

# 「避難所運営マニュアル」の 構成と項目に関する研究

—全国自治体質問紙調査から—

**有吉 恭子**

吹田市危機管理室

共同研究者

柴野 将行（吹田市危機管理室）

佐々木 俊介（早稲田大学アジア太平洋研究センター）

越山 健治（関西大学社会安全研究科）

# 研究の背景

## 【社会的背景】

- ・避難所の環境が被災者の健康問題を引き起こしている。
  - 政府は、避難所の質の向上を目指すよう各種ガイドライン等を作成
- ・全国の市町村による避難所運営マニュアル策定率は60.7%
  - 手順としては県が市町村に指針を示し、市町村がそれぞれ策定する方式が多く取られている

## 【先行研究による指摘】

- ・避難所運営には、福祉部局の参画が必要（2006,立木ら）
- ・避難所環境整備のためには、平時からの多機関調整と平準化された準備が必要(2006,菅野)
- ・マニュアルは作成プロセスが重要で、参画組織の多様性や訓練活用などが必要（2020,有吉ら）

## 【課題認識】

**・避難所運営マニュアルには、どんな内容が、どの程度、記載されているのか？**

## 【研究の目的】

- 記述の充足率の比較をして、特徴を明らかにする。
- 記述の有無を左右する要素を検証し、傾向を明らかにする。

# 調査の概要

## 【調査項目】

### 内閣府の避難所運営ガイドライン

\* 現代社会において、**最低限**記載しておくべきものを、スフィア・スタンダードを参考に抽出

構成：フレーム

項目：コンテンツ

内閣府ガイドライン	質問項目の例
■ 災害フェーズにおける災害対応の流れ	・ フェーズに応じた構成
■ 地域特性にあわせたものにする	・ 施設の特徴にあわせたか
■ 関連様式	・ 関連様式の有無

\* そのまま使えるものと調整があるもの等に分類

\* 全10構成の記載有無を問いあわせて回答結果を分析

内閣府ガイドライン	質問項目の例
■ トイレの管理・確保	<input type="checkbox"/> トイレの管理と確保
■ 女性・子どもへの配慮	<input type="checkbox"/> 女性への配慮 <input type="checkbox"/> 子どもへの配慮
■ 寝床の改善	<input type="checkbox"/> 寝具・ベッド等

