

統計望楼

数字から知る 人々の心理と行動

第6回 避難所だけが避難所ではない～居住地の移動



名古屋大学大学院
環境学研究科
(名古屋大学災害対策室)

木村 玲欧

はじめに

前回と前々回は、失見当期（震災当日）から被災地社会の成立期（震災当日～震災後2～4日間）の重要な行動である「安否確認」と「避難」についてとりあげて、その実態や効果的な対策について考えてきました。

今回は「居住地の移動」に焦点をあてます。居住地の移動とは何かというと、「地震のあと、人々はどのようなところで寝泊まりをしていたのか」ということです。みなさんは、「被災地の人々の居場所」についてどのようなイメージを持っていますか。

マスコミは、「絵になる」ことを好んで報道する傾向があります。「助けしてくれる人が少なく、避難所で慣れない不自由な生活を送る独り暮らしの高齢者」「自宅再建の目途が立たないため、最後まで避難所から出ることができずに仮設住宅へ移らざるをえない熟年夫婦」などといった記事・映像を思い浮かべる人もいると思います。もちろん、これも被災者の一つの真実です。しかし本当に「多くの被災者が避難所について」「最後まで避難所から出られない人がしかたなく仮設住宅に移る」のでしょうか。

今回も、1995年阪神・淡路大震災と2004年新潟県中越地震という二つの事例から、「居住地の移動」の実態について考えてみたいと思います。特に災害対応従事者のみなさんには、「被災者は避難所の中だけにいるわけではない」「被災者は、さまざまな居場所にさまざまな理由で滞在している」ことを確認していただければと思います。

1. 「避難所にいる人」すべての避難者は大まか

図1は、ちょっと複雑な図ですが「阪神・淡路大震災のときに、被災者がどのような場所からどのような場所に移っていたのか」を表した図です。この図から、被災者の居住地とその移動パターンを知ることができます。

ポーカーチップのようなかたまりがあると思いますが、一番左の列（震災当日・10時間）、左から二番目の列（震災から2～4日・100時間）、左から三番目の列（震災後2カ月・1000時間）、一番右の列（震災後数年・5万時間）の4列に分けることができます。例えば一番左の列は「震災当日（震災後10時間）に被災者がどこにいたのか」を表していて、上から「自宅にいた人が63・2%、血縁宅（別居している親・子供の家、親せき宅など）が10・2%、勤務先が用意してくれた家2・5%、友人・近所の家2・2%、避難所15・6%」となります。

