

4

震災と長期避難

創発的民間支援を 公的支援の隙間埋める

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、「全国民間災後重建連盟（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10万人の人たちが避難に追い込まれたことだ。いわゆる「挙家離村」となった警戒区域など、いわゆる強制避難区域に加え、放射線被爆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団体をもっとも多く、ついで山形県の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、神奈川県の14団体、広島県の14団体などの順で続き、岩手県、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1万1134人。ついで、東京都の7734人、新潟県の6184人、埼玉県4089人、茨城県の3862人、千葉県の3227人などといった順で関東圏が多く、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とりあえず被爆を避けるため、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だが、これまでの災害避難とは大きく様相を変えた点だ。なかには被爆医療の先進地ということで、広島を選んだ人たちもいた。とくに山形県は比較的容易に福島と往来できるうえ、奥羽山脈で放射能プルーム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。

避難先の選択に被爆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

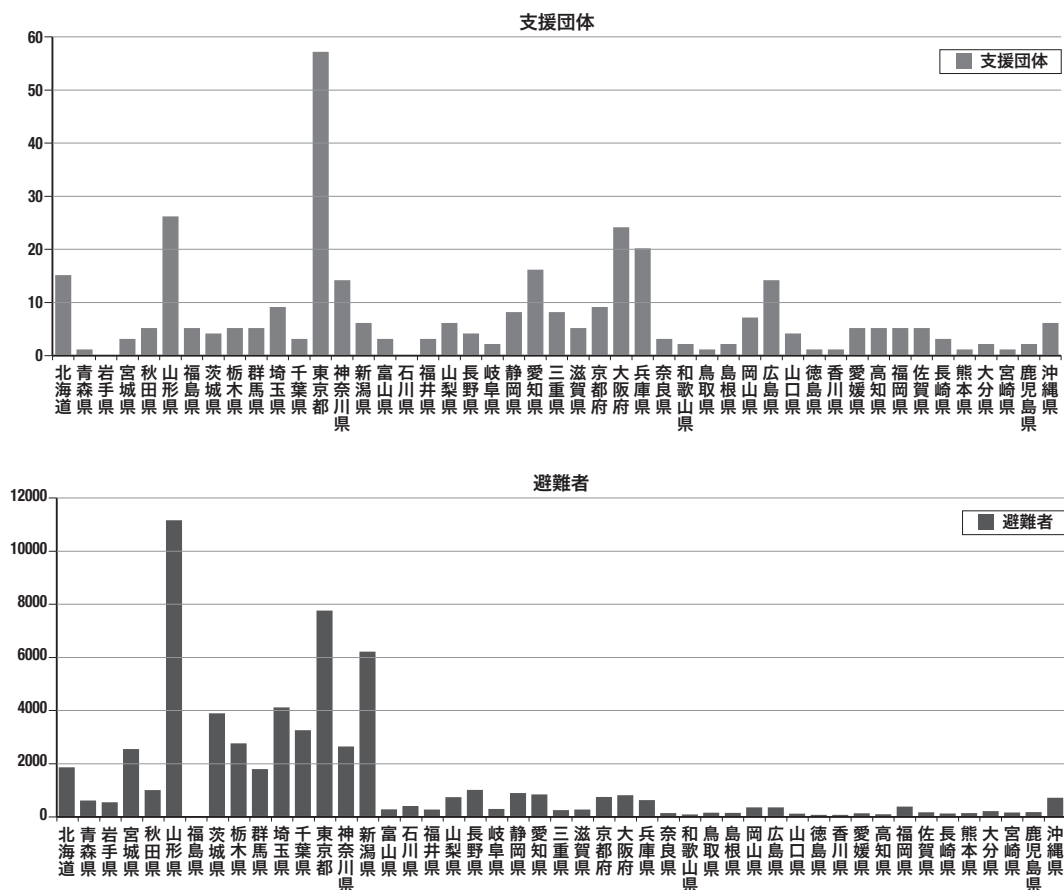


図1 避難者と支援団体の都道府県分布図

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割と最も多く、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%、ついで仲間づくり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ようにした。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1000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々を対象に「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。帰島した場合に備え、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開設であった。災害のたびに総合窓口開設の要望が強く、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・健康診断を挙げており、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。

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ことになるに違いない。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。

[[震災難民——原発棄民 1923-2011] 2013 年 3 月]

