

避難所の人権に係る課題（市長室危機管理課作成）

1 災害に伴う人権問題～震災時避難所における取組み～について

概	<p>震災時の避難所における取組みについては、避難所ごとに「震災時避難所運営マニュアル」を策定するとともに、事前対策の組織として「避難所運営委員会」を結成しています。また、震災時避難所を円滑に運用できるよう、市職員で編成する「避難所支援班」を配置しています。</p>
要	<p>(1) 震災時避難所の運営</p> <p>震災時避難所は、「避難生活をおくる場所」であると同時に「地域への生活支援の拠点」でもあります。そのため、「避難者（自主防災組織等）」+「学校長等（施設管理者）」+「市職員（避難所支援班）」が運営3者として、連携して運営を行います。</p> <p>各避難所では、秩序ある生活ルールを定め、組織的に運営するとともに、避難者の方々の個々の状況に応じた配慮を行い、トラブル防止及びプライバシーの確保に努めるため、震災時避難所運営マニュアルを策定しています。</p> <p>また、震災時避難所には、高齢者、障害者、妊婦、乳幼児等のうち、特別な配慮を必要とする人たち（以下「要援護者」）も避難することが予想されることから、一次福祉避難所を併設し、要援護者の支援にも努めています。</p> <p>(2) 避難所運営委員会の結成</p> <p>震災時避難所運営マニュアルを、より実効性をもたせるため、避難所ごとに地域の住民が主体となる「避難所運営委員会」を組織し、各々の地域に即した運用が行われるよう事前対策を行っています。</p>

評価視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	<p>【震災時避難所の運営】</p> <p>①ジェンダーへの配慮</p> <p>・あらかじめ男女別の更衣室、授乳室、女性専用洗濯干場や要援護者のための一次福祉避難所を選定し、プライバシーの確保や女性専用スペースの確保に努めている。</p>	<p>・学校の事情により、十分なスペースが確保できていない避難所がある。</p>	<p>・学校の状況を勘案しながら、十分なスペースを確保できるよう、引き続き学校と調整を行うとともに、市立小中学校以外に専用スペースを確保できる場所はないか検討する。</p>	<p>～更衣室についての意見～</p> <p>⇒ 性的マイノリティの方への配慮に記載</p>

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	<ul style="list-style-type: none"> ・震災時避難所運営委員会の役員等には、最低1名以上女性を選任することとし、多様なニーズや視点を避難所運営に反映させるようにしている。 ・女性のニーズにも対応するため「女性相談窓口班」の設置を考慮することとしている。 <p>② 子ども連れの家族への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子供のストレス軽減を図るため、避難所内にプレイルームを設け、できる限り乳幼児・未就学児と児童・生徒を別に設定するようにしている。 <p>③ 特別な配慮を必要とする高齢者</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一次福祉避難所を設け、紙おむつ・車いす・車いす用トイレなど、特別に必要となる物品を確認し、手配するようにしている。 <p>④ 障害者への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一次福祉避難所の中でも、できる限り「障害者スペース」を設定するようにしている。 ・震災時避難所に巡回する保健師の判断により、一次福祉避難所で対応が困難な場合は、二次福祉避難所等で対処することとしている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災状況により、発災初期から、マニュアルによる運営内容を理解している人員を確保できるか、担保がない。 <p>・学校の事情により、十分なスペースが確保できていない避難所がある。</p> <p>・「高齢者」や「障害者」など、用途に応じた一次福祉避難所を確保できない避難所がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・震災時避難所の運営体制を、地域住民に広く周知できるよう、継続して震災時避難所運営訓練を実施していく。 <p>・学校の状況を勘案しながら、十分なスペースを確保できるよう、引き続き学校と調整を行う。</p> <p>・学校の状況を勘案しながら、十分なスペースを確保できるよう、引き続き学校と調整を行うとともに、市立小中学校以外に専用スペースを確保できる場所はないか検討する。</p> <p>・早期に二次福祉避難所を開設し、一次福祉避難所で十分なスペース等を確保できない高齢者や障害者の受け入れ態勢を整える。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各種の人権に配慮した取組みが計画されているが、それぞれへの配慮が足りているのかといったことは未知数である。専門家や避難所運営をされた経験者などの意見も参考とするとよい。 <p>・子ども同士だけでなく高齢者との交流が広がるようなスペースがあると、避難者にとって心の支えになるものとする。(第3回議事録1p)</p> <p>・避難所の中に一次福祉避難所を開設することや二次、三次といった福祉避難所への移行については本当に実施できるのかといったことが未知数である。専門家や避難所運営をされた経験者などの意見も参考とするとよい。</p> <p>～要援護者のご家族の避難に関する意見～ ⇒ 一次福祉避難所の併設に記載</p>

