

都市づくりNPOさいたま つくたま塾

5年目の東日本大震災・福島原発事故を埼玉で考える

—避難者向け情報誌『福玉便り』の活動から—

立教大学コミュニティ福祉学部助教
原田 峻

2016/03/24
さいたま市生涯学習総合センター

自己紹介

- ・1984年、埼玉県さいたま市生まれ
2013年に東京大学大学院人文社会系研究科博士課程を単位取得退学、2014年より現職
- ・専門は地域社会学、社会運動論、NPO論
- ・2011年3月、さいたまスーパーアリーナの避難所ボランティアに参加。2012年3月に避難者向け情報誌『福玉便り』の創刊に関わり、「主筆」として情報収集や記事執筆を担当

本日の講演の流れ

- ・前置・その1 原発避難の経緯と、県外避難者支援を取り巻く諸困難
- ・前置・その2 埼玉県における避難者の受け入れと支援の初期対応
- ・本題・その1 『福玉便り』の創刊と、その後の展開
- ・本題・その2 『福玉便り・春の号外』から浮かび上がった避難者支援の諸課題
- ・まとめ 『福玉便り』のこれまでとこれから

⇒埼玉県における避難者の現状や支援の取り組みを知っていたかどうかとともに、『福玉便り』の経験がまちづくり専門家の皆さんに少しでもご参考になれば・・・
（“ふくたま”から“つくたま”へのメッセージ）

前置・その1 原発避難の経緯と、県外避難者支援を取り巻く諸困難

原発避難の経緯

- 2011年3月11日 **東日本大震災と福島第一原発事故、発生**
原発から半径3km以内の住民に対し、避難指示
- 3月12日 避難指示が原発から半径20km以内へと拡大
浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楡葉町の5町が、全町避難の対象に
- 3月15日 原発から半径20～30km圏内に屋内退避指示
- 4月22日 半径20km圏内の「警戒区域」と、その周辺に「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」が指定
- 9月30日 「緊急時避難準備区域」解除



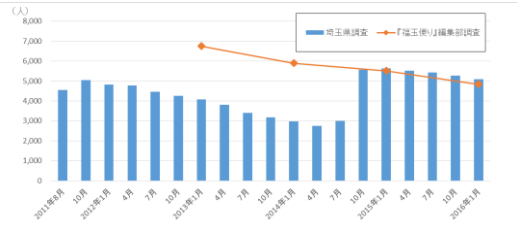
原発避難の経緯



出典：「朝日新聞」2011年5月22日

埼玉県における避難者の内訳と推移

- ・東京都に次いで県外避難者数が多い(2016年1月1日時点で5,102人、埼玉県調べ)
- ・内訳は、福島県の警戒区域が約7割、福島県の警戒区域外が約2割、岩手県・宮城県が約1割と、多様な避難者が混在



埼玉県における避難者支援の特徴

- ・埼玉県庁は初動を除いて避難者支援に消極的で、基礎自治体と民間団体によって、支援のあり方が模索されてきた
- ・埼玉県で展開してきた避難者支援の流れとして、以下のものが重層的に積み上げられてきた

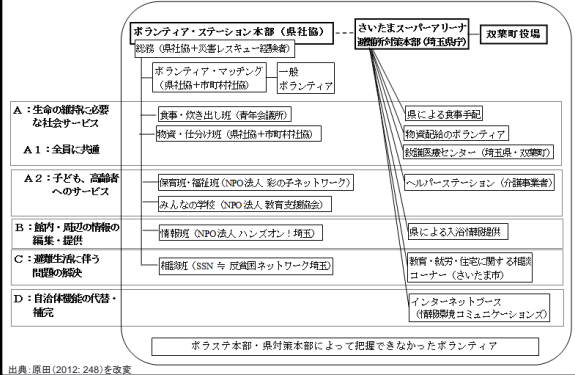
- ①住宅・物資・法律相談などを通じた避難者の生活保障 → この後、簡単に紹介
 - ②交流会の開催 → この後、簡単に紹介
 - ③情報提供 → 本日のメインテーマ
 - ④官民協働による訪問活動 → (本日は割愛)
- ※これらを繋ぐ、連絡会議の存在

