

帰宅困難者と震災直後の行動

月田, 日比野, 劉

背景と目的

江東区は下町エリアには砂町銀座商店街や深川不動尊, 臨海エリアには豊洲市場, ららぽーと, お台場など, 多くの観光客が訪れるスポットが多い。首都直下型地震が発生した場合, こうした来訪者を中心に多くの帰宅困難者が生じると予想される。特に買い物客や観光客等, 行き場のない帰宅困難者は首都圏において92万人にもなると内閣府による推計も出ている。

帰宅困難者と言えば, 2011年の東日本大震災では首都圏を始め, 都市部の公共交通の麻痺により帰宅困難者が多数生じ, 主要ターミナル駅を中心に混乱を極めた。

こうした混乱の一因に, 元来想定されていたよりも圧倒的に低い帰宅困難者の公園利用がある。震災時には公園など一時避難場所として指定されている場所が作用すると考えられるが, 実際には帰宅困難者の多くが駅周辺に滞在し, 公園やそのほか指定された避難施設の利用は想定されていたものよりも低かった。

なぜ人々は駅に集中したのか, 避難所として利用されていないのであれば公園は何につかわれていてどうすれば公園の適切な避難所利用が促されるのか, 帰宅困難者をうまく分散させるためには何が必要かなどを検討した。

① 新宿駅

大勢の人が建物や駅から出て, 駅前広場に集中した。一部周辺ビルや大学において帰宅困難者の受け入れが行われたが, それでもなおおよそ9000人に駅周辺屋外滞留者発生し, 駅に集積した。

② 渋谷駅周辺

経緯

渋谷駅では平成21年に渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会を立ち上げ, 地域の自助, 共助の仕組みができていた。震災当日は青山学院大学, 国学院大学, ホテル, 代々木競技場, 百貨店等で多くの人を受け入れた。駅でも代々木公園等に避難するように呼びかけたが, 駅で待ち続ける人も多く, 屋外滞留者も約6000人になった。路線バスは早期に復旧したものの, 鉄道とは輸送力の差が大きく, 鉄道の代替となることはできなかった。JR, 東京メトロ, 東急等, 各社様々な対応が行われたせいもあり, 混乱は翌朝4時まで続いた。

課題・対策

駅前の再開発が進む現在では, 既存の取り組みの発展や新たな防災対策が計画に反映されている。昼間人口や駅の利用者数をもとに, 一時退避施設を増やし, 退避経路の安全確保や矢印サインの導入を進めている。

③ 日比谷公園

オフィス街からの避難した人々が売店, 公衆電話を求めて長蛇の列をなした。交通機関が乱れ, 歩いて帰るには遠すぎる約80人が園内の食堂などで夜を明かした。公園関係者が園内で食堂の白米を使った無料の炊き出しも行った。

④ 秋葉原駅周辺

経緯

秋葉原駅では2009年に秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会が設置され, 駅前広場周辺において, 帰宅困難者の駅構内からロータリーへの誘導, テントを設営や支援物資配布の訓練が行われてきた。しかし, 震災当日は, 駅が通路を封鎖したため, 駅周辺には帰宅困難者が溢れた。駅前にある複合ビルのUDXでは多数の帰宅困難者が集まった結果, 施設を終夜解放, 約500人を収容したが, SNSのロコミによってより多くの人々が集まった。

課題・対策

震災後, 秋葉原駅では中央改札を開放して駅通路を滞留スペースとして提供するよう方針転換している。

⑤ 東京駅

東京駅周辺では2004年1月に三菱地所を始めとする駅周辺の各社が参加する東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会が設置され, 訓練等が行われてきた。東日本大震災当日は東京駅周辺に多数の帰宅困難者が集まったが, 当日の夜, 東京駅前の丸の内ビルディングに約500人, 新丸の内ビルディングに約500人, 東京国際フォーラムに約4000人が滞在した。丸の内ビルディングの地下には千代田区防災倉庫が設置されており, 備蓄品のカーペットが配布されるほか, 営業を停止した飲食店が自主的にスープ等を配布するなど, 共助的な活動も見られた。

人々はなぜ駅に集中したのか

東日本大震災以前から帰宅困難者対策協議会を立ち上げ, 訓練を通じて地域内で協力体制を築いてきた場所はあるものの, 震災当日は駅構内が封鎖され, 路上に多数の帰宅困難者が溢れてしまった。渋谷駅では一時退避場所として利用できる近隣の広い公園に人を誘導したものの, 電車の運転再開を待つ人は移動しなかった。駅に集まった人は「避難」のために駅に来たのではなく, 「帰宅」のために駅に来たのである。

