

### 3-2. タウンミーティングの経緯

#### (1) タウンミーティングの実施準備

タウンミーティングは2012年7月から2013年3月までに施行版も含めて9回開催された(資料表参照)。毎回のタウンミーティングは町民だけで話すクロード会議と支援者やマスコミ等も入れて行うオープン会議で構成した。

会議のルールとして設けた、「お互いの立場を尊重すること」が守られ、特に、町民だけのクロード会議においては、立場が異なっても故郷の言葉で語ることの安心感や共感の場面となった。最初は各々が避難の経緯や現在の生活の問題を話すことから始まる。それはほとんどの町民にとってとてもつらい体験であるはずである。しかし、涙ぐむこともあるが、懐かしさもあり、笑いさえでる時間であった。国や町が開催する「説明会」が、怒りと非難の応酬になることとは対照的である。その結果を集約して2013年2月16日に町や国に対して提起する公開討論会「とみおか未来会議」の開催につなげていった。

タウンミーティングの実施に先立ち、TCFの幹部、支部長や協力していた研究者は、試行版を実施した。避難者の問題は多様であり、置かれている立場や事情も異なっていることによる分断は、当時すでに進行していた。そのような当事者が集まる場において、町民の対立をあおる場になってしまうこと、町や国の説明会でみられるような「ガス抜き」の場になってしまい、考える場にならないことをTCFのメンバーは危惧していた。そのため、最初にいわきで行った試行版のタウンミーティングは本当に「おそろおそろ」であった。その中から会議の構成や、ルールが作られていった。

- ① マスコミや支援者を入れない町民だけの「クロード会議」とマスコミや支援者も入れた「オープン会議」で構成する。
- ② クロード会議では、世帯主、主婦、高齢者など属性別にグループ化し、話しやすい状況を作る。テーブルをごとに出てきた声を付箋紙に書き出し、ビジュアル化する。(研究者が協力)
- ③ 会議のルールの作成  
「人の話に耳を傾け」「否定的な言動をつつしみ」「相手の立場に立って発言する」
- ④ オープン会議では、クロード会議の結果を報告しながら、マスコミや支援者に対して、情報発信をしていくことを考える。

研究者のかかわり方について、最初は進行、書き出しの両方を手伝っていたが、いわきのタウンミーティング(9月)からは、TCFのメンバーが進行を行うようになった。研究者は、タウンミーティングのテーブルごとのまとめ、オープン会議のまとめを毎回作成した。また、町民の声の構造化作業も並行して進めていった。

#### (2) タウンミーティングでできた町民の声

ここでは、タウンミーティングの声をまとめたTCFの活動記録から町民の声をまとめてみたい。タウンミーティングの声でまず上がるのは、当たり前の

生活を取り戻したい、普通の生活をしたい、ということである。ある男性は次のように語り、参加者の共感を得ていた。

「私はすごい野球が好きで、富岡のチームで野球をやっていました、けれどもみんな県外へと避難したので、震災から1年間は全くしませんでした。(その後何回か集まって試合をしましたが)試合が終わればみんなバラバラになるんです。些細なことなのでしょうけれども「何でみんな別々のところに帰らなくてはいけないんだろう」「これはなんなのだろう・・・」

仕事や子供の教育のことや避難の経緯により、家族がバラバラになっている。子育てを支えていた親世代との交流や友人のネットワークも失った。高齢者は孤独を感じ、世帯主世代は、仕事の基盤を失いどうやって家族を支えていくのか悩んでいた。

仮の生活は「水草の上で暮らしているような不安感」である。情報の不足にも悩む。

子どものこと、親のこと、狭間の世代は迷う。高齢者にとって環境変化のつらさ、周りに誰もいない寂しさがつり、若干の未来に道しるべがほしいという切実な声があった。

住む場所を定められない。そのことが仕事を再開する目途が立たないことにつながり、避難者であることで就業できない。親である自分たちの生活の見通しが立たないのに、子供の学校や進路のことは、迫っている課題である。

これらの、避難生活の大変さを語る中から、「とみおか」のこれからについての問題を、町民たちが口に始める。

「とみおかに帰りたいと思うのね、空の色みると、いつも青空だったもんね」

「10年後、20年後でも富岡は富岡だな」

「でも、子供や孫が里帰りできない町は・・・」

町民たちは、故郷を残したいという希望を持ちながら、その方法がわからない。その先には、住民票の問題や区域再編の問題が話し合われるようになる。それは、誰かがやってくれるのではなく、自分たちが取り組まなくてはならないことに気づいていく。さらに、町民たちが直接会って話すことの意味にも言及する。

「自分たちで切り開いていかななくてはならない」(世帯主)

「声をあげることをあきらめちゃいけない」(主婦)

「直接会ってはなすことに意味がある。町の人とだと安心して話せる」(

「知らない人であってもどこか心を通わせる、ストーンと入っていける」(高齢者)

「新しい空は自分で開いていかななくては・・・」

### (3) タウンミーティング活動の結果

参加者の満足度は高いものであった。ほとんどの人が、避難してから1年以上たつが、このような形で話す場はなかったという評価をしていた。クローズド会議のように、町民だけで話す場、説明を聞くだけでなく自分の言葉で話せる場に対する評価はとても高かったと言えるだろう。このタウンミーティング

の参加者に後日、聞き取り調査を実施した時にも、実は、この時が、初めて自分の避難のことや、町での生活の話をした場であったという声もあった。加えて、ここに出てきた声はどうつながっていくのかに対する期待と不安も多くあった。

また、TCF のメンバー、とりわけ幹部として運営にも中心にかかわった人々については、自分たちの問題理解の深まりがあった。依然として解けない問題ではあるが、わけのわからない怒りから、それぞれが言葉を持って発信をするようになっていった。彼らは様々な取材も受け、声を挙げていくことを実践し始めている。

一方で、課題も見えてきた。それは、タウンミーティングの声を「一部の人の意見」でないという形にするためにはどうすればいいのかと言うことであり、「町（長）」や「国」に届けなくてはならないということであった。

参加した人の評価は高かったが、タウンミーティングの参加者は、あまり増えなかった。それに対し、回を追うごとに、マスコミや支援者からの取材や問い合わせは多くなっていった。マスコミはこれまで出てこなかった声を拾えることを、支援者は、支援の糸口や支援の場に出てこない理由を求めているといえる。

一方、タウンミーティングで避難者の声を積み上げていくという時間のかかる活動をしている間にも避難者をめぐる事態は深刻さを増していった。周辺の自治体が次々に、区域再編を受け入れ、南に隣接する檜葉町は 2012 年 9 月 1 日には警戒区域から避難指示解除準備区域となった。しかし、次々に区域再編を実施している周辺自治体では、住民がなかなか戻らないこと、除染が遅々として進まないことも事実であった。これら周辺自治体と比べても、格段に線量の高い富岡町で、しかも町を三分割して区域再編を行うことは、町民にとっても、自治体にとっても、ますます困難な状況になることは明白である。しかもその時期は迫ってきていた。せつかく積み上げた住民の声を、発信する必要があった。政権交代もあり、当初 2012 年 11 月にもと考えていた公開討論会は、2013 年 2 月 16 日に郡山ビッグパレットで開催することとなった。

### 3-3. 公開討論会の実施

#### (1) 公開討論会に向けての準備

タウンミーティングで出てきた声から公開討論会を実施するため、TCF は次の 3 つの作業を行った。①タウンミーティング活動を含む冊子の作成 ②被害構造のまとめ ③質問の作成である。

