

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

01) 避難所を出られない理由として、「家財の管理」、「職業・学校など「生活基盤への固執」、「応急仮設住宅の立地・広さの問題」、「経済的理由」、「健康・通院・介護の問題」等があげられた。

## 【参考文献】

【引用】ところで、応急仮設住宅が空いているのに、待機所や旧避難所、さらには公園に住むことにこだわったのはなぜなのか。その理由は、新聞報道からだけでも以下のように数多く拾うことができる。

### 家財の管理

「壊れた自宅を毎日見に行きたい」

「遠くでは壊れた自宅や家財の管理ができない」

### 生活基盤・生活圏への固執

「生活基盤のある今の土地から離れたくない」

「子供を転校させたくない」

「地元で商売をしている」

「通勤が遠くなるとパートを解雇される」

### 応急仮設住宅の立地・広さの問題

「朝早い仕事なので、遠くの応急仮設住宅では一番電車でも間に合わない」

「遠くの応急仮設住宅に入ると職探しができない」

「通勤や子供の通学に時間がかかりすぎる」

「希望する場所に応急仮設住宅がない」

「大家族なので応急仮設住宅では狭くて住めない」

### 経済的理由

「近くの賃貸住宅はマンションしかなく、家賃を払えない」

「職場への交通費だけで収入の半分以上が飛んでしまう」

### 健康・通院・介護の問題

「病気の高齢者がいる」

「近くの病院で人工透析を受けている」

「近くに介護者が住んでいる」

「遠距離通勤するだけの体力がない」

「応急仮設住宅で暮らしていく自信がない」

### その他

「苦労して築いた避難所のコミュニティや人間関係が途切れてしまう」

「全壊した自宅が土地区画整理事業区域に入っていて新築できない」

「市の言いなりになった者が損をする」

[柏原土郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.190]

>

【引用】避難所が、災害からの解放を意味するのではなく、「先が見えない」状況で、「どこにも行きようがない」空間であった、という指摘である。被災地以外では、自宅近くの公園にテントを張ったり、損壊した家に留まるお年寄りに、「なぜ環境の良い遠隔地に移らないのか」という勧めや、好意の裏返しに憤りの声すらあった。避難所から応急仮設住宅への移動についても、「遠いといっても首都圏ならば十分に通勤できる範囲にある。仮設に移らず、学校などの避難所に留まるのは身勝手だ」という声もあった。いずれも、「どこにも行きようがない」という避難所の閉塞空間の性格を読み取れない人々の議論だった。[外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.410-412]

>

【引用】(被災地市民グループインタビュー結果)一人暮らしの方、病弱な方、知的障害者の方に関しては、子供、親戚等に電話をかけて引き取りに来てくれるように頼んだ。そうすると、皆引き取りに来てくれたが、1週間たったら全員戻ってきた。子供は働きに行くし、孫の部屋に居たら「私の部屋はいつあけてくれるの?」と言われるし、知り合いはいない。それだったら、避難所でも皆と一緒にいるほうが良いということだった。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.16]

>

【引用】震災発生から1,000時間以上避難所に留まる被災者の場合には、住宅再建の問題が深く関与している。[『生活復興調査 調査結果報告書』兵庫県(2002/1),p.125]

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

02) マスコミが「仮設住宅は不便」と不人気をあおりたて、避難所解消の妨げになったとの声もきかれた。

## 【参考文献】

[引用] (ある避難所リーダーへのヒアリング) マスコミは「弱者救済」という言葉を盾に、行政(市・県・国)の対応を批判するばかりであったように思われ、しかも行政のどこ(市か県か政府か)を批判しているのかが曖昧だった上、建設的な意見があまりみられなかった。「仮設住宅は不便」と不人気をあおりたて、避難所解消の妨げになったように思える。特にテレビのワイドショーは、誇張した部分が多く、真実を伝えていないように感じたし、誤りに対しても責任をとらない態度が目についた。[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのととき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレン出版(1998/3),p.64]

---

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

01. 避難所を出られない被災者には、さまざまな理由があった。仮設は不便等のマスコミ報道が避難所解消の妨げになったとの指摘もある。

## 【教訓情報詳述】

03) 避難生活の長期化や地域外避難などの課題は、住宅再建対策と併せた戦略的な位置付けで対策に取り組むことが必要、との指摘がある。

## 【参考文献】

[引用] せいぜい2週間程度が想定された空間であり、長期化するにしたがって多くの問題を顕在化させてきたことが事実である。一方で被災者は、「他に行くところがない」という物理的理由と「この場を離れたくない」という心理的理由から、時間とともに悪化する避難所環境においても、そこに留まることを選択していることも指摘されている。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.80]

>

[引用] まず被災者には学校や仕事など被災地を離れられない理由が存在し、情報共有・取得のためにもコミュニティに執着するマインドがある。さらに、現在の制度体系の中では、被災地の外へ避難することが、被災者にとって不利を被る場面が多いことが指摘されている。この後の災害対策を念頭に置くと、広域的な一時避難のあり方について、制度的にも計画的にももう少し被災者意識側に立ち、詳細を詰めた検討を行う必要性を感じる。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.81-82]

