

広域避難者受入支援 10年の軌跡

～北海道・東北ブロックの取り組みから～



一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム

2021年3月発行

はじめに

この事例集は、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により、市町村や都道府県を超えて避難した、いわゆる「広域避難者」に対して、個別世帯の生活支援や避難者どうしのつながりづくり・コミュニティづくりの支援をしている、北海道～東北ブロック（北海道・東北地方・新潟県）の活動事例を収録したものです。

発災から10年が経過した現在でも、多くの広域避難者が、刻々と変化する生活課題を抱えながら避難先での生活を続けています。

避難者世帯ごとの「個別支援」の課題として、1つは、避難元自治体からの生活支援の収束・終息があります。通常の災害と異なり、将来的な帰還の可能性がある中では、避難先での住宅確保＝「自立」とはならないはずですが、“恒久住宅”を確保した方は支援対象外とする自治体が徐々に増えてきている現状があります。避難元自治体と避難者とのつながりが弱くなっていくことは、故郷の復興にとっても望ましくないはずなのですが、膨大な復興事業に手一杯で、避難者支援に手が回らなくなっている避難元自治体の姿も浮かんできます。

個別支援の2つ目の課題として、個々の避難者が抱える生活課題が複合化・長期化し、解決が難しい課題が残ってきていることがあります。加えて、時間経過による新しい課題がこれに上乗せされてきています。これらの課題解決には、自治体・社協も含めた受入側の支援の仕組みへの期待が大きいです。個別ケースの把握・マネジメントをどのくらいできているかということも含めて、その期待に受入側の仕組みがどこまで追いついているか、受入側自治体による地域差もあり、不透明さが増しています。

避難者どうしのつながりづくり・コミュニティづくりの課題としては、避難者どうしの交流ニーズの変化があります。発災直後は、発災前の旧知との再会・交流ニーズや、非常事態下での避難者どうしの結束＝避難先での当事者のグループ化のニーズが非常に高まりました。

ただ、その後数年が経過した頃から、避難者間の交流ニーズに分化の傾向が見られます。発災直後の旧知との再会・交流ニーズについては、すでに近隣に避難している方どうしのつながりは再生できてきていることから、例えば県域を越えた「広域交流」の必要性といったことが出てきています。

加えて、旧知ではない方どうしでも、発災後同じ経験をして、似た境遇にある避難者どうしが避難先で新しいつながりを求めるニーズが顕在化してきています。これは当面続く避難先での生活を、当事者どうしのつながりを育むことでより豊かで安心できるものにしていくためのニーズと捉えられます。

さらに、避難先の住民とのつながりづくり（避難先への定着）といったことも将来的には想定され、これらはいずれも避難先の支援の仕組みに一定の役割が期待されることです。

こうした課題は、おそらく大規模災害に限ったものではなく、顕在化していないだけで局地災害で故郷を離れた方にもある課題だと思われます。加えてこれらの課題は、今後想定される首都圏・関西圏での大規模災害の際には、何倍何十倍の規模になってこの国の有り様をゆさぶっていくことになるでしょう。

この事例集に収録した7つの支援事例は、上述の支援ニーズに丁寧に寄り添い、支援の形を巧みに変えながら、10年間という長期にわたる支援活動を展開してこられた事例です。受入地域の状況に応じて差はありますが、長期にわたる広域避難者支援活動を支えるポイントとして

- ①避難者の状況を個別世帯毎に丁寧に把握すること、特に避難直後の初動の重要性。
- ②個人情報扱いが可能な公平性原則に縛られがちな自治体・社協等公的機関と、多様な支援のあり方を指向できるNPO・市民活動団体のような民間セクターとの連携・協働の大切さ。

③当事者の課題・ニーズに丁寧に寄り添いながらも、それと一体化することなく、客観的に伴走支援を継続できる支援側の立ち位置の重要性。

といった点が浮かび上がってきます。

10年という長期間、支援が継続するということは、稀なケースと言えるでしょう。それだから故に得られる知見も大きいものがあります。北海道～東北ブロックという限られた地域からの発信となりますが、発災後10年目の途中経過報告として、お読みいただければ幸甚に存じます。

2021年3月

一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム

事務局長 高田 篤

目次

地 域	紹介した団体	ページ
北海道	特定非営利活動法人北海道NPOサポートセンター 〒064-0808 北海道札幌市中央区南8条西2丁目5-74 市民活動プラザ星園 201 号室 電 話▶011-200-0973 FAX▶011-200-0974 メー ル▶info@hnposc.net ホーム ページ▶http://npo.dosanko.org/	1
岩手県 盛岡市	もりおか復興支援センター（一般社団法人 SAVE IWATE） 〒020-0023 岩手県盛岡市内丸3-46 電 話▶019-654-3521 FAX▶019-654-3524 ホーム ページ▶http://morioka-fukkou.com/	5
秋田県	特定非営利活動法人あきたパートナーシップ 〒010-1403 秋田県秋田市上北手荒巻堺切 24-2 電 話▶018-829-5801 FAX▶018-829-5803 メー ル▶info2340@akita-partnership.jp ホーム ページ▶https://akitaps.jp/	9
山形県	特定非営利活動法人山形の公益活動を応援する会・アミル 〒990-0828 山形県山形市双葉町2-4-38 双葉中央ビル3階 電 話▶023-674-0606 FAX▶023-674-0808 メー ル▶mail@amill.org ホーム ページ▶https://www.amill.org/ 復興ボランティア支援センターやまがた 〒990-2412 山形県山形市松山3-14-69 FM山形ビル1階 電 話▶023-674-7311 FAX▶023-674-7312 メー ル▶kizuna@yamagata1.jp ホーム ページ▶https://kizuna.yamagata1.jp/	13
福島県 県北・相双	認定特定非営利活動法人市民公益活動パートナーズ 〒960-8101 福島県福島市上町3-4 コマ福島ビル9号 電 話▶024-573-8310 FAX▶024-573-8319 メー ル▶info@partners-npo.jp ホーム ページ▶https://partners-npo.jp/	17
新潟県 柏崎市	柏崎市被災者サポートセンターあまやどり (特定非営利活動法人地域活動サポートセンター柏崎) 〒945-0051 新潟県柏崎市東本町1-16-12 電 話▶0257-47-7225 ホーム ページ▶https://www.tsckashiwazaki.com/amayadori	21
宮城県	一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム 〒984-0065 宮城県仙台市若林区土樋254 ニューメゾン土樋201 電 話▶022-353-7550 FAX▶022-397-7230 メー ル▶info@tohokuconso.org ホーム ページ▶http://tohokuconso.org/	25

北海道

当事者の活動と中間支援組織との連携が大きな役割。 震災から10年、新しい交流ニーズも

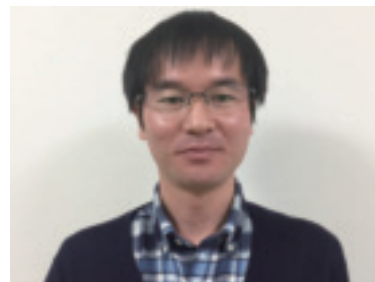
北海道への避難者は、ピーク時の2011年8月に3,220人に達しました。現在でも岩手県、宮城県、福島県などから来た1,373名の方々が、札幌市内をはじめ北海道内各地で生活されています（2021年2月現在）。

発災直後から、道内のNPO・中間支援組織や自治体などによる受入支援が行われてきました。それに加えて、当事者自身による取り組み、当事者団体の活動が大きな役割を果たしてきたのが、北海道における広域避難者支援の特徴です。

多様な主体によって重層的に展開されてきた広域避難者支援活動の経緯と現状について、お話を伺いました。

お話を伺った方

- 定森 光さん（特定非営利活動法人北海道NPOサポートセンター）
（2021年2月18日）



定森さん ▶

年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
福島県復興計画		第1次 (11/12~)	第2次 (2012/12~)			第3次 (2015/12~)					
避難指示区域の状況		区域再編		避難指示区域解除(帰還困難区域、 大熊・双葉両町を除く範囲)					避難指示区域解除 (帰還困難区域、大熊・双葉両町)		
自主避難者向けみなし仮設住宅供与終了(2017/3)											
家賃支援(～2019/3)											
みなし仮設住宅、住居確保支援											
植葉町供与終了(2018/3以降は特定延長)											
川俣町、川内村、南相馬市、葛尾村、飯館村(帰還困難区域を除く) 供与終了(2019/3以降は特定延長)											
富岡町、浪江町、葛尾村、飯館村の帰還困難区域 供与終了(2020/3以降は特定延長)											
大熊町・双葉町 (2022/3まで延長)											
北海道NPOサポートセンター											
県外自主避難者等への情報支援事業(復興庁 2013～2015)											
県外避難者への相談・交流・説明会事業(福島県2016～2020)											
アシスト協会に協力											
道内避難者心のケア事業 (2019～ 北海道)											
北海道NPO被災者支援ネット 2011/3/23～											
札幌市東日本大震災被災者支援事業(2011～2015 札幌市)											
避難者受入支援事業(2012 北海道)											
北海道広域避難アシスト協議会 2013/3～2014/3											
東日本大震災広域避難者交流・自立支援事業(2013～2014 北海道)											
一般社団法人北海道広域避難アシスト協会 2013/12/19～2019/3/31											
道内避難者心のケア事業(2015～2018 北海道)											
みやぎ避難者帰郷支援センター業務(2015～2017 宮城県)											
みちのく会 2011/4～2017/3											

▶みちのく会 (2011/4/23 設立～ 2017/3 解散)

東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故によって、北海道への避難を余儀なくされた被災避難者による被災避難者のための自助組織として活動。

道内の企業経営者や市民ボランティアにより開催された支援イベント「第1回ようこそあったかい道」(2011/4/9 開催) で出会った約100人の避難者を中心として、「第2回ようこそあったかい道」(2011/4/23 開催) の場で会の設立が呼びかけられ結成。

事業内容としては、会事務所などを拠点とした、

- 被災避難者同士がお茶会などを通じて交流する「みちのくカフェ」
- 会員と支援団体、行政関係者などとの交流の場「アンパンナイト」
- 「缶バッジ制作」などの会員の手仕事活動
- 毎月11日に事務所周辺の清掃活動を行う「ありがとう北海道プロジェクト」

などの活動を行うとともに、

- 「みちのく会通信」やホームページ、ブログ、メールによる会員向けの情報提供(生活情報など)
- 北海道への避難を考えている方への情報提供・受入準備
- 会員の手記集「あの日…そして今 311・北海道に避難した者たちの手記」の発行

といった事業を実施。

会の当初の目的が達成され、役割が終わったとして、2017年3月末に解散。解散後も会員同士の相互のつながりは継続。2021年3月現在、ブログ(<https://ameblo.jp/coco-kara-hokkaido/>)は閲覧可能。

▶北海道広域避難アシスト協会 (2013/3 設立～ 2019/3 解散)

「みちのく会」と避難者受入支援団体「あったかい道」(2011/3～2015/2)を構成団体として2013年3月に「北海道広域避難アシスト協議会」として設立。2013年12月に「一般社団法人北海道広域避難アシスト協会」となる。

2013～2014年度に北海道庁「東日本大震災広域避難者交流・自立支援事業」を受託し、避難者の交流の場の提供や、避難者への戸別訪問、情報提供(広報誌「KaRa からから」など)、避難者の置かれた状況を広く知らせる「きずなつくりフォーラム」などを実施。

2015年度～2018年度には、引き続き北海道庁による「道内避難者心のケア事業」を受託し、事務所拠点を開放した交流の場「salon de からから」の開催、避難者への情報提供(情報紙からからなど)や戸別訪問、電話やメールによる相談対応、避難者相談交流会などの事業を展開した。

