

# 熊本地震における避難所と大学・大学生 —計画・マネジメント論から群れの意識へ、 そして運営の担い手たち—

山 田 誠

## 「要約」

2016年の熊本地震では、多数の避難所が開設された。熊本市内における一般避難所の多くが様々な批判を受けたのとは対照的に、市内の3大学に設けられた臨時の避難所は高い評価をえた。そこでは、現下の主流となっているプッシュ型の支援とは違って、与え手・受け手関係を主軸に据えた運営が行われた。

本稿は、3大学のうち熊本学園大学と熊本大学黒髪キャンパスの避難所運営について、市中の避難所と対比して検討する。それら2大学の避難所は、互に異なる運営スタイルを採用している。熊本学園大学では、教員グループが運営の責任を負った。後者の場合は、各種団体の代表者である学生たちが実質的に運営本部の席についた。

教員たちのグループは、それまでに蓄積してきた知識や人脈を総動員して、最善の救援活動を遂行しようと努力した。もう一方の学生たちは、自分たちが他の人々と同等な被災者だと自覚しつつも、困難をかかえた人々を放置できないと、柔軟にニーズ適合的な支援活動を展開した。この2つの運営方式は、主要な骨格がそれぞれ、渥美氏の提唱するコーディネーター論と郡司氏の築いた群れモデルに合致している。そこから導かれるのは、熊本大学黒髪キャンパスの学生たちが採用した手法であれば、多くの大学は積極的に災害支援に取り組めるという結論である。

## 目次

1. 課題の設定
2. 熊本市が管理する避難所といくつかの検討視角
3. 熊本学園大学の避難所と多様な支援の担い手
  - 1) ボランティアセンターの困難と即興のコーディネート
  - 2) 熊本学園大学における避難所運営の特徴
4. 熊本大学黒髪キャンパスの避難所と群れの団体行動
  - 1) 学生中心の避難所運営を照らす群れモデル
  - 2) 手探りの活動編成と若い担い手
  - 3) 混迷する避難者の代表は外国人
5. 花田氏による避難所評価と学生たちのマニュアルづくり
6. 結び

キーワード： 熊本地震、避難所、コーディネーター、群れモデル

## 1. 課題の設定

近年、大規模災害の発生回数が増えている。それに照応して、初動期の投入方策は目覚ましく整備されつつある。その半面、支援先である避難者については客体的なとらえ方が優勢なままである。その結果、行政職員、ボランティアなど支援の提供側と避難者の間にはミスマッチ、事態認識の乖離、さらには権力体質的な問題さえも表面化している。

ここで2016年4月に起きた熊本地震後の避難所に着目すると、類似した被災状況にありながら被災した市民の間では避難所タイプにより異なる評価状況が生まれている。とすれば、評価の違いを引き起こした原因は、運営方式にある可能性が大である。しかも、対象地域を熊本市内に定めれば、初動期に焦点となる避難所の運営に関する諸アプローチの妥当性を比較検討できる状況にある。

大規模な災害が発生すると、大々的に物資とマンパワーの投入がはじまる。この時、彼らと直接に接する救済支援者にはいくつかのタイプが取り出せる。大きく分けると、職業上での支援担当者、自発的なボランティアの支援者、自己が被災者でありながらも、支援者のポジションにつく人の3タイプである。熊本地震にあっては、これら諸タイプによる避難所運営を比較できる。また、大学の臨時に開設した避難所の場合にも、避難者の様々な要求や勝手な行動を可能なかぎり受け入れる教員グループと、社会生活を始めたばかりで、もちろん災害未経験の学

生たちという対照的な担い手事例が見出せる。

とはいえ、ここに1つに困難が横たわっている。被災者である学生が救援の役回りに参加するケースは、被災地の現場では珍しくないが、災害研究のカテゴリーとしては未開拓に近い分野だからである。本稿はこの新たなカテゴリーの検討に、災害研究では取り上げられたことのない群れモデルを持ち込む。カニや鳥の群れの観察から導かれた郡司氏の理論的な群れモデルを用いて避難所運営を読み解くと、どこまで新しい事態が見えてくるのか。

主要な対象舞台は、最も数の多い市中の避難所ではなく、大きな自己決定度を保持する大学が臨時に開いた避難所である。ここの運営作法やルールは、国の方針を受けて作成された行政の災害対応マニュアルではなく、目の前に生起している事態を受け止めながら、その場で柔軟に生み出される。だが面白いことに、同じく大学の場にありながら運営を仕切るのが教員グループか、それとも知識も経験も浅い学生かで選び取られるスタイルが大きく異なる。

本稿の考察重心は、第3の救援者タイプである学生たちの対処スタイル、また自分たち以外の避難者との位置関係や両者の微妙な絡み合いにある。その吟味機会を提供するのは、熊本大学で最も避難者が多く集まった黒髪キャンパス（以下では、熊大黒髪）の避難所である。しかしながら、この避難所だけをいきなり吟味しても、大学生活由来の特色は、分かりづらい。国の方針に沿った市中の避難所や教員グループが多方面にわたり配慮を尽くす熊本学園大学（以下では、学園大）との事例対比を行うことで、その独自の特性と同時に、災害対応としての一般性とは何かが問われる。

## 2. 熊本市が管理する避難所といくつかの検討視角

### (i)

「(本震のあと、付近から)逃げてきた人々たちはみな運動場に集まりました。……その場所は、私たちが通っている私たちの大学でした。だから、私たちは何かができるはずでした。」(熊本県立大学学生ボランティアステーション、2019、6～7ページ)地震から3年後に熊本県立大学(以下では、県立大)の学生たちが出した『避難所運営の記録』には、自身も被災者である若い学生が戸惑う一般の避難者に、安心できる場を提供しようと決断する当時の内発的な意思が載っている。そうした強い意志は、熊大黒髪の学生たちにも見られる。

上記の学生たちの対極に位置するのは、「合理的な被害軽減対策、災害対応の充実に対して積極的に働きかける」ことを目標に掲げる研究者や、職務として支援に従事する行政職員たちである(辻、1999、347ページ)。まず研究者のスタイルでいえば大きく2つのパターンに分けられる。1つは合理的なマネジメント手法の個別手法について、エビデンスに裏付けられた具体策を提案する研究スタイルである。もう1つは、避難の現場に出向いて何が起きているかを観察し、摘出された問題点を改善するスタイルである。

これら2つのアプローチは、研究手法こそ違っているものの、被災者と救済支援者をはっきりと分離する。そして、一時的に解体された社会の機能回復を迅速に、効率的におこなうことに大きなエネルギーを注入しようとする点で共通している。そうしたやり方は、果たして初動期の被災現場に発生している混迷・困難をどれほど解消できるのだろうか。具体的に、エビデンスに基づく合理的な方策提案を掲げる馬場氏らの研究に即して見てみよう。

彼らの注目点は、避難所において必要とする物資の種類や内容が時間の経過とともに変わっていく事態である。彼らの研究の独自性は、被災者の本音を聞きだす手法を用いてニーズの変化をつかむ点にある。それを担当するのは、裏付け実験をふまえると、専門的な研修を受けた大学生と企業の若手社員が適していると判明。それに基づいて学生を推薦する（馬場氏ら、2017、5～6ページ）。災害未経験の大学生がいきなり避難所に投げ込まれて運営の担い手になる現場とは、なんとか離れたエビデンスに裏付けられた方策提案であろうか。

馬場氏らの実験を根拠にした改善提案とは違って、徹底した現場調査を踏まえて避難所運営の改善を目ざすのは、石川永子氏である。熊本市役所は、発災から幾日経とうとも適時・適切な方策をとっての前提となる避難所の全体像をつかめない状況が続いていた。これを打開するべく、彼女は、市内にある避難所の悉皆調査でもって姿の見えない全体像を描きだし、改めるべき問題点と打開の方向を探り出すことを試みる（石川、2017、83ページ）。

調査はすでに発災から10日以上が経過してスタートしたが、生活環境の面で改善すべき点はいくつもあった。とはいえ、調査で判明した最大の問題点は、変容し続ける被災者ニーズを避難所情報として取りまとめて、対策本部にしっかりとあげてくるルートの未確立であった（石川、2017、93ページ）。なぜルートが未確立なのか。そこでは他都市からの応援職員を含めた行政職員が避難所の運営中心となれていない実態よりも、数量的なマンパワー不足という数値化された客観的側面に、彼女の関心は向く。