阪神・淡路大震災の教訓

漂流し疎外される被災者を生まない

東日本大震災の被災地から県外に脱出する人が相次いでいる。家を失い、被災地での生活が困難になった人たちと、家は無事でも原発事故で避難を強いられた人たちだ。大半の人たちは一時避難の心づもりだろうが、16年前の阪神・淡路大震災では多くの被災者が心ならずも故郷との絆を断たれ、全国を“漂流”することになった。政府、被災自治体、そして受け入れ自治体は、かつての過ちを繰り返すことなく、初期段階から被災者たちを確実に帰還させるプログラムを立案し、情報・生活支援を整える必要がある。

阪神・淡路大震災で「戻りたいけど戻れない」といわれた県外被災者の実数はいまだに定かでない。兵庫県は5万4700人といい、内閣府の非公式資料は12万人ともいう。震災の年の9月に市民団体が創刊した県外被災者の支援機関誌「りんりん」は、愛する故郷を離れた人たちの切実な声を伝える。

「家は全壊し、病気入院中だった夫は震災後、死亡した。自分もパートで勤めていたところを解雇され、1年間家賃が無料だったので、実家に近い松山に移った」（女性40歳）、「持ち家は全壊で解体になった。ところが建築業者の不法行為のため、家への取り付け道が法律違反に。建て替えられず、やむなく避難した」（男性61歳）、「震災で解雇され、社宅を退去させられた。実家は全壊。母は負傷して入院し、長男は大学受験、長女は就職活動中。やむなくばらばらに避難した」（男性52歳）。そして、疎開先では「父は震災後、ストレスにより入院、子どもは学校で関西弁をからかわれ登校拒否に。職は見つかったが、収入は

大幅にダウンした。被災地を見捨てた後ろめたさと、帰りたい、1日も早く帰りたいという思いでいっぱいです」（福岡へ移住した男性）と痛切な胸の内を吐露している。

「りんりん」の発送先はピーク時、青森を除く46都道府県、約4000人にのぼった。当然、頼る人も少なく、見知らぬ土地での生活だ。機関誌に寄せられた投稿は屈辱の疎開生活を綴る。文化住宅の一室を借りるにも1年間の給与明細書の提出を迫られ、「病気になって動けなくなったら、出て行って欲しい」と念書を取られ、火事を出してはいけないと1年間のてんぷら禁止を言い渡されるなど、歯を食いしばり、耐え続ける毎日だった。関西の地方都市に疎開、公営住宅に入り、生活保護を受けた女性は、被災者生活再建支援法の成立に伴う行政措置で、大震災で住まいを失った被災者にも同程度の自立支援金が支給されることになったが、居住地の福祉事務所は支援金を収入認定し、保護費から差し引くと通告してきた。ところが、1963年に厚生省から「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金、または見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生に当てられる額は収入として認定しない」との次官通達が出されていた。問題の自治体では、この通達の内容を知らなかったのだ。知人のアドバイスで抗議し、担当者も当初の方針を撤回、収入認定しないことになったが、こんな理不尽な取り扱いのほかにもあったはずだ。

さらに、二重ローンなどで経済的に破綻し、ホームレスになった人の報告もある。震災では負のスパイラルに陥った中堅層への支援策がほとん

どなく、この階層がもっとも脆弱なる階層だったと言われている。

ある調査によると、県外被災者の8割が「一時的避難」「数年で戻るつもり」だった。しかし、故郷を離れた途端、支援情報が途切れ、公営住宅に受け入れてくれた自治体も1年が経ち、2年が経つと住民票の移転を迫るようになる。さらに、被災地に建った復興住宅への応募は、仮設住宅居住者が優先された。

投稿者らの訴えを総合すると、次のような要求になる。

- ①大災害は必ず広域避難者を生む。日本のどこへ避難しても生活を再建できるよう、全国の自治体が被災地と同等の支援を実施する「属地主義の壁」のない全国共通の生活再建システムを創設せよ。
- ②一時的に転居した場合、住民票の移動をせず、転居先の市町村に避難地登録を行う制度を設けよ。
- ③更地の手入れなどに一時里帰りする際、ホテル代や交通費がかさむ。空いている仮設住宅を民宿代わりに使えるような制度を設けよ。

