

# 北海道・札幌市における 震災避難者支援システムの形成と現段階

The Organizing Process and Current Situation of the Support System for Refugees of the Great East Japan Earthquake, in Sapporo, Hokkaido

小内 純子

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災からすでに4年が経過した。復興庁の発表によれば、2014年4月10日現在、避難者等の数は約26万3千人で、全国47都道府県1159市町村に所在しているとされる。これだけ多くの人たちがこれだけ長期にわたり避難を強いられるという事態は、われわれの社会が初めて経験する事柄である。それはまた避難者を受入る側にとっても同様である。

北海道や道内各市町村も、震災直後から積極的に避難者の受入を行ってきており、その支援システムは、受入活動を行う全国の関係者の間で「北海道方式」として一定の評価を得ている。実際、2011年6月頃から東京のあるNPO法人が避難先として北海道を推奨し、自主避難者を積極的に北海道に送り込んでいる。この団体のHPによれば、避難先に北海道を推奨した理由として、原発から遠く離れているという地理的な条件に加え、①行政の熱い支援、②避難者によるコミュニティ確立、③生活のしやすさ、道民気質(優しさ)、④充実した民間支援団体の4点をあげている<sup>(1)</sup>。

このように全国的にプラスの評価を得てきた支援システムも2014年3月末に1つの区切りを迎え、4月からは新たな段階を進み始

めている。こうした事態を踏まえ、本稿では、まず第1に、「北海道方式」と評価されてきた支援システムの3年間の歩みを総体として把握することを試みる。「北海道方式」と言われる支援システムとはどのようなものであったのか、どのように構築されてきたのか、なぜ構築できたのか、という点が主たる課題である。その上で第2に、4年目に入った現時点でそれらはどのような方向に向かおうとしているのか、という点を指摘する。なお、「北海道方式」と言われるように、支援活動は全道各地で展開されてきているが、本稿では札幌市の活動を中心にみていくことになる。

以上の課題は、現時点における原発事故・原発避難における地域社会学の課題の1つとして指摘されている。高木(2014)は、「避難と受け入れをめぐるガバナンスと制度」、つまり、「避難者の避難生活を見ていくときに彼/彼女らを取りまく支援ガバナンスがどのように構築され、維持されていくのか」を明らかにすることは重要であると指摘している。行政のみならず、「市民団体、ボランティア、NPO、NGOを含む地域社会の構成メンバーによるパートナーシップ型、ネットワーク型の協同システムの形成」(岩崎・矢澤, 2006, i-ii)によってどのような支援ガバナンスが構築されたのであろうか。本稿は、こうした課題を、北海道・札幌市の事例から明らかにするものである。

ところで、今回の東日本大震災では、地震、津波、原発事故が重なったことで、大量の広域避難者を生み出すことになった。原発事故の収束の目途はいまだにたっておらず、広域避難は長期化することが予想される。こうした状況を受けて、広域避難者を受入側の自治体や市民団体の支援のあり方に関する研究が進められてきている。主なものとして、宝田(2012)、西城戸・原田(2012)、田並(2012)、原田・西城戸(2013)、松井(2013)、高橋(2013)などがある。このうち田並(2012)は全国の都道府県、市町村を対象としているのに対して、宝田(2012)では岡山県、西城戸・原田(2012)、原田・西城戸(2013)では埼玉県、松井(2013)は新潟県、高橋(2013)が沖縄県を、それぞれフィールドにしている。そこからは地域によって、支援のあり方も避難者の特徴も大きく異なることがわかる。

宝田(2012)では、2011年3月16日という早い段階から被災者の避難の支援に乗り出した「おいでんせえ岡山」の活動について紹介している。避難者は、罹災証明書や被災証明書の有無に関係なく受入たこともあり、期せずして首都圏からの自主避難者が多くなったという。10月下旬には、移住を決意した人への情報提供と移住者同士の交流支援に活動の重点を移した。支援は、「新しい生き方への転換を希望する人々を仲間として迎え、共に歩んでいく」(p.291)というスタンスで行われている。

西城戸・原田(2012)では、埼玉県杉戸町と越谷市の支援の実態を比較検討し、福島県富岡町に対する「対口支援」<sup>(2)</sup>を行う杉戸町については、町長中心にトップダウンで行われた支援の成果を積極的評価する一方で、避難者同士が出会う場やネットワークづくりが不十分である点が弱点として指摘される。それに対して、越谷市では、1人の積極的な住民を中心とする支援団体の活動を通して避難者親睦団体「一步会」が誕生し、活動の幅を

ひろげるなかで、「一步会」と越谷市がそれぞれのポジションで協働して避難者の支援を行うようになってきた過程を紹介している。

松井(2013)では、新潟県の柏崎市と新潟市を取り上げ、柏崎市－強制避難者、新潟市－自主避難者というように「棲み分け」がみられ、前者は20～64歳の男性の割合が高く、後者は母子避難者が多いという特徴が指摘される。また、中越地震、中越沖地震など度重なる災害時の経験を通じて蓄積されたノウハウに基づき、避難者と支援者の間に適切な距離を保った支援が行われていること、すなわち避難者に対する過剰な介入は避け、避難者の「自立」を背後で支えるようなサポートがなされているとする。

沖縄県をフィールドとした高橋(2013)では、沖縄県への避難者の特徴として、①母子避難が多く、子どもの年齢が低いこと、②中長期にわたる時間的展望を持つ人が多いこと、③関東からの避難者が多いこと、④那覇市郊外や島嶼部で生活する人が多いことをあげている。また、支援の特徴として、1つに沖縄県知事の強いリーダーシップが作用した点をあげる。県内に被災者支援ワーキングチームが設置されたほか、県内110団体から構成される東日本大震災協力会議が設立され、これらによって積極的な支援策が展開されている。さらに、こうした行政の動きとは別に行政サービスから漏れてしまう人々を対象に、たくさんの民間の避難者支援プロジェクトも取り組まれた。そうした活動の基盤には、同じ〈繁栄の犠牲者〉であるという沖縄の人々の共感が存在したことが指摘されている。

以上の先行研究の検討を通じ、特定地域の避難者支援を考察する際、①その地域の歴史的・文化的背景、②それまでに蓄積されてきた市民活動の経験、③県や市町村の支援に対する姿勢、④避難者のタイプ、⑤避難者同士の繋がり、⑥支援者と避難者の関係、といっ

た点に留意しつつ分析を進めることが肝要であることがわかる。

## 2. 北海道における震災避難者の姿

### 2-1 「ふるさとネット」からみる避難者像

震災避難者支援システムの考察に入るに先立ち、北海道へ避難してきた人たちの特性についてみておきたい。北海道庁では、総務省の「全国避難者情報システム」の開設に先立ち2011年3月31日に北海道避難者サポート登録制度（通称「ふるさとネット」）を立ち上げ、北海道へ避難してきた人の了解を得て「ふるさとネット」への登録を行ってきた<sup>3)</sup>。登録数は、2011年6月2日から2週間に1回、2012年4月からは月に1回、道のHPで公表されている。図1は2014年4月までの登録者の推移を示したものである。登録者は、2011年6月以降急増し、8月には3220人に達している。インタビューのなかで、福島県や宮城県の人たちが津軽海峡を超えて北海道へ渡ることにはそれなりの覚悟が必要であるという言葉をよく耳にする。それを考えればこの3000人を超える登録者の数は決して少なく

ない数とみることができる。登録者数は、その後徐々に減少し、2014年4月現在2657人となっている。

表1は、登録者を避難元別にみたものである。データ上で最も登録者数が多い2011年8月25日と2014年3月末に最も近い2014年4月10日の2時点のデータを示した。2011年8月25日段階で、福島県からの避難者が59.5%、宮城県が25.6%、その他が9.8%、岩手県が約5.2%となっている。それから2年8ヵ月が経過した2014年4月10日に関しても大きな傾向は変わらないが、より詳細にみると、この間、岩手県、宮城県、「双葉郡他」の登録者が比率を低下させているのに対して、「その他の福島県」と「その他」の比率が高くなっている。「その他」は関東からの避難者と考えられるので、全体的に原発関係の自主避難者の比率が高まっていると推測される。

表2は、登録者がどの自治体に避難したのかについて、表1と同様に2時点と比較したものである。2011年8月25日時点では、道内105自治体が避難者を受入ており、札幌市へ

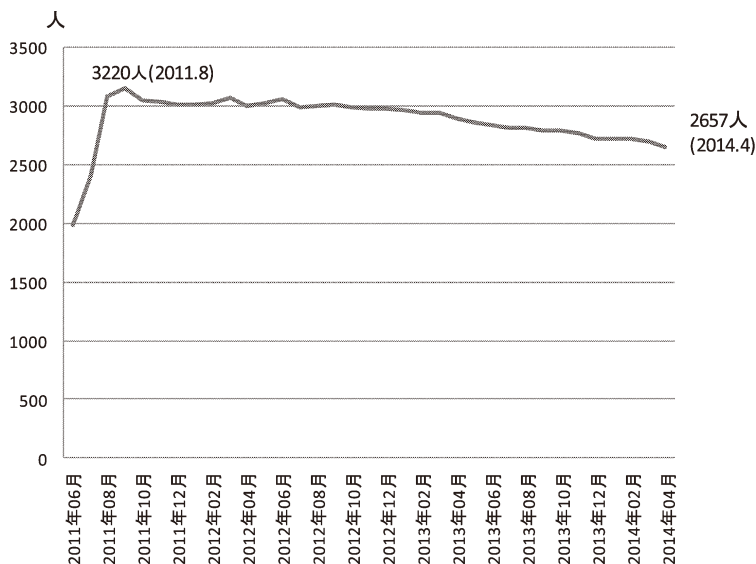


図1 被災地からの避難者受け入れ人数（北海道）

資料：北海道道庁 HP (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sth/ukeirejokyo.htm>)

表 1 北海道の避難元別登録者数

		岩手県	宮城県	福島県			その他	総数
				双葉郡他*	その他	計		
2011年8月25日	実数	166	825	562	1353	1915	314	3220
	比率	5.2	25.6	17.5	42.0	59.5	9.8	100.0
2014年4月10日	実数	102	633	398	1231	1629	293	2657
	比率	3.8	23.8	15.0	46.3	61.3	11.0	100.0

資料：図1に同じ

注：双葉郡他とは、双葉郡8町村（広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村）と南相馬市、田村市のこと。

表 2 市町村別登録者数（ベスト10）

2011年8月25日			2014年4月10日		
ベスト10	実数	比率	ベスト10	実数	比率
札幌市	1435	44.6	札幌市	1476	55.6
函館市	222	6.9	函館市	172	6.5
釧路市	167	5.2	旭川市	126	4.7
旭川市	109	3.4	釧路市	73	2.7
小樽市	89	2.8	江別市	56	2.1
江別市	76	2.4	千歳市	56	2.1
岩見沢市	70	2.2	岩見沢市	49	1.8
苫小牧市	65	2.0	恵庭市	45	1.7
帯広市	60	1.9	苫小牧市	41	1.5
北見市、恵庭市	58	1.8	帯広市、小樽市	37	1.4
その他	811	25.2	その他	489	18.4
計	3220	100.0	計	2657	100.0
受入自治体数	105		受入自治体数	87	

資料：図1に同じ

1435人（44.6%）が集中している。次いで函館市222人（6.9%）、釧路市167人（5.2%）、旭川市109人（3.4%）と続く。2014年4月10日になると、受入自治体は87に減少し、さらに札幌市への集中が進む。登録者総数が減少するなかで札幌市は1435人→1476人と増加し、全体の55.6%を占めるようになる。他のほとんどの自治体では登録者が減少しており、特に釧路市では167人から73人へと大幅に減っている。そのなかで唯一旭川市だけが109人から126人へと増加しているのが目を引く。

住宅形態別にみたのが表3である。2011年8月25日時点では、「公営住宅等」に入居する人が62.0%を占め、次いで「親戚・知人宅」

が19.3%、「民間賃貸住宅」は5.7%に過ぎない。2014年4月10日には、「公営住宅等」48.0%、「民間賃貸住宅」31.9%、「親戚・知人宅」12.4%となり、この間「民間賃貸住宅」への移動が進んだことがわかる。