\* スフィア・スタンダードのコア基準、内閣府ガイドラインで、分類

\* 全22項目の記載有無を問いあわせて回答結果を分析

100%であたりまえだね

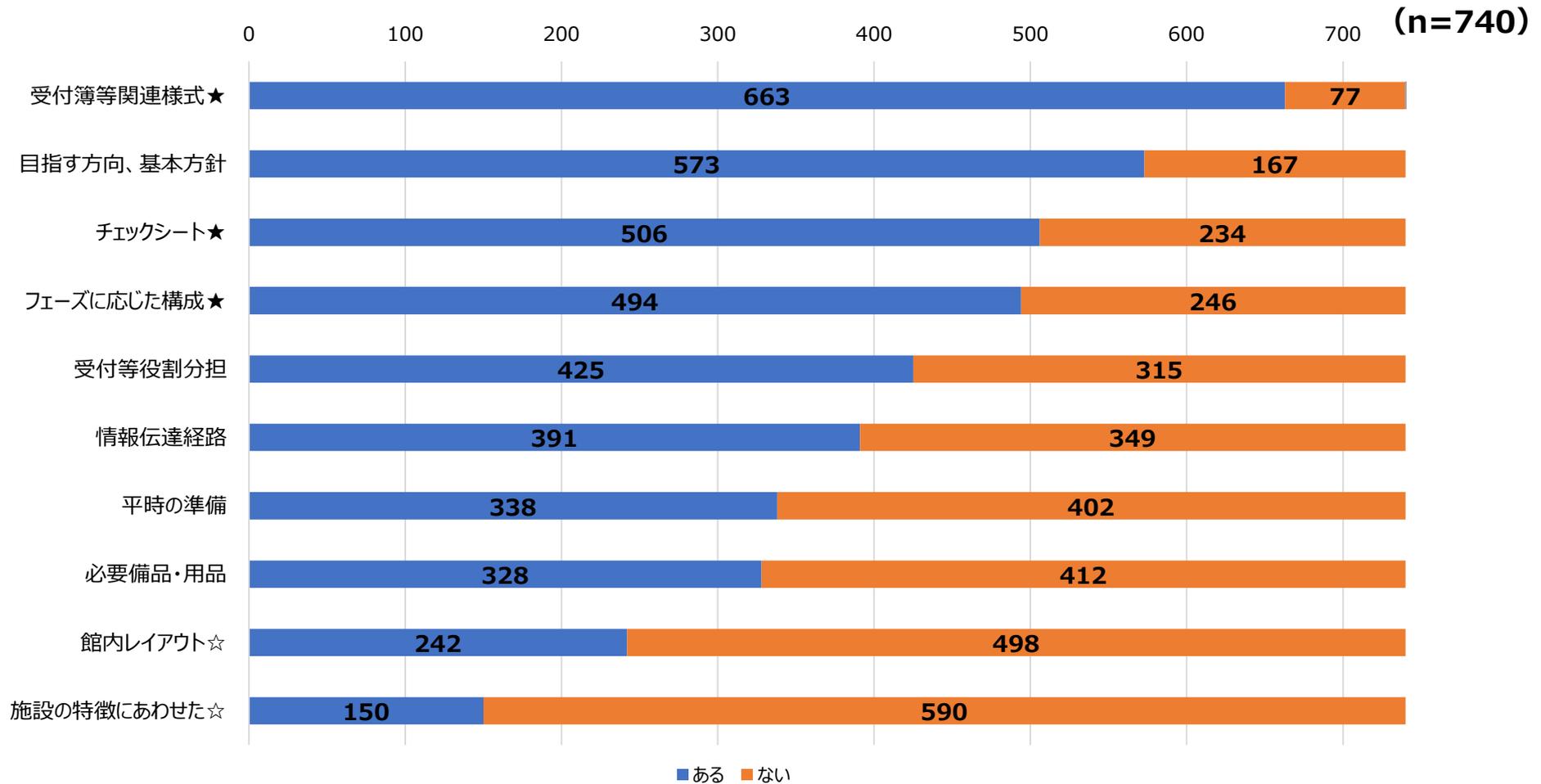
## 【調査の概要】

調査対象：全国市区町村（政令指定都市除）防災担当部署へ郵送調査 発送数1,896

調査時期：2019年3月発送 / 5月回収（郵送回付、email回収）

有効回答数：1,010（回収率53.3%）うち「避難所運営マニュアルあり」740

# 分析結果①（表8）フレーム10×全体

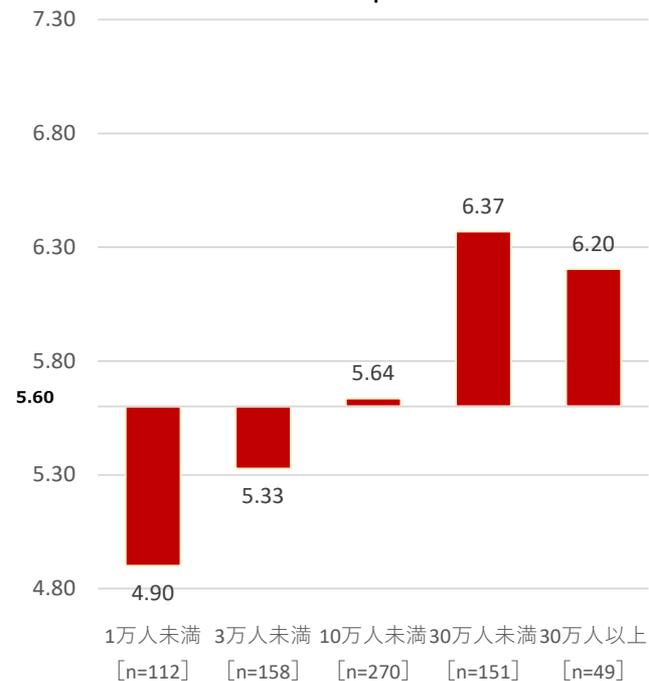


- 国や県のガイドラインをほぼそのまま使用できるもの（★）→「記載あり」との市町村が多い。
- 組織内で調整が必要なもの→受付の役割分担の明記などは、「記載あり」との市町村がやや少ない。
- 時間もしくは手間がかかるもの（☆）→レイアウトの掲載等は、「記載あり」との市町村が少ない。