埼玉県における避難者支援①: 避難者の生活保障

- ・2011年3月、埼玉県と市町村が各地で避難所を開設
- ・その代表例が、さいたまスーパーアリーナ。2011年3月16日に避難所として開放され、3月19日には双葉町民1,200名が役場機能と共に到着、その後に避難者は最大で2,500名に。3月31日をもって避難所機能の閉鎖し、スーパーアリーナに避難した双葉町民は、加須市の旧騎西高校へ
- ・その他、旧熊谷市立女子高や、各市町村の公民館・福祉センターなどが避難所に



【参考】さいたまスーパーアリーナにおける支援団体の組織関係



出典: 原田 (2012: 248) を改変

【参考】さいたまスーパーアリーナにおける支援の背景

- ・充実した支援が実施できた背景には、埼玉県内の各種団体が**震災以前から培っていた資源・人脈・技術**
 - 青年会議所が持っていた飲食業界の資源
 - 反貧困ネットワークと弁護士・臨床心理士の人脈
 - 子育て支援NPOが、保育のノウハウを介護に応用
 - まちづくりNPOが、イベントのノウハウを情報掲示に応用
- ・災害レスキュー経験者のT氏が、ボランテアステーションのコーディネーター役、NPO団体・県社協の橋渡し役
 - ⇒これらの相乗効果で充実した支援が一気に展開

【参考】ちなみにその頃、原田は・・・

- ・ハンズオン埼玉を中心とする「情報班」の一員になり、アリーナ館内の情報掲示の手伝い。その時に、避難者・ボランテアの方々にメッセージを書いてもらったボードが、「福玉ボード」



⇒この時の経験が、後々の『福玉便り』へ・・・

埼玉県における避難者支援①: 避難者の生活保障

- ・2011年4月以降、各地の避難所が閉鎖されるとともに、いくつかの市町村が独自の住宅提供し、夏からは埼玉県内で借り上げ住宅制度の導入 ⇒ 居住空間を保障
- ・一部の市町村は、上下水道料金の減免や義援金・家電製品の配布などの生活支援も実施(後述)
- ・民間としては、さいたまスーパーアリーナに関わった団体が、避難者支援を継続
 - 埼玉県労働者福祉協議会: 避難者への物資提供など
 - さいたまコープ: 騎西高校での食料提供など
 - 震災支援ネットワーク埼玉: 生活相談会の実施など
 - 埼玉弁護士会: 「震災連絡協議会」の開催など

埼玉県における避難者支援②: 交流会の開催

- ・2011年4月から、県内各地で当事者団体や支援者による交流会が徐々に形成されるようになる
- ・交流会は、孤立化を防ぐ交流の場として機能するとともに、避難先の自治体や外部の支援団体と避難者を結ぶ窓口
- ・さらには、受け入れ自治体に対する改善要求も(仮設住居の受け入れ期間の延長、見守り事業の実施、避難者が交流するための場所の確保、など)

埼玉県における避難者支援②: 交流会の開催

- ・分散してしまった避難者への支援には、避難先の自治体もしくは住民による働きかけが必要
 - 自治体が積極的⇒自治体によって設定された支援の枠組みを、地元ボランティアが継承・発展
 - 自治体が消極的⇒避難所ボランティアに参加していた住民が、避難所閉鎖後も交流機会の必要性を察知し、自治体や避難者に働きかけ
- ・こうしたネットワークの後方支援をおこなっているのが、スーパーアリーナに関わっていた団体
 - 生協が、炊き出しや食料配布の支援
 - 労働者福祉協議会が、物資配布の支援
 - 弁護士会が、生活相談などの対応

