

《論文》

広域避難者支援の到達点と支援拠点及び体制の課題 ——愛知での経験から

向井 忍*

要約

愛知県には2013年12月26日現在、青森・岩手・宮城・福島・栃木・茨城・千葉・東京・埼玉・神奈川から震災・津波と原発事故に由来する避難者1204名が登録されている。これは関東以西の府県で最大であり県外避難者の2%にあたる。こうした大震災・津波・原発事故に共通する傾向に加えて、原発事故自主避難の精神的苦痛は少なくない。

筆者が関わる愛知県被災者支援センターは2011年6月に設置された。愛知県内への避難者を支援するために愛知県が設置し運営をNPOへ委託している点に特徴がある。

本稿は、筆者個人の見解ではあるが、愛知における支援活動を「受入被災者登録制度を活かして、全ての被災者への支援ができたかどうか」「複合的要因で避難された一人ひとりの異なる支援ニーズに応えられたか」「そうした支援のためにどのような関係組織の協力や支援体制を構築できているか」の3点から振り返っている。現時点で重要と考える点は、①受入被災者登録制度を活用した全世帯対象の系統的な支援体制をとること、②時間の経過により変化する避難生活において、時々には顕われる課題を共有し、それに応じた支援を当事者とともに組み立てるアプローチをすること、そのためにも③多様な社会(地域)資源を結集した相互補完力を構築しうるビジョンを関係者が共有すること、と考える。

キーワード：東日本大震災、中間支援組織、当事者参加型モデル、相互補完力

はじめに

東日本大震災と福島第一原発事故による避難者は2013年12月12日現在27万4088人にのぼり、全国1180市区町村に渡る。この内、自県外への広域避難者は福島県から4万8944人、宮城県から7159人、岩手県から1501人である。言うまでもなくこのような避難要因の複合性と複雑さ、収束見通しの困難さ・復興の長期化に伴う深刻さにおいて従来に経験がない。被災地とともにある人の復興が問われる。

愛知県には2013年12月26日現在、青森・岩手・宮城・福島・栃木・茨城・千葉・東京・埼玉・神奈川から震災・津波と原発事故に由来する避難者1204人が登録されている。これは関東以西の府県で最大であり県外避難者の2%にあたる。緊急かつ継続的に、家族分離を伴い、住民票移動や今後の見通

*コープあいち参与（愛知県被災者支援センターセンター長補佐）

しからも半数近くは一時避難である。こうした大震災・津波・原発事故に共通する傾向に加えて、原発事故自主避難の精神的苦痛は少なくない。約500世帯の避難世帯の特徴は、北関東・関東からの避難者が登録の2割を占めることである。

筆者が関わる愛知県被災者支援センターは2011年6月に設置された。本機関は、愛知県内への避難者を支援するために愛知県が設置し運営をNPOへ委託している点に特徴がある。愛知県への約500世帯という避難の数は、努力すれば世帯ごとの状況を把握した個別支援が可能な世帯数である。運営を受託したNPO4団体と、運営協力団体としての県社協・コープ及び専門家等が連携し、市町村エリアごとに全登録者対象に重層的な支援をめざしており、見守り（所在把握）率は95%を維持している。災害から3年が経過し、生活支援の重点も、質的な変化が求められてきている。

以上を踏まえ本稿は、愛知における支援活動を「受入被災者登録制度を活かして、全ての被災者への支援ができたかどうか」「複合的要因で避難された一人ひとりの異なる支援ニーズに応えられたか」「そうした支援のためにどのような関係組織の協力や支援体制を構築できているか」の3点から振り返っている。現時点で重要と考える点は、①受入被災者登録制度を活用した全世界帯対象の系統的な支援体制をとること、②時間の経過により変化する避難生活において、時々には顕われる課題を共有し、それに応じた支援を当事者とともに組み立てるアプローチをすること、そのためにも③多様な社会（地域）資源を結集した相互補完力を構築しうるビジョンを関係者が共有すること、である。①が担保されることで、②の価値が高まり、③が促進されると思われる。

今後については、都道府県が国の基金を活用し、経験と専門性を積んだ民間組織に中間支援機関の運営を委託することを提案する。行政・社協・地縁組織・協同組合・民間組織・NPO・ボランティア・専門家等の継続的な関与をえて、市町村エリアでの当事者参加型支援を進める「官民一体の当事者参加型モデル」である。これを各地域に設けることは、広域避難者支援の課題を把握し全国的政策に反映しうるとともに、実践を通して「一人ひとりの生活困難を社会的に支える地域ネットワーク形成につながる」点で公共的価値があり社会政策上の優先度も高い。

1 愛知県への避難の実際と愛知県の受入被災者支援の概要

1-1 愛知県への避難の実際

1-1-1 東北・関東から愛知県への広域避難

2013年12月12日現在、避難者が1000人を超える都道府県は東北と関東に集中しており愛知県は14番目になる。3県以外の避難者5万8161人に対し、愛知県への避難者数は2.1%に相当する（総務省全国避難者情報システムによる）。

宮城県	(92,290人)	栃木県	(3,042人)
福島県	(87,712人)	北海道	(2,728人)
岩手県	(35,925人)	神奈川県	(2,425人)
東京都	(8,048人)	群馬県	(1,577人)
山形県	(6,356人)	愛知県	(1,208人)
茨城県	(5,003人)	長野県	(1,183人)
新潟県	(4,863人)	秋田県	(1,113人)
千葉県	(3,976人)	静岡県	(1,088人)
埼玉県	(3,054人)	岡山県	(1,027人)

愛知県には2013年12月23日現在、青森・岩手・宮城・福島・栃木・茨城・千葉・東京・埼玉・神奈川から520世帯1206人が震災・津波と原発事故を理由に避難登録している。避難前の住所は、2013年9月アンケート有効回答者によれば以下の通りである。

岩手県	(17)	8.5%	福島県①	(110)	54.7%
盛岡市・陸前高田市・釜石市・ 奥州市・大槌町・下閉伊郡・ 山田町			福島市・郡山市・本宮市・ いわき市・白河市・須賀川市・ 喜多方市・西郷村・相馬市・ 南相馬市・伊達市・川俣町		
宮城県	(37)	18.4%	②	(19)	9.5%
仙台市・石巻市・塩釜市・ 気仙沼市・名取市・多賀城市・ 東松島市・大河原町・亘理郡・ 亘理町・山元町・宮城郡・ 女川町・南三陸町			双葉郡・富岡町・大熊町・ 双葉町・浪江町		
			関東	18	9.0%
			茨城・栃木・千葉・ 埼玉・東京・神奈川		
			合計	201	100.0

避難世帯の出身市町村等は、被災自治体での情報、移動距離、知人・友人や関連企業の有無、避難先自治体や支援団体の受入れ体制にもよる。愛知県は「原子力災害対策本部が求める検査対象自治体：17都県に含まれず」「(就労機会のある)中部経済圏に位置し」「東京圏から200km程度の距離(高速道路等の移動)」にある等が考慮されていると考えられる。

●2011年7月調査は愛知県「受入被災者アンケート調査」6月30日－7月11日による。

(郵送による無記名、6月30日現在の受入被災者登録制度に登録された全407世帯対象、回答数174世帯、回収率42.8%)

2012年、2013年調査は、名古屋大学社会学研究室による。

(2012年5月調査540世帯対象、回答数157世帯、回答率29%)

(2013年9月調査508世帯対象、回答数213世帯、回答率42%)

1-1-2 緊急かつ継続する避難とその家族

1-1-2-1 緊急な避難と継続的な避難(2011年7月、2013年9月調査)

2011年7月22日時点では、愛知県には479世帯1257人が避難している。その86%は震災直後から4月にかけての避難であり、避難が緊急であったことを示している。同時に避難は現在も続いている。2013年10月24日時点(532世帯1230人)の登録世帯の避難時期は2011年が66%、2012年が27%、2013年が7%である(2013年9月調査)。

避難した時期(2011年7月調査)			避難した時期(2013年9月調査)		
2011年	3月	62.1%	2011年	66.2%	
	4月	23.5%	2012年	26.6%	
	5月	7.5%	2013年	7.2%	
	6月	6.9%			

1-1-2-2 「人のつながり」「被災地から離れる」—愛知県を選択した理由(2011年7月調査)

2011年調査で、愛知県に避難した理由は「家族や親族がいる」(76%)「友人・知人がいる」(15%)「自

分・家族が以前住んでいた(12%)」という「人のつながり」が最も多い。

次が「原発・放射能の不安が少ないと思った」(36%)「地震や津波の影響が少ないと思った」(12%)となっている。「会社等の関係がある」(10%)「仕事が探せそうだから(9%)」がその次になる。「行政や地域の支援が期待できそう」(8%)は最も少ない。2012年調査もほぼ同じ傾向だが、「原発や放射能の不安が少ないと思った」(36%→47%)「自分や家族が以前住んでいた(12%→24%)」などが増えている。

愛知県への避難理由(三つ)(2011年7月)

家族・親族がいるから	76%
原発や放射能の不安が少ないと思った	36%
知人・友人がいるから	15%
自分や家族が以前住んでいたから	12%
地震や津波の不安が少ないと思ったから	12%
会社等の関係があるから	10%
仕事が探せそうだから	9%
行政や地域の支援が期待できそう	8%

同避難理由(あてはまるもの)(2012年5月)

愛知県の親・子・孫から・親戚がいる	49%
原発や放射能の不安が少ないと思った	47%
知人・友人から避難を勧められた	14%
自分や家族が以前住んでいたから	24%
地震や津波の不安が少ないと思ったから	-
会社等の関係があるから	-
仕事が探せそうだから	15%
行政や地域の支援が期待できそう	8%

1-1-2-3 避難世帯とその家族(2011年7月)

避難世帯で被災地にも家族が残っている割合は2011年7月調査で約半数(48%)になる。この傾向は家族人数が多い世帯ほど高い。後述(1-2-2-3)するように、福島県からの避難世帯は世帯当り人数が多く、かつ愛知で別々に避難先を確保している。各世帯ごとに「避難するか留まるか」「避難先でどう居住を確保するか」での違いが生まれ、世帯分離が進んでいることも特徴の一つである。

家族の人数をお答えください(2011年7月)

家族人数別	回答数	割合	内、被災地に家族が残っている世帯	
			世帯数	割合
1人	16	9.9%	0	0%
2人	31	19.1%	5	16.1%
3人	31	19.1%	14	45.2%
4人	34	21.0%	22	64.7%
5人	24	14.8%	16	66.7%
6人	16	9.9%	13	81.3%
7人	4	2.5%	2	50.0%
8人	5	3.1%	5	100%
9人	1	0.6%	1	100%
合計	162	100%	78	48.1%

1-1-2-4 愛知県に来てから情報入手が5割、生活物資や生活環境に困難（2011年7月）

情報入手先が限られるなかでの突然の避難であり、「生活物資の欠如（47%）」や「生活環境の激変による負荷（47%）」「生活資金での苦労（40%）」「家族が離れての生活（33%）」「体調を崩した（22%）」が続く。

避難当初特に困ったこと（三つ）		利用したサービス（全て）	
1 生活物資や家電製品がなかった	47.1%	1 保育所への入所	14.9%
2 見知らぬ土地で生活環境変化	46.6%	2 介護保険サービス	8.0%
3 生活資金が少なかった	40.2%	3 妊婦・乳幼児健診	7.5%
4 家族が離れて生活することに	33.3%	4 健康相談	5.7%
5 災害や避難生活で体調を崩した	21.8%	5 障害福祉サービス	4.6%
6 入居住宅の設備環境が良くない	14.9%	6 こころの健康相談	2.3%

愛知県の避難者受入れの情報の入手		現在の主な情報の入手先（三つ）	
1 愛知県に来てから入手した	50.6%	1 愛知県や市町村からの情報	74.1%
2 友人や家族から入手した	38.5%	2 テレビ・ラジオ	48.9%
3 自分で調べた	19.0%	3 新聞	35.1%
4 事前には入手できなかった	16.1%	4 インターネット・携帯サイト	35.1%
5 避難所や自治体の情報で入手	8.6%	5 知人・友人等からの口コミ	19.0%
		6 被災時の自治体からの郵送物	16.1%

1-2 愛知県の受入避難者支援の概要（住まいの確保と避難者登録）

1-2-1 住居の確保・住宅入居登録から受入被災者登録へ

災害発生時に救急を要するのが避難先住宅の確保である。全国各地への避難が始まり、愛知県でも「避難所」用住宅を含め避難世帯を受け入れるための住宅の提供・紹介が開始された。県営住宅、市営住宅、雇用促進住宅、都市公団住宅（UR）、企業の社宅、民間住宅の紹介等である。

住宅入居受付と受入被災者登録は独立して行われたため、当初は二つの登録人数に乖離があった。2011年半ば頃から住居入居者に占める受入被災者登録割合が増加し、一致するようになっている。入居者への登録制度の周知や、公営住宅契約更新時に登録を呼びかけたことに依ると考えられる。

公営住宅入居者数と受入被災者登録数の例、及び「東日本大震災の被災者への県営住宅の受付」について例示する。

●公営住宅入居者数及び受入被災者登録数の例（2011年4月）

4月4日公営住宅入居人数		4月27日受入被災者登録	
233世帯	779人	354世帯	1,074人
岩手県	19人	岩手県	53人
宮城県	97人	宮城県	196人
福島県	631人	福島県	781人
その他	32人	その他	44人

●東日本大震災の被災者への県営住宅の受付について（平成24年12月28日で受付を終了）

平成23年3月11日に発生した東日本大震災による甚大な被害は広範囲にわたっており、被災者の

住宅を確保する必要がある。愛知県においては、被災者の方々に対する支援の一環として、住宅に困窮されている方に対して、下記のとおり県営住宅を提供している。

1 入居対象者

(1) 地震被災者

東日本大震災で被災された方（住宅が損壊し、住まいにお困りの方）

(2) 原発避難者

原子力災害対策特別措置法に基づく、避難指示が出されている地域にお住まいの方（福島第一原子力発電所から半径30km圏内の市町村にお住まいの方を含む。）

対象となっている市町村は以下のとおり

南相馬市、田村市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、葛尾村、川内町、いわき市、飯館村、川俣町

1-2-2 愛知県への避難者予測数、住民票異動による転入者と受け入れ被災者登録

1-2-2-1 受入被災者登録の対象者

「愛知県受入被災者登録制度」の対象は「東日本大震災で被災された方や、福島原子力発電所の事故の影響で避難を余儀なくされている方々」とされている。受入被災者登録数の2年半の推移をみると、岩手県からの避難世帯は2011年後半が最大でその後漸減、宮城県・福島県は2012年夏頃まで増加してその後漸減、関東からの避難は継続して増加している。震災・津波に依る避難者と原発事故に伴う避難者は対照的な傾向を示している。