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人 権 擁 護 の 担 保	<p>⑤ 情報弱者(外国人など)への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難者カードに5か国の翻訳カードを作成しています。また、防災収納庫には「コミュニケーションボード」を備えて、外国人との対応に利用している。 <p>⑥ 持病を持っている方への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保健師が各避難所を巡回し容態の観察を行う。また、医薬品等の調達については、健康部が医師会・薬剤師会等と締結している協定により、災害時の医療救護活動に必要な医薬品等の供給を受ける体制を構築しているとともに、横須賀市と㈱クリエイトエス・ディで締結している防災協定により、災害時には優先的に調達できる体制を構築している。 <p>⑦ 性的マイノリティの方への配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難者カード等には男性・女性のほか、「無回答」を設けている。性別での敬称や、活動内容に応じた性別の指定、また、仮設施設を設置する際のスペースや男女別物資の配布など、性的マイノリティへの配慮を促している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・定型的な会話以外のコミュニケーションが難しい場合が想定される。 ・被災状況により、計画通りに保健師の巡回ができない場合は想定される。 ・地域住民等に対して、取り組みの趣旨が、浸透しにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「避難所ボランティア」を活用できるよう検討する。 ・「避難所ボランティア」を活用できるよう検討する。 <p>※ 避難所ボランティア制度とは、横須賀市に在住・在勤(学)している方を事前登録し、発災後、本人の安全や家族の安否が確認でき、余力がある時に、避難所で困っている方をサポートする制度。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・取り組みの趣旨が伝わるよう、避難所運営委員会や訓練をとおして、繰り返し実施することで、理解を深める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者や外国人などの情報弱者とのコミュニケーション手段としてコミュニケーションボードは有用である。コミュニケーションに関する内容をさらに充実させていただきたい。また、コミュニケーションボード以外にも情報弱者とのコミュニケーション手段は多数あるので、新たな手法の検討も進めてほしい。(第2回議事録21p) ・各避難所の中でも状況は異なるが、中学校の生徒会や福祉関係の経験者に協力を仰ぐこともよい。(第3回議事録2p) ・男女別の更衣室とは別に誰でも利用のできる更衣室も準備ができるとよい。(第2回議事録17p)

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	<p>○ その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所ボランティア制度により、避難者の支援を行える人材を確保し、避難者のケアに努めている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所ボランティア制度は今年度発足したばかりであり、人員の確保に努めていく必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・様々な機会を利用し、避難所ボランティア制度を周知していく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所ボランティア制度を知らない人が多いので、市の広報誌などにより積極的に制度を周知していただきたい。また2次元コードを利用するなどして簡単な手法で申込みができると登録者の増加にもつながる。 (第2回議事録22p)
	<p>【一次福祉避難所の併設】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各震災時避難所に併設する形で一次福祉避難所を設けることにより、集団内での避難生活が困難な要援護者を受け入れることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・一次福祉避難所に配置される救護・福祉班の班員が日常的に要援護者に接しているとは限らないため、必要な配慮が分からず、十分な支援ができない可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・各地域の避難所運営委員会に、要援護者の特性や必要な支援について周知・啓発を行っていく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・一次福祉避難所は避難者のご家族による自主運営となるが、避難生活を送る中では要援護者のみならずご家族も平穏に暮らせるような体制を構築することが必要である。(第2回議事録20p)
	<p>【要援護者の避難支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害時における要援護者対策として、民生委員児童委員および町内会・自治会と連携し、安否確認を実施する体制を推進している。 ・安否確認により、搬送が必要となる要援護者については、避難所支援班と消防団が連携し搬送する体制を推進している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・関係機関に依頼しているが、ほとんどの地域で実践するための訓練などが未実施となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営訓練などを利用して、町内会・自治会と民生委員児童委員、さらに消防団が連携した訓練を実施することで体制を根付かせる必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者の名簿について、民生委員児童委員および町内会・自治会の方から活用方法がわからないとの声があるので、関係者に対して名簿の活用方法の説明をしっかりと行う必要がある。 ・要援護者の安否確認や避難所までの避難支援に関して、避難所運営マニュアルに記載するなど工夫したほうがよい。(第3回議事録2p)

