

□男女共同参画の視点による避難所運営

静岡大学教育学部 教授 池田 恵子

東日本大震災以降、防災・災害対応・復興に男女共同参画の視点を取り入れる取組が進んだ。中でも避難所運営については、具体的な施策が公表されている。まず、避難生活における性別の困難とその対応策を確認し、熊本地震において施策が実践された際の課題を整理して示す。そして、地域組織や被災者による自主運営を前提に、避難所運営に男女双方の視点と参画を確保する試みの具体的な活動事例を紹介する。

男女共同参画の視点で見た避難生活の課題

筆者は、東日本大震災の際に被災地で性別や立場の違いに着目して支援活動を行った人々（その多くが被災者でもあった）への聞き取り調査¹⁾を行った。以下は、性別の視点で見た避難所の生活

と運営の主な課題として指摘された事項に、熊本地震などで見られた課題も加えたものである。

避難生活の困難は、性別、年齢、障害や介護の必要の有無、家族構成、乳幼児や要介護の高齢者のケアを担っているかどうかなどの立場によって大きく異なる。しかし、性別や立場に応じた細やかな対応がなされないことが被害を拡大してきた。

東日本大震災では、2012年3月末までに1,632人が震災関連死と認定された。原因（複数）が特定された1,263人の半数は、「避難所などにおける避難生活の肉体的精神的疲労」が原因とされる²⁾。熊本地震の関連死認定（2018年11月13日現在）は220人で、直接死の4倍を超えた³⁾。一方、東日本大震災の避難行動要支援者に関する内閣府の調査⁴⁾では、避難できなかった人（18%）よりも避難しなかった人（24%）の方が多く、その主な理

男女共同参画の視点で見た避難所の主な課題（東日本大震災以降の傾向）

- ① 生活環境：プライバシーの欠如（更衣、授乳含む）、乳幼児・障害者・認知症など集団生活や避難生活が難しい人々とケアを担う家族（女性が多い）のニーズに合ったスペース活用がなされず支援体制が不足
- ② トイレ：男女別でない場合がある、女性や子どもにとって不安な場所にある場合がある
- ③ 救援物資：女性用品や育児・介護用品の不足傾向、在宅避難者などが受け取れない
- ④ 心身の健康：エコノミークラス症候群の重症患者の7-8割は女性、生理時の困難、婦人科系の疾患、妊産婦・褥婦・要援護者の専門支援不足女性の不眠傾向など、男性はストレスをためがち・飲酒量の増加
- ⑤ 安全面：性暴力・ハラスメント・DV（被災者・支援者とも加害者・被害者のいずれにもなり得る）
- ⑥ 性別役割の強化：避難所運営の負担が少数の男性へ集中する一方で炊き出しや掃除の女性への過度な負担

由は「設備や環境の問題から避難所では生活できない」、「他の避難者も多く、避難所には居づらいつと感じる」であった。熊本地震で大きな被害があった益城町で避難所を利用せず自宅の敷地内などで生活する人を対象に行われた調査⁵⁾によると、家屋の応急危険度判定が「要注意」以上の世帯のうち、44%が自宅で、56%が二次災害リスクがある場所で生活を継続していた。また65歳以上の高齢者が1人以上いる世帯が57%あった。乳幼児・要介護の高齢者・障害者・妊産婦などが、住環境、医療・福祉へのアクセス、食事などが整わないまま避難生活をつづけるケースも多くみられた。避難所で性別や立場に応じた体制を整えることは、避難生活の健康被害の拡大や関連死を防止し、避難行動要支援者の避難促進にも直結しているということがわかる。

避難所運営では、性別で役割を分担する傾向が見られる。男性がリーダーで、意思決定と力仕事を担い、女性は補助役で、炊事、洗濯、掃除、ケ

アに従事する傾向がある。しかし、共同生活の責任を男性だけが担うより、女性も担う方が要配慮者に必要な生活環境や物資のニーズが把握しやすく、健康状態の悪化など二次被害を防ぎやすい。育児・介護・看護の担い手の多くは女性で、ケアの知識を持つのも女性が多いのが実情だ。女性用品や安全の問題など女性自身にしか的確にわからないニーズもある。