	2011年4月13日		2011年10月06日		2012年3月29日		2013年10月24日	
岩手県	28人	48世帯	91人	49世帯	85人	39世帯	70人	
宮城県	118人	113世帯	234人	124世帯	243人	116世帯	225人	
福島県	614人	286世帯	769人	317世帯	804人	307世帯	765人	
その他	38人	39世帯	78人	52世帯	117人	69世帯	170人	
合計	246世帯	798人	486世帯	1,172人	542世帯	1,249人	532世帯	1,230人

2011年その他：青森県・茨城県・栃木県・東京都・千葉県・神奈川県

2013年その他：青森県・茨城県・栃木県・東京都・千葉県・神奈川県・埼玉県

1-2-2-2 愛知県への転入者の推移と、受入被災者登録の割合

市町村では転入時に保育所や学校、母子健康手帳等の手続き時に情報を把握している。受入被災者への登録人数と、被災県からの転入数は同じではない。

1) 住民票異動人数と受入被災者登録の人数

住民票異動者と受入被災者登録の関係について、2007年10月から2012年9月の愛知県の人口統計より概要をみてみたい。人口統計では各年度の10月から次年度9月の通算数で発表されている。

①：2007年10月～2008年9月、②：2008年10月～2009年9月、のようになる。大震災は2011年3月の発生であり④：2010年10月～2011年9月、に含まれる。

次表「愛知県への転入者数」では、

⑥欄は、震災発生の前年③と、翌年④の比較（④－③）。

⑦欄は、震災発生の前年③と翌翌年⑤の比較（⑤－③）。

愛知県への転入者数

	① 2007.10 ～ 08.9	② 2008.10 ～ 09.9	③ 2009.10 ～ 10.9	④ 2010.10 ～ 11.9	⑤ 2011.10 ～ 12.9	⑥ ④－③	⑦ ⑤－④
岩手	661	525	372	417	387	45	15
宮城	1765	1490	1367	1582	1395	215	28
福島	718	625	500	1147	700	647	200
その他							
青森	1224	858	613	604	637	▲.9	24
栃木	1002	984	821	980	964	159	143
茨城	1500	1275	1284	1435	1264	151	▲20
千葉	4953	4672	4372	4698	4519	326	147
埼玉	4685	4112	4024	4248	4269	224	245
東京	12993	12521	11881	13107	13180	1226	1929
神奈川	8379	7924	7307	7355	7581	48	274

住民票を移動している転入者がすべて震災・原発事故による避難者と一致するわけではないが、2012年11月01日現在の受入被災者登録数に照らすと、震災発生前年比の増(⑥+⑦)がやや登録数に近い。

	受入被災者登録数 2012年11月1日	震災発生前年比の増 ⑥+⑦
岩手県	80人	60人
宮城県	234人	243人
福島県	803人	847人

青森県及び関東6都県からの登録数は2012年11月1日で125人(2013年10月24日では170人が登録)であるが、当該7都県で2012年9月までに震災発生の前年から増加した転入増加数(⑥+⑦)は4867人、その内茨城・栃木だけでも433人となる。関東圏では、震災・原発事故に伴う転居者であってもその大半が「受入被災者登録」をしていないと考えられる。

1-2-2-3 住民の移動の実際(2011年3~6月)

愛知に避難後、住民票を移動しない場合や受入被災者登録をしない割合も相当ある。全体像はつかめていないが、公表数字により「2011年3~6月」の4カ月間の転入者数と受入被災者登録数、住宅支援の状況を対比してみたい。

岩手・宮城・福島の3県から2011年3~6月に愛知県へ転入した人数は1976人である。転入者数に対し、避難者に提供された住宅入居者数(受入被災者登録して親戚・家族世帯に同居人数も含む)が占める割合は、岩手県が38%、宮城県が26%である。福島県は116%である。住宅提供の情報をもとに多人数で避難し、避難先で世帯分離していることを伺わせる。

3-6月の愛知県への転入者数

岩手県	136世帯、	219人
宮城県	603世帯、	1,017人
福島県	341世帯、	740人
合計	1,080世帯、	1,976人

7月時点での、被災者の入居世帯数・人数
(平成23年7月15日現在)

岩手県	84人
宮城県	261人
福島県	840人
その他	85人
合計	482世帯 1,270人

1-2-2-4 住民票移動の有無（2013年9月調査）

住民票は2013年9月時点で、59%が「家族全員移動」、22%は「一部家族のみ移動」、19%が「移動していない」。「移動していない」と回答した40人中35人が福島県である。

住民票を移動していない理由は「一時的な避難と考えている」20人（内福島県17人）「損害賠償への影響心配」18人（18人）、「行政サービスへの影響心配」16人（14人）「地元と関係と保つ」10人（8人）となっている。

住民票の移動(2013年9月)			住民票を移動していない理由	
回答者 213				
移動した(家族全員)	125	59%	一時的な避難と考えているため	50%
移動した(一部家族)	46	22%	東電への賠償が心配なため	45%
移動していない	40	19%	移動で行政サービス等支援の影響が心配	40%
合計	211	100%	地元と関係を保つため	25%
			その他	10%

1-3 避難に伴う生活と心身への負荷

1-3-1 避難後も続く「見通し」の難しさ

1-3-1-1 「愛知に定住46%」「見通しを立てられない41%」（2013年9月調査）

現時点で、今後の見通しは「愛知県に定住する」方が46%、「被災前に住んでいた地域」や「その近く」に戻る方あわせて10%、「今後の住居の見通しを立てられない」は41%である。

今後の見通し(2013年9月)		家計の状況(2013年9月)		
愛知県に定住する	(46%)	余裕がある	6	3%
被災前に住んでいた地域に戻る	(7%)	余裕はないが生活できる	83	40%
被災前に住んでいた地域の近くに戻る	(3%)	ぎりぎり生活できる水準である	70	34%
上記以外の地域に定住したい	(2%)	足りない	47	23%
わからない	(41%)	合計	206	100%

1-3-1-2 避難者の年齢構成（2013年1月）

2013年1月現在で、避難者の33%が18歳以下、14%が60歳以上である。70歳以上は約90人である。

愛知県に避難している年齢構成（2013年1月）

年齢	数	比率
0～3歳	82人	7%
4～6歳	105人	9%
7～12歳	152人	12%
13～15歳	48人	4%
16～18歳	22人	2%
19～29歳	152人	12%
30～39歳	269人	22%
40～49歳	171人	14%
50～59歳	64人	5%
60～74歳	105人	9%
75歳以上	61人	5%
計536世帯	1,231人	

1-3-1-3 アンケートの自由記入より（2012年5月調査）

2012年5月アンケート自由記入（回答157人の46人）で共通する避難生活の今後の課題としては、「原発事故の損害賠償について」「健康被害、放射能汚染について」「愛知では震災が他人事である」「避難生活の精神的負担が大きい」「住宅（借り上げ期間）の見通しが不安」「手続きが難しい」「仕事がない」「収入が減った」「家族が離反した」「高齢や障害による生活困難」「定住先が見通せない」「県・市の支援」「ボランティアへの感謝」「生活環境」「交流会」「情報」などがみられる。

1-3-2 原発事故による避難がもたらす、心身への負荷

1-3-2-1 前住地を離れた理由（2012年5月調査）

原発事故による放射能被害を避けるために避難した方は、福島だけでなく宮城及び関東圏に及ぶ。2012年5月調査では全体の68%、宮城県は30人中8人（27%）、福島県は102人中87人（85%）、その他では13人中10人（77%）を占めている。

前住地を離れた理由（複数回答）

	岩手	宮城	福島	他	合計	
住宅に被害をうけた	10	17	19	5	51	(33%)
家族・親族を失った	3	0	1	0	4	(3%)
仕事を失った	3	15	13	1	32	(21%)
原発事故による放射能被害を防ぐ	0	8	87	10	106	(68%)
その他	4	7	14	4	29	(19%)

1-3-2-2 「自主避難者ワークショップ」（2012年2月）

原発事故による自主避難者について、2012年2月にワークショップで自主避難者の課題を抽出したところ、最も多い分野は「精神的側面」であった。経済面や生活面の課題もあるが、避難生活に伴う家族の離反や意見の違いなどが、異なる地での見通し不安と重なって、大きな負担となっていることが浮き彫りになった。

「豊橋・自主避難ワークショップ」より

（避難当事者3人と支援者7人で、避難された方の手記をまとめた冊子「気持ちを手紙に」に寄せられた自主避難者の手記を読んで、キーワードを書き出し、共通テーマで分類し、タイトルをつけた。そのタイトル部分を紹介する。）

〈精神的側面（1）家族や知人・友人と離れたこと、意見の違い、健康不安など〉

つながり：つながりをつくれる場所・知り合いづくり、孤独感、話せる場

家族：夫、子どもの精神的負担、義理の母、母子、育児の負担

健康：夫の健康心配、低線量被ばくりスク

〈精神的側面（2）異なる地域での生活によるギャップ、温度差、孤立感〉

ギャップ：温度差、価値観の違い、当事者でないとわからない、放射能の話できない

避難者として知られたくない：身元・避難という理由、レッテル、隠している

住まい—公営住宅：住まいでの付き合い方の苦痛、周囲の目

〈精神的側面（3）見通しの不安、さらなる災害への不安〉

見通し：信頼できる情報、先のことを決められない不安

更なる災害の不安：地震・津波の不安

〈生活の側面（1）—子どもの健康。食生活、遊ぶ環境、実家の負担〉

放射線被害：子どもの健康を守ること、科学的データ

子どもの食生活：子どもの健康、給食、食事や食生活

団地：庭がなく子どもだけで外に出せない

母子：母子の生活の大変さ

戻った実家：戻った実家の両親の負担

〈生活の側面 (2) 一地元のにこるご主人・家族。生活の見通し、精神的不安〉

残っているご主人：主人の食生活の心配

生活の見通し：今後の生活の一つひとつの不安

精神的不安：生活に精一杯

〈生活の側面 (3) 一子育ての情報。行政手続、今後の仕事など〉

情報：子育て・医療・信頼できる除法

行政手続き：手続き困難、幼稚園の転園

仕事：地元で開業したい

〈経済的側面 (1) 二重生活の負担〉

生活費—二重生活：二重生活の出費負担

交通費—家族（夫・父）の交通費、自分たちの帰省交通費

〈経済的側面 (2) 通信費、交通費などふだんの生活上の負担〉

生活費—その他：乳児医療、電話、交通費

〈経済的側面 (3) 被害に見合った補償〉

原発事故補償：事故の損害賠償

義援金—自主避難は義援金もらえない

〈経済的側面 (4) 支援制度、住民票の異動〉

助かっている一問題なし：就学援助・保育料免除

その他：住民票の移動、制度の違い

〈権利の側面 (1) 子どもの健康のために避難する権利〉

出産・子育て：出産・育児・子育てできる環境

自主避難：自主避難を被災者とみとめない

〈権利の側面 (2) 健康診断や定期的に検査をうける権利〉

健康：健康診断。甲状腺、出産への負担

〈権利の側面 (3) 住宅を確保する権利〉

住宅：借り上げ住宅、家の修理

〈権利の側面 (4) 自立した決定ができる環境を確保する権利〉

支援・サポートにおける関係性：自立の支援

当事者のメンタリティ

〈権利の側面 (5) 原子力災害による被害を補償される権利〉

権利の正当性：権利の請求、東電の補償、すべての被害に責任をもつ

1-3-2-3 「避難指示の有無による「避難の苦悩」の違いはない」(2012年5月調査)

原発事故による避難がもたらした負荷は「避難指示による避難」か「自主避難」かによらない。愛知県に避難するまでの避難経過箇所は、2カ所以上が34%を占め、1カ月以上経過している方は28人(回答者の18%)であった。佐宗(名古屋大学黒田研究室)は、2012年5月調査をもとに、避難経過箇所、経過日数、移動時の家族数などを積算して、避難に伴う「苦悩度」を指数化した結果、その苦悩の程度に大きな違いはないことを指摘している。

愛知県に来るまでの避難経過箇所数（2012年5月調査）

回答 157 人		
なし	(47人)	30%
1カ所	(36人)	23%
2カ所	(28人)	18%
3カ所	(17人)	11%
4カ所	(7人)	4%
5カ所以上	(2人)	1%

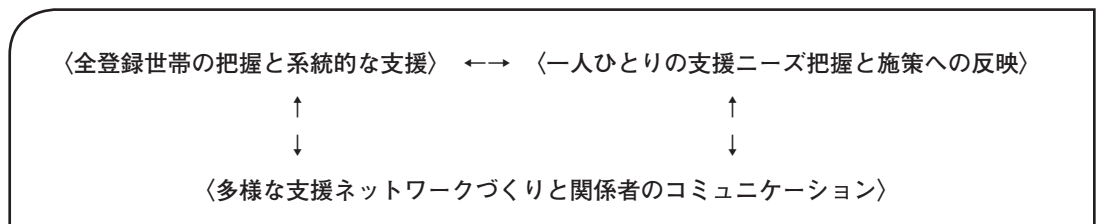
愛知県に来るまでの避難経過の期間が1カ月以上経過している方（内数）
 宮城県（5人）、福島県（21人）、茨城県（1人）、千葉県（1人）

2 愛知県における広域避難者支援の特徴と課題

2-1 愛知県における支援の三つの特徴 一人ひとりに応じた支援をめざして

阪神淡路大震災のように一定エリアに被害が集中する災害でも一人ひとりの生活の復興はきわめて長期にわたる。東日本大震災・原発事故は巨大な複合的で長期化する災害である。

愛知県では、2011年6月に愛知県被災者支援センターが設置され、受入被災者登録情報にもとづく支援がNPOに委託された。災害支援等の信頼ある実績を持つNPOが協力してこれを担い、さらに、愛知県の各地でさまざまな組織や専門家、ボランティア等が参画して、中広い連携と協力関係を維持している。



これまでをふりかえると、愛知での支援は「全登録世帯を対象にした系統的な支援を行ってきたこと」「一人ひとりの支援ニーズを把握し施策に反映する努力を進めてきたこと」「それを可能にする多様な支援ネットワークをめざし、関係者のコミュニケーションに努めてきたこと」の3点で特徴付けられる。内容的には重複するが、この3点ごとの概要と課題を紹介し、この三つが循環するために必要な環境整備のポイントを見ておきたい。