情報誌について、2017年度以降は「みちのく会」など、独自に名簿を持っている団体がなくなったため、避難者に情報を届ける唯一の情報提供ツールとなっていた。

2015～2017年度には宮城県庁の「県外避難者支援拠点(北海道地区)運営業務」を受託し、宮城県から北海道に避難されている方を対象とした情報提供、電話相談、相談会などを実施。さらに、助成金を活用し、東日本大震災の被災者を一時的に北海道に受け入れる「北海道～東北こども笑顔プロジェクト」なども実施していた。

中間支援のしくみづくりから支援がスタート

——震災直後から「北海道NPO被災者支援ネット」(以下、「支援ネット」)の活動が始まっていますね。この経緯からお話いただけますか。

定森 支援ネットは、北海道NPOサポートセンター／NPO推進北海道会議／北海道NPOファンド／NPOバンクの4つの中間支援組織により2011年3月23日に設立されました。被災地・避難者支援を行っているNPOを支援することで、被災地の復旧・復興、避難者の生活再建支援に寄与することを目的としたものでした。

震災直後は、支援ネットが事務局となって複数の団体に関わる協議会を作って活動することがありました。特に、2012年度に北海道の緊急雇用事業で実施した「避難者受入支援事業」は、2013年度に「北海道広域避難アシスト協議会」(後の、一般社団法人北海道広域避難アシスト協会。以下「アシスト協会」)。

を設立する動きに繋がっています。

また、支援ネットの大きな活動の1つとして、札幌市から「東日本大震災被災者支援事業」を受託したことがありました。この事業の一環として、避難者が必要としていた生活支援に関する情報や、避難者が地域の行政・NPO・企業・団体などが提供する支援サービス(地域資源)につながっていくための情報を届ける「生活支援ほっとニュース」(2014年度からは「ココサバだより」)の発行を続けることができました。避難者から電話相談を受けて、必要な支援先につなげていくような活動もしていました。

この札幌市の事業は2015年度までの5年間継続しました。2016年度以降は、3.11の時期に行われるイベント(3.11SAPPORO SYMPO)の実行委員会事務局といった活動が続いています。

——北海道NPOサポートセンター(以下、「センター」)

として、避難者支援に取り組むようになったのは、いつ頃からでしたか。

定森 2013年10月に始まった復興庁の「県外自主避難者等への情報支援事業」がきっかけでした。情報提供の同意があった道内避難者に支援情報（ニュースレター）を届けたり、説明会を開催したり、相談対応をしたりする事業で2015年度まで続けました。ただ、支援対象が100件程度しかなく、ごく一部への支援に留まる状況でした。

2016年度からは、この事業が福島県による「県外避難者への相談・交流・説明会事業」へと移行する形になりました。自主避難者以外にも支援対象が広がったことから、それまでよりは幅広い対象者に支援ができるようになりました。

支援内容としては、相談対応に軸足を置く内容となりました。北海道は広いので、メールや電話（3.11ココサポっとライン）で相談をいただくのが中心となっています。また、相談交流会として、避難者と北海道民が一緒に北海道内の福島ゆかりの地を訪ねたりするような交流事業もしています。



ゆかりの地を訪ねるツアー（夕張）

ただ、この福島県事業は避難者の個人情報提供されないため、こちらから避難者に直接アプローチできない枠組みになっています。そのため避難者への情報提供は、当時「アシスト協会」が北海道事業として実施していた情報提供事業の広報物に同封してもらうことで実現していました。2017年度には、北海道事業にセンターも協力して一緒に相談交流会を実施するといった連携もありました。

——相談内容としてはどういう傾向がありましたか。

定森 相談件数としては、それ程多くない件数で推移してきています。「みちのく会」の活動を通じて、避難者どうしがつながってお互いに情報交換していたり、相談する相手を見つけていたりといった背景があったからだと思っています。

相談内容としては、自主避難者への住宅支援制度が変化した2016～2017年度に、住宅に関する相談や、市営住宅に移りたいなどの相談が多い傾向がありました。震災後5年の区切りで恒久住宅へということもあったのだと思います。

その後は、親の介護の問題で避難元に帰るので戻った先で相談できる先が欲しいとか、高齢の親を北海道に連れて来るにあたって交流の場がほしい、北海道に定住するにあたり避難元の家やお墓をどうするか、といったように各人の生活ステージの変化に応じた相談が増えていきました。

また、避難者特有の相談というよりは、生活の困りごとの相談や家族の障がいについての相談など、地域資源との接点を求める相談内容も増えていく傾向があります。



心のケア交流会 旭川で経験を共有する時間

当事者団体の活動が終わった後も

——「アシスト協会」は2018年度で、「みちのく会」も2016年度で解散されています。その影響はいかがでしたか。

定森 「アシスト協会」が受託されていた北海道事業「道内避難者心のケア事業」は2019年度からセンターで引き継いでいます。「みちのく会」がなくなったこ

とで、避難者どうしの交流の場は少なくなりました。ただ、大きな集まりはなくなっても、避難者どうしのつながりは残っています。避難者が開業したカフェなどを場としたコミュニティも継続しています。活動の中核になっていた方が北海道に残っているのが大きいのだと思います。

みちのく会に関わっていなかった方の交流ニーズもあります。避難当初は子どもが小さく子育てで忙しかった方で、子どもの手が離れて最近はじめてサロンに参加してきた方もいます。避難された息子さんに引き取られてきた親御さんが同郷の交流を求めるといったことも出てきています。東北の中でも特定エリアの方言で話したい、特定エリアの人と話したいという声が、年配者から聞こえるようになってきています。

このような変化を活かしながら、小さな集まりを増やして、自分たちで集まれるきっかけをつくるような交流会をしていく、そうした時期に入っているのかな、と考えています。



情報誌「からから便り」

——これまでのプロセスを振り返ってみて感じることで、またコロナ禍の中で迎えることになる11年目に向けた想いをお聞かせください。

定森 福島県の支援事業については、対象者の名簿がないことが課題でしたし、その課題はこの5年間解決されることはありませんでした。個人情報の提供について毎年要望していたのですが、1回ごく一部の方の、それも数年古くなった情報が届いただけでした。この点は非常に残念に感じています。

そういった状況の中で北海道庁が、受け入れている

避難者の情報を一定程度把握し、支援事業を継続していることが、北海道内で支援活動ができている基盤となっています。長い年月が経過すると、避難していることでの新たな課題がどんどん出てきます。そういったことに対応する支援の窓口があることが大切なので、今後も地域資源を活用しながら北海道内の支援事業を継続していきたいと考えています。

相談について、頻繁に相談を受ける避難者については、その背景をよくわかっている支援者と連携して、支援していければと思っています。その先に、既存の支援機関と情報交換する場などを作っていければと考えていました。

2018年頃から避難者個人のお話をじっくり聞くインタビューを継続してきています。避難しようと思ったきっかけも様々ですし、避難生活の中で大切なことが変わってしまったと感じている人も多くいらっしゃいます。戻る・戻らないもずっと同じではなく、気持ちの揺れがあります。そういう気持ちの変化を残しておくことも大事だと思っています。私なんかの話をしてもしょうがないかな、という声もある一方、自分の経験を北海道のためとか何かの形で残したいとおっしゃる方もいます。これからも丁寧に声を拾っていきたいです。

コロナ禍で、オンラインの取り組みも始めました。毎年やっていた餅つきをライブ配信してみたのですが、「ライブを見ながら来ました」といって初めて来場した若い方もいました。北海道は広いので、オンラインだと若い方に加えて、札幌から離れた人にも興味を持ってもらえるかもしれないな、と感じたところです。



個別支援とコミュニティ支援を両輪に。 避難者の暮らしに寄り添う支援をこれからも。

岩手県では、津波の被害が甚大だった沿岸部の市町村だけでは避難者を受け入れることができず、内陸の市町へと避難される方が多くみられました。この「内陸避難者」が抱える課題は、同じ岩手県内ではありますが、避難元自治体と避難生活を送る自治体が異なるという点で、広域避難者の抱える課題と多くの類似点があります。

沿岸部等からの避難者の受入支援の拠点として、盛岡市では震災直後に「もりおか復興支援センター」を設置、民間支援団体に委託する形で運営を続けています。センターの運営を担っている「一般社団法人 SAVE IWATE」のお2人にお話を伺いました。

お話を伺った方

- 金野 万里さん
- 佐藤 直克さん

(もりおか復興支援センター（一般社団法人 SAVE IWATE）
(2021年2月26日)

金野さん、佐藤さん▶



年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
岩手県東日本大震災津波復興基本計画 (2011.8)	第1期 ～基盤復興期間～			第2期 ～本格復興期間～			第3期 ～更なる展開への 連結期間～				
いわて県民計画 (2019)									復興推進プラン(～2022)		
内陸災害公営住宅整備 (特に、盛岡市に関連する部分)		● 2012/9 災害公営住宅の 整備に関する方針			● 2015/1～2 内陸避難者意向調査		● 2016/10 内陸災害公営住宅整備戸数公表 ● 2016/1 内陸部への災害公営住宅の整備に対する考え方	2018/3、2018/10 備後第1アパート入居		2021/2～南青山 アパート入居	
一般社団法人SAVE IWATE もりおか復興支援センター (盛岡市委託事業)	● 2011/7/11開所										● 2021/2 もりおか復興支援センター南青山拠点 (青山コミュニティ番屋)開所
●生活相談・見守り事業 (戸別訪問、相談対応)	←										→
●サークル・サロン事業	←										→
●コミュニティ形成支援事業		2017/2 フォーラム「内陸災害公営住宅」開催									
備後第1アパートへの支援							←				→
南青山アパートへの支援								←			→
●もりおか被災者見守りネットワーク							←				→
●もりおか復興推進しえあハート村		←									→
●防災教育・語り部事業					←						→
●学習支援 (盛岡・山田)	←										→
社会事業部事業											
●和ぐるみプロジェクト		←									→
●復興ぞうきんプロジェクト	←										→
●羅針盤プロジェクト(手仕事)	←										→
●かごプロジェクト		←									→
●起業支援事業		←									→
●もりおか町家物語館「時空の商店街」		復興支援型地域 社会雇用創造事業				岩手県さんりくチャレンジ推進事業		岩手県さんりくならい創出支援事業			「りあすぱーく」に移行

——「もりおか復興支援センター」は、震災後比較的早い時期に官民協働で立ち上がっています。その経緯からお話いただけますか。

金野 震災以前、盛岡でまちづくりに取り組んでいた

市民団体7団体が集まって「盛岡おもてなしプラザ運営委員会」を作り、2010年11月に「全国町並みゼミ盛岡大会」を開催するといった活動をしていました。発災を受けて、その有志が中心となって2011年3月13日に「SAVE IWATE」が設立されました。設立直後は、支

援物資の募集・配送、被災地に入るボランティアの募集・コーディネートや、盛岡市内でボランティアが宿泊する際の支援といった活動をしていました。

そのうち盛岡周辺への2次避難者が増えてきて、みなし仮設住宅に入居される方も出てきました。他の自治体では社会福祉協議会がそういった避難者の支援にあたったのですが、盛岡市については避難者が多かったことと、ボランティアや支援物資の受入拠点ともなっていたことから、盛岡市社協がすべての支援を担うのが難しい状況となっていました。

そこで、盛岡市が主体となって、避難者の生活支援拠点「もりおか復興支援センター」（以下、「センター」という。）を設置することとなりました。公募・プレゼンによって運営団体として SAVE IWATE が選定され、7月11日にセンターが開所することとなりました。

