

熊本地震が投げかける災害食の問題点と教訓 Problems and Lessons of Disaster Food from the 2016 Kumamoto Earthquake

奥田和子¹
Kazuko OKUDA¹

¹甲南女子大学名誉教授
Professor emeritus of Konan Women's University

要約

熊本地震は悲惨な状況のなかで貴重な教訓を発信したが、一方で問題点や疑問点も多い。今後私たちが遭遇するであろうさまざまな災害に備えて学びの機会にしたい。熊本日日新聞の記事をもとに以下12項目を検証した。

1. 熊本地震発災直後3日間（ステップ1）の飲食物に備蓄食品の配給が少ないのはなぜか
2. 避難所には「各自飲料水と食料を（なるべく）持参すること」という行政からの要請
3. 発災後2日目に炊き出し記事が出現、なぜそんなに早く行われたのか
4. 炊き出しで食中毒事件が発生—混乱の最中の炊き出しには危険が伴う
5. 益城町の炊き出し（ステップ3）の実情—行政が記録した資料
6. ライフラインの状況
7. 飲食物備蓄をないがしろにすると発災後の混乱期は乗り切れない—備蓄食料と飲料水はどれほど被災地にあったのか
8. 政府の号令で熊本に運ばれた飲料と食料（プッシュ型支援）は有効に役立ったのか
9. 今回の災害から得た備蓄量の再吟味と熊本市長の意気込み
10. 家庭備蓄の必要性—自助こそ役立つ
11. 災害弱者の問題
12. 避難所により早く配給の弁当が届いた（ステップ4）

以上から、自助、共助、公助が緊密に「話し合うこと」「組織づくりやリーダーシップの育成」「訓練と実行性」が肝要でそこから生まれる「日頃の備え」が最重要という結論に達した。

キーワード： 熊本地震 災害食 備蓄 炊き出し 役割分担

Summary

The 2016 Kumamoto Earthquake left important lessons in the dismal situation. On the other hand, the earthquake raised many problems and questions. It is possible to take opportunities of learning in preparation for various disasters we may encounter in the future. The following 12 items are verified based on articles of Kumamoto Nichinichi Shimbun (newspaper):

1. Why the supply of reserved drink and food is small in 3 days (Step 1) immediately after the occurrence of the earthquake?
2. Requirement from the local government to "(preferably) go with drinking water and food" to evacuation centers
3. An article on warm meal services appeared on the 2nd day. Why the warm meal service was conducted so early?
4. At the time of warm meal service, food poisoning occurred--the warm meal service in the midst of confusion is dangerous
5. Actual situation of warm meal services (Step 3) in Mashiki-machi--reference recorded by the local government
6. Situations of life lines
7. Negligence of stockpiling of food and drinking water causes difficulties to survive the chaotic period after the occurrence of disaster--how much the food and drinking water were stockpiled in the disaster-stricken area
8. The food and beverages transported to Kumamoto in accordance with the word of command of the government (Push-type assistance) were effectively used?
9. Reconsideration of stockpiles based on the experience of the present disaster, and the enthusiasm of the mayor of Kumamoto city
10. Necessity of home stockpiling--self-help is useful
11. Problems of vulnerable people in disaster
12. Delayed delivery of bento (Japanese box meal) in evacuation centers (Step 4)

With the above verification of the 12 items, it is concluded that "close communication", "organization and development of leadership", "drills and practicability" are important respectively in bodies of self-help, mutual assistance, and public assistance, and further, "preparedness in daily life" is the most important.

Keywords: 2016 Kumamoto Earthquake, disaster food, stockpiling, warm meal service, division of roles

1. 熊本地震発災直後3日間（ステップ1）の飲食物に備蓄食品の配給が少ないのはなぜか

熊本地震発災（2016年4月14日21時26分震度7
最強震度益城町）後3日間（4月15、16、17日）、避難者に供給された飲食物の内容を熊本日日新聞（朝夕刊）の記事から拾った。

まず、発災直後3日間（ステップ1）の飲み物と食べ物である。（表1）

表1 熊本地震発災直後三日間＜ステップ1＞飲食料供給
「熊本日日新聞記事（4月15日～4月17日）」から奥田和子作成

日時		市町村	災害食	飲料水	避難所数（4月17日記事）
			内容		
4月15日	朝刊	益城町	不明	非常用ミネラルウォーター	12
	夕刊	熊本市	アルファ化米の炊き込みごはんなど	不明	200
		益城町	保存食（乾パンなど）	飲料水	12
		甲佐町	食料	同上	9
		嘉島町	同上	同上	(4月18日記事) 6
		御船町	同上	同上	30
4月16日	朝刊	熊本市	同上	飲料水	200
		益城町	保存食	同上	12
		甲佐町	食料	同上	9
		嘉島町	弁当	同上	(4月18日記事) 6
		御船町	なし	なし	30
		美里町	不明	給水	5
	夕刊	熊本市	おにぎり パン	ペットボトル水 お茶 給水	200
		甲佐町	パン 炊き出しおにぎり	ペットボトルの水	9
		嘉島町		飲料水	(4月18日記事) 6
		御船町	菓子パン フリーズドライのおかゆ	給水車で飲料水	30
4月17日	朝刊	熊本市	不明	飲料水	200
		益城町	食料	同上	12
		甲佐町	炊き出しおにぎり	同上	9
		嘉島町	食料など	不明	(4月18日記事) 6
		御船町	パンなど	飲料水	30
		美里町	おにぎり	給水	9
		阿蘇市	炊き出し 一部乾パン	同上	6
		産山村	不明	保存水 生活水	4
		高森町	食料	飲料水	
		西原村	不明	給水	4
		山都町	不明	同上	20
		玉東町	不明	飲料水	(4月22日記事) 1
		菊地市	不明	給水	28
		宇土市	炊き出し	給水	
		宇城市	不明	同上	19
		天草市	一部で 軽食配付	一部で配布	60

