

熊本地震における一避難所運営に関する支援自治体職員から見た考察と今後の教訓について

This Case Study Reports on the Management of an Evacuation Shelter Located at an Elementary School that Accepted over 2,000 Evacuees Following Kumamoto Earthquake, Told from my Perspective as Support Staff Dispatched from an Outside Municipality

内谷 靖¹
Yasushi UCHITANI

¹千葉市役所
Chiba City Office

In this paper, I examine the events that occurred at the evacuation shelter; the decisions made in responding to those events; and what meaning in terms of disaster recovery those responses carry based on reflections made in the present. As one of the lessons gleaned from my observations, I explain the importance of utilizing rough sketches or floor plans of the facilities, and creating easily understood manuals with the involvement of relevant municipal staff, educators, and community members. I also propose that such manuals be used not only within the shelters themselves, but also as tools to facilitate communication between the primary municipal office, ward offices, and shelters.

Keywords : Case Study, Management ,Evacuation Shelter, Manuals, Kumamoto Earthquake

1. 概要

熊本地震から2年が経過し、熊本市をはじめ支援に入った多くの自治体によって当時の被害状況や様々な支援活動に関するレポートがまとめられている⁽¹⁾。本稿は、特定の避難所に配属された他自治体の一支援職員の目線、①避難所においてどのようなことが起き、②それに対してどのような判断を行って対応していったのか、③現在から振り返ってみると、これらの対応の積み重ねが結果としてどのような意味があったのかを考察し、そこから導かれる教訓として、①施設の見取り図や平面図などを用い、目で見て分かるマニュアルを作成すること、②これらを避難所運営に関わる自治体職員・教職員・地域の関係者で作成することの重要性を述べるとともに、これらを避難所内だけでなく本庁一区役所一避難所間でのコミュニケーションツールとして利用することを提案する。

なお、本稿は千葉市役所としての見解ではなく、あくまでも避難所支援に従事した筆者の私見であることを断っておく。

2. 経緯

筆者は、熊本地震の際に政令指定都市間で締結されている「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」（以下「政令市連携」という。）の支援職員として派遣された経験を持つ者である。配属先は南区の小学校に設置された避難所で、本震発生後、2千人を超える避難者が押し寄せ、体育館だけでなく校舎・校庭も含めて学校全体が避難所と化したところであった。

学校再開日(5/9)の前日には避難所を閉鎖することができたが、そこに至るまでの経緯を当該避難所の状況に応じて①緊急期(4/14-4/17: 発災から3日)、②応急期(4/18-4/21: 発災後約1週間)、③復旧前期(4/22-4/27: 発災後約2週間)、④復旧後期(4/28-5/4: 発災後約3週間)、⑤回復期(5/5-5/9)に期分けして、次の表1に示すことにしたい⁽²⁾。

表1 期別の避難者数と車両及び主な出来事一覧表

期	日付	避難者数(人)			車両(台)	主な出来事
		朝	昼	夕		
緊急期	4/14 木			400	180	21:26 前震発生
	4/15 金	400	300	500	150	
	4/16 土	2,000	1,800	1,600	250	01:25 本震発生 01:27 津波注意報発令(2:14解除) 14:01 電気復旧
	4/17 日	1,600	1,400	1,400	200	災害・学校支援チーム(EARTH)入り
応急期	4/18 月	1,400	1,200	1,200	200	広島市支援職員入り(第1班)
	4/19 火	1,200	700	1,200	180	避難者へ3食提供可能に
	4/20 水	1,000	400	1,000	180	避難所対策検討委員会設置 16:00 ガス復旧
	4/21 木	1,000	700	1,050	180	広島市第1班離任・第2班着任 18:00 水道復旧
復旧前期	4/22 金	800	400	1,050	150	開校目標を5月10日に設定
	4/23 土	900	600	900	120	
	4/24 日	400	180	700	100	広島市第2班離任・第3班着任
	4/25 月	240	170	240	65	
	4/26 火	190	100	190	70	
	4/27 水	160	66	160	60	広島市離任 千葉市支援職員入り(第1班)
復旧後期	4/28 木	110	50	110	55	職員室前の主動線と保健室を確保 避難所集会開催
	4/29 金	140	65	140	52	体育館に避難者が移動 日本福祉大学ボランティア入り
	4/30 土	80	70	80	28	カウンセリング室・更衣室を確保 校庭に駐車場区画を設定 生理用品・おむつ類を体育館に移動
	5/1 日	60	52	60	28	主な支援物資を体育館に集約
	5/2 月	55	42	55	25	避難所集約説明会開催 生理用品・おむつ類を再移動
	5/3 火	35	34	45	22	校舎の一部清掃 日本福祉大学ボランティア撤収
	5/4 水	30	20	38	18	千葉市第1班離任・第2班着任
回復期	5/5 木	25	17	32	16	
	5/6 金	20	22	21	10	校舎の親子一斉清掃を開催 避難者の行き先に目途がつく
	5/7 土	15	23	10	9	
	5/8 日	15	23	0	8	避難者が全員退去。学校避難所閉鎖
	5/9 月	0	0	0	0	10:00 生徒登校

