

## 災害時の栄養・食生活支援に関する協定についての全国調査

スドウ ノリコ サワグチ マキコ ヨシケ ノブオ  
 須藤 紀子\* 澤口眞規子<sup>2\*</sup> 吉池 信男<sup>3\*</sup>

**目的** 被災者支援の中心は市町村であるが、市町村管理栄養士・栄養士の配置は十分ではなく、被災市町村は他の自治体や関係機関などと連携・協力して、住民に対する栄養・食生活支援を実施することが必要となる。他機関からの応援を受けるための体制づくりの一つが災害時の協定である。本研究は、市区町村が実施する栄養・食生活支援活動に対する関係機関からの人的支援や、特殊食品の供給など要援護者の支援に関する協定の締結状況を調べることを目的とした。

**方法** 全国の1,784市町村と東京都23特別区を対象に、平成21年1月から3月にかけて、郵送法による質問紙調査を実施した。災害時の栄養・食生活支援活動として、「炊き出し」、「巡回栄養相談」、「被災者の健康・食生活調査」、「普通の食事ができない人への個別支援」をあげ、各活動について、どの人材・団体からの支援を想定しているか、自衛隊、管内行政栄養士、ボランティア団体等の11の選択肢から複数回答を得た。さらにこれらの人材・団体との協定の締結状況をたずねた。また、人的支援に関する協定をうまく機能させるための体制づくりと災害時における特殊食品（粉ミルク、ベビーフード、病人食、老人食など）の供給に関する協定についてもたずねた。

**結果** 回収率は65.5%（1,183市区町村）であった。他機関からの人的支援を想定している栄養・食生活支援活動としては「炊き出し」が最も多く、日赤支援団（48.9%）や自衛隊（47.8%）からの支援が想定されていた。しかし、支援は想定しているものの、これらの団体と災害時の人的支援に関する協定を締結している市区町村は、それぞれ1.2%と0.5%であった。人的支援に関する協定先として最も多かったのは社会福祉協議会であり、協定を締結している市区町村は2.6%であった。協定の内容はボランティア活動やボランティアセンターの開設・運営等に関するものが多かった。他の自治体や関係機関、企業等と災害時における特殊食品の供給に関する協定を「結んでいる」と回答した市区町村は21.0%であったが、内容をみると一般食料や生活用品に関するものがその6割近くを占めていた。

**結論** 他機関からの支援を想定している場合は、事前の調整や円滑な支援が受けられるよう、協定締結などの体制整備が必要であると考えられるが、現状は十分ではなかった。また、特殊食品の入手に関する準備体制が整っている自治体は依然として少ないことが分かった。

**Key words** : 災害, 栄養・食生活支援, 協定, 市区町村, 全国調査

### 1 緒 言

わが国においては、大震災を幾度も経験し、豪雨や津波などの自然災害も近年相次いで発生している。この現状を受け、自然災害発生時の行政による円滑な住民支援に対する期待が高まっている。しかし、被災自治体は救援や復興などの業務に忙殺され、行政だけで被災者個々のニーズに対応すること

は困難である。

災害時の栄養・食生活支援活動については、国としてのガイドラインも示され<sup>1)</sup>、円滑な支援実施のための体制整備が進められている。被災者支援の中心は市町村であるが、市町村栄養士の数は十分ではない。市町村栄養士の配置率は年々上昇しているものの、平成20年7月現在80.4%である（厚生労働省データ）。人口5千未満の市町村では47.4%にとどまっている。そこで、被災市町村は他の自治体や関係機関などと連携・協力して、住民に対する栄養・食生活支援活動を実施することが必要となる。

他機関からの応援を受けるための体制づくりの一つが災害時の協定である。平成17年度に実施した全

\* 国立保健医療科学院生涯保健部

<sup>2\*</sup> 岩手県県央保健所

<sup>3\*</sup> 青森県立保健大学健康科学部

連絡先：〒351-0197 埼玉県和光市南 2-3-6

国立保健医療科学院生涯保健部 須藤紀子

国の都道府県，指定都市，中核市，政令市を対象とした質問紙調査によると，平均協定締結数は9.8であった<sup>2)</sup>。しかし，物（穀類などの一般的な食料や飲料水）に関する協定は多くみられたものの，栄養・食生活支援活動に携わる人的支援や，特殊食品の供給など要援護者の支援に関する協定はほとんど見当たらなかった。そこで本研究は，被災者支援の中心となる全国の市区町村を対象に，人的支援や特殊食品の供給に関する協定に焦点を絞った質問紙調査を実施した。