今後とも長期にわたる支援を継続するためには、支援をふりかえて得られた教訓や蓄積を一時的・個別的なものにとせず、行政とNPOと関係者との社会関係資本として内在的に定着させることが必要である。また災害救助法等に依る支援策を生かしつつ、新たな立法措置も求められている。愛知における経験を行政と立法のリーダーシップのもと、継続的な制度に反映することを期待する。

2-2 受入被災者登録制度とその運用（全登録者の把握と系統的な支援）

2-2-1 愛知県の受入被災者登録制度と、総務省の全国避難者情報システム

2-2-1-1 愛知県の受入被災者登録制度

愛知県は4月8日から「受入被災者登録制度」を開始して「東日本大震災で被災された方や原子力発電所の影響で避難を余儀なくされている方々の情報を把握し、支援が必要な方には適切なサポートを行うとともに、被災地発の情報を入手できる体制を構築した。各自治体でも同様に避難者登録が行われたが、4月12日に総務省全国被災者情報システムの運用が開始された。

受入被災者支援要領（平成23年6月6日策定）にもとづき6月16日には愛知県被災者支援センターが設置され、受入被災者登録情報を活用し、市町村をサポートしながら全世帯への支援が開始された。「支援に関わりたくても、どこに避難者がいるかわからない」という企業や支援団体も、愛知県被災者支援センターをとおして、各世帯に情報を提供することが可能となった。

受入被災者登録制度を活用した支援事例は2-2-3で具体的に紹介する。

受入被災者登録制度は、市町村窓口（保健所・保育所・学校等の手続き）での案内、災害ボランティアからの案内、被災者間の情報などで周知され登録が増加してきたと想定される。

2013年2月になって「コンビニで総務省のポスターを見て登録した」方もあり、継続的な周知の努力が必要である。

避難した方が接する機会として、医療機関の受診もある。医療費減免などの制度説明をするときに受入被災者登録制度の説明がされることも重要である。

●「愛知県受入被災者登録制度」4月4日

愛東日本大震災で被災された方や、福島原子力発電所の事故の影響で避難を余儀なくされている方々の情報を把握し、支援が必要な方には適切なサポートを行うとともに、これまでお住まいの被災自治体からの情報を登録者に提供したり、登録者の情報を被災自治体に提供するための制度である。

（5月19日、愛知県受入被災者登録制度について）

愛知県受入被災者登録制度		記入年月日		平成 年 月 日				
登録票		市(区)町村名		NO.				
①氏名 ふりがな みやぎ たろう 漢字 宮城 太郎		②生年月日 明・大(昭)平 35年12月10日		④避難元市町村における住所(避難前に居住していた住所) 市町村名より下の住所(指定都市の区、町、字等) 宮城 太郎 〇△都 〇△町 〇△区 〇△町 〇△番地〇号 宮城ハイム101号 (マンション・アパート名及び部屋番号)				
③性別 (男)・女		⑤避難先(避難所又は個人宅等)の所在地		⑥避難先の名称(施設名又は個人宅等) ⑦当該避難先における滞在開始日 平成〇年〇月〇日 ⑧当該避難先における滞在終了日 平成〇年〇月〇日 ⑨連絡先代表者電話番号 自宅・なし 携帯・090-1234-5678				
愛知県 郡 町 村		③〇市 市町村名より下の住所(指定都市の区、町、字等) 〇△番地〇号 〇〇市宮住宅2棟205 (マンション・アパート名及び部屋番号) ③〇市宮 住宅 ④に避難先市町村に転入届を行っている場合には「〇」を記入 〇						
⑩被災の状況		1 地震による家屋損壊(全壊 半壊 一部損壊) 2 津波による家屋損壊(全壊 半壊 一部損壊) 3 原発関連						
⑪原発影響		1 警戒区域 2 計画的避難区域 3 緊急時避難準備区域 ③ 地域外						
⑫被災証明		① 全壊 2 大規模半壊 3 一部損壊 4 なし ⑬被災証明 あり ・ (なし)						
⑭愛知県への避難者数		4人 ⑮愛知県に避難した理由 愛知県に知人がいるため。						
＜家族構成等＞								
続柄	ふりがな 氏名	生年月日	年齢	性別	愛知県 への登 録の 有無	特別支援の 必要 性 の 有無	上記④～⑧の項目が上記と異なる場合は、その 項目の番号及びその項目に該当する事項を記入 してください。	備考(その他 特記事項)
(世帯主)	みやぎ たろう	明・大(昭)平 35年12月10日	51	男	(有)			就労希望
	宮城 太郎	35年12月10日	51	女	無			
妻	みやぎ はなこ	明・大(昭)平 40年2月1日	46	女	(有)			慢性疾患者
	宮城 花子	40年2月1日	46	女	無			
長男	みやぎ いちろう	明・大(昭)平 2年9月2日	20	男	(有)			東京に 在学 (大学生)
	宮城 一郎	2年9月2日	20	女	無			
長女	みやぎ はるこ	明・大(昭)平 6年11月18日	16	女	(有)			高校に転 入希望
	宮城 華子	6年11月18日	16	女	無			
父	みやぎ きょういちろう	明・大(昭)平 10年8月8日	78	男	(有)	〇	④ 宮城県〇市〇区〇番地〇号	〇〇手帳 〇〇 〇〇母子希 望
	宮城 京一郎	10年8月8日	78	女	無			
		年 月 日		男	有			
				女	無			
お住まいのお仕事・学校関係・生活資金等お困りのことがありましたらご記入ください。								
・ 財源がすべて減額された生活資金に困っている。								
・ 養女の転入を受け入れていただけなかった場合、転入の手続きを教えてください。								
・ 以前〇〇の仕事をしており、同じような仕事をしてほしい。								
・ 妻が〇〇の持病があり、現在治療を中断している。								
市町村記入欄 【個人情報取扱に関する同意の有無】 (有) ・ 無								

2-2-1-2 愛知県における「世帯単位での登録用紙」の有用性

総務省の全国避難者情報システムは個人別に登録する様式である。たしかに世帯内で避難したかどうかは異なっており、避難者情報を個人ごとに把握することも根拠はあるが、避難世帯の見守りの必要性や家族状況を把握するためには、世帯単位の登録がより有効である。避難を機にもとの世帯分離が進んでいることから、離れて暮らす家族を含む世帯単位での記入台帳は不可欠である。

(別紙 1) 【避難先等に関する情報提供書面】

都道府県コード		市町村コード	
整理番号(a)			

本枠内のみ記入してください。

① 氏名 (ふりがな)		② 生年月日 明・大・昭・平 年 月 日		④ 避難元市町村における住所 (避難前に居住していた住所) 市町村名より下の住所 (指定都市の区、町、字等)	
(漢字)		③ 性別 男・女		市 郡 町 村 番 号 (マンション・アパート名及び部屋番号)	
⑤ 避難先 (避難所又は個人宅等) の所在地			⑥ 避難先の名称 (施設名又は個人宅等)		⑦ 当該避難先における滞在開始日
都 道 府 県	市 区 郡 町 村 (特別区の場合)	市町村名より下の住所 (指定都市の区、町、字等) 番 号 (マンション・アパート名及び部屋番号)		平成 年 月 日	⑧ 当該避難先における滞在終了日 (b)
<記入時の留意事項> (a) 避難先市町村において、整理番号を付すこと。 (b) ⑧については、当該避難所での滞在が終了し、避難先市町村に対し、その旨の情報提供があった場合には、避難先市町村が記入。 (c) ⑧については、連絡先代表者である場合 (一人世帯である場合を含む) には、「ある」にのみをつけ、連絡先電話番号を記入。代表者でない場合は、「ない」にのみをつけ、「-」を記入。			⑨ 行政機関から世帯等を代表して連絡を受けることができる者 (連絡先代表者) 及び連絡先 (c)		連絡先代表者である・ない (連絡先電話番号)
【個人情報の取扱いに関する同意】 私は、東日本大震災等への対応に活用するため、避難先市町村、避難先都道府県、避難元県、避難元市町村等の関係行政機関へ上記に記入した情報を提供することに同意します。			平成 年 月 日 (氏名)		
			(口頭了解の場合) 確認日時:平成 年 月 日 (確認者氏名)		

●総務省「全国避難者情報システム」4月12日

このシステムにより、避難元県が、避難者に関する情報を活用して避難者に対して各種通知等を行うとともに、避難元市町村に対して避難者に関する情報を提供し、避難元市町村から避難者への各種通知等に役立てることができるようになるものと考えられます。

(4月12日62号)

2-2-2 被災者登録制度の改善課題

2-2-2-1 登録の周知と登録率の向上 (県と市町村)

広域避難者について「手あげ方式の登録制度」では限界があるが、制度の周知と定期的な登録世帯の把握で登録率の向上を図る必要がある。また登録情報に基づき支援情報を提供することを明記するなど機敏な支援に活かすことが求められる。

「受入被災者登録制度」(「全国避難者情報システム」)の周知

- ・被災自治体から住民票を移動する全転入者に「被災者登録制度」を全組織で周知・案内する。
- ・住民票を移動させない一時避難者を把握し周知する (医療機関、学校、保健所、自治会等)。

受入市町村での登録世帯の定期的な把握 (登録情報の管理)

- ・県外への転出 (地元に戻る、さらに他道府県への転居) を把握し、その後の追跡を可能にする。
- ・県内での住居異動や家族構成の変化を定期的に把握する。
- ・支援団体等への情報提供を可能にするため登録時に本人同意を得る。

2-2-2-2 転出・避難元自治体での活用と運用の改善（総務省と都道府県）

避難による家族（世帯）分離がすすみ、コミュニティが維持出来ない問題が指摘されている。避難が広域で長期化するだけに、全ての自治体での確な運用ができるよう、周知が必要である。

- ・全国避難者情報システムは避難元自治体に避難先自治体から情報提供するものだが、登録された全ての「避難元（市町村）」と「受入れ（市町村）」間で共有することを徹底すべきである。
- ・避難先自治体（都道府県）では、全国避難者情報システムの登録人数を、避難元（市町村）別に公表するなど、当該避難元自治体の住民としての連絡を促進する運用が求められる。

2-2-2-3 登録制度そのものの改善（「被災者台帳」と全国的な「避難者DB」の構築）

避難世帯には全国どこでも同じ支援が行われなければならない。そのためにも、登録後の異動を反映する「被災者台帳」を設けて、記入時以降の変化（住所・世帯人数・携帯電話等の連絡先など）（家族情報・要支援情報・追加情報）を共有する仕組みが求められる。情報の内容によって共有する主体や範囲を限定すべきものがあり、適切な制度構築が必要と考える。

また、広域避難者が避難元でも避難先でも医療・保育・教育等の行政サービスを同等に受けられる「災害時住民登録制度」に発展させることが必要である。

2-2-3 愛知県被災者支援センターによる、全登録世帯を対象にした支援事業の事例

愛知県被災者支援センターは2011年6月16日に設置された。県知事はその使命について次のようにのべている。（「本県には現在でも1200人を超える方々が被災地域から避難されており、遠く慣れない地域で生活を送っておられる皆様のニーズにきめ細かく対応するため、来年度も「愛知県被災者支援センター」を継続して設置し、支援に取り組んでまいります。（平成25年6月11日。知事記者会見）。）

愛知県被災者支援センターにおいてすすめてきた受入被災者登録情報を活用した、全世帯への系統的な支援事業の概要を紹介する。

2-2-3-1 愛知県被災者支援センター

- ・センター長（四つのNPOによる4人の共同センター長、内1人が統括センター長）
- ・常勤体制：事務局長1人、スタッフ5人
- ・非常勤：センター長補佐、相談役
- ・運営：センター運営会議（毎週木曜日定例）
- ・登録ボランティア（定期便の発送、交流会・イベント等での協力、新聞切り抜き、託児）

2-2-3-2 支援センターの主要事業（順不同）

2-2-3-2-1 全登録世帯に、毎月2回、情報紙「あおぞら」を含む定期便を発行

定期便（毎月10日、25日）発送

- ・定期的に全世帯への情報提供を継続している。

情報誌「あおぞら」の編集発行

- ・2011年度：第1号6月30日。以降毎月10日、25日発行。2012年度より毎月1回、25日発行に変更）2012年下期より避難者を含む編集委員会で編集している。

支援制度や地元県の情報の提供

- ・政府・自治体等の支援策（パンフレット）
- ・3県地元紙（コピー）

- ・交流会企画、イベントの情報
- ・アンケート等の協力案内

2-2-3-2-2 生活物資のお届け（市民から提供された物資のマッチング）

2011年度の主な実績

- ・羽毛布団（6-9月）・生活家電（7月）10種・扇風機（7-8月）・ベビーベッド、ベビーチェア、紙おむつ、カーテン、タオル（7-10月）・掃除機（11月）・灯油ストーブ（11月上旬）・暖房具（11-12月）灯油ファンヒーター、電気こたつ、電子カーペット）
- （市町村経由・支援センターより直送、コープあいち配達等でお届け）

全世帯へお米のお届け

- ・お米（年2回）
- 飛鳥村より全世帯に各10kgのお米の提供 2月頃
- ・コープ・愛知県経済連、他の協力で各5kgのお米の提供 10月頃
- （転居・辞退を含めて、連絡が取れて見守りできた割合は以下のとおり）
- 2012年 2月（1回目）97%
- 2012年 10月（2回目）95%
- 2013年 2月（3回目）94%
- 2013年 10月（4回目）95%
- （コープあいちでお届け）

2-2-3-2-3 ふるさと交流会（被災者交流会）等の開催支援

全世帯に、交流会やイベントの開催案内

- ・送付基準に適合するものは、定期便で案内される。のべ参加人数及び実人数は以下のとおり。
- 2011年度実績（28回、**世帯、1003人、内大交流会159人）実質約3割の参加
- 2012年度実績（56回、583世帯、1646人、内大交流会274人）実質約5割の参加
- 2013年度実績（64回、709世帯、1770人、内大交流会334人）

主な開催母体の例

- ・市町村・社協・コープが共同で主催母体となるもの。
- ・避難当事者が中心に主催する交流会。
- ・大学、ボランティアセンター、YWCA、生協、NPO、社会福祉法人、企業ボランティアなど多様な組織が主催して定期的に開催するもの。
- ・市民活動センター、社協等の協力で、公共的施設を活用して開催されるもの。
- ・支援センター主催のもの
- ・津波被災者の交流会：当事者を含む実行委員会主催
- ・双相地区交流会：地元自治体の要請により開催（当該世帯に案内）交流会の開催補助
- ・開催目的、開催主体等の一定の要件を満たす場合は、交流会開催のための補助を活用できる。