性別の視点による運営体制とは

内閣府防災担当の「避難所運営ガイドライン」（平成28年）や、内閣府男女共同参画局の「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（平成25年）で、避難所運営の具体的な施策が示されている。

性別の視点による避難所運営とは、男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズに配慮することだけを指すのではない。女性、子ども・若者、高

男女共同参画の視点による避難所チェック項目

（内閣府「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（平成25年）をもとに作成）

<スペース・設備（開設直後から）>

- ・ 男女別の物干し場、更衣室、休養スペース、授乳室、乳幼児のいる家庭や単身女性などのエリアを設置、間仕切り用パーティションの活用
- ・ 安全で行きやすい男女別トイレ、仮設トイレは女性用を多めに
- ・ 女性トイレ・女性専用スペースへの女性用品の常備

<運営体制>

- ・ 管理責任者は男女両方を配置、自主運営組織の役員への女性の参画（3割以上を女性に）
- ・ 女性や子育て家庭のニーズ把握（ニーズ調査、女性リーダーによる意見の集約等）

<作業班>

- ・ 作業班の役割分担は、性別や年齢によって役割を固定化しない
- ・ 女性用品（生理用品、下着等）の女性の担当者による配布

<情報管理>

- ・ 保育や介護などのきめ細かな支援に活用できる避難者名簿の作成
- ・ 名簿情報の開示・非開示の可否、配偶者からの暴力の被害者等の避難者名簿の管理徹底

<安全対策・相談体制>

- ・ 就寝場所や女性専用スペース等の巡回警備
- ・ 暴力を許さない環境づくり、防犯ブザーやホイッスルの配布
- ・ 不安や悩み、女性に対する暴力等に対する相談窓口の周知、男性相談窓口の周知

年齢、障害者等の多様な人々の意見を踏まえた避難所運営を行うためには、管理責任者や自主運営組織の役員には男女両方が参画することが必要になる。いうまでもなく、災害時に避難所が開設されてはじめて女性が参画するのは不可能に近い。平常時から避難所運営委員会などで女性が意見を述べ、責任ある立場でかかわっておくことが重要である。

実践の課題

それでは、男女共同参画の視点による避難所運営は、どの程度実践されているのか。熊本地震の経験から、実践上の課題を整理して示す。「男女共同参画の視点による平成28年熊本地震対応状況調査」（内閣府男女共同参画局、平成29年）は、一定期間以上にわたって避難所を開設した24市町村が調査対象である。間仕切りによるプライバシー確保、女性専用更衣室、授乳室の整備などは5割の団体で1ヶ月以内に実施されていたが、4割前後の団体で取組はなかった。半月以内にトイレを男女別にした団体は約7割であった。女性用物資の女性による配布、乳幼児のいる家庭用エリアの設定、女性のニーズの把握は3割以上の自治体で1ヶ月以内に実施されたものの、4～6割の団体で取組がみられなかった。6割の団体で運営体制へ女性が参画していたが、性別役割の偏りを是正（女性は炊事のみ担当など性別や年齢による固定的役割分担に基づく運営とならないような取組）した団体は2割に満たなかった。女性に対する暴力防止の措置を半月以内にしたのは2団体（8.3%）だけで、6割の団体で措置は行われなかった。

同調査報告書では、発災前から地域防災計画や避難所運営ガイドラインで、男女共同参画の視点について規定していた自治体では、実践が早かったと報じられている。ガイドラインなどの方針が明確でない自治体では、現場の実態に即してその

場で考えて取り組んだ結果、男女共同参画の視点が反映された自治体があった一方、特段意識しなかったためニーズを把握してから対応したところ、男女共同参画の視点を踏まえた対応が後回しになった事例もみられている。

熊本県内全自治体を対象とした別の調査⁶⁾によると、発災直後は男女別の配慮が後回しになっている状況が散見され、乳幼児がいる家庭は意見をなかなか言いづらく、運営者側から聞いても男性職員には話づらいこともあると感じている。女性専用ルームを設置し、女性用品を供給した避難所でも、待機する職員が男性のみであったために、女性専用ルームの清掃や女性用品の詳細が把握できず、シフト毎に女性がいてくれると対応しやすいとの意見も挙げられてる。避難所マニュアルに記載をしても、それを運用する体制が伴わなければ、有効な取組とはなりにくく、実践も定着しにくい。

