

震災難民—原発棄民

1923—2011

関西学院大学災害復興制度研究所

Kwansei Gakuin University

目 次

序 「震災難民－原発棄民」～漂流被災者をつくらない制度・民間支援を	山中 茂樹……	1
第Ⅰ部 関東大震災から首都直下地震へ		
1. 大都市災害の共通項	森 康俊……	7
2. 関東大震災－避難者の動向	北原 糸子……	9
3. 関東大震災－地方への避難者	北原 糸子……	19
4. 変化する首都直下地震	森 康俊……	47
第Ⅱ部 広域・長期避難の実相		
1. 都市災害と広域・長期避難		
(1) 阪神・淡路大震災の県外被災者	田並 尚恵……	55
2. 噴火災害と長期避難		
(1) 域外避難者に対する情報提供	田並 尚恵……	75
(2) 情報支援と個人情報	山中 茂樹……	85
3. 原子力災害と広域・長期避難		
(1) 受入自治体調査から	田並 尚恵……	93
(2) 創発的民間支援を	山中 茂樹……	103
(3) 政策提言	山中 茂樹……	107
解説 災害と避難	山中 茂樹……	115

序 「震災難民－原発棄民」

～漂流被災者をつくらない制度・民間支援を

関西学院大学災害復興制度研究所
山中 茂樹

首都直下地震が起きると、ある試算によれば阪神・淡路大震災の6.5倍、東日本大震災東北3県分の4.3倍という震災がれきが発生するという。まず、東京中の空き地という空き地ががれきで埋まってしまう。仮設住宅など建設する余地はないというのだ。いや、仮設住宅を建設するにしても必要戸数は実に27万戸。東日本大震災の5.1倍、阪神・淡路大震災の5.6倍にもものぼる。順調に進んでもすべての仮設住宅が完成するのに1年以上かかる計算だ。どう考えても住まいを失った多くの被災者は、東京にはとどまれない。避難先を求めて全国に散らざるを得ないだろう。しかし、阪神・淡路大震災の例をひくまでもなく、被災の記憶は思った以上に速く風化する。まして災害救助法の適用が終われば、多くの避難者は制度上、ただの転居者に過ぎない。家を失った被災者は「国内難民」となり、被災地とのつながりが切れれば、「漂流被災者」となる。わが国に長期避難者に対する支援の施策は、皆無ではないが、ほとんどないに等しい。「震災難民」は、なんの支援も受けられないまま、一人、復興の踊り場で失意の日々を過ごすことになるのだ。

そこで、2010年度から文科省の科研費の助成を受け、「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」に着手した。関東大震災、阪神・淡路大震災、三宅島全島避難など過去の災害を踏まえ、法制度、災害史、社会調査、災害情報という異なった切り口から「被災者支援」という共通のプラットフォームに立ち、首都圏で生じる膨大な避難者たちの行動を予測するとともに、対応策を考えようとの趣旨だった。

ところが、2011年3月11日、あの東日本大震災が発生した。とくに東京電力福島第1原子力発

電所の炉心溶融事故で、10万人を越す人たちが、ほとんど着の身着のまま家を離れざるをえなかった。想定上の避難と現実の避難。当然のことながら、原発避難にフォーカスし直し、現実の支援を視野に研究も多少の軌道修正を余儀なくされた。そこで、最終年に予定していた全都道府県、全市町村の避難者受け入れの実態調査、避難者支援団体の発掘・意識調査を2年目に前倒しし、最終年は広域避難者の支援や避難者が帰郷するための条件整備に向けた実践的研究に精力を割いた。

しかし、原発避難はこれまでの災害避難とは大きく様相を異にしていた。住まいが再建されたら、復興住宅に入居が決まれば、ふるさとへ帰るといふ単純なものではない。やや噴火災害と似て、危険が完全に払拭されるまで復旧にも、復興にも手がつけられない。しかも、原発災害は危険のレベルがよくわからない。「健康に今、ただちに影響はない」にしても、何年かのちに、何十年かのちに影響が出ないとは言い切れない。

これまでの長期避難支援は、ふるさとへ帰ることを大前提とした。しかし、今回は「帰らないこと」も選択肢になる。移住する避難者たちに東電賠償という枠組みだけでなく、公的支援も必要だという正当性の立論と自主避難と呼ばれる人たちも含めた支援対象の枠決め、支援のメニュー、支援を続ける期限など、「帰らない人たち」を支えるための制度設計に向け、解決すべき課題は少なくない。一方、避難者を受け入れた自治体には、避難者たちを新たな人的資源として積極的に移住させたいとの思惑が見え隠れする。しかし、避難者の移住は、福島県にとっては人口流出であり、県勢を疲弊させることになることがわかっているだけに、受入自治体はおおびらに移住政策を進

めることができないというジレンマを抱えている。その中で、むしろ避難者自身が支援団体と連携して非営利団体を立ち上げ、地域活性化の起爆剤になろうとの動きが芽生えてきている。中間支援団体が各地の支援団体をネットワーク化し、制度支援の穴を埋めていく動きも出ている。阪神・淡路大震災の年がボランティア元年なら、東日本大震災は「ボランティア創発年」となるかもしれない。

この事実を踏まえ、首都直下地震の広域避難問題を考える際、避難者を首都に帰すことを第一とするのではなく、むしろ首都を「疎」にし、避難した「よそ者」を地域起こしのバネにすることも考えていきたい。これまでの災害でも被災後の復興にあたって、震災バネを働かせたのは、「若者、バカ者、よそ者」と呼ばれたボランティアや市民たちだった。「首都直下地震は東京一極集中を是正するチャンス」と口を滑らせ、マスコミ報道でひんしゆくを買った首長がいたが、本音では同じように考えている地方は少なくない。ただ、研究所としては、兼ねてから「震災を奇貨として、政治的経済的野心を推進してはならない」と主張してきた。それだけに、震災発生後は、避難者の生活再生を第一と考えた支援の制度設計を優先させ、その結果が首都を「疎」にすることにつながるなら異を唱えないスタンスをとりたい。あわせてコンパクトで、住みやすく国土の均衡ある発展につながる首都の再生構想を研究の一翼に加えないといけないだろう。

ただ、首都からの広域避難を考える際、課題となるのが、これまでの避難者像とは異なる「ネットカフェ難民」や「老親の年金に依存するニート」「何気に上京した地域に根を張らない若者」たちの処遇だ。果たして、避難を受け入れた地域の戦力となり得るのか。もちろん、ひとくくりにして判断することはできないし、悪条件が重なって今の立場に追い込まれたということもあるだろう。とはいえ、地方がこれまでのように暖かく迎えるかどうかはわからない。こういった大都市ならではの階層についての意識構造の調査や分析も次なる課題だ。

もう一つ関東大震災の折は出稼ぎ者たちが出身県に戻るケースが多く、出身県の役所は彼ら、彼

女たちの仕事さがしに奔走した。しかし、現在、戦後の高度経済成長を支えた集団就職組は、最初の列車が青森を発車した1954年から59年がたっており、すでに故郷との縁が薄れた東京生まれの2世の時代に入っている。県人会も個人情報保護の機運が強くなって以降、上京組の名簿入手が困難になっており、弱体化の傾向にある。関東大震災のとき、地方の自治体が首都圏周辺の駅や港に出張所を開設し、県人会の応援などを得て、被災者の救護や帰還受け入れに力を発揮したが、今度は難しいだろう。都は被災後、避難する人たちの届け出を受け付けるワンポイントセンター開設の構想を持っているが、受け入れ県との連携が欠かせない。なにしろ、被害想定によると、地方への疎開者数は震災後一カ月で90~140万人と推定されている。阪神・淡路大震災や原発避難の7~11倍の規模だ。無計画な移動・避難は社会的混乱を引き起こすだろう。これらの人たちが一時的にせよ落ち着ける場所までの大移動計画も立てなければならない。

これらの混乱を緩和する動きとして注目されるのが、鳥取県智頭町や早稲田商店会で始まった疎開保険や新潟県川口町と東京都武蔵野市の間で始まっている広域交流などの動きだ。いざという時の避難・受け入れの準備だけでなく、日ごろから特産品の定期的な発送や疎開体験ツアーと銘打った旅行など「顔の見える関係づくり」が重要となってくる。「田舎」を持たない東京人のためのふるさとづくりの政策点検や分析も必要と考える。各県のホームページをみると、移住促進事業や定住計画、田舎暮らし総合プロモーション事業、UJターン総合促進事業などの呼び込み政策が並ぶが、その政策評価は十分でない。将来の広域避難、均衡ある国土形成などの視点も加味しながら調査・研究を進めたい。

東日本大震災の原発避難で、帰らない人たちの問題とは別に、これまででないテーマも浮上した。セカンドタウン、仮の町、町外コミュニティと呼ばれる強制避難地域の外にもう一つの町をつくる構想だ。福島県内の比較的、土壌汚染の少ない地域にニュータウンをつくり、帰郷できるまで、あるいは帰郷が難しければ、もう一つのふるさとにしようという二地域居住構想である。た

だ、物理的・制度的に難しいだけでなく、なぜ「もう一つの町がある？」という外からの基本的な疑問に答えなければならない。従前の居住地域なら、農業だと下草刈りや農業用水の管理、氏神、旦那寺の維持・管理運営などコミュニティが存在しなければならない理由はいくらでも挙げられる。しかし、新しい町で、以前の共助組織はそのままでは機能しない。なぜ、新しい町があるのだ、というのが、中央官僚を含めた外の人たちの素朴な疑問だ。

それは恐らく、自分は何者であり、何をなすべきかという個人の心の中に保持される概念、人々のアイデンティティと密接な関係があるのだろう。ただ、それを立証し、万人を納得させるのはなかなか容易ではない。そこで、二つの調査が考えられる。

一つは、北海道樺戸郡新十津川町の現地調査だ。奈良県十津川村は明治22年(1889年)の豪雨で村の4分の1の610戸が被害を受け、168人が死亡、約3000人が家屋や田畑を失った。壊滅的な被害を目の当たりに体験した2600人が北海道への集団移住を決意、1889年、トック原野に入植し新十津川村と称した。1957年には町制を施行した。しかし、現在も奈良の十津川村と同じ町(村)章を用い、奈良の十津川村を「母村」と呼んでいる。2011年の台風12号で、この母村が死者・行方不明10人以上の被害を出したことから、支援にいち早く名乗りをあげるなど、今も母村のことを忘れたことがない。まさに新十津川町の人たちのアイデンティティは、旧村にあるのだろう。この旧村の存在が持つ意味を探らなければならない。

もう一つは、東京都青ヶ島村である。伊豆諸島に属する島で、安永9年(1780年)に始まった噴火活動が天明5年(1785年)になって激しさを増したため、島民が八丈島に避難して無人島になった後、文政7年(1824年)、39年ぶりに旧青ヶ島島民全員が帰還して島の復興を達成した。この世代を超えた帰還については、民俗学者・柳田國男の青ヶ島還住記に詳しい。島民の帰還にかかる執念を探ることが日本人の持つふるさとと自己との関係をときほぐすうえで重要だろう。

もちろん、この二地域居住を可能にする制度

的、財政的研究も必要になる。原発避難者は国策の犠牲者でもある。家を失った「国内難民」が、今、国の無策によって「原発棄民」になろうとしている。国策によって、帰還の道筋をつくるのが第一であるが、避難誘導の失敗という政権の誤りを認めなかったばかりに「除染-帰還」というワンウェイの復興策しか打ち出せない国にかわって、複線的な復興策を考えていく必要があると考えている。

最後に避難先であろうが、帰還した後であろうがまちづくり、まちおこしのための研究も視野にいられておかなければならない。

県外からの移住者も含めて政策提案権を認め、町当局と予算折衝の結果、住民自身に事業の執行を認める鳥取県智頭町の取り組みなどは大変興味深い。疎開者を受け入れ、「よそ者」のアイデアで新しいまちづくりを進める手法は、広域避難と組み合わせると新しい日本を切り拓く一つのヒントになるかもしれない。こういった事例の収集も今後の研究の一翼に入ってくるだろう。と同時に、現在は下火になった首都機能の分散問題にも、もう一度、目を向けたい。災害における広域避難問題は、日本の国土形成とも密接な関係があることを痛切に思い知らされたからだ。この書は、これらの問題への手がかりを提示するに過ぎない。今後もさまざまな学問分野を動員しての調査・研究が必要だろう。

なお、この書の刊行にあたり、原発避難者の問題については、関西学院大学の大学共同研究「東日本大震災における被災者支援の総合的研究」、その他の震災にかかわる避難民の問題については、国の科学研究費助成事業「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」の調査研究をもとに執筆したことを報告しておく。

また、原発事故で各地に避難した方々を招いて2013年1月12日に、全国被災地交流集会《円卓会議》「みんなで考えよう 原発避難のこれから」、翌13日にはシンポジウム「一人ひとりに『守るべきもの』がある社会へ - 災害復興と社会的包摂 - 」と題して開催した2013年復興・減災フォーラムの発言録については、別途記録集を発行する。

第 I 部 関東大震災から首都直下地震へ

1. 大都市災害の共通項
2. 関東大震災－避難者の動向
3. 関東大震災－地方への避難者
4. 変化する首都直下地震

大都市災害の共通項

森 康俊*

I. 大都市災害の共通項

私たちが発生を危惧している首都直下地震と1923年の関東大震災の間には、時間にしてほぼ100年の隔りがあり、空間としてもスカイツリーが聳え立つ東京とは隔世の感があり、2つの災害を単純に比較することはほとんど意味のないように思えるかもしれない。しかしながら、I部で見えていく関東大震災の避難民の有り様と救援の様子を、近年の首都直下地震に関する被害想定や減災の取組に照らし合わせるならば、相違点よりはむしろ共通点の多さとその深刻さに気づくだろう。

1. 関東大震災の記憶

関東大震災は、1923年（大正15年）9月1日（土）11時58分に相模湾北西沖80kmを震源として発生したマグニチュード7.9（以下、M）の大正関東地震によって引き起こされた地震災害である。190万人が被災し、死者10万5千余人、全壊家屋10万9千余棟、半壊10万2千余棟、焼失21万2千余棟であったとされる。大災害にはその災害を特徴づける像がある。災害にはそれぞれ顔があるともいえる。これは人々の集合的記憶と密接に結びつき、後世に伝えられていく。こうした災害の相貌を考えると、関東大震災のイメージは地震火災によって特徴づけられる。もちろん、地震動による倒壊で圧死や津波被害も甚大であったが、本所の被服廠跡における火災旋風によ

って引き起こされた被害のすさまじさは、巻物など通じて、恐怖心とともに私たちに伝えられている。地震発生直後から発生した火災は9月3日午前10時まで46時間にわたり延焼し、5万人の焼死者と21万棟の焼失建物を出した。焼失面積は東京市の43.6%にも達し、下町地域はほぼ焼失した（神奈川大学日本常民文化研究所付置非文字資料研究センター2010）。I部では、この関東大震災の避難民がいかんして生き延び、復旧から復興への歩みの中を生きたかを考える。

2. 首都直下地震とは何か

1995年1月17日（火）に発生した阪神・淡路大震災（平成7年兵庫県南部地震、M7.3）は大規模地震による都市の脆弱性を明らかにした。同じ年、地下鉄サリン事件など一連のオウム真理教事件とともに戦後日本の安心・安全が大きく揺らいだターニング・ポイントである。阪神・淡路大震災は南関東で将来起こりうる地震災害への理解と対策を急がせた。東京を中心とする関東エリアでは、M8クラスの地震が200～300年に1回の周期で発生している。1703年の元禄関東地震と1923年の大正関東地震である。このようなM8クラスの地震発生の際にM7クラスの直下地震が数回発生していることが史料からわかっている。一般に、地震活動は静穏期と活動期を繰り返すが、現在、南関東における地震は活動期に入ったと考えられている。首都直下地震とは、こうしたM7クラスの地震で、主に東京湾北部地震（M7.3）や多摩直下地震（M7.3）など予想される震源により18のパターンの震度分布が検討されているものを指す。地震学の明らかにするとこ

*関西学院大学社会学部准教授

ろによれば、首都圏の直下で発生する震源には、(1) 地殻内の浅い地震、(2) フィリピン海プレートと北米プレートとの境界の地震、(3) フィリピン海プレート内の地震、(4) フィリピン海プレートと太平洋プレートとの境界の地震、(5) 太平洋プレート内の地震が考えられる。中でも懸念されるのは (1) と (2) である。

2005 年に国が示した首都直下地震の被害想定では、最もシビアであると想定される東京湾北部地震 (M 7.3、冬 18 時、風速 15 m/s) のケースで、死者約 11,000 人、建物全壊・火災焼失約 85 万棟、経済被害約 112 兆円とされた。避難者は最大 700 万人で、そのうち避難所生活者は約 460 万人にのぼる。1 ヶ月後でも避難所生活者は約 270 万人に上るとされていた。帰宅困難者は都心部への通勤・通学で昼間人口が膨らむ 12 時で約 650 万人と見積もられた (中央防災会議、2005)。

3. 関東大震災から首都直下地震へ

時代は違えども、国家の中核たる大都市を襲う災害に共通することとは何であろうか。まず第 1 に、日本における東京の役割と機能が他のどの都市とも同じではないことである。政治、経済、文化の中核である東京は大阪や名古屋といった他の大都市では代替できない。関東大震災当時の大阪は、今日よりも商都としての勢いがあったとはいえである。中央集権的な国家にあって首都であることの意味は大きい。その結果として、第 2 に、東京ならびに首都圏とそれ以外の日本に災害時に分断されてしまうということである。首都圏外からの支援がいかに迅速に投入されるか、当時も今日もこの課題に違いはない。関東大震災時の「他府県の救援所設置」や「大阪府を中心とした近隣県の共同支援」は今日でいうところの「対口支援」や「関西広域連合による支援」(関西広域連

合、2011) と目的と機能を同じくする取組である。第 3 に、災害の顔は火災であることである。2012 年に見直された東京都の被害想定によれば、火災による建物被害は約 18 万余棟である。木造建築は依然として、下町の多くを占めている。山の手と下町の区分は 100 年を経てなお重要な意味を持つ。これが東京の変わらぬ姿である。第 4 に情報の問題がある。家族や知人の安否を気遣う被災者の心情は当時も今も変わらない。当時の「避難人名簿」は、現在では「全国避難者情報システム (総務省)」へ形を変えているといっても良い。関東大震災で火災とともに人々の集合的記憶にある流言蜚語をめぐる問題にしても、口伝えが「ツイッター」などソーシャル・メディアに変化したとはいえ、人間の行動と認知のシステムに関わるバイアスの問題であることは共通だ。災害時に必要な対応はまさに共通している。巨大で過密な都市を襲う自然災害は、その集中と集積ゆえに時代を隔ててその相貌を同じくしている。時代の制約を抜きにして考えれば、もしかすると被害管理や即応体制は当時の方が持っている能力に対して成し遂げたことは多かったのではないか。現代日本のように、中央集権的な国と地方のあり方を批判的に捉え、地方分権を肯定的に捉える論調が優勢な印象にうつる時代とは異なり、近代日本がギアをセカンドに入れた当時は、中央集権が言葉の正しい意味で機能したが故に、避難民に対するさまざまな取組がなされたことを、私たちは歴史を通して見る事ができる。

注

- 1 原語は中国語。被災地外の特定の県、もしくは市町村 (支援側) が、被災地の特定の自治体と協力関係を結び、持続的支援を行うこと。ペアリング支援ともいう。

関東大震災—避難者の動向

北原 糸子*

I. はじめに

東京都慰霊堂に保管されている資料に「震災死亡者調査票」というものがある。これらはその枚数は数えていないものの5万枚以上はあると推定され、木製の専用筆筒（横5列、縦4列）に納められている。このカードについては、慰霊堂を管理する東京都建設局東部公園事務所の管理責任者から、個人情報記録されているものとして触れることを禁じられていた。しかし、昨年3月11日の東日本大震災で大量死の悲劇を経験し、震災復興問題に社会的関心が高まるなか、関東大震災後の迅速な帝都復興構想を打ち出した後藤新平への関心が集まり、関東大震災が急に思い出されたかのように、新聞、テレビ、雑誌などのメディアで一躍脚光を浴びるようになった。2006年以来慰霊堂の関東大震災関連資料の調査を積み重ねてきたわたしたちの仕事で明らかになる様々な事実が内部の関係者に注目されたものかその実情は不明だが¹、この開かずのカード筆筒を開けて調査することが許可された。そこで、昨2011年12月、カードの一部（全体の10分の1にあたと推定される5000枚程度）をデジカメ撮影し、カードに記された内容をテキスト化した上で分析を試みた。以下はその分析結果の報告である。本研究「首都圏直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（研究代表者 山中茂樹、課題番号22330162）の平成22年度成果報告の一部である。

* 関東大震災の避難民研究の位置づけ

関東大震災がどのような災害であったのかについては、帝都復興構想を逸早く示した当時の内務大臣後藤新平の都市計画案、その計画が縮小されつつも実施された政治過程や復興計画遂行に従事した官僚たちなどに注目が集まり、研究成果も数多く披露されている。しかし、当時の惨状のなか、人々がどのように震災の日々を耐え、生活を回復するにいたったのかについては、いまだ研究蓄積は多くはない²。

東京の日本橋、京橋、神田、浅草などの中心部、それに大小の工場が集まる隅田川東岸の本所、深川地域など、当時の東京市の43%を焼失した大震災では、人々は1次的に地方へ避難するしか方法はなかったから、鉄道、道路などが破壊された状態にもかかわらず、大量の人々が震災直後からあらゆる手段を使って地方へ避難を始めた。拙著『関東大震災の社会史』³では、その一部の実情を、各県の公文書館などに残されている行政資料に基づいて明らかにした。しかし、そこでは、関東大震災の政治過程、社会過程の全体を明らかにする必要から、地方への避難者がどのように扱われたのかなどについては、分析不十分という不本意な状態のまま、この点についての叙述を断念せざるを得なかった。そこで、ここでは、まず、地方への避難者の全体を押えた上で、震災死亡者カードで明らかになる震災当時の東京の地方出身者の在り方を検討することにしたい。

なお、当時は被災者という言葉ではなく罹災者と表現されていたので、本論では被災者の用語は使用せず、罹災、罹災者の用語を使用することにする。義捐金についても、義援金ではなく、義捐金の用語を使用することにした。

*関西学院大学災害復興制度研究所研究員

II. 関東大震災の地方避難者

1. 内務省社会局の『震災調査報告』の目論見

震災発生の9月1日正午以降、余震を恐れ、あるいは火災で自宅を焼失した人々は広大な空地や安全と思われる場所を求めて、何十万という規模で右往左往したことは知られている。食料、水の確保などの困難が予想される、荒野のような状態になった都心部に留まることをあきらめ、自分の故郷を目指して人々が群れを成した。9月3日には鉄道省は罹災者に限らず、震災救援に関わる人々も含めて、鉄道・船舶の運賃を無料とすることにしたから、この動きは一層高まった。しかし、震災で移動する人々を行政上どのように把握するかは大きな問題として認識されていたと推定される。9月3日、天皇から1000万円の下賜が明らかにされると、これをすべての罹災者に現金で渡すこととして、その受領の事務手続きを通して、震災地に留まった罹災者に限らず、全国に散在する罹災者を把握する構想が早くも9月20日の閣議で決定されている。これは恐らく臨時震災救護事務局の責を担った社会局官僚の発案であったと推定される⁴。この決定を受け、早くも10月中旬に地方庁に対して11月15日を期して全国一斉に国勢調査並の震災罹災者人口調査が行われることが通告された。ここにおいて、震災地から離散した避難者の把握の具体策に目途がたった。

この調査でまず問題となったのは、9月1日段階の震災地の正確な人口把握がなされていないという点であった。しかし、11月15日の震災罹災者調査を、4年以前の1919年第1回国勢調査に準ずる形で行うこととし、その際、第1回国勢調査以前の一定期間の人口変動率を算出して、国勢調査結果の人口数に掛け合わせることで、9月1日の推計人口を算出して、罹災率推定の根拠にするなどの解決を図った。この方法によって、懸案の震災時の人口を推計する道筋が立てられたのである⁵。

原則として罹災者人口調査であったものの、帝都復興事業の対象地と予定していた東京・横浜両市については、罹災者だけでなく、すべての現在人口を調査することとした。臨時震災救護事務局は、両市に限り、罹災者に限定せず、居住者総体の調査とすることで復興計画に必要な課題をクリアできると目論んだのである。それ以外の震災地府県については、震災罹災者のみを調査するが、府県各郡市が必要と認めれば調査も可能とした。震災地以外の府県については、震災罹災者のみの人口調査とした。

まず、東京市（15区部）の震災発生から11月15日の人口変動は以下のような数値で捉えられた（表2）。

詳細な調査手続きはここでは省略するが、とりあえず、震災から約2カ月半を経た罹災者の散在状況がどのようなものであったのかを、これらの数字を通してみておくことにしたい。

表1 震災1府6県

県	9.1 推計人口	死亡行方不明	11.15 罹災現存	11.15 現在人口	(11.15 現在人口=東京市及び神奈川県調査人口、他は推計人口に避難者を加えたる数)
東京府	4,050,600	70,497	1,495,926	3,634,199	-416,401
(東京市)	2,265,300	68,660	1,021,956	1,527,277	-738,023
神奈川県	1,379,000	31,859	1,024,071	1,242,532	-136,468
(横浜市)	442,600	23,335	254,556	311,402	-131,198
千葉	1,347,200	1,420	194,318	1,400,655	53,455
埼玉	1,353,800	316	125,801	1,391,098	37,298
静岡	1,626,300	492	90,044	1,646,614	20,314
山梨	602,000	20	34,144	611,812	9,812
茨城	1,399,100	15	32,320	1,428,982	29,882

出典：社会局『震災調査報告』pp.148-149

2. 1923年11月15日現在の震災地

2.1 震災1府6県

まず、震災地1府6県の状況を見ておきたい。表1に掲げたのは、1府6県の推計人口、死亡・行方不明者、調査時点の現在人口などだが、明ら

かなことは、東京都と神奈川県のみが震災2カ月半後もそれぞれ1割程度、すなわち、東京で41万6401人、神奈川県で13万6468人の人口減少となっていることである。神奈川県の場合は、横浜市の数値によって神奈川県全体の人口変動が規定されていることが判るが、東京府の場合は、区

表2 東京府・東京市の震災による人口変動

全国	58,481,500	104,619	3,300,279	58,403,769	(11.15 現在人口 = 東京市及び神奈川県調査人口、他は推計人口に避難者を加えたる数)	変動率
東京府・市	9.1 推計人口	死者・行方不明	11.15 罹災現存者	11.15 現在人口		
東京府	4,050,600	70,497	1,495,926	3,634,199	-416,401	-10.3%
東京市	2,265,300	68,660	1,021,956	1,527,277	-738,023	-32.6%
区部						
麹町	58,900	137	42,415	57,271	-1,629	-2.8%
神田	121,800	1,519	60,977	67,951	-53,849	-44.2%
日本橋	124,600	1,189	37,741	38,297	-86,303	-69.3%
京橋	147,200	919	53,761	56,844	-90,356	-61.4%
芝	183,500	494	92,293	152,881	-30,619	-16.7%
麻布	90,600	185	50,099	98,155	7,555	8.3%
赤坂	56,600	142	26,460	59,508	2,908	5.1%
四谷	74,800	103	42,081	87,661	12,861	17.2%
牛込	126,900	203	61,354	140,032	13,132	10.3%
小石川	151,900	254	61,337	167,909	16,009	10.5%
本郷	135,900	320	56,905	136,493	593	0.4%
下谷	192,500	891	113,070	136,567	-55,933	-29.1%
浅草	274,100	3,667	137,053	138,519	-135,581	-49.5%
本所	301,300	54,498	98,227	99,692	-201,608	-66.9%
深川	194,800	4,139	74,142	75,455	-119,345	-61.3%
郡部						
水上			14,042	14,042		
八王子市	44,300	20	1,820	45,891	1,591	3.6%
荏原	292,500	231	92,991	365,114	72,614	24.8%
豊多摩	347,300	124	77,471	420,048	72,748	20.9%
北豊島	481,300	758	175,755	584,066	102,766	21.4%
南足立	62,800	130	9,964	74,263	11,463	18.3%
南葛飾	238,100	533	92,471	292,622	54,522	22.9%
西多摩	90,600	1	1,065	91,617	1,017	1.1%
南多摩	81,700	27	7,781	82,675	975	1.2%
北多摩	112,400	6	3,741	115,424	3,024	2.7%
伊豆大島	34,300	7	1,211	35,202	902	2.6%

出典：「第6章 震災に依る人口の変動」社会局『震災調査報告』（1924年6月）pp.146-151、変動率は引用者が付加した

部の人口減少が73万人以上であるのに、府全体としては、41万6401人であるから、30万前後の差が生じている。数値上から単純に推定すれば、罹災者が区部から郡部へ避難する動きが反映されたとみることができる。しかし、人の動きはそれほど単純ではなかったはずである。本論は東京市に限定して避難者の動向を当面の課題とするので、東京府・市の動向の検討をはじめたい。

2.2 東京市

表2に東京府・市の人口変動状況を掲げると、東京市の9月1日の推計人口は236万5300人、死亡・行方不明者6万8660人、11月15日現在罹災者として東京市に留まるものは102万1956人、11月15日現在の人口は152万7277人、従って、東京市は震災以降、震災前の約3割強、73万8023人の人口減少となった。各区の動向は表2の通りだが、注目すべきことは震災前本所区の人口は区内最高の30万1300人、死亡者は断突の5万4498人であったが、本所区には11月15日時点で10万人を欠く数値であり、震災前の約6割以上の人口減となっていることである。人口変動率から明らかなように、東京市のなかでも、火災で85-100%を焼失した神田、日本橋、京橋、浅草の隅田川西岸の各区と本所、深川の隅田川東岸の人口減少が著しく、半数以上、特に6割以上減の区は本所区に限らず、日本橋、京橋などの中心部にも見られることである。参考までに、9月



図1 震災焼失区域図

1日から3日朝10頃まで延焼し続けた東京市の範囲を示して置く(図1 震災焼失区域図)。

人々がとても戻れる状況ではなかったということが推測される。しかしながら、下町区域を離れた山の手は逆に人口は僅かながらでも増加がみられる。震災2カ月半後の11月半ばの時点では、下町地域から山の手地域の麻布、赤坂、四谷、牛込、小石川、本郷などの各地域に仮住まいをしている人々が4万人以上、また、郡部の各地域の人口は震災前に比べて32万人強の増加であるから、郡部への避難者が相当数いたと推定される。しかしなお、東京市の人口73万人余の減であるから、市の人口移動を市内山の手地域と郡部で吸収できたわけではないことがわかる。

3. 地方への避難者

地方庁は11月15日午前零時を期して実施された震災罹災者人口調査の規定に従い、集計し、報告した。佐賀県の12月12日を手始めに、12月31日までに35府県、翌24年正月3日から21日までに11県、神奈川県は1月2月25日までに5回、東京府は3月6日まで8回にわたって集計結果を報告、完了した⁶。

さて、報告された罹災現存人口の数値について、11月15日現在人口の減少を来たした神奈川県と東京府を除く各県を地域ごとに集計すると表3のようになる。

11月15日現在、地方に留まる罹災者は78万82人である。しかしながら、当時の植民地へ帰還あるいは移動した人々については調査対象とされていない。

この結果から、地域別にみると、震災地の東京、神奈川に隣接する関東圏に40万の人々、ついで信越地域へ約22万の人々が一時的に身を寄せている状況がわかる。こうした地方への避難者は全く無関係な場所へ避難するということは考えにくいから、出身地あるいは親戚、知人などなんらかの伝手のある場所に避難したと考えるのが妥当だと思われる。

さて、以上の概観を得た上で、今回調査することができた慰霊堂保管の「震災死亡者調査票」についての分析結果を報告する。

表3 東京府・神奈川県以外に避難した罹災者

府県	9.1 推計人口	11.15 罹災現存	人口変動率
北海道	2,716,600	9,353	
青森	781,600	4,916	
岩手	873,100	3,214	
宮城	981,300	11,708	
秋田	922,600	5,843	
山形	989,800	6,357	
福島	1,416,100	14,741	
小計		56,132	7.2%
茨城	1,399,100	32,320	
栃木	1,089,500	24,783	
群馬	1,096,500	18,687	
埼玉	1,353,800	125,801	
千葉	1,347,200	194,318	
小計		395,909	50.8%
新潟	1,807,000	29,809	
富山	735,300	9,854	
石川	755,500	7,371	
福井	601,600	5,051	
山梨	602,000	34,144	
長野	1,620,200	19,744	
岐阜	1,101,000	6,764	
静岡	1,626,300	90,044	
愛知	2,185,600	23,118	
小計		225,899	29.0%
三重	1,082,600	8,317	
滋賀	655,500	4,126	
京都	1,361,900	8,309	
大阪	2,889,700	34,095	
兵庫	2,442,600	18,793	
奈良	572,400	1,327	
和歌山	772,000	1,361	
小計		76,328	9.8%
鳥取	462,200	735	
島根	707,400	1,017	
岡山	1,238,700	2,125	
広島	1,573,400	2,917	
山口	1,058,000	1,900	
小計		8,694	1.0%
徳島	678,100	836	
香川	678,400	960	
愛媛	1,070,700	1,696	
高知	683,400	979	
小計		4,471	0.6%
福岡	2,382,800	3,672	
佐賀	674,900	1,212	
長崎	1,175,400	1,477	
熊本	1,255,100	1,276	
大分	871,100	1,358	
宮崎	688,600	543	
鹿児島	1,478,400	1,414	
沖縄	596,900	1,697	
小計		12,649	1.6%

Ⅲ. 「震災死亡者調査票」の分析から

1.

「震災死亡調査票」表面（図 2-1）と裏面を（図 2-2）に示しておこう。

ここに項目として挙げられているのは、以下のようである。調査を担う主体はカードには明記されていないが、この点についての考察は後述する。

調査カードの表には、以下の項目が挙げられ、該当事項を記入するようになっている。

区名、何年、埋葬認許証下付番号、氏名、男女別、生年月日、本籍、住所、死亡場所、摘要、照合（御下賜金下付申請書）、例外、申告

また、裏面には、以下のような記入についての注意事項が挙げられている。

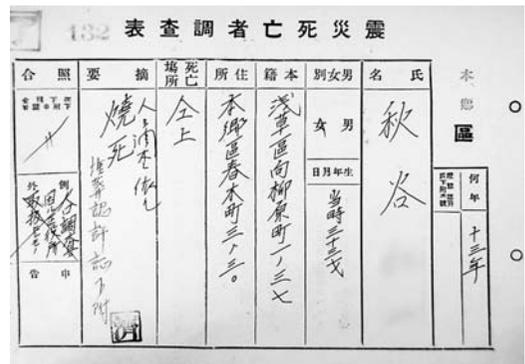


図 2-1 震災死亡調査票表面

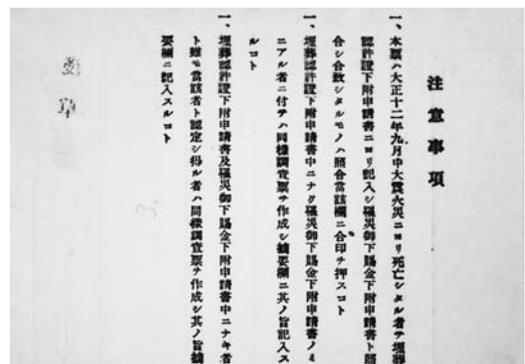


図 2-2 震災死亡調査票裏面

注意事項

- 一、本票ハ大正十二年九月中大震災ニヨリ死亡シタル者テ埋葬認許証下付申請書ニヨリ記入シ罹災御下賜金下付申請書ト照合シ合致シタルモノハ照合当該欄ニ合印ヲ押スコト
- 一、埋葬認許証下付申請書中ニナク罹災御下賜金下付申請書ノミニアル者ニ付テハ同様調査票ヲ作成シ摘要欄ニ其ノ旨記入スルコト
- 一、埋葬認許証下付申請書及罹災御下賜金下付申請書ニナキ者ト雖モ当該者ト認定シ得ル者ハ同様調査票ヲ作成シ其ノ旨摘要欄ニ記入スルコト

以上の項目を解説すると、第1項は震災死亡者で、埋葬認許証に基づいて震災御下賜金を申請した者、第2項は埋葬認許証の申請をしていないが、御下賜金の申請をした者、第3項は以上のどちらも申請していないが、震災死亡者と認定される者については、震災死亡者調査表に記入する対象とされるということである。要するに、申請があれば震災死亡者として認定しようということと理解できる。

この調査表は推定5万枚以上あると思われ、今後の調査であるいは調査主体に関する証拠となるような記述が見つかる可能性は否定できないが、現在調査、分析可能となった4356枚については、名前の文字判読が困難なため、申し送りしたと推定される貼紙から、「財団法人東京震災記念事業協会」と読み取れる団体名が確認できる。この団体を調査主体とするには一応の検証が必要であるが、まずは、このカードの分析から判明した震災時東京に在住していた人々についての情報を整理しておきたいと考える。

表4は、死亡者のうち本籍地が地方出身者について、東北、関東、信越などの各地域にわけて集計したものである。当面の研究課題である首都圏直下地震時の避難者の動向に関する過去の大震災の事例として、今回は地方出身者に焦点を絞って分析をした。分析できたカードは4376件、そのうち、地方出身者のカードは1531件で、35%を占める。約3割強の人たちが地方から出てきていて地震あるいは火災で命を落としたことになる。

表4 本籍地が地方の出身者

全体	地方出身	
4376	1531	35.0%
地域別	人数	%
東北	192	12.5%
関東	856	55.9%
信越	394	25.7%
近畿	53	3.5%
中国	14	0.9%
四国	6	0.4%
九州	16	1.1%
他に朝鮮籍	11	
不明	293	

出典：「震災死亡者調査票」

ほかに、当時の植民地であった朝鮮籍を持つもの11件、本籍地が空欄で不明なもの293件がある。このうちの地方出身者1531件について、さらに府県別にまとめると、図3（グラフ）のようになる。

表4および図3のグラフが示す県別出身者の数値からは、東京および横浜への流入人口は近県、関東圏が圧倒的に多く、次いで信越、東北地方という順であることが明らかになる。この傾向は、先に示した社会局の『震災調査報告』の震災前後の人口変動の地方別の割合（表3）とも見事に照応するから、これが震災死亡者に特有なことではなかったことが検証されたことになる。

2. 「震災死亡者調査票」の作成主体

今回はこれ以上の分析の余裕はないので、以上を以て成果報告とするが、本カードに関わる関連事項の調査を重ねた結果、以下の点が明らかになったことを報告して最後にまとめたい。

調査主体については、カードに残された貼紙によって、「東京震災記念事業協会」なる名称が確認されたことをすでに述べた。この団体は、当時東京市長であった永田秀次郎が、1924年2月、震災死亡者の慰霊を兼ね、この災禍を記憶しておくための装置として震災記念堂の建設準備の調査を命じ、同年5月に市議会での賛同を得て、同年

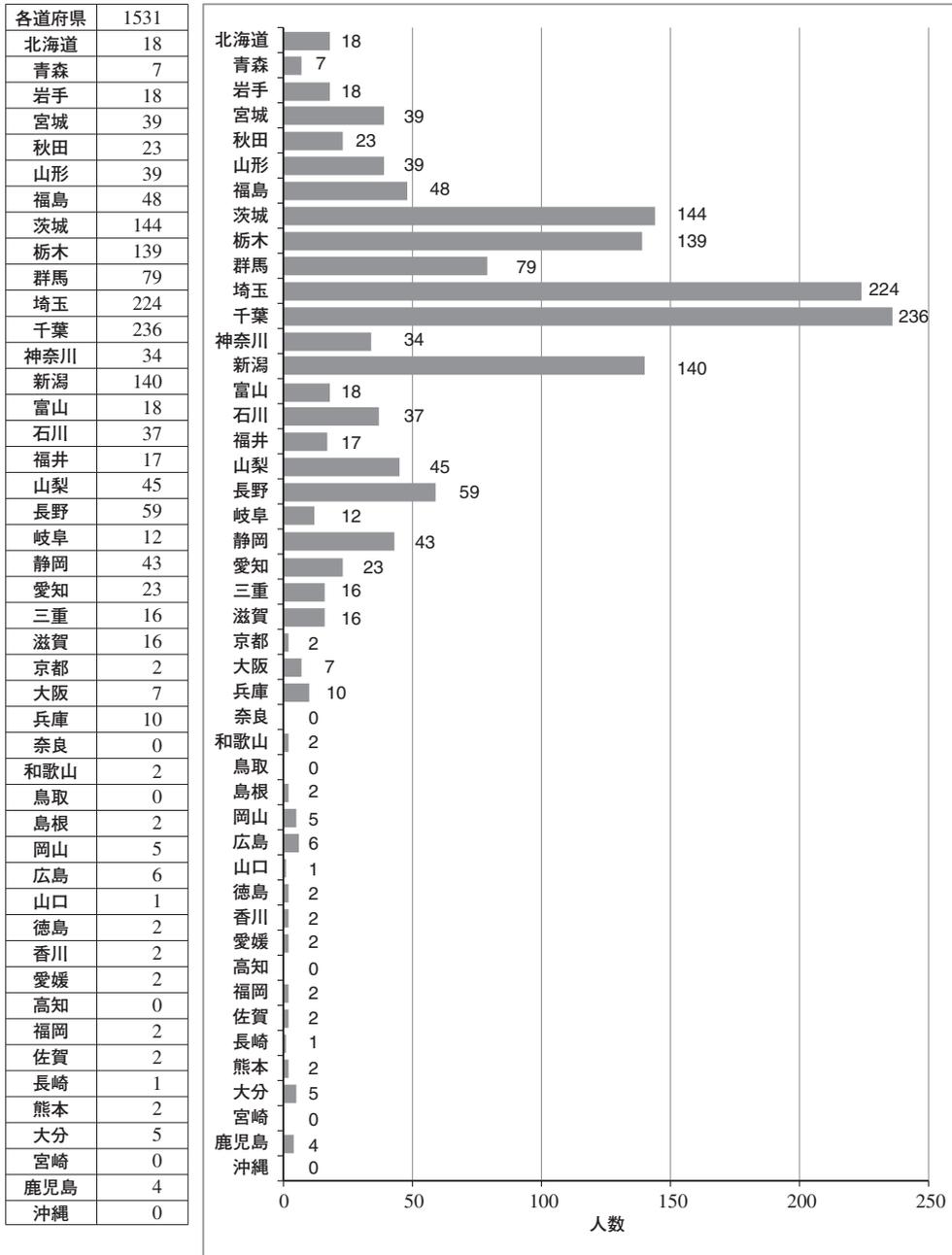


図3 県別出身者数

8月永田市長が設立者となって財団法人の認可申請を行った。しかしながら、わずか5万円という資金であったため、この時には財団法人としての認可は得られなかった。その後記念堂建設資金を各方面に仰ぎ、国の資金援助などを得て、漸く記念堂設立準備へ歩を進め、1926年10月1日財団法

人としての認可が降りた⁷。

一方、震災記念堂建設設計の一般公募が1924年12月からはじめられ、1925年3月220点の応募があったが、この中からの採用はなく、結局懸賞審査委員を兼ねた伊東忠太による新設計で建設されることになる。この経緯は著名な事実なの



図4 高野山霊牌堂

で、詳細は略するが、問題はここに納める霊名簿であった。記念堂には供養すべき霊名が納められなければならない。しかし、9月1日、本所被服廠では4万人以上の人々が焼死し、その氏名も定かではない段階で、総ての遺体を焼かなければならなかったからである。この霊名簿の作成は、1927年2月から開始され、「東京市各区役所及び府下町村役場の埋葬許可証下付申請書等の調査のほか、新聞広告による届出調査を克明に実施した」とされている。当時、引き取り人に渡された遺体以外の死亡者の名前は不明のまま茶毘に付すという措置を取った。即時死体の焼却を命じた東京市長永田秀次郎はこのことに深く思いを残し、市長としての公的立場とは別に、個人としての資格で、高野山奥の院に震災死亡者の霊牌堂の建設を考えた(図4 高野山霊牌堂)。このことがいつ頃から永田の胸の内であったのかを調べるため、国会図書館に蔵されている「永田秀次郎文書」を一覧したが、今のところは把握できていない。しかし、その胸の内が高野山に建てられた霊牌堂建設の願文に記されている。

以下はその願文である。

高野山関東震災霊牌堂建立願文

(昭和五年十一月九日 於高野山奥の院)

茲に我が多年の心願を遂げて、高野山奥の院のほとりに関東震災霊牌堂の建立を見た事は、さながら我が身の重荷を下ろせし心地せらる。

顧みれば震災当時、我は東京市長として、日夜市役所内にあり、親しく死傷者の惨状を目撃

して其の光景今尚眼底に新たなる思ひあり、殊に数万の屍を集めて、格別の法要をも営まず、夜中一週間に亘り之を焼き尽したるは、洵に止むを得ざる処置なりしとは云へど、心中は実に痛苦に耐えざりし所なり、当時高野山は直ちに慰問団を組織して上京し、余を市役所に訪ひ死者の遺骨を頒たむ事を求め、之を山内に埋めて厚く供養を行ひ、大阪市井上菊松氏の厚意により、供養塔の建立を見るに至れり。

余は大正十四年春、此地に詣で、偶々大門近き観音の銅像に明和の大火に於ける歿死者の姓氏を記せるを見て震災焼死者の氏名も亦、之に倣ひて其の記録を遺骨と共に此塔下に埋めむことを發願せり、又余は山内に於て島津兵庫頭が三百年の昔朝鮮戦役後敵味方供養の塔を建てたるに深く感動せるを以て死者の氏名を記すには日本人たると否とを問はず総て之を網羅する事と為したり、然るに其調査に当り、之を各府県知事並びに各国大使館公使館に依頼し、知事は更に各町村戸籍吏に報告せしむる等、非常の手数を要し、之が為に三年余を費すに至れり、その判明する数は閑院姫宮東久邇若宮山階宮妃の三殿下を始め奉り邦人五万四千五百人外国人二百人に達す、……(中略)

噫當時を追想すれば死せる者も生ける者も皆唯天命に依るのみ、余の如きも若し東京の震災が横浜の如く強烈なりしならば余は必ずや市長室に於て即死を免れざりしならむ、而も市役所が三たび焼かれむととして僅かに免れたるが如き全く天佑と見るの外なし、真実に之を痛感し之を体験せる者にして始めて死者に対する同情の愈々強く且つ深きを得べきなり、……何人の屍とも知らずして丘と積み重ねられたる俣に一片の煙となり行ける人々の靈魂は如何にして安らかなるを得べきか、之が処置に就て深き責任を有する余の心中永へに断腸の念にたえざるは全く人間自然の真情に外ならざるなり。

本年三月の復興完成の式典を挙げ七月本所被服廠に於ける震災記念堂の竣成供養を営み茲に此の霊牌堂の建設を見るに至る、而して図らずも余は再び東京市長の職に就きて今日茲に諸士の霊前に立つ、真に無量の感慨に耐えざる所なり、……

兵庫県三原郡緑町倭文長田

願主 永田秀次郎

(下線は引用者)

以上の願文の下線部に注目すると、当時の東京市長として多数の遺体の処理にあたり、また、震災記念堂建設事業を発起した責任者としての立場とは別に、個人としての立場から高野山霊牌堂を建立して、総ての震災死者の霊名を永久保存しようという意図を持ったのは1925年の春、高野山を訪れ、明和の大火の死者の名前が刻されているのを目にした時からとされている。震災死者邦人5万4500人、外国人200人という霊名の数値は東京府に限らず調査の手を広げ、収集した調査結果であった。したがって、震災記念堂に納められている霊名に加え、必ずしも東京市の在住者に限らず外国人も含め、広く震災犠牲者の霊名を納めたものであることが判明した。

ただ、慰霊堂保管の「震災死者調査票」が震災記念堂に納めるべき死亡調査に限られたものか、永田秀次郎が意図した東京市在住者に限らない死亡調査の結果なのかは、全体の分析を経ていない現段階では確定できない。朝鮮籍11名を含むことが明らかになった点、永田秀次郎は震災復興の1930年再び東京市長に再任されていることなどから、広く震災死者の調査結果が記されたカードである可能性も否定できない。今後の調査の機会を待ちたい。

注

- 1 高野宏康「東京都慰霊堂保管・関東大震災関係資料について」神奈川大学非文字資料研究センター『年報 非文字資料研究』5号、2009年；北原糸子編『写真集 関東大震災』吉川弘文館、2010年、他。
- 2 鈴木淳『関東大震災－消防・医療・ボランティア