*4月17日にはじめて避難所数の記事がでた

3 日間の食料は保存食、弁当、アルファ化米（炊き込みごはん）、おにぎり、フリーズドライのかゆ、パン、菓子パン、軽食などである。しかし、約半数は具体的でなく不明もある。飲料は備蓄水、お茶、ペットボトル入り水、給水車、給水などである。1 日目（6 件）2 日目（10 件）3 日目（16 件）と順次件数が増えている。

気になるのはいわゆる「備蓄食品」に類するものが予想外に少ないことである。一方で備蓄食品以外の食料―菓子パン、パン、弁当など消費期限食品の方が多い。

もう一つ気になるのは炊き出しが行われていることである。震度 7 の強震に 2 回も見舞われ（本震：2016 年 4 月 16 日 1 時 26 分発生震度 7・最強震度は益城町、西原

村）

なおかつ余震が多発するさなか「炊き出しやおにぎりの炊き出し」が行われた。

2. 避難所には「各自飲料水と食料を（なるべく）持参すること」という行政からの要請

行政が発信した記事（4 月 17 日熊本日日新聞 19 面生活情報）では、避難所へ来るときは「各自飲料水と食料を持参すること」「なるべく飲食物を持参すること」という要請がでた該当市町村は 16 である。発災 3 日目であった。（表 2）

表 2 「避難所へ来るときは飲食物を（なるべく）持参すること」を通達した自治体
（4 月 17 日熊本日日新聞 19 面生活情報）

		人口単位 万人*	避難所の数	食料と飲料水	食料のみ
市	八代市	12.7	65	○	
	玉名市	6.7	4	○	
	山鹿市	5.2	8	○	
	合志市	5.8	19	○	
	人吉市	3.3	8		○
菊池郡	菊陽町	4.0	11	○	
	大津町	3.3	33		○
玉名郡	長洲町	1.5	7	○	
	和水町	1.0	2.0	○	
	南関町	0.9	8	○	
	玉東町	0.5	3	○	
葦北郡	芦北町	1.7	21	○	
	津名木町	0.4	3	○	
天草郡	苓北町	1.7	4	○	
阿蘇郡	小国町	0.7	5	○	
八代郡	氷川町	1.2	4	○	

*熊本県推計人口調査年報 27 年 9 月 1 日

この理由について 4 月 17 日に再度震度 7 の強震（本震）が襲い避難生活者が避難所に押し寄せ対応が難しくなったためであるという。

ちなみに 4 月 17 日（発災 3 日目）県内の市町村は 45、そのうち避難所をもつ市町村は 35 で、そのうち 16、約半数がこの指令をだしている。

行政に言われるまでもなく、できる限り避難所へ行く時は非常持ち出し袋を持ちだすことが必要であると筆者はこれまで提言しているが、このことが一般常識になればと願う。自助の癖をつける災害文化が育つのを期待している。

3. 炊き出しが発災後 4 日目に出現、なぜそんなに早く行われたのか

熊本日日新聞に「炊き出し」の記事がでたのは発災後 2 日目（記事では 4 月 17 日夕刊、実質 16 日）である。以下炊き出し記事を拾った。（表 3）

表 3 発災後 4 日～1 週間 飲食物の様子
「熊本日日新聞記事 4 月 18 日～21 日、以下省略」から奥田和子作成

いつ	どこで一市町村	だれが	なにを	特記事項	掲載カ所
4・18 (月) 発災 4 日	熊本市西区	ハラペコキッチン	おにぎり 1 人 1 個	白米はツイッターで	20 面社会
	益城町	NPO 九州ラーメン	ラーメン	600 食	20 面社会
4・19 (火) 夕刊	熊本市一新小	?	?	食料を受け取り笑顔	8 面
4・20 (水)	熊本市中央区 国際交流会館		おにぎりと 味噌汁	40 食外国人被災者 のために	20 面社会
	阿蘇市一の宮町 街の一角で	仲町通り繁栄会 (商店街の店主 ら)	いろいろ	食材を持ち寄って 昼と夜の 2 回	13 面 県内総合
	益城町 グランメッセ	熊本学園大生と OB	カレー	夜間の炊き出し	夕刊 8 面
4・21 (木) 1 週間	熊本市東区	リーガーハット店	長崎ちゃんぽん	昼と夜 2 回各 300 食	6 面経済
	西原村	避難所で	おにぎり		
	熊本市中央区	ネパールの 料理人ら	手作りカレー	ネパール地震の 恩返し	20 面社会

発災後 2 日（記事 4 月 17 日）に熊本市でおにぎり 1 個を配る炊き出しがすでに行われている。これを「感心だ」と解釈するか、あるいは「なぜこんな混乱の最中に」といぶかるか、見解が分かれるところである。

発災 2 日目はまだ強い余震が続いていた。14 日には震度 5 以上 3 回、15 日 2 回、16 日 8 回、17 日は震度 3 以上 20 回（気象庁地震火山部の記録による）である。ライフラインも途絶え、火災や怪我の心配もある、ご飯を炊きおにぎりをつくるには適切な環境とは言えない。おそらく、食べ物が周囲にないため、記事のように米をツイッターで集めご飯を炊く必要に迫られたものと推測される。

炊き出しの記事は約 1 ヶ月間（5 月 22 日まで）に熊本県で 26 件の記事がある。そのうち約 8 割が避難所、その他は町角などで行われている。

炊き出しはだれがしたか。最も多いのはボランティア（個人、団体、グループ）、ついで飲食店の経営者や各種団体、その他コープ生協、村の職員である。残りは住民による任意組織—PTA、中高生、自治会、地元商店街、避難所住人などであった。住民が手作りでお互いを励まし合う様子が伺える。ボランティアで再三登場したのはネパール地震の際に助けられた恩返し、福島からの恩返し、商店街から地域住民・お客様への日頃の恩返しであった。

食材の調達は自己負担で自治体からの災害救助金の補助によったという例はなく、他からの寄付による例が多く見られた。たとえばコープ生協では 40 万人の組合員の寄付でまかなわれた。食材を自己負担すると避難者数が多いだけに相当高額になる。

