

□2016年 熊本地震の自主的な避難所

ーインクルーシブな運営

熊本学園大学社会福祉学部

教授 花田 昌 宣

大規模災害下における避難所はいかにあるべきかを、2016年4月14-16日の熊本地震時の熊本学園大学における避難所運営に直接携わった自分自身の経験を交えながら論じてみたい。

九州では熊本地震以来、翌年の九州北部豪雨から昨年の九州南部豪雨と球磨川の氾濫まで毎年のように被災者を多く出す災害が続いている。私は、その都度仲間と連れ立って被災現場を訪れ、できることをしているのだが、地震の体験とその後の対応はまだ課題を残している。当たり前のことなのだが、地震災害は前触れもなくやってくる。あの「ゆさゆさ」という最初の感覚について「ドーン」とくる。突き上げられるような感じだったという人もいるし、天地がひっくり返るような感じだったという人もいる。何れにしても、地震に対する備えがあったとしても、突然は突然なのだ。

さて、私が運営していた熊本学園大学における避難所は、開設当初から障害者や高齢者を受け入れており、「福祉避難所」と誤解されたりしたのだが、あくまでも地域の避難所であり、そこに70名近い障害者が避難してきていたのであって、インクルーシブな避難所だ。場所は熊本市中央区の住宅街の中。近くには市営住宅や県営住宅団地があり、また古い住宅街なので戸建ての家が多い。

この避難所は障害者や高齢者に特化した避難所ではなく、さらに言えば、行政と契約を結んだ指

定避難所でもなかった。避難所になることも予定されていなかった。とはいえ、地震の大きさに鑑み、熊本学園大学の教員、学生、地域の人々が自主的に運営した避難所であり、それに大学が場を提供していたものである。

2016年4月14日21時26分、震度7の地震が発生した。ついで16日1時25分に2回目の震度7の地震がおきた。マグニチュードは2回目の方が高い値をしてしている。震源は熊本市の東に隣接する益城町であったが、熊本市内に位置する熊本学園大学でも震度5強（6弱ともいわれた）の揺れを経験した。築年数の古い鉄筋校舎3棟が使用不能となりのちに解体された。耐震工事をしたばかりの体育館も躯体は大丈夫だったのだが、窓枠が吹っ飛んでガラスの破片が飛び散っていた。避難所となった校舎は、大学正門から入ってすぐに位置し建築されて7年目の新しい校舎であり、大学の方針に従ってバリアフリーにされていた。

発災直後から近隣の住民たちが大学のグラウンドに避難してきていた。ここは広域避難場所とされていて、洪水被害などのためにとりあえず逃げるための広場だった。地震災害などは想定されていなかった。2回目の本震の際には、余震も続いており数百人の方が安全を求めてキャンパス内のグラウンドに避難していた。深夜で、肌寒かったこともあり、大学理事長の判断でグラウンドそばの新しい校舎を開放し、とりあえず夜露をしのい

でもらうことにした。これが始まりだった。

4月14日の1回目の地震を受けて、翌15日、私は同僚たちと益城町をはじめ被災地域を回った。農業に従事する友人、日頃から関係の深い在宅障害者たち、地域の中に位置する被差別部落の地元組織などなど安否確認も含めて何が必要かを取りあえず調べて回った。16日、私をはじめ、東日本大震災の調査や被災者支援経験のある教員、さらには阪神淡路大震災での被災経験のある教員ら5-6名が、益城町の被災地支援体制を構築すべく大学で検討会をする予定をしていた。ところが大学に来てみると、深夜の地震で避難者が押し寄せ、しかも何ら受け入れ体制が作られていないこともあり、そのまま避難所の運営を始める必要に迫られた。

こうした経過なので、行政から指定された避難所でもなく、何の準備もないところから始めるほかなかった。あらかじめ避難所に指定されている小・中学校などには、防災倉庫が置かれ、最低限の物資が備蓄されていたようだが、本学の場合は地震災害などにたいしては何の準備も物資の備蓄もなかった。