# 分析結果② 構成（フレーム）

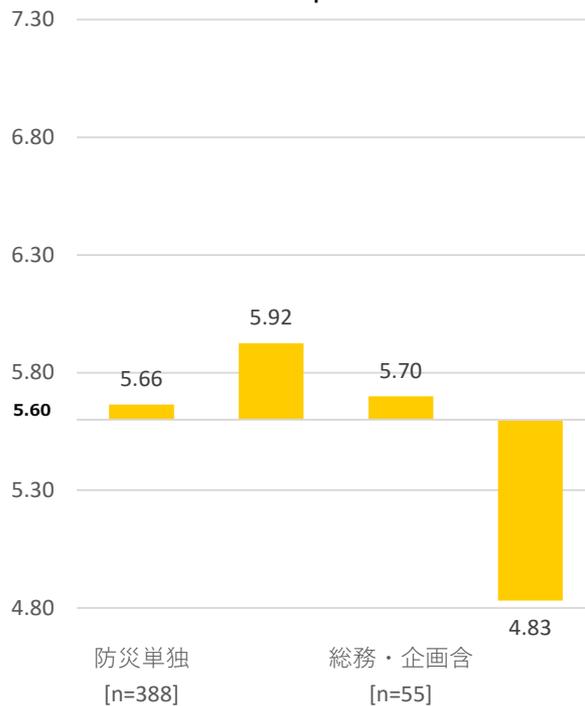
## 【人口規模別】

$F(4,735)=9.020$   
 $p<0.01^{**}$



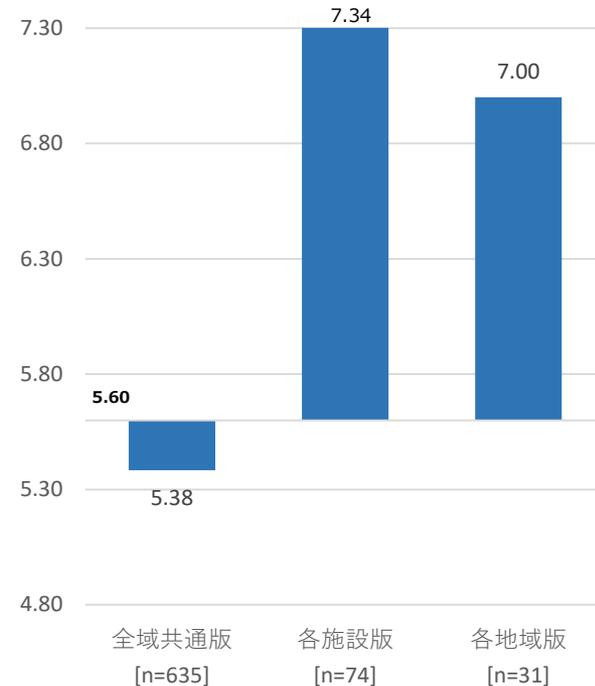
## 【作成部局別】

$F(4,735)=9.020$   
 $p<0.01^{**}$



## 【マニュアルタイプ別】

$F(4,735)=9.020$   
 $p<0.01^{**}$



### 【人口】

・人口規模が小さくなると、平均記載率が下がる。

・多重比較の結果

→ 1万人未満の群が他より低い

→ 30万人未満が他3群より高い

### 【作成部局】

作成部局間で違いはあるが、福祉部局が含まれると差が出るか、については、統計的に有意な差はなし。

### 【マニュアルタイプ】

・全域共通版と他の2タイプでは、有意差がある。

・特に「**施設の特徴や間取りにあわせて作成**」、「**レイアウトの掲載**」に大きな差があった。

# 分析結果③ (表9) 構成 (フレーム) × 都道府県別

■ 番号iの記載率 = 番号 i について記載あり回答の自治体数 / 回答自治体数

構成要素	都道府県別	
	回答自治体のうち100%記載している都道府県	回答自治体のうち100%記載していない都道府県
1 受付の担当など役割分担	山形・富山・岡山	佐賀
2 必要備品・用品		福島・富山・佐賀
3 フェーズに応じた構成	大分	
4 受付簿等の関連様式	秋田、福島、群馬、埼玉、神奈川、 富山、山梨、三重、滋賀、 京都、鳥取、岡山、山口、高知、 福岡、佐賀	
5 施設の特徴に合わせた作成	高知	秋田・福島・新潟・富山・長野・ 岡山・広島・山口・佐賀・鹿児 島・沖縄
6 館内レイアウト	高知	秋田・富山・山口・佐賀
7 情報伝達経路	山形	富山
8 チェックシート	高知	
9 平時の準備	富山	鳥取・岡山
10 目指す方向、基本方針	富山、滋賀、京都、奈良、大分	長崎

