

【論文】

## 避難者支援の社会正義 ——新潟県の災害経験と支援のかたち——

関 礼 子<sup>†</sup>

### 1. はじめに——大規模災害時の広域避難と避難者支援

授業が始まると、長女は勉強が分からなくなりました。福島と新潟では、教科書（教える方）の順番が逆だったのです。ついていくのが一杯一杯で、何をやっているかがわからない状態でした。テストもできる問題はなく、一学期の復習だから簡単だよ、といわれても、分からないのです。クラスでは、「転校してきたからしょうがないね」と言ってくれる子もいれば、意地悪を言うて来る子もいます。学校でもらった教科書と、そうでないところと、照らし合わせて、先生に渡して、やっていないところを1ヶ月、通常の宿題にプラスして、勉強を続けました。一学期の分だけだから、頑張っってやっつと、鬼のように叩き込みました。こんなに県で違うとは驚きました。避難者交流施設で知り合ったお母さんたちも同じように言っていました。会津で留まればよかったと泣いている人もいました。（高橋ほか 2018：235）

2011年の夏休み明けに、福島県中通りから新潟に避難した女性の語りである。「会津で留まれば良かった」とある。会津は放射線量が低いから、福島県境を越えずに会津に避難できたら、子ども

が学校で苦勞せずに済んだらろうにというのである。熟考せずに避難場所を決めたということではない。福島県は避難指示の出していない中通りの人を「避難者」として受け入れる用意はなかった。避難指示区域外の人々は、県境を越えてはじめて災害救助法の適用となり、「避難者」として支援を受けられた。

放射線量が高い。ホットスポットがある。成長期の子どもの健康リスクには不確実性がある。それなのに、なぜ福島県内での避難が認められないのか。違和感を引きずりながら、経済的に追い詰められながら、県外避難した自主避難者（多くは母子避難者）は、懸命にその日その日を生き抜いてきた。

避難指示区域内と避難指示区域外では、避難に伴う支援のあり方だけでなく、損害の賠償額にも大きな差があった。どちらにしても、避難には社会的な痛みが伴った。避難指示区域の避難者は損害賠償があるために、避難指示区域外の避難者は「指示なき避難」で制度的な避難の「資格」を欠くために、ねたみの呪詛がかけられた。不公平な状況に対するねたみは、最悪の公平をもたらず（ラッセル 1991）。矛盾ある制度の改革にではなく、社会正義（social justice）を低空飛行で安定させることに寄与するからである。ねたみとは、換言すれば、プラスではなくマイナスに作用する相対的剥奪（relative deprivation）の感覚である。では、社会正義を底上げするような避難者支援とはどのようなものか。

全国各地の避難者支援に関する先行研究は、避

<sup>†</sup> 立教大学社会学部教授  
seki@rikkyo.ac.jp

避難者を対象とした研究、原発周辺自治体のコミュニティ研究、受け入れ地域の避難者支援の研究の3つに整理されている(西城戸・原田2019:36)。本稿は、この整理にならえば受け入れ地域の避難者支援に関する研究である。事例とする新潟県の受入れの特徴は、県庁の積極的関与と災害経験にあると指摘されている(松井:2017、西城戸・原田2019)。付言すれば、その支援は、避難者の目線でみても迅速かつ的確なものであった。

エピソードを示そう。2011年3月12日、東京電力福島第一原子力発電所(福島原発)1号機が水素爆発、14日には3号機が爆発した。新潟県は市町村と連携しながら避難の受入れの準備をはじめていたが<sup>1)</sup>、14日夜には福島県からの自主避難者が増えはじめた。3月15日には2号機が爆発、福島県知事から新潟県知事に「本県県民の生命、生活を守るため、貴県への避難者の受け入れについて、特段のご理解をお願いします」という、避難者受け入れの緊急要請がだされた<sup>2)</sup>。

翌16日、親戚からの電話で避難を決断したMKさん一家は、新潟県に入ってすぐに避難所紹介所があると聞いて、そこを目指した。紹介所では、新潟県内の避難所を紹介され、赤ちゃんのオムツやミルク、おにぎりなどももらって「気が楽になった」という。同日、MTさんは、一足先に新潟に避難した友人から、水も、ガソリンも、カップラーメンも、トイレトペーパーもある、支援も手厚いと聞いて新潟に避難した。<sup>3)</sup>

3月15日の受け入れ緊急要請からわずか1日で、避難所情報の整備や、必要な物資の準備ができていたということになる。ちなみに、この日、新潟県が受け入れた避難者は2,374人。翌17日には南相馬市から集団受け入れ準備のさなか、7,280人に急増する。そうしたなかでも、初動受け入れ対応での混乱や不満は避難者からはほとんど聞かれない<sup>4)</sup>。

なぜ新潟県は迅速かつ的確な支援ができたのだろうか。その理由はすでに、中越地震や中越沖地震の経験から「支援の文化」が醸成され(松井

2017)、避難者に寄り添い自発的で「創発的な支援」をおこなったからであると指摘されている(高橋ほか2016)。ただし、目の前の被災・避難者に向き合った柔軟な支援を行った事例は各地で見られる<sup>5)</sup>。被災経験の有無にかかわらず、現場の柔軟な対応から創発的な支援が行われていたことも事実である。そうであれば、何が新潟県の支援の特徴であるかを説明する第三の要因がありそうだ。

本論文は、はじめに「支援の文化」や「創発的な支援」の来歴を、新潟の自治と歴史の水脈に掘り下げて考察していく。次に、「支援の文化」や「創発的な支援」が、被災経験を活かした事前広域避難支援体制の構築(「防災グリーンツーリズム」)とその実践として位置付けられること、またその実践が「避難の資格化」や支援の硬直化に抗するものであったことを示す。そのうえで、社会正義を底上げしていくような避難者支援のあり方について考察したい。

## 2. 災害経験の継承の連続と不連続

一言で新潟県といっても、そこには多様な貌がある。幕末の開港都市のひとつであり、1873(明治6)年の太政官布告で開かれた日本初の公園のひとつ、白山公園がある新潟市は、日本海側の文明開化の拠点であった。保守的な社会風土であると評される一方で、日本の小作争議のなかでも三本指に数えられる木崎争議があり(合田1982)、被害者運動がはじまるより先に支援者を組織化した新潟水俣病の運動があり(飯島・船橋編1999、堀田2002、関2003)、アルミ精錬工場のフッ素公害に「反公害」を貫いた農民の運動があり(塚田日誌刊行委員会1977)、原発立地の可否をめぐる住民投票を実現した巻町の住民投票運動があった(中澤2005、渡邊2017)。さらに、雪害、水害、地震など、災害が繰り返されてきた地でもある(表1)。福島原発事故避難者の受け入れを念頭に、新潟の災害史を振り返ってみると、興味深い点が

表 1 新潟と災害との関係

年月日	災害名	事項
1923年9月1日	関東大震災	M7.9（推定）。関東南部から東海地域まで甚大な被害が出た。死者約10万人。地方に罹災者が避難をし、新潟にも避難者がやってきた。
1955年10月1日	新潟大火	新潟市中心部の約900の建物が消失、鎮火まで約8時間。奇跡的に死者0人。
1963年1月	三八豪雪	東北から北陸・山陰地方、四国、九州まで長く降雪が続く。新潟県内の死者・行方不明者は12人（24道府県で231名）。
1964年6月16日	新潟地震	M7.5。秋田県から新潟県まで日本海沿いの広い範囲で液状化が発生。新潟市や村上市、佐渡島に最大波高3メートル以上の津波。スロッシングによる石油タンクの火災など。新潟県の死者13人、負傷者315人。
2004年7月12日 -13日	平成16年新潟・福島豪雨	信濃川水系の計11カ所で堤防が決壊、三条市・見附市・中之島町を中心に床上・床下浸水。崖崩れによる家屋倒壊や浸水被害により、新潟県では死者15人。
2004年10月23日	新潟県中越地震	M6.8。山古志村や長岡市小国、小千谷市、魚沼市で住宅倒壊や土砂崩壊など。死者68人中、圧死など地震による直接の犠牲者は4分の1で、他は多くは被災後の「災害関連死」。
2005年12月 -2006年1月	平成18年豪雪	山間部集落の長期孤立、都市部を中心とした大規模な停電、雪崩災害の多発、鉄道の長期運休など。新潟県は死者32人。
2007年7月16日	新潟県中越沖地震	M6.8。柏崎市、長岡市、刈羽村では震度6強を記録した。震源域に面していた東京電力柏崎刈羽原子力発電所が被災。宅地の損壊、商工業や農林水産関係施設、道路など公共インフラや水道、ガスなどのライフラインの被害も大きかった。新潟県は死者15人、負傷者2,316人。
2011年3月12日	長野県北部地震（新潟・長野県境地震）	M6.7。震度6弱の十日町市、津南町を中心に住宅の全半壊被害297棟。
2011年7月27日 -30日	平成23年7月新潟・福島豪雨	新潟県と福島県会津を中心に大雨。新潟県内の死者4人、行方不明者1人。
2016年12月22日	糸魚川市大規模火災	糸魚川市で全焼120棟、半焼5棟、部分焼22棟の大規模火災。強風で延焼拡大。
2017年11月 -2018年3月	平成30年豪雪	新潟県では、1月11日から12日に信越本線の電車が15時間立ち往生、29日に佐渡市で水道管が凍結・破損し1万世帯以上が断水。除雪作業中の事故などで死者9人、負傷者は重傷者41名、軽傷者58人。

