

埼玉県における県外避難者とその支援の現状 と課題

西城戸, 誠 / NISHIKIDO, Makoto / HARADA, Shun / 原田, 峻

(出版者 / Publisher)

法政大学人間環境学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

人間環境論集 / 人間環境論集

(巻 / Volume)

15

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

69

(終了ページ / End Page)

103

(発行年 / Year)

2014-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00010418>

埼玉県における県外避難者と その支援の現状と課題

西城戸 誠・原田 峻

1 問題関心と問題の所在

東日本大震災と福島第一原発事故の発生から3年が経つ。原発周辺地域の住民たちは福島県内、県外へと避難を余儀なくされ、3年経った現在でも、福島県外への避難者は全国で約4万5千人に及んでいる(2014年5月現在、復興庁ホームページ)。震災や原発事故に対する社会的関心が薄まり、問題の風化が指摘されているが、避難者の多くがいまだ多くの課題を強いられたまま生活していることは言うまでもない。

筆者らは、埼玉県への避難者やその支援体制に関する調査研究を、震災後から継続的に行ってきた。原田(2012)では、2011年3月に避難者2500名を受け入れたさいたまスーパーアリーナでの支援活動とその後の展開について考察し、西城戸・原田(2012)では、埼玉県内に避難した富岡町住民の声を中心に、多様な避難プロセスやその後の生活状況、避難者の苦悩とそれらから推察される社会的な課題などを考察した。原田・西城戸(2013)では、埼玉県下の8市町で展開している避難者ネットワークの形成過程を明らかにし、行政が交流の拠点を作ることの重要性と、それを補完する支援者の存在、およびネットワークの維持を可能にする支援団体の存在を明らかにした。さらに、西城戸・原田(2013)では、埼玉県内において比較的多くの避難者を受け入れた9市町を対象に、県外避難者を各自治体はどのように受け入れたのか、危機管理に対する自治体対応の現状と課題を分析した。

これらの調査は学問的な調査研究という側面だけでなく、避難者支援の実践と

並行して行っている。埼玉県では、埼玉県労働者福祉協議会・コープみらい埼玉県本部（旧コープさいたま）・NPO法人ハンズオン埼玉を中心に、避難者に向けた情報誌「福玉便り」を2012年3月から毎月刊行している。また、2012年7月からは「福玉会議」として、避難当事者、支援者団体、行政関係者などが一堂に会し、避難者の現状や支援の課題などを共有する場が構築されている。筆者らは、「福玉便り」の刊行および「福玉会議」の運営に関わりながら、上記の調査研究を継続してきた。避難者支援に必要な情報を収集・公表し、それらを具体的な支援に還元していくことが、筆者らの震災研究に対するスタンスである。

さて、本稿の狙いは、2012-13年度に「福玉便り」編集部が中心となって行った、避難者数、避難者のニーズ、自治体対応に関する調査データを用いて、埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題について考察することである。以下、2節では原発避難者を中心とした避難者に対する調査研究の整理を行ったうえで、本調査研究の位置づけを行う。3節は、福玉便り編集部が調査した、埼玉県内の避難者数についてのデータを提示する。4節では、2012年、2013年に埼玉県内への避難者アンケートを分析し、避難者の実態について整理する。結論を先に言えば、避難者の置かれた立場や支援のニーズの種類はほとんど変化していないことが明らかになる。5節は、2014年2月時点における自治体対応の調査結果である。西城戸・原田（2013）では、埼玉県内の9町村に限定して避難者対応を詳細に考察したが、ここでは、4節で明らかになった避難者のニーズに対して、自治体がどの程度対応しているのか、自治体間の差があるかどうかを確認する。最後に、避難者支援の課題について言及し、本稿のまとめとしたい（6節）。

2 先行調査・研究と本稿の位置づけ

2-1 原発避難者に関する調査研究の概要と本稿の位置づけ

はじめに原発避難者の定義を確認しておきたい。山下・市村・佐藤（2013: 125-126）によれば、原発避難者は3つのカテゴリーがあるという。第一に、警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域・特定避難勧奨地点に指定されたことで自宅に戻れずにいる人が「強制避難者」と定義される。第二に、強制避難者とは違い、避難指示がないものの自主的な判断で避難を行っている人々が「自主避難者」と呼ばれる。福島県の浜通りと中通りの人々が多いが、放射線量が多

い他県から避難する人々もあり、関東地方から遠方（北海道、関西、沖縄等）に避難する人々もいる。ただし、「強制避難者」も、避難指示が解除された後も避難を継続すれば、「自主避難者」となる。第三のカテゴリーは、避難はしていないものの、放射線被曝を常に留意しながら生活をしている、「生活内避難」者である¹。

本稿で対象としている原発避難者は、福島県から埼玉県への避難者であるため、以下では、強制避難者・自主避難者と、その支援に関する調査研究を中心にその概要を確認しておきたい。原発避難者に関する実証的な調査研究は、1) 避難区域からの原発避難に関する調査研究、2) 自主避難者に対する調査研究、3) 避難者支援や受け入れに関する研究に大別される（山本ほか、2014; 佐藤、2013）²。

第一に、避難区域からの原発避難に関する調査としては、福島大学復興制度研究所が福島県双葉郡8町村の避難世帯・全世帯に対する調査票調査を実施し、広域避難の現状を指摘している（丹波、2012）。また、今井照と朝日新聞の共同調査による一連の避難者調査（今井、2011a; 2011b; 2013; 2014b）では、2011年6月からパネル調査を行っており、原発避難者の実態を時系列的に把握している。今井（2014a）はこれらの調査によって、避難者が元の地域に戻る「帰還」でもなく、他の地域に定住するという「移住」でもない自己決定のあり方として、「待避」という状況を認めるべく、二地域の市民権を保障するなどの提言を行っている。避難者調査における大規模なパネル調査は他になく、かつ個人を対象とした調査であるため³、貴重な調査であると思われる。また、強制避難者、自主避難者の双方に調査を行っている点も特徴的である。

一方、社会学広域避難研究会・富岡班の研究では、福島県富岡町の避難者調査からスタートし、30-50代の富岡町民による自助組織「とみおか子ども未来ネッ

¹ 今井（2014:110）は、福島県内などで健康不安を抱えながら生活していることを「地域内避難」と呼んでいる。

² 山本ほか（2014）は、この他に避難自治体研究と原発被災地におけるコミュニティの研究という2つの領域をレビューしているが、本稿の関心が原発避難者とその支援という観点であるため、それらに関連する研究のみレビューの対象とした。

³ これに対し、他の関連調査の多くが世帯調査を実施するために、回答者が世帯主（比較的高齢の男性）に偏り、結果として「帰還希望」が増えるという問題点が発生している。

トワーク」が実施するタウンミーティング事業への支援活動を伴う参与観察、パネル調査を行っている。このうち、山下・山本・吉田・松蘭・菅（2012）や山下（2013）では、原発避難者の「社会的な分断」に関する問題点を提起している。例えば、避難元ごとで被害の度合いと補償やサポートに違いがあること、世代とジェンダーによって帰還や放射線に対する考え方の異なり家族内で分断が起きていること、事故前の産業構造による階層構造の格差が広がっていること、賠償格差の問題、避難先の住居の違い（借り上げ住宅と仮設住宅）による支援や待遇格差などが挙げられる。佐藤（2013）は、避難者が抱えている問題は広範かつ複雑で、現行の政策では被災者救済につながっていないにもかかわらず、地域復興に向けた政治的決定が急速に進行することによって問題が深刻化していることを指摘している。山下・市村・佐藤（2013）でも、原発避難を巡るさまざまな言説が複雑に錯綜し、それが避難者を心理的に追い詰めていることを指摘し、原発避難の本質的な問題を理解するために、学習／理解／予測の繰り返しによって、悩みや問題を共有し、自らの生活や地域社会をより主体的に考えることの重要性を指摘している。その主体的な活動の帰結が、富岡町民によるタウンミーティングを通した「空間なきコミュニティ」の構築（山本ほか, 2014）である。

富岡町以外の調査研究では、楡葉町の避難者を事例として避難者が負った被害の構造を捉え、「生活（life）の復興」に資する選択肢を増やすことで、避難元との関係性を継続することの重要性を指摘した関（2013）の議論や、大熊町の避難者への調査から、原発被災地域のコミュニティの問題を指摘し、「創発的コミュニティ」による地域再生の可能性を論じた吉原（2013）の議論がある。

以上のように、原発避難に伴う避難者が抱える社会的分断、被害の構造の複雑化を指摘しつつ、県外避難者が避難元の地域コミュニティとどのようにかわりを維持し、それがひいては避難元の地域コミュニティの再生に寄与するのかという点が論じられている。

第二に、自主避難者に対する調査研究がある。福島県もしくはその近辺からの自主避難者に関する調査研究については、自主避難の母子避難者が多い山形県の調査研究があり（山根, 2013）、自主避難を正当な権利として認め、支援体制を整えることの必要性を指摘している。また、福島県内に住む家族（上記でいう「生活内避難」）や福島県外へ避難した家族に対して、福島県幼児妊産婦支援プロジェクト（FSP）による一連の調査研究の成果がある（福島県幼児妊産婦支援プロジェクト, 2014； 原口, 2012）。このプロジェクトでは、栃木、茨城、群馬の3県に

おける避難者と支援に関する調査研究も行われ（福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト, 2013; 原口, 2013）、避難者の実態やニーズに関する変化についても言及されている。さらに避難者の動向に関する数量的データをもとに、自主避難者や乳幼児、妊産婦を抱える家族にとっての放射線の問題に対して、政策提言等も行っている。一方、福島の中通りに居住する母親への調査票調査の成果として、成・牛島・松谷（2013）、松谷・牛島・成（2013a; 2013b）がある。

なお、関東地方から遠方（北海道、関西、沖縄等）に避難した自主避難者に対する調査研究には、首都圏から岡山県への避難者の調査を行った宝田（2012）の研究や、原発避難に限ってはいないが、福岡県の避難者を対象に「遠方個別避難」の実態（元の居住地も現在の居住地のどちらにもメンバーシップの確保が難しいこと、生活再建を個別に考えざるを得ないこと）について田代（2013）の研究がある。

