ISSN 1349-0389

DRI調査研究レポート 2019−03
DRI Technical Report Series 【vol.44】

「避難所運営マニュアル」に関する全国自治体郵送調査報告書

Report on "evacuation center operation manual":
Based on nationwide municipal mail survey

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

はじめに

本報告書は、人と防災未来センターが全国の自治体に向けた避難所の運営に関するアンケート調査結果をまとめたものである。阪神・淡路大震災から 25 年経過した現在、この間全国で災害が多発し、その度ごとに避難所が開設され、被災者の支援が行われてきた。その内容に関して、自治体に問い合わせた結果がここに記載されている。

阪神・淡路大震災当時、避難所マニュアルはなかった。だから、トイレ掃除を誰がやるかが決まっていなかった。汚物が山積みになったトイレ掃除をやってくれたのは高校生ボランティアだった。それを見た被災者は、これは自分たちがやらなければいけないことに気づき、その仕組みを作ったことがわかっている。

筆者が 2004 年新潟県中越地震直後、県の災対本部で避難所のマニュアルがなくて、運営に問題が発生しているという担当者の質問に対して、筆者は“まだ完成版ではないが、神戸にはその原稿がある”と答えたところ、それを使わせてくださいということで、急遽、取り寄せて現場で使っていただいた経緯がある。住民も“とりあえずこれを使おう”という合意があり、その後うまく対応できたと聞いている。阪神・淡路大震災から 25 年経過して、この避難所マニュアルも進化しているはずである。

実際に 2016 年に熊本地震が発生した時、避難所で大量に発生するごみ問題が大きくなった時、阪神・淡路大震災の教訓から、救援物資を届けにきた車で持って帰っていただくことや仮設トイレが男女共同で、しかも深夜暗くて使いづらいという問題は、男女のトイレを離して、しかも女性トイレ周辺を明るくすることで対処した。また、地方では洋式トイレが普及せず、小学校ではいまだに和式トイレが使用されている例があり、幼稚園児や児童が洋式トイレを使いにくくて、これは高齢者でも共通しており、結局トイレに行くことをはばかり、体調を崩されるという問題も解決した経験がある。

このような背景で、当センターの医療や自治体対応、社会的弱者対応を研究している女性研究員がこの問題に取り組んでいただけることになった。防災事業に関して、わが国だけが女性関係者が極めて少ないことがわかっているが、男性には理解できない高齢者、乳幼児などの弱者へのこころくばりが随所に示されている。

国連の持続的開発目標（SDGs）への取り組みが多方面で進んでいるが、その精神である inclusive（包摂性）については、女性が本来持っているすぐれた能力であり、これを駆使して豊かな社会づくりに貢献していただきたいと考えている。それにつながる内容がこの報告書に随所に現れていることに気づいていただきながら一読し、利用できるところは早速実施していただきたい。

2020 年 2 月

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

センター長　河田惠昭

「避難所運営マニュアル」に関する全国自治体郵送調査 報告書

はじめに
第１章　背景と目的 1
第２章　調査結果の要約 5
第３章　調査の概要 11
3.1　郵送調査の概要 13
（１）　調査名称 13
（２）　調査対象 13
（３）　調査内容 13
（４）　調査時期 13
（５）　調査方法 13
（６）　回収方法 13
（７）　有効回答数（率） 13
3.2　主な質問内容 13
第４章　郵送調査回答者の属性 15
4.1　都道府県別 16
4.2　人口規模別 17
4.3　過去 5 年の避難所の運営経験 17
4.4　報告書を読む際の留意点 17
第５章　郵送調査結果① 19
5.1　避難所運営マニュアルの有無とタイプ 20
（１）　マニュアルの認知度 20
（２）　避難所運営マニュアル作成指針の有無 22
（３）　避難所運営マニュアルの有無とタイプ 24
5.2　避難所運営マニュアルがない自治体の避難所運営ルール 26
（１）　避難所の運営ルール 26
（２）　避難所の役割分担 28
（３）　避難所運営マニュアルは今後必要か 30
5.3　避難所運営マニュアルの作成過程 36
（１）　避難所運営マニュアルの作成時期 36
（２）　避難所運営マニュアルの作成主体 38
（３）　避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの 40
5.4　避難所運営マニュアルの内容 44
（１）　避難所運営マニュアルの項目 44
5.5　避難所運営マニュアルの運用 76
（１）　避難所運営マニュアルの保管場所 76
（２）　避難所運営マニュアルの利用想定場面 81
（３）　避難所運営マニュアルの実際の活用場面 84
（４）　避難所運営マニュアルの利用者 87

（５）　避難所運営マニュアルの改訂状況の有無 90
（６）　避難所運営マニュアルの改訂に関わる組織 92
（７）　避難所運営マニュアルの改訂のタイミング 95
（８）　避難所運営マニュアルの改訂に関わる広報の方法 99
（９）　避難所運営マニュアルの改訂に関わるルール 104
5.6　避難所を実際に運営した自治体にとってのマニュアル 110
（１）　避難所を実際に運営した経験① 110
（２）　避難所を実際に運営した経験② 111
（３）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル① 113
（４）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル② 114
（５）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル③ 115
5.7　避難所運営時のリーダー 116
（１）　避難所を実際に運営した時のリーダー 116
5.8　自由記述欄の分析 118
第６章　郵送調査結果②（作成中・改訂中の自治体） 123
6.1　避難所運営マニュアルの作成過程 124
（１）　避難所運営マニュアルの作成時期 124
（２）　避難所運営マニュアルの作成主体 125
（３）　避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの 126
6.2　避難所運営マニュアルの内容 128
（１）　避難所運営マニュアルの項目 128
（２）　避難所運営マニュアルの構成 130
第７章　確認調査結果 145
7.1　確認調査の概要 146
7.2　避難所運営マニュアルの項目 148
7.3　避難所運営マニュアルの項目 149
第８章 結論 151
8.1　結果のまとめと考察 152
8.2　おわりに 160
参考資料 161

第１章
背景と目的

第１章　背景と目的

本報告書は、人と防災未来センターが実施している特定研究「避難所運営マニュアル作成の手引きの開発－S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援－」の一部として行われた「避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査」を実施した結果を取りまとめた報告書である。

近年、災害が多発する中で、多くの自治体が災害対応に追われ、多くの避難所が開設され、避難所生活を経験した被災者が増えている。そんな中、避難所の改善に向けて様々な試みがなされているにもかかわらず、避難所に関する多くの問題点は場所を変え指摘され続けている。避難生活による生活環境の変化によって、持病が悪化したり体調が悪くなり、結果的に命を落としてしまう災害関連死も多く発生している。このような状況から、安全で質の高い避難所の実現は急務である。

本研究では、避難所運営の根幹である「避難所運営マニュアル」に着目し、避難所運営マニュアルを基軸として各自治体がより安全で質の高い避難所運営を実現するためのしくみや方法を明らかにすることを目的として研究を行っている。その一環として、すべての基礎自治体に対して、「避難所運営マニュアル」の現状とその内容および使用について明らかにすべく、郵送調査を行った。

避難所とは、一般的に避難するための施設や場所を示す用語であるが、その種類は様々である。そもそも日本語における「避難」には大きく分けて 2 つの意味合いが込められている。一つは切迫した災害から逃れるため、命を守るための緊急的な「避難」と、一定期間安全かつ安心できる生活環境を確保するための「避難」の 2 つである。以前の災害対策基本法では、この 2 つの区別が明文化されていなかった。2013 年 6 月の改正によって、切迫した災害の危険から逃れるための「緊急避難場所（指定緊急避難場所）」と、一定期間滞在し、避難者の生活環境を確保するための「避難所（指定避難所）」が明確に区別された。本研究が対象とするのは「避難所（指定避難所）」である。

このような、災害によって住居に住めなくなった被災者を受け入れるための避難所は、古くは江戸時代から存在し、災害が起こるたびに開設され、多くの避難者がそこで身を寄せ合って避難所生活を送ってきた[1]。1995 年の阪神・淡路大震災の際には、兵庫県内だけで 1,079 カ所の避難所が開設され、30 万人以上の避難者が避難所生活を送った。東日本大震災では 45 万人以上が避難者となり、中には最長 9 カ月もの避難所生活を送っていた避難者もいた[2]。様々な被災地での避難所の状況について、多くの研究者や自治体がその実態を調査し、避難所環境の改善に向けて知見や提言を報告している。以下に、その概要をまとめる。

阪神・淡路大震災は、第二次世界大戦後日本が経験した初めての都市型災害で、1960 年の伊勢湾台風以降大きな災害が起こっていなかったこともあり、災害に対するそなえが十分とは言い難い状況で起きた災害であった。そのため避難所マニュアルなどといったものは存在

[1] 柏原志郎・上野淳・森田孝夫編, 『阪神・淡路大震災における避難所の研究』, 大阪大学出版会, pp21-22, 1998.
[2] 内閣府, 避難所運営ガイドライン, 2016.

しなかった。避難所の管理者である行政と避難してきた住民は、連携・協力しながら手探りで避難所の管理・運営を行った。そのため、避難所ごとに運営方法が千差万別で、運営ルールもなかったことが問題となった[3, 4]。この問題を受けて、政府は避難所運営マニュアルの作成を推進し、その結果有用な避難所運営マニュアルを作成し活用している地域や団体が散見されるようになった。

その後、2007 年に起きた新潟県中越沖地震では、最大 12,724 人が 126 カ所の避難所に避難した。多くの避難所は地域のコミュニティ施設で、自治会などの地縁組織が運営している避難所が散見された[5]。

そして、2011 年に起きた東日本大震災では、2,417 カ所の避難所、45 万人以上の避難者という、これまでにない避難者が派生した。阪神・淡路大震災以降の取り組みの流れがあったにもかかわらず、避難所運営マニュアルがなく混乱した避難所も多かった[6]。避難所ごとに運営に大きな差があり、避難者のみならず支援に入った支援者も困惑したことも報告されている[7]。

これらの問題を受けて、2013 年 6 月には災害対策基本法が大改訂され、内閣府による「避難所運営マニュアル策定指針」が示され、これにもとづいて各基礎自治体（市町村）で「避難所運営マニュアル」の作成が進められた。内閣府はさらに、避難所における生活環境の整備について、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」、また 2016 年には「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を改訂し、それに併せて「避難所運営ガイドライン」を公表し、生活環境の改善による災害関連死の防止を図ろうとしてきた。

それにもかかわらず、なかなか改善されない避難所環境や避難所運営の問題点が発災のたびに取りざたされ、2016 年の熊本地震では直接死の 4 倍以上である約 200 人の災害関連死を招き、その主要な要因として東日本大震災と同様「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が上位 2 位（約 3 割）をしめている[8]。

日本では繰り返し災害が発生し、そのたびに避難所が開設されているにもかかわらず、なぜ避難所運営が円滑にならないのか。避難所運営が円滑であり、生活環境が一定水準を満たしているのであれば、これほど災害関連死が増えることはないはずである。それ以前に、繰り返される被災経験の中で、過去の被災地での課題点に改善が見られない点が問題である。国として指針などを示し、自治体や地域、団体が避難所運営マニュアルの作成を進めているにもかかわらず、なぜ改善が見られないのか。これらの問題の原因を明らかにしたうえで対

---

[3] 内閣府ホームページ、 阪神・淡路大震災教訓情報資料集, http://www.Bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-1-1.html.pdf,　2019, 8, 23 閲覧.

[4] 神戸市, 『阪神・淡路大震災　神戸復興誌』, pp93, 2000.

[5] 水田恵三・堀洋元・西道実・松井豊・竹中一平・元吉忠寛・清水裕・田中祐, 「新潟中越地震後の避難所の研究」, 『尚絅学院大学紀要』, Vol54, pp63-76, 2007.

[6] 生田英輔・石垣和恵・大竹美登里・坂田崇・浜島京子・萬羽郁子・吉井美奈子, 「東日本大震災時の東松島市における学校避難所の運営」, 『東日本大震災特別論文集』No.7, 地域安全学会, pp25-28, 2018.

[7] 復興庁ホームページ, 「避難所生活者, 避難者の推移」, http://www.reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf, 2019, 12, 5 閲覧.

[8] 2018 年 3 月 12 日に発表された熊本県による災害関連死に関する調査結果による。

策を講じない限り、人口オーナス期の真っただ中にあり、災害関連死に対してよりハイリスクな層の人口割合が増加し続けている日本において、災害による被害を低減することにはつながらない。

そこで本研究では、まず避難所運営マニュアルについて、全国調査を行うことで、現在日本全体において避難所運営マニュアルはどのように作成されているのか、それはどのような内容であり、どのように運用されているのか、その実態をまず解明することとした。研究メンバーは下記のとおりである。

そのために行った郵送調査の結果報告をまとめたものが本報告書である。調査担当は下記のとおりである。この調査結果を基礎として、避難所運営マニュアルを基軸に、より安全で高質、つまり健康が維持され、人間としての尊厳が保てる生活が送れる避難所の実現をめざすものである。

○特定研究プロジェクト「避難所運営マニュアル作成の手引きの開発－S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援－」研究メンバー

代表　髙岡　誠子　人と防災未来センター研究員
有吉　恭子　人と防災未来センター研究調査員（大阪府吹田市より出向）
松川　杏寧　人と防災未来センター主任研究員
木作　尚子　人と防災未来センター主任研究員
柴野　将行　大阪府吹田市危機管理室
（人と防災未来センター　Disaster Manager）
佐々木俊介　早稲田大学（人と防災未来センター　リサーチフェロー）

○「避難所運営マニュアルの全国自治体郵送調査」調査メンバー

主担当　有吉　恭子　人と防災未来センター研究調査員（大阪府吹田市より出向）
副担当　柴野　将行　大阪府吹田市危機管理室
（人と防災未来センター　Disaster Manager）
佐々木俊介　早稲田大学（人と防災未来センター　リサーチフェロー）
調査協力　坪井塑太郎　人と防災未来センター　リサーチフェロー

第２章
調査結果のまとめ

第２章　調査結果のまとめ

2.1 調査の概要

全国 1,896 の基礎自治体防災担当部局に、避難所マニュアルの「①作成プロセス（主体、時期、参考指針等）」、「②記載内容（構成、項目等）」、「③運用（保管場所、活用場面等）」などを照会する調査票を郵送し、返信のあった 1,010 の回答（回答率 53.5%）を、人口規模別に分析した。本稿は、避難所運営マニュアルを作成又は改訂する際の参考として活用いただくことも目的としている。

2.2 調査結果の要約（特筆ポイント）

（１）マニュアルのタイプと課題【第５章 5.1】

回答自治体の約 4 分の 3（73.3%）の 740 自治体でマニュアルを作成している。マニュアルのタイプは、市町村内の全避難所で全く同じものを使う「全域共通版」が最も多かった(62.9%)。しかし、今後、マニュアルを作成（改訂を含む）する場合は、各避難所特性に応じた「各施設版」、少なくとも、地域特性を踏まえた「各地域版」を作成することが望ましい。これらのタイプのマニュアルは、避難所施設に保管され、また、訓練に活用されている割合が高い。

（２）マニュアルの無い自治体の課題【第５章 5.2】

マニュアルが無い自治体においては、職員の役割のみが決まっていることが多く、避難所運営業務が職員に偏り、災害応急・復旧業務が遅延することが懸念される。そのため、円滑な避難所開設及び住民主体の避難所運営に資するため、今後、マニュアルが必要だと考える自治体が多い（85.3%）。

（３）マニュアル作成又は同改訂主体の傾向【第５章 5.3 及び 5.5】

マニュアル作成時は防災部局単独作成傾向が強いが、改定時には福祉部局や教育委員会、地域住民団体が加わる傾向がある。一般的に、全庁体制や住民を巻き込んだ協働作成が推奨されているところ、当初、様々な事情で推奨通りにできなかった自治体が、マニュアル改訂時を他部局や住民団体を巻き込むチャンスとしている。

（４）マニュアル保管場所の課題【第５章 5.5】

マニュアルの避難所保管割合が低かった。マニュアルの保管場所の決定には、マニュアルの活用場面を実践的に想定することが極めて重要である。

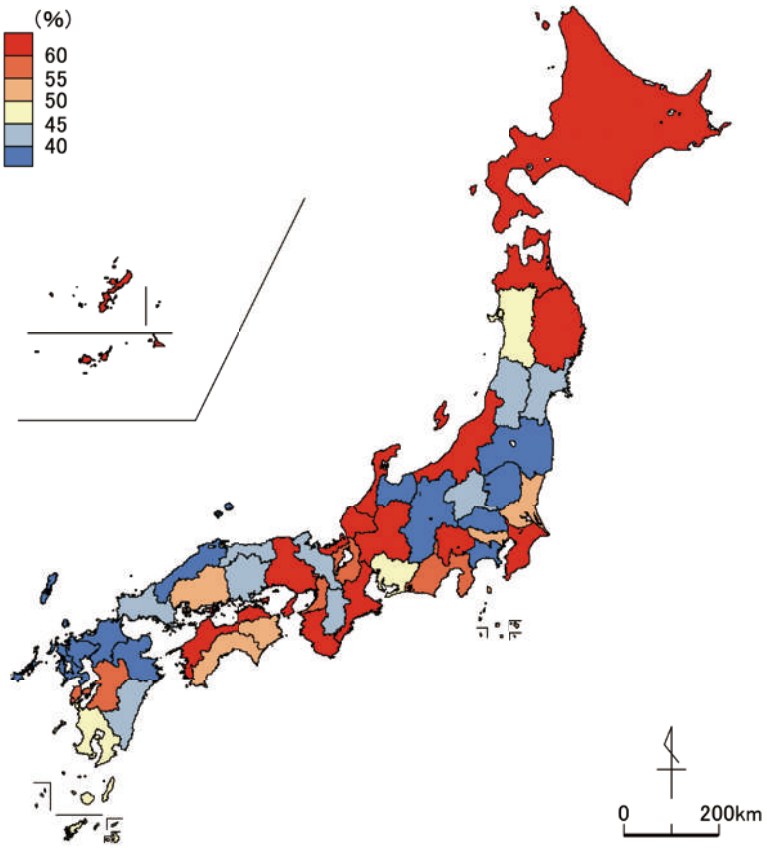
（５）自治体職員のマニュアル内容の理解不足と課題【第５章 5.4 及び第７章 】

マニュアルの記載内容については、人口規模に関わらず全国ほぼ同内容である。

マニュアル内容についての職員の認識を追加調査した結果、マニュアルはほぼ政府のガイドライン通り網羅的に書かれていたのにも関わらず、職員の認識にはバラつきがあり、とりわけ「健康管理」に関する項目についての認識が低い傾向があった。災害関連死を防ぐ観点から、この認識率の低さに対する早急な対策の必要が指摘される。

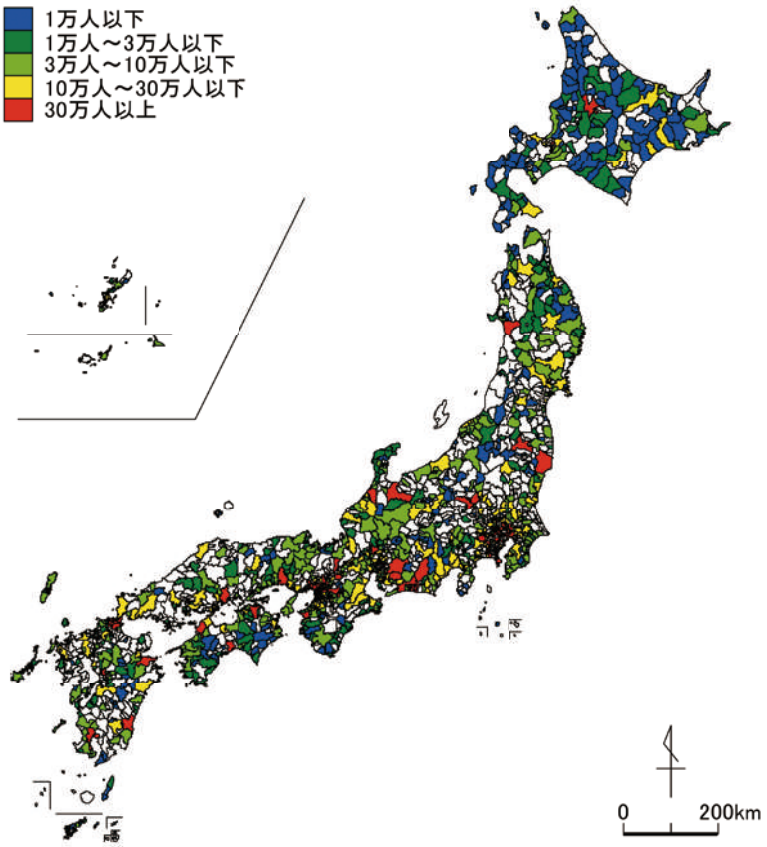
第２章　調査結果のまとめ

地図①（基礎自治体回答率）



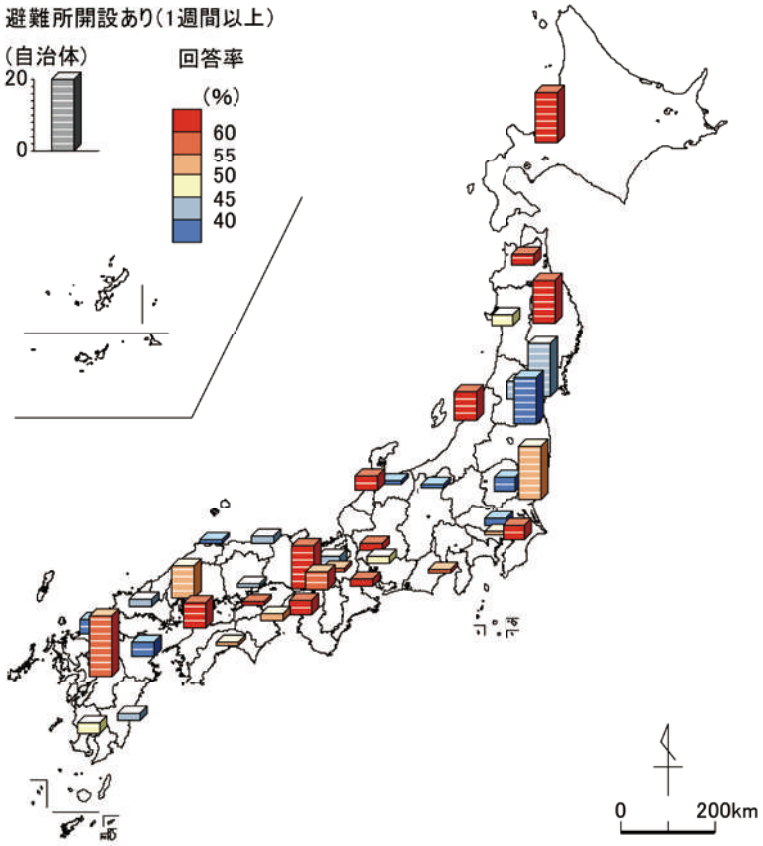
本図は，本調査に対する基礎自治体の回答数を都道府県単位で合算集計し、その回答割合を示したものである。近年の大規模・広域災害における被災自治体からの回答率が高い傾向がみられた。

地図②（人口規模）



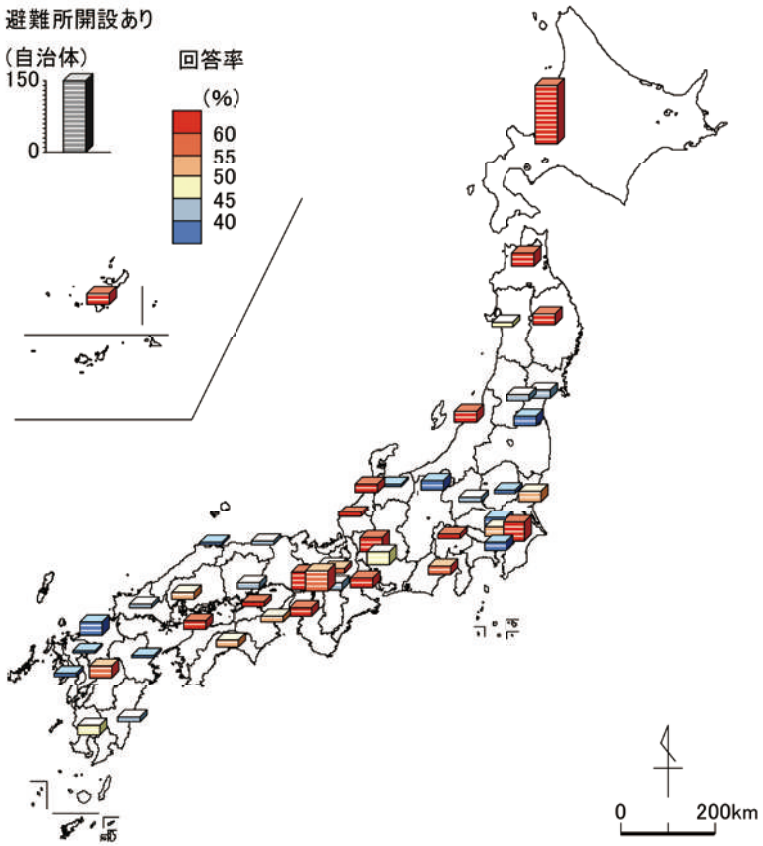
回答自治体を人口規模別で示す。わが国の 2015 年国勢調査に基づく 1896 の基礎自治体別人口規模と本調査への回答自治体（1010）の人口規模の割合はそれぞれ、1 万人以下（国調 27.0%，本調査 24.2 %）、1 万人～ 3 万人以下（国調 23.3 %，本調査 22.7 %）、3 万人～ 10 万人以下（国調 28.7 %，本調査 31.2%）、10 万人～ 30 万人以下（国調 17.3 %，本調査 16.7 %）、30 万人以上（国調 3.6%，本調査 5.2%）であった。本調査への回答率は 53.3%であったが、上記より、人口規模別の回答割合に極端な差異はなく、分析と解釈において概ねはわが国の現状を示すものといえる。

地図③（避難所開設経験あり：１週間以上）



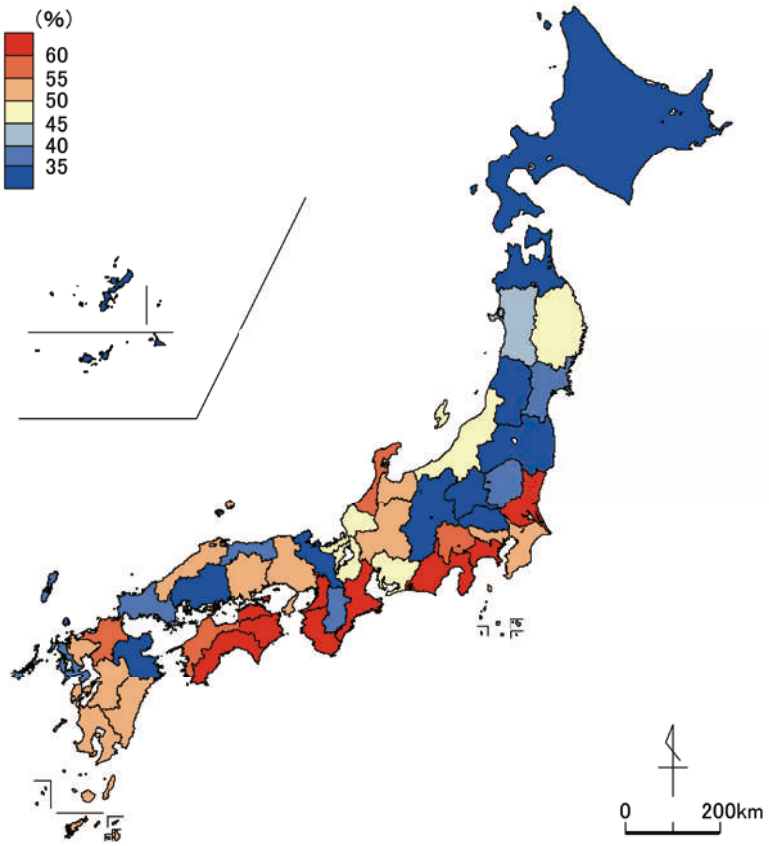
本図は，１週間以上の避難所開設を行った基礎自治体を都道府県単位で集計し、回答率と併せて示したものである。最も多かったのは、2016 年の熊本地震で被災した熊本県（17）であり、次いで宮城県（15）、茨城県（15）、北海道（14）、福島県（13）、岩手県（12）、兵庫県（12）であった。回答率に差異はあるものの、中部地方、関東地方において開設自治体数が少ない反面、近年の災害の広域化等に伴い全国的に避難所の長期開設の傾向がみられる。

地図④（避難所開設経験）



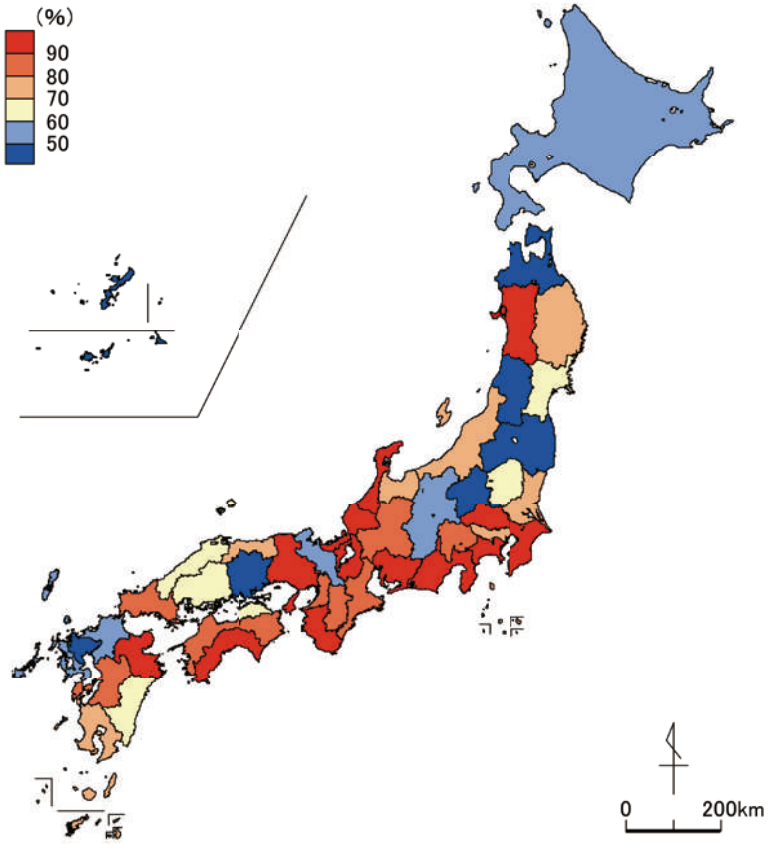
本図は、避難所開設の期間にかかわらず自主避難所の開設も併せた「避難所開設」を行った基礎自治体数を都道府県別に集計し、回答率と併せて示したものである。直近の地震災害，洪水災害での被害を反映し、北海道（123）、大阪府（43）、千葉県（40）、兵庫県（37）、岐阜県（30）、青森県（28）などにおいて多くの開設がみられた。

地図⑤（マニュアル指針あり割合）



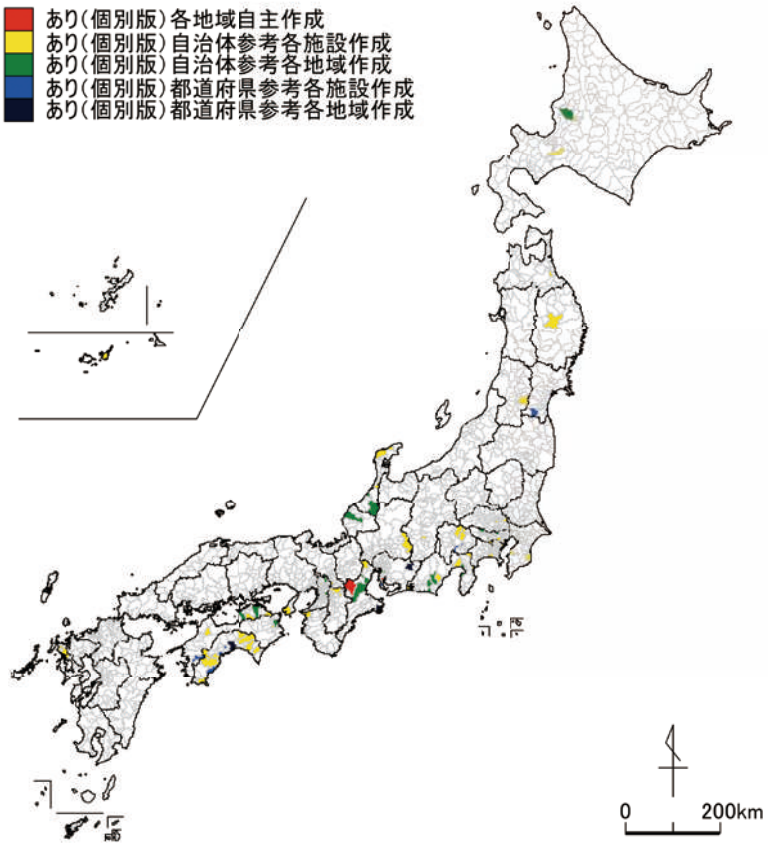
本図は，基礎自治体における避難所運営マニュアルを策定する際の「指針」の有無を都道府県単位で集計しその割合を示したものである。最も高い割合は和歌山県（95.0％）であり、次いで高知県（87.5％）、三重県（76.2％）、静岡県（76.0％）であった。関東地方以西の太平洋岸地域において高い割合がみられることが特徴となっている。

地図⑥（マニュアルあり割合）



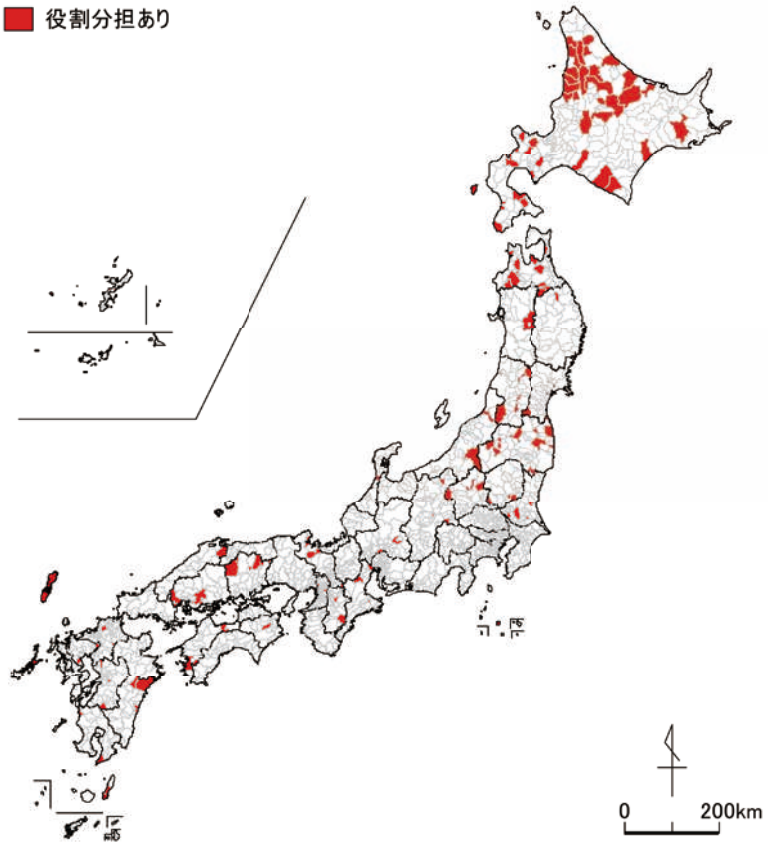
基礎自治体におけるマニュアルの有無を都道府県単位で集計し示す。本調査における避難所運営マニュアル「あり」の平均 73.3％を上回ったのは 27 都府県であり、南海トラフ巨大地震の被害想定域にあたる太平洋側の自治体において高い割合が特徴的にみられた。一方、策定率が 60％に満たない自治体は 12 道府県であり、今後の継続的な策定支援等が求められる。

地図⑦（マニュアル個別版）



避難所運営マニュアルの「個別版」を作成しているのは 105 自治体あり、「各地域自主作成」(3)、「自治体参考各施設作成」(67)、「自治体参考各地域作成」(23)、「都道府県参考各施設作成」(7)、「都道府県参考各地域作成」(5) であった。個別版の策定数は多くはないものの、地域の実情等に合わせた策定が進められているものと考えられ、南海トラフ巨大地震の被害が想定される高知県においてその取り組みが特徴的にみられた。

地図⑧（マニュアルなし役割分担）



避難所運営マニュアルがない場合においても、「独自の努力と工夫」により避難所の開設や運営に関する役割分担（避難所の開錠や受付など）が決まっている自治体は、163 自治体あり、この傾向は小規模人口の基礎自治体において顕著であるが、本調査においては特に北海道において多くみられた。

第３章
調査の概要

第３章　調査の概要

3.1　郵送調査の概要

（１）　調査名称

避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査

（２）　調査対象

全国の市区町村　1,896 の防災担当部署

（政令指定都市については市ではなく区、東京 23 区については各特別区を対象とした）

（３）　調査内容

避難所運営マニュアルに関する実態調査

（４）　調査時期

2019 年 3 月発送、回収期限 4 月（催促後、最終締切 5 月）

（５）　調査方法

記名式紙媒体アンケート方式

（６）　回収方法

郵送（郵送回答が困難な団体についてはメールでの回収）

（７）　有効回答数（率）

1,010（53.3%）

3.2　主な質問内容

（１）マニュアルの作成過程

・　いつ（作成時期）

・　誰が（作成に関わった組織）

・　どうやって（何を参考に作成されたか）

（２）マニュアルの内容

・　何が（構成、項目）

・　どんな風に（どんな工夫をされているか）

（３）マニュアルの運用

・　どこに置いていて（保管場所）

・　どんな時に（活用場面）活用しているのか

（４）実災害時の避難所運営におけるマニュアル

・　被災当時のマニュアルの有無

・　マニュアルがあってどうだったか、なくてどうだったかの感想

・　実際の避難所運営時のリーダー等

第 4 章
郵送調査回答者の属性

第４章　郵送調査回答者の属性

4.1　都道府県別

表１　郵送調査回答自治体（都道府県別）

都道府県名	市区町村数（政令市除）	回答	割合	回答自治体内訳 市	町	村	区
1 北海道	188	129	68.6%	28	87	11	3
2 青森県	40	31	77.5%	8	18	5	
3 岩手県	33	22	66.7%	10	10	2	
4 宮城県	39	17	43.6%	9	6	1	1
5 秋田県	25	12	48.0%	8	4	0	
6 山形県	35	15	42.9%	4	10	1	
7 福島県	59	21	35.6%	4	14	3	
8 茨城県	44	23	52.3%	16	5	2	
9 栃木県	25	9	36.0%	6	3	0	
10 群馬県	35	14	40.0%	5	6	3	
11 埼玉県	72	28	38.9%	17	7	0	4
12 千葉県	59	42	71.2%	32	9	1	
13 東京都	62	31	50.0%	13	2	4	12
14 神奈川県	58	20	34.5%	8	2	0	10
15 新潟県	37	24	64.9%	10	4	2	8
16 富山県	15	4	26.7%	3	1	0	
17 石川県	19	19	100%	11	8	0	
18 福井県	17	11	64.7%	7	4	0	
19 山梨県	27	17	63.0%	7	7	3	
20 長野県	77	28	36.4%	12	6	10	
21 岐阜県	42	30	71.4%	18	10	2	
22 静岡県	43	25	58.1%	15	7	0	3
23 愛知県	69	34	49.3%	26	8	0	
24 三重県	29	21	72.4%	13	8	0	
25 滋賀県	19	11	57.9%	10	1	0	
26 京都府	36	15	41.7%	11	3	1	
27 大阪府	72	43	59.7%	23	4	1	15
28 兵庫県	49	38	77.6%	23	10	0	5
29 奈良県	39	16	41.0%	8	5	3	
30 和歌山県	30	20	66.7%	9	11	0	
31 鳥取県	19	8	42.1%	2	5	1	
32 島根県	19	6	31.6%	2	3	1	
33 岡山県	30	13	43.3%	8	3	2	
34 広島県	30	16	53.3%	10	6	0	
35 山口県	19	8	42.1%	5	3	0	
36 徳島県	24	13	54.2%	6	6	1	
37 香川県	17	12	70.6%	6	6	0	
38 愛媛県	20	17	85.0%	10	7	0	
39 高知県	34	17	50.0%	8	6	3	
40 福岡県	72	27	37.5%	15	11	1	
41 佐賀県	20	5	25.0%	4	1	0	
42 長崎県	21	8	38.1%	6	2	0	
43 熊本県	49	27	55.1%	9	17	0	1
44 大分県	18	7	38.9%	7	0	0	
45 宮崎県	26	11	42.3%	5	5	1	
46 鹿児島県	43	20	46.5%	11	7	2	
47 沖縄県	41	25	61.0%	7	8	10	
計	1,896	1,010	53.3%	495	376	77	62

4.2 人口規模別

表２　郵送調査回答自治体（人口規模別）

人口規模	回答数	（率）
1万人未満	244	（24.2%）
1万人以上～3万人未満	229	（22.7%）
3万人以上～10万人未満	315	（31.2%）
10万人以上～30万人未満	169	（16.7%）
30万人以上	53	（ 5.2%）
計	1,010	（100 %）

4.3　過去 5 年の避難所の運営経験

表３　郵送調査回答自治体（避難所運営経験別）

避難所運営経験	回答数	（率）
1週間以上	194	（19.2%）
1週間以内	509	（50.4%）
自主避難のみ	218	（21.6%）
避難所運営経験なし	89	（ 8.8%）
計	1,010	（100 %）

4.4　報告書を読む際の留意点

・図表中のＮは回答自治体の基数であり、その質問に回答すべき自治体数を表す。
・回答比率（%）は小数点第２位を四捨五入して、小数点第１位までを表示している。このため回答比率の合計が 100%にならないことがある。
・自由記述については、主たる記述を載せた。文末（）内数字は同様の回答数である。

第５章
郵送調査結果①

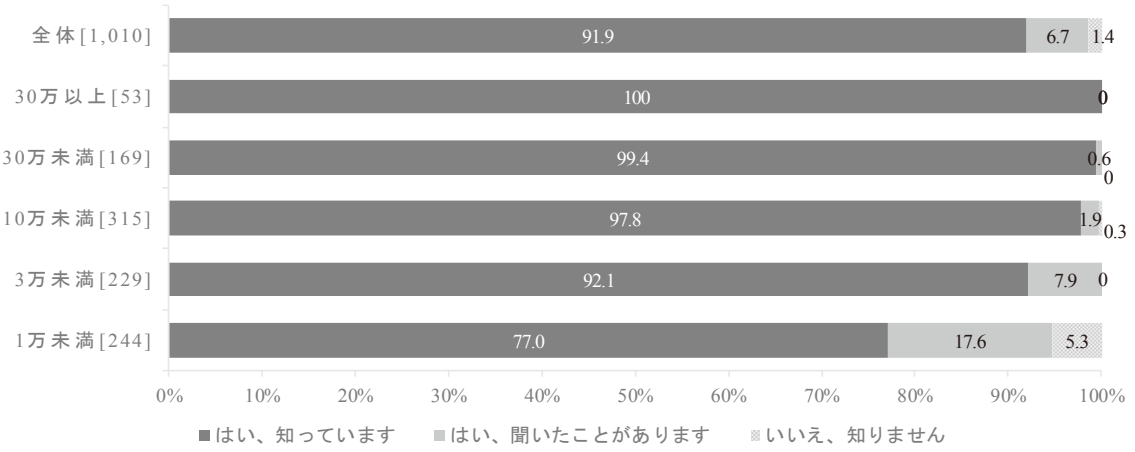
第５章　郵送調査結果①

5.1　避難所運営マニュアルの有無とタイプ

（１）　マニュアルの認知度

マニュアルの存在自体は、ほぼ認知されていると言える。

【問 1-2.　あなたは避難所運営マニュアルを知っていますか】



	はい、知っています		はい、聞いたことがあります		いいえ、知りません		計	
30万以上	53	100%	0	0%	0	0%	53	100%
30万未満	168	99.4%	1	0.6%	0	0%	169	100%
10万未満	308	97.8%	6	1.9%	1	0.3%	315	100%
3万未満	211	92.1%	18	7.9%	0	0%	229	100%
1万未満	188	77.0%	43	17.6%	13	5.3%	244	100%
全体	928	91.9%	68	6.7%	14	1.4%	1,010	100%

本調査の有効回答 1,010 の自治体について、マニュアルを知っていると回答した自治体が 928（91.9%）、聞いたことがあると回答した自治体が 68（6.7%）であり、マニュアルを認知している自治体は 996（98.6%）であった。知らないと回答した自治体は 14（1.4%）であった。マニュアルの存在自体はほぼ認知されていると言える。

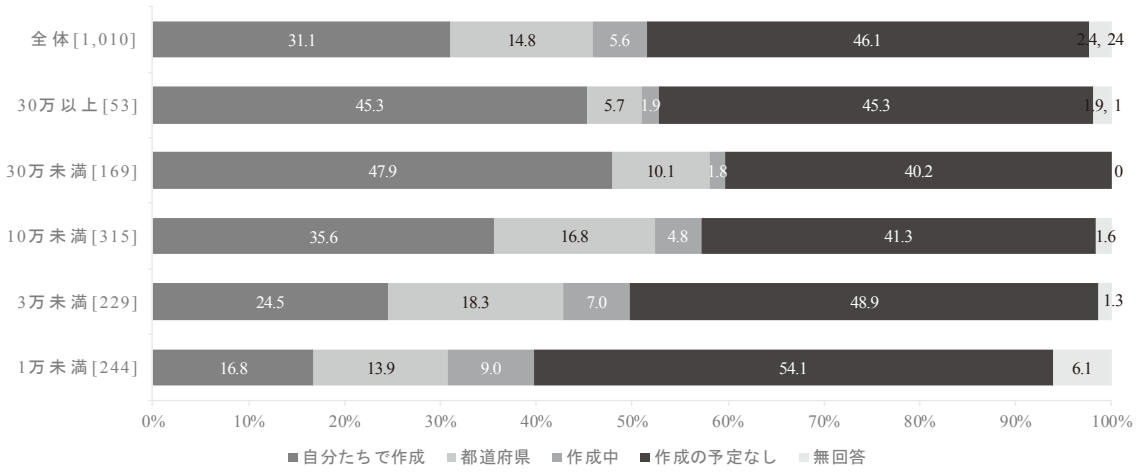
	はい、知っています		はい、聞いたことがあります		いいえ、知りません		計	
1 北海道	108	83.7%	18	14.0%	3	2.3%	129	100%
2 青森県	24	77.4%	7	22.6%	0	0%	31	100%
3 岩手県	20	90.9%	2	9.1%	0	0%	22	100%
4 宮城県	15	88.2%	2	11.8%	0	0%	17	100%
5 秋田県	12	100%	0	0%	0	0%	12	100%
6 山形県	13	86.7%	2	13.3%	0	0%	15	100%
7 福島県	16	76.2%	4	19.0%	1	4.8%	21	100%
8 茨城県	21	91.3%	2	8.7%	0	0%	23	100%
9 栃木県	8	88.9%	1	11.1%	0	0%	9	100%
10 群馬県	9	64.3%	5	35.7%	0	0%	14	100%
11 埼玉県	28	100%	0	0%	0	0%	28	100%
12 千葉県	42	100%	0	0%	0	0%	42	100%
13 東京都	29	93.5%	1	3.2%	1	3.2%	31	100%
14 神奈川県	20	100%	0	0%	0	0%	20	100%
15 新潟県	22	91.7%	1	4.2%	1	4.2%	24	100%
16 富山県	4	100%	0	0%	0	0%	4	100%
17 石川県	18	94.7%	1	5.3%	0	0%	19	100%
18 福井県	11	100%	0	0%	0	0%	11	100%
19 山梨県	16	94.1%	0	0%	1	5.9%	17	100%
20 長野県	23	82.1%	3	10.7%	2	7.1%	28	100%
21 岐阜県	30	100%	0	0%	0	0%	30	100%
22 静岡県	25	100%	0	0%	0	0%	25	100%
23 愛知県	33	97.1%	1	2.9%	0	0%	34	100%
24 三重県	21	100%	0	0%	0	0%	21	100%
25 滋賀県	11	100%	0	0%	0	0%	11	100%
26 京都府	13	86.7%	2	13.3%	0	0%	15	100%
27 大阪府	43	100%	0	0%	0	0%	43	100%
28 兵庫県	37	97.4%	1	2.6%	0	0%	38	100%
29 奈良県	16	100%	0	0%	0	0%	16	100%
30 和歌山県	19	95.0%	1	5.0%	0	0%	20	100%
31 鳥取県	8	100%	0	0%	0	0%	8	100%
32 島根県	6	100%	0	0%	0	0%	6	100%
33 岡山県	12	92.3%	0	0%	1	7.7%	13	100%
34 広島県	15	93.8%	1	6.3%	0	0%	16	100%
35 山口県	8	100%	0	0%	0	0%	8	100%
36 徳島県	12	92.3%	1	7.7%	0	0%	13	100%
37 香川県	12	100%	0	0%	0	0%	12	100%
38 愛媛県	16	94.1%	1	5.9%	0	0%	17	100%
39 高知県	17	100%	0	0%	0	0%	17	100%
40 福岡県	26	96.3%	1	3.7%	0	0%	27	100%
41 佐賀県	4	80.0%	1	20.0%	0	0%	5	100%
42 長崎県	8	100%	0	0%	0	0%	8	100%
43 熊本県	27	100%	0	0%	0	0%	27	100%
44 大分県	7	100%	0	0%	0	0%	7	100%
45 宮崎県	9	81.8%	2	18.2%	0	0%	11	100%
46 鹿児島県	18	90.0%	0	0%	2	10.0%	20	100%
47 沖縄県	16	64.0%	7	28.0%	2	8.0%	25	100%
合計	928	91.9%	68	6.7%	14	1.4%	1,010	100%

（２）　避難所運営マニュアル作成指針の有無

マニュアル作成指針を有する自治体と有していない自治体は同数程度であった。

【問 1-3.　あなたの自治体には【避難所運営マニュアル作成指針】がありますか】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください）



	自分たちで作成		都道府県		作成中		作成の予定なし		無回答		計	
30万以上	24	45.3%	3	5.7%	1	1.9%	24	45.3%	1	1.9%	53	100%
30万未満	81	47.9%	17	10.1%	3	1.8%	68	40.2%	0	0%	169	100%
10万未満	112	35.6%	53	16.8%	15	4.8%	130	41.3%	5	1.6%	315	100%
3万未満	56	24.5%	42	18.3%	16	7.0%	112	48.9%	3	1.3%	229	100%
1万未満	41	16.8%	34	13.9%	22	9.0%	132	54.1%	15	6.1%	244	100%
全体	314	31.1%	149	14.8%	57	5.6%	466	46.1%	24	2.4%	1,010	100%

マニュアル作成指針の有無と種類を尋ねた。マニュアル作成指針を有している自治体数と有していない自治体数とは同数程度であった。マニュアル作成指針を有している自治体は 463（45.9%）であり、そのうち自主作成しているのは 314（31.1%）、都道府県の作成指針を使用しているのは 149（14.8%）であった。マニュアル作成指針を有していない自治体は 523（51.8%）であり、そのうち現在作成中が 57（5.6%）、作成予定なしが 466（46.1%）、不明が 24（2.4%）である。

人口規模別に見ると、人口規模が小さくなるにつれて「あり（自主作成）」の割合が低く、「なし（作成予定なし）」の割合が高い傾向となる 30 万未満では 81（47.9%）が作成指針を自主作成しているが、小規模な自治体ほどその割合は低くなる。 1 万未満の自治体では、41（16.8%）に留まる。

問1-3 あなたの自治体には【避難所運営マニュアル作成指針】がありますか



（３）　避難所運営マニュアルの有無とタイプ

避難所運営マニュアルがあるのは 740（73.3%）、なし・作成中が 251（24.9%）。避難所運営マニュアルがある 740 自治体のマニュアルのタイプは、市町村内で同じものを使う「統一マニュアル」が最も多く、635（62.9%）、各施設単位で作成は 74(7.3%)、各地域単位で作成したマニュアルは 31（3.1%）。

【問 1-４．あなたの自治体の避難所には【避難所運営マニュアル】がありますか】

（最もあてはまるもの１つに○をしてください）

	1万未満		3万未満		10万未満		30万未満		30万以上		合計	
1：独自に作成した統一マニュアル	90	36.9%	130	56.8%	220	69.8%	108	63.9%	37	69.8%	585	57.9%
2：都道府県参照の統一マニュアル	12	4.9%	11	4.8%	22	7.0%	5	3.0%	0	0%	50	5.0%
3：市の指針を基に、各施設マニュアル	7	2.9%	11	4.8%	20	6.3%	22	13.0%	7	13.2%	67	6.6%
4：市の指針を基に、各地域マニュアル	1	0.4%	0	0%	4	1.3%	15	8.9%	3	5.7%	23	2.3%
5：都道府県参照に、各施設マニュアル	1	0.4%	5	2.2%	1	0.3%	0	0%	0	0%	7	0.7%
6：都道府県参照に、各地域マニュアル	1	0.4%	1	0.4%	2	0.6%	0	0%	1	1.9%	5	0.5%
7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	1	0.3%	1	0.6%	1	1.9%	3	0.3%
9：現在作成中	34	13.9%	36	15.7%	23	7.3%	13	7.7%	2	3.8%	108	10.7%
10：現状において作成予定なし	83	34.0%	35	15.3%	19	6.0%	5	3.0%	1	1.9%	143	14.2%
11：その他	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1.9%	1	0.1%
0：無回答	15	6.1%	0	0%	3	1.0%	0	0%	0	0%	18	1.8%
全体	244	100%	229	100%	315	100%	169	100%	53	100%	1,010	100%

本調査の有効回答 1,010 の自治体について、避難所運営マニュアルの有無とタイプを尋ねた。マニュアルを有している自治体は 740(73.3%)で、有していない自治体は 251(24.9%)であり、その内訳は現在作成中が 108(10.7%)、作成予定なしが 143(14.2%)であった。またその他１(0.1%)、無回答が 18(1.8%)であった。作成済みのマニュアル 740 を作成単位で分類すると下記のとおりである。

問 1-3（28 頁）で示した避難所運営マニュアル作成指針の有無と種別の回答と，8 類型の回答を合わせ，作成指針，8 類型，市町村規模体別に示したのが表 4 である。

表 4　市町村規模体別の作成指針と作成単位によるマニュアル 8 類型

指針	マニュアル種別	1万未満		3万未満		10万未満		30万未満		30万以上		合計	
独自指針	1：独自に作成した統一マニュアル	35	89.7%	46	85.2%	90	85.7%	47	61.0%	12	57.1%	230	77.7%
	2：都道府県参照の統一マニュアル	0	0%	0	0%	1	1.0%	1	1.3%	0	0%	2	0.7%
	3：市の指針を基に、各施設マニュアル	2	5.1%	6	11.1%	10	9.5%	17	22.1%	4	19.0%	39	13.2%
	4：市の指針を基に、各地域マニュアル	1	2.6%	0	0%	3	2.9%	12	15.6%	3	14.3%	19	6.4%
	5：都道府県参照に、各施設マニュアル	0	0%	2	3.7%	0	0%	0	0%	0	0%	2	0.7%
	6：都道府県参照に、各地域マニュアル	1	2.6%	0	0%	1	1.0%	0	0%	1	4.8%	3	1.0%
	7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4.8%	1	0.3%
	0：無回答	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	小計	39	100%	54	100%	105	100%	77	100%	21	100%	296	100%
都道府県指針	1：独自に作成した統一マニュアル	18	72.0%	24	75.0%	24	52.2%	7	53.8%	2	66.7%	75	63.0%
	2：都道府県参照の統一マニュアル	5	20.0%	5	15.6%	16	34.8%	4	30.8%	0	0%	30	25.2%
	3：市の指針を基に、各施設マニュアル	1	4.0%	1	3.1%	5	10.9%	0	0%	1	33.3%	8	6.7%
	4：市の指針を基に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	2	15.4%	0	0%	2	1.7%
	5：都道府県参照に、各施設マニュアル	1	4.0%	1	3.1%	0	0%	0	0%	0	0%	2	1.7%
	6：都道府県参照に、各地域マニュアル	0	0%	1	3.1%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0.8%
	7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	1	2.2%	0	0%	0	0%	1	0.8%
	0：無回答	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	小計	25	100%	32	100%	46	100%	13	100%	3	100%	119	100%
指針作成中	1：独自に作成した統一マニュアル	2	66.7%	2	100%	3	75.0%	1	100%	0	0%	8	72.7%
	2：都道府県参照の統一マニュアル	1	33.3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	9.1%
	3：市の指針を基に、各施設マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	1	9.1%
	4：市の指針を基に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	5：都道府県参照に、各施設マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	6：都道府県参照に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	1	25.0%	0	0%	0	0%	1	9.1%
	7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	0：無回答	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	小計	3	100%	2	100%	4	100%	1	100%	1	100%	11	100%
指針なし	1：独自に作成した統一マニュアル	35	79.5%	56	83.6%	101	91.0%	53	88.3%	23	100%	268	87.9%
	2：都道府県参照の統一マニュアル	5	11.4%	6	9.0%	4	3.6%	0	0%	0	0%	15	4.9%
	3：市の指針を基に、各施設マニュアル	4	9.1%	3	4.5%	5	4.5%	5	8.3%	0	0%	17	5.6%
	4：市の指針を基に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	1	1.7%	0	0%	1	0.3%
	5：都道府県参照に、各施設マニュアル	0	0%	2	3.0%	1	0.9%	0	0%	0	0%	3	1.0%
	6：都道府県参照に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	1	1.7%	0	0%	1	0.3%
	0：無回答	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	小計	44	100%	67	100%	111	100%	60	100%	23	100%	305	100%
指針無回答	1：独自に作成した統一マニュアル	0	0%	2	66.7%	2	50.0%	0	-	0	0%	4	44.4%
	2：都道府県参照の統一マニュアル	1	100%	0	0%	1	25.0%	0	-	0	0%	2	22.2%
	3：市の指針を基に、各施設マニュアル	0	0%	1	33.3%	0	0%	0	-	1	100%	2	22.2%
	4：市の指針を基に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	1	25.0%	0	-	0	0%	1	11.1%
	5：都道府県参照に、各施設マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	-	0	0%	0	0%
	6：都道府県参照に、各地域マニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	-	0	0%	0	0%
	7：各施設が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	-	0	0%	0	0%
	8：各地域が自主的に作成したマニュアル	0	0%	0	0%	0	0%	0	-	0	0%	0	0%
	0：無回答	0	0%	0	0%	0	0%	0		0	0%	0	0%
	小計	1	100%	3	100%	4	100%	0	-	1	100%	9	100%
全体		112		158		270		151		49		740	

人口規模、作成指針の有無に関わらず最も多いのは、都道府県指針参考に作成する「全域共通版」であった。自主的に作成した「各地域版」の 3 マニュアルは全て台風等の自然災害発生後に地域が自発的に作成したとのことであった。

5.2　避難所運営マニュアルがない自治体の避難所運営ルール

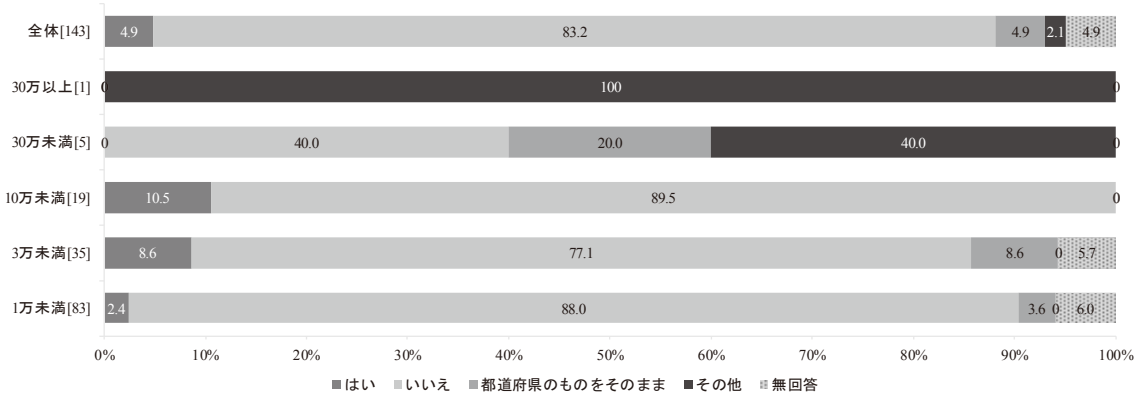
（１）　避難所の運営ルール

マニュアルがない自治体の多くは、避難所の運営のルールが決まっていない。

【問 2-1.　あなたの自治体では避難所の運営に関するルールは決まっていますか】

例えば、避難所でのゴミ出しのルールやペットに関するルールなど

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください）



	はい		いいえ		都道府県のものをそのまま		その他		無回答		計	
30万以上	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1	100%
30万未満	0	0%	2	40.0%	1	20.0%	2	40.0%	0	0%	5	100%
10万未満	2	10.5%	17	89.5%	0	0%	0	0%	0	0%	19	100%
3万未満	3	8.6%	27	77.1%	3	8.6%	0	0%	2	5.7%	35	100%
1万未満	2	2.4%	73	88.0%	3	3.6%	0	0%	5	6.0%	83	100%
全体	7	4.9%	119	83.2%	7	4.9%	3	2.1%	7	4.9%	143	100%

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体に、現状で避難所の運営に係るゴミ出しやペットに関すること等のルールについて尋ねた。全体では「決まっている」のが 7（4.9%）、「決まっていない」のが 119（83.2%）、「都道府県のマニュアルのまま」7（4.9%）、「その他」3（2.1%）、「無回答」7（4.9%）であった。人口規模別に見ても傾向は同じで、マニュアルがない自治体は、避難所のルールが決まっていないといえる。

問2-1 あなたの自治体では、避難所の運営に関するルールは決まっていますか



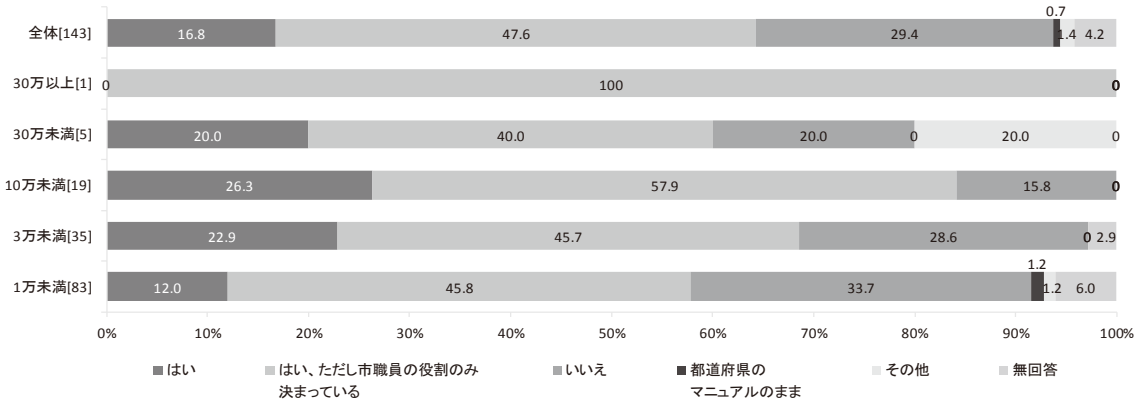
（２）　避難所の役割分担

マニュアルがない自治体の多くは、「役場職員の役割のみ決まっている」

【問 2-2.　あなたの自治体では、避難所の開設や運営に関する役割分担は決まっていますか】

例えば、誰が開錠を行うのか、誰が受付を行うのかなど

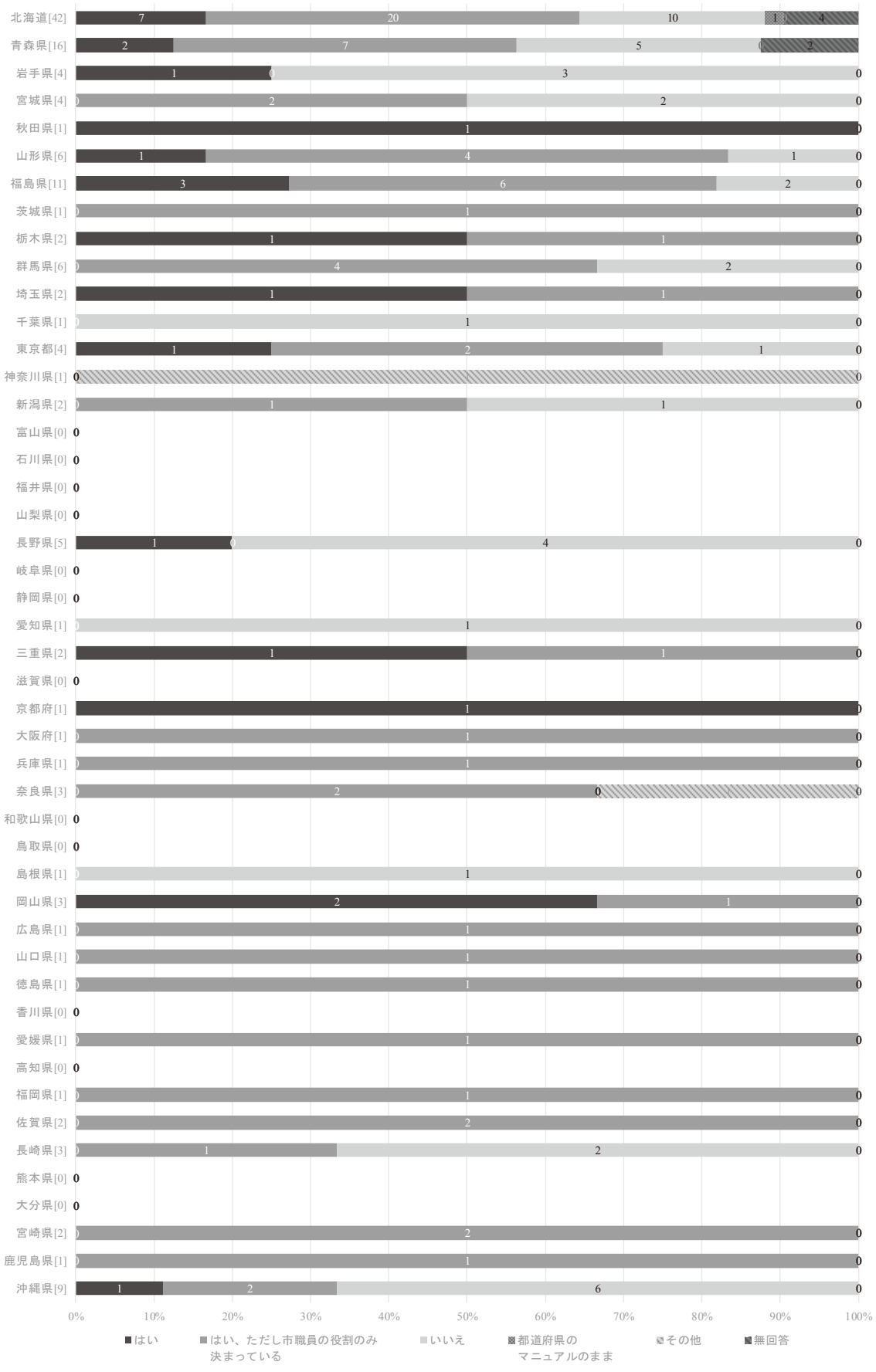
（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください）



	はい		はい、ただし職員の役割のみ決まっている		いいえ		都道府県のマニュアルのまま		その他		無回答		計	
30万以上	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	100%
30万未満	1	20.0%	2	40.0%	1	20.0%	0	0%	1	20.0%	0	0%	5	100%
10万未満	5	26.3%	11	57.9%	3	15.8%	0	0%	0	0%	0	0%	19	100%
3万未満	8	22.9%	16	45.7%	10	28.6%	0	0%	0	0%	1	2.9%	35	100%
1万未満	10	12.0%	38	45.8%	28	33.7%	1	1.2%	1	1.2%	5	6.0%	83	100%
全体	24	16.8%	68	47.6%	42	29.4%	1	0.7%	2	1.4%	6	4.2%	143	100%

