

第 6 章

避難所運営において配慮すべき点

第6章 避難所運営において配慮すべき点

避難所には、多種多様な方が訪れます。避難所運営にあたっては、特に要配慮者、女性、性的マイノリティ（LGBT等）、子どもに対し、十分配慮した避難所運営となるよう、想定をしておく必要があります。

要配慮者は、要介護高齢者、障がい者、妊婦、乳幼児、外国人等の特に配慮を必要とする人々です。新しい環境への適応能力が十分でないため、避難所での生活など、災害による住環境の変化への対応に困難を来しますが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば、自立した生活を送ることが可能となります。

多種多様な避難者に配慮した避難所運営ができるよう、避難所運営本部には、女性や障がい者を必ず入れ、要配慮者や女性の声が届く仕組みをつくる必要があります。

以下では、避難所運営において、避難所担当職員、避難者がともに配慮すべき点について、記載します。

1 男女共同参画の視点による配慮

東日本大震災津波では、避難所運営の様々な場面で、男女共同参画の視点が不十分であったことが報告がされています。避難所のリーダーに女性が少なかったため、女性が必要とする物資の要望を出しにくく、また、女性用の物資（女性用下着、生理用品等）が届いても、男性が配布していたため、もらいにくいという状況があり、女性の要望に応じた物資の供給ができなかったという事例が報告されています。また、避難所に授乳や着替えの場所、女性専用の物干し場がなく、プライバシーが確保されなかったことや、固定的な性別役割分担意識から、当然のように女性が食事準備や清掃等を割り振られたなどの事例も報告されています。

男女共同参画の視点に配慮した避難所運営が求められます。

- ・避難所運営本部の構成員に女性を複数名入れ、女性の意見が反映されるようにします。少なくとも3割以上が女性となることが望ましいです。
- ・避難所で生活のルール作りを行う際には、女性の意見を反映します。
- ・女性特有のニーズに沿った物資やボランティアを把握します。
- ・女性用の物資を女性担当者から配布したり、女性トイレや女性専用スペースに常備するなど、配布方法を工夫します。
- ・居住スペースの間仕切り、男女別の更衣室・授乳室・トイレ・洗濯物干し場・相談窓口等を設置し、プライバシーや安全に配慮した空間配置とします。トイレ・更衣室・風呂は昼夜問わず安心して利用できる場所を選び、照明をつけるなど、安全に配慮します。

- ・防犯ブザーの配布、就寝場所や女性専用スペース等の巡回警備、暴力禁止のポスター掲示など、安全・安心の確保を徹底します。
- ・行政や各種団体と連携し、セクシュアルハラスメントや性的暴力などに関する相談が安心してできる体制を作り、その周知を徹底します。
- ・避難者の中には、DVやストーカー等の被害者が含まれている可能性もあることから、避難者名簿に個人情報の開示・非開示について本人確認を行う欄を設け、個人情報の管理を徹底します。
- ・性的指向・性自認の多様性も念頭において、相談や支援等を実施する際のプライバシーに配慮します。

2 介護・介助が必要な高齢者への配慮

東日本大震災津波では、被害の甚大さから、避難所は収容人数をはるかに超える避難者であふれ、認知症や身体的支援が必要な高齢者と健常者が同じ避難所に入らざるを得ない状況となりました。そのような中、避難所の環境の悪さ等により、心身の機能が低下したり、健康状態が悪化する高齢者がいたとの事例も報告されています。

高齢者に配慮した避難所運営が求められます。

- ・介助・介護者の有無を確認し、必要に応じ、専門知識を持った医師・看護師・ヘルパー等の派遣や、福祉避難所・医療機関等への移送を市町村災害対策本部へ依頼します。
- ・高齢者のニーズに沿った物資やボランティアを把握します。要介護状態の方や認知症の方、ひとり暮らし高齢者など様々な方がおり、ニーズも異なるため、それに応じた配慮が必要となります。
- ・身体及び精神の状態によっては、健常者と同じ居住スペースでなく、別の部屋等を割り当てることで、気兼ねなく介助・介護できるよう配慮します。
- ・介護を要する方のプライバシーに配慮した個室やスペース確保のための仕切り等をあらかじめ準備しておくなどの方法もあります。
- ・避難所での生活行動に支障をきたす場合は、段差を解消するための工夫や移動に支障がでないような工夫や配慮が必要です。
- ・過剰な支援とならないよう自立を基本とし、一般高齢者は要介護・要支援の状態にならないよう、定期的な運動を行うことや避難所運営で役割を持ち、要介護高齢者は介護状態が悪化しないよう、生活を送ってもらうことが必要です。
- ・周囲に対して理解を求めるとともに、また、対応方法等を周知することで、高齢者本人が精神的に安定し、介護している方の負担軽減につながることもあります。

