



指定避難所以外に避難者が発生した場合の対応に関する研究 : 2016年熊本地震における益城町を事例として

荒木, 裕子
宇田川, 真之
高田, 洋介
坪井, 塑太郎
北後, 明彦

(Citation)

地域安全学会論文集, 31:167-175

(Issue Date)

2017-11

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(Rights)

© 2017 地域安全学会 利用は著作権の範囲内に限られる

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004347>



指定避難所以外に避難者が発生した場合の対応に関する研究 —2016年熊本地震における益城町を事例として—

A Case Study on Response to Evacuees in Non-Designated Evacuation Shelters in
Mashiki Town in the 2016 Kumamoto Earthquake

荒木 裕子¹, 宇田川 真之¹, 高田 洋介¹, 坪井 塑太郎¹, 北後 明彦²

Yuko ARAKI¹, Saneyuki UDAGAWA¹, Yosuke TAKADA¹,
Sotaro TSUBOI¹ and Akihiko HOKUGO²

¹ 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution (DRI)

² 神戸大学都市安全研究センター

Research Center for Urban Safety and Security, Kobe University

In this study, we examined situation of collection and integration of evacuees records, intentions of public employees to support evacuees at non-designated evacuation shelters and supporting functions of designated evacuation shelters for non-designated evacuation shelters. In Mashiki town in the 2016 Kumamoto earthquake, evacuees' records were collected but it took time to integrate the information on evacuees. In addition, although designated evacuation shelters partly functioned as support bases, non-designated evacuation shelters tended to receive support by organizations with whom they had relationship before the earthquake.

Keywords: Non- Designated Shelter, Evacuees Support Base, Disaster Response, Kumamoto Earthquake

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

阪神・淡路大震災、東日本大震災などの大規模災害において、事前に指定されていない避難所への避難が多数行われている¹⁾。これら指定避難所以外の避難者について、元より災害対策基本法では避難所以外の避難者への支援を求めている^{注1)}。さらに「緊急避難場所」、「指定避難所」の指定を市町村に求める、2013年の災害対策基本法改正^{注2)}にあたっても、指定避難所以外の避難所利用について使用に問題がないことや災害救助法の対象であることが通達されており^{注3)}、発災前は安全で環境のよい指定避難所を用意すると共に、発災後は全ての避難所に対し必要な支援を行うことが求められていると言える。しかし2016年4月の熊本地震でも、指定避難所以外に多数の屋内・屋外避難者が発生し、支援が届きにくい状況にあることが報道されており²⁾、状況が改善しているとは言い難い。

指定避難所以外で避難者が発生した場合に必要な支援が届きづらい理由として、支援する側が指定避難所以外の避難者を支援対象とみなしていない場合と、支援対象とみなしているが支援が出来ていない場合の2つが考えられる。前者については、避難者支援の認識が不足していると考えられ、大規模な災害対応経験のない自治体では指定避難所以外に避難者が発生することや、支援を行う

ことが求められてること自体を知らない場合がある^{注4)}。

また後者は、指定避難所以外に避難者がどこにいるか把握出来ない、また把握出来ても支援を行うための資源が不足していたり、支援をマネジメントする方法が確立していないことが理由として考えられる。内閣府が出している地方都市等における地震対応のガイドライン³⁾では、指定避難所以外の避難状況の把握手段（体制、巡回ルート等）の検討を行うこと、指定避難所以外の避難状況（場所、人数、介護を必要とする人数等支援を検討するのに必要な情報）を把握することが示され、情報収集の重要性が述べられている。

一方で「指定避難所」と「それ以外の避難者」という枠組みそのものが支援格差を生み出している状況もあると考えられる。しかしすべての避難所に対し行政が人員を配置し均等な支援を目指すことは、人的資源配分や被災地における自立的な資源の活用を考える上でも健全な状況とは言えない。これに対して避難所を単なる収容施設ではなく支援拠点として位置づけ、地域内の避難者支援を行う考え方が阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ示されている^{注5)} 4)。その後の対応として、例えば熊本県が出している避難所運営ガイドライン⁵⁾においても、小中学校の避難所を地域の防災拠点として位置付け、検討を行う旨が記されているが、具体的な方法は示されていない。また他の自治体における取り組みも未だ限定的である^{注6)}。

以上のように、指定避難所以外で避難者が発生した場合の支援について、行政による避難者についての情報収集、避難者支援に対する認識、指定避難所の支援拠点としての機能についての課題があると考えられる。今後予想される大規模地震でも同様の事象が発生すると考えられ、これに事前に備えるためには、指定避難所以外で避難が行われている状況と、行政による避難者支援マネジメントの実態を明らかにする必要がある。

そこで本研究は、想定されていた以上の避難者の発生や想定していた場所以外での避難が行われた事例の行政対応と避難先の状況に着目し、大規模災害時の避難者支援の課題を明らかにし、対応策を提示することを目的として行う。

(2) 研究の位置付け

これまで指定避難所とそれ以外の避難所・避難者への支援について松隈ら⁶⁾は、阪神・淡路大震災時の神戸市では364カ所の指定避難所に対しその他580カ所の避難所が発生し、指定避難所と比較して行政職員の派遣、ボランティアとの関わりが少なく、医療関係者の常駐も少ないことを示している。

支援拠点型と言える避難所体制を取っていたと考えられる阪神・淡路大震災の事例として、大橋ら⁷⁾はテント村の避難者が自宅近くの近所同士の集まりであることが多く、調査時ではほとんどのテント村が市の避難所認定を受けており、大きな避難所の近くではその管理下に置かれている事例もあることを示している。また阪田ら⁸⁾は、学校を使用した避難所は避難者収容以外にも救護・物資配布・広報等の機能を持っていることや、神戸市の岩屋福祉センターでは、避難者の大半が同地区の住民であり自治会の対策本部が置かれ、岩屋連合町会による地域全域の避難所運営が行われ、西灘保育所など地域内の避難所とも連携し、炊き出し、物資保管、給水タンク設置等、施設特性に合わせた対応が行われたことを示している。

また、行政と地域組織との連携については紅谷ら⁹⁾が、2007年新潟県中越沖地震で地域組織が活発に支援活動に携わった事例調査を行い、地域主導型の避難所運営に向け、地域組織や施設の人材が有効であり、地域内での連絡手段と避難所運営ルールの違いが課題であること、また、地域や施設の組織の協力、最低限の設備・施設の準備を自治体、地域組織が一緒に準備を進める必要があると考察している。

