

茨城県大野原地区の住民参画型避難所自主運営の実践

— 近隣コミュニティ住民対象ワークショップ「避難所大学」を通じた課題解決 —

主査 平田 京子*¹

委員 石川 孝重*², 古川 洋子*³, 野竹 宏彰*⁴, 南部 世紀夫*⁵, 生富 直孝*⁶, 村田 明子*⁷,
牧住 敏幸*⁸, 渡邊 泰一郎*⁹, 重松 英幸*¹⁰, 市村 信*¹¹

「避難所大学を通じて、住民主体による運営モデルを考える動機付けを高めよう」

茨城県神栖市の大野原地区にあるコミュニティ協議会の住民・関係者を対象に、住民による避難所自主運営の実現をめざし、グループでの課題解決を図るためのスキルを育成する「神栖避難所大学」プログラムに基づくワークショップを、計2回実施した。1回目では、避難所生活や課題をよりイメージできるようになり、自主運営への認識が高まった。2回目では、避難所の初期が最も混乱することから、開設直後に迅速に住民同士で自主的に動き出すことができることを目的とした教育プログラムを計画した。グループ討議等の実施を通じて、避難所運営に主体的にかかわる方向に意識が変わり、具体的に動き出す契機を見出すことができた。

キーワード：1) 地震防災, 2) 大規模避難所, 3) 地域コミュニティ, 4) 地域住民, 5) 準備体制,
6) ワークショップ, 7) 課題解決, 8) 避難所運営

A PRACTICAL APPROACH TO A COMMUNITY INITIATIVE SHELTER OPERATIONAL MODEL IN OHNOHARA DISTRICT IBARAKI PREFECTURE

- Problem-solving Process through a Collaborative Workshop with Residents of Local Communities -

Ch. Kyoko Hirata

Mem. Takashige Ishikawa, Yoko Furukawa, Hiroaki Notake, Sekio Nambu, Naotaka Ikutomi, Akiko Murata,
Toshiyuki Makizumi, Taiichiro Watanabe, Hideyuki Shigematsu, Makoto Ichimura

For increasing the momentum to consider about "resident-centered management model" through a workshop named "University for Learning about Operation of Evacuation Shelters"

Totally twice workshops were conducted for residents of a community council in the Onohara district of Kamisu City, Ibaraki Prefecture, with the aim of realizing community initiative shelter operational model. In the first workshop, the participants were able to visualize the problems that occur at shelters, and their awareness of self-management increased. For the second time, an educational program was planned with the aim of enabling residents to start moving independently after the opening of shelter. Through group work, the authors were able to find signs that the awareness of the participant was changing in the direction of being proactively involved in shelter management.

1. 本研究の背景・目的

1.1 背景

茨城県神栖市大野原地区では、2013年9月から市民自らがまちづくりを実践する地域コミュニティ協議会「大野原小学校区地域コミュニティ協議会(2019年から

神栖四中学区地域コミュニティ協議会に改組。以下、コミ協と記す。)が発足し活動を続けてきたが、地域防災のマインドの定着が課題となっている。そうした中、2019年6月から同地区に隣接する神栖中央公園に、災害時に一時避難10,000人、中長期避難2,000人を収容できる

*¹ 日本女子大学住居学科 教授 博士 *² 日本女子大学名誉教授 博士 *³ 日本女子大学 学術研究員 博士 *⁴ 清水建設株式会社技術研究所 グループ長 博士 *⁵ 清水建設株式会社技術研究所 グループ長 修士 *⁶ 清水建設株式会社技術研究所 研究員 修士 *⁷ 清水建設株式会社技術研究所 室長 博士 *⁸ 清水建設株式会社設計本部 部長 修士 *⁹ 清水建設株式会社設計本部 グループ長 修士 *¹⁰ 清水建設株式会社設計本部 グループ長 修士 *¹¹ 清水建設株式会社東京支店 課長

大規模避難所「かみす防災アリーナ」が、指定管理施設として供用開始された。著者らは、これまで同アリーナの避難所機能を高めるために、行政の防災マニュアルの改訂への支援、指定管理者の体制構築への支援などの実践活動を実施してきた^{文1),2)}。また著者らは、防災市民教育を通じて住民の日常のつながりを強め、避難所の自主運営スキルを高める「文京避難所大学」(文京区・日本女子大学共催)を2019年9月より立ち上げ、実践を行っている。これらのプログラムを、神栖市大野原地区のコミュニティの実情に合わせた形で改良・実施し、避難所運営のスキルを向上させ、「住民参画型の避難所運営を実現する」段階へと進む実践活動を行う。

1.2 目的と本実践研究の構成

本実践研究では、まずはじめに当該地区の地域コミュニティの現状や特徴について、アンケート調査やヒアリング調査に基づいて整理・考察を行った。その結果に基づいて、2021年12月と、2022年10月の2回、神栖四中学区地域コミュニティ協議会の協力のもと、「神栖避難所大学」を開催し、ワークショップ参加者の防災意識がどのように変わるかについて考察を行った。

さらに神栖避難所大学の開催と並行して、地域防災計画を整備し、避難所運営のガイドラインや防災士等の避難所運営の担い手育成を主導する行政セクターである神栖市に対して、避難所運営等について先進的な取組を行っている文京区や、全国規模でNPO等の災害復旧支援団体の連携支援を実施しているNPO全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)との意見交換を実施し、平常時からの連携体制構築の重要性や、避難所の住民主導型運営の重要性を、行政側とも共有するための活動も実施した。本実践研究における活動の構成を図1-1に示す。

2. かみす防災アリーナ周辺の地域住民の防災意識、及び大野原地区のコミュニティ協議会の現状の分析

2.1 かみす防災アリーナ周辺の地域住民の防災意識

かみす防災アリーナの周辺住民を対象として、防災意識および避難行動を把握し災害時の避難所自主運営の可能性について考察する^{文3),4)}。同施設の周辺5行政区(A~E地区)および大野原地区(F地区))を対象とする総合防災訓練への参加者へのアンケート調査を実施した。訓練受付人数は約170名であったが、子どもを除く参加者へ154部配布し、141部を回収した。調査項目は、当該施設の日常の利用状況、災害時の想定避難行動、地域活動への参加状況などである(表2-1)。

