

# **新潟県災害時栄養・食生活支援活動**

## **ガイドライン－実践編－**

～平常時の備えを進め、  
災害時に落ち着いて対応するための手引き～

平成20年3月

新潟県福祉保健部



## はじめに

本県では平成 19 年 7 月に新潟県中越沖地震が発生しました（新潟県上中越沖、マグニチュード 6.8）。平成 16 年 10 月の新潟県中越大震災に見舞われてから 3 年も経過しないうちに経験したこの震災は、県民生活に深刻な影響をもたらし、現在も復興活動に被災地域とともに全力をあげて取り組んでいるところです。

さて、災害時の食料・栄養の確保については、被災者の心の安定はもとより、健康状態の保持または悪化防止のうえで重要です。本県では、新潟県地域防災計画における栄養指導対策を進めるために、前回の中越大震災の経験と反省を踏まえ「新潟県災害時栄養・食生活支援活動ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）」を平成 18 年 3 月に策定し、被災者支援に携わる栄養士への活用を進めてまいりました。今回の震災では、避難所で普通の食事ができない人（災害時要援護者など）への対応が概ね円滑に行われたことはガイドラインの成果のひとつと考えておりますが、さらに迅速かつ的確な対応ができる体制づくりが求められています。

そこで、この度、今回の震災対応をガイドラインにそって検証し、その活用をより進めるための手引きとして「ガイドライン－実践編－」を策定しました。

今後、これらを参考に、市町村等の各自治体や県地域機関において地域特性に応じた災害時の栄養・食生活支援活動体制の推進が一層図られることを期待しております。

終わりに、「ガイドライン－実践編－」の作成にあたり、御尽力を賜りました策定委員各位を始め、貴重な御意見をいただきました関係者の皆様に感謝申し上げます。

平成 20 年 3 月

新潟県福祉保健部長 鈴木幸雄



# 目 次

## I 災害時栄養・食生活支援活動の必要性

1	なぜ、災害時に栄養・食生活支援活動が必要なのか	3
2	いつ、どんな栄養・食生活支援活動が求められるのか	4
3	災害時の栄養・食生活支援活動を地域でどう進めたらよいか	7

## II ガイドラインの成果と課題

1	ガイドライン検証の目的	11
2	ガイドラインの成果と課題	11
3	ガイドライン実践編の特徴	13

## III 災害対策の基礎知識

1	平常時	17
Q 1	災害支援活動の法的根拠は？	17
Q 2	地域防災計画の策定・改定の流れは？	18
Q 3	災害時における支援活動の仕組みは？	18
Q 4	新潟県の防災組織は？	19
2	災害時	20
Q 1	避難勧告と避難指示の違いは？	20
Q 2	避難所が設置される仕組みは？	20
Q 3	仮設住宅（応急仮設住宅）が設置される仕組みは？	21
Q 4	災害救助に係る費用は誰が負担するの？	21
Q 5	激甚災害とは？	21
Q 6	自衛隊の炊き出しの仕組みは？	22
Q 7	財団法人新潟県中越沖地震復興基金とは？	23
Q 8	福祉避難所とは？	24

## IV 平常時の災害対策の進め方のポイント

1	市町村	27
(1)	平常時のセルフチェック表	29
(2)	平常時の活動Q & A	
Q 1	市町村防災計画などに栄養指導対策が位置づけられていない場合は？	31
Q 2	防災部局と連携し、市町村の備蓄（または食料協定）について把握するには？	32
Q 3	炊き出しへどこが主体になって実施するのでしょうか？	33
Q 4	炊き出し用の献立例は何日分作ったらいいの？	33
Q 5	災害時要援護者とはどんな人のことをいうの？	34
Q 6	災害時要援護者の把握と対応はどうしたらいいの？	34

## V 災害時活動の進め方のポイント

1 地域活動編	.....	65
災害時のセルフチェック表（地域活動編）	.....	67
2 給食施設支援編	.....	69
災害時のセルフチェック表（給食施設支援編）	.....	71
3 災害活動Q & A	.....	73
(1) 市町村		
Q 1 災害直後、まず必要とされる栄養・食生活支援活動とは？	.....	73
Q 2 災害直後の栄養・食生活支援活動を企画・調整ができる栄養士を少なくとも 1人配置するには？	.....	73

Q 3	避難所巡回栄養相談の対象者を把握し、指導計画を立てるには？	74
Q 4	普通の食事ができない人用の食料を確保するには？	74
Q 5	炊き出し要請があった場合には？	75
Q 6	避難所の子どもたちの食事課題に対応するには？	75
Q 7	庁内市町村栄養士間との連携、学校栄養職員等との連携とは？	76
(2)	県地域機関	
Q 1	交通の途絶により登庁できない場合はどうするの？	77
Q 2	管内の被災状況をどう把握するの？	77
Q 3	栄養指導班の設置の手順は？	77
Q 4	派遣栄養士を受け入れる場合、配慮すべき点は？	78
Q 5	災害時要援護者情報の収集方法とその対応は？	78
Q 6	物的、人的要請があった場合の対応は？	78
(3)	本庁	
Q 1	本庁の管理栄養士の配置体制は？	79
Q 2	県内の被災状況をどう把握するの？	79
Q 3	食料の支援要請があった場合は？	79
Q 4	人的支援要請があった場合は？	79

## VI 被災住民支援の仕組み（柏崎地域モデル）

1	柏崎地域災害時食生活支援システム検討会の目的	83
2	検討内容の概要	83
3	検討結果（抜粋）	84
(1)	被災住民支援の現状と課題	84
(2)	検討会からの提言	86
4	今後求められる対策とその進め方	87

## VII 被災給食施設支援の仕組み（上越地域モデル）

1	検討の趣旨	97
2	被災給食施設の現状と課題	97
3	今後求められる対策（自助・共助・公助）	98
4	給食施設間相互支援体制整備の具体的な進め方（上越地域の事例）	101
5	まとめ	102

