

て論じたい。

#### 4-1. 避難者ネットワークの形成・維持を支える諸条件

3章での議論を踏まえ、避難者ネットワークを、「集合住宅型（集住型）一分散型」、「行政主導型－避難者・ボランティア主導型」という2つの軸で分類すると<sup>12</sup>、図3のようになる。この4類型に即して、避難者ネットワークの形成・維持を可能にした条件を明らかにしていきたい。

「集住型＋行政主導型」である「鳩のつどい」では、町役場と町民が協働して支援活動に取り組み、避難者ネットワークを支えることになった。その背景として、そもそも町長が避難者受け入れの決断をした背景に、町民から「2つの施設を避難者受け入れに使ったらどうか」という要望がなされたことがあったという<sup>13</sup>。このように、1万人規模の自治体が集合住宅で避難者を受け入れたことで地元住民に可視化しやすかったことと、避難者受け入れの過程から住民が関与していたことが、条件として挙げられる。

「集住型＋避難者・ボランティア主導型」である3つの避難者ネットワークの共通点として、行政主導の交流会が開かれずとも、避難者同士が日頃顔を合わせるなかで、避難者ネットワークが立ち上げられた。また、いずれの避難者ネットワークにおいても、リーダーとなる避難者が登場している。その過程で、近隣の自治会やNPOが、活動の支援にあたり、地元住民との橋渡しをおこなっている。

「分散型＋行政主導型」である2つの避難者ネットワークでは、行政が交流会を企画したことが大きな契機となっている。だが、ふじみ野市では交流会が一回しか企画されておらず、社協が積極的に乗り出した旧鳩ヶ谷市も、合併によって中断された。こうした中、市の交流会を引き継ぐ形で、市民活動支援センターや社協の職員といった存在による尽力と、地元のボランティアの協力により交流会が継続されている。

「分散型＋避難者・ボランティア主導型」である2つの避難者ネットワークでは、避難先と避難者を繋ぐ支援者が奔走し、避難者ネットワークを形成している。とりわけ一歩会では、避難者のリーダーと支援者のリーダーの2人による献身的な働きかけのもと、避難者の見回りや地元の住民や企業と連携したイベントなど、他の避難者ネットワークに先駆けた種々の試みをおこなっており、越谷市を中心に会員数を拡大している。

このように、避難者ネットワークの形成においては、まず、行政からの働きかけと避難者同士の集住性が重要であることを改めて確認することができた。両者を欠く熊谷市・越谷市においても避難者ネットワークが形成されていたが、いずれも原発事故直後には避難所が形成されており、避難所の経験がその後の

<sup>12</sup> この分類については、都市同郷団体を「集住－分散居住」と「同業種－異業種」の2つの軸で分析した鰻坂の研究から着想を得た（鰻坂 2009）。

<sup>13</sup> 鳩山町役場への聞き取りから（2012年3月21日）。

ネットワーク形成に活かされていた。避難者の孤立化が起きやすい原発・県外避難においては、避難者の居場所を把握している受け入れ先の行政が、避難先での集会所あるいは交流会などを通して、避難者同士が繋がる拠点を作り出すことが第一の要件であった。ただし、行政からの働きかけと避難者同士の集住性を補完するものとして、支援者の重要性も改めて浮かび上がった。阪神大震災の先行研究で三井が指摘していたのと同様に（三井 2008）、行政からの働きかけがない分散型の地域（熊谷市・越谷市）や、行政の働きかけが中断した地域（ふじみ野市・旧鳩ヶ谷市）において、支援者が避難者同士を繋ぎ直す役割を担っていたと言える。

		<b>行政主導型</b>		
		おあがんなんしょ（ふじみ野市） ひまわりの会（旧鳩ヶ谷市）	鳩のつとめ（鳩山町）	
<b>分散型</b>				<b>集住型</b>
		ふるさと交流サロン（熊谷市） 一歩会（越谷市）	ひまわり（上尾市） 杉戸元気会（杉戸町） きずなの会（東松山市）	
		<b>避難者・ボランティア主導型</b>		

図 4 本稿が扱った避難者ネットワークの 4 類型

#### 4-2. 避難者ネットワークの機能

それでは、上記のような条件のもとで成立した避難者ネットワークは、どのような関係性を作り出しているのだろうか。

まず、いずれの避難者ネットワークにおいても、避難者同士や避難者と近隣住民が集まるきっかけとなっている。例えば、筆者が参加した複数の避難者ネットワークの交流会において、初めて顔を合わせた参加者同士がまず語り合うのが、「3月11日にどこで地震に遭い、それからどのようにして埼玉県に避難してきたか」であった。こうして避難生活上の苦労や故郷の思い出などを語り合うことで、精神的な負担を軽くし、避難者ネットワークが孤独化を防ぐ機能を果たしている。また、支援物資を融通し合ったり、様々な情報を交換したりすることで、避難者の相互扶助団体のような機能も見られている。

次に、避難者ネットワークの存在が、埼玉県全域で活動をおこなっている支援団体と避難者を結び付ける機能を帯びている。埼玉県では、2011年3月にさいたまスーパーアリーナで多様な支援が形成されたことを契機として（原田 2012）、その後も埼玉弁護士会・さいたまコープ・埼玉労福協といった団体が、各地での賠償説明会・法律相談会や避難者への食料・物資の提供もおこなっている。避難生活が長期化し、避難者が東京電力の賠償問題や生活物資の不足な

どに直面するなかで、これらの団体の支援活動は重要な意味を持っており、現在は避難者ネットワークを通して支援が実施されている。

さらに、いくつかの避難者ネットワークでは、避難先自治体に対する避難生活の改善要求もおこなっている。例えば、鳩山町では、企業の旧職員寮の入居期限は当初は2012年3月末と定められていたことから、避難者自身とボランティア実行委員会が署名活動をおこない、1年間の延長を可能にした。また、越谷市では、一步会の働きかけによって、2011年10月から見守り事業が開始され、避難者4名が臨時職員として毎月の見守りに回るようになった。杉戸町においても、杉戸元気会が町役場に働きかけた結果、公営住宅内の空き部屋を交流スペースとして確保した。阪神・淡路大震災において、ボランティア団体が被災者の声を代弁する「アドボカシー活動」をおこなっていたことと同様に（西山 2008: 62）、個々の避難者の要望を集約して行政に届けることも、避難者ネットワークが担うようになった機能である。

このように、避難先を基盤として避難者ネットワークが形成されたことによって、孤立化を防ぎ、避難生活を少しでも改善するための関係性が作られている。

#### 4-3. 避難者ネットワークの「分断」の危険性

ただし、避難先でネットワークが形成されたことに伴う課題についても述べておきたい。今回の震災・原発事故においては、放射能汚染と政府による警戒区域などの区分けによって、地域社会と、そこで生活してきた人々の関係性が様々に分断された。その中でも、避難者ネットワークの今後に影響を及ぼす最たるものは、強制避難者と自主避難者の分断と、避難元／避難先の地域社会の分断であろう。