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	<p>【避難所運営委員会の結成】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震災時避難所の事前対策組織として、全ての震災時避難所に「避難所運営委員会」を組織し、各避難所に応じた事前対策と、避難所運営訓練をとおして、より地域に即したマニュアルとなるよう検証を行っている。 ・各避難所の近隣に居住する市職員で「避難所支援班」を編成し、夜間・休日等においても避難所が開設される際には、いち早く参集できる体制を確保している。 ・発災直後の混乱期において、避難所支援班が避難者を誘導することで、人権やプライバシーに配慮できる体制を確保している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所によっては、委員会を結成して間もない地域もあり、十分な検証を実施できていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営委員会を結成して間もない地域には、積極的に危機管理課職員等が関わり、訓練の実施をとおしてマニュアルの検証を行うとともに、コロナ禍により停滞している地域に対しても働きかけを行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・自主防災組織、学校長、市職員とが役割分担に基づく連携がとられているものとする。さらにより良い運営となるよう連携を深めていただきたい。 ・各地域によって地形や住民の数は様々であり、地域の特性を理解した準備が必要である。運営3者が情報交換を重ねておくことが重要である。 ・各地域の避難所運営委員会では避難所運営訓練を実施されているが、近隣住民等からは実施されていることを知らないといった声もある。地域住民等が同訓練に参加することで震災を「自分ごと」として考えるきっかけとなるので、避難所運営訓練の実施に関する周知を強化したほうがよい。 ・働いている世代は地元にはいない可能性もあり避難所の立ち上げに協力できない可能性を考慮して、時間帯によって異なる想定をした避難所運営計画を立てることもよい。（第2回議事録17p）

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	【避難所運営委員会の結成】			<ul style="list-style-type: none"> ・学校等のトイレは内開きが多く簡易トイレを置くとドアが閉まらないといったケースもあるため、避難所訓練においてトイレの開設訓練等も行うとよい（第2回議事録12p） ・避難所運営においては、偏った意見とならないよう多様な意見を取り入れていくことが重要である。そのためには避難所運営委員会の構成員は性別や年代が異なる多様な構成となることが望ましい。市が実例を挙げながら助言をするなどして多様な意見の出やすい避難所運営委員会が増えるよう取り組んでいただきたい。（第2回議事録14p） ・避難所運営における地域と学校との関係は重要であり、学校長が変わるたびに学校側の体制が変わることは望ましくない。地域と学校とが連携できるよう市から働きかけを行っていただきたい。また、避難者へのケアを行う上で各学校に配属されている養護教諭や登校支援に関する相談員なども協力をしていただけるとよい。（第2回議事録20p）

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
① 人権擁護の担保	<p>【備蓄物資について】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子供や高齢者、ジェンダーへの配慮として、生理用品や子供用・大人用おむつを備蓄している。 ・令和6年度中に各震災時避難所へポップアップ式テントを各50張整備します。ポップアップ式テントを活用することで、個々の空間を確保し、発災初期からプライバシーが確保できる体制を整備している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・各避難所の実情に応じて、整備する50張のポップアップ式テントを、どのように運用していくのか、検証する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き、能登半島地震などの教訓を検証し、必要資器材の整備に努める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の数に応じた物資が確保できているのかといったことは未知数である。専門家や避難所運営をされた経験者などの意見も参考とするとよい。 ・緊迫した時に失念しがちな他人へのマナー等を喚起するために、他都市の例を参考にしながら避難所でのマナーなどを記した張り紙を準備しておくこともよい。（第2回議事録14p） ・避難所ではトイレの整備を第一に考える必要がある。トイレの足りていないところにはトイレトレーラーを準備することもよい。（第3回議事録1p） ・段ボールベッドやパーティションは個々の空間を確保することでプライバシーを確保するといった効果のある一方で、体調不良者の確認が困難になるといった懸念もあるため、避難所運営訓練などで具体的な活用方法などを検討していく必要がある。