表2-1 アンケート調査の概要

| | |
|------|---|
| 実施日 | 2019年11月10日 |
| 方法 | 集合調査法、自記式、直接配布・回収 |
| 対象者 | 神栖市総合防災訓練への参加者 |
| 回答数 | 回収数141部/配布数154部(回収率92%) |
| 調査項目 | 属性(居住地区など) かみす防災アリーナの日常利用と災害時利用 神栖市に津波警報が出た場合の避難行動 地域活動への参加状況と災害時の協力 |

5地区住民の特徴をみると、回答者の42%が自分とは地域とのつながりが強いと答え(図2-1)、また48%が人付き合いが好きだと回答した(図2-2)。これはいずれもコミュニティ協議会のあるF地区よりも高い割合である。回答者が地域の防災訓練への参加者であるという偏りがあるが、地域のコミュニティ力、個人の資質ともに高く、災害時の共助、避難所運営参画の可能性がある。

地域の組織や施設での活動への参加状況を尋ね、その組織でよく連絡をとる関係かどうかを質問した(図2-3)。40%程度だが、自治会や近隣交流、趣味やスポーツのグループへの参加者が、連絡を取り合う関係を構築していることがわかる。また、災害時に共助体制を構築できる可能性がある組織を探るため、災害時に情報交換したりお互い手伝ったりできそうかを質問した(図2-4)。自治会や近隣交流は、日常の連絡と同様に災害時に協力し合える割合が高い。また、必ずしも日常の日常活動の連絡が密でないPTA、ボランティア・市民活動などの場合で

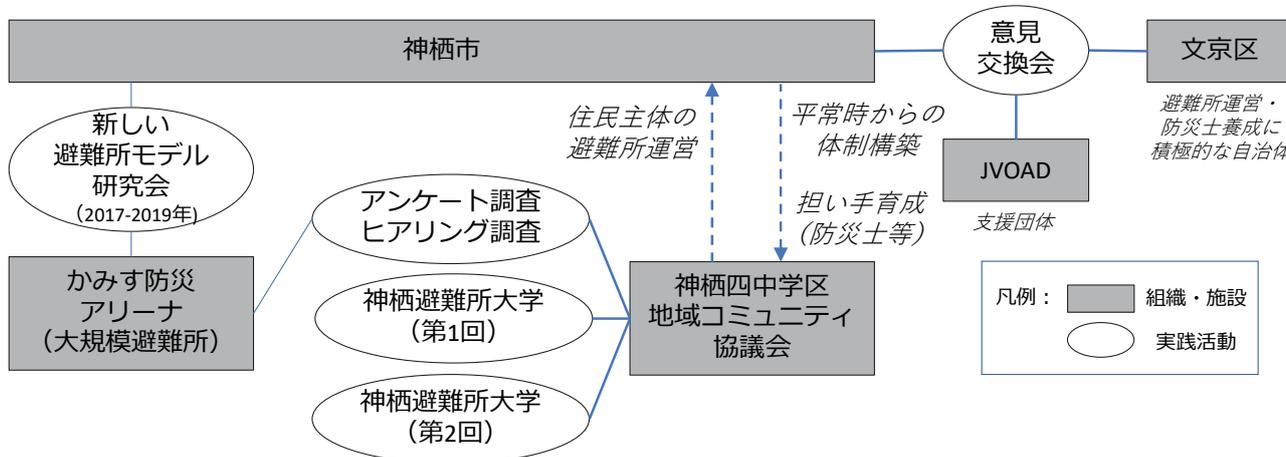


図1-1 本実践研究の構成

も、非常事態の緊急時には協力し合えると考えている結果となった。これらの結果から、地域住民の防災意識として、災害時の共助、避難所運営参画の可能性があると見える。

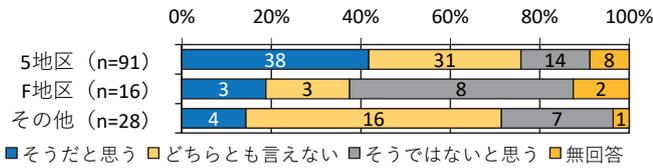


図 2-1 回答者と地域とのつながりが強い

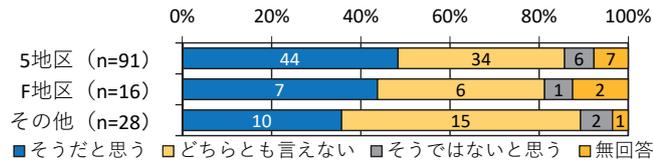


図 2-2 人付き合いが好き

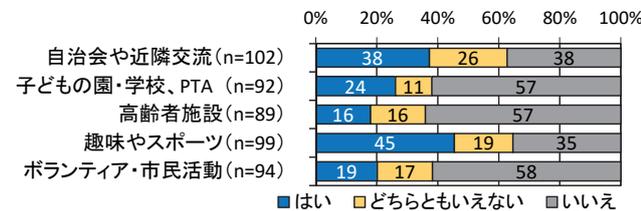


図 2-3 地域の組織における日常の関係

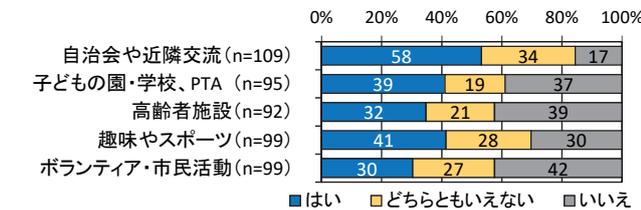


図 2-4 災害時での共助の可能性

2.2 大野原地区コミ協の避難所自主運営への準備状況

コミ協を活用して、地域住民の防災意識を高める方策および避難所の自主運営につなげる知見を得るため、大野原地区コミ協会長（以下、会長）へのヒアリング調査を行った。調査の概要を表 2-2 に示す。

