

ましきまち 熊本県益城町における新型コロナウイルス禍での避難所運営

兵庫県芦屋市総務部コンプライアンス推進室
今石 佳太 （前 熊本県益城町危機管理監）



1. はじめに

熊本県益城町は、県中央部に位置し熊本市に隣接する人口約3万3千人の町で、2016年熊本地震では観測史上初となる震度7の揺れを4月14日21時26分（M6.5）と、28時間後の4月16日1時25分（M7.3）の2回経験し、熊本地震最大の被災地となった。

震災後5年を迎えた現在、復興についても先の光が見えた状況下となってきたが、防災行政についてもこの間に多くの課題改善を図り、避難地及び避難路の整備に加え、地域防災計画の大幅改訂、事業継続計画や受援計画の策定、実践的総合防災訓練の実施、町内35カ所の防災倉庫整備、町独自の防災士養成講座の開講など様々な取組を推し進めてきた。

その中でも最大の懸案は、災害発生時の初動体制の強化と数多くの問題が露呈した避難所環境の改善であると考えられていた。

そのような中、新型コロナウイルスが2020年初頭に国内で流行の兆しを見せたことから、本町においても感染拡大に備え各種の感染症対策計画を早急に立てる必要性に迫られた。

筆者は、熊本地震発生2年後の2018年度から益城町からの要請を受け、初代危機管理監として兵庫県芦屋市から益城町に派遣されていた。

2009年に流行した新型インフルエンザでは、地元の兵庫県内で国内初の感染者が確認された際に芦屋市の中心的立場で対応を行った経験から、地震災害や風水害とは異なり、目に見えない感染対策での混乱収束のために早期に対策を講じる必要性を体験した経緯を持っており、その際学んだ知見を生かすこととなった。

2. 各種計画の策定

記憶に新しい横浜港でのクルーズ船騒動の最中の2020年2月2日に実施した「令和元年度益城町総合防災訓練」の終了後に、引き続き実施する形で「第1回新型コロナウイルス感染症対策調整会議」を開催し、新型インフルエンザ時の初動対応の経験を幹部職員に説明した。加えて町が2015年11月に策定した「益城町新型インフルエンザ等対策行動計画」を見直しや今後の感染症対策についての協議を行い、役場庁舎内でマスクの着用や手指消毒液やパーティションの設置などについて決定を行った。

その後、組織だった対応や住民への周知等の調整の一元化を図る必要性から、「益城町新型コロナウイルス感染症対策調整チーム」を立ち上げ、関係各課から専従職員を選抜し、期間限定で設けた専用ルームに電話回線やネット環境を整備し、全庁をあげて対策にあたることとした。

緊急経済対策や感染防止のための住民広報を担当するチームとは別に、危機管理面を担当するチームは、平時の感染時における業務継続を優先的に検討する必要から計画策定に着手した。令和2年4月には、役場機能を維持するとともに、感染発生時の対応を記載した「新型コロナウイルス感染症対応業務継続計画・感染対応マニュアル」を策定し、庁舎内において感染拡大した場合に継続すべき業務や閉鎖の基準、消毒のための基本的方法を明記するとともに、その計画に基づき訓練を実施するなどした。

翌月の5月には災害発生時における避難所での感染防止対策を中心とした「新型コロナウイルス感染症災害対策本部・避難所運営マニュアル」を策定し、出水期である6月を前に、避難所運営について実践的な

訓練を行うこととした。

3. 全国に先駆けての訓練

緊急事態宣言下の5月24日に「新型コロナウイルス感染症対応避難所運営訓練」を実施したが、訓練会場は熊本地震の際に避難所となりながら天井崩落により、その機能を十分に果たせなかった益城町総合体育館であり、建て替え直後の供用開始前の最初の事業として奇しくも避難所運営訓練を行うこととなった。

訓練で最も注意を払った点は、避難所内における避難者間の感染拡大防止と、運営に従事する職員等の感染防止であった。感染防止策を施した段ボールベッドとパーティション、感染防護衣や非接触体温計、サーモグラフィーなどを訓練に先立ち、国の地方創生臨時交付金を活用する形で購入を行った。

段ボールベッドとパーティションについては、感染流行以前から町の防災対策上の課題としていた。このため、避難所環境改善のための協議を新型コロナウイルス発生以前からメーカーと進めており、その製作については、事前の協議内容を一部修正したものを反映させる形で早期導入を図れることとなった。なお、町独自の感染対策としてパーティションをシートで覆い飛沫清拭対策の充実を図った。【写真1】