2-2-3-2-4 専門家による相談会や相談窓口の紹介・支援制度説明会・健康相談等の実施と専門家の派遣 共通 主催者から参加要望のある交流会に弁護士・司法書士また臨床心理士が参加している。

2011年度

- ・無料法律相談窓口、無料相談会を予約制で設置し、案内（各団体の実施一覧も紹介）
- ・大震災・原発事故に関する支援制度説明会、原発事故損害賠償制度説明会の共催（弁護士会）

2012年度

- ・健康相談会（医師・看護師：映画会と同時に実施）
- ・損害賠償説明会（説明会に参加できない家庭には、弁護士訪問も実施）

2013年度

- ・損害賠償説明会（弁護士）
- ・健康相談コーナー（医師・看護師、司法書士、臨床心理士：交流会で設置）
- ・大交流会での相談会（食とくらし、家族の健康、法律・損害賠償、自立など17人の専門家による相談対応）

2-2-3-2-5 市町村へのサポート、連携

受入被災者担当部局訪問（年に1回）

受入被災者担当部署を訪問・ヒアリング

要支援者情報の共有、連携しての訪問実施、各市町村の特徴的施策の把握と交流

要支援者の見守り訪問と、市町村担当者への情報フィードバック

- ・高齢者、要支援者、単身独居世帯への見守り訪問

50歳以上、単身世帯への見守り訪問（2012年11月）：市町村・社協・支援センター

要支援者への訪問（2013年7月）：市町村・専門家・支援協力員・支援センター

市町村管内の交流会開催の支援

実行委員会のサポート、専門家派遣、当日スタッフ運営

東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや（名古屋市）との定期協議

2-2-3-2-6 国や県の関連部署との連携・情報提供と情報交換

- ・総務省中部管区 行政相談課。避難者に「行政の相談対応の評価」を尋ねるアンケートを実施。改善課題は行政相談に関わる関係部署の会合で報告された。

2-2-4 全登録世帯の状況把握と登録情報及び、支援への反映

2-2-4-1 定期的な一斉（全世帯へのお米お届け時）の所在情報の把握と反映

愛知では、2011年度以降、避難世帯への支援物資としてお米の提供があり、これを全世帯にお届けする機会をいかして各世帯の状況把握（見守り）を行うことができている。

全世帯へのお届けはコープあいちに委託されており、支援センターは、全世帯にお届け案内を送付、コープあいちより各世帯にお届けする。事前連絡及びお届け時には要望等を受ける。

2-2-4-2 市町村訪問での照合

- ・受入被災者の登録及び変更は市町村が窓口となっている。災害救助法による支援も市町村が行う。そのため、受入被災者の登録制度の運用は市町村の受入被災者担当部署に依るところが大きい。
- ・一方、一人ひとりの避難者との接点は、市町村窓口だけでなく「愛知県被災者支援センター（定期便、生活物資お届け等）」「交流会開催団体」「相談支援を行う専門家」「アンケート調査」等にも

ある。

- ・そのため当該市町村に避難する方の照合をしつつ、生活物資お届け時のように、予め本人に状況を報告することの了解を得ている意見要望の他、相談支援からの傾向的な留意点、アンケート結果による特徴等の情報を愛知県被災者支援センターと市町村の受入被災者担当部署で共有することが大切である。
- ・愛知県被災者支援センターでは、毎年定期的に市町村担当部署を訪問し、全般的な傾向とともに当該市町村に居住する避難者にどのような支援が求められるかの協議を行っている。その際、支援センターで得られた情報を報告し、単身世帯、要支援者など具体的なつきあわせが行われる。

2-2-4-3 「お手紙プロジェクト」による、地元に戻った方とのつながり維持

- ・受入被災者登録の転入者と転出者の割合はおおよそ2:1である。愛知県に避難したあと地元に戻る方や新たな地に転居される方は少なくない。災害復興も損害賠償等の見通しも長期化していることから、居住地が変わっても一人ひとりに必要となった支援策が適切に引き継がれることが望ましい。転居や世帯分離などによる変化に応じて継続登録される制度運用が必要である。現状は、転居者は転居先で再び登録しなければならないが、本来は総務省の被災者登録システムがそのように設計されるべきである。
- ・こうしたことから、愛知県被災者支援センターでできることとして、地元に戻った方(異動した方)に手紙を出して、その近況を伺っている。
- ・2012年7月～2013年5月までに、7月登録世帯の14% (73世帯) が転出した。その内、転出先の住所がわかる32世帯に手紙を出し、15人より返信があった。手紙では、避難時の様子、ご本人からみて気になる方の有無、友人ができたかどうか、地元に戻った様子等を質問している。

以上のように、受入被災者登録情報を有効に活用することで、全世帯への系統的な支援を継続するとともに、所在確認を含む見守りとその情報を県と市町村が共有することができている。

2-3 一人ひとりの支援ニーズの把握と支援、及び施策への反映

2-3-1 広域避難者の支援における、当事者の声の反映の重要性

2-3-1-1 支援センター発足に至る経過と2011年度の支援における試行錯誤

「全世帯の登録情報がわかる」ことは「世帯毎の状況に基づくより平等で公平な支援」を可能にする。また「一人の(声を出しづらい方の)発信」があった場合にも、全世帯の状況を鑑みることができて「同じような環境にある方への支援」として具体化できる。その事例として2011年度の支援状況の変遷を紹介する。

〈3月11日～4月頃〉

- ・震災の発生直後(緊急避難場所へ)
- ・広域避難・避難所経由で県外へ(受入れ表明)
- ・住居の確保(広域避難者受入れ手続き)
- 4月6日愛知県受入れ被災者登録制度
- 4月12日～総務省全国避難者情報システム

2011年3月14日「あいちなごや東日本大震災支援ボランティア連絡会」が発足し、連絡会をベースに被災地支援とともに県内へ避難された方への支援活動が始まった。4月14日に名古屋市が東日本大

震災支援ボランティアセンターなごやを開設した。

〈4月中旬～5月頃〉

- ・生活環境の確保（被災者登録・生活品目支給）
- ・生活用品や病院・近隣（ボランティア訪問や呼びかけ）
- ・生活ニーズの確保（企業や近隣での生活用品お届け）
- ・交流や支援情報（交流会の設定・参加呼びかけ）

5月～県（名古屋市）「生活物資」お届け

布団や家電お届け（市町村、コープあいち＋災害ボランティア・県PT職員で約80世帯分）

5月15日県外避難者交流会

6月6日愛知県受入れ被災者支援要領

愛知県・名古屋市では企業から提供された布団を全世帯に提供した。名古屋市と安城市からコープあいちへ協力要請があり、名古屋市では4月末の連休前からコープあいちとボランティアの協力で布団お届けが行われた。そのつながりで第一回の被災者交流会を5月15日に開催できた。布団お届けのための電話は避難された方にとっても現況を伝える機会となり、具体的な声が多数出された。さらに布団を届けつつ訪問して声の聞き取りが出来たことが、具体的な支援策はなにかをつかむうえで重要な情報となった。こうした情報はボランティア連絡会で支援団体に概要が紹介されるとともに、愛知県受入れ被災者プロジェクトに直接に報告された。

〈6月中旬～7月頃〉

6月16日NPO委託「愛知県被災者支援センター」発足

7月6日支援センター・パーソナルサポート（PS）支援チーム発足

（県弁護士会、県司法書士会、法テラス三河、県社協他、愛知県PT、支援センター）

6月16日に開設された愛知県被災者支援センターは運営受託した4NPOと協力団体である県社協・コープ、及び愛知県受入被災者プロジェクトによる会議体が設けられ、参加組織の補完的な活動が可能になった。発足前から布団のお届け等で一人ひとりへの個別支援の重要性を共有できたこともあって、7月6日にはパーソナルサポート支援チームが発足した。生活困窮者支援の経験がある弁護士を始め、意欲ある専門家を含む関係者の協力が得られたことから、その都度の避難者支援に必要な支援施策を多角的に協議でき、また交流会等で得られた情報を複合的な視点で受けとめることができるようになった。

〈7月中旬～8月頃〉

- ・行事・祭り・イベント（イベント等とあわせた交流会の開催・案内）

愛知県PT「県内避難者（無記名）アンケート」実施

7月28日「市町村担当者連絡会」（見守りを呼びかけ）

8月～PS支援チームで市町村の見守り等の支援具体化

行政による支援策を支援者が学ぶ研修開催、電話だけでなく各地での相談窓口の紹介、原発事故に伴う損害賠償制度説明会とそのための資料送付など、登録している全世帯を対象に企画・周知できることとなった。

〈8月中旬～10月頃〉

- 予約制無料相談（豊橋・名古屋・岡崎）と相談電話を案内
- 8月26日「被災者支援制度の説明会」（支援者対象）
- 8月27日「原発事故損害賠償制度説明会」
- 9月～交流会と原発損害賠償制度説明会を各地で開催

全世帯の登録情報がわかることから、夏の冷房や冬の暖房具など企業等から寄せられた生活物資については、全世帯から平等に希望する物資の要望を受けることができ、数量が限定される場合などは幼児や高齢者の有無などの世帯状況も勘案して公平な提供ができるような調整も可能となった。

支援制度や損害賠償制度の説明を軸にしながら、各地で交流会や説明会が開催された。交流会に弁護士や司法書士が直接参加して、声を聴く進め方が広がった。

〈11月頃～〉

- ・11月～民間住宅借上げ制度 受付け
- ・暖房具お届け（アンケート。募金や寄贈呼びかけ）
- ・横のつながりづくり。定期便で「気持ちを手紙に」よびかけ

冬の暖房具では入居世帯の環境も考慮してあらかじめ希望する暖房具の種類の希望を取り、その後必要な台数を調達するなど、全体を把握して支援者・企業・協同組合等へ協力要請を行った。

一方で「交流会に参加できず地域でも家庭でも孤立している」という訴えや「中通り・自主避難・母子避難等でグループをつくりたい」という相談がよせられるようになり、それぞれの気持ちを大切にしながら準備する相談が行われた。「気持ちを手紙に」という呼びかけに対して、高齢者や津波被災者からの切実な声が寄せられた。

〈1月～〉

- ・いっしょにやりますのつどい
- 1月～ 飛鳥村のお米を全世帯に。
- 1月28日 弁護団説明会
- 2月12日「小牧・ゆるりっと会」、
- 2月25日「大交流会」

当事者の声の背景を考えるワークショップを当事者と支援者をまじえて行い、「いっしょにやりますのつどい」という考え方に結実した。孤立している方の呼びかけが同様な環境にある方の気持ちに届き、参加するきっかけになった。「気持ちを手紙に」に答えて投稿された方を訪問することで、従来接点のもてなかった方とのつながりがみえるようになった。飛鳥村から提供されたお米をコープあいちの協力で全世帯に届けることができ、世帯ごとの様子がわかるようになった。全世帯対象の大交流会などで、当事者どうしの呼びかけが可能になり、自主的なつながりが複数うまれてきた。観劇招待では高齢者を行政職員やボランティアの協力で送迎する事例も生まれた。

2-3-1-2 当事者の声から気づかされたこと

一人ひとりへ丁寧に対応することを通して、寄せられる声や情報に敏感になり、アウトリーチの大切さがわかってきた。従来接することができていなかった方々の状況がわかり、それまでの進め方の改善点も見えてくる。これまで積み重ねられてきた気づきをキーワードとして以下に列挙する。

2011年からこれまでの気づきのキーワード

- 2011年春 「大震災・津波による避難」という印象
- 2011年夏 「原発事故による福島県からの避難者」の多さ
避難指示区域からの避難者の声を聴く
- 2011年夏 原発事故による避難者の怒りの強さ（損害賠償説明会）
- 2011年秋 「自主避難」である人々の避難
声を出せない北関東圏からの避難者の声が届く
- 2011年冬 高齢で独居・親族宅への避難（震災・津波避難者への訪問）
- 2012年春 「自主避難・母子避難・中通り」の避難（共通する背景を探る）
- 2012年夏 災害救助法の限界、広域避難者支援の立法課題、原発事故避難者
- 2012年全般 関東圏の避難者の交流会への参加
- 2012年夏 精神的な孤立・津波被害の負荷（アンケートへの自由記入）
- 2013年春 原発による避難の広さ（宮城県他）
- 2013年夏 生活の自立への姿勢、当事者によるネットワークづくり
損害賠償、補償、復興（帰還）、原子力災害と立法
- 2013年秋 津波被災者の声、集まる場への要望

2-3-1-3 当事者とともに「支援の課題」を考える場と研修企画の開催

避難生活が2～3年目に入ると表向きの生活は平常になることもあって、被災と避難の実情がみえにくくなる。場合によっては「交流会のニーズはない」「定住により支援より地域にとけ込む段階になった」と、事実上の支援を中断するような関係者の判断につながりかねない。

愛知県被災者支援センターでは、避難生活がどのような状況にあるか、具体的に何が求められているかを当事者とともに把握し考えることを重視してきた。そのための研修会や当事者を囲む企画を開催し「今、必要な支援策とは」を具体的かつ柔軟に考えることに努力している。その場は、市町村や社協、コープ等の支援団体や専門家、ボランティアが参加して直接の声を聴き、それぞれの分野から、支援のあり方や求められる政策課題を考える機会にもなっている。

- ・「いっしょにやりますのつどい」（2012年1月～2013年に継続開催）
- ・「人材育成研修企画」（毎年、11月、3月頃に開催）
- ・「子ども被災者支援法への意見を持ち寄る懇談会」（2013年5月）17会場で開催
- ・「私たちの考える問題と支援を考えるワークショップ」（2013年9月）当事者中心に開催

2-3-2 支援施策への反映

2-3-2-1 その都度の支援課題を把握する機会

全世帯への系統的支援と一人ひとりの発信を共有することは、支援施策に活かされている。

- ・登録世帯のなかで「単身世帯・要支援者への見守り」や「母子・父子避難世帯への支援施策」が重点として具体化され、愛知県被災者支援センター設置要領に反映されている。
- ・当事者とともに、寄せられる声に即して企画を準備することで、パターン化した企画や提供型の交流会になることを避けることができている。
- ・一人ひとりの結びつきでは、毎年交流会への参加が増え2012年度は半数が参加した。2013年の大交流会は全登録者の4人に1人が参加した。これまでに支援課題を把握するための機会となったのは以下のような場である。