表 2-2 ヒアリング調査の概要

| | |
|-----|------------------------|
| 実施日 | 2020年9月7日、11月21日 各約2時間 |
| 方法 | Zoomによる間接対話方式 |
| 対象者 | 地域コミュニティ協議会 会長 1名 |

ヒアリングから状況を整理すると、まず鹿島臨海工業地帯開発以後の転入者は古くからの居住者との関わりが薄く、地域コミュニティへの関心も低いことから、コミ協の活動地域の開発以前の災害を知らない。住民の転入が多く、地域の歴史・地理情報を知る住民が少なくなっていると考えられる。

現状ではコミ協が活動する地区に自主防災組織や防

災士会がなく、防災に直接関連した活動を行う組織は地域内にほぼ存在していない。当該地域はいまだ災害全般への危機意識が高くない地域であると考えられる。

コミ協の準備状況把握のため、比較対象として地域住民を中心とする避難所運営協議会による避難所開設準備を進めている文京区の現状を7項目で整理した(表 2-3)。なお文京区の現状は役員へのヒアリング調査に基づき、区のウェブ情報、地域防災計画等で補足した。

自主運営への前提条件として、文京区は 33 避難所を町会ごとに決め、住民主体での運営体制の確立のため避難所運営協議会がある。また全避難所に配備した開設キットに基づき開設訓練を実施している。一方神栖市は津波避難があるため迅速な避難を優先し、避難所ごとに対象町会等を指定していない。また避難所が長期で避難者が多数の場合、住民に協力を求めるとしている。避難所の指定や運営体制に違いがあることが分かった。

7 項目については、文京区では協議会役員は開設・運営の役割などの周知がなされ、当事者意識が育ちつつある。また役員全体会や開設運営訓練により、防災資源や区の運営計画や避難所自主運営などのルールを理解し、開設手順を体験している。一方神栖市は土台となる避難所指定や運営協議会がなく、運営・開設訓練が行われておらず、7 項目を備える必要があるといえる。

表 2-3 避難所開設準備に係る文京区と神栖市の比較

| 項目 | 文京区の現状*1 (避難所運営協議会役員) | 神栖市の現状*2 (コミュニティ協議会役員) |
|--|---|---|
| 前提条件 | 避難所の指定 ・町会・自治会（全155）ごとに、避難する避難所（区立小中学校など33か所）が決まっている | ・いち早く避難所に着くことを前提とし、避難所（39か所）ごとに受け入れ対象地域の指定はしていない ・各避難所の指定地域はないが、中学校区ごとに数か所の避難所をHPに掲載 |
| | 運営体制 ・住民主体による運営体制確立のため、各避難所に避難所運営協議会を設立。協議会は学校、区職員、地域住民の三者の委員で構成し、会長・副会長は町会長などが務める ・三者が協働し（震度5強以上）被災者を受け入れる ・全避難所に避難所開設キットを配備し、これに基づき避難所開設訓練を実施 | ・各避難所に市職員及び自主防災組織・ボランティアを配置し運営。また指定管理者と事前に役割分担等を定める。長期間、避難人員が多数の場合、管理・運営の補助者として避難住民による自治組織を作り協力を求める |
| 非常時のことを想定し備える | 当事者意識 各避難所で避難所運営協議会の委員をつとめ、当事者意識がある 区主催の役員全体会や開設運営訓練などを通してイメージできる | 当事者意識が薄い 津波からの緊急避難先の意識が強い |
| | 防災資源 区主催の役員全体会や開設運営訓練などを通してイメージできる | |
| | 被害想定・運営計画 協議会メンバーは自分たちでやると説明を受けている（三者協働で避難所開設、避難者受け入れ） 運営者として開設運営訓練を実施 | 避難所の指定が町会ごとにはないため、当事者意識がない。運営に住民が参画していない |
| | 自主運営 運営者として開設運営訓練を実施し、住民の代表者、民生・児童委員、防災リーダー、学校PTA、学校教職員、区職員などが中心となって参加 多くの避難所で開設訓練を実施 作業班を構成し、班長などの役割がある 準備を自立的に進めている協議会が7か所ある | |
| | 開設時の手順 開設・運営訓練実施、開設キットで対応するシステム | |
| | 避難所の課題 準備を自立的に進めている協議会が7か所あり、課題を認識している | |
| 問題解決 自立的な7か所は課題を認識しているが、対策の進捗には差異がある 7か所がマニュアル、配置図、作業フローなどを自立的に作成 | | |

※1: 主に2013～2014年の役員へのヒアリング調査、文京区のウェブ情報、地域防災計画に基づく

※2: 主に神栖市コミュニティ協議会会長へのヒアリング調査、広報誌（コミ協だより）の情報、地域防災計画に基づく



写真 3-1 避難所大学講義



写真 3-2 避難所大学聴講



写真 3-3 グループ討議



写真 3-4 ファシリテーション



写真 3-5 グループ発表



写真 3-6 討議結果

3. 避難所大学（第1回）の概要と結果

前章で述べた現状を踏まえながら、コミ協において避難所自主運営への機運が出始めていることをとらえ、住民・関係者を対象に「神栖避難所大学（以下、避難所大学）」と題したワークショップ型学習を2021年12月12日に実施した（写真 3-1～3-6）。この章では、ワークショップを通しての住民等の意識変容とグループ討議による問題解決の過程を把握することで、住民による避難所の自主運営を可能にするための知見を整理する^{文5)}。