## II 方法

### 1. 調査方法と対象者

平成21年1月に，全国の1,784市町村および東京都23特別区の衛生主管部長宛てに調査依頼文と質問紙を郵送した。調査依頼文と質問紙には，調査の名

称（「災害時の栄養・食生活支援に関する協定についての全国調査」）を記載したが，回答者の職種や所属部署は特に指定しなかった。記入済の質問紙は，同封の返信用封筒にて返送を求めた。当初の締め切りであった2月中旬時点での回収率は49.9%であった。そこで，未回答の自治体に調査への協力を求めるハガキを発送し，返送の締め切りを3月中旬まで延長した。

### 2. 質問紙

質問紙はA3判用紙1枚に両面カラー印刷した。回答は質問紙に直接書き込んでもらう形式とした。質問項目（問1～6）の内容は以下のとおりである。

1) 災害時の栄養・食生活支援活動に対する人的支援体制について（問1）

「炊き出し」，「巡回栄養相談」，「被災者の健康・食生活調査」，「普通の食事ができない人への個別支援」

表1 人的支援を想定している災害時の栄養・食生活支援活動と人的支援に関する協定の締結状況

問1 人的支援ができる人材・団体	災害時の栄養・食生活支援活動				人的支援に関する協定の締結状況				
	市区町村数 %	炊き出し	巡回 栄養 相談	被災者の 健康・食 生活調査	普通の食事が できない 人への個別 支援	左の団体と人的 支援に関する 協定を締結 している	現在協定検 討中	今後も協定を結ぶ 予定はない	無回答
①自衛隊		556 47.8	7 0.6	7 0.6	15 1.3	6 0.5	41 3.5	679 57.4	457 38.6
②管内行政栄養士		92 7.8	340 28.7	258 21.8	157 13.3	4 0.3	49 4.1	559 47.3	571 48.3
③ボランティア団体		451 38.1	47 4.0	83 7.0	142 12.0	7 0.6	57 4.8	621 52.5	498 42.1
④食生活改善推進員協議会		284 24.0	53 4.5	102 8.6	62 5.2	3 0.3	55 4.6	576 48.7	549 46.5
⑤調理師会		72 6.1	4 0.3	5 0.4	19 1.6	0 0.0	17 1.4	487 41.2	679 57.4
⑥栄養士養成施設		15 1.3	29 2.5	36 3.0	15 1.3	3 0.3	10 0.8	482 40.7	688 58.2
⑦都道府県栄養士会		53 4.5	175 14.8	130 11.0	92 7.8	1 0.1	34 2.9	515 43.5	633 53.5
⑧日赤支援団		578 48.9	43 3.6	70 5.9	78 6.6	14 1.2	64 5.4	653 55.2	452 38.2
⑨消防女性部		207 17.5	3 0.3	24 2.0	27 2.3	2 0.2	20 1.7	546 46.2	615 52.0
⑩社会福祉協議会		358 30.3	49 4.1	111 9.4	224 18.9	31 2.6	88 7.4	575 48.6	489 41.3
⑪婦人会		440 37.2	7 0.6	33 2.8	55 4.6	9 0.8	48 4.1	598 50.5	528 44.6

N=1,183。「災害時の栄養・食生活支援活動」は複数回答。人的支援を想定していない場合はどれも選択しない。「人的支援に関する協定の締結状況」は3択。

援」という4つの災害時の栄養・食生活支援活動について、表1にあげた11の人材および団体から、人的支援が得られる（もしくは得たい）と想定しているかどうかをたずねた。回答方法は、各人材・団体からの人的支援を想定している活動について丸をつけてもらった（複数回答）。例をあげると、「自分の自治体で災害が起きたとき、自衛隊が出動して炊き出しをしてくれるだろう」と想定している場合には「①自衛隊」の行の「炊き出し」のところに丸がつくかたちとなる。この場合の人的支援は、地域防災計画に明記されたものである必要はなく、一方的にお願いできると思っている（想定している）ものも含めて回答してもらった。以下に表1で用いられている名称や用語について説明する。調査票にはこれらの定義は記載しておらず、問い合わせ時に以下のように回答したものである。

#### (1) 人的支援ができる人材・団体

「②管内行政栄養士」とは、保健所栄養士や同じ管内の市町村栄養士を指す。「④食生活改善推進員協議会」は、地域によっては食生活改善推進団体とよばれている組織である。赤十字とは、世界最大のネットワークをもって活動する人道機関である。その赤十字を構成する機関の一つが「各国の赤十字社」であり、日赤とは、日本赤十字社の略称である。日本赤十字社は都道府県に支部を置いており、都道府県内の市町村には赤十字奉仕団が結成されている。これらの総称として「⑧日赤支援団」という言葉を用いた。「⑨消防女性部」とは、地域消防団などの民間組織のなかの女性の会を指す。「⑩婦人会」とは、女性団体の総称として用いた言葉で、地域婦人団体連合会等を意味する。