3 避難所における状況

(1) 緊急期(4/14-4/17): この時期は、経験したことのない

2度の大規模地震に対して、まずは避難者を受け入れる「住」の確保で、教職員と市職員が対応に追われた時期であった。

ア 前震発生後：前震が発生した直後から校庭は駐車場と化し、体育館だけでは収まり切れない避難者が押し寄せたため、一部校舎を区画して開放して対応した。

初動については、残業又は参集した教職員が対応し、市職員は参集する避難所が決まっていなかったことから、指示を受けたのちに避難所へ向かったため、参集は15日の未明となった。

イ 本震発生後：16日午前1時25分に本震が発生し、2分後には津波注意報が出された影響もあり、大量の避難者が集まってきたため、避難者を校舎の上層階へと誘導した。津波注意報が解除された後も避難者は残り、2千人を超す避難者が校舎・体育館・校庭を埋め尽くし、学校全体が避難所と化すこととなった。

17日には、集まった食料で炊き出しを試みたが、2千人近い食事を提供するだけのマンパワーと設備は整っておらず、炊き出しの食事を貰える者と貰えない者が生じたため、かなり混乱を生ずることとなった。

ウ 運営体制：この期間の避難所の運営体制は、教職員と市職員が支える形となっており、災害派遣医療チーム(DMAT)や兵庫県の学校・災害支援チーム(EARTH)など一部支援が入ったものの、外部からの避難所運営への支援体制は、まだ追いついていない状況であった。

市職員は、前震発生後から避難所の応援職員として2名ほど12時間交代で派遣されていた。派遣にあたっては、特定の避難所に配属されるのではなく、毎回区役所に参集してから派遣される避難所を伝えられ、そこに向かうという方式がとられていた。

教職員は、学校施設の管理者として校長・教頭の下、自発的に避難所支援を担っている状況であった。

(2) 応急期(4/18-4/21)：この時期は、政府がとったプッシュ型支援の効果で支援物資が供給されるようになった半面、「衣食住」全ての対応に追われることとなった。また、政令市連携による支援部隊も入るようになり、被災者だけで被災者を支えるという形から、支援者を交えて避難所を運営する形に変わっていった時期であった。

ア 運営体制：学校・災害支援チーム(EARTH)の助言により、学校主導で①避難所を抱えた状態での学校再開に向けた複数のシナリオの検討、②市職員・自治会・PTA・地域ボランティア団体・支援部隊などで構成される「避難所対策検討委員会(以下「検討委員会」という。)」の設置という2つの取り組みが始められた。検討委員会については、毎日午前9時から開催され、避難所の運営を関係者全体で話し合う場として機能することとなった。

イ 支援物資：自衛隊による供給体制が整い、支援物資が避難所に届くようになり、18日からは3食の提供が可能な状況となった。しかし、千人規模の避難者を抱えていたこと、17日に行った炊き出しの混乱を考慮し、炊き出しは一切行わない方針を固め、平等に同じものを提供することとした。

