

# 災害時における学校の避難所機能の実態と課題

— 福岡県西方沖地震の事例から —

吉岡直子

The Actual Situation and Problems of Shelter Function  
of Schools in the West of Fukuoka Earthquake  
on March 20, 2005

Naoko Yoshioka

生徒の人的被害は総体として極めて少ない(表1 文科省施設助成課「公立学校施設の耐震化の現状と今後の課題について」)。しかし、これが全くの偶然による幸運であることはいうまでもない。

表1

発生年月日 (曜日)	時刻	マグニチュード	地震名	死者
1946/12/21	土 4:19	8	南海道地震	1,330
1948/ 6/28	月 17:13	7.1	福井地震	3,769
1964/ 6/16	火 13:01	7.5	新潟地震	26
1968/ 5/16	木 9:48	7.9	十勝沖地震	49
1978/ 1/14	土 12:24	7	伊豆大島近海の地震	25
1978/ 6/12	月 17:14	7.4	宮城県沖地震	27
1983/ 5/26	木 11:59	7.7	日本海中部地震	104(注1)
1993/ 7/12	月 22:17	7.8	北海道南西沖地震	201
1995/ 1/17	火 5:46	7.3	兵庫県南部沖地震	6,433
1997/ 3/26	火 17:31	6.6	鹿児島県薩摩地方地震	0
2000/10/ 6	金 13:30	7.3	鳥取県西部地震	0
2001/ 3/24	土 5:41	6.7	芸予地震	2
2003/ 5/26	月 18:24	7.1	宮城県沖地震	0
2003/ 9/26	金 4:50	8	十勝沖地震	2
2004/10/23	土 17:56	6.8	新潟県中越地震	40
2005/ 3/20	日 10:53	7	福岡県西方沖地震	1

太字は授業時間外

注1内、津波による死者100(遠足中の相川南小学校児童49名中13名が犠牲)

「公立学校施設の耐震化の現状と今後の課題について」(文部科学省施設助成課2005から作成)

地震翌日(2005年3月21日)に、文部科学省が発表した被害状況によれば、福岡市(中央区、東区)は震度6弱、人的被害は報告されていない。物的被害は、福岡県で279件、うち学校の被害は248件(国立2、公立229、私立17)、主な被害状況は、壁のひび、天井材の一部落下、エキスパンションジョイントの破損、ガラスの破損等である。小学校6校の避難者数は計591名である(「福岡県西方沖の地震による被害状況」文部科学省 施設企画課)。福岡市教

## 1 はじめに

学校は子どもたちが学び生活する場、基本的な教育条件の一つであると同時に、地域(コミュニティ)の拠点施設である。通学区域=校区は行政や種々の市民的活動の基礎単位として機能している。この学校と地域との関わりの特徴や問題点、課題が集約的に現れるのは災害時においてであろう。2005年3月20日に発生した福岡県西方沖地震では6校の小学校が避難所(収容避難所 自然災害等により住居等を失うなど、継続して救助を必要とする市民に対し、宿泊、給食等の生活機能を提供)となった。福岡市中央区には16の一時避難所(公民館)、19の収容避難所(14小学校、5中学校)がある(「防災マップ 中央区版」)。本稿では、小学校3校に対する聞き取り調査を中心に、「避難所」をキーワードとして学校と地域の関わり、それぞれが果たすべき役割について検討する。

## 2 学校の安全と耐震化の現状

### (1) 学校の地震被害

戦後の大規模地震の多くが、学校の授業日、授業時間外に起っており、児童

育委員会施設課によれば、福岡市立学校 231 校のうち、181 校（3 月 20 日）、81 校（3 月 21 日 重複あり）、計 191 校（実数）が被害を受けている。

## （2）学校の耐震化の現状

学校施設は防災拠点に指定されている公共施設（診療施設、社会体育館、公民館、社会福祉施設、学校施設）の約 6 割を占めているが、他の公共施設に比べ耐震化が遅れている。耐震化率は、最も進んでいる診療施設では 60.66% であるのに対し、学校施設では 47.52%にとどまっている。