炊き出しを食べた人々は「おにぎりや菓子パンという同じ食べ物ばかりで飽きていたので嬉しかった」「おいしかった」「飲むと感謝」という感想であった。しかし、この時期は備蓄食品を食べるべきである。

この最中熊本市中央区の避難所で 5 月 6 日避難者らが嘔吐（おうと）や下痢の症状を相次いで訴えた。市の保

健所は 9 日、避難所で配られた「おかかおにぎり」による集団食中毒事件と断定し発表した。有症者の便や残ったおにぎりから食中毒を引き起こす黄色ブドウ球菌が検出された。

保健所によると、おにぎりは区内の居酒屋の男性従業員が 6 日朝店内で握り、ボランティアとして避難所に持ってきた。発泡スチロールの容器内が温かいまま保存していたため、何らかの原因で混入した黄色ブドウ球菌が増殖したとみている。避難者ら 43 人が食べ、うち 6～84 歳の男女計 34 人が症状を訴え 21 人が一時入院した。全員が快方に向かったという。（朝日新聞デジタル 5 月 9 日発信）これは「自治会による炊き出し」であった。（5 月 10 日熊本日日新聞 総 2 面 社説）

そもそも自治体によっては保健所経由の炊き出しでは「おにぎり」は衛生的見地から許可されない品目の一つである。行政の監視を厳しくする必要があるが、混乱時にはとても目が行き届かない。しかし、この食中毒事件が発生したことで、被災地の炊き出し現場では衛生面に強い関心が向けられていた。

広島大和重工 KK 社員 10 人が 5 月 8、9 日、益城町でおこなった炊き出しに私は同行させてもらったが、その最中に衛生状況の監視巡回に熊本県保健師と徳島県からの派遣栄養士が別々に来訪。事前に炊き出し参加者の名前、健康状態を各人が自筆で記入するという徹底ぶりであった。職員が少ない中で衛生への気遣いが感じられ、今後見習うべき教訓である。

炊き出しは、被災者のこころと体を癒す。しかし、ライフラインが停止している最中、素手で料理をすると危険性は大きい。新聞紙上で散見された炊き出し風景は決して好ましいものではなかった。3 点セット「頭髪を包む被り物、口や鼻からの汚染を防ぐマスク、手指の汚染を避ける薄手の使い捨て手袋」の着用という基本が守られていない。（写真例）

避難所で配給されるおにぎり 4 月 16 日西原村
（2016 年 4 月 21 日（木）熊本日日新聞夕刊記事 3 面）



5. 益城町の炊き出しの実情—行政が記録した資料

益城町（人口 3 万 4000 人）は最大震度に見舞われ被害が大きく、住宅の全壊率も高かった。

5 月 9 日益城町役場を訪れ、物資班千代田氏と面談し炊き出しの資料を入手した。4 月 19 日～5 月 11 日（発災後 5 日～約 1 ヶ月）の 23 日間の炊き出しの実態を示した。（表 4）

表 4 熊本市益城町炊き出しメニューの分類 2016 年 4 月 19 日～5 月 11 日までの 23 日間の記録
（益城町役場物資班千代田氏に面談のうえ 5 月 9 日に入手した資料を基に奥田和子作成）

	朝	昼	夕	合計	%
ご飯もの	3	8	12	23	12.4
パン類	3	7	0	10	5.4
麺類	0	19	13	32	17.2
主食合計	6	34	25	65	34.9
汁物・飲み物	3	7	11	21	11.3
おかず・タンパク系	0	8	1	9	4.8
おかず・野菜系	2	1	3	6	3.2
中間食・おやつ	0	9	1	10	5.4
その他	19	39	17	75	40.3
合計	30	98	58	186	100
%	16.1	52.6	31.2	100	

益城町の炊き出し件数は 186 件で熊本市（人口 73.4 万人）について多い。

炊き出しの内容は、多岐にわたり内容不明な食べ物が 40.3%あった。これを除くと、1 位は主食 34.9%で麺類、ご飯ものの順に多い。2 位汁物、飲み物。3 位おかずもの 8%でタンパク系のおかずが 4.8%、野菜系のおかずは 3.2%で少なく 4 位中間食・おやつは 5.4%であった。炊き出しは多い順に昼食 52.6%、夕食 31.2%、朝食

16.1%であった。炊き出しが相当早い時期に行われているのは、身近に食べ物がなかったせいではないかと推測する。

6. ライフラインの状況

発災後のライフラインの状況を示した。（表 5）

表 5 熊本地震発災後の熊本県内のライフラインの状況
「熊本日日新聞 4 月 21 日～7 月 14 日記事」より奥田和子作成

	避難者数	避難所数	西武ガス供給停止戸数	電気	水道 断水世帯
4/21(木) 1 週間	92,314	623	10 万	20 日 7 時 10 分 停電解消	98,400
4/22(金)	89,513	650	約 9 万 3 千		47,100
4/23(土) 夕刊	81,006	602	約 9 万 1 千		43,100
4/24(日)	67,136	615	約 85,000		42,200
4/25(月)	59,912	600	約 72,000		23,800
4/26(火)	48,238	561	59,000		18,300
4/27(水)	41,119	521	43,000		16,700
4/28(火) 2 週間	36,866	492	22,600		15,900
4/29(金)	33,600		住宅被害 3 万 1613 棟以上		
4/30(土)	30,629	444	復旧完全予定		約 13,000

