

「避難所初動運営キット」を用いたリスクコミュニケーションの構築

熊本大学工学部社会環境工学科 学生会員 國永 貴彦
熊本大学大学院先端科学研究部 正会員 竹内 裕希子

1. 背景

平成 28 年 4 月 14 日、16 日に最大震度 7 を記録した熊本地震では、最大 855 カ所の避難所が開設され、避難者の数は一時、最大約 18 万 4 千人にも及んだが、23 市町村で避難所運営マニュアルが作成されていなかった¹⁾。避難所は、学校や公民館等の施設管理者と行政職員、そして地域住民によって運営される。しかし、これらの関係者で事前の役割分担がされていない状況下で、自治体も被災することで職員を避難所に派遣することが難しく、学校職員や住民が手さぐりで避難所を運営するため、多くの混乱や課題をもたらす。

このことから、避難所運営マニュアルを明確化し、消防団、自治会、自主防災組織などの地域組織と市町村が連携して対応ができるよう平常時からリスクコミュニケーションを行い、顔の見える関係を構築する必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、平成 28 年熊本地震の教訓から熊本大学が開発した「避難所初動運営キット」を用いることで、避難所運営に対する住民・自主防災組織と行政のリスクコミュニケーションの課題を整理し、顔の見える関係の構築を支援することを目的とする。

3. 研究手法

住民および自主防災組織と行政双方に避難所運営に関するアンケート調査を行った。調査対象は「避難所初動運営キット」(写真-1)を使用して避難訓練を行う南阿蘇村、八代市、芦北町、球磨村と熊本市の黒髪 4 町内、城東校区、向山校区、春竹校区の自主防災組織である。

アンケート内容は、「避難所運営及び避難所設備に関してどのような設備・機能を求めるか」、「避難所施設に心配に思うこと」、「避難所運営において地域に任せの方が良いこと・行政に任せの方が良いこと」、「誰が中心となって避難所の運営を行うと良いか」、「避難



所初動運営キットの有効性」、「追加したい道具、改善点」、「「避難所初動運営キット」の管理・活用で行政と地域が事前に話し合いをするべき点」等について設問を用意した。

4. 南阿蘇村アンケート調査結果

(1)避難訓練概要

平成 29 年 11 月 26 日、南阿蘇村旧立野小学校にて 8 時 30 分より豪雨災害を想定した訓練を実施した。訓練には立野地区の住民 117 名が参加し、南阿蘇村が作成中の「避難所運営マニュアル」、「避難所初動運営キット」の説明を行った。アンケートは住民 85 名、村職員 14 名から回答があった。

(2)避難所に必要な設備・機能

住民からは「トイレ」という回答が最も多く、11 月下旬に訓練を行ったこともあり「暖房」という回答が次に多かった。今回の訓練では、ブルーシートの上にそのまま座る形がとられていたため、「クッション」や「椅子」という回答があった。

職員の回答には、「トイレ」は少なく、「発電機」と「防災無線」、「掲示板」、「テレビ」、「電話」、「Wi-Fi」などの情報関係の回答が多くみられた。

写真-1 避難所初動運営キット

表-1 避難所運営における地域と行政の役割分担

	住民が主体となってやること		行政が主体となってやること	
住民	非常時	役割分担 避難者の把握 物資の確保・配布	非常時	食料の管理・配布 物資の管理・配布 運営開始の声かけ
	非常時	食事 食事以外	非常時	食料の管理・配布 物資の管理・配布 運営開始の声かけ
行政	非常時	避難者の把握 受付 食事 そうじ	非常時	避難所の設営・統括 情報提供、打合せ（会議）の開催 4日目以降の物資確保 衛生面の管理
	非常時	避難者の把握 受付 食事 そうじ	非常時	避難所の設営・統括 情報提供、打合せ（会議）の開催 4日目以降の物資確保 衛生面の管理

(3)避難所運営における地域と行政の役割分担（表-1）

住民は「避難所を運営する際の役割分担」、「避難者の確認」、「物資確認・配布」が地域主体で行えると回答があった。「行政主体」として、「料理の炊き出し」、「食事以外」という反する回答があった。

職員は、平常時に「避難所運営の為の組織やルールづくり」、「3日分の食料確保」は住民主体で行うべきと考え、非常時に行うものでは、「受付、人数の把握（配色等）、名簿作り、意見の集約、食事の準備、そうじ・清潔の保持」があった。具体的な意見は多いが、「避難所の運営」といった運営の全体的なものを住民主体で行うべきとする回答もあった。

行政が主体となって行うことについて、住民は平常時に行うこととして、「ルールづくり」や「区長以外に責任者となる人材の確保、誤報にならない伝達方法」が行政主体で行うべきと回答であった。非常時には「食料・物資の管理・配布、避難所運営開始の声かけ」などの回答があり、「運営全体を行政に任せたい」という回答もあった。

職員は、非常時に行う回答のみがあった。「初動」の際には、「避難所の設営・統括」を行うという回答があり、その他には「避難所への情報提供、会議の開催」などの情報関係のこと、物資については「管理・受け渡し、食事等の準備、4日目以降の食料の支給」などを行政が行うべきとする意見があった。

(4)「避難所初動運営キット」の使用における必要とされるリスクコミュニケーション（図-1）

行政と地域共に「キットの保管場所」についてコミュニケーションをしておくべきという回答が最も多い。

「平常時の使用方法」について、行政はほとんどの人が

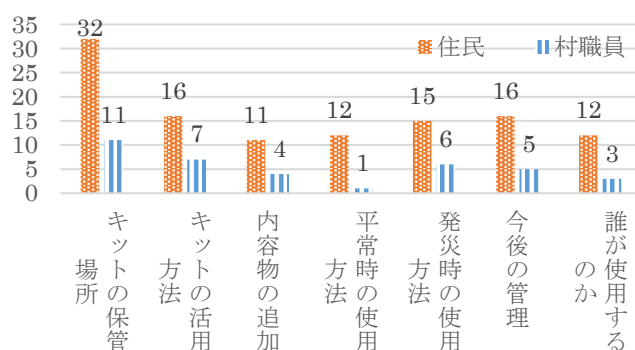


図-1 「避難所初動運営キット」の管理・活用で行政と地域が事前に話し合いをするべき点はどこだと思うか

話し合いをするべき点としておらず行政と住民の回答に大きな差があった。

5. まとめ

南阿蘇村の調査結果から、住民も行政も平常時に地域でルールづくりを行うこと、非常時に受付をし避難者を把握することは住民主体で行えると考えている。しかし、3日分の食事確保や食事の準備、そうじ等を行政が住民に対して求めるとに対し、住民は食事の準備を行政に求めており食い違いもみられた。「避難所初動運営キット」は、場の安全確保や避難者の把握を目的とした25点の道具がセットになっているが、「避難所初動運営キット」を活用することで、住民が平常時に取り組むことが求められる組織づくり、避難所運営のルールづくりに関するコミュニケーションを活性化させることにつながる。これらのコミュニケーションを継続することで住民と行政の間に顔が見える関係が構築されていくと考えられる。

6. 参考文献

- 1) 熊本地震の概ね3か月間の検証報告，平成29年3月