2011 年度

支援制度説明会／損害賠償制度説明会
 各地域での交流会（28回－1003人）
 お米全世帯にお届け（1回目）
 アンケートによる生活物資（暖房具）ニーズの把握
 「気持ちを手紙に」（高齢者・津波被災者への訪問）
 いっしょにやりますのつどい（ワークショップ）
 全体交流会（2月）

2012 年度

お米お届けによる全世帯訪問（年2回）
 高齢独居など要支援者の訪問
 いっしょにやりますのつどい（地域別開催）
 専門家の支援体制・健康相談
 交流会への専門家の出席
 交流会の開催（56回－1560人、過半数が参加）
 アンケート（回収率29%）
 全体交流会2月（4割が初参加）

2013 年度

「子ども被災者支援法に意見をもち寄る懇談会」
 「9.26 私たちの抱える問題と支援を考えるワークショップ」
 母子元気回復プロジェクト（夏・冬）
 要支援者見守り・訪問（専門家同行訪問）
 お米お届けによる見守り訪問（年2回）
 アンケート（回収率42%にアップ）
 津波被災者の交流会相談会（12月）
 全体交流会2月（4人に1人の参加）での相談会

2-3-2-2 愛知県の受入被災支援の主な施策への反映（2013年時点）

愛知県が被災者の受け入れ（「愛知県受入被災者支援要領」関係）として実施している施策は、愛知県の「被災地支援対策進捗状況管理表」で公表されている。

この中に、愛知県被災者支援センターの実績が活かされており、広域避難者支援の施策が実践を通して補強されるという循環が機能しているといえる。

(g. その他の支援)「各種団体との連携・情報提供」では、専門家の派遣は従来から行われているが、パーソナルサポート支援チームの発足により、市町村エリアで開催される交流会への専門家の参加や、訪問同行として具体的になっている。

また(d. 健康福祉の支援)では、福島県以外からの避難児童を診察を実施する施策がスタートしている。この事業開始時には、当該児童の世帯に愛知県被災者支援センターより個別に案内することができた。

「被災地支援対策進捗状況管理表（平成25年9月30日現在）より、9月30日時点で継続中と表現されているものを以下に紹介する。

(受入被災者プロジェクトチームに関わる施策は★)

被災者受入対策プロジェクトチーム設置		継続中
(a. 受入被災者への情報提供)	-4 施策	4 施策継続
★愛知県受入被災者登録制度		
★受入被災者への情報提供		
★被災自治体との情報共有		
★広報活動		
(b. 住宅の確保)	-14 施策	7 施策継続
被災者への応急仮設住宅としての賃貸物件の提供		
被災者への県営住宅の提供		
★市町村の職員住宅等に関する情報提供		
被災者への民間賃貸住宅等に関する情報提供		
被災者に個人所有の住宅貸し付けたい方への情報提供		
被災者の社会養育施設・社会体育施設への受入		
★集団避難者の輸送		
(c. 生活物資・資金の支援)	-5 施策	2 施策継続
★生活支援品の提供		
★企業等からの支援物資の提供		
(d. 健康福祉の支援)	-8 施策	8 施策継続
健康相談		
こころの健康支援		
放射線被ばく外部被ばく検査		
甲状腺診察（あいち小児保健医療総合センター）福島県以外からの避難児童（15歳以下）		
健康相談（心のケアを含む）等		
こどもの心のケア		
被災した児童の保育所等への受入		
★元気回復事業		
(e. 教育の支援)	-5 施策	3 施策継続
被災した児童生徒等の公立学校への受入		
入学金等の取り扱い		
看護師等養成所への学生受入		
(f. 就労の支援)	-4 施策	1 施策継続
被災者の雇用支援（緊急雇用創出事業基金により、県・市町村が臨時雇用職員）		
(g. その他の支援)	-7 施策	6 施策継続
★愛知県被災者支援センターの設置		
★各種団体との連携・情報提供（県弁護士会・県司法書士会等の情報提供、相談）		
被災者への利用カード発行手続きの緩和（女性総合センター）		
震災被災者への管外貸出し（芸文図書館）など		

以上の様に、初めての広域避難者支援であったが、愛知県被災者支援センターの設置要項にもとづく事業に添って、一人ひとりへの支援のための自発的な体制が構築され、全世帯への施策と当事者発の施策を相乗的に進めることが出来た。

その中で、健康福祉施策や、要支援者の見守り・母子元気回復など、一人ひとりの立場にたった施策の具体化ができてきている。

さらに次項で紹介するように、一人ひとりの状況を大切にす進め方によって、支援関係者の多様なネットワークをつくることにもつながっている。

2-4 地域資源を結集した支援体制の構築（多様な支援ネットワークづくりと関係者のコミュニケーション）

2-4-1 「一人ひとりの生活を受け止め・共有し、ともにすすめる」

2-4-1-1 一人ひとりとの接点の中から、支援の課題を考え続けることの重要性

突然の大災害は誰の生活も巻き込み、その被災と被害はふだんの生活に潜む問題をも顕わにする。巨大災害と原発事故という複合的要因による被害の顕われ方も一人ひとり異なる。従って避難された方がその自立した生活を取り戻すプロセスもそれぞれである。これが一人ひとりへの支援が必要な理由である。一人ひとりを具体的に支援することで「支援課題の変化」を知ることができる。

一方、県の機関である愛知県被災者支援センターは市町村をサポートする役割であり、避難された方を直接支援することが主目的ではない。発災直後は交流会の案内や生活物資の提供、相談窓口の紹介、情報の送付など定型的施策を実施することから始まる。

説明会や交流会等は参加する方との接点は生まれるが、それだけでは全ての方々の「一人ひとりの声」は見えてこない。

- ・避難による心身の負担で他人と接触できない、案内を受け取ってもその場に自分が参加していいかわからない、体調や仕事・育児、会場への交通手段が不便で、交流会に参加できない方。
- ・参加しても「場の運営や雰囲気」に馴染めず参加意欲が継続しない」「本心を表現できない」方。
- ・支援者の側もどういう場にしたらいいかわからず、支援側の企画でうめてしまったり、直接に困っていることを聞き出そうとする。大震災と原発事故でどのように避難されたかわからないまま、自身のイメージで発言する。当事者と支援者のギャップがどうしてもうまれる。
- ・支援者への「感謝の言葉」は語られても、怒りや疑問や悩みを率直に発言できない。
- ・大震災や津波、原発事故による避難は体験された方にしかわからない。当事者だけの集まりでようやく本心を語る事が出来る。当事者だけのつながりやグループが求められてくる。
- ・避難された方が支援者や支援団体と接して、自身の努力や自立の必要性を感じるきっかけがある。さまざまな形で当事者のグループが形成され、支援者や支援団体からの自立がはじまる。
- ・震災・津波・原発事故による避難の背景や要因の違い、支援の程度や損害賠償の違いも避難生活を「分断」しうる。共通する環境のつながりを求め、共通しない場合はつながりを選択しない。
- ・このように様々な要因で支援者と当事者の接点は変化し、時間が経過する中で「一人ひとりの声」が届きにくくなる瞬間が生まれる。これ乗り越えるうえでも「一人ひとりへの支援」の原点に立ち戻ることが大切になる。

2-4-1-2 災害の復興の中で「一人ひとりの復興」の課題をつかむ

一人ひとりの生活が変化しても、避難生活の負荷は変わってない。生活の変化にともなって、緊急時の支援から支援内容は質的にも変わる。この時期にはややもすれば「支援の必要はなくなった」という誤解もうまれやすいが、一人ひとりが長期に渡って直面する課題は継続している。そのためにも当事者が主体となった解決主体を築くことが不可欠である。

その出発点は一人ひとりとのつながりである。訪問による一人ひとりの声の聞き取りとつながりづくりが大切である。要支援者への訪問であれば一定の条件をもとに対象者を選ぶことが前提となる。しかし、「要支援」かどうかに限らず一人ひとりの生活の中に多様な問題がある。時々伺える機会をつくり、ふだんの生活場面での課題を共有し、それに関わる社会資源に結びつけることで、一人ひとりのつながりを活性化し、生活を支えることが大切である。

要支援者への見守り訪問（2012年、2013年）

- ・要支援者への訪問では、市町村・社協及び専門家との連携ができることを念頭にすすめている。

野菜お届けによる訪問（2013年5～10月）

- ・短時間ではあるが、生活環境を拝見し、家族や子どもさんの様子、ご心配や関心事を伺える。
- ・交流会等でのコミュニケーションとは違った接点ができる。
- ・積極的に時間をとって話される世帯もあり、話したいことを抱えておられることがわかる。

外国人の相談支援

- ・ホールボディー検査の案内を用国語に翻訳して、通訳ボランティアとともに持参し説明する。

この他にも食や健康、地元のつながりなど、こうした訪問で得られたそれぞれの関心にもとづいて、1人ひとりの社会や他との関わりをフォローすることで行動参加につながる。また、そのことで主体的に気持ちを切り替え、信頼できるつながりをつくるのが困難な生活の見通しに不可欠である。

2-4-2 当事者が参画できる場の形成—広域避難時のコミュニティと協働による解決

2-4-2-1 「一人ひとり」が認められ、受けとめられる関係性の構築

誰も、その生活は総合的であり、災害以前からの環境を引き継いでいる。交流会などでの声、アンケートの声や傾向、相談支援からの留意点、個別訪問、日頃の関係など様々なつながりのなかで、一人ひとりのそうした傾向がわかるようになる。大災害・原発事故で「疎外」された避難生活において大切なのは、それを切り離してみたり逆に介入するのではなく、その背景に共通する課題に留意し、当事者自身の主体的な生き方につながる様に見守る態度である。

1人ひとりの声や事例から予防的な課題、背景にある問題はなにかをつかむ。

この点での具体的なアプローチは2-4-3で紹介する。

1人ひとりの声を把握しうけとめ、支援に結びつける重層的な連携を当事者参加型でつくる。

この点での具体的なアプローチは2-4-4、2-4-5で紹介する。

2-4-2-2 広域避難時のコミュニティ組織と当事者組織への期待

愛知県に避難された方のつながりから、広域避難時のコミュニティともいえる共通したグループが生まれている。県人会への参加も避難先でのつながりづくりになっている。またそれぞれの必要からも様々な当事者組織が登場し、また地元住民や団体とのつながりができている。

その性格は、交流会の開催、互助的な活動、行政や議会への申し入れ、保養の受け入れ、被災地支援など多様である。また、損害賠償や原告団への参加もある。一人ひとりの環境と社会経験が生かされ、また新しい一歩も踏み出されている。

それぞれの自主性は尊重されつつも支援者を含む多様なつながりのなかで補いながら進むことが期待される。当事者はもちろん支援団体や専門家にもはじめての経験であり、横断的なゆるやかなサポートが望まれる。広域避難者のコミュニティづくりについての考え方は、あらためて4で述べる。

2-4-3 「パーソナルサポート支援チーム会議」について

2-4-3-1 「パーソナルサポート」の考え方（500世帯であれば——世帯ごとの把握が可能）

一人ひとりに顕われる問題を受け止め、予防的な課題や背景にある問題をつかむことは容易ではない。複層的な情報を共有し支援策に活かす上で、愛知県被災者支援センターの大きな支えになっているのが専門家等による「パーソナルサポート支援チーム」である。（「パーソナルサポート」という言葉は失業者へのワンストップ・寄り添い型支援や、自立就労支援でも使われるが、その援用ではない。）複合的な災害で一人ひとりの被災の事情が異なることから「一人ひとりにあった支援」を基調にすることをめざして、センター開設の翌月7月6日に任意に発足した組織の呼称である。また、支援の実際としても「一人ひとりを支援する」ことも含んでいる。（避難世帯が500世帯前後であることから、500世帯であれば世帯ごとの状況を把握した個別支援が可能であろうという考え方による。）

2-4-3-2 パーソナルサポート支援チーム会議の構成（相談支援に関わる11の専門団体）

大震災直後から弁護士会や司法書士会等は独自の相談体制を開設していたが、直接には震災で避難された方を地域で支援している弁護士や司法書士との出会いで個別支援の体制づくりの賛同が得られ、支援センター内で設置について合意され発足することとなった。発足後は市町村の防災担当者が集まる会合でも紹介された。

以下は2013年度の構成団体である。

パーソナルサポート支援チーム会議の構成団体

愛知県弁護士会 愛知県司法書士会 法テラス愛知 福島原発事故損害賠償愛知弁護団
愛知県社会福祉協議会 愛知県臨床心理士会 南医療生協 名古屋大学社会学黒田研究室
大学生協連東海ブロック NPO レスキューストックヤード 生活協同組合コープあいち

※ 2013年秋より、三重県・岐阜県の支援団体も同席

2012年度までは総務省の中部管区 行政相談課も参加している。避難者から、行政の相談対応の評価を尋ねるアンケート調査を実施し、改善課題を明示し、行政相談に関わる関係部署の会合で報告するとともに文書化している。

2-4-3-3 情報共有を重視した定期開催（毎月2回）

チームの会合は、毎月隔週水曜日の17-19時を基本として、愛知県被災者支援センターで開催され、2014年3月で63回を重ねる。毎回の会合では支援の全体状況を共有するとともに、その都度の相談支援のポイント（説明会や交流会、相談の概要）等を協議している。

パーソナルサポート支援チーム会議の主な報告事項

1. 愛知県への避難者数
2. 被災者支援・見守り体制の構築
3. 連係構築
4. 交流会等（開催実績と予定）
5. 医療・健康・心のケアの相談窓口
 - (1) 甲状腺検査
 - (2) 医療・健康相談等

- (3) 食品流通と放射能検査
- (4) 食卓の放射性物質検査
- (5) 放射線と「内部被ばく」
- (6) 食生活相談
- (7) アレルギー相談
- (8) 外国人支援
6. 相談・支援体制及び連携
7. 東海～全国の継続的な連携体制 他

2-4-3-4 独自の学習会、研修会等の開催と、参加団体による調査等

パーソナルサポート支援チームでは以下のような課題も実施してきている。

- 1) 震災支援のあり方を学ぶ内部学習会の開催。
「避難当事者ヒアリング」「水俣病の支援から学ぶ」「三宅島噴火による全村避難支援から学ぶ」「災害支援の法制度」など。
- 2) 愛知県被災者支援センターが行う年2回の支援者研修会の企画検討
- 3) 避難者調査（2012年以降、名古屋大学黒田研究室の協力で実施）の結果から。
2011年7月調査（愛知県調査： 407世帯対象、174世帯回答、回答率 42.8%
2012年5月調査（社会学研究室実施：540世帯対象、157世帯回答、回答率 29.0%
2012年5月調査（PS支援チーム 540世帯対象、88世帯回答、回答率 16.3%
2013年9月調査（社会学研究室実施：508世帯対象、213世帯回答、回答率 41.9%）
- 4) 子ども被災者支援法関連
・「子ども被災者支援法具体化の提言」とりまとめ
・「子ども被災者支援法に声を持ち寄る懇談会」の開催他
- 5) 健康相談会、なんでも相談会の企画

