── はじめに ──

災害時に、どうすれば、被災者の実情を反映した支援ができるか。どうすれば、地域で効果的な共助活動ができるか。このテキストは、そのような観点から、政策づくり、組織づくり、人材育成、地域の防災活動などに取り組みたいという方たち向けにつくられたものです。

被災者の実情を反映した支援や、効果的な共助活動を行うためには、災害時に被災者一人ひとりがおかれる状況の違いをできるだけ的確に詳しく理解することが必要です。そのために、女性／男性といった性別の視点（ジェンダー）と、高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦・外国人・傷病者などの「災害時要援護者」を含めて被災者が多様な存在であるという視点（多様性配慮）は、とりわけ重要です（１・２章参照）。

この２つの視点は、国際的な緊急救援・人道支援の原則をなしており、国際機関や各国の救援団体による災害支援の共通枠組みを支える視点でもあります（４・５章参照）。

日本においても、阪神・淡路大震災（1995 年）や新潟県中越地震（2004 年）、国際的議論を踏まえて、2005 年以降、政策づくりや防災活動・災害支援現場における「男女双方の視点」「女性の参画」の必要性が、国の『防災基本計画』に記載されるようになりました。そして、東日本大震災（2011 年）以降は、その記述内容がさらに強化されています。なぜなら、被災者のおかれた状況があまりに苛酷で、たいへん多くの問題が起こったからです。

これらの経験をもとに 2011 年以降に改訂された『防災基本計画』では、避難所運営や仮設住宅の自治組織における女性の参画、女性・子育て家庭への配慮、高齢者・障害者などの多様な主体が防災政策づくり・防災活動に参画することの重要性が強調されました（６章参照）。

そして東日本大震災から約２年、現在も国と全国の自治体において防災計画や各種ガイドライン・マニュアルの策定や見直し作業が続いています。しかし、こうした各地の防災政策や体制の見直しにあたって、性別と多様性配慮の視点は、本当に災害時に効果が望める形で取り入れられているでしょうか。必要な体制づくりや連携は進んでいるでしょうか。また、地域の防災活動や避難所運営において、性別や多様性配慮の視点を生かした取り組みが、取り入れられているでしょうか。

本テキストが、こうした取り組みを着実に進めていくことができる人材の育成に、大いに貢献できることを願っています。

東日本大震災女性支援ネットワーク
研修プロジェクト

男女共同参画の視点で実践する災害対策

テキスト　災害とジェンダー　＜基礎編＞

はじめに

目次

テキストを読む前に～時間とともに変化する被災者の状況　1

1　男女で異なる被災経験と支援のあり方　4

2　災害時要援護者の支援と「多様性配慮」　20

3　被害者支援をめぐるジェンダー課題　40

4　ジェンダーの視点から見た災害　50

5　災害とジェンダーに関する国際動向　58

6　防災・復興と男女共同参画に関する国内政策　67

7　地域とくらしを結ぶ防災基礎知識　76

8　現場での取組み推進に向けて　86

9　「災害とジェンダー」研修プログラム　92

10　研修教材　103

参考文献　109

テキストを読む前に

時間とともに変化する被災者の状況

本文に入る前に、災害後の被災者をめぐる状況の時間的な経過について、イメージを共有したいと思います。

災害の種類や規模と被害状況により、その状態や期間は変わってきますが、大規模地震災害後の被災者の状況はおおよそ以下のような経過をたどるといえます。こうした状況下で、性差や障害・病気の有無、経済状況などによって、被災者の困難もさまざまな形であらわになってくるのです。

ただし、一人ひとり、また世帯ごとに、おかれた状況や直面する困難、復興のスピードは違うことを前提に、対策や支援を考える必要があります。

救命救助・避難所開設
（発災当日～２・３日）

避難誘導、倒壊した建物からの救出、応急手当、医療機関への搬送、避難所の開設などが行われる。被災者同士の助け合いも重要。

避難所生活・在宅避難生活・
被災者支援　（数日～数か月）

避難所および自宅や親族・知人宅等での在宅避難生活。被災者による助け合いや避難所運営も重要で、災害ボランティアによる多様な支援活動も行われる。早い段階で、遠方に避難する人もいる。