佐藤 センターができたのは、多くの方が避難所を出られていた時期でした。みなし仮設を申し込んだ方の情報が盛岡市に提供されていたので、その情報を元に全体の戸別訪問をして、どこから避難して来た方が、何人住んでいるのかといった実態を1戸1戸調べるのが最初の活動でした。その方々にセンターに登録してもらう仕組みを作って、様々な活動へとつなげていきました。

金野 最終的におよそ750世帯、1,800名の方々の状況が把握できました。盛岡市では、1回センターに登録したら、市外に転居しない限り数字を外さないようにしています。支援はいろいろな、訪問はいろいろなと言われても、数字としては残すようにしています。

センターが市中心部の便利な所にできたので、市内各地から避難者の方に来ていただくことができ、交流・再会の場となりました。自分の親戚・知人がどこに行ったかわからない人がセンターで再会することもありました。そういった場から被災市町村別のお茶っ会が始まり、様々なサークル、サロン活動が生まれていきました。

また、盛岡はイベントホールなどが被災しなかったもので、全国・全世界からの招待コンサート・演劇などが多数開催されました。そういった支援イベントの告知をしながら、避難者とのつながりを増やしていきました。

——センターでは、現在ではどのような活動が行われていますか。

佐藤 まずはアウトリーチの活動です。「生活支援事業」として、盛岡市内に在住する避難者の方々の住居を訪問して、暮らしの状況を伺い、相談に乗っています。必要に応じて専門機関と連携して、生活再建のためのサポートをしています。センター窓口・電話でも相談を受けています。2017年度からは盛岡市や関係機関との連携会議「もりおか被災者見守りネットワーク会議」を主催、市の福祉部署と生活支援のNPO、社協が集まって課題がある世帯についての情報交換、ケース会議をしています。

「サークル・サロン事業」としては、お茶っこのみ会／囲碁クラブ／写真倶楽部／手芸サークル／カラオケサークル／園芸サークルなどの他、市内のまち歩きや、センター事業の一部となっている被災学生のための学生寮運営事業とコラボした「地域食堂」などのイベントを実施しています。避難者の方々の交流、生きがいづくり、心身のリフレッシュを図りながら、参加者の自発的な活動に移行できるようなサポートを行っています。

さらに、災害公営住宅への支援が始まった時期から、「コミュニティ形成支援事業」が加わっています。災害公営住宅入居者間のコミュニティ形成とその後の運営のサポートをしています。災害公営住宅の立地する地域の事情に合わせ、入居者と地域住民の交流を通じて孤立を防ぐ支援をすると共に、被災者だけでなく地域住民と力を合わせて、地域を作っていくことが目標です。

金野 最初の頃は、センターでも物資の配布をしていました。当初は生活を整えるための物資の支援から始まって、生活に課題を抱えている方には食糧支援もしていました。SAVE IWATE が中心となって2014年度に「フードバンクいわて」を立ち上げたのですが、その活動が軌道に乗る2016年頃までは、センターから食糧支援を継続していました。

盛岡市内には当初、災害公営住宅は整備されなかったことになっていました。そのため最初は「避難者の皆さんが元の自治体に帰還する」というところをゴールにして活動していました。里心プロジェクトやバスツアーといった事業を通じて、故郷を訪問していただき、故郷の避難者の方々との交流を深めたりして、なんとか戻っていただきたい、被災地の人口減を防ぎたいということで活動していました。

佐藤 その頃は、被災地域にまだ病院などができていない時期。道路はできていましたが、盛岡の利便性と比べてまだまだ、という印象を持った方が多かったよ

うです。こちらとしては帰還支援のつもりでしたが、なかなか帰還に踏み出せない人が多かった記憶があります。

金野 SAVE IWATE としては、並行して避難者の就労支援の事業も行っていました。一度仕事を失った方が新規起業したり、起業・就職するためにパソコンを習ったり、といったことを支援していました。センターの利用者にも、こういった事業を活用していった方もいました。

—— 2016年1月に、岩手県の内陸部にも災害公営住宅を整備する計画を岩手県が発表しました。そこから、災害公営住宅への関わりが始まっていますね。

金野 2015～2016年頃は、センターへの来所者が一度減った時期でした。盛岡での生活が安定してきた世帯と、抱える課題が複合化していった世帯が分かれていった時期でもあったと思います。

佐藤 生活の基盤になるみなし仮設住宅が、1年毎に更新できるかどうかが決まる制度になっていましたので、生活再建が順調でなかった世帯にとっては、不安も大きい時期だったと思います。様々な事情で故郷に帰れない方が増えていった時期でもありました。

金野 そのようなタイミングで、盛岡市内に住み続け、生活再建をするという選択肢が出てきたわけです。2016年10月に内陸への災害公営住宅の整備戸数が発表になりましたが、それまでの間、県が何度も避難者への意向調査をしていました。その結果として、盛岡市内には備後第1アパート50戸、南青山アパート120戸（当時。最終的には99戸）という整備計画が出されました。

その入居予定者の皆さんを対象にして、フォーラム「内陸災害公営住宅～盛岡で安心して暮らしていくために～」を2017年2月に開催しました。盛岡の災害公営住宅に入る方は出身地が様々で、沿岸の災害公営住宅とはコミュニティのあり方が違うと感じていましたので、同じような環境にある仙台のあすと長町の事例をお話いただいたりしました。

そのフォーラムの前日に、備後第1アパートが建つ「月が丘第二町内会」の会長さんと連絡がつき、フォーラムにもお越しいただくことができました。その場で「町内会も高齢化が進んでいて大変ではあるが、皆さん

をお招きすることをきっかけとして、活性化していきたい。避難者のみなさんを待っている。ウェルカムです」とお話をいただいたことが、避難者の安心と、その後の自治会づくりに大きな効果があったと思います。

備後第1アパートは整備が早く、2018年3月から入居が始まりました。入居までの間に入居予定者とバスで現地見学会をしたり、町内会の役員や民生委員と入居者との顔合わせを行ったり、説明会、鍵渡し会等の会合の度に交流会をセットして町内会の方にも来ていただいたり、といった活動をたくさん行いました。



備後第1アパート建設見学会（2017/10/7）

受け入れる町内会側にも不安はあります。津波のことなど聞いてもいいのか、といったことを聞かれたりしました。基本的には、入居者には普通に接して欲しいし、町内会費もきちんと徴収して欲しいと言うようにしています。

入居後は、県営アパートなので、1棟に1人管理費を集める管理人さんを決めたり、町内会費を集める町内会役員を選んだりといった話し合いが必要になりました。その決め方については、細かいルールを決めたりはしないように、みんなで集まって話し合って、事情を抱えた人がいればみんなで配慮しましょう、というやり方で進めています。

町内会の活動にも参加していただくようにしています。災害公営住宅の建設を機に町内会が始めた「防災まつり」では、避難者の体験を共有していただき、地域に活かしていくようにした事例もありました。



月が丘第二町内会第1回防災まつり（2018/9/22）

南青山アパートについては、入居者数の減少や受入地域との調整等で整備計画が変更になったこともあり、入居が2021年2月と、大きく遅れてしまいました。その間に、入居予定者に集まっていただき出された意見を、設計に入れてもらうようにしました。また、周辺地区の社会資源（買い物、銀行など）の地図を作ってお送りしたり、見学会をしたり、入居予定者との話し合いは14回開催しました。受け入れていただいた南青山町町内会の方にも必ず来てもらうようにしていました。

入居までの時間が長いと、その間に生活環境が変わる方も出てきます。収入要件が不安といった相談が出てきたりもして、個別の相談を丁寧に行いました。入居申し込み手続きも、高齢者にとっては大変です。手続き面のサポートが必要になる方もいました。



住戸内覧会の様子

——南青山アパートへの入居が始まり、センターの拠点もその中に置かれることになりましたね。個別世帯支援とコミュニティ支援の両輪で支援が継続していくことになります。

金野 センターを2つに分ける形にしました。南青山アパートにできた「青山コミュニティ番屋」は、元々4DKの住居の予定だったスペースを改装してもらったものです。県と市が協定を結び、建物は県から市に無償で貸し出し、事業は市が行う仕組みです。隣が集会所なのですが、その管理は、建物管理者である岩手県建築住宅センターと青山コミュニティ番屋が共同で、入居者と一緒に管理していく仕組みにしました。

青山コミュニティ番屋からは備後第1アパート・南青山アパートの入居者と、その周辺に住んでいる戸建・民間賃貸世帯、合計約170世帯を支援します。残りの約300世帯を市中心部にあるセンターで支援する、という分担になっています。



青山コミュニティ番屋

佐藤 南青山の拠点は、5人が常駐します。3月末までは入居者の引っ越しが続くので、それが落ち着くまでは、休日なしでシフトを組んで支援しています。訪問、見守り活動を継続しながら、災害公営住宅の中でのコミュニティ、周辺住民とのコミュニティづくりも並行してやっていくことになります。

金野 南青山の拠点は、入居者だけではなく、周辺の青山地域の人たちも一緒に地域のことを語り合えて、新しい事業が起こる場となると良いと思っています。小さなお店がなくなっていく傾向があり、町としてもさびしくなっているので、コミュニティビジネスの視点も入れられたらいいと考えています。

このような支援活動が、10年を「区切り」として収束している状況は、大変残念に感じています。収束することが目的ようになっていて、そのためにやらなければならないことが明らかになっていません。一般施策に移していく、といっても、市の福祉部署のケースワーカーは一人で80件も担当している状況。土日、夜も電気がついています。そんな状況なのに追加で避難者のケースを移譲していく、なんていうことは、無責任と感じています。

佐藤 今回のような大きな災害が起きれば広域避難は必ず出てくるので、行政や社協がやりきれない所を、センターのような民間がやっていく必要性がどうしても出てくるのではないのでしょうか。

金野 他の市町村社協などの方からは、盛岡は行政と支援団体の情報共有ができていてうらやましいとずっと言われていました。災害時は、情報共有がまずは大事。個人情報伝えない所がありますが、行政の支援部署と支援団体との情報共有は大切です。その必要性はこれからも変わらないでしょう。

秋田県

行政・NPO との連携・役割分担を築きながら、 「中間支援」の立ち位置を大切に。

秋田県内では、秋田県庁と NPO・市民活動の中間支援組織「あきたパートナーシップ」が役割を分担しながら、県域での広域避難者支援を担っています。

秋田県庁では、被災者受入支援室に非常勤職員として「避難者支援相談員」を配置し、避難世帯への戸別訪問を継続している他、交流・情報拠点としての「秋田県避難者交流センター」の設置、支援情報紙「スマイル通信」の発行、定期的な避難者アンケートといった取り組みを通じて、避難世帯の状況の把握につとめられてきました。

あきたパートナーシップは、「市民活動を促進し、市民と行政とが協働してまちづくりをすすめる市民参画社会を構築する」ことを目的に、2002年に設立された中間支援組織で、2006年度から、秋田県ゆとり生活創造センター「遊学舎」の指定管理を担っています。震災を受け、中間支援組織としてどのような支援活動をされてきたのか、行政・NPOとの連携・役割分担のあり方といった点とあわせてお話を伺いました。

お話を伺った方

- 畠山 順子さん
(特定非営利活動法人あきたパートナーシップ)
(2021年1月29日)