まず被災住民たちが自然発生的に集まった指定外避難所に目を向ければ、行政職員が主力の避難所は2割ほどしかない。事前に計画準備がされている指定避難所であっても、同じパターンの割合は4割強に過ぎない。つまり、避難所の半分以上には情報収集の担い手となる行政職員が常駐していない。確かに石川調査からは、数々の問題点を取り出されているものの、被災者と行政職員の関係性の側面は検討されていない。したがって、投入できるマンパワーの不足に対して応援者がカバーする方策を除けば、事態の根本的な改善方向は出てこない。

## (ii)

「災害対応の充実に対して積極的に働きかけ」ようとする専門家・研究者とは違ったアプローチをとるのは、中越防災安全推進機構の代表・諸橋和行氏である。本震の翌日、17日に熊本市内に到着した諸橋氏らのボランティア一行は、現場のニーズを把握しながら必要な支援に携わるスタイルである。入市してすぐに彼らが見たのは、役所の悲惨ともいえる混乱状態である。

そして、訪問先の避難所では責任者やリーダーも分からず、どこも「運営されている」という状況にはなかった。

しかしながら、役立つ支援を求め続ける彼は、現場での見聞やその後の研修を通して、より良い避難所運営のあり方に気付いていく。普段の地域におけるコミュニティのあり様が災害時の避難所にもろに現れるという日常生活と直結した脈絡関係の発見であり、効率や公平性を御旗にすることへの疑問である。そこから、被災者と心を通い合わせる支援の優先を NPO 活動の理念に掲げはするものの、彼のペーパーには、理念を具現化した運営のスケッチは一切登場しない(諸橋、2021、7～9ページ)。

ここからは、被災者ニーズに応える支援スタイルのボランティアであっても、外部からの場合は的確に現場ニーズをつかむのは難しいことが分かる。それでは、現場にあってプラクティカルな問題と正面から向き合う地元の行政職員は、課題にうまく対処できるのだろうか。熊本市の職員として、支援物資の管理部署にいた井上学氏は内側から実情を報告する。

まず、避難所の混乱状況を深刻にした行政サイドの「失敗」要因として、次の2点が挙げられる。事前に用意した避難所(指定避難所)の数が絶対的に不足していたことと、運営にあたる職員を日替わりでローテーションさせる方針である。機能しなかった防災マニュアルの内包する問題点はそのほかにも3点指摘されている。外部からの応援やボランティアを受け入れる受援計画の不在、情報管理、そして備蓄・支援物資の問題である(井上、2018、23～24ページ)。日替わりのローテーション以外は計画づくりに関係する事項であり、確かに受援計画の不備といえる。指摘された諸点うち、支援物資が各避難所に届く前の段階にあって域外から入ってくる物資の管理が彼の担当部署である。

彼によれば、発災から10日ほどは、拠点集積所から一方的にプッシュ型で物資を送り出した。物資は5つの区役所に10トントラックで発送した。ようやく4月25日から以降になって、各避難所からの注文に応じた物資を200ヵ所ほどある避難所に直接配送する仕組みに切り替えている。また、スムーズに物資の積み込みを行う新しい仕組みも採用した。実施にあたってのノウハウや態勢づくりは、民間業者への委託により実現されている。とはいえ、現場を預かる身にとっての困難さは、事態展開の予測にある。本震直後には全く食料がなくなってしまう、目を血走らせた数百人が押し寄せるのを、職員が必死になって押し止める状態だった。しかるに、18日の朝に事態は一変して、物資や電話が殺到し、さばききれなくなり大混乱に陥るという場面転換が描かれる(井上、2018、24～25ページ)。外部からの支援動向を正確に事前予測するのは難しいと、彼は正直に発言する。

事前のプログラムとは全く異なる事態展開に遭遇しても、井上氏たちは、外部からの支援をも受け入れながら事態に適合的な物資の管理システムを築きあげていく。だが職務権限を駆使する彼をしても、避難所運営や罹災証明書発行のために自己担当から他部署へ職員を出すことに対して、強い不満ばかりが渦巻く行政組織の自己職務を優先する体質になると、それを変え

る術は見つけられない(井上、2018、28ページ)。

さらにいえば、意欲旺盛な行政職員が、合理的なマネジメントを適切に実施するケースでも問題は残る。避難所の人々を画一的に扱う場合には、結果的に固いルールを避難者に押し付けることになり、人々の不満やストレスは逆に高まっていく。だから、石川氏の観察によれば、熊本市内では10日余を経ても、管理者と避難者たちの間で協働に向けた動きのない避難所が少なくなかった。結局のところ、最適な資源配分論や合理的な計画論は、権限関係に基づいて行動する行政職員が主導する世界に向けて、具体的な方策を提示する。しかしながら、現場で見ることが、それらの提案は行政職員サイドにも避難者サイドにも共鳴基盤を見いだせない。

ここで、救済支援者側からなされる行動観察や改善提案の検討から離れて、同じ熊本市内にある3大学の避難所に目を転じてみよう。それは、被災者と支援者の関係を重視する立場への移行に外ならない。

### 3. 熊本学園大学の避難所と多様な支援の担い手

#### 1) ボランティアセンターの困難と即興のコーディネート

熊本市に隣接する震源地の益城町を取り上げた大門・渥美ペーパーには、被災現場のやり切れない場面が登場する。地元の社会福祉協議会が設置するボランティアセンターの対応のまずさに激昂する支援希望者に対して、自身が被災者でもある職員が土下座して謝るシーンである。また、全国社協は被災地の実情に合わせて被災者ニーズと支援者ニーズに柔軟に対応することを取り決めても、現場にあってはマッチングがうまくいかず、断る場面も多発している、と報告する(大門・渥美、2018、28、29ページ)。

行政サイドの支援活動は、多様な避難者がいまだく種々の心情・欲求などをしん酌せずに画一的なルールを押し付ける。それが避難者の最適な状態をもたらす可能性は低い。とはいえ、それに代えて外部ボランティアによる支援を受け入れようとすると、供給側のニーズと需要側のニーズの調整問題が出現する。これは初動期よりも安定期に入ってからより重要な事態となる。

外部からの救済支援を受け入れ、被災者ニーズとマッチングさせる窓口は、ボランティアセンターが担当する。この組織は行政が行使する諸権限はもたない。他方で、活動を進めるにあたっては、全国的に定められたルールや内部で合意した作法・手順に従う。この点で、制度組織としての制約は免れない。ボランティア団体によるスムーズな調整のあり方を考察する渥美氏単独のペーパーは、最適なマッチングを実現するコーディネーターの要件に絞られている(渥美、2008)。限定された抽象的次元の考察と現場の乖離は大きく、制度組織の柔軟性を欠く対応が引き起こす衝突の場に居合わせても、コーディネーター論者たちは打開の方策を提起できず黙って直視するしかない。



本稿で取りあげる臨時に開設された大学の避難所にあつては、種々の客観的な要因が重なり合った結果、実際に避難所を運営する局面では制度組織が内包する制約の多くを免れている。それに、行政による権限行使も事実上、及ばない。そうした避難所に集まった人々は、どう行動するのか。学園大の場合は、専門性を身につけ、社会的なポジションも確立した教員グループがコーディネーター役として登場する。これは、渥美論文が扱う抽象的な世界にほぼ該当する。

教員たちとは違って、災害について未経験だし、社会的な活動もまだ日が浅い学生たちが主導する避難所では、どのような事態が起きるのか。結果として、彼らの運営も高い評価を得たとしたら、どのような研究モデルが事態を説明するのか。自発的に寄り集まった人々同士が強制権限をもちこまない場で、まとまりのある生活世界を創る事態の理論モデルになりうるとして本稿が着目するのは、カニや鳥の行動を研究する郡司氏の群れモデルである。

というのは、カニや鳥の群れは強力なリーダーも居ないのに、深刻な衝突を発生させることもなく、固まりになって団体行動する。ばらばらな個体の集まりであるカニや鳥の群れが特定の条件を整えて集会的な行動を展開する事態は、熊大黒髪で時間の経過とともに落ち着いた避難所暮らしを築いていく人々と大きく重なる(郡司、2013、284～285ページ)。

この2つの異なるタイプの避難所のうち、まずは教員グループが細やかな配慮でマッチングに携わる学園大のケースから検討する。

## 2) 熊本学園大学における避難所運営の特徴

### (i)

臨時の避難所を開設した3大学のうちでも、学園大のケースは全国的に有名である。その基本方針を示した、来る人を拒まないインクルーシブな避難所や「管理はしない、配慮する」などは、「熊本学園モデル」のキャッチフレーズとなった。

