

# 地域戦略研究所紀要

## 第4号

大規模災害時に大学が市民の避難所等となる際の課題

南 博、村江 史年 …… 23

北九州市立大学  
地域戦略研究所  
2019.3

# 大規模災害時に大学が市民の避難所等となる際の課題

南 博、村江 史年

- I はじめに
- II 大学における避難所開設等の事例研究
- III 大学における避難所運営に関するマニュアル整備事例
- IV まとめ

## <要旨>

本研究では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震等における大学における避難所開設等の事例と、大学における避難所運営に関するマニュアル類の整備の事例について調査した。近年の大規模災害発生時において大学は多くの市民の一時避難場所や避難所となり、その運営には多くの苦労と努力があったことを改めて明らかにするとともに、災害発生に備えたマニュアルの内容を整理し、今後の課題などについて考察した。被災地となった場合、大学は学生の安全を守ることを第一としつつ、施設・設備や人材等の特長を活かし、いかに市民等を助け、地域に貢献できるか検討・準備する必要がある。

## <キーワード>

地震 (earthquake)、避難所 (shelter)、大学危機管理 (university crisis management)

## I はじめに

### 1. 研究の背景と目的

日本の近年の大規模災害発生時には、人々が緊急的に避難する施設・場所である「緊急避難場所」や、被災者等が一定期間避難生活をする施設である「避難所」のあり方が大きな課題として取り上げられることが多い。

緊急避難場所や避難所として、小中学校や公民館などの各種公的施設や民間施設が予め各自治体の地域防災計画で指定されており、その中には一部の大学も含まれているが、大学では事前の備えが十分行われているとは言えない可能性がある。避難所については、既存研究や災害対応・避難所運営マニュアル類において、学校施設として「小・中学校」や「高校」を対象としたものは多い一方、「大学」を対象とした研究やマニュアル作成は発展途上であると考えられる<sup>1)</sup>。大学は小中学校と比較し数が少なく、また立地している自治体も限られ、さらに大学によって施設種類や規模等が大きく異なるため、国などによる統一的なマニュアル策定や、知見を広く共有する仕組みを作りづらいことも考えられる。

各大学においても、阪神・淡路大震災以降あるいは東日本大震災以降、災害発生時への対応は様々な検討が学内で進んでいると思われるが、避難場所・避難所に関しては自大学の学生や教職員を対象とした準備はある程度進んでいるものの、大学の近隣住民等の市民が学内に緊急避難してくる場合や避難所として大学施設を提供する場合に関しては、十分な準備が行われていない可能性があるのではないかと考えられる。

また、内閣府が2016年4月に「避難所運営ガイドライン」を策定し、それを踏まえ各市町村でも「避難所運営ガイドライン」等の策定は進んでいるが、大学によっては災害対応で中心的な役割を果たす市町村との関係性が希薄で、情報伝達や意思疎通に課題がある可能性があり、また災害発生時に教員や理事などの“経営者（意思決定者）”が学外で活動している場合も多いと考えられるなど大学としての特殊事情があり、それを踏まえた事前の準備が必要と言えよう。

加えて、大規模災害発生後において、被災した大学が教育研究機関としての本来の機能を維持・回復することは急務であり、特に研究機能や地域貢献機能を回復することによって学生や教職員が被災地で様々な支援活動を行うことが期待されるが、被災した学生や大学周辺に住む市民への様々な対応を行いつつ本来業務を回復・安定化していく業務継続計画（BCP）の策定等も進んでいないと考えられる。

東日本大震災における震災関連死では、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が原因とされる方が相当数に上っている（表1）。大学が仮に近隣住民等の避難所等となった場合において、大学側は施設の提供者にとどまり、実際の避難所運営は避難者による自治や、市町村職員、支援機関・団体によって行われるケースも十分想定されるが、災害発生が予見される場合や災害発生直後においては、大学として自ら判断し避難所等の開設・運営を行うことが必要となろう。

表1 東日本大震災における震災関連死に関する原因（原因区分別（複数選択））

原因区分	件数
病院の機能停止による初期治療の遅れ	90
病院の機能停止（転院を含む）による既往症の増悪	283
交通事情等による初期治療の遅れ	17
避難所等への移動中の肉体・精神的疲労	401
避難所等における生活の肉体・精神的疲労	638
地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担	150
原発事故のストレスによる肉体・精神的負担	34
その他・不明など	337

（出典）復興庁（震災関連死に関する検討会）（2012）『東日本大震災における震災関連死に関する報告』

そこで本研究では、近年の日本における大規模災害において、主に災害発生直後から数日間に着目し、大学が市民の避難所等（緊急避難場所としての機能を含む。）となった事例を整理して、生じた課題やその要因、講じられた方策等を整理することにより、避難所等としての大学のあり方や必要な準備に関する基礎的な検討を行うことを目的とする。

## 2. 研究手法

大規模災害は地震（津波含む）、風水害、火山噴火などがあるが、本研究では大学への学生・市民等の避難が近年に発生しており、また今後の日本のあらゆる都市が遭遇する可能性を否定できない「地震」を対象災害とする。研究方法としては、近年の大規模地震における被災地の主な大学の避難所開設の状況等について、文献調査（研究論文に加え、各大学が発行した報告書・広報誌等を対象）、ヒアリング調査によって情報を収集し、課題等を考察することとする。なお災害発生直後は混乱状態であること等を鑑み、緊急避難場所と避難所を明確に区別せず対象とする。研究対象とした大規模地震および主な被災大学等について表 2 に示す。加えて東日本大震災や熊本地震後に策定された各大学における避難所運営関連マニュアル等を文献調査で整理する。これらを踏まえ、総合的な考察を行う。

表 2 本研究で文献調査等の対象とした大規模地震

対象地震	発災日時	避難所等となった大学等
阪神・淡路大震災	1995年1月17日（火） 5:46 発生	神戸大学、神戸商船大学（当時）、関西学院大学、神戸女子大学など
新潟県中越地震	2004年10月23日（土） 17:56 発生	長岡高専
新潟県中越沖地震	2007年7月16日（月・祝） 10:13 発生	※柏崎市 2 大学は指定避難所だが避難所に至らず。
東日本大震災	2011年3月11日（金） 14:46 発生	東北大学、福島大学、北里大学、石巻専修大学など
熊本地震	2016年4月14日（木） 21:26 発生（前震）／ 2016年4月16日（土） 1:25 発生（本震）	熊本大学、熊本県立大学、熊本学園大学など
（参考） 平成 30 年大阪府北部を震源とする地震	2018年6月18日（月） 7:58 発生	関西大学など ※大学への避難者は少数・短期間であるとみなし、調査対象外とした。

注)「避難所となった大学等」とは、各種文献調査、ヒアリングにより、学生や市民がキャンパスに避難し、短期～中長期の避難生活を行った大学・高専に絞って例示している。ここに列挙していない大学においても、自キャンパス以外に設置されている避難所への様々な支援の実施、緊急支援物資の集配拠点や被災者の仮設住宅用地として大学施設を提供、病院と連携し一時的に傷病者を校舎内に収容等、多大な対応・地域貢献活動を行っている。

（出典）筆者作成

### 3. 先行研究を踏まえた本研究の位置づけ

避難所に関する研究は枚挙にいとまがないが、大学そのものが避難所等となった際の事例や課題に関する研究は多くない。しかし先行研究や資料からは多くの知見を得ることができる。例えば熊本地震に関しては、安部（2017a）、安部（2017b）、井上（2017）などがあるほか、被災した各大学において災害発生後に災害対応の記録集等を刊行している場合がある（例：熊本大学（2017）、熊本県立大学総合管理学部（2017））。また、熊本学園大学（2017）は大学避難所運営に焦点を絞って記録や所感がまとめられている。東日本大震災においても、東北大学災害対策推進室（2013）、石巻専修大学（2012）など様々な記録集が出されているほか、大学が受けた影響等に関して吉武（2011）、赤林（2012）などがあり、様々な整理も行われている。阪神・淡路大震災等においても、複数の国公立大学で記録集が出されているほか、近年になって当時を振り返った水本（2016）もある。

他方、今後の大規模災害発生に向け、各大学でとるべき対応に関する研究もみられる。上田ほか（2017）、清宮ほか（2017）はそれぞれの勤務大学内での防災教育や避難所運営への備えを念頭に実践的な研究が行われている。このほか、一部の大学（後述）では避難や避難所運営等に関するマニュアルや基本方針等も策定されており、また「基本的に大学内での避難所開設は行わない」旨の方針を検討している大学もある。

このように、これまでの先行研究や記録集で様々な知見が提供されているものの、複数の大規模災害にわたって大学に市民等が避難してきた場合の避難所運営の状況や課題をまとめた研究には行きあたっていない。こうしたことから、本研究の位置づけとしては、「複数の大規模災害」を事例に、「大学内に市民が避難してきた場合」の状況や課題について整理することに独自性があるものと位置づける。ただし網羅的かつ体系的な検討には長期の研究が必要なため、本稿では基礎的な整理・考察にとどまる。

### 4. 近年の大規模地震発生日時からみた大学

本研究での事例研究を進めるにあたり前提として考慮すべき点がある。大学が避難所等となる、あるいは運営体制が構築できるかに関しては、地震そのものの発生日時により大きく異なると考えられる。近年の大規模地震発生日時（表2）から以下の点が指摘できる。

第一に、阪神・淡路大震災以降に日本で発生した大規模地震は、夜間、早朝、土曜、祝日あるいは春休み期間中など、「大学キャンパス内に多くの学生が滞在している時間帯ではないタイミング」で発生している。大学内の施設・設備等には大きな被害は出ているものの、地震発生によって教室（特に大規模教室や、危険物を扱う理工系実験室など）から避難する学生で大規模な混乱が生じたり、その混乱した学内に市民が短時間で多数避難したりといった状況とはなっていない。そのため、大学内での学生や市民の避難に係る課題について実証的に十分には明らかにできていない可能性がある。また、被災経験大学など一部の大学を除き、緊急避難場所あるいは避難所としての大学のあり方や課題について、大