以上のように指定避難所以外の避難所の状況と指定避難所との関係を明らかにした研究の他、自治体の避難所設置や運営に関する災害対応の記録はあるが¹⁰⁾、地域の避難者の状況と行政による避難者支援のマネジメントまで視野に入れた研究はほとんど見られない。本研究は、災害後の避難所研究、自治体の災害対応研究に位置づけられると共に、発災後の災害対策本部の対応と地域の対応を俯瞰し、避難者支援マネジメントにおける課題を掘り下げることに特徴がある。

(3) 研究の方法

a) 用語の定義

本研究では、災害発生後に安全性やライフラインの欠損により元の居住環境下での生活が困難で避難行動を行った者を「避難者」として、避難者が複数集まり避難生活を送る場を「避難所」と定義して分析の対象とする。また、発災前に行政により避難所として指定されていた避難所を「指定避難所」、発災前には指定されてなかつ

たが発災後に行政から避難所として指定されたものを「追加指定避難所」、発災前から指定されず発災後に避難所として機能したものの行政からは避難所として指定されなかったものを「未指定避難所」と定義する。

また発災により元の生活環境に支障が出ていても、避難所での避難生活が困難で、避難所以外で避難生活を送る事例もある。生活の継続になんらかの支障がありつつも自宅で生活を続ける場合を「在宅避難」、自宅等敷地内の物置やテントの生活を「軒先避難」、自動車の中で避難生活を送る場合を「車中泊避難」と定義する。

b) 研究の対象と進め方

本研究では熊本地震で甚大な被害を受けた益城町を対象とする。益城町は人口3万4千人余りの地方自治体だが、約半数の16,050人が避難されたとされる。また益城町は古くからの集落に加え隣接する熊本市の都市化の影響を受け郊外化も進んでおり、都市と集落の両面の特徴を有している¹¹⁾。このことから今後の他地域での災害対策に向け、各地域特性に対応した知見が得られると考えられる。なお熊本地震の発災後、筆者らの所属する機関は益城町において支援活動を行っている^{注7)}。

研究の進め方として、第1章では研究の背景と目的及び研究の位置付けと方法を示し、第2章では文献調査及びヒアリング調査から調査対象地である益城町全体の避難者発生の状況を示す。第3章では筆者らが所属する機関が町災害対策本部事務局支援の中で行った参与観察と追加のヒアリング調査から益城町役場の避難者支援マネジメントがどのように行われていたのかを示す。これに対し第4章では現地でのヒアリング調査をもとに個別の避難者・避難所が発災後にどのように対応を行っていたのかを示す。第5章では、2章～4章の結果に対し、前節で示した行政による避難者についての情報収集、避難者支援に対する認識、指定避難所の支援拠点としての機能の課題考察を行い、第6章では本研究のまとめと課題に対する対応策を述べる^{注8)}。

2. 益城町の避難者発生状況

公的に発表されている益城町の最大時の避難者は、本震翌日の4月17日14時半の熊本県災害対策本部会議で報告された、避難所数10カ所の16,050人となっている。後述する益城町避難所対策プロジェクトチームが保有していた資料及び筆者らの現地調査からの推計では、4月17日には16,592人が19カ所に避難している^{注9)}。本章では益城町における「指定避難所」、「追加指定避難所」、「未指定避難所」の特徴と相互関係を把握するため、各避難所の発生位置と避難者数(図1)、避難者数及び避難所数の推移(図2、図3)を示し、各避難所の発生状況を明らかにする。

(1) 指定避難所

2015年度の益城町地域防災計画によると、益城町では熊本地震の発災以前に16カ所が指定避難所として、5カ所が福祉避難所として計画されていた。指定避難所全てが開設されていた場合の予定収容人数の合計は6,200人であった。しかし当初被災や被災恐れにより津森小学校や中央公民館、3つの町公民館分館は避難所として開設できなかった。また同じく収容規模の大きい総合体育館や広安小学校、飯野小学校の体育館が天井等の落下、もしくは落下恐れにより当初使用出来なかった。このため開設された指定避難所では居室や廊下、ロビー等へ大勢の避難

が行われ、さらには建物の軒下での避難や駐車場に車中泊避難が行われた。また指定避難所の避難者数はなかなか減少しなかった。

発災の後、町内の小中学校は休校となっていたが、5月9日には学校が再開されることになり、教室にいた避難者を移動させることが課題となった。このため体育館の安全確認と対応措置を行い、教室の避難者を移動させたのに加え、3つの町公民館分館の修理を行い、新たに避難所として開設した。これにより5月9日より指定避難所の数は増えている。

(2) 追加指定避難所

益城町では発災前に指定避難所に指定はされていなかった公共施設、公益性の高い施設やその駐車場に避難が行われた。町役場はこれらのうちの6カ所に対し、追加の避難所指定を行っている。4月17日の避難者の約3/4を追加指定避難所が占めているが、この大半は熊本市との境に近い県の産業展示場であるグランメッセ熊本の1万人、熊本空港に近い宿泊施設Aの2千人であった。

このほか町総合体育館に隣接する益城町交流情報センターミナテラス、水害の浸水想定域内にあり避難所に指定されていなかった中央小学校にも避難者が集まった。これに加えて公民館福田分館が当初被災恐れのため屋内の使用が出来ず、隣接する老人保健福祉施設Aが避難者の受け入れを行った。町ではこれらの施設に対し町職員の派遣・常駐を行い、指定避難所として追加の指定を行っている。

(3) 未指定避難所

上記指定避難所以外でも、主に各地区にある地区公民館を拠点とした避難や、福祉施設など公益性の高い民間施設、NPO等の支援団体が設置した避難所への避難が行われている。

未指定避難所の避難者、避難所数の推移を見ると、共に本震の発災で多少の減少がみられる。これは本震で避難していた施設が壊れるなどして滞在が継続できず、他の避難所に移動が行われたためである。例えば福田校区

の柳水地区では4月14日の発災以後、地区公民館に25名の住民が避難していたが、4月16日の本震により公民館の建物被害が拡大しただけでなく、河川に架かる橋梁がずれ通行に支障が出たことにより地区が孤立する恐れが生じ、地区住民総出で宿泊施設Aに移動を行っている。

全体の避難者数は4月17日をピークに減少していくが、避難所数は減少しておらず、4月27日には未指定避難所の避難者数も増えている。この背景には避難者の把握が進んだことに加え、避難者の分散がある。発災から2週間余りが経ち、4月27日には益城町教育委員会より5月9日から小中学校の授業を再開する方針が示された。集落部では地区公民館を修理したりテントを設置するなどして軒先避難者への支援が活発化し、指定避難所から地区へ戻ってくる住民の動きもあった。前述した柳水公民館でも農作業や家屋の片付けのため、地区内へ住民が戻り、地区公民館を修理して避難生活を行った。

