

都道府県及び政令指定都市の 食育推進計画における災害食の記載状況

Status of The Disaster Food in Shokuiku Promotion Plan of The Prefectures and Government-designated Big Cities in Japan

長田 齋¹、小澤 啓子¹、香川 明夫¹

Hitoshi OSADA¹, Keiko OZAWA¹ and Akio KAGAWA¹

¹ 女子栄養大学短期大学部

Junior College of Kagawa Nutrition University

要約

食育推進運動の一環としての災害食の普及啓発活動の推進方策を検討するため、都道府県及び政令指定都市の食育推進計画における災害食に関する記載状況を調査した。計画中に災害・備蓄に関する記載がみられたのは全67自治体中17自治体、施策や取り組みの記載が認められたのは14自治体であった。近年、大規模災害を経験した自治体を中心に、改定の機会に評価指標まで設定する自治体が増加する傾向が認められた。指標を設定した8自治体中7自治体では、家庭における食糧備蓄の割合を評価指標としていた。今後、全国の都道府県・市町村の食育推進計画に災害時の食の備えを普及していくためには、すでに計画化した自治体の情報の共有化と国の食育推進基本計画への災害食の位置づけによるボトムアップとトップダウンの両面からの取り組みが必要である。

キーワード：食育推進計画、災害食、都道府県、政令指定都市

Summary

For the purpose of examining measures to promote public awareness activities about the disaster food as part of the shokuiku (food education) promotion movement, we investigated the description of the disaster food in shokuiku promotion plan of the prefectures and government-designated big cities in Japan. 17 out of 67 local governments (LG) mentioned disaster or food stockpile during the plan and 14 LG described the measures and initiatives. In recent years, there has been a tendency to increase the number of LG that have set up evaluation indicators at the time of plan revisions, especially LG that have experienced large-scale disasters. In 7 out of 8 LG that set the indices, the ratio of food stock in households prepared for disasters was used as an evaluation index. In order to spread the disaster food in the shokuiku promotion plans of prefectures and municipalities nationwide, it is necessary to make efforts from both the bottom-up and top-down by sharing information of LG already planned and positioning the disaster food in the national basic plan for shokuiku promotion.

Keywords: Shokuiku Promotion Plan, Disaster Food, Prefecture, Government-designated City

1. はじめに

食育とは、生きる上での基本であって、知育・徳育・体育の基礎となるものであり、様々な経験を通じて「食」に関する知識と「食」を選択する力を習得し、健全な食生活を実現することができる人間を育てることである¹⁾。この定義によると、災害に備えた食料や水の備蓄あるいは災害時の食品摂取や調理方法についての普及啓発活動は、まさしく食育の一分野である。

食育に関する学際的研究と実践的な食育活動のあり方を専門領域とする日本食育学会では、2012年3月、「災害時でも健康的な食生活を」というパンフレットを作成し、学会ホームページに掲載している²⁾。また、兵庫大学「実践食育研究センター」では、非常時の食生活をテーマとした食育活動を実践している³⁾。このほか、「災害」と「食育」をキーワードにウェブ上で検索を行うと、災害食に関するさまざまな地域活動や情報発信サイトが表示される。別府⁴⁾は、単に避難者の健康面の二次被害

防止だけではなく、現代生活における「食」を見つめる機会とすることが可能であることを「食育」に災害食を含むことの意義としている。

しかしながら、日本における食育推進運動の拠り所となる国の食育推進基本計画⁵⁾には、2006年の策定当初から現在まで「災害時の食の備え」に関する施策や取り組みは位置づけられていない。これを反映して、国が毎年発行している食育白書⁶⁾や農林水産省が自治体の食育推進計画の作成状況等を把握するために実施した全国調査⁷⁾においても、災害食に関する事項は認められない。このため、地域における災害食の普及啓発活動等の実態を食育の視点から把握することは困難な状況にある。