畠山さん ▶

年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
福島県復興ビジョン	計画期間=10年(2011/8~)										
福島県復興計画		第1次 (11/12~)	第2次 (2012/12~)			第3次 (2015/12~)					
避難指示区域の状況		区域再編		避難指示区域解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町を除く範囲)					避難指示区域、立入制限解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町)		
みなし仮設住宅、住居確保支援		自主避難者向けみなし仮設住宅供与終了(2017/3)		榎葉町供与終了(2018/3以降は特定延長)			家賃支援(~2019/3)			大熊町・双葉町(2022/3まで延長)	
		川俣町、川内村、南相馬市、葛尾村、飯館村(帰還困難区域を除く)		供与終了(2019/3以降は特定延長)			富岡町、浪江町、葛尾村、飯館村の帰還困難区域			供与終了(2020/3以降は特定延長)	
あきたパートナーシップ (秋田県ゆとり生活創造センター「遊学舎」 の指定管理)											
JCN「地域調整員」			(青森・秋田・岩手担当)								
福島県「県外避難者への相談・交流・ 説明会事業」							(青森・秋田・岩手担当)				
浪江のこころプロジェクト											
福島県からの避難者を支援する連絡協議会											
あきたスギッチファンド (東日本大震災避難者支援応援ファンド)											
秋田県庁 (被災者受入支援室、避難者交流センター)											

ネットワーク形成や助成事業を通じた支援を展開

畠山 震災直後からボランティアに行きたい、何をしたら良いのか、支援の受付部署はどこか、といった問い合わせを多くいただきました。ボランティアに行きたい人の登録制度を作ったり、現地に届けたい物資を預かったりしたところから活動が始まりました。なかなか情報も入ってこない中、震災前からのつながりがあった縁で、気仙沼に支援物資を届けたり、瓦礫撤去や炊き出しの支援に入ったりしたのが震災から1ヶ月くらい経った頃でした。

その頃、秋田県内の大学の先生から、学生のボランティア活動について相談を受けたことをきっかけに、大学やNPO、商工会議所、社協、行政等約30名が参加する連絡会議「災害ボランティア活動支援ネットワークあきた」を作り、週1回集まっての情報交換が始まりました。その活動が、その後、学生の支援団体ができてくる流れに繋がっていきます。



支援の拠点となった「遊学舎」

—— NPO・市民活動への助成事業もされていたね。

畠山 こちらで事務局を担っている「認定特定非営利活動法人あきたスギッチファンド」に、多くの寄付が寄せられました。それを原資として、2011～2015年度まで「東日本大震災避難者支援応援ファンド」と冠して、秋田県内に避難されてきた方への支援を行う団体に助成をしていました。

福島県出身で秋田県内の大学に通っていた学生有志による「ふくしまの集い」は、震災直後に発足し、小中学生を対象にした学習支援活動「きびたきの家」を3年間続けました。親達が大変な中で子ども達もわがままを言えない状況でしたので、学習面のサポートに加えて、お兄さん・お姉さん（学生）と話をする場が

できたことによっても、参加した子どもさんたちにとって大きな効果があったのではないかと考えています。

当事者団体である「秋田避難者おやこの会」は、同じ境遇の親どうし、子どもどうしの交流を通して、心のよりどころとなるコミュニティを作っていくことを目指して2013年秋に設立されました。子どもたちの居場所づくり「夕暮れ子供会」や「料理講習会」といった活動が、ボランティアの協力を得て行われていました。

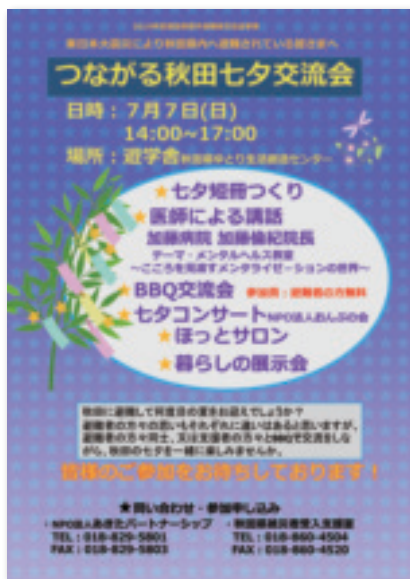
こういった助成事業をしていると、県内のNPO等がどのような支援をしているか情報が集まってきます。市民が自分事として避難者を支援したいという思いが広がっていることを感じていました。

これらのつながりを活かして、官民の避難者支援団体・機関（秋田うつくしま県人会、NPO法人秋田パドラーズ、NPO法人あきたパートナーシップ、秋田県・被災者受入支援室等）が「福島県からの避難者を支援する連絡協議会」を作って、2012年度から支援事業を進めてきました。避難者が避難先で安心して暮らし、将来の帰還や生活再建につながるよう、連携しながら個々のNPOが得意分野を活かして、学習支援・家庭訪問、帰還者交流会、世代間交流会などを行っています。



クリスマス交流会（2019/12/21）

例えば、2019年度に開催した「つながる秋田七夕交流会」は、当法人の他「県被災者受入支援室」、「福島からの避難者を支援する連絡協議会」等が協働で開催しました。当会はコーディネートに徹して、バーベキューや音楽はそれぞれ得意とするNPOにお任せしました。子どもの相手をするのが得意な学生グループには短冊づくりをしてもらったり、精神科の先生に来ていただいて相談受付や助言（ほっとサロン）を実施したりもしました。



つながる秋田七夕交流会チラシ

中間支援組織として当事者に向き合う

——そういった中間支援の役割に加えて、徐々に「あきたパートナーシップ」としても、避難者支援の主体となっていきます。こういったきっかけがありましたか。

畠山 避難者の声を直接じっくり伺う機会ができたのは“浪江のこころプロジェクト”事業でした。全国に分散した浪江町民の思いをつなげるため、直接避難者を訪問し話を伺い「浪江のこころ通信」に掲載するという事業に参加し、深い悩みの中で自身のことを語ってくださる避難者の方々と関わりを持たせて頂いたことで、この震災を見届ける役割を担っていく覚悟ができたと思っています。

その後、日本NPOセンターから依頼があってJCN（東日本大震災支援全国ネットワーク）の「地域調整員」

（2013年度～2016年度）になったことが、組織として関わっていくもう1つのきっかけになりました。秋田県内の支援活動の様子をブログで発信したり、全国の避難者支援団体のネットワーク（広域避難者ミーティング）に参加したりといった活動をしていました。

そのような経緯もあってのことだと思いますが、2016年度から福島県の「県外避難者への相談・交流・説明会事業」に参画することになりました。全国26ヶ所に置かれた「県外避難者生活再建支援拠点」の1つになり、秋田・青森・岩手に避難された方の支援にあたっています。避難者に直接関わる支援としては、この事業が最も大きな転換点となりました。

拠点事業では、「遊学舎」を拠点として電話等で相談対応をしている他、秋田・青森・岩手の3県で相談・交流会を開催しています。秋田県内はこれまで築いてきたネットワークで対応できますが、他県ではそうはいきません。青森県内では青森県庁と、岩手県内では内陸避難者の支援団体等と連携して事業を進めています。



青森市内で開催した交流会（2019/11/10）



秋田犬を訪ねて交流会バスツアー（2020/2/16）

避難生活が長くなっていることで悩みの質も深くなっていて、生活困窮、DVの不安といった相談もあ

ります。もういい、とあきらめの言葉を発する人も少なくありません。相談を受けて、全てが解決には繋がらなくても、話を聞いてくれる人と場所は必要だと思っています。本当は、今住んでいる地域の中に相談先ができていくといいと思うのですが、こちらへの相談が継続している方もいます。

交流会の中でも、参加者から「家族で避難先に住んで町内会の役員もしているが、自分は福島からの避難者だと言えない、引け目を感じてしまう」と言っている方がいました。日頃の生活では気持ちのやり場がないのを、交流会に参加していろいろとお話をする中で発散していかれる方も多いです。

相談のほとんどは、どこか相談先につなぐというより、話を聞くことが8割だったと思います。その役割が拠点だったのかとも感じているところです。



「遊学舎」内の相談拠点

——震災から11年目に入中、これまでの経緯を振り返って、支援の仕組みとして大切だったことは何でしょうか。

畠山 秋田県内では、“秋田モデル”などとも呼ばれますが、秋田県庁(被災者受入支援室)が主体となって、直営で「避難者支援相談員」を配置、避難者への戸別訪問、相談受付など手厚い支援を行ってきました。避難者の個人情報を行政がきちんと管理してこられたことは、大切なことだったと思っています。

ただ、県の事業もいつまでも続くものでもないの、2018年度から被災者受入支援室、秋田県社会福祉協議会、NPO法人あきたパートナーシップとオブザーバーとして秋田県福祉保健部地域家庭福祉課が参加する「広域避難者支援連絡会議」を定期的で開催して、今後の支援のあり方について話し合っています。今後、

事業を民間に移行していくとした場合には、個人情報の問題が出てきます。そうすると思だけでは動けない、きちんと仕組みを作る必要も出てきます。

これまでも、県と民間との役割は、固定したものではありませんでした。最初、こちらの事業として始まった保健師・医師による健康相談の事業は、途中から県の事業に移行しています。県でやれば、保健師・医師の皆さんに謝礼も出せるし、個人情報を活用して訪問活動もできるためです。移行した後も、こちらで主催する交流会の中で県に相談会を開催してもらったり、という関係は継続しています。

——中間支援、NPO、行政それぞれの役割があって、時間が経てば変わっていく。その移行を中間支援がきちんとしているところが大切なのだと感じました。みんながプレイヤーになりがちですが、仲介、引き渡しをする人も重要ですね。

こちらでは、地域で活動する団体の支援にいつも軸足を置いています。それは、これからも、ぶれないようにやっていきたいです。避難者からの相談対応や、交流会、慰霊祭などは自主事業でもずっと続けていきます。それぞれの立ち位置で自分たちがやるべきことを明確にすることが大切なのだと思います。



毎年開催している慰霊祭 (2021/3/11)

山形県

全国最多の広域避難者を受け入れ。多様な主体の連携・協働による重層的な支援が機能した。

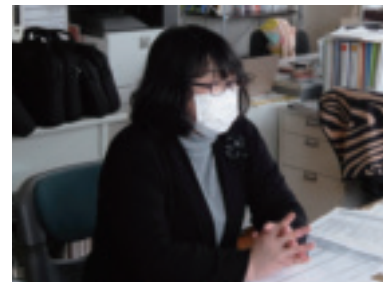
山形県では、山形県社会福祉協議会が中心となって、広域避難者が多い9市町村協と県社協内に「生活支援相談員」を配置、戸別訪問活動や相談支援、交流事業等を展開してきています。個々の避難者の所在や状況が、定期的に更新される情報として蓄積されており、いわゆる「災害ケースマネジメント」につながる動きとして評価されています。

こうした公的主体の取り組みと合わせて、山形県内では、民間の支援活動や、民間と行政が協働した支援活動も数多く展開されてきました。ピーク時（2012年1月26日）に13,797人と全国でも最多の避難者を受け入れ、現在（2021年3月4日現在）でも1,552人の避難者を受け入れている山形県内で、県域で展開されている取り組みの中から、NPOの取り組みと官民協働の取り組みについて、それぞれお話を伺いました。

お話を伺った方

- 石山 由美子さん
(特定非営利活動法人山形の公益活動を応援する会・アミル)
(2021年3月5日)