5/1(日)	25,894	423	復旧完了		約 11,500
5/3(火)	20,002	391			約 9,700
5/4(水)	19,509	380			9,200
5/5(木) 3 週間	記載なし				
5/7(土)	15,158	360			
5/9(月)	13,883	342			5,700
5/10(火)	12,099	257			4,700
5/14(土) 1 ヲ月		最大時 855 ヲ所			3,000
	最大時電気 45 万 5200 戸、ガス 10 万 884 戸、水道 39 万 6600 世帯で止まった。停電は 4 月 20 日、ガスは 4 月 30 日に解消。断水は益城町、御船、南阿蘇、西原の 4 町村約 3000 戸で続いている。				
5/16(月)	10,434	235			約 2,400
5/17(土)					
5/18(水)	10,151	232			約 2,200
5/19(木)	9,907	226			約 2,100
同上夕刊					
5/20(金)	9,825	216			約 1,900
5/21(土) 社会 24 面	記載なし	同左	給水⇒	南阿蘇村、西原村、熊本市、益城町、御船町、嘉島町、美里町	
5/22(日) 社会 24 面	記載なし	同左	給水⇒	南阿蘇村 8 ヲ所、西原村 4 ヲ所、熊本市 1 ヲ所、益城町 2 ヲ所、御船町 1 ヲ所、嘉島町 1 ヲ所、美里町 1 ヲ所	
5/23(月) 社会 24 面	記載なし	同左	給水⇒	同上	
5/24(火)	8,911	198			約 1,300
5/29(日)					約 900
6/14 (火) 2 ヲ月	6,431	145	給水⇒	南阿蘇村、西原村、熊本市、益城町、嘉島町、美里町	800
7/24 (木) 3 ヲ月	4,692	94			約 600

熊本地震により熊本県は大きな被害を受け、食に関する最大の痛手はライフラインが停止したことである。

過去の震災にみられたように、ガス、電気、水道のうち、真っ先に復旧したのは電気で 1 週間後であった。しかし、ガスが復旧したのは約 2 週間後であった。水道の供給が最後までネックになっていた。水がないとできない料理は米の炊飯、乾麺（スパゲティ、うどん、そうめんなど）をゆがく、野菜の煮炊きなどで、主食とおかずがともに作りにくい。加工品、半加工品などの備蓄食品を日頃から備蓄したいものである。

パックご飯、レトルト調理済み食品（たとえばカレー、親子丼、ハンバーガーなど）缶詰などを利用して食べ物の多様化をはかるとよい。水気を含んだ調理済み食品（カレー、トマトソース、野菜ジュースなど）の備蓄品が役立つ。特に水は命綱である。

逆に水を使わない調理機器も役立つ。阪神・淡路大震災で最も役立ったのは電気のホットプレートで、野菜、肉、卵をのせて焼くことができた。（奥田和子：震災下

の食—神戸からの提言）

7. 食料備蓄をないがしろにすると発災後の混乱期を乗り切れない

—備蓄食料と飲料水はどれほど被災地にあったのか
熊本県を含む九州 7 県と災害協定を結んでいる山口県、沖縄県の備蓄内容を検討した。

熊本県は人口 180 万人に対して食料備蓄は 2 万食にすぎない（総人口の 1 % の市民に 1 食分配給可能）。内容は乾パン、保存パン、アルファ化米で約 75.9% が乾パンである。一方、県内の市町村は 83 万食備蓄（総人口の 4.6 % の市町村民に 1 食分配給可能）。その 97 % は主食で、その 80% が米である。確かに米は主食として優れているが、発災直後の食料としては不向きである。阪神・淡路大震災では米の救援物資はほとんど利用できなかった。その教訓は全く生かされていない。その理由は

①ライフラインが停止していて使えない。料理の前に手が洗えない。

- ②巨大地震で余震が続き避難者は屋外避難をしていた。
- ③余震の最中に炊き出しは困難、火災、けがなど危険性が高い。
- ④米を炊くには水、燃料、釜、人手、炊飯技術などが必要であるが、事前の準備や訓練がされていない。手におえない。
- ⑤飯を入れて食べる容器がない。そもそも、発災直後の混乱期に「ご飯を炊く」という発想を払拭すべきである。すぐ食べることができない食べ物だからである。そこでどうしても米にこだわるのなら、なぜ米を加工した災害食・アルファ化米を備蓄しないのか。（写真はアルファ化米を水で戻している）



熊本日日新聞 4 月 21 日

袋入りアルファ化米に水を注いでご飯に戻している
2016 年 4 月 20 日春日小学校体育館前、子どもボランティア（20 日午後熊本市西区富田ともみ）

- * 発災時に水や熱源とは関係なく、封を切ってすぐ口へ運ぶことができるものであること。（たとえばカップ麺は熱湯（水と熱源）が必要なので不適当
- * 個々人に配りやすい 1 食単位に包装した備蓄食品を選んで備蓄する。
- * 特定の場所や 1 ヵ所に集中備蓄せず、道路事情が悪化しても安心なように各避難所に分散備蓄するなどが望まれる。

九州一円の備蓄内容は不適格かつ緊急性が乏しい。災害協定を結ぶ 9 県の備蓄には同じ傾向が読み取れる。

備蓄食料の内訳が主食に偏っているのは仕方がないにしても、備蓄食料総数に占める米の比率が高い市町村は沖縄県 95%、大分県 93%、山口県 63%、福岡県 62%であり発想の転換が求められる。ただ、鹿児島県が唯一米の備蓄をしていない。しかし内容はさらに問題を孕む。それは乾パンが多いことである。総備蓄量に占める乾パンの比率が高い市町村は長崎県 79%、佐賀県 62%である。今回避難所で配られた乾パンは喜んで受け入れられたのだろうか。被災者が喜ぶ備蓄品ではなく保存期間が長いという経済性を優先させてはいないか。鹿児島県を除く残り 8 県は市民の側に立ってより適切な備蓄食品を選んでほしい。

飲料水は熊本県の場合 180 万人に 2L のペットボトルが 7,500 本。したがって 250 人に 1 本配給可能である。市町村は 16 万 6000L なので県の備蓄を合わせると 18 万 L となり 10 人に 1 人の割合で 1L もらえる。1 人 100cc ということになる。飲料水もまた不足である。（青山貴陽：地域の食料安全保障 巻末資料参照 2016）

8. 政府の号令で熊本に運ばれた飲料と食料（プッシュ型支援）は有効に役立ったのか

ニュース速報で次のような記事が出た。「今日中に 58 万食、県内へ 河野太郎防災担当相は 19 日の閣議後会見で政府が用意したおにぎりやカップ麺など 58 万食が同日中に、県内の避難所や自治体の集積地に届くとの見通しを示した。自衛隊が物流業者と協力し、ヘリコプターやトラックで避難所へ持ち込む。20 日以降も 1 日平均 30 万食を送り、計 180 万食届ける」（熊本日日新聞 4・19（火）夕刊 1 面）

