

防災の世界解剖

52

どこまでできる住民主体の避難所運営 和歌山県が開発した新避難ゲーム②

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

本誌10月号で、和歌山県がオリジナルの災害対応シミュレーションゲーム「さいちゃんの災害避難ゲーム」の1つ目である「津波から逃げ切ろう」を紹介しましたが、今回は、2つ目のゲームである「みんなで協力して 避難所を運営しよう」という、避難所の運営担当者になって、次々起こる避難所内のトラブルや問題に対応して、解決する対策を検討して、避難所運営の課題への判断力を身につけるシミュレーションゲームをご紹介します。

避難所に関するシミュレーション

阪神・淡路大震災以来、災害時の避難所の開設と運営に関する注目度が高くなり、避難所の安全確保とプライバシーの保護、特に高齢者等要配慮者の受け入れ等重要な課題が



さいちゃんの災害避難ゲーム

山積みとなっている中、東日本大震災における犠牲者の6割以上が高齢者であったことから、災害対策基本法に、避難行動要支援者対策が明記

され、全国の市町村長による対象者の名簿の一括化と、要配慮者への支援関係者に事前開示できるという制度が始まり、令和2年度末時点で名簿の作成は1741市町村

化を見せ、プライバシー保護と衛生管理の強化が進んできました。昨年からの新型コロナウイルス感染症拡大は、避難所における感染対策が問題となりました。

ほぼ完了し、名簿を開示する支援関係者も9割近くが決まっているものの、事前開示を済ませている市町村はまだ1割にも満たないというのが現状です。このような状況で災害が発生した時、安全で無事に避難できるかどうか不安が残ります。また、福祉避難所の設置という支援制度も始まりましたが、まず、一般の避難所における環境の整備が注目され、家族単位での隔壁設置から個室造りへと変

ところで、静岡県がHUG（避難所運営ゲーム）を開発して以来、多くの市町村では自主防災組織や企業等を含めて実施されるようになりました。私もこのHUGの実施を100回以上も支援してきましたが、ここ数年続く台風や集中豪雨での避難所の運営では、新たな課題が見られるようになり、汎用型のシミュレーションでは地域特性に合わない問題があり、各地域のオリジナルな展開が求められるようになりました。地域の自主防災組織や事業所等で、参加者が避難所開設と運営の課題を共有することを目的としてい

るのですが、和歌山県の2つ目のゲームである「みんなで協力して避難所を運営しよう」によって、避難所の運営における様々な事態への対応を体験し、避難所運営の力を身につけることが期待できます。

避難所運営ゲーム

本誌10月号で紹介したゲームは、家庭や事業所からみんなで協力し合って避難所までたどり着けるかどうかを試しましたが、次のゲームの目的は、自主防災組織等が中心となって、開設された避難所の運営に取り組むということで、避難所で起こる様々な課題への対応を試すものです。全国の市町村では、校区単位の自主防災組織において、指定避難所の開設と運営に関する役割分担を決め、避難所開設・運営訓練等を実施していますが、地震のように突発的な災害の発生では、予め決められた役員の方が被災者になることもあり、役割通りの行動がとれるとは限りません。もちろん行政職員も同じことで、過去の災害でも避難所に駆け付けた避難者が中に入れずに困るという状況が起こっています。今

後の避難所開設と運営に当たっては、駆け付けた人が誰でも避難所を開けて、避難者を受け入れて、運営できる仕組みと約束事を知っておくことが望まれることから、今回の和歌山県の新しい訓練手法がゲーム化されたのです。このゲームでは、課題にどう対応したかを評価した「避難所運営ポイント」の獲得数で、参加者の成果を競うことにもなり、避難所運営ポイントが高いほど、適切な避難所運営ができたということになります。このゲームの前提となる災害は、南海トラフ地震とそれによる津波であり、和歌山県の30市町村の内21が津波想定地域ということなので、1つ目のゲームでは内陸部の9市町村は対象となりませんでした。2つ目のゲームは、災害の種類を問わない避難所を開設し運営するにあたっての課題に挑戦するものなので、全ての市町村に試してもらえます。

ゲームの準備

このゲームは写真のようなボードが舞台となり、その上には、避難所運営カードの置き場と、運営ポイント

トーカーとそのトーカーの置き場、運営ポイントカウンターがあります。このゲームは、1つ目の家族や事業所からの避難の仕方を考えるものとは異なり、参加者も自主防災組織や地域の自治会等を対象に実施することになります。ゲームの準備では、まず「避難所運営カード」を通し番号順に並べますが、この