学関係者の危機感が高まっていない可能性がある<sup>2)</sup>。

第二に、学内に多数の学生あるいは教職員が不在の状態が発災しているため、学生の安否確認が容易ではなかったり、不幸にして学生向けアパートなどの住居等で命を落とす学生が発生したりしている点である。教職員については意思決定者が遠方に出張中や、教員の多くが大学に数日間参集できない状況の大学もあり、学生や市民の大学内への避難に際し、数少ない教職員や学生有志によって対応せざるをえない状況が生じたと考えられる。

第三に、入試や卒業判定、入学といった大学にとって極めて繁忙かつ重要な時期に発生した際は、「大学としての機能維持・回復」の過程において「学内避難所の運営」が大きな課題となる可能性が指摘できる。

事例調査に際しては、これらの認識を前提とした。なお、大規模地震の発生する時期、曜日、時間によって、教職員、学生、近隣の市民の置かれた状態が大きく異なるため、大学内への学生、市民の避難に関する実効性の高いマニュアル整備には多くの課題があると言えよう。

## II 大学における避難所開設等の事例研究

### 1. 事例調査の実施概要

文献調査、ヒアリング調査による事例研究を実施した。調査概要を表3に示す。

これにより多くの具体的な状況や課題等について把握することができた。特徴的な事項について2.でまとめる。なお本稿で紹介するのはその一部であり、各大学における一時避難場所・避難所等に関する対応の詳細等については表4に示すリストに掲載した文献等を参照されたい。

### 2. 大学における避難所開設等の事例

調査した事例の中から、阪神・淡路大震災における神戸大学（国立）、東日本大震災における東北大学（国立）と石巻専修大学（私立）、熊本地震における熊本大学（国立）と熊本県立大学（公立）と熊本学園大学（私立）の避難所を巡る状況について、以下に大学別に特記事項をまとめる。

#### (1) 神戸大学<sup>3)</sup>

神戸大学百年史編集委員会（2010）『神戸大学百年史 通史Ⅱ』では、阪神・淡路大震災について多く紙面を割いており、長きにわたる神戸大学の歴史の中でも阪神・淡路大震災が非常に大きな衝撃であったことがうかがわれる。その記述の中で、「避難住民の受け入れ」については、第5節1として約8ページの記述がある。特徴的な事項について以下に箇条書きで列挙する。

・最多時に約2,550名の避難者を受け入れた<sup>4)</sup>。

表3 本研究での文献調査、ヒアリング調査実施概要

対象災害	調査種別		主な調査先	主な調査内容等
	文献	ヒアリング		
阪神・淡路大震災	○		阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター（神戸市）	神戸大学、神戸商船大学、神戸商科大学、神戸市外国語大学、神戸薬科大学、神戸女子大、武庫川女子大学、関西学院大学、大手前女子大学、神戸松蔭女子学院大学等に関し、各大学の発行した震災関連報告書等。
新潟県中越地震	○	○	長岡市立中央図書館文書資料室（長岡市災害復興文庫）、長岡震災アーカイブセンターきおくみらい（長岡市）	長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学、長岡高専に関する各種情報。および新潟大学が作成した各種報告書等。
新潟県中越沖地震	○		かしわざき市民活動センター“まちから〔中越沖地震メモリアル〕”（柏崎市）	新潟産業大学、新潟工科大学に関する各種資料、および両大学の学生等が関連する市民活動に関する報告書等。特に、新潟産業大学については外国人留学生証言集。
東日本大震災	○	○	石巻専修大学（石巻市）	石巻専修大学における震災直後からの諸対応の実態について、経営層、教員、職員のそれぞれの視点からの情報を聞き取り。
	○		各大学 Web サイト	東北、関東地方の各大学の Web サイト掲載情報。
熊本地震	○	○	熊本県立大学（熊本市）、熊本学園大学（熊本市）など	地震直後から当面の間の諸対応の実態についての情報を大学教員、事務局職員から聞き取り。
	○		熊本大学ほか各大学 Web サイト	熊本県内の各大学の Web サイト掲載情報。
※南海トラフ地震（備え）		○	名古屋大学	大学の各種防災関連計画、マニュアル等。

（出典）筆者作成

- ・工学部と農学部は従前から災害発生時の緊急避難場所として神戸市から指定されており多くの学生や住民が避難した。地震発生当日、混乱の中で神戸市からの施設開放要請がないまま施設を開放したが、夜になって避難住民が一層増加したため、他学部等にも避難者の収容を要請することとなった。結果的に部局としては国際文化学部が最多（最多時約 1,600 名）の避難住民を受け入れた<sup>5)</sup>。
- ・地震発生後において、周辺の状況が次々と変化し、また行政や自衛隊等の他機関からの様々な要請が時を追って発生することから、順次新たな施設の開放などを行い、住民の受け入れを進める状況となった。事前の計画で指定避難場所として教室を指定していたが、厳冬期であり避難住民に高齢者も含まれていたことから、暖房施設があり絨毯が敷かれた部屋を開放する等の対応も行った<sup>6)</sup>。
- ・概ね地震翌日の 1 月 18 日には地域住民の避難が終わった。避難所の解消時期は、早い施設で 1 月 26 日、最も遅い施設で同年 11 月 30 日であった<sup>7)</sup>。
- ・一部施設では、神戸市災害対策本部に依頼して付近の中学校の避難所に移動するよう避難住民を説得してもらったが、直ちに移動した住民は数名のみであり、幾度も説得を重ねることとなった<sup>8)</sup>。

表4 各大学等の発行した大学での避難所開設等に係る文献リスト（例）

<p>阪神・淡路大震災</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸大学百年史編集委員会（2010）『神戸大学百年史 通史Ⅱ』</li> <li>・神戸商船大学（1996）『神戸商船大学震災研究会 研究報告』1</li> <li>・神戸商科大学（1996）『阪神・淡路大震災と神戸商科大学』</li> <li>・神戸市外国語大学（1996）『神戸市外国語大学の現状と課題-』</li> <li>・日本私立大学協会（1997）『阪神・淡路大震災の記録』</li> <li>・阪神・淡路大震災関西学院報告書編集委員会（1996）『激震 ―そのとき大学人は― ～阪神・淡路大震災 関西学院報告書～』</li> <li>・神戸薬科大学第三期年史編集委員会（1997）『阪神・淡路大震災の記録 神戸薬科大学』</li> <li>・武庫川学院（1996）『阪神淡路大震災 武庫川学院の記録』</li> <li>・行吉学園（1995）『阪神・淡路大震災記録集』 ※神戸女子大学等</li> <li>・水本有香（2016）「神戸大学関連審査委資料の現状―20年を越えて―」、新潟大学災害・復興科学研究所『災害・復興と資料』7、pp.30-38</li> </ul>
<p>新潟県中越地震</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長岡工業高等専門学校広報委員会（2007）『震災を乗り越えて ―教育研究の正常化・復興への歩み』</li> <li>・長岡工業高等専門学校（2010）『新潟県中越地震体験記 長岡高専』</li> </ul>
<p>新潟県中越沖地震</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・柏崎地域国際化協会・新潟産業大学国際センター（2008）『あのとき、あの瞬間！～柏崎在住外国人による中越沖地震体験記』</li> </ul>
<p>東日本大震災</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東北大学災害対策推進室（2013）『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』</li> <li>・石巻専修大学（2012）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』1</li> <li>・石巻専修大学（2013）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』2</li> <li>・石巻専修大学（2014）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』3</li> <li>・石巻専修大学（2015）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』4</li> <li>・石巻専修大学（2016）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』5</li> <li>・ふくしま震災遺産保全プロジェクト実行委員会（2015）『ふくしま震災遺産保全プロジェクト 震災遺産とふくしまの記憶 ～福島大学セッション 資料』</li> <li>・中央教育審議会分科会（第96回）資料（2011）『東日本大震災による大学等の被害状況とこれまでの取組』</li> <li>・中央教育審議会 教育振興基本計画部会ヒアリング資料（2011）『入野修・福島大学長 作成資料（平成23年7月4日）』</li> </ul>
<p>熊本地震</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本大学（2017）『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』</li> <li>・熊本県立大学（2016）『熊本県立大学広報誌 春秋彩』45</li> <li>・熊本県立大学総合管理学部（2017）『熊本県立大学ブックレット3 熊本地震と震災復興』熊日出版</li> <li>・熊本学園大学（2016）『熊本学園大学広報誌 銀杏並木』431</li> <li>・熊本学園大学（2017）『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日日新聞社</li> <li>・井上博司（2017）「東日本大震災での大学間連携と熊本地震」、日本私立大学連盟『大学時報』372、pp.56-61</li> </ul>

注1) これらは本研究において収集したものであり、他にも避難所開設に係る文献等は存在する。

注2) Webサイトについては割愛し、冊子等として発行されているものを中心に掲載している。

（出典）筆者作成



- ・地震発生翌日あたりから近隣の大学や他の国立大学、企業、同窓会などから、食料品、生活用品、衛生用品、衣服などの救援物資が順次届けられた。大学職員が交代制で大学に泊まり込み、救援物資の積み降ろし作業や各避難所への配達を行った。疲労が蓄積し、相当の負担がかかるという事態も生まれた。また、神戸大学宛てに多数の救援物資が寄せられたことから、大学への避難者が他の避難所から妬みを受けたとの記録もある<sup>9)</sup>。
- ・学内の各避難所では、教職員、学生と地域住民の間で、日常ではあり得ない様々なつながりが生まれた。国際文化学部の避難所では、「避難住民による自律した避難所運営」という基本方針を職員が発案し、避難住民とともに形作っていった。避難市民の世話人と大学側の世話人による会合で避難所運営ルールを協議していった<sup>10)</sup>。
- ・4月以降、新学期の開始により、避難所としての避難住民の生活権・生存権維持と、学生教育の実施の間には矛盾が生まれはじめた。大学としては、被災者の自律を援助・サポートすることで、避難所の解消をはかることとなった<sup>11)</sup>。

## (2) 東北大学

東北大学災害対策推進室（2013）『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』は2013年10月に219ページで発行されている。冊子には、3月12日に一般入試後期日程試験を控えていたため、その意思決定を早急に行った様子や卒業式への対応なども克明に記されている。東北大学が事前に災害対策マニュアルを策定し、災害対策本部には避難住民対策班の設置が予め計画されていたこと等も記されており、こうした事前の備えがあったことと、仙台市に位置する同大学キャンパス周辺については津波による被災がなかったこと等もあり、周辺住民の避難への対応についてはある程度スムーズに進んだことがうかがわれる。「避難者への対応」に関しては簡潔にまとめられている。特徴的な事項について以下に箇条書きで列挙する。