文部科学省の調査によれば、平成 17 年 3 月現在、耐震診断実施率 56.3%、耐震化率 51.8%、未確認 48.2%であり、地域間格差が存在する（文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査結果概要」平成 17 年 7 月 8 日）。福岡県の場合、対象となる建物 4979 棟のうち、昭和 56 年以前の建物は 64.1%、耐震診断実施率 11.2%、耐震化率 38.8%、都道府県の中で耐震化診断率順位 43、耐震化率順位 44（平成 16 年 7 月）という状況である。福岡の学校耐震化は 2003 年から順次行われる予定であり、緒に就いたばかりであった。

全国の学校の耐震化には巨額の費用がかかることもあって、文部科学省では全面建て替え方式から改修方式へ、耐震化の重点的实施に方針転換を行おうとしている（平成 17 年 3 月 学校施設整備指針策定に関する調査研究協力者会議報告書）。

## 3 避難所となった学校はどう機能したか

### 一 中央区 3 小学校の聞き取り調査から 一

2005 年 8 月、避難所となった福岡市立小学校 3 校（大名小学校、警固小学校、舞鶴小学校）を訪問し、聞き取り調査を行った。福岡県西方沖地震の被害の特徴の一つは、揺れの大きさに比して被害が少なかったこと、被害の地域差が大きく、避難生活を強いられる住民がいるすぐ近くで日常的な風景が見られるという不均衡にあるように思われる。今回訪問した 3 校が位置する福岡市中央区では、特にこのような傾向が強かった。なお、今回の調査は短時間で、各学校の一人ないし二人から話を聞いたものであり、自ずから限界があることを

まず確認しておく。

【事例 1 大名小学校】 児童数 94 名、7 学級（2005.5.1 現在） 避難所となった期間 3 月 20 日～3 月 22 日 2005 年 8 月 3 日、今年度、校長に異動があったため、教頭から話を聞く。

地震当日は、学校で仕事中だった。揺れがひどくなり、机の下に潜ったところで揺れが止まった。パソコンが消えてしまうかもしれないと思ったが無事だった。

地震直後、おそらく 12 時半以前には、地域住民が駆けつけていた。通行人も学校に逃げ込んできた。自治会長と相談して、正門と東門を開けた。運動場の門は開いていた。校庭開放で日曜は終日開いており、地域の人が学校の鍵を預かっている。直後から自主避難をする人がきた。最大で 400 から 500 はいたように思う。西鉄グランドホテルから花嫁さんまで来た。デイサービスからも来た。

まず運動場を使うことにして、当初は体育館は開けなかった。午後から寒くなってきたので、体育館を開けることにして、ストーブを用意した。13:30 から 14:30 くらいの間だった。校内放送で、体育館が使用できることを知らせた。地震直後から校内放送でラジオを流していた。昼食はグランドホテルから運ばれた。おそらく厨房が使えなくなったためだろう。区役所の動きはすぐにはなかった。

職員も直後から次々に駆けつけてきた。地域のテントを校庭に張って、夕食は炊き出しをした。地域の人たち、子ども育成会等が中心になって動いた。消防分団は見回りをするなど、それぞれが自発的に役割分担をして動いた。体育館に避難している人数を常時把握し、家の様子を見に行くなど短時間でも体育館から出る場合には、その都度人数をチェックした。名簿も地区ごと（天神方面、大名、長浜、校区外等）に作っていた。布団はグランドホテルから運ばれてきた。20 日に卒業式が終わったばかりだったが、卒業生が手伝いに来て、毛布を運んだりした。卒業生のお母さん達も来て、名簿づくりや受付などをしてくれた。ほとんど地域の人たちが動いてくれたので、自分は 12 時頃（夜）

には帰宅した。

体育館が避難所になったのは22日の朝までで、授業開始までには公民館に撤収した。2日目には直通電話が2本設置され、呼び出しをする必要がなくなった。学校がすることは特になく、プロジェクタやストーブなどを提供した程度である。一時は柔道用の畳を使うことも考え、掃除をしたりした。