出典：北原糸子・松浦律子・木村玲欧編 2012『日本歴史災害事典』吉川弘文館、気象庁HP（<https://www.jma.go.jp>。最終閲覧日 2019年6月3日）、『新潟日報』を参照して作成。

浮かび上がってくる。

第1に、関東大震災における被災者（罹災者）の受入れとその記憶の呼び起こしである。新潟が災害で避難者を受け入れたのは、東日本大震災が

はじめてではない。通常の災害では被災者は遠隔地に避難しないものであるが、尋常でない災害の場合は例外である。1923年の関東大震災がそうだった。県出身者を中心に被災者が列車で押し寄

せた高田市では、駅ホームや旅館に設けられた救護所で握り飯などが提供され、医者や看護婦の治療奉仕、寺院の宿泊開放なども行われたとの記録がある（高田市史編集委員会 1958：173、山本 2007：1）。こうした史実は、中越地震と中越沖地震のあとに呼び起こされ、「防災グリーンツーリズム」の取り組みへとつながった（後述）。

第2に、新潟地震における事前防災である。新潟地震が発生する以前に、行政は大地震に備えて家屋の耐震性を強化するように指示していたのである。関東大震災後の大正の末頃、新潟測候所長（当時）の佐々木鶴藏が20～30年かそれ以降に新潟に大地震の可能性ありと論じ、1949（昭和24）年には東北大学教授（当時）の中村左衛門太郎が近々新潟に大地震があると唱えた（新潟県 1965）。中村の警鐘を受け、新潟県は家の筋交いをして家屋を補強するよう奨励した。だが、地震は起こらず、徐々に「新潟には、大地震や大台風は来ない」（新潟市 1966）と考えられるようになった。

そのようななか、1964（昭和39）年に新潟地震が発生した。液状化、橋の崩落、津波、堤防の決壊、石油タンク火災など甚大な被害に、イギリスの『タイムズ』紙（1964年6月17日）は関東大震災以後最悪の地震が発生したと報じた。原爆投下の目標とされながら投下を免れた「幸運の都市」を襲った地震とあって、石油タンク火災の黒煙に「原子雲のようにふくれ、いちじは『原爆投下？』とのウワサ」（宮沢 1971：146）が出たという。それだけの被害がありながら、「昭和23年の福井地震の場合とくらべると、全壊建物は福井地震のわずか6%、半壊建物は約55%となり、新潟地震の被害数が意外に少ない結果」（山井ほか 1966：131）となった。被害が集中したのは脆弱地盤で、建物に筋交いを入れるなど耐震的構法が導入されていない建物だった（同上：139）。地震が来るという佐々木や中村の「予言」は批判にさらされたが、行政による建物耐震化の具体的な指示があったことで事前防災が進み、忘れた頃に

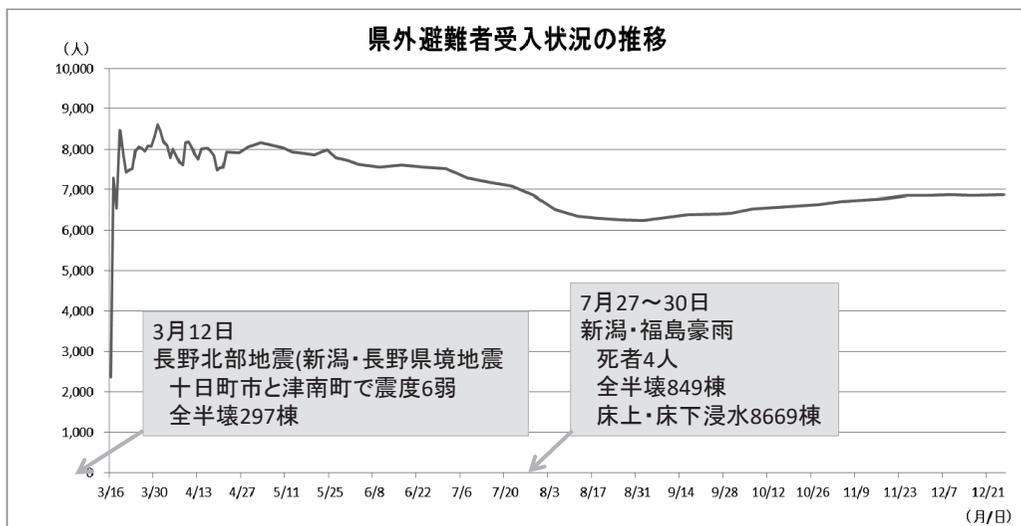


図1 災害下での新潟県の避難者受入れ状況（2011年）

出典：新潟県ホームページ新潟県災害対策本部報道資料「県外避難者の受入状況」（<http://www.pref.niigata.lg.jp>、最終閲覧日：20140203）、同防災ポータル「（第27報・最終報）3月12日3時59分頃の長野県北部の地震の被害状況について」（<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1306702833686.html>）、新潟県土木部 2012『平成23年7月新潟・福島豪雨の記録』より作成。

やってきた新潟地震で効果を発揮したのである。

第3に、中越地震から中越沖地震、東日本大震災での避難者受け入れにおける、災害経験の連続性である。新潟県内の大多数の小学校で用いられている『わたしたちの新潟県』という副教材には、「近年起きた大きな災害」として、2004年の7.13水害と中越地震、2007年の中越沖地震、さらには2011年の東日本大震災と長野県北部地震、また新潟・福島豪雨が取り上げられている（大野2018：4-5）。中越地震と中越沖地震ではボランティアの活躍や全国からの支援があったこと、東日本大震災では県内に福島県からの避難者を受け入れていることが記され、支援を受ける存在から支援する存在への変化が言外に示される。

第4に、福島県からの避難者受け入れは、新潟県自体が被災するなかで始められ、続けられたという点である。東日本大震災の翌12日に発生した長野県北部地震では、「忘れられた被災地」と言われた長野県栄村のほか、新潟県の十日町市や上越市、津南町も被災（全半壊297棟）したことから、「新潟・長野県境地震」とも呼ばれる。また、この年夏の新潟・福島豪雨では、新潟県内で死者4名、全半壊849棟、床上・床下浸水8,669棟の被害が出ている。こうしたなかで多数の避難者の受け入れを行ってきたのである（図1）。

第5に、災害経験の社会的な継承と蓄積といった場合、新潟地震と中越地震との間には断絶があり、中越地震から中越沖地震、東日本大震災との間に連続性があるということである。この点に注目しながら、次節では、中越地震から福島原発事故避難者受け入れに至る災害経験の連続性を、地方自治と災害からのレジリエンス（回復力）から考えてみよう。

### 3. 災害に対するレジリエンスの来歴

約6年半のなかで相次いだ中越地震、中越沖地震、そして福島原発事故は、ひとまとまりの出来事として文脈づけることができる。これら災害<sup>6)</sup>

は、地方分権改革の流れの中で誕生した泉田裕彦知事（当時）の在任期間（2004年10月25日～2016年10月24日）に起こっている。泉田県政は新潟県を災害多発県としてではなく、災害に対してレジリエンスのある「防災立県」として位置付け、被災経験の継承と蓄積を行ってきた。それは、新潟県内の災害のみならず、他地域（首都圏）で大規模な災害が発生した場合に、被災者の助けになるような「防災立県」を目指すものであった。事前に広域避難の受け入れを想定した「防災グリーンツーリズム」の取り組みは、福島原発事故避難者受け入れでその真価を問われることになった。

