

災害にともなう居住地の移動

——阪神・淡路大震災における「市外・県外避難者」の移動類型——

国 場 壺 子

Changes of Residence Following a Disaster : Transfer to the Suburbs or to Other Prefectures by Refugees from the Great Hanshin Earthquake

Ichiko Kokuba

Abstract : Following research into the lives of people who moved to suburbs or to other prefectures following the Great Hanshin Earthquake, this paper produces and analyses patterns concerning the history of refugees during the five years after the calamity, according to their movement to these two types of area. From these patterns, it appears that many of the evacuees moved to places of shelter or to the homes of relatives. Most of the differences between the experiences of these people and those who stayed in the disaster area are not apparent. However, it is now clear that there are differences between those who moved outside the prefecture and those who returned to the stricken area. Those who went to the suburbs or to other prefectures lacked administrative support from the rehabilitation programme. The analysis also examines individual factors, such as advanced age, low income, and work or the school of children. Since these people had left the stricken area, where special rehabilitation programmes were applied, they lacked the support they should have received as disaster victims. In a sense, they remained disaster victims.

However, some of these people who took refuge elsewhere got support from relatives, friends, acquaintances, etc. even though they lacked official support from the administration in the disaster area even after returning, and these people are still coping by themselves on a daily basis.

はじめに

1995年1月の阪神・淡路大震災で市外・県外へ避難した人の数は、兵庫県が95年10月に行った計算では推計6万2千人にもものぼると言われていた。2年後、神戸市が97年2月、広報紙の市外郵送サービスについて、「市外避難者アンケート」を実施、その登録者数は約1万5千世帯と把握されているが、その数は現在でも推計でしか語ることができない。その理由として、被災地の人口の増減に震災とは関係ない場合があり、たとえ震災に関係していても住民票を移していない場合があること、また避難の形態として集団移

転ではなく主に世帯単位の避難であり、避難先が全国に点在していることなどがあげられる。震災を機に転居したのか、あるいは単なる一時避難だったのかは、数字上判断することは困難であった。このことは市外・県外避難者の精神面、居住環境面にも大きな影響を与えている。

市外・県外避難者についてはマスコミにもしばしば取り上げられ、しだいにその存在は認知されるようにはなったが、行政機関による実態調査は行われてこなかった¹⁾。そのため同じ被災者でありながら、住み慣れた土地を離れたことによる不安や疎外感、被災地からの情報不足など様々な問題を抱えたまま、現実としては行政の災害復興プログラムは進行し、彼らはそれ

からは取り残される形となった。市外・県外避難者がどのような避難経路をたどり、今日の状況にあるのか、また生活復興、住宅復興のかそれさえもあきらまになっていないのである。

本稿では 1999 年 12 月に街づくり支援協会²と神戸大学工学部塩崎研究室の行った『市外・県外避難者の住まいと生活に関する調査』³をもとに、市外・県外避難者の被災後から 5 年間の移動歴の類型化とその分析を行い、市外・県外避難者について考察する。

1 市外・県外避難者の移動の特徴

① 震災前の居住地と震災後の居住地

震災前の居住地で最も多かったのは神戸市 (64.9%) である。ついで西宮市 (18.7%), 芦屋市 (6.6%), 尼崎市 (5.3%) となっている (図 1)。

現在、市外・県外避難者の約 4 割 (38.6%) が兵庫県内に住んでいる。ついで大阪府 (23.3%), 兵庫、大阪を除く近畿地方に 10.2% で、全体の約 7 割が近畿圏内に居住している。それ以外では中国地方が 8.1