この図を見ると、まず一つわかることがあります。それは震災当日

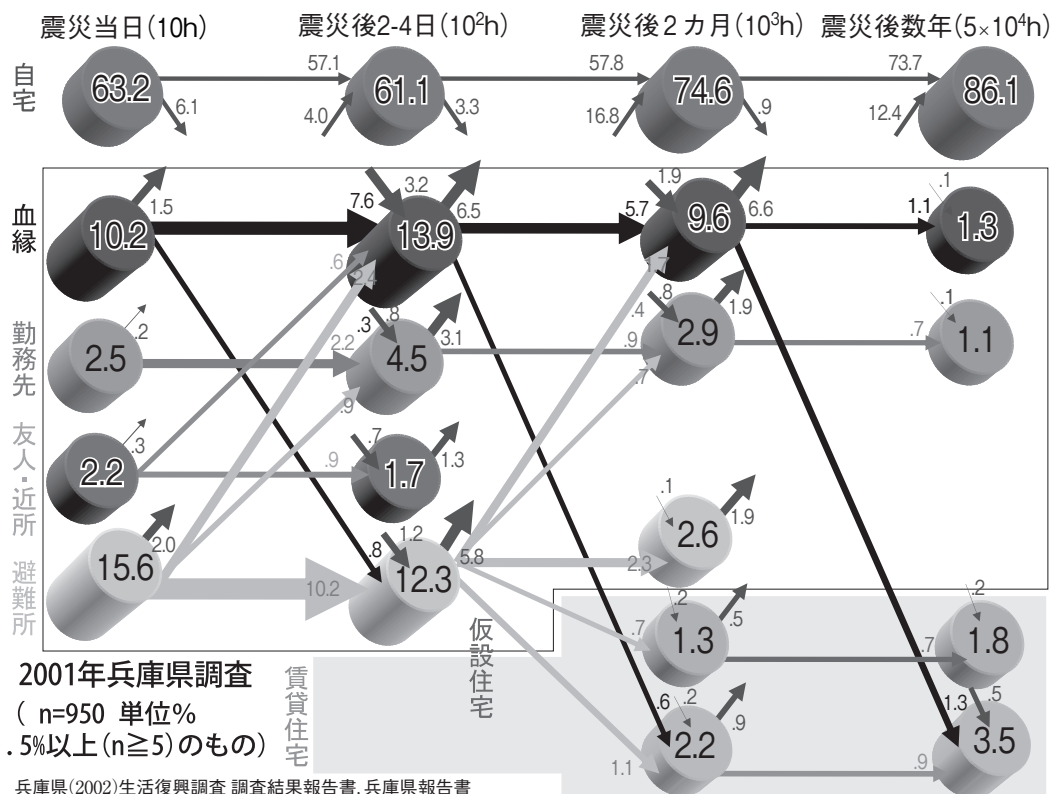


図1：阪神・淡路大震災での時間経過に伴う居住地の移動
(震度7および都市ガス供給停止地域) (2001年1月調査)

には、震度7および都市ガスが止まってしまったような地域でも、全体の63・2%の人が自宅に留まっていることです。「被害の大きな地域では、みんながいつせいに避難所に逃げる」というイメージを持つ人が多いのですが、この結果を見ると避難所に泊まっている人の割合は15・6%で、それほど多くないことがわかります。実際に神戸市の記録を見ても、震災当日の避難所での就寝者は約20万人で、当時の神戸市の人口約150万人から計算しても13・3%と、実際の数と社会調査の数にはそれほど大きな違いがないことがわかります。「なぜこんなに多くの人が避難をせずに自宅にいたのか」については、前回(第5回)を参照ください。

次に左から2列目を見てください。震災後2・4日間ごろにおいては、避難所に泊まる人は12・3%に減りました。一方、増えたのは、親せきなどの血縁(13・9%)や勤務先(4.5%)に頼る人でした。この時期は友人・知人も合わせて、普段からの個人的な付き合いやつながりが避難を支えていることがわかります。

次に左から3列目の震災から約2カ月後、多くの地域で水道やガスなどがほぼ元通りになり、74・6%の人が自宅に戻りました。避難所に留まっていた人は2.6%、仮設住宅にいた人は1.3%。この二つを合わせた3.9%が、国や県や市町村に助けてもらっていた人(公的支援を受けていた人)です。一方で、親せきを頼った人は9.6%、勤務先は2.9%でした。この結果、国・県・市町村に助けてもらっている人よりも、個人的なつながりを利用している人が依然として多いことがわかります。また、友人・知人を頼っている人はやはりませんでした。震災から4日以上たったら、友人や知人宅を居場所としてあてにしていけないのかもしれないかもしれません。さらにこの時期には、自分の力で住むところを借りる人(賃貸住宅の人)も2.2%いました。このように見ていくと、避難所や仮設住宅などの公的支援を頼っている人だけを「避難者」として対応することは、特定の人だけに対応・支援を行っていることになり、自宅以外に留まっている被災者全体に対しての支援ではないことがわかります。

2. 「最後まで避難所にいる人の多くは社会的弱者」は大まちがい

もう少し図1をもとに話を続けます。震災から約2カ月、2.6%の人が避難所にいることがわかります。その横に矢印があつて1.9という数字がありますが、これは「全体の1.9%が、その後、避難所から自宅に戻った」ことを表します。2.6%のうちの1.9%なので、つまり「震災後2カ月の時点で避難所にいる人の7割以上が、その後、自宅に戻っている」ことを表しています。