3.1 避難所大学の流れ

ワークショップ全体の流れは、地域の想定被害と避難所生活に関する講義、課題①②に関するグループ討議、まとめの3部構成である（図 3-1）。

所要時間（分）

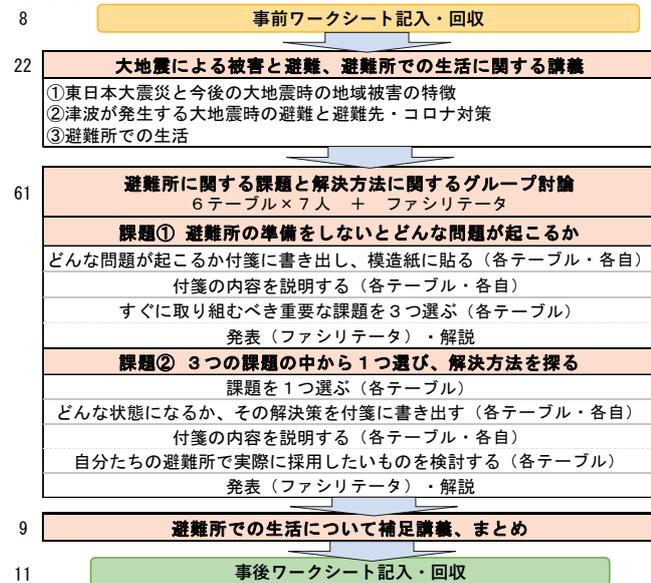


図 3-1 ワークショップの流れ

3.2 参加者

コミ協関係の住民26名を主対象としたが、コミ協の声かけにより市・学校から16名が参加し、計42名が受講した（表 3-1）。

表 3-1 参加者の内訳

| 所属・役職など | | 人数（人） | | |
|---------|-------|-------|----|----|
| コミ協関係者 | 役員 | 6 | 26 | 42 |
| | 運営委員 | 10 | | |
| | 部会員 | 4 | | |
| | サポーター | 6 | | |
| 市関係者 | 市職員 | 5 | 16 | |
| | 市議会委員 | 2 | | |
| | 教職員 | 9 | | |

グループ討議では、6グループ各7人構成とし、避難所での発災後初動期の課題とその解決方法について住民同士で検討する。各グループにはそれぞれ1名のファシリテータを配した。また、教育効果測定等の目的で講座受講前と後それぞれでアンケート調査を行った。また、個人の学習効果を測定するため、アンケートでは前後の回答者を紐づけるようにした。

3.3 講座前後のアンケート調査から見た意識変容

ワークショップを通して参加者全体の意識変容を把握する。講座前と後それぞれのアンケート調査では、各42部（回収率100%）を回収した（自記式、直接配布・回収）。調査項目は、興味・関心、知識、当事者意識、避難所生活のイメージなどである（表 3-2）。

表 3-2 講座前後のアンケート調査の概要

| | |
|-----|---------------------|
| 実施日 | 2021年12月12日 |
| 方法 | 自記式、直接配布・回収 |
| 対象者 | 神栖市避難所大学第1回の受講者 42名 |

地域の避難所への関心は、受講前に83%が関心があり、意識が事前から高いことがわかる。事後には関心がなかった16%の回答者全ての関心が高まった(図3-2)。

地域の避難所での生活を具体的に思い浮かべられるかをたずねた(図3-3)。事前にはイメージできなかった回答者36%が、事後には全員が断片的にでもイメージできるようになった。

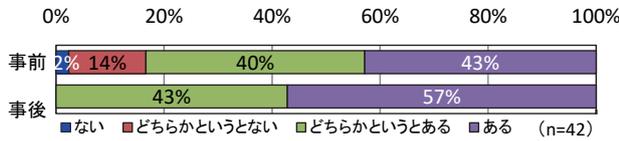


図3-2 避難所への関心(上段:事前,下段:事後)

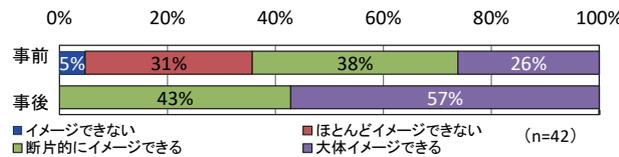


図3-3 避難所生活がイメージできるか

(上段:事前,下段:事後)

神栖市には地域の避難所運営を担う実働組織は、現状ではみられない。この状況下で、避難所は自分にも直接関係がある問題かどうか(図3-4)、主体的な運営参加(図3-5)、避難所自主運営の認識(図3-6)があるかどうかをみた。事前には自分にも関係する問題だと90%が感じ、90%が運営を手伝うと答えたが、避難所の運営課題の解決については69%が運営者に任せる方式がいいと回答し、自主運営の認識は29%と低かった。事後には自分も関係するという意識、参加意識が高まり、特にみんなが参加する自主運営の認識が74%と逆転して高くなった。

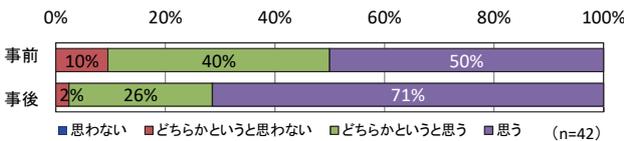


図3-4 避難所は自分にも直接関係がある問題か

(上段:事前,下段:事後)

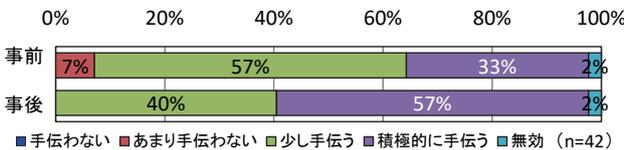


図3-5 避難所運営を主体的に手伝うか

(上段:事前,下段:事後)

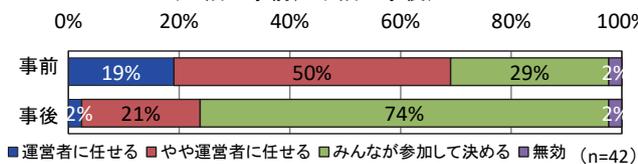


図3-6 避難所自主運営の認識

(上段:事前,下段:事後)

避難所を円滑に運営するため、住民同士で事前に準備する必要がある項目をワークショップ後に質問した(図3-7)。生活ルールやトイレ、食事や物資の配布方法など、身近な生活課題に関わる項目が上位に挙がったが、避難所の開設や本部など運営に関わる項目には関心が集まっていない結果となった。

