

〈研究ノート〉

住民自治による避難所運営 —熊本地震の地域拠点の実際と教訓

高 林 秀 明

要 約

本稿は熊本地震後の熊本市東区尾ノ上小学校における避難所運営の実際と教訓である。同校の避難所は、震災直後から住民組織をつくり、食事づくりと交流、救護、地域支援、ボランティアセンター設置などを活動の柱として、住民自治による運営を展開した。また、避難所を地域全体の復旧・支援の拠点と位置づけ、地域と連携して活動した。この経験を通して、私は、住民自治こそがいのちと暮らしと人権を守る営みの要であることを学んだ。

はじめに

2016年4月14日と16日に熊本県・大分県を襲った最大震度7の大地震は、私たちの地域と暮らしに大きな被害をもたらした。私にとっては熊本市東区の尾ノ上小学校区に居住して12年目の被災であった。14日の前震では私以外の家族は車中泊し、私は自治公民館の床に横たわり自治会役員や独居高齢者等とともに夜を明かした。尾ノ上小学校の体育館でも不安な気持ちで一夜を過ごした避難者がいた。

その朝(15日の8時過ぎ)、12歳になったばかりの長男と自転車で益城町に向かった。市内から九州自動車道のガードを過ぎた辺りから、目に入ってくる倒壊した住宅や倒れた自動販売機に驚き、県道の隆起や陥没を避けながら役場前に到着した。隣接する益城町社会福祉協議会の事務所に入ると、大小すべての棚は倒れ、パソコン等も床に落下し、書類なども散乱していた。事務所の片づけを手伝って一段落すると、昼すぎには熊本県社会福祉協議会から職員数名が来所し、災害ボランティアセンター設置の打ち合わせが始まり、私も同席した。その後、商工会が配布していたペットボトルの水やタオル等を、自転車を使って、被災し茫然としている役場周辺地域(木山や宮園)の



写真1 公園で給水を待つ人の列

住民に届けた。

翌16日も益城町に向かうつもりだった。だが、16日の深夜、1時25分、本震が襲った。すぐに外に飛び出して余震が収まるのを待った（長男だけは予期していたかのように一人で車中泊をしていた）。しかし、余震が続くため、家族5人（12歳、8歳、4歳の子どもと妻と私）で、1台の小さな車に飛び乗り、急いで（車で1分の場所にある）尾ノ上小学校の運動場に避難した。次々に入ってくる車ですぐに運動場は一杯となった。私を含めて何人かの住民が車の誘導を行った。その夜は余震に怯えながら車の中で過ごした。この本震で地域一帯は停電・断水となり都市ガスも止まった。



写真2 熊本市東区の尾ノ上小学校

16日の午前9時頃、小学校に隣接している錦ヶ丘公園での防災用の水の配布の列に並んだ（写真1）。私は3時間近く並んだ末、正午近くによろやく1人3リットル、家族5人で約15リットルの水をもらうことができた。しかし、私の後ろにはまだ100人程がいて、その人たちは水の配給を受けられず、呆然と立ち尽くしたり、ショックでひざまずいている人もいた。駆け付けた市役所職員から再び15時に配給しますと伝えられ、その時間にもやはり長蛇の列ができた。このままでは被災者は心身ともに消耗してしまうと危機感を持った。昼ごろ、学校のグラウンドに戻り、しばらくすると、子どもたちが校舎内で配給された菓子パン5つを持ってきた。このときも長蛇の列ができて、1時間並んでも何ももらえない人があった。何かをしなればと感じながらその夜は開放された教室で休むために校舎に入った。日没後、その後の避難所運営がはじまるきっかけとなる出来事があった。その前に尾ノ上校区の地域の特徴について触れておく。

尾ノ上小学校区の概要

熊本市東区にある尾ノ上小学校区は、西側は中央区に隣接しており、市の中心部からも遠くない、利便性のよい住宅地である。人口は約1万3千人、世帯数は約5千5百世帯である（表1）。国勢調査の小地域集計をもとに地域の特徴をみると、世帯構成は市の平均値に近いが（単身が34.6%、夫婦と子が29.1%）、三郎2丁目や京塚本町では65歳以上のみの世帯がそれぞれ32.2%、24.4%と相対的に高く、高齢者世帯が増えている¹⁾。居住期間は20年以上が22.3%と市の平均値並みであるが、地区別にみると錦ヶ丘や尾ノ上（1～4丁目）では居住期間5年未満が4割前後と新規の転入者が多い。これらの地域ではマンションやアパートなどの共同住宅がそれぞれ68.5%、72.3%と著しい。雇用者（役員含む）の割合は86.3%と高く、産業別では「卸売業、小売業」が市平均と同様にもっとも多

1) 尾ノ上小学校区等のデータについては、国勢調査に基づく熊本市のホームページ https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=2985&class_set_id=3&class_id=538 および校区内の町丁目データは e-stat（平成22年国勢調査小地域集計熊本県） <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001036640&cycod=0> による（いずれも2016年11月7日確認）。

いものの、「公務」「学術研究、専門・技術サービス業」が平均値を若干だが上回っているように、安定的な階層も少なくない。地域活動やまちづくりの活動は、自治会、PTA、子ども会、民生児童委員など、各組織・団体が協力・連携して比較的活発である。校区単位では毎年秋に「尾ノ上まつり」が、1月には「どんどや」、隔年で校区運動会が行われている。高齢者らが中心になって子どもの見守りや交通安全に活発に取り組む「オバパト隊」の存在は市内ではよく知られている。自治会ごとにもお祭りや清掃活動、ふれあいサロンなどに取り組んでいる。以上のように、尾ノ上校区は、市の中心部と郊外地域との中間に位置し、生活条件に恵まれている。住民層は、居住年数が長い比較的安定的な階層と転入してきた若年・壮年層を中心とした（不安定な）階層の混在である。安定層を中心に地域活動への参加は比較的盛んであり、地域のつながりをつくり維持するための様々な努力がされている。

以下では、このような地域において、私が経験した小学校の避難所運営の実際とその教訓を記述する。私自身は家族と避難所に泊まったのは8日間であったが、帰宅後もゴールデンウィーク明け（5月9日）まで毎日避難所に通い、朝から夜まで避難所の運営にかかわった。本来は熊本地震の被害構造を分析した上でそれに位置づけて実践を論じるべきであるが、発災から半年後の本稿脱稿時に、そのような形で書くまでに至っていない。そのため、このノートは、場所も時期も限定して、震災から避難所が閉鎖されるまでの尾ノ上小学校を拠点とした1ヵ月半の活動記録としてまとめた。