アから検証する』ちくま新書、2004年；中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会編『1923 関東大震災報告書』第2編、2006年。

- 3 北原糸子『関東大震災の社会史』朝日新聞社、2011年。
- 4 北原、前掲、pp.345-350。
- 5 社会局「震災調査経過概要」『震災調査報告』1924年12月、pp.1-37。
- 6 社会局、前掲、pp.25-26。
- 7 財団法人東京震災記念事業協会事業報告書『被服廠跡』1927年。
- 8 加藤雍太郎・中島宏・小暮巨男『横綱町公園－東京都慰霊堂・復興記念館』（東京都公園協会、2009年、p.91）。なお、『被服廠』によれば、霊名の調査は、1927年2月、各区役所府下町村役場の協力を得て、霊名調査開始、4月末に4万5千人余。（なお、被服所跡の焼死体は直後から引き取り手のある遺体の引き渡しを9月2日から開始、その他の遺体を焼却、その際市内各所の焼却遺体を含め5万8千体（『被服廠跡』p.10）。ただし、記念堂に奉安した霊名は3万8825名（『被服廠跡』p.45）とある。

これらの霊名簿の数字の差は何に基づくものかは後の考察に委ねることにしたい。

本研究は「首都圏直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（研究代表者 山中茂樹、課題番号22330162）の平成22年度成果報告の一部である。

本稿を為すにあたり、研究代表者山中茂樹先生、研究分担者森康俊先生、田並尚恵先生にご教示いただいた。また、資料の調査に際して東京都横綱町公園管理事務所長川上佑延氏、および慰霊協会の諸兄のご協力に感謝の辞を捧げたい。

なお、「震災死者調査票」のテキスト化とエクセル表の入力には日本大学大学院研究科特別研究員関屋雄一氏にご協力いただいた。

関東大震災—地方への避難者

北原 糸子

I. はじめに

本稿は、関東大震災時に震災地以外の地方へ避難した避難民の動向を地方の行政資料から明らかにしようとするものである。震災当時公刊された内務省社会局『大正震災志』（1926年）には、震災地、及び震災地外の各県の震災救護活動の全般的状況が述べられるなかで、この点についても触れられている。本書は、震災直後の9月2日に設置された臨時震災救護事務局（勅令397号）の救済事業を引き継いだ内務省社会局が編集・出版した震災救護処理の公式報告書、つまり、政府による震災救護報告である。その下巻「第四篇 道庁植民地及各府県の救護」に、一時的に全国へ散らばった震災被災者に対する各県の対応策が約300頁（p.297-586）に亘って述べられている。このタイトルに示されているように、当時植民地であった朝鮮、台湾、樺太、満州の関東庁からの救援も報告されている。日本本国の道府県は北海道から沖縄まで41件の報告がなされているが、ここには震災県1府6県のうちの神奈川、埼玉、千葉、茨城の各県は含まれていない。東京についても東京府が救護を管轄した郡部の救済報告のみであり、もっとも被害の甚だしかった東京市の報告はここに掲載されていない。神奈川県と横浜市についても東京の場合と同様であるが、それぞれについては、別に報告書が出版された。東京市は『東京震災録』全5冊（1926年）、横浜市は『横浜市震災誌』全5冊（1926-27年）である。千葉県は被害の集中した房総半島について安房郡役所『安房震災誌』（1926年）、静岡県『静岡県大正震災誌』（1924年）、埼玉県は被害の出た北足立郡

役所が『埼玉県北足立郡大正震災誌』（1925年、復刻版1981年）を刊行しているが、埼玉県の対応策が述べられており、埼玉県の関東震災誌とみなしてよいだろう。しかしながら、震災県のうち、被害の相対的に少なかった茨城県、山梨県は震災誌を発行していない。ここでは、ひとまずは震災地以外の各県における避難民への対応を対象とすることにしたい。

たとえば、埼玉県のように利根川沿いの南埼玉郡、北足立郡下の町村は被害もさることながら、川口、浦和、大宮、熊谷など各駅に30万人もの避難民が押し寄せ、自らの町村の被災者と外部からの避難民の救助に追われた地域もある¹。静岡県下においても、2万6千人の避難民のうち、他府県からの避難者が約3割を占めた²。同様に神奈川県下においても川崎など、工場被害もさることながら、東京、横浜からの避難者も押し寄せ、救護に追われた地域も少なくない³。これら震災県については、県内被災者への救護と震災地への徴発物資の確保など多様な問題が重なり、震災処理の難儀は震災県以外の地とは比べものにならない。そこでは、問題を別に立てて考察する必要がある。なお、震災地における被災者対応については、極めて不十分ながら、東京市などの避難民収容の公設バラックの設置状況について別稿を参照していただくこととし⁴、本稿では、震災地から逃れた避難民の救援、救護を中心とすることにしたい。

* 関東大震災の行政資料について

東京、横浜が震災で焼け野原となり、そこに留まることができない被災者たちは、9月3日以降、公式に鉄道無賃乗車が認められ、地震による

損傷が少なく開通していた鉄道、あるいは提供された船舶などによって地方へ逃れた。その数は100万ともいわれる。当然、彼らの行く先々の鉄道の沿線駅において救護活動が展開されることになる。内務省は次官名を以て9月3日に以下のような通達を発している。()内の午後8時12分は舞鶴要港部に着信した時間、午後10時半は長野県庁に着信した時間を示している。

内務次官発

知事宛 舞鶴無線電信 九月三日午後十時半着
(午後八時十二分着)

東京府下各方面及近県へ避難セル民衆尠ナカラス、其ノ内親戚故旧ニヨルニ非スシテ只安全ナル地方ヲ指シテ逃レタル者等困難多大ナルベキヲ以テ此際特ニ其ノ地方民衆ニ哀愍ノ情ヲ喚起シ地方団体又ハ有志者ヲシテ適宜ナル救護方法ヲ請セシメ其ノ避難民ノ人名等ハナルヘク取纏ネ置ク等適当ナル措置相成ル様致度

(下線引用者)

長野県歴史館蔵『救援に関する公文書類』

この通牒は、千葉、宮城、埼玉、栃木、福島、群馬、新潟、山梨、神奈川、静岡の各県知事宛に出されている⁵⁾。

そもそも、これは、避難民がいつ頃、どの程度、どの県に達するのかも判然としない状況であるから、県の責任において救済せよという指令ではない。下線部に明らかなように、地方民衆の同情心を呼び覚まして地方団体や有志による救護を促すというもので、県自体が救援体制を組めという命令ではなかった。なんとも曖昧さを含むものという印象を免れた難いが、地方庁は当然逃れてくる避難民に対応しなければならない。したがって、それぞれ対応策を講じ、それらは行政資料上になんらかの痕跡を残しているはずである。震災当時、それらの対応策は内務省からの事実の吸い上げがあり、冒頭に紹介した『大正震災志』下巻の四編にまとめ上げられた。しかし、この内務省の報告では、避難民の数値などがわかるに過ぎない。地方行政庁がどのように対応したのかは、一様ではなかった。そうした事実を拾い上げることで、関東大震災とはどのようなものであったのか

について、震災地以外の地域での捉え方やその影響などが多少とも明らかになるのではないかと考えた。

現在、各地の公文書館で、情報公開の流れに即して、行政資料の整理・保存作業が進められ、資料の公開に向けた動きが顕著である。関東大震災の行政簿冊もこうした一連の情報公開の流れのなかで、ホームページなどから資料の所在が確認できるところまで進んでいる。こうした状況はここ数年來の顕著な動きである。この行政資料の情報公開という状況を最大限活用して、今回、「震災地疎開研究」の一環として、関東大震災の地方への避難民に関する資料調査を行った。

今回、資料調査を行ったのは、関東大震災関係の簿冊が公開されている以下の各資料所蔵機関である。なお、未調査の行政機関もあるが、今後の課題とする。

北海道公文書館、弘前市図書館、秋田県公文書館、宮城県公文書館、新潟県公文書館、福島県歴史資料館、栃木県公文書館、群馬県公文書館、山梨県公文書館、長野県歴史資料館、長野市公文書館、埼玉県公文書館、愛知県公文書館、滋賀県政資料室、京都府立総合資料館、奈良県立図書館情報館

これらの公文書館などにおいて震災避難民についての詳細な情報が得られたのは、県からの指令に基づいて、市役所あるいは郡役所が郡下の町村における動向を報告する類の資料であった。しかしながら、震災2年前の1921年郡制の廃止が決まり、これに伴い1923年3月郡会廃止、震災の翌年1924年9月郡役所の廃止が法的に確定した。財産、事務系統などの残務処理のため、郡長、郡役所は1926年4月まで存続するものの、震災を挟む丁度のこの時期に郡役所が廃止されたことから、震災避難民の動向を郡単位でまとめた資料群の多くが失われたと推定される。このため、上記の公文書館以外にも他の資料群は所蔵されているものの、郡役所がまとめた震災関係の資料群が見当たらないという場合も少なくなかった。なお、資料の存在が確認できなかった大阪府については、『関東地方震災救援誌』(大阪府、1924年)、

新潟県については、『関東地方震災救援始末』（新潟県、1924年）が救援報告書として発行されている。刊行物のため整理された叙述になっているが、救援の詳細な経過がまとめられているので、これらを利用する。

以上の資料群の分析を通して、震災の避難民動向が把握できるという意義に留まらず、震災への対応力が1920年代の日本の社会にどのように埋め込まれていたのか、その対応力はその後どのような形となっていたのかなどを考察する上でも、意義ある資料群として位置づけられるべきものとする。

II. 各県の対応

地方庁の関東大震災関係行政資料を通覧して、共通する内容項目として挙げられるのは、まず、1. 東京地方および横浜の地震についての情報入手、2. 県知事、内務部長、警察部長など幹部の対応、3. 徴発物資の確保、4. 救護方法の検討と実施、5. 救護団派遣、6. 義捐金募集、7. 11月15日実施の全国震災避難民調査、などが共通する問題として把握できる。

震災情報入手、県幹部の対応策、内務省からの指定徴発物資の獲得と供給、医療、および労働力を主とした救護団の派遣、各県の義捐金募集などについては、資料から把握できる事柄を簡略に述べることにし、ここでは、地方へ向かった避難民への対応策とその実施過程、行政が把握しようとした避難民の生活様態などを中心に考察する。また、1920年の第1回国勢調査の方式に則って実施された全国の震災避難民調査の実施過程について考察し、関東大震災の罹災証明とはどのようなものであったのかについても考察を進める。

1. 震災情報の入手

震源地の近県の場合には激しい揺れを感じたこと、夜に至ると東京方面の炎上する煙や雲が夜空に赤く映え、異常を察知して対応を練るという事態になる。群馬県の場合は「九月一日午前十一時五十五分頃前橋地方二於テモ近頃其ノ例ヲ見サル強震アリ、…震源地ハ伊豆大島付近ニシテ横浜、

震源地は伊豆の大島にして小田原横須賀須賀川全滅の状態にて東京では最も惨状を極めたるは神田本郷、品川方面ツナミ被害激甚大建物中全壊せるは又都省警視廳丸ノ内ビルディング等にして淺草十二階倒潰のため死傷者頗る夥しき見込みなり而して唯今判明の死傷者は約五萬人を算す一日午後十時半三越を始め東京驛沙留秋葉原其他各驛主なるもの悉く全壊す
一日午後十時半頃より環谷吹上間、高崎浦和間列車開通、浦和間は缺陥があるため今夜中工事急がせ二日正午までには開通の見込赤羽橋破壊のため當分此の間徒歩連絡一日午後二時に吹上を發せる列車は唯今二日前零時半高崎驛ニ着シ下車大混雑を呈シ居レリ午後十一時高崎保線區ニ上野との間に電信通じ如上の情報を接受し得たり

写真1 『上毛新聞』9月2日付号外

東京ノ被害ハ実ニ名状スヘカラサルモノアリト新聞紙ノ号外アリ」（下線部引用者）との記述が「執務日誌」⁶にある。その号外と思われる「震源地は伊豆大島」（『上毛新聞』9月2日号外）の記事には、この情報源は高崎保線区と上野駅⁷との間の電信によると記されている（写真1）。また、その記事には、「一日午後二時二吹上ヲ發セル列車ハ唯今二日午前零時半高崎驛ニ着シ下車大混雑ヲ呈シ居レリ」とすでに震災発生直後から多くの人々が乗車可能な列車で震災地を逃れてくる様子が伝えられている。また、長野県でも強震を感じ、1日午後5時には信越線を下車した旅客より東京方面大震災の報を受けている。近県はこうした情報と身体に感ずる異変を受け、さらなる情報の確認を急ぐことになるが、近畿域では京都府9月2日午前11時40分舞鶴要港部発、京都府知事宛の電報によって、以下の報がもたらされた。

船橋無線電信報ニ依レハ関東方面昨一日ヨリ強震連続し東京、横浜ニハ火災各所二起リ今尚止マズ、死傷の數幾万ナルヲ知ラズ、交通、通信機關全部途絶被害激甚ナル見込

京都府総合資料館蔵「関東地方震災一件」
(大12-2)

とあり、この情報は大阪、京都、愛知、福井、富山、石川の各県宛に発信された旨の情報も付された。

福島県は岩田衛県知事が上京中であつたが、2

日朝には県庁において県官による対策協議が行われ、吏員2名が上京した⁸。宮城県庁資料は確認されなかったが、宮城県最南部に位置する亶理郡役所の郡役所文書「関東地方大震災関係書類」⁹には9月2日午前11時仙台運輸事務所より東北線川口-赤羽間は荒川鉄橋亀裂によって2日中は渡船の連絡見込み、常磐線取手-我孫子間利根川橋脚傾倒、亀有-千住間江戸川橋脚亀裂などの列車不通の情報もたらされている。秋田県においても9月2日午前10時秋田運輸事務所から午前9時に上野駅焼失、山手線運休などの路線不通情報もたらされ、『秋田魁新聞』2日の号外によって情報が確認されている。青森県庁資料は確認できなかったが、9月1日夜鉄道運輸事務所より電話にて東京地方の大震災情報を得たと『大正震災誌』には記されている。

以上のように震災発生とその被害の第一報は、陸軍船橋送信所経由と各路線管轄の鉄道事務所から各県にもたらされた様子である。

しかしながら、当時衛生を担当した各県の警察部は9月2日には救護班派遣及び警察官の派遣要請を受け、逸早く翌3日早朝には日本赤十字社の各県支部から医師、看護婦、薬剤師などを派遣¹⁰、また、指定された員数の警察官を派遣している。たとえば、警官の応援は9月3日から半ばまで、千葉県100名、長野245名、新潟110名、福島194名、茨城140名など、主として震害を受けないか、受けても僅少であった茨城県を含め、985人が動員され、続いて9月中旬から10月初旬には青森、秋田、宮城、兵庫、京都、三重、福井、富山などから1915人が動員されている¹¹。これらは県庁文書にその詳細は掲載されず、当時の警察部の資料にまとめられたと思われる。

東京地方大震災の情報を受け、多くの県では内務部長ら県官幹部に若干名の補助をつけて震災地に送り、情報収集にあたらせている。先に挙げた群馬県の場合、2日午前1時に県知事を含め内務部地方課長、労務課長、警察部保安課長らが衆議を持ち、食糧送付と救護班派遣を確認した。同時に内務部長を自動車で東京へ向けて出発させ、9月3日には帰庁、内務省社会局長官に面会、群馬県の救護策についての指示を得てきた。震災を受けず、且つ震災地への交通が遮断されていない地

域として、群馬県は消防団員、青年団員を中心とする民間の救護団派遣で逸早く対応した。そのことが震災救援に際立つ活躍をしたとして、9月25日摂政宮から褒詞を戴くことになったと推定される。こうした褒詞を受けた県は群馬県以外にはなかった。しかし、また、県内務部長がもたらした以下の情報にも、群馬県は極めて敏感に反応した。

「不逞鮮人」東京市中は不逞鮮人バッコノ流説多ク尚本県内ニモ多数入込タル流言蜚語頗ル盛ニシテ高崎・前橋ヲ始メソノ他戦々行々タルモノアリ、夜ニ至リ青年団ソノ他有志ヲ以テ自営ニ努ムル者アリ、流言蜚語盛ニシテ人心動揺多シ

群馬県公文書館蔵「大震災関係書類」

群馬県高崎線新町駅の砂利会社および鉄道省請負の鹿島組雇用の朝鮮人労働者14名を藤岡署に保護中、5日自警団が押し寄せ、2日間にわたり、保護中の朝鮮人を虐殺したため¹²、9月7日高崎第十五歩兵聯隊、翌8日第十四師団五十九聯隊が出動し、内務事務官が視察に訪れている。こうした事態がこの県からの盛んな救護団派遣とどう関連づけるべきかは今のところ追究する条件を欠いている。

いずれにしても、朝鮮人虐殺問題は震災地近県に限らず、震災地へ救護団を送る各県の警備体制に緊張を強いた。

2. 徴発物資の送達

勅令396号による非常徴発令第1条には、9月1日の地震に基づく被害者の救済に必要な食糧、建築材料、衛生材料、運搬具その他の物件および労務を徴発できると規定し、第4条で、その対価として3か年平均価格によって賠償することが規定されている。これに基づき、徴発物資として逸早く指定をされたのは、米（玄米、白米）であった。徴発令を受けた秋田県の場合には、9月2日午後1時40分、塚本清治社会局長官から、震災地東京、横浜においては明日には米欠乏という事態に「何千石にても出来得る限り迅速に送付方ご

配慮相成度」との要請があった。9月3日には県庁内吏員に救援の緊急の任務を組み、米・食料品買入れ17名、義捐金事務8名、日用品・寄付募集8名、輸送事務5名、会計5名の救援体制を敷いた。9月6日までに7391俵を送付、その代金は10万円余とされている。

庁内吏員で救援組織を敷く県は秋田県に限らない。たとえば、京都府は庁内に庶務（内務部長以下吏員72名）、物資調達並運輸部（産業部長以下76名）、警備・救護・応援部（警察部長以下76名）、第1救護班24名、第2情報班2名の計250名の救援組織を組んだ。府県の日常業務のほか、臨時的震災救援の組織体制を設けたわけである。徴発物資としての米は当初、ほとんどの府県に徴発令がかけられた模様であるが、早くも9月6日には米輸送打ち切り指令が届く。震災救護事務局が目標とした量に達したことと、海上輸送の場合には芝浦港に着港しても陸揚げできない状況や、陸送であっても震災地の交通事情が好転しない限り必要なところまで米が届く体制になっていない状況があったためである。この間の事情について詳細を伝えるのは、大阪府の救援報告書である。同府は1日午後11時30分に神奈川県警察部長から府知事宛の電信電報によって震災による火災発生と救援要請を受けていた。9月2日には情報の確認と震災地状況把握のため、警部4名をそれぞれ別ルートで上京させる措置を採った。9月2日から陸軍は各務原飛行場から飛行機による震災地偵察を開始したが、この飛行便によって、同日午後2時半に陸軍大阪城東練兵場から内務次官、および社会局長官の救援物資送付の信書が府知事にもたらされた。先に引用した秋田県への米の救援要請と同じ内容であるが、「出来得ル限り迅速ニ停泊中ノ船舶ヲ利用シ特別船ヲ仕立ツル等ノ方法ニヨリ水運ニテ御送付相成度」¹³とより切迫した要請となっている。これを受け、府庁に救護事務の組織体制を組み、自発的購入物資をコレア丸、扇海丸に積み込み9月2日から輸送を開始した。また、大阪にある政府米57万俵の輸送準備を開始、4日より13日までにすべてに優先して船舶を調達、内地米50万8624俵 外米14,815袋を送った。ところが、

然るに芝浦及横浜方面の陸揚意の如くならず、且つ各方面よりの救護米、陸続罹災地に到着し。供給過剰を見るに至りし故を以て、食料局は更に逆送の通告を發するに至り。¹⁴

という事態に至ったのである。米の徴発を指令した各県には、9月7日以降は徴発物資としてではなく、販米として、農商務省食糧事務所が救援米を管轄する通牒が発せられている。しかしながら、震災救護事務局からは、依然として、米以外の食糧品、衣類、木材、衛生材料など救援物資が懇請された。

さて、各県から震災地へ送る徴発物資、義捐物資は着実に受け取り機関への落手が確認されなければならない。震災地の混乱のなかでは、送った物資が指定相手に届かないことも頻々と発生していた。そのため、各県はまずはこの徴発物資を震災地で確実に受け取るための出張所を田端駅、隅田川貨物駅、港の場合は芝浦港などの近辺に設けた。たとえば、青森県は田端駅（9月27日に上野桜木町へ移転）、宮城県は田端駅から10月5日以降巢鴨駅、秋田県は9月4日川口駅、8日田端駅、10日南千住駅と県の出張所を何か所か確保、新潟県は王子滝野川小学校、長野県は田端駅、群馬県は当初川口駅から9月5日蕨駅に移転、という次第で、陸路輸送の可能であった東北、信越の各県は東京市内に入る直前の沿線各駅の近くに県の震災救護事務所を兼ねた事務所を設け、地元からの救援物資の荷受けをおこなった。東海道線が壊滅的状況のため、関西方面の救援物資は海路輸送となったことは先にみたとおりであるが、愛知県出張所は芝浦日出町と横浜桜木町、大阪府は芝浦港に天幕の事務所を構えた。

米の徴発中止は震災救援に傾注しようとした地方庁へ多少の混乱を与えた。このことへの反省のためか、関西圏は大阪府が音頭を取り、京都、兵庫、滋賀、奈良、和歌山、高知、愛媛、徳島、香川の2府8県が9月5日に大阪府庁で会議を持ち、大阪に臨時震災救護事務局出張所を設けることを申請、9月8日に関西府県聯合震災救護事務所が府庁内に設置された。ここで取り決められた事項は、徴発物資の輸送にかぎらず、義捐物資、官吏の義捐金の一定基準、避難者救護など、当面

の救援・救護に関する全般的問題に及んだ¹⁵。これは他の北信、東北、東海の各地域にも波及し、その拠点となる県を定め、それぞれのまとまりの範囲で、救援活動、徴発物資・義捐物資の輸送などに関する調整を行わせている。長野県庁に事務所を設けた北信聯合は、9月8日に長野、富山、福井、新潟、石川の5県の幹部が集まり、同様な事項について協議をしている¹⁶。この会議においては、すでに9月5日に大阪府の招集する会議に応じた石川県は関西聯合に加わることが了解された。詳細な資料を欠くが、東海では愛知県が静岡、岐阜、三重の各県の情報拠点、東北では宮城県が拠点になったことが断片的記述から窺われる。

3. 地方庁からの震災地出張所

多くの県が東京、横浜へ救済事務のための出張所を設けたことは前項でみたが、ここで行われた仕事の内容は、地元からの徴発物資、義捐物資の受付ばかりでなく、設置された場所によっては、人事相談も行われた。人事相談とは、多くの場合、県出身者の地元への帰還の補助、あるいは生活救援などであった。本項では、比較的遅く東京へ人事相談所を設け、特異な活動をした長野県の事例をみておくことにする。

3.1 長野県臨時相談所の開設

長野県が設けた田端駅の出張所は、徴発物資、救援物資を受取することを主な任務としていて、震災地において直接罹災者を救援する事業は展開されていなかった。しかし、他の府県が出張所において自県の出身者に向けた救援事業が行われている現状に県吏員は焦りを感じたのであろう。9月下旬には県救護所設置の話が浮上した。

このことについては、田端駅で荷物の受取事務を担当する長野県指揮官は「長野県人相談所を設置は社会施設として多少の効果あるも、小官の見込みにてはその必要なきものと認められ候」¹⁷と反対の意向が強く、確かに多数開設されていた何々県救護所なども、医療、食糧の配給、通信などを主とするものは既に廃止されている現状にあった。しかし、相談所開設への熱意を持つ別の県

吏員は県知事と直接交渉を進め具体化への展望がもたれる段階になっていた。

10月2日相談所開設が正式に認められた。担当の社会教育主事などの3名が10月3日上京、4日早朝田端駅の長野県事務所に出向いた。相談所の設置の候補地の探索、自動車の買入れを計画など、開設に伴う諸事務を協議した。長野県出身の臨時震災救護事務部勤務の人物からは、東京市救護の情報の収集、相談所建物の物色には長野県人会、小石川伝通院裏表町109番地に臨時相談所を設けることに決した。この間、長野県出身の文部省、下谷区議員などを訪れ、協力を依頼している。情報収集と場所の選定など、すべて県人会のルートが機能を発揮した模様であった。

10月10日開設に向けて、罹災長野県人に周知するため、つぎのような宣伝策を立てた。

まず、10月6、7日市内、郡部に宣伝ポスター1千枚を貼付、13日～16日まで市内外において相談内容を紹介するポスター3千枚を貼付、10月20日限り受付・メ切のポスター2千枚貼付するというものであった（写真2）。

また、10月10日開設・11月14日閉鎖の旨を

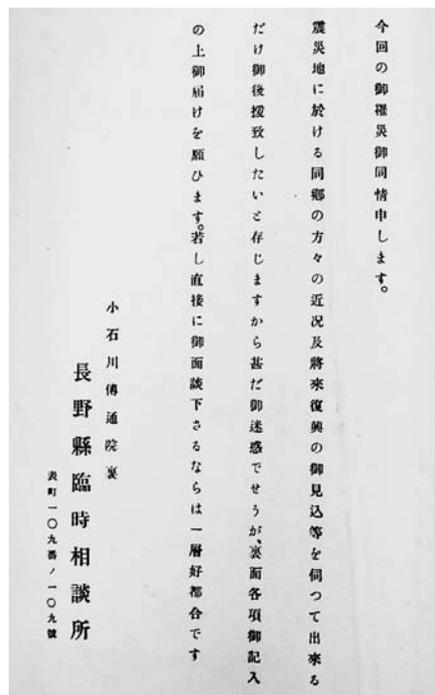


写真2 人事相談所宣伝ビラ

出典：長野県歴史館蔵「長野県臨時相談所書類」

表 1-1 長野県相談所 受相談者調査表
受相談者元居住区・男女別調査

地区	男	女	計
麹町	74	10	*85
日本橋	143	15	158
京橋	269	39	*305
深川	249	34	283
本所	451	55	506
浅草	552	95	647
下谷	401	49	450
牛込	36	3	39
四谷	26	2	28
赤坂	26	2	28
本郷	99	11	110
小石川	95	6	101
芝	100	15	115
神田	172	24	196
麻布	22	0	22
東京市	2,715	360	3,073
郡部	383	38	421
東京府計	3,098	398	3,496
神奈川	372	35	407
	*3,471	433	*3,904

*印は原表通りの数値で、計算値と不一致、東京市計、及び東京府計欄は筆者による計算値
出典：長野県歴史館蔵「長野県臨時相談所書類」

東京7新聞社の広告に掲載する。あるいは、各バラックを訪問して、県人罹災者へ相談所開始の宣伝をする、各区長、郡部町村長、各警察署に**長野県出身罹災者の相談所開始**の情報伝達を依頼する、長野県関係の諸団体からの応援体制を敷き、仏教社会事業協会2名、信州学生協会5～10名、長野県人会2名、相談所の事業共鳴者から労務提供を得るなどのことを決めた。横浜における出張所は、10月13日事務を開始し、10月28日閉鎖した。相談所の事務のモットーは、「其の荒みたる精神を慰安して光明を認めしめ奮励努力の基礎を作る」ことであった。

当面の主な仕事は義捐金配布と罹災者調査とした。その調査票に掲げられた項目は、本籍、氏名、年齢、東京住所、避難所、家族の現況、罹災の状況、復興に関する将来の見込み、県及び県民に対する要望などであった¹⁸。

以上の調査票による集計内容からは、単に震災からの立ち直りを願うということに限らず、長野県自体として、罹災地の東京・横浜における県出身者の全般的な状況をこの際に把握しておきたいという意図があったと推測される。その結果をこ

表 1-2 受相談者職業別調査
(東京市+郡部+神奈川県)

	職	男	女	計
1	銀行	2	0	2
2	商事会社	120	0	120
3	日用品販売	114	15	129
4	同販売人使用人	3	0	3
5	食料品販売	108	4	112
6	同食料品販売	9	0	9
7	菓子製造販売	66	6	72
8	菓子製造職工	4	0	4
9	魚商	39	4	43
10	料理飲食業	71	11	82
11	料理店使用人	40	1	41
12	露店・行商	76	5	81
13	荒物雑貨商	149	18	167
14	荒物雑貨商店員	2	0	2
15	洋品及帽子商	158	10	168
16	洋品及帽子店員	5	0	5
17	製薬・製薬商	40	1	41
18	製薬職工及店員	1	2	3
19	書籍販売・製本	44	6	50
20	製本職工・店員	3	0	3
21	仲買ブローカー	33	2	35
22	金物・機械製作	137	14	151
23	同職工	17	1	18
24	鍛冶屋・冶金	68	7	75
25	呉服及織物商	111	7	118
26	呉服店員・織物工	2	1	3
27	活版印刷業	87	3	90
28	同職工	24	4	28
29	官公吏	81	0	81
30	事務員	182	12	194
31	医師	43	12	55
32	弁護士	2	0	2
33	教員	8	3	11
34	外交員	36	0	36
35	僧侶	2	0	2
36	学生	79	1	80
37	大工	60	0	60
38	左官	16	1	17
39	石工	9	1	10
40	土工(人夫)	298	23	321
41	請負	43	4	47
42	職工	180	16	196
43	小使・僕婢	52	25	77
44	子守の類	7	4	11
45	店員	120	2	122
46	雑役	48	15	63
47	運搬従業員	83	35	118
48	理髪師	9	1	10
49	材木	8	0	8
50	宿泊業	16	0	16
51	古着・古道具	28	5	33
52	薪炭商	20	5	25
53	金貸・質商	5	0	5
54	其の他	65	11	76
55	無職	79	96	175
	小計	1,579	394	1,973
	総計	3,112	638	3,750

* (3,118)

* (3,756)

() 内実際計算数値

出典：表 1-1 に同じ

こにあげておく（表1-1、表1-2）。

Ⅲ. 震災避難民

すでに述べたように、ここでは震災県以外の地方へ逃れた震災避難民を対象とするが、その場合には二つの軸を立てて考察したい。まずひとつは地方へ逃れた避難民の処遇、二つ目は人口流動状態を1923年11月15日午前零時を期して行われた避難民調査である。そもそも追われるように災害激甚地を逃れた避難者は被災を受けたことを証明するものは身一つ以外には何もない。震災救援を受ける条件となる「震災証明書」がこの時点ではじめて問題となる。そこで、以下では、この二つの点から関東大震災における地方への避難民問題を考察することにしたい。

1. 地方へ逃れる避難民

被災者が震災地に留まることができない状況のため、9月3日鉄道大臣より「震災に伴ふ罹災民救助の為当分の内震災地域各駅発罹災民は航路運賃共無賃輸送の取扱を為すべし¹⁹」とすることが各鉄道局へ達せられた。翌9月4日には、国鉄に連帯する地方鉄道についても鉄道大臣より無賃輸送の指令が出された。しかしながら、9月1日およびその後の火災によって、東海道本線（東京－御殿場間）、横浜線、横須賀線、熱海線、中央本線（東京－猿橋間）、東北線（上野－日暮里間）、山手線、総武本線（両国橋－成東間）、房総線（千葉－大網間）、北条線、及び久留里線、機関車、客車、電車、貨車の焼失破損1898輛という甚大な被害を受け²⁰、国鉄は急場の普及工事で罹災民の震災地からの避難を実現させるしか手立てはなかった。そして、9月1日午後には、総武本線（亀戸－稲毛間）、東海道本線（品川－六郷駅間）、中央本線（飯田町－八王子間）、東北本線（赤羽－川口間）、山手線などを開通に漕ぎ着けた。しかしながら、乗車可能となった駅には避難民が殺到、大混雑となったため、東京鉄道局管内の駅から乗車する客には無賃乗車とし、震災地域各駅から東京以外各鉄道局管内駅行きの避難民にたいしては、臨時的措置として、常磐線方面は水

戸、東北方面は宇都宮、信越方面は高崎、中央線方面は八王子に着く以前に罹災民と記入あるいは捺印した紙片を与え、これに駅印を押し乗車券の代用としたという²¹。もちろん、東海道の普及は10月末であり、東北線も常磐線も鉄橋の亀裂などの危険箇所については徒歩区間などを交えた開通であった。

以下では、高崎線、信越線、上越線、篠ノ井線、常磐線などの交叉する路線駅の位置する群馬県、長野県、宮城県における事例をみておく。

1.1 群馬県

震災救援の総括として群馬県がまとめた『関東大震災に際し活動概況』（活版印刷、1923年12月31日、公文書385）によれば、県内に入り込んだ避難民は1. 関西、長野、新潟、その他北陸方面に向かう者、2. 県内の知己、親戚を頼む者、3. 目的なく単に避難してきた者の三種類に分かれるが、いずれも極度の不安危惧に加えて、飢餓に迫るものがあったという。避難民が多数押し寄せた、乗り継ぎ可能な新町駅（高崎線）、高崎駅（信越・上越乗り継ぎ駅）、前橋駅（上越・両毛乗り継ぎ駅）、桐生駅（両毛線）における避難者の数について、次のように報告している。

新町駅：救護者931人（収容者218人）

開設期間：9/4～9/18

高崎駅：推定70,000人（収容者7,708人）

開設期間：9/3～9/19

前橋駅：1,932人（収容者483人）

開設期間：9/3～9/16

桐生駅：2,475人（収容者629人）

開設期間：9/4～9/22

こうした駅を通過する避難民のうち、県が分類する避難民の2、3にあたる避難民は42,773人に達した。この数値は、通過する避難者を除く、県内の実家、知己、親戚を頼む人々、あるいは収容所に一時留まる避難民を合わせた人数である。

高崎駅の場合は特に通過を含めた避難民の数が圧倒的に多かった。これは、高崎駅が1884年上野・高崎、前橋開通、翌1885年高崎・横川間、1893年高崎・直江津間が開通し、地方における鉄道敷設の基幹駅となっていたからであるが、関東大震災の1923年頃までには、前橋から伊勢崎、

桐生、さらに足尾へ足尾線、あるいは高崎・軽井沢間の信越線、高崎－渋川まで延長された上越線、さらには軽便鉄道の敷設などで両毛一帯は列車による行き来が可能であった。こうした条件は東京への出稼ぎ者を誘う道筋ともなったが、逆に震災時には東京から故郷へ避難する逆方向の道筋ともなった。高崎駅は東海道線が壊滅的打撃を受け復旧は容易ではなかった時期に、東京から上信越方面に限らず、東海道線が不通となったため名古屋以西へ向かう避難者も高崎線経由で信越線を利用した、いわばこの鉄道不通の時期の乗り継ぎ可能な鉄道通過拠点として多数の避難民が押し寄せる駅となった。

高崎市役所による『震災救護記録』には、震災時に市役所、市民を挙げて救護活動を行った記録が残されている。それによれば、2日の午後5時頃襦袢一枚をまとう裸足姿の5、6人の避難民が高崎駅に降り立ったのが最初であった。そして夜には避難民満載の列車が到着、以後連日膨大な数の避難民の群れが押し寄せることになった。群馬県は震災直後、すでに県内務部長を東京に派遣し、情報を探らせるという早い対応を取っている。高崎市の場合には震災当日の午後5時市長が県庁に招集され、救護体制についての協議事項に基づき、救護陣容2,000人で対応をした。9月15日までの間、避難民の数が最高潮に達したのは、9月5日延12,000人（宿泊者1,607人）、6日延12,520人（宿泊者1,647人）、7日延11,600人あたりで、8日には救護人員が6,242人と半減し、9日5,000人と減少していく。高崎駅で救護にあたったのは、高崎市役所の吏員は当然のことながら、在郷軍人分会、青年団の他、高崎中学校、高崎商業学校、高崎高等女学校、佐藤裁縫女学校などの生徒、愛国婦人会、将校婦人会、佛教各宗派、高崎医師会などであった。傷病者2,036人には医師会が診察措置し、収容者には映画館、寺院、小学校などが当てられた。あまりに多くの避難民であったため、群馬県救護団は、周辺駅に罹災民の救護を委ねることも行ったという。

信越線沿線の各駅で救護に当たった団体は、各町村の青年団、女子青年団、在郷軍人会などであったが、9月18日までの間、安中駅では延人員1,479人、磯部駅1,270人、松井田駅1,270人、横

川駅1,000人、熊の手駅150人の合計5,089人に上った。碓氷郡に属するこれらの町村からは、9月3日～5、6日の間、東京へ救護団体も送り込んでいるから、町村の働き手がほとんど震災救護に狩り出された状況とあってよい。

また、高崎市の記録によると、避難民の対応ばかりではなく、震災当日からすでに東京付近へ子弟、親戚が居住している市民の多くが入京証明書を持して乗車券を求めて駅に押し寄せ、それをさばくのも容易でなかった様子である。9月3日午後、鉄道大臣から各鉄道事務所へ震災地入込旅客への制限令が出された²²。

東京横浜付近一帯戒厳令施行地域各駅ニ戒厳関係官出張ノ上震災地ニ入ル者審査シ

イ、公務ヲ有スル者

ロ、自ラ給養ノ途アル者

ハ、震災地域ニ家族ヲ有シ已ムヲエサル者ノ外許可」セサルニ付、右ノ旨各駅ニ掲示シ乗車券発売ノ際注意スルヨウ取扱アレ、東京駅経由（山手共）ハ取扱ハサルコトヲ併セテ注意シテ尚貴管内連帯線ニ対シテハ貴方ヨリ通知乞フ

というものであった。戒厳令下を盾とした制限ではあったが、入京証明が得られれば入京可能であったから、多くの人々が震災地へ入った。したがって、駅の混雑は避難民だけによるものではなかったのである。

表2-1は群馬県各郡の避難者数を県内に留まる者、一時的避難者、茫然自失の者に分けて、その人数を書き上げたものである。このうち、高崎市の場合は群馬県全体の30%を占め、圧倒的多数の避難者を迎え入れたことがわかる。彼ら避難者は高崎市の3寺院、青年休憩所、救世軍、高盛座（劇場）に無料宿泊所に収容され、食事などを与えられ、翌日にはそれぞれ目的地へ向かって出発した。しかしながら、全く知人などのいない避難民で、「唯呆然当市ニ来レルモノニ対シテハ、市内有志ニシテ 避難者救護方申出ノ者ノ家ニ送届ケ其心神ノ静養ニ努メシム」と注記されている。恐らく現在でいえば、震災によって受けた衝撃から PTSD（心的外傷後ストレス障害）に陥り

表 2-1 群馬県への避難者

郡・市	県内 居居者	一時 避難者	呆然避難 したる者	計	備考
勢多	315	957	1	1,273	9月2日～ 10月6日
群馬	308	2,952		3,260	9月2日～ 30日
多野	140	1,876		2,016	9月2日 ～27日
北甘楽	168	1,393		1,561	9月26日、 以下避難者 なし
碓氷	556	2,509		3,065	9月2日～ 27日
吾妻	156	205		361	
利根	263	863	6	1,132	9月2日～ 22日
佐波	322	1,723		2,045	9月2日～ 12日
新田	257	2,148	6	2,411	9月2日～ 30日
山田	147	674	19	840	9月2日～ 12日
邑楽	232	4,527		4,759	9月15日 (5,485)
前橋市	1,130	2,270	4	3,404	9月2日～ 12日
高崎市	1,898	10,557	5	12,460	9月2日～ 10月2日
桐生市	2,385	1,068	7	3,460	9月2日～ 24日
計	8,277	33,722	48	42,047	

出典：県内避難者調

(第3回目閲覧) 群馬県立文書館「雑事」725

高崎市に於ける救護状況(「雑事」725)

高崎市長土谷全次→群馬県内務部長(1923年9月12日)

(救護状況要旨)

高崎駅は信越、両毛、上越各線の分岐点にして、避難民の過半下車、あるいは乗換した。

市救護班(在郷軍人会、中女学生、青年団、婦人会、宗教会、救世軍)、食料、菓子、飲料水を給与した。負傷者は医師会派遣の看護婦が保護、駅舎ホームにて治療、重傷者は救護所へ移送、休養後任意出発した。宿泊所なき者は劇場、寺院などに収容した。大部分の避難者は翌朝目的地へ出発した。避難者の内全然知己なく「唯呆然当市ニ来レルモノニ対シテハ、市内有志ニシテ避難者救護方申出ノ者ノ家ニ 送届ケ其心神ノ静養ニ努メシム」とある。

治療を必要とする避難民であったのだろう。当時の対応として心神の静養に努めさせたとしているが、どの程度の回復がはかられたのかはわからない。

避難者の多い高崎、前橋、桐生の三市、及び伊勢崎、館林町に対しては、9月13日～30日の間、

1人1日二合四勺の白米と味噌などを配給し、10月からは有償販売に切り替えている。

さて、ここにあるように、彼らの大半は翌日には目的地に向かったとあるが、彼らの行く先はどこであったのか。このことを推定するために、勢多郡役所の書上を紹介したい。

この表では、どこから来たかもカウントし、その彼らの行く先を実家、親戚、知己、帰宅に分けて、それぞれの割合を調べた。これによって明らかなのは、50%強が実家へ一時帰っていくという事実である。また、親戚を加えればほぼ80%以上の避難民の行く先は血縁関係者の元へ避難したということである。備考欄には、彼ら避難民の職業を摘記した。この時期、地方から東京で生活する人々職業、それと連関する居住区との関係が窺える(表2-2)。

1.2 長野県の場合

行政の思惑にはお構いなく、罹災者たちは被害地内に適当な避難場所がなければ、自らの判断で、機能している鉄道で可能な行先を探し、自分の故郷や親戚、知り合いを求めて被災地を離れはじめる。震災発生当初は市内の安全と思われる場所や警察官に誘導された場所を目指した右往左往した人々が多かったが、それも食料、水の補給が滞り、いまだ東京、横浜の火災も漸く鎮火の兆しが見え始めた3日頃には地方を目指す人々が一挙に増えた。しかし、困難が待ち構えていた。東海道線は小田原町の焼失、根府川駅を襲った土石流、トンネルの崩落、熱海を襲った津波などで不通、中央線も上野原-与瀬間の土砂崩落で不通であったが、上野駅は焼失したものの、市外の田端駅、あるいは大宮駅からは信越線や東北線は通じていたため、罹災者はここに殺到した。東京から徒歩で大宮まで辿りつき、幸いにも列車に乗り込めたとしても、便所の狭い空間でさえ5、6人が立って立錫の余地もないという状態であった。あるいは、列車の屋根に乗り、電線などに触れ、振り落とされて死んだ人も稀ではない状態であった。信越線と中央線の乗継駅である篠ノ井駅で更級郡役所が統計を取り始めたのは9月4日からであったが、9月17日までの乗客数は延べ5万7千人に上った。当然ながら、避難民が押し寄せる

表 2-2 勢多郡避難民動向
避難者前住所・避難先関係（群馬勢多郡役所書上から）

場所	人数	実家	親戚	知己	帰宅	不詳	職業
赤坂区	9	5	3		1		写真画報社員、氷商、鉄道省従業員、店員
浅草区	31	23	8				職工、集金係、小間物商、飲食店雇、電気職、鮎商、運送業、筋職
神田区	43	23	18	2			自転車修理、製本業、菓子製造業、郵便局職員、駅夫、会社員、学生、車夫、産婆、下駄商、按摩、折箱製造、化粧品問屋店員
京橋区	19	18		1			紙屑問屋、西洋洗濯、精米所人夫、大工、ペンキ職、雇い人、通信事務員
小石川区	7	4	3				職工、印刷業、学生、会社員
麴町区	2			2			女子学生
下谷区	28	11	14	1	2		呉服商店員、郵便局員、料理店、飲食店雇人、産婆、女中、学生、小間物商、コック
芝区	5	3	1		1		海軍省雇、学生、郵便局員
日本橋区	19	9	2	7		1	呉服商店員、待合業、魚商、郵便局員、学生、木版彫刻師、折箱商
本郷区	6	5	1				職工、洋服職工、女中
深川区	69	35	21	9	4		職工、縫工、建具職、運送業、洋服職、市電従業員、女中、司法属、通訳、木版彫刻師
本所区	45	16	25	1	3		煉瓦職、市電従業員、機関助手、会社員、染工、学生、店員、氷店店員、洋食原料販売
四谷区	1	1					事務員
府下	60	34	17	2	7		店員、袋物商、職工、洗濯業、鉄道省従業員、催眠術、学生、労働者、機械職工
神奈川県	4						職工、行商
横浜市	15	5	9		1		雇人、会社員、貸本業、灯台監守、折箱商
計	363	192(53%)	122(34%)	25(0.9%)	19(0.5%)	1	

避難先：荒砥（84人）、桂萱（45）、木瀬（160）、北橋（22）、南橋（9）、粕川（35）、東（3）、佐波郡（3）、大阪（2）、府下高田町（1）

出典：群馬県文書館蔵 関東大震災関係文書「雑事」726

ということは各線の乗継駅では十分予測されたのであろう。避難民受入れ態勢については、県の内務部からつぎのような具体的な指示が出されていた。

- 一. 主なる停車場に救護所を設けること
- 一. 救護所は、郡（市）町村に於て之を直営、若しくは特志団体有志等をして之を設くべし
- 一. 救護に簡易な救護材料、炊出、湯茶などの準備すべし
- 一. 係員は避難者の相談相手となり懇切にすべし

- 一. 左記様式の避難者名簿を作成し、列車到着毎に各車内に適宜数冊を配布し、避難者をして各自記入せしめ若しくは係員之を記入すること

長野県立歴史館蔵

『関東震災救援報告（第一回）』

郡町村直営の救護所を設け、救護材料を備えて、罹災者の相談に乗り、また避難者名簿を用意するという指示はそのまま実行された。

写真は軽井沢駅に出された避難者名簿である（写真3）。これは長野県の指示によって軽井沢町役場が管理した。上諏訪駅の名簿も残されている

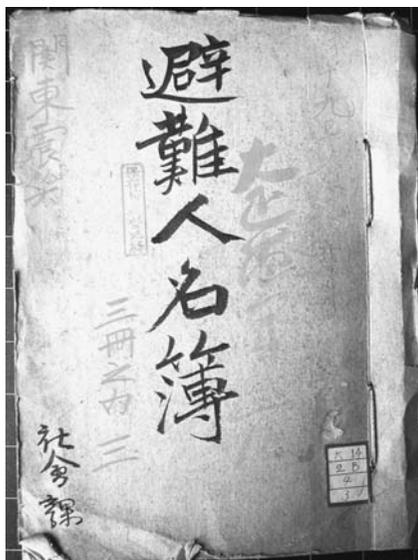


写真 3-1 軽井沢駅の避難者名簿 1
出典：長野県歴史館蔵「避難者人名簿」

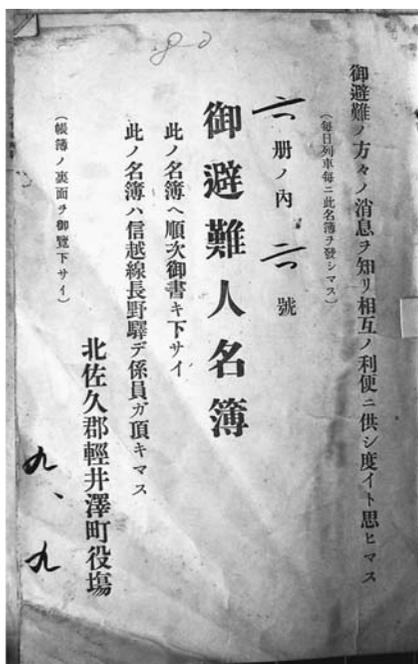


写真 3-2 軽井沢駅の避難者名簿 2
出典：写真 3-1 に同じ

が、それには、長野県・上諏訪群役所・上諏訪町役場が連名で記され、日付、列車番号なども記入されている。

名簿に記載すべき事項として、氏名、罹災地住所、行先地名、原籍、備考の5項目を記入させる

よう鉛筆を添え、列車ごとにこの名簿を出して記入させるという方式を採ったようだ。

名簿表紙に添えられた「御避難ノ方々ノ消息ヲ知り相互ノ利便ニ供シ度イト思ヒマス」、「御避難ノ方々ニハ不自由ノコトハ駅ニ出テイル係員マデ御相談願ヒマス」などの表現には威圧的でなく、むしろ丁寧すぎて意外な感がある。

信越線軽井沢駅の上記避難者名簿に記入した数は1,027名、中央線上諏訪駅の名簿記入者は17名であったと報告され、行先別に集計した数値も記されている。上諏訪駅の記入者が少ないのは、そもそもこうした名簿に名前を記入した人が全体のなかでそれほど多数を占めたわけではなかったこと、中央線は地震発生当初は上野原駅～与瀬駅間、9月14日には笹子トンネル内の土砂崩落で一時不通となったためであり、新宿駅から全線開通するのは9月17日以降であったという理由によると思われる。