## VIII 中越大震災後の栄養・食生活支援活動（魚沼市の事例から学ぶ）

1	魚沼市の概況	105
2	被災後の地域状況	105
3	3年間の栄養・食生活支援活動の推移	106
4	今後の課題	107

## IX 中越沖地震の活動記録

1	柏崎地域の活動記録	119
2	被災給食施設の対応記録（特別養護老人ホームむつみ荘）	121
3	新潟県中越沖中越沖地震 栄養指導班の稼働状況	123
4	炊き出しボランティアの活動状況（柏崎市）	125
5	栄養指導事例の記録	127
6	健康サポート事業（栄養士等による栄養・食生活支援）	133

## X 資料集

1	避難所用ちらし類	137
2	様式類	145
3	自衛隊の炊き出し献立	149
4	県の備蓄状況	152
5	災害時要援護者用の特殊食品の扱い業者（県栄養士会ホームページより）	154
6	栄養指導班設置要領	156
7	災害時の救護活動に関する協定書（県栄養士会）	158
8	新潟県災害時栄養・食生活支援活動ガイドライン（新潟県ホームページより）	159

## 「ガイドライン－実践編－」の活用にあたり

### 【趣旨】

- 「ガイドライン－実践編－」は、平成18年3月策定の「新潟県災害時栄養・食生活支援活動ガイドライン」の活用をより進めるための手引書として策定しました。
- 「新潟県地域防災計画（又は市町村地域防災計画）」の保健活動における栄養指導対策を進めるためのポイントを平常時と災害時に分けてまとめてあります。

### 【対象者】

- 被災地の栄養・食生活支援活動の中心を担う行政栄養士（市町村、県地域機関、県本庁）とします。行政栄養士が関係部署や関係職種等と連携した活動ができるることを目指します。

### 【内容の特徴】

- ① 行政栄養士が知っておきたい「災害対策の基礎知識」を掲載
- ② 平常時対策、災害時対策（フェイズ0～1）として、具体的に何から始めたらよいかわかる「セルフチェック表」と「活動Q & A」を掲載
- ③ 2度の被災経験を踏まえ、「被災住民支援」、「給食施設支援」のあり方の検討をモデル地域で行い、今後の活動を進めるための具体策を提案
- ④ 中越大地震後、すでに3年経過した地域での震災支援活動の実際を掲載
- ⑤ 中越沖地震の活動記録や実際使用した資料等を掲載

### 【用語について】

- ・ 本編中の「県地域機関」とは保健所、「栄養指導員」とは保健所管理栄養士を指します。



# I 災害時栄養・食生活支援活動の必要性



# 災害時栄養・食生活支援活動の必要性

## 1 なぜ、災害時に栄養・食生活支援活動が必要なのか

当県では平成16年10月に中越大震災、平成19年7月に中越沖地震と、短い期間に2度の大きな地震を経験した。被災地ではさまざまな支援活動が多分野、多職種との関わりのなかで相互に進められており、栄養・食生活に関する支援活動もそのひとつである。

災害直後はDMAT(災害派遣医療チーム)等に代表される医療救護活動が優先されることは言うまでもないが、早い時期から栄養・食生活支援活動を進めることは、被災住民の心の安定はもとより、栄養状態の悪化を最小限に止め、より早く回復させるなど、避難生活の健康保持のために重要である。

発生直後の被災地域では、一般被災住民への食料供給だけでも混乱するが、同時に災害時要援護者等の「普通の食事ができない人」への支援も求められる。

「普通の食事ができない人」とは、

- 乳幼児(粉ミルク、離乳食等が必要な人)
- 高齢者等で嚥下困難な人(かゆ食や形態調整食等が必要な人)
- 慢性疾患患者で食事制限が必要な人(糖尿病、腎臓病、食物アレルギー患者等)
- 病院等の被災給食施設で食事療法を必要としている人 など

「普通の食事ができない人」は、一般被災住民より個別性が高く、対応も複雑である。近年の2度の震災経験から、その初期対応は市町村災害対策本部だけでは調整が難しく、保健所管理栄養士が市町村と連携し、その専門性や日ごろのネットワークを活かした支援活動によって早期対応につないだケースもあった。

特に今回の中越沖地震における対応では、過去の対応の経験や災害規模の違いなど好条件下にあったこともあり、栄養・食生活支援活動を早期に開始できた(詳細は「II ガイドラインの成果と課題」P11～で記述)。それらの対応をより迅速かつ的確に行うために、平常時から地域関係者が“顔のみえる関係”をつくり、認識や考え方を相互に共有しておくことが重要である。さらに、体制整備の中心は市町村であり、保健所はその取組を支援することが求められている。

中越大震災及び中越沖地震の被害状況(H19.10.1 現在)

		中越大震災による被害	中越沖地震による被害
死 者		68人	11人
重 軽 傷 者		4,795人	1,984人
被害を受けた住宅		120,837棟	39,091棟
生 活 基 盤	電 気(最大停電)	約30万戸	27,132戸
	都市ガス(最大停止)	約5万6千戸	35,150戸
	水 道(最大断水)	129,750戸	61,532戸

県危機対策課調べ

## 2 いつ、どんな栄養・食生活支援活動が求められるのか

2度の震災対応から明らかになった被災地での栄養・食生活支援に関する課題は表1（P6参照）のとおりである。いつ、どんな栄養・食生活支援活動が求められるか平常時からイメージし、関係者と共有しておくことは、落ち着いて災害時に対応するために重要である。

### ① フェイズ0（概ね震災発生から24時間以内）

できるだけ早い段階で被災地に食料供給ができる体制の整備が必要である。

市町村災害対策本部食料班を中心に対応を進めるが、市町村栄養士、保健所管理栄養士は被災住民の栄養確保の視点から専門性を活かした助言等を行い、必要に応じて食料班と連携した支援計画の立案、調整を行う。