#### 3.1. 中越地震への対応

2004年10月23日の金曜日、新潟県知事だった平山郁夫が退任した。25日月曜日からは、当時最年少で当選した泉田裕彦が知事に就任する予定だった。前知事の退任と新知事の就任の間隙で、県知事が空白となる23日17時56分に中越地震が発生した。泉田は23日夕方から県庁に駆け付け、県の災害対策本部会議にも出席した。文字通り、中越地震への対応からのスタートであった。

災害対応においては、人を通した阪神・淡路大震災の経験の継承があった。兵庫県の井戸敏三知事から阪神・淡路大震災の災害対応を経験したチームの派遣があったのである。泉田は井戸との対談で次のように語っている。

兵庫県のチームに助けられたのは、これから何が起こるのかというロードマップを説明していただいたということです。72時間で何をやらないといけないのか、1週間、10日、1か月、3か月までに何をやらないといけないのか、そのロードマップのレクチャーを受けたことが、その後の震災対応に大いに役立ちました。阪神淡路は世界で最も研究し尽くされた震災ですので、阪神淡路と比べてどこまで復旧・復興ができたのかというのを見な

がら災害対応ができる。また、阪神淡路を経験した方からアドバイスを受けることで、阪神淡路で実施できなかったことを実施できたということにもなりました。<sup>7)</sup>

兵庫県から派遣された県職員らとの直接的な接触を通して、阪神・淡路大震災の経験と教訓を受け継ぎながら、中越地震への対応が行われた。被災者目線で被災者のニーズを的確に把握することや、時間の経過により変化する地域課題に柔軟に施策が対応することが重視され、文化や伝統などを守る「創造的復旧」のビジョンが提示された<sup>8)</sup>。それらを実現するためには、地域の特性にみあった支援が必要で、泉田はそのための特別立法に強いこだわりをみせた。特別立法は見送られたが、国から阪神・淡路大震災並みの支援を受けることになった。「防災立県」を掲げて中越地震の対応にあたった泉田は、後に「中越地震から1年 復興支援策、地元の裁量で」というタイトルの寄稿文のなか、復旧方法を事前に定めて「全国一律」の枠にはめようとする国のあり方に疑問を呈した。

国は被害総額に応じて資金提供し、復旧作業や生活再建の方法は、被災者の実情を一番よく知る地元自治体の裁量に任せるとするのが、最も効率的な復興策ではないかと思う。国が一律に復旧方法を定めるのではなく、保険の役割を果たすべきではないかと考える。  
(中略)

災害時には、中央集権の問題点がとくに顕在化すると感じた。もっと自治体を信頼して分権を進め、職員が被災者のためにあてる時間を増やせないものだろうか。災害列島日本では、いつ、どこを、大災害が襲うか分からない。将来の被災者の負担を小さくするため、地域や災害の種類によらず、地域に即した効果的な復旧が行える制度を構築しておくべきである。(朝日新聞 2005年10月22日)

中央集権の問題が災害時に露呈するというのは、東日本大震災でも同様であった。災害救助法では、被災都道府県からの要請に基づいて行った支援の費用は、被災都道府県経由で国に請求することになっているが、被災自治体の負担を考慮して直接請求にすべきであるとか、応援都道府県には災害救助法や被災者生活再建支援法を適用しにくいため求償範囲がわかりにくい、長期の避難で家族構成が変化しても災害救助法は住み替えを認めていないなど、次々に硬直的な制度の弊害が露呈した。

災害はひとつとして同じではない。柔軟かつ弾力的な制度運用はもとより、都道府県だけでなく基礎自治体である市町村の裁量が重視される仕組みにすべきだと泉田が提起した問題は、東日本大震災でも再び問題になったのである<sup>9)</sup>。

### 3.2. 中越沖地震と原発火災事故

2007年7月16日10時13分、マグニチュード6.8、最大震度6強の中越沖地震が発生し、柏崎市を中心に、死者15人、重軽傷者2,345人、家屋の全半壊6,940棟の被害が出た<sup>10)</sup>。この地震は、ふたつの意味で衝撃的だった。

第一に、中越地震から3年もたたずに、再び激震災害に指定されるほどの地震が襲ったことである。中越地震から生活を立て直しつつあった被災者が再被災する事態もみられた。被災者の生活再建のために、新潟県は復興基金を創設し、二重被災者への支援、復興基金を利用したリバースモーゲージ制度<sup>11)</sup>の導入を図るなど、独自に柔軟な復興事業を展開した。

第二は、阪神・淡路大震災規模の地震に原発は耐えられないという「原発震災」の警告(石橋1997、2012)が、中越沖地震で現実のものになったことである。東京電力柏崎刈羽原子力発電所(柏崎刈羽原発)は設計時の3倍を大きく超える揺れにみまわれた。地震発生から間もない10時27分、柏崎刈羽原発3号機で火災発生のお知らせが消防に寄せられた。だが、新潟県はもとより、原発立地の柏崎市・刈羽村にも情報は届かなかった。

のちに泉田は、「東電から連絡がない中、柏崎刈羽原発で火災が起きていることをテレビ放映で知った時の衝撃は今も忘れません」と記した<sup>12)</sup>。

中越沖地震の前から柏崎刈羽原発ではトラブルが続いており、2005年に泉田は「地震、テロ事件など危機管理がどうなっているかを現場で考えたい」と柏崎刈羽原発を視察し、「万が一の事態にどう対処していくのか、が住民への安全、安心につながる」と述べていた（朝日新聞 2005年4月15日）。地震後には、火災だけでなく放射能汚染水漏れ、構内での陥没・亀裂・段差の発生、また1,200を超える不具合が見つかった。新潟県は原発の再稼働にあたって、安全対策を強く求めた。その意義を、泉田は以下のように語っている<sup>13)</sup>。

この事件で新潟県は原発構内の消火体制の強化を国と東京電力に求め、これがきっかけで原発の敷地内に消防車が配置されるようになりました。福島第1原発でも消防注水ができました。もし新潟県が黙っていたら福島原発に消防車があったかどうかは疑わしいと考えています。

中越沖地震ではもう一つ、県庁と柏崎刈羽原発のホットラインの電話がつながりませんでした。地震で緊急対策室へのドアが歪んで開かずホットラインに原発所員がたどり着けなかったのです。そこで作ったのが柏崎刈羽原発の免震重要棟です。それで同じ東電の施設で柏崎刈羽だけに免震重要棟があるのはおかしいという話になり、建設されたのが福島原発の免震重要棟です。完成したのは東日本大震災の8か月前です。

このような中越沖地震の時の経緯から、新潟県は、福島原発事故後の柏崎刈羽原発再稼働について、事故の検証がないまま再稼働の議論をすることはできないという姿勢を示してきた。因みに、泉田が不出馬を表明した2016年の知事選を制した米山隆一は、福島原発事故に関する3つの検証

体制を構築したが<sup>14)</sup>、2018年に辞職。検証は花角英世知事の県政に持ち越された。花角は検証結果が出るまで再稼働の議論をしないという方針を引き継ぎ、さしあたり再稼働にあたっては県民の信を問う姿勢を表明している。翻っていえば、それだけ新潟県民は柏崎刈羽原発再稼働に慎重であるということである。

### 3.3. 災害経験と教訓の制度化

阪神淡路大震災の経験と教訓に学びながら、被災者の生命と財産、安全を守り、個々の生活再建を礎に復興事業を推進してきた新潟県は、災害の教訓を制度化することにも積極的であった。所得制限があり、用途が限定されるなど、使い勝手が悪かった被災者生活再建支援法の改正を要求し、法改正を実現させてきた。地震に限らず、災害時に県内自治体で要支援者名簿を共有できる仕組み、関係団体やボランティアと協働する仕組みもつくった。災害リスクを小さくする「県民力」と「地域力」を醸成し、「防災立県」を目指すことが政策課題リストに書き込まれた<sup>15)</sup>。