また、プッシュ型支援であったがゆえ、要不要に関わらず支援物資が大量に送られてきたことに加え、物流機能の回復に伴って善意で送られてくる支援物資も届くようになり、支援物資の保管・管理が追いつかなくなっていた。本来なら避難所の方針を検討すべき校長室は、支援物資の一時荷捌き場となり、主動線となるべき職員室の前の廊下には支援物資があふれ、

個室として確保しておくべき保健室やカウンセリング室、教職員の更衣室は、不急不要の支援物資の物置と化していった。

ウ 支援体制：18日には政令市連携による広島市の支援部隊が避難所入りした。1班4人体制で3泊4日で避難所に泊まり込み、4月27日の千葉市への引継ぎまで順次3班が避難所運営の補助に当たった。

彼らの業務は、千人規模の避難者への食事や必要物資の提供で忙殺されていた。これらをこなすためには必要な支援物資の「把握→発注→受取・確認→管理」が必要となり、結果的に、常時泊まり込んでいる支援部隊と教職員がこれらを担うことになっていった。

(3) 復旧前期(4/22-4/27)：この時期は、社会インフラや物流機能が復旧するにつれ、避難者の行動や避難所に求められる機能に変化し続ける時期であったが、学校全体が避難所と化した後遺症で、思うように役割を変えることのできないジレンマを抱える時期であった。

ア 運営体制：この時期の避難所運営は、ほとんど食事の提供と支援物資の受入・管理で手がいっぱい状態であった。その中でも検討委員会は毎日開催されており、学校再開に向けて避難者を体育館に集約することを検討していたが、教室や廊下、校庭に分散している避難者へのアプローチは困難で、「説明会」ではなく「避難所集会」という形で支援者と避難者が話し合う場を設けることとなった(開催は4/28)。

イ 支援体制：この時期には、保健師など他の支援職員や様々なボランティア団体が避難所を巡回するようになった。また、学校が休校となっているため、学区の小・中・高校生などが食事のボランティアとして参加していた。

27日には千葉市の支援部隊第1班が避難所入りし、広島市から引継ぎを受け、交代した。広島市のように3泊4日で4人全員が入れ替わる方式ではなく、4人を2組に分けて24時間交代で毎日引継ぎをしながら8日間同じメンバーが支援にあたる方式をとった。

(4) 復旧後期(4/28-5/4)：この時期は、学校全体が避難所と化していた状況から、避難所と学校の共存、さらには学校機能の回復・市民生活機能の回復に向けて、大きく動き出す時期となった。

ア 4/28時点の状況：校長室は一時荷捌き所の状態から復旧し、関係者との打ち合わせが行えるようになっていたが、職員室前の主動線や職員更衣室、保健室、カウンセリング室など、重要な動線や諸室は、支援物資で埋め尽くされている状態であった。また、支援物資の配置も、覚えて対応するしかない状態であった。

イ 支援活動：そのため一人は本来業務に就き、もう一人は主動線・重要諸室の確保にあたることとした。まず、カウンセリング室を整理して空間を確保し、保健室と職員室前にあった支援物資を移し、主動線と保健室の機能を回復した。同時に食料の配置場所を分かりやすいように見直しを行った。

ウ 避難者の体育館への集約：28日の検討委員会では、夜に開催予定の避難所集会に向けての方針が話し合われ、「学校機能と避難所機能の共存」を基本方針として臨むことを確認し、この方針に基づいて学校全体が避難所と化している状況から体育館への移動をお願いする説明が行われた。大きな混乱もなく了承が得られ、翌29日の朝から、自宅へ帰宅する者以外は体育館に移ることになり、校舎が学校側の管理下に戻り、体育館は避難所機能に集約できるようになった。

エ 4/30以降の状況：30日には更衣室とカウンセリング室が使用可能な状態となった。ただ、体育館の避難者が増え、体育館のステージが子供の遊び場となってしまい危険であったため、かさばっても重くないおむつや生理用品類をステージに置いて、立入禁止テープで封鎖することとした。また、校庭の塀際にコーンと柵を配置して駐車スペースを確定させ、校庭を学校の管理下に戻していった。