3. 益城町役場による避難者支援マネジメント

第2章では益城町における指定避難所、追加指定避難所、未指定避難所及び避難者の発生状況について示した。本章ではこれに対応した町役場の避難者支援のマネジメント状況を把握するため、発災後の体制と活動内容を示す。益城町では4月14日の発災後、災害対策本部は屋外に一時設置されたが、建物の安全確認後に本部機能を役場本庁舎に設置していた。しかし4月16日には本震が発生し、役場本庁舎の被害が拡大したため、同日午後には災害対策本部を町保健福祉センターに隣接する児童館に移転した。この後、役場本庁舎の応急的な処置を行い、5月2日午後には再び役場本庁舎に災害対策本部を戻している。また益城町では発災から10日後の4月25日に避難所対策チーム（以降、避難所PT）を含む4つのプロジェクトチームが災害対策本部下に立ち上げられた。本章では、前震発災の4月14日から4月24日以前と、避難所PTが立ち上げられた、これ以降の時期を分け、当時の状況を示す。

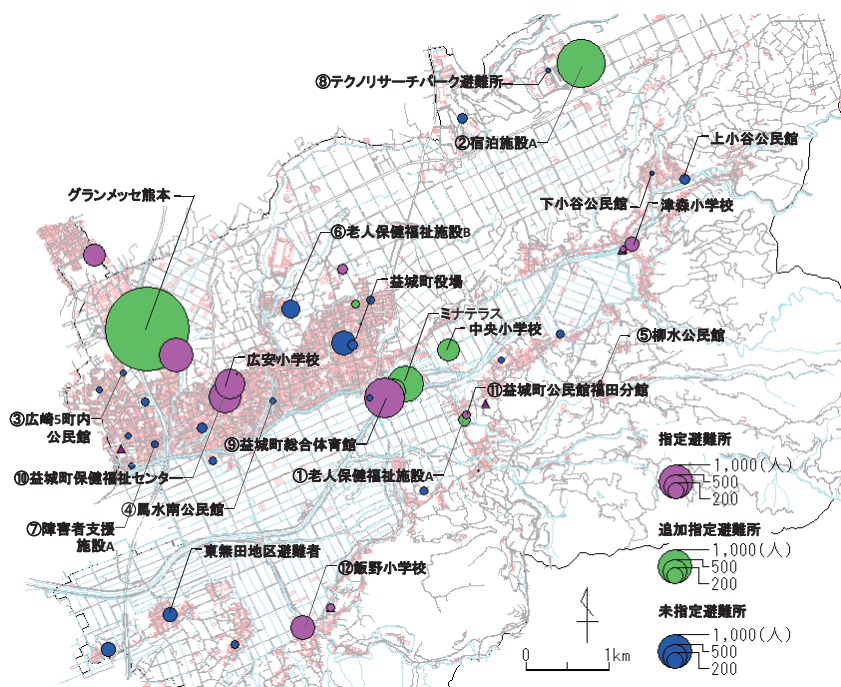


図1 益城町の避難者分布(最大時)

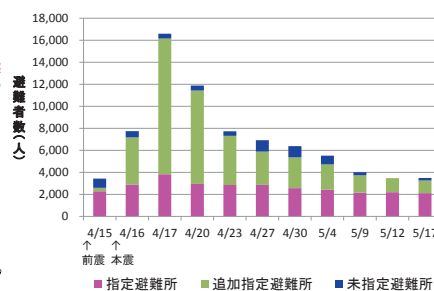


図2 益城町の避難者数推移

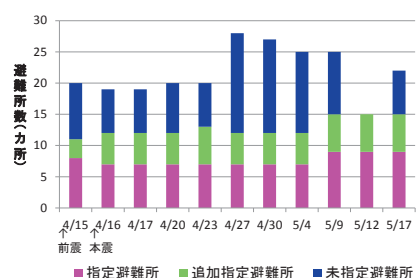


図3 益城町の避難所数推移

なお、発災後の益城町において、直接支援活動を行う自衛隊や医療支援団体だけでなく、避難所 PT を含む町災害対策本部に対しても多数の団体から支援があった。本稿では前者の団体を外部支援団体として示す。その一方で、災害対策本部において支援側の働きかけが作用することがあったとしても、最終的な意思決定は受援側である被災自治体によって行われると考えられるため、後者は役場内組織として内包して記述する（図 4）。

(1) 発災からプロジェクトチーム立ち上げまでの状況（4月14日～4月24日）

4月14日の前震の発災後、町役場の職員の多くはそれぞれ避難所に向かい、避難所の開設や避難者の対応にあたった。各課の課長級職員も指定避難所で対応に当たったため、町役場内の災害対策本部内にはわずかな幹部級職員と数名の職員が残るのみであった^{注10)}。混乱する状況の中、災害対策本部の下には情報班、物資班、衛生班、建設班が立ち上げられた。

当初救援物資は町役場に届き、役場職員や消防団員が手分けして荷卸しや仕分け、各指定避難所への配送を行った。各指定避難所への物資配布は4月23日に物資輸送業者への切り替えが行われるまで役場職員、消防団、自衛隊が対応した。また町災害対策本部の依頼もあり必要物資の把握のため、自衛隊は指定避難所以外の避難者の情報収集も行っていた。また自衛隊の炊き出しや支援者による炊き出しは、物資班が調整を行っていた。

上記のように多くの職員が避難所に張り付きとなり、地域防災計画で定めていた業務分掌で直ちに災害対応を行うことは困難である一方で、指定避難所の過密状態など、重要課題の深刻度も深まっていた。このため県から派遣された幹部級の職員と町の幹部級職員の協議の元、4月14日の発災から10日後の4月25日に避難所対策

チーム、住まい支援チーム、り災証明チーム、役場機能再建チームの4つを立ち上げ、職員を避難所から呼び戻し、各課題に取り組むことになった。

(2) プロジェクトチーム立ち上げ以降

避難所PTは発災後に一時的には補修した中央公民館で業務にあたっていたが、5月2日に災害対策本部が役場本庁舎に戻ってからは、同じく本庁舎の1階ロビーで活動を行った。避難所PTには、町職員6名と応援職員、支援団体人員が配置された。避難所PT内には「避難所運営」、「リフレッシュ避難」、「潜在的課題調査」、「福祉避難所」、「食料物資」、「新規避難所開設」の6つの班と、連絡や記録を行う総務担当が置かれた。また各指定避難所・追加指定避難所には役場職員や応援職員がおり、各避難所担当者として、避難所PTと連絡を取り、情報の共有が行われていた。