この時期の栄養に関する課題としては、最低限のエネルギー・水分確保であり、備蓄食料の放出、救援物資の供給、不足食料の要請、炊き出し計画などが必要である。

一般被災住民はおにぎり、パン類などの主食を中心とした高エネルギー食品で対応するが、乳幼児、嚥下困難な高齢者、食事制限のある慢性疾患患者（腎臓病、食物アレルギー患者等）はそれらの食事では対応が難しい場合が多い。避難所等に栄養相談窓口を設置し、ちらし等で周知するとともに、代替食の手配についても併せて検討する。

### ② フェイズ1（概ね震災発生から72時間以内）

基本的にはフェイズ0から継続した活動が主になる。炊き出しについては、地域の被災状況を踏まえ、食数、献立作成、食材調達、調理従事者の手配等の準備を行う。

また、避難所での食料配分状況の確認や普通の食事で対応できない人への確実な対応を行うため、巡回栄養相談等を開始し、不足については食料班との連携により対応する。

この時期は断水等の影響でトイレが十分使用できないことがあるため、水分摂取を控える傾向がみられ、脱水等が問題となる。また、熱中症やエコノミークラス症候群の予防の観点からも水分摂取への注意喚起が必要である。水分補給の重要性について普及啓発を行うとともに、十分な水分摂取ができるよう食料または水の確保・提供が必要である。

### ③ フェイズ2（概ね4日目から1ヶ月まで）

急性期対応後から仮設住宅入居前までの長い避難生活を支える体制が必要である。

慣れない避難生活のために慢性疲労や体調不良者が増え、便秘、口内炎、食欲不振、風邪を引きやすい等の症状がみられ、健康保持のために食事内容がより重要な時期でもある。さらに、避難所等での食事量の調整が難しく、運動不足と相まって肥満問題が大人だけでなく子どもにもみられる。

食生活面では、救援物資のおにぎり、パン類等が余剰気味となり、炭水化物過多への調整と野菜やたんぱく質不足の補給、また、温かい食事へのニーズが高まる時期である。

活動としては、避難所の食事の過不足を調整し、家庭的な温かい食事を提供するため、炊き出しを中心とした支援が必要とされるが、被災規模によって全避難所をカバーすることが難しい場合には代替策が求められる。なお、炊き出しはその後地元業者の弁当に切り代わっていくことも考慮し食品業者指導も念頭に入れておくとよい。

「普通の食事ができない人」への対応は、個別性が高いので、避難所の担当保健師と連携し継続した栄養・食生活支援ができるよう調整するとともに、避難所での普通の食事（一般救援物資や炊き出し等）で対応困難な場合の特殊食品の利用については、本人の意向を尊重する等、集団生活への配慮が必要である。

避難所での共通する栄養に関する課題（例えば、便秘、風邪、肥満などの予防）については、小集団の健康教育も効果的である。

仮設住宅入居前には、食事づくりの意欲をとりもどし、新しい食事環境への対応を支援するための調理講習会や、運動不足解消のための運動実技（体操など）を組み合せた健康教育等が必要である。

#### ④ フェイズ3（概ね1ヶ月以降）

仮設住宅での生活が始まる時期であり、その後新しい住居地が決まるまでの1~2年にわたり過ごすこととなる場合もある。避難生活の疲れ、調理や買い物等の食環境の変化への戸惑い等、震災前と同じ食事づくりができない場合が想定される。

この時期の栄養に関する課題としては、簡単な食事ですませがちなため、野菜不足、たんぱく質不足がみられる一方で、出来合の惣菜、レトルト食品、カップラーメンなどの利用増による脂肪過多、塩分過多等の問題もみられる。

仮設住宅では、調理環境の制約（台所が狭い、ガスコンロ数が少ない等）があるので、ひとつ鍋やフライパンができる簡単バランス食の紹介、出来合のお惣菜やレトルト食品等を利用する際のアドバイス、近隣スーパーや移動販売車等と連携した食環境整備等が重要である。

また、被災前のコミュニティ単位がくずれ、孤立する高齢者もでてくるので、心のケア事業や閉じこもり予防事業などに、食をテーマとした集いや簡単な体操等を組み合せた体験型健康教育を定期的に行うことが有効である。

表1 災害時の栄養・食生活支援活動の課題とその対応策

フェイズ	被災地域の栄養・食生活上の課題	対応策	主な関係機関
フェイズ0 (概ね震災発生から24時間以内)	○一般被災住民の食料・水の確保(エネルギー、水分確保)	○救援物資の放出 ○不足食料の調達 ○炊き出し計画(実施体制の検討)	市町村災害対策本部、市町村(保健・福祉・教育)
	○離乳食、粉ミルク、高齢者用かゆ食等不足への対応 ○要援護者用食料の調達(特に、腎臓病食、食物アレルギー食等)	○要援護者用の食料の調達 ○避難所に栄養問題のある人のチラシ掲示と相談窓口開設	市町村災害対策本部、市町村(保健・福祉・教育)、県(地域機関、本庁)
フェイズ1 (概ね震災発生から72時間以内)	○同上 ○温かい食事の提供	○同上 ○避難所の巡回栄養相談 ○炊き出しの実施、調整	同上
フェイズ2 (概ね4日目から1ヶ月まで)	○おにぎり、パン類の救援物資過多への対応 ○野菜、たんぱく質不足への対応 ○温かい食事の提供	○炊き出しの実施 ○炊き出し後、地元業者による弁当支給(震災後10日目以降から)	市町村災害対策本部、市町村(保健・福祉・教育)
	○食生活上、個別対応が必要な人の把握と対応 ○要援護者用食料の調達(糖尿病食、高血圧食等)	○避難所の巡回栄養相談 ・慢性疾患患者(腎臓病、アレルギー、糖尿病等) ・肥満、食欲不振、口内炎等 ・子どもの食生活 ○仮設住宅入居前の健康教育	市町村災害対策本部、市町村(保健・福祉・教育)、県(地域機関・本庁)、県栄養士会
フェイズ3 (概ね1ヶ月以降)	○仮設住宅入居による食環境の変化 ・調理環境の制約(台所狭い、ガス台少ない、食材購入場所の変化等) ・ストレス等により調理する意欲の低下	○仮設住宅入居者への対応 ○仮設住宅近辺の食環境整備(近隣スーパーや移動販売車との調整) ○健康サポート事業の実施 ○必要に応じて被災住宅入居者への対応	市町村、県地域機関、県栄養士会、県食生活改善推進員協議会