床の陥没や壁面のひび、ガラスの破損、備品が床に落ちる等の被害があったが、特に重大なものはなかった。古い校舎の方が被害が少なかった。

大名校区は町の中にあり、マンションも多いが、様々な地域活動が行われており、住民は顔見知りの間柄で、「何かあったら学校に」という意識は強い。今年1月17日には、地震を想定した訓練も行った。今回の地震で、災害時に学校が何をするかわかったし、学校が地域に守られていることを改めて実感した。

【事例2 警固小学校】 児童数502(2005.5.1現在) 避難所となった期間 3月20日～3月31日 8月26日、校長から話を聞く。

当日は休日出勤していた人もあったが、地震直後、職員が次々に学校に駆けつけ、最終的には、遠方にいた人を除く17、8人が集まった。

直後から避難者が来始め、職員が直ぐ体育館を開けた。校庭開放をしているので、地域の各団体の代表者が鍵を持っている。校庭の方が安全ではあったろうが、寒かったので体育館を希望された。隣接する警固公民館も避難所だったがすぐ一杯になり、また、余震がくるときに2、3階は怖いので学校にきたという人も多かった。250名からピーク時には300名を超える人がいた。病人(インフルエンザ等)、お年寄り、乳幼児等は保健室や教室を別に確保して休んでもらった。

体育館にゴザ、マット、長机、ストーブ、毛布(保健室から)等運び、テレビ、ラジオを常時放送するようにした。湯茶の接待も行った。ストーブをすべて体育館に運び込んだので、しばらくは学校の方が寒かった。

体育館には12日間、3月いっぱい避難者がいた。警固校区は被害が大きい地域で、マンションの被害がかなりあり、修理が済んでいない、余震が恐れ等

で家に帰れない人がいた。春休み中だったので、授業に支障を来すことはなく、終業式、離任式(お別れ会)が体育館でできず、教室で行った程度である。

社協、女性協議会等が大釜で炊き出し(豚汁)をし、職員も手伝った。3時から4時頃、昼夜兼用だったように思う。近所の店からおにぎり等の差し入れもあった。社協、女性協議会等は、普段から地域の行事で炊き出しをすることが多い。夕方になって役所が動き出した。

学校が開かなかったり、「公民館に行ってください。」と断ったりしてトラブルになったところもあったという風聞も耳にした。公民館や体育館は、すぐに開くようにしておき、数人であっても、駆け込んでくる人があれば受け入れるべきだと思う。日頃から地域にはお世話になっているのだから。

寒い時期で、インフルエンザの人もいた。医者や看護師等、医療関係者が避難所に配置されると心丈夫でよいと思う。学校には養護教諭もいるが、治療はできないので。

ペットを連れてくる人もあった。ペットはだめとはいえなかったが、放し飼いにする、運動させるので放す等でトラブルになった。犬を怖がる人もいるし、スリッパやマットに放尿してだめにしてしまった。これは後から新しいものが支給された。おそらく市からはなかったか。

その他にも遅くまで大声で騒ぐ、枕元でテレビをつけっぱなしにする、食事のときだけ来る(特に若い人)等、マナーの点で問題があった。「弁当はまだか」「水をもってこい」等の声もあったが、近所のコンビニでも売っていたし、本当に必要ではない者もいたのではないかと。こっそりビールを飲んで急性アルコールになり、救急車で搬送される女性が出る騒ぎもあった。サービスを受けるだけではなく、自分でできることはする、自主的に何かをするという姿勢が必要ではないか。

西区や早良区など校区以外から来ている人もあったようだ。警固小学校が避難所として度々放送されたりしたので、勘違いしてきた人もあったかもしれない。

学校の被害は少なく、レンガ敷の箇所が1センチほど沈んだ程度である。台風や風水害経の対策は考えていたが、地震はこれまで想定していなかった。し

かし、この経験で何かあったときに学校がまず何をすべきかが明らかになった。学校は場所を貸しただけではあるが、役所のシステムが動き始めるまでの役割を担った。

【事例3 舞鶴小学校】 児童数 195 (2005.5.1 現在) 10 学級 避難所となった期間 3/20~3/21 まで 8 月 29 日、校長、教頭から話を聞く(校長は今年度赴任)。