TCF の 1 年間の活動記録（全 30 ページ）の半分のページは、タウンミーティングで出された発言を、世代や性別で取りまとめ、研究者がコメントをつけたものとなった。タウンミーティングからの声の一部は、公開討論会の冒頭で富岡町の映像を背景に、TCF のメンバーが朗読した。第二節で紹介した町民の声はこの冊子によっている。

被害構造のまとめは、TCF メンバーと研究者が、タウンミーティングの発言

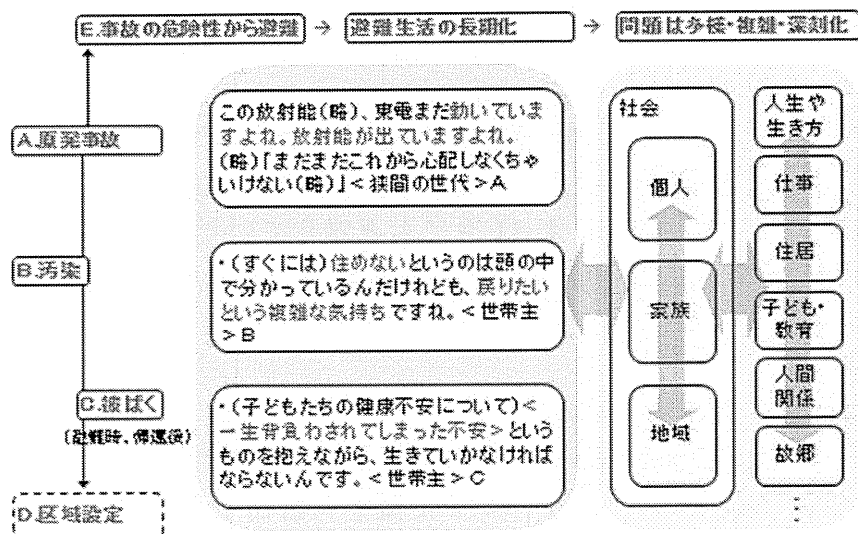
から、避難者が失ったもの、背負わされたものを整理した。内容分類ではなく、町民が、「町に帰れない」と考える根拠に従って構造化したのが「問題構造1」の図である。公開討論会の際に、研究会メンバーの佐藤彰彦が登壇して発表した。原発事故が発生し、地域が汚染され、個々人は被ばくをした。避難の発端は、「事故の危険性からの避難」であった。（避難指示区域の設定と警戒区域の設定）この避難指示については、原因となった事故について2011年12月6日に収束宣言が出された。その後、それに基づいて、区域見直しが実施されてようとしているが、町民の受け止め方は異なる。事故は収束しておらず、汚染された地域は安全ではないと考えている。

これらの結果として、多くの町民は「避難」を継続し長期化を余儀なくされている。生活空間であったくまち>から避難したことにより、失ったものは、個人レベルにとどまらず、家族レベル、地域レベルにまで拡大した。彼らは、さまざまな人間関係はおろか、人生や生き方まで奪われたのである。

問題構造3の図で示したように、帰りたい気持ちがあっても様々な理由で帰れない問題についての政策的対応が不十分なまま、帰還原則スキームによる区域再編、賠償問題が進み、避難者は選択を迫られている。問題が深刻なのは、個人だけではなく自治体さえも存続の危機にあることである。

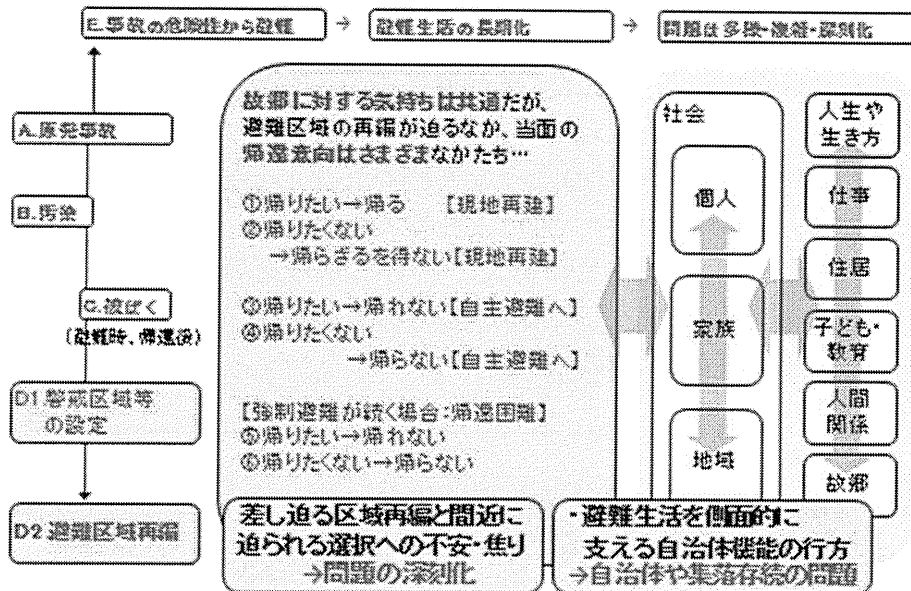
## タウンミーティングからみえてきた問題構造-1

→事故対応や避難の経緯から問題は多様・複雑・深刻に



# タウンミーティングからみえてきた問題構造-3

→政策的な対応が不十分なまま進む区域再編/賠償問題



出所) 佐藤彰彦「タウンミーティングからあがった町民の〈声〉とそこからみえる問題構造」(2013年2月16日「とみおか未来会議」発表資料より)

## (2) 公開討論会の実施

この被害構造の分析から、問うべきこととして作成した質問は以下の通りであった。登壇予定者は、町長、町議会議員、復興大臣、環境大臣であった。公開討論会のコーディネーターを引き受けた下村健一(元 TBS アナウンサー 前管内閣首相補佐官)とともに、TCF 幹部と研究者は、国が来た場合と、来なかった場合、両方の想定問答集をつくり

住民が確認しなければならない問題点があるか、繰り返し議論をした。しかし、段取りもあったが、結果として国は討論会には出席しなかった。

とみおかの未来のために  
私たちが今日確認したいこと・話し合いたいこと

とみおか子ども未来  
ネットワーク

2013年2月16日

1. 原発事故は本当に「収束」したのか。「年間 20mSv 以下」で本当に安全か。誰がそれを決めるのか。
2. 警戒区域の解除と区域再編は、誰の責任で行われるのか。その前提として、警戒区域の設定は誰がどのように行ったのか。

3. 警戒区域解除後の、区域内の管理責任はだれが負うのか。
4. 町民一律の賠償を望む。区域再編と賠償は別の話ではないか。
5. 賠償の基準づくりには、当事者である被害者（町民）が入るべきではないか。
6. 5年間の避難先での生活保障は、誰が責任を負うのか。5年後さらに帰れない場合、どうなるのか。
7. 住民票を他に移動すると、どのような不利益が生じるか。また多くの町民が住民票を移した場合、町はどうするのか。
8. 私たち、被災者（町民）がともに考え、ともに立ち上がるための場、国や行政に声を届ける場を、これからどうやって作っていくか。  
（「とみおか未来会議」継続の検討）

公開討論会は、これまで町民の側から一体とみられていた国と町のやり取りを、町民が確認する場となった。町長は「事故は収束していないと思うし、せめて年間1 mSv まで下がらなければ帰還できない」と考えていると明言した。区域再編について、国が決めていること、町は一律賠償を求めてきたが、現在の形での妥協になるまで、国とせめぎあいがあったことも述べた。町民が求める、「人がいてこそこの<まち>」のために、自治体と町民の相互理解は進んだ。しかし、区域再編がなされ、区域内の管理責任が徐々に自治体に移ってくること、5年間の生活保障は「求めていく」が先は見えないこと、なによりも、自治体の将来は不安定であることも同時に明らかになった。町長は「二重の住民票の必要性」を国に訴えていきたいとし、今後も討論の場をもつことに賛同した。