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体に、避難所の開設や運営に関する役割分担が決まっているか尋ねた結果を示す。役割分担については、「役場の職員の役割のみ決まっている」のが最も多く 68（47.6%）であった。「役割が決まっている」のが 24（16.8%）、「役割は決まっていない」42（29.4%）、「都道府県のマニュアルのまま」が 1（0.7%）、「その他・無回答」8（5.6%）であった。人口規模別に見ても傾向は同じで、マニュアルがない自治体は、避難所の役割分担は、「役場の職員の役割のみ」決まっているといえる。

問2-2 あなたの自治体では、避難所の開設や運営に関する役割分担は決まっていますか

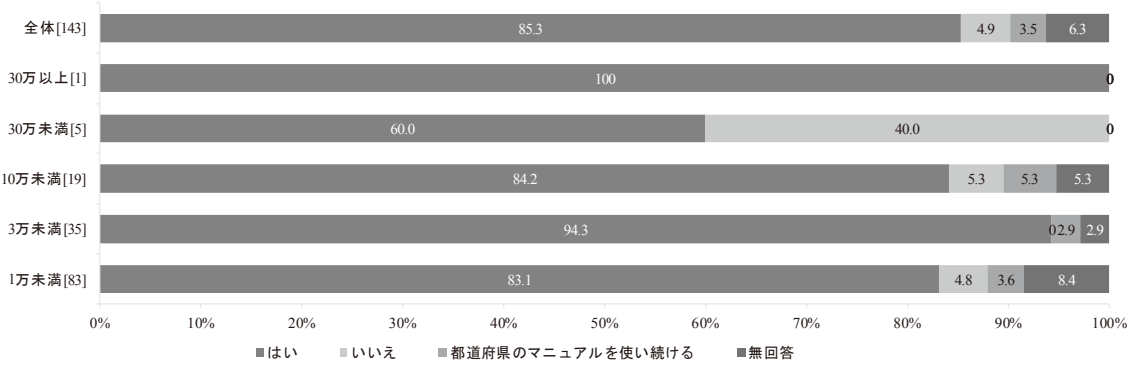


（３）　避難所運営マニュアルは今後必要か

マニュアルがない自治体の多くは、避難所運営マニュアルが必要だと考えている。

【問 2-3.　あなたの自治体において今後、避難所運営マニュアルが必要だと思いますか】

（最もあてはまるもの１つに○をつけ、その理由を教えてください）



	はい	いいえ	都道府県のマニュアルを使い続ける	無回答	計
30万以上	1　100%	0　0%	0　0%	0　0%	1　100%
30万未満	3　60.0%	2　40.0%	0　0%	0　0%	5　100%
10万未満	16　84.2%	1　5.3%	1　5.3%	1　5.3%	19　100%
3万未満	33　94.3%	0　0%	1　2.9%	1　2.9%	35　100%
1万未満	69　83.1%	4　4.8%	3　3.6%	7　8.4%	83　100%
全体	122　85.3%	7　4.9%	5　3.5%	9　6.3%	143　100%

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体に、避難所運営マニュアルを必要だと考えているかについて尋ねた結果を示す。全体では「はい、必要だと思います」が 122（85.3%）、「いいえ、不要だと思います」が 7（4.9%）、「都道府県のマニュアルのまま」5（3.5%）、無回答が 9（6.3%）、であった。人口規模別に見ても傾向は同じで、マニュアルがない自治体は、避難所運営マニュアルを必要だと考えているといえる。

《自由記述》今後避難所運営マニュアルが必要だと考えている自治体の必要とする理由

【とにかく必要】

- いずれくる災害の準備として必要なものだから
- いつどのような災害が起こるか分からない中で、避難所を迅速に開設し、適切に運営してゆく為に、なくてはならないものだと感じています
- 開設、運営等のルールがないと、避難所の初期立ち上げに苦慮すると思われる
- 作成時期を迎えていると感じている
- 自然災害で避難所運営が増えきているので、今後マニュアルが必要だと考えている
- 住民からの問い合わせがあり関心が高い事項と思われるため
- 地域防災計画のみのため、避難所に関するマニュアルは策定が必要と感じる
- 避難所を管理する上で一定のルールは必要
- 必要だと考えているが、マンパワー不足により作成できずにいる
- 必要性を感じる
- 不測の事態に備えるため

【避難所運営がわからないので、指針として必要】

- ある程度の指針がないとどうしてよいのか分からないため必要である
- 円滑な避難所の運営にはマニュアル等のよりどころが必要と考えます
- 開設するまでの流れは決めているものの、いざ大規模災害が発生した場合は、細部要領のようなものは必要だと感じている
- 近年の多発する災害を考慮し、本村でも大災害を想定した避難所運営マニュアルが必要であると考える
- 行政も住民も避難所運営の経験がない
- 混乱期において一定の指針は必要である為
- 実際に開設した際、運営に難しさを感じたため
- 避難所運営の経験を有すものが少ないため
- 避難所毎に設備等の違いはあっても、運営の指針となるものがあることで、それを基に動くことができる

【自治体にあわせたものにしたい】

- 県のマニュアルを修正し作成するべき
- 県を参考に自治体に合ったものをマニュアル化しなければならない
- 災害対応初動マニュアルにおいて大まかなものを定めており、必要に応じ県が作成したマニュアルを使用することとしておりますが、町の実情に合わせたマニュアルは必要と考えます
- 大災害時に備え、避難所運営マニュアルは必要だと思い　県のマニュアルや他自治体のものを参考に、今年度にも作成したいと考えています。ますが、マニュアル作成まで手が回っていないのが現状です

【円滑な避難所運営のために必要】

- 円滑な避難所の運営を行うのにマニュアル、ルールは現状に対応するため必要
- 円滑な避難所運営を行うため
- 運営を円滑に行うため、文字に起こし見える化を行う必要がある
- 行動の統制がとれ、災害時に混乱を避けることができるため
- スムーズに避難所を運営するため
- マニュアルがあることによって、避難所の運営・初動対応が格段に良くなると思われる
- マニュアルの整備により責任の明確化が図られ避難所開設時の混乱を最小限に止める事が可能になると考えられるため
- マニュアルがないと効率よく運営できないから
- マニュアルが作成されていないと、災害発生時にどのような対応をして良いか分からず、行き当たりばったりの後手後手の対応になってしまうおそれがあるため
- 行動の統制がとれ、災害時に混乱を避けることができるため
- 災害における迅速かつ円滑な避難所運営のため
- 災害への事前の備えや災害応急対応を、地域の実情や対策の取組状況等に応じて、災害発生時には、臨機応変に活用できるため
- 災害時に瞬時に対応する為にも事前に役割を決め把握していた方がスムーズにいくと思われる
- 災害時に速やかに避難所を開設し運営していくためにもマニュアルは必要と考えているから
- 災害発生時にスムーズに避難所の開設及び運営を行うため
- 掌握事務毎に担当課は決まっているが、災害時という非常事態においてスムーズな運営を行うにはマニュアルが必要だと思う
- 迅速な開設と良好な避難所運営を行うため
- 避難所の運営に関することは、現状、地域防災計画に記載されているだけなので、いざというときに計画どおり対応できるか不安視している。マニュアルを作成し、訓練を実施、課題を発見し計画を修正といったサイクルを確立させる必要があると思います
- 避難所の運営を円滑に進めるために必要だと考えます
- 避難所マニュアルの作成がされていないため。避難所開設のルール、様式及び役割等を事前に定めておくことで災害時の混乱を少なくする
- 避難所運営を円滑に行うため
- 無用な混乱を避け、円滑に避難所を運営するためには必要だと考える
- 役割分担等を明確にすることで、スムーズに避難所開設・運営が可能になると考えるため

【避難所の主体的な運営のために必要】

・　マニュアルは必要だと思われるが、自主防災会や地区住民が主体となって作成されるのが望ましい
・　運営主体は自主防を中心とする避難者で考えているため
・　災害の規模によっては、市職員を十分に配置できない可能性があり、そのような場合に市職員以外でも運営を可能とするため
・　災害時に迅速に開設し、必要な支援を行うために市と住民が協力し合える体制が必要
・　市職員のみではなく、自主防災組織などによる避難所運営を検討しているため
・　市職員の人員も限られている中、長期にわたる避難所運営においては、住民（避難者）の力が必要不可欠
・　実際に運営した際の行政と町民の役割が不明確であるため
・　住民向けのわかりやすいマニュアルが必要
・　多数の避難者が共同生活するためには、あらかじめルール作りをしておかなければ効率的な避難所運営が難しいため（市民用）
・　大規模災害時は、最大数の避難者が長期間避難所生活をすることとなり迅速かつ臨機な対応が必要となるため不慣れな職員や応援職員、ボランティアであっても対応が可能となるようにするためには、マニュアルが必要と思料する
・　大規模災害発生の混乱期であっても行政や住民等の協力・連携のもと円滑に避難所設営・運営を行うため
・　大規模災害発生時には行政が主体となって避難所を開設・運営することは困難であることから、地域住民が主体となって避難所の開設・運営を円滑にできるよう、マニュアルが必要である
・　誰でも運営できる体制が必要であり、それにはマニュアルが必要
・　地域に即した運用とし、かつ円滑な復旧・復興を行うために、地域住民の運営が重要と考えるため
・　長期に避難所を開設する場合は必須であると思っている
・　当市の「避難所運営マニュアル」の内容は、現状では避難所配備職員の使用に供することが前提となっており、避難所開設時に同職員等に活用されています。当マニュアルでは、避難所開設後の展開期には、運営委員会を設置し、避難者が主体となってルール作りをしていただくこととしています。近年幸いにも、3 日以上の長期にわたる避難所開設を行った例はありませんが、昨今の災害の激甚化や南海トラフ巨大地震の発生等を想定し、運営委員会の中心となっていただく自主防災組織や自治会等の方々に、あらかじめ避難所の施設配置や地域の状況に沿った避難所ごとの一定のマニュアルを検討いただくことが課題であると考えています
・　発災前後においては早期に円滑な避難所運営を行う必要があり不特定多数の方が集まって集団生活を行うためには事前に地域の方が主体的に行動するためのルール決めにマニュアルが必要になるため

・　避難者を円滑に受け入れ、早期に避難者による自主運営に移行するため・要避難者の受け入れ対応のため
・　避難所の開設・運営にかかわる人が共通認識を持ち、円滑に避難所の開設・運営を行うため本町は、面積が大きく、山間部と平野部があり、地形が多岐にわたっているため、災害時に山間部が孤立する危険性が高いことから、地域の共助に頼る部分が大きい。また、ベッドタウンである本町の地域特性により、人口に比して町職員が慢性的に不足しており、公助に限界がある

【避難所の質の維持、向上のために必要】
・　区本部や市本部の判断を仰ぐ必要がないような対応について、市作成のガイドラインに基づき、各避難所で一定の対応を行うことが望ましいと考えるため
・　今後、高齢者、障害者など支援が必要な人が避難することが増加すると想定され、円滑な避難所運営が難しくなってくると考えられるため、事前にマニュアルを準備することは重要であると考える
・　実際に大規模災害が発生した場合、避難所の初期運営に混乱したり、きめ細やかな避難者への対応が十分にできない可能性があるため、必要だと考えます
・　対応の統一を図り、効率の良い避難所運営を行うため
・　町内の各避難所で共通認識の下に統一された理念に基づき避難所の開設、運営が必要と認識しているから
・　避難者が少しでも安心して過ごせ、人間らしい生活ができるように配慮されたマニュアルが必要と思慮避難者が少しでも安心して過ごせ、人間らしい生活ができるように配慮されたマニュアルが必要と思慮

《自由記述》今後も避難所運営マニュアルは不要だと考えている自治体の、不要とする理由
・　自治体の作成する避難所運営マニュアルではなく、各避難所ごとに地域が主体となって市と学校が協力し、作成するものであれば必要だと考えます
・　各避難所の地理や構造を考慮して、地域の方や学校関係者と協議し、各避難所の実情にあったルールづくりをしていく
・　避難所運営の研修を受けてきた中で、一番重要なことは、重要な対応と避難者自身による役割分担とコミュニケーションであると考えるため、県のマニュアルで出ている細かな事項を知っておくだけで、その中から必要なことだけを行い、新たに出てきた事については、その都度避難所のコミュニティの中で考えていくほうがスムーズであると考えているため。また、小中学生にも役割分担をする事で回りの大人が行動しないといけないと考えるのでマニュアルを作っても敬遠されがちな役割の押し付け合いからコミュニティの崩壊にしかならないという被災地の方の講演を聞いてもっともであると考えている

・　災害の種類規模により対応が異なる
・　災害対応部局（総務）において、必要に応じて都度対応していますが、他の部局でも避難所運営が行えるようにマニュアルの整備は必要である
・　村地域防災計画において、災害時には村、関係機関、自治会等と連携して避難所運営を行うこととしている

《自由記述》都道府県のマニュアルを修正せずに使い続ける予定の自治体の、理由

・　県のマニュアル内容にそって運営したい
・　防災担当業務の人員が不足しており、作成が困難であるため
・　今年度の事業として、地域防災計画の見直し、ＢＣＰの修正、受援計画の作成があり、当市独自の避難所運営マニュアルを作成する予定が現段階においてないため

5.3　避難所運営マニュアルの作成過程

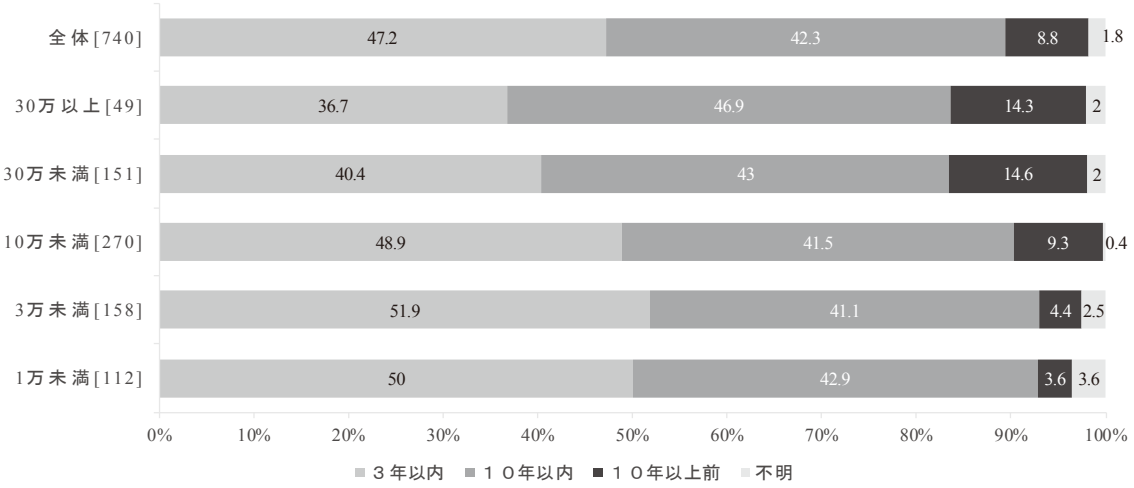
（１）　避難所運営マニュアルの作成時期

避難所運営マニュアルは、3 年以内に作成されたのが約半数（47.2%）。

【問 3-1.　現在使用されているマニュアルは、いつ作成されましたか】

改定中の場合は、改訂対象となっているマニュアルについてお答えください

（最もあてはまるもの１つに○をつけてください）

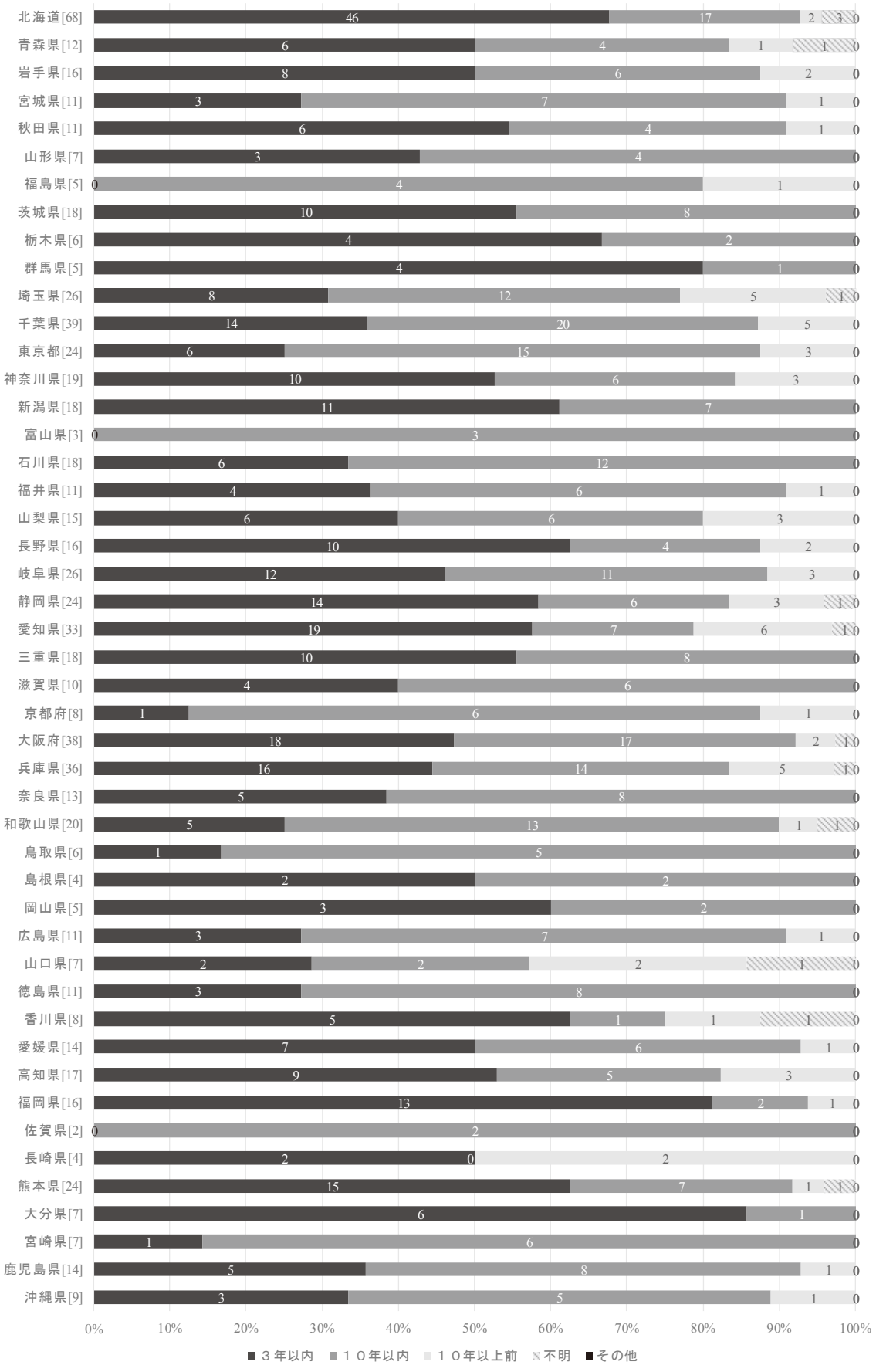


	３年以内		１０年以内		１０年以上前		不明		計	
30万以上	18	36.7%	23	46.9%	7	14.3%	1	2.0%	49	100%
30万未満	61	40.4%	65	43.0%	22	14.6%	3	2.0%	151	100%
10万未満	132	48.9%	112	41.5%	25	9.3%	1	0.4%	270	100%
3万未満	82	51.9%	65	41.1%	7	4.4%	4	2.5%	158	100%
1万未満	56	50.0%	48	42.9%	4	3.6%	4	3.6%	112	100%
全体	349	47.2%	313	42.3%	65	8.8%	13	1.8%	740	100%

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルが最初に作成された時期について尋ねた。「3 年以内」が 349（47.2%）、「4-10 年以内」が 313（42.3%）、「10 年以上前」が 65（8.8%）、「不明」が 13（1.8%）であった。

10 年以内の作成が 662（89.5%）を占めており、2011 年の東日本大震災以降の作成が多いことがわかる。また、人口規模別の作成時期では、「3-10 万人未満」、「1-3 万人未満」、「1 万人未満」の自治体の約 5 割が 3 年以内の作成である。2016 年に政府が熊本地震時における小規模自治体の避難所運営の教訓を発表したことが背景にあると考えられる。

問3-1 現在使用されているマニュアルは、いつ作成されましたか

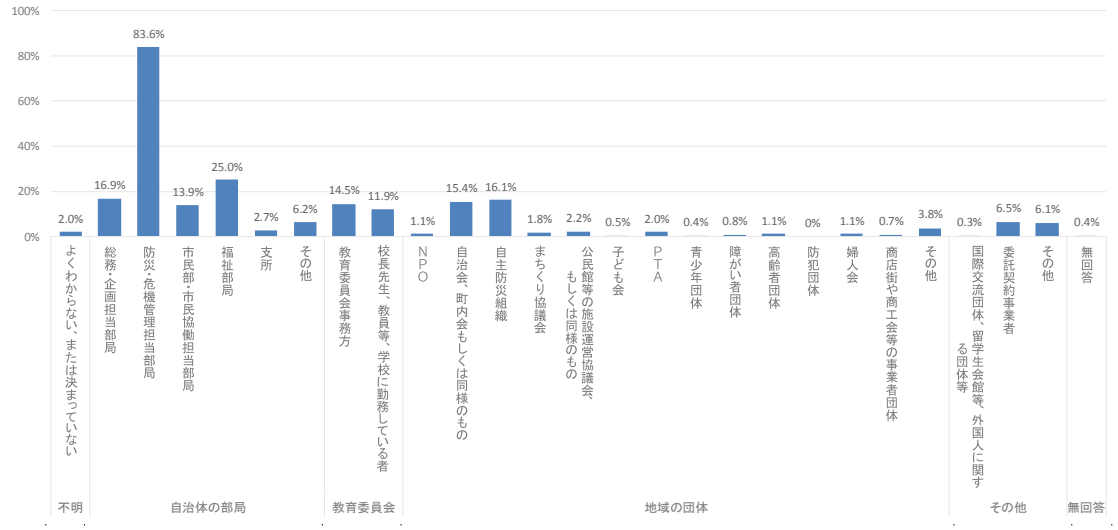


（２）　避難所運営マニュアルの作成主体

避難所運営マニュアルの作成主体に最も多く含まれているのは防災部局である。
一方で、施設管理者が含まれている割合は低い。

【問 3-2.　マニュアルの作成にはどのような人や組織が関わりましたか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	不明	自治体の部局						教育委員会		地域の団体														その他			
	よくわからない、または決まっていない	総務・企画担当部局	防災・危機管理担当部局	市民部・市民協働担当部局	福祉部局	支所	その他	教育委員会事務方	校長先生、教員等、学校に勤務している者	NPO	自治会、町内会もしくは同様のもの	自主防災組織	まちくり協議会	公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの	子ども会	PTA	青少年団体	障がい者団体	高齢者団体	防犯団体	婦人会	商店街や商工会等の事業者団体	その他	国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等	委託契約事業者	その他	無回答
30万以上[49]	1	6	45	11	16	3	13	12	13	1	9	11	1	2	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	4	0	0
	2.0%	12.2%	91.8%	22.4%	32.7%	6.1%	26.5%	24.5%	26.5%	2.0%	18.4%	22.4%	2.0%	4.1%	0%	2.0%	0%	2.0%	0%	0%	2.0%	0%	2.0%	2.0%	8.2%	0%	0%
30万未満[151]	1	13	134	21	27	5	9	24	33	4	44	42	8	4	0	6	1	1	3	0	1	3	10	0	11	16	0
	0.7%	8.6%	88.7%	13.9%	17.9%	3.3%	6.0%	15.9%	21.9%	2.6%	29.1%	27.8%	5.3%	2.6%	0%	4.0%	0.7%	0.7%	2.0%	0%	0.7%	2.0%	6.6%	0%	7.3%	10.6%	0%
10万未満[270]	5	36	231	43	70	5	11	42	23	2	33	37	4	3	2	3	1	4	3	0	1	1	8	1	19	16	1
	1.9%	13.3%	85.6%	15.9%	25.9%	1.9%	4.1%	15.6%	8.5%	0.7%	12.2%	13.7%	1.5%	1.1%	0.7%	1.1%	0.4%	1.5%	1.1%	0%	0.4%	0.4%	3.0%	0.4%	7.0%	5.9%	0%
3万未満[158]	4	38	129	16	36	5	7	21	12	0	19	16	0	4	2	4	1	0	2	0	3	0	5	0	9	7	1
	2.5%	24.1%	81.6%	10.1%	22.8%	3.2%	4.4%	13.3%	7.6%	0%	12.0%	10.1%	0%	2.5%	1.3%	2.5%	0.6%	0%	1.3%	0%	1.9%	0%	3.2%	0%	5.7%	4.4%	0%
1万未満[112]	4	32	80	12	36	2	6	8	7	1	9	13	0	3	0	1	0	0	0	0	2	1	4	0	5	6	1
	3.6%	28.6%	71.4%	10.7%	32.1%	1.8%	5.4%	7.1%	6.3%	0.9%	8.0%	11.6%	0%	2.7%	0%	0.9%	0%	0%	0%	0%	1.8%	0.9%	3.6%	0%	4.5%	5.4%	0%
全体[740]	15	125	619	103	185	20	46	107	88	8	114	119	13	16	4	15	3	6	8	0	8	5	28	2	48	45	3
	2.0%	16.9%	83.6%	13.9%	25.0%	2.7%	6.2%	14.5%	11.9%	1.1%	15.4%	16.1%	1.8%	2.2%	0.5%	2.0%	0.4%	0.8%	1.1%	0%	1.1%	0.7%	3.8%	0.3%	6.5%	6.1%	0.4%

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体において、マニュアルの作成主体に関わった組織（複数回答）を尋ねた。作成主体は自治体の防災部局が最も多く、マニュアルの作成に防災部局が関わったと回答した自治体が 619（83.6%）である。

どの自治体においても小中学校が避難所に指定されていることが多いが、 小中学校を所管する教育委員会が避難所運営マニュアルの作成主体に関っている割合は、「教育委員会の事務方」が 107（14.5%）、「校長先生や教員等、学校に勤務している者」が 88（11.9%）であり、施設管理者が作成主体に関っている割合は低いと言える。

問3-2 マニュアル作成にはどのような人や組織が関わりましたか

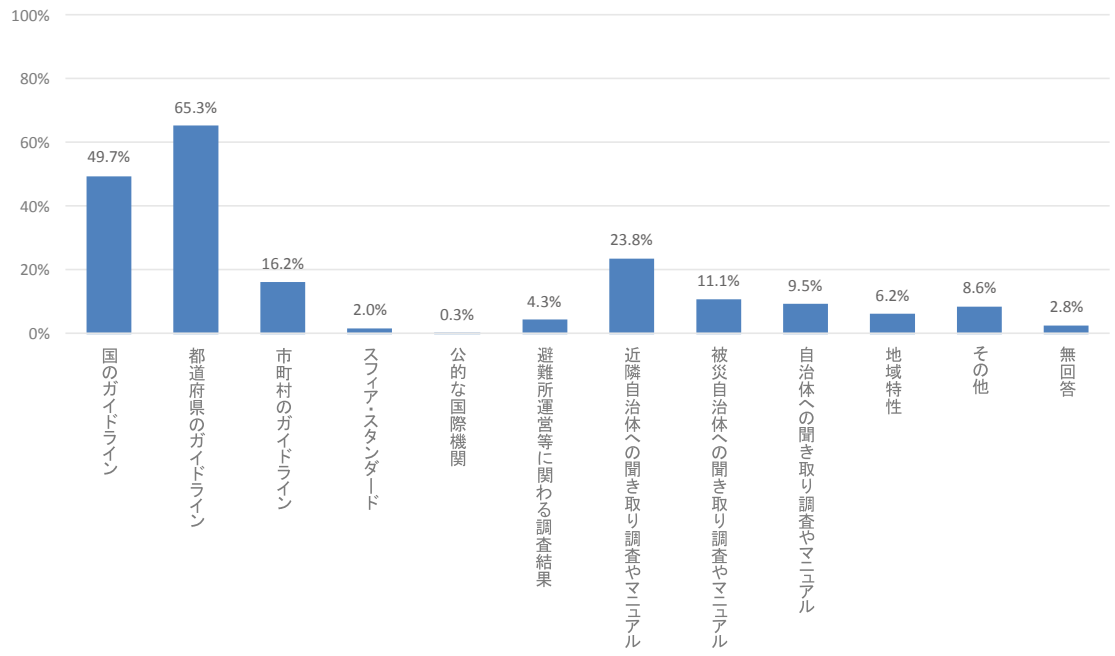
		不明	自治体の部局						教育委員会		地域の団体															その他			無回答
		よくわからない、または決まっていない	総務・企画担当部局	防災・危機管理担当部局	市民部・市民協働担当部局	福祉部局	支所	その他	教育委員会事務方	校長先生、教員等、学校に勤務している者	NPO	自治会、町内会もしくは同様のもの	自主防災組織	まちくり協議会	公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの	子ども会	PTA	青少年団体	障がい者団体	高齢者団体	防犯団体	婦人会	商店街や商工会等の事業者団体	その他	国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等	委託契約事業者	その他	無回答
		2.0%	16.9%	83.6%	13.9%	25.0%	2.7%	6.2%	14.5%	11.9%	1.1%	15.4%	16.1%	1.8%	2.2%	0.5%	2.0%	0.4%	0.8%	1.1%	0%	1.1%	0.7%	3.8%	0.3%	6.5%	6.1%	0.4%
1 北海道	(68)	0	23	46	9	15	3	7	10	0	2	9	7	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	5	1
2 青森県	(12)	0	1	9	2	4	2	2	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
3 岩手県	(16)	1	2	15	5	5	1	1	1	2	4	3	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
4 宮城県	(11)	0	1	10	2	2	0	1	1	1	1	3	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 秋田県	(11)	0	3	10	5	4	1	1	4	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 山形県	(7)	0	3	6	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
7 福島県	(5)	1	0	3	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 茨城県	(18)	0	3	17	4	6	0	1	5	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
9 栃木県	(6)	0	4	5	1	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 群馬県	(5)	0	1	5	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 埼玉県	(26)	2	1	23	2	1	0	2	2	1	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
12 千葉県	(39)	1	9	37	6	9	0	2	8	0	5	7	5	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0
13 東京都	(24)	0	3	23	5	4	1	4	6	3	12	8	10	0	0	0	4	1	2	2	0	0	2	0	0	0	2	0
14 神奈川県	(19)	0	2	19	1	2	0	1	1	0	12	17	12	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0
15 新潟県	(18)	0	2	9	4	5	0	1	3	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
16 富山県	(3)	1	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17 石川県	(18)	0	5	17	5	9	1	1	5	1	2	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
18 福井県	(11)	0	1	11	0	3	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19 山梨県	(15)	0	5	12	0	2	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 長野県	(16)	1	3	15	2	5	0	2	1	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21 岐阜県	(26)	0	5	22	4	8	1	0	3	2	1	2	3	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0
22 静岡県	(24)	1	2	21	6	8	1	2	2	0	5	5	10	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
23 愛知県	(33)	1	3	28	2	5	0	3	3	2	5	4	7	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	2	0
24 三重県	(18)	0	1	16	1	3	1	1	0	4	7	8	8	2	2	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
25 滋賀県	(10)	0	1	9	2	3	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26 京都府	(8)	1	1	7	2	4	0	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
27 大阪府	(38)	0	3	31	3	4	0	1	4	1	4	3	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	1
28 兵庫県	(36)	2	4	32	5	4	0	1	13	0	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
29 奈良県	(13)	0	1	10	1	1	0	1	3	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
30 和歌山県	(20)	1	2	18	0	2	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31 鳥取県	(6)	0	1	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
32 島根県	(4)	0	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
33 岡山県	(5)	0	1	4	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34 広島県	(11)	0	2	10	1	4	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35 山口県	(7)	1	0	3	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36 徳島県	(11)	0	1	9	1	3	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37 香川県	(8)	0	1	5	2	2	0	0	2	0	1	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
38 愛媛県	(14)	0	1	12	2	7	0	2	4	2	4	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
39 高知県	(17)	0	2	15	1	4	4	0	1	3	8	12	15	1	4	0	5	1	0	1	0	3	0	0	0	0	1	0
40 福岡県	(16)	0	4	15	2	5	0	0	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
41 佐賀県	(2)	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42 長崎県	(4)	0	1	4	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
43 熊本県	(24)	1	5	18	1	8	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
44 大分県	(7)	0	1	6	3	6	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45 宮崎県	(7)	0	1	7	1	3	1	0	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
46 鹿児島県	(14)	0	3	9	4	8	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47 沖縄県	(9)	0	5	4	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
全体	(740)	15	125	619	103	185	20	46	107	28	88	114	119	13	16	4	15	3	6	8	0	8	5	48	8	2	45	3

（３）　避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの

マニュアルを作成する際には、ガイドライン系を参照している自治体が多い。

【問 3-4.　マニュアルを作成する際、何を参考にしましたか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	ガイドライン系			ガイドライン系以外								無回答
	国のガイドライン	都道府県のガイドライン	市町村のガイドライン	スフィア・スタンダード	公的な国際機関	避難所運営等に関わる調査結果	近隣自治体への聞き取り調査やマニュアル	被災自治体への聞き取り調査やマニュアル	自治体への聞き取り調査やマニュアル	地域特性	その他	無回答
30万以上[49]	28	26	13	2	0	4	6	10	9	2	6	4
	57.1%	53.1%	26.5%	4.1%	0%	8.2%	12.2%	20.4%	18.4%	4.1%	12.2%	8.2%
30万未満[151]	71	79	39	6	0	8	37	20	22	8	13	4
	47.0%	52.3%	25.8%	4.0%	0%	5.3%	24.5%	13.2%	14.6%	5.3%	8.6%	2.6%
10万未満[270]	144	175	38	7	1	14	62	28	28	19	29	6
	53.3%	64.8%	14.1%	2.6%	0.4%	5.2%	23.0%	10.4%	10.4%	7.0%	10.7%	2.2%
3万未満[158]	74	120	19	0	1	4	41	14	2	8	10	6
	46.8%	75.9%	12.0%	0%	0.6%	2.5%	25.9%	8.9%	1.3%	5.1%	6.3%	3.8%
1万未満[112]	51	83	11	0	0	2	30	10	9	9	6	1
	45.5%	74.1%	9.8%	0%	0%	1.8%	26.8%	8.9%	8.0%	8.0%	5.4%	0.9%
全体[740]	368	483	120	15	2	32	176	82	70	46	64	21
	49.7%	65.3%	16.2%	2.0%	0.3%	4.3%	23.8%	11.1%	9.5%	6.2%	8.6%	2.8%

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアル作成時における参考資料を尋ねたところ、日本の行政機関（国、都道府県、市町村）が作成したガイドライン系を参照している自治体が多かった。避難所運営マニュアルの作成に際し参考にしたものについては、「国のガイドライン等」が 368（49.7%）、「都道府県のガイドライン等」が最多で 483（65.3%）、「市町村のガイドライン等」が 120（16.2%）だった。

問3-4 マニュアルを作成する際、何を参考にしましたか

		ガイドライン系			ガイドライン系以外								無回答
		国のガイドライン	都道府県のガイドライン	市町村のガイドライン	スフィア・スタンダード	公的な国際機関	避難所運営等に関わる調査結果	近隣自治体へのヒアリングやマニュアル調査	被災自治体へのヒアリングやマニュアル調査	自治体へのヒアリングやマニュアル調査	地域特性	その他	無回答
1 北海道	(68)	54.4%	72.1%	11.8%	0%	0%	1.5%	27.9%	13.2%	17.6%	2.9%	2.9%	5.9%
2 青森県	(12)	66.7%	25.0%	0%	0%	8.3%	8.3%	25.0%	50.0%	16.7%	8.3%	8.3%	8.3%
3 岩手県	(16)	68.8%	81.3%	18.8%	6.3%	0%	6.3%	25.0%	0%	12.5%	12.5%	31.3%	0%
4 宮城県	(11)	54.5%	36.4%	36.4%	0%	0%	9.1%	0%	9.1%	9.1%	9.1%	18.2%	0%
5 秋田県	(11)	72.7%	45.5%	18.2%	0%	0%	9.1%	18.2%	9.1%	9.1%	9.1%	0%	0%
6 山形県	(7)	57.1%	85.7%	0%	0%	0%	14.3%	14.3%	14.3%	0%	0%	14.3%	0%
7 福島県	(5)	60.0%	60.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20.0%	0%	0%	0%
8 茨城県	(18)	77.8%	66.7%	11.1%	5.6%	0%	0%	27.8%	5.6%	22.2%	5.6%	11.1%	0%
9 栃木県	(6)	66.7%	50.0%	0%	0%	0%	0%	33.3%	0%	0%	0%	0%	0%
10 群馬県	(5)	60.0%	40.0%	0%	0%	0%	20.0%	40.0%	20.0%	40.0%	0%	0%	0%
11 埼玉県	(26)	34.6%	50.0%	19.2%	3.8%	0%	7.7%	26.9%	15.4%	3.8%	3.8%	26.9%	3.8%
12 千葉県	(39)	51.3%	79.5%	5.1%	7.7%	0%	5.1%	20.5%	12.8%	20.5%	2.6%	7.7%	2.6%
13 東京都	(24)	33.3%	75.0%	29.2%	0%	0%	0%	16.7%	4.2%	4.2%	8.3%	4.2%	0%
14 神奈川県	(19)	84.2%	26.3%	10.5%	5.3%	0%	0%	57.9%	15.8%	5.3%	0%	0%	0%
15 新潟県	(18)	22.2%	11.1%	44.4%	0%	0%	5.6%	22.2%	11.1%	11.1%	0%	22.2%	0%
16 富山県	(3)	100%	66.7%	0%	0%	0%	0%	33.3%	0%	33.3%	0%	0%	0%
17 石川県	(18)	61.1%	77.8%	11.1%	0%	0%	0%	22.2%	0%	16.7%	0%	0%	0%
18 福井県	(11)	63.6%	45.5%	0%	0%	0%	0%	36.4%	18.2%	0%	18.2%	0%	0%
19 山梨県	(15)	46.7%	86.7%	20.0%	0%	0%	0%	20.0%	13.3%	0%	0%	6.7%	0%
20 長野県	(16)	68.8%	56.3%	6.3%	0%	0%	0%	50.0%	18.8%	25.0%	0%	6.3%	0%
21 岐阜県	(26)	30.8%	96.2%	19.2%	3.8%	0%	3.8%	23.1%	7.7%	0%	3.8%	0%	0%
22 静岡県	(24)	20.8%	70.8%	8.3%	4.2%	0%	12.5%	33.3%	25.0%	16.7%	16.7%	4.2%	16.7%
23 愛知県	(33)	21.2%	75.8%	18.2%	0%	0%	0%	9.1%	3.0%	3.0%	6.1%	18.2%	0%
24 三重県	(18)	38.9%	88.9%	27.8%	5.6%	0%	11.1%	27.8%	16.7%	11.1%	11.1%	16.7%	0%
25 滋賀県	(10)	70.0%	30.0%	10.0%	10.0%	0%	20.0%	10.0%	20.0%	20.0%	10.0%	10.0%	10.0%
26 京都府	(8)	62.5%	12.5%	25.0%	0%	0%	0%	37.5%	12.5%	25.0%	12.5%	25.0%	0%
27 大阪府	(38)	21.1%	50.0%	26.3%	0%	0%	0%	21.1%	2.6%	5.3%	2.6%	15.8%	5.3%
28 兵庫県	(36)	66.7%	72.2%	33.3%	2.8%	0%	2.8%	30.6%	8.3%	2.8%	8.3%	5.6%	11.1%
29 奈良県	(13)	61.5%	84.6%	23.1%	7.7%	0%	0%	15.4%	7.7%	0%	7.7%	7.7%	0%
30 和歌山県	(20)	25.0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5.0%	0%
31 鳥取県	(6)	33.3%	66.7%	0%	0%	0%	0%	16.7%	16.7%	0%	0%	16.7%	0%
32 島根県	(4)	100%	75.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
33 岡山県	(5)	60.0%	80.0%	20.0%	0%	0%	20.0%	80.0%	0%	0%	20.0%	0%	0%
34 広島県	(11)	45.5%	45.5%	18.2%	0%	0%	0%	45.5%	9.1%	9.1%	0%	9.1%	0%
35 山口県	(7)	71.4%	71.4%	28.6%	0%	0%	0%	42.9%	0%	0%	0%	0%	14.3%
36 徳島県	(11)	36.4%	90.9%	27.3%	9.1%	9.1%	9.1%	36.4%	18.2%	9.1%	18.2%	9.1%	0%
37 香川県	(8)	50.0%	62.5%	37.5%	0%	0%	0%	12.5%	37.5%	0%	12.5%	12.5%	0%
38 愛媛県	(14)	71.4%	28.6%	14.3%	7.1%	0%	14.3%	28.6%	42.9%	7.1%	7.1%	0%	0%
39 高知県	(17)	41.2%	94.1%	17.6%	0%	0%	5.9%	17.6%	11.8%	5.9%	41.2%	0%	0%
40 福岡県	(16)	68.8%	81.3%	0%	0%	0%	6.3%	18.8%	6.3%	0%	12.5%	18.8%	0%
41 佐賀県	(2)	0%	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
42 長崎県	(4)	75.0%	75.0%	25.0%	0%	0%	0%	0%	0%	25.0%	0%	0%	0%
43 熊本県	(24)	33.3%	66.7%	8.3%	0%	0%	4.2%	20.8%	0%	4.2%	0%	12.5%	0%
44 大分県	(7)	57.1%	57.1%	0%	0%	0%	0%	14.3%	14.3%	0%	0%	0%	0%
45 宮崎県	(7)	71.4%	28.6%	28.6%	0%	0%	14.3%	0%	14.3%	14.3%	0%	0%	14.3%
46 鹿児島県	(14)	64.3%	71.4%	14.3%	0%	0%	14.3%	7.1%	7.1%	14.3%	14.3%	7.1%	0%
47 沖縄県	(9)	66.7%	33.3%	11.1%	0%	0%	11.1%	22.2%	11.1%	11.1%	0%	0%	11.1%
全体	(740)	49.7%	65.3%	16.2%	2.0%	0.3%	4.3%	23.8%	11.1%	9.5%	6.2%	8.6%	2.8%

《その他》避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの

【国】

・内閣府HPの災害事例集等

【都道府県】

・県の支援事業
・県の部局
・県のマニュアル（2）

【市町村】

・公開されている他市町村のマニュアル
・市ガイドライン
・市地域防災計画
・自治体のマニュアル
・仙台市避難所運営マニュアル
・他自治体マニュアル及び外部研修
・地域防災計画
・当市の災害時の職員行動マニュアル
・飯田市のマニュアルを参考に作成
・北海道帯広市の避難所運営マニュアルを活用

【実情や地域の意見】

・現場に応じ作成
・過去の避難所運営を参考
・市の実情にあわせて作成
・市内で作成済の施設ごとの運営マニュアル
・自市の過去マニュアル
・説明会の意見等
・地域ごとのワークショップ
・地域での話し合い、経験など
・地域団体等の意見
・避難者となる施設の状況、被災地での避難所運営の事例
・避難所運営の現状と課題
・平成 24 年の総合防災訓練　9 都県市合同訓練

【被災自治体の経験や教訓】

・中越地震被災経験
・東日本大震災の本市の被災上の経験を踏まえて作成
・被災経験
・被災自治体としての経験・知識
・被災自治体派遣職員の意見

【専門的な知見や助言】

・学識経験者の意見
・EARTH ハンドブック
・香川県防災士東讃支部の資料
・女性会議、住民等の意見
・新潟大学研究者チームが開発した BFD(ビジネスフローダイアグラム)
・静岡大学との協働
・大学教授からの助言
・防災士教本等

【委託関係】

・委託
・委託事業者の助言
・業者委託のため不明

【その他】

・回答不適として未記載
・各区ではなく防災課で作成している（４）
・古いので不明
・市ガイドラインを準用しているため回答不適として未記載（2）
・不明（8）

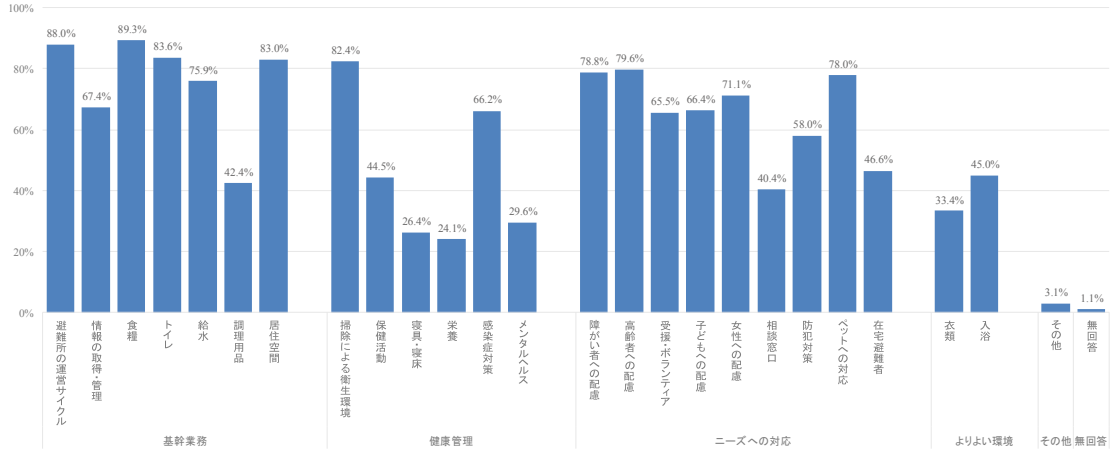
5.4　避難所運営マニュアルの内容

（１）　避難所運営マニュアルの項目

マニュアルの記載項目については、「基幹業務」「ニーズへの対応」に含まれる項目の多くは「記載あり」という回答が多く、「健康管理」「よりよい環境」に含まれる項目の多くは「記載なし」という回答が多い。

【問 3-5.　マニュアルでは、どのような項目について記載されていますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		基幹業務							健康管理						ニーズへの対応										よりよい環境		その他	その他
		避難所の運営サイクル	情報の取得・管理	食糧	トイレ	給水	調理用品	居住空間	掃除による衛生環境	保健活動	寝具・寝床	栄養	感染症対策	メンタルヘルス	障がい者への配慮	高齢者への配慮	受援・ボランティア	子どもへの配慮	女性への配慮	相談窓口	防犯対策	ペットへの対応	在宅避難者	衣類	入浴	その他	無回答
30万以上	(N=49)	45	39	43	41	41	28	44	42	27	14	20	38	22	47	46	39	42	46	27	35	46	33	23	26	5	0
		91.8%	79.6%	87.8%	83.7%	83.7%	57.1%	89.8%	85.7%	55.1%	28.6%	40.8%	77.6%	44.9%	95.9%	93.9%	79.6%	85.7%	93.9%	55.1%	71.4%	93.9%	67.3%	46.9%	53.1%	10.2%	0%
30万未満	(N=151)	146	110	142	133	122	77	137	131	69	48	37	107	42	132	130	108	109	118	68	94	129	91	57	69	3	1
		96.7%	72.8%	94.0%	88.1%	80.8%	51.0%	90.7%	86.8%	45.7%	31.8%	24.5%	70.9%	27.8%	87.4%	86.1%	71.5%	72.2%	78.1%	45.0%	62.3%	85.4%	60.3%	37.7%	45.7%	2.0%	0.7%
10万未満	(N=270)	244	184	241	232	200	125	229	225	130	70	72	188	90	213	214	188	185	199	117	159	211	130	92	131	8	2
		90.4%	68.1%	89.3%	85.9%	74.1%	46.3%	84.8%	83.3%	48.1%	25.9%	26.7%	69.6%	33.3%	78.9%	79.3%	69.6%	68.5%	73.7%	43.3%	58.9%	78.1%	48.1%	34.1%	48.5%	3.0%	0.7%
3万未満	(N=158)	132	98	141	125	118	48	121	127	60	30	29	94	37	118	122	91	96	95	50	83	113	50	47	57	6	1
		83.5%	62.0%	89.2%	79.1%	74.7%	30.4%	76.6%	80.4%	38.0%	19.0%	18.4%	59.5%	23.4%	74.7%	77.2%	57.6%	60.8%	60.1%	31.6%	52.5%	71.5%	31.6%	29.7%	36.1%	3.8%	0.6%
1万未満	(N=112)	84	68	94	88	81	36	83	85	43	33	20	63	28	73	77	59	59	68	37	58	78	41	28	50	1	4
		75.0%	60.7%	83.9%	78.6%	72.3%	32.1%	74.1%	75.9%	38.4%	29.5%	17.9%	56.3%	25.0%	65.2%	68.8%	52.7%	52.7%	60.7%	33.0%	51.8%	69.6%	36.6%	25.0%	44.6%	0.9%	3.6%
全体	(N=740)	651	499	661	619	562	314	614	610	329	195	178	490	219	583	589	485	491	526	299	429	577	345	247	333	23	8
		88.0%	67.4%	89.3%	83.6%	75.9%	42.4%	83.0%	82.4%	44.5%	26.4%	24.1%	66.2%	29.6%	78.8%	79.6%	65.5%	66.4%	71.1%	40.4%	58.0%	78.0%	46.6%	33.4%	45.0%	3.1%	1.1%

マニュアルがあると回答した 740 の自治体に、避難所運営マニュアルに記載されている項目について尋ねた。カテゴリーは政府が示しているガイドラインに沿って「Ⅰ．基幹業務」、「Ⅱ．健康管理」、「Ⅲ．ニーズへの対応」、「Ⅳ．よりよい環境」に分類して示す。「Ⅰ．基幹業務」にあたる「食糧」（89.3%）や「避難所の運営サイクル」（88.0%）等、「Ⅲ．　ニーズへの対応」にあたる「高齢者への配慮」（79.6%）や「ペットへの対応」（78.0%）等については記載していると回答した自治体が多い傾向があった。一方で、「Ⅱ．健康管理」にあたる「保健活動」（44.5%）、「メンタルヘルス」（29.6%）、「寝具・寝床」（26.4%）等及び「Ⅳ．よりよい環境」にあたる「入浴」（45.0%）等については、記載していないと回答した自治体が多い傾向にあった。なおこの傾向は、人口規模や避難所運営経験の有無に関わらず同じであった。

問3-5 マニュアルでは、どのような項目について記載されていますか

		基幹業務							健康管理						ニーズへの対応									よりよい環境		その他	無回答
		避難所の運営サイクル	情報の取得・管理	食理	トイレ	給水	調理用品	居住空間	掃除による衛生環境	保健活動	寝具・寝床	栄養	感染症対策	メンタルヘルス	障がい者への配慮	高齢者への配慮	受援・ボランティア	子どもへの配慮	女性への配慮	相談窓口	防犯対策	ペットへの対応	在宅避難者	衣類	入浴	その他	無回答
1 北海道	(68)	59	40	57	54	45	24	53	53	24	21	13	40	16	55	57	42	46	42	27	47	53	31	17	30	2	1
2 青森県	(12)	9	8	10	10	10	7	9	10	6	4	3	7	3	8	8	8	7	7	3	9	7	6	7	6	0	1
3 岩手県	(16)	14	11	14	13	12	8	12	13	9	3	4	10	6	11	11	8	11	9	7	9	11	7	6	5	0	2
4 宮城県	(11)	11	5	10	7	9	5	10	9	4	5	4	9	3	7	7	5	7	5	3	8	9	4	5	5	0	0
5 秋田県	(11)	9	7	10	9	9	4	7	8	4	1	2	4	3	9	9	7	7	6	5	4	7	4	2	3	0	0
6 山形県	(7)	2	1	6	4	6	4	5	6	2	3	3	4	0	5	4	2	4	4	0	2	2	0	3	2	0	0
7 福島県	(5)	3	3	4	3	3	2	4	3	3	1	2	3	2	4	4	2	4	4	2	2	4	3	2	1	1	1
8 茨城県	(18)	15	13	17	13	12	4	17	15	6	3	1	7	2	13	14	11	10	12	4	7	15	7	7	6	1	0
9 栃木県	(6)	5	3	6	5	6	3	6	5	3	4	2	4	1	4	5	4	5	5	2	1	4	2	2	1	0	0
10 群馬県	(5)	5	3	3	3	3	1	3	3	2	2	2	3	0	3	3	3	3	3	2	2	3	2	1	2	0	0
11 埼玉県	(26)	25	21	26	25	17	13	23	24	8	6	5	21	10	25	24	19	19	23	13	14	23	15	6	5	1	0
12 千葉県	(39)	36	30	37	36	34	15	34	31	21	10	10	23	14	36	36	32	31	32	19	25	37	23	12	19	0	0
13 東京都	(24)	22	16	21	18	21	11	23	20	5	3	5	17	5	19	18	17	17	19	10	14	21	15	9	7	3	0
14 神奈川県	(19)	19	17	19	18	19	15	19	18	6	7	2	17	7	18	18	18	18	18	7	17	18	17	9	9	1	0
15 新潟県	(18)	16	11	17	16	6	12	14	14	12	2	9	15	1	14	14	11	13	12	10	12	16	2	10	14	0	0
16 富山県	(3)	3	3	3	3	2	1	1	3	2	1	1	2	1	3	3	2	3	3	0	2	3	1	2	1	0	0
17 石川県	(18)	16	12	13	16	12	7	14	13	9	7	4	11	5	12	12	13	12	9	5	7	13	9	10	9	1	0
18 福井県	(11)	10	9	10	9	10	4	10	9	6	1	1	5	3	10	10	9	8	8	4	7	8	3	2	6	0	0
19 山梨県	(15)	14	10	15	11	13	3	10	13	5	2	1	9	3	12	14	8	11	11	5	9	13	3	5	8	0	0
20 長野県	(16)	15	13	15	14	12	6	14	15	7	3	3	12	2	9	11	10	8	9	5	10	9	5	4	6	1	0
21 岐阜県	(26)	21	17	26	25	25	11	24	24	15	4	11	22	11	19	19	17	18	23	14	18	23	10	8	14	0	0
22 静岡県	(24)	21	19	23	20	18	15	22	23	7	9	10	17	8	22	22	17	18	21	11	22	23	13	10	11	1	0
23 愛知県	(33)	32	21	31	26	31	17	28	24	17	11	9	21	14	26	25	20	25	25	15	20	27	24	11	11	1	1
24 三重県	(18)	15	12	14	16	11	8	15	15	8	3	8	13	4	14	13	13	12	15	4	9	13	11	6	7	1	0
25 滋賀県	(10)	9	5	7	6	5	4	7	7	5	2	2	7	4	9	9	6	8	8	6	4	7	5	1	4	0	0
26 京都府	(8)	8	6	7	6	6	2	7	6	2	3	1	5	3	6	6	5	4	6	3	4	6	2	1	2	0	1
27 大阪府	(38)	35	26	33	34	31	18	33	35	22	16	12	30	17	31	30	25	24	29	21	21	31	21	15	21	1	0
28 兵庫県	(36)	31	22	35	32	30	19	29	31	17	6	7	24	11	25	24	25	18	20	17	16	22	17	15	22	0	1
29 奈良県	(13)	12	8	11	12	10	4	13	11	7	3	1	9	3	11	11	7	8	9	7	6	8	7	3	4	0	0
30 和歌山県	(20)	15	14	19	17	16	11	19	19	11	5	4	15	10	16	16	14	13	16	12	12	18	9	10	15	1	0
31 鳥取県	(6)	4	5	5	3	3	1	5	4	4	0	1	3	0	4	3	5	3	2	3	2	2	0	2	1	0	0
32 島根県	(4)	2	2	3	4	3	1	2	3	1	1	1	3	1	2	2	2	2	2	1	3	3	1	1	2	0	0
33 岡山県	(5)	5	3	5	5	3	3	5	4	4	3	1	5	3	4	4	5	4	3	3	3	4	3	3	4	0	0
34 広島県	(11)	10	8	10	9	8	3	7	7	3	0	1	5	2	7	7	8	4	5	2	6	7	3	0	6	0	0
35 山口県	(7)	5	2	6	5	3	2	4	5	2	1	1	2	1	6	7	3	4	3	1	2	6	2	2	5	0	0
36 徳島県	(11)	9	10	9	10	7	6	10	10	8	5	5	9	5	9	9	8	8	10	6	6	9	8	5	7	1	0
37 香川県	(8)	7	6	6	7	6	4	7	7	3	3	2	6	4	6	6	7	6	6	4	6	6	4	4	5	1	0
38 愛媛県	(14)	13	11	13	13	13	7	13	12	7	5	5	10	6	11	12	11	10	11	6	10	13	8	5	9	0	0
39 高知県	(17)	16	14	14	16	9	9	17	15	8	5	5	11	3	13	13	7	8	11	5	7	14	8	6	8	1	0
40 福岡県	(16)	15	12	11	12	9	3	12	12	7	2	1	9	5	14	15	8	11	16	4	9	12	6	3	1	1	0
41 佐賀県	(2)	1	0	2	1	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
42 長崎県	(4)	2	1	3	3	3	0	3	3	1	0	2	3	1	3	3	1	3	3	1	2	3	2	0	0	0	0
43 熊本県	(24)	20	13	23	19	21	5	15	16	8	7	4	16	4	17	17	13	10	13	5	11	16	6	3	8	1	1
44 大分県	(7)	7	5	6	5	6	2	7	6	5	0	0	5	2	5	6	5	5	5	1	3	7	3	3	4	0	0
45 宮崎県	(7)	5	3	5	5	4	0	5	5	2	1	1	1	1	5	5	2	4	5	2	3	5	1	0	1	1	0
46 鹿児島県	(14)	14	11	13	13	11	5	11	13	7	7	4	9	5	11	13	12	9	10	6	8	8	7	6	9	0	0
47 沖縄県	(9)	9	7	8	8	7	4	6	7	4	4	2	7	4	8	8	7	8	8	6	7	7	5	3	6	1	0
総数	(740)	651	499	661	619	562	314	614	610	329	195	178	490	219	583	589	485	491	526	299	429	577	345	247	333	23	8

（2）　避難所運営マニュアルの構成

マニュアルがあると回答した 740 の自治体に、避難所運営マニュアルの「構成」について尋ねた。主な確認項目は、政府が示しているガイドラインとスフィア・スタンダード、事前に収集した自治体の避難所運営マニュアルを比較し、共通項目と特徴的な項目とした。

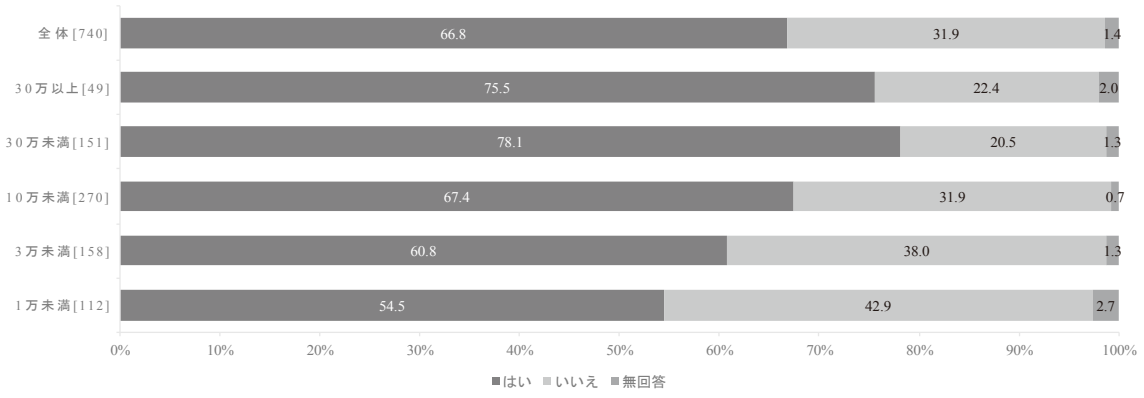
①役割分担

マニュアルの中で、役割分担を記載していると回答したのは 66.8%。

【問 3-6-1.　避難所運営マニュアルの中で、役割分担は決まっていますか】

例えば、受付の担当など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	37	75.5%	11	22.4%	1	2.0%	49	100%
30万未満	118	78.1%	31	20.5%	2	1.3%	151	100%
10万未満	182	67.4%	86	31.9%	2	0.7%	315	100%
3万未満	96	60.8%	60	38.0%	2	1.3%	229	100%
1万未満	61	54.5%	48	42.9%	3	2.7%	244	100%
全体	494	66.8%	236	31.9%	10	1.4%	740	100%

避難所運営マニュアルの中で、役割分担が「決まっている」と回答したのは、494（66.8%）、「決まっていない」と回答したのは、236（31.9%）、「無回答」が 10（1.4%）であった。

人口規模別にみると、差があると言える。10 万-30 万未満の自治体では 118（78.1%）、30 万以上の自治体では 37（75.5%）が、役割分担を決めていると回答したが、人口規模が小さい自治体ほど、受付などの担当をマニュアルで決めている割合は低くなり、1 万未満の自治体では約半数の 61（54.5%）しか、役割分担を定めていない。

問3-6-1 避難所運営マニュアルの中で、役割分担は決まっていますか



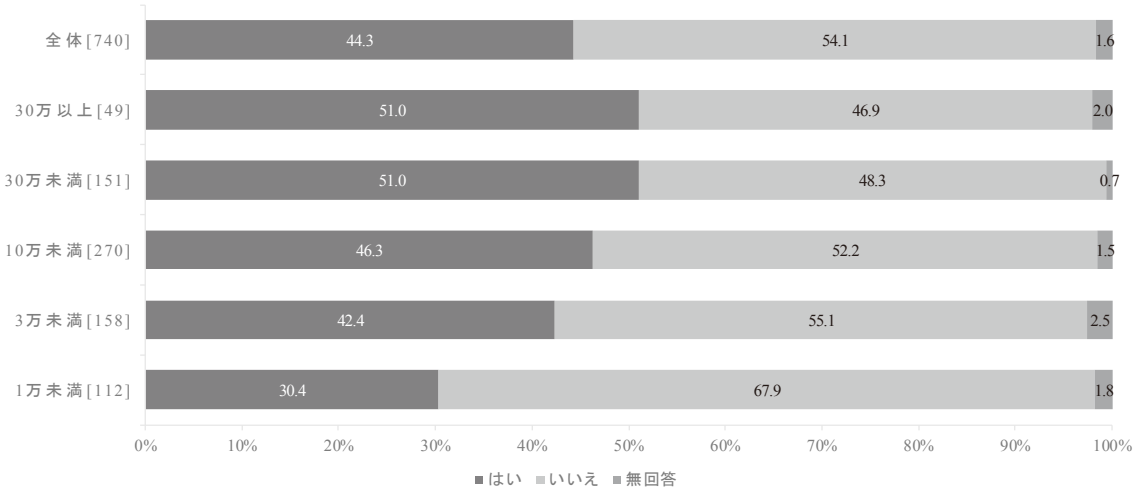
②必要な備品等

マニュアルに「何が必要か」を具体的に記載していると回答したのは半数以下。

【問 3-6-2.　何が必要か具体的に書かれていますか】

例えば、受付には「机」「受付簿」「文房具」など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	25	51.0%	23	46.9%	1	2.0%	49	100%
30万未満	77	51.0%	73	48.3%	1	0.7%	151	100%
10万未満	125	46.3%	141	52.2%	4	1.5%	270	100%
3万未満	67	42.4%	87	55.1%	4	2.5%	158	100%
1万未満	34	30.4%	76	67.9%	2	1.8%	112	100%
全体	328	44.3%	400	54.1%	12	1.6%	740	100%

避難所運営マニュアルに、例えば、受付には「机」「受付簿」「文房具」など何が必要か、具体的に書かれているか尋ねた。「具体的に記載している」と回答したのは、328（44.3%）、「具体的に書かれていない」と回答したのは、400（54.1%）、「無回答」が 12（1.6%）であった。全体に約半数の自治体がマニュアルに何が必要かを具体的に記していないと言える。また、1万未満の自治体では、34（30.4%）の自治体のみが記していると回答している。

問3-6-2 何が必要か具体的に書かれていますか



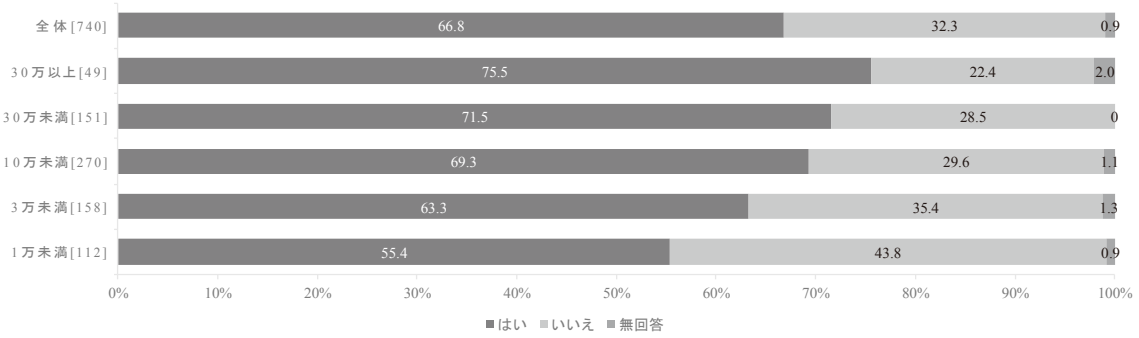
③フェーズに応じた構成

マニュアルは、半数以上の自治体で「フェーズに応じた構成」としていた。

【問 3-6-3.　フェーズに応じた構成になっていますか】

例えば、1 日目～3 日目や、初動期～など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	37	75.5%	11	22.4%	1	2.0%	49	100%
30万未満	108	71.5%	43	28.5%	0	0%	151	100%
10万未満	187	69.3%	80	29.6%	3	1.1%	270	100%
3万未満	100	63.3%	56	35.4%	2	1.3%	158	100%
1万未満	62	55.4%	49	43.8%	1	0.9%	112	100%
全体	494	66.8%	239	32.3%	7	0.9%	740	100%

避難所運営マニュアルに例えば、1 日目～3 日目や、初動期～などの表記で、フェーズに分かれた構成となっているかを尋ねた。「フェーズに応じた構成となっている」と回答したのは 494（66.8%）、「フェーズに応じた構成となっていない」と回答したのは、239（32.3%）、無回答が 7（0.9%）であった。

人口規模別にみると、差があると言える。30 万以上の自治体では 37（75.5%）、10 万-30 万未満の自治体では 108（71.5%）が、フェーズに応じていると回答しているが、人口規模が小さい自治体ほど、その割合は低くなり、1 万人未満の自治体では 62（55.4%）が、フェーズに応じた構成となっていると回答している。

問3-6-3 フェーズに応じた構成になっていますか



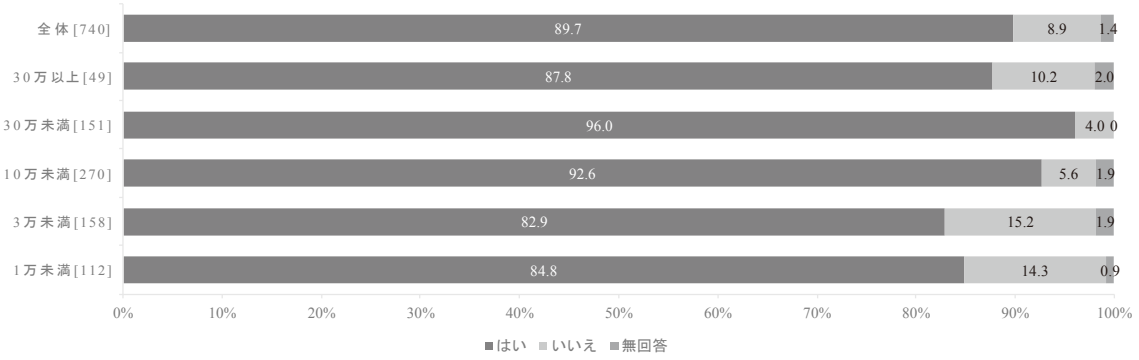
④関連様式

大多数の自治体が、マニュアルに「関連様式」を添付していると回答している。

【問 3-6-4.　関連様式はマニュアルに付いていますか】

例えば、受付簿や、物品の受払簿など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	37	75.5%	11	22.4%	1	2.0%	49	100%
30万未満	108	71.5%	43	28.5%	0	0%	151	100%
10万未満	187	69.3%	80	29.6%	3	1.1%	270	100%
3万未満	100	63.3%	56	35.4%	2	1.3%	158	100%
1万未満	62	55.4%	49	43.8%	1	0.9%	112	100%
全体	494	66.8%	239	32.3%	7	1.4%	740	100%