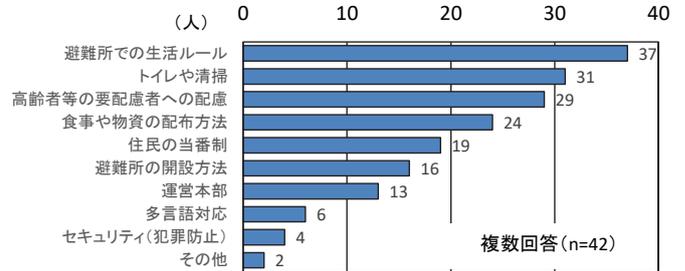


図3-7 事前に準備する必要がある項目

地域の避難所での生活を具体的に想像できるかについて(図3-8)、事前ではほとんどイメージできなかった13名中10名、断片的にイメージできた16名中10名が事後には次の段階へと改善した。また避難所生活で起こる問題について(図3-9)、事前ではどちらかというと思いつかばない8名中6名、どちらかというと思いつく22名中15名が1段階進み、避難所への関心と同様に、段階を踏んでイメージできるようになることが多かった。

自主運営に関し、運営課題の解決は運営者に任せるか、みんなで参加するかについて質問した(図3-10)。事前では運営者に任せる、やや任せる回答が8名、21名と多かった。事後には1段階上がる場合が多く、みんなが参加する回答が31名と逆転し、意識が大きく変わった。



図3-8 事前事後の回答比較(避難所生活のイメージ)

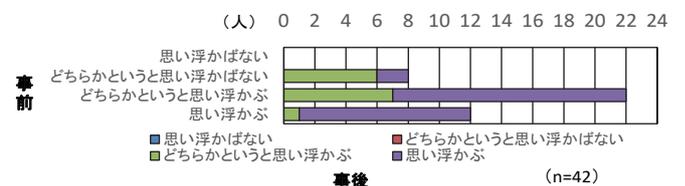


図3-9 事前事後の回答比較(避難所生活上の問題)

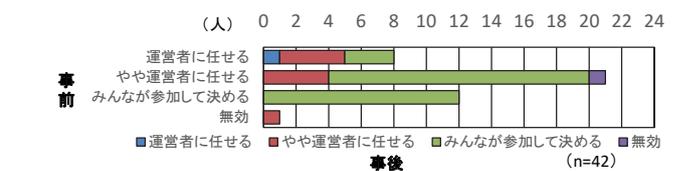


図3-10 事前事後の回答比較(避難所自主運営の認識)

当事者意識に関し、運営への主体的な参加と、自主運営の意識とでの回答数の変化を図3-11でみる。事前に最多なのは、やや運営者任せで自分は少し手伝う13回答だった。事後には課題解決はみんなで決め、自分も積極的に手伝うとの回答が18名と最多となった。一方で、自分が主体的に参加するかについては、依然として少し手伝うとの回答も17名と多い。

| 事前 | | 自主運営 (人) | | | | 合計 |
|---------|----------|----------|-------|--------|----|----|
| | | 運営者 | やや運営者 | みんなが参加 | 無効 | |
| 参加(主体的) | 手伝わない | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | あまり手伝わない | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 |
| | 少し手伝う | 6 | 13 | 5 | 0 | 24 |
| | 積極的に手伝う | 1 | 6 | 7 | 0 | 14 |
| | 無効 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | 合計 | 8 | 21 | 12 | 1 | 42 |

| 事後 | | 自主運営 (人) | | | | 合計 |
|---------|----------|----------|-------|--------|----|----|
| | | 運営者 | やや運営者 | みんなが参加 | 無効 | |
| 参加(主体的) | 手伝わない | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | あまり手伝わない | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 少し手伝う | 0 | 4 | 13 | 0 | 17 |
| | 積極的に手伝う | 1 | 5 | 18 | 0 | 24 |
| | 無効 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | 合計 | 1 | 9 | 31 | 1 | 42 |

図3-11 運営を手伝う意識と避難所自主運営の認識

3.4 ワークショップでのグループ討議の流れ

グループ討議では、避難所に関する課題を抽出し、その解決方法について、グループごとに意見を出し合った(表3-3)。まず課題①として、自分の地域で避難所の準備をしないとどのような問題が起こるかについてできるだけ多く想定し、各自思いつくもの全てを付箋に書き出し、各ファシリテータが付箋を模造紙上で分類した。付箋は1項目1枚で記入した。その中からすぐに取り組むべき重要な課題をグループで話し合い、3つ抽出した。

表3-3 グループ別の討議の流れの整理表

| 課題解決へのプロセス | 課題① 避難所の準備をしないとどんな問題が起こるか | | 課題② 重要課題の解決方法を探る | | | |
|------------|----------------------------------|-------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| | 初動期の課題を出す | 重要な課題を選ぶ | 課題を絞る | 解決策を出す | 解決策を検討する | |
| 参加者の作業 | 意見を付箋に書く | グループで話し合う | グループで話し合う | 意見を付箋に書く | グループで話し合う | グループで選ぶ・まとめる |
| グループA | テーマを導くガイドをした | 付箋を分類した | 意見をそれぞれ出してもらい、トイレが一番切実という感じがあった | | | 自主運営のテーマの方向へ展開した |
| B | 議論の時間がとれなかった | | 受付・安否、場所が不可分で1つの課題として扱うことになった | | 議論の時間を十分に取れなかった | 多かった解決策を⑥がまとめた |
| F | 時間がなかった | 付箋を⑥が分類した | 話し合いが活発に行われ、まずは運営体制が重要となった | | 時間がとれなかった | ⑥が付箋をまとめた |
| C | 書く作業に専念してできなかった | 分類し、3つが出てきた | 話し合いの中でコンセンサスを得られた | 付箋が出てこなかった | 発言を拾いながら書いた | ⑥が方向づけを意識してまとめた |
| D | 意見がなかなか出なかったが、1人が問いかけ賛同、⑥が誘導などした | | 意見がなかなか出なかった。⑥が誘導した | 意見を促したところ、1人ずつ意見が出た | | ⑥が誘導しながらつなげて結論づけた |
| E | | ⑥が意見をとりまとめた | 困ることとして、ライフラインの水が選ばれた | 解決策が出づらくなり、(意見を拾い)⑥が書くシーンがあった | | ⑥が入らないとまとめきれなかった |