阪神・淡路大震災のときは、「最後まで避難所にいる人は、どこにも行くことができない社会的弱者が多く、心のケアなどに重点をおいた対策が必要だ」ということが言われました。しかし実際は、「避難所にいる7割以上の人が、自宅に戻るために建て直し・修理・補修をしていて、避難所を寝泊まりするところとして使っていた」のです。しかも被災者の話を聞いてみると「建て直し・修理・補修をするために『どうやってお金を工面したらよいのか』というお金に関する支援情報が欲しかったのに、この時期の避難所ではそういう情報は一切得られず、相談に乗ってもらえなかった」という声が聞かれました。つまり被災者のニーズと災害対応従事者のサービスがマッチしていなかったのです。

このように、この時期に避難所を利用する人の大多数は、自宅再建を目指すために避難所に留まっている人であり、仮設住宅を待つ仮設住宅入居予備軍ではなかったのです。この時期の避難所では、住宅再建、修理・補修に関する資金援助などの情報を提供し、よりスムーズな自宅再建につながるよう支援していくことが、避難所運営の中で行われる必要があったのです。「最後まで避難所にいる人が、そのままブルブルと仮設住宅になだれ込む」というステレオタイプなイメージが、被災者への効果的な支援を阻害し、「被災者のためによかれとやったことが、被災者にとっては役に立たなかった」という悲しい結果になってしまったのです。

ちなみに、震災後2～4日間に避難所にいた人(12・3%)の約5%(0.7%)が、震災後2カ月の段階で既に仮設住宅へ移っていることがわかります。一方、自分の力で賃貸住宅を借りている人は震災後2カ月時点で

2.2%、仮設住宅の1.3%を上回っていました。

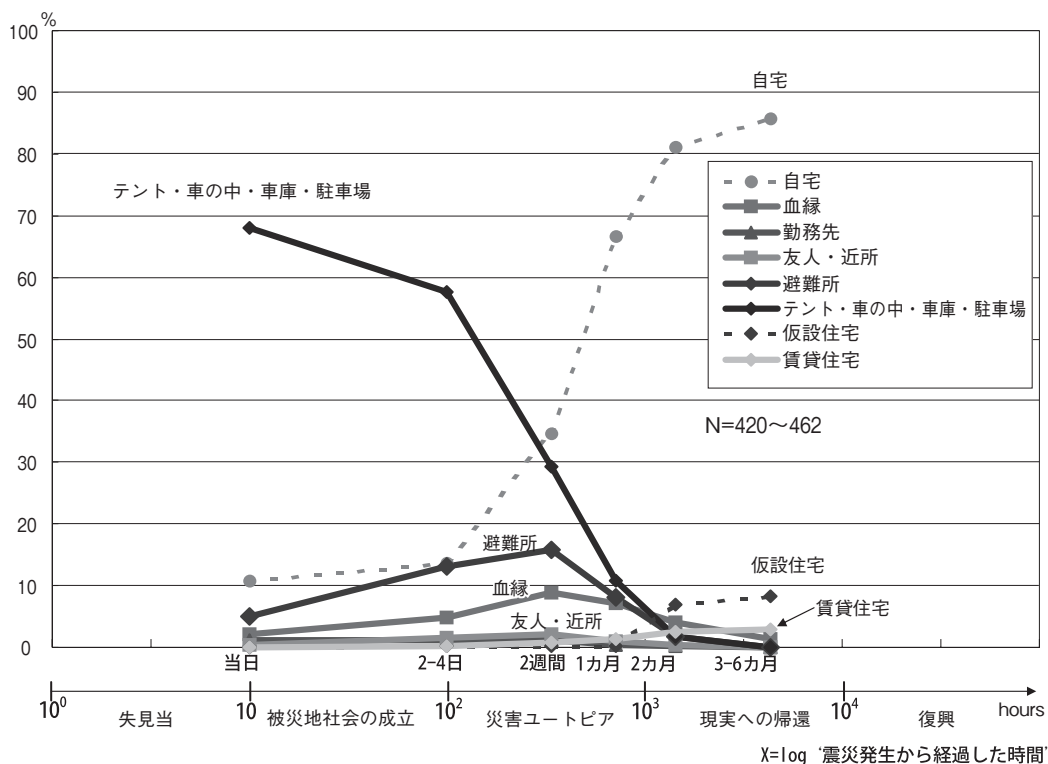
被災者対策を考えると、仮設住宅での高齢者などへの手厚い対策がクローズアップされます。しかし、自分の力で住宅を借りて生活再建しようとしている働き盛り世代の人たちに対しても、家賃の補助、無利子・低利子での資金援助といった対応策の充実を行わなければ、被災地社会全体の復旧・復興にはつながりません。この連載で何度も述べていますが、「被災者に対して役に立つ効果的な対応をしてあげたい」のならば、「対応時における被災地社会・被災者像を的確にとらえて、被災者ニーズを把握する」ことが必要不可欠です。そのためにも過去の災害を教科書にして、漠然としたイメージではない被災地社会・被災者像の枠組みを理解する必要があるのです。