2-4-4 一人ひとりの状況を共有できる、関係団体間・市町村エリアでの環境づくり

2-4-4-1 市町村ごとの好事例の収集と紹介「市町村による広域避難者支援好事例集（2013年1月）」

市町村エリアでの連携づくり

市町村の受入れ被災者担当部署は防災部署が多いが、福祉的な日常生活の見守りは福祉部局や社会福祉協議会との連携が必要である。原子力災害にともなう法律や医療や健康相談などは専門家との連携が必要となる。市町村ごとの条件は異なるため、連携へのステップも一律ではない。

広域避難者の支援における市町村エリアでの連携を強めるため、2013年度に愛知県被災者支援センターでは、市町村で支援を進める上での条件と課題を整理し、具体的な事例を抽出して「市町村による広域避難者支援好事例集」にまとめ、市町村に紹介した。支援をすすめる上で力になっている条件は1) 当事者との連携がすすんでいる、2) 首長・部局長のリーダーシップ、3) 担当者の熱意と理解、4) 幅広く防災ボランティアやコープなど地元の団体と連携があった、の4点である。

具体的な事例としては「予算化し組織を立ち上げた事例（名古屋市）」、「社協と連携し、個別・長期支援を日常業務の仕組みにあてはめた事例（安城市）」、「防災部局と福祉部局で連携している事例（岡崎市等）」、「管内の担当部署と社協・コープ等と連携している事例（海部・津島県事務所管内の市町村）」などである。

2-4-4-2 行政・社協・市民団体・NPO・協同組合等の相互補完（連携）へのビジョン 構成団体自身のビジョンの共有とプラットフォームの形成

大災害と避難生活は一人ひとりの生活の様々な側面に影響する。一人ひとりを支える環境をつくるためには、支援者側の連携は不可欠である。愛知県被災者支援センターを構成する4者（委託主体である県、専門性と事業力のあるNPO、地域福祉を担う愛知県社会福祉協議会、県下全域をエリアとする生活協同組合）が、日常的にどのような連携を進めるかが問われる。

行政、NPO、社協、生協の4者が連携する目的は、地域ごとに行政、NPO、社協、市民活動センター、防災ボランティア、コープ、企業、専門家等が連携し、多様な団体・個人が参加出来るプラットフォームを形成することにある。これは中・長期的にソーシャルキャピタル（社会関係資本）の構築として挑戦していく課題でもある。連携の仕方は地域条件により様々だが、連携をめざすプロセスでは、それぞれが「自己完結しやすい要因の自己点検」をしつつ、めざす地域社会へのビジョンを共有することが大切である。

2-4-5 当事者の参加と場づくりの実践

2-4-5-1 当事者が参加する場

愛知県被災者支援センターの活動への当事者参加は徐々に増えてきている。その一例は以下のとおりである。

- 1) 毎月発行する「あおぞら」の編集委員。
- 2) 行政への訪問や世帯訪問に同行する「訪問協力員」としての委嘱。
- 3) 「飛鳥村への感謝の会の企画実施」。飛鳥村が毎年お米を全世帯に提供していること、飛鳥村の有志による「さつまいも植え付けや収穫祭、野菜づくり」が行われていることから、当事者の有志で「感謝の会」を開催し、村長等への謝意を伝えた。
- 4) 大交流会の実行委員。初参加者の孤立を防ぐために「ふるさとサポーター」として、出席者に声をかけ、交流の輪に案内した。
- 5) 被災された方の交流の場を設けるために、当事者があつまり相談会を開催。その場が同じ出身者の出会いになり、お互いの思いを交流できている。

2-4-5-2 「いっしょにやりますのつどい」のスタート、地域ごとの開催（2012年度）

当事者発で時々の課題を把握するとともに、市町村エリアのつながりをつくる有効な役割を果たしてきたのが2011年度末～2012年度に行われた「いっしょにやりますのつどい」である。当事者を中心に、支援者、社協、NPO、ボランティア、行政、生協等による懇談会で開催された。

「いっしょにやりますのつどい」が始まった経過

- ・2011年の秋に避難当事者から「中通り・母子・自主避難の会をつくりたい」という意向がある。
- ・それをうけて「気持ちを手紙に」に寄せられた自主避難の原稿をもとに被災当事者と支援者約10人でワークショップを実施。
- ・ワークショップでは精神的課題が多くだされ、これをきっかけに「自主避難生活の困難さは、多くの避難者に共通し、愛知に生活する人にも共通する問題である」ことに気づき、避難者・支援者の枠を超えて「いっしょにできることの足を踏み出そう」という共通認識に至った。
- ・以降は「顔が見える」市エリアごとに開催され、それぞれ次のステップにつながっている。

（豊橋市）	さつまいも交流会へ
（名古屋市）	健康相談会の開催へ
（岡崎市）	あおぞら：編集委員チーム発足へ
（一宮市）	編集委員登録へ

- (瀬戸市) 瀬戸地域での支援体制へ
- (大府市) 地元での交流会や集まる場所へ

2-4-5-3 「子ども被災者支援法に声を持ち寄る懇談会」(2013年5月)

「いっしょにやりますのつどい」は2012年度までに6市で開催された。2013年度はこの進め方が、5月に実施された「子ども被災者支援法に声を持ち寄る懇談会」に活かされた。

「子ども被災者支援法」は2012年6月に全会一致で成立したが、同法の定める生活支援策の内容にそって、当事者の意見を持ち寄り、支援関係者とともにもその具体化について話し合うことを目的に懇談会が開催された。

- ・各会場とも、弁護士より「子ども被災者支援法」のポイントが説明され、避難している当事者の具体的な状況をふまえて、支援者等でどう支えるか、子ども被災者支援法に具体化されるべき課題はなにかを話し合った。当事者にとっても支援者にとってもいっしょに考える良い機会となった。

「子ども被災者支援法に声を持ち寄る懇談会」

- ・愛知県下に全17カ所の会場で開催(午前・午後・夜)
- 当事者：31世帯、弁護士、支援者(市担当者、市社協、県社協、当事者団体、市民活動センター、託児ボランティア、NPO、ボランティア、研究者、大学生・大学院生、医療生協、コープ)

2-4-5-4 「私たちの抱えている問題と支援を考える」グループワーク(2013年9月)

- ・「子ども被災者支援法に声を持ち寄る懇談会」に出席された方に、懇談会の内容をどう反映するか相談を持ったことから、それぞれの課題がより鮮明になり、ワークショップ形式でその課題の具体化の方向を考える企画を準備することとなった。

「私たちの抱えている問題と支援を考える」グループワーク

- ・参加者91人(当事者26人、支援者65人)
- ・午前中:当事者6人より「医療や健康調査」「子育て世代の食の安全」「生活の自立をめざして」「ADRについて」「愛知での地元のつながり」「外国人として避難して」のテーマで「私の抱えている問題」をリレートークで報告した。
- ・午後のグループワークでは午前中のリレートークを受けて、A班「医療と健康調査」、B班「子育て世代の食と安全」、C班「生活の自立をめざして」、D班「避難者の地元のつながり」、E班「原発事故の損害賠償」、F班「震災・津波」、G班「外国人の災害避難」、H班「避難生活と高齢者」、I班「子供を守るの自分しかない」とそれぞれ異なるテーマで話し合い、話し合いの結果を発表した。設定したテーマについて「私たちができること」「社会的に解決すること」をグループワークでだしあった。
- ・当事者、弁護士、専門家、支援団体、社協、コープ、ボランティア、研究者、学生等が小グループとなり話し合った結果、支援者と避難者の壁を超えて話し合いができた。

2-4-6 今後への課題と小括

2-4-6-1 重層的な情報を共有する仕組み

避難の長期化に伴い支援の課題も徐々に変化し、様々な情報を重層的に得られるようになる。登録情報だけでなく、面談や聞き取り、参加の場での発信、相談支援における留意すべき傾向、アンケートの分析結果などは「一人ひとりを支えるネットワーク」をつくるための重要な素材でもある。しかしながら、こうした情報を共有する仕組み(もしくは専門家や機関による定期的な協議体)はまだ確立してい

ない。何よりも、初めての大災害と原子力災害による広域避難における課題を、一人ひとりの状況として記録し活かす「情報共有の仕組み」が求められる。その概要は主に次の3分野になると考えられる。

被災避難に伴う情報

- ・避難による負荷や、避難後に顕われる心身への負担は系統的に把握される必要がある。
- ・精神的負担は、健康・就業・育児・家族・友人関係などに影響する。

生活の自立への情報

- ・仕事や目標、人とのつながり。生活（資金）設計。資格や経験。人間関係の形成。

原発事故に伴う情報

- ・放射線による健康被害に関する不安。（人に話せない、理解されない孤立感に追い込まれやすい）。
- ・記録。健康相談や検査、医療相談。（信頼できる支援体制の構築につなげる）

内容によって取扱い上の留意点は異なるが、それらを前提にした運用は今後の大きな課題である。

個別的な人的つながり	個別的な関係（自主性）
要支援情報（センシティブ情報）	関係する部署（アクセス権限）
基本となる世帯情報	災害時住民登録台帳としての管理
専門家等による相談支援	専門機関としての守秘義務

2-4-6-2 「人間の復興の力は、その人自身の中に無限にある」

避難生活の負荷が求める支援は公的制度だけにとどまらない。精神面、生活面、経済面、権利の側面に渡る。国や社会はその内実をつくり、支援者はその環境整備を行う。そのもとで当事者は一人ひとりが自分で「避難生活」を乗り越えなければならない。

支援する環境整備とは、社会資源と当事者との多様なつながりをつくることである。そのつながりに着目すれば、あたりまえの環境に存在するものほど活かされうる。つながるプロセスを一人ひとりとの関係でみれば、その人自身の中にあるつながりの接点が引き出されるプロセスに他ならない。換言すれば、人間の復興の力は、その方自身の中に無限にあることを意味する。1人のためにそのように関わらう社会の有り様が問われている。そのような災害復興の哲学が必要と考える。

3 当事者からの評価

3-1 愛知県被災者支援センターによる支援についてのアンケート結果（2013年9月）

2では支援の実際を紹介した。これについて当事者はどう評価しているだろうか。

2013年9月に名古屋大学社会学研究室が実施したアンケート結果（508世帯対象、213世帯回答、回答率 41.9%）からその概要を紹介する。

3-1-1 支援全般の満足度と必要性

現在の支援：「満足している+やや満足している」と「満足していない+あまり満足していない」の差
 必要な支援：「必要である+やや必要である」と「必要でない+あまり必要でない」との差

3-1-1-1 〈住まい、健康・医療、子育てへの支援〉

現在の支援は、満足が6割・不満は4割程度で、今後の支援の必要性は8割以上に共通する

(住まい)

現在の支援満足度	65% - 34% = (32%)
満足していない	14.1
あまり満足していない	19.9
やや満足している	33.5
満足している	32.5
合計	100.0

必要な支援	86 - 15 = (71)
必要でない	7.0
あまり必要でない	7.5
やや必要である	14.5
必要である	71.0
合計	100.0

(健康・医療)

現在の支援満足度	60 - 40 = (20)
満足していない	19.1
あまり満足していない	21.1
やや満足している	34.8
満足している	25.0
合計	100.0

必要な支援	88 - 12 = (75)
必要でない	4.5
あまり必要でない	7.5
やや必要である	21.5
必要である	66.5
合計	100.0

(子育て)

有効回答 70% : 81%

現在の支援満足度	58 - 41 = (17)
満足していない	17.4
あまり満足していない	24.2
やや満足している	41.6
満足している	16.8
合計	100.0

必要な支援	81 - 20 = (61)
必要でない	10.9
あまり必要でない	8.6
やや必要である	21.3
必要である	59.2
合計	100.0

・「住まい」「健康・医療健康」「子育て」などの支援制度については、6割を超える満足度があるが、8割以上が今後も支援が必要としている。

3-1-1-2 〈避難者同士の交流・地域との関わりへの支援〉

現在の支援は、満足が5割・不満が4割強、今後の支援は、必要が約7割、必要でない約3割

(避難者同士の交流)

現在の支援満足度	55 - 45 = (10)
満足していない	15.3
あまり満足していない	29.4
やや満足している	38.4
満足している	16.9
合計	100.0

必要な支援	75 - 25 = (57)
必要でない	8.2
あまり必要でない	16.5
やや必要である	41.2
必要である	34.0
合計	100.0

(地域との関わり)

現在の支援満足度	55 - 45 = (10)
満足していない	12.6
あまり満足していない	32.6
やや満足している	41.1
満足している	13.7
合計	100.0

必要な支援	67 - 33 = (34)
必要でない	11.1
あまり必要でない	21.6
やや必要である	41.1
必要である	26.3
合計	100.0

・「避難者どうしの交流」「地域とのつながり」の支援は満足度の評価が分かれている。今後の支援の必要性は7割程度ある。一人ひとりの状況に応じた対応が必要である。

3-1-1-3 〈就労・離れて暮らす家族に関する支援〉

現在の支援は、満足よりも不満が多く、今後の支援は、必要が7～9割

(就労) 有効回答 81% : 86%			
現在の支援満足度	45 - 55 = (▲ 10)	必要な支援	73 - 27 = (46)
満足していない	27.7	必要でない	13.7
あまり満足していない	27.2	あまり必要でない	13.1
やや満足している	33.5	やや必要である	22.4
満足している	11.6	必要である	50.8
合計	100.0	合計	100.0

(離れて暮らす家族に関する支援) 該当 40% : 41%			
支援満足度	20 - 80 = (▲ 60)	必要な支援	91 - 9 = (82)
満足していない	49.4	必要でない	3.4
あまり満足していない	30.6	あまり必要でない	5.7
やや満足している	14.1	やや必要である	23.0
満足している	5.9	必要である	67.8
合計	100.0	合計	100.0

- ・「就労」「離れて暮らす家族」への支援は、生活や家族の基盤の重要分野だが、現状の支援は満足していないが多い。「離れて暮らす家族への支援」は、該当する世帯の9割が求めている。
- ・総じて、支援の内容と質が変化していることに留意が必要である。