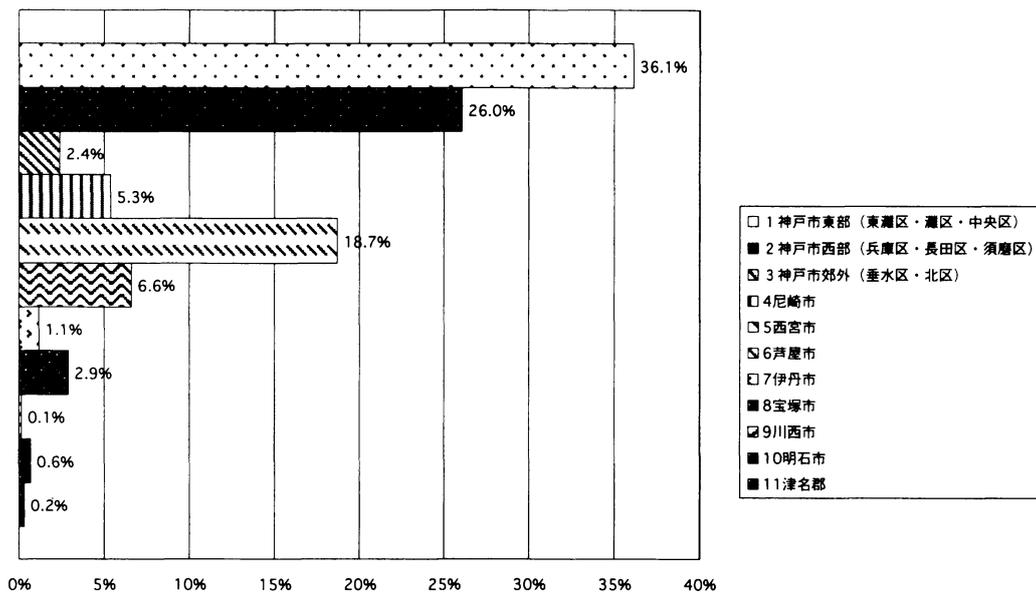


図 1 震災前の居住地 (n=804)

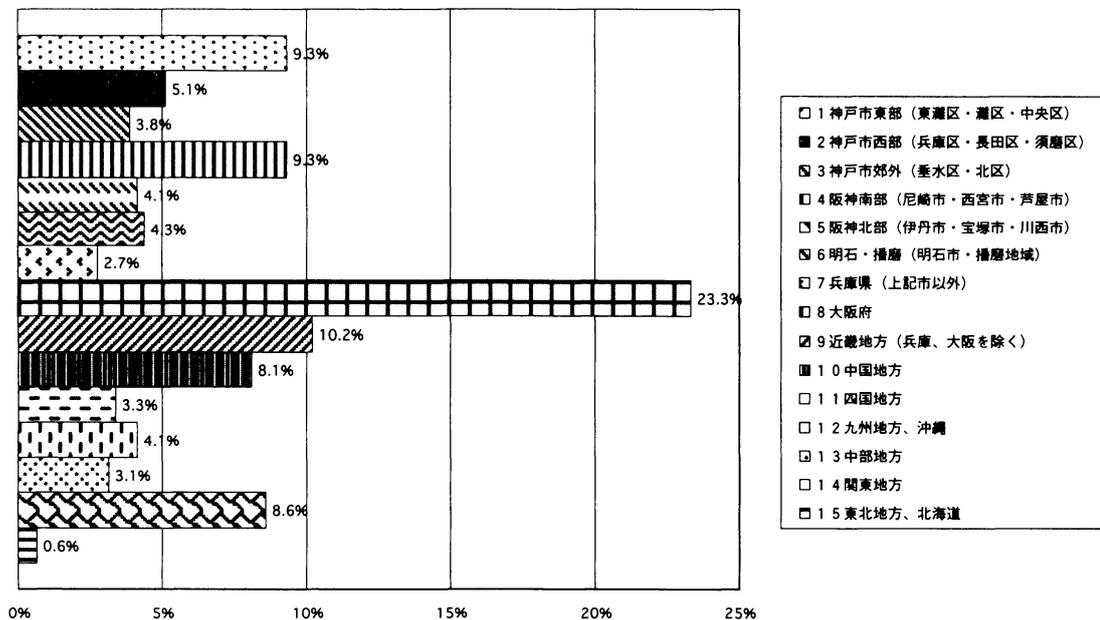


図 2 現在の居住地 (n=806)

%, 関東地方が8.6% とやや他の地方より高くなっている (図2)。

図3は震災前と現在の居住地を比較し、震災前と同じ市内に住んでいる世帯を「同一地域内」、震災前と同一県内であるが違う市に住んでいる世帯を「県内」、震災前と異なる県外に住んでいる世帯を「県外」として見たものである。現在「県外」に居住している世帯は61.3%, 「県内」に居住している世帯は13.7%である。「同一地域内」に居住している世帯は、全体の1/4 (25.0%) にすぎない。つまり、今だに3/4の世帯は震災前とは異なる場所に住んでいることになるのである。

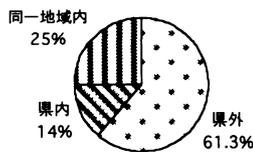


図3 震災前の居住地との関係から見た現在の居住地 (n=809)

②避難先と避難時期

市外・県外避難者の避難先で最も多いのは大阪府で43.2%, ついで兵庫・大阪を除く近畿地方が14.3%, 兵庫県内が11.8% となり, 全体の約7割が近畿地方となる。近畿地方以外では中国地方が9.7%, 関東地方が8.6% となっている (図4)。

また避難時期は95年1月が最も多く46%, ついで95年2月が20.3%, 同年3月が12.1% となる。震災から3カ月で全体の約8割が県外へ避難している (図5)。