▲生活再建支援に関する説明会
(新潟県中越地震：写真提供長岡市役所)

3. 新潟県中越地震では「テント・車の中・車庫・駐車場」という屋外避難が中心

図1より、「『地震発生→避難所→仮設住宅』という単線的な公的支援だけでなく、被災者は血縁・地縁・個人縁(職縁・友人など)といったさまざまなつてをたどりながら自宅へ戻っていた」ことが明らかになりました。そこで、今度は、阪神・淡路大震災以外の地震の例を見てみたいと思います。今度は、図をもっと単純にして、各時点でどれくらいの人がそれぞれの居場所にいたのかを表しました。



木村玲欧他(2005)新潟県中越地震における被災者の避難行動と再建過程, 地域安全学会論文集

図2：新潟県中越地震での時間経過に伴う居住地の移動
(震度6強および震度7の地域)(2005年3月調査)

2004年新潟県中越地震の社会調査結果(図2)を見ると、震災当日に自宅にいた被災者は全体の10・7%でした。震災後2～4日間でも13・7%で、その後、避難先から自宅に戻る人が増えていき、震災後2週間では34・6%、震災後1カ月では66・6%、震災後約半年(調査時点)では85・7%の人が自宅に戻っていました。

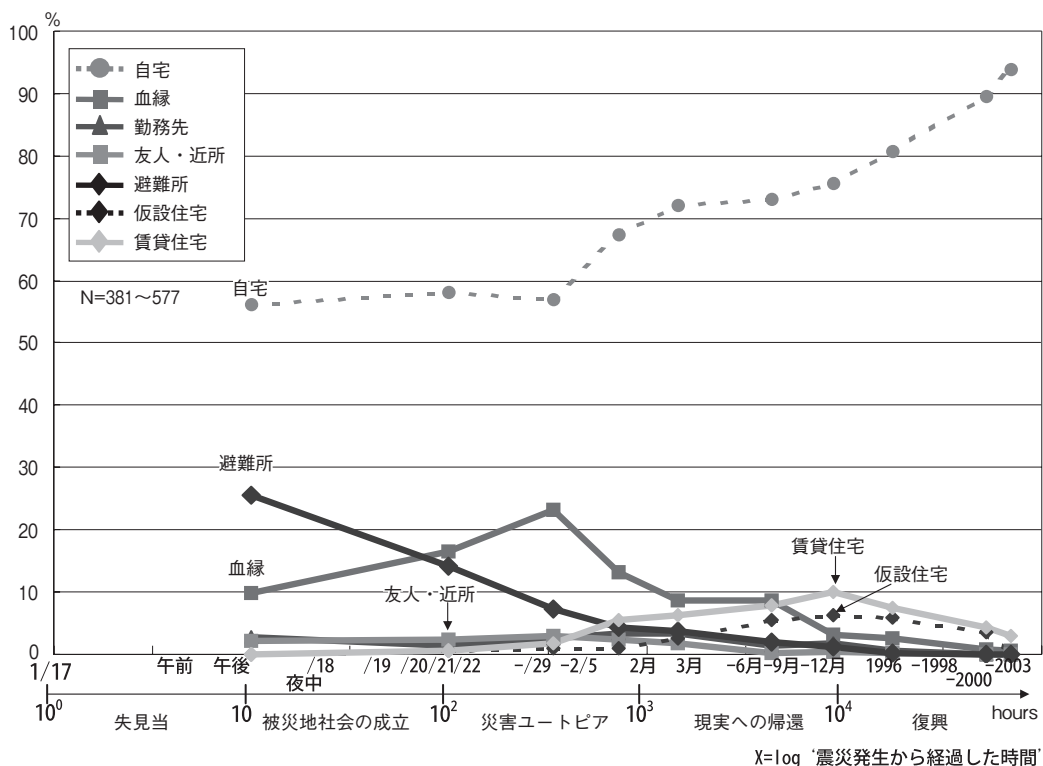
具体的な避難先を見てみると、テント・車の中・車庫・駐車場という屋外避難が、震災当日(68・1%)から震災後2～4日(57・5%)まで最も多い避難先になっていました。自宅には、震災後2～4日過ぎから戻りはじめますが、50%を超えるのは震災後2週間(34・6%)から震災後1カ月(66・6%)の間でした。避難所は、震災後2～4日(13・1%)から震災後1カ月(80%)の間で避難先として利用され、ピークは震災後2週間(15・8%)でした。