- ・各キャンパスの施設で、多数の学生・教職員が一時避難した。3月11日は同大学内でシンポジウムが開催されており、その参加者の避難もあった。<sup>12)</sup>
- ・市街地に所在する川内、星陵、雨宮キャンパスでは近隣住民の避難もあり、3月11日当初は200人程度が避難したが、3月14～16日にかけて解消した。避難者に対しては大学が備蓄していた飲料水、アルファ米、乾パン、缶詰等の提供を行い、3月13日頃からは大学生協からの食料品等の提供もあったため、切迫した状況にはならなかった<sup>13)</sup>。
- ・震災発生当時、東北大学災害対策規程に基づき予め定められていた「災害対策マニュアル」において、災害対策本部に設置する7班の一つとして「避難住民対策班」が位置づけられていた。その担当業務は、①学外機関等からの避難住民受け入れ要請についての対応、②すでに避難した住民に対する対応、③学外機関と避難住民の情報伝達についての対応、④避難住民への救援物資、食事等の受け入れについての対応、⑤避難住民を受け入れた避難所と地方自治体との連携についての対応、⑥ボランティアの受け入れ窓口

の設置、であった<sup>14)</sup>。

### (3) 石巻専修大学

東日本大震災において津波で甚大な被害のあった石巻市の中心部近くに位置する石巻専修大学は、震災発生後、災害対策拠点としても機能した。そして、その記録を『東日本大震災 石巻専修大学報告書』第1号（2012年3月11日発行）として発行し、以降、2015年度末発行の第5号まで、毎年度の活動記録を報告書としてまとめている。被災地に立地する大学を取り巻く状況が詳細に記録された、極めて重要な資料と言えよう。

また、石巻専修大学の教職員の方々に対するヒアリング調査からは、深刻な状況を乗り越えていくに際して教職員一人ひとりが最善を尽くす必要性を強く感じた。

『東日本大震災 石巻専修大学報告書』各号およびヒアリング調査結果から、市民等の避難所として大学が果たした役割に絞り、特徴的な事項について以下に箇条書きで列挙する。

- ・地震発生後しばらくして、近隣の市民数十人が大学に避難してきた。石巻専修大学は震災発生時点では石巻市の指定避難所ではなかったが、本館2階の会議室を避難場所とし、学内に残る学生・教員とともに近隣の避難者を収容した<sup>15)</sup>。
- ・その後、石巻市長（元・石巻専修大学教授）の要請に応じ、一般の避難者を受け入れることが決定された。なお、震災の直前に石巻専修大学と石巻市との間で「大規模災害時における連携に関する協定」の策定が進められており、2011年3月30日の調印が予定されていた。この協定書案では、石巻専修大学は大規模災害時の「指定された避難所」ではなく、「避難できる場所」という扱いであった。また協定自体も発効していなかったが、協定の精神に則り学内に避難者を受け入れることを決断した<sup>16)</sup>。
- ・石巻市内や女川町の津波被害現場で救助された被災者が自衛隊車両で次々に運ばれてきた。震災から4、5日後には、避難者数は学生・一般市民あわせて1,200人を超えた<sup>17)</sup>。内訳は学生約200人、一般市民約1,000人であった<sup>18)</sup>。
- ・避難者の数が増えはじめてからは、学生と一般市民の避難場所を別々の建物とした。これにより、「一般市民の避難者に対する石巻市職員やボランティア団体による救援活動」と「学生の保護と大学機能の回復」を両立できるようにした<sup>19)</sup>。
- ・避難していた学生も、一般市民の避難者に対する手伝い（避難者の誘導やトイレ掃除など）に尽力したが、学生が市民から設備や待遇に関する抗議や苦情を言われることもあった<sup>20)</sup>。
- ・避難者数は徐々に減り、3月下旬には学生数人と一般市民約230人となった。4月28日には石巻専修大学避難所を閉所した。退去に際しては大きなトラブルはなかった<sup>21)</sup>。
- ・大学としては、学生を第一に守らなくてはならない。そして被災学生を無事に親元に届ける義務がある。こうした点を重視し、一般市民の避難者と学生が共存する環境下において配慮を行った<sup>22)</sup>。

- ・避難所として予期せぬ状況が次々発生し、また避難者からも様々な要望等があった。被災者対応については、施設を提供する大学だけでなく行政の対応が重要である。いずれにせよ、学生を守ることが重要である<sup>23)</sup>。

#### (4) 熊本大学

熊本大学(2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』は、東北大学と同様に震災発生前の大学としての危機管理体制の記述があるほか、震災後1年間の大学としての記録や教訓が詳細に記されており、他大学にとって非常に示唆に富む内容となっている。

夜間に地震が起きた市街地にキャンパスが位置し、多くの市民が学内に避難してきたこともあり、避難者への対応に関しては、第3章「緊急対応」の「(4)熊本市指定緊急避難場所」において、10ページにわたり数値や写真なども含めて記述が行われている。特徴的な事項について以下に箇条書きで列挙する。

- ・熊本市の指定緊急避難場所(一時避難場所)として、熊本大学の黒髪地区の運動場・体育館、大江地区の体育館、本荘地区の体育館、京町地区の教育学部附属小学校・中学校運動場が事前に指定を受けていた。これに加え、黒髪北キャンパスの全学教育棟、京町地区の附属小学校体育館及び中学校の教室を避難所として開設し、4月14日から5月8日までの間、1日最大で約2,800人(4月16日の本震後。翌4月17日には約1,400人となった。)の避難者を受け入れた<sup>24)</sup>。
- ・4月14日の前震後には黒髪地区に1,000人(学生、一般市民等)、大江地区に200人の避難があったが、黒髪地区では毛布や水などは行きわたっており、大きな混乱はなかった。4月16日1時25分の本震発生後、体育館にいた避難者はグラウンドへ避難し、またグラウンドには次々と周辺から避難者が集まってきた(黒髪地区全体で約1,200人)。ガスの臭気が漂ってきたため、職員や学生が懸命になって火気使用不可の旨の呼びかけを行った<sup>25)</sup>。
- ・各避難所では、数多くの熊本大学教職員および学生ボランティアが、昼夜を問わず支援にあたった。学生たちは避難誘導や物資配布などの役割を決め率先して支援にあたった。SNS等を通じて自発的に集まり、自身も被災者であるにも関わらず献身的な活動を続けた<sup>26)</sup>。黒髪地区では、学生ボランティアは4月18日正午で解散し、自治体や避難者主体の運営に切り替え、避難者自らが食事手配や清掃等に携わるようになった<sup>27)</sup>。なお、各地区によって避難所運営に関する諸状況は異なっていた。
- ・黒髪地区における本震後の避難所の整備過程は、表でまとめられている(表5)<sup>28)</sup>。

また、熊本大学(2017)では、避難所の運営にあたっての振り返りや、「大学が避難所を運営する利点」および「避難所運営の課題」等をまとめている点が特徴的である。表6にその内容を抜粋する。

表5 熊本大学『熊本地震記録集』記載の、本震後の黒髪地区の避難所の整備過程

16日(土)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○本部機能の設立</li> <li>○担当部署の振り分けと配置、学生ボランティアのシフト作成、運営開始</li> <li>○各機能別(本部・物資/配給・受付・外国人対応・救護・清掃・情報)による避難所運営の実施</li> </ul>
18日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○各ブースでの引き継ぎ簿の作成</li> <li>○学生ボランティアによる運営本部を解散(市役所・大学主体の運営に転換)</li> </ul>
19日(火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○清掃時間(避難者の身のまわり)の設定</li> <li>○館内に店舗の再開状況を記した地図を掲示(学生ボランティアが更新)</li> </ul>
20日(水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○夜間受付のシフトを縮小(夜間の出入り減少のため)</li> <li>○ラジオ体操の開始(車中泊を含めて声かけを実施)</li> <li>○市役所、大学、ボランティアでの全体会議の実施(7:30と17:30)</li> <li>○事務職員1名がシフトで常駐開始(夜間)</li> <li>○目安箱(リクエストボックス)の設置</li> <li>○館内入口の情報ボード作成(インフラ復旧状況、近隣店舗の再開状況、館内のお知らせなどを集中、情報はボランティアが毎朝更新)</li> <li>○避難所の広報窓口を広報戦略室に一本化</li> </ul>

注) 黒髪地区の避難所閉鎖は4月30日午前

(出典) 熊本大学(2017)『熊本地震記録集 4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』p.52

表6 熊本大学『熊本地震記録集』記載の、大学が避難所を運営する利点と課題、教訓

黒髪地区の避難所の運営にあたって(振り返り)	<p>今回の地震では体育館を避難所として開放し、閉鎖の際には多くの方々から感謝の言葉がかけられるほど細かな対応ができたのは、ひとえに学生や教職員が積極的に運営に参画したことに加え、保健センターの医師や看護師による心身のケアや他大学等からの災害用品の提供があったこと、更に特筆すべきは、防災学が専門で避難所運営の経験を有する教員が在籍していたことである。</p>
大学が避難所を運営する利点	<ul style="list-style-type: none"> <li>■専門性 <ul style="list-style-type: none"> <li>・救護所の運営：看護・養護関連の課程</li> <li>・各団体：体育用具の貸し出し(マット類)、ブルーシート、音響設備等</li> <li>・スポーツ福祉課程、体育会：ラジオ体操</li> <li>・留学生、英語関連課程：外国人避難者対応</li> <li>・教育学部：音楽、画材の提供</li> <li>・保健センター(医師、看護師)、臨床心理士、大学生協の協力</li> </ul> </li> <li>■マンパワー：学生ボランティアの大量確保が可能</li> <li>■自治会の介入なし：指揮系統が乱れない</li> <li>■施設の充実(グラウンド、体育館、グローバル教育カレッジなど)</li> <li>■近隣の小学校、中学校や地域住民との交流</li> </ul>
避難所運営の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>■指揮系統、本部の動かし方(市との連携)と役割分担</li> <li>■学生ボランティアの調整とその解散</li> <li>■ごみの回収(火・金で大学委託の業者が対応、市役所の回収なし)</li> <li>■マスコミ対応</li> <li>■閉所の時期(市との調整)、その方法</li> <li>■炊き出し回数の限度(自治会の介入が見込まれないため他の避難所に比べ少ない)</li> <li>■他の避難所との連絡体制(過不足物資の情報収集)</li> <li>■SNS(Twitter、Facebook、LINE)による情報の混乱</li> </ul>
避難場所の運営に関する教訓	<ul style="list-style-type: none"> <li>■多数の一般市民が集まる避難場所では、ルールの確立や秩序を保つことが重要であるが、それらを主導する人材配置を確立しておく。</li> </ul>