【参考】交流会の先駆的な例

- ・**ふじみ野市の支援団体「おあがんなんしよ実行委員会」**
 - ふじみ野市では、2011年4月から公務員住宅を避難者に提供
 - 市からの依頼と資金提供を受け、市民活動センターと社協の主催で、避難者交流会「おあがんなんしよ」開催(5月)
 - 6月、市民有志により実行委員会が再結成され、交流会を毎月開催
 - 交流会では、避難者に対する手厚い「心のケア」を実施



【参考】交流会の先駆的な例

- ・**越谷市の自助グループ「一歩会」**
 - 越谷市では、2011年3月に避難所で60名を受け入れ
 - 3月末の避難所閉鎖に伴い、地元住民が事務局となって、「一歩会」結成。最も多い時期で、会員は300人に
 - 月1度の交流会開催、避難者同士による見守り
 - 地元の人々と一緒に、畑でジャガイモ栽培などの活動も



【参考】ちなみにその頃、原田は・・・

- ・さいたまスーパーアリーナの支援体制について、事後調査を行いつつ論文を執筆
- ・並行して、当時開催されていた「震災連絡協議会」(埼玉弁護士会主催)に出席し、各地の交流会の存在を知る。「これらのグループはいかなる条件のもとで形成され、いかなる機能を果たしているのか?」という学術的関心を抱き、各地の交流会のリーダーに調査を依頼(法政大学の西城戸誠氏との共同調査)

⇒この時の経験もまた、後々の『福玉便り』へ・・・

本題・その1 『福玉便り』の創刊と、その後の展開

『福玉便り』創刊に向けた動き

- ・スーパーアリーナに関わった団体では、避難所閉鎖の直後から、分散していく避難者に情報を届けられないか、という議論をしていた(=「アリーナ情報班」の広域版)
- ・各地で交流会が立ち上がってきたのを受けて、余所の交流会の様子を知りたいという声(=原田らの調査の現場還元)
- ・2011年11月、うつくしまNPOネットワークが福島県内で避難者向け情報誌『ふくしま絆新聞』を創刊。各地の交流会や、避難者の声を名前・写真付きで紹介
- ・埼玉労福協の永田信雄さん・ハンスオン埼玉の西川正さん・原田の3人で、2012年2月、うつくしまNPOネットワークに視察



⇒3人を中心に、「『ふくしま絆新聞』の埼玉版を作る」という動きへ

『福玉便り』創刊に向けた動き

- ・スパリゾートハワイアンズへの日帰りバス旅行(2012年3月25日)の参加者に「発刊準備号」を配布したのち、2012年4月に正式に第1号を発行
- ・紙面は、ハンスオン埼玉の西川さんによるレイアウト
- ・創刊直前まで「福玉絆新聞」という名前だったが、「お便り」として届けるという意味を込めて、「福玉便り」に変更
 - もともと東北・福島と埼玉の人が「出会ってよかった」と思える機会があった欲しい。出会いから、たくさんの『福の玉』が生まれてほしい。避難者と支援者をこえて人と人としての関係になれたらいいなと思いました。そんなわけで、このささやかな「お便り」を出すことにしました。(発刊準備号の挨拶文より)
- ・埼玉労福協・ハンスオン埼玉・震災支援ネットワーク埼玉の共同発行としてスタート(2013年4月からは、埼玉労福協・ハンスオン埼玉・コープみらい埼玉県本部の共同発行)