政府が熊本地震へ送るというプッシュ型支援（被災自治体からの要請を待たずに水や食料などを西日本などの各地から調達して被災地へ送る、4 月 16 日午後発表、発災 2 日後）は結果的には役立たなかったといわれる。なぜなら大急ぎで送ったのはよかったが、受け入れ物資の集積場所（熊本市東区「うまか・よかなスタジアム」）へ向かった大型トラックは荷降ろし不可能で 100 台近くが足踏み状態になった。（5 月 25 日熊本日日新聞 1 面 連鎖の衝撃 太路秀紀）荷物を受け取る人手が追いつかず道路も崩壊していたからである（4 月 20 日、発災 6 日後）。

避難生活者はとくに発災後 3 日間に最も飲み物と食べ物を欲したので、このような救援物資は直後 3 日間の混乱期に役立つものでありたい。

プッシュ作戦で送られた支援物資の内容を示した。（表 6）

表 6 政府がプッシュ支援した飲食料品などの内容

食料	食数	飲み物ほか	数量
*カップ麺	60 万	水	24 万トン
パン	57 万	清涼飲料水	21 万本
缶詰	36 万	栄養補助食品	14 万
レトルト食品	33 万	紙コップ	106 万個
*パックご飯	30 万	紙皿	22 万枚
*おにぎり	23 万	箸	7 万膳
*米	126 トン	ビニール袋	12 万枚
*バナナ	12 万本	*適合しにくい	

不適切な食品ではないか。すなわち、ライフラインの停止状態を考えるとカップ麺は熱水が必要、米はガス、水が停止状態で炊飯不能、受け入れ態勢の遅れからおにぎりは消費期限切れ、バナナも品質低下となり不適切。8 食品のうち 4 食品が不適切である。

食料が無駄になり廃棄処分に困る。あらかじめ自治体側も救援物資の受け入れ態勢の構築が必要：複数の場所設定、分散受入と効率的な収納法、人手不足の解消—避難所代表者が自主的に貰い受け引き取る方法などが必要。

ちなみに、我々のグループが炊き出し（5 月 8、9 日）をさせてもらった益城町の「広安愛児園」避難所の 1 室に救援物資が保管されていた。そのなかにはインスタント麺が積まれていた。（写真）



9. 今回の災害から得た備蓄量の再吟味と熊本市長の意気込み

「食料 20 万人分備蓄へ」という見出しで熊本日日新聞に記事がでた。「熊本市の大西一史市長は 8 日記者会見し大規模な余震に備え避難者 20 万人を想定した備蓄の準備を進めていることを明らかにした。約 3 万 6 千 500 人の避難者を想定し 2 日分の水や非常食などを備蓄している。今回の地震では、市は 4 月 14 日の前震後から備蓄品の提供を開始したが、16 日未明の本震で被災者が最大 11 万人に上ったため、一時物資が不足する事態を招いた。大西市長は避難者だけでなく、自宅に留まった被災者も多かったことを考慮し、20 万人分の備蓄を設定したと話している。」（熊本日日新聞 5・9(月)3 面 総合) ちなみに熊本市の人口は 73 万 4000 人である。結果として人口の 27%相当の備蓄が用意できる。

熊本地震 連鎖の衝撃 避難編②の記事は次のようである。「2016. 5. 22. 4 月 16 日午後、熊本市役所。市災害対策本部で各区の避難所の現状が報告された。「水がなく用意されたカップ麺が配れなかった」「前震と本震、2 度の激しい揺れに見舞われた市内では、数日間、物資配布などの支援の現場も混乱していた。「家族でおにぎり 1 個しかもらえなかった」公平であるべき」支援」の格差に、市民は不満や不安を募らせていった。市内の避難者数は 17 日把握できただけで 10 万 8 千人を超えていた。市地域防災計画の想定約 2 倍。指定避難所 17,174 ヲ所以外の場所や車中泊の避難者は、調べる手段もなかった。物資を求める声から把握した避難所の数は最大 253 ヲ所。市の職員を全避難所に配置できなかった。物流網の破たん。うまかな・よかなスタジアム（東区）に物資を集積し、各区の配送拠点を経て避難所に届ける方式が原因だった。搬入・搬出の人手不足、建物や道路の被災で幹線道路も渋滞。配送車両も不十分でおにぎりが夜中に届いたところもあった。自分たちの地域は自分たちで守らなければならないという一心だった（校区自治会連合会長談）」（熊本日日新聞 5・22(日) 24 面 社会 石本智、小野由起子記者）

ここで問題点は、見出しにある「備蓄量」の再吟味という言葉である。大切なのは備蓄量ではなくその内容・質の吟味であろう。

10. 家庭備蓄の必要性—自助こそ役立つ

発災前の熊本県のホームページには市民が健康推進に励む様子が伺えた。しかし日頃つちかった健康は災害によって一気に崩れる。日頃は規則正しい食事と運動などである。しかし災害はこうした日々の積み重ねを容赦なく砕き、失われた健康の回復は難しい。避難所に身をよせた避難者へのアンケート（共同通信が実施、熊本市、益城町、南阿蘇村など被災 5 市町村の避難所で調査、対象者 100 人）では、体やこころに不調があると答えた人は過半数にのぼる。熊本日日新聞 4 月 27 日 3 面総合の記事によると「必要なモノは？」という質問に対して、「入浴、衣類、食料」があげられた。余震の頻発による睡眠不足、ストレス、免疫力の低下、持病の悪化など健康がむしばまれる。健康悪化を食い止めるには、日頃から減災を各自が考え防御策を講じる必要がある。個人備蓄こそが発災後の健康維持のために有効な手段である。食料と飲み物を身近におき、人任せでなく自分の健康は自分自身で守るという目標をもちたい。持病のある方、乳児、幼児、高齢者は健康な人以上に特別の気配りが求められる。自助の根底には個々人の健康の確保という狙いが大きい。

