

大規模避難所施設を対象とした住民主体による運営モデルの構築

— 近隣コミュニティ協議会における住民活動と共助体制構築のための準備状況 —

An Operational Model of a Large-scale Shelter Independently Run by Local Residents:
Activities of Daily Residents in the Neighborhood Community Council and Preparations
to Create a Mutual Assistance System

古川 洋子* 平田 京子** 石川 孝重***
Yoko FURUKAWA Kyoko HIRATA Takashige ISHIKAWA

要約 住民にとって身近な小中学校や公共施設など小規模の指定避難所では、初動期から住民主体での自主運営体制の構築が望ましい。そこで、茨城県 K 市コミュニティ協議会による避難所での共助体制構築に向けた基本情報を把握した。津波被害が予想される自治体調査からは、避難所の指定自治会が不明確な場合が多く、K 市も同様に事前準備が進みにくい現状がある。地域住民は、地縁的交流が比較的盛んで災害時の共助意識が高い特徴がある。特に PTA や子ども会に属する若年女性層、シニアクラブの高齢層の共助ポテンシャルが高い。一方で、開発に伴う移住者が多いことなどにより過去の災害経験が継承されず、危機意識が高くないことが分かった。具体的には当事者意識をもち、開設訓練などを通して手順や避難所の課題を理解するなど、今後備えていく必要がある。その土台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。

キーワード：地震防災，大規模避難所，地域コミュニティ，地域住民，準備体制

Abstract At small or medium-sized shelters, a self-management system led by local residents should be created in the initial stage. The current study examines basic information on a mutual assistance system at a local community in the City of K in Ibaraki Prefecture. Results indicated that evacuation sites are often not clearly designated by many local governments expecting a tsunami in the near future, and the City of K has similarly had difficulties preparing as well. Residents are quite actively involved in local exchanges and highly aware of the need for mutual assistance in the event of a disaster. In particular, young women in the Parent-Teacher Association and children's associations and the elderly in senior clubs have a high potential for providing mutual assistance. However, experiences with past disasters have not been passed down due to the large number of newcomers and they have little sense of danger. Specifically, a sense of involvement and an understanding of procedures for and problems with shelters need to be instilled through open training. At the root of this, there were issues regarding the designation of shelters and the system for their operation. Given this situations, residents need to be approached.

Key words : Disaster preparedness, Large-scale shelter, Local communities, Local residents, Preparedness

* 住居学科学術研究員
Researcher Fellow, Department of Housing and Architecture
** 住居学科
Department of Housing and Architecture
*** 名誉教授
Professor Emeritus

1. はじめに

本研究対象の茨城県 K 市大規模防災スポーツ施設は、平時にはスポーツ施設として、発災時には大規模な地域の防災拠点（避難所）となる防災施設とし

て、2019年6月にオープンした。特にK市は、南海トラフ法第3条に基づき南海トラフ地震対策推進地域に指定されており、津波等への対策を進め、災害種別ごとに74か所の緊急避難場所、39か所の避難所を指定している。当該施設も、津波からの緊急避難者10,000人、中長期的には2,000人の避難者収容を想定する避難場所兼避難所として位置づけられている。

その周辺地域には、K市内唯一の地域コミュニティ協議会（以降、コミ協）が市のモデル地区として2013年に発足し、地域活動の充実と地域力向上を基本として、現在は中学校区の地域で活動を継続している。これまでの避難所運営経験者への調査からは、避難所では住民主体型の運営が望ましい点が分かり¹⁾、特に千人に満たない中小規模の避難所では、発災前の地域コミュニティ力により初期から住民主体型運営が機能する場合のあることを明らかにした¹⁾。

当該コミ協では、活動拠点とする近隣の公共施設を避難所とする場合の自主運営への意識が一部に芽生え始めている。そこで本稿では、K市コミ協の避難所自主運営に向けた基礎データの把握を目的とする。まずK市と類似する津波避難の想定される自治体調査、つぎにコミ協について、周辺住民の交流状況および活動と自主運営への準備状況を調査する。