5月1日には、主要な支援物資を体育館に付属している会議室に移し替え、数量管理を1か所できるように整理した。しかしこの日、体育館のステージに置いたおむつや生理用品類を、外部の者が勝手に持ち出すなどのトラブルが発生したことから、翌日に別の場所へと再度移し替えすることとなった。

これらの作業には、4月29日から避難所入りした日本福祉大学の学生ボランティア⁽³⁾の協力が大きく、外国人避難者との通訳にも一役買うなど、避難所運営の一翼を担ってくれた。

5月2日には、現在の避難所を閉鎖して大きな体育館に集約する方針について説明会が開催され、こちらも大きな混乱もなく説明が終わり、学校再開に向けて準備が進むこととなった。

5月3日には、学校再開に向けて校舎内の清掃を行い、翌4日には受付を体育館内に移設し、完全に体育館のみで避難所機能が果たせる状況とした時点で、千葉市支援部隊第2班へと引き継ぎが行われた。

(5) 回復期(5/5-5/9)：この時期は、避難所の閉鎖と学校再開に向けた準備・対応する時期であった。

教職員は、学校再開に向けて児童の安否確認や通学路の安全確認等の対応に追われる中、避難所では、集約避難所への移動のフォローアップが続けられ、5月6日には避難者の行き先の見通しを付けることができた。同日にはPTA主催で学校の親子清掃活動が行われ、保護者・生徒が学校に集まり、各教室の清掃作業が行われた。

5月8日の午前中に、用意されたバスに避難者が乗り込み、小学校の避難所は閉鎖されることとなった。翌9日10時からの遅延登校ではあったが、学校が再開し、学校機能が回復した⁽⁴⁾。

4 考察

(1) 2千人を超える避難者が集まったことによる避難所運営上の影響

①築3年の新しい小学校であったこと、②津波注意報が出されたこと、③学区外からも避難者が集まったことなどから、2千人を超える避難者が集まってしまったと考えられる。そのため、

ア 想定されていた避難所運営が可能なキャパシティを超えてしまった

2千人を超える避難者の規模と、学校全体が避難者で埋め尽くされてしまった状況では、通常想定される避難所運営は不可能である。特に、炊き出しが混乱したのは当然で、マンパワーや衛生上のリスクを考えると、その後、行わなかった判断は適切であった。

イ 避難者への働きかけが困難であった

避難者と支援者、避難者同士の関係性づくりにまで手が回らず、避難者による協力はあったものの、避難者自身の自治によるパトロールや食事の準備などは、最終日まで行われることはなかった⁽⁵⁾。

(2) 2千人を超える避難者がいたにもかかわらず目標日に学校再開できた主な要因

ア 学区外からの避難者が比較的多かったこと

新設校ということもあり、学区外からの避難者も集まっていたため、状況が落ち着いてきた復旧前期の後半から避難者数が急激に減少していった。その代わり、復旧後期であってもSNSなどを通じて区域外から新たにやってくる避難者も存在した。

イ 学校再開に向けたシナリオ作成や地域との関係性づくりを続けたこと

応急期から学校開校までのシナリオを複数検討していたことや、校長・教頭を先頭に、教職員が中心となって避難者の生活を支えつつ、地域を巻き込んで検討委員会を立ち上げるなど、顔の見える関係性づくりを続けたことが、避難所の集約に向けて行われた説明会を、大きな混乱なく開催できたことにつながった。

ウ 2つの支援部隊の支援方法が期ごとの状況にマッチしていたこと

応急期・復旧前期の混乱した時期には、同じメンバーが3泊続けて泊まり込んで避難所を支える方式が機能したと思われる。復旧後期のように、学校機能の回復と市民生活機能の回復に向けて新たな方向へと踏み出さなくてはならない時期には、1日交代ではあるが同じメンバーが8日間間わり続けた方式が、この時期の支援活動としては適していた。