こうした取り組みのなかに、将来、県外で発生しうる大規模災害時の被災者支援が位置付けられた。それが2008年に公表された「防災グリーンツーリズム宣言」である。この宣言は、中越地震や中越沖地震はじめ度重なる災害に、多くの支援や配慮・協力のもと培った経験を活かし、いざというときのセーフティネットとしての役割を果たすことが新潟県の責務であるとし、次のように締めくくる。

現在、例えば今後30年以内に7割の確率で発生が懸念されている首都直下地震では、避難者は最大で約700万人とも言われています。

新潟県は、国内有数の食料生産基地となっています。加えて、美しい自然、豊かな食、伝統的に引き継がれているコミュニティでの人と人との絆などに恵まれています。日頃か

ら都会の多くの方々と持続的にグリーンツーリズムを通じ、それぞれの地域住民が相互に様々な交流を進めるプラットフォームを築き上げ、全国の皆様に愛される「第2のふるさと」を目指してまいります。

そして、いざという時には、本県は、このプラットフォームを生かし、大災害に遭遇され困惑されておられる被災者の皆様に対して安全・安心を提供し、県内に100万人程度の受入れ<sup>(ママ)</sup>を目指す「防災グリーンツーリズム」を押し進めることを、ここに宣言します。<sup>16)</sup>

防災グリーンツーリズムの発想は、中越地震の経験がもとになっている。長野県の温泉地が被災者を無料でいいから受け入れると申し出たが、住民は体育館など避難所から出ようとしなかった。高齢者や妊産婦、乳幼児など、ケアが必要な人であっても、見知らぬ土地へ避難することは選択肢に入っていない。その結果、体調を崩してしまう。縁もゆかりもない場所に避難しないならば、平時はグリーンツーリズムで地域になじんでもらい、緊急時に避難場所にしてもらおうというのである<sup>17)</sup>。新潟県は、中越沖地震の粗大ごみの処理をしてくれた川崎市を最初のパートナーとして、この取り組みをすすめていった。

このように、地方分権の流れを汲んだ泉田県政下の新潟県では、災害の経験と教訓が次々と政策リストに書き込まれていった。自治体を越えた被災者受け入れを可能にするための「防災グリーンツーリズム」の発想は、関東大震災での被災者受け入れの歴史を掘り起こしつつ、「防災立県」として県境を越えた被災者受け入れを目指した。もともと新潟県内では民泊で体験旅行を受け入れており、グリーンツーリズムが根づいていた。そこに防災が「おんぶ」したのが「防災グリーンツーリズム」であった<sup>18)</sup>。この「防災グリーンツーリズム」の取り組みの延長線上に、福島原発事故避難者の受け入れがあったのである。

#### 4. 避難者目線の受け入れと公平性・平等性

2011年の福島県からの避難者の最多受け入れ自治体は、新潟県、山形県、東京都である。なかでも新潟県は、事故直後に新潟に来た避難者を避難指示区域か否かで線引きせずに受け入れてきた<sup>19)</sup>。福島県内では自主避難者への支援はないが、新潟県に避難すれば自主避難者も支援される。新潟県は、ある意味、「避難する権利」(河崎ほか2012)に先鞭をつけたといえる。以下では、それがなぜ可能だったのかをみていこう。

##### 4.1. 「防災立県」と「防災グリーンツーリズム」

福島原発事故は、12日に1号機、14日に3号機が水素爆発、15日に2号機の爆発と4号機の火災という経過を辿る。新潟県は3号機が爆発した14日に、福島県からの避難者受け入れの照会を受けてスクリーニングの準備をした。その夜から福島県からの避難者が急増、15日には既述のように福島県知事からの避難者受け入れの要請を受け、夕方には福島県境を越えて新潟県内に来た避難者のための相談所を開設した。また、16日には泉田が南相馬市に避難者を受け入れると伝えた。災害時の支援における機敏な対応<sup>20)</sup>は、当時、南相馬市長だった櫻井勝延の以下の言にも示される。

私は、3月16日の朝7時、「NHKおはよう日本」の電話取材に対し、南相馬市に物資が全く入らなくなって、孤立していることを報告しました。その10分後、テレビを見た泉田裕彦元新潟県知事から「南相馬市民全員を受け入れるから新潟県に避難させてください。新潟県に入ったら新潟県が責任をもって対応します。」との連絡が入りました。

私は、市内避難所にいる市民を新潟県方面に避難させるために、緊急に市の幹部会議を開催し、避難計画の作成を指示しました。そして、夕方から避難所で説明会を開催し、市

民に避難を呼びかけました。

翌 17 日早朝から、福島県の協力の下、避難市民のスクリーニングを実施した後、バスによる新潟県方面への避難が始まりました。新潟県の支援には言葉に表せないほど感謝の念で一杯です。

その後、災害時相互援助協定を締結していた東京都杉並区、取手市、更に群馬県片品村、長野県飯田市などからの支援もいただいて避難誘導ができたのです。<sup>21)</sup>

17 日には、県と 20 市町村が受け入れ態勢を整え<sup>22)</sup>、うち県と 17 市町村が 7,280 人を受け入れた<sup>23)</sup>。泉田は、南相馬市からの避難者はもとより、自主避難者であっても「基本的に来る人は受け入れる」という方針を表明した<sup>24)</sup>。だが、実際に受け入れるのは市町村である。国に対し「もっと自治体を信頼してほしい」と訴えてきた泉田であるが、県内各市町村の支援態勢、さらにいえば市町村住民への信頼がなければ、実際に受け入れを進めることは難しい。災害時の行政の対応には、もちろん公平性や平等性の観点から、標準化やマニュアル化を進め、ノウハウを蓄積することが必要である。だが、ひとつとして同じ災害はないのだから、過度の標準化はむしろ災害対応の妨げになる<sup>25)</sup>。当時、対応にあたった防災局の職員は、次のように述べていた（高橋ほか 2016：65）。

市町村は県にはガンガンうるさいこと言いつつも、避難者の皆さんにはかなり手厚かったです。日々増える避難者を、避難所では最初からプライバシーの確保とか要援護者の方の特別のスペースを用意するとかっていうのをほとんど当たり前のようにやりましたし、これすごいなと思ったのは最初からペット対応ができています。なかなかできないことなんですよ。

災害時の対応は市町村単位のスキームでつくりされており、県を越えて避難者を受け入れる場合には、被災した立場でものを見られるかが問われる。新潟県の場合、市町村のケアが行き届いており、対応への不満はほとんどない状況だった。中越地震や中越沖地震だけでなく、豪雨や豪雪災害を教訓にした「防災立県」の取り組み、「防災グリーンツーリズム」を推進してきた真価が、福島原発事故避難者受け入れというかたちで実地に検証されたようなものである。

中越地震で被災した小千谷市では、東日本大震災が発生した 11 日には早くも農林課の職員が首都圏からの中学生の教育体験旅行を受け入れていた住民宅に意向確認をし、12 日には避難者を 1 週間程度、民泊で受け入れることを決定（小千谷復興支援室 2012：2）、教育体験旅行の受け入れ経験がある 42 戸を含む 68 戸が、114 世帯 256 名の避難者を受け入れた（同上：18）<sup>26)</sup>。多くは南相馬市からの避難者であった。避難所に入る前に民泊で一般家庭が受け入れる“小千谷モデル”について、「他では考えられない民泊という受け入れにも驚きました。7 年前に震災を経験されているとはいえ、縁もゆかりもない私たちに惜しげもなく暖かい手を差し伸べて下さり、それはもう痒いところに手が届く…」との感想も残されている（同上：26）。

「防災グリーンツーリズム宣言」にあるように、「人と人との絆」が生きているコミュニティでは、「隣に避難者が来たから総菜を持っていく」というように、日頃のつきあいが避難者の受け皿を強化した。自治体間であれ、住民同士であれ、日頃の「つきあい」はいざというときにマニュアル以上の力を発揮したのである。