まず、同じ福島県から埼玉県への避難者でも、警戒区域からの避難者と、それ以外からの自主避難者では、政府からの補償や東京電力からの賠償などが大きく異なる。埼玉県の受け入れ自治体や避難者ネットワークでは、基本的に出身地域を問わずに避難者を受け入れてきたが、「避難者」という括りでまとまっていた避難者同士に亀裂が走る危険性を常に抱えている。例えば筆者は、ある避難者ネットワークの交流会で、避難区域に指定されていない地域からの避難者が警戒区域からの避難者に向かって、「あなたの町は避難区域に入っていないわね」と何気ない一言を發したことで、空気が変わる瞬間に居合わせた。あるいは、別の避難者ネットワークでは、「あの交流会は、強制避難者のみの集まりだ」といった根も葉もない噂が立ち、自主避難者が参加しにくくなってしまったという出来事もあった。さらに今後、避難区域が再編されるなかで、同じ町からの避難者同士にも「故郷に帰れる避難者／帰れない避難者」といった分断が生じる危険性がある。

また、本稿で扱ったのは福島県から埼玉県に避難した「県外避難者」であったが、避難元の地域社会から見ると役場機能と住民の多数は福島県内に留まっており、福島県内で帰還あるいは「仮の町」の設置に向けた動きが模索されて

いる。だが、埼玉県で形成された避難者ネットワークは、「県外避難者」のネットワークであることに加えて、内部に複数の地域からの避難者を抱えているため、避難元の復興に対して情報を集めたり声を上げたりしにくい状況にある。唯一、町役場ごと埼玉県に避難した双葉町も、町民の過半数は福島県内で避難しており、町役場を福島県に戻すかどうかの議論が続いている。こうした状況が長引けば、県外避難者のネットワークは、避難元の地域社会の復興から置き去りにされてしまう危険性もある。

以上のように、埼玉県の避難者ネットワークは、避難者の孤立化を防ぐのに寄与している反面、内外にいくつかの分断の危険性を抱えている。このことは、避難先を基盤とした県外避難者への支援の取り組みが、避難元の地域社会の復興と必ずしも結びつかないことを意味している。その双方を視野に入れた支援論・復興論が、これから求められていくと言えよう。

## 5. 避難者への自治体対応を問う視点—先行研究のレビュー

### 5-1. 県外避難に関する調査研究

震災によって発生する県外避難者は、その全体像を把握することが困難であるため、調査研究も数が限られている。ある住所から別の住所に移動したという事実を住民が登録することによって成立する人口統計は、災害によって住居を転々とする被災者の流動性を把握することにはあまり役に立たないからである。今回の東日本大震災・原発事故では、先述のように埼玉県だけでも国の集計より 2000 人以上多い避難者数が指摘されており、国や自治体に把握されていない避難者が全国的に数多く存在している可能性があるといえるだろう。

県外避難者に関する数少ない調査研究としては、阪神淡路大震災の際に、荻野・田並（1999）が調査者の知り合いをたどる雪だるま式抽出法と街頭で被調査者を探す「街頭面接」的方法を用いて、被災者の移動に関する調査票調査を実施し、その後の田並（2005；2010）では、県外避難者の対する聴き取り調査を実施している。これらの調査で明らかにされたのは、県外避難者は支援の対象外になりがちであり、行政から見捨てられたという感覚を持ち、さらに避難先の自治体の支援がなくなった時に、一層「見捨てられた」という感覚になるという点である。

田並はまた、東日本大震災による避難者の自治体対応に関する郵送調査を行い、全国的な動向に関する中間報告を行っている（田並, 2012）。そこでは、避難者情報の把握の重要性と、県外避難者が県内にとどまる避難者と同等の支援を受けられるべきだという点を前提に、東日本大震災の避難者対策として稼働している「全国避難者情報システム」の効果と課題、自治体の避難者に対する支援の現状と課題が報告されている。全国避難者情報システムについては、避難者の動態を一定程度は把握できたものの、集計の際のタイムラグにより差が出てしまうなどの課題があること、届け出の内容が限定されているため避難者の生活再建支援につながりにくいこと、個人情報保護法のため避難者情報の公開が支援側に十分ではないことが指摘されている。また、自治体による支援に

関しては、被災地からの転入者の中で誰が被災者で誰が一般の転入者であるのかを区別しにくく、住民票を移さず転居している避難者も多いために、支援対象の線引きが難しいことが挙げられる。さらに自治体間の支援のばらつきや、いつまで支援を続けるべきかという問題は、避難先地域の財政問題にも関与してくる。田並（2012）は、このような問題点に対して、全国共通の支援マニュアルの構築、都道府県と市町村の連携や、自治体独自の支援を行うための国の財政負担の必要性、被災自治体だけでなく受け入れ自治体にも国求償権を持たせることの重要性を指摘している。

本稿で避難先の自治体対応に着目する理由は、まさにこれらの論点と関連している。東日本大震災と福島第一原発事故による県外避難者を対象にした聞き取り調査では、避難の過程で散り散りになり、避難先で支援の届きにくい状況に置かれていることが明らかになっている（今井 2011a, 2011b, 2012; 西城戸・原田 2012; 山下ほか 2012）。長期的にならざるを得ない避難生活の中で、避難者に対する自治体対応が重要になることが示唆される<sup>14</sup>。

## 5-2. 行政組織と危機対応に関する先行研究—組織論からの展開

自然災害に対する組織的対応の必要性を提唱したのは三隅ほか（1992）によれば、「自然災害と組織」に関する研究の根底には、「平常時における定型業務処理体系として機能している、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: 3）という問題関心である。そして、災害時に応対する組織がどのような組織であり、どのように組織的適応するのかといった点が問われてきた。例えば、クアランテリとダイنز（Qiarantelli and Dynes, 1977）は、組織の構造と機能が平常時と緊急時で変化したかどうかという点で4つのタイプの組織的対応を整理している（山本, 1992: 20）。

表2 災害関連組織の類型

	機能変化なし	機能変化あり
構造変化なし	定置型 (established)	転置型(extending)
構造変化あり	拡大型 (expanding)	創発型(emergent)

定置型組織は、組織構造と業務内容が平時時と緊急時ではほぼ変化しない組織

<sup>14</sup> なお、阪神淡路大震災以降の県外避難者調査については、三宅島噴火による避難者の動向調査（田並, 2011）や、宮下（2011）による避難者支援の調査が参考になる。宮下は、長期化が予想される避難生活の中で、避難者同士や避難先の地域住民との交流、ネットワークが避難者の精神的な支えとして必要であることを指摘しているが、これは、東日本大震災による津波被害、福島第一原発事故による原発避難者の現状と今後を反映しているものといえるだろう。

であり、警察、消防、病院、地方自治体などが該当する。警察や消防は、平時の業務自体が常に緊急事態、非常事態への対応であるため、災害発生後にもっとも迅速に対応できるが、活動が高度の専門性を有することと、法的規定もあるため、他の組織との連携はしにくい。また、拡大型組織は、赤十字社などが該当し、平常時は主として管理業務に携わる少人数の職員がいるだけだが、災害時には多くのボランティア等を抱え込み、組織構造を改変、拡大しながら、特定の業務を果たす。だが、拡大型の組織は、同じ現場で働きながらお互いの面識がないこともあり、組織における適切なリーダーシップの確立が難しい、組織内の統制や調整が取りにくいという課題がある。

一方、転置型組織は、組織構造には変化がないが、災害時の役割が異なるという組織である。災害復旧における建設会社の役割であるとか、災害直後に人びとに居場所や食料を提供するデパートなども該当する。災害発生後、ある意味、不慣れな仕事に従事することになるため、応急対策全体の中では補助的になる。他方、創発型組織は、災害時の構造と役割が異なっている組織であり、被災現場での探索・救助集団や、災害避難者による自治会などが挙げられる。こうした創発型組織は、既存の組織では処理できないような問題に出現することが多い。