カードに避難所の開設と運営上で起こる様々な問題が課題として書かれています。避難所運営カードは、避難所開設1日目の課題が14種類、2日目から3日目の課題が14種類、4日目から2週間の課題が10種類となっており、ゲーム終了カードが出てきたら終わります。今まで多くの自治体で実施されてきたHUGと少し違うのは、課題が時間経過に沿って出てくることで、開始前に避難所の状況説明があつた上で、時間を追って課題が提示されるということです。次に、「運営ポイントトーカー」を運営ポイントトーカー置き場の「0」の位置に置きます。その他のトーカーは、トーカー置き場に置き、課題への対応結果が納得できないとか、疑問を感じたことを示す「モヤッ

トーカー」は、まとめてゲームボードの外に置いておきます。ゲーム後半の振り返りの場で、このモヤットトーカーの対象となった課題に対する参加者の意見交換が貴重な資料となることが期待されます。以上の準備ができたなら、ゲームはスタートとなります。

ゲームの進め方

このゲームは、地震発生後の津波から逃げ切つて、ようやく避難所にとどり着いた人たちが、どのように避難所の開設と運営に関われるかを考えることで、避難所の中で発生する様々な出来事や問題にどう対処するかを試すことになりますから、ゲームは最初に前提条件を共有することから始まります。ゲーム開始の前提条件とは、「12月12日の午前4時に、マグニチュード8.7の南海トラフ地震が発生した」として、避難所は『さいちゃん小学校』で、避難所の周囲の状況は、震度6強を記録し、避難所の上水道・電気・ガスは止まっています。また、下水道の状況が不明のため既設のトイレは使用不可となっております。自家発電設備に



避難所開設と運営に当たっては、避難者を受け入れる仕組みと約束事を知っておくことが望まれる

より校舎や体育館の照明をつけていますが、それ以外の電気使用はできません。市町村の職員の手によって、体育館に受付を設置して、事務室を避難所運営本部としています。体育館の中は、パーティションでの仕切りや消毒液の設置等、感染症対策を行っています」ということですが、注釈として、和歌山県では全市町村に感染症対策用パーティションを整備しており、感染症対策の手洗い石鹸や消毒剤等の備蓄品についても市町村において確保済みという説明もついています。ゲームは、1日目、2日目から3日目、4日目から2週間という時系列になっているので、まず1日目のカードからスタートします。積まれたカードの表面に書かれている内容をみんなで読んでグループで共有します。1日目の最初

のカードには「避難所運営1日目スタート」と書かれていて、課題への取り組みの制限時間は20分間と指示しています。裏返すと先ほど説明した前提条件となる現在の状況が書かれており、グループで共有するために大きな声で読み上げることとなります。14種類のカードには「喫煙所を設置しましょう」「授乳室を設置しましょう」「高齢者の生活スペースを確保しましょう」「日本語の分からない外国人がいます」「ペットの飼育スペースを確保しましょう」といったように、過去の避難所運営での事例を元に、避難所運営リーダーが担うこととなる課題が次々と提示されます。この課題の提示の仕方について、HUGGの場合は「ペットを連れてきた人がいます」といった、避難者の状況を提示している書き方が多く、参加者にどのように判断するかが委ねられています。和歌山県のゲームでは、具体的にどうするかを速く判断することを目的としているので、スト

レートに検討する内容を表示しています。具体的な課題の代表となるのは、ゲームの中で「自主防災組織の役員として、避難所運営本部の各班長となり、避難所運営をしましょう」という課題の提示です。住民が避難所の運営に関わることで役割を考えることは重要ですが、このゲームでは、その役割の種類を明らかにして、その役割がどのようなものかを理解することを狙っています。ここで、別途用意してある役割を分担する各班長カードを参加者で順番に引いていき、そこに書かれた班長になります。この役割分担がゲーム進行の重要なところで、自主防災組織等で事前に決めている役員や担当者が、避難所開設に間に合わないとか、負傷して来ることができないということも考えて、避難所にたどり着いた人で役割を分担しようということですが、その時に総務班長のカードを引き当てた人は、各班の役割を読み上げるようになります。班長の種類は、総務班長、情報班長、食料・物資班長、被災者管理班長、保健・衛生班長、要配慮者班長、施設管理班長、ボランティア班長となっていま

