



# 熊本・神戸調査の概要

## 1 熊本調査（3月3日～7日）

本調査は、「南海トラフ大地震を見すえた自然大災害と地域連携を踏まえた大学BCPの総合的研究」の現地調査として行うものである。研究計画では、3つの部門（地域災害部門、災害と地域・大学連携部門、大学BCP部門）に分けているが、本年度は主にこれまでの被災地の状況や文献収集、研究などの基礎的調査・研究を主に行うこととしている。

今回の調査は、「熊本地震災害の復興状況と震災後の避難と避難所の経験と教訓」の聴き取りを目的としている。東日本大震災後に起こった大規模災害である熊本地震災害の地域的特徴を現地調査によって共有するとともに、大学BCPの視点からの取り組みの事例調査を行うものである。とくに、被害後の被災者の行動と避難所の対応について、車中泊や、指定されていなかった大学への避難者の避難行動にたいしてどのような対応がなされ、どのような教訓が得られたのかについて調査することとしている。

今回の調査で、避難の在り方や避難所の問題について、どのような新しい課題や未解決問題があるのかを現地における視察とヒアリングを行うことによって、見出したい。

### 【調査目的】

- ① 南阿蘇村における復興状況踏査。農山村地域での災害の特徴を検分するとともに、避難状況や復興状況を視察する。
- ② 熊本学園大学における避難所設置と事前防災における教訓。熊本学園大学は、指定避難所ではなかったが、避難者が押し寄せる中で避難場所を提供するとともに障害者の受け入れや避難所閉鎖に向けた社会倫理的な対応したことによって、これまでにない大学の在り方や大学と地域の連携における先進的な教訓を残した。そうした取り組みの内容とそれを実現した体制や運営、今後の課題についてヒアリングする。
- ③ 益城町における避難と避難所、仮設住宅の現状の見学と教訓。益城町は、熊本市郊外に位置した旧村と熊本市へ通勤通学する衛星地域の特徴を持った地域である。発災後の大規模避難所への避難と運営の混乱、車中泊などのこれまでにない避難行動などが注目された。また、益城町の被災後の対応は、そのような地域特有の避難所運営や復旧、復興事業のむずかしさを抱えている。

【参加者】 阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、鈴木誠、鄭智允、宮入興一

【コーディネート】 熊本学園大学 高林秀明先生

【スケジュール】

2018年3月4日(日)

◇南阿蘇村東海大学農学部阿蘇キャンパス視察

- 10時30分～12時00分 東海大学阿蘇校舎（農学部）および周辺地区の視察
- 13時30分～14時00分 東海大学阿蘇校舎動物舎農産物加工場他視察
- 14時00分～15時00分 周辺地域の災害復興状況の視察

2018年3月5日(月)

◇熊本地震の避難所運営および仮設住宅の運営等に関する聴き取り調査の概要

- 9時30分～10時30分 尾ノ上小学校を訪問、避難所運営についてのヒアリング
- 10時30分～11時30分 (一社)よか隊ネット熊本の事務所にて、みなし仮設支援の取り組みについて聴き取り（事務局長 <sup>ひじくろ</sup> 土黒功司氏）
- 13時30分～15時00分 甲佐町白旗仮設を訪問（自治会長 <sup>こなり</sup> 児成豊氏）
- 15時30分～16時30分 益城町テクノ仮設を訪問  
(地域支え合いセンターキャンパス代表 山本智恵子氏)
- 17時00分～18時00分 益城町木山仮設を訪問（自治会長 荒瀬芳昭氏）

2018年3月6日(火)

◇熊本学園大学、ヒューマンネットワーク熊本、益城町まちづくり協議会等訪問

- 9時00分～9時40分 熊本学園大学の避難所の場所を確認
- 10時00分～12時00分 ヒューマンネットワーク熊本の事務所にて吉村千恵研究員から熊本学園大学の避難所運営についてレクチャー
- 13時00分～14時30分 益城町東無田地区のまちづくりについて聴き取り  
(東無田復興委員会、下原・島田まちづくり協議会会長 田崎真一氏)
- 15時30分～17時00分 益城町木山地区土地区画整理事業のヒアリングと現地の見学  
(元益城町町議 甲斐康之氏)