1. 住民自治による避難所運営

(1) 自治組織の立ち上げ

決定的に重要だった最初の呼びかけ

16日の夜、尾ノ上小学校の避難者は1000人に達していただろうか。夜7時頃、校内放送があった。「避難所の運営のためにボランティアができる人は校舎の昇降口に集まってください」という長尾秀樹校長からの呼びかけだった。私はすぐに南校舎3階の6年3組の教室から1階に降りた。40人ほどが集まり、校長とPTA会長が短く話した。PTA会長の土岐さんは皆を元気づけるように「こういときだから皆さん、力をあわせて行きましょう」と語った。役割分担等は翌日に再度集まって決めることを伝えて、その場はすぐに解散した。その後、私は、校長とPTA会長や役員（OB含む）とともに校長室に入って、避難所運営の班編成や水の確保、学校の設備の使用などについて打ち合わせ

表1 尾ノ上小学校区の人口・世帯数（町丁目別）

校区・町丁目名	人口	世帯数
尾ノ上校区	12,987	5,466
京塚本町	1,635	685
錦ヶ丘	1,393	556
三郎1丁目	683	285
三郎2丁目	862	374
東京塚町	930	403
尾ノ上1丁目	2,006	917
尾ノ上2丁目	1,701	671
尾ノ上3丁目	1,399	579
尾ノ上4丁目	2,378	996

平成22年10月1日現在 単位：人・世帯
資料）総務省『国勢調査』平成22年

をした。住民自治の運営組織づくりのきっかけは、16日の夜の校長の呼びかけだった。このことは住民自治の始動にとって決定的に重要な出来事であった。

地震から半年後、私は、長尾校長にあの時なぜボランティアへの参加を呼びかけることができたのか、と尋ねた。16日の昼に物資（水や食料）が足りず（上記のパンの配布）、土曜日だったので職員（教師）も少なかった。夜になり、「これからどうな



写真3 校長、PTA 役員、行政職員等と対策会議

ることだろう、ボランティア組織をつくった方がよいのではないかと考えて、4人ほどいた職員に聞いてみると、やはり必要という意見だった。その職員らはボランティア経験のある人たちだった。その日、学校に詰めていた市の行政職員とPTA会長に相談しても、ボランティア組織づくりに賛同してくれた。もしも周りに相談せず一人だけで考えていたら、呼びかけることはできなかった、と語った²⁾。

ここで避難所の避難者数の推移を記しておく、本震直後の初日（16日）には約1,000人、2・3日後には1,300人を超えた。5日目には約600人、6日目には約500人、約7日目には400人と次第に減った。その後は300人から200人程が続き、10日後には約180人になった。約2週間後（29日）、それまでは校舎と体育館を使っていたが、体育館に避難場所を限定した頃、都市ガスの開通もあって避難者は100人となり、その後ゴールデンウィーク明けまで40人ほどで推移した。

6つの班による運営

翌17日の朝、校長室に集まったPTA役員を中心に、小学校の防災倉庫から取り出したアルファ米に水を入れ避難者に提供した。午前10時頃、ボランティアができる人たちに教室に集まってもらい、班編成を行った。前夜に打ち合わせした通り、班構成は、全体の総務的役割を担う「調整班」（校長・教頭・PTA会長）、食事づくりを担当する「食事班」、断水のためプールから水を汲みトイレ

2) 16日の様子について、長尾秀樹校長は次のように記している。「最初は電気も水もきておらず、まずは、明かりをつけることから始めた。防災倉庫から自家発電機を出して、起こし方も分からず、右往左往しているところに、本校のPTA会長と有志の若手の方が手伝っていただき、何とかトイレに明かりを点すことができた。その後、水が流れず大便で詰まったトイレの後始末等を、校長・教頭・本校の職員1名とPTA会長と有志で大変な思いをしながら頑張った。」また、おそらく17日の朝に避難者に提供したアルファ米のおにぎりのことについて、次のように書いている。「PTA会長が学校前の大きな防災倉庫から食料の調達をしてくれて、何とか間に合い、本校のPTA役員と有志の方で何とか文句を言われながらも食料を配布できた。最後の方まで食料を配給するのに、約2〜3時間かかった。老人の方など、『年寄りにこんなに待たせるのか。立っただけでもたいへんなのに。』などの不平をもらってお年寄りがいた。」（以上は、「熊本地震に関わる避難所運営について」平成28年7月29日、全3枚）。自主運営組織が結成されたのは17日の午前中であり、17日の朝食は私も含めて自主的に集まった人たちがアルファ米のおにぎりを握り、配給を行った。

の前にバケツを置くなどの「雑用班」、医療・介護が必要な人をケアする「救護班」、授乳室の整備等にかかわる「女性班」、運動場を埋め尽くしている車を整理するなどの「運動場係り」である。避難者は黒板に書かれた班の名前の下に自分の名前を記入した。食事班の班長のなり手がいなかったため、PTA 会長が私を指名した。本震災翌日の 17 日に早くも避難所を運営する避難者による自治組織ができた。この組織が 1 月半の避難所運営の軸となり、後述するような円滑な運営を可能とした。

(2) 班をつくりコミュニケーションができる

班ごとに世話人を選ぶ

私たちは 6 つの運営班に加えて、体育館と教室それぞれに避難している人たちの中から世話人を選んでもらった。教室は教室ごとに、体育館は 10 班に分けて班ごとに、1 人の世話人を決めた。世話人の役割は主に食事を配る際に、日々変動する班の食事数を数えて、校舎の昇降口まで取りに来ること。もちろん 1 人では運べないため、班員 2・3 人とともに、24 本入りのペットボトルの水が入っていた箱を使って作った「段ボールトレイ」に、おにぎりやみそ汁など載せて各班に持ち帰った。

列に並ぶことなく食事を受け取れる仕組み

世話人が中心となって朝夕の食事ごとにお互いに声をかけて人数を把握した。朝から仕事等で出かけて夕食時や夕食後に避難所に戻る方の場合、同じ班の世話人に食事の確保を依頼するなどした。高齢者や障害のある人たちなどさまざまな避難者がいる中で、配給に並ぶのは各班からの世話人と手伝いの数人だけである。配給場所は、校舎の教室の班には昇降口で、体育館の班には体育館入り口で、車中泊の人たちには昇降口前のテントで、それぞれテーブルを並べて設置した。このような工夫によって、長い列ができることがなく、スムーズな食事の提供が実現できた。1000 人以上でも 30 分間で全員に配り終えた。

後で(9月のこと)、ほぼ同じ人数の避難者がいた別の公共施設に避難していた方に聴き取りをしたところ、数週間の間、毎食、配給の列に 2 時間並ばないとおにぎりをもらえなかった(3食並べば 1 日最長 6 時間になる)³⁾。また別の避難所で



