

## 防災と地域ガバナンス — 車中泊避難を中心として —

研究期間 平成 28 年度～平成 29 年度

研究者 公共政策学科 准教授 黒木誉之

### I はじめに —社会的背景、問題の所在と研究目的—

#### 1 社会的背景

平成 28 年 4 月 14 日、熊本地震が発生した。16 日を本震とし震度 7 を 2 回経験するとともに、7 月 8 日現在で震度 1 以上の余震が 1,800 回を超えるこれまでにない災害である。今回、クローズアップされたのは、指定避難所以外の場所に避難した被災者の多さである。毎日新聞（平成 28 年 5 月 11 日付け）によれば、「熊本地震で最も避難者が多かった本震翌日の 4 月 17 日時点で、自治体の地域防災計画で定められていない指定外避難所が、熊本県内の少なくとも 7 市町村の計 185 カ所にあり、約 3 万 6000 人が避難」している。そして「指定外の避難所のために自治体側が把握に手間取り、住民の安否確認に支障が出たり、支援物資が行き渡りにくくなったりする事態が起きた。指定避難所の周知などが不十分な現状が浮かび上がった」とされた。特に注目されたのは車中泊であり、同紙（平成 28 年 5 月 12 日付け）によれば、「政府は、熊本地震で課題となった『車中泊避難』について、新たな指針などを策定する検討に入った。国の防災基本計画や避難所運営ガイドラインは車中泊対策に触れておらず、自治体の地域防災計画にも盛り込まれていないケースが多い」と指摘されている。

#### 2 問題の所在と研究目的

防災の困難な点は、上述の車中泊を想定していなかったことに加え、計画を策定する自治体が大きな被害を受ける可能性があることである。とすれば、救援活動は、自治体に依存せず被災者自らが行わざるを得ないケースが想定される。また被災者自身によることも困難な場合は、他地域の自治体、住民、NPO、企業等の支援に期待せざるを得ない。このことは、東日本大震災等の経験で理解していたはずであるが、地震発生当初はその教訓が活かされたとは言い難い状況であった。

そこで本研究においては、震源地となった熊本県益城町を中心に、指定の避難所及び避難場所以外で被災者が避難された場所、特に車中泊の場所の確認と、その被災者へ救援活動の実態を調査し課題等を明らかにすることを目的として調査・研究を行っ

た。

## II 研究内容

### 1 先行研究

住民自身による防災への取組や防災教育の重要性を説く論文、また、それを前提に自治体間のネットワークの重要性を論じる論文は確かにある。しかし、指定の避難所及び避難場所以外に避難された被災者を対象に救援活動等のあり方、特に車中泊避難者への支援のあり方を論じた文献は極端に少ない。例えば、論文検索システム:Cinii Articles で「車中泊」を現時点で検索しても 21 件しかヒットしない。システムでテーマを閲覧した限りでは、うち 6 件は震災とは関係がないものと思われ、震災関連も多くはエコノミー症候群関連と思われる（平成 29 年 3 月 29 日閲覧）。

### 2 研究方法

そこで本研究においては、関係者へのヒアリングに重点をおいた。特に車中泊の場所と理由、救援活動等が行われている場合はその方法についてもヒアリング調査を行なうこととした。次に、東日本大震災において壊滅的な被害を受け行政が機能し得なかった宮城県南三陸町において、避難及び被災者への支援のあり方等についてヒアリング調査を行うこととした。

## III 研究成果

### 1 熊本地震被災地での調査結果

筆者自身、4 月 16 日（土）から熊本入りし救援物資の配布などボランティア活動を行った。その後も、可能な限り熊本入りしてきたが、地震発生当初の宿泊は車中泊で対応していた。その経験から車中泊の選定場所としては、①建造物の破損や落下等の危険が少ない広い駐車スペース、②電灯があり少しでも明るさがあること、③他に車中泊等の人がおおり 1 人ではなく②と相まって少しでも安心感があること、などであった。実際、コンビニの駐車場やモールの大型駐車場に車中泊をするが多く、そのような場所は車中泊避難の方々も多く存在した。しかしその後、日が経つにつれ日中は車中泊の数も減っていき、果たしてどの場所が車中泊避難の場所になっていたのか分からない状況になっていく。そこで、状況の許す限り被災者やボランティア団体等の方々にヒアリング調査を行った。その結果をまとめると、まずは①重要なのはトイレ

であり、その上で②明るいこと、③スペースが広く落下物等の危険がないこと、④一人でないこと（危険でないこと）等であった。理由等についても、「建物の中は怖い」というのが大きな要因になっており、指定避難所に入ることができないとのことである。しかし、その後の調査で、それ以外の場所でも車中泊があったとが分かってきた。理由としては、東日本大震災と異なり建物は倒壊しても財産があることからそれを守るために家の近くで車中泊したり、ペットがいるため避難所に入れない、仕事があるため遠方の避難所やみなし仮設に入ることができないなど様々な理由があるようである。また近年、車の居住性が高くなっていることも背景にあると思われる。救援活動については、車中泊が多い場所として認知されていたグランメッセ熊本等では、NPO 等が中心となり行政との協働で活動していた。しかし、認知されていない場所については行政の支援が届かないため、ボランティア団体が夜間見回りをを行い支援しているという状況も確認できた。