#### (2) 災害時の栄養・食生活支援活動

「被災者の健康・食生活調査」とは、避難所や仮設住宅、被災住宅を訪れて、健康や食生活に関する問診やアンケート調査を行い、被災者の健康状態や食事摂取状況を把握するものである。「普通の食事ができない人」とは、乳汁や離乳食を必要とする乳幼児、やわらかいもの、刻み食、とろみ食しか食べられない高齢者、エネルギー、タンパク質、塩分の制限が必要な糖尿病や腎臓病などの慢性疾患患者を指し、「普通の食事ができない人への個別支援」とは、要援護者の食に関するニーズを把握し、刻み食やエネルギー制限食などの特別食を調達・調理・提供することを指す。

#### (3) 人的支援に関する協定の締結状況

次に、表1にあげた11の人材および団体と人的支援に関する協定を締結しているかどうかについて、「締結している」、「現在協定締結を検討中」、「今後

も協定を結ぶ予定はない」という3つの選択肢の中から1つ選んでもらった。ここでいう協定とは、書面において、双方の行動計画が明確に示されているものと定義した。「締結している」場合は、自由記載欄に協定の名称と内容を記入してもらった。

2) 人的支援に関する協定をうまく機能させるための体制づくりについて（問3, 4）

問2は割愛し、問3, 4の内容を示す。

(1) 管内行政栄養士による人的支援（問3）

問1で「管内行政栄養士」と「人的支援に関する協定を締結している」と回答した市区町村に対し、「発災直後から長期間（約1か月間）にわたって、計画的な支援事業ができる体制が整備されていますか」とたずね、「1. 整備されている」もしくは「2. 整備されていない」のいずれかで答えてもらった。「1. 整備されている」と回答したところには具体的な内容を自由記載してもらった。

(2) ボランティア団体の受け入れ（問4）

問1で「ボランティア団体」と「人的支援に関する協定を締結している」と回答した市区町村に対し、「ボランティアの申し込みを受け付ける窓口や、避難所のニーズとのマッチングをおこない、受け入れ先を決定する担当者（部署）が決まっていますか」とたずねた。回答の選択肢は「1. 受付窓口が決まっている」、「2. 調整を担当する部署が決まっている」、「3. どちらも決まっていない」の3つであった。受付窓口と調整担当部署の両方が決まっている場合は1と2の両方に丸がつく。「1. 受付窓口が決まっている」もしくは「2. 調整を担当する部署が決まっている」と回答したところには具体的な内容を自由記載してもらった。

3) 災害時における特殊食品（粉ミルク、ベビーフード、病人食、老人食など）の供給に関する協定について（問5, 6）

「貴自治体では、他の自治体や関係機関、企業等と災害時における特殊食品の供給に関する協定を結んでいますか」という問いに対して、「1. 結んでいる」、「2. 現在検討中である」、「3. 結んでいない」のいずれかで答えてもらった（問5）。「結んでいる」と回答したところには、協定の締結先、協定の名称およびその内容を自由記載してもらった（問6）。

### 3. 倫理的配慮

質問紙には、回答内容に関する問い合わせと調査結果の返送のため、都道府県名、市区町村名、所属部署名、回答者の氏名およびメールアドレスを記入してもらった。調査依頼文には調査結果の公表にあたり、自治体名は使用しないことを明記した。調査内容や回答者の個人情報の取り扱いについては、国

立保健医療科学院の研究倫理審査を受け、承認を得た (NIPH-IBRA#09005)。

### III 結 果

#### 1. 回収率と回答者の属性

最終的に1,183市区町村から回答が得られた (回収率65.5%)。回答者の所属部署は、健康 (保健) 福祉課 (31.0%)、健康 (づくり・増進) 課 (19.3%)、総務課 (15.6%)、防災課 (7.4%) などであった。回答者の職種は、管理栄養士・栄養士 (以下、栄養士) (34.7%)、事務 (29.7%)、保健師 (15.6%) などであった。

#### 2. 災害時の栄養・食生活支援活動における人的支援体制

##### 1) 他機関からの人的支援の想定

表1にあげた4つの栄養・食生活支援活動のうち、他機関からの人的支援を想定しているものとして「炊き出し」が最も多かった。「炊き出し」への支援を想定している団体としては、「日赤支援団」(48.9%)、「自衛隊」(47.8%)、「ボランティア団体」(38.1%)、「婦人会」(37.2%) が多かった。