被災地全体の医療に関しては、実質的には上益城郡医師会が医療チームの巡回の調整を行い、保健師の調整は町役場の健康づくり推進課が行っていた。これにより医師や保健師らが未指定避難所も含む避難所や地域を巡回していた。健康づくり推進課は被災前より保健福祉センターにあり、災害対策本機能が役場本庁舎に戻ってからも、保健福祉センターで活動を継続していた。このため保健師が避難者の課題を見つけても、その改善や対応を行うためにはどの部署に情報を持っていけばよいのか把握されていないなど、役場本庁舎に設置された避難所PTを含む他部署とは情報共有や調整、連携に支障がみられた。

物資に関しては発災後から役場職員や消防団員が配布・運搬作業を行っていたが、4月26日より災害対策本部は全区長に対し物資倉庫への通行許可証を配布し、自ら物資を調達するよう要請している。また5月1日より業者

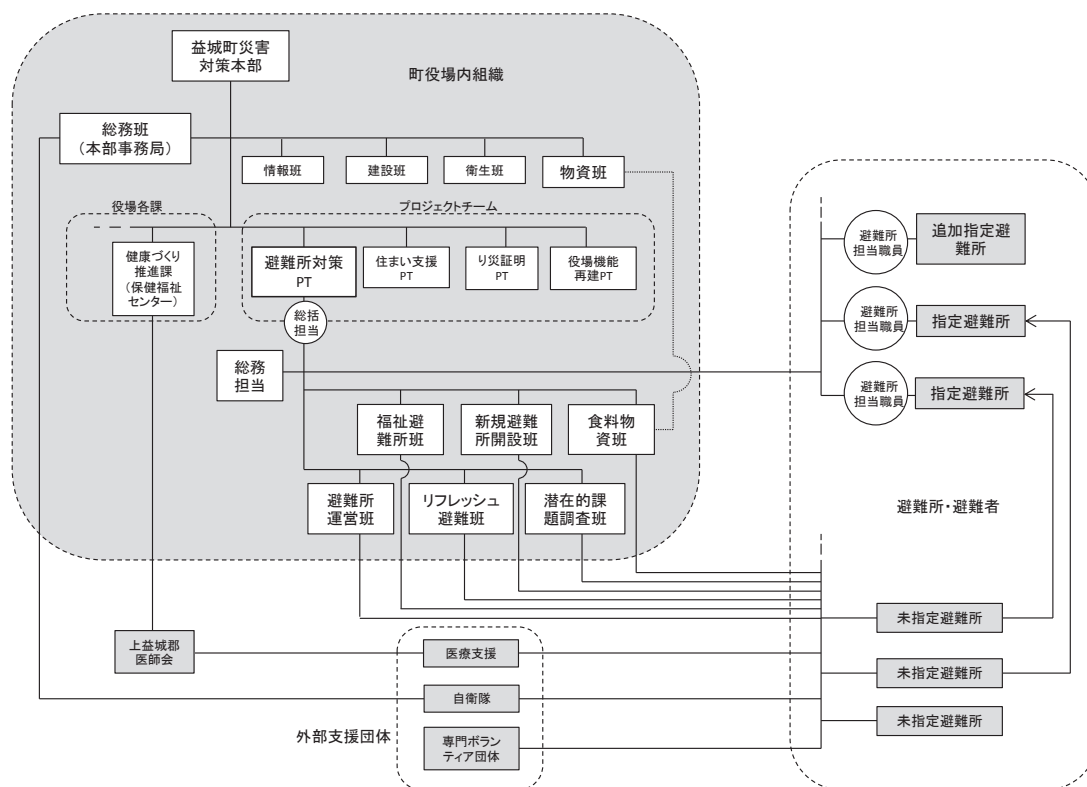


図 4 避難所 PT 立ち上げ後の避難者支援体制

による弁当の配布を開始したが、必要数は各指定避難所及び追加指定避難所がそれぞれ取りまとめを行っており、未指定避難所である地区公民館等からは指定避難所まで取りに来ていた。一方でライフラインの復旧が進んでも弁当の配布数が減らないといったこともあり、5月20日より食事カード制度に切り替えている。これにより個人や世帯で食事を受け取りに行くことが必要となり、区長による一斉配布は行われなくなった。

こういった物資や食事の配布状況もあり、避難所PT内でも指定避難所、追加指定避難所以外にも避難者がいるという認識はあった。また筆者らが所属する機関では、災害対策本部の状況認識の統一を支援するため、町がまとめていた避難所と避難者数をグラフ化や地図化する作業を行っていた。これらを外部からの支援機関にも共有していたが、自衛隊から未指定避難所の情報を得て、避難所PTにも情報共有を行い、潜在的課題調査班の応援職員と共に現地調査を行っている。

一方で、避難所PTに支援に入った医療チームも別途在宅避難者の調査を行っており調査の重複が見られた。当時の避難所PTには多くの応援人員が配置されており、筆者らが所属する機関が益城町役場全体の応援職員人員の調査を行った2016年5月16日段階で、避難PTに関係する人員は、役場の本部で避難所体制支援を行う29人（うち応援人員23人）であった^{注11)}。またPT内でも班の下に多数のチームが出来、別の班が何をやっているのか情報共有が出来ていない面もあり、全体の状況を把握することが困難であった。こういった状況の改善に向け、筆者らの所属する機関の働きかけの元、発災から約1ヵ月後の5月15日から避難者の状況把握を行う5団体と避難所PT（改善班、名簿チーム、医療チーム）では3回に渡り調査内容の共有と調整が行われた。

このように未指定避難所の状況は徐々に明らかになり、また個別の支援の対応は行われていた。しかし未指定避難所の状況が町の災害対策本部会議で十分に共有されることはなく、追加の避難所指定も行われなかった。また外部に積極的に情報発信されることもなかった。この理由として役場職員へのヒアリングでは、発災から日を追って他市町村では避難所の数が減っているのに対し、益城町で避難所の数が増えていると公表しづらいといった意識があったことが述べられている。また指定避難所のさらなる追加指定については、指定の議論もあったが結局指定は行われなかった。これについて同じくヒアリング調査では、指定避難所には役場職員を派遣しなくてはならないという考えがあり、役場職員が不足する中で対応仕切れないという意識があったと述べられている。

この後、益城町役場では6月1日付で復興課、環境衛生課が新設され、人員の再配置も行われた。この頃徐々に応援職員の引き上げが行われ、避難所PTの担当人員も本課との兼務となり、避難所PTの体制は縮小していった。