3-1-2 支援センターの事業に対する評価

(評価出来ない+あまり評価出来ない)と(やや評価出来る+評価出来る)の差が小さい順

3-1-2-1 〈お米の配布・定期便などの情報提供〉ほぼ共通して、9割近くが評価

(お米の配布) 92 - 4 = (88)		(定期便などの情報提供) 88 - 5 = (83)	
わからない	4.5	わからない	7.3
評価できない	2.0	評価できない	0.5
あまり評価できない	1.5	あまり評価できない	4.4
やや評価できる	10.5	やや評価できる	22.4
評価できる	81.5	評価できる	65.4
合計	100.0	合計	100.0

3-1-2-2 〈交流会・子ども向け各種企画〉わからない層はあるが、約7割が評価

(交流会) 76 - 8 = (68)		(子供向け各種支援) 64 - 7 = (57)	
わからない	16.1	わからない	28.3
評価できない	2.5	評価できない	3.7
あまり評価できない	5.0	あまり評価できない	3.7
やや評価できる	26.6	やや評価できる	19.3
評価できる	49.7	評価できる	44.9
合計	100.0	合計	100.0

3-1-2-3 〈賠償・見守り・暮らしの相談〉 わからないが3割あり、5割程度の評価

(賠償に関する支援) 51 - 15 = (36)		(暮らしに関する相談) 47 - 22 = (25)	
わからない	34.4	わからない	31.1
評価できない	6.3	評価できない	6.7
あまり評価できない	8.9	あまり評価できない	15.0
やや評価できる	19.8	やや評価できる	23.3
評価できる	30.7	評価できる	23.8
合計	100.0	合計	100.0

(見守り活動) 50 - 19 = (31)	
わからない	31.1
評価できない	6.2
あまり評価できない	13.0
やや評価できる	23.8
評価できる	25.9
合計	100.0

- ・「お米のお届け」や「定期便」という一人ひとりに結びつく支援は評価が高い。
- ・「交流会」「子ども向け企画」など参加の場をつくる分野では、参加出来ない層への対処が課題であるが、参加者には評価されている。
- ・「損害賠償」「暮らしの相談」や「見守り活動」は全員に参加できる機会をつくっていない他、内容的にも期待するレベルへの改善の余地がある。

3-1-3 交流会への参加と評価 (2013年9月)

2012年度の交流会への参加実績は、世帯単位で実質5割だが、アンケート回答者では65%である。(世帯内の回答者と、交流会への参加者が異なる場合もあるが)「参加しない方」「1～2回の参加でとどまる方」「交流会の参加が継続している方」が、概ね3割ずつとなっている。

3-1-3-1 〈交流会への参加回数〉

0回	35%
1～2回	27%
3～5回	23%
6回～	15%

交流会で当事者や支援者とつながりができた方は4～5割である。交流会の内容として重要なポイントである。当初は支援者からの提供型の内容であったが、徐々に参加者が少なくなったり、つながりをつくる時間がとれない運営のものもあった。その後当事者の交流中心へと変化している。

3-1-3-2 〈交流会で得られたもの(各設問で“はい”と回答した方の割合)〉

被災者同士のネットワーク	38%
生活に関する情報交換	37%
同郷の人たちとの会話	60%
支援団体・支援者とのつながり	47%
その他	8%
何も得られなかった	6%

交流会の参加を望む方が7割あり、引き続き要望があることは注視したい。準備する場の内容とともに

に「参加したくない+わからない」3割を含む一人ひとりの立場にたった実践が求められている。

3-1-3-3 〈交流会に参加したいか（選択）〉

ぜひ参加したい	15%	
機会があれば参加したい	50%	
形が変われば参加したい	5%	70%
あまり参加したくない	11%	
絶対に参加したくない	1%	12%
わからない	18%	18%

3-1-4 一人ひとりの支援として（孤立防止—つながり—生活）

そこで「一人ひとりをどのように支えられているか」をアンケート結果から考えてみたい。以下の設問への回答は、「どちらかといえば」も含んで、回答の傾向を評価している。

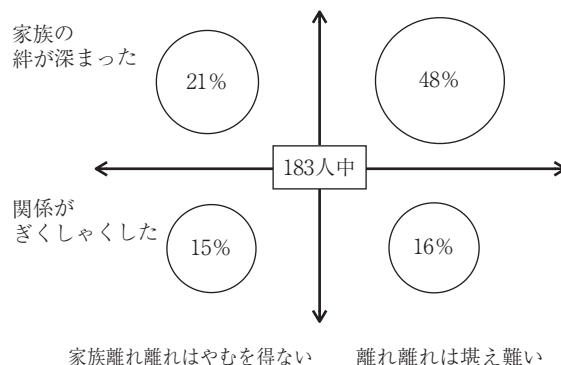
3-1-4-1 家族との分断・つながりと、家族との人間関係

「家族の分断が堪え難い」方が64%だが「避難を機に家族の絆が深まった」方も69%となる。避難生活において、どの様に家族のつながりを強められるか、真剣に考えなければならない。

あわせて、分断が堪え難く、また関係が悪くなったという方への支援は緊急である。

家族との分断・つながり	やむを得ない (36) - 堪え難い (64) = (▲28%)	
	回答者数	有効%
避難で家族が離れ離れになることはやむを得ない	32	16.6
どちらかといえば避難で家族が離れ離れになることはやむを得ない	37	19.2
どちらかといえば避難で家族が離れ離れになることは耐え難い	48	24.9
避難で家族が離れ離れになることは耐え難い	76	39.4
合計	193	100.0

家族との人間関係	深まった (69) - ぎくしゃくした (31) = (38)	
	回答者数	有効%
避難を機に家族の絆が深まった	61	32.4
どちらかといえば避難を機に家族の絆が深まった	69	36.7
どちらかといえば避難を機に家族の関係がぎくしゃくしてしまった	30	16.0
避難を機に家族の関係がぎくしゃくしてしまった	28	14.9
合計	188	100.0

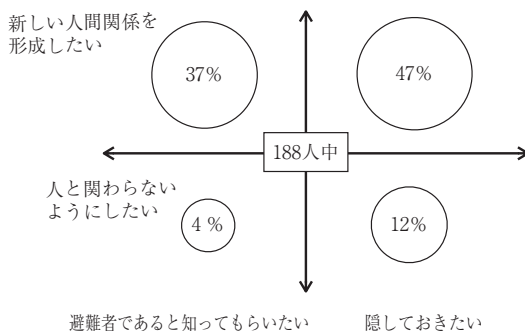


3-1-4-2 「避難先での人間関係」と「被災者であることへの意識」

「避難先での人間関係を新しく形成したい」方が84%にもなる。ただし「避難者であることを知ってもらいたい」41%より「隠しておきたい」59%が上回っている。それぞれの環境に心を配りながら、前向きの人間関係を築けるようなサポートに努力を集中して行く段階である。

避難先での人間関係	新しく形成したい (84) - 関わりたくない (16) = (68)	
	回答者数	有効%
避難先で新しい人間関係を形成したい	77	39.3
どちらかといえば避難先で新しい人間関係を形成したい	88	44.9
どちらかといえば避難先ではなるべく人と関わらないようにしたい	27	13.8
避難先ではなるべく人と関わらないようにしたい	4	2.0
合計	196	100.0

被災者であることへの意識	知ってもらいたい (41) - 隠しておきたい (59) = (▲18)	
	回答者数	有効%
自分が避難者であることを誰かに知ってもらいたい	18	9.4
どちらかといえば自分が避難者であることを誰かに知ってもらいたい	61	31.9
どちらかといえば自分が避難者であることを隠しておきたい	79	41.4
自分が避難者であることを隠しておきたい	33	17.3
合計	191	100.0



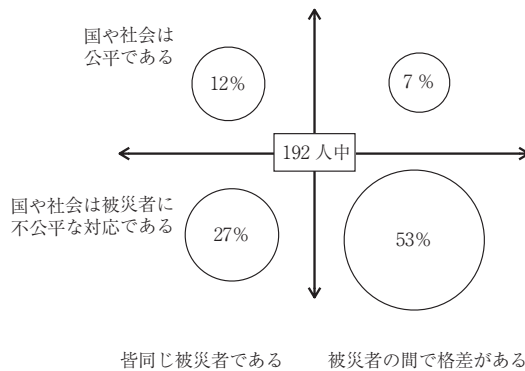
3-1-4-3 「被災者間の意識 (不公平感)」と「国・社会に対する意識 (不公平感)」

「被災者間に格差がある」60%が「みな同じ被災者だ」40%を上回っている。「国の対応は不公平だ」80%が「公平に扱っている」20%を大きく上回っている。

被災者間の格差感が、国の施策や社会の対応によって形成され、あるいは増幅されている可能性もある。一人ひとりの状況は明らかに異なる。少なくとも、国の施策と社会的につくられた「不公平感」はその要因とともに解消しなければならない。また、市民の力で解消できること、あるいは考え方を変える余地があるかもしれない。

被災者間の意識（不公平感）	みな同じ被災者だ（40） - 格差がある（60） = （▲20）	回答者数	有効%
自分も他の被災者もみな同じ被災者だと思う		39	19.6
どちらかといえば自分も他の被災者もみな同じ被災者だと思う		41	20.6
どちらかといえば被災者の間で格差があると思う		51	25.6
被災者の間で格差があると思う		68	34.2
合計		199	100.0

国・社会に対する意識（不公平感）	公平に扱っている（20） - 不公平な対応だ（80） = （▲60）	回答者数	有効%
国や社会は異なる境遇の被災者でもみな公平に扱っている		13	6.7
どちらかといえば国や社会は異なる境遇の被災者でもみな公平に扱っている		26	13.5
どちらかといえば国や社会は被災者に対して不公平な対応をしている		57	29.5
国や社会は被災者に対して不公平な対応をしている		97	50.3
合計		193	100.0

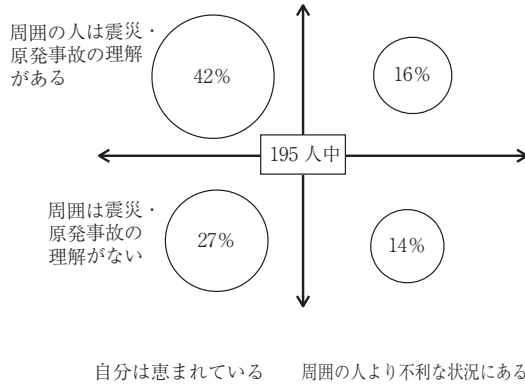


3-1-4-4 「相対的剥奪」と「周囲の人の理解」

大災害のなかでも「周囲よりも恵まれている」70%が「不利な状況にある」30%を上回っている。災害当初にもそのような方が少なくなかった。「周囲の人は理解がある」57%で、「理解がない」43%よりもやや多い。

相対的剥奪	周囲より恵まれている（70） - 不利な状況にある（30） = （40）	回答者数	有効%
自分は周囲の人と比べて、恵まれている		59	29.8
どちらかといえば自分は周囲の人と比べて、恵まれている		79	39.9
どちらかといえば自分は周囲の人と比べて、不利な状況にある		42	21.2
自分は周囲の人と比べて、不利な状況にある		18	9.1
合計		198	100.0

周囲の人の理解	周囲の人は理解がある（57） - 理解がない（43） = （14）	回答者数	有効%
現在の自分の周囲の人は、震災・原発事故への理解がある		36	18.3
どちらかといえば現在の自分の周囲の人は、震災・原発事故への理解がある		76	38.6
どちらかといえば現在の自分の周囲の人は、震災・原発事故への理解がない		52	26.4
現在の自分の周囲の人は、震災・原発事故への理解がない		33	16.8
合計		197	100.0



3-1-5 愛知県被災者支援センターの課題

3-1-5-1 支援センターの姿勢への評価

支援センターの姿勢	気持ちに沿っている 87	一方的だ 13 = 74
被災者支援センターの支援は避難者各人の気持ちに沿っている	39.3	
どちらかといえば被災者支援センターの支援は避難者各人の気持ちに沿っている	47.6	
どちらかといえば被災者支援センターの支援は一方的だ		12.0
被災者支援センターの支援は一方的だ		1.0
合計	100.0	

支援センターの姿勢が「各人の気持ちに沿っている+どちらかといえば」という評価は87%である。(回答総数比79%×アンケート回答率42% = 登録全世帯の約3割)。「支援が一方的+どちらかといえば」と感じている13% (回答されない6割)の内訳は後述する。

3-1-5-2 「相談しやすい人」の調査から一相談できる相手がない方へのアプローチ

相談しやすい人	
同居家族	52.6
避難前に住んでいた地域で生活している友人知人	28.6
避難前に住んでいた地域で生活している家族親戚	26.8
愛知県内の友人・知人	24.9
愛知県に避難している同郷の人	19.2
支援者・支援団体	16.9
愛知県以外に避難している同郷の人	11.7
愛知県に避難している同郷ではない人	9.4
その他	5.6
相談できる相手はいない	9.4

相談しやすい人は「以前住んでいた地域で生活する友人知人」29%、「(同) 家族親戚」27%である。愛知県内では「同居家族」53%、「県内の友人知人」25%、「避難している同郷」19%、「支援者と支援団体」は17%となる。

「相談できる相手がない」9%の内訳をみると、「人間関係を新たに形成したい」(80%)は全体(84)とはほぼ同じだが「周囲は震災・原発事故に理解がない」(55)は全体(45)よりやや多い。一人ひとり

一律ではないが、つながりをつくり、それぞれの状況に応じたサポートが求められる。

3-1-5-3 一人ひとりの気持ちに寄り添った支援を継続するうえでの課題

支援センターの「支援が一方的だ」とする回答者の傾向から、方向を考えてみたい。

		支援センターの姿勢は	
		気持ちに沿っている+やや	一方的だ+やや
国や社会に対する不公平感			
a	公平に扱っている+やや	38人	1
b	不公平である+やや	122	22
a/b		(0.31)	(0.05)
被災者間の不公平感			
a	同じ被災者だ+やや	71	5
b	格差がある+やや	93	18
a/b		(0.76)	(0.28)
家族との分断			
a	やむを得ない+やや	56	7
b	耐え難い+やや	103	18
a/b		(0.54)	(0.39)
被災者であることの意識			
a	知ってもらいたい+やや	66	10
b	隠しておきたい+やや	95	12
a/b		(0.69)	(0.83)
周囲の人の理解			
a	理解がある+やや	97	12
b	理解がない+やや	71	11
a/b		(1.36)	(1.09)
相対的剥奪度			
a	周囲より恵まれている+やや	120	15
b	周囲より不利である+やや	45	10
a/b		(2.67)	(1.50)
家族との人間関係			
a	深まった+やや	105	19
b	ぎくしゃくした+やや	50	4
a/b		(2.10)	(4.75)
避難先での人間関係			
a	新たに形成したい+やや	135	20
b	関わらないように+やや	26	3
a/b		(5.19)	(6.67)