さて、その行先の集計は次のようであった²³。

信越線軽井沢駅：(東京6、京都23、大阪83、兵庫23、長崎1、新潟215、福井40、石川41、富山64、鳥取2、島根1、岡山8、広島19、山口10、和歌山15、奈良1、三重10、愛知66、静岡37、山梨22、滋賀33、岐阜15、長野213、徳島6、香川2、愛媛3、福岡8、大分1、佐賀4、熊本9、鹿児島9、朝鮮2、台湾1、不明34、合計1,027)

中央線上諏訪駅：(大阪9、兵庫1、新潟2、愛知1、岐阜1、長野2、愛媛1、計17)

信越線軽井沢駅の場合、新潟の215人と当該県の長野の213人を上回る数で圧倒的に多いが、ついで大阪83人、愛知66人、滋賀33人など東海道線不通のため、迂回を余儀なくされた避難者も少なくない。新潟215人を含め、富山64人、石川41人、福井40人などの北信地方への避難者が信越線経由で通過したことがわかる。

さて、篠ノ井線(篠ノ井～松本間＝中央線)と信越線の乗継駅であった篠ノ井駅における乗客名簿そのものは残されていないが、避難者は5万7,400人という膨大な数に上った。増加をグラフに示すと次のようになる(図1)。

17日までの集計結果で終わっているのは、先に述べたように笹子トンネル内の崩落が復旧され

中央線が開通したので、更級郡役所による篠ノ井駅救護所が閉鎖されたためである。グラフによって、ほぼ11日まで鰻上りに避難民が押し寄せたことがわかる。閉鎖の17日までの80%が10日までにここに到着していた。15日に再び3千人以上の避難者乗客が増えるのは、14日の豪雨で笹子トンネル崩落による中央線の一時不通で信越線迂回者が増えたためであった。因みにこの15日は、一時救護者3,120人、焚出米5斗、医療保

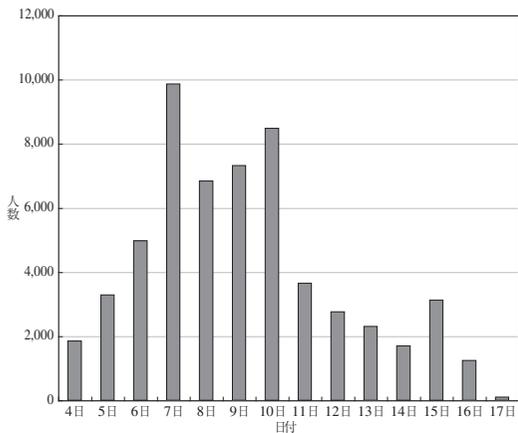


図1 篠ノ井駅救護者推移（9月4日～17日）

出典：長野県歴史館蔵「買上ゲ品・救護品＝関スル雑件」

護人員32人、無料宿泊人員93人、これに対する救護事務人員38人と、更級郡長から県に報告がなされている。5万7,440人余の避難者のうち、医療保護を受けた傷病者は1,016人、もっとも多いのは腸カタルなどの消化器系の病者、火傷、擦過傷なども少なくない。篠ノ井駅の救護には、4日～17日までの14日間で1,276人の救護要員が出動したが、このうち、県・郡・町役場の吏員を除くと、篠ノ井町内堀組青年会212人、更級郡連合青年会168人（写真には提灯がみえる）、在郷軍人更級郡分会117人などを数える。なお、17日以降は篠ノ井町青年会の救護に託されたが、これは私的団体による救護であるから、救護者の数値は県の統計には上げられていない。篠ノ井駅の様子を駅前の田中写真館が撮影した写真が残されている（写真4）。町役場係員だけでなく、婦人団体など地域が総出で救援活動をしている様子が写真からは窺える。

1.3 新潟県

新潟県の震災関係行政資料については、佐渡支庁文書（新潟県公文書館蔵）が残されている。県全体の対応については、『大正震災志』、及び『関東地方震災救援始末』によって救援体制の詳細が

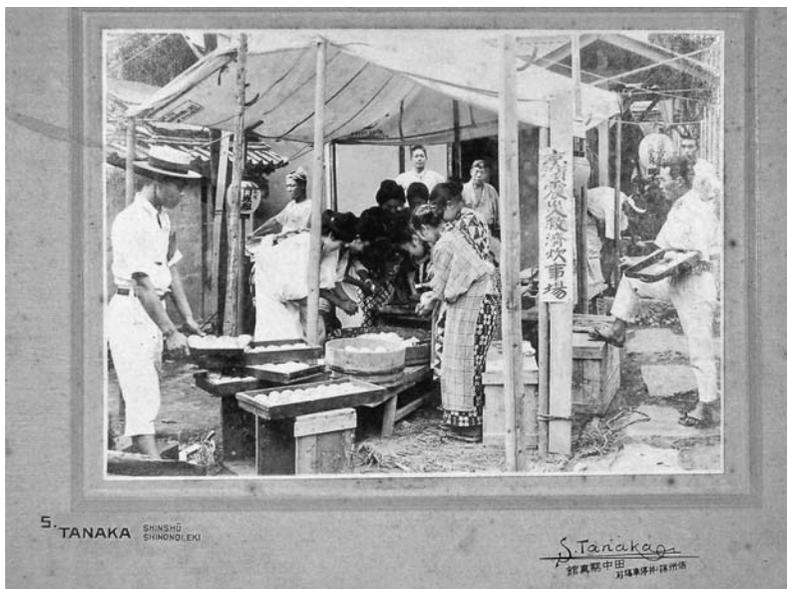


写真4 篠ノ井駅救護風景
田中写真館、長野市公文書館蔵

判明するので、ここで必要な事項を紹介する。

9月2日栃木県知事よりの回報によって震災の情報がもたらされたものの、詳細は不明なまま、9月3日臨時出張所を震災地に設けるべく内務部長、理事官、技師、大工52人の体制で自動車を出発、4日田端駅に到着し、王子滝野川小学校に事務所を開設した。新潟県は東京へ5万7千人、横浜へ7千人の出稼ぎ者と東京永住者約2万人と推定される被災者に対応すべく救援、救護活動を敏速に開始した²⁴。新潟県人会（芝公園内）と協議して、新潟県人への帰郷の手伝いと一般被災者への救援物資配布を開始した。横浜市については、9月8日に出張所を設置、20日に閉鎖した。この間、バラック建築材、食糧などを貨車輸送し、トラック5台を神奈川県に提供した。避難者多数の帰郷に4日～25日の間、主要駅で愛国婦人会、青年団、在郷軍人分会などが対応した。このうち、数値の挙げられている直江津駅の場合、佐渡への渡海者、関西方面への乗換経由の避難者も含まれる大混雑で、一列車に千数百人の避難者への対応を迫られた。9月4日から20日間の救護者は握飯などの給与19,825人、休憩所の利用

者1,552人、救療者473人、避難者の救護にあたった青年団員数1,868人にのぼった²⁵。

なお、同県は罹災者消息調査通信部を設け、9月11日～19日の間に都下新聞に広告などを打ち、青年団員80名が東京307人、横浜109人の罹災調査をした。この事業は県人会が引継ぎ、9月30日を以て閉鎖している²⁶。

また、県庁内に9月28日に、県知事を会長とする臨時新潟県震災救護委員会が設置され、県に帰還した避難者3万3千人の救援体制を敷き、臨時震災救護事務局の調査に先立つ10月5日、詳細な避難者調査を実施した。新潟県の避難者数は各県に比べ高く、このため帰郷後の失職者の職業確保に極めて力を入れている。新潟県震災救護委員会は「罹災失業者に対し適当の職業を紹介し生活を安定せしむることはもっとも喫緊事にして根本的救済策」として、早くも9月29日県内の企業家千人余に対して雇用先の紹介を依頼した。その結果、93件の雇用申込を得た。取扱部署、求人者・住所、職種、雇用予定員数、給料の一覧表が作られ、職業需要時報として公開された。たとえば、長岡市役所取扱（長岡市大原石松、鋳物見

郡市名	戸数		家		人口		避難者		人口合計	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
新潟市	4,000	4,000	4,000	4,000	10,000	10,000	10,000	10,000	20,000	20,000
長岡市	3,000	3,000	3,000	3,000	8,000	8,000	8,000	8,000	16,000	16,000
高田市	2,000	2,000	2,000	2,000	6,000	6,000	6,000	6,000	12,000	12,000
北蒲原郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
中蒲原郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
西蒲原郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
南蒲原郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
東蒲原郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
岩船郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
刈羽郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
古志郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
三島郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
東頸城郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
中頸城郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
西頸城郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
南魚沼郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
中魚沼郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
北魚沼郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
佐渡郡	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000	3,000	3,000	3,000	6,000	6,000
合計	10,000	10,000	10,000	10,000	30,000	30,000	30,000	30,000	60,000	60,000
總計	10,000	10,000	10,000	10,000	30,000	30,000	30,000	30,000	60,000	60,000

写真5 新潟県避難者調査

出典：新潟県『関東地方震災救援始末』54-55頁から引用

習、男 5、6 名、14 歳～19 歳、月給 5、60 銭～8、90 銭；高田市役所扱い（高田市日本プレート株式会社、機織、女 20 歳～25 歳、16 歳以下 37 銭～1 円 20 銭、16 歳以上 45 銭～1 円 20 銭、寄宿賄あり 1 円 5 銭）などであった。新潟県は 3 万人以上の帰郷避難者の失職状態が県全体の経済社会に及ぼす影響に対して大なる不安を持ち、失職者の就業に力を注いだのである。震災救護委員会による新潟県避難民の調査表を掲載しておこう（写真 5）。この様式にしたがって、家族避難者、単独避難者、さらにそれぞれの職業別調査も行っている。帰郷避難者が各郡に相当数存在した新潟県にとっては、避難者救護への取り組みが緊急に、さらには実質的成果への要求も高いため、県独自の基礎資料の作成に逸早く着手していたことが判る。なお、この調査の結果、要救助は 1,726 人、すなわち、全体の 5% と見做している。

1.4 宮城県

宮城県公文書館の関東大震災関係行政資料として保存されているのは、^{わたり}亘理郡役所と桃生郡役所資料であった。ここでは、亘理郡役所資料の内容から、避難民動向を明らかにしたい。亘理郡は宮城県の最南部に位置し、海岸線に沿って走る常磐線は、南から坂元、浜吉田、亘理町の各駅があり、阿武隈川を渡って仙台平に入り、岩沼で東北本線に繋がる。

亘理町の亘理郡役所は 9 月 2 日午前 11 時、仙台運輸事務所より、東北本線川口－赤羽間荒川鉄橋亀裂にて不通、渡船連絡見込み、常磐線取手－我孫子間、利根川鉄橋傾倒の鉄道線不通の情報を通じて、関東地方震災を知った。次々と被害情報が入り、目下東京市に戒厳令が敷かれ、食糧運搬の随伴者以外は入京が許されないという事態であることも把握した。第 2 報に続く第 3 報では、横浜市街火災、横浜港内艦船火災発生など飛行機による偵察情報も届く。こうした情勢に対応すべく、9 月 4 日、亘理郡長は町村長会議を開き、「東京市災害に関する注意事項」を確認した。応急救護事項についての打ち合わせとして、避難民到来の場合の措置、万一傾向が悪化する場合の措置を予め準備しておくべきこととした。宮城県に縁故のある避難民については、下車駅で、すでに

表 3 宮城県亘理郡震災前の当該地在留者

町村	帰還者	内単身者	内家族	死亡・不明	計
亘理町	30	17	5 家族 15 人	2	32
坂元村	23	21	1 家族 5 人	3	28
山下村	30	25	4 家族 8 人	5	33
吉田村	20	10	6 家族 12 人	0	20
合計	103	73	14 家族 40 人	10	113

* 逢隈村の書上なし

出典：亘理郡役所「関東地方大震災関係書類」(T 12 年 0066)

表 4 亘理郡坂元村帰郷者

坂元村	計	男	女	世帯数
8 日	10	7	3	単身 6、世帯 2 (4 人)
9 日	16	5	11	単身 7、世帯 3 (9 人)
10 日	2	1	1	単身 2
11 日	6	5	1	単身 6
12 日	6	2	4	単身 3、世帯 1 (3 人)
13 日	2	0	2	単身 2
14 日	29	4	25	単身 29
15 日	8	5	3	単身 1、世帯 3 (7 人)
	79	29	50	

出典：亘理郡役所「関東地方大震災関係書類」(T 12 年 0066)

路銀のない避難者については、目的地までの人力車賃の公費負担を検討するよう指示した。

亘理郡役所は「罹災者状況請書」なる報告を県内務部に提出しているが、その内容は以下のようなものであった。「本郡民ニシテ震災以前該地方ニ在留セシ者概数」は 1,026 人、その職業別人員は以下のものであるとしている（表 3）。

9 月 5 日から 17 日間に坂元駅 136 人、浜吉田 163 人、亘理町 216 人の計 515 人が下車した。各駅で、これら避難民の救助にあたった団体は郡町村の吏員の他、警察署、小学校教員、在郷軍人分会、消防組員、青年団員、処女会員、僧侶、牧師など総勢 1,910 人である。515 人の子下車した人々は亘理郡の亘理町、坂元村、荒浜村、逢熊村、吉田村、山下村、伊具郡、名取郡など、縁故、実家のある町村へ避難した。

坂元村の帰郷者の日次の調査からで判明する内容は、以下のものである（表 4）。帰郷者は世帯を形成するものよりも、単身者が 79 件中の 56 件

を占め、むしろ世帯を形成している者は少ない。単身者は女性が圧倒的に多数を占めている。年齢的には10代～20歳が79件のうち33件40%を占め、次いで21歳～30歳までが27件35%となるから、この年齢層が全体の7割以上である。女性の職業は神奈川県下の紡績工場などの工女が大半であった。男性についても菓子商なども居るが、職工がほとんどである。この時期の都市に吸収される労働力の一旦が示されている。

さらにこれら避難民の帰郷後の状況については、

帰郷者ハ多クハ一時帰還ニシテ親戚又ハ縁故者
ニ数日滞在后震災地回復ト当時ニ帰郷セルモノ
ノコトク永久在郷シ体ヲ求ムヘキモノ認メサル
状況ナリ

宮城県公文書館蔵「関東地方大震災関係書類」
亙理郡役所

要するに、彼ら避難者は東京、横浜が復興すれば戻る人々だと認識されているのである。また、避難先での生活状況については、「一時的に生死安否報道傍々立寄者二過キスシテ中ニハ職ヲ求ムルモノ僅少…(中略)…生活ニ困難シ居ルモノナキカ如ク認ム」²⁷と捉えられている。ここにおいては、避難者は一時的に実家などに戻ったのであって、行政による生活的扶助の必要度はほとんどないと認識されている。

1.5 青森県

青森県公文書館には震災関係の資料は見いだせなかったが、弘前市立図書館に「震災避難者氏名」(K369-24)が残されている。9月3日から10月1日まで弘前駅に到着した避難民名簿が日を追って書き上げられている。9月3日に弘前駅まで辿りつけたというのは一種の驚きを感じずるが、9月5日(夕刊)付の『東奥日報』には、2日朝上野を逃れて線路づたいに平まで歩き通し、4日午前1時頃平駅に到着、そこから東北線に乗車、青森駅に4日に着いた18歳の職工見習いの青年の話が掲載されているから、あり得ないことではなかった。弘前駅(奥羽本線)に9月3日到着も同様な苦労を強いられて辿りついたケースで

あろう。当時の時刻表によれば、焼失前の上野駅から乗車したとしても、東北本線→奥羽本線(福島駅乗継→秋田→追分→機織)を経由して弘前まで乗車時間だけで優に20時間は掛かるから、不可能ではないにしても、容易なことではなかったはずである。この3日に弘前駅に到着した一名は、青森駅と同様若い15歳の青年であった。弘前市役所が作成した「震災避難者氏名」簿は、①避難者氏名、②性別、③年齢、④避難後の状況、⑤将来の生活見込、⑥摘要の各欄が設けられ、市の吏員が記入した模様である。本籍地、震災地住所、職業欄などは設けられていないことから、到着直後の聞き取りで判明したことが書き留められ、なかにはその後の動静も付記されたものも含まれる。3日に到着した15歳の青年については、④避難後の状況欄には「実母ノ実兄アリ、実家ハ中流以上ノ生活ヲナス」、⑤将来の生活見込欄には「売菓業ニ従事」、⑥の「摘要」欄には“元大工町”とある。9月4日には15名が到着した。ここから、1、2例を摘記すると、21歳の女性で、④欄には「実家ニ帰ル、生活上支障ナシ、当分滞在シ帰郷ノ予定」、⑤欄には記載がなく、⑥欄には「東長町」とある。次の事例は家族3人(夫41歳、妻40歳、長女12歳)で、④欄には「妻ノ伯父弘前市小人町佐藤幸之助方ニ寄寓」、⑥欄には「北海道松山郡上ノ国へ十月十四日帰ル」と記されている。必ずしもそれぞれの欄に書き込みがあるわけではないが、この避難者名簿は、当面の避難生活に支援が必要かどうかを調査するという行政側の目的を兼ねていたと思われる。10月1日までの避難者総数は756名である。名簿には偶々出迎えに来た人たちも誤って記入され、後から朱書で削除されている例が27件あった。避難者が多くなるのは、6日42名、7日53名、8日45名と漸増して、9日70名にピークをなす。ここでは、9日の事例で全体の傾向を掴んで置くことにしたい。

9日に弘前駅に到着した避難者は8世帯19人、単身者51人の計70人であった。この年齢をみると、10歳以下4人、20歳以下26人、30歳以下22人、40歳以下12人、41歳～70歳までが5人、年齢の記載がない1名となる。10代～20代が48人となるから、この年代層が全体の7割近い。単

身者が多く、また、30歳までの若い人々が震災地東京、横浜に行っている点は、宮城県亶理郡の場合と同傾向である。しかし、ここでは、震災地の居住地を記入している例が少なく、わずかに、深川区、本所区、日本橋、浅草区、神田区などから避難してきたことが推定されるに過ぎず、勤務先が判明するのは住友銀行行員などを含む2例に過ぎない。しかし、9月9日到着の70人のうち、実家・親戚に戻ったという避難者は38人と半数以上を占める。震災地からの距離を考えれば、群馬県の事例にみたような、ただ茫然と辿りついたという例は皆無と推定されるから、親戚に戻ったと明記していないものの縁者を目指して青森県を目指したものが大半であったと思われる。また、⑤の将来の見込について、奉公先からの連絡があれば東京に戻るという意向を示しているものや、すでに地元で職を得たことが記入されている例もみられる。職業の記入例が少ないもの、工女、職工などが大半を占めた宮城県亶理郡の場合とは職業の傾向が若干異なり、地方にあっても都市的要素の強い弘前市の特徴が反映していると思われる。また、北海道の実家に帰るなど、弘前が通過地点であった避難者も7名を数える。青森駅においても同様に、北海道を目指す避難者が多いことが伝えられている。

三日夜十時十分青森駅着の列車では東京惨禍避難民二十余名下車したが、大多数は北海道の親類を頼って行く者で中十九名は乗り放題で切符どころか着の身着のままであった。

(『東奥日報』9月5日付)

四日夜九時五十分着奥羽線と十時十分着(東北線)で五十六名、中北海道行き^{なか}五十名、市(=青森)、昨朝六時(東北線)で北海道行百三十六名、奥羽線廻り三十二名、午前十一時十五分着(東北線)で北海道行き二十四名、奥羽線四名、市一名、午後二時二十分着(東北線)で北海道行き六十五名、市三十六名、奥羽線六名、同三時十五分急行(東北線)北海道行き十三名、奥羽線廻り五名の避難民が青森市救護班の世話を受けた

(『東奥日報』9月6日)

以上の記事のみでも、3日、4日に東北線、奥羽線廻りで青森駅に到着した避難民378名のうち、3分の2にあたる288名が北海道行きで、この傾向は暫くは続いた模様である。

1.6 北海道

北海道公文書館には関東大震災避難民に関する行政資料は河西支庁と虻田郡真狩村のものが残されている。ここでは、河西支庁(1897年支庁制によって、釧路他12郡役所から6郡が分離して河西支庁設置、1932年十勝支庁に改称)の行政簿冊から避難民状況を考察する。

まず、11月5日、河西支庁長渡部守治から道庁内務部長への「救護施設状況調査」の報告によって救護体制をみてみよう。

河西支庁の救護事務体制、7名(属4、雇3)管内震災事務全部をすること、次いで、管内各町村の状況については、以下のように報告した。

帯広町

…帯広町ノ知己親属ヲ頼リ避難シ来ルモノ、釧路・北見方面へ行カントシテ通過スルモノ陸続トシテ一日数十人ノ多キニ達セルヲ以テ、九月七日緊急町会ヲ招集シ善後策ヲ決議シ、九月八日ヨリ三十日迄炊出米ヲ行ヒ吏員ヲ帯広駅ニ派シ、救護当ラシメ

北海道公文書館蔵「東京地方大震災関係」
(A 7-2 320)

帯広を通過して、さらに釧路、網走本線で北見方面へ行く避難民もいたという。そこで、9月9日には、緊急の会議を開いて対応を決め、さらに、町内各部長と義捐金募集方法を協議して、青年団、在郷軍人分会、婦人会などからの融資を督励した。その結果、「友愛の至情」が披瀝され、義捐金は10月20日までに6173円24銭、義捐品1635点(価格にして1545円相当)が集まったとする。また、管内の芽室村、本別、幕別、豊頃、浦幌、四足寄、御影野の各村は帯広とほぼ同じく、川合、新得、西村の各村では、救護所を設けて弁当を支給した。大正村、鹿追、川上、音更、大津、茂寄の各村は義捐金募集を行った、と報告している。

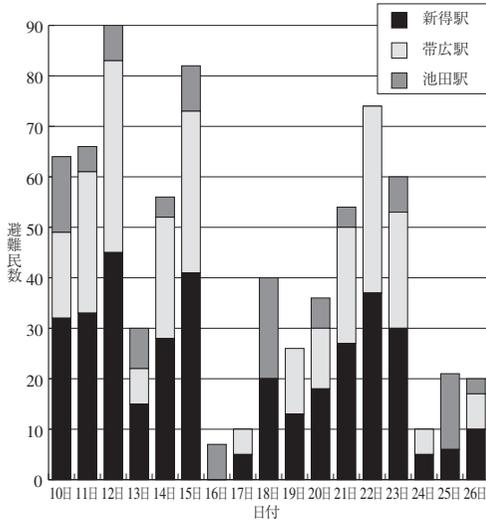


図2 新得・帯広・池田各駅下車避難民数 (9月10～26日)
出典：北海道公文書館「東京地方大震災関係」

さて、帯広駅に避難民が姿を現わした9月10日から記録にとられている。青森市に多数の北海道を目指す避難民が押し寄せた様子は先に引用した『東奥日報』の記事によって窺うことができたが、かれらが取ったルートはどのようなものであったのだろうか。

まず、青森港から船で函館港へ向かう。函館から函館本線で→小樽→札幌→滝川、そこから根室本線で下富良野を経由して新得あるいは帯広、池田へ下車した。当時の時刻表によれば、この間、18時間余の乗車時間である。

9月9日、北海道庁は、函館に着く避難民に対して以下の措置を取ることを関係機関へ通牒した。その理由は、任意に食糧・金品を給与するのはよいが、厚薄があると必ず「不平心を誘発し却って悪影響を与える虞」もある。そこで、道庁の経費負担で全道でその取扱いを一つにした救護策を取るとした。具体的には、函館駅他20か所、(函館棧橋、黒松内、小樽、札幌、旭川、名寄、浜頓別、下富良野、新得、釧路、中湧別、倶知安、小沢、深川、音威子府、追分、苫小牧、室蘭、渚滑、稚内)において1食15銭(米の他、沢庵、梅干し、塩鮭)の弁当を支給するというものであった。ここに帯広駅は弁当支給駅に指定されていないが、通過客には茶のみとし、下車客にの

表5 河西支庁市町村震災避難者数

町村名	避難世帯	人員
帯広	87	108
大正	15	20
芽室	20	30
御影	10	15
一舞	15	20
新得	15	20
鹿追	5	20
川上	10	10
音更	20	30
暮別	15	20
川合	20	30
本別	12	18
西足寄	15	20
豊頃	15	25
浦幌	10	15
大津	5	10
茂寄	5	15
計	294	426

出典：北海道公文書館「東京地方大震災関係」、但し、この数値は調査員配属のための避難民見込数値。

み弁当を支給することに改められている。

さて、こうして帯広駅に下車した避難民の数は10月25日、294世帯、426人と報告されている。いま、9月10日から26日までの函館本線河西支庁内の新得、帯広、池田の各駅に下車した避難民数をグラフにすると図2のようになる。さらに河西支庁内の各町村へ入った避難民は表5のようになる。

1.7 北海道への震災移民

避難民のその後についての資料を欠いているが、北海道では関東大震災に際して、罹災民を対象に許可移民の制度を設けた。愛知県震災関係簿冊から、この件についての通牒を確認することができる。

10月24日、北海道長官土岐嘉平から愛知県知事に対して、次のような文書が発せられている。

震災移民に関する件

這般関東地方震災罹災者ニシテ自作農業又ハ小作農業ニ従事ノ目的ヲ以テ北海道ニ移住ノ希

望ヲ有スル者ニ対シテハ、左記ノ通り補助ノ計画ヲ樹テ目下主務省ニ交渉中ニ有之、尚鉄道省ニ対シテハ出発駅ヨリ移住地迄無賃輸送方交渉ノ見込ニ有之候処、貴管内ニ於ケル移住希望者大体ノ推定戸数承知致度候条特急御回報相煩度及御依頼候也

記

- 一. 自作農業者（土地五町歩乃至拾町歩無償貸付、外二戸当り七百円以内補助）
- 一. 小作農業者（一戸当り参百円以内、外二地主ニ於イテモ相当保護ヲナス見込）

愛知県公文書館蔵「震災関係書類」
愛知郡役所（大正 12-1）

上記の通牒は、11月5日に県産業部長から各郡市長に11月15日までに回答するよう求められている。愛知県に避難した罹災民を対象とするものであったが、この結果は記されていない。いずれにしても、北海道への移住を促し、移民招致のための出張所を震災の年に、従来の青森、函館、室蘭、小樽に加えて、東京にも設けられた。先にみた『東奥日報』が報ずる北海道への多数の避難者には、まだこの通牒が発せられていない段階である。しかしながら、社会局のこの措置によって、震災後には従来の入植地に加え、特に十勝方面における新しい入植地予定地への人口の増加、開拓耕地の拡大がみられた²⁸。この点は別に論じなければならない問題であるから、本論ではここまでとする。

IV. 震災救護事務局による一斉避難民調査

これまでのところで、主として北陸、東北、北海道への避難者の流れを追ってきたが、もちろん、関西方面への避難者も多数にのぼった。一時的とはいえ、震災地からの百万人規模の人口流失を把握しきれないことに危機感を抱いた震災救護事務局は、震災地復興計画を見据えて、流失人口と復帰人口を把握すべく、11月15日午前零時を期して全国一斉に震災罹災者人口調査を実施する。紙幅の関係上、関西諸県への罹災者帰郷については、この一斉人口調査と関連付けて簡単にみ

ていくことにしたい。

1. 関西諸県への避難民

1.1 愛知県・滋賀県・奈良県

愛知県の場合には、通過者も含めると、9月4日～30日の間に113,001人を数えた（図3）。この間の名古屋、熱田、千種、大曾根の各駅と名古屋港を合わせた下車避難民は14万人に達した（図4）。このうち、市内大谷別院などの寺院、個

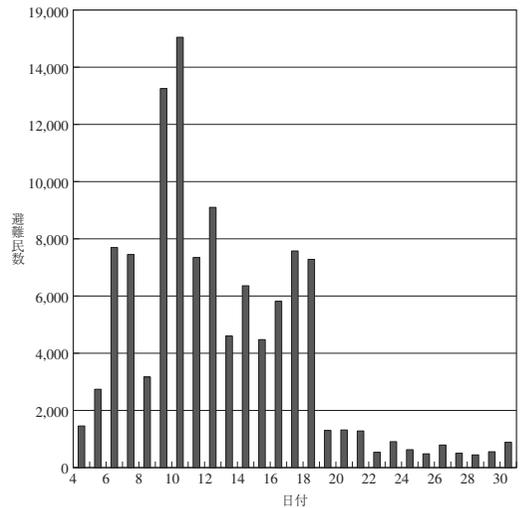


図3 愛知県避難民推移

出典：愛知県公文書館「震災関係書類」（マイクロフィルム資料）

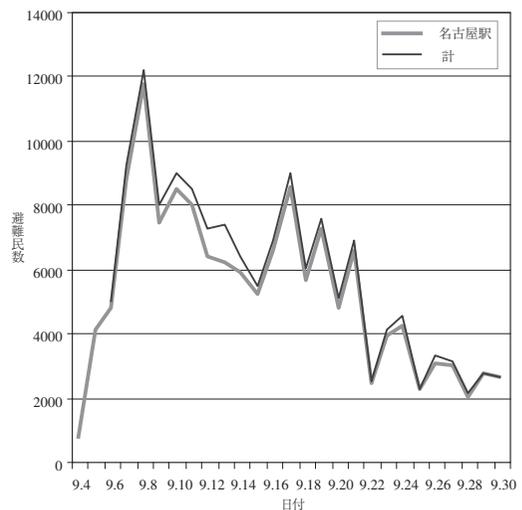


図4 名古屋市内各駅避難民数

出典：図3に同じ

人の施設提供者による宿泊施設に収容された避難民は9月30日までの延人員11,071人であった²⁹。愛知県全体の避難者集計は資料がないため不明であるが、同県愛知郡役所の簿冊は2件残されており、次項に述べる臨時震災救済事務局による避難者調査の施行過程、結果などが判明する。11月15日のこの一斉調査によれば、同郡における東京府からの避難者は132人、神奈川県からの避難者は35人の計167人であった(表6)。滋賀県における11月15日の調査による数値では愛知郡51世

表6 愛知県愛知郡避難者集計
愛知県愛知郡震災管内在留者 11月15日

元居住地	男	女	計
東京府	77	55	132
東京市	65	49	114
本所	7	2	9
浅草	18	17	35
深川	11	2	13
芝	2	0	2
神田	5	10	15
日本橋	3	4	7
四谷	1	2	3
小石川	1		1
下谷	7	7	14
麴町	2	0	2
本郷	3	1	4
京橋	5	4	9
北豊島郡	4	2	6
豊多摩郡	1	0	1
荏原郡	2	0	2
南葛飾郡	5	4	9
神奈川県	21	14	35
横浜市	12	11	23
鎌倉郡	1	0	1
足柄上郡	3	1	4
足柄下郡	1	0	1
愛甲郡	1	0	1
高座郡	1	0	1
三浦郡	0	1	1
中郡	2	0	2
横須賀市	0	1	1

出典：「震災関係書類」(マイクロフィルム資料)

帯507人(うち、死者8人、行方不明6人)、伊香郡102人であった³⁰。奈良県の9月25日段階の避難者数値は居候の避難者として、147世帯368人が挙げられている³¹。

2. 全国震災避難者調査(11月15日)

臨時震災救護事務局は1府6県の震災県の被害状況、救護状況などを活版印刷にして9月17日、10月10日、11月31日と12年の内に3回被害と救護に関する情報を『震災被害状況並施設概要』として、全国へ配布した。救援、救護が進行するなかで、情報量も増え、頁数は32頁、100頁、149頁と増えていく。11月30日刊行のものなかで、総務部事務状況の項目を設け、次のような目的で調査をすることを公にしている³²。

…帝都其他災害地ノ復興ニ関シ基礎資料ヲ得ル為メ国勢調査ノ方式ニ倣ヒ11月15日現在ヲ以テ震災調査ヲ行フコトシ、之ニ要スル調査票千万枚余ヲ作成シ災害地ヲ始メ全国道府県ニ発送シ罹災民ノ行方ヲ追求シテ普ク之ヲ配布シ其ノ記入ヲ徴スルコトトシ、目下之カ整理中ニアリ…

刊行の日付は11月30日だが、本文のこの内容は、復興の基礎資料とするために国勢調査並みに調査を実施することを明らかにしている段階である。しかし、地方官庁へはすでに罹災避難者調査の命令が下っていた。臨時震災救護事務局からの長野県知事への通牒は10月14日付である³³。愛知県の内務部長から愛知郡長へは10月20日付で、通牒が発せられている。調査票は目下印刷中であるから、便宜上郡市区町村において調整して記入せよと付記されている。以下のように調査方法は細かく指示が出されている。要点のみを挙げておこう³⁴。

1. 調査区を設定し、調査員を置く、2. 調査は震災避難者の個人票と世帯表(世帯主の死亡の時は世帯主に準ずべき者)に記入する、3. 同一世帯に属するものにして避難場所が異なる場合には世帯表は世帯主のみが提出する、4. 学生、生徒、工女、職工、旅行者など独立の世帯を有しない者

は世帯表を作成しない、5. 便宜上、調査員代筆も可。6. 死者、行方不明者は遺族、または調査員が代って記入することは可、6. 要計表を府県郡市（区）町村において作成すること、などの各項である。

付表として、世帯調査票と個人調査票の雛形がつけられている。世帯調査票の項目は、世帯主の居所氏名（現住所と罹災当時の住所）、世帯人員（現存者、死者・行方不明者、失職有無）、住宅罹災の種類（全焼、半焼、全潰、半潰、全流失、半流失、破損、無破損）、備考。個人調査票には、居所氏名（現住所と罹災当時の住所）、避難場所の種類（親族、知己、無関係）、職業（震災当時、現職業、希望職業）、住宅の種類（世帯表に同じ）、今後の住所（現居所に在留見込期間）などの各項が設定されている。

これら調査票記入については、調査員が記入することも認められていた。当時の調査員の任命は、まず身元調査が行われ、こうした調査にふさわしい人物かどうか吟味され、県知事による任命書が手渡されて、指示に従った調査が委ねられることになっていた。予め、調査項目、調査方法などの打ち合わせ会議が招集され、調査に関する指示が行われた。2年前の第1回国勢調査（1920年）の経験が生かされる形で調査員の選定が行われたとされている。

しかし、震災地の調査は悉皆調査であったが、震災地以外の県については罹災者のみを対象とした。したがって、調査地区の設定には予め罹災者が寄寓している場所が把握されていなければ15日の午前零時といった時間設定に沿った調査は行われた難い。調査員、調査区設定の行政資料からは、罹災者調査実施の通牒が届く時期にはすでに罹災者がどこに寄寓しているのかも市町村役場には把握されていた。また、そうでなければ、実際に調査区も調査員も設定できない。つまり、地域においては、どこに避難民が来て留まっているのが事前に把握されていたということである。

さらにこの調査に基づいて、天皇の恩賜金1千万円の罹災者への下賜が市町村を通じて告知されることになった。恩賜金1千万円は、9月3日に宮内庁から発表され、すでに国民周知の事実であった。この恩賜金については、早い段階で内務大

臣後藤新平は罹災者に現金で配布すると言明していた。その具体的手続きが始められたということである。

恩賜金受給を申告できる資格は以下の者とされた³⁵。

恩賜拝受者資格要件

今回ノ震災並之ニ伴フ水火災ニ因ル死亡者、行方不明者ノ遺族、負傷者及住宅（船舶内ニ世帯ヲ構ヘタル者ニツイテハ其船舶ヲ住宅ト見做ス）ヲ全潰、全焼、全流失又ハ半潰、半焼、半流失シタル者

前項負傷者ハ一週間以上医師ノ治療ヲ受ケタル者ニ限ル

申告の場所は震災当時の居住地、又はその後の避難地の市役所、あるいは町村役場、申告期限は大正14年8月31日限り、市役所・町村役場の交付する用紙に記入して申告するというものであった。罹災申告書には、住宅、負傷、死亡又は行方不明の3様式が添えられた。いま、それぞれの申告書雛形を挙げておく（写真6, 7, 8）。申告書様式は11月16日付で交付された1923年東京府広報427号の様式に従うこととされている。

ここに申請が促された「罹災申告書」なるもの

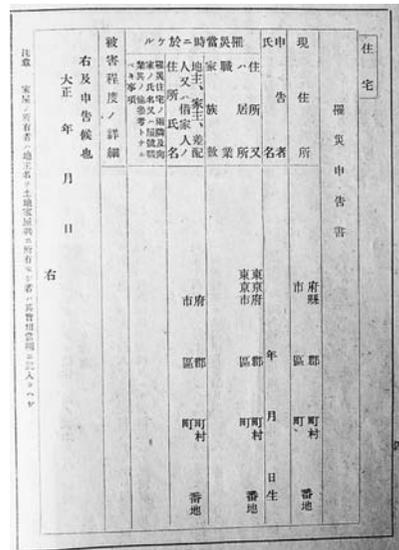


写真6 罹災申告書（住宅）

出典：長野県歴史館「震災関係」（調査書類）

月中旬から約1か月での調査の実施もこうした地方の体制を前提してはじめて可能であった。

これまでの関東大震災の研究は中央政府の震災復興を目指す政治家、周辺の革新官僚を中心とする人々の動きを中心に進められてきたが、公開されつつある行政資料群を利用して、避難民の動向、それに対応する地方官僚の働きを含め、視野を一層拡大させて把握する必要があると感じた。

注

- 1 前掲『埼玉県北足立郡大正震災誌』p.18-34
- 2 前掲『静岡県大正震災記録』p.80
- 3 『川崎市史』通史編3
- 4 拙稿「関東大震災罹災者バラックとその入居者について－三井家寄贈公設バラックを手掛かりに－」『年報 非文字資料研究』第5号（神奈川大学非文字資料研究センター 2009年）p.1～；拙稿「東京市政調査会避難者カードについて」『京都災害史研究』12号（立命館大学歴史都市防災センター 2011年3月刊予定）
- 5 群馬県立公文書館蔵「大震災関係書類」（請求記号386）、ただし、ここでは、内務大臣官房から各県内務部長宛である。
- 6 群馬県公文書館蔵「大震災関係書類」秘書係、（請求記号1068）
- 7 上野駅は震災当日夕刻まで東北線は開通していたが、その後火災で焼失し、一部開通は9月10日以降であった（警視庁 p.288）。この記事の鉄道事務所間のやり取りから得られた情報はいまだ上野駅焼失前の状態である。なお、上野駅焼失後も田端、日暮里、あるいは大宮まで徒歩にて辿り、列車に乗車したという個人記録が多い。
- 8 内務省社会局 1926、p.464
- 9 宮城県公文書館蔵、(T 12-0066)
- 10 拙稿「第2節医療救護」中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会『1923 関東大震災報告書』第2編、2009年、p.28-44
- 11 前掲警視庁編『大正大震災火災誌』p.83-84
- 12 『現代史資料』6 関東大震災と朝鮮人、みすず書房、(1963年第1刷、1987年第9刷)、p.206-207
- 13 (大阪府 1924) p.7
- 14 (大阪府 1924) p.53
- 15 (大阪府 1924) p.426、京都府総合資料館蔵「大正十二年関東震災救護一件」
- 16 長野県歴史館蔵「関東震災関係」（大14-2 B-1-

2)

- 17 長野県歴史館蔵「関東震災関係打合せニ関スル書類」
- 18 長野県歴史館蔵「長野県臨時相談所関係書類」（大14-2 B-1-4）
- 19 鉄道省『国有鉄道震災誌』1927年、p.81
- 20 (鉄道省 1927)、p.70
- 21 (鉄道省 1927)、p.81-82
- 22 (鉄道省 1927)、p.77-78
- 23 長野県歴史館蔵「関東大震災関係」救護書類（大14-2 B-1-3）
- 24 (内務省社会局、1926) p.371-384
- 25 (新潟県 1924) p.217-218
- 26 注21参照
- 27 宮城県公文書館蔵「関東地方大震災関係書類」亙理郡役所
- 28 安田泰治郎『北海道移民政策史』生活社、1939年、(再販1941年)、第五編 許可移民時代参照
- 29 愛知県公文書館蔵「震災関係書類」愛知郡役所（大正12-1）
- 30 滋賀県政資料室蔵「災害救護」（489）のうちの「関東震災避難者調査書類」滋賀県愛知郡、伊香郡役所による
- 31 奈良県立図書館情報館蔵「関東地方震災救護一件」二 (T 12-3)
- 32 臨時震災救護事務局『震災被害状況並施設概要』11月30日調、p.46-48。なお、この段階では、いまだ11月15日の調査結果の集計は行われていない。調査票を作成中とする内容であるから、この原稿が作られたのは構想が固まり、実施目途が着いた10月中旬と推定される。
- 33 長野県立歴史館蔵「震災救助事務日誌」（大14-2 B-2）
- 34 注26に同じ
- 35 東京府告示427号、「警視庁・東京府公報」号外 大正12年11月16日

付記：本稿は、関西学院大学復興制度研究所山中茂樹教授を代表とする科学研究費補助金の交付を受けた2010年度における資料調査の研究成果の一部である。また、本稿をなすにあつては、立命館大学歴史都市防災センター、および神奈川大学非文字資料研究センターにおける研究活動を踏まえた研究成果であることも申し添える。

本稿をなすあたり、各県の公文書館、図書館には多大のご協力をいただいたことを深く感謝します。

関東大震災において多発された勅令について（年表併用、解説）

関東大震災では多くの勅令が公布された。勅令についての帝国憲法上の規定は、第 1 章第 8 条に以下のように定められている。

天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハソノ厄災ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ

また、公式令第 7 条の勅令の公布の形式についての規定では、天皇が裁可した旨（上諭）を記すこと、また、親署、御璽の後に、内閣総理大臣が年月日を記入して副署、さらに他の国務大臣の副署が必要とする規定がある。

関東大震災発災の翌 9 月 2 日に公布された徴発令、戒厳令などはこうした「安全ヲ保持シ又ハソノ厄災ヲ避クル為緊急ノ必要」のための緊急勅令であった。帝都を直撃したこの震災がいかに緊急の国家的対応を要したものであったのかがわかる。この他、関東大震災では、天皇の意志を表明する場合の詔書が 2 度公布されている。

さて、2 日以降出されたすべての勅令が緊急勅令に属するものではなかったが、それぞれの勅令の内容から時期を区分をすることで、震災地の情勢を一定程度推定することができる。

なお、勅令に関連する閣令、それぞれの省令などがあるが、ここでは省略する。

勅令年表によって、大まかな時期的な区分をしておきたい。

第 1 期：9 月 2 日～7 日

地震発生に伴う首都の危機的状況への原則的対応を緊急勅令、通常の勅令（内閣の責任において公布）によって定めた。

第 2 期：9 月 11 日～17 日

震災地物資不足に伴う輸入税免措置及び震災地行政府の機能保全のための諸法令

第 3 期：9 月 19 日～11 月 15 日

帝都復興審議会、帝都復興院設置など、復興審議開始と震災地・震災被害者の規定に伴う諸法令

第 4 期：11 月 15 日～13 年 3 月 31 日

徴発令、戒厳令、臨時震災救護事務局廃止など、初期的緊急対応の諸法令廃止及び臨時物資供給令、特別会計失効、帝都復興院廃止・復興局設置など、行政府の平常体制への復帰促進と、特別都市計画法に伴う東京・横浜の帝都復興事業施行

第 1 期：9 月 2 日～7 日

地震発生から 1 日を経た 2 日には、帝都を直撃した地震に伴う政治的社会的混乱を回避するための緊急勅令が発せられた。396 号非常徴発令（被害者の食糧、建築資材、衛生材料、運搬手段、労務）、397 号臨時震災救護事務局救護事務局官制（内閣総理大臣を総裁とする事務局を設置、事務局は各庁高等官、東京市助役から総理大臣が任命）を敷き、398 号戒厳令公布施行・399 号戒厳令の適用条項公布施行（第 9 条、及び第 14 条）を発した。戒厳令（明治 15 年太政官布告 36 号）のうち、関東大震災は戦地ではなく、一般の行政事務が施行される場でもあるから、戒厳適用地域の行政事務、司法事務のうち軍事に関わることに限り戒厳司令官の管轄となることを規定する第 9 条、及び戒厳司令官の権限規定の 14 条を適用するものであった。以上のうち、396 号と 398 号は緊急勅令であり、国会の承認が得られる状況下ではない場合に限り、国務大臣、さらには枢密院の承認を得る必要があったが、震災で枢密院議員の所在不明のため、この手続きを経ずに公布施行された点が後々まで議論を生んだ。ただ、それだけではなく、朝鮮人虐殺が東京、横浜、埼玉、群馬などで発生、これに軍部が関与したとされる状況が問題視されたことが大きく作用した。さらに留意しておくべきことは、これら緊急勅令を含む震災対応の原則的規定が新内閣発足以前に発せられてい

ることである。つまり、内田康哉首相代理、後藤警保局長など、前内閣の元で発せられている点は、新内閣の震災対応策の基本がここにすで敷かれていたことを意味するからである。

さて、戒厳の適用地域は399号において東京市と東京府下の各5郡、402号（9月4日）において埼玉、千葉の両県が加えられた。続いて403号（9月7日）で出版通信への治安条例適用して情報統制を行い、404号（9月7日）に支払猶予令、405号（9月7日）に暴乱取締令によって震災での経済への直接的打撃を緩和した。国家的緊急事態への基本的な条項を整えた段階と見做される。

第2期：9月11日～17日

この震災に対する国家的対応の基本を定めた後に着手されたのは、物資不足を補う国外からの食糧輸入を促進するための輸入税免除である。米、牛肉、鶏卵、生活必需品全般、土木・建築用材など全般に及んだ。その他、410号（9月12日）震災被害者の税の免除、そして414号（9月15日）において、都市計画法の適用地域である東京、横浜の罹災地について、大正17年（1925）までは市街地建築物法適用除外を定めた。仮設住宅を暫定的に認めるための法的措置を施すものであり、罹災地の住民のバラック居住を保護する目的であった。

第3期：9月19日～11月15日

この期間の中心的課題は、復興への道筋の策定である。まず、418号（9月19日）に、帝都復興審議会官制が敷かれ、委員が任命された。震災を契機として帝都改造を目論む後藤新平内務大臣側の復興基本構想に対して多額な費用への懸念から支配的な元老議員が反発、復興省は否定され、425号（9月27日）帝都復興院官制が公布された。478号、479号（11月15日）を以て、戒厳令が解止され、同日480号東京警備司令部令が公布され、戒厳が解かれた後の首都の治安を掌る恒常的組織が設けられた。こうしたなか、東京、横浜を中心とする震災地から避難して全国へ散った約70～80万の避難者を把握し、被災の実情と震災地復興後の帰還の意志を問う震災罹災者調査が1920年の第1回国勢調査に倣って全国規模で実施された（閣令10号（11月15日））。

震災発生、戒厳令公布以来2ヶ月半で、戒厳の解止となり、ほぼ帝都の治安は常態に復し、復興策を担う当局者の間では、復興への具体策の展開へと進むと予想された段階であった。

第4期：11月15日～13年3月31日

勅令418号に基づいて第1回帝都復興審議会が開会されて以降2ヶ月を経て、漸く第2回帝都復興審議会が11月24日に開会された。しかし、帝都復興法の承認が保留され、それに相応して、491号（11月29日）臨時震災救護事務局官制が改正され、職員数の縮小が図られた。続いて、帝都復興案についての議会の承認を取り付けるべく、12月11日～23日の間、第47回臨時帝国議会が開会され、ここで提案された復興予算案は大幅な削減が求められた。この結果を受け、第48回通常議会在12月27日に開会されることになったが、次々と不測の事態が勃発した。まず、議会に臨む摂政官裕仁が虎の門を通過する際、幸徳秋水事件以来、政府の社会主義者弾圧に抗しがたい怒りを抱いていた青年難波大助が摂政官を狙撃する事件が起き、この事態の責任を取って内閣は総辞職に追い込まれた。こうした一連の事件によって、第48回通常議会は暫時休会となり、山本権兵衛内閣の後を受けて成立した清浦内閣によって翌年通常議会在1月23日に再会されたものの、皇太子（後の昭和天皇）の結婚行事で再び休会となるなど、政治的混乱によって、復興事業は著しく停滞を余儀なくされた。

漸く始動した復興事業は、まず、勅令24号（大正13年2月23日）帝都復興審議会官制廃止、25号（同日）帝都復興院官制廃止、26号（同日）復興局官制の公布を以て開始され、予算の大幅な縮小のなか、実質的に動き始めることになった。これにより、55号（2月28日）震災の緊急対応策全般に担ってきた臨時震災救護事務局が3月31日を以て廃止されることになり、代って、49号（3月15日）を以て東京、横浜に適用される特別都市計画法施行令が公布された。