各避難所への分配と今後の展望（読売新聞 5 月 15 日 1 面 連鎖地震課題中避難者あふれ対応困難）において筆者は以下のような提言をしている。

①「行政から被災生活者へ」「救援物資集積場から被災者へ」という分配の流れを逆方向に逆転できないものか。避難所では誰かに配分してもらうのではなく、自主的に集積所に出向き必要なモノを入手する積極性と、それを許容する仕組みを構築する。そうすれば迅速で公平な分配が可能になる。避難所にリーダーがまず必要、リーダーを通じて行く。避難所住民は避難所に招かれた客ではなく、にわかにできた大きな 1 つの寄りあい世帯である。自主的な役割分担を決め各自責任を分担する。炊き出しは、ヒト、モノ、情報、金銭等の管理ができるように分担して運営・統括する。いつ、だれが、どの場所で、何をするかを発災前に決め、シミュレーションと訓練する。行政には事後連絡をするにとどめる。3 日間が決め手である。「避難所一家」の結成・統一化である。

②「避難所一家の飲食物係り」の役割

食べ物に関する「ヒト、モノ、情報、総合管理」の 4 分野を各市町村単位で自主的に情報交換し智慧を分け合い共有する。市民や県民の間に差別のない平等、快適な避難生活が送れるように気配りする。

③個人の支援物資は受け付けない

多種多様な品を仕分けるのは被災者にとっては余分に荷重がかかる。すでに付近には店が開店し地元の商店街の商品が売れなくなり地域経済の復興の妨げになる点が指摘されている。（熊本日日新聞夕刊 3 面 5 月 19 日）

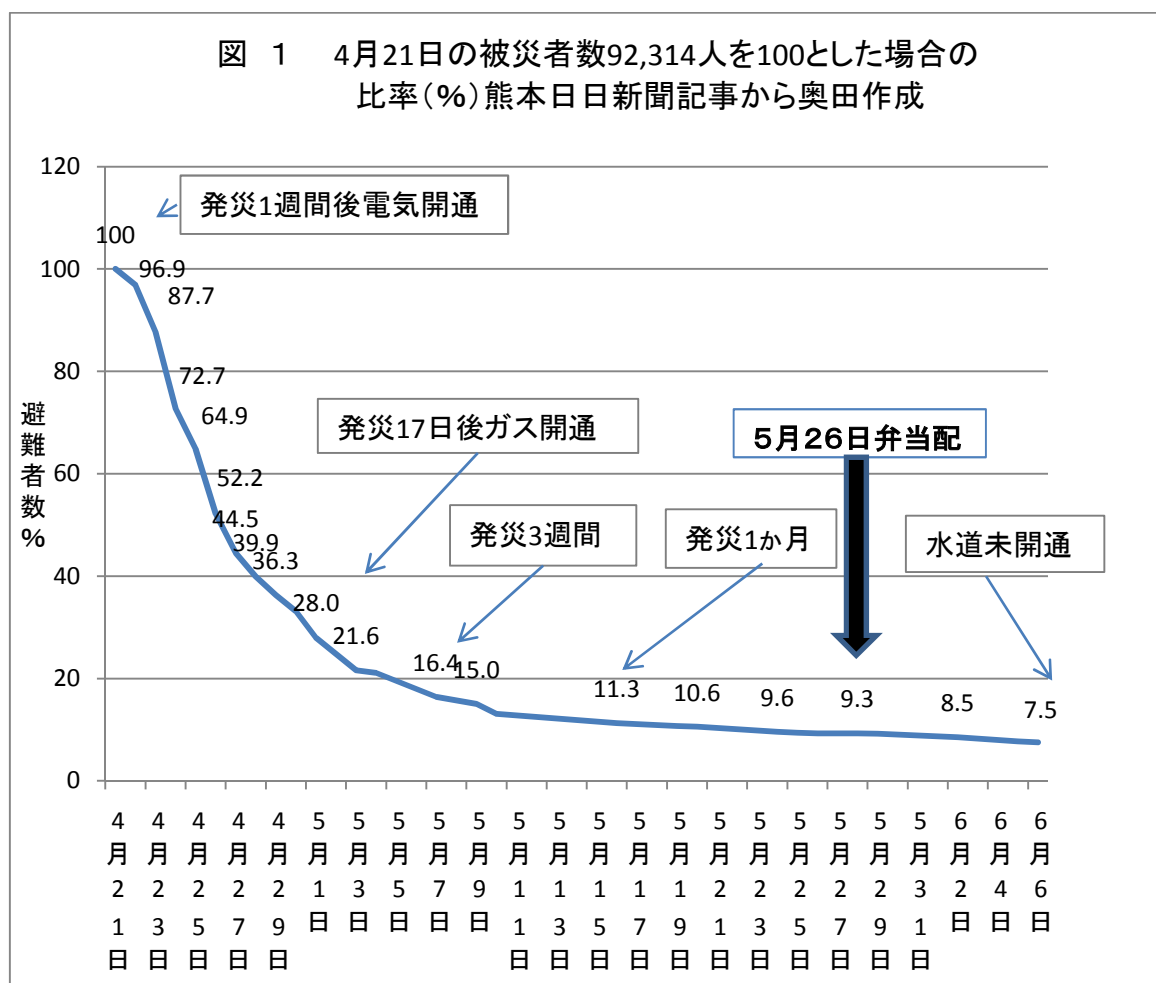
11. 災害弱者の問題

災害弱者用の備蓄はされていたか

九州全域 7 県+沖縄+山口県の 9 県は発災時に食料と飲料水を相互に支援する協定を結んでいるが、米と乾パンが主体であり、災害弱者用の備蓄は 0 に等しい。行政は即刻災害弱者の備蓄に取り組んでいただきたい。具体的に何を備蓄すればよいかは紙面の都合で割愛した（文献 9）参照のこと）。

