援システムの構築に関する研究」チーム

目次

はじめに

- I 東日本大震災・原発事故・県外避難と南信州における受け入れ
平岡和久・森裕之・岩本正輝
- II 南信州・京都市における東日本大震災の避難者受け入れと居住支援：避難所から一般住宅への移行と自治体独自の支援の状況
式 王美子・吉田友彦
- III 危機管理体制の構築における課題としての社会的弱者支援
ー東日本大震災での飯田市による南相馬市からの被災者の受け入れ事例 孫京美
- IV 南信州からみた避難長期化における自治・財政制度の課題
平岡和久・森裕之・上子秋生
- V 南相馬市における避難者の帰還と就労問題 本田豊
- VI 新潟県における被災者受け入れ・支援の状況と課題 平岡和久
- VII 群馬県における被災者受け入れ・支援の状況と課題 宮浦 崇
- VIII 広域避難者支援における官民協働：京都府の事例 桜井政成
- IX 福島県大玉村における被災者受け入れ・支援の状況と課題 岩本正輝

はじめに

東日本大震災は戦後最大の被害をもたらし、救助・復旧・復興が遅れるなかで、被害の継続・拡大が深刻な問題を引き起こしている。東日本大震災の人的被害は、死者 1 万 5,844 人、行方不明 3468 名、負傷者 5890 名、建築物の全・半壊は 35 万 8,733 戸、一部損壊 65 万 2,154 戸にのぼっている（2011 年 12 月 27 日政府発表）。全国避難者数は 33 万 4,786 名となっている（2011 年 12 月 11 日、消防庁発表）。

また、福島第一原発事故はチェルノブイリ原発事故以来の世界的な原発大事故であり、広島型原爆の 20 個分以上の放射性物質が放出されたといわれている（児玉龍彦東大教授の 2011 年 7 月 27 日、衆議院厚生労働委員会での発言による）。政府は原発から半径 20km 以内の地域を警戒区域とし、20km 以上の区域のうちでも放射線量の多い区域を計画的避難区域に指定し、住民は避難を余儀なくされた。それらの区域以外においても自主避難が行われた。そのため、東日本大震災・原発事故による県外避難者は 6 万 9,668 名にのぼり、そのうち福島県からの県外避難者は 5 万 9,464 名にのぼっている（2011 年 12 月 11 日、消防庁発表）。

これほど多くの住民が県外への長期の避難を余儀なくされるという事態はかつてないものであり、避難者を受け入れ、支援する自治体においても未経験な問題への対応が求められた。

本研究プロジェクトは主として立命館大学政策科学部の教員によるチームが進めた。立命館大学では東日本大震災に関わる研究推進プログラムを進めており、本チームは「地域分散型震災被災者支援システムの構築に関する研究」をテーマに採択された。

本報告書は、東日本大震災において南相馬市からの避難者を受け入れた南信州地域の取り組みについての調査をまとめたものである。すでに震災一カ月時点における状況については第一次報告書にまとめており、本報告はその後の状況を追跡調査したうえで検討を行ったものである。

南信州地域を対象とした調査を進めた経緯は第一次報告書にあるとおりだが、政策科学部・政策科学研究科と南信州広域連合との学術交流協定にもとづく交流・連携関係を基礎としている。

南信州における追加調査は 8 月 29 日～31 日に実施し、飯田市をはじめ避難者受け入れ自治体すべてのヒアリング調査をおこなった。また、南信州に被災者を送り出した南相馬市の実情を把握するための調査を 9 月 12 日および 11 月 11 日に実施した。

本報告では、新潟県、群馬県、福島県大玉村および京都府・京都市における被災者受け入れ・支援に関する報告も入れている。

本報告では、南信州や新潟、群馬、京都などの取り組みを踏まえて、避難長期化における自治・財政制度の課題を整理した。

なお、本調査報告にあたっては関係自治体の調査先において可能な限りの事実確認等を

行ってきたが、ありうべき誤解や間違いは本プロジェクトの責任に帰することは言うまでもない。各方面からの忌憚のないご意見をいただければ幸いである。

I. 東日本大震災・原発事故・県外避難と南信州における受け入れ

平岡和久・森裕之・岩本正輝

はじめに

本章は、南信州における避難者の受け入れ・支援の取り組みについて 2011 年 8 月末時点での状況を整理したものである。調査にあたっては各市町村の担当者へのヒアリングおよび資料提供を受けた。避難者受け入れ直後の状況の詳細については、第一次報告書『南信州における東日本大震災の被災者への対応 ― 地域分散型震災支援システムへの提言―』を参照されたい。

1. 南信州における避難者受け入れ状況

長野県飯田市は職員研修の受入れや定住自立圏の取り組みで関係のあった福島県南相馬市の市長から 2011 年 3 月 16 日に被災者受け入れの要請を受け、飯田市および飯田市を含む 14 市町村からなる南信州広域連合において、南相馬市からの避難者の受け入れが進められた。要請があつてから 2 日間の間に 100 名を超える被災者を地域に受け入れた。このとき受け入れられた避難者 103 人のうち男性 50 人、女性 53 人であり、36 世帯数であった。避難者の年齢は 4 歳から 86 歳までの幅があり、その分布は表 1 のようになっていた。

表 1 避難者の年齢分布

0～9 歳	3 人
10 代	6 人
20 代	8 人
30 代	10 人
40 代	11 人
50 代	13 人
60 代	19 人
70 代	16 人
80 代	4 人
不明	13 人

その後、南信州地域における避難者の出入りが若干発生したが、3 月 30 日時点における避難者数は 110 人にのぼり、表 2 のような受入施設に入所していた。受入施設においては、基本的に 1 家族単位で生活できるように部屋割りがなされた。受入各市町村では、家賃・水光熱費は徴収せず、日常生活必需品、家電の調達や食事の手配、保健指導、その他必要な支援を行ってきた。なお、行政を通じた避難者とは別に高森町の親戚宅に自主避難している 2 世帯 5 名に対しては、町が相談活動や雇用支援を行っている。

施設名	市町村名	3月30日現在	8月30日現在
風越山麓研修センター(市有)	飯田市	27	
天龍峡温泉交流館(市有)	飯田市	30	
旧 仙永堂医院(市借用)	飯田市	16	
養護老人ホーム(社会福祉法人)	飯田市		2
民間会社社宅(市借用)	飯田市		19
教員住宅(県有)	飯田市		4
医師住宅(市有)	飯田市		3
介護老人保健施設(市有)	飯田市	1	1
地域保養施設(村有)	豊丘村	17	
村営住宅	下條村	5	
宿泊交流施設(村有)	泰阜村	9	
村営住宅	泰阜村		3
村営住宅	泰阜村		3
村借り上げ住宅	泰阜村		2
教員住宅(町有)	松川町	5	5
村営住宅	喬木村		2
研修所(村有)	根羽村		5
合計		110	49
個人住宅(被災者親戚宅)	高森町	5	5

南信州における被災者の受け入れ施設（避難所）は、村営住宅等の通常生活が可能な住宅で受け入れている場合と、研修センターや保養宿泊施設等を利用した場合に分けられる。研修センター等を利用した場合も、体育館などと異なり、ほとんどが個室、食堂および浴室を有している。そこでは、食堂や浴室などの共有スペースを共同利用しながら生活しており、ある程度長い期間の生活が可能な居住空間を確保しながら、集合生活を行うことを保障した。

その後、避難者は個別に南相馬市や福島県内に移ったり、関東圏に移ったりしており、多くは自宅に戻ったり、親戚宅、仮設住宅、公営住宅、民間住宅等に入居した。福島県の方針にそって南信州においても8月末までに避難所を順次閉鎖し、8月30日現在では避難者は当初の約半数に減少している。現在、南信州に残っている避難者の大半は公営住宅あるいは自治体が借用した住宅に居住している（表2参照）。残った被災者に対して、飯田市や各町村では健康・生活相談、就業支援、交通支援、情報提供等の支援を引き続き行うこととしている。

2. 飯田市における被災者受け入れと支援

(1) 飯田市における被災者受け入れの概況

東日本大震災発災直後、飯田市では災害対策支援本部を立ち上げ、南相馬市からの要請を受けて、被災者受け入れを含めた支援についての検討や調整を行った。被災者受け入れに関する各部局の対応としては、危機管理・交通安全対策室が被災者の現地避難所から飯田市までの移動を担い、その後の各避難所での対応は各施設を所管する部課が担当するよう役割分担がなされた。

広域連合管内町村の施設も含め、各施設への入所者の割り振りは、飯田市産業経済部が

一括して行った。その際、極力家族単位で入居できるよう配慮がなされた。また、小中学生の子どもがいる家族については、学校から近い避難所へ入所させるといったように、きめ細かい配慮もなされている。

飯田市では風越山麓研修センター、天龍峡温泉交流館、旧仙永堂医院の三カ所で避難者を受け入れた。担当する部局はそれぞれ、生涯学習・スポーツ課（教育委員会）、観光課（産業経済部）、介護高齢課（保健福祉部）であった。飯田市のいずれの施設でも、飯田市の職員が常駐しており、極力担当職員を固定することにより、避難者に負担を与えないこと、スケジュール管理を体系的に行うといったことを重視した。

さらに、帰郷と平常時の生活への復帰に向けた支援課題に対応し、4月4日に庁内チーム「南相馬市被災者支援専門チーム」が結成された。「専門」という名をつけたのは、これ以降の支援内容として、高齢者・障害者等の福祉サービスをはじめ、小中高校などの教育サービスなど生活に密着した専門分野を含めた被災者の生活全体を支援する必要があり、そのためには、専門家を含めた多くの関係者のチーム体制の整備と支援活動が必要と考え命名したという。同チームは8月末まで週1回程度のペースで、計14回の会議を行っている。支援専門チームは、8月末現在19名で構成されており、危機管理・交通安全対策室、保健福祉部（生活保護・障害・介護・保健）、教育委員会、産業経済部の部長・課長・係長級の職員で組織されており、避難者との信頼関係が構築されている避難所運営を中心的に行った職員や障害者福祉の専門家、保健師等の専門家を含んだ組織となっている。

避難施設の居住部屋は、施設にもよるが、おおむね世帯ごとの入所がなされている。食事は、受け入れ後しばらくは三食弁当を市が無料で提供していたが、4月中旬からは全施設で昼食のみ自炊（天龍峡のみ三食自炊）、6月からは全施設で三食とも自炊を行った。自炊に関わる食材は、当初は地元住民やJAから提供を受けたり、買う必要がある場合でも市が支払うようにし、避難者の自己負担はないようにされていた。その後、6月中は飯田市で購入・提供、7月からは自分たちで購入してもらうようにした。義務教育世代の子どもについては、学用品や給食費、修学旅行の費用すべてを市が措置している。各施設は市街地からは離れた場所にあるため、平日は毎日2往復シャトルバスを走らせ、避難所から市街地（市立病院、ショッピングセンター）への交通手段として提供した。健康管理については、当初は毎日、保健師が各避難所を巡回し、健康状態チェックや健康相談を行った。また、随時、保健師、生活保護担当職員、施設担当職員の三者での面談を行い、ニーズの把握を行った。また、南相馬市からの情報等を適宜避難者に提供した。

民間からの支援として、各避難所に対してNTTからの専用電話・専用回線・ネット用PC設置の支援、および新聞各社から新聞の無償配達の支援があった。この点は他の町村も同様である。その他、各種のボランティアサービスや支援物資の提供があった。

（2）避難所の閉鎖と避難者の転出、民間住宅等への転居

飯田市では南相馬市被災者を受け入れた後3カ月を経過した段階で、被災者の自立・自活生活への移行を促し、8月末を目途に避難所の見直しをめざす方向性を打ち出した。4月

に発足した庁内の「南相馬市被災者支援専門チーム」では、生活福祉の担当者や各施設の担当者と一緒に避難者のヒアリングを行い、実態をつかんだうえで、避難者が民間アパートに移動した場合の生活条件を検討した。また、南相馬市からは、「緊急的な一時避難」ではなく、自立して生活をしていただき、南相馬に帰ってきてほしいという要請があった。最終的に、6月9日に市長・副市長を含めた政策調整会議を開催し、今後の方針を決めた。そこではまず、被災者の状況について以下の点が指摘された。①身体的にも精神的にも安定してきている、②生活物資は一定程度充足している、③小・中・高校通学が開始されている、④飯田市内で契約社員、パート、アルバイトとして就業開始ケースあり、⑤弁当から自活方式へ（食料費は市負担）の移行がほぼ完了、⑥原発事故の収束の遅れ、集団生活へのフラストレーションの増大。

資料1

南相馬市からの被災者の皆様の今後の生活について

○飯田市では、皆様が飯田市内に避難されてから約3ヶ月が経過し、被災地においては避難所統廃合・生活物資供給の締結など、安定模索期から再建期への移行時期にあたる今日、皆様にごどのような生活をお送りいただくことが適切であるかを検討して参りました。
 ○帰郷後の仮設住宅での自立的な生活を前提としながら震災前に近い生活形態への移行をお勧めすることが、南相馬市常務後も含めた今後の生活再建につながるものと判断いたしました。
 ○そこで、現在の施設での緊急的な共同生活は8月末を目途に見直し(今後、現在の施設での生活を継続する場合でも、施設の統廃合・縮小に伴い、他の施設への移動をお願いすることもございます)。1、自立・自活生活の場としての中需アパートへ順次移行していただきます。
 ○併せて、現在の施設での生活を継続する場合でも、7月より食事等に係る費用を自己負担していただくようお願いいたします。

施設	住環境	生活経費	食事	情報伝達	健康ケア	交通
仮設住宅 (福島県内)	<ul style="list-style-type: none"> ✓プライバシーが保たれる。 ✓生活時間などの生活スタイルが自由設定できる。 ✓高い自立・自活意欲・生活力が求められる。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓賃借料負担なし ✓光熱水費、通信料等は自らの生活資金で負担 ✓生活必需品は地方自治体等が設置 	<ul style="list-style-type: none"> ✓食料費等については自らの生活資金で負担し自炊 	<ul style="list-style-type: none"> ✓自ら収集 	<ul style="list-style-type: none"> ✓セルフチェック 	<ul style="list-style-type: none"> ✓全て各自負担
中需アパート での自立・ 自活生活	<ul style="list-style-type: none"> ✓プライバシーが保たれる。 ✓生活時間などの生活スタイルが自由設定できる。 ✓高い自立・自活意欲・生活力が求められる。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓賃借料負担なし ✓光熱水費、通信料、自治会費などの管理上必要な経費等は自らの生活資金で負担 ✓最低限の生活必需品は飯田市が設置 	<ul style="list-style-type: none"> ✓食料費等については自らの生活資金で負担し自炊 	<ul style="list-style-type: none"> ✓自ら収集 ✓必要に応じ送達 	<ul style="list-style-type: none"> ✓基本的には、セルフチェック ✓2週間に1回程度保健師が巡回 	<ul style="list-style-type: none"> ✓フリーパス継続 ✓自家用車 ✓電車、タクシー
現行施設 (8月末を目途に見直し・統廃合・縮小等)	<ul style="list-style-type: none"> ✓プライバシーが保たれない。 ✓集団生活のため、生活時間などの生活スタイルが自由に設定できない。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓賃借料負担なし ✓光熱水費、通信料等の負担なし。 ✓新規施設整備・備品購入等は実施しない。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓食料費等については自らの生活資金で負担し自炊 	<ul style="list-style-type: none"> ✓施設管理職員又は当直者伝達 	<ul style="list-style-type: none"> ✓2週間に1回程度保健師が巡回 	<ul style="list-style-type: none"> ✓フリーパス継続 ✓自家用車 ✓電車、タクシー ✓現行の専用バス終了

出所：飯田市資料

そのうえで今後の方向性として資料1を被災者に示し、自立・自活生活への移行をお願いした。その際、民間社宅アパート（中部電力株式会社風越アパートA棟）を市が無償で借用し、被災者に提供することで、引き続き被災者の飯田市における生活を支援することとした。とはいえ、被災者世帯との合意形成を基本とし、移住の意思が確認された方から順次移ってもらった。

結果として、避難所として受け入れた施設は8月27日で3つともすべて閉鎖されている。飯田市が受け入れた被災者のうち8月末までに74名が飯田市から転出した。これには飯田市から南信州の他の町村に転居した人も含まれる。そのうち南相馬市に帰ったのは30名、

福島県内の他市町村 23 名（いわき市、郡山市、相馬市、二本松市、福島市）、福島県外には 21 名（愛知県、埼玉県、新潟県、千葉県、東京都）であり、福島県外への転出の大半の方は親戚や家族を頼って移動したものとおもわれる。南相馬市に帰郷した 30 名のうち、仮設住宅に入居したのは 6 名であった。福島県内の他の市町村へ転出した 23 名のうち、仮設に入ったのは 1 名であった。

飯田市に残ったのは 29 名であり、そのうち民間社宅アパートに移ったのは 9 世帯 19 名、下伊那農業高校の教員住宅に 1 世帯 4 名、市立病院医師住宅に 1 世帯 3 名。病院に入院が 1 名、養護老人ホームに 2 名であった。民間社宅アパートの家賃は

無料であるが、水光熱費は入居者負担となる。移動に際しては自立・自活準備金を人数に応じて支給した。

今後については、民間社宅アパートに移り生活環境が一変しているため、まずは慣れてもらい、安定した生活ができるようになった後、被災者本人の意思を大切にしながら、専門支援チームにおいて方向性を検討していくとしている。

8 月末現在、飯田市にいる 29 名いる人のうち、9 名が製造業、建設業、サービス業などの仕事に就いているが、正規雇用はいない。ハローワークの研修を受けている人もいるが、働きたい人はほぼ支援できているという状況という。雇用面の支援については市からハローワークに依頼し、市内企業からも 30 件ほど求人がきたが、これについてはマッチングできなかった。

8 月末現在、飯田市に残っている学齢期の子供は、小学生 1 人、中学生 1 人、高校生 2 人であり、すべて就学している。

（3）飯田市の被災者受け入れ施設の状況

①風越山麓研修センター

同センターは教育委員会所管の県民運動広場に位置するスポーツ用の研修施設である。4 月 17 日時点では 21 人が避難し、部屋割りについては最大人数 5 人ほどの小部屋（10 畳ほど）2 室、および大部屋 2 室の合計 4 部屋に分かれて居住した。大部屋の 2 室はそれぞれパーティションによって、2 つの区画に分けられている（8 月 1 日閉鎖）。

②旧仙永堂医院

旧仙永堂医院は、医療法人龍川会が管理する病院施設で、現在は医院としては使われていない施設である。龍川会側が飯田市に対し、避難者受け入れのため施設を無償で提供することを申し出たため、本施設での避難者受け入れが実現した。施設には 6 部屋あり、ほぼ世帯ごとに 1 部屋という形で入所できた。4 月 17 日現在、8 世帯 18 名の避難者が滞在し、なかでも小学生が 2 名おり、近隣の小学校へ通った（8 月 1 日閉鎖）。

③天龍峡温泉交流館

天龍峡温泉交流会館は、飯田市内の観光地である天龍峡のすぐ近くにある産業経済部観光課所管の施設で、温泉や宿泊室として利用可能な部屋を備えたものである。施設には 13 部屋あり、世帯ごとの入所が実現した。4 月 17 日現在、10 世帯 27 名が滞在していた。学

年齢の避難者としては、小学校1年生と6年生が一人ずつ、中学校3年生が一人、高校生が2人いる。全員すでに飯田市内の学校に通学しており、中学生は修学旅行にも参加した（8月27日閉鎖）。

④市借用民間住宅等

飯田市では8月末までに上記3つの避難所を閉鎖し、9月以降も飯田に残る避難者に対して、市が中部電力株式会社から無償で借用した社宅への入居を進めた。このうち民間社宅アパートは一つの建物に16部屋（3DK、52.37㎡）あり、そのうち11部屋を飯田市が借り、そのうち9部屋に被災者が入居した。転居に際しての市が自立・自活準備金を支給し、家賃以外は自己負担とした。8月末現在で民間会社住宅（市が借用）に19名、教員住宅（県有）に4名、医師住宅（市有）に3名が居住している。

（4）小括

飯田市における被災者受け入れ・支援は、広域連合における下伊那郡町村との連携のうえで、100名余りの避難者の健康と生活の安定、通学、プライバシーや人間関係等を考慮し、食事や風呂等の条件をもつ施設の受け入れキャパシティを検討したうえで、避難者の分散型の受け入れを行った。そのことにより飯田市の3施設ではキャパシティの範囲で受け入れることが可能となったといえる。

また、避難所3施設それぞれの担当課がついたことから常駐体制のきめ細かなケアがされた。さらに、被災者支援専門チームをつくり、緊急保護から健康と生活の安定化をはかり、個々の避難者世帯の実情を踏まえて段階的に生活の日常化、就業、帰郷や自立・自活生活に向けた準備を進めるようにサポートしている。避難所から民間アパート等への移動に際しても個別に被災者世帯との合意づくりを重視した。

このように飯田市の被災者受け入れ・支援は、各部署が分担・連携した取り組みを行ったこととともに、個々の避難者世帯に顔の見える支援を行ってきたことに特徴がある。

3. 下伊那郡町村における被災者受け入れと支援

（1）下條村

下條村では村の教員住宅（3K）を活用し、1家族5人（夫婦子ども一人および祖父母）を受け入れた。当該住宅には6畳和室が3間あり、これに加えてキッチンと浴室を備えている。この村営住宅は小学校と中学校の近傍に位置している。米などについてはJAをはじめとした地域のボランティアによって支給されていた。村では水光熱費を負担し、就学費を支給した。経費については22年度に関しては予備費を使って措置し、23年度においては補正予算に計上している。雇用については村内の建設会社での仕事や村内業者の内職の仕事が提供された。

村内の住民・業者等からの支援もあった。議員から米を30キロ贈られ、村への出入り業者は冷蔵庫を一つ寄付してくれた。飯田生菓組合からお菓子の提供を受けた。村から温泉の無料招待券を用意している。

その後、6月から7月末頃にかけて、南相馬市内の仮設住宅へ移り、8月5日に支援が終了した。

(2) 泰阜村

泰阜村では3家族9人を受け入れた。40代夫婦及び義母の3人世帯、60代夫婦及び子一人の3人世帯（その後60代夫婦のみに）、および夫婦及び子一人の3人世帯であった。当初は村の宿泊施設である「左京の宿」に滞在していたが、その後、4月半ばに戸建住宅（3DKの村営住宅等）へ移動した（家賃は徴収せず、水光熱費は徴収）。村としては避難者のプライバシーを守り、安心できるように支援することを心がけた。村は3月に補正予算を組み、村からの生活支援費として、月1人当たり3~4万円を支給することを決めた。この金額は生活保護費の7割を基準として決定されたものである。

その後60代夫婦世帯が加わり、6月19日時点で4世帯10人が村営住宅等に入居していた。さらにその後、福島県内への転出があり、9月初旬には3世帯6名となっている。一人は飯田市内製造業の臨時職員として就業した。生活扶助費は、働いている人は収入の2分の1を収入と見て減額している。南相馬市からの情報等の提供については週に一度ほど各世帯をまわって伝えている。

他に（広域連合とは関係なしに）小中学生3人を千葉県や福島県から村内の山村留学を取り組むNPOが受け入れた。入居料は村が災害救助費で支給している。

(3) 豊丘村

豊丘村は9家族14人を受け入れた。受け入れ施設としては、村の管理する「憩の家」が使われている（水光熱費は村負担）。この施設は、普段から入浴、宿泊施設として利用されており、2階部分の個室3部屋と大部屋1部屋を分割した2部屋の合計5部屋が避難者の受け入れに使われた。大部屋には知り合い同士の高齢単身者が同室になったが、これは孤独を避ける意味もあった。食材費は1人一日310円（実支出額）を村が負担した。

当初は17名の避難者がいたが、徐々に減っていった（4月12日に3名、6月28日に2名、7月20日に2名、7月23日に2名、7月29日に5名、7月31日に3名が帰った）。仮設住宅入居が決まった段階で帰った場合と、仮設住宅ができそうなので、いったん福島の知人・親戚宅に身を寄せて、その後仮設に入ったという場合が多い。直接仮設住宅に行った人は11名であった。避難所（受け入れ施設）は8月1日に閉鎖した。

村では以下のような支援を行った。住民課では、健康管理指導・健康相談・医療受診を3月は毎日、4月は週2日、5月以降は週1日行った。また、南相馬市の事業の代行サービスとしてヘルスクリーニング(9名)を行い、特定保健指導を実施した（費用負担は南相馬市）。また、薬剤の管理・服用援助を延べ10回、避難者全員への生活相談（一次帰宅相談調整、帰宅相談調整、仮設住宅入所相談調整）、生活保護対応、入院対応、子育て相談・保育所入所、介護保険代行申請・認定調査代行などを行った。避難所の食事についてはボランティア（延べ291人）と役場職員（延べ39人）があたった。献立・材料発注は92日分を行った。生活送迎（主に病院送迎・薬剤運搬）については、社会福祉協議会・ボランティアセンタ

一の運転ボランティアが担い、運転回数 117 回、利用者延べ 205 人であった。

また、産業建設課では支援食料を受け入れ、村内外の住民約 300 人から米・野菜・菓子・衣類等の支援があった。環境課では夏物寝具の支援を受け入れ、住民約 30 人からの提供があった。総務課では南相馬市避難者のための義捐金箱を設置し、8 月 18 日現在、948 千円が集まり、第一次配分金一人二万円、帰宅支度金一人二万円を渡した。

民間企業等からの支援も行われた。理容業組合（村内及び飯田市内）による散髪、村内自動車販売店より一次帰宅の際の車両無料貸し出し、新聞紙 6 紙の無償提供、NTT による電話・パソコンの無償提供があった。

避難所運営費 177 万円（扶助費に計上）は約 3 割が食材費、避難所の施設運営費が約 5 割、寝具のレンタル料等が約 2 割であり、職員の人件費は計上していない。23 年度分が 127 万円（4 月 20 日に補正予算）で、22 年度分が 50 万円（3 月補正予算）といった内訳になっている。避難所改修費 190 万円は、4 月頃にはさらに受け入れ施設が必要になることも考えられたため、改修を行った（その後、追加受け入れがなかったため、改修した施設は実際には使っていない）。予算総額は 500 万だったが、23 年度で実際に必要な額は 127 万円前後だった。その中には災害救助法に基づいて請求する予定のものもふくまれている。

（４）松川町

松川町では 1 世帯 5 人（夫婦子ども一人及び祖父母）を受け入れている。彼らは自分たちの自動車で避難してきた。当初は町の施設に入っていたが、3 月下旬からは中学校のすぐ前の教員住宅（3K）へ移動した（水光熱費は町が負担）。町の支援としては 1 人 1 日 1,100 円で計算した災害救助費が主なものである。教員住宅での生活に必要な電化製品や食材・衣料については住民、JA、商工会の寄付によって賄われた。

町の産業観光課に無料の職業相談所があり、そこで就職のあっせんをした。3 名がそれぞれ民間会社（正規採用）、町役場臨時職員（週 20 時間）、民間パートの仕事についている。

松川町としては、避難者の今後については、南相馬市の発表した帰還計画と、避難家族の意思を尊重したいと考えており、避難者が「帰る」という判断をするまでは支援を継続していくという。今後ことをご家族と話し合っている。

予算措置は 6 月補正で行い、それまでは予備費流用で対応した。長野県を通して福島県へ請求している費用のうち、主なものは炊き出しの給与である。生活支援費は 3～5 月は 1 人 1 日 1,100 円（統計調査の食料費をもとに算出）を渡し、余れば返還してもらおうという形だったが、だいたい必要な額が 1 日 600 円程度であったことから、6 月からは支給額を固定で（渡し切りで）600 円にしていた（支給は 8 月で終了）。国の指導や広域連合との調整があったわけではなく、統計調査の食糧費を基に 1,100 円と計算した。他の避難所にいる人とかい離があつてはいけないため、使った分だけという形にした。避難所の電気代やガス代も町が負担して、福島県へ請求している。

南相馬市との情報交換は、受け入れ当初は松川町役場を通して行っていた。その後、松川町役場を通さず、南相馬市から直接避難者のところへ連絡がいくようになった。

(5) 喬木村

喬木村では、4月中旬、避難していた飯田市の天竜峡温泉交流館からいったん帰郷した一世帯2名（70歳女性と40代息子）の余震に伴う再避難を受け入れた。公営住宅（3K）で受け入れ、家財道具は村及び職員からの持ち寄りで確保し、水光熱費は村で負担し、食料費については1人1日1,100円で計算した災害救助費を支援した。

家財道具一式を村で用意したが、車もあり、自活できると判断し、食事の準備も各自で行うようにした。一時金として50,000円を当面の生活資金として渡した。家財道具の水準は松川町や下條村に聞いて参考にした。職員で持ち寄ったり、村で購入したりして貸与することにした。地元の区長や自治会長にも受け入れの了解をとった。

国・南相馬。福島からいろいろな情報が寄せられるため、毎週月曜日に情報を渡しにいていたが、その後は役場に直接取りに来るようになった。基本的に自立した生活をされており、イベントへの参加など地域との交流もされているという。8月末時点では、避難区域の指定明けには南相馬に戻る意向となっていた。