（北原糸子）

付表 関東大震災勅令・法律一覧

法律	大正	月	日	法律名／内容	備考
53	12	12	24	特別都市計画法（11条）	東京及横浜の都市計画を特別に制定した法、耕地整理法 43 条の規定に拘わらず、建物のある宅地を土地区画整理の対象として施行区域
54	12	12	24	所得税、営業税免除・軽減	
55	12	12	24	復興事業に伴う賠償補償に付	補償金は 5 分利付国債証券交付
56	12	12	24	震災善後公債法（2条）	震災に伴う復興事業の経費支払に 4 億 6850 万円を限度の公債発行を得
4	13	7	17	地租条例 20 条不適用の土地の地租免除	地租、所得税、相続税の徴収の猶予につき
5	13	7	17	地租その他納税資格	納税者の資格は免除せず
7	13	7	17	非常徴発令廃止	
13	13	7	22	震災善後公債法中の改正事項	4 億 6850 円を 10 億 7300 万円に改める
14	13	7	22	震災により減失の証券処理	
15	13	7	22	復興貯蓄再建法（10条）	日本勧業銀行に復興貯蓄再建を發行セシム、券面 5 円又は 10 円、割引、利子据置にて売出
16	13	7	22	借地借家臨時処理法（17条）	地代、家賃、敷金などが著しく不当の場合、裁判所は変更を命ずる、建物の敷地、新築建物、換地の場合の前借主の優先権保障など、借主保護
勅令					
396	12	9	2	非常徴発令	
397	12	9	2	臨時震災救護事務局救護事務局官制	
398	12	9	2	戒厳令中の必要の規定の適用	
399	12	9	2	戒厳令適用の区域	東京市、荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡
400	12	9	3	関東戒厳司令部条例（6条）	司令官は陸軍大将または中将、天皇に直隸し、東京及其の付近の鎮守警備に任ず
401	12	9	3	勅令 399 号中の改正事項	神奈川県横須賀市及び三浦郡は横須賀鎮守府司令官、その他は関東戒厳司令官（当分の間、東京衛戍司令官の職務を停止）
402	12	9	4	勅令 399 号中の改正事項	東京府・神奈川県の下に埼玉県・千葉県を加ふ
403	12	9	7	出版、通信への治安条例	安寧秩序を紊乱する目的で流布する流言浮説は 10 か年以下、または禁錮、又は 10 円以下の罰金記事多し
404	12	9	7	支払猶予令	大正 12 年 9 月 1 日以前に発生、30 日までの意阿ぢは支払うべき金銭債務は支払延期す（震災地東京府、神奈川県、静岡県、埼玉県、千葉県、他指定する地域に限り）、但し、公共団体の債務支払い、給料、労銀、銀行貯金 100 円以下については支払猶予を適用せず
405	12	9	7	暴利取締り令	
406	12	9	7	特別の事情による会計規則	特例を設けることを得
407	12	9	11	米穀の輸入税免除	
408	12	9	11	牛肉、鶏卵の輸入税免除	大正 9 年勅令 52 号を 12 年 11 月 30 日迄とす
409	12	9	12	震災地の府県会議員の任期延期	任期満了の前日まで在任、補欠選挙は行わず
410	12	9	12	震災被害者の所得税、営業税の免除あるいは軽減	地租、所得税、営業税、相続税
411	12	9	12	生活必需品、土木、建築用剤の輸入税	軽減、又は免除
412	12	9	12	震災地行政府の行う処分の期限	権利益の存続期間を延長
413	12	9	12	警備の事務従事者増員	警視庁、神奈川県（警視、警部の増員）

414	12	9	15	東京府、神奈川県市街地建築物法適用除外	震災の罹災地区において大正13年2月末実までに建築に着手、大正17年8月末日までに除却する仮設建築物については市街地建築物法を適用せず
415	12	9	15	震災地行政庁の権利利益保護	行政庁（農商務大臣、特許局長官、東京鉱務署長、東京府知事、神奈川県知事）、権利利益（試掘権、漁業権、特許権、商標権、など）
416	12	9	17	臨時震災救護事務局救護事務局官制改正	第4条中の東京市長を「神奈川県知事、東京市長及横浜市長」
417	12	9	17	輸入税、関税の免除品既定	
418	12	9	19	帝都復興審議会官制（9条）	帝都及び震災地の復興に関する重要案件を審議す
419				欠番か？	
420	12	9	22	臨時物資供給令	震災地における米穀以外の生活必需品、建築用材その他について売渡を命ずることを得
421	12	9	22	臨時物資供給令会計令	臨時物資供給令は特別会計とし、一億円を限り借入を得（大正14年3月31日までの一年会計年度とす）
422	12	9	22	恩賜金、寄付金、その他物資の取扱	臨時震災救護事務局取り扱うべし、現金は、出納官吏取扱の例に準ず
423	12	9	27	東京府、神奈川県の選挙区に関する勅令	選挙区
424	12	9	27	日本銀行発行手形割引の件	
425	12	9	27	帝都復興院官制（26条）	
426	12	9	27	高等官俸給令改正	枢密院議長の下に帝都復興院総裁を加えるなど
427	12	9	27	文官任用令改正	
428	12	9	27	奏任文官任用令改正	外務理事官の前に帝都復興院事務官を加える
429	12	9	27	手形、有価証券の権利保護など	
433	12	9	30	震災地、震災被害者の規定（14条）	震災地（東京府、西多摩郡及小笠原島を除く）、神奈川県、千葉県（千葉市、千葉郡、市原郡、東葛飾郡、君津郡、安房郡）、など
434	12	9	29	臨時営繕局官制	震災に依り滅失した各省所管の庁舎、建築物の仮建築及修理に関する事務を掌る
435	12	9	29	高等官俸給令改正	
442	12	10	10	（425号）参照	農商務大臣を内務大臣・農省務大臣・通信大臣・鉄道大臣とすなど
444	12	10	13	（413号）の改正	
447	12	10	18	郵便貯金そのた権利の証明に関する事項	
453	12	10	24	監獄の警備の増員	
459	12	10	26	有価証券の還付、取戻し請求権などについて	
468	12	10	27	中央卸売市場法	12年11月1日に施行
469	12	10	27	中央卸売市場法	施行に関する布令など
471	12	10	31	株主名簿の喪失に付	
472	12	10	30	都市計画委員会官制中の改正条項	地方委員会に常務委員を置くなど
477	12	11	13	憲兵は白地に『憲兵』の腕章	陸軍大臣が定める所により、左腕にまとう
478	12	11	15	勅令398号（戒厳令）を廃止	翌日より施行
479	12	11	15	勅令399号廃止	翌日より施行
480	12	11	15	東京警備司令部令（6条）	翌日より施行
491	12	11	29	臨時震災救護事務局官制中の改正条項（10条）	
509	12	12	24	臨時物資供給令失効	将来に向かって失効す
510	12	12	24	臨時物資供給令特別会計失効	将来に向かって失効す

14	13	2	1	特別都市計画委員会官制（13条）	
19	13	2	16	勅令 414 号中の条項改正	市街地建築物法の大正 13 年 2 月末日を 8 月末日とす
20	13	2	20	職業紹介委員会官制（10条）	
24	13	2	23	帝都復興審議会官制廃止	
25	13	2	23	帝都復興院官制廃止	
26	13	2	23	復興局官制（12条）	
49	13	3	15	特別都市計画法施行令（39条）	
55	13	2	28	臨時震災救護事務局官制廃止	大正 13 年 3 月 31 日限りとす

変化する首都直下地震

森 康俊*

I. 変化する被害想定

2011年3月11日（金）に発生した東日本大震災は、首都直下地震への取組にも大きなインパクトを与えた。ここでは、主に東日本大震災後の首都直下地震の被害想定見直しを取り上げ、関東大震災からの含意を読み解いていく。

東京都あるいは首都圏への人口の集中度、政治・経済・文化の中核としての役割は他の先進国に比べても大きく、地震災害に襲われた場合の人的・物的被害の影響は計り知れない。また、わが国の中央集権的なありようからも、文字通り、国家衰亡の危機につながる心が心配される。そこで2003年、国の中央防災会議は、「首都直下地震対策専門調査会」（2003年～2005年まで20回開催）を設置し、地震の科学的研究の上に被害想定を検討し、防災対策をとりまとめた。2005年9月に「首都直下地震対策大綱」を決定し、2006年4月には「首都直下地震の地震防災戦略」ならびに「首都直下地震応急対策活動要領」を公表した。2006年から設置された「首都直下地震避難対策等専門調査会」で避難者・帰宅困難者等への対応について具体的な対策が検討されたのを受け、2010年1月に「首都直下地震対策大綱」と「首都直下地震応急対策活動要領」が修正された。その後、2011年3月の東日本大震災を被害定みの見直しと対策の再検討に係る作業部会、協議会などが設置された（表1）。

2006年、東京都は「首都直下地震による東京の被害想定（最終報告）」を公表した。東日本大

震災後、2011年11月に「東京都防災対応指針」を策定した。2012年4月に「首都直下地震等による東京の被害想定」を作成した。そして、12月「東京都地域防災計画」を修正した¹。

東京都は新しい想定結果の特徴を次の3つにまとめている。1つ目は、「最大震度7の地域が出る」とともに、「震度6強の地域が広範囲に」及ぶことである。想定によれば、「震度6強以上の範囲は、東京湾北部地震で、区部の約7割、多摩直下地震で多摩の約4割」とされる。2つ目は津波被害に関して、「東京湾沿岸部の津波高は、満潮時で最大 T.P. 2.61 m（品川区）」であることだ。「河川敷等で一部浸水のおそれがあるが、死者などの大きな被害は生じない」としている。3つ目は「東京湾北部地震の死者が最大で約9,700人」にのぼるとしている点である。これは「区部の木造住宅密集地域で、建物倒壊や焼失などによる大きな被害」出ることによる（東京都、2012c）。

具体的な被害想定を項目ごとに確認してみよう。東京湾北部地震（M7.3）の場合、人的被害として、死者は約9,700人（揺れにより約5,600人、火災により約4,100人）、負傷者は約147,600人（重軽傷者は約21,900人）、建物被害は約304,300棟（揺れにより約116,200棟、火災により約188,100棟）である。発災1日後の避難者は約339万とされる。多摩直下地震（M7.3）の場合、人的被害として、死者は約4,700人（揺れにより約3,400人、火災により約1,300人）、負傷者は約101,100人（重軽傷者は約10,900人）、建物被害は約139,500棟（揺れにより約75,700棟、火災により約63,800棟）である。いずれも冬の18時、風速8mである²。発災1日後の避難者は約276万とされる。帰宅困難者は約517万とされる

*関西学院大学社会学部准教授

表 1 首都直下地震に係る政府・東京都の主な取組

2003. 5～2005. 7	中央防災会議 首都直下地震対策専門調査会
2004. 12	首都直下地震の被害想定 公表
2005. 2	首都直下地震の被害想定 公表
2005. 9	中央防災会議「首都直下地震対策大綱」
2006. 3	東京都「首都直下地震による東京の被害想定（最終報告）」
2006. 4	中央防災会議「首都直下地震の地震防災戦略」決定
2006. 4	中央防災会議「首都直下地震応急対策活動要領」決定
2006. 4～2008. 10	中央防災会議 首都直下地震避難対策等専門調査会
2007～2011	文部科学省 首都直下地震防災・減災特別プロジェクト
2007～2010	内閣府 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会
2008. 10	中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」報告とりまとめ
2010. 1	中央防災会議「首都直下地震対策大綱」「首都直下地震応急対策活動要領」修正
2011. 10～2012. 3	中央防災会議 首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会
2011. 9～2012. 9	内閣府・東京都 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会
2011. 11	東京都「東京都防災対応指針」
2012. 4	東京都「首都直下地震等による東京の被害想定」
2012. 4～	中央防災会議 防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ
2012. 4～	中央防災会議 首都直下地震対策協議会
2012. 4～	中央防災会議 首都直下地震対策局長級会議
2012. 4～	中央防災会議 首都直下地震モデル検討会
2012. 12	東京都「東京都地域防災計画」（修正）

表 2 首都直下地震の被害想定

	2012 年 東京都	2006 年 東京都		2004 年 中央防災 会議（東京都）	2004 年 中央防災 会議（全体）
規模	東京湾北部地震（M 7.3）				
時期・時刻	冬の夕方 18 時				
風速	8 m/s	6 m/s	15 m/s	15 m/s	
死者	9,641	5,638	6,413	7,800	11,000
建物全壊	5,378	1,737	1,737	2,200	3,100
火災	4,081	2,742	3,517	4,700	6,200
負傷者	147,611	159,157	160,860		210,000
重軽傷者	21,893	24,129	24,501		37,000
建物全壊	126,058	73,472	73,472		
火災	17,709	15,336	17,039		
建物被害	304,300	436,539	471,586	530,000	850,000
揺れによる全壊	116,224	126,523	126,523	120,000	150,000
火災	201,294	310,016	345,063	410,000	650,000
帰宅困難者（昼 12 時）	5,170,000	4,476,259	4,476,259	3,900,000	6,500,000
避難者の発生（ピーク：1 日後）	3,390,000	3,854,893	3,990,231	3,100,000	7,000,000

1. 想定される地震を東京湾北部地震（M 7.3）とし、冬の 18 時で比較した。
2. 中央防災会議の想定は東京都のみだけではないことに注意。

（東京都、2012 c）。

2006 年と 2012 年の東京都の被害想定の変化をまとめたのが表 2 である。あわせて、参考までに中央防災会議の被害想定を併記したものである。想定の変化の大前提として、近年の地震学の知見

により想定震源が 10 km 程浅くなったために、震度 6 強の地域が広がり、震度 7 が想定される地域が出てきたことがある。ここでは、設定の風速が一致しないため、単純に比較はできないが、人的被害について、死者は増加し、負傷者は減少し

ていることがわかる。建物被害については、火災による建物被害が10万件以上減少している。揺れによる全壊も減少しており、耐震化・不燃化の進捗と推察される。

このように人的被害、建物被害の想定は、震源、規模、発生時期、発生時間に当然ながら依存するが、避難を余儀なくされる人の数は、発生時間に大きく依存する。阪神・淡路大震災のように早朝の勤務時間外であれば、帰宅困難者の数は少なく済むが、台風被害や東日本大震災でもわかるように、首都東京に滞留する被災者への対策は最重要課題である。帰宅困難者がそのまま長期避難者となってしまうことのプロセスについての想定や対策は未だ不十分である。I部で見てきたように関東大震災の避難者への救援活動が現代に与える警句になるとすれば、この点であろう。

注

- 1 東京都が「東京都地域防災計画 原子力災害編」協議の対象となる原子力事業所としているのは、羽田空港の対岸にある東芝の実験用原子炉と核燃料施設のみである（神奈川県川崎市）。一般に想像されるような静岡県、茨城県の原子力事業所が事故などに見舞われた際の防災計画ではない。
- 2 2004年に中央防災会議が設定し、報道等で大きく取り上げられた想定は風速15 m/secであったことに注意する必要がある。

参考文献

- 中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」2005「首都直下地震対策専門調査会報告」
<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutochokka/houkoku.pdf>
- 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」2012「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」
<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutohinan/081027/siryu03.pdf>
- 中央防災会議 防災対策推進検討会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ 2012「首都直下地震対策について（中間報告）」
http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_shutochokka/pdf/20120719_chuukan.pdf
- 神奈川大学日本常民文化研究所付置非文字資料研究センター 2010「関東大震災復興データベース」
<http://kantoquake.kanagawa-u.ac.jp/pmappf/index.html>
- 関西広域連合 2011「広域防災」
<http://kouiki-kansai.jp/contents.php?id=16>
- 文部科学省 首都直下地震防災・減災特別プロジェクト（東京大学地震研究所・防災科学技術研究所・京都大学防災研究所）2012「最終成果報告会資料」
<http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/shuto/>
<http://www.bosai.go.jp/hyogo/syuto-pj/index.html>
<http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/medr/reports/>
- 文部科学省 首都直下地震防災・減災特別プロジェクト（東京大学地震研究所・防災科学技術研究所・京都大学防災研究所）2012「総括成果報告書」
<http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/shuto/>
<http://www.bosai.go.jp/hyogo/syuto-pj/index.html>
<http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/medr/reports/>
- 内閣府 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 2010「『首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会』報告書」
<http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/h21syuto.pdf>
- 内閣府・東京都 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 2012「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告」
http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/kitaku/saishu02.pdf
- 東京都 防災会議地震部会 2006「首都直下地震による東京の被害想定（最終報告）」
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/english/e-tmg/assumptioni01.pdf>
- 東京都 2011「東京都防災対応指針」
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/taiousisin.html>
- 東京都 2012 a「東京都の新たな被害想定について～首都直下地震等による東京の被害想定～」
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/assumption.html>
- 東京都 2012 b「首都直下地震等による東京の被害想定－概要版－」
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/assumption.html>
- 東京都 2012 c「首都直下地震等による東京の被害想定」
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/assumption.html>
- 東京都 2012 d「東京都地域防災計画（震災編）概

要版」

<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/pdf/keikaku/h-sinsai-outline.pdf>

東京都 2012 e 「東京都地域防災計画（震災編）」

<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/plan>

-sinsai.html

東京都 2012 f 「東京都地域防災計画 原子力災害編」

<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/plan-genshiryoku.html>

第Ⅱ部 広域・長期避難の実相

1. 都市災害と広域・長期避難
2. 噴火災害と長期避難
3. 原子力災害と広域・長期避難

Ⅱ-1. 都市災害と広域・長期避難

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、高度経済成長をとげた日本で起きた大規模都市災害であり、過去の災害にはみられなかったような住宅問題が浮き彫りになったとされる。家屋の被害は、全半壊だけで24万9,180棟（46万357世帯）、避難者数は1月23日のピーク時で、31万6,678人にも及ぶ。ただし、避難者数は公共施設などに避難した人数であり、親戚や知人宅に身を寄せた人などは含まれていない。

これだけ大勢の人が一度に被災すると、避難所はもとより、仮設住宅、復興住宅、民間借家等を早期に供給することが困難であった。そのため、5万人とも12万人ともいわれる人々が県外で避難生活を送っている。当初は、誰もが被災地に戻って生活再建を果たすことを考えるが、住宅の自力再建が困難、復興住宅に当選しない、仕事や子どもの学校の都合、病気などの理由から、「戻りたいけど戻れない」人も出てくる。こうした人々は、行政の震災復興対策から忘れ去られた存在となり、多くの課題を残すことになった。

今後、首都直下地震が発生すれば、避難者数は最大で約700万人、そのうち避難所生活者は約460万人と想定されており、残りの240万人の一部は県外避難となる可能性がある。こうした状況をふまえると、阪神・淡路大震災での県外避難の課題は、今後の大規模都市災害においても貴重な示唆となりうるだろう。

■阪神・淡路大震災における県外避難者の足取り

1995 年

1. 17 阪神・淡路大震災発生
9. 15 市外・県外避難者ネットワーク「りんりん」創刊
10. 5 第一回りりん茶話会開催。8人と幼児2人が大阪・江戸堀の街づくり支援協会に集合。
12. 15 10月に結成された避難者の会「香里ヶ丘団地被災者の会」（大阪府枚方市）、プライバシー保護を楯に住宅・都市整備公団から入居者名簿の提示断られる。
住宅・都市整備公団から入居者名簿の提示断られる。

1996 年

1. 14 ネットワーク組織「公団入居被災者連合会」発足。参加団体は香里ヶ丘（枚方市）、西田辺（大阪・阿倍野区）、東豊中（豊中市）、中宮（枚方）、東長居（住吉区）、中百舌（堺市）、御影（神戸市）、都島（大阪市福島区）の8団地と、市のあっせん民間アパートに入ったが、公団と同じく3月末で退去を迫られている人たち。入居期限延長に向けて運動を開始。
6. 6 県外避難者の名簿作成のために各地の民間団体の協力を求めよう－県外避難者の意向を把握するため緊急実態調査を実施しよう－県外避難者の生活再建を支援するボランティア団体のネットワークを組織しよう――と被災地の有志が呼びかけ
9. 28 フォーラム「帰りたい！帰れない――県外避難の実情と支援を考える」開催
阪神・淡路大震災県外避難者支援実行委員会（通称「全国県外避難者ボラネット」）発足
市外・県外避難者ネットワーク「りんりん」は避難者自身の会として再出発
12. 19 兵庫県、県外避難者の支援策「ふるさとひょうごカムバック・プラン」を発表
県外避難者向け情報紙「ひょうご便り」を創刊、1万5000世帯へ発送することになった。
県外被災者専用窓口としてフリーダイヤルも設置。神戸市は担当者からのかけ直し「市外避難者コールバック運動」を1来月からスタートさせる。

1997 年

2. 27 県外避難者支援全国ボラネットの呼びかけで3月16日まで、全国13都府県・16会場で復興住宅募集説明会開催。前回の募集では130頁以上もある応募要項がわかりにくかったため。

1998 年

5. 15 被災者生活再建支援法成立、
 9. 10 兵庫県、ひょうごカムバックプラン2発表
-

阪神・淡路大震災の県外被災者

田並 尚恵*

阪神・淡路大震災の発生から18年が経過した。一見すると、被災地は復興し、人々は平穏な暮らしを取り戻したかのようにみえるが、実際には多くの課題が残されている。県外被災者の問題もその一つである。県外被災者とは、1995年1月17日に起こった阪神・淡路大震災の被災者のうち、県外に避難した人々を総称した言葉である。当時、兵庫県外に住んでいて阪神・淡路大震災に遭った人々を指しているわけではない。その意味では「県外避難者」あるいは「域外避難者」と表現する方が適切かもしれない。また、兵庫県では「県外居住被災者」という名称を使用している。ここでは、総称である県外被災者としておく。

2012年現在でも兵庫県に戻る意思がありながら、帰県を果たせずに県外に居住している被災者が存在する。2012年1月15日付の神戸新聞によれば、兵庫県の連絡制度「ひょうごカムバックコール&メール事業」に登録している県外被災者は78人、居住地域は26都道府県にも及ぶ。同事業が始まった2000年から2012年までの期間に、登録を終了した県外居住被災者数は893人である。そのうち県外での永住を決意、あるいは死亡などの理由により、戻ることを諦めた（戻れなかった）人は633人に上るといふ。実に7割の人が戻ってきていないという計算になる。現在でも戻りたいと希望する人を含め、県外被災者はどういう事情で戻ってこることができなかった、あるいはできないのだろうか。

震災から14年目の2009年、県外被災者の実態を把握するために、兵庫県の「ひょうごカムバックコール&メール」に登録した世帯と、2005年3

月まで「ひょうご便り」（最終号）の郵送を希望していた世帯を対象に調査を実施した。ここでは、まず、県外被災者が問題となった背景について概観し、調査で明らかになった県外被災者の実態について述べ、今後求められる広域避難者への支援について検討する。なお、調査の結果は、関西学院大学災害復興制度研究所・日本災害復興学会の公開研究会での報告「阪神・淡路大震災の県外被災者の今－震災から15年－」（於：関西学院大学、2010年1月11日）、日本災害復興学会『災害復興研究』第2号（2010年3月）の同名の報告論文、ならびに報告書『県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査』（2010年3月）をもとに、修正・加筆を行ったものである。

I 県外被災者の実態把握

阪神・淡路大震災の県外居住被災者の数は、推定で54,700人（19,000世帯）とされる。この数字は、1995年に兵庫県から他府県へ転出した人が175,424人に上り、そこから1990～1994年までの5年間に転出した人の平均120,746人を差し引いたものである。ただし、被災地を離れて県外に居住している人でも住民票だけは被災地に残している場合もあり、実数とかけはなれている可能性があるとの指摘もされている。

また、水道契約者数から62,000人とも、国勢調査や関西電力の契約戸数などから約5万世帯12万人とも言われている。山中（2011）によれば、内閣府が首都直下地震の検討会で配布した非公式資料には、阪神・淡路大震災の県外被災者は12万5千人の数字になっているという。兵庫県でもその実態は把握できなかった。なぜ、被災者

*川崎医療福祉大学医療福祉学部准教授、
関西学院大学災害復興制度研究所研究員

の数が把握できなかったのだろうか。その原因はいくつかある。

第一に、被災自治体には対応しなければならない問題が山積しており、市外・県外に出た人を把握する余裕がなかった。第二に、避難先が実家、親戚宅、友人・知人宅、各都道府県公営住宅、公社住宅、民間賃貸住宅、企業の社宅、住宅・都市整備公団（現住宅都市再生機構）の公団住宅、雇用促進事業団の雇用促進住宅など多様であったこともあげられる。各都道府県の公営住宅に一時入居した県外被災者だけは、受け入れ先の自治体が把握していたが、一時入居の期限が過ぎ、退去した人についてはその後の把握ができなかった。第三に、県外被災者は余裕のある人で支援の必要がない、という行政側の誤った認識もあった。例えば、西宮市は1995年に実施した転出者調査の結果から、県外被災者は仮設住宅居住者に比べて所得が300万円未満の低所得者層の割合が低いことから「一番困っている人は仮設に入居している人であり、県外の人でも大変だと思うが、行政はそこに焦点をあてた施策をやらない」との見解を示している（神戸新聞1996年9月16日～10月1日「県外被災者を追う」）。

このように自治体の対応が遅れるなか、県外居住被災者の実態を把握するのに先駆的な役割を果たしたのは、民間の団体である。震災が発生してから半年後の1995年7月、大阪のNPO法人「街づくり支援協会」が市外・県外避難者支援ネットワーク「りんりん」を立ち上げ、市外・県外居住の被災者にネットワークへの加入を呼びかけた。設立当時の資料を見ると、阪神・淡路大震災の直後から建築士を派遣し、無料法律相談や街づくりフォーラムを開催するなどの支援を行っていたようである。柴田（2010）によると、1996年6月、県外被災者からの電話相談をきっかけとして、県外被災者のおかれている状況が明らかになるにつれて、支援の必要性が認識されたようである。同団体の行った活動は、主として、①情報提供（避難者名簿の作成、支援情報を記載した会報の発行）、②電話相談と各種支援（申請手続きのサポート、民間賃貸住宅の斡旋、仕事探しの手伝い）、③被災者同士の交流支援と支援団体のネットワークづくり、④行政への提言活動、であっ

た。

兵庫県が県外居住被災者の本格的な支援に取り組むのは、1996年12月の「ふるさとひょうごカムバックプラン」事業からで、震災後およそ2年が経過しようとしていた。同事業では、県外居住被災者のための情報誌「ひょうご便り」を希望者に送付した。送付希望者のピークは1996年12月の第1号発行時の10,049世帯である。県外被災者の推計が19,000世帯であることからすれば、およそ半分である。

兵庫県は、1998年9月からは県内に戻りたい人たちを対象に登録制度を始め、さらに2年後の2000年には「ひょうごカムバックコール&メール事業」を始め、電話相談の専従職員を配置した。なお、「ひょうごカムバックコール&メール事業」は2010年3月に終了の予定だったが、4月以降も継続が決定し、2012年度現在でも継続中である。

Ⅱ 県外居住被災者調査について

2009年の県外居住被災者調査の対象者は、2000年7月以降兵庫県の「ひょうごカムバックコール&メール」に登録した世帯と、2005年3月まで「ひょうご便り」（最終号）の郵送を希望していた世帯の合計1,701世帯のうち、兵庫県から文書で調査への協力の意向を尋ね、調査に協力するとの返事を得た345世帯である。これらの世帯に郵送で調査票を送付し、283世帯から回答を得た（回収率82%）。有効回答は267票である。回答を得た調査票の中で、実際には阪神・淡路大震災の被災者ではない人が含まれていたからである。「ひょうご便り」送付希望者の中に、たまたま被災地に災害救援で行ったことがある人、県外在住だが、被災地に所有していた家だけが被災した人、被災した親やきょうだいの受け入れ先となった人などがいた。これらの人は今回の調査の対象外とした（ただし、被災地に所有していた家が被災した人も厳密には県外被災者といえるかもしれない）。調査実施期間は2009年9月9日から9月30日である。郵送調査に加えて、聞き取り調査の同意を得た人のうち12人に対して朝日新聞社との共同で2009年11月下旬から12月中旬にかけて

聞き取り調査を実施した。

1. 県外居住被災者の属性

1.1 現在の居住地

調査で現在の居住地は兵庫県内か、県外かを尋ねたところ、県内に居住しているのはわずか1人(0.4%)で、県外にいる人が265人(99.6%)と圧倒的 majority を占めている。

県外居住被災者が居住している地域は、図1に示すように北は北海道から南は鹿児島県までの36都道府県に及び、ほぼ全国的に広がっている(図1)。

居住している都道府県別にみた場合、①大阪府



図1 県外居住被災者の居住地

(28.6%)、②東京都(7.5%)、③京都府(5.3%)、④奈良県(4.9%)、⑤愛知県(4.1%)の順となる。近畿地方が47%と約半数を占め、関東地方16.9%、中国地方7.9%、中部地方7.4%、九州地方6.4%となる。

1.2 年齢・性別

回答者の2009年9月現在の平均年齢は68.4歳で、60歳以上の高齢者が全体の73%を占める(65歳以上でも全体の62.2%である)。最も多い年代が、70~79歳代で全体の29.2%、次に多いのが、80歳以上で全体の23.2%となっている(図2)。県外居住被災者の属性として、先行研究・調査などでも高齢者が多いと指摘されていたが、今回の調査もそれを裏付ける結果となっている。ただし、震災が発生したのは14年前のため、当時の平均年齢は53.4歳で、年齢構成は図2にあるように、60~69歳代が最も多く、50~59歳代がそれに続く。

回答者の性別は男性が153人(57.3%)、女性が114人(42.7%)と男性が女性を上回っている。なお、現在の年齢を男女別にみると、平均年齢は男性が67歳、女性が70.3歳と、男性より女性が上回っている。年代別でも男性は、70~79歳代が最も多く、次に60~69歳代が多いが、女性は80歳以上が最も多く、次に70~79歳代が多い。

1.3 世帯構成

現在の世帯人員は、平均で2.03人、世帯構成

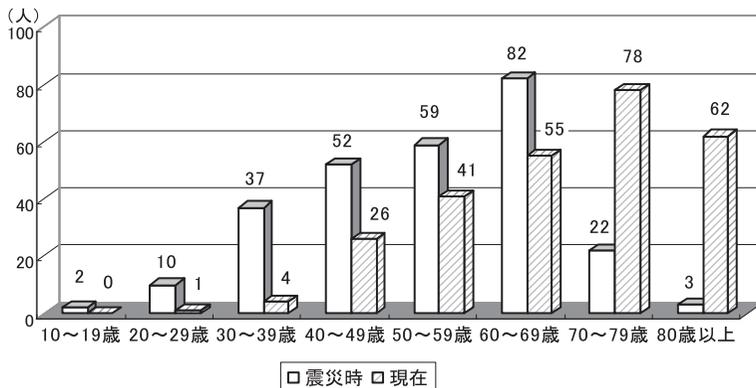


図2 年齢構成

表1 世帯構成の変化

		現 在					
世帯構成		単身	配偶者のみ	配偶者と未婚の子	その他	合計	
震 災 前	単身	46	4	1	14	65 (24.5%)	
	配偶者のみ	19	44	1	16	80 (30.2%)	
	配偶者と未婚の子	6	19	26	11	62 (23.4%)	
	その他	21	17	6	14	58 (21.9%)	
	合計	92 (34.7%)	84 (31.7%)	34 (12.8%)	55 (20.8%)	265 (100.0%)	

注)「その他」の世帯には、未婚の子と同居、親やきょうだいと同居、などが含まれる。

は表1に示すように単身世帯が最も多く(34.7%)、次に配偶者のみの世帯(31.7%)、その他の世帯(20.8%)、配偶者と未婚の子の世帯(12.8%)の順になっている。なお、震災前の世帯人員は平均で2.35人、世帯構成は多い方から配偶者のみの世帯(30.2%)、単身世帯(24.5%)、配偶者と未婚の子の世帯(23.4%)の順であった。震災前に比べて、現在では単身世帯が24.5%から34.7%と大幅に増加した。特に単身世帯に占める女性の割合が67.3%と高い。

子どものいる世帯の就学状況は、在学中の子どものはいない(60.3%)が最も多く、次に高校(9.5%)、4年制大学と中学校、小学校(7.9%)の順となっている。

1.4 震災時の居住地域

震災当時の居住地としては、西宮市(22.8%)が最も多く、神戸市東灘区(18.7%)、神戸市灘区(10.7%)、神戸市兵庫区(9.0%)と続く。いずれの地域も地震の被害が大きかった市・区である。ただし、神戸市のすべての区をあわせてみると、58.8%とおよそ全体の6割となる。

1.5 居住形態

震災前の平均居住年数は19.2年で、最短が1ヶ月、最長が70年である。居住形態をみると、民間借家が57.3%と半数を占め、次いで持家が33.7%と多い(表2)。震災前に負担していた家賃は、5~10万円未満の層が36.7%と一番多くな

表2 居住形態の変化

		現 在					
居住形態		持家	公的借家	民間借家	その他	合計	
震 災 前	持家	44	22	13	9	88 (33.6%)	
	公的借家	2	2	1	0	5 (1.9%)	
	民間借家	47	53	38	12	150 (57.3%)	
	その他	10	4	3	2	19 (7.2%)	
	合計	103 (39.3%)	81 (30.9%)	55 (21.0%)	23 (8.8%)	262 (100.0%)	

表3 家賃の変化

家賃	震災前	現在
1万円未満	3 (2.0%)	10 (7.2%)
1~2万円未満	2 (1.3%)	27 (19.4%)
2~3万円未満	18 (12.0%)	16 (11.5%)
3~4万円未満	30 (20.0%)	14 (10.1%)
4~5万円未満	25 (16.7%)	14 (10.1%)
5~10万円未満	55 (36.7%)	42 (30.2%)
10万円以上	14 (9.3%)	14 (10.1%)
わからない	3 (2.0%)	2 (1.4%)
合計	150(100.0%)	139(100.0%)

っている。次に、3~4万円未満が20%、4~5万円未満が16.7%、2~3万円未満が12%となっている(表3)。

家屋の被害状況は、全壊が最も多く196人(73.7%)となっている。次に多いのが半壊の56人(21%)で、全壊・半壊をあわせると全体のおよそ95%となる。

一方、現在の居住形態については、持家が39.3%、公的借家が30.9%、民間借家が21%の順となっている(表2)。震災時に比べると、持家は33.6%から39.3%と増加したが、民間借家が57.3%から21.0%と大きく減少した。その代わりに公的借家が1.9%であったのが、30.9%と大幅に増加している。

負担している家賃に関しては、5~10万円未満の層が最も多く30.2%である。次に多いのが、1~2万円未満の層で19.4%、2~3万円未満の層が11.5%、3~4万円未満の層と4~5万円未満の層がそれぞれ10.1%となっている(表3)。低い家賃の層が増加していることから、公営住宅へ移った人の増加による影響が考えられる。

1.6 職業

震災前の職業は、無職の割合が高く全体の22.6%を占める(表4)。次いで労務職と自営業が同じ16.5%、事務職が11.5%の順となっている。現在の職業でも無職の割合が圧倒的に高く、59.8%と全体のおよそ6割を占めている。次に労務職が8%、自営業が6.1%と続く。震災前に比べると、現在は無職の割合が22.9%から59.9%と大幅に上昇している。無職以外はすべて割合が低下しており、年齢層を考えれば定年にもなう退職の影響が考えられる。

1.7 収入

震災前の世帯収入は、200~300万円未満の層が19.8%と最も高く、300~400万円未満と800万円以上が16.9%、200万円未満が11.6%の順となっている(表5)。厚生労働省「国民生活基礎調査」(1995年)によれば、震災の一年前の1994年の平均所得が664.2万円(中央値は545万円)、最も多いのが、300~400万円未満で11.1%、次いで400~500万円未満の層が10.3%となっている。ここから、今回の調査対象となった県外居住被災者の震災前の世帯収入は全国の平均と比べてやや低いことがわかる。ただし、今回の調査対象者はもともと高齢で、無職の世帯が多いと

いうことから、その影響があるのではないかと考えられる。ちなみに「国民生活基礎調査」(1995年)の1994年の高齢者世帯(男性65歳以上、女性60歳以上のみの世帯、またはこれに18歳未満の未婚の子どもが加わった世帯)の平均所得は332.2万円、100~200万円未満が24.6%と最も多く、200~300万円未満が19.8%、100万円未満が16.8%、300~400万円未満が15.8%の順となっている。高齢者世帯と比べると、震災前の県外居住被災者の収入はやや高い。

現在の世帯収入は、200万円未満の層が28.5%と最も高く、200~300万円未満の層が21.1%、100~200万円未満の層が20.2%、300~400万円未満の層が13.2%の順となっている。震災前に比べて世帯収入が減少していることがわかる(表5)。

厚生労働省「国民生活基礎調査」(2008年)によれば、2007年の平均所得は556.2万円で(中央値は448万円)、最も多いのが300~400万円未満で13.0%、次いで200~300万円未満が12.8%、100~200万円未満が12.6%となっている。現在の世帯収入でも、県外居住被災者の世帯収入は全国の平均と比べてやや低いことがわかる。震災から14年が経過し、県外居住被災者の高齢化も進んでいる。同じく「国民生活基礎調査」(2008

表4 職業の変化

職業	現 在								合 計
	労務職	自営業	事務職	管理職	専門職	無職	その他		
労務職	16	2	1	0	0	18	6	43 (16.5%)	
自営業	1	10	0	1	1	25	5	43 (16.5%)	
事務職	1	0	11	1	1	13	3	30 (11.5%)	
管理職	1	1	1	6	0	11	6	26 (9.9%)	
専門職	1	1	1	0	6	9	0	18 (6.9%)	
無 職	0	0	0	0	1	57	1	59 (22.6%)	
その他	1	2	0	0	1	23	15	42 (16.1%)	
合 計	21 (8.0%)	16 (6.1%)	14 (5.4%)	8 (3.1%)	10 (3.8%)	156 (59.8%)	36 (13.8%)	261 (100.0%)	

注) その他は、臨時雇用・パート・アルバイト、家族従業員、学生を含む

表5 収入の変化

		現 在									
世帯収入	収入なし	200万円未満	200～300万円	300～400万円	400～500万円	500～600万円	600～700万円	700～800万円	800万円以上	合 計	
震 災 前	収入なし	4	1	1	0	0	0	0	0	6 (2.5%)	
	200万円未満	6	19	1	1	1	0	0	0	28 (11.6%)	
	200～300万円	1	24	17	1	3	1	0	0	48 (19.8%)	
	300～400万円	1	9	13	9	3	4	1	1	41 (16.9%)	
	400～500万円	1	7	1	5	7	2	1	2	26 (10.7%)	
	500～600万円	0	2	8	3	3	0	2	0	20 (8.3%)	
	600～700万円	0	1	3	6	1	1	2	3	19 (7.9%)	
	700～800万円	1	1	5	2	0	1	0	1	13 (5.4%)	
	800万円以上	0	5	2	5	5	7	7	2	41 (16.9%)	
	合 計	14 (5.8%)	69 (28.5%)	51 (21.1%)	32 (13.2%)	23 (9.5%)	16 (6.6%)	13 (5.4%)	9 (3.7%)	15 (6.2%)	242 (100.0%)

年)で高齢者世帯の状況を見ると、2007年の高齢者世帯(65歳以上の者のみの世帯、またはこれに18歳未満の未婚の子どもが加わった世帯)の平均所得は306.3万円である。所得金額別にみると、100～200万円未満が23.9%と最も多く、200～300万円未満の層が21.7%、300～400万円未満の層が17.8%、100万円未満の層が15.3%の順となっている。県外居住被災者の現在の世帯収入は、高齢者世帯の状況に近いことがわかる。

これまで県外居住被災者の属性についてみてきたが、要約しておこう。高齢者が多く、全体の73%を60歳以上の高齢者が占める。現在の世帯構成は、単身世帯が最も多く、次に夫婦のみの世帯が多い。住まいは持家が一番多く、次に公的借家が多い。震災前は民間借家が多かったが、震災後、民間借家の割合は著しく減少した。また、現在の職業は無職が最も多く、全体の6割を占めている。これは震災後、定年を迎えた人が多いためである。現在の世帯収入は200万円未満の層が28.5%と最も高く、200～300万円未満の層が21.1%と300万円未満の層が全体の約半数を占める。

2. 県外居住被災者の生活と意識の変化

2.1 生活の諸側面の満足度

今回の調査では、生活の様々な側面から震災以前と現在の満足度の比較を行った。具体的な質問項目は、仕事の内容、勤め先、収入、学歴、健康、余暇の過ごし方、住宅、地域環境、教育環境、自然環境、市内の公共施設、文化活動、スポーツ、買い物の便利さ、医療施設の便利さ、交通の便利さ、生活全般、の17項目である。これらの各項目に対して、不満、やや不満、どちらともいえない、やや満足、満足の5つの選択肢から回答してもらった。不満とやや不満の選択肢をあわせて「不満」とし、同様に満足とやや満足の選択肢をあわせて「満足」としてみた場合、震災前の満足度は図3のような結果となった。震災以前の生活は、すべての項目で「満足」が非常に高いことが特徴的である。最も「満足」が高かったのは、「交通の便利さ」で83.5%の人が「満足」と回答している。次に「買い物の便利さ」が80.2%、「生活全般」が73.5%、「地域環境」72.2%、「仕事の内容」71.2%、「健康」70.9%、「医療施設

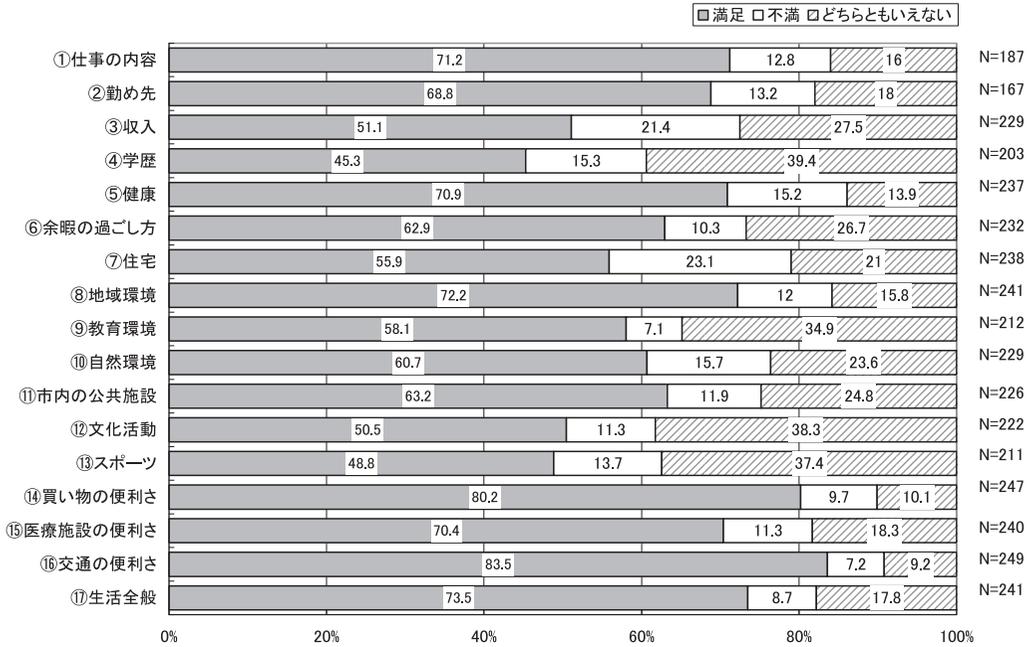


図3 生活の諸側面の満足度（震災前）

注) ①仕事の内容、②勤め先の項目に関しては、年金生活など無職の状況を考慮して「あてはまらない」という選択肢を設定した。欠損値に加え、「あてはまらない」の回答を分析から除いてある。

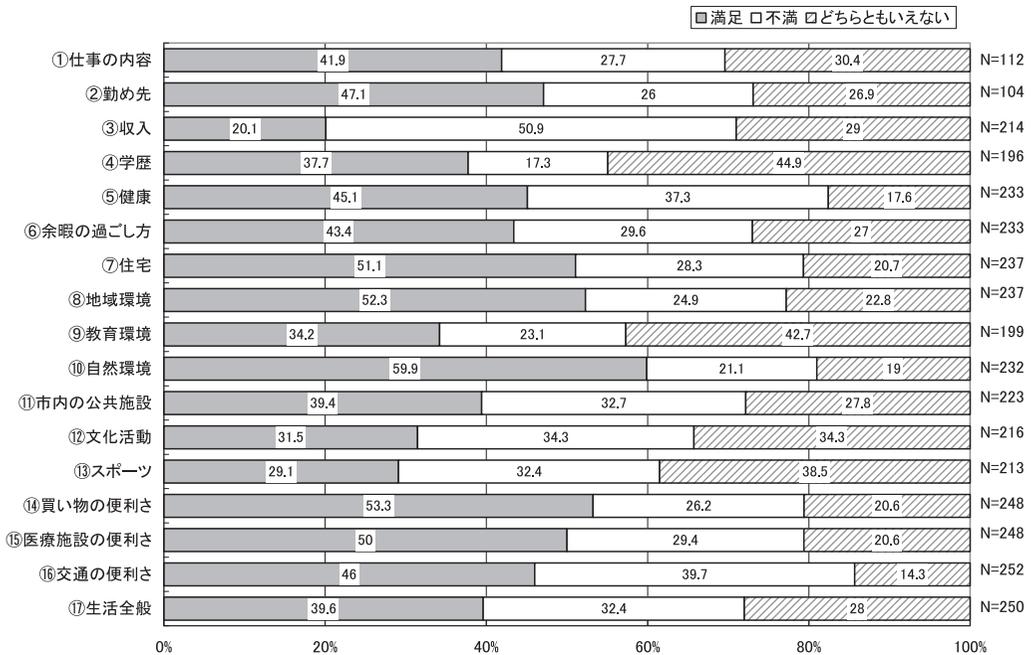


図4 生活の諸側面の満足度（現在）

注) ①仕事の内容、②勤め先の項目に関しては、年金生活など無職の状況を考慮して「あてはまらない」という選択肢を設定した。欠損値に加え、「あてはまらない」の回答を分析から除いてある。

の「便利さ」70.4%、「勤め先」68.8%、「市内の公共施設」63.2%、「余暇の過ごし方」62.9%、の順に高い。また、すべての項目で「満足」が「不満」を圧倒的に上回っている。

これに対し、現在の17項目の満足度は図4のとおりである。震災以前に比べて「不満」が高いのが特徴的である。最も「不満」が高かったのは「収入」でその割合は50.9%、「満足」の20.1%をはるかに上回る。「収入」以外にも「不満」が「満足」を上回っている項目は、「文化活動の場」（不満34.3%、満足31.5%）、「スポーツ活動の場」（不満32.4%、満足29.1%）である。その他の項目も「不満」が震災前より高くなっている。「交通の便利さ」は震災前の「不満」が7.2%だったのに対し、現在は39.7%と急増している。「生活全般」についても同様である。「生活全般」は震災前の「満足」が73.5%と非常に高く、「不満」が8.7%であったのに対し、現在は「満足」が39.6%と激減し、「不満」が32.4%と増大している。その他にも「健康」が15.2%から37.3%、「市内の公共施設」は11.9%から32.7%、「余暇の過ごし方」は10.3%から29.6%、「医療施設の便利さ」は11.3%から29.4%、「買い物の便利さ」は9.7%から26.2%、「教育環境」は7.1%から23.1%、「地域環境」は12%から24.9%と増加している。なお、震災前と現在とで比較した場合に、学歴、住宅、自然環境の3項目以外はすべて統計的に有意であることが確認された（p

<0.05）。

2.2 暮らし向き

暮らし向きについては、かなり下、少し下、中くらい、少し上、かなり上、の5つの選択肢から回答してもらった。震災前の暮らし向きについては、「中くらい」と回答している人が55.7%と半数以上を占める。「少し下」が18.3%、「少し上」が16.4%、「かなり下」が6.5%、「かなり上」が3.1%の順になっている（表6）。「かなり下」と「少し下」と回答した人を合計すると、24.8%となり、「少し上」と「かなり上」と回答した人の合計19.5%を上回っている。

現在は、「中くらい」と回答した人は42.4%である。これは震災前の55.7%に比べて減少している。また、「かなり下」「少し下」と回答した人を合計すると全体の47.7%にも上る。震災前に「かなり下」「少し下」と回答した人の一部に暮らし向きが上昇したと感じている人がいるが、全体的には震災前に比べて暮らし向きが下だと回答している人が圧倒的に多い。「かなり上」「少し上」と回答した人の合計は9.9%と震災前に比べて減少している。