写真 4 配食の列に並ぶ各班の世話人

3) 益城町住民で町総合体育館に避難した B さんから、2016 年 8 月 31 日に聴き取りを行った。配給に並ぶ列について以下のような話があった。「避難所となった体育館内ではおにぎりをもらうために 2 時間並んだ。朝昼晩の 3 回、2 時間ずつ並び、1 日 6 時間のこともあった。仕事をしている人は並べないので、市内の職場の方はその場で食事を提供してもらったという人もいる。そういう環境なので、避難者同士の大ゲンカもあった。テレビのチャンネル争いなど些細なことがきっかけになった。次第に物資が届き、炊き出しも行われるようになった。それでも 1 時間半から 2 時間は並んだ。2 ヶ月ほどそのような状況が続いた。朝はパンとおにぎりがそれぞれ 1 つ、昼はパン 1 つ、夕食はコンビニ弁当だった。最初は 1 か所しか配布す

は、「列に並べない(認知症の)母親の分もください」とお願いしたところ、「並べない人には渡せない」と断られたという⁴⁾。そのような対応に傷ついたり、列に並べず水や食事の受給をあきらめたりして、避難所に居ることができなくなり行き場に困った人も多かっただろう。長蛇の列がどれほど被災者の心身を疲弊させるかを16日に経験していたので、この仕組みをつくったことによって避難者数のピーク時(1300人強)にもそれを避けることができた。

プライバシーの壁が低くなり安心感が高まる

このように班をつくることで、自然にコミュニケーションが生まれ、お互いに声を掛けあい、気遣うことができた。私自身が寝ていた教室にも3家族か4家族が「同居」していたが、世話人を置いてコミュニケーションを取っていたので、プライバシーがほとんど気にならなかった。避難生活がそれほど長期でなかったせいもあるが、避難した人たちはあまりプライバシーを気にすることはなかったようである(その証拠として体育館内に段ボールの仕切りを求める声はほとんどなかったし、仕切り設置はごく一部に限られた)。教室や体育館の班によっては、同じ町内から避難してきた人たちが自然と集まっているところもあり、そうでない班もあったが、どの班でもコミュニケーションを取り合っていた。避難所ではダンボールの高いパーテーション等を立てて細かく空間を区切る場合もあるが、私たちの避難所ではオープンな環境で班単位に相互にコミュニケーションを取れたことが安心感を高めたのではないかと思う。

震災から5ヵ月が過ぎた頃、同じ町内に住む高齢者から「避難所ではお世話になりました。体育館の一番奥に10日間避難していましたが、皆さんとよくお話ができたので家に戻るときは別れ惜しかったです。」と言われて、この仕組みの良さを確信することができた。

(3) 朝夕に手づくりのあたたかい食事を

有機農家等の生産者とのつながりで食材を確保

17日の朝食は小学校の防災倉庫内にあった水とアルファ米でつくったおにぎりを配った。17日と18日の朝はアルファ米やパンを提供するしかなかった。17日に食事班の班長に指名され、さっそく山都町で農業・畜産業を営む坂本幸誠さん(熊本県有機農業研究会会長、心の会事務局長)に連絡し、米100kg(無農薬米)を届けてもらうことをお願いした。18日、坂本さんは米に加え、プロパンガスと大きなコンロも運んできてくれた。18日、隣の錦ヶ丘公園に自衛隊車両が炊飯設備を持ってきたため、炊飯を依頼し引き受けてもらった。18日の夜から、炊き立てのご飯でつくったおにぎりとおいしい豚汁を配給することができた。その後は、妻の職場の同僚からも米や野菜が届けられた。その他

る場所がなかったので列が長かったが、次第に4列・5列に増えた。当初、自衛隊だけがおにぎりを握っていたが、避難者の女性たちが任せなさいと手伝うようになったためだ。塩入、塩なしを分けたり、梅干しを入れたりと内容も改善した。パンはアンパンかジャムパンで糖尿病が心配された。長時間並ぶことで気力・体力を消耗し、他に何も考えられなくなってしまった。」

4) NNNドキュメント「こぼれ落ちる災害弱者～熊本からの警告～」2016年9月25日(25:00～25:25)、KKT放送番組より。

の野菜や味噌・醤油などの調味料はスーパーで購入した。みそ汁やカレー、スープなど毎日温かいものをおにぎりと一緒に必ずつくって提供することを続けた。被災者がお互いに元気になるには食べることから始まると考えたからである。

食事班と先生方、ボランティアの協力とその効果

食事班の中心は女性陣である。とくにレイヴィン亜希子さんはメニューの考案や調理まで頼れる存在であった（後半は実質的な班長をしていただいた）。小学校の先生方も調理から配食、片付けまで、自分の仕事の手を止めて、積極的に参加してくれた。中学生や高校生、専門学校生、大学生も調理ボランティアに加わった。尾ノ上小学校出身の生徒・学生が多かった。避難者の中にも、「私にも何かさせてください」と食事班のメンバーでなくとも調理に参加してくれる人が少なくなかった。

毎日の食事づくりは、避難者、学校の先生方、ボランティアなどのお互いのコミュニケーションを深め、チームワークを強めてくれたと感じる。また、食を通して、避難者一人ひとりの心身の健康の維持、体力・免疫力の低下の防止につながったと考える。そのような取り組みは、避難所であっても（だからこそ）、一人ひとりの生活と健康を大切にす、そのためにお互いに協力し合うという、避難所全体の雰囲気をつくる上で積極的な効果があったのではないかと考える。避難者の方に「お元気ですか？」と尋ねると、「はい、ここは食事がいいからね。」と答えてくれることもあった。

家庭科室など小学校の整備がフル稼働

避難所の生活と避難所の運営にとって、小学校の施設・設備のほぼすべてを利用させていただいたことも大きかった（ひまわり学級の6つの教室だけは閉じていたが、その他すべての教室と体育館を利用できた）。毎日、温かい食事を提供できたのは、家庭科室のおかげであった。7つの調理台に洗い場とコンロがあり、いくつもの大きな鍋を使うことができた（鍋はPTA等からお借りした）。もちろんまな板や包丁などの道具も一通りそろっている。当初、給食室（調理場）が使えないかと思ったが、都市ガスは4月末まで広範囲で不通だったため、利用をあきらめざるを得なかった。一方、家庭科室はプロパンガスであったためすぐにフル稼働することができた（前述のように炊飯だけは自衛隊



写真5 毎日必ず温かい食事を



写真6 家庭科室で高校生ボランティアも

車両に頼んだ)。

食事を配給する前には、学校の放送設備(マイク)を通して、メニューを紹介し、世話人の方に昇降口に取りに来てもらうように呼びかけた。後述する、小学校のボランティアセンターでも、学校に備えられている、一輪車やスコップ、バール、ハンマーなどを活用した。