#### 4. タウンミーティングの意義と問題点

タウンミーティング事業は、参加者の満足度の高さ、声を積み上げて問題を明らかにしていくプロセスが、何とか国や東電に伝えてほしいという思いを背景に公開討論会へとつながった意義は大きい。なによりも、ネットワークのメンバーのエンパワーメントは大かったといえる。メンバー同士の信頼感や前向きな思考、つながりの拡大にはつながった。しかし「富岡町」の将来に関する成果にはあまりつながらなかった。ソーシャルキャピタルは高まったが結果は限定的であったと言える。確かにタウンミーティングの実施によって問題の理解や共有に一定の効果は見られた。しかし、自分たちの未来と町の将来を自分たちで考えたいという彼らの運動はほとんど実を結んでいない。震災以降の政権交代や原子力政策の方向性、健康被害、自治体のあり方等は、一方的に進められている。

TCFの活動の中心としてのタウンミーティングは、準備期間も含めて約1年の活動を経て形を変えていくことになっている。その理由は以下の主に3点で

あろう。

- ①人が集まらないこと
- ②区域再編の実施による問題点の変化
- ③自治体との関係、「まち」のとらえ方

避難当初、誰がどこに避難したのかわからなかった。町が実施した天栄村の子ども「つどい」や各地の交流会で出会うこと、町が作成した「町民電話帳」などを通じ、必要な情報は得られたのかもしれない。つながりを求める場としての交流会は当初は必要であったが、連絡先がわかってしまえば、立場の違う人々が集まる場に行くこと自体が非常に辛いものになってしまう面もある。

区域再編が実施されてしまい、町の将来を考えるというタウンミーティング開始時点の目的に変化がある。タウンミーティングの手法でこの問題が変わらなかったこともある。

県外県内格差は、始めた当時は情報の格差であった。しかし、時間が経過するにつれて、それは、しがらみの差にもなってくる。県内に「残ること」「戻ること」は、故郷との思いの差ではなく、さまざまなしがらみのため、「残らざるを得ない」「戻らざるを得ない」違いになりつつある。2年以上が経過し、「区域見直し」後の生活設計が現実のものとなってきた時点で、町民にとって確かなことは、町が3つの区域に分断されることであり、その状況下で、「普通の暮らし」が戻ってくる目途はたたないことである。一方で、この見直しによって、自分たちが避難者ではなくなる道筋も見えてきた。すなわち、精神的賠償のや災害対策特例法の下で行われている、みなし仮設も含めた仮設住宅支援や税金の免除等の特例も先は見えない。

タウンミーティングの中から見出された問題点は、何をつなぐのか、未来の「ふるさと」とは何かであったのかもしれない。補償や賠償は「個人」や「過去」しか対象にしていない。

しかも「主体性」は無視されている。タウンミーティングで出された「失われたもの」は 集団、ネットワーク、歴史（人生）の喪失、であり、「背負わされたもの」は将来にわたる健康不安、将来にわたる地域の不安であった。これら町民が持っている喪失感と不安は、自治体としての町、地域空間を持たないネットワーク自治体の苦悩でもあることが、公開討論会で町民と町(町長、町議会議長)が共有できたことは一つの成果であるかもしれない。

## 5. 結論

タウンミーティングの手法は、ソーシャルキャピタル形成において、一定の有効性をもつといえる。特にクロード会議で見られた、町民だけで語る場で得られる信頼感、一体感は、問題の共有、参加者のエンパワーメントにつながった。この1年だけを見ても、避難者の状況はより見えにくくなっており、当事者が自ら声を上げる必要は増している。当事者ネットワークの意義およびそれをソーシャルキャピタルにまでつなげていく仕組みや事業は不可欠な取り組みと言える。

しかし、「空間」を奪われた広域避難者のネットワークが地域空間を基礎とした自治体（原発避難のケースにおいては自治体もその空間から避難している）の問題を扱うことの困難が今回の事例では決定的であった。区域再編（富岡町の場合は2013年3月25日）を境に、避難者と自治体は、「町民」として「富岡町」とどうかかわるのかの新たな段階に入る。富岡町の区域再編実施が近づいた3月13日、福島第一原発では、停電事故が発生し、その情報の公開が遅れるという事態が起こった。事故はまだ収束したとは到底言えないこと、事故後に見られた、情報連絡の不徹底が改善されていないことが明らかになった。中間貯蔵施設についての検討も始まったばかりである。TCFがタウンミーティング事業を開始したころの避難者は、先が見えなくて不安な状況であった。先が見えないのに選択を迫られる状況に、避難者は追い込まれつつある。

#### 参考文献

とみおか子ども未来ネットワーク(2013)『活動記録』 vol.1



**事故の経緯 政府の対応 自治体の対応 + とみおか子ども未来ネットワークのTM活動**

<2011>

3	11	14:46 地震発生 15:27 津波発生 1F全電源喪失
		21:23 3km圏内避難指示、10km圏内退避指示
3	12	5:44 10km圏内避難指示 7:45 (2F 3km圏内避難指示 10km圏内退避指示) <富岡町 川内村へ向けて役場機能の移転と住民避難> <富岡町 埼玉県杉戸町へ約200人集団避難>
		15:36 1号機水素爆発 (17:39 2F 10km圏内避難指示)
		18:25 1F 20km圏内避難指示
3	14	11:01 3号機水素爆発
3	15	6時頃 2号機にて爆発音 4号機外壁破損 11:00 20~30km圏退避指示
3	16	<富岡町 郡山ビッグパレットへ役場機能移転 >
3	23	原子力安全委員会 SPEEDIのデータを公表
3	25	20~30km圏自主避難自主避難要請
4	21	20km圏内を警戒区域に指定
4	22	計画的避難区域 緊急期避難準備区域を設定
5	12	東電メルトダウンを認める
6	7	政府メルトスルーを認める
6		<富岡町 応急仮設住宅 入居開始 6月~>
6	30	特定避難勧奨地点を指定
7	19	ステップ1の終了宣言 <富岡町 一次帰宅 始まる 7月~>
8	5	原子力損害賠償紛争審査会(原陪審) 中間指針 <福島県 県民健康調査 8月~>
8	30	東電 「補償基準」提示 ご請求の案内送付 受付開始
8	31	<ビッグパレット避難所閉鎖>
9	1	原発ADR 受付開始
9	30	緊急時避難準備区域の解除
12	6	原陪審 中間指針追補
12	16	政府ステップ2の完了を宣言(収束宣言)
12		<富岡町復興ビジョンに関する町民意向調査 8--22日>
12	19	<富岡町 役場を郡山市大槻町に移転 >
<2012>		
2	10	<富岡町 復興ビジョン>
2	11	■とみおか子ども未来ネットワーク発足
3		<富岡町 除染モデル事業 3月>
3	10	政府 中間貯蔵施設を双葉郡に設置要請
3	16	原陪審 区域再編にともなう賠償指針
3	31	<福島県復興再生特別措置法> →4月1日施行
4	1	川内村、田村市 警戒区域→避難指示解除準備区域へ
4	16	南相馬 警戒区域の区域再編
6	9	政府の賠償基準案の提示 ◆TCF タウンミーティング (試行) in いわき
6	15	飯館村 区域再編決定 → 7月17日施行 <富岡町タブレット配布>
6	20	東電「事故調」報告書公表
7	5	国会「事故調」報告書公表
7	7	◆TCF タウンミーティング in 宇都宮
7	13	政府「福島復興再生基本方針」閣議決定
7	20	資源エネルギー庁「避難区域の見直しに伴う賠償基準の考え方
7	23	政府「事故調」報告書公表 <富岡町 町民意向調査 7~8月>
9	1	楢葉町 区域再編 警戒区域 → 避難指示解除準備区域へ
9	1	<富岡町 賠償に関する説明会 (いわき市) >
9	8	◆TCF タウンミーティング in いわき
9	22	◆TCF タウンミーティング in 長岡
9	26	<富岡町 「今後5年間帰還せず」宣言>
10	9	<富岡町災害復興計画>
10	23	<富岡町町民電話帳配布>
10	27	◆TCF タウンミーティング in 郡山
10	29	環境省「中間貯蔵施設 等の基本的考え方 について」(ロードマップ)
11	17	◆TCF タウンミーティング in 横浜
12	4	<富岡町区域再編案>
12	10	大熊町 区域再編
12	19	総務省 避難先住所の証明書の発行を発表 (実施は2月から、富岡町の受付は4月から)