## 南阿蘇村東海大学農学部阿蘇キャンパス視察

西堀喜久夫（愛知大学）

1. 訪問期日：2018年3月4日(日)
2. 訪問者：阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、宮入興一
3. 訪問先：東海大学農学部阿蘇キャンパス

4月16日午前1時25分本震、約800人が暮らす南阿蘇村黒川地区（学生村とも言われている）では、学生3名の死亡と大学校舎が大きな被害を受けた。また、多くの学生が村の学生マンションやアパートに暮らしており、大学の今後は村の経済にとって大きな影響を持つものと考えられる。

キャンパス内は、立ち入り禁止措置が続いており、正門前の受付には警備員が常駐している。受付から南西方向を見ると地震による崩落現場が望め、山肌は大きくえぐれ、崩落により山際を走る国道57号線と国道に沿って走る豊肥本線が埋まった。その国道から川を渡る阿蘇大橋も崩落しているため、近づくことはできない。

大学は今も立ち入り禁止であり、キャンパス内は見ることができなかったが、警備員は、地震時に警備の任に当たっており、その時の様子を若干聞くことができた。

まだ、地盤が大きくずれたため、大規模改修工事が必要であるが、いまだ改修工事などがされていないため、教室などの施設は雨漏りなどによって到底使える状況にはないとのことであった。

正面からはキャンパスが見えないために阿蘇ファーム側の裏門側から学舎の全体が俯瞰できることから、阿蘇ファーム側に迂回して学舎を見学することとした。迂回路では、学生下宿がかなりの数あり、学園と村の経済的関係の強さを感じられた。裏門側からは学舎が望めたが、立ち入り禁止のため、詳細は分からなかった。校舎群の周辺に実習農場が広がり、かなりの規模の学部であることが見て取れた。

## 熊本地震の避難所運営および仮設住宅の運営等に関する聴き取り調査の概要

宮入 興一（愛知大学名誉教授）

1. 訪問期日：2018年3月5日(月)
2. 訪問者：阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、鈴木誠、鄭智允、宮入興一
3. 訪問先：熊本市東区尾ノ上小学校、よか隊ネット熊本、甲佐町白旗仮設

### (1) 熊本市東区尾ノ上小学校

熊本学園大学・高林秀明教授から、熊本地震の被害状況と尾ノ上小学校における避難所の運営の特徴と成果等について説明を受けた。熊本地震の本震があった2016年4月16日には、同小学校の体育館と教室に約1,300人の避難者が周辺から集まった。その日から、校長の呼びかけで避難者による避難所の自主運営が始まり、雑用班、食事班、女性班、救護班、駐車場班、調整班等の運営組

織を設けた。また、体育館は10グループ、各教室は1グループとしてそれぞれ世話人を決めた。食事は家庭科室を利用し、世話人が人数を把握、食事は校舎入り口まで取りに来ることとしたため、行列もできず、30分以内に配りきれた。温かい食事は避難所の雰囲気明るくし、見知らぬ者同士のコミュニケーションを深め、高齢者や弱者の体力と免疫力を維持するのにも寄与した。避難所以外の自宅や車中泊の人達にも食料や水を配給し、また災害ボランティアセンターを設け、全国からのボランティアも受け入れた。避難者や住民が主体となって避難所を運営することで避難環境は大きく改善され、関連死や関連疾患を防ぎ、住民自治こそが、災害時においても命と暮らし、人権を守る要だということが確認された。