12. 避難所によりやく配給の弁当が届いた（ステップ 4）
「熊本市の避難所によりやく弁当」という見出しの記事がでた（5 月 27 日熊本日日新聞社会 30 面）。26 日夕

食から弁当が配られたという。発災後約 1 ヶ月と 2 週間が経過している。



記事によると、この日熊本市 2,000 食の弁当を用意し避難者に配った。それまでは、おにぎりやパン、カップ麺が中心でおかずは魚の缶詰などが添えられ、朝食に野菜ジュースがでることもあった。避難者からは歓迎され、ある避難者は血糖値が高いのでコンビニでサラダを買い栄養が偏らないように自衛してきたという。弁当を配る以前は、前日各避難所から上がってくる配送依頼に基づいておにぎりやパン、支援物資の中から缶詰、カップ麺、アルファ化米などを用意し、依頼通りに避難所に届けるやり方であった。

なぜ急に弁当が支給されるようになったか。それは災害救助法の適用が実施にこぎつけたからである。そもそも熊本県が県内全 45 市町村に災害救助法の適用を決めたのは発災翌日（2016・4・15）と報じられている（ホームページ：内閣府防災担当）。つまり熊本県の全被災者 1 人に対して 1 日 1,110 円の経費が食料と飲料代として補助される手はずになっている。仕出し弁当を配るなり、炊き出しをするなり食料と飲料を被災者に提供した場合、国と行政が分担してそれを支払うことがとり決められている。にもかかわらずそれらしい形の食事は被災者に提供されていなかった。発災後ずっとこの適用が遅れ、実施される日が来るのを待ちわびていた。一刻も早く栄養のとれる日常の食事に近いおいしい食べ物を配り、被災

者の失われた健康を回復してもらいたいと願う。（ヤフーニュースの一部、奥田和子 2016・4・19）

記事によると、「対応の遅れについて市は大量の弁当を作ることが可能な弁当業者の選定、食中毒の安全性、配送システムの構築などに時間がかかったと説明した。熊本市が 26 日に用意した弁当は 2,000 食。災害救助法での食費は 1 日 1 人当たり 1,110 円だが特別基準の設定を国と協議しているのですから数百円の上乗せを視野に食事の質をあげる。管理栄養士による栄養チェックも実施している」という。

内閣府政策統括課に 2016 年 6 月 23 日筆者が電話で聞き取りを行った結果（内閣府政策統括室・防災担当）「食費は 1 日 1 人当たり 1,110 円である。しかし、避難期間と避難者の人数を勘案した上で最終的に特別基準的な金額を熊本県が決め、内閣府に報告し、その上で国は経費の 5 割、県が 5 割分担するという取り決めになっている。避難所が継続する期間中継続する」という回答であった。

以上、熊本市の状況を述べたが、他の市町村ではどうであったか。7 月 4～5 日県内の市町村に弁当配布の状況を把握するために担当部署に電話取材した。（表 7）

表 7 災害救助法を適用した弁当の配布状況＜被害が大きく避難者が多い市町村＞
7 月 4～5 日担当部署に奥田が電話取材

市町村	災害救助法 担当窓口	弁当 配布日	内容	作り手
熊本市	復興総務課	5. 26	避難所 70 ヲ所 2, 000 食	市内の弁当屋 3 ヲ所
宇土市	危機管理室	5. 15	避難所 8 ヲ所 200 人 昼と夜 2 回	市内の職業組合
宇城市	社会福祉課	5. 15	避難所 6 ヲ所 500 食 夜のみ	弁当屋「健康弁当」
御船町	福祉課	6. 8	避難所 1 ヲ所 300 食 3 食とも手料理	地元の商工会（飲食店がローテーションを組んで避難所へ出前）1 例：朝味噌汁、温かいご飯、昼日替わりご飯、夕井系、サラダ味噌汁漬物など
益城町	福祉課	5. 1	避難所 13 ヲ所 夜のみ 朝パン 昼おにぎり	セブンイレブン
嘉島町	町民課	無回答		
山都町	健康福祉課	なし	避難所 5 ヲ所 4 月いっぱい。炊き出しのおにぎり。救援物資：レトルトカレー、パックご飯、アルファ化米、白かゆなどを利用。	
菊地市	福祉課	△4. 24	弁当は配っていない。プラスチック容器入りおにぎり＋簡単なおかず 2 品 300 食夜のみ	第 3 セクター地域物産協議会・地産地消の食材で
合志市	福祉課	なし	4 月 17、18 日におにぎりやパンは配ったが・・・。	
大津町	福祉課	5. 5	弁当避難所 8 ヲ所 225 発注	チェーン店の弁当屋（4. 28 夕食おにぎりを店で購入し 1 人 1 個づつ配付していた）
菊陽町	総務課	無回答		
阿蘇市	福祉課	無回答		
南小国町	福祉課	なし	米を購入して炊き出し（最初の 1、2 日）後は救援物資	
小国町	総務課	なし	パンなど配っている。あと救援物資。	
南阿蘇村	住民福祉課	無回答		
西原村	住民課	無回答		
八代市	健康福祉政策課	なし	救援物資 自衛隊からおにぎり	ライフラインは停止せず被害は軽微 地震の揺れが怖くて安心して寝るための夜間避難者が多かった。飲食物の配布は不要。

この結果、最も早かったのは菊地市（4. 24）ついで益城町（5. 1）であった。水道は 4 月 21 日約 10 万世帯停止が、22 日には約半数が回復し、ガスは 5 月 1 日に回復した。益城町はこの日に弁当を配り始めた。

一方、手作り料理を配ったのは御船町、菊地市でこれは大いに参考になる。地元経済を活性化する意図のもとに手作り料理を避難所に運んだ。際立った取り組みと言えよう。

被災者の満足度は高かったに違いない。

わたしたちの炊き出しグループ（大和重工 KK の社員 10 名に同行）が益城町の避難所（広安愛児園）を訪れたとき（5 月 8 日、9 日）、夕食にすでに弁当が配られていた。急遽予定を変更し夕食は町が配る弁当と炊き出しの塩チャンコ鍋、バナナ、翌朝の朝食一野菜たっぷりミルクスープ、鮭ご飯、オレンジとした。この時期にはすでに被災者は野菜不足が蔓延し野菜たっぷりメニューが求められていた。あくまでも被災者の要求に沿うことが求