(出典) 熊本大学(2017)『熊本地震記録集 4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』p.51、53、120

## (5) 熊本県立大学

熊本県立大学は熊本地震において震度 7 を記録した益城町にほど近い熊本市東区に位置する。熊本赤十字病院と隣接する立地でもあり、熊本地震では臨時救護所としても機能した。また、同大学総合管理学部は災害関連教育も行われてきており、学生ボランティアが被災者対応に尽力した。

これらの様子は、熊本県立大学（2016）『熊本県立大学広報誌 春秋彩』45、熊本県立大学総合管理学部（2017）『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版などで公表されている。これらの資料およびヒアリング調査から、避難所として大学が果たした役割に絞り、特徴的な事柄について以下に箇条書きで列挙する。

- ・前震（4月14日）後、学内に残っていた学生を避難誘導した。大学周辺に居住する学生や地域住民が大学構内に続々と避難してきたため、武道場等を一時的な避難場所として開放した<sup>29)</sup>。15日朝時点での避難者は370人（うち学生300人）であり<sup>30)</sup>、隣接する熊本県精神保健福祉センターや熊本県消防学校からゴザや毛布を借り、避難者に提供した<sup>31)</sup>。
- ・本震（4月16日）では熊本市東区は震度6強を記録し、学内は停電・断水した。熊本赤十字病院から臨時救護所開設の要請があり、病院からの要救護者を学内施設に誘導した。明け方に屋外フィールドにいた避難者500人を施設内に誘導した。同日、避難者は1,400人、車中泊者等も含めると2,000人近くになった<sup>32)</sup>。
- ・熊本市とは災害時に体育館等を避難場所とする協定を締結していたが、あくまで一時避難場所であり、避難所としての位置づけではなかった。そのため、熊本市から避難所運営のための応援職員派遣はなく、支援物資配給も限られていた。避難者に配給する食料等は不足がちであり、県からの配給のほか、学生が自分のアルバイト先から物資を集めてくる等の対応を行った<sup>33)</sup>。
- ・4月16～18日昼まで常時数百名の避難者があったが、物資配給が十分できないこと、正式な避難所でないため被災者向けの行政情報が提供できないことなどの問題があり、また、事前に施設利用に関する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）の宿泊や医療用緊急車両の駐車場所の確保の要請、全国災害救護班の待機場所の確保などの依頼があった。そこで、4月18日の昼、熊本県立大学は避難所開放の規模を縮小し、医療連携中心にシフトした。一般の避難者は近隣の小学校等の公的避難所に避難してもらった<sup>34) 35)</sup>。
- ・学内のあちこちで学生によるボランティアグループが立ち上がり、避難者支援が行われた。グループリーダーが集合するリーダー会議も行われた。大学は学生の活動を支援するため大学本部棟の大会議室を「学生ボランティア本部」として提供し、活動拠点を得た学生たちは自分たちで役割分担して避難者支援に尽力した<sup>36)</sup>。

## (6) 熊本学園大学

熊本学園大学は熊本地震において震度 7 を記録した益城町にほど近く、熊本市中心部の熊本市中央区に位置する。避難所指定が行われていないにも関わらず、震災発生直後から被災高齢者や障害者の受け入れを社会福祉学部の教員と学生を中心に積極的に行った。

この記録は大学広報誌などでまとめられているほか、地震発生約半年後の 2016 年 11 月には熊本地震シンポジウム「地域に根付いた避難所の取り組みと被災者支援」を大学にて開催し、また 2017 年 11 月には書籍（熊本学園大学（2017）『平成 28 年熊本地震 大学避難所 45 日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日新聞社）を発行するなど、貴重な記録の発信が積極的に行われている。これらは、被災地に立地する大学において学部の特色を活かした支援の状況が記録された極めて重要な資料である。

なお、熊本学園大学の教員に対するヒアリング調査からは、大学内において地域の障害者等の避難を受け入れるに際し、大学としての意思決定のスムーズさと学部の特色および専門家（看護・福祉領域）の存在が重要であることが強く認識することができた。

大学広報誌（熊本学園大学（2016）『熊本学園大学広報誌 銀杏並木』431）、書籍（熊本学園大学（2017）『平成 28 年熊本地震 大学避難所 45 日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日新聞社）およびヒアリング調査から、避難所として大学が果たした役割に絞り、特徴的な事柄について以下に箇条書きで列挙する。

- ・前震（4 月 14 日）直後から、学内のグラウンドに学生ならびに地域住民が多数避難してきており、理事長および学長の決定で学内施設への被災者受入を決定し、避難所として開放した<sup>37)</sup>。
- ・地域住民の受入や避難所の運営等の決定がスムーズに行われた背景には、大学の特色である「水俣学」の取組が関係しており、災害も公害に等しく被災者への寄り添いが重要であることを強く認識してきた熊本学園大学だからこそと言えよう<sup>38)</sup>。
- ・教室やグラウンド等の施設利用、また敷地内での炊き出しのための火気使用等の目的外利用は理事長ならびに学長の判断で実施でき、また発災当初は現場での裁量が重要視された。理事会等には事後承諾をいただいた<sup>39)</sup>。
- ・避難所開設以降、「管理はしないが配慮する」という原則で運営を行った。「ルールや規則はつくらない」という考えであった。つくるゆとりもなく、また規則をつくると守ってもらうためのエネルギーも必要となる。そして被災者もしょっちゅう移動する、という背景があった。それで混乱は起こらず、皆で協力してやっていった<sup>40)</sup>。
- ・社会福祉学部では、看護師や社会福祉士といった専門的資格を有する教員が在籍していたため、福祉的課題を有した被災者への確な支援が行われた。また、東日本大震災以降、東北の避難所への支援等を行っていたことも役立った。学生ボランティアも力を尽くした<sup>41)</sup>。

- ・5月28日まで避難所を開設し、一時、一般の避難者700人、障害者60人、車中泊者100人を受け入れた<sup>42)</sup>。障害者の受け入れについては、「福祉避難所を開設した」のではなく、「一般の避難所に障害者を受け入れる」という考えを大切に<sup>43)</sup>。
- ・学内全体がバリアフリー化が進んでいたことや、社会福祉学部では車椅子、シーツ、マットレスなど避難所運営をしていく中で必要となる備品が揃っていたことも、障害者を受け入れた避難所運営に役立った<sup>44)</sup>。

### 3. 考察

2.で整理した大学における避難所開設等の事例を簡潔にまとめたものを表7に示す。

大規模地震発生後において大学の教職員は、学生・教職員の安否確認、大学の施設・設備の被害状況の確認、避難した学生への対応、防災関係機関への連絡調整、留学生に関する各国大使館からの問い合わせへの対応など、極めて多岐にわたる対応を求められる。そうした状況下で、近隣住民等が学内に避難してくることにより、さらに対応すべき事項が増加することが事例から明らかである。食料品、水、毛布などの物資の備蓄や仮設トイレ等の準備等が十分ではない場合もあり、緊急避難場所や避難所とする施設の確保に関しても、事前に計画が定められている場合においても計画通りとならない場合が起こり得る。

また、前述の事例では具体的記述は省略しているが、大学組織の特性を鑑みると経営層や教職員の一定数が日中であっても学内に不在であることは珍しくなく、災害発生直後の混乱の中で、少人数での諸対応が必要となった場合もある。災害の状況によっては、発災後数日が経過しても不在だった教職員が大学にたどり着けない状況も起こり、大学から遠隔地へやむを得ず避難する教員等も発生しうる。大規模災害発生時、特に発災直後は、大きな混乱の中で大学は学生・教職員の安全を確保しつつ避難してきた市民等の対応が必要となり、それを前提とした事前の備えと心構えが重要と言えよう。

なお、発災後1~2日が経過した段階で、避難所運営の主体については「避難者による自治」を基本とする神戸大学の事例、「行政主体の運営」を指向した石巻専修大学の事例、「大学主体（学生含む）の運営」を数日間続けた熊本大学の事例など、大学によって様々な方針がとられている。災害の状況、避難住民の状況、大学の状況などに応じた判断が必要となるが、各大学において基本的な方針等は事前に定めておき、教職員で共有しておくことが必要ではないか。

事例から、住民対応を含む避難所運営の実務は、相当大きな困難を伴うことが明らかである。仮に事前の計画を立てていても大混乱の中で手探り状態の取り組みが避けられず、被災によって気持ちの高ぶった避難住民に対する対応やコミュニケーションの過程で教職員や学生ボランティアに対し厳しい言葉が投げかけられたり対応困難な要望が出されたりすることも事例では散見され、教職員や学生の疲弊に対する配慮も必要となる。