応急仮設住宅・みなし仮設住宅・
地域外／県外避難者への支援（数年）

元の居住地にできるだけ近い場所に仮設住宅の建設が進められるが、広域に被災した場合、希望者に対して用地が不足し、遠方に建設される割合が高くなる。東日本大震災では、既存の公営住宅や民間賃貸住宅を借り上げて入居するケースも多い（みなし仮設住宅）。仮設住宅では、新たな人間関係づくりや生活上の課題（立地条件からくる不便さや高齢者等の見守りなど）への対応が必要となる。

遠方に避難した場合（県外を含む）、特に被災者が孤立する可能性が高く、復興に関する継続した情報提供や自助グループの形成や支援などの取り組みが必要となる。

復興まちづくり・住宅再建
（数年～十数年）

住民の合意形成を踏まえた計画策定、土地の基盤整備が必要なため、住宅再建開始には時間がかかる傾向がある。再建資金・働く場の確保等の問題に加え、新たなコミュニティ形成のための活動・支援も必要となる。

1）避難所生活・在宅避難生活

撮影：田中　雅子

大規模災害で家を失ったり、一時的に自宅に住むことができなくなった被災者は、自治体により指定避難所とされている公的な施設（学校・公民館や市民ホールなどの大規模施設）をはじめ、指定外の施設、地域の小さな集会所・寺院などへ避難するケースが大半です。

もともとの指定避難所や災害後に指定された避難所には、公的な支援が徐々に入るようになりますが（水・食料・生活物資等にはじまり、医療・福祉等の支援など）、限られた空間に多人数がくらすため、衛生やプライバシーなどの問題が絶えず、心身の健康を害する人も多く生じています。とりわけ、高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦といった要援護者と、女性たちが厳しい状況におかれます。

また、指定避難所以外の特に小規模な避難所は、公的支援のネットワークから取り残されることが多く、被災者の自助努力とボランティアの支援によるところが大きくなります。しかしそれらにも限界がありますので、長期にわたりライフラインや物流が滞ると、厳しい避難生活を迫られることになります。

加えて、自宅が無事であるかなんとか過ごせるといった状態で自宅で避難生活を送る人、親族や知人の家に身を寄せる人など、いわゆる「在宅避難者」も視野に入れる必要があります。長期にわたって水や食料・生活必需品を手に入れることが困難になる、入浴ができないといった状態が予想されます。福祉サービスがストップしてしまえば､在宅で介護されている人とその家族も、厳しい状態におかれるでしょう。

しかし在宅避難者への支援はたいへん手薄で、在宅避難者が生活に困り、避難所へお弁当やおむつ等の生活必需品をもらいに行ったところ、断られるといったことも繰り返されてきた問題です。

避難所でも在宅避難生活でも、環境の悪化、治療や支援の不足、疲労などによって亡くなる人もいます（｢震災関連死｣）。

被災者が尊厳ある避難生活を送ることができるように、心身の健康が守られ、命を落とすようなことがないように、男女双方が意思決定の場に参画して避難所の環境改善と運営体制の見直し、在宅避難者支援、避難所・在宅避難者両方における要援護者支援について、地域全体を視野に入れた対策を組み立てておく必要があります。

2）応急仮設住宅（みなし仮設住宅）

撮影：池田　恵子

応急仮設住宅は建設場所、入居者同士の関係（被災前の地域の人たちも一緒に入居できたのか、様々な地域の人が入居しているのかなど）、交通の便、支援の有無などにより環境が異なります。特に大規模災害では、近隣の人と同じ仮設に入居することが難しい場合が多く、慣れない生活

環境と人間関係の中、新たなコミュニティをつくり、参加することができるのか、安心な生活を送ることができるのかが重要となります。

避難所では同じ地域の人もおり、常に人が行き交い交流する機会やお互いの状況を気にかけあえる環境があります。しかし、仮設住宅に入居するとプライバシーが確保できる一方で、見知らぬ土地や人、気楽に出歩くこともできない地理環境などの中で、急速に孤独感や先々への不安感、喪失感等に襲われる場合もあります。他者の目が減ることで、DV が激しくなる傾向や、新たにはじまるケースもあります。

被災者同士の交流の機会づくりなどにより、引きこもりや孤独感をできるだけ減らしていく必要があります。同時に、うつやアルコール依存、DV などの問題には、専門的な支援も必要です。仮設住宅や近隣の自治組織、民生委員、保健所、社会福祉協議会、ボランティアなどが連携して、心身の不調を引き起こすリスクの高い人の早期発見や、継続的な見守り、専門的支援が適宜行われるように体制をつくっていくことが重要です。