## (2) 一般社団法人・よか隊ネット熊本

同ネット事務局長・土黒<sup>ひじくろ</sup>功司氏より、みなし仮設支援の取組について聞き取りをした。同ネットは、熊本地震のみなし仮設の多さとその支援方法が未確立であることに着目して、みなし仮設の支援に取り組んできた。熊本地震におけるみなし仮設は約15,000世帯と、応急仮設約4,300世帯の3.5倍にも達する。しかも、みなし仮設は、県内の広い範囲に点在しコミュニティ建設が困難であり、個人情報保護の影響で支援や情報からも孤立しがちであるという問題点を抱えている。にもかかわらず、みなし仮設には公的な支援制度が欠落している。そこで、NPOの長所を発揮して、みなし仮設支援のモデルができないかと考えた。みなし仮設は要継続訪問世帯数の割合が約35%であることが分かったので、当面、それら世帯を対象に、繋がり方の3つのパターン、自主事業としての、①イベント型（「つながる広場」）、②地域連携型（「つながるカフェ」）と、③訪問型（行政委託事業で全対象世帯戸別訪問）を設けた。①は、年間数回の大規模なイベント、②は、ボランティアを募って、各地域でだれでも気軽に参加、お茶を飲みゆっくり話ができ、ハンドマッサージも受けられる場づくりを目指した。「支援」の意味は「回復力の回復」であると考え、②は当初の場づくりから、繋がりづくり、新たな地域づくりへと展開してきている。一方③は、行政から委託された地域支え合いセンターへの熊本県からの交付金9,000万円と民間寄付金1,000万円で運営してきたが、熊本地震復興基金を財源とする県からの交付金は来年度までで、同ネットの支援活動は、今転機に差しかかっている。

## (3) 甲佐町白旗仮設

同仮設住宅の自治会長・児成<sup>こなり</sup>豊氏から、仮設の状況について聞き取りをした。同仮設は、2016年に109戸建設、現在85戸、200人弱に減っている。町内の災害公営住宅3か所の建設では、業者や大工不足で入札不調が続き、2か所（22戸）は来春竣工予定だが1か所（30戸）は未契約である。高齢や便乗値上げのため自宅を再建できない、民間住宅や公営住宅にも入れない人が3割ほどいる。自宅の公費取り壊しはしたものの、宅地の固定資産税が約6倍にも上がり、また土地があるため低い年金にも関わらず生活保護も受けられず、病気持ちや生活困窮のためスタートラインにも立てない多くの高齢者が取り残されている。孤独死だけは絶対に防ぎたいとの気持ちで住民の中からボランティアを募り、見回り支援を行っている。住民が一番心配しているのは病気なので、現在、県に

医療費免除措置の復活を求めて、他の仮設団地とも連携して署名活動を展開している。

#### (4) キャンナス熊本（訪問ボランティアナースの会・熊本）

同会の代表・山本智恵子氏から聴き取りをした。同会は、看護師による訪問ボランティア組織であるが、全国に120団体あり、有償のボランティア支援チームを派遣している。熊本では、震災後、益城町にある県内最大のテクノ仮設団地（516戸）の被災者支援を行政から業務委託され11人のスタッフで担当している。現在団地の住民は約1,300人、6ブロックに分け、6名の自治会長による自治会連合会を構成している。仮設の期限が2018年7月から1年延長されたが、延長が決定されるまでは、住民はピリピリしていた。現在、自宅再建できる人と、最後まで仮設に残りそうな人との格差と意識の溝が深まっている。一番デリケートな問題だが、それに踏み込んで行けないもどかしさを感じている。伴走型支援として、問題がさらに深刻化しそうな人には、生活環境の見直しや自立していくための生活プランづくりを支援しているが、行政への不信感や、引きこもりで意欲がない人など問題も多い。週3回交流会を開いているが、少しずつ集まりが悪くなっている。人間関係の小さなトラブルも絶えない。しかし、子供たちの学習支援のほか、高齢者が40%を越すもとの、月1回の健康相談会と週1回の医者の見回りを行っている。テクノ団地は市街地から遠いので、新設された九州産交による2路線の無料バスが、住民の通勤、通学、買い物などの足として団地の生命線になっている。

#### (5) 益城町木山仮設団地

同団地自治会長の荒瀬芳昭さんから聴き取りをした。同仮設団地は77戸、220世帯のうち14戸が空き家になっている。住民の中では、いわゆる金持ちと、その次の階層と、老人世帯や貧困者層との格差が明白になり、上層部から次々と出ていっている。子供はいるが、子供会はなく、子供の遊び場もない。これまでは、ボランティアによる支援と心の支えが一番うれしかった。現在は、「木山団地はよかったね」と言って出て行ってもらいたいと思って、自治会長を引き受けている。

### 熊本学園大学、ヒューマンネットワーク熊本、益城町まちづくり協議会等訪問

鄭 智允（愛知大学）

1. 訪問期日：2018年3月6日(火)
2. 訪問者：阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、鈴木誠、鄭智允、宮入興一
3. 訪問先：熊本学園大学、ヒューマンネットワーク熊本、益城町東無田地区、木山地区