>

[引用] 被災者にとって避難初期は一時的に状況を避難しているという意味合いだけでなく、日常生活・住宅再建に向けて将来の復旧過程を描く時期であることがわかる。この時期に、情報や選択肢を考慮できない場合には、避難初期といわれる時期が長期化し、またその後の復旧・復興過程にも大きく影響する。つまり、避難所や地域外避難などの課題は、公的施策の中でなく、住宅再建にむけた重要な時期として、戦略的に捉え位置づけた上で、その対策に取り組むことが必要であることを今回の震災は示しているといえる。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.82]

---

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【02】避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

01) 避難者数の減少と比較すると、避難所数の減少は緩慢だった。

【参考文献】

【参考】神戸市内の避難所数と避難者数の推移については、例えば[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.35-37]参照。これには、避難者数の減少と比較して避難所数の減少の程度が緩慢であるとの指摘がある。

>

【参考】兵庫県市町の避難者数・避難所数の推移については、[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.419-421]に一覧表あり。

---

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

02) 4月下旬、兵庫県・被災5市は「避難所対策協議会」を設置し、避難所生活の早期解消を目指した。

【参考文献】

【参考】4月下旬、兵庫県・被災5市は「避難所対策協議会」を設置し、避難所生活の早期解消を目指した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86]

>

【引用】(兵庫県知事)仮設住宅の早急かつ大量の建設に、時間の猶予はなかった。避難所暮らしが長くなるとその解消も難しくなる。私は、「短期決戦」を心に決めた。合い言葉は「桜の花の咲く頃」だった。しかし、仮設住宅対策は避難所の実態を知り尽くした上で、臨機応変の対応を必要とする。被災者は極限状態にある。高度で柔軟な判断力が必要となることから、県の最高幹部に地域を分担させて進めることとした。神戸地域は芦尾副知事、西宮地域は北村信二郎審議監、西宮以外の阪神間は宮崎秀紀阪神県民局長の担当とし、避難所の解消と仮設住宅対策に専念してもらうことにした。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.80]

>

【引用】(神戸市)4月下旬、市災害対策本部は避難住民の自立促進と仮設住宅の整備を進めながら、7月末に避難所を解消する方針を決めた。具体的なステップとして、5月末までに民間施設と20人以下の避難所を、6月末までに50人以下の避難所を、いずれも学校園を含む公的施設へ統合することとした。[神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』(財)神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.121-122]

>

【参考】(芦屋市)避難者が減少してきたこととともに、民間施設の避難所では避難所の長期化により業務に支障が出始めたので、4月14日付けで12箇か所の避難所に対し、近くの5か所の公共施設避難所へ移転してもらった。第一「避難所集約」を実施した。

応急仮設住宅の鍵渡しは5月の連休明けにはほぼ終了し、避難者も応急仮設住宅への引っ越しが進み減少した。

そのため、5月18日付けで避難者に、学校園、集会所等の避難所については、市民センターと市立体育館に移転してもらった。第二「避難所集約」を実施した。

[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.138]

>

【参考】(西宮市)避難所の集約化への意向把握を踏まえ、民間施設への依存の解消と学校教育施設の確保のために、避難者の理解と協力を得て冷房設備のある公民館、地区市民館等への集約化を実施した。[『阪神・淡路大震災記録 ともに生きる 一教育のまち西宮一』西宮市教育委員会(1996/1),p.114-123]

>

【参考】(尼崎市)避難所の集約先の生活環境が整備されていたことや市域に満遍なく設置されたことから、集約がスムーズに行われた。

[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.69-70, 75-76]

[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.270-272]

---

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)  
3-01. 避難所解消と応急住宅の提供  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

03) 宝塚市では5月21日、尼崎市は6月15日、芦屋市は6月18日にそれぞれ避難所が廃止された。

【参考文献】

[参考] 宝塚市では5月21日、尼崎市は6月15日、芦屋市は6月18日にそれぞれ避難所が廃止された。  
[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86]

>

[引用] (宝塚市)避難所を5月21日で閉鎖することを4月17日に発表した。大きな非難があったが、仮設住宅への入居等を話し合うとともに、理解を求め、予定どおり5月21日をもって避難所を閉鎖することになった。  
[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市役所(1997/3),p.91]

>

[参考] (尼崎市)仮設住宅が遠くなかったことから、6月15日には避難所は解消した。  
[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.69-70、75-76]

[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.270-272]

>

[参考] 神戸市、西宮市、芦屋市の避難所集約と解消については[『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.76-77]に紹介されている。

---

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)  
3-01. 避難所解消と応急住宅の提供  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

04) 震災から半年経過した7月17日時点での避難者は神戸市16,748人、西宮市821人に上った。追加建設した仮設住宅が完成したことから、西宮市は7月31日、神戸市は8月20日に避難所を廃止した。

【参考文献】

[参考] 震災から半年経過した7月17日時点での避難者は神戸市16,748人、西宮市821人に上った。追加建設した仮設住宅が完成したことから、西宮市は7月31日、神戸市は8月20日に避難所を廃止した。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.86-87]