※ 課題、対応策の時期は目安である。

### 3 災害時の栄養・食生活支援活動を地域でどう進めたらよいか

平常時に災害時対策を進めておくことが重要なのはだれもが認めるところである。

近年の2度の被災経験から災害時の栄養・食生活に関する課題が明らかになり、その経験を生かし、少しでも対策を前進させることが重要である。

日ごろ、地域の栄養改善活動は市町村や県（地域機関、本庁）等の行政栄養士がその専門性を活かし、地域関係者と連携・協働しながら活動を展開している。災害時活動は特殊な活動というイメージがあるが、“住民が健康を維持するために必要な栄養確保を行うための活動”という意味では日ごろの保健活動とその進め方は同じであり、実態把握→施策の企画調整→関係者との連携・協働事業の実施→評価、と進めればよい。

しかし、災害活動には通常の保健活動とは異なるところもあり、その部分は認識しておく必要がある。

- ①いつ災害が起こるか予測できない
- ②短時間に大勢の人の状況を把握し、対策を立て、対応しなければならない
- ③保健活動とは違う部署（災害対策本部）との連携が必要である

災害対策は1人の行政栄養士では対応できない。平常時にいかに関係者と相互に支援し合う体制を構築しておくかが重要である。

〈参考〉

### 行政栄養士が災害対策をスムーズに進めるための3つの視点

#### ★防災部署との連携（食料供給体制）

- ・平常時には、一般被災住民、要援護者用の食料備蓄や協定の検討に参画する
- ・災害時には、災害対策本部の食料班が食料要請の中核をなすので、必要な食料調整等を行う

#### ★保健師等との連携（栄養指導体制）

- ・平常時には、要援護者（乳幼児、高齢者、慢性疾患患者等）のリストアップ、健康教育等を連携して行う
- ・災害時には、健康調査等から栄養指導が必要な人をリストアップし、迅速に相談に応じられる体制をつくる

#### ★市町村栄養士、保健所管理栄養士、県栄養士会との連携（栄養指導対策の実施）

- 市町村：災害時の炊き出し、避難所での栄養指導等、専門職としてその役割を府内マニュアルに記す等、相互連携を図る（保健・福祉・教育委員会の府内栄養士との連携）
- 保健所：平常時の地域ネットワークづくり、災害時の栄養指導体制の整備と支援を行う
- 県栄養士会：被災状況により県地域機関とともに、市町村支援を行う



## Ⅱ ガイドラインの成果と課題



# ガイドラインの成果と課題

## 1 ガイドライン検証の目的

平成19年7月16日(月)午前10時13分、新潟県中越沖地震が発生した。平成16年に新潟県中越大震災を経験して3年も経過しないうちの地震であった。

前回の震災時には、県地域防災計画における栄養指導対策を進めるための具体的な活動指針等はなく、対応に苦慮することが多かった。その反省を踏まえ、平成18年3月に「新潟県栄養・食生活支援活動ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）」を策定し、災害対策における栄養士活動の目安を示し、その普及活用に努めてきた。

今回の中越沖地震では、前回とは被災規模の違いもあるが、ガイドライン活用等により栄養・食生活支援活動を早い時期から開始できた。しかし、糖尿病患者等の「普通の食事ができない人」のための特別用途食品等の入手手配、一般被災住民への適正な食料調整、管理栄養士の派遣対応等については、さらなる体制整備が課題として残った。

そこで、2度の震災体験を踏まえ、今後の災害時対応をより円滑に進めるため、活動指針であるガイドラインを検証し、災害時における栄養・食生活支援活動の一層の推進を図ることとする。

## 2 ガイドラインの成果と課題

### ① 中越沖地震ではスピード感のある対応ができた（成果）

前回の震災経験を踏まえ、ガイドラインには平常時の備えを中心に、災害時の関係機関との連携体制やフェイズ毎に必要とされる栄養・食生活支援活動についてまとめた。

中越沖地震での対応の早さの理由は、ガイドライン策定を通じて関係機関との連携が進み、フェイズ毎の活動予測が可能であったこと等があげられる。具体的な活動の変化は次のとおりであり、中越大震災の経験が中越沖地震の対応につながったといえる。

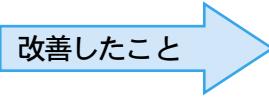
#### ●栄養指導班の設置

中越大震災時(H16.10.23発生)	改善したこと	中越沖地震時(H19.7.16発生)
・栄養食生活支援を実施するために司令塔となるべき栄養指導班は震災2週間後に設置された。	・「栄養指導班設置要領」の整備 ・ガイドラインに掲載し、周知	・地震が発生した翌日には栄養指導班を設置し、県地域機関、県栄養士会等との連携のもと、迅速な支援体制の整備や必要な支援事業に着手できた。

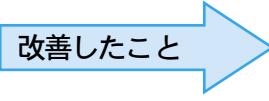
#### ●一般住民支援

中越大震災時(H16.10.23発生)	改善したこと	中越沖地震時(H19.7.16発生)
・フェイズ0に不足するミルクや離乳食を調達支援する体制が十分ではなかった。	・食料供給体制の仕組み（市町村災害対策本部が中核など）をガイドラインに記載、周知	・フェイズ0に市町村との連携のもとミルクや離乳食への調達支援を行った。

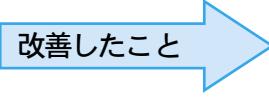
## ●災害時要援護者支援

<b>中越大震災時 (H16.10.23発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・糖尿病やアレルギー患者等の要援護者に対する食生活支援活動の体制が十分ではなかった（管理栄養士の継続派遣、特殊食品の調達など）</li> </ul>	 改善したこと	<b>中越沖地震時 (H19.7.16発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・糖尿病患者等への特殊食品の調達は早い時期に対応できた。アレルギー患者への対応については、NPOと協働した支援体制が整備できた。</li> </ul>
---	---	---