4. 各避難所における対応状況

第2章の益城町全体の避難者・避難所発生状況と第3章の行政内部の対応を踏まえ、本章では、各避難所が発災後に避難者を受け入れた経緯と対応、その後の行政との連携状況を把握するため、発災前後の地域や施設状況を各施設の管理者や地区の代表者に対して行ったヒアリング調査をもとに示す。ここでは追加指定避難所となった民間施設、未指定避難所となった地区公民館と民間施設に分けて示す（表1）。

(1) 追加指定避難所（民間施設）

a) 老人福祉施設 A

益城町では発災前より全体の人口が増えているのに対し、集落部の人口は減少していた。この課題に対して新たな住民を増やすため、福田校区畑中地区では地区計画により宅地開発が行われていた。老人福祉施設Aはこれに合わせて誘致され、2012年に現地に開所しており、所在する福田校区の指定避難所である町公民館福田分館に隣接していた。発災前より町とは福祉避難所の協定を結んでいたが、一般避難所としての取り決め等はなかった。

福田分館には発災後の4月14日から屋外に避難者が集まっていたが、被災恐れにより建物の開放は行われていなかった。4月16日の本震の発生により家屋被害は拡大し、長期の避難生活が予見されたことから、福田分館が立地する畑中地区の区長が老人福祉施設Aに避難者受入の申し入れを行った。これにより施設は4月16日に30名、ピーク時の4月21日には地区外の住民を含む約100名の一般避難者を受け入れている。避難者数が膨らみ複数の地区からの避難者がいたことから、区長、施設管理者らは町に役場職員派遣の申し入れを行い、4月22日には職員の常駐と避難所指定が決定している。施設もライフライン関係を中心に被災したが、グループ会社の協力を得て早期に復旧している。老人福祉施設Aには、福田分館の安全性が確認され避難所として開設される5月初めまで一般避難者の避難が行われた。また福祉避難所としては9月8日まで開設された。

b) 宿泊施設 A

宿泊施設 A は熊本空港に近く、プール等も併設する大型宿泊施設である。以前は国民年金健康保養センターであり、民営化されてからも益城町の地元企業が経営していることから住民にとってもなじみのある施設であった。

4月16日の本震後、ホテルの所在する津森校区の指定避難所であった津森小学校、町公民館津森分館、町立第3保育所は施設自体の被災に加え、木山川に隣接することから河川護岸の崩落や橋梁のずれにより施設使用継続が難しい状況となった。こういった状況下で、校区の区長会、消防団、議員らの働きかけにより、宿泊施設 A は避難者を受け入れることになった。本震後の4月16日より宿泊施設駐車場には、消防団の誘導により各集落から乗り合わせてきた車両や、施設が提供した車両において車中泊避難者で一杯の状況となった。同日夕方には雨が降り出し、施設内の大広間には高齢者、子供たちを中心に500人余り受入れている。

4月16日より区長会のミーティングが、4月17日には支援者による炊き出しが始まっている。また支援者も含め定期的に打合せを行い、清掃等を避難者が分担するなど避難者による避難所運営が行われた。避難者数は屋外の避難者を含め2000人程度で推移したが、発災10日目頃から地区に戻る住民も出始め、食事や浴場を提供する支援拠点としての機能も担った。

避難所としての開設に当たって、当初町役場には電話が繋がらず、県に連絡して避難所として開設する旨の確認を行っている。この後、医療チームや町役場職員は常駐し、実質的に指定避難所として機能していた。ただ結果的に宿泊施設 A は福祉避難所として指定はされたが、一般避難所としての指定はされておらず、費用弁済等は屋内避難者を対象に福祉避難所として行われている。避難所としては8月31日まで開設された。

(2) 未指定避難所（地区公民館）

a) 広崎 5 町内公民館

広崎は益城町西部を縦断する九州自動車道より西側に位置し、熊本市東区と隣接している。近年も人口が増加しており、広崎 5 町内は広崎 4 町内の世帯数増加により 2014 年に分区している。その際に公民館も新しく建てられ、地震による施設被害はほとんどなかった。平時公民館では習字などの地域活動が行われているが、発災後にこういった公民館活動に参加経験のない、近隣の集合住宅居住者等の 8 世帯 30 人から避難の申し入れがあり、区長の判断で受け入れを行っている。公民館とは別に区長の自宅車庫を災害対策本部として、区長・副区長を中心に被害状況の把握や物資の配布等を行っている。物資と食料は保健福祉センターに取りに行った他、野菜等を自己調達し、公民館はガスが使用出来たため自炊も行っていた。避難はライフラインが復旧する 4 月 27 日まで行われた。

b) 馬水南公民館

馬水南公民館は益城町市街地の中ほどにある馬水南地区にある。本震後の 4 月 16 日より 7 世帯 27 人が避難を行っている。住民は当初校区の指定避難所である広安小学校、保健福祉センターに向かったが、すでに過密状態であり、区長の判断で公民館を開放している。家族での避難の他、車中泊避難者が高齢者だけ公民館に避難させているケースもあった。また当初避難していた方で医療的なケアが必要な方を後述の老人福祉施設 B で受入れている。避難所指定はされなかったため、物資や食事の配布はなく、保健福祉センターに受け取りに行っていた。特に初期には代表者が全員分の食事を取りに行った場合に公民館に避難者がいる状況が理解されず、人数分の受け渡しを拒否され、区長が役場の管理職職員と交渉を行っている。避難者のつてを通じて NPO によるシャワー施設の設置や公民館前でのボランティアによる炊き出しも行われている。避難は最後の避難者がみなし仮

設住宅に入居した 8 月 31 日まで行われた。

c) 柳水公民館

柳水地区は木山川左岸の平田地区をさらに丘陵地に入った 17 世帯の小地区である。4 月 14 日の夜には柳水公民館に地区の住民 25 人が集まり避難をしている。校区の指定避難所の町公民館福田分館は安全性が確認できないとして初期は使用されていない。本震後の 4 月 16 日には木山川に架かる橋が通行止めとなると警察が連絡に回ってきたのを受け、住民で車を乗り合わせて津森地区に移動し、その後は消防団の誘導により宿泊施設 A に避難を行った。5 月に入る頃から農作業や家屋の修理・片付けのため地区に戻る住民が増え、再び柳水公民館で自炊を行いながら 1 週間ほど 3 世帯 14 人が避難生活を送った。