学園大は災害時に800余人を受け入れ、授業を再開しても避難所所を閉じなかった。市管理の避難所は、ゴールデンウィークの前ごろから、それぞれを適正規模に再編するという管理合理的な根拠で相次ぎ閉じられる状況にあっても、学園大では5月28日までの45日間、24時間の支援態勢を維持した。熊本地震時の福祉避難所は、一般の人にはどこにあるのかも不明のまま、実際の利用の機会も少なかったと評判が悪い。この時に学園大では、種々の障害者や基礎疾患を抱えた人など60人ほどを、一般の人々と同じ避難所に受け入れた(本稿が着目する3大学に開設された避難所の概観に関しては、表1を参照)。その運営の性格を読み解くのにふさわしいアプローチは、自身が阪神淡路大震災で被災し、積極的にボランティア活動に参加する渥美公秀氏のコーディネーター論である。

彼によれば、ボランティア論において救援する側、救援される側という固定観念は、害こそあれ益はない。災害救援は被災者と一体になった活動である。そして、被災地ではニーズやシーズが明らかでない場面も多いと述べたうえで、「人は自分のニーズに自分自身で気付くことが

表1 3大学に開設された避難所の概要

大学	避難所の設置状況	特徴的状況
熊本大学	避難市民(最多時): 約 2,800 人 時期: 2016年 4月 14日～5月 8日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 大学は 16 日朝に指定緊急避難場所でない複数施設の開放を決定。それ以前に立ち上がった黒髪地区の運営本部を中心的に動かしたのは学生たち。</li> <li>• 18 日に学生主体の本部は解散し、大学と市役所が責任者となる。だが、実質的な運営スタイルはそれ以前を踏襲(黒髪地区は 4 月 30 日まで)。</li> <li>• 専門性を有する教員の的確なアドバイスが円滑な運営に貢献した。</li> </ul>
熊本県立大学	避難市民(最多時): 約 2,000 人 時期: 2016年 4月 14日～4月 27日 (4月 18 日に一般向けの機能縮小)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 最初、運動場に集まった大勢の人たちは、大学の各教室を避難場所に使用。学生たちは人々の避難誘導や食事配給などの直接的な活動だけでなく、本部の機能も担った。</li> <li>• 学生たちは、支援に際して LINE を効果的に活用し、相互の連絡や外部との情報交換をスムーズに進めた。</li> <li>• 事前に覚書を交わしていた熊本赤十字病院から DMAT(災害派遣医療チーム)の宿泊場所提供の依頼を受けて、大学は医療連携中心にシフトした。</li> <li>• 18 日には、避難所の規模を大幅に縮小し、一般の避難者を近隣の指定避難所へ移動させた。</li> </ul>
熊本学園大学	避難市民(最多時): 約 860 人 時期: 2016年 4月 14日～5月 28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 指定避難所ではないが、多数の人々が押し寄せ、きゅうきょ大学の建物を避難所として開放した。</li> <li>• 教員グループが中心となり、一般の被災者のみならず障害者や要援護者(60 人)も受け入れた。</li> <li>• 外部の専門家の協力も得て、授業再開後も含め 45 日間にわたり 24 時間の支援態勢を維持した。「管理はしないが配慮する」が運営のモットー。</li> <li>• 帰宅困難者の帰宅支援として、自宅まで出かけて片付けを手伝うなど避難者へ多彩な支援を展開した。</li> </ul>

(出所) 南・村江「大規模災害時に大学が市民の避難所等となる際の課題」『地域戦略研究所紀要』4号、2019年、37 ページの一部を参考にして、各種資料から独自に作成。



できるの」か、と問いかける。そのうえで、救援の現場において「ルールを臨機応変に変更しながら展開する活動」を即興と名づける。避難所の運営のような「集合的な振る舞い」において肝心なことは、多様な支援者が「それぞれに習得してきた技術・知識を前提として」、これらをいかに結び合わせていくか。それは例えていえば、生演奏における味のある創造的な行為となる(渥美、2008、212～218ページ)。この即興の基準に照らすと、学園大が運営した避難所はどう評価されるのだろうか。

(ii)

渥美氏の2008年論文においては、「活動に参加する者の視点と活動を企画し観察する者の視点とを併せ持つこと」が、即興のコーディネーターにとって必須の要件となっている(渥美、2008、223ページ)。ここには、マネジメント論に立脚する防災専門家たちとの立場の違いが明瞭に出ている。その半面、一般の参加者(避難者)との間には一定の距離が存在する明示的な構造になっている。また、救援活動の現場に密着する研究スタイルに影響されてか、被災地が背負う社会構造的な側面の分析は十分になされない。もっとも、そのことは、学園大の避難所で教師グループが演じた役割の分析にとって障害とならない。

ここでは、なぜ彼らがそうした特別な役割を演じることができたのかについて、その背後にある客観的な事情を整理する。検討の切り口を提供してくれるのは、米国の災害研究を紹介する板倉氏である。彼女の説明を大学の避難所の場面に当てはめれば、避難所に関係する主要なアクターは、最高意思決定を行う管理者、避難者たちと直接に接して避難所の機能を日夜動かしていく運営の担い手、地域の住民と脆弱性をかかえた人々からなる避難者の3者である(板倉、2018、72ページ)。

この3者のうち運営の担い手は独特な存在で、その立ち位置に広い幅があると同時に、活動スタイルを自分たちで選び取ることができる。県立大と熊大黒髪において、中心的な担い手となったのは学生たちであった。彼らに社会的な発言の場はなく、日常の生活面で見れば避難者が置かれている状況と大きく重なり、彼らがとる立ち位置は避難者にごく近い。教員たちがリーダー役につく学園大の場合、大学の決定機関に席を占めるという組織ポジションゆえに、管理者の近くに位置する。加えて、身に付けている専門性がもたらす社会的ポジションを、大学外からの応援者獲得で効果的に活用することもできる。

彼らは社会福祉学部を中心に学生たちに呼びかけ、食事の配給など現場が必要とする多くの人手を確保する一方で、大学を卒業して専門家になっている人々には、ケアや見守りに関係する活動に携わってもらった。そればかりか、人脈を頼って県外の専門家にも一定期間の応援を要望している。それらの豊富な人手によるバックアップがなければ、脆弱性のある人々を受け入れて24時間の支援体制を組むことなどかなわない。

次に注目すべきは運営スタイルである。滞在する人々が守るべき細々したルールなどは決

めず、名簿も作成しなかったことである。花田氏が述べるごとく、家は大きく壊れても物は取りに行ける。だから、被災者は気になることが起きればすぐ戻れるところに避難したい（足立、2018、11ページ）。こうした意向を尊重すると、出入りは自由にできることが望ましい。

災害対応の全体枠に位置づけてみれば、避難所の開設・運営は混乱状態を鎮静化させる取り組みの1つにすぎない。それゆえ、「地域の暮らしの延長」と見なせる避難所を目ざすと同時に、健常者も障害者も高齢者もできるだけ「早く在宅に戻れるような環境」づくりの促進にまで活動の範囲を広げている（足立、2018、11ページ）。それは帰宅サポート活動である。避難者に対する面談によるアンケートの際には、応援できる自宅居住に関連したサポートのメニュー一覧を付けたうえで、帰宅できない理由を尋ねている。そして、実際にゴールデンウィーク前から、大学外にもかかわらず、避難者の自宅を片付ける活動などに着手している。

### (iii)

コーディネーター役は多方面に及ぶ支援の手を次々と繰り出す。それら一連の活動が効果を発揮して、避難所内にいる帰宅困難者や次のステップへの移行困難者はしだいに減っていき、やがて5月28日に最後の1人も去っていく。結果として、避難所は幕を下ろす。この経緯からして、ボランティアセンターで目撃された結び目が解けない問題を別にすれば、学園大の運営は渥美氏が提唱する「即興としての災害救援」の成功事例となるのだろうか。

実は、重大な論点がまだ残されている。彼の論文フレームワークでは、巧みに即興の演奏ができるコーディネーターは、重要なポジションではあるものの、ルールが変化する現場では「次々代わっていく」位置づけである（渥美、2008、217ページ）。ところが、学園大の場合、教員グループの中には自宅が全壊した者もいるにもかかわらず、同一グループが最初から最後まで出ずっぱりである。彼らが途中で交代することは可能であろうか。もちろん、マニュアル化できる部分は少なくない。とはいえ、多様な困難をかかえる避難者が安心して滞在できる中核要素は、多数の外部応援者たちの存在である。その態勢を実現できたのは、グループメンバーが築いた人脈に外ならない。とすれば、内容の濃い避難所運営であればあるほど、余人をもっては代えがたい。これは、学園大の支援スタイルにとって重要な要素だが、渥美氏の論文では視野の外に置かれている。