③避難先の居住形態と移動歴

避難先の居住形態にそって移動歴を見ていく (図6)。まず最初の避難先は避難所が最も多く41.7%, ついで「親族宅」が30.9% と群を抜いて高い。次の避難先は親戚宅が33.0% と最も多く, ついで民間賃貸住宅が26.1%, 県外公営住宅一時入居が6.7% となり, 避難所は2.2% と大幅に減少している。3回目の移動は民間賃貸住宅が26% と最も多く, ついで公団住宅への正式入居が18.0%, 親族宅が13.9% となっ

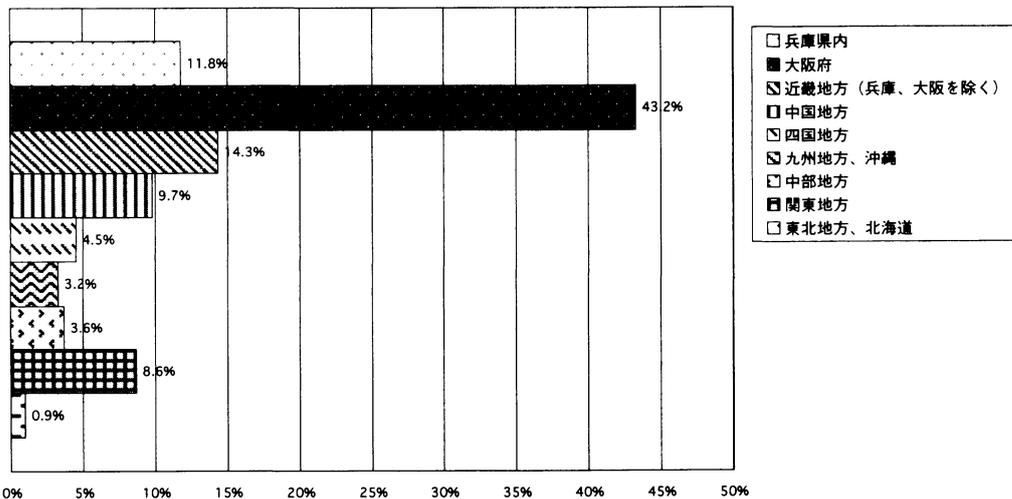


図4 避難先 (n=740)

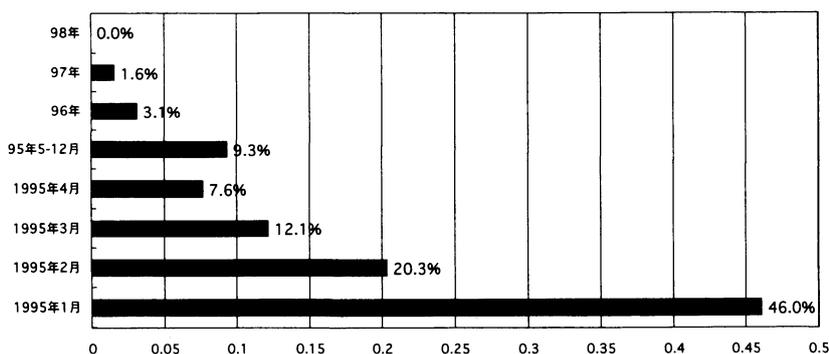


図5 県外への避難時期 (n=645)

