

避難所運営マニュアルの活用に関する考察

第一コンサルタント 正会員 ○松本洋一
第一コンサルタント 非会員 横山成郎
第一コンサルタント 非会員 堀田朋男

1. はじめに

高知県では、南海トラフ地震発災後に助かった「命をつなぐ」対策として平成 27 年度から避難所運営マニュアル作成に取り組んでいる。大規模災害時には行政などの公的機関が自らも被災するなかで、業務量が増大し避難所運営に手が回らないことも明らかとなっており、地域住民が主体となって避難所の開設・運営ができるマニュアル作成を目指している。筆者らは、平成 27～30 年度にかけて県内 14 市町村で約 140 施設のマニュアル作成をサポートしている。マニュアルを作成した避難所では、次年度以降に避難所開設訓練や備品の整備等が進められている。地域住民が主体となった避難所運営体制の整備・充実を図るためには、マニュアルを活用した継続的な取組が不可欠である。本論文は、県内で取組が始まっている避難所開設訓練の事例を通して避難所運営マニュアルを活用するための課題を整理し、今後の取組について考察したものである。

2. 避難所運営マニュアルの作成状況

筆者らがサポートしたマニュアルは、対象避難所に避難する地域の代表者、学校等の施設管理者、保健福祉関係者等で構成する検討会での意見等を集約して作成している。検討会では地域特有の課題を抽出し、マニュアルに適切に反映することを心がけている。年間 60 回程度の検討会をサポートし、担い手となる若年層の参画が非常に少ないことに大きな危惧を感じる。また、作成したマニュアルを地域で活用していくためには訓練等での実践が不可欠であるが、シナリオ作成等の準備作業、人員と資機材の確保、幅広い周知等がネックとなって、地域住民が主体的に実施できる状況には至っていない。以下は、そのような状況下で地域住民と学校が連携して実施された比較的大規模な避難所開設訓練の事例である。

3. 地域住民と学校が連携した避難所開設訓練の事例

(1) 安芸市清水ヶ丘中学校

訓練は、安芸市災害時医療救護活動訓練の一環として実施された。清水ヶ丘中学校体育館は応急期の医療救護所に指定されており、隣接する市営の南体育館を避難所として開設する訓練を実施した。訓練準備は、高知県南海トラフ地震対策推進安芸地域本部がシナリオ案を作成し川北地区自主防役員と協議して実施した。実働内容は、受付、チーム毎にマニュアルの読み合わせ、パーテーションの設営（写真-1）である。自主防役員が中学生に説明する形（写真-2）で訓練は進行した。混雑した受付で生徒が役員を補助するなど訓練が進むに従って両者の主体性が徐々に発揮され連携が深まっていたことが印象的であった。

表 1 避難所開設訓練の概要

	安芸市清水ヶ丘中学校	高知市介良中学校
参加人数	自主防災組織：30名	自主防災組織：10名 住民：50名
	2年生：79名	生徒会：8名 3年生：79名
役割	リーダー：川北地区自主防災会長 チーム長：自主防災組織 副チーム長：生徒会	リーダー：介良小学校区防災連合会長 チーム長：自主防災組織 副チーム長：生徒会
チーム編成	9チーム： 受付、誘導、トイレ・ベット、救護、食料・物資、総務	3チーム： 安全確認・トイレ保全、受付設置、区割り
実働内容	受付（カード記載）、チーム役割を確認（マニュアル読み合わせ）、パーテーション設営	受付（カード記載）、簡易トイレ組立、地区の区割り（フロアシート）
サポート	高知県南海トラフ地震対策推進地域本部：4名 安芸市危機管理課：2名	高知市地域防災推進課：4名
同時開催	安芸市災害時医療救護活動訓練	介良中学校防災教育（全校生徒） 津波避難訓練（愛善幼稚園）

（２）高知市介良中学校

訓練は、介良小学校区防災連合部会が主催し介良中学校の防災教育と連携して実施された。訓練全体の参加者は中学生 308 名と地域住民約 60 名、愛善幼稚園の園児 85 名が参加した。避難所開設訓練には、地域住民と 3 年生 87 名が参加した。防災連合部会の会長は、弊社社員が務めている。訓練の準備は、自主防役員、高知市、中学校（教員・生徒会）で構成する準備会を 2 回開催している。訓練概要は表-1 に示す。シナリオ案は連合会長と高知市が作成した。実働内容として受付、地区ごとの区割り、簡易トイレの組立（写真-3）を実施した。



写真 1 パーテーション組立

4. 訓練の振り返り

清水ヶ丘中学校の訓練後の振り返りでは以下のような事項が課題として挙げられた。

- 2 時間程度で、避難所開設のための全ての行動を実働できない。年次ごとに実働メニューを変えて行う等の工夫が必要である。
- マニュアルの読み合わせは自主防リーダーが生徒に説明することでお互いの理解が促進できた。
- 一般参加者が多い場合にはトイレやパーテーション組立などが有効である。ただし相当の時間を要することを考慮する必要がある。
- マニュアル、避難者カード、筆記用具、パーテーション等の置き場を学校内で確保しすぐに使えるよう備えなければならない。



写真 1 マニュアルの読み合わせ

介良中学校の 3 年生からは以下のような気づきが挙げられた。

- 避難所の開設は難しい。継続して訓練する必要がある。
- 意識をお年寄りに向けて行動すべきである。
- 受付の設置に時間がかかりすぎている。
- 簡易トイレの組立を体験したが多数の避難者が殺到したら大変な状況になると感じた。
- 本番ではもっと多くの人が避難してくるので中学生が率先して行動しなければいけないと思った。



写真 3 簡易トイレの設置

5. マニュアルの活用に向けた今後の方向性

今回報告した事例は、中学生等の参画を得たことで多数の多様な避難者が避難する状況を想定した訓練ができた。避難所運営等の担い手となる可能性が高い中学生の前向きな取組姿勢や意見が得られたことも大きな成果である。地域住民も指導的な立場となることでマニュアルの理解を深める機会となっている。学校との連携は、防災対策を進めるうえで極めて有効である。しかしながら今回のような訓練を展開するための課題は多い。2 事例ともに避難所運営マニュアル作成や熊本での避難所支援等に携わった経験を持つ行政職員やコンサルタントが企画運営を主導している。今後はシナリオ作成、人員配置計画、備品準備等のノウハウを蓄積し、地域住民がより主体的に参画できるシステム作りが重要であると考えられる。



写真 4 訓練の振り返り

6. おわりに

高知県内では南海トラフ地震対策が着実に進んでいるが、実効性を高める取組の継続が不可欠である。今後も地域の建設コンサルタントとして、高齢化が進むなかで防災力を高めるために知恵を絞っていきたい。