避難所運営マニュアルに、受付簿や物品の受払簿などの関連様式はマニュアルに付いているか尋ねた。受付簿や、物品の受払簿などがマニュアルに添付されていると回答したのは、664（89.7%）、「添付されていない」と回答したのは 66（8.9%）、無回答が 10（1.4%）であった。

人口規模別にみても同じ傾向で、8 割以上の自治体で様式は添付されているという回答であった。避難所の実務的な開設と運用に必要とされる「様式」については、備えられていることから、マニュアルが避難所にある自治体は、開設実務は行う準備が整っていると言える。

問3-6-4 関連様式はマニュアルに付いていますか



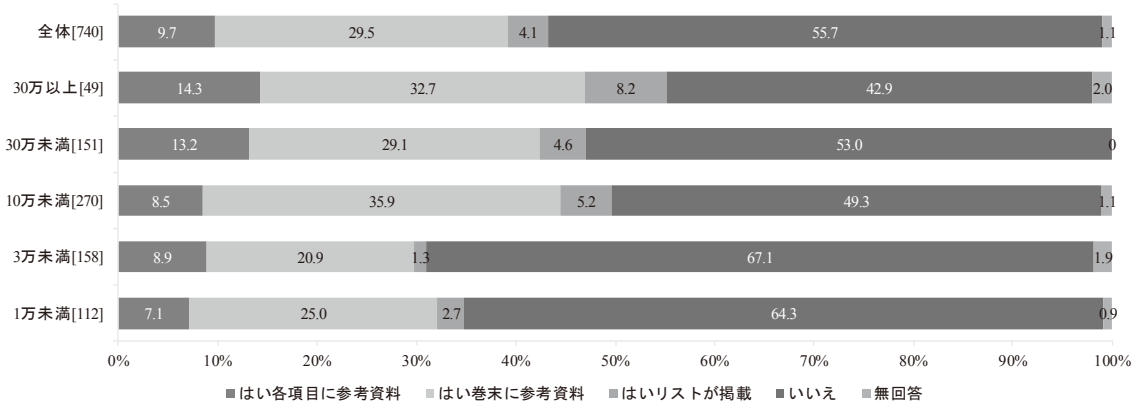
⑤関連資料様式

マニュアルに「関連資料」を添付していると回答した自治体は 320（43.3%）。

【問 3-6-5.　関連資料はマニュアルにつけられていますか】

例えば、出典元など

（最もあてはまるものに○をつけてください）

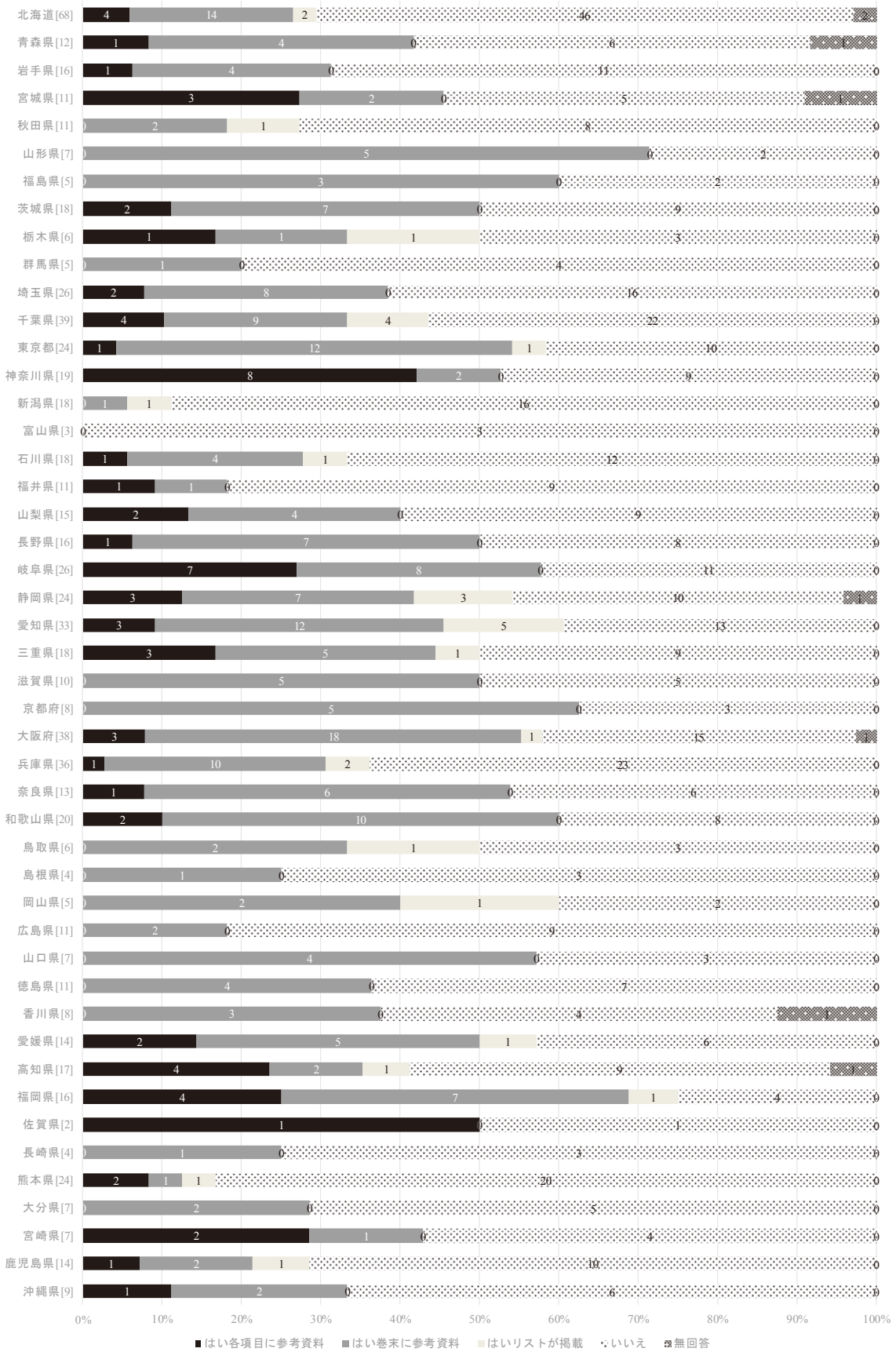


	はい各項目に参考資料		はい巻末に参考資料		はいリストが掲載		いいえ		無回答		計
30万以上	7	14.3%	16	32.7%	4	8.2%	21	42.9%	1	2.0%	49	100%
30万未満	20	13.2%	44	29.1%	7	4.6%	80	53.0%	0	0%	151	100%
10万未満	23	8.5%	97	35.9%	14	5.2%	133	49.3%	3	1.1%	270	100%
3万未満	14	8.9%	33	20.9%	2	1.3%	106	67.1%	3	1.9%	158	100%
1万未満	8	7.1%	28	25.0%	3	2.7%	72	64.3%	1	0.9%	112	100%
全体	72	9.7%	218	29.5%	30	4.1%	412	55.7%	8	1.1%	740	100%

避難所運営マニュアルに、出典元などの関連資料がマニュアルにつけられているか尋ねた。「はい、各項目のところに、参考資料がつけられています」と回答した自治体は 72（9.7%）、「はい、巻末に、参考資料がつけられています」と回答したのは 218（29.5%）、「はい、ただし、参考資料の名称のリストが掲載されています」と回答したのは 30（4.1%）、「いいえ、参考資料については特に掲載していません」と回答したのは 412（55.2%）であった。

人口規模別に「はい」と「いいえ」で分けると、30 万以上の自治体では「はい」27（55.2%）が「いいえ」が 21（42.9%）で、「はい」の回答のほうが多い。10 万-30 万未満の自治体では「はい」71（46.9%）、「いいえ」が 80（53.0%）で、「いいえ」の回答のほうが多い。30 万未満の自治体は全て、「いいえ」の回答のほうが多かった。

問3-6-5 関連資料はマニュアルにつけられていますか

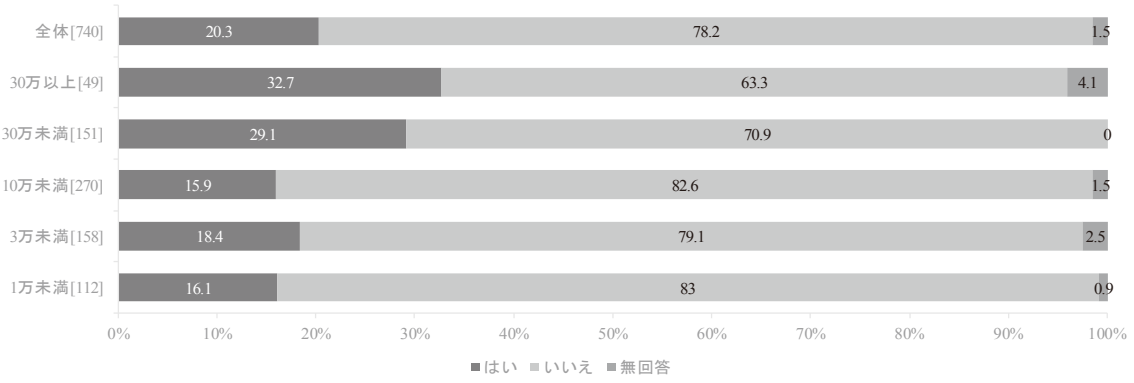


⑥施設の特徴や間取りにあわせているか

マニュアルを施設の特徴等に合わせていると回答した自治体は 150（20.3%）。

【問 3-6-6.　施設の特徴や間取りに合わせて作られていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	16	32.7%	31	63.3%	2	4.1%	49	100%
30万未満	44	29.1%	107	70.9%	0	0%	151	100%
10万未満	43	15.9%	223	82.6%	4	1.5%	270	100%
3万未満	29	18.4%	125	79.1%	4	2.5%	158	100%
1万未満	18	16.1%	93	83.0%	1	0.9%	112	100%
全体	150	20.3%	579	78.2%	11	1.5%	740	100%

避難所運営マニュアルが、施設の特徴や間取りに合わせて作られているか尋ねた。「はい、合わせて作られています」と回答したのは 150（20.3%）、「いいえ、合わせていません（自治体のスタンダードを準用している等）」と回答したのは 579（78.2%）、無回答が 11（1.5%）であった。

人口規模別にみても同じ傾向で、約 8 割の自治体で施設の間取りに合わせて作られていないと言える。

問3-6-6 施設の特徴や間取りに合わせて作られていますか



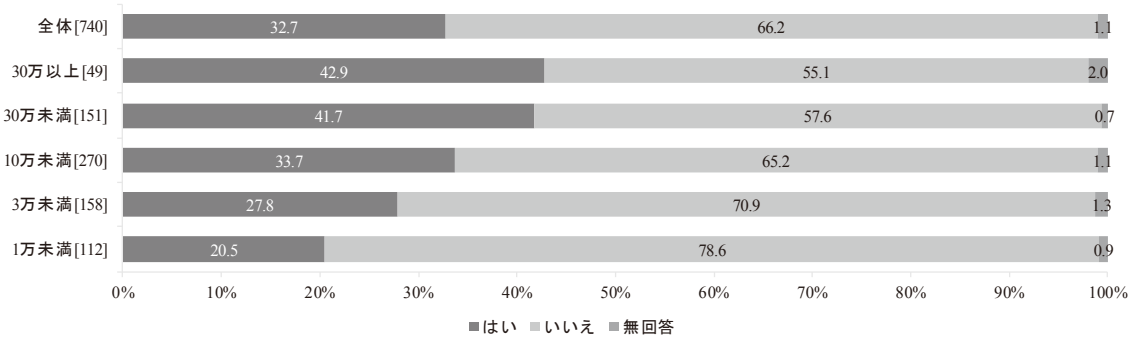
⑦施設の配置図が掲載されているか

マニュアルに施設の配置図を掲載していると回答した自治体は 242（32.7%）。

【問 3-6-7.　マニュアルには、施設の配置図が掲載されていますか】

例えば、敷地内レイアウトや、館内見取り図など

（最もあてはまるものに○をつけてください）

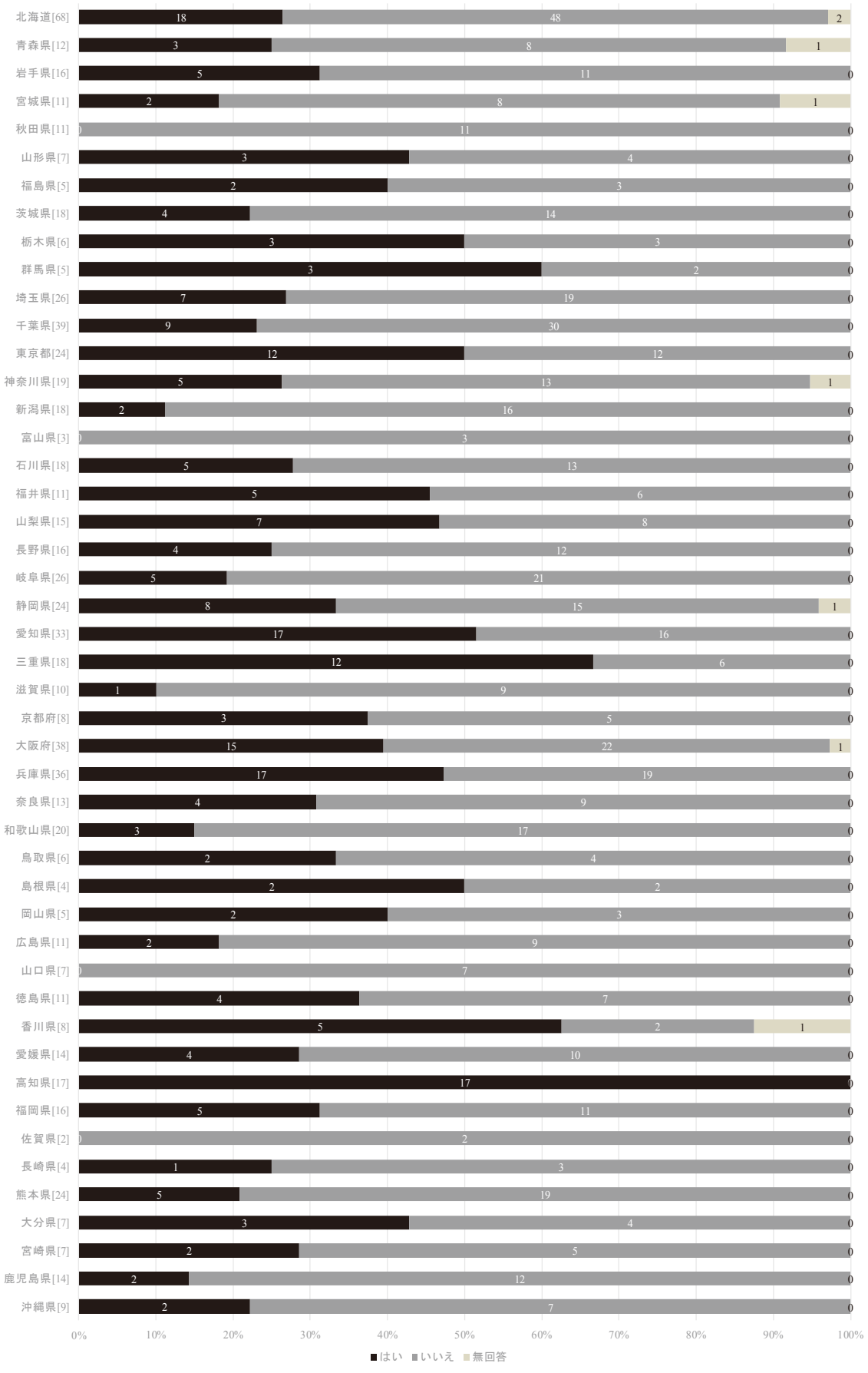


	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	21	42.9%	27	55.1%	1	2.0%	49	100%
30万未満	63	41.7%	87	57.6%	1	0.7%	151	100%
10万未満	91	33.7%	176	65.2%	3	1.1%	270	100%
3万未満	44	27.8%	112	70.9%	2	1.3%	158	100%
1万未満	23	20.5%	88	78.6%	1	0.9%	112	100%
全体	242	32.7%	490	66.2%	8	1.1%	740	100%

避難所運営マニュアルに、敷地内レイアウトや館内見取り図など、施設の配置図が掲載されているかを尋ねた。「はい、配置図が掲載されています」と回答したのは、242（32.7%）、「いいえ、配置図は掲載されていません」と回答したのは 490（66.2%）、「無回答」は 8（1.1%）であった。マニュアルに施設の配置図を掲載している自治体の方が少ないと言える。

人口規模別に、「はい」と「いいえ」で分けると、30 万以上の自治体では「はい」21（42.9%）が「いいえ」が 27（55.1%）で、人口規模が小さくなると「いいえ」の割合が増加し、1 万未満の自治体では「はい」が 23（20.5%）、「いいえ」が 88（78.6%）となる。

問3-6-7 マニュアルには、施設の配置図が掲載されていますか



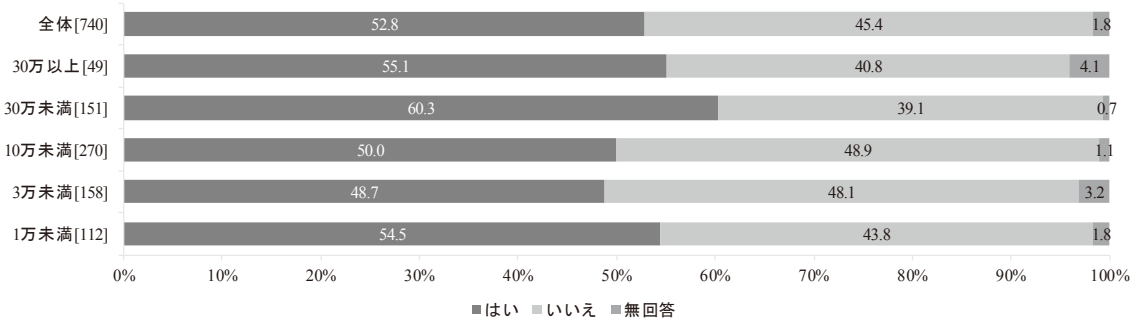
⑧情報伝達経路

マニュアルに情報伝達経路を掲載していると回答した自治体は 391（52.8%）。

【問 3-6-8.　マニュアルには、情報伝達経路が示されていますか】

例えば、災害対策本部の連絡先など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	27	55.1%	20	40.8%	2	4.1%	49	100%
30万未満	91	60.3%	59	39.1%	1	0.7%	151	100%
10万未満	135	50.0%	132	48.9%	3	1.1%	270	100%
3万未満	77	48.7%	76	48.1%	5	3.2%	158	100%
1万未満	61	54.5%	49	43.8%	2	1.8%	112	100%
全体	391	52.8%	336	45.4%	13	1.8%	740	100%

避難所運営マニュアルに、災害対策本部の連絡先などの情報伝達経路が示されているか尋ねた。「はい、情報伝達経路が示されています」と回答したのは 391（52.8%）、「いいえ、情報伝達経路は示されていません」と回答したのは 336（45.4%）、「無回答」は 13（1.8%）であった。情報伝達経路をマニュアルに示していると回答した自治体と、示していないと回答した自治体は数にあまり差がないと言える。人口規模別に、「はい」と「いいえ」で分けてもほぼ同じ傾向であった。

問3-6-8 マニュアルには、情報伝達経路が示されていますか

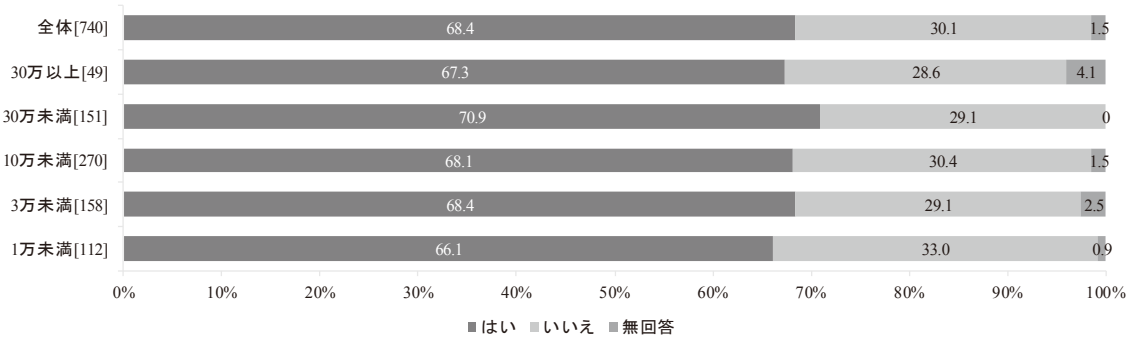


⑨チェックシート

マニュアルにチェックシートがあると回答した自治体は 506（68.4%）。

【問 3-6-9.　マニュアルにはチェックシートがつけられていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	33	67.3%	14	28.6%	2	4.1%	49	100%
30万未満	107	70.9%	44	29.1%	0	0%	151	100%
10万未満	184	68.1%	82	30.4%	4	1.5%	270	100%
3万未満	108	68.4%	46	29.1%	4	2.5%	158	100%
1万未満	74	66.1%	37	33.0%	1	0.9%	112	100%
全体	506	68.4%	223	30.1%	11	1.5%	740	100%

避難所運営マニュアルに、チェックシートがつけられているか尋ねた。「はい、チェックシートがつけられています」と回答したのは 506（68.4%）、「 いいえ、チェックシートはつけられていません」と回答したのは 223（30.1%）、無回答は 11（1.5%）であった。

人口規模別にみても、ほぼ同じ傾向で、約 7 割の自治体が、チェックシートをつけていると回答しており、マニュアルにチェックシートをつける割合は高いといえる。

問3-6-9 マニュアルにはチェック・シートがつけられていますか

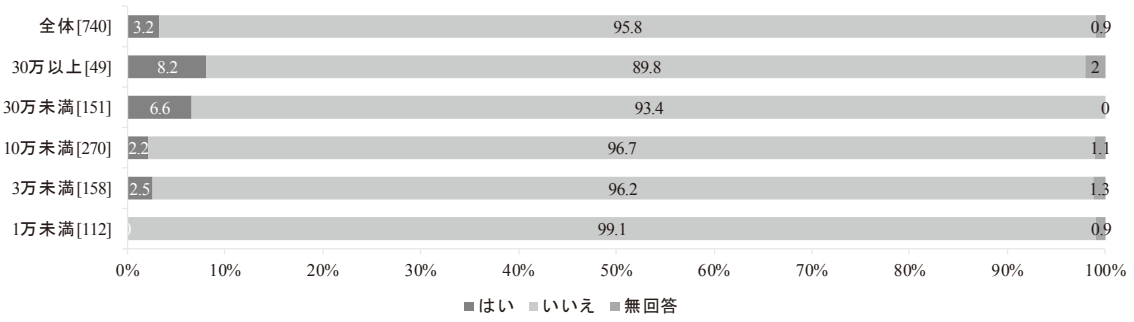


⑩外国語版

マニュアルに外国語版があると回答した自治体は 24（3.2%）。

【問 3-6-10.　マニュアルには外国語版（英語や中国語、韓国語版等）がありますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）

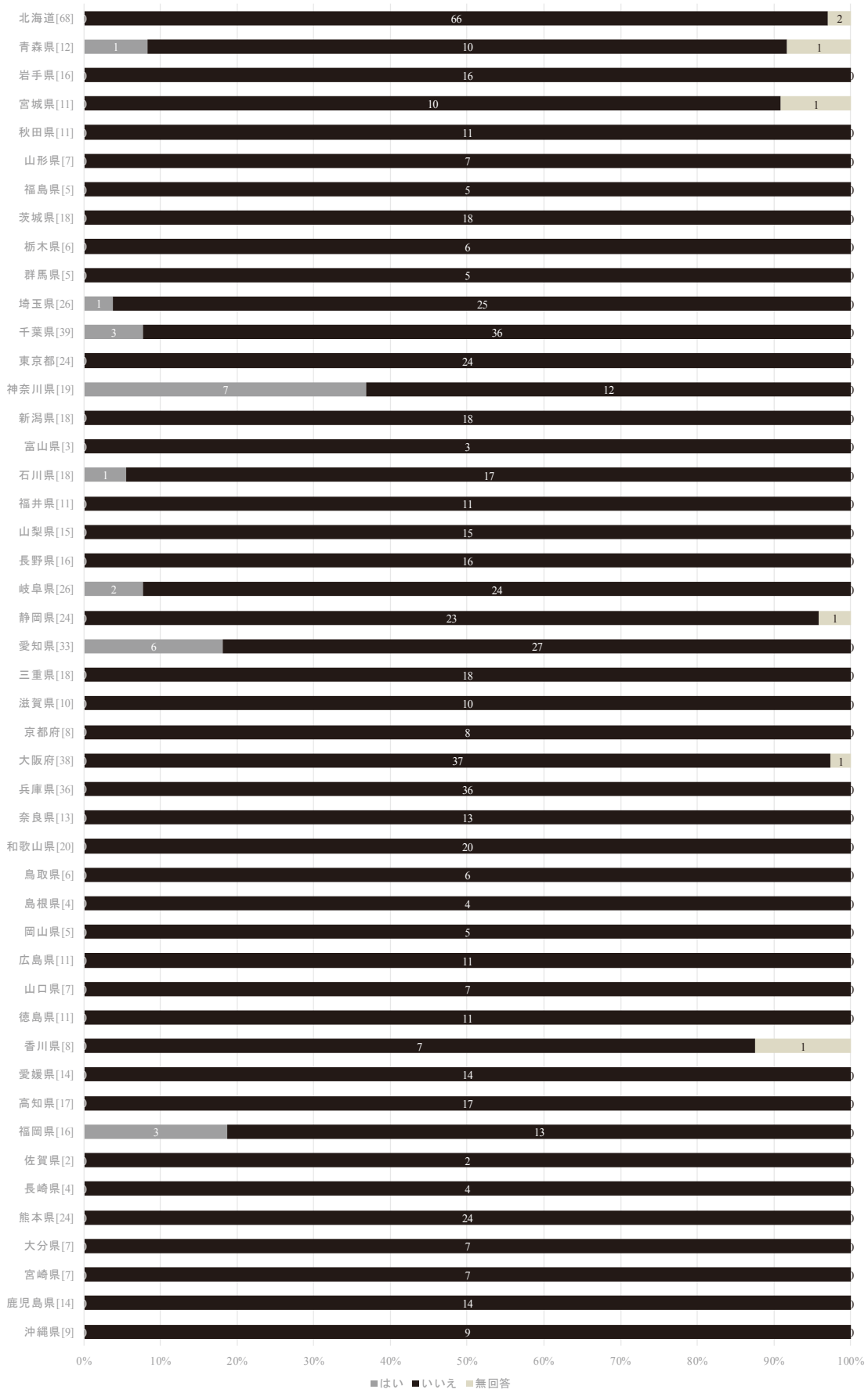


	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	4	8.2%	44	89.8%	1	2.0%	49	100%
30万未満	10	6.6%	141	93.4%	0	0%	151	100%
10万未満	6	2.2%	261	96.7%	3	1.1%	270	100%
3万未満	4	2.5%	152	96.2%	2	1.3%	158	100%
1万未満	0	0%	111	99.1%	1	0.9%	112	100%
全体	24	3.2%	709	95.8%	7	0.9%	740	100%

避難所運営マニュアルに、外国語版（英語や中国語、韓国語版等）があるか尋ねた。「はい、外国語版があります」と回答したのは 24（3.2%）、「いいえ、外国語版はありません」と回答したのは 709（95.8%）、無回答が 7（0.9%）であった。ほとんどの運営マニュアルに外国語版がないと言える。

人口規模別に、「はい」と「いいえ」で分けると、30 万人以上の自治体では「はい」が 4（8.2%）、「いいえ」が 44（89.8%）で、10 万－30 万人未満は「はい」が 10（6.6%）、「いいえ」141（93.4%）であるが、10 万未満の自治体、3 万未満の自治体では「はい」が 2%台になり、1 万未満の自治体では外国語版があると回答した自治体は、ない。

問3-6-10 マニュアルには外国語版（英語や中国語、韓国語版等）がありますか

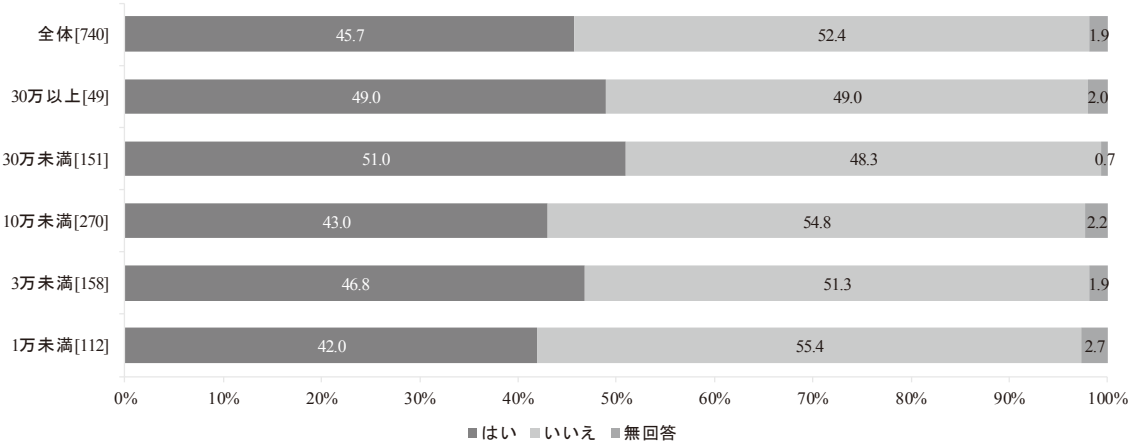


⑪平時から準備しておくもの

平時から準備するものについて記載していると回答した自治体は 338（45.7%）。

【問 3-6-11.　マニュアルに平時から準備しておくことについて記載されていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）

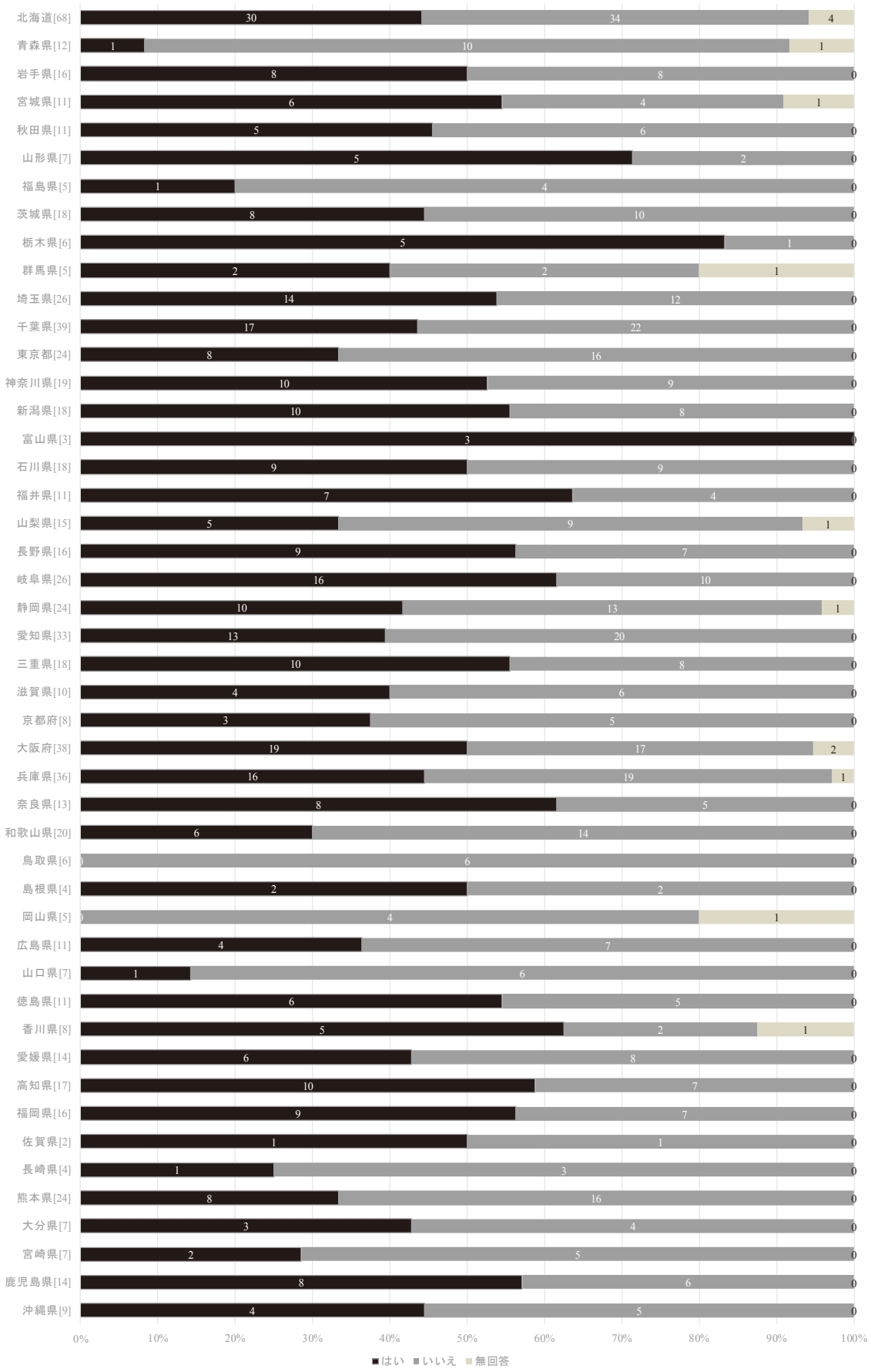


	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	24	49.0%	24	49.0%	1	2.0%	49	100%
30万未満	77	51.0%	73	48.3%	1	0.7%	151	100%
10万未満	116	43.0%	148	54.8%	6	2.2%	270	100%
3万未満	74	46.8%	81	51.3%	3	1.9%	158	100%
1万未満	47	42.0%	62	55.4%	3	2.7%	112	100%
全体	338	45.7%	388	52.4%	14	1.9%	740	100%

避難所運営マニュアルに、平時から準備しておくことについて記載されているか尋ねた。「はい、記載されています」と回答したのは 338（45.7%）、「いいえ、記載されていません」と回答したのは 388（52.4%）、無回答が 14（1.9%）であった。

人口規模別にみてもほぼ同じ傾向で、平時から準備しておくことについて記載していると回答した自治体と、記載していないと回答した自治体数は差がないと言える。

問3-6-11 マニュアルには、平時から準備しておくことについて記載されていますか

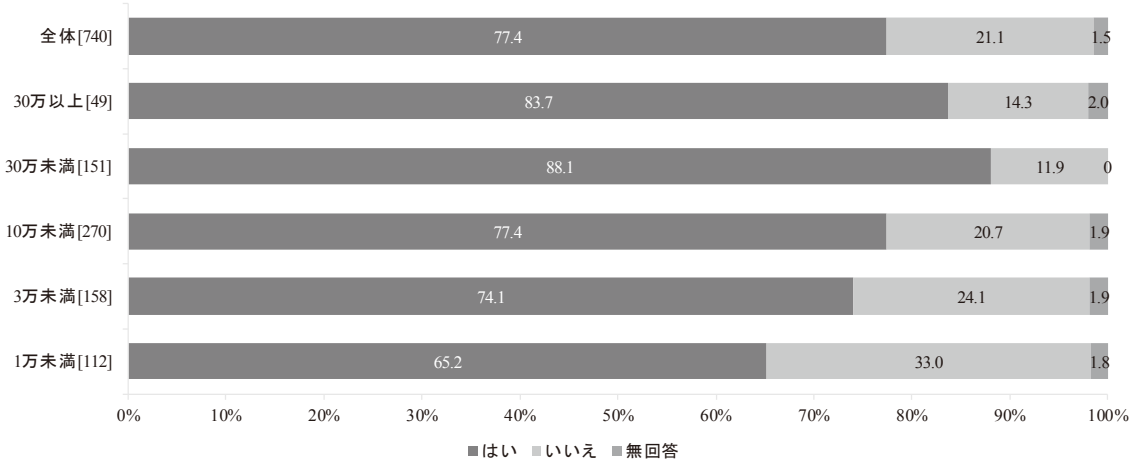


⑫目指すべき方向や、基本方針、原則

目指すべき方向や、基本方針、原則を書いていると回答した自治体は 573（77.4%）。

【問 3-6-12.　マニュアルには目指すべき方向や基本方針、原則が書かれていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）

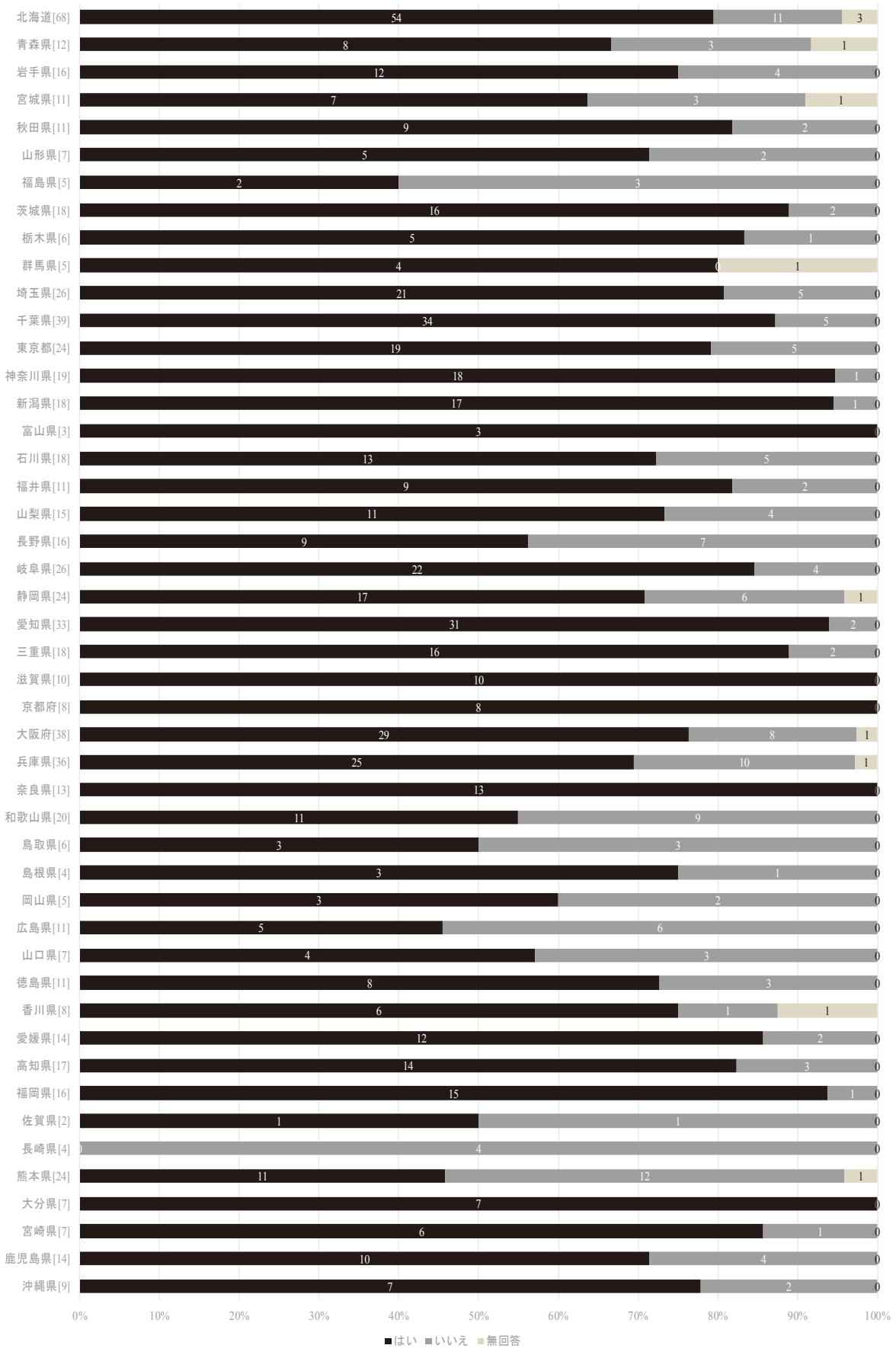


	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	41	83.7%	7	14.3%	1	2.0%	49	100%
30万未満	133	88.1%	18	11.9%	0	0%	151	100%
10万未満	209	77.4%	56	20.7%	5	1.9%	270	100%
3万未満	117	74.1%	38	24.1%	3	1.9%	158	100%
1万未満	73	65.2%	37	33.0%	2	1.8%	112	100%
全体	573	77.4%	156	21.1%	11	1.5%	740	100%

避難所運営マニュアルには、目指すべき方向や基本方針、原則が書かれているかを尋ねた。「はい、書かれています」と回答したのは 573（77.4%）、「いいえ、記載されていません」と回答したのは 156（21.1%）、無回答が 11（1.5%）であった。

人口規模別にみてもほぼ同じ傾向で、約 8 割の自治体で記載されていると言える。

問3-6-12 マニュアルには目指すべき方向や基本方針、原則が書かれていますか

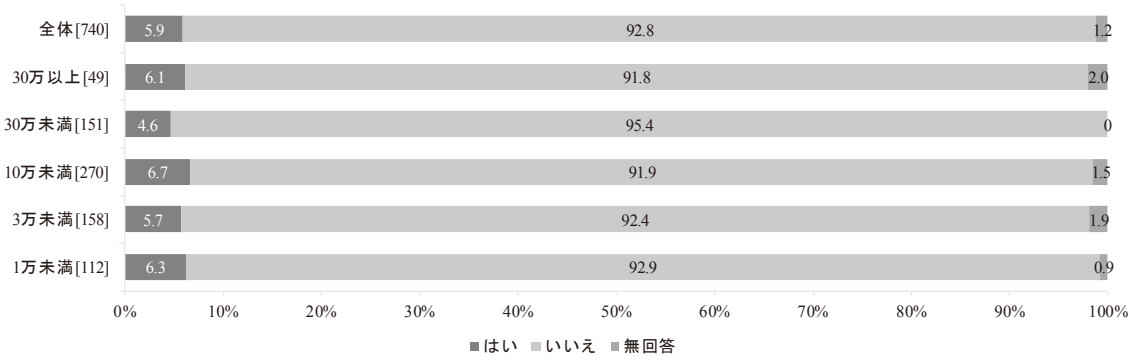


⑬具体的な数値目標

マニュアルに具体的な数値目標があると回答した自治体は 44（5.9%）。

【問 3-6-13.　マニュアルには具体的な目標が数値として書かれていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	3	6.1%	45	91.8%	1	2.0%	49	100%
30万未満	7	4.6%	144	95.4%	0	0%	151	100%
10万未満	18	6.7%	248	91.9%	4	1.5%	270	100%
3万未満	9	5.7%	146	92.4%	3	1.9%	158	100%
1万未満	7	6.3%	104	92.9%	1	0.9%	112	100%
全体	44	5.9%	687	92.8%	9	1.2%	740	100%

避難所運営マニュアルには、具体的な目標が数値として書かれているか尋ねた。「はい、書かれています」と回答したのは 44（5.9%）、「いいえ、書かれていません」と回答したのは 687（92.8%）、無回答が 9（1.2%）であった。

人口規模別にみてもほぼ同じ傾向で、具体的な数値目標は書かれていないと回答する自治体が大多数であると言える。

問3-6-13 マニュアルには具体的な目標が数値として書かれていますか

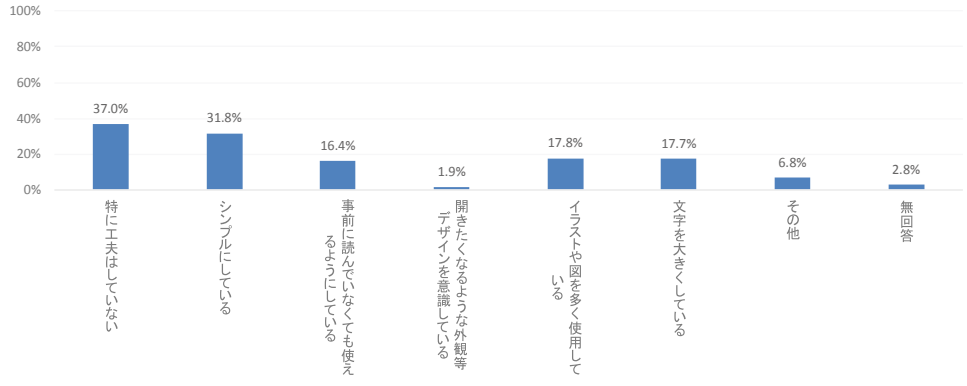


⑭マニュアルを見やすくする工夫

マニュアルを見やすくする工夫をしたと回答した自治体は、約 6 割である。工夫の内容は、「パッと見やすい数の項目数などシンプルにしている」を選択した自治体が最も多い。

【問 3-6-14.　運営をする人にとってマニュアルを見やすく工夫した点はありますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		特に工夫はしていない	シンプルにしている	事前に読んでいなくても使えるようにしている	開きたくなるような外観等デザインを意識している	イラストや図を多く使用している	文字を大きくしている	その他	無回答
30万以上	(N=49)	11	17	8	1	11	9	8	1
30万未満	(N=151)	37	57	36	4	45	32	16	3
10万未満	(N=270)	97	80	42	7	50	56	17	6
3万未満	(N=158)	71	54	22	0	14	19	6	7
1万未満	(N=112)	58	27	13	2	12	15	3	4
全体	(N=740)	274	235	121	14	132	131	50	21

運営する人にとって、避難所運営マニュアルを見やすく工夫した点があるか、また工夫している場合はどのような工夫をしているかを尋ねた。「特に工夫はしていないと回答した自治体は 274（37.0%）、「パッと見やすい数の項目数などシンプルにしている」と回答したのは 235 ような外観等デザインを意識している」は 14（1.9%）、「イラストや図を多く使用している」は 132（17.8%）、「文字を大きくしている」は 131（17.7%）、「その他」50（6.8%）であった。

次にクロス集計を行った。工夫をしたと回答した全自治体と、被災経験（避難所開設・運営経験）のある自治体グループ、被災地のマニュアルやヒアリングをしてマニュアル作成した自治体グループと比較して示す。被災地のマニュアルやヒアリングを参考にした自治体は、すべての項目で全体より工夫をしていると回答した割合が高い。しかしこれらは、解釈が二通りあり、被災地から学んだことで被災地の教訓を活かしているという解釈と、被災地の教訓を学ぶほど熱心な自治体なので、工夫したと回答しているという解釈ができる。

		特に工夫はしていない	シンプルにしている	事前に読んでいなくても使えるようにしている	開きたくなるような外観等デザインを意識している	イラストや図を多く使用している	文字を大きくしている	その他	無回答
1 北海道	(68)	32.4%	42.6%	20.6%	0%	5.9%	16.2%	1.5%	4.4%
2 青森県	(12)	33.3%	8.3%	33.3%	0%	0%	8.3%	16.7%	8.3%
3 岩手県	(16)	37.5%	12.5%	43.8%	6.3%	25.0%	18.8%	6.3%	0%
4 宮城県	(11)	45.5%	18.2%	9.1%	0%	27.3%	9.1%	0%	9.1%
5 秋田県	(11)	36.4%	45.5%	18.2%	0%	0%	18.2%	0%	0%
6 山形県	(7)	42.9%	28.6%	14.3%	0%	14.3%	0%	0%	0%
7 福島県	(5)	60.0%	0%	0%	0%	20.0%	0%	0%	20.0%
8 茨城県	(18)	38.9%	38.9%	16.7%	0%	27.8%	11.1%	5.6%	0%
9 栃木県	(6)	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10 群馬県	(5)	0%	100%	0%	20.0%	20.0%	20.0%	0%	0%
11 埼玉県	(26)	23.1%	34.6%	19.2%	0%	3.8%	23.1%	26.9%	0%
12 千葉県	(39)	28.2%	35.9%	10.3%	0%	17.9%	28.2%	12.8%	0%
13 東京都	(24)	25.0%	33.3%	16.7%	0%	25.0%	20.8%	4.2%	0%
14 神奈川県	(19)	26.3%	57.9%	57.9%	0%	63.2%	47.4%	5.3%	0%
15 新潟県	(18)	22.2%	22.2%	16.7%	5.6%	55.6%	50.0%	5.6%	0%
16 富山県	(3)	33.3%	33.3%	0%	0%	33.3%	0%	0%	0%
17 石川県	(18)	44.4%	27.8%	11.1%	0%	5.6%	16.7%	11.1%	5.6%
18 福井県	(11)	45.5%	27.3%	9.1%	0%	9.1%	27.3%	0%	9.1%
19 山梨県	(15)	46.7%	40.0%	20.0%	0%	13.3%	6.7%	0%	0%
20 長野県	(16)	6.3%	56.3%	18.8%	6.3%	18.8%	12.5%	6.3%	6.3%
21 岐阜県	(26)	53.8%	23.1%	11.5%	3.8%	3.8%	11.5%	7.7%	3.8%
22 静岡県	(24)	20.8%	25.0%	20.8%	8.3%	37.5%	16.7%	8.3%	12.5%
23 愛知県	(33)	27.3%	30.3%	12.1%	3.0%	33.3%	30.3%	15.2%	3.0%
24 三重県	(18)	27.8%	44.4%	5.6%	11.1%	16.7%	11.1%	5.6%	0%
25 滋賀県	(10)	60.0%	20.0%	0%	0%	30.0%	20.0%	0%	0%
26 京都府	(8)	50.0%	12.5%	0%	0%	12.5%	12.5%	25.0%	0%
27 大阪府	(38)	34.2%	36.8%	18.4%	0%	13.2%	5.3%	13.2%	5.3%
28 兵庫県	(36)	47.2%	13.9%	16.7%	0%	19.4%	2.8%	8.3%	0%
29 奈良県	(13)	23.1%	30.8%	38.5%	0%	15.4%	38.5%	0%	7.7%
30 和歌山県	(20)	70.0%	10.0%	5.0%	0%	15.0%	0%	5.0%	0%
31 鳥取県	(6)	66.7%	0%	16.7%	0%	16.7%	0%	0%	0%
32 島根県	(4)	50.0%	0%	25.0%	0%	0%	0%	0%	25.0%
33 岡山県	(5)	20.0%	60.0%	20.0%	0%	20.0%	20.0%	0%	0%
34 広島県	(11)	54.5%	36.4%	9.1%	0%	9.1%	0%	0%	9.1%
35 山口県	(7)	42.9%	14.3%	0%	0%	28.6%	0%	14.3%	0%
36 徳島県	(11)	27.3%	63.6%	9.1%	0%	0%	27.3%	0%	0%
37 香川県	(8)	12.5%	50.0%	37.5%	12.5%	12.5%	62.5%	0%	12.5%
38 愛媛県	(14)	50.0%	21.4%	7.1%	7.1%	14.3%	21.4%	0%	7.1%
39 高知県	(17)	5.9%	70.6%	23.5%	5.9%	47.1%	35.3%	5.9%	0%
40 福岡県	(16)	43.8%	25.0%	12.5%	0%	6.3%	12.5%	12.5%	0%
41 佐賀県	(2)	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
42 長崎県	(4)	75.0%	25.0%	25.0%	0%	0%	0%	0%	0%
43 熊本県	(24)	66.7%	12.5%	8.3%	0%	12.5%	12.5%	4.2%	0%
44 大分県	(7)	57.1%	14.3%	0%	0%	14.3%	42.9%	0%	0%
45 宮崎県	(7)	42.9%	42.9%	0%	0%	0%	14.3%	0%	0%
46 鹿児島県	(14)	64.3%	0%	14.3%	0%	14.3%	7.1%	7.1%	0%
47 沖縄県	(9)	22.2%	44.4%	11.1%	11.1%	11.1%	33.3%	0%	0%
全体	(740)	37.0%	31.8%	16.4%	1.9%	17.8%	17.7%	6.8%	2.8%

マニュアルを見やすく工夫した点《その他》

【シンプル化】

・組織図、役割分担等を明確にした、様式をシンプルにした
・必要なところは記載し明確に、なるべくコンパクトなものにしている
・要点を集約し、わかりやすく記載している
・基本的な事項のみをのせており、各地元でカスタムしやすくしている
・空欄を埋めれば、各避難所ごとのマニュアルになるように構成している

【チェックシート、フローチャート化】

・チェック式
・各章の項目毎にチェックリストを設けている
・内容の重複を回避、手順でページの行き来がないよう配慮
・フェーズに応じた構成やフローチャートを用いて概要版を作成している
・フローチャート化している
・フローチャート様式にカード化している
・フロー図にしている
・運営の流れをフローチャートで一目でわかるようにしている
・アクションカードの作成中。今後追加・修正をしていく
・行動が時系列で書かれたアクションカードを同封している
・時系列にすべきことを簡易で明確に記載している
・避難所開設から運営、閉鎖時までの流れをフロー図にて作成

【概要版、簡易版作成】

・マニュアル概要を作成している
・概要版もあわせて作成した
・概要版を作成した
・開設から閉所までを４つのレベルに分け、「すべきこと」を時系列ごと箇条書き記載
・簡易版(A４用紙１枚）を作成している
・簡易版を作成している

【イラストや図】

・マニュアル以外にイラストや図を使用した手引書を作成している
・色の使い方を工夫、レイアウトなども工夫、説明用概要版を作成

【デザイン】

・フォント・レイアウト・色彩の統一
・一目で分かるよう色分けしている
・運営で必要となる知識について参考として枠囲みで掲載
・各種様式と記入例を見開きで見れるようにしている
・見出しなどの工夫

【文字】

・読みがなを付けている
・やさしい日本語シート集を別冊で用意
・平易な表現を用いて記述している細かく文字の入りや大きさを変えたりしている

【その他】

・出水期前に派遣員を対象としたマニュアルに基づく運営要領の説明会を開催
・避難の仕事毎詳細が書かれている
・避難所を利用する地域住民が主体となって作成
・本編、業務、様式集に分けて見やすくしている
・本編・様式集・資料集・各運営班の業務と、おおまかな全体の流れと細分化した内容を分けている
・目次とページを付けている
・自治会の役員２名及び会長の計３名に事前に渡している
・避難所の運営用品 BOX に２冊予め入れている
・様式や参考となる資料を添付している

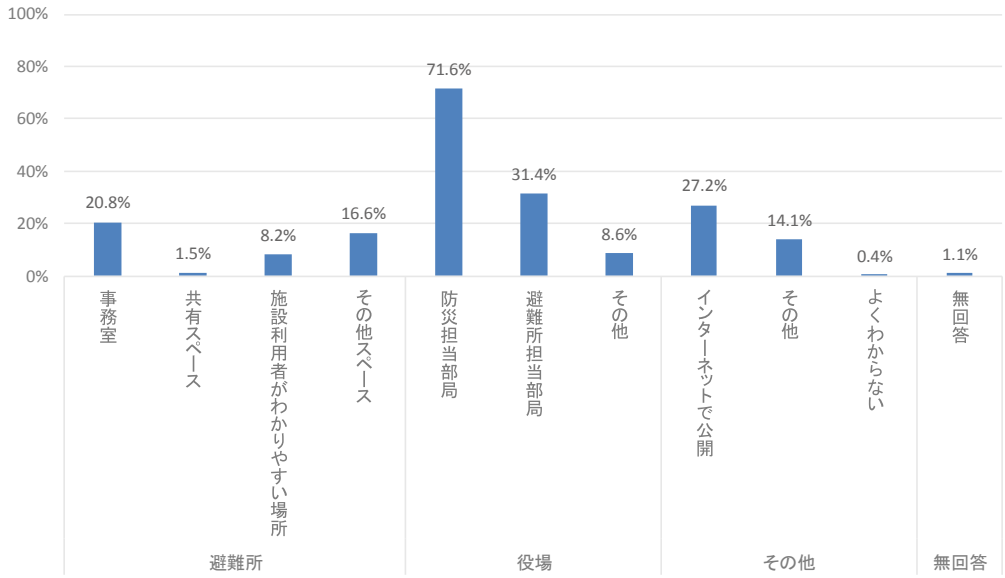
5.5　避難所運営マニュアルの運用

（１）　避難所運営マニュアルの保管場所

避難所運営マニュアルの最も多い保管場所は、役場である。
避難所にマニュアルを保管している自治体は、半数以下であった。

【問 3-8.　マニュアルはどこに保管されていますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		避難所				役場			その他			無回答
		事務室	共有スペース	施設利用者がわかりやすい場所	その他スペース	防災担当部局	避難所担当部局	その他	インターネットで公開	その他	よくわからない	無回答
30万以上	(N=49)	15	3	4	18	36	20	5	27	5	0	1
30万未満	(N=151)	32	1	17	48	91	41	10	54	32	1	1
10万未満	(N=270)	56	3	11	42	206	86	22	89	43	0	2
3万未満	(N=158)	34	3	15	11	114	54	16	20	14	2	3
1万未満	(N=112)	17	1	14	4	83	31	11	11	10	0	1
全体	(N=740)	154	11	61	123	530	232	64	201	104	3	8

避難所運営マニュアルの最も多い保管場所は「役場」の防災担当部局であった。避難所に保管している自治体は半数以下であった。

		事務室	共有スペース	施設利用者がわかりやすい場所	その他スペース	防災担当部局	避難所担当部局	その他	インターネットで公開	その他	よくわからない	無回答
北海道	(68)	14.7%	0%	7.4%	4.4%	73.5%	29.4%	5.9%	30.9%	11.8%	0%	2.9%
青森県	(12)	41.7%	8.3%	8.3%	8.3%	66.7%	58.3%	16.7%	25.0%	0%	0%	8.3%
岩手県	(16)	37.5%	0%	6.3%	18.8%	81.3%	31.3%	18.8%	31.3%	6.3%	0%	0%
宮城県	(11)	18.2%	9.1%	0%	0%	54.5%	45.5%	9.1%	9.1%	27.3%	0%	9.1%
秋田県	(11)	45.5%	0%	0%	0%	81.8%	45.5%	0%	18.2%	27.3%	0%	0%
山形県	(7)	28.6%	0%	0%	0%	57.1%	42.9%	0%	0%	14.3%	0%	0%
福島県	(5)	20.0%	0%	0%	0%	80.0%	20.0%	20.0%	0%	0%	0%	0%
茨城県	(18)	22.2%	0%	16.7%	5.6%	66.7%	38.9%	0%	11.1%	16.7%	0%	0%
栃木県	(6)	16.7%	0%	0%	16.7%	83.3%	33.3%	0%	33.3%	0%	0%	0%
群馬県	(5)	40.0%	0%	0%	20.0%	100%	60.0%	0%	60.0%	0%	0%	0%
埼玉県	(26)	15.4%	0%	3.8%	34.6%	57.7%	23.1%	7.7%	42.3%	15.4%	0%	0%
千葉県	(39)	25.6%	0%	12.8%	30.8%	64.1%	15.4%	10.3%	33.3%	10.3%	0%	0%
東京都	(24)	20.8%	0%	4.2%	37.5%	75.0%	25.0%	8.3%	50.0%	16.7%	0%	0%
神奈川県	(19)	21.1%	0%	5.3%	68.4%	36.8%	21.1%	5.3%	36.8%	10.5%	0%	0%
新潟県	(18)	5.6%	0%	0%	5.6%	72.2%	66.7%	16.7%	55.6%	5.6%	0%	0%
富山県	(3)	33.3%	33.3%	0%	33.3%	100%	0%	0%	33.3%	0%	0%	0%
石川県	(18)	33.3%	0%	0%	11.1%	55.6%	33.3%	5.6%	22.2%	5.6%	5.6%	0%
福井県	(11)	36.4%	0%	0%	0%	72.7%	27.3%	9.1%	27.3%	27.3%	0%	9%
山梨県	(15)	26.7%	0%	20.0%	0%	73.3%	20.0%	6.7%	0%	6.7%	0%	0%
長野県	(16)	18.8%	0%	6.3%	6.3%	87.5%	31.3%	12.5%	31.3%	25.0%	0%	0%
岐阜県	(26)	15.4%	0%	3.8%	11.5%	73.1%	46.2%	7.7%	34.6%	7.7%	0%	0%
静岡県	(24)	16.7%	0%	20.8%	20.8%	83.3%	20.8%	12.5%	37.5%	41.7%	0%	0%
愛知県	(33)	24.2%	0%	0%	57.6%	66.7%	21.2%	0%	36.4%	15.2%	0%	0%
三重県	(18)	44.4%	5.6%	5.6%	16.7%	72.2%	33.3%	0%	0%	27.8%	5.6%	0%
滋賀県	(10)	10.0%	10.0%	0%	30.0%	80.0%	20.0%	0%	50.0%	20.0%	0%	0%
京都府	(8)	0%	0%	0%	12.5%	75.0%	12.5%	0%	12.5%	37.5%	0%	0%
大阪府	(38)	10.5%	0%	7.9%	23.7%	84.2%	18.4%	2.6%	36.8%	10.5%	0%	2.6%
兵庫県	(36)	22.2%	2.8%	5.6%	8.3%	63.9%	47.2%	8.3%	19.4%	22.2%	0%	0%
奈良県	(13)	15.4%	0%	7.7%	7.7%	76.9%	38.5%	15.4%	30.8%	15.4%	7.7%	0%
和歌山県	(20)	20.0%	5.0%	15.0%	20.0%	85.0%	35.0%	10.0%	10.0%	0%	0%	0%
鳥取県	(6)	16.7%	0%	0%	0%	83.3%	50.0%	16.7%	0%	33.3%	0%	0%
島根県	(4)	25.0%	0%	0%	25.0%	75.0%	25.0%	25.0%	0%	0%	0%	0%
岡山県	(5)	0%	0%	0%	0%	60.0%	20.0%	0%	20.0%	40.0%	0%	0%
広島県	(11)	18.2%	0%	0%	9.1%	54.5%	27.3%	27.3%	0%	0%	0%	0%
山口県	(7)	28.6%	0%	28.6%	0%	57.1%	28.6%	57.1%	57.1%	14.3%	0%	0%
徳島県	(11)	27.3%	0%	18.2%	18.2%	81.8%	45.5%	0%	18.2%	18.2%	0%	0%
香川県	(8)	25.0%	0%	0%	12.5%	50.0%	12.5%	0%	25.0%	37.5%	0%	12.5%
愛媛県	(14)	28.6%	7.1%	7.1%	14.3%	71.4%	35.7%	28.6%	42.9%	14.3%	0%	7.1%
高知県	(17)	23.5%	5.9%	70.6%	11.8%	82.4%	5.9%	0%	11.8%	5.9%	0%	0%
福岡県	(16)	37.5%	0%	12.5%	6.3%	81.3%	43.8%	6.3%	31.3%	6.3%	0%	0%
佐賀県	(2)	0%	0%	0%	0%	0%	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%
長崎県	(4)	50.0%	0%	0%	0%	100%	50.0%	0%	25.0%	0%	0%	0%
熊本県	(24)	8.3%	4.2%	8.3%	4.2%	70.8%	29.2%	4.2%	12.5%	16.7%	0%	0%
大分県	(7)	0%	14.3%	0%	0%	85.7%	71.4%	42.9%	14.3%	0%	0%	0%
宮崎県	(7)	0%	0%	14.3%	14.3%	85.7%	28.6%	28.6%	14.3%	0%	0%	0%
鹿児島県	(14)	7.1%	0%	0%	7.1%	64.3%	50.0%	14.3%	35.7%	14.3%	0%	0%
沖縄県	(9)	11.1%	0%	11.1%	11.1%	77.8%	11.1%	0%	0%	0%	0%	0%
全体	(740)	20.8%	1.5%	8.2%	16.6%	71.6%	31.4%	8.6%	27.2%	14.1%	0.4%	1.1%

避難所運営マニュアルの保管場所《その他》

〇避難所になる施設のその他の保管場所
- 防災倉庫（30）
- 防災備蓄倉庫（5）
- 各避難所防災倉庫
- 備蓄倉庫（37）
- 災害用備蓄品と一緒に保管（7）
- 備蓄倉庫の中のジュラルミンボックスに入れている
- 備蓄倉庫内に開設セットを用意している
- 資器材倉庫（4）
- 倉庫（6）
- 体育館（3）
- 避難所の備蓄ロッカー・保管庫・収納箱（3）
- 避難所運営準備 BOX（9）
- 地区災害対策本部員が保管
- 避難所担当職員用物品袋
- 配布している
- 施設によって異なる（4）
- 自主防災会
- 未定

〇役所に保管の場合のその他の保管場所
- イントラ上に全職員閲覧可能な状態で掲載（4）
- グループウェアに掲示全職員閲覧可能（4）
- 職員共有システム内（5）
- データで共有フォルダに管理（11）
- 全部局（11）
- 全課（3）
- 教育部局
- 避難所担当課
- 全職員（4）
- 各職員保管
- 各配備職員が保管
- 各広域避難所に配置される市職員が所持
- 個人が印刷し保管
- 避難所担当職員（6）
- 各課地域防災計画に登載

・　全庁的に閲覧できる場所
・　避難所セット（2）
・　避難所運営担当者に配布
・　役所全体に周知

○その他の回答

・　グループウェア
・　コミュニティ職員に配布予定
・　開設担当者に配布
・　各コミュニティセンター
・　各々で保管
・　各自主防災組織及びコミュニティ施設に配布
・　各避難所の防災支援員(市職員)
・　広域避難所運営連絡会に出席した自主防災会の役員等が所持
・　策定直後のため未定
・　市のホームページで公開
・　市内の公民館
・　市内自主防災会会長へ配布
・　市役所内共有サーバー
・　施設保管予定
・　自治会に 3 名、民生委員 2 名に事前に配布
・　自治会公民館
・　自治会長（5）
・　自治会役員による持ち回り
・　自主防災会（2）
・　自主防災会長
・　自主防災会役員保管
・　自主防災組織（4）
・　自主防災組織の代表者等が所有
・　自主防災隊、避難所開設担当職員が管理
・　住民管理
・　職員が保持
・　職員共有のフォルダ
・　職員個々に保管
・　震災時避難所に指定されている市内の市立小・中学校の防災収納庫に保管する
・　窓口
・　地区によって様々
・　庁内 LAN 上
・　庁内イントラ

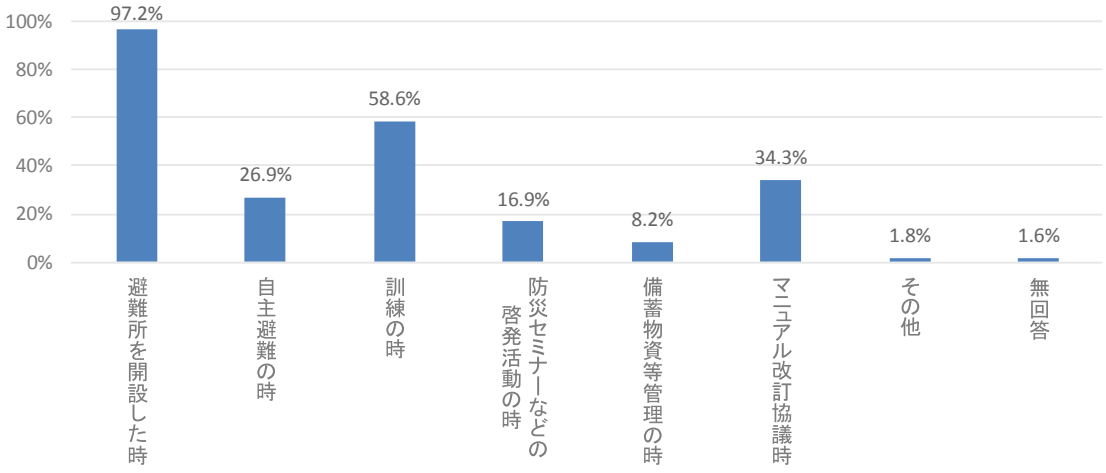
・　庁内イントラネットで周知
・　町内会長宅ほか
・　直行職員
・　内部情報ネットワークで共有
・　避難所によっては自治会長が保管
・　避難所を使用する各区・自治会へ全戸配布
・　避難所運営委員メンバー(自主防災組織、施設管理者、避難所参集職員)、防災担当部局
・　避難所運営委員会（3）
・　避難所運営班に配布、自治会長宅、自主防災会長宅
・　避難所設営物品一式ボックス
・　避難所担当職員に配布
・　備蓄倉庫に避難所セットとして保管している
・　保管数少なく訓練時に印刷したり役員会で配布したり
・　未定（5）
・　役所内で閲覧可能なポータルサイトへ掲示している

