

コロナ禍の避難所運営訓練～徳島市におけるリスクコミュニケーションの実践例～

徳島大学 正会員 ○金井純子

1. はじめに

新型コロナウイルス感染が拡大する中、令和2年7月豪雨が発生した。熊本県を中心とする被災地では、避難所のスペース不足、間仕切りや衛生用品などの資材不足、看護師不足など様々な問題が発生した。

徳島県は令和2年4月21日に「避難所開設における新型コロナウイルス感染症対策対応方針」を示し、6月に「福祉避難所運営マニュアル作成指針～新型コロナウイルス感染対策編～」を作成し、9月に「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所運営のポイント」を解説した動画と冊子をホームページで公開した。続いて、徳島市も10月に「避難所運営マニュアル（新型コロナウイルス等感染症対策編）」を作成し、11月に市内の自主防災連合組織およびコミュニティ協議会の代表者を対象にコロナ禍の避難所運営訓練を実施した。

一方、自主防災組織など避難所運営に係る住民の立場からすると、これまでとは異なる部屋割りや徹底した感染症対策などに対する負担感や、運営スタッフが感染するかもしれないという不安が強く、コロナ禍の避難所運営に対する行政と住民との間には大きな意識の差が生じていると予想された。そこで、本研究では、コロナ禍の避難所運営訓練の効果に着目し、訓練前後の意識の変化を、リスクコミュニケーションの手法である CAUSE モデルの観点から考察した。

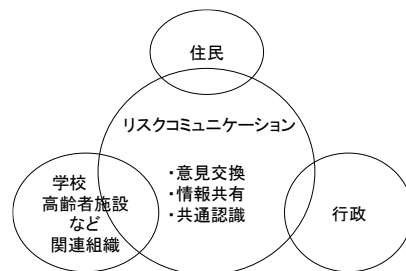


図1 リスクコミュニケーションの関係性

2. CAUSE モデルの観点から整理した行政の取り組みと住民意識を問う質問

リスクコミュニケーションとは、リスク事象に関係するすべての人々（ステークホルダー）の合意を形成することを目的とする双方向のコミュニケーションのことである。CAUSE モデルとは、Powan が提案するリスクコミュニケーションの1手法であり、リスクコミュニケーション醸成のためには、①関係者間の信頼確立（Credibility）、②リスクへの気づき（Awareness）、③リスクに関する理解（Understanding）、④解決策の理解（Solutions）、⑤対処行動の実行（Enactment）の5段階を経るというものである。熊谷ら（2008）は、津波防災意識について CAUSE モデルを適用し、講演によるリスクコミュニケーションを行い、5段階評価の到達度別で効果を定量的に測定している。松賀ら（2017）は、児童を対象にした防災教育効果に着目し、防災館での体験学習の前後変化と時間が経過した段階までの変化を CAUSE モデルの観点から考察している。CAUSE モデルの適用事例として、避難所運営を対象としたものや、住民、学校や福祉施設などの施設管理者、行政といった複数の関係者に対して実施されたものはない。表1に CAUSE モデルの観点から整理した行政の取り組みと住民意識を問うアンケートの質問項目を示す。

表1 CAUSE モデルの観点から整理した行政の取り組みと住民意識を問うアンケートの質問項目

フェイズ	CAUSEモデルの観点	項目	行政の取り組みとの対応	質問
フェイズ1	関係者間の信頼確立	情報	市独自の避難所運営マニュアル(コロナ版)公表	避難所運営に関する情報は自主防災会に周知されていると思いますか？
		考え方	防災対策課による自主防災会へのマニュアル説明	避難所運営について、住民、行政、施設管理者(学校など)が協力すべきだと思いますか？
フェイズ2	リスクへの気づき	複合災害に対する危機感	防災対策課による自主防災会へのマニュアル説明	コロナ禍で、南海トラフ巨大地震のような大規模災害が発生する可能性はあると思いますか？
		当事者感	市主催の自主防災会を対象にした避難所運営訓練	あなた自身が、コロナ禍で避難所を開設する事態に直面する可能性はあると思いますか？
フェイズ3	リスクに関する理解	感染症に関する理解	講師による講義「コロナ禍の避難所運営」	三密対策や衛生管理を徹底することにより、感染症を予防できることを知っていますか？
		コロナ禍の避難所に関するリスク理解	講師による講義「コロナ禍の避難所運営」	あなたの地域の避難所で、クラスターが発生する可能性はあると思いますか？
フェイズ4	解決策の理解	適切な空間利用の理解	徳島市機能別消防団員による避難所運営方法の指導	感染症に対応した避難所のゾーニングやレイアウトのポイントを知っていますか？
		適切な3密防止策の理解	徳島市機能別消防団員による避難所運営方法の指導	事前受付の目的や、PPE(個人防護服)やパーティションの使い方を知っていますか？
フェイズ5	対処行動の実行	今後の対話意向	自主防災会による各地域での普及啓発活動	今後、自主防災会で、コロナ禍の避難所運営に関する話し合いをしようと思いますか？
		今後の訓練意向	自主防災会による各地域での普及啓発活動	今後、地域で、コロナ禍の避難所運営訓練をしようと思いますか？