<2013>

1	24	~ <富岡町区域再編に関する説明会 郡山 いわき 東京 長岡 横浜他>
1	12	◆TCFタウンミーティング in いわき
2	11	◆TCFタウンミーティング in 東京 (飯田橋)
2	16	■TCF公開討論会
3	13	「安倍政権としては収束したとは認識していない」(事実上の収束宣言撤回)
3	18	1F 停電事故
3	23	◆TCFタウンミーティング in 埼玉 (大宮)
3	25	富岡町 区域再編
3	30	浪江町 区域再編
4	1	<富岡町 届出避難場所証明書の発行 開始>
4	6	1F 汚染水漏れ
5	18	■とみおか子ども未来ネットワークNPO法人化 (予定)

埼玉県における原発・県外避難者のネットワークと自治体の避難者対応・支援  
 西城戸誠（法政大学）・原田峻（立正大学非常勤講師）

1. はじめに：問題関心と問題の所在

1-1. なぜ、埼玉県への避難者を取り上げるのか？

2011年3月11日に発生した東日本大震災と福島第一原発事故により、原発周辺地域の住民たちは福島県内、県外へと避難を余儀なくされている。福島第一原発事故の発生直後に、日本全国で避難所が形成され、避難所が閉鎖された後は、公営住宅や、借り上げ住宅<sup>3</sup>に避難者は移動することになった。震災から2年経った現在も、福島県外への避難者は全国で約5万7千人におよび、長い避難生活が続いている（図1）。

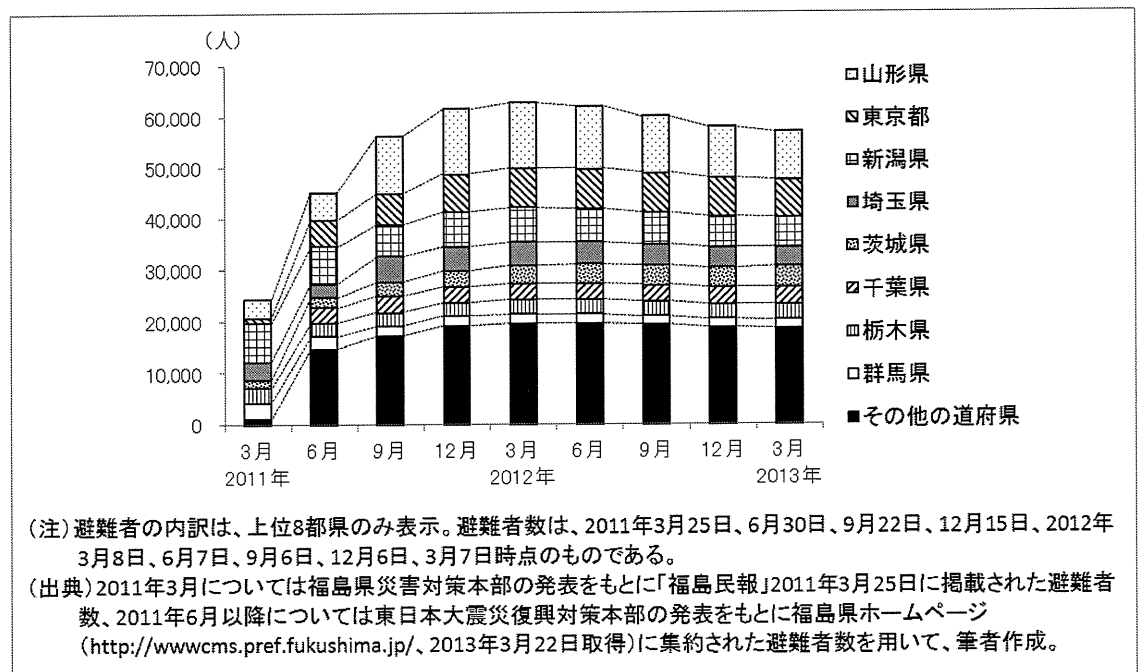


図1 福島県からの県外避難者数とその避難先

筆者らは、震災直後から、埼玉県への原発避難者の実態と、避難者への支援体制に関する調査研究を行ってきた。筆者の一人の原田は、2011年3月に避難者2500名を受け入れたさいたまスーパーアリーナでの支援活動を行い、その後の埼玉県内の避難者支援イベント等の手伝いをしながら、支援団体への継続的な聴き取りを実施してきた（原田，2012）。また、西城戸・原田（2012）では、埼玉県内に避難してきた富岡町住民の声をもとに、彼らがどのように避難し、現在、どのような状況におかれているのか、その一端を明らかにし、多様

<sup>3</sup> 都道府県が民間賃貸住宅を借り上げ、2年分の家賃や敷金・礼金・仲介手数料などが国庫負担となるもの。

な避難者の避難プロセスやその後の置かれた生活状況、避難者の苦悩とそれらから推察される社会的な課題を導き出した。さらに、埼玉県杉戸町と越谷市の事例から、原発避難者に対する「支援」の諸相を、受け入れ自治体の対応と支援者団体の2つの側面から捉えてきた。これらの調査や支援を通じて、筆者らは、避難者が避難した地域、現在も住んでいる避難先の地域が、避難者支援の重要な鍵になると考えている。既存の議論の多くは、被害の構造がマクロレベルで議論され、ルポのように避難者の被害がミクロで語られてきたが、その間にあるメゾレベルの地域や組織・集団やそのネットワークが、避難者の受け入れや避難生活を左右していると考えられるからである。

なお、なぜ、埼玉に着目するかという点については、第一に、埼玉県への避難者数が相対的に多かったことが挙げられる。福島県から県外に避難している住民の数の推移を見ると、埼玉県は山形県・新潟県・東京都に次ぐ4番目の多さを長らく示しており、2013年3月7日時点で3772人となっている(図1)。さらに、宮城県・岩手県等からの避難者も含めると、同日時点で3989人が埼玉県内に避難している<sup>4</sup>。ただし、この数字は、あくまで国や福島県が把握している避難者数である。筆者(原田)も含めた埼玉県内の支援団体が、埼玉県内の各自治体にアンケートを行い、独自に集計した結果によれば、2013年3月時点で6750人という避難者数が指摘されている(図2)。二重集計などの誤差の可能性を踏まえても、国の集計から2000人以上多い避難者が埼玉県内に存在していることが窺える。