#### 4.2. 避難者を等しく受け入れるという公平性・平等性

柔軟な対応を市町村に委ねた一方で、新潟県が重要視した公平性や平等性がある。泉田の「基本的に来る人は受け入れる」という発言の趣旨は、

「誰であっても等しく受け入れる」ということである。それは、避難者を線引きし、いわば避難を「資格化」する力学に抗するメッセージと読み解ける。

当初、福島県からは、他の県に支援要請する避難者の範囲については、原則、避難指示と屋内避難指示の出ている原発から三十キロのエリアの方々を対象とするという考え方が示されました。でもそれは無理ですよ。だってそうでしょ、住所を聞いただけではこちらとしては三十キロなのかどうなのかなんて判断つきませんよ。第一、原発が不安で避難している方に、あなたは対象者ではないので避難所に入れませんかと言えませんよね。

まだ、原発の状況自体が刻々と変化してどうなるかわからないし、見通しもわからない。そうした状況の中で、不安で避難してきた方々を追い返すなんて無理だろうってことなんです。だから新潟県としては来た人は全部受け入れますよと。(高橋ほか 2016 : 58)

新潟県は3月中に受け入れ市町村と「被災者受け入れに関する協定」を結び、4月に避難者への意向調査を実施、さらには避難所でアンケートには表れない「生の声」を聞いて回った。「被災者に直接向き合い、そのニーズから支援を組み立てていく」という姿勢をとった(松井 2017 : 38)。

また、新潟県は7月1日から、避難者に対する民間賃貸住宅借上げ制度の受付を開始した。被災状況にみあった柔軟な支援を行い、避難者を分け隔てなく受け入れるというスタイルは、ここでも貫徹された。この制度を頼りに、夏休み明けに新潟県に避難する人も出てきた。福島県からは、新規受け入れを年内に打ち切るようにという要請があったが、新潟県はこの方針に再検討を求めた<sup>27)</sup>。その結果、要請は撤回され、受付終了は2012年12月まで延長された。

## 5. 受け入れ地域が示した社会正義のかたち

図2は、2011年の福島県から新潟県への避難者の動向を示したものである。述べたように、新潟県への避難者総数は、3月16日が2,374人、翌17日が7,280人であり、明らかに原発事故による緊急避難であったことがわかる。4月になると、新潟を経由して他所へ避難する人、情報を求めて役場機能の移転先に移っていく人、学校の始業式にあわせて戻っていく人の波があり、避難者数は増減を繰り返す。その後のゆるやかな減少は、避難指示区域の住民が仮設住宅や借上げ住宅に移っていく時期に重なる。だが、8月末になると再び避難者が増加傾向を示し、その流れが12月まで続く。夏休みをはさんで2学期から母子避難や世帯避難する人が増えてきた時期である。数字ではみえないが、当初に多く受け入れてきた浜通りの地震・津波・原発事故避難者が、自主避難者に入れ替わっていく時期である。

新潟県内の人の移動をより詳細にみたときに、特徴的な増減を示すのが湯沢町、柏崎市、新潟市である。柏崎市では、4月以降に避難者の受入れが急増し、その後は一定人数の受入れが続いている。避難指示区域で原発関連の仕事に従事していた人にとって、同じ東電の柏崎刈羽原発があることは、雇用の側面からも優位性が高かった。そのため、柏崎市には避難指示区域の避難者が集まった。

他方で、湯沢町は3月から一定程度の避難者を受け入れてきた。その多くは「赤ちゃんプロジェクト」を頼って来た母子避難者であった。7月末から8月末にかけて受け入れ人数が急激に少なくなっているのは、借上げ住宅に入居するために避難先を移動したからである。その多くが、福島県からのアクセスが良く、避難者受け入れの雇用促進住宅等の戸数も多い新潟市への移動であったことも、図2から読み取れる。

こうした避難者の移動状況を確認したうえで、社会正義を底上げするような避難者支援について、

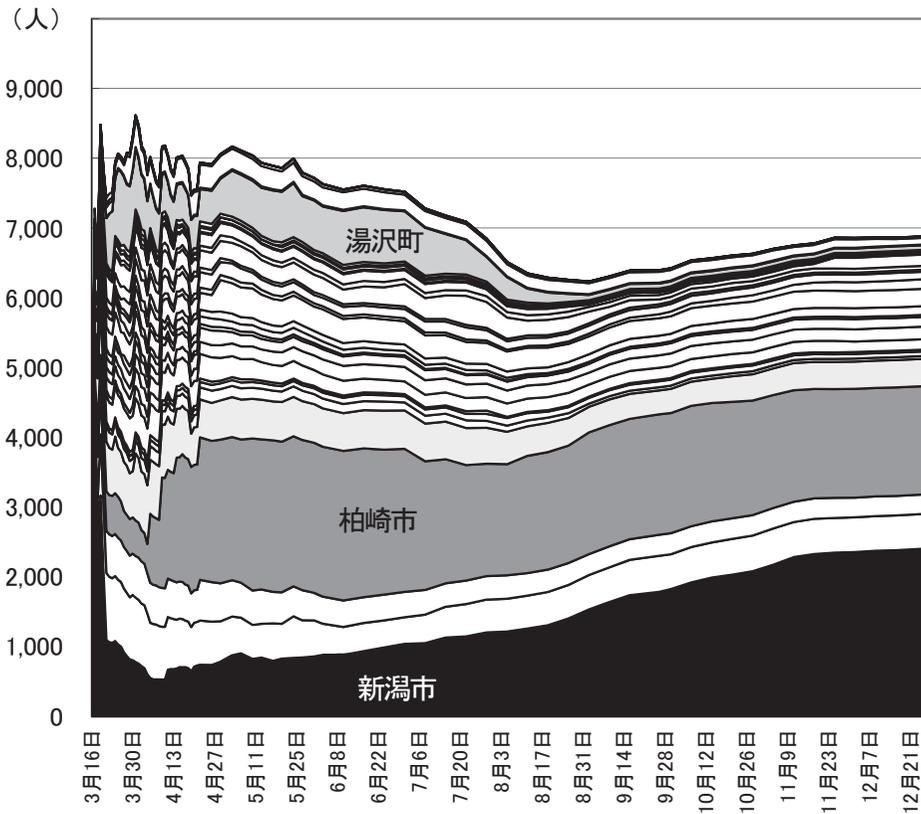


図2 新潟県の市町村別避難者受け入れ人数の推移 (2011年)

出典：新潟県ホームページ新潟県災害対策本部 報道資料 「県外避難者の受入状況」(http://www.pref.niigata.lg.jp、最終閲覧日：20140203) より作成。

湯沢町の事例から考えてみたい。

### 5.1. 湯沢町の「赤ちゃんプロジェクト」

人口約8,300人(2011年3月末現在)の湯沢町は、関越道の湯沢インターチェンジ、上越新幹線の越後湯沢駅とガーラ湯沢駅があり、東京からのアクセスも良い。温泉と10を超えるスキー場があり、リゾート開発が進んだ町である。

東日本大震災の翌日に発生した長野県北部地震で、湯沢町にも震度5弱の揺れがあったが、大きな被害はなかった。中越地震の際には地震の影響を懸念して観光客が激減したが、東日本大震災で

は全国的な観光自粛の風潮のもとでスキー客のキャンセルが相次いだ<sup>28)</sup>。

こうしたなか、湯沢町では新潟県の避難者受け入れ方針に沿って、3月17日に公民館に一時避難所を開設した。その後、湯沢町では、一時避難所のかわりに旅館・ホテルを使用することについて新潟県と直接に協議し、3月26日からは町内の宿泊施設109軒を避難所として提供した。避難者を1泊3食3千円で受け入れ(3歳以下は無料)、町がその料金を負担する支援策をとったのである<sup>29)</sup>。福島県からのアクセスは必ずしも良いとはいえず、南相馬市からの集団での避難者受

け入れもなかったが、宿泊施設での受け入れ態勢を整えたことにより、3月29日段階で、湯沢町は新潟県内の市町村別避難者数最多の941人を受け入れた<sup>30)</sup>。要支援者も多く、限られた人数の保健師が大勢の要援護者をケアすることは簡単ではなかった。それでも、湯沢町は4月末までだった受け入れを7月末まで延長することに決めた。4月27日からはスタッフを増員したが、それまでは土日も交代で泊まって対応にあたったという<sup>31)</sup>。