特に学生に関しては、大学としては学生を守ることを最優先する必要がある、事例にお

表7 大学における避難所開設等の事例のまとめ

大学	避難所等の設置状況	特徴的状況（例）
神戸大学 （阪神・淡路大震災）	避難市民（最多時）：約 2,550 人 時期（最長施設）： 1995 年 1 月 7 日～11 月 30 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定避難所の施設もあったが、指定外の施設も多数開放した（例：計画では教室を指定していたが厳冬期のため絨毯の敷かれた部屋を避難所化）。</li> <li>避難市民の世話人と大学側の世話人による会合で避難所運営ルールを協議した。</li> </ul>
東北大学 （東日本大震災）	避難市民（最多時）：約 200 人 時期： 2011 年 3 月 11 日～3 月 16 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>事前に災害対策マニュアルを定めており、「避難住民対策班」が位置づけられていた。</li> <li>仙台市街地のキャンパスは周辺の被害状況を反映し、比較的短期でスムーズに近隣住民の避難は解消していった。食料品等も備蓄も十分であった。</li> </ul>
石巻専修大学 （東日本大震災）	避難市民（最多時）：約 1,200 人 時期： 2011 年 3 月 11 日～4 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定避難所ではなく、市との協定案でも一時避難場所として想定されていたが、避難者受け入れを早期に決断。</li> <li>一般市民と学生の避難所を別々の建物に分けることにより、「一般市民の避難者に対する石巻市職員やボランティア団体による救援活動」と「学生の保護と大学機能の回復」を両立。</li> </ul>
熊本大学 （熊本地震）	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>指定緊急避難場所以外の施設も開放し多数の避難者を受け入れ。学生や教職員が積極的に避難所運営に参画したことや、専門性を有する職員等の存在が円滑な運営につながった。</li> <li>得られた教訓として「多数の一般市民が集まる避難場所では、ルールの確立や秩序を保つことが重要であるが、それらを主導する人材配置を確立しておく。」ことの必要性を記録集に記述。</li> </ul>
熊本県立大学 （熊本地震）	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 日縮小）	<ul style="list-style-type: none"> <li>物資配給が不十分、正式な避難所でないため被災者向けの行政情報が提供できない等の問題があり、また、事前に施設利用に関する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）の宿泊場所提供などの依頼があったため、避難所開放の規模を縮小し、医療連携中心にシフトし、一般の避難者は近隣の小学校等へ移動。</li> </ul>
熊本学園大学 （熊本地震）	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>指定避難所ではなかったが、避難者が多数来校し、避難所として学校施設を開放。</li> <li>社会福祉学部が中心となり、被災した障害者（60 人）も受け入れて教職員や学生と被災者等が協力して避難所を運営。「管理はしないが配慮する」原則。</li> <li>専門的資格を有する教員を中心に、福祉の課題を有した被災者への確かな支援を実施。</li> </ul>

注) 以下の出典等に基づき、筆者が整理。

- ・神戸大学：神戸大学百年史編集委員会（2010）『神戸大学百年史 通史Ⅱ』
- ・東北大学：東北大学災害対策推進室（2013）『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』
- ・石巻専修大学：ヒアリング調査、石巻専修大学（2012）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』1
- ・熊本大学：熊本大学（2017）『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』
- ・熊本県立大学：ヒアリング調査、熊本県立大学（2016）『熊本県立大学広報誌 春秋彩』45、熊本県立大学総合管理学部（2017）『熊本県立大学ブックレット3 熊本地震と震災復興』熊日出版
- ・熊本学園大学：ヒアリング調査、熊本学園大学（2016）『熊本学園大学広報誌 銀杏並木』431、熊本学園大学（2017）『平成 28 年熊本地震 大学避難所 45 日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日日新聞社

（出典）筆者作成



いてもそのような対応がとられている。学生は学内外での避難所運営支援に大きな力を発揮するが心身とも疲弊するため十分なケアが必要な状態となることを踏まえ、大学として学生の心身と就学環境を守るために最大限の努力が必要である。また、避難所内においては学生と避難者との距離感、関係性に目配りが必要となる。さらに、外国人留学生および地域の外国人への災害時対応に関しては、事前準備と的確な対応が求められる。

また、マスコミ対応も課題と言え、状況が十分理解されないまま大学内の避難所に関する報道が行われたため大学側が困惑したケースもあった。さらに、行政、自衛隊、病院等からの要請による校舎・グラウンド等の提供や、大学内の避難所の計画的解消（避難者の他の避難所への移動誘導）を行いつつ大学の本来機能の回復に向けた取り組みを進めていく過程で様々な課題が生じている。検討が必要な課題は極めて多岐にわたると言えよう。

なお、大学内には様々な専門性を有する教職員が存在するため、その専門性を活用して難局を乗り越えた事例も見られる。災害対応が可能な人材の確保・育成が平時から大学には求められよう。さらに、国公立大学と私立大学では意思決定方法に違いがある傾向がうかがわれる。各組織の特性に照らした、迅速で実情に適合した対応がとれるような緊急時体制整備が求められる。

### Ⅲ 大学における避難所運営に関するマニュアル整備事例

#### 1. 検討の前提

##### (1) 本章の目的

Ⅱ章では近年の大規模地震発生時の事例に見る、大学における避難所開設等の状況や課題について整理した。本章では、それら過去の災害等を踏まえて各大学が様々な危機管理体制の構築やマニュアル類の策定を進めている中で、マニュアル等において大学近隣に住む市民等が大学内に避難してくる場合や、大学内に避難所（一時避難場所含む）を開設することになった場合等について、どのように方向性を定めているのか、事例を整理する。これにより、学内での避難所開設等に係る取組の方向性や共通点を概観する。

なお、Ⅱ章の事例にみられるように、各大学の立地する自治体の地域防災計画において避難所、一時避難場所等として大学あるいは大学内の施設が指定されている場合もある。これについては以下に北九州市を事例とし、どの程度、大学の施設が指定されているのか整理する。

##### (2) 地域防災計画における避難所としての大学の位置づけ ～北九州市内を事例に

###### ① 北九州市地域防災計画における避難所等の種類

北九州市(2018b)『北九州市地域防災計画 付属資料編（平成30年4月修正）』においては、北九州市の避難所等として予定避難所と一時避難地を設定している（表8）。

なお、避難所の開設の考え方については、北九州市(2018a)『北九州市地域防災計画 災害対策編（平成 30 年 12 月修正）』「第 3 章 災害応急対策計画 第 20 節 避難者の受入れ対応」において、「区長（区対策部長）は、避難者数、発生が予想される災害種別、避難勧告等の対象地域からの避難経路及び災害発生状況等を考慮して、あらかじめ指定した予定避難所のなかから安全なものを選択し、施設管理者等の同意のうえ避難所を開設する。また、必要があれば、受入れ予定箇所以外の場所や予定避難所以外の施設についても、災害に対する安全性を確認し、施設管理者等の同意のうえ避難所として利用する。なお、区長は、予定避難所のライフラインの回復に時間を要すると見込まれる場合や、道路の途絶による孤立が続くと見込まれる場合は、あらかじめ予定避難所に指定されていたとしても原則として開設しないものとする。」[北九州市、2018a：132] と記されている。

表 8 北九州市地域防災計画における避難所等の定義

種類	定義	備考
予定避難所	<p>災害時に避難者が発生した場合、その受入について、理解と協力を得ることができる（避難所として開設が見込める）施設として、市長があらかじめ指定する施設。</p> <p>【大規模予定避難所】 一定規模の集落単位等一度に数百人規模のまとまった避難者が発生し、なおかつ一週間以上の長期避難を要するときには、危険性が解消するまでの間又は応急住宅対策が完了するまでの間の避難所として、「予定避難所」の中から別に定める基準に基づき、市長があらかじめ指定する施設。</p>	<p>災害対策基本法第 49 条の 4 に規定する「指定緊急避難場所」、および災害対策基本法第 49 条の 7 に規定する「指定避難所」</p>
一時避難地	<p>地域住民が一時的に避難して災害をやり過ごす場所、又は、広域避難地や予定避難所等へ避難するための集合場所となる、学校、公園等の公共のオープンスペースで、災害種別ごとに市長があらかじめ指定する場所。</p>	<p>災害対策基本法第 49 条の 4 に規定する「指定緊急避難場所」</p>
(参考) 福祉避難所	<p>災害時に市民センターや学校などの予定避難所において、避難所生活が困難な高齢者や障害のある人など、何らかの特別な配慮を必要とする方を対象とする避難所。あらかじめ市と協定を締結した民間の福祉施設を福祉避難所として位置づけ。</p> <p>福祉避難所は、必要に応じて開設される二次的な避難所であり、直接避難することはできない。</p> <p>福祉避難所は、災害時にすぐに開設するものではなく、避難所での避難者の状況や福祉避難所となる施設の被災状況等を確認したのち、北九州市の要請に基づき開設される。</p>	

(出典) 北九州市(2018b)『北九州市地域防災計画 付属資料編（平成 30 年 4 月修正）』p.121、北九州市(2017)『大規模災害時の避難所運営マニュアル（平成 29 年 3 月改訂）』p.2、および北九州市 Web サイト「災害時の福祉避難所について」

表9 北九州市地域防災計画において避難所等として指定された北九州市内の大学

予定避難所（指定避難所）の大学	所在区	適応災害種別					主な受入予定箇所	受入人員	大規模予定避難所	一時避難地
		洪水、内水、土砂	地震	津波	高潮	大規模な火事				
東筑紫学園 （九州栄養福祉大学ほか）	小倉北区	○			○	○	体育館	387		
北九州市立大学 北方キャンパス	小倉南区	○	○	○	○	○	体育館	788		
北九州市立大学 後援会館	小倉南区	○	○	○	○	○	大広間	471		
東筑紫学園 九州栄養福祉大学 小倉南区キャンパス	小倉南区			○	○	○	体育館	635		
北九州学術研究都市 （北九大、九工大、早稲田ほか）	若松区	○	○	○	○	○	体育館	737	○	
九州国際大学	八幡東区	○	○	○	○	○	アリーナ	779	○	
産業医科大学	八幡西区	○	○	○	○	○	体育館	1,064		
九州共立大学	八幡西区	○	○	○	○	○	アリーナ	855	○	
九州女子大学	八幡西区	○	○	○	○	○	アリーナ	448		
九州工業大学	戸畑区	○	○	○	○	○	体育館	619	○	
※ 参考										
九州歯科大学	小倉北区	指定なし								
西南女学院大学	小倉北区	指定なし								
西日本工業大学 小倉キャンパス	小倉北区	指定なし								

（出典）北九州市(2018b)『北九州市地域防災計画 付属資料編（平成30年4月修正）』p.122-146に掲載された情報をもとに筆者作成

## ② 北九州市地域防災計画における市内大学の避難所等の指定状況

北九州市(2018b)『北九州市地域防災計画 付属資料編（平成30年4月修正）』において、北九州市の避難所等として指定されている大学キャンパス等は延べ10大学・施設となっている（表9）。北九州市内には11大学・大学院があるが、避難所等に指定されていないのは3大学のみであり、多くの大学にとって「避難所となること」は必然的に考慮すべき事項になっていると言えよう。

## ③ 北九州市（2017）『大規模災害時の避難所運営マニュアル』について

北九州市では、2016年4月に発生した熊本地震における避難所の状況や課題を精査し、女性の視点等も重視しながら避難所運営マニュアルを改訂し2017年3月にとりまとめた。これは、大地震等による大規模な災害が発生した状況で長期的な避難が継続すると想定さ