められる。

避難者数と避難所の数をみると以下のようなものである。

熊本日日新聞の記事から熊本県の避難者数と避難所数を拾った。発災直後は大混乱で正確な数は把握できないため4月21日の記事によりこれを100とした場合の比率で変化をみた。

その結果、避難者数は電気の開通にもにもかかわらず急激に減少したわけでない。しかし、ガスの開通後は大幅に減少し、その後は緩やかに減少した。当初は再三の余震が怖い、家に帰っても食べ物や飲み物がないなどの理由であろうか、避難所は人だまり傾向であった。

発災1ヵ月後(5.14)には初期の人数の11%まで減少した。一方、避難所の数は避難者と比例的に減少せず、5月9日を区切りに大幅に減少した。これは休学中の小中学校が再開されるので避難所になっている学校を明け渡すためであった。そのために避難所は統廃合され、避難者は新しい避難場所に移動した。

市町村から弁当が支給されたのは熊本市の場合、5月26日の夕刻(発災後41日)であった。避難者は初期人数の約9%に減少していた。そんな状態で弁当を配るのは、土砂降りの雨が降るときに傘はなく、雨が上がってから傘をもらうような具合で、なにか腑におちない。もう少し早く配るにはどうするか、平素から事前に計画を練る必要があるのではないか。あるいは、「県内で通用する食品・飲み物購入券」などの発行をするなど弁当配給という発想を変えることも出来る。店舗は徐々に開店していた。

まとめ

1. 自助・・・被災者が「避難所へ食料と飲み物を持参する」文化をつくる必要がある

◆発災後3日間の食事対応 表1

災害時、避難所は食事と飲み物を当然提供するものという住民意識が常識になっているが、これを転換する必要がある。

◆発災後3日間の追跡

いきなり炊き出し記事は異例中の異例

行政からの要請：避難所に来るときは、各自飲み物、食べ物、毛布を持参すること(熊本県45市町村のうち避難所をもつ市町村は35、そのうちこの要請をしたのは46%)ただし全壊率が高い益城町ではこの要請をしていない。

◆1週間分の食料と飲み物の備蓄が欠落しているため混乱した。ステップ2がなく、いきなり「救援物資と炊き出し」ステップ3が進行している。

その結果、人々の関心は救援物資より炊き出しへと集まりやすい。

しかし、外来者による炊き出しはイベント性が強く、単発的で持続性がなく、ご飯とおかずという健康志向的な内容ではなく、食数は限定され不安定なものに終始していた。

2. 共助・・・住民による自発的炊き出しが必要、安定的な供給を期待したい—そのためには「人、もの、カネの裏付け、自主的総合管理」が必要。さらに日頃の準備と訓練をしなければならない。

①炊き出し なぜ強い余震が続く最中に早々と炊き出しをしたのか

その訳は周りに食べ物がないから握り飯をつくるしか方法がないという。これはかなり危険な賭けである。(火災、人身事故など)

現に食中毒事件も発生した。(手洗いの水がない状態で

は炊き出しをしないという了解・規則を徹底する必要あり)

②住民による持続的な炊き出しが少ない。その理由は大釜、プロパンの入手困難(品不足)、人材不足、食材をかうお金がないなど。しかし熊本市中央区で行われた関係者の座談会では、民間の代表から「物資が届かない間町内会費などを使って食料を確保した。その経費が戻るシステムを検討してほしい」旨の要望が出された。それに対して大西市長は「炊き出し費用は市が還元する」旨回答した。(6月2日の熊本日日新聞記事・総合4面)これは新しいケースとして注目されるが、本来行政に備蓄があればその必要性はない。

3. 公助・・・行政は被災者に喜ばれる備蓄食品や飲み物を備蓄せよ

①事前の備蓄内容と数量に問題がある。具体的には熊本県は乾パンが主体で数量が少ない。市町村は米が約80%で役立ちにくい。量も質も改めるべきである。九州7県、山口、沖縄計9県は連合し協力体制にあるが、備蓄内容が同質なために、役立ちにくく、地域連合の効力を発揮しにくい。

②弱者向けの備蓄がない。

③政府の食料プッシュ作戦には工夫が要る

すぐ食べられない食べ物が約半数を占める。表6

米はガスが復旧した5月1日後に配っても間にあう。急ぐにおよばず。表6

④災害救助法で裏付けられた弁当の支給が遅い。もう少し早くすると被災者は助かる。

熊本市—5月26日夕食届く避難所人数が発災直後の数が大幅に減った状態での配給されている。(避難所数=初期の30%に減った時期、避難者数=初期の9.4%に減った時期)

⑤避難者の健康を考えていない—持病のある人々への配慮不足

文献

1) 熊本日日新聞朝刊夕刊 21016年4月13日～7月14日

2) 気象庁地震火山部 余震の記録 2016・4・14～17

3) 朝日新聞デジタル 5月9日13時57分発信文 避難所の中、おにぎりが原因、熊本34人症状訴え

4) 益城町防災物資班担当 千代田氏面談による資料入手 2016・5・9

5) 奥田和子 震災下の食「神戸からの提言」NHK出版 1996

6) 青山貴洋 地域の食料安全保障 巻末の表1 法政大学大学院 公共政策研究科 2016

7) 読売新聞「連鎖地震課題中避難者あふれ対応困難」の記事中 一部奥田和子提言 2016・5・15 1面

8) 岡田憲夫 ひとりから始める事起こしのすすめ 関西学院大学出版会 2015

9) 奥田和子 本気で取り組む災害食—個人備蓄のすすめと公助のあり方 同時代社 2016

10) 内閣府防災担当 災害救助法の適用 電話取材 2016・4・19

11) 奥田和子 ヤフーニュース 2016・4・19

12) 内閣府政策統括課内閣府政策統括室・防災担当 電話取材 2016・6・23