すが、この8種類の班長を割り振るにあたっては、グループが8人未満でプレイする場合でも、必ず全ての班長役を決めなければなりません。その場合は1人が複数役を兼ねることになります。各班長の役割は、役割分担カードの裏面に「避難所運営本部各班の役割」として、標準的な内容を書いており、それを参考に行動してもらいます。なお担当する班長を交代することも許されていますので、各グループで話しあって、最も適切な人員配置を決めることができます。班長になった人は、その後のカードに書かれている課題に対して、自分がその課題を解決するリーダーとなって、どのように対応すれば良いかの意見交換を進めることとなります。課題カードの裏には「答え」という記載があり、課題ごとに過去の事例を元にした回答のパターンが書かれています。その事例を参考に、運営ポイントマークをもらえらる数が決まっています。例えば、参加者から出た意見の数のポイントももらえらる場合や、3択で回答を選ぶことで、もらえらるポイントの数が決まっている場合もあります。

1日目のカードの最後の振り返りのときに、メーカーの数を見て反省すると効果的ですが、ゲーム全体の進行を担当するゲームマスターや専門家のアドバイスがあると効果的です。

時間軸の対応を経験

1日目の課題に取り組んだ後、続いて2日目から3日目のカードに挑戦することになりますが、HUGと違って避難所の中で起こる現象や問題に時間を追って取り組むというリアル感が味わえることとなります。2日目からの課題も20分間で済ませるという条件が付いていますが、避難者はまだ増え続けているというところが前提になっています。課題の例で、「仮設トイレが3つ届きました」については、その設置場所を検討することに なります。課題の中には、「感染症の疑いがあります。体温を計ったら37・9℃あって、とてもしんどいそうです」とか、「スーパードからお弁当の提供がありました」や、「個人情報取り扱いをしましょう」「マスコミがインタビューを希望」等、回答の3択といった課題が

あり、選んだ回答でポイントの数が違います。「不足物資はありますか」や「電気自動車が1台届きます」「福祉避難所への移送が必要な人を選んでください」といったように、みんなで対処法を考える課題が増えてきます。このように時間軸によって変化して行く避難所の出来事への対処は、過去の実例を元にした具体的な課題に取り組むことが大切だということが理解されます。特に、4日目から2週間という中期的時間軸の出来事は、あまり訓練の課題として取り上げる機会が少なく、避難所の上下水道・電気・ガス等のライフラインの復旧の目的が立ったことによる、新たな問題など見過ごしそうな



避難所で起こる様々な課題への対応を試す

課題にも取り組むこととなります。また、ボランティアの受入と必要な支援を決めるとか、教室を開けて授乳室をつくってほしい等の要望に応える課題や、不審者が出たとか、ボランティアに来たから何かしたい、在宅の高齢者への支援といった、多岐に渡る課題も出てきます。これらの課題への対応については、特に振り返りによる反省会は重要な効果が期待できます。このゲームの特徴は、課題に対してどう対応するかを、各班長になる人が中心になって、意見交換することなので、参加者10人足らずでも実施は可能となります。HUGのように疑似体験することが目的のゲームとは異なり、実際に避難所での出来事や問題に回答を出すことになるので、自主防災組織や地域の防災力が試されることとなります。また、「モヤットメーカー」

によって、避難所の運営者や避難者の立場で課題の答えに疑問を感じたことを、ゲーム後の振り返りの時の話題にすることが出来ます。また、振り返りのときに、ゲームで参加者が感じた疑問点に対して、市町村の防災や福祉担当職員や、避難所運営

支援を経験した社会福祉協議会職員や防災士、ボランティア経験者等によるアドバイスや、防災の専門家を招いて講評をってもらうなど検証が望まれます。

官民連携の難しさ

なぜ、避難所の運営に地域の自主防災組織等の参画を期待するのかについては、大規模災害が発生することで、犠牲になるのは市民に限らず、行政職員も消防署員も同じ被害を受けることから、庁舎も損壊し、職員も登庁できないというのが現実です。地域防災計画や業務継続計画では、災害時の避難所の開設に駆けて避難所を開ける職員の役割は決っていますが、職員が間に合わず、避難者が集まっているという状況が多くなっています。そのため避難所の近くに住み、実際に避難する住民に、避難所開設と運営に関わって欲しいということですが、マニュアルは作っても、災害未経験の地域では、リアル感を共有することは難しく、このようなシミュレーションを繰り返すことでの啓発の推進が求められるということになります。