以上の自主避難者の研究から示唆される点は、避難指示の有無にかかわらず、国や自治体が「安全である」と主張しても放射線への影響を憂慮する人々が存在していること、そして、福島県内の「生活内避難者」（地域内避難者）と福島県外の避難者（特に自主避難者）の間でしばしば「分断」が問題になっていることである。自主避難者も生活内避難者も「子どものために普通ではない生活」を余儀なくされているが、「子どものために避難する」ことがよいとされるコードが流通することで、福島県内に居住する生活内避難者は、県外への自主避難者に対して否定的（福島でも生活ができる）かつ複雑（本当は県外に避難をしたい）な感情を持つことになる。一方、県外に避難し続ける自主避難者は、福島に帰った避難者に対して「もう少し頑張ればいいのに」と、帰還した自主避難者＝生活内避難者が自分たち自主避難者の正当性を揺るがすことに対して否定的な対応をすることもある。以上のように、子どものためになる／ならないという選択肢に対して前者を推奨するコミュニケーション（＝「子ども」をシンボルとするコミュニケーション）が、避難しない、避難できない保護者に対して抑圧的に働き、人々の分断の機能を果たしている（加藤, 2013: 265-267）ことが、子どもを持つ世帯の葛藤を生んでいるといえる。

第三に、避難者の動態把握も議論に入れながら、避難者支援のあり方を問う議論がある。新潟県の避難者に関する調査研究として松井（2011; 2013a; 2013b）や、筆者らによる埼玉県の避難者とその支援に関する研究（原田, 2012; 西城戸・原田, 2012; 原田・西城戸, 2013; 西城戸・原田, 2013）がこの区分に位置する。上述

した山形の自主避難者調査、北関東3県の避難者調査にも支援の現状と課題が指摘されている。これらの避難者支援研究から見いだせる点として、避難者のニーズは、家族形態や、強制避難者か自主避難者かによって違いがあり、時間とともに必要な支援のレベルは多様化していることが挙げられる。また、避難先の地方自治体が支援に積極的かどうか、支援団体の質・量の問題、避難先のインフラの状況などによって、左右されている実態がある。さらに、特に公的な支援がない自主避難者に対する支援がより重要になることなどが指摘されている。

一方、原発避難者支援の問題点を指摘する議論もある。山下（2012）や山下・市村・佐藤（2013）では、支援／被支援の関係は非対称であり、その関係性が恒常化すると被災者が自立できなくなってしまうと指摘する。「支援は一步引くことが重要」であるが、支援内容が一定の領域に偏ることによって、支援者が行える／行いたいと考える支援になってしまう点や、支援者が関わる被災者のみか力をつけ発言力が増すことによって、支援にアクセスできない避難者が相対的に不利になるという指摘もある。

山下らの批判については、確かに支援が自己目的化し、避難者のための支援ではなく支援者が望む支援を行っているケースは散見される。また、支援が避難者の自立を阻むという指摘もその通りである。さらに、山下らがアクションリサーチ的に関わり続けた、とみおか子ども未来ネットワークの活動を念頭に、依存とは異なった「話し合う、理解する、考える」という行為と、その先に住民自らの意志に基づく共同の行動が原発避難の問題を解決する方向であるという指摘も、首肯できる。

だが、山下らの議論に対する違和感は、議論自体のプライオリティーにある。例えば、山下・市村・佐藤（2013）では、NPOが活動資金などで行政や財団等への依存体質を高めているという全体の傾向と、行政や市場からの影響を受けた市民団体の活動の自己目的化を批判し、今回の震災時においてもそのような事例があったことを根拠に、避難者支援を批判している。ただし、支援の自己目的化があったという事例に関しては、データで提示されておらず、NPOや市民活動団体の行政依存という全体的な傾向と、東日本大震災における支援の自己目的化の現状が見られたという個々の事例を結びつけた議論を展開しているに過ぎない。これに対して、筆者らのように、原発避難者の多様な状況・ニーズに対して、誰もこぼれ落ちることのないような支援を行っていくという前提を掲げている場合、避難者支援批判という言説や、依存とは異なった「前向きの行動」のみを主

張することは、いま、ここにおいて、主体性の喚起ができない人を切り捨てる言説になってしまうことになる。震災から3年経過しているが、避難者の立場は多様であり、その分散は広がるばかりである。一部の例外を除き、支援団体の関係者も、支援の自己目的化や支援が依存を生むという問題点は理解しており、ジレンマを抱えながらもどのように支援をすべきか模索しているのである。筆者らも、「震災に対して社会学で何ができるのか」という実践的な関心のもと、目の前の多様な避難者に寄り添い、悩みながら、何をすべきかを考えている。本稿は、そのプロセスの一つだと考えている。

2-2 埼玉県における避難者、支援に関する研究と本研究の位置づけ

次に、本稿の対象である埼玉県への原発避難者や支援に関する先行研究について触れておきたい。

筆者ら以外で、埼玉県への原発避難者に関する調査研究として、早稲田大学の辻内らによる一連の調査研究がある。辻内ほか（2012）では、震災直後にさいたまスーパーアリーナに避難した人々へのアンケート調査から避難者の属性を明らかにし、また、官と民の協働による「社会的包摂」の考え方に基づく支援体制を主張し、埼玉弁護士会の呼びかけによる「震災対策連絡協議会」の活動を紹介している⁴。また、辻内（2012）では、2012年3-4月にかけて埼玉県に避難した福島県民2011世帯に対する調査票調査（回収率24.4%）を実施し、回答者が高い心理的ストレスがあり、「心のケア」とその根本にある「社会的ケア」（=医療+福祉+教育+法律のすべての分野における行政と民間の協働）が必要であると述べている。さらに、増田・辻内・山口ほか（2012）でも同様のデータを用いて、回答者が「心的外傷後ストレス症状の度合い」が高く、近隣関係というソーシャルサポートが失われているため、孤立化を防ぐために、避難者と地域住民の声を調整し、新たなコミュニティを作らなければならないと主張する。

これらの調査研究は、母集団が確定できないことと、それに対する配慮がされていないため、実態を反映していない可能性があるという調査方法論的な問題点を持つ。また、心理的な項目が中心であり、避難者はストレスを抱えているから、孤立化を防ぐための地域のコミュニティの構築が必要であるという、実態の複雑

⁴ ただし、この協議会は現在はまったく機能しておらず、埼玉県における避難者支援は、先述の「福玉会議」が主導している。

さとその対応を単純化した結論を導いている。例えば、避難元の地域社会や避難先の地域社会に「つながり」を持っていない人、持たない人の存在や、「つながることの強制」によるコンフリクト、葛藤をまったく理解できていない。つまり、辻内らの調査研究は、心理的ストレスの実態と、その対策として曖昧かつ安易な対応が述べられているに過ぎず、被害の現状把握という点においても、支援の具体的な実践に関しても、ほとんど意味をなしていない。

前項でもレビューしたように、避難者に対する調査票調査は、母集団が把握しにくいこと、世帯調査の場合は世帯主の意向が反映されて分析結果に偏りがでることなど、方法論的な困難を伴う。また、公表された数値の結果が一人歩きして、世間に誤った印象を与えることもある。ただし、筆者らは調査票調査の無効性を指摘しているわけではない。現実のリアリティを捉えきれないと知りつつも、問題を量的なデータで提示し、政策転換を促すような実践を行う必要がある。その意味で、北関東3県の福島乳幼児妊産婦支援プロジェクトが、復興庁などに対して政策提言を行ったことは評価されるだろう。

一方で、筆者らは、調査票調査による回答者の自由記述の分析と、それを踏まえた避難者支援の実践を重視している。強制避難区域の避難者と自主避難者が混在している埼玉県において、多様な立場の避難者が多様な支援を必要としているという現状があり、それゆえ避難者の「こぼれ落ちてしまう声をどのように丁寧に拾っていくのか」という点が被災者支援の上では重要であると考えているからである。

その他、埼玉県における避難者支援の実態については、さいたまコープの活動や埼玉県内での支援団体をレポートした西村（2013）の論考がある。原田・西城戸（2013）では、埼玉県下の8市町で展開している避難者ネットワークの形成過程を明らかにし、行政が交流の拠点を作ることの重要性と、それを補完する支援者の存在、およびネットワークの維持を可能にする支援団体の存在を明らかにした。ただし、これは2011年3月～2012年9月までの調査による考察であり、その後は当事者が形成した団体と支援者が設定した交流会の展開が異なる帰結を見せている。埼玉県における避難者支援活動を総合的に描き出していくことが必要になるが、この点については、別に議論を行いたい。

3 埼玉県における避難者数の把握を巡って

3-1 避難者数調査とその結果

『福玉便り』編集委員会では、2013年2月～3月、その時点で避難者居住が把握できた56自治体宛に、ファックスおよび電話にて「各自治体内の受け入れ避難者数」「受け入れた避難者の出身ごとの内訳（県別、および福島県については市町村別）」を尋ね、55の自治体から回答が得られた。同様の調査を、2014年1月～2月に埼玉県内の全63市町村を対象として実施し、すべての自治体から回答があった。なお、各自治体によって避難者人数の集計日時は異なっており⁵、調査時点での人数と一致していない場合もある。

表1は、『福玉便り』編集委員会が調査した2013年と2014年の市町村別の避難者数のデータである。まず合計人数を見ると、2013年は6750人、2014年は5896人となっている。同時期の復興庁による埼玉県内の避難者数は、2013年が4037人、2014年が2971人であり（いずれも復興庁ホームページより）、復興庁発表と各自治体で計数した避難者数の差が非常に大きいことがわかる。

次に2013年から2014年の避難者数の変

⁵ 2014年調査では集計時点も尋ねたところ、2013年7月（1件）、9月（1件）、10月（3件）、11月（2件）、12月（8件）、2014年1月（43件）、2月（4件）というばらつきがあった。