訓練では、想定される感染対策のチェックポイント約200項目を事前に作成するなど入念な準備を行い、当日は参加者の「密」を避けつつ感染症学の専門家の指導のもと、▼PPE（個人防護具）の着装訓練【写真2】から始まり、▼避難所受付での健康チェックと検温及び避難者の動線確認、▼パーティション内の居住空間での感染防止対策、▼食事やトイレ等の生活エリアでの感染防止、▼体調不良者への対応、▼車中避難者への対応、の6つのパートに分けて訓練を行い、各パートの訓練終了ごとに一旦流れを止め、参加者から意見を聞き、課題の洗い出しを行う形とした。

4. 訓練での教訓

訓練自体は概ね事前に想定した範囲で進められた



写真1 避難所運営訓練での飛沫清拭対策



写真2 PPE（個人防護具）の着装訓練

が、▽「清潔エリア」とそれ以外のゾーニングの徹底、▽建物全体の定期的な換気、▽最新の状況を踏まえた避難情報の提供、▽避難所内を移動する住民の動線管理、▽配食時の際の「密」への対応など、細かな部分での徹底がなされていないことが判明した。

また、評価者として参加いただいた感染予防の専門家や防災関係者、訓練参加者からは医療専門家ではない町職員の感染防護の難しさ、避難所内でのゴミの処分方法、車中避難者の換気等の問題が指摘された。これらを纏めた訓練結果報告書を5月末には作成し、改善を図った内容で、当日参加出来なかった職員対象の訓練を約半月後の6月中旬に再び実施し、感染防止の徹底及び課題の解決を図った。

また、避難所運営に協力いただく地域の自主防災組織の住民にも後日同様の研修訓練を実施し、感染防止を踏まえたうえでの避難所運営への理解を求めた。

なお、今回の訓練で実施しなかった濃厚接触等で自宅待機の方の対応については、県保健所と災害時等における対応について事前に協議を行い、別途専用避難場所を確保することとしている。

5. 令和2年7月豪雨

新型コロナ禍において、他府県行政機関やボランティア団体からの支援体制の制限等が懸念されるなか、令和2年7月4日未明に熊本県を中心とした九州地方を豪雨災害が襲った。その際に熊本県では初となる大雨特別警報が発表された。

本町では、大きな被害は発生しなかったものの、数回に渡り河川氾濫危険水位を大きく超えたことから、訓練に基づいた感染対策を施した避難所開設を早期に行うなど住民避難を促し、訓練結果に基づいて実施した避難所運営は、住民から一定の評価を得た。

その一方で、県南部を中心に降った豪雨が八代市や人吉市、球磨地方を中心とした多くの市町村に甚大な被害をもたらしたことから、被災自治体職員を中心に感染症下における大規模の避難所運営を担うことになった。

本町では、被害が限定的であったことから、直ちに支援体制を組み救援物資と避難所での感染症対策のアドバイス等の支援を継続的に行うことになった。

6. 令和2年台風10号

7月豪雨災害への県南部被災地への支援活動を継続的に行っている最中の令和2年9月6日から7日にかけて、大型で非常に強い台風10号が九州に接近するとの予測が気象庁からなされ、それに伴い報道でも連日取り上げられることとなった。

本町では9月4日に第1回台風対策会議を開催し、タイムラインに沿う形で対策を行うこととしたが、今回は本県にとって最も影響の大きいコースであり、過去最大級の大きさが予測されたことから、熊本地震被災者で点在した災害仮設住宅に入居されている約200人の全員避難を重点目標の一つとして掲げた。

仮設住居全戸への避難呼び掛けのポスティング配布のみならず、職員が戸別訪問を行うなどして、最接近までの2日間で親戚等への避難約150人、それ以外の避難所避難約50人の仮設住居入居者全員の避難を完了することができた。また、全住民に対しても自宅