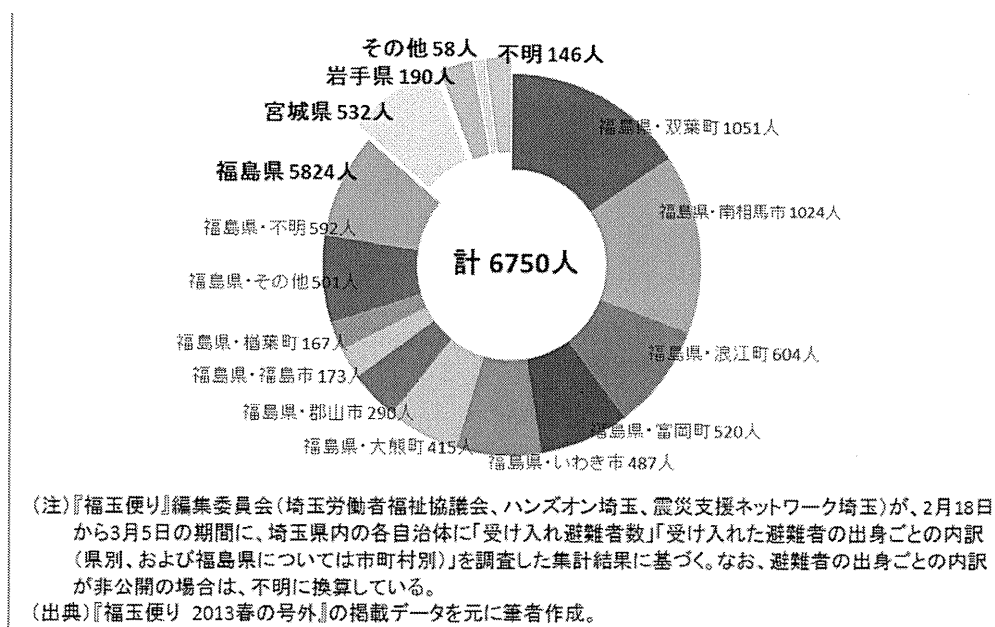


図2 支援団体の集計による、埼玉県内の避難者数と出身ごとの内訳

<sup>4</sup> 復興庁ホームページより (<http://www.reconstruction.go.jp/>、2013年3月22日)。

第二に、避難形態の多様さが挙げられる。役場ごと集団移転を行った双葉町の事例のほか、後述するように、「対口支援」として福島県富岡町の住民が埼玉県杉戸町に、福島県広野町の住民が埼玉県三郷市に集団避難を行った。さらに、個別避難者や、母子避難者を中心とした自主避難者も多数存在している。

第三に、支援団体や避難者による自主グループの多様性が挙げられる。また、さまざまなタイプの地方自治体の関与が見られる点も、埼玉県を事例とした理由に挙げられる。本稿が取り上げる避難者ネットワークと避難者への自治体対応については、多様なタイプが存在したことが埼玉県に注目する積極的な理由となる。

## 1-2. 避難者の何を問うのか？—本稿の課題

こうした県外での避難生活をめぐる主要な問題として、これまでの震災の経験から示唆されるのは、避難者の孤立化である。阪神・淡路大震災では仮設住宅における孤独死が大きな問題となったが（額田 1999）、一般の民間賃貸住宅などに埋もれた状態に置かれる「みなし仮設」においては、従来の仮設住宅にも増して、避難者の孤立化が起きることが予想される。加えて、避難者の置かれた状況は、被災地からの空間的距離によって一層困難になる。例えば阪神・淡路大震災では、兵庫県外への避難者が支援の対象外となり、「行政から見捨てられた」という感覚に陥ることが指摘されていたが（田並 2009）、同様の問題が全国各地で起きる可能性がある。そして、このような孤立化を回避する上で、過去の震災は避難者同士のネットワークの重要性も示唆している。例えば、阪神・淡路大震災においては、住民相互の持続的な人間関係が、仮設住宅での孤独死を回避する上で大きな役割を果たしていた（額田 1999: 225）。県外避難という空間的距離や、一般の民間賃貸住宅に埋もれる中で生じかねない孤立化も、ネットワークが構築されることで、ある程度回避されることが推察される。

本研究のテーマ「福島第一原子力発電所事故による避難者のソーシャルキャピタルと被害構造に関する実証的研究」における位置づけとして、本稿ではソーシャルキャピタル＝人的関係資本、人的ネットワークと定義し、埼玉県内に避難してきた人々がどのような避難者のネットワークを形成し、それが支援とどのような関連にあるのか。埼玉県下で展開している避難者ネットワークを網羅的に分析することで、避難者のネットワークの維持のための条件や、形成条件に起因するかたちでネットワーク自体が抱えてしまう問題点について明らかにしていくことが第一の課題である。

現在、原発・県外避難者を対象にした調査が各地で進められており、県外避難者が支援の届きにくい状況に置かれていることや、避難所で形成された避難者ネットワークの実態が徐々に明らかになっている（松井 2011; 山下ほか 2012 など）。しかしながら、「みなし仮設」における県外避難者のネットワークについては、管見の限り、埼玉県下の2つの避難者ネットワークを紹介した西城戸・原田の研究（西城戸・原田 2012）によって重要性が指摘される程度に留まっており、どのような条件でネットワークが形成しうるのか、その条件

については明らかになっていない。

原発避難が長期化している今日において、ネットワークが形成されていく過程を考察し、その形成条件を明らかにすることは、避難者の孤立化を回避するような関係性と、避難者の今後の生活やそれを取り巻く環境改善の構築可能性を描くことであり、ひいては避難者を含めた地域社会のあり方を規定する要因として、学問的にも実践的にも重要な意義を持つだろう。

第二に、県外避難者の「支援」に関して、福島第一原発事故によって発生した県外避難者を避難先の自治体はどのように受け入れたのか、埼玉県内の複数の自治体の事例を比較しながら、危機管理に対する自治体対応の現状と課題について考察する。行政組織と災害に関連した議論の一般的な関心は、行政組織は平常時における定型業務処理体系として機能しており、このような官僚制組織としての行政組織が、自然災害という危機に対して、どのような「創発的な組織対応」をするのか（三隅ほか、1992）という点である。本稿ではまず、避難者の受け入れという「想定外」の事態に対して、埼玉県内の自治体がどのような組織的対応を行ったのか、行えなかったのか、その実態の一端を明らかにすることによって、阪神淡路大震災以降、組織論や行政学で指摘されてきた、災害と行政組織に関する知見の検討を行いたい。次に、行政組織が避難者の受け入れに際して、支援団体とどのような関係を持ち、組織的対応を行ったのかという点を事例から明らかにする。これは、本稿の第一の課題である、避難者のネットワークと「支援」がどのような関係であったのかという点にも関連する。

本稿の構成は、以下の通り、2部構成となる。第一の課題である原発・県外避難者のネットワークの形成条件を明らかにするために、まず、避難者ネットワークに関する先行研究との位置づけ、研究対象の概要を述べる（2節）。次に、避難者ネットワークの形成過程を記述的に分析し（3節）、避難者ネットワークの形成・維持を可能にした条件の分析と、避難者ネットワークがこうした条件によって生じたことに伴う機能と、その困難について論じる（4節）。結論を先に言えば、避難先の自治体が交流の拠点を作ることが重要であり、それを補完する支援者の存在、およびネットワークの維持を可能にする支援団体の存在が明らかになった。また避難先の自治体の働きかけ、避難者同士の集住性、支援者の存在、という条件をすべて欠いている地域では、避難者ネットワークが形成されにくい。このように避難者に対する自治体対応の差が、避難者ネットワークの形成に大きく規定している。