3. 新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営訓練に関するアンケート調査

令和2年11月29日（日）に開催された「徳島市新型コロナウイルス感染症対応避難所運営訓練」の会場にて、参加者にアンケート用紙配布し、訓練実施後に回収した。訓練前後の意識の変化を把握するため同じ質問に対して2度、5段階評価で回答してもらう形式とした。回答者は、徳島市内の自主防災連合組織およびコミュニティ協議会の代表者59人、防災士4名の計63人であった。質問1「避難所運営に関する情報の周知」について、訓練前後で大きな変化はなく、「周知されている」と思っている人は半数程度に留まった。質問2「避難所運営における関係者間の協力」について、ほとんどの人が訓練以前から必要性を感じていた。訓練後に、その必要性をより強く感じた人の割合が22.2ポイント増えた。質問3「コロナ禍の複合災害に対する危機感」は、7割以上の人が訓練以前から感じていた。訓練後に、危機感をより強く感じた人の割合が11.1ポイント増え、全体で8割を超えた。質問4「避難所運営における当事者意識」は、6割程度の人が訓練以前から持っていた。訓練後に、当事者意識をより強く感じた人の割合が19.1ポイント増え、全体で8割を超えた。質問5「感染症予防」については、9割以上の人が訓練以前からある程度以上の知識を有していた。訓練後に、知識が深まった人の割合が9.5ポイント増えた。質問6「クラスター発生に対する危機感」は、6割程度の人が訓練以前から持っていた。訓練後に、危機感を持った人の割合が20.7ポイント増え8割を超えた。質問7「適切な空間利用の方法」について知っている人は、訓練以前は半数以下であったが、訓練後には8割を超え大幅に増加した。質問8「発熱者等対応の方法」について知っている人は、訓練以前は半数以下であったが、訓練後は8割を超え大幅に増加した。質問9「関係者間の対話意向」については、9割を超える人が訓練以前から検討していた。訓練後に、より意向が強くなった人が27ポイント増えた。質問10「訓練の実施意向」については、9割近くの人が訓練以前から検討していた。訓練後に、より意向が強くなった人が25.4ポイント増えた。

4. まとめ

CAUSEモデルのフェイズ2「リスクへの気づき」やフェイズ3「リスクに対する理解」は、訓練前からある程度高く、訓練後にさらに高まったと解釈できる。フェイズ4「解決策の理解」は、訓練前は低かったが訓練後には大幅に高まった。フェイズ5「対処行動の実行」は、フェイズ2からフェイズ4の向上効果により、普及啓発活動への意欲が強くなったと思われる。

一方、フェイズ1「関係者間の信頼確立」は、関係者の連携の必要性を感じている人が多いものの、住民に対する情報の周知不足により信頼関係が築けていない可能性が示唆される。以上のことを踏まえ、行政は、コロナ禍の避難所運営に関する情報発信を強化することにより、住民とのリスクコミュニケーションが醸成され信頼構築に繋がると考えられる。

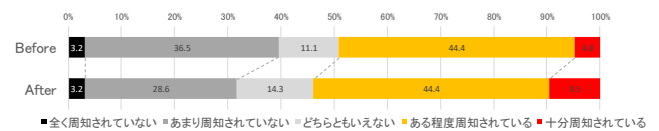


図3 【質問1】避難所運営に関する情報は自主防災会に周知されていると思いますか？

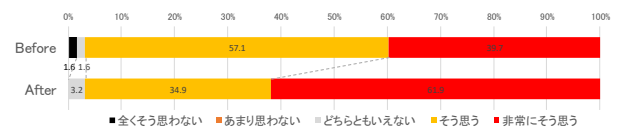


図4 【質問2】避難所運営について、住民、行政、施設管理者（学校など）が協力すべきだと思いますか？

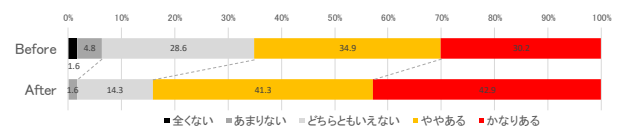


図5 【質問4】あなた自身が、コロナ禍で避難所を開設する事態に直面する可能性はあると思いますか？

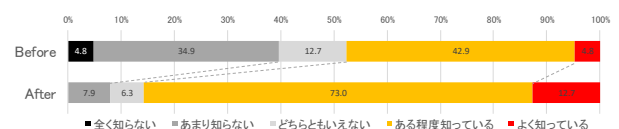


図6 【質問7】感染症に対応した避難所のゾーニングやレイアウトのポイントを知っていますか？

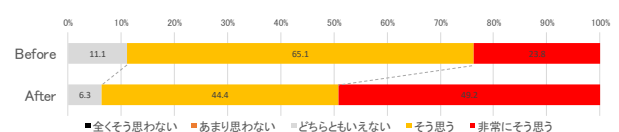


図7 【質問10】今後、地域で、コロナ禍の避難所運営訓練をしたいと思いますか？