だが、16年たった今、どの要求も実現していない。三宅島噴火災害、新潟県中越地震でも被災者は全国に散らばった。漂流し、疎外される被災者。この国は長らく被災者の生活再建を自助努力、自己責任としてきた。しかし、その論理はもう通用しまい。東日本大震災では、国が率先して、県外避難者の被災者台帳を整備し、被災自治体と受け入れ自治体が共有する。被災地の支援情報が届くように情報システムを構築する。被災先を災害救助法上の分散仮設住宅とみなし、支援の対策を講じる、といった態勢を早急に整える必要があるだろう。阪神・淡路大震災では、県外へ避難した人たちの約7割が震災から3カ月以内に疎開している。対策を講じるのは今しかないのだ。

〔週刊『エコノミスト』2011年4月5日特大号〕

在留登録制度と二地域居住で 原発避難者の権利保障を

災害復興の究極の目標は人間復興にあると考えている。

東日本大震災では、大津波によって、多くの尊い命が奪われ、家族のつながり、コミュニティのつながりが断たれた。さらに東京電力福島第一原発の事故では、元の自治体ともつながりを断たれ、人々は孤立し、漂流を始めている。人間復興は、こうした災害によって断たれた「つながり」をひとつひとつ復元していく作業にほかならない。

阪神・淡路大震災では、県外へ避難した人たちには支援の手が届かない状況が長く続いた。行政の属地主義、広域避難者への誤った見方、情報の途絶等が原因だった。とりわけ原発災害による避難は、これまでの災害避難とは大きく様相を異にし、避難者にさまざまな困難を強いている。

原発災害には危険のレベルが確定できないという特徴がある。警戒区域に指定されていない地域でも、放射線被ばくの影響は全くないとはいえない。そのため、人為的な線引きによって「自主的」とされた県外避難も多く発生している。低線量被ばくの影響をどうとらえるかによって避難の仕方、期間も違ってくる。愛媛県でみかん農家を営む避難者は、「帰るのは30年後」として生活設計を立てているという。避難者のカテゴリーを分類すれば、避難者の数だけあるといっても過言ではないのだ。

原発避難者をひとくくりにすることはできない。したがって、一律の支援制度では避難者を支援することはできない。原発災害では、避難者一人ひとりの目線から発想する支援制度が求められているのだ。

一方、人間復興の視点から、災害復興によって、「棄民」を生み出してきた過去の復興災害からも目をそらしてはいけない。阪神・淡路大震災以降、災害復興に際し、しばしば「創造的復興」の旗が掲げられてきた。創造的復興は、まちを以前の姿に戻すのではなく、新しく資源を投入し、それまでとは違う制度を導入することで、新たな産業を呼び込むことを目的としている。創造的復興によって、地域全体を右肩上がりの発展へ導くことができるかもしれないが、そこからこぼれ落ちていく被災者も少なくないことを忘れてはならない。

神戸市内には、新住民が7割、元の住民は3割に止まる地域もある。戻らなかった住民の中には震災後の復興に乗り切れなかった避難者、戻りたくても戻れなかった避難者の存在も報告されている。

東日本大震災でも、津波被害の大きかった沿岸部では、漁港を集約し、新たな制度を導入することで漁業の再生を目指す施策がとられている。しかし、その結果、小さな浜の漁業を廃業に追いやるケースもあったのではないか。震災復興として掲げられる成長主義は、一つ間違えば、「棄民政策」につながりかねない危険性をはらんでいるのだ。

しかし、旧来の町の姿に戻せば、解決する問題ではないことも事実だろう。震災を機に工夫をこらすことで、それぞれの業種が地域で成長産業に生まれ変わるという変化も必要である。「棄民」をつくらない小さな変化と地域全体の発展を両立させていく制度を考えていくことも大切ではないか。

そのためには、政府や行政と被災地、被災者を

結ぶ中間支援組織が必要であると考えている。民間団体や大学等の研究機関、NPO 等から代表が参加し、政府・行政機関では手の届かない小さな集落や民間事業の支援を行う組織だ。中間支援組織が被災地外の専門家と被災地の実務家や NPO とを結び、地域ごとの復興にアイデアや経験を移植する役割を果たしていく仕組みを全国的に組織できないか。

これらの動きを後押しするためには、災害関連学会が合同して取り組むことも必要だろう。わたしども災害復興制度研究所が毎年、「全国被災地交流集会円卓会議」を開催し、過去の経験を次の復興に生かすネットワークの構築を進めているのもその先駆的試みとなることを願っているからだ。