ところで、渥美論文の設定とは大きく乖離したタイプの人々がコーディネーター役を果たすケースは少なくない。それらの内、社会的なポジションは低くて、被災現場の経験もない若者たちが中心となるケースが存在する。彼らは即興の救援活動にどう取り組んだのであろうか。事実の問題として指摘すれば、すでに阪神淡路大震災において、指定避難所の小学校で運営に携わった若者たちについての調査報告が発表されている。彼らは、管理者側とも避難者たちとも良い関係を築けず、自分たちだけの閉鎖空間にこもらざるをえなかったと、報告されている（棚山、1999、61～62ページ）。これは、コーディネーター役にとって経験蓄積が重要であるこ

とを裏付ける事例だといえよう。それでは、経験を積んでいない学生たちの主導する熊大黒髪の避難所が高い評価を受けるのは、どうしてだろうか。その評価が生まれる運営は、渥美氏の提唱する活動スタイルからは説明できない。



学園大のコーディネーター役は教師グループであり、県立大と熊大黒髪は学生たちであった。後の2つの大学の間には、その外にもいくつかの共通点を見いだせる。そして、より長い期間にわたり運営を続けていれば、県立大は熊大黒髪と大筋において同じ方向を歩みながらも、違った運営スタイルにたどり着くポテンシャルは低くない。だが、避難所の開閉を決めるのは最高の意思決定者である。この次元において、県立大と熊大黒髪は別な道を選んでいる。

県立大は4月18日正午で、一般の避難者向けの避難所を事実上、終了させて、その時点で避難所にいた大部分の人々を、近くの指定避難所に移動させている。この時、実質的に本部として機能した学生のセンターも解散している。この決定に導いたのは、地震発生より前に締結されていた熊本赤十字病院との取り決めである。そこでは、災害時に入院している要掩護者たちを県立大が受け入れ、赤十字病院の災害対処活動を支援することになっている。その覚書に基づいて、病院からはDMAT（災害派遣医療チーム）向けの場所と便宜の提供依頼がなされた。そこで、県立大当局は医療連携を優先する方針を打ち出し、医療の後方支援を重点的に担う路線へと進む。

もう一方の熊大を見れば、それぞれの学部が分散立地している事情を反映して、複数の避難所が開設された。さらに、それぞれの閉鎖の時期も異なる（表2）。実態からして、熊大の避難所は複合体であるが、本稿は考察の焦点を黒髪地区に開設された最大の避難所に合わせる。そこでの運営は、学園大と手法が異なるばかりか、渥美氏のアプローチが積み残している論点を深める機会だからである。

表 2 熊本大学の各避難所における避難者推移(前震から2週間)

	黒髪地区	大江地区	本荘地区	京町地区		合計
				附属小学校	附属中学校	
4月14日(木)	1,000	200				1,200
4月15日(金)	50					50
4月16日(土)	1,200	600	300	700		2,800
4月17日(日)	500	200	200	500		1,400
4月18日(月)	300	250	200	100	320	1,170
4月19日(火)	310	220	150	110	60	850
4月20日(水)	170	200	150	130	112	762
4月21日(木)	154	125	150	90	100	619
4月22日(金)	120	80	90	20	83	393
4月23日(土)	157					157
4月24日(日)		81		43	51	175
4月25日(月)	78	90	164	20	20	372
4月26日(火)	60	70	163			293
4月27日(水)	57	34	163			254
4月28日(木)	49	22	40			111
避難所閉鎖日	4月30日	5月2日	5月8日	4月26日		

(出所) 安部美和「熊本地震後の学生ボランティアと大学周辺住民との関係構築の課題」『熊本大学政策研究』9号、2019年、164ページ。

#### 4. 熊本大学黒髪キャンパスの避難所と群れの団体行動

##### 1) 学生中心の避難所運営を照らす群れモデル

###### (i)

熊大黒髪に開設された避難所検討の難しさと同時に面白さは、強力なリーダー集団が存在しない事態下であって、大勢の人々がまとまりのある避難所暮らしを実現した点にある。ここで実現を可能にした要素を前もって取りだせば、3点にまとめることができる。避難者の内側から「言いだしっぺ」役になる小さな勇気が見られたこと。多種類の課題・ニーズが時間とともに変化する事実をみんなで共有できたこと。それらに応える対処策は、全員が知ることのできる状況下で決められていったこと。本章に登場する郡司氏の群れモデルは、それらの運営ポイントの関連を統一的に、つまり1つのメカニズムとして説明できる。

郡司氏によれば、群れにはいくつかのタイプがある。同じ場所にとどまり円柱を築き続ける蚊の群れと、巨大な魚の形状をとりながら移動する小魚の群れや渡河するカニの群れとの違いは重要である。巨大な魚形状をかたどる場合、尾ビレに相当する「強相関領域」にいる小魚たちは、他の個体よりも激しく、かつ同時に動く。そして、特定の時点にたまたまその位置にいる諸個体が描く定方向的な行動が、結果的に群れを先導し、全体を特定の行動に導いていく（郡司、2013、234ページ）。

また、普段は入水を避けるカニの渡河行動を観察すると、水際で密集した小グループができ、その内部の1個体が意を決して入水するのを合図に、小グループは一気に侵入する。残された大部分もあとに続く。この時、カニたちは水を回避するという普段の習性に反して、我慢して入水する。別な言い方をすれば、渡河行動をしているカニの群れは痛みを感じているのだと、郡司氏は主張する（郡司、2013、168、190ページ）。そうした強相関領域を占めるのは特定資質をもつ固定グループではなく、群れを成す諸個体は基本的に同格である。先陣きって入水するメンバーたちは、入れ替わり立ち替わり位置を変えている状況下であって、たまたまその場を占めているに過ぎない。

これら生物が群れの状態であって、ムクドリの編隊飛行に見られるごとく深刻な衝突が起きないのは、それぞれが「相互予期モデル」に基づいて動いているからである。つまり、各個体は、周囲にいる小グループの傾向を把握し、身近な相手の動きを事前に予期し、互いに譲りあいながら移動する。この時、自分から移動してもよいと思える位置（「可能的遷移」）をどれくらい持っているかは、重要である。というのも、可能的遷移数が多いほど、当然、他者との重複は生じやすい。同時に、それによって、近在の小グループの傾向性をより良く知覚するチャンスは大きい。この相互予期モデルが個の自由と1個の全体性としての群れを共存させる基本メカニズムとなる（郡司、2013、155～177ページ）。

ここで、発災後の災害対応に関する研究に立ち戻ると、自由に行動する個々人が集まった避難所の事例研究は多い。けれども、そこで全体としてまとまった避難所暮らしを成し遂げるメ

カニズムの研究は、コーディネーター論を除けばあまり目にしない。とりわけ、避難行動をとる人物の内的な自己了解とその場全体との同調性の関連に触れた研究は、管見のかぎりない。

だが、緩やかではあっても避難者の全体を特定の方向へと導く運営にとっては、主観的な行動関心と反射に近い身体反応の組み合わせは大切なポイントである。半ば無意識的な身体反応を繰り返し経験するうちに次第にそれは、自然な行動のリズム感に近づいていく。その第1歩は全体状況を代理する事態を直接に目にすることから始まる。例えていえば、全員の視線が集まる中央の舞台で、手本となる踊りを鮮やかな手順で踊っている人々を見守るといったシーンが鍵となる。これは郡司氏の群れモデルでいえば、強相関領域にいる小グループと群れ周辺部の関係である。

## (ii)

郡司氏の著書には、ダチョウ倶楽部の熱湯コントが登場する。一見意欲のありそうな2人のメンバーにそそのかされて、3番目の人物が入浴希望の手を挙げたとたんに押し出され、まっ先に熱湯に入る羽目にあう(郡司、2013、154～156ページ)。諸生物の観察をベースにした郡司氏の著書に、災害対応の事例は見出せない。けれども、笑いを誘うコントの扱い方には、群れモデルはヒト社会の行動分析にもじゅうぶん通用するとのメッセージが含まれている。このコントを用いて、彼は知性や理性を身に付けて生態系の頂点に位置するヒトも状況次第では群れ状態になると、伝えている。

避難所では、突発的に襲ってきた身の危険、心理的な不安から自己を守ろうとして、個人がたまたま特定の場所に集まった結果、一時的ではあれ、狭い空間で密集して身を寄せ合う生活が始まる。そこでは、能動的に態度決定する自己と周囲の活動ぶりに合わせて動く自己という両面が入り混じった状況が生まれる。