(3) 避難所運営上の課題

2千人の避難者が集まったことによる影響で、避難者による自治的な活動が得られなかったことは仕方がないにせよ、①通常時から避難所を運営する関係者組織がなかったこと、②市職員と教職員との役割分担が不明確であったことは、課題であった。実際に双方で分厚いマニュアルをめぐりながら議論するシーンが散見された。

また、③本庁職員が派遣される避難所が1か所に定まっていなかったことも大きな課題であった。このため、派遣された避難所では、常駐している教職員や支援部隊に確認しなければ支援活動がわからない場面が多々生じていた。このほか④避難者数の規模など避難所の状況に関わらず、単純に同じ応援職員の人数を割り当てていたことも課題として挙げられるだろう。

(4) 避難所運営以外の課題

①避難者支援のために様々な機関が個別に避難所訪問を行ったこと

個々の行為は避難者のために必要なものであるが、団体ごとに個別にやってきて、しかもヒアリングする内容が重複しているため、避難者から「毎日何度も同じことを尋ねられる」という苦情を受けることが多かった。緊急期や応急期は仕方がないにせよ、例えば、市の職員が車を運転し、保健師、医師、その他ボランティア等と4人1組で一緒に巡回できれば、一度にデータが取れて、避難者にも負担がかからず、避難所支援をしている職員にとっても有用なデータが手に入ることになる。このような連携は、本庁・区役所において調整できるよう準備しておく必要がある。

②避難所運営に従事した市職員と教職員とで時間外手当の取り扱いが違うこと

教職員にとっては「学校機能の回復」がモチベーションの全てであり、この避難所においては避難所運営を自分自身の課題としてとらえていたことが、再開できた要因の一つである。しかし、同じ業務に取り組んでいながら、市職員と教職員との時間外手当の取り扱いに違いがある⁽⁶⁾点も、両者の関係性に影響があったと思われる。市職員と教職員は避難所運営の両輪であ

り、通常時は別として、非常時においては同様の取り扱いをするなど、何らかの検討が必要だろう。

5 今後の教訓として

一事例に過ぎないが、上記の考察を踏まえ、今後の教訓として次の3点を提案したい。

- (1) 避難所の運営マニュアルを見取り図や平面図などA3サイズ用紙数枚で作成すること
 - ①避難所全体の見取り図
避難場所、駐車場（公用・避難者用）、災害用井戸などを記載し、必要事項（毛布・コーンなどの保管場所、操作方法等）を記載する。
 - ②避難所施設の平面図
避難者の受入場所、救援物資の受入場所、本部設置場所など、配置計画を記載し、必要事項（避難者数に応じた避難場所の拡大順序、救援物資の性質別配置計画等）を記載する。
 - ③避難者の属性を把握するための避難者名簿の様式
避難者の状況を把握するために必要な項目を様式化したチェック表を作成しておく（一人1枚ではなく、表形式で記述できるものの方がデータベース化する上でも便利である）。
 - ④発災後の初動期における指揮順序
発災後は参集状況が様々なので、初動における①～③の指揮や判断をだれが行うのか優先順位を記載する（避難所ごとに多様な主体がイニシアチブをとる可能性があることに留意⁽⁷⁾）。
 - ⑤緊急・応急・復旧に向けたモデル工程表
避難所ごとに置かれた状況は異なっているが、発災後から避難所機能の確立→学校機能の回復→市民生活機能の回復へと目標を定めていかななくてはならない。あらかじめ目安となる工程表（例えば緊急期・応急期・復旧期など）を様式として作成し、当該避難所の状況を把握できるようにしておく。
地域防災計画をはじめ、様々な災害時のマニュアルや取り決めの文書があるが、発災時に全部を読まなければ理解できないようなものでは、特に今回のように想定外の避難者が押し寄せたときなどには役に立たない。また、支援メンバーも変化する中では、目で見て行動に移せたり、判断できるようなマニュアルが必要であり、かつ、避難所の状況変化に応じて容易に計画変更できるようなものであることが求められる。
- (2) これらの避難所の運営マニュアルを避難所運営に関わる関係者で作成すること
上記①～⑤は行政側で用意することも可能だが、発災状況に応じた初動計画を、避難所運営にかかわる関係者が集まってブレインストーミングしながら作成する方法が望ましい。
災害が発生したときは、市職員、教職員、自治会、PTAなど関係者同士の「顔の見える関係性」の有無が、大きく避難所運営に影響してくる。計画段階から関係者を巻き込んでいくことが必要である。
- (3) これらのマニュアルを避難所だけでなく本庁や区役所とのコミュニケーションツールとして利用すること
 - (1)①～⑤は、避難所を運営する様々な主体同士のコミュニケーションツールである。実際に、検討委員会において、市職員と教職員とで対話を成り立たせるために学校の平面図を使ったり、物資の配置場所の検討を行う引継ぎ資料とするなど、限られた時間で意図伝達する方法として活用していた。