## 2-2 「東日本大震災・避難者受入支援事業」 報告書からみる避難者像

避難者像を知ることができる資料としてもう一つ、北海道避難者アシスト協議会<sup>(4)</sup>が「ふるさとネット」の登録者を対象に、2012月6～8月に実施した「北海道内の避難者の実態調査」（回収数365世帯、回収率46.4%）がある（北海道避難者アシスト協議会：2013）。本稿に関わる点として、以下のような避難者

表3 北海道の住宅形態別登録者数

		公営住宅等*	民間賃貸住宅	親戚・知人宅	旅館・ホテル	その他	計
2011年8月25日	実数	1996	184	623	22	395	3220
	比率	62.0	5.7	19.3	0.7	12.3	100.0
2014年4月10日	実数	1275	852	361	0	169	2657
	比率	48.0	31.9	12.4	0.0	6.2	100.0

資料：図1に同じ

注：「公営住宅等」とは、道営住宅、市町村営住宅、公務員住宅、雇用促進住宅、UR住宅、応急仮設住宅等の公的主体が管理する住居、社宅

の特性が指摘されている。

第1に、避難した時期は、2011年3月が25.8%、4月が17.0%と多く、全体の81.6%は2011年9月までに避難している。

第2に、性別では、女性が56.2%、男性が43.8%と、女性が多くなっている。

第3に、年齢別には、全体的でみた場合、0～9歳が最も多く27.4%、次いで30～39歳19.6%、10～19歳12.6%、40～49歳11.3%となる。被災3県で見ると、福島県にこうした傾向が顕著で、岩手県はむしろ60～69歳中心に高齢者の比率が高くなっている。宮城県はその中間的な傾向を示している(表4)。

第4に、避難時の家族構成の特徴についてである。表5にみるように、家族全員で避難したケースが51.2%、家族の一部で避難したケース32.9%、単身で避難したケースが15.9%となっている。単身で避難した人も少なくない。母子で避難したケース(母子家庭+父別居)が25.8%と4分の1を占める。年齢分布と重ね合わせると9歳以下の子どもを連れた30歳代の母親という組み合わせが思う浮かぶ。

第5に、住民票の異動に関しては、「異動した」59.7%、「家族の一部のみ異動した」4.9%、「異動していない」32.9%である。住民票を「異動した」という世帯が約6割を占める。被災3県についてみると、住民票を異動した比率は、福島県53.6%、宮城県63.2%、岩手県80.0%と、県毎の違いは顕著である。

表4 年齢別・避難元別の状況 単位：%

年齢	全体	福島県	宮城県	岩手県
0～9歳	27.4	29.5	20.5	0.0
10～19歳	12.6	13.8	11.1	10.0
20～29歳	6.4	7.5	4.9	7.5
30～39歳	19.6	18.9	20.6	7.5
40～49歳	11.3	10.9	11.5	15.0
50～59歳	5.2	4.9	6.6	10.0
60～69歳	8.8	7.1	13.6	22.5
70～79歳	4.1	3.5	4.9	12.5
80歳以上	2.4	2.3	3.3	10.0
無回答	2.2	1.6	3.0	5.0
対象者数	1022人	651人	243人	40人

資料：『東日本大震災・避難者受入支援事業』報告書より作成

表5 避難時の家族構成

家族構成	比率
家族全員で避難	51.2%
うち母子避難	4.7
家族の一部避難	32.9
うち母子避難	21.1
単身者	15.9

資料：表4に同じ

注：有効回答数=365世帯

第6に、避難した理由(複数回答)は、「原発事故の影響を懸念して」が最も多く58.1%、次いで「地震・津波の被害で自宅・地元に住めない状況になった」が26.6%、「原発事故の警戒区域・計画的避難区域のために自宅・地元に住めない状況」15.3%、「その他」11.0%である。やはり原発関連の理由で避難してきた人が多く、強制避難は15%程度と推測される。



### 2-3 避難者数の実際

最後に、「ふるさとネット」登録者数＝震災避難者数ではないという点を確認しておきたい。「ふるさとネット」への登録は任意であるため、登録を希望しない人の数はカウントされない。従って、行政も含め誰も正確な避難者数を把握することができていないというのが現実である。後述するように北海道には「みちのく会」という被災避難者のための自助組織があり、会員数は2014年5月19日現在で1675人を数える。関係者によれば「みちのく会」の会員のうち約半数は「ふるさとネット」に登録していないという<sup>6)</sup>。従って、「ふるさとネット」と「みちのく会」の会員数から推計される避難者数は3500人程度になる。また、両方に登録していない人も少なからず存在すると言われる。図1に示すと図2のようになる。どちらにも登録していない人の数を把握することはできないが、500人程度とすれば、現在約4000人の避難者が北海道に暮らしていることになる。約5000人という説もある。避難者の全容を取り押さえることは不可能である。つまり正確な避難者像を把握できない状況の中で支援活動が進んでいったことになる。

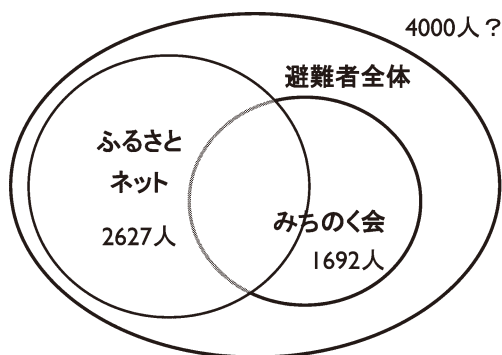


図2 北海道の避難者数

### 3. 「北海道方式」を支える多様なアクターの存在

さて本題に入ろう。本稿の課題は、「北海道

方式」と言われる支援システムとはどのようなものであり、どのように構築され、なぜ構築できたのか、という点を明らかにすることである。「北海道方式」という表現は、全国の支援団体間で用いられているもので明確には定義されていない。筆者らは聴き取り調査を通じて、「行政」「支援団体」「避難者団体」という3つのアクターが有機的に連携し、効果的な支援を実施してきたことを指して用いられていると把握している。これら3つのアクターの内部にはさらに性格が異なるいくつかのアクターが存在する。そこでまず、それらアクターについて確認した上で、次節以降、各アクターの活動について詳しくみていく。

第1に、行政アクターとしては北海道と札幌市である。「保守」道政と「革新」市政という政治的にはある意味ねじれた状況にあるのが特徴である。

第2の支援団体アクターにはNPO系と社会起業家系の2つがある。前者としては中間支援組織である「北海道NPO被災者支援ネット」(以下「支援ネット」)と実働部隊にあたる「東日本大震災市民支援ネットワーク・札幌」(通称むすびば、以下「むすびば」)が主なものとしてあげられる。後者には民間企業経営者を中心とする「ようこそあったかい道」(以下「あったかい道」)がある。

第3に避難者団体アクターとして次の4つがあげられる。避難者同士を広くつなぐことを目的とした「みちのく会」、避難者が集住した雇用促進住宅にできた「S団地自治会」、道民サポーターとともに積極的に行動する「むすびば・くらし隊」と「チーム☆OK」である。

図3は、それぞれのアクターの設立以降の流れを示したものである。行政は震災直後に動き出している。市民による支援団体は2011年3月20日すぎに相次いで設立されていく。避難者団体のスタートはやや遅れるが、4月23日にはすでに「みちのく会」が活動を開始している。続いて7月にS団地自治会、9月

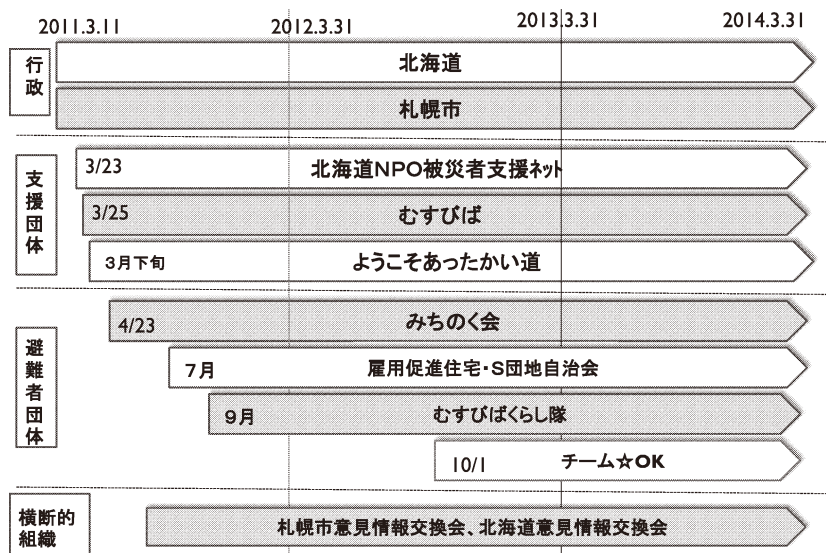


図3 主な震災避難者支援団体の設立からの流れ

にむすびば・くらし隊が結成され、やや遅れて2012年10月にチーム☆OKの活動がスタートする。また、2011年6月頃からこれらのアクターが一堂に会して情報を交換・共有するための横断的な組織が、札幌市と北海道それぞれのレベルで結成されており、適宜会合がもたれてきた。以下では、それぞれのアクター間の関係に留意しつつ各アクターの活動を概観していく。

## 4. 北海道と札幌市

### 4-1 北海道の受入支援

まず行政についてである。北海道では、3月23日に被災者支援のための総合相談窓口を本庁および各振興局に設置するとともに、3月31日には「ふるさとネット」の運用を開始している<sup>(6)</sup>。

被災者の避難に際しては、交通費補助、ホテル等宿泊補助、住宅提供が行われた。交通費補助は、集団避難（概ね10人以上）した場合、交通費（フェリー代と港から札幌市までの交通費）を全額補助している。冒頭であげた東京のあるNPO法人はこの制度を利用して避難者を送り込んでいる。公営住宅等に入

居する場合、入居の準備期間として概ね3日間のホテル・旅館等の宿泊代を無料とする措置を講じた（以上は2012年3月31日まで適応）。住宅に関しては、家賃・敷金無料で入居できる公営住宅、雇用促進住宅、民間借り上げ住宅を道内各地に用意した。雇用促進住宅へは2011年8月頃までは自主避難者の入居も可能であった<sup>(7)</sup>。このような避難に際しての支援は、強制避難者であるか、自主避難者であるかを問わず行われており、多くの被災者を北海道へ向かわせた1つの理由と言われる。また、避難者への情報発信という点でも北海道はかなり積極的に行っていた。避難者へのインタビューのなかで、「道庁に問い合わせたところすぐに沢山の資料が送られてきた」、「道庁の職員がツイッターなどで発信していた支援情報が決め手の1つになった」という声が聞かれた<sup>(8)</sup>。

避難して以降に関しては、生活支援として、10万円を限度（世帯状況によって20万円）に無利子での生活福祉資金の融資や医療・健康・労働・教育に対する相談や情報提供などが行われているが、直接道庁がリーダーシップをとるかたちでの支援は多くはない。主な

支援は、支援団体と避難者団体で構成される協議会（2012年度は「北海道避難者アシスト協議会」）へ毎年業務委託するかたちで進めてきた。具体的な業務内容も協議会との話し合いで決めている<sup>9)</sup>。また、北海道レベルと札幌市レベルでそれぞれ開催される支援団体や避難者団体との情報交換会に毎回出席し、情報の共有に努めるとともに、避難者向けのイベント開催に共催や後援などで協力してきた。支援団体や避難者団体との間に、上下関係ではなく水平的な関係が築かれていたと言われる。

このように北海道では避難者の受入に対して、他の都府県と比べると手厚い支援が行われてきている。その理由として、東北地方との歴史的な繋がりをあげる人が多い。明治期に東北地方から多くの人が移民として北海道へ渡ってきており、今回の大震災はいわば「先祖の地」で起きた災害である。それゆえ避難してくる人に対しては、できるだけの支援をするのは当然という考えである。また、北海道で過去に起きた北海道南西沖地震（1993年）や有珠山噴火（2000年）などの災害時に全国から大きな支援を受けており、その恩返しという面もあったと考えられる。

#### 4-2 札幌市の受入支援

札幌市では2011年3月17日に「東日本大震災札幌市支援対策推進本部」を設置し、3月30日には10ある区すべてに生活支援総合窓口を設置し対応してきている。また、4月25日には支援情報を提供するための仕組み「生活支援ネットワーク」を開始した。