土田⁸⁾は、2014年、新潟県における10年間の災害時栄養・食生活支援活動を検証した上で、県・市の食育推進計画に「災害時の食の備え」を位置づけることを今後の課題としている。食育推進運動は、家庭、学校・保育所等、地域を場として、ボランティアを含む住民、教

責任著者：長田 齋

E-mail: osada.hitoshi@eiyo.ac.jp

女子栄養大学短期大学部公衆衛生学研究室

2019年8月29日受付；2019年12月2日受理

Received August 29, 2019; Accepted December 2, 2019

育関係者・農林漁業者等・食品関連事業者等や各種団体が連携協力して取り組む国民運動¹⁾であり、それを推進する都道府県・市町村の食育推進計画に災害食に関する事項が盛り込まれることの意義は大きい。しかし、「災害時の食の備え」に関する施策や取り組みについて、自治体の食育推進計画に焦点を当てて検討した先行研究は、筆者らが検索した範囲では認められない。

本研究は、都道府県及び政令指定都市の食育推進計画における「災害時の食の備え」に関する記載状況を把握し、今後、災害食の普及啓発活動等を食育推進運動の一環として展開していくための方策について考察することを目的とした。

2. 方法

(1) 調査資料

農林水産省ホームページ⁹⁾に掲載されている「都道府県の食育推進計画」及び「政令指定都市の食育推進計画」を参考に、2019年7月末時点における全都道府県及び政令指定都市の食育推進計画をウェブ上で入手して調査資料とした。また、記載事項の初出時期を確認する

ため、必要に応じて前次（期）計画を検索して調査資料に加えた。

(2) 分析方法

調査資料について「災害」または「備蓄」に関する記載の有無を検索した。記載の認められた自治体の食育推進計画に対しては、「災害時の食の備え」等に関する①施策や具体的取り組みの有無と内容、②評価指標・目標値等（以下、評価指標）の設定の有無と内容及び設定時期について、記載状況に基づき質的検討を行った。

3. 結果

(1) 災害・備蓄に関する記載の状況

全67自治体（都道府県；47、政令指定都市；20）のうち17自治体（25.4%）の食育推進計画に災害・備蓄に関する記載が認められた（表1）。このうち14自治体（20.9%）では施策や具体的取り組みが掲げられ、8自治体（11.9%）で評価指標が設定されていた。いずれの割合も、都道府県より政令指定都市の方が高い値であった。

表1 食育推進計画における災害・備蓄に関する記載の状況

	都道府県 (47)		政令指定都市 (20)		計 (67)	
	数	割合	数	割合	数	割合
災害・備蓄に関する記載あり	10	21.3%	7	35.0%	17	25.4%
施策・具体的取り組みの記載あり	9	19.1%	5	25.0%	14	20.9%
評価指標の設定あり	5	10.6%	3	15.0%	8	11.9%
災害・備蓄に関する記載なし	37	78.7%	13	65.0%	50	74.6%

災害・備蓄に関する記載があるが、施策や具体的取り組みが認められない自治体としては、現状と課題の項でのみ「災害時の食料の大切さ」に言及している例（北海道）、「災害時の食の備え」に関する普及資料やコラムを本編とは独立して掲載している例（浜松市、名古屋市）がみられた。また、施策や具体的取り組みの記載はあるが評価指標を設定していない自治体は、青森県、岩手県、徳島県、宮崎県、千葉市、京都市の6自治体であった。

なお、参考資料の用語集等にも関連の用語が認められた例は、「記載なし」とした。

(2) 評価指標の設定状況

評価指標を設定している8自治体のうち5自治体（福島県、新潟県、兵庫県、熊本県、熊本市）は、それぞれ大規模な災害を近年経験した自治体であった（表2）。

このうち兵庫県では、2007年度の第1次計画から、「阪神・淡路大震災の経験を活かす」という基本方針のもとに目標設定がなされていた。また、新潟県では第2次計画（2014年度）から評価指標が設定されているが、それ以外の自治体では直近の第3次計画以降の改定の際に新設されたものであった。