(6) 根羽村

根羽村では、5月中旬から3世帯5名（70代女性と40代息子世帯、60代男性と10代息子世帯、および40代女性の世帯）を受け入れており、元民間会社の研修所であった施設を村が譲り受けたという経緯のある施設を利用し、世帯ごとに部屋を割り当てている（水光熱費は村負担）。現金支給は行わず、村内で購入した食費を村で支払う方法で支援している。もともと2世帯を飯田市の天竜峡温泉交流館で受け入れていたが、4月の終わりに、さらに親族が避難してくるかもしれないと、天竜峡では足りないということで、まとめて受け入れられるところはないかと広域連合から打診され、5月10日から村の施設で受け入れた。

小6のこどもは根羽村へ来る前は川路小学校に通っていたが、転居にともない根羽村の小学校へ転校した。村のスクールバスを利用している。

根羽村からは現金の支給は行わず、食品の現物支給という方法をとっている。避難者に村内の商店で買ってもらい、商店から村に請求する形で費用を村が負担した（1人1日1000円を上限）。施設の維持管理も村で負担し、生活用品は必要と思われるものは村で購入している。また、日用品の支給も行っている。家電は施設についていたものの他、追加で整備した。健康管理は、保健師が巡回している。

(7) 高森町

高森町では広域連合会議として被災者を受け入れるということが決まり、研修センターを受け入れのために用意していたが、はじめに受け入れたときは割り振られなかった。その後、個人的に、親戚縁者を頼って3組10名が避難してきていた。8月末現在は2組5名（60代女性、30代女性及び10代子ども2人（小学生）の4人世帯、80代女性の一人世帯）が残っている。1組5名は二週間くらいで帰った。広域連合を通して来たわけではないが、どのような経緯で避難してきようと、避難者は避難者で同じであるとし、町では他の自治体と同様な支援を行っている。

高森町は相談窓口としての役割を果たしている。広域連合に来ている南相馬市からのフックスを公表し、情報伝達を図っている。30代女性は7月に雇用保険の期限が切れ、町の臨時職員として働いている（7月から国の緊急雇用創出制度を使って）。小学校の受け入れは4月から行っている。予算措置は、6月補正で計上した。

（8）小括

下伊那郡各町村の被災者受け入れは、一世帯のみの受け入れも含め、小規模分散型の受け入れであった。そのため、下伊那郡各町村における受け入れ施設は、個室や戸別住宅でない場合でも心の知れた単身高齢者同士が同部屋になる豊丘村のような例もあり、生活様式の激変から来るさまざまなリスクに対応する部屋割りとなっている。

避難者への支援も避難者の実情に応じた手厚くきめ細かいものであった。小規模町村はもともと役場と地域コミュニティや住民との距離が近く、役場と地域コミュニティが連携した取り組みが行いやすい。総務課長など受け入れ担当課長が毎日のように受け入れ施設に出向き、相談にのること、あるいは地域住民・業者からの食材や家電製品などの提供も行われた。また、避難者が地域のイベントに参加したり、周辺の農家の方々の援助で家庭菜園をはじめたりといったこともみられた。

また、現金給付や食材の提供など、受け入れ町村によって、支援のあり方に違いや独自の工夫がみられた。特に豊丘村は高齢の避難者が多いこと健康管理が重視されているし、稼働世代がいる世帯を受け入れた松川町や高森町では緊急雇用創出制度を利用した役場の臨時雇用を活用している。このように避難者支援のあり方の違いは被災者の状況にも関係するが、現金給付や食材の提供に関する違いは災害救助法の解釈や現金給付へのスタンスの違いに関係しているかもしれない。

Ⅱ. 南信州・京都市における東日本大震災の避難者受け入れと 居住支援：避難所から一般住宅への移行と自治体独自の支援の状況

式 王美子・吉田友彦

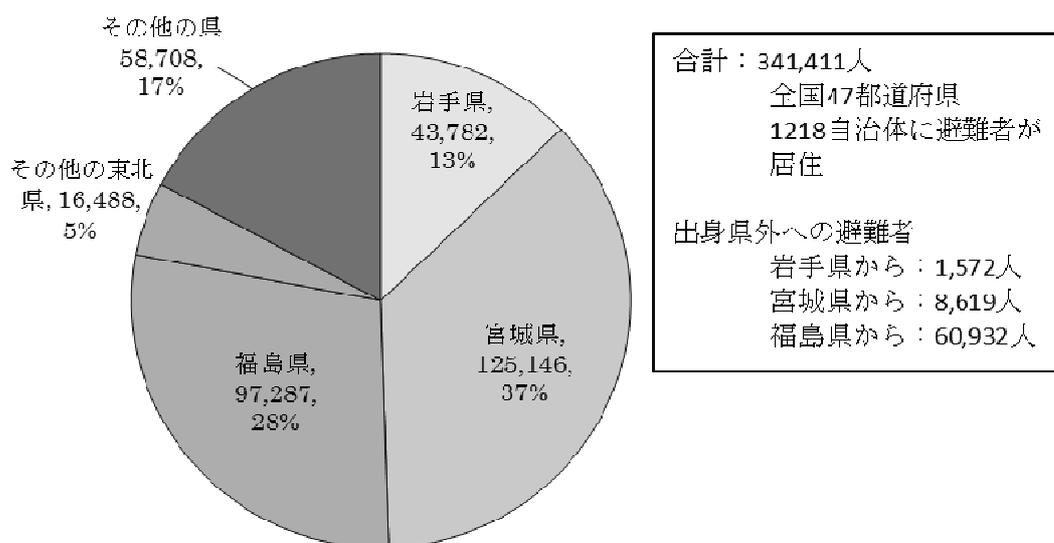
はじめに

本稿では、2011年3月11日の発生した東日本大震災の影響により、飯田市及び京都市に遠隔避難した人々の各自治体での受け入れと居住支援の状況について報告する。災害発生から1年経ち、被災者の生活は避難所等での一次避難生活から、公営住宅や一般民間住宅での二次避難生活に移行している。本稿の飯田市の事例においては、緊急受け入れのために開設した避難所の居住状況と8月からの民間賃貸住宅への居住の移行の状況について、京都市の事例においては公営住宅及び民間賃貸住宅における避難者の受け入れの状況について整理する。最後に、これらの2事例の調査結果に基づき、遠隔避難者に対する各自治体の独自の居住支援の状況と課題についてまとめる。

1. 全国の避難者の状況

昨年3月に発生した東日本大震災では原発事故の影響も相まって、多くの被災住民が県外での避難生活を送ることになった。図1は東日本大震災復興対策本部事務局（2012）の発表による、2012年1月26日現在の所在都道府県別の全国の避難者数を表したものである。

図1:東日本大震災全国避難者の数（所在都道府県別2012年年1月26日現在）



東日本大震災復興対策本部事務局(2012)
「全国の施設別の避難者等の数（2月1日）」より作成

この統計によると、避難者の数は全国で 341,411 人に上り、47 都道府県 1218 自治体に居住している。避難者の内、岩手県、宮城県、福島県とその他の東北地方の各県以外に居住している人々の数は 58,708 人であり、全体の約 17%を占める。出身県外に居住している避難者の数では、岩手県出身が 1,572 人、宮城県出身が 8,619 人、福島県出身が 60,932 人であり、地震と津波による被害と共に原発事故の影響により遠距離の避難を余儀なくされた福島県の住民が圧倒的な数を占める。

表 2 は全国に所在する避難者の居住施設の形態の内訳を、2011 年 6 月 2 日現在と 2012 年 1 月 26 日現在の数字で表したものである。震災発生後約 3 カ月経過した 6 月 2 日の時点においては、公民館や学校等の避難所での生活をしている人の数は 41,143 人であった。その後 11 月に避難所生活者の数が 1000 人を切り、地震発生から 10 カ月以上経過した 2012 年 1 月 26 日現在においては 599 人に減少した。震災から 10 カ月の間に、多くの避難者の生活は避難所での生活から、建設された応急仮設住宅もしくは公営住宅や民間賃貸住宅などの一般住宅での生活へと移行している。

表 1：全国の避難者の居住施設別の内訳

	6月2日現在		1月26日現在	
	人数	割合	人数	割合
避難所（公民館、学校等）	41,143人		599人	0.2%
旅館・ホテル	28,014人		115人	0.0%
その他（親族・知人宅等）	32,483人		17,502人	5.1%
住宅等 （公営、仮設、民間、病院含）	3県29,265戸+22,954人		323,195人	94.7%
計	-		341,411人	100.0%

東日本大震災復興対策本部事務局(2012)「全国の施設別の避難者等の数(2月1日)」より作成

2. 南信州における避難者受け入れと居住支援

長野県南信州広域連合は、飯田市を中心に 3 町 10 村を含む長野県南部地域を管轄する広域連合である。南信州では、震災発生後の 3 月 16 日に福島県南相馬市市長からの要請を受け、以降 2 日間間に 100 人を超える避難者を受け入れた¹。立命館大学政策科学部の研究チームは、4 月 17 日から 19 日、8 月 29 日から 31 日の 2 回にわたり、飯田市を中心に避難者を受け入れた自治体の訪問し、受け入れ状況に関する聞き取り調査を行った。

¹ 南信州広域連合における震災発生後の受け入れ状況の詳細は、立命館大学政策科学研究科(2011)、長野県飯田市・立命館大学政策科学部調査チーム(2011)を参照。

(1) 緊急受入後 3 月末の避難生活の住環境

3 月 30 日時点において、南信州では飯田市（74 人）、豊丘村（17 人）、下條村（5 人）、泰阜村（9 人）、松川町（5 人）の 5 つの自治体において計 110 人の避難者を受け入れた（図 2）。表 2 は、各自治体が避難者を受け入れた居住施設をまとめたものである。飯田市では、市が所有する宿泊機能付き温泉施設（天龍峡温泉交流館）やスポーツ研修施設（風越山麓研修センター）、無償借用による民間の旧医療施設を避難所として使用した。また、その他の自治体では村営住宅や村有の教員住宅に避難者を受け入れた。これらの各自治体の受け入れ施設では、家賃や水光熱費はとらず、日常生活必需品、家電の調達や食事の手配なども行われた。

図 2：南信州広域連合における避難者の受け入れ（3 月 30 日）



表 2：南信州各自治体における避難者数と受け入れ施設（3 月 30 日現在）

受入施設	人数 (3/30現在)
飯田市	74
風越山麓研修センター(市有)	27
天龍峡温泉交流館(市有)	30
旧仙永堂医院(市借用)	16
介護老人保健施設(市有)	1
豊丘村	17
地域保養施設(市有)	17
下條村	5
村営住宅	5
泰阜村	9
宿泊交流施設(村有)	
松川町	5
教員住宅(村有)	5
計	110
高森町	5
親戚宅	5

表 3：飯田市における主要な避難者受け入れ施設の概要

施設名	風越山麓研修センター (飯田市丸山町)	天竜峡温泉交流館 (飯田市川路)	旧仙永堂医院 (飯田市今宮町)
施設用途 宿泊機能	県民運動広場スポーツ 用研修施設(市有) 簡易宿泊施設 60名収容 可能(浴室・調理室あ り)	温泉宿泊施設(市有) 調理室あり 長期滞在可能	旧民間医療施設(無償 により市借用) 個室部屋あり
避難世帯 (4/17 現在)	6 世帯 21 人 (世帯人員不明)	11 世帯 27 人	8 世帯 18 人
部屋割の状況	計 4 部屋(2 部屋で 2 世 帯の相部屋) 相部屋(大部屋) 2 部屋 各 2 世帯 世帯ごと(小部屋) 2 部屋 各 1 世帯	計 11 部屋(世帯ごと部 屋に入居) 1 部屋 単身世帯 6 部屋 2 人世帯 3 部屋 3 人世帯 1 部屋 5 人世帯	計 6 部屋(1 戸以外は世 帯ごとに入居) 相部屋 1 部屋 2 人世帯 + 2 人世帯 + 単身世 帯 世帯ごと 4 部屋 2 人世帯 1 部屋 5 人世帯
補足	・新婚夫婦や避難元の 近隣関係を維持するこ とを配慮した部屋割 ・小部屋は 10 畳ほど ・相部屋の大部屋はパ ーティションで区切 る。	・地元住民の協力を得 ながら、施設の調理室 を利用して自炊を実 行。 ・学齢期の避難者は飯 田市内の学校(小学校、 中学校、高校)にすで に通学。	・各部屋に石油ファン ヒーター及び電気こた つを設置。 ・学齢期の避難者は飯 田市内の学校(小学校) にすでに通学 ・すでに 3 名が仕事を 始めている。

表 3 は、飯田市が避難所として使用した主な施設の概要をまとめたものである。いずれも宿泊機能を備えた施設を使用しており、一部の世帯においては相部屋での居住になったものの、多くの場合は、1 世帯 1 部屋の部屋割りとなっている。その他にも、子供のいる世帯、夫婦の世帯、住民関係など世帯ごとのニーズを考慮して部屋の配置を行っている。

このように南信州では、震災発生後の短期間に 100 人を超える避難者を受け入れることになったが、各自治体に避難者を分散させて受け入れることにより、世帯ごとに個室を提

供したり世帯ニーズに対応したりできる「仮設住宅」的な居住空間による避難所体制を構築することができた。

(2) 8月末の一般住宅への移行

8月末の調査の時点では、多くの避難者が南相馬市や福島県のその他の自治体、その他の県に移住するなどして、南信州に避難している人の数は3月の調査時の半分以下になり49人となっていた。

表4は、8月30日現在の南信州各自治体における受け入れ施設と避難者数をまとめたものである。避難者の多く(19人)は、飯田市にある民間アパートに居住しており、その他の避難者は社会福祉施設や公営住宅で生活している。無償提供された民間会社所有のアパートを飯田市が使用貸借契約を結び借用し、避難者用アパートとして提供しているものである。8月に入り入居者の民間アパートへの引っ越しが開始され、それを受けて順次、風越山麓研修センター、旧仙永堂医院、天龍峡温泉交流館の避難所は閉鎖された。

表4：南信州各自治体における避難者数と受け入れ施設（8月30日現在）

受入施設	人数 (8/30現在)
飯田市	29
公的住宅(教員・医師住宅)	7
介護老人保健施設(市有)	1
養護老人ホーム(社会福祉法人)	2
民間会社住宅(市借用)	19
泰阜村	8
村営住宅	6
借り上げ村営住宅	2
松川町	5
教員住宅(村有)	5
喬木村	2
村営住宅	2
根羽村	5
研修所(村有)	5
計	49
高森町	5
親戚宅	5

多くの避難者が居住している飯田市の民間会社所有アパートは、4階建団地の1棟の一部の部屋が避難者用に提供されている。提供されている部屋の間取りは全て駐車場付きの3DKであり、9世帯19人が居住している。生活備品として、エアコン、掃除機、照明器具、食

卓、布団一式が飯田市より貸与され、洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、ポットが日本赤十字の寄贈により提供されている。家賃以外の水道光熱費、食費、日常生活品などのその他の費用は自己負担である（表 5）。民間アパートは J R 飯田線の駅や中心市街地にも近く、避難者が自立的な生活を営む上で比較的利便性の良いところに立地している。

表 5：避難者の多くが居住する民間会社無償提供アパート（市借用）の概要

アパート	民間会社所有アパート (無償により市借用)
建物	4 階建団地の 1 棟の一部の部屋
避難世帯 (人数)	9 世帯 19 人 (8 月 30 日現在)
費用	家賃や生活備品 (下記参照) 以外は自己負担
入居期間	1 年間
間取り 部屋備品	3DK (駐車場あり) 飯田市所有備品の貸付 ・ エアコン、掃除機、照明器具、食卓、布団一式 日本赤十字寄贈 ・ 洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、ポット
補足	・ J R の駅や中心市街地に近く、比較的生活の利便性の良い立地

3. 京都市における避難者受け入れと居住支援

京都府災害対策支援本部が公表した資料によると、2012 年 2 月 1 日現在、京都府における各自治体は計 296 世帯 807 人の避難住民を受け入れている（表 6）。その内 116 世帯は京都市が提供している住宅に居住しており、市営住宅に居住しているのが 73 世帯、市が借り上げている民間賃貸住宅に居住しているのが 43 世帯である。

関川ら（2011）による京阪神の自治体の居住支援状況に関する調査によると、これらの自治体の中で避難者への民間賃貸住宅の無償提供を行っているのは京都市のみであり、官民協力による住宅提供体制の構築が京都市の避難者への居住支援の特徴であることがわかる。

以下、関川ら（2011）による既存研究や、立命館大学政策科学調査チームが 2011 年 12 月 22 日に京都市住宅政策課に行ったヒアリング調査や、同住宅政策課 HP 及び提供資料を基に、京都市における避難者への居住支援の状況をまとめる。

表 6: 京都府における避難者の受け入れ状況 (2012年2月1日現在)

受入状況

	受入可能 住宅数	現在入居 住宅数	残住宅数
京 都 府	381	163	218
府営住宅	132	38	94
府職員住宅等	154	36	118
国家公務員宿舎(府借上)	94	88	6
民間提供住宅	1	1	0
京 都 市	434	116	318
市営住宅	200	73	127
民間借上	234	43	191
京都市以外の市町村	83	9	74
合 計	898	288	610

<参考>

UR都市機構	170	5	165
民間施設等(京都市以外)	4	4	0
総 合 計	1,072	297	775

関西広域連合広域防災局（京都府災害
支援対策本部）資料

(1) 公営住宅無償提供

3月11日の震災を受けて、3月12日に国土交通省は各自治体に公営住宅の目的外使用許可の通知を出した。それを受けて、3月14日には京都市住宅政策課は被災者の市営住宅入居申し込みを3月15日より受け付けると発表した。当初の提供住宅は、整備済み空き家20戸で、家賃免除・敷金保証金不要で、入居期間は入居日から6カ月以内（1年以内で更新が可能）という使用条件であった。

受付開始以降3月16日までに38件の問い合わせがあり、6世帯28人が入居した。更に入居希望者が増加することを予想し、京都市は当初の20戸に加えて80戸を新たに加え計100戸の市営住宅を提供することを発表した。その後入居希望者は増え続け、2012年2月10日現在において、これまで2,010件の相談があり、延べ122戸423人が京都市営住宅に入居している。

前述のように、当初の予定では入居期間を1年まで延長可能な6カ月としていたが、その後原発事故の影響により避難生活が長期化することが見込まれるようになり、また住宅政策課が夏に行った電話調査の結果、多くの避難居住者が帰還や生活再建のめどが立っていないことが判明したため、京都市では10月20日に入居期間を2年間に延長することを

発表した。

市営住宅入居は、災害救助法が適応された地域で罹災した人を対象としており、また原則として（公営住宅法の同居親族要件に基づき）同居親族のいる世帯を対象としている。高齢者や障害者の世帯は単身でも入居することができる。この入居資格のため、若い単身世帯被災者の公営住宅入居は難しいのが現状である。その他、ペットの飼育、駐車場の数、住宅の立地や間取りなどの避難者の居住ニーズによっては、公営住宅とのマッチングがよくない場合もある。

（２）民間賃貸住宅の無償提供

前述したように、京都市では無償借上げによる民間賃貸住宅の被災者への提供を行っている。震災前から京都市が空き家活用まちづくりを推進していた経緯があり、京都市の働きかけにより不動産関連団体との連携を構築し、民間住宅無償提供事業を実現させた（関川ら 2011）。

2011年3月23日に被災者向けの住宅情報センターを京都市住宅供給公社内に設置し、市営住宅、民間住宅を含む無償住宅提供に関する窓口を一元化した。同時に、住宅情報センターでは、市民、地域自治組織、企業、自社、大学等からの住宅提供を3月23日から受け入れた。加えて京都市では、提供民間賃貸住宅の状態について現地調査を行う不動産事業者のボランティアの募集を開始した（2月10日現在94件登録）。現地調査により住宅としての使用に問題がないと判断された物件について、京都市住宅供給公社が貸主から無償で借り受け（使用貸借契約）、被災者に無償で転貸（使用貸借契約）するという形で提供される。

京都市無償借上げによる民間賃貸無償提供の申し込みは、4月5日にまず20戸の入居募集により開始された。入居条件は、災害救助法適用地域において被災した人であり、公営住宅のように世帯構成の要件はなく、単身世帯も入居することができる。また、ペット飼育が可能な物件も含まれている。入居期間は当初6カ月以内とされていたが、公営住宅の場合と同じように、多くの貸主の同意を得て10月に2年間に延長された。2012年2月10日現在までに、4月の募集開始以来、延べ71戸148人が無償民間賃貸住宅に入居している。また受け入れ可能住宅戸数は200を超えており、市営住宅の受け入れ可能住宅数よりも多くなっている。

表7は、京都市が無償提供している住宅に居住している避難者の世帯構成についてまとめたものである。市営住宅と民間賃貸住宅居住者の世帯構成を比較した場合に、民間賃貸住宅では単身世帯が約半数を占めていることが特徴的である。これは前述したように、公営住宅出の避難者の受け入れでは、同居親族要件により高齢世帯か障害を持つ世帯以外の単身世帯を受け入れていないことが要因となっている。その他に避難者の世帯構成として特徴的なのが、18歳以下の子供を持つ世帯が全体の半分以上を占めており、その割合は公営住宅においては57%と高い値となっている。

原発事故により飛散した放射能の子供への影響を避けるために、子供のいる世帯が遠隔地域に避難している事例が度々報道されているが、住宅政策課の避難者情報はその傾向を裏付ける形となっている。しかしながら、今回のデータでは、報道にあるように母子世帯を多く含むのかについては明確にすることができない。また、民間賃貸住宅には単身世帯だけでなく、子供を持つ世帯やその他の家族世帯も少なからぬ数が民間賃貸住宅を選択して居住していることがわかる。

表 7：京都市における居住施設別の避難者受け入れ世帯数と世帯構成

(2012年12月31日現在)

	単身世帯数	家族世帯数		世帯数合計	人数	単身世帯の割合	18歳以下のいる世帯	平均世帯人員数
		18歳以下のいる世帯	その他					
市営住宅	9	43	23	75	223	12.0%	57.3%	2.97
民間賃貸住宅	22	19	7	48	105	45.8%	39.6%	2.19
合計	31	62	30	123	328	25.2%	50.4%	2.67

京都市住宅政策課提供資料より作成

このように行政と企業や市民等の連携・協力により、京都市においては被災者に対して市営住宅と共に民間住宅の無償提供体制を素早く構築することができた。民間住宅を提供することにより、入居の世帯構成要件がない点と物件の種類が増えるという点において、被災者の住宅選択の幅を広げることに大きく寄与することができたと思われる。

4. 南信州及び京都市の事例における避難者への住宅提供の流れ

図3は、災害救助法の枠組みの中での、一般的な被災者の居住支援の流れを表したものである。被災地において罹災し避難した人々は、まず学校や公民館などに設置された避難所において緊急の避難生活を送る。その後、建設される、もしくは公的住宅や民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅での二次避難生活に移る（原則2年間の家賃無償提供）。応急仮設住宅からは一般的には復興公営住宅や自力再建住宅に移行することになる。

この流れのように、災害救助法に基づき避難者のために避難所及び応急仮設住宅を設置した場合は、必要とした経費は被災県が負担することになっている（被災県にはその額に応じて、国が国庫負担金を交付）。

図3：災害救助法における一般的な避難者への住宅支援の流れ

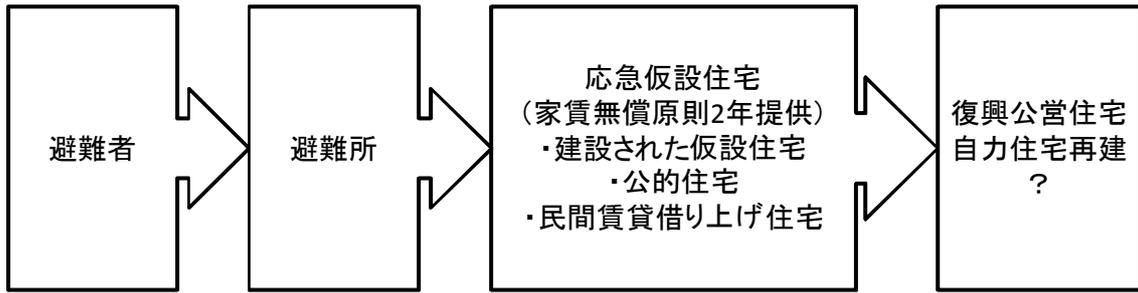


図 4：被災県外市町村（南信州自治体及び京都市の事例）における避難者への住宅提供の流れ

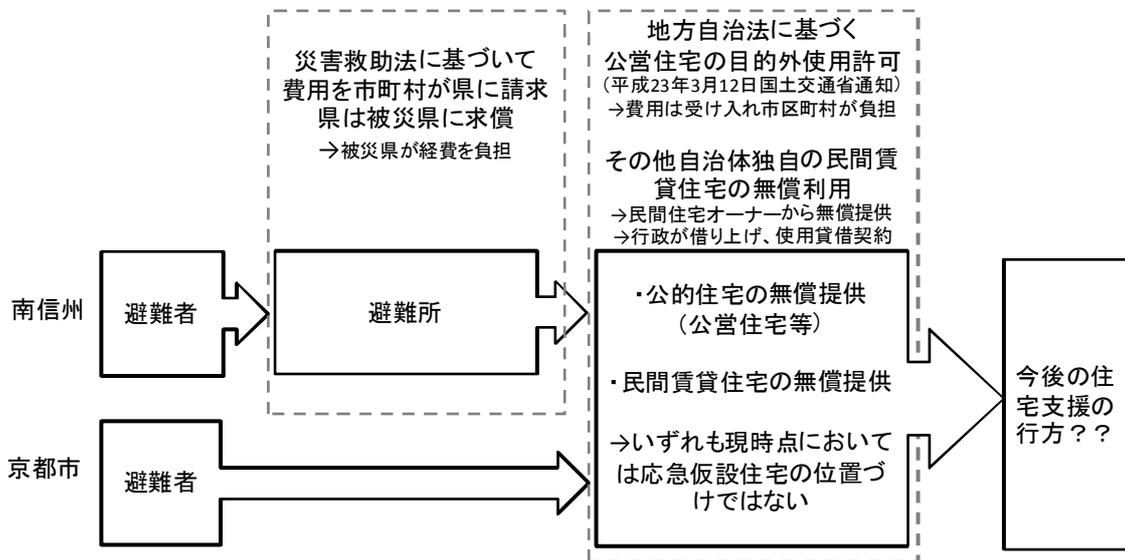


図 4 は南信州広域連合と京都市の事例における被災県外自治体の避難者への住宅提供の流れを整理したものである。南信州の場合は、まず自治体所有の宿泊機能施設等に避難所を開設し避難者を受け入れ、その後公営住宅や無償借上げの民間賃貸住宅等の一般住宅へ避難者の生活を移行させた。避難所の開設や運営に必要とした費用は、災害救助法に基づき、受け入れ自治体は県を通して被災県に求償することになっている。

その後の二次避難体制において、公営住宅を地方自治法に基づく目的外使用により無償提供する場合は、発生するはずの家賃などの費用は受け入れ自治体の負担になる。南信州及び京都市の事例のように、貸主からの無償提供を受けて自治体が民間賃貸住宅を借上げ避難者に提供する場合は、家賃等は貸主負担となっている。

南信州及び京都市のいずれの事例においても、現時点では避難者を受け入れている公営住宅及び民間賃貸住宅を災害救助法における応急仮設住宅として提供する位置づけには至っていない。南信州連合、京都市のいずれもこれまで、市町村独自に避難者への住宅提供

を行ってきているが、これらの住宅が応急仮設住宅として提供される場合には、災害救助法の枠組みに乗っ取り住宅提供手続きを行う必要が出てくる。

例えば、災害救助法における応急仮設住宅提供の事業主体は県になるため、市営住宅や民間賃貸住宅を応急仮設住宅として使用する場合には、住宅を県が借上げ、市町村は県の委託による窓口業務を行うことになる。そのため、市町村はこれまでのように避難者に対する独自の居住支援を提供することは難しくなることが予想される。

5. まとめ

東日本大震災及び原発事故により発生した広域避難者に対して、本稿で考察した南信州や京都市の受け入れ自治体は、行政、市民、民間組織と連携しながら、避難所の開設・運営や新しい住宅提供体制の構築により迅速に柔軟に居住支援を行ってきた。それらの支援は、災害救助法に基づくと共に、それ以外の自治体独自の方法でも行われているが、その場合の費用は各自治体や民間組織の負担になっている。

災害救助法に基づき、公的住宅や民間住宅を応急仮設住宅として提供することは可能であるが、その場合には市町村による支援の独自性や柔軟性が失われたり、応急仮設住宅運営上の規制により例えば避難者の転居が困難になったりするなどの課題も存在する。そのため、自治体の費用負担という点からは、災害救助法に基づき住宅の借上げによる応急仮設住宅の提供が望ましいが、避難者に対する柔軟な対応という点においては災害救助法による居住支援が最適かどうかは検討を要する。

一方、避難生活期間の見通しが立たない中で、無償住宅提供期間である2年が経過した後の避難者への居住支援をどのように進めていくかについては未だ定まっていない。通常の災害復興の流れであれば、仮設住宅後の住まいとして復興公営住宅の建設が計画される場所であるが、このモデルは放射能汚染により震災前の居住地への帰還が困難で被災県外に居住している広域避難者への居住支援には適合していない。

京都新聞社（2012）が2月に行った京都府と滋賀県に在住の避難者50人へのアンケート結果では、避難期間の見通しに関して、京滋への「永住も検討」と「永住を決めた」と回答した避難者が28人で、アンケート回答者の過半数を占めた。また、現在必要としている支援に関する質問に関しては「住宅」を挙げる回答が最も多く、特に「公営住宅の無償入居期間が終了した後の生活に不安を感じる声が多かった」と報告されている。

