

熊本市校区防災連絡会における リスクコミュニケーションの構築に関する研究

熊本大学大学院自然科学教育部土木建築学専攻 学生会員 ○山崎赳史

熊本大学大学院先端科学研究部 正会員 竹内裕希子

1. はじめに

2016年4月14日のM6.5の前震及び同月16日のM7.3の本震を伴った「平成28年熊本地震（以下「熊本地震」と称する）」では、熊本市内で110,750人の避難者が発生した¹⁾。熊本地震発生当時、熊本市では、災害発生後に市職員を避難所に派遣した後に避難所を開設し、日替わりの交代制で避難所に市職員を配置していたが、熊本地震が発生したことにより、被災によって行政機能が低下したことによる避難所開設の遅れや避難所運営市職員の不足、避難所がある地域に精通していない市職員が派遣されたことによる行政と地域意思疎通への支障の発生など、当時の熊本市の避難所運営体制の課題が浮き彫りになった²⁾。

熊本市はこれらの経験から、大規模災害時の公助の限界と共助の重要性を認識し、今後の突発的な大規模災害に備えるため、熊本市地域防災計画を改訂してきた。その中で、地域と行政のつながりを重要視し、日頃から防災に関する地域と行政の意思疎通を図るため、2017年1月に、熊本市内の小学校区95校区および大和地区の計96地区（以下「小学校区」と称する）ごとに「校区防災連絡会（以下「連絡会」と称する）」を設置することを決定した。

連絡会は、各小学校区内にある指定避難所及び建物がある指定緊急避難場所の施設管理者の他に、校区自治協議会などの校区内の組織の代表者、熊本市の区役所等から派遣される避難所担当市職員といった行政職員で組織されている³⁾。避難所担当市職員は、避難所の近くに住んでいる市職員から選出され、各指定避難所および建物がある指定緊急避難場所に3人ずつ配置される。連絡会では、災害時の校区内の避難者の情報の収集方法、報告先、物資の供給方法の確認の他に、避難所運営委員会の構成、小学校区内での防災訓練の計画・実施等について討議することを目的としている。

熊本市の防災に関する方針を決めている危機管理防災総室から連絡会へ情報が伝達されるまでには、熊本市危機

管理防災総室、各区役所の総務企画課、避難所担当市職員、連絡会に参加している住民の間でリスクコミュニケーションが発生すると考えられる。

リスクコミュニケーションが成立する条件として、Rowan, K. (1994) は、リスクコミュニケーションの目標を5つの段階にまとめたCAUSEモデルを提案している⁴⁾。本研究は、2020年現在の校区防災連絡会に係る組織・団体である、危機管理防災総室、総務企画課、避難所担当市職員、校区住民の間でどのような議論が行われ、どのような情報のやりとりが行われているかを把握し、官民一体となった防災組織で発生する課題を明らかにすることを目的としている。この目的を達成するために、熊本市が各指定避難所に配置しており、リスクコミュニケーションを促進する効果を有している「避難所初動運営キット（以下「キット」と称する）」の活用状況などについて明らかにし⁵⁾、連絡会に係る組織・団体間でのリスクコミュニケーションの段階をCAUSEモデルで整理する。

2. 熊本市校区防災連絡会に関する過去調査の分析

2018年に熊本市の避難所担当市職員および校区住民代表者を対象として実施した連絡会に関するアンケート調査の結果から、校区防災連絡会の結成時期とリスクコミュニケーションの段階の関連性を把握するために、「連絡会の結成状況及び時期」とその他の項目でカイ2乗検定を実施した（表-1）。

避難所担当市職員を対象としたアンケート調査では、関連性が見られた項目（ $P<0.05$ ）の数は31項目中12項目であった。「キットの配布についての校区住民への伝達状況」、「指定避難所へのキットの保管状況」、「キットを使った議論の実施状況」との関連性が見られたことから、連絡会の結成により、連絡会内で「リスクの認知 (Awareness)」、「理解を深める (Understanding)」を達成する動きが発生する事が考えられる。

一方、校区住民代表を対象としたアンケート調査のうち、関連性が見られた項目は 30 項目中 4 項目だった。「キットの配布についての校区住民への伝達状況」との関連性が見られたことから、連絡会の結成により、「リスクの認知（Awareness）」を達成する動きが発生していると考えられる。しかし、避難所担当市職員側のアンケートで見られた「理解を深める（Understanding）」段階を達成する動きが見られなかったことから、連絡会内で避難所担当市職員と校区住民の間でリスクコミュニケーションの段階の認識に齟齬が発生していることが 2018 年時点での課題であると言える。

表-1 「連絡会の結成状況および時期」との関連性

アンケート対象	関連性が見られた項目 ($P<0.05$)
避難所担当市職員	・行政区 ・校区内での防災訓練の実施状況 ・（連絡会への）自主防災組織の参加状況 ・（連絡会への）民生委員の参加状況 ・連絡会への行政からの情報の伝達状況 ・まちづくりセンターへの連絡会の議論内容の伝達状況 ・同校区の避難所担当市職員との連絡会に関する情報の共有状況 ・キットの配布の把握状況 ・キットの活用方法の把握状況 ・キットに関する情報の校区内への伝達状況 ・キットの校区内への保管状況 ・キットを活用した議論の実施状況
校区代表者	・指定避難所の間取りの把握状況 ・熊本市地域防災計画の把握状況 ・熊本市避難所運営マニュアルの把握状況 ・キットの活用方法の把握状況

3. 行政組織を対象としたヒアリング

行政組織間のリスクコミュニケーションの実態を明らかにするために、熊本市危機管理防災総室と中央区の総務企画課を対象としたヒアリングを実施した。危機管理防災総室には、「連絡会に関する情報の流れ」、「連絡会での議論内容」、「キットに関する知識・情報伝達」について伺った。一方、総務企画課には、「総務企画課の業務」、「連絡会に関する情報の流れ」、「連絡会での議論内容」、「キットに関する知識・情報伝達」について伺った。

4. 校区防災連絡会に関するアンケート調査

現在の連絡会でのリスクコミュニケーションの実態を明らかにするために、熊本市中央区の指定避難所の担当市職員と連絡会の会長に対してアンケート調査を行った。避難所担当市職員を対象としたアンケートは、担当校区に関する 10 項目、担当校区の連絡会に関する 15 項目、自身と連絡会に関する行政組織の関係に関する 10 項目、防災訓練に関する 9 項目、キットに関する 10 項目、避難所担当市職員制度に関する 2 項目の計 56 項目で構成した。一方、連絡会の会長を対象としたアンケート調査は、校区に関する 6 項目、連絡会に関する 20 項目、防災訓練に関する 8 項目、キットに関する 10 項目の計 44 項目で構成した。

5. 終わりに

今後、ヒアリング・アンケート調査の分析・考察を行い、現在の連絡会に係るステークホルダー間のリスクコミュニケーションの段階を CAUSE モデルを用いて評価する。その後、連絡会で発生しているリスクコミュニケーションの課題を明らかにし、解決策を提案する。

参考文献

- 1) 小松幸夫, 2016, 熊本地震における避難所開設・運営に関する実態～行政職員の対応を中心に～, pp.120-121
- 2) 熊本市, 2020, 熊本地震復興手記集 声, pp.83-84
- 3) 熊本市, 2019, 熊本市避難所開設・運営マニュアル（事前準備編）, pp.7-8
- 4) Rowan, K.: Why rules for risk communication are not enough”, A problem-solving approach to risk communication, Risk Analysis, 14, pp.365-374, 1994-
- 5) 熊本大学, 2017, 「みんなで準備！避難所初動運営キット」作成の経緯