みなし仮設住宅の場合、被災者がまとまって暮らしていないため、支援に関する情報も仮設住宅ほどには届かず、支援を求めることがより難しくなります。県外を含む遠方の避難者には特に、復興や被災者支援に関する定期的な情報提供が重要となります。

3）復興まちづくり・住宅再建

住民の合意形成を踏まえた計画策定、土地の基盤整備が必要なため、住宅再建開始には時間がかかる傾向があります。再建資金・働く場の確保などの問題に加え、新たなコミュニティ形成のための活動・支援も必要となってきます。また、仮設住宅から出る時期は災害によって変わってきますが、被災者にとってはそれまで仮設住宅内で築いてきたコミュニティが再び解体される経験でもあるため、精神面での支援も視野に入れる必要があります。

「障害」「障害者」の表記について

東日本大震災女性支援ネットワークでは、「障がい者」ではなく「障害者」と表記しています。その理由としては、社会モデル（障害は社会がつくりだすものとしてとらえ、社会の変更を問題解決の方向に据える考え方）をもとに考えれば、障害という表記には問題がないこと、また、「がい」をひらがなにすることで、問題が気持ちの問題にすり替えられている場合があること、障害者運動のなかではアイデンティティとしての障害者というポジションがこれまでも大切にされてきたことなどがあります。

第1章　男女で異なる被災経験と支援のあり方

災害時、人々はさまざまな困難に直面することになりますが、女性と男性とではその困難の質や度合いに大きな違いが生じます。つまり、同じ災害を経験し、同じ家族、同じ地域コミュニティや社会にくらしていても、女性と男性とでは異なった被災経験として災害を体験することになるのです。

国際的な緊急救援の分野ではこうした事実は今や常識ですが、日本ではこれまで認識が不十分だったため、防災・災害支援・復興体制が不備なままであり、災害が起きるたびに同じような問題が繰り返されてきたといえます。本テキスト冒頭の1章では、東日本大震災（2011年）、阪神・淡路大震災（1995年）など、過去の大規模災害の経験にもとづき、男女で異なる被災体験の内実について学びます。

1．時期と項目別の区分

1）「男女で異なる被災経験」～課題の概要

災害後の女性・男性それぞれの視点でみた困難の課題を、以下のように三つの時期と八つの項目に整理して解説します。まず、時期区分についてその背景とともに説明した上で、2．で各項目ごとに問題の概要と、対策のポイントを示していきます。

◆応急対応期（避難生活）によく起こる課題

1▌生活環境（プライバシー・衛生など）
2▌安全・安心（治安・暴力など）
3▌物資の不足と管理
4▌固定的性別役割の強化（炊き出し、介護・子育てなど）
5▌心身の健康

◆復旧・復興期によく起こる課題

6▌家族・地域コミュニティでの関係
（DVなど暴力の増加、孤立、アルコール依存など）

◆両方の時期を通して起こる課題

7▌働くこと・収入
8▌意思決定への参画（避難所運営や復興の議論）

2）各時期区分の特性

◆応急対応期（避難生活）によく起こる課題

災害が起こった直後からしばらく（1週間－10日程度）と、避難生活が数週間以上と長

引いた場合の両方の課題を指します。被災者の多くが避難所で過ごしているか、もしくは自宅や親族・知人宅で在宅避難生活を送っている状況が想定されます。

避難所では、生活環境の厳しさ（プライバシーや衛生問題）が際立ちますが、避難所運営に女性が十分参画できないことで、物資や環境の改善が進まないといった状況が見られました。ライフラインや物流が滞り、在宅避難者も、食料や物資、医療や介護などの専門的な支援が不足する状態におかれがちです。こうした中、避難所でも在宅避難生活においても、主に女性たちの家事労働、ケア労働が重荷になりました。

またこの時期は特に、女性と子ども・少年少女を対象とした暴力防止に取り組む必要があります。

◆復旧・復興期によく起こる課題

避難所で被災者が過ごしている間は、プライバシーが守られないといった問題がある一方で、周囲の人とのコミュニケーション機会はあり、困っている人に対する周囲の気遣いも見られます。

しかし、仮設住宅や復興公営住宅への移行に伴ってプライバシーは確保されるものの、孤立する人や孤独死する人が増える、DV がひどくなる、新たに始まるといった形で、問題が個別化・深刻化してあらわれる傾向にあります