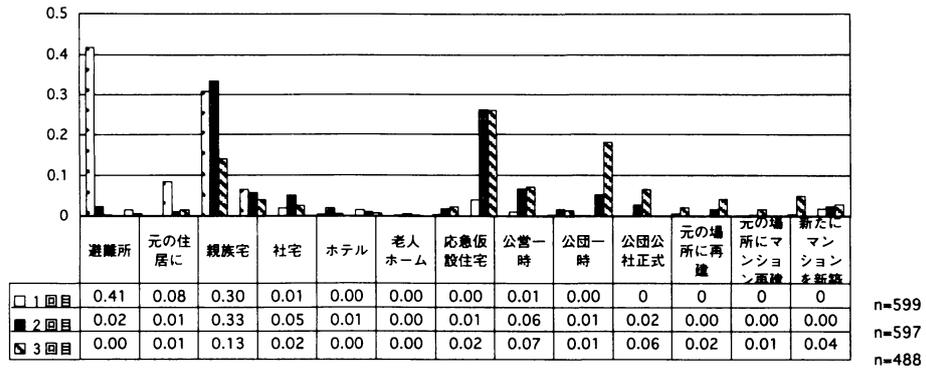


図6 避難先の居住形態の変化

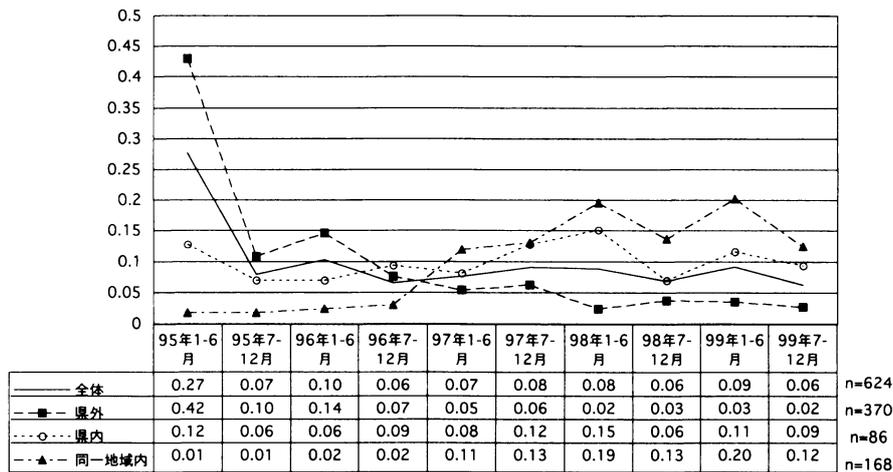


図7 現在の居住地の決定時期

ている。3回目以降の移動は、実際には個々の事情によりかなり多様化しており、また転居の時期もそれぞれの事情にあわせて動いている。

④現在の居住地の決定時期

現在の居住地の決定時期を居住地別(図7)にみると、幾つかの特徴がみられる。まず「県外」の43%が震災から半年以内の95年1~6月に現在の居住地を定め、それ以降の動きはほとんどみられない。彼らに避難先での「定住」の意思があるかどうかは別として、「避難先」から動けず、そのまま居続けているということである。それに対し、「同一地域内」は96年までほとんど動きがなく、97年以降に震災前の地域への移動が見られる。県外から元の居住地域への移動が本格化したのが震災から3年目といえるであろう。

2 市外・県外避難者の移動歴類型

図8は震災から5年目まで時間軸にそって市外・県外避難者のうちの「県外」(8パターン)と「同一地

域内」(7パターン)の移動歴を類型化したものである。ともに居住形態の変化や移動時期は個々の事情により差があり、彼らをもっとも多く選択した移動形態を時間軸によって類型化を行った。また、ケースの多いものに限って、あわせて事例を紹介する。

2-1「県外」居住世帯

類型1 避難所→県外公営住宅正式入居(6ケース)

類型2 避難所→親族宅→県外公営住宅正式入居(24ケース)

1~3週間程避難所にいた後、県外の親族宅へ転居。親族宅近くの県外公営住宅に正式入居する。

<事例1>

世帯主年齢:57歳 家族形態:夫婦+子(28歳) 住宅の所有形態:民間賃貸住宅 被害状況:全壊 震災前の居住地:神戸市 転居歴:1避難所(神戸市・7カ月) 2親族宅(鹿児島県1年1ヶ月) 3公営正式入居(鹿児島県96.9月~)