## ●炊き出し支援

<b>中越大震災時 (H16.10.23発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災市町村での炊き出し状況の把握は行ったが、食料が不足している避難所への炊き出しボランティアの調整、投入はできなかつた。</li> </ul>	 改善したこと	<b>中越沖地震時 (H19.7.16発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災地域における炊き出し状況を把握し、主体的に栄養や調理の専門団体による炊き出しボランティアの投入ができた。</li> </ul>
---	---	--

## ●給食施設支援

<b>中越大震災時 (H16.10.23発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・給食施設に対する支援を十分行うことができなかつた。</li> </ul>	 改善したこと	<b>中越沖地震時 (H19.7.16発生)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フェイズ0に給食施設への物的支援等ができた。</li> </ul>
--	---	--

## ② 2度の震災対応で依然課題として残っていること

今回の震災対応では、新たに管理栄養士の継続派遣、災害時要援護用の特殊食品の調達支援、炊き出しボランティアの投入などが実施できた。しかし、スムーズな対応を行うためには、さらなる検討が必要である。今回の震災対応を踏まえた課題は以下のとおりである。

### [今後の課題]

項目	内 容
●管理栄養士等の派遣	災害直後から避難所閉鎖までの約1ヶ月間、計画的な支援事業ができる体制整備
●一般被災住民への食料供給	家庭での備蓄の促進、市町村での備蓄や協定内容の検討 避難所における食料供給の公平性
●災害時要援護者への栄養指導と特殊食品の調達支援	平常時の対象者リストアップ、備蓄や協定の促進、災害時の食料調達の支援体制、対象者に合った栄養指導の実施
●ボランティアの炊き出し	協力可能な団体、提供可能な食事内容と量の把握等、より機動的な体制づくり
●自衛隊の炊き出し	避難者の状況に合わせた食事内容を調整できる仕組みづくり
●給食施設支援	給食施設の備蓄とマニュアル整備の促進 在宅虚弱高齢者の受入が予測される高齢者福祉施設への支援体制

### ③ 市町村でのガイドラインの普及活用は十分とはいえない

平成19年12月17日開催の「中越沖地震における栄養・食生活支援活動報告会」の際に、市町村及び県地域機関にガイドラインの活用状況を照会した。

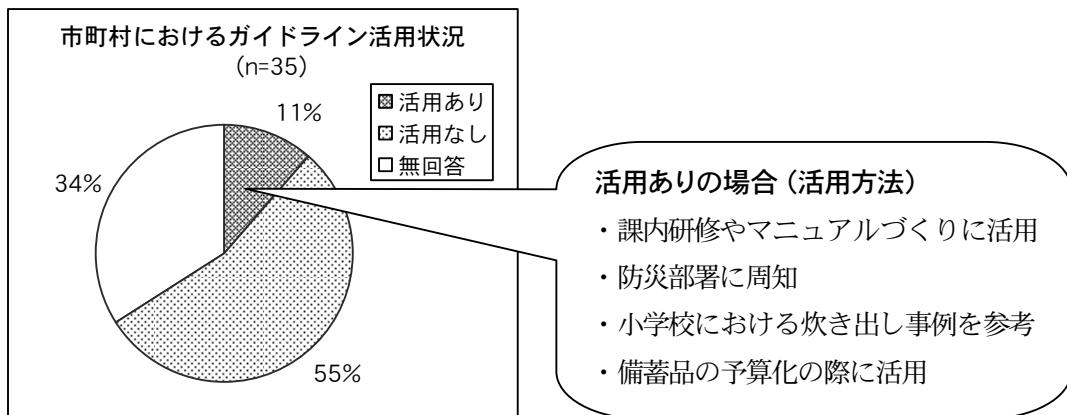
市町村の利用率は低く、その理由として、「やるべきことが多く、何から始めたらよいかわからない」、「被災経験がないと活動が具体的にイメージできない」等の意見があげられた。

県地域機関では管内の給食施設への支援に活用されていたが、市町村と連携した被災住民の支援体制づくりについては着手されていない状況であった。

給食施設に関しては、震災後も1日3食継続した食事提供を求められる病院や高齢者福祉施設等では、前回の地震後、マニュアルや備蓄の整備は進んでいるが、保育所や学校等の1日1食提供施設では未だその備えが十分ではない。

### ④ ガイドライン検証で明らかになった課題への対応

2度の震災対応から、いつどんな支援が必要か、ガイドラインに記してある内容でおおよそ展開していくことが確認できた。災害はいつ、どこで起こるかわからない。前述の課題を解決し、被災住民に必要な支援を行うためには、被災経験のない栄養士でも平常時の備えの進め方がわかり、災害時に迅速な対応ができる実践的な活動の手引きが必要である。そこで今回、ガイドラインの理解と実践を促すための手引き、「ガイドライン－実践編－」を作成することとした。



## 3 ガイドライン実践編の特徴

### ● 対象は、行政栄養士（市町村及び県）とする。

ガイドライン（平成18年3月策定）では被災者支援に携わる栄養士の活動を、「市町村」、「県（地域機関、本庁）」、「給食施設」に分けて記述した。現状では、給食施設の備えは進みつつあるが、行政栄養士が担う避難所等における被災住民支援については、その専門性を活かした活動を行う体制が十分でない。

そこで、今回、県及び市町村地域防災計画（栄養指導対策部門）を進める中心となる行政栄養士の活動に焦点を当て、給食施設については、行政栄養士がどう支援するかという視点で記述することとした。

## ●内容の特徴は、次の5点とする。

- ① 行政栄養士が知りたい「災害対策の基礎知識」を掲載
- ② 平常時対策、災害時対策（フェイズ0～1）として、具体的に何から始めたらよいかわかる「セルフチェック表」と「活動Q&A」を掲載
- ③ 2度の被災経験を踏まえ、「被災住民支援」「給食施設支援」のあり方の検討をモデル地域で行い、今後の活動を進めるための具体策を提案
- ④ 中越大地震後、すでに3年経過した地域での震災支援活動の実際を掲載
- ⑤ 中越沖地震の活動記録や実際使用した資料等の掲載