『福玉便り』創刊に向けた動き

- ・創刊当初から掲載していた情報として、県内各地の交流会のマップ・カレンダーと、その活動紹介
- ・創刊当初は、埼玉労福協が配布する支援物資の案内など



編集体制の整備

- ・創刊当時は埼玉労福協のコピー機で印刷し、「隔月発行予定」と書いたり「ほぼ毎月発行」と書いたり、発行ペースも未確定だった
- ・2012年7月の第3号から、富士ゼロックス埼玉 端数倶楽部に印刷をご協力いただけることが決まり、毎月5,000部を発行できるように
 - ⇒埼玉労福協の読者登録、自治体経由、各地の交流会経由の3ルートで、なるべく網羅的に配布
- ・川越市で交流会を開いていたライターの内藤(吉田)千亜さんが加わり、自主避難や子育て・健康・住宅に関する記事を担当。2012年9月に初めて(!)の編集会議が開かれ、ようやく編集体制が整う
- ・2012年11月の第7号から、ページ数が8ページに増量
- ・2013年5月から、赤い羽根「災害ボランティア・NPOサポート募金」の助成を受けて、発送費等に活用

『福玉便り』の紙面の特徴

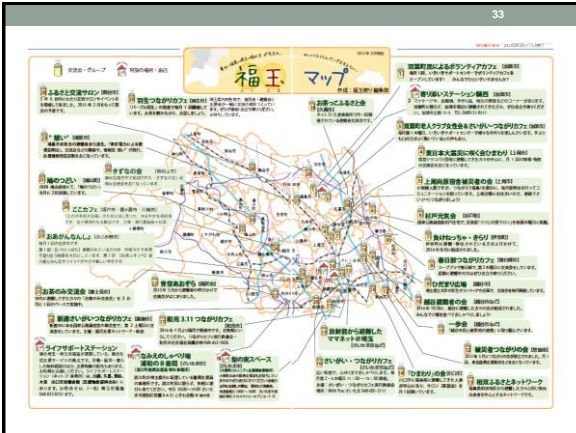
- ・各地の交流会や、避難者を対象とした各種イベントを紹介。そのほか、子育て・健康・就労に関する情報などを掲載
 - 避難元・避難先自治体の広報誌の中間に位置するような、『福玉便り』の役割
- ・各地の交流会を地図とカレンダーで可視化することで、他の地域でも交流会の形成を喚起
 - 現在でも約30の交流会が開催
- ・多様な立場の避難者が存在する中で、なるべく特定の立場の避難者に偏らないよう配慮し、「どんな選択を取っても、今はここにいても良いんだよ」という承認のメッセージを送り続けること

【参考】『福玉便り』に掲載した特集記事(抜粋)

第7号(2012年11月)	【埼玉県で受けられる健康検査】医療生協さいたま埼玉協同病院
第8号(2012年12月)	避難ママへ—埼玉県の子育て支援情報—
第8号(2012年12月)	埼玉県の初詣情報
第9号(2013年2月)	甲状腺検査レポート—「何もわからない」状態から今の状態をつかむために—
第12号(2013年5月)	原子力損害を巡る賠償の枠組みと現状について
第13号(2013年6月)	東京電力が公表した財物賠償の仕組みについて
第14号(2013年7月)	福島第一原発事故による損害賠償請求権の消滅時効について
第18号(2013年11月)	ご存知ですか？避難指示区域外(自主避難区域)の原発ADR
第26号(2014年7月)	埼玉県の高校入試のしくみ
第29号(2014年10月)	田村市都路を訪問してきました
第30号(2014年11月)	NHK受信料の免除について
第39号(2015年8月)	楢葉町 解除前のいま

【参考】『福玉便り』に掲載した、不定期の連載記事(抜粋)

第10号(2013年3月)～	「ひろば」(埼玉県内の避難者の方々の顔写真・名前付きで紹介)
第14号(2013年7月)～ 第26号(2014年7月)	「福島から」(福島県内の仮設住宅で自治会長を務める方々などの声を紹介)
第15号(2013年8月)～ 第43号(2015年12月)～	復興支援員さん(復興支援員に着任した方々を顔写真・名前付きで紹介) 復興支援員さんから(埼玉県内の復興支援員事務所のリレー記事)
第23号(2014年4月)～	「避難住宅を考える」(住宅をめぐる法制度や政治の動きを紹介)