■ 都道府県によって、市町村のマニュアルに記載される率は大きく異なる。

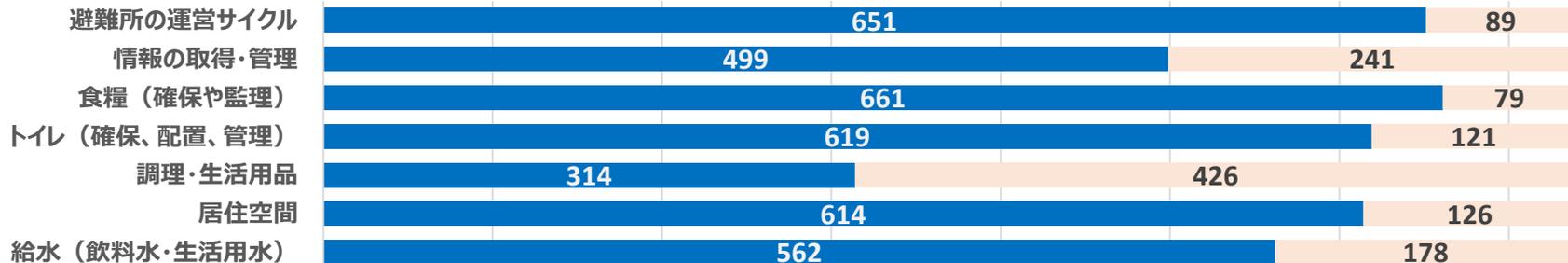
■ 全国平均で記載率が低い「施設の特徴や間取りにあわせた作成」「レイアウトの掲載」について高知県は100% (17/17) である。都道府県の主導性が高いことが判明した。

# 分析結果④ (表10) 項目 (コンテンツ) × 全体

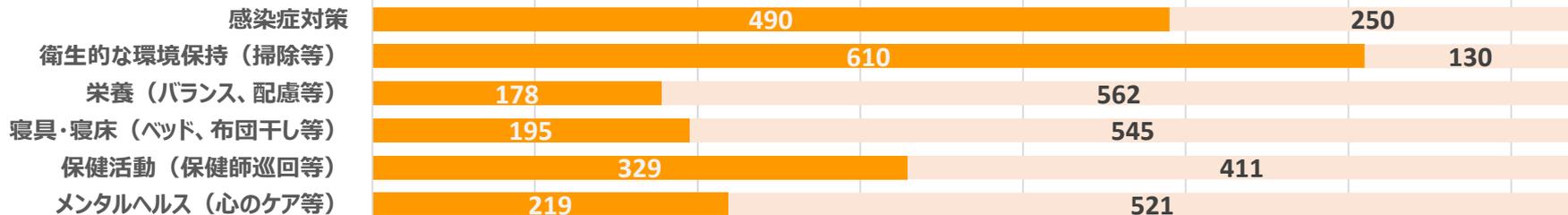
(n=740)