地震直後、学校に駆けつけようとしたが渋滞でなかなかたどり着けなかった。何度も電話したが、電話も通じない。メールは使えたが、携帯は通じなかった。教務主任が近くに住んでいたため、早く来られた。

運動場に人がたくさん集まっていたが、数カ所で液状化が起こった。屋根がある場所は怖かったのか、体育館へどうぞといってもなかなか入ろうとはされなかった。体育館と門の鍵は地域、区役所、公民館にあり、使えるようになっているが、今回は職員が開けた。

当日は寒かったので、ストーブ、マット等を体育館に運び込んだ。ピーク時には 80 人程度がいたと思う。避難所として使用されたのは 3 月 20 日、21 日の二日間である。当初は長期戦を覚悟していたので、職員を班にわけ 20 日は 1 班として校長が泊まった。翌日は教頭の予定だったが、避難者が公民館に移ることになったので、結局は泊まらなかった。この間、事情がやや錯綜しており、緊急電話が設置されたときには公民館への移動が決まっているという状態だった。市職員にも情報が伝わっていなかったようだった。

公民館で炊き込みご飯や焼きそば等炊き出しを行った。子ども会や女性協議会等が活性化しており、普段から夏祭り、運動会、餅つき等地域の行事で炊き出しを行っている。ボランティア組織(ひびきの会)が昨年結成され、卒業式等にきている。舞鶴校区は古き良き「町の中のいなか」といわれており、学校と地域のパイプが太く、ゲストティーチャーとして多くの人にきてもらっている。しかし、一方で、舞鶴は統廃合されるのではないかという風評も聞く。

元々が埋め立て地のため、被害は大きかった。簗子小学校もひどかったと聞いている。学校の横の道から向こうが特にひどいそうである。校長室がある建

物も傾いて、ジャッキで起こしている状態であり、おそらく数センチ沈んでいると思われる。体育館も屋根が一部損傷した。

近隣のマンションの被害も相当ひどかったようで、現在でも「頭上危険」の表示のある建物がいくつもある。地震があると子どもたちはさっと机の下に潜るようになったが、中には泣く子どももいる。

昨年(平成 16 年 5 月)に大掛かりな地域防災訓練を行っていたので、それもよかったと思う。体育館に誘導することになっているが、今回のようなことがあるとどうしてよいか迷う。

## 4 支え合う学校と地域

### (1) 聞き取り調査から見てきたこと

聞き取り調査の協力依頼をした際、「学校は場所を貸しただけです。学校としては別に何もしていません。」という答えが返ってきた。しかし、話を聞いてみると、学校は救助活動が軌道に乗るまでの初期の、混乱した段階を支えた様子が明らかになった。福岡は地震が少ない地域と言われてきたところであり、大規模地震に対する備えは行政、住民ともに薄かった。おそらくは地震を想定した避難計画が全くない中で、教職員は避難所作りを行ったのである。今回の経験が災害時の学校の役割を考え、今後具体的な計画を立てるに当たって貴重な教訓になったということは訪問したいずれの学校でも語られたことである。

もう一つ明らかになったのは、大名、警固、舞鶴という福岡市中心部の地域が人間関係の希薄化や少子化に直面し、しかし、それゆえに都市の中のコミュニティづくりの努力を重ねてきたこと、学校が地域の核となり学校と地域との密接な関わりを作り出してきていることである。舞鶴小学校で聞いた「町の中のいなか」という言葉もそれを示している。大名小学校では、「花を通した地域における世代間交流」に小学校・PTA・地域住民・NPO 法人・行政・学校周辺企業・専門学校生・専門家などが活動している。福岡市は、1 月 15 日から 21 日を「防災とボランティア週間」とし、期間中に各毎に地域住民と小学校による防災訓練を実施している。大名校区では、2004 年 12 月に住民や商店主らが同校区防災会を設立し、今年 1 月 17 日、大名小学校で初めての防災訓