実際、避難所には学生たちが大勢押しかけた。親元を離れて1人暮らしをする20歳前後の学生たちは、避難してきてもずっと泣いている人もいるほど心理的に不安定な状態に陥ることが多い。だから、不安感が増す夜になると、彼らはより多く避難所に集まり、そこで仲間も自分と同じ心理だと確認することで安心する傾向が見られる(熊本大学、2017、50ページ)。この点でいえば、2章の冒頭に登場した学生も、一方で「言いだしっぺ」役を自ら引き受けながら、他方では一般の学生と同じ不安を抱えている。つまり、群れの同各メンバーといえる。

## 2) 手探りの活動編成と若い担い手

### (i)

付近の避難所に熊大の学生があふれていたので、「余裕のある黒髪キャンパスへ移動させようとしたんだけど……(事務局の)学生支援部から突然責任問題を出されて怒られた。」ここには、諸権限を保持する行政や大学の職員に対して学生たちが抱く不満の大きさがはっきりと



表れている。他方で、一般の避難者に向けても、自治による運営の推進を呼びかけている。（“416”編集委員会、2017、27、29ページ）。記録集からは、同じ災害に遭遇した者は同格だから、お互いに助け合おうという中心的担い手になった学生たちの心情がハッキリと読みとれる。

その一方、彼らが実施した運営のキーポイントは、本章の冒頭に記した3点にまとめることができる。「言いだしっぺ」役になる勇気を別にすれば、他の2つの運営スタイル自体は、どこかの避難所でも採用が可能な手法だといえよう。どこに高い評価を生み出す熊大黒髪の手掛かりを見いだせるのだろうか。ここで再度、本部機能を担った学生たちの出発点を確認しよう。災害は未経験であり、それゆえ、これから先の展開予測はつかない。出てきたニーズごとに対処策を皆でひねり出すしかない。同じ被災者として困っている人のニーズに対しては、可能なかぎり応える。運営の基本スタンスは、その変化する態度・方針を避難者全体が共有できる状況をつくることである。したがって、運営本部の活動そのものが現場の事態展開に照応して変わっていくことになる。具体的に見てみよう。

学生主体の活動立ち上げは早かった。彼らが何をさておき必要だと感じたのは、避難所の運営を担うグループの組織化と、できる範囲で避難者全体に対して必要な情報を提供する仕組みづくりである。実は、熊本大学に指定避難所は存在しなかったものの、いくつかの施設が一時的に人々の集まる避難場所になっていた。16日の朝になって、大学は黒髪地区については体育館と全学教育棟を避難所として新たに開放することを決めた。ところが、避難者として寄り集まっていた学生を中心メンバーらは、すでに1時25分の本震以降からしだいに大学施設に避難所の機能を担わせ、その後18日の正午まで事実上、運営した。

多方面面にわたり種々の調整をおこなう運営本部が設置されるのは、一般の避難者を体育館へ誘導している最中の4時である。本震の強い揺れへの恐怖から大学に避難してきた彼らは、何はともあれ、サークルや学科などの顔見知り同士が集まって互いの安心を確かめあう。間もなく、目の前でつぎつぎに集まってくる避難者を見て、自発的に自動車や高齢者を誘導するグループが現れてくる。それが活発に展開されている3時ころに、法学部の学生団体から諸団体の代表たちにバラバラの活動をまとめる本部機能の提案がなされている。

朝9時の会合では、専門知識のある教員がアドバイザー役で加わっている。その会合では3つの重要な事案が定まっている。受付・本部の場所的な配置など、避難所機能の明確化。分散していた物資を旧体育館に移動して集約管理。救護ブース、留学生ブースといった専門窓口の設置である（“416”編集委員会、2017、7ページ）。部門ごとのブースは、各種の相談事が増えるにつれて拡張され、情報、環境、警備、物資配分など、運営本部を含めて総計で8部門となる（表3）。ニーズに応える活動ぶりの典型が2カ国語での情報提供態勢づくりである。

運営本部は、避難者全体での情報共有を特に重視している。どのような案件が扱われているのか、これから後の予定は何かがあるか、など避難者に関心のある情報を頻繁に分かりやすく提供しよう心掛けている。そのため、本部コーナーや受付は最大の避難者がいる体育館の内部

表3 熊大黒髪の避難所内に用意された担当窓口

窓口	活動内容
本部	各窓口の総括を行う。当初は各学生団体のリーダーが参加。教職員及び市役所職員も配置され、情報の集約を行うとともに、関係機関との連携を行う。
救護	看護師や養護教員を目指す学生の有志でシフトを編成。1日2交代制で、各4名で対応。簡単な処置や血圧測定等を担当し、保健センターの医師・看護師と連携。避難所閉鎖まで学生で対応した。
環境	主に館内のごみ置き場の管理、トイレや管内の衛生状況を担当。学生団体の解散後は、避難者が役目を引き継いだ。
外国人対応	館内放送及び館内掲示物をすべて二か国語（日英）対応にするため、留学経験のある学生や英語の得意な学生が対応。その後、留学生および職員に窓口対応を引き継いだ。
情報	4月16日は余震だけではなく大雨洪水警報が市内に発令されたため、24時間体制で降雨状況をラジオから収集した。その後、避難所周辺のインフラ復旧情報を新聞やインターネットから収集し、館内に貼り出した。
物資管理	支援物資の保管状況を把握し、毎食の食事の配分を決定する。また、情報交換が可能であった近隣の避難所と連絡を取り、不足している物資を回すなど、支援物資に関する全般を担当。学生団体解散後は、避難生活を継続していた学生ボランティアが引継いだ。
受付	避難者の情報を世帯別に把握。代表者の氏名、家族構成を把握しその情報を物資管理の窓口と共有することで、食事数を決定した。また、アレルギー情報や持病、介助の必要性などを把握し全体へ共有する。報道関係などマスコミ対応の窓口も行い、大学広報を通していないメディアの制限などを行った。学生団体解散後は、日中は有志の学生ボランティアが対応し、夜間は本部の市役所職員が対応した。
夜間警備	4月16日には、ほかの避難所から不審者情報や窃盗情報が聞かれていたため、夜間の見回りを担当。4月18日の学生解散後は、夜間の避難所出入り口を1か所とし、受付が対応した。

（出所）安部美和「熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応」、日本災害復興学会『復興』Vol.8、No.2、2017年、25ページ、に一部加筆。

に設けられていて、全体会議やスタッフ会議の様子も、直接彼らに伝わる。また、館内には放送設備が備わっていて、全体に伝えたい情報は一斉放送がなされる。それとは別に、各種の重要事項は紙に手書きし入り口付近に張り出される。しかも内容はひんばんに更新された。とはいえ、早くから外国人窓口は設けていても、初めのうち情報発信は日本語のみで行っていた。ところが一斉消灯などを放送すると、外国人からの質問が殺到して混乱が起こる。その失敗を経て、2カ国語の情報提供に切り替わっている。

ここからは、郡司モデルで強関連領域と位置づけられる運営本部は、早い時点で全体の前に登場したのが分かる。そして、みんなの前で活発な動きを展開するシーンが見られる。

(ii)

「(学生たちが主体の)運営本部を解散した時、避難所に来ている人たちから、わっと拍手が起きました。嬉しかったですね」(熊本大学、KUMADAI NOW 2016、2ページ)。運営を中心に担ってきた学生が18日の本部解散を振り返った発言である。若い避難者が運営を担うのは簡単なことではない。心理的な不安を抱えながら、緊張した状態で支援活動が続けると、彼らは身体の疲労からやがて不調を起こすので、組織としてはシフト制を作用した。また、活動を離れた学生たちが休憩や仮眠をとれるように、独自の部屋も確保している。状況に慣れない避難者を見捨てておけないと支援する側に回る彼らは、最大で120～150人ほどに達している(“416”編集委員会、2017、23、24ページ)。

けれども、その学生たちに対して難癖をつける避難者たちも少なからずいた。とりわけ、不審者への対応は、学生の手には負えなかったと報告されている。その半面で、避難者の間から活動を手伝う人が増えてきたり、外部からボランティアがやってくることで、学生の負担が軽減できたりもした(“416”編集委員会、2017、13、24、28ページ)。ポジティブな面、ネガティブな面が絡み合う経緯を経て事態が少し鎮静化を見せ始める18日、学生主体の本部は解散された。この出来事は開設期間の全体を通して一大転換点となるはずであった。そこから、運営の責任は諸権限を保持する行政と大学当局に切り替わったからである。