首都直下地震、南海トラフ巨大地震では、東日本大震災を上回る避難者が出ると予想されている。過去の教訓に学ぶなか、まず必要なことは、避難者の動態を正しく把握する仕組みを準備することだ。阪神・淡路大震災では兵庫県西宮市の被災者台帳が注目され、東日本大震災では全国避難者情報システムによって避難者の把握が進められた。しかし、西宮方式は原型ソフトが CD 化され、無料配布が可能になったものの全国への普及は思ったほど進まず、全国避難者情報システムは本人の届け出が基本であるため、重複や漏れがあり、実態との間に乖離を生んだ。

一方、福島大学つくしまふくしま未来支援センターと富岡町が開発した被災者支援管理システムは、スタッフがタブレット型の端末を持って避難各世帯を訪問し、電子化した情報を役所のサーバーに送って、被災者の実態を把握する方式である。しかし、全国に点在し、地域外居住が長くなるであろう広域避難者については、一機関や被災自治体だけで対応するには限界がある。

こうした問題を解決するためにも、各自治体が持つ避難者情報をクラウド化することで、全国の自治体が情報を共有し、広域避難者を多角的に把握、追跡するシステムの整備を進めることが急務である。今後、導入されるマイナンバー制度については、批判や警戒感も強いが、この仕組みを利用することを考えてもよいだろう。

実態の把握とともに、避難者が避難先で十分な

行政サービスを受けられるような制度も必要である。原発避難者の中には、住民票を移さずに避難している人が多い。住民票を移すことで東電からの賠償等を受けられなくなるのではとの懸念があるからだといわれている。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や避難元自治体がどこまで支弁してくれるのか不安を抱えている。

「ふるさと」の喪失を避けたい避難者と行政サービスにおける地元住民との格差を心配する受け入れ自治体。ならば、住民票を移していない避難者については、市民と同様の行政サービスが受けられる在留登録資格「準市民制度」を創設してはどうかと提案している。と同時に、現実的な解決方法として、避難者を受け入れた自治体が行行政サービスにかかった諸費用を国に直接請求できる原発避難者特例法の適用拡大も併せて検討すべきだと考えている。

この準市民制度は、クラウド化された避難者情報と組み合わせることで、広域避難者の正確な実態把握を可能にすることができるのではないだろうか。

一方、低線量被ばくの影響、除染にかかる期間を考えると、新たな地で生活をスタートさせたいと考える人も次第に増えてきている。発災当初から繰り返し提案、主張しているセカンドタウンの制度設計も本腰いれて考える必要があるだろう。現在考える制度設計は二つだ。

一つは、別の地に新たな町を建設するものだ。19 世紀末に奈良県十津川村の人々が水害をきっかけに北海道空知地方に入植し、新十津川村（現・新十津川町）を建設した例がある。入植した人々は、奈良県十津川村を「母村」と呼び、村とのつながり、村民としてのアイデンティティーを維持している。

ただし、自治体の一部を割いて新たな自治体をつくるには、特別地方公共団体の制度を設けるなどの必要があり、実現に向けてのハードルは高い。そこで、受け入れ先に開発されたニュータウンに移り住む場合、当面、避難住民は準市民登録で二重籍とし、国は納税相当額を特別交付税で手当する。また、ニュータウンは旧ソ連のセカンド

タウン「スラブチチ市」のようにだれでも住めるようにして活性化をはかる。避難住民で住民票を受け入れ先に移すことも自由だ。要は、新十津川町のように元の自治体を「母村」と呼ぶ関係がつくればよい。

もう一つは、合併特例法に基づく「地域自治区」として、旧町名を残し、人々のつながりを維持するという方法だ。例えば、避難者が多く居住する福島県いわき市に避難者で組織される自治区を認めるという方法だ。その場合、国は合併先自治体に何らかの財政支援措置を制度化することが絶対条件となる。負担だけとなれば、合併先自治体は当然のこと、受け入れ先住民の理解も得られないからだ。こちらも将来的には地域自治区は解消され、受け入れた自治体と分離、あるいは合併することも考えられる。

しかし、いずれの方式も元の居住区を売却せず、東電や国に借地として貸し付けることが肝要だ。ふるさとへ帰りたい人たちは、いつでも帰ることができる。つまり「二地域居住」の思想を基本にしているからである。

