

## 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人に上るという。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く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」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%)と圧倒的多数を占めている。

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

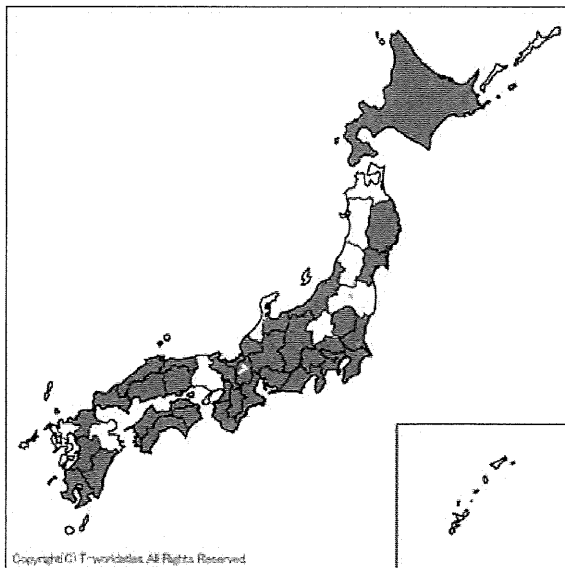


図1 県外居住被災者の居住地域

(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

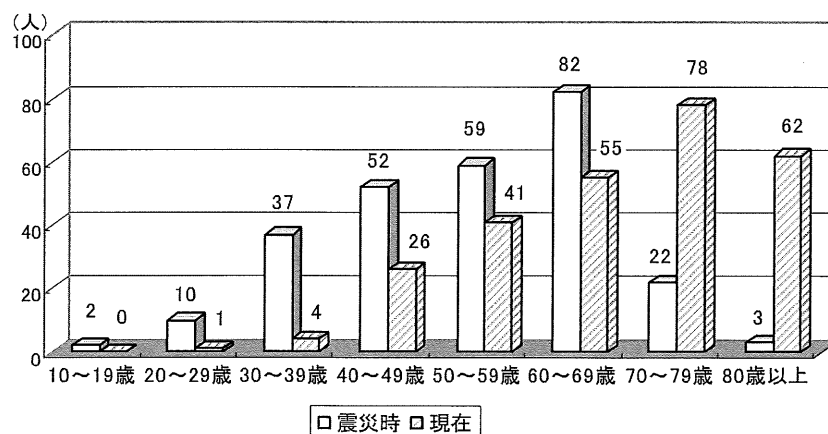


図2 年齢構成

表1 世帯構成の変化

	世帯構成	現 在				合計
		単身	配偶者のみ	配偶者と未婚の子	その他	
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ると、58.8%とおおよそ全体の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、民営借家が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

	居住形態	現 在				合計
		持家	公的借家	民営借家	その他	
震災前	持家	44	22	13	9	88 (33.6%)
	公的借家	2	2	1	0	5 (1.9%)
	民営借家	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%、民営借家が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、民営借家が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とま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(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	
震 災 前	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

	世帯収入	現 在									合 計
		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	
震 災 前	収入なし	4	1	1	0	0	0	0	0	0	6 (2.5%)
	200万円未満	6	19	1	1	1	0	0	0	0	28 (11.6%)
	200～300万円	1	24	17	1	3	1	0	0	1	48 (19.8%)
	300～400万円	1	9	13	9	3	4	1	1	0	41 (16.9%)
	400～500万円	1	7	1	5	7	2	1	2	0	26 (10.7%)
	500～600万円	0	2	8	3	3	0	2	0	2	20 (8.3%)
	600～700万円	0	1	3	6	1	1	2	3	2	19 (7.9%)
	700～800万円	1	1	5	2	0	1	0	1	2	13 (5.4%)
	800万円以上	0	5	2	5	5	7	7	2	8	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みると、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。住まいは持家が最も多く、次に公的借家が多い。震災前は民営借家が多かったが、震災後、民営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