実際には何が起きたか。交替式で大きな拍手が起きはしたものの、表紙のカバーが変わっただけで運営の実態はほとんど変わらなかった。つまり、大学や市役所が本部機能を引き受けたことを機会に、新たな運営方式に切り替えるという事態は生まれなかった(安部、2017b、25ページ)。トップ層が切り替わる前に出来上がっていた運営態勢は、熊本市との協議により避難所が閉鎖される4月30日まで実質的に維持されている。実務的な面の運営の担い手に関しては、毎朝、放送で避難所に残っている学生たちや一般の避難者に呼びかけ、それに応えた者が担当した。

この時期は、少なくとも活動がルーティン化していく安定期だったから交替したのかといえ、半面ではそうといえる。例えば、全体の情報共有は1日2回だけ、各ブースの代表を集める

スタイルが定着している。もう半面はそうではない。当初から中心的なグループは、自分たちを他の避難者と同格だと意識しており、避難住民は主体的に運営に参加すべきだという主張が提言書にあることは以前に記している（“416”編集委員会、2017、29ページ）。これとは別に、学生たちの提供する支援の範囲は、食料品・生活必需品といった物資に限定されていない。外国人向けの相談窓口以外にも、健康面での受診、子どもの遊び機会など滞在者の必要に根ざした諸要求に応える対応がなされている。

さらに、責任者が交替した後の20日から、新たに生涯スポーツ課程の学生たちが中心となり、エコノミー症候群に対する懸念から1日2回のラジオ体操を導入している。これはとても好評だったようで、運営の担い手たちはグラウンドで車中泊をしている人たちにまで参加を呼び掛けるなど、事態に適合した活動といえる。

ここには、群れに意識があるとする郡司モデルにとって、鍵となるシーンが見事に実現されている。つまり、痛みの伴う渡河を敢行する群れは、その先頭グループを入れ替え、入れ替えしながら川を渡っていく。それは先頭集団が同格だという証しである。熊大黒髪でも本部席につく人物は入れ替わっても、交替する人たちはその機能を実質的に維持している。

### 3) 混迷する避難者の代表は外国人

「地震の時、何が起きたか分からず家族と家の外に避難した。……避難所についてみると、日本人の避難者がいろいろなものを持ってきているのに驚いた。毛布や食べ物、ラジオを持っている人もいた。自分たちは財布、パスポート、大学院の修了証書をバッグに詰めているだけだった。初めての地震、初めての避難所生活で余震は本当に怖かった。」（安部、2019、166ページ）

早い時点から学生にアドバイスを与え続けた熊大教員の安部氏は、災害対応を扱ったページで被災した外国人たちを何度も取り上げている。千人規模の避難所にあって、彼らは総数185人に達している（安部、2017b、25、27ページ）。地震直後に彼らがもっとも入手したかったものは何か。食料の物資や避難に関連する知識などではない（もっとも、大使館からハラル食品が届くまでの数日間、イスラム教の信者たちは、一番困ったのが食事だったそうである）。上記インタビュー記事の最後によく表れている。「……ネットの環境もよくなかった。……インドの家族とすぐに連絡を取り合うことができなかった。」つまり、いちばん帰属意識が高いところとつながる、できるならば、そこへ戻ることであった。

彼らにとって言葉も分からず、人々の習慣も異なる避難所は、明確に次のステップまでの仮のたまり場で、必要な情報が入手できればよかった。つまり、群れとしては最も外縁部に位置する不安定なグループである。事実、17日の夕方までに、半数は自国の大使館やJICAの用意したバスで福岡、広島へと移動していった（安部、2017b、26ページ）。残った半数も、当初は、日本の災害のことが分からず、ただオロオロするだけだったにもかかわらず、熊大黒髪に取り組みに触れるなかで態度が変わっていく。

何よりも、専属の担当部署「外国人対応」が設置されているため、困りごとの相談先を探し回らなくてよい。これによって、外国人の最大の不安が軽減される。体育館内の情報提供は当初、日本語のみだったが、間もなく2か国語に変わった。館内放送だけでなく、重要な事項や今後の予定なども、ホワイトボードや紙に書いて壁に張り出す際に2か国語対応をとった。それには、英語の得意な高校生も手伝う。外国人留学生たちは少し落ち着いてきて、これらの様子が目に留まるようになると、自分たちから専門部署の受付にシフトを組んで座るといった変化が現れる(安部、2019、165ページ)。

外国人が全体として行動変化を起こす転機は、ラジオ体操の実施であった。初日、いっせいに立ち上がり、体を動かす光景を見た際には、外国人たちは驚くばかりだった。けれども、学生たちが見本を見せることで、彼らもしだいに体操ができるようになった。やがて多くの外国人たちは、体操の時間になると外から戻ってきて一緒に体操をするようになる。それまで、同じ場所に避難していても日本人と交流のなかった彼らは、体操を通してコミュニケーションが取れていると感じてうれしかった、と語る。("416" 編集委員会、2017、22ページ、安部、2019、165～166ページ)。

結局のところ、全員から見える位置にある本部が情報共有を徹底し、大半の避難者たちもそれに同調して動いていく。これを外縁部的な位置から見ていた外国人たちも、群れの定方向性が了解されるにつれて、自発的に合わせた行動をとるようになる。この外国人たちの行動変容ぶりには、郡司モデルの群れにおける中心と周辺の関係を見て取ることができる。

## 5. 花田氏による避難所評価と学生たちのマニュアルづくり

### (i)

地震発生の1年後に、学園大の花田氏は他の研究者たちから、災害弱者を受け入れるなどの柔軟な避難所を他の大学も開設できるかと問われ、前提条件が整っていない「今のままではたぶんできない」と答える(安立、2018、14ページ)。この問いからは、論点の移行が浮上してくる。これまで本稿は、もっぱら避難所運営の担い手たちが展開した活動に重心を置き、個別大学に開設された避難所の作動メカニズムを吟味してきた。だが、ここで問われているのは、社会的存在としての大学にとっての避難所運営のポテンシャル度だからである。

実は、問いに対する花田氏の答えは、学園大の独自性に絞られている。けれども、災害対応全般に関心のある者にとっては、地域社会に存在する大学が初動期においてどれ程のポテンシャルを保持しているかは、より重たいテーマとなる。その際、客体としての大学が保持する諸施設や諸設備が大きなキャパシティを有することは周知の事実である。本稿ではその側面は捨象して、吟味の対象をもっぱら避難所運営に絞る。この局面において、学園大と熊大黒髪の間運営スタイルに由来する明瞭なポテンシャルの相違は存在するのであろうか。まず



は、学園大の運営を中心的に担った花田氏による避難所評価である。

「できない」理由として花田氏が主に持ち出すのは、学園大をめぐる客観的な諸要素である。最高の意思決定者を代表する理事長の個性、そして運営チームの活動に対する彼の全面的な支持。リーダー層に加わっている仲間の教師、また、大勢の避難者たちを世話する学生や24時間の態勢を支える県内外の専門家たち。とりわけ注目されるのは、避難者の大半を占める周辺地域の人々である。彼らは学園大がどんな所かを事前に知っていて、近くにある指定避難所に向かうことなく、迷わず学園大を選んでいる。現場感覚に基づく彼の即席の回答は、その後に行われた避難者および地元住民の行動調査でも的確であることが裏付けられている（黒木、花田、高木、那智、2019年）。要するに、彼はこれだけ周囲の客観的な要素がそろっていれば、コーディネーターとして行動するしかないと事実上、表明している。けれども、他の大学に見出し難い学園大の特色は、そこではない。即興に秀でた運営リーダー層の存在にこそある。

ここで避難所についての法制度的な位置づけを見ておくと、「災害発生から7日以内とする」規定（災害救助法）に見られごとく、混乱した初動期に限定された施設である。だが、実際の運営においてはしばしば中長期にわたって開設される。そうすると、時間の経過とともに災害弱者の比重が高くなり、行く先のない彼らは避難所にとどまり続けることを強く主張するようになる。この展開は、すでに阪神淡路大震災の調査で明瞭に指摘されている（棚山、1999、63ページ）。この側面に着目すると、学園大の開設期間は3大学のうちで最長の45日間である。そこでのコーディネーター役は、避難所機能と被災者ニーズに応えるボランティアセンター機能を併せもつことが要求される。避難者に提供できるメニューを提示したうえでの聞き取り調査は、機能重点の移行開始だったといえる。コーディネーター役は、両機能を柔軟に取りこみ、重点移動を切れ目なく遂行した。しかも、花田氏によれば、種々の新たらしい取り組みの採用、ひんばんなプログラムの変更について、いちいち正式の会議を開いていない。それは、仲間に阪神淡路大震災の経験者がいたからでもあるが、主要メンバー間で話の中味が8割がた重なる状態だからである（安立、2018、8ページ）。