◆両方の時期を通して起こる課題

時期を問わず問題となるのが、「働くこと・収入」「意思決定への参画」です。そもそも日常から男女間の雇用環境の格差は大きく、また、緊急雇用の内容も、ガレキ処理など男性向けのものが多いのが現実です。

また、「意思決定への参画」は、防災政策の形成、被災者支援のあり方、地域組織での防災活動、被災者自身が構成する避難所運営組織、復興政策や復興まちづくりと全般に及ぶ、根源的な問題でもあります。人口の半分を占める当事者である女性たちが、防災・復興のあらゆる局面で必要な対策･支援を決定していく場に参画できていないというゆがんだ現実に、正面から向き合っていく必要があります。

2．災害時の困難と求められる対策（項目別）

ここからは、女性・男性の視点から見た、災害時の課題と求められる対策について、項目ごとに具体的に見て行きます。対策は、主に「行政」（自治体及びその外郭組織）、「団体」（民間の支援団体など）、「地域」（自主防災組織など地域の防災を担う住民）別に示してあります。

なお本テキストでは「ニーズ」という言葉を多用しますが、その意味は次の通りです。

●●● ニーズとは……

災害支援で使われる「ニーズ」という言葉の意味は、社会福祉などの分野で使われるのと同じで、「現在の状態と、こうあってほしい状態との間にあるギャップまたは不足」を指します。現状を変えて新しい状態をつくりだそうとするときに理解される要求がニーズで

す。したがって、たとえ潜在的にニーズが存在していても、もしも私たちが、現状しか知らなかったり、または現状を変えることなどできないと考えたりすれば、そこにニーズはない、ということになってしまいます。

1▌ 生活環境（プライバシー・衛生など）

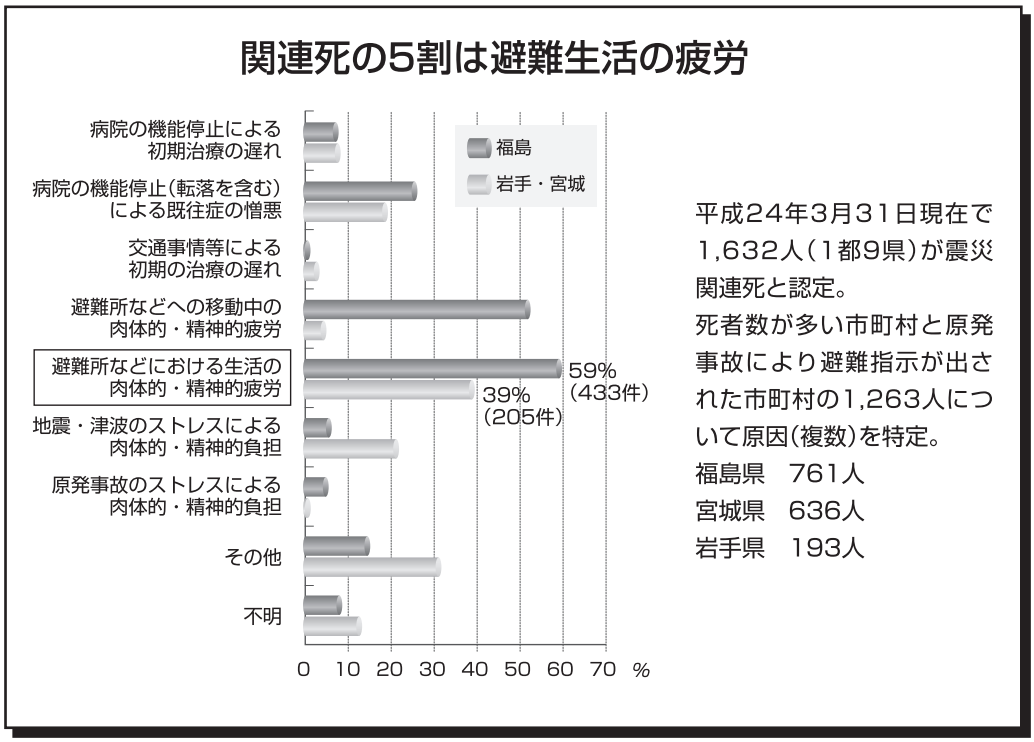
避難所では、更衣室もなく、仕切りも設置されず、プライバシーが守られない状況が長く続きました。こうした環境に加えて衛生状態も非常に悪い中、女性では婦人科系の病気になった人もいます。また乳幼児や障害をもった人などとその家族は、周囲への気遣いで避難所にいづらく、避難所を去らざるを得ない人もいました。