2. 津波避難の想定される自治体の避難場所・避難所指定と避難所自主運営の準備

2-1 調査の概要

内閣府は南海トラフ地震に係る法律に基づき、地震防災対策推進地域としてK市を含む707市町村、このうち津波避難対策を特に強化すべき津波避難対策特別強化地域139市町村を指定している²⁾。これまでの地域住民への調査結果からは津波による避難場所が決定されると、そこにとどまりたいとする人が多く、避難場所がそのまま避難所に移行する可能性があることを明らかにした³⁾。緊急的に参集する避難場所で津波が収まった後、避難所の運営に移行し、そこが円滑に運営されるためには、たとえば緊急避難場所兼避難所を運営する自治会等の指定が行われることと、指定された地域住民がその避難所運営に当事者意識をもつことが求められる。そこで本研究の対象地であるK市と類似する自治体の指定傾向をみる。

調査対象は、139市町村の中で人口、人口密度がK市と同程度かそれ以上の27市とし、各市のウェブ情報、地域防災計画、避難所運営マニュアルなど、ウェブで確認可能な情報を調査した。内容は津波の緊急避難場所、避難所の指定状況、また避難所開設・運営での自主運営の準備状況である（Table 1）。

2-2 避難先の指定状況

自主運営の事前準備を進めるには、避難所を運営する地域コミュニティが決まっていることが必要である。そこで避難場所、避難所が自治会などの身近なコミュニティ単位で指定されているか、あるいは中学校区など広域で指定されているか、Table 1にまとめ、自治体数を数えた。またK市については、Table 1の欄外に記載した。

避難場所を自治会などの単位で示すのは1市のみである。一方、広域な地区11市に地区別表記なし15市を合わせると、26市と多数が身近な自治会単位では避難場所が決められていない。津波からのより安全な避難先を臨機応変に自分で判断する必要があることが分かる。

避難所は指定の単位が分かれ、自治会単位などが9市、残り18市は広域あるいは記載なしで、自治会などを明示していない。避難場所の指定が広域で、かつ自分の行く避難所が明確でない地域では、自主運営の準備が進まないことが危惧される。K市は避難場所の地区別等の表記がなく、避難所は広域に当たる中学校区内に数か所を示している。これは避難所の指定自治会が不明確で、当事者意識をもちづらく事前準備が進みにくい状況を招く。

2-3 避難所自主運営への事前準備の段階

避難場所への地域指定がなくても、避難所開設の時点で自治会等の既存コミュニティが機能すれば、自主的な運営につながやすい。そこで広域型の避難場所指定ではあるが、コミュニティ単位での自主的な避難所開設・運営が成り立つ条件に寄与するものとして、まず地域防災計画や避難所マニュアルなどで自主運営に関わる文言、つぎに住民参加型の開設訓練や避難所マニュアル作成などの実績、さらに自主運営を担う実働組織があるかを、各市のウェブ情報から把握する（Table 1）。

その結果、2市を除く25市の地域防災計画等に住

Table 1 Designation of evacuation sites/shelters and preparation for independent operation

自治体	避難先の指定など※1		避難所開設・運営での自主運営の準備状況※2				
	避難場所(津波)		避難所		訓練などの実績あり 住民参加型の開設 マニユアルなどに 文言あり	自主運営を担う 実働組織あり	自主運営を担う
	自治会など	広域な地区	自治会など	広域な地区			
1 館山市	○		○		○		
2 浜松市		○	○		○	○	○
3 磐田市		○	○		○	○	
4 平塚市			○		○	○	○
5 富士市			○		○	○	○
6 沼津市			○		○	○	○
7 湖西市			○		○	○	
8 伊勢市			○		○	○	
9 焼津市			○				
10 鎌倉市		○		○	○	○	○
11 豊橋市		○		○	○	○	○
12 高知市		○		○	○	○	○
13 四日市市		○		○	○	○	○
14 鈴鹿市		○		○	○	○	
15 大分市		○		○	○	○	
16 宮崎市		○		○	○	○	
17 徳島市		○		○	○	○	
18 和歌山市		○		○			
19 熱海市					○	○	○
20 逗子市					○	○	○
21 藤沢市					○	○	○
22 伊東市					○	○	○
23 袋井市					○	○	○
24 海南市					○	○	○
25 小田原市					○	○	○
26 茅ヶ崎市					○	○	
27 横須賀市					○	○	
合計	1	11	9	9	25	20	15
K市					○	○	