この運営形態は、ジャズの演奏を例示に用いて災害救援を即興の集合的な振る舞いと表現する渥美氏の説明そのものである。その彼が円満な災害救援活動の実現に欠かせない要件として挙げるのは、次の2つである：計画の熟知と多様性の保持（渥美、2008、225～227ページ）。かくのごとく問題整理をする即興の救援者・渥美氏といえども、外部応援者の言いがかりに直面した、被災者のボランティアセンター職員を救えなかった（大門・渥美、2018、28ページ）。これに対し、花田氏らは客観的に見れば、避難者側のニーズに合わせて支援の提供者を見つけ出す柔軟なプログラムでもって、20年前の避難所に見られた困難な事態を未然に回避している。即興演奏の名手と言わざるをえない。

この種のコーディネーター型運営のキーポイントは、計画を熟知したコーディネーター役が、外部から深刻な被災地にやってくる筋立てにある。この時、どんな組織がどの被災地に入るか



は、支援するボランティア組織の自己決定に委ねられている。筋書きに沿った状況を想定した場合、外部専門家の出現する確率は不透明であり、被災地内という限られた選択肢であれば内部や周囲の事情に通じた人物を見いだせる機会はめったにない。他方で、大規模な災害時には大勢の避難者が発生するので、避難所も、そこでのコーディネーター役も数多く必要になる。だとすれば、他大学で広く導入できる方式でないとする彼の見解は当たっているものの、それは同時に、大災害の避難所一般には不向きな方式であることを意味する。

(ii)

「(熊大黒髪が避難所が閉鎖された)翌日の第1回の振り返り会議では、途中で全員が寝てしまい、……いつの間にか夕方になっていた。」翌年3月に発表される記録集の編集後記にある一文である。県立大の学生の場合は、3年という日数を経ようとも記録集を公刊している。どちらの大学の学生にも、自分たちの運営経験は周りの社会、とりわけ後輩たちに向けて伝達が可能だとする強い信念が見られる。

県立大の著作内容を見ると、もっぱら本部が始動した後のLINEの交信記録である(熊本県立大学学生ボランティアステーション、2019年)。県立大の避難所がいくつもの教室に分散していた制約のもとで、運営の担い手たちは互いの意志、行動、計画などを緊密に連絡し合い、決定事項を確認するためにSNSの1つであるLINEを駆使した。それは、新しい通信技術を効果的に利用する技能である。

熊大黒髪の記録集の重心は、前震の時点から、避難所を組織化して運営していくプロセスを丹念に追いかけたタイムスケジュール表にある。それに加えて、振り返りによる気づきを寄せ集めたものである。こちらは、県立大の公刊本よりも扱う範囲が広く、運営ノウハウ集と性格づけることができる。要するに、彼らはどちらも、広い意味では避難所運営のマニュアルづくりを目指したわけである。マニュアルに関しては、花田氏がインタビューの中で行政マニュアルの問題点を鋭く指摘している。作ったマニュアルは災害時にどこにあるか分からない。また、人事異動で担当者は2〜3年ごとに替わる。だから、「毎年のように作り変える」ことを勧めている。

彼は同時に、住民主体の避難所づくりをも批判している。外へ出たり入ったり、家に帰る人もいれば、車中泊の人もいる。「避難所も人が入れ替わる」から、1週間や10日といった短期的な避難所暮らしでは無理だと主張する(安立、2018年、15ページ)。彼が指摘するマニュアルの問題点は、市中の避難所の混迷ぶりを見れば妥当だといえるが、避難者と一緒に事態に対処する熊大黒髪の事例には当てはまらない。つまり、熊大黒髪の事例は、コーディネーター論からうまく説明がつかない。それでは、2大学の学生たちの動きを郡司氏の群れモデルを用いて説明すると、どうなるだろうか。

彼らの作成したマニュアルは、群れが衝突を起こさないことを狙った相互予期の状況づくり

に関する詳しい手引書に当たる。それは、群れの内部にいる個体ができるだけたくさんの移動可能先を見出す際の手助けとなる。とはいえ、群れが団体で特定方向に移動していくためには、強相関領域に入り込むメンバーが絶えず新規に登場することが必須である。それゆえ、解くべき問いの中核は、いかにすれば、そのメンバーになる学生たちを生み出せるか、である。

KUMADAI NOW には、運営本部をスムーズに結成できた手掛かりが記されている。本部の主力となった3つの団体（体育会、生協組織、大学祭実行委員会）は新入生歓迎のイベントやオープンキャンパスの運営で元々協力体制ができていたという背景事情が記載されている。その指摘は事態の半面しか説明しない。法学部の学生団体の人物が発言するごとく、普段は他のサークルと関わることの少ない学生団体や、生涯スポーツ課程、保健学科の学生など多様なメンバーが積極的に本部の機能を担ったからである（熊本大学、KUMADAI NOW 2016、1ページ）。

そこで、別な表現で問題に切り込んでみよう。つまり、先陣を切って「痛み」を伴う入水に挑めるメンバーたちの存在は、熊大黒髪避難所がたまたま巡り合った幸運なのか、それとも、大学内部には彼らのごとき人物を絶えず生み出すシステムが存在するのか、と問いを立てる。それに対して、彼らの登場は、大学自治の構成要素である学生たちの継続的な自主活動のメカニズムに因るというのが本稿の見方である。

4年で卒業する学生たちが自主的に作る諸組織において、通常は1年、2年と活動経験を積み重ね、中心的な活動メンバーになるのは3年次である。多くの団体活動は、学外の社会に開かれていて、大学祭などで自己の活動成果を披歴するし、毎年、新入生に対しては自己組織の存続をかけて勧誘をする。そのプロセスを経ることで、入水の「痛み」を我慢する態度が養成される。しかも固定の役割は維持される一方、それを引き受ける人物は毎年変わっていく。後につづくリーダー層の養成方式は、入水の先陣をきるメンバーを毎年、新たに確保し続けるシステムになっている。

この局面は学生たちが作る記録集の視野には全く入ってこない。彼らにとって、避難所の運営はこれまでの人生でまったく前例のない緊張感あふれる出来事である。他方における大学での自主活動の維持システムは、あまりに当たり前の日常生活そのものである。これを裏側から見れば、熊大黒髪の運営スタイルは、用いる際に手工夫の必要はあるかもしれないが、どこの大学にとっても実行可能だといえる。つまり、大災害に直面した際に、それぞれの大学が対処策に組み込める一般的な方式となっている。

## 6. 結び

地元が大規模な災害に見舞われた場合、大学は被災者を救済する大きなパワーを秘めている。それを担う最大の資源は、毎年、主力メンバーを入れ替えながら外部に自己の活動紹介を繰り返しているサークルや学生団体である。

本稿の考察が導いた結論は、多くの災害研究者にとって新鮮な発見であろうと思われる。だが、群れの研究者である郡司氏にすれば、予期された結果といえる。自己の提起するモデルの適用範囲が災害分野へと少しだけ広がったに過ぎない。彼からすればそうだとすると、現下の日本社会の動向に照らすと、この結論の意味は大きい。というのも、行政組織はマンパワーを削減する傾向を強めており、同時に、都市的空間を中心に地域コミュニティにおける結びつきも、希薄化してきている。その状況下にあって、群れが団体行動するうえでどうしても欠かせない強相関領域に、痛みを甘受して自分から参入するメンバーを絶えず産み出す大学自治の構造は頼もしい。これは大学という制度組織が大きい社会に向けて自己の存在をアピールする機会の1つだとさえいえよう。

阪神淡路大震災の直後に出された著書の中で、野田正彰氏は救済の思想について書く。「まず、第1に救済プログラムを被災者の精神的配慮の視点から立て直す……被災者の自己決定に向かって援助して」いくことを求める（野田、1995、212ページ）。本稿はこの立場に共鳴する。その上で、初動期の混迷度を減らす観点から、強相関領域の位置につく先陣メンバー創出の必要性を強調する。鋭い指摘をするのは野田氏だけではない。あの震災を扱ったいくつもの研究は、災害支援に関する重要な問題点を上げている。研究者に与えた衝撃度は東日本大震災と比べても強かったように思える。