小学校や中学校は災害時の避難所としてもっとも身近で頼りになる施設である。国基準の設定の誤りによる耐震強度不足のために、施設が危険な状態となり、発災後に利用できない場合もあった。十分な耐震強度を確保した耐震化によって避難所として利用できる状態に整備し、いざ災害が起こったときは、学校のすべての施設・設備を避難者に開放することができれば、避難生活の場所として十分に機能できる。体育館は避難所として利用できたが校舎は開放されなかった(利用を認められなかった)というケースもあった(長尾校長によると、本震の日、避難者が多い場合には校舎を開放してよいという連絡が熊本市から各学校長にあった)。校舎を利用すれば、中規模の学校ならば20~30教室が使えるため、多様な人たちの受け皿になれる。そのことは、ハード面の福祉的配慮を可能にさせる。被災直後から被災者の健康と生活を守るために小・中学校等の施設・設備を被災者・避難者に開放することが必要である。

(4) 救護班の活動、障害のある人や高齢者、乳児などの支援

救護班によるサポート

救護班は、保健室を拠点に、避難者の看護師・花澤さんをリーダーとして、近隣の医師、養護教諭(田中恭子先生)が担当した。また、校医の比企医師と学校の近所に住む片山医師が毎日のように来校し、救護班の一員として避難者を診てくれた。救護班は、校内を巡回し、気になる方の状態や対応をノートに記録し、そのノートを共有した。校庭や隣接の錦ヶ丘公園で車中泊している方にも、声を掛けて回り、血栓の有無を見ながら弾性ストッキングを提供した。当初は水が出ず消毒スプレーさえ不足する中で、避難者の体力低下や脱水・感染症の不安を抱えながらも、チームによる医療・看護が確保されていたので、避難者にとって安心感があった。ただし、その陰には、とくに最初の1週間、筆舌に尽くしがたい救護班の苦労があった。

ボランティア看護師の花澤さんによると、16日(土)の夜の嘔吐への対応に始まり、避難者の健康状態の把握およびさまざまな訴えへの対応など多忙を極めた。血圧が気になる方が多数あり、測定するとほとんどは平常時よりも30ほど高かった。最初の数日間で、肋骨骨折の疑いのある人、退院直後で肺炎の疑いのある高齢者、正座して微動だにせず声かけしても反応のない高齢者、睡眠時無呼吸症候群の方などに対応した。救急搬送したケースも2件あった(てんかん発作の持病を持ち言葉が出ずただ震えている高齢者等)。単身で避難し健康が悪化した方の場合、本人の身元確認や息子等への連絡なども行った。

5日目に市民病院の医師・看護師やDMAT等の医療チームが次々と訪ねてきたが、具体的な連携の提案、その後の実際のサポートは何一つなかった。訪問者間の連携も皆無だった。救護班のリーダーの花澤さんは16日からの5日間、気を張っていたこともあって、ほとんど寝ることがなかった。「保

健室の明かりだけでも消さずにおけば避難者は安心すると思っていた」と、心身に無理をして深夜も看護体制を守った理由を語った。救護班の最初の1週間の「修羅場」は、高齢者や障害者、疾病を抱える人を受け入れた避難所での共通する経験であったに違いない。このような実態を踏まえると、行政職員（熊本市および他の政令指定都市の職員）が毎日交代で避難所に派遣されたように、医師および看護師も同じように派遣される必要があった。この点は、一般避難所での避難者の医療・看護ニーズに応えるために（そこに福祉避難所の機能を持たせるのであればなおさら）、避けて通ることができない非常に重要な教訓である。

障害のある方々の環境確保

上述のような疾病のある人たちの他にも、避難所には、車椅子を利用している高齢の方が2人、視覚障害の方が1人、パニック障害等の精神面の障害・疾患のある方が数名、乳児連れの方が数名など、何らかの支援が必要な方も避難されていた（正確な人数は確認できていない）。

車椅子の方はいずれも家族と一緒にあり、一人は体育館、もう一人は教室で生活されていた。体育館にはバリアフリーのトイレがないため、校舎内の身障者用トイレを利用していた。盲導犬を連れて家族とともに避難されていた視覚障害の方は、避難所に来られた際は教室に入り、教室を閉じて体育館に集約した4月末には、避難者の数が減り十分なスペースが確保できる体育館で生活された。

精神疾患のある方で家族や友人を含め10人程の集団で来られた方には、一つの教室に入っていた。当初は他の家族と同室であり、本人から落ち着かないという訴えがあったために別の教室を確保した。一方、単身の精神障害のある男性は、体育館で同じ班にいた他の男性と親しくなり、一緒に支援物資や食材の運搬に参加されていた。

当時は慣れない避難生活の中で誰もが程度の差はあれ不安やストレスを抱えていたはずである。震災半年後、養護教諭の田中先生に当時どのような相談があったかを聞いたところ、精神疾患のある人たちから、周囲の人となじめないとか、ストレスで人を叩きたくなくなってしまうといった相談があったと言う。私は田中先生がそのような訴えに丁寧に傾聴して支えていたことを後で知った。

元気になれる避難所

このようなサポートや上述の救護班の粉骨砕身の活動もあって、総じて、障害のある方々の表情は明るく、とくに精神の方々には落ちついた生活を送っているように見えた。経済面の厳しさや孤立などの日頃の生活を推しはかってみると、彼（女）らは、避難所での生活は不便であっても、活動への参加（役割があること）、人との交流や助け合いによって元気になったのかもしれない。

五十肩のために腕を肩以上にあげることができず、長年、リハビリをしているが治らなかったという男性は、避難所で周りの人と協力して活動されたことがよかったのか、避難生活の終わり頃に、「肩が上がるようになりました」と実際に上げて見せてくれた。

避難当初から落ち込んだ表情の女性（50代）がいつも一人でおられた。本震から約2週間後に、その方からボランティア派遣の依頼があった。住むことはできるマンションだが地震の揺れが恐怖となって自宅に入ることができないので付き添ってほしいという訴えだった。この女性は最後の最後まで避

難所に残っていたが、ボランティアを派遣する度に元気になり、自分1人でマンションの部屋に入って片づけをできるようになり、全く別人のように表情も明るくなられた。

避難所にいた子どもたちは、友だち同士でよく遊んでいた。ゲームをしたりテレビを見ていた時間もあったが、食事づくりや配膳、掃除など、自分ができることをよく手伝ってくれた。わが子らは自宅に戻った後も私が毎日避難所に通うので、避難所で生活しているかのように過ごしていた。地震から約3ヶ月後、尾ノ上小学校の新1年生のお母さんと話をする機会があり、地震後の状況を尋ねると、夫は公務員でいつも留守なので娘と2人で自宅にじっとしていました、という返事だった。振り返ってみると、避難所では毎日のように地元のボランティアが子どものための絵本の読み聞かせ等をしてきていたが、もっと意識的に子どもの遊び場を設けて、地域の子どもたちに来校を呼びかけるべきであった。なお、子どもにかかわる活動以外にも、地元の人たちがボランティアでヨガやハーモニカ演奏などをして避難者を励ましてくれた。ハーモニカ演奏のボランティアの方は地震後1週間ほど尾ノ上小学校に避難していた方であった。