県外避難者の居住支援として、公営住宅と民間賃貸住宅という既存住宅の活用が主流である。また、今回の避難者支援を通して京都の事例では、民間賃貸業者と行政の住宅提供における連携体制の構築が図られた。長期化する避難生活者に対する居住支援は、今回構築され始めた既存住宅活用を発展させる形で提供されることが望まれる。

参考文献

関西広域連合広域防災局（京都府災害支援対策本部）「東日本大震災等に係る避難者受入状

況」(平成24年2月1日現在)、

<http://www.pref.kyoto.jp/saigaishien/resources/1328076215144.pdf>

関川華・前田明弘・宮野順子・菅井牧子(京都大学高田研究室)(2011)「東日本大震災の
応急居住と遠隔地避難：関西圏における居住支援の現状と位置づけ」『住宅会議』第
83号、28-31頁。

京都市(2011)「東北地方太平洋沖地震に伴う京都市の受け入れ体制について」(3月16日)。

京都市(2011)「東北地方太平洋沖地震の被災者への市営住宅の提供について」(3月14日)。

京都市消防局(2012)「東日本大震災に伴う京都市の支援状況等について」(2月10日)、

<http://www.city.kyoto.lg.jp/shobo/page/0000097604.html>

京都市都市計画局住宅政策課(2011)『『京都力』・『市民力』による被災者への民間住宅無
償提供事業について』(3月22日)

京都新聞(2012)「大震災避難者本社アンケート：京滋に永住移行、過半数」(1面)、「東日
本大震災1年避難者は今、京滋アンケートから：『生計めど立たず』6割」(5面)、3月
9日(朝刊)。

国土交通省住宅局住宅総合整備課(2011)「被災者の公営住宅への一時入居について」(東
日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会10月18日資料、

<http://www.mlit.go.jp/common/000170086.pdf>

総務省(2011)「東日本大震災への対応Q&A(地方行財政関係)」(6月10日)、

http://www.soumu.go.jp/main_content/000117828.pdf

長野県飯田市・立命館大学政策科学部調査チーム(2011)「南信州における東日本大震災被
災者の受け入れと支援」『住宅会議』第83号、31-34頁。

東日本大震災復興対策本部事務局(2012)「全国の施設別の避難者等の数(2月1日)」,

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120201zenkoku-hinansyasu.pdf>

立命館大学政策科学研究科(2011)『南信州における東日本大震災の被災者対応：地域分散
型震災支援システムの提言』立命館大学政策科学研究科。

<http://www.ps.ritsumeimei.ac.jp/earthquake/doku.php?id=research:minamishinsyu>

Ⅲ. 危機管理体制の構築における課題としての社会的弱者支援 －東日本大震災での飯田市による南相馬市からの被災者の受け入れ事例－

孫 京美

はじめに

災害では多様な機関、組織、個人の支援が必要になる。広範囲に甚大な被害をもたらす広域的な大災害では、全国規模の支援が求められ、なかでも公的機関の果たす役割は重要である。そこでは、中央政府の支援政策のみならず、地方政府の支援政策、いわば、全国分散型の支援政策が必要になるだろう。特に、多くの様々な被災者を生み出す広域大災害での被災者の受け入れには、全国の地方政府がそれぞれ独自に支援する地域分散的な支援が求められる。2011年3月11日に起こった東日本大震災は、まさにそのような地域分散型被災者支援が必要な大災害であり、地震・津波被害および原発被害による多くの被災者が、様々な形で全国に避難することになった。

長野県飯田市は、震災後ただちに、福島県南相馬市から多くの被災者の受け入れを行った。その迅速な対応を支えたものは何であったのか。そこでの支援内容の特徴はどのような喫緊の要請に応えるものなのか。この報告書では、迅速な対応の基盤となった飯田市の危機管理体制での意思決定の整備と機能、および飯田市を含む南信州広域連合の防災の危機管理ネットワークの整備と機能に注目して検討する。また、被災者受け入れの喫緊の支援内容として、医療施設などの生活基盤インフラの崩壊により生命の危険にさらされる社会的弱者、たとえば、介護が必要な高齢者や障害のある人などへの公的支援が求められることにも注目する。この飯田市の事例から、大災害へのどのような危機管理体制の整備がさらに必要かを、加えて示唆しようと思う。そこで、まず、飯田市がどのように被災者を受け入れたかを概観し、次に、迅速な対応と喫緊の課題への対応がどのような組織基盤で行われたかを示し、最後に、社会的弱者支援を視野に置く今後の危機管理体制の構築に何が必要かを考えてみる。

1. 被災地からの支援要請と社会的な弱者を含む被災者の受け入れ

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その被害が広範囲にまたがり、今まで経験したこともない大災害である。大津波により三陸沿岸部の潰滅は、多くの死者・行方不明者を生み出し、10万を超える避難者を作りだした。また、住民の生活基盤を支える道路・公共施設・医療施設などのインフラの被害も計り知れない。さらに原発の問題もあり、前例のない復興に向けた道のりになっている。

その被災地の一つである南相馬市の被害は甚大で、南相馬市が自らの力で対応できる能力をはるかに超えていた。特に医療施設などの崩壊により、生命の維持まで脅かされる社

会的な弱者、たとえば、介護が必要とされる高齢者や障害のある人などへの十分な対応ができない状況に陥った。社会的な弱者への対応には時間との戦いを要する緊急性が求められる。そこで南相馬市は、7年前から交流を深めてきた飯田市に、それらの社会的弱者を含む被災者の受け入れなどの要請を行った。

飯田市は、南相馬市の桜井市長から3月16日に要請を受け、直ちに被災者の受け入れを決断し、それと同時に南信州広域連合の13町村にも協力を呼び掛けた。その結果、3月17日には南信州地域全体として103名の被災者を受け入れることになった。南相馬市の被災者受け入れの要請から、飯田市が被災者受け入れを承諾し、被災者を迎えにいった飯田市につれて来るまでに費やした時間は36時と、極めて迅速な対応であった。

飯田市は、被災者を受け入れてすぐに医療、福祉、教育、雇用などの公共サービスの対応を図り、被災者の不安を取り抜くことを第一にした。飯田市は被災者受け入れに対処しながら、被災者の情報などを素早く分析した。飯田市が南相馬市の要請で受け入れた被災者の年齢の分布は幅広い²。特に被災者の構成では、60歳を超える高齢者の割合が42%で、中には障害を持つ社会的な弱者も含まれていた。このような現状を踏まえ、南信州の地域医療の中心を担う飯田市自らが、医療施設のサービスが最も必要とされる社会的な弱者の被災者を支援しながら、3月30日には南信州広域連合の他の町村にも被災者を送り、飯田市が窓口になって、103人の被災者に対して地域分散的な支援を進めた。

東日本大震災の被災者への対応について、飯田市は極めて迅速な受け入れ対応ができ、加えて被災地の南相馬市が望む社会的弱者を優先して最も安全な場所へ移送するという喫緊の支援内容への対応にも十分に応じることができた。それは、飯田市が1947年に起きた大火災からの復興に向けた自らの経験を踏まえ、阪神・淡路大震災の教訓を生かした危機管理体制の整備を続けてきたことと、地域医療などの地域課題を南信州広域連合で共有しながら広域的なネットワークのシステムを作り上げてきた努力を基盤とするものと言える。

2. 迅速な対応の基盤になった飯田市と南信州広域連合の組織整備

(1) 飯田市における危機管理体制の整備と機能

2004年10月28日に新たに飯田市の市長になった牧野光朗市長は、就任直後の市議会でのあいさつにおいて、市長になる直前の10月23日に発生した新潟県中越地震から、東海地震の指定地域となっている飯田市での予防対策や災害発生後の対策などの取り組みを推進することを表明した³。また、牧野市長は、1期目の任期における重点施策として産業振興、子育て支援、防災施策を挙げ、危機体制に向けた組織編成に着手した。牧野市長の就任前の飯田市の行政組織においても、すでに危機管理体制の議論はあった⁴。しかし、牧野

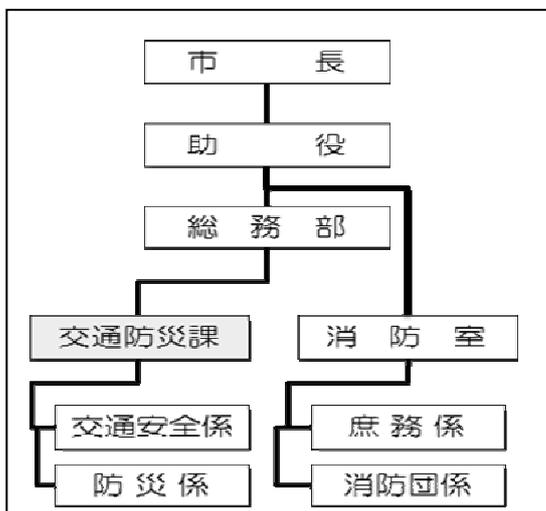
² 飯田市が受け入れた被災者の年齢分布の詳細は、立命館大学政策科学研究科『南信州における東日本大震災の被災者への対応』、4頁を参照してもらいたい。

³ 飯田市議会『飯田市議会会議録』2004、11月29日。

⁴ 国による危機管理体制の整備は、都道府県にも影響し、長野県においても2002年に2月18日に危機管理室が発足するようになった。それがきっかけになって飯田市においても

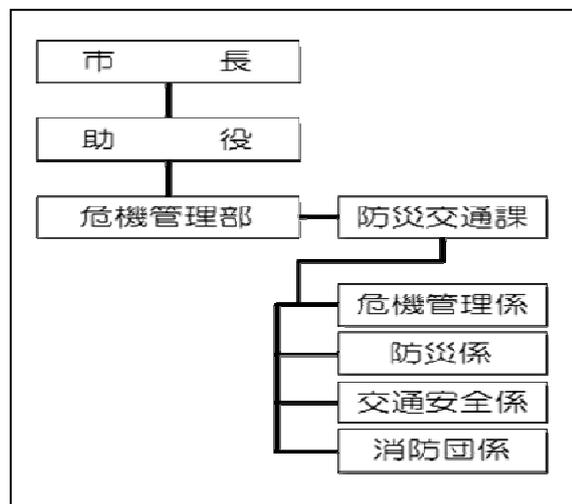
市長が就任した 2004 年の時点においては、危機管理を担当する専属の組織はなく、防災活動を支える職員数も少なく危機管理体制は十分とは言えなかった（図 1）。

図 1 2004年度危機管理体制の組織図



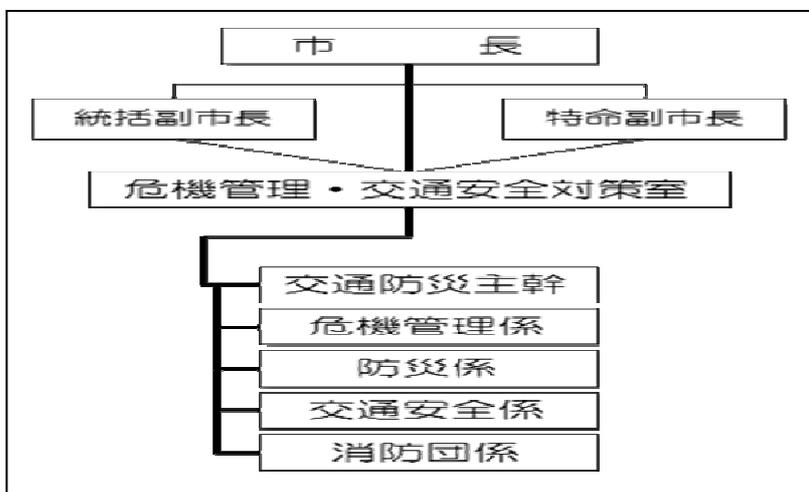
飯田市「市勢の概要（2004）」より作成

図 2 2006年度危機管理体制の組織図



飯田市「市勢の概要（2006）」より作成

図3 2009年度からの危機管理体制の組織図



飯田市「市勢の概要（2010）」より作成

牧野市長は、危機管理体制の構築のために、図 2 に見られるように、2006年に危機管理部を新たに設置した。しかし、組織を設置しただけで、危機管理体制が構築され、迅速な対応の処理ができるとは限らない。そこで、牧野市長は、飯田市の内部の職員を危機管理

2002 年 3 月に開催された第 1 回の定例会で危機管理室の設置が議題になった。飯田市議会『飯田市議会会議録』2002、3 月 8 日。

部にすぐに配属するのではなく、危機管理体制が機能するように、長野県警から危機管理部に人材を招いて実質的な整備を図ろうとした⁵。それは、警察組織の特徴を学び緊急時に役に立たせるためであり、国が危機管理体制の整備において警視庁の人材を据えたことに近い⁶。牧野市長は、警察組織はピラミッド型であり、司令塔を頂点にして命令に従って行動する性格が、緊急時の対応に非常に役立つと考えた⁷。そのような市長の指針に沿って、危機管理部を新たな基盤として職員11人を配置することで組織の強化も図られた。

それによって様々な災害における対応の体制の基盤が作られた飯田市では、2008年に市長に再任された牧野市長の指示で、さらに危機管理基盤の強化を図るために、組織編成を2009年に行った（図3）。そこでは危機管理部は危機管理・交通安全対策室に名称が変わり、交通防災の内容も新たに加わった。このように飯田市の危機管理体制は、組織編成を重ねることで、災害時において市長を最高の司令塔し、市長の指示を受けて各部が迅速に対応できるように整備された。それは、現場の情報がすぐに司令塔である市長に届くことによって、市長の責任の下で出された指令に、現場は戸惑いなく対応できる体制が整ったことを意味する。それは市長直轄の垂直的な意思決定組織の整備と捉えられる。それによって災害時などに組織全体が、文章処理や他の部局との調整を踏まえて行動するよりも、司令塔の指示に従って対処できることで、より迅速に機能することへとつながる。実際に、このような飯田市の危機管理体制は、今回、迅速な対応と喫緊の支援内容である被災者受け入れの要請において機能した。

（2） 南信州広域連合の防災の危機管理ネットワークの整備と機能

南信州広域連合は1999年4月1日に一部事務組合である飯伊広域行政組合を継承し、発展する形で発足した。発足以来、南信州広域連合は、長野県内の他の広域連合と同様に複合事務組合的な業務実施に留まらず、飯田・下伊那地域全体を視野に入れた地域づくりに向けた施策の推進や課題の解決のために、広域連合という制度を活用した取り組みをしてきた⁸。その南信州広域連合は、1市3町10村によって構成され、組織は大きく議会と執行機関に分けられている。現在、執行機関の長である広域連合長に飯田市の牧野市長が在任している。

そのような南信州広域連合は、広域的に取り組む必要がある事業の推進に向けて、南信州広域連合広域計画を策定している。その第2次計画（計画期間：平成17年—平成21年度）

⁵2011年8月30日の牧野市長のヒアリングによると、長野県警察から職員1人を派遣してもらい、課長級にしている。

⁶国は、1995年の阪神大震災で官邸の情報集約が遅れて迅速な対応ができなかったことを教訓に内閣危機管理理監を1998年に新設し、大規模災害や重大事故の際に首相の補佐役として省庁間の総合調整を担う強力な権限を与えた。内閣危機管理理監は主に警視庁の出身である。

⁷2011年8月30日の牧野市長へのヒアリング調査による。

⁸南信州広域連合『平成23年度 南信州広域連合現況』2011、3頁から引用。

においては、広域防災計画の実施に必要な連絡調整に関連する内容も重視された。それは、阪神淡路大震災の教訓や国及び県の防災計画の改定を受けて、広域的な視野に立った防災地域づくりや避難計画等の整備を行うものである。これによって南信州広域連合を構成する市町村において防災対策の共同かつ計画的な推進内容が共有された。その内容では、災害時応援協定などを飯伊地域内の市町村と他地域の地方公共団体及びその他団体との間で結び、緊急時に対応するシステム構築をも図っている。そこには地域分散的な対応の意図がうかがえる。

南信州広域連合は、迅速で喫緊の支援の訓練の一環として、2010年2月17日に共同で、「防災危機管理研修会」を開いた。市町村町を始めとして関係者約100人が参加し、大規模災害を想定し、同一生活圏である飯伊14市町村が連携をして対応をする体制づくりを試みた。これを通じて南信州広域連合では、飯田市を軸として危機管理のネットワークシステムが整備したと考えられる。2011年3月11日の東日本大震災では、南信州広域連合が14市町村との連携で構築した危機管理ネットワークシステムが機能した。実際に、被災者を受け入れている各町村に、被災者を受け入れるようになった経緯を尋ねたところ、広域連合で話が決まり、被災者受け入れの要請があったことが主な理由であることが分かった⁹。この南信州広域連合の地域連携による災害支援に対する対応が、今後、中央政府の支援政策のみならず、地方政府がそれぞれ独自に支援する新たな地域分散型震災支援システムにつながる可能性を示している。

3. 社会的弱者の支援のための新たな危機管理体制の構築の可能性

飯田市は災害に備えて自らの危機管理体制を整備し、南信州広域連合での危機管理ネットワークシステムの構築を整えていたことで、南相馬市からの被災者の受け入れに対応できた。多くの基礎自治体が危機管理体制の整備を行っているがすべてが災害時に機能するとは限らない。飯田市の危機管理体制は、単に組織として整備されただけではなく、実際に災害時に機能し、迅速な対応ができることを十分に証明した。加えて、今回の飯田市が受け入れた被災者の中には、社会的な弱者も含まれており、飯田市は喫緊に求められる支援内容である社会的な弱者の受け入れにも現状でできるかぎりの最大限の対応をなし得た。しかしながら、飯田市も含め、危機管理体制を整備する市町村においても、大災害における社会的な弱者への対応があらかじめ整備されていたとは言い難い。そこで、飯田市が社会的な弱者の被災者を支援するために、具体的にどのように対応したかをまとめるとともに、そのような喫緊の支援のためのさらなる組織整備がどのように可能かを考えてみる。

飯田市では、被災者を受け入れる計画・実行は危機管理・交通安全対策室で担ったが、

⁹ 2011年8月29日～2011年8月31日に、立命館大学の東日本震災に関する研究プログラムを推進する政策科学部の平岡和久を研究代表者とする研究チームは、被災者を受け入れた飯田市、松川町、高森町、豊丘村、喬木村、泰阜村、下條町村、根羽村で被災者受け入れに関する調査を行った。

受け入れた被災者の対応の担当は、産業経済部が主に担った。産業経済部が担当になったのは、保健福祉部が県からの支援物資調達の仕事で、被災者受け入れの対応までに手が回らない状態であったからである¹⁰。産業経済部は、被災者の支援のために、保健福祉部、教育委員会、企画部からの援助を要請した。そのもとで、避難所担当（産業経済部・保健福祉部・教育委員会）と通院買物シャトルバス担当（企画部）などに分けて、避難所の宿日直は総務部人事課が当番表をつくるなど、各部課が分担しながら被災者への対応をした。これらのすべては手探りで、それぞれの部局が横断的に協調しながら進めた。それによって飯田市は、被災者の健康状況の把握、生活相談を実施しながら、食料・寝具の提供、福祉、保健衛生、医療保険、教育など、被災者の暮らしのための公共サービスを迅速に提供できた¹¹。

さらに、飯田市は、社会的な弱者の喫緊の支援を重点的に取り組むために、福祉関連の専門的な支援が必要であることから、4月4日に専門家をいれた南相馬市被災者支援専門チームを結成し、社会的な弱者への対応をより充実した。南相馬市被災者支援専門チームは、危機管理・交通安全対策室、教育委員会、保健福祉部、産業経済部の4つの組織からの職員と福祉専門家による19名で構成されている。社会的な弱者への対応は、主に障害、生活保護、介護、保健など福祉の内容が主である。

表1 自立的な生活に向かう支援

〈自立・自活生活準備金支給基準〉

世帯員数 (世帯主を含む)	金額
1名	25,000円
2名	28,000円
3名	30,000円
4名	33,000円

飯田市の内部資料より作成

社会的な弱者の受け入れへの飯田市の対応は、受け入れから5月末までには主に保護の性格が強かったが、そこにも変化が表れてきた。多くの被災者が福島に戻って、当初の103人の受け入れが、8月5日現在には56人へと減少し、南相馬市被災者支援専門チームのヒアリング調査によると、残された社会的な弱者の方々も多くが福島への帰郷を希望していることから、飯田市は社会的な弱者への対応も保護から自立に向けた次のステップへと移すことになった。以前からも、南相馬市被災者支援専門チームは、6月9日に市長と副市長が参加する政策会議において、社会的な弱者への支援が自立的な自活性を目指す方向へと向かうべきと説明していた。飯田市は、社会的な弱者も自立的な生活に向かえるようにするために、中部電力のアパートを借りて住まいを提供し、表1のような「自立・自活生活

¹⁰ 2011年8月29日飯田市産業経済部部長のヒアリング調査により。

¹¹ 詳細については、立命館大学政策科学研究科『南信州における東日本大震災の被災者への対応』2011、5頁を参照してもらいたい。

準備金」も支給した。それらの段階を踏みながら、公費の食事代を6月までで打ち切り、7月からは自費にした。それにより、現在は、多くの社会的な弱者が日常の生活に戻りつつある。

一方、被災者を受け入れた南信州の町村も各自に受け入れた被災者の支援を行った。また、このような被災者の受け入れ対応については広域連合会議においても議論された¹²。その結果、町村各自で対応してきた受け入れの被災者と自主避難者に関する正確な情報共有が今後の対応において必要であるとの認識が共有された。それによって6月29日に、福島県南相馬市避難者取組み状況のまとめが資料になった。その内容は避難者支援の取組状況調べであり、具体的には受け入れ人数、施設概要、家電製品の配置、家賃、光熱水費電話料等、食材費、公共交通費負担、自家用車維持費、定額支給、今後の支援の方向などである。それに基づき、各町村においても被災者支援を自立に向かう支援へと展開する時期であるとの考えを共有し、今後の支援の在り方を検討するようになった。

今回の東日本大震災の被災者の受け入れにおいて、飯田市が整備してきた危機管理体制が有効に機能し、被災者の受け入れが迅速に行われた。そこでは垂直的な意思決定の組織整備が役立ったと見られる。また、飯田市は喫緊の支援を要する社会的な弱者の被災者も受け入れて手探りの状態で懸命に対応してきた。それは、大災害への危機管理体制の整備において、社会的な弱者の被災者受け入れが取り組むべき喫緊の支援内容であることを示した。そこでは、社会的な弱者へは公的な支援が重要であり、地方政府の様々な部局が横断的に連携を組みながら、現場の対応から次の対応のステップに移ることができるシステムの構築が必要であることが、飯田市の対応の在り方から明らかになった。つまり、迅速な対応を支える自治体の長の直轄の垂直的な意思決定組織の整備とともに、様々な公的領域を担う部局が横断的に連携できる組織の整備が求められる。そのような組織整備を、一つの自治体に留まらず広域的に目指すところに、地域分散型災害支援の今後の可能性を見ることができる。

まとめ

この報告書は、飯田市と南信州地域が行なった被災者の受け入れについて、その迅速な対応を支えた基盤と社会的な弱者に対する喫緊の支援内容がどのようなものであったかをまとめ、大災害への備えにどのような危機管理体制の整備がさらに必要であるかを示唆することが目的であった。

そのために、南信州地域において被災者の受け入れが、どのように迅速に対応されたかを、飯田市の危機管理体制整備と南信州広域連合の連携構築の観点から考察した。その結果、被災者受け入れの迅速な対応には、阪神淡路大震災の教訓からの危機管理体制の整備を、飯田市が数回の組織編成を行いながら確立してきたことと、それを基盤に南信州広域

¹² 第2回目の広域連合会議で、各市町村で受け入れ被災者に関する調査を行うことを決めた。

連合においても、飯田市を軸にする地域連携の危機管理ネットワークシステムを構築してきたことが役立ったとわかった。

そこでは、緊急時の意思決定を市長直轄で行える垂直的な組織の整備に加えて、社会的弱者の被災者の受け入れという喫緊の要請に応えるためには、横断的な組織運用が有効であることが明らかになった。前者の迅速な対応への組織整備は予期されたところであるが、後者の喫緊の支援内容は、十分に予期されていたこととは言えない。加えて、それらの迅速で喫緊の支援は、地方政府の広域的な連携で行われる必要があるとの重要な示唆をも得た。それは、これまで私が研究してきた地域活性化政策など地方政府を基盤とする政策では「横断的に機能する垂直的な意思決定の政策過程が政策の展開に有効な場合がある」との見方につながる。そのような横断的で垂直的な政策過程の組織基盤を、社会的弱者を含む被災者受け入れに注目しつつ、地方政府の広域連携において整備していくことが、今後生ずるかもしれない大災害での地域分散型支援のために求められる。

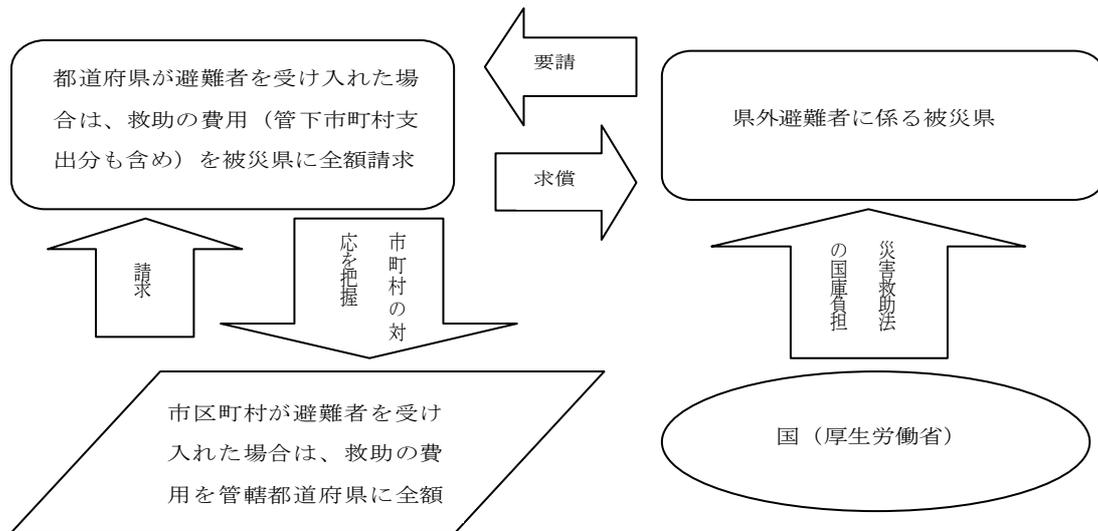
IV. 南信州からみた避難長期化における自治・財政制度の課題

平岡和久・森裕之・上子秋生

1. 南信州各自治体における被災者受け入れ関係の予算

災害救助法適用の市町村（被災市町村）からの避難者の救助に要する費用については、災害救助法適用の都道府県（被災県）に全額求償することができる。県外避難の場合、まず避難者を受け入れた市町村は救助に要した費用を管轄都道府県（南信州の場合は長野県）に全額請求し、管轄都道府県は管下の市町村分も含め、救助に要した費用を被災県に全額請求する。被災県に対しては、支弁した災害救助費の標準税収に対する割合に応じて、国庫負担金が交付され、残りの被災県負担分については充当率 100%の災害対策債発行が認められる（交付税措置率 95%）（図 1 参照）。

図 1 費用負担に関する流れ



出所：総務省資料

実際の被災者受け入れ市町村の予算措置や支出をみると、受け入れ市町村の判断によって財政支出を行っているため、災害救助法にそった支出とともに、必ずしも災害救助法の枠組みにとらわれずに支出している場合がある。たとえば、泰阜村は先にみたように、村からは生活支援費として、生活保護費の 7 割を基準として月 1 人当たり 3~4 万円を支給することを独自に決めて支給した。松川町は 5 月までは一人一日 1,100 円、6 月から 8 月までは一人一日 600 円を災害扶助費として独自に決めて支給した。また、喬木村は一時金として 5 万円を支給している。飯田市の場合は小中学校・高校の就学に係る経費（給食費、教材費等）を市が負担するとともに、民間アパートに転居する際に自立・自活準備金を支給

した。下條村でも小学校に係る費用を毎月村が支給した。これらの支出は災害救助法を全面的に適用すれば被災県にとって国庫負担の対象になるべきものである。しかし、実際の災害救助法の運用においては認められた経費への支弁以外には現金支給への適用が認められていない。また、就学に係る経費についても教科書・教材費・文房具・通学用品は対象になるが、給食費等は対象になっていない。

それに対して、松川町や泰阜村などは、求償の対象になろうがなるまいが、自治体の判断で支援していくという。

一方、災害救助法の枠組みでの支援を工夫している自治体もある。災害救助法に基づく基準では一人一日 1,310 円以内の避難所費用（うち食費 1,010 円以内、避難所設置費 300 円以内）を保障する仕組みとなっている（その後、被災 3 県が特別基準により上乘せし、一人一日食費 1,500 円以内、避難所設置費一人一日 1,000 円以内に）。その際、厚労省の運用においては基本的に弁当や食材など現物供給することができるが、避難者が自炊する場合の食材費を現金で支給することは認められていない。飯田市や根羽村では、村が食材を提供するという形であればクリアできるとして、一人一日 1000 円を基準に村内にて掛け売りで食材を購入する形（被災者が村内の商店等を利用し、商店等は村に請求）をとった（喬木村は一人一日 1,100 円、豊丘村は一人一日 310 円を行政負担）。