（２）　避難所運営マニュアルの利用想定場面

避難所運営マニュアルの想定利用場面は、避難所開設時を除くと最も多いのは訓練の時で、434（58.6%）であった。

【問 3-9-1.　マニュアルはどのような時に利用することを想定していますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		避難所を開設した時	自主避難の時	訓練の時	防災セミナーなどの啓発活動の時	備蓄物資等管理の時	マニュアル改訂協議時	その他	無回答
30万以上	(N=49)	48	11	39	19	9	26	2	1
30万未満	(N=151)	146	41	93	24	12	65	6	2
10万未満	(N=270)	265	65	152	48	24	91	2	4
3万未満	(N=158)	149	51	85	20	8	38	2	4
1万未満	(N=112)	111	31	65	14	8	34	1	1
全体	(N=740)	719	199	434	125	61	254	13	12

避難所運営マニュアルを、どのような時に活用する想定をしているかを尋ねた。避難所開設時を除くと最も多いのは訓練時で、434 自治体、つまり約 6 割の自治体がマニュアル活用の場として訓練を想定していると回答していた。

		避難所開設時	自主避難の時	訓練の時	防災セミナーなどの啓発活動時	備蓄物資等管理の時	マニュアルの改訂協議の時	その他	無回答
1 北海道	(68)	39.7%	17.6%	32.4%	10.3%	2.9%	14.7%	11.8%	17.6%
2 青森県	(12)	41.7%	25.0%	33.3%	8.3%	8.3%	8.3%	16.7%	25.0%
3 岩手県	(16)	56.3%	31.3%	50.0%	25.0%	12.5%	6.3%	18.8%	12.5%
4 宮城県	(11)	45.5%	0%	54.5%	0%	0%	9.1%	9.1%	18.2%
5 秋田県	(11)	54.5%	54.5%	27.3%	0%	0%	0%	9.1%	9.1%
6 山形県	(7)	42.9%	0%	71.4%	14.3%	0%	14.3%	0%	0%
7 福島県	(5)	80.0%	20.0%	40.0%	0%	0%	40.0%	0%	0%
8 茨城県	(18)	27.8%	50.0%	44.4%	16.7%	5.6%	5.6%	0%	16.7%
9 栃木県	(6)	50.0%	0%	50.0%	0%	16.7%	16.7%	16.7%	0%
10 群馬県	(5)	60.0%	20.0%	20.0%	0%	0%	0%	20.0%	20.0%
11 埼玉県	(26)	3.8%	0%	50.0%	19.2%	0%	15.4%	19.2%	11.5%
12 千葉県	(39)	30.8%	17.9%	59.0%	7.7%	0%	20.5%	17.9%	5.1%
13 東京都	(24)	25.0%	8.3%	87.5%	25.0%	8.3%	50.0%	4.2%	4.2%
14 神奈川県	(19)	10.5%	5.3%	94.7%	15.8%	10.5%	26.3%	5.3%	0%
15 新潟県	(18)	38.9%	27.8%	27.8%	5.6%	11.1%	11.1%	44.4%	0%
16 富山県	(3)	0%	0%	33.3%	33.3%	0%	0%	66.7%	0%
17 石川県	(18)	44.4%	27.8%	50.0%	5.6%	5.6%	11.1%	5.6%	16.7%
18 福井県	(11)	45.5%	18.2%	36.4%	27.3%	0%	18.2%	0%	27.3%
19 山梨県	(15)	26.7%	6.7%	53.3%	6.7%	0%	6.7%	13.3%	13.3%
20 長野県	(16)	18.8%	6.3%	68.8%	6.3%	0%	6.3%	6.3%	25.0%
21 岐阜県	(26)	46.2%	23.1%	65.4%	11.5%	7.7%	19.2%	0%	11.5%
22 静岡県	(24)	4.2%	8.3%	58.3%	25.0%	4.2%	25.0%	8.3%	12.5%
23 愛知県	(33)	18.2%	15.2%	60.6%	24.2%	6.1%	30.3%	9.1%	15.2%
24 三重県	(18)	27.8%	11.1%	77.8%	11.1%	5.6%	11.1%	16.7%	0%
25 滋賀県	(10)	30.0%	30.0%	40.0%	10.0%	0%	30.0%	20.0%	10.0%
26 京都府	(8)	75.0%	37.5%	37.5%	0%	0%	0%	12.5%	12.5%
27 大阪府	(38)	44.7%	18.4%	31.6%	13.2%	5.3%	21.1%	13.2%	23.7%
28 兵庫県	(36)	58.3%	8.3%	41.7%	2.8%	2.8%	13.9%	8.3%	16.7%
29 奈良県	(13)	30.8%	15.4%	38.5%	7.7%	7.7%	15.4%	23.1%	7.7%
30 和歌山県	(20)	40.0%	10.0%	15.0%	10.0%	10.0%	25.0%	15.0%	20.0%
31 鳥取県	(6)	50.0%	0%	33.3%	16.7%	0%	16.7%	16.7%	0%
32 島根県	(4)	50.0%	50.0%	75.0%	0%	25.0%	0%	25.0%	0%
33 岡山県	(5)	40.0%	0%	20.0%	40.0%	0%	20.0%	20.0%	0%
34 広島県	(11)	72.7%	18.2%	27.3%	0%	0%	36.4%	9.1%	9.1%
35 山口県	(7)	57.1%	42.9%	42.9%	14.3%	14.3%	42.9%	28.6%	0%
36 徳島県	(11)	9.1%	0%	72.7%	18.2%	9.1%	27.3%	0%	9.1%
37 香川県	(8)	0%	0%	50.0%	12.5%	0%	0%	37.5%	12.5%
38 愛媛県	(14)	35.7%	21.4%	28.6%	14.3%	7.1%	21.4%	7.1%	35.7%
39 高知県	(17)	5.9%	0%	76.5%	11.8%	5.9%	5.9%	5.9%	17.6%
40 福岡県	(16)	43.8%	12.5%	31.3%	18.8%	0%	12.5%	12.5%	25.0%
41 佐賀県	(2)	0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	50.0%
42 長崎県	(4)	0%	75.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%
43 熊本県	(24)	41.7%	12.5%	37.5%	4.2%	4.2%	12.5%	16.7%	12.5%
44 大分県	(7)	28.6%	0%	71.4%	14.3%	0%	0%	0%	0%
45 宮崎県	(7)	42.9%	28.6%	42.9%	14.3%	0%	14.3%	28.6%	0%
46 鹿児島県	(14)	28.6%	14.3%	28.6%	7.1%	0%	0%	14.3%	21.4%
47 沖縄県	(9)	22.2%	11.1%	44.4%	11.1%	0%	0%	11.1%	11.1%
全体	(740)	34.5%	16.2%	48.0%	12.0%	4.3%	16.6%	12.4%	13.2%

避難所運営マニュアルの利用想定場面《その他》

【避難所開設時】

・　大規模な災害が発生した時
・　大規模災害時避難所を開設したとき
・　長期避難の時
・　南海トラフ地震等大規模災害等を想定
・　避難所配置職員が配置できないとき、大規模災害発生時など

【訓練】

・　防災訓練の打ち合わせのとき

【啓発】

・　コミュニティ等から説明会や防災講話の依頼があったとき
・　研修
・　新採用職員教育

【協議】

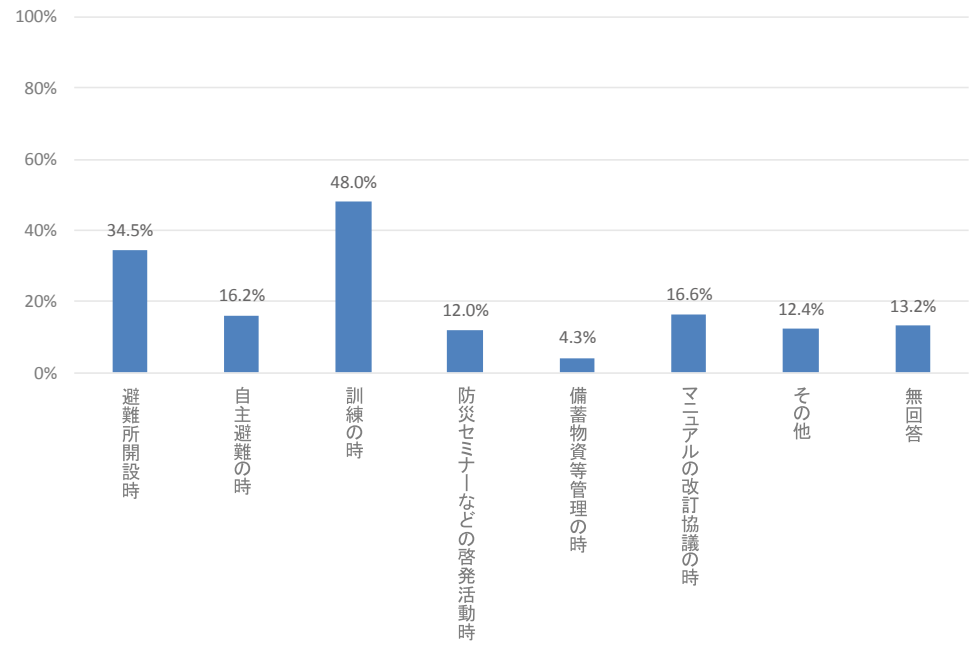
・　地域の町会、自治会、学校、区による避難所運営に関する会議
・　避難施設運営委員会
・　避難所別運営マニュアルの作成時

（３）　避難所運営マニュアルの実際の活用場面

避難所運営マニュアルの最も多い活用場面は「訓練時」である。

【問 3-9-2.　マニュアルを実際に利用した経験はありますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		避難所開設時	自主避難の時	訓練の時	防災セミナーなどの啓発活動時	備蓄物資等管理の時	マニュアルの改訂協議の時	その他	無回答
30万以上	(N=49)	19	9	39	15	4	18	3	1
30万未満	(N=151)	52	28	91	23	4	35	17	13
10万未満	(N=270)	97	40	125	35	13	43	30	38
3万未満	(N=158)	54	32	57	11	5	12	26	26
1万未満	(N=112)	33	11	43	5	6	15	16	20
全体	(N=740)	255	120	355	89	32	123	92	98

避難所運営マニュアルを、実際はどのような時に活用しているかを尋ねた。最も多いのが「訓練の時」で 355（48.0%）、次が「避難所開設時」で 255（34.5%）であった。避難所開設時は自然条件に左右されるが、訓練時の活用は前頁に示したとおり 434 自治体が利用想定していたが、それより 79 自治体少ない 355 自治体の実施で、約 2 割の自治体でマニュアル活用訓練が想定どおり実施できていないと言える。その他 92 のうち「なし」が 66 であった。

		避難所開設時	自主避難の時	訓練の時	防災セミナーなどの啓発活動時	備蓄物資等管理の時	マニュアルの改訂協議の時	その他
1 北海道	(68)	39.7%	17.6%	32.4%	10.3%	2.9%	14.7%	11.8%
2 青森県	(12)	41.7%	25.0%	33.3%	8.3%	8.3%	8.3%	16.7%
3 岩手県	(16)	56.3%	31.3%	50.0%	25.0%	12.5%	6.3%	18.8%
4 宮城県	(11)	45.5%	0%	54.5%	0%	0%	9.1%	9.1%
5 秋田県	(11)	54.5%	54.5%	27.3%	0%	0%	0%	9.1%
6 山形県	(7)	42.9%	0%	71.4%	14.3%	0%	14.3%	0%
7 福島県	(5)	80.0%	20.0%	40.0%	0%	0%	40.0%	0%
8 茨城県	(18)	27.8%	50.0%	44.4%	16.7%	5.6%	5.6%	0%
9 栃木県	(6)	50.0%	0%	50.0%	0%	16.7%	16.7%	16.7%
10 群馬県	(5)	60.0%	20.0%	20.0%	0%	0%	0%	20.0%
11 埼玉県	(26)	3.8%	0%	50.0%	19.2%	0%	15.4%	19.2%
12 千葉県	(39)	30.8%	17.9%	59.0%	7.7%	0%	20.5%	17.9%
13 東京都	(24)	25.0%	8.3%	87.5%	25.0%	8.3%	50.0%	4.2%
14 神奈川県	(19)	10.5%	5.3%	94.7%	15.8%	10.5%	26.3%	5.3%
15 新潟県	(18)	38.9%	27.8%	27.8%	5.6%	11.1%	11.1%	44.4%
16 富山県	(3)	0%	0%	33.3%	33.3%	0%	0%	66.7%
17 石川県	(18)	44.4%	27.8%	50.0%	5.6%	5.6%	11.1%	5.6%
18 福井県	(11)	45.5%	18.2%	36.4%	27.3%	0%	18.2%	0%
19 山梨県	(15)	26.7%	6.7%	53.3%	6.7%	0%	6.7%	13.3%
20 長野県	(16)	18.8%	6.3%	68.8%	6.3%	0%	6.3%	6.3%
21 岐阜県	(26)	46.2%	23.1%	65.4%	11.5%	7.7%	19.2%	0%
22 静岡県	(24)	4.2%	8.3%	58.3%	25.0%	4.2%	25.0%	8.3%
23 愛知県	(33)	18.2%	15.2%	60.6%	24.2%	6.1%	30.3%	9.1%
24 三重県	(18)	27.8%	11.1%	77.8%	11.1%	5.6%	11.1%	16.7%
25 滋賀県	(10)	30.0%	30.0%	40.0%	10.0%	0%	30.0%	20.0%
26 京都府	(8)	75.0%	37.5%	37.5%	0%	0%	0%	12.5%
27 大阪府	(38)	44.7%	18.4%	31.6%	13.2%	5.3%	21.1%	13.2%
28 兵庫県	(36)	58.3%	8.3%	41.7%	2.8%	2.8%	13.9%	8.3%
29 奈良県	(13)	30.8%	15.4%	38.5%	7.7%	7.7%	15.4%	23.1%
30 和歌山県	(20)	40.0%	10.0%	15.0%	10.0%	10.0%	25.0%	15.0%
31 鳥取県	(6)	50.0%	0%	33.3%	16.7%	0%	16.7%	16.7%
32 島根県	(4)	50.0%	50.0%	75.0%	0%	25.0%	0%	25.0%
33 岡山県	(5)	40.0%	0%	20.0%	40.0%	0%	20.0%	20.0%
34 広島県	(11)	72.7%	18.2%	27.3%	0%	0%	36.4%	9.1%
35 山口県	(7)	57.1%	42.9%	42.9%	14.3%	14.3%	42.9%	28.6%
36 徳島県	(11)	9.1%	0%	72.7%	18.2%	9.1%	27.3%	0%
37 香川県	(8)	0%	0%	50.0%	12.5%	0%	0%	37.5%
38 愛媛県	(14)	35.7%	21.4%	28.6%	14.3%	7.1%	21.4%	7.1%
39 高知県	(17)	5.9%	0%	76.5%	11.8%	5.9%	5.9%	5.9%
40 福岡県	(16)	43.8%	12.5%	31.3%	18.8%	0%	12.5%	12.5%
41 佐賀県	(2)	0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%
42 長崎県	(4)	0%	75.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%
43 熊本県	(24)	41.7%	12.5%	37.5%	4.2%	4.2%	12.5%	16.7%
44 大分県	(7)	28.6%	0%	71.4%	14.3%	0%	0%	0%
45 宮崎県	(7)	42.9%	28.6%	42.9%	14.3%	0%	14.3%	28.6%
46 鹿児島県	(14)	28.6%	14.3%	28.6%	7.1%	0%	0%	14.3%
47 沖縄県	(9)	22.2%	11.1%	44.4%	11.1%	0%	0%	11.1%
全体	(740)	34.5%	16.2%	48.0%	12.0%	4.3%	16.6%	12.4%

避難所運営マニュアルの実際の活用場面《その他》

【なし】

・　なし（60）
・　ほとんどない
・　策定されて間もないので使用経験はない（7）
・　内容は理解しており、まあ利用に至る災害が発生していない

【研修・啓発】

・　避難所配備員説明会のとき

【協議・会議棟】

・　避難所運営マニュアル説明会での使用
・　避難所運営対策連絡会（新潟市事業）で配布（8）
・　自治会長への説明時に使用
・　地域ごとのマニュアル作成
・　地域の町会、自治会、学校、区にょる避難所運営に関する会議
・　地域住民との会議の時

【その他】

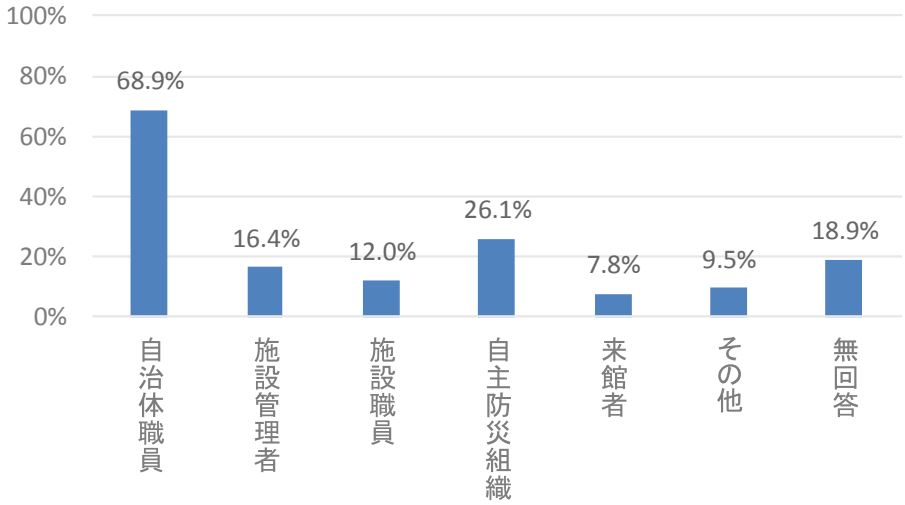
・　市で公開しているものは、マニュアル作成ガイドラインであるため、そのまま利用することは想定していない
・　町地域防災計画改定時
・　不明

（４）　避難所運営マニュアルの利用者

避難所運営マニュアルを実際に利用したのは自治体職員が多く、自主防災組織が利用したと回答した自治体は 26.1%。

【問 3-9-3. マニュアルを実際に利用したのは誰ですか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		自治体職員	施設管理者	施設職員	自主防災組織	来館者	その他	無回答
30万以上	(N=49)	43	20	12	21	12	7	2
30万未満	(N=151)	109	37	26	54	17	17	20
10万未満	(N=270)	192	50	40	76	16	29	44
3万未満	(N=158)	95	8	7	21	9	12	44
1万未満	(N=112)	71	6	4	21	4	5	30
全体	(N=740)	510	121	89	193	58	70	140

避難所運営マニュアルを、実際は誰が利用したのかを尋ねた。最も多いのが「自治体職員」で 510（68.9%）である。次に多いのが自主防災組織で 193（26.1%）であった。災害時に自治体職員が避難所開設もしくは運営業務にあたると、災害対応や復旧復興が遅れるため、地域住民または施設管理者が参画して避難所運営を実施するよう政府から求められている。しかし、実際に避難所運営マニュアルを利用するのは自治体職員がメインであることから、実際の現場でも困ったときや訓練時など、地域に頼られた地方自治体職員が、マニュアルを活用する現状があると言える。

		自治体職員	施設管理者	施設職員	自主防災組織	来館者	その他	無回答
1 北海道	(68)	66.2%	7.4%	4.4%	14.7%	1.5%	4.4%	25.0%
2 青森県	(12)	66.7%	25.0%	25.0%	16.7%	8.3%	8.3%	33.3%
3 岩手県	(16)	62.5%	31.3%	25.0%	18.8%	6.3%	18.8%	6.3%
4 宮城県	(11)	72.7%	9.1%	27.3%	0%	18.2%	9.1%	18.2%
5 秋田県	(11)	72.7%	9.1%	18.2%	9.1%	9.1%	0%	18.2%
6 山形県	(7)	100%	42.9%	28.6%	28.6%	0%	0%	0%
7 福島県	(5)	100%	0%	0%	0%	20.0%	0%	0%
8 茨城県	(18)	83.3%	16.7%	16.7%	33.3%	11.1%	0%	16.7%
9 栃木県	(6)	83.3%	0%	0%	16.7%	0%	0%	16.7%
10 群馬県	(5)	60.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0%	0%	40.0%
11 埼玉県	(26)	53.8%	15.4%	15.4%	15.4%	0%	30.8%	26.9%
12 千葉県	(39)	74.4%	25.6%	20.5%	35.9%	15.4%	12.8%	10.3%
13 東京都	(24)	79.2%	37.5%	16.7%	50.0%	12.5%	20.8%	4.2%
14 神奈川県	(19)	78.9%	21.1%	5.3%	57.9%	10.5%	15.8%	5.3%
15 新潟県	(18)	94.4%	55.6%	11.1%	55.6%	0%	0%	0%
16 富山県	(3)	33.3%	0%	0%	0%	0%	33.3%	33.3%
17 石川県	(18)	83.3%	16.7%	22.2%	22.2%	16.7%	11.1%	11.1%
18 福井県	(11)	63.6%	36.4%	45.5%	27.3%	0%	9.1%	27.3%
19 山梨県	(15)	66.7%	13.3%	6.7%	40.0%	13.3%	6.7%	13.3%
20 長野県	(16)	68.8%	6.3%	12.5%	31.3%	12.5%	6.3%	25.0%
21 岐阜県	(26)	73.1%	11.5%	11.5%	11.5%	0%	11.5%	11.5%
22 静岡県	(24)	66.7%	25.0%	20.8%	45.8%	16.7%	16.7%	20.8%
23 愛知県	(33)	72.7%	15.2%	18.2%	36.4%	15.2%	9.1%	15.2%
24 三重県	(18)	55.6%	11.1%	5.6%	55.6%	11.1%	16.7%	11.1%
25 滋賀県	(10)	70.0%	30.0%	20.0%	20.0%	10.0%	20.0%	20.0%
26 京都府	(8)	62.5%	0%	0%	0%	12.5%	0%	37.5%
27 大阪府	(38)	60.5%	18.4%	2.6%	31.6%	2.6%	13.2%	26.3%
28 兵庫県	(36)	75.0%	13.9%	22.2%	13.9%	2.8%	2.8%	16.7%
29 奈良県	(13)	61.5%	7.7%	0%	23.1%	15.4%	7.7%	30.8%
30 和歌山県	(20)	65.0%	15.0%	0%	5.0%	0%	5.0%	30.0%
31 鳥取県	(6)	83.3%	0%	0%	0%	0%	0%	16.7%
32 島根県	(4)	75.0%	0%	0%	0%	0%	0%	25.0%
33 岡山県	(5)	80.0%	0%	0%	20.0%	0%	0%	20.0%
34 広島県	(11)	72.7%	9.1%	9.1%	0%	0%	9.1%	18.2%
35 山口県	(7)	71.4%	28.6%	28.6%	28.6%	0%	0%	28.6%
36 徳島県	(11)	72.7%	18.2%	9.1%	63.6%	18.2%	9.1%	9.1%
37 香川県	(8)	50.0%	12.5%	12.5%	50.0%	0%	25.0%	37.5%
38 愛媛県	(14)	50.0%	21.4%	7.1%	28.6%	14.3%	7.1%	35.7%
39 高知県	(17)	23.5%	17.6%	5.9%	70.6%	41.2%	0%	23.5%
40 福岡県	(16)	68.8%	6.3%	6.3%	12.5%	6.3%	0%	31.3%
41 佐賀県	(2)	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	50.0%
42 長崎県	(4)	100%	25.0%	0%	0%	0%	0%	0%
43 熊本県	(24)	66.7%	4.2%	4.2%	8.3%	0%	12.5%	20.8%
44 大分県	(7)	85.7%	0%	14.3%	14.3%	14.3%	0%	0%
45 宮崎県	(7)	71.4%	28.6%	14.3%	28.6%	14.3%	14.3%	14.3%
46 鹿児島県	(14)	57.1%	0%	0%	7.1%	0%	14.3%	28.6%
47 沖縄県	(9)	77.8%	0%	0%	11.1%	0%	11.1%	11.1%
全体	(740)	68.9%	16.4%	12.0%	26.1%	7.8%	9.5%	18.9%

避難所運営マニュアルの利用者《その他》

【自治体職員】

・　避難地班員

【避難所運営委員会、協議会】

・　避難所運営委員会（3）

・　避難所運営委員会※自治会長など地域のリーダー、施設管理者、市職員等からなる、避難所ごとの運営組織※公民館については市職員（3）

・　避難所運営協議会、訓練参加者（3）

・　避難所運営協議会員

・　避難所開設準備組織

【地域】

・　町会、自治会（6）

・　地域住民

・　地区住民からなる各避難所運営組織

・　地区住民福祉協議会

・　町会長・役員

・　町内会、防災士

・　まちづくり協議会

【業者】

・　委託業者

・　訓練請負業者

【その他】

・　講習会参加者（2）

・　香川県防災士東讃支部

・　不明

・　未使用（27）

・　検討中

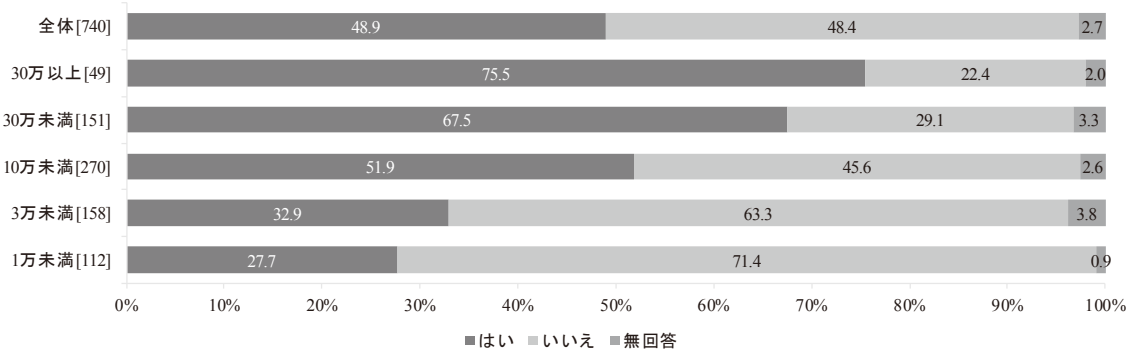
・　周知していない

（５）　避難所運営マニュアルの改訂状況の有無

避難所運営マニュアルを改定したことがあると回答した自治体は約半数。

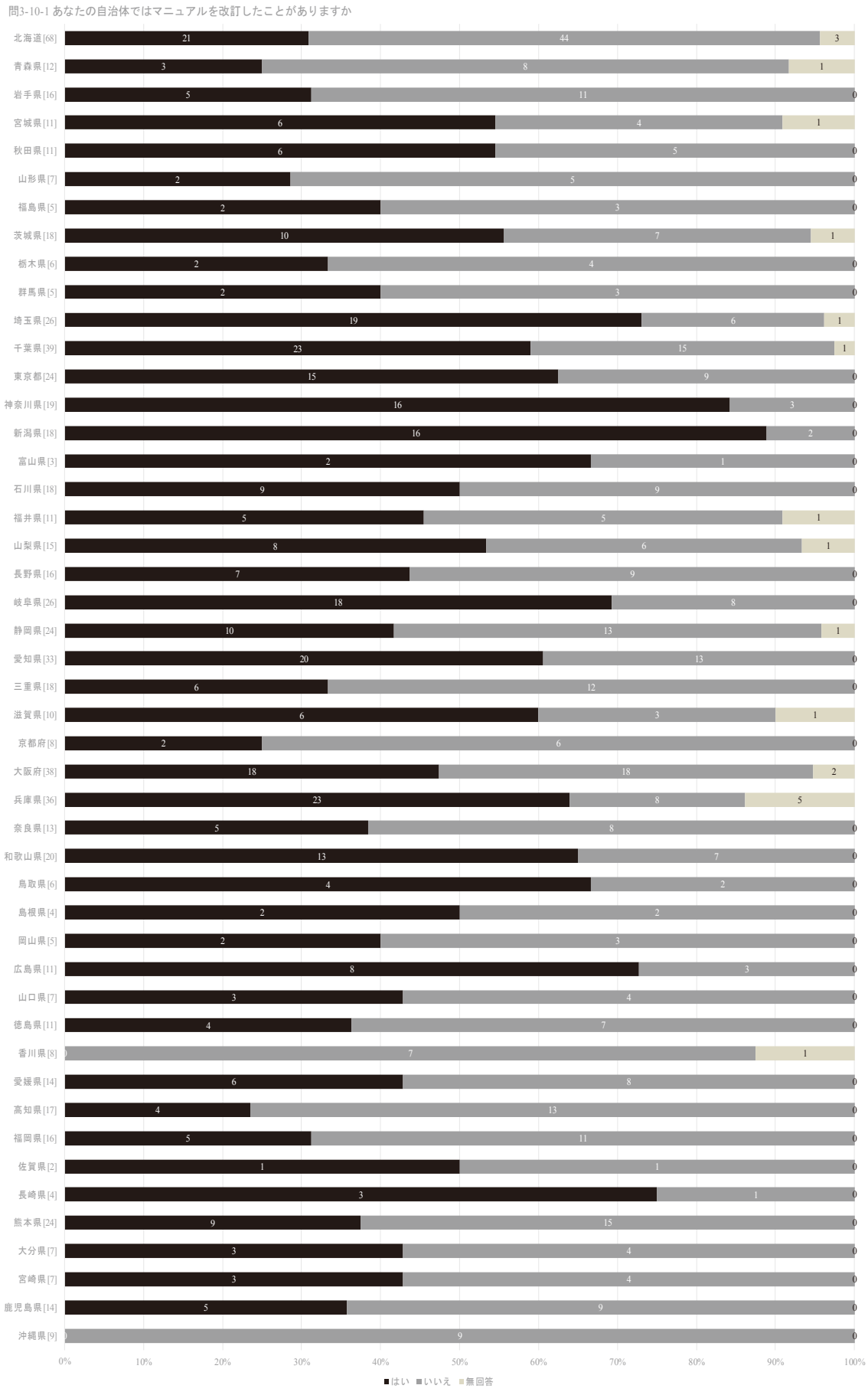
【問 3-10-1.　あなたの自治体ではマニュアルを改訂したことがありますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	37	75.5%	11	22.4%	1	2.0%	49	100%
30万未満	102	67.5%	44	29.1%	5	3.3%	151	100%
10万未満	140	51.9%	123	45.6%	7	2.6%	270	100%
3万未満	52	32.9%	100	63.3%	6	3.8%	158	100%
1万未満	31	27.7%	80	71.4%	1	0.9%	112	100%
全体	362	48.9%	358	48.4%	20	2.7%	740	100%

避難所運営マニュアルを、改訂したことがあるかを尋ねた。全体では「はい」と回答した自治体が 362（48.9%）、「いいえ」が 358（48.4%）、不明が 20（2.7%）であった。改訂したことのある自治体と改訂したことのない自治体は約同数と言える。人口規模別にみると、30 万以上の自治体では改訂したことがある自治体は 37（75.5%）で、人口規模が小さくなるにつれて割合は少なくなり、10-30 万未満の自治体では 102（67.5%）、3-10 万未満の自治体では 140（51.9%）、1-3 万未満の自治体では 52（32.9%）が改訂したことがあると回答している。

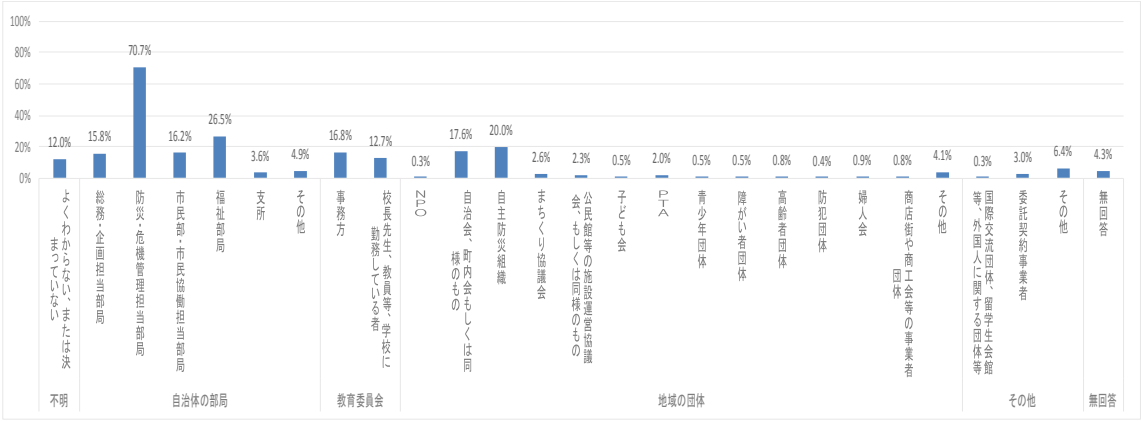

問3-10-1 あなたの自治体ではマニュアルを改訂したことがありますか
北海道[68] 21 44 3
青森県[12] 3 8 1
岩手県[16] 5 11 0
宮城県[11] 6 4 1
秋田県[11] 6 5 0
山形県[7] 2 5 0
福島県[5] 2 3 0
茨城県[18] 10 7 1
栃木県[6] 2 4 0
群馬県[5] 2 3 0
埼玉県[26] 19 6 1
千葉県[39] 23 15 1
東京都[24] 15 9 0
神奈川県[19] 16 3 0
新潟県[18] 16 2 0
富山県[3] 2 1 0
石川県[18] 9 9 0
福井県[11] 5 5 1
山梨県[15] 8 6 1
長野県[16] 7 9 0
岐阜県[26] 18 8 0
静岡県[24] 10 13 1
愛知県[33] 20 13 0
三重県[18] 6 12 0
滋賀県[10] 6 3 1
京都府[8] 2 6 0
大阪府[38] 18 18 2
兵庫県[36] 23 8 5
奈良県[13] 5 8 0
和歌山県[20] 13 7 0
鳥取県[6] 4 2 0
島根県[4] 2 2 0
岡山県[5] 2 3 0
広島県[11] 8 3 0
山口県[7] 3 4 0
徳島県[11] 4 7 0
香川県[8] 7 1
愛媛県[14] 6 8 0
高知県[17] 4 13 0
福岡県[16] 5 11 0
佐賀県[2] 1 1 0
長崎県[4] 3 1 0
熊本県[24] 9 15 0
大分県[7] 3 4 0
宮崎県[7] 3 4 0
鹿児島県[14] 5 9 0
沖縄県[9] 9 0
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%
■はい ■いいえ ■無回答

（６）　避難所運営マニュアルの改訂に関わる組織

避難所運営マニュアルの改訂に関わる組織は防災部局が多いが、福祉部局は作成時に関わるより改訂時に関わる方が多いと言える。

【問 3-10-3.　マニュアルの改訂には、どのような人や組織が協議をしますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		不明	自治体の部局						教育委員会		地域の団体															その他			無回答
		よくわからない、または決まっていない	総務・企画担当部局	防災・危機管理担当部局	市民部・市民協働担当部	福祉部局	支所	その他	事務方	校長先生、教員等、学校に勤務している者	NPO	自治会、町内会もしくは同様のもの	自主防災組織	まちくり協議会	公民館等の施設運営協議会もしくは同様のもの	子ども会	PTA	青少年団体	障がい者団体	高齢者団体	防犯団体	婦人会	商店街や商工会等の事業者団体	その他	国際交流団体・留学生会館等、外国人に関する団体等	委託契約事業者	その他	無回答
30万以上	(N=49)	1	5	40	8	14	4	9	11	18	0	15	13	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	3	1	1
30万未満	(N=151)	10	11	114	24	27	5	13	35	27	1	35	39	11	5	1	8	2	2	4	2	1	4	8	1	4	20	5
10万未満	(N=270)	38	42	195	50	77	11	6	46	27	1	39	48	5	2	3	3	1	1	1	1	2	0	10	0	7	15	12
3万未満	(N=158)	18	33	105	24	39	3	6	23	15	0	24	25	1	5	0	3	1	0	1	0	3	1	6	0	6	5	10
1万未満	(N=112)	22	26	69	14	39	4	2	9	7	0	17	23	0	3	0	1	0	0	0	0	1	1	5	0	2	6	4
全体	(N=740)	89	117	523	120	196	27	36	124	94	2	130	148	19	17	4	15	4	4	6	3	7	6	30	2	22	47	32

避難所運営マニュアルの改訂に関わるのは防災部局が多いが、44 頁に示した結果と比べて、自治体の他の部局、教育委員会、地域の団体の割合が全て増えており、防災・危機管理担当部局以外は、作成時より改訂時に関わる方が多いと言える。

防災部局については作成時に比べて改訂時には関わっていない自治体が多い。「市：総務」、「市：防災」部局が策定には関わるが改訂には関わらず、逆に「市：市民部」、「市：福祉部」、「教育：事務」、「教育：教員」は作成に関わっていなくても改訂に関わる数が増えている。住民団体についても「自治会・町内会」、「自主防災組織」が作成に関わっていなくても改訂にかかわる傾向がある。作成時より改訂時のほうが関わる全組織数が増えていることが示唆され、作成時に関わる組織の選定に改善の余地があった可能性が高い。

問3-10-3 マニュアルの改訂には、どのような人や組織が関わり協議をしますか

		不明	自治体の部局						教育委員会		地域の団体															その他			無回答
		よくわからない、または決まっていない	総務・企画担当部局	防災・危機管理担当部局	市民部・市民協働担当部局	福祉部局	支所	その他	事務方	校長先生、教員等、学校に勤務している者	NPO	自治会、町内会もしくは同様のもの	自主防災組織	まちづくり協議会	公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの	子ども会	PTA	青少年団体	障がい者団体	高齢者団体	防犯団体	婦人会	商店街や商工会等の事業者団体	その他	国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等	委託契約事業者	その他	無回答
1 北海道	(68)	8	18	49	16	17	4	6	13	3	0	13	13	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	3	2
2 青森県	(12)	4	0	7	3	3	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
3 岩手県	(16)	5	2	11	5	5	2	0	4	4	0	3	4	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0
4 宮城県	(11)	0	1	9	3	3	0	1	2	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1
5 秋田県	(11)	1	3	7	3	6	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
6 山形県	(7)	0	4	6	2	3	0	0	2	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
7 福島県	(5)	1	1	2	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8 茨城県	(18)	2	3	15	6	7	0	1	4	2	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1
9 栃木県	(6)	0	3	5	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 群馬県	(5)	0	0	3	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
11 埼玉県	(26)	2	2	14	1	2	0	4	2	4	0	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	7	2
12 千葉県	(39)	4	7	31	7	9	0	2	11	4	0	11	10	1	0	1	3	1	0	0	0	1	1	2	0	1	3	0
13 東京都	(24)	4	1	18	3	3	1	4	5	10	0	9	9	0	0	1	4	2	2	2	1	0	3	2	0	2	3	0
14 神奈川県	(19)	0	2	19	2	2	0	1	8	5	0	10	5	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
15 新潟県	(18)	3	0	6	2	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16 富山県	(3)	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
17 石川県	(18)	2	4	15	4	6	1	0	5	2	0	2	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18 福井県	(11)	0	0	8	2	2	0	0	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
19 山梨県	(15)	3	2	10	0	3	1	0	2	1	0	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
20 長野県	(16)	5	1	7	1	4	2	1	1	1	0	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
21 岐阜県	(26)	1	5	21	5	6	1	0	4	3	1	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2	0
22 静岡県	(24)	4	2	16	3	7	1	1	1	6	0	4	9	2	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	4	1
23 愛知県	(33)	7	3	22	1	6	1	2	4	3	0	3	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	4	1
24 三重県	(18)	2	1	12	3	4	2	1	1	7	0	9	10	4	2	0	1	0	0	1	0	0	0	4	0	0	1	0
25 滋賀県	(10)	0	2	7	3	4	0	0	2	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1
26 京都府	(8)	2	2	6	1	4	0	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27 大阪府	(38)	4	2	27	2	8	0	2	5	7	0	4	9	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	4	2
28 兵庫県	(36)	2	5	26	3	8	0	1	13	8	0	2	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	5
29 奈良県	(13)	2	1	9	1	1	0	0	3	1	0	3	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
30 和歌山県	(20)	1	3	16	1	6	2	0	2	2	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	1
31 鳥取県	(6)	0	1	6	3	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
32 島根県	(4)	1	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
33 岡山県	(5)	1	1	4	3	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
34 広島県	(11)	0	2	10	1	5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35 山口県	(7)	0	1	4	1	2	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
36 徳島県	(11)	0	3	9	3	6	0	0	1	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
37 香川県	(8)	1	2	5	2	2	1	0	1	1	0	2	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
38 愛媛県	(14)	2	0	9	1	4	0	1	2	3	0	2	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
39 高知県	(17)	1	2	13	1	5	3	0	1	9	0	10	16	1	4	0	4	1	0	1	0	2	0	3	0	2	1	0
40 福岡県	(16)	1	4	11	5	4	0	1	4	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3
41 佐賀県	(2)	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42 長崎県	(4)	0	2	4	3	3	1	0	3	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
43 熊本県	(24)	4	7	16	2	6	0	1	2	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	2	0
44 大分県	(7)	1	2	6	2	6	0	0	3	1	0	2	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
45 宮崎県	(7)	0	1	7	2	2	1	0	0	1	0	4	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
46 鹿児島県	(14)	5	3	6	2	6	1	1	1	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47 沖縄県	(9)	3	4	4	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
全体	(740)	89	117	523	120	196	27	36	124	94	2	130	148	19	17	4	15	4	4	6	3	7	6	30	2	22	47	32

避難所運営マニュアルの改訂に関わる組織《その他》

○自治体の部局

【部局】

・　全部局（5）
・　全部局に意見照会（6）
・　必要に応じて担当課
・　アイヌ施策推進課
・　こども教育部
・　コミュニティ振興部
・　環境部
・　救護部
・　建設部局、消防本部
・　施設管理及び避難所担当課
・　住民課、教育課
・　人権及び男女共同担当部局
・　保健（保健衛生、感染症対策、動物）担当部局・国際担当部局・環境(ごみ)担当部局・男女共同参画担当部局・水道担当部局・子ども関係部局

【職員】

・　庁内横断的に毎年任命している避難所担当職員
・　避難所の初動担当職員
・　避難所開設に関わる職員
・　避難所施設所管課
・　避難所周辺に居住する指名された市職員
・　避難所担当職員（2）
・　参集指定職員

【その他】

・　防災会議委員
・　福祉、教育委員会、観光部局によるプロジェクトチーム

○地域の団体

【地域コミュニティ、自治会等】

・　自治会、町内会（4）
・　自治会、民生委員
・　自治会内で組織された自主防災組織
・　自主防災組織（2）
・　地区役員

【施設管理・運営協議会等】

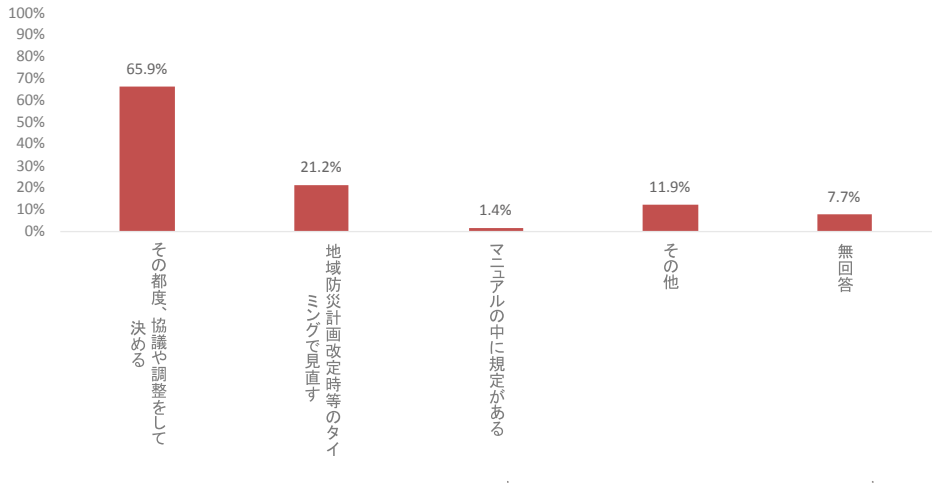
・　施設運営協議会
・　町内福祉施設、病院（2）

（７）　避難所運営マニュアルの改訂のタイミング

避難所運営マニュアルの改訂タイミングは、その都度協議や調整をして決める自治体が多く、マニュアルの中に規定があると回答した自治体は少ない。

【問 3-10-2.　どのような時にマニュアルの改訂を行いますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	その都度、協議や調整をして決める	地域防災計画改定時等のタイミングで見直す	マニュアルの中に規定がある	その他	無回答
30万以上	37	5	0	9	2
	75.5%	10.2%	0%	18.4%	4.1%
30万未満	102	27	2	23	11
	67.5%	17.9%	1.3%	15.2%	7.3%
10万未満	181	59	3	31	20
	67.0%	21.9%	1.1%	11.5%	7.4%
3万未満	100	33	4	18	13
	63.3%	20.9%	2.5%	11.4%	8.2%
1万未満	68	33	1	7	11
	60.7%	29.5%	0.9%	6.3%	9.8%
全体	488	157	10	88	57
	65.9%	21.2%	1.4%	11.9%	7.7%

避難所運営マニュアルを、どのような時に改訂するか、改訂した事が無い場合は、どのような時に行うことになっているかを尋ねた。「その都度、協議や調整をして決める」と回答した自治体は 488（65.7%）、「地域防災計画改定時等のタイミングで見直す」と回答した自治体は 157（21.1%）、「マニュアルの中に規定がある」と回答した自治体は 10（1.3%）、「その他」と回答したのは、88（11.8%）であった。

人口規模別にみると、30 万以上の自治体では「地域防災計画改定時のタイミングで見直す」と回答した自治体は 5（9.8%）で、人口規模が小さくなるにつれて割合は大きくなる。10-30 万未満の自治体では 27（17.5%）、3-10 万未満の自治体では 59（21.5%）、1-3 万未満の自治体では 33（21.3%）、1 万未満の自治体では 33（30.3%）が、地域防災計画改定時等のタイミングで見直すと回答している。

都道府県名	N	その都度、協議や調整をして決める	地域防災計画改定時等のタイミングで見直す	マニュアルの中に規定がある	その他	無回答
北海道	[68]	67.6%	27.9%	1.5%	4.4%	5.9%
青森県	[12]	50.0%	33.3%	0%	8.3%	8.3%
岩手県	[16]	81.3%	12.5%	0%	12.5%	0%
宮城県	[11]	36.4%	36.4%	0%	18.2%	9.1%
秋田県	[11]	54.5%	9.1%	0%	27.3%	18.2%
山形県	[7]	42.9%	42.9%	0%	0%	14.3%
福島県	[5]	80.0%	0%	0%	0%	20.0%
茨城県	[18]	66.7%	22.2%	0%	5.6%	11.1%
栃木県	[6]	66.7%	33.3%	0%	0%	0%
群馬県	[5]	60.0%	20.0%	0%	0%	20.0%
埼玉県	[26]	57.7%	23.1%	0%	19.2%	7.7%
千葉県	[39]	82.1%	28.2%	5.1%	5.1%	2.6%
東京都	[24]	79.2%	25.0%	0%	16.7%	0%
神奈川県	[19]	84.2%	21.1%	0%	0%	0%
新潟県	[18]	88.9%	0%	5.6%	5.6%	0%
富山県	[3]	66.7%	33.3%	0%	0%	33.3%
石川県	[18]	44.4%	27.8%	5.6%	11.1%	11.1%
福井県	[11]	45.5%	27.3%	9.1%	18.2%	27.3%
山梨県	[15]	53.3%	13.3%	0%	13.3%	20.0%
長野県	[16]	62.5%	12.5%	0%	12.5%	18.8%
岐阜県	[26]	80.8%	15.4%	0%	11.5%	0%
静岡県	[24]	58.3%	8.3%	0%	33.3%	8.3%
愛知県	[33]	63.6%	9.1%	0%	27.3%	3.0%
三重県	[18]	55.6%	16.7%	0%	22.2%	11.1%
滋賀県	[10]	40.0%	30.0%	20.0%	0%	20.0%
京都府	[8]	87.5%	12.5%	0%	25.0%	0%
大阪府	[38]	71.1%	13.2%	0%	13.2%	7.9%
兵庫県	[36]	66.7%	19.4%	0%	8.3%	16.7%
奈良県	[13]	61.5%	30.8%	0%	7.7%	0%
和歌山県	[20]	45.0%	25.0%	0%	25.0%	5.0%
鳥取県	[6]	50.0%	33.3%	0%	16.7%	0%
島根県	[4]	75.0%	50.0%	0%	0%	0%
岡山県	[5]	100%	40.0%	0%	0%	0%
広島県	[11]	72.7%	9.1%	0%	9.1%	9.1%
山口県	[7]	100%	28.6%	0%	0%	0%
徳島県	[11]	81.8%	18.2%	0%	9.1%	0%
香川県	[8]	87.5%	12.5%	0%	0%	12.5%
愛媛県	[14]	78.6%	7.1%	0%	7.1%	14.3%
高知県	[17]	88.2%	11.8%	0%	11.8%	0%
福岡県	[16]	56.3%	25.0%	0%	12.5%	12.5%
佐賀県	[2]	50.0%	0%	0%	0%	50.0%
長崎県	[4]	50.0%	0%	0%	25.0%	25.0%
熊本県	[24]	58.3%	33.3%	4.2%	16.7%	0%
大分県	[7]	57.1%	42.9%	14.3%	0%	0%
宮崎県	[7]	57.1%	28.6%	0%	0%	14.3%
鹿児島県	[14]	35.7%	35.7%	0%	14.3%	14.3%
沖縄県	[9]	44.4%	33.3%	0%	11.1%	11.1%
全体	[740]	65.9%	21.2%	1.4%	11.9%	7.7%

避難所運営マニュアルの改訂のタイミング《その他》

【国ベース】

・　国のガイドラインを踏まえ必要に応じて見直す
・　国や県のガイドラインの改訂に併せて実施

【都道府県ベース】

・　県のマニュアルが改訂された時（10）
・　愛知県の改訂に準じて行う
・　和歌山県の避難所運営マニュアル作成モデル改訂による
・　府作成指針の見直し時に必要に応じて

【毎年度】

・　原則、毎年改定（7）
・　毎年、年度初め頃に改訂する
・　毎年、3 月に改訂している
・　毎年学校が開催する防災教育推進のための連絡会議
・　年に１回の見直しのタイミングで必要があれば
・　年度当初、職員の異動があるため
・　ここ数年は毎年見直しをしている。現在大幅に改訂中

【訓練ベース】

・　訓練で問題があった場合
・　訓練などのあと
・　訓練後参加者意見をもとに
・　防災訓練を行った際など
・　防災訓練等
・　マニュアルを訓練で利用し、見直しを行いたい

【実践ベース】

・　東日本大震災等大規模災害の教訓等から
・　熊本地震の教訓を受け、全面的に改訂
・　平成 27 年 9 月関東・東北豪雨の教訓の反映のため
・　災害の経験や訓練での成果等
・　災害発生後
・　実際に避難所を開設した反省から
・　前回改定より 5 年経過し、近年の自然災害による避難所運営で出た課題等を盛り込む必要があり今回の改定となった
・　地域のマニュアルは、訓練等の気づきなどから定期的に修正されている
・　避難所ででた課題をもとに
・　避難所開設した災害発生
・　避難所班を統括している部署が実情にあわせて改訂している

【施設ベース】
・　避難所ごとのマニュアルを作成する際
・　避難所に変更が生じた時
・　施設の移転等により施設配置図等の変更
・　施設の改築があったとき

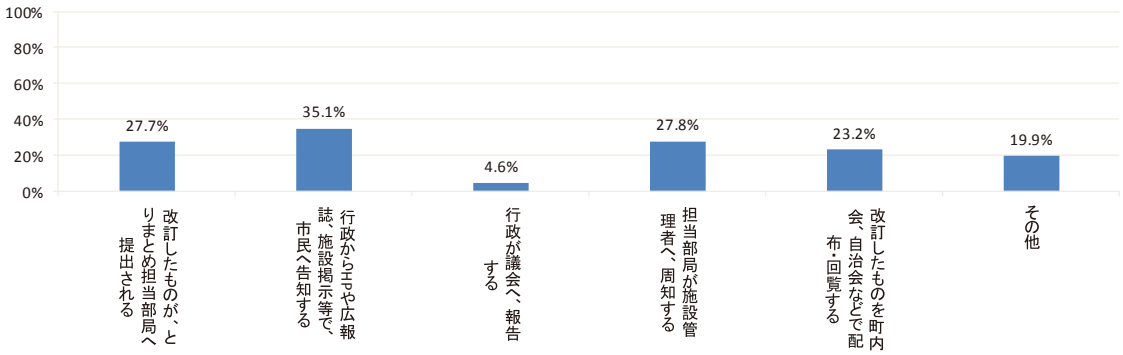
【その他】
・　特に決まっていない（9）
・　検討中
・　現在改訂中のため準備中
・　かなり以前に作成したので、陳腐化したので、今回改めて作成した
・　たたき台としてのマニュアルのため、自主防災組織で適宜内容を改訂することとなる
・　マニュアル内容を変更する時
・　改訂に関する規定はない
・　改訂の必要が認められる時（3）
・　各避難所に沿った内容のマニュアルの作成を行う時
・　機構改革時
・　作成が終わった段階なので、改訂の時期・手法については未定
・　地域の自主防災組織が改訂する
・　地域内の協議により
・　適当な時期に改定していく
・　内容が時代に合わなくなった時
・　内容と実情の差異を加味して改訂を行う
・　年１～数回開催する各広域避難所運営連絡会の時

（８）　避難所運営マニュアルの改訂に関わる広報の方法

マニュアルを改訂したことを住民へ周知する割合は、低い。

【問 3-7.　マニュアルが作成・改訂されたことをどのようにお知らせしますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	改訂したものが、とりまとめ担当部局へ提出される	行政からＨＰや広報誌、施設掲示等で、市民へ告知する	行政が議会へ、報告する	担当部局が施設管理者へ、周知する	改訂したものを町内会、自治会などで配布・回覧する	その他
30万以上 (N=49)	14	25	2	20	16	10
	1.9%	3.4%	0.3%	2.7%	2.2%	1.4%
30万未満 (N=151)	38	51	4	37	37	44
	5.1%	6.9%	0.5%	5.0%	5.0%	5.9%
10万未満 (N=270)	75	110	14	78	57	50
	10.1%	14.9%	1.9%	10.5%	7.7%	6.8%
3万未満 (N=158)	45	43	8	41	36	28
	6.1%	5.8%	1.1%	5.5%	4.9%	3.8%
1万未満 (N=112)	33	31	6	30	26	15
	4.5%	4.2%	0.8%	4.1%	3.5%	2.0%
全体 (N=740)	205	260	34	206	172	147
	27.7%	35.1%	4.6%	27.8%	23.2%	19.9%

マニュアルが変更・改訂したことをどのようにお知らせするか尋ねた。「改訂したものが、とりまとめ担当部局へ提出される」と回答した自治体は 205（27.7%）、「行政から HP や広報誌、施設掲示等で、市民へ告知する」は 260（35.1%）、「行政が議会へ、報告する」のは 34（4.6%）、「担当部局が施設管理者へ、周知する」は 206（27.8%）、「改訂したものを町内会、自治会などで配布・回覧する」は 172（23.2%）、「その他」は 147（19.9%）であった。住民へ周知する割合は低い。

		改訂したものが、とりまとめ担当部局へ提出される	行政からHPや広報誌、施設掲示等で、市民へ告知する	行政が議会へ、報告する	担当部局が施設管理者へ、周知する	改訂したものを町内会、自治会などで配布・回覧する	その他
1 北海道	(68)	30.9%	35.3%	4.4%	29.4%	22.1%	10.3%
2 青森県	(12)	25.0%	50.0%	0%	41.7%	16.7%	16.7%
3 岩手県	(16)	31.3%	31.3%	6.3%	37.5%	12.5%	25.0%
4 宮城県	(11)	45.5%	27.3%	0%	18.2%	27.3%	9.1%
5 秋田県	(11)	45.5%	18.2%	0%	36.4%	27.3%	18.2%
6 山形県	(7)	57.1%	42.9%	0%	14.3%	0%	0%
7 福島県	(5)	40.0%	40.0%	40.0%	20.0%	20.0%	20.0%
8 茨城県	(18)	33.3%	33.3%	0%	22.2%	16.7%	33.3%
9 栃木県	(6)	33.3%	33.3%	16.7%	50.0%	0%	0%
10 群馬県	(5)	20.0%	60.0%	20.0%	60.0%	40.0%	0%
11 埼玉県	(26)	30.8%	30.8%	3.8%	23.1%	15.4%	34.6%
12 千葉県	(39)	20.5%	51.3%	7.7%	30.8%	20.5%	17.9%
13 東京都	(24)	25.0%	41.7%	8.3%	20.8%	33.3%	41.7%
14 神奈川県	(19)	0%	15.8%	0%	15.8%	63.2%	31.6%
15 新潟県	(18)	22.2%	61.1%	16.7%	11.1%	5.6%	11.1%
16 富山県	(3)	0%	33.3%	0%	0%	0%	66.7%
17 石川県	(18)	22.2%	33.3%	5.6%	33.3%	16.7%	27.8%
18 福井県	(11)	18.2%	27.3%	9.1%	36.4%	18.2%	27.3%
19 山梨県	(15)	40.0%	13.3%	0%	6.7%	40.0%	6.7%
20 長野県	(16)	18.8%	43.8%	6.3%	31.3%	31.3%	12.5%
21 岐阜県	(26)	42.3%	46.2%	3.8%	23.1%	15.4%	7.7%
22 静岡県	(24)	12.5%	41.7%	0%	33.3%	54.2%	20.8%
23 愛知県	(33)	18.2%	42.4%	3.0%	27.3%	21.2%	39.4%
24 三重県	(18)	22.2%	11.1%	0%	16.7%	55.6%	22.2%
25 滋賀県	(10)	30.0%	50.0%	0%	20.0%	10.0%	20.0%
26 京都府	(8)	25.0%	12.5%	12.5%	0%	12.5%	37.5%
27 大阪府	(38)	28.9%	44.7%	7.9%	34.2%	15.8%	13.2%
28 兵庫県	(36)	27.8%	25.0%	2.8%	47.2%	13.9%	27.8%
29 奈良県	(13)	30.8%	46.2%	0%	23.1%	30.8%	0%
30 和歌山県	(20)	30.0%	25.0%	5.0%	15.0%	0%	30.0%
31 鳥取県	(6)	50.0%	16.7%	16.7%	16.7%	33.3%	0%
32 島根県	(4)	75.0%	25.0%	0%	0%	0%	0%
33 岡山県	(5)	20.0%	40.0%	0%	20.0%	20.0%	20.0%
34 広島県	(11)	54.5%	9.1%	0%	54.5%	18.2%	18.2%
35 山口県	(7)	28.6%	71.4%	14.3%	28.6%	0%	14.3%
36 徳島県	(11)	18.2%	27.3%	0%	27.3%	27.3%	27.3%
37 香川県	(8)	25.0%	37.5%	0%	50.0%	37.5%	0%
38 愛媛県	(14)	28.6%	50.0%	7.1%	42.9%	28.6%	21.4%
39 高知県	(17)	5.9%	23.5%	0%	41.2%	64.7%	23.5%
40 福岡県	(16)	12.5%	25.0%	6.3%	37.5%	56.3%	6.3%
41 佐賀県	(2)	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%
42 長崎県	(4)	75.0%	50.0%	0%	0%	25.0%	0%
43 熊本県	(24)	45.8%	33.3%	0%	12.5%	8.3%	16.7%
44 大分県	(7)	28.6%	42.9%	0%	14.3%	14.3%	42.9%
45 宮崎県	(7)	28.6%	28.6%	14.3%	14.3%	28.6%	28.6%
46 鹿児島県	(14)	21.4%	42.9%	7.1%	28.6%	0%	14.3%
47 沖縄県	(9)	22.2%	0%	0%	44.4%	0%	11.1%
全体	(740)	27.7%	35.1%	4.6%	27.8%	23.2%	19.9%

改訂に関わる広報の方法《その他》

【職員への周知】

・　HP に掲載するほか、避難所担当職員に配布している（4）
・　その都度職員向けに周知
・　とりまとめ課が庁内関係課等へ周知する
・　改訂の都度職員に周知している
・　改訂後職員に周知する
・　現在のマニュアルは職員向けの為公開していない
・　行政内部でのみ共有
・　市、施設管理者、地区住民が集まる避難所勉強会で周知（簡易な変更は省略）
・　市職員へ周知
・　市職員向けマニュアルのため、市職員へ周知
・　市担当者マニュアルとして作成。ホームページにも掲載している
・　市避難所担当職委員に配布
・　事務局機能となる市職員への説明会を実施
・　職員にのみ周知する（4）
・　職員に配布する
・　職員へのグループウェアで周知
・　職員への防災教育の機会等を活用し習熟に努める
・　職員掲示板で職員に周知している
・　職員向けに説明会を開催する
・　職員向けのマニュアルであるため庁内にて共有
・　職員向けのマニュアルのために公開していない
・　職員内周知のみ
・　職員用マニュアル
・　担当部局へ周知する
・　庁内イントラネットに掲出
・　庁内共通フォルダより職員が閲覧できるようにされている（2）
・　庁内情報システムを通じて、職員に周知する
・　庁内情報共有システムにおいて周知
・　庁内配置職員へ周知
・　特になし庁内のみ
・　避難所運営職員に対して事前に説明を行う
・　避難所開設部局
・　避難所施設ごとに、開設担当者への現地説明会で周知する
・　避難所従事職員へ配布、研修、訓練を行う
・　避難所担当職員に配布して研修会を行う
・　避難所担当職員へ配布

・　防災部局と協議する
・　その都度職員向けに周知
・　とりまとめ課が庁内関係課等へ周知する
・　改訂の都度職員に周知している
・　改訂後職員に周知する
・　HP に掲載するほか、避難所担当職員に配布している（4）
・　課で保管している

【研修・説明会】
・　リーダー研修会で説明
・　改訂時に会議を実施
・　学校防災連絡会議や出前講座で説明
・　講座
・　説明会にて実施
・　住民防災教育で周知する
・　地域組織などの防災講和等で周知する
・　毎年度当初に職員のほか自治会、民生委員等の方を招いて合同研修及び実地研修を実施している

【訓練】
・　訓練の実施
・　訓練を行う際や学校行事とコラボレーションして広報する
・　訓練を通じて
・　対象地区で訓練の呼びかけて周知している
・　防災訓練、災害対策地区防災拠点打合会等で周知
・　防災訓練で使用・周知
・　防災訓練時に周知

【避難所設置】
・　各広域避難所で例年 1 回は開かれる広域避難所運営連絡会にて、地域住民・施設管理者・避難所担当市職員が集まりマニュアルの改訂等を行っている
・　各指定避難所に最新のものを配布する
・　各避難施設に設置する（5）
・　避難所となる小学校区の自治会，教員，行政の 3 者でマニュアル確認の場をもつ
・　避難所の管理者への説明会

【地域へ】
・　自治会コミュニティへ配布
・　自治会長、自主防災会長へ事前に報告
・　自主防災会で配布
・　自主防災会へ報告
・　自主防災会長連絡会議で周知

・　自主防災会連絡協議会、役員会
・　自主防災組織に配布
・　自主防災組織の研修会
・　自主防災組織へ周知する
・　自主防災組織内で運用している
・　自主防災組織内で共有する
・　自主防災隊長会議で配布、説明
・　改訂が行われる会議に各自主防災会長が出席しているため、各会長が各防災会に周知する
・　改訂のための会議に参加した方へ改訂版を郵送している
・　作成までの過程を地域住民に広報誌として回覧
・　要望があった自主防災組織に提供
・　定期的に開催する避難所の会議において、自主防災組織、施設管理者へ周知する

【避難所運営協議会等】
・　避難所運営委員会を通して、委員会から自治会、自主防災組織へ周知している
・　避難所運営会議、訓練で確認する
・　避難所運営関係者会議で避難所関係者（学校長等）や地域の自主防災組織へ配布している
・　避難所運営協議会に配布インターネットで公開
・　施設管理者が避難所連絡会議にて報告する
・　避難所運営協議会内での周知等

【防災会議】
・　各地区の防災会議等でお知らせする
・　防災会議で報告（2）
・　防災会議の委員に配布する

【なし】
・　周知していない（5）
・　決まっていない（9）
・　特になし（6）
・　想定していない
・　今のところ改訂の予定はない
・　内部資料のため公開していない

【その他】
・　住民主体で改訂しているため市へ報告はもらっても外部への周知については市で把握していない
・　関係者への周知
・　行政・学校管理者・各町内会の代表者で会議を実施している
・　作成は庁内周知されているが、普遍的内容であるため改訂を行っていない
・　特に周知はせず、都度HPを更新している

（９）　避難所運営マニュアルの改訂に関わるルール

マニュアルに改訂できる・できない箇所を明記している自治体はほとんどない。

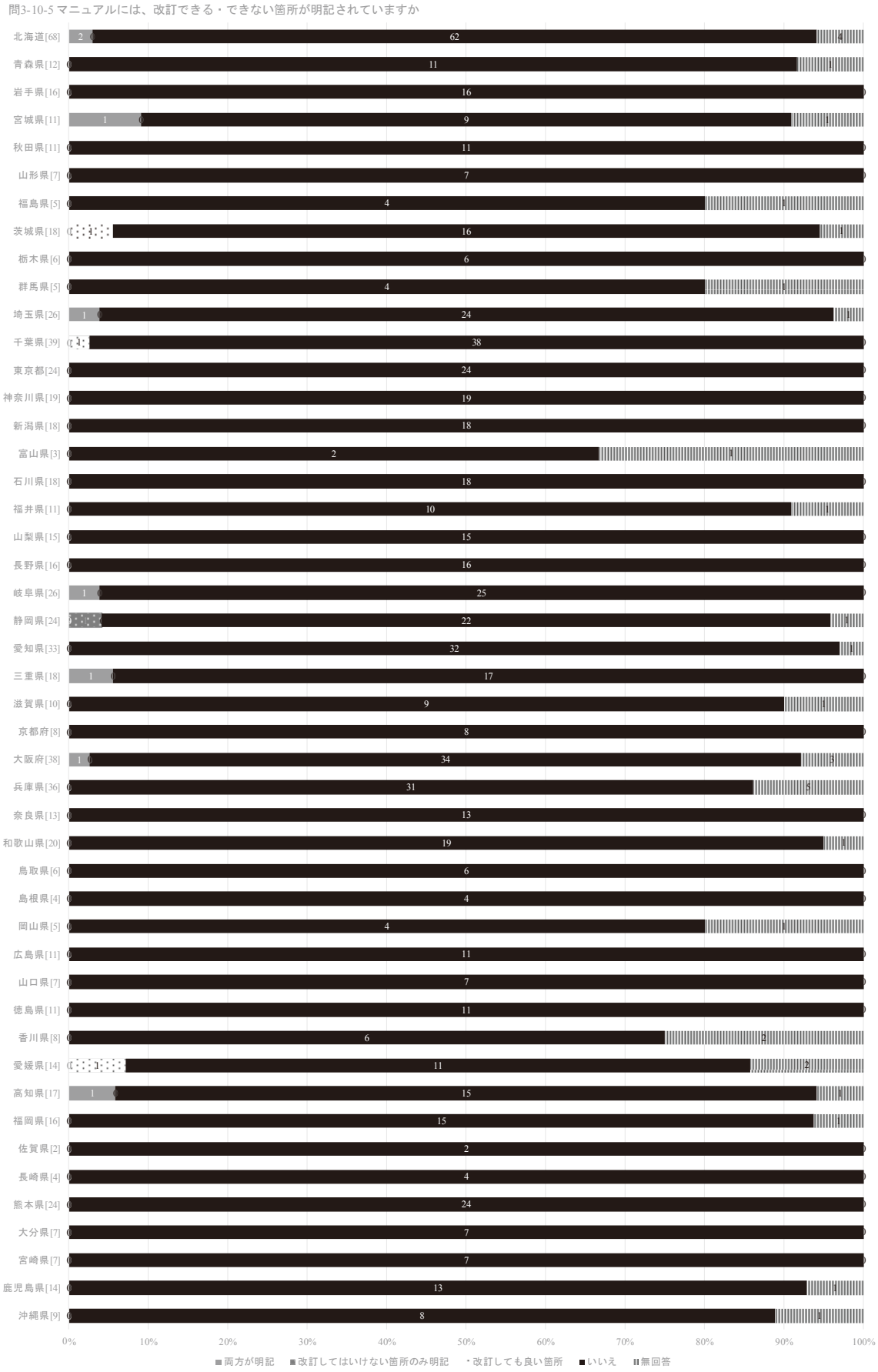
【問 3-10-5.　マニュアルには改訂できる・できない箇所が明記されていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	両方が明記		改訂してはいけない箇所のみ明記		改訂しても良い箇所		いいえ		無回答		計
30万以上	0	0%	0	0%	0	0%	48	98.0%	1	2.0%	49	100%
30万未満	2	1.3%	1	0.7%	1	0.7%	140	92.7%	7	4.6%	151	100%
10万未満	3	1.1%	0	0%	2	0.7%	255	94.4%	10	3.7%	270	100%
3万未満	1	0.6%	0	0%	0	0%	148	93.7%	9	5.7%	158	100%
1万未満	2	1.8%	0	0%	0	0%	104	92.9%	6	5.4%	112	100%
全体	8	1.1%	1	0.1%	3	0.4%	695	93.9%	33	4.5%	740	100%