表1 埼玉県における市町村別避難者数と増減数

市町村名	2013年9月時点 の人数(世帯数)	2014年2月時点 の人数(世帯数)	増減
さいたま市	1067(-)	972(300)	-95
川口市	480(285)	463(260)	-17
川越市	267(128)	274(130)	+7
所沢市	166(78)	128(62)	-38
越谷市	305(141)	279(133)	-26
草加市	186(84)	180(81)	-6
三郷市	116(43)	98(35)	-18
八潮市	115(46)	91(36)	-24
吉川市	26(14)	30(16)	+4
上尾市	301(148)	283(141)	-18
狭山市	187(87)	172(73)	-15
戸田市	25(8)	21(7)	-4
和光市	68(34)	55(31)	-13
朝霞市	57(27)	49(27)	-8
新座市	127(71)	110(53)	-17
富士見市	30(21)	33(23)	+3
ふじみ野市	146(68)	138(66)	-8
東松山市	229(86)	192(73)	-37
鶴ヶ島市	115(50)	124(51)	+9
坂戸市	116(49)	96(42)	-20
鴻巣市	51(-)*	115(45)	**
蓮田市	43(17)	35(15)	-8
飯能市	39(14)	32(13)	-7
入間市	99(47)	101(48)	+2
日高市	22(10)	15(8)	-7
秩父市	53(28)	48(24)	-5
本庄市	34(11)	22(7)	-12
深谷市	85(30)	66(22)	-19
熊谷市	115(50)	105(47)	-10
桶川市	133(67)	82(39)	-51
加須市	836(406)	596(242)	-240
幸手市	55(26)	44(22)	-11
羽生市	97(41)	65(22)	-32
行田市	53(21)	15(7)	-38
春日部市	301(122)	255(108)	-46
北本市	56(25)	23(10)	-33
白岡市	12(6)	7(5)	-5
志木市	—	14(9)	—
久喜市	117(46)	123(47)	+6
蕨市	—	3(3)	—
伊奈町	24(11)	19(12)	-5
松伏町	12(4)	12(4)	±0
杉戸町	72(25)	54(19)	-18
宮代町	26(9)	0(0)	-26
鳩山町	80(27)	48(21)	-32
嵐山町	30(-)	29(10)	-1
小川町	26(12)	21(9)	-5
吉見町	10(4)	11(5)	+1
ときがわ町	9(3)	9(3)	±0
滑川町	1(1)	0(0)	-1
毛呂山町	61(24)	67(28)	+6
寄居町	41(13)	43(15)	+2
皆野町	6(2)	6(2)	±0
神川町	2(1)	2(1)	±0
三芳町	8(6)	8(4)	±0
越生町	6(3)	5(3)	-1
川島町	6(3)	2(2)	-4
長瀨町	—	0(0)	—
小鹿野町	—	0(0)	—
横瀬町	—	1(1)	—
美里町	—	1(1)	—
上里町	—	4(3)	—
東秩父村	—	0(0)	—
	6750(2583)	5896(2526)	

*非公開のため、2012年5月29日時点での埼玉県発表に基づく。

**2013年と2014年でソースが異なるため計数していない。

化を見ると、全体的には減少傾向が確認されるものの、世帯数や人数が変化しない自治体や、逆に増えた自治体も存在する。ここには例えば、避難先で家族が増えた場合や、家族を埼玉県に呼び寄せた場合が考えられるだろう。

ただし、この結果を避難者の「定住傾向」の現れであると断定することはできない。確かに、強制避難区域の避難者の中には、賠償金をもとに避難先近郊に家屋を求めている者がいることは確かであるが、避難者数の減少率が全体で1割強あることを踏まえると、前項で述べたように、多くの避難者は「帰還」でも「移住」でもない「待避」という状態を選んでいる／選ばざるを得ないといえるだろう。特に学齢期の子どもがいる世帯は、進学の問題も含めて、現在の生活を続けざるをえない。

それ故、「待避」状態にある避難者に対するさまざまな生活上の問題をどのように対処していくべきか、支援のあり方が問われているのである。

3-2 復興庁・埼玉県の発表と差異について

それでは、3-1で紹介した避難者数の調査結果で、なぜ復興庁の集計結果とかけ離れた数字が出たのだろうか。復興庁の発表している数字は、埼玉県による避難者数調査の結果がそのまま反映されたものである。そして、『福玉便り』編集部の伊藤千亜の調査によれば、埼玉県による避難者の定義から構造的に漏れてしまう避難者の存在があるという。埼玉県は毎月15日に「東日本大震災に伴う避難場所一覧表」を発表しているが、それは埼玉県が窓口として災害救助法の適用を受けている世帯数（県営住宅、民間賃貸住宅、国家公務員住宅）と、埼玉県内各市町村が窓口として災害救助法の適用を受けている住宅（市町村営住宅、国家公務員、UR住宅、雇用促進住宅、民間賃貸住宅、民間賃貸社宅）の数を合計して算出している。つまり、埼玉県は災害救助法が適用されている人数⁶を、「避難者」と定義づけている。しかしながら、実家に避難している場合など、この定義に該当しない避難者は多い⁷。

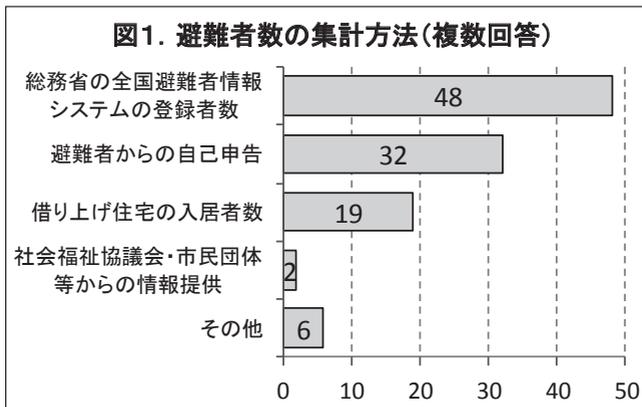
一方、2014年2月に実施した上述の調査に際して、各自治体に対して避難者数の計数方法を尋ねたところ、複数の手法で実態を把握することが試みられてい

⁶ 月額6万円の住宅支援を受けている世帯に住む人数のこと。

⁷ 『福玉便り』編集部における内部資料による。引用については伊藤から許可を得た。なお、伊藤らによって後日、詳細な報告がなされる予定である。

ることがわかる（図1）。ただし、各自治体が苦勞している点が、他地域への転出者の把握である。自由記述において転出者の把握方法も尋ねたが、「避難者からの申告、住民課への転出届出、全国避難者情報システムの情報、水道課への水道使用停止連絡。避難者から何らかの方法で申告がない限り把握できないため、適切な支援を行えない場合がある。」（伊奈町）、「他地域等への転出時には必ず報告するようにお願いしております。しかしながら特に自主避難者については、報告をいただかず郵便物の不着にて気づくという案件もあります。」（狭山市）など、申告の無いままの転出に苦勞していようである。

このように自治体ごとによって避難者数の把握にばらつきがあるものの、災害救助法の適用者数のみを避難者と定義づけている埼玉県での把握が、一面的な理解であるといえるだろう。埼玉県内の各自治体が把握している避難者数の方が、より実態に近いと思われる。ただし、その把握にも限界があり、避難者数に関する正確な把握が困難であることを改めて示す結果となった。



4 避難者アンケートにみる避難者の実態とその変化

4-1 埼玉県への避難者に対するアンケート調査の概要

『福玉便り』編集委員会では、2012年12月、2013年12月に埼玉県内の避難者

へのアンケート調査を実施した（表2）。

表2 避難者アンケート調査の概要

	2012年12月調査 （『福玉便り』号外2013）	2013年12月調査 （『福玉便り』号外2014）
調査票の配布方法	『福玉便り』の配布のために住所登録をしている500世帯。ただし、いくつかの地域では避難者同士が調査票のコピーし、配布。	『福玉便り』の配布のために住所登録している483世帯と、狭山市役所・草加市役所経由で発送している195世帯を対象にアンケート配布。
回答者数	231人	141人
性別	男性76人、女性145人、未記入10人	男性42人、女性86人、未記入10人
年齢	20代10人、30代47人、40代37人、50代42人、60代54人、70歳以上29人、未記入12人	30代28人、40代29人、50代24人、60代27人、70歳以上26人、未記入4人
避難元地域	岩手県5人、宮城県11人、福島県197人（浪江町39人、南相馬市39人、富岡町34人、大熊町22人、双葉町21人、いわき市10人、楡葉町8人、福島市7人、その他18人）、その他2人	岩手県2人、宮城県1人、福島県197人（南相馬市28人、浪江町22人、大熊町17人、富岡町16人、双葉町13人、いわき市10人、郡山市7人、広野町3人、その他18人）、茨城県1人、未記入1人

これらの調査は、厳密なサンプリングを行った調査でないため、各設問の回答分布や比率は、埼玉県内の避難者の意見、動向を統計的に必ずしも反映しているわけではない。それゆえ、以下で提示する2012年と2013年のデータの比較についても厳密な分析はできない。『福玉便り』におけるアンケート調査は、「●●は○○%」という表記が一人歩きすることを極力さけてきたが、本稿でもアンケートの自由記述の内容をサポートするためにデータを提示することにする。以下、2時点の比較可能な項目を中心に、避難者が必要とする支援と避難者の生活の現状について、2012年12月調査と2013年12月調査の結果を示す。なお、自由回答の記述については、実際の文章の一部を圧縮・省略している。

4-2 避難者への生活上の支援について

まず、どのような生活支援を期待しているか尋ね、図 2a,2b のような回答となった。2012 年の調査で最も多かった回答が、住宅に関する支援についてであった。また、2013 年調査においても、住宅に関する支援について、自由回答欄で記述が最も多く寄せられた。以下、その内容を見てみよう。2012 年調査においては、住宅に関する支援に関して、次のような回答があった。

「現在借り上げ住宅に住んでいますが、震災当時小学生だった長男も今は中学生になり、6畳2間のアパートで家族5人ではあまりにも狭く、勉強するにも下の子2人がテレビを見たりしていると集中する事ができなく、せめてもう一部屋あったら普通に布団をひく事も小さなテーブルを置いて勉強させる事もできるのに…と思う日々です。(富岡町、30代女性)」