さて、本稿の分析対象である地方自治体は、典型的な定置型組織である。行政組織の特徴は、文書主義、手続き主義、形式主義であるため、一般的に危機には弱い(中邨, 2000)。もっとも、行政組織は事務処理のルーティン化自体が目的であり、その安定性と継続性が維持できないことが、行政組織にとっての「危機」である。だが、自然災害も含めたさまざまな危機管理の制度設計が必要であり、そのためには、災害に対応するために、行政組織内部がどのように組織を変更すべきなのかという点が問われている。

阪神淡路大震災を事例として、橋本(2000b: 195-197)は、緊急時における行政組織の対応の一般的な傾向を整理している。第一に、事前の防災計画の分掌による所掌事務に沿って行動する傾向が強い。ただし、比較的規模の小さい組織では臨機に業務を判断し、それに沿って組織を再編することもある。第二に、追加的な業務は、立案され実施され、それは事前の組織分掌に沿って行動が行われるが、事前の計画にない活動が行われないわけではない。第三に、その追加的な業務などによる臨機的な調整は、緊急時には一般に困難である。しかし、技術的一体性とか、事前の計画による体系あるいは事前に活動していた体系の権限関係による調整は、緊急時にも比較的機能する。例えば、避難所緊急パトロールは困難だったのに対して、応急危険判定は技術的一体性および事前の体系による調整が機能し、ボランティア担当と倒壊家屋解体撤去部局は、事前の体系の枠の中で、事前の体系による権限によって担当部局が定められていたため、それに基づいた調整は比較的機能したという事例が報告されている。第四に、緊急な業務は、その現場にいる人員を拘束する傾向がある(例として、避難所の運営が学校教職員などに依存、緊急物資の受け入れが職員によって当初担われたことなど)。

さらに橋本（2000）は、緊急時における行政組織の一般的な対応を踏まえると、危機や緊急時では、新規の状況に合わせた組織編成を瞬時に作り出すことができず、そのため、不十分であっても、既存の組織分掌および命令系統を用いることを指摘している。一般に、既存の組織分掌は、新規の状況に対処することは難しい。確かに、情報が収集され、事態の新規性が認識されるにつれ、新たな任務が設定されたり、任務の変更が行われたりするが、それは既存の組織の枠の中で行われる傾向を持つ。なぜならば、組織成員に新しい任務を緊急に受容させるためには、強い正当性が必要であるからである。その正当性の根拠として3点挙げられる。第一に、既存の所掌事務という側面であり、これは従来から自らの任務とされていたものは受容するという点である。第二に、業務上の技術という側面であり、従来から保持している技術に基づいた新しい任務は受容されやすいという点である。第三に、既存の権限系統がある場合である。つまり、従来から上司とされていた者の指示する任務は受容する。一人の上司の下での任務変更、組織単位内での任務変更は受容されやすいが、それを超える再編成は、より高いレベルの上司によることになり、緊急時には誰の指示がわかりにくくなり、受容されにくい。

以上の指摘は、危機対応を迫られた行政組織の意思決定の問題である。真山（2012）によれば、行政組織は、行動をプログラム化・ルーティン化して、組織目的の達成を図り管理を容易にしようとする傾向があるため、危機の時に状況定義（把握）が的確にできないと、従来の行動様式の範囲内で状況定義をしてしまう。特に自治体という組織は、日常的な業務は集団的に進められ、「大部屋主義」（大森, 1987）と呼ばれるが、集団としての意思決定は、日常的には相談や意見交換がやりやすい反面、非日常的な状況に遭遇すると個人では意思決定ができなくなり、大きな遅延や機能麻痺を引き起こす危険が大きくなる。危機管理業務を遂行するためには、個人の責任で意思決定をする習慣をつけることと、問題の状況定義（把握）を行うためのリスト化、状況定義（把握）を行う責任者を明確化する必要がでてくる。

では、危機管理に対して行政組織はどのような対策が必要であるのだろうか。阪神淡路大震災の事例から考察した橋本（2000a）は、(1) 組織内の集権と分権の問題として、危機においては集権が必要であるが、緊急時は指揮系統の強化ではなく、むしろ緩和が必要であると主張する。事前の計画で定められていない重要な意志決定の必要もあり得るため、情報を一点に集め、集権的な決定が必要となる。危機においては、厳しい時間的制約があり、情報の伝達などを考えると、必要な情報に近い時点での分権的な対処が望ましく、情報の途絶などが起こると決定を集権化しては適切な決定がなされない時もあるからである。(2) 平常の組織編成からいうと、組織横断的な活動が必要になり、特に危機対応時に関しては、政府機関だけではなく、民間組織も活動に参加し、民間組織のさまざまな活動を相互に調整し、行政組織の一部として組織的に活動することが望ましいという。

一方、中越地震の危機対応から、行政の災害対応を分析した近藤・越山ほか

(2006; 2008) は、第一に、災害対応の機能に応じた「組織横断的組織」へ組み替えが必要であると主張する。平時の組織体制は、平時に求められる行政サービスを基に考えられ組織されたものであり、災害時は縦割りを超えて部局間が連携することが求められる。具体的には、中越地震(2004年)の際に、平時の縦割り体制のままで災害対応を実施した結果、特定部局に集中し、部局にまたがる業務の調整に時間を要したという課題が発生した。そこで新潟県の災害対策本部の組織・体制を全面的に見直し、災害時に迅速かつ的確な対応ができるように、平常時の業務と切り離れた「緊急時対応のために必要な組織・体制」が構築された。

第二に、首長を中心とした意志決定システムを持つ組織体制が重要を指摘する。具体的には、1) 首長を中心とした組織の意志決定システムを構築(意志決定システム)、2) 意志決定に必要な情報を常に被災現場または業務現場から集めて分析する(被災地モニタリング)、3) 状況に応じて決定案件は変化することを前提におくこと(現場フィードバック)がポイントとなる。

このように危機管理に対する自治体の体制づくりについては、横断的な組織づくりと、首長を中心としたトップダウンの意思決定が可能な体制が重要であるという指摘は共通している。もっとも、真山(2012:91-96)は、このような方向で自治体における危機管理体制づくりが進んでいることに対して一定の評価をしながらも、現状では課題が残っていることを指摘している。

確かに危機管理に対する関心の高まりを背景に、自治体において危機管理監という職や、危機管理課(室)といった組織を設置し、危機管理体制の充実と総合的対応の体制を整備している例が多くなっている。これらの職や組織は、一般に首長直属か、総務系統の組織の中に位置づけられ、組織横断的に活動し、首長の直接の指示の元で業務を行う。しかし、このような危機管理関係の組織は、最近の取り組みであるため、組織の持っているノウハウやスキルは必ずしも高くなく、実態としては、危機管理全般を扱うだけの人員、権限、予算、情報等の資源を持っていない場合が多い。つまり、組織図上は位置づけが高いように見えるが、日常的にはあまり業務がなく、年に1-2回程度の防災訓練を行うといった、従来の消防防災課の仕事と変わらないというケースもある。現状としては、危機管理関係の組織は自治体全体を総合的にコントロールするだけの権限も専門性も十分ではないという。

### 5-3. データと分析視角

ここまで県外避難に関する調査研究と、危機管理に対する自治体の組織的対応に関する研究を概観してきた。本稿では、東日本大震災による広域避難者支援を行った埼玉県内の自治体対応の事例を用いて、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たい。具体的には、実証的な地域社会学の立場に立ち、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、地域社会学的分析による、避難者支