駅に求められる課題と対策とは

まず行うべきことは, 人が溢れないように帰宅を抑制することである。社員は会社に待機してもらうことで抑制できるが, 観光客や会社を既に出た人などの行き場のない人は, 帰宅に不利にならず, 情報等の面から安心して公園に避難できる仕組みを作ることで, 路上に溢れる帰宅困難者を抑制できると考える。



0 1 2 km

① 仙台駅の帰宅困難者

経緯

東日本大震災の発災により公共交通機関が全面的に途絶した。余震も激しく、仙台駅では新幹線ホーム上部の化粧板がすべて落下したため危険と判断されたJR仙台駅をはじめ、地下鉄、駅ビルすべての立ち入りが禁止された。

仙台駅周辺は広域的な交通ターミナルであり、公共交通機関が全面的に途絶したため、行き場を失った市内中心部にいた観光客やビジネスマンなどが駅前のペDESTリアンデッキや広場に集中した。駅では帰宅困難者を周辺の指定避難所に誘導、地域住民と同じ避難所に滞在した。

尚、訪問者は避難所の受け入れが想定されておらず、本来避難すべき地域住民が避難できなくなり、貯蓄していた食料も不足する事態となるなど、避難所運営に大きな支障をきたした。

3月14日に地下鉄が一部で運転再開。JRの方は被害が大きく、在来線は4月12日以降にようやく運転が再開された。

課題・対策

仙台のようなターミナル駅では地域外からの来訪者を踏まえた一時滞り場所や食料、飲料水等の備蓄、情報提供の整備などが課題となった。仙台市では帰宅困難対策として一斉帰宅の抑制、一時滞り場所の確保、徒歩帰宅の推進、帰宅困難者への情報提供の体制整備の4項目を中心に進めていく方針とし、平成25年3月にJR東日本仙台支社と帰宅時の帰宅困難者対応に関する協定を締結。災害時に両者がJR駅、地下鉄駅、東西地下自由通路を一時滞り場所として開放、情報の提供を行うこととした。

仙台の都市公園

経緯

震災直後から2,3日、公園は主に一時避難場所として利用され、水道や公園トイレの利用は1か月以上利用されたところもあった。規模の大きな公園では、震災後まもなく、臨時の駐車場やヘリポート等がおかれた。震災4日後には、4公園にごみ仮置き場が設置され、1ヵ月後にはプレハブ応急仮設住宅やがれき置き場としての利用も開始した。

仙台市地域防災計画では、43公園が避難場所に指定されているが、東日本大震災では一時避難所以外に避難所としての利用はなく、4割が災害復旧活動拠点、がれき置き場、プレハブ応急仮設住宅建設用地、仮設事務所および仮設工場となっていた。また、2011年9月、仙台市建設局公園課は災害時の公園利用について、公園愛護協力会200団体を対象にアンケートを実施し、震災時の利用で最も多かったのは、水道だった。次いで避難所、トイレ利用が続き、81団体は公園を利用しなかったことがわかっている。

課題・対策

仙台の公園においては、都市公園の利用が計画よりも少なかった、という課題が見受けられる。原因として建物の被害があまりなかったことが挙げられているが、公園のより有効な利用が求められる。

紫神社

宮城県宮城郡松島町にある小高い丘の上の神社で、震災直後に150人を超える人々が避難した。3月20日時点で127人になり、避難所が閉鎖された10月末時点でも8名ほど滞在していた。人々が避難生活を送っていた間、宗教法人紫神社としては、神社設備の全面開放を行っていた。

7か月以上の間、紫神社に避難者が滞在していた要因としては、「紫神社が地域社会の一部として存在したこと」「自治組織が従来より構築され良好に機能していたこと」「顔見知りで構成され、集合体意識が醸成されたこと」「神社が及ぼす精神的安心感」などが北野神社権禰宜の菅原氏によって挙げられた。

② 扇町四丁目公園

3月13日より、自衛隊が野営場として利用。プレハブ仮設住宅用地としても利用され、80軒のプレハブ住居がたてられ、1区画100㎡程度の工場タイプと1区画50㎡程度の事務所タイプの仮設事務所および仮設工場が建設された。

③ 港南東公園

3月26日～5月10日まで、震災ごみ仮置き場として利用。

公園への避難を促すには

避難計画に比べて、実際の公園利用が著しく低いことが分かった。平時活用/有事利用のポイントは、「平時」にこそある。それは資源の有効利用ということだけでなく、有事の行動は日頃の行動の延長線上にあるということだ。日頃行かない公園には非常時も行かない。公園の利用を広めるためには、日頃から地域と活動を持ち、繋がる必要がある。また、災害時にはともすればがれき置き場等に利用されることから、NIMBYとして敬遠されることもあり、その意味でも地域住民の理解なしでは、公園の適切な避難所利用は不可能であり、現行の避難計画の課題でもある。



0 1 2 km

仙台市内路線図・主要公園図