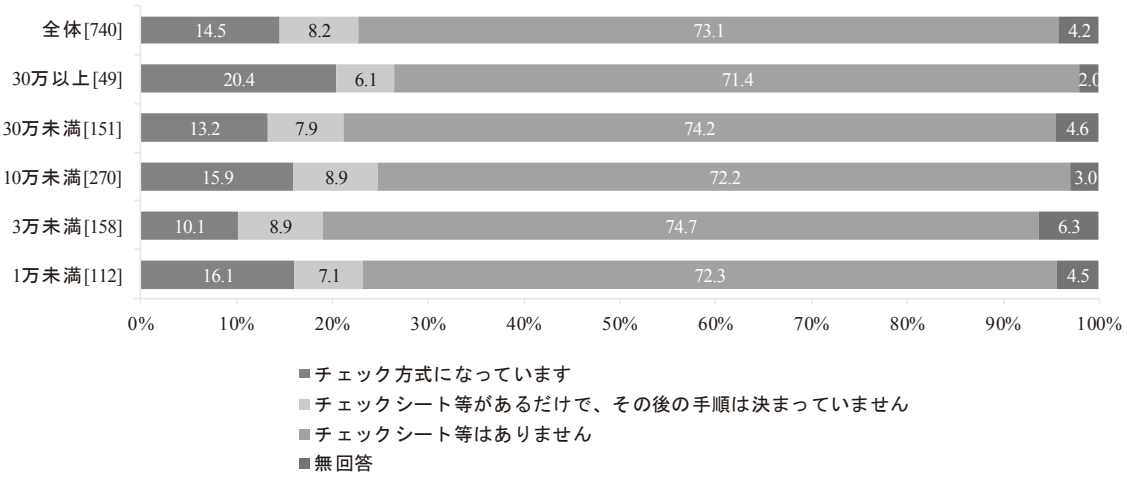
マニュアルに、改訂できる・できない箇所が明記されているか尋ねた。「はい、改訂してはいけない箇所と、改訂しても良い箇所の両方が明記されています」と回答した自治体は 8（1.1%）、「はい、ただし改訂してはいけない箇所のみ明記しています」と回答したのは 1（0.1%）、「はい、ただし改訂しても良い箇所のみ明記しています」と回答したのは 3（0.4%）、「いいえ、どちらも明記されていません」と回答したのは 695（93.9%）で、無回答が 33（4.5%）であった。人口規模別にみてもその傾向は変わらず、ほとんどの自治体のマニュアルには、改訂できる・できない箇所が明記されていないと言える。


問3-10-5 マニュアルには、改訂できる・できない箇所が明記されていますか
北海道[68]
青森県[12]
岩手県[16]
宮城県[11]
秋田県[11]
山形県[7]
福島県[5]
茨城県[18]
栃木県[6]
群馬県[5]
埼玉県[26]
千葉県[39]
東京都[24]
神奈川県[19]
新潟県[18]
富山県[3]
石川県[18]
福井県[11]
山梨県[15]
長野県[16]
岐阜県[26]
静岡県[24]
愛知県[33]
三重県[18]
滋賀県[10]
京都府[8]
大阪府[38]
兵庫県[36]
奈良県[13]
和歌山県[20]
鳥取県[6]
島根県[4]
岡山県[5]
広島県[11]
山口県[7]
徳島県[11]
香川県[8]
愛媛県[14]
高知県[17]
福岡県[16]
佐賀県[2]
長崎県[4]
熊本県[24]
大分県[7]
宮崎県[7]
鹿児島県[14]
沖縄県[9]
0%
10%
20%
30%
40%
50%
60%
70%
80%
90%
100%
両方が明記
改訂してはいけない箇所のみ明記
・改訂しても良い箇所
いいえ
無回答

マニュアルを改訂するためのチェック方式やチェックシートは、ほとんどの自治体でないと回答している。

【問 3-10-6.　チェック方式になっていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）

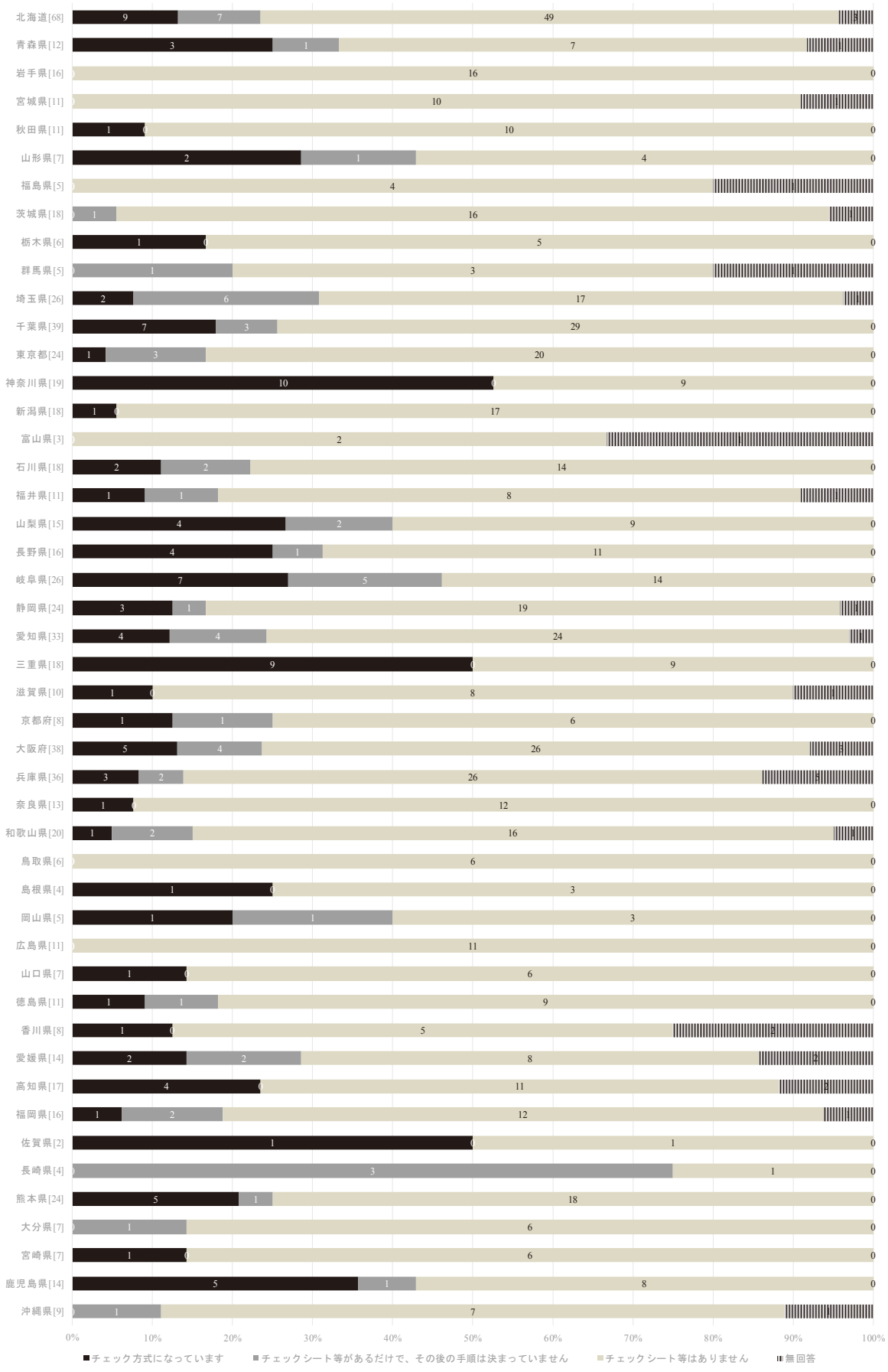


	チェック方式になっています		チェックシート等があるだけで、その後の手順は決まっていません		チェックシート等はありません		無回答		計	
30万以上	10	20.4%	3	6.1%	35	71.4%	1	2.0%	49	100%
30万未満	20	13.2%	12	7.9%	112	74.2%	7	4.6%	151	100%
10万未満	43	15.9%	24	8.9%	195	72.2%	8	3.0%	270	100%
3万未満	16	10.1%	14	8.9%	118	74.7%	10	6.3%	158	100%
1万未満	18	16.1%	8	7.1%	81	72.3%	5	4.5%	112	100%
全体	107	14.5%	61	8.2%	541	73.1%	31	4.2%	740	100%

マニュアルを改訂するために、チェック方式になっているかどうかを尋ねた。「はい、チェック方式になっています（チェックシート等があり、その後の手順も決まっている）」と回答した自治体は、107（14.5%）、「はい、ただし、チェックシート等があるだけで、その後の手順は決まっていません」と回答した自治体は 61（8.2%）、「いいえ、チェックシート等はありません」と回答した自治体は 541（73.1%）であった。マニュアルを改訂するためにチェック方式をとって確認する手順をとる自治体は多くないと言える。

人口規模別にみてもその傾向は変わらない。

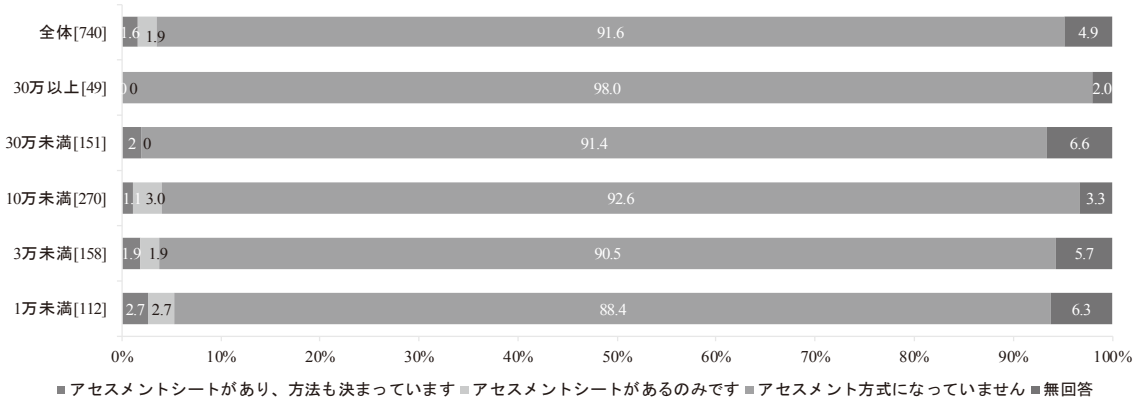
問3-10-6 チェック方式になっていますか



マニュアルを改訂するために、アセスメント方式で評価すると回答した自治体は 12（1.6%）。

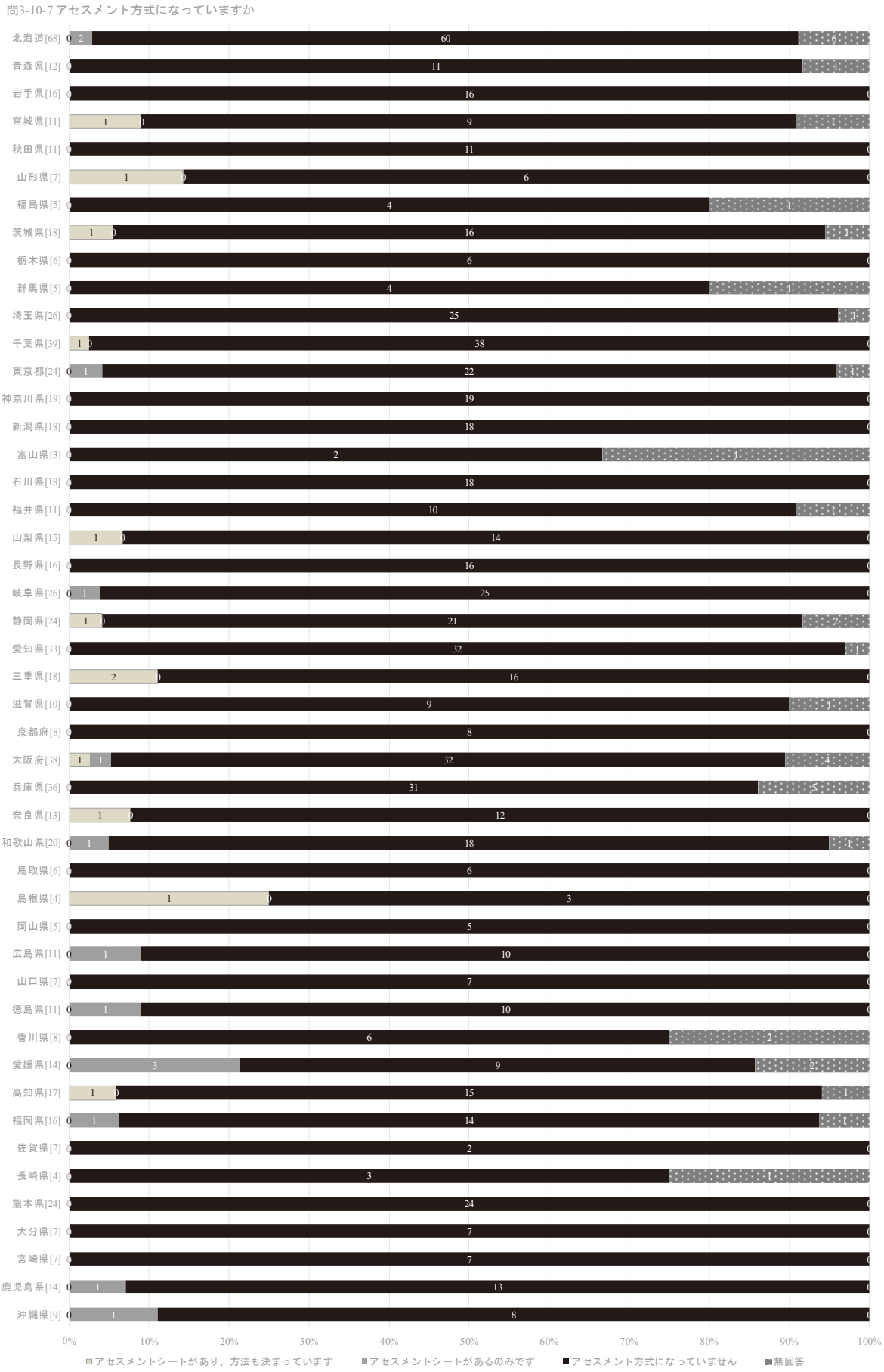
【問 3-10-7.　アセスメント方式になっていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	アセスメントシートがあり、方法も決まっています		アセスメントシートがあるのみです		アセスメント方式になっていません		無回答		計	
30万以上	0	0%	0	0%	48	98.0%	1	2.0%	49	100%
30万未満	3	2.0%	0	0%	138	91.4%	10	6.6%	151	100%
10万未満	3	1.1%	8	3.0%	250	92.5%	9	3.3%	270	100%
3万未満	3	1.9%	3	1.9%	143	90.5%	9	5.7%	158	100%
1万未満	3	2.7%	3	2.7%	99	88.4%	7	6.3%	112	100%
全体	12	1.6%	14	1.9%	678	91.6%	36	4.9%	740	100%

マニュアルがアセスメントシートで評価する方式になっているかどうかを尋ねた。「はい、アセスメントシートがあり、アセスメントの方法も決まっています」と回答した自治体は、12（1.6%）、「はい、ただしアセスメントシートがあるのみです」と回答した自治体は 14（1.9%）、「いいえ、アセスメント方式になっていません」回答した自治体は 678（91.6%）であった。人口規模別にみてもその傾向は同じで、マニュアルをアセスメント方式で評価する手順をとる自治体はほとんどないと言える。


問3-10-7 アセスメント方式になっていますか
北海道[68] 0 2 60 6
青森県[12] 0 11 1
岩手県[16] 0 16 0
宮城県[11] 1 0 9 1
秋田県[11] 0 11 0
山形県[7] 1 0 6 0
福島県[5] 0 4 1
茨城県[18] 1 0 16 1
栃木県[6] 0 6 0
群馬県[5] 0 4 1
埼玉県[26] 0 25 1
千葉県[39] 1 0 38 0
東京都[24] 0 1 22 1
神奈川県[19] 0 19 0
新潟県[18] 0 18 0
富山県[3] 0 2 1
石川県[18] 0 18 0
福井県[11] 0 10 1
山梨県[15] 1 0 14 0
長野県[16] 0 16 0
岐阜県[26] 0 1 25 0
静岡県[24] 1 0 21 2
愛知県[33] 0 32 1
三重県[18] 2 0 16 0
滋賀県[10] 0 9 1
京都府[8] 0 8 0
大阪府[38] 1 1 32 4
兵庫県[36] 0 31 5
奈良県[13] 1 0 12 0
和歌山県[20] 0 1 18 1
鳥取県[6] 0 6 0
島根県[4] 1 0 3 0
岡山県[5] 0 5 0
広島県[11] 0 1 10 0
山口県[7] 0 7 0
徳島県[11] 0 1 10 0
香川県[8] 0 6 2
愛媛県[14] 0 3 9 2
高知県[17] 1 0 15 1
福岡県[16] 0 1 14 1
佐賀県[2] 0 2 0
長崎県[4] 0 3 1
熊本県[24] 0 24 0
大分県[7] 0 7 0
宮崎県[7] 0 7 0
鹿児島県[14] 0 1 13 0
沖縄県[9] 0 1 8 0
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%
アセスメントシートがあり、方法も決まっています
アセスメントシートがあるのみです
アセスメント方式になっていません
無回答

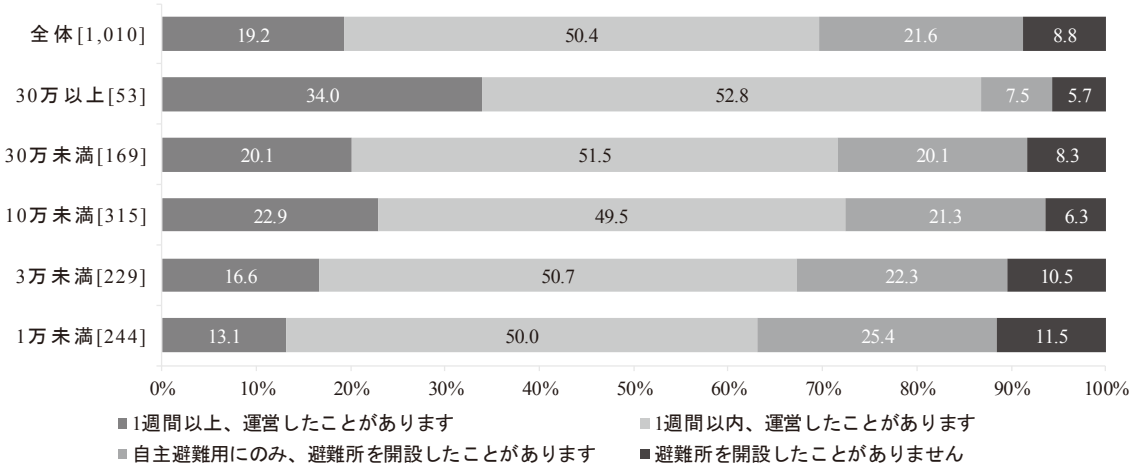
5.6　避難所を実際に運営した自治体にとってのマニュアル

（１）　避難所を実際に運営した経験①

回答自治体のうち約 26%の自治体が 1 週間以上の避難所運営を経験。

【問4-1-１. 阪神・淡路大震災以降、災害時に避難所を開設し運営したことがありますか】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください）



	1週間以上、運営したことがあります		1週間以内、運営したことがあります		自主避難用にのみ、避難所を開設したことがあります		避難所を開設したことがありません		計	
1万未満	32	13.1%	122	50.0%	62	25.4%	28	11.5%	244	100%
3万未満	38	16.6%	116	50.7%	51	22.3%	24	10.5%	229	100%
10万未満	72	22.9%	156	49.5%	67	21.3%	20	6.3%	315	100%
30万未満	34	20.1%	87	51.5%	34	20.1%	14	8.3%	169	100%
30万以上	18	34.0%	28	52.8%	4	7.5%	3	5.7%	53	100%
全体	194	19.2%	509	50.4%	218	21.6%	89	8.8%	1,010	100%

本調査の有効回答 1,010 の自治体について、阪神・淡路大震災以降災害時に、避難所を開設し、運営したことがあるかを尋ねた。「避難所（自主避難以外）を 1 週間以上、運営したことがあります」と回答した自治体は 194（19.2%）、「避難所（自主避難以外）を 1 週間以内、運営したことがあります」と回答した自治体は 509（50.4%）、「自主避難用にのみ、避難所を開設したことがあります」と回答した自治体は 218（21.6%）、「避難所を開設したことがありません」と回答した自治体は 89（8.8%）であった。

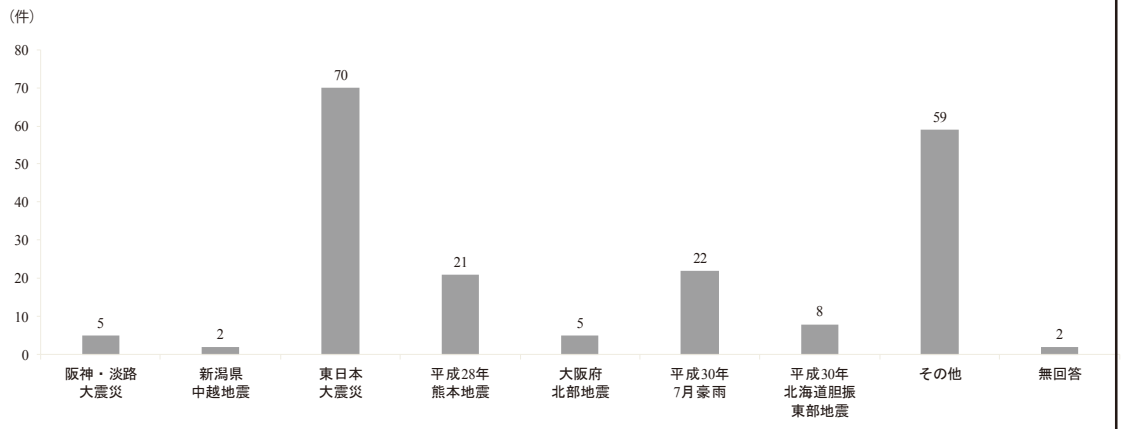
本調査に協力してくれた自治体は、避難所開設経験のある自治体が 91.2%である。

（２）　避難所を実際に運営した経験②

１週間以上の避難所運営を経験したと回答した自治体 194 の内、地震によるものが 119、水害によるものが 67 である。

【問 4-1-2.　1 週間以上、避難所を開設することになった災害の名称を教えて下さい】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください）



	阪神・淡路大震災		新潟県中越地震		東日本大震災		平成28年熊本地震		大阪府北部地震		平成30年7月豪雨		平成30年北海道胆振東部地震		その他		無回答		計
30万以上	1	5.6%	0	0%	4	22.2%	2	11.1%	2	11.1%	2	11.1%	1	5.6%	6	33.3%	0	0%	18	100%
30万未満	3	8.3%	0	0%	17	47.2%	1	2.8%	1	2.8%	6	16.7%	1	2.8%	5	13.9%	2	5.6%	36	100%
10万未満	1	1.4%	2	2.8%	27	37.5%	6	8.3%	2	2.8%	8	11.1%	1	1.4%	25	34.7%	0	0%	72	100%
3万未満	0	0%	0	0%	14	38.9%	8	22.2%	0	0%	5	13.9%	1	2.8%	8	22.2%	0	0%	36	100%
1万未満	0	0%	0	0%	8	25.0%	4	12.5%	0	0%	1	3.1%	4	12.5%	15	46.9%	0	0%	32	100%
全体	5	2.6%	2	1.0%	70	36.1%	21	10.8%	5	2.6%	22	11.3%	8	4.1%	59	30.4%	2	1.0%	194	100%

前述の調査項目「避難所（自主避難以外）を 1 週間以上、運営したことがあります」と回答した自治体 194 を対象に、避難所を 1 週間以上開設した時の災害名称を尋ねた。

「阪神・淡路大震災」5（2.6%）、「新潟県中越地震」2（1.0%）、「東日本大震災」70（36.1%）、「平成 28 年熊本地震」21（10.8%）、「大阪府北部地震」5（2.6%）、「平成 30 年 7 月豪雨」22（11.3%）、「平成 30 年北海道胆振東部地震」8（4.1%）、「その他」59（30.4%）であった。

1 週間以上避難所を開設することになった災害の名称《その他》

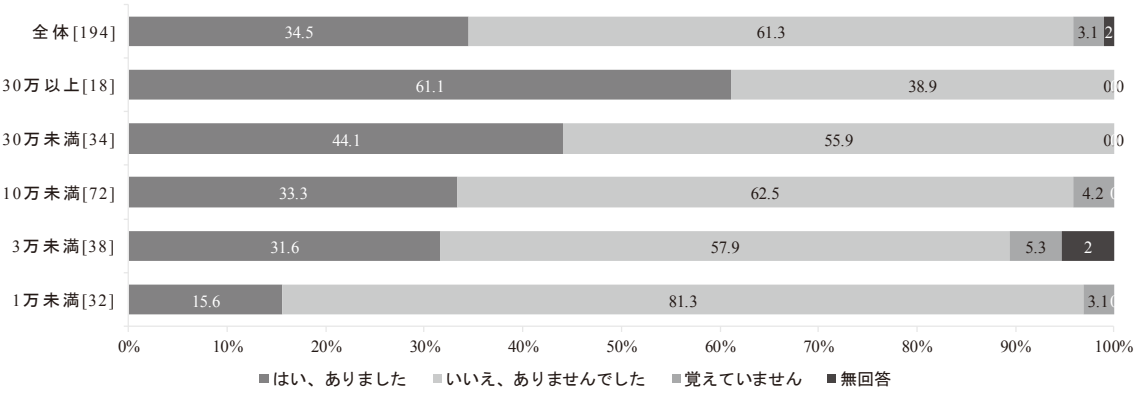
・平成 11 年 6 月 29 日豪雨災害
・平成 12 年有珠山噴火（2）
・平成 16 年台風
・平成 16 年台風 22 号
・平成 16 年台風 23 号（2）
・平成 17 年台風 14 号
・平成 19 年能登半島地震（2）
・平成 20 年 2 月 24 日入善海岸高潮災害
・平成 20 年 8 月末豪雨
・平成 21 年台風 9 号災害（2）
・平成 21 年中国・九州北部豪雨
・平成 22 年 7 月 15 日大雨災害（2）
・平成 22 年奄美豪雨
・平成 23 年 1 月新燃岳噴火
・平成 23 年紀伊半島大水害
・平成 23 年台風 12 号（3）
・平成 24 年九州北部豪雨
・平成 25 年山口島根豪雨災害
・平成 26 年 8 月豪雨
・平成 26 年台風 11 号災害
・平成 26 年丹波市豪雨災害
・平成 27 年関東・東北豪雨（4）
・平成 28 年新潟県糸魚川駅北大火
・平成 28 年台風 10 号（3）
・平成 28 年鳥取県中部地震
・平成 29 年 7 月九州北部豪雨（4）
・平成 29 年台風 21 号（2）
・平成 30 年 8 月洪水警報
・平成 30 年台風 21 号（4）
・平成 30 年台風 24 号
・留萌支庁南部地震
・火山噴火警戒レベル引上げ
・新潟中越沖地震
・台風
・長野県中部地震
・鳥取県西部地震
・東海豪雨
・那須水害
・不明

（３）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル①

約１週間以上避難所を運営した自治体のうち、避難所運営マニュアルはなかった自治体は 61.3%。

【問4-1-4. その災害時、避難所を運営する際に、避難所運営マニュアルはありましたか】

（最もあてはまるもの１つに○をしてください）



	はい、ありました		いいえ、ありませんでした		覚えていません		無回答		計	
30万以上	11	61.1%	7	38.9%	0	0%	0	0%	18	100%
30万未満	15	44.1%	19	55.9%	0	0%	0	0%	34	100%
10万未満	24	33.3%	45	62.5%	3	4.2%	0	4.2%	72	100%
3万未満	12	31.6%	22	57.9%	2	5.3%	2	5.6%	38	100%
1万未満	5	15.6%	26	81.3%	1	3.1%	0	3.1%	32	100%
全体	67	34.5%	119	61.3%	6	3.1%	2	1.0%	194	100%

１週間以上避難所運営をしたことがある 194 自治体に、1 週間以上避難所運営した際に、避難所運営マニュアルがあったかを尋ねた。全体では「はい、ありました」と回答したのは 67（34.5%）、「いいえ、ありませんでした」が 119（61.3%）、「覚えていません」が 6（3.1%）であった。1 週間以上避難所運営した自治体の半数以上に、避難所運営マニュアルがなかったと言える。

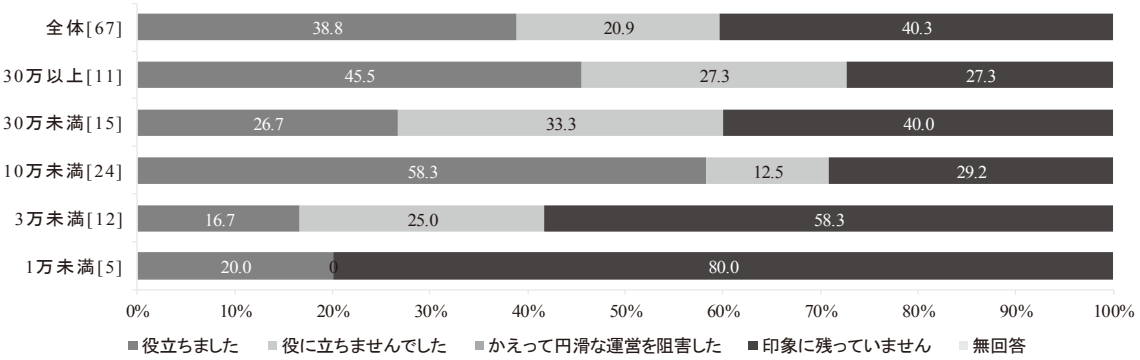
人口規模別にみると、30 万人以上の自治体では「ある」と回答した自治体は 11（61.1%）で、人口規模が小さくなるにつれて割合は少なくなり、10-30 万の自治体では 15（44.1%）、3-10 万以上の自治体では 24（33.3%）、1-3 万未満の自治体では 12（31.6%）、1 万未満の自治体では 5（15.6%）が、マニュアルがなかったと回答している。

（４）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル②

約 1 週間以上避難所を運営した自治体のうち、避難所運営時に避難所運営マニュアルが役立ったと回答した自治体数と、印象に残っていないと回答した自治体数は、ほぼ同数であった。

（問 4-1-4 で避難所運営マニュアルが「１．はい、ありました」に○をつけた方にお伺いします）

【問 4-1-4-1.　そのとき、マニュアルは役立ちましたか】



	役立ちました	役に立ちませんでした	かえって円滑な運営を阻害した	印象に残っていません	計
30万以上	5　45.5%	3　27.3%	0　0%	3　27.3%	11　100%
30万未満	4　26.7%	5　33.3%	0　0%	6　40.0%	15　100%
10万未満	14　58.3%	3　12.5%	0　0%	7　29.2%	24　100%
3万未満	2　16.7%	3　25.0%	0　0%	7　58.3%	12　100%
1万未満	1　20.0%	0　0%	0　0%	4　80.0%	5　100%
全体	26　38.8%	14　20.9%	0　0%	27　40.3%	67　100%

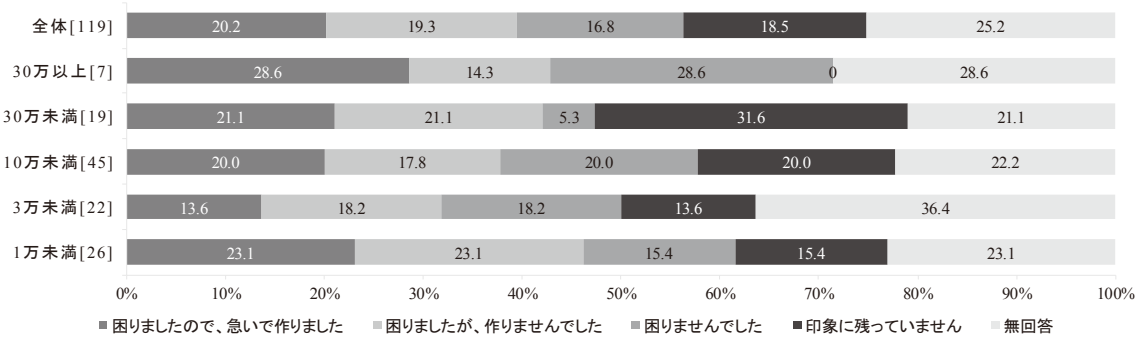
1 週間以上避難所運営した際にマニュアルがあったと回答した 67 自治体に、避難所運営マニュアルが役だったかを尋ねた。全体では「役立ちました」と回答した自治体が 26（38.8%）、「役に立ちませんでした」と回答した自治体は 14（20.9%）、「かえって円滑な運営を阻害した」と回答した自治体は 0（0%）、「印象に残っていません」と回答した自治体は 27（40.3%）であった。

（５）　１週間以上避難所を運営した自治体のマニュアル③

避難所マニュアルがない時に、1 週間以上避難所運営をした自治体のうち、運営時に避難所運営マニュアルがなくて困ったと回答した自治体は 39.5%。

（問 4-1-4 で避難所運営マニュアルが「２．いいえ、ありません」に○をつけた方にお伺いします）

【問 4-1-4-2.　そのとき、マニュアルが無くて困りましたか】



	困りましたので、急いで作りました	困りましたが、作りませんでした	困りませんでした	印象に残っていません	無回答	計
30万以上	2 28.6%	1 14.3%	2 28.6%	0 0%	2 28.6%	7 100%
30万未満	4 21.1%	4 21.1%	1 5.3%	6 31.6%	4 21.1%	19 100%
10万未満	9 20.0%	8 17.8%	9 20.0%	9 20.0%	10 22.2%	45 100%
3万未満	3 13.6%	4 18.2%	4 18.2%	3 13.6%	8 36.4%	22 100%
1万未満	6 23.1%	6 23.1%	4 15.4%	4 15.4%	6 23.1%	26 100%
全体	24 20.2%	23 19.3%	20 16.8%	22 18.5%	30 25.2%	119 100%

1 週間以上避難所運営した際にマニュアルがなかったと回答した 119 自治体に、避難所運営マニュアルがなくて困ったか、その時に作ったかを尋ねた。全体では「困りましたので、急いで作りました」と回答した自治体が 24（20.2%）、「困りましたが、作りませんでした」と回答した自治体は 23（19.3%）、「困りませんでした」と回答した自治体は 20（16.8%）、「印象に残っていません」と回答した自治体は 22（18.5%）、無回答が 30（25.2%）であった。

5.7　避難所運営時のリーダー

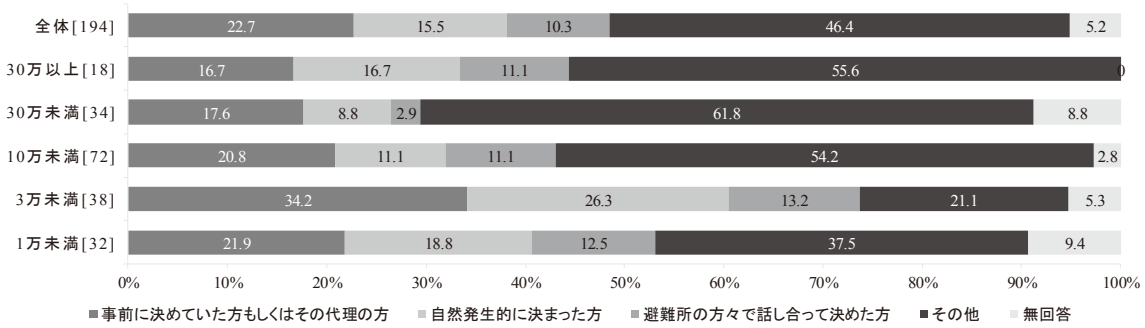
（1）　避難所を実際に運営した時のリーダー

避難所運営のリーダーは、事前に決めていた方か代理がなったのは 22.7%、自然発生的に決まったのが 15.5%、避難所の方々の話し合いで決まったのは 10.3%。

【問 4-1-5.　どのような方が避難所運営のリーダーをされていましたか】

記憶の範囲でかまいません

（最も多かったもの 1 つに○をしてください）



	事前に決めていた方もしくはその代理の方		自然発生的に決まった方		避難所の方々で話し合って決めた方		その他		無回答		計	
30万以上	3	16.7%	3	16.7%	2	11.1%	10	55.6%	0	0%	18	100%
30万未満	6	17.6%	3	8.8%	1	2.9%	21	61.8%	3	8.8%	34	100%
10万未満	15	20.8%	8	11.1%	8	11.1%	39	54.2%	2	2.8%	72	100%
3万未満	13	34.2%	10	26.3%	5	13.2%	8	21.1%	2	5.3%	38	100%
1万未満	7	21.9%	6	18.8%	4	12.5%	12	37.5%	3	9.4%	32	100%
全体	44	22.7%	30	15.5%	20	10.3%	90	46.4%	10	5.2%	194	100%

1 週間以上避難所運営をしたことがある 194 自治体に、1 週間以上避難所運営した際に、どのような方が避難所運営のリーダーをされていたかを尋ねた。全体では「事前に決めていた方もしくはその代理の方」と回答したのは 44（22.7%）、「自然発生的に決まった方」が 30（15.5%）、「避難所の方々で話し合って決めた方」が 20（10.3%）であった。「その他」と回答したのは 90（46.4%）、無回答が 10（5.2%）であった。

運営した時のリーダー《その他》

【行政・自治体職員】

・　自治体職員（28）
・　行政職員（2）
・　行政主導
・　運営の主体は市役所職員であった
・　避難所担当職員（4）
・　避難所全体としてのまとまりはなく運営は行政職員で行った
・　被害が局所的であったため、市職員が運営した
・　初動期は職員、その後の避難所の話し合いで決定
・　職員が主体で避難者が協力
・　避難所運営職員もしくは自治会役員
・　要配慮者中心の数世帯が冠水解消後に避難所に残ったため市役所職員が運営を行いました

【施設管理者】

・　学校長，教頭をはじめ教員，PTA，コミスク，ボランティア，行政職員
・　被災町職員が全体の管理を行い、応援市職員がサポート　その他多数のボランティア参加あり

【地域】

・　自治会長
・　自治会長、配置された職員等
・　町内会
・　町内会役員又は施設管理者
・　その地域の町内会長が集まって話し合って決めた方

【特になし】

・　長期開設ではなかったためリーダーは不存在。市職員が常時在中した
・　特にリーダーはいなかった
・　特にリーダーは決めなかった
・　避難者が少数のためリーダーとなった者はなし
・　基本的に、職員が対応した。ある程度長期間の避難生活をされた方もいたが少数であったことや空いていた公営住宅や民間の住宅、社宅、集会所などに住まいをされ、運営リーダーは存在しなかった

【その他】

・　不明（10）
・　平成 20 年 8 月末豪雨では、大規模な内水氾濫によって、避難所運営担当者の現地到着が遅れ、開設が大幅に遅延した事例が生じた。そのため、①担当者を避難所近傍に居住する職員に改める。②ニーズ把握するため、地域防災連絡員を選任配置するといった対策を講じた

5.8　自由記述欄の分析

【問 5.　避難所運営や運営マニュアルに関して、避難所の開設や運営が円滑に行われていた事例や、他の避難所においても参考になりそうな事例、これとは逆に、避難所の開設や運営で困ったことがありましたら、自由回答欄にお願い致します】

これに対して、25 件の自由記述回答があり、それらの記述についてテキストマイニングを行った。テキストマイニングとは、文章データ（テキストデータ）から、有益な情報を取り出す分析手法の総称である。自然言語解析の手法を用いて、文章を単語（名詞、動詞、形容詞等）に分割し、それらの出現頻度や相関関係を分析することで、質的な文書データを統計的に処理し、有益な情報を抽出する手法である。本調査では、樋口（2014）が無償配布しているテキストマイニングソフト KH Coder（ver. 3 Alpha.17）を使用した。本調査で得られた自由記述の文章数は 25 ケース、57 文であり、一人当たりの平均回答数は 2.28 文であった。

表５　品詞ごとの出現頻度

名詞		サ変名詞		動詞		形容動詞	
職員	15	運営	21	行う	10	必要	5
マニュアル	13	避難	14	感じる	4	円滑	3
災害	10	開設	10	考える	3	主	3
長期	6	作成	6	得る	3	重要	2
主体	5	対応	6	限る	2	大量	2
人員	5	不足	6	行く	2	不可能	2
物資	5	防災	5	困る	2		
学校	4	指定	4	残る	2		
地域	4	周知	4	思う	2		
スペース	3	確保	3	執り行う	2		
ルール	3	設備	3	図る	2		
課題	3	想定	3	生じる	2		
規模	3	担当	3	聞く	2		
空調	3	把握	3				
行政	3	被災	3	副詞		分析用固定名詞	
自治体	3	連携	3	現在	2	避難所	29
体育館	3	意識	2	場合	2	避難所運営	16
体制	3	改訂	2	長期間	2	自主防災組織	4
当市	3	管理	2			地域住民	4
本部	3	教訓	2			自治体職員	2
各部	2	経験	2			東日本大震災	2
共助	2	研修	2				
業務	2	浸透	2	形容詞			
自主	2	整備	2	難しい	4		
室温	2	調整	2	厳しい	2		
住民	2	統一	2				
初動	2	動員	2				
情報	2	配送	2				
状況	2	備蓄	2				
団体	2	並行	2				
通常	2	連絡	2				
内容	2						
部局	2						
部署	2						
役員	2						

表 5 は、分析の結果得られた名詞、サ変名詞、動詞、副詞、形容詞、形容動詞および分析用に固定して抽出した名詞の出現頻度を示した表である。つまり表 5 で挙げられた用語は、防災・危機管理職員が避難所運営および避難所運営マニュアルについて考えるときに想起される単語群である。

図 1 は、これらの用語の共起ネットワークを分析した結果である。この結果を見ると、「避難所」や「避難所運営」は行政職員の目線からは、「職員」と強く結び付けられていることがわかる。「マニュアル」とは「自主防災組織」および「職員」がともに結びついており、その「作成」の先には「地域住民」や「必要」、「感じる」といった語が結び付いている。そしてその先には「周知」が結び付いている。一方で「主体」からは「自治体」、「指定」、「担当」へのつながりと、「行政」や「地域」による「開設」へのつながりがみられる。そして「長期」の避難所運営や避難においては、特に「スペース」や「人員」の「確保」や、「学校」や「体育館」などの「設備」の不足が課題となっていることがわかる。

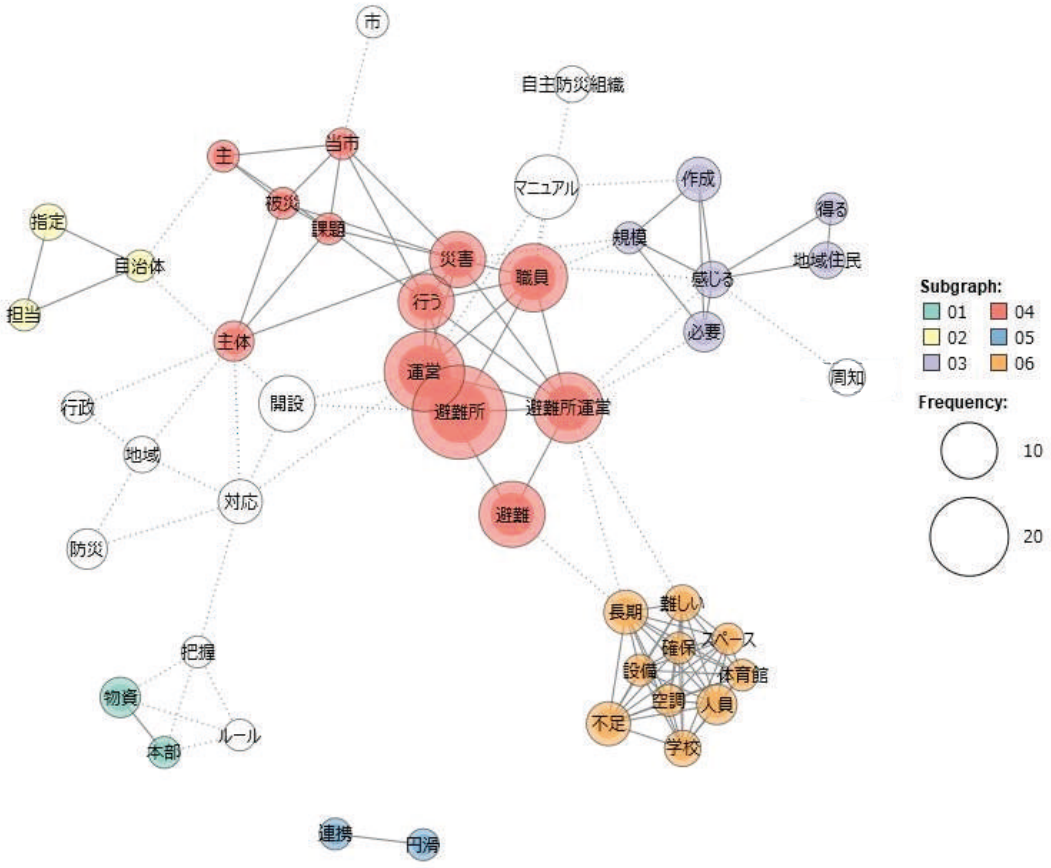


図 1　共起ネットワーク分析（最小出現数 3　バブルプロット　上位 120 の共起関係を描画）

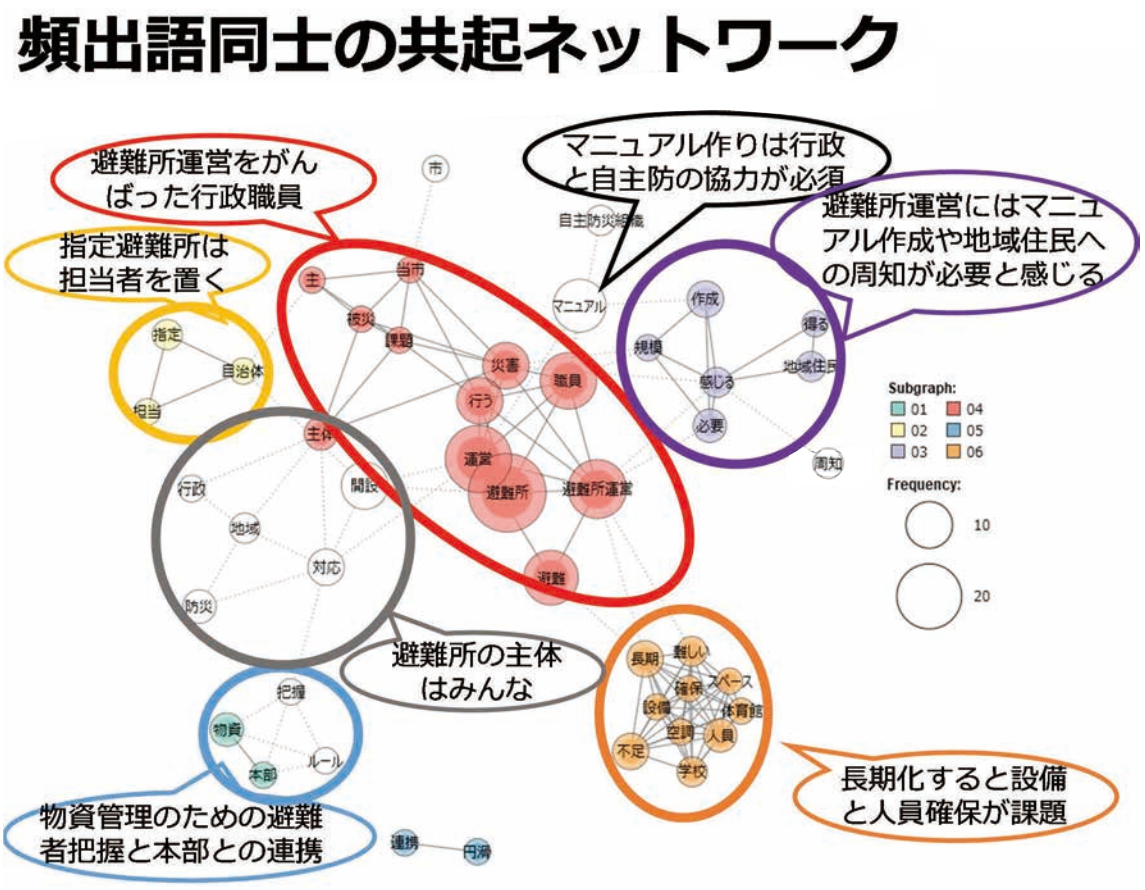


図２　共起ネットワーク分析の結果

これらの用語と自治体の人口規模について対応分析を行った結果が、図2である。人口規模については他の設問の分析と同じように「1. 1万未満」、「2. 3万未満」、「3. 10万未満」、「4. 30万未満」、「5. 30万以上」に分類してカテゴリ化した。分析の結果、「1. 1万未満」が3ケース、「2. 3万未満」が3ケース、「4. 30万未満」が10ケース、「5. 30万以上」が9ケースだった。

結果を見ると、「1. 1万未満」の小規模自治体は、そもそものマニュアルの作成および周知の徹底という課題を抱えていることがわかる。規模の小さい自治体は、職員数も比例して少なく、防災・危機管理に携わる職員の数も少なくなる。そのため、根本的なところからの実践について課題があると感じていると推察される。「2. 3万未満」の自治体におけるもっとも特徴的な用語は「本部」である。避難所運営だけでなく、災害対応時に設置される災害対策本部の運営がスムーズに実施されず、その影響もあって避難所運営やそれに伴う物資の把握や職員配置といった課題が目立ったと推察される。

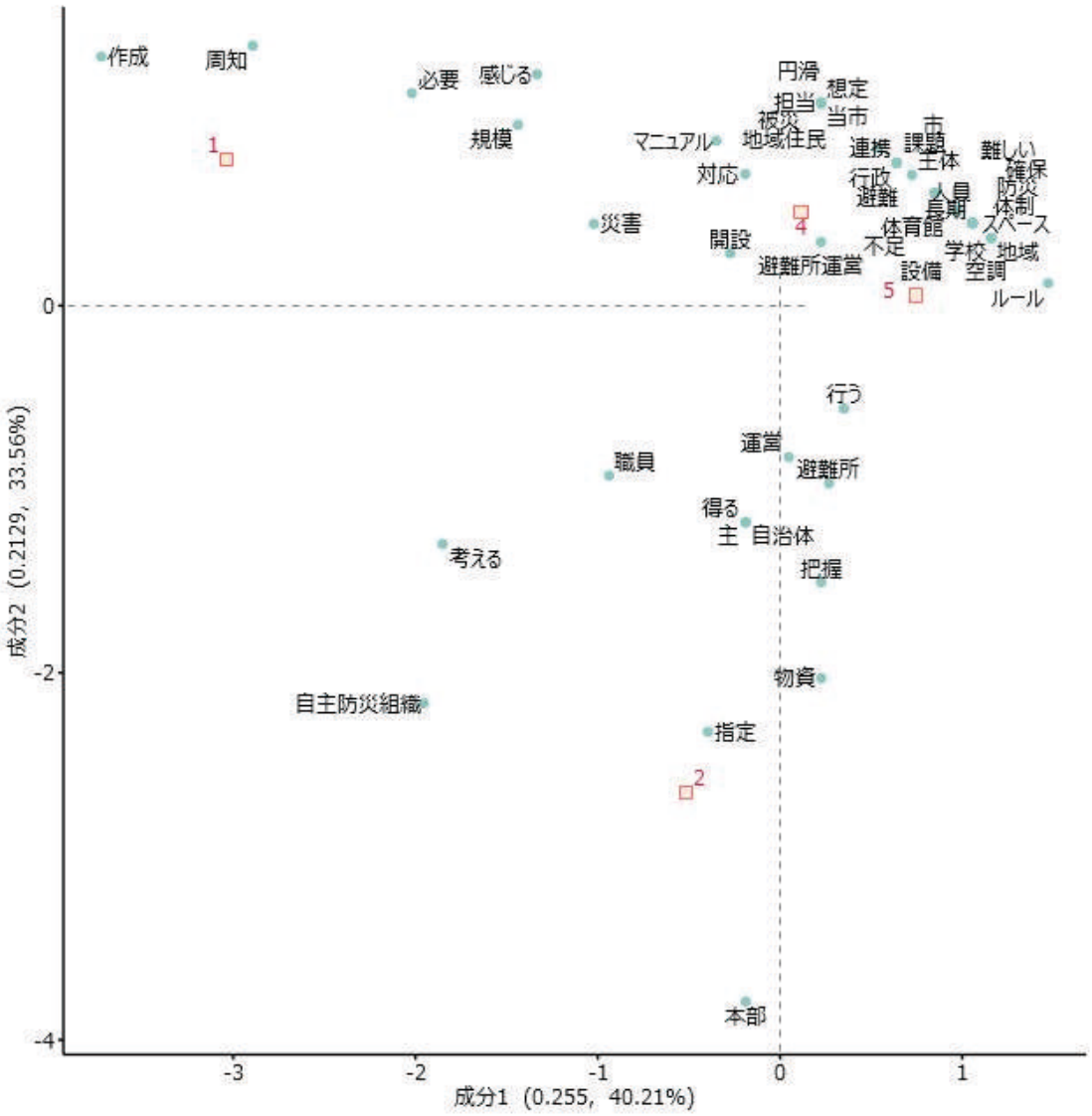


図３　用語と自治体人口規模による対応分析結果

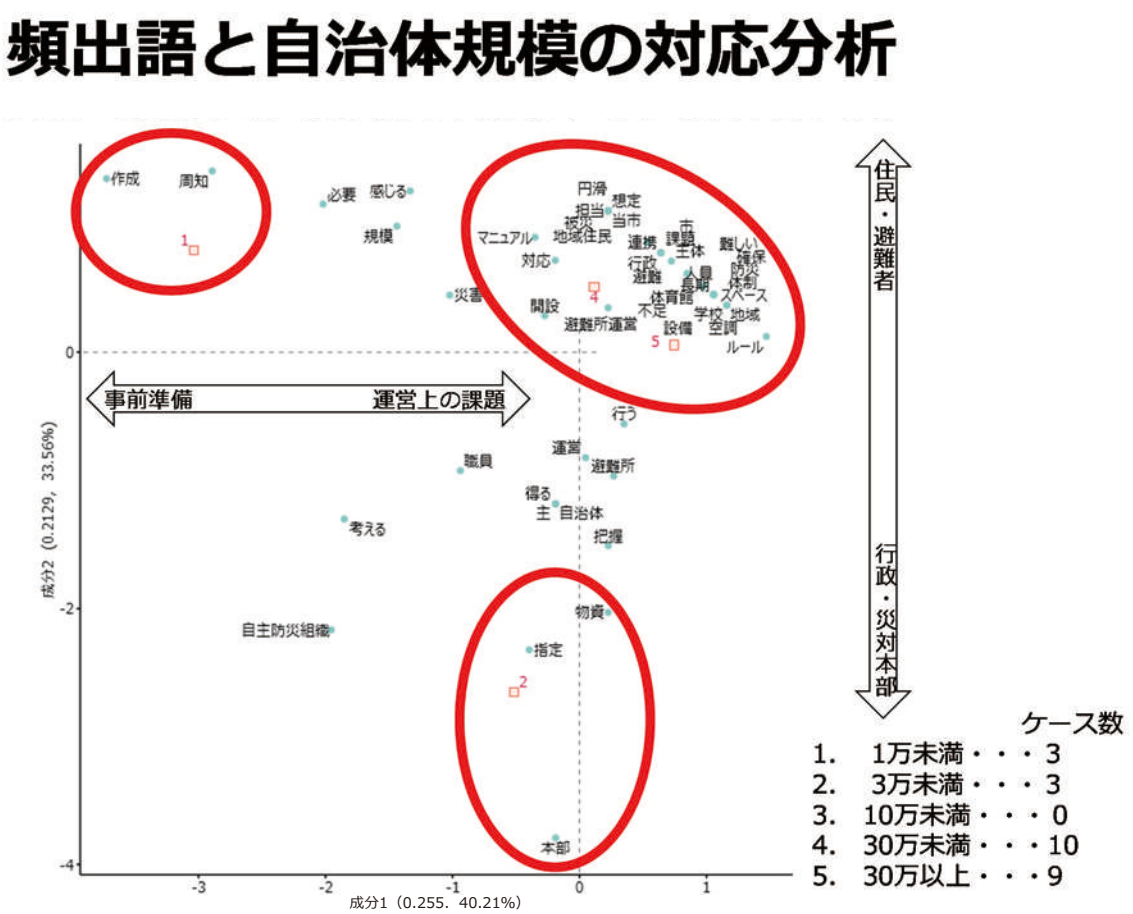


図４　用語と自治体人口規模による対応分析結果およびその考察結果

一方で「4．30万未満」および「5．30万以上」の自治体では、円滑にするための連携や長期避難における具体的な課題など、マニュアル作成を行い、地域住民と行政の連携の中で、さらに円滑な避難所運営のための課題解決に視線が向いていると推察される。そもそも人口規模が大きいため、あらかじめマニュアル等を整備した上で体制づくりを行わないと災害対応自体が立ち行かなくなるという側面もあるだろう。短期的な避難所運営は、比較的潤沢な人的資源やマニュアル整備で何とか乗り切れるものの、長期避難になると環境整備を始めまだまだ課題が山積している状態であると言える。

第６章
郵送調査結果②
（作成中・改訂中の自治体）

第６章　郵送調査結果②（作成中・改訂中の自治体）

避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中の 108 自治体の回答について、最新の傾向としてとらえることができるため、別章として記す。

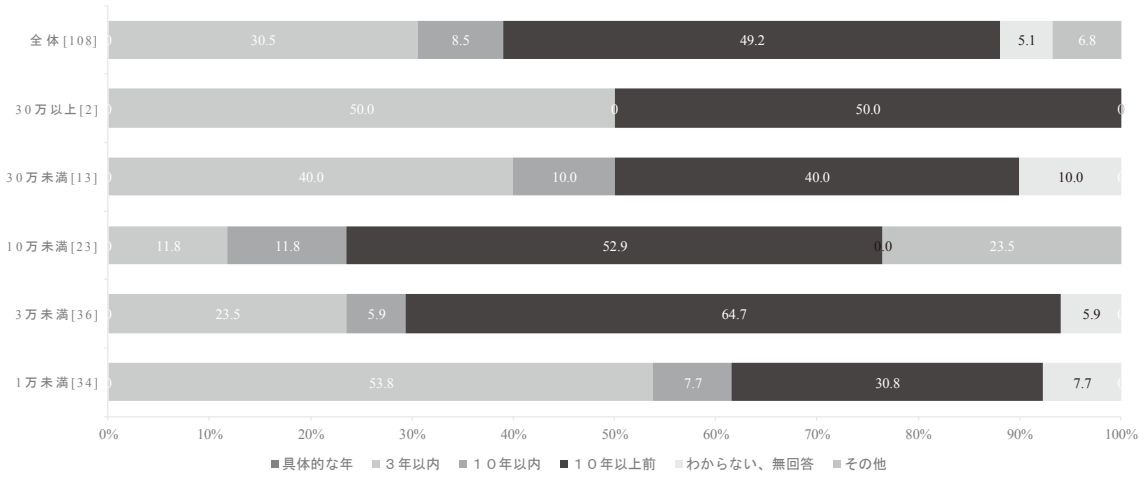
6.1　避難所運営マニュアルの作成過程

（１）　避難所運営マニュアルの作成時期

避難所運営マニュアルを作成もしくは改訂に着手している自治体については、完成時期が決まっていない自治体が多いと言える。

【問 3-1.　現在使用されているマニュアルは、いつ作成されましたか。改訂中の場合は、改訂対象となっているマニュアルについてお答えください】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	3年以内		10年以内		10年以上前		わからない		その他		無回答		計
30万以上	1	50.0%	0	0%	1	50.0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	4	40.0%	1	10.0%	4	40.0%	1	10.0%	0	0%	3	23.1%	13	100%
10万未満	2	11.8%	2	11.8%	9	52.9%	0	0%	4	23.5%	6	26.1%	23	100%
3万未満	4	23.5%	1	5.9%	11	64.7%	1	5.9%	0	0%	19	52.8%	36	100%
1万未満	7	53.8%	1	7.7%	4	30.8%	1	7.7%	0	0%	21	61.8%	34	100%
全体	18	30.5%	5	8.5%	29	49.2%	3	46.3%	4	6.8%	49	45.4%	108	100%

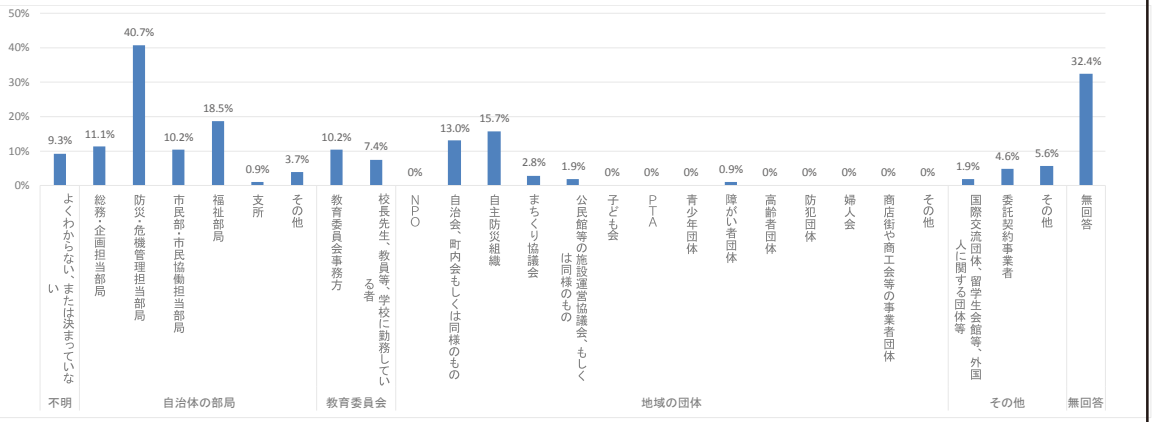
避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中と回答した 108 の自治体において、マニュアルが最初に作成されたもしくは作成される時期について尋ねた結果を示す。「3 年以内」が 18（30.5%）、「4-10 年以内」が 5（8.5%）、「10 年以上前」が 29（49.2%）であった。10 年以上前に作成している先進的な自治体が現在改訂に着手していることが示唆される。

（２）　避難所運営マニュアルの作成主体

避難所運営マニュアルを作成もしくは改訂中の自治体では、マニュアル作成主体に最も多く含まれているのは防災部局。施設管理者が含まれている割合は低い。

【問 3-2.　マニュアルの作成にはどのような人や組織が関わりましたか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	不明	自治体の部局						教育委員会		地域の団体															その他			無回答
	よくわからない、または決まっていない	総務・企画担当部局	防災・危機管理担当部局	市民部・市民協働担当部局	福祉部局	支所	その他	教育委員会事務方	校長先生、教員等、学校に勤務している者	NPO	自治会、町内会もしくは同様のもの	自主防災組織	まちくり協議会	公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの	子ども会	PTA	青少年団体	障がい者団体	高齢者団体	防犯団体	婦人会	商店街や商工会等の事業者団体	その他	国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等	委託契約事業者	その他	無回答
30万以上　(N=2)	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	0%	50.0%	100%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50.0%	0%	0%
30万未満　(N=13)	0	0	9	3	4	1	0	3	2	0	4	4	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	1	3
	0%	0%	69.2%	23.1%	30.8%	7.7%	0%	23.1%	15.4%	0%	30.8%	30.8%	15.4%	0%	0%	0%	0%	7.7%	0%	0%	0%	0%	0%	15.4%	7.7%	7.7%	23.1%
10万未満　(N=23)	4	0	11	2	3	0	3	2	2	0	3	6	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5
	17.4%	0%	47.8%	8.7%	13.0%	0%	13.0%	8.7%	8.7%	0%	13.0%	26.1%	4.3%	8.7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4.3%	4.3%	21.7%
3万未満　(N=36)	3	4	13	2	6	0	1	4	1	0	3	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	15
	8.3%	11.1%	36.1%	5.6%	16.7%	0%	2.8%	11.1%	2.8%	0%	8.3%	11.1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2.8%	2.8%	41.7%
1万未満　(N=34)	3	7	9	3	7	0	0	2	3	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	12
	8.8%	20.6%	26.5%	8.8%	20.6%	0%	0%	5.9%	8.8%	0%	8.8%	5.9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2.9%	8.8%	35.3%
全体　(N=108)	10	12	44	11	20	1	4	11	8	0	14	17	3	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	5	6	35
	9.3%	11.1%	40.7%	10.2%	18.5%	0.9%	3.7%	10.2%	7.4%	0%	13.0%	15.7%	2.8%	1.9%	0%	0%	0%	0.9%	0%	0%	0%	0%	0%	1.9%	4.6%	5.6%	32.4%

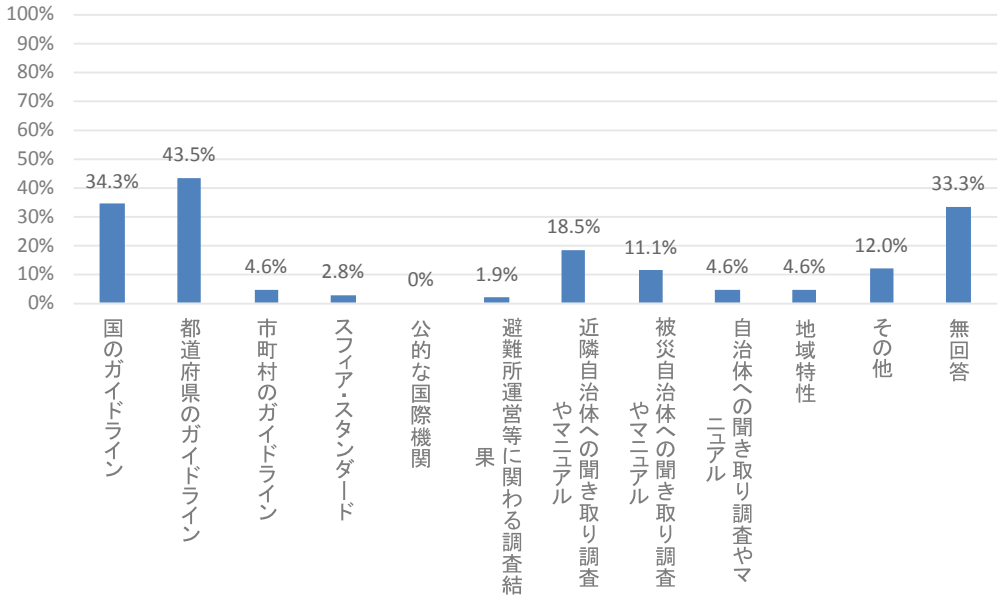
避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中と回答した 108 の自治体において、マニュアルの作成主体に関わっている組織（複数回答）を尋ねた。作成成主体は自治体の防災部局が最も多く、マニュアルの作成に防災部局が関わっていると回答した自治体が 44（40.7%）である。どの自治体においても小中学校が避難所に指定されていることが多いが、 小中学校を所管する教育委員会が避難所運営マニュアルの作成主体に関っている割合は、「教育委員会の事務方」が 11（10.2%）、「校長先生や教員等、学校に勤務している者」が 8（7.4%）であり、施設管理者が作成主体に関っている割合は低いと言える。

（３）　避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、都道府県作成もしくは国が作成したガイドライン系を参照している割合が高い。