援の自治体対応に関する仮説提示を行う。

筆者らは、埼玉県内において比較的多くの避難者を受け入れた9市町に対して、担当課などに聞き取り調査を行った（図5）。調査した期間は2011年11月から2012年5月までであり、一部はその後の展開を追加調査した。このうち越谷市・上尾市・東松山市・ふじみ野市・熊谷市・鳩山町・杉戸町の7市町では、避難者自身や支援団体によってネットワークが形成されており、前節で明らかにした<sup>15</sup>。筆者らは埼玉県内における県外避難者への支援活動と自治体対応の双方の調査を行う中で、先駆的な自治体対応の事例をある程度、網羅したのではないかと考えている。

本稿が扱う9市町における、人口規模・避難者数と受け入れ対応・避難者ネットワークの対応表をあらかじめ整理したものが、表3である。次節以降では、この内容について詳細に論じていく。

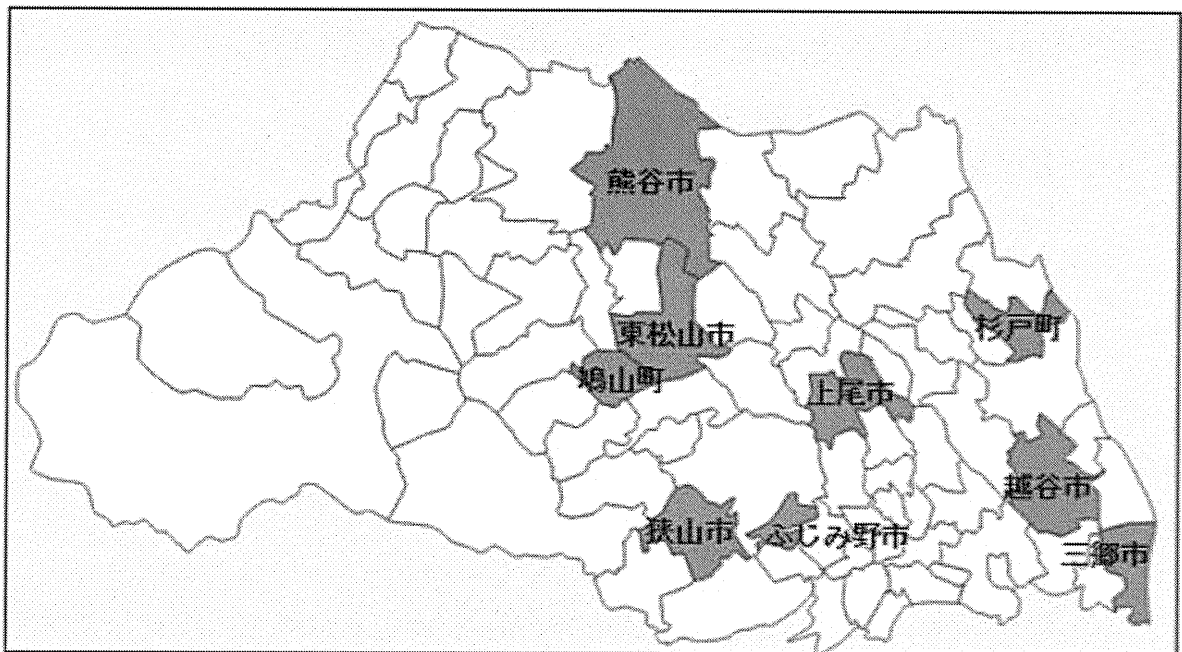


図5 本稿が扱う9市町の位置

<sup>15</sup> なお、前節で取り上げた旧鳩ヶ谷市における避難者ネットワークを取り上げた。旧鳩ヶ谷市においても、避難者向け交流会の開催などが行われていたが、川口市への編入合併（2011年10月）によって状況が大きく変化したため、本節の分析からは外している。

表3 9市町における、人口規模・避難者数と受け入れ対応・避難者ネットワークの対応表

	人口規模	避難者数	自治体による受け入れ対応				避難者ネットワークの有無
			担当課	対口支援の有無	住宅の提供	生活支援の実施	
越谷市	329,229人	305人	広報公聴課	-	避難所開設⇒借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、家電提供、情報提供、見守り	一步会
上尾市	227,217人	301人	危機管理課	-	避難所開設⇒公営住宅・借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、情報提供	シラコバト団地被災者の会・ひまわり
東松山市	89,660人	229人	地域づくり支援課	-	避難所開設⇒公営住宅・借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、情報提供、交流会の開催	きずなの会
狭山市	156,321人	187人	福祉課	-	民間住宅の提供	水道光熱費の減免、情報提供、義捐金の配布、家電提供、交流会の開催	-
ふじみ野市	106,251人	146人	改革推進室	-	避難所開設⇒借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、家電提供、情報提供、見守り、交流会の開催	おあがんなんしよ
三郷市	133,318人	116人	安全推進課	福島県 広野町	避難所開設⇒公営住宅・借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、情報提供、見守り	-
熊谷市	203,630人	115人	「オール熊谷自立支援ネットワーク」	-	避難所開設⇒借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、情報提供、義捐金の配布	ふるさと交流サロン
鳩山町	15,136人	80人	健康福祉課	-	企業宿舍・独立行政法人 宿舍の提供	水道光熱費の減免、情報提供、交流会の開催	鳩のつどい
杉戸町	46,480人	72人	住民参加推進課	福島県 富岡町	避難所開設⇒公営住宅・借り上げ住宅提供	水道光熱費の減免、情報提供、見守り、義捐金の配布	杉戸元気会

(注)人口規模は2012年4月1日時点、避難者数は2013年2月時点のもの。

(出典)各自治体への聞き取りと、各市町ホームページ・『福玉便り 2013春の号外』の掲載データ、および原田・西城戸(2013)を元に筆者作成。

## 6. 埼玉県における震災避難者への自治体対応

### 6-1. 埼玉県における避難者対応の経緯

まず、埼玉県における避難者対応の経緯について述べる。埼玉県への避難者に関しては、2011年3月に役場機能ごとさいたまスーパーアリーナに避難し、埼玉県加須市の旧騎西高校に移動した福島県双葉町の事例が注目されているが、東日本大震災と福島第一原発事故直後から、それ以外の市町村からも数多くの人々が埼玉県内の各地へ避難した。その複雑かつ多様な避難プロセスを規定する一つの構造的な要因が、受け入れ側の地域社会、とりわけ受け入れ自治体の体制である(西城戸・原田, 2012)。では、埼玉県内の避難者の受け入れはどのようなにされたのであろうか。

2011年3月15日に、全国知事会を通じて福島県から各都道府県に避難者の受け入れ要請が行われ、それを受けて埼玉県から県内の市町村に受け入れ要請がなされた。そこで各自治体は、どの施設を避難所として開放し、何人をどのように受け入れるかという判断を迫られた。そして、避難生活が長期化していく中で、避難所を閉鎖した後の住宅提供や生活支援が受け入れ自治体にとっての課題となった。住宅に関しては、埼玉県では2011年8月から借り上げ住宅制度が開始され、生活支援については、国による避難者情報システムへの登録と医療費や教育費等の減免措置、赤十字社による家電6点セットの提供などが始まり、各自治体は基本的にこれらの制度に則って住宅提供や生活支援を進めていくことになった。ただし、それ以外の支援については自治体や支援団体による有無・多寡が存在し、その差が生じた背景は、行政による避難者受け入れ体制の構築のされ方に起因している。以下、埼玉県における自治体対応のバリエーションを見ていきたい。