避難に際しては、避難者に市営住宅など公営住宅の提供のほか、生活支援一時金として1世帯10万円（2人目からは1人につき1.5万円加算）の給付を行っている。2012年12月31日までに214世帯554人に総額2650万円が支給された。また、避難児童生徒修学支援一時金として小中高校生1人当たり2万円の

給付が行われた。同時期までに347人に694万円が支給されている。いずれも罹災証明や被災証明がある避難者に対する支援である。この他に70歳以上の高齢者への敬老優待乗車証の交付、障がい者への交通費助成を行っている。この2つは、札幌市民であれば誰でも受けられるサービスであり、それを住民票を移していない被災者に対しても特例として適応する措置である。

また、2011年4月27日には市民活動プラザ星園内に被災者支援市民活動センターを開設し、運営を「支援ネット」へ業務委託している。情報誌「生活支援ほっとニュース」（月2回発行<sup>10)</sup>）の制作と配布も「支援ネット」を通じて行っている。道庁と同様に、情報共有のために各アクターで横断的に組織された情報交換会に毎回出席しており、避難者向けのイベント開催に対しても側面から支援してきた。一般的に支援活動において行政との協力関係の構築が難しいと言われるが、北海道では、比較的良好な関係が構築されていた。複数の支援団体の代表に対するインタビューにおいて、未曾有の事態への対応ということで、行政側も市民団体と協力しながら進めるという姿勢を当初から有しており、現場の担当職員も非常に協力的であったいと答えている。これには道庁職員も含まれる。

さらに支援団体や避難者団体に対する活動資金の援助という面で札幌市が果たしている役割は大きい。札幌市では、2008年度にまちづくり活動に助成するための「さぼーとほっと基金」が創設されている。震災後の2012年度には約1億6千万円の寄付金を集めている<sup>11)</sup>。この制度内に2012年度から「被災者を支援する市民まちづくり活動基金（のちに札幌市東日本大震災被災者支援活動基金）」という枠が設けられ、被災者支援に関わる団体に対して助成が行われるようになる。2013年度までに41事業に総額約3111万円の助成が行われた。



このように避難者に対して、住宅支援だけでなく一定額の給付が行われたことがわかる。北海道が避難の際の交通費・宿泊費、札幌市が生活・教育支援一時金の支給という役割分担がみられた。また、避難生活に対する実際の支援は行政がリーダーシップをとって行うことはなく、それぞれ市民団体へ事業を委託したり、活動を支援するスタンスがとられた。活動団体との情報共有を重視し、ネットワーク型の関係を構築していたことも北海道と札幌市に共通する点である。相違点としては、北海道は自主避難者をも対象としたこと、札幌市では「さぼーとほっと基金」の一部を被災者支援活動基金として活用した点があげられる。

## 5. 支援団体の2つのタイプとその活動実績

### 5-1 震災直後における市民の動き

次に支援団体の動きをみていく。2011年3月11日に東日本大震災が起こると札幌市民の支援に向けての動きは早かった。「NPO法人ねおす」は、メンバーに釜石市出身者がいたこともあり、3月13日には釜石市入りしている<sup>(12)</sup>。「あったかい道」代表のAさんはリサイクルショップ経営という職業を生かし、3月14日にはコンテナで物資10トンを被災地へ送った。3月16日にはNPO関係者や大学教員など4人の呼びかけに呼応するかたちで90人の市民が札幌エルプラザの市民活動サポートセンターのある2階の会議室に集まり支援組織の設立を決め、3月25日に「むすびば」を発足させた。こうした動きと相前後して北海道NPOサポートセンターを中心に、被災者支援のための中間支援組織結成の準備が進められ、3月23日には「支援ネット」が立ち上がる。3月下旬には、Aさん中心に中小企業家グループが「あったかい道」の活動をスタートさせている。

このように本章で取り上げる3つの支援組

織はいずれも3月中に活動をスタートさせている。以下では、まず、NPO系として「支援ネット」と「むすびば」、社会起業系として「あったかい道」をとりあげ、その活動内容をみていく。

### 5-2 中間支援組織「北海道NPO被災者支援ネット」の活動

「支援ネット」は、北海道NPOサポートセンター、NPO推進北海道会議、北海道NPOファンド<sup>(13)</sup>、北海道NPOバンクの既存の4つのNPO法人による合同支援体制構築の一環として設立された組織である。結成から現在まで任意団体として活動している。会の目的は、東日本大震災の被災者支援のために活動する道内のNPO・各種団体を支援し、連携を図ることにある。活動内容は、①NPO／市民活動団体・行政等との連携・協働、②支援に関する各種情報の収集・提供、③被災者の道内への受入支援、④被災地を訪問するNPOの支援、⑤北海道NPOファンドと連携して被災者支援を行うNPOへ資金支援、の5つである。

図4は初代事務局長が作成した「支援ネットの機能と相互作用」に関する図である。情報の収集と発信によって各団体・組織を繋ぐ役割を果たす中間支援組織であることがわかる。なかでも特に重要な活動は、⑤の資金支援に関する業務である。北海道NPOファンドを窓口には、他の3つのNPO法人と協力して被災者支援を行うNPOへ資金支援を行っており、「支援ネット」はNPOをセレクトするための情報を提供する役目を担っていた。こうした選考過程を経てセレクトされたNPOに対しては、1団体あたり10～100万円の資金援助が行われてきた。

もう1つの「支援ネット」の顔は、札幌市の被災者支援事業を受託する団体であるという点である。2011年度は「生活支援ネットワーク事業」、2012年度からは「避難者のため

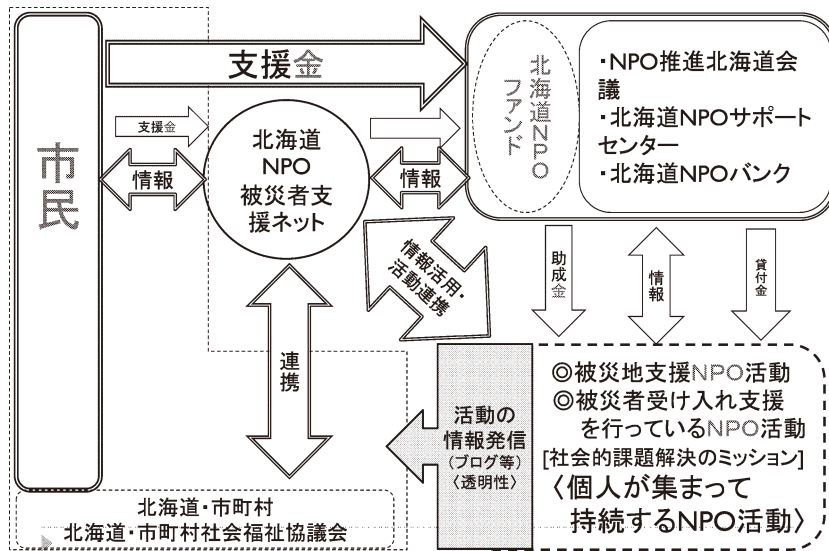


図4 北海道 NPO 被災者支援ネットの機能と相互作用

資料：北海道 NPO 被災者支援ネット資料

のネットワークづくり事業」を札幌市から受託し<sup>(14)</sup>、「被災者支援市民活動センター」の窓口業務を請け負うとともに、震災避難者への生活支援ネットワークづくりを担ってきた。なかでも、札幌市に避難している世帯に対して隔週で発行する生活情報紙「生活支援ほっとにゅーす」に力を入れており、WEB版として避難者と札幌市民に向けて「生活支援ほっとWEB」を開設し運営している。これらは震災等緊急雇用対応事業として取り組まれており、事業遂行のために被災者を3人程度雇用している。その他に、2012年度には、北海道の事業である「北海道避難者アシスト協議会」の事務局、福島県の事業である「北海道協働型福島県避難者支援協議会」の事務局の経験も有している。また、2011年度には北海道新聞社社会福祉振興基金の助成を受けて、「東日本大震災被災者受け入れ自治体向けアンケート」を実施している。

このように「支援ネット」は、中間支援組織として、資金援助への協力と避難者への情報発信を中心に活動してきている。協議会形式で行われる事業の事務局を引き受けるなど

行政との関係が密で、なかでも札幌市との結びつきが強い団体である。

### 5-3 支援活動の要としての「むすびば」

さて、支援活動の実働部分を担ったのが「むすびば」である。この活動は、3月16日に90人の市民が、札幌駅直結の札幌エルプラザの市民活動サポートセンター2階の会議室に集まったところからスタートする。緊急の呼びかけにも関わらず、予想を大きく上回る90人が集まり、その日はほとんど自己紹介だけで終わったという。その日熱気のなかで決まったことは、①支援活動をする組織を立ち上げること、②運営の中心メンバーを立候補によって選ぶこと、③活動の場を市民活動サポートセンターとすること、の3点であった。これを受けて3月25日に「むすびば」が発足し、市民ボランティアの受付が市民活動サポートセンターのオープンスペースの一角に設けられた。このオープンスペースの横には有料の団体用ロッカーや事務ブースが設けられており、もともと会員登録をする100を超える市民団体の活動の拠点となっている場所

である。このように場所で「むすびば」の活動をスタートすることができたことは、後述するようにその後の活動にとって大きな意味を持っていた。

「むすびば」の活動は、手あげ方式でやりたい人がやりたい課題毎にチームを作るというかたちを基本に始まり、2012年4月の組織再編以降は各チームの独立性を強めたコンソーシアム方式で運営されてきている<sup>(15)</sup>。図5は、2014年3月末までの「むすびば」の主な活動の流れを示したものである。「むすびば」の活動は多様なためここでは主のものに限って図示している<sup>(16)</sup>。設立後直ちに、避難者支援として「運営事務局」「受付・情報チーム」「うけいれ隊」「募金チーム」が、被災地支援として「大工チーム」「いやし隊・気功チーム」がそれぞれ活動を開始している。当初は被災地支援も積極的に行われたが、現在まで続けているのは「いやし隊・気功」チームのみで<sup>(17)</sup>、結果として「むすびば」の活動は避難者支援の方の比重が大きくなっていく。

札幌市の支援システムの特徴の1つは、「むすびば」が避難者支援の核となって活動を展

開していった点にある。その活動は多岐にわたっているが、ここでは主な活動として「うけいれ隊」「くらし隊」「みみをすますプロジェクト」(以下「みみすまプロジェクト」)を取り上げその活動をみていく。

#### (1) 「うけいれ隊」の活動

先の「支援ネット」が避難者に対する情報支援を担ったとすれば、避難者生活を実働支援したのが「むすびば」であり、その中心的存在が「うけいれ隊」であった。

「うけいれ隊」の活動は、3月28日に8名の隊員によってスタートする。その後は、運営スタッフ約20名と登録ボランティア150～200名という体制で運営された。避難者を「難民にさせない」をコンセプトに、住宅支援(住まいサポート)、物資支援(生活必需品の提供)、生活支援(よろず相談)を担当するチームである。避難者が札幌市近郊で生活をスタートさせる際にまず最初に頼るところであり、避難者からも避難直後の生活にとって「うけいれ隊」の存在は大きかったという声が聞かれた。