避難者情報のクラウド化、将来の帰還を予定する避難者に対する準市民制度、避難住民の二重籍を保障するセカンドタウン（二地域居住）の制度設計こそ急ぐべきだろう。

とはいえ、残された時間はそう多くはない。震災から4年あまりが過ぎましたが、仮設住宅の入居であれば、5年が限度であろう。避難者にとって何が絶望的かといえば、将来が見えないということだ。そのためには、帰還を望む避難者、移住を選択する避難者に将来構想を示し、段階ごとに帰還、移住が選択できる移行期間を用意することが必要なのではないか。

いずれの期間も、それは一人ひとりにとって大切な人生の一部である。それを“仮の人生”にしてしまってはならない。帰還を待つ避難者も、移住を選択した避難者も、それぞれが前向きに希望を持てる人生が保障されなければならない。そう考えている。

【聖教新聞、2015年4月9日付インタビュー記事を改訂】

半数近くが疎開先のあてなし

3 割強が避難先から帰らないことを選択

首都直下地震に備える墨田区調査

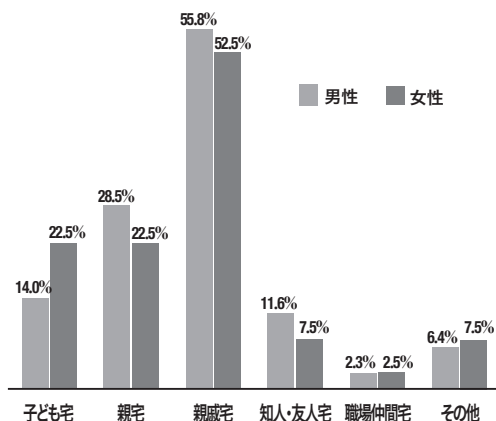
首都直下地震で区内が大きな被害を受けても、疎開するところのない人が半数近くにのぼることが関西学院大学災害復興制度研究所の墨田区実態調査でわかった。疎開先にあてがある人でも両親宅は3割弱、子ども宅も1割余りで、なんと親戚宅が半数強でトップだった。一般世帯における「一人暮らし世帯」の構成比が44.9%と全国平均に比べ12.5ポイントも高い地域だけに、震災疎開にも少子高齢化の影響が現れているとあって、巨大地震に備える事前復興計画の大切さが改めて問われる調査結果となった。

調査は、2013年2月1日から18日にかけ、東京都墨田区で10地点各40サンプルの計400世帯を対象に調査票を各家庭に配布、記入済みのものを回収する留め置き法で実施した。これによると。回答者のうち代々、東京に居住している、いわゆる「江戸っ子」は22.5%、年代別では50歳代がもっとも多く30.2%だった。家族の出身地は、半数強が関東一円だが、祖父母の半数弱、父母の約35%が関東以外の地方で、回答者も2割強が地方出身者だった。関東以外では、北海道・東北ブロックと甲信越ブロックがもっとも多く2割前後を占め、戦後の高度経済成長を支えた集団就職の名残をうかがわせた。

■避難先について

問：想定されている首都直下地震が発生した場合、都内の避難先や仮設住宅には限界があります。あなたはどこか頼ることができる避難先がありますか。

「1. ある」「2. 見つかる可能性が少しある」とお答えになった方にお伺いします。
それはどういうところでしょう。(○はいくつでも)



伝承と周知

1923（大正12）年の関東大震災では、関東1府6県の死者数9万余人のうち、墨田区の南半分にあたる旧本所区だけで犠牲者は、4万8400人にのぼった。陸軍被服廠跡の空地（現・横網町公園）に逃げ込んだ人たちを火災旋風が襲ったため、被服廠跡での死者は3万8000人とも、4万人を超えたともいわれる。それだけに関東大震災は代々、語り継がれていると思えるところだが、「先祖や親から関東大震災の経験談を聞いたことがあるか」との問いに「YES」と答えた人は4割にとどまった。両親の4割近く、祖父母の半数弱が関東以外の出身とあっては、当然の結果かもしれない。とくに20歳代は全員が、30歳代は9割、40歳代でも8割が聞いたことがないと答えており、社会が災害体験を伝える仕組みづくりをしていく必要性を浮き彫りにした。

一方、首都直下地震が、「今後30年の間に70%の確率で起る可能性が高い」という地震学会の見解については、94.3%が「知っている」と答えた。ただ、20歳代の認知度は80%と他の年代に比べて、やや低く、若者へのさらなる啓発が求められている。