#### (1) 熊本市内（熊本学園大学高橋記念ホール、ヒューマンネットワーク熊本）

3月6日午前中は、熊本学園大学の高林先生の案内で地元住民と障害者の避難所になった高橋記念ホールを視察した。特に、障害者を受け入れた背景については、特定非営利活動法人自立生活センター「ヒューマンネットワーク熊本」の研究調査員である吉村千恵さんと同団体の事務局長友村

年孝さんからレクチャーを受けたことは印象的であった。熊本地震の本震が発生した4月16日は、地域住民と障害者・高齢者が徐々に避難場所を求め熊本学園大学に集まって来た。大学側は、身動きがうまく取れない障害者・高齢者のスペースを確保するため、大学の高橋記念ホールに彼らの専用スペースを設け、学生ボランティアが中心となり彼らの介護に携わったという。災害の際には高齢者をはじめとする障害者、子ども、セクシュアルマイノリティ、生活保護者、外国人など助けを必要とする様々な災害弱者が存在することは、災害対策策定時に特に注意すべき点であろう。特に、避難が難しいとされる障害者をどのように地域社会で支えていくべきか、行政を中心として喫緊に取り組むべき課題である。

## (2) 益城町（東無田地区、木山地区）

同日13時からは、益城町東無田地区の調査ヒアリングを実施した。東無田地区には、122世帯、320人が暮らしていたが、熊本地震によって住宅の8割が全半壊という壊滅的な被害にあった（死者1名）。しかし、避難所までの距離が遠く、ペットや家畜の世話、プライバシーの問題、仕事上の都合、防犯などの心配から、同地区の避難所となった飯野小学校に避難したのはそのうち60人（主に、高齢者・子どもなど）だけで、多くの人が地元に残ることになった。地元は指定避難所ではないため行政からの支援物資や情報提供等の支援を受けることが難しく、地域住民はSNSを用いて自ら支援を呼び掛けることにした。また情報も各団体のウェブサイトから入手して、地元の掲示板に掲載して地域住民に周知した。神社境内を避難基地として、消防団を中心に地域のニーズに応えることができる重機ボランティア、レスキューボランティア、一般ボランティアを町に受け入れるという独自の復旧作業に取り組んだと説明する。この過程で被災者らによる復興委員会が結成され、現在災害公営住宅の計画策定に取り組んでいるが、これをめぐっては住民の提案と行政側の案に隔たりがあり、大きな課題となっているという。これらの説明から、ボランティアの支援をどのように受け入れるのか、被災地の受援力を日頃備えていくことが重要であると感じた。地域の若者が減っていくなか、消防団員をどのように確保するかなど、地域の防災力をどのように備えていくのか、また地域住民と行政がどのように合意を形成するか、課題は山積していることが分かった。

15時からは、益城町の中心地に移動し、98.5%の家屋が被害を受けた益城町木山地区土地区画整理事業の状況について、益城町の元町議である甲斐康之さんのレクチャーとともに被災地の案内を受けた。今回の被災地調査では、被災者の間にも自力で家を再築できる人とそうではない人（主に身よりがいない高齢者）との格差があることが分かった。木山地区は行政の土地区画整理によって、元の家または店などの生活の基盤があった場所に家を再築できないという課題も抱えている。震災時の避難経路を確保できなかったことから、道路幅を拡大するというのが区画整理の理由であるようだが、被災者の生活をどのように再建できるのか、被災者にとってより住みやすい区画整理になるように住民の意見を受け入れる体制を整備すべきであろう。

## 2 神戸調査 (3月12日~13日)

本調査は、「南海トラフ大地震を見すえた自然大災害と地域連携を踏まえた大学BCPの総合的研究」の今年度計画の一部として行うものである。阪神・淡路大震災は、戦後最大の自然災害であり、災害とコミュニティの関係、ボランティアの位置と役割、生活支援の重要性など自然災害に対する認識と政策の大きな転換点となる災害であった。また、大都市における災害としての特徴を持っており、大都市における災害として、都市に集中する大学も人的、物的、経営的被害をこうむった。本研究の大学BCPという視点から見ても初の大学における被災であり、様々な教訓を持っているがその後の東日本、熊本地震災害の復旧・復興、事前復興政策に活かされてきたとはいえないのではないか。