(3) 未指定避難所（民間施設）

a) 老人福祉施設 B

老人福祉施設 B は町道グランメッセ木山線に接し、市街化区域の縁端に位置する。以前はより町の中心部に近い場所に立地していたが、2012 年に同地への新築移転を行っている。発災以前に町と福祉避難所としての協定を結んでいたが、一般避難所としての取り決め等はなかった。前震の起きた夜に従業員より公園の屋外避難者にけががいるとの情報を受け、施設管理者は避難者の受入を決めた。4 月 14 日に約 80 人、4 月 16 日には約 200 人の避難者を受け入れている。4 月 21 日には隣接する被災した老人保健福祉施設の利用者も受け入れ、スタッフも含めて約 500 人が施設に滞在していた。福祉避難所としての開設以降も、一般避難者には食事・物資配布がなかったため指定避難所に取りに行くなどしている。避難者で班を作り役割を決めミーティングを行うなど避難者による自治が行われた。またこの施設に対しては 4 月 17 日には専門ボランティア団体が支援に入り、一般避難者の支援を行っている。この支援団体は、老人福祉施設 B を拠点として他地域での支援活動も展開した。

表 1 避難所の開設状況

No.	名称	避難所指定の有無	施設形態	管理者	開設期間	最大避難者数	発災前の状況	前後の状況	本震後の状況
①	老人福祉施設 A	指定避難所（追加指定）・福祉避難所	福祉施設	社会福祉法人	4/16-9/8	100+ α	・2012 年に開所 ・被災前より町と福祉避難所の協定済	・利用者等の安全確保 ・施設は一部被災あり ・外部からの避難者はなし	・立地地区の指定避難所である町公民館福田分館が被災により使用出来ず ・立地地区である畑中地区の区長の申し入れにより避難者受入を決定
②	宿泊施設 A	福祉避難所（一般指定なし）	宿泊施設	株式会社	4/16-8/31	2,000	・過去に町避難所としての検討あり	・在館者及び館内の安全確認	・駐車場への避難者が増加 ・津森校区長、消防団員らの要請により避難者受入 ・県と避難所開設に当たっての確認、町職員の常駐開始
③	広崎 5 町内公民館	指定なし	文化施設	自治会	4/15-4/27	30	・町西部人口増加により 2014 年広崎 4 町内から分区し、公民館新築	・区長による地区内被害の把握	・区長の判断で地区内の集合住宅居住者を受入 ・指定避難所の保健福祉センターに物資・食料を取りに行った ・避難者による炊き出しも実施
④	馬水南公民館	指定なし	文化施設	自治会	4/16-8/31	27	・避難所指定なし	・区長による地区内被害の把握	・指定避難所の保健福祉センター及び広安小学校は避難者で過密状態 ・区長の判断で公民館へ地域住民を受入 ・自主運営に加え、支援団体から設備等支援
⑤	柳水公民館	指定なし	文化施設	自治会	4/14-4/16、5/1-5/8	30	・避難所指定なし	・地区内の住民が避難	・指定避難所の福田分館は安全性が確認できず使用不可 ・町中心部への道路への橋が通行止めになると連絡が入り、住民で車を乗り合わせ津森方面へ移動 ・現地の消防団の誘導により宿泊施設 A へ避難 ・5 月からは公民館を修理し避難所として再使用
⑥	老人福祉施設 B	福祉避難所（一般指定なし）	福祉施設	社会福祉法人	4/15-8/12	200+ α	・2012 年現在地に移転 ・被災前より町と福祉避難所の協定済	・利用者の安全確保	・4/14 発災後に屋外避難していた従業員の連絡を受け一般避難者の受け入れ決定 ・福祉避難所としての対応決定後も、一般避難者は食事を含め専門職ボランティアが対応 ・役割決め・ミーティング等の避難者自治あり
⑦	障害者支援施設 A	指定なし	福祉施設	社会福祉法人	4/15-5/10	100	・1989 年開設 ・日頃よりグランドを地域開放	・施設利用者の安全確保 ・グランドに車中泊あり	・4/16 は車中泊 50 台 100 人程度避難 ・元デイサービス施設を開放し 20 人程度が利用～5/10 頃 ・1 週間程度避難者にも仕出し弁当を手配(100 食) ・仮設トイレの設置、中水はプールの水を使用
⑧	テクノ避難所	指定なし	仮設施設	NPO 法人	6/4-9/30	-	・県開発の産業用地	-	・総合体育館テント村閉鎖後の受け皿として開設、ペット同行避難、要支援者世帯対応 ・コンテナハウス 80 戸、トレーラーハウス 5 台及び、ペット一時預かり所ドッグラン等設置

b) 障害者支援施設 A

障害者支援施設 A は、1989年に熊本市との境に近い益城町西部に開所している。被災前より町とは福祉避難所の協定を行っていたが、施設のインフラ被害により避難者の受入は困難であるとして福祉避難所としては開設していない。4月14日の発災後、従業員が施設利用者の安全確保を行っていたが、日頃より地域に開放しているグラウンドに14台ほど車中泊があった。4月16日の本震後はさらに車中泊避難者が増え、50台100人程度が避難しており、施設管理者は以前デイスサービスに使用していた施設を開放し、屋内に20人程度を受け入れ入れている。避難者は近隣の水道が復旧する5月10日頃まで滞在した、基本的には避難者自身でルールを決め自主運営が行われた。当初役場には連絡が取れず、施設では平時より地域には支援をしてもらっているという考えから、避難者を受け入れを決めている。食事については施設側が1週間程度、施設利用者と同じ仕出し弁当を避難者にも手配(100食)し、それ以降は避難者が自己調達している。仮設トイレの設置も施設で行った。避難は5月10日まで行われた。

c) テクノ避難所

テクノ避難所は災害支援を専門に行っている県外の NPO 団体 A によってプレハブ80戸、トレーラーハウス5台のユニットハウス村として、熊本空港に近いテクノリサーチパーク内の企業の駐車場に6月4日に開設された。それ以前に NPO 団体 A は、指定避難所の過密状況とペット同行避難の課題を受け、総合体育館屋外に避難用バルーンシェルターやテント村を設置し、ペット同行避難者を受け入れていた。この当時は指定避難所である総合体育館避難所の一部の扱いであった。しかし当該敷地は秋津川、木山川に挟まれ浸水の危険性があったことから、テント村は5月中に閉鎖された。NPO 団体 A はこの後継として前述の場所にテクノ避難所を開設したが、指定避難所ではなくなったため、NPO の職員が物資や食事に加え、住民向けの情報も総合体育館避難所に取りに行っていた。一方で医療面のケアは NPO が手配した保健師の他にも、総合体育館避難所の一部であった当時の巡回が継続して行われた。8月11日時点で42世帯109人と53匹のペットが避難しており、避難者は益城町だけでなく熊本市や西原村からも来ていた。最終的に避難所は9月30日に閉鎖された。