着の身着のまま避難した人たちに対する

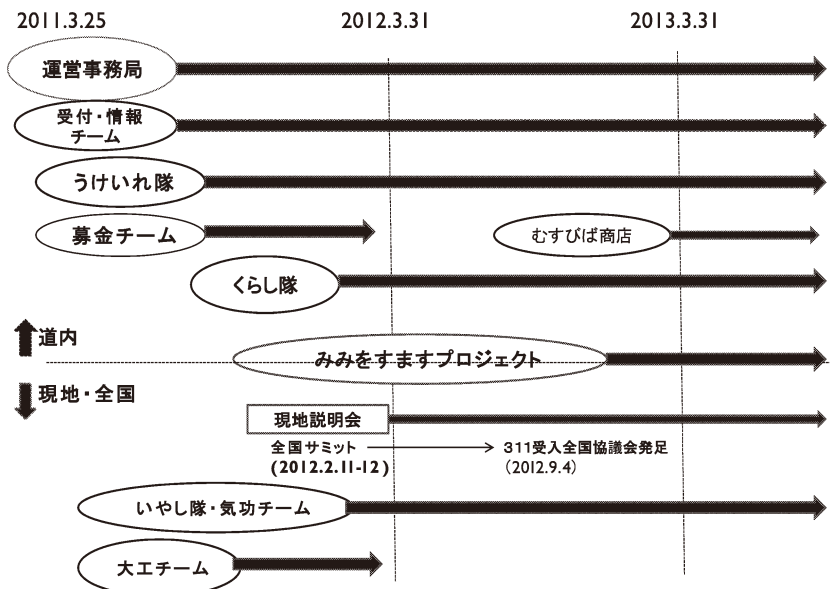


図5 「むすびば」の主な活動の流れ

物資支援は、初期段階ではなによりも求められる活動であった。住宅が無償で提供されたとしても、公営住宅にはカーテンはもとより、電球1つない状態だったからである。「うけいれ隊」では、避難者の登録を進めるとともに市民から提供物資を募り、マッチング作業を進めていく。「うけいれ隊」が2013年6月までに市民から受けた物資提供情報数は5541品、提供者数は948人にのぼった。このうち配送ボランティアによって避難者の元に届けられたものは4142品に達した。この物資支援で特筆すべきことは北海道の冬の生活に欠かせない暖房器具の設置である。2011年8月には「冬の暮らしプロジェクト」を立ち上げ、大型ストーブが必要な世帯のために中古ストーブを集め、ボランティアで作業を請け負ってくれた業者の力を借りて、点検整備、配送、取付作業をやり遂げた。その数はストーブ56台、灯油タンク40台に達した。火災に繋がる危険性もある物資のため安全性に最大限配慮がはらわれた。

この物資支援では、BさんやCさんなど中心メンバーのそれまでの経験が活かされた。1つは北海道南西沖地震（奥尻島）の教訓である。奥尻の場合、大量の支援物資を受入れたため、仕分け作業に人手が割かれ、最終処分にも費用がかかったことで知られる<sup>(18)</sup>。そのため物資受入にはかなり慎重で、当初は物資保管庫を持つことも躊躇したという。結局、避難者が実際に見て選ぶスペースが必要ということで、札幌市の「市民活動プラザ星園」内に保管庫が設けられた。受入物資を30種類に絞り、それぞれに受入基準を決め、電話・メールで提供情報が入ると、品名、製造年、サイズ、状況などを細かく聴き取り、条件に合うものだけを受け入れるという対応をとった。

物資支援にはCさんがアフリカで難民支援を行った際の経験も反映されている。例えば、各国から小麦が送られてきた場合、最高級の

小麦を提供する国もあれば、すぐダマになってしまうような質の悪い小麦を提供する国もある。支援物資であればなんでもいいというものではないという経験が、受入物資に厳しい基準を設けることに繋がった。時として、良心から提供を申し出た市民から罵声を浴びることがあったというが、そうした場合も断るという態度を貫き、過剰な在庫をもつことを免れた。このような経験が活かされたからこそ、物資支援という困難を伴う業務を比較的スムーズに遂行することができた。

さらに「うけいれ隊」は生活支援にも力を注いだ。生活支援は、①生活不安、教育相談、病院紹介などへの対応、②避難者同士をつなぐ試み、③必要に応じた専門家への取り次ぎ、が主な活動内容である。最初の1年間で、生活支援を受けた家族は138、「うけいれ隊」が対応した全家族の65.4%にあたる。具体的には、これらの家族それぞれにメンバーの中から専任のコーディネーターを1人を配置し、困難を抱える家族には複数で対応する体制が取られた。コーディネーターは24名、1人平均約6家族を担当し、平均約2.3回の訪問、平均約7回の電話やメール交換が行われた。また、登録家族には子どものいる家族、母子避難の家族が多かったため、必要に応じて茶話会やピクニック交流会などを開催している。

以上の物資支援と生活支援は別個に行われたわけではない。活動は、避難者の自宅を訪問し話を伺う（これを「ご用聞き」と称していた）ことからスタートする。必要な物資に関することや避難時の状況、生活不安などに耳を傾け、少しずつ信頼関係を築いていくことが目指された。そこで得られた情報は統一様式の「サポート活動報告書」に記入され、可能な限り「うけいれ隊」内部で情報共有することにしていた。こうした方法を取った理由は、情報を共有し有効な支援に繋げるためだけでなく、別の人が訪問する度に思い出



したくないことを何回も話すという避難者の苦痛を避けるためでもあった。

このように「うけいれ隊」では、「住めればいい・寝ればいい・着ればいい」という難民の生活レベルではなく、避難者が早期に普通の生活が確立できるように、自分で選び、自分で決めるための、可能な限りの選択肢と情報を提示することが目指された。そこから導き出される避難者支援の鉄則として、①自立を妨げない支援、②負い目を感じさせない支援、③相手の尊厳を傷つけない支援<sup>(19)</sup>、という3点が浮かび上がる<sup>(20)</sup>。

## (2) 「くらし隊」の活動

「むすびば」の中心メンバーは、3年を経過した時点で「むすびば」の活動を振り返り、活動には2つの転機があったと指摘する。その1つが、2011年6月ぐらいから避難者自身が支援活動に参加し始めたことをあげる。そこから「くらし隊」の結成に繋がっていく。

まず6月になると母子避難して来たある女性が、エルプラザ2Fの受付にやって来る。この受付はボランティアなどを希望する札幌市民のための窓口で、それまで避難者が直接訪れることはなかったという。「むすびば」共同代表のDさんは、初期段階から受付に詰めていることが多かったというが、彼女の訪問は印象的だったという。一方、訪問した女性にとっても、市民活動サポートセンターに初めてやって来てその場の活気に触れた時に衝撃を感じたと述べている<sup>(21)</sup>。

彼女は、「支援されるばかりではなく、自分も一緒に支援活動をしたい」という希望を表明し、翌月には避難者仲間のEさんを誘って積極的に活動に参加し始める。当時、彼女たちのように先に避難して来た人のところには被災地に残る人からひっきりなしに問い合わせメールが届き、彼女たちは1日中その対応に追われている状態だった。またEさんが居住する市内のS団地では6月、7月に先述した東京のNPO法人経由で合わせて100人

近い避難者が集団で入居することになり<sup>(22)</sup>、混乱が生じていた。そうした避難者の抱える問題を一緒に考え、一緒に対応するという活動がこれを契機にスタートすることになる。支援者と被災者という関係を超えて共に今後の支援のあり方を探る活動が加わることで、避難して来た人の声や被災地に残る人たちの思いが支援活動の場に直接生かされるようになったという。

こうした流れのなかで9月には避難者と支援者がともに活動するチームとして「くらし隊」が結成される。お茶会、健康相談会、就労相談会などの開催のほか、「こだまプロジェクト」「マザートゥリー」「みさんがチーム」「キルトチーム」などが多彩な活動を展開している<sup>(23)</sup>。このうち「こだまプロジェクト」は、避難者のEさん中心に企画され、避難者自身が座談会や学習会を企画し、避難者のその時々を発信し、問題を共有し、今度の支援のあり方を考える活動で、第4弾まで開催された。うち3回は報告書が作成されている。具体的なテーマは、第1回が「届け、避難者たちの声——北海道在住原発避難者による公開座談会」(2012年4月15日開催)、第2回は「私たちの未来をつくるために——原発事故子ども・被災者支援法・学習会」(2012年9月9日開催)、第3回が「みつめなおす福島、それぞれの選択」(2013年3月11日)、第4回が「福島で支援を続けるということ」(2013年5月19日開催)となっている。

## (3) 現地説明会の開催と「みみをすますプロジェクト」の展開

さて、「むすびば」の活動の第2の転機は、2011年10月から始まる現地説明会の開催であった。現地説明会とは現地に出向き、北海道への避難・移住・保養などに関して相談を受ける試みである。現地説明会開催の必要性は避難者側から発せられた。

前述のごとく北海道への避難者は6月から8月に急増しており、それとともに電話や



メールで現地からの問い合わせが殺到していた。問い合わせの内容は、個々のケースで異なりかつ多岐に及んでいたため、対応に時間を要していた。そのような状況のなかで開かれたミーティングの場で、避難者の会員から「福島へ行って直接会って話を聞く活動が必要じゃないか」という声が出てくる。ただ避難者自身が行くことは難しいということで、共同代表の1人Dさんが福島へ出向くことになる。最初の現地説明会は、Dさんと本州で早くから相談活動に取り組んでいた人と2人による街角での「小さな相談会」（「街角相談会」とも呼ばれていた）としてスタートした。翌月には是非来てほしいということを受けて、郡山市や須賀川市に向かう。喫茶店やファミリーレストラン、区民センターなどを会場に、3、4人のメンバーで小回りのきく相談活動を行う。

この活動を通じて得たものは大きかった。「むすびば」の活動は避難者の受入支援の比重が大きかったため、現地の情報は間接的なものが多かった。それだけにDさんは現地で実際に相談に乗るなかでもっと強く現地と繋がっていく必要性を感じたという。また、「子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク」（子ども福島）や郡山市・いわき市で活動する女性グループとの関わりができ、それらの組織と連携し、彼／彼女たちの活動をサポートすることの重要性も実感した。それが2012年2月11日、12日に福島県で開催された「放射能からいのちを守る全国サミット」（以下「いのち全国サミット」）の開催へ繋がっていく。福島に通うことを通じて、Dさんは、「全国でこれだけの人たちが福島のことを応援しているという姿を、実際に見てもらわないと、本当の意味での励ましにならない。だからサミットのようなものをやるべきだ。」と考えたという。「むすびば」はサミットの運営を中心に担った。

「いのち全国サミット」には全国から約100

の支援団体が集まり、1日目は事例発表と分科会での意見交換が行われた。サミットには北海道と札幌市の職員も参加し、道の職員がNPO関係者とともに事例発表を行っている。行政の担当者の参加は、北海道と京都だけであった。2日目は、全国から集まった支援団体の大相談会を実施した。70団体がブースを出し、希望者の相談に応じるという企画である。準備段階ではブースの多さに比べ相談者が少なく、支援団体同士の交流の場になるのではないかと予想していたが、フタを開けてみると、予定した4時間のあいだ相談者で溢れかえり、どのブースも休みなく相談に応じるという状況だったという。この事実は、こうした機会の重要性を改めて示すことになり、その後も現地相談会が定期的実施されることになる。そして、このサミットを契機に「みみすまプロジェクト」が誕生している。会の名前には、「被災者の思いを耳すませてよく聞くことが大切である」という意味が込められている<sup>(24)</sup>。

このように「むすびば」の活動は、避難者を活動に迎え入れることによって（第1の転機）、現地で暮らす被災者と繋がることによって（第2の転機）、大きく展開していったことがわかる。

#### 5-4 社会起業家による「ようこそあったかい道」の活動

ところでNPO系の「むすびば」と並んで実働支援の双壁をなしたのが社会起業家系の団体「あったかい道」である。「あったかい道」の活動は、その代表者であるAさん（30代後半）の経歴を抜きに語ることはできない。「あったかい道」は、Aさんを中心に起業家仲間など10～15人ほどで活動してきた。ただし、固定メンバーというわけではなく、協力できる部分で協力してもらおうというスタンスで運営されおり、それだけAさんのリーダーシップが発揮された。

札幌市生まれのAさんは、大学時代に起業し、その後成功と失敗を経験しながら現在に至っており、震災当時は、便利屋業に加え、リサイクルショップを国内はもとより国外（東南アジア中心）で経営する実業家であった。前述のようにAさんは、震災の3日後には被災地にコンテナで10トンの物資を送っている。その後、起業家仲間と“あったかい道”を結成し精力的な支援活動を展開していく。

Aさんの活動を支える土壌として以下の2点が指摘できる。1つは幼少時代の経験である。5代前に入植したA家は後から入植してきた人たちの面倒をよくみたということ、家族や親戚から事ある毎に聞かされて育った。従って、北海道へ避難してきた人にできるだけのことをするのは道民として当然の義務であると感じていた。また、もう1つ、便利屋業として依頼されることが多い遺品整理の仕事を通して、「社会関係から切り離れた人が迎える最期」を目の当たりにしてきたという経験も大きかった。遺品整理の仕事のなかで、見ないようにしてもその人の人生が覚えてきてしまう。最後の無念さも伝わってきて、それが避難者と重なって見えたという。そこから、「一人の死者も出たくない。そのためには被災者を繋ぐことがなによりも重要である」との思いが強かった。この思いは、ぶれることなく現在まで続く「あったかい道」の活動の原点となっている。