## 6-2. 対口支援の中での受け入れ

県外避難者の避難パターンの一つに「集団避難」がある。先に述べた、役場機能ごとさいたまスーパーアリーナ（後に、加須市の旧騎西高校）に避難した双葉町の事例以外にも、埼玉県では福島県富岡町の住民が埼玉県杉戸町とその周辺自治体に、福島県広野町の住民が埼玉県三郷市に集団避難した。このような被災していない自治体と被災自治体を対にして支援を継続的に行うことを「対口支援」という。2008年の中国・四川大地震で用いられた被災地の支援手法であり、何らかの縁を基に友好関係や姉妹関係がある自治体を、単に友好交流にとどめるのではなく、災害などの危機の際に行政機能のサポートを行う、行政組織の水平補完機能といってもよい。ここで、埼玉県における「対口支援」の2つの事例を見てみよう。

### 6-2-1 杉戸町から富岡町への対口支援

一つ目の事例は、埼玉県杉戸町による福島県富岡町への支援である<sup>16</sup>。富岡町と杉戸町との交流は、1996年から少年少女ソフトテニスの交流からスタートし、2002年からは小学生の国内交流事業として、1年おきに交互に小学生のホームステイが始まった。2006年には、町の役場職員の幹部の交流、翌年には杉戸町の町議会議員や役場職員が富岡町を訪問し、友好都市の機運が高まった。その結果、2010年11月に国内友好都市となり、商工会議所主催の産業祭でも富岡町のブースが設けられた。両町は、文化交流、スポーツ交流、経済交流、行政課題への統一行動といった点を軸にして友好都市となった。災害協定を締結するには至らなかったが、何か災害があれば対応するということになっていた。

震災以降の杉戸町の対応は、次の通りである。地震発生翌日の12日、杉戸町はワゴン車2台に食料とおむつ、簡易トイレ、ブルーシートを積み込み、役場職員と町議会議員で富岡町に向かった。杉戸町長の決断と、これまで富岡町との交流に関わってきた町議会議員の働きかけが関係している。15日に杉戸町役場が義捐金箱を設置したが、富岡町への義捐金は1000万円以上集まり、震災全体への義捐金（650万円）を上回ったという。この点からも杉戸町民の富岡町に対する支援の大きさが窺える<sup>17</sup>。3月16日の早朝に福島県富岡町長から埼玉県杉戸町長への応援要請の電話があり、同日午後には杉戸町からバスが7台派遣され、県外への避難を希望する住民200名が埼玉県へと避難した。その際、隣接する幸手市・宮代町に応援を頼み、4か所の避難所を開設した。

杉戸町役場では、秘書政策課に庁内各部署から横断的に職員を集め、支援チ

<sup>16</sup> 杉戸町の震災対応に関する記述は、関係資料と杉戸町住民推進課への聴き取り調査（2011年12月8日）に基づく。また、杉戸町における避難者受け入れ等に関しては、西城戸・原田（2012）の内容を援用している。

<sup>17</sup> なお、杉戸町は富岡町に対して、3月29日に2,415,961円、4月29日に300万円、7月7日に300万円と支援要請を受けた物資（衣類、洗剤、おむつなど）を渡した。11月3日には友好都市協定の提携1周年として200万円の義捐金が贈られた。

ーム（11名体制）を作り、避難所の対応を行った。秘書政策課が避難者の受け入れを担った背景は、杉戸町の防災部局が町内の被害や計画停電の対応を行っていたため、国内交流を担当していた秘書政策課が担当することになったためである。地震により、杉戸町も屋根瓦が壊れた家屋（377件以上）や、停電（100世帯）と行田浄水場の停電による断水、計画停電、水道水の放射線の問題への対応があり、災害対応に迫られていたのである。

避難所における避難者の健康管理については杉戸町の保健師が対応するなど、避難者対応は杉戸町が一括する形で行われた。加えて、富岡町からも職員が7名同行してきたため、富岡町民に直接的に関わることは富岡町職員が対応し、杉戸町役場としては受け入れ対応はしやすかったという。ただし、富岡町からの避難者からすると、富岡町職員が一つ一つ富岡町役場からの指示を仰ぐ必要があり、その意思決定の遅さには不満の声が上がっていた。埼玉にいた避難者は福島県内にいる別の富岡町民から携帯電話等によって、常駐した富岡町職員が伝えられていない情報を迅速に知っていたからである。

また、避難者対応に関連するボランティアの受け入れは社会福祉協議会が行っていた。避難所の食事は、食堂や自治会からの提供のほか、4月下旬頃から埼玉県が災害救助法を適用したため、3食の食事は食堂が提供、米は避難者が炊くというスタイルに変わった。

4月に入り、杉戸町は、住民参加推進課が併任辞令を受けて避難者の対応を担うようになり、杉戸町内にある公営住宅25戸を富岡町民用応急仮設住宅として借り上げ、入居を開始させた。5月上旬に隣接の宮代町の避難所は閉鎖し、7月上旬には避難所になっていたすぎとピアが閉鎖されたが、杉戸町は9月中旬まで避難所を閉鎖せず、これは富岡町の避難所30箇所の中で最後の方だった。この施策も杉戸町長が「最後まで避難所を残す」という決断があったといわれる。

### 6-2-2 三郷市から広野町への対口支援

次に、埼玉県三郷市が、福島県広野町からの集団避難要請を受け入れた事例を見てみよう<sup>18</sup>。三郷市の防災関連の職員が広野町のマラソン大会に参加するなどスポーツ振興や、特産物の販売などを中心とした産業振興を行っていたが、2008年に災害時における相互応援に関する協定を福島県広野町と埼玉県三郷市は締結していた<sup>19</sup>。もともと、「三郷市が（広野町に）いくことはあっても、受け入れることはないと思っていた」とう三郷市職員の声があるように、三郷市としても避難者の受け入れは「想定外」であった。

三郷市内の地震による被害はそれほど大きくはなかった（軽傷者が2名程度、ブロックが倒れる被害が100件）が、帰宅困難者と、高齢者、外国人向けの避

<sup>18</sup> 三郷市企画総務部への聴き取り調査：2012年2月23日。

<sup>19</sup> なお、三郷市は奈良県三郷町 長野県安曇野市（旧三郷村）とも災害時相互応援協定を結んでいる。

難所の開設を行った（2日間で閉鎖）。一方、3月11日に、広野町町長から救援物資の依頼があり、12日に食料、毛布を、13日に給水車を三郷市が広野町に配送した。この時電話が通じなかったため、Twitterで情報のやりとりをしたという。16日に広野町から避難所設置の要請があり、三郷市内の瑞沼市民センターに避難所を開設、17日にバスで迎えに行き、95世帯、178人が避難した。バス以外にも自家用車で三郷市に向かう広野町民も多く、最大106世帯298名が避難所に滞在した（2011年4月1日）。広野町の職員も同行し、常駐職員は4人存在した。