※1:○は、自治会など身近な地域単位などでの避難先指定・一覧表などを確認できた場合、中学校区や更に広域な地域単位で避難先の一覧表などを確認できた場合を示す

※2:○は、避難所開設・運営での住民の役割について、地域防災計画・避難所運営マニュアルなどでの文言、住民参加型の開設訓練や講習会などの活動実績、自主防災組織や避難所運営協議会など自主運営の実働組織が確認できた場合を示す

□は、○の内容を確認できなかった場合を示す

民や避難者が自主運営に関わる文言が確認でき、開設・運営に住民の役割を組み込んでいる。次の段階となる住民参加型の開設訓練等の実績は、20市で確認でき、2/3以上が具体的な実践準備に取り掛かっている。さらに訓練等への参加では、個人でなく自主防災組織や避難所運営協議会など実働組織での参加が15市で確認できた。津波避難場所として対応しつつ、その後の避難所開設・運営でも、半数以上の市で自主運営組織が事前準備に取り組んでいることが読み取れ、避難所運営への当事者意識はある程度醸成中と推察される。

K市は、避難所の開設に伴い自主防災組織などを配置することが地域防災計画に記載されているが、実践準備は確認できず、第1段階にとどまっている。

3. K市防災スポーツ施設周辺住民の日常交流

K市防災スポーツ施設周辺5地区(A~E地区と呼ぶ)を対象とする市主催の総合防災訓練への参加者に対し、災害時の避難行動、防災意識や日常の交流関係について2019年にアンケート調査を実施した⁴⁾(Table 2)。その結果の中で、地域住民の特徴と災害時の共助の可能性について示す。

Table 2 Outline of the survey

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	K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) K市防災スポーツ施設の日常利用と災害時利用 K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

3-1 回答者の属性

回答者は、30・40代を合わせて31%、60・70代が51%と半数を超える年代構成となっている(Fig. 1)。男女比は約5:3(Fig. 2)、家族連れでの参加者が多く、家族の人数は2~4人がそれぞれ20~25%であった(Fig. 3)。

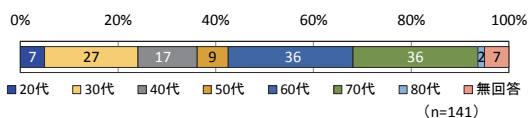


Fig.1 Age

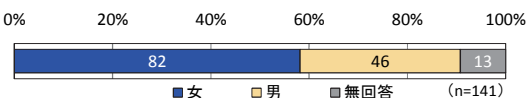


Fig.2 Gender

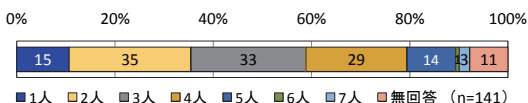


Fig.3 Number of family members

K市防災スポーツ施設周辺の5地区が訓練対象であったため、この住民が全体の65%を占める。これに加えて施設近隣のF地区の住民が11%と多数参加している。A、C、E、F地区は、市内の地域コミュニティ協議会が発足しているモデル地区の一部となっており、特にF地区は地域活動が活発である。その他は市内の近隣地区の住民が多くを占める(Fig.4)。