他にも避難所の生活を通して元気になられた方がいたかもしれない。もちろん私が気づかなかっただけで、震災のショックに打ちひしがれ、余震の不安、慣れない集団生活のストレスに苦しんでいた人も少なくなかっただろう。それでも、コミュニケーションと交流と協力を大切にしたので、私たちの小学校は「元気になる避難所」に近づけたのではないかと考えている。

(5) 物資と食事を地域で配る — 避難所は復旧・復興の一つの拠点

避難者だけでなく地域全体が被災

新聞報道では避難者の数が発表されるが、当然ながら避難者だけが被災者ではない。避難所に来ることができない人、痛んだ家で不安にじっと耐えている人、被害は軽いものの揺れのショックや余震の不安におびえている人など、軽重の差はあってもすべての地域住民が被災者だと考えた。発災後数日間、避難所の物資は不足したが1週間後には十分に届くようになった。そこで、地域の被災者を少しでもサポートするために、ペットボトルの水やパン、おにぎりなどをリヤカーに乗せて地域に運び、拡声器で案内して配ることにした。家庭科室でつくったみそ汁を台車で運び地域に提供したこともあった。実際に物資を持って行くと、戸建住宅や市営住宅、アパート、マンションなどから住民が出てきて喜んで物資を受け取られた。「尾ノ上小学校からです」という呼びかけに、安心感もあるのだろう。困っていることや不安なこともいろいろと話してくれた。その様子から、コミュニケーションを通して、在宅被災者の方が、安心感、そして避難所との接点があるという「つながり」を少しでも感じてもらえるのではないかと考えた。



写真7 リヤカーで物資を地域へ

家庭科室でつくったみそ汁を台車で運び地域に提供したこともあった。実際に物資を持って行くと、戸建住宅や市営住宅、アパート、マンションなどから住民が出てきて喜んで物資を受け取られた。「尾ノ上小学校からです」という呼びかけに、安心感もあるのだろう。困っていることや不安なこともいろいろと話してくれた。その様子から、コミュニケーションを通して、在宅被災者の方が、安心感、そして避難所との接点があるという「つながり」を少しでも感じてもらえるのではないかと考えた。

とくに市営住宅には低所得層が多いため何度も何度も物資を運んだ。その際、取りに来られた住民が近所の気にかかる方に物資を届けてくれるなどの気配りも見られた。

支援拠点としての避難所

地域での物資の配布には、このようにいくつかの目的があった。一つは避難所が地域の被災者全体にとっての支援の拠点としての役割を果たすこと、二つには地域に出向き地域を歩くことで在宅・地域の被災者の実態やニーズを把握すること、三つにはコミュニケーションと交流を通して安心感と信頼感を共有すること、四つにはそのようなかわりを通して地域づくりの活動に少しでも多くの住民が（いずれは）参加する可能性を耕すことである。

この活動は以下で述べるような小学校でのボランティアセンターを運営する上でも役立った。刻々と状況やニーズが変化する避難所運営の中で、次に何をしなければならないかに気づくことができた。つまり、震災後の地域のニーズを把握し、どこにどのような課題があるのかを知ることができた。また、避難所と地域住民とのコミュニケーションができたので、次の段階でボランティアセンターが立ち上がったときに住民からのボランティアの頼みやすさにもつながったのではないかと考える。

2. 地域復興の拠点としての避難所と併設のボランティアセンター

(1) 避難者の帰宅の手伝いから始まる

このような特徴を持つ尾ノ上校区の避難所（小学校）において、4月25日からボランティアセンター設置の準備をはじめ、26日からほぼ2週間にわたって個別の世帯に対してボランティア派遣を行った。熊本地震の避難所の中で、ボランティアセンターが設置された避難所が他にあるのかは知らないが、極めて珍しい例に違いない。

避難所が被災者支援の地域拠点としての役割を持つべきだと考えていたが、最初に対応したのは避難所に避難している人の帰宅支援であった。膨大かつ深刻な在宅避難者のニーズを意識しながら

も、まずはそこから着手したのは、避難所にいる人たちに対してボランティアに手伝ってほしいことを聴くことはすぐにできるという理由もあった。24日に校内放送を使ってボランティアの希望を呼びかけた。すると数人の方から、一人では片づけができないのでお願いしたいという申し出があった。

この避難所併設のボランティアセンターで活動するボランティアは、熊本市災害ボランティアセンター（以下、市災害ボラセンと略す）を通して派遣してもらった。前日の夕方に翌日活動してもらうボランティア数を市災害ボラセンに伝え、当日の午前10時前後にボランティアが尾ノ上小学校に到着する仕組みである。



写真8 ボランティアの受け入れと送り出し

(2) 地域のニーズに応える

地域のニーズを掘り起こすために、校区社会福祉協議会の大橋さんに相談し、ボランティアセンターへの協力を求めた。大橋さんは尾ノ上校区8町内の自治会長でもあり、町内でボランティアの希望を聞いて回ってくれた。また、大橋さんを通して、各町内会長や民生児童委員にも協力を求めた。さらに、地域での物資を配布する際に、拡声器でボランティアを必要とする人は声をかけてほしいと呼びかけた。

ボランティア派遣のニーズは、多い順に、①室内の片づけ、②廃棄物・瓦の運搬および敷地内の片づけ、③ブロック塀の解体、④その他、である。センター開設から6日目の5月1日にはニーズ件数が10件を上回り(14件)、5日連続で10件を超え、ボランティア派遣は1日当たり30人から50人となった。センターは15日間で延べ103件のニーズに対応し、延べ348人ボランティアを派遣した(表2)。なお、4月24日と25日および5月4日には、市災害ボラセンから派遣されたボランティアが避難所の清掃(体育館や校舎の教室・廊下・トイレ等)も行った。

表2 尾ノ上小学校災害ボランティアセンター ニーズ件数・派遣人数

	(月) 4月					(月) 5月								合計		
	(日) 26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	7	8	14		20	28
ニーズ件数(実施件数)	5	7	6	5	7	14	12	12	11	11	6	2	2	2	1	103
ボランティア派遣人数	8	24	20	50	30	47	48	30	30	10	27	4	8	8	4	348

ところで、4月28日のことだった。尾ノ上8町内の住民が小学校に来て「物資も情報も何も届かない。避難所は何をやっているのか。」と強い口調で私たち運営者に迫った。私はその数日前から8町内(尾ノ上4丁目)を訪問しており、その地域の帯状に広がっている被害の大きさに気づき、何とかしなければならぬと感じていた。その方からの支援の要望を受けて、早速、物資を届け、ボランティアを派遣した。振り返ってみると、私は8町内の地域を以前から通ったことがなくほとんど知らなかったこともあって、早期に被害状況をつかめなかったことが悔やまれる。一つの小学校区の中でも被害の程度には濃淡がある。地域全体のニーズの把握を早い段階で行うべきだという教訓が残った。