3月17日以降、ボランティアが大勢集まるとともに<sup>20</sup>、炊き出しも開始され<sup>21</sup>、18日からは健康ランドの支援により入浴も可能になった。避難所の体育館では、仮設のトイレや洗濯機の設置、授乳や子供の夜泣きの待避場所の設置など、女性避難者への配慮も心がけたという。そして、4月以降は、7月末まで続いた避難所の運営および借り上げ住宅へ移行に伴い、生活支援や就労斡旋（後述）、避難者への見守りを行った。

避難所における支援が円滑に進んだ背景には、阪神淡路大震災の支援の経験を持った三郷市安全推進課のOBの存在がある。また、災害時の配慮が忘れがちな女性へのケアが可能になったのは、女性職員が配置されたためである。古川（2000）は、災害常襲地域では災害経験のある職員が多数おり、初動体制において迅速・的確な対応が期待できるため、行政の人事当局は経歴をデータベース化し、職員に危機管理業務を何回か経験させるとともに、主要部局には管理・判断能力の高い人物を組み合わせて配置することが必要であることを指摘している。三郷市でも、災害対応の経験者の的確な組織的配置が、想定外の対応が可能になった条件であるといえるだろう。

そして、三郷市の避難者対応を総括したのは、企画総務部安全推進課であった。企画総務部の中で昇格して課になったこと、他の自治体では危機管理部門が対人サービス部門と切り離されている傾向がある中で、企画総務課の一セクションに位置していたことによって、避難者支援の全体像を把握し、柔軟な支援が可能になったのではないかと考えられる。

### 6-2-3 小括

以上の2つの「対口支援」の事例から、行政の危機管理に関する現状を整理すると、杉戸町と三郷市ともに、首長のトップダウンの決断が避難者の受け入れ体制を自治体全体として行うという方向付けに寄与している。「対口支援」と

---

<sup>20</sup> なお、ボランティアについては社会福祉協議会が対応したが、対応しきれないくらいの数が集まった。避難があった当初は、物資の分配と食事の世話のボランティアがほしかったが、土木作業のイメージのボランティアが多く、物資も管理できないほど届いたため、断ったこともあった。その後の生活支援の中で支援の中で集まってくる物資と必要な物資が異なっていることも見られた。だが、合計1008件のボランティアによる物資や労力の提供によって避難所の運営は支えられたことは事実である。

<sup>21</sup> 食事については、その後、学校給食や、大手スーパーなどからの支援があった。

述べてきたが、杉戸町も三郷市も、他の多くの自治体同様に、自らが被災した場合しか想定しておらず、福島県からの避難者を受け入れについてはまったくの白紙の状態であった。その中で、杉戸町はバスを派遣したことから始まって避難所を長期間設置し、三郷市においても、「三郷市の市長が、広野町町長に対して『最後まで面倒をみる』といったので、職員としてはがんばるしかない」と三郷市の職員が話すように、さまざまな支援を行った。このように、首長の決断が、想定外の組織対応に大きく影響を与えたことは確かであろう。

しかし、課題として、第一に、避難者の受け入れや避難所の運営に関わった職員の業務が加重負担になってしまったことがある。杉戸町では、行政内部の縦割りによって全庁体制の構築に時間がかかった。避難者の受け入れや避難所の設営にあたっては当初、防災部局で対応するべきだという意見があり、役場の部署間の連携がスムーズではなかった。三郷市では、企画総務部安全推進課が避難者対応の全体像を押さえていたものの、三郷市職員はほとんど不眠不休の状態であった時期もあった。これらの問題を回避するためには、避難者の受け入れ体制の構築と、役場所職員の意識改革、危機対応における柔軟な職員の配置に対する準備が必要になってくる。

第二に、対口支援という体制が、対になっている自治体の住民には支援が行き届くが、対になっていない自治体の住民には支援が届かない可能性がある。杉戸町では、友好都市協定を提携している富岡町の避難者を避難所の受け入れや宿舎への入居に関して優先させたのに対し、それ以外の地域からの避難者の受け入れを断らざるをえない場合があった。実際に現場対応を行った杉戸町職員は、同じ避難者であるのに、なぜ対応を分けるのか、非常に辛い対応をせざるをえなかった。今回の震災のように、数多くの多様な避難者が存在した場合、「対口支援」という支援のあり方を採用すべきかどうか、緊急時の対応を行政としてどのようにすべきか、今後の大きな行政課題であろう。

### 6-3. ハードに規定された受け入れ体制

上述した「対口支援」としての受け入れとは別に、各自治体の対応として、避難所の設置と住宅の提供がなされた。田並（2012）による県外避難者に関する全国自治体へのアンケート結果でも、約9割の都道府県、約6割の市町村が公的施設で避難者の受け入れを行っている。市町村での避難者受け入れが約6割となっているのは、県外避難者を受入れる用意はあったが、実際に避難者は来なかったというパターンが存在したということであろう。受け入れた公的施設は、公営住宅の割合が高く（都道府県への調査で100.0%、市町村調査で75.0%）、「民間賃貸住宅(みなし仮設)」も都道府県で63.9%、市区町村で37.3%と高い。

このように避難所は公的施設であることが多いが、畳の部屋を提供できたり、入浴が可能になったりする避難所があったのは、避難場所のインフラの違いによる。現存の施設に規定されながらも、どの施設を使えば「着の身着のまま」の避難者を受け入れるのに最適かという判断を自治体は迫られており、その判

断の善し悪しが、避難者の受け入れのスムーズさに関連する。

例えば、越谷市は、震災直後から東北からの避難者が増加してきたことを受けて、越谷市危機管理課が避難者対策本部を設置し、老人福祉センターなどを避難所とした。だが、「マスコミや支援者がたくさん来るので、プライバシーを守りたい」という避難者の声があったことから、行政は支援の中身について関与しなかったため、市民から集まってくる支援物資も越谷市に避難してきた人々には届きにくいことになった<sup>22</sup>。

また、避難者を受け入れる住宅については、物理的な条件に左右されることが大きい。上尾市、東松山市、ふじみ野市、鳩山町では、公営住宅等に空室があったため、震災の初期に開放され、避難者が公営住宅に避難した。例えば、鳩山町では、地域住民から「現在使われていない町内の企業宿舍と独立行政法人宿舍で、避難者を受け入れたらどうか」という声上がり、町が住居清掃等のボランティアを募集、4月から34世帯を受け入れることになった。ふじみ野市は、市内にある国家公務員宿舍を開放するという情報が入り（3/20頃）、早い段階から仮設住宅（見なし仮設）として避難者が入居した。もっとも、公務員宿舍には生活用品等が何もない状況であったため、布団や暖房器具などが市民から物資提供され、ふじみ野市と協働して対応した<sup>23</sup>。

自治体独自の対応が見られたのは、狭山市である<sup>24</sup>。狭山市は、2011年1月から、火災時に民間賃貸住宅を敷金礼金なしで提供するという提携を宅建協会（埼玉支部・狭山市地区）と締結していた。市営住宅の空きがなかった狭山市では、市内で火災にあった住民に対して、次の住居が決まるまでの1ヶ月間、入居が可能な借り上げ住宅を持っていた。だが、1軒のみの借り上げであること、使っていないときの家賃負担、火災が重複した時に対応できないという理由で、火災時の民間賃貸住宅システムを構築した。ちょうどできたばかりの火災時の民間賃貸住宅システムの応用する形で、狭山市長が6ヶ月間100軒の避難者の受け入れを決定した。当初は5万円の家賃補助を予定し、100戸・6ヶ月で3000万円の予算を市の予備費として考えていた。最終的には家賃を53900円に設定し、この家賃以上の物件も家主と交渉し、この金額で賃貸契約を結ぶことになった。なお、資金礼金もなし、不動産屋の事務手数料は狭山市が負担した。5月中旬までに99軒の照会を行い、そこで打ち切りとなった。入居した避難者に対しては、保健師をつれて家庭訪問を市として実施し、毎月1回～3回狭山市の広報誌、福島県や国からの情報の提供を行っている。