石山さん▶



年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
福島県復興ビジョン	計画期間=10年(2011/8~)									
福島県復興計画	第1次 (11/12~)	第2次 (2012/12~)			第3次 (2015/12~)					
避難指示区域の状況		区域再編		避難指示区域解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町を除く範囲)			避難指示区域、立入制限解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町)			
みなし仮設住宅、住居確保支援		自主避難者向けみなし仮設住宅供与終了(2017/3)		榎葉町供与終了(2018/3以降は特定延長)			家賃支援(〜2019/3)			
		川俣町、川内村、南相馬市、葛尾村、飯館村(帰還困難区域を除く)		供与終了(2019/3以降は特定延長)			富岡町、浪江町、葛尾村・飯館村の帰還困難区域			
							供与終了(2020/3以降は特定延長)			
特定非営利活動法人 山形の公益活動を応援する会・アミル				復興庁「自主避難者等への情報支援事業」 (2014~2015年度は「一般社団法人山形県被災者連携支援センター」で実施)						
				浪江町復興支援員事業(山形駐在)				ここふく@やまがた相談支援室 (福島県「県外避難者への相談・交流・説明会事業」)		
復興ボランティア支援センターやまがた (つながろう! ささえあおう! 復興支援プロジェクトやまがた)	2011/8設置			2015/3東日本大震災における 山形県の協働・支援活動の記録			2021/3 未来へ伝えたい 東日本大震災 山形の支援活動10年のあゆみ			
山形県社会福祉協議会(十市町村社協) 避難者生活支援相談支援事業	2012/1開始	8市町	9市町							
やまがた避難者支援協働ネットワーク(山形県)		2013/8開始								
避難者支援施設(常設)の設置		●2011/6避難者支援センターおいで(米沢市)開設(〜現在)								
		●2011/7山形市避難者交流支援センター(山形市)開設(〜現在)								
山形県内での避難者支援の動向							被災地(宮城など)へのボランティア活動			
避難所	←→ 2011/3~2011/6避難所運営補助									
住宅支援(みなし仮設住宅)		←→ みなし仮設移行/自主避難者急増対応					みなし仮設終了支援(主に自主避難者)			
避難当事者団体・コミュニティへの支援		避難当事者団体運営支援								
							避難者コミュニティ再構築(帰還者増加)/帰還者へのフォロー活動			
帰郷支援		週末の帰郷支援「山形うえるかむバス」								
生活相談対応										

——山形の公益活動を応援する会・アミルは、中間支援組織ですが、避難者と直接つながる取り組みも展開されてきています。

石山 2012年度の途中から2015年度まで、浪江町復興支援員・山形駐在の皆さんの活動を支援しました。浪江から避難された皆さんへの戸別訪問や、情報提供、交流会の開催といった事業を、訪問へのアテンドや関係機関の関係づくり、マネジメント・事務作業といった面で支援していました。この事業はとても丁寧にやっていた印象があります。当時の支援員の方が、今でも、そのつながりを活かして、山形県内で支援事業に従事されています。

また、2013年度の後半、復興庁の「自主避難者等への情報支援事業」を実施しました。冊子やデータの形で復興庁等から届く資料を避難者の皆さんに発送したり、交流会を実施したりといった事業でした。この事業は、2014～2015年度には、今はもう解散してありませんが一般社団法人山形県被災者連携支援センターに移行して実施していただきました。

——それらの事業が終わるタイミングで福島県の「県外避難者への相談・交流・説明会事業」が2016年度から始まっています。

石山 「ここふく@やまがた相談支援室」として、来所・電話・メールによる相談対応、郵送・ブログ等による情報提供、相談・交流会の開催、といった事業を行っています。

この事業は全国26ヶ所で行われていますが、避難者の個人情報をもととして使用するために提供されないのが、共通の課題としてあります。ただ山形については、当時すでに山形県健康福祉部の生活支援相談員事業が行われていて、避難者の約8～9割程度の動向が把握できていました。資料送付等についても山形県内の自治体に協力を依頼して出すことができたので、その面では順調にスタートすることができました。

ただ、先行する取り組みが多かった中で、相談支援室としての役割をどこに置いていくか、最初は難しいところがありました。2016～2017年度は、自主避難者へのみなし仮設住宅の供与が終わり、制度が切り替わっていく時期でした。住宅支援に関する相談も多かったのですが、福島県から提供された説明資料がとてもわかりにくく、それを読んだだけではなかなか申請までたどり着けないものでした。

そこで、制度の内容をかみ砕いて、わかりやすく整理した説明資料を相談支援室独自に作り、避難者に提供する取り組みを始め、そこから徐々に避難者からの相談に繋がっていくようになりました。

生活支援相談員の相談事業が先行しているといっても、そこから漏れ落ちているケースもあります。また、相談事業は相談者との相性の側面も影響しますので、どうしても他の支援団体の相談員さんとはうまくいかないケースも出てきます。そういった方々が徐々に相談支援室の相談にいらっしゃるようになりました。



福島県の説明会

——震災から11年目に入ろうとしています、まだまだ相談支援機能は重要だと思います。今後に向けた課題について感じられていることはありますか。

石山 山形に來られて生活基盤を築かれた皆さんがいつまで自分を「避難者」と感じているのか、支援者側もいつまで「避難者」として対応するのか、長期化する広域避難ではその線引きが難しいところがあると感じています。

普段は「もう避難者だと思われたくない」とおっしゃっている方が、別な時にお会いすると避難者としての課題を抱えていることもあります。また、一度避難者登録を外したり住民票を移されたりして定住している方に、時間が経って避難に起因する問題が出てきた時にどうするのか、といったことも出てきています。

相談支援室だけでは、対応が難しい相談内容も出てきています。そういった時によく「専門機関につなぐ」ということがよく言われますが、本当にそれで解決するのが不安になる時もあります。相談者はこちらを信頼して相談してくれているので、他の支援機関とうまくつながれない場合もあります。また、山形県で「避難者ケースマネジメント会議」を始めていますが、そこに出てくるケースを見ると、支援者によってそのケースの捉え方に大きな違いがあることもわかってきました。支援機関間の連携といっても簡単ではなく、丁寧な対応が必要になると思います。

全国的にも珍しい取り組みであった生活支援相談員事業も、徐々に縮小・終了へと向かっていくと思います。中には、社協本体では受けきれない場合も出てくると思います。こういった局面で誰がリーダーシップをとって支援体制を組み替えていくのか、といったことも今後課題になっていくのではないかと思います。

山形県内には、避難当事者の会が多く生まれました。様々に変化しながらも、今でも続いている活動もあります。相談支援室でもいくつかの当事者どうしの相談・見守り事業を支援してきています。こうした当事者が主体となった息の長い取り組みも大切なのだと感じています。

お話を伺った方

- 結城 健司さん
 - 佐藤 正子さん
 - 奈良崎美紀子さん
- (復興ボランティア支援センターやまがた)
(2021年3月5日)

左から、奈良崎さん、結城さん、佐藤さん▶



——「復興ボランティア支援センターやまがた」(以下、「センター」と表記)は、協議会事業として運営されてきました。この経緯について教えていただけますか。

結城 山形県では以前から、災害発災時に関係機関が集まり「災害ボランティア支援本部」を設置する制度があり、毎年図上訓練等も行われてきました。東日本大震災発災後も、この支援本部が立ち上がり、毎日2回の情報交換が始まっていました。

支援活動が長期化することはすぐにわかってきたので、官民による協議体「つながろう！ささえあおう！復興支援プロジェクトやまがた」を2011年6月に設立、8月に支援拠点である「復興ボランティア支援センターやまがた」を開所しました。東日本大震災に関わる支援活動の情報提供やボランティア、支援団体の相談受付・交流促進・情報交換の場を提供することで、情報面の中間支援拠点とすることを狙ったものでした。

協議体による協働運営は現在も続いており、構成員は特定非営利活動法人山形の公益活動を応援する会・アミル、特定非営利活動法人 Yamagata1、山形県(県民活動・防災ボランティア支援室、復興・避難者支援室)となっています。

——当初は、宮城県等の被災地への支援と、山形に避難されてきた広域避難者への支援と、2つの活動をされていましたね。

結城 2013年度頃までは、「被災地組」と「県内組」で支援者のカテゴリーが分かれていました。被災地組

の活動としては、県社協、大学のコンソーシアム、民間の支援団体等が共同でボランティアバスの運行などをしていました。センターはそのような打ち合わせの場や、一般への広報面の役割を担っていました。

県内組の活動としてこれも2013年度まで続いていたのが、帰郷支援のバス「うえるかむ号」の運行でした。山形には母子避難の世帯が多かったことから、週末に家族で再会するための移動手段を提供していました。

もう1つ県内で大きな動きとなっていたのが、避難当事者の団体の活動です。「山形避難者母の会」「りとる福島避難者支援ネットワーク」という大きな2組織の他にも、いくつかの避難者ネットワークが生まれていました。ただ、これらのネットワークは、中心となるメンバーが帰還したり、財源がなくなったりして、自然解散となったところが多かったです。

——そういった多くの支援者が活躍した山形県内で、センターの果たしてきた役割はどういったことでしたか。

結城 山形県の避難者支援の大きな特徴として、ネットワーク・連携ということがあります。個々の支援団体の後方支援を行いながら、連携・ネットワークのかじ取りを担ってきたのが当センターです。民間と行政の中間に位置してバランスを取る役割と言ってもいいかもしれません。

支援団体向けの支援としては、当初はボランティア研修会のような事業も実施していました。2011年8月からは「やまがた・ささえあいネットワークメーリングリスト」という支援団体間の情報交換用のメーリン

グリストを運用しています。中でも中心的な役割を果たしてきたのが、2011年9月に始まった「支援者のつどい」です。

支援者どうしが顔を合わせて情報交換を行うこの場は、支援者間の連携促進・課題共有の場となりました。途中から県の「災害ボランティア支援本部」の機能を引き継ぐ形で継続しています。当初は毎月、2018年度からは隔月開催となり、現在まで90回開催しました。



支援者のつどい（2019/9/25）

山形県内への広域避難者支援については、避難者向けフリーペーパー「うえるかむ」の発行が中心的な活動となってきました。2011年8月発刊で、当初は月2回、避難者の立ち寄るような公共施設、スーパー等への配架という形で発行していました。2013年度から月刊になり、2014年度からは市町村の担当課を経由して避難者世帯への戸別郵送を行っています。「うえるかむ」に掲載する情報は、様々な支援団体からいただいています。支援団体の情報発信を後方支援する役割も担っています。

山形県内でも避難者の状況は地域によって違います。山形市は避難者の出入りが多い傾向があります。米沢市は福島市が隣接しているので、仕事等は福島・生活圏は米沢という人もいて継続して避難者が多い傾向があります。沿岸部の庄内に避難して残っている方も結構います。現場の支援者も置賜、村山、庄内それぞれで、あまり接点がありません。鶴岡市は社協が中心となっています。当センターがそういった団体間を取り持つ役割として、引き合わせるようにしてきました。

——この10年間で、支援内容に大きな変化があった時期はありましたか。

結城 2017年4月にみなし仮設住宅の供与が終わりました。それまでは、住宅支援が切れたらどうするか

話題提供を避難者向け・支援者向けにしたり、山形への定住を決めた方へのサポート窓口を設けたり定住情報誌を発行したり、といったことをしていました。2017年4月以降の支援は、支援者がいつかはなくなること想定して、支援者のつどいの話題提供やうえるかむ紙面での情報提供などを通じて、地域資源につなぐことを目標にしてきました。

こうしたタイミングでは、いろいろな制度を理解するだけでも時間がかかります。私たち支援者側も、情報に追いつくために、勉強会をたくさん開きました。言葉選び、話題選びなども含めて、避難者の心情的なことも支援者はかなり勉強してきたと思います。

避難者のお茶会・交流会は10年経っても各地で継続しています。参加者は固定化し、数も減っていますが、避難元の話ができる場・貴重な外出の機会となる場として継続を望む声が多いです。ただ、11年目以降は、支援者の数も減っていくでしょう。これまで以上に支援者間の協力体制を強力にしていかないと、補完しあえなくなってしまうと思います。