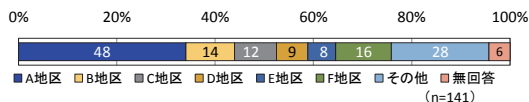


Fig.4 Residential areas

3-2 地域との繋がりや住民との交流

5地区住民の特徴について、平時における地域との繋がりをみると、回答者の42%が自分は地域とのつながりが強いと答え(Fig.5)、また48%が人付き合いが好きだと回答した(Fig.6)。これはいずれもコミュニティ協議会のある活発なF地区、さらに回答数は少ないもののその他の地区より高い割合である。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、K市防災スポーツ施設周辺地域の地縁の交流が比較的盛んであることが明らかになった。

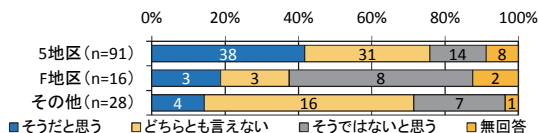


Fig.5 Strong ties to the community

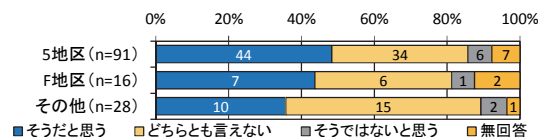


Fig.6 Preference for social interaction

3-3 災害時での自治会等との共助意識

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(Fig.7)。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分かる。

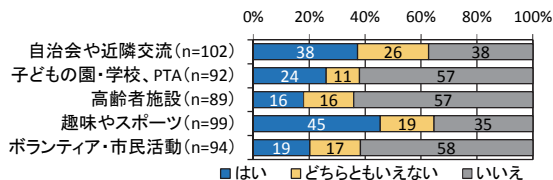


Fig.7 Daily relationships in local organizations

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(Fig.8)。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。災害時の共助、避難所運営参画の可能性はある。

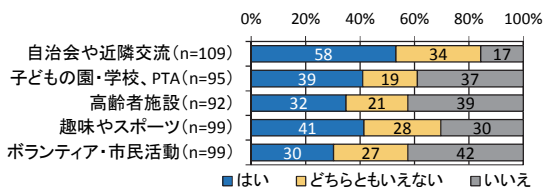


Fig.8 Possibility of mutual assistance in the event of a disaster

4. K市コミュニティ協議会の住民活動の現況

活性化している当該コミ協を活用して、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、コミ協会長(以下、会長)へのヒアリング調査を行った⁵⁾(Table 3)。コミ協の日常の活動、防災意識、地域の特徴に関してTable 4に示す。なお、コミ協は会員数82名を擁し、広報交流部会、防犯防災部会、環境部会、文化体育部会の4部会での活動を行っている組織である。

Table 3 Outline of group interviews

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

4-1 住民の防災意識

K市は太平洋と利根川に挟まれ、高台が少ない平

坦な地形である。また、東日本大震災ではK市は本震で震度5強を観測し、一部地域は床上浸水や断水等を経験していることから⁶⁾、災害への意識は高いと予想される。そのため水害に対する地域住民の危機意識について尋ねた。コミ協では防災活動を行っているが、消火器訓練や防災資機材の取り扱い訓練などの一般的な訓練にとどまり、市主催の防災訓練への参加は少数あるいは人数が集まらないケースもあり (Table 4)、水害への危機意識は低いことがうかがえる。

Table 4 Residents' awareness of disaster preparedness and regional characteristics