予算については、3 月末までは予備費でまかなった自治体と 22 年度補正予算を組んだ自治体があった。23 年度は各自自治体で補正予算が組まれている。

飯田市の予算をみると、まず 22 年度 9 次補正予算において東北地方太平洋沖地震等災害支援として約 3,232 万円を組んでおり、そのうち 2,000 万円が被災地への災害見舞金、約 862 万円が南相馬市からの避難者受け入れ、避難者受け入れ用市営住宅緊急修繕 200 万円、災害派遣経費が約 120 万円などとなっている。23 年度第一次補正予算における東日本大震災に関する災害支援経費は約 4,227 万円であり、そのうち南相馬市からの避難者受け入れ施設運営経費が 3085 万円、災害見舞金が約 234 万円（市民からの寄付による）、避難者就学援助 85 万円、災害派遣等経費約 822 万円となっている。その後も第 2 次補正および第 4 次補正予算において寄付による災害見舞金が合計約 279 万円計上されている。その他、第 4 次補正予算では被災者受け入れ施設費として約 120 万円が計上されている。

町村の予算については松川町と泰阜村の例をとりあげる。松川町の 22 年度 3 月補正予算では地震災害公費義捐金 1,500 万円（寄付金による）が計上されており、避難者支援には予備費が使われた。23 年度 6 月補正及び 8 月補正予算では震災避難者及び被災地支援費として合わせて 180 万円が計上されている。松川町の災害救助法にもとづく福島県への求償額は 3 月分が約 5 万円、4 月から 6 月分が約 55 万円となっている。

また、泰阜村については 22 年度 3 月補正で災害救助費 2,410 万円を計上したが、そのうち生活扶助費 800 万円、医療費給付 50 万円、義捐金 200 万円、空き校舎の改修費（避難所として利用を予定）500 万円、需要費 300 万円（水光熱費 180 万円等）などである。災害救助法にもとづく福島県への求償額は 3 月から 6 月分が約 146 万円であった。その算出方

法は市町村の実支出額と算出基準による算定額のうち少ない方の金額となるが、泰阜村の実支出額約 448 万円に対して算出基準額は約 146 万円と半分以下であった（特に避難所設置費の実支出が基準を大きく上回る）。このことは災害救助法における避難所設置費の不十分さを示唆するものである。各町村において食費が基準内もしくは少し超えた程度でおさまっているのは、住民等からの食材の無償提供があったためと考えられるのであり、その点を考慮すれば一人一日 1,010 円は低いものと考えられる。

2. 自治・財政制度の課題

南信州における被災者受け入れの経験から、自治体における教訓や課題を整理すると以下ようになる。第一に、平時における飯田市の危機対応組織の整備が有効に機能したことである。飯田市は現市長のもとの機構改革によって危機管理・交通安全対策室を設置したが、被災者受け入れに対しては、市長が全庁的な対応を指示したことから同室が機動的に庁内の連絡調整機能を発揮しえた。

第二に、小規模分散型の避難者受け入れが、被災者の人権保障に有効に機能したことである。南信州のように小規模自治体が多く集まっている場合、各自治体の受け入れ家族数は少なくても、全体としては一定規模の数となり、質のよい居住空間の提供や手厚い支援が可能になった。

第三に、南信州広域連合における協力・連携関係が積み重ねられてきたことが被災者の受け入れに有効に機能したことである。南相馬市からの要請を受けた飯田市は南信州広域連合を通じて各町村への緊急の受け入れ調整を行うことができたのである。

第四に、平時から職員体制に余裕をもたせることの重要性である。飯田市職員の被災者のケアのために割いている職務量は相当のものがあ、職員数抑制の取り組みを進めているため、これが長期化すると相当の影響がある。被災していない自治体は様々な直接的・間接的支援を被災自治体へ向けて展開していかなければならないが、それには各自治体に一定の「余裕」がなければならない。この点は今後の課題となる。

第五に、地域住民や自治組織による理解と支援の重要性である。被災者の受け入れに対して各地域の住民の物心両面の支援はきわめて貴重なものであった。各地域では地域の行事に積極的に招待したり、食材を持ち寄ったり、移動支援などが行われ、コミュニティと役場が連携した支援が展開された。

第六に政府の財政措置の重要性である。政府が自治体に対して必要な行財政的措置をとることを約束すれば、自治体は安心して支援を実施・継続し、場合によっては拡大することさえできる。被災者受け入れ自治体は災害救助法にもとづく経費であるかどうかに係りなく、独自の判断で予算措置を講じてきた。災害救助法の改善や柔軟な適用が求められるとともに、特別交付税による十分な財源措置が求められる。さらには被災自治体の住民であり続けながら県外避難する住民に対する、県を超えた自治体間の住民サービス等の委託に関して、国の財政支援制度の整備が必要である。

V. 南相馬市における避難者の帰還と就労問題

本田豊

目次

はじめに 本章の目的と構成

1. 原発災害後の南相馬市における避難経過と避難の現況
 - (1) 避難経過と帰還計画
 - (2) 「緊急時避難準備区」解除後の帰還経過
 - (3) 避難の現況
2. 帰還を左右する「除染問題」
 - (1) 各地域における避難者の帰還に対する意向について
 - (2) 南相馬市における帰還の見通し
3. 南相馬市の避難者における就労問題と産業再生
 - (1) 仮設住宅に入居している南相馬市民の就労意向と課題
 - (2) 雇用創出の主な源泉
 - (3) 震災前の南相馬市における「外貨獲得」産業
 - (4) 震災後の南相馬市における産業再生の基本的視点

はじめに 本章の目的と構成

本章の目的は、南相馬市における避難者の「帰還問題」に焦点をあて、帰還促進と市内居住者の人口流出に歯止めをかけるためには「除染問題」だけではなく、「就労問題」への積極的対応の重要性を議論することにある。

本章では 1 節で、原発災害後の南相馬市における避難と帰還のこれまでの経過及び避難の現況を人口動態の動向を含めて整理し、南相馬市における避難者は、「市内仮設・借り上住宅等居住者」・「福島県内仮設・借上住宅等居住者」・「福島県外仮設・借上住宅等居住者」の 3 つのグループに区分されることを確認する。

2 節では、「福島県外仮設・借上住宅等居住者」すなわち福島県以外の地域へ避難している世帯については、「除染問題」への対応が主には帰還を左右することをいくつかの地方自治体を実施した実態調査をもとに再確認し、南相馬市の「福島県外仮設・借上住宅等居住者」の今後の帰還見通しについてのべる。

「市内仮設・借り上住宅等居住者」・「福島県内仮設・借上住宅等居住者」は、福島県内に居住し、原発災害の危機に直面しながらも、福島県内でこれからの生活再建をめざしており、生活再建の糧になる安定した就労機会が確保できるかどうか最大の問題である。

そこで 3 節ではまず、福島県が県内の仮設住宅に居住する避難世帯を対象に行った「就労意向に関するアンケート調査」の分析を通じて、南相馬市として産業再生政策をベース

とした積極的な就労問題への対応が、市外の福島県内に居住する避難者の南相馬市への帰還を促進し、現在市内に居住する避難者の人口流出に歯止めをかける上でも不可欠であることを指摘する。そのうえで、「南相馬市産業連関表（暫定版）」などを利用して南相馬市の雇用創造の源泉とメカニズムを明らかにし、それをもとに南相馬市の産業再生政策の基本的方向性について筆者の考え方をまとめて示す。

1. 原発災害後の南相馬市における避難経過と避難の現況

(1) 避難経過と帰還計画

南相馬市は、旧小高町、旧鹿島町、旧原町市の1市2町が2006年に合併し、小高区、鹿島区、原町区の3つの区からなり、人口約71,500人（2011年2月28日時点）の新しい市として誕生した。

3月11日の東北地震発生後、津波によって福島第一原子力発電所で事故発生、3月12日には、福島原発から半径20km圏内の住民に避難指示がだされ、半径20km以上30km圏内の住民に屋内待機の指示がだされた。

その結果、南相馬市では、多数の市民が、バスでの集団避難及び自主避難を余儀なくされた。多くの市民が、群馬県片品村・草津町・東吾妻町、新潟県長岡市・上越市・三条市・小千谷市をはじめ、全国に分散して避難するという状況がうまれた。南相馬市では3月26日の段階で、原発災害以前の人口約71,000人が、10,000人まで急減する現象が生まれた。

4月22日に、半径20km以上30km圏内の屋内退避指示は解除されたが、小高区と原町南側一部が20km圏内の「警戒区域」、残りの原町区と鹿島区の一部が30km圏内の「計画的避難区域」及び「緊急的避難準備区域」と設定され、その後市民の避難所からの「帰還」が始まった。

南相馬市は「市外に避難している南相馬市民の帰還計画（第2次）」（以下、「帰還計画」と略す）を策定、7月8日付で避難市民に対して周知をおこなった。

「帰還計画」によると、南相馬市民は、2011年7月末をもって、市外の一時避難所から退去、一時避難所を退去したあとの避難場所について、家族の年齢や健康状態を考慮しながら、主に、「応急仮設住宅への入居」、「民間借上げ賃貸住宅（応急仮設住宅扱い）への入居」、「県内外の二次避難所への一次的入所」、「自宅にもどる」から選択することをもとめた。「県内外の二次避難所への一次的入所」以外は、南相馬市内に居住することであり、「県内外の二次避難所への一次的入所」は、南相馬市以外で居住することを意味する。

「帰還計画」では、この「県内外の二次避難所」に入所している南相馬市民に対して、2011年8月末をもって退所し、自宅にもどるか自宅に戻れない場合は、応急仮設住宅（民間借上げ賃貸住宅を含む）に入居することと述べている。尚、「帰還計画」は、生活の自立を促進することが趣旨であり、避難所からの退所を強制するものではなく、あくまでも目標であるとしている。

南相馬市民は、日本全国に分散して避難しており、このまま推移すれば、人口流出に歯

止めがかからず、地域が空洞化してしまうという強い危機感があり、それが早期に「帰還計画」を提起した背景にあると思われる。

(2) 「緊急時避難準備区」解除後の帰還経過

南相馬市の「緊急時避難準備区域」は、2011年9月30日に解除された。解除に先立ち、南相馬市は、「緊急時避難準備区域解除に係る復旧計画」（以下「復旧計画」と略す）を策定した。

「復旧計画」では、「緊急時避難準備区域」内居住人口は、震災前は、約46,744人であったが、避難のピーク時には7,000人～8,000人程度に減少、その後、28,122人（9月12日時点）までに回復しているとしている。そのうえで、「緊急時避難準備区域」解除後、区域内の市民の帰還をさらに促すために、教育関係、健康福祉関係、インフラ関係、除染関係、公共交通関係、住宅関係、産業関係、民間サービス関係に区分して、現状と課題及び対応策についてまとめた提案を行っている。

特に、「帰還」を左右すると思われる年少人口（0歳～14歳）の回復をめざして、幼稚園・保育所・小中学校の除染作業を9月までに終了するとした。その上で、小中学校については、除染後安全が確認され震災被害が少なかった学校校舎を使用して、自校での授業再開（特に原町区）を最大限追求するとしている。一方、幼稚園・保育所については、5歳児以下の子供が市に住んでいるのは、約2割で、約8割の子供が市外・県外に避難している状況であり、解除後は子供の帰宅状況を勘案しながら徐々に再開を検討するとしている。学校施設等の除染作業を確実に実施し、徐先後の施設安全を確保して、子供や生徒の帰還を待つというのが、基本的姿勢であるといえることができる。

「緊急時避難準備区域」解除直後、南相馬市の人数は232人増加、1ヵ月後には1,417人増加したが、本格的な帰還ということには至らなかった。特に、18歳未満の生徒、児童、幼年及びその保護者（特に母親）の帰還が進まない状況が続いている。

(3) 避難の現況

1) 避難の状況(2011年12月22日現在)

2011年3月11日時点での人口は、71,599人であったが、その推移を12月22日現在でみると、市内居住者42,989人、市外避難者22,915人、その他5,655人であり、南相馬市に居住する人の割合は、約60%という状況である。

南相馬市民の居住状況について、市内居住者は、「自宅居住者」34,125人と「市内仮設・借り上住宅等居住者」8,864人、市外居住者は、「福島県内仮設・借上住宅等居住者」8,919人と「福島県外仮設・借上住宅等居住者」13,996人の4つのグループに区分され、当面支援を必要とする避難者は、「自宅居住者」を除く3つのグループということになる。

市内居住者の居住状況を地域別にみると、全域警戒区域である小高区は、12,840人（3月11日現在）から0人（12月22日現在）となっている。一部警戒区域と一部計画的避難

区域が複合する原町区は、47,116人（3月11日現在）から31,489人（12月22日現在）に15,627人減少、仮設住宅や借上げ住宅がある鹿島区は、11,603人（3月11日現在）から13,340人（12月22日）へと増加しており、区ごとの居住者分布が歪な形となっている。

避難の状況（2011年12月22日現在）

市内居住者：42,989人

自宅居住：34,125人

市内の避難所：12人

市内の知人宅や借上げ住宅等：4,363人

市内の仮設住宅：4,489人

市外避難者：22,915人

市外の避難所：55人

（うち福島県外）：（50人）

市外の知人宅や借上げ住宅等：22,860人

（うち福島県外）：（13,946人）

その他：5,655人

死亡（震災以外の死亡も含む）：1,316人

転出：3,925人

所在不明：414人

出所：南相馬市ホームページ

市内居住の状況

	3月11日現在の人口	12月22日現在の人口
小高区	12,840人	0人
鹿島区	11,603人	13,340人
原町区	47,116人	31,489人
合計	71,559人	44,829人

出所：南相馬市ホームページ

2) 住宅基本台帳による人口動態

震災前（2011年3月1日段階）において、人口70,752人、世帯数23,650世帯であったが、震災後（2011年11月1日段階）には、人口66,422人、世帯数22,760世帯となり、人口4,330人、世帯数890世帯減少する結果となっている。人口減少4,330人のうち、自然動態（出生数－死亡数）で885人減少、社会動態（転入数－転出数）で3,445人減少している。月単位の社会動態による人口減をみると、ピーク時は、851人減少（2011年4月1日から4月30日）し、その後102人減少（2011年10月1日から10月31日）となり、遷減傾向がみられる。

人口減少 4,330 人を年齢別にみると、年少人口（0 歳～14 歳）が 1,062 人減少、生産年齢人口（15～64 歳）が 2,602 人減少、老年人口（65 歳以上）が 666 人減少している。震災前（2011 年 3 月 1 日段階）と比較すると、年少人口は 11%の減少、生産年齢人口 6.2%減少、老年人口 3.6%減少、全体で 6.1%減少している。年齢別にみると、放射能汚染との関係で年少人口の減少率が一番高くなっている。

現在のところ、社会動態による人口減は逓減傾向にあるが、これは借上げ住宅家賃の無料貸与を受けるために住民票を移動しない人が多いことによるが、今後これらの措置がなくなれば、社会動態による人口減が逓増していく可能性が十分ある。

2. 帰還を左右する「除染問題」

（1）各地域における避難者の帰還に対する意向について

いくつかの自治体が、東日本震災にかかる避難者アンケートを実施している。ここでは、特に、避難者が帰還についてどのような意向を持っているかを中心に整理してみる。

1) 山形県

山形県内に避難して 4,651 世帯を対象に、2011 年 10 月中旬から下旬にかけて、アンケート調査を行い、1,649 件を回収している（回収率 35.5%）。

被災時の住所については、ほとんどが「福島県」で 90.12%、ついで、「宮城県」8.98%、「岩手県」0.42%であるため、アンケート結果は、ほぼ福島県からの避難者の実態を反映していることになる。

避難世帯のうち、被災地と山形県に離散している「二重生活」家族は 69.26%にのぼる。そのうち、「父が被災地で母子が山形県、あるいは、母が被災地で父子が山形県」に別れている家族が 38.45%、「父母が被災地で父母以外と子供が山形県で同居している」家族が 30.81%、となっている。すべての家族が山形県に避難している世帯は、27.29%にとどまっている（そのうち、「子供がいる家族」2.47%、「子供のいない家族」24.8%）。

山形県の避難世帯の多数は、「二重生活」家族であり、「二重生活」家族における子供はほとんどが山形県に避難しているといえる。

「山形県内での生活はどの位の期間と考えているか」という問いに対して、回答数が多かった順にその割合を示すと、「わからない・未定」29.65%、「除染が終了（原発が安定）するまで」13.28%、「1 年以内」11.83%、「1～3 年」11.78%、「ずっと山形に住みたい」9.76%、「アパートの賃料補助が続く限り」6.55%、「子供が学校等を卒業するまで」5.92%などとなっている。

このうち、「1 年以内」・「1～3 年」・「アパートの賃料補助が続く限り」・「子供が学校等を卒業するまで」は、期限付きで地元帰還の意思を明確に示していると読むことができる。「除染が終了するまで」は、原発事故の収束の見通しによって帰還するかどうかを決めるということであり、現段階では帰還するかどうかはわからないと読むことができる。「ずっと山形に住みたい」は地元には帰還しないという明確な意思を持っていると解釈できる。また、

「わからない・未定」は、帰還するかどうか決断がついていないことを意味する。

以上のことを考慮すると、「地元には帰還しないと決めている」9.76%、「地元へ帰還する意思がある」35.96%、「帰還するかどうかわからない」42.53%、と整理することができる。

2) 大阪府

大阪府は、大阪府に避難し全国情報者情報システムに登録した 634 世帯を対象に、2011 年 10 月 15 日～10 月 25 日の期間で、被災者アンケートを実施、216 件の回答を回収した（回答率 34.1%）。被災時の住所について、回答件数の内訳は、「福島県」58.9%、「宮城県」24.5%、「岩手県」2.3%などとなっており、アンケート結果は、福島県からの避難者の意向を強く反映していると思われる。

アンケートでは、「二重生活」家族がどの程度いるかを聞く項目はなく、他の質問項目の回答結果から推計せざるをえない。回答項目のなかに、避難先（大阪）にいる「世帯主」と「配偶者」の数、及び被災地に残っている「世帯主」と「配偶者」の数を、それぞれ集計したものがあつた。これによると、避難先（大阪）にいる「世帯主」は 110 人、「配偶者」126 人となっており、被災地に残っている「世帯主」は 67 人、「配偶者」7 人である。

これらの数値から、「世帯主」の総数である 177 が避難している家族数、被災地に残っている世帯主あるいは配偶者の数を合計した 74 が、「二重生活」家族であるとみなせるから、177 から 74 をひいた 103 が、全員が避難先にいる家族数ということになる。以上から、約 42%が「二重生活」家族とみなすことができる。

今後の予定については、回答総数（216）のうち、「このまま大阪にいる」が 32.4%、「将来地元へ帰る」18.5%、「原発事故の見通しによって決める」20.8%、「見通しがたたない」28.2%などとなっている。

山形県で類別整理した項目にしたがえば、「原発事故の見通しによって決める」は、現段階では帰還するかどうか判断できないということであるから、結局、「地元には帰還しないと決めている」32.4%、「地元へ帰還する意思がある」18.5%、「帰還するかどうかわからない」49%、と整理することができる。

3) 愛知県

愛知県は、2011 年 6 月 30 日から 7 月 11 日にかけて、愛知県に避難している 407 世帯を対象にアンケート調査をおこない、174 世帯から回答をえた（回収率 42.8%）。被災時の住所については、「福島県」58%、「宮城県」26.4%、「岩手県」10.9%などとなっている。

被災地に残っている家族を含む平均家族人数は 3.7 人で、被災地に残っている家族がある世帯は、回答した 162 世帯のうち 78 世帯であつた。したがって、48%の家族が「二重生活」家族であるとみなすことができる。

今後の予定では、回答数（174）のうち、「このまま愛知県に残るが 28.7%」、「時期はわからないがいつかは地元へ帰る」を含めて「地元へ帰る」が 29.4%、「原発事故の収束の見通しによって決める」30.4%、「見通しがたたない」11.5%であつた。

山形県で類別整理した項目にしたがえば、「地元には帰還しないと決めている」28.7%、

「地元へ帰還する意思がある」29.4%、「見通しがたたない」と「原発事故の収束の見通しによって決める」をたして「帰還するかどうか分からない」41.9%、と整理することができる。

4) 長野県

長野県は、2011年9月21日から10月3日にかけて、長野県内に避難した453世帯を対象に、「避難者の思い」についての調査を行い、219世帯（回収率48%）から回答をえている。被災時の住所は、「福島県」85%、「宮城県」9%、「岩手県」3%であり、圧倒的に福島県からの避難者ということになる。世帯の状況に関する質問項目はないが、県別に将来の見通しについて集計を行っている。福島県だけを取り出してみると、回答世帯が186世帯、そのうち、「見通しがたたない」38%、「避難元県に帰りたい」37%、「帰りたくない」18%、「長野県や避難元県以外の都道府県に行く」8%などである。

「長野県や避難元県以外の都道府県に行く」は地元には帰らないという意味であり、「見通しがたたない」は帰還するかどうか分からないということであるから、山形県で類別整理した項目にしたがえば、福島県からの避難者は、「地元には帰還しないと決めている」26%、「地元へ帰還する意思がある」37%、「帰還するかどうか分からない」38%、と整理することができる。

5) 新潟県

新潟県は、福島県からの避難者を対象に、2011年6月8日から6月30日にかけて、新潟県での避難生活の見通しなどについて意向調査を実施した。有効調査対象2,728世帯のうち、1,614世帯が回答した（回収率59%）。

1,614世帯のうち、「福島県内の仮設住宅や借上げ仮設住宅に申し込んでいない」1,203世帯（74%）、「福島県内の仮設住宅に申し込み済み」212世帯（13%）、「福島県内の借上げ仮設住宅に申し込み済み」110世帯（6%）、「不明」116世帯（7%）となっている。

「福島県内の仮設住宅や借上げ仮設住宅に申し込んでいない」1,203世帯について「今後の住宅入居への希望」について質問しているが、回答によると、「新潟県内の公営住宅や借上げ住宅を探す」733世帯、「決められない」293世帯（24%）、「自宅等で生活を再建する」114世帯（9%）、「福島県内の公営住宅・民間アパートを探す」58世帯（4%）、「福島県内の公営住宅や民間借上げ仮設住宅に応募する」38世帯（3%）となっている。このうち、意向調査では、「新潟県内の公営住宅や借上げ住宅を探す」733世帯を、当面新潟県に居住する世帯数であるとみなし、733世帯の今後の見通しについて集計結果を公開している。それによると、「福島県内の自宅に移動希望」272世帯（37%）、「決められない」318世帯（43%）、「新潟県内で定住希望」18%、「福島県・新潟県以外の都道府県へ移動希望」10世帯（1%）、であった。

したがって、山形県で類別整理した項目にしたがえば、福島県からの避難者は、「地元には帰還しないと決めている」19%、「地元へ帰還する意思がある」37%、「帰還するかどうか分からない」43%、と整理することができる。

尚、新潟県の調査では、「二重生活」家族がどの程度いるかはわからない。ただし、避難者総数 6,863 人（2011 年 12 月 16 日現在）のうち、18 歳未満が 2,510 人おり、全体の約 37%は、18 歳未満の避難者である。このことから、相当数の避難世帯が「二重生活」家族であると思われる。

（２）南相馬市における帰還の見通し

「帰還しない」と決めている世帯は、大阪府、愛知県、長野県ではすでに 30%前後に達している一方、福島県に隣接し多数の避難者がいる新潟県、山形県では、それぞれ 19%、11%であり、3 府県に比較すると相対的に低い。しかし、これら 2 県の避難者世帯が多いことを勘案すると、帰還しない世帯数は無視できない数字である。

「帰還する」は、福島県に近い山形県、長野県、新潟県が 40%程度の割合で、それほど 3 県に差が見られない。愛知県になると 29%と下がり、大阪府は 19%と、帰還する世帯は少数になっている。福島県から離れ大都市部をかかえる府県における帰還率は低い傾向にあり、関東地域のデータはないが、大阪府・愛知県に似た状況ではないかと予想される。

「わからない」はどの府県も高く、長野県が 38%でやや低いが、他の府県はいずれも 40%を超えている。「わからない」の多数は、放射能に対する不安にたいしてどう対応すべきか決めかねていると推察できる。ただし、どの地域も、「二重生活」家族が相当の数存在し、主には世帯主が地元被災地で就労している実態を勘案すると、現在は将来を描きにくい状況にあるが、除染問題解決の方向性がみえてくれば、「二重生活」解消のため、多くの人々が帰還すると期待される。

将来の帰還見通しに関する自治体比較

	山形県	大阪府	愛知県	長野県	新潟県
調査時期	10月中旬～下旬	10月15日～10月25日	6月30日～7月11日	9月21日～10月3日	6月8日～6月30日
回答世帯数	1,649 世帯	216 世帯	174 世帯	219 世帯	1,614 世帯
福島県避難世帯の割合	90%	60%	58%	100%	100%
将来の帰還見通し					
帰還する	40%	19%	29%	37%	37%
帰還しない	11%	32%	29%	26%	19%
わからない	48%	49%	42%	38%	43%

南相馬市からの避難者の都道府県別受入状況（2011 年 12 月 22 日現在）をみると、全ての都道府県及び海外に分散しているが、避難者が多いのは主に東北地方と関東地方である。避難者総数 22,394 人であるが、東北地方では、福島県 8,398 人、宮城県 2,999 人、山形県 1,730 人と主に 3 つの県に集中している。関東地方では、東京都 1,185 人、埼玉県 1,162 人、茨城県 993 人、千葉県 803 人、神奈川県 874 人、栃木県 649 人、群馬県 462 人などとなっている。それ以外の地域では、北陸地方の新潟県が 1,469 人と目立っている。ちなみに、近畿地方では、京都府 75 人、大阪府 72 人、兵庫県 71 人などである。

上記の議論をもとに、最も楽観的なシナリオで、もし、福島県内避難者は全員帰還する、

福島県外避難者で「わからない」と回答した全世帯が帰還する場合を想定する。そのうえで、山形県の「帰還する」と「わからない」の合計は 88%、新潟県の「帰還する」と「わからない」の合計は 80%で、その中間値が約 85%であるので、福島県に隣接する宮城・山形・新潟・群馬の帰還率は 0.85 と想定する。大阪府の「帰還する」と「わからない」の合計 68%と愛知県の同合計値 71%を参考に、4 県以外の都道府県については、帰還率 0.7 と想定する。これらの想定のもとで、南相馬市の帰還者数を推計すると、19,194 人となり、福島県外避難者が帰還しないことによる人口減は 3,200 人程度となる。

悲観的なシナリオとして、福島県内避難者は全員帰還するが、「わからない」と答えた福島県外避難者が結局帰還しなかった場合を想定する。山形県の「帰還する」40%、新潟県の「帰還する」37%を参考に、宮城・山形・新潟・群馬の帰還率 0.4、大阪府の「帰還する」19%、愛知県の「帰還する」29%を参考に、4 県以外の都道府県の帰還率が 0.25 にとどまるとすれば、帰還者数は、12,896 人となり、人口減は 9,800 人程度ということになる。今後南相馬市の人口減は、福島県外避難者が帰還しないことが原因で、3200 人～9800 人の範囲で発生すると見込まれる。

南相馬市の人口減を最小限に抑えるためには、現在帰還するかどうか「わからない」世帯をいかに「帰還する」という決意にもっていくかが重要である。「わからない」世帯の決断の最も重要な事項は、「除染問題」であり、帰還を促進するためには、除染問題が最重要課題であることを改めて確認しておく必要がある。

3. 南相馬市の避難者における就労問題と産業再生

南相馬市及び南相馬市以外の福島県内の仮設住宅や借上げ住宅に居住している人がかかえる大きな問題は、職を失い、将来の人生設計が描けない人が少なからず存在するという「就労問題」である。

福島県は、福島県内の仮設住宅に居住する各戸の主たる生計維持者全てを対象に、仮設入居者の就労意向を調査した。この調査は、福島県内の借上げ住宅に居住する人は対象になっていないが、福島県内の仮設住宅居住者と借上げ住宅居住者は、居住形態は違うが、被災状況については相当の共通性があると思われるので、この就労意向調査を手掛かりに、南相馬市における「市内仮設・借り上住宅等居住者」及び「福島県内仮設・借上住宅等居住者」の「就労問題」を考察する。

(1) 仮設住宅に入居している南相馬市民の就労意向と課題

同アンケートは、2011 年 9 月 10 日～9 月 18 日にかけて、個別訪問による面接調査という形で実施され、調査票配布枚数は 9,736 枚、回収数 6,468 枚で、回収率は 66.3%であった。回答者の震災前における居住地は、双葉 8 町村が 55.2%、南相馬市 14.5%、相馬市 9.1%、相馬郡 8.5%、その他 12.7%となっている。

南相馬市が設置主体となっている仮設住宅（ほとんど南相馬市民が居住）における回答

者 574 人の年齢構成をみると、生産年齢人口（15 歳～64 歳）が約 65%、老年人口（65 歳以上）が約 35%となっているが、60 歳で年齢を区分すると、59 歳以下が約 48%、60 歳以上が約 52%である。60 歳以上の回答者が多いことを勘案すると、年齢を考慮せずに集計した数値データは、高齢者の状況を強く反映した結果になることに留意する必要がある。

年齢構成

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
～29	43	0.047	222	0.035
30～39	86	0.094	515	0.081
40～44	44	0.048	342	0.054
45～49	50	0.055	414	0.065
50～54	95	0.104	615	0.097
55～59	125	0.136	706	0.111
60～64	149	0.162	1019	0.161
65～	325	0.354	2501	0.395
合計	917	1.000	6334	1.000