避難所にしたのは大学正門横の14号館という6階建ての校舎で、1階と2階の教室（定員140名ほど）4つを使用した。余震がまだまだ続くなかで大学周辺の様々な背景を持つ住民たちが安全な場所を求めて大学に避難して来た。当然のことながら大学の近隣で在宅生活をしている障害者たちも多数避難して来た。最大時700名ほどが避難し、うち60名ほどが身体障害者であった。

避難所開設当初は、たくさんの住民が避難して来ていて通路や教室に人が溢れる状態になっており、車椅子の方々は動きが取れなくなっていた。そこでこの校舎の1階にあるホール（約600人収容）を開放し、前半分の椅子を撤去して4-50人が臥床できるスペースを確保し、ここを障害者エリアとした。

私自身は運営の中心にいて、資材の調達や人手の確保、大学の法人との調整、外部支援体制の構築、保健医療体制の構築、そして食料、水の確保さらにはメディア対応など様々なことに関わっていた。自宅にも戻らず、避難所となった建物で床に寝ていたし食べるものは避難者と同じもの。もちろん、私だけではなく5、6人の中心メンバー（教員や研究者）がいて、それに学生や教え子など外部の支援者も加わって避難者の支援にあたっていた。じつは東区にあった自宅は全壊判定を受け住める状況ではなかった。

災害時の避難所については災害対策基本法で定められており、施行令でも細かい定めがある。（このことは後で知った。）自治体ごとの避難所運営ガイドラインや運営マニュアルも定められている。熊本市にもあり、当時もネットには上がっていたが、確認するゆとりもなく、さらに言えば80ページ前後あるガイドラインを停電している中でみることもプリントすることも難しかった。

さて、避難所のあり方は災害の種類や規模、地域の条件によって大きく異なる。台風や豪雨災害の場合、火山噴火、地震や津波など様々である。地震災害では発生が予測できず、いつどのような規模で起きるのかはわからない。台風などの場合には、ある程度予想ができるから備えもできるし、準備も可能である。ところが地震の場合には、いつどのような規模で発生するのか全くわからない。熊本地震においても、「想定外」の出来事だった。地震災害は常に想定外なのだ。

災害時避難所とはどのような場所なのか。まず第一には、安全を確保できる場所、つまり雨露をしのぐことができ、水食料が確保できる場所であればならない。ついで、第二に避難所から次のステップへと避難者が移行していく準備の場所だということだ。災害時の避難所とは緊急避難の場所であり、長期滞在する場所ではない。とはいえ

熊本学園大学では45日間運営した。ある福祉系の全国団体の方が「視察」に来て、「ここは居心地が良すぎるので避難者が長くいることになりそうだ、気をつけたほうがいいよ」などといわれた。

私たちの避難所は地域の縮図であり、近隣の方が誰でもくる場所と考え、誰でも受け入れた。その中に障害者や高齢者や様々な困難を抱える人たちがいた。それが当たり前と思っていた。従って障害のある人たちが来ればその人たちが過ごせるような条件を整備して行こうと考えたにすぎない。べつにその年の4月から施行された障害者差別解消法やその法で定められた合理的配慮義務などを考えていたわけではない。法律や制度があるうがなかるうが、やらないといけないことはやっていこうというのが私たちの発想。

実際にどのように運営していたかを紹介してみよう。避難所開設時は渾然としていたが、車椅子ユーザーがたくさんおられることがわかり、鍵がかけられていた大ホールを開き、そこを障害者エリアと定めた。私たちの思いは、車椅子に長く乗っていると体に変調をきたすし、下手すると褥瘡ができるかもしれない。すでに発災後何十時間も経過していた。そこで車椅子から降りて横になれるスペースを確保したかった。また、床の上に直接寝るわけにはいけないので体育館の体操用マットを運んでくることにした。避難所用に届いたブルーのマットは薄くて床に敷いて寝るのは無理。体操用マットはとても重いのだがちょうどよかった。シーツがわりになる白い布は、介護実習室などからもちだした。学校というところはよく探せば色々なものがある。保健室からも色々ともちだした。

水も必要だった。断水していたが下水道は壊れていなかったの、トイレは使えた。流すための水は、プールから汲んで来た。私の大学は水道水だけではなく井戸も持っていたので、外部の人が

