

# 熊本地震における益城町の指定外避難所開設状況調査 Non-Predesignated Evacuation Centers in Mashiki Town due to The Kumamoto Earthquake

○荒木 裕子<sup>1</sup>, 坪井 塑太郎<sup>1</sup>, 北後 明彦<sup>2</sup>  
Yuko ARAKI<sup>1</sup>, Sotaro TSUBOI<sup>1</sup> and Akihiko HOKUGO<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

<sup>2</sup> 神戸大学都市安全研究センター

Research Center for Urban Safety and Security, Kobe Univ..

This paper aims to clarify process of setting up non-predesignated evacuation centers in Mashiki town of Kumamoto.. During the earthquake, a lot of non-designated evacuation centers were also set up in addition to designated evacuation centers. Welfare evacuation centers also accepted non-disabled people. These procedures were not included in their guidelines. Peoples in those evacuation centers have taken the leadership to get the foods and other daily necessities. A few shelters where people with pets could stay were also set up by private voluntary organizations.

**Keywords :** The Kumamoto Earthquake, Evacuation Site, Disaster Management.

## 1. はじめに

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<sup>1)</sup>。南海トラフ地震津波、首都直下地震でも同様の事象が発生すると考えられ、指定避難所以外の場所で避難が行われるプロセスとその対応策を考えることは重要である。2016 年 4 月の熊本地震でもは多数の屋内・屋外避難者が発生しているが、その実態は明らかになっていない。本調査では被害の大きかった益城町を事例として、指定外避難所の開設状況を調査した。

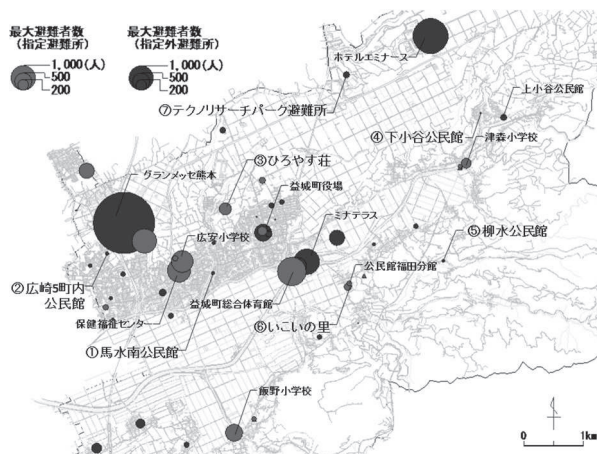


図1 益城町の避難所発生位置と避難者数(最大時)  
益城町災害対策本部資料と町役場、区長会長へのヒアリングによる

## 2. 調査対象と調査方法

調査対象地の熊本県益城町は熊本市に隣接し、人口 34,229 人 世帯数 13,221 (2015 年 3 月時) である。町役場や商業施設並ぶ県道 28 号線を中心とする市街地とその周辺の住宅地、さらに周辺部の集落部に人口が分布している。熊本地震では 2 度の震度 7 の揺れに襲われ、住宅

をはじめ公共施設も一部被災し、多数の避難者が発生した。県災害対策本部資料では 1 週間後の時点で 12 の避難所に 11,260 人が避難していたとされる。特に指定避難所が過密化し、県のコンベンションセンターであるグランメッセ熊本や町内の宿泊施設ホテルエミナースの駐車場での車中泊、総合体育館グラウンドのテント泊といった屋外避難者が発生した。また指定避難所以外にも複数の小・中規模の避難所が発生した。

本調査では町の中心部(市街化区域)と町周辺部(市街化調整区域)の東部地区を対象として、指定避難所以外の場所で小・中規模の避難所が開設された状況を、現地でのヒアリング調査<sup>注1)</sup>を中心に示す。なお本調査では発災前に避難所指定されていたものを「指定避難所」、指定されていなかったものを「指定外避難所<sup>注2)</sup>」とし、その分布状況を図1に示す。

## 3. 避難所の開設状況

益城町には公民館分館と呼ばれる町施設の公民館(分館)の他に、住民が管理する地区別の公民館(地区公民館)が62ある。多くの地区公民館が何らかの被害を受けているが、区長会長へのヒアリングでは12の地区公民館に避難者が避難しているとのことであった。また指定避難所が避難者で過密状態にある中、事前に福祉避難所の協定を結んでいた複数の福祉施設が一般の避難者も受け入れていた。