避難所の使用期限がきたために親族に勧められて現在地に転居、先のことは何も考えられないままに県外に

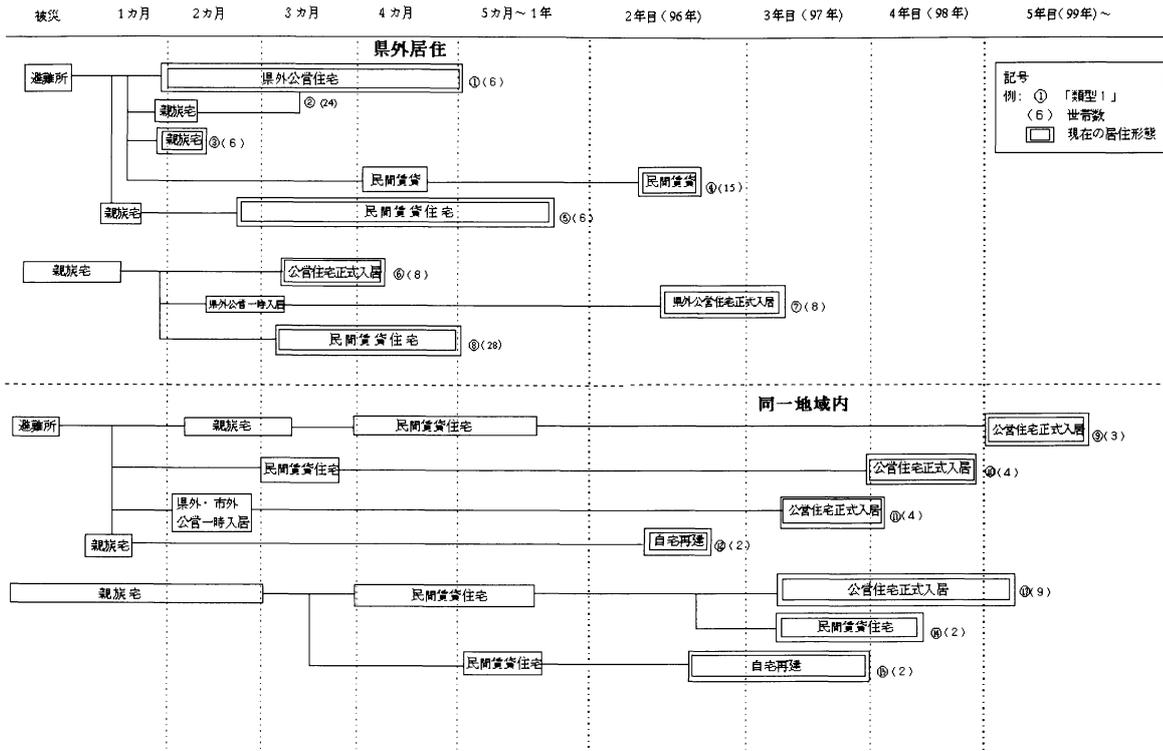


図8 市外・県外避難者の移動歴

出てしまった。精神的な疲れだけが残りに、それが現在までに至っている。現在は住宅の場所が気に入らないし、人間関係がよくないから転居したいと思っている。

類型3 避難所→親族宅（6 ケース）

3、4 日程避難所にいた後、県外に住む親族宅へ避難する。特に高齢者の場合、そのまま子供との同居へ移行していく傾向が見られる。

〈事例2〉

世帯主年齢：93 歳 家族形態：夫婦＋息子夫婦 住宅の所有形態：持地持家 被害状況：全壊 震災前の居住地：神戸市 転居歴：1 避難所（神戸市・7 日）2 親族宅（滋賀県・95. 1 月～）

高齢であったので避難所には入れなかったし、余震が怖く、被災地から離れたかったので、交通状態の回復とともに転勤で滋賀県に行った息子宅に避難し、現在に至っている。都市計画法により自宅の土地は代替地が与えられた。息子が退職する平成 13 年頃には自宅を建設して、わずかの期間でも神戸の地で再び生活をした。

〈事例3〉

世帯主年齢：69 歳 家族形態：本人夫婦＋娘夫婦＋孫 住宅の所有形態：民間賃貸住宅 被害状況：全壊

震災前の居住地：神戸市 転居歴：1 親族宅（神戸市・2 日）2 親族宅（三田市・5 日）3 親族宅（奈良県・7 日）4 親族宅（広島県・95. 2 月～）

震災の状況下で判断がつかないままに娘からの呼びかけのため、娘世帯の持家に同居し、一時的な避難のつもりであったが、現在に至る。今後も住みつづけるしかないと思っている。

類型4 避難所→民間賃貸住宅→民間賃貸住宅（15 ケース）

〈事例4〉

世帯主年齢：44 歳 家族形態：夫婦＋子（19 歳，18 歳，8 歳）住宅の所有形態：民間賃貸住宅 被害状況：半壊 震災前の居住地：神戸市 転居歴：1 避難所（神戸市・4 カ月）2 民間賃貸住宅（大阪府・95. 5 月～）

仮設住宅に当選しなかったために仕方なく県外の民間賃貸住宅に入居した。家賃が高いため転居したいが、子供が高校生で神戸に帰ると通学にお金も時間もかかるので移動が出来ない。

類型6 親戚宅→県外公営正式入居（8 ケース）

類型7 親戚宅→公営一時入居→県外公営正式入居（8 ケース）

共に親族宅へ避難した後、県外の公営住宅へ入居しているが、類型7の場合、1~2年間の家賃無料期間まで県外公営住宅の一時入居の形を取っている。

〈事例5〉

世帯主年齢：72歳 家族形態：夫婦のみ 住宅の所有形態：借地持家 被害状況：全壊 震災前の居住地：神戸市 転居歴：1親族宅（神戸市・約1ヶ月）2公営住宅正式入居（岡山県・95.2月～）

親しい友人が先に来ており、薦められ、娘宅から岡山県に来た。元の所に自宅を再建するつもりで市から再建資金を借りた。新聞ラジオで「全員が住めるだけの住宅を早急に作る」とたびたび放送されていたので、年も考えて再建を断念、資金を返却した。知人は全員婦神。公営住宅に応募を6回したが駄目で、あきらめ状態。