5. 避難者支援の課題考察

本稿第2章では益城町全体の避難者・避難所発生状況、第3章の行政内部の対応状況、第4章では各避難所の対応状況を示した。本章ではこれらを踏まえ、町役場の情報収集及び被災者支援の認識、指定避難所の支援拠点としての機能の3つの視点から避難者支援の課題を考察する。

(1) 未指定避難所・避難者の情報収集

第2章より、益城町においては想定より多くの避難者が発生しただけでなく、指定避難所に入りきれない、或いは指定避難所が使用出来ないといったことから指定避難所以外の複数の施設に避難が行われた。

この状況に対し、第3章より未指定避難所の情報収集は自衛隊や医療支援チームなど外部応援組織によって行われていた。また役場内にも物資支援など、未指定避難

所から要望が寄せられ、それに應えるかたちで支援も行われていた。しかしこれらの情報の統合が図られたのは4月26日と発災から11日後であった。またその後も役場内外の複数の組織が避難者の情報収集を行っていたが、調整が図られたのは発災から1ヵ月経ってからであった。この間、未指定避難所の課題に対する分析や対応方法の検討作業は断片的で、作業に重複が生じた。

この原因として益城町には非常に沢山の支援者、支援団体が入ったにも関わらず、各作業を共有する仕組みや機会が設定されておらず、また役場内の人員に対し、情報を統合する役割が定められていなかったためと考えられる。

(2) 避難者支援に対する認識

第2章、第4章より、発災前は指定避難所ではなかったが発災後に避難所指定された追加指定避難所は、避難者数が500人以上の大規模であったものや、被災した指定避難所の代替施設であった。追加指定避難所には役場職員の派遣が行われ、指定避難所と同等の支援が行われていた。一方で指定されなかった未指定避難所の事例では100人~200人規模であっても、避難所指定が行われていない。発災前からの在館者の安全を確保しなくてはならない老人福祉施設 B や障害者支援施設 A への一般避難者に対しても行政による積極的な支援は行われず、対応は避難者と施設管理者が行っていた。第3章では避難所指定の議論が進まなかった背景として、避難所指定を行えば人員の派遣を行わなくてはならないとの認識があったと挙げられている。しかし役場は指定避難所から役場職員を本来業務に戻すために、応援職員の配置を行っており、未指定避難所に対しても同様に人員の配置が出来たと考えられる。また第4章の馬水南公民館の事例で地区公民館が避難所状態であることが理解されず避難所としての食事の提供が当初拒否されたように、指定避難所の現場レベルにおいても、指定避難所以外に避難者が発生することやその支援に対する認識の不足があった。

これらの原因として、情報の統合による状況把握が遅れ、組織的な対応方針の提示と組織内での認識の共有が十分ではなかったためと考えられる。

(3) 指定避難所の支援拠点としての機能

第4章より、指定避難所や追加指定された避難所に対し、未指定避難所から物資や食料、情報を取りに行く状況があった。また宿泊施設 A では浴場も提供されていた。このように指定避難所が未指定避難所に対し拠点的な機能を持つ面があった。その一方で、第3章より未指定避難所の状況の把握や物資の配布は役場本部にいる組織で対応が行われていた。これは指定避難所にその役割が定義されず、役割を担う人員が配置されていないことが原因と考えられる。また物資の配布に関しては指定避難所を物資拠点とするより、別に物資拠点を設け管理を行うほうが対応しやすいという点もあった。これらから支援拠点が担う機能の整理と位置付けを、物資や医療等の支援方法とも照らし合わせて精査する必要があると考えられる。

また第4章より、未指定避難所から指定避難所への行動は、自治会や消防団といった、平時より地域活動を行う組織が中心に行っていたが、これには地域差があると考えられる。例えば益城町の消防団員数は578人だが、校区別でみると集落部の津森校区や飯野校区が5~8世帯に1人は消防団員がいるのに対し、市街地の木山校区、

広安校区ではそれぞれ 42 世帯、54 世帯に 1 人となっている^{注 12)}。市街地にある老人福祉施設 B は外部の専門ボランティア団体を受入れ対応に当たっていたが、市街地では指定避難所と未指定避難所を結ぶ人員が少ないのが現状としてあった。

6. まとめ

本研究は、想定されていた以上の避難者の発生や想定していた場所以外での避難が行われた事例の行政対応と避難先の対応状況に着目し、熊本地震の益城町における指定避難所以外の避難所・避難者の情報収集、避難者支援に対する認識、指定避難所の支援拠点としての機能の課題を考察した。これにより、役場内の対応に当たっていたプロジェクトチームには未指定避難所の情報を統合する機能がなく情報統合が遅れ、加えて役場内での組織的な対応方針の提示と認識の共有が十分ではなく、指定避難所には支援拠点としての位置付けなされなかったことを課題として示した。また指定避難所は未指定避難所からの要望に応えるかたちで、一部支援拠点として機能を担っていたことを明らかにした。

以上の結果を踏まえ、課題改善に向けた対応策を提示する。

(1) 指定避難所以外の避難者発生を想定した対応体制の構築と訓練の実施

災害対策本部は情報を集めるだけでなく、統合し、課題を分析し、対応を決定する体制が必要である。地方都市等における地震対応のガイドラインでは、指定避難所以外の避難状況の把握手段の検討と避難状況の把握について言及している。しかし大規模災害時には多様な組織が現地に入り活動を行う。これら情報の統合を行い、課題を分析し、対応を決定することを、一連の災害対応の中に位置づける必要がある。また、平時より地域特性や施設の状況から避難者の発生を予測し、地図等を活用した訓練等を行うことが有効であると考えられる。これら訓練を通して、指定避難所以外でも避難者が発生し、支援が求められる状況が災害時に起きることの認識も深まると考えられる。

(2) 地域支援拠点としての体制強化と外部支援取り込みの検討

小中学校等の校区単位で所在する施設を地域支援拠点として、地区公民館等を地区支援拠点として位置づけ、在宅避難者を含めた支援を行う体制を作ることが有効と考えられる。一方、今回物資拠点の位置が必ずしも避難所ではなかったように、別の支援システムとの組み合わせの検討も必要である。