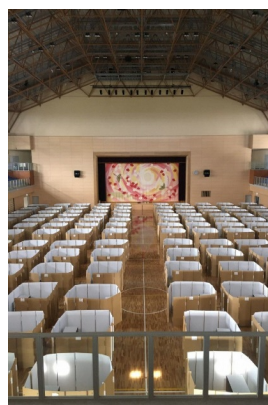


写真3 ブース別の避難所スペース

での備えに加え避難所開設について、防災行政無線やSNS、防災メール、消防団による広報活動など可能な限りの方法で避難の呼びかけを行った。

今回の台風10号については、県南部での豪雨被害の記憶も新しいこともあり、ガソリンスタンドのレギュラーガソリンが枯渇するなどした。この他町のスーパーの棚からパンやインスタント麺の商品が無くなるなど、住民も大きな危機感をいだいており、避難に関する問い合わせの電話が鳴り止まない状況が2日間に渡って続くこととなった。

この間、避難所に指定した町総合体育館では6日午後1時の開設に向けて段ボールベッドやパーティションの設営を開始した。危機管理課職員や避難所担当班に加え、数十人の応援職員、更には町独自で実施した防災士養成講座を受講後に試験を合格された数多くの防災士の応援を得ながら約200ブース400人程度の避難スペースを確保し【写真3】、感染対策を含む入念なりハーサルを実施した。当日、町総合体育館には、開設予定時間の4時間前から50人以上の住民が列をなす異例の事態となったことから、更に2カ所の避難所を増設し最終的には3施設あわせて246世帯564人が避難所を利用することとなった。

結果的には、台風10号で本町において大きな被害はなかったものの、新型コロナ禍での大規模な避難について訓練では判明しなかった問題点が明らかとなったことから、台風一過の翌8日に関係職員を集め検

討対策のための会議を開催した。

まず意見としてあがったのは、段ボールベッドやパーティションが、密を避け感染防止に対する効果があり避難者からも好評であったものの、家族構成にあわせた区画の変更というフレキシブルな対応が困難であるという問題である。

避難所受付において、感染防止のための検温や問診を行ってから、入室のための避難区画の割り当てを行ったことから、部屋の残数把握と家族構成のマッチングにやや時間を要したが、これは受付前にあらかじめ家族構成を聞いておくことなどで改善を図ることとした。

また、各区画には部屋番号を明記していたにも関わらず、深夜に手洗い等に行かれた方が、パーティションで区切られた自分の居住区画が分からず、担当職員がパソコンに入力していたデータベースで本人確認し案内するという事態も複数回発生した。これについては区画の表示についても色分けや床面にブロック名を表示するなど変更を加えることで今後は対応することとした。

更には段ボールベッドやパーティションについては、設営や撤去にかなりの労力を要することも改めて判明した。これらについてはワンタッチで開くテントや、パイプベッドなども併用する形で設営時間の短縮を図り、家族構成に応じた避難スペースを構築するかたちで対応し職員の負担軽減を図ることとした。

今回は、過去の同等規模の台風時における避難統計データの約 10 倍の住民が避難所を利用されることとなった。

一方で仮設住宅入居者の約 7 割近くの方が親類や知人宅に避難され、近隣のホテルも満室であることなどから、町が推奨してきた「避難とは『難』を『避』け、様々な避難の形態を」との活動が一定の住民理解は得られていたのではないかと推察する。

しかしながら、報道されたように避難所において密を避けることから定員を絞り込んだがために他の施設に誘導するという問題も多数発生した。今後同様の

台風等の災害が予想される場合に、避難収容のための居住区画をどの程度の規模で事前設定するかということは今後の課題であると考ええる。

更には、熊本地震等の大規模地震災害時においては、避難者数やその避難期間も長期にわたることから、避難所拡大等の問題についても検証を加えていく必要性を思うところである。

7. 避難所運営への新たな取組

熊本地震を含めた過去からの大規模地震災害に加え、新たな感染症対応という課題を突き付けられた現在、町では 2 つの取組を進めており、今後その成果が期待される場所である。

一点目は、避難所開設の手順を明確化し、災害当初の混乱すなわち人の密集を避けようとする取組であり、過去 3 年にわたり大手民間シンクタンクと共同研究を行ってきた「アクションカード」である。

これは、熊本地震の課題であった災害対策本部機能の初動の立上げの時間短縮を図り、より早期に本部運営を行おうとするものであり、仕組みとしては、災害

庁舎版アクションカードとは

益城町役場における災害対策の初動のポイントは 2 つ

- POINT** 大規模災害が発生した場合に迅速に災害対策本部を立ち上げること
勤務時間外に発生した場合でも、参集できた職員だけで立ち上げることが必要
- POINT** 平常時の所属に関係なく、優先順位の高い災害対策業務を実施すること
少人数の町職員で、必要な業務を実施することが必要