震災後、Aさんのところには、仕事柄、早い段階から避難者の動きが伝わってきており、プロの勘として、「これは大変なことになる」と感じていた。一方、Aさんの会社が出していた社員募集の情報を偶然ネットで見た被災者Fさん（現在のみちのく会代表）から問い合わせがあった。Fさんは3月26日に被災地から札幌市に避難し、翌日からAさんの会社で働き始める。その間、何回かのメール交換が行われ、両者の間で「避難してきた人

たちを繋ぐためにコミュニティが必要である」という点で認識の一致をみたという。刻々と避難者が増加する中で、とにかく避難者が潜在化してしまう前に結びつけることが必要であると考えたAさんは、Fさんとともに札幌市へ相談へも行っている。

そんな状況のなかから生まれたのが、“ようこそあったかい道”という会の名称と同じ名のイベントである。個人情報保護法の関係で、市民団体が避難者の住所を知ることはできない。それならば、イベントを開催して集ってもらうしかない。企画から準備はすべて「あったかい道」が行い、イベントの案内状の発送を行政に担当してもらおうということで、個人情報保護法のハードルを乗り越えようとしたのである。こうして、2011年4月には3回にわたって“ようこそあったかい道”が開催された(表6)。表7は、第2回目のイベントの内容であるが、家財道具の無料提供、食事の提供、協力企業の求人情報の提供、ヘア-

表6 イベント“ようこそあったかい道”の開催状況

	開催日時	備考
第1回	2011年4月9日	48世帯119人参加
第2回	2011年4月23日	みちのく会設立
第3回	2011年4月30日	札幌市と共催
第4回	2011年10月15日	札幌市と共催
第5回	2012年3月11日	北海道、札幌市と共催
第6回	2013年3月10日	北海道、札幌市と共催

資料：ようこそあったかい道のHP  
(<http://attakaido.com/>)より作成

表7 第2回“ようこそあったかい道”の内容

【提供内容】
1：家財道具無料提供品の陳列（配送料）
2：食事の提供（正午より）
3：協力企業の求人情報
4：子どものための紙芝居
5：協賛企業の商品券配布
6：札幌市情報&MAPとタウンページの配布
7：無料ヘアークット
8：インターネット使い放題コーナー
9：無料タイムマッサージ
【イベント】七頭舞、黒森神楽（演舞）

資料：<http://benriyablog.com/?p=1153>

カットの無料提供など経営者集団の機動力を生かした多様な催しが組まれていることがわかる。

第1回目の参加者は48世帯119人であった。当日来た人のなかに意外と顔見知りが多く、「あんた生きていたのかい」というドラマがあちこちでみられたという。「こんな暖かい物を震災後初めて食べた」という人や、「実はまだローソクで暮らしている」という人もいたという。最初から継続を考えていたわけではないが、この様子を見て次の開催も決まり、これまでに6回開催されている<sup>(25)</sup>。当初は会場を借りることに周辺住民の抵抗があり、短期間でこれだけの内容のイベント開催にこぎつけられたのは、企業家のネットワークがあったからこそと言える。3回目からは札幌市が、5回目からは北海道が共催に名前を連ねるようになり、会を重ねるごとに行政からの信頼を得ていったことがわかる。

また、特筆すべきことは、第2回目に「あったかい道」のサポートのもとで、避難者の自助組織として「みちのく会」が結成された点である。第1回目の集まりの際、その必要性が話し合われ、第2回目で結成されたのである。この時Aさんは、「何かをみんなで訴えていく会にはいけない」というアドバイスをしている。避難してきた人が水面下に潜り込んでしまうと誰にも把握できなくなってしまう。そうならないためには、避難者が入会しやすい会にする必要がある。そこから避難者同士を繋ぐことを最重要課題に掲げ、ゆるやかな組織づくりが目指された。このように「あったかい道」は結成時から「みちのく会」の活動をサポートしており、現在まで両団体の密接な協力関係は維持されている。Aさんは現在も「みちのく会」の相談役という立場にある。

このほかの「あったかい道」の活動としては、①「みちのくあったかい道」祭りの実施、②あったかい道ハウスの運営、③就職支援、

④起業家学習会などがある。①「みちのくあったかい道」祭りとは、「みちのく会」との共催によるお祭りで2011年5月6日という早い時期に実施されている<sup>(26)</sup>。②あったかい道ハウスは、避難者が短期滞在するための民間無料保養施設で、一時は市内に2軒運営していた。部屋数26(6畳間と8畳間)、共同風呂、食堂、洗濯ルーム完備で、食費のみ利用者負担となっていた。2012年は札幌市の「さぼーとほっと基金」の助成を受けて行われたが、2013年には資金確保が難しくなり休止されている。③就職支援は、就職相談のほか、実際にメンバーが経営する会社への雇用も進められた。Aさんの会社でも1番多い時で10人程度の避難者を雇用していたという。置かれている状況に合わせてフレキシブルに好きな時に働ける環境を整え、避難者が次のステップに向かう準備期間の役割を果たした。④起業家学習会は、就職支援の一環として行われているもので、この学習会を経て起業した避難者もいる。一定の需要があるため現在も続いている。

このように社会企業系の「あったかい道」の活動では、その機動力や企画内容などの点で、企業経営者ならではの強味が発揮されており、NPO系の支援活動とは違った役割を果たしていたことがわかる。また「みちのく会」の結成を背後で支えた存在であり、様々な活動で確実な成果を出すことを通じて行政との間にも太いパイプを築いている。

## 6. 避難者団体とその活動

最後に避難者団体の動向を考察する。第3のアクターである避難者団体としては、「みちのく会」、「S団地自治会」、「くらし隊」、「チーム☆OK」があげられる。「くらし隊」についてはすでに「むすびば」のところでふれたので、ここではその他の3つの団体についてみていく。

### 6-1 「みちのく会」の活動

「みちのく会」は、先にみたように2011年4月23日、第2回「ようこそあったかい道」のイベント終了時に、「あったかい道」のサポートを受けて12世帯で結成されている。避難者Fさんが当初は事務局長、現在は会長を務めている。その後、2012年12月19日に旭川支部、4月28日にそらち支部(元岩見沢支部)、2013年11月30日に函館支部、恵庭支部、胆振支部が結成され、現在は札幌の本部と5つの支部という体制になっている。会員は、2012年4月978人、2013年4月1243人、2014年5月は1675人(札幌1432人、旭川144人、そらち23人、函館55人、恵庭10人、胆振11人)と現在も増え続けている。北海道へ避難している人たちの4、5割を組織していることになり、おそらく会員数からみて避難者団体としては全国で最も大きな組織である。「ふるさとネット」への登録者が減少するなかで「みちのく会」の会員が増えているという事実は、避難が長期化するなかでこの会の存在意義が高まっていることを意味している。このように多くの会員を組織できている理由は、みちのく会の目的が、避難者の孤立化防止にあり、避難者同士を繋ぐことをなによりも重視しているからである。避難者が集まって外に向けて何かを要求したり主張することが重要視され、最大公約数的なゆるやかな活動を展開してきている。また、代表のFさんの鷹揚な人柄も様々な人を繋ぐうえで大きな役割を果たしている。

「みちのく会」の主な活動は会員間の交流である。毎週1回昼食をはさんで行われる「みちのくカフェ」は避難元別に行われることもある。月1回実施される「ANPAN☆NIGHT」は、アルコールもありの夜の交流会である。この他に、時折日帰りツアーや起業勉強会などが開催されている。また、毎月11日には「ありがとう北海道プロジェクト!!」

ということで、支援への感謝の気持ちを伝える企画として、みちのく会会員によるゴミ拾いが実施されてきた。会員向けの会報「みちのく通信」(月1回)の発行も重要な活動の1つである。多くの人に入ってもらうために会費はとっておらず、補助金や寄付金で運営している。

もう1つ「みちのく会」の重要な活動に、北海道の緊急雇用創出事業を受託した活動がある。1年ごとの更新であるが2012年度から始まり今年度で3回目になる。2012年度は「みちのく会」を含む6団体が構成される「北海道避難者アシスト協議会」が受託し、代表団体が「あったかい道」、事務局は「支援ネット」が担当した。主な活動は、北海道への一時避難者の受入支援、北海道への避難者等の実態調査、雇用促進支援である。第2章第2節で用いた調査結果はこの実態調査報告書を用いたものである。

2013年度は、構成団体が「あったかい道」と「みちのく会」の2団体となり、「北海道広域避難アシスト協議会」として事業を受託している。Aさんが代表者で、実質的な活動は「みちのく会」が担うことになる。従って、2年目からは、この事業の主たる担い手が支援団体から避難者団体へ移行したことになる。この意味は大きい。この年の主な活動は、「きずなづくりフォーラム」の開催、一時帰郷支援制度の実施、情報誌「KaRaからから」(月刊)の発行である。きずなづくりフォーラムは、「私たちはここにいるよ」というタイトルで行われ、その名の通り、避難者の存在や状況を知ってもらい、今後について一緒に考えることを目的としており、恵庭市、北見市、札幌市で合わせて3回行われた。一時帰郷支援制度は、岩手県・宮城県・福島県から北海道へ避難している人が、避難元へ一時的に帰郷する場合の交通費を上限4万円で支給する試みである。募集枠50世帯に対して131世帯の応募があった<sup>(27)</sup>。なお、この緊急雇用創出



事業の受託により4～5人の避難者がスタッフとして採用されている。

2014年度は、「北海道広域避難アシスト協会」として事業を受託している。体制は前年度と同様である。活動内容は、避難者の交流の場の開設運営、情報誌発行、移住支援情報交換会、起業勉強会、避難者宅への戸別訪問、となっている。なかでも戸別訪問は、避難者1人1人について丁寧に状況を把握することを目指しており、この期に特に力を入れている活動である。戸別訪問は2人1組で行い、スタッフ（主に避難者）が担当している。

このように「みちのく会」は、会員間の交流と情報発信を中心に最大公約数的な緩やかな活動を行うことで多くの会員に支持されている。また「あったかい道」と一緒に北海道の事業を受託する団体であり、行政、とくに北海道との関係が密な団体である。

## 6-2 「S団地自治会」の結成

避難者団体の1つに雇用促進住宅で結成された「S団地自治会」がある。この雇用促進住宅は、2010年の民主党政権のもとでの「仕分け」によって取り壊しが決定されており、震災の発生時には4棟312戸分がまるまる空いているという状況にあった。ここには市営住宅や道営住宅には入居できない自主避難者が集住することになる。北海道では、避難者を公営住宅へ入居させる際、できるだけ同じような構成をとる家族が同じ公営住宅へ入居できるように配慮した。その結果、S団地には、幼い子どもがいる家族が集住することになる。その中には母子避難世帯も多い。2013年3月現在、札幌市に避難している1700人のうち170世帯500人がS団地で生活している。

この雇用促進住宅に、2011年6月に入居したEさんを中心に自治会が設立されたのは同年7月である。当時はまだ10世帯くらいしか入居しておらず、お互いの交流はあまりな

かったという。Eさんは、避難元で新興住宅地に暮らしており、そこで町内会の立ち上げに関わった経験を有していた。また、交通安全クラブやPTA活動にも積極的に参加しており、コミュニティ活動の重要性を十分理解していた。またちょうどその頃、雇用促進住宅内に悪質なイタズラをされるという事件があり、とにかく一刻も早く自治組織が必要と考えた。その際、敢えて避難者団体とはせず、自治会という形態を選んだのには理由がある。避難者団体とすると周囲と繋がるのが難しくなってしまうが、自治会とすることで周りの自治会と交流する機会が増えると考えたからである。子どもが多いので周りのコミュニティとの関係は重要であり、ゴミ出しや清掃なども共同でやって行く必要もあった。実際、すぐに近所の自治会からジギスカン・パーティーに招待されたり、夏祭りに参加するなど交流は続いている。また、特に自治会が結成された7月には東京のNPO法人を介して19世帯70人の避難者が入居したので、できたばかりの自治会が、「むすびば」「みちのく会」「あったかい道」などの団体の助けを借りて対応している。

ただし、雇用促進住宅は2021年度までに取り壊されることが決まっており、この先ずっと居住するわけではないので、制度上は正式な自治会ではなく、町内会連合会にはオブザーバーとして参加している。自治会費については、最初は集めていたが、2012年度にS自治会の活動に使ってほしいという「指定寄付」を受けることができたので、それ以降は、そのお金で活動を続けている。