「今、県営住宅に住んでいますが、あくまでも避難民への提供であり、延長ではなく普通の方と同じ家賃を払って住めないのかと聞いたところ、「一から応募して当たればですね」と言われました。ここにずっといていいとなれば、妻が仕事したり保育園へ預けることも可能になるんじゃないかと思っています。やっと住んでいる皆さんと仲良くなれたのに、また一からやり直しといふとかなりきついなと感じています。(いわき市、20代男性)」

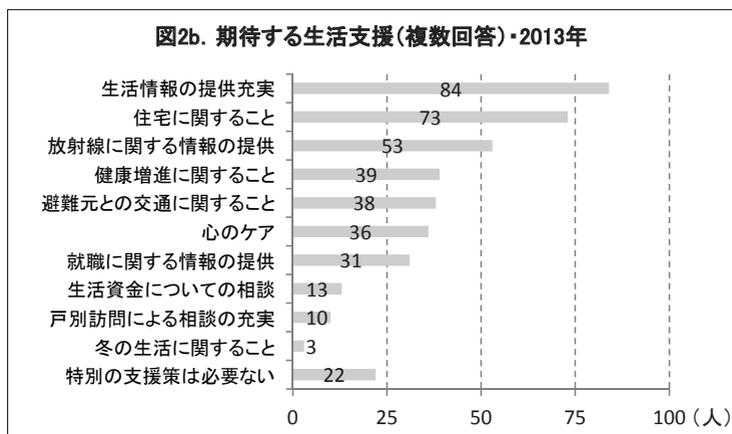
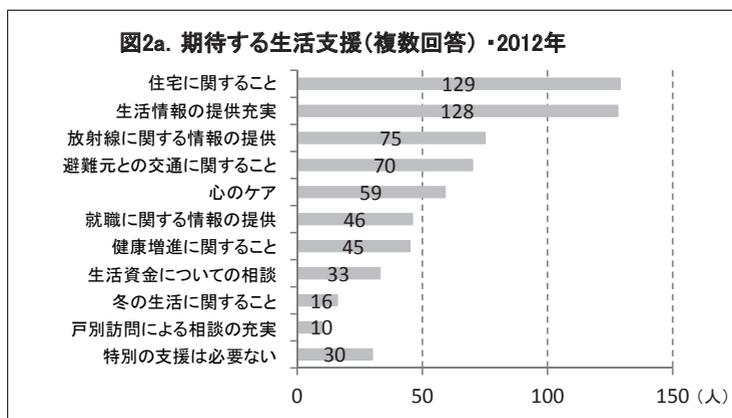
一方、2013年調査では、住宅に関する支援について、

「住宅が決まらないと落ち着けないので、期限のない家に住める様な基礎ができれば前に向いて考えることができる様な気がします。自分の位置がわからなくなっているので。(富岡町、50代男性)」

「最初は無料で住める所を自分で探し親子で生活できればと我慢してきた。避難生活が長引くにつれ、あまりにも古い為に床に穴が空いていたり雨漏りしたり、隣が空き室になっていてハトやムカデが大量に発生したりで、やむなく引っ越した。借り上げ住宅などへの住み替えを県や市や町にお願いしたが「決まりだから無理」だと断られ、現在は自分で家賃を支払いアパートを借りている。一年分を一括払いでしか借りられない為、子供の学資保険から借金して支払っているが今年の契約は支払えないと思う。仕事と住む所を何とかしなければと悩んでいる。(広野町、50代女性)」

「平成27年3月までしか今の所に住めないという事であるので、住む所を捜さなくてはならないこと。低所得である為に家賃を支払って生活していけるか不安である。(50代、いわき市女性)」

「震災後主人と義父母を福島へ残し、母子のみ他県に借り上げ住宅を申請し避難生活をおくっておりましたが、特に冬は子供達を車に乗せ福島と避難先との往復の間、何度も命の危険にもあい、主人もまた子供達に会いに来る時に同じような体験を何度も経験した為、ここ埼玉県に避難先を変えました。悲しい事に借り上げ住居の移動も認められず借り上げ住居支援も終了してしまった今、本当の意味で自主避難生活を強いられた正直、生活が苦しいのが現状です。避難者向けの住



居情報もしくは県や市などで安く貸して下さる住居情報がありましたらぜひ教えていただきたいです。(出身市未記入、40代女性)」

「民間賃貸借上げ住宅にお世話になっておりますが、私が住んでいた陸前高田市は復興が全く遅く、まだまだ埼玉県にお世話にならなければ生きて行くのが大変ですので、住宅問題が一番の不安です。(陸前高田市、60代男性)」

といった回答があった。このように、住宅の問題に対する不安や支援の要望は、全く変化していないことがわかる。特に避難者が避難先の住宅の借り換えができないという点が、最大の問題点であり、政策的にまったく解決していない課題であるといえる。

一方で、生活情報の提供の充実という観点について、2012年では次のような回答があった。

「避難元、避難先どちらも年月の経過につれて生活支援等の意識が希薄になってきている気がする。まだまだ普通の生活の中で不便さを感じる事は多々ありますし、困りごとと悩みごとたくさんあります。(南相馬市、50代男性)」

「避難先の生活を送る上で地元の情報が知りたい。福島県民＝避難者と思われがちであるが、十人十色様々な問題を抱えていることを、もっと気にかけて欲しい。(富岡町、40代女性)」

「月に1～2回は車で福島に帰っているので、高速料金やガソリン代など大変です。せめて高速道路が無料になってくれれば毎週末には父親に会わせてあげることが可能になるのに、と思います。(二本松市、40代女性)」

震災から2年を経た時点でも、生活支援が必要であり、また避難者に多様な悩みがあったことが確認できる。避難元との交通に関する要望に関する回答は、自主避難者が多く記述しているが、避難者の立場によって支援の内容が異なることも確認できるだろう。生活情報の提供の充実という観点については、2013年調査でも同様の記述が見られる。しかしながら、2013年調査の自由回答には、「特別の支援は必要ない」と答える自由回答も目立ってきた。

「いつまでも避難者として甘えてばかりはいられません。皆さんが温かく話しかけて下さることが一番の励みであり、支えでもあります。今まで十分支えて

いただき、もし自分が逆の立場だったら皆さんのように支援できただろうかと思
います。息の長いご支援に心から感謝申し上げます。自分達も自立して生活して
いくことが皆様への恩返しだと思っております。(双葉町、40代女性)』

「私のひねくれた考えですが、被災者意識はもう捨てて、前向きに考えた方が
良いかと思います。ということで、交流会、生活支援なども段々と少なくする方
向にしたほうが良いと思います。(富岡町、60代女性)」

このように、震災から3年経った時点で、避難者の「立場の分散」が大きくなっ
ていることが伺える。つまり、「まだ、三年前の避難直後から変わっていない」
人もいれば、すでに新たな生活をスタートさせ、「もう避難者とは呼ばれたくない」
という人が存在する。避難者支援を考える上では、このような多様な立場の避難
者（避難者と呼ばれたくない人も含む）の存在を前提に、きめ細かい対応が必要
となっているといえるだろう。

4-3 イベント・交流会への評価

避難者支援の一環として、避難者向けのさまざまなイベントや、交流会が開催
されている。そこでイベントや交流会への要望について尋ねた(図 3a,3b)。数値
データ自体には大きな変化はなく、避難者同士の交流会の継続を期待する意見が
多い。だが、自由回答には「交流会に行きたくても行けない」という声も挙がっ
ていた。その理由は大きく3つあり、第一の理由は、交流会の開催場所が必ずし
も埼玉県全域ではないため、交通の便の問題から参加できないというものである。

「となりの狭山市では福島から避難している人達で集まる交流会やイベントが
あるのを聞いて、入間市でもそういうのがあるといいなあと感じてました。(南
相馬市、40代女性、2012年)」

「秩父には祭りなどたくさんのイベントがありますが、招待されたことがない。
招待されたら、いずれ地元に戻ったときに、秩父の良さを話せると思う。(いわ
き市、50代男性、2012年)」

「蓮田市近郊でのイベントがもう少し多いと、参加しやすいかと感じています。
(浪江町、50代男性、2012年)」

「避難先のイベントには交通費などが発生し、参加することが出来ません。皆
さん同じ思いかと考えています。(大熊町、50代女性、2013年)」

「高齢で遠出はしにくく暮らしております。バスの便りとか、いろいろの交流会とかの知らせがありますが、行けなくさみしく思っています。(富岡町、70代夫婦、2013年)」

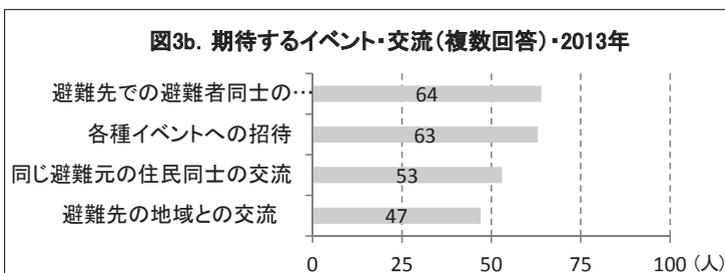
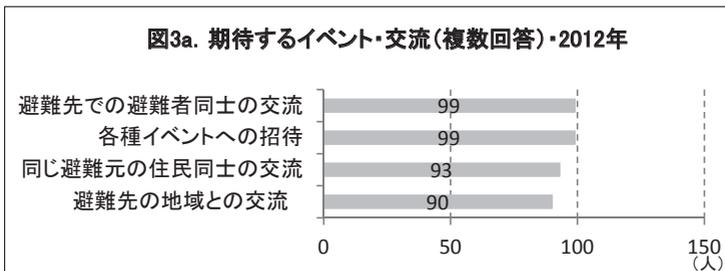
「交流会は同じ子供を持つお母さん達と話してみたいが、場所が遠く、子連れで行くのは難しいので、いつも参加していない。(南相馬市、40代女性、2013年)」

こうした支援や交流の場の偏在という課題に対しては、現状の支援団体が活動の範囲を増やすのも限界がある。むしろ、地域におけるさまざまな市民団体が、避難者支援に特化するかどうかを問わず、活動の幅を広げることが、今後の地域社会における避難者支援として重要になってくると思われる。

