

令和6年度

横須賀市人権施策推進会議報告書

(震災時避難所における取組みに対する意見)

令和7年(2025年)4月

横須賀市人権施策推進会議

目 次

はじめに	1
1 評価の対象および方法	2
2 会議の開催	3
3 評価の結果	4
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	
4 総合評価（震災時避難所における取組みに対する意見）	14
委員名簿	16

はじめに

「横須賀市人権施策推進会議」（以下「推進会議」という。）は、「横須賀市人権施策推進指針」（以下「推進指針」という。）に基づき設置された第三者評価機関として、学識経験者、市民などにより、横須賀市の施策や事業について人権擁護の観点から評価を行っています。

令和6年度は、災害に伴う人権問題として震災時避難所における取組みに対する意見を報告書としてまとめました。

推進会議での評価が、横須賀市の人権擁護にかかわる計画の策定や、事業の見直しなどの際に、反映されることを期待します。また、本報告書に関する意見や市の取組みを多くの住民に知っていただくための広報展開をしていただけるよう、お願いいたします。

令和7年（2025年）4月

横須賀市人権施策推進会議委員長 西村 淳

1 評価の対象および方法

(1) 人権施策推進指針で分類した下記の 11 分野の人権課題を対象に評価します。

- ①男女共同参画 ②子ども ③高齢者 ④障害者 ⑤同和問題
⑥外国人 ⑦患者等 ⑧インターネットによる人権侵害
⑨性的マイノリティ ⑩自殺をめぐる問題 ⑪その他の人権問題

(2) 上記の人権課題から評価するテーマを選定し、関連する担当部局に主要施策や事業についての概要説明や資料の提供を受けた後、人権擁護の視点から評価し、所見や提言などを取りまとめ、市に報告します。

(3) 評価の視点は下記のとおりです。

① 人権擁護の担保	人権擁護のため必要と思われる措置が不可能または困難な場合でも、その合理的根拠が認識され、代替措置が講じられているか。
② 当事者の視点	施策の立案などにあたって、当事者(支援者や家族などを含む)の視点を取り入れるための方策が取られているか。
③ 周知・啓発	周知・啓発を十分に行うとともに、その効果の把握に努めているか。
④ 関係機関等との連携	複雑化した問題を解決するため、庁内、関係機関との連携網が構築されており、有効に機能しているか。
⑤ 研修	専門的・技術的なものも含め、人権擁護に関わる職員その他の人材育成のための研修プログラムが、計画的かつ効果的に組み込まれているか。
⑥ その他	推進会議において必要と認める事項が取り組まれているか。

2 会議の開催

(1) 会議の実施状況

回数	開催日	開催場所	内容
第1回	令和6年 7月29日(月)	302会議室	(1)横須賀市人権施策推進指針について ・横須賀市の取組状況 ・令和6年度の重点施策 (2)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
第2回	令和6年 11月18日(月)	災害対策本部室	(1)関係者からのヒアリング (2)事業評価シートについて
第3回	令和7年 2月10日(月)	消防第3会議室	(1)事業評価シートについて (2)報告書について

(2) 事業等の説明聴取

推進指針から横須賀市の取組状況や重点施策についての意見交換をするとともに、災害に伴う人権問題として、「震災時避難所における取組みについて」をテーマとした。

テーマに関連する担当課である市長室危機管理課と民生局福祉こども部障害福祉課から下記資料を用いて計画や取組事例等についての説明を受けた。

説明資料

- ① 横須賀市の避難場所について
- ② 福祉避難所について
- ③ 震災時避難所運営マニュアル
- ④ 避難所ボランティア登録者募集
- ⑤ 多様な性(性的マイノリティ)に配慮した避難所運営のポイント
- ⑥ (各言語)避難者カード
- ⑦ 障害のある方を理解するためのガイドブック 2

3 評価の結果

【評価の対象】

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～

①人権擁護の担保について

(震災時避難所の運営 (ジェンダーへの配慮))