らは井戸水が使えるだろうなどとワケ知り顔に言われたが、実際には地震後は地下水層も乱れているので、赤い水が出てくるし、衛生検査をしないかぎり使えなかった。

大学には飲料水や食料など蓄えはなかった。だからみずから調達するほかない。指定避難所ではないので待っていても誰も届けてくれない。指定避難所になっている小中学校には行政が届けてくれるはずだったようだ。ただ、熊本市の災害用物資の備蓄があり、拠点には九州各県から支援物資が届くようになっていたので、備蓄の拠点まで取りに行けば水や乾パンなどはあった。あとから聞けば、近隣の指定避難所では水や食料がなくて困っていたとのことだったが、混乱のただ中待っていても届くわけはなかった。

この点は支援物資の「ラストワンマイル問題」と言われている。災害支援物資の集積拠点までの配送は国が担当し、そこから避難所や住民に届ける責任は自治体の担当となる。熊本地震の場合にはここが機能しなかったのだ。我々のように自主的に開設した避難所には待っていても来ないのは自明のように思えたので、様々な工夫をするほかなかった。

障害者の受け入れについてであるが、実は特段の創意工夫を凝らしたという思いはない。というのも地域で自立して在宅生活をしている障害者たちが避難してくるのであって、施設に入所が必要な人たちが避難してくるわけではない。熊本学園大学はバリアフリーの大学であるということは知られていて、日頃から近隣の在宅障害者たちとの交流もあった。もちろん、介助の必要な人たちはいた。ヘルパーも来てくれなくなっていたこれらの障害者たちのケアには、卒業生で福祉事業に従事している者、他県からの支援者のうち介護経験のある人たちなど様々な人たちが集まってきて支援体制は確保できた。

また、乳幼児もいたので子供達が這い回れる小

部屋を確保したり、授乳できる部屋、女子更衣室なども会議室などを活用して作って行った。学校の校舎には色々な部屋があっとうまく活用すればなんとでもなる。なにも体育館だけで完結させる必要はない。

ところが、障害者の受け入れを断った避難所が熊本地震でも多くあった。「来てかまいませんが何かあっても何もできない」「障害者をケアする設備も人材ありません」「障害者を受け入れる避難所に行ったらどうですか」などなど様々な理由があったと、本学にたどりついた障害者が語ってくれた。あるいは、「スペースがないのでお一人で来られるのであればどうぞ」、逆に「人手がないので誰かついて来られるのであればどうぞ」というところもあった。福祉施設が避難所になっているところでは「うちは高齢者施設なので障害者のことはわかりません」と断っていたという。

福祉避難所という制度もあり、自治体によって事情が異なるものの、大体は入所の福祉施設が指定されていて、高齢者や障害者が避難する場所となる。熊本地震の場合にも福祉避難所が開設されたが、実際に稼働したのは発災後3週間ほどたってからであった。最初の三日、ついで三週間までが被災者にとって厳しい時期なので、じっさいのところは、福祉避難所制度はあまり機能しなかった。

最後に大規模災害が起きた時にインクルーシブな避難所がどのようにしたら開設できるか指摘しておこう。

まず第一に、日頃から地域の中で障害者の姿が見えていて、地域の中での共生が進んでいることが大事。ついで、第二に何はともあれ、受け入れることだ。まずは受け入れて、その後で障害当事者と相談しながら環境や条件を整備していけばいい。何も福祉の専門家である必要はない。何百人も避難者がいればその中には看護や介護の経験者は必ずいる。そうした人たちに協力を求めればいい。

私たちの場合は、運営の中心に当たっていた教員や研究職員らには業務命令があったわけでもなく自主的に活動していた。運営に当たっても指揮命令系統があったわけではなく、各人が判断して必要なことを必要な時に行っていた。そんな風に動く避難所だった。世の中捨てたもんじゃなかった。

昨年7月の豪雨災害で熊本県南の球磨川が氾濫し、避難所が作られていた。しかし、我々の経験が生かされているとはとても見えなかった。災害があろうとなかろうと、障害のある人と共生できる地域、そしていのちに寄り添う人々がいる社会を構想し構築しないと、災害時には障害者らに困難は集中していく。地域や職場で日常的に多様な人々との共生の取り組みが必要だと思う。