大規模災害を経験していない3自治体のうち、高知県では南海トラフ地震に備えて、川崎市では東日本大震災や熊本地震を踏まえて、という課題認識が計画中に記載されていた。一方、さいたま市では災害を想定した課題認識の記載は認められないが、第2次計画（2013年度）において「非常時に備えた食の対応力を育てる」という小目標が立てられ、第3次計画（2018年度）から評価指標が設定された。

表2 評価指標の設定状況

自治体	設定年度 (計画次・期)	評価指標
福島県	2015年度 (第三次計画)	①大規模災害に備えて食料の備蓄などを行っている県民の割合 ②特定給食施設等における食料備蓄の割合
新潟県	2014年度 (第2次計画)	①災害時対策システムが機能している給食施設の割合 ②災害時に対応できる食料品を備蓄している県民の割合
兵庫県	2007年度 (第1次計画)	①災害に備え、非常用食料等を備蓄している世帯の割合の増加
高知県	2018年度 (第3期計画)	①南海トラフ地震時栄養・食生活支援活動 ガイドラインに基づく市町村災害時保健活動マニュアルの策定状況
熊本県	2018年度 (第3次計画)	①非常時のための水、食料等を備蓄する人の割合 ②特定給食施設等*2における非常食糧等の備蓄している施設の割合
さいたま市	2018年度*1 (第3次計画)	①非常時に備え、食料や飲料水を備蓄している家庭の割合
川崎市	2017年度 (第4期計画)	①食品を備蓄している市民の増加 ②食品を備蓄している給食施設の増加
熊本市	2019年度 (第3次計画)	①災害に備えて飲料水や食料を7日以上備蓄している市民の割合

*1：第2次計画（2013年度）で具体的取り組みを掲げるが、評価指標は第3次計画から

*2：学校、保育所を除く

8自治体中7自治体では、災害に備えた食料・水の備蓄を行う住民・世帯の割合を評価指標としていた。このうち、評価のためのデータ取得の方法をみると、平成23年の国民健康・栄養調査¹⁰⁾と同じ質問によるのは1自治体（新潟県）のみであった。また、平成29年度の内閣府による世論調査¹¹⁾と一致する質問内容は認められず、各自自治体ではそれぞれ独自の質問・評価方法により指標の設定がなされていた。熊本市は評価指標中に唯一「7日間」と備蓄期間を明示しているが、現状値は未把握であり、データ取得のための具体的な質問内容は確認できなかった。

評価指標を2項目設定している4自治体では、住民・世帯に対する目標設定に加え、(特定)給食施設等における備蓄の推進が指標化されていた。このうち新潟県では、マニュアルの整備、備蓄等の4項目を「災害時対策システム」と定義づけ、その整備割合を目標としていた。

高知県は、住民・世帯を対象とする他の自治体とは異なり、県が策定した「南海トラフ地震栄養・食生活支援活動ガイドライン」を「市町村災害時保健活動マニュアル」へ全市町村が位置づけることを評価指標としていた。

(3) 施策や具体的取り組みの内容

施策や具体的取り組みの主な内容は、住民・施設等への普及啓発、周知、情報提供、研修会等であった（13/14自治体）。そのテーマは、家庭における食料や水の備蓄に関することが主体であるが、7自治体ではバッククッキングや災害時の調理の工夫など、被災後の実践的な対応力の向上を含むものであった。実施主体は行政が中心だが、栄養士会、食生活改善推進員、食育ボランティア等との協働を視野に入れた取り組み例も認められた。

また、避難所における栄養の偏り、アレルギーをもつ方への対応等を含めた栄養相談など、避難所運営に関わる取り組みが4自治体でみられた。

4. 考察

(1) 食育推進計画への記載状況

本研究の結果、災害に関する事項を食育推進計画に位

置づけた都道府県・政令指定都市は全体の25%程度であった。地方自治体には、地域の特性や問題意識を反映した食育推進活動の展開が期待されているが、食育推進計画の策定に際して、国の食育推進基本計画に記載されていない災害に関する事項にまで独自に検討の視点を拡大した自治体は、未だ少数であることが示された。