>

[参考] 各市町の避難所解消状況については[厚生省大臣官房政策課『厚生省防災業務計画関連資料集』中央法規出版(1996/8),p.340]参照。

---

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)  
3-01. 避難所解消と応急住宅の提供  
【02】避難所の解消

【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

【教訓情報詳述】

05) 郊外の仮設住宅には空きがあるにも関わらず、避難所の閉鎖後もその施設にとどまる被災者もいた。神戸市は12か所を「待機所」として避難者に移転要請をしたが、避難者の多くは旧避難所に残留した。西宮市でも9月末まで市独自の食事等の供与が続けられた。

## 【参考文献】

[参考] 郊外の仮設住宅には空きがあるにもかかわらず、7月末になっても1万人近い避難者が、200カ所以上の避難所に留まっていた。[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.86]

>  
[参考] 神戸市における待機所の設置については[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.87]による

>  
[参考] 西宮市における避難所閉鎖後の食事等の供与については[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.87]による

>  
[引用] 神戸市については、仮設住宅の一部の完成が延びていたため、8月20日まで法に基づく避難所を存続させ、同日に災害救助法に基づく運営を打ち切り、すべての避難所を閉鎖した。8月20日閉鎖当日、神戸市では避難所196箇所 避難者6,672名。

神戸市は、8月21日以降、避難所のうち学校施設以外の11か所を「待機所」に変更し、避難者に移転要請をしたが、即待機所に移転する者は少数で、避難者の多くは旧避難所に残留した。8月21日当日、神戸市の待機所への移転者は 10箇所 595名で、旧避難所残留者は 157箇所 4,221名であった。[『阪神・淡路大震災 警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部(1996/1),p.33]

>  
[参考] 待機所・旧避難所の経過については[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.183-187][震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.277-278][神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』(財)神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.121-122]に詳しい。

---

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

[02] 避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

## 【教訓情報詳述】

06) 神戸市内の待機所は97年3月に廃止されたが、個別の事情により、公園等の旧避難所とともに、なおも避難生活を続ける被災者が残留した。

## 【参考文献】

[参考] 神戸市は、平成9年3月には待機所の位置づけを廃止し、公園の旧避難所とあわせて「旧避難所等」が残った。平成10年12月17日に旧下山手小学校の旧待機所が解消されたが、その後も公園に旧避難所が残った。これらの経過が[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.75-76]にまとめられている。

>  
[参考] 学校に居続けた避難者1世帯に対しては、平成8年12月に教室の明け渡しを求めて神戸市が訴訟を起こした。その経緯が[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.75]にまとめられている。

>  
[参考] [『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.74-75]によると、「待機所や旧避難所に残る方に対しては、『今のままの生活を続けたい、移転先について考えるのはまだ先でよいとする考え方や、仮設住宅に移って苦労している人を見ており、もう今から仮設住宅には移りたくない、先に入っている人でコミュニティができあがっている中へ後から行きたくない』など個別の事情があったが、神戸市は粘り強く話し合いを続けた。」として、神戸市の取組過程が紹介されている。

>  
[参考] 避難所の解消に向けて、行政が被災者を訴えた裁判事例として、小学校教室を占有していた女性への建物明渡請求の事例が紹介されている。基本的には市の請求が認められた。[奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.93-95]

---

## 【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

[02] 避難所の解消

## 【教訓情報】

02. 避難者数は減少しても、避難所を統廃合することは至難であった。

### 【教訓情報詳述】

07) 避難、仮設住宅、ガレキ置き場等の用地として様々な活用された公園の復興には、長い時間を要した。

### 【参考文献】

〔引用〕(都市公園の災害復旧事業)

災害復旧工事は、仮設住宅等が建設された公園を除き、平成8年度にすべて完了した。…(中略)…

都市公園はどうしてもライフラインや二次災害の危険のある事業に比べると、それ自体としては緊急性の低い部分もあり、ボランティア団体が活動拠点とした公園などでは、撤退時まで公園復旧が行えなかったケースもある。

〔『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.852-853〕

>

〔引用〕(1)復旧費用については、県を通じて厚生省補助(災害救助費)で行い、公園ごとに県を通じて補助申請・交付手続きを行い、公園管理者が行っている。主な復旧の内容としては、住宅建設に使用された広場の真砂土舗装、フェンス(門扉)の復元、排水設備等である。…(中略)…

(3)仮設住宅の入居期限である11年3月末から、3～6月は移行期間とし、復旧は11年7月から本格的にすすめられている。

(4)これ以外に都市計画等の事業用仮設や一部の仮設住宅については、区画整理等や他の事業による公園の再開発・再整備のため、公園の復旧は行わないものとした。

〔『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.855〕

>

〔参考〕避難所の解消に向けて、行政が被災者を訴えた裁判事例として、公園のテント・ログハウス等の工作物撤去土地明渡請求の事例が紹介されている。基本的には市の請求が認められた。〔奥山俊宏「震災が関連する訴訟の事例」『季刊 都市政策 第104号』(財)神戸都市問題研究所(2001/6),p.93-95〕