〈事例6〉

世帯主年齢：63歳 家族形態：夫婦+子（24歳）住宅の所有形態：借地持家 被害状況：全焼 震災前の居住地：神戸市 転居歴：1親族宅（明石市・約1ヶ月）2公営住宅一次入居（香川県・1年7ヶ月）3公営住宅正式入居（香川県・96.10月～）

家は全焼、会社も壊れた。親族を頼って被災地外に出た。数年で震災前の居住地に戻るつもりだったが、区画整理に土地がかかったため、持家が再建できなくなった。被災地では仕事が見つからないと思った。

類型8 親族宅→民間賃貸住宅（28ケース）

この場合、大きく2つの傾向が見られる。1つは高齢者層である。彼らの場合、収入が年金のみで、そのため資金面で住宅の再建が困難である。公団住宅への入居も落選続きのため、あきらめていることが多い。もうひとつは就学年齢の子供がいる40~50歳代で、類型4と類似している。仕事と子供の学校の都合により現在の場所での生活を続けている。「子供に何度も転校させるのはかわいそう」「受験に差障りがある」などの理由が自由記述のなかに見られる。

〈事例8〉

世帯主年齢：43歳 家族形態：夫婦+子（18歳，15歳）住宅の所有形態：民間賃貸住宅 被害状況：全壊 震災前の居住地：神戸市 転居歴：1親族宅（大阪府・約20日）2民間賃貸住宅（大阪府・95.2月～）

先のことは何も考えず、家族の中に病気の者がいたのでとにかく親族を頼って県外に出た。現在は子供の学校の都合で戻りたいが戻れない。適当な民間賃貸住宅や仕事先が見つからないため、戻ることが出来ない

2-2「同一地域内」居住世帯の移動歴

震災のために県外へ避難し、再び震災前の居住地に戻ってきた世帯である。彼らが元の居住地へ戻る動きを見せはじめるのは震災から2年後の96年以降である。特に公営住宅への入居は3年目の97年からである。

類型13 親族宅→民間賃貸住宅→公営住宅（9ケース）

〈事例9〉

世帯主年齢：71歳 家族形態：夫婦→単身 住宅の所有形態：民間賃貸住宅 被害状況：全壊 震災前の居住地：神戸市垂水区 転居歴：1親族宅（兵庫県小野市・2ヶ月）2民間賃貸住宅（大阪市天王寺区・4年）3公営住宅正式入居（神戸市垂水区・99.1月～）

水道、ガスが使えず、被災地で生活ができず、夫婦ともに高齢のため親族宅へ避難した。その後、夫の病気のためやむなく大阪へ転居したが、毎日神戸のことが気がかりだった。県外へ出て、1つでも多く情報が欲しいと思い、テレビ、ラジオで見たり聞いたりした。大阪での4年間は夫の病気と、本人の腰痛であまりよい思い出はないが、ヘルパーさんや大阪市にお世話していただき、有り難い事だと思っている。夫は平成9年末に病死。その後、震災前の居住していた地域にある公団住宅に入居した。現在、通院・買い物等に少し不満はあるが、震災前からの親戚や友人・知人との付き合いが戻り、精神的にも落ち着き、戻ることができて満足している。

類型14 親族宅→民間賃貸住宅→民間賃貸住宅（2ケース）

〈事例10〉

世帯主年齢：72歳 家族形態：単身 住宅の所有形態：持地持家 被害状況：全壊 震災前の居住地：西宮市 転居歴：1親族宅（西宮市・4ヶ月）2民間賃貸住宅（大阪府・1年半）3民間賃貸住宅（西宮市・96.5月～）

ガスや水道が使えず、被災地で生活が出来なかったために、親族宅に一時避難した。西宮で家が見つからず、市営、県営住宅の募集も外れてばかりなので不動産仲介業者を利用して県外で民間賃貸住宅を探した。

3 市外・県外避難者に対する不平等

同じ被災者でありながら、被災地内にとどまった被災者と被災地外に避難した被災者との間には、行政支援に関して様々な形での不平等格差が存在していた。

特に災害復興公営住宅に関しては、1995年10月～1997年9月までに第1次～第4次災害復興（賃貸）住宅一元化募集が行われたが、仮設住宅入居者の優先枠が市営住宅で6～8割、県営住宅で10割設けられていた。したがってこの期間、仮設住宅に入居できなかった「市外・県外避難者」に災害復興住宅への入居資格は無きに等しい状況にあった。