しかしながら、近年、大規模災害を経験した自治体を中心に、徐々に計画化する自治体の数は増加しつつあることが認められた。第1次計画で評価指標を設定していたのは兵庫県のみであったが、その後第2次計画で新潟県、第3次計画で福島県、熊本県、熊本市が評価指標を新たに設定している。中越地震の経験を踏まえた新潟県の対応ガイドライン¹²⁾では、平常時の対策の重要性が強調されており、住民・行政・関係団体等の切実な被災体験が計画化への推進力となったものと推察される。

東日本大震災との関連では、評価指標を設定した福島県に加え、青森県・岩手県でも施策や具体的取り組みの記載が認められたが、宮城県と仙台市ではともに災害に関する記載はなかった。同様に、同じ災害を経験した自治体間でも、兵庫県と神戸市、新潟県と新潟市（新潟市は中越地震の中心地ではないが）の間で食育推進計画への記載の有無に違いが認められた。

一方、大規模災害を経験しない自治体においても、近年、評価指標や施策・取り組みを記載する例が出始めている。災害時の備えの必要性は、被災経験のない住民・地域ほど実感しにくいと考えられることから、こうした地域で災害食の普及啓発活動等を食育推進計画に位置づけることの意義は大きい。

藤田ら¹³⁾は、基礎自治体の食育推進計画を対象とした先行研究において、自治体の食育に対する認識は「健全な食生活」をアウトカムとする「栄養問題解決型食育」と「まちづくり・ひとづくり」の手段とする「機能拡大型食育」に類型化され、その認識の違いが計画策定のプロセスや計画内容に影響すると考察している。災害に関する事項の記載の有無に関しても、各自自治体の食育推進計画のとらえ方、策定プロセスなどの違いが反映された

ものと考えられる。

(2) 評価指標、施策や取り組みの内容

8自治体中7自治体で、家庭における食料備蓄の割合を評価指標としていた。この指標は今後、「災害時の食の備え」の領域における代表的な評価指標となっていくものと考えられる。しかし、自治体によって「食料品」「飲料水・食料」などの表現の細部とともに、データ取得のための質問内容等が異なることに留意する必要がある。自治体が独自に計画策定を進めている現状では避けられないことだが、普及状況を広域的・経時的に評価していくためには、今後、標準的な評価指標名、データ取得の方法等についての検討が必要である。

4自治体で(特定)給食施設における食料備蓄を評価指標としていた。全国的には、地域防災計画に定めた水や食料の備蓄量(公助)を満たしていない自治体が多数認められる中¹⁴⁾、帰宅困難者対策も含めた各施設の食料備蓄(共助)を食育推進計画の目標の一つとしていることは先進的である。施設によって対象者、運営形態(入所・通所)、規模などが異なり、一つの指標で各種施設等を一律に評価することは容易ではない。今後、各自治体の評価結果等を踏まえ、標準的な評価方法等について検討されることが望まれる。

施策や取り組みの中心は普及啓発活動であり、その半数はパッキングなどの実践的な内容を含むものであった。西村ら¹⁵⁾は、保育所・幼稚園の食育の一環として、備蓄食品等を利用したおやつ料理教室などの取り組みが乳幼児家庭の防災力の向上につながると提言している。具体的な事業が明示されていない場合でも、食育推進計画の施策体系の中に「災害時の食の備え」に関する項目が記載されることにより、そうした食育活動に組みやすくなるものと期待される。