さらに2011年11月から2013年3月まで団地内の一室で保育施設が設けられ、避難者の子どもを預かり、保育資格をもつ避難者が保育にあっていた。これは助成金を申請して資金を確保し実現したものである。当時は、子どもも小さく、お母さんが働くためには保育園が必要とされていた。しかし、次第に利



用者が減り、助成金の獲得も難しいということで2013年3月で閉園している。

この他にEさんは、2012年6月から個人企画として「スナックS」という飲み会を月1回団地内で開催している。これは2011年後半から2012年にかけて、母子避難して来た家族に父親が合流するようになったことを契機としている。お茶会ではお父さんが来ることは難しいということで、お父さんの孤立を防ぐために始めたという。多い時で100人を超える人が参加し賑わっているということである。

このようにEさんを中心にS団地では様々な試みが行われてきている。その背景には、「この団地から1人の自殺者も出たくない」という強い思いが存在している。東京のNPO法人の推奨理由の1つに「避難者によるコミュニティが確立していること」があげられていたが、この場合のコミュニティとはS団地自治会を念頭においたものと思われる。

### 6-3 「チーム☆OK」の活動

最後は「チーム☆OK」である。「チーム☆OK」は、札幌市近郊に避難している原発避難者の組織で、活動の中心は幼い子どもを持つ母親たちである。やや遅れて2012年10月1日に結成され、現在も非常に活発な活動を続けている。2014年4月現在、メンバーは家族を含め160人で、それに道民サポーターが54人が加わって多彩な活動を展開している。会員が多いS団地に活動の基盤があるが、札幌市の他地域にも会員がおり、その人たちを中心に「まちなか版」という活動が広がりつつある。

団体名のOKには、2つの意味が込められています。ひとつには、「北海道に避難した自分たちを肯定しよう！」のOKである。自主避難者は、様々な関係を断ち切って北海道に避難してきており、時として「自分の避難は

間違っていたのではないだろうか」と自責の念にかられるという。それに対して、「命と健康を第一に選んだ自分たちを肯定しよう。避難したことを肯定しよう。そこから始めよう！」という思いがある。もう1つの意味は、「北海道でも放射能防御に取り組みます」のOKである。北海道にいても放射能汚染は深刻な問題であり、今後も前向きに放射能防御に取り組んで行きたい。「初期被曝をしてきた自分たちは、これ以上の被曝をもうしたくない」という強い意志が示されている。

「チーム☆OK」のHPにある活動記録をみると毎月かなりの数のイベントが行われていることがわかる。活動が本格化する2013年1月から2014年3月までをとると、1カ月に平均10回程度のイベントが行われている。活動記録には、主な活動として、月2回の定例のお茶会、「いやし場」というサロン、親子で参加できる「あそびば」やハイキング、ヨガ教室や料理講習会、講師を招いての学習会などが並んでいる。この他に、2013年度には、いくつかの画期的な取り組みが行われた。

1つは、「311・語り場」という取り組みである。避難者が自らの避難体験を人前で語る試みである。この企画は、「チーム☆OK」のリーダー（キャプテンと呼ばれる）のGさんが、「震災の記憶が薄れる前に、一人一人に何が起きたのか聞いてみたい」という一言から始まった。避難者自身が被災・避難経験を「安心して語れる」場所をつくりたいという思いがあった。最初は会員限定で、次第に市民へ門戸を広げ、これまでに10回の「語り場」が開催されている。毎回、話す方も聞く方も涙・涙という状況になる<sup>(28)</sup>。話し手からは、「避難体験を人前で語ることで震災を受け止められた。」「周囲にも理解してもらうことができ、ようやく前向きになれそう」という声が聞かれる。聞き手は、知らなかった事実にとだただ驚くばかりであり、彼女／彼らが置かれている現在の状況はいかに理不尽なものである

かを思い知らされる。毎回40~50人が参加し、約半分は市民で占められる。この「語り場」の内容はHPにもアップされている。

2つめにあげられるのは10月27日に区民ホールを借りて行われた「OK ☆キッズの影絵人形劇発表会」である。知り合ったプロの指導の下で練習を重ね、子どもたちが『世界にひとつだけのシンデレラ』を影絵人形劇で発表したもので、当日は400人もの観客を集めて大成功を収めている。このようにみんなで協力して大きなイベントを成し遂げたことは喜びと自信に繋がるという点で大きな意味をもっていると同時に、「チーム☆OK」が、初めて、「自らが原発避難者である」ことを公にしたという点でも転機となる企画であった。これを契機に、外へ向けての情報発信にも取り組むようになり、2013年3月10日、11日に札幌市地下歩行空間で行われたパネル展「4年目の3.11」にも参加し、多くの市民への訴えかけを行った。このように避難者同士が繋がるという活動から、ゆっくりではあるが自己主張する活動にも取り組むようになってきている。そのためにFACEBOOK、ツイッター、HPなどの利用にも力を入れている。

「チーム☆OK」の活動をみると、彼女／彼らの抱える状況が「時間が解決してくれる」といった単純なものではないことがよくわかる。福島原発事故は未だに収束していないなかで強まる帰還圧力、被災地に残っている家族や親族との軋轢、将来を見通せない不安、子育ての悩み、住宅支援打ち切りへの不安、経済的問題などを前にして、常に彼女／彼らの心は揺れ動く。特にお盆やお正月といった時期になると、心の揺れは大きくなるという。ある避難者は、「自分たちがなぜ避難して来たのかを常に確認する必要がある。そうしないと心が折れてしまう。」と語っている。気持ちの浮き沈みが常にあるため、「自分の気持ちを確認し、思いを共有できる場」を

数多く用意しておくことが必要なのである<sup>(29)</sup>。いろんな機会を設けて励まし合い、各自が主体的にイベント企画などに参加することを通じて、少しずつ「生きる力」を回復しようとしているのである。これがイベントが多い理由である。不安が募った時にいつでも繋がれる場所を用意しているのである。Gさんは、常々「弱さを自覚する者には、つながれる強さがある」と述べている。その言葉のなかに「チーム☆OK」の活動の意義が凝集されていると言える<sup>(30)</sup>。

以上、「くらし隊」も含め4つの避難者団体の活動についてみてきた。避難者団体の活動が活発な点も、北海道の支援活動の特徴の1つである。見てきたように「みちのく会」が広く避難者を組織することをめざし最大公約数的な活動を展開するのに対して、「チーム☆OK」や「くらし隊」は避難者の立場と目的を明確に掲げて活動している。このような2つのタイプの避難者団体があることが、避難者の活動の幅を広げている面は大きい。Gさんは、1600人以上の避難者を組織した「みちのく会」がきちんと機能しているからこそ、「チーム☆OK」の活動も一般の人たちの理解を得やすいと語っている。2つのタイプの避難者団体は、敵対する関係ではなく協力する関係にあり、そのことが多様な避難者活動の継続を保障している面が大きい<sup>(31)</sup>。

## 7. 各アクターの位置関係

以上、各アクターの活動についてみてきた。この機会にできるだけ正確に記録しておきたいという思いからやや冗長になったきらいがある。ここで改めて各アクターの位置関係を確認しておきたい(図6)。上部の2つの直角三角形は、左にあるほど道の関係が強く、右にあるほど札幌市との関係が強いことを示している。「みちのく会」は全道組織であり、「あったかい道」とともに道の事業を受託していることから道寄りに位置している。「支援

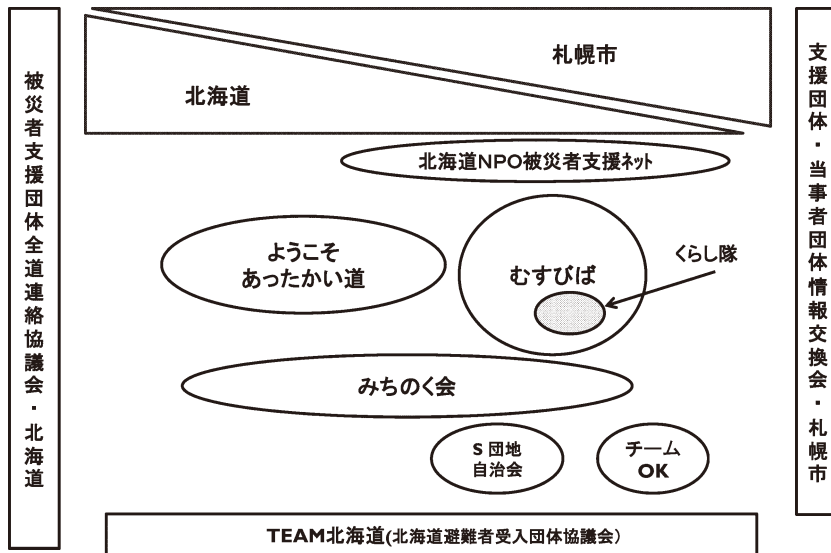


図6 主な震災避難者支援団体の位置関係

ネット」は市の事業を受託しているため札幌市寄りとなっている。「むすびば」や「チーム☆OK」は活動基盤を札幌市とその周辺市町村においているので札幌市寄りにある。「S自治会」は札幌市内にあるが、雇用促進住宅は道の管轄なので道との関係も強い。「むすびば」や「チーム☆OK」よりも道寄りに配置した。下の横長の四角は、全道の支援団体をつなぐ北海道避難者受入団体協議会（通称「チーム北海道」）の存在を示している。本稿では直接言及してこなかったが、2011年10月頃、全道の約30の支援団体間の情報交換を目的に「チーム北海道」が設立されている<sup>(32)</sup>。

さらに、左右の縦長の四角は、市と道それぞれに存在する連絡協議会を示している。2011年6月頃から行政、支援団体、避難者団体が一堂に会して情報交換・情報共有を行うための横断的な組織が、札幌市と北海道それぞれのレベルで結成されている。2014年6月現在も行われており、図に用いたのは名称（札幌市が「支援団体・当事者団体情報交換会」、北海道が「被災者支援団体全道連絡協議会」）は、現在使われているものである。札幌市は「支援ネット」が、北海道は「みちのく会」が

事務局を担当している。

このような位置関係にある各アクターは、必要に応じて連携をとりながら2014年3月末までの支援活動に取り組んできたのである。

## 8. 震災後4年目を迎えて

さて、以上のような支援活動も4年目に入り転機を迎えている。

2014年3月31日をもって「むすびば」は発展的に解散し、活動は新たな段階に進んでいる。緊急時の支援から中長期的支援へと活動を切り替えていくためと説明されている。「むすびば」の活動は、基本的に、NPO法人みみをすすプロジェクトが引き継ぐかたちになっており、「みみすまプロジェクト」では子どもたちの保養と現地説明会に力点を置いた活動を展開している。「311受入全国協議会」の活動を通じて、現地や全国の団体との繋がりを強めている。「うけいれ隊」の活動は、キッズハウス、リフレッシュ託児、保養の3団体に分かれて継続している。「いやし隊・気功チーム」は「ゆる・ほかプロジェクト・チーム」と改称し活動を続けるが、「くらし隊」は

解散し、代表者は「みみすまプロジェクト」に合流している。「あったかい道」も本来の業務へ戻るために活動の縮小を考えている。

「みちのく会」は4年目も確実に会員を増やしその存在感を増している。2014年度はもっとも厳しい状況におかれた人びととコンタクトをとるために戸別訪問を開始し、避難者のニーズの多様化に対応しようとしている。「あったかい道」が少し距離を取り始めているので、徐々に「みちのく会」活動の自立化が進んでいる。「チーム☆OK」は2014年末に組織の再編強化をはかり、ますますその活動の幅を広げている。道民サポーターを巻き込んで月によっては10回を超えるようなイベントを企画し、避難者、特に母子避難者の拠り所となっている。

一方、避難者をとりまく現実も変わりつつある。大きいのは住宅問題である。2014年3月末をもって南関東出身者の住宅補助がなくなり、2015年3月末で北関東出身者に関して打ち切りが決まっている。被災3県の人にとっても、「いずれは自分たちもなくなる」ということが現実味を帯びてきており、避難者のなかに不安が広がっている。たとえば母子避難者にとって、住宅補助があるから2つの家計の維持がなんとか可能なのであり、なくなればなんらかの選択をせまられることになる。従って、同じような立場の人が集まっていたコミュニティが、「移住」「残留」「帰還」という3つに分断されされる可能性も生まれてきている。「残留」したとしても、家賃補助がある人とない人の間に微妙な空気の違いが生じてくる。