【参考】『福玉便り』読者からいただいた声

- 2013年2月に編集部へ届いたメール
 - 震災被災者への支援、ありがとうございます。なれ親しんだ福島県浪江町を離れ上尾市で避難生活を送っております。住んでいた家や土地は、あの日これといった荷物も持たずに出て、三年経とうとする今でも3~4マイクロンベール下の放射線に汚染されています。帰れるめどが立たないままです。何か始めなくては行けないと思いつつも何をしてもし無駄に終わってしまう気がして取り進むことが出来ません。しなやかに震災避難者関連報道や情報が少なくなり、不安に感じる事がありますが『福玉便り』が幅広く報道がここにいる事を忘れずに居てくれる人がいると頼りになります。御手数をお掛けしますが、今後とも『福玉便り』を郵送いただきたく、よろしく御願いいたします。
- 2014年12月実施の読者アンケートにおける、編集部へのメッセージ
 - 都会生活に慣れてきましたが、地区の人々と挨拶くらいで福島にいたようなお話しは出来ず常に孤独感を持って生活しています。『福玉便り』により人に会える話ができる楽しみが一つ、うれしなります。感謝。東電の賠償、最新の情報があればうれしいです。(楢葉町→さいたま市、70歳以上男性)
 - 毎月、毎日参加できるわけではないのですが、交流会の企画が嬉しいと嬉しく、みなさん元気かな？と考えます。『福玉便り』で埼玉の地名、地域を知ることができています。本当にありがとうございます。(宮城県山元町→埼玉県(市町村未記入)、60代女性)
 - 『福玉便り』は避難してきたすべての方々に寄り添って書かれている感じがして、読んでいて、とても心が安らぎます。また避難に際して必要な情報、深く切り込んだ情報も大変役立っています。『福玉便り』が手元に届くのがありがたいし、『福玉便り』に関わっている方々に感謝しています。(浪江町→所沢市、40代女性)
- 福島県内に戻ってからも、『埼玉で築いた繋がりを絶ちたくない』と読者登録を継続している、いわき市の30代女性

本題・その2

『福玉便り・春の号外』から浮かび上がった避難者支援の諸課題

『福玉便り・春の号外』の発行

- 『福玉便り』創刊から1年後、2013年の3月11日に合わせて、『福玉便り・春の号外』を作成
- 主な読者としては一般の埼玉県民を想定し、避難者がどのような状況か知ってもらうことを目指す(ただし実際には、避難者・支援団体への配布が中心に)
 - 西城戸教授と原田の共同研究として実施した、自治体へのアンケート、読者へのアンケート など
 - 交流会リーダーの座談会、自主避難者の座談会 など
- 翌年以降も、毎年3月11日に合わせて号外を発行、2016年3月で4回目

浮かび上がった避難者支援の課題①: 「避難者」とは誰を指すのか？

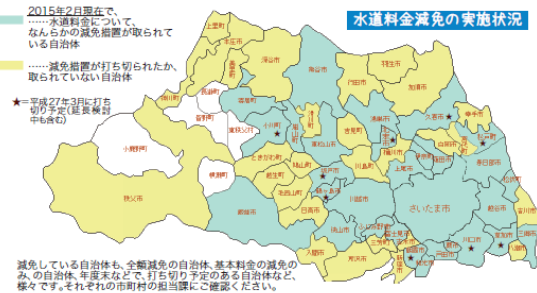
- 「福玉便り」編集部が2013年1月と2014年1月、埼玉県内の全市町村に調査を実施し、埼玉県内の避難者数を集計したところ、埼玉県庁および復興庁の集計と大きな乖離が発覚
 - 埼玉県庁・復興庁の発表:2013年が4,037人、2014年が2,971人
 - 「福玉便り」編集部調べ: 2013年が6,750人、2014年が5,896人
- この結果を踏まえて、毎日新聞記者が独自調査を実施したところ、埼玉県は県と一市一町村の借り上げ住宅の入居者のみを集計し、復興庁はその数字をそのまま使っていたことが明らかに
- 埼玉県は2014年7月に集計方法を改め、8月に埼玉県・復興庁が発表した埼玉県内の避難者数は5,639人となった
- ⇒政策の根幹となる、「避難者」の定義や集計方法について、国も自治体も曖昧にしていることが分かった。それでは、「避難者」とは誰を指すのか…？



