

「避難所運営マニュアル」の構成及び項目に関する研究 —「避難所運営マニュアル」全国自治体郵送調査より—

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

1. はじめに

阪神淡路大震災以降、避難所環境の改善は強く求められてきた。しかし東日本大震災および熊本地震において「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」を要因とする災害関連死が上位2位を占めている(熊本県、2018)。このような事態を受け、政府は避難所の環境改善を自治体に求め、マニュアルの策定や改訂を推奨している(内閣府、2013)、(内閣府、2016)。

このように重要性が高いにも関わらず、実際に避難所を管轄する基礎自治体の避難所運営マニュアルについては、明らかにされていないことが多い。先行研究では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」をメインで扱った研究論文は無かった。

そこで本発表では、避難所運営マニュアルに関する基礎的情報が不足している状況を考慮し、避難所運営マニュアルにおける 1.マニュアルの構成、2.マニュアルの記載項目、3.マニュアルを見やすくする工夫の3点に関する基礎的データの提示を行う。

2. 郵送調査の概要と本発表における分析対象

表1 郵送調査の概要

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)の防災担当部署 発送数1896				
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				
配布回収方法	郵送回付/郵送及びE-mail回収				
有効回答数	1010(回収率 53.3%)				
人口規模別回答自治体	回答数	% (回答数/1010)	避難所運営経験回答自治体	回答数	% (回答数/1010)
1万人以下	244	24.2%	1週間以上	194	19.2%
1万-3万人以下	229	22.7%	1週間以内	509	50.4%
3万-10万人以下	315	31.2%	自主避難のみ	218	21.6%
10万-30万人以下	169	16.7%	避難所運営経験なし	89	8.8%
30万人以上	53	5.2%			
計	1010	100.0%		1010	100.0%

本研究では、全国の基礎自治体を対象に実施した郵送調査(表1)で得たデータを用いた。郵送調査は政令指定都市を除いた全国の市区町村 1896 を対象とし、郵送配布・郵送及びe-mail回収をし、1010自治体(53.3%)からの有効回答を得た。本研究ではそのうち「マニュアルを有している」(703)および「作成中であつ回答可能」(74)、「その他であつ回答可能」(18)を分析対象とした。(表2)

表2 マニュアルの有無とタイプ

1	あり	自治体独自で作成	全市共通版	557	703
2			各施設版	63	
3			各地域版	22	
4		都道府県版を使用	全市共通版	49	
5			各施設版	7	
6			各地域版	5	
7	なし	現在作成中		95	232
8		作成予定なし		137	
9	その他			57	57
10	不明			18	18
計				1010	1010

3. 調査結果

(1) 避難所運営マニュアルの構成について

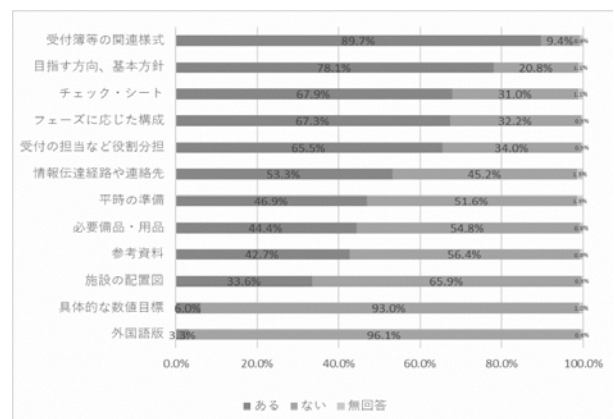


図1 マニュアルの構成について

マニュアルの構成について、国や都道府県のガイドラインをほぼ変更せず使用できる内容については半数以上の自治体が「ある」と回答し、施設や地域の事情等に あわせて作成する必要があるものは「ない」という回答が多い傾向であった。

具体的には図1のとおり、半数以上の自治体が「受付簿等の関連様式」(716、89.7%)、「目指す方向、基本方針」(623、78.1%)「チェックシート」(542、67.9%)、「フェーズに応じた構成」(537、67.3%)「受付など役割分担」(523、65.5%)、「情報伝達経路や連絡先」(425、53.3%)を有していると回答した。一方、半数以下の自治体しか有していると回答しなかったのは「平時の準備」(374、46.9%)、「必要備品」(354、44.4%)、「参考資料」(341、42.7%)、「施設の配置図」(268、33.6%)であった。また、ほとんどの自治体が有していないと回答したのは、「具体的な数値目標」(48、6.0%)、「外国語版」(26、3.3%)であった。この傾向は、人口規模および避難所運営経験の有無に関わらず、同じであった。

(2) 避難所運営マニュアルの項目について

図2のとおり、避難所運営マニュアルに記載している項目についての回答を、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分野に分類したところ、分野によって特徴があった。

「Ⅰ. 基幹業務」にあたる「食糧」(708、89.1%)や「避難所の運営サイクル」(701、88.2%)等、「Ⅲ. ニーズへの対応」にあたる「高齢者への配慮」(637、80.1%)や「ペットへの対応」(622、78.2%)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」(354、44.5%)、「メンタルヘルス」(241、30.3%)、「寝床」(221、27.8%)等及び「Ⅳ. よりよい環境」にあたる「入浴」(358、45.0%)、「衣類」(269、33.8%)については、記載していないと回答した自治体のほう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。

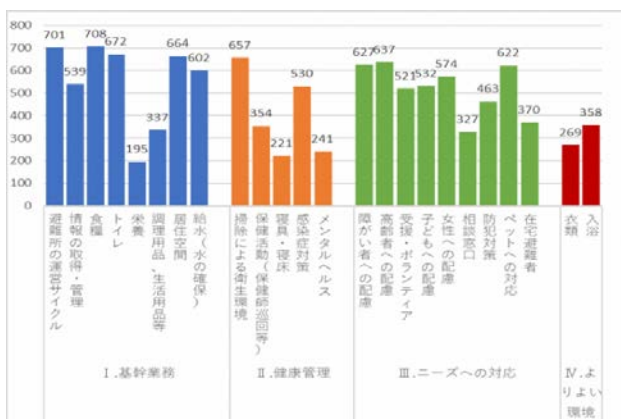


図2 避難所運営マニュアル記載項目

4. おわりに

本調査の結果、全国の基礎自治体の避難所運営マニュアルについて以下のことが明らかになった。

- 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使えるもの、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」という回答率が高く、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」という回答率が高い傾向といえる。
- 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、「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。
- 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。
- マニュアルの構成、項目、工夫については、人口規模および被災経験の有無に関わらず同じ回答傾向であった。

今後については、「避難所運営ガイドライン」における健康管理分野等の項目が、基礎自治体のマニュアルには掲載していないという回答が多かった理由などについて、都道府県の避難所運営指針の分析及び基礎自治体への聞き取り調査等を行う必要がある。

謝辞：本研究の基となる調査票については、全国基礎自治体の職員から、回答のご協力をいただいた。資料整理においては、人と防災未来センターリサーチフェローの坪井塑太郎氏に多大なる協力をいただいた。ここに記し感謝申し上げる。

参考文献

- 熊本県(2018), 災害関連死の概況について
 内閣府(2013), 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
 内閣府(2016), 避難所運営ガイドライン