### (1) 町中心部(市街化区域とその周辺)

#### ①馬水南公民館

益城町市街地の中ほどにある馬水南地区にあり、秋津川支流の鉄砂川に面している。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とのことだが、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事例もあった。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ひろやす荘で受入れてもらっている。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。避難所指定はされなかったため、物資や食事については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状況が理解されないなど課題が見られた。

#### ②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。被災が軽微であった 4 つの地区公民館に避難が行われている。そのうち広崎 5 町内公民館には 8 世帯 30 人が避難している。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。公民館も新しく被害はほとんどなく、近隣の集合住宅居住者等を受け入れている。馬水南公民館と同じく、物資と食料を保健福祉センターに取りに行き、湧水を汲みに行くなど区長を中心に対応していた。ガスが使用出来たため自炊も行っている。

#### ③ひろやす荘

特別養護老人ホームひろやす荘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、公園の屋外避難者にけが人がいるとの情報を受け一般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、スタッフ含めて約 500 人が施設に滞在していた。4 月 17 日には専門職ボランティアが支援に入り、一般避難者の対応を行っている。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。このような状況を受け、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。

#### (2) 町集落部（市街化調整区域東部）

##### ④下小谷公民館

下小谷公民館は、益城町の北東から南西に流れる木山川の右岸にある益城町西部の小谷地区の中ほどに位置する。4 月 14 日の夜には住民 10 人ほどが避難していた。校区の避難所である津森小学校の体育館は被災により使用できない状況にあった。下小谷公民館も被災しており、ホテルエミナースが避難者を受け入れることになったことから、4 月 16 日には地区の多くの住民がホテルエミナースに避難を行っている。

##### ⑤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 16 日には木山川に架かる橋が通行止めとなると県警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ホテルエミナースに避難を行っている。また 5 月からは再び柳水公民館で自炊を行いながら 3 世帯 14 人が避難生活を送っていた。

##### ⑥いこいの里

特別養護老人ホームいこいの里は、2012 年に現地に開所している。発災前より町とは福祉避難所の協定を結んでいた。前述の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る。福田分館には 4 月 14 日から屋外に避

難者が集まり、4 月 16 日の本震の発生により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区長が施設に申し入れを行っている。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。いこいの里には、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。

#### (3) 個別性に配慮した避難所

益城町では福祉避難所としてのトレーラーハウスの設置や、NPO 団体による屋外を利用した避難所の設置が、指定避難所の過密や環境改善のために行われた。

##### ⑦テクノリサーチパーク避難所

指定避難所では過密状況に加え、ペット同行避難への対応が課題となっていた。NPO は総合体育館屋外において、初期にはバレーンシェルターを、次いでテント村を設置し、ペット同行避難者を受け入れている。また 6 月 4 日にはプレハブ 80 戸、トレーラーハウス 5 台のユニットハウス村を、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開設している。8 月 11 日時点で 42 世帯 109 人と 53 匹のペットが避難していた。また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。また指定避難所ではないため、物資や食事は総合体育館に取りに行っており、ヒアリングでは行政からの情報の取得には不便を感じているとのことであった。

#### 4. まとめ

本調査では指定外避難所の開設状況を明らかにすることを目的として益城町で現地調査を行った。指定避難所の被災や避難者の過密により被災が軽微であった地区公民館への避難が行われていた。加えて地区公民館の被災が大きい場合や地区の孤立の恐れにより他の施設への避難が行われていた。震災以前に町と福祉避難所の協定を結んでいた施設では、福祉避難所開設以前に一般避難者を多数受け入れている事例もみられた。またボランティア団体がテントやコンテナハウスを設置するなど新たな試みが行われた。その一方で、食事・物資の調達や情報の伝達など、行政との調整上の課題もみられ、今後の避難者支援のあり方を考える上で検討が必要と考えられる。

今回の調査では、避難解消が進んでいた小中規模の指定外避難所の開設状況を調査した。引き続き大規模避難所や集落内での避難の状況を調査し、全体での避難所マネジメントの課題を明らかにしていきたい。

#### 謝辞

調査にご協力いただいた益城町の皆様に心よりお礼申し上げます。

#### 補注

注 1) 2016 年 8 月 2~4,10~12 日、9 月 12,13 日に益城町役場、施設管理者、周辺住民、各地域の区長への調査を実施

注 2) この中には後に避難所指定されたものも含まれている。

#### 参考文献

1) 荒木裕子、坪井望太郎、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、(2016)、pp.905-906。