①: 参加者主体
②: ファシリテータがサポート
③: ファシリテータが主体をす
④: 参加者主体
⑤: ファシリテータがサポート
⑥: ファシリテータを表す

課題②では3課題からグループで1つを選び、その解決方法について、まず各人が付箋に書き出し、それを説明しつつ、話し合いで具体的な解決策を検討していった。今回のファシリテータは、意見を分類し、テーマに沿って方向づけ、集約するなどの役割を担った。

これらにより住民各自がアイデアを発想し、提案できるか、話し合いから解決策の合意形成まで、どのような過程をたどるか、付箋と発言から過程を把握した。

各グループの模造紙と付箋の記録から、グループ討議の進行に沿って課題①②の話し合いがどのように進化したか、過程を整理した(表3-4)。表頭の項目は、模造紙上でファシリテータが分類した群を、数字は各参加者が書き出した課題と解決策などの意見数を示す。グレーの網掛けは参加者の意見をファシリテータが付箋に新しく記録した内容とその数である。

表3-4 グループ討議の付箋提出数の内訳(Aグループ)

| 参加者番号 | Aグループ (課題①) | | | | | | (課題② どのような状態か) | | | (解決策) | | | | |
|-------|-------------|----|------|-------|-----|-----|----------------|----|-----|-------|----|-----|---|----|
| | 暑さ・寒さ | 弱者 | スベイス | 食糧・物資 | ペット | その他 | トイレ | | | トイレ | | | | |
| | | | | | | | 汚れ | 混雑 | その他 | 汚れ | 混雑 | その他 | | |
| ① | | 2 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | | | | |
| ② | | 2 | 1 | | 2 | | | | | | | | | |
| ③ | 1 | 3 | | 2 | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | | | |
| ④ | 1 | 3 | | 2 | 1 | 6 | 1 | 1 | 1 | 3 | | 1 | | 2 |
| ⑤ | | 1 | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | 1 |
| ⑥ | 2 | 3 | | 1 | 1 | | | | | | | | 4 | 4 |
| ⑦ | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | | | | | | 0 |
| 合計 | 5 | 7 | 10 | 2 | 9 | 3 | 2 | 8 | 4 | 6 | 2 | 3 | 3 | 12 |

ここでは、代表的なグループ討議の推移の例として、Aグループについて示す。このグループでは、課題①では避難所の初動期に起きる問題について、全員から合計46の多数の意見が活発に出ている。これがトイレなどおよそ8項目に整理され、幅広い観点での意見がみられる。3つの重要課題として、トイレ、暑さ・寒さ、弱者が挙げられ、課題②ではトイレ問題に取り組んでいる。汚れ、混雑、その他の3つの観点での解決策が付箋に書き出され、トイレ問題から組織化へ発展してファシリテータがまとめた様子がみてとれる。解決策の実現性・有効性までは判断できないが、複数の観点から付箋の意見が多く出されている。グループ討議を通して解決策をイメージできたといえる。

3.5 避難所大学(第1回)の総括

神栖市では避難所自主運営への準備は未着手だが、コミ協所属の住民などのポテンシャルは高いことが明らかになった。今回のワークショップを通して知識、避難所生活や課題のイメージをもてるようになり、当事者意識の土台となる避難所自主運営の認識が特に高まった。一

方で、事前に自分たちで準備すべき項目では、身近な生活課題に関わる項目が上位にあがったものの、避難所開設や運営への関心がやすい現実があり、この点についての課題が浮き彫りになった。

参加者の個人スキルに関しては、避難所への関心等で意識が次の段階へ進んだ。ただし自主運営を認識しても、主体的な参加意思は二分されるなど、全員の意識が変化したわけではない。

グループ討議の進行過程について、付箋などの記録、ファシリテータへの聞きとり調査からみると、どのグループも避難所生活の課題をイメージできたが、解決策を個人で出せたかについては分かれる結果になった。解決策をイメージしづらかったグループでも、話し合いから解決策を導くことができた。

グループ討議への満足度、避難所の課題に取り組んだ学習効果、自分の問題として捉えて考えたという手応えはアンケート結果に表れており、今回のワークショップが住民同士での解決に向けた動機付けになったものと考えられる。

4. 避難所大学（第2回）の概要と結果

避難所大学（第1回）の結果を受けて、第2回を2022年10月16日（日）に、大野原コミュニティセンターで実施した。講座受講者は41名で、このうち第1回の受講者は15名であった。

1回目の神栖避難所大学では、通常の講演会形式のような一方の情報伝達ではなく、住民が避難所運営に関わる課題を主体的に見出し、グループで話し合うことによって、住民が主体的に協働しながら避難所にかかわることをめざした市民啓発プログラムを計画した。グループ討議を中心にする事、また専門知識を有したファシリテータが各グループにつくことにより、討議の方向性をずらさず、充実したグループ討議ができるという効果を生むことをめざした。

その成果については計画通りとなり、参加者の満足度が高く、特に避難所の運営は避難所大学実施前の意識では運営者にまかせるとしていた人が多かったのに対し、事後にはみんなが参加して決める方式を多数が希望した。避難所大学でのグループ討議を経て、みんな課題に取り組んだ内容が解決方法として有効であったことを評価する声も多かった。自由記述においても「とても効果的な話し合いができた」、「みんなでたくさんの意見を出して勉強になった」、「みんなで議論するといろいろな意見が出るのでよかった」という意見が多く得られた。その一方で1回目では、地域の課題を複数見出し、その1つをとりあげて対応策を発想した段階であり、避難所運営に関する直接的な課題とその解決策を議論したわけではなかった。

そのため2回目では、避難所の初期が最も混乱することから、開設当初、迅速に住民同士で自主的に動き出すことができることを目的とした教育プログラムを計画し、グループ討議を通じて、避難所に主体的にかかわる住民を増やすこと、住民が実際に動き出す一歩となることをねらいとした。