さらに福島に在住する家族・親戚や友人との間の確執も強まっている。「現地ではみな普通に暮らしているのに、なぜ避難を続けるのか。」といった声が聞こえてくる。世間の関心も希薄化してきている。こうしたなかで、離婚の増加、心の病気、貧困、子育て不安などの問題が広がりつつあると聞く。その一方で、

4年目に入った現在でも、原発問題に解決の兆しがみられないことに絶望して、北海道へ自主避難してくる人たちが少数ながら存在している。問題はより複雑になっている。このような4年目以降の動きについては、ここではこれ以上触れない。今後の課題としたい。

## 9. まとめ

### 9-1 「北海道方式」を可能にした要因

最後に、「はじめに」で掲げた課題に答えることで本稿のまとめとする。

まず、「北海道方式」とは、「行政」「支援団体」「避難者団体」という3つのアクターが有機的に連携し、効果的な支援を実施してきたことを指して用いられていた。実際、少なくとも現場では行政、支援団体、避難者団体の3者の間でガバナンス型の協力関係が構築できていた。未曾有の事態ということで、現場では、自治体職員と支援団体が協力して対応にあたっていた。自治体職員が、「あったかい道」のイベントや「むすびば」の活動を積極的にサポートした事実は、多くの支援団体が認めるところである。また2012月2月に福島市で支援団体が主催した「いのち全国サミット」に道庁と札幌市の職員も参加し、道庁職員は報告も行っている。さらに、初期段階から現在まで、市や道レベルで行政、支援団体、避難者団体が集まっての情報交換を行う場が設けられており、団体同士が情報を共有することを重要視していた。情報交換の場では水平的なコミュニケーションが図られていることも確認されている。

それではなぜこのような関係が築けたのであろうか。その要因として以下の7点が指摘できる。

第1に、支援団体や避難者団体のなかに核となる団体が早期に生まれてきたという点がある。震災直後の市民の動き出しは早く、避難者支援の実働面をリードしていた。むすびば・うけいれ隊による物資支援や生活支援、



「あったかい道」による“ようこそあったかい道”の企画が、早くから避難者支援で確実な成果をあげており、そのことによって行政の信頼を得ることに成功していた。同様に、避難者団体「みちのく会」も2011年4月には発足し、多くの避難者が入会したことで、自然に避難者代表という性格をもつようになっていく。もし小さな団体がバラバラに活動していたならば、行政との連携も難しい面があったであろう。北海道の場合、支援団体としては「むすびば」「あったかい道」、避難者団体としては「みちのく会」のような核となる団体が、早い段階から明確になったことにより、行政はそれらを後方で支援する立場から協力しやすい状況にあったと考えられる。

第2に、「むすびば」の活動が支援団体の1つの核になったのは、それまで北海道で蓄積されてきた市民活動の経験と叡智を結集するかたちでスタートし、札幌駅直結のエルプラザ2F・市民活動サポートセンターという「場」のメリットを最大限に生かして、多彩な活動を展開できたことによるところが大きい。3月16日に集まった90名のなかには市民活動の経験知が高い人も少なくなかった。また、受付が置かれた市民活動サポートセンターのオープンスペースは100以上の市民団体が常に活動している場所であり、他の市民団体とのネットワーク化が自然に広がっていった。「何か手伝うことがありますか」「こういうことができる人はいませんか」といった問いかけが、市民団体と「むすびば」スタッフの間で日常的に取り交わされたという。さらに「むすびば」の活動が手あげ方式で、各チームの自主性を尊重するコンソーシアム形式に取り得たのは、経験が豊かな市民活動家が多数いたからという面がある。

第3に、社会起業家を中心とする「あったかい道」は、企業経営者の特性を生かした独自の支援活動を展開した。“ようこそあったかい道”、“みちのくあったかい道”祭りといっ

た企画は、企業経営者の機動力を動員し、短時間で内容の濃いイベントの提供に成功している。また、自分の会社に避難者の状況に合わせた柔軟な雇用枠を確保したり、起業勉強会を企画するといった支援は、企業経営者ならではのものといえよう。さらに「あったかい道」は、代表者のAさんが、職業柄、「社会関係を断ち切られた人びとの困難な生活」を常に見てきており、「とにかく孤立させないこと」という点を最重要視した活動を行ったことが、活動の質を決めた面が大きかった。「あったかい道」の活動は、常にここを基盤に発想されており、それが活動に幅と深みを与えてきた。「みちのく会」の活動を結成から現在までサポートする姿勢のなかにもそれは貫かれている。

第4に、空いている雇用促進住宅があったという巡りあわせにより、自主避難者の集団居住が可能になり、そこにコミュニティが形成され、避難者活動の1つの拠点ができたことがあげられる。190万都市札幌に散り散りに居住していったとすれば、個人情報保護法の壁もあり、避難者を繋ぐことはさらに困難を極めたであろう。この雇用促進住宅には、結果として罹災証明をもたない自主避難者、とくに母子避難世帯が集住することになった。そのためほぼ全世帯が補償金の対象外で、補償金による「分断」も生じなかったこともまとりやすい条件であった。このように家族構成や条件が比較的似た人たちが集住できたことはこの団地を基盤にネットワークが構築しやすい条件があった。「チーム☆OK」もここに活動の基盤を置いてきた。

第5に、早い段階から避難者自身が動き出し、支援者と避難者が協力して支援のあり方を探るという活動が行われた点がある。「みちのく会」の結成をサポートしたのは「あったかい道」であり、「くらし隊」は「むすびば」のなかの1つのグループとして誕生しているし、「チーム☆OK」も避難者家族だけではな



く道民サポーターとともに活動する団体である。このように「支援する人—される人」という関係を超えて、両者の連携により活動が展開されたことで活動が常に活性化されていった。その連携が、お互いの立場を尊重した連携であったことは、「みちのく会」のFさんの次の言葉から明らかである。「避難者自助組織として成長できたのは、支援してくれる人たちが、これは自助団体であるという姿勢を貫いてくれたことが大きかった。自分たちは支援はするが、これはあなたたちの会なのだから自分たちで決めて下さいという姿勢を貫いてくれた。こうしなさいと言われたことは一度もない。」「支援する人—される人」という関係を超えて協力したとしても、両者がおかれた立場が同じになるわけではない。それぞれの立場を理解し、尊重し合いながら活動が展開されたことが重要なのである。

第6に、避難者がもっている特性に負うところも大きい。福島県や宮城県の人たちが津軽海峡を超えて北海道へ渡ることにはそれなりの覚悟が必要であると言われる。覚悟とは、そう簡単には戻れない遠隔地に避難することに伴う覚悟である。また、今回の震災ではインターネットやSNSでいかに情報を収集したかが避難行動に大きな影響を与えたと言われる。われわれのインタビューに応じてくれた避難者には、混乱のなかで冷静に情報を集め、友人と情報を交換しながら、最終的には自分の判断で北海道に避難することを決意した人が多い。避難のために家族や親族を説得し、多くのものを捨てる覚悟を決めて避難して来ている人たちも少なくない。つまり情報収集力、決断力、行動力を備えた人が多いのである。北海道において避難者団体の活動が活発なのは、こうした人材に支えられている面も大きいように思う。

第7に、北海道と札幌市は政治的にはねじれた状況にあったが、道庁が「あったかい道」「みちのく会」に、札幌市が「支援ネット」に、

それぞれ震災被災者支援事業を委託することで、相対的に独自の活動を展開でき、「ねじれ」を表面化させず、ゆるやかな結びつきを維持することができた。「ねじれ」がもたらすきしみが全くなかったというわけではないが、それぞれがパートナーを持つことで自然と棲み分けが進み、支援活動に関わりやすい関係が築かれていった面がある。

## 9-2 みえてきた課題

このように「北海道方式」と呼ばれる支援システムは、震災後3年の間、効果的に機能してきている。しかし、そこからはいくつかの課題もみえてきた。

第1に、行政と支援団体の関係に関してである。北海道では行政と支援団体の関係は比較的良好だった。これまでの災害や他地域の支援団体からは行政との関係構築が難しいという指摘がなされている<sup>(33)</sup>。ただし、北海道でも両者の関係づくりは手探りで進められ、行政担当者の個人的努力に依拠している面も大きかったと言われる。従って今回はこういう関係を築くことができたからといって次回もできる保障はない。災害時に行政と民間が連携して支援にあたるための公的な仕組みは存在していないのである。やはり緊急時の官民連携の仕組みを平時から構築しておく必要がある。

第2に、特に情報を共有するという点では、個人情報保護法の壁もありなかなか難しい面があった。行政が市民団体に事業委託した場合を除き、基本的に支援団体が避難者の住所などを知ることができなかった。そのため迅速な対応ができず、潜在化してしまった避難者もいたと思われる。情報共有のあり方について、もっとフォーマルなかたちを検討する必要がある。田並らの調査によれば、今回の震災への対応において、避難者名簿を公開、もしくは提供したケースが、都道府県で5.1%、市区町村で9.8%存在しており(田並、

2012), まったく不可能という訳ではないことがわかる。

第3に, 単年度主義からくる弊害である。避難者への住宅支援は1年毎の更新である。そのため住宅支援を受けている避難者は, 常に来年度はどうなるのかという不安を抱え, 先が見通せない状況に置かれる。そのことが将来設計が立てにくいという問題を生み出している。また, 「みちのく会」の活動を支えている震災等緊急雇用対策事業も1年単位の事業である。年度をまたいだ継続的な事業を, 計画的に実施することを難しくしている。他の補助金や助成金についても同様である。安定した活動を行うためには, 複数年の活動を保障するような工夫が必要と思われる。

第4に, 避難者を潜在化させない工夫についてである。「あったかい道」のAさんによれば, もっとも見えにくく孤立化のおそれがあるのは「単身で避難した中高年の男性」であるという。われわれの調査でもほとんどつかまえることができていない層である。他の自治体では, 「防災無線での呼びかけ」, 「町内会単位で避難者調査」, 「民間賃貸住宅の契約をする際の不動産業者からの情報提供」, 「医療機関からの情報提供」といった方法を採用したケースもある(田並, 2012)。こうした方法の可否も含めて, 避難者の動向をできるだけ把握できるような仕組みをどう構築するのか検討してみる必要はある。

第5に, 社会福祉協議会との関係である。北海道の場合, 今回の震災の支援活動において社会福祉協議会の影響力はきわめて小さかった。全国社会福祉協議会によれば, 東日本大震災を契機に26都府県で196の災害ボランティアセンターが設置されたが, 道内には設置されていない。むしろ, 今回の震災を機に災害対策計画を立て災害時にボランティアセンターを設置することを明文化する動きがみられ, 次の機会には今回とは異なる対応をとるものと思われる。ただし, 今回の東日

本大震災に際して社会福祉協議会が中心となり設立した災害ボランティアセンターが, 災害ボランティアの一般化と標準化を招いたという批判もある(関, 2013 菅, 2014)。自治体単位で設置されている社会福祉協議会とどのように連携していくのかは今後の課題といえよう。

以上のように「北海道方式」においても残された課題は少なくない。また, 今回は3年目までの総括を中心としたが, 震災避難者を取り巻く状況は4年目を迎えより複雑化してきている。そうした事実を丹念に把握していく試みに今後とも取り組んでいきたい。

#### 付記

本稿は, 2014年度札幌学院大学研究促進奨励金(B)「北海道における東日本大震災の被災者受入支援と避難者互助組織に関する調査研究」(SGU-BG 14-192004-05, 研究代表者・小内純子), および文部科学省科学研究費補助金(基盤研究(B)): 研究課題「大規模災害における創発型自治体間支援とそのフィードバック効果に関する研究」(2013~2017年度, 研究代表者: 横田尚俊<山口大学>, 課題番号25285153)に基づく研究成果の一部をなすものである。

#### 注

- (1) NPO法人「みんな地球の子どもじゃん!」が2011年6月から2012年11月にかけて, 少なくとも11回にわたり自主避難者を北海道に送り込んでいる。特に, 2011年6月と7月が多く, それぞれ10組27人, 19組70人がこのNPO法人を介して北海道へ避難して来ている。
- (2) 「対口支援」とは, 四川省大地震に際して中国政府がとった「一対一の支援体制」を指す。中国政府は被災しなかった19の省・直轄市にそれぞれ被災地の1つの県・市を特定し, 普及活動を支援した。詳しくは外岡(2012)の第3章