〈支援が必要と思われる高齢者の主な特徴とニーズ〉

区 分	特 徴	災害時のニーズ
ひとり暮らし 高齢者等	基本的には自力で行動できるが、地域とのつながりが薄く、緊急事態等の覚知が遅れる場合がある。	迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認及び状況把握等が必要となる。
要介護高齢者 (寝たきり)	食事、排泄、衣服の着脱、入浴などの日常生活をするうえで、他人の介助が必要であり、自力で移動できない。	安否確認、生活状況の確認が必要となる。避難する際は、車椅子等の補助器具が必要なことがある。
認知症高齢者	記憶が抜け落ちていたり、幻覚が現れたり、徘徊するなど、自分の状況を伝えたり、自分で判断し、行動することが困難なことがある。	安否確認、状況把握、避難誘導などの援助が必要となる。

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

〈支援のために必要な物資等と技術（例）〉

要配慮者	必要な器具・物資等	必要な技術
支援を必要とする 高齢者	紙おむつなどの介護用品、衛生用品、毛布、ポータブルトイレ、嚥下しやすく温かい食事、車椅子、避難用のひも、ロープ、担架 等	こころのケア、日常介護（食事、用便、入浴、着替え、投薬等）、移動介助、避難介助、感染症対策

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

3 障がい者への配慮

東日本大震災津波では、被害の甚大さから、避難所は収容人数をはるかに超える避難者であふれ、特別な支援や配慮を要する障がい者も健常者と同じ避難所に入らざるを得ない状況となりました。避難所では、障がい者に必要な補装具（補聴器、車椅子等）や日常生活用具（ストーマ用装具等）、ポータブルトイレ等がないために、生活に支障を来す方や、障がいへの理解が得られないために、肩身の狭い思いをした方がいたとの報告もなされています。

障がい者に配慮した避難所運営が求められます。

- ・ 介助・介護者の有無を確認し、必要に応じ、専門知識を持った医師・看護師・ホームヘルパー等の派遣や、福祉避難所・医療機関等への移送を市町村災害対策本部へ依頼します。
- ・ 障がい者及びその家族のニーズに沿った物資やボランティアを把握します。障がいの

種類と程度によって、ニーズが異なるため、それに応じた配慮が必要となります。

- ・身体及び精神の状態によっては、健常者と同じ居住スペースでなく、別の部屋等を割り当てることで、気兼ねなく介助・介護できるよう配慮します。
- ・精神障がいの方や発達障がいの方など、集団生活が苦手な障がい者のプライバシーに配慮した個室やスペース確保のための仕切り等をあらかじめ準備しておくなどの方法もあります。
- ・バリアフリー化されていないことにより生活行動に支障が出る方に配慮し、段差を解消するための工夫や移動に支障が出にくくなるための配慮が必要です。
- ・避難者の中に「おねがいカード」「ヘルプカード」等を所持している方がいますので、提示を求め、支援内容等を確認します。また、「おねがいカード」等を所持していない方のために、あらかじめ避難所にカードを備え置くなど、配慮します。
- ・避難所において情報提供を行う際には、視覚障がい者に対しては音声、点字・拡大文字等、聴覚障がい者に対しては広報紙などの文字情報、盲ろう者に対しては指点字、手書き文字等や盲ろう者通訳・介助員による支援、知的障がい者に対してはルビ付き広報紙、わかりやすい短い言葉や文字の利用、絵や写真の提示等によるなど、提供方法を工夫します。
- ・精神障がいのある方や発達障がいのある方は、健常な方と変わりなく見えることが多く、必要な支援が届きにくい状況があり、また、一般の方の障がいに対する理解も十分ではないことから、こうした点も十分に配慮し、必要な支援を行います。
- ・行動に支障がない方に対しては役割を持たせ、避難所運営にかかわってもらいます。
- ・周囲に対して理解を求めるとともに、共助の考えに基づき、配慮します。