日常の活動	会員	・会員数82名 ・男性45名、女性37名 (令和2年4月時点)
	部会構成 (構成員)	・広報交流部会 (PTA、子ども会、公募委員、学校関係) ・防犯防災部会 (地区区長、民生児童委員、青少年相談員、消防団、自警団、女性の会公募委員) ・環境部会 (シニアクラブ、地区コミュニティ委員、公募委員) ・文化体育部会 (利用者団体、スポーツ推進委員、公募委員)
防災意識	地域住民の危機意識	・(コミ協では)防災訓練を行っているが、一般的に消火器訓練や体験等のほか、防災資機材の取り扱い訓練である ・市が年2回行う防災訓練では、参加者が少ないことや集まらないケースもある
	危機意識が低い要因	・大きな災害に遭っていない ・地域には開発による移住者が多く、自分たちの生まれ育った地域のコミュニティはどうだったかということを含めると、その面で防災意識が自然に薄れ、低いのではないかと
	防災の取り組み	・市が行う年2回の防災訓練がある ・(市内には)自主防災組織が85行政区のうち7割くらいあるが活動が確認できる組織は10個程度
地域の特徴	地域組織のつながり	・K市のメインは開発による新しい地域であり、古い地域には小さな村落的な繋がりがあったと思うが、新しい方が入ってきて繋がりがバラバラになった。お祭りもないのでみんな繋がるといっても少ない ・昔は繋がりがあったかと思うが、今は隣近所の繋がりが薄い新しい地域はこれからそうになってしまうのかと
	行政区加入率	・市の平均加入率は5割を切っている ・平均でみたら100%に近いところもある一方で、(当該地域は)3割くらいだと思う

この危機意識のギャップを生じる要因のひとつに、大きな災害に遭っていないことが挙げられた。東日本大震災後に市の施策として改訂された津波ハザードマップによると、コミ協の活動地域は一部の川沿いが洪水浸水エリアであるものの、多くが津波浸水エリアに該当していないことも分かった。

また2つ目の要因として、地域には開発による移住者が多いことが挙げられた。これに関する地域の繋がりについて、古い地域には小さな村落的な繋がりがあったが新たな転入者がきてバラバラになったこと、昔は繋がりがあったと思うが今は近所の繋がりが薄いと意見を得ている。

この回答から、コミ協の活動地域は昭和30年代後半から行われた開発以前から存在する農業・漁業を中心とした居住者のグループと、開発以後にコン

ビナート形成の一端を担う存在として転入した新規居住者のグループに心理のみぞがあるのではないかと考えられる。さらにK市は転出入率が高く、コミ協の活動地域は行政区加入率が他地域と比較して低い傾向があることが挙げられた。

ヒアリングから状況を整理すると、まず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きたと考えられる。

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はほぼ存在していない。当該地域はまだ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。

4-2 日常コミュニティからみる共助ポテンシャル

コミ協内の4部会が定期的・継続的に活動している点に着目し、コミュニティの活動や地域のイベントへの動員力、コミュニティ内での連絡頻度等 (Table 5) から各コミュニティの共助のポテンシャルについて考察した。

Table 5 Features of each subcommittee

部会	特徴
環境部会	・部会長は区長経験者等の経験者が受け継いでいる ・シニアクラブの会長は、常にコミ協で広報交流をみるほか、環境部会での会合やいろんなイベントにもでてくるため、動員でも大丈夫 ・シニア層であり、60代も含まれるが70代後半が多い ・部会会議への参加者は5～8名
防犯防災部会	・一番会員数が多い部会。部会会議には15～20名近くが参加する ・協力者は5～6名程度だが協力的ではない ・民生委員が17名と多い ・消防団は現役世代。(コミ協の活動へは)協力を得られていない ・区長は8名いる
広報交流部会	・部会長は原則子ども会役員やPTA会長・副会長 ・構成がPTA、子ども会を中心としたメンバーで現役の保護者 ・30～40代。どちらかといえば女性が多い ・実践していく場合については、各子ども会の下部組織の委員、地区の委員などが協力していく ・PTAや子ども会を含む広報交流部会はすぐ繋がりがよい ・LINEを用いて連絡をとることができ、会長もそれに引っ張られて活動している ・部会会議への参加は10～13名程度
文化体育部会	・コミ協を統合したことによって新しくされた部会 ・コミュニティセンターを利用する方たちのひとつの部会 ・一般の利用者で、幅広く若手から、文化面では高齢者もいる ・地域外からも利用