**表 10 北九州市『大規模災害時の避難所運営マニュアル』における避難所運営の役割分担**

市職員 (区対策部 民生班)	北九州市から避難所に派遣される職員です。 市が避難勧告等を発令した場合や、災害の状況により避難者が予想される場合等に、各予定避難所へ派遣されます。 避難所を担当する市職員は、避難所運営委員会の活動全般に携わるとともに、主に区との情報連絡を行い、避難所内の課題解決に向けて要請や調整を行います。
避難者	避難所に避難される方です。 避難者は、おおむね避難所が設置されている地域の住民ですが、それ以外の方が避難される場合もあります。 避難者は、避難所の各種活動を積極的に行います。また、避難所運営は、時間の経過とともに、避難者で自主的に行います。
施設管理者  ※大学も該当	避難所となる施設の管理者や職員です。 避難所内の居住スペースや共有スペースを設置する際に、避難所を担当する市職員(区対策部民生班)や地域住民(避難者)と調整し、必要な助言を行うなど、施設の活用に関することを中心に避難所運営の支援を行います。

(出典) 北九州市(2017)『大規模災害時の避難所運営マニュアル(平成29年3月改訂)』p.3に掲載された情報をもとに筆者作成

れる場合の避難所運営について指針となるものである。その中で、大規模災害時の避難所運営を円滑に行うため、避難所運営に必要な様々な活動を円滑に行うため、避難所では市職員、施設管理者、地域住民(避難者)が情報を共有しながら、相互に連携して各種活動を実施することを前提条件として掲げている(表10)。避難所等となる大学は、ここでは「施設管理者」に該当することとなり、施設の活用に関することを中心に「避難所運営の“支援”を行う」との位置づけとなっている。

そのうえで、「大規模災害時の避難所運営に対する基本的な考え方」として、(1)地域住民(避難者)が主体となった運営体制、(2)要配慮者にも優しい避難所づくり、(3)男女共同参画の視点、(4)ペット同行・同伴避難への配慮、(5)地域支援の拠点、の五つを示している。

避難所運営に関して、地域住民(避難者)が主体となった運営体制を構築することが理想とされるが、II章の事例でみたように、施設管理者である大学(教職員、場合によっては学生も含む。)も、特に災害発生直後から数日間は避難所の運営に主体的に関わらざるをえない状況となると考えられる。そうした点も踏まえ、各大学においては事前の備えを進める必要がある。

## 2. 大学の危機管理マニュアル等における避難所運営の方針事例

それでは、東日本大震災や熊本地震後、全国の各大学では「市民等の学内への避難」を前提として、避難所等の運営にどのような方針を立てているのであろうか。各大学等がWebサイトで公表している情報の中から、7大学を抽出して規程やマニュアル等の関連記述内容を簡潔にまとめたものを表11に示す。

大学によって様々な特色があるが、地方自治体との連絡体制の構築や、災害発生直後に

表 11 市民（近隣住民）等が大規模災害時に大学内へ避難した場合の対応方針例

<p>信州大学</p>	<p>○信州大学の避難所等の運営協力に関する基本方針等（平成 26 年 3 月）</p> <p>2. 基本的な考え方</p> <p>(1) 避難所の運営にあたっては、市町村による運営マニュアル等を踏まえることとする。なお、本学が所在する各市町村においては現在運営マニュアル等の整備を検討中であるため、当面長野県が取りまとめた「避難所マニュアル策定指針」（以下「策定指針」という。）を基本に、想定される協力事項、その作業手順、体制等を整理するものとする。</p> <p>(2) 本学は避難所等を提供する施設管理者として、市町村が行う避難所の開設・運営管理、地域の自主防災組織や避難者等が行う避難所の自主的運営への協力を行うとともに、施設が被害を受けた場合には早期復旧に努めるものとする。</p> <p>〔参考〕関係者の役割分担</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村：避難所を開設・運営管理し、避難者を支援するほか、避難所を拠点とする被災者支援対策を行う。</li> <li>・自主防災組織等地域住民：避難所の運営を支援するとともに、避難所を拠点とする支援対策に主体的に参画する。</li> <li>・避難者：避難所の自主的運営が円滑に行われるよう、ルールを守り、お互いに助け合いながら避難所の運営に協力・参加する。</li> <li>・避難所の施設管理者：施設が被害を受けた場合の早期復旧と、市町村が行う避難所の開設・運営管理、避難者等が行う避難所の自主的運営への協力を行う。</li> </ul> <p>（注）避難所は市町村が開設・運営管理することが想定されているものであるが、避難者の自立のためにも、地域の自主防災組織や避難者等が自主的に運営することが大切であるとされている。</p> <p>(3) 大規模災害発生当初に市町村が職員を派遣できない場合に備え、避難所開放をはじめとする初動対応を行える体制を整備しておくものとする。</p> <p>(4) 避難所等は、帰宅困難者に対しても、休息場所、災害情報、飲料水等の提供、トイレの利用開放に努めるものとする。</p> <p>(5) 避難所の開設期間の延長が行われる可能性があることや、統廃合による避難所の集約が進められることもあるので、柔軟な対応を行えるようにしておくものとする。</p> <p>(6) 本学の協力内容等（管理責任の明確化、費用負担、配給手配、原状復帰等の定めを含む。）については、市町村と調整を行い、また避難所の運営については、市町村、地域の自治会、本学（各キャンパス）との三者により事前の調整を行い、書面による確認を行うものとする。</p> <p>3. 避難所等の開設等の手順（略）</p> <p>4. 避難所開設当初における運営協力にあたって、市町村との確認等を行うべき事項（略）</p> <p>〔参考〕避難所開設から撤収までの流れ（略）</p> <p>〔別添〕信州大学における市町村による避難所等指定状況（略）</p> <p>〔別添〕避難所運営に必要な資機材（例）（略）</p>
<p>名古屋大学</p>	<p>○名古屋大学災害対策規程</p> <p>第 16 条 災害対策本部長は、本学に対して国、地方公共団体その他の関係機関から近隣住民の緊急避難場所として施設提供の要請があった場合は、当該緊急避難場所としての施設を管轄する部局の長の意見を聴いて、支障がないと認めるときに限り、これを提供することができる。</p> <p>2 ブロック統括管理者は、近隣住民が避難してきた場合には、関係する部局の長と協議の上、管轄するブロック内の適当な施設を緊急避難場所として一時的に提供することができる。</p> <p>○名古屋大学災害対策本部の設置、組織、運営等に関する基本方針</p> <p>別表 9 避難住民の対応</p> <p>1. 緊急避難者に対応する。</p> <p>2. 緊急避難者の避難所への移動が、迅速かつ正確に行われるように配慮する。</p> <p>3. 避難所として指定されている部局等は、地方公共団体からの派遣職員と密接に連携する。（次に掲げる事項は、本来は地方公共団体が行うべき事柄であるところ、派遣職員が配置されるまでは、本学において対応することが必要と考えられるものである。）</p> <p>(1) 避難住民からの要望等を、地方公共団体に正確に伝えるよう努める。</p> <p>(2) 避難所として必要な設備（炊事・洗濯、仮設電話、簡易トイレ、保安措置等）の設置に協力する。</p> <p>(3) 避難住民に自治組織を作らせ、大学及び地方公共団体との調整窓口の一本化を図る。</p>

神戸大学	<p>○神戸大学危機管理基本マニュアル（平成 24 年 4 月版） 資料 9 神戸大学危機対策本部担当業務内容 避難住民対策班</p> <p>(1) 収容避難所として指定されている工学部、農学部、海事科学部、附属住吉小学校、附属中等教育学校住吉校舎及び白鷗寮にあっては、各学部長、校長及び物資対策班と連絡調整を行う。</p> <p>ア 受け入れる場所（教室等）を特定し、地方公共団体と連絡を取る。 イ 名簿を備え付け、氏名、人数等を把握する。</p> <p>(2) 収容避難所として指定されていない場所にある場合は、受け入れることについて当該部局等の長と連絡調整を行う。</p> <p>ア 受け入れることとなった場合は、その場所（教室等）を特定し、地方公共団体と連絡を取る。 イ 受け入れることとなった場合は、名簿を備え付け、氏名、人数等を把握する。</p> <p>(3) 上記(1)、(2)において、地方公共団体からの要請前に、地域住民が既に各部局等に避難し、一時的に当該部局等で受け入れている場合は、早急に関係部局等の長と連絡調整を行う。</p> <p>ア 受け入れる場所（教室等）を特定し、地方公共団体と連絡を取る。 イ 名簿を備え付け、氏名、人数等を把握する。</p> <p>(4) 地方公共団体から避難住民への情報伝達が、迅速かつ正確に行われるように配慮する。正確に避難住民に伝達できるよう受け入れ部局等と連絡を密にする。</p> <p>(5) 避難住民を受け入れている部局等及び地方公共団体と密接に連携し、次の事項を行う。</p> <p>ア 避難住民からの要望等は、可能な限り希望に添えるように努める。 イ 避難住民への訪問者に対応する。 ウ 避難所に指定された建物等につき、避難所として必要な設備の設置を施設対策班に要請する。</p> <p>・炊事、洗濯設備の設置、仮設電話の設置、保安措置、簡易トイレ等。 エ 避難住民による自治組織を作らせる。 ・大学、地方公共団体との連絡調整窓口の一本化を図る。 オ 関係機関との対応を行う。</p>
九州大学	<p>○災害対策マニュアル（平成 30 年 12 月） VI 避難場所の提供 1. 避難住民の受入れ (1) 近隣の住民が避難してきた場合は、一次避難場所（別紙 1(略)）に受け入れることとする。 (2) 避難住民対策班は、福岡市、糸島市、春日市等の災害対策担当部署と協議しつつ、避難者を一次避難場所へ誘導する。 2. 学外機関等への施設等の提供 学外の災害対策関係機関から、被災地域における人命救助その他の救援活動のため、施設等の提供の要請があった場合、対策本部長は施設等の被災状況を勘案し、提供する施設等を決定する。 3. 避難のための学内施設の利用 被災した学生、職員及び避難住民の一次避難場所として、別紙 1(略)のとおり安全な場所を確保し、その後、別紙 11(略)に定める二次避難場所の安全性を確認の上、誘導する。</p>
熊本大学  ※続く	<p>○熊本大学における大規模災害対応 基本マニュアル「大規模地震発生時の対応マニュアル」 7 地域住民の受入れ等 (1) 避難住民の受入れ ① 熊本大学は、熊本市から「一時避難場所」及び「広域避難場所」の指定を受けているため、大規模地震発生の際には、近隣の住民が本学に避難してくることが想定される。 ② 近隣の住民が避難してきた場合は、安全な施設を定め緊急避難場所として提供し、災害対策本部長に状況を報告するとともに、避難住民の受入れ後の対策について指示を受ける。 ③ 可能な範囲で、飲料水、食料、その他必要な備蓄品を提供する。 ④ 使用可能な常設トイレ（断水の場合は、プール、川の水等を利用）を提供する。 ⑤ 非常用品備蓄リストは、第 8(略)のとおり。 (2) 関係機関（官公庁）との連絡調整 ① 避難住民の受入状況については、市町村その他関係機関へ報告するとともに、救援物資の配給、必要な支援要請など連絡を密にし、早期の復旧を目指す。</p>