「巡回栄養相談」や「被災者の健康・食生活調査」については、「管内行政栄養士」や「都道府県栄養士会」からの支援を想定しているところが多かった。「普通の食事ができない人への個別支援」については、社会福祉協議会からの支援を想定しているところが18.9%と最も多かった。

##### 2) 人的支援の協定締結

しかし、これらの人材・団体と人的支援に関する協定を締結している市区町村はほとんどみられず、協定締結先として最も多かったのは「社会福祉協議会」であり、市区町村の2.6%が協定を締結していた。社会福祉協議会との協定内容は、「災害時におけるボランティア活動等に関する協定」や「災害ボランティアセンターの開設・運営等に関する協定」が多かった。

協定締結先として二番目に多かったのは「日赤支援団」の1.2%であった。協定の名称や内容を記載する欄には、「支援要請や役割分担については地域防災計画に明記」とする市区町村が多く、6か所あった。その他、3市区町村では、「災害時における避難者等の食生活の応援協力に関する協定」「災害対策要員の動員要請に関する協定」「災害時における炊き出し業務及び救援活動に関する協定」という名称が記載されていた。

「自衛隊」に対しては、自由記載欄に「協定は締結していないが、地域防災計画の中に自衛隊の災害派遣の項が入っている」と記載した市区町村 (N=

5, 全1,183市区町村中0.4%) や、「協定がなくても自衛隊法や災害対策基本法により派遣要請できるので協定は締結していない」と記載した市区町村 (N=3, 0.3%) もみられた。協定締結している場合の内容は、「大規模災害に際しての消防及び自衛隊の相互協力に関する協定」などであった。

#### 3. 人的支援に関する協定をうまく機能させるための体制づくり

表1で「管内行政栄養士」と「人的支援に関する協定を締結している」と回答した4市区町村のなかに、長期間にわたる計画的な支援事業ができる体制が整備されていると回答したところはなかった。しかし、管内行政栄養士との協定はない (表1で「協定を締結している」に丸がついていない) もの、長期的な支援体制が整備されているという市区町村は2か所 (全1,183市区町村中0.2%) あった。

表1で「ボランティア団体」と「人的支援に関する協定を締結している」と回答した7市区町村に対し、受付窓口や担当者 (部署) が決まっているかどうかたずねたところ、「受付窓口が決まっている」と回答した市区町村はなかったものの、2市区町村がボランティア活動の「調整を担当する部署が決まっている」と回答していた。「調整を担当する部署が決まっている」と回答した2市区町村の具体的な内容の自由記載をみると「社会福祉協議会が県災害救援ボランティアセンターと連絡調整をおこなう」および「社会福祉協議会・市担当課」という記述であった。ボランティア団体との協定はない (表1で「協定を締結している」に丸がついていない) もの、受付窓口や調整担当部署が決まっているという市区町村は、それぞれ28 (全1,183市区町村中2.4%) および33 (2.8%) あった。受付窓口に関する自由記載のあった18市区町村では、「社会福祉協議会」が最も多かった (N=12, 66.7%)。

#### 4. 災害時における特殊食品の供給に関する協定

特殊食品の供給に関する協定を「結んでいる」と回答したのは226市区町村 (問5に回答した1,075市区町村中21.0%) であった (表2)。しかし、これらの協定の名称や内容をみると、一般食料や生活用品に関する協定がほとんどであり、「特殊食品単独の協定」を締結しているのは12市区町村のみであった。特殊食品の内容として、粉ミルクは12市区町村すべてであげられており、その他、ベビーフード (N=3)、粥 (N=1)、高齢者食 (N=1) が含まれていた。「特殊食品を含む協定」(N=80) の場合も特殊食品の内容として最も多いのは粉ミルクであり (N=64, 80.0%)、次いでベビーフード (N=18, 22.5%) であった。

表2 災害時における特殊食品の供給に関する協定の締結状況およびその内容

協定締結状況 (有効回答数=1,075*)	市区町村数	%
結んでいる	226	21.0
現在検討中である	55	5.1
結んでいない	794	73.9
協定内容 (有効回答数=225**)		
特殊食品単独	12	5.3
特殊食品を含む	80	35.6
特殊食品を含まない***	133	59.1
特殊食品単独協定の締結先 (有効回答数=12)		
薬業会・薬業協同組合	4	33.3
薬剤師会	2	16.7
市	2	16.7
企業	2	16.7
商工会	1	8.3
県災害対策本部	1	8.3
特殊食品を含む協定の締結先 (有効回答数=80)		
	上位3つ	
大手スーパー	34	42.5
生協	22	27.5
企業	9	11.3
特殊食品を含まない協定の締結先 (有効回答数=133)		
	上位3つ	
大手スーパー	40	30.1
生協	25	18.8
企業	25	18.8