さらに、湯沢町では、町内の宿泊施設を利用した「湯沢町赤ちゃん一時避難プロジェクト（「赤ちゃんプロジェクト」）<sup>32)</sup>」をNPOと展開していた。受け入れ募集のチラシには、「私たちが中越地震では全国のみなさんに助けてもらった。困ったときはお互いさま」という湯沢町民のメッセージが記されている。「赤ちゃんプロジェクト」は、当初は南三陸町など津波被災した三陸沿岸の乳幼児とその母親を対象に始動した。三陸沿岸の被災母子は5月末には全員帰還したが、途中から避難の希望が多い福島の子を受け入れるようになったため、避難者受け入れ数は6月になっても減少していない。プロジェクトが終了するのは、新潟県が借上げ住宅を提供し、避難者が借上げ住宅に入居する8月末であった。そのタイミングで福島県に戻って行く母子もいた。図2にみる湯沢町の受け入れ人数の推移には、このような町ぐるみの受け入れが反映されている。

## 5.2 避難生活の葛藤と孤独と不安

湯沢町の支援の特徴は、第1に観光地の特性を活かした宿泊施設での避難者受け入れを行ったこと、第2に、区域外からの母子避難者のニーズに応える支援事業であったため、インターネットや親族・友人の口コミを頼りに避難を決断した人がいたこと、第3に、避難によって子どもの体調が快復した、お医者さんに子どもをみてもらうことができた、放射能から逃れて気が楽になった、福島では話せなかった放射能の不安を話すことがで

きたなど、母子の心身に良い影響を与えたこと、第4に小・中学生の就学支援にもきめ細かな対応があったことである。

しかしながら、どんなに手厚い支援があったとしても、原発事故避難には苦痛が伴う。実際に、湯沢町に避難した区域外母子避難者の声を聞いてみよう。

赤ちゃんプロジェクトで訪れたグランディアは、個室があって、プレイルームもあって、行事もあり、とても良かったです。赤ちゃんプロジェクトがあったから、今があるんだなと思っています。

温泉もありましたが、3歳と1歳の子ども2人を連れて入るのは大変なので、1度も入らず、個室のお風呂で過ごしました。

子どもが咳をするので、避難中もストレスが溜まりました。伝染するかもしれないと思われるのではないかと、プレイルームにも行けません。吐いたらノロウイルスと思われるのではないかと心配で、部屋にご飯を運んで食べました。みんなの目も怖かったです。ママ同士のトラブルもありました。子どもを二人抱えて、しょっちゅう泣いていました。

子どもの咳はずっとです。抗生物質をもらい、薬漬けです。抵抗力も弱っていました。夜中に何度も急患で病院にかかりました。24時間の集団生活は、お互いのいろんなことが目立ち、見えすぎて、苦しかった部分もありました。夫はホテルに一度も足を運んでくれませんでした。義理の弟は来ています。個室にこもれるだけ良かったですが、個室のない避難所は辛いだろうと思いました。（高橋ほか2018：227）

赤ちゃんプロジェクトに電話しても詳しいことは分かりませんでした。転校のこととか不安だったのですが、よく分からないけど、来てくださいと言われました。湯沢町に行け

ば何とかなるはずなので、ということですが、対応しておられる方も慣れている感じだったので、行くことにしました。

湯沢にいたのは5月の末から7月いっぱいまでです。車2台で、私が子ども3人を乗せて、夫の車に荷物を積んで運びました。家族の反対は何もなかったです。それほど長いことではないだろう、避難している間に状況も変わる、と、みんな思っていました。

湯沢町のホテルでは、お風呂もご飯も全部出してもらって、ワンフロアを避難者に開放してくれていて、そういう面では贅沢です。だから何も言えないのですが、プライバシーがないのがつらかったです。ご飯を食べる場所が何か所なんですけど、0歳2歳は、じっとしてられないから走り回るし、奇声を上げるし、周りの人たちに気を使って。それから、子どもが多いから病気がすぐにはやるんですね、水ぼうそうとか一気です。幸い、ノロウイルスはなかったですけど。本当に、無我夢中で何とかやっていた感じです。母が時々手伝いに来てくれたり、一緒に行った友だちがいるので、それは心強かったですけど。(同上：228-229)

どんなに避難者のニーズを汲み取ったとしても、避難しているという状況からくるストレスをゼロにすることはできない。24時間一緒にいるとお互いの状況が見えすぎて辛くなる。あの母子のところには毎週末に父親が訪ねてくるが、こちらは一度も訪ねてこない。あの母子は父親や親戚の理解があるが、こちらにはそうした理解がない。楽しい旅行の後でさえ、家に戻ると「やっぱり家が一番だ」と手足を伸ばすのである。いくら避難生活の質(Quality of Life)が高くても、避難生活であることには変わりがない。夫をおいてホテルで気楽な生活を楽しんでいると義父母から誤解される、子どもが感染症にかかると避難者同士でも肩身が狭くなる、これから先の状況が見えないな

ど、避難生活は葛藤と孤独と不安と隣り合わせだった。湯沢町が寄り添ったのは、こうした母子避難者たちだったのである。

### 5.3. 交流のなかから生まれたアクション

借上げ住宅への入居募集が始まると、避難の継続を望む家族(多くは母子)が公営住宅などに入居を始めた。一足先に門戸を開いた山形県に続き、新潟県も自主避難者に借上げ住宅を提供した。7月に入り、借上げ住宅への入居募集が始まると、避難の継続を望む避難者は、長期的な避難を見越して避難先を決め、子どもの就学先を決め、本格的な避難の段階に進んでいく。

7月末に新潟市の借上げ住宅に移りました。湯沢町なので新潟県の情報はかなり入ってきて、そこで新潟市で民間借上の制度がはじまるという話をききました。山形も少しだけ考えたのですが、山形は福島から行きやすい分、距離も不安で、新潟なら距離も離れているので大丈夫かなと考えました。

今住んでいる民間借上げ住宅は、インターネットで選び、一度内見をしたうえで、決めました。津波の心配がないように内陸部で、新しい学校なら地震があっても大丈夫かなと考えて、学校の近くのアパートを選んだという感じです。(同上：219)

湯沢町に避難した母子の多くは、福島との交通の便が良い新潟市方面に新天地を求めた。小学校、中学校を終えて高校に進学する際に、湯沢町には高校がないからと、避難の長期化を見越して移転先を決めた人もいた。

他方で、湯沢町に残ることを選択した母子は、「子どもが18歳になるまではここにいる」と避難継続の決意を語り、「湯沢は冬が大変と(考えて)、新潟に行った人のほうが、よほど大変だったかも」と述べた<sup>33)</sup>。町ぐるみで受け入れた湯沢町では避難者にも理解があり、困ったときには相談

できる人がいる。一から人間関係をつくりなおす必要がない。さらに、子どもも学校になじんでいる——湯沢町に留まった避難者は少数であったが、湯沢町の住民と深く交流していた人々であった。湯沢町は、そうした避難者に寄り添うようなアクションを起こしている。2012年6月13日に町議会が「柏崎・刈羽原子力発電所の再稼働を認めない意見書」を可決したのである（湯沢町議会2012）<sup>34)</sup>。少々長いが、意見書を引用しよう。

平成23年3月11日発生した大地震により、福島県をはじめ東北地方を中心に10メートルを超える大津波が襲来しました。これは東日本大震災と命名され、福島第1原子力発電所の事故となり、未曾有の大惨事として世界中が驚愕しました。日本の国難と言われ、国を挙げて対応しましたが、被災地は元より近隣の県、市町村も対策に苦慮している現状です。

新潟県も柏崎・刈羽に発電機7基の原子力発電所を有し（平成24年3月26日に6号機が定期点検のため停止）、全国54基ある中で、全国一の規模となっています。また、新潟県は全国有数の長い海岸線を有し、更に地震王国と言われる日本の中で、この発電所が地震の破碎帯の上に建つとも言われ、危険この上ないと注目されている原発です。

万一の危険地帯を示す圏内として、湯沢町は50キロメートル圏内から外れているとはいえ、冬季間の風は間違いなく湯沢方面に吹いてきます。2000メートル級の山が壁となり、雪と一緒に放射性物質が降れば、スキーと温泉が基幹産業の湯沢町が受ける損害は量りしれません。さらに、雪解け水が下流に流れれば、米どころ新潟県の受ける損失は農業県として成り立たなくなる位甚大で、大問題です。