決して精緻なマニュアルが不必要だということではない。発災後は避難所だけでなく本庁も区役所も通常時のようなコミュニケーションをとる余裕がない。非常時という特殊な状況下において、極力労力をかけずに状況を把握し、コミュニケーションがとれるようにしておくためにも、A3サイズ用の用紙数枚でこれらを作成しておくことが大切である。

おわりに

本稿は、あくまでも一避難所の限られた期間での支援経験と、避難所運営に当たっていた教職員や市職員へのインタビューをもとに、避難所運営の視点のみから述べたものに過ぎない。本庁や区役所ではそれぞれ違った役割を担っており、被災しながらも必死に活動されていた本庁、区役所の方々がいたことは間違いなく、その努力なしに支援物資が届いたりインフラ復旧がされるはずがない。これらの方々に不愉快な思いをさせる記述があったとしたら、2千人を超える避難者を抱えたこの避難所が、どのようにして予定日に避難者をゼロにするまでリカバリーできたのか、その教訓を整理することができれば大半の避難所運営で役に立つものが得られるのではないかという想いに免じてご容赦頂きたいと思う。

また、貴重な記録を提供し、様々な経験を教授して頂いた教職員の方々、震災の最中、また、復興に向けて多忙なときにも、快く2度もインタビューに応じて頂いた熊本市危機管理防災総室の方々にも厚くお礼申し上げます。

補注

- (1)熊本市「平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌」(H30.3). 第5章では避難所での出来事が詳しく記載されている。
神戸市「熊本地震被災地への神戸市支援活動の記録」(H29.3).
名古屋市「平成28年熊本地震に係る支援活動記録集」(H28.12). 第2章第1項に、避難所支援の政令市連携の仕組みが詳しく記載されている。
東京都「平成28年熊本地震支援の記録」(H28.11)
千葉県「平成28年熊本地震職員派遣の記録」(H28.9)など。
- (2)この表データについては、避難所運営に当たっていた教職員による記録と、筆者の経験と関係者へのヒアリングに基づくデータである。基本的に食数を中心に把握したものである。必ずしも避難所における避難者数を正確に示すものではない。
- (3)日本福祉大学の学生ボランティアは、学生だけでなく教員の指揮のもと、この避難所と西原村への支援を行っており、非常に統率が取れた支援を行ってくれていた。
- (4)避難所として使われていたときに残された様々な私物や、膨大な量の支援物資は相変わらず学校で保管せざるを得ない状況で、特に支援物資は翌年1月に訪問した際も、かなりの量が処分できずに残っている状況であった。
- (5)教室から体育館へ移動にしても、説明会ではなく避難所集会という形式を取らざるを得なかったことや、避難者の目に見えるところに置かれたおむつ類が勝手に持ち出されたことなどは、避難者同士の自治体制が作れなかったことに遠因があったと思われる。
- (6)教員は労働基準法第37条の時間外労働における割増賃金の規定が適用除外となっており、時間外勤務の時間数に応じた給与措置である時間外勤務手当が支給されず、全員一律に給料に4%の定率を乗じた額の教職調整額が支給されている。
- (7)この避難所のように教職員がイニシアチブを取ったところもあれば、自治会やボランティア団体がイニシアチブを取ったところもあった。避難所を束ねる区役所においては、地域属性によりさまざまな形態が生じることに留意が必要である。