練を行い、住民らに災害時には同小へ避難するよう呼びかけた。地震の際、同校区で同じく一時避難所に指定されている警固公園には買い物客等が殺到し、校区で避難した住民の3分の2は大名小学校に避難したということである(2005年4月30日 読売新聞)。

## (2) 避難所としての学校と地域

避難所の設置・管理運営には学校と地域、行政との連携協力が不可欠である。大規模地震想定地域では、おそらくこのような動きも進んでいるものと推測されるが、ここでは品川区立荏原第二中学校避難所管理運営マニュアルを例にあげたい。同中学校では、災害時に避難所となる二つの地域＝町会、区の防災課、地域センターとともに「荏原第二中学校避難所運営会議」を設置、平成14年1月に、「荏原第二中学校避難所管理運営マニュアル」を作成した(<http://www1.cts.ne.jp/~ebara2/manual.HTM>)。冒頭の一部を抜粋する。

### I 大災害と避難所

避難所の活動は、地震発生直後から始まり、時間の経過に伴って、急速に変化していきます。そうした変化に的確に対応するために、次のような時期別の体制をとっていきます。

#### ■ 初動期から中期の体制

町会の代表者、学校長ならびに教職員、区からの派遣職員等により、荏原二中避難所運営委員会を組織し、町会を主体に、初動期を乗り切ります。

学校の教育活動の再開を考え、災害が発生してから1週間くらいを目標にして、避難者を中心にした自主的な運営組織によって避難所を運営・管理できるようにするよう、避難者の自立をうながし、その組織化を進めます。

#### ■ 後期の体制

町会等による自主運営組織を中心にして、ボランティアを活用しつつ、避難者が通常の生活に戻り、避難所が縮小・閉鎖されるまでの間、秩序ある避難所の運営・管理をしていきます。

マニュアルは、以下II 避難所として使用する教室など III 避難所管理運

営上の確認事項とルール IV 実際に災害が発生したら・・・から構成され、詳細にわたっている。

2004年10月23日に発生した中越地震における学校調査では次のようなことが指摘されている(世取山洋介「新潟中越大地震後の学校の避難所としての機能について」)。長岡市では集落毎に学校があり、200~300人が避難している。これに対し小千谷市は、人口規模や地理的範囲に比して学校数が少なく、避難所となっていない学校もある、また、近くに学校がありながら商店街アーケードに自主避難したり、車中泊をしたりという例も見られる。小千谷市では、市街地の4小、中学校のうち、3校で体育館が崩壊し、小千谷小学校に避難者が集中した。この背景には1950年代以降進められてきた学校統廃合があり、山間部では道路が寸断されて新校舎が機能せず廃校に逃げ込んだ、学校数が絶対的に少ないために巨大避難所となり十分に機能しなかった等の問題を生じた。

徒歩通学に教育的意義があるということが通学区域制度の本来の趣旨の一つであった。小学生が歩いて通える距離は、住民、とりわけ老人はじめ社会的弱者にとっても利用しやすい距離である。昭和30年代の市町村合併がそうであったように、「平成の大合併」に伴って今後学校統廃合が具体的な行政日程に上がることが予想される。徒歩圏内の学校の意義は、子どもや教育にとってのみならず、住民の安全・福祉を確保するためにもきわめて大きいのである。福岡市は、防災用の食料や水などの備蓄、小学校区を単位とする避難所のあり方など市地域防災計画の見直し方針を検討していると報じられた(毎日新聞 2005.5.18)。

学校は地域に守られ、また、地域コミュニティの多様な活動の拠点・よりどころとして相互に支え合う関係にある。そして校区はそれらの基盤であることを改めて確認すべきであろう。

西南学院大学人間科学部児童教育学科