内閣府の「国民生活に関する世論調査」では、生活の程度を時系列的に調査している（図5）。選択肢が「上」「中の上」「中の中」「中の下」「下」と若干異なるものの、ここから県外居住被災者の意識と一般的な意識とを比較することがで

表6 暮らし向きの変化

		現在					
		かなり下	少し下	中くらい	少し上	かなり上	合計
震災前	かなり下	44	22	13	9	0	17 (6.5%)
	少し下	2	2	1	0	0	48 (18.3%)
	中くらい	47	53	38	12	2	146 (55.7%)
	少し上	10	4	3	2	0	43 (16.4%)
	かなり上	1	1	3	1	2	8 (3.1%)
	合計	55 (21.0%)	70 (26.7%)	111 (42.4%)	22 (8.4%)	4 (1.5%)	262 (100.0%)

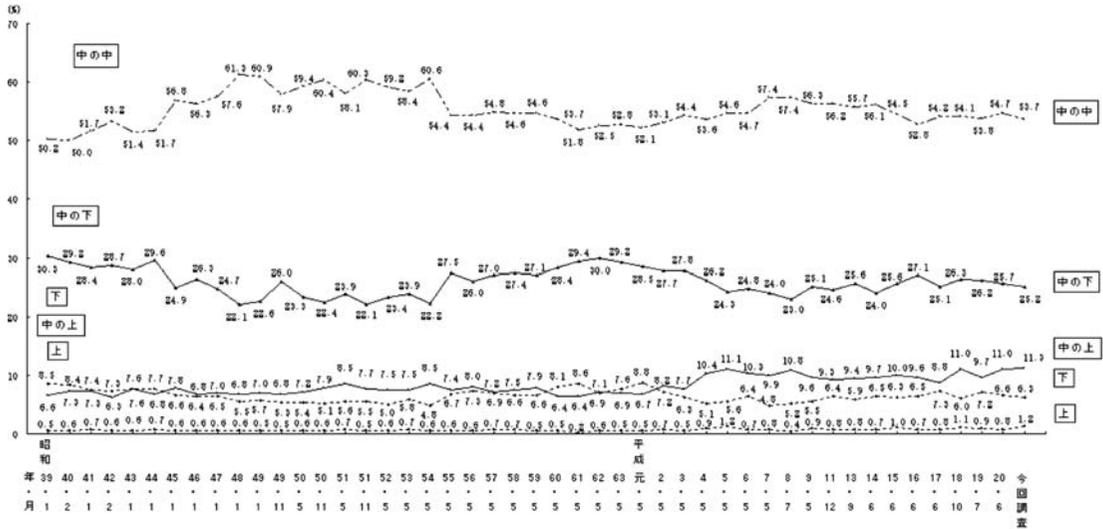


図5 生活の程度（内閣府「国民生活に関する世論調査」2009年より）

きる。震災前の1994（平成6）年の調査では、「中の中」が54.7%、「中の下」が24.8%、「中の上」が10.3%、「下」が6.4%、「上」が0.7%となっている。2009（平成21）年に実施された同調査結果によると、「中の中」が53.7%、「中の下」が25.2%、「中の上」が11.3%、「下」が6.3%、「上」が1.2%となっている。経年でみると若干の変化はあるものの、概ね傾向には変わらない。また、2009（平成21）年の調査結果では「中の下」と「下」を合計しても31.5%にしかならず、県外居住被災者調査の「少し下」と「かなり下」の合計47.9%にも達するという結果は、一般的な意識と比較してかなり低いといえるだろう。

2.3 地域への愛着

震災前の地域への愛着を尋ねたところ、「ある程度感じる」と回答した人が46.6%と約半数を占め、「強く感じる」と回答した35.2%とあわせると、8割の人が震災前の地域に愛着を感じていることがわかった（表7）。現在の地域への愛着については、「ある程度感じる」と回答した人が最も多く42.8%となっているが、「強く感じる」の8.7%と合計しても51.5%となり、震災前と比べてかなり減少している。その一方で「あまり感じない」が35.2%、「まったく感じない」が13.3

表7 地域への愛着の変化

	現在				合計	
	まったく感じない	あまり感じない	ある程度感じる	強く感じる		
震災前	まったく感じない	5	2	2	0	9 (3.4%)
	あまり感じない	1	11	23	4	39 (14.8%)
	ある程度感じる	10	42	62	9	123 (46.6%)
	強く感じる	19	38	26	10	93 (35.2%)
	合計	35 (13.3%)	93 (35.2%)	113 (42.8%)	23 (8.7%)	264 (100.0%)

%で、これらを合計すると48.5%となる。震災前と比べると地域に愛着を感じていない人の割合は18.2%から48.5%とかなり増加していることがわかる。現在の地域への愛着に関しては、愛着を感じている人が51.5%、愛着を感じていない人が48.5%と意見が二分するところである。これを年齢との関係でみた場合、65歳未満と65歳以上とを比較すると、65歳未満の方が現在の地域への愛着を感じない人の割合が高い傾向にある。

2.4 近所のつきあい

震災前の近所のつきあいについて尋ねたところ、「何か困ったときには助け合う親しい人がい

表8 近所のつきあいの変化

		現在					
震災前	つきあいの程度	ほとんどつきあいが ない	あいさつを 交わす	立ち話をする	互いに訪問 しあう人がいる	困ったときに 助け合う 親しい人がいる	合計
	ほとんど つきあいが ない	9	10	2	4	5	30 (11.2%)
	あいさつを 交わす	12	15	11	2	6	46 (17.2%)
	立ち話をする	5	7	10	2	5	29 (11.0%)
	互いに訪問 しあう人が いる	8	11	8	8	4	39 (14.7%)
	困ったときに 助け合う親しい 人がいる	24	28	19	12	39	122 (45.9%)
	合計	58 (21.8%)	71 (26.7%)	50 (18.8%)	28 (10.5%)	59 (22.2%)	266 (100.0%)

る」と回答した人が最も多く45.9%だった。次に「あいさつを交わす」が17.2%、「互いに訪問しあう人がいる」が14.7%、「ほとんどつきあいがいい」が11.2%、「立ち話をする」が11.0%の順となっている（表8）。「困ったときに助け合う親しい人がいる」と「互いに訪問しあう人がいる」両方の合計が全体の60.6%を占めることから、震災前の近所のつきあいは比較的親密であるといえる。

一方で、現在の近所のつきあいを尋ねたところ、「あいさつを交わす」が最も高く26.7%、次に「何か困ったときには助け合う親しい人がいる」が22.2%、「ほとんどつきあいがいい」21.8%、「立ち話をする」18.8%、「互いに訪問しあう人がいる」が10.5%となっている。震災前に比べて「困ったときに助け合う親しい人がいる」の割合が45.9%から22.2%へと激減している。「互いに訪問しあう人がいる」と「困ったときに助け合う親しい人がいる」とを合計しても32.7%である。逆に、「ほとんどつきあいがいい」と「あいさつを交わす」を合計すると48.5%となり、およそ半数の人の近所のつきあいが希薄であるという結果になっている。

2.5 公平感

公平感については、「あまり公平でない」と回答した人が47.9%と最も多く、次いで37.3%の

表9 公平感

	度数 (%)
公平でない	98 (37.3%)
あまり公平でない	126 (47.9%)
だいたい公平だ	38 (14.4%)
公平だ	1 (0.4%)
合計	263 (100.0%)

人が「公平でない」と回答している（表9）。両方を合計すると、85.2%の人が公平でないと感じている。

県外居住被災者の公平感をより深く理解するために、今回、自由回答の記述が参考となった。自由回答の中にしばしば「不公平」という表現が登場し、そこから県外居住被災者が具体的に何を不公平だと感じているのかを理解する手がかりを提供してくれているからだ。いくつか紹介してみよう。ある県外居住被災者は、「他の事故は人災として多額の血税を支払い、山一証券、銀行等々も経営者の私財免責とは全く・・・私たちのみ、涙、金だけで終わりとはあまりにも不平等、不公平極まりない」（No.28、数字は調査票の回収時の整理番号を示す）と述べている。別の県外居住被災者は「兵庫県外に出なければならぬものはそれぞれ理由があって皆より悲しくつらい思いをしていました。家賃のことにしてもつめたくされ不公平だと思いました」（No.96）と語る。さらに、「災害があれば県外に出ざるを得ない人が多

いのは当然であるにもかかわらず、県外の被災者には受けられない支援（住宅再建のための融資、中学、高校の授業料免除等）があったことは特に信じがたい不公平です」（No.109）や、「持ち家者には優遇がないのは不公平」（No.220）などの声がある。「震災時賃貸住宅に住んでいて震災後わりと早く引っ越したため、解体証明は持っていません。避難所に残っていた人の中には条件の良い所（便利で家賃が安い）に入居できたということもあとになって人づてに聞きました。避難所に残っていた方が良かったのかと、色々な面での不公平感はいなめません」（No.255）。「不公平」感は他の人（対象）との比較の中から生じる。No.28の県外居住被災者は、山一証券や銀行等の経営破たんなど人災に公的資金が投じられたのに対し、（阪神・淡路大震災のような自然災害の）被災者には自助努力が要求されたことを「不公平」だと感じている。No.96とNo.109の県外居住被災者は、県内の被災者に比べて自分たちの支援が十分でないと感じている。No.220の自由回答には最後に「賃貸の人が優遇されていた」と書かれている。持ち家の人は、賃貸の人に比べて支援が不足していると感じていたのである。No.225の県外居住被災者は、避難所に残った被災者と比較して県外に転出したことを不満に思っている。

ここでは県外居住被災者の生活と意識に関する結果をみてきたが、被災しなかった一般人に比べて、物心ともに苦しい生活を強いられていることがわかる。もちろん、満足や不満は、気持ちや態度などの主観的な自己評価であり、客観的状況そのものではないかもしれない。だが、こうした主観的な評価は客観的な状況を反映していることには間違いがなく、そうした意味で評価を受け止める必要がある。調査結果からは、すべての生活の側面で「不満」が増大している。これは「暮らし向き」の低下によって要約されるだろう。収入でみれば、ほぼ6割（58.7%）が収入減である。しかも、地域への愛着は感じられず、近所のつきあいも少なくなっている。

これらの数字をそのまま解釈することに問題がないわけではない。不満の増大がみられるとはいえ、統計的な検定を行ったところ「学歴」「住宅」「自然環境」について有意差は見られなかった。

また、震災後15年をはさんで、「前」と「後」で比較する場合には「（加齢などともなう）自然的变化」と「社会経済的な一般的变化」に留意する必要がある。人は確実に加齢を経験するのであり、それに伴って健康不安は募る。これは被災した・被災しなかったこととは別の問題である。さらに、社会経済的变化についてみれば、2007年以降の金融経済恐慌、リーマンショック、デフレ不況等は、人々の生活に大きな打撃を与えており、そうした影響が今回の調査の満足・不満足に反映していないとは言い切れない。また、被災者のなかでも「県外居住者」とそうでない人々の間で、どのような有意差があるかないかはもっと厳密な比較調査を実施してみる必要がある。

こうした制約があるものの、今回の調査結果が示唆している仮説は、県外居住被災者は被災しなかった人々に比べて、さらに「県外」に出なかった人々に比べて、苦しい生活を余儀なくされたということである。

3. 県外への転出について

3.1 県外へ出た理由

県外へ出た理由を尋ねたところ、「早く落ち着きたかった」が18.7%、「家族・知人に勧められた」が16.5%、「ライフラインが使えず、被災地で生活できなかった」が11.9%、「仕事のため」が10.6%、「避難所にいられなかった」が8.2%、「仮設住宅に当たらなかった」が8.0%の順となっている（複数回答）。「早く落ち着きたかった」「ライフラインが使えず、被災地で生活できなかった」「避難所にいられなかった」などの理由から考えると、比較的早い時期に県外へ出た可能性が高いことがわかる（表10）。また、「家族・知人に勧められた」の回答が多かったことから、公的な支援ではなく自助努力で移動した可能性もうかがえる。なお、65歳以上と65歳未満の年齢別に見た場合、65歳以上に多かったのが「家族・知人のすすめ」、「高齢のため」という理由である。65歳未満では、「仕事のため」、「学校のため」という理由が多かった。また、男女別で見た場合にも、「家族・知人のすすめ」「高齢のため」という理由が女性に多く、「仕事のため」が男性

表 10 県外へ出た理由（複数回答）

理由	度数（％）
ライフラインが使えず、被災 地で生活できなかった	64（11.9％）
避難所にいられなかった	44（8.2％）
仮設住宅に当たらなかった	43（8.0％）
早く落ち着きたかった	101（18.7％）
行政に勧められた	8（1.5％）
家族・知人に勧められた	89（16.5％）
高齢のため	30（5.6％）
病気のため	23（4.3％）
子どもの学校のため	15（2.8％）
仕事のため	57（10.6％）
その他	65（12.1％）
合計	539（100.0％）

に多いという結果となった。

3.2 移転先

移転先については、「数年で戻るつもり」が32.2%と最も多く、「一時的な避難」が27.9%、「永住するつもり」が20.2%、「特に何も考えていなかった」が19.8%と続いている（表11）。「永住するつもり」で移転した人を除けば、多くの人はずぐに戻るつもりで移転したことがうかがえる。なお、65歳以上と65歳未満の年齢別で見た場合、65歳以上に「永住するつもり」が26.2%と高く、65歳未満の10.2%と比べると高齢者に「永住するつもり」で移転した人が多いことがわかる。一方で、「特に何も考えていなかった」人のうち、65歳未満が27.5%と65歳以上の15%に比べて高い。高齢世代は、移転する際に今後のことも含めて動いたと考えられ、若い世代はそこまで考える余裕がなかったようである。これには県外へ出た理由のうち「仕事のため」「学校のため」などの理由が若い世代に多いことも関連するだろう。この点については、いつ移転をしたのか、時期を考慮する必要があるが、今回の調査では残念ながら移転した時期を尋ねていないのでこれ以上詳細な分析は難しい。

3.3 県外へ出たことの評価

県外へ出たことをどう評価するかという問いに対し、「どちらかといえば良かったと思う」と回答した人は73人（28.4%）、「良かったと思う」と回答した人は44人（17.1%）で、両方の割合

表 11 移転先の生活

	度数（％）
一次的な避難	72（27.9％）
数年で戻るつもり	83（32.2％）
永住するつもり	52（20.2％）
特に何も考えていなかった	51（19.8％）
合計	258（100.0％）

表 12 帰県の意思とその時期

帰県の意思			
戻ってきたい	戻るつもりはない	合計	
130(51.4%)	123(48.6%)	253(100.0%)	
帰県の時期			
すぐにでも	数年以内	未定	合計
19(14.6%)	15(11.5%)	90(69.2%)	130(100.0%)

を合計すると45.5%となり、およそ半数の人が「良かった」と考えていることになる。だが、「どちらともいえない」と回答した人が99人（38.5%）と多いことから、はっきりとした評価が下しにくい状況があるようだ。

3.4 帰県の意志とその時期

「兵庫県に戻ってくるつもりはありますか」という設問に対し、「戻ってきたい」が51.4%と半数を占めている。だが、その一方で「戻るつもりはない」が48.6%と多く、意見は二分している。移転先について尋ねた設問との関係でいえば、「戻るつもりはない」122人のうち、「永住するつもり」だった人は45人（36.9%）と多く、永住するつもりで転出した人は現在も戻るつもりがないことがわかる。また、65歳未満と65歳以上の年齢別にみた場合、「戻ってきたい」とする人が65歳未満全体のうち66.7%を占めているのに対し、65歳以上では全体の42%である。これに対し「戻るつもりはない」人が65歳以上では全体の58%となり、65歳未満の33.3%を大きく上回る。高齢の世代ほど、「戻るつもりはない」と考えている人が多く、若い世代は「戻ってきたい」と考えている人が多いことがわかる。

さらに「戻ってきたい」という人に対し、「どれぐらいで戻る予定か」を尋ねたところ、「未定」が69.2%と圧倒的に多く、「すぐにでも」が14.6%、「数年以内」が11.5%という結果となった

(表 12)。

「未定」については、自由回答の内容が参考となる。「妻の病気が治ったら」「定年を迎えたら」「夫を見送って自分一人になったら」「(子どもが独立して)夫婦二人になったら」「できれば老後は」「65歳になって、年金の生活ができるとき」、などの記述が散見される。また、戻るのは無理だとわかっていながら、何らかのつながりをもっていたという思いもある。「今でも献血は神戸でしておりますので、自分のなかでは繋がりをもっていたという気持ち」「神戸より絵手紙を毎月はげましのおたより(を受け取っている)」「子ども達は芦屋に居住していますので〔中略〕芦屋に住民票をおいています。これで芦屋へ帰るという私の夢はつながっているとささやかな生甲斐になっています」「いつもひょうご便りが届くこと、時折の電話訪問頂く事、とつても励まされうれしく存じます」などがある。また、筆者は2009年12月に6名の県外居住被災者に聞き取りをする機会を得た。その際に複数の県外居住被災者から聞いたのだが、県や市から送られてくる「住宅募集」ならびに「広報誌」を購読しているが、特に住宅の申し込みをするわけではないという。その理由は「被災地の情報を知りたい」からだった。これも、何らかのつながりをもちたい気持ちのあらわれではないかと考える。

ただし、「戻ってきたい」という意識があっても時期は「未定」である人が多いとはいえ、「すぐにでも」という切実な思いの人がいることも事実である。自由回答には次のような県外居住被災者の悲壮な思いが綴られている。「被災以来、県営、市営ともにかかさず、申し込んできました。最近では上記(募集区分で人数制限や申し込み資格があること、たった2戸しかない県外居住被災者枠のなかにも資格制限がある)の理由で申し込めないときが多々あります。ほんとに帰して下さる気持ちがあるのでしょうか。ただ公営住宅に当たって帰ることを望んでいるものにとって、15年もの間、帰れない(帰さない)理由を聞きたい」(No.155)。「希望する立地・賃料の公営賃貸住宅が当たることを待ち続けています」(No.69)などがある。どのような要因が帰県を妨げているのか、より詳細な分析が必要である。

表 13 県内に戻っていない理由(複数回答)

理由	度数(%)
自宅の再建が困難である	49(10.7%)
復興公営住宅が当たらない	39(8.6%)
民間賃貸住宅が見つからない	11(2.4%)
転居資金が調達困難である	62(13.6%)
仕事の都合があるため	44(9.6%)
仕事が見つからない	26(5.7%)
子どもの学校の都合があるため	8(1.8%)
病院に通院するため	36(7.9%)
現地の居場所で落ち着いているため	127(27.9%)
その他	54(11.8%)
合計	456(100.0%)

3.5 県内に戻っていない理由

戻っていない理由としては、「現在の居場所で落ち着いているため」が27.9%と最も多く、次いで「転居資金が調達困難である」が13.6%、「自宅の再建が困難」10.7%、「仕事の都合があるため」9.6%、「復興公営住宅が当たらない」8.6%、「病院に通院するため」7.9%の順となっている(表13)。震災が起こってから14年が経過しており、現在住んでいる地域に定着していることがうかがえる。だが、その一方で転居資金の調達、自宅の再建が困難、復興住宅が当たらないなどの問題があって、戻れないケースもある。年齢別(65歳未満と65歳以上)でみた場合、65歳以上に多いのが、「自宅の再建が困難」(25.6%)である。逆に65歳未満で多いのが「仕事の都合があるため」(35.7%)、「仕事が見つからない」(21.4%)、「子どもの学校の都合があるため」(8.1%)である。

3.6 今後の住まいの希望

今後の住まいの希望を尋ねたところ、公的借家が最も多く42.3%で、次いで持家が38.0%の順となった。なお、その他が14.1%と多いが、これには、子どもの家族との同居や老人ホームなど福祉施設への入居を希望するものが含まれている。

今後の住まいの希望で公的借家、民間借家と回答した人に負担できる家賃を尋ねたところ、2~3万円未満が最も多く23.9%、次いで1~2万円未満が23.0%、3~4万円未満が15.9%と低家賃を回答する人が多かった。

4. 県外居住被災者支援に対する評価

県外居住被災者を対象とした支援策は大別すると次の6つになる。①家賃を軽減する支援（民間賃貸住宅家賃負担軽減事業）、②生活再建のための貸付制度（生活復興資金貸付制度、政府系中小企業金融機関・環境衛生金融公庫災害復旧資金利子補給、被災者自立支援金）、③情報提供（「ひょうご便り」、県・市広報誌の送付）、④電話等の相談支援（フリーダイヤルによる電話相談）、⑤被災離職者の雇用促進（被災者雇用奨励金の支給、離職者生活安定資金貸付）、⑥県外居住被災者の交流活動等の支援（震災復興ボランティア活動助成、元気アップ自立活動助成、フェニックス活動助成）、である。それぞれの支援に対する評価を、評価しない、あまり評価しない、どちらともいえない、やや評価する、評価する、の5つの選択肢から回答してもらった。以下はその結果である。

① 家賃を軽減する支援

家賃を軽減する支援については、「評価しない」が19%、「評価する」が19%と最も高く、「どちらともいえない」が15.7%、「やや評価する」が13.9%、「あまり評価しない」が8.3%の順となっている。「評価しない」と「あまり評価しない」を合計すると27.3%となり、「評価する」と「やや評価する」を合計すると32.9%と「評価する」がかろうじて「評価しない」を上回る。「わからない」と回答した人が24.1%と高いので、支援を知らなかった場合も考えられる。また、実際に支援を受けた人と受けなかった人でも評価に影響があると考えられるが、今回の調査ではそのような設問をもうけていないため、これ以上の分析は困難である。

② 生活再建のための貸付制度

生活再建のための貸付制度については、「評価しない」が20.8%、「どちらともいえない」が18.3%、「やや評価する」が11.4%、「評価する」が9.4%、「あまり評価しない」が8.9%の順となっている。「評価しない」と「あまり評価しない」を合計すると29.7%となり、「評価する」と「やや評価する」を合計すると20.8%と、評価しない方が上回る。生活再建のための貸付制度の中には一部「県外」が対象外とされたので、支援を受

けられなかったケースも考えられる。なお、「わからない」と回答した人も31.2%と多く、支援についてよく知らないということも考えられる。

③ ひょうご便りなどの情報提供

ひょうご便りなどの情報提供については、「評価する」が最も高く33.6%、「やや評価する」が25.9%、「どちらともいえない」が15.5%、「評価しない」と「あまり評価しない」が共に6.9%となっている。「評価する」と「やや評価する」を合計すると59.5%となり、「評価しない」、「あまり評価しない」の合計13.8%を圧倒的に上回る。情報提供による支援は非常に評価が高いといえる。

④ 電話訪問などの相談支援

電話訪問などの相談支援に対しては「どちらともいえない」が21.6%、「評価しない」が15.9%、「評価する」が13.0%、「やや評価する」が12.5%、「あまり評価しない」が6.7%となっている。「評価する」と「やや評価する」を合計すると25.5%となり、「評価しない」、「あまり評価しない」の合計22.6%をかろうじて上回る。なお、「わからない」と回答した人が30.3%と高く、支援についてよく知らないという可能性が想定される。だが、自由回答記述で、電話の支援に感謝しているという回答もあり、実際に支援を受けた人と受けてない人との間の受け止め方の違いもあると考えられる。

⑤ 被災離職者の雇用促進

被災離職者の雇用促進に関しては、「どちらともいえない」が22.7%と高く、「評価しない」が18.2%、「評価する」が7.4%、「あまり評価しない」が6.9%、「やや評価する」が4.4%となっている。また、「わからない」と回答した人が40.4%と圧倒的に多く、支援についてよく知らないことが考えられる。

⑥ 県外居住被災者の交流活動等の支援

「どちらともいえない」が23.9%と高く、「評価しない」が18.8%、「やや評価する」が9.2%、「評価する」が8.3%、「あまり評価しない」が7.3%となっている。これについても「わからない」と回答した人が32.6%と圧倒的に多く、支援についてよく知らないことが考えられる。

以上、支援に対する評価について検討したが、

表 14 主な支援策とその評価

主な支援策	評価する (%)	評価しない (%)	わからない (%)
①家賃を軽減する支援	32.9	27.3	24.1
②生活再建のための貸付制度	20.8	29.7	31.2
③ひょうご便りなどの情報提供	59.5	13.8	11.2
④電話訪問などの相談支援	25.5	22.6	30.3
⑤被災離職者の雇用促進	11.8	25.1	40.4
⑥県外居住被災者の交流活動等の支援	17.5	26.1	32.6

「評価する」「やや評価する」の合計と「評価しない」と「あまり評価しない」を合計すると表 14 のようになる。支援の評価には二つのタイプがある。ひとつは、「評価する」が「評価しない」を上回ったケースで、①家賃を軽減する支援、③ひょうご便りなどの情報提供、④電話訪問などの相談支援、があげられる。もうひとつが「評価する」が「評価しない」を下回ったケースである。これには②生活再建のための貸付制度、⑤被災離職者の雇用促進、⑥県外被災者の交流活動等の支援、がある。これらは、支援施策の何が浸透し、何が浸透しなかったかを示唆していると考ええる。

すでに、阪神・淡路大震災から 15 年が経とうとしている。その間の行政の対応については実に多くの不満や批判の声が聞かれる反面、対応への感謝や評価をする声もある。例えば、自由回答には「・・・精神的、物質面でご支援をいただきましたこと、兵庫県、神戸市の諸関係の皆さまにはまずはお礼をもうしあげます」(No.230)といった声や、「震災後の行政の親切な扱いにはとても感謝しています。(中略)その後他県へ引っ越してからは家賃の軽減援助を何年も受けることができて、とても助かりました」(No.75)、「兵庫県、神戸市から帰神のための情報を長年いただいており(中略)、郷土愛やモチベーションを維持できたのは行政による情報の提供によるところが大きかったと感謝しております」(No.197)などがある。しかし、そもそも少なからぬ県外居住被災者が今尚存在しているのか。「帰県の意志」については 51.4% が「戻ってきたい」と回答している。「戻ってきたい」には、さまざまな意味があり、具体的な目の前にある実現可能なこととしての「きたい」もあれば、やや抽象的で、もしそのようなことが実現したらという「夢」としての「きたい」も含まれている。しかし、いずれにせよ、

半数以上の人々が今なお「戻ってきたい」と思いつつ県外で暮らしているという事実の重みを受け止めなくてはならない。

今回の調査では、県外居住被災者がいつ県外へ転出したのかについては尋ねていない。人によってその経路は複雑で、どの時点で県外に出たと判断するか難しいケースもあると想定されたからだ。実際に震災後から今の住居に至るまでに 7 回引越しをしたというケースもある (No.57 の自由回答記述より)。だが、どの時点で県外に出たのか、そして数年で戻るつもりがなぜ実現しなかったのかは、県外居住被災者の支援という点では大きな意味をもっている。高坂健次が西宮市企画局企画調整部の協力のもとに 1995 年 7 月に行った『西宮市からの転出者調査』結果によれば、7 月の時点で市外に出て行った人々の転出時期は 1995 年 1 月が 22.8%、2 月が 29.2%、3 月が 32.0%、4 月が 14.1% であった。4 月の時点で 98% と、ほぼ全員といってもよい人が転出している。また、1999 年に神戸大学塩崎研究室と NPO 街づくり支援協会との共同で行われた「市外・県外避難者の住まいと生活に関する調査」報告によれば、避難時期は 1995 年 1 月で 37%、4 月までに 7 割が転出したとされる。こうした事実を勘案すれば、今回の調査対象となった県外居住被災者の多くもおそらくは震災直後の 3 ヶ月の間、せいぜい遅くとも半年以内に県外に出たのではないかと推察される。今回の調査において移転当初の意識について尋ねているが、「一時的な避難」(27.9%)、「数年で戻る」(32.2%)、「特に何も考えていなかった」(19.8%) をあわせると 8 割に及んでいる。「永住するつもり」だった人は 2 割(20.2%) に過ぎなかった。被災当初は、先のことを決められない状況があったと考えられる。それは、「ライフラインが使えなかった」や「早く

落ち着きなかった」、「親戚・知人の勧め」など県外に出た理由からも推察可能である。被災してすぐに避難したのが県外でそこに今でも住んでいるといった状況があるのではないか。災害は突然やってくるものである。それまで描いていた将来の人生設計が震災によって崩れてしまった可能性もある。早い段階で避難した人ほど考える余裕がなかった可能性が高い。さらに、県外居住被災者が支援を必要としていた時期は、果たしていつぐらいの時期だったのか。県外居住被災者への支援を兵庫県が取り組み始めたのは、1996年末の「ふるさとひょうごカムバックプラン」においてである。すでに震災が発生してから1年11ヶ月が経過していた。矢守は、兵庫県が行った復興10年総括検証・提言事業の報告「復興推進－施策推進上の共通課題への対応」の中で、各種の支援施策が時間の経過とともに段階的に拡充された経緯を検証し、支援施策が「先の読めない震災直後には薄く、その後、予算措置や体制の立て直しに伴って手厚く」なったと指摘している。段階的に支援施策が拡充されていったため、県外居住被災者は、支援が必要な時期に適切な支援を受けられなかった可能性もある。高坂（2010）は「その時期を過ぎると、あとは現地での生活に好むと好まざるとにかかわらず根が生えるものだ」と指摘する。半数が「戻ってきたい」と言いつつも県外で「定着している」という実態はこうした事情を反映していると推察できる。最初から支援施策が揃っていれば、事態は大きく異なっていたのではないだろうか。

また、県外居住被災者への支援評価を尋ねた設問の回答として、「わからない」と答えた人も多い。①家賃を軽減する支援では24.1%、②生活再建のための貸付制度では31.2%、③ひょうご便りなどの情報提供では11.2%、④電話訪問などの相談支援は30.3%、⑤被災離職者の雇用促進は40.4%、⑥県外居住被災者の交流活動等の支援は32.6%が「わからない」と回答している。また、自由回答にも、「県外居住被災者の交流活動とありますが、そのようなことがあったとは知りませんでした」（No.177）、「災害援助金（全額100万円）も県外へ出た人は知らない人が多かった」（No.220）という声や、「生活再建のための貸付制

度について知らなかったことが多く、あとで口惜しい思いをしました」（No.261）という声もある。情報がどれだけ行き届いたのかということもさらなる検討が必要である。

5. 県外居住被災者調査からみえてきたこと

今回の調査の目的は直接的には兵庫県から県外に避難し、県外で住み続けている人々の実態を知ることにあつた。しかし、同時にこれからも起こりうる災害について、15年経ってあらためて今後にかす教訓を導きだし、かつ積極的な建設的提言を行うことも目的の一つである。ただし、断っておくが、以下の提言は必ずしも「質問票調査」から直接得られたものではない。むしろ、自由回答の記述や聞き取り調査によって得られた知見である。

5.1 県外と県内の区別の解消

高坂（1998）はかつて「準市民」という言葉と概念を使って、災害のために本人の意思に反して「市外」（や「県外」）に出ざるを得なかった人々は、住民票を移す・移さないにかかわらず元々居た場所で受ける権利のあった市民、県民等としての権利を享受できるべきだという議論を展開したことがある。県外居住被災者への支援は、前述の矢守が指摘したように段階的に拡充されていった。最終的には被災者への支援施策のうち、県外居住被災者が対象外とされたのは、持家再建支援事業（被災者向けの住宅資金融資を利用した一定の要件を満たす人に対する利子補給などの支援）、事業再開等支援事業（被災小規模事業者への事業再開、勤務していた企業が被災し離職した人の新規開業を支援するための経営指導、貸付等）、政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給の一部（県内で被災し、県外で事業を行う場合と県外で被災し県内で事業を行う場合）などである。しかし、県外居住被災者の中にこれを不満とする人も少なくない。自由回答記述からいくつか県外居住被災者の声をひろってみよう。例えば、政府系中小企業金融機関の災害復旧資金利子補給を受けられなかったケースがある。県外で自営業を再開しようとした人（No.88）は「県外で再出発する

ときでも借金の利息は国、県が補充してくれるとの説明を受け、生活費とともに1,000万円以上借金し、5ヶ月後兵庫県から県外は対象になりませんという連絡があり、支払ができず何度もお願いしたのですが助けてくれませんでした」という。さらに、「震災が憎い。もっと考えて行動したら良かったと今でも残念で仕方がない」と悔やんでいる。

また、住宅の再建支援を県外で適用してほしいという意見も多い。例えば、「住宅支援（借入金の金利支援）が受けられなかったので県外でも対応してほしいです」（No.100）、「自宅再建の時、兵庫県以外で再建時、県外の為利子補てん等もろもろの利点も補助の一つもなかった」（No.218）などがある。実際に県外で住宅を購入した人は次のように語っている。「現在の土地、建物を平成8年に購入したが、多額（約2,000万円）のローンを抱えた。平成11年に定年退職したが、退職金と毎月のローン返済（約8万円）でしのいでいる。年金生活で大変余裕のない毎日である。神戸の自宅が壊れてなければこんな苦労しなくてもよかったのと思う日もある。県外に移った人びとも住宅ローン、改築ローンを低利で融資するような制度があったのかどうかよくわからない」（No.67）。県外居住被災者は、同じ被災者であるのに県外だという理由で支援が受けられないのは不公平だと感じている。震災後、被災地を離れて新しい土地で慣れない生活を始めた県外居住被災者にとって震災のダメージは大きい。それにもかかわらず県外だという理由で支援が受けられないのは、納得がいかなかったのではないだろうか。ある県外居住被災者は、かつて住んでいた街を電車で通過するときに涙が出るという。「現状がものすごく不満というわけではないが、ずっと同じ土地で暮らしている人もいるのにどうして県外へ出てしまったのかと、そういう時は後悔する」（No.156）という。「県外に出たばかりに・・・」という被災者の思いはこれ以上繰り返したくない問題である。県外と県内の区別なく対応や支援を行っていくためには、被災した市町村や都道府県を超えた広域行政が必要となってくるだろう。

5.2 広域行政の必要性

広域行政の必要性について論じるにあたって、まずは、自由回答の中からいくつか県外居住被災者の声を抜き出してみよう。「震災から年数がたちすぎてしまい、兵庫県でこれから戻って暮らしが成り立つのかとても判断が難しいです。（中略）例えば、東京のハローワークでも兵庫県の求人を見ることができるのかなどを知りたいです」（No.121）というかなり現実的な問いかけがある。また、「県外であれ、県内であれ、被災した国民であることに違いはないのですから、日本中の市町村に被災者のために相談窓口を設ける等の措置くらいは当然するべきでしょう」（No.109）、「被災地の自治体では県外へ転居した住民の情報を転居先の自治体へ提供し、アフターケアを依頼していただきたい」（No.90）など転居した被災者がどこでも支援を受けられる体制を求める意見がある。さらに、住宅、就職といったように個々別々に対応するのではなく、一度に支援が受けられるようにしてほしいという意見も寄せられている。「震災後の兵庫県、神戸市からの情報提供は住宅関連のものばかりで雇用関連の情報は皆無でした。これもタテ割行政の弊害でしょうか」（No.85）と書いた県外居住被災者には、直接、聞き取り調査で話を聞く機会を得た。話を聞いてわかったことは、住宅のことについて電話で兵庫県の職員と話した折に「神戸には求人があるのでしょかね」（仕事の情報が欲しい）と言ったところ、「それはここでは対応できないのでハローワークに行ってみよう」と言われ対応してもらえなかったという。その時、電話一本ですぐに対応してもらえたらと思ったようだ。

現在、失業者等を対象に「ワンストップサービス」が一部では実施されているが、これと似たような支援が被災者にも必要なのではないかと考える。例えば、被災者がどの県に居住しようとも、最寄りの行政部門に出かければ元の県に関する情報が得られ、そこで展開されている施策の内容を知ることができ、「申し込み」さえもそこで（県外の窓口で）可能になるような仕組みづくりを工夫するということが求められているのではないか。将来的にはどこで大規模な災害が起こるかわからない。起こったときには、どこで起ころう

とも、全国の行政窓口が被災地対応の窓口をそれぞれの地域で一本化し、被災地県になりかわって「窓口」となる、というシステムを構築することが必要である。場合によっては行政単位間の協定や若干の法律や条令改正を実現しておくことが必要となるかもしれない。それが実現すれば、「望まずして県外に出た人も『次善の策』を考えることができるし、『忘れられていない』『守られている』との思いを抱くことができるだろう（高坂、2010）。地域連合構想は一部では進んでいるものの、このような視点にたった具体策はまだ進んでいない。つまり、阪神・淡路大震災の15年の教訓はまだ生かされているとはいえないのである。

Ⅲ. おわりに

今回の調査から、県外居住被災者は60歳以上の高齢者が全体の約7割を占め、無職で、単身世帯が多く、収入でみれば、ほぼ6割（58.7%）が収入減で、300万円未満の低所得世帯が半数を占める、などが明らかになった。意識に関しては、ほとんどの生活の側面で「不満」が増大していること、震災前と比べて現在は地域への愛着が感じられないことが浮き彫りになった。人間関係では近所とのつきあひも疎遠になっている。ここから県外居住被災者は被災しなかった人々に比べて、そして「県外」に出なかった被災者に比べて、苦しい生活を余儀なくされていることがわかる。今後も継続的な支援が必要であると考え。なお、2010年3月で終了予定だった兵庫県の「ひょうごカムバックコール&メール事業」は来年度も継続されることが2010年1月12日の兵庫県知事の定例会見で明らかになった（神戸新聞2010年1月13日）。それ以降、2012年度も継続している。

また、震災の教訓として今回の調査から導きだされた事柄は、被災者は「県外」「県内」の区別なく同等の支援が受けられることが求められる、というものである。どの県に居住しようとして

被災者が最寄りの行政部門に出かければ元の県に関する情報が得られ、そこで展開されている施策の内容を知ることができ、「申し込み」もできるような仕組みづくりを工夫しなければならない。全国の行政窓口が被災地対応の窓口をそれぞれの地域で一本化し、被災地県になりかわって「窓口」となる、というシステムを構築することが必要である。だが、これを実現するためには、現在のように個々の災害で被災者復興支援策が異なる状況では対応が難しい。被災者復興支援策として共通のものがようになってくるだろう。

さらに、今回の調査では、県外被災者への支援ということで被災自治体である兵庫県の施策に限定して検討したが、阪神・淡路大震災の県外被災者への支援は民間団体から始まったものである。行政の支援には限界があり、きめの細かい支援をするためには、民間団体との連携も必要である。これについては、次章の東日本大震災の県外避難者への自治体支援のところでも、あらためて検討することにしたい。

参考文献

- 西宮市、関西学院大学高坂研究室「西宮市からの転出者調査報告書」、1995年。
- 街づくり支援協会、神戸大学塩崎研究室「市外・県外避難者の住まいと生活に関する調査報告」、2000年。
- 高坂健次「西宮とまちづくり」『地域都市の肖像』関西学院大学出版会、1998年。
- 高坂健次「移転後も平等支援を」朝日新聞2010年1月12日。
- 柴田和子「街づくり支援協会による県外避難者支援活動」神戸大学大学院人文学研究科『平成21年度事業報告書 阪神・淡路大震災資料の保存・活用に関する研究会』、2010年。
- 山中茂樹『漂流被災者—「人間復興」のための提言』河出書房、2011年。
- 矢守克也「復興推進—施策推進上の共通課題への対応」兵庫県『復興10年総括検証・提言事業報告』、2005年。

Ⅱ-2. 噴火災害と長期避難

1990年の雲仙普賢岳噴火災害や2000年の有珠山噴火災害、三宅島噴火災害など、近年発生した噴火災害では、災害対策基本法にもとづいて避難指示や警戒区域が設定され、多くの住民が地域外での避難生活を余儀なくされている。特に、三宅島噴火災害では、3千人余の全島民が、東京都をはじめ全国20都道府県で避難生活を送るという広域避難となった。2005年に（一部の地域を除き）避難指示が解除されるまで、避難生活は実に4年半にもわたった。

広域避難者への支援を行うためには、誰がどこに避難しているのかを把握することが必要である。三宅村は、避難で散り散りになった島民の行き先を避難時から情報収集に努めた。また、三宅島災害・東京ボランティア支援センターも、郵便物の転送届の仕組みを利用して避難者と連絡をとり、避難先の住所と電話等の情報を記載した「島民電話帳」を作成した。「島民連絡帳」は避難者同士のつながりの維持、避難者への情報提供に寄与したとされる。東京都は、パソコンを配布して、広域避難者をインターネットでつなぐ試みも行っている。

避難生活が長期化していく中では、住宅の支援だけではなく、就労支援も重要である。三宅島では自営業者も多く、避難先での生業支援が不可欠と考えられたため、避難者が集住していた東京都八王子市と江東区で「三宅島げんき農場」「三宅村ゆめ農園」が開設され、雇用事業として野菜や花の栽培が行われた。

■三宅島噴火災害の経過

2000 年

- 6. 26 気象庁が「噴火が差し迫っている」と緊急火山情報
- 7. 8 最初の噴火
- 26 豪雨で大規模泥流被害
- 8. 18 大噴火で全島に降灰
- 9. 2 三宅村が全島に避難指示
- 10. - FAX 200 台を避難者宅に配布
- 10. 22 三宅村・「島民電話帳」第 1 版が完成、1106 世帯に配布
- 12. 3 三宅島島民ふれあい集会。都内の港区竹芝小学校で開催（2004. 11. 28 の第 9 回まで開催）

2001 年

- 4. - 「島民連絡会」、公式に活動開始
- 7. 12 泥流被災世帯の一時帰宅

2003 年

- 4. 18 3 泊 4 日の滞在型一時帰宅始まる

2004 年

- 5. 村が島民に帰島意向調査
- 6. 30 火山噴火予知連が「火山活動が活発化する兆候は見られず」との見解
- 7. 20 村が 05 年 2 月の避難指示解除を決定
- 27 村が帰島に向けて島に現地対策本部を設置
- 9. 17 「島民の 2052 人（6 割強）が帰島の意思がある」と村が発表
- 11. 3 商店などの再開準備のため先行帰島始まる
- 30 2 年ぶりの小規模噴火

2005 年

- 1. 5 村長が 2 月 1 日の避難指示解除を発表（阿古・坪田高濃度地区は条例で立入規制）
- 19 村役場が島で業務再開
- 2. 1 避難指示解除。帰島第 1 陣が出発

2009 年

- 4. 1 阿古高濃度地区、指定解除

2011 年

- 4. 1 坪田高濃度地区、一部規制緩和

2012 年

- 10. 23 原発事故で住民が避難している福島県・富岡町、三宅村になって、「町民電話帳」を作成、全 7200 世帯に配布始める。
-

域外避難者に対する情報提供

田並 尚恵

I. はじめに

災害時に被災者が必要な情報をどのように入手しているのかは、被災者だけではなく情報を提供する側—具体的には被災地域の自治体、被災者を支援する団体や専門家、そしてマスコミ等—にとっても重要な問題である。特に、被災地から離れた場所で避難生活をおくっている被災者には、被災地の情報が入りにくいため支援を受けられなかった、という情報格差の問題が指摘されている。こうした域外避難者に対して情報を提供する側はどのように応えていくことができるだろうか。

これまでは自治体の発行する広報紙や支援団体の機関紙、テレビやラジオ、新聞といったマス・メディアなどによる情報が主な手段であったが、近年はパソコンや携帯電話などの普及が進み、インターネットのホームページや掲示板、メーリングリストなど、さまざまな情報発信手段が登場している。域外避難者の情報提供にこれらの手段がどのくらい役立ったのかを検証し、その課題を明らかにするために、筆者を含む首都直下地震の避難・疎開研究会のメンバーは、2000年の三宅島噴火災害で避難生活をおくった三宅島住民を対象として、避難生活時の情報入手に関する調査を2010年に実施した。三宅島噴火災害では、2000年9月2日に避難指示が出され、全島民が被災地を遠く離れた生活を余儀なくされた。島民の大部分は東京都内に避難したが、避難先は東京都以外に全国20都道府県にも及んだ。三宅島噴火災害は、情報提供にインターネットのホームページをはじめとするさまざまな手段が用いられたこと、そして、情報を発信するだけでなく伝えるため

の工夫が行われたことが特徴的である。なかでも三宅村と東京都が展開した「三宅島民情報ネットワーク」事業¹は、企業や大学から寄付されたパソコンを希望者に支給し、情報ネットワークで遠く離れた避難者をつなぎ、支援に役立てようとするもので、当時は「電脳三宅村」とも呼ばれ注目された。だが、同事業の効果についてはこれまできちんとした検証が行われていない。

また、三宅村社会福祉協議会と三宅島災害・東京ボランティア支援センターは「三宅島島民電話帳」を作成し、避難者同士の連絡に役立てただけではなく、ファックス付電話機を配布し、広報「みやけの風」をファックスで配信、連絡会の世話人を通して情報提供にも寄与した。その後、三宅村社会福祉協議会は三宅村から委託を受けて情報連絡員制度事業を展開した。同事業は連絡員が担当地区の避難者の住宅を訪問、電話相談などを行い、避難者のニーズを集約する役割を果たした。今回の調査は、こうした避難者への情報提供を工夫することによって、避難者はどの程度便益を受けることができたのか、そして避難者が集住している地域とそうでない地域では情報入手にどのような差が生じたのか（あるいは生じなかったのか）を検証するのが目的であった。域外避難者への情報提供の課題を明らかにすることは、首都直下地震のような今後発生するかもしれない大規模都市災害における域外避難者の支援の在り方を考える上で重要だと考える。

本報告ではまず、調査の概要と結果について述べ、それをふまえて域外避難者に対する情報提供の課題を検討したい。

Ⅱ. 三宅島調査について²

今回の調査は、2010年11月に実施した。調査者は、関西学院大学山中茂樹、森康俊、川崎医療福祉大学田並尚恵の3名である。なお、調査は「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（平成22年度文部科学省科学研究，代表者：山中茂樹）の一環として行われた。対象者は、NTT 東日本発行の「デイリータウンページ&ハローページ東京三宅島・御蔵島版」（2009年12月発行）の三宅島に電話番号と住所の記載のある914人である。914世帯のうち、295人から回答を得た（回収率322%）。そのうち、有効回答数は295である。調査方法は、質問紙郵送調査である。なお、調査に先立ち2010年7月下旬に三宅島住民、そして三宅村役場、三宅村社会福祉協議会において関係者に聞き取り調査も実施した。

Ⅲ. 調査結果から

1. 回答者の属性

1.1 年齢・性別

回答者の2010年11月現在での平均年齢は70.4歳（最年少：37歳 最年長：99歳）で、60歳以上の人が全体の80%を占める。最も多い年代は70～79歳代で、全体の35%を占めている（図

1）。性別は、男性が218人（74%）、女性が74人（25%）と圧倒的に男性が多い。これは、調査対象者を電話帳に記載のある人としたことも影響していると考えられるが、もともと三宅村の人口は年代によって性差にばらつきがあることも関係している。2009年4月1日時点での三宅村の30歳～64歳の年齢層では男性がおおよそ6割、女性が4割である。特に、35歳～44歳の年齢層にいたっては、男性7割、女性3割となっている。

1.2 職業

職業については、2000年の避難当時と2010年11月現在の状況を尋ねている（表1）。2000年の時点ですでに無職が63人（21%）と多い傾向にあるが、2010年ではさらに無職が、117人（40%）とおおよそ2倍近くになっている。これには、経年変化にともなう高齢者層の増加が影響していると考えられる。無職以外の職業はすべて減少している。

1.3 世帯構成

世帯構成で多いのは、夫婦のみの世帯138人（47%）で、次に単身世帯87人（30%）、二世帯世帯63人（21%）と続く（表2）。なお、家族全員が帰島しているかどうか尋ねたところ、多くが「はい」と回答した（230人、全体の78%）が、「いいえ」と回答した人が50人（17%）いた。戻ってきていない家族は、息子・娘が33人（66