(3) サテライトとしての役割 — 市災害ボラセンとの連携

尾ノ上小学校の避難所に設置したボランティアセンターは、実質的には、市災害ボラセンのサテライト的な役割を果たした。上述のようにボランティアは市災害ボラセンから派遣してもらった(個別世帯の派遣は上述のように26日からであったが24・25日も避難所の清掃等のために市災害ボラセンからのボランティア派遣があった)。

市災害ボラセンは4月22日に立ちあがった。市ボラセンの最初の3日間は、ボランティアの依頼票を市内各地の世帯ごとにポスティングする活動であった(表3)。並行して避難所の手伝いを行い、自宅の片づけなど個別世帯への本格的な派遣は27日以降であった。それは14日の前震から13日

（ほぼ2週間）後である。市災害ボラセンは、市役所や繁華街、バスセンター（交通センター）のある中心部の花畑公園に設置された（市社協はGW明けに団体ボランティア受付専用の東区サテライトとその後、南区の一部を対象とした南区サテライトを設置した⁵⁾。74万人の都市に対して1か所のボランティアセンターではニーズ把握が困難であった。次第にボランティア派遣の依頼が入ってきたが、どこまでニーズが把握できただろうか。20人程のニーズ班がファックスや電話で依頼を受けても実際に現地調査することができなかった。電話だけでの対応によって現場の状況を知らないボランティアを派遣するというコーディネートは、依頼する側も活動する側も、そしてコーディネート役のスタッフにとっても不安が大きい。広域災害において1か所のセンターでのコーディネートは量的にも質的にも対応が難しいといえる。

このような背景があって、私たちのような小学校区の（避難所併設の）ボランティアセンターが立ち上がると、それは市災害ボラセンのサテライト的な役割を担った。避難所設置とはいえないが、同様の役割を果たした小学校区もあった。熊本市と熊本市社会福祉協議会は、地域からのニーズ把握が困難であること、効率的なボランティア派遣が難しい状況を鑑み、このようなサテライト方式の実施を促すために、熊本市地域活動推進課の名前で「校区の地域課題解決のための災害ボランティアの活用」という文書を全校区に送付した（大江校区が一つの事例としてこの文書で紹介されている）。市と市社協はサテライト方式を校区へ波及させることを試みたがそれほどの効果はなく実際の取り組みには結びつかなかったという。今回の取り組みを通して得られた教訓は、大都市などでの広域災害の場合、自治体内にいくつかの災害ボラセンを設置したとしても（政令市の場合は複数の区単位）、同時にサテライト的な役割を果たす、小学校区や中学校区などのより身近な地域での災害ボラセンの設置の必要性である⁵⁾。

（4）自治会ごとの動き — 日頃の活動のあり様が災害時に現れる

避難所のボランティアセンターに校区内のそれぞれの地域からニーズが上がってきた。8つあるそれぞれの自治会でボランティア依頼の呼びかけがなされた中、とくに8町内と4町内からのニーズが多かった。8町内の自治会長は校区社協会長でもある大橋さんであり、自治会内の班長を通して全戸にボランティア依頼のチラシを配布した。4町内では自治会役員らが気になる世帯に声をかけてボランティアに手伝いを依頼できることを伝えた。

表3 熊本市災害ボランティアセンターの主な活動内容の推移

期 間	主な活動内容（多い順）
4月22日～24日	ポスティング（宣伝活動）、救援物資の仕分け、避難所手伝い
4月25日～26日	避難所手伝い、ポスティング、自宅の片づけ（26日）
4月27日以降	自宅の片づけ、避難所手伝い

出所) 熊本市災害ボランティアセンター facebook
資料) 上田浩之 (2016)

5) 上田浩之「災害ボランティアからみた被災者支援の課題と展望—住民福祉活動の萌芽」『暮らしと自治くまもと』2016年10月号、くまもと地域自治体研究所を参照のこと。

表4 町内ごとの民生委員等が把握する要支援者に水・食料を届けた数

町内	4月						5月					合計
	25	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	
8つの町内の合計	76	75	59	61	57	57	47	27	29	25	23	536
4町内	40	35	15	16	16	16	15	8	8	8	8	185
8町内	10	10	12	12	12	12	12	12	8	8	6	114
上記以外の6つの町内の平均	4	5	5	6	5	5	3	2	2	2	2	41

各自治会では発災後、自治会役員や民生児童委員らが要支援者に声をかけて安否を確認する活動を行った。その中で、水や食料などの物資を配給する必要がある場合には、各自治会で対応するほかに、小学校隣りにある錦ヶ丘公園の防災倉庫前でも各自治会役員の申告数に応じて物資が配布され、それを各自治会で要支援者に届ける活動が行われた。この取り組み自体が高く評価できるものであるが、各自治会の配布数にはかなりの違いがあった。その数は、表4のように、11日間に延べで、4町内では185人分、8町内では114人分であった。一方で、他の6つの町内の平均数は41人分である（少ない町内はゼロあるいは30人分）。自治会ごとの世帯数に違いはあるが配布数が多い地域ほど要支援者も多いとはいえない。この違いは、日頃から住民相互のつながりやまとまりの状態、自治会役員や民生児童委員と高齢者等の要支援者とのつながりの違いの現れであるとみられる。

確かに、尾ノ上校区ではすべての町内で月1回程度の「ふれあいサロン」が実施されているように、どの自治会でも福祉活動を大切にしている。その中で、配布数をもっとも多かった4町内自治会の取り組みは活発かつ丁寧である。その一部を紹介すると、定例活動として、役員会（月1回）、代表者会（月1回）、町内会だよりの発行（毎月1回）がある。また、隔月での資源物回収と公園清掃を行っている。大きな行事としては、秋祭りである「なんでんかんでんまつり」（10月）、もちつき（12月）などに力を入れている。他に、町内公民館では、囲碁や書道、カラオケの会などの趣味の会が頻繁にある。近年、ゴミ収集のモデル地区に指定（2年）されゴミ問題にも積極的に取り組んでいる。その他、校区単位のお祭りや運動会等の行事にも積極的に協力・参加している。町内には公民館と少し広めの公園があり、交流の場（拠点）となっている。私はこれまで12年間、4町内に住んでおり、今年度は子ども会の会長として自治会と密接に連携している。その経験を通して、ほとんどが高齢の役員の方々によって、心のこもった丁寧な取り組みが続けられていることを肌で感じている。今回の災害後に行った「住民の避難行動などに関するアンケート調査」もその一例である⁶⁾。