0 100 200 300 400 500 600 700

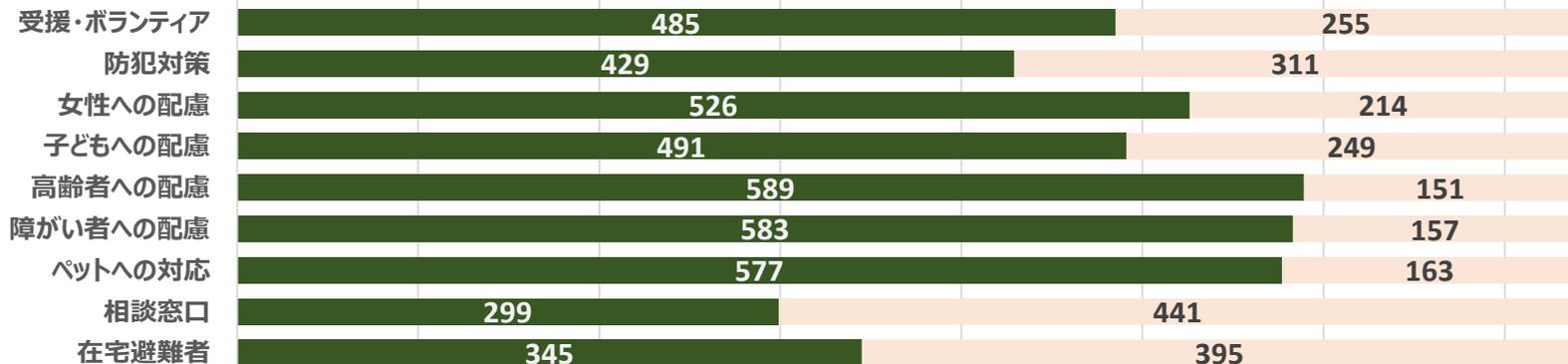
## I 基幹業務



## II 健康管理



## III ズへの対応



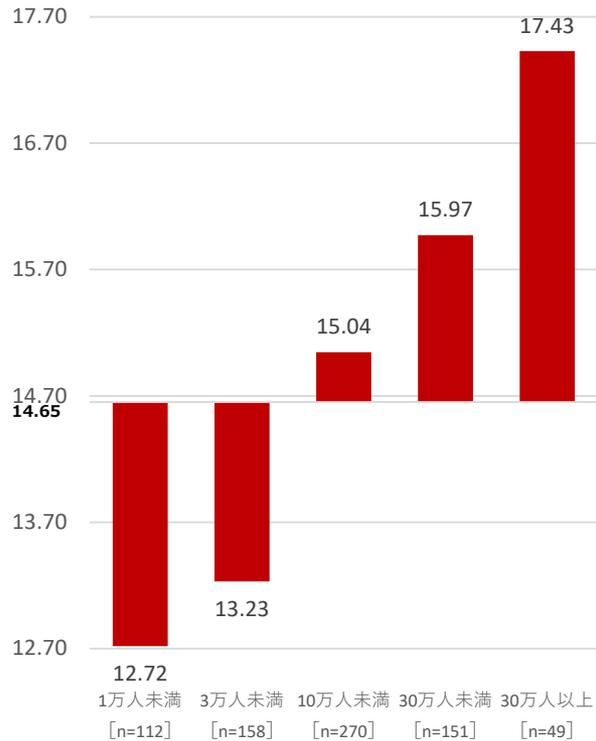
## IV よりよい環境



# 分析結果③項目 (コンテンツ)

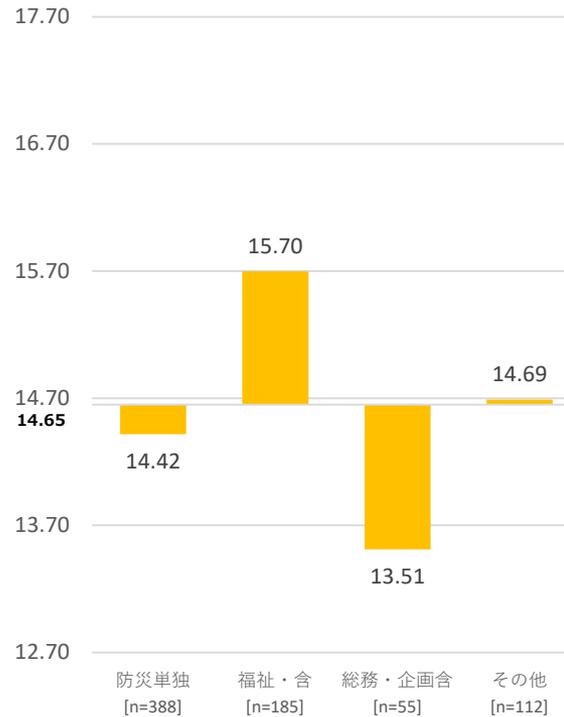
## 【人口規模別】

$F(4,735)=9.732$   
 $p<0.01$  \*\*



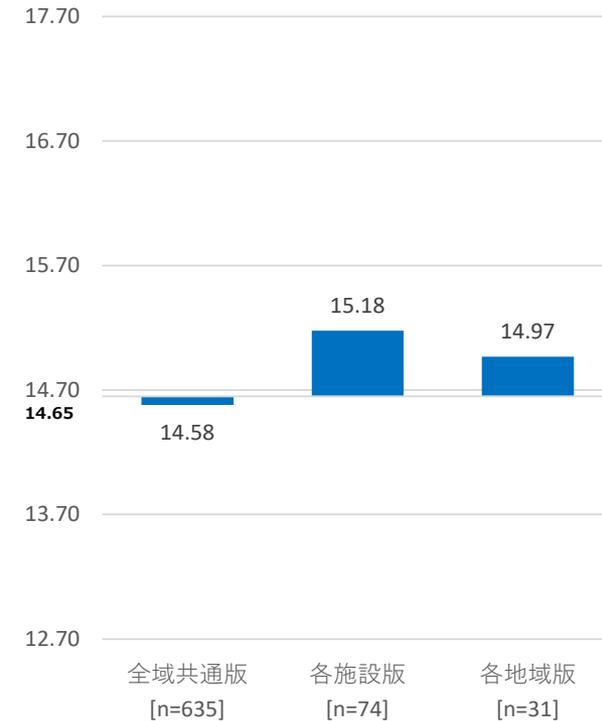
## 【作成部局別】

$F(3,736)=2.999$   
 $p<0.05$  \*



## 【マニュアルタイプ別】

$F(2,737)=0.349$   
 $p>0.01$



### 【人口】

人口規模が小さくなると、平均記載率が下がる。

・多重比較の結果、全ての群で差あり

### 【作成部局】

・福祉部局が含まれると、平均記載率が上がる。

・福祉部局が関与すると、「栄養」「衣類」等、ぬけもれしやすい項目についても、記載率が上がる。

### 【マニュアルタイプ】

一元分散分析の結果、3群に差はない。

# 分析結果②項目（コンテンツ）×都道府県別

■項目iの記載率 = 番号 i について記載あり回答の自治体数 / 回答自治体数

項目	都道府県別		
	回答自治体のうち100%記載している都道府県	回答自治体のうち100%記載している都道府県	
I 基幹業務	避難所の運営サイクル	宮城・群馬・神奈川・富山・京都・岡山・大分・鹿児島・沖縄	
	情報の取得・管理	富山	
	食糧(確保や管理)	栃木・埼玉・神奈川・富山・山梨・岐阜・岡山・佐賀	
	トイレ(確保、配置、管理等)	富山・島根・岡山・佐賀	
	調理・生活用品(確保、管理等)	長崎・宮崎	
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	栃木・神奈川・奈良・岡山・高知・大分	佐賀
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	栃木・神奈川・佐賀	
II 健康管理	感染症対策(予防、対応等)	岡山	佐賀
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	富山	
	栄養(バランス、配慮等)		佐賀・大分
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)		鳥取・佐賀・長崎