では、なぜ、このような自治体対応に差が生まれたのだろうか。埼玉県内の自治体対応の事例から、組織論、行政学などで指摘されてきた災害と行政組織に関する知見の検討を行い、どのようなセクションの行政組織が、避難者支援の対応の際に、どのような組織とつながりを持ち、対応しているのか、事例研究の中から経験的な知見を見だし、避難者支援の自治体対応に関する仮説提示を行うことが、本稿の第二の課題である。まず、県外避難者に関する実証的研究、および災害と行政組織に関する先行研究を概観し、分析視覚を確認する

(5 節)。次に、東日本大震災および福島第一原発事故による避難者の受け入れに関して、埼玉県内の自治体対応を整理する (6 節)。最後に、本稿の第一の課題と第二の課題を整理し、今後の研究課題について提示したい (7 節)。

## 2. 避難者ネットワークに関する先行研究と研究対象

### 2-1. 災害研究との位置づけ

福島原発事故は全国各地に 6 万人もの県外避難を発生させた未曾有の出来事であり、これまでの災害研究の知見をそのまま用いられるわけではない。とは言え、避難者ネットワークの形成に関して、阪神・淡路大震災における仮設住宅と三宅島噴火災害に関する先行研究から、以下の 2 点を導き出すことが可能だろう。

まず、阪神・淡路大震災で指摘されていたのは、被災者同士が集まる拠点の重要性である。仮設住宅に設置された集会所 (ふれあいセンター) は、被災者の孤立化を防ぐだけでなく、仮設自治会が行政や周辺の地域住民・ボランティアと連携しながら仮設住宅を運営していく上で重要な機能を果たしていた (山下・菅 2002:169)。ただし、こうした集会所は、被災者が仮設住宅から恒久住宅へと移る過程で失われることになる。その際には、ボランティアがグループホームや仕事を開設するなど、被災者同士をつなぐ試みがなされていた (三井 2008:117)。これらの研究から、「みなし仮設」で散り散りになった原発・県外避難者にとっても、避難者同士が定期的集まる拠点があることでネットワークの形成に結びつくことが示唆される。

次に、住民が全島避難を余儀なくされた三宅島噴火災害では、三宅島社会福祉協議会と三宅島・東京災害ボランティア支援センターが、名簿の作成、島民ふれあい集会の開催、情報提供などを通して避難先でのネットワークづくりに貢献したことが指摘されている (田並 2010:174)。今回の原発事故において、同種の交流会の開催や情報提供が可能なのは、避難先の基礎自治体である。なぜなら、避難先の自治体は総務省の「全国避難者情報システム」<sup>5</sup>を通して避難者の居場所を把握しているが、避難者同士は個人情報保護の壁によって近隣に避難した人々の所在を確認することができないからである。これは、避難先の自治体の働きかけが、避難者ネットワークの形成に一定の役割を持つことを示唆する。

### 2-2. 避難者ネットワークの調査の概要

本稿では、埼玉県で展開した避難者ネットワークを対象とする。原発事故による避難先は山形県・新潟県と首都圏を中心に全国に広がっているが、埼玉県はその中でも 4 番目に多く (図 1)、2012 年 8 月時点で約 4,000 人が避難して

---

<sup>5</sup> 2011 年 4 月に総務省が「全国避難者情報システム」を設置し、これに避難先の住所を登録することで、避難元自治体から見舞金などの各種給付の連絡、国民健康保険証の再発行、税や保険料の減免・猶予・期限延長などの通知などが届く仕組みが整備された。

いる<sup>6</sup>。埼玉県では、2011年3月に県内各地で避難所が形成されたのち、同年8月に「みなし仮設」の募集が開始された。全国で唯一の避難所機能を維持している旧県立騎西高校を除くと<sup>7</sup>、避難者のほとんどが「みなし仮設」や公営住宅などで生活を送っている。

筆者らは、2011年10月から2012年8月にかけて、埼玉県下で立ち上がった避難者ネットワークを調査した。調査方法として、まず、各種報道や、埼玉県内で支援活動をおこなっている埼玉弁護士会・さいたまコープ・埼玉県労働者福祉協議会からの情報提供などによって、8つの避難者ネットワークの存在が明らかになった(図3)。続いて、これらの関係者に1回から複数回の聞き取りをおこなうとともに、交流会などにもボランティアとして参加した。必要に応じて、該当自治体の担当課にも聞き取りを実施した。埼玉県下の避難者ネットワークについては、西城戸・原田(2012)が杉戸町と越谷市の2事例を取り上げていたが、本稿では網羅的な分析を実施する。なお、扱う時期は、原発事故が起き県外避難が始まった2011年3月から、一年強が経過して避難者ネットワークが定着した2012年6月頃までとする。

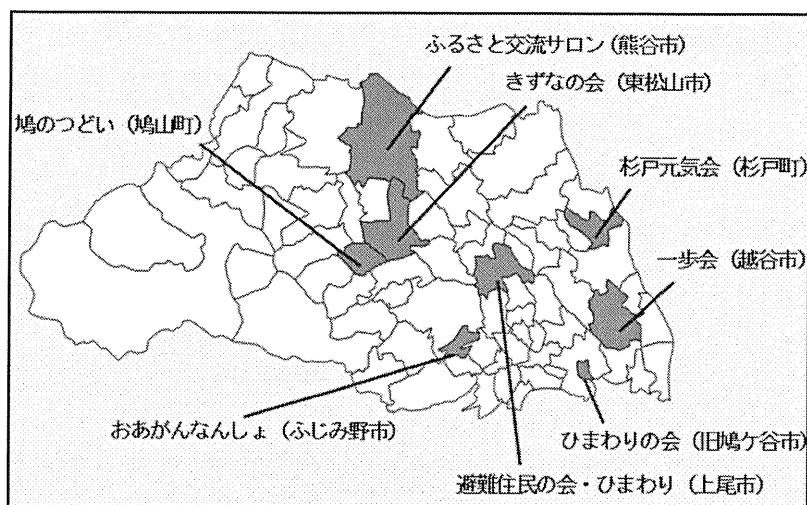


図3 本稿が対象とする避難者ネットワークとその位置

### 3. 避難者ネットワークの形成過程

#### 3-1. 避難者ネットワークの概要

詳細は後述するが、埼玉県内の自治体の避難者受け入れの経緯を概観してお

<sup>6</sup>福島県から埼玉県への避難者数は、最も多かった2011年9月22日時点で4,905人、その後は減少傾向をたどり、2012年8月2日時点で4,159人である(福島県ホームページ <http://wwwcms.pref.fukushima.jp/>、2012年9月9日取得)。

<sup>7</sup>埼玉県には、双葉町の住民が町役場ごとさいたまスーパーアリーナに避難し、加須市の旧県立騎西高校に移った。騎西高校の避難者数は2011年4月10日時点で1,391人、2012年8月2日時点では214人となった(埼玉県ホームページ <http://www.pref.saitama.lg.jp/>、2012年9月9日最終取得)。筆者らは、騎西高校に避難した双葉町役場・双葉町民にも聞き取りをおこなっているが、前提条件が大きく異なるため、稿を改めて分析を行う。

こう。埼玉県内では多くの自治体が独自の判断で避難所を開設しており、本稿で扱う 8 市町のうち鳩山町を除く 7 市町が、福祉センターや廃校などの施設を一時避難所として開放している。これらの避難所は、早いもので 3 月末、遅いもので 8 月頃には閉鎖となり、避難者たちは福島県内の仮設住宅などに戻るか、「みなし仮設」の制度によって民間賃貸住宅などで引き続き避難生活を送ることになった。上記 7 市町のうち、上尾市・杉戸町・東松山市・ふじみ野市では、避難所の閉鎖と前後して国家公務員住宅・県営団地などの公営住宅を避難者向けに開放し、避難者の一部はこうした公営住宅にも移った。避難所を設置しなかった鳩山町では、3 月の時点から町内の企業宿舎および独立行政法人宿舎を避難者向けに貸し出した。

