

「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 SHIBANO² 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にするなど、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	0.0%	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」（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出来る。

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%
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ー平成28年熊本地震での集約避難所運営を通してー、地域安全学会梗概集No.44、pp161-164、2019