疎開先

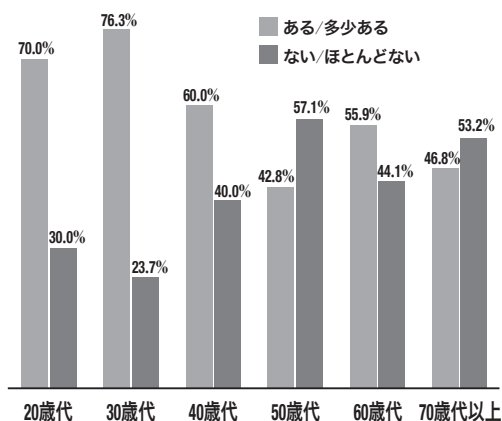
2008年から翌年にかけて開かれた国の「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」で示された首都直下地震が起きた際の復興対策にかかわる関連データによると、建造物の倒壊等出る震災ゴミは約9600万t。東京中の空き地が「がれき置き場」になる可能性もある。あおりで仮設住宅の建設が大幅に遅れる恐れもあり、それだけに疎開先の確保が重要になる。

そこで、「想定されている首都直下地震が発生した場合、都内の避難先や仮設住宅には限界があります。あなたはどこか頼ることができる避難先がありますか」と尋ねたところ、「ある」「可能性はある」と答えた者を合わせると53%、「ない」「ほとんど可能性はない」と答えた者は、計47%だった。

疎開先にあてのない層は、年代別では50歳代が最も高く57.1%、ついで70歳代以上が53.2%と半数を超えた。職業別では無職の階層が55.7%、専業主婦が54.6%とそれぞれ割合が高

■疎開先の有無

問：想定されている首都直下地震が発生した場合、都内の避難先や仮設住宅には限界があります。あなたはどこか頼ることができる避難先がありますか。

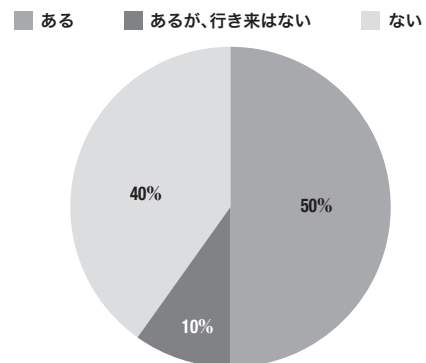


かった。

一方、「年に1回程度、行き来する『田舎』（実家）があるか」と質問を変えて地方との結びつきをさぐってみたところ、「ある」と答えた人は50.3%、「あるが行き来はない」「ない」と答えた人の合計は49.8%で、ほぼ同数だった。疎開先の有無についての回答と似通っており、戦後、地方から出てきた人たちも2代目、3代目となり、次第に縁が薄くなっていっている様子がうかがえた。居住形態で「田舎」とのつながりを見てみると、集合住宅（マンション・アパート）の賃貸に住んでいる階層が57.7%と群を抜いて高かった。まだ、地方から出て間もない階層が多いのかもしれない。

■田舎の存在

問：年に1回程度、行き来する「田舎」（実家）をお持ちでしょうか。（○はひとつ）

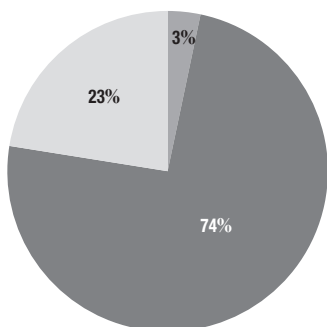


関東大震災の折は、出稼ぎなど仕事で上京している人たちのために出身県の役所が被災地周辺の交通の結節点に出張所、いまでいえば中継基地をつくり、難を逃れてふるさとをめざす人たちに切符の世話をしたり、名簿をつくったりして支援をしている。中継基地には、出身県の成功組が土地や建物の世話をするなどしていることから、現代なら差し詰め県人会がその役割を果たすのではないかと推測のもと、加入率を尋ねた。すると「身内が入っている」と答えた人は、わずか3.3%にとどまった。「入っていない」74.3%、「代々、東京」22.5%となっており、いまや県人会は地方出身者をつなぐ「アイテム」の役割を終えた様子だ。

■県人会

問：あなたのご家族で県人会に入っておられる方はおられますか。(○はひとつ)