災害対応は何度経験しても、次の震災時に十分対応できるかどうかはわからない。しかし、平常時に災害対応をイメージし、関係者間で認識や考え方を相互に共有しておくことは重要である。

本編はできるだけわかりやすく、また、具体的な手順がイメージできるように工夫した。行政栄養士が自ら「学び」、関係者と「つながり」、必要な仕組みを「つくる」ことを実行するための手引き書として活用してもらいたい。

### **Ⅲ 災害対策の基礎知識**



# 災害対策の基礎知識

## 1 <平常時>

### Q1 災害支援活動の法的根拠は？

#### ○災害対策基本法

災害対策に係る法体系の基幹となるもので、国、地方公共団体及びその他の公共交通機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、「防災計画の作成」、「災害予防」、「災害応急対策」、「災害復旧」 及び防災に関する「財政金融措置」 その他必要な災害対策の基本を定める法律です。

具体的には、災害対策本部等の組織体系、地域防災計画の策定等に関することが定められています。

#### ○災害救助法

国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、罹災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とした法律です。

災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合などに適用されます。

災害救助法で定められている救助の種類は次のとおりです。

- 避難所、応急仮設住宅の設置
- 炊き出しや食品の給与及び飲料水の供給
- 被服、寝具及びその他の生活必需品の給与又は貸与
- 医療及び助産
- 住宅の応急修理
- 埋葬
- 被災者の救出
- 学用品の給与
- 他

災害救助法が適用されると、法に定められている救助に要する費用は、救助が行われた地の都道府県が支弁することになります。（災害時 Q4 参照）

#### ○地域における行政栄養士業務の基本指針

（厚生労働省通知 H15.10.30 健習発 1030001）

市町村、保健所、県本庁の行政栄養士とともに「健康危機管理」として、食中毒、感染症、飲料水汚染、災害等の飲食に関する健康危機に対して日頃から体制づくり等に積極的に参画することが位置付けられています。

## Q2 地域防災計画の策定・改定の流れは？

地域防災計画とは災害対策基本法により、都道府県や市町村に策定が義務づけられているもので、災害予防、応急対策及び災害復旧に関する事項について、それぞれの防災会議に諮り定める計画です。

計画を策定及び改定する際には、都道府県の場合は内閣総理大臣に、市町村の場合は都道府県知事に協議することが義務づけられています。

よって、防災計画に栄養・食生活支援に関する項目を位置付ける（改定）場合には、防災部局に確認し、改定のタイミングを見極めることが重要です。

※ 地域防災計画の最上位の計画として、中央防災会議が作成する「防災基本計画」があります。

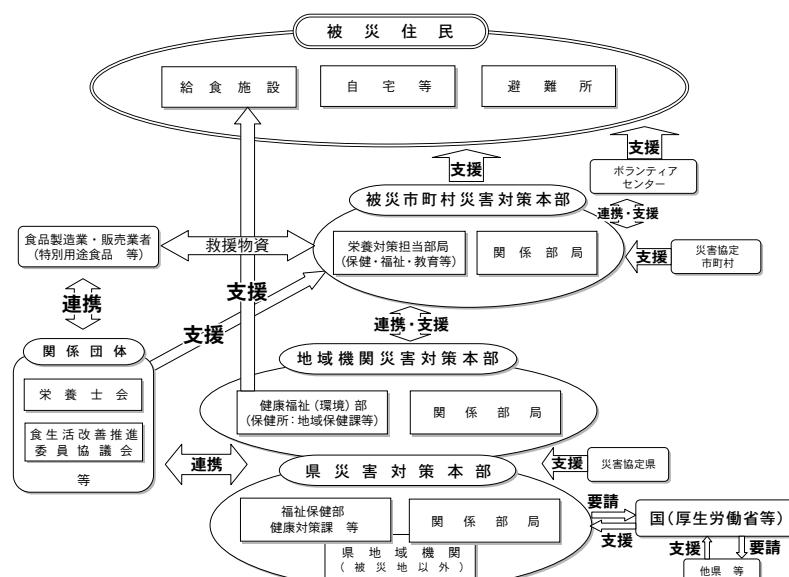
## Q3 災害時における支援活動の仕組みは？

市町村は、防災の第一次的責任を有する基礎的地方公共団体として、災害から住民を保護するため防災活動を実施することとなります。

しかし、被災市町村だけでは対応しきれない部分も多々あることから、県は市町村を包含する広域地方公共団体として、市町村の防災活動を支援し、かつその調整を行う役割があります。

また、自治体の繋がりの他、栄養・食生活支援を迅速かつ効果的に推進するためには、普段から繋がりのある栄養士会、食生活改善推進員協議会、調理師会、食品製造・販売業者等と連携することは必須です。