(3) 今後の展開に向けて

「災害時の食の備え」を自治体の食育推進計画に広く普及していくにあたって、ボトムアップとトップダウンの二つのルートが考えられる。

住民・民間団体等の自発的意思を尊重し、地域特性に応じて進める食育推進運動の本質¹⁾からみて、本来は住民に身近な基礎自治体から計画化が進むことが望ましい。しかし、農林水産省による平成28年の調査⁷⁾では、計画策定済みの市町村は79.3%(平成30年度末は84.8%⁹⁾)であった。また、策定した市町村のうち77.1%は健康・保健・医療・福祉関連部局が主な担当部局を務めており、食育推進計画を単独に作成したのは43.7%、他の計画と一体的に作成したのは54.9%であった。実際、筆者の1名が在籍した東京特別区の例¹⁶⁾をみると、食育推進計画は地域福祉計画、健康増進計画、次世代育成支援市町村行動計画など、法的位置づけをもつ9計画を包含する「保健福祉計画」として策定されている。このような分野別の一体的計画の場合、地域防災計画等との連携・調整は図られるものの、保健福祉分野を超えて食育に関する幅広い視点からの議論を期待することは難しいのが実情である。

ただし、本研究においても基礎自治体である政令指定都市の方が、都道府県より計画への記載や評価指標の設定割合が若干高い値であった。全国市町村の食育推進計画を入手して精査することは困難であることから、本研究は基礎自治体については政令指定都市のみを対象とした。このため、全国的な広がりについては把握できていない点が本研究の限界である。しかし、農林水産省による平成28年の調査⁷⁾によると、「食育推進において

取り組んでる分野」に関する質問に対して、71市町村(4.1%)が国の食育推進基本計画に沿って示されたテーマ以外に「その他」と回答している。それらの中には都道府県や政令指定都市でみられたと同様に、被災経験あるいは防災対策に強い関心を持つキーパーソンの存在などにより、すでに食育推進計画に「災害時の食の備え」に関する事項を盛り込んだ市町村は存在すると思われる。筆者らが個別に知り得た範囲では、前者では新潟県小千谷市¹⁷⁾、後者では東京都墨田区¹⁸⁾の例があるが、その情報を体系的に把握することはできない。

基礎自治体の保健福祉分野では、介護保険事業計画、国保データヘルス計画など、個別計画としての策定が義務付けられている計画が数種類存在する。そうした中、食育推進計画を個別計画として策定する自治体が急増することとは期待しにくいだが、計画の形態は別としても、今後ボトムアップにより自治体の食育推進計画に「災害時の食の備え」を広く普及していくためには、すでに計画化した先駆的な自治体の情報を収集し、広く共有化していくことが重要である。

一方、すでに食育推進計画に施策や目標設定がなされた県では、地域振興局(保健所)単位の活動の中で、食育推進計画に「災害時の食の備え」を位置づけた管内市町村数の増加を具体的な成果として報告している¹⁹⁾。都道府県の計画への位置づけが市町村の計画に影響を与えた典型例である。今後の改定時に都道府県が「災害時の食の備え」を計画化していくことが、市町村に広がっていくための鍵であると言えよう。ただし、都道府県の自主的な取り組みを待つだけでは時間を要し、不確実な面も多い。この点では、国の食育推進基本計画に位置づけてトップダウン方式で普及を図ることが、大きな推進力となると考えられる。これにより、自治体独自の評価指標の標準化も可能となる。

現行の第3次食育推進基本計画についてはすでに中間評価がなされ、第4次食育推進基本計画に向けて新たに取り組むべき課題として、「SDGsとの連携」と「企業における食育の推進」の2点が挙げられている²⁰⁾。「誰一人取り残さない」社会の実現を目指すSDGsアクションプラン2019²¹⁾では、防災・減災も主要テーマの一つとなっている。第4次食育推進基本計画の策定に向けて、「災害時の食の備え」も含めた幅広い議論と検討がなされることを期待したい。

今後、全国の都道府県・市町村の食育推進計画に「災害時の食の備え」を普及していくためには、すでに計画化した自治体の情報の共有化と国の食育推進基本計画への災害食の位置づけによる、ボトムアップとトップダウンの両面からの取り組みが必要である。

謝辞

調査資料の収集・検索にご協力いただきました女子栄養大学短期大学部公衆衛生学研究室ゼミ学生の皆様に感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 食育基本法(平成17年6月17日、法律第673号)
- 2) 日本食育学会ホームページ。
<http://www.shokuiku-gakkai.jp/>、(参照2019-08-28)。
- 3) 福本恭子, 和田早苗, 矢埜みどりほか, 幼児保護者を対象とした防災意識調査と食育活動. 兵庫大学論集. 2014, vol.19, p.217-223.
- 4) 別府茂. 食育と防災教育の新しいテーマ「災害食」. 医と食.