南相馬市の避難者における「現在の主な収入源」では、年金約 45%、給与 27%、預金の取り崩し 13%であり、雇用保険が主な収入源という人は、9%にとどまっている。給与・預金の取り崩し・雇用保険を合わせると 49%であり、年金 45%とほぼ同じである。その他 6%は、東電からの賠償金などが考えられるが、福島県全体 12%と比較すると半分である。

60 歳以上の人は、主に年金、59 歳以下の人は、給与、預金の取り崩し、雇用保険などで収入を確保していると考えられる。

現在の主な収入源

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
給与	225	0.27	1531	0.25
休業手当	0	0.00	26	0.00
退職金の取り崩し	4	0.00	30	0.00
年金	376	0.45	2674	0.43
雇用保険(失業保険)	72	0.09	458	0.07
預金の取り崩し	107	0.13	737	0.12
その他	47	0.06	778	0.12
合計	831	1.00	6234	1.00

南相馬市避難者の「避難前の就業状況」について、「働いている人」が74%、「働いていない人」が26%であるから、60歳以上でも多くの人々が就業していたことがわかる。避難後は、「働いている人」が34%、「働いていない人」が66%であり、「働いている人」と「働いていない人」の比率が、避難前と後では、ほぼ逆転している。福島県全体でも同様な傾向である。

避難前の就業状況

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
働いていた人	665	0.74	4383	0.71
働いていない人	231	0.26	1762	0.29
計(不明を除く)	896		6145	

避難後の就業状況

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
働いている人	302	0.34	1993	0.33
働いていない人	578	0.66	4050	0.67
計(不明を除く)	880		6043	

* 働いていない人に「家事従業」を含む

南相馬市の避難者で「働いていない人」のうち、「雇用保険を受給している人」31%、「受給していない人」69%となっている。福島県全体と比較して、受給の割合が10%ほど高くなっている。雇用保険の受給理由は、解雇72人(51%)、休業68人(49%)でほぼ拮抗しており、福島県全体でも同様な傾向である。

「働いていない人」の雇用保険の受給状況

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
受給している	144	0.31	730	0.21
受給していない	323	0.69	2814	0.79
計(不明を除く)	467		3544	

雇用保険の受給理由

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
解雇	72	0.51	354	0.54
休業	68	0.49	306	0.46
計(不明を除く)	140		660	

南相馬市避難者で「働いていない人」の「就労希望者」237人（43%）、「希望なし」311人（57%）で、「働いていない人」の過半数は、今後就労の意思がないことを示している。福島県全体でもほぼ同じ傾向にある。

「働いていない人」の就労希望

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
ある	237	0.43	1510	0.39
なし	311	0.57	2386	0.61
計(不明を除く)	548		3896	

福島全体で年齢別に「働いていない人」の就労希望状況をみると、あらゆる年齢層で、就労を希望しない人が急増している。避難前の無職の割合と比較すると、59歳以下では、2.8倍から4.4倍、60歳～64歳で2.5倍、65歳以上で1.6倍になっている。特に59歳以下の年齢層において、就労を希望していない人が急増している状況は極めて深刻である。

「働いていない人」の就労希望(年齢別 福島全体)

	29以下	30～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～
ある	68.0%	74.7%	76.4%	70.9%	68.7%	64.6%	48.9%	16.0%
なし	32.0%	25.3%	23.6%	29.1%	31.3%	35.4%	50.8%	83.9%

避難前の無職(家事従事を含む)の割合(年齢別 福島全体)

29以下	30～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～
9.7%	8.9%	7.7%	6.6%	10.2%	10.8%	20.4%	53.7%

就労希望しない人の割合と避難前無職者の割合の相対比率

29以下	30～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～
3.3	2.8	3.1	4.4	3.1	3.3	2.5	1.6

南相馬市の就労を希望する人の「希望する勤務地」について、「避難前に住んでいた地域・近接地域」115人で51%、福島全体に比較しても、地元志向が強い。「仮設住宅団地内・周辺地域」91人で41%である。南相馬市避難者が居住する仮設住宅は、南相馬市内及びその周辺にあることから、南相馬市内で就労先をみつきたいという地元志向の人が圧倒的であると判断される。

南相馬市から福島県内の借上住宅等に避難している人の「希望する勤務地」は、この調査では明らかではない。ただし、南相馬市から福島県内に避難した借上住宅居住者は、福島市をはじめ福島全県下に分散しており、現在居住している借上げ住宅を仮設住宅とよみかえるならば、福島全体における「仮設住宅団地内・周辺地域」53%が参考になり、南相馬市の借上げ住宅居住者の半分近くは、南相馬市での就労を希望していない可能性がある。

就労希望者の希望する勤務地

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
避難前に住んでいた地域・近接地域	115	0.51	492	0.34
仮設住宅団地内・周辺地域	91	0.41	777	0.53
上記以外の福島県内	5	0.02	95	0.07
福島県外	3	0.01	25	0.02
その他	5	0.02	54	0.04
不明	5	0.02	12	0.01
合計	224	1.00	1455	1.00

南相馬市の就労希望者の「希望する雇用形態」について、「正規雇用」112人で50%、「雇用形態にこだわらない」37人で17%、「アルバイト」25人で11%などとなっている。「正規雇用」に対する希望が半分であるが、若い人ほど正規雇用の希望が高い。

福島全体の年齢別「希望する雇用形態」をみると、29歳以下では78.5%、30代から50代前半まで70%前後が正規雇用を望んでいる。50代後半からは、正規雇用の希望が減少していく。若い人の雇用を保障するためには、正規雇用の機会を増やしていくことが不可欠である。

就労希望者の希望する雇用形態

	南相馬		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
正規雇用	112	0.50	688	0.49
非正規雇用	14	0.06	142	0.10
アルバイト	25	0.11	181	0.13
雇用形態にこだわらない	37	0.17	211	0.15
雇用者以外	28	0.13	176	0.12
不明	6	0.03	12	0.01
総計	222	1.00	1410	1.00

福島全体における年齢別希望する雇用形態

	～29	30～39	40～44	45～49	50～54	55～59	60～64	65～
正規雇用	0.785	0.720	0.704	0.710	0.678	0.468	0.305	0.184
非正規雇用	0.046	0.081	0.093	0.081	0.079	0.090	0.147	0.108
アルバイト	0.062	0.075	0.065	0.073	0.085	0.134	0.158	0.220
雇用形態にこだわらない	0.077	0.112	0.093	0.081	0.073	0.154	0.247	0.188
雇用者以外	0.015	0.006	0.037	0.056	0.085	0.149	0.134	0.282
不明	0.015	0.006	0.009	0.000	0.000	0.005	0.010	0.018
総計	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

南相馬市の就労希望者の「希望する職種」については、「その他」を除くと、「販売・サービス」19%、「生産工程（製造業）」16%、「建設・土木」14%、「車両の運転」10%などとなっている。復旧過程では、公共投資など復興需要が増大し、「建設・土木」にたいする労働需要が急増するが、労働供給側は、多様な職種を希望しており、この状態が労働市場のミスマッチをもたらしていると思われる。ミスマッチを解消すべく、多様な職種を保障するような雇用創出を行っていくことが重要である。

就労希望者の希望する職種

	南相馬市		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
事務	18	0.08	92	0.07
労務	9	0.04	86	0.06
販売・サービス	42	0.19	253	0.19
警備	7	0.03	28	0.02
車両の運転	22	0.10	111	0.08
生産工程（製造業）	35	0.16	201	0.15
建設・土木	30	0.14	223	0.16
その他	46	0.21	343	0.25
不明	7	0.03	26	0.02
総計	216	1.00	1363	1.00

南相馬市の就労希望者が「仕事を決める時最も重視する点」については、「仮設住宅からの通勤距離や通勤時間」37%と一番多く、続いて、「職種」32%、「雇用形態」14%、「給与水準」13%などとなっている。

就労希望者が仕事を決める時最も重視する点

	南相馬市		福島全体	
	人数	割合	人数	割合
職種(職務内容)	69	0.32	395	0.29
仮設住宅からの通勤距離や通勤時間	78	0.37	564	0.41
雇用形態	29	0.14	119	0.09
給与水準	27	0.13	192	0.14
その他	8	0.04	91	0.07
不明	2	0.01	13	0.01
総計	213	1.00	1374	1.00

以上、福島県内にある仮設入居者の就労意向の実態について分析をしてきたが、一番大きな問題は、震災後、「働いていない人」が福島全県下で、全ての年齢層で急増しており、南相馬市もその例外ではない。働かない理由については、高齢であるという理由をあげる人が多いが、これまで南相馬市の農林業を支えてきた高齢者が、農林業に対する仕事の生きがい喪失している状況は、高齢者の働く生きがいと南相馬市の農林業の復興という両面から大きなマイナスである。

他方、若い世代から壮年世代において、先行きが見通せないという不確実性が労働意欲を減退させており、南相馬市の屋台骨をささえる人たちの行末に危険信号がともっている。また、南相馬市民で市外の福島県内借上住宅居住者は、このまま推移すれば、南相馬市に帰還しない可能性もある。

このような状況に対応するために、南相馬市の人達に南相馬市で働く希望をどのようにともしていくことができるかが、南相馬市の「就労問題」の本質にある。

福島県が実施した就労意向調査から、南相馬市の「就労問題」解決にむけて、第1に、就労先については、市内に居住する避難者の地元志向の強さに応え、また市外の福島県に居住する避難者の帰還を促進するという両面から、地元で就労機会をいかに保障するか、第2に、若い人ほど正規雇用を希望しており、若い人の多様な職種の正規雇用機会をいかに確保するか、第3に、高齢を理由に今後就業しない人が農林業で急増すると思われるが、高齢者のあらたな仕事の生きがいをどうつくるか、という3つの重点課題が抽出された。

これらの課題は、いずれもこれからの南相馬市の産業再生にかかわるものである。現在ハローワークを通じて、求職者への就職支援の取り組みが強化されているが、ハローワークの主要な支援機能は、労働需要側が提供する求人情報に適合する求人を労働供給側に求めるというところであり、労働供給側は労働需要側に合わせざるをえない点にあり、ここ

から、労働市場のミスマッチが必然的に起こる。重要なことは、労働供給側に配慮して、多様な職種を保障する労働需要側の状況を作り出し、労働市場のミスマッチを解消していくということである。そのためには、南相馬市の産業を震災前のように再生することを原則として、南相馬市の人達が、震災前と同種の仕事につくような雇用創出を行っていく必要がある。南相馬市の産業再生による雇用創出こそが、南相馬市の就労問題の抜本的対応策ということになる。

以下では、多様な職種の雇用創出を可能とする南相馬市の産業再生の基本的方向性のあり方について議論を進めるため、その準備としてまず、そもそも雇用はどのように創出されるか、雇用を創出する源泉は何かということについて概説する。

(2) 雇用創出の主な源泉

地域内の全雇用量は、地域マクロ経済の視点からは、地域内総需要によって規定されていく。地域内総需要が増大すれば、地域内全雇用量も増大し、逆は逆である。地域内総需要は、支出面の地域内総生産で把握することができ、次のように定義される。

$$\text{地域内総生産} = \text{民間消費支出} + \text{政府消費支出} + \text{公的投資} + \text{民間投資} + \text{移入} - \text{移出}$$

(右辺は全て域内である)

民間消費支出は地域内総生産の大きさに依存する。地域内総生産が大きくなれば、分配の側面からみると、雇用所得が増え、民間消費支出が増え、逆は逆という傾向にある。移入もまた、一般的には、地域内総生産が増えれば、増大し、逆は逆という関係があり、地域内総生産に依存して決まることになる。したがって、次式のように修正できる。

$$\text{地域内総生産} = (\text{民間消費支出} / \text{地域内総生産}) \times \text{地域内総生産} + \text{政府消費支出} + \text{公的投資} + \text{民間投資} + \text{移入} - (\text{移出} / \text{地域内総生産}) \times \text{地域内総生産}$$

今、消費性向 = 民間消費支出 / 地域内総生産 移入性向 = 移入 / 地域内総生産 とおくと、

$$\text{地域内総生産} = 1 / (1 - \text{消費性向} + \text{移入性向}) \times (\text{政府支出} + \text{公的投資} + \text{民間投資} + \text{移出})$$

この式から、地域内総生産は、消費性向と移入性向、政府消費支出、公的投資、民間投資、移出の大きさによって決定されるということになる。

これらの要因と地域産業との関係をみると、まず、政府消費支出は、主に「公務」「教育・研究」「医療・保健・社会保障・介護」の3つの第3次産業の需要を創出し、その供給に必要な雇用を生み出す。公的投資・民間投資は、主に「建設」の需要を創出し、それに見合った供給に雇用を創出する。

復旧過程では復興需要が大幅に拡大するといわれるが、これは、復興に伴う政府消費支出や投資（民間及び公的）の増大、特に公共投資の拡大によってもたらされる。復旧過程が一定進むと、公共投資が削減されるので、それを契機に、地域経済停滞と雇用縮小の動きが予想される。公共投資拡大による雇用創出は一時的で不安定である。

地域経済が再生し、安定した雇用機会が持続するためには、各産業の移出の行方が重要になる。各産業の移出額は、域外需要であり、もちろん変動はあるが、持続的に存在する

ものであるから、域外需要に対応して供給体制を確保するための雇用も持続的な正規雇用を保障することにつながる。地方自治体が地域の雇用拡大のため、企業誘致政策を行うが、これは誘致した企業が自ら販路を生かした移出に期待したものである。

地域で、ある産業が移出を増やせば、その産業では供給を増やす必要があり、雇用を拡大する。雇用が拡大すれば、地域内の雇用者所得が増え、それが地域内の消費を刺激し、多くの産業（特に第3次産業）の需要をふやして、各産業が供給を増やすために雇用をさらに増やすというメカニズムが働く。ただし、当該産業の移出がいくら増えても、当該産業がそれ以上に移入を増やし、移出超過額（移出額－移入額）が赤字になれば、需要が外部に漏れることになり、雇用は削減されることになる。したがって、持続的雇用創出の保障という視点から言うと、移出超過額の黒字が大きい産業の存在が重要である。

各産業の商品に対する消費性向や移入性向は、短期的には一定とおくのが一般的であるが、地域産業振興策により、もしある産業の供給能力を高め、商品に対する移入性向を低くすることができれば、その分地域内産業が生産する財に対する需要がふえるので、供給をふやし雇用が創出される可能性がある。

結局、長期的な復興を実現し安定的な就業機会を保障しようとするれば、移出超過額黒字が大きい「外貨獲得」産業をしっかりと育成し、移入性向が大きく、移出超過額が大幅な赤字になる産業について、競争力を高め産業の近代化によって移入代替化を促進することが不可欠となる。

（3）震災前の南相馬市における「外貨獲得」産業

[表3-1]は、「H21 経済センサス」による南相馬市と福島県の産業別（34部門）事業所数と従業者数を示したものである。南相馬市の2009年の全産業（公務関連も含む）の従業者数は、30,629人である。従業者数が1,000人以上の産業を人数が多い順で列挙すると、「商業」6,047人で断トツであり、続いて、「福祉・保健・社会保障・介護関連」3,435人、「建設業」3,281人、「対個人サービス業」3,179人、「対事業所サービス業」2,533人、「教育研究」1,285人、「運輸」1,232人となっている。南相馬市における従業者1,000以上の産業は、市民生活に直結するサービス産業及び建設業と対事業所サービスであり、これらの産業が就業機会を創出しており、製造業で1,000人以上の従業者を擁する産業は存在しない。

製造業で500人以上の従業者の産業は、「繊維製品」が918人、「一般機械」777人、「金属製品」761人、「電子部品」751人、「飲食料品」541人などである。これらの産業には、大企業の子会社として多くの従業者をかかえている事業所がある。今回の震災によって被災した子会社で、本社の意向により撤退した事例が増えており、製造業は、本社の経営戦略に常に左右され、地域にとっては不安定な産業であり、必ずしも地域密着型とはなりえないことを物語っている。

南相馬市には、東北電力原町火力発電所があり、今回被災し稼働停止になっているが、

「電力・ガス・熱供給」の従業者は、230人と意外に少ない。

[表 3-1] 福島県と南相馬市の事業所数及び従業者数

	福島県		南相馬市		南相馬比率	
	事業所数	従業者数(人)	事業所数	従業者数(人)	事業所数(少数点)	従業者数(少数点)
農業	575	6,347	25	360	0.043	0.057
林業	191	2,121	8	106	0.042	0.050
漁業	46	712	4	32	0.087	0.045
鉱業	76	730	3	15	0.039	0.021
飲食品	1,127	20,420	31	541	0.028	0.026
繊維製品	901	12,259	61	918	0.068	0.075
パルプ紙木製品	1,030	9,681	38	347	0.037	0.036
化学製品	150	7,573	4	278	0.027	0.037
石油石炭製品	32	226	1	36	0.031	0.159
窯業土石製品	461	8,165	8	147	0.017	0.018
鉄鋼	74	2,767	6	47	0.081	0.017
非鉄金属	93	3,899	3	16	0.032	0.004
金属製品	749	10,809	40	761	0.053	0.070
一般機械	823	19,079	57	777	0.069	0.041
電気機械	282	10,792	9	190	0.032	0.018
情報通信機器	186	14,220	7	130	0.038	0.009
電子部品	395	20,318	19	751	0.048	0.037
輸送機械	203	12,107	4	32	0.020	0.003
精密機械	224	8,321	11	192	0.049	0.023
その他の製造工	1,525	22,857	61	956	0.040	0.042
建設業	12,079	83,287	399	3,281	0.033	0.039
電力ガス熱供給	62	5,497	4	230	0.065	0.042
水道廃棄物処理	706	8,558	27	286	0.038	0.033
商業	27,035	183,840	947	6,047	0.035	0.033
金融保険	1,647	20,572	71	785	0.043	0.038
不動産	4,868	11,578	177	318	0.036	0.027
運輸	2,092	43,977	64	1,232	0.031	0.028
情報通信	1,360	15,248	41	267	0.030	0.018
公務	994	28,729	28	855	0.028	0.030
教育研究	4,118	44,473	156	1,285	0.038	0.029
福祉保健社会保	5,784	93,956	226	3,435	0.039	0.037
その他公共サービ	2,545	8,567	98	264	0.039	0.031
対事業所サービス	7,711	81,495	272	2,533	0.035	0.031
対個人サービス	21,920	120,731	742	3,179	0.034	0.026
全産業	102,063	943,465	3,652	30,629	0.036	0.032

このように、従業者数をみるかぎり、南相馬市ではその大半が「商業」「福祉・保健・社会保障・介護関連」「対個人サービス業」など市民生活直結型サービス産業と建設業・対事業所サービス業で大きな雇用を創出しており、製造業や電力業では、雇用創出が相対的に

みるとあまり大きくないことがわかる。

ところで、南相馬市の産業構造の特徴や今後の産業振興策の方向性を議論する際、公表されている地域経済データのみでは、限界があるので、「南相馬市産業連関表（暫定版）」を作成し、各産業の移出超過額の算出をこころみた。ただし、現段階では作成した「南相馬市産業連関表（暫定版）」は、あくまでも暫定版であるため、移出、移入、したがって移出超過額の精度には問題を残しているが、産業別移出超過額の全体的傾向については、一定把握することができる。今後、確定版を作成し、再推計することが課題と残されている。

[表 3-2] 南相馬市の産業別地域内生産額と移出超過額（単位：百万円）

	地域内生産額	移出超過額
農業	15,813	8,396
林業	1,316	159
漁業	1,067	513
鉱業	274	-11,372
飲食料品	18,199	-1,786
繊維製品	4,135	-100
パルプ・紙・木製品	10,488	2,344
化学製品	13,877	-1,586
石油・石炭製品	1,109	-11,123
窯業・土石製品	3,184	-924
鉄鋼	1,842	-4,568
非鉄金属	1,303	-3,363
金属製品	16,223	9,852
一般機械	13,364	-785
電気機械	6,203	-1,847
情報・通信機器	7,323	2,232
電子部品	18,149	7,807
輸送機械	1,135	-8,748
精密機械	5,601	3,393
その他の製造工業製品	20,492	6,682
建設	32,172	0
電力・ガス・熱供給	94,759	81,687
水道・廃棄物処理	8,645	1,959
商業	30,547	-21,371
金融・保険	16,786	-2,552
不動産	25,200	-6,026
運輸	19,815	-4,936
情報通信	5,011	-16,756
公務	18,749	0
教育・研究	18,166	-12,884
医療・保健・社会保障・	29,998	-15,413
その他の公共サービス	2,296	-167
対事業所サービス	18,063	-19,824
対個人サービス	20,517	-5,491
事務用品	935	93

これによると、「電力・ガス・熱供給」の移出超過額が断トツに黒字であり、農業も黒字である。製造業において移出超過額が黒字傾向の産業があり、ほとんどの第3次産業では、移出超過額が赤字の傾向にある。移出超過額の黒字が大きい産業を順に列挙すると、「電力・ガス・熱供給」、「飲食料品」、「金属製品」、「電子部品」、「その他製造工業製品」、「農業」などであり、これらの産業が南相馬市における「外貨獲得」産業とすることができる。

「外貨獲得」産業の直接の雇用創出効果は必ずしも大きくないが、間接の雇用創出効果が大きいことに着目する必要がある。例えば、今回原町火力発電所が被災し、電力の移出がゼロになっているが、「電力・ガス・熱供給」の移出がゼロになると、我々の試算では「対事業所サービス」「商業」「対個人サービス業」などサービス産業を中心に、数千人の直接・間接雇用の喪失が発生する。また、ここで挙げた「電力・ガス・熱供給」以外の外貨産業の移出がゼロであれば、サービス産業のみならず製造業も含めて多くの産業で雇用喪失が発生し、やはりその規模は数千人にのぼる。

震災前の南相馬市では、「電力・ガス・熱供給」、「飲食料品」、「金属製品」、「電子部品」、「その他製造工業製品」、「農業」などが移出を通じて、雇用創出の「素」になり、南相馬市の産業全体を支えていたことに留意する必要がある。

他方、第3次産業特に、「商業」の移出超過額が大幅赤字であることは、「商業」は就業者数が一番多いが、にもかかわらず南相馬地域は商業サービスの多くを他地域から購入していることを意味する。このことは、商業サービスの供給サイドにおいて南相馬市は競争力がなく、商業の近代化が遅れていることを意味する。商業の移出超過額の大幅赤字への対応が重要である。

以上の議論をもとに、今後の南相馬市の産業再生のあり方について、筆者の考え方を述べることによって本章のまとめとしたい。

(4) 震災後の南相馬市における産業再生の基本的視点

- ・電力産業は南相馬市にとって「ガリバー的」存在であり、今後の火力発電所の稼働の有無が南相馬市における雇用創出の行方を左右する可能性があり、原町火力発電所の早期の稼働開始を着実なものにする必要がある。
- ・製造業や農業は、域内生産額や雇用創出という視点からは、第三次産業に比して、必ずしもその規模は大きいというわけではないが、「外貨獲得」産業として重要であり、「外貨獲得」産業の間接雇用創出効果に注目すべきである。震災後、「飲食料品」の日本デルモンテ(株)、「電子部品」のエプソントヨコム(株)が撤退し、有力な「外貨獲得産業」が少なくなってきたことは大きな問題である。「外貨獲得」ができる企業誘致政策を強化することが不可欠である。
- ・南相馬市の製造業の特徴は、地元密着の規模の小さい製造業者が多いが、これらは「その他製造業」を構成して、強みを発揮していた。しかし、現在事業所の事業再開率はほ

ば 66%であり、事業再開できていない事業所の一刻も早い再開支援を行い、規模は小さくても多種多様な業種を「外貨獲得産業」として育てていくため、地域金融を中心とする個別事業所の復興支援が重要である。

- 商業については、全国規模でのチェーン展開を行っているユニクロ、カインズホーム、ゼビオなどがまだ閉店を継続している状況がある。これらの企業の再開も含めて商業の競争力を高めるような供給体制を強化する課題もこっている。
- 南相馬市の経済復興施策は、「産業の再生」と「あらたな産業の創出」に分けて提案されている。「あらたな産業の創出」にかかわって、南相馬市における産業創出計画の特徴は、「ピンチをチャンスに」という発想のもと、被害をうけた地域の土地利用計画とリンクした形で、原子力発電からクリーンエネルギーの転換を契機としたエネルギー産業と農水産業の連関による産業集積、放射線利用や被曝に対応するための医療・保健産業の育成、原発解体処理を契機としたロボットや特殊部品等の機械産業の育成、などにあるということが出来る。南相馬市は、事業連携による新産業育成のため、「復興事業パートナー」を公募し、40社ほどの応募があった。応募した事業所の大きな関心は、自然エネルギー産業の育成、特に太陽光発電所や風力発電所の建設に興味を示している。多くの応募事業所は、これら発電所に建設に必要な機材や部品の納入に関心を示しているが、南相馬市に企業進出するかどうかは未知数である。
- 自然エネルギー産業育成では、電力の「地産地消」をめざしているが、自然エネルギーを利用した発電所をつくっても、南相馬市民の「電気・ガス・熱供給」の家計消費額は、原町火力発電所の移出額に比較すると、わずかなものであり、「地産地消」による雇用の創出効果はきわめて限定的であることに留意する必要がある。
- 自然エネルギーの導入による新産業の育成は、重要な課題であるが、自然エネルギーによる電力供給は、地域の電力需要の自給が主要な目的であり、移出を増やすことにはつながらない。地域経済の活性化と安定した就業機会の確保という視点からは、自然エネルギーによる電力供給は地域内自給を目標に、火力発電は移出を目標にするという補完的關係を強化していくことが必要である。
- もし自然エネルギー産業を新産業として育成し、新たな就業機会を創出するとした場合、自然エネルギー産業を軸として、それに関連する製造業や農業を連関させて、異業種産業を集積し、それらが移出の増大をもたらすことが不可欠である。

参考文献・資料

- 愛知県被災地域支援対策本部被災者受入対策プロジェクトチーム（2011）「受入被災者アンケート調査結果について」
- 大阪府政策企画部危機管理室（2011）「東日本大震災に係る避難者アンケートの結果について」
- 総務省統計局政策統計官・統計研修所（2011）「平成 21 年経済センサス基礎調査 東日本太平洋岸地域等に係る特別集計等」
- 長野県危機管理部危機管理防災課「東日本大震災「避難者の思い」調査結果について」
- 新潟県防災局広域支援対策課（2011）「福島県からの避難者に対する今後の生活再建に関する意向調査の集計結果について」
- 福島県雇用労政課（2011）「就労に関するアンケート調査」
- 福島県（2010）「2005 年福島県産業連関表（36 部門取引額表）」
- 本田豊（2011）「南相馬市における「帰還問題」と経済復興の基本的方向性について」（ディスカッションペーパーNo. 22 立命館政策科学会）
- 本田豊・中澤純治（2000）「市町村地域産業連関表の作成と応用」（『立命館経済学』第 49 巻）
- 南相馬市（2011）「南相馬市復興ビジョン（H23 年 8 月 17 日）」
- 南相馬市「東日本大震災福島県南相馬市の状況（H23 年 9 月 9 日現在）」
- 南相馬市経済復興研究チーム（2011）「新たな発想による事業事例の研究～経済復興計画策定に向けて～（H23 年 7 月 14 日作成）」
- 南相馬市災害対策本部（2011）「市外に避難している南相馬市民の帰還計画－自立に向けてさらに一歩踏み出そう－（H23 年 7 月 8 日）」
- 南相馬市（2011）「緊急時避難区域解除に係る復旧計画（H23 年 9 月作成）」
- 南相馬市（2011）「東日本震災による南相馬市の被害」
- 山形県広域支援対策本部避難者支援班（2011）「東日本大震災アンケート調査集計結果」

VI. 新潟県における被災者受け入れ・支援の状況と課題

平岡和久

はじめに

本章は、原発事故等にもなう多くの避難者を受け入れた新潟県の避難者受け入れ・支援の状況を整理したものである。調査にあたっては新潟県庁、新潟市、三条市および燕市の担当者へのヒアリングおよび資料提供を受けた¹³。

1. 新潟県における避難者受け入れと支援の概要

(1) 避難者受け入れの経緯

新潟県は東日本大震災発災直後に直ちに情報収集、応急対策を開始し、災害対策本部を当日 15 時に立ち上げ、情報収集のために宮城県庁に 2 班 9 名、福島県庁に 1 班 5 名の職員を派遣した。被災地支援としては、発災直後の対応として食料、仮設トイレ等の救援物資対策を重点的に実施するとともに、自治体応援、広域消防応援、広域医療応援を実施した。

県外避難者の受け入れについては、3 月 14 日頃から広域避難の兆候を察知し、3 月 15 日には福島からの避難者の主要ルート上に相談所を設置し、避難所や宿泊施設等の案内、健康相談、スクリーニング等を実施した。3 月 16 日から南相馬市長からの要請を受けて集団避難を受け入れた（約 2,300 人）。なかでも南相馬市立総合病院の入院患者や透析患者、老人福祉施設入所者等の受け入れも行った。

震災・原発災害の発災以降、県内各市町村に被災自治体からの避難者がばらばらに避難してきたが、それに対して、新潟県と県内 30 市町村が協定を結び、全市町村での受け入れを行った。

避難者には出入りがあったが、最大時で 1 万人以上が新潟県内に避難していた。なかでも新潟県には発災直後から罹災した被災者や原発事故における避難区域以外のいわゆる「自主避難者」が多く流入してきた。