※続き 熊本 大学	② 災害対策本部は、まず、各キャンパス区を管轄する熊本市（担当：危機管理防災総室）に対し、被害状況、避難住民の受入状況等を報告する。 ③ 熊本市の災害拠点病院である医学部附属病院は、災害医療機関連絡表に基づき、随時、患者受入状況等を連絡する。 (3) 避難住民への支援 ① 学内の復旧作業に余力が生じれば、近隣地域の復旧作業を支援する。 ② 専門家による復旧作業や健康チェック、メンタルヘルスについての支援を行う。
鹿児島 大学	○防災基本マニュアル（平成 27 年 3 月策定） 1 災害発生時の対応 (6)避難場所 学生・役職員等に対して、避難場所として安全な施設を可能な限り提供する。 4 災害発生後の対応、復旧対策 (4)学外との連携等 ③避難住民の受入れ及び学外からの施設提供要請への対応 近隣の住民が避難してきた場合、安全な施設を定め、そこへ誘導させる。避難住民を受け入れるにあたっては、関係学部長等の協力の下に行う。長期にわたることとなる場合は、関係行政機関と協議のうえ体制を整える。
宮崎公 立大学  (宮崎市)	○宮崎公立大学避難所運営マニュアル（平成 27 年 3 月策定） ※宮崎市が市内 234 箇所の指定避難所のうち多くの避難者の受け入れが可能な 157 箇所について避難所単位で個別避難所運営マニュアルを策定したうちのの一つ。図面などは宮崎公立大学のものを用いているが、内容面に関して大学固有の事情等は反映されていない。 ※同マニュアルにおいては、施設管理者（大学）の役割として以下の内容を提示 ・避難者受入れ前の施設の安全確認 ・放送設備等の点検 ・使用可能場所、立ち入り禁止スペースの指定

注) 以下の各大学等のマニュアル等に掲載された情報をもとに筆者が整理。

- ・信州大学（2014）『信州大学の避難所等の運営協力に関する基本方針等（平成 26 年 3 月）』
- ・名古屋大学（2015）『名古屋大学防災関係資料集（2015 年度版）』
- ・神戸大学（2012）『神戸大学危機管理基本マニュアル（平成 24 年 4 月版）』
- ・九州大学（2018）『災害対策マニュアル（平成 30 年 12 月）』
- ・熊本大学（2018）『熊本大学における大規模災害対応 基本マニュアル（平成 30 年 4 月改訂）』
- ・鹿児島大学（2015）『防災基本マニュアル（平成 27 年 3 月策定）』
- ・宮崎市（2015）『宮崎公立大学避難所運営マニュアル（平成 27 年 3 月策定）』

（出典）筆者作成

はできるかぎり住民等の避難者に配慮した対応をとる姿勢が示されている点などは概ね共通している。

### 3. 考察

大学にとって、大規模地震に対応した実効性の高い各種マニュアル整備は難しい。特に避難してきた市民等を受け入れる一時避難場所や避難所運営に関しては、様々な外部要因が関連するため、実効性を高めたマニュアル整備や問題意識の共有が難しいと考えられる。前節で事例として取り上げた大学以外にも災害対策マニュアル等を策定している大学は多くあるが、その中には、避難してきた市民（近隣住民）に対する対応について具体的方策を記していない大学も散見される。

事例として挙げた大学については、各大学の規模や地方自治体との協定等の状況等も踏まえた上で、避難住民への対応について記していると考えられる。なお、信州大学につい

ては「信州大学の避難所等の運営協力に関する基本方針等（平成 26 年 3 月 18 日）」という 12 ページにわたる文書を策定しており、先進的な事例として特筆できる。

このうち、意思決定に関しては、大きく 3 つのタイプがあると言える。一つ目は、「学部長などの部局長が判断し、施設等を市民に開放する」ものであり神戸大学が例示できる。二つ目は「災害対策本部長が施設開放を判断し、関係部局長と調整する」ものであり名古屋大学が例示できる。三つ目は、「自治体の判断による」ものであり宮崎公立大学が例示できる。それぞれの大学のキャンパス・施設の状況や大学の規模等によって、現実的な意思決定方法が定められている考えられる。

なお、宮崎公立大学については、宮崎市が市内 234 箇所の指定避難所のうち多くの避難者の受け入れが可能な 157 箇所について避難所単位で個別マニュアルを策定したうちのひとつとしての避難所運営マニュアルであり、他大学（大学が法人として策定。）の計画とは位置づけが異なっている。この方式の場合、「大学としての固有性」への配慮が欠ける懸念もあるが、実際の運用時において大学は施設管理者としての役割に徹し、避難所運営は行政等が中心となって市内の他避難所と同じスキームで運営しやすい形になっていると考えられ、中小規模の大学における避難所運営マニュアルの整備の一つのスタイルとして注目できる。

実際の大規模災害発生時には、想定外の事態の発生も容易に想像でき、事前に定めていた計画やマニュアルどおりに対応できない場合もあることはⅡ章で挙げた事例をみても明らかであるが、過去の災害の経験等を踏まえ、基本的な考え方や手順を示した計画やマニュアルを整備しておくことは、いざという時に極めて有用であると考えられる。具体的な避難住民対応の計画やマニュアル等を策定していない大学も多いと思われるが、各大学のおかれた実情に照らし、地方自治体とも協議しながら計画やマニュアル等の策定を進めることが、特に指定避難所となっている大学には求められよう。

#### IV まとめ

本研究では、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震等における大学における避難所開設等の事例と、大学における避難所運営に関するマニュアル類の整備の事例について調査し、考察を行った。近年の大規模災害発生時において、大学は多くの住民の一時避難場所や避難所となり、その運営には多くの苦労と努力があったことを明らかにするとともに、今後の災害発生に備えたマニュアルの内容を整理、比較し、今後の課題などについてそれぞれ考察を行った。

東日本大震災発生直後にまとめられた自治体から大学への要望例をみると、岩手県、宮城県、福島県とも、「避難所として大学施設を開放」することを挙げており（表 12）、大学が市民の避難所となることへの社会的ニーズは高い。Ⅲ章でみたように立地する地方自治



表 12 東日本大震災に係る地域（自治体）から大学への要望例（一部抜粋）

	岩手県	宮城県	福島県
施設の活用関係	○仮設住宅の設営用地提供 ○避難所として大学施設を開放	○自治体庁舎、保健福祉事務所、ボランティアセンター用地提供 ○自衛隊、ボランティアの宿营地提供 ○仮設診療所用地提供 ○ヘリポート用地提供 ○避難所として施設を開放	○避難所として大学施設を開放
附属病院関係	○医師等の派遣 ○仮設診療所の設置など医療復旧支援	○医師等の派遣	○医師等の派遣 ○住民への健康指導相談の対応
上記以外	○津波対策等防災に関するクラスター研究推進 ○防災計画の検証、新たな防災体制への立案 ○被災学校の子どものサポート、教材提供等		○地方における高等教育機関の意義を踏まえた支援

（出典）中央教育審議会大学分科会資料（2011）「東日本大震災による大学等の被害状況とこれまでの取組（2011年5月23日）」p.6

体の地域防災計画において指定避難所となっている大学も多く、南海トラフ地震など大規模地震の発生が現実的なものとして懸念されるなか、指定避難所に計画された大学は、相応の「準備と覚悟」が必要と言えよう。また、Ⅱ章でみたように指定避難所等でない大学でも避難してくる市民等が多数発生することは明らかである。

被災地となった場合、大学は学生の安全を守ることを第一としつつ、大学としての施設・設備や人材等の特長を活かし、いかに市民等を助け、地域に貢献できるかを各大学で検討・準備する必要がある。市民等が学内に避難してきて避難所が開設されることに関し、全ての大学が真剣に検討し、教職員で認識を共有する必要があるのではないかと。

ただし、本研究ではこうした課題に関する基礎的な部分の研究に止まっている。今後の研究課題として、大学が避難所となった場合を想定し、避難所運営に備えた事前準備、発災時の避難者の受け入れ、一定期間経過後の避難所閉鎖（避難者は他の避難所や仮設住宅等へ移動）等に関する論点を整理し、具体的なあり方を検討、提示することが考えられる。また、大学近隣の居住する学生も多い状況も勘案した検討を行うほか、避難所運営支援にあたる学生ボランティアの育成に求められる事項等についても考察していきたい。

## 謝辞

本研究における事例調査に際し、ご多忙の中でヒアリング調査等に御協力いただいた長岡市立中央図書館文書資料室、長岡震災アーカイブセンターきおくみらい、かしわざき市民活動センター、石巻専修大学、熊本県立大学、熊本学園大学、名古屋大学などの各機関

の教職員の皆様方に心より感謝申し上げます。

本研究の一部は北九州市立大学平成 28 年度特別研究推進費「大規模災害時において大学が市民等の避難所・一時避難場所等となる際の課題と必要な方策」(代表：南博)の支援を受けたものである。また、本研究の一部を日本都市学会第 64 回大会(2017 年 10 月 29 日、石巻市)で研究報告した際には質問者から有益な指摘をいただいた。ここに謝意を表す。

(南 博： 地域戦略研究所 教授)

(村江 史年： 地域共生教育センター 特任教員)