実際に避難所として指定されてるコミュニティセンターを会場としているため、備蓄物資の実物と数量を実際に見ることができることに着目し、神栖市防災安全課との連携のもと、備蓄倉庫を全員が見学した後、物資の量などを考慮しながら解決策を検討した。

グループ討議としては開設時の課題を2つとりあげて6グループに分かれて検討した。グループには第1回同様、専門知識をもつファシリテータがつき、出された意見を集約し、整理する、議論を促すことを担った。

グループ討議の1つめの課題は、参加者が避難所に到着した時に、市役所や施設は避難所の安全確認で混乱しており、集まった避難者への対応に誰も動いていない状況と仮定し、集まった避難者を把握し、物資を配るなどの次の段階へ進むための「迅速な人数把握」をすることとして、各グループが具体的な人数把握に関するアイデアを討議した。

2つめの課題は、「備蓄物資を避難者に配布するための計画」を検討した。2グループずつ、水、食料、毛布の配布計画をどうするか、方策やアイデア、連想される課題などを自由に話し合った。2時間30分のプログラムであったが、1課題につき検討時間約30分（課題2は現場見学を5分程度含む）を確保している。

グループ討議の前に必要な情報を共有するため、避難所の収容人数、備蓄物資の種類と量、運営ルール、最初の受付に関する市役所の準備状況などを講義することで、知識の獲得を加速した（写真4-1、写真4-2）。



写真 4-1 避難所大学（第2回）



写真 4-2 防災備蓄倉庫見学

それぞれのグループではアンケート結果からも活発な討議が行われたことが確認できるが(図4-1)、課題を検討していくなかで解決策を絞り、合意形成に至る集約型の討議ではなく、ブレインストーミング型として各自のもつアイデアを活かす形の議論になることを事前に企図した。そのため、各グループの議論は発散型となった。図4-1で議論が活発でなかったと回答した2名のうちの1名は、「前回の議論がよかったのに比較して、今回は市役所がやればよいという意見になったためにあまりよい議論にならなかった」と記載されていた。物資という具体的な課題が出てきたときに、当事者の視点を持ち続けられるような発想や視点の切り替え等が、参加者側、ファシリテータ側双方に求められてくると考えられる。

第2回の避難所大学の成果としては、講義および現場見学により各自が物資に関わる知識をつけたこと、避難所での生活などを具体的にイメージできるようになったことがあげられる(図4-2、図4-3)。グループ討議では自分たちが参加して運営課題を解決したいという意識が芽生え(図4-4)、避難所に貢献する意識も高くなり、動き出す素地ができたと考えられる(図4-5)。またグループ討議で市役所職員が複数参加し、市と住民側がフラットに話し合えたことで、お互いの立場や視点を理解できたという側面もあった。

第1回を踏まえて第2回の避難所大学を実施することにより、課題が残った点も含めて、住民が主体的に運営する新しい避難所を作り出すための教育・啓発プロセスを実践できたと考える。

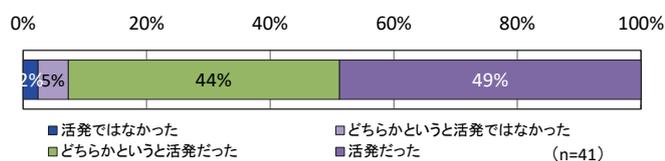


図4-1 チーム内の議論が活発であったか

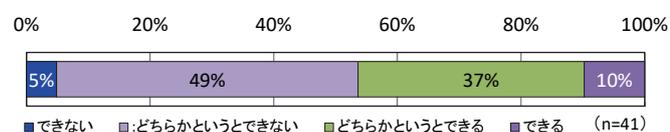


図4-2 地域の避難所での生活を具体的にイメージできるか(事前)

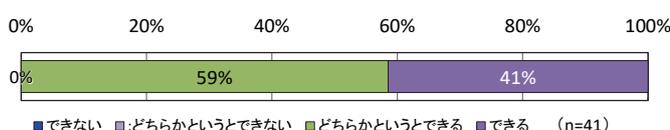


図4-3 地域の避難所での生活を具体的にイメージできるようになったか(事後)

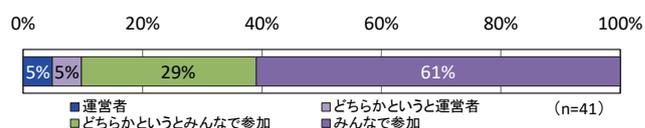


図4-4 運営課題の解決についてどのような方法がいいと思うか(事後)

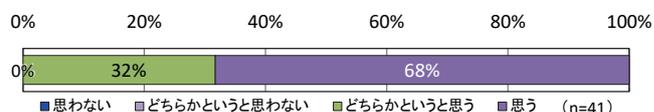


図4-5 あなた自身は避難所の運営を手伝うと思うか(事後)

5. 神栖市、文京区、NPO 法人との意見交換会

住民主体の避難所運営を普及・定着させるためには、行政のバックアップや連携が不可欠である。このため、避難所大学と並行して、行政同士の連携による避難所開設訓練事例や防災士育成ノウハウ・カリキュラムの共有化、復旧・復興時の外部からの支援団体(NPO等)との連携や平常時から体制づくりに向けた関係構築を目的として、行政や支援団体を交えた意見交換会を、計2回実施した。2回とも形式はオンライン会議で実施した。

第1回目は、2022年1月11日の10:00~11:30に、神栖市の防災安全課と文京区の危機管理室防災課を交えた意見交換会を実施した。文京区は避難所運営に力を入れており、避難所開設キットを保有・展開し、防災士や地域住民と連携した訓練等も実施している。神栖市は、2021年度から防災士協会が設立され、今後防災士育成に注力していく段階であった。意見交換会では、神栖市の自主防災組織の状況や防災士協会設立の経緯等について説明され、文京区における防災士の登録状況や訓練の事例等について意見交換が行われた。

第2回目は、2022年8月5日の10:00~11:30に、第1回出席者に加えて、文京区の社会福祉協議会ならびに認定NPO法人の全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)を交えて、災害時の情報共有会議の考え方、内閣府、東京都、茨城県の最新の状況等について話題提供、意見交換を行った(写真5-1)。