第二の理由は日時の都合の問題で、特に子どもを抱えた母親である女性は、平日の交流会には参加しにくいというものである。

「行ってみたいと思う交流会や勉強会がありますが、日時が合わなくて参加できないことを残念に思います。できたら同じ催しを複数回開いて下さると、参加できる機会が増えると思います。(いわき市、50代女性、2013年)」

「避難先交流会はあるが平日の為なかなか参加できない。家族で参加できるも



のがない。イベントなど色々あると外に出る楽しみがあって良い。なかなか外出する事もないので・・・(いわき市、30代女性、2013年)」

第三に、交流会に行きたいという気持ちはあるものの、何らかの理由で心理的に足が遠のいてしまい、結果として参加ができなくなっている回答も多く見られた。

「交流会に参加したい気持ちもあるものの、なかなか行く勇気がでず、時間ばかりがすぎてしまい、さらに行きづらい気持ちになってしまっている現状。(南相馬市、30代女性、2013年)」

「各イベント等、非常にありがたく思っていますが、出席する方は前向きな方が多く気後れしてしまい、逆に浮いてしまう事が多くなり、結果、次第に足が遠のいてしまいます。個別のカウンセリングや悩み相談など、今後あると助かります。(浪江町、30代男性、2013年)」

「避難元の人達と交流したいが、今となっては、とじこもっていて全然交流できない。孤独感を非常に感じる。(双葉町、60代女性、2013年)」

この他に、避難先の地域で開かれる交流会だけでなく、同じ地域、同じ境遇の方と集まる機会を期待する声も存在した。2012年調査では、

「市町村ごとの交流にしないと、話題が合わない。警戒区域等、市町村ごとに分割が違うため、話題の中心となる賠償で齟齬を生じる。(南相馬市、60代男性)」

「自分から自主避難生活であることは言えず、同じ立場の方と交流する機会がありません。地元に戻っても、その話題にふれないでいるのが当たり前ですので、もし同じ状況の方(母子避難中)とお話ができる場があれば是非参加してみたいと思っております。(郡山市、30代女性)」

という回答があり、2013年調査でも同様の声が聞かれる。

「避難者同士の交流は現在もありますが、同じ地元同士の交流もあると嬉しいです。私は南相馬からですので同じ南相馬の方となら面識がない方とでも話は弾むと思うのです。地元には軽自動車に戻っていますが、道のりが遠くそうそうは

帰れません。ですので、埼玉での生活は孤独感になってしまいます。(南相馬市、40代女性)」

「福島で仕事の為に残らざるを得なかった、パパさん達の交流会(飲み会)があるといいなと思う。1人でがんばっているパパさん同士で交流すれば、いろいろと励みになると思う。(郡山市、30代女性)」

以上のように、多様な立場にいる避難者に対して、地域的なバランスも考慮しながら、多様なタイプの交流会を開催するといった、きめ細かい対応が必要であることが伺えるだろう。第2章で紹介した避難者に対する調査票調査では、避難者の孤立を防ぐために交流が必要であるという主張が多く見られた。だが、数値で表される個人のストレスと、それを解消する手段としての交流会の開催という主張の間には、上記のような実態があり、単純な問題ではないということを一たび確認しておく必要がある。支援側としては、参加人数が少なくとも継続的に交流会を開催し、潜在的な参加希望者の掘り起こしを行う一方で、避難者個人の心理的ケアに対しての専門家との連携を模索する必要がある。この点は、埼玉県の支援で遅れている部分であり、今後の課題である。

4.4 子育てに対する支援について

次に、中学生以下の子どもを持つ避難者に、期待する子育て支援を尋ねた(図4a,4b)。2012年調査では81名、2013年調査では47名が該当した。まず、2012年調査では、物資支援の要望のほか、健康診断の受診に関するものや、以前のような家庭での生活が営めない苛立ち、不満を示すような回答が見られた。

「避難先での病院、子育て支援等さまざまな情報が欲しい。娘のトイレトレーニングの最中でおきた避難生活で母子共に精神的に苦しい。紙おむつの支援はとても助かります、今後も継続をお願いします。(富岡町、40代女性)」

「埼玉県内で健康診断を受けようとすると、指定された病院は県に2か所くらいで、遠くて行けません。子供の甲状腺の検査も福島では予約で毎週水曜日のみで県外からはなかなか学校休ませては連れて行けません。福島県外で受診することはできないでしょうか。(飯館村、50代女性)」

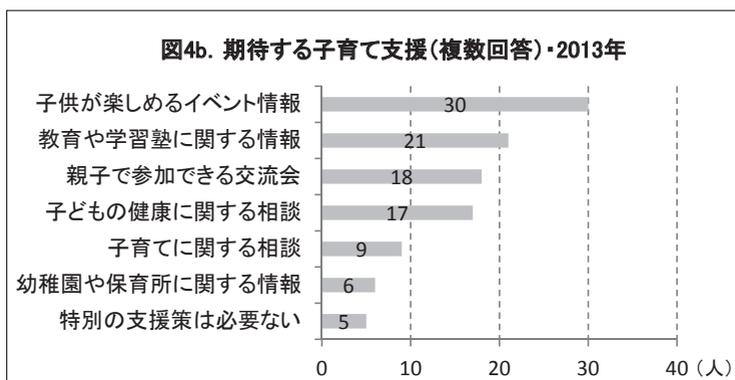
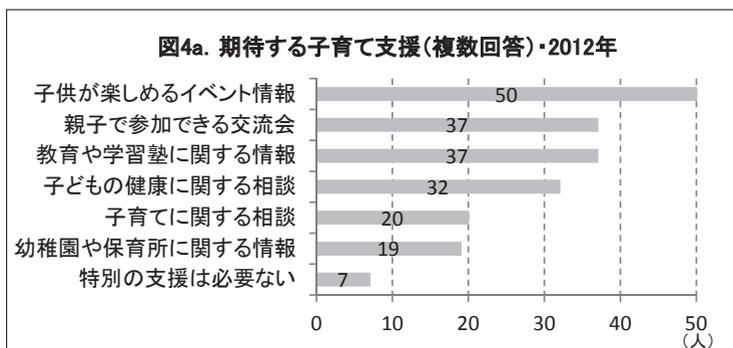
「今まで息子夫婦、孫達との同居だったので家の中が賑やかでしたが現在は大人だけの生活になり、活気もなくなり、たまに孫が泊まりに来るのを待っている。

もうこの先一緒には暮らせない、この悲しさ辛さ、悔しさ、誰にぶつけたらいいのか？（南相馬市、60代女性）

一方、2013年調査では、2012年と同様の内容もあったが、避難生活が長期化するにあたり、子どもの進学問題に関する悩みが語られている。

「県民健康調査のために内部被ばく量を測定して下さい、甲状腺の超音波検査をして下さい」等のお知らせがくるのは大変感謝しています。しかし、その度に福島に帰らなくてはいけないので、時間と交通量の余裕がある時でないとなかなか受けに行く事ができません。子育て中、時間を見つけ、また子供の長旅は子供共々親にもかなり色々な面で負担があります。避難区域という枠にとらわれず、もっともっと柔軟な対応してくれる事を期待しています。（広野町、50代女性）

「今は幼稚園に入園したので落ち着いていますが、幼稚園に入る前の大変だっ



た時に身近に頼れる人がいなかった事がつらかったので、今大変な人に支援をしてもらいたい。(浪江町、30代女性)

「保育所入所や学童保育に関して被災者対象の配慮があると助かります。一般の基準になると断られてしまう為、子供を預ける事も出来ず悩んでいます。(浪江町、30代男性)」

「高校進学を機に相馬に帰った子供もいると聞いた。埼玉に残っている子供達はどのように進学などを決めたのか知りたい。(南相馬市、40代女性)」

「高校の受験事情が、かなり異なり大変でした。もっと情報があればよかったです、生の声を聞きたかったです。(いわき市、50代女性)」

『福玉便り』では、健康診断の受診に関する情報や、進学に関する情報提供を行っている。定期的な進学相談会の開催とその内容を『福玉便り』で紹介するといった、イベント開催とその情報提供という実践の繰り返しが求められていると考えられる。

4-5 仕事の状況

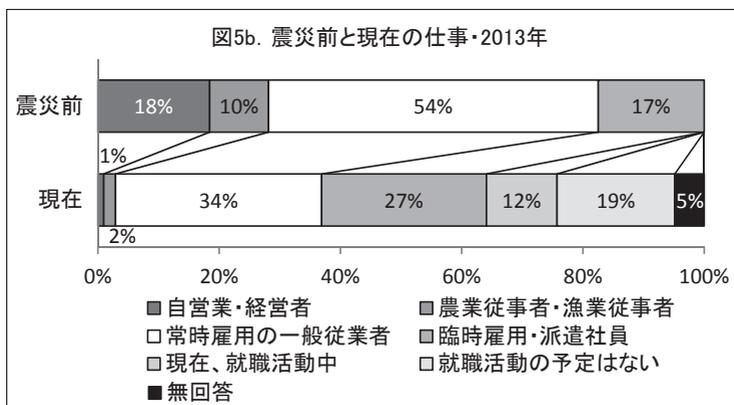
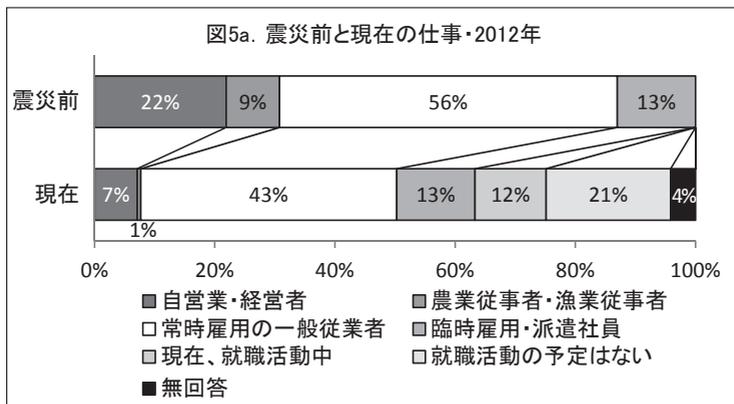
続いて、就労状況は、図 5a.5b の通りである。就労に関する自由回答を見ると、2012年調査では、以下のような回答があった。