防犯防災部会は消防団や区長を務める者が多く含まれるが、地域活動に非積極的な傾向がみられ、盛んな活動は確認できない。またイベントへの動員力も低いことから、共助のポテンシャルが低い傾向にある。対して、広報交流部会は組織的活動が他コミュニティと比較して盛んであり、イベントへの動

員力も高いことが確認できた。広報交流部会に属するPTAや子ども会、および環境部会に属するシニアクラブは共助のポテンシャルが高い。

5. 地域内既存コミュニティの活用法

地域住民の防災意識向上に向けて、地域コミュニティの活用を考えるにあたり、地域内のコミュニティに与える影響が大きいと考えられる層と、関連する地域コミュニティを分類した⁵⁾ (Table 6)。

Table 6 Level needed to improve regional disaster preparedness

	層	地域に与える影響	関連コミュニティ(会合名称)
①	若年女性層	子世代への影響力が強く今後のコミュニティの核	広報交流部会 (PTA/子ども会)
②	高齢層	地域の人数割合が高く現状のコミュニティの核	環境部会 (シニアクラブ)

Table 6 に示す層は関連コミュニティの共助のポテンシャルが高いことから、この各層を対象として住民が防災に取り組むきっかけをつくる必要がある。

そこで各層に対するアプローチ方法を考案した。1つ目は、子どもをもつ若年女性層を対象とし、コミ協の広報交流部会がもつ繋がりを活用した体験型の防災講演会を複数回開催するという案である。2つ目は、高齢層を対象とし、シニアクラブのもつ繋がりを活用した単発の防災まちあるき(水害対象)を開催するという案である。なお、いずれもコミ協の主催を想定している。

会長に各アプローチの実現可能性を尋ねた。その結果、①案は類似の講演会開催経験があるため実現可能性はあるが、対象者は防災意識が低いいため複数回開催が困難との回答があった。また②案は、単発のため①よりも実現可能性は高いが、住民にとって具体的な災害(水害)の想定が難しいとのことだった。

今回の案はその性格上、防犯防災部会との連携が必要になると考えられる。この点についてヒアリング回答では、コミ協がイベントを行う際にはイベント内容に適した部会が中心として企画・運営する仕組みになっているものの、実行に際しては他部会からも協力者を呼ぶとのことであった。そのため各提案では、主催をそれぞれポテンシャルの高い「広報交流部会」と「環境部会」とし、補佐として部長

等の防犯防災部会内でも防災意識が高い人々の協力を仰ぐことが必要になると考えられる。

6. K市コミュニティ協議会の自主運営への準備状況

6-1 コミ協の活動等からみる不足項目

避難所の自主運営体制構築に向け、今後コミ協で育てるべき項目を把握するため、4章のコミ協会長へのヒアリング調査およびコミ協の活動報告資料などにに基づき、役員会議や4部会の活動・行事、関わりのある組織や人員の現状から、培われていると考えられる項目やスキルをキーワード化した。さらに自主運営に関わる地域防災力向上の観点で、不足する項目やスキルを同ヒアリング調査・資料等から抽出し、これらを補うと考えられる項目や方法例を筆者らで書き出し整理した(Table 7)。