【問 3-4.　マニュアルを作成する際、何を参考にしましたか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		ガイドライン系			ガイドライン系以外							その他	無回答
		国のガイドライン	都道府県のガイドライン	市町村のガイドライン	スフィア・スタンダード	公的な国際機関	避難所運営等に関わる調査結果	近隣自治体への聞き取り調査やマニュアル	被災自治体への聞き取り調査やマニュアル	自治体への聞き取り調査やマニュアル	地域特性	その他	無回答
30万以上	(N=2)	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
		50.0%	50.0%	50.0%	0%	0%	0%	50.0%	0%	0%	50.0%	0%	0%
30万未満	(N=13)	5	5	1	0	0	1	6	3	2	1	1	4
		38.5%	38.5%	7.7%	0%	0%	7.7%	46.2%	23.1%	15.4%	7.7%	7.7%	30.8%
10万未満	(N=23)	11	11	2	1	0	1	5	3	0	1	3	5
		47.8%	47.8%	8.7%	4.3%	0%	4.3%	21.7%	13.0%	0%	4.3%	13.0%	21.7%
3万未満	(N=36)	9	12	1	0	0	0	6	4	1	1	4	15
		25.0%	33.3%	2.8%	0%	0%	0%	16.7%	11.1%	2.8%	2.8%	11.1%	41.7%
1万未満	(N=34)	11	18	0	2	0	0	2	2	2	1	5	12
		32.4%	52.9%	0%	5.9%	0%	0%	5.9%	5.9%	5.9%	2.9%	14.7%	35.3%
全体	(N=108)	37	47	5	3	0	2	20	12	5	5	13	36
		34.3%	43.5%	4.6%	2.8%	0%	1.9%	18.5%	11.1%	4.6%	4.6%	12.0%	33.3%

避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中と回答した 108 の自治体において、マニュアル作成時における参考資料を尋ねたところ、日本の行政機関（国、都道府県、市町村）が作

成したガイドライン系を参照している自治体が多かった。避難所運営マニュアルの作成に際し参考にしたものについては、「国のガイドライン等」が 37（34.3%）、「都道府県のガイドライン等」が最多で 47（43.5%）で、その他が 13（12.0%）であった。特徴的なのは、「市町村のガイドライン」が 5（4.6%）で、第 5 章に示した作成済みの自治体の回答 120（16.2%）より割合が低いことである。市町村でガイドライン（もしくは避難所運営マニュアル作成指針）を作成している自治体は、すでにマニュアルがある可能性が高いと言える。

避難所運営マニュアルを作成する際、参考にしたもの《その他》

【都道府県】

・　県避難所運営マニュアル

【自他自治体】

・　インターネットで他自治体のマニュアルを参照
・　他自治体のマニュアル

【被災自治体等】

・　防災専門員が災害派遣に参加したときの経験や知識を参考にした
・　避難所設置運営訓練を基に作成予定

【その他】

・　作成中（2）
・　自己の知見
・　今後作成予定で、参考にする指針等は決まっていない
・　それも含め検討中

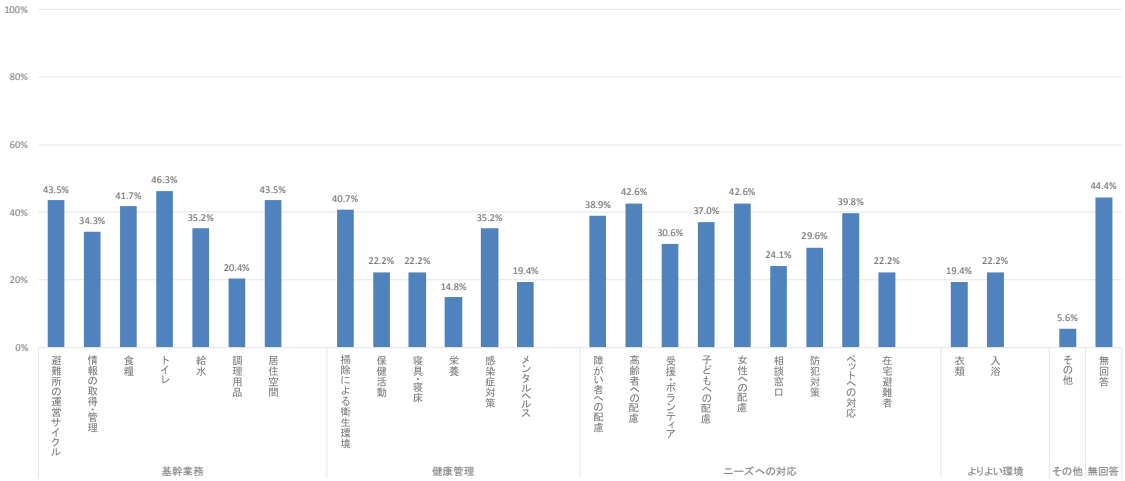
6.2　避難所運営マニュアルの内容

（１）　避難所運営マニュアルの項目

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルの記載項目については、「Ⅰ．基幹業務」「多様性への配慮」に含まれる項目の多くは「記載あり」という回答が多く、「Ⅱ．健康管理」「Ⅳ．よりよい環境」に含まれる項目の多くは「記載なし」という回答が多い。

【問 3-5. マニュアルでは、どのような項目について記載されていますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



	基幹業務							健康管理						ニーズへの対応										よりよい環境		その他	無回答
	避難所の運営サイクル	情報の取得・管理	食理	トイレ	給水	調理用品	居住空間	掃除による衛生環境	保健活動	寝具・寝床	栄養	感染症対策	メンタルヘルス	障がい者への配慮	高齢者への配慮	受援・ボランティア	子どもへの配慮	女性への配慮	相談窓口	防犯対策	ペットへの対応	在宅避難者	衣類	入浴	その他	無回答
30万以上 (N=2)	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	0	1	0	2	2	2	2	2	2	1	2	2	1	1	0	0
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	50.0%	0%	50.0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	50.0%	100%	100%	50.0%	50.0%	0%	0%
30万未満 (N=13)	8	4	6	9	6	1	9	7	2	2	1	5	2	6	7	4	5	7	3	5	8	5	0	0	1	4
	61.5%	30.8%	46.2%	69.2%	46.2%	7.7%	69.2%	53.8%	15.4%	15.4%	7.7%	38.5%	15.4%	46.2%	53.8%	30.8%	38.5%	53.8%	23.1%	38.5%	61.5%	38.5%	0%	0%	7.7%	30.8%
10万未満 (N=23)	10	10	10	12	9	4	11	11	8	5	6	12	7	10	11	9	11	11	7	8	11	5	6	9	1	10
	43.5%	43.5%	43.5%	52.2%	39.1%	17.4%	47.8%	47.8%	34.8%	21.7%	26.1%	52.2%	30.4%	43.5%	47.8%	39.1%	47.8%	47.8%	30.4%	34.8%	47.8%	21.7%	26.1%	39.1%	4.3%	43.5%
3万未満 (N=36)	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
	36.1%	35.1%	28.9%	26.0%	34.2%	59.1%	27.7%	29.5%	54.2%	54.2%	81.3%	34.2%	61.9%	31.0%	28.3%	39.4%	32.5%	28.3%	50.0%	40.6%	30.2%	54.2%	61.9%	54.2%	216.7%	27.1%
1万未満 (N=34)	14	11	14	12	10	8	11	12	8	7	6	12	4	12	13	9	11	13	7	8	11	4	7	7	4	15
	41.2%	32.4%	41.2%	35.3%	29.4%	23.5%	32.4%	35.3%	23.5%	20.6%	17.6%	35.3%	11.8%	35.3%	38.2%	26.5%	32.4%	38.2%	20.6%	23.5%	32.4%	11.8%	20.6%	20.6%	11.8%	44.1%
全体	47	37	45	50	38	22	47	44	24	24	16	38	21	42	46	33	40	46	26	32	43	24	21	24	6	48
	43.5%	34.3%	41.7%	46.3%	35.2%	20.4%	43.5%	40.7%	22.2%	22.2%	14.8%	35.2%	19.4%	38.9%	42.6%	30.6%	37.0%	42.6%	24.1%	29.6%	39.8%	22.2%	19.4%	22.2%	5.6%	44.4%

避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中と回答した 108 の自治体において避難所運営マニュアルに記載される項目について尋ねた。カテゴリーは政府が示しているガイドラインに沿って、「Ⅰ．基幹業務」「Ⅱ．健康管理」「Ⅲ．ニーズへの対応」「Ⅳ．よりよい環境」に分類して示す。作成中もしくは改訂中であることから、項目は多くの自治体で定まっていない状況ではあるが、回答した自治体の記載予定項目は、作成済みの自治体の項目とほぼ同じ

であった。

「Ⅰ．基幹業務」にあたる「トイレ」（50，46.3%）や「避難所の運営サイクル」（47，43.5%）等、「Ⅲ．ニーズへの対応」にあたる「高齢者への配慮」（46，42.6%）や「ペットへの対応」（43, 39.8%）等については記載していると回答した自治体が多い傾向があった。一方で、「Ⅱ．健康管理」にあたる「保健活動」（24，22.2%）、「メンタルヘルス」（21，19.4%）、「寝具、寝床」（24，22.2%）等及び「Ⅳ．よりよい環境」にあたる「入浴」（24，22.2%）、「衣類」（21，19.4%）については、記載を予定していない傾向があった。この傾向は、作成済みと回答した自治体と同じであった。

（２）　避難所運営マニュアルの構成

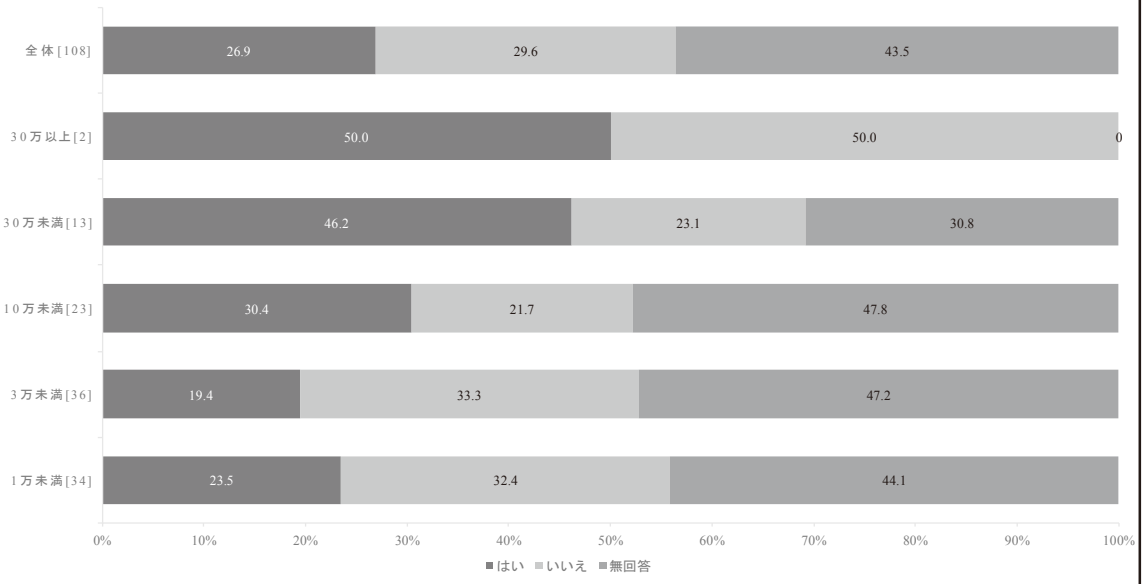
①役割分担

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルの中で、役割分担を記載していると回答したのは、26.9%である。

【問 3-6-1.　避難所運営マニュアルの中で、役割分担は決まっていますか】

例えば、受付の担当など

（最もあてはまるものに○をつけてください。）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	1	50.0%	1	50.0%	0	0%	2	100%
30万未満	6	46.2%	3	23.1%	4	30.8%	13	100%
10万未満	7	30.4%	5	21.7%	11	47.8%	23	100%
3万未満	7	19.4%	12	33.3%	17	47.2%	36	100%
1万未満	8	23.5%	11	32.4%	15	44.1%	34	100%
全体	29	26.9%	32	29.5%	47	43.5%	108	100%

避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中と回答した 108 の自治体に、避難所運営マニュアルの「構成」について尋ねた。主な確認項目は、政府が示しているガイドラインとスフィア・スタンダード、事前に収集した自治体の避難所運営マニュアルを比較し、共通項目と特徴的な項目とした。

避難所運営マニュアルの中で、役割分担が「決まっている」と回答したのは、29（26.9%）、「決まっていない」と回答したのは、32（29.5%）、「無回答」が 47（43.5%）であった。

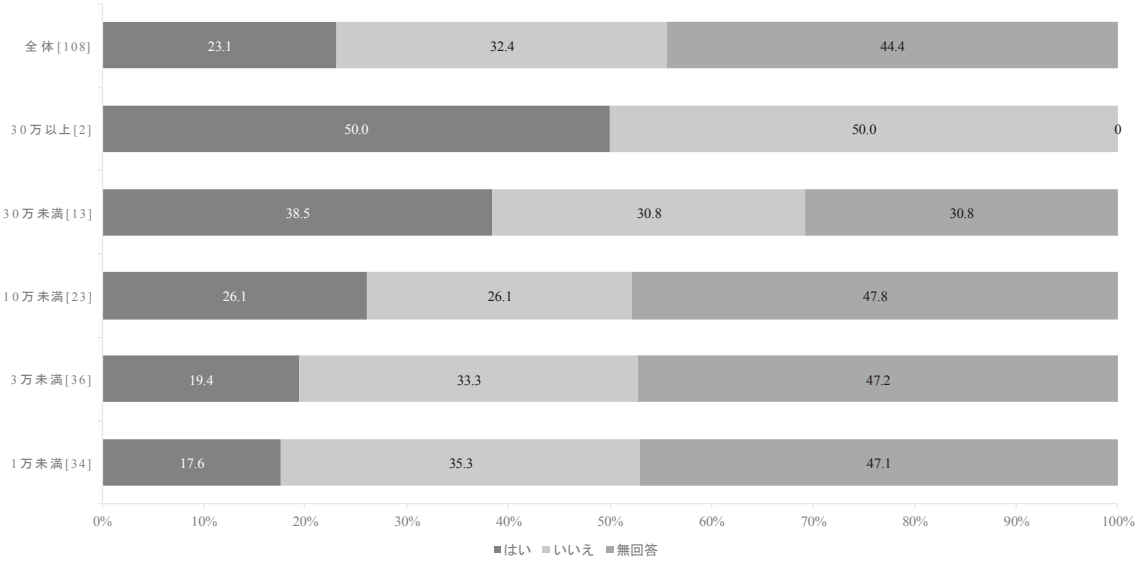
②必要な備品等

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルに「何が必要か」を具体的に記載していると回答したのは半数以下。

【問 3-6-2.　何が必要か具体的に書かれていますか】

例えば、受付には「机」「受付簿」「文房具」など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計
30万以上	1	50.0%	1	50.0%	0	0%	2	100%
30万未満	5	38.5%	4	30.8%	4	30.8%	13	100%
10万未満	6	26.1%	6	26.1%	11	47.8%	23	100%
3万未満	7	19.4%	12	33.3%	17	47.2%	36	100%
1万未満	6	17.6%	12	35.3%	16	47.1%	34	100%
全体	25	23.1%	35	32.4%	48	44.4%	108	100%

避難所運営マニュアルに、例えば、受付には「机」「受付簿」「文房具」など何が必要か、具体的に書かれているか尋ねた。「具体的に記載している」と回答したのは、25（23.1%）、「具体的に書かれていない」と回答したのは、35（32.4%）、「無回答」が 48（44.4%）であった。回答のあった自治体の中では、具体的に記載すると記載しない自治体がほぼ同数である。

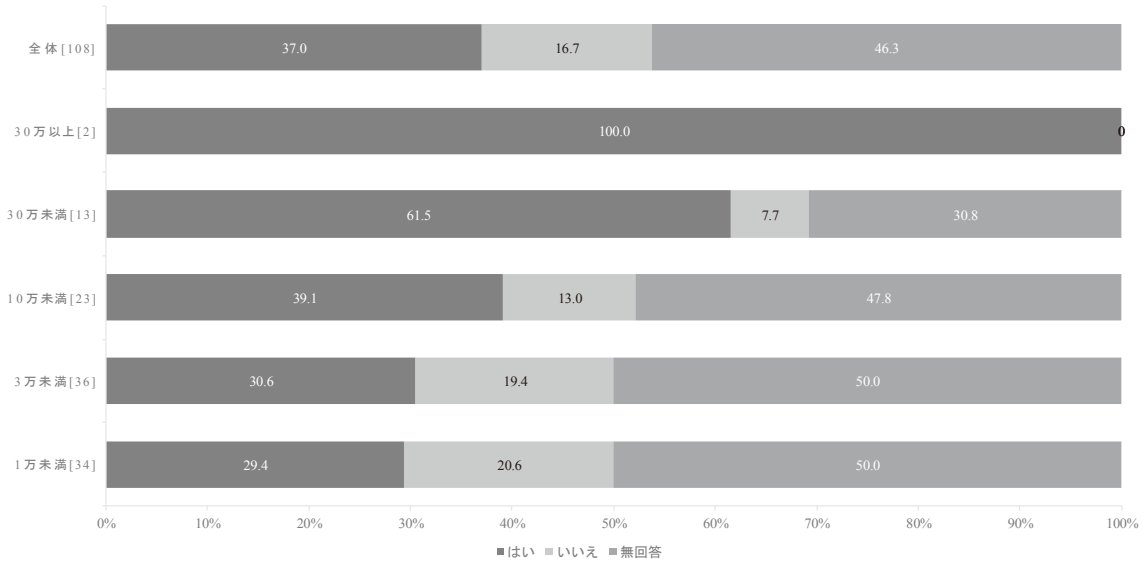
③フェーズに応じた構成

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルは、「フェーズに応じた構成」になっている傾向がある。

【問 3-6-3.　フェーズに応じた構成になっていますか】

例えば、1 日目～3 日目や、初動期～など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	8	61.5%	1	7.7%	4	30.8%	13	100%
10万未満	9	39.1%	3	13.0%	11	47.8%	23	100%
3万未満	11	30.6%	7	19.4%	18	50.0%	36	100%
1万未満	10	29.4%	7	20.6%	17	50.0%	34	100%
全体	40	37.0%	18	16.7%	50	46.3%	108	100%

避難所運営マニュアルに、例えば、1 日目～3 日目や、初動期～などの表記で、フェーズに分かれた構成となっているかを尋ねた。「フェーズに応じた構成となっている」と回答したのは 40（37.0%）、「フェーズに応じた構成となっていない」と回答したのは、18（16.7%）、無回答が 50（46.3%）であった。回答のあった自治体の中では、フェーズに応じた構成になっている傾向がある。

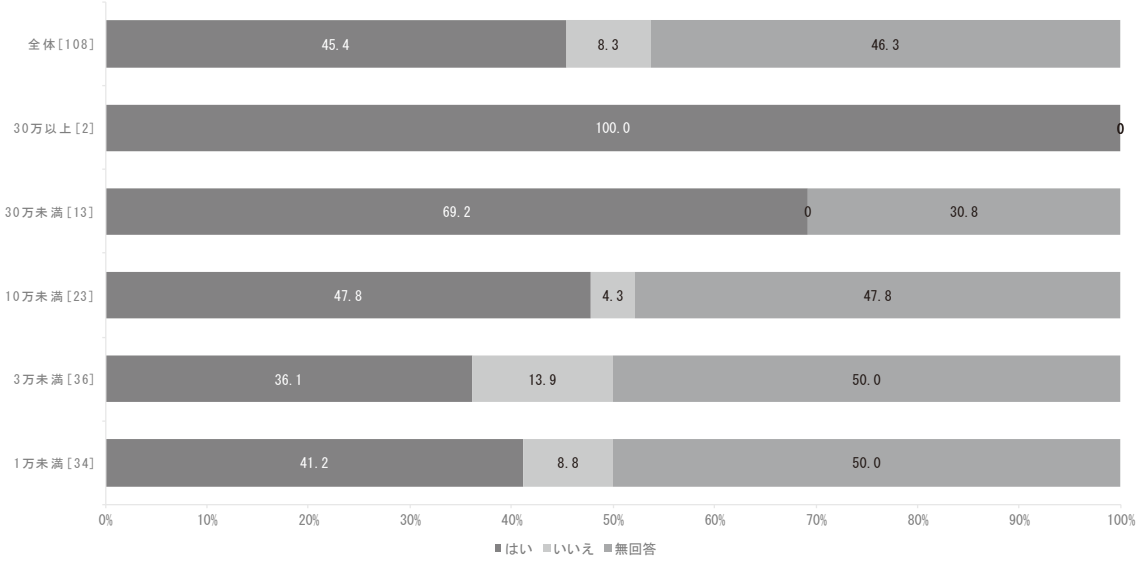
④関連様式

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、大多数の自治体が、マニュアルに「関連様式」を添付していると回答している。

【問 3-6-4.　関連様式はマニュアルに付いていますか】

例えば、受付簿や、物品の受払簿など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	9	69.2%	0	0%	4	30.8%	13	100%
10万未満	11	47.8%	1	4.3%	11	47.8%	23	100%
3万未満	13	36.1%	5	13.9%	18	50.0%	36	100%
1万未満	14	41.2%	3	8.8%	17	50.0%	34	100%
全体	49	45.4%	9	8.3%	50	46.3%	108	100%

避難所運営マニュアルに、受付簿や物品の受払簿などの関連様式はマニュアルに付いているか尋ねた。受付簿や、物品の受払簿などがマニュアルに添付されていると回答したのは、49（45.4%）、「添付されていない」と回答したのは、9（8.3%）、無回答が 50（46.3%）であった。

回答している自治体では多くが避難所の実務的な開設と運用に必要とされる「様式」については、備えていることから、マニュアルが作成中もしくは改訂中の自治体は、開設実務は行う準備が整っていると言える。この傾向は、作成済みの自治体の傾向と同じである。

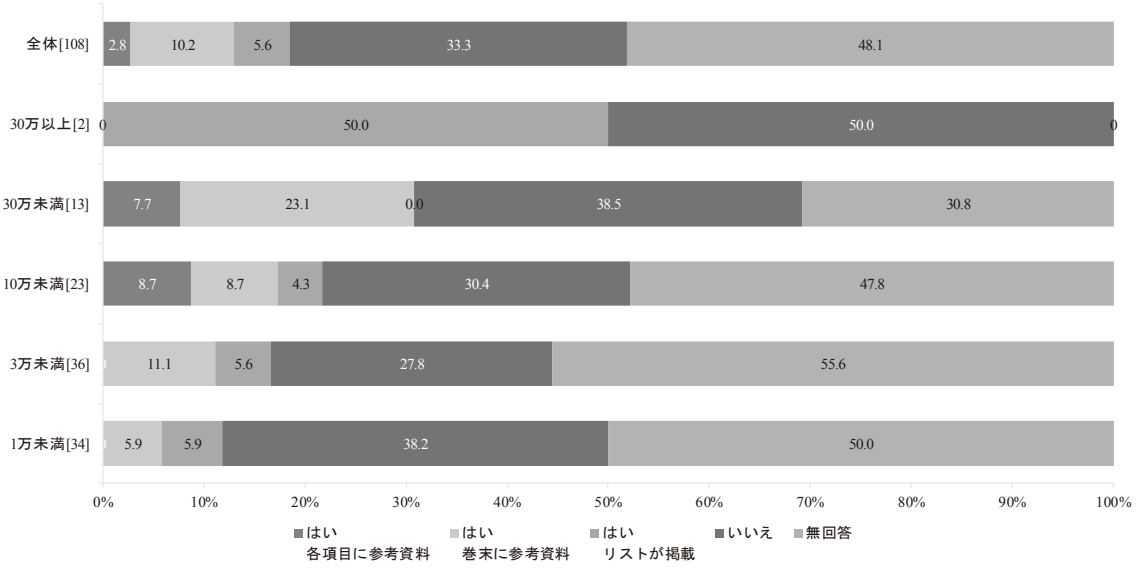
⑤関連資料様式

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、20（18.6%）の自治体が、マニュアルに「関連資料」を添付していると回答している。

【問 3-6-5.　関連資料はマニュアルにつけられていますか】

例えば、出典元など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい各項目に参考資料		はい巻末に参考資料		はいリストが掲載		いいえ		無回答		計	
30万以上	0	0%	0	0%	1	50.0%	1	50.0%	0	0%	2	100%
30万未満	1	7.7%	3	23.1%	0	0%	5	38.5%	4	30.8%	13	100%
10万未満	2	8.7%	2	8.7%	1	4.3%	7	30.4%	11	47.8%	23	100%
3万未満	0	0%	4	11.1%	2	5.6%	10	27.8%	20	55.6%	36	100%
1万未満	0	0%	2	5.9%	2	5.9%	13	38.2%	17	50.0%	34	100%
全体	3	2.8%	11	10.2%	6	5.6%	36	33.3%	52	48.1%	108	100%

避難所運営マニュアルに例えば、出典元などの関連資料がマニュアルにつけられているか尋ねた。「はい、各項目のところに、参考資料がつけられています」と回答した自治体は 3（2.8%）、「はい、巻末に、参考資料がつけられています」と回答したのは 11（10.2%）、「はい、ただし、参考資料の名称のリストが掲載されています」と回答したのは 6（5.6%）、「いいえ、参考資料については特に掲載していません」と回答したのは 36（33.3%）、無回答が 52（48.1%）であった。

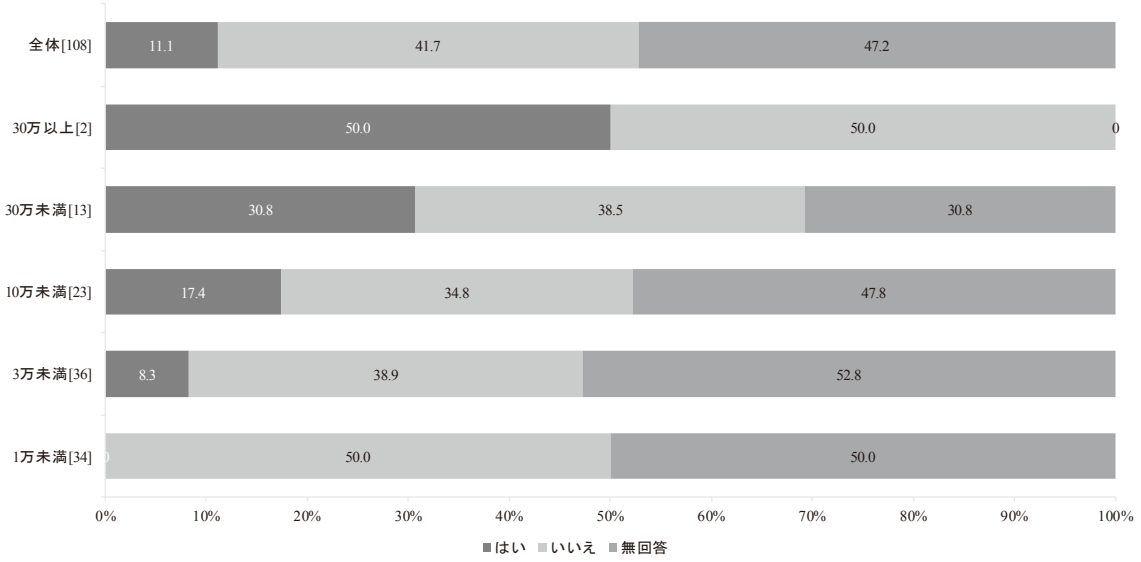
回答自治体を「はい」と「いいえ」で分けると「いいえ」の回答のほうが多かった。この傾向は、作成済みの自治体の傾向と同じである。

⑥施設の特徴や間取りにあわせているか

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルを施設の特徴や間取りに合わせていると回答しているのは 12（11.1%）である。

【問 3-6-6.　施設の特徴や間取りに合わせて作られていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	1	50.0%	1	50.0%	0	0%	2	100%
30万未満	4	30.8%	5	38.5%	4	30.8%	13	100%
10万未満	4	17.4%	8	34.8%	11	47.8%	23	100%
3万未満	3	8.3%	14	38.9%	19	52.8%	36	100%
1万未満	0	0%	17	50.0%	17	50.0%	34	100%
全体	12	11.1%	45	41.7%	51	47.2%	108	100%

避難所運営マニュアルが、施設の特徴や間取りに合わせて作られているか尋ねた。「はい、合わせて作られています」と回答したのは 12（11.1%）、「いいえ、合わせていません（自治体のスタンダードを準用している等）」と回答したのは 45（41.7%）、無回答が 51（47.2%）であった。回答している自治体においては、施設の間取りに合わせて作られていない方が多く、この傾向は、作成済みの自治体の傾向と同じである。

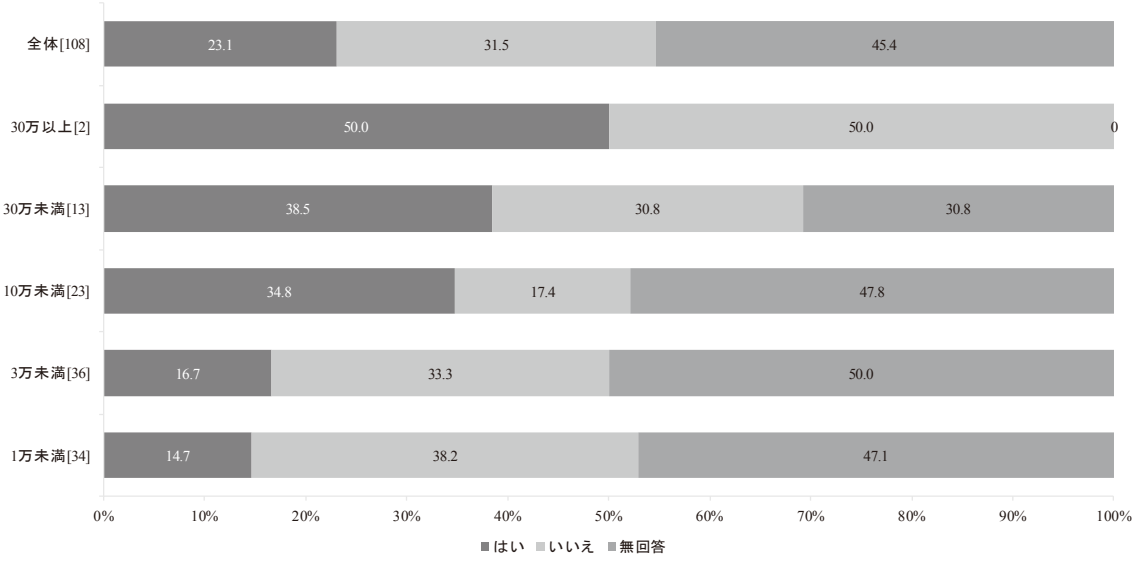
⑦施設の配置図が掲載されているか

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、マニュアルに施設の配置図を掲載していると回答しているのは、25（23.1%）である。

【問 3-6-7.　マニュアルには、施設の配置図が掲載されていますか】

例えば、敷地内レイアウトや、館内見取り図など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	1	50.0%	1	50.0%	0	0%	2	100%
30万未満	5	38.5%	4	30.8%	4	30.8%	13	100%
10万未満	8	34.8%	4	17.4%	11	47.8%	23	100%
3万未満	6	16.7%	12	33.3%	18	50.0%	36	100%
1万未満	5	14.7%	13	38.2%	16	47.1%	34	100%
全体	25	23.1%	34	31.5%	49	45.4%	108	100%

避難所運営マニュアルに例えば、敷地内レイアウトや、館内見取り図など、施設の配置図が掲載されているかを尋ねた。「はい、配置図が掲載されています」と回答したのは、25（23.1%）、「いいえ、配置図は掲載されていません」と回答したのは 34（31.5%）、「無回答」は 49（45.4%）であった。回答している自治体においては、配置図を掲載していない方が多く、その傾向は、作成済みの自治体の傾向と同じである。

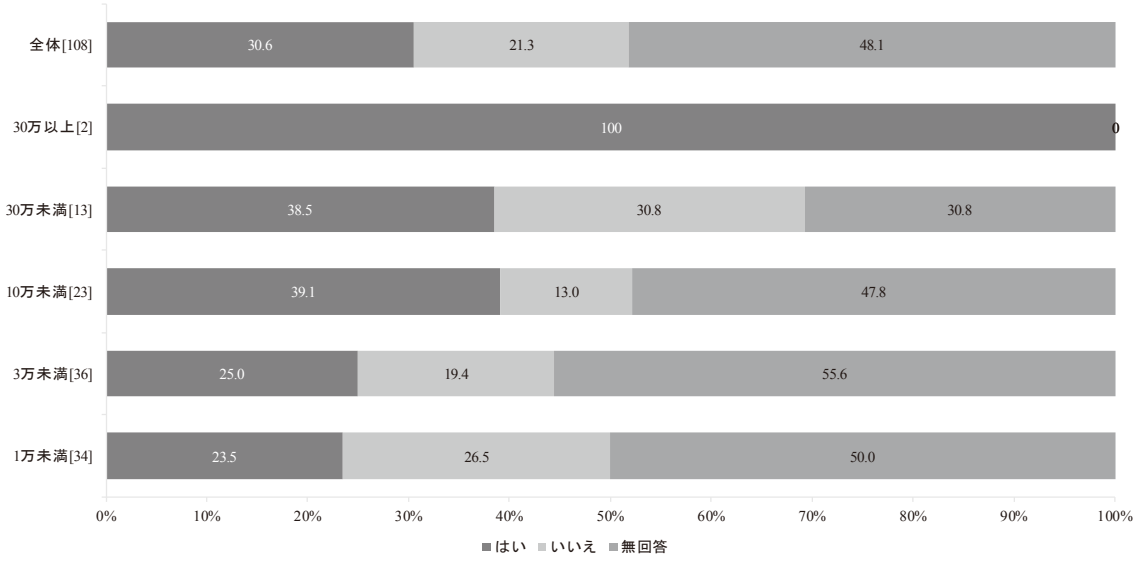
⑧情報伝達経路

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、33（30.6%）の自治体が、マニュアルに情報伝達経路を掲載していると回答している。

【問 3-6-8.　マニュアルには、情報伝達経路が示されていますか】

例えば、災害対策本部の連絡先など

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	5	38.5%	4	30.8%	4	30.8%	13	100%
10万未満	9	39.1%	3	13.0%	11	47.8%	23	100%
3万未満	9	25.0%	7	19.4%	20	55.6%	36	100%
1万未満	8	23.5%	9	26.5%	17	50.0%	34	100%
全体	33	30.6%	23	21.3%	52	48.1%	108	100%

避難所運営マニュアルに、災害対策本部の連絡先などの情報伝達経路が示されているか尋ねた。「はい、情報伝達経路が示されています」と回答したのは、33（30.6%）、「いいえ、情報伝達経路は示されていません」と回答したのは 23（21.3%）、「無回答」は 52（48.1%）であった。

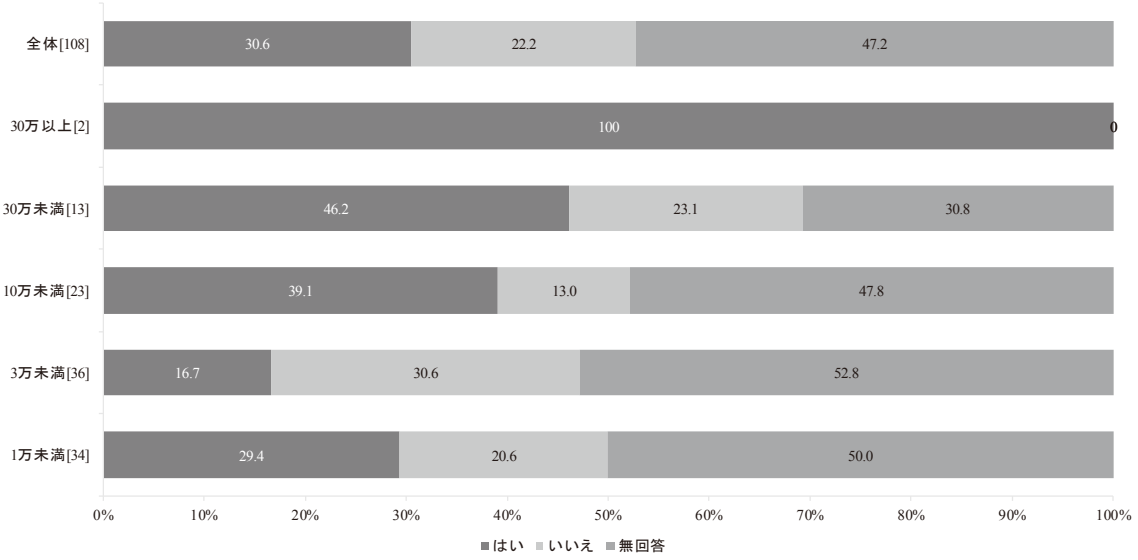
回答している自治体においては、情報伝達経路をマニュアルに示している自治体と、示していない自治体はほぼ半々であり、この傾向は作成済みの自治体と同じである。

⑨チェックシート

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、33（30.6%）の自治体が、マニュアルにチェックシートがあると回答している。

【問 3-6-9.　マニュアルにはチェックシートがつけられていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	6	46.2%	3	23.1%	4	30.8%	13	100%
10万未満	9	39.1%	3	13.0%	11	47.8%	23	100%
3万未満	6	16.7%	11	30.6%	19	52.8%	36	100%
1万未満	10	29.4%	7	20.6%	17	50.0%	34	100%
全体	33	30.6%	24	22.2%	51	47.2%	108	100%

避難所運営マニュアルに、チェックシートがつけられているか尋ねた。「はい、チェックシートがつけられています」と回答したのは、33（30.6%）、「 いいえ、チェックシートはつけられていません」と回答したのは 24（22.2%）、無回答は 51（47.2%）であった。

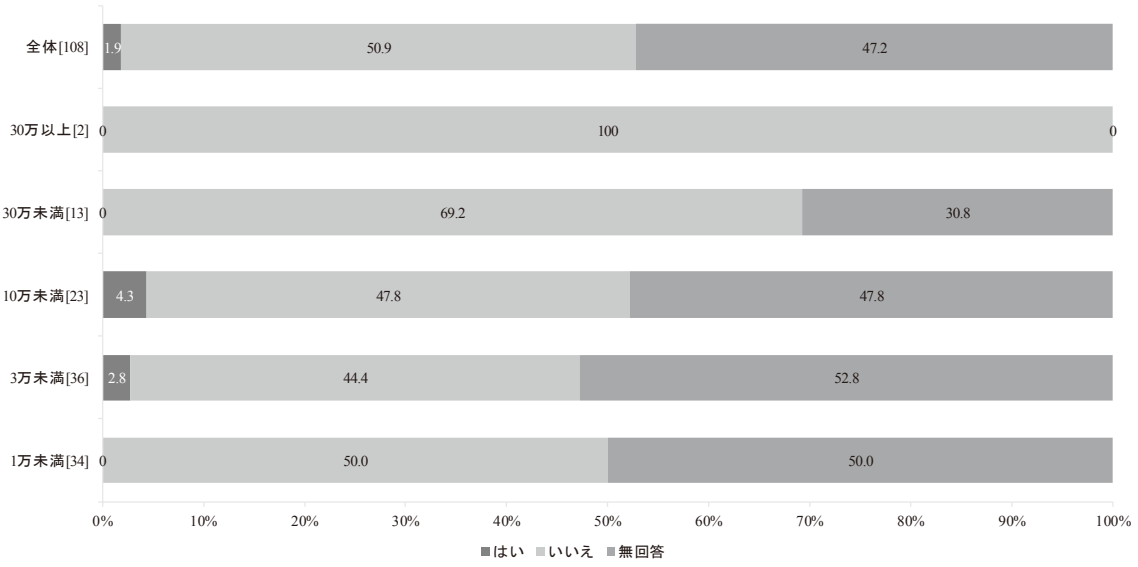
回答している 57 自治体中 33 の自治体がチェックシートをつけていると回答しており、62 頁で示したとおり作成済み 740 自治体中 506（68.4%）が、チェックシートをつけていると回答しているのに比べて、低い傾向がある。

⑩外国語版

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体で、マニュアルに外国語版があると回答しているのは 2（1.9%）

【問 3-6-10.　マニュアルには外国語版（英語や中国語、韓国語版等）がありますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	0	0%	2	100%	0	0%	2	100%
30万未満	0	0%	9	69.2%	4	30.8%	13	100%
10万未満	1	4.3%	11	47.8%	11	47.8%	23	100%
3万未満	1	2.8%	16	44.4%	19	52.8%	36	100%
1万未満	0	0%	17	50.0%	17	50.0%	34	100%
全体	2	1.9%	55	50.9%	51	47.2%	108	100%

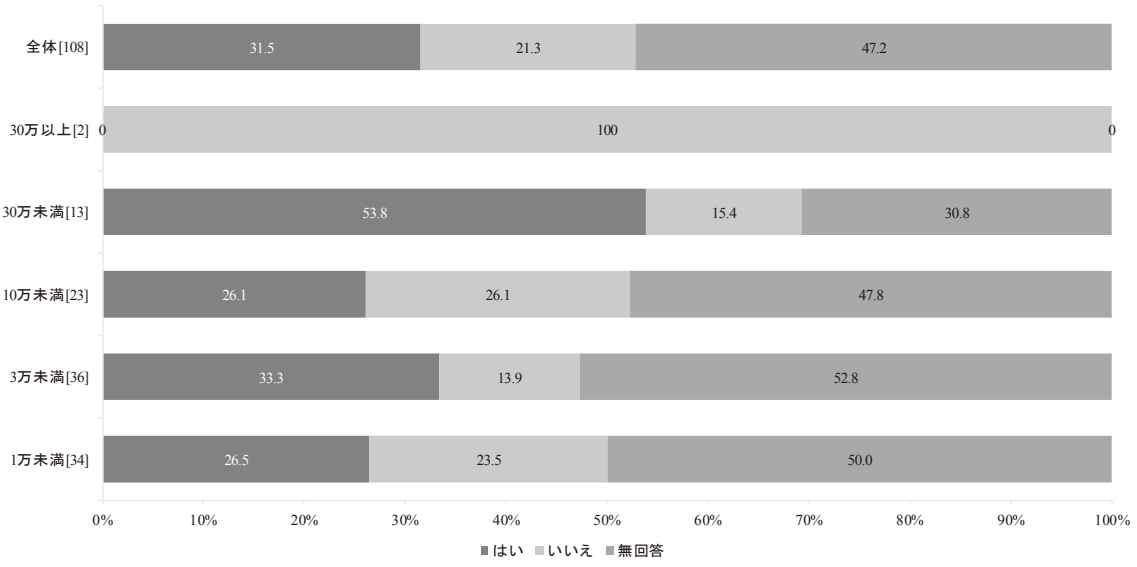
避難所運営マニュアルに、外国語版（英語や中国語、韓国語版等）があるか尋ねた。「はい、外国語版があります」と回答したのは 2（1.9%）、「いいえ、外国語版はありません」と回答したのは 55（50.9%）、無回答が 51（47.2%）であった。回答している自治体においては、ほぼ外国語版は作成されておらず、この傾向は作成済みの自治体と同じである。

⑪平時から準備しておくもの

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体で、マニュアルに平時から準備しておくものについて記載していると回答しているのは 34（31.5%）。

【問 3-6-11.　マニュアルには平時から準備しておくことについて記載されていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	0	0%	2	100%	0	0%	2	100%
30万未満	7	53.8%	2	15.4%	4	30.8%	13	100%
10万未満	6	26.1%	6	26.1%	11	47.8%	23	100%
3万未満	12	33.3%	5	13.9%	19	52.8%	36	100%
1万未満	9	26.5%	8	23.5%	17	50.0%	34	100%
全体	34	31.5%	23	21.3%	51	47.2%	108	100%

避難所運営マニュアルに、平時から準備しておくことについて記載されているか尋ねた。「はい、記載されています」と回答したのは 34（31.5%）、「いいえ、記載されていません」と回答したのは 23（21.3%）、無回答が 51（47.2%）であった。

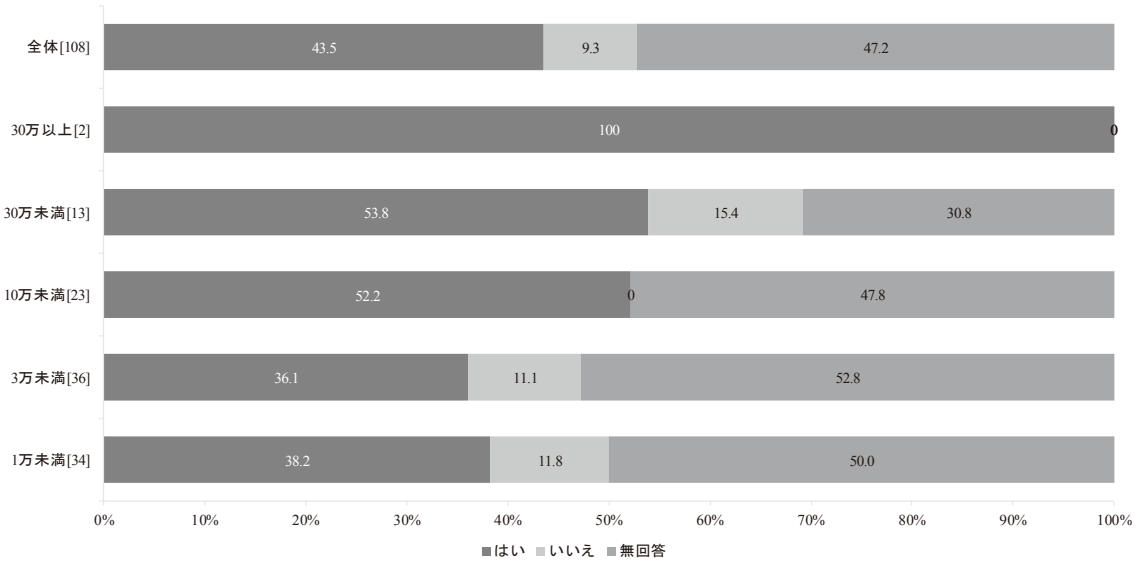
回答している自治体においては、平時から準備しておくことについて記載している方が多いと言える。これは作成済みの自治体が「記載している」と回答した自治体と、「記載していない」と回答した自治体はほぼ半々であったことに比べると、平時の準備が必要だということが浸透しつつあることが示唆される。

⑫目指すべき方向や、基本方針、原則

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体は、多くがマニュアルに目指すべき方向や、基本方針、原則を書いていると回答している。

【問 3-6-12.　マニュアルには目指すべき方向や基本方針、原則が書かれていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
30万未満	7	53.8%	2	15.4%	4	30.8%	13	100%
10万未満	12	52.2%	0	0%	11	47.8%	23	100%
3万未満	13	36.1%	4	11.1%	19	52.8%	36	100%
1万未満	13	38.2%	4	11.8%	17	50.0%	34	100%
全体	47	43.5%	10	9.3%	51	47.2%	108	100%

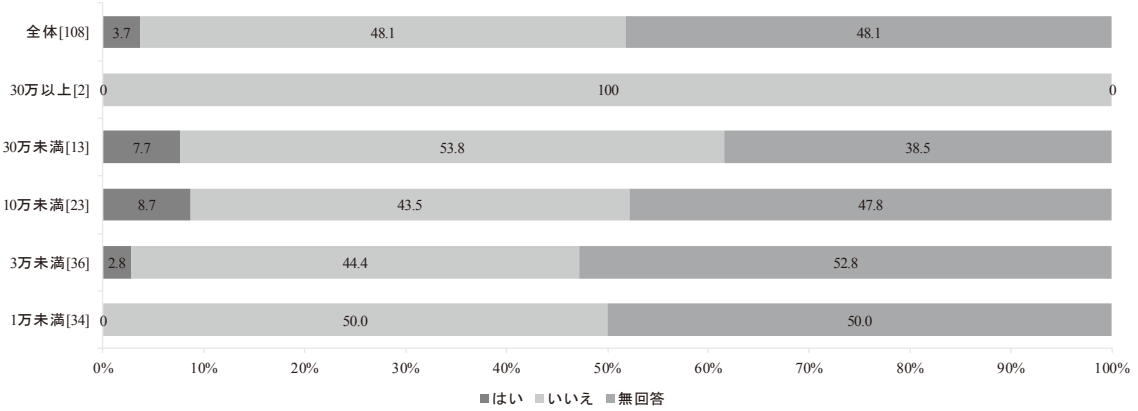
避難所運営マニュアルには、目指すべき方向や基本方針、原則が書かれているか尋ねた。「はい、書かれています」と回答したの 47（43.5%）、「いいえ、記載されていません」と回答したのは 10（9.3%）、無回答が 51（47.2%）であった。回答している自治体においては、約 8 割の自治体が目指すべき方向等を記載しており、これは作成済みの自治体と比べてもほぼ同じ傾向である。

⑬具体的な数値目標

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体の大多数が、マニュアルに具体的な数値目標が書かれていないと回答している。

【問 3-6-13.　マニュアルには具体的な目標が数値として書かれていますか】

（最もあてはまるものに○をつけてください）



	はい		いいえ		無回答		計	
30万以上	0	0%	2	100%	0	0%	2	100%
30万未満	1	7.7%	7	53.8%	5	38.5%	13	100%
10万未満	2	8.7%	10	43.5%	11	47.8%	23	100%
3万未満	1	2.8%	16	44.4%	19	52.8%	36	100%
1万未満	0	0%	17	50.0%	17	50.0%	34	100%
全体	4	3.7%	52	48.1%	52	48.1%	108	100%

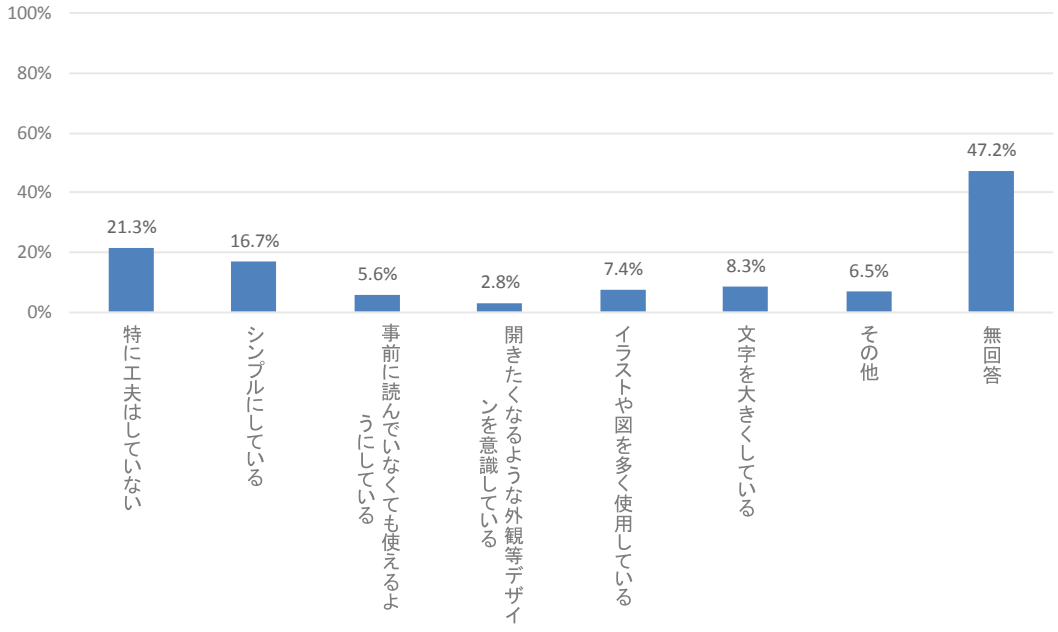
避難所運営マニュアルには、具体的な目標が数値として書かれているか尋ねた。「はい、書かれています」と回答したのは 4（3.7%）、「いいえ、書かれていません」と回答したのは 52（48.1%）、無回答が 52（48.1%）であった。回答している自治体においては、具体的な数値目標は書かれていない自治体が大多数で、これは作成済みの自治体と比べてもほぼ同じ傾向である。

⑭マニュアルを見やすくする工夫

マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体のうち無回答を除けば、工夫をしている自治体の方が、工夫をしていない自治体よりやや多い。

【問 3-6-14.　運営をする人にとって、マニュアルを見やすく工夫した点はありますか】

（あてはまるものすべてに○をつけてください）



		特に工夫はしていない	シンプルにしている	事前に読んでいなくても使えるようにしている	開きたくなるような外観等デザインを意識している	イラストや図を多く使用している	文字を大きくしている	その他	無回答
30万以上	(N=2)	0	1	0	1	1	1	1	0
30万未満	(N=13)	3	4	1	0	1	1	0	4
10万未満	(N=23)	4	3	2	0	1	2	2	12
3万未満	(N=36)	8	6	1	0	3	2	0	20
1万未満	(N=34)	8	4	2	2	2	3	4	15
全体	(N=108)	23	18	6	3	8	9	7	51

避難所運営マニュアルを、運営する人にとって、見やすくする工夫をしているか尋ねた。回答自治体数は 57（52.8%）、無回答自治体数は 51（47.2%）であった。マニュアルを策定中もしくは改訂中の自治体のうち「特に工夫はしていない」と回答したのは 23（21.3%）、「パッと見やすい数の項目数などシンプルにしている」は 18（16.7%）、「事前に読んでいなくても使えるようにしている」は 6（5.6%）、「開きたくなるような外観等デザインを意識している」は 3（2.8%）、「イラストや図を多く使用している」は 8（7.4%）、「文字を大きくしている」は 9

（8.3%）、その他 7（6.5%）であった。回答している自治体においては、工夫していると回答した自治体の方がやや多く、工夫していると回答した自治体の中では、シンプルにする傾向があり、これは作成済みの自治体と同じ傾向である。

見やすく工夫した点《その他》

- 作成中
- ページを少なく
- 検討中（2）
- 表や図を多く使用している
- 今後作成予定

第 7 章
確 認 調 査 結 果

第 7 章　確認調査結果

7.1　確認調査の概要

前述したとおり、全国基礎自治体の避難所運営マニュアルを巡る現状について郵送調査を行い、避難所運営マニュアルの作成過程や記載内容、運用についての実態や傾向を明らかにした。しかし、記載内容については、回答内容と認識の一致について確認する必要があると考え、確認調査を行うこととした。

本章では、その成果をとりまとめた。この検証調査では、避難所運営マニュアルについて、1. 避難所運営マニュアルの構成、2. 避難所運営マニュアルの記載項目の 2 点について、所管する自治体職員の認識と、実際のマニュアルの記載内容を比較分析し、相違について明らかにした。

なお、全国の基礎自治体を対象に実施した郵送調査で得たデータを基に、「避難所運営マニュアル」をインターネット上で公開していた自治体 208 を対象とした。調査の概要を表 1 に示す。なお、郵送調査の際に回答者が参照したマニュアルと、調査したインターネット上で公開されているマニュアルが、改訂等の関係で完全に一致していない可能性がある。

- 調査対象：全国自治体郵送調査で「ネット上に掲載」と回答した 216 自治体
- 調査期間：2019 年 9 月
- 調査方法：対象マニュアルをダウンロードし、内容確認
- 調査内容：避難所運営マニュアルの内容（表 6，表 7）
- 調査数　：208

表６　調査した避難所運営マニュアルの構成要素

	構成要素
1	受付の担当など役割分担
2	必要備品・用品（例：受付には「机」「名簿」「文房具」など）
3	フェーズに応じた構成（例：1〜３日目や、初動期〜など）
4	受付簿等の関連様式（例：受付簿や物品の受け払い簿など）
5	関連資料の添付（例：出典元や文例など）
6	情報伝達経路、連絡先（例：市災害対策本部の連絡先など）
7	チェックシート（例：開設までの手順や、確認事項など）
8	外国語版（例：英語や中国語版など）
9	平時の準備すること
10	目指す方向、基本方針、原則
11	具体的な数値目標

表７　調査した避難所運営マニュアルの記載項目

Ⅰ.基幹業務	
1	避難所の運営サイクル
2	情報の取得・管理
3	食糧(確保や管理)
4	トイレ(確保、配置、管理等)
5	調理・生活用品(確保、管理等)
6	居住空間(施設や室内をどう使うか)
7	給水(飲料水、生活用水の確保等)
Ⅱ.健康管理	
8	感染症対策(予防、対応等)
9	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)
10	栄養(バランス、配慮等)
11	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)
12	保健活動(保健師による巡回等)
13	メンタルヘルス(心のケア等)
Ⅲ. ニーズへの対応	
14	受援・ボランティア
15	防犯対策
16	女性への配慮
17	子どもへの配慮
18	高齢者への配慮
19	障がい者への配慮
20	ペットへの対応
21	相談窓口
22	在宅避難者
Ⅳ. よりよい環境	
23	衣類(洗濯、確保等)
24	入浴(環境の確保等)

7.2　避難所運営マニュアルの構成

マニュアルの構成については、記載内容を認識していない率が低い構成と、記載内容を認識している率が高い構成に明確に分かれていると言える （表 8)。認識をしていない率が低いのは、「受付などの役割分担」（認識していない率 0%)、「目指す方向、基本方針、原則」（1.1%）であり、これらはマニュアルの巻頭に構成もしくは表記されていることが多かった。また、同じく認識をしていない率が低い「フェーズに応じた構成」（9.5%)、「受付簿等の関連様式」（2.5%)、「チェックシート」（3.1%）は、目次に明記されていることが多かった。最初の数頁に記載があるものは認識されやすい可能性がある。

一方で、記載内容を認識していない率が高かったのは、「具体的な数値目標」（75.7%）及び「外国語版」（60.0%）であった。「具体的な数値目標」については、一人に必要な面積や避難者数に対する必要なトイレの数等、開設に必要な初期値から将来必要とする目標値等を 70 自治体（33.7%）が記載しているにも関わらず、そのうちの 75.7%が認識していなかった。なお外国語版については、英語や中国語版でのマニュアルや諸室案内、避難者登録カードを備えている自治体が 12.0%あったが、それを外国語版だと認識しなかったか、存在を認識しなかったか、本調査では明らかにはできない。

表８　避難所運営マニュアルの構成に対する認識について（n=208）

項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率 (n=208)
受付の担当など役割分担	147	147	0	0%	70.7%
必要備品・用品	103	118	15	12.7%	56.7%
フェーズに応じた構成	152	168	16	9.5%	80.8%
受付簿等の関連様式	196	201	5	2.5%	96.6%
関連資料の添付	107	106	-1	-0.9%	51.0%
情報伝達経路、連絡先	108	112	4	3.6%	53.8%
チェックシート	155	160	5	3.1%	76.9%
外国語版	10	25	15	60.0%	12.0%
平時の準備すること	108	100	-8	-8.0%	48.1%
目指す方向、基本方針、原則	188	190	2	1.1%	91.3%
具体的な数値目標	17	70	53	75.7%	33.7%

7.3　避難所運営マニュアルの項目

マニュアルの記載項目について、実際の記載内容と自治体職員の認識には差異があると言える。まず今回調査した 24 項目の記載率を確認した。「栄養」(46.6%) と「寝具・寝床」(41.8%) を除く全ての項目について、今回の調査対象のうちの半数以上の自治体がマニュアルに記載しており、インターネット上に公開しているマニュアルは総じて網羅的に書かれていると言える。

次にマニュアルに記載しているのに、職員が認識していない自治体の割合を調べた。記載している自治体のうち約 2 割以上が認識していなかった項目は、調査した 24 項目中 9 項目あり、自治体職員の実際の記載項目に対する認識は高くない傾向といえる。また、その 9 項目について、政府が示しているガイドラインに沿って「Ⅰ．基幹業務」「Ⅱ．健康管理」「Ⅲ．ニーズへの対応」「Ⅳ．よりよい環境」の 4 分類で確認したところ、「Ⅰ．基幹業務」の中では「調理用品・生活用品」(29.3%)、「Ⅱ. 健康管理」では「感染症対策」(19.9%)、「栄養」(23.7%)、「寝具・寝床」(24.1%)、「メンタルヘルス」(34.9%)、「Ⅲ．ニーズへの対応」の中では、「総合相談窓口」(26.0%)、「在宅避難者・帰宅困難者対策」(27.5%)、「Ⅳ．よりよい環境」の中では「衣類」(42.4%)、「入浴」が (28.8%) が、記載しているにも関わらず、認識していない傾向が強い項目と言える。

表９　避難所運営マニュアルの項目について（n=208）

	項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率 (n=208)
Ⅰ基幹業務	避難所の運営サイクル	198	202	4	2.0%	97.1%
	情報の取得・管理	163	188	25	13.3%	90.4%
	食糧(確保や管理)	191	206	15	7.3%	99.0%
	トイレ(確保、配置、管理等)	188	208	20	9.6%	100%
	調理・生活用品(確保、管理等)	116	164	48	29.3%	78.8%
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	188	200	12	6.0%	96.2%
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	161	183	22	12.0%	88.0%
Ⅱ健康管理	感染症対策(予防、対応等)	157	196	39	19.9%	94.2%
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	189	202	13	6.4%	97.1%
	栄養(バランス、配慮等)	74	97	23	23.7%	46.6%
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)	66	87	21	24.1%	41.8%
	保健活動(保健師による巡回等)	115	138	23	16.7%	66.3%
	メンタルヘルス(心のケア等)	82	126	44	34.9%	60.6%
Ⅲニーズへの対応	受援・ボランティア	161	184	23	12.5%	88.5%
	防犯対策	149	182	33	18.1%	87.5%
	女性への配慮	175	187	12	6.4%	89.9%
	子どもへの配慮	162	164	2	1.2%	78.8%
	高齢者への配慮	183	189	6	3.2%	90.9%
	障がい者への配慮	178	188	10	5.3%	90.4%
	ペットへの対応	182	203	21	10.3%	97.6%
	相談窓口	108	146	38	26.0%	70.2%
	在宅避難者	121	167	46	27.5%	80.3%
Ⅳよりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	95	165	70	42.4%	79.3%
	入浴(環境の確保等)	116	163	47	28.8%	78.4%

第 8 章
結 論

第 8 章 結論

8.1 結果のまとめと考察

本研究では、安全で高質な避難所運営を目指すために、まず避難所運営マニュアルの作成過程や記載内容、活用方法を明らかにすることを目的に自治体向けの郵送調査を行った。本調査から得られた知見は以下の通りとなる。

【避難所運営マニュアルの認知度と有無】

マニュアルの認知度については、マニュアルを認知している自治体は 996（98.6%）であった。マニュアルの存在自体は、ほぼ認知されていると言える。

【避難所運営マニュアル作成指針の有無】

マニュアル作成指針を有している自治体数と有していない自治体数とは同数程度であった。市町村規模体が小規模になるにつれて「あり（自主作成）」の割合が低く、「なし（作成予定なし）」の割合が高い傾向となった。1 万人未満の自治体では 2 割以下となり、独自で作成指針を作成することは一般的ではないと言える。

【避難所運営マニュアルの有無とタイプ】

マニュアルを有しているのは、回答のあった 1,010 自治体のうち 740（73.3%）であった。マニュアルを作成単位で分けると、①市町村全域で同じものを使う「全域共通版」、②各避難所施設単位で作成する「各施設版」、③各地域単位で作成する「各地域版」に分けることができる。

マニュアル類型	全域共通版	各施設版	各地域版
1万人未満［112］	102	8	2
	91.1%	7.1%	1.8%
3万人未満［158］	141	16	1
	89.2%	10.1%	0.6%
10万人未満［270］	242	21	7
	89.6%	7.8%	2.6%
30万人未満［151］	113	22	16
	74.8%	14.6%	10.6%
30万人以上［49］	37	7	5
	75.5%	14.3%	10.2%
計 [740]	635	74	31
	85.8%	10.0%	4.2%

最も多い類型は、独自に作成した「全域共通版」で 635（85.8%）である。

市町村規模体、作成指針の有無に関わらず最も多いのは、都道府県指針参考に作成する「全域共通版」であった。自主的に作成した「各地域版」のうち、3 マニュアルは台風等の自然災害発生後に地域が自発的に作成したと記述があった。

【避難所運営マニュアルがない自治体の避難所運営のルール】

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体は、避難所運営のルールや役割分担を事前に決めていない傾向があり、住民の役割が決まっていない状況である。これはマニュアル以外にルールを決める有効な手段がないことが示唆される。

また、1 万人未満の自治体では「役割分担が決まっていない」もしくは「役場職員の役割のみ決まっている」割合が 66（79.5%）であり、避難所運営が行政職員に偏る可能性が高いことを示唆している。熊本地震時に小規模自治体ほど避難所運営に多くの職員が割かれたことで復旧復興が遅れた教訓が、全く活かされていない。

マニュアルがない自治体のうち、今後マニュアルが必要だと考える理由についての自由記述を分類したところ、最も多かったのは「円滑な避難所運営のために必要」、「避難所の住民による主体的な運営のために必要」であった。この記述に、避難所運営に対して自治体職員が抱える不安と課題が集約されている。

【避難所運営マニュアルの作成時期】

マニュアル作成プロセスの実態として、約半数がここ 3 年以内の作成であった。また、約 9 割がここ 10 年以内に作成しており、東日本大震災後に作成されている。

【避難所運営マニュアルの作成主体】

作成主体の構成が、「自治体と住民団体との協働」で作成している割合は高いとは言えない。「自治体と住民団体との協働」で作成しているのは 172（23.2%）である。 人口規模別にみると 30 万人以上の自治体で 21 (42.9%) だが、人口規模が小さくなるにつれて割合は低くなり、1 万人未満の自治体で 16（14.3%）である。

広域自治体の地域防災計画に、市町村はマニュアル作成や訓練を通じて住民が自主運営に必要な知識等の普及に努めるよう記載されている 25）が、実態としてはマニュアルを住民と協働で作成する率は低く、作成を通じて住民に自主運営に必要な知識の普及をはかることは、多くの自治体で実施できていない状態といえる。特に 10 万人未満の自治体では、5 割を越える自治体で市長部局（教育委員会以外）が単独作成している。各自治体では小中学校が避難所指定されていることが多いが、避難所の施設管理責任者である学校長もしくは教育委員会がマニュアル作成主体に含まれていない傾向は、 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が推奨する「市町村、学校等の施設管理者、自治会等住民組織が協力し合う」作成体制と実態は乖離していると言える。

【避難所運営マニュアルを作成する際に参考にしたもの】

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアル作成時における参考資料を尋ねたところ、日本の行政機関（国、都道府県、市町村）が作成したガイドライン系を参照している自治体が多かった。ガイドライン系以外の特徴として、近隣自治体のヒアリングやマニュアル参照をしている割合は 1 万人未満の自治体が 30（26.8%）で多く、人口規模が大きくなるに従ってその率は小さくなる。

一方で被災自治体への聞き取り調査やマニュアル参照をしている割合は 30 万人以上の自治体で 10（20.4%）と最も多く、人口規模が小さくなるにつれてその割合は小さくなり、1 万人未満の自治体では 10（8.9%）である。

また、政府の避難所運営ガイドラインでは「スフィア・スタンダード」を参照し、避難所運営の質の向上を目指すことを推奨しているが、実際に参照していたのは、15（2.0%）にとどまっている。

なお、ガイドライン系は、コピーしてそのままマニュアルとして使用可能であることから短期間で効率的に作成する際には有用であるが、それだけでは地域や実状にあわせていない概括的なマニュアルが完成する可能性が危惧される。

【避難所運営マニュアルの記載項目】

マニュアルの記載項目については、政府のガイドライン分野別でみると、「Ⅰ．基幹業務」と「Ⅲ．多様性への配慮」 に含まれる項目は多くの自治体が「掲載あり」と回答している一方で「Ⅱ．健康管理」と「Ⅳ．よりよい環境」に含まれる項目は、多くの自治体が「掲載なし」と回答する傾向があった。この傾向は、人口規模や避難所運営経験の有無に関わらず、同じであった。

記載項目については、自治体の人口規模、被災経験、参考にしたもの、作成主体などに関わらず同じ傾向であったことから、ネット上に公開されているマニュアルの確認調査を行ったところ、実際の記載項目は、ほぼ網羅的に書かれていたのであるが、職員が認識していなかったことがわかった。これについては後述する。

【避難所運営マニュアルの構成】

マニュアルの構成については、国や都道府県のガイドラインをそのまま変更せずに使えるもの、例えば例えば「様式」や「基本方針」、「チェックシート」や「フェーズ構成」は、「ある」という回答が多く、各避難所施設にあわせて作成する必要があるもの、例えば「必要備品」、「施設の配置図」、「具体的な数値目標」は「ない」という回答が多い傾向といえる。