ア 優れている点

- ・ 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設定し、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。
- ・ 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。

イ 問題点・課題

- ・ 更衣室等について、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。
- ・ 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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・ 更衣室については、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できるとよい。
- ・ 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を参考とすることも必要である。

(震災時避難所の運営（子ども連れの家族への配慮）)

ア 優れている点

- ・ 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。

イ 問題点・課題

- ・ プレイルームについて、学校の事情により十分なスペースを確保できていない避難所がある。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・ 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必要がある。
- ・ 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考える。

(震災時避難所の運営（障害者や特別な配慮を必要とする高齢者への配慮）)

ア 優れている点

- ・ 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。
- ・ 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、特別に必要な物品を確認し、手配するようにしている。

イ 問題点・課題

- ・ 障害者や高齢者など、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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・ 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を検討する必要がある。
- ・ 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必要がある。
- ・ 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移行できるのかは未知数である。専門家や避難所運営をされた経験者などの意見を参考にすることも必要である。

(震災時避難所の運営 (情報弱者(外国人など)への配慮))

ア 優れている点

- ・避難者カードに5か国の翻訳カードを作成している。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。

イ 問題点・課題

- ・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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・コミュニケーション手段として避難所ボランティアに協力していただくこともよい。
- ・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。

(震災時避難所の運営 (持病を持っている方への配慮))

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・被災状況により計画どおりに保健師が巡回できない場合が想定される。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・避難所生活の支援として避難所ボランティアに協力していただくこともよい。
- ・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。

※ 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。

(震災時避難所の運営 (性的マイノリティの方への配慮))

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・地域住民等に対して、取組みの趣旨が浸透しにくい。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・性的マイノリティの方への配慮について、避難所運営委員会や訓練をとおして繰り返し伝えることで、理解を深めていく必要がある。
- ・更衣室については、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。

(震災時避難所の運営 (その他))

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・避難所ボランティア制度は発足したばかりの制度であり、人員の確保や制度の周知に努めていく必要がある。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・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。

(一次福祉避難所の併設)

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・要援護者の特性や必要な支援について、各地域の避難所運営委員会に周知・啓発を行っていくことが必要である。
- ・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。

(要援護者の避難支援)

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・要援護者の避難支援については、ほとんどの地域で訓練などが未実施となっている。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・要援護者の避難支援については、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。
- ・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。

(避難所運営委員会の結成)

ア 優れている点

- ・ 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。

イ 問題点・課題

- ・ 避難所運営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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・ 自主防災組織、学校長、市職員が役割分担に基づく連携を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。
- ・ 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閉訓練等も行うとよい。
- ・ 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ることが重要である。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。
- ・ 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。

(備蓄物資について)

ア 優れている点

- ・ 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。
- ・ 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。

イ 問題点・課題

- ・ 避難所の実情に応じたポップアップ式テントの運用方法の検証が必要である。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・ 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。
- ・ 地域住民の数に応じた物資の確保については、専門家や避難所運営をされた経験者などの意見を参考にすることも必要である。
- ・ 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トイレトレーラーを準備することもよい。

②当事者の視点について

ア 優れている点

- ・トラブル防止のため、避難所ごとにマニュアルに「震災時避難所での生活ルール」を定め、周知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、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、誰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。

イ 問題点・課題

- ・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。
- ・ポップアップ式テントは現時点では未配置のため、活用方法が決められていない。
- ・プライバシー確保のための物資については、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。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・避難所の運営体制を地域住民に広く周知できるよう、継続して避難所運営訓練を実施していく必要がある。
- ・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をする事ができるよう、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。
- ・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していく状況も考えられ、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。
- ・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。

③周知・啓発について

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・チラシの周知が行き届きにくく、チラシの趣旨も伝わりにくい。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・市職員については、講座や研修会の参加により知識向上を図り、適切な啓発を行っていただきたい。
- ・地域住民等へは、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わ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。
- ・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。
- ・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する。