実践の定着に向けて

避難所運営マニュアルの作成、避難所のスペース活用の検討、実働による設営訓練など、災害が起こる前にしておくことは多く、それぞれの活動に女性の参画が必要不可欠だ。従来、地域コミュニティでは、高齢者福祉や子育て、防災・防犯・環境活動など、地域で行われる様々な活動は、女性が多く担ってきた。しかし、行政の危機管理部署、災害ボランティア団体、地域の共助を担う自主防災組織とその基盤となっている自治会・町内会などの地域組織では、ものごとを決められる立場に女性は少なく、女性の視点が反映されやすい体制にはなっていない⁷⁾。

自主防災組織の役員に女性を増やす方策として、まずはパッククッキングやトイレなど女性が関心を持ちやすいテーマで女性だけの勉強会を開始し、それを入り口に避難所運営に女性の参画を進めた事例（静岡市）がある。また、単位自主防災組織

に女性委員枠を設け、女性委員を横につなぐ形で学区レベルで女性自主防災会を組織した地区（静岡県掛川市）もある。この女性自主防災会が学区の避難所運営にも関わり、妊産婦と乳幼児のための避難所を独自に運営する準備をし、育児・介護・女性用品だけを備える女性自主防災倉庫も設置した。

男女共同参画センター（女性センター）や女性団体を地域の防災体制に組み込むことも有効だ。熊本市男女共同参画センター（はあもにい）は、熊本地震の際、熊本市内各地の避難所を回り、男女共同参画の視点からアドバイス等を行う「避難所キャラバン」を実施し、環境改善、性暴力・DV防止啓発、避難者自立支援講座や親子支援を行った。九州北部豪雨では、福岡県朝倉市の女性グループと保育士・助産師らが「朝倉災害母子支援センターきずな」を開設し、産後間もない母親



写真1 静岡県掛川市：女性自主防災倉庫
妊産婦・乳幼児の避難所となる公民館の敷地に設置
不足しがちな育児・介護・女性用品のみを備蓄



写真2 静岡県湖西市：女性だけの図上避難所運営訓練
スペース活用の意見は、女性と男性とで全く違った

と乳幼児専用の支援拠点・避難施設を独自に立ち上げた。

宮城県仙台市では、女性と防災のテーマに取り組んできたNPOが女性防災リーダーを養成し、また行政が行う防災リーダー養成講座の公募枠に女性が応募しやすい流れを作ることで、地域の防災活動で活躍する女性が複数誕生した。その一部の女性たちは、地域の自主防災組織と共同で避難所開設訓練を企画実施し、女性の視点による避難所のレイアウトや運営体制を提案している。女性や多様な人々の視点から見た避難所運営の手引き類を作成する女性グループも増えている。岩手県盛岡市では、男女共同参画センターを指定管理するNPOが町内会連合会との協働で避難所運営ガイドラインを作成した。

男女双方の視点による避難所運営が、地域コミュニティに根付くためには、地域の防災を担う地域組織と男女共同参画の視点で活動する人々との協同作業が欠かせない。両者の協働を促す場を設ける行政の役割も重要である。

- 1 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム、2012年、『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査報告書』、東日本大震災女性支援ネットワーク
- 2 復興庁、2012年、『東日本大震災における震災関連死に関する報告』（平成24年8月21日）
- 3 熊本県、2018年、『平成28（2016）年熊本地震等に係る被害状況について【第284報】』（平成30年11月13日）
- 4 内閣府、2013年、『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』（平成25年）
- 5 日本財団、2016年、『益城町内の在宅避難者世帯の状況調査 分析結果』
- 6 内閣府、2017年、『平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』
- 7 池田恵子・浅野幸子、2016年、「市区町村における男女共同参画・多様性配慮の視点による防災施策の実践状況：地域コミュニティの防災体制に定着するための課題」、『地域安全学会論文集』29号、165-174頁