参照。

- (3) 総務省は2011年4月25日に、広域避難者の情報を集約するために「全国避難者情報システム」を開設した。北海道では、3月31日に独自に北海道避難者サポート登録制度「ふるさとネット」を立ち上げており(田並, 2012:18), 避難者が申し出れば両方のシステムに登録されることになる。罹災証明書や被災証明書の有無にかかわらず、希望すれば登録でき、情報誌の配布や避難元情報の提供などを受けることができる。
- (4) 北海道避難者アシスト協議会については「6-1みちのく会の活動」を参照のこと。ここでは報告書の2章「北海道内の避難者の実態調査」結果を用いる。なおこの調査は、道による北海道避難者アシスト協議会への委託事業として行われたものである。
- (5) 2014年6月に行われた研究会における「みちのく会」相談役Aさんの報告による。
- (6) 北海道は、避難者向けに「東日本大震災被災者の皆様へ～北海道が皆様のためにできること～」というチラシ(B4判裏表)を作成、配布している。そこに支援内容が簡潔にまとめられている。
- (7) 入居できた自主避難のうち南関東(茨城県、栃木県以外)からの避難者については2014年3月末をもって家賃補助は廃止された。茨城県、栃木県からの自主避難者に関しても2015年3月末で家賃補助が打ち切られる。
- (8) 東日本大震災においては、「情報をいかにして集めたか、が今回の原発事故に対する行動に極めて大きな影響を与えている」と言われる(宝田, 2012:277)。北海道へ避難してきた人たちのなかには、SNSやツイッターで積極的に情報を収集していた人が多い。
- (9) 委託業務内容については、「6-1みちのく会の活動」参照。
- (10) 「生活支援ほっとニュース」の発行は2014年4月から月1回となっている。
- (11) 「さばーとほっと基金」については、以下の札

幌市 HP を参照のこと。

- <http://www.city.sapporo.jp/shimin/support/kikin/>
- (12) NPO法人ねおすについてはHP (<http://www.neos.gr.jp/>)参照。また、ねおすの支援活動については、パンフレット『233 days 2011年3月13日～10月31日 ねおすの被災地支援活動』(2012年3月発行)に詳しい。
  - (13) 「北海道NPOファンド」とは、北教組書記長・副委員長で、札幌地区労働組合協議会議長を長年務め、1997年に他界された越智喜代秋氏の遺言で遺産の一部をNPO活動に寄贈する旨意思表示したことから設立された団体。当初は、「北海道NPO越智基金」と命名されたが、2011年3月に幅広く市民活動を支援するファンドとして活動を進めるため、「北海道NPOファンド」と名称を改めている。2002年12月にNPO法人格を取得している。
  - (14) 札幌市が支援ネットへ「被災者のためのネットワークづくり支援授業」として委託した業務の委託料は、2011年度9345000円、2012年度11991000円、2013年度13111350円、2014年度8698320円である。2014年度からは一般会計からの支出となり、金額も減額されている。
  - (15) 当初は、「むすびば」の活動は運営事務局中心に進められていたが、各チームの活動が成熟していくに従い運営事務局と各チームの間で方針が食い違う場面が出てきた。そのため2012年3月に各チームの独立性を認めただちでコンソーシアム方式が採用されることになる。
  - (16) 「むすびば」の多様な活動については、「むすんでひらけ」(札幌むすびば窓口便り)第21号の特集「三年目のむすびば」を参照のこと。また、2012年2月11日、12日に福島市で行われた「放射能からいのちを守る全国サミット」に参加する際、『むすびば報告集』が作成されている。なお「むすんでひらけ」は第23号(2013年12月22日発行)まで発行されている。
  - (17) このチームは2011年4月29日から5月7日に岩手県大槌町・花巻市で第1回目を実施し

て以降、2013年6月までに38日間、44ヵ所で“健康棒楽々マッサージ”のワークショップを開催してきている。また、2014年3月末をもって「むすびば」は解散するが、「いやし隊・気功」チームはそれ以降も、「ゆる・ほかプロジェクトチーム健康棒」として活動を継続している。

- (18) 北海道南西沖地震の際には、5千トンを超える救援物資が送られ、そのうち1千2百トンを超える衣類が焼却されたり埋め立てられ、その保管料に1億2千万円かかったとされる(野田, 1994: 47)。これ以降、救援物資は「第2の災害」と言われるようになる。
- (19) 突然被災者となり、援助物資をもらわなくてはならなくなったことに対して自尊心を傷つけられたと感じる避難者も少なくない。例えば、「自分自身の衣服がないこと、そのような必需品まで他者に頼らねばならないことは、屈辱と困窮の気持ちをつのらせる」とされる(Raphael, 1986=1988: 210)。
- (20) 「うけいれ隊」の活動については、東日本震災市民支援ネットワーク・札幌(2012)『うけいれ隊1年間の活動 被災者支援の新たな試み』、および前掲「むすんでひらけ」第21号を参照のこと。
- (21) 後日、彼女が「被災者が主体的に考える“支援”」というテーマで行った講演記録でこのように語っている。この講演記録は、東日本震災市民支援ネットワーク・札幌「むすびば通信(号外)」(2012年2月3日発行)に掲載されている。
- (22) 注の(1)を参照。
- (23) 各チームの活動内容は、前掲「むすんでひらけ」第21号を参照のこと。
- (24) 「いのち全国サミット」を契機に、支援団体の全国組織の立ち上げが目指され、2012年9月に「3.11 受入全国協議会」が結成される。結成当時の参加団体は23団体、2014年5月末現在全国の53団体が参加しており活動は現在も続いている。例えば移住や保養の相談に対応する「ほよーん相談会」を、学校が長期休暇に入る前

の時期に合わせて年3回開催している。この全国組織の共同代表にDさん、事務局長にBさんが就任している。

- (25) “ようこそあったかい道”の企画には、様々な工夫がなされている。Aさんによると、家財道具の無料配布の場合、物資の取り合いや必要のないものまで持っていくということが起こりがちであるという。それを防ぐために当日会場のみで使用できる通貨(このばあい“道通貨”と称した)を作り、来場者の世帯員数に合わせて配布した。支援物資には“〇〇道”という値段を付け、来場者には配布された“道通貨”の範囲内で「購入」してもらう方法がとられた。こうすることで、家族で相談して1番必要なものを選択するようになり、選ぶ楽しさもあって、その場の雰囲気良くなるという。イベントが成功するか否かにとって、こういう細かい配慮が実は重要なかもしれない。
- (26) “みちのくあったかい道”祭りは、避難者同士のコミュニケーションを図るという目的のほか、祭りの成功という共通目標に向かって取り組むことで心のケアを行うこと、および祭りの収益で生活費を確保することを目指して行われた。準備期間が短く開催を危ぶむ声が多いなかで5000人を集めて大成功を収めている。企画に参加した避難者は7世帯で、屋台などの売り上げから1世帯当たり10万円程度の生活費を確保している。
- (27) 一時帰郷支援制度を利用した人には、一時帰郷情報発信レポート(400字程度)が課されており、年度末には、全レポートを掲載した情報誌「KaRa からから」臨時増刊号が発行されている。
- (28) 被災者が精神的克服をしていくために、自分の体験や感情を話すこと(「トーキングスルー」)、特に同じ経験をした同士が語り合い共感し合うこと、その過程で涙を流すことは、きわめて重要であると言われる(Raphael, 1986=1988: 148-153)。
- (29) この点は、金菱(2014)らが主張する「“過剰”



なコミュニティの役割」と同じような機能を果たしていると考えられる。

- (30) Gさんは、「弱さゆえに強くなれる」という事実を「逆転の魔法」と呼んでいる。Gさんは、震災以前の経験を通してこの「逆転の魔法」の力をすでに体得しており、それを「チーム☆OK」の活動にも生かしている。
- (31) 「チーム☆OK」や「みちくの会」の活動については、塚本（2014）参照のこと。
- (32) 本稿で取り上げたほかに道内には多くの支援団体が存在し活動を展開してきた。例えば、2013年6月に北海道広域避難アシスト協議会が発行する広報紙「KARA から」第2号には、道内の支援団体として、「あさひかわサポートネットワーク」、「被災者を支援する会」（北広島市）、「夕張夢再生館」、「被災者支援ネットワーク釧路」、「北海道被災者受け入れ支援ネットワーク」（平取町）、「函館・むすびば」が紹介されている。また、札幌市内には、「チェルノブイリへのかけはし」という長い活動歴がある団体や「ふくしまの子どもたちを守る会・北海道」などがあり、保養を中心とした支援活動を行っている。
- (33) 例えば、有珠山噴火に際して開局した臨時災害放送局FMレイクトピアの運営において、最後まで放送局側と行政側との対立が続いた事実が指摘されている（小内、2005）。

#### <参考文献>

- 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過程——埼玉県下の8市町村を事例として——」『地域社会学会年報』第25集，143-156。
- 北海道避難者アシスト協議会（2013）『東日本大震災・避難者受入支援事業』報告書。
- 岩崎信彦・矢澤澄子監修，玉野和志・三本松政之編（2006）『地域社会の政策とガバナンス』（地域社会学講座3），東信堂
- 金菱清（2014）「彷徨える魂の行方——災害死の再定位と“過剰な”コミュニティ」荻野昌弘・蘭信三編著『3・11以前の社会学 阪神・淡路大震災から東日本大震災へ』生活書院，35-62。
- 高坂健次（1999）「行政と政策スコープ——規範的 sociology の課題」岩崎信彦ほか編『阪神・淡路大震災の社会学』第2巻，昭和堂，345-354。
- 松井克浩（2013）「新潟県における広域避難者の現状と支援」東北社会学会『社会学年報』No.42，61-71
- 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——」長谷部俊治・船橋晴俊編著『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，191-220。
- 似田貝香門（2008）『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』東信堂
- 野田正彰（1994）『災害救援の文化を創る——奥尻と島原——』岩波ブックレット No.360。
- 小内純子（2005）「臨時災害放送局FMレイクトピアが残した教訓」『地域メディアの広がりと住民間ネットワークの形成に関する研究』科学研究費補助金研究成果報告書，41-49。
- 関 嘉寛（2013）「東日本大震災における市民の力と復興——阪神・淡路大震災／新潟県中越地震後との比較——」田中重好・船橋晴俊・正村俊之『東日本大震災と社会学』ミネルヴァ書房，71-103。
- 菅磨志保（2014）「震災ボランティア——助け合いの新たな仕組みの可能性と課題」荻野昌弘・蘭信三編著『3・11以前の社会学 阪神・淡路大震災から東日本大震災へ』生活書院，90-121。
- 外岡秀俊（2012）『3・11 複合汚染』岩波新書。
- 高木竜輔（2014）「福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題」『地域社会学会年報』第26集，29-43。
- 高橋征仁（2013）「沖縄県における原発事故避難者と支援ネットワークの研究Ⅰ～弱い絆の強さ」『山口大学文学会志』，79-97。
- 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『原発避難論』明石書房, 267-302.
- 田並尚恵 (2010) 「阪神・淡路大震災の県外被災者の今 — 震災から 15 年」関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究』第 2 号, 143-159.
- 田並尚恵 (2011) 「域外避難者に対する情報提供 — 三宅島噴火災害の避難者調査を中心に」関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究』第 3 号, 167-175.
- 田並尚恵 (2012) 「東日本大震災における県外避難者への支援 — 受入れ自治体調査結果から」関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究』第 4 号, 15-24.
- 塚本裕子 (2014) 「震災 (原発) 避難者から学ぶこと」全国生活指導研究協議会北海道支部『北海道の生活指導』No.18, 78-80.
- Raphael, Beverley (1986) *When Disaster Strikes*, Basic Books=(1988) 石丸 正 (訳) 『災害が襲うとき カタストロフィの精神医学』みすず書房.
- 山下祐介・菅磨志保 (1999) 「緊急支援システムと災害ボランティア」岩崎信彦ほか編『阪神・淡路大震災の社会学』第 1 巻, 昭和堂, 314-333.
- 山下祐介・菅磨志保 (2002) 『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房.