うえるかむ編集会議の様子

——この10年間の取り組みで、将来の災害に教訓として残せるとしたら、どのようなことがあるでしょうか。

結城 一般市民の心構えの面からは、山形は「お互い様」の文化があります。最初の頃は、どこから来たかは気にせず、目の前で困っている人を支援してきました。困った時はお互い様というのが、まずは避難者支援がうまくいった要因だと思います。

制度的には、自治体の防災計画の中に広域避難をしっかり盛り込んでおくことが重要だと思います。山形も一次避難所は窮屈でどこも満員でした。また当初は、避難所間の格差もあり、避難所運営のコーディネーターの養成、避難所のマニュアルを各自治体で備えておくなども必要だと思います。

福島県 県北・相双

避難者コミュニティの支援から、 避難者と地域との関係づくりの支援へ

福島県福島市に拠点を置く認定特定非営利活動法人市民公益活動パートナーズでは、この10年間、福島県の県北地域に避難されている浪江町民等、福島県相双地域からの避難者の支援活動を継続されてきました。仮設住宅、みなし仮設住宅に入居した避難者のコミュニティづくりの支援からスタートした活動は、徐々に、避難先地域に一定期間定着されることを選択された避難者と地域社会との関係づくりへとシフトしていきました。

もともとは、NPO・市民活動団体の中間支援組織として設立された市民公益活動パートナーズの代表、古山さんに、この間の支援活動のうち、避難者に直接関わる活動の経緯と震災・原発事故から10年経った福島での支援活動の現状、今後の課題といったことについてお話を伺いました。

お話を伺った方

- 古山 郁さん
(認定特定非営利活動法人市民公益活動パートナーズ)
(2021年1月15日)



古山さん▶

年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
福島県復興ビジョン	計画期間=10年(2011/8～)									
福島県復興計画	第1次 (11/12～)	第2次 (2012/12～)				第3次 (2015/12～)				
浪江町の避難指示区域	警戒区域・計画的 避難区域に指定		2013/4/1 区域再編 (避難指示解除準備区域・ 居住制限区域・帰還困難区域)				2017/3/31 一部避難指示解除 (帰還困難区域のみ避難指示継続)			
住宅支援 避難所・二次避難所	←→ 2011/11 月末 避難所閉鎖									
仮設住宅(福島市内)	←→ 2018/3～5 南矢野目、北幹線第一、しのぶ台、宮代(第一、第二)閉鎖 2017/12 旧佐原小学校 閉鎖 2019/3 笹谷東部 閉鎖 2021/3 森合町 供与終了									
仮設住宅(桑折町内)	←→ 2018/2月末 閉鎖									
みなし仮設住宅	←→									
復興公営住宅 (福島市内、桑折町内) (日付は入居開始月)	● 2015/6 桑折駅前災害公営住宅 ● 2015/4 北信団地・笹谷団地 ● 2015/10 飯坂団地 ● 2016/7 北中央団地 ● 2017/2 北沢又団地 2019/3 北沢又団地 2 ●									
市民公益活動パートナーズ	↔ 財物賠償の勉強会(仮設住宅自治会)									
おたがいさま新聞	←→									
いつもの暮らしに戻ろうPJ (避難者コミュニティの支援)	“癒しの種”プロジェクト 「語り部」育成支援 小商いプロジェクト									
共に地域で暮らそうPJ(避難者と 受入地域との関係づくり)	井戸端ボトムアップPJ いいざかノート きたさわまたPJ									
浪江のこころプロジェクト	←→									

福島県北地域へ避難された方の支援～仮設住宅支援を足がかりに～

——市民公益活動パートナーズでは、NPO・市民活動団体への中間支援の仕事と並行して、福島県の県北地域の中でも、福島市と桑折町を中心に、浪江町等相双地域から避難されてきた方への支援活動が続けてこられました。まず、支援に関わられたきっかけからお話いただけますか。

古山 法人設立登記が2011年2月25日でしたので、この10年、ほぼ震災とともに活動してきたようなものでした。

県北地域に避難されてきた方々の支援に携わるきっかけは、応急仮設住宅アセスメント調査でした。県内のNPOで協議体をつくり、すべての仮設住宅の生活環境やコミュニティの状況等について調査をしたもので、当方では、県北と相双北部（相馬、南相馬、新地）を担当しました。

その後7月頃、原発事故の損害賠償請求の勉強会を仮設住宅で開催しました。東電から出された資料がわかりにくく、手続きが進まないと考えたからです。最初に、アセスメント調査でご縁のあった桑折駅前応急仮設住宅で開催したのですが、自治会長さんから「こうした勉強会は全部の仮設住宅でやって欲しい」と言われ、他の自治会を紹介いただき、福島市内15の仮設住宅団地すべてで開催しました。こうしたことがあって、それぞれの団地の自治会とコミュニケーションが取れだして、支援に入れるようになりました。

——仮設住宅への支援については、桑折町内の取り組みが早かった印象があります。

古山 桑折町内の取り組みは、桑折町・浪江町・浪江町社協・桑折駅前応急仮設住宅自治会・NPO法人いざかサポーターズクラブ・NPO法人まごころサービス福島センターと当方の7団体が協議会「伊達桑折×双葉浪江＝交流と賑わいづくり応援プロジェクト連絡協議会」を作り、福島県補助事業「新しい公共支援事業」に採択されて2011年8月に始まりました。“癒しの種”プロジェクトとして、全国から寄贈された本を仮設住宅集会所に配本・定期交換する「本箱プロジェクト」、人形劇上演、映画上映会「映画の時間ですよ」といった活動からスタートしました。

2011年11月には『おたがいさま新聞』を創刊しました。浪江の方々に桑折のことを知っていただき、浪江町民と桑折町民との交流を促し、避難者を受け入れている桑折の新たな賑わいを作ることを目指して始めたものでした。当初は、桑折町内でのイベント・交流会の情報を掲載したり、桑折町内で使えるクーポン券をつけ避難者が避難先の街なかに出かけていくきっかけづくりをしたりといった紙面でした。

その後、「赤い羽根」の助成金を受けて、配布の範囲を福島市内まで拡大しました。福島市内の仮設住宅自治会・借上げ住宅自治会の活動・集会所のサークル活動の紹介や、避難者の写真・一言コメントを掲載する「浪江の笑顔」、避難者支援にあたる団体紹介といった内容を掲載し、コミュニティ再生の支援へとつながっていきました。結局、この新聞は2019年8月まで続くことになりました。



おたがいさま新聞

2012年に入ると、手仕事や調理といった仮設住宅集会所でのサロン活動も活発になっていきました。こうした女性たちの活動を後押しするために「小商いプロジェクト」として活動の立ち上げやコミュニティビジネスへの活動支援、軽トラ市への出店支援や「浪江手づくり見本市」の開催といった活動が広がっていきました。

また、仮設住宅住民が自ら立ち上げた活動として、浪江の昔話や被災体験を伝えていく紙芝居活動がありました。2014年度には「浪江のころをつなぐ若い

語り部応援プロジェクト」として、語り部の方を育成する支援をしました。この受講生の中から、今でも「浪江町物語つたえ隊」として活動を続けられている方も出ています。

こうした活動全体を「いつもの暮らしに戻ろう」プロジェクトとして実施していたのが、2014年度頃までの状況でした。

復興公営住宅に移る時期になると、活動に変化が。

—— 2015年度に入ると、福島市・桑折町でも復興公営住宅が完成し、入居が始まります。支援内容はどのように変わっていききましたか。

古山 この頃になると「いつもの暮らしに戻ろう」だけではだめだろうということで、「共に地域で暮らそう」プロジェクトを始めましたが、正直、2015～2016年度あたりは転換期で、支援内容も試行錯誤を重ねていた時期でした。

復興公営住宅の入居が進み、仮設住宅入居者が減っていくことで、集会所の活動も少なくなっていく。ただ、福島県の復興公営住宅は、終の棲家ではなく帰還までの当面の暮らしの場という位置づけもあります。ですので、復興公営住宅に入居しても、自治会準備会が立ち上がり、管理人さんたちのネットワークで住民のお世話をする状況が続くところもありました。

このような状況を見ながら、入居者の方々にどのように地域に溶け込んでいただけるかを考えていくと徐々に、復興公営住宅入居者だけを支援するのではなく、入居者と住宅周辺の地区との関係、住宅周辺の地縁組織（行政区の中にある町内会、広域老人会など）にも目を向けて支援していく必要性を感じるようになりました。

その核になったのが、復興公営住宅自治会と周辺地域の町内会がそれぞれどのような課題を抱えているか話し合っただけで交流を図る「井戸端ボトムアップ事業」でした。2017年度から2018年度に行ったこの事業では、主に2つの復興公営住宅、桑折駅前団地・東上町内会（桑折町）と県営北沢又団地・北沢又町内会（福島市）を対象にして、新旧住民の交流と相互理解のた

めの「出前！井戸端かいぎ」や、地域のキーパーソンの後継者育成を目指した研修会、他の被災地への「地域コミュニティ&自治会活動視察ツアー」を開催しました。

これらの活動を通じて、40代の若手町内会役員が積極的に参加していただけるようになりました。また、地域で様々な人が集う「場づくり」の事例とこの事業の内容をまとめ、『場づくりノート』として発行することで、市町村社協や県内の地域活動団体から高い関心を持っていただけることになりました。



場づくりノート

ただ、そのまま両地域で地域づくりの場を続けるのは気運の熟成も必要で、厳しい状況でした。また、自治会・町内会側に、NPOの大きな“おせっかい”を自分事として受け止めていただくことの難しさも感じた事業でした。

そこで、2018年10月からは、対象を北沢又団地1ヶ所に絞り「きたさわまたプロジェクト」として支援



新旧住民で創った交流イベント「家族でBBQ」

を継続しました。団地の集会所を活用した芋煮会、バーベキューといったイベントの自主的な開催を支援したり、他被災地への視察ツアー等を実施したりしました。



きたさわまたプロジェクトの足跡（2019/9/30 発行）

——復興公営住宅を受け入れる地域にとっても、復興公営住宅ができるということは大きなインパクトがあることだと思います。10年目で見えている課題としては、どのようなことがありますか。

古山 そもそも、既存の周辺町内会でも「やれる人がやればよい」という考えの住民が多いように見受けまます。加えて、復興公営住宅の集会所でやるイベントは、支援団体が入ってきて参加費も無料のことが多いので、参加者は完全にお客様、役員さんだけが一生懸命動く。そういうことを続けていると、次第にやらされ感が出てくるということだと思います。

またこの間、県北だけでなく相双地域等の復興公営住宅・周辺町内会にも話を聞きに回っていますが、多くの地域で相互の関係は様子見です。受入側の町内会では、組織も活動もある意味できあがっているところが多いので、住宅の受け入れはできるがアクションは起こさないというスタンス。住民の中には、「大変だね、協力したい」という気持ちを持っている人も、「所詮仮住まいだから」という目で見ている人もいます。

一方、県営の復興公営住宅の集会所は、周辺地域の町内会や地域団体なども使用できるところも多く、積極的に開放し活用されている事例も見られます。

新しくて使い勝手もよさそうなので、使いたいと思っている周辺住民もいらっしゃるのですが、「復興公営住宅からのお誘いもないので」と思っている状況もあります。

こうした地域内の「相互の無関心」は、これからの地域づくりを考えていく上で、どうにかしていかないといけない課題だと思っています。地域に事務所を置いているNPOでさえ「自分たちの活動は地域とは関係ない」とおっしゃるところもあります。こうした無関心を乗り越えて、町内会等の地縁組織や従来から町内会と連携している目的別地域団体（社協、青少年健全育成会、体育協会、衛生団体、消防団、防犯関係等）とNPO・地域活動団体等がもっとお互いをよく知って、それぞれの得意分野を活かした地域活動を活発にしていく必要があると思います。