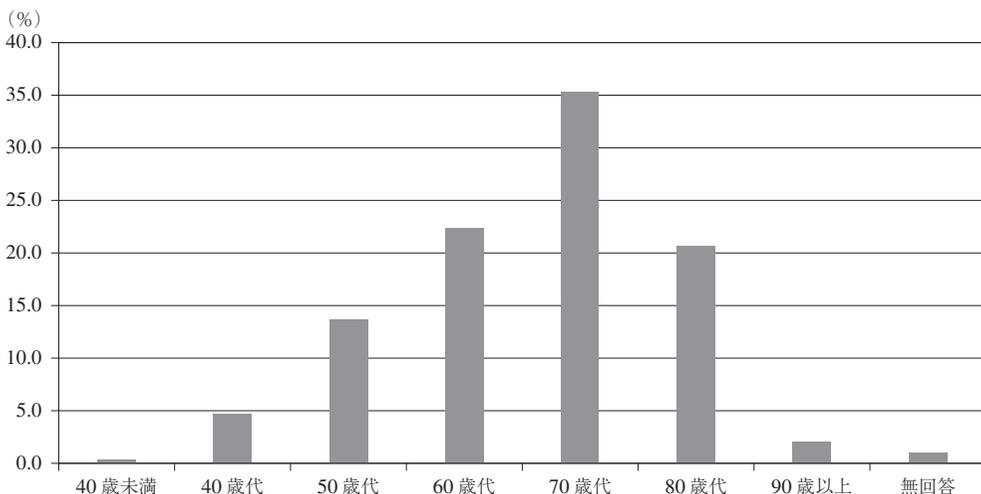


図1 回答者の年齢分布

表1 職業

2010年 2000年	農林業	漁業・水産加工業	建設業	水道業	運輸・通信、電気・ガス・熱供給	店、卸・小売、民宿、サービス業	観光産業（飲食、観光産業以外の産業）	公務員	その他	無職（年金受給者含む）	無回答	合計
	人数	21	-	-	-	-	-	2	-	-	9	6
パーセント	55.3	-	-	-	-	-	5.3	-	-	23.7	15.8	100
漁業・水産加工業	2	9	-	-	-	-	-	-	-	1	-	12
	16.7	75.0	-	-	-	-	-	-	-	8.3	-	100.0
建設業	1	-	13	-	-	-	-	1	2	7	-	24
	4.2	-	54.2	-	-	-	-	4.2	8.3	29.2	-	100.0
運輸・通信、電気・ガス・熱供給・水道業	1	-	-	4	-	-	-	-	-	2	-	7
	14.3	-	-	57.1	-	-	-	-	-	28.6	-	100.0
観光産業（飲食店、卸・小売、民宿、サービス業）	-	-	-	-	-	4	-	-	1	9	2	16
	-	-	-	-	-	25.0	-	-	6.3	56.3	12.5	100.0
観光産業以外の産業	-	-	1	2	-	-	9	-	-	5	3	20
	-	-	5.0	10.0	-	-	45.0	-	-	25.0	15.0	100.0
公務員	1	-	-	-	-	-	-	14	6	16	-	37
	2.7	-	-	-	-	-	-	37.8	16.2	43.2	-	100.0
その他	4	-	-	-	-	1	-	-	39	16	1	61
	6.6	-	-	-	-	1.6	-	-	63.9	26.2	1.6	100.0
無職（年金受給者も含む）	-	-	-	-	-	-	1	-	1	50	11	63
	-	-	-	-	-	-	1.6	-	1.6	79.4	17.5	100.0
合計	30	9	14	6	5	12	16	49	117	37	295	
	10.2	3.1	4.7	2.0	1.7	4.1	5.4	16.6	39.7	12.5	100.0	

注) 上段の数値は人数、下段の数値はパーセント

表2 世帯構成

	人数	%
単身世帯	87	29.5
夫婦のみの世帯	138	46.8
二世帯世帯（親と子ども）	63	21.4
三世帯世帯（親と子どもと孫）	4	1.4
その他	2	0.7
無回答	1	0.3
合計	295	100.0

%)、配偶者が16人(32%)である(複数回答)。

2. 避難状況

2.1 島外避難の時期

2000年6月に噴火がはじまってから、島民は徐々に避難していった。避難指示が出されたのは2000年9月2日で、島民の避難が完了したのが9月4日である。調査の回答では、2000年8月までに全体の25%が避難しており、2000年9月

表3 避難の時期

	人数	累積%
2000年8月まで	73	24.7
2000年9月まで	161	79.3
2000年10月以降	19	85.7
無回答	42	14.2
合計	295	100.0

表4 避難先

	人数	%
東京都内	225	76.3
東京都以外	35	11.9
無回答	35	11.9
合計	295	100.0

東京都以外：北海道、群馬、埼玉、千葉、神奈川、山梨、静岡

での時点でおおよそ80%の人が避難していた(表3)。避難先を尋ねたところ、東京都内が225人(76%)と圧倒的であるが、東京都以外と回答し

た人も35人(12%)いた(表4)。東京都以外では神奈川県が最も多く(9人)、静岡県(6人)、埼玉県(3人)となっており、東京を中心に関東圏への避難が多いことがわかる。なお、東京都三宅村(2008)によれば、2000年10月24日の時点で避難先は東京都を含め21都道府県に及び、帰島前の2004年11月の時点でも14都道府県となっている。

2.2 避難中の転居

避難中に住居が変わったかどうか尋ねたが、

表5 避難中に転居したかどうか

	人数	%
転居していない	192	65.1
1回転居した	83	28.1
2回以上転居した	17	5.8
無回答	3	1.0
合計	29	100.0

表6 転居した理由(1回転居した人)

	人数	%
島の人が多く避難している地域へ行きたかったから	11	13.3
都営住宅に入居できるから	25	30.1
仕事の関係	16	19.3
学校の関係	2	2.4
その他	26	31.3
無回答	3	3.6
合計	83	100.0

その他：子ども(親)と同居、子どもと別居、縁故による、家の購入、公営住宅の入居期限(2年)、配偶者の死亡、病気のため、車イスが使えない、避難所の閉鎖、学校の関係

表7 避難先の居住形態

	人数	%
都営住宅	145	49.2
親戚宅(子・親の家も含む)	47	15.9
知人宅	4	1.4
その他	64	21.7
無回答	35	11.9
合計	295	100.0

その他：持家(マンション含む)、民間賃貸住宅、区営住宅、公団住宅、会社社宅

「転居していない」と回答した人が192人(65%)と半数以上の人は転居していない。しかし、「1回以上転居した」という人も103人(35%)と3割程度いることが明らかになった(表5)。転居した理由や避難先の居住形態から、最初は親戚宅などに一時避難していた人が都営住宅に引っ越したケースが多い。「島の人が多く避難している地域へ行きたかったから」という回答も都営住宅等への転居であると推察される。また、「仕事の関係」という回答も多かった。その他の回答としては、子ども(あるいは親)との同居などから親戚宅へ移るケースなどがあった(表6、表7)。なかには、避難先の公団住宅の入居期限が2年だったため、引っ越しを余儀なくされたケースもある。

3. 避難時の情報収集

3.1 三宅島民情報ネットワーク事業の実態

東京都からパソコン支給を受けたかどうか尋ねたが、多くの人が「受けなかった」(238人、81%)と回答し、「受けた」と回答したのは48人で全体の16%程度と少なかった(表8)。パソコンの支給を受けた人に講習会に参加したかどうかを尋ねたが、「参加した」人が26人と半数を超えている(表9)。パソコンの利用頻度も尋ねたが、「ほぼ毎日」「週に2~3回」と比較的よく利用している人は25人(52%)と、半数いるが、その一方、「ほとんど利用しなかった」「まったく利用しなかった」人も12人(25%)と、4人に1人

表8 東京都からのパソコン支給

	人数	%
受けた	48	16.3
受けなかった	238	80.7
無回答	9	3.1
合計	295	100.0

表9 講習会への参加(支給を受けた人のみ)

	人数	%
参加した	26	54.2
参加しなかった	20	41.7
無回答	2	4.2
合計	48	100.0

はあまり利用しなかったことがわかる（表 10）。パソコンの利用目的は、「インターネットの閲覧」（42%）、「メールの送受信」（35%）となっていることから、パソコン支給を受けた人の一部については、三宅島民情報ネットワーク事業の目的が達成されていることがうかがえる（表 11）。ただし、パソコンの支給を受けなかった人に理由を尋ねたところ、「パソコンを使うことができなかった」（76 人、32%）と回答した人も多かった（表

表 10 パソコンの利用頻度（パソコンの支給を受けた人のみ）

	人数	%
ほぼ毎日	15	31.3
1 週間に 2~3 回	10	20.8
1 週間に 1 回	6	12.5
2 週間に 1 回	1	2.1
1 カ月に 1 回	3	6.3
ほとんど利用しなかった	9	18.8
まったく利用しなかった	3	6.3
無回答	1	2.1
合計	48	100.0

表 11 パソコンの利用目的（複数回答）

	人数	%
インターネットの閲覧	20	41.7
メールの送受信	17	35.4
その他（文章作成、ゲーム、使ってみたかった）	14	29.2
無回答	9	18.8

表 12 パソコンの支給を受けなかった理由（複数回答）

	人数	%
パソコンを使うことができなかった	76	31.9
生活の上でパソコンを使う必要がなかった	73	30.7
別のパソコンがあった	41	17.2
その他	37	15.5
無回答	26	10.9

その他：支給されることを知らなかった、支給されなかった、支給制度はない、新たに購入した、復興の仕事をしていて、都の職員なので遠慮した、申し込んだがすでに配布が終了していた、講習会が遠距離のため

12)³。これについては、講習会が開かれることがどの程度認識されていたのか、あるいは講習会の開催を知っていたが参加はためらわれたのかなど、疑問が残るところである。また、パソコンの支給を受けなかった人で、事業のことをよく知らなかったケースも散見された。なかには、「申し込んだがすでに配布が終了していた」というケースや、「（静岡からは）講習会が遠距離のため参加が無理だった」ため支給を受けなかったというケースもある（表 12）。

3.2 生活に必要な情報の入手先

避難中の生活に必要な情報の入手先としては、

(1)「三宅村の広報紙」208 人（71%）、(2)「テレビ」146 人（50%）、(3)「知人から直接聞いた」115 人（39%）、(4)「支援団体の広報紙」102 人（35%）、(5)「新聞」99 人（34%）、(6)「島民会や連絡会の電話・FAX」98 人（33%）、(7)「東京都の広報」72 人（24%）、(8)「三宅村のホームページ」61 人（21%）、の順となっている（表 13）。その他としては、「三宅島で（自分自身が）復興活動に携わっていた」、「職場で（東京都、三宅村、学校）」という回答があり、回答者の一部は情報の受け手ではなく、情報を提供する側にいたことがわかる。なお、東京大学（旧）社会情報研究所が 2001 年に三宅島住民を対象とした調査を実施しており、その調査結果によれば、(1) NHK テレビ（82%）、(2) 東京 MX テレビ（64%）、(3) 三宅村の広報（54%）、(4) 知人からの口伝え（42%）、(5)（その他の）新聞（33%）の順となっている（表 14）。今回の調査と比較するとテレビと広報の順位が逆転している。これは、調査を実施した時期が関係していると思われる。テレビは災害が発生した直後は頻繁に報道され、情報が入手しやすいが、時間の経過とともに取り上げられる回数が減少していくために、情報を入手する手段としての評価が下がったのではないだろうか。三宅村の広報が情報源として活用されているのは、当然ながら継続的に情報を提供していることに起因する。前掲の 2001 年の東京大学（旧）社会情報研究所の調査でも今回の調査でも「三宅村の広報」の順位は高かった。ただし、広報に対する評価は高いものの自由記述に

表 13 避難中の情報の入手先（複数回答）

	人数	%
東京都のホームページ	29	9.8
三宅村のホームページ	61	20.7
支援団体のホームページ	24	8.1
東京都の広報紙	72	24.4
三宅村の広報紙	208	70.5
支援団体の広報紙（「みやけの風」など）	102	34.6
島民会や連絡会の電話・ファックス	98	33.2
東京災害ボランティアネットワークからの情報	58	19.7
れんらくかいニュース	49	16.6
三宅島の知人から直接聞いた	115	39.0
新聞	99	33.6
テレビ	146	49.5
ラジオ	15	5.1
その他	25	8.5
無回答	16	5.4

その他：三宅島で復興活動に携わっていた、職場（東京都、三宅村、学校）で、友人から聞いた

表 14 東京大学（旧）社会情報研究所「三宅島噴火による住民の避難行動と避難生活に関する調査結果」2001年（参考）

	人数	%
1 NHK テレビ	350	82.4
2 東京 MX テレビ	270	63.5
3 広報みやけ	228	53.6
4 知人からの口伝え	178	41.9
5（その他の）新聞	139	32.7
6（その他の）民放テレビ	123	28.9
7 知人などの一般電話による会話	112	26.4
8 東京七島新聞	107	25.2
9 パソコン（インターネットホームページなど）	80	18.8

は、「テレビより三宅村からの情報が遅かった」という不満も表明されている。テレビは迅速な情報提供に長けている。それに対して正確な情報提供を行わなければならない自治体からの情報提供は、（広報も含めて）伝達に時間を要することもある。これはメディアの特性による違いに起因する部分も大きく、単純に良し悪しの判断はできない。だが、情報を提供する側の課題とすれば、よ

り早く正確な情報を伝えるにはどのような手段が適切なのかを検討する必要があるのではないだろうか。また、「三宅島の知人から直接聞いた」という回答も多かった。

なお、今回の調査の設問では情報の入手先をホームページ、広報紙、電話・ファックス、知人から直接、テレビ、ラジオ、新聞といったメディア別に分けたが、三宅島災害・東京ボランティア支援センターが出していた広報「みやけの風」はファックスで受信した人と、回覧版方式で目を通した人がいるため、回答が「支援団体の広報紙」と「島民会や連絡会の電話・ファックス」とに分かれた可能性がある。さらに、「東京災害ボランティアネットワークからの情報」にも「みやけの風」が含まれている可能性もある。これは選択肢を設定する際の問題であるが、いずれの回答も高い割合となっていることから一定の役割を果たしたと考えられる。自由回答記述欄にも「みやけの風」の FAX 通信、「島民電話帳」や「島民連絡会」を高く評価する意見が多かった。

IV. 域外避難者への情報提供

1. 「三宅島民情報ネットワーク」事業について

2001年4月3日の東京新聞の記事によれば、「三宅島民情報ネットワーク」事業では期待されたほど情報のやり取りは進まなかったとある。取材の時点で、参加世帯は380世帯で、避難世帯が全部で約1,900世帯であることから電腦三宅村の住民はおよそ5分の1にしか達していないと結論づけられている。なお、新聞記事の参加世帯は講習会の参加数なのか、ネットワークの登録数なのかは紙面からは判断できない。今回の調査結果でも、「三宅島民情報ネットワーク」事業でパソコンを支給してもらった人は48人（16%）と少数であった。だが、支給を受けなかった人238人のうち「別のパソコンを持っていた」人も41人（17%）おり、このうち「生活上使う必要がない」と回答した人を除くと、29人（12%）になる。この「別のパソコンを持っていた」人も含めてパソコン利用者と考えれば全体の3割程度になる。数

の問題は別として、同事業は情報過疎になりがちな域外避難者に効果的な情報提供ができるものと期待されていただけに何が阻害要因であったのかを検討しておくことが今後の教訓を導き出すのに有益である。東京新聞の記事では、「高齢者が多くパソコンが使いこなせないことが原因」としていた。確かに今回の調査でもパソコンの支給を受けなかった理由として「パソコンが使うことができなかった」という回答が32%に上った。しかし、理由は本当にこれだけだろうか。

当時の東京都災害対策本部が出した通知（第242報）には「三宅島民情報ネットワーク」の当初の配布計画が記されている。そこでは「配布後のサポート体制がある程度期待できる地域・離島等の遠く離れたところを優先」とあり、域外避難者の支援が想定されていたことがわかる。だが、今回の調査では「（静岡県から）講習会の参加は無理だった」という回答もあることから、遠く離れたところを優先させるとしながらも現実には講習会の開催が難しかったのではないかと考えられる。「みやけの風」と当時避難者に配布された資料から、実際にどれだけのサポート体制があったのか、講習会の状況を確認したところ、講習会は「三宅島民情報ネットワーク」事業として2001年2月末までに5回開催されており、それ以降は2001年10月から2002年1月にかけて毎月IT講習会が開催されていた。会場はいずれも東京都内であった。

次に、パソコンの希望者を集約する時期の問題がある。同事業では希望者をアンケートによって把握していたが、東京都災害対策本部の資料によれば、2000年10月23日と12月5日にアンケートが実施されている。「みやけの風」第16号（2001年1月27日）には「三宅島民情報ネットワーク」事業について、事業概要の説明の後に「パソコン貸出アンケートを実施し、希望者に配布を行っています（10月末で締め切っています）」と書かれていた。今回の調査の自由記述に「申し込んだがすでに配布が終了していた」と回答した人がいた。先ほど述べたパソコンの講習会は2002年の初めまでとある程度長期にわたって開催されていたのに対し、パソコンの希望者の把握の時期はきわめて短期であった。もう少し継続的な取り組み

が必要だったのではないだろうか。

最後に、今回の調査では明らかになっていないが、ネットワークの接続料金といった経済的な問題も考えられる。「三宅島民情報ネットワーク」ではニフティ社からの協力を得て、避難者にアカウントを無償提供していたが、接続料金（市内通話料金）は自己負担で支援の対象ではない。経済的な理由で敬遠された可能性もあるのではないだろうか。例えば、曾根（2010）は、情報通信ネットワークを推進した地域の問題を次のように指摘している。岡山県の新見市は、市内すべての1万2814世帯に無料で光ケーブルの端末が張り巡らされているが、民間ケーブル会社の端末使用料は毎月1,680円にもなる。これまでの負担はテレビの難視聴対策用の共同アンテナとして住民が月300円の積み立てをするだけだったという（曾根、2010）。高齢者にも使用料の負担はかかるのである。ネットワークは単に設定できれば済むのではなく接続料が必要となる。年金生活の高齢者には負担が大きいことも考えられる。

2. 島民連絡会、情報連絡員のネットワーク

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は避難中の三宅島住民のネットワークづくりに大いに貢献したとされる。両団体は、共同で三宅島民の避難先の住所と電話番号を掲載した「三宅島島民電話帳」を作成し、島民ふれあい集会を開催した。また、各地域で結成された島民連絡会を支援し、広報「みやけの風」を連絡会世話人や遠隔地にファックスで配信し、情報提供を行った。さらには、情報連絡員を各地域に配置し、避難者への情報提供を行うとともに日常生活での声掛けをすることで避難者のニーズを集約した。今回の調査でもこれらの一連の活動に対する避難者の評価は非常に高い。

だが、問題点が全くなかったわけではない。それは、避難者が集住している地域と、そうではない地域とで入手できる情報には差があった点である。今回の調査の自由記述には、少数ながら自主避難した人の意見が寄せられた。「避難先（多くの人が集住していたところ）に避難した人には詳しい情報、各種援助等が受けられたようですが、

自主避難先は受けられなかった」「島の人があまりいなかったの、情報が入手しづらかった（区営住宅、自主避難）」という意見がある。また、「自主避難者は自己努力で情報収集を図る必要があった。出来れば住所地の区役所等で情報が入手出来ればと思う」という提言もあった。さらに、東京都以外に避難した人は「パソコン、FAX、東京都以外の場所に避難した方々は情報が少なかったように思います。全てで大変でした」と述べている。情報連絡員制度は、2001年4月1日の時点で東京都内（島しょ地域も含む）をほぼ網羅していたが、他県については分担を整備していく予定となっていた。三宅島の避難者は全国20都道府県に及んだが、東京都以外で支援員を実際どこまで配置できたのだろうか。これは、今後の災害で域外避難者の情報提供を考える上で重要な課題である。

3. 域外避難者への情報提供の課題

これまで三宅島での調査結果を中心に議論を進めてきたが、最後に域外避難者への情報提供という視点から課題を整理したい。

域外避難者の不利益は、遠く離れているために現地での情報が入手しにくいという点にあり、情報を入手しやすくするための方策が重要となる。

インターネットを介した情報ネットワークは、パソコンだけではなく携帯電話でも可能で、ホームページだけではなくメールニュースの配信やSNS（ソーシャルネットワークサービス）などますます多様な情報発信の形態が登場している。パソコンや携帯電話を日常的に使いこなしている層にとっては、どこからでもアクセスが可能であるため、今後の活用が期待される。だが、いくつかの課題が存在する。三宅島の調査でも明らかのように、パソコンや携帯電話といった機器を配布するのはそれほど難しいことではないが、機器を操作できない層には、①機器の操作の仕方を教える講習会、②ネットワーク環境の整備、③操作や設置をサポートする人、が必要となる。さらに、①～③に加えて、④接続料金の問題も存在する。域外避難者をどうサポートするか、設備、人員の配置などを考えていかなければならない。

また、三宅島住民が避難生活中に活躍した連絡会の世話人や情報連絡員の役割は域外避難者の支援を考える上で非常に重要である。課題は避難者のいるすべての地域に連絡員等を配置できるかという点にある。三宅島の場合、島民自らが世話人や情報連絡員を務めた。それは、避難者が単なる受け身の存在ではなく、主体的に活動するというプラスの面をもっているが、避難者が広い範囲で点在しているような地域では、避難者自らが行うのには限界がある。これは当事者でなくても支援する人がいれば同じような役割を果たすことができるのではないだろうか。先ほどの情報ネットワークも同様である。地域ぐるみの取り組みがもちろん重要ではあるが、広域避難ともなれば地域ができることには限界がある。どこで被災し避難生活を送っていても、同じような支援が受けられる仕組みがあれば、状況はかなり改善されると考える。情報ネットワーク、連絡員など被災者を支援する人々が全国的につながり、連携していくことが今後求められる。

謝辞

本研究は文部科学省科学研究費補助金（基盤研究B）「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（平成22年～24年）の一環として行われているものである。また、報告内容は関西学院大学災害制度研究所「2011年復興・減災フォーラム」での研究報告「三宅島噴火災害における避難生活と情報提供」に修正・加筆したものである（於：関西学院大学2011年1月8日）。最後に、今回の調査にご協力いただいた三宅島住民の方に感謝の意を表したい。

注

- 1 東京都災害対策本部2000年12月21日付の資料によれば、「三宅島民情報ネットワーク」は、三宅村が東京都労働経済局、民間企業団体、大学などの協力を得て実施したもので、情報ネットワーク構築の目的は、(1)他のメディアとあわせた当面の連絡網の整備、(2)避難生活が長期にわたる場合の島民のつながりの維持、(3)将来の復興・再建にむけた観光産業、農林水産業などと東京、全国を結ぶ産業振興ネットワーク（づくり）、にあった。同事業では、パソコン貸出希望者にPCを配布し、電子メールとインターネットの利用方法を習得するための講習会も

開催された。

- 2 調査の正式名称は、三宅島噴火災害による避難の実態と支援情報に関する調査である。
- 3 パソコンの支給を受けなかった理由を尋ねた項目は、本来複数回答を意図したものではなかったが、複数回答しているケースも多く、複数回答の処理をせざるを得なかった。重複した回答のほとんどが「生活上パソコンを使う必要がなかった」「別のパソコンを所有していた」の二つを回答しており、一見すると矛盾しているように思われるが、回答者自身は生活上パソコンを使う必要はないが、家族がパソコンを所有しているのではないかと推察した。

参考文献

干川剛史「有珠山噴火災害と三宅島噴火災害におけ

るデジタル・ネットワーキングの展開」『デジタル・ネットワーキングの社会学』晃洋書房、2006年。

曾根英二『限界集落』日本経済新聞出版社、2010年。

田中淳・サーベイリサーチセンター『社会調査でみる災害復興－帰島後4年間の調査が語る三宅島民の現実（シリーズ災害と社会）』弘文堂、2009年。

東京大学廣井研究室「三宅島噴火による住民の避難行動と避難生活に関する調査」電子資料、2001年。<http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-chousashu-miyake-hunkahtm>

東京都三宅村『三宅島噴火2000－火山との共生』2008年。

情報支援と個人情報

山中 茂樹*

災害で全国に散った人たちにとって、情報は命綱だ。政府や自治体、NPO などからの支援情報、職場や PTA、町内会といった仲間の消息など、これからの行動を決めるうえで欠かせないデータとなる。東日本大震災では、中間支援組織や 300 を超える支援団体・グループ、さらには避難者自身が立ち上げた組織まで、ネット上にホームページをアップし、仲間内は携帯メールや Face book で連絡を取り合う。阪神・淡路大震災の折、九州に避難した人が震災の避難者仲間を捜すため、交差点に立って、神戸ナンバーの車を一台一台呼び止め、ネットワークを広げていったエピソードを聞くと、隔世の感がある。しかし、依然、個人情報保護の壁は厚く、避難者を受け入れている自治体に支援団体や避難者が名簿の公開・提供を求めても応じてもらえるケースは少ない。一方、避難者を受け入れている自治体も被災自治体と名簿を共有している例はあまりない。国は個人情報保護法が阻害要因となっているわけではないとするが、同法が成立して以降、自治体の保秘の姿勢はよりかたくなになっている。今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など、巨大・広域災害の発生が懸念されており、広域避難支援と個人情報保護をどう折り合いつけるかといった問題は、大きな課題となってくることは必至だ。IT (information technology = 情報技術) や SNS (social networking service) が、被災者支援にかかわってきた歴史を振り返るとともに、個人情報保護にどう向き合うかという課題を考える。

■わが国の災害史上、インターネットで SOS が

発信された最初のケースは阪神・淡路大震災だ。

「We had a severe earthquake (われわれは大きな地震に遭遇した)」——地震当日の 1995 年 1 月 17 日午前 11 時過ぎ、神戸市西区にある神戸市外国語大のホームページに当時、ネットワーク管理者だった芝勝徳・助教授 (現教授) が英文でこう書き込んだ。神戸市のホームページが被災映像を世界に伝えたのは、その翌日のことだ。

ワシントン・ポストは「ネット上の地震」という見出しを掲げ、「アメリカ人にとって、歴史上初めてインターネットを通じて大災害の現場を見ることができた」と紹介した。

1 月末日までの接続件数は世界 60 カ国から 45 万件。だが、わが国でインターネットが、一般市民が自在に使えるツールとなるのは同年 11 月、米マイクロソフト社のパソコン用基本ソフト「ウィンドウズ 95」の日本語版が発売されてからだ。

阪神・淡路大震災の年は「ボランティア元年」と呼ばれ、全国から延べ 130 万人もが被災地の救援に駆けつけた。ほとんどが、物資の運搬や炊き出しなどで被災者の直接的な救援をする「災害ボランティア」だった。パソコンを抱えた「情報ボランティア」もいたが、「避難所では片隅に追いやられていた」と当時、被災地へ情報支援に入った大学教員はふり返る。災害ボランティアから「パソコンで遊んでいる暇があったら、荷物の一つでも運べ」と叱声を浴びたという。たまたま避難所でおしめが必要と知り、インターネットの掲示板にアップしたところ、何百というおしめが届き、困り果てたこともあったという。

■しかし、炊き出しなどの従来型の災害救援を目的とする災害ボランティア自身が、情報面からの

*災害復興制度研究所

被災者支援の必要性に気付くのに、そう時間はかからなかった。

1995年5月27日、ロシア・サハリンで起きた直下型地震では、現地に医師団を派遣したアジア医師連絡協議会（AMDA）が、情報ボランティアの支援を受けた。

1997年1月2日に発生した日本海重油流出事故では、災害ボランティア自身がネットで情報を発信する。重油の漂着予想や回収法について専門知識を交換する大学関係者や行政担当者らによる電子メールの会議室「オイル・メーリングリスト」も稼働した。

だが、「専門家と現場が必ずしもつながっていなかった。現場が出す情報には勢いがあったが、未整理だった」という。

中国河北省地震（1998年1月10日）▽トルコ大地震（1999年8月17日）▽台湾大地震（同9月21日）——これらの大災害は、皮肉にも一方で災害救援の手法にみがきをかける貴重な経験となった。被災地へ赴いて活動する現地部隊、IT支援に携わる情報通信部隊、必要な物資や資金、人員を調達する後方支援部隊と役割分担も進んだ。

■IT支援の局面を大きく変えたのは、2000年3月の北海道・有珠山の噴火災害と9月の三宅島全島避難だ。有珠山では長万部から登別まで約100キロにわたって避難所が点在した。三宅島全島避難では東京だけで55市区に約3300人が分散居住、「三宅村は東京で一番広い村になった」（村社会福祉協議会）。

コミュニティの解体を食い止める一つの方法として北海道や東京都の打った手が、電子の糸をはりめぐらす「ネット社会」の構築だ。道庁はパソコン60台を購入し、噴火3日後の4月2日から避難所に配り、ピーク時には31カ所に49台が置かれた。都と三宅村は、約400台を目標に2000年末から島民へのパソコン貸与を始めた。

東京都三宅村の島民をインターネットで結ぶ、都と村の「三宅島民情報ネットワーク」が始動したのは全島避難が4カ月を超えた2001年の年初だった。全国に散らばった島民にパソコンを貸与し、ネット上で情報が共有できるメーリングリス

ト「島民井戸端会議＝net-miyake」を使ってバーチャルコミュニティ（仮想地域社会）「電腦三宅村」を構築しようとの試みもスタートした。

三宅村の島民避難が完了したのは2000年9月4日。都は阪神・淡路大震災で被災者が学校の体育館や公園のテント村で厳しい避難生活を送ったことを教訓に、避難所－仮設住宅－復興住宅という通常の救援策を取らず、都営住宅の空き室への入居を勧めた。

これが逆に徒となり、ほかの要素も加わって島民約3800人余の避難先は、東京を中心に全国21都道府県にも及んだ。ばらばらに住むことになった島民たちは、被災体験を共有できる仲間がおらず、情報も入手しにくい。ボランティアらの支援も得にくいなど、次第に孤立化が問題となってきた。そこでメーリングリストによる産業振興を進めていた都の労働経済局が中心になって、ネットによる村のコミュニティ再構築を計画。パソコンは企業に提供を求めた。初めてパソコンをさわる人のために、島民25人によるサポート隊も発足。都立技術専門校でパソコン講習会も開かれた。

2000年12月8日。東京・永田町の衆議院第二議員会館の会議室で開かれた「三宅島噴火災害報告集会」には100人を超す島民らが集まった。全島避難から約3カ月。集会を呼びかけた東京都小金井市の市議や三宅村議、渋谷区議、群馬大、東北大の学者、北海道・有珠山ネットの主宰者ら呼びかけ人はインターネット上で知り合った。小金井市議が「集会はネットの力なくしてはやれなかったでしょう。コアのメンバーが役割を分担し、メールでやりとりしながら実現にこぎつけた」と話したように集会はネット時代の幕開けを告げるものだった。

21の都道府県、183の市区町村に避難して生活している三宅島民約3800人にも集会の様子がインターネットで同時中継された。島民有志によるホームページ「島魂」主宰者の一人が、「長期化に備え、集中居住を」と避難場所の再編成を訴え、それが盛り込まれた宣言が集会で採択された。バーチャル（仮想）な世界でのやりとりがリアル（現実）な市民運動に転化した瞬間だった。

■2000年に起きた二つの噴火災害は、専門家や、

いわゆる「パソコンオタク」らだけのものと思われていた情報発信の機能を一般の被災者が手にした、災害情報の世界ではエポックメイキングな災害となった。

被災者自身が作ったホームページに避難所や官公庁・自治体、交通機関、マスコミ各社の情報までリンクさせ、さらに会員が意見を交換するメーリングリストや、だれでも書き込める掲示板をセットにして情報の一元管理を成功させた「有珠山ネット」を主宰したのは地元、北海道伊達市でインターネットによる花材販売を手がけていた業者だ。この人を中心に室蘭市教委の情報教育担当者や札幌市のネット接続業者、東北大の学者らが加わった情報ボランティアが、三宅島の島民有志によるホームページ「島魂」の立ち上げを手助けした。「われわれはネットに住んでいる。島魂の主要メンバーもネットで探した」とメンバーたち。現在のソーシャルメディア全盛期を予想させる瞬間だった。

「有珠山ネット」のメンバーは当時、「災害バスターズ構想」なるものをまとめ、北海道庁などに実現を働きかけた。山岳救助隊のような情報の専門部隊を組織。災害対策本部の中に位置づけ、大災害が起きれば現地へ派遣し、情報の一元化を図る。「災害現場ではコメより情報。情報さえ出せば救援物資は手に入る。各地の被災地で経験した成功例、失敗例も伝授できる。まず北海道から始めたい」とした。

2000年4月には災害専門の情報ネットサービス会社「レスキューナウ」（東京都品川区）も設立された。インターネットを駆使して、危機管理や災害に関する情報の集配信、データベース化を進めている。

ただ、問題はインターネット環境にない被災者とのネットワークをどうするかだ。大震災では、情報の途絶が行政レベルでも、個人レベルでも大きな問題となる。インターネット環境にある少数者だけの声が被災者の声として伝えられているのではないかと、との懸念はぬぐいきれない。

バーチャルコミュニティを試みた三宅村でも、実際に使いこなせた人は約1900帯の2割にも満たなかった。さらに、やっかいな問題は、あまりおっぴらに議論されないが、電腦空間での人間

関係だ。「メーリングリスト（ML）」は、情報の共有化に驚異的な力を発揮するが、ときたま一人を集中攻撃するようなことが起きる。差別・中傷するような発言も飛び出す。顔が見えない関係、書き殴ってすぐに発信できる手軽さ……。バーチャルな人間関係に悩んで、MLから遠ざかる人も多い。行政関係者は過激なMLにはハナから参加しないという。

「無駄話はいいが、議論をしないのがMLの原則」「熱くなってきたら、わざとゴミみたいな会話を発信して水を浴びせる」「MLを立ち上げるときは参加資格をしっかりと問う」という意見もある。

当時、三宅島の避難民を支えた「三宅島災害・東京ボランティア支援センター」のメンバーだった東京災害ボランティアネットワークの事務局長・上原泰男さんは「私たちは、ファクス約160台を島民に配った。1人1台ではなく、10数世帯に1台とした。ファクスのある家に流した情報を、周辺に住む人たちに取りに行ってもらいたいからだ。そこに小さなコミュニティが生まれ、安否確認ができる。三宅島の高齢化率は30%を超える。果たしてパソコンを使いこなせるのかという問題もある。もちろんパソコンを否定するものではない。しかし、人は人のまなざしを感じていないと、生きていけないのではないかと」と話す。

■有珠山と三宅島の噴火から11年。東日本大震災では、ソーシャルメディアが広域避難者支援のメインツールとなった。約200の支援団体を対象にアンケートし、回答のあった82団体について調べたところ、89%にあたる73団体が自身、もしくは関連団体のホームページで情報発信をしていた。メーリングリストを運用している団体は36.7%、ツイッター、フェイスブックを活用しているところも34.2%あり、仲間内のネットワーク構築は携帯メールが担っていた。ところが、避難者の団体が避難先で仲間を募ったのは、口コミがもっとも多く55.6%と半数を占めた。続いて新聞、テレビ、ラジオなどマスコミの協力が33.3%にのぼり、ホームページは2割余りとどまった。依然、人と人との関係は、ネットではなく、人のつながりが重要な要素となっている。支援の

中身も情報支援がもっとも多く65.8%、次いで仲間づくり60.8%となっており、広域避難者にとって避難当初のニーズは阪神・淡路大震災の当時から変わっていないことがうかがえる。

ところが、避難先の自治体から避難者名簿の提供を受けられた団体は、わずか10団体。1割余りに過ぎなかった。10団体がなぜ名簿を共有できたのか理由を尋ねたところ、「避難者実態調査の業務委託を受けた」3団体、「市を含めた団体だから」1団体で、行政がらみが4団体でトップだった。次いで、「信頼を得ている」3団体、「長年にわたる実績」1団体で、行政から信頼される団体活動を続けているところも4団体となった。もっとも丁寧な手続きを取っていたのが奈良県で「(避難者が)来県された際、県担当者より支援ネットの紹介をしてもらい、情報を流すことの許可を本人よりもらう形にした」が1団体あった。

この問題について政府は「各地方公共団体で定められている個人情報保護条例を適切に解釈・運用すれば、関係者＝福祉部局、防災部局、民政委員など＝の間で要援護者(名簿)の共有は可能」「個人情報提供の際は、提供先において個人情報が適切に取り扱われるよう、誓約書の提出を求めるなどの担保措置を講ずることも重要」との見解を示している。発災当時、総務大臣だった片山善博総務大臣も「自治体が決断すればいい問題」と話した。

しかし、それでも『個人情報』と言うだけで「思考停止」し、非開示にする自治体はあとを断たない。「結局、問題が起きれば、責められるのは自治体職員。だったら、非開示にしておこうとなる」と明かす行政関係者もいる。

根源は、やはり個人情報保護法にあると考える。個人情報保護法は天下の悪法である。もともとはメディア規制をもくろむ政治勢力が推進をした。かつて1920年代にアメリカで禁酒法が施行されたことがある。結果、密造酒を製造・販売・輸送するシカゴ・ギャングを跋扈させただけであった。個人情報保護法や条例が設けられたことにより個人情報の価値はあがり、警察官や行政関係者による個人情報の売買という犯罪があとをたたない。

個人情報の漏洩問題で有名なのは、2000年代初めに起きた年金未納問題だ。2003年、納付率の大幅な低下を受けて、社会保険庁は収納対策として女優の江角マキコさんを起用し、テレビCMやポスターで「年金もらえないって言ったの誰？」と挑発的な宣伝文句で納付を呼びかける広告を流し、話題になった。しかし、翌年に当の江角さん自身が国民年金に未加入・未納だったことが発覚、江角さん本人も大きなダメージを受けた。

2004年には、3閣僚に年金未納期間のあったことが発覚したのを皮切りに、政治家の年金未納問題がクローズアップされた。菅直人民主党代表が、3閣僚の年金未納問題に対して「未納3兄弟」とネーミングし、大きな話題となった。ところが、同代表にも未納期間があるとして代表辞任に追い込まれるという政治責任問題にまで発展。ところが、実際は、未納ではなく社会保険事務所のミスであることが後日、判明した。しかし、この裏には社会保険庁職員約300人が興味本位で年金の個人情報を閲覧し、更にマスコミへ年金未納情報をリークしていたことが判明するというマッチポンプのようなスキャンダルまで発覚した。

■2011年2月20日に研究所が主催して東京で開いた首都直下地震をテーマにした公開研究会では、NHKの記者からこんな発言が飛び出した。

「安否情報についてですけれども、今、わが方も阪神大震災のときはフリップを出して、どこそこのだれだれさんというふうに、アナウンサーがその都度読み上げていましたが、もうこの方式はとりません。というのは、オレオレ詐欺に悪用されたり、あるいは爆笑問題のメンバーの名前で登録があったりとか、ある意味すごい労力と時間をかける割にメリットよりもデメリット、特に被災者の方々にとってデメリットが大変大きいということ。実際に被災地の外からはたくさん情報が、何々さんはどうしているんだろうかという、求める情報は来るんですけど、被災地内から実はほとんど、私は元気ですとか、どこそこにはいますとかいう情報は上がってこないという矛盾がありまして、今、わが方としても縮小する方向で検討をしております」

安否情報がメディアで本格的に扱われたのは1964年の新潟地震から。地震発生10時間後くらいから「尋ね人放送」と銘打って安否情報を流した。局の玄関に受付を開設、市民からの放送依頼を受けたが、申し込みが殺到、最後は被災者自身がマイクの前に立って呼びかけたほどだという。その後、1978年の宮城県沖地震や1983年の日本海中部地震など大きな災害の度に同様の安否放送が流されたが、一気にマスコミ論でも取り上げられるようになったのは、1995年の阪神・淡路大震災だ。通常、マスコミは個人から個人への情報は流さないのが鉄則だが、局舎が全壊しながら、一週間で2万5462件もの安否情報を流したラジオ関西が脚光を浴びるなど、この手法はマスコミの英断と賞賛された。

その安否情報をもう流さないというのだ。民放テレビも同じような姿勢でいる。もちろん、首都直下地震のように膨大な犠牲者や所在不明の人が出る災害では物理的に不可能な面もあるだろうが、個人情報保護法が影をおとしていることは否めない。

ところが、東日本大震災では、インターネット上の検索エンジンで知られる米国のソフトウェア会社 Google（グーグル）が3月14日、突如、「避難所名簿共有サービス」を開始すると告知した。

呼びかけ文は以下の通りだ。

「被災地の皆さまにお知らせとお願いがあります。未曾有の大地震と津波の被害に遭われた皆さまのために私たちができないことができないか、ずっと考えています。その中で、ひとつのアイデアを実行に移すことにしました。いま、避難所にいる皆さん。避難所の名簿のコピーを管理している皆さん。避難所にいる方の名簿を Google を通じて公開していただけますか？

皆さんのご家族、ご友人が心配しています。そのために、避難所の名簿を写真に撮って携帯でメールしていただくだけで、Google の写真共有サービス Picasa を使って、インターネットで公開できるような仕組みを作りました」

まさにソーシャルメディアが既存メディアに挑

戦状をたたきつけた瞬間であった。要は命にかかわる情報は個人情報保護の法益を上回る。情報を管理している責任者がどうはらにくるかの問題だろう。

しかし、現実には災害現場では「事なかれ主義」が横行している。日本災害復興学会のメンバーで「みなし仮設住宅制度研究会」代表・鳥井静夫さんの論文「仙台市における民間賃貸住宅借上げ仮設住宅がもたらす課題」によると、こんな現状がある。

「仙台市内のみなし仮設住宅に居住する被災者の情報全てを仙台市が把握しているわけではなく、他地域において仙台市のみなし仮設住宅に入居手続きをした場合、仙台市ではそれを把握することはできない。また、他地域から仙台市内のみなし仮設住宅に入居した被災者の情報を避難元自治体に提供することもできず、他地域に避難した市内被災者の情報を入手することも困難である。個人情報保護の問題から自治体相互の被災者（情報の）提供ができない実態がある」

東日本大震災の仮設住宅街では、別の話もある。消防団が仮設住宅の見守りをしようと市当局に入居者名簿を求めたところ、拒否されたといのだ。ところが、民生委員には名簿が渡されているという。民生委員は厚労大臣の委嘱。消防団員は市の管轄。にもかかわらず、この矛盾だ。さらに、広域消防組合に所属する消防団が共有する情報を消防署は渡してもらえない、という混乱まで起きている。行政職員の不勉強と言ってしまえば、それまでだが、混乱の原因が個人情報保護法の存在にあることは間違いない。

自治体の中には、災害時要援護者の名簿作成にあたって、次の三つの方式を挙げているところが多い。

①関係機関共有方式……個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局が保有する要援護者情報を防災関係部

局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の間で共有する方式。

②手挙げ方式……みずから要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。実施主体の負担は少ないものの、要援護者本人の自発的意思に委ねられているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できない傾向にある。

③同意方式……要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式。対象者一人ひとりと接することから、必要な支援内容をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ必要な情報の収集が困難である。

しかし、関係機関共有方式はあらためて示すものではない。当然のことだろう。いずれも命より個人情報保護の法益の方が上位にあるようにさえ感じられる。理想は個人情報保護法を廃止し、問題の入り口ではなく、出口で厳罰にすることこそ大切ではないか。ストーカー規制法や悪徳商法などは、もっと規制を厳しくするべきだろう。とはいえ、同法を廃案にすることは現実的な選択ではない。

ならば、個人情報保護法や保護条例の適用除外を災害対策基本法などで明示することだ。

現に。東京都渋谷区では区震災対策総合条例で個人情報保護条例の除外規定を設けている^(注)。問題は、要援護者に関する例外規定はあるが、広域避難者については担当省庁もなく、政治家も集票につながらないだけに熱が入らないということだ。研究者や支援団体がしつこく政策制度の提言を続けていくしかないだろう。

注

○渋谷区震災対策総合条例

平成八年三月二九日

条例第一九号

(抜粋)

第七節 災害時要援護者の援護

(節名改正…一八年四七号)

(災害時要援護者の援護)

第三十六条 区長は、震災発生時に災害時要援護者（高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者をいう。以下同じ。）を救助し、又は援護する体制が地域において整備されるよう、必要な助成及び助言を行わなければならない。

(一部改正…一八年四七号)

2 区長は、災害時要援護者が被災した場合において、必要と認めるときは、区立福祉施設等の介護可能な施設で、当該災害時要援護者に対し、適切な援護を行わなければならない。

(一部改正…一八年四七号)

3 区長は、第一項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る個人情報（渋谷区個人情報保護条例（平成元年渋谷区条例第四十号。以下「保護条例」という。）第二条第一号に規定する個人情報をいう。以下同じ。）のうち区規則で定めるものについて、保護条例第十四条第二項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員（以下これらを「自主防災組織等」という。）並びに区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をし、必要な個人情報を共有させることができる。

(追加…一八年四七号)

4 区長は、第一項の規定による救助又は援護を行うため、震災対策基礎調査（区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を明らかにする調査をいう。）に基づく建築物の個別情報（区規則で定める倒壊危険度の建築物に係るものに限る。以下同じ。）を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をすることができる。

(追加…一八年四七号)

Ⅱ-3. 原子力災害と広域・長期避難

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震を端緒として、東京電力の福島第1原子力発電所で発生した、全電源喪失による水素爆発や炉心溶融など一連の原子力事故のこと。文部科学省が開発した「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」のデータ公表が事故直後の計測時点ですぐに発表されず、福島県民および関東一円の住民が、広く被曝の危険にさらされたと指摘されている。ベント（排気）、水素爆発、圧力抑制プールの爆発、冷却水漏れなどにより、大気中、土壌、溜まり水、立坑、海水、および地下水へ放射性物質が放出され、汚染は日本国内のみならず、国外にまで広がった。政府は半径20キロ圏内を警戒区域、その外側に計画的避難区域、緊急時避難準備区域を設定したが、発災から約1カ月余りもたってからの措置だった。このため、「ただちに健康に被害はない」と事態の沈静化を図ったが、母子を中心に県外避難が相次いだ。2011年12月16日には当時の野田佳彦首相が、原発事故収束を宣言、除染を進めるとともに、警戒区域などの再編を始めた。2012年1月31日には双葉郡川内村が帰村宣言し、役場を戻したが、帰郷は進んでいない。一方、6月には原発事故子ども被災者支援法が議員立法で成立、一日も早い具体的な支援策の策定が求められている。しかし、2012年末に解散・総選挙があり、政権交代となったため、作業は停滞している。

東電福島原発による避難経過

2011 年

3. 11 東日本大震災発生。東電福島第 1 原発の 1～3 号機が全電源喪失。
半径 3 キロ圏内に避難指示。10 キロ圏内に屋内避難指示（午後 9 時 23 分）
3. 12 避難指示を 10 キロ圏内に拡大（午前 5 時 44 分）
1 号機が水素爆発（午後 3 時 36 分）
避難指示を 20 キロ圏内に拡大（午後 6 時 25 分）
3. 14 3 号機が水素爆発（午前 11 時 1 分）
3. 15 4 号機で水素爆発（午前 6 時過ぎ）
20～30 キロ圏に屋内退避指示
3. 23 原子力安全委員会が SPEEDI のデータを初公開
4. 12 原子力安全・保安院、国際事故評価尺度レベル 7 と評価
4. 22 20 キロ圏内を警戒区域に。計画的避難区域、緊急時避難準備区域も設定。
4. 25 全国避難者情報システム、各地で稼動
8. 12 原発避難者特例法公布
9. 30 緊急時避難準備区域を解除。
12. 16 野田佳彦首相が原発の「冷温停止状態」を宣言

2012 年

1. 31 福島県川内村が 4 月をめどに帰村宣言
2. 28 民間事故調が報告書発表
3. 30 政府は原発周辺に設けた避難区域のうち、4 月から南相馬市、田村市、川内村について放射線量が低い地域は立ち入り規制を緩め、(1) 早期の帰還をめざす「避難指示解除準備区域」（年間換算の放射線量が 20 ミリシーベルト以下）(2) 帰還まで数年以上かかる「居住制限区域」（20～50 ミリシーベルト）(3) 5 年以上帰宅できない「帰還困難区域」（50 ミリシーベルト超）に再編する方針を固めた。
3. 31 福島復興再生特別措置法施行
4. 9 文科省、福島の子どもの年間被曝許容量を 20 ミリシーベルトに。学校、保護者らの抗議を受け、その後、1 ミリシーベルトへ見直し。
7. 5 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国家事故調）が報告書発表。
12. 19 総務省は、東京電力福島第 1 原発事故の避難者に対し、住民票に代わって避難先の居住を証明する書類の発行手続きを発表した。対象となるのは双葉町や大熊町など福島県内の 13 市町村。

2013 年

1. 4 福島県双葉町の井戸川克隆町長（66）が、町の仕事始めの訓示で故郷への帰還目標を「暫定的に 30 年後とする」と発言。
-

受入自治体調査から

田並 尚恵

I. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震の規模や被害の地域、犠牲者数などにおいて、これまでの想定をはるかに超えた大災害であった。内閣府緊急災害対策本部の資料によれば、2012年4月3日現在の避難者数は34万4,345人で、岩手県・宮城県・福島県の被災3県内の避難者数26万8,944人を除くと、県外への避難者数は7万5,401人であり、避難先は全国に及んでいる。1995年に起きた阪神・淡路大震災においても多くの被災者が県外へと避難したが、被災自治体では避難者の情報を把握することが困難であった。また、県外避難者は十分な支援が受けられず、個人の生活再建に大きな課題を残した。そのため、県外避難者への支援をする上で、避難者情報を把握すること、そして県外に避難しても県内と同等の支援が受けられるようにすることが重要であると、筆者をはじめとする多くの研究者が提言を行ってきた¹。この度の東日本大震災では、震災直後の早い段階から、多くの自治体が避難者の受入れを表明し、避難者支援に乗り出した。避難者の情報についても受入れ自治体が独自に情報収集を行っている²。さらに、総務省は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2011年4月25日から稼働させた。これらの状況をふまえ、自治体による県外避難者の情報収集と支援がどのように行われているのか、その実態と課題を明らかにするために、筆者を含む首都直下地震の避難・疎開研究会のメンバーは、被災3県を除く全国の都道府県、市区町村を対象として、県外避難者への支援に関する調査を