6) 尾ノ上校区4町内（自治会）の「住民の避難行動等のアンケート」の結果は、回答110世帯について、「避難した」55世帯、「しなかった」55世帯である。避難場所は、小学校20、公園22、その他21である。車中泊の経験は33世帯（30%）、食事の配給を利用したのは50世帯（46%）、水の配給を利用したのは51世帯（47%）、ボランティアを依頼できることを知っていたのは69世帯（63%）である。自由回答には、「高齢者の方などが避難できる簡易テントが必要」「自治会所有のかまど、大なべ等の活用による食事の配給など」などの指摘があった。

3. 地域福祉の視点からみた避難所運営とその課題

(1) いのちと暮らしを守る住民自治によって／地域の復旧・復興の拠点として

私たちの避難所にとって決定的に重要だったのが、16日の晩に、「ボランティアができる人は集まってください」という校長からの呼びかけと、「力を合わせて行きましょう」というPTA会長の言葉を、校舎の昇降口に集まった40人程の避難者が共有できたことである。

「避難所において、こんなに笑っていていいのかしら」と、長く自宅に帰ることができなかつた、精神疾患のある60代の女性は話した。一人で体育館に入ったこの方は、元々話好きで、周囲の人とおしゃべりするようになって、避難所が安心できる場所になったという。その声は避難所全体の様子を表していると思う。上述のような取り組みの結果であるが、その原点は住民による自主運営組織ができて、住民自治による活動ができたからだと考える。

住民自治は、お互いの生命（いのち）と生活（暮らし）、そして人権を守る営みの要であり、住民相互・周りの人たちとの対話・交流と協力を基礎とする。それは行政や企業・事業所の運営に伴う管理とは異なる。配食の列に毎食数百人が、2時間も並ばなければならないという避難所もあった。その運営主体は行政や指定管理の事業者であった。住民自治が軸にあれば、どうすればいいのかをみんなで真剣に話し合い、知恵を出し合って、徐々に確実に具体的な改善が図られるだろう。私は地域福祉論を研究し、学生に教える中で、住民自治を語ってきたが、今回ほどその内容と意味が自分の骨身に沁みだしたことはなかった。住民自治があつてこそその生命（いのち）・生活（暮らし）であり、地域なのだということをあらためて学んだ。

具体的には、避難所において、食と健康を大切に、ヨコのつながりをつくることに力を合わせた。かつて拙著「食と健康に根ざした地域福祉活動」（『健康・生活問題と地域福祉—くらしの場の共通課題を求めて』）の中で論じたことを繰り返さないが、私の恩師・三塚武男先生が教えてくれた通りに、人間らしい営み（社会的実践）は理に適ったものでお互いの心身の健康を守ることができた⁷⁾。

また、避難所の個々人だけでなく、地域全体の復旧と生活・健康を視野に入れた実践は、岩手県の旧沢内村（現在の西和賀町沢内）に学んだ、「ゾーンディフェンス（地域丸ごと）」（元沢内病院長の増田進医師）の視点が生きた。この視点は、病院や施設に来る人だけでない、地域医療や地域福祉はすべての人が対象である、だから生命と暮らしは「マンツーマン」でなく「ゾーン」で守る。つまり村はすべての住民の健康に責任を持つという考え方であった。村立病院は予防を最も重視したのであり、病院は村全体の健康の保持・増進の拠点と位置づけられていた。沢内村は、医療や教育に対する国家責任を果たさない問題性を認識して、住民自治を基盤として生命と暮らしを守る村づくりに取り組んだ。住民自治こそ村づくりの要であった⁸⁾。真の「地域包括ケアシステム」は1950年代後半からの沢内村に学ぶべきである。「我が事・丸ごと」というキャッチフレーズを社会福祉における地域への

7) 三塚武男『生活問題と地域福祉—ライフの視点から』ミネルヴァ書房、1997年

8) 増田進『地域医療を始める人のために』医学書院、1989年

責任転嫁を強めたい政府が強く打ち出しているが、政府の無責任を住民の助け合いによって補わせ代替させようという意図は破綻こそすれ実現するはずがない。助け合いだと政府に突きだされたものを、私たちは住民自治を拠り所にして政府に何を訴え返し、何を実現するか。その点は別稿であらためて論じたい。ともあれ、このような課題にも通じている、住民自治を基礎とした地域全体の復旧・復興拠点としての避難所の展開が私たちの実践であった。

(2) 避難所の集約・閉鎖と今後の課題

最後に、避難所の集約から閉鎖への過程で生じた問題と今後の課題に触れたい。4月末になると、学校再開を視野に入れて、避難所運営にかかわる人たちは、避難所をどのように縮小するかを考えるようになった。私たちの避難所では、4月末、校舎の教室に避難されていた方に、体育館に移動していただいた。その後も家庭科室等はしばらく利用させてもらった。この頃、行政は、表面上、避難者に他の避難所等への移動を無理強いしない、避難者の意向を尊重するという姿勢を示していた。それでも、避難者に対する今後の避難場所の意向調査が(5月2日・3日を中心に)行われると、避難者の多くは学校を使っているので子どもたちに申し訳ないという気持ちから、無理をしてでも自宅に戻るか、市が示した「拠点避難所」に移るかを選択しなければならなかった。

小学校の体育館に残った50代の单身女性は、「避難中は周りの人と話ができて楽しかったので震災前より体調はよかったが、避難所の集約がはじまってから調子を崩した」と話した。この方は自宅である賃貸アパートのトイレの水が流れなくなり、風呂もドアが歪んで中に入ることさえできない状態が続いていた。5月28日(土)に数人が体育館を出て避難所は閉鎖となった。この女性もその一人で、市が用意した「拠点避難所」(隣接の校区の公共施設)に移動した。そこで1週間ほど過ごしたが環境が合わず、未修繕のままのアパートに戻るしかなかった。

避難所の運営にかかわっていた住民も小学校の教職員も、ゴールデンウィーク明けから仕事に本格的に戻るようになった。避難所の管理は交替で来る市職員に任せられ、夜勤は警備会社の派遣職員に変わった。それでも、避難所から自宅に戻ったレイヴィン亜希子さんはそのような時期も毎日体育館を訪れ、朝と夕方の食事メニューの調整や配膳を行ってくれた。また、学校の近隣に住む方は、週に1・2回、自宅でみそ汁をつくり提供してくれた。私も1日おきに仕事帰りに避難所の様子を見に行った。



写真9 避難所運営会議
(KAB「くまパワーニュース」2016年5月2日より)