■ 身内が加入 ■ 入っていない ■ 代々東京



仕事の継続

「首都直下地震の被災者となった場合、現在の職業を継続できると思うか」との問いに、「できると思う」と答えた人は、23.8%。40.3%の人が「できないと思う」と悲観的な回答を寄せた。回答どおりの事態が実際に起こると仮定すると、現在、無職の人36%と合わせると、実に7割強が失職というゆゆしき事態になる。とくに悲観的なのは、自営業者（できない＝77.7%）▽会社役員（同70%）▽技能・労務職（61.5%）。逆に「継続できると思う」という回答が過半数を占めたのは、警察官・自衛官などの保安職、文筆家・音楽家・デザイナー・職業スポーツ選手などの自由業、医師・看護師・弁護士・教員などの専門技術者だった。ただ、開業医などは、周囲の人たちが避難したり、長期疎開したりすれば仕事の対象がなくなると言った問題点を指摘する向きもある。阪神・淡路大震災の折、仮設で店舗を再開させても周りが区画整理などで顧客層のいない状態が続くと結局、店をたたむしかないという事例が相次いだ。東京でも本人の意思とは無関係に復興まちづくりの手法ややり方如何では同じ事態が起きかねないだけに、復興意欲の強い人たちを支える制度を考えておく必要があるようだ。

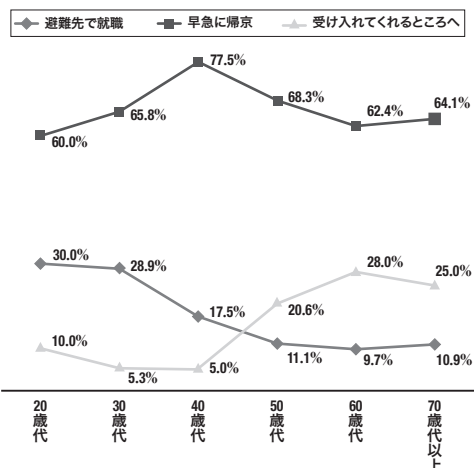
では、仕事を失い、地方へ長期疎開した人たちは、どのような未来を描くのだろうか。「できる限り早く東京へ戻る」と答えた人は、65.8%。逆に「受け入れたところで落ち着く」20.8%、「避難・

疎開先で仕事を見つけて住み着く」13.5%で、3割強は「帰らない」ことを選択する可能性があることを伺わせた。

これを年代別でみると、できるだけ早く帰京すると考えている年代層は40歳代の77.5%を筆頭に、50歳代68.3%、30歳代65.8%となっており、働き盛りの層が1日も早く戻って仕事を再開しようとしている様子がうかがえる。仕事の内容別でみると、保安職、自由業、管理職、専門技術職の帰京意識が高かった。

■長期避難

問：長期避難になった場合の対応をお伺いします。現時点の予想で一番あり得ると思われる状況をお答えください。(○はひとつ)



これまで地方の災害だと、いったん被災地外へ住民を避難させると帰村率は6～7割にとどまるケースが多かった。その前例と比較した場合、東京へできるだけ早く帰ると答えた人が7割弱いたという割合を高いとみるべきか、それとも実際は「帰りたくとも帰られない」状況が生まれる可能性が高いだけに、この割合はもっと落ちるとみるべきか。このあたりは調査対象のさらなる詳細な分析が必要となるようだ。ただ、東京の帰還切望組は働き盛りの年代が中心で、お年寄りを中心とした帰還が多く、一気に高齢化・過疎化が進む地方とは様相を異にする。

長期避難に対する支援施策

疎開先がない人たちのために鳥取県智頭町が販

売を始めた「疎開保険」や、東京・早稲田商店会が以前、キャンペーンをしていた「震災疎開パッケージ」の存在を知っている人は1%に満たなかった。また、東日本大震災で総務省が実施した「全国避難者情報システム」についても周知度は約1割にとどまった。被災者を全国の公営住宅が災害救助法にもとづき受け入れる制度については、ようやく3割あまりが知っていた。今後、首都直下地震や東海・東南海・南海地震など巨大災害の発生が懸念されているだけに、国は、これらの広域長期避難・疎開者への支援制度や地方での定住促進策を充実・強化し、周知していく必要があるだろう。

〔関西学院大学災害復興制度研究所ニュースレター
『FUKKOU』21号、2013年7月に加筆〕