「被災者向けの雇用等も少しはあるのですが、男性で肉体労働の募集ばかり、女性は看護師の募集のみ。20社以上面接を受けましたが、年齢で難しいとの回答です。新卒者も求人難の時代ですので仕方ありませんが、各社、間口を広げていただけたら幸いです。(大熊町、50代女性)」

また、2013年調査では、

「福島での経験を生かせず畑違いの業種に再就職をしたために、40歳にして社会人一年生になってしまった。歯をくいしばって、がんばるものの時々つらくて落ち込んでしまう。就労セミナーや転職の案内があれば、また転職したいと思う時がある。(南相馬市、40代女性)」

「共働きだった為、収入は半分となり、さらに通勤費の自己負担増、物価の違い教育費の増加など大変。でも祖父母や親戚幼なじみなど育児のサポートがなく



なってしまったので働く勇気がもう一歩でない。又今後の生活で迷いがあることも働けないでいる一因。(富岡町、40代女性)】

「職業安定所で事情を話しても流されて、結局自分で一般の人と同じようにして探しましたが、福島と都会での働き方(都会の方がとっても厳しい)の違いからノイローゼのようになってしまいました。また私のような主婦には資格を取る時間はない。子育てしていればなおさらで結局、労働条件があまり良くない所か低賃金の所しかなく大変な思いをしました。(福島市、40代女性)】

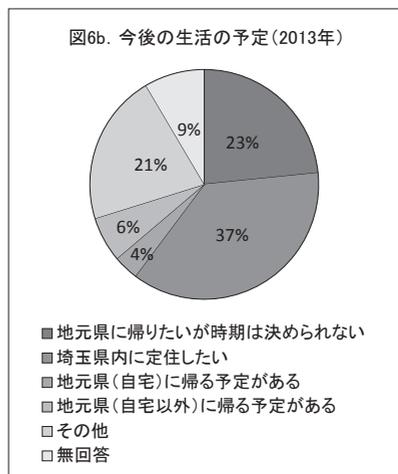
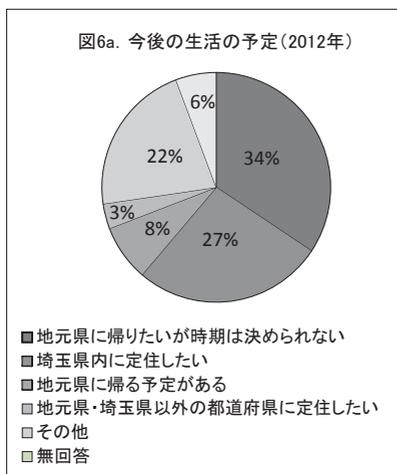
という回答があり、2012年、2013年とも状況は変わらず、依然として、避難者が避難先での就労に苦心していることがわかる。

4-6 今後の生活の予定

最後に、今後の生活の予定に関しては、2012年と2013年で若干の変化が確認できる。図6a,6bは、調査時点における今後の生活の予定を尋ねたものである。両者を比較すると、「埼玉県に定住したい」という回答が若干増えたともいえるが、埼玉県や他県への定住を希望する人、地元県への帰還を希望しながらすぐには帰れない人、定住と帰還の間で揺れ動いている避難者があり、いずれも難しい選択に立たされていることが見いだせる。双方の調査とも「その他」の回答が多いが、これは「迷って決められない」「家族の意見がバラバラでまとまらない」という意見が多い。例えば、2013年調査では、以下のような回答があった。

「震災から2年9ヶ月がすぎ同じように避難してきた方達が福島に戻ったり、こちらで住宅を購入したりと動きだしてきたのを、嬉しくも哀しい気持ちでいます。自分もどうしようかどうしたらよいかと、日々考えてしまいます。主人が福島市、長男が国立市、次女がいわき市、長女と私が越谷市とバラバラに離れてしまい、どこでまとまって暮らそうか、就職の事もあるので難しいです。(広野町、50代女性)」

「地元県にも帰りたけれど今はまだわからない。埼玉県で被災者のための復興住宅など建設して頂ければ定住してもいいかと思いますが、子供達は新潟県に避難しているので今のところ、どこに定住を求めてよいかわからない。(浪江町、60代女性)」



「福島から埼玉に移り、こちらでの生活にも慣れましたが、定住という意味ではまだ家族の事や仕事の面から見ても安定している状況ではないので、今すぐという事ではありませんがゆっくり考えていきたいと思っています。(南相馬市、30代男性)」

もっとも、今後の生活について何らかの選択肢を選んだ避難者も、立場によって悩みはさまざまである。2013年調査の自由記述からその点を確認しよう。まず、「地元県に帰りたいが時期は決められない」と答えた避難者は、特に警戒区域から避難し、家族との関係の中で迷っていることが伺えた。

「『帰りたい・あきらめる』が毎分每秒くりかえされて悩む。子供は埼玉での将来に希望を見いだしているし自分は震災から前に進んでいない。絶望している真っ暗闇。家族の前では辛い顔を出来ない。考えると不眠症になってしまう。(大熊町、40代女性)」

「被災前は3世代同居で、現在は祖父母、夫、私と子供の3重生活。今後、生活の拠点をどこに置いたらいいかわからず、住まいに関しても、いつまで借り上げの住宅で生活しなければいけないのか、借り上げはいつまで続くのか先のことが分からず決めかねない。(南相馬市、40代女性)」

「地元県に帰りたいが土地、家が見つけれない。また医療が整っていない所では自身の体調に不安があり、母(要介護4)の面倒を見ながら、となると埼玉県の方が良いのかと考えてしまう。いつまでも仮の住まいだと心から安心して生活ができない。埼玉に家と土地をみつけても親戚や友人から離れる不安がぬぐいきれない。(南相馬市、60代男性)」

次に、「埼玉県に定住したい」と答えた避難者は、「帰りたい」という気持ちを抱きながら、当分はこちらで生活していくという、「待避」状況の避難者の声もある。

「福島に残っている70歳の両親を想うと心配でならない。でも、子供達は高校・中学、2～3年単位で進学などの区切りがあり悩んでばかり。子供を第一と考えて埼玉にいるが、福島に帰りたいという気持ちはなくなりません。(南相馬市、40代女性)」

逆に「地元県（自宅）に帰る予定がある」と答えた避難者も、家族間の意見の違いなどに悩みながら、帰るという選択をするという者もいる。

「子供は埼玉に残りたいようだが、地元の家族の同意は得ることはできない。家族でもひとりひとり考えは違い、子供の意見をとるなら離婚となり、家を追い出されるような扱いになる。しかたなく地元に戻るとしても今回のような事故から家族の真に思っていることの違いを体験すると、また一緒に生活は前のようにはできないと感じる。いつも心のどこかにひっかかっていると感じて地元で生活するんだろうと思っています。子供だけの寮とかあればと思いました。（南相馬市、40代女性）」

他方で、「地元県（自宅以外）に帰る予定がある」と答えた人は、特に警戒区域から福島県内の別の地域に移る決断をしたという声が複数あったが、その反面、新たな土地での生活にも不安が寄せられている。

「高齢の母がおり、福島県内に中古住宅を購入しました。3年にもなると、そろそろ狭いアパートから今迄の生活に近い環境で暮らしたいと思う様になりました。先がないので落ち着くところがほしいのです。地価が上がってしまい富岡の地価よりも何倍もの値段ですが、富岡へは帰らないので仕方なく決めました。避難者として近所から差別されないか心配です。（富岡町、50代男性）」

以上のように、避難者は今後の生活に関して、強いられた自己決定を迫られていることが伺える。その判断の難しさは、以下のような避難生活や今後の生活設計に関する不安や苦悩があるからである。再度、2013年調査の自由記述欄を見てみよう。

「最近、特に感ずる事は、老年齢のせいかな今後の事。元気の時は良いけど病気になったら親戚もなく兄弟姉妹も近くに居ず、おまけに死んだら息子達はどうかと・・・。原発がなかったら長年住み慣れた町、我が家で何の不安も無く一生を終える事ができたのと思ひ、不安と悲しさがこみあげて来ます。息子達に「後ろは振り返るな、前進あるのみ」と言われますが、やっぱりあれから1000日も過ぎたのに町は何も変わりなくあの日のまま。（富岡町、70代女性）」

「答えの出せないこと（実は自分の決断ひとつなのですが）を毎日同じことをすり切れるほど悩み、自分自身に疲れてきます（どうでもよくなってしまいます）。知識も計算力も行動力もない私にとって、損害賠償請求問題は最大のストレスです。（浪江町、50代女性）」

「福島にいる時は畑を挟んで実家があり、米や野菜は全て両親手作りのを食べていた。その時は当たり前前に食べていた物が実はとても贅沢だったなあとしみじみ思う。米は混じり気なしのコシヒカリ、野菜は取り立てのみずみずしく本当に美味しかった。魚は浜でその日に上がったのを頂くこともあった。埼玉に来て食べるキュウリは水分が足りないと思う。雪も降らず環境や食べ物に恵まれ本当に素晴らしい所だった。その全てを失ってしまったのだと思うと残念で涙が出る。（広野町、50代女性）」

「次女が通っている中学校では、福島から避難してきた事を内緒にしています（本人の希望で）。同じ中学校に同じく南相馬から来ている子が居ますが、そのお母さんが学校で子供が友達に「避難民なんだよね一家とか流されちゃったんだよね」と今でも言われているという話を聞いて、辛いです。福島から来たと言うのも辛いし、隠しているのも辛いです。（南相馬市、30代女性）」

「震災の事を考えるのがつらく、なるべく考えないようにTVも見ないように、あまり放射能の勉強もしなくなった。お金の不安、生活で手一杯です。もし無料で何でも相談できるような、カウンセラーのようなものがあればと思う。子育ての事、今後の不安など周りに福島の人がないので、震災後の生活の様子を話したりする人もいないのです。（いわき市、30代女性）」