---

<sup>22</sup> なお、この状況を見かねた越谷市民のボランティアが、避難者30名ほどに対して、自分で食材を集め、食事（カレーライス）を提供し、その後の避難者支援の中心になっていく。なお、越谷市の対応については、広報広聴課への聴き取り（2012年1月25日）に基づく。

<sup>23</sup> 鳩山町の情報については、役場職員への聞き取り調査（2012年3月21日）による。

<sup>24</sup> 狭山市の情報については、市職員への聞き取り調査（2012年4月21日）に基づく。

#### 6-4. 多様な生活支援と自治体対応

避難所や住宅提供の支援に加えて、避難者に対する生活支援が必要となるが、その対応も自治体によってさまざまであった。以下、支援内容ごとに整理していこう。

##### 6-4-1 上下水道料金の減免・広報誌の配布・義捐金の配布

まず、上下水道料金の減免、避難者の個人情報をも各自自治体が持っているため広報誌の配布については調査した自治体すべてで行っている。

また、義捐金については、狭山市、熊谷市、杉戸町で自治体独自の動きが見られた。杉戸町については上述した通りであるが、狭山市では集まった寄付金1300万円を、見舞金や出産祝い金、年越し支援金、小中学生への教育支援に独自の義捐金が行われた。

独自の対応としては、熊谷市が、官民連携による「東日本大震災オール熊谷自立支援ネットワーク」を設立した。熊谷市から3名の職員を出向させ、事務局を運営、同ネットワークに集められた義捐金をもとに、熊谷市居住の被災者に住宅の提供・職業の斡旋を行っている。2012年12月現在、約4870万円の募金があり、居住支援に約180万円、生活支援に約1900万円の支給を行っている。

##### 6-4-2 家電製品の提供

次に、県外避難者が避難所から借り上げ住宅に移動するにあたって必要な生活用品については、多くの自治体で市民のボランティアに支えられたが、自治体独自の施策も行われた。特に、日本赤十字社の家電6点セットに含まれていないエアコンや、家電製品の配布の対象外となっていた親戚宅等への自主避難者に対して、生活に必要な不可欠な家電の供給などが行われた。その際に、自治体が直接、個人の資産形成に資することはできないため、柔軟な対応が求められる。例えば、越谷市では、越谷市社会福祉協議会が管理している基金を利用した。狭山市では市民からの寄付の一部をエアコン設置に使用し、しかも通常、一家に一台のエアコンの支給を複数台、可能にした。ふじみ野市は埼玉県が宅建協会などに依頼をし、クーラーを付帯設備にした不動産を借り上げ住宅にし、市内にある国家公務員宿舎17戸については、国への対応を待つと時間がかかるため、ふじみ野市がエアコンを一台設置した。さらに、ふじみ野市は、避難先で学校に入学した子供たちに対して、学用品を社会福祉協議会が提供し、ランドセル、体操着、制服などをPTA・学校（教育委員会）が、卒業生が使っていたものをきれいにして集めて、被災者に渡した<sup>25</sup>。

---

<sup>25</sup> なお、被災者に渡された中古のランドセルには、手紙や学用品も入っていたので、受け取った当事者はとても感激されたという。ふじみ野市の震災対応については、改革推進室の職員への聞き取り調査（2012年4月9日）に基づいている。



### 6-4-3 戸別訪問・見守り事業

さて、借り上げ住宅への移行が進むにつれて、課題となった点は、避難者自身の安否確認である。「対口支援」を行った杉戸町・三郷市や、ふじみ野市では、職員や臨時職員が避難者の戸別訪問を実施した。もっとも、行政が実施する月一度程度の在籍確認では、個別の安否確認はできても、避難者同や地域住民との関係性が構築できない。避難者の中には、他者との交流を拒む人もいたが、本当に交流が不必要なのか、結果的に孤立してしまっているのか、東北人らしい自己主張を控える性格が交流を拒む結果になっているのではないかなど、避難者の状況の把握は、外側から眺める程度では難しい。行政が避難者に対してどの範囲まで関わるべきなのか、その範囲を巡って、多くの自治体は悩むことになる。

その中で、越谷市では、避難者の見守りを避難者自身が行うという事業を行った。越谷市では、避難所が開設された当初から食事や、避難者の移転先の市営住宅に家電やカーテンなど付帯設備がないことを受けて、生活物資の提供を行ってきた越谷市のボランティアと、避難所で知り合った避難者が「一步会」という団体を2011年3月に誕生させた。この一步会は、避難者同士の親睦や支援団体からの物資を会員（避難者）に配布するだけでなく、市役所へ要望書を提出するなど、多岐にわたる活動を展開する「一步会」が2011年3月に誕生した。この一步会から、避難者の雇用に関する要望や「仕事がない」という避難者アンケート結果を受けて越谷市が始めたのが、避難者の見守りを避難者自身が行うという事業である。2011年10月から避難者4名を臨時職員として採用し、同じ境遇の避難者の生活上の不安、ニーズ、住居の様子、雇用状況、健康状態などを聞いて回った。同事業は2012年度も継続され、2013年度も、規模を縮小しつつ避難者1名が臨時職員として採用されることが決まった。

同様の試みとして、新潟県柏崎市においても、避難者数名を中心とした「見守り支援事業」が実施されていることが報告されている（松井 2011）。避難者被災者にとっては同郷の人が聞き手になっているため安心感がある一方で、同郷の支援員自体の心のケアが必要になるが、避難者が避難者を支えることで、避難先での自立につながるという点では評価される事業である。

### 6-4-4 交流会の開催

一方、避難者の生活支援に加えて、日常的な交流会の開催を後押しする自治体もある。ふじみ野市や東松山市では、ボランティアの支援団体とともに行政がさまざまなイベントの支援を行った。ふじみ野市では、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、避難者交流会「おあがんなんしょ」が開催された。市内の雇用促進住宅などで避難者を受け入れてきた東松山市は、2011年夏から自治体による数回の交流会が開かれた<sup>26</sup>。なお、これらの避難者向けのイベントに対する自治体の関与は、徐々

<sup>26</sup> 東松山市の対応については、地域づくり支援課への聞き取り調査（2012年2月14日）

に薄まっていき、ボランティアの支援団体が中心となって運営されていくようになる。そして、団体ごとに時期は異なるものの、イベント自体も徐々に支援ボランティアが中心になるのではなく、避難者自身もイベントの運営に関わるような、自立支援型のイベントに変わりつつある。こうした交流の場は、行政の働きかけがあって初めて生まれたものであり、交流の場やイベントを後押しした自治体の役割は大きいといえるだろう（原田・西城戸 2012）。

#### 6-4-5 就労斡旋

最後に、避難者の就労斡旋についてであるが、震災当初は、避難者に対してさまざまな支援があり、その中には地元企業への仕事の紹介もあった。避難者を受け入れた自治体は、ハローワークにおける避難者向けの仕事の斡旋や、自治体の臨時職員の公募などを行い、先に述べた越谷市の見守り事業のように、避難先の自治体が避難者を雇用する事例も見られる。しかしながら、全般的には、震災から1年後の時点においては多くの避難者は、生活の先行きが見えない中で、かつ、地元（福島）に定期的に行き来する必要がある中で、避難先で落ち着いて就労する人々は少なかった。したがって、自治体による避難者への就労支援は行われていたが、それほど大きな成果を上げていないといえる。