避難所の設置に関して県からは、集合避難所が長期化するとプライバシーの問題が生じるため、各市町村にプライバシーの配慮や妊婦等への配慮も要請した。また、県からは避難所に被災地情報を提供した。冷房設備のない避難所は夏前にホテル・旅館、借上げ仮設住宅等に移動するように要請した。

新潟県には 12 月 16 日現在、7058 人の被災者が避難している。一次避難所（集会施設・公共施設等）やホテル・旅館等（二次避難所）は 8 月末までにおおむね解消され（集会施設・公共施設等は 8 月末までに閉所、ホテル・旅館等は 10 月初旬に避難者数はゼロに）、避難先は、借り上げ仮設住宅 4,907 人、公営住宅・雇用促進住宅等 930 人、その他（親戚・

¹³ 以下のヒアリング調査を行った。2011 年 12 月 20 日、新潟県防災局広域支援対策課、新潟市市民生活部危機管理防災課、12 月 21 日、燕市総務課防災対策係、三条市総務部防災課・福祉保健部福祉課。

知人宅等) 1,026 人、病院 81 人、社会福祉施設等 114 人(うち高齢者関係施設 111 人、障害児・者関係施設 3 人)といった内訳になっている。このうち、病院・社会福祉施設等は南相馬市からの依頼による避難者が入っている(表 1 参照)。

12 月 16 日時点での避難者の特徴は以下のとおりである。第一に、避難者の 4 割が 18 歳未満。65 歳以上の高齢者は 1 割弱であり、平均年齢は福島県平均年齢より 10 歳以上若い。第二に、男性 3120 人、女性 3719 人と女性の方が多い(表 2 参照)。夏以降、新たな避難者が郡山市や福島市などから流入しており、その多くが母親と小さな子ども連れとなっていることが女性と若年者が多く要因となっている。

表 1 新潟県における県外避難者の受け入れ状況

新潟県における県外避難者受け入れ状況(人)		新潟県における県外避難者受け入れ状況(人)		新潟県における県外避難者受け入れ状況(人)	
2011年3月31日		2011年4月26日		2011年6月24日	
区分	受け入れ人数	区分	受け入れ人数	区分	受け入れ人数
1. 避難所	7035	1. 避難所	4535	1. 避難所	3790
2. 避難所以外(親戚・知人宅等)	1579	うち集会施設・公共施設等	2111	うち集会施設・公共施設等	431
市町村把握人数計 1+2	8614	うちホテル・旅館等等	1534	うちホテル・旅館等等	2024
3. 病院	112	うち公営住宅・アパート等	890	うち公営住宅・アパート等	1335
4. 社会福祉施設等	188	2. 避難所以外(親戚・知人宅等)	3377	2. 避難所以外(親戚・知人宅等)	3766
5. 民間宿泊施設	308	市町村把握人数計 1+2	7912	市町村把握人数計 1+2	7556
受け入れ人数合計	9222	3. 病院	109	3. 病院	91
		4. 社会福祉施設等	172	4. 社会福祉施設等	166
		受け入れ人数合計	8193	受け入れ人数合計	7813
* 民間宿泊施設は、福島県境周辺で調査に協力していただいている宿泊施設100か所の調査結果。「2. 避難所以外(親戚・知人宅等)」と一部重複あり。					
* 社会福祉施設等のうち、高齢者関係施設183人、障害児・者関係施設5人		* 社会福祉施設等のうち、高齢者関係施設165人、障害児・者関係施設7人		* 社会福祉施設等のうち、高齢者関係施設158人、障害児・者関係施設9人	
* 避難所受け入れ人数のうち、透析患者98人					
* 避難所数84か所					
新潟県における県外避難者受け入れ状況(人)		新潟県における県外避難者受け入れ状況(人)			
2011年9月2日		2011年12月16日			
区分	受け入れ人数	区分	受け入れ人数		
1. 集会施設・公共施設等	0	1. 集会施設・公共施設等	0		
2. ホテル・旅館等	211	2. ホテル・旅館等	0		
3. 公営住宅・雇用促進住宅等	1251	3. 公営住宅・雇用促進住宅等	930		
4. 借上げ仮設住宅	2192	4. 借上げ仮設住宅	4907		
5. その他(親戚・知人宅等)	2580	5. その他(親戚・知人宅等)	1026		
市町村把握分受け入れ人数計	6234	市町村把握分受け入れ人数計	6863		
6. 病院	86	6. 病院	81		
7. 社会福祉施設等	166	7. 社会福祉施設等	114		
受け入れ人数合計	6486	受け入れ人数合計	7058		
* 社会福祉施設等のうち、高齢者関係施設158人、障害児・者関係施設1人					
* 9月1日より避難所として提供してきた公営住宅・アパート等を仮設住宅に切り替えたので、記載項目を変更				出所:新潟県資料	

表2 新潟県における県外避難者数の推移

新潟県における県外避難者数(市町村把握分)の推移										
市町村名	3月31日	4月26日	5月31日	6月24日	7月29日	8月26日	9月30日	10月28日	11月25日	12月26日
新潟市	778	737	859	988	1203	1403	1824	2081	2346	2404
長岡市	924	620	517	388	471	481	499	511	498	498
三条市	596	566	395	369	337	314	302	293	288	280
柏崎市	510	2026	2151	2078	1610	1683	1723	1642	1559	1552
新発田市	961	544	555	561	516	396	347	377	390	392
小千谷市	180	176	143	128	99	69	46	44	43	42
加茂市	71	82	83	91	100	86	86	81	66	63
十日町市	51	47	35	35	48	20	23	23	27	27
見附市	487	348	227	187	192	185	170	167	165	150
村上市	175	175	209	207	194	186	182	181	173	180
燕市	251	209	146	137	129	120	147	140	145	140
糸魚川市	204	54	33	21	14	8	8	8	8	8
妙高市	194	119	80	65	47	30	19	21	21	20
五泉市	119	95	93	95	93	97	108	127	126	126
上越市	304	242	348	341	301	261	251	250	247	249
阿賀野市	133	75	48	44	35	35	68	91	124	137
佐渡市	227	217	119	126	145	114	109	111	110	106
魚沼市	153	66	41	40	36	31	34	32	29	29
南魚沼市	236	247	251	250	370	205	67	59	55	56
胎内市	166	70	69	75	83	78	64	65	154	162
聖籠町	281	182	150	144	98	71	34	31	25	24
弥彦村	53	20	18	18	18	10	0	0	0	0
田上町	75	57	51	45	31	8	6	6	2	2
阿賀町	59	24	23	23	25	24	26	26	24	24
出雲崎町	78	62	42	37	37	27	21	17	17	17
湯沢町	876	474	709	766	354	115	71	68	66	66
津南町	19	22	16	12	11	10	13	13	10	11
刈羽村	406	332	258	242	220	167	151	146	122	96
関川村	47	24	47	40	29	21	21	18	18	17
粟島浦村	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3
計	8614	7912	7719	7556	6849	6258	6423	6632	6861	6881

出所：新潟県資料より作成

表3

新潟県における避難者の年齢構成(12月16日現在)	
未就学者(～6歳未満)	1227
就学者(6歳以上15歳未満)	1110
高校生相当の年齢層(15歳以上18歳未満)	173
就労者等(18歳以上65歳未満)	3762
高齢者(65歳以上)	581
不明・調査中	10
合計	6863

出資：新潟県資料

(2) 避難者支援

新潟県は避難者支援専門組織として広域支援対策課を設置した。県内自治体による生活支援としては、就学希望の小・中・高校生を約1100人受け入れ、住環境改善のための旅館・ホテル等の提供(ピーク時2000人超)、生活再建・就労に関する意向調査の実施(6月)、雇用促進基金を活用した避難者の緊急雇用、借り上げ仮設住宅の提供(7月1日から提供)、避難者の見守り支援などが行われた。このうち、避難者雇用による見守り巡回・相談は約10市町村30～40名くらいであった。また、各自治体におけるサポート拠点(相談所・サロン)の設置や中間支援組織との連携体制の整備も行われた。保育所入所などの理由で住民票を移す人もいるが、住民票を移しても災害救助法に基づく支援を含め、これまでと同様に支援を行っている。

県は6月に避難者の意向調査を行った（6月8日～30日、郵送による実施）。送付対象2,728世帯中、回答1,614世帯（4,254人）であり、そのうち、就労相当年齢（18歳から65歳未満）は2,163人（男性882人、女性1,281人）であった。

回答者のうち就労済みが407人（男251人、女156人）、就労希望有りが471人（男性153人、女性318人）であった。新潟県内の避難者の74%の世帯が福島県の仮設住宅に申し込み等を行っていない。仮設住宅に申し込み等を行っていない世帯のうち60%が引き続き新潟県での生活を希望していた。24%の世帯が今後の生活拠点を決められていない。引き続き新潟県での生活を希望する世帯のうち72%が原発30キロ圏内または計画避難区域内からの避難者であった。新潟県内の仮設住宅での生活後の意向については、「決められない」が43%、「福島県の自宅に帰る」が37%、「新潟県内に定住希望」が18%。新潟県内の仮設住宅での生活期間については、「1年以上」が28%、「決められない」が55%であった。

（3）借上げ仮設住宅

借上げ仮設住宅入居の有資格者については、福島県は自主避難を含め、全域が対象（福島県からの要請があり）、宮城県・岩手県は仮設住宅の入居資格がある人が対象となっている。新潟県では、新たに避難する人に仮設住宅を提供してよいか福島県に問い合わせしたが、福島県からは、「新たな避難者に対しても住宅の提供をお願いする」との要請があった。

借上げ仮設住宅は今のところ、2012年3月までの提供としている。いつまで提供するかについては、福島県の方針を待つて決めるという。新潟県としてはあくまで被災県の支援というスタンスを堅持することとしている。

2. 新潟市における避難者受け入れ・支援

（1）東日本大震災・原発事故発災以降の被災者受け入れ・支援の経緯

新潟市は新潟県との協定を結び県外避難者への支援を行った。新潟市は7避難所を開設し、ピーク時には3,912人が入所した。7避難所は体育館・スポーツセンター、産業振興センターであり、そのうち亀田総合体育館は4月26日に閉鎖、西総合スポーツセンターはエアコンがないため7月中旬に閉鎖した。受け入れにあたっては希望者に対してスクリーニング検査を実施した。

生活支援については、まず住宅支援として市営住宅の空き室120戸を提供し、不動産取引団体が民間賃貸住宅の仲介手数料は無料にしたことから、その情報提供を行った。就学支援としては、小中学校の転入学を153人受け入れた。弱者対策としては、福祉避難所を老人福祉センターに開設し、寝具・食事の提供を行った（3月17日開設、5月5日閉鎖）。また、避難所における市医師会、歯科医師会、薬剤師会による巡回診療、生活相談、公共施設等の割引などをおこなった。

市民・事業者による支援としては、市民の支援物資、市民ボランティアによる支援の他、事業者による支援として理容・クリーニングサービス、インターネット端末・テレビ設置、

新聞提供などがあつた。その他、市民から募つた見舞金を避難者におくつた。

新潟市の被災者支援に関する予算措置については専決処分および補正予算で対応し、災害救助法にもとづく費用弁済の対象となる分については費用を新潟県をつうじて求償している。災害救助法の適用対象外の経費としては、新潟市で備蓄している毛布のクリーニング代などがあり、特別交付税により措置される見込みである。

(2) 被災者の生活、就学、医療、福祉、雇用等の状況と課題

新潟市への避難者は12月19日現在、901世帯2,385人であり、特に夏以降、母子避難者が増加した。未就学児童が全体の26%（中学生以下42%）を占める。7月1日から提供してきた民間借り上げ住宅等における被災者の入居と生活の状況については、12月19日現在、借上げ仮設住宅1,935人、公営住宅等137人、親戚・知人宅等302人、合計2,374人となっている。

避難者にとって二重生活による精神的・経済的負担が大きく、入居期間の延長要望も出ている。

夫が福島に残る形の母子避難者にとっては二重生活による生活費の負担増とともに、母親が働きたい場合に保育と就業をどう調整するかという課題がある。母子避難者の場合、パート就労のニーズがあるという。その場合、児童が保育所に入れられないという問題がある。新潟市に住民票のない世帯のうち避難元市町村が広域保育を認めない避難者は保育所で受け入れていない。

(3) 被災者支援およびNPO等との連携について

民間団体との連携については、新潟市震災避難者交流促進協議会があり、協議会メンバーとして新潟市、NPO法人新潟NPO協会、NPO法人新潟市市民活動支援センター運営協議会、NPO法人まちづくり学校が入っている。

民間と連携した被災者支援については県の「新しい公共」事業のなかのメニューがあり、県の補助事業を受けた事業を展開している。常設の交流場所を10月初旬に東区の民家を借りて開設した。1日平均30～40人が利用しているが、母子避難者の利用が多い。交流施設には市からの情報提供、弁護士の法律相談、税理士の税減免制度等の相談、などが提供されている。また、市内の複数区をまわつてのイベント開催やフリーペーパーの発行も行っている。

市は避難者の孤立化を防止するために見守り相談員を8区のうち5区に一人ずつ配置し、緊急雇用事業により市の臨時職員として被災者を雇用した。

その他、宇都宮大学の教員により、母子支援プロジェクトである「福島ママ茶会」が開催されている。

3. 三条市における避難者受け入れ・支援

(1) 東日本大震災・原発事故発災以降の被災者受け入れ・支援の経緯

三条市では、3月16日に新潟県からの依頼を受け、同日に避難所を開設し、受け入れを

開始した。23時30分に6台のバスが総合福祉センターに到着した。4避難所を開設し、累計避難者合計815人を受け入れたが、その概要は以下のとおりである。

①総合福祉センター（3月16日開設、8月31日閉鎖）、累計避難者数260人 冷暖房完備 入浴施設あり、多目的ホールは床暖房あり。

②ソレイユ三条（3月16日開設、5月28日閉鎖）、累計避難者数185人、冷房施設なし。

③体育文化センター（3月16日開設、6月16日閉鎖）、累計避難者数204人。

④サンファーム（3月17日開設、5月29日閉鎖）、累計避難者数98、シャワー施設あり

⑤避難所以外（親戚・知人宅）、累計避難者数68人。

三条市は、6月に避難所調査を実施し、避難の長期化に対応し、市からアパートに移りませんかと呼びかけを行った。アパート等は二次避難所の扱いにした。宅地建物取り扱い業協会三条支部と協議し、市から条件を提示したうえで物件を募集し、186戸の提供を受けた。二次避難所として市が開設・提供した。物件情報を避難所に掲示し、避難者が自分で申し込みを行う形をとり、80件の契約、78世帯199人が入居した。また、公営住宅に7戸が入居した。雇用促進住宅については29戸が貸し出し可能であり、これまで延べ30世帯が入居し、12月現在では20世帯が入居している。社宅・空き家の無償提供は19戸あり、そのうち社宅に1世帯、民間空き家に2世帯が入居している

また、市単独の措置として、避難所を出る人に自立生活のための必需品を購入するための支度金を単身世帯に20万円、複数世帯に30万円支給した。

新潟県とは、市の支援における災害救助法による経費の求償に係る事務手続きのやりとり、避難者名簿の報告および県内の避難者支援状況に関する情報提供などがかかわっている。また、南相馬市からの職員の派遣があり、避難所の運営にあたった。

（2）被災者支援に関する予算措置、および災害救助法にもとづく費用弁済の状況

三条市では、東日本大震災被災者支援費を設け、行政課で一括して予算措置を行い、各課に執行委任した。災害救助法にもとづく求償については、22年度分は概算交付済みで約2,600万円、23年度第一回求償（6月30日まで）分は精算監査済みで被災県に求償中（約5,700万円）、第二回求償（10月31日まで）分は所要額を県に報告済み（約3,350万円）のプロセスとなっている。

災害救助法にもとづく求償対象外の経費としては、制服・ランドセルがあるが、それについては文科省の補助金に申請した。仮設住宅の水光熱費や支度金についても対象外であるが、市民からの寄付・義捐金をあてた。

（3）被災者の生活、就学、医療、福祉、雇用等の状況と課題

9月以降、避難所は閉鎖となり、避難者の住居は仮設住宅の扱いとなり、災害救助法上では光熱水費の求償対象外となるが、三条市では2011年度末までは市が全額補助した。2012年4月1日から光熱水費は入居者の自己負担になる。ただし、9月以降に県の借上げ仮設住宅制度を利用して新たに避難してきた避難者（14世帯50人）に対しては光熱水費は

自己負担となる。

保育所は住民票を移さなくても受け入れている。就園等に係る経費補助も 2011 年度末まで継続し、2012 年度からは所得に応じた助成制度を利用してもらおう。12 月 1 日現在、幼稚園に 13 人、保育所に 3 人が入っている。小中学校での受け入れについては、小学校 39 人、中学校 15 人（12 月 1 日現在）となっている。

就労支援については、ハローワークでの就職相談の予約制度をとるなどの便宜を図っている。就職相談 109 件、巡回相談 10 回（相談件数 21 件）、就職件数 12 件といった実績である。

医療・福祉に関する支援としては、健康診断・各種がん検診の実施、健康相談・保健師による訪問支援、特別養護老人ホーム等への入所支援、一時帰宅への支援を行っており、来年度も継続する。

その他、市は総合福祉センターに交流ルームを設置し、運営スタッフとして避難者を 3 名雇用している（県の補助事業）。その他に市の臨時職員として避難者を 7 名雇用し、各課に配属している。臨時職員の仕事は避難者の支援に係る仕事を含んでおり、各部署の業務の他に、情報誌づくりと週一回の情報誌を避難者に届ける仕事を行っている。来年度も 5 名を雇用する予定であるという。

今後の取り組みとしては、県の借上げ仮設住宅の制度見直しの方針が出されれば、それに対応していくことと、自立に向けた支援に軸足を移していくという。

4. 燕市における避難者受け入れ・支援

燕市では次の 3 か所に避難所を設置した。第一避難所（防災センター、7 月 31 日閉鎖）、第二避難所（体育センター武道館・研修館、5 月 15 日閉鎖）、第三避難所（国上農村環境改善センター。自主避難者向け。日帰り温泉を併設。4 月 17 日閉鎖）。3 月 17 日に南相馬市からのバス 4 台 154 名が到着し、避難所に入った。

避難所の運営については、当初は市職員が 24 時間体制で運営にあたり、途中から少しずつ避難者による自主運営の役割を増やしていった。市保健師、医師会、歯科医師会による巡回を行うとともに、意見交換会、個別ヒアリングを実施し、避難者の要望・意向を把握した。食事については民間事業者を中心に提供された。また 4 月 28 日までは学校給食センターが昼食を提供した。

被災者への生活援助については、就学・通学支援として学用品や制服の援助を行うとともに、避難所での学習室を設置した。求人情報の提供としては市内企業の協力により工場見学ツアーを実施した。移動支援として生活支援バスの運行を実施し、買い物ツアー、コインランドリー、日帰り温泉への送迎を行った。その他、生活家電セットの無償貸与を日赤 6 点セットまでのつなぎとして行った。また、避難所農園を市民から土地を提供していただいて開設し、7 月に収穫祭を開催した。

義援金および支援物資の受け入れは、平成 23 年 12 月 16 日現在で 629 件、約 1 億 300

万円であった。使途としては、①燕市に避難している方を支援として、学用品購入助成金（小学生4万円、中高生5万円）、生活支度金（1世帯10万円）、避難所運営費における災害救助法対象外経費分、②仮設住宅応援グッズの寄贈（金属洋食器・金属ハウスウェアなど燕の産品。岩手県、宮城県、福島県へ各1,000セット）、③赤十字、あしなが育英会への義援金、であった。

市内全ての一次避難所閉鎖後の8月1日からは、被災者サポートセンターを市役所吉田庁舎内に開設した。平日の9時から17時まで開き、市臨時職員1名の他、被災者3名を雇用し運営にあたった。活動内容としては、被災者宅の訪問、被災者サポートセンター便りの発行（月2回）、支援物資の配布、交流会の開催（これまで3回開催、各20名程度の参加）などである。

12月22日現在、140名が避難しており、避難先は雇用促進住宅58名、市営住宅2名、民間借上げ住宅75名、知人宅等3名、福祉施設2名となっている（表4参照）。

予算については、3月は専決処分、4月に補正予算を組み、災害救助法の対象経費については求償を行った。タクシー利用、レンタカー、就学支援のうち制服、避難所を出る方への生活支度金は災害救助法の適用対象外であり、制服や生活支度金等には義援金をあてた。

燕市内避難者数(2011年12月22日現在)														
住宅の種類	世帯数	人数	男女別		年代別									
			男	女	0~9	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	不明
雇用促進住宅	18	58	25	33	20	5	14	6	2	7	1	1	2	
市営住宅	1	2	1	1						1	1			
民間借上げ住宅	32	75	39	36	12	7	15	11	10	6	7	2	5	
知人宅	2	3	1	2	1			1			1			
福祉施設	2	2	1	1				1				1		
合計	55	140	67	73	33	12	29	19	12	14	10	4	7	0

避難場所別	世帯数	人数	男女別		年代別									
			男	女	0~9	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	不明
第一避難所	40	97	49	48	2	9	5	8	9	23	16	17	8	
第二避難所	38	86	41	45	7	7	7	8	9	5	16	14	11	2
第三避難所	11	28	14	14	6	3	1	4		1	2	2	1	8
その他避難所以外	21	58	20	38	11	2	5	9	3	2	11	2	3	10
合計	110	269	124	145	26	21	18	29	21	31	45	35	23	20

*年齢は2011年4月1日を基準とする
出所:燕市資料

5. 新潟県にみる避難者受け入れ・支援の課題

新潟県広域支援対策課や各市町村でのヒアリング等であげられた避難者支援の課題は次の4点であった。第一に、借上げ仮設住宅における孤立化対策をどうするかがある。避難

所と異なり、借り上げ仮設住宅には被災者が個々ばらばらに入居している状況があり、孤立化するリスクが高い。

第二に、帰還に関する被災自治体の方針や被災者支援についての要望を受け、それに対する支援をどうしていくかがある。被災自治体に取り組みを支援するということからすれば、被災自治体からどういう対策・ケアを受け入れ自治体にしてほしいかについて要請してもらふ必要であるという。

第三に、被災者支援に対する財政措置が避難者支援の実態にあわないことである。

第四に、避難者ニーズに対応した支援の仕組みが求められることである。これまでの災害救助法等の枠組みでは避難者のニーズに十分に答えられないことがある。

第一の孤立化対策については各市町村においても課題としてあげられているが、個人情報保護、プライバシーの尊重の必要性もあり、行政のみでは対応が困難となっている。この点ではコミュニティやNPOなどの市民団体との連携が重要になろう。

第二の被災自治体の方針や要望を受けて支援を行うという点については、そうしたスタンスが基本になることは当然としても、避難者の状況を把握している受け入れ自治体独自の判断にもとづく支援も依然として重要であろう。この点では被災自治体と避難者受け入れ自治体間のいっそうの情報共有と連携が求められよう。

第三の被災者支援の財政的課題としては、受け入れ市町村の負担が生じないような財政支援が必要であるということは当然の意見であろう。特に、災害救助法と特別交付税の枠組みがバラバラであり、一括した災害支援の枠組みがほしいという意見もあった。また、厚労省の制度では災害救助法にもとづく求償対象となる経費とならない経費の分類が細かくなっており、上でみたように求償対象とならない経費も多く存在する。被災者支援の財政措置については、被災県に枠で配分し、自由に使えるものとすべきという意見も出された。

こうした意見、指摘を踏まえて制度的課題を検討する必要があるが、今回の原発災害による長期の県外避難という事態は災害救助法が想定していないものであり、その経費は東京電力の賠償対象でもあり、災害救助法の撤退かつ柔軟な活用が求められるとともに、災害救助法を超えた別のスキームが必要であるとおもわれる。

第四の避難者ニーズに対応した支援の仕組みという点では、避難者のニーズに対応できない問題がいくつか生じている。一つは仮設住宅にいったん入居した場合、別の仮設住宅に移ることができないというルールである。このルールは県外への長期避難を想定したものではないため、避難者の実態やニーズにあわないものとなっている。また、避難所の設置や運営のあり方にも課題がある。体育館などで大人数を受け入れる場合には居住環境の悪さやプライバシーの問題などがある。できるだけよい居住環境を提供するため市営住宅を避難所として提供するケースもあるが、その場合には食事の提供は行っていない場合が多い。

保育所へのニーズに応えきれないという問題もある。放射性物質から逃れるため、新潟

市などに母子を中心とした避難者が多く移動してきたが、母親がパート等で働く場合には保育所が必要となる。しかし、住民票を移さなければ保育所入所の申し込みができない自治体もある。保育所問題は震災、原発事故以前の住民生活保障に関わる問題点が露呈した問題でもある。そもそも住民の保育ニーズに応えるだけの保育所が整備されていないのであれば、避難者のニーズに応えるのは困難である。

また、制度の不備の一例として公営住宅の位置づけの問題がある。公営住宅に入った避難者にとって、当初は国交省からの通達によって家賃の減免で対応し、その後は厚労省から避難所として位置づけてよいとされ、さらに避難所閉鎖にともない仮設住宅として扱われることとなり、水光熱費の負担が生じるというように、同じ居住のなかでも位置づけが変わっている。このことは従来の縦割りの制度を適用することの限界を示したものといえよう。

原発避難者特措法にもとづく対応については、2012年1月1日からスタートする。新潟市では避難者情報通知窓口は市民総務課であり、そこから福祉・教育等の関係部署につなぐことにしている。各自治体では原発避難者特措法をまたずとも、すでに必要なサービスを実施しているが、特措法がさらにどのように機能するのか注目される。また、特措法の対象となる原発被災自治体以外の自治体の場合にどのような問題が生じるかについても注視する必要があるだろう。

Ⅶ. 群馬県における被災者受け入れ・支援の状況と課題

宮浦 崇

はじめに

群馬県は、東日本大震災において大きな被害を受けた福島県と県北部で隣接し、2012年3月1日時点で、福島県からの避難者を中心に約2,000名を受け入れている状況にある。今回、2012年1月中旬に群馬県庁、前橋市、片品村の担当者に対して、被災者支援に関する経過や対応、課題等についてヒアリングをおこなった。また現地での各種の資料提供を受けたものをまとめたものが以下である。

1. 群馬県における避難者受け入れと支援の概要

(1) 県の震災対応状況

群馬県は、3月11日の震災により県内で家屋損壊による犠牲者（1名）を出している。県内の震災対応として、発災直後に群馬県災害対策本部を設置し県内の被害状況の把握等に当たった。翌12日には災害警戒本部へと移行し、25日には物流やエネルギー対策のための物資・エネルギー対策室を設置している。また4月11日に「がんばろう群馬！産業支援本部」を設置し経済対策等の検討・実施をおこなってきている。

あわせて、近隣被災県に対しての支援のために、3月14日「東北地方太平洋沖地震支援本部」を設置し、3月17日には伊勢崎市内にある宿泊設備を伴う県総合教育センターに「避難者受入支援センター」が開設された。このセンターの機能は、県内避難所の調整・割り振りをすると同時に、一次避難・宿泊機能（実質的な利用は無し）、スクリーニング検査、相談・電話相談対応の窓口となった。同17日には副知事が福島を訪問、3月25日には、群馬県庁内に総務部危機管理室と連携した震災被災者支援室を設置（福島県職員も常駐）し、翌26日に大澤群馬県知事が福島宮城両県を訪問し群馬県で12,000人の避難者受け入れが可能であることを表明した。3月30日より宮城福島両県災害対策本部に群馬県職員を常駐、連絡調整に当たった。4月4日からは被災県に支援職員の派遣を開始している。

(2) 避難者受け入れの状況

群馬県内の避難者は2011年3月27日時点の3,730人をピークに、現在（2012年3月7日現在）は、【表1】のとおり2,084名となっている。当初、県北部の市町村が中心に集団で避難者受入表明を行い、片品村・草津町・東吾妻町¹⁴が南相馬市の、みなかみ町がいわき市の被災者について実際に集団で受け入れている。こういった特定市町村間のルートによる避難と、他方、群馬県の避難者受入支援センターが窓口となった避難、そして縁故による避難の3つに大別される。

¹⁴ 東吾妻町は東京都杉並区との防災協定関係に基づいて、南相馬市の避難者受け入れをおこなっており、災害救助法における求償は福島県ではなく東京都（杉並区）に対しておこなう形となっている。

群馬県の避難者受け入れの特徴としては、集団で受け入れ表明した市町村が、ホテル、旅館等の宿泊施設を多数有しており、当初受け入れていた 3,000 余人の約半数が、個室等

【表 1】県外からの避難者の受け入れ状況（県内市町村毎の施設別：2012 年 3 月 7 日）

（単位：人）

区分	避難所 (旅館・ホテル 含む)	親族・知人宅 等	住宅 (公営・民間住 宅等)	病院・福祉施設	計	前回からの増減
1 前橋市	0	6	306	18	330	5
2 高崎市	0	32	250	96	378	0
3 桐生市	0	14	62	7	83	0
4 伊勢崎市	0	26	140	17	183	1
5 太田市	0	46	292	3	341	8
6 沼田市	0	54	46	9	109	0
7 館林市	0	17	155	4	176	0
8 渋川市	0	13	16	3	32	0
9 藤岡市	0	10	43	3	56	0
10 富岡市	0	0	25	6	31	0
11 安中市	0	15	27	1	43	0
12 みどり市	0	6	20	0	26	2
13 榛東村	0	0	0	0	0	0
14 吉岡町	0	0	10	0	10	0
15 上野村	0	0	0	0	0	0
16 神流町	0	0	0	0	0	0
17 下仁田町	0	0	0	0	0	0
18 南牧村	0	0	0	0	0	0
19 甘楽町	0	11	5	0	16	0
20 中之条町	0	5	38	0	43	-3
21 長野原町	0	0	0	0	0	0
22 嬭恋村	0	1	0	0	1	0
23 草津町	0	8	3	0	11	0
24 高山村	0	0	6	1	7	0
25 東吾妻町	0	0	19	0	19	0
26 片品村	0	0	17	3	20	4
27 川場村	0	0	0	0	0	0
28 昭和村	0	0	0	2	2	0
29 みなかみ町	0	17	0	2	19	1
30 玉村町	0	2	4	1	7	0
31 板倉町	0	0	0	0	0	0
32 明和町	0	0	55	0	55	0
33 千代田町	0	3	26	0	29	0
34 大泉町	0	12	37	1	50	3
35 邑楽町	0	2	3	2	7	0
計	0	300	1,605	179	2,084	21