上記の 2 つの点を実現するために、最初に参集した職員から順番にとるべき行動を具体的に示したものがアクションカード

庁舎版アクションカードとは



資料 1 庁舎版アクションカード

発生からの本部立上げについての流れをピクトグラムや写真等を用いて**全ての町職員**が常設ではない災害対策本部室を時間外に発生した災害においても1時間以内に設営を出来るようにしたものである。これにより、防災関係職員は登庁時から情報収集等を行えるようになり、1時間後には対策本部会議を実施することを可能としたものである。【資料1】

このカードを応用し、避難所となるべき学校施設の避難所開設までの手順を令和2年度において完成させたものであり、これにより避難所開設までの時間短縮が大幅に図れたものとする。【資料2】

二点目の取組として、災害時における避難所外の避難、すなわち在宅避難や親類知人宅への避難、更には車中避難について住民行動を把握するためのシステムを既存の防災情報や気象情報等の発信に活用していた「ましきメール」を改良し、一定の個人に関わる情報を入力することにより位置の避難方法や位置の大まかな特定を行うとともに、要望も記載出来るようにした。【資料3】

このシステムを機能的に活用するためには事前の登録者数の増加が望まれるところであるが、地元テレビや新聞が大きく取り上げていただいたことにより飛躍的に登録者が増えてきており、今後の災害時には新たな避難時支援体制強化に繋がるのではと考えている。

8. おわりに

近年頻発する豪雨災害や大規模な地震災害での避難所運営は、過去より市町村にとって大きな課題とされてきた。すなわち、学校の体育館等の限られた避難所に多くの人が避難し、床の上に密になって難を避ける姿が何十年も繰り返され、また、避難所内においての感染症等のまん延や食中毒の問題も懸念されてきた。

本町では、これらの避難に関する問題を抜本的に改善すべく、2019年度から避難所のあり方について改めて検討を行い、具体的には(T)衛生面を考えたト

イレの配備、(K)健康管理を考慮した食生活の改善、(B)安定した生活空間確保のためのベッドやパーティションの活用を、災害発生後48時間以内に一定数配備する取組を「TKB48」と名付け【資料4】、民間事業者と協定締結を行うなどの対策を推し進めている。誤解を恐れずに言えば、新型コロナ禍での避難所対応は、これらを全国的に大きく改善するための機会と捉

避難所版アクションカードとは

学校施設（避難所）における災害対策の初動のポイントは2つ

- POINT 大規模災害が発生した場合に児童の安全確保を最優先としながら、迅速に避難所を開設すること
- POINT 優先順位の高い事項から順に実施する必要があること
避難所開設・運営は、学校教職員や町職員のみならず住民も協力して行うもの

上記の2つのことを実現するために、
教職員が順番にとるべき行動を具体的に示したものが
アクションカード

避難所版アクションカードとは



資料2 避難所版アクションカード



資料3 改良したましきメール

新型コロナウイルス感染症への取組

益城町が避難所運営で目指すこと

POINT 「避難所の環境改革」を目標とし、「避難所環境改革TKB48」を目指します。
T（トイレ）K（キッチン 食事の提供）B（ベッド 居住空間）を48時間以内に整備

- ・ 避難所内での感染拡大防止に努めます！
- ・ 運営者（職員・防災士・自主防・VO等）の感染防護策の徹底を図ります！
- ・ 密を避け、避難所居住空間の分離確保（目標4m）と換気を目指します！
- ・ 避難者の特性に応じた居住空間のゾーニングを図ります！
- ・ 清潔区域と汚染区域の動線分離を図ります！
- ・ 在宅避難者や避難所外避難者への情報提供や物資提供に配慮を行います！
- ・ 災害情報や感染情報などの確で最新の情報提供に努めます！
- ・ 熱中症対策と食中毒対策も併せて検討します！
- ・ 多種多様な避難方法を平素から推奨します！
- ・ 熊本地震の経験を活かします！

資料4 「TKB48」の取り組み

え、今後とも様々な改善を図っていきたいと考える。

最後に、地震豪雨災害等や感染によりお亡くなりになられた方へ改めてお悔やみを申し上げると共に、被災された多くの皆様の一日も早い復旧・復興を祈念し、併せてこの感染症の一日も早い終息を願っています。