〈障がいの主な特徴とニーズ〉

区 分	特 徴	災害時のニーズ
視覚障がい	視覚による覚知が不可能な場合や置かれた状況がわからず、瞬時に行動をとることが困難だったり、他の人がとっている応急対策などがわからない場合が多い。	音声による情報伝達や状況把握が必要であり、介助者がいないと避難できないため、避難誘導等の援助が必要となる。
聴覚障がい	音声による避難・誘導の指示が認識できない。補聴器を使用する人もいるが、コミュニケーション手段としては、手話、筆記等である。	補聴器の使用や、手話、文字、絵図等を活用した情報伝達及び状況把握が必要となる。
言語障がい	自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難である。	手話、筆談等によって、状況を把握することが必要となる。
肢体不自由	体幹障がいや足が不自由な場合、自力歩行や素早い避難行動が困難なことが多い。	歩行の補助や車椅子等の補助器具が必要となる。

区 分	特 徴	災害時のニーズ
内部障がい	ほとんどの人が自力歩行でき、一般の人と変わりなく見えることが多いが、補助器具や薬の投与、通院による治療（透析等）が必要である。	避難所に酸素ボンベが持ち込めないなどの問題がある。継続治療できなくなる傾向がある。透析治療のための集団移動措置をとる際は、ヘリ、車、船などの移動手段の手配が必要となる。
知的障がい	緊急事態等の認識が不十分な場合や、環境の変化による精神的な動揺が見られる場合があり、自分の状況を説明できない人もいる。施設・作業所等に通所している割合が、他の障がい者より高い。	気持ちを落ち着かせながら、安全な場所へ誘導したり、生活行動を支援するなどが必要となる。通所していた施設・作業所等の復旧を早め、被災前の生活に一刻も早く戻す。
精神障がい	多くの人は自分で判断し、行動できる。適切な治療と服薬により、症状をコントロールできる。	精神的動揺が激しくなる場合があるので、気持ちを落ち着かせ、適切な治療と服薬を継続することで症状をコントロールする必要がある。自ら薬の種類を把握しておくことが必要となる。
発達障がい	一般の人と変わりなく見えることが多いが、社会的関係の形成や学業等に支障がある。避難の必要性を理解できない場合や大きな音でパニックになる場合もある。	状況に応じて、体育館等の広い場所ではなく、教室などの場所への誘導や生活への配慮など個別の支援が必要となる。

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

※発達障がいについては、ガイドラインには含まれていない。

※盲ろう者など重複障がい者については、重複する障がいに応じた特徴とニーズに配慮する。

〈支援のために必要な物資等と技術（例）〉

要配慮者		必要な器具・物資等	必要な技術
共通するもの		水（お湯）	こころのケア
身体面の支援を要する人	身体に障がいのある人	杖、歩行器、車椅子、バリアフリーの避難所・トイレ、避難用のひも・ロープ、担架 等	障がいに応じた日常介護、（食事、用便、入浴、着替え等）、トイレ等への移動介助、避難介助
	病弱者、内部障がいのある人など	日頃服用している薬、使用している補装具、日常生活用具（ストーマ用装具、たん吸引器等）	必要とする医療や薬剤等の判断、災害時に代替する医療機関の紹介（人工透析、薬物療法、導尿、洗腸等）、移動手段（搬送）の提供
	視覚障がいのある人	白杖、点字器、ラジオ、携帯電話	音声による情報伝達、歩行介助、避難介助
	聴覚、音声、言語障がいのある人	補聴器及び補聴器用の電池（聴覚障がいの場合のみ）、筆談のためのメモ用紙、筆記用具、救助を求めるための笛・ブザー、携帯電話、ファックス	手話、筆談、広報紙等文字による情報伝達
	知的障がいのある人	携帯電話、自宅住所や連絡先の書かれた身分証	災害発生後に落ち着かせること、周囲の理解、ルビ付き広報紙等による情報伝達
情報を要する人	精神障がいのある人	必要とする薬剤等、症状に応じ自宅住所や連絡先の書かれた身分証	災害発生後に落ち着かせるなど適切な処置、周囲の理解
	発達障がいのある人	間仕切り、携帯電話、住所や連絡先の書かれた身分証	災害発生後に落ち着かせるなど適切な処置、周囲の理解、生活への配慮

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

※発達障がいについては、ガイドラインには含まれていない。

※盲ろう者など重複障がい者については、重複する障がいに応じた支援が必要となる。

4 難病、慢性疾患等を持つ方への配慮

東日本大震災津波では、被害の甚大さから、避難所は収容人数をはるかに超える避難者であふれ、医療を必要とする者も健常者も同じ避難所に入らざるを得ない状況となりました。その一方で、人工透析患者の避難所として、市の保健施設が開放されたなどの報告もなされています。