※民間住宅には、県及び市町村の借り上げ住宅を含む。

出所：群馬県総務部震災被災者支援室公開資料より抜粋

の環境のある施設（従来の二次避難所に相当）に早期に収容可能であったことがあげられる【表2】。

【表2】避難所の種別ごとの避難者数（2011年4月22日時点）

	一次 避難所	公営住宅	ホテル・ 旅館等	親戚・知人 宅、別荘等	病院・ 福祉施設	計
人数	172	790	1,547	287	238	3,034
箇所数	5	27	16	10	56	114

※一次避難所：公営住宅、ホテル旅館以外の公設施設。福祉センター、健康センターなどの個室を伴う施設も含む。

出所：群馬県総務部震災被災者支援室提供資料より

震災の影響で、宿泊施設の予約キャンセル等が相次いだ事もこれらを可能にした要因とされる。片品村など宿泊施設を有する市町村は、群馬県と被災県との調整と平行する形で、それぞれが受け入れ体制の準備に取りかかり、県を窓口とする災害救助法に基づく避難者受け入れ要請が具体化した際には、実際に多数の避難者を受け入れた¹⁵。なお、2011年4月22日時点での受入人数の多い町村は、片品村605名、東吾妻町288名、草津町259名、太田市229名、館林市171名、前橋市159名、みなかみ町138名、沼田市91名、高崎市86名、桐生市60名（以上が上位10市町村）となっていた。

また、群馬県への避難は、発災当初から福島県からの避難者が全体の95%以上を占めている。2011年3月31日時点での群馬県への避難者3,239人について、福島県内町村別に見ると、南相馬市が1,666人（52.6%）、次いでいわき市の724人（22.9%）、浪江町268人（8.5%）、富岡町127人（4.0%）、大熊町96人（3.0%）とつづいている。最も多くの避難者がきている南相馬市は、片品村、東吾妻町、草津町に同市職員が常駐した。

避難者の数的推移を見る資料として【表3】がある。当初集団で避難してきた避難者の収容先としての⑥ホテル旅館等から、次第に④民間賃貸住宅等へとシフトしている様子が見て取れる。当初からの避難者の多くは、2011年10月末に「避難所」が閉鎖となる迄に、福島県職員、南相馬職員が中心に各避難所を廻り、福島県による帰還計画説明、帰還・仮設住宅等への移動のための支援にあたった。はじめは多数を占めた原発30km圏内の避難者が、帰還等により漸減している一方で、それ以外の福島県からの避難者が増加しているのがわかる。この増加は原発事故に起因する自主避難者を多く含み、特に福島県や首都圏との交通の便が良い都市部を中心に顕著とのことである。

¹⁵ 宿泊施設等を有する市町村に対しての避難者受け入れ（二次避難所）のスキームとして観光庁によるスキームが別に全国的に動いていた。これは、旅館組合等を通じて避難者受け入れの調整（5,000円/日,1名）を行うものであったが、このスキーム以前に、群馬県内の宿泊施設は実質一次避難所として避難者受け入れに既に動いており、後に費用の求償等の際にそれらスキームと、受け入れを先行した各市町村が独自に設定した費用（例えば片品村は2,500円/日,1名）との差異の調整が後に課題となった。

【表3】避難者等の数（施設別・避難元別） 2011年6月2日～2012年1月12日

	福島県(双葉郡、南相馬市、田村市)								福島県(左記以外)							
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	合計	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	合計
6月2日	30	712	200	327	266	764	0	2,299	0	130	34	54	85	64	0	367
6月16日	26	717	200	329	271	686	2	2,231	0	134	20	62	69	69	0	354
6月30日	20	719	198	355	281	441	2	2,016	0	128	16	59	79	212	0	494
7月14日	14	743	194	356	250	513	2	2,072	0	111	16	72	88	45	0	332
7月28日	14	745	191	337	233	370	2	1,892	0	115	16	74	86	15	0	306
8月11日	0	690	191	366	214	312	2	1,775	0	136	16	83	88	10	0	333
8月25日	0	690	185	387	231	271	2	1,766	0	140	15	81	81	11	0	328
9月8日	0	696	182	372	229	156	2	1,637	0	155	12	81	78	6	0	332
9月22日	0	697	180	377	232	117	2	1,605	0	168	12	95	91	6	0	372
10月8日	0	689	178	416	201	77	2	1,563	0	169	12	121	96	3	0	401
10月20日	0	671	177	456	196	36	2	1,538	0	164	12	131	96	3	0	406
11月2日	0	665	176	479	187	0	2	1,509	0	168	13	137	95	0	0	413
11月17日	0	659	174	487	183	0	2	1,505	0	154	13	153	95	0	0	415
12月1日	0	639	172	510	183	0	2	1,506	0	159	13	173	95	0	0	440
12月15日	0	641	172	520	181	0	2	1,516	0	159	13	188	101	0	0	461
1月12日	0	597	168	506	180	0	2	1,453	0	155	13	203	103	0	0	474

	福島県(合計)								合計(岩手・宮城・不明含む)							
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	合計	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	合計
6月2日	30	842	234	381	351	828	0	2,666	30	871	239	406	382	828	0	2,756
6月16日	26	851	220	391	340	755	2	2,585	26	883	225	420	377	755	2	2,688
6月30日	20	847	214	414	360	653	2	2,510	20	882	219	443	398	653	2	2,617
7月14日	14	854	210	428	338	558	2	2,404	14	889	215	455	381	558	2	2,514
7月28日	14	860	207	411	319	385	2	2,198	14	890	213	439	360	385	2	2,303
8月11日	0	826	207	449	302	322	2	2,108	0	856	213	477	341	322	2	2,211
8月25日	0	830	200	468	312	282	2	2,094	0	860	206	500	351	282	2	2,201
9月8日	0	851	194	453	307	162	2	1,969	0	881	200	487	346	162	2	2,078
9月22日	0	865	192	472	323	123	2	1,977	0	895	198	515	356	123	2	2,089
10月8日	0	858	190	537	297	80	2	1,964	0	888	196	585	325	80	2	2,076
10月20日	0	835	189	587	292	39	2	1,944	0	865	195	632	322	39	2	2,055
11月2日	0	833	189	616	282	0	2	1,922	0	863	195	664	311	0	2	2,035
11月17日	0	813	187	640	278	0	2	1,920	0	843	193	688	307	0	2	2,033
12月1日	0	798	185	683	278	0	2	1,946	0	826	191	731	307	0	2	2,057
12月15日	0	800	185	708	282	0	2	1,977	0	828	191	756	316	0	2	2,093
1月12日	0	752	181	709	283	0	2	1,927	0	784	187	760	313	0	4	2,048

- ①公民館・研修施設等 ②公営住宅等 ③病院・社会福祉施設 ④民間賃貸住宅
 ⑤親族・知人宅 ⑥旅館・ホテル ⑦分類不明

出所：群馬県総務部震災被災者支援室提供資料より作成（福島県避難者部分を中心に抜粋）

（3）災害救助法等、避難者支援に関連する予算

群馬県は、平成22年度の3月専決で6,400万円、平成23年度5月補正予算で、10億4,800万円が、避難所の設置や応急仮設住宅提供のための費用として措置された。災害救助法に基づく被災3県に対するの求償は、県下の市町村合計で、6月の時点（第1回目の求償）は3億9,300万円、10月末（調査時監査中）は、1億4,500万円となっている。群馬県内では昭和57年以来災害救助法の適用災害がなかったことに加え、今回は自らの市町村住民ではなく他県からの受け入れに関係した対応であったこと、長期間に渡ることが見えていたこと、そのような中で厚生労働省が示した事務取扱要領を超えるような数々の事例に対処しなければならなかったこと等もあって、県内市町村においては事務的に慣れない対応

に迫られた。

(4) 避難者向け支援の課題

群馬県は早くから、各市町村に点在する宿泊施設等に避難者を収容したため、大きな施設の避難所にまとまっている場合と比べて、避難者の分散による課題が当初より存在した。県、各自治体ともに情報提供、情報収集を含めた支援活動の際に苦勞したようである。この問題は、避難所から仮設住宅になって、特に都市部の民間借上住宅等への避難者が多数を占めるようになった状況下での避難者支援においては、さらに大きな課題となっている。群馬県は、現在、高齢者や要介護者等の避難者こそ少ないが、基礎自治体や NPO 等と連携しながら、孤立防止や精神的ケアの課題対処について、基礎自治体等の取組支援をどう具体化していくかが県としての課題となっている。

2. 前橋市における避難者受け入れ・支援について

(1) 避難者支援の経緯と状況

前橋市は防災計画に基づき、2011年3月11日、12日に市内を確認し直接的な震災の被害は認められなかった。組織的な避難者受け入れを開始したのは、3月17日からで、市内老人福祉センターに避難所を設置し、66名を収容した。また市郊外の農村環境改善センターも避難所として準備した。3月21日のピーク時にはこれら2施設で82名を収容した。この2施設はいずれも2011年4月1日の時点で解消（閉鎖）している。

前橋市は、市外、県外の避難者収容は想定していなかったが、今回前橋市の受け入れ方針として、畳の部屋がある、浴室がある、暖房が整っている施設にての受け入れを検討した。また市営住宅の空き住戸を緊急修繕し入居可能な状態にした。4月以降は、市内の空き住戸の多い市営住宅団地（芳賀、江木、南橋）3カ所に入居を開始する。市としては、当初段階的ではあるが200世帯1,000人の受け入れが可能となるよう計画していた。2012年1月16日の時点で45世帯、138名が入居している。他に、市内の県営住宅や雇用促進住宅でも入居者募集を開始した。現在、雇用促進住宅は2世帯6名、県営住宅は19世帯42名、住宅供給公社の住宅に9世帯28名が入居している。他に、民間の住宅への入居も20世帯39名おり、市内合計で、95戸253名が市内に仮設住宅での避難者として在住している。市営住宅については1年間の無料提供（後に1年延長）、水道料金無料、保育料の減免等の特例措置を様々講じている。市内の避難者は9割以上が原発避難の方々である。また市内には縁故を頼りに避難し、独自に住居を確保しているような避難者も存在し、行政情報等の提供のために、市広報や自治会を通じて避難者登録を呼びかけた。様々な支援に関する情報を不定期ではあるが、10日に一度ぐらいの頻度で避難者に送付することもおこなっている。

就労支援としては、ハローワークや群馬県を通じて届く様々な求人情報を避難者に対して送付している。

福島県からの避難者が多数を占める前橋市は、2011年11月3日に福島県の風評被害の状況の打開と、避難者の横のつながりを確保するという発想のもとで、福島県の物産振興協会との連携で市中心商店街内の空き店舗を活用し「ふくしまや」という物産店をオープンさせた。同店内にある避難者交流サロンでは、避難者向けの相談機能を備えたものとし、福島からの避難者2名を市臨時職員として雇用して、常駐してもらっている。

また前橋市は、今回の震災被害に特化した市民、団体からの寄付口座を立ち上げ、2011年4月から開始から2011年10月末の終了までに3,000万ほどが義援金として集まった。この支援は、目的として2つの柱を置いた。1つは被災地の支援、もう一つは前橋の避難者の支援である。使途としては、被災地向け（中核市の協定を結ぶ、いわき市、郡山市、盛岡市が中心）の食品、電気製品、ボランティアバスの準備等に使用された。避難者支援については、市営住宅の避難者に対して、エアコン、自転車、暖房器具等の調達がおこなわれた。

(2) 避難者支援の課題

前橋市は、当初より大所帯の避難所ではなく戸別の住戸であったため、情報提供をおこなったとしても、その反応を確認しづらい面があった。情報提供についても、避難者は感謝の念を示された上で、一方で「避難者扱い」されることを避ける傾向も見受けられた。交流サロンとしての「ふくしまや」の活性化も課題である。市として市内自治会に対して避難者の存在について一定の情報提供を行い、避難者と直接コンタクトを取っていただくという形で地域コミュニティによる支援を試みている。ただし、行政として出来ることの限界もあり、避難者の孤立や精神的ケアの問題への対処は大きな課題となっている。

3. 片品村における避難者受け入れ・支援について

片品村は、村内に多数ある宿泊施設に、震災直後から準備をすすめ避難者1,000名の受け入れをおこなったことで注目された人口5,000人あまりの小規模自治体である。以下、村担当者およびボランティア団体関係者へのヒアリング、提供資料に基づき概要を記す¹⁶。

(1) 避難者受け入れの経緯

2011年3月14日朝の村幹部会議にて、受け入れ方針（1,000名を1ヶ月間を目処に）、およびそれにかかる費用として村の財政調整基金11億円から1億円を村長専決にて予算計上することを確認する。同日、東日本大震災に関する片品村人道支援本部が設置された。村内の宿泊施設には、1泊3食を2,500円の負担で実施してもらうことを想定した。その方針をもって、群馬県を通じて福島県に支援の申し出を行うも、発災直後の混乱ですぐには調整がつかなかった。予算措置の1億円も、当初計画した期間よりも長期間にわたったこ

¹⁶ なお、片品村の避難者受け入れ取組についての詳細なレポートとして東京大学鬼頭秀一氏の『「農」の哲学の構築 研究成果報告』第1号（2011年11月）がある。参照されたい。

とで、実際には 1 億 5,000 万円ほど支出があったが、大部分が災害救助法による求償で措置されることとなった。

2011 年 3 月 17 日になって、群馬県を通じての福島県との調整の中で、南相馬市の避難者約 1,000 名受け入れが決定し、村職員による先発隊が現地入りする。翌 18 日、村からバス 23 台、職員 15 名派遣し、南相馬市の被災者 938 名を受け入れ。同日夜に村内に到着し各宿泊施設に移動となる。受け入れ施設数、人数の推移は次の通りであった。

4 月 1 日	45 施設	819 名
5 月 2 日	41 施設	484 名
6 月 1 日	37 施設	384 名
7 月 1 日	34 施設	279 名
8 月 2 日	16 施設	118 名
9 月 1 日	1 施設	9 名
9 月 29 日	全ての被災者の方が各地へ移動し終了。(13 名の移住者を除く)	
9 月 30 日	片品村人道支援本部解散	

南相馬市からの避難者は、当初村が想定していた津波で家を失った方よりも原発事故によって避難を余儀なくされた方が多く、また高齢化率が高く日常的に薬や通院が必要な方が多かった。人口 5,000 人の片品村において、延べ 93 軒の宿泊施設に 938 名が分かれて滞在したことがここでの避難者受け入れの大きな特徴であり、また行政、宿泊業組合、ボランティア、地域住民の連携・協力も注目される。

(2) 村内支援ボランティア組織「片品むらんでいあ」の結成と活動

2011 年 3 月 18 日、村内若者等のボランティア希望者が役場に集まり、ボランティア団体の結成を計画。片品村ボランティア組織「片品むらんでいあ」が結成される。翌 19 日、中央公民館内に事務所を開設するとともに、被災者に対する本格的支援開始した。4 月 1 日には、片品村が片品むらんでいあに対して避難者支援の活動を正式に委託。資金提供等が実施された。片品むらんでいあの支援活動として、具体的に次の 7 つが挙げられている。

- ① 支援物資の配布 (衣類・食料等)
- ② 病院送迎 (当初、宿泊施設が独自に送迎も行っていた。避難者の健康把握・管理については行政側が村の健康管理センターを中心に一括管理を行った)
- ③ ボランティア登録 (報道により、ボランティア登録者は村内 92 名、村外 59 名となった)
- ④ イベント開催申出者への会場手配、運営および送迎。
- ⑤ 交流施設「じぇじぇ・あがつせ」の設置と運営。(滞在者同士、片品村民、ボランティアスタッフとの交流の場。「南相馬の方×片品村民×村外ボランティア＝南相馬の方を元気に

する」という目的を達成)

⑥「こころの箸袋」プロジェクト(イベント型企画への参加者減少により、日常的な生活の延長での「作業」を通じての集いの場形成の試み。宿泊施設で使用する箸袋を作成)

⑦「まいれー号」の運行(点在する宿泊施設から「じぇじぇ・あがっせ」への送迎目的のマイクロバス運行)

※受入前半は主に①②、中盤は④⑤⑦、終盤は⑥を中心に実施された。

避難者が帰還するとき発した「来たときよりも健康になった」という言葉が印象的であったと担当者は振り返っている。

おわりに

以上、群馬県の避難者受け入れと支援の状況・課題等を見てきたが、他の地域の調査結果と同様に、多くの場合現行制度枠組みの限界が見える中でも、諸々調整を尽くし、次々と顕在化する想定外の出来事に対して、それぞれが持っている資源・地域の強み等を最大限活用しながら迅速に対応していくことが、避難者支援の成否をわけるといえよう。

そういった中で、まず解決しなければならないのは、制度的限界、不備の解消である。今回のような県を超えるような大規模災害に対応可能な制度整備の必要性を認識するに至った行政担当者は多い。

少し具体的に見ると、例えば仮設住宅入居後の取り扱いの問題(一度入居後は原則仮設住宅間の移動不可)や、避難所扱いと仮設住宅扱いの差異(厚生労働省基準の厳格運用)のもとで実態と制度との調整等が大きな課題となっている。また仮設住宅の終期の問題も今後間違いなく大きな問題として浮上するだろう。

今回震災避難者支援のための基本的制度は災害救助法であるが、その限界が露見した今、現行法適用を3年、4年と延長していくだけでなく、原発災害という側面、賠償のスキームを考慮に入れた上で、今いる避難者に対しての長期的支援が可能となる新たな制度設計が急がれる。一方で、避難者を避難者たらしめる状況からの早期脱却のための方策もあわせて具体化していかなければならないだろう。

Ⅷ. 広域避難者支援における官民協働：京都府の事例

桜井政成

1. 京都府避難者の状況と行政による支援

2012年1月末現在で、京都府内には府の施設・市の施設・UR・民間施設あわせ、416世帯、1209人（うち京都市189世帯、565人）が公的に避難してきたとされている。帰られたり別の地域に転居した方もおり、実際に1月末現在入居しているのは、296世帯が把握されている。なお、府では把握されていない避難の実態も多く（例えば親族を頼って来ているなど）、避難者数は実際にはさらに多いものと考えられている。把握している分での出身県別は、福島からが301世帯922人（1月末現在216世帯614人。以下同）、宮城からが77世帯174人（50世帯101人）、茨城からが28世帯87人（20世帯）、千葉・栃木があわせて9世帯24人（8世帯21人）となっており、福島からの避難者が多いことが分かる。また、京都府への避難者は自主避難者が多いことも特徴である。この経緯には、京都府が関西広域連合の中の分担で、被災地支援として、福島県を割り当てられ、援助を行ったことが影響している。京都府は職員派遣のために、3月22日より約5日に一回の間隔で、福島市までのシャトルバスを運行した¹⁷。8月末で停止したが、帰りの便（福島から京都）に被災者が乗ることも出来たので、それにより京都に避難してきた家庭も多かった。また、震災後、福島県入りした当初、京都へ避難したいというニーズは、罹災証明や被災証明がある・なしで区切れるような状態ではなかった。そのため、罹災証明を持つ者は公営住宅で受け入れ、持たない者に対しては、当時、空き部屋が多かった京都府の職員住宅を開放することで、受け入れたのである。また幸いにも国の方からも国家公務員官舎の空き部屋も活用してよいことになり、そこから受け入れることが出来た。また、京都市の場合、公営住宅での受入には、単身者は除くであるとか、ペット不可など、制限が多々あった。このため、より自由な受入のため、民間との連携により賃貸借り上げを行った。

こうした受入れの経緯により、京都の場合、ある地域に一定の避難者が集住している状況が生まれた。これが良かった面は、避難者同士の顔の見える関係が容易に形成されたことであるが、他方で、地域社会から一種浮いてしまう形にもなったことはあげられるだろう。また、その集住した地域（およびそれ以外の地域）それぞれで、支援の入り方が異なった。ある地域では、避難者が集住していることが広く情報として伝わったので、支援団体が多く関わったが、別の地域では避難者が少なかったため、支援はあまり行き届かない、というケースも生まれた。また、町内会や民生委員と、社会福祉協議会と、ボランティア団体やNPOとが、適切に連携がとれた地域もあれば、（先ほどの地

¹⁷ シャトルバス乗車数はのべ508人（京都着305人、京都発203人）。

域社会から遊離してしまった話の延長として) 支援団体のみが入り、社協や地域団体が適切に関わっていない地域もある。

こうした支援の多様性こそが京都府の避難者支援の課題につながっている。とりわけ京都府内において、支援団体同士がどう連携し、情報を交換し、支援の不均等や漏れに対応していけるのかが課題となっている。以下、本稿では、まず、京都での民間の支援団体同士の連携事例として、「あつまっぺ！」の事例を紹介する。次に、宇治市の事例から、社会福祉協議会が関わり、避難者のニーズや、支援団体と避難者との関係性を調整しているケースを紹介する。そして最後に、京都府が取り組む「プラットフォーム事業」による、支援者・助成団体・避難者をつなぐ取組について紹介し、今後の支援について論じたい。

2. 民間団体による支援活動：いくつかの典型的な類型

京都において、民間団体が取り組んだ避難者の支援を、いくつかの形態に分類し、紹介しておきたい。

(1) 交流の場づくり

まず、民間の支援団体に取り組んだのは、避難者同士、あるいは避難者と支援者との交流の場づくりである。避難者が慣れない京都の地で、知り合いもなく、孤立してしまうことを心配していた。こうした交流の場づくりは、大きな取組だけでも次のようなものがある。まず京都災害ボランティアセンター¹⁸は、6月12日(日)に第一回目の「県人のつどい in 京都」を開催した。数多くのボランティアスタッフが支える形で、避難者は61世帯 131人が参加された。また9月にも第二回目が開かれ、多数の避難者が参加した。

また、社会福祉協議会が開催する形での交流会もいくつか行われた。京都市内の各区で(山科区、伏見区、西京区等で、366人を対象に実施)行われたほか、後述の宇治市社会福祉協議会等で行われた。

その他、自主的な団体による開催も相次いだ。例えば「うつくしま☆ふくしま in 京都ー避難者と支援者のネットワーク」¹⁹では、6月25日に、ひと・まち交流館京都で第一回交流会を開いたのを皮切りに、断続的に交流会を開催してきた。第一回目には、福島県からの避難者5世帯9人が参加し、府職員やボランティアらが避難者の不安や要望を聞くなどして交流を深めた。第2回目は7月23日に「たこ焼きパーティ」を企画

¹⁸ 2011年3月13日、京都市災害ボランティアセンターと京都府災害ボランティアセンターは、合同会議を開催し、「京都災害ボランティア支援センター」の設置を決定。(2012年3月末を持って解消)

¹⁹ 同団体サイト <http://utukushima.exblog.jp/> 2012/3/9 閲覧。

の柱に開催し、14 家族が参加。子どもも多く参加し、にぎやかに交流した。その後、10 月 22 日には、京都南部で初めて開催。茶話会を宇治市生涯学習センターで開き、10 人が情報交換した。12 月 4 日にも第 4 回つどいを年越しまつりとして開催した。その他、個別の避難者向けのイベントの開催や招待には枚挙にいとまがない。秋には様々な団体によって芋煮会も開催されたが、避難者が食事を持ち寄ったり、避難者から支援者を招待する形での実施（宇治市での例）もあり、この時期には一方的な支援としてのイベント開催よりも、「一緒に楽しむ」スタイルでの開催がされるようになった。

（2）居場所づくり

先ほどの交流の場づくりをイベント的ではなく、拠点を構えて持続的に行っている活動もある。例えば、京都市北区で高齢者への配食サービスや、認可外保育所などの活動している特定非営利活動法人（NPO）ハイビスカスでは、避難者と支援者が「ともに少しでもほっとしたり気軽に仲間と集えたり、情報交換をできる場所を作りたい」とい²⁰、独立行政法人福祉医療機構の助成を受け、「福興サロン和 ~nagomi~」を 10 月より開設した（図表 1 参照）。

<図表 1：福興サロン和 ~nagomi~ 2012 年 2 月のスケジュール>

1（水）	10:00-16:00	なごみサロン ビーズ&デコあそび
2（木）	10:00-16:00	午前中 一時保育 午後通常オープン
3（金）	10:00-16:00	10:00-14:00 バレンタインパフチョコ作り 以降通常オープン
4（土）		（未定）
5（日）	10:00-15:30	お茶っこすっぺし
6（月）		休館日
7（火）	10:00-16:00	午前中 一時保育 午後通常オープン
8（水）	10:00-16:00	なごみサロン 給食つき
9（木）	10:00-16:00	午前中 一時保育 午後通常オープン
10（金）	10:00-16:00	午前中 まんまる会 午後 通常オープン
11（祝）	17:00-21:00	なごみ食堂
12（日）		
13（月）		休館日
14（火）	10:00-16:00	10:00-11:00 ヨガの会 その他の時間帯は通常オープン
15（水）	10:00-16:00	なごみサロン
16（木）	10:00-16:00	午前中一時保育 午後通常オープン
17（金）	10:00-16:00	10:00-関東交流会

²⁰ 同団体ホームページ（<http://www.fucco-nagomi.com/about/>）より。2011/3/6 閲覧。

18 (土)		
19 (日)		
20 (月)		休館日
21 (火)	10:00-16:00	午前中 一時保育 午後通常オープン
22 (水)	10:00-16:00	なごみサロン フラワーアレンジメント
23 (木)	10:00-16:00	午前中 一時保育 午後通常オープン
24 (金)	10:00-16:00	午前中 まんまる会 午後 通常オープン
25 (土)		
26 (日)		
27 (月)		休館日
28 (火)	10:00-16:00	10:00-11:00 ヨガの会 その他の時間帯は通常オープン
29 (水)	10:00-16:00	なごみサロン

ハイビスカスではこの福興サロン和 ~nagomi~でのサロン活動をベースとして、さらには、個避難者の内職的な仕事支援として腕輪念珠内職事業（赤い羽根 NPO サポート基金受託）を開始したりと、支援活動を幅広く展開させている。念珠は2012年2月末までに、参加者70人ほどによって、約2000個を販売した。また「和 ~nagomi~」では、東北出身の女性が始めたまんまるママプロジェクト「まんまる会」も2回程度、避難してきた母子を対象にサロン活動を行ったり、「編み物カフェ」を開催した。「和 ~nagomi~」の利用者は、2012年2月末までに、のべ600人にのぼっている。

さらに、避難者自身によるサロンの立ち上げの動きもあった。避難者が多い伏見区桃山団地の近くの、伏見大手筋商店街内の文教大学のオフィス（サテライトキャンパス）を使って、7月から毎週火曜日午前に開催された「大手筋ほっこりひろば」がそれである。東北、関東どの地方からでも避難して来た人であれば、子連れでも参加できるものであった。

(3) 物資・生活環境支援

「ライフサポート一步の会」は、東北の被災地各県でボランティア活動をした人達が集まり、組織された任意団体である。結成された当初より、避難された家庭に、行政や支援団体から支給される自転車や家具、家電製品などを無料で届ける作業を行ったり、住宅の修繕や回収、草刈りなどの作業を、建築関係の仕事に携わるメンバー達がボランティアで作業を行っていた。そうした活動を通じ被災者と直に接する中で、様々なニーズを知ることになる。例えば子どもにスポーツの教室がほしいとの話を聞き、サッカー教室を開催する。また、冬が近づき、避難者が入居するある集合住宅の建物に給湯設備が無いことを問題視した会では、資金を集めての設置に動いた。テレビ番組等で募金を呼びかけた結果、匿名での大口寄付が集まるなどし、12月中に工事をすることが出来

た。

また 2012 年 12 月末にはライフサポート一歩の会では、「みんなの手」（後述）とともに、被災地福島に住む家族や親戚と、京都に避難している母と子の再会を支援しようという「家族再会プロジェクト」を実施した。京都新聞社会福祉事業団からの財政的支援や、様々な寄付を受け、大型バスをチャーターし、のべ 93 名が片道 1,000 円で乗車した。この取組によって、避難により離ればなれとなった家族や親族が、新年を共に迎えることが可能となった。

また、「京都・避難者サポートネットワーク」は、4 月末に、専門家（弁護士・税理士・社会福祉関係者、行政関係者、生活支援スタッフ）が集まり、避難生活を余儀なくされる人への継続的支援を行うため、立ち上がったネットワークである。5 月に郡山からの妊婦の母子の避難の相談にのり、契約や引越に立ち会ったのを契機に、毎月数件以上の避難の相談に載っている。避難者との関係性も継続的に構築しており、慣れない避難生活の相談にも対応するようになっている。