そこで、阪神・淡路大震災において大きな被害を受けた関西学院大学における被災後の取り組みから学ぶこととした。大学の地域連携とBCPにとって改めて意義あることである。

また、地域との連携という点で震災後の救助、救援、復旧、復興においてコミュニティの力を示した真野の取り組みを学ぶこととした。日常的な地域連携を構築していくうえで貴重な機会である。

### 【調査目的】

- ① 神戸市真野地区における震災後の復興状況と事前防災への教訓レクチャー。真野では、リーダーの清水さんからレクチャーを受けるとともに、まちを歩き地域づくりの成果を視察する。大学と地域連携という場合、実際には近隣のコミュニティとの連携が課題となるのであるから、真野の先進的な取り組みを理解し、生かしていくことが重要なのである。
- ② 関西学院大学における大学における復興と防災の取り組みと課題レクチャー。関西学院大学は、BCP計画をつくってはいないとのことであるが、大学として災害復興制度研究所をつくり社会的学術研究に大きな貢献を果たしている。また、BCPという文書はないとはいえ、震災時に貴重な経験とその後大学の各部署において実際的な取り組みをしており、その経験をヒアリングすることによって、大学BCPの実際的な在り方、政策的な課題を把握することは、貴重なものである。

【訪問者】 阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、鈴木誠

### 【スケジュール】

2018年3月12日(月)

#### ◇真野まちづくり推進会でのレクチャーと現地視察

14時00分~15時30分 真野地区まちづくり会館にて、神戸真野地区まちづくり推進会(副代表 清水光久氏、相談役 宮西悠司氏)を訪問  
聴き取り後、真野地区の街並み見学

2018年3月13日(火)

◇関西学院大学総務施設管理課ヒアリングと復興制度研究所訪問

10時30分～12時00分 関西学院大学の災害の対応と防災の取り組みについて聴き取り

関西学院大学 総務施設管理部 神田 有基氏

関西学院大学 総務施設管理部 久保恵一郎氏

関西学院大学 広報室 横川 修氏

13時00分～14時00分 研究所の設立目的と活動についての聴き取り

関西学院大学 災害復興制度研究所

主任研究員・教授 野呂雅之氏

## 真野まちづくり推進会でのレクチャーと現地視察

西堀喜久夫（愛知大学）

1. 訪問期日：2018年3月12日(月)
2. 訪問者：阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫
3. 訪問先：真野まちづくり推進会

真野まちづくり推進会副代表清水光久氏、同相談役宮西悠司氏より真野地区の事前復興型のまちづくり事業、および活動について説明を受けた。中産研災害研究会が主催したシンポジウムにおいて清水氏よりすでに報告を受けているが、今回の調査は具体的に現地を訪問し、大学BCPの視点からみた地域における震災時の留意点について経験を聞き、意見交換することであった。

レクチャーでは、1960年代からの住民主導型のまちづくり計画とその取り組みが震災時の対応に生かされたということが強調された。それは、住工混在の密集市街地での住宅建設や公共施設建設によって、住宅倒壊が一定程度防げたことと、長年のまちづくり住民運動によって蓄積されてきたソフトパワーによって被災時の防火活動、避難所運営、半壊および一部損壊家屋の住宅危険度判定、応急修理などのマネジメントが有効に生かされたことである。

真野地区内には、16自治会があるがそれらの連合自治会的性格を持つまちづくり推進会がまちづくり活動の中心にすわり、自治会が行政事務の連絡など日常的定型的業務を行っているのに対して、防災や環境改善、福祉活動などの事業と活動の中心（運動する組織）になっていることである。こうしたまちづくりでの組織だった活動の蓄積が大災害時の真野地区を網羅した対策本部設置と柔軟な避難、避難所運営、その後の復興事業活動を展開できた要因となっている。

避難所運営については、真野小学校の教室を含めすべて解放したが、授業再開時の教室からの避難者移動について困難があったとのことで、大学が避難者を受け入れることには慎重であるべきとのアドバイスがあった。その理由は、都市災害での避難所には不特定多数が入るので、授業再開時に教室からの退去にはスムーズにいくとは限らないからである。