【避難所運営マニュアルを見やすくする工夫】

マニュアルを見やすくする工夫については、工夫をしていないと回答した自治体のほうが多かった。この回答については、回答自治体全体と「避難所運営経験 1 週間以上あり」のグループを比較した。工夫をしたと回答した全自治体と、避難所運営経験 1 週間以上ありのグループを比較すると、すべての項目で全体より工夫をしていると回答した割合が高くなった。

しかしこれらは、解釈が二通りあって、被災地から学んだことで被災地の教訓を活かしているという解釈と、被災地の教訓を学ぶほど熱心な自治体なので、工夫したと回答しているという解釈ができる。

【避難所運営マニュアルの保管場所】

避難所運営マニュアルの最も多い保管場所は「役所」で 622（84.1%）、次が「避難所」で 350（47.3%）であった。マニュアルを「役所のみ保管」としていた自治体は 239（32.3%）、「避難所と役所」の両方で保管している自治体は 157（21.2%）であった。

開設時の混乱を防ぐためには、マニュアルは開設時に、避難所に既に設置されている状態にあるのが便利である。また熊本地震時のように指定避難所以外で避難生活を送ることも考えられるため、指定避難所以外の役場とインターネット上にもマニュアルを保管することは、より有用である。しかし全体としてマニュアルは避難所に保管されていない傾向が高く、小規模自治体ほど、役所にのみ保管されている割合が高い傾向がある。限られた職員数で避難所にマニュアルを持っていく手間を削減する必要性は小規模自治体ほど高いと考えられ、マニュアルの保管場所については、小規模自治体ほど課題があると言える。

次に、マニュアル類型別に避難所に保管されている件数と割合を人口規模別に表 11 に示す。マニュアルが避難所に保管されている割合は、各施設版73.0%（54）、各地域版71.0%（22）で全域共通版43.1%（274）より高い。この傾向は、人口規模に関わらず同じである。

表１１　マニュアルの避難所保管割合（マニュアル類型別）

マニュアル類型	ａ)全域共通版 ①,② [635]	ｂ)各施設版 ③,⑤,⑦ [74]	ｃ)各地域版 ④,⑥,⑧ [31]
1万人未満 避難所保管/基本数(率)	29/102 (28.4%)	7/8 (87.5%)	1/2 (50.0%)
3万人未満 避難所保管/基本数(率)	53/141 (37.6%)	11/16(68.8%)	1/1 (100%)
10万人未満 避難所保管/基本数(率)	96/242 (39.7%)	13/21(61.9%)	6/7 (85.7%)
30万人未満 避難所保管/基本数(率)	67/113 (59.3%)	17/22(77.3%)	11/16(68.8%)
30万人以上 避難所保管/基本数(率)	29/37 (78.4%)	6/7 (85.7%)	3/5 (60.0%)
計 避難所保管/基本数(率)	274/635(43.1%)	54/74(73.0%)	22/31(71.0%)

【避難所運営マニュアル活用場面】

避難所運営マニュアルを最も多くの自治体が活用した場面は、「訓練時」355（48.0%）で、避難所開設時は 255（34.5%）であった。人口規模が大きくなるほど訓練活用する割合は大きくなり 30 万人以上の自治体では 39（79.6%）が、訓練でマニュアルを活用したと回答した。

次に、マニュアル類型別に、マニュアルを活用した訓練実施件数と割合を、人口規模別に表 12 に示す。マニュアルを活用した訓練を実施している割合は、各施設版 51（68.9%）、各地域版 23（74.2%）で、全域共通版 281（44.3%）より高い。この傾向は、人口規模に関わらず同じである。

表１２　マニュアルの訓練活用割合（マニュアル類型別）

マニュアル類型	ａ)全域共通版 ①,② [635]	ｂ)各施設版 ③,⑤,⑦ [74]	ｃ)各地域版 ④,⑥,⑧ [31]
1万人未満 訓練活用/基本数(率)	35/102 (34.3%)	6/8 (75.0%)	2/2 (100%)
3万人未満 訓練活用/基本数(率)	48/141 (34.0%)	9/16 (56.3%)	0/1 (0%)
10万人未満 訓練活用/基本数(率)	107/242(44.2%)	13/21(61.9%)	5/7 (71.4%)
30万人未満 訓練活用/基本数(率)	61/113 (54.0%)	18/22(81.8%)	12/16(75.0%)
30万人以上 訓練活用/基本数(率)	30/37 (81.1%)	5/7 (71.4%)	4/5 (80.0%)
計 訓練活用/基本数(率)	281/635(44.3%)	51/74(68.9%)	23/31(74.2%)

【避難所運営マニュアル利用の想定と現実】

避難所運営マニュアルで想定している活用場面と実活用には相違があった。マニュアルを活用することを想定しているのは、避難所を開設した時 719（97.2%）、自主避難の時 199（26.9%）、訓練の時 434（58.6%）、研修等啓発活動時 125（16.9%）であるが、それぞれ実際に活用したのは、避難所を開設した時 255（34.5%）、自主避難の時 120（16.2%）、訓練時 355（48.0%）、研修等啓発活動時 89（12.0%）であった。いずれも人口規模が小さい自治体ほど想定している「訓練時」や「研修等啓発活動時」の活用がなされていない傾向があった。クロス集計をすると、1 週間以上開設した経験のある 148 自治体のうち 78（52.7%）が活用し、1 週間以内の避難所開設経験自治体では 59（15.3%）、自主避難所開設経験自治体は 67（46.9%）がマニュアルを使用したと回答している。

なお、自主避難所開設については性質上、行政職員が避難所への訪問を行っていない可能性があり、マニュアルの使用状況を把握できていない可能性があるため、本稿が示す自主避難所開設時における利用状況については実際よりも低い値である可能性が高い。

避難所運営マニュアルは、実際の避難所運営時に活用されている割合が高いとは言えない。

しかし、避難所開設期間が長くなるに従ってマニュアルの活用率は高くなるため、マニュアルは一時避難より避難生活になる頃に必要とされていることが示唆される。

【避難所運営マニュアルの改訂経験】

マニュアルの改訂経験については「あり」361（48.8%）と「なし」358（48.4%）が同数程度であり、3 万人未満の自治体では改訂していない自治体の方が多い。これは 3 万人未満の 270 自治体では過去 3 年以内の作成が 138（51.1%）であることとの関連の可能性がある。一方で小規模自治体は、改訂する時間や人的資源が確保できるかの懸念も示唆される。

【避難所運営マニュアルの改訂に関わった組織】

マニュアルの改訂に関わる組織は、マニュアルの作成に関わる組織と似た傾向にある．部局ごとにみると、防災部局については、作成時に比べて改定時には関わっていない自治体が多い。「市 : 総務」、「市 : 防災」部局が策定には関るが改訂には関わらず、逆に「市 : 市民部」、「市 : 福祉部」、「教育 : 事務」、「教育 : 教員」は、作成に関わっていなくても改訂に関わる数が増えている。住民団体についても、「自治会・町内会」、「自主防災組織」が作成に関わっていなくても改訂にかかわる傾向がある。防災担当部局（総務の防災担当含む）が骨子を作成し、他部局や住民組織が肉付けに関わるイメージが浮かぶ。

【避難所運営マニュアルの改訂のタイミング】

避難所運営マニュアルの改訂を行うタイミングは決まっていない傾向がある。その都度、協議や調整を行って決めるという自治体が 488（65.7%）で、 地域防災計画改定時にマニュアル改訂を行う自治体は 157（21.2%）、マニュアルの中に規定があると回答した自治体は 10（1.3%）であった。一方で 88（11.8%）からその他として自由記述があり、「毎年度」や「訓練などのあと」という記載が目立つ。マニュアルの積極的な運用を行っている自治体として、今後追加調査を行い、分析を進めたいと考える。

【避難所運営マニュアルの改訂に関わるルール】

避難所運営マニュアルの改訂が可能な箇所を明記していない自治体が圧倒的に多い。全文を「改訂しても良い箇所」「改訂してはいけない箇所」に選別する行程は、作業量が多くなると想定される。また、チェック方式やアセスメント方式をとっていないと回答した自治体が多く、改訂作業の基準と手順が明文化されていない可能性が高い。市町村規模体別にみてもこの傾向は同じであった。

自治体職員の人事異動は 2-3 年であり作成を担当した職員が異動した後、別の担当者が改訂作業を行うと想定されるが、改訂に伴う作業量が多く、基準と手順が明記されていないことは、改訂が後回しになる可能性が高くなることが危惧される。また、具体的な改訂手順を明記していない事実は、マニュアル策定時に改訂を想定していないことを示唆している。

【避難所を運営した時のマニュアル】

1 週間以上避難所を開設・運営した経験のある自治体にでは、その当時マニュアルがあったのは 67（34.9%）、なかったのは 119（62.0%）であった。マニュアルがあった自治体 67 のうち、役だったと回答したのは 26（38.8%）である。一方でマニュアルがなかったと回答した 119 自治体に、おいては「マニュアルがなくて困ったので急いでつくった」と「マニュアルがなくて困った」をあわせると 47（39.5%）で、「困りませんでした」の 20（16.8%）を上回ることからマニュアルは実災害時に有用であると考える。今後は、実災害時に役立ったマニュアルについての追加調査を進めたいと考えている。

【自由回答】

避難所運営や運営マニュアルに関して、避難所の開設や運営が円滑に行われた事例や、困ったことについて、いただいた記述についてテキストマイニングを行った。結果を見ると、「1．1 万未満」の小規模自治体は、そもそものマニュアルの作成および周知の徹底という課題を抱えていることがわかる。規模の小さい自治体は、職員数も比例して少なく、防災・危機管理に携わる職員の数も少なくなる。そのため、根本的なところからの実践について課題があると感じていると推察される。「2．3 万未満」の自治体におけるもっとも特徴的な用語は「本部」である。避難所運営だけでなく、災害対応時に設置される災害対策本部の運営がスムーズに実施されず、その影響もあって避難所運営やそれに伴う物資の把握や職員配置といった課題が目立ったと推察される。

一方で「4．30 万未満」および「5．30 万以上」の都市では、円滑にするための連携や長期避難における具体的な課題など、マニュアル作成を行い、地域住民と行政の連携の中で、さらに円滑な避難所運営のための課題解決に視線が向いていると推察される。そもそも人口規模が大きいため、あらかじめマニュアル等を整備した上で体制づくりを行わないと災害対応自体が立ち行かなくなるという側面もあるだろう。短期的な避難所運営は、比較的潤沢な人的資源やマニュアル整備で何とか乗り切れるものの、長期避難になると環境整備を始めまだまだ課題が山積している状態であると言える。

【避難所運営マニュアルを作成中の自治体の傾向】

避難所運営マニュアルを作成中もしくは改訂中の自治体の傾向としては、「マニュアルの項目」「関連様式」「施設の配置図」など多くの設問において回答傾向が、作成済みの自治体と同じ傾向であった。「平時からの準備項目」については、作成済みの自治体より記載していると回答した割合が大きく、避難所運営マニュアルを平時から活用することを想定する傾向が大きくなっている可能性がある。しかしながら、全般的に作成中もしくは改訂中の自治体のマニュアルも、作成済みのマニュアルとほとんど同じ回答の傾向であったことから、政府が近年の被災経験や最新の知見をもとに作成した各通知や指針、ガイドラインを発出した後に作業を行っている自治体のマニュアルでも、作成済みのものとほぼ同じ内容のマニュアルができつつあることが示唆される。

【避難所運営マニュアルに対する自治体職員の認識】

郵送調査の記載回答のうち、内容については回答と認識の一致について、確認する必要があると考え、調査を行うこととした。前述の郵送調査結果をもとに避難所運営マニュアルの確認調査を行い、比較分析した。

受付の担当などの役割分担や受付簿等の様式、チェックシートなどの構成については、職員の認識と実際の記載がほぼ一致していることから、避難所開設や名簿作成など基本的な事務を行う体制は整っていると考えられる。

また、数値目標については、一人に必要な面積などの数値を記載しているにもかかわらず認識が低いことから、必要最低限の達成目標が認知されているとは言えず、まずは自治体職員が数値目標を理解する努力をする必要があると考えられる。

マニュアルに記載されていた項目については、認識率の低さから、記載内容を認識していない自治体、もしくは認識していない避難所運営マニュアル担当部局が一定数以上ある可能性が考えられる。特に「衣類」(42.4%)、「メンタルヘルス」(34.9%)、「調理・生活用品」(29.3%)、「入浴」(28.8%) など、避難者の健康に大きく関わる項目について認識していない自治体の割合が目立っている。

これらの調査結果から、避難所運営マニュアルに対する基礎自治体職員の認識と実際の記載内容の差異は、避難者の心身の健康に配慮した避難所の運営に影響することが示唆される。また、避難所運営マニュアルの作成、運用に関係することが最も多い自治体職員がマニュアルの中身に関する認識率が低いと、避難所運営マニュアルを実際に使用する人への理解や普及が進まない理由のひとつになり得ると言える。

8.2　おわりに

わが国では避難所運営マニュアル策定に関わるガイドラインが策定され、これにより基礎自治体におけるマニュアル作成率は向上している。しかし、東日本大震災以降は避難所の質の向上を推奨され、平成 28 年熊本地震や大阪府北部地震などにおいて新たに提示された避難所の課題では、在宅避難者、指定避難所外避難者、帰宅困難者への対応がクローズアップされており、どこまでマニュアルに求められているのか、どこまでマニュアルで準備できるのか、危惧される。また南海トラフ巨大地震が発災した場合、想定を超える数の避難所が開設される。また多くの自治体で地域外からの応援が見込めない状況も想定される。そしてその時にはさらに高齢化は進んでいる。こうした課題にこたえるためには、避難所の開設と運営は自ずと地域住民が主体にならざるを得ない。また、全国で全て同じマニュアルで運営できるとは言えないが、全避難所が全く違うマニュアルで運営準備をするのも現実的ではない。避難所運営マニュアルの目的は、「安全で高質な、住民主体での避難所運営」の実現であって、それをどうやって達成するのかを考える第一歩として、本調査を行った。

本調査では、マニュアルの作成プロセス、内容、活用方法について実態が明らかになってきた。このマニュアル傾向で避難所環境が改善できていないとすれば、マニュアルの「全国同じでいい内容」と「避難所毎に定める個別対応項目」があると考える。また、マニュアルを分類した結果から、「各施設版」と「各地域版」の避難所運営マニュアルが、避難所に職員が到着する前に、地域住民によって開かれ、活用される可能性が高いことが明らかになった。

今後は、個別対応項目がカギを握ると考え、どのような要素で「住民主体で運営するための避難所運営マニュアル」となるのか分析を行う。また「安全で、高質な避難所環境」の実現のためには、先行研究や人と防災未来センターに蓄積された知見と、実践記録等を整理しながら考察を深めていく。最後になるが本稿では、避難所運営マニュアルの記載項目について、自治体職員の認識の相違が明らかになったが、その背景までは明らかにできなかった。今後は、実際の避難所運営経験のある自治体に関わる事例研究等を通じ、認識の低さがマニュアルの運用に与える影響等も含めて明らかにしていく。本調査及び研究が、被災時の円滑な避難所運営のための平時からの取組や施策、様々な調整や資料作成の参考になれば幸いである。

謝辞

ご多忙な中アンケート調査にご協力いただいた全国自治体の避難所運営担当部局の皆様に、厚く御礼申し上げます。

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
調査主担当
研究調査員　有吉　恭子

参考資料

参考資料

１．人と防災未来センターの案内

２．ＤＲＩ特定研究プロジェクトの概要

３．組織的研究計画

４．地域安全学会査読論文

有吉恭子・柴野将行・佐々木俊介

『「避難所運営マニュアル」の作成と活用に関する研究－全国自治体郵送調査を基に－』

地域安全学会論文集 No.36,2020

５．地域安全学会ポスター発表

有吉恭子・柴野将行・佐々木俊介

『「避難所運営マニュアル」に関する自治体職員の認識について』

地域安全学会梗概集 No.45,pp97-99,2019

６．調査票


阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター
DRI
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Institution
We don't forget ～1.17は忘れない～
1995.1.17



人と防災未来センター長
河田　惠昭

世界は今、災害多発・激化時代のさ中にあって、減災社会（Resilient Society）の実現のために何をなすべきかが問われています。その一つの答えがこの「人と防災未来センター」です。当センターは国のご支援を得て2002年（平成14年）4月に兵庫県が設置し、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構が運営を行っている施設です。阪神・淡路大震災とその後に発生した国内外の災害の経験と教訓の継承、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援及び創造的な復興を図り、安全・安心な市民協働・減災社会の実現に貢献することをミッションとしています。

当センターは、災害ミュージアムとして、阪神・淡路大震災で起こったことなどをだれにもわかりやすく伝えるとともに、実践的な防災研究や防災人材育成を推進しています。さらに、「兵庫行動枠組2005-2015」、「仙台防災枠組2015-2030」を踏まえ、世界的な防災・減災・縮災の情報発信やネットワークの拠点として活動しています。

人と防災未来センター6つの機能



人と防災未来センター研究部のご紹介

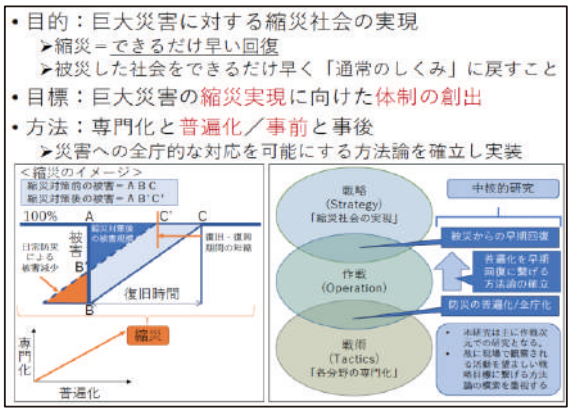
人と防災未来センター（DRI）では、阪神・淡路大震災の経験と教訓、学術的な知見や蓄積された研究成果に基づき、我が国の防災上の課題を的確にとらえ、政府・地方自治体・コミュニティ・企業などの災害対策や防災政策の立案・推進に資する実践的な防災研究を進めています。

中核的研究プロジェクト（平成30年度～令和4年度）

テーマ：巨大災害の縮災実現に向けた体制の創出手法

本研究は、南海トラフ巨大地震や首都直下地震など予測される巨大災害を踏まえ、被災した社会での被害の極少化と早期の回復すなわち「縮災」の実現を目的としています。この目的のため、本研究では、「専門化と普遍化」および「事前と事後」という2組の概念を軸として自治体が取り組むべき課題やアプローチの方法を検討することで「縮災」を可能とする自治体の防災体制を明らかにし、更にあるべき体制を創出していくための方法をも明らかにしていくことを目標とします。

具体的には、「防災の普遍化／全庁化」、「普遍化を早期回復につなげる方法論の確立」そして「被災からの早期回復」という3つの研究領域を設定し、これらの領域における実証研究を通じて、自治体における縮災実現のための方法論の開発から着手し、これを具体的に実装してくことまでを目指していきます。



（研究の枠組みの全体像）

特定研究プロジェクト（令和元年度）

社会の要請へ柔軟かつ機動的に対応するために、複数またはすべての研究員からなるチームが期間を限定して取り組む「特定研究プロジェクト」を設定しています。

■ **地方自治体むけ災害対応の要諦の改訂（平成30年度～令和2年度）**

平成20年度に策定した地方自治体むけの「地方自治体の災害対応の要諦」を基に、その後の状況を踏まえ、NPOとの連携や受援態勢、要配慮者への支援といった新規内容の増補や既存項目の改稿等を行なうことにより、今後に懸念される南海トラフ大地震等に対応できる資料を作成します。

■ **災害時ケアプラン作成事業の横展開（令和元年度～令和2年度）**

災害時においても要配慮者をシームレスに支援するための個別計画として「災害時ケアプラン」の作成を、多様な自治体で実施できるような持続可能な仕組みづくりや体制について、兵庫県下でのアクション・リサーチを通じて明らかにします。

■ **避難所運営マニュアル作成手引きの開発**
S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援（令和元年度～令和2年度）

日本の避難所は、“避難所の環境が昔と比べてあまり改善されていない”や、“スフィア基準に代表される国際基準を満たしていない”等、多くの問題が指摘されています。避難所環境や運営の悪さは、災害関連死をはじめ、自律や自立度の低下の一因となり、また治安にも影響すると考えられます。そのため、避難所環境や運営の改善を目指して、安全で高質な避難所運営に関する研究を行っていきます。

■ **災害時における自治体等と自衛隊との連携に関する研究（令和元年度～令和2年度）**

東日本大震災を事例としたケーススタディや、近年において災害派遣を受け入れた自治体の状況を把握することなどを通じ、関係機関全般にとって自衛隊による災害派遣が効果的・効率的なものとなるよう、自衛隊による災害派遣とこれに伴う機関間の連携・調整の意義や課題及び改善の方向性を明らかにしていくことを目指します。

■ **黒田裕子氏の資料等分析による被災者支援の検証と継承（令和元年度～令和2年度）**

黒田裕子氏は、1995年の阪神・淡路大震災以降、避難所や仮設住宅等で『一人のひととして人の命を重んじる』ことを大切にした支援活動を展開し、災害看護や仮設住宅等での支援のあり方に多大な影響を与えました。そうした黒田氏の理念や経験、被災者への関わり方などの検証・継承を目的に研究を進めていきます。

■ **防災教育と記憶継承に関する研究（平成30年度～令和元年度）**

自然災害の記憶や記録が、サイエンスミュージアムや遺構などのモノ・場とどのように結び付けられ、継承されているのか、またこれらの継承活動が防災教育・啓発にどのように活用されているのかについて明らかにします。また、訪れる人だけではなく、「場」によって展開される継承活動や教育活動へ参加する人々にとって、「場」を提供するサイエンスミュージアムや遺構の役割を明らかにしていきます。

研究体制

研究体制は令和元年10月1日時点のものになります。

本センターの研究体制は、防災分野における我が国を代表する研究者である上級研究員（兼任）と、上級研究員の指導の下、それぞれの専門性に基づいた実践的防災研究に取り組んでいる常勤研究員（研究員・研究調査員）から構成されています。常勤研究員は自らの研究だけではなく、本センター各事業に参加し、実務的な防災の専門知識も学んでいます。



センター長
河田　惠昭　KAWATA　Yoshiaki
専門分野：防災、減災、縮災

副センター長（総括担当）
池田　亨　IKEDA Toru

研究部長
多治比　寛　TAJIHI　Hiroshi



甲斐　達朗　KAI　Tatsuro
現職：社会福祉法人恩賜財団
大阪府済生会千里病院　顧問
専門分野：救急医学、災害医学、国際保健学、外傷学



清野　純史　KIYONO　Junji
現職：京都大学大学院工学研究科教授
専門分野：地震工学、防災工学



立木　茂雄　TATSUKI　Shigeo
現職：同志社大学社会学部　教授
専門分野：社会安全システム、福祉防災学



福和　伸夫　FUKUWA　Nobuo
現職：名古屋大学減災連携研究センター長・教授
専門分野：建築耐震工学、地震工学、地域防災



矢守　克也　YAMORI　Katsuya
現職：京都大学防災研究所
巨大災害研究センター　教授
専門分野：社会心理学、防災教育学



主任研究員
松川　杏寧　MATSUKAWA　Anna
専門分野：災害時要配慮者、生活再建、防犯



主任研究員
木作　尚子 KISAKU Naoko
専門分野：災害時要配慮者、福祉避難所、
福祉施設BCP



研究員
高岡　誠子　TAKAOKA Seiko
専門分野：災害看護、災害医療、国際保健



研究員
佐藤　史弥　SATO Fumiya
専門分野：津波避難、防災計画、GIS



研究調査員
有吉　恭子　ARIYOSHI Kyoko
専門分野：防災行政



深澤 良信　FUKASAWA Yoshinobu
現職：西日本鉄道株式会社 住宅事業本部
海外展開室 室長
専門分野：国土政策、地域開発、国際協力



横尾　泰輔　YOKOO Taisuke
現職：NHK静岡放送局放送部副部長（アナウンス）
専門分野：災害報道、防災情報



片山　智彦　KATAYAMA Tomohiko
現職：NHK神戸放送局放送部アナウンサー
専門分野：災害報道、防災情報



金田　義行　KANEDA　Yoshiyuki
現職：香川大学学長特別補佐、四国危機管理教育・
研究・地域連携推進機構　副機構長
専門分野：地震学、減災科学



小林　郁雄　KOBAYASHI　Ikuo
現職：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科
特任教授
専門分野：まちづくり、都市計画学、建築学



中川　一　NAKAGAWA　Hajime
現職：京都大学防災研究所長・教授
専門分野：河川工学、砂防工学、水工学



山﨑　登　YAMAZAKI　Noboru
現職：国士舘大学
防災・救急救助総合研究所　教授
専門分野：災害報道、災害情報



主任研究員
中林　啓修　NAKABAYASHI　Hironobu
専門分野：危機管理学、ガバナンス理論、
安全保障研究（非伝統的領域を含む）



主任研究員
楊 梓　YANG Zi
専門分野：災害時の外国人対応、多文化共生、GIS



研究員
河田　慈人　KAWATA Yasuhito
専門分野：防災教育、早期避難、地域防災



研究員
寅屋敷　哲也　TORAYASHIKI　Tetsuya
専門分野：企業防災、事業継続マネジメント、
帰宅困難者対策



研究員
高原　耕平　TAKAHARA Kohei
専門分野：臨床哲学、災厄の記憶と時間論、
心的外傷と社会、追悼と共同体



研究調査員
藤原　宏之　FUJIWARA Hiroyuki
専門分野：防災行政　訓練設計



小島　一哉　KOJIMA　Kazuya
現職：大阪ガス株式会社エネルギー・文化研究所
主席研究員
専門分野：地域社会の防災・減災、
企業の危機管理・BCP



福本　晋悟　FUKUMOTO　Shingo
現職：株式会社毎日放送アナウンサー室
アナウンス部アナウンサー
専門分野：災害報道、防災情報

■上級研究員　■常勤研究員・研究調査員　■特別研究調査員

組織的研究計画

研究テーマ	避難所運営マニュアル作成手引の開発
	：S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援
種類	特定
研究期間	2 年間（令和元年-令和２年度）
研究代表者	髙岡誠子
研究参画者	有吉恭子（研究調査員）、柴野将行（Disaster Manager）、 松川杏寧、木作尚子、佐々木俊介（リサーチフェロー）

1. 研究の目的・問題意識・研究の全体像

阪神・淡路大震災以降も多くの災害が起こり、数々の経験を教訓とし、災害対応に関わる行政の対応、医療支援等は変化してきた。しかし、避難所での被災者の生活環境は大きく変化していない現状がある。東日本大震災では、劣悪な避難所環境が取り沙汰され、後に内閣府より避難所運営ガイドラインが提示された。しかし、東日本大震災のみならず熊本地震においても、災害関連死の原因として約３割が「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」であると報告されている。

上述の背景を踏まえ、避難所の円滑な開設や運営が実現されないことが多いのはなぜか、どのような避難所であれば、避難所生活を余儀なくされる住民の健康への影響を防ぐことができるのかという問題意識から、研究に取り組むこととなった。この問題を解決することは、今後起こりうる災害時に、住民の命を守る備えができることからも、社会的に意義のあることであると考える。

本研究の目的は、「避難所生活者の身体的・精神的負担を軽減し、災害関連死を出さない安全で高質な避難所運営」である。そのための有力な手段の一つとして、マニュアルに着目した。本研究の最終的な目標として「安全で高質な避難所運営マニュアルを作成するための手引き」を開発する。この最終的な目標を達成するために本研究では、(1) 避難所運営マニュアルを巡る現状の解明(有吉研究調査員個人研究結果も含む)、(2) 望ましい避難所のあり方の検討、(3) 避難所運営マニュアル作成手引きの執筆という 3 つの研究目標を設定する。加えて、良い避難所とはどのような要件を備えたものなのかということについて、メンバーがそれぞれの専門分野からの問題意識を有している（各メンバーの関心領域については表 1 で示した担当部分を参照)。

本研究の全体像は、手引き書作成の工程とおおよそ一致し、次の通りである。まず、上述の研究目標（1）について、全国の市町村への質問票調査、および、好事例への聞き取り調査を行い、避難所運営マニュアルに関して、主に、a. 各市町村における避難所マニュアルの位置づけや認識、b. 作成過程、c. 利用状況、d. 好事例の現物入手を行う。次に、(2) について公衆衛生（髙岡)、安全（木作)、コミュニティーとの親和性（松川)、人権（有吉）

の観点から望ましい避難所のあり方についての検討を行う。最後に (3) について、上述 (1) と (2) の結果を踏まえ手引き書の作成を行う。

2. 今年度に期待される成果・証明すべき仮説

本年度は上述の研究目標 (1) と (2) を行い、主に、次の成果が得られると期待している。まず (1) に関して、全国の市町村への質問票調査により、避難所運営マニュアルの実態 (a. 全国の自治体においてどのように取り扱われているのか、b. 誰がどのようなプロセスで作成しているのか、c. 誰によってどのように利用されているのか) についての解明が期待されるとともに、好事例への実地調査により、d. 好事例に関する現物の収集および保存が可能となると期待される。

次に (2) に関して、避難所が備えるべき要件を 4 つの観点から考察することで、マニュアルの内容の充実のみならず、より良い避難所のあり方の提案も可能になると期待される。上述した「公衆衛生、安全、人権、コミュニティーとの親和性」はスフィア基準や先行研究が掲げる価値をベースとしており、それを避難所の運営や、運営を支えるマニュアルに反映させることは社会的な意義が高いと考えている。上述した 4 つの要素に関する学術的な成果を実務に活かすことが、本研究全体を通じた期待される重要な成果の一つであると考えている。

なお、次年度における成果ではあるが、手引き書については自治体向けの演習での講義資料とすることや出版することも検討している。

3. 研究体制

表 1 は、本研究における体制を示したものである。表 1 に示したように、メンバーは研究員、研究調査員、リサーチフェロー、人と防災未来センター　Disaster Managerによって構成され、それぞれの役割は表 1 の通りである。なお、研究目標 (3) については、全員で行う。

表 1. 研究体制

研究代表者	髙岡誠子	研究目標（2）の公衆衛生を担当
研究参画者	有吉恭子	研究全体の統括、研究目標（1）、（2）の人権を担当
	柴野将行	研究目標（1）、研究目標（2）の全体整理
	松川安寧	研究目標（2）のコミュニティーとの親和性を担当
	木作尚子	研究目標（2）の安全を担当
	佐々木俊介	研究目標（1）、研究目標（2）の全体整理

4. 今年度の調査・分析手法

今年度は、全国市町村への郵送調査および好事例への実地調査を行う（表 2)。なお、郵送調査については先行して実施しており、平成 30 年度予算で調査票の発送を行っているため、平成 31 年度は調査票を回収するための返送用郵送費が必要となる。

DRI特定研究プロジェクト

避難所運営マニュアル作成の手引きの開発

S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援

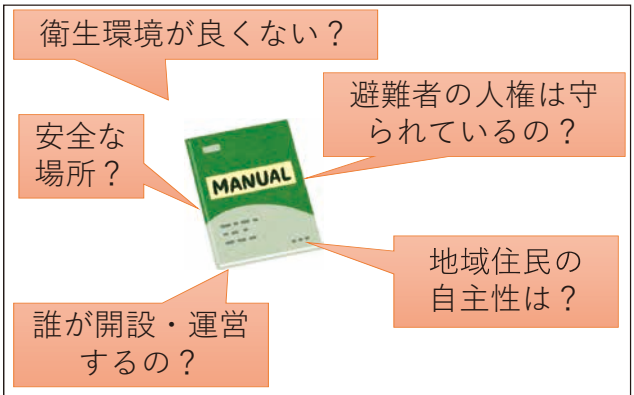
高岡誠子、有吉恭子、柴野将行(Disaster Manager)
松川杏寧、木作尚子、佐々木俊介(リサーチフェロー)

【背景・問題意識】

・東日本大震災、熊本地震での災害関連死の原因、上位2位(約3割)が『避難所等における生活の肉体・精神的疲労』である。

・避難所には、避難所運営マニュアルがあるはず。しかし、円滑な開設や運営が実現されていないことが多いのはなぜか？

・良い避難所とは、どのような要件を備えたものなのか？



避難所運営マニュアルが鍵!?

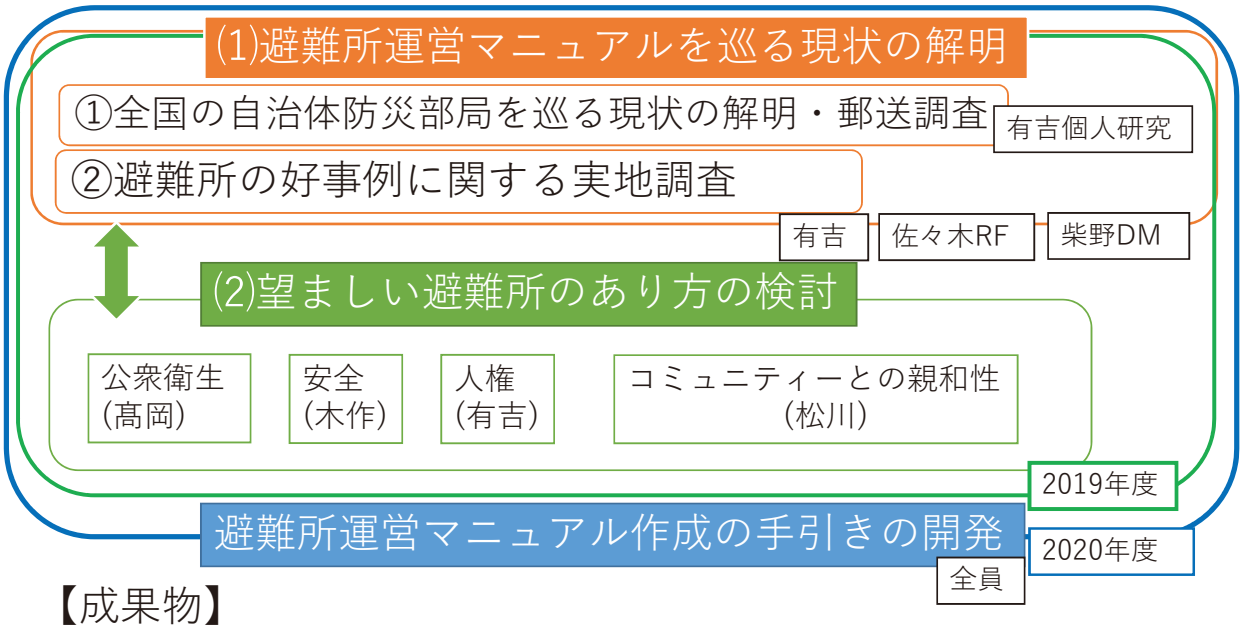
【目的】

避難所生活者の身体的・精神的負担を軽減し、災害関連死を出さない安全で高質な避難所運営

DRI

(1)避難所運営マニュアルを巡る現状の解明
(2)望ましい避難所のあり方の検討

【研究方法】



【成果物】

・避難所運営マニュアル作成の手引き書
・原著論文
・自治体向けの演習での講義資料
・仮冊子の作成と出版社への委託による編集(出版助成を得られた場合)

地域安全学会論文集 No.36,　2020.3

「避難所運営マニュアル」の作成と活用に関する研究 －全国自治体郵送調査を基に－

Study on preparation process and operation of "evacuation center operation manual" -Based on nationwide municipal mail survey-

有吉 恭子[1]，柴野 将行[2]，佐々木 俊介[3]

Kyoko ARIYOSHI[1],Masayuki SHIBANO[2] and Syunsuke SASAKI[3]

[1]公益財団法人　ひょうご震災記念21世紀研究機構　人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution
[2]大阪府吹田市
Suita City, Osaka Prefecture
[3]早稲田大学アジア太平洋研究センター
Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University

A mail survey to elucidate the actual situation of evacuation center operation manuals in Japanese municipalities was conducted to clarify: (1) awareness of operation manuals; (2) manual preparation processes; (3) manual use; and (4) manual revisions. Questionnaires were sent to all 1,896 municipalities in Japan, and 1,010 replies were received. The results indicate a high level of awareness of manuals, and many manuals are prepared by disaster prevention departments, with reference to national and prefectural government guidelines, within three years. Regarding the use of manuals, there was a difference between assumptions and reality. About half of the municipal governments revised their manuals, and there was a tendency for the preparation organization and revision organization to be different.

Keywords: *evacuation center operation manual, municipality, mail survey, evacuation center, process for preparing evacuation center operation manuals*

１．はじめに

日本では災害の都度,住民は避難し避難生活を送ってきた．その場は,江戸時代の御救小屋に始まり現代では避難所と呼ばれる[1]．近年では 1995 年阪神・淡路大震災時に兵庫県内だけでも 30 万人以上の避難者が 1,079 カ所の避難所に避難した．避難所に派遣された行政職員は,マニュアルがない中で苦慮しながら施設管理者や住民と連携して手探りの運営で避難所の運営・管理が進められた[2)3)]．避難所運営主体が様々であったこと,避難所に運営ルールがなかったことが問題となった．2007 年新潟県中越沖地震には最大 12,724 人が 126 カ所の避難所に避難し,コミュニティ施設で自治会が運営している避難所が散見された[4]．また 2011 年東日本大震災時には 45 万人以上が 2,417 カ所の避難所に避難したが,避難所によって運営に大きな差があり被災者や支援者が困惑したこと[5]やマニュアルがなく混乱したことが報告された[6]．このように日本では被災を繰り返しても避難所の混乱が報告されており,避難所運営が円滑ではないことが課題となっている．

避難所は,災害発生時に自治体によって被災者に供与されることが,災害救助法及び災害対策基本法で定められている(1)．運営の主体及びルールについては,阪神・淡路大震災後にマニュアル作成という形で整備がはかられてきた．政府は避難所運営マニュアルの作成を推進した．その結果,広域自治体(都道府県)は有識者を交えて「避難所運営マニュアル策定指針」を作成し,基礎自治体(市町村)は広域自治体の策定指針に基づき「避難所運営マニュアル」を作成する方式が採用され,各地で作成が進んだ[7)8)9)]．また 2013 年には災害対策基本法が改正され,市町村は指定避難所の指定を義務づけられるとともに,避難所における生活環境の整備に努めることが規定された．政府は同年「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針[10)]」(2)を策定し,1)避難所運営マニュアルの必要性,2)住民による自主的運営,3)事前の運営訓練を行う必要性を記している．また 2016 年に「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を改訂し,併せて「避難所運営ガイドライン[11)]」(3)を公表し,生活環境の改善による災害関連死の防止を図ろうとしている．しかしながら災害関連死の要因として,平成 28 年熊本地震において東日本大震災と同様「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が上位２位(約３割)をしめている(4)．

本研究では政府が推奨する 1)避難所運営マニュアルの必要性,2)住民による自主的運営,3)事前の運営訓練,について,既往研究を整理する．

まず 1)　避難所運営マニュアルの必要性については,柏原らの実態調査によると,「避難所運営ルールの策定」,「組織図作成」,「避難者からリーダーが選出」がなされた避難所は,運営が軌道にのった[11)12)]．また運営ルールを巡って被災者と運営者の認識の違いが混乱を招いた[13)]こと,避難所の基本的なルールは６時間以内に必要[14)]とい

うことが明らかになったことから,共通ルールを事前に作成する「避難所運営マニュアル作成」は必要不可欠と言える.

次に 2)住民による自主的運営について,矢守は阪神・淡路大震災時の避難所運営体制について段階的に変容するプロセスを明らかにした上で,避難者の自立という目標に向けては,「避難者」が運営に関わることが重要であることを示した[15].一方でコミュニティについては,阪神・淡路大震災時の町内会等コミュニティの役割評価は高いものではなかった[5][16]が,中越地震後は共助としてのコミュニティの重要性は増したという調査結果[6][17]がある.また,コミュニティを主体とした避難所運営の可能性を探った研究では,平常時における多様な地域活動と緩やかな連携が有効に機能したことが明らかになり[18],自治会役員が運営している避難所や,自治会館など日常のコミュニティをそのまま移行した運営は円滑だったことが明らかになった[4].地域コミュニティが避難所の担い手として有効であること,事前の組織間連携が必要であることが明らかになったが,具体的にはどのような事前連携が有効か明らかになっていない.なお,沼田らは,石巻市,常総市,熊本市では避難所に最も多くの職員を配置したために他業務に支障が出たことを明らかにした.地震も水害も避難所運営にもっとも多くの職員を割く傾向があり,またその影響で災害対応業務が遅れることから,迅速な復興のためにも,住民主体の避難所運営が必要であることが示されている[19].

最後に 3)事前の運営訓練については,日頃から行政と地域住民が訓練実施していた避難所では円滑な運営が行われたことが示された[20][21].また東松島市では 70%の学校にマニュアルがなく,混乱したため今後は避難所運営マニュアル作成と運営訓練に取組む必要があることが学校での調査結果からも明らかになった[6].

以上の通り政府が推奨する 3 点について,1) 避難所運営マニュアルの必要性については先行研究で明らかになっており,マニュアル作成自体は推進されていることがわかる.しかし,2)住民による自主的運営と 3)事前の運営訓練の必要性は先行研究や報告書[22]で明らかになっているが,それらを実現するための手段としての「マニュアル」の活用実態が明らかになっていない.自治体の多様な避難所運営マニュアルの実態をふまえた上での政府や都道府県の指針等の改訂が,円滑な避難所運営に資するマニュアルにつながるため,実態を明らかにする必要がある.

以上を踏まえ,本研究では以下の 3 点を明らかにすることを目的とする.まず, 1)マニュアルの成り立ちや活用方法など基礎的な情報が不足している状況を考慮し,データから現状を明らかにし,次に 2)「住民主体の運営」,「マニュアルを活用した訓練」を実施している自治体のマニュアルの特徴を明らかにした上で,3)「円滑な避難所運営に資するマニュアル」について,策定における課題を考察する.

これらの調査結果は,今あるマニュアルをどのように活用すべきか考えている自治体や,マニュアルを作成中もしくは今から作成する自治体にとって,他に活用実態を明らかにした調査結果がないという意味で意義を持つものと考えられる.本研究の手法としては,避難所運営の責任主体である基礎自治体の避難所運営を担当する部局への郵送調査を実施した.

2. 研究手法

(1) 郵送調査の概要

本研究の調査対象は, 全国の基礎自治体であり,政令指定都市については市ではなく区を対象とし,東京 23 区については各特別区を対象とした.本調査における項目及び内容を表 1 に示す.有効な回答を得た自治体数は1010(有効回答率 53.3%)であり,表 2 では「市町村規模体別回答自治体の回収状況」を示し,表 3 では「避難所運営経験別自治体の回収状況」として避難所運営経験別の内訳を示している.

表 1 郵送調査の概要

項目	内容
調査名称	・避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査票
調査対象	・全国の市区町村(政令指定都市を除く)1896の防災担当部署
調査内容	・避難所運営マニュアルに関する実態調査
調査時期	・2019年3月発送/回収期限5月末
調査方法	・記名式紙媒体アンケート方式
回収方法	・郵送(郵送回答が困難な団体についてはメールでの回収)
有効回答数(率)	・1010 (53.3%)

表 2 市町村規模体別回答自治体

市町村規模体	回答数	(率)
1万人未満	244	(24.2%)
1万人以上～3万人未満	229	(22.7%)
3万人以上～10万人未満	315	(31.2%)
10万人以上～30万人未満	169	(16.7%)
30万人以上	53	(5.2%)
計	1010	(100 %)

表 3 避難所運営経験別回答自治体

避難所運営経験	回答数	(率)
1週間以上	194	(19.2%)
1週間以内	509	(50.4%)
自主避難のみ	218	(21.6%)
避難所運営経験なし	89	(8.8%)
計	1010	(100 %)

調査票の構成を表 4 に示す.回答は選択式を基本としたが,多くの設問に自由記述欄を設けた.

表 4 調査票の構成

分類	主な設問項目
マニュアル作成のプロセス	・マニュアルの有無とタイプ ・マニュアルの作成過程
マニュアルの活用実態	・マニュアルの保管場所 ・マニュアルの活用
マニュアル改訂のプロセス	・マニュアル改訂の有無 ・改訂に関る組織 ・改訂のルール
地方公共団体属性	・人口規模 ・避難所運営マニュアル所管部署 など

(2) 分析方法

a) 市町村規模体による分析

基礎的なデータの提示は,市町村規模体別とする.Ⅰ)30 万人以上,Ⅱ)10 万－30 万人未満,Ⅲ)3 万－10 万人未満,Ⅳ)1 万－3 万人未満,Ⅴ)1 万人未満の 5 分類とする.

災害対策の施策は,防災部門の職員数と財政力指数に影響される [23]ことが明らかになっており,職員数と財政力は,市町村規模体に影響されるという総務省発表調査[(7)]を参考に以上の分類とした.

b) マニュアル類型別による分析

本研究におけるマニュアルの類型は,事前に収集した複数の避難所運営マニュアルと,自治体職員へのヒアリングをもとに検討した結果,1)参考指針,2)作成単位,の違いで分類した.1)参考指針が,都道府県指針か市町村指針,もしくは指針なしの 3 つに分類され,2)作成単位は,1)参考指針の活用有無を尋ねたうえで市町村全域で同じものを使う「全域共通版」,各避難所施設単位で作成する「各施設版」,各地域単位で作成する「各地域版」で表 5 に示す 8 つに類型された.

表 5　作成単位によるマニュアル 8 類型

作成単位によるマニュアル8類型
①　都道府県指針参考の「全域共通版」
②　都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」
③　市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」
④　市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」
⑤　都道府県マニュアル参考の「各施設版」
⑥　都道府県マニュアル参考の「各地域版」
⑦　自主的に作成した「各施設版」
⑧　自主的に作成した「各地域版」

（著者作成）

上記の分析方法を用い,本研究では次の構成とする.第 3 章では,マニュアル作成のプロセスにおける調査結果を示す.つづく第 4 章では,マニュアルの活用実態,第 5 章では,マニュアル改訂のプロセスについて調査結果を示す.第 6 章では,マニュアルの類型別に活用実態の特徴を示す.第 7 章では,今後の課題,展望を考察する.

3．マニュアル作成のプロセス

(1) マニュアルの有無とタイプ

a) マニュアルの認知度

本調査の有効回答 1010 の自治体について,マニュアルを知っていると回答した自治体が 928(91.9%),聞いたことがあると回答した自治体が 68(6.7%)であり,マニュアルを認知している自治体は 996(98.6%)であった.知らないと回答した自治体は 14(1.4%)であった.マニュアルの存在自体はほぼ認知されていると言える.

b) マニュアル作成指針の有無

図 1 は,マニュアル作成指針の作成割合と種類を,市町村規模体別に 100 分率で表したものである.図中の括弧内の数字は,市町村規模体ごとのトータル数を示している.

マニュアル作成指針を有している自治体数と有していない自治体数とは同数程度であった.マニュアル作成指針を有している自治体は 463(45.8%)であり,そのうち自主作成しているのは 314(31.1%),都道府県の作成指針を使用しているのは 149(14.7%)であった.マニュアル作成指針を有していない自治体は 523(51.8%)であり,そのうち現在作成中が 57(5.6%),作成予定なしが 466(46.1%),不明が 24(2.4%)である.

市町村規模体別に見ると,市町村規模体が小規模になるにつれて「あり(自主作成)」の割合が低く、「なし(作成予定なし)」の割合が高い傾向となる.10 万－30 万人未満では 81(47.9%)が作成指針を自主作成しているが,小規模な自治体ほどその割合は低くなる.1 万人未満の自治体では,41(16.8%)に留まる.

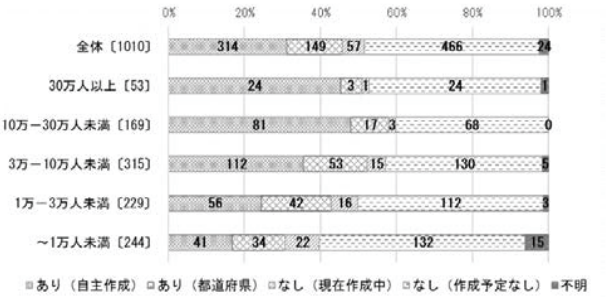


図 1　避難所運営マニュアル作成指針の有無と種別

c) マニュアルの有無

本調査の有効回答 1010 の自治体について,避難所運営マニュアルを有している自治体は 740(73.2%)である.有していない自治体は251(24.9%)であり,その内訳は現在作成中が 108(10.7%),作成予定なしが 143(14.2%)である.また,その他 1 (0.1%),無回答が 18(1.8%)であった.作成済みのマニュアル 740 の類型詳細は後述する.マニュアルがない自治体の避難所運営のルール等を次に示す.

d) マニュアルがない自治体におけるルールと役割分担

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体に,現状で避難所の運営に係るゴミ出しやペットに関すること等のルールについて尋ねた結果を図 2 に示す.全体では「決まっている」のが 7(4.9%),「決まっていない」のが 119(83.2%),「都道府県のマニュアルのまま」7(4.9%),「その他」3(2.1%),「無回答」7(4.9%)であった.市町村規模体別に見ても傾向は同じで,マニュアルがない自治体は,避難所のルールが決まっていないといえる.

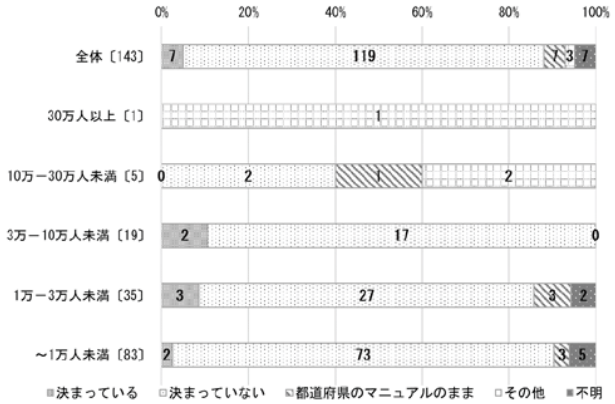


図 2　避難所運営マニュアルがない自治体のルール

次に,避難所の開設や受付などの役割分担が決まっているか尋ねた結果を図 3 に示す.役割分担については,「役場の職員の役割のみ決まっている」のが最も多く 68(47.6%)であった.「役割が決まっている」のが

24(16.8%)，「役割は決まっていない」42(29.4%)，「都道府県のマニュアルのまま」が 1(0.7%)，「その他・無回答」8(5.6%)であった．

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体は，避難所運営のルールや役割分担を事前に決めていない傾向があり，住民の役割が決まっていない状況である．これはマニュアル以外にルールを決める有効な手段がないことを示している．また，1 万人未満の自治体では「役割分担が決まっていない」もしくは「役場職員の役割のみ決まっている」割合が 79.5%(66)であり，避難所運営が行政職員に偏る可能性が高いことを示唆している．

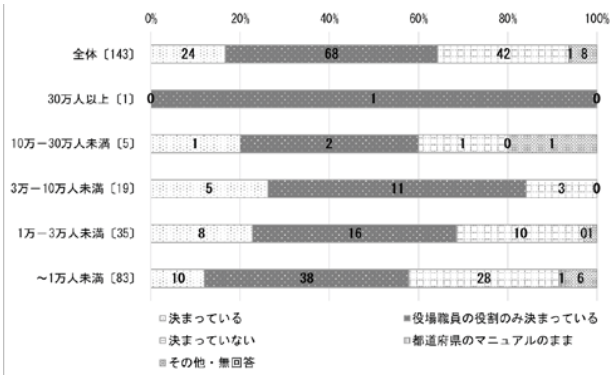


図 3　避難所運営マニュアルがない自治体の役割分担

表 6　マニュアルがある 740 自治体の 8 類型

作成単位によるマニュアル8類型		件数(率)
①	都道府県指針参考の「全域共通版」	585(79.1%)
②	都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	50 (6.8%)
③	市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	67 (9.1%)
④	市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	23 (31.1%)
⑤	都道府県マニュアル参考の「各施設版」	7 (0.9%)
⑥	都道府県マニュアル参考の「各地域版」	5 (0.7%)
⑦	自主的に作成した「各施設版」	0 (0.0%)
⑧	自主的に作成した「各地域版」	3 (0.4%)
計		740

表 7 市町村規模体別の作成指針と作成単位によるマニュアル 8 類型

作成指針	作成単位によるマニュアル8類型	1万未満	3万未満	10万未満	30万未満	30万以上	合計
市町村指針	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	35	46	90	47	12	230
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	0	0	1	1	0	2
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	2	6	10	17	4	39
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	1	0	3	12	3	19
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	0	2	0	0	0	2
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	1	0	1	0	1	3
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	0	0	1	1
都道府県指針	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	18	24	24	7	2	75
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	5	5	16	4	0	30
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	1	1	5	0	1	8
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	0	0	0	2	0	2
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	1	1	0	0	0	2
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	0	1	0	0	0	1
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	1	0	0	1
指針なし	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	37	60	106	54	23	280
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	7	6	5	0	0	18
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	4	4	5	5	2	20
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	0	0	1	1	0	2
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	0	2	1	0	0	3
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	0	0	1	0	0	1
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	0	1	0	1
計							740

e) マニュアルがある自治体のマニュアル類型

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体を対象として第 2 章の分析方法を用いて前述した 8 類型に分類した結果を表 6 に示す．最も多い類型は，都道府県指針を参考にした「全域共通版」で 585(79.1%)である．

図 1 で示した避難所運営マニュアル作成指針の有無と種別の回答と，8 類型の回答を合わせ，作成指針，8 類型，市町村規模体別に示したのが表 7 である．市町村規模体，作成指針の有無に関わらず最も多いのは，都道府県指針参考に作成する「全域共通版」であった．自主的に作成した「各地域版」の 3 マニュアルは全て台風等の自然災害発生後に地域が自発的に作成したと記述があった．

以上から作成単位(全域共通版・各施設版・各地域版)別に集計すると差異があったため，本研究では表 8 で示す 3 類型で考察する．

表 8　マニュアル作成単位別 3 タイプ

	マニュアルタイプ	
a)	全域共通版	①，②
b)	各施設版	③，⑤，⑦
c)	各地域版	④，⑥，⑧

(著者作成)

(2) マニュアルの作成過程

a) マニュアルの作成時期

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルが最初に作成された時期について尋ねた結果を図 4 に示す．「3 年以内」が 349(47.2%)，「4-10 年以内」が 313(42.3%)，「10 年以上前」が 65(8.8%)，「不明・その他」が 13(1.7%)であった．10 年以内の作成が 662(89.5%)を占めており，2011 年の東日本大震災以降の作成が多いことがわかる．また，市町村規模体別の作成時期では，「3-10 万人未満」，「1-3 万人未満」，「1 万人未満」の自治体の約 5 割が 3 年以内の作成である．2016 年に政府が熊本地震時における小規模自治体の避難所運営の教訓を発表したことが背景にあると考えられる．

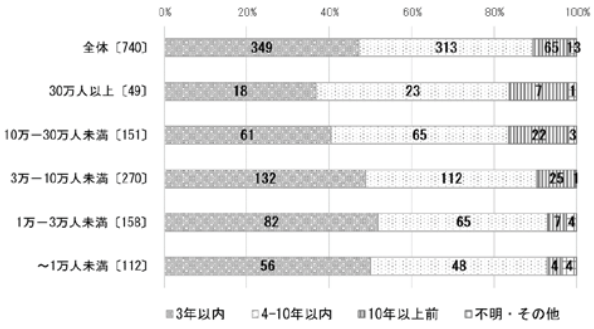


図 4　避難所運営マニュアルの作成時期

b) マニュアルの作成主体

マニュアルの作成主体に関わった組織(複数回答)と，メインとなった組織(択一回答)で尋ねた結果を表 9 に示す．作成主体は自治体の防災部局が最も多く，マニュアルの作成に防災部局が関わったと回答した自治体が 619，メイン組織として防災部局を挙げたのは 272(36.8%)である．

作成主体に，住民団体が関わったかどうかを図 5 に示す．組織を自治体(教育委員会以外の部局/教育委員会)，住民団体，その他と大きく 3 つに分類し，作成主体の構成が，「自治体と住民団体の協働」，「市長部局のみ」，「教育委員会のみ」，「その他・わからない」で示した．

作成主体の構成が，「自治体と住民団体との協働」で作成している割合は高いとは言えない．「自治体と住民団体との協働」で作成しているのは 23.2%(172)である．市町村規模体別にみると 30 万人以上の自治体で 42.9%(21)だが，市町村規模体が小さくなるにつれて割合は低くなり，1 万人未満の自治体で 14.3%(16)である．

広域自治体の地域防災計画に，市町村はマニュアル作成や訓練を通じて住民が自主運営に必要な知識等の普及に努めるよう記載されている [24]が，実態としてはマニュアルを住民と協働で作成する率は低く，作成を通じて住民に自主運営に必要な知識の普及をはかることは，多くの自治体で実施できていない状態といえる．特に 10 万人未満の自治体では，5 割を越える自治体で市長部局(教育委員会以外)が単独作成している．各自治体では小中学校が避難所指定されていることが多いが，避難所の施設管理責任者である学校長もしくは教育委員会がマニュアル作成主体に含まれていない傾向は，「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針 [10]」[(2)]が推奨する「市町村，学校等の施設管理者，自治会等住民組織が協力し合う」作成体制と実態は乖離していると言える．

表 9　作成主体(関わった組織/メインとなった組織)

作成主体			作成に関わった組織数（複数回答可）	作成メインの組織数（1つだけ選択）
自治体	・市長部局	総務	125	19
		防災	619	272
		市民	103	3
		福祉	185	19
		その他	46	1
	・教育委員会	事務	107	2
		教員	88	3
	・支所		20	0
住民団体等	・NPO		8	0
	・自治会、町内会		114	11
	・自主防災組織		119	10
	・まちづくり協議会		13	3
	・公民館等の施設運営協議会		16	0
	・地域の団体		43	1
	・国際交流団体		2	0
その他	・委託契約事業者		48	4
	・その他		45	2
	・よくわからない		15	5
	・無回答		3	385
計			1719	740

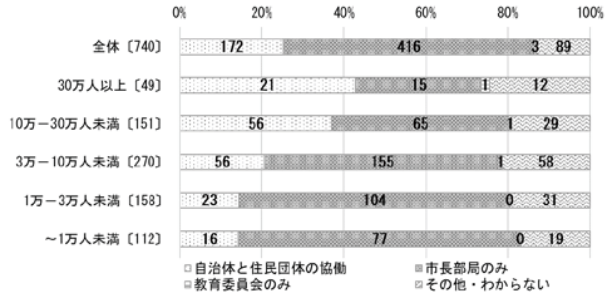


図 5　避難所運営マニュアル作成主体(協働)

c) マニュアル作成時の参考資料

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアル作成時における参考資料を尋ねたところ，日本の行政機関(国，都道府県，市町村)が作成したガイドライン系を参照している自治体が多かった．表 10 は，参考にした資料の内訳(複数回答)を示したものである．避難所運営マニュアルの作成に際し参考にしたものについては，「国のガイドライン等」が 49.7%(368)，「都道府県のガイドライン等」が最多で 65.3%(483)，自治体で作成した「市町村のガイドライン等」が 16.2%(120)だった．

ガイドライン系以外の特徴として，近隣自治体のヒアリングやマニュアル参照をしている割合は 1 万人未満の自治体が 26.8%(30)で多く，市町村規模体が大きくなるに従ってその率は小さくなる．一方で被災自治体への聞き取り調査やマニュアル参照をしている割合は 30 万人以上の自治体で 20.4%(10)と最も多く，市町村規模体が小さくなるにつれてその割合は小さくなり，1 万人未満の自治体では 8.9%(10)である．なお，政府の避難所運営ガイドラインでは「スフィア・スタンダード」を参照し避難所運営の質の向上を目指すことを推奨しているが，実際に参照していたのは，2.0%(15)とどまっている．

表 10　マニュアル作成の際に参考したもの

参考にしたもの		1万人未満 [112]	3万人未満 [158]	10万人未満 [270]	30万人未満 [151]	30万人以上 [49]	計 [740]
ガイドライン系	・国のガイドライン	51	74	144	71	28	368
	・都道府県のガイドライン	83	120	175	79	26	483
	・市町村のガイドライン	11	19	38	39	13	120
ガイドライン系以外	・スフィア・スタンダード	0	0	7	6	2	15
	・公的な国際機関	0	1	1	0	0	2
	・避難所運営等に関わる調査結果	2	4	14	8	4	32
	・近隣自治体への聞き取り調査やマニュアル	30	41	62	37	6	176
	・被災自治体への聞き取り調査やマニュアル	10	14	28	20	10	82
	・自治体への聞き取り調査やマニュアル	9	2	28	22	9	70
	・地域特性	9	8	19	8	2	46
	・その他	6	10	29	13	6	64

また作成プロセスを知るため，マニュアルのひな形としてそのまま利用できる「(行政機関が作成した)ガイドライン系」と，そのままでは利用できない「ガイドライン系以外」に分類し，図 6 に示す．ガイドライン系のみを参考にしている割合が最も多く，50.5%(374)，他自治体のマニュアル参照や被災地へのヒアリング等のガイドライン系以外をもって作成していたのは 12.8%(95)で，ガイドライン系およびガイドライン系以外からそれぞれ 1 つ以上参照しているのが 33.8%(250)である．これは市町村規模体別にみてもほぼ同じ傾向である．

ガイドライン系は，コピーしてそのままマニュアルとして使用可能であることから短期間で効率的に作成する際には有用であるが，それだけでは地域や実状にあわせていない概括的なマニュアルが完成する可能性が危惧される．

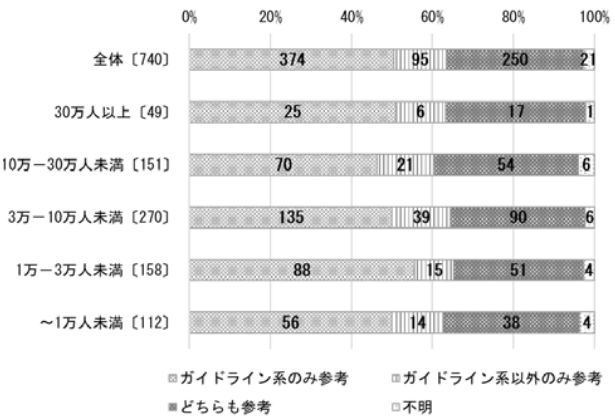


図 6　マニュアル作成の際に参考したもの

4．マニュアルの活用実態

(1) マニュアルの保管場所

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体において避難所運営マニュアルの保管場所を尋ねた(複数回

答)．最も多かった保管場所は「役所」で 622(84.1%)，次が「避難所」で 350(47.3%)以下，「インターネット上」201(27.2%)，「その他」104(14.1%)であった．「その他」は,自治会長の自宅,全職員,備蓄倉庫内という回答が多くあった．

次に保管場所が,1 カ所もしくは 2 カ所を選択した 470 の自治体の分類結果を図 7 に示す．マニュアルを「役所のみ保管」としていた自治体は 239(32.3%)，「避難所と役所」の両方で保管している自治体は 157(21.2%)，「避難所のみに保管」している自治体は 53(7.2%)であった．また、「インターネットのみ」に保管している自治体は 11(1.5%)であった．

開設時の混乱を防ぐためには,マニュアルは開設時に,避難所に既に設置されている状態にあるのが便利である．また熊本地震時のように指定避難所以外で避難生活を送ることも考えられるため,指定避難所以外の役場とインターネット上にもマニュアルを保管することは,より有用である．しかし全体としてマニュアルは避難所に保管されていない傾向が高く,小規模自治体ほど,役所にのみ保管されている割合が高い傾向がある．限られた職員数で避難所にマニュアルを持っていく手間を削減する必要性は小規模自治体ほど高いと考えられ,マニュアルの保管場所については,小規模自治体ほど課題があると言える．

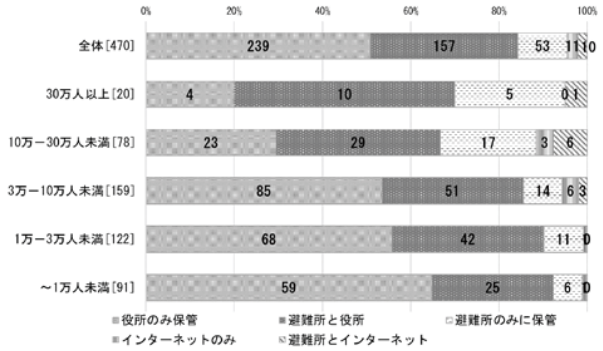


図 7　マニュアルの保管場所

(2) マニュアルの活用

a) 活用場面

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルを,実際にはどんな時に活用したかを尋ねた(複数回答)．件数と割合を市町村規模体別に表 11 に示す．最も多くの自治体が活用した場面は「訓練時」48.0%(355)で,避難所開設時は 34.5%(255)である．どの規模でも同じ傾向で,規模が大きくなるほど訓練活用する割合は大きくなり 30 万人以上の自治体では,79.6%(39)が訓練でマニュアルを活用したと回答した．

表 11　活用場面

活用場面	1万人未満 [112] 活用数 (率)	3万人未満 [158] 活用数 (率)	10万人未満 [270] 活用数 (率)	30万人未満 [151] 活用数 (率)	30万人以上 [49] 活用数 (率)	計 [740] 活用数 (率)
・避難所開設時	33 (29.5%)	54 (34.2%)	97 (35.9%)	52 (34.4%)	19 (38.8%)	255 (34.5%)
・自主避難時	11 (9.8%)	32 (20.3%)	40 (14.8%)	28 (18.5%)	9 (18.4%)	120 (16.2%)
・訓練時	43 (38.4%)	57 (36.1%)	125 (46.3%)	91 (60.3%)	39 (79.6%)	355 (48.0%)
・研修等啓発活動時	5 (4.5%)	11 (7.0%)	35 (13.0%)	23 (15.2%)	15 (30.6%)	89 (12.0%)
・備蓄物資等管理の時	6 (5.4%)	5 (3.2%)	13 (4.8%)	4 (2.6%)	4 (8.2%)	32 (4.3%)
・マニュアル改訂協議時	15 (13.4%)	12 (7.6%)	43 (15.9%)	35 (23.2%)	18 (36.7%)	123 (16.6%)

b) 想定と実際のマニュアル活用場面の相違

避難所運営マニュアルの活用について,マニュアルで想定している活用場面を尋ね,実際に活用した表 11 とあわせた件数と割合を表 12 に示す．「訓練時」では，想定数が 434 で実際に活用した経験が 355(81.8%)，「研修等啓発活動時」には想定数が 125 で実際に活用した経験が 89(71.2%)であった．いずれも市町村規模体別で確認すると，小規模自治体ほど,想定している「訓練時」や「研修等啓発活動時」の活用がなされていない傾向がある．「避難所開設時」及び「自主避難時」の使用は自然条件に左右されるが,「訓練時」や「研修等啓発活動時」の使用については,自然条件に左右されることは少ない．しかしマニュアルで想定しているにもかかわらず,実際は想定通り活用されていない実態があり,その傾向は市町村規模体が小さくなるとより強くなる．

表 12　想定と実際のマニュアル活用場面の相違

活用場面	1万人未満 [112] 実施/想定数 (率)	3万人未満 [158] 実施/想定数 (率)	10万人未満 [270] 実施/想定数 (率)	30万人未満 [151] 実施/想定数 (率)	30万人以上 [49] 実施/想定数 (率)	合計 [740] 実施/想定数 (率)
・避難所開設時	33/111 (29.7%)	54/149 (36.2%)	97/265 (36.6%)	52/146 (35.6%)	19/48 (39.6%)	255/719 (35.5%)
・自主避難時	11/31 (35.5%)	11/51 (62.7%)	40/65 (61.5%)	28/41 (68.3%)	9/11 (81.8%)	120/199 (60.3%)
・訓練時	43/65 (66.2%)	57/85 (67.1%)	125/52 (82.2%)	91/93 (97.8%)	39/39 (100.0%)	355/434 (81.8%)
・研修等啓発活動時	5/14 (35.7%)	11/20 (55.0%)	35/48 (72.9%)	23/24 (95.8%)	15/19 (78.9%)	89/125 (71.2%)
・備蓄物資等管理の時	6/8 (75.0%)	5/8 (62.5%)	13/24 (54.2%)	4/12 (33.3%)	4/9 (44.4%)	32/61 (52.5%)
・マニュアル改訂協議時	15/34 (44.1%)	12/38 (31.6%)	43/91 (47.3%)	35/65 (53.8%)	18/26 (69.2%)	123/254 (48.4%)

c) 避難所の開設期間経験別のマニュアル活用実態

避難所運営マニュアルを有し避難所を開設した経験のある 676 の自治体を対象に,マニュアルの活用実態を尋ねた結果を図 8 に示す．図中の括弧内の数字は開設経験のある自治体数である．1 週間以上開設した経験のある 148 自治体のうち,78(52.7%)が活用し,1 週間以内の避難所開設経験自治体では 59(15.3%)，自主避難所開設経験自治体は 67(46.9%)がマニュアルを使用したと回答している．なお,自主避難所開設については性質上,行政職員が避難所への訪問を行っていない可能性があり,マニュアルの使用状況を把握できていない可能性があるため,本研究が示す自主避難所開設時における利用状況については実際よりも低い値である可能性が高い．