「郡山市に暮らす、知人の娘さんが甲状腺検査の結果、がんと確定し手術を受けられたと聞き、同じ年頃の娘を持つ身として、非常に不安を感じています。家の子供達ふたりも夏に検査を受け、それぞれに、のう胞が見つかりました。2次検査の必要はなしとありましたが心配はずっと消えることがないと思っています。（郡山市、40代女性）」

「3年経った今でも地域とのコミュニケーションがなく、このまま見知らぬ土地で頼れる人もいない所で私の一生が終わるのかと思うと、寂しい思いにかられます。各々諸事情が違っていても、原発事故を受けて福島県民全てが傷つき悩み、そして複雑な感情の渦の中で生活をしないでいけない運命を背負ってしまったことを、もっと真剣に事故の当事者方は考えて欲しいと願っています。そんな中で嬉しい気持ちにさせてくれるのは子供達です。けんかをしたりもしますが、ケ

ラケラと笑う姿、そして日々頑張る子供達は生きる力と喜び、そして希望を与えてくれます。どうか国の宝である子供達に明るい未来を、そして健やかな人生を送れるよう、そんな風が吹くことを願わずにはられません。(福島市、40代女性)」

以上のような避難者への自己決定に対して、支援者は、避難者の自己決定—たとえ、それが強いられたものであったにしろ—を尊重する対応が求められる。埼玉県への定住を決定した者、一時的な移住であると判断している「待避」状況の者、まだ判断がついていない者など多様な避難者存在することを前提にした、継続的な支援が必要であるといえる。もちろん、これらの対応は、市民団体の支援のみでは困難である。次節で、埼玉県内の自治体による生活支援の実態についてみていこう。

5 自治体による避難者への生活支援とその課題

5-1 自治体の生活者支援

埼玉県では、東日本大震災の発生直後から、多くの自治体が体育館・福祉センターなどで避難者を受け入れてきた。2011年夏までには避難所のほとんどが閉鎖となったが、「借り上げ住宅制度」の導入に伴って、各地の民間賃貸住宅あるいは公営住宅に避難者の方々が入居することになり、2014年1月時点でも埼玉県内63市町村のうち58市町が避難者を受け入れている(表2参照)。地震直後の自治体の対応については、西城戸・原田(2013)を参照していただきたいが、ここではその後の避難者の日常的生活支援について述べていきたい。

避難者に対してどのような生活支援を実施するのかという点は、基本的には各自治体の判断にゆだねられている。だが、実際の政策は、当該自治体独自のものもあれば、周囲の自治体の政策から影響を受ける場合もある(伊藤, 2002)。県外避難者に対する行政からの支援はさまざまあるが、政策的な波及および自治体によって対応が分かれたものが、水道料金減免である。例えば、東京都では一律で水道料金の減免を実施しているが、埼玉県全体ではそのような支援は実施していないため、結果として、埼玉県内の自治体の中で水道料金減免の実施の有無に差がつくことになった。

『福玉便り』編集部では、2014年1月時点で避難者に対して水道料金の減免を行っているかどうかを調査した⁸。2014年1月現在で、埼玉県内の自治体で水道料金の減免を実施しているのは、避難者を受け入れている58自治体のうち、29自治体である。元々実施していなかった自治体が18、既に打ち切った自治体が11となる。また、水道料金の減免を実施中の29自治体の中、全額免除が15自治体、基本料金免除が9自治体、基本料金以外免除が1自治体（未記入4自治体）と、減免の内容には自治体ごとの違いが見られた。さらに減免の時期についても、「打ち切り時期は決まっていない」が19自治体、「平成26年3月に打ち切り予定（延長検討中も含む）」が10自治体となっている。

また、自治体による避難者支援は、水道料金の減免だけに留まらない。埼玉県内への自治体に対して、実施している生活支援について尋ねたところ、最も多かったのが「広報の配布」で、情報誌やイベント案内の配布を実施している自治体も

表3 埼玉県内の市町村における避難者支援（2014年1月で把握できたものに限る）

自治体による支援の内容	該当自治体
戸別訪問・電話連絡	越谷市、草加市、三郷市、狭山市、戸田市、新座市、富士見市、ふじみ野市、坂戸市、鴻巣市、日高市、加須市、小川町
義援金・支援金や生活用品の配布	さいたま市、川越市、越谷市、草加市、狭山市、新座市、富士見市、鴻巣市、春日部市、小川町、吉見町
循環バスの無料券・割引券の配布	川口市、川越市、上尾市、富士見市、東松山市、坂戸市、熊谷市、桶川市
幼稚園・保育園の補助	さいたま市、川越市、草加市、吉川市、朝霞市、行田市、志木市
交流会の実施	草加市、三郷市、狭山市、富士見市、ふじみ野市、鴻巣市
健康診断・予防接種の補助	さいたま市、吉川市、朝霞市、富士見市、蓮田市、桶川市
商品券・お米券・市民プール無料券・公衆浴場無料券などの配布	川口市、上尾市、富士見市、鶴ヶ島市

⁸ この調査の発端は、自分たちで会報誌を発行している埼玉県内のある避難者が、自らが避難する自治体や周辺の自治体でどのような対応を行っているのか、独自に調査を行ったことによる。つまり、避難者による「市民調査」を『福玉便り』が引き継ぐ形で実施された。

含めると、39自治体が何らかの情報を避難者に発送していた（表3）。広報の配布以外にも、自治体ごとに多岐にわたる生活支援が実施されていることがわかる。さらに、「避難者支援補助員を避難者の中から市の臨時職員として雇用。戸別訪問や電話で生活、健康状況等を聴取している。又避難者の相談窓口となっている。」（越谷市）といった取り組みも見られる。

水道料金の減免に限ったことではないが、避難者にとってははたまたまその自治体に避難したにもかかわらず、支援に差があることは理不尽さを感じることだろう。これらの支援は各自治体の裁量であり、外部からの強制はできないが、一時的にしる、避難者は避難先自治体の「住民」であり、当該自治体は、その地に良好に住むための住民サービスを提供する義務があるのではないだろうか。避難者支援の文脈で行政支援をとらえ直すと、地方自治体における水道料金の減免を始めとする多岐にわたる生活支援は、避難生活の負担軽減となるだけでなく、受け入れ自治体が避難者を把握する手段でもあり、かつ「避難者を忘れていない」ということを避難者に対して重要なメッセージを示すことにもなるといえる。

5-2 自治体による避難者支援の課題

自治体による避難者支援の重要性については上述した通りであるが、自治体の担当者は、避難者支援の難しさに直面している。以下、その意見を紹介しよう。

「私は震災当初から借り上げ住宅への避難者への支援を担当しているが、震災から3年が経ち避難者の中から地元に戻れないのではないかとその思いが伝わってくる。避難者として居住するか、このまま埼玉県民として居住するか判断が難しいが、そういう時期になっているように感じます。また、個人情報保護のため避難者の情報が自治体内でも公開となっていないため、支援の足かせとなっている気がする。」（戸田市）

「すでに当町への住民票を移し被災者として支援を受けることに抵抗を感じ、そっとしておいてほしいと願っている方もいます。またほとんどの方が就職し定期的に訪問する際に面会できないのが現状です。今後は一律的な支援を行うのではなく、避難者それぞれのニーズを把握し支援を行っていくことが課題となっています。」（毛呂山町）

これらの意見は、多様な避難者の存在とそのための支援のあり方を考えなければ

ばならないことを示しており、支援者一般に関する課題を自治体も抱えているということである。また、個人情報保護の壁が、自治体レベルでも支援の足かせになっている点は現場レベルの重要な指摘であり、個人情報保護法の逆機能について再考をする必要があるといえる。

また、自治体での支援活動の取り組みに関する課題も指摘されている。

「他の自治体の活動や取り組みについて良い事例を共有したいので、教えていただきたいと思います（特に規模が小さい自治体）。人数が少ないため独自に行うことが難しいので、広域的に取り組めたらと思います。」（越生町）

「支援事業として、まごころ昼食会の開催や年越し支援金1人1万円を12月に支給している。教育支援金として小中学校の新入学児童へも入学準備金を用意しており、交流事業としてバスハイクも実施しております。しかしながら寄付金等も激減しており、平成26年度以降の支援策等については現状を維持することさえ危ぶまれる。」（狭山市）

避難者は避難先自治体の「住民」であり、当該自治体は、その地に良好に住むための住民サービスを提供する義務があるのではないかと先述したが、一方で、「住民」ではない避難者の方々への支援を自治体の予算で実施するには限界もあり、支援の継続が難しくなっている現状も確認できる。また、自治体同士での情報交換を希望する自治体もあったように、一つの自治体で支援を完結するのではなく、自治体同士の連携が必要であろう。その意味で、市民団体など民間ベースの支援と、行政が率直な連携・情報交換ができるような場が重要である。これらの支援体制に関する現状と課題については、別に議論を行いたい。

6 まとめにかえて：埼玉県における支援活動の展開と支援の課題

本稿は、県外避難者に関する先行研究をレビューした後、『福玉便り』編集部が中心的に実施した、埼玉県内への避難者数、支援ニーズ、自治体対応の調査データを用い、埼玉県内における県外避難者とその支援の現状と課題を考察した。最後に、今後の避難者支援と調査研究の課題をまとめておきたい。

まず、避難者数について、復興庁や埼玉県の把握よりも倍近い人数が存在しう

ること、さらに減少傾向ではあるものの、その割合は1割程度であり、むしろ「待避」状況が多いことである。ただし、「まだ、三年前の避難直後から変わっていない」人もいれば、すでに新たな生活をスタートさせ、「もう避難者とは呼ばれたくない」という人がいるように、「立場の分散」が大きくなっていることも見いだせた。その要因はさまざまであり、強制避難区域からの避難者と避難指示区域外からの避難者の違い、元々の生活状況の差、年齢や家族構成の違いが関連しているといえる。それゆえ、このような避難者の現況を考えると、多様な立場の避難者（避難者と呼ばれたくない人も含む）の存在を前提に、きめ細かい支援、対応が必要となっており、さらに具体的にどのようにすればよいのかという点が問われているといえる。