#### 〔注〕

- 1) 例えば、文部科学省が 2016 年に設置した検討会による『「熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言』では、大学については大学附属病院について言及があるのみである。また、文部科学省が実施する「避難所となる公立学校施設の防災機能に関する調査」においても、調査対象は調査対象：全国の公立の小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校、高等学校、特別支援学校であり、大学は含まれていない。一方、大学に関する事例分析として新潟大学(2013)などがある。
- 2) 無論、様々な準備を行っている大学も多数ある。特に南海トラフ地震等に備えた取り組みを進めている大学も多い。しかしながら、全国的にみると大学が避難所等となることについて「自分事」として捉えていない大学や、大学教職員等も少なからず存在している可能性はある。
- 3) ここでは、阪神・淡路大震災発生時の 1995 年 1 月時点での神戸大学について整理する。2004 年に神戸大学に統合された神戸商船大学については含んでいない。
- 4) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.701 による。
- 5) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.701-703 による。
- 6) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.701-702 による。
- 7) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.702-704 による。
- 8) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.703 による。
- 9) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.704 による。
- 10) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.707 による。
- 11) 神戸大学百年史編集委員会(2010)『神戸大学百年史 通史Ⅱ』p.708 による。
- 12) 東北大学災害対策推進室(2013)『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』p.27、p.52 による。
- 13) 東北大学災害対策推進室(2013)『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』p.50 による。

- 14) 東北大学災害対策推進室 (2013)『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』 p.18 による。
- 15) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 16) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 17) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 18) 石巻専修大学教職員へのヒアリング調査による。
- 19) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 20) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 21) 石巻専修大学 (2012)『東日本大震災 石巻専修大学報告書』 1、 p.82 による。
- 22) 石巻専修大学教職員へのヒアリング調査による。
- 23) 石巻専修大学教職員へのヒアリング調査による。
- 24) 熊本大学 (2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』 p.48 による。
- 25) 熊本大学 (2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』 p.49 による。
- 26) 熊本大学 (2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』 p.51 による。
- 27) 熊本大学 (2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』 p.55 による。
- 28) 熊本大学 (2017)『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』 p.52 による。
- 29) 熊本県立大学総合管理学部 (2017)『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版、 p.12 による。
- 30) 熊本県立大学 (2016)『熊本県立大学広報誌 春秋彩』 45、 p.3 による。
- 31) 熊本県立大学総合管理学部 (2017)『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版、 p.12 による。
- 32) 熊本県立大学 (2016)『熊本県立大学広報誌 春秋彩』 45、 p.3 による。
- 33) 熊本県立大学総合管理学部 (2017)『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版、 p.14 による。
- 34) 熊本県立大学総合管理学部 (2017)『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版、 p.15 による。
- 35) 4月18日に医療連携中心にシフトして避難所としての機能を縮小した件に関しては、その理由が十分伝わらないまま、一部報道等で批判的な扱いが行われた。
- 36) 熊本県立大学総合管理学部 (2017)『熊本県立大学ブックレット 3 熊本地震と震災復興』熊日出版、 p.16 による。

- 37) 熊本学園大学（2016）『熊本学園大学広報誌 銀杏並木』431、p.5による。
- 38) 熊本学園大学教員へのヒアリング調査に基づく。
- 39) 熊本学園大学教員へのヒアリング調査に基づく。
- 40) 熊本学園大学（2017）『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日新聞社、p.30-32による。
- 41) 熊本学園大学教員へのヒアリング調査に基づく。
- 42) 熊本学園大学（2017）『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日新聞社、p.12による。
- 43) 熊本学園大学（2017）『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日新聞社、p.158-159による。
- 44) 熊本学園大学教員へのヒアリング調査に基づく。

#### 〔参考文献〕

- 内閣府（2018）『指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書』
- 内閣府（2016）『避難所運営ガイドライン』
- 文部科学省（熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会）（2016）『「熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言』
- 文部科学省（2017）『避難所となる公立学校施設の防災機能に関する調査の結果について（平成29年8月29日）』
- 新潟大学（2013）『科学的根拠に基づく、学校施設における効果的な防災・減災対策計画策定モデルの構築～地震・津波災害の総合評価に基づく新潟大学の安全・安心な学校施設づくり～報告書』
- 復興庁（震災関連死に関する検討会）（2012）『東日本大震災における震災関連死に関する報告』
- 安部美和（2017a）「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」、日本評論社『法学セミナー』62(6)、pp.40-42
- 安部美和（2017b）「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』8(2)、pp.24-30
- 井上博司（2017）「東日本大震災での大学間連携と熊本地震」、日本私立大学連盟『大学時報』372、pp.56-61
- 中央教育審議会 教育振興基本計画部会ヒアリング資料（2011）『入戸野修・福島大学長 作成資料（平成23年7月4日）』
- 吉武博通（2011）「東日本大震災に際しての危機対応と大学がこの経験から学ぶこと」、『カレッジマネジメント』168、26-31

- 赤林隆仁（2012）「東日本大震災における大学の事業継続 リスクマネジメントに関する考察」、『埼玉学園大学紀要 経営学部篇』12、pp.161-172
- 水本有香（2016）「神戸大学関連審査委資料の現状－20年を越えて－」、新潟大学災害・復興科学研究所『災害・復興と資料』7、pp.30-38
- 上田恵理子・二本柳覚・長澤紀美子・山村靖彦・中嶋洋・諸澤美穂・西川愛海（2017）「高知県立大学社会福祉学部を中心とした避難所運営訓練の意義と課題」、『高知県立大学紀要 社会福祉学部編』66、123-133
- 清宮宏臣・布施千草・山田美知代・根本曜子・田所明房・最上豊夫・山口温子・時田猛・三野宮純一（2017）「本学における防災・減災教育の取り組み（その5）－災害・緊急時の専門力・人間力の育成－」『植草学園短期大学研究紀要』18、pp.17-28
- 正木ほか（2012）「防災キャンパス構想に関する研究」、愛知工業大学地域防災研究センター『地域防災研究センター年次報告書』vol.8、pp.15-18
- 神戸大学百年史編集委員会（2010）『神戸大学百年史 通史Ⅱ』
- 神戸商船大学（1996）『神戸商船大学震災研究会 研究報告』1
- 神戸商科大学（1996）『阪神・淡路大震災と神戸商科大学』
- 神戸市外国語大学（1996）『神戸市外国語大学の現状と課題-』
- 日本私立大学協会（1997）『阪神・淡路大震災の記録』
- 阪神・淡路大震災関西学院報告書編集委員会（1996）『激震－そのとき大学人は～阪神・淡路大震災 関西学院報告書～』
- 神戸薬科大学第三期年史編集委員会（1997）『阪神・淡路大震災の記録 神戸薬科大学』
- 武庫川学院（1996）『阪神淡路大震災 武庫川学院の記録』
- 行吉学園（1995）『阪神・淡路大震災記録集』
- 長岡工業高等専門学校広報委員会（2007）『震災を乗り越えて－教育研究の正常化・復興への歩み』
- 長岡工業高等専門学校（2010）『新潟県中越地震体験記 長岡高専』
- 柏崎地域国際化協会・新潟産業大学国際センター（2008）『あのとき、あの瞬間！～柏崎在住外国人による中越沖地震体験記』
- 東北大学災害対策推進室（2013）『東北大学 東日本大震災記録集 ～3.11 から 記録と記憶をつないで、次代へ、世界へ』
- 石巻専修大学（2012）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』1
- 石巻専修大学（2013）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』2
- 石巻専修大学（2014）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』3
- 石巻専修大学（2015）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』4
- 石巻専修大学（2016）『東日本大震災 石巻専修大学報告書』5
- ふくしま震災遺産保全プロジェクト実行委員会（2015）『ふくしま震災遺産保全プロジェ

クト 震災遺産とふくしまの記憶 ～福島大学セッション 資料』  
中央教育審議会大学分科会資料（2011）「東日本大震災による大学等の被害状況とこれまでの取組（2011年5月23日）」  
中央教育審議会 教育振興基本計画部会ヒアリング資料（2011）『入戸野修・福島大学長 作成資料（平成23年7月4日）』  
熊本大学（2017）『熊本地震記録集 ～4.14 4.16 想定を超える困難に直面して』  
熊本県立大学（2016）『熊本県立大学広報誌 春秋彩』45  
熊本県立大学総合管理学部（2017）『熊本県立大学ブックレット3 熊本地震と震災復興』熊日出版  
熊本学園大学（2016）『熊本学園大学広報誌 銀杏並木』431  
熊本学園大学（2017）『平成28年熊本地震 大学避難所45日 障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録』熊本日日新聞社  
井上博司（2017）「東日本大震災での大学間連携と熊本地震」、日本私立大学連盟『大学時報』372、pp.56-61  
北九州市(2018a)『北九州市地域防災計画 災害対策編（平成30年12月修正）』  
北九州市(2018b)『北九州市地域防災計画 付属資料編（平成30年4月修正）』  
北九州市 Web サイト「災害時の福祉避難所について」、2019年2月20日参照  
< <http://www.city.kitakyushu.lg.jp/ho-huku/16500214.html> >  
北九州市（2017）『大規模災害時の避難所運営マニュアル（平成29年3月改訂）』  
信州大学（2014）『信州大学の避難所等の運営協力に関する基本方針等（平成26年3月）』  
名古屋大学（2015）『名古屋大学防災関係資料集（2015年度版）』  
神戸大学（2012）『神戸大学危機管理基本マニュアル（平成24年4月版）』  
九州大学（2018）『災害対策マニュアル（平成30年12月）』  
熊本大学（2018）『熊本大学における大規模災害対応 基本マニュアル（平成30年4月改訂）』  
鹿児島大学（2015）『防災基本マニュアル（平成27年3月策定）』  
宮崎市（2015）『宮崎公立大学避難所運営マニュアル（平成27年3月策定）』

**STUDIES**  
OF  
INSTITUTE FOR  
REGIONAL STRATEGY  
CONTENTS

Issues when universities set up shelters for citizens at the time of  
large scale disaster Hiroshi MINAMI, Fumitoshi MURAE ..... 23

No.4  
March 2019  
INSTITUTE FOR REGIONAL, STRATEGY  
THE UNIVERSITY OF KITAKYUSHU  
KITAKYUSHU CITY, JAPAN