本稿が扱う 8 つの避難者ネットワークのうち、鳩山町・東松山市・上尾市・杉戸町の避難者ネットワークは、こうした集合住宅を基盤として立ち上がったものであり、それ以外の 4 つは、各自治体内の避難者を対象に立ち上がったものである。これら 8 つの避難者ネットワークについて、各自治体の避難者受け入れ状況と関連させながら整理したものが、表 1 である。

表 1 避難者ネットワークの概要

	(A) 自治体内の避難者数	(B) 避難者ネットワークの基盤となった集合住宅の避難者数	(C) 自治体・社協等による交流会の実施	(D) 避難者ネットワークの名称と立ち上げ時期	(E)(C)と(D)の継続性
鳩山町	90 人	24 世帯 90 人	2011 年 7 月から毎月	鳩のつとめ (2011 年 7 月)	あり
東松山市	244 人	40 世帯 148 人	2011 年 7 月から数回	きずなの会 (2011 年 5 月)	なし
上尾市	347 人	58 世帯 99 人	なし	ひまわり (2011 年 5 月)	
杉戸町	83 人	14 世帯 43 人	なし	杉戸元気会 (2011 年 5 月)	
ふじみ野市	165 人		2011 年 5 月から毎月	おあがんなんしょ (2011 年 5 月)	あり
旧鳩ヶ谷市	153 人		2011 年 4～9 月に毎月	ひまわりの会 (2011 年 10 月)	あり
熊谷市	137 人		2011 年 7 月に一回	ふるさと交流サロン (2011 年 10 月)	なし
越谷市	314 人		なし	一步会 (2011 年 4 月)	

(注) 各市町村内の避難者数は、震災支援ネットワーク埼玉が 2012 年 6 月に各自治体を実施したアンケートによる。ただし、旧鳩ヶ谷市のみ、合併前の 2011 年 8 月時点で埼玉県が集約した人数である。避難者ネットワークの基盤となった集合住宅における避難者数は、2012 年 7 月時点で埼玉県・埼玉県住宅供給公社が集約した人数である。

(出典) 埼玉県・震災支援ネットワーク埼玉・埼玉県労働者福祉協議会からの提供資料と、各自治体・避難者ネットワークへの調査をもとに、筆者作成。

表 1(A)(B)は、2012 年 6～7 月時点における、それぞれの自治体内・集合住宅内の避難者数を示している。避難者の出身地域の特徴としては、杉戸町が友好都市協定を結ぶ富岡町からの避難者を優先的に受け入れたが<sup>8</sup>、それ以外は、全域もしくは一部が警戒区域に指定された浪江町・大熊町・双葉町・富岡町などからの避難者、郡山市・福島市など警戒区域外からの自主避難者、さらには岩手県・宮城県からの津波被災者も受け入れた。それに呼応して、杉戸町以外

<sup>8</sup> 杉戸町が富岡町からの避難者を受け入れた経緯については、西城戸・原田 (2012) および 6 節以降を参照のこと。



の避難者ネットワークでは、異なる地域からの避難者を対象としている<sup>9</sup>。つまり、出身地域という面では、杉戸町に比すると、それ以外の市町の避難者は潜在的により孤立化のリスクを抱えた状況にある。

表 1(C)は、自治体等が実施した交流会の有無を示している。各自治体が実施した避難者への生活支援として、避難元の広報などの配布や、上下水道の減免などは 8 市町村に共通しているが、自治体もしくは社会福祉協議会・市民活動センターなどの主催で交流会を実施したのは、5 市町に限られる。他方で、自治体による交流会の実施が避難者ネットワークの形成に必ずしも結びつく訳ではなく、自治体による交流会が開かれなかった地域でも避難者ネットワークが形成されている（表 1 の(D)(E)）。

以上の概要と、2-1 で取り上げた震災研究の知見を合わせることで、2 つの問いが生まれる。第一に、国家公務員住宅・県営団地などで避難生活を送っている場合には、避難者同士が出会う拠点が形成されやすいが、それ以外ではどのような拠点が形成されたのか？第二に、行政による交流会の有無が、避難者ネットワークの形成にどのように影響を与えたのか。3-2 では、この 2 つの問いに沿って、避難者ネットワークの詳細を明らかにしていきたい。

## 3-2. 集合住宅とそれ以外の拠点の違い

### 3-2-1 集合住宅におけるネットワークの拠点

集合住宅を基盤として避難者ネットワークが立ち上がったのは、鳩山町・東松山市・上尾市・杉戸町の 4 市町である。これらのネットワークの拠点は、どのようなものであったのだろうか。

鳩山町は 2011 年 3 月末から町内の企業宿舎および独立行政法人宿舎で避難者を受け入れたが、同年 7 月から、2 つの宿舎で「傾聴ボランティア事業（鳩のつどい）」が毎週交互に実施されるようになった。この事業では、両宿舎の空き部屋が、避難者同士や避難者とボランティアが交流する拠点として活用されている。

東松山市では、市内の雇用促進住宅などで避難者を受け入れたが、2011 年 5 月から、同住宅の集会所にて避難者同士で交流の場がもたれるようになった。この交流会は翌月から「きずなの会」という名前が付けられ、以降も毎月続けられてきた。交流会には、地元自治会が協力しており、避難者も地元自治会の行事などに参加している。

上尾市では、市内の県営団地で避難者を受け入れてきたが、2011 年 5 月から、団地集会所で月 1 回の交流会がおこなわれるようになった。この交流会は途中から「避難住民の会・ひまわり」という名前が付けられ、団地自治会や団地でスポーツ・文化活動をおこなっているサークルから頻りに声がかかるようにな

---

<sup>9</sup> 埼玉県内の避難者の性別・年齢・家族構成などに関する詳細なデータはないが、筆者が交流会を見学した印象では、子供連れの若い世代（とりわけ母子）と、60 代以上の高齢者が目立っていた。

り、現在も毎月続けられている。

杉戸町では、2011年3月に友好都市協定を結ぶ福島県富岡町からの避難者を受け入れ、4月からは町内の国家公務員宿舎を富岡町民に向けた応急仮設住宅として借り上げた。同宿舎では、5月から避難者同士が集会所で交流会をおこなうようになり、交流会には「杉戸元気会」という名前が付けられた。2012年3月からは地元のNPO法人「杉戸SOHOクラブ」と連携して地域のイベントに参加しているほか、同年8月には杉戸町から宿舎の空き部屋を交流スペースとして借り、毎月の交流会をその部屋で継続している。

以上の4市町に共通しているのが、集合住宅で避難者同士が顔を合わせやすい環境にあったこと、その上でいずれの集合住宅においても、集合住宅内の集会所や空き部屋が交流の拠点として利用されるかたちで、避難者ネットワークが維持されてきたこと、である。

### 3-2-2 避難者が分散した地域におけるネットワークの拠点

それでは、集合住宅を基盤とせず、市内の全域にわたって避難者ネットワークが立ち上がったふじみ野市・旧鳩ヶ谷市・熊谷市・越谷市の4市は、いかなる拠点が形成されてきたのだろうか。