\* 1,183市区町村中108市区町村が問5に無回答  
 \*\* 特殊食品の供給に関する協定を締結している226市区町村のうち、1市区町村は協定内容や協定締結先について無回答  
 \*\*\* 協定の名称や内容に「特殊食品」という文言や「粉ミルク」等特殊食品の個別名称が含まれていない場合

「特殊食品単独の協定」の場合、締結先は薬業会・薬業協同組合、薬剤師会といった専門団体が多かった(表2)。一方、「特殊食品を含まない協定」や部分的に「特殊食品を含む協定」の場合、協定締結先は大手スーパーや生協が多かった。

## IV 考 察

### 1. 回収率について

郵送調査の回収率は、質問紙の内容、量、調査対象によって異なるが、一般的に30~50%であるといわれている<sup>3)</sup>。本研究における回収率が比較的高かったことは、質問項目が少なかったこと、および未回答の自治体にハガキを発送したことによると考え

られる。衛生主管部長宛に質問紙を郵送したため、担当部署を探して書類を回しているうちに紛失したところも多く、ハガキを読んで、「質問紙が見当たらないので、再送してほしい」という連絡が多く入った。部署名を特定せずに衛生主管部長宛としたのは、災害時の栄養・食生活支援に関する事柄は、防災部門と保健部門にまたがる場合が多いためであった。

一方で、災害時の栄養・食生活支援に関することの重要性は認識しているものの、まだ取り組んでいない市区町村も多い。本研究は現状を把握することを目的としていること、および自治体名は公表しないことを調査依頼文に明記していたが、「まだ支援体制が整っておらず、各問に対して回答することがないので返送しない」という旨の連絡も複数あった。このことから、今回の結果は全国の市区町村の実態を正確に反映するものではなく、比較的関心の高い市区町村の実態を表したものと考えられる。

### 2. 回答者の属性からみた栄養士の関わり

回答者の属性をみると、総務課や防災課からの回答が少なからずあり、回答者の職種も事務が3割近くを占めた。栄養・食生活支援に関する内容であるにも関わらず、栄養士による回答が34.7%にとどまった理由としては、栄養士が配置されていない市町村があることや、防災関係の業務には栄養士が関わっていないことが考えられる。とくに後者については、全国の本庁を対象とした調査の結果、主に防災部門が作成すると考えられる地域防災計画には、備蓄に関する記述はあっても、保健部門が担当する被災者の食生活実態調査や栄養指導などの栄養・食生活支援に関する項目はあまり盛り込まれていなかったことからもうかがわれる<sup>4)</sup>。おそらく現状としては、地域防災計画の策定に栄養士が関与することはまれで、備蓄食品の選定にも関わっていない。その結果、日持ちだけが重視され、備蓄食品の68%が乾パンという状況を生み出し<sup>5)</sup>、高齢者等の災害時要援護者に対する栄養・食生活支援を困難にしている。災害時の食事は、健常者も傷病者も、被災者も支援者も、すべての人が毎日必要とするものであり、適切な提供のためには、喫食者の特性に合わせた栄養学的配慮や、食品衛生、ライフラインが途絶したなかでの大量調理といった特別な知識や技術を要する。このような栄養士の機能と役割を防災担当に理解してもらい、協議や連携の機会をもつことが重要である。

### 3. 無回答について

表1の「人的支援に関する協定の締結状況」については、無回答が50%前後と多かった。これには2

つの理由が考えられる。まず、「災害時の栄養・食生活支援活動」に丸がつかない場合は、記入しなくてもよいと考えた回答者がいたことがあげられる。これは、電話による問い合わせで判明したことである。このような誤解のほか、あえて無回答にしたという市区町村もあった。その理由として、「協定は締結していないし、検討中でもないが、今後も協定を結ぶ予定はない、とは言い切れない」というものや「今後も協定を結ぶ予定はない、と言い切れるだけの議論もしていない」というものであった。このようなことから、無回答には、協定を締結しているところや検討中の市区町村が含まれている可能性は低いと考えられる。