また近年は学校の統合も行われており、過疎化が進んでいる地域もある。今回事例として取り上げた老人福祉施設 A は事前に地域課題に対応するために誘致が行われていた。民間施設も活用して平時からの地域・地区の生活支援拠点の整備と災害対応を同時に検討することも有効と考えられる。都市部では、自治会や消防団など人口に対してその数が足りないことが課題である。近年は集合住宅における自主防災組織の立ち上げなども行われており、地域・地区の災害対応力を高めると共に、外部支援者の取り込みを想定した平時からのつながりづくりが

必要と考えられる。また、今回テクノ避難所は指定避難所からの分離であったため、指定避難所とのつながりは保たれていたが、今後このように外部支援者によって避難施設設置自体から行われる事例を有効に生かすには、支援拠点とどうつないでいくのか事前に検討しておく必要がある。

最後に今後の研究上の課題を述べる。本研究の事例では、災害対策本部へ多数の自治体から応援が行われた。5 章 1 節、2 節で考察したように、外部からの支援者が入った場合の情報収集・統合とそれに基づく組織的な意思決定について、外部からの支援量や支援内容が異なる場合の事例との比較から、より具体的な課題と改善方法を明らかにする必要がある。

また本研究で、地域によっては指定避難所を地域支援拠点として、地区公民館が地区の支援拠点として機能し、軒先避難の住民の支援を行う事例が見られた。その一方で地区施設が使用できず、代替施設を使用している事例もあり、これらが拠点型避難者支援にどのように影響を与えたのか明らかにする必要がある。

謝辞

復旧・復興の最中、調査にご協力いただいた益城町の皆様、発災後の厳しい対応状況について率直にお話しいただいた益城町職員の皆様に、ここに記して心よりお礼申し上げます。

補注

注1) 災害対策基本法第 86 条の 7

注2) 2011 年の東日本大震災において、多数の住民が避難した場所で被災し、また過酷な避難環境において震災関連死も発生した。この課題を受け 2013 年 6 月には災害対策基本法の改正が行われ、滞在避難場所と区別した、緊急の避難場所としての指定緊急避難場所の指定と、滞在環境として一定の基準を満たす施設の指定避難所としての指定が市町村に求められている。

注3) 災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について（抄）、平成 25 年 6 月 21 日通知、各都道府県防災主管部長宛 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官

注4) 筆者らが所属する機関は自治体職員向けに災害対策研修を行っているが、受講者より指定避難所以外で避難者が発生することを知らなかったという意見や、指定避難所以外の避難者は行政の支援対象であるのかという質問を受けたことが複数回ある。

注5) 1996 年 5 月には旧厚生省が災害救助研究会を設置し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた災害救助全般のあり方について検討を行っている。その報告書において避難所の機能について、安全の確保、水・食料・生活物資の提供、生活場所の提供、健康の確保、衛生的環境の提供、情報の提供等、コミュニティの維持・形成の 7 つを示し、これらは時間の経過で優先機能も変化することも示している。またこれらに対する避難所のあり方として、在宅避難者支援の機能も持った「避難所の防災拠点化」、避難者発生が想定を上回った場合の「避難所の確保」、支援者による協力を受けながら避難者による「避難所の管理・運営」、地域の「避難所の情報拠点化」、 「帰宅困難者対策」の 5 つが示

されている。

- 注6) 横浜市栄区の「地域避難所」や仙台市の「がんばる避難施設」がある。
- 注7) 著者らが所属する機関は、大規模災害時に被災自治体の災害対策本部において情報提供や助言を行うことも業務としている。これに基づき、2016年4月15日より熊本県庁及び益城町に入り情報収集を行い、4月20日より6月22日まで益城町災害対策本部事務局において災害対応の支援を行った。
- 注8) 下記日程で現地調査を行った。2016年8月10～12日（町総合体育館、町公民館津森分館、広崎5町内公民館、馬水南公民館、平田教育集会所、平田中公民館、平田上公民館、赤井公民館、中尾公民館、東無田公民館、下小谷公民館、上小谷公民館、テクノ避難所）、8月31日（老人福祉施設A、B）9月12、13日（柳水公民館、畑中地区長）、12月5日（宿泊施設A、障害者支援施設A）、2017年2月7日（益城町役場避難所PT担当者）
- 注9) 指定避難所及び追加指定避難所は町災害対策本部資料による。未指定避難所は4月23日までは著者らの施設への聞き取り調査により、4月27日以降は町避難所PT資料による。5月12日は避難所PTによるデータがなく指定避難所外避難者数は欠損している。
- 注10) 益城町役場職員数は2014年4月時点で247人（一般行政165人、教育53人、公営企業等29人）である。
- 注11) 同調査では、指定避難所・追加指定避難所の15カ所では143人（全て応援人員）が避難所運営にあっていた。
- 注12) 2017年4月1日現在の消防団員数と2015年3月の益城町指定区別人口調査より算出。
- 2) 毎日新聞：熊本地震 支援、避難所で差 周辺部は食料配給なし 中心部は医療班が常駐, 2016.4.22
<http://mainichi.jp/articles/20160422/ddm/003/040/064000c>
(2017.2.18閲覧)
- 3) 内閣府：地方都市における地震対応のガイドライン, p.16, 2013.8
- 4) 厚生省災害救助研究会：大規模災害における応急救助のあり方, p72, 1996.5
- 5) 熊本県：避難所運営ガイドライン, p.14-15, 2013.3
- 6) 松隈守城, 室崎益輝, 大西一嘉：阪神・淡路大震災における避難所に関する研究：神戸市の避難所リーダーに対するヒアリング調査を通じて。日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題, pp.369-370, 1995
- 7) 大橋達也, 塩崎賢明, 寺川政司, 工藤和美：阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その2)：形成経緯における特徴と変遷。日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題, pp.373-374, 1995
- 8) 阪田弘一, 柏原士郎, 吉村英祐, 横田隆司：阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究：神戸市灘区・東灘区の避難所を対象として。日本建築学会計画系論文集, (498), pp.123-130, 1997
- 9) 紅谷昇平, 福留邦洋：新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組 B.被災者の自立と社会的支援, 一般論文発表). 地域安全学会梗概集, (23), 21-24, 2008
- 10) 阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部：阪神・淡路大震災神戸市の記録 1995年, pp.212-217, 1996
- 11) 永木藍, 荒木昭次郎, 鈴木康夫：熊本都市圏の拡大による益城町の宅地化プロセス-地形図による土地利用変遷の判読を中心として, 東海大学総合経営学部紀要, (2), pp.51-65, 2009

参考文献

- 1) 荒木裕子, 坪井壱太郎, 北後明彦：指定外避難所の発生状況に関する研究－東日本大震災時の釜石市を事例として－, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.905-906, 2016

(原稿受付 2017.5.20)

(登載決定 2017.9.9)