早い段階での環境改善や居住場所を分けるといった対策が必要でしたが、多くの避難所でそうした対策が不十分でした。なお、避難所・避難生活の厳しい環境や、避難所を転々とすることで亡くなった方（関連死）も多く存在します。

●被災の現実

・仕切りや更衣室がない避難所があり、プライバシーが確保できなかった。
・衛生状態が悪い。震災１ヶ月後、週１回しか入浴できない避難所が33%、一度も入浴していない避難所が５％あった（内閣府被災者生活支援特別対策本部、2011、「３県全避難所に対する実態把握（第１回）」）。
・避難所にいづらい／いられない避難者がいた（障害者・乳児・高齢者・認知症の人とその家族、単身女性など）。

図表 1–1　東日本大震災における災害「関連死」の状況



復興庁、2012、『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）より作成

■対策

避難所において、以下のような配慮やスペースの設置を確実に実施します。

□仕切り、女性専用ルーム（更衣室・授乳室）、男女別の物干し場
□子どもコーナー
□障害者・乳児・高齢者などとその家族の優先スペース

行政　：避難所運営ガイドライン（自主防災組織向け）に対策内容を明記する。これらのスペース運営に地域の女性組織や要援護者とその支援者などの協力が得られるよう、事前に協議する。

地域　：対策について避難所運営マニュアルに反映の上、避難所開設・運営についても、女性、要援護者とその家族と協議して決める。

2▌安全・安心（治安・暴力など）

災害時に女性と子どもに対する暴力が発生することは、海外の人道支援関係者の間では当然のこととして認識されていますが、国内の災害でも性暴力を含む多様な暴力が発生していたことがわかっています。特に性暴力に関しては子どもも対象となっていますし、女性は幅広い年齢で被害に遭っています（若い女性だけが被害に遭うわけではありません）。

また被害に遭った場所も、建物の物陰や人気がない場所だけでなく、避難所の中の多くの人がいる状況で起こったケースもあります。

なお、日常であっても声を上げにくい性暴力の問題だからこそ、災害が起こる前から災害時の暴力問題全般について関係者がきちんと学んでおき、災害時にはあらゆる可能性を視野に入れて、対策を行う必要があります。

●被災の現実

・災害時でも女性と子どもへの暴力は発生する（世界的傾向）。
・街灯もなく、暗い。避難所の仮設トイレも屋外。見知らぬ人も多い。停電・節電。治安面で不安。
・人気のない場所だけでなく、多くの人がいる場所でも暴力は発生する。幅広い年齢の女性が被害に遭っている。加害者は顔見知りの場合も多い。
・災害時には女性や子どもの安全確保は優先順位が低く、平常時にまして、訴えにくい。

■対策

下記の対策について、女性や子どもの意見も聞きながら、確実に実施します。

□夜間照明
□トイレは男女別、設置場所を工夫
□災害時の安全安心に関する啓発（避難所・地域全体に対して）
□相談窓口情報の提供

□防犯ブザーの貸し出し
□巡回、女性警官の派遣
□支援職員への研修の実施

行政・団体：暴力への確固とした具体的対応を防災（活動）方針に明示する。
職員は、いかなる暴力も看過・加担しないことを「行動規範」で周知する。

地域：女性・少女・障害者・高齢者とトイレの場所、照明、巡回の仕方などを協議して決定する。

3▌物資の不足と管理

物資は、大人用の標準的なサイズ・多くの人が必要とするものは大量に供給される傾向にありますが、女性用品、育児・介護用品、アレルギー疾患など病気を抱えている人のための物資や食料といったものは、スムーズには供給されない傾向にありました。

供給が遅れた要因の一つとして、避難所における、被災者のニーズをくみ取る仕組みがうまく働いていなかったことがあげられます。避難所のリーダー・責任者、物資の責任者の多くが男性であり、我慢が美徳とされる空気の中、人口の半分を占める女性のニーズや、実際には女性たちが担うことが多い育児・介護・食事等に関する切実な要望を、きちんと出せない傾向にありました。