1997年10月に兵庫県外避難者向け災害復興公営住宅の募集が、伊丹市、川西市、三田市、明石市の県営住宅5団地234戸ではじまったが、募集資格の要件を満たすことの出来る人は少なかった。1998年10月からの市営・県営住宅の入居者募集から、仮設入居者の優先枠が廃止となり、一般募集と共に被災者優先枠が設けられた。しかしながら、被災者優先枠での応募の場合、罹災証明書と家屋解体証明書が必要であり、一般世帯枠では県内在住、在勤が必要条件であった。市外・県外避難者の中には、家主から退去命令を受けて退去したにも関わらず、家屋が解体されなかったために家屋解体証明書がないといった事例が多数ある。被災者優先枠が設けられても、実際のところ応募資格を満たす者は多くはなかったと思われる。

行政の住宅復興プログラムは、避難所——仮設住宅——公営住宅という形で推進され、また各種の支援は避難所や仮設住宅に入居した者優先の形が取られた。仮設住宅や公営住宅の募集・入居時期にすでに、被災地外へ転居していた市外・県外被災者は行政の復興プログラムから取り残されてしまったのである。

市外・県外避難者は元の居住地へ戻るために、公営住宅への応募をしているが、「仮設優先枠」があったため、何度も落選し、そのたびに「神戸へは帰れない」という現実を突きつけられてきた。震災から3年後の98年に公営住宅の仮設住宅優先枠は外され、市外・県外避難者にも元の地域へ帰る道がひらけた。しかしながら、行政からの広報紙が郵送されているからといって、高齢者にとっては何度も変わる公団住宅の入居条件に自分があてはまるのか判断できず、応募していない事例も見うけられる。また、中年層に関しては、仕事や子供の学校のことなどがあるために、それが制限となって容易には転居できない状況におかれて

いるのである。

4 まとめにかえて——

災害に伴う居住地の移動

災害が起こった時、人々はその危険から逃れるために一時的に自宅を離れ、避難所・親族宅に避難している。また避難の過程の中、何らかの形で親族を頼っていることが多い。このことは市外・県外避難者に限らず、被災者全体にいえることである⁴⁾。行き先のパターンとして、被災地内にとどまった被災者と市外・県外被災者との大きな違いはない。

被災地外へ避難することによって、精神的な安堵感 は得られたと考えられるが、被災地外へ出たために心理的負担は増加する。なじみのない土地での生活は周りに知り合いがない淋しさ、「震災を経験していない人にそのことを話しても、大変だったねと言うだけで気持ちをわかってくれない」「取り残されたような気持ちになり、さみしい」「こちらに来て何もする気になれず、家に閉じこもっている」といった疎外感、「自分たちは被災地を捨てたのではないかという罪悪感」などを感じ、場合によっては健康状態の悪化に及んでいる。また被災地の情報の欠如からくる焦り、同居家族との確執など精神的苦痛を受けざるを得なかった。市外・県外避難は世帯ごとの避難のため、住んでいた場所・近隣・地域社会との分離、社会的ネットワークが欠落し、避難先での精神的ストレスを大きく受けざるを得なかったのである。

また市外・県外避難の場合、遠距離の移動のため、住み慣れた土地へ戻ろうと思ったとき何かと障害がある。

高齢者の場合、収入は年金のみで、震災前の居住形態は低家賃の古い木造住宅の場合が多く、居住年数も長い。震災により自宅は全壊。家族形態は夫婦のみもしくは単身がほとんどであるため、子供のいる世帯よりも被災地外への移動が比較的容易であったと考えられる。しかし再びもとの居住地へ戻ろうと思った時、震災前と同程度の低家賃のアパートなどに入居を希望したが、希望物件が少なく、「家賃が高すぎて入居できない」といった問題が発生する。たとえ希望の物件があったとしても、高齢のため入居を拒否される場合もあった。高齢者が元の居住地へ戻るための次の手段は公営住宅である。しかし市外・県外避難者の場合、仮設住宅入居者の優先枠がなくなる98年までの3年間、公営住宅への入居はできなかったのである。また

持家の場合も同様で、資金的に再建が困難な状況であったり、また区画整理などによって再建を断念する事例もみられる。高齢者の場合、その年齢と年金のみの収入、また公的な住宅支援が適切な時期と場所になかったことが、住み慣れた土地へ戻るための阻害要因となっている。もとの地域へ戻れた場合にでも、公営住宅への入居がほとんどである。

30～40歳代の年齢層の場合、子供の学校や仕事の面で元の居住地の移動を困難にさせている。彼らの場合、子供の学校のことを考慮して仮設住宅への入居を希望するが、世帯構成員が多いために狭い仮設住宅への入居は物理的に困難であったため、避難所への滞在を余儀なくされる。しかし仮設住宅へは年齢的に優先順位が低く、入居できないと判断し、被災地外へ避難。95年3月の県外への避難時期(図5)が3番目に高いのもそのためと考えられる。しかしもとの居住地へ戻ろうと思った時、子供の通学先の変更や遠距離通学が経済的に困難であったり、また避難先で再就職先を得た場合、それが阻害要因となった。また公的支援に頼る年齢に達していなかったこと、社会的な不況による収入の減少や失業なども避難先と考えた場所での定着となったのである。