- 2017, vol. 9, no. 6, p. 142-144.
- 5) 第3次食育推進基本計画。
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10900000-Kenkoukyoku/0000129496.pdf>, (参照 2019-08-28).
 - 6) 平成30年度食育推進施策(食育白書)。
http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/wpaper/attach/pdf/h30_index-3.pdf, (参照 2019-08-28).
 - 7) 農林水産省. 食育推進計画調査報告書(平成29年3月)。
<http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/attach/pdf/shichoson-6.pdf>, (参照 2019-08-28).
 - 8) 土田直美, 磯部澄枝, 鈴木一恵ほか. 新潟県の災害時栄養・食生活支援活動の実際 - 10年間の活動の検証と今後の課題-. 日本災害食学会誌. 2014, vol. 1, no. 1, p. 21-27.
 - 9) 農林水産省. 都道府県・市町村における食育推進計画について。
<http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/shichoson.html>, (参照 2019-08-28).
 - 10) 厚生労働省. 平成23年国民健康・栄養調査報告。
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/eiyuu/h23-houkoku.html>, (参照 2019-08-28).
 - 11) 内閣府. 防災に関する世論調査(平成29年度)。
<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/index.html>, (参照 2019-08-28).
 - 12) 新潟県保健福祉部. 新潟県災害時栄養・食生活支援活動ガイドライン。
<https://www.kenko-niigata.com/syoku/saigai/313.html>, (参照 2019-08-28).
 - 13) 藤田誠一, 吉池信男, 稲山貴代ほか. 公共政策の視点からみた地域社会における食育の可能性. 日本食育学会誌. 2017, vol. 9, no. 2, p. 197-205.
 - 14) 須藤紀子, 笠岡(坪山)宣代, 新井真名ほか. 東日本大震災前後における災害時の食支援に対する準備状況の変化. 日本災害食学会誌. 2016, vol. 3, no. 1, p. 25-32.
 - 15) 西村節子, 古川和子, 大西智美ほか. 保育園・幼稚園児がいる家庭における食料備蓄等の災害の備え. 日本災害食学会誌. 2019, vol. 6, no. 2, p. 1-10.
 - 16) 杉並区保健福祉部. 杉並区保健福祉計画。
<https://www.city.suginami.tokyo.jp/kusei/seisaku/gyousei/bumon3/1013509.html>, (参照 2019-08-28).
 - 17) 小千谷市. 第3期小千谷市健康増進計画・第3期小千谷市食育推進計画・第2期小千谷市歯科保健計画。
<https://www.city.ojiya.niigata.jp/uploaded/attachment/15721.pdf>, (参照 2019-11-7).
 - 18) 墨田区. 墨田区食育推進計画。
https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/ku_kakusyukeikaku/syokuikukeikaku.files/keikaku.pdf, (参照 2019-11-7).
 - 19) 土田直美, 大泉千裕, 鈴木良美ほか. 新潟県三条地域における食の減災対策推進と今後の課題. 日本災害食学会誌. 2018, vol. 6, no. 1, p. 51. (2018年学術大会・第6回研究発表会、口頭発表概要)。
 - 20) 食育推進評価専門委員会. 第3次食育推進基本計画フォローアップ 中間取りまとめ(平成31年4月1日)。
<http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kaigi/suisin.html>, (参照 2019-08-28).
 - 21) SDGs推進本部. 拡大版SDGsアクションプラン2019(令和元年6月)。
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai7/siryoul.pdf>, (参照 2019-08-28).