	保健活動(保健師による巡回等)		佐賀
	メンタルヘルス(心のケア等)		山形・群馬・鳥取・佐賀
III ニーズへの対応	受援・ボランティア	岡山	
	防犯対策		
	女性への配慮	富山・福岡	佐賀
	子どもへの配慮	富山	佐賀
	高齢者への配慮	富山・山口・佐賀	
	障がい者への配慮	富山・佐賀	
	ペットへの対応	富山・大分	
	相談窓口		山形・富山・佐賀
	在宅避難者		山形・鳥取・佐賀
	IV よりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	
入浴(環境の確保等)			長崎

都道府県内ごとに、記載の特徴があると言える。

■都道府県によって、市町村のマニュアルに記載される項目は、大きく異なる。

I 基幹業務は、多くの都道府県で「記載あり」が多い

II 健康管理は、「記載あり」が少ない

III ニーズへの対応は、「記載あり」は割と多い

IV よりよい環境について、「記載あり」で回答した自治体が100%であった都道府県はなかった



全国で同じ項目記載ではなく、都道府県ごとに独自の項目記載が示唆される

# 結果のまとめ

## ■構成（フレーム）充足率について（全体）

政府等のものをそのまま使用できるもの > 組織内で調整が必要なもの > 施設にあわせる必要があるもの

## ■項目（コンテンツ）充足率について（全体）

基幹業務 > ニーズへの対応 > 健康管理業務

- ① **市町村の人口規模は**、避難所運営マニュアルの内容の充足率に影響する。  
フレームつまり総合性で、10万人以下と10万人以上のところに差がある。  
コンテンツつまり運営する上での中身は、人口が増えると中身が増える。
- ② **都道府県は**、市町村の運営マニュアルの内容の記載内容の総合性を左右する
- ③ **作成担当部局に福祉部局が含まれるかどうか**が、コンテンツ記載に影響を及ぼす。

# 考察と提言

市町村の避難所運営マニュアルを、最低限のコンテンツを含んだレベルにするには・・

1. **都道府県による市町村へのマニュアル作成支援**
2. **福祉部局が関与すると、**健康管理項目も網羅的に記載できる

でも、健康管理項目の記載が少ない、つまり、運営側が、避難者の健康管理に関する意識、経験、スキルが低い。このマニュアルで被災者の命を守る環境を準備できるのか？

(マニュアル作り、充実させる、では限界だし、現状、最低限のところも、書けていません)

## 提言

### ★ガイドライン強化

→対象（**誰**）と指標（**基準、数値**）を**明確**に。

★避難所環境に関する現代社会にあわせた

**制度化と予算化**が必要