ふじみ野市では、市内の国家公務員宿舎などで避難者を受け入れた。2011年5月に、市役所の呼びかけのもとで市民活動支援センターと市社協が企画をおこない、市民交流プラザにて避難者交流会「おあがんなんしょ」が開催された。翌月以降も「おあがんなんしょ」は毎月継続され、近隣のボランティア団体や市内の高校・大学の学生が運営に参加するとともに、埼玉弁護士会が法律相談、さいたまコープ・埼玉県労働者福祉協議会（埼玉労福協）が食料・物資に協力している。

旧鳩ヶ谷市では、市内の民間賃貸住宅などに避難者が集まったことを受けて、2011年3月以降、鳩ヶ谷市社協の主権によって社会福祉センターなどで交流会が開かれていた。2011年9月には、この交流会を引き継ぐ形で避難者たちによって「ひまわりの会」が新たに立ち上げられ、社会福祉センターなどで交流会が毎月実施されている。

熊谷市では、2011年3月に市内の旧県立高校を避難所として開設したのち、民間賃貸住宅などで避難者を受け入れた。2011年10月にボランティアによって「ふるさと交流サロン」が立ち上げられ、さいたまコープが場所や食材の提供などに協力した。その後も、2か月に1回の頻度で、さいたまコープの集会所にて交流会が開催されている。

越谷市では、2011年3月に老人福祉センターを避難所として開放したが、3月末に避難者たちが市内の民間賃貸住宅などに移ることになった。避難所の閉鎖の際に、避難者たちによって「浜通り一步会」が結成され、市役所の協力のもと4月に市内の調整池でヨット体験会が開催された。その後、団体名を「一步会」に改称し、越谷市内各地でイベント・交流会を毎月重ねるなかで会員が

増え、現在では越谷市を中心に 300 人強の会員が所属している<sup>10</sup>。また、地元の農地を借りて一歩会の会員がジャガイモを育てるなど、地元住民との交流も深まっている。

このように、ふじみ野市と旧鳩ヶ谷市では市内の公共施設、熊谷市では支援団体の提供する集会所が、避難者が定期的集まる拠点になっている。他方で越谷市では、避難者たちが一歩会という組織を結成し、避難者が集まる拠点を市内の各地に獲得している。

### 3-3. 行政による交流会の有無

次に、行政による交流会の有無と、避難者ネットワークの形成との関わり合いを見ていくことにする。

#### 3-3-1 行政主導の交流会をきっかけとする避難者ネットワーク

行政主導の交流会をきっかけとして避難者ネットワークが形成されたのは、鳩山町・ふじみ野市・旧鳩ヶ谷市である。

鳩山町で「鳩のつどい」が実施されるようになったきっかけは、2011 年 5 月に、町役場の呼びかけでボランティア実行委員会が結成されたことにある。同委員会のもとに「鳩山を知る楽しむ事業」「傾聴ボランティア事業(鳩の集い)」「文化活動事業」という 3 つの事業が企画され、そのうちの「鳩のつどい」が軌道に乗り、ボランティアたちによって継続されている。

ふじみ野市で「おあがんなんしょ」が開催されたのは、市役所の呼びかけによるものであったが、この時点で市役所は 2 回目以降の開催を計画していなかった。しかし、第 1 回交流会の実行委員会を担った市民活動支援センター職員の A 氏が交流会を継続することの重要性を直観し、「おあがんなんしょ」実行委員会を再度立ち上げて、6 月にボランティアのみで交流会を実施した。このときのことを、A 氏は「市がどう動いても、自分たちでやろうという気持ちだった」と語っている<sup>11</sup>。7 月からは市が再び企画に協力することになり、それ以降、交流会「おあがんなんしょ」が毎月継続されている。

旧鳩ヶ谷市でも、鳩ヶ谷市社協の主催で交流会が開かれていたが、2011 年 11 月の鳩ヶ谷市・川口市の合併を前に、鳩ヶ谷市社協も川口市社協に編入合併となり、交流会が打ち切りとなる。参加していた避難者が交流会の継続を望んだことを受けて、鳩ヶ谷社協の職員だった B 氏が中心となり、交流会が継続された。

このように、鳩山町・ふじみ野市・旧鳩ヶ谷市の三市では、行政が開く交流会をきっかけとして避難者ネットワークが立ち上がり、交流会が継続するなかでネットワークが徐々に形をなしてきた。

<sup>10</sup>一歩会の初期の活動については、別稿でも紹介している（西城戸・原田 2012）。

<sup>11</sup> ふじみ野市市民活動支援センター職員の A 氏への聞き取りから（2012 年 2 月 19 日）。

### 3-3-2 行政主導の交流会以外をきっかけとする避難者ネットワーク

他方で、行政主導の交流会が開かれたものの避難者ネットワークの形成には継続性がない事例、避難者ないしボランティアが主導となってネットワークが形成された事例も見られる。

東松山市では 2011 年 7 月から市役所と市社協によって数回の交流会が開かれたが、既に 5 月の時点で、檜葉町から避難した C 夫妻が、避難者同士が顔を合わせる場所を作ろうと交流会を企画し、避難者や元の住民の人づてで情報が伝わった。そして交流会には地元自治会が協力し、避難者も地元自治会の行事などに参加してきた。つまり、東松山市では行政が交流会を開く以前に避難者ネットワークが形成されており、避難者ネットワークと行政が共働するなかで交流会が営まれてきたのである。

熊谷市では、市役所が商工会などと連携して官民連携の「東日本大震災オール熊谷自立支援ネットワーク」を組織し、避難者支援をおこなってきたが、同ネットワークは義捐金などの面に限られ、交流会も一度開催されたのみであった。これに対し、市内在住の社会福祉士の D 氏が交流会の必要性を感じ、その再開に向けて働きかけをおこなった。D 氏は、3 月に避難所となっていた旧県立熊谷女子高校のボランティアに関わり、南相馬市の情報誌を印刷して避難所内に配るといった活動で避難者との繋がりを持っていた。ここでは、行政主導の交流会が継続されないなかで、ボランティアの尽力のもとでネットワークが形成されてきた姿が窺える。

上尾市・杉戸町・越谷市は、行政主導の交流会が開かれなかったにもかかわらず避難者ネットワークが形成された事例である。上尾市では、2011 年 4 月に団地自治会の主催で入居歓迎会が開かれて以降、避難者同士が顔を合わせるようになり、支援物資の融通や情報交換をおこなっていた。その後、浪江町からの避難者 E 氏が、一軒一軒を訪ねて名簿を作り、避難者ネットワークを形成していった。杉戸町では、当初は杉戸町内に富岡町の職員が駐在しており、富岡町役場から伝わった情報を共有するため、5 月に富岡町からの避難者 F 氏の呼びかけによって連絡網が作られ、情報交換をおこなうようになった。越谷市では、3 月末に避難所が閉鎖された際、檜葉町からの避難者 G 氏とボランティアに関わっていた元教員の H 氏が、避難所内で形成された関係性がバラバラになることに危機感を抱き、閉鎖の際に「浜通り一歩会」として連絡網を作った。4 月以降、G 氏・H 氏が避難者を一軒一軒訪ねていくなかで、交流会の必要性を感じ、越谷市に働きかけて 4 月に第一回交流会が開催された。このように上尾市・杉戸町・越谷市では、行政主導の交流会が開かれずとも、避難者自身や避難者とボランティアの働きかけで、避難者ネットワークが形成された。

## 4. 避難者ネットワークに関する分析

3 章では、2 つの避難者ネットワークが形成された過程を明らかにした。本章では、これらの形成・維持を可能にした条件を分析するとともに、避難者ネットワークがこうした条件によって生じたことに伴う機能と、その困難について