（４）教育・子ども支援

避難者には母子世帯が多かったこともあり、子どもへの支援活動も積極的に民間の諸団体によってなされた。たとえば、（財）京都市ユースサービス協会では震災から半年が経ち、震災に関連しての取組を開始した。その中で、震災の影響で京都に移ってきた若者に向けた取り組みを実施した。まず、2011 年 8 月に京都に避難してきている小・中・高生対象『夏休み学習会』の実施した。そこから継続的な学習支援のニーズをつかみ、学習サポート『スタディスペースふしみ』『スタディスペースやましな』を実施（2011 年 10～12 月）した。さらに 11 月から学習サポート『寺子屋らくだ』を、「緊急災害ボランティア団体らくだ」との共催で開催した。

また、立命館大学、龍谷大学、佛教大学、京都文教大学、京都大学などでも、大学が主催したり、学生達の独自の取組によって、大学生が避難してきた子ども達の学習支援や、ふれあいの活動を行う取組が各地でなされた。例えば立命館大学政策科学部桜井政成ゼミが中心となった取組では、8 月 18、19 日と、避難児童向けの学習支援合宿を開催した。参加児童は 6 名（うち、中学生 1 名）である（出身は 4 名が福島県で、2 名が茨城県）。夏休みの宿題の支援をメインに置き、教材は子どもの持参であった。夏休みの宿題が終わった児童は持参したドリル等で独自学習の支援をした。短期間ではあったが、成果として充分にあったと考える。また、勉強時間のみならず、自由時間もプール遊び等で大学生との交流が大変進み、子ども達は避難中のストレスを解消したと思われる。

こうした教育・余暇活動支援について、主なものを一覧として図表 2 に整理した。なおこれら取組は、後述する「あつまっぺ！きょうと子ども情報祭」のネットワークに多くが参加し、情報交換やイベントの合同開催を行うようになる。

<図表2 NPO・ボランティア団体・大学による主な子ども向け教育・余暇支援活動>

主催団体 or 企画名称	会場	内容	日時	対象	備考
『寺子屋「らくだ」』 主催:緊急災害ボランティア団体「らくだ」 共催:(財)京都市ユースサービス協会	北青少年活動センター	二学期が始まり、「転入後の学校と教科書が違ってわからない」「学習進度がズレてしまっている」といったニーズに対応するため、避難してきている小中高生を対象にした学習支援を北区で行った。	2011年11月17日～ 2012年3月15日 毎週木曜日 17:00～18:30	震災の影響で京都へ移ってきた小中高生	■実績:学習者4名 ／ボランティア5名 ■協力:立命館大学産業社会学部企画研究／あつまっぺ!実行委員会 ■参加費:無料
『スタディスペースやましな』 主催:(財)京都市ユースサービス協会	山科青少年活動センター	震災の影響で京都へ移ってきた小中高生で、「転入前後の学習進度のズレを解消したい」「京都に引っ越してきて、学校の授業が難しい」という方を対象に、学習会を開催。	2011年10月20日～ 12月15日 毎週木曜日 17:00～18:30	震災の影響で京都へ移ってきた小中高生	■実績:学習者1名 ／ボランティア4名 ■協力:あつまっぺ!実行委員会 ■参加費 無料
『スタディスペースふしみ』 主催:(財)京都市ユースサービス協会	伏見青少年活動センター	震災の影響で京都へ移ってきた小中高生で、「転入前後の学習進度のズレを解消したい」「京都に引っ越してきて、学校の授業が難しい」という方を対象に、学習会を開催。	2011年10月7日～ 12月16日 毎週金曜日 17:00～18:30	震災の影響で京都へ移ってきた小中高生	■実績:学習者14名 ／ボランティア14名。同対象『夏休み学習会』(2011年8月)は、学習者18名(全6回延べ83名)■協力:あつまっぺ!実行委員会 ■参加費 無料
京都文教大学 東日本大震災復興支援プロジェクト(略称:イーサポ)	宇治市内	東日本大震災の影響で京都文教大学近辺の地域に避難してきた子どもたちの学習進度のズレを解消する学習支援ボランティア	11月10日～12月22日まで の毎週木曜日 16:30～19:30	京都府に避難してきている主に京都文教大学付近(向島～宇治)の小・	

				中・高校生	
ほんの少しのちからプロジェクト	京都府城陽市「友愛の丘」	東日本大震災で避難してきている児童を対象に、大学生による合宿を実施。夏休みの宿題等、学習支援を行う一方で、バーベキューやプール遊びなどを通じて交流。避難のストレス発散してもらう場を提供。	8月18日～19日	被災移住児童対象	・参加児童7名。 ・学校法人立命館「私たちの提案」助成金を受け実施。 立命館大学、京都薬科大学、光華女子大学の学生がボランティアとして参加。
東北子ども会		東日本大震災で京都に避難している子どもたちが孤立化しないように、活動を通して、子どもたち同士の繋がりを築いていくことを目的に活動。	8月より毎月1回程度イベント実施。		・龍谷大学生による取組。

(5) その他

その他、単発のイベント開催を含めれば、民間団体による支援の取組は枚挙にいとまがない。また、京都への避難者や避難を希望する人への情報発信に特化した活動として、支援者と避難者とで編集を行っている「ほっこり通信 from 京都」という情報誌が定期的に発行されている。ほっこり通信は、インターネット環境を持たない（あるいはもともと慣れていない）避難者も多いことから、紙での発行にこだわっている。

3. 支援活動の展開

(1) 個別支援への展開と避難者の会の組織化

このような交流支援の活動、居場所づくりの活動、物資・環境支援の活動などを通じて、支援していた人達は、避難をしてきた人達から次第に信頼され、個人的な相談も受けるようになっていく。そして次第に、個別支援の活動にも取り組むようになっていった。それまでも、弁護士会による無料相談など、各種の専門的な団体や機関が、避難者のための相談窓口を開設していた。しかしそこではあまり相談がなかったようである。その理由として、東北の人特有の気質（我慢強い、寡黙、奥ゆかしい）も指摘されたが、あわせて、「何を相談していいかわからない」ということもあったようである。避難者が悩みや生活課題を相談するためには、信頼でき、いつでも何でも気軽に話せる「ワンストップ」な窓口が必要だったが、それを京都では、民間の支援団体の人々が、多様な

関わり方によって実現させていったのである。

しかし、避難者には、支援者には言いづらいこともあったり、避難者同士での情報交換も必要としていた。あるいは同じ地域から避難してきた人同士でこそできる、地元の話も欲していた。そのため、居場所づくりなどの活動の中で、避難者同士がつながり、避難者同士が相談できる「ピア・カウンセリング」の場が生まれていった。それとともに、避難者自身が組織化し、各地で当事者の会が立ち上げられた。とくに、京都市内の伏見区桃山、山科区、宇治市など、避難者が集住していた地域ごとに、夏以降、そうした会が立ち上がっていった。そうして避難者同士も横のつながりを深めていった。

さらに、避難者が中心となり、京都で避難者支援のNPOを立ち上げたケースもある。それが「避難者と支援者を結ぶ京都ネットワーク みんなの手」である。「みんなの手」では、2011年の年末から2012年の年始にかけて、先述の通り、ライフサポート一歩の会との共催で、福島と京都の間をチャーターバスを走らせ、離れて暮らす家族が再開できる機会を、「家族再開プロジェクト」と銘打って、実現させた。それを活動の契機として、現在、「ちいさなつどい『テトテ』」という交流の場を、毎月一回、御香宮神社の一角を借りて、実施している。

（2）民間支援団体間のネットワーク：「あつまっぺ！きょうと子ども情報祭」の事例

「あつまっぺ！きょうと子ども情報祭」（以下、「あつまっぺ」と略記）は、2011年6月12日に京都災害ボランティア支援センターが主催で開催した「県人のつどい in 京都」にNPO法人山科醍醐こどものひろばの理事長が、京都の子育て支援の情報が避難家庭に届いていないことを避難者自身から聞き、そうした情報を提供できる場が必要と考えた。そして6月21日、山科醍醐こどものひろばに関わっていた学生、社会人が中心となり、第1回「あつまっぺ！実行委員会」を開催。7月3日に「あつまっぺ！京都子ども子育て情報祭」を開催し、京都各地の団体・組織・サークル・学生の協力のもと、京都への避難世帯を対象に子育ての情報・夏のイベント情報を提供した。被災者38名、その他の参加者20名、支援者が36名の、約100名が参加した。

その後、情報祭に関わった人や団体を中心に、継続的にミーティングを持つようになり、夏以降、「あつまっぺ」のミーティングへ参加する団体・個人は、子育て・教育関係の支援を行う人を中心に、大学関係者や、学生団体などにも広がっていった（図表2参照）。そこではお互いの情報交換や、サービスの調整、人的・広報的な相互支援がなされるようになっていった。共同イベントも引き続き行われ、10月23日には、被災者と支援者での芋煮会を約50名で開催した。

（3）市町村における支援体制の形成：宇治市における社会福祉協議会を中心とした支援の事例

宇治市では、社会福祉協議会を中心に、地元の自治会や、NPOが被災者を支援する

体制が整っている。避難者世帯数が少ない（10～30 世帯）ということもあり、目の行き届くケアができるのが強みである。またそのために、被災者同士も出身地域はバラバラだが、早くから横のつながりを持って、避難者の会を組織してきた。

支援の契機は、宇治市社協職員が 2011 年 4 月に被災者と懇談した際に、避難元の地域の情報が不足していることを聞き取ったことによる。そこから被災地の地元新聞紙（「岩手日報」「河北新報」「福島民報」）の朝刊を 1 部ずつ購入し、発行日から 1～3 日遅れで閲覧できるようにした。それによって新聞を読みに来る避難者と、社協職員とが顔なじみになり、何気ない会話ができるようになり、またそこから新しい支援のニーズを聞き取ることに繋がった。自治会も、何かあればいつでも連絡を、と、自治会長の電話番号を伝えているケースもある。

社会福祉協議会、避難者の会、自治会、NPO が連携し、被災者支援に小地域であたることができている取組として、9 月 25 日に開かれた避難者と支援者の交流会である「集まっぺ！みちのくびとの交流会 in 宇治」を例としてあげておきたい。これは、宇治市社会福祉協議会と震災避難者、府営西大久保団地連合自治会、NPO 法人働きたいおんなたちのネットワークでつくる世話人会の主催で開催した。それまでも避難者の交流会は、府営団地単位で計 2 回開かれていたが、この時に初めて市内に自主避難している人々にも参加を呼びかけた。結果、避難者 14 人が参加し交流を深めることができた。

（４）官民協働による支援ネットワークの形成：京都府によるプラットフォーム会議の開催

このように民間の支援団体同士、あるいは限られた地域での支援団体・住民組織の間の連携は早くから見られていたが、京都府内の幅広い支援団体と行政関係者とが一堂に集まる機会というのは、しばらくの間、持たれることはなかった。初めてそれが公式になされたのは、2012 年 2 月 1 日、京都府主催の「第 7 回地域力再生コラボカフェ」にて、一つの分科会として「東日本大震災による京都への避難者の支援」が設けられたことによる。33 名の、支援者、支援団体関係者、研究者、避難者、行政関係者などが集まり、意見交換を行った。避難者自身から生活への不安が語られ、避難者と支援者の双方から住宅や就職の課題、放射能汚染の拡大への不安などがあげられた。そして避難者・支援者のネットワークの重要性などが確認された。

その後、府では、「地域再生プラットフォーム事業」の枠組みで、この避難者支援の集まりを継続していくことを決定し、「地域再生プラットフォーム会議 ーテーマ：東日本大震災による京都への避難者の支援ー第一回」が 3 月 1 日に開催された。このプラットフォーム会議と先のコラボカフェに参加した主な民間団体は図表 3 の通りである。

<図表 3 「第 7 回地域力再生コラボカフェ」および「地域再生プラットフォーム会議 ーテーマ：東日本大震災による京都への避難者の支援ー第一回」に参加した主な民間団

体（順不同）>

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 健生ネットワーク京都 | <input type="checkbox"/> NPO 法人ハイビスカス |
| <input type="checkbox"/> リレーフォーライフ京都実行委員会 | <input type="checkbox"/> 京都避難者サポートネットワーク |
| <input type="checkbox"/> 京都ライフサポート一歩の会 | <input type="checkbox"/> みんなの手 |
| <input type="checkbox"/> ゴー！ゴー！ワクワクキャンプ | <input type="checkbox"/> ほっこり通信 from 京都 |
| <input type="checkbox"/> NPO ユニ | <input type="checkbox"/> （公財）京都新聞社会福祉事業団山科区社会福祉協議会 |
| <input type="checkbox"/> きょうと NPO センター | <input type="checkbox"/> 三菱自動車工業株式会社 |
| <input type="checkbox"/> ボーイスカウト京都連盟 | <input type="checkbox"/> 京都災害ボランティアネット |
| <input type="checkbox"/> 滋賀県内避難者の会 | <input type="checkbox"/> 縁（えにし）の会 |

現段階ではまだ、官民による共同の取組として、具体的に何かの事業や制度が実現はしてはいない。今後の発展的な方向性として、そうした成果が期待される。

4. おわりに

放射能汚染の長期化、復興計画の遅れなどにより、避難生活が長引く被災者も多い。将来の見通しも立たないなか、京都新聞の調査によると、京都・滋賀に避難して来た被災者 50 名のうち、過半数以上が京都・滋賀での永住を望んでいるという²¹。避難の長期化に伴い、被災者の状況は、物理的にも精神的にも、多様なものとなってきている。こうした個別的な状況に求められるのは個別的に寄り添う、「伴走型」の支援である。京都の場合、こうした伴走型で行われる個別支援の法制度は、現在、被災者に対しては特に用意されていない。しかし本稿で明らかにしてきたように、実態としては、民間による様々な支援の取組により、パッチワークのように、どこかで誰かが寄り添う仕組みが出来上がってきている。NPO やボランティア団体、社会福祉協議会、町内会自治会、あるいは当事者自身が組織化するなどし、避難者の声に耳を傾け、しかるべき支援のために調整を行うことを模索している。また、行政機関と民間団体との連携も、市レベルから府レベルへと、対話が拡がりつつある。これにより、よりよい支援の調整がよりいっそう、円滑になることが期待されている。

ただし今後の課題として、避難者が自立を果たすまで、求められる支援がどのように持続できるかという、支援の持続可能性の問題が残されている。とりわけ民間の支援団体には、もともと小さな NPO であったり、震災後に立ち上がったグループや団体であったりと、経済的な基盤が弱いところが多い。このため、支援者側も「息切れ」をおこすことが懸念される。それまで避難者に寄り添ってきた経緯を踏まえると、そうした個々の団体の支援が途切れることは、避難者の自立に向けた生活課題の解決に悪影響を

²¹ 京都新聞 2012 年 3 月 9 日記事より。

及ぼしかねない。そのため今まさに、行政からの補助金だけでなく、寄付や、民間の助成金の活用も含め、どうすれば支援団体が活動を継続できるのかという、経済的基盤づくりの議論が求められていると言える。

IX. 福島県大玉村における被災者受け入れ・支援の状況と課題

岩本 正輝

はじめに

本章は、原発事故による避難区域に指定された福島県双葉郡富岡町からの避難者を多く受け入れた福島県大玉村における支援の状況を整理したものである。調査にあたっては2011年11月10日に大玉村役場においてヒアリングを行い、同時に資料提供を受けた。また、仮設住宅の視察も行った。

1. 大玉村における避難者受け入れの経緯

福島県安達郡大玉村では、富岡町からの避難者を多く受け入れている。大玉村自身も東日本大震災による被害を受けており、その復旧に向けた取り組みを行う必要もあったが、避難者の受け入れと支援も行っている。

大玉村における東日本大震災による被害の状況としては、全世帯の停電、公的施設の破損、水道管、注水管、貯水槽、農村下水道、マンホールの損傷、道路の陥没、路肩の崩落、道路への落石等が発生し、道路の通行止めも発生した。また、農業関係の被害としては、畦道の崩落や陥没、ため池の破損が発生し、田畑においても被害が発生している。また、家屋損傷は335か所にのぼった。

発災翌日の3月12日の15時36分に福島第一原子力発電所1号機が水素爆発し、続いて3号機、2号機も爆発したことを受け、大玉村も放射能関係の深刻な被害を受けるのではないかとといったことへの危惧もあったという。福島第一原子力発電所から大玉村役場までは直線距離で63キロメートルであるが、原発の標高が15メートルであるのに対し、大玉村は標高が260メートルであること、また、阿武隈山系があるため、そこで放射能がさえぎられるのではないかと、という認識は持っていたとのことであった。

3月12日に事態を掌握し、大玉村において避難者を受け入れることを決定した。また、受け入れるのであれば電気も何とか確保して、人間らしい生活を送ることができるよう配慮をする必要があるという意識を持ち、支援にあたってきた。大玉村では、富岡町からの避難者を中心に約430名の避難者を受け入れたが、受け入れに用いた施設は、公民館、ふれあいセンター、子育てサロンといった村の公的施設、また、村営の温泉施設である金泉閣、福島県の施設であるフォレストパーク安達太良のコテージ棟等の8か所であった。これらの避難所の運営にあたっては、村の職員を班編成し、対応に当たってきた。避難所は基本的に7月末で完全に閉鎖される方針となっていたが、避難所を閉鎖すると支障がある避難者のために、金泉閣については9月末まで避難所として開設し、受け入れを継続してきた。

避難者を迎え入れた時に、特に配慮を行った点は、まずは食べ物を確保し、まだ寒い日が続く時期であったため、暖房の燃料をどう確保するかという点であったという。

大玉村において富岡町からの避難者を受け入れることとなった経緯としては、大玉村長と富岡町長がもともと交流を持っており、その関係を通して依頼があったことによることであった。また、避難者を受け入れる際にも、原発事故を受けて福島県外に避難していった福島県民に、まずは福島県内に戻って来てもらう必要があるという意識を持って取り組んでいたとのことであった。

避難所にて避難者を受け入れた当初は、1週間から10日程度で富岡町に戻ることができるという認識を避難者は持っていたが、富岡町に一次帰宅をし、戻れる状況ではないということを見ると、次第に長期戦になるだろうという認識を持つようになってきたようである。このような大規模な避難が生じるという状況はかつてないものであり、役場としても、関係法が存在せず、想定外の事態が発生し、対応が後手にまわっているとのことであった。

避難所を閉鎖した後は、村内に仮設住宅を設置し、避難者はそこに居住している。次に、避難所の運営状況と仮設住宅の概要について整理する。

2. 大玉村における避難所の運営状況と仮設住宅の運営状況

(1) 大玉村における避難者受け入れ施設

ここでは、大玉村における第一次避難者受け入れ施設の概要について整理する。大玉村で使用した避難者受け入れ施設は、公共施設が中心であった。公共施設では、公民館、ふれあいセンター、子育てサロン、アットホーム大玉、フォレストパーク安達太良において受け入れを行った。また、民間の温泉施設である金泉閣においても受け入れを行った。受け入れ人数の多かった施設としては、アットホーム大玉、フォレストパーク安達太良であった。アットホーム大玉は村営の保養施設であり、宿泊棟を備えた施設である。アットホーム大玉では本館とコテージをあわせて120人を受け入れた。フォレストパーク安達太良は県営の施設であり、アットホーム大玉と同様に宿泊棟を備えた施設である。フォレストパーク安達太良では本館とコテージ12棟で110人を受け入れた。

大玉村において避難者受け入れに使用した8施設はいずれも調理設備が付いた施設であった。食材については、村が提供を行った。食材の調理については、村の職員と住民のボランティアによって対応した。3月29日以降は共通の献立を村の栄養士らが作成し、その献立に従い、各施設で調理を行うという形がとられている。避難者の健康管理については、村の健康福祉課の保健師5名が担当し、3月16日からは健康相談も行っている。その他にも、病院への通院支援や、子どもたちの幼稚園、小中学校での受け入れ、それに係る学用品の無償提供も行っている。また、ゴルフ場や温泉施設との送迎も行っている。

大玉村職員が班を編制し対応にあたり、富岡町の職員も交えた定期的な打ち合わせを

行ってきており、大きな苦情は出ていないとのことであった。

(2) 大玉村における仮設住宅の運営状況

大玉村では、富岡町から仮設住宅用地の提供依頼があり、その提供を行った。旧国有林を村が買い取った土地（9ヘクタール）があり、その土地を仮設住宅建設用地として提供している。仮設住宅の設置主体は富岡町と福島県であり、大玉村としては仮設住宅建設のための土地を無償提供するのみの形となっている。村内には11月10日の調査時点で630戸の仮設住宅が設置されている。そのうち、253戸が入居済みであった。戸数では253戸が入居済みではあるが、世帯数では207世帯、避難者の人数では299人となっている。世帯数より入居済みの戸数が多い理由としては、一世帯が複数の戸に分かれて入居しているケースがあるためである。一戸につき3人を標準としているが、実際の間取りを見れば3人の入居が難しいという点、まだ空き部屋に余裕がある点から、一世帯が複数の戸を使用することを認めているとのことであった。仮設住宅の建設は、大和ハウス工業株式会社とミサワホーム株式会社が担当した。それぞれの戸数の内訳は、大和ハウス工業株式会社が234戸、ミサワホーム株式会社が396戸となっている。間取りは両社とも2DKとなっている。富岡町の総人口は1万5千人であるが、富岡町から福島県外へ避難している避難者は調査時点でも6千人弱いるという状況であった。大玉村への避難者の数は当初は170～180人であったため、約253戸が入居済みということは、徐々に避難者の数は増えてきている状況ではあるが、学校や仕事の都合もあり、大幅には伸びていないといった状況である。また、避難者には高齢者も多くいるため、社会福祉法人に運営を委託している支援センターと診療所が仮設住宅のすぐ近くに開設されている。また、デイサービスセンターが11月に開所された。10月にはグループホームも設置されている。このグループホームは、当初は13名で開所したが、その後1名利用者が増え、14名の利用者がいるという状況であった。また、4名が利用の予約中であるため、定員である18名がすべて埋まる予定となっている。グループホームは仮設住宅扱いとなっている。保育サービスについては、仮設住宅内に複数設置されている集会所のうちの一つを利用し、保育所も設置されている。この保育所には、園児が5名ほど通園しており、正規職員1名、臨時職員2名により運営されている。移動手段については、村内の買い物施設等を回る巡回バスが週4回、一日4便ずつ運行されている。小学生の登下校については、元々村内の小中学生のために走っていたスクールバスの経路を変更し、仮設住宅にも立ち寄るようにする形で対応している。このスクールバスは33名の小学生が利用している。中学生7名は自転車通学をしている。中学生もスクールバスで対応しない理由としては、村内の中学生も自転車通学をしており、仮設住宅よりも遠い距離から自転車で通学している生徒もいるため、その点で不公平を生じさせないためであるとのことであった。

避難者には高齢者が多く、65歳以上が約70名、その内70歳以上が約45名であった。

高齢者のうち独り暮らし世帯も約25世帯ある。高齢者の見守りのため、自治会が「黄色い旗運動」を実施している。これは、70歳以上の独居世帯にあらかじめ黄色の旗を配布しておき、毎朝居住者本人が旗を玄関に掲げ、夜に取り込むというものである。この旗が掲げられていることが、居住者が異常なく生活していることを示し、万一旗の掲げられていない世帯があった場合には、自治会長が訪問し居住者の様子を確認することとなっている。

避難者の所得については、富岡町は原発の避難区域に指定されているため、東京電力からの失業補償により給与所得の100%が補償され、さらに失業保険から給与の60%相当が給付されるため、これらにより補われている。就労という点では、避難者5名が建設会社を立ち上げている例も見られる。ここで立ち上げられた建設会社は、当初仮設住宅内のゴミ捨て場やベンチ等の施設整備を富岡町から受注していた。次第に、大玉村内の住民等からも、牛舎の修理等の依頼が入るようになってきている。その他の過ごし方としては、大玉村の家庭菜園を10名ほどが利用している。

富岡町の一時帰宅については、二度目の一時帰宅の際には自家用車の利用も認められたが、避難者には高齢者が多く、自家用車を持っていない人が多くいたため、バスによる一時帰宅を実施したとのことであった。

(3) 富岡町役場の体制

富岡町では、大玉村に避難している避難者に対応するため、仮設住宅内に連絡所（大玉村安達太良応急仮設住宅富岡町仮事務所）を置いている。この連絡所には、福島県の雇用対策事業である「きずな事業」によって雇用されている6名の臨時職員と、広域市町村圏の職員が3名、富岡町役場の職員が1名勤務している。富岡町役場の職員については、3名が大玉村に来ており、うち2名が大玉村役場に常駐、1名が連絡所に常駐という形となっている。大玉村役場は土曜日や日曜日等の休日は閉庁するが、連絡所は無休で対応にあたっている。

3. 大玉村における原子力発電所事故による影響

(1) 農畜産業への影響

大玉村は原発からの距離が63キロであり、放射性物質の影響を受けている。また、大玉村は水田を中心とした農業が基幹産業の中心となっており、農産物に対する放射性物質の影響は危惧されるものであったそうである。特に、大玉村の主要産品である米については、出荷できるかどうかの不安が大きかったとのことであった。大玉村では、1,300ヘクタールの水田があり、そのうち1,000ヘクタールに米の作付けをしている。国が3月末に、放射性物質の値が5,000ベクレルを超える水田の作付けを制限したが、大玉村では一度目の検査ではこの値を超える放射性物質が検出された。2回目の検査では制限値を下回ったため作付けが可能となったが、通常4月末に種まきをするところ、作付け

許可が出るタイミングが遅かったため、例年より作付けが遅くなってしまった。また、生産した米が出荷できるかどうかの不安もあるという。酪農についても、搾乳した生乳をそのまま処分する必要がある、牧草も与えることができないため、捨てなければならないという課題を抱えている。大玉村では和牛の飼育も行われているが、肉牛も出荷停止となったこともあり、価格が下落したという課題があった。また、村内で保管していた稲わらから高い線量が検出された。キノコ類は出荷停止となり、加工用柿は販売を自粛している。

大玉村の農業の特色として、循環型農業を行っているということが挙げられる。これは、家畜飼育の際に発生する畜糞と、稲作農家で発生する籾殻を用いて堆肥を作るというものである。質が良く、村外への販売も行っていたが、原発事故の影響を受け、販売停止となった。堆肥を新たに生産することもできず、畜糞等の処分に困っているとのことであった。

大玉村では村営の直売所を運営しており、2010年度には約1億円の売り上げがあったが、原発事故以降は同期間の1ヶ月ベースで見ても3割ほど売り上げが落ちた。この売り上げ減少分を東京電力へ賠償請求することは困難との見方を持っているとのことであった。

(2) 大玉村における放射性物質対策

今後の大きな課題としては、放射性物質の除染をどのように進めていくかという点が挙げられていた。計画期間を5年間とし、そのうち2年間を重点期間として扱うとのことであった。調査時点では大玉村役場の線量は0.55mSv/hであり、これを0.23mSv/hまで下げていくことを目標に除染を進めていく。除染に際して、村内に仮置き場をすることへの協力依頼をしていく必要があるという課題も抱えている。

4. 大玉村に見る避難者受け入れ・支援の特徴と課題

大玉村に見る避難者受け入れ・支援の特徴は次の2点である。第一に、大玉村では迅速に富岡町からの避難者の受け入れを決定した背景として、大玉村長と富岡町長が以前から交流を持っており、そのネットワークが活かされたという特徴がある。このことは、平時からの自治体間の交流やネットワークの重要性を示唆している。

第二に、大玉村は小規模自治体でありながら非常に多くの避難者を受け入れたが、受け入れる以上は人間らしい暮らしを提供できるようにという考えの下、一次避難所において手厚い支援を行ってきたことである。小規模自治体においては、顔のみえるきめ細かな受け入れ・支援を行う条件が存在しており、特に調理施設をもつ施設での受け入れ、村職員の班編成による支援、地域住民による支援が進められた。

今後の大玉村の避難者受け入れ・支援上の課題として、次の2点が挙げられる。

第一に、受け入れ側の自治体も震災により被災していながら、自地域の復旧と他地域

の避難者の受け入れ・支援を並行して進めていく上での困難性である。大玉村自身も震災・原発事故の被害を受け、特に放射性物質の影響に対し、除染、住民の健康管理、農業等の対策などの深刻な課題を抱えている。この点では被災自治体でありながら避難者を受け入れている自治体に対する国・県による格段の支援が求められる。

第二に、仮設住宅における避難の長期化にともなう課題である。冬場の積雪の問題もあるが、富岡町の出張所が設置されているとはいえ、行政の体制も避難元より目が届きにくくなることや仕事の間をどうつくっていくかという課題も大きい。その際、避難者自身による自主的な取り組みが重要であり、避難先においても旧来の地域コミュニティのネットワークを活かすことが求められる。仮設住宅に移った後にも、富岡町の自治会を中心として、「黄色い旗運動」のように、地域の高齢者を地域の人々で見守るという取り組みを行っている。こうした地域住民自身による相互扶助の取り組みを重視しながら、サポートセンターや出張所による支援や大玉村役場・住民による支援が適切に息長く続けられる必要がある。

執筆者紹介

上子 秋生	立命館大学政策科学部	教授
桜井 正成	立命館大学政策科学部	准教授
式 王美子	立命館大学政策科学部	准教授
孫 京美	立命館大学政策科学部	助教
平岡 和久	立命館大学政策科学部	教授
本田 豊	立命館大学政策科学部	教授
森 裕之	立命館大学政策科学部	教授
宮浦 崇	立命館大学教育開発支援機構	講師
吉田 友彦	立命館大学政策科学部	教授
岩本 正輝	立命館大学政策科学研究科前期博士課程	