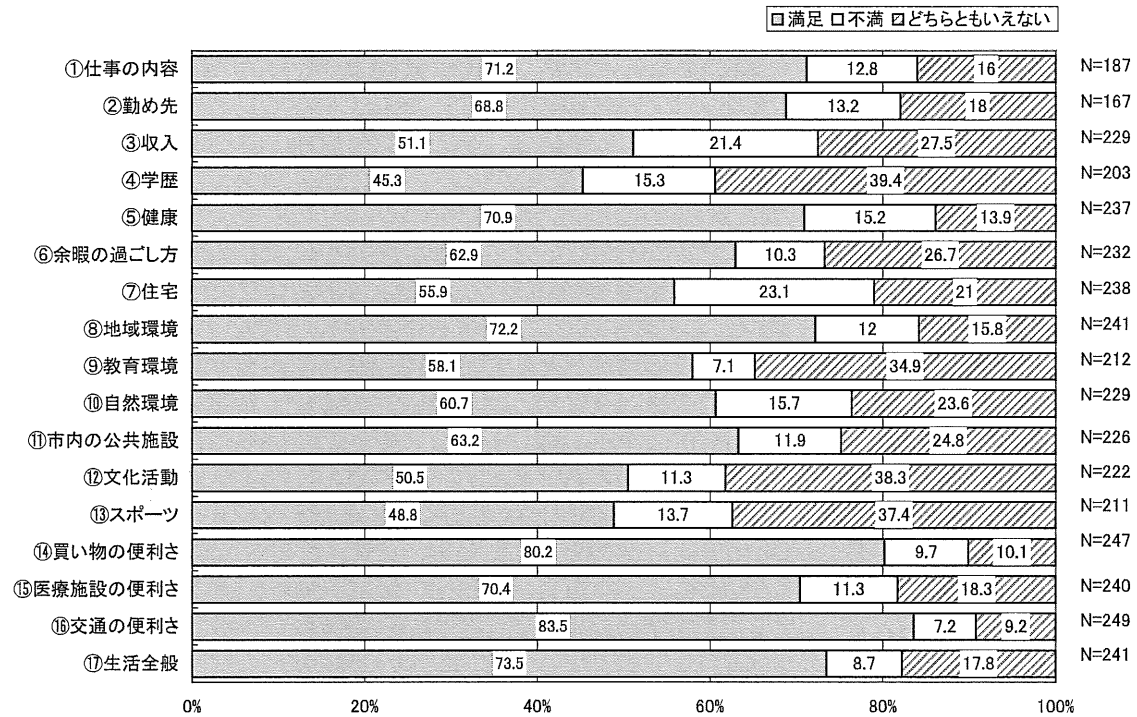


図3 生活の諸側面の満足度（震災前）

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。

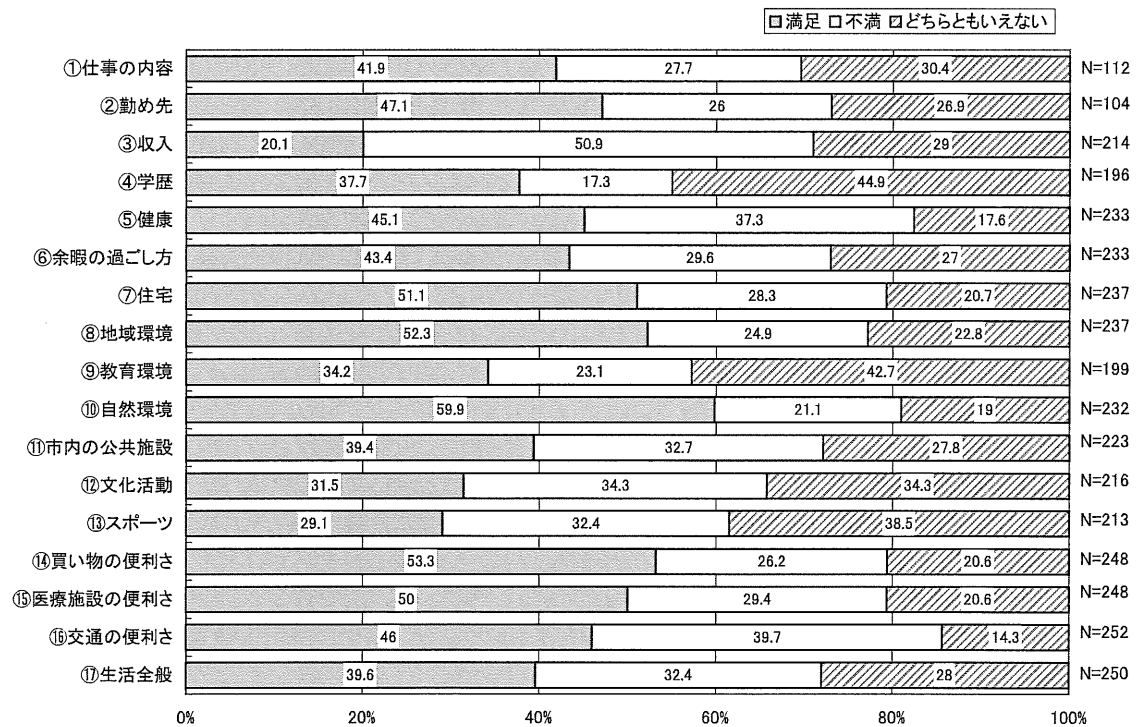


図4 生活の諸側面の満足度（現在）

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

	暮らし向き	現在					合計
		かなり下	少し下	中くらい	少し上	かなり上	
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%)



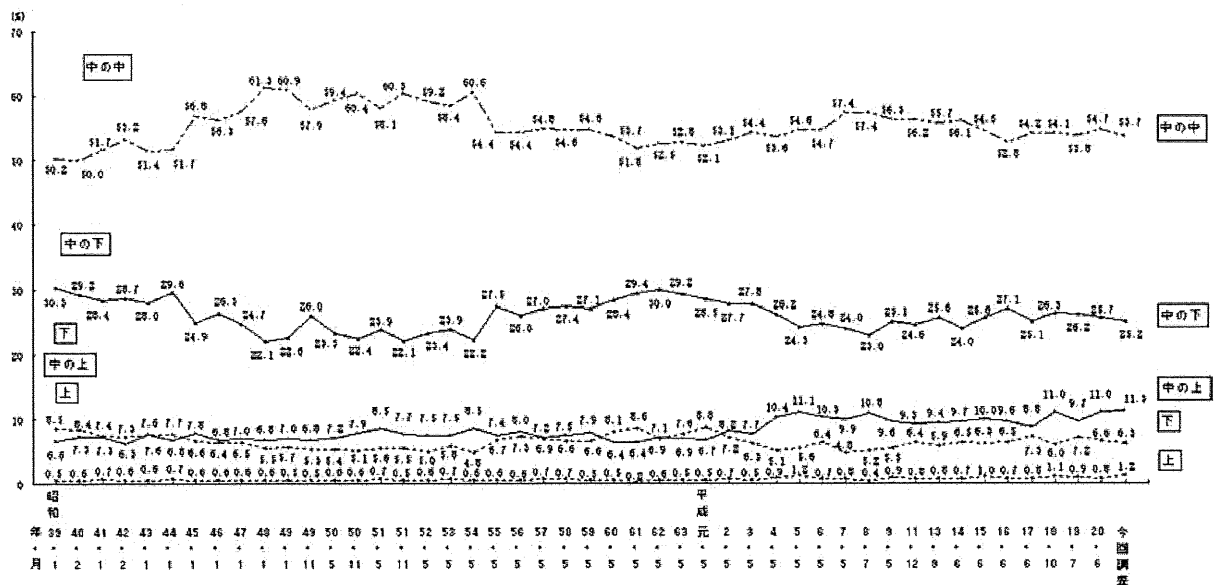


図5 生活の程度（内閣府「国民生活に関する世論調査」2009年より）

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ある	困ったときに助け合う親しい人がある	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ある	8	11	8	8	4	39 (14.7%)
	困ったときに助け合う親しい人がある	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ある」が 14.7%、「ほとんどつきあいがない」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ある」と「互いに訪問しあう人がある」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ある」が 22.2%、「ほとんどつきあいがない」21.8%、「立ち話をする」18.8%、「互いに訪問しあう人がある」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ある」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ある」と「困ったときに助け合う親しい人がある」とを合計しても 32.7% である。逆に、「ほとんどつきあいがない」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のに、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」感はい他の人（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の人に比べて、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、客観的な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「（加齢などにもなう）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、「早く落ち着いたかった」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）。「早く落ち着いたかった」「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、多くの人がす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 帰県の意味とその時期

帰県の意味			
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、とっ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だけ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」がかるうじて「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%をかるうじて上回る。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で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的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、そして数年で戻り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

落ち着いたかった」、「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」に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生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勞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すべて見る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をした折に「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ほしい」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ていても、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い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える。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。どの県に居住していようと、

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必要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、あらためて検討することにした。

#### 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。