血縁宅に避難する割合は、震災後1カ月を過ぎるまで避難所の割合を超えることはなく、避難先としてはあまり利用されませんでした。仮設住宅は震災後1カ月から急増し、震災後3～6カ月時点では83%の人に利用されていました。自分で借りた賃貸住宅も、震災後1カ月から増えはじめ、震災後3～6カ月時点では29%の人に利用されていました。

4. 余震・地域コミュニティの状態などが、地震後の居住地を変える

新潟県中越地震での結果を、阪神・淡路大震災での調査結果と比較しましょう。新潟県中越地震の調査対象地域に合わせて、阪神・淡路大震災における「震度6強および震度7の地域での被災者の居住地の移動」という図(図3)を作りました。

阪神・淡路大震災の震度6強および震度7の地域では、震災当日でも56・2%の人が自宅に留まっていました。震災当日に自宅の次に多かった避難先は避難所(25・5%)です。震災後2～4日間を過ぎると、血縁宅(16・4%)が自宅(58・2%)の次に大きな避難先になり、震災後2週間においても血縁宅には23・1%の人が避難していました。



兵庫県(2004)生活復興調査 調査結果報告書, 兵庫県報告書

図3：阪神・淡路大震災での時間経過に伴う居住地の移動
(震度6強および震度7の地域)(2003年1月調査)

今回は、被災者の「居住地の移動」について話題提供をしました。「地域住民がこぞって避難所になだれ込む」というイメージがいかにか事実とは違うか、「避難所にいる被災者だけに対応を行う」ということがいかに一面的な対応であるかについて、統計の望楼に登って考えてみました。次回「すまいの再建」について紹介したいと思います。

二つ目は、新潟県中越地震での血縁宅の利用の少なさです。阪神・淡路大震災での血縁宅は、震災後2～4日間以降から避難所に代わる最も大きな避難先として利用されていましたが、新潟県中越地震ではそのような傾向はみられません。これは、血縁宅がごく近い場所にあるために、血縁宅も同時に被災して避難先としての資源にならなかったことや、コミュニティ(共助)が強いいため、避難所での生活が都市部のように「まったくの赤の他人同士」にならずにそれほど不快・不便ではなかったことなどが理由として考えられます。

震災後2週間を過ぎると血縁に避難する人は減っていき、その代わり、自分の力で借りた賃貸住宅に居住する割合が増えていきます。震災後1年になると賃貸住宅には9.9%、仮設住宅には6.3%の人が居住していました。なお、仮設住宅にいる人よりも、自分の力で借りた賃貸住宅にいる人の割合がどの時点でも多いことがわかりました。

新潟県中越地震と阪神・淡路大震災、二つの結果を比べてみると、いくつかの特徴が浮かんできます。一つ目は、震災当日～震災後2週間までの新潟県中越地震における自宅滞在の少なさと屋外避難の多さです。これは前回述べたように、余震の多さからくる恐怖と建物の安全性への不安から「屋内＝安全ではない」と人々に強く認識されていることが原因だと考えられます。新潟県中越地震は、地震発生後5日間までは有感地震の余震が多発しました。そのような断続的な余震が人々の避難と居住地選択行動に大きな影響を与えていることがわかります。