2011年12月から2012年1月にかけて実施した。特に、今回の調査では、総務省の「全国避難者情報システム」の評価と問題点を把握すること、受入れ自治体による県外避難者支援の実態を把握し、自治体間で支援にどの程度開きがあるかを確認することが目的であった。県外避難者への支援の課題を明らかにすることは、東日本大震災における県外避難者への支援を充実させることに役立つだけでなく、首都直下地震のような今後発生するかもしれない大規模都市災害における疎開者の支援の在り方を考える上で重要であると考え

る。本報告ではまず、調査の概要と結果について述べ、それをふまえて県外避難者に対する支援の課題を検討したい。なお、予め断っておくが、調査結果については現時点で、すべてのデータの分析が完了していないため、本稿は調査の中間報告となる。

II. 受入れ自治体調査について

調査者は、関西学院大学山中茂樹、森康俊、川崎医療福祉大学田並尚恵の3名である³。調査は「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（平成22年度文部科学省科学研究、代表者：山中茂樹）の一環として行われた。今回の調査の対象は、被災3県（岩手・宮城・福島）を除く、全国の44都道府県ならびに1,615市区町村（18政令市と23特別区を含む）であった。そのうち、39都道府県、876市区町村（29政令市と特別区）から回答を得た。回収率は、都道府県が886%、市区町村が54.2%であった。調査の期間は、2011年12月初旬から2012年1月末であっ

た。調査方法は、質問紙郵送調査である。

Ⅲ. 調査結果から

1. 各種支援の対象者

県外避難者として支援の対象となった人について尋ねたところ、表1のような回答を得た。多くの自治体が、り災証明、被災証明書をもっている人に加えて、福島県からの避難者すべてを支援の対象としていることから、り災・被災証明の有無にかかわらず県外避難者を支援の対象としていたことがわかる。ただし、被災3県（岩手・宮城・福島）以外に、災害救助法が適用されていた都・県があることも対象者を拡大した要因として考えられる。

2. 県外避難者の公的施設での受入れ

県外避難者の公的施設での受入れ状況について尋ねたところ、およそ9割の都道府県、6割の市区町村が公的施設での受入れをしていることが分かった（表2）。内閣府緊急災害対策本部の資料によれば、所在都道府県別の避難者等の数において、千葉県を除いたすべての都道府県で受入れがあることから、今回の回答とは食い違う。なお、市区町村では、公的施設の受入れをしていないと

表1 県外避難者として各種支援の対象になっている人（複数回答）

	都道府県	市区町村
東日本大震災のり災証明書、被災証明書をもっている人	27 (67.2%)	415 (47.4%)
上記に加えて福島県からの避難者すべて	27 (67.2%)	312 (35.6%)
東日本大震災の災害救助法の適用市区町村に住んでいた人	22 (56.4%)	445 (50.2%)
その他	17 (43.6%)	202 (23.1%)

表2 県外避難者の公的施設での受入れ

	都道府県	市区町村
受入れた	36 (92.3%)	525 (60.0%)
受入れていない	3 (7.7%)	349 (39.8%)
無回答	0 (0.0%)	2 (0.2%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

回答した理由に、県外避難者が当該自治体になかったということがあげられた。つまり、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ことである。

3. 受入れた公的施設の種別

受入れた公的施設では、過去の災害での受入れと同様に「公営住宅」の割合が最も高いが、これに加えて、「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%と高いのが特徴的である（表3）。また、「一次避難所」という回答も都道府県で36.1%、市区町村で24.6%もあることから、被災地以外でも一次避難所が一定数設置されたことが分かる。

4. 公的施設以外で把握している避難者

公的施設以外にいる避難者の把握ができていないと回答した自治体の割合は、都道府県で69.2%、市区町村で55.8%と高く、多くの自治体が公的施設以外の避難者の状況を把握できていることが明らかになった（表4）。阪神・淡路大震災では、公的施設以外に避難者を把握することができなかったことを考えると、総務省が稼働させた「全国避難者情報システム」の影響が大きいと考えられる。

なお、内閣府の緊急災害対策本部の資料では、

表3 受入れた公的施設の種別（複数回答）

	都道府県	市区町村
一次避難所	13 (36.1%)	129 (24.6%)
二次避難所	11 (30.6%)	49 (9.3%)
仮設住宅	1 (2.8%)	9 (1.7%)
公営住宅	36 (100.0%)	394 (75.0%)
民間賃貸住宅（みなし仮設）	23 (63.9%)	196 (37.3%)
その他	11 (30.6%)	133 (25.3%)

表4 公的施設以外で把握している避難者

	都道府県	市区町村
把握している	27 (69.2%)	489 (55.8%)
把握していない	10 (25.7%)	337 (38.5%)
無回答	2 (5.1%)	50 (5.7%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

表5 自主避難者を把握しているか

	都道府県	市区町村
把握している	13 (33.3%)	289 (33.0%)
把握していない	23 (59.0%)	537 (61.3%)
無回答	3 (7.7%)	50 (5.7%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

公的施設以外の把握ができていない都道府県は、埼玉県と神奈川県のみである。市区町村のデータの集計を都道府県が行っているのであれば、都道府県は把握しているはずであるが、今回は「市区町村が集計を行っているので、数は把握していない」と回答する都道府県があった。市区町村に関していえば、実際に避難者の受入れをしていないところもあるため、把握できていないという回答もありうる。

5. 自主避難者の把握

り災証明や被災証明をもたない自主避難者を把握しているかどうかを尋ねたところ、「把握していない」と回答した自治体の割合が、都道府県で59.0%、市区町村で61.3%と高かった(表5)。だが、「把握している」と回答した自治体も、都道府県と市区町村で3割程度いることから、かなり詳細に県外避難者を把握できている自治体が一定数あることが明らかになった。

6. 自主避難者の取り扱い

自主避難者の取り扱いについて尋ねたところ、都道府県と市区町村の回答にばらつきがみられた(表6)。都道府県では「福島県からの避難者に関してはり災・被災証明を持つ人と同等の扱い」と回答した自治体が41.0%と最も高く、柔軟な対応をしていることがわかる。一方、市区町村では、「対応していない」と回答した自治体が27.9%、「り災・被災証明を持つ人と同等の扱い」と回答した自治体も26.9%とほぼ同じで、対応が分かれるところである。ただし、市区町村では、自主避難者のうち、「福島県からの避難者に関してはり災・被災証明を持つ人と同等の扱い」とする自治体が11.6%となっており、「り災・被災証

表6 自主避難者の扱いについて

	都道府県	市区町村
対応していない	1 (2.6%)	244 (27.9%)
り災・被災証明を持つ人と同等の扱い	3 (7.7%)	236 (26.9%)
福島県からの避難者に関してはり災・被災証明を持つ人と同等の扱い	16 (41.0%)	102 (11.6%)
その他	16 (41.0%)	225 (25.7%)
無回答	3 (7.7%)	69 (7.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

表7 総務省「全国避難者情報システム」の活用(運用)について

	都道府県	市区町村
活用している	36 (92.3%)	516 (58.9%)
活用していない	3 (7.7%)	349 (39.8%)
無回答	0 (0.0%)	11 (1.3%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

明を持つ人と同等の扱い」とする自治体の回答と合わせると、ある程度柔軟な対応をしていることがうかがえる。

7. 総務省「全国避難者情報システム」の活用(運用)

総務省が始めた「全国避難者情報システム」を活用しているかという問いに対し、「活用している」と回答したのは、都道府県で92.3%、市区町村で58.9%という結果となった(表7)。都道府県に関しては、避難者が全国に及んでいるため、活用している割合は100%になってもおかしくないが、実際に回答するにあたって自治体から問い合わせのあった質問内容から判断すると、設問文の「活用」を誤解し、通常の運用とは異なる活用と理解された可能性がある。一方、市区町村に関しては、実際に避難者がいなかった、あるいは避難者が届け出をしていない自治体があると想定される。

8. 総務省「全国避難者情報システム」以外のシステムの使用

前述したように、総務省「全国避難者情報シス

テム」が稼働する以前から、一部の自治体では独自の登録制度を運用していた。そのため、「全国避難者情報システム」以外のシステムを使用しているかどうかを尋ねたが、「使用している」と回答した自治体の割合は都道府県で7.7%、市区町村で4.3%と非常に少数であることが明らかになった（表8）。なお、実際に使用している情報システムについて自由回答を求めたところ、以下のような結果となった。

都道府県：北海道被災避難者サポート登録制度「ふるさとネット」、愛知県受入被災者登録制度、和歌山県内受入被災者支援調査票、（兵庫県）フェニックス防災システム、栃木県東北地方太平洋沖地震等在宅避難者登録、長野県避難者受入人数集計、安否情報システム、パーソナルサポートデータベース（県による情報共有ファイル：岐阜県美濃市）、青森県の情報システム、福岡県のシステム

市区町村：練馬区避難者登録制度、新潟市避難者カードシステム

9. 県外避難者の把握方法

県外避難者を把握するのにどのような方法を用いているかを自由回答記述で尋ねたところ、各自治体は非常にさまざまな方法を用いて情報を把握していることが明らかになった（表9）。なかには、「防災無線での呼びかけ」や「町内会単位で

表8 「全国避難者情報システム」とは別のシステムを使用しているか

	都道府県	市区町村
使用している	3 (7.7%)	38 (4.3%)
使用していない	35 (89.7%)	801 (91.5%)
無回答	1 (2.6%)	37 (4.2%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

避難者調査」を行ったところもあり、かなり細かい対応をしていることが分かる。また、民間賃貸住宅の契約をする際に不動産業者から情報提供してもらい、医療機関から情報提供をってもらうなど、他機関と連携して情報収集に努めた自治体もあった。

10. 県外避難者を把握するための独自の集計

県外避難者を把握するための独自の集計は、都道府県の69.2%が「している」と回答しているのに対し、市区町村では59.8%が独自の集計を「していない」と回答した（表10）。都道府県と市区町村とで回答が分かれたのは、避難者がいなかった市区町村のあることが影響していると考えられる。ただし、自治体によっては独自の集計をしているところが一定数あることが明らかになった。

11. 総務省「全国避難者情報システム」の評価

「全国避難者情報システムが今後の災害でも使えるか」どうかを尋ねたところ、都道府県と市区町村では、回答が分かれる結果となった（表11）。都道府県では「そう思う」と回答した自治体の割合が48.7%、「改善した方がよい」と回答

表10 県外避難者を把握するために、独自の集計を行っているか

	都道府県	市区町村
独自の集計をしている	27 (69.2%)	322 (36.8%)
独自の集計はしていない	11 (28.2%)	524 (59.8%)
無回答	1 (2.6%)	30 (3.4%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

表9 県外避難者の把握方法（自由回答記述）

<ul style="list-style-type: none"> ・HP・広報で呼びかけ ・防災無線での呼びかけ ・民生委員からの情報 ・町内会単位での避難者調査 ・地域住民からの情報 ・社協の見舞金支給手続の際に住民課で把握 ・住基情報の異動で把握 ・転入園・転校等の手続きによる把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所（旅館）へ入居の際 ・雇用促進住宅の申請の際 ・不動産業者への周知 ・賃貸住宅契約の際 ・相談窓口を通して ・ハローワークでの相談の際 ・医療機関からの情報
---	--

表 11 全国避難者情報システムは、今後の災害でも使えるか

	都道府県	市区町村
そう思う	19 (48.7%)	530 (60.5%)
改善した方がよい	17 (43.6%)	99 (11.3%)
その他	3 (7.7%)	204 (23.3%)
無回答	0 (0.0%)	43 (4.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

した自治体が 43.6% と二分した。これに対し、市区町村では、「そう思う」と回答した自治体の割合が 60.5% と高かった。なぜ、このように都道府県と市区町村で回答に食い違いがでるのは、現時点では、明確な答えが出せていない。今後、より詳細な分析を通して明らかにしていきたい。

また、全国避難者情報システムの改善点について自由回答記述で尋ねたが、以下のような回答を得た。

- ・システムがエクセルデータのやりとりのため、市区町村から県へ情報が集約される際にタイムラグが生じる
- ・どこかで集計漏れがでてくるために数値が食い違う
- ・あくまでも個人の申告のため、正確さに欠ける
- ・システムが避難者に周知されていない
- ・避難者が転居した際、データが更新されないため、重複が発生する
- ・避難先から被災元への一方向の仕組みのため、避難先の自治体から確認ができない
- ・総務省の「安否情報システム」や原発避難者特例法など複数の情報システムに入力しなければならないのは煩雑である
- ・被災状況などの情報が含まれていない
- ・(書類の記入が) 世帯単位ではなく個人単位なので、記入する被災者の側からすれば負担となるのではないかと

12. 県外避難者の支援を行っているボランティア団体の認知について

県外避難者の支援を行っているボランティア団体等と自治体との連携を把握するために、ボランティア団体を認知しているかどうかを尋ねた(表

表 12 県外避難者の支援を行っているボランティア団体の認知について

	都道府県	市区町村
知っている	30 (77.0%)	139 (15.9%)
知らない	7 (17.9%)	703 (80.2%)
無回答	2 (5.1%)	34 (3.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

表 13 避難者名簿の公開

	都道府県	市区町村
公開、もしくは提供	2 (5.1%)	86 (9.8%)
公開も提供もしていない	37 (94.9%)	764 (87.2%)
無回答	0 (0.0%)	26 (3.0%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

12)。「知っている」と回答した都道府県の割合は 77.0% と高いが、市区町村の割合は 15.9% と低かった。逆に、「知らない」と回答した都道府県の割合は 17.9%、市区町村で 80.2% と、都道府県と市区町村とでかなり違いが出てきた。市区町村によっては、県外避難者を受入れていない自治体や、活動しているボランティア団体がない、などの要因もあるため、そうした影響が出ているとも考えられる。

13. 避難者名簿の公開

避難者名簿を公開しているかどうかを尋ねたが、「公開も提供もしていない」と回答した自治体の割合が、都道府県、市区町村ともにおよそ 9割と圧倒的に高かった(表 13)。しかし、市区町村では、約 1割が「公開、もしくは提供」と回答しており、割合は非常に低い。情報提供しているケースが一部あることが明らかになった。

そして、情報の公開も提供もしていない理由を、自由回答記述で求めたところ、以下のような回答を得た。これらの記述から理解できるのは、避難者情報の公開にあたって個人情報保護(もしくは個人情報保護条例)が阻害要因となっていることである。

- ・個人情報保護、あるいは個人情報保護条例のため
- ・避難者個人が公開を拒否しているため
- ・総務省の全国避難者情報システムに基づいて

いるため（登録者の意向確認が取れていない）

- ・避難者がいないため
- ・支援団体がいないため
- ・提供を求められていない
- ・県と社会福祉協議会のみ提供することとなっているが、現実に避難者がいない
- ・避難者の同意を得て情報提供している
- ・情報は行政機関のみに限定しており、避難者には行政機関から連絡している
- ・チラシの配布等は行政機関を通して避難者へ配布している

14. 「個人情報保護法の災害時運用の例外措置をつくるべきだ」という意見の賛否

個人情報保護法の災害時運用時の例外措置について尋ねたところ、都道府県と市区町村とで回答が異なる結果となった（表 14）。都道府県では、「反対」は 0% と皆無だが、「わからない」と回答した自治体の割合が 48.7% と高かった。一方、市区町村では「賛成」と回答した自治体の割合が 45.8% と高い。ただし「わからない」と回答した割合も 39.4% と高く、意見が分かれるところである。都道府県に比べ市区町村の方が実際に避難者と接する機会が多いため、より現実的な対応を求めているのではないかと考えられる。

15. 「原発避難者特例法を恒久法とすべき」という意見の賛否

原発避難者特例法（以下特例法とする）は、今回の東日本大震災における東京電力福島第一原子力発電所の事故による避難者への対応に限定され

表 14 「個人情報保護法の災害時運用の例外措置をつくるべきだ」という意見の賛否

	都道府県	市区町村
賛成	10 (25.7%)	401 (45.8%)
反対	0 (0.0%)	33 (3.8%)
わからない	19 (48.7%)	345 (39.4%)
その他	8 (20.5%)	71 (8.1%)
無回答	2 (5.1%)	26 (2.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

ているが、どこに避難しても被災者が避難先の自治体で以前住んでいた自治体と同様のサービスを受けることが可能である。県外避難者への対応として、県内と県外の支援の格差を解消できるという点で、特例法は非常に画期的なものである。このため、特例法を恒久法にすべきだという意見もあり、そうした意見に対する賛否を尋ねたところ、「わからない」という回答の割合が、都道府県で 66.7%、市区町村で 54.1% と最も高く、回答しにくい設問であったことが分かる。「賛成」という回答は都道府県で 25.6%、市区町村では 33.6% であった（表 15）。

16. 今後想定される地震災害時の行政による県外避難者の支援

内閣府によれば、今後、マグニチュード7クラスの首都直下地震が 30 年以内に起こる可能性は 70% と非常に高いと推定されている。また、東海・南海・東南海地震が今世紀前半に発生する確率も高いといわれ、これらの大規模災害が発生した場合、多くの県外避難者が出ると予想されている。今後想定される地震災害時の行政による県外避難者の支援として、最低限必要なものは何か、23 項目の中から選択してもらったところ、次のような回答を得た（表 16）。なお、表 16 は、回答の割合が高かった項目の順番に並べている。上位に挙がった項目のうち、従来行われてきた「公営住宅・公務員住宅の提供」「児童生徒の公立学校への受入れ」などの支援項目に加えて、「ワンストップサービスの相談窓口」「日用品の提供」「被災者台帳の作成」「就労支援」「こころのケア」「食事提供」「育児支援」「介護サービスの提供」「生活支援金の提供」「家電製品の貸与」など、これまであまり行われてこなかった被災者の相談、

表 15 「原発避難者特例法を恒久法とすべき」という意見の賛否

	都道府県	市区町村
賛成	10 (25.6%)	294 (33.6%)
反対	2 (5.1%)	50 (5.7%)
わからない	26 (66.7%)	474 (54.1%)
無回答	1 (2.6%)	58 (6.6%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

表 16 今後想定される地震災害時の行政による県外避難者への支援として最低限必要なもの
(複数回答)

	都道府県	市区町村
①公営住宅・公務員住宅の提供	34 (87.2%)	613 (70.0%)
②児童生徒の公立学校への受入れ	33 (84.6%)	675 (77.1%)
③ワンストップサービスの相談窓口の設置	30 (76.9%)	325 (37.1%)
④避難所の設置	29 (74.4%)	603 (68.8%)
⑤日用品の提供	29 (74.4%)	557 (63.6%)
⑥被災者台帳の作成	28 (71.8%)	650 (74.2%)
⑦就労支援	27 (69.2%)	463 (52.9%)
⑧こころのケア	27 (69.2%)	475 (54.2%)
⑨ホテル・旅館の宿泊支援	23 (59.0%)	346 (39.5%)
⑩食事提供	23 (59.0%)	504 (57.5%)
⑪育児支援	22 (56.4%)	509 (58.1%)
⑫介護サービスの提供	20 (51.3%)	468 (53.4%)
⑬生活支援金の支給	18 (46.2%)	396 (45.2%)
⑭家電製品の貸与	17 (43.6%)	370 (42.2%)
⑮見舞金の支給	13 (33.3%)	279 (31.8%)
⑯県外避難者用ガイドブックの作成	10 (25.6%)	178 (20.3%)
⑰県外避難者同士の交流の場の提供	10 (25.6%)	208 (23.7%)
⑱自営業者の事業支援	9 (23.1%)	148 (16.9%)
⑲図書館などの公共施設の利用	9 (23.1%)	196 (22.4%)
⑳その他	8 (20.5%)	33 (3.8%)
㉑県外避難者を対象とした調査	7 (17.9%)	168 (19.2%)
㉒被災地から避難先までの交通費の支給	3 (7.7%)	136 (15.5%)
㉓国民 ID 制度の導入	3 (7.7%)	66 (7.5%)

生活支援に関する支援項目が必要であると認識されていることが特徴的である。また、「国民 ID 制度導入」は必要だとする回答は低いが、「被災者台帳の作成」は都道府県で 71.8%、市区町村では 74.2% が必要だと回答しており、今後、「被災者台帳の作成」については検討が必要となると考えられている。

17. 県外避難者への生活支援の必要性

雲仙普賢岳噴火災害での食事供与事業、三宅島噴火災害での長期避難者への災害保護特別事業として生活支援金が支給されたことなど、一部の災害を除き、被災者への生活支援は行われてこなかった。県外避難者への生活支援の必要性を尋ねたところ、「必要である」と回答した自治体が、都道府県、市区町村ともに約 6 割と高かった（表 17）。多くの自治体が生活支援の必要性を認識している。「財源があれば、実施すればよい」を含めると、都道府県、市区町村の 8 割程度が生活支援の必要性を肯定的にとらえている。

表 17 県外避難者への生活支援の必要性

	都道府県	市区町村
必要ではない	0 (0.0%)	22 (2.5%)
必要である	23 (59.0%)	522 (59.6%)
財源があれば、実施すればよい	7 (17.9%)	252 (28.8%)
その他	9 (23.1%)	51 (5.8%)
無回答	0 (0.0%)	29 (3.3%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

IV. 県外避難者への支援の課題

これまで、受入れ自治体調査の結果をみてきた。そこから明らかになった県外避難者への支援の課題を、自由回答記述も参考にしながら、整理しておきたい。

1. 県外避難者情報と個人情報保護

1.1 「全国避難者情報システム」の評価と改善点

「11. 総務省『全国避難者情報システム』の評価」でみてきたように、同システムを評価する回答が都道府県でおよそ 5 割、市区町村では 6 割と

比較的高かった。今回の調査で、県外避難者の把握状況をみる限り、「全国避難者情報システム」が稼働したことで、県外避難者の所在の確認が可能になったと考えられる。これは同システムの成果であるが、その一方で、問題点も指摘されている。

まず、自己申告のため確認が難しいこと、転居した際にデータが更新されないため、重複が生じるという問題がある。システムに関しては、市区町村から県へ情報が集約される際にタイムラグが生じること、実際に集計漏れもあって数値が食い違う、などの問題点があがっている。避難者情報をエクセルデータで受け渡しするのではなく、直接 Web 上で登録できるようにとの提案もあった。

また、避難先から被災元への一方向の情報伝達のため避難先の自治体からは確認ができない、という問題点もあげられている。自由回答記述のなかには「緊急的に導入されたため、システムがどの程度周知されているのかが疑問」とあり、「9. 県外避難者の把握方法」で指摘したように、防災無線や町内会での避難者調査、他機関からの情報提供など、受入れ自治体の側がいかに関外避難者を把握するのに苦心していたのかがうかがえる。情報伝達の流れが、避難先の自治体と被災自治体との双方向の仕組みであれば、どの程度避難者を把握できているのか、避難先の自治体も確認ができるのではないだろうか。全国避難者情報システムについては、より詳細な分析をして問題点を精査し、改善に向けての提言を行っていく必要がある。

1.2 被災者台帳の作成

「全国避難者情報システム」の届け出の内容は、氏名、生年月日、性別、避難前の住所、避難先の住所のみで、それ以外の情報は記載されていない。家屋の被災状況や、以前受けていた福祉サービスなどは分からないため、避難者の生活再建支援にはつながらないとの指摘がある。そのため、避難者により充実した支援を提供するには、家屋の被災状況、義援金の申請の有無、福祉サービスなどの情報を記載した被災者台帳を作成することが必要となる。被災者台帳の作成については、多

くの自治体が必要性を認めているものの、実際に被災者に関する独自のシステムを運用している自治体は、全体からみるとまだ少数である。この点は、次に述べる個人情報保護の問題とも関係している。また、独自のシステムを運用している自治体でも、自治体間で情報の交換ができないなどの問題点が指摘されている。

1.3 被災者の情報公開と個人情報の保護

被災者から得られた情報を支援団体等に情報公開している自治体は非常に少ない。その理由は、「自治体の個人情報保護条例に抵触する」「全国避難者情報システムが原則として行政機関が使用するという規定があるため」「避難者自身の意向を反映して」などがあげられている。だが、一部の自治体では、ホームレス支援や子育て支援など以前から自治体と連携して福祉サービスを提供している NPO 組織が県外避難者への支援を行う際に、避難者の情報を提供しているところもある⁴。行政の行う支援には限界もあり、NPO 組織がそうした行政が提供できない支援を補完することも可能である。そのため、行政と NPO 組織との連携は必要であるが、個人情報の保護の問題がそうした県外避難者への支援を阻む大きな要因となっている。

2. 支援の対象と支援の継続の問題

2.1 誰を対象に支援すればよいのか

受入れ自治体からみた場合、被災地からの転入者のうち、誰が避難者で、誰が一般の転居者なのか区別がつかず、どこまで支援の対象とすればよいかわからないという問題がある。また、住民票を移さずに転居している避難者も多く、把握が難しい。さらに、東日本大震災の場合、福島第一原子力発電所の事故により避難指示が出されている区域の住民、避難指示が解除された区域の住民、原発避難者特例法の適用区域の住民、これらに加えて東京電力の賠償対象となっている住民がおり、適用される支援が異なる場合があるため、対応が非常に困難となっている。

2.2 自治体間の支援のばらつきの問題

共通の支援メニューや方針が必要だという意見があげられている背景に、自治体間での支援内容に差があるという問題がある。自治体職員もそのことを認識している。

2.3 いつまで支援を続ければよいのか

避難先の自治体が県外避難者を対象とした支援をいつまで続けるかという問題がある。阪神・淡路大震災の時には、およそ1年で避難先の自治体は支援を打ち切っている。今回の東日本大震災の場合、継続的な支援が必要であるとの認識のもとで支援期間は2～4年と長く設定されているが、費用負担などを考えれば避難先の自治体にも限度はある。そのような中で、原発避難者特例法は今後の災害で県外避難者に対し、避難先の自治体が支援を続ける際の参考になると考えられる。

3. 今後の分析の課題

これまで、受入れ自治体調査の結果をもとに議論を展開してきたが、現時点ではすべての調査項目の分析を終えているわけではない。最後に、これから検討する内容についてふれておきたい。

3.1 全国共通の支援マニュアル

今後、東日本大震災のような大規模災害が発生した際には、多くの県外避難者が出てくることをある程度想定しておく必要がある。どこの自治体に避難しても、同じ水準の支援を受けることのできるシステムの構築とそれを可能にする財源が必要であるとの意見が自由回答記述に寄せられている。

自治体間での支援の格差を解消する方向性を検討し、統一の支援システムや方針・指針などをつくらなければならない。ただし、実際に支援にあたった自治体からは、避難者個人のニーズは多様であり、一律の支援でよいかという疑問も指摘されている。また、県外避難者に限らず、有事の際にはどのような支援を受けられるのか、国民に周知しておく必要があるとの意見もある。

3.2 都道府県と市区町村との連携

全国避難者情報システムに関して、都道府県と市区町村との連携がうまくいっていないという指摘がなされている。また、同じ都道府県内で、市町村で行っている支援と都道府県が行っている支援に格差があるため苦情が寄せられたケースもある。

3.3 求償権の問題

災害救助法では、通常、避難先の自治体は、国への求償権がある被災自治体を経由し、避難者の受入れに関する費用を支払ってもらう。それが自治体間の調整に余計な時間と手間をかけてしまうことが問題となっている。とりわけ、被災県にとってこうした事務手続きは大きな負担になりかねない。場合によっては、受入れ自治体に求償権をもたせることも検討する必要がある。

3.4 国の財政負担

今回の東日本大震災の場合、震災直後に国から災害救助法の弾力的な適用をするよう通知があり、実際に県外避難者へ自治体独自の支援をしたが、後になって被災自治体に請求できないことが分かり、受入れ自治体に費用負担が生じたケースがあった。各自治体はきめ細やかな行政サービスを提供しようと工夫したが、費用を被災自治体に求めることができないものもあり、費用負担を考えれば、二の足を踏むことが多い。国が県外避難者への支援についての費用を負担してほしいという意見もあった。

本稿では、これらの課題について十分議論をすることができなかったが、受入れ自治体調査の分析を進めていく中で、さらなる検討を行っていきたい。

謝辞

本研究は文部科学省科学研究費補助金（基盤研究B）「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（平成22年～24年）の一環として行われたものである。また、報告内容は関西学院大学災害制度研究所「2011年度研究報告会」での研究報告「県外避難者受入自治体実態調査について（中間報告）」（於：関西学院大学2012年3月3日）に修正・加筆

したものである。最後に、今回の調査にご協力いただいた自治体関係者の方々に感謝の意を表したい。

注

- 1 筆者と共同研究を実施した高坂健次も、県外と県内の区別なく支援が行われる必要があると主張している（高坂健次・田並尚恵『報告書 県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査』2009年、ならびに高坂健次「行政と政策スコープ-規範的社会学の課題」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎（編）『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂、1999年）。また、矢守克也も阪神・淡路大震災の復興検証報告書の中で、同様の主張を展開している（矢守克也「復興推進-施策推進上の共通課題への対応」兵庫県『復興10年総括検証・提言事業報告』2005年）。
- 2 総務省の「全国避難者情報システム」が稼働する以前より、北海道や栃木県など避難者に登録

を呼びかけた自治体を確認されている。

- 3 今回の調査の実施にあたっては、毎日新聞社大阪本社、川口浩之氏の協力も得ることができた。
- 4 例えば、福岡県北九州市、福井県敦賀市などでは支援団体に避難者の情報提供を行っている。

文献

- 高坂健次「行政と政策スコープ-規範的社会学の課題」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎（編）『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂、1999年。
- 高坂健次・田並尚恵『報告書 県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査』2009年。
- 内閣府緊急対策本部「平成23（2011）年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）」2012年4月3日現在。
- 矢守克也「復興推進-施策推進上の共通課題への対応」兵庫県『復興10年総括検証・提言事業報告』2005年。

創発的民間支援を

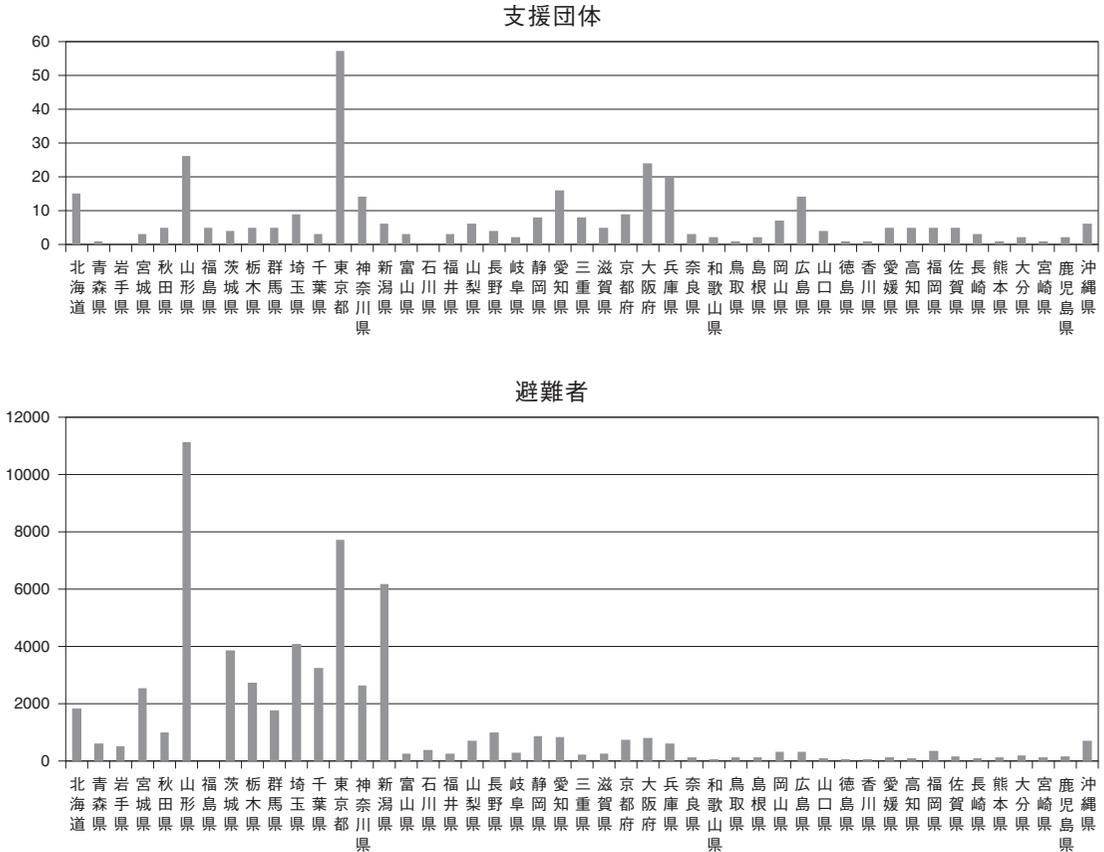
山中 茂樹

災害によって大きなダメージを受けた人たちを支えるのは公的な制度支援と義心による民間支援である。とくに、制度支援が手薄な長期・広域避難に対して力を発揮しているのが民間支援だ。近年の災害で避難者支援が社会問題になったのは阪神・淡路大震災と三宅島噴火災害、そして東日本大震災である。避難者の大半が東京都に固まっていた三宅島噴火災害に対し、阪神・淡路大震災は避難者が全国に散らばった。しかも、その重大性に行政が気づくのは、震災から2年もたってから。このため、当初、支援の中心は民間が担うことになった。大阪や神戸で結成された「市外・県外避難者ネットワーク『りんりん』」や「県外避難者支援全国ボラネット」が呼びかけ、広島や高松、愛知、横浜などで支援団体が相次いで結成された。あの阪神の大震災から16年。東北を襲った津波による原発事故で生じた広域避難は、たとえ家が壊れていなくても、ふるさとへ容易に帰ることができないという点で阪神の比ではなかった。にもかかわらず、政府の公的支援は、16年前から進んだとは、とてもいえるしろものではない。依然、支援の中核を担うのは民間であり、一部の自治体なのだ。ことに原発避難者は、福島県からの避難か否か、福島県でも行政の命令・指示による避難か否かで、公的支援が大きく異なる。さらに住民票移動の有無、家族の離散状況、東電賠償の多寡と有無など避難者の数だけ事情が異なる。多種多様な状況に置かれている避難者と伴走していくには、それこそさまざまな得意分野を持つ民間支援の結集が必要だ。1999年の台湾大地震では、民間支援をコーディネートし、政府に政策提言をする中間支援組織として、「全國民間災後重建連盟（全盟）」が設立された。今こそ「原

発避難者支援の日本版全盟を中核に据え、全国の支援団体をネットワーク化していくことが求められているといえるだろう。

東日本大震災では、避難所を中心に10万人を超える人たちが避難した。とりわけ問題が深刻化したのは、東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融事故で福島県双葉郡などから約15万人の人たちが避難に追込まれたことだ。いわゆる「挙家難村」となった警戒区域など、いわゆる強制避難区域に加え、放射線被曝を恐れる母子を中心に「自主避難」と呼ばれる自衛的な避難が福島県のみならず関東一円から相次いだ。福島県から全国への避難は原発事故から1年半経過した時点でも6万人前後で推移しているが、関東や東北全体からの避難の実態は定かでない。これに対し、2011年3月14日、東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に携わるNPO、NGO、企業、財団、社団、協議会、機構、プロジェクト、ボランティアグループなどによって、全国規模の東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）が結成された。2012年12月8日現在、JCNへの参加を表明した団体は798団体。うち、336団体が広域避難者の支援にあたっている（11月26日現在）。都道府県別に分布状況を見ると、東京都の57団体がもっとも多く、次いで山形県の26団体、大阪府の24団体、兵庫県の20団体、愛知県の16団体、北海道の15団体、神奈川県、石川県は0となっている。

一方、避難者の分布は、山形県がトップで1万1,134人。次いで、東京都の7,734人、新潟県の6,184人、埼玉県の4,089人、茨城県の3,862人、千葉県の3,227人などといった順で関東圏が多



グラフ1 避難者と支援団体の都道府県分布図

く、一番少ないのは徳島県の39人となっている。大阪府への避難者数は785人、兵庫県は594人で全国的には中位。決して多い方ではないが、避難者に対し支援団体数が多いのは、阪神・淡路大震災を経験した地域ならではのと考えられる。

福島県の強制避難地域から全国に移動した人たちは、平均でも3~5回、多い人は10回も転居を重ねて、とりあえず落ち着ける場所を探している。自発的に避難した人も含め、疎開先の選択は①元の居住地との往来が比較的容易で、地盤汚染がないか、比較的、少ないと思われる地域への近地避難②知人・親類・実家がある地域への縁故避難③とりあえず被曝を避けるため、できるだけ遠くの地域をめざした安全優先避難④仕事がある地域への就労避難——など、同じ避難でもそれぞれタイプが異なる点が、これまでの災害避難とは大きく様相を変えた点だ。なかには被曝医療の先進地ということで、広島を選らんだ人たちもいた。

とくに山形県は比較的容易に福島と往来できるうえ、奥羽山脈で放射性プルーム（放射性雲）が遮断されたという地形上の優位さが避難の多くなった理由のようだ。

避難先の選択に被曝問題が大きく影響しているように支援団体もこれまでの災害ボランティアとは、少々趣を異にする。2012年1月現在で、当研究所が支援団体を対象にアンケートしたところ、回答があった82団体のうち阪神・淡路大震災を契機に結成された団体は6%あったが、これまでの災害をきっかけに結成された団体は皆無だった。東日本大震災後に立ち上げられた団体が56%、災害とは関係なく活動を続けている団体が37%あり、大半はいわゆる災害ボランティアではなかった。災害ボランティアと呼ばれるグループは、自身の居住地で避難者支援するより被災地へ駆けつけることに比重を置いているとみられる。

避難者支援では、母子避難が多かったせいか、

福祉系の団体が約3割ともっとも多く、環境系8%、消費者団体とまちづくり系が各4%となっており、ここでも通常の災害支援とは少々、様子が違っている。また、避難者自身のグループも1割余りあり、「反原発」「脱原発」を目指す人たちもおり、避難者が単なる被災者で終わっていないことを伺わせた。

支援の中身は、情報支援がもっとも多く65.8%、次いで仲間づくり60.8%、レジャー・イベント企画50.6%となっており、当面、避難者の孤立防止が最重点とされた様子だ。日用品や家財道具の支援が4割から5割あるのも避難から日が浅い段階での支援として当然の成り行きだろう。学習指導や保育・託児支援が1~2割あるのは母子避難が多い特徴を反映している。義援金集め4割弱、就職支援3割強あるのは、避難が長期に及ぶだろうという覚悟の合意とみられる。さらに東電賠償問題がスムーズにいかないだろうことを見込んだ法律相談も約2割あった。

避難者に必要な支援制度として、もっとも多かったのは、避難先で元の居住地と同じ行政サービスが受けられる「原発避難者特例法」の拡大適用で、半数あまりの団体がトップにあげた。2011年8月に施行された特例法は、今回の避難者支援で唯一、形となった制度だ。原発事故の影響で住民票を移さずに避難した人でも、避難先の自治体に届ければ、要介護認定など219の行政サービスが、元の居住地と同じように受けられるという制度だ。国が指定した福島県いわき市▽田村市▽南相馬市▽川俣町▽広野町▽楡葉町▽富岡町▽大熊町▽双葉町▽浪江町▽川内村▽葛尾村▽飯館村の13市町村から避難した約10万人が対象となり、受け入れている約1,000の自治体は行政サービスの代行が義務付けられている。

対象の行政サービスには、要介護認定のほか、介護予防のため市町が開催する地域支援事業への参加▽養護老人ホームへの入所▽保育所への入所▽予防接種▽（特別）児童扶養手当▽乳幼児、妊産婦の健康診査、保健指導▽障害者、障害児への介護給付費の支給▽児童生徒の転入学▽義務教育段階の就学援助——の各申請などがある。いわゆる自主避難と呼ばれる人は対象外となっているが、そもそも政府が線引きした強制避難区域以外

にも相当、放射能で汚染された地域があるだけに、対象区域を限定することは誤りといわざるを得ない。

阪神・淡路大震災の被災地では、以前から住民票を移さずに避難している人たちを対象に「準市民制度」や「在留登録制度」を設けるよう主張している。研究所としても、この特例法を「広域避難者特例法」に改め、「原発事故に特定しないこと」「対象地域を限定しないこと」を求めている。

このほか、「すべての避難者に住宅の支援を」「原発避難者も被災者生活再建支援法の長期避難者として扱うこと」「(三宅島噴火災害で実施された)災害保護特別事業のような生活支援を」といった要望が、それぞれ4割余りあった。

住宅支援については、公営住宅での受け入れについても震災当初、自治体ごとに支援基準のばらつきがあり、避難元が福島県か否か、福島県でも強制避難地域か、そうでないかで線引きがされるなど大きく混乱した。また、被災者生活再建支援法は、「自然災害」に限定されており、原発事故は対象とされていない。今後、近い将来起きるであろうといわれる首都直下地震や東海・東南海・南海地震で、大量の広域避難者が発生することは必至である。日本の災害法体系がパッチワークと言われないように長期避難者対策をしっかりと制度化していくことが必要であろう。災害保護特別事業は、2000年の三宅島全島避難で東京都と三宅村が基金を造成し、避難者の収入が生活基準を下回った場合、その差額を支援する制度である。福島した場合に備え、500万円まで預貯金の残高を認めた点が、通常的生活保護と違うので「災害保護」と呼ばれた。原型は、1991年の雲仙普賢岳噴火災害で実施された食事供与事業で、4人家族で月額12万円が目安となっている。

原発避難者特例法の拡大適用と並んで多かったのが、避難先自治体に長期避難者の相談窓口を開設することであった。災害のたびに総合窓口開設の要望が強くなるが、対応できる職員数の問題や被災者の相談が多岐にわたることから、相談員がすべてに対応することは難しく、結果としてたらい回しになっている。研究所は、被災者支援制度全般に詳しい民間の「復興士」といった資格の制

度化と養成を求めており、早急な実現が求められる。

また、支援団体は今後、必要になる支援として①生活支援②就労支援③教育支援・健康診断を挙げ、さまざまなスキルを持つ支援団体の結集が必要となる。避難者と支援団体のマッチングや活動資金の給付斡旋など、今後、全国の支援団体をネットワーク化し、支援メニューを整理・提供していく中間支援団体の存在が欠かせない。政府は全国規模、さらにブロック規模の中間支援団体を育てていくためにも適正な資金援助が必要だろう。また、中間支援団体に医療や法律、福祉、教育などの職能団体、さらに学術団体が連携し、恒久的な支援プラットフォームが整備されることを望みたい。

そのためにも、例えば財団法人「都道府県会館」の基金部に「原発避難者支援基金」を設け、中間支援団体や避難者団体に活動資金を給付する制度の創設を考えてはどうだろう。都道府県会館は、全国知事会のメンバーを会員に1948年9月1日に設立された財団法人。都道府県有財産の損害に対する相互救済および自然災害による被災者の生活再建の支援ならびに都道府県会館の経営等

に関する事業を行い、地方自治の進展と住民の福祉の向上に寄与することを目的として運営されている。基金部は1998年に成立した被災者生活再建支援法の実施に向けて都道府県から拠出されている基金の管理にあたっており、専従の職員も配置されている。ここに広域避難者支援のための基金を新たに造成し、法制度だけではまかなえない隙間部分を埋める民間支援の後押しをするという仕組みだ。原資は当然、東京電力や電気事業連合会に拠出を求める。そのためには強力な政治力が求められることはいうまでもない。しかし、今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など巨大災害が相次ぐ恐れが地震学者らから指摘されている。この未曾有の国難を政府や自治体だけで乗り切れるとは到底、思えない。そのためにも、この際、避難者を救い、民間支援団体を育成していく基金の造成を考えていくべきだろう。

阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」と呼ばれた。東日本大震災、そして原発災害は、まさしく創発型の民間支援を生む「創発年」になるに違いない。それが、多くの悲劇の中から芽生えた、数少ない希望のように思える。

政策提言

山中 茂樹

東京電力福島第1原子力発電所の事故で、避難を余儀なくされている人たちは福島県内に9万7,599人(5月8日現在)、福島県外には「自主避難」と呼ばれる人たちも含め今なお6万2,736人(4月5日現在)が存在する。専門家の試算によると、福島県の人口は30年後に半減するとの推計値さえ出ている。一方、「ふるさとへ戻る人 vs 戻らない人」「東電の賠償をもらっている人 vs もらっていない人」「子どもの放射線被曝を心配する人 vs ふるさとの復興を第一と考える人」「強制避難の人 vs 自主避難の人」など、先が見通せないまま県民間の離反は次第に修復困難となり、放射線による低線量被曝への懸念が人々の心身を蝕んでいる。この現状を憂え、一日も早い法的・制度的・医療的支援の枠組みが構築されることを希求し、以下のような政策提言をまとめた。

I. 広域避難者全般への対応

1. 基本的な対応

1.1 実態の把握

【趣旨】 全国に避難している避難者の実態把握と登録台帳の整備、避難先自治体との名簿共有を急ぐべきである。住民票移転の有無や行政の指示によるものか自主避難かを問わず、全避難者について、帰還の意思、現在の住所、家族の被災・離散状況、今回の原発事故に伴う場合は被曝の時期・程度、健康状態、住宅の損壊程度、仕事・学業の現況、国家資格や職業経歴などを集中管理するシステムを構築する。基本的には当該市町村が管理することになるが、自治体クラウドにより被災県や避難先自治体も把握できるようにすることが大

切である。

◆ツールとしては、現在次のようなものがある。

a) 全国避難者情報システム

東日本大震災で、総務省は、全国避難者情報システムを初めて採用した。

しかし、本人の届け出制としたため、重複や漏れがあって実態との間に乖離があるとの意見が多い。また、既存の戸籍や住民基本台帳とはリンクしていない。発災時における即応性はあるものの、長期的な避難者の把握には向いていない。

b) 被災者台帳

兵庫県西宮市が開発した被災者支援台帳、京都大学防災研究所が開発した被災者台帳があるが、いずれも被災住民が被災自治体のエリア内に存在し、被害状況を自ら届け出ることを基本としている。全国に散在している避難者の被災状況を受け入れ自治体とともに共有するシステムとはなっていない。

c) 被災者支援管理システム

福島大学うつくしまふくしま未来支援センターが中心となり、福島県双葉郡富岡町を対象に開発を進めているシステム。「見守り隊」と呼ばれるスタッフが避難各世帯を訪問し、状況を把握、タブレット端末で電子化した情報をサーバーに送り、被災者の実態を把握する。

【提言】 地域外居住が長くなる広域避難者対策については、被災自治体だけで対応するには限界がある。阪神・淡路大震災の県外避難者については、いまだに実態さえ把握されていない。今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震の発生が予想され、これまで以上に広域避難者の出現する恐れがある。そこで、上記、いずれのツールを使うにせよ、全国の自治体サーバーをネットワーク

化し、広域避難者を多角的に把握、追跡していくシステムの整備が急務である。国は総務省・内閣府・厚生労働省・復興庁などが協力し、早急にシステムの整備に向けたプロジェクトチームを立ち上げるべきである。

1.2 名簿の共有

【趣旨】 今回の東日本大震災で、広域避難者を受け入れた自治体はさまざまな支援策を実施した。また、民間の支援団体も500を超え、原発事故で避難した人を支援するネットワークは全国に広がった。しかし、支援にあたって障害となったのが避難住民の個人情報問題である。避難先自治体と避難元自治体、受入自治体と支援団体、受入自治体と避難者間で、名簿を共有することがネットワークを形成するうえで必須だが、まだまだ情報の提供は一部の自治体にとどまっている。災害弱者の救援にあたって個人情報の提供が検討されているが、社会的弱者と被災者は、平時の法体系では別個の存在でひとくりにする法律が見あたらない。しかも、主務官庁がどこになるか、はっきりしないだけに、どの省庁もこの問題には消極的だ。また、各自治体では個人情報の審議会にかけ、個別に公開を認める方式もあるが、大半の自治体は問題が生じることを恐れ、名簿の公開には後ろ向きだ。