また、障害者施設はすでに障害者施設として満杯であるから、2次避難所としては使えないこと、



大学に障害者団体が避難するのであれば自治的主体的な力があるので受け入れ可能であるが、一般住民を受け入れるのはさまざまな困難があること、大学は避難民化する学生の保護をするのが筋ではないか、との意見であった。

## 関西学院大学総務・施設管理部ヒアリングと復興制度研究所訪問

西堀喜久夫（愛知大学）

1. 訪問期日：2018年3月13日(火)
2. 訪問者：阿部聖、樋口義治、西堀喜久夫、宮入興一
3. 訪問先：関西学院大学総務・施設管理部、災害復興制度研究所

### (1) 関西学院大学総務・施設管理部

関西学院大学総務・施設管理部管理課神田有基課長、久保恵一郎課長補佐、広報室横川修課長に対応していただいた。関西学院大学は、阪神・淡路大震災時において下宿での圧死によって学生20名が死亡した。大学自体の建物被害は活断層がそれていたことなどから、軽微であった。

大学BCPについては、作成していないが法人として「防災体制・設備構築計画（2013年～6カ年計画、総額5億5千万円）を作成している。その計画は、発生から72時間を重点としたものである。

学生数は、大学25,000人、幼稚園から高校まで5,000人と多様な部門を抱えているために、主に施設面からの防災対策を法人として構築している。

災害時には、一斉放送によって指示するという方法を講じている。

大学として最も重要な視点は、災害時の帰宅困難学生の対応と事業継承という点での受験の対応である。というのは、大学の事業継承は学生を受け入れることが最重要であるためである。帰宅困難学生には、2日間の体育館での避難生活用毛布と食料、水の確保をしている。安否確認は、キャンパスごとに条件が異なるので定型化は難しいため、集合をかけ、手書き用紙を使い確認を採る方式である。

地域との連携というのは難しいが、避難者が来た場合は断らない。

災害対策本部は、法人としてセキュリティセンターに設置するが、災害発生時には思うように動けないと考えており、何より重要なことは情報の収集と発信である。

### (2) 関西学院大学災害復興制度研究所

訪問では、野呂雅之主任研究員・教授から研究所の諸事業と研究の特質について説明を受けたのち懇談した。同研究所は、学長直属の組織であり、研究者と現場の実務家とを含む「現研融合」組織であり、被災者と被災地を助け、災害復興に必要となる実現可能性を持つ政策提言を目指している、とのことであった。



東海大学阿蘇キャンパス守衛室前



東海大学阿蘇キャンパス野球部合宿所（阿蘇望星学塾）

熊本



東海大学阿蘇キャンパス野球部グラウンド



東海大学阿蘇キャンパス近くの山崩れと崩落した橋の復旧工事



東海大学阿蘇キャンパス校舎



東海大学阿蘇キャンパス動物舎と農産加工場



避難所になった市内尾ノ上小学校



熊本学園大学高林先生から尾ノ上小学校避難所運営の様子について聞く



みなし仮設支援を行うよか隊ネット熊本の事務所訪問



益城町役場の仮庁舎



益城町役場仮庁舎近くのMashiki SHOKUDO



甲佐町白旗仮設の自治会長児成さんへのインタビュー



益城町テクノ仮設集会所



テクノ仮設の地域支え合いセンター・キャンナス代表山本さんへのインタビュー





木山仮設集会所



木山仮設自治会長荒瀬さんへのインタビュー



避難所となった熊本学園大学高橋守雄記念ホール内部



熊本学園大学高橋守雄記念ホールの外観

熊本



ヒューマンネットワーク熊本事務所



ヒューマンネットワークの吉村さんへのインタビュー



益城町東無田地区のまちづくりについて（田崎さん）



東無田地区のスタディツアー（地区公民館）



木山地区土地区画整理事業についてのヒアリング（元町議の甲斐さん）



地震で傾いたままの祠



神戸市真野まちづくり推進会の清水さんと宮西さんへのインタビュー



真野地区まちづくり会館

神戸



避難所になったまちの公園と真野小学校（右手）



真野地区の街並み