以上の問題が予測され、湯沢町のため、そして新潟県のためにも柏崎・刈羽原子力発電

所の再稼働を容認することはできません。湯沢町の安心・安全を守るため強く要望します。

以上地方自治法第99条の規定により意見書を提出します。

柏崎刈羽原発で生計をたてている自治体があるなかで、再稼働に反対するのはいかがなものかという意見もあった。それにもかかわらず、議会として明確な意思表示を決議しえたのは、湯沢町に避難してきた人との交流があったからだった。この時点で湯沢町に避難していたのは23世帯68人<sup>35)</sup>。意見書にある「50キロ圏内」は、福島原発事故でいえば、福島市や郡山市、いわき市など、湯沢町に避難してきた母子の避難元自治体でもある<sup>36)</sup>。50キロ圏外の湯沢町が、避難者の痛みに向き合った文面であった。

意見書決議に先立って上村清隆町長（当時）が再稼働反対を表明した。また、続く田村正幸町長も「福島の原子力事故を見て、故郷を後にして帰ることのできない方々のことを思うとき、二度とこのようなことが起こってはならない」、「安全・安心が確保されない中での再稼働は認められない」と述べた（湯沢町議会2014）。

## 6. おわりに——向き合う支援

新潟県は、目の前で支援を求める避難者を、区域内か区域外で区分けすることはせず、来た人は受け入れるという姿勢を貫いた。中越沖地震を教訓化しないまま福島第一原発で重大事故を引き起こし、十分な検証も反省もないまま再稼働を急ぐ国と東京電力に対し、原発の安全性や避難の実現可能性、福島原発事故の健康被害や避難生活実態の検証が先であると主張し続けた。

原発事故後に妊婦や乳幼児のいる避難者を受け入れた湯沢町は、避難者との交流を通して、避難者の痛みの元凶である原発を容認しないというメッセージを発した。そこから、マニュアルに向き合うのではなく、人間に向き合って避難者を受け

入れてきた湯沢町の姿が透けて見える。

原発事故がもたらした損害は、避難指示区域内でも避難指示区域外でも十分な賠償が行われていないとして、福島県をはじめ全国各地で裁判が行われている。他方で、資源エネルギー庁は、原発のコストは火力発電や水力発電に比べて低く、たとえ損害賠償額が増加してもコストの優位性は保たれると、「原発の優位性」をホームページで明示している<sup>37)</sup>。

具体的な人間に向き合おうとする支援と復興は社会正義に資するベクトルを向くが、国の経済を優先すれば避難者の痛みや苦痛、明確な人権侵害に思えるような状況も、安価な社会的費用として片づけられてしまう。違和感の所在は、ここにある。

## 注

- 1) 3月14日には、新発田市、長岡市、上越市で、「福島第一原子力発電所の避難区域（半径20km圏内）にいた方」で、「放射性物質の付着を心配される方に対し、放射性物質の付着の有無の確認を受けることができる体制」を整えている。
- 2) 「新潟県災害対策本部報道資料」新潟県HP ([http://www.pref.niigata.lg/HTML\\_Articl/544/673/03151315fukushima.pdf](http://www.pref.niigata.lg/HTML_Articl/544/673/03151315fukushima.pdf)：最終閲覧日2011年3月24日)。
- 3) 2017年9月8日ヒアリング、10月27日のヒアリングによる。
- 4) 新潟県防災局へのヒアリングによる（2012年3月15日）。
- 5) 筆者が調査した事例だけでも、以下を指摘できる。佐賀県は福島県の避難者のほか、茨城県や千葉県など関東などからの自主避難者も受け入れた（関・廣本2014）。沖縄県は被災者受け入れを早期に表明し、オール沖縄で避難者を受け入れ避難生活を支えたが、それでも県の動きが遅いと感じていた民間のホテルは、独自の基準で避難者を特別料金で受け入れた。石垣市では島ぐるみで支援から漏れる自主避難者を短期受け入れする民間支援活動を行った（関・廣本2018）。群馬県片品村や福島県檜枝岐村では村の予算措置でホテルや旅館、

- 6) 自然災害、人災、その複合災害を含んだ広義の概念として「災害」を捉える。
- 7) 「震災の経験と教訓をつなぐ～井上兵庫県知事×泉田知事 対談～（2016年1月12日対談）」新潟県HP、<http://pref.niigata.lg.jp/shinsai-fukkoushi-en/1356835186205.html>、最終閲覧日2018年9月19日)。
- 8) 創造的な支援の例として、新潟県獣医師会等と連携した「新潟県中越地震動物救済本部」のたちあげがある。中越地震で全村避難した山古志村（当時）は、錦鯉の養殖や牛の角突きが行われており、取り残された牛やペットなど動物の救出・救護活動は、「避難している人への心のケアとしても重要」という観点から活動が行われた（新潟県獣医師会ほか2007年度：11）。この点については管（2013）も参照のこと。
- 9) 『新潟日報』2011年6月11日は「東日本大震災で浮き彫り／災害救助法 支援の足かせ／被災県が費用を負担 受け入れ側独自に動けず／法改正求める動きも」という見出しの下で、災害救助法の問題を大きく報じた。記事では、被災県に求償した額の最低でも1割が被災県の負担になるため、支援自治体が独自の判断で動けないこと、そのため新発田市は福島県に求償しないことを決めたこと、法改正を求める動きも出ていることが書かれている。
- 10) 「新潟県中越沖地震記録集：北陸地方整備局の取り組みと地域支援（平成19年7月）」国土交通省北陸地方整備局HP ([http://www.hrr.mlit.go.jp/bosai/noto-chuetsuoki\\_jishin/index.html](http://www.hrr.mlit.go.jp/bosai/noto-chuetsuoki_jishin/index.html)、最終閲覧日2019年2月25日)。
- 11) 不動産を担保に金融機関から借入れ、死亡後に借入金を清算する制度。
- 12) 泉田裕彦の2017年7月15日のtwitterによる。後述のように、緊急時のホットラインがある緊急対策室が壊れたため、新潟県だけでなく、立地自治体である柏崎市、刈羽村にも連絡が入らなかった。
- 13) 「福島後の未来をつくる：泉田裕彦新潟県知事（インタビュー）」『週刊エコノミスト』2015年9月1日号（週刊エコノミストHP、<https://www.weekly-economist.com/2015/09/01/>、最終閲覧日2018年9月19日）。