それから20年経って起きた熊本地震。現場での対応処置がどれほど被災者の精神面を重視するようになったかも問題であるが、災害という事象に切り込む研究者たちの射程がどこまで奥深くへと到達したであろうか。この研究関心にひきつけていえば、避難所研究としての本稿は、ようやく入り口に立ったに過ぎない。避難所の主舞台は指定避難所になっている小中学校および高校である。そこでは、在職する大半の教職員たちが多面的な活動に従事している。また、小学校の高学年を含めて、少なくない生徒たちが教職員をサポートしている。

ここで、熊大黒髪避難所を野田氏の救済関心と重ね合わせてみよう。そうすれば、同じ避難者心理を共有しつつ、支援を行う若者たちの目標は、避難所にいる全ての人たちによる自己決定にあったことが見えてくる。それに向けて、彼らを突き動かしていった行動の論理。これを掘り下げなければ、熊大黒髪避難所についての学問的な考察にならないのではなかろうか。書くのは容易いが、避難者や支援に従事する若者たちの心の内側にどう切り込むか。難題である。

## 【付記】

2016年5月のある日、私たち夫婦は中村良広教授の研究室片付けを応援した。その際、熊本学園大学の避難所を少しだけ見学する機会をえた。そのことが本稿執筆の1つのキッカケとなっているように思われる。

<参考文献>

- 安部美和「平成 28 年熊本地震 熊大黒髪避難所運営記録集『416』」『法学セミナー』Vol.62、No.6、40-42、2017 年 (a)。
- 安部美和「熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応」日本災害復興学会『復興』Vol.8、No.2、24-30、2017 年 (b)。
- 安部美和「熊本地震後の学生ボランティアと大学周辺住民との関係構築の課題」『熊本大学政策研究』9 号、161-172、2019 年。
- 足立清史『災害時におけるコミュニティ組織や NPO 間の連携や協働のあり方に関する調査研究』全労済協会、2018 年。
- 天野徹・遠藤真「災害時に支援リソースの最適配分を実現するための情報システム・社会システムについて—東日本大震災・熊本地震における支援活動を、次の大災害に生かすために—」消防防災科学センター『地域防災データ総覧—平成 28 年熊本地震編—』、2017 年。
- 青山貴洋「災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる地域力と共助組織に関する論考」『公共政策志林』6 巻、39-54、2018 年。
- 麻野雅子「震災ボランティア活動と公共性 (2) ・完」『三重大学法経論叢』17 巻 2 号、1-42、2000 年。
- 渥美公秀「即興としての災害救援」山住勝広、ユーリア・エンゲストローム編『ノットワーキング—結び合う人間活動の創造へ—』新曜社、207-230、2008 年。
- 馬場新一・三矢裕・国部克彦「熊本地震避難所運営に関する課題と対応」、神戸大学 Discussion Paper、1-6、2017 年。
- 大門大朗・渥美公秀「災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える—2016 年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から—」『災害と共生』2 巻 1 号、25-32、2018 年。
- 福与徳文『災害に強い地域づくり—地域社会の内発性と計画—』日本経済評論社、2020 年。
- 郡司ペギオー幸夫『群れは意識を持つ 個の自由と集団の秩序』PHP 研究所、2013 年。
- 花田昌宣（講演）『困難をかかえた被災者支援とインクルーシブ社会—熊本地震における熊本学園大学避難所の取り組み—』2016 年 9 月 30 日。  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai28/siryo3\\_3.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai28/siryo3_3.pdf)
- 花田昌宣「インクルーシブな避難所と水俣学の経験—地域に根ざした学と社会運動」『現代思想』45 巻 8 号、96-104、2017 年 5 月。
- 花田昌宣（講演）『熊本地震時の熊本学園大学の取り組みと避難所運営 インクルーシブな避難所の経験』防災塾・だるま、2017 年 9 月 29 日。  
[http://darumajin.sakura.ne.jp/51bousai\\_info/bousai\\_info2017/201709kumamotogakuen\\_hanadaV2.pdf](http://darumajin.sakura.ne.jp/51bousai_info/bousai_info2017/201709kumamotogakuen_hanadaV2.pdf)

井上学「熊本地震の行政対応—失敗から学んだこと—(要約)」『国際文化研修』vol.100、22-29、2018年。

石川永子「熊本市内悉皆調査の結果からみた避難所環境と運営の実態と課題—余震等不確実性の高い状況下の避難生活支援に関する調査報告」『都市問題』108巻3号、82-96、2017年。

板倉由有紀『災害・支援・ケアの社会学—地域保健とジェンダーの視点から』生活書院、2018年。

岩崎貴夏矢「熊本地震における地元学生の活動」『地方自治ふくおか』62巻、32-37、2017年。

片田敏孝『人に寄り添う防災』集英社、2020年。

熊本大学．“KUMADAI NOW (熊大なう.): 熊本地震、避難所運営は熊大生”、2016-12-15.  
<https://www.kumamoto-u.ac.jp/daigakujouhou/kouhou/kouhoushi/kumadainow/people2/2016/p160728-1>

熊本大学『熊本地震記録集 4.14 4.16 想定を超える混乱に直面して』2017年。

熊本県立大学『春秋』Vol.45、2016年。

熊本県立大学『熊本地震と震災復興』熊本県立大学、2017年。

熊本県立大学学生ボランティアステーション『熊本地震 4.16 あの日僕たちはLINE でつないだ 避難所運営の記録』熊日出版、2019年。

黒木邦弘、花田昌宣、高木亨、那須久史「平成 28 年（2016 年）熊本地震と熊本学園大学避難所運営： 避難所の方針と災害ソーシャルワーク実践の一考察」『社会福祉研究所報』47号、169-185、2019年。

南博・村江史年「大規模災害時に大学が市民の避難所等となる際の課題」『地域戦略研究所紀要』4号、23-51、2019年。

諸橋和行「8年間の経験から避難所運営のあり方を考える」日本防火・危機管理促進協会編『避難所のあり方：避難者・避難生活にかかわる実態と課題』、2021年。

村上ひとみ・野崎紘平・KIM Hyuntae・内田文雄「2016年熊本地震における避難所の分布と避難所運営に関する実態調査報告」『東濃地震科学研究所報告』39号、111-125、2017年。

日本防火・危機管理促進協会編『避難所のあり方：避難者・避難生活にかかわる実態と課題』、2021年。

野田正彰『災害救援』岩波書店、1995年。

杉野囃明「災害研究の社会学的方法—災害の諸形態と被害の重層性—」『立命館経済学』60巻2号、131-156、2011年。

田中重好・黒田由彦・横田尚俊・大矢根淳『防災と支援—成熟した市民社会に向けて』有斐閣、2019年。

棚山研「避難所運営を巡る教員、ボランティア、避難者の関係—長田地区 M 小学校を事例とし

て一」岩崎信彦ほか編『避難生活の社会学』昭和堂、55-65、1999年。

辻勝次「震災研究と社会学—研究の現状と現代社会学への示唆—」岩崎信彦ほか編『復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂、336-355、1999年。

浦野愛「熊本地震における避難所運営の実態と課題—過去の震災における避難所の運営との比較—」『消防防災の科学』127号、15-18、2017年。

山田誠「平成 28 年熊本地震と 2 つの村の災害マネジメント—国の災害対応策の作用と地域特性の交差—」『経済学論集』91 号、37-72、2018 年。

山下博之「地域防災における共助とローカル・ガバナンス」『危機管理学研究』4 号、34-43、2020 年。

“416” 編集委員会『平成 28 年熊本地震 熊大黒髪避難所運営記録集 416 私たちがやったこと 未来へ伝えたいこと』2017 年。



## The Comparison of the Kumamoto Earthquake Evacuation Sites Operated by Universities

Makoto Yamada

The 2016 Kumamoto earthquake, which registered a seismic intensity of 7 on the Japanese scale twice, caused serious damage to urban areas. This resulted in a large number of evacuees. While there was a lot of confusion in many evacuation sites, the temporary evacuation sites opened by three universities in Kumamoto City were highly evaluated.

This paper examines the evacuation site operations of two of the three universities, Kumamoto Gakuen University and Kumamoto University's Kurokami Campus, in comparison to the evacuation sites in the city. These evacuation sites adopted very different management styles. In the case of Kumamoto Gakuen University, a group of faculty members took responsibility for the operation. In the case of the latter, students representing various organizations practically took the seat of the management headquarters.

The conclusion is that if many universities would use the students' methods, they could actively engage in disaster relief.