なお、新潟県と新潟県栄養士会は「災害時の救護活動に関する協定」を締結しており、栄養指導班活動を連携・協働して行います。

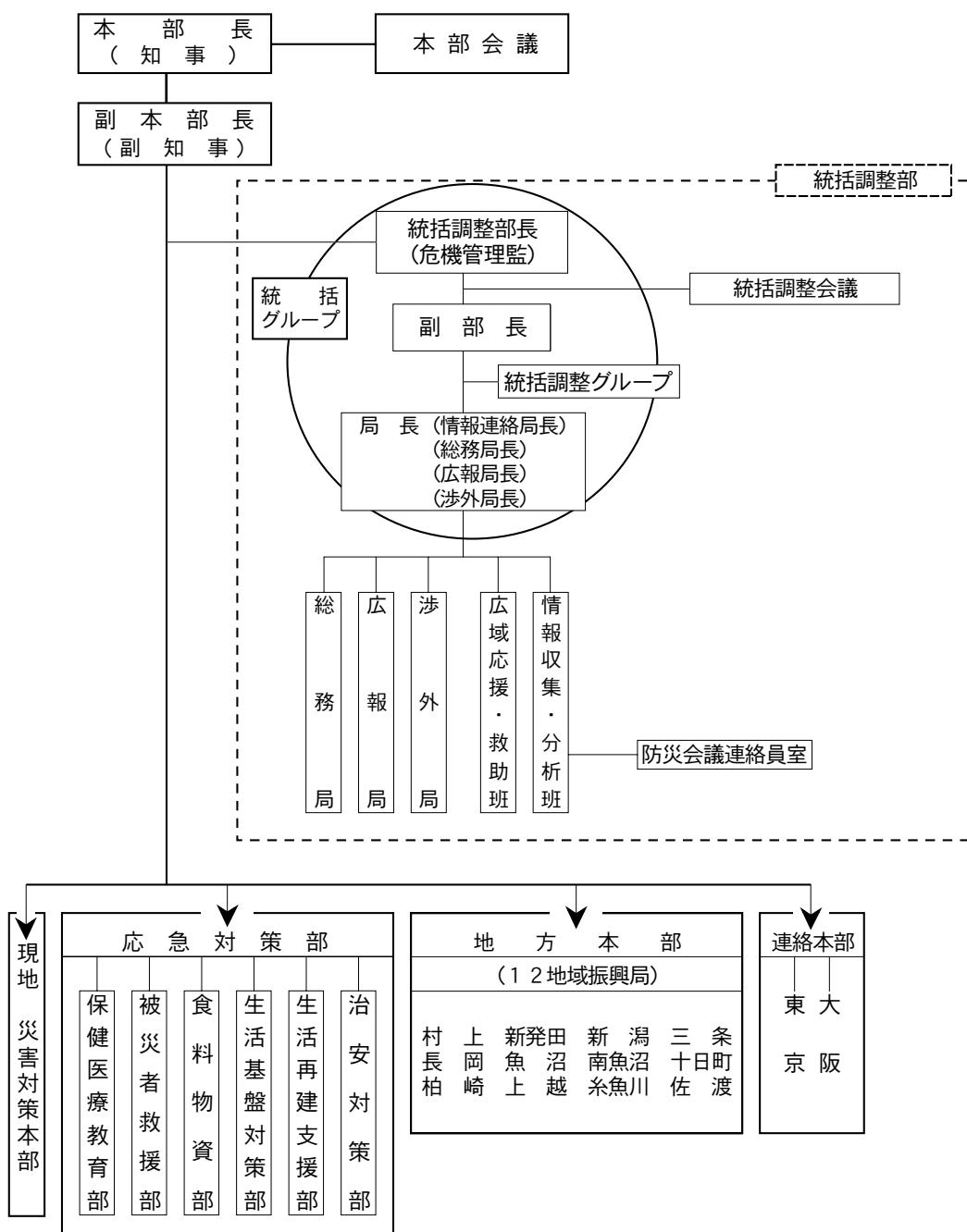


## Q4 新潟県の防災組織は？

新潟県においては、災害発生後、直ちに知事を本部長とする「新潟県災害対策本部」が立ち上がり、そのうちの応急対策本部内には「保健医療教育部：医療活動支援班、保健福祉班、衛生廃棄物班、教育対策班」や「食料物資部：食料班、救援物資班、輸送調整班」などが支援活動を開始します。

また、必要に応じて、被災地では県災害対策本部の事務の一部を行う「現地災害対策本部」が現地の市町村庁舎等に設置されるとともに、地域振興局内に「地方本部」が設置されます。

新潟県災害対策本部の組織図



## 2 <災害時>

### Q1 避難勧告と避難指示の違いは？

災害対策基本法に基づき、市町村長（市町村長ができない場合は都道府県知事）の判断で「避難勧告」又は「避難指示」が発令されます。

これらの違いを理解して、特に水害時などにおいては災害の程度を予測し、支援活動を開始するための準備を進めましょう。

ただし、地震発生時は、津波等地震による二次災害の危険がある場合を除き、行政による避難情報の発令はない（発令する時間が無い）ため、住民は自らの判断で地震の第一撃から身を守り避難することになります。

種類	拘束力	
避難準備情報	弱	事態の推移によっては、避難勧告や避難指示を行うことが予想されるため、避難のための準備を呼びかけるものです。
避難勧告		住民に対し、立ち退きを進め促すものです。（避難を強制するものではありません）
避難指示	強	被害の危険が切迫したときに発せられるもので、「勧告」より拘束力が強くなりますが、指示に従わなかつた住民に対して、直接強制までは行われません。

※避難準備情報は法的に位置付けられているものではありませんが、勧告や指示が発令されてからでは、要援護者の避難が間に合わないことから考案されたものです。

### 【警戒区域とは・・・】

市町村長、警察官、消防職員・消防団員が、危険な地域を「警戒区域」として設定し、その区域への「立ち入りを制限（立入制限）」、「立ち入りを禁止（立入禁止）」、「退去を命令（退去命令）」する場合があります。これらの立入制限、禁止、退去命令に従わなかつた場合には罰則規定が設けられています。

### Q2 避難所が設置される仕組みは？

予め、市町村で指定された避難所があり、避難所の開設・運営は市町村が行います。

新潟県地域防災計画では、地震等発生後3時間以内に設置することを目指しています。

※新潟県地域防災計画「避難所運営計画」参照

### Q3 仮設住宅（応急仮設住宅）が設置される仕組みは？

災害救助法に基づき、災害により住宅が滅失した被災者のうち、自己の資力では住宅を確保できない住民について、一時的な居住の安定を図ることを目的として建設（民間住宅の借り上げを含む）されます。