#### 4. 日赤支援団による炊き出しへの支援

炊き出しへの支援を想定している団体として、最も多かったのは日赤支援団であった。この団体は、国内災害救援活動として、救援物資の搬送や炊き出しを行っている。日赤支援団と人的支援に関する協定を締結している、もしくは締結を検討中と回答した市区町村の割合は、自衛隊よりも多く、炊き出し活動において、重要な連携先として認識されている様子がうかがわれた。しかし、炊き出し内容については、専門知識を有する行政栄養士が中心となって事前に調整しておくことが望ましい。そのためにも協定のような体制が整っていると連携しやすくなる。

#### 5. 自衛隊による炊き出しへの支援

自衛隊はヘリコプターを有するため、道路の損壊状況に関わらず、被災地に入り、炊き出しを実施することができる。また回転釜などの大量調理器具も有し、野外での大量調理にも慣れているため、過去の被災地においても早い段階から炊き出しを開始している実績がある。そのため、災害時に自衛隊による炊き出しを想定している市区町村は47.8%と多かった。しかし、自衛隊による炊き出しのメニューは隊員を対象としたものであり、活動量の少ない女性や高齢者を含む一般住民にとって、必ずしも量や内容が適したものにはなっていない。過去の被災地からの報告によると、現場においても要望をだせば改善してもらえるが<sup>6)</sup>、事前に災害時の炊き出し内容を住民の特性に合わせて調整しておけば、より早い段階からニーズに合った食事提供が可能となる。せっかくの援助食料を残したら申し訳ないと無理して食べたり、次の食事提供が不確定なため、残してとっておいたりすると、過食や食中毒などの二次的健康被害につながる可能性もある。このことから、対象者に見合った量の食事を提供することが災害時には特に重要となる。

#### 6. 保健所の役割

栄養相談や食生活調査などの通常の行政栄養士の業務に近い活動については、管内行政栄養士からの支援を想定しているものが多かった。保健所栄養士が中心となって災害時の栄養・食生活支援活動に関する研修会や連絡会を開催するなど、支援を想定した平常時からの連携が重要である。また、被災市町村を支援するためには、平常時から管内市町村における災害に対する準備状況の把握、緊急時の連絡方法や諸帳票類の整備と周知、必要な人材・物品のリストアップをしておく必要がある<sup>7)</sup>。しかし、3割前後の保健所は、市町村防災計画の内容や市町村の備蓄状況を把握していないのが現状である<sup>7)</sup>。

保健所内の食に関わる職種としては、管理栄養士のほかに食品衛生監視員がいるが、自然災害による健康危機管理について、どの程度対応策を講じているかは未知数である。炊き出しや分配食料の衛生管理であれば、管理栄養士でも十分指導できるが、栄養・食生活支援のマンパワーを補う意味でも、同じ食に携わる職種として、協力・支援体制をつくっておく必要がある。

#### 7. 行政栄養士による人的支援

保健所栄養士は1人配置が多く、市町村栄養士の配置も十分ではない。職場を離れて、一定期間継続的な支援をするためには、計画的な支援事業ができる体制づくりが必要である。しかし、そのような体制が整備されている市区町村は0.2%に過ぎなかった。

一方、大規模災害の場合には、管内がすべて被災地となり、管内で他の市町村を助け合う余裕がないことも十分想定される。その際には、近隣の都道府県を含めた広域の災害対策プランやマニュアルが必要となるが、栄養・食生活分野において、そのようなものを策定している、もしくは現在策定を検討中であると答えた自治体は8.9%であった<sup>2)</sup>。災害時の包括的な相互支援協定であれば、遠隔地の姉妹都市などと締結している市町村も多いと考えられることから、今後はそのなかで栄養・食生活支援に関する協議も行うことが望まれる。

保健師に関しては、平成20年に地震災害時における他の自治体からの保健師派遣についての報告書がまとめられた<sup>8)</sup>。栄養士については、新潟中越沖地震の際に初の試みとして県外から行政管理栄養士が被災地に入り、支援活動を行った<sup>6)</sup>。このような経験をふまえ、今後は栄養士の派遣についても議論していく必要がある。

#### 8. 都道府県栄養士会による人的支援

少数配置の行政栄養士が、災害時においても、栄

養評価や食事計画などの専門性を活かした業務に従事できるようにするためには、関係機関や専門職団体からの人的支援が必要である。新潟県では中越大震災による食生活への影響を調べるため、発生後わずか4か月後には食生活実態調査を実施している<sup>9)</sup>。県と災害協定を結んでいる新潟県栄養士会が調査員となって実施されたが、このような人的支援体制が整っている自治体は少数派であることが分かった。