このような問題意識もあって、2020年度には、復興公営住宅の県営飯坂団地が建っている福島市飯坂行政区の中2地区（飯坂・湯野）を選び、これらの地区の歴史、産業、地区行事、公共施設、町内会、地域団体、地区内に事務所を置くNPOといった地域資源の全体像を1つ1つ取材してまとめた冊子『つながり合い、豊かに暮らす@地域の本 いいざかノート』を発行する事業を行いました。



つながり合い、豊かに暮らす@地域の本 いいざかノート

震災・原発事故に加えて、この1年間は新型コロナ禍も重なり、今後ますます「地域のことは地域で」共助し合いながら日常を取り戻し、維持していくことが必要になっていくと思います。これからも多くの市民・団体が自分たちの地域のことに目を向けて取り組んでいく、そのための支援・きっかけの種蒔きを続けていきたいです。

新潟県 柏崎市

個々の避難者に寄り添い続けた10年。 この活動が災害時にも役立って欲しい。

柏崎市内にはピーク時（2011年5月19日）に2,136人の被災者が避難しました。2021年2月末現在でも524人の方が市内で生活を続けていらっしゃいます。

柏崎市役所では、市内に避難されてきた方の支援にあたるため、2011年5月10日に専任窓口として東日本大震災被災者支援室を設置しました。さらに5月24日に「東日本大震災避難者見守り支援事業」を特定非営利活動法人地域活動サポートセンター柏崎に業務委託、同年6月1日に「柏崎市被災者サポートセンター」が開設されました。7月1日からは現在の場所で、交流拠点「あまやどり」として運営されています（2021年3月閉所）。

震災直後から、避難当事者と柏崎市民が共に担い手となって進められてきた広域避難者支援の経緯と今後について、センターの皆さんにお話を伺いました。

お話を伺った方

柏崎市被災者サポートセンターあまやどりの皆さん

- 渡邊 浩二さん（双葉町出身）
 - 柴 恵美さん（浪江町出身）
 - 有賀 春香さん（南相馬市出身）
 - 押見 敏昭さん（柏崎市出身）
- （2021年1月22日）

左から渡邊さん、柴さん、
有賀さん、押見さん▶



年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
福島県復興ビジョン	計画期間=10年(2011/8~)										
福島県復興計画	第1次 (11/12~)	第2次 (2012/12~)				第3次 (2015/12~)					
避難指示区域の状況		区域再編		避難指示区域解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町を除く範囲)				避難指示区域解除(帰還困難区域、大熊・双葉両町)			
自主避難者向けみなし仮設住宅供与終了(2017/3)							家賃支援(～2019/3)				
みなし仮設住宅、住居確保支援			川俣町、川内村、南相馬市、葛尾村、飯館村(帰還困難区域を除く)供与終了(2019/3以降は特定延長)		榑葉町供与終了(2018/3以降は特定延長)					大熊町・双葉町(2022/3まで延長)	
東日本大震災避難者見守り支援事業											
柏崎市被災者サポートセンターあまやどり	2011/6/1業務開始	2012/4事務所移転(サロンとは別に)									
交流拠点あまやどり(あまやどりサロン)	2011/7/1開設	2021/3/12閉所									
避難者の自治組織	● 2011/10～12被災元町村別の懇談会										
浪江コスモス会(浪江町)											
せんだん双葉会(双葉町)											
さくら会富岡 in 柏崎(富岡町)											
あつまっか大熊(大熊町)											

——「柏崎市被災者サポートセンターあまやどり」のような支援施設が市町村の単位で設けられているのは珍しいケースです。開設の背景・経緯といったところからお話いただけますか。

押見 2007年7月に発生した中越沖地震では、柏崎市内に大きな被害がありました。この地震で被災された方の支援のため、2008年12月に特定非営利活動法人地域活動サポートセンター柏崎が設立されました。2009年8月に完成した復興公営住宅（柏崎駅前住宅）でのサロンのサポート等の被災者支援活動をしなが、2010年度からは市民向けの防災・減災の出前講座を柏崎市から受託して実施していました。

そういった経緯もあり、東日本大震災の後、2011年6月から柏崎市から委託を受け「柏崎市被災者サポートセンターあまやどり」（以下、「あまやどり」という。）の運営を行うことになりました。避難者の方と柏崎の地元の方を「訪問支援員」として雇用して、戸別訪問やサロン運営を行う事業が始まったのです。

有賀 最初は市の社会福祉センターに間借りしていました。7月1日に今の場所（柏崎ショッピングモール「フォンジェ」ストリート棟）に移動し、半分は事務所、半分はサロンのスペースとしていました。2012年度からは、事務所を近くに移転し、全面を「あまやどりサロン」として運営してきました。

避難した直後は、柏崎市役所から「支援物資を配ります、受け取りに来てください」という連絡が避難者に届き、みんなで取りに行く、といった状況でした。サロンで支援物資を預かったこともあったと記憶しています。



あまやどりパンフレット

渡邊 訪問支援員になって、最初の1週間位は研修でした。市役所の方や、社協の方に来てもらって、戸別訪問をすることとは、といった話を聞きました。訪問で発する第一声目（はじめまして、被災者サポートセンターです）という文言を渡されて、その通り話せと言われたのですが、私たちも当事者ですので、地元の言葉もわかります。最初から工夫しながら始めた感じでした。

——戸別訪問は、6月からスタートされたのですね。

渡邊 柏崎市が避難者の個人情報を把握していたので、それを元に訪問を始めました。並行して市が避難者への意向調査をしていたのですが、その結果、問題がありそうと思われた世帯を優先に回り、その後、全世帯の訪問という順番でした。本当にそこに住んでいるのか、意向調査の内容はあっているのかといった事が最初でした。

柏崎に来てまだ3か月くらいしか経っていなかったので、住所も何もわかりませんでした。研修中に市内全域を車でまわって、地理を頭に入れていった記憶があります。

有賀 最初は、地元柏崎の方2名と、避難者6名の計8名体制でした。4チームに分かれて、車も4台準備してもらって回りました。最初はペアも固定していませんでしたね。途中からは、地区別に皆で手分けして全域を回れるようにしました。

渡邊 8月末くらいまでに全戸訪問が一巡しました。世帯の状況によって、その後の訪問頻度を分けていきました。その後、2014年度までは、訪問した結果で訪問頻度を見直しながら、地区割も、事務所から遠い所は移動時間がかかるので、担当世帯を少なくするなどして、調整していました。毎年、訪問支援員の人数は減っていったのですが、避難者の人数も減ったし訪問頻度も減っていったので、負担に感じたことはなかったですね。

相談内容で大変なケースは市の保健師につなぐことにしていました。必要な時には保健師も一緒に3名で訪問するようにしていました。

有賀 2015年度に入ると、避難者数も少なくなり、半年あれば全戸を訪問できるくらいになってきたので、前期・後期の2回、全世帯を訪問する方法に変えました。

押見 特に単身世帯について、平日では会えない人が多いことがわかったので、2019年度からは土日の訪問も始めています。2020年度は、新型コロナの影響で7月から訪問を再開しました。1回で済む世帯は1回、必要な世帯は2回としています。来年度も訪問が必要かどうか伺っているのですが、おおむね6割程度の世帯が来年度も来て欲しいとおっしゃっている状況です。

——拠点でのサロン活動も、開設直後から始まっていますね。避難者の出身地毎の自治組織の活動が多くあったことが、柏崎の特徴かと思います。

柴 居場所としての「あまやどりサロン」は、開所からずっと継続しています。とにかく地元の情報が手に入らなかったのが、元の市町村の広報紙や、福島民報を見られるようにしました。

有賀 当初は、インターネットでも情報収集してもらえるように、パソコンをつないで貸し出ししたりしていました。



情報コーナー

柴 押し花教室のような定例の活動も、当初からありました。今でも絵手紙教室、きめこみパッチワーク教室、手作りクラブといった教室が開かれています。

有賀 そういった教室の講師はほとんど避難者の方をお願いしました。



絵手紙教室の様子

渡邊 作品を作って終わりとならないように、作品展を開催するようになりました。最初は福島の人たちだけでしたが、だんだん柏崎の人も参加するようになっていきます。

押見 2018年度からは、作品展というイベント的なやり方ではなく、月替わりとか2か月に1回作品が替わるギャラリー方式としています。



あまやどりギャラリー

渡邊 自治組織については、2011年の秋に柏崎市から呼びかけをして、出身地毎の懇談会を行ったのがきっかけでした。富岡と浪江は区長経験者がいらったので、すぐに会が立ち上がりました。大熊については、すでに支援者がいて組織ができていた状況でした。双葉はなかなか中心になる人がいなかったの、あまやどりで事務局もやることになりました。

柴 それまで同じ市内にしながら、互いに居場所を知らなかった人たちが知り合える場となりました。知り合いがサロンにいるかも、と来られた方もいるし、サロンで仲良くなって交流が続いている例もあります。最初は活動資金もなかったので、あまやどりで預か

りしていた寄付金を、各会に少しずつ渡したりもしていました。

渡邊 高齢の方は、集まりがあれば参加したい意向をお持ちでした。子どもは学校、会社勤めの方は会社の方と知り合いになれますが、主婦や高齢者は孤立しがちです。サロンは平日なので集まれるのは高齢の方が多かったですが、作る意味はあったと思います。

有賀 運営は、それぞれの会長さん中心に話し合いながら進めています。最初は故郷の情報共有が主でしたが、最近は食事に行くなど内容はいろいろです。

柴 浪江コスモス会も、最近は、サロンだけではなく、近隣の水族館などいろいろな所へ出かけています。今後も、集まる回数が少なくなっても続けてやろうという話になっています。

渡邊 大熊は支援者が5年間支援して、それが終わったところで、組織としては活動終了となりました。

有賀 その後は、大熊の方もあまやどりのサロンにも参加されるようになりました。自治組織の中心となっている方が帰還したりすると、活動が終わってしまうようです。

押見 サロンの告知は、毎月発行している情報紙「あまやどりのもり」でお知らせしています。今年度末で106号になります。柏崎市から定期送付される郵便に同封してお送りしています。サロンの様子は「あまやどりブログ」でも発信しています。

——震災から11年目に入ろうとしています。これからの支援の方向性について教えてください。

押見 市の被災者支援室は3月で終了、2021年度からは市民活動支援課の業務として継続になります。場所としての「あまやどりサロン」も2021年3月で終了となります。ただ、訪問支援員の配置は継続します。支援員の事務所に新聞や資料を見に来ていただいたり、お茶のみに来ていただいたりといったことはできるようにしたいと思っています。柏崎市の考え方は、基本的に前向きな閉鎖、避難者がいる限り支援は続け

るということです。我々も前向きに捉えています。サロンはなくなりましたが、事務所は残っていますので、ということをやまずは伝えていきます。



あまやどりサロン外観

ただ、サロンがなくなる分、避難者との接点はどうしても少なくなります。若い世代は情報を集めることができますが、高齢になると故郷の情報を手に入れるのも難しくなると思います。交流会にしても避難者が本当に望んでいる交流・イベントがどのようなものかといったことも工夫しながら進めていければと考えています。

柴 これまではサロンという形で交流の場がありましたが、コロナの中で人と会う事にも気を使ってしまう状況になってしまいました。事務所というよりどこかは残るので、何かあった時にあまやどりがあったなあ、と思っていただいて、サロンとは違った形でつながっていければいいと思っています。