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
② 当事者の 視点	<p>【トラブル防止及びプライバシーの確保】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・トラブル防止のため、震災時避難所ごとに、マニュアルにより「震災時避難所での生活ルール」を定め周知するとともに、占有スペースや役員の編成、交代サイクルなどのルールを取り決め、特定の人に負担が偏らないよう配慮している。 ・避難所でのプライバシーの確保については、配備予定のポップアップ式テントを使用するとともに、発災後3日から1週間ほどで国からの支援で送られてくる段ボールベッド・パーテーションを活用することで、個々の空間を確保する。また、避難所への女性専用スペースの設置や、性別に関係なく、だれでも使えるトイレやシャワーなどをできる限り設置できるようにしている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災状況により、発災初期から、マニュアルによる運営内容を理解している人員を確保できるか、担保がない。 ・学校の事情により、十分なスペースが確保できていない避難所がある。 ・ポップアップ式テントは現時点では未配置のため、活用方法が取り決められていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・震災時避難所の運営体制を、地域住民に広く周知できるよう、継続して震災時避難所運営訓練を実施していく。 ・学校の状況を勘案しながら、十分なスペースを確保できるよう、引き続き学校と調整を行う。 ・ポップアップ式テントが配置された際には、避難所運営委員会と連携し、具体的な運用方法を検討していく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営マニュアルのほか各種パンフレット等により避難所における人権への配慮を促している。各種パンフレットが避難所運営マニュアルとは別になっていることで周知が行き届かない可能性もあり、様々な工夫により人権に配慮した運営となるよう避難所運営委員会に伝えていただきたい。 ・避難所運営スタッフも被災者であり避難者として安心した生活ができるよう、スタッフとしての役割を明確化するなどして準備を整えておく必要がある。（第2回議事録14p） ・体育館内の避難者のレイアウトは町内会・自治会ごとの区分けを予定しているが、早く来た方からスペースを確保するといった状況も考えられる。要援護者等がトイレに行きづらいといった現象が起こらないような配置の検討も必要である。（第2回議事録16p） ・独身で独居の方も一人で避難するといった視点も必要であり、一人で避難する人に対する支援も必要であることも視点として持っていてほしい。（第2回議事録16p）

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
③ 周 知 啓 発	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営委員会や避難所運営訓練などの際に、開放区域の確認を行い、女性専用スペースや一次福祉避難所の役割などを啓発している。 ・「多様な性（性的マイノリティ）に配慮した震災時避難所運営のポイント」を作成し、自主防災組織への配布をとおして啓発を行っている。 ・地域の防災リーダーを育成する自主防災指導員育成講習会において、「男女共同参画の視点からの防災対策」の講義を含めるとともに、上記チラシを配布し啓発を行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・左記チラシの周知が行き届きにくい。また、チラシの趣旨が伝わりにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な啓発が行えるよう、市職員の知識向上を図るための講座や研修会の参加に努める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・町内会・自治会や市の掲示板等に災害時の心得などを掲出することで、町内会・自治会未加入の方にもいつ起こるか分からない災害のことを「自分ごと」として考えてもらうきっかけとすることができる。（第2回議事録14p） ・興味のない人には必要な情報が届かないものであり、そのような人たちがいることを前提とした情報発信のシステムを作っていく必要がある。（第2回議事録14p） ・各避難所運営委員会によって特色があり、様々な取り組みが行われている。市が市内の各避難所運営委員会の活動紹介をされれば、自身の不足や新たな取り組みの発想につながるものと考える。（第3回議事録2p）

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
④ 関係 機関 等 の 連 携	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時における要援護者対策として、民生委員児童委員および町内会・自治会と連携し、安否確認を実施する体制を推進している。 ・安否確認により、搬送が必要となる要援護者については、避難所支援班と消防団員が連携し搬送する体制を推進している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・関係機関に対して依頼してあるものの、ほとんどの地域で、実践するための訓練などが未実施である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営訓練などを利用して、町内会・自治会と民生委員児童委員、さらに消防団が連携した訓練を実施することで、体制を根付かせる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者の名簿について、民生委員児童委員および町内会・自治会の方から活用方法がわからないとの声があるので、関係者に対して名簿の活用方法の説明をしっかりと行う必要がある。 ・遠方の自治体等との相互支援の協定を締結するなどをして、広域での助け合いが図られるとよい。（第3回議事録2p） ・学校体育施設開放を利用しているスポーツクラブにも避難所運営委員会として役割を担っていただくこともよい。（第3回議事録2p）
⑤ 研 修	<ul style="list-style-type: none"> ・人権・ダイバーシティ推進課が発出する人権等に関する掲示板やeラーニングをとおして、定期的にも人権やジェンダー等に関する基礎知識を習得している。 ・避難所支援班に対しては、避難所現地研修の場で、「多様な性（性的マイノリティ）に配慮した震災時避難所運営のポイント」および障害福祉課が作成した「災害時の障害のある方への配慮とサポートについて」などを活用し、人権等への配慮を行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・概ね、必要に応じた対応ができています。 	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き、避難所支援班に対して、震災時の人権等に配慮した避難所運営に関する知識の普及啓発に努める。 	<ul style="list-style-type: none"> ・

評価 視点	A 取組状況や優れている点	B 問題点・課題	C 今後の展開	D この施策・事業の意見
⑥ その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普段からコミュニケーションの取れる地域づくりを行うことが避難所内での生活をより良いものにしていくものとする。近年、町内会・自治会への未加入者が増えており、地域の方の努力だけでは加入者を増やしていくことは困難なものである。関係部局の連携により町内会・自治会への加入を促進する取組みを実施していただきたい。（第2回議事録21p）