建設は原則として、災害が発生した日から20日以内に着工し、2か月以内を目途に供与されます。

また、入居者に供する期間は原則として、完成の日から2年以内としています。

※ 中越大震災及び中越沖地震時は約1か月で入居が開始されています。

※ 中越大震災時は一部では約1年延長されています。

### Q4 災害救助に掛かる費用は誰が負担するの？

災害救助法が適用された場合は、救助が行われた地の都道府県が支弁します。

国は、上記の費用が100万円以上となる場合に、当該都道府県の税収入見込額の割合に応じて負担します。

#### 都道府県の普通税収見込額の割合に対する国庫負担

普通税収見込額割合	国庫負担割合
普通税収見込額の2/100以下の部分	50/100
普通税収見込額の2/100を超える4/100以下の部分	80/100
普通税収見込額の4/100を超える部分	90/100

例えば、新潟県中越沖地震の際も、発生直後から避難所で配給されたおにぎり、パン類、自衛隊の炊き出し、また、炊き出し後に給食会社へ委託し配布されたお弁当についても災害救助法が適用されました。

### Q5 激甚災害とは？

激甚災害（「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」に基づく制度）に指定されると、県や市町村が行う、公共土木施設や農林水産業等における災害復旧事業等への国庫補助の嵩上げや中小企業に対する低利融資など、特別の財政助成措置が講じられます。

指定には、災害そのものを指定する「本激」と市町村単位で指定する「局激」の2種類あります。

## Q6 自衛隊の炊き出しの仕組みは？

### ○自衛隊への派遣要請

都道府県知事が、市町村長からの派遣要請依頼や自らの判断により、派遣を要請します。

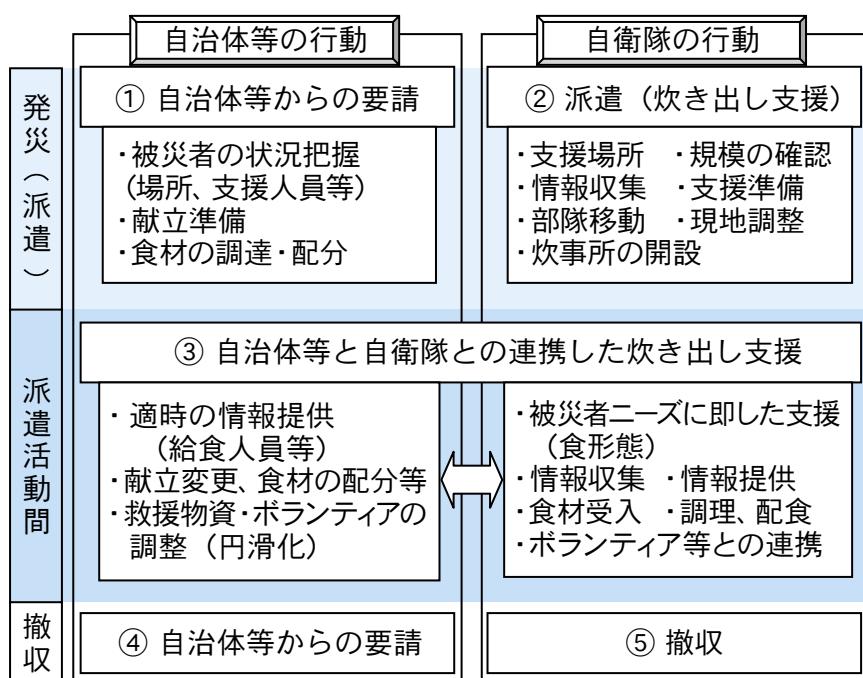
### ○費用の負担

原則として、派遣を受けた市町村の負担となります。災害救助法が適用されると、県が市町村に代わり負担することになります。

### ○炊き出し支援の基本的事項

自衛隊は人員及び炊き出し器材の差し出しを行い、依頼元の自治体は献立・食材・食数等の決定・負担を行います。

#### 自衛隊による炊き出し支援の流れ



H20.1.25 保健所管理栄養士政策能力向上シンポジウム資料改変

## Q7 財団法人新潟県中越沖地震復興基金とは？

新潟県中越沖地震からの早期復興のための各種取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を安定的かつ機動的に進めることにより、わずか3年の間に2度の被災で疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的として設立されたものです。

中越大震災時にも同じく「財団法人新潟県中越大震災復興基金」が設立されました。

両財団の事業メニューには「健康サポート事業（栄養士等による食生活支援事業）」が設置され、新潟県栄養士会は当該事業について財団から補助を受け、食生活に関する個別相談、集会場等を活用した調理実習、仮設住宅等でも簡単に作れる季節別のレシピ集の作成、食生活のポイントに関する情報提供などの様々な被災者支援を長期にわたり行いました。



中越大震災時に作成した「レシピ集」

- 春編
- 夏編
- 秋編
- 冬編



中越沖地震時に作成した「かんたん料理集」

- 春・夏編
- 秋・冬編

## Q8 福祉避難所とは？

### ○定義

高齢者や障害者等、通常の避難所生活に困難をきたす災害時要援護者等を対象に開設される避難所をいいます。

### ○対象者

身体等の状況や医療面のケアの必要性から介護保険施設や病院等へ入所・入院するに至らない程度の人で、避難所生活に特別な配慮を必要とする者とします。

### ○施設の基準

社会福祉事業を行う施設等のうち一定の基準を満たす施設で、主に福祉会館やデイサービス等通所事業を行う施設（特別養護老人ホーム等入所居住型施設は原則指定しない）とします。

予め、市町村から指定を受けることになっています。

### ○指定手順

市町村が施設設置者等と十分調整のうえ行います。

### ○開設

災害発生または発生のおそれがある場合、対策本部（市町村）からの開設要請を受けた後、受入体制が整い次第開設されます。

#### ※中越沖地震の経験では・・・

避難所で対応が難しい高齢者のほか、妊婦や乳児を抱えた母親等が一次的に利用していました。食生活面では業者から弁当が支給されていましたが、高齢者用のかゆ食、形態調整食、とろみ剤、栄養補給食品等を搬入し、必要に応じて使用してもらいました。

避難所の巡回栄養相談時には、福祉避難所に災害時要援護者等で「普通の食事ができない人」がいることも想定し、巡回計画に組み入れることが必要です。