一方で、ごく一部ではありますが、物資担当に地元の女性たちが入ってスムーズに提供が行われた例、被災者の中から女性リーダーを複数立て、女性たちを中心に細かく把握した被災者のニーズを、毎日行われる避難所運営会議で共有し、支援に反映させた例などがあります。

●被災の現実

・女性用･妊産褥婦用の衣服や下着、生理用品、育児用品（ミルク･離乳食･オムツ･おんぶ紐・哺乳瓶など）が不足していた。
・避難所リーダーや物資担当者は男性が多く、女性が必要な物資をもらいに行ったり、要望を出しづらかった。
・在宅の避難者へ物資や食糧がいきわたらなかった。配布手段が限られていたほか、在宅の避難者には物資を渡さない避難所もあった。

■対策

下記の対策を避難所運営の中でしっかり取り組むことができるようにします。

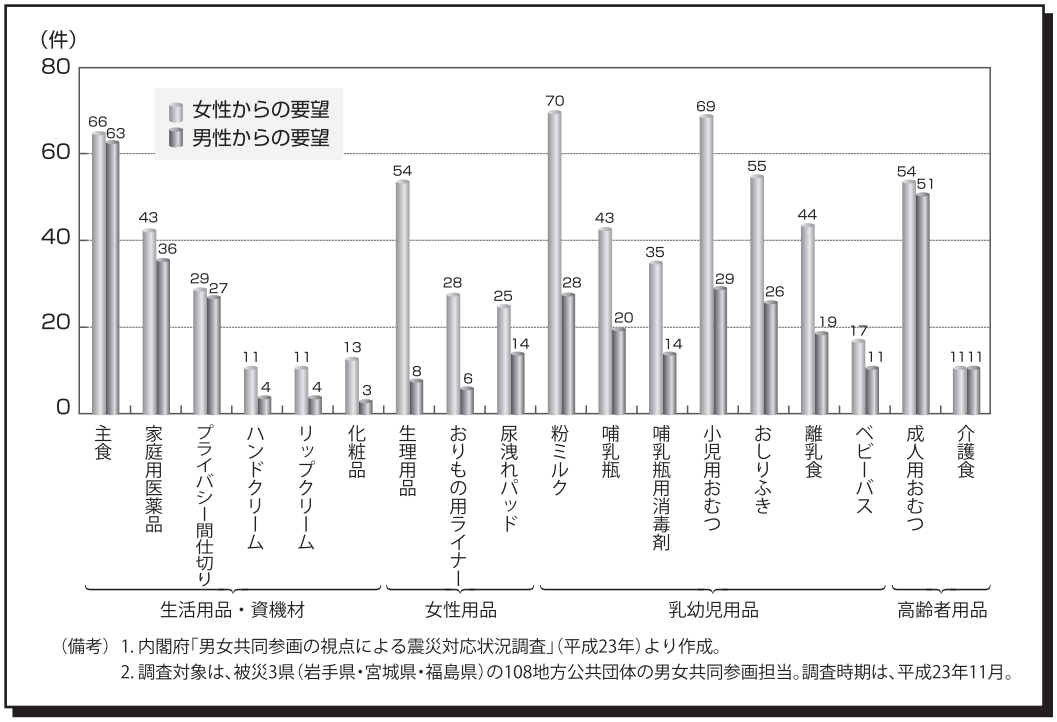
□避難者（避難所＋在宅）の性別・年齢層別の把握を早い時期に行い、その情報を支援に活用する（名簿の工夫を含む）
□女性用品（下着や生理用品など）に対する要望の把握と配布は、女性が女性に対して行う

□ 女性も物資担当者になる
□ 避難所の物資の在宅避難者への提供についてルールを定めておく
□ 備蓄物資を女性・子ども・高齢者・障害者の視点で見直す

行政・団体：避難所・在宅避難地区への情報収集・実態把握に、男性職員だけでなく女性職員も派遣する。
性別・年齢層別の被災者情報把握とその活用を定着させる（多様な被災者の要望を反映）。

地域　　：在宅避難者への物資配布について話し合っておく。

図表 1-2　東日本大震災における備蓄や支援物資に対する要望（男女別･複数回答）



（備考）1. 内閣府「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」（平成23年）より作成。
2. 調査対象は、被災3県（岩手県・宮城県・福島県）の108地方公共団体の男女共同参画担当。調査時期は、平成23年11月。