また、市町村において要支援者のリストアップはできていたものの、どのように支援すべきかの判断に苦慮したことや、在宅酸素患者や人工透析患者の対応について、住民の要望を受けてから問題の重大さを知り、対応が後手となったこと、避難所に医薬品の備蓄がなく、避難者自身もどういった治療を受けているか把握していない方が多く、対応に苦慮したなどの報告もなされています。

難病、慢性疾患等を持つ方に配慮した避難所運営が求められます。

- ・ 介助・介護者の有無を確認し、必要に応じ、専門知識を持った医師・看護師・ホームヘルパー等の派遣や、医療機関等への移送などの受診支援を市町村災害対策本部へ依頼します。
- ・ 人工呼吸器を使用しなければいけない難病患者・障がい者がいる場合、優先的に非常用発電機を使用できる環境を整備する必要があります。
- ・ 人工透析を必要とする慢性腎不全、インシュリンを必要とする糖尿病等の方は、治療の継続が必須であるため、医療機関の情報提供について、配慮する必要があります。
- ・ 高血圧、喘息、てんかん、統合失調症等の慢性疾患の方は、治療中断による病気悪化のおそれがあるので、医師、保健師、看護師等への相談が必要です。
- ・ 難病、慢性疾患の中には、治療の継続と日々の食事の栄養管理が必要な病気があります。処方薬を内服しているか、栄養管理が継続できているかを確認し、必要な治療が継続できるよう、主治医、保健師、看護師等への相談が必要です。家族と離れた場合に備え、処方薬と栄養管理の内容が書かれたメモを準備しておく等の工夫が必要です。
- ・ 難病、慢性疾患の方と家族のニーズに沿った物資やボランティアを把握します。
- ・ アトピー性皮膚炎の方に対しては、悪化を避けるために、仮設風呂・シャワーを優先的に使用させるなどの配慮をします。
- ・ 喘息など呼吸器疾患を持つ方に対しては、悪化を避けるために、避難所内ではこりの少ない場所に避難スペースを設けるなどの配慮をします。
- ・ 身体及び精神の状態によっては、健常者と同じ居住スペースでなく、別の部屋等を割り当てることで、気兼ねなく介助・介護できるよう配慮します。
- ・ 介護を要する方のプライバシーに配慮した個室やスペース確保のための仕切り等をあらかじめ準備しておくなどの方法もあります。
- ・ バリアフリー化されていないことにより生活行動に支障が出る方に配慮し、段差を解

消するための工夫や移動に支障が出にくくなるための配慮が必要です。

- ・行動に支障がない方に対しては、役割を持たせ、避難所運営にかかわってもらいます。
- ・周囲に対して理解を求めるとともに、共助の考えに基づき、配慮します。

5 妊産婦・乳幼児への配慮

災害により受けたストレスや特殊な生活環境は、母子に様々な影響をもたらす可能性があります。災害時には、妊婦は流産・早産のほか、蛋白尿や体重増加、血圧上昇、むくみなどの妊婦高血圧症候群、産婦は乳腺炎や膀胱炎、乳幼児は免疫や抵抗力が弱く、感染症にかかりやすいなど、一般の人に比べて健康リスクが高くなります。

妊産婦・乳幼児に配慮した避難所運営が求められます。

- ・妊産婦や乳幼児に対しては、清潔、保温、栄養をはじめとする健康面への配慮や心身の状態の変化に対応できるよう、その状態を把握します。必要に応じ、専門知識を持った医師や保健師、助産師、管理栄養士等の専門職やボランティア等の派遣や、医療機関等への移送を市町村災害対策本部へ依頼します。
- ・栄養の確保と健康維持のため、食事や保温等の生活面での配慮が必要です。
妊産婦や乳幼児は、それぞれの時期や月齢等によっても差があることから、保健師による健康相談を行ったり、医師会等の専門職団体と連携して対応することが必要です。
- ・産前産後の母親の心の変化、子どもの心や行動の変化に気を配ることが必要です。
- ・物資等の要望にあたっては、粉ミルク、哺乳瓶、消毒薬など妊産婦や乳幼児のニーズに配慮し、意見を取り入れます。
- ・妊産婦等の休養スペースや授乳スペースを設置するなど、妊産婦や乳幼児のプライバシーを確保します。
- ・周囲に対して理解を求めるとともに、共助の考えに基づき、配慮します。