行政栄養士は公務員であるため、上司からの命令がなければ被災地支援に赴くことは難しい。しかし、栄養士会が支援活動をおこなう際には、ボランティア休暇等を利用して、会員の一人として参加することは可能である。災害時における栄養士の役割を社会にアピールできるよう、積極的に支援活動に参加し、ノウハウを蓄積していく必要がある。近年、行政栄養士を対象にした災害栄養に関する研修会が各地で行われるようになった。今後は都道府県栄養士会等における研修などにも取り入れていき、会員の啓発活動や資質向上に努める必要がある。

#### 9. 婦人会等地域組織との連携

婦人会と人的支援に関する協定を締結しているという市区町村は、社会福祉協議会や日赤支援団に次いで多かった(表1)。婦人会や消防女性部などの女性組織は、炊き出しへの人的支援が期待されていたが、平常時においても地域の祭りやイベント等で食に関する役割を担うことが多い。地域の食育推進活動と合わせて、災害時の取り組みについても協議しておくことで連携しやすいと考えられる。新潟県柏崎市では、市の食育推進計画に家庭における食料備蓄の目標値を掲げている<sup>10)</sup>。地域において、食育という切り口で自助の力を育成することは重要である。

#### 10. ボランティア団体

社会福祉協議会との協定内容としては、ボランティア活動に関するものが多く、ボランティアの受付窓口の開設・運営等を社会福祉協議会に要請するという市区町村も多かった。災害時には、ボランティアは行政と協働して被災者を救援する役割が期待されている。今回の調査でも市区町村のボランティア団体に対する期待は高く、とくに炊き出しへの人的支援は38.1%の市区町村で想定されていた。被災地には多くのボランティアやボランティア団体が駆けつけるが、ボランティアの受け入れ態勢や被災者とボランティアをつなぐ調整がうまくいかないと効果的な活動には結びつかない。横浜市では、このようなコーディネート訓練やシミュレーション訓練を平常時から実施するための災害ボランティアネットワークを各区に設立することを目指し、ボランティ

ア団体、区社会福祉協議会、区役所の三者が中心となって活動している<sup>11)</sup>。このようなネットワークがあれば、災害時にはボランティアの受け入れ拠点となるボランティアセンターを速やかに立ち上げることができる。また、地域に詳しい地元のコーディネーターがいることで、要援護者への支援も円滑に進められる。

#### 11. 特殊食品

平成17年度に実施した全国の都道府県、指定都市、中核市、政令市を対象とした質問紙調査によると、「非常時における特殊食品(乳児用粉ミルク、ベビーフード、濃厚流動食、アレルギー食、咀嚼・嚥下困難対応食、病者用特別用途食品など)の入手方法について検討している」と回答したところは23.2%であった<sup>12)</sup>。入手方法を検討している特殊食品の内容はいずれも乳児用粉ミルクとベビーフードであり、入手先はスーパー、量販店、コンビニエンスストア、百貨店、乳業メーカー、生協、酪農協、流通業者団体、薬剤師会、薬業協同組合などであった。今回は特殊食品の供給に関する協定についてたずねたが、内容はやはり粉ミルクが多く、協定先も同様の傾向がみられた。

しかし、災害時における粉ミルクの使用については注意が必要である。世界保健機関(WHO)の『非常時における乳幼児のための授乳及び食事に関する指針』によると、「粉ミルクのような乳児用食品の寄付は、たとえ善意であっても、そのリスクを理解していない軽率な行為であり、断るようすること」とし、「非常事態が起きている地域では、母乳代用品の量、配給、使用を厳密に管理すべきである」としている<sup>13)</sup>。これは、不必要な母乳育児の中断を避けるためであり、わが国においても安易に粉ミルクを支給する前に、災害時における母乳育児支援をあらためて見直す必要がある。概して、救援物資というものは必ずしも被災地のニーズを反映しておらず、逆に現場における栄養管理を困難にする場合もある<sup>6)</sup>。

特殊食品の入手方法には、救援物資のほかに、備蓄や協定による流通備蓄が考えられる。備蓄であれば住民のニーズにあったものが用意でき、分配も計画的に行うことが可能であるが、自治体の食料備蓄率は低い。地域防災計画の中に示されている品目や量を満たしている市町村はわずかである<sup>7)</sup>。十分に備蓄ができていない理由として、購入する予算がないことや、保管場所がないことがあげられていた。このような現状下では、必要となった時に提供を受ける災害協定は有効な手段と考えられる。しかし、協定を締結していると回答した市区町村は少なく、