④関係機関等との連携について

ア 優れている点

- ・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。

イ 問題点・課題

- ・要援護者の避難支援については、ほとんどの地域で訓練などが未実施となっている。

ウ 施策・事業に対する意見

- ・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。
- ・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。
- ・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。

⑤研修について

ア 優れている点

- ・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。さらに、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、定期的に人権やジェンダー等に関する基礎知識を習得している。

イ 施策・事業に対する意見

- ・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ていくことが望ましい。

⑥その他

ア 施策・事業に対する意見

- ・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けるものと考えます。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。

4 総合評価（震災時避難所における取組みに対する意見）

日本は世界有数の地震大国であり、これまでも多くの地震や津波による災害が発生してきました。令和6年1月には能登半島地震も発生しており、今後は南海トラフ地震のような大型地震の発生も警戒されています。このようにいつ起こるかわからない災害に備えることは非常に重要なことです。

避難所は様々な課題を抱えた方が共に生活する場であり、誰もが安心して生活できる環境を整える必要があります。そのためには、人権に配慮された運営を行うことと、必要な物資を確保しておくことも重要なことです。

横須賀市でも避難所の立ち上げから運営までを細かくマニュアル化し準備を進めているところですが、様々な困難な状況が想定される中においても避難所内での生活が人権に配慮されたものとなるよう、支援体制についての検証を重ねていくことは重要であると考えます。

【横須賀市における取組みとそれに対する意見】

横須賀市では、市立小中学校69校を震災時避難所として指定されています。

各避難所が秩序ある生活ルールのもと、避難者の個々の状況に応じた配慮やトラブル防止とプライバシーの確保に努めていくための震災時避難所運営マニュアルを策定されています。このマニュアルの実効性を高めるために、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、地域に合わせた運用となるよう事前対策も行われています。

避難所には、性別や年代、障害、持病のある方、外国人、さらには支援の必要な要援護者など、様々な方が訪れることが予想されます。そのような立場の違う方に応じた配慮も必要であり、避難所運営においては偏った意見ばかりに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す。そのためにも避難所運営委員会のメンバーは性別や年代などが異なる構成となることが望ましく、多様な意見が反映されやすい避難所運営委員会が増えるよう、今後さらに取り組んでいただきたいと思います。

備蓄物資については、プライバシーへの配慮として段ボールベッドやパーテーションを国からの支援で送られてくる予定となっています。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り、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ものと考えます。

また、地域住民においても日頃からの備えを行いつつ、震災発生時には迅速に避難し安全を確保できるようにすることが大切です。そのためには、地域住民に災害を「自分ごと」として意識してもらえるよう、様々な情報発信を続けていくことが必要です。

要援護者の避難支援については、民生委員児童委員、町内会・自治会、避難所支援班、消防団が連携し、安否確認から搬送までの体制づくりを推進していますが、一次福祉避難所の開設・運営から二次福祉避難所などへの移行も含めてまだまだ多くの課題があります。そして何より要援護者への支援はきめ細やかな配慮が必要であると考えます。

様々な課題を抱えた方への配慮が足りているのか、避難所に必要な物資が確保されているかなども含めて、支援体制はまだまだ未知数なことが数多くあり、専門家や避難所運営をされた経験者などの意見を参考とすることも必要であると考えます。

人権施策推進会議委員名簿

任期：令和6年6月1日～令和7年5月31日
(50音順、敬称略)

職	氏名	所属・職業	備考
委員	池田 澄子	人権擁護委員	横須賀市人権擁護委員会 副会長
委員	君島 富美江	民生委員児童委員	横須賀市民生委員児童委員 協議会 副会長
委員	権瓶 伸夫	公募市民	
委員	角井 駿輔	弁護士	神奈川県弁護士会
委員	中丸 妙子	公募市民	
委員長	西村 淳	学識経験者	神奈川県立保健福祉大学 保健福祉学部 教授
職務 代理者	早坂 公幸	有識者	一般社団法人 神奈川人権センター 理事

(男性4名、女性3名)