震災復興の過程で、震災後の更地に新築の一戸建ての住宅やマンションが新築され、街の景観は変化した。それは同時に低家賃の住宅をなくしたということも意味している。震災後神戸市の住宅は余剰供給といわれており、スペースとしては入居分を確保してはいるものの以前ほどの低家賃の賃貸住宅はなくなった。その結果、年金収入のみの高齢者が生活できる空間の喪失ともいえるであろう。

今後、大規模な災害が起こった場合、その規模が大きければ大きいほど、被災地からの脱出・避難する人は発生する。行政はそれを必然と考え、避難後の生活や住宅の確保などについて市外・県外避難者にも被災地内の被災者と同等の情報を提供することが求められる。また避難先の行政でも被災地内と同等のサービスが受けられるような行政間のネットワーク体制も必要であろう。

市外・県外避難者は、被災地外——つまり行政区域外——へ出てしまったため、行政が「支援、カバーすべき存在」とはならなかった。それは行政区分上の問題である。「同じ被災者として受けるべき支援を受けられなかった」という意味では、彼らには行政の不平等格差があり、被災者である。しかし裏を返せば、被災地行政からの支援を受けることなく、親族や友人・

知人などからのサポートを受けながら避難先を確保し、自力で今日まで生活してきた人々なのである。

注

- 1) 「市外・県外避難者」に関する調査は、1995年11月に西宮市企画調整部と関西学院大学「西宮」研究会による「西宮市からの転出者調査」、1999年3月に兵庫県と京都大学防災研究所による「震災後の居住地の変化と暮らしの実情に関する調査」(「ひょうご便り」送付リストを基に県外在住者800世帯対象)があるが、いずれも「市外・県外避難者」のみを対象とするものではない。「市外・県外避難者」のみを対象とした調査では、1996年12月に兵庫県が「ひょうご便り」に添付したハガキによって実施されたが、それは「ひょうご便り」継続送付希望か、県内に戻るつもりかの2設問のみの調査であった。また、本調査の実施後、2000年2月、神戸市が広報紙の市外郵送サービス利用者(6292世帯)を対象にしたアンケート調査を実施した。
- 2) 同協会はもともと建築家、法律家、税理士などの専門家集団が市民の街づくりをサポートを目的として1992年に設立、住宅に関する相談業務を行っていた団体である。事務所は大阪市にある。95年2月から市外・県外避難者の支援活動を開始。その活動は電話相談や会報誌「りんりん」(95年9月～99年3月まで計43号)の発行、被災地外のボランティア団体の協力を得て市外・県外避難者の交流会「茶話会」やフォーラム「帰りたい帰れない」等の企画・運営等を行い、市外・県外避難者を支えてきた。これらの活動を通じて得られた市外・県外避難者の実情を元に行政に対して、被災地内のみで適応される様々な生活支援制度を被災地外の被災者にも適応することや実態調査の実施を訴え続けてきた。また市外・県外避難者を支援する他府県のボランティア団体の取りまとめとしての役割も果たした。
- 3) 本調査は街づくり支援協会と神戸大学工学部塩崎研究室が共同で1999年12月15日～27日に実施。調査対象者は街づくり支援協会の発行した会報誌「りんりん」の郵送者2138世帯であり、調査票は配布、回収とも郵送で行った。有効回答は809票(回収率37.8%)であった。本稿はその結果の一部を、筆者の責任において、分析・解釈したものである。
- 4) 1999年3月に兵庫県と京都大学防災研究所による「震災後の居住地の変化と暮らしの実情に関する調査」の被災者の移動パターンは震災から半年までしか示していないが、その傾向は市外・県外被災者とほぼ同様である。

参考文献

- 澤 宗則：阪神大震災被災者の居住移動からみた社会階層間格差の拡大、『都市と地域構造』大明堂、1998.3
 岩崎信彦・国場孝子：町内における救助と避難の実状、そして苦勞と喜び 神戸市長田区鷹取東の場合、神戸大学〈震災研究会〉編『苦闘の被災生活』神戸新聞総

合出版センター，1997. 2

平山洋介：被災地の住宅復興を達成できるか，神戸大学
〈震災研究会〉編『神戸の復興を求めて』神戸新聞総合
出版センター，1997. 5
兵庫県『震災後の居住地の変化と暮らしの実情に関する

調査 調査結果報告書』，1999. 3

兵庫県（財）21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震
災復興誌 第1巻』，1997. 3
神戸市生活再建本部編『阪神・淡路大震災 神戸の生活
再建・5年の記録』，2000. 3