避難所運営マニュアルは,実際の避難所運営時に活用されている割合が高いとは言えない．しかし,避難所開設期間が長くなるに従ってマニュアルの活用率は高くなるため,マニュアルは一時避難より避難生活になる頃に必要とされていることが示唆される．

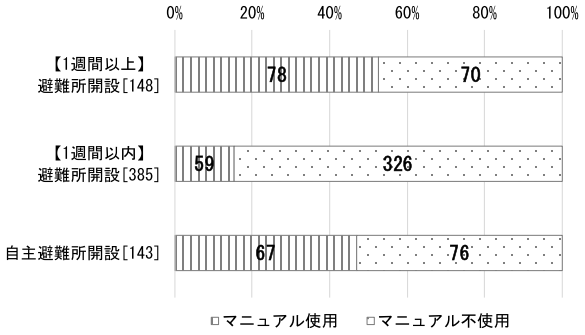


図 8　マニュアル活用実態(避難所開設期間別)

５．マニュアル改訂のプロセス

(1) マニュアル改訂の有無

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルの改訂経験の有無について尋ねた結果を図 9 に示す．あり 361(48.8%)となし 358(48.4%)が同数程度であり,3 万人未満の自治体では改訂していない自治体の方が多い．これは前述したとおり,3 万人未満の 270 自治体では過去 3 年以内の作成が 138(51.1%)であることとの関連の可能性がある．一方で小規模自治体は,改訂する時間や人的資源が確保できるかの懸念も示唆される．

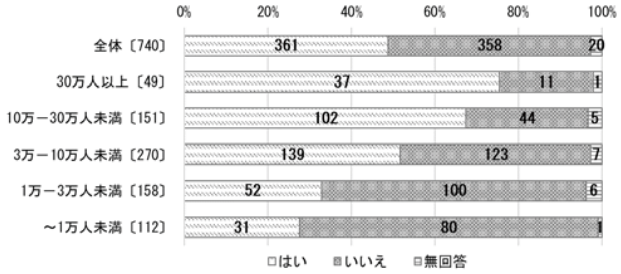


図 9　マニュアルの改訂経験

(2) マニュアルの改訂に関わる組織

作成時に関わった組織と,改訂時に関わった組織を比較した結果を図 10 に示す．マニュアルの改訂に関わる組織は,マニュアルの作成に関わる組織と似た傾向にある．部局ごとにみると,防災部局については,作成時に比べて改定時には関わっていない自治体が多い．「市：総務」,「市：防災」部局が策定には関るが改訂には関わらず,逆に「市：市民部」,「市：福祉部」,「教育：事務」,「教育：教員」は,作成に関わっていなくても改訂に関わる数が増えている．住民団体についても,「自治会・町内会」,「自主防災組織」が作成に関わっていなくても改訂にかかわる傾向がある．作成時より改訂時のほうが関わる全組織数が増えていることが示唆され,作成時に関わる組織の選定に改善の余地があった可能性が高い．

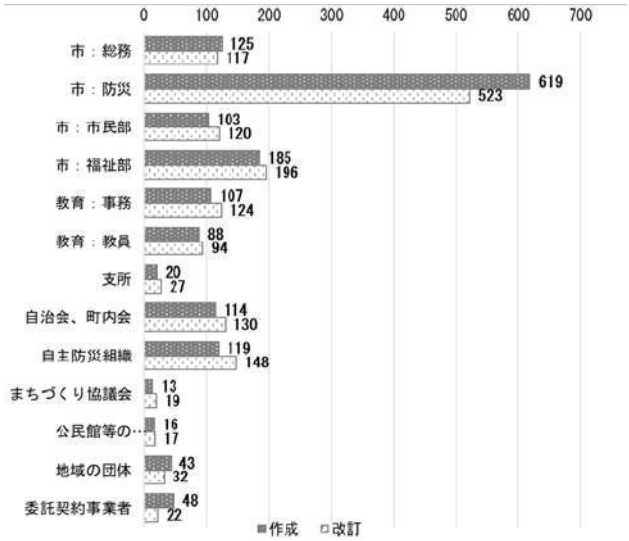


図 10　避難所運営マニュアル作成組織と改訂組織比較

(3) マニュアルの改訂を行うルールの有無

a) マニュアル改訂を行うタイミング

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルの改訂を行うタイミングについて,尋ねた結果を図 11 に示す．マニュアルの改訂を行うタイミングは決まっておらず,その都度,協議や調整を行って決めるという自治体が多く 488(65.9%)，地域防災計画改定時にマニュアル改訂を行う自治体は 157(21.2%)．マニュアルの中に規定がある自治体は少ない 10(1.3%)であった．その他 145(19.6%)の回答としては，都道府県の作成指針改訂時,訓練で問題が生じた時,地域で話し合った時,災害が発生した後,年度更新,等であった．

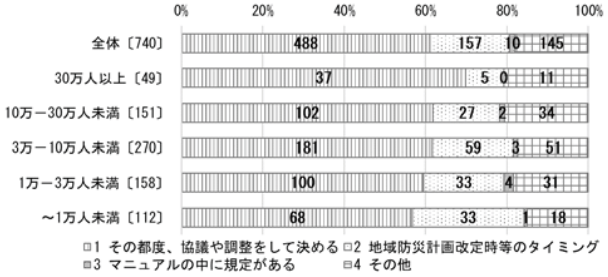


図 11　改訂を行うタイミング

b) マニュアルの改訂が可能な箇所

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルの改訂が可能な箇所が明記されているかどうかについて,尋ねた.改訂が可能な箇所を明記していない自治体が圧倒的に多い．マニュアルの中で,改訂しても良い箇所と改訂してはいけない箇所については,「明記されていない」が 695(93.9%),「両方が明記」が 8(1.1%),「改訂しても良い箇所明記」が 3(0.4%),「改訂してはいけない箇所のみ明記」が 1(0.1%),無回答が 33(4.5%)であった．市町村規模体別にみても,改訂して良い箇所が明記されていない割合が圧倒的に高い傾向は同じであった．

c) チェックシート・チェック方式

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてチェックシートの有無及び,チェックの結果達成できていない場合の手順について尋ねた.「チェックシートがある」のは 107(14.5%)であった．「チェックシートがあってその後の手順も決まっている」が 61(8.2%),「チェックシート等がない」が 541(73.1%),無回答が 31(4.2%)であった．どの市町村規模体でもチェックシート等がない自治体が圧倒的に多い．

以上のことから,マニュアルを改訂するルールは,今回調査した項目については,多くが協議で決めることになっていると言える.タイミングの協議をしてから,全文を「改訂しても良い箇所」「改訂してはいけない箇所」に選別する行程は,作業量が多くなると想定される．また,チェックシート・チェック方式をとっていない場合は,改訂作業の基準と手順が明文化されていない可能性が高い.自治体職員の人事異動は 2-3 年であり作成を担当した職員が異動した後,別の担当者が改訂作業を行うと想定されるが,改訂に伴う作業量が多く,基準と手順が明記されていないことは,改訂が後回しになる可能性が高くなることが危惧される．また,具体的な改訂手順を明記していない事実は,マニュアル策定時に改訂を想定していないことを示唆している．

６．マニュアル類型別，マニュアル活用実態

マニュアル類型別の分析については，差異が認められる作成単位別３タイプを市町村規模体別に表 13 に示す．丸数字は前述した表８で示すものである．

表 13　市町村規模体別マニュアル類型

マニュアル類型	a）全域共通版 ①，② ［635］	b）各施設版 ③，⑤，⑦ ［74］	c）各地域版 ④，⑥，⑧ ［31］
1万人未満［112］	102	8	2
3万人未満［158］	141	16	1
10万人未満［270］	242	21	7
30万人未満［151］	113	22	16
30万人以上［49］	37	7	5

(1) 運営主体への住民団体参画の割合

マニュアル類型別に，運営主体に「住民団体」が含まれている件数と割合を，市町村規模体別に表 14 に示す．住民主体を想定している割合は，各施設版 87.8%(65)，各地域版 83.9%(26)で，全域共通版が 63.8%(405)より高い．

表 14　運営主体への住民団体参画の割合

マニュアル類型	a）全域共通版 ①，② ［635］	b）各施設版 ③，⑤，⑦ ［74］	c）各地域版 ④，⑥，⑧ ［31］
1万人未満 住民主体/基本数(率)	56/102 (54.9%)	6/8 (75.0%)	1/2 (50.0%)
3万人未満 住民主体/基本数(率)	74/141 (52.5%)	12/16 (75.0%)	1/1 (100.0%)
10万人未満 住民主体/基本数(率)	174/242 (71.9%)	19/21 (90.5%)	4/7 (57.1%)
30万人未満 住民主体/基本数(率)	75/113 (66.4%)	21/22 (95.5%)	15/16 (93.8%)
30万人以上 住民主体/基本数(率)	26/37 (70.3%)	7/7 (100.0%)	5/5 (100.0%)
計 住民主体/基本数(率)	405/635 (63.8%)	65/74 (87.8%)	26/31 (83.9%)

(2) マニュアル避難所保管の割合

マニュアル類型別に，マニュアルが避難所に保管されている件数と割合を，市町村規模体別に表 15 に示す．マニュアルが避難所に保管されている割合は，各施設版 73.0%(54)，各地域版 71.0%(22)で，全域共通版 43.1%(274)より高い．

表 15　マニュアル避難所保管の割合

マニュアル類型	a）全域共通版 ①，② ［635］	b）各施設版 ③，⑤，⑦ ［74］	c）各地域版 ④，⑥，⑧ ［31］
1万人未満 避難所保管/基本数(率)	29/102 (28.4%)	7/8 (87.5%)	1/2 (50.0%)
3万人未満 避難所保管/基本数(率)	53/141 (37.6%)	11/16(68.8%)	1/1 (100.0%)
10万人未満 避難所保管/基本数(率)	96/242 (39.7%)	13/21(61.9%)	6/7 (85.7%)
30万人未満 避難所保管/基本数(率)	67/113 (59.3%)	17/22(77.3%)	11/16(68.8%)
30万人以上 避難所保管/基本数(率)	29/37 (78.4%)	6/7 (85.7%)	3/5 (60.0%)
計 避難所保管/基本数(率)	274/635(43.1%)	54/74(73.0%)	22/31(71.0%)

(3) マニュアル訓練活用の割合

マニュアル類型別に，マニュアルを活用した訓練実施件数と割合を，市町村規模体別に表 16 に示す．マニュアルを活用した訓練を実施している割合は，各施設版 68.9%(51)，各地域版 74.2%(23)で，全域共通版 44.3%(281)より高い．

表 16　マニュアル訓練活用の割合

マニュアル類型	a）全域共通版 ①，② ［635］	b）各施設版 ③，⑤，⑦ ［74］	c）各地域版 ④，⑥，⑧ ［31］
1万人未満 訓練活用/基本数(率)	35/102 (34.3%)	6/8 (75.0%)	2/2 (100.0%)
3万人未満 訓練活用/基本数(率)	48/141 (34.0%)	9/16 (56.3%)	0/1 (0.0%)
10万人未満 訓練活用/基本数(率)	107/242(44.2%)	13/21(61.9%)	5/7 (71.4%)
30万人未満 訓練活用/基本数(率)	61/113 (54.0%)	18/22(81.8%)	12/16(75.0%)
30万人以上 訓練活用/基本数(率)	30/37 (81.1%)	5/7 (71.4%)	4/5 (80.0%)
計 訓練活用/基本数(率)	281/635(44.3%)	51/74(68.9%)	23/31(74.2%)

マニュアル類型別にみると，各施設版・各地域版と全域共通版の間では特徴的な差異があったと言える．政府が奨励する「住民主体の運営体制」及び「マニュアルを活用した訓練」では，各施設版・各地域版の方が，全域共通版より反映されている実態が確認された．また保管場所についても，全域共通版より，各施設版・各地域版のほうが高い割合で避難所に保管されていることから，職員到着前に，マニュアルを活用し，開設・運営することが高い割合で期待できると言える．以上については，どの市町村規模体でも同じ傾向であった．

７．おわりに

本研究では，避難所運営マニュアルの作成過程や活用方法を明らかにし，実災害時に円滑な避難所運営を実現するために「住民主体の運営」と「マニュアルを活用した訓練」を行っているマニュアルの特徴を明らかにすることを目的に行った自治体向けの郵送調査から，マニュアルをめぐる実態と，課題を明らかにしてきた．本調査から得られた知見は以下の通りとなる．

・マニュアルを有しない自治体は，ほとんどの自治体でルールや役割分担が決まっていなかったことから，マニュアル以外にルールや役割を決める有効な手段がないことが示唆され，マニュアルを作成する必要があると言える．また小規模自治体ほど，住民の役割が決まっていない傾向が強く，熊本地震時に小規模自治体ほど避難所運営に多くの職員が割かれたことで復旧復興が遅れた教訓が，活かされている段階とは言えない．
・実際にマニュアルを有しているのは約７割で，マニュアルを類型化すると最も多いパターンは，都道府県の指針を参照した「全域共通版」であった．
・マニュアル作成プロセスの実態として，約半数がここ３年以内の作成で，防災部局が単独で作成している割合と住民団体が参画していない割合の高さ及び参考にしているものが政府や都道府県のガイドラインだけが多い傾向か

ら,推奨されている住民や施設管理者との協働作成ではなく,地域の実状にあっていない概括的なマニュアルが多い可能性が示唆される．市町村規模体が小さくなると,住民団体の参画割合はより低くなり,防災部局単独作成の割合が高くなる．

・マニュアルの活用場面の実態として,マニュアルの避難所保管率は低く,小規模自治体ほどその率は高い．活用場面としては,実災害時や研修と比較しても訓練時が最も多いが全体の 48.0%しか活用できていない．またマニュアルを活用した訓練や啓発を策定時の想定通りに実施できていない実態がある．

・マニュアル改訂に際しては,作成時より改訂時のほうが関わる組織数が増える傾向があり,作成時に関わる組織の選定に改善の余地があった可能性が高い．また,改訂のルールについてはタイミング,手順,手法が決まっていない傾向があり,今後各自治体での改訂が円滑に進捗しない可能性も危惧される．

以上,全体の傾向と課題を示したが,どのようなマニュアルが「住民主体の運営」を想定し,「マニュアルを活用した訓練」をしたのか知るために,マニュアル類型別に分析したところ,次の知見を得た．

・マニュアル類型別に見ると,全域共通版に比べて各施設版・各地域版は,住民との協働を想定している割合が高い．また,避難所に保管している割合及び訓練で活用している割合も，全域共通版に比べて,各施設版と各地域版の方が割合が高い．

本研究では，避難所運営マニュアルの作成プロセスや活用・改訂等の状況を明らかにした．

わが国では避難所運営マニュアル策定に関わるガイドラインが策定され,これにより基礎自治体におけるマニュアル作成率は向上している．しかし東日本大震災以降は避難所の質の向上を推奨され,平成 28 年熊本地震や大阪府北部地震などにおいて新たに提示された避難所の課題では,在宅避難者,指定避難所外避難者,帰宅困難者への対応がクローズアップされており,どこまでマニュアルに求められているのか,どこまでマニュアルで準備できるのか,危惧される．また南海トラフ巨大地震が発災した場合，想定を超える数の避難所が開設される．こうした課題にこたえていくためには，全国で全て同じマニュアルで運営できるとは言えないが,全避難所が全く違うマニュアルで運営する準備をするのも現実的ではない．今一度,「避難所運営マニュアル」というより「住民主体で運営するための避難所運営マニュアル」について検討していく必要がある．本研究の結果を 3 頁で表示した「8 類型」に分類した結果から端的に言うと,参考にしたものにや市町村規模体別に関らず「各施設版」と「各地域版」の避難所運営マニュアルが,「住民主体の運営」,「マニュアルを活用した訓練」がなされていた．

今後は「各施設版」と「各地域版」が,作成プロセス,活用場面でのどのような工夫もしくは要素で「住民主体で運営するための避難所運営マニュアル」となるのか質的な調査分析を行い,今までの避難所運営の研究,実践記録とあわせて整理しながら考察を深めていく．

補注

(1) 災害救助法第 3 条及び第 4 条で,避難所の供与を定めている．

また,災害対策基本法では以下の通り定められている．
第八十六条の六(避難所における生活環境の整備等)災害応急対策責任者は,災害が発生したときは,法令又は防災計画の定めるところにより,遅滞なく,避難所を供与するとともに,当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保,当該避難所における食糧,衣料,医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない．

(2) 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」には以下 3 点が定められている．1)あらかじめ,避難所運営の手引き(マニュアル)を作成すること 2)市町村の避難所関係職員以外のものでも避難所を立ち上げることができるよう分かりやすい手引きの整備が必要 3)手引きに基づき,関係機関の理解及び協力も得て,平常時から避難所の運営責任予定者を対象とした研修等を実施すること．

(3) 避難所運営ガイドラインは,「阪神・淡路大震災以降,避難所の運営に関心が高まり,地域の主体的な活動を後押しする地方公共団体による避難所運営マニュアルには有用なものが散見されるが一方,避難所運営の業務全体を俯瞰するガイドラインやマニュアルは未整備と言える状況にあったため,市町村においては,本ガイドラインを積極的に活用し,地域防災計画や災害対応体制の構築・見直し・訓練や研修等の実施,発災時の対応の効率化・円滑化等,避難所の運営・管理体制の充実・強化に取り組む」ことを目的に策定された．

(4) 2018 年 3 月 12 日熊本県は,熊本地震で災害関連死に認定された県内の 197 人(昨年末現在)について,死亡状況などの調査結果を公表した．死に至った原因(複数選択)では,「地震のショック・余震への恐怖による負担」(100 人),「避難所等の生活の負担」(74 人),「医療機関の機能停止等による初期治療の遅れ」(43 人)であった．避難所滞在中に亡くなった人も 10 人いた．

(5) 阪神・淡路大震災直後に被災者 1,200 人を対象に実施したアンケート(回収数 368,回収率 31%)によると,自治会等のコミュニティ組織が災害・復旧時に役立ったかという問いに対して 61.5%が,コミュニティ否定もしくは機能不全だったと回答している(総合研究開発機構,1995)．

(6) 新潟県消費者協会と新潟大学人文学部松井研究室が共同で,2005 年 1 月から 2 月にかけて,被災者 285 人に対して実施したアンケート(回収数 211,回収率 74%)によると,被災生活とコミュニティに関する項目では,地震前の自治会活動が活発だと回答した人の約 8 割が震災後の隣近所の助け合いが活発だったと答えている．

(7) 総務省主催の第 29 次地方制度調査会第 19 回専門小委員会(平成 20 年 12 月 16 日)にて市町村の多様な状況が分かる資料として「各種データにみた市町村の現況について」が配布され,人口 1 人あたりの歳出額及び人口 100 人あたりの市長職員数は,ともに人口 1 万人未満が大きく,徐々に減少するが,人口 30 万人以上で増加するという特徴があると発表された．

謝辞

ご多忙な中,アンケート調査にご協力いただいた全国自治体の避難所運営担当部局の皆様に,厚く御礼申し上げます．人と防災未来センターリサーチフェロー坪井塑太郎氏には,データ分析について丁寧なご助言をいただきました． ここに記して心より感謝申し上げます．

2 名の査読者,担当学術委員からのご指摘は,非常に有益で本稿に不可欠なものでした． ここに記して心より感謝申し上げます．

参考文献

1) 柏原志郎・上野淳・森田孝夫編,阪神・淡路大震災における避難所の研究,大阪大学出版会,1998.
2) 内閣府ホームページ,阪神・淡路大震災教訓情報資料集,http://www.Bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-1-1. html. pdf,2019. 8. 23閲覧.
3) 神戸市,阪神・淡路大震災　神戸復興誌,2000.
4) 水田恵三・堀洋元・西道実・松井豊・竹中一平・元吉忠寛・清水裕・田中祐,新潟中越地震後の避難所の研究,尚絅学院大学紀要,Vol.54,pp.63-76,2007.
5) 復興庁ホームページ,避難所生活者,避難者の推移, http://www.reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf, 2019年12月5日閲覧.
6) 生田英輔・石垣和恵・大竹美登里・坂田崇・浜島京子・萬羽郁子・吉井美奈子,東日本大震災時の東松島市における学校避難所の運営,東日本大震災特別論文集,No.7,　地域安全学会,pp.25-28,2018.
7) 兵庫県避難所管理・運営等調査委員会,　避難所管理・運営等に関する調査報告書,2001.
8) 神奈川県,避難所マニュアル策定指針,2007.
9) 和歌山県,市町村避難所運営マニュアル作成モデル,2008.
10) 内閣府,避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針,2013.
11) 内閣府,避難所運営ガイドライン,2016.
12) 加藤寛,スポーツを通した災害に強い都市づくり,建築と社会,日本建築協会,pp.52-53,1996.
13) 紅谷昇平,新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組,地域安全学会梗概集,No.23,pp21-24.2008.
14) 坪川博彰,災害リスクシナリオを用いて避難所運営を理解する試み－災害リスクガバナンス構造の再編を目指したリスクコミュニケーションに関する研究-,地域安全学会論文集,No.10,pp.511-519,2008.
15) 矢守克也,阪神大震災における避難所運営-その段階的変容プロセス-,The Japanese Journal of Experimental Social Psychology,vol.37,No.2,pp.119-137,1997.
16) 総合研究開発機構,大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査,NIRA研究報告書,No.950067,1995.
17) 新潟県消費者協会・新潟大学人文学部松井研究室,新潟県中越地震　被災地の声－「中越地震後の生活についてのアンケート」調査報告書・手記,2005.
18) 小林英史・市古太郎・中林一樹,地域コミュニティを主体とした避難所運営の可能性に関する考察－2007年新潟県中越沖地震時の柏崎市比角地区を事例として－,　地域安全学会論文集,No.10,pp.255-263,2010.
19) 沼田宗純・井上雅志・目黒公郎,災害対応業務のフレームワークの構築～2011年東日本大震災・2015年関東・東北豪雨・2016年熊本地震の災害対応業務の分析結果を踏まえて～,土木学会論文集A1(構造・地震工学),Vol.73,No.4(地震工学論文集第36巻),pp.I_258-269,2017.
20) 桜井誠一,公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会,災害対策全書 2,2. 1 避難所の管理と運営,2011.
21) 中央防災会議,防災対策推進会議中間報告～東日本大震災の教訓を活かし,ゆるぎない日本の再構築を～,中央防災会議防災　対策推進検討会議,2012.
22) 内閣府,指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書,2018.
23) 小田切利栄,中林一樹,佐藤純一,松浦直樹,山本太一,自治体の災害施策充実に寄与する自治体属性・施策属性に関する研究ー自治体の災害施策自己評価をもとにしてー,地域安全学会論文集,No.21,pp.209-218,2013.
24) 大阪府防災会議,大阪府地域防災計画,2019.

（原稿受付　2019.8.23）
（登載決定　2020.1.11）

地域安全学会梗概集 No.45, 2019. 11

「避難所運営マニュアル」に関する自治体職員の認識について

Recognition of local government staff about "evacuation center operation manual"

有吉恭子[1,2]，柴野将行[2]，佐々木俊介[1,3]
Kyoko ARIYOSHI[1,2] , Masayuki SHIBANO[2] and Shunsuke SASAKI[1,3]

[1] 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構　人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution
[2] 大阪府吹田市
Suita City, Osaka Prefecture
[3] 早稲田大学アジア太平洋研究センター
Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda University

The purpose of this study is to clarify whether basic local government staff members responsible for evacuation center management correctly recognize the items described in the evacuation center operation manual. The analysis target was 209 basic municipalities. The survey method was a comparative analysis of responses to a mail survey conducted from March to May 2019 and manuals published on the Internet. As a result of the analysis, the items in the evacuation center operation manuals were divided into items with high awareness and low awareness by basic local government officials. In the future, we would like to clarify the impact of low recognition on the practical use of manuals through case studies from local governments who have actual experience of evacuation center operations.

Keywords: evacuation center operation manual, local government staff, recognition of local government staff

１．はじめに

平成7年阪神・淡路大震災以降，避難所環境の改善は社会的に強く要請されており，平成25年6月の災害対策基本法の改正により市町村は，指定避難所等における良好な生活環境の確保に向けた取り組みをすることを努力義務とされた．政府は，平成28年4月に避難所に関する指針[1)]を改訂し，同時にガイドライン[2)]を示すなど市町村の避難所運営マニュアルの策定や改訂を推奨してきた．また，平成29年4月にはガイドラインを補完する「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等の報告書」[3)]を作成し，避難所運営マニュアルの活用及び周知に努めている．

このように，政府は一貫して避難所運営マニュアルの策定と活用を推進しているが「指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書」[4)]によると，「実際の避難所運営マニュアルの策定率は進んでいるが，実際の避難所運営体制を構築する上ではマニュアルの見直しなどを含めた継続的改善を進めていくことが重要であり，その点では課題を抱えている市町村が多い」とされている．しかし，避難所運営マニュアルの実態や継続的改善が進まない理由については明らかになっていない．

また，先行研究においては，紅谷[5)]らが中越沖地震において避難所運営ルールの違いが混乱を招いたこと等を示し，平木[6)]らは熊本地震における避難所運営の実態を明らかするなど，避難所運営の研究が数件あるのみで，「避難所運営マニュアル」に焦点をあてた研究論文はなかった．

そこで，有吉らは全国基礎自治体の避難所運営マニュアルを巡る現状について郵送調査を行い，避難所運営マニュアルの作成過程や記載内容，運用についての実態や傾向を明らかにした．郵送調査の概要は表1の上段に示す．しかし，記載内容については，回答内容と認識の一致について確認する必要があると考え，検証調査を行うこととした．

本稿ではその成果をとりまとめたものである．この検証調査では，避難所運営マニュアルについて，1. 避難所運営マニュアルの構成（表2），2. 避難所運営マニュアルの記載項目（表3）の2点について，所管する自治体職員の認識と，実際のマニュアルの記載内容を比較分析し，相違について明らかにした．

表１　調査の概要

避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査	
調査対象	全国の市区町村（政令指定都市を除く）の防災担当部署　発送数1896
調査期間	2019年３月～５月
調査方法	郵送回付/郵送及びE-mail回収
調査内容	Ⅰ.属性 Ⅱ.避難所運営マニュアルの作成過程(時期、主体、参考にしたもの等) Ⅲ.避難所運営マニュアルの内容（構成、項目、工夫したこと等） Ⅳ.避難所運営マニュアルの運用（保管場所、活用シーン、改訂等）
調査回答数	1010（回収率　53.3%）
ネット上に掲載されているマニュアルの調査	
調査対象	上記郵送調査で、「ネット上に掲載」と回答した216自治体
調査期間	2019年9月
調査方法	対象マニュアルをダウンロードし、内容確認
調査内容	避難所運営マニュアルの内容（構成、項目等。詳細は後述）
調査数	208

表２　調査した避難所運営マニュアルの構成要素

	構成要素
1	受付の担当など役割分担
2	必要備品・用品（例：受付には「机」「名簿」「文房具」など）
3	フェーズに応じた構成（例：1～３日目や、初動期～など）
4	受付簿等の関連様式（例：受付簿や物品の受け払い簿など）
5	関連資料の添付（例：出典元や文例など）
6	情報伝達経路、連絡先（例：市災害対策本部の連絡先など）
7	チェックシート（例：開設までの手順や、確認事項など）
8	外国語版（例：英語や中国語版など）
9	平時の準備すること
10	目指す方向、基本方針、原則
11	具体的な数値目標

表３　調査した避難所運営マニュアルの記載項目

Ⅰ.基幹業務	
1	避難所の運営サイクル（開設の手順等）
2	情報の取得・管理・共有・アクセス方法
3	食糧（確保や管理等）
4	トイレ（確保、配置、管理等）
5	調理用品、生活用品等（確保や管理等）
6	居住空間（施設をどう使うか、室内をどう使うか等）
7	給水（生活用水の確保等）
Ⅱ.健康管理	
8	感染症対策（予防、検知から対応等）
9	衛生的な環境維持、促進（掃除、食中毒予防等）
10	栄養（バランスや配慮等）
11	寝具、寝床（ベッド、布団干し等）
12	保健活動（保健師の巡回等）
13	メンタルヘルスについてのサポート
Ⅲ．ニーズへの対応	
14	受援体制、ボランティア等の受け入れ
15	防犯対策
16	女性への配慮
17	子どもへの配慮
18	高齢者への配慮
19	障がい者への配慮
20	ペットへの対応
21	相談窓口
22	在宅避難者、帰宅困難者対応
Ⅳ．よりよい環境	
23	衣類（確保、洗濯等）
24	入浴（環境の確保等）

２．分析方法

本稿では，全国の基礎自治体を対象に実施した郵送調査で得たデータを基に，「避難所運営マニュアル」をインターネット上で公開していた自治体208を対象とした．調査の概要を表1に示す．なお，郵送調査の際に回答者が参照したマニュアルと，調査したインターネット上で公開されているマニュアルが，改訂等の関係で完全に一致していない可能性がある．

３．調査結果

(1)避難所運営マニュアルの構成について

マニュアルの構成については，記載内容を認識していない率が低い構成と，記載内容を認識している率が高い構成に明確に分かれていると言える（表４）．認識をしていない率が低いのは、「受付などの役割分担」（認識していない率0.0%），「目指す方向，基本方針，原則」（1.1%）であり，これらはマニュアルの巻頭に構成もしくは表記されていることが多かった．また，同じく認識をしていない率が低い「フェーズに応じた構成」（9.5%），「受付簿等の関連様式」（2.5%），「チェックシート」（3.1%）は，目次に明記されていることが多かった．最初の数頁に記載があるものは認識されやすい可能性がある．

一方で，記載内容を認識していない率が高かったのは，「具体的な数値目標」（75.7%）及び「外国語版」（60.0%）であった．「具体的な数値目標」については，一人に必要な面積や避難者数に対する必要なトイレの数等，開設に必要な初期値から将来必要とする目標値等を33.7%（70自治体）が記載しているにも関わらず，そのうちの75.7%が認識していなかった．なお外国語版については，英語や中国語版でのマニュアルや諸室案内，避難者登録カードを備えている自治体が12.0%あったが，それを外国語版だと認識しなかったか，存在を認識しなかったか，本調査では明らかにはできない．

表４　避難所運営マニュアルの構成に対する認識ついて

(n=208)

項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率 (n=208)
受付の担当など役割分担	147	147	0	0.0%	70.7%
必要備品・用品	103	118	15	12.7%	56.7%
フェーズに応じた構成	152	168	16	9.5%	80.8%
受付簿等の関連様式	196	201	5	2.5%	96.6%
関連資料の添付	107	106	-1	-0.9%	51.0%
情報伝達経路、連絡先	108	112	4	3.6%	53.8%
チェックシート	155	160	5	3.1%	76.9%
外国語版	10	25	15	60.0%	12.0%
平時の準備すること	108	100	-8	-8.0%	48.1%
目指す方向、基本方針、原則	188	190	2	1.1%	91.3%
具体的な数値目標	17	70	53	75.7%	33.7%

(2)避難所運営マニュアルの項目について

マニュアルの記載項目について，実際の記載内容と自治体職員の認識には差異があると言える（表5）．まず今回調査した24項目の記載率を確認した．「栄養」（46.4%）と「寝具・寝床」（41.6%）を除く全ての項目について，今回の調査対象のうちの半数以上の自治体がマニュアルに記載しており，インターネット上に公開しているマニュアルは総じて網羅的に書かれていると言える．

次にマニュアルに記載しているのに，職員が認識していない自治体の割合を調べた．記載している自治体のうち約20%以上が認識していなかった項目は，調査した24項目中9項目あり，自治体職員の実際の記載項目に対する認識は高くない傾向といえる．また，その9項目について，政府が示しているガイドラインに沿って「Ⅰ．基幹業務」「Ⅱ．健康管理」「Ⅲ．ニーズへの対応」「Ⅳ．よりよい環境」の4分類で確認したところ，「Ⅰ．基幹業務」の中では「調理用品・生活用品」（29.3%），「Ⅱ．健康管理」では「感染症対策」（19.9%），「栄養」（23.7%），「寝具・寝床」（24.1%），「メンタルヘルス」（34.9%），「Ⅲ　ニーズへの対応」の中では，「総合相談窓口」（26.0%），「在宅避難者・帰宅困難者対策」（27.5%），「Ⅳよりよい環境」の中では「衣類」（42.4%），「入浴」が（28.8%）が，記載しているにも関わらず，認識していない傾向が強い項目と言える．

なお，実際の記載率を項目ごとに確認したが，「栄養」と「寝具・寝床」を除く全ての項目について，今回の調査対象のうちの半数以上の自治体がマニュアルに記載しており，インターネット上に公開しているマニュアルは総じて網羅的に書かれているということができる．

表５　避難所運営マニュアルの項目について(n=208)

ジャンル	項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率(n=208)
Ⅰ基幹業務	避難所の運営サイクル	198	202	4	2.0%	96.7%
	情報の取得・管理	163	188	25	13.3%	90.0%
	食糧(確保や管理)	191	206	15	7.3%	98.6%
	トイレ(確保、配置、管理等)	188	209	21	10.0%	100.0%
	調理・生活用品(確保、管理等)	116	164	48	29.3%	78.5%
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	188	200	12	6.0%	95.7%
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	161	183	22	12.0%	87.6%
Ⅱ健康管理	感染症対策(予防、対応等)	157	196	39	19.9%	93.8%
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	189	202	13	6.4%	96.7%
	栄養(バランス、配慮等)	74	97	23	23.7%	46.4%
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)	66	87	21	24.1%	41.6%
	保健活動(保健師による巡回等)	115	138	23	16.7%	66.0%
	メンタルヘルス(心のケア等)	82	126	44	34.9%	60.3%
Ⅲニーズへの対応	受援・ボランティア	161	184	23	12.5%	88.0%
	防犯対策	149	182	33	18.1%	87.1%
	女性への配慮	175	187	12	6.4%	89.5%
	子どもへの配慮	162	164	2	1.2%	78.5%
	高齢者への配慮	183	189	6	3.2%	90.4%
	障がい者への配慮	178	188	10	5.3%	90.0%
	ペットへの対応	182	203	21	10.3%	97.1%
	相談窓口	108	146	38	26.0%	69.9%
	在宅避難者	121	167	46	27.5%	79.9%
Ⅳよりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	95	165	70	42.4%	78.9%
	入浴(環境の確保等)	116	163	47	28.8%	78.0%

４．おわりに

本調査の結果，避難所運営マニュアルに対する基礎自治体職員の認識について，以下のとおり考察する．

・受付の担当などの役割分担や受付簿等の様式，チェックシートなどの構成については，職員の認識と実際の記載がほぼ一致していることから，避難所開設や名簿作成など基本的な事務を行う体制は整っていると考えられる．
・数値目標については，一人に必要な面積などの数値を記載しているにもかかわらず認識が低いことから，必要最低限の達成目標が認知されているとは言えず，まずは自治体職員が数値目標を理解する努力をする必要があると考えられる．
・マニュアルに記載されていた項目については，認識率の低さから，記載内容を認識していない自治体，もしくは認識していない避難所運営マニュアル担当部局が一定数以上ある可能性が考えられる．特に「衣類」(42.4%)，「メンタルヘルス」(34.9%)，「調理・生活用品」(29.3%)，「入浴」(28.8%)など，避難者の健康に大きく関わる項目について認識していない自治体の割合が目立っており，避難者の心身の健康に配慮した避難所の運営に影響することが示唆される．
・避難所運営マニュアルに対する基礎自治体職員の認識と実際の記載内容の差異は，避難所運営マニュアルを実際に使用する人への理解や普及が進まない理由のひとつになり得ると言える．
・なお，回答自治体の22.6%(47自治体)が，最初に策定した年から3年以上経っており，策定時の担当職員以外が回答したことが認識率の低さにつながった可能性も考えられる．

本稿では，避難所運営マニュアルの記載項目について，認識の相違が生じた背景までは明らかにできなかった．そこで今後は，記載内容と認識に大きな差があった自治体を中心にヒアリングを行うとともに，実際にマニュアルに基づいた避難所運営経験のある自治体に関わる事例研究等を通じ，認識の低さがマニュアルの運用に与える影響等も含めて明らかにしていきたい．

謝辞

本研究の基となる調査及びデータ入力については有吉恵一郎に多大なる協力をいただいた．ここに記して感謝申し上げる．

参考文献

(1)内閣府，避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針，2013
(2)内閣府，避難所運営ガイドライン，2016
(3)内閣府，平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等の報告書，2017
(4)内閣府，指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書，2019
(5)紅谷昇平・福留邦洋，新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組，地域安全学会梗概集No.23，2008
(6)平木繁・市古太郎，指定管理者制度による避難所運営の実態とその検証－平成28年熊本地震での集約避難所運営を通して－，地域安全学会梗概集№44，pp161-164，2019

「避難所運営マニュアル」に関する自治体職員の認識について

Recognition of local government staff about "evacuation center operation manual"

有吉恭子[1,2]，柴野将行[2]，佐々木俊介[1,3]
1 人と防災未来センター　2 吹田市　3 早稲田大学アジア太平洋研究センター

2019年11月1日～2日
地域安全学会秋季大会

背景：社会的背景(阪神淡路大震災、東日本大震災)

阪神淡路大震災（1995年1月17日）

■避難所運営のマニュアルなどはなく、手探り状態の運営。
・救援物資の分配、スペースの確保、ペットの問題
⇒トラブルが発生した避難所も多数あり。
【「阪神・淡路大震災−神戸市の記録　1995年」神戸市(1996年)】

■従来のマニュアルでは全く役に立たず。
■手探りで避難所の運営・管理が進められた。
【「阪神・淡路大震災　神戸復興誌」神戸市(2000年)】

避難所運営マニュアルづくりが兵庫県など各地で広がっていった。

東日本大震災（2011年3月11日）

■避難所運営の手引き作成(運営基準、取り組み方法の明確化)
・避難所の運営を円滑かつ統一的に行う
・避難所の良好な生活環境を確保する
■わかりやすい手引きの整備
・市町村の避難所関係職員以外の者でも避難所を立ち上げることができる
■研修の実施
・平時より手引きに基づく訓練実施。対象は、避難所の運営責任予定者を対象
【「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針」6 避難所運営の手引（マニュアル）の作成　内閣府（防災担当）2013】

東日本大震災後は、海外から多くの支援者が訪れました。我が国の応急・復旧の迅速さに称賛する声があった一方で、**避難所の生活環境については国際的な難民支援基準を下回るという指摘があった**ことは重く受け止めなければなりません。阪神淡路大震災以降、避難所の確保は一定の進展が見られたと評価できますが、次の目標が『**質の向上**』です。【「避難所運営ガイドライン」内閣府（防災担当）2016】

■被災を繰り返しているのに、避難所の開設・運営が円滑でないのはなぜ？
⇒国は指針やガイドラインを示している　・避難所にはマニュアルがあるはず
■避難所運営マニュアルの実態は？マニュアルには何が書いてあるの？
■避難所運営マニュアルの課題は何だ？マニュアルの中身を理解しているの？

マニュアルの実態解明として避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査を実施

避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査 – 作成過程、記載内容、運用についての実態や傾向を明らかにする –

表１　調査の概要

避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査	
調査対象	全国の市区町村（政令指定都市を除く）の防災担当部署　発送数1896
調査期間	2019年３月～５月
調査方法	郵送回付/郵送及びE-mail回収
調査内容	Ⅰ.属性 Ⅱ.避難所運営マニュアルの作成過程(時期、主体、参考にしたもの等) Ⅲ.避難所運営マニュアルの内容（構成、項目、工夫したこと等） Ⅳ.避難所運営マニュアルの運用（保管場所、活用シーン、改訂等）
調査回答数	1010（回収率　53.3%）
ネット上に掲載されているマニュアルの調査	
調査対象	上記郵送調査で、「ネット上に掲載」と回答した216自治体
調査期間	2019年9月
調査方法	対象マニュアルをダウンロード、内容確認
調査内容	避難所運営マニュアルの内容（構成、項目等。詳細は後述）
調査数	208

表２　調査した避難所運営マニュアルの構成要素

	構成要素
1	受付の担当など役割分担
2	必要備品・用品（例：受付には「机」「名簿」「文房具」など）
3	フェーズに応じた構成（例：1～３日目や、初動期～など）
4	受付簿等の関連様式（例：受付簿や物品の受け払い簿など）
5	関連資料の添付（例：出典元や文例など）
6	情報伝達経路、連絡先（例：市災害対策本部の連絡先など）
7	チェックシート（例：開設までの手順や、確認事項など）
8	外国語版（例：英語や中国語版など）
9	平時の準備すること
10	目指す方向、基本方針、原則
11	具体的な数値目標

表３　調査した避難所運営マニュアルの記載項目

Ⅰ.基幹業務	
1	避難所の運営サイクル（開設の手順等）
2	情報の取得・管理・共有・アクセス方法
3	食糧（確保や管理等）
4	トイレ（確保、配置、管理等）
5	調理用品、生活用品等（確保や管理等）
6	居住空間（施設をどう使うか、室内をどう使うか等）
7	給水（生活用水の確保等）
Ⅱ.健康管理	
8	感染症対策（予防、検知から対応等）
9	衛生的な環境維持、促進（掃除、食中毒予防等）
10	栄養（バランスや配慮等）
11	寝具、寝床（ベッド、布団干し等）
12	保健活動（保健師の巡回等）
13	メンタルヘルスについてのサポート
Ⅲ. ニーズへの対応	
14	受援体制、ボランティア等の受け入れ
15	防犯対策
16	女性への配慮
17	子どもへの配慮
18	高齢者への配慮
19	障がい者への配慮
20	ペットへの対応
21	相談窓口
22	在宅避難者、帰宅困難者対応
Ⅳ. よりよい環境	
23	衣類（確保、洗濯等）
24	入浴（環境の確保等）

– 分析方法 –

本稿では、全国の基礎自治体を対象に実施した郵送調査で得たデータを基に、「避難所運営マニュアル」をインターネット上で公開していた自治体208を対象とした。調査の概要を表1に示す。なお、郵送調査の際に回答者が参照したマニュアルと、調査したインターネット上で公開されているマニュアルが、改訂等の関係で完全に一致していない可能性がある。

– 調査結果 –　（表４）、（表5）

«構成»

○ ■認識している率が**高い**構成
「役割分担」、「関連様式」、「チェックシート」⇒巻頭、もしくは目次に明記されていることが多い。

× ■認識している率が**低い**構成
1位･･･具体的な数値目標
⇒1人あたり面積や避難者数に対するトイレの数等が文中に書かれているため？
2位･･･外国語版
⇒外国語の避難者登録カード等を外国語版だと認識しない？存在を認識しない？

«項目»

○ ■インターネット上に公開しているマニュアルは総じて網羅的に書かれていた。
⇒調査対象の50%以上がほぼ全項目を記載。(「栄養」「寝具・寝床」除く)

× ■自治体職員の実際の記載項目に対する認識は高くない傾向といえる。
⇒調査した24項目中9項目が20%以上の自治体が認識していなかった。

★ワースト9
「調理用品・生活用品」(29.3%)、「感染症対策」(19.9%)、「栄養」(23.7%)、「寝具・寝床」(24.1%)、「メンタルヘルス」(34.9%)、「総合相談窓口」(26.0%)、「在宅避難者・帰宅困難者対応等」(27.5%)、「衣類」(42.4%)、「入浴」(28.8%)

– 考察、今後の課題 –

«構成»

■**様式**･･･受付簿等の様式、チェックシートについて、職員の認識が高い。
⇒避難所開設や名簿作成など基本的な事務を行う体制は整っていると考えられる。

■**数値目標**･･･認識が低い
⇒必要最低限の達成目標が認知されていない。
⇒自治体職員が数値目標を理解する努力をする必要があると考えられる。

«項目»

「衣類(洗濯)」、「メンタルヘルス」、「調理・生活用品」、「入浴」など認識率が低い
⇒避難者の健康に大きく関わる項目について認識していない自治体の割合が目立つ。
⇒避難者の心身の健康に配慮した避難所の運営に影響することが示唆される。

– 参考文献、謝辞 –

謝辞：本研究の基となる調査及びデータ入力については有吉恵一郎に多大なる協力をいただいた。ここに記して感謝申し上げる。
参考文献
(1)内閣府，避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針，2013
(2)内閣府，避難所運営ガイドライン，2016
(3)内閣府，平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等の報告書，2017
(4)内閣府，指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書，2019
(5)紅谷昇平・福留邦洋，新潟県中越沖地震における柏崎市3ヒュアイによる避難所運営の取組，地域安全学会梗概集No.23，2008
(6)平木菫・市古太郎，指定管理者制度による避難所運営の実態とその検証－平成28年熊本地震での集約避難所運営を通して－，地域安全学会梗概集No.44，pp161-164，2019

表４　避難所運営マニュアルの構成に対する認識ついて(n=208)

項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率(n=208)
受付の担当など役割分担	147	147	0	0.0%	70.7%
必要備品・用品	103	118	15	12.7%	56.7%
フェーズに応じた構成	152	168	16	9.5%	80.8%
受付簿等の関連様式	196	201	5	2.5%	96.6%
関連資料の添付	107	106	-1	-0.9%	51.0%
情報伝達経路、連絡先	108	112	4	3.6%	53.8%
チェックシート	155	160	5	3.1%	76.9%
外国語版	10	25	15	60.0%	12.0%
平時の準備すること	108	100	-8	-8.0%	48.1%
目指す方向、基本方針、原則	188	190	2	1.1%	91.3%
具体的な数値目標	17	70	53	75.7%	33.7%

表５　避難所運営マニュアルの項目について　(n=208)

ジャンル	項目	認識（回答）「あり」	実際（記載）「あり」	差異	認識していない率	記載率(n=208)
Ⅰ基幹業務	避難所の運営サイクル	198	202	4	2.0%	96.7%
	情報の取得・管理	163	188	25	13.3%	90.0%
	食糧(確保や管理)	191	206	15	7.3%	98.6%
	トイレ(確保、配置、管理等)	188	209	21	10.0%	100.0%
	調理・生活用品(確保、管理等)	116	164	48	29.3%	78.5%
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	188	200	12	6.0%	95.7%
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	161	183	22	12.0%	87.6%
Ⅱ健康管理	感染症対策(予防、対応等)	157	196	39	19.9%	93.8%
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	189	202	13	6.4%	96.7%
	栄養(バランス、配慮等)	74	97	23	23.7%	46.4%
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)	66	87	21	24.1%	41.6%
	保健活動(保健師による巡回等)	115	138	23	16.7%	66.0%
	メンタルヘルス(心のケア等)	82	126	44	34.9%	60.3%
Ⅲニーズへの対応	受援・ボランティア	161	184	23	12.5%	88.0%
	防犯対策	149	182	33	18.1%	87.1%
	女性への配慮	175	187	12	6.4%	89.5%
	子どもへの配慮	162	164	2	1.2%	78.5%
	高齢者への配慮	183	189	6	3.2%	90.4%
	障がい者への配慮	178	188	10	5.3%	90.0%
	ペットへの対応	182	203	21	10.3%	97.1%
	相談窓口	108	146	38	26.0%	69.9%
	在宅避難者	121	167	46	27.5%	79.9%
Ⅳよりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	95	165	70	42.4%	78.9%
	入浴(環境の確保等)	116	163	47	28.8%	78.0%

今後は　1)記載内容と認識に大きな差があった自治体を中心にヒアリングを行う
2)実際にマニュアルに基づいた避難所運営経験のある自治体に関わる事例研究等を通じ，認識の低さがマニュアルの運用に与える影響等も明らかにしていきたい

データでの回答をご希望される場合は、データを送付いたしますので、担当者までメールを送信してください。
担当者メールアドレス：ariyoshik@dri.net （人と防災未来センター 研究調査員 有吉 恭子）

避難所運営マニュアルに関する全国自治体調査票

全国地方公共団体コード								人口	
回答部署	貴自治体名								
	貴部署名								
	ご記入者	役職：			氏名：				
	ご連絡先	電話：			e-mail：				
避難所運営マニュアル所管部署									

問 1-1. あなたの自治体において避難所の運営主体は誰ですか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。わかる範囲で（　）内も記載してください。）

1. よくわからない、または決まっていない
2. 自治体の部局
   - ア. 総務・企画担当部局　　イ. 防災・危機管理担当部局
   - ウ. 市民部・市民協働担当部局　　エ. 福祉部局
   - オ. その他（　　）
3. 自治体の教育委員会
   - ア. 事務方　　イ. 校長先生、教員等、学校に勤務している者
4. 支所（合併前の旧役場等）
5. NPO（　　関係団体）
6. 委託契約事業者
7. 自治会、町内会もしくは同様のもの
8. ＊自主防災組織
9. ＊まちづくり協議会、もしくは同様のもの
10. ＊公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの
11. ＊地域の団体

（**＊8-11 を選んだ場合、該当するものすべてに○をしてください。**）

- ア. 子ども会　　イ. PTA　　ウ. 青少年団体
- エ. 障がい者団体　　オ. 高齢者団体　　カ. 防犯団体
- キ. 婦人会　　ク. 商店会や商工会等の事業者団体
- ケ. その他（　　）

12. 国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等
13. その他（　　）

問1-2.　あなたは避難所運営マニュアルを知っていますか。

1．はい、知っています（問 1-3 へ進んでください。）

2．はい、聞いたことがあります（問 1-3 へ進んでください。）

3．いいえ、知りません（問２へ進んでください　回答後、問４へ進んでください）

問１-3．あなたの自治体には【避難所運営マニュアル作成指針】がありますか。

（最もあてはまるもの１つに○をしてください。）

※改訂中の場合は、改訂対象となっている作成指針についてお答えください。

1．自分たちで作成したものがあります（都道府県からのものや他自治体を参考にして作成した場合を含む）

2．都道府県から渡されたものをそのまま、あるいは一部改訂(地名等、最小限の修正)して使用しています

3．現在、指針を作成中です。作成は、（　　）頃を予定しています

4．現状において、作成の予定はありません

問 1-４．あなたの自治体の避難所には【避難所運営マニュアル】がありますか。

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

※改訂中の場合は、改訂対象となっているマニュアルについてお答えください。

（自治体内のすべての避難所で共通の避難所運営マニュアルが使用されている場合）

1．都道府県からの指針等を参考に、貴自治体が独自に作成した「市（町村）統一マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

2．都道府県からのものをそのまま変更することなく使用している「市（町村）統一マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

（自治体内の各避難所において異なる避難所運営マニュアルが使用されている場合）

3．貴自治体が独自に作成した指針やマニュアルを参考に、各施設で作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください。問３以降は、貴自治体が独自に作成した指針やマニュアルについてお答えください）

4．貴自治体が独自に作成した指針やマニュアルを参考に、各地域で作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください。問３以降は、貴自治体が独自に作成した指針やマニュアルについてお答えください）

5．都道府県のマニュアル（最低限の変更）を参考に、各施設で作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

6．都道府県のマニュアル（最低限の変更）を参考に、各地域で作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

7．行政からは特に何もしていないが、各施設が自主的に作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

8．行政からは特に何もしていないが、各地域が自主的に作成した「避難所運営マニュアル」があります
→（問３へ進んでください）

（現状において避難所運営マニュアルが無い場合）

9．現在、避難所運営マニュアルを作成中です。作成は、（　　）頃を予定しています
→（問２へ進んでください。問３以降は、貴自治体が作成中の内容でお答えください）

10．現状において、作成の予定はありません
→（問２へ進んでください　回答後、問４へ進んでください）

（その他の場合）

11．その他（　　）
→（上記 1 から 8 の選択肢と最も近いものに合わせて問 2 か問 3 に進んでください

問 2.

避難所運営マニュアルについて、『**知らない**』、あるいは、『**作成中**』、『**作成の予定がない**』自治体の皆様へのご質問です。

問 2-1. あなたの自治体では、避難所の運営に関するルールは決まっていますか。

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

例えば、避難所でのゴミ出しのルールやペットに関するルールなど

1．はい、決まっています
2．いいえ、決まっていません
3．都道府県のマニュアルのままです
4．その他（　　）

問 2-2. あなたの自治体では、避難所の開設や運営に関する役割分担は決まっていますか。

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

例えば、誰が開錠を行うのか、誰が受付を行うのかなど

1．はい、決まっています
2．はい、ただし、市職員の役割のみ決まっています
3．いいえ、決まっていません
4．都道府県のマニュアルのままです
5．その他（　　）

問 2-3. あなたの自治体において、今後、避難所運営マニュアルが必要だと思いますか。

(あてはまるものに○をつけ、その理由を教えてください。)

1．はい、必要だと思います
2．いいえ、不要だと思います
3．都道府県のマニュアルを修正せずに使い続ける予定です

理由

『**知らない**』、『**作成の予定がない**』自治体様は、問 4 へ進んでください。

『**作成中**』自治体様は、問 3 へ進んでください。

問 3.

避難所運営マニュアルが『**ある**』、あるいは『**作成中**』の自治体の皆様へのご質問です。

マニュアル作成指針とマニュアルを両方作成している自治体様及び、マニュアルを各地域や施設毎に作成している自治体様におかれましては、マニュアルが「主に」どのようになっているか、「作成指針」にはどのように書いているかなどに照らして、お答えください。

問 3-1. 現在使用されているマニュアルは、いつ作成されましたか。改訂中の場合は、改訂対象となっているマニュアルについてお答えください。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。わかる範囲で（　）内も記載してください。）

1. （　　）年：具体的な年がわかる場合
2. ここ 3 年以内
3. ここ 10 年以内
4. この 10 年より前
5. よくわからない
6. その他（　　）

問 3-2. マニュアルの作成にはどのような人や組織が関わりましたか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。わかる範囲で（　）内も記載してください。）

1. よくわからない、または決まっていない
2. 自治体の部局
   - ア. 総務・企画担当部局　　イ. 防災・危機管理担当部局
   - ウ. 市民部・市民協働担当部局　　エ. 福祉部局
   - オ. その他（　　）
3. 自治体の教育委員会
   - ア. 事務方　　イ. 校長先生、教員等、学校に勤務している者
4. 支所（合併前の旧役場等）
5. NPO（　　関係団体）
6. 委託契約事業者
7. 自治会、町内会もしくは同様のもの
8. ＊自主防災組織
9. ＊まちづくり協議会、もしくは同様のもの
10. ＊公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの
11. ＊地域の団体

（**＊8-11 を選んだ場合、該当するものすべてに○をしてください。**）

- ア. 子ども会　　イ. PTA　　ウ. 青少年団体
- エ. 障がい者団体　　オ. 高齢者団体　　カ. 防犯団体
- キ. 婦人会　　ク. 商店会や商工会等の事業者団体
- ケ. その他（　　）

12. 国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等
13. その他（　　）

問 3-3. 上記の質問（3-2）でお答え頂いた人や組織のうち、マニュアル作成の中心となった部局や組織を 1 つ選び、番号でお答えください。

問 3-4. マニュアルを作成する際、何を参考にしましたか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。わかる範囲で（　）内も記載してください。）

1. 国のガイドラインや指針
2. 都道府県のガイドラインや指針
3. 自分の市町村のガイドラインや指針
4. スフィア・スタンダード
5. 公的な国際機関（世界保健機関や国連環境計画など）による基準（　　等）
6. 国等が実施した避難所運営等に関わる調査結果
7. 近隣自治体への聞き取り調査やマニュアル等
8. 被災自治体への聞き取り調査やマニュアル等
9. 上記（7と8）以外の自治体への聞き取り調査やマニュアル等
10. 地域特性（地理的特性や人口特性）に関する資料
11. その他（　　）

問 3-5. マニュアルでは、どのような項目について記載されていますか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

《基幹業務、健康管理等》

1. 食糧（確保や管理等）　2. 給水（水の確保等）　3. 感染症対策（予防、検知から対応等）
4. 衛生的な環境維持、促進（掃除、食中毒予防等）　5. 栄養
6. 居住空間（施設をどう使うか、室内をどう使うか等）　7. トイレ（確保、配置、管理等）
8. 在宅避難者、帰宅困難者対応　9. 寝具、寝床　10. 調理用品、生活用品等（確保や管理等）
11. 衣類（確保、洗濯等）　12. 入浴（環境の確保等）　13. 保健活動（保健師の巡回等）
14. 避難所の運営サイクル（開設の手順、被害確認や受付などの役割分担）
15. 情報の取得・管理・共有・アクセス方法　16. 受援体制、ボランティア等の受け入れ

《分野横断、ニーズへの対応等》

17. 防犯対策　18. 女性への配慮　19. 子どもへの配慮　20. 高齢者への配慮　21. 障がい者への配慮
22. ペットへの対応　23. メンタルヘルスについてのサポート　24. 相談窓口

《自由記述欄》

25. その他、特徴的な項目があれば教えて下さい（　　）

問 3-6. マニュアルの構成に関するご質問です

（以下の各質問について、最もあてはまるものに○をつけてください。）

【問 3-6-1. 避難所運営マニュアルの中で、役割分担は決まっていますか】

例えば、受付の担当など

1. はい、決まっています（ほとんど決まっている場合を含みます）
2. いいえ、決まっていません（ほとんど決まっていない場合を含みます）

【問 3-6-2. 何が必要か具体的に書かれていますか】

例えば、受付には「机」「受付簿」「文房具」など

1. はい、書かれています（ほとんど書かれている場合を含みます）
2. いいえ、書かれていません（ほとんど書かれていない場合を含みます）

【問 3-6-3. フェーズに応じた構成になっていますか】

例えば、1 日目～3 日目や、初動期～など

1. はい、フェーズに分かれています　　2. いいえ、フェーズに分かれていません

【問 3-6-4. 関連様式はマニュアルに付いていますか】

例えば、受付簿や、物品の受払簿など

1. はい、付いています　　2. いいえ、付いていません

【問 3-6-5. 関連資料はマニュアルにつけられていますか】

例えば、出典元など

1. はい、各項目のところに、参考資料がつけられています
2. はい、巻末に、参考資料がつけられています
3. はい、ただし、参考資料の名称のリストが掲載されています
4. いいえ、参考資料については特に掲載していません

【問 3-6-6. 施設の特徴や間取りに合わせて作られていますか】

1. はい、合わせて作られています　　2. いいえ、合わせていません（自治体のスタンダードを準用している等）

【問 3-6-7. マニュアルには、施設の配置図が掲載されていますか】

例えば、敷地内レイアウトや、館内見取り図など

1. はい、配置図が掲載されています　　2. いいえ、配置図は掲載されていません

【問 3-6-8. マニュアルには、情報伝達経路が示されていますか】

例えば、災害対策本部の連絡先など

1. はい、情報伝達経路が示されています　　2. いいえ、情報伝達経路は示されていません

【問 3-6-9. マニュアルにはチェック・シートがつけられていますか】

1. はい、チェック・シートがつけられています　　2. いいえ、チェック・シートはつけられていません

【問 3-6-10. マニュアルには外国語版（英語や中国語、韓国語版等）がありますか】

1. はい、外国語版があります　　2. いいえ、外国語版はありません

【問 3-6-11. マニュアルには、平時から準備しておくことについて記載されていますか】

1. はい、記載されています　　2. いいえ、記載されていません

【問 3-6-12. マニュアルには目指すべき方向や基本方針、原則が書かれていますか】

1. はい、書かれています　　2. いいえ、書かれていません

【問 3-6-13. マニュアルには具体的な目標が数値として書かれていますか】

1. はい、書かれています　　2. いいえ、書かれていません

【問 3-6-14．運営をする人にとって、マニュアルを見やすく工夫した点はありますか。】

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

1．特に工夫はしていない
2．パッと見やすい数の項目数などシンプルにしている
3．事前に読んでいなくても使えるようにしている
4．開きたくなるような外観等デザインを意識している
5．イラストや図を多く使用している
6．文字を大きくしている
7．その他（　　）

問 3-7．マニュアルが作成・改訂されたことをどのようにお知らせしますか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

1．改訂したものが、とりまとめ担当部局へ提出される
2．行政から HP や広報誌、施設掲示等で、市民へ告知する
3．行政が議会へ、報告する
4．担当部局が施設管理者へ、周知する
5．改訂したものを町内会、自治会などで配布・回覧する
6．その他（　　）

問 3-8．マニュアルはどこに保管されていますか。

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

1．避難所になる施設に保管
　ア．事務室　イ．共有スペース　ウ．施設利用者がわかりやすい所　エ　その他（　　）
2．役所に保管
　ア．防災担当部局　イ．避難所担当部局　ウ．その他（　　）
3．インターネットで公開
4．その他（　　）
5．よくわからない

問 3-9．マニュアル利用に関するご質問です。

(以下の各質問について、あてはまるものすべてに○をつけてください。)

【問 3-9-1．マニュアルはどのような時に利用することを想定していますか。】

1．避難所を開設した時（自主避難以外）　2．自主避難の時　3．訓練の時
4．防災セミナーなどの啓発活動の時　5．備蓄物資等管理の時（職員間引き継ぎ含む）
6．マニュアルの改訂協議の時
7．その他（　　）

【問 3-9-2．マニュアルを実際に利用した経験はありますか。】

1．避難所を開設した時（自主避難以外）　2．自主避難の時　3．訓練の時
4．防災セミナーなどの啓発活動の時　5．備蓄物資等管理の時（職員間引き継ぎ含む）
6．マニュアルの改訂協議の時
7．その他（　　）

【問 3-9-3．マニュアルを実際に利用したのは誰ですか。】

1．自治体職員（例えば市役所の防災部局の職員）　2．施設管理者（例えば、学校長）
3．施設職員（例えば、小学校の先生）　4．自主防災組織
5．来館者（例えば、避難者や防災訓練参加者）
6．その他（　　）

問 3-10．マニュアルの改訂に関するご質問です。

【問 3-10-1．あなたの自治体ではマニュアルを改訂したことがありますか。】

1．はい、あります
わかっている範囲で、何回改訂していますか。（不明な場合は、不明と記載してください。）

[　　] 回

2．いいえ、ありません

【問 3-10-2．どのような時にマニュアルの改訂を行いますか。】

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

※改訂した事が無い場合は、どのような時に行うことになっていますか。

1．その都度、協議や調整をして決める
2．地域防災計画改定時等のタイミングで見直す
3．マニュアルの中に規定がある
4．その他（　　）

【問 3-10-3．マニュアルの改訂には、どのような人や組織が関わり協議をしますか。】

（あてはまるものすべてに○をつけてください。）

※改訂した事が無い場合、どのような人や組織が関わることになっていますか。

1．よくわからない、または決まっていない
2．自治体の部局
ア．総務・企画担当部局　イ．防災・危機管理担当部局
ウ．市民部・市民協働担当部局　エ．福祉部局
オ．その他（　　）
3．自治体の教育委員会
ア．事務方　イ．校長先生、教員等、学校に勤務している者
4．支所（合併前の旧役場等）
5．NPO（　　関係団体）
6．委託契約事業者
7．自治会、町内会もしくは同様のもの
8．＊自主防災組織
9．＊まちづくり協議会、もしくは同様のもの
10．＊公民館等の施設運営協議会、もしくは同様のもの
11．＊地域の団体
（**＊8-11 を選んだ場合、該当するものすべてに○をしてください。**）
ア．子ども会　イ．PTA　ウ．青少年団体
エ．障がい者団体　オ．高齢者団体　カ．防犯団体
キ．婦人会　ク．商店会や商工会等の事業者団体
ケ．その他（　　）
12．国際交流団体、留学生会館等、外国人に関する団体等
13．その他（　　）

【問 3-10-4. マニュアルの変更・改訂はどのようなルールに基づいて行いますか。】

(あてはまるものすべてに○をつけてください。)

1. 改訂の手順は特に決まっていません
2. マニュアル等に明記している手順に沿って行います
3. その他（　　）

【問 3-10-5. マニュアルには、改訂できる・できない箇所が明記されていますか。】

（最もあてはまるものに○をつけてください。）

1. はい、改訂してはいけない箇所と、改訂しても良い箇所の**両方**が明記されています
2. はい、ただし改訂**してはいけない**箇所のみ明記しています
3. はい、ただし改訂**しても良い**箇所のみ明記しています
4. いいえ、どちらも明記されていません

【問3-10-6. チェック方式になっていますか。】

1. はい、チェック方式になっています（チェックシート等があり、その後の手順も決まっている）
2. はい、ただし、チェックシート等があるだけで、その後の手順は決まっていません
3. いいえ、チェックシート等はありません

【問 3-10-7. アセスメント方式になっていますか。】

1. はい、アセスメントシートがあり、アセスメントの方法も決まっています
2. はい、ただしアセスメントシートがあるのみです
3. いいえ、アセスメント方式になっていません

問 4.

あなたの自治体における避難所の開設経験についてお伺いします。

【問 4-1-1.阪神淡路大震災以降、災害時に、避難所を開設し、運営したことがありますか。】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

1. 避難所（自主避難以外）を 1 週間**以上**、運営したことがあります**（問 4-1-2 へお進みください）**
2. 避難所（自主避難以外）を 1 週間**以内**、運営したことがあります
3. **自主避難用にのみ**、避難所を開設したことがあります
4. 避難所を開設したことがありません

1 以外を選択された方は以上で終了です。ご協力ありがとうございました。

【問 4-1-2. 避難所を開設することになった災害の名称を教えてください。】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

※複数回あれば直近のものを記入してください。

1. 阪神淡路大震災　2. 新潟県中越地震　3. 東日本大震災
4. 平成 28 年熊本地震　5. 大阪府北部地震　6. 平成 30 年 7 月豪雨
7. 平成 30 年北海道胆振東部地震
8. その他（　　）

【問 4-1-2. その災害時の、最大避難所開設数及び最大避難者数を教えてください。】

※被害状況報告に基づいて下さい。

最大（　　）箇所

最大（　　）人

【問 4-1-3. その災害時の、あなたの自治体内における被害者数等について教えてください。】

※被害状況報告に基づいて下さい。（現在わかっている範囲でかまいません。）

死者数	（	）人
けが人数	（	）人
行方不明者数	（	）人
災害関連死者数	（	）人

【問 4-1-4. その災害時、避難所を運営する際に、避難所運営マニュアルはありましたか。】

（最もあてはまるもの 1 つに○をしてください。）

1. はい、ありました

（「1. はい、ありました」に○をつけた方にお伺いします）

【問 4-1-4-1. そのとき、マニュアルは役立ちましたか。】

1. 役立ちました　　2. 役に立ちませんでした
3. かえって円滑な運営を阻害した　　4. 印象に残っていません

2. いいえ、ありませんでした

（「２. いいえ、ありません」に○をつけた方にお伺いします）

【問 4-1-4-2. そのとき、マニュアルが無くて困りましたか。】

1. 困りましたので、急いで作りました　　2. 困りましたが、作りませんでした
3. 困りませんでした　　4. 印象に残っていません

3. 覚えていません

【問 4-1-5. どのような方が避難所運営のリーダーをされていましたか】

（記憶の範囲でかまいません。）（最も多かったもの 1 つに○をしてください。）

1. 事前に決めていた方もしくはその代理の方
2. 自然発生的に決まった方
3. 避難所の方々で話し合って決めた方
4. その他（　　）

問 5.

避難所運営や運営マニュアルに関して、避難所の開設や運営が円滑に行われていた事例や、他の避難所においても参考になりそうな事例、これとは逆に、避難所の開設や運営で困ったことがありましたら、下記の自由回答欄にお願い致します。

以上でアンケートは終了です。ご協力ありがとうございました。

お忙しい中、誠に恐縮ですが調査票は**４月 10 日（水）**までに、

同封の返信用封筒（切手不要）に入れて投函していただきますようお願いいたします。

阪神・淡路大震災記念「人と防災未来センター」研究部
研究調査員　有吉 恭子（大阪府吹田市から派遣）
電話番号　０７８－２６２－５０７９
Email　ariyoshik@dri.ne.jp

DRI調査研究レポート　2019―03
DRI Technical Report Series【vol.44】

「避難所運営マニュアル」に関する
全国自治体郵送調査 報告書

発　行

2020年3月

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel（078）262-5060　fax（078）262-5082
http://www.dri.ne.jp

印　刷

株式会社 旭成社
〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町1丁目5-9
tel（078）222-5800　fax（078）222-8559

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

http://www.dri.ne.jp

ホームページ

調査研究レポート