「支援センターの姿勢は一方的」という回答者は「国や社会に対する不公平感」「被災者どうしの格差」「周囲より不利（相対的剥奪度）」をより強く感じている。「家族の分断による耐え難さ」がある。「被災者であることの意識」「周囲の人の理解」は半々で、相対的に大きくない。「家族との絆が深まった」「新しい人間関係をつくりたい」と人のつながりの期待は大きい。国や社会の対応の問題や被災者間の不公平感を受けとめ、孤立感を支えながら、家族の状況にも配慮しつつ、人とのつながりづくりを応援することが求められていると言えよう。

4-2 愛知県被災者支援センターの独自の特徴と、その意義

4-2-1 支援の三つの特徴とその関係

愛知の避難者支援の特徴は、イ) NPO に委託された条件を活かし、受入被災者登録制度を活用して全世帯対象の系統的支援を継続し、支援策に反映してきたこと、ロ) 一人ひとり異なり、被災からの時間経過で変化する避難生活の現実と課題を共有し、それに応じた支援を当事者とともに組み立ててきたこと、ハ) 市町村エリアごとの連携やパーソナルサポート支援チームなど、それを可能にする支援体制を、地域資源や参加団体のつながりをいかして幅広く構築してきたことにある。

その中でもイ) が土台である。受入被災者登録された全世帯の状況がわかるからこそ、ロ) 一人ひとりの個別状況を大切に受けとめ、その相対的な意味をつかむことが出来る、また、全世帯の支援に責任をもつポジションであるからこそ、ハ) 様々な専門団体や民間団体がそれぞれ可能な支援協力を惜しまない関係を構築することができている。この経験を一般化して特徴付け、災害時及び日常生活における今日的意義を再確認すると以下ようになる。

4-2-1-1 官民一体型による当事者参加型支援を推進する

端的には「官設民営の条件を最大限に生かした一人ひとりへの支援」と表現できる。都道府県が国の基金を活用し、経験と専門性を積んだ民間組織に中間支援機関の運営を委託し、行政・社協・地縁組織・協同組合・民間組織・NPO・ボランティア・専門家等の継続的な関与をえて、市町村エリアでの当事者参加型支援を進める「官民一体の当事者参加型支援モデル」である。

4-2-1-2 災害時の広域的なコミュニティ形成を支援する拠点となる

全国にこのような支援拠点と体制を広げることにより、広域避難者支援の政策課題を把握することができる。それは、長期化する支援だけでなく、予想される今後の大規模災害に備えた広域連携に活かすことができる。

東日本大震災と原発事故による被災と避難の長期化は、元々の居住地の住民の分散を生み出しており、自治体ぐるみの移転や、「仮の町」構想、また各地に避難した住民のコミュニティの再構築が課題になっている。災害時の広域的な自治組織（自治コミュニティ）の形成のためにも、広域に分散して避難（定住）している住民との接点を持ちうる支援拠点の役割が大きくなる。

4-2-1-3 住民ひとり一人の生活困難を社会的に支える地域ネットワーク形成に寄与する

また、長期化する支援は日常生活の様々な側面に関わるため、そのための社会的支援体制は自ずと、住民一人ひとりの生活困難を社会的に支える地域ネットワーク形成につながる。従って広域避難者支援のための財政拠出は、中期的には当該自治体住民のための施策に活かされる。このように二重の意味で公共的価値があり社会政策上の優先度は高いといえる。

4-3 支援拠点を広げるための要点と条件

4-3-1 国の財政措置を確保し、広域避難者支援のための横断的な組織・体制を継続する

4-3-1-1 一定の都道府県ごとに、ハブとなる「広域避難者支援センター」を設置する。

- 「広域避難支援センター」を委託型の拠点として設置する。
 - ・都道府県、市町村との一体性を持ち、（協力型・助成型・民間型）拠点のハブとなる。
- 「広域避難者の登録情報」をもとに支援事業を実施する。

- ・一人ひとりの復興につながる、情報提供、交流参画の場と相談支援、見守り含む個別支援体制

- 登録情報をもとに全体像を分析し支援策を起案し、支援体制を構築する。
 - ・市町村の登録情報と対比しつつ、被災者カルテや個別支援計画をつくる

4-3-1-2 支援センターのパフォーマンス（事業メニューの規模）は、財政条件に応じて設定する

- 当該地域の登録情報を活用し、横断的な支援体制を構築することを最小限の共通要件とする。
 - ・専門家、事業者、民間支援団体等の連携（複数県）
 - ・市町村／民間／NPOとの連携で、社会資源（ソーシャルキャピタル）を活用する。
- 避難生活の負荷が求める支援は公的制度だけにとどまらない。精神面、生活面、経済面、権利の側面等に渡る。国や社会はその内実をつくり、支援者はその環境整備を行う。

4-3-1-3 支援センター連絡協議会を設置する

- 広域避難者の居住する全地域をカバーできるよう、共通する枠組みをつくる。
- 連絡協議会は、政府（内閣府、復興庁）、被災（避難）都道府県、広域連合との窓口となる。
 - ・広域避難の全体像をふまえた共通施策の推進と課題の政策化。

4-3-2 広域避難者一人ひとりへの継続的な支援力を高める

新たな支援課題に対しては災害救助法等に依る従来の支援策を生かしつつ、新たな立法措置も展望しながら長期にわたる支援を継続する。支援の実践は、行政とNPOと関係者との社会関係資本として内在的に定着させ、行政と立法のリーダーシップのもと制度に反映する。

4-3-2-1 災害時における支援施策

- 「災害救助法（市町村）」では適用できない課題に対し、地元の復興計画とあわせて広域避難者の現状を反映する。原発事故に伴う避難に関しては「子ども被災者支援法（基本方針・関連施策）」だけでなく「原子力災害に伴う広域避難者支援の基本法」を整備する。
- 自治体と市民の連携による支援力を形成し、継続する。
 - ・見守り訪問、要支援対象者、母子・父子、離れた家族の支援
 - ・防災部局、福祉部局等の連携、社協・民生委員・防災ボランティア、保健師
- 地域防災計画等にこれらを位置付け、広域避難者の経験を生かす。

4-3-2-2 生活の自立への支援施策

- 一人ひとりの災害時の権利を保障する基本法の整備。（広域的なコミュニティの形成を含む）
- 定住、帰還、家族分離それぞれへの支援を行う。
- 各世帯・個人に即してニーズを具体的に想定しつつ、共通する予防的プログラムを実施する。

4-3-2-3 民間の全体的組織・機動性ある組織、専門科等との連携

- 県・市町村とボランティア、社会福祉協議会、協同組合、企業等が以下の点に留意して実質的な連携をつくる
 - ・当事者性（当事者に寄り添って。災害時を貫く規範思想、被災者が主人公）
 - ・地域問題の解決力（人とミッションでつながる多様なネットワーク）
 - ・個人情報を超えて（当事者性で乗り越える、信頼性・運用力、自発性）
 - ・市民の理解・支え（情報リテラシー、理解、たすけあい、住民として）

- ・本業に蓄積された力を活かす（コミュニケーション配送、食、調整力、場所・店）
- ・地域の住民的な組織（社会的ポジションと、そのような認知があるか）
- 全県の組織、県連合会、企業の参画、ボランティア協力
- 専門家の参画
 - ・士業団体の力発揮。固定的でない、柔軟な参画と再編
 - ・複眼的な実態把握、他分野との連携と協力の促進
 - ・医療、健康、心のケア、食や生活相談、各種専門家など、多様な相談情報と相談ネットワーク

4-3-3 パーソナルサポート（一人ひとり）に徹して—コミュニティの形成を足場にした自立への支援

4-3-3-1 パーソナルサポートという支援理念を中心におく（人権・社会権）

大規模・広域災害時に、広大な被害地域から突然に避難先に転出する人々は、被災元自治体の住民として、お互いの所在も関係もわからない空間に集合する。ある自治体からの孤立した住民が、様々な自治体からの孤立した住民と一体に、災害後の広域的な住民関係としてコミュニティを再構築する課題に直面する。

そこで求められているのは帰還か定住かの二者択一的施策ではない。家族や職場、学校、知人・友人買い物から通院までの近隣関係の紐帯をもったまま、離散せざるをえない一人ひとりが、新たな生活をスタートできるための社会的関係を再構築する支え（パーソナルサポート）が中心に据えられなければならない。

- 一人ひとりの主体の復興を理念とし目標とする。
- 常に発信される声を尊重し、ともに解決に向かう。その中で信頼性を獲得する。

4-3-3-2 当事者が主体となる環境整備にシフトする（人間の尊厳、そのための関係性の復興）

「緊急時」には公的（社会的）支援や支援者によるサポートにアクセスできる環境が重要である。支援制度や支援体制に影響力のある側がその主体となる。それに対して「社会関係を再構築」する筆頭の主体は被災・避難された当事者以外にありえない。当事者は公的支援を含む支援者と市民社会との協働作業でこれを成し遂げる。そのプロセスにおいて、前者による環境整備の程度如何が大きく影響する。

- 個別な課題の中に共通する問題を把む。（行政等で把握されない、見守り対象者とならない方）
- 多くのネットワークで支える（一人の中にある無限の力と出会う）。

4-3-3-3 災害時の広域的コミュニティを形成する意味

長期化する大規模・広域災害において「緊急時支援」の次に迎えるフェイズの課題は「喪失した社会関係の再構築」として顕われる。被災地の復興プロセスにおいても同様であるが、避難先の孤立した社会的・地域的環境のもとで再構築するという、広域避難に固有の困難さをもっている。

緊急時支援による「住まい」「仕事、保育・教育、医療・福祉」や「日常生活の支援」を活かしつつ「安心できる人のつながり、自己の目標、社会との関わり」を得て、異なる社会的・地域的環境のもとで「再建されるべき社会関係の主体」となることに、その本質的意味がある。

- 一人ひとりの生活困難を社会的に支えうる地域ネットワークの形成に当事者が参画する。
- 広域に分散して避難（定住）している住民、離れて暮らす家族を支援できる接点をつくる。

4-3-3-4 広域避難者の支援における民間の主体的役割

広域避難者支援の課題はフェイズとともに変化する。この三年間の事例として愛知の経験を紹介した。これに対し、広域災害後のコミュニティを再構築する課題はこれから本格化する。蓄積された多様な経験から学びつつも創造的な取組みになる。それは財政措置だけに左右されるものではないし、そうであってはならない。民間の主体的責任で具体化する構えが求められる。

4-3-3-4-1 広域避難者の住民自治を支援する意味

広域災害後のコミュニティの再構築について支援を通してどのように接近することが可能だろうか。

自治体から切り離された住民が、自治組織をつくる意味はどこにあるか。愛知県被災者支援センターの特徴が「行政による委託」であることは、裏返せば災害時に避難した全世帯を対象にした系統的支援を行えるかどうかの分岐点が「被災者登録情報」の活用如何によるということである。

広域避難した方々が、災害時に自らの意思で参加できる「広域避難者自身の自治組織」に参画できれば、自治組織内では情報活用の制約は生まれない。その組織が行政や社会的支援主体と連携できる要件を備えるほど主体的な支援が進む。各地の避難者自身の会の経験に学びたいところである。

4-3-3-4-2 災害時の生活協同組合の活用の提案

全国的な市民自治組織が広域避難者の住民自治を形成する支援に挑戦すべきである。筆者の属する生活協同組合ではどうか。「人と人の結合により、生活文化の向上をめざし、協同事業を1人1票制で民主的に管理し、組合員合意のもとに地域社会へ関与する」のが生活協同組合である。人と人との地域的結合を重視することから、その範囲は県域を基本としているが隣接都道府県までは認可の上で事業可能である。

災害時の被災地支援で相当な蓄積のある全国的生活協同組合が、災害時に広域避難者の自治的な「広域避難者の生活再建事業」に取り組むことが今後はさらに期待されるであろう。「災害時二重住民票制度」が必要であると同様に、被災地の生活協同組合に加入されている方が、相当期間は被災地生協の組合員資格のまま、避難先的生活協同組合の組合員に準じて生活再建（相談支援）事業を利用できるようにする。生協加入されていない方には、災害時員外利用の運用や各生協で加入しやすい運用を整える。具体的にはこのようなことである。広域避難の支援とは、当事者自治と全国的連帯のもと、食から暮らし全般に関わる生活再建（相談支援）を、国や地方行政や社会福祉協議会、専門家、他の協同組合や企業やNPO市民とともに協働ですすめる課題でもある。

生活協同組合において率先してこうした実践が開始されれば「広域避難者支援の拠点を全国に設けて、その地域の社会関係資本の形成につなげる」という姿が可視化できるのであろうし、その推進力の一翼を全国の生協が担うという点でより現実性をもつであろう。

Achievements in Disaster Relief and Tasks for Support Centers and Systems: From the Experience in Aichi Prefecture

MUKAI Shinobu

Abstract

As of December 26, 2013, Aichi prefecture had 1204 persons registered as evacuees from the earthquake, tsunami, and nuclear power plant disaster of March 2011 from Aomori, Iwate, Miyagi, Fukushima, Tochigi, Ibaragi, Chiba, Tokyo, Saitama, and Kanagawa prefectures. This number is the greatest in all the prefectures from the Kanto region westward, accounting for 2 percent of the evacuees to other parts of the country from the affected prefectures. In addition to the common plight of evacuees of the 3-11 disaster and the power plant accident, another marked feature is that there are many who suffer psychological stress due to their fear of the ramifications of the power plant disaster.

The Aichi Prefecture Evacuees Support Center with which I am affiliated was established by Aichi prefecture in June 2011 to provide support to the evacuees who have moved to the prefecture and its management is entrusted to an NPO.

The views expressed in this paper are those of the author. It reflects on three questions regarding relief activities in Aichi prefecture: Was the evacuee reception and registration system used to best effect to help all victims? To what extent were we able to respond to the different needs of the individuals who evacuated for various combinations of reasons? In order to achieve such support what kinds of organized cooperation and support systems were built? What are needed at this juncture are as follows: (1) a systematic support system for all households, making use of the evacuee reception and registration system; (2) sharing awareness of needs emerging at different stages in evacuee life with the passage of time and working with evacuees on how to best meet those needs, and (3) sharing with persons related to evacuee support a vision that builds on the mutually complementary strengths and that rallies diverse social (local) resources.

Keywords: Great East Japan Earthquake, intermediary organization, participatory model, mutual complement