## 34 避難者支援の社会正義

- 14) 新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会（技術委員会）、新潟県原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会（健康・生活委員会）、新潟県原子力災害時の避難方法に関する検証委員会（避難委員会）、およびこれら委員会を総括する新潟県原子力発電所事故に関する検証総括委員会（検証総括委員会）による検証体制である。
- 15) 具体的には、自助・互助・共助・公助で防災立県の風土を醸成する「にいがた防災戦略」の策定である（新潟県HP、<http://www.pref.niigata.lg.jp/bosaikikaku/1236801694164.html>、最終閲覧日2019年2月16日）。
- 16) 新潟県HP、<http://www.pref.niigata.lg.jp/seisaku/1225130471214.html>、最終閲覧日2019年2月26日）。宣言の副題は「『第2のふるさと・新潟』、首都直下地震等の避難者100万人の受入を目指して」である。
- 17) 実際、福島原発事故発生直後の緊急避難の場合にも、兄弟や親せきがいる、友人・知人がいる、よく訪れる民宿があるなど、人を頼りにしての移動や土地勘がある場所への移動がなされている。
- 18) 新潟県農林水産部、防災局へのヒアリングによる（2013年2月4日）。
- 19) 山形県は6月15日から自主避難者の避難所や民間賃貸住宅等への受け入れ支援を開始したところから避難者が急増する（山形県環境エネルギー部危機管理・くらし安心局危機管理課2015：115）。東京都は被災者用一時提供住宅入居にあたり、避難指示区域からの避難者を優先しつつも自主避難者の受け入れを始め、7月末から避難者が増えた。
- 20) 既述のように、2011年3月12日の長野県北部地震で新潟県内の市町村が被災しているなかでの受け入れであった。
- 21) 「平成27年（ワ）第180号 南相馬市原発損害賠償請求事件」における「陳述書～原発事故によって南相馬市が被った損害及びそこからの復興状況～、2018年5月28日」による。
- 22) 新潟県災害対策本部報道資料「避難者の受入状況について（平成23年3月17日16時00分現在）」による。
- 23) 15日夜に中国外交部は中国公民を被災地から避難させると報じ、バスをチャーターして被災地から中国総領事館がある新潟市の避難所に集めた。そのため、17日に受け入れた7,280人のうち約2,400名は被災地に住む中国人留学生や研修生であった（朝日新聞、2011年3月18日）。したがって、福島県民の避難者は約4,880人となる。ちなみに、避難者の受け入れ数で2番目に多い山形県は朝日新聞調べで2,646名であった（同上）。
- 24) 朝日新聞、2011年3月18日。
- 25) 2013年2月4日、新潟県農林水産部、防災局へのヒアリングによる。
- 26) 小千谷市の受け入れに関しては、松井（2017：44-46）も参照のこと。同書には長岡市、三条市、柏崎市の事例も紹介されている。
- 27) 新潟県弁護士会の「『民間賃貸住宅借上げ制度の新規受付年内打ち切り要請』に関する会長声明」（2011年12月13日）は、「被災者の中には、今年度いっぱい、仕事や学校に区切りをつけ、年度替わり以降福島県外への避難を希望する方や、あるいは不安で避難するかどうか迷っている方、更に、放射性物質の影響を心配し、自主避難を検討している方もいる。（中略）この点、新潟県が、いち早く、年明け以降も受付を続ける方針を示し、福島県に対応を再検討するよう求めたのは、極めて適切である」とし、「福島県及び関係諸機関に対し、被災者の実情に配慮した対応を求める」と記している（新潟弁護士会HP、<http://www.niigata-bengo.or.jp/20111214-kariage/>、最終閲覧日2018年1月15日）。
- 28) 「平成23年第3回（6月）湯沢町議会定例会議録（第1号）（湯沢町役場HP、[http://www.town.yuzawa.lg.jp/kaigiroku/H2306T\\_01.html](http://www.town.yuzawa.lg.jp/kaigiroku/H2306T_01.html)、最終閲覧日2019年4月10日）。
- 29) 『朝日新聞』2011年3月30日。
- 30) 3月17日の15：00より公民館に一時避難所を開設、18日の14：00から民宿、旅館、ホテル65軒を湯沢町が借り上げ、避難所として利用した。車いすが必要な人を含め、受け入れ数は3月18日から31日まで延べ10,078泊であった（「平成23回第2回（5月）湯沢町議会臨時会会議録（第1号）」（湯沢町役場HP、[http://www.town.yuzawa.lg.jp/kaigiroku/H2305R\\_01.html](http://www.town.yuzawa.lg.jp/kaigiroku/H2305R_01.html)、最終閲覧日2019年4月10日）。
- 31) 2012年11月22日、湯沢町役場へのヒアリングに

よる。

- 32) このプロジェクトを紹介した文献に澤田 (2012)、永井ほか (2012) がある。
- 33) 2012年11月22日のヒアリングによる。
- 34) この意見書は、内閣総理大臣野田佳彦、内閣官房長官藤村修、経済産業大臣枝野幸男、環境大臣細野豪志、新潟県知事泉田裕彦に宛てて提出された。
- 35) 『朝日新聞』2012年6月14日。
- 36) 50キロ圏内は、2011年12月の原子力損害賠償紛争審査会が避難指示区域外の住民にも賠償の道を拓いた範囲でもある。
- 37) 経済産業省資源エネルギー庁HP (<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/tokushu/nuclear/nuclearcost.html#topic03>、最終閲覧日2019年4月25日)

## 参考文献

- 飯島伸子・船橋晴俊編 1999『新潟水俣病問題——加害と被害の社会学』東信堂。
- 石橋克彦 1997「原発震災——破滅を避けるために」『科学』67-10:720-724。
- 2012『原発震災——警鐘の軌跡』七つ森書館。
- 大野雅人 (新潟県・新潟市小学校教育研究会会長) 2018『小学校社会科3年・4年 わたしたちの新潟県 平成30年度版』野島出版。
- 小千谷復興支援室編 2012『つながり——小千谷市における東日本大震災被災者受け入れの記録』中越防災安全推進機構おぢや震災ミュージアム「そなえ館」。
- 河崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健治 2012『避難する権利、それぞれの選択——被曝の時代を生きる』岩波書店。
- 北原糸子・松浦律子・木村玲欧編 2012『日本歴史災害事典』吉川弘文館。
- 合田新介 1982『黎明の日々——木崎争議史』とき書房。
- 澤田雅浩 2012「新潟県湯沢町による広域避難者受け入れ『赤ちゃんプロジェクト』の展開」『建築雑誌』127-1628:4-5。
- 管豊 2013『「新しい野の学問」の時代へ——知識生産と社会実践をつなぐために』岩波書店。
- 関礼子 2003『新潟水俣病をめぐる制度・表象・地域』東信堂。
- 関礼子・鬼頭秀一 2011「福島原発事故による避難者受

け入れと『ボランティア』——福島県檜枝岐村と群馬県片品村の事例から」『「農」の哲学の構築——学際的な掘りの中で』第1号 (代表・鬼頭秀一):1-36。

- 関礼子・廣本由香編 2014『鳥栖のつむぎ——もうひとつの震災ユートピア』新泉社。
- 2018「島人と移住者の『ちむぐる』——東日本大震災被災・避難者支援のコミュニティ」関礼子・高木恒一編『多層性とダイナミズム——沖繩・石垣島の社会学』東信堂。
- 高田市史編集委員会 1958『高田市史 (第2巻)』高田市役所。
- 高橋若菜・田口卓臣・松井克浩編 2016『原発避難と創発的支援——活かされた中越の災害対応経験』本の泉社。
- 高橋若菜・清水奈名子・阪本公美子・小池由佳・関礼子・高木竜輔・藤川賢 2018『2017年度新潟県委託福島第一原発事故による避難生活に関するテーマ別調査業務 調査研究報告書 子育て世帯の避難生活に関する量的・質的調査』(研究代表者・高橋若菜)。
- 塚田日誌刊行委員会編 1977『枯れ死の里より』技術と人間。
- 永井努・稲垣景子・佐土原聡 2012「東日本大震災を踏まえた広域避難体制に関する考察——新潟県における避難者受け入れ状況の分析」『都市計画報告集』11:24-27。
- 中澤秀雄 2005『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社。
- 新潟県 1965『新潟地震の記録——地震の発生と応急対策』。
- 新潟県獣医師会・新潟県動物愛護協会・新潟県 2007年度『中越大震災動物救済本部活動報告書 (新潟県中越大震災動物救済本部活動の記録——震災における被災動物等への支援)』。
- 新潟県土木部 2012『平成23年7月 新潟・福島豪雨の記録』。
- 新潟市 1966『新潟地震誌』(津波デジタルライブラリー <http://tsunami-dl.jp/document/145>、最終閲覧日2018年9月19日)。
- 西城戸誠・原田峻 2019『避難と支援——埼玉県における広域避難者支援のローカル・ガバナンス』新泉

## 36 避難者支援の社会正義

社。

堀田恭子 2002『新潟水俣病問題の受容と克服』東信堂。

松井克浩 2017『故郷喪失と再生への時間——新潟県への原発避難と支援の社会学』東信堂。

宮沢慎一 1971「ここで、オレは死ぬ」(特別企画「東京大地震」の徹底的検討「大震災, 100人の証言と記録」所収)『潮』昭和46年6月号:145-146)。

山井良三郎・高見勇・西原実・井上衛・近藤孝一・中井孝 1966「新潟地震における木造建物の調査」『林業試験場研究報告』187:129-161。

山形県環境エネルギー部危機管理・くらし安心局危機管理課 2015『2011.3.11に発生した東日本大震災の記録——その時、山形県はいかに対応したか』。

山本幸俊 2007「関東大震災に関わる直江津町役場文書——『京浜大震災救済書類』」『災害と資料』1:1-11。

湯沢町議会 2012『湯沢町議会だより』106号。

——— 2014『湯沢町議会だより』112号。

ラッセル, 安藤貞雄訳 1991『幸福論』岩波書店。

渡邊登 2017『「核」と対峙する地域社会——巻町から柏崎刈羽, そして韓国へ』リベルタ出版。

### 謝辞

本稿は「語り継ぐ存在の身体性と関係性の社会学——排除と構築のオラリティ」(JSPS17KT0063)の成果である。