浮かび上がった避難者支援の課題②: 自治体は避難者をどこまで「支援」すべきか？

- 「福玉便り」編集部の調査から、受け入れ自治体を実施している避難者への生活支援に関して、かなりのバラつきがあることが明らかになった
- 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、埼玉県ではそのような支援は実施していない。埼玉県内の自治体の間で水道料金減免の実施の有無にバラつきがあり、どの市町村に避難したかで避難者の生活環境が変わってしまっている
- ⇒「住民」ではない避難者に、受け入れ自治体がどこまで特別な対応を取るべきか、それに対して支援者はどのような働きかけを行うべきか…？

浮かび上がった避難者支援の課題②: 自治体は避難者をどこまで「支援」すべきか？

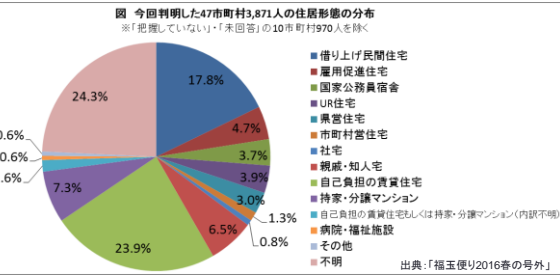


浮かび上がった避難者支援の課題③: 避難者の「誰」を支援すべきか？

- 「福玉便り」読者を対象としたアンケート調査を実施したところ、「まだ、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」という人も存在
- 避難者の「立場やニーズの分散」が大きくなっていることも明らかに
- ⇒これまでの震災とは違い、「外部の支援者の撤退→被災者自身による復興」という道筋を描きにくいなかで、誰を対象に、いつまで「支援」活動を続けるのか…？

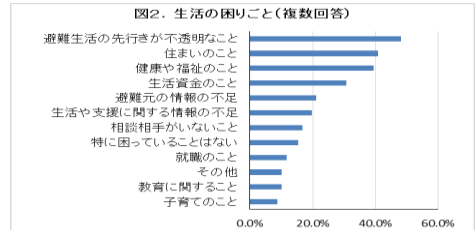
5年の経過で深刻化する課題①: 住まいを取り巻く問題

- 応急仮設住宅で生活する方が約35%（「不明」を除くと約45%）
⇒期限と住み替えの問題



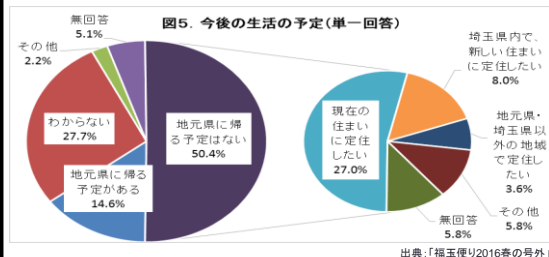
5年の経過で深刻化する課題②: 心理的・身体的・経済的な悩み

- 避難生活が長期化するにつれて、住まいの問題に加えて、「先行きが不透明なこと」や大きな負担に。心理的・身体的・経済的な悩みを抱えている方が少なくない



5年の経過で深刻化する課題③: 今後の生活の予定

- いずれの選択肢を回答した方々にも、一定数で迷いや苦悩を抱えている方が存在
- 埼玉で持ち家を購入しても、経済的・心理的な負担と望郷の念



避難者支援の課題と今後の方向性

- 時間の経過とともに、避難者の「**立場やニーズの分散**」がますます拡大
- 加えて、今後の生活再建のあり方が、各個人・世帯の選択と責任に帰せられてしまっている