有賀 サロンはそういう形になってしまいましたが、交流したい、会いたいという気持ちのある方に、必要な方に寄り添っていくことは続けていきたいです。

渡邊 10年間あまやどりとしてやってきた事が、今後同じようなことが起きた際にどのくらい役立つのか、ということも考えています。こういう活動をしていることが災害を忘れないことにつながっていく。もっと言えば、我々避難者がいることで、東日本大震災・原発事故のことを思い出してもらえて、それで災害で亡くなったりする人も減るのかな、と。そういう意味でも、支援の一部を担うことができたのかな、と思っています。

宮城県

広域避難者の全体像が見えない中、支援する難しさ。 10年目にして支援の仕組みづくりへ。

東日本大震災と福島第一原子力発電所事故により福島県から宮城県に避難された方は2,730人となっており、全国への広域避難者（28,505人）の約9.6%を占めています（2021年2月8日現在）。広域避難者の全体数が減少を続ける中、宮城県への避難者は実数でも全国に占める比率にしても増加を続けています。長期化する避難生活の仮の落ち着き先として、ふるさとに近く気候風土も似ている宮城県へ、という動きの現れであると考えられます。

しかしながら自らも被災地であった宮城県内においては、当初、県内の被災者数に比べて福島県からの避難者数が少なかったこともあり、広域避難者の「受入支援」という考え方が大きくは広がりませんでした。自治体・社協等による支援策は県域・市町村域ともに体系化はされず、NPO等による支援活動も一部の地域・時期にとどまりました。

その影響から現在でも、宮城県内の広域避難者の実態はほぼ把握できていません。このような制約がある中でも、広域避難者に寄り添い、多様な形の自立を支える仕組みづくりが地道に行われています。

寄稿者

- 高田 篤（一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム）

年度		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
地域の状況（福島県相双地域）	福島県復興ビジョン	計画期間＝10年（2011/8～）											
	福島県復興計画	第1次 （11/12～）	第2次 （2012/12～）				第3次 （2015/12～）						
	避難指示区域の状況	区域再編		避難指示区域解除（帰還困難区域、大熊・双葉両町を除く範囲）					避難指示区域解除（帰還困難区域、大熊・双葉両町）				
	自主避難者向けみなし仮設住宅供与終了（2017/3）	家賃支援（～2019/3）							大熊町・双葉町（2022/3まで延長）				
	みなし仮設住宅、住居確保支援	川俣町、川内村、南相馬市、葛尾村、飯館村（帰還困難区域を除く） 供与終了（2019/3以降は特定延長）		富岡町、浪江町、葛尾村・飯館村の帰還困難区域 供与終了（2020/3以降は特定延長）									
広域避難者支援（全国・東北）	浪江のこころプロジェクト （全国の町民の声を取材、広報に掲載）	● 2014/3総集編第1弾					2022年度初頭総集編（第3弾）予定 ●						
	浪江町復興支援員事業 （全国各地に町の臨時職員＝復興支援員を配置。現地の中間支援組織と協働で戸別訪問、情報提供、交流会等を実施）	2012/8設置		機能転換。生活支援事業として継続									
	北海道・東北ブロック広域避難者支援団体間情報交換会・合同視察会	● ●											

制度のエアポケット～可視化されなかった宮城県内の広域避難者の存在

東北圏地域づくりコンソーシアム（以下、「コンソーシアム」という。）は、2008年に設立され、2012年12月に一般社団法人化した地域コミュニティ向け中間支援組織です。震災後は復興に取り組む住民団体や、地域コミュニティの再生・復興まちづくりの支援を目的として各地に配置された「復興支援員」等と連携して、住民主体の復興まちづくり活動や住民と自治体との協働プロセスを支援してきました。

その一環として、福島県からの広域避難者の支援にも取り組んできました。ただ、最初の3年間は、福島県浪江町や全国各地のNPO・支援団体と連携し、全国各地に分散避難する町民の声・想いを集め、町広報紙（浪江のこころ通信）に掲載するための訪問・取材活動を行う「浪江のこころプロジェクト」や、全国に避難している町民向けに情報提供や戸別訪問を通じた個別生活支援、交流会の開催等を行う「浪江町復興支援員事業」といった全国事業の仕組みづくりを中間支

援の役割で進めていたもので、広域避難者と直接接することはあまり多くありませんでした。

2014年度に、コンソーシアム内にも浪江町復興支援員が配置され、宮城・岩手・青森・北海道（2016年度からは秋田・山形も追加）にお住まいの浪江町民向けの支援事業が始まったことをきっかけとして、個々の広域避難者への支援活動に取り組むようになりました。

当時、避難してみなし仮設住宅に入られていた方については、受入自治体側でもその存在が把握できていました。ただ、福島県からの広域避難者は複数回の転居を繰り返している方が多く、みなし仮設住宅の対象となっていない方も多くいらっしゃいました。その影響で、避難元である浪江町として把握している避難者数と、受入自治体で把握されている避難数が1ケタ違うようなことも多くありました。

また、いくつかの自治体・社協では、把握していた避難者向けに、支援活動の一環として避難者サロンを開かれていました。ただ、このサロンも上述のように避難者全体から見るとごく一部の対象者に情報が届くに留まっていました。加えて震災から4～5年経つと、これらのサロンの多くが「自主運営」に移行し、その後消滅していきました。平時の福祉のサロンでも3年くらい経つと自主運営という支援のパターンがありますので、同様の対応だったということでしょう。

結果的に、今でも多くの広域避難者が受入側自治体の支援の仕組みとは結び付かないままに、避難生活を継続しています。被災の種類が異なるのに、既存の災害支援の枠内だけで捉えていたところに落とし穴があったと言えるでしょう。



浪江のこころ通信

浪江町復興支援員事業～ふくしま仙台サロンへ

浪江町復興支援員事業では、浪江町の非常勤職員として雇用された支援員と、コンソーシアムのような中間支援組織が連携・協働して支援にあたる仕組みをとりました。町民の個人情報扱うことができる支援員と、避難先の支援ネットワークに接点のある中間支援組織の相互の強みを活かしていくことが狙いでした。ピーク時には宮城含め、全国10拠点で展開されてい

ました。

コンソーシアムと連携した宮城の復興支援員の活動は、避難者宅を訪問してお話を聞く「戸別訪問」や避難者が必要とする情報を丁寧に届ける「情報提供」（情報紙『いこい通信』の発行）、避難者が集う「交流会」の開催といったことが中心となっていました。2017年度末に支援員の配置が終了するまでの間に、お断り

された以外のほぼ全世帯を訪問し、お話を聞くことができました。交流の場づくりについては、単発の交流会だけではなく、定例の「サロン」のような場を求める声が、2017年度頃から聞こえるようになっていました。



なみえの“しゃべり場” in 宮城 (2015/9/6)

ここには、広域避難者の交流ニーズの変化がありました。支援員が配置された2014年頃は、町の復興の方向性も定まらず、多くの避難者が将来の方向性を決められないでいた時期でした。この頃には、全国にばらばらになった旧知との再会・交流を求めるニーズが目立っていました。生活が落ち着かないため、避難先で交流を深め、新しいつながりを作っていくことに関心が向きにくかった時期でした。受入自治体・社協のサロン活動の多くが、結果的にこの期間の内に収束に向かってしまっていたわけです。

2017年頃になると、浪江町でも町の一部の避難指示が解除され復興の方向性がおぼろげながら見え、復興事業の一環として元の自宅の公費解体が本格化してきます。元の家がなくなったことで、さみしくもあるが、吹っ切れた、という声も聞かれるようになりました。結果として、避難先での生活にも徐々に落ち着きが出てきた＝当面は避難先での暮らしが続くことが見えてきたこの時期、震災7～8年目から「同じ経験をした者どうしが避難先で新しいつながりを作って励ましあいながら生活の質を上げていく」新しいニーズが顕在化してきたのです。

浪江町復興支援員事業は、2017年度末で終わってしまいましたが、このようなニーズが見えてきた時期でもあったため、コンソーシアムでは、WAM（独立行政法人福祉医療機構）の社会福祉振興助成を受けて、

サロン活動「ふくしま仙台サロン」を継続していくことにしました。



ふくしま仙台サロン「クリスマスリースづくり」
(2018/11/28)

仙台市内やその周辺自治体の公共施設を借りて、手仕事活動や料理教室、故郷の映像の上映会などを行う「ふくしま仙台サロン」や、バスを借り上げて避難先のお出かけスポットにみんなで出かける「おでかけサロン」といった取り組みを今でも継続しています。当初浪江町民中心に約20世帯から始まったサロンは、現在、南相馬市小高区、双葉町、大熊町等からの避難者あわせて60世帯程度まで登録者が増えてきています。

「おでかけサロン」では、宮城県内の津波被災地を訪問し、語り部の方のお話を聞く回も設けました。それぞれの被災体験は絶対的なものですが、他の被災者の話を聞くことで、少し、体験を客観視することができた、の声をいただくことができ、こういった心の復興のプロセスもあるのだな、と感じたこともありました。



おでかけサロン「自然豊かな夏の南三陸へ行こう！」
(2018/7/25)

また、震災前の知り合いは依然として全国にばらばらになっていますので、そうした旧知との再会ニーズも継続してあります。こうしたニーズに対しては別に資金調達をしながら、宮城の方が集まってバスに乗って県を超えて移動し、移動先で交流会をする「広域交流会」といった取り組みもしてきました。

茨城県つくば市で事業再開された方のお店で開催した
広域交流会（2019/2/7）



持続可能な支援の仕組みを目指して

ただ、こうした「震災モード」の支援活動は長期に継続できるものではありません。非常に長い時間軸で続く原子力災害による、広域避難者の支援活動を継続していくためには、平時の地域支援の仕組みとの連携が不可欠になっていきます。「地域からの孤立」という同じ課題を抱えて生活されている方々への支援、という観点から、徐々に震災モードから平時の地域福祉の支援の仕組みにバトンタッチしていく、そういった受入側の転換も必要になります。

そのためコンソーシアムでは、2018年度から宮城県内の潜在的な支援者（行政や社会福祉協議会、NPO等）に広域避難者の現状や支援の必要性を伝えていく広報活動（『復刊いこい通信』の発行）を行ったり、2019年度から宮城県社会福祉協議会等と連携し、他県の広域避難者支援の仕組みや、広域避難者の抱える課題について学ぶ勉強会を開催したりと、支援者を広げる取り組みを行ってきました。

こうした勉強会を重ねる中から、当初「なぜ今、広域避難者の支援なのか」と疑問に思われていた方にも、徐々に「自分たちの担当する地域に、孤立という共有の課題を抱えている住民のグループがある」という認識が共有いただけるようになり、次へのステップに向けた基盤はできつつあると感じています。

また、同じような支援活動を行っている北海道～東北ブロックの支援団体との情報交換会や合同視察会も2017年度から継続してきています。それぞれ異なる地域環境の中で支援活動を実施している団体どうしが情報交換・連携を深めていく中から、次の支援活動へのヒントが生まれてくる、と考えてのことです。

今後もこうした中間支援の活動と、当事者への支援活動を両輪として動かしていくことで、広域避難者が安心して充実した生活を送っていくことのできる環境づくりや関係構築を進めていきたいと考えています。



秋田県内の支援の仕組みを学ぶ（2020/6/24）



北海道・東北ブロック
福島県外避難者支援団体間情報交換会（2020/3/3）



広域避難者受入支援 10年の軌跡

～北海道・東北ブロックの取り組みから～

2021年3月発行

一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム

この冊子の編集は、令和2年度独立行政法人福祉医療機構（WAM）
社会福祉振興助成事業の一環として行われました。