その結果コミ協で備えるべき項目例が、主に7点挙げられた。当事者意識、防災資源、被害想定・運営計画、自主運営、開設時の手順、避難所の課題、問題解決である。

Table 7 Community activities, skill training, and deficiencies

日常の活動・行事など ^{※1,2)}	組織・人員など ^{※1)}	活動等から養われていると考えられる項目やスキルなど	不足している項目やスキルなど ^{※1)}	不足を補うと考えられる項目や方法などの例
役員会議	視察研修 ワークショップ 防災力向上の講演会	企画力、運営スキル、リーダーシップ、ファンリテータススキル 知識育成	防災活動のマインド 避難所認識	【補う項目】 当事者意識をもつ 防災資源を知る 市の被害想定・運営計画を知る
防犯部会	防災訓練 通学路点検	消防分団 自警団	防災拠点の認知度 K市防災スポーツ施設の理解・認知度 設計意図や機能の知識	自主運営をイメージ スキルを身につける 開設時の手順を知る
広報・交流部会	コミ協だより ラジオ体操 涼み会 シニアクラブ PTA 相談員 民生委員 児童委員 地域の役員	青年会 子ども会 シニアクラブ PTA 相談員 民生委員 児童委員 地域の役員	運営知識、防災知識 運営課題の把握 防災資源の把握	避難所の課題を理解する 解決策のヒントを知る 【補う方法】 避難所運営委員会 見学会
環境部会	小学校清掃 地域の清掃美化運動 フラワーロードの花植え	地区の美化 愛着	当事者意識 当事者意識の現状把握 運営サポーター 運営メンバー	合同運営訓練 避難所体験 開設訓練 ヒアリング調査 アンケート調査

※1: 前報のコミュニティ協議会会長へのヒアリング、コミ協の活動報告資料(コミ協だより、住みよい地域づくりをめざして)などに基づく

※2: 文化体育部会は、施設利用団体のため表からは省く

6-2 コミ協の準備状況の比較

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上記7項目で整理した(Table 8)。なお文京区の現状は役員へのヒアリング調査⁷⁾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 K 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、補助者として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。K 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。

7. おわりに

K 市防災スポーツ施設の周辺地域において、コミ協など地域住民による避難所の自主運営体制構築へ向けた基本情報を把握した。

K 市など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。当地域の住民は、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、シニアクラブの高齢層の共助ポテンシャルが高い。一方で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。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。

謝辞

本研究を進めるにあたり、当時当研究室卒論生新井遥氏の協力を得た。本調査には K 市民のみな様、コミュニティ協議会会長にご協力頂いた。清水建設の共同研究者のみな様には貴重な意見を賜った。各位に感謝の意を表する。また、本研究の一部として 2020 年度住総研研究助成を受けた。

引用文献

- 1) 石川孝重, 平田京子, 古川洋子, 村田明子, 野竹宏彰, 重松英幸: 一万人規模の避難所施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 1~5, 日本建築学会大会学術講演梗概集 (東北), pp.267~276, 2018 年 9 月.
- 2) 中央防災会議: 中央防災会議議事次第 資料 1-4, 2014 年 3 月 28 日.
- 3) 古川洋子, 平田京子, 村田明子, 野竹宏彰, 石川孝重: 一万人規模の避難所施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 乳幼児をもつ親の津波による避難意識, 日本建築学会大会学術講演梗概集 (関東), pp.575~576, 2020 年 9 月.
- 4) 平田京子, 古川洋子, 村田明子, 野竹宏彰, 石川孝重: 一万人規模の避難所施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 16 K 市大規模防災スポーツ施設周辺住民の避難意

Table 8 Efforts for independent operation

項目	文京区の現状 ^{※1} (避難所運営協議会役員)	K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H20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努める ・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	半数以上の運営者があるれて混乱することをイメージしている 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)	
	自主運営	運営者として開設運営訓練を実施 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、開設キットに対応するシステム	
	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K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

- 識と日常の関係, 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東), pp.583~584, 2020年9月.
- 5) 新井遥, 平田京子, 石川孝重: 一万人規模の避難所施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 周辺地域コミュニティにおける住民の防災意識の現状と活性化, 日本建築学会大会学術講演梗概集(東海), pp.785~786, 2021年9月.
- 6) 茨城県: 東日本大震災の記録~地震・津波被害編, 平成25年3月.
- 7) 古川洋子, 平田京子, 石川孝重: 文京区の32避難所地域を単位とした避難所生活者発生状況と避難所運営協議会による避難者受け入れ準備体制の把握-首都直下地震に対する文京区での住民の地域防災力向上に関する研究-, 日本建築学会計画系論文集, 第80巻, 第713号, pp.1587~1596, 2015年7月.