このため、次のような問題が起きている。

a) 阪神・淡路大震災当時と異なり、SNSの登場で、同じ被災自治体の住民間では所在把握が進んでいるが、出身地域が異なる避難先での被災住民間の連携が困難である。

※阪神・淡路大震災の折、県外避難者は街角に立って、神戸ナンバーの車が通るたび、呼び止めて県人会を組織したなど情報過疎に対抗するため、苦労したエピソードが数多くある。

b) 民間借り上げ住宅（みなし仮設住宅）の契約は都道府県となっているため、市町村は地域内に広域避難者がいても把握できていないなどの事例があった。

c) 全国避難者情報システムが稼動していたとはいえ、広域避難者の動きは激しく、受け入れの都道府県は、どの程度の避難者がいるのか、本当のところはわかっていなかった。

d) 支援団体は実態が不明なため、市町村を通じて避難者に手紙を送り、さまざまな企画への参加を呼びかけた。しかし、出てくるのは比較的活発な若いお母さんたちで、高齢者らの参加は少なく、本当に必要な支援をつかみきれないまま活動している支援団体も多かった。

e) 今後、避難先で就業や進学を考える際、支援の有無によって成否が大きく左右されることもある。その際、支援団体が避難者名簿を把握しておくことが大切である。

【提言】 各自治体が個人情報の審議会にかけ、個別に公開を認める方式はあるが、大半の自治体は名簿公開の消極的だ。そこで、東京都渋谷区のように、震災対策総合条例を設け、個人情報保護条例の除外規定を設けるなどの措置が国法レベルでも必要である。

a) 被災自治体と避難住民を受け入れた自治体との間で名簿等を共有するためのルール化を検討せよ。

b) 支援団体と受け入れ自治体の間で支援業務の分担・補完のための名簿共有についてルール化を図れ。

1.3 健康の管理

【趣旨】 東京電力福島第一原子力発電所の事故で、低線量被曝した地域は福島県のみならず、関東一円に広がる。この低線量被曝を恐れ、全国各地に避難した母子や妊婦も少なくない。子供を持つ親の心配は募る一方にもかかわらず、専門家の意見はさまざまで何を信用すればよいのかわからない状態となっている。心配は福島県の居住者にとどまらないだけに、腰を据えた経過観察が求められている。

【提言】 2011年度に被曝線量が年平均1mSvシーベルトを超えた地域に居住していた未成年者全員に次の措置を執るべきである。

a) 原発手帳「放射線健康管理手帳」を交付する。

b) 原発手帳所持者に対しては、定期的な健康診断を国の責任において実施する。

c) 原発手帳所持者に対しては、全国どの地域でも同一内容の診断が受けられるようにする。

d) 健康情報は公的機関で集中管理できるシス

テムを構築するとともに、受診料の減免、健診内容の統一、健康情報のシステム管理、診断結果の分析、本人への告知方法、異常があった場合の治療などの具体的な支援プログラムを「原発事故子ども・被災者支援法」(略称)のもとに練り上げる。

※福島県浪江町が、避難時の動きなどを記録する「放射線健康管理手帳」を制度化し、原爆の被爆者健康手帳と同様に、手帳を持つ人には医療費の自己負担分が免除されるような支援の仕組みを提唱している。これに対し、差別を恐れる声も聞かれるが、それこそ社会的排除を許さない官民挙げての教育・啓発活動が必要である。まさに、菅総理が掲げた社会的包摂の取り組みを具体化すべきである。

2. 県外避難者への対応

2.1 リエゾンオフィサーの配置

【趣旨】阪神・淡路大震災では、情報の途絶が県外に避難した人たちとふるさととの絆を絶やす原因となった。現在、福島県では大型量販店に「ふるさと絆情報ステーション」を設置、避難を強いられている自治体からの情報などを掲出、展示することを計画している。

一方、東日本大震災における被災者支援活動に携わるNPO、NGO、企業、財団、社団、協議会、機構などのセクターをつなぐ災害支援のためのネットワーク組織として結成された「東日本大震災支援全国ネットワーク」(JCN)は、全国各ブロック単位にハブとなる支援団体を見つけ、ハブ団体を核にして、さらにブロック内のネットワークをつくる構想を練っている。

また、「とみおか子ども未来ネットワーク」のように一つの町単位で「子育て世代」を中心にメーリングリストなどで、ゆるやかなつながりをつくる努力も始まっている。

とはいえ、ネットワークの基本は顔の見える関係を築くことである。三宅島噴火災害でもパソコンを配って電腦三宅村をつくらうとした東京都に対し、あるボランティア団体はファクスを配った。それも、わざと約10世帯に1台の割合で配備。情報が流れるたび、ファクスのある家にみんな

なが集まる。あるいは世話係がニュースを持って各世帯を訪ねる。その顔の見える関係こそが大切だという発想からである。この先例から同郷者グループの結成を手助けするシステムが必要と考える。

【提言】避難先ごとに福島県人会を組織し、このうち数人を福島県や避難元自治体とのリエゾンオフィサー(連絡官)として採用する。雇用対策にもなるうえ、将来、避難先で自立していく人たちの支えともなる。

また、関ヶ原から西への避難者には関東一円からの避難も少なくない。このため、避難元の都県を超えたネットワークづくりも進んでいる。福島以外からの避難者については、就労・就学支援や住宅斡旋などの定住促進策や地元の民間団体との連携仲介など「帰還」を前提としない支援策も必要だろう。

2.2 ふるさと県民制度の新設

【趣旨】関西学院大学災害復興制度研究所の自治体調査(2011年末)では、すでに移住者が、避難者なのか、一般的な転居なのか判別できない事態に立ち至っている。阪神・淡路大震災では情報過疎から「戻りたいけど戻れない」という県外避難者を多く出した。この反省から、行政の指示・自主的な避難を問わず、福島県内外に避難した人たち全員を対象に「ふるさと県民カード」を交付し、被災者が制度の狭間で漂流しないような仕組みをつくるべきである。

県民カードは、いわば「ふるさと納税制度」の逆バージョン、原発事故で人生の軌道を狂わされたことへの証明であり、福島県が決して見捨てないという決意表明でもある。

【提案】住民票が福島県内にあるかどうかは問わない。本人がカードの停止・打ち切りを求めない限り効力を持ち続ける。カード所持者には、福島県やかつて居住していた市町村の広報、子どもの在籍していた学校の学級通信などが定期的に配信されるような仕組みを考えるべきである。

2.3 準市民・在留登録制度の導入

阪神・淡路大震災では、住民票を移さずに避難した多くの人は、災害救助法の適用期間が切れる

など一定期間が過ぎると避難先での公的支援を受けられなくなり、公営住宅からの退去を余儀なくされた。その時点で、もとの居住自治体とのつながりも切れ、「漂流被災者」となる事態がみられた。東日本大震災の県外避難者の中にも住民票を移すことで賠償や各種の支援が受けられなくなるのではと懸念する一方、避難者を受け入れた自治体は各種サービスにかかった費用を国がどこまで弁償してくれるのか、不安を抱えながらの支援となっている。そこで、いずれはふるさとへ帰りたいて考えている避難者たちが支援の網から漏れることのないよう、それもなるべく負担を感じないで支援が受けられる措置が必要である。

【提案】

a) 原発避難者特例法の改正（適用拡大）

2011年8月に施行された原発避難者特例法は、要介護認定や予防接種、児童扶養手当など219の行政サービスについて、福島県からの避難者を受け入れた自治体が行政サービスにかかった諸費用を国に直接請求できるようにした制度だ。ただ、対象になる避難者の出身区域は福島県いわき市▽田村市▽南相馬市▽川俣町▽広野町▽楡葉町▽富岡町▽大熊町▽双葉町▽浪江町▽川内村▽葛尾村▽飯館村の13市町に限られており、自主避難者は対象外。また、適用は原発事故に限られており、火山災害や津波災害は想定していない。そこで、原発避難者特例法を災害全般に拡大、災害避難者特例法とし、「地域外居住被災者」すべてを対象とするよう法改正する。

b) 在留登録制度（準市民制度）の創設

住民票を移していない避難者については、特別法を制定して外国人登録のような在留登録制度（準市民制度）を創設。市民と同様の行政サービスが受けられるようにする。

3. 「自主避難者」への対応

3.1 災害救助法の改正

- a) 適用条件に環境汚染を追加
- b) 県外居住被災者の概念導入

【提案】災害救助法の適用条件に「原子力関連施設や化学工場等の事故で地域が汚染、もしくは汚染される恐れがあるとき」を加え、救助法適用地

域から避難した人は「地域外居住被災者」として、被災証明が発行されるようにする。

c) 選択的避難の権利（環境汚染の場合）

「福島子どもたちを守る法律家ネットワーク（略称 SAFLAN）」は、選択的避難区域の設定を求めている。「被爆線量が1ミリシーベルトに達するおそれがある地点を含む市区町村のうち、政府が設定した警戒区域及び計画的避難区域以外の地域を選択的避難区域に指定する」としている。

Ⅱ. 原発避難者援護会の創設

1. 原発避難者臨時措置法の制定

2. 原発避難者復興支援基金の造成

3. 援護会ネットワークの整備

【趣旨】今、議論されているのは、せいぜい災害救助法が適用されている期間の支援策だ。今後は、東電の賠償問題がクローズアップされてくるだろう。しかし、原発事故の補償で、この問題が終わるわけではない。賠償は過去の償いに過ぎない。賠償の次のステップとして、人生の軌道を狂わされた人たちの再出発、再起を支える仕組みをつくらなければならないだろう。

【提案】昭和30年代の初め、大量の炭鉱離職者が出ることから、炭鉱離職者の再就職や生活の安定を図るため、炭鉱離職者臨時措置法が制定され、この法律のもと「炭鉱離職者援護会」が設置された。

この法律を下敷きにした「原発避難者臨時措置法」の制定と「炭鉱離職者援護会」や森永ヒ素ミルク事件での「ひかり協会」をモデルにした「原発避難者援護会」を国や東電、電気事業連合会の出資で設立し、原発避難者の支援に当たらせる必要がある。

支援内容は以下の通りだ。

1. 原発避難者が他の地域に移住する場合に、移住資金を支給すること。
2. 原発避難者が職業訓練を受ける場合に、手当を支給すること。
3. 事業主が原発避難者を雇用する場合に、当

該労働者用の宿舎を貸与すること。

4. 原発避難者に対し、再就職のために必要な知識や技能を習得するための講習を行うこと。
5. 原発避難者の求職活動に協力すること。
6. 原発避難者が独立して事業を行おうとする場合に、生業資金の借入の斡旋を行うこと。
7. 原発避難者に対し、生活の支援を行うこと。
8. その他、上記の各業務に附帯する業務を行うこと。

援護会の設置は時限立法になるだろうが、最低でも10年は必要だ。

生活支援の制度設計にあたっては「平成3年(1991年)雲仙岳噴火災害に係わる食事供与事業」や「平成12年度有珠山噴火災害生活支援事業」「三宅村災害保護特別事業」など、これまで実施された長期避難者に対する生活支援事業が参考に算定すべきである。

※基金規模、造成方法、管理・運営団体の性格・構成、政策評価委員会のありようなど、細部の制度設計は別途、研究会で検討の予定。

Ⅲ. 二地域居住制度の創設

【趣旨】 政府は当初、居住に適さないとして避難を命令、もしくは指示した警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域を順次、「帰還困難区域」「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」に再編成し、帰ることが可能な地域を増やして行こうとの構想を進めつつある。しかし、この方式は、帰還先発組が除染も済んでいない、あるいはインフラ等の十分、回復していない地域のまっただ中で孤立する危険性をはらんでいる。福島大学が2011年秋、福島県双葉郡8町村の協力を得て避難住民の悉皆調査をしたところ、「帰還の意思がない」と答えた人は全体の3割弱。年代が下がるに連れて、その割合は増え、34歳以下では50%を超えた。戻らない理由(複数回答)をみると、トップが「除染が困難」で83.1%、次いで「安全レベルが不安」65.7%、「原発収束に期待できない」61.3%だった。

政府は2011年末、東京電力福島第1原子力発電所の1~3号機の原子炉が「冷温停止状態」を達成したと宣言した。しかし、広域避難民を中心

にいまなお原発の事故収束に不安を抱えている人たちは少なくない。また、除染についても汚染された土や葉っぱの場所を移すだけ、つまり「移染に過ぎない」として、その効果を疑問視する専門家もいる。

一方、「すぐにでも戻りたい」と答えている階層は高齢層に多い。これまで三宅島噴火災害(2000年)や新潟県中越地震(2004年)、能登半島地震(2007年)の被災地でも、災害前に比べ、帰還する階層は高齢化・単身化・病弱・年金依存の割合が増えるという傾向をみせている。このままでは、高齢者だけが汚染地域のうち限られた除染地域で孤立することになりはしないかとの懸念を募らせている。

一方、広域避難には父親を福島に残したままの母子が多く、こんごの就業・生活・健康管理に不安を抱えている。このままでは、除染地域に「何としてでも帰る人たち」と「帰ろうとはしない人たち」との間にある溝は決して埋められることはなく、固定化され、分断化される恐れさえある。そこで、広域避難した人たちの支援と同時に避難した人たちが故郷に戻れるような環境づくりも考えなければならない。さまざまところで議論されているのが、福島県内の被曝線量が低い地域に新しい居住地を設ける案だ。「セカンドタウン」「仮の町」「町外コミュニティ」などと呼ばれており、使う人によってイメージが異なるだけに概念の整理と実現のための制度設計が必要である。

1. 二地域居住(セカンドタウン)実現に向けた特例措置

- 1.1 地域分割のための法整備
- 1.2 インフラの整備
- 1.3 公営住宅建設のための特例措置
- 1.4 被分割自治体への特恵的措置
- 1.5 企業誘致に向けた特区制度

2. 仮の町建設に向けた特例措置

- 2.1 インフラ整備
- 2.2 受け入れ自治体への特恵的措置
- 2.3 仮の町終了後の措置

3. 町外コミュニティ建設に向けた特例措置

3.1 復興公営住宅建設の緩和措置

3.2 受け入れ自治体への特恵的措置

4. 地域自治区に向けた特例措置

4.1 合併特例法の改正

4.2 受け入れ自治体への特例措置

【提案】

a) 「セカンドタウン」は、いわば領土割譲である。新たな自治体の建設で、ほかの考え方とは法制度面でも町の運営面でも大きく立場を異にする。かつて19世紀末に奈良県十津川村の人たちが水害をきっかけに北海道空知地方に入植し、原野を切り拓いて「新十津川村」を建設した例はあるが、戦後、我が国では合併の失敗による分割はあっても、すでに境界が確定している自治体の一部を割いて新たな自治体をつくった前例はない。

それだけに新たな立法が必要となる。例えば地方自治法に「分割自治区」という新たな特別地方公共団体の制度を設ける。もちろん、分割する自治体に迷惑をかけないように山林原野を切り拓いてニュータウンをつくるか、すでに開発されているが利用されていない遊休地を利用することになる。ニュータウンの建設には津波防災地域づくり法を活用してインフラを整備し、住宅は災害復興公営住宅で建設する。

一方、国は汚染され、住めなくなっている元の町を借り上げ、その支払うべき賃料を、分割自治区を受け入れた自治体に交付する。いわば分割される自治体への迷惑料である。

元の町（ファーストタウン）へ帰られるようになって、セカンドタウンが無人のデッドストックとならないよう半永久的に2地域居住とする。

b) 「仮の町」だが、こちらはニュータウンを造成するものの、地方自治法上の自治体ではない。あくまで受入自治体の地域内に間借りをする格好である。従って、ファーストタウンの除染が済めば、帰ることになる。ゴミ処理や上下水道などは、間借りしている自治体に使用料等を支払うことになる。一部事務組合や広域連合の手法で行政

事務を処理する方法もある。

c) 浪江町が復興計画の中で打ち出している「町外コミュニティ」は、仮の町との違いが判然としないが、三宅島噴火災害の折、東京都に分散避難した島民たちが、次第に口コミで島民が多く住むエリアに集まってコロニーつくった方式を人為的に創出する方式と整理したい。現在、各地に分散している住民をなるべく役場が避難している二本松市の中心部、数カ所に集め、顔の見えるコミュニティを形成しようとの考え方であるなら、早期の実現可能性は高い。この場合、既存の町並みを活用するから、おそらく復興公営住宅を限定的に集中建設するだけで実現可能だろう。ただ、復興公営住宅の建設は、元の町が住めないことが前提となるので、公営住宅法の緩和措置が必要である。

d) このほか、帰還困難区域については隣接の南相馬市やいわき市などと合併し、合併特例法に基づく「地域自治区」として旧町名を維持する。元の地域は当面住めないから、合併先の街に住居を構え、何十年先かに帰還可能となれば、合併を解消して、元の自治体に戻るという方法もあるだろう。この場合は、現行法を適用するので、比較的、実現が容易だが、分離のための制度が新たに必要となる。

5. 町の経営

自治体の避難が長くなれば、自治体の経営についても特別な措置が必要になってくる。以前のようにフルスベックの町をつくることは困難と考えられるだけに固定資産税や住民税が大幅に減収する。減収補てん債の発行や特別交付税での措置にしても長期にわたっての手立てとしては適当ではないだろう。いずれにせよ、新たな財源をみつけることが必要となる。そこで、セカンドタウンにせよ、仮の町にせよ、避難自治体が、受け入れ市町村と一部事務組合や広域連合を組織し、共同して自治体を経営する方法も検討の価値はある。

6. 土地の手当て

一方、フルスベックではないにしても、セカン

ドタウンや仮の町を建設する以上、ある程度、まとまった土地の確保が必須だ。しかし、一筆ずつ土地を借り上げていくのも事実上困難だろう。そこで、多くの地主に土地を提供してもらい、その地主たちを株主とした「土地保有株式会社」を設立して疎開自治体が一括借り上げをし、セカンドタウンとして運用する方式を特別立法で可能にするのも一つの方法ではないか。もっとも、一カ所でまかなえないとすれば、「分散自治体」の発想も必要になる。町の建設（インフラ整備・公共施設の建設）に当たっては、津波防災地域づくり法を読み替えてインフラを国費で整備し、住宅は復興住宅方式で再建する。借り上げ費用は、東電が汚染地域内の宅地・農地を借り上げて支払う賃料を当てる方法がもっとも妥当だろう。住民には原発避難者特例法を適用し、セカンドタウン受入自治体が行政サービスしやすい環境をつくる。

ただ、仕事の創出がない限り、新しい町も立ち枯れる恐れがある。また、お年寄りだけが住むシルバータウンとなる可能性も否定できない。いかに仕事とセットにして新しい町をつくるか。町づくり会社を自治体がつくり、発生する行政サービスをこの会社に任せ、被災者を雇用するという案もある。

さらに、問題は何十年か後、徐染がすんで元の町へ戻る場合、ゴーストタウンとなる仮の町の活用方法だ。デッドストックにしない方法をあらかじめ考えたうえで、まちづくりを進めるべきだろう。

7. デッドストック活用

新潟県中越地震で被災した旧山古志村の復興住宅は、一戸建てや二戸一の画期的な建築様式をとったが、さらにユニークなのは、居住者が亡くなってデッドストックとなった場合、仕切り壁を外してセミナーハウスに模様替えし、都会からの企業研修や学生の合宿に活用してもらうことを考えた設計となっていることだ。まち全体でもこのような転用を想定した街区の設計があるのではないか。

8. コミュニティの必要性

セカンドタウン構想に対し、「どこに住んでも同じだ。わざわざ町を作る必要がない」との批判もある。新潟県中越地震の折しも旧山古志村の復興に当たって、住民を平地に下ろしてコンパクトシティをつくった方がよいとの意見があった。中山間地では、難視聴区域でのテレビ組合や社寺の氏子・檀家組織、農道の下草刈りや農業用水の見回りなどコミュニティの維持は、地域住民が生きていくうえで欠かせない存在だ。コミュニティの中から伝統芸能や特有の習俗が生まれ、それが地域文化として日本を豊かなものにしてきたともいえる。

しかし、これらはあくまで「ファーストタウン」の話だ。仮の町には、守るべき社寺も墓地もない。住民間のネットワークを強める「町外コミュニティ」ならいざしらず、なぜ、セカンドタウンや仮の町があるのか。いまだ前例のない事業を可能にするには、担税能力の高い地域外、特に大都市の学識者や政治家、官僚らに理解してもらう理論武装が必要だろう。

第一に、広域避難している人たちにもふるさとへ帰りたいという意思が強く存在していること。しかし、現在、政府が進めようとしている二段階帰還方式では、帰郷を促進するインセンティブとはならないこと。中継タウン＝セカンドタウンなら、多くの人たちが帰ってくる可能生があること。さらに、その方向性を福島県が強く希望していること、などの条件を整えることが必要だろう。と同時に、もっと大切なことは仮の町を受け入れる自治体に相当程度のメリットがなければ理解が得られない。その仕組みをどう設定するか。この点の検討も重要だ。

9. 寄留農園・寄留漁業による生業支援

仮の町では、一次産業への対応が困難だ。そこで、近隣県の休耕田を福島県が借り上げ、寄留農村を建設する。借り上げ費用は、東電が汚染農地を借り上げた費用で相殺する。漁業者も全国に似通った漁法をしている漁港に寄留し、当面、その海域で間借り漁業を行う。この手法は三宅島噴火

災害のとき、三宅の漁業者が下田港に寄留した前例を参考に策定する。

いずれにせよ、大切なことは「まず帰還あり

き」ではなく、避難者たちがこの先、元の自治体との絆が断たれ、漂流することのないよう、さまざまな手法を検討していくことであろう。

解説 災害と避難

山中 茂樹

I. はじめに

災害からの避難には法的根拠のあるもの、ないものがある。だが、問題なのは、「道理のある避難に法的根拠がない場合」、「法的根拠はあるが、道理のない避難」であろう。

避難には、一時的に難を逃れるための緊急避難と災害の態様や社会的な諸条件から長期にわたって帰れなくなる長期避難とがある。この書で論じるのは、後者の長期避難である。近年の災害史をひもいっても長期避難にいたった災害は少ない。2000年には有珠山噴火災害で北海道・旧虻田町住民約9,300人が約1年2カ月、同年9月2日に雄山の噴火で全島避難となった東京都三宅村(三宅島)の避難生活は4年5カ月に及んだ。2004年10月23日の新潟県中越地震では旧山古志村の村民1,960人が2年5カ月、翌2005年3月20日の福岡県西方沖地震では約700人の玄界島住民が約2年にわたって避難生活を送った。

2011年3月11日の東日本大震災に絡んで発生した東京電力福島第1原子力発電所の事故による福島県双葉地方の避難ははまだ収束の見込みがたらず、15万人を越す人たちの避難生活が続いている。

ただ、避難期間・避難規模が明確になっているのは法的な措置による避難の場合だ。法的な裏打ちのない避難は、ともすれば被災者でありながら、時間の経過とともに「自治体」や地域社会とのつながりが断たれる恐れを抱えている。支援情報が届かない。復興計画に乗り遅れる。住まいを失った人たちの多くが自主的に県外避難者となった阪神・淡路大震災がその代表例だ。避難者の数

は5万人とも12万人ともいわれ、いまだにその実態は明らかになっていない。「戻りたいけど戻れない」というキャッチコピーとともに県外避難者の深刻な実態が社会問題となったのは、震災から2年もたってから。なぜ、そのような事態を招いたのか。

一つには、県外避難者は「生活にゆとりのある人」「転居者同然」との誤解があり、支援の対象と気づかれるまでに時間がかかったこと。第二には、県外に出たことから情報が届かず、しかも避難者が各地に点在していたため、支援を求める大きな声にならなかったこと。第三に、当初は避難先自治体の公営住宅等で受け入れ支援があったが、災害救助法の適用期限が切れるころになると、住民票を移すか、民間賃貸住宅へ移るか迫られ、元の自治体とのつながりが切れていったこと、などが理由として考えられる。

避難した事情はさまざまだが、すべてが止むにやむを得ないものだったことは本書の検証からでも明確である。借家の倒壊により当座のつもりで県外の公営住宅へ、震災解雇により社宅退去を余儀なくされた。負傷の手当を受けるために県外の病院に、闘病中に被災でライフラインが途絶し、環境の整った県外へ転居。いずれも少しの間の仮転居で、むしろ被災地の邪魔にならないようにとの思いもあったとされている。

しかし、復興公営住宅への入居者選定は被災地内の仮設住宅にいる人が優先され、区画整理に伴う借家人向け従前居住者用住宅の建設は大幅に遅れ、賃貸住宅は再建されても賃料が大幅に上がるなどして県外避難者は復興から取り残されていった。

まさに「道理はあるが、法的根拠のない避難」

がたどる二次被災の典型例であった。

一方、東電福島第1原発のメルトダウンでは、政府から放射性物質が拡散する範囲とは無関係に同心円状の避難指示が出され、結果として逃げ遅れた住民が無用の被曝を招いたとの指摘がある。原子力安全技術センターが管理・運用する「SPEEDI（スピーディ：緊急時敏速放射能影響予測）」と呼ばれるシステムが直後に試算した結果が外務省を通じてアメリカ軍に提供され、在日米国人には80キロ圏内からの避難が勧告されていたにもかかわらず、福島県の住民には知らされていなかったとして問題化した。加えて、半径3キロから10キロ圏内には「屋内退避指示」という「東海村 JCO 臨界事故」レベルの対応しかとらず、しかも、政府首脳が「ただちに健康に影響はない」と繰り返すなど、政府不信の原因をつくった。

これなど「法的根拠はあるが道理のない避難」というべきだろう。放射線被曝を恐れ、法的な指示のない地域からも多くの避難者が出たが、この人たちを自主避難と呼んで、なんら対応策をとらないことこそ「道理がない」といわざるをえない。

避難時の無策、避難時における対応の失敗は、救急救命時に劣らず、被災者の生命や生活・さらには未来に大きな影を落とすことになる。しかし、長期避難に対する体系だった政策・制度はいまだ皆無に等しい。今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など巨大地震の発生が想定されているだけに、これまでの災害避難を立体的に解明する研究が今、求められているといえるだろう。

II. 避難とは

改めて「避難」の定義を考えてみよう。世界大百科事典 第2版によると、避難とは、地震、豪雨、火山活動などの異常な自然現象、あるいは過失、事故、戦争などの人為的原因による災害により、本来の機能が破壊された場所、あるいは危険が予想される場所から、人身や財産を安全と考えられる場所へ移動させること、とある。

では、法的根拠はどうだろう。

災害対策基本法には以下の規定がある。

(市町村長の避難の指示等)

第60条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。

(市町村長の警戒区域設定権等)

第63条 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。

第60条は、市町村長が災害の程度や急迫度に応じて、住民に避難勧告、避難指示を出せる権限を認め、第63条では、危険なエリアを警戒区域に設定し、立ち入りを禁じる避難命令を出せるとしている。警戒区域は、1991年の雲仙普賢岳噴火災害や2005年の福岡県西方沖地震で一定地域に設定された。とくに雲仙普賢岳噴火災害では、まだ被害がない段階で警戒区域が設定された。人家密集地での警戒区域の設定とその後の長期間の立入禁止措置は、わが国でも類をみないもので、家畜が餓死したり、旅館業が多大な被害を受けたりしたため、地域住民から「法災」として公的な補償を求める声が強く出された。

これらのトラブルを恐れてか、2000年の有珠山噴火災害や三宅島噴火災害では、警戒区域は設定されず、避難指示にとどまった。ただ、有珠山噴火災害では、北海道警を中心に立ち入り禁止ラインが設けられ、避難指示区域に入った住民を陸上自衛隊の装甲車が出動して連れ戻すなど、事実

表1 避難指示・勧告と警戒区域設定の差異

	避難指示・避難勧告	警戒区域の設定
規定	災害対策基本法第60条	災害対策基本法第63条
目的	対人的にとらえ、勧告・指示を受ける者の保護を目的とする。	地域的にとらえ、立ち入り制限、禁止、退居命令により、その地域の居住者等の保護を図る。
要件	災害が急迫している場合	災害がより急迫している場合
罰則	罰則なし	罰金または拘留の罰則

(「逐条解説災害対策基本法」(防災行政研究会)より)

上、警戒区域と同等の措置が執られた。

一方、1999年9月30日に、茨城県那珂郡東海村に所在する住友金属鉾山の子会社で核燃料加工施設の株式会社ジェー・シー・オー(JCO)が臨界事故を起こした。この「東海村JCO臨界事故」で、事故被曝による国内初の死者が発生し、現地では事故現場から半径350m以内の住民約40世帯への避難要請、500m以内の住民への避難勧告、10km以内の住民10万世帯(約31万人)への屋内退避および換気装置停止の呼びかけ、現場周辺の県道、国道、常磐自動車道の閉鎖、JR東日本の常磐線水戸-日立間、水郡線水戸-常陸大子・常陸太田間の運転見合わせ、陸上自衛隊への災害派遣要請といった措置がとられた。このJCO臨界事故の際の教訓を生かし、より有効な災害対策を策定することを目的とした、「原子力災害対策特別措置法」(原災法)が、災害対策基本法および原子炉等規制法の特別法として、2000年6月16日から施行された。

この原子力災害対策特別措置法にも以下の条文を根拠に避難などの措置がとられることになっている。

(原子力緊急事態宣言等)

第15条 主務大臣は、次のいずれかに該当する場合において、原子力緊急事態が発生したと認めるときは、直ちに、内閣総理大臣に対し、その状況に関する必要な情報の報告を行うとともに、次項の規定による公示及び第3項の規定による指示の案を提出しなければならない。

3 内閣総理大臣は、第一項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第一号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第2項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第五項の規定によ

る避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする。

(原子力災害対策本部長の権限)

第20条 原子力災害対策本部長は、前条の規定により権限を委任された職員の当該原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域における権限の行使について調整をすることができる。

3 前項の規定によるもののほか、原子力災害対策本部長は、当該原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域における緊急事態応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びに原子力事業者に対し、必要な指示をすることができる。

東日本大震災による東京電力福島第1原子力発電所の事故では、発生当日の2011年3月11日から4月22日にかけて、同法及び災害対策基本法に基づいて順次、避難指示、屋内退避指示、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域の設定が行われた。

こちらは市町村長ではなく、原子力災害対策本部長である内閣総理大臣によるものであった。

このほか、警戒区域の設定には「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」「水防法」「消防法」、立ち退きの指示には「地すべり等防止法」「水防法」にそれぞれ定めがある。

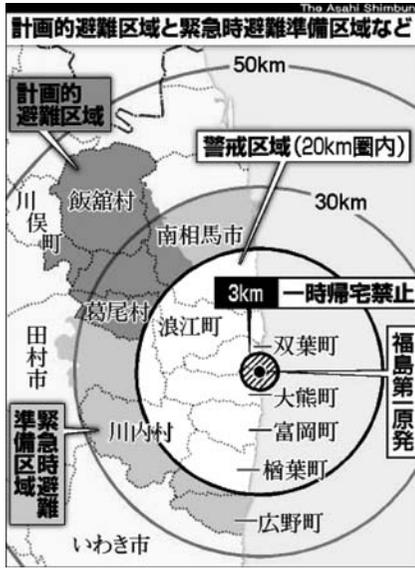


図1 警戒区域・緊急時避難準備区域・計画的避難区域

表2 避難指示区域の説明

避難指示区域	説明
計画的避難区域	福島第一原子力発電所から半径20km以遠の周辺地域で、事故発生から1年の期間内に放射線の積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域。
緊急時避難準備区域	これまで「屋内退避地域」に設定されていた半径20kmから30kmの区域で、「計画的避難区域」に該当する区域以外の区域。この区域では、常に緊急時に屋内退避や避難が可能な準備をしておく必要がある。

Ⅲ. 避難の態様

避難に法的避難と自発的避難があることには触れた。一方、避難の態様としては、集団避難と個別避難がある。法的避難には、新潟県中越地震の旧山古志村が長岡市のニュータウンに集落ごとの仮設タウンをつくって避難生活を送ったように集団避難型が多い。特に、阪神・淡路大震災では、避難所－仮設住宅－復興公営住宅と移り住むたびに近隣関係の組み合わせが変わり、「コミュニティが二度、壊された」と言われた。この教訓から旧山古志村の仮設住宅は元の集落の近隣関係を尊重した配置とされた。

同じ法的避難でも三宅島の全島避難では、東京

都が都内に散在する都営住宅を避難場所として提供したこともあり、個別避難に近い形となった。このため、地域のつながりを大切にする人たちからは、避難当初、一時避難所として提供された国立オリンピック記念青少年総合センターに戻った方がよい、という極端な声まで聞かれた。そこで、東京都の一部有志が、企業から中古パソコンの寄贈を募り、避難者宅に配付、電腦三宅村を形成しようとの取り組みがあったほか、島民の避難先電話帳の作成や島民連絡会の組織化、支援団体によるファクス送受信機の設置によるネットワークの構築など、以前のコミュニティを維持する仕組みづくりが、さまざまに試みられた。

集団避難型だとコミュニティのつながりは維持されるものの、仮設住宅の居住環境はあまり快適とはいえない。対して個別避難は公営住宅や賃貸住宅など居住性は比較的好いが、コミュニティの維持は難しい。東日本大震災では「みなし仮設住宅」（借り上げ賃貸住宅）が認められ、ヤングファミリーを中心に仮設住宅を離れるケースが目立った。このため、支援団体や行政からは被災者が見えにくい存在となり、ケアが難しいとの声が聞かれた。

一次産業が主体だった地域は「地域のつながり」を重要視する傾向があり、逆にサラリーマン層や三次産業従事者は、仕事先へのアクセスの便利さや居住環境に重きを置く傾向が強い。

これは元の居住地への「帰巢性」の強弱とも関連性があり、中山間地災害では避難が長期化すると、帰郷者は高齢化、無職化、病弱化、单身化を強める。反面、若い階層を中心に2～3割は都市部に流出する傾向があり、過疎の進行が加速することもしばしばであった。とりわけ避難者の中に学齢期の子どもがいると避難先での進学に伴い、避難が解除されても母子ともども帰郷しないことがあり、地域の脆弱化に拍車をかけてきた。東日本大震災における原発避難も放射線の被曝を恐れる母子避難が多いだけに政府はしっかりとサポートを被災地だけでなく、避難者に提供していく必要がある。

原発避難で問題なのは、個別避難に、法的避難と自発的避難（自主避難）の区別があることだ。法的な措置によって（強制）避難した人達には被

災証明が発行される。避難先で公的支援を受ける場合、これがパスポートとなる。ところが、同じ放射線被曝を恐れて避難した人でも、この被災証明がないと支援を受けるべき避難者とならない。現に多くの自治体は公営住宅での受け入れにあたって被災証明書の有無を資格条件にした。国策で進められてきた原発の事故がなければ、さらには機械的な同心円状の避難指示ではなく、実際の放

射能プルームや土壌汚染に沿って避難が進められていれば、いわゆる自主避難など存在しなかったはずである。福島の人々は「核災棄民」という言葉を使って、国の愚策を指弾した。家を失えば「国内難民」、公的支援がなければ「棄民」である。避難者を支援する弁護士グループなどからは、自然界で通常の年間1ミリシーベルトを超える汚染があった地域には、チェルノブイリ法に倣って「避難の権利」を認めることを「原発事故子ども被災者支援法」に盛り込む案も出されている。要は国民が自身の命を守るために採った自衛行動である。政府、知事会、市長会、町村会は、すべての避難者を守るべく支援の政策制度を構築していくべきだろう。

表3 原発事故子ども被災者支援法の概要

原子力事故による 子ども・被災者支援法のポイント	
・	原子力政策を推進してきた国の社会的な責任と財政支援を明記
・	施策実現に当たり、国は住民の意見を取り入れた基本方針を策定
・	支援対象は①避難区域に住んでいた人 ②一定基準以上の放射線量が計測された地域に住んでいたか、住み続けている人。自主避難者を含む。
・	原発事故が原因でない病気やケガを除き、子供や妊婦の医療費を免除または減額
・	被爆の可能性のある子供の健康診断を生涯にわたり実施
・	原発事故の影響で家族と離れて暮らす子供を支援

IV. 長期避難者支援

1. 生活支援

わが国には長期避難者に対する支援の制度がほとんどない。わずかに被災者生活再建支援法に「長期避難世帯」の定めがあり、100万円の基礎

表4 チェルノブイリ法による避難の権利
原発事故後の居住区域の分類

チェルノブイリ原発事故の分類*				福島第一原発事故被災地**		
ゾーン 疎外	チェルノブイリ原発周辺 30 km 圏および 1986~87 年に放射性安全基準によって住民の避難がおこなわれた地域	義務的移住	居住不可	居住不可	「警戒区域」 福島第一原発 20 km 圏内	義務的移住
退去対象地域	セシウム 137 の土壌濃度が 40 キュリー / km ² 以上、または実効線量 5 ミリシーベルト / 年を超える	移住権付与	居住不可	居住不可	「20 km 圏外」 実効線量 20 ミリシーベルト超 / 年で避難勧奨。法的には居住は禁止されていない	移住権なし
	セシウム 137 の土壌濃度が 15 キュリー / km ² 以上、40 キュリー / km ² 未満					
移住権付き 居住地域	セシウム 137 の土壌濃度が 5 キュリー / km ² 以上、15 キュリー / km ² 未満、かつ実効線量 1 ミリシーベルト / 年を超える	移住権なし	居住可	居住可		
	セシウム 137 の土壌濃度が 5 キュリー / km ² 以上、15 キュリー / km ² 未満、かつ実効線量 1 ミリシーベルト / 年以下					
付き居住地域 ステータス 特恵社会経済	セシウム 137 の土壌濃度が 1 キュリー / km ² 以上、5 キュリー / km ² 未満、実効線量は 1 ミリシーベルト / 年以下					

注：*ロシア連邦「チェルノブイリ法」による規定

**2011年12月現在。

出典：現代経営技術研究所の資料より作成。

支援金が支給されることになっている。

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 自然災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害をいう。
- 二 被災世帯 政令で定める自然災害により被害を受けた世帯であつて次に掲げるものをいう。
 - ハ 当該自然災害により火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、その居住する住宅が居住不能のものとなり、かつ、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯

(被災者生活再建支援金の支給)

第3条 都道府県は、当該都道府県の区域内において被災世帯となつた世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行うものとする。

2 被災世帯（被災世帯であつて自然災害の発生時においてその属する者の数が一である世帯（第五項において「単数世帯」という。）を除く。以下この条において同じ。）の世帯主に対する支援金の額は、百万円（大規模半壊世帯にあつては、五十万円）に、当該被災世帯が次の各号に掲げる世帯であるときは、当該各号に定める額を加えた額とする。

しかし、この法律が対象とするのは自然災害で原発事故のような人為事故は含まれていない。しかも、支給は一回限りで、長期にわたる避難生活を支えるための支援とはなっていない。

原発事故に対しては、あくまで東京電力の賠償に委ねられている。2011年末、政府の原子力損害賠償紛争審査会は、「自主避難」地域の福島県23市町村の住民に「一律8万円」「妊婦と18歳以下の子どもは1人40万円」としたが、迷惑料の域を出るものではない。長期避難者に対する支援は、雲仙普賢岳噴火災害の際に実施された食事供与事業、有珠山噴火災害での生活支援事業、三宅島全島避難での災害保護特別事業がもっとも参考になるだろう。

関東大震災では天皇からの恩賜金が「水火災ニ因ル死亡者、行方不明者の遺族、負傷者及住宅

（船舶内二世帯ヲ構ヘタル者ニツイテハ其船舶ヲ住宅ト見做ス）ヲ全潰、全焼、全流失又ハ半潰、半焼、半流失シタル者」に支給されている。また、地方避難者に対しては「地方の避難者に対する救済に県が募集している義捐金をあてるべき政治配慮が後藤新平内務大臣から九月一六日の閣議に請議された」（北原糸子「関東大震災の避難民—地方の行政資料から」）とある。

東日本大震災では、義援金の配分が大幅に遅れ、不評だった。2008年に研究所が実施した「被災者生活再建支援に関する都道府県アンケート」で義援金についても尋ねたところ、重視するのは、透明性（18）と公平性（14）だった。次いで、迅速性（7）、疎通性（5）が続き、直接性（2）、効率性（0）は、配分にあたって、あまり尊重されていない様子だった。しかし、関東大震災で、地方の避難者に義捐金が配られたのは、効率性と直接性が最も重視された措置といえるだろう。1999年の台湾大地震では、新聞社など義援金を募集する機関・団体が使途目的を掲げて募金を進めていた。ここでは、「疎通性（義援金の拠出者の意思を尊重する）」が大きなウエートを占めていた。

ただ、義援金は、より深刻な階層が出現すると、潮が引くように移動していく傾向があるので、固定的な財源ととらえるには危険性がある。長期避難者に対しては、やはり災害保護制度のように国家が責任をもって支援するシステムを構築していく必要がある。とくに三宅島全島避難の折に実施された災害保護特別事業は、生活保護に準じるが、基準をより緩和し、預貯金500万円までは帰島後の生活再建に残しておけるという制度だ。そのうえで、避難中の収入が生活保護の基準を下回った場合、その差額を基金の中から支給する、とした。原発避難でも例えば福島県の復興基金を原資に災害保護特別事業を実施することも考えられる。その場合、大切なことは基金を一般会計から外に出し、基金財団を設けて、議会の議決や法律に縛られることなく、使えるようにすることだ。原資が足りなければ、それこそ義援金の疎通性を最大限生かして全国の反原発支持者から寄付を募る方法もあるだろう。逆に原発を推進してきた責任を連帯して負ってもらおうという意味から

表5 食事供与・生活支援・災害保護事業

	雲仙普賢岳噴火災害	有珠山噴火災害	三宅島全島避難
事 象	1991年6月3日 大火碎流発生	2000年3月31日 噴火	2000年9月2日 全島避難指示
事 業	平成3年(1991年)雲仙岳噴火 災害に係わる食事供与事業	平成12年度有珠山噴火災害生活 支援事業	三宅村災害保護 特別事業
事業の目的	雲仙岳噴火災害が長期化し、かつ、多数の住民が避難の継続を余儀なくされている状況にかんがみ、災害の継続により、本来の生活拠点における収入の途が断たれ、復旧活動への着手等本格的な生活や事業の再建活動を開始できない者に対し、食事の供与を行うことにより、自らの努力による生活の自立を支援する。	有珠山噴火災害の継続により、本来の生活拠点における収入の途が断たれるなど、本格的な生活や事業の再建活動が困難な世帯に対し、生活諸費を支給することにより、自らの努力による生活の自立を支援する。	三宅島噴火災害の継続により、長期の避難生活を余儀なくされた村民に対し、避難生活が困窮状態に陥らないようにするとともに、帰島してから自らの努力により生活の再建が可能となるよう支援することを目的とする。
実施主体	長崎県(国1/2) 旧国土庁の要綱事業	虻田町 (北海道10/10)	三宅村災害保護特別事業交付金基金(6000万円取り崩し(都2/3、村1/3))
対 象 者	警戒区域、避難勧告・指示地域内に住所を有していた者のうち、雲仙岳噴火災害を原因として従前の生業による収入が途絶え、かつ二カ月以上連続して避難生活を余儀なくされている者及びその扶養家族。	平成12年7月1日現在で住所が避難指示区域内にあるなど、避難生活を余儀なくされている世帯で、かつ世帯の収入が一定の額に満たない世帯及び避難指示解除後で家屋損傷等の事情により避難が必要と認められる世帯	被災日に三宅村に住所を有し、帰島の意思がある世帯・生活保護に該当しない世帯・収入が生活保護基準以下の世帯・義援金を含めて預貯金が500万円以下で預託する世帯(預託先は村社会福祉協議会)
供与の対象	朝食、昼食及び夕食(現物供与)もしくは一人当たり一日1000円	生活諸費 (世帯人数×3万円+3万円)	生活保護基準を準用する基準額と収入額の差額を月単位で支給
支給世帯数		延べ3,401世帯	47世帯 (平成16年8月末現在)
支給人員数	延べ484,092人	延べ6,423人	実人員で71人(同)
支 給 額	478,397千円	234,614千円	(未定)
備 考	(1)1991(平成3)年度の事業終了後、収入要件の導入、自立計画書の提出義務を加え、6月を限度(三月目に再認定)とした「特別食事供与事業」を実施(2)平成5(1993)年5月~6月の警戒区域等の拡大に伴い、平成5年10月1日を事業開始日として、事業を再開。(3)平成5(1993)年度の事業終了後、長崎県は、平成6(1994)年4月1日を事業開始日とする「特別食事供与事業(県単独事業)」を実施。 (4)年度ごとの事業実績は以下の通り	「事業実施要項の改正により、事業の実施機関を当初の2000年12月末までを2001年3月31日までに延長。	当初は平成15(2003)年2月17日から平成16(2004)年3月31日までだったが、平成16年4月1日から平成17(2005)年3月31日まで延長。 ※平成16(2004)年2月末現在の支給実績は44世帯63人。

年度	延べ人数日	支給額	国庫補助額
平成3(1991)年度	470,273人日	464,598千円	231,861千円
平成4(1992)年度	13,819人日 138,649人日	13,782千円 135,943千円	6,891千円 67,972千円
平成5(1993)年度	4,914人日	4,914千円	2,457千円
平成6(1994)年度	366人日	366千円	

(平成4年度の下段は「特別食事供与事業」分)(平成6年度は長崎県単独事業)※社会安全研究所・木村拓郎氏の表をもとに作成

電気事業連合会に原資を出資させる方法も考えられる。

しかし、問題は利率がきわめて悪くなっているため、利子運用で事業を展開できない恐れがある。取り崩し式にすると基金規模を相当大きくしなければならない。生活支援や就業支援、里帰り経費、家探し、医療扶助など目的に応じた基金を数多く造成するとか、給付式や貸し付け式など多様な支援方式を複層的・重層的に組み立てていくことが必要になるかもしれない。

2. 就業支援

住民票を移さない避難は仕事の斡旋が難しい。三宅島全島避難でも住民票を移していないばかりに定職につけず、パチンコ店で玉拾いのアルバイトをした人や乗り捨てられたレンタカーの回収に全国を転々とした人もいた。連動型の東海・東南海・南海地震のような巨大・広域災害が起きた場合、自県にも失業者がいるうえ、他県の広域避難者が流れ込んでくると被災自治体の対応はきわめて困難となる。災害前、一次産業に従事していた人達には、行政が休耕田を広範囲に借り上げておき、貸し付ける。水産業従事者には漁港の一角を貸す「寄留漁業」、さらに同業他社間で日常的に協定を結んでおいて、避難従業員を吸収、中小企業庁などが一定の助成をする、など、巨大災害に対応した仕事づくりを今から考えておくべきだろう。

3. 避難者の把握

そのためには避難者の所在把握、被災の状況、健康状態、家族状況・就業・所得などの把握、避難世帯の抱える悩み・課題等を十分、行政と支援団体が認識し、支援のメニューを構築していく必

要がある。現在、被災者支援台帳やシステムが、兵庫県西宮市、京都大学防災研究所、福島県と福島大などでつくられているが、いずれも被災地の自治体内で運用することを想定している。広域避難に対応するには、全国の自治体窓口で特定の避難者の支援台帳を検索・情報の補足記入をできるような全国の被災者台帳をクラウド化、ネットワーク化することが必須である。

東日本大震災で総務省は、全国避難者情報システムを稼働させた。しかし、これは届け出制のうえ、避難受け入れ自治体から現住所がある被災自治体へ情報が一方的に流れるだけの単純なものである。移動するたびに届け出るので、情報の重複や漏れがあり、支援のためには不十分といわざるを得ない。やはり、総務省が音頭を取り、全国の被災者台帳を一本化し、ネットワークで結ぶことが必要だろう。

さらに、これと連動して避難者の在留登録制度の構築（準市民制度）、行政と支援団体間における避難情報の共有化、避難先でも元いた自治体と同じ行政サービスが受けられる原発避難者特例法の一般化、行政と避難者、支援団体間をつなぐ復興士（復興サポーター）の資格化など、今後の巨大災害に向けて長期避難者支援制度のシステム化を急ピッチで進めなければならない。

V. 国土形成計画

ただ、これまでの対策はあくまで対症療法である。中長期的には、長期避難者を出さない国土づくりが求められている。今は下火になったが首都機能移転や中山間地対策、災害が発生したときに避難者を受け入れる疎開自治体協定や疎開保険の整備など、防災や復興だけでなく、さまざまな分野の専門家を参加させた国土形成計画を立案していく必要があるだろう。

震災難民—原発棄民 1923—2011

2013年3月30日 発行

発行者 関西学院大学災害復興制度研究所
所在地 〒662-8501
兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155
TEL. 0798-54-6996

制 作 関西学院大学出版会出版サービス

[表紙写真(下段):エア・フォート・サービス提供]