2回の意見交換会を通じて、避難所開設中の時系列の中で、ニーズの多様化に伴い、多種多様な関係者が避難所に関与することになること(エコシステムの形成)。自治体としては、住民主体の避難所運営(自助共助の強化)の啓発とともに、平常時から顔の見える関係性構築のための、体制づくりの重要性が確認された。

このような草の根の動きをきっかけとして、今後、持続的、組織的な体制づくりにつなげられるように、継続した取組が求められる。自主防災組織レベル、防災士レベル、施設レベル、行政レベルなど多重な階層で、人的・

物的ネットワークが強化されることが期待される。



写真 5-1 意見交換会（第 2 回・オンライン会議）の状況

6. 総括と今後の課題・展望

本実践研究では、2021 年 12 月と、2022 年 10 月の 2 回、神栖四中学区地域コミュニティ協議会の協力のもと、「神栖避難所大学」を開催し、ワークショップ参加者の防災意識がどのように変わるかについて考察を行った。

さらに神栖避難所大学の開催と並行して、行政セクターである神栖市に対して、避難所運営等について先進的な取組を行っている文京区や、全国規模で NPO 等の災害復旧支援団体の連携支援を実施している全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）との意見交換を実施し、平常時からの連携体制構築の重要性や、避難所の住民主導型運営の重要性について認識を共有化する試みを実施した。

調査の結果、津波被害が予想される市町村では、津波からの避難を優先するためか、避難所の指定自治会が不明確な場合が多く、事前準備が進みにくい状況を招いている。一方、対象地域の住民は、地縁的交流が比較的盛んで災害時の共助意識が高く、特に PTA や子ども会の若年女性層、シニアクラブの高年齢層の共助ポテンシャルが高いことがわかった。しかし開発に伴う移住者が多いため、過去の災害経験や危機意識が継承されにくいという特徴も明らかになった。具体的には当事者意識などを今後醸成していく必要がある。その前提条件となる避難所の地域指定や運営体制に課題があることが分かり、こうした現状を踏まえた住民への働きかけが重要となる。

こうした調査を踏まえて実施した 2 回の避難所大学では、座学やグループ討議を通して知識、避難所生活や課題のイメージをもてるようになり、当事者意識の土台となる避難所自主運営の認識が特に高まった。一方で、事前に自分たちで準備すべき項目では、身近な生活課題に関わる項目が上位にあがったものの、避難所開設や運営への関心がうすい現実があり、この点についての課題が浮き彫りになった。

参加者の個人スキルに関しては、避難所への関心等で意識が次の段階へ進んだ。ただし自主運営を認識しても、

主体的な参加意思は二分されるなど、全員の意識が変化したわけではない。また、効果の考察に関しては、個人の意識や社会的な属性別にワークショップの効果がどのように現れるのかについて、さらに踏み込んだ分析も今後必要であると考えている。

ワークショップを通じて見出された「避難所開設や自主運営への関心が薄い」という課題は、項目としては事前に想定されたものであった。しかしその課題の問題の深さに関しては、関心を高めることが決して不可能ではなく、改善の可能性を期待させるものであった。グループ討議への満足度、避難所の課題に取り組んだ学習効果、自分の問題として捉えて考えたという手応えはアンケート結果にも表れており、今回の一連のワークショップが住民同士での解決に向けた動機付けになったことがうかがえる。その意味からも、今後の継続した啓発・訓練の取組みが重要であり、啓発活動の継続が避難所自主運営の実現に向けた平常時にできる方策の 1 つであると言える。そしてその積み重ねが、災害時の円滑な関係性構築の実現性・確実性を高めることにも寄与すると考えられる。

啓発活動の継続にあたっては、2 つの方向性があると言える。1 つは具体的に体を動かし、訓練を通じて手順の習熟・定着をはかる方向性である。もう 1 つは担い手のすそ野を拡大すべく、より多様な住民を巻き込んで、またはかみす防災アリーナなど近隣の関連施設や地域とも連携しながら、ワークショップ等の啓発活動を展開する方向性である。スキルの向上と意識の啓発の両面をバランスさせ、組み合わせながら実施していくことが必要になると考えられる。

これらの活動の前提条件として、行政のイニシアチブと連携のためのチャンネル拡大は不可欠であり、今後も継続的に、多様な階層で様々な機会をとらえて、平常時からの顔の見える関係性を深めていくことが重要である。

<謝辞>

本実践研究を進めるにあたり、神栖避難所大学の開催にご尽力くださった神栖四中学区地域コミュニティ協議会の皆様、神栖避難所大学の参加者の皆様、意見交換会へご参加いただいた文京区、神栖市、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク、清水建設（株）東京支店鹿島営業所の皆様に謝意を表します。

<参考文献>

- 1) 平田，石川，古川，村田，野竹ほか：「新しい避難所」モデルの創出と実践—その 1 平常時・非常時に生きる住民主導型の公共施設運営手法—，住総研 研究論文集・実践研究報告集，No. 45，pp.117-127，2018。
- 2) 平田，石川，古川，村田，野竹ほか：「新しい避難所」モデルの創出と実践—その 2 実践を想定した一万人規模の避難所運営プログラム構築—，住総研 研究論文集・実践研究報告集，No. 46，pp.263-272，2019。
- 3) 平田，石川，古川，村田，野竹ほか：一万人規模の避難所敷

- 設に対応する運営モデルと質の高い居住環境の構築 その12～16, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 575-584, 2020.
- 4) 平田, 石川ほか: 一万人規模の避難所敷設に対応する運営モデルと質の高い居住環境の構築 その17～19, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 785-790, 2021.
- 5) 平田, 石川, 古川, 村田, 野竹, 南部, 生富: 一万人規模の避難所敷設に対応する運営モデルと質の高い居住環境の構築 その20～22, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp. 655-660, 2022.

<研究協力者>

樋口義則氏 神栖四中学区地域コミュニティ協議会 会長
(ヒアリング調査への対応および神栖避難所大学(全2回)の開催協力)