〈妊産婦・乳幼児等の主な特徴とニーズ〉

区 分	特 徴	災害時のニーズ
妊産婦	自力で移動できる人が多いが、素早い避難行動は困難な場合が多い。	精神的動揺により、状態が急変することもあるので、避難行動のため、場合によっては車椅子等や、車などの移動手段が必要となる。
乳幼児、 児童	年齢が低いほど、養護が必要である。	緊急事態時は、避難時に適切な誘導が必要である。被災により、保護者等が児童等を養育することが困難または不可能な場合、保育所等への緊急入所等が必要となる。

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

〈支援のために必要な物資等と技術（例）〉

要配慮者	必要な器具・物資等	必要な技術
乳幼児のいる家庭	紙おむつ、哺乳ビン、粉ミルク、液体ミルク、お湯、ミネラルウォーター、離乳食、皿・スプーン、衛生用品など	こころのケア、乳幼児の世話、感染症対策

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

6 子どもへの配慮

大規模災害においては、子どもも大きな精神的ショックを受けており、ヘルスケアとともに、メンタルケアをしていく必要があります。災害により受けたストレスや特殊な生活環境は、様々な影響をもたらす可能性があり、子どもの心や行動の変化に気を配ることが必要です。

- ・小学生未満の子どもは、外遊び、読み聞かせ、昼寝、おやつなど、普段の生活リズムを保てるよう場所を確保するよう努めます。
- ・小学生以上においては、勉強する時間、遊ぶ時間等の時間割りを作り、生活リズムを整えます。
- ・中学生や高校生においては、勉強や遊びだけでなく、避難所での役割を持つことや自宅の復旧作業等の手伝いなど、できることを考えて行動できるよう支援します。
- ・子どもへの暴力や性的暴力等が発生する可能性があることも考慮し、集団での行動を基本とするよう、子どもたちへ周知徹底することが大切です。暴力や性的暴力等の被害に遭わせないよう、死角となる危険な場所を大人が定期的な巡回により防犯警備をします。
- ・子どもに対して、防犯ベル等を持ち歩くなど、防犯意識を高めるよう指導するとともに、常に集団行動するよう周知徹底します。

7 外国人への配慮

地域で生活している外国人の中には、日本語を理解できない人やその土地の地理や事情に不慣れな人がいます。外国人観光客の場合には、地域とのつながりが薄く、地震等の災害の経験がない方もいます。

災害情報等は、日本語での放送が多く、日本語を理解できない外国人にとって、必要な情報を得ることが困難となります。このため、通訳ボランティアの派遣要請等において、通訳ボランティアバンク等を持つ国際交流協会等との連携が必要不可欠となります。

また、外国人観光客に対応するため、平常時から、市町村は、県、観光協会、ホテル・旅館等の経営者、旅行業者等と、災害が発生した際の支援体制を構築しておくことが望まれます。

- ・外国人が必要とする情報を入手しやすいよう、国際交流協会等の多言語で情報提供している窓口やホームページ、各国大使館、入国管理局などの情報について、市町村災害対策本部を通じて収集し、外国人へ提供するなど、配慮します。
- ・避難者の母国語に対応できる通訳ボランティア等の派遣について、市町村災害対策本部を通じて依頼をします。
- ・「災害時多言語表示シート」や「やさしい日本語」を活用します。

※災害時多言語表示シート（サンプル版）：下記 URL を参照

<http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/sheet.html>

- ・物資やボランティアの要望について、外国人の意見も収集できる仕組みを整えます。
- ・避難所の基本的なルールは、外国人にも適用しますが、食事・宗教・文化等の違いがあることに十分な配慮が必要です。
- ・場合によっては、避難所の移動等があることを伝えるとともに、避難所運営にも協力するよう要請します。
- ・周囲に対して理解を求めるとともに共助の考えに基づき、配慮します。

〈外国人の主な特徴とニーズ〉

区 分	特 徴	災害時のニーズ
外国人	日本語で情報を受けたり伝達することが十分できない人も多く、特に災害時の用語などが理解できないことが多い。	日本語で情報を受けたり伝達することが十分できないため、多言語による情報提供が必要となる。母国語による情報提供や相談が必要となる。

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン

〈支援のために必要な物資等と技術（例）〉

要配慮者	必要な器具・物資等	必要な技術
外国人	災害や緊急時の専門用語の対訳されたカード、多言語辞書等	こころのケア、災害や緊急時の専門用語も含めた通訳・翻訳

※参考：日本赤十字社 平成 18 年 3 月災害時要援護者対策ガイドライン