## 2 宮城県南三陸町での調査結果

宮城県南三陸町における調査結果であるが、南三陸町には行政区とは別に「契約講」が存在する。昔に比べるとその数や活動も減ってきているようであるが、地域住民の絆を強く結び付けている背景の一つであることが分かった。さらにこの地域は、『三陸海岸大津波』（吉村昭、中央公論社、1984）があるように、昔から津波被害の多い地域である。このため住民の災害に対する意識は高く、災害時における自助、互助、公助等の考えが根付いているようである。ヒアリングでは、避難所で食事をもらうにも班ごとにしたため熊本のようには被災者が列を作って並ぶようなことはなかったとの指摘を受けた。また、災害が落ちつきはじめたら復旧・復興のため行政が活動しやすくなるよう協力するのも住民の役割のひとつではないかと述べる方もいた。復興については、震災前にはまちづくりに消極的だった世代にもリーダーが生まれ積極的に活動を展開していることも確認してきたところである。

## IV おわりに ー今後の防災対策の視点と残された研究課題ー

### 1 今後の防災対策の視点

以上のような研究成果から、これからの防災計画や対策は「車中泊」も視野に入れておく必要がある。具体的には、第 1 に、「車中泊」が想定されるポイントを、Ⅲの 1 で述べた①から④の条件等を備えた重点ポイントと、それ以外のポイント（家屋が周

辺にある空き地など）の事前把握。第 2 に、県、市町村、社会福祉協議会、警察、消防のみならず、地域を知る地元消防団、自治会そして NPO 等との連携とパトロール体制の整備。第 3 に、第 2 に記載したアクターが被災し活動できない場合のセーフティネットの構築等が考えられよう。もっとも、これは現段階の研究成果としての防災対策の視点でしかない。今後さらに調査・研究を継続する必要がある。

## 2 残された研究課題

調査研究を進めていく過程で「車中泊」の問題以外にも、第 1 に、子ども、女性、高齢者、障がい者、外国人、ペットなどの被災者の視点。第 2 に、被災者を支援する行政、NPO、ボランティアなど支援者の視点。第 3 に、行政等も被災することから被災行政等（支援者）を支援する視点など、様々な視点から課題が浮き彫りになってきた。一方、被災者自らが協働による救援活動を行い、震災復興にも積極的に関わっている自治的市民の台頭等も明らかになってきている。特に今後注目したい点は、

- ① 被災地以外から個人、NPO、企業等が被災地に入りボランティア活動を展開しているが、独自の活動から協働による活動への変化が確認できたこと
- ② 個人レベルで SNS 等により知らない者同士が連携し、行政、NPO 等の支援活動の隙間を埋める支援活動が確認できたこと
- ③ 被災者や被災企業自らのボランティア活動や、被災者自らが避難所運営等を行い、さらには仮設避難所運営や復興にも積極的に関わろうとする被災者も確認できたこと
- ④ 高齢で家の跡取りがいないため、地元への帰郷を躊躇している被災者がいること
- ⑤ 地域外の避難を余儀なくされている地域があり、地元との絆が薄くなることが危惧されること

などである。これらのケースや課題を調査・研究することは、“地域づくり”そのものを考えることである。そして今回の調査・研究の過程で、阪神・淡路大震災、東日本大震災、そして熊本地震の被災者の方々から、災害は被災地だけの問題ではなく、被災地ではない大学の研究者が、被災地に足を運び、被災者から直接話を聞き、そして研究を深めていることを高く評価いただいた。震災復興や防災の視点のみならず、ポスト成長時代における持続可能な地域社会形成のヒントを得るためにも、上述の点を残された課題と真摯に受け止め、さらに調査・研究を深めていきたい。

**【主要参考文献】**

- ・内橋克人編『大震災のなかで 私たちは何をすべきか』、岩波書店、2011 年
- ・岡田広行『被災弱者』、岩波書店、2015 年
- ・川田恵昭『津波災害』、岩波書店、2010 年
- ・志津川町誌編さん室編『生活の歓 志津川町誌Ⅱ』、志津川町、1989 年
- ・山村武彦『近助の精神 近くの人が近くの人を助ける防災隣組』、きんざい、2012 年
- ・吉村昭『三陸海岸大津波』、中央公論社、1984 年

**【主要参考資料】**

- ・熊本県「避難所運営ガイドライン（平成 25 年 3 月）」
- ・熊本県「避難所運営ガイドライン作成モデル（平成 25 年 3 月）」
- ・熊本県防災会議「熊本県地域防災計画（平成 27 年度修正）」
- ・中央防災会議「防災基本計画（平成 28 年 5 月）」
- ・内閣府（防災担当）「避難所運営ガイドライン（平成 28 年 4 月）」
- ・熊本日日新聞ほか各社新聞