避難者の実態を一番確実に捉える方法は、個別訪問をして避難者から話を聞くことである。2014年5月現在、福島県浪江町の復興支援員が避難者の自宅に回り、避難生活のさまざまな悩み、ニーズなどを尋ねている。個別訪問は時間がかかるが、復興支援員と避難者、さらには避難者同士の新たな人々のつながりができる可能性がある。それは避難者の孤立を回避する有力な手段であると同時に、避難者の状況やニーズなどの情報が集約され、支援活動に即座に対応できる体制を作ることが必要である。浪江町だけではなく、他の自治体でも同様の制度をスタートさせ、復興支援員の数を増やすことも検討する必要があるといえるだろう。

一方、先行研究で指摘があったように、「支援漬け」になってしまい自立できない避難者を作り出してしまうという点がある。本稿のアンケート結果を踏まえると、その可能性は否定できないものの、自立できない人もおり、継続的な支援は必要であるといえる。しかしながら、生活に密接したニーズであるほど、どこまで「避難者支援」として支援していいのか、避難者ではない同様の境遇の人々に支援をしていないことが逆の差別を生んでいるのではないかという問題点も、同時に立ち上がっている。

この「支援」を巡る課題については、さしあたり2つの方向性が考えられる。第一に、避難者支援に特化するかどうかにかかわらず、地域で生活支援を行っている団体、機関のサポートを得るようにするである。多様な立場の避難者による多様なニーズに対して応えていくためには、これまで各地域で避難者支援を行ってきた団体を中心に、地域のさまざまな団体、個人に呼びかけて、協力して避難者の生活支援を行うことしか解決できないだろう。これは、自治体による支援の継続が難しい中で、行政による支援を補完する意味でも重要であろう。

第二に、避難者自身が自助団体を立ち上げ、そのための中間支援をすることが挙げられる。例えば、山形県では、避難者による一時預かり事業や、母親のためのお話会の開催が行われている。山形県と埼玉県では自主避難者の集まり度合いは違うが、今後、当事者が集まり、自助的な活動を行うためのネットワークづくりが重要となるだろう。つまり、多くの人と関わるのが今の生活の「自立」につながるわけで、避難者同士の自助団体、ネットワークの構築とその中間支援が行政や支援者の役割となる。

先行研究でも指摘された、支援者へのもう一つの批判として、支援の自己目的化という点が挙げられる。埼玉県でも、震災直後から物資の援助や交流会などを開催してきた団体が、徐々に参加者が少なくなって「支援相手がいない」と嘆く場面や、「現場に支援者ばかり」という状況が生まれた場合などが見られる。端的に述べれば、ニーズがなくなった支援は続ける必要はない。もっとも、本稿の調査データで明らかになったことは、避難者の立場の分散が大きくなり、支援が必要な人とそうではない人が分離しているという点である。したがって、支援内容も「もう3年経ったから物資は必要ない」と簡単に割り切ることはできない。また、避難者の自立を目指すべきだという支援方針の転換は、その方向性自体は誤っていないものの、常に自立ができない人の存在を考慮したうえで、支援を行う必要がある。このバランスが、自立支援の鍵となる。支援者は「なぜ支援が必要なのか」という点を常に考え、「自己再帰的」に支援自体を考える必要があるといえるだろう。

震災後3年経っても、県外避難をめぐる現状は、多様な立場の避難者が、多様な支援を必要としているという事実である。そして、「こぼれ落ちてしまう声をどのように丁寧に拾っていくのか」という点が被災者支援の上では重要である。今後も、多様な実態を把握し、その情報共有から具体的な問題点の解決を模索していきたいと考えている。本稿は、その中間報告の一つである。

【参考文献】

福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト, 2013, 『福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト (FSP) 関連アンケート』 福島乳幼児妊産婦ニーズ対応プロジェクト・福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト合同報告・検討会配付資料,
福島乳幼児妊産婦支援プロジェクト, 2014, 『2013年北関東地域の被災者アンケー

- ト調査 福島県からの避難者アンケート調査資料集』宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター・福島乳幼児・妊産婦支援プロジェクト・群馬大学社会情報学部附属社会情報学研究センター・茨城大学人文学部市民共創教育研究センター・アンケート報告会資料,
- 今井照, 2011,「原発災害避難者の実態調査(1次)」『自治総研』393, 1-37,
- 今井照, 2011,「原発災害避難者の実態調査(2次)」『自治総研』398, 17-41,
- 今井照, 2013,「原発災害避難者の実態調査(3次)」『自治総研』402, 24-56.
- 今井照, 2014b,「原発災害避難者の実態調査(4次)」『自治総研』424: 70-103.
- 今井照, 2014a,『自治体再建—原発避難と「移動する村」』ちくま新書,
- 原田峻, 2012,「首都圏への遠方集団避難とその後——さいたまスーパーアリーナにおける避難者／支援者」山下祐介・開沼博編『「原発避難」論』明石書店,
- 原田峻・西城戸誠, 2013,「原発・県外避難者のネットワークの形成条件——埼玉県下の8市町を事例として」、『地域社会学会年報』25: 143-156.
- 原口弥生, 2012,「福島原発避難者の支援活動と課題：福島乳幼児妊産婦ニーズ対応プロジェクト茨城拠点の活動記録」『茨城大学地域総合研究所年報』45: 39-48.
- 原口弥生, 2013,「東日本大震災にともなう茨城県への広域避難者アンケート調査結果」『茨城大学地域総合研究所年報』46:61-80.
- 伊藤修一郎, 2002,『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶応大学出版会.
- 加藤真義, 2013,「不透明な未来への不確実な対応の持続と増幅—『東日本大震災』後の福島の事例」, 田中重好・船橋晴敏・正村俊之編『東日本大震災と社会学—大震災を生み出した社会』ミネルヴァ書房,
- 増田和高・辻内琢也・山口摩弥ほか, 2013,「原子力発電所事故による県外避難に伴う近隣関係の希薄化：埼玉県における原発避難者大規模アンケート調査をもとに」『厚生 の指標』60(8): 9-16.
- 松井克浩, 2011,『震災・復興の社会学—2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版,
- 松井克浩, 2013a,「新潟県における広域避難者の現状と支援」『社会学年報』42: 61-71.
- 松井克浩, 2013b,「「場所」をめぐる感情とつながり—災害による喪失と再生を手がかりとして—」栗原隆(編)『感情と表象の生まれるところ』ナカニ

シヤ出版,

- 松谷満・牛島佳代・成元哲, 2013a, 「福島原発事故後の健康不安・リスク対処行動の社会的規定因」『中京大学現代社会学部紀要』7(1): 89-107.
- 松谷満・牛島佳代・成元哲; 2013b, 「自治体別にみる福島原発事故後の意識と行動: 「福島子ども健康プロジェクト」(2013年)調査報告」『中京大学現代社会学部紀要』7(2): 151-174.
- 西城戸 誠・原田 峻, 2012, 「原発・県外避難者の困難と『支援』のゆくえ——埼玉県における避難者と自治体調査の知見から」船橋晴俊・長谷部俊治編『持続可能性の危機——地震・津波・原発事故災害に向き合って』御茶の水書房.
- 西城戸誠・原田 峻, 2013, 「東日本大震災による県外避難者に対する自治体対応と支援——埼玉県の自治体を事例として」、『人間環境論集』14(1): 1-26.
- 西村一郎, 2013, 『シリーズ・これからの地域づくりと生協の役割3 3・11 忘れない、伝える、続ける、つなげる—協同の力で避難者の支援を』コープ出版.
- 佐藤彰彦, 2013, 「原発避難者を取り巻く問題」『社会学評論』64(3): 439-459.
- 関礼子, 2013, 「強制された避難と「生活 (life) の復興」『環境社会学研究』19: 45-60.
- 成元哲・牛島佳代・松谷満, 2013, 「終わらない被災の時間: 原発事故後の福島県中通り9市町村の親子の不安, リスク対処行動, 健康度」『中京大学現代社会学部紀要』7(1): 109-167.
- 宝田惇史, 2012, 「『ホットスポット』問題が生んだ地域再生運動—首都圏・柏から岡山まで」山下祐介・開沼博編『「原発避難」論—避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店.
- 田代英美, 2013, 「東日本大震災による遠方への避難の諸要因と生活再建期における課題」『西日本社会学会年報』11: 63-75.
- 辻内琢也, 2012, 「原発事故避難者の深い精神的苦痛: 緊急に求められる社会的ケア」『世界』835: 51-60.
- 辻内琢也ほか, 2012, 「原発避難者への官民協同支援体制の構築: 埼玉県を事例に」『日本心療内科学会誌』16: 261-268.
- 山本薫子・佐藤彰彦・松菌祐子・高木竜輔・吉田耕平・菅磨志保, 2014, 「原発避難者の生活再編過程と問題構造の解明に向けて」, 科学研究費補助金(基

盤研究 A)「東日本大震災と日本社会の再建—地震、津波、原発震災の被害とその克服の道」(研究代表者・加藤真義) 報告書『災後の社会学』No.2: 23-41,

山下祐介・山本薫子・吉田耕平・松蘭祐子・菅磨志保, 2012,「原発避難をめぐる諸相と社会的分断—広域避難者調査に基づく分析」『人間と環境』38(2): 10-21.

山下祐介, 2013,『東北発の震災論—周辺から広域システムを考える』ちくま新書
山下祐介・市村高志・佐藤彰彦, 2013,『人間なき復興—原発避難と国民の「不理解」』明石書店.

吉原直樹, 2013,『「原発さまの町」からの脱却—大熊町から考えるコミュニティの未来』岩波書店,

吉田耕平・原田峻, 2012,「原発周辺自治体の避難の経緯」、山下祐介・開沼博編『「原発避難」論』明石書店,

[付記]

本稿は 2014 年 5 月に脱稿されたものである。全体を西城戸が執筆したが、第 3.4.5 節の内容は原田が中心的に分析、考察をしている。なお、本稿は 2013 年度・法政大学東日本大震災復興支援研究助成金(研究代表者・西城戸誠)による研究成果の一部である。さらに、本文の内容の一部は、福玉便り編集部からの許可により『福玉便り増刊号』(2014 年 3 月発行)の内容と重複している。