#### 6-4-6 小括

以上のように、避難者の生活支援に際して、通常自治体の業務を超えた領域まで関与するなど、柔軟な対応をしている自治体があったことが確認できる。このような対応ができた組織的条件については次節で改めて議論するが、避難先の自治体によって避難者の生活支援に大きな差があるという事実は、避難者が避難先を容易に変更できない点を考えると、結果として行き着いた避難先の構造的な不平等さを避難者は強いられていることになる。「こっこの自治体に避難しておけばよかった」、「『うちよりもあちらの自治体にいった方がいろいろ支援を受けられます』といわれました」という避難者の声に対して、次の大災害の際に、全国の自治体や国はどのように応えるのであろうか。

### 7. まとめにかえて

#### 7-1. 原発・県外避難者のネットワークの形成条件

本稿の第一の課題として、埼玉県下の8つの避難者ネットワークを事例とした分析をおこなった。避難者ネットワークの形成過程をたどり、「集住型—分散型」「行政主導型—避難者・ボランティア主導型」という2つの軸を提示することで、避難先の自治体が交流の拠点を作ることの重要性と、それを補完する支援者の存在、およびネットワークの維持を可能にする支援団体の存在が明らかになった。これは同時に、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

---

に基づく。

が形成されにくいことを示唆している。

もっとも、本稿が扱ったのは、震災から1年数ヶ月の期間であり、長期化する県外避難の最初のフェーズであった。現在、避難者の自立を困難にしている大きな要因の1つは、就労の問題である。個々の避難者が、福島に戻って仕事を再開するか、避難先で新たな仕事に就くかという選択肢に直面していることもあり、現状の避難者ネットワークでは、交流の機会は与えられても、就労支援には踏み込みにくい。6節で見たように、自治体対応でも就労斡旋を行っていたが、その成果はあまり上がっていない。先述した避難者ネットワークの内外の分断の可能性に加えて、今後は、福島への帰還か定住かといった問題や、就労に関する問題などが表面化する可能性が十分にある。

## 7-2. 避難者支援の「総合行政」体制の条件

本稿の第二の課題として、東日本大震災・福島第一原発事故による県外避難者の受け入れを巡って、埼玉県内の自治体の危機対応について事例とともに考察した。そこから、危機対応に弱いとされる行政組織の縦割りを回避するための「総合行政」の条件を考えていきたい。

まず、首長のイニシアチブの強さが、前例のない案件への対応では非常に有効であることが確認できる。だが、首長のイニシアチブのもとで「対口支援」を実施した杉戸町でも、行政内部の縦割りによって全庁体制の構築に時間がかかった。避難者の受け入れや避難所の設営にあたっては当初、防災部局で対応すべきだという意見があり、役場の部署間の連携がスムーズではなかったからである。実際に、災害担当部局が、当該自治体の危機管理に忙殺されると、避難者支援としてはほとんど機能していない事例が見られる。災害防災部局という特定の専門部局は、当該自治体内における被害には対応できても、県外避難者への対応、支援という「専門外」の内容は対応できない。例えば、さまざまな避難者支援のイベントの開催案内のお知らせやチラシが、災害担当部局に回っても、避難者支援と切れている場合、そこで情報が止まってしまい、当該自治体の避難者には連絡が行かないことになる。

そもそも、避難者支援の担当部署はすべての自治体に存在しないため、支援施策を統括する部局を設置するか、補完・代替する独自の対応が必要となる。本稿で調査した自治体の事例では、たまたま初期対応にあたった部局や、「総合行政」に近い業務を担当していた部局が、試行錯誤しながら避難者対応に当たるパターンが多かった。これは行政組織の技術的一体性による対応と行ってもいいかもしれない。自治体組織全体の組織的な位置づけとしては、首長直轄の組織または情報が統合し、さまざまな部門を横断する総務部門のセクションが、避難者支援の柔軟な対応を行っている。例えば、越谷市において震災直後は、危機管理課で避難者対応を行っていたが、支援を巡って市民団体からの突き上げもあり、その後、市長公室・広報広聴課が担当することになった。三郷市は安全推進課という危機管理部門でありながら、企画総務部の中にあつたため、防災部局にとどまらない対応が可能になったと考えられる。

また、行政ができること、できないことを区別し、民間との協働体制を確立できたかどうか、避難者に対する柔軟な対応の可否を決めたともいえる。避難者の受け入れに伴うさまざまな支援、サービスの提供を自治体が行う場合、通常業務で計画運用部門ではなく、対人サービス部門か、もしくはその経験者が担当している場合、被災者や支援者の声を反映しやすく、民間のボランティアとの協働も容易になり、柔軟な対応が見られた。杉戸町は2011年4月以降、担当部署を秘書政策課から住民参加推進課に変更して、避難者支援を担当するようになった。越谷市は市長公室・広報広聴課が担当することで、支援者・被災者の声を聞き、市長公室に位置するため、横断的な組織対応が可能となった。東松山市では、地域生活部地域づくり課（市民団体の窓口）が、社会福祉協議会などと役割分担を行うことで、行政と民間が協働して避難者支援をすることが可能になった。つまり、行政組織内で「創発型組織」が生まれるためには、日常から行政組織内部に完結しない、多様な主体との関係性の構築が重要である。市民と行政の「協働」「パートナーシップ」が謳われる中、形骸化された関係性ではなく、日常的に生きた形での行政と市民の協働が、大災害などの危機において、ボトムアップの大きな力になることを、自治体の震災対応の事例は示しているといえる。

さらに、災害の危機管理に限ったことではないが、自治体職員間の連携の困難という行政組織内部の問題も指摘しておきたい。一般に、近年の行政職員は多忙であり、職業人としてのライフスタイルの変化もあり、同期職員の連携が物理的に減少している。また、「大部屋主義」（大森, 1987）による職員の連携から、個別専門主義による職員の連携の減少（係から担当へ）という傾向は、緊急時に、他の職種の職員との連携可能性が低下するかもしれない。もちろん、大部屋主義は個々の職員の意志決定の志向性を削ぐという指摘（真山, 2012）もあるが、専門的な能力よりも全体の判断のできる管理能力のある職員の方が危機管理には適しているという指摘もある。本稿ではこの行政組織と行政職員の個別の危機管理能力を問うことはできないが、自治体職員間で領域横断的な連携が可能かどうか、上述した自治体職員と住民や市民団体との連携可能性を担保できることが、危機に対する自治体としての柔軟な対応と関連していると考えられる。

### 7-3. 2つの問いのまとめと今後の課題

本稿では、避難者のネットワークの形成過程とその形成・維持条件を分析、考察した。そこでポイントになったのが、支援者と行政支援の有無であった。本稿の後半ではその自治体支援について、支援がなされた背景について議論してきた。

実証研究からの知見をまとめると、県外避難者はさまざまな親族ネットワークを使い、埼玉県に避難してきたが、その避難先での自治体の対応の有無、柔軟さと、そもそもその自治体に存在していた支援するポテンシャルがあった市民や市民団体の有無によって、避難先でのネットワーク形成の形が大きく変わ