特殊食品の入手に関する準備体制が整っている自治体は依然として少ないことが分かった。

## V 結 語

他の自治体や関係機関、企業等と災害時の救援活動に関する協定を結んでいる自治体は91.1%と多い<sup>2)</sup>。協定の内容は、食料品や日用品の供給に関するもののほか、医薬品の備蓄委託、医療活動協力、応急対策に係る人的・物的支援、輸送協力、報道要請、仮設トイレの調達など、内容は多岐にわたっていた。今回は、栄養・食生活支援に特化した協定について調べた。その理由は、食料品の供給に関する協定は、水や穀類など一般食料に関するものがほとんどであること、人的支援に関する協定も、救急医療を想定したものが多くと考えられたためである。

協定のかたちに関しては、包括的な災害支援協定のなかで、栄養・食生活支援に関する事項を必ず含めるようにするという方向性も考えられる。しかし、著者らは、栄養・食生活支援に特化した協定のなかで、より具体的な内容を示す方が望ましいと考える。実際、地域防災計画・ガイドライン・マニュアル等のなかに、栄養・食生活支援に関する項目を示している自治体は少なく<sup>4)</sup>、「健康危機管理計画やマニュアル等の作成」を「食生活支援体制」を含めて検討している保健所は16%にとどまっている<sup>1)</sup>。包括的な協定や防災計画に、具体的な栄養・食生活支援に関する内容を盛り込むことは難しい現状がうかがわれる。近年、大規模な自然災害が相次いだことにより、先駆的な自治体、保健所、栄養士会、病院、関係団体では、災害時の栄養・食生活支援のためのガイドラインが策定され、国の研究班によるガイドラインも示された<sup>1)</sup>。これは、地域防災計画の内容が一般的な文言にとどまっており、具体的な栄養・食生活支援活動の指針を求める声が現場から上がっていたためである。災害時における栄養・食生活支援のための協定の必要性についても現場から声を上げ、体制整備を進めていくことが望まれる。

調査にご協力いただいた市区町村の皆様には厚くお礼申し上げます。

本研究は平成20年度厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）「災害・重大健康危機

の発生時・発生後の対応策及び健康被害抑止策に関する研究」（研究代表者：大井田隆）の分担研究として実施されました。

(受付 2009. 5.15)  
(採用 2010. 4.14)

## 文 献

- 1) 平成18年度地域保健総合推進事業「健康危機管理時の栄養・食生活支援における保健所管理栄養士業務検討事業」研究班報告書。健康危機管理時の栄養・食生活支援ガイドライン—その時、保健所管理栄養士は何をするか—。東京：財団法人公衆衛生協会，2007。
- 2) 須藤紀子，吉池信男。自然災害発生後の二次的健康被害防止のための自治体による栄養・食生活支援に関する全国調査。平成17年度厚生労働科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）「自然災害発生後の二次的健康被害発生防止及び有事における健康危機管理の保健所等行政機関の役割に関する研究」総括・分担研究報告書（主任研究者 大井田隆）2006。
- 3) 福武 直，松原治郎，編。社会調査法，東京：有斐閣双書 1995；51。
- 4) 須藤紀子，吉池信男。災害対策における行政栄養士の役割。保健医療科学 2008；57：220-224。
- 5) 奥田和子。備蓄食料の現状と問題点—阪神大震災の教訓に照らして—。食の科学 1998；242：32-40。
- 6) 澤口真規子，杉田弘子，濱口優子，他。派遣支援を視野に入れた災害時の公衆栄養活動を考える。公衆衛生情報 2007；11：6-20。
- 7) 須藤紀子，吉池信男。県型保健所管内市町村における災害時の栄養・食生活支援に対する準備状況。栄養学雑誌 2008；66：31-37。
- 8) 平成19年度地域保健総合推進事業「地震災害時における効果的な保健活動の支援体制のあり方に関する検討会」報告書。東京：財団法人公衆衛生協会，2008。
- 9) 新潟県中越地震食生活実態調査・新潟県中越地震における給食施設災害対応状況調査報告書。新潟：新潟県福祉保健部，2007。
- 10) 大橋庸子。災害時の食糧備蓄—市の食育推進計画に目標設定。公衆衛生情報 2008；7：42-44。
- 11) 災害ボランティア受け入れ・派遣体制づくり検討会。災害ボランティア受け入れ・派遣体制づくりガイドライン。横浜：横浜市，2005。
- 12) 須藤紀子，清野富久江，吉池信男。自然災害発生後の自治体による栄養・食生活支援。日本集団災害医学会誌 2007；12：169-177。
- 13) World Health Organization. The Management of Nutrition in Major Emergencies. Geneva: World Health Organization, 2000; 207-216.