- ⇒ 想定できる今後の方向性として、避難先の地域社会における、就労支援・子育て支援・介護支援・困窮者支援などの仕組みにパトタッチしていくこと
- ⇒ 他方で原発避難に伴う固有の問題については、戸別訪問等によって現状やニーズを捉えていくこと
- ⇒ 特に、住宅問題の受け皿を設計すること

まとめ 『福玉便り』のこれまでとこれから

『福玉便り』の成果と葛藤

- 『福玉便り』は、さいたまスーパーアリーナの避難所ボランティアに端を発する支援団体と、各地の交流会を主催する当事者・ボランティア、および研究者によって立ち上がり、避難者への情報を送り続けて、2016年3月時点で45号まで発行してきた
- その過程で、微力ながら読者の方々を支えになってきただけでなく、人数調査の不備を指摘したり、避難者支援の課題を提起したりするなどの成果も出てきた

- だが、編集部ではいくつも葛藤を抱えている
 - 避難者支援を取り巻く課題が多様化・複雑化するなかで、少人数のボランティアの編集部でどこまでカバーできるのか
 - いつまでも「支援者」が記事を書いていいのか？ 他方で、「当事者」に記事を書いてもらうとしたら、多様な立場の避難者が存在するなかで誰に書いてもらえばいいのか？
 - 住宅の打ち切り政策が徐々に進むなかで、「温かい誌面」を特徴としてきた『福玉便り』は、国や福島県・埼玉県に対してどこまで「批判的」な主張を載せていいのか？
 - そして、いつまで『福玉便り』の発行を続けるのか...??

『福玉便り』のこれから？

- とは言え、創刊以来の4年間、『福玉便り』が大事にしてきたのは、「多様な避難者の、いかなる選択も肯定・承認する」という姿勢
 - 国が2020年を最終的な目途に「帰還か移住か」を迫るなかで、『福玉便り』には、ペースを落としてでもできる限り長く、県外避難者の存在を可視化し、避難者に肯定や承認のメッセージを送り続けるという、せめてもの意味があるのではないかと
 - ここで問題としているのは、「誰が誰の生活をどこまでコントロールできるのか」という問いに無頓着なまま、いかにも善意を装って制度という圧倒的な力を持ち込む密やかな(暴力)である。.....では、災害ボランティアは何をすべきだろうか。思い切って言えば、災害ボランティアは、こうした(暴力)と闘うことである。被災者を支援するということは、こうした(暴力)に晒される人々とともに(暴力)に敏感に反応し闘うことである。(渥美 2008: 238-239)
- ⇒ 原発避難者支援に留まらず、**制度という暴力で切り捨てられようとしている人々を承認し続ける**こと。そこに、情報誌の持つ力があるのではないかと？

参考文献

- 渥美公秀、2008、「剥き出しの被災者と向き合うこと」、首藤志保・山下祐介・渥美公秀編『災害ボランティア入門』弘文堂、237-241。
- 今井照、2014、『自治体再建——原発避難と「移動する村」』、筑摩書房。
- 西城戸誠・原田峻、2014、「埼玉県における県外避難者とその支援の現状と課題」、『人間環境論集』第15巻第1号、69-103。
- 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——避難の実像からセカンドダウン、故郷再生まで』明石書店、231-266。
- 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』第25集、143-156。
- 原田峻・西城戸誠、2015a、「県外避難者支援の現状と課題——埼玉県の事例から」、関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク(SAFLAN)編『原発避難白書』人文書院、209-212。
- 原田峻・西城戸誠、2015b、「東日本大震災・福島原発事故から5年目を迎えた県外避難の現状と課題——埼玉県における自治体・避難者調査の知見から」、『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』第3号、59-78。
- 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」をめぐって』明石書店。
- 『福玉便り』バックナンバー (http://fukutama.wordpress.com/)