最後まで残った方の自宅の引越しを、ゼミ生ら3人とともにお手伝いもした。住民自治の運営を細々とでも続けたいという思いからであった。

避難所を集約してGW後の運営について話し合うために、4月末と5月初めに2度、校長、市職員、PTA会長、自治会長らによる会議が持たれた（写真9、錦ヶ丘コミュニティセンター、以下コミセンと略す）。私も避難所の運営リーダーとして参加した。会議の中で私は小学校隣りのコミセンの設備を使って、みそ汁などをつくり最後の一人まで避難者をサポートしたいという意見を述べた。しかし、コミセンの利用目的とは異なると言われて認められなかった。口にすることはできなかったが、私の腹にあったのは、避難所が集約される過程で、小学校に隣接するコミセンを最後の避難所として利用させてもらえないかという思いだった。そうすれば避難者・校区住民にとっても近くて便利であるし、住民自治の避難所が継続できると考えたからである。しかし、このときの話し合いで、コミュニティセンターは運営費のかなりの部分を講座の参加費収入に頼っているため、講座が縮小すればセンター自体の運営ができなくなるという厳しい経営状況を聞かされた。それでも、今年度に限っては市が復旧・復興の予算から運営費を補填することはできないのだろうか、校区の各自治会費から少しずつ負担することも考えられるのではないかと可能性を思い浮かべてみた。結果的に、コミセンを避難所としても、その支援拠点としても利用することはできなかった。この経験を通して、地域の学び（社会教育）の拠点としてのコミセンは、住民自治の発展をサポートすることを一つの目的とすべきではないかと考えた。

おわりに

避難所で食事を配っていると、毎日、自転車でやってきて2人分の食事を求める50代後半ぐらいの男性がいた。理由を聞くと、同じアパートに、うつ病を患っている50代の女性がいて、引きこもっていて誰とも話さないが、自分には少しドアを開けてくれるので、その方に食事を届けるためだと言う。この方の話から想像できるように、自治会長や民生児童委員らも気になる住民の安否確認をし、私も拡声器で案内しながら地域を歩いて物資を配ったが、地域には孤立して自宅のドアから出ることさえできない人たちがいる。私が3週間前に出会った78歳の独居女性は、別の校区の方であったが、本震から1週間、余震に怯えながらトイレにじっと座っていたと話した。それから2ヵ月後、その方は栄養失調のため1か月以上入院した。日頃から地域の生活や健康の実態と課題をしっかり把握する「ゾーンディフェンス」の地域医療・地域福祉を含むまちづくりの取り組みが必要だと再認識させられた。そして、その基本になるのは、心の通い合う対話・交流と協力を基礎にして、お互いの生命（いのち）と生活（くらし）を守る住民自治である。

住民にとっては自治を基本に、ボランティアや専門職、行政等との協力と連携を図ることが大切であり、行政や専門職等にとっては住民自治を育む視点が協働の取り組みにおいて重要になる。自然災害による被害は日頃の社会問題（労働や生活上の問題）の上に降りかかる。そして、復興施策が一人ひとりとコミュニティ全体の復興を妨げるようになると「復興災害」というべき社会的災害をもたら

す(その一例は震災後に頻発する関連死や孤独死等)⁹⁾。私たちは、暮らしといのちを守るため、復旧・復興過程、そして日常のまちづくりにおいてもその基礎として住民自治を育てていくことが必要である。それは住民自治による避難所運営の教訓でもある¹⁰⁾。

追伸 避難所でお世話になった皆様、支えていただいた方々に、あらためて感謝を申し上げます。ありがとうございます。避難所当時の記憶が薄れないうちに文章化しておきたいという思いから、この文章を研究ノートとして提出しました。今後の減災・防災対策やまちづくりに少しでも役立てば幸いです。震災から8ヶ月が過ぎましたが、私たちの校区でも今も瓦や風呂、トイレ等が修繕できずに困っている世帯があります。私は学生とともに、甚大な被害を受けた益城町に通い、週2日、プレハブ仮設やみなし仮設で活動しています。今はなかなか時間が取れませんが、もう少し落ち着いたら避難所の運営に参加された方々にあらためて取材をお願いしたいと思っています。その際はよろしくお願いたします。

9) 生活復興をめぐる問題については以下を参照。生活問題研究会編『孤独死—いのちの保障なき「福祉社会」の縮図』生活問題研究会、1997年塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014年、岡田広行『被災弱者』岩波新書、2015年、網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編『東日本大震災復興の検証—どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか』合同出版、2016年、David L. Brunson, David Overfelt, J. Steven Picou, 2007 *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe*, Rowman & Littlefield Publishers.

10) 政府は東日本大震災の課題を踏まえて、2013年6月に災害対策基本法を改正した。法改正によって、内閣府(防災担当)は避難所運営等の基本指針に「避難所で生活する避難者だけでなく、その地域で在宅にて避難生活を送る者も支援の対象とし、地域の避難所を、情報収集や情報提供、食料・飲料水、物資、サービスの提供等に関する地域の支援拠点とすることが適切である」と定めた(「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」内閣府、平成25年8月)。尾ノ上小学校の実践はまさにこの指針と重なる。また、自治体の取り組みの具体例として、横浜市の「地域防災拠点訓練マニュアル」(横浜市総務局危機管理室緊急対策課、平成28年4月)が参考になる。同文書(1頁)では、地域防災拠点(市内の小・中学校)とは、自治会・町内会が中心となって組織する運営委員会が「震災時避難場所(避難所での避難生活)」と「被災地域の防災本部」の2つの機能を持ち合わせた拠点を運営する場所と定めている。具体的には、地域防災拠点は、「避難所の開設、避難者となる住民の受け入れ、避難生活をおくるための生活基盤の形成だけでなく、地域の被害状況の把握及び市区災害対策本部への情報の伝達、備蓄資機材を使用した救出・救護活動、在宅被災者の援護など、被災地となった際の地域におけるさまざまな震災対応に対して、運営委員会と避難者が互いに協力し、住民自治を形成しながら担っていくこと」と述べている。訓練を含めてこれを実際に行うには、日ごろの地域づくりや地域活動のあり方にかかわる様々な課題があり、行政は綿密な計画と周到な準備、住民との密接な連携が必要になる。横浜市でも、訓練内容が2つの役割に対応していないなどの問題もあるという(2016年12月26日、自治会役員や市議会議員の話)。熊本県内の自治体でも地域防災計画を根本的に見直す上で参考としたい。付記しておきたいのは、地域および個々の世帯への情報伝達手段について、小学校や地域の公民館などには拡声器を複数設置し、発災直後の救出・救護、安否確認、その後の水や食料などの情報伝達に活用すること、また町内全体に放送内容がクリアに聞える防災無線や有線放送などの設備を整備することが望ましい。災害直後、民生児童委員や自治会役員等も被災し、要援護者・要支援者を訪問できない場合もある。その際に、地域住民に協力を呼びかける時にも活用できる。地域支援には不可欠な設備であり、平常時の地域活動をすすめる上でも有用である。