内閣府男女共同参画局、2012、『平成 24 年版　男女共同参画白書』

4▌固定的性別役割の強化（炊き出し、介護・子育てなど）

災害時にガス・水道・電気といったライフラインが停止もしくは供給が滞ると、家事はたちまち大変な重労働となります。加えて、訪問介護･デイサービス･訪問看護、保育所といった福祉・医療・子育てサービスの機能が停止してしまうと、要援護者（ここでは支援が必要な高齢者、障害者、乳幼児など）自身が厳しい状況に置かれる上、それをケアする家族等の負担も苛酷なものとなります。

こうした負担は主に女性たちにかかりますが、妻や親を介護している男性、父子家庭の父親が直面する問題でもあります。

さらに避難所へ行くと、炊き出しはすべて女性がやって当然とみなされるなど、厳しい環

境下で女性たちは、家族と避難所の世話の両方を長期にわたって無償で続けなければなりませんでした。数十人・数百人のといった食事の世話を、毎日３食休みなく、それがいつまで続くかわからない状況で、被災者でもある女性たちだけが行うことがどれほど苛酷な労働であり、不平等な状態であるかという観点から、この問題を正面から捉え直していく必要があります。

中には、地域の女性リーダーの提案で災害後すぐから班分けをして、食事の支度も３日に一度程度の負担で済むようにした例や、手の空く男性が増え出した段階で、男性にも声をかけて一緒に食事の支度を行った例もありますが、こうした提案を女性たちが行うこと自体、地域コミュニティにおいてはたいへん難しいことであるため、ごく一部の事例でしかありません。

この固定的性別役割強化の問題は、女性だけが直面する問題ではなく、男性を含む被災者支援全体に関わる問題です。まず、責任ある立場の男性が抱える過度な負担の集中、家族のケアを担う男性の困難も解消すべきですし、災害直後から被災者の救命救助や要援護者支援に従事してもらう必要がある専門職の女性たちに対する子どもの預かり支援も必要です。

●被災の現実

・ライフラインが停止する中、保育・福祉・医療サービスの機能低下による家族のケアの増大（女性や、家事・介護に慣れない男性の負担）。
・女性のみが炊き出しを担う。早朝から夜まで整わない環境で大量の調理を行い、疲労蓄積。乳幼児や要介護の家族のいる女性は、家族と地域のケアの二重の負担。
・避難所の責任者の大半が男性。過度な負担の集中。
・仕事を持つ女性は家族と仕事の板ばさみ（「こんな時こそ子どものそばにいなければ」）。
・父子世帯への支援は平常時から少ない。
・「震災同居」 ＝自ら被災しながら、他の被災者（親戚など）を自宅に受け入れる。精神的ケアを含めた世話をホスト家族の女性が引き受けることが多く、避難生活が長期化した場合、心身ともに疲弊する。
・「震災別居」 ＝特に、原発被災によって母子のみが遠距離避難。慣れない土地で子育てを女性が一手に担う一方で、男性は被災地に残り仕事と復興に専念するケースが多い。

■対策

問題がどのように生じているのかを分析して、改善を促したり効果的な支援を実施しします。

□ 保育所の早期再開
□ 出張保育
□ 子ども・高齢者の預かり支援
□ 学習ボランティアなどの活用
□ 避難所の食事担当の臨時職員の配置（または避難者の雇用機会とする）

行政　：子ども・高齢者の一時預かりの仕組み作りを避難計画に盛り込む。地域の子育て・介護 NPO と協力体制を築く。

団体　：子育て・介護中の女性・男性も支援事業に参加しやすいよう、一時預かりなどを同時に提供する。支援事業の内容が、女性のケア労働を増やしてしまわないかどうかなど、その影響を実施前に査定する。

地域　：平常時の訓練から、男女の役割を見直す（男性も炊き出しに参加、女性も資機材の扱いや避難所運営訓練などを経験する）。

5▌心身の健康

避難所の苛酷な環境は、被災者の心身の健康をむしばみました。慢性疾患の悪化、感染症、便秘、栄養問題、介護者不足等による褥そう形成や身体機能の急激な低下、ストレス症状などです。特に女性では、プライバシーがない生活空間や男女別になっていないトイレなどの環境、必要物資の不足といった状況の中で、着替えや体の清拭、生理の時の対応もままなりませんでした。結果として、膀胱炎や外陰炎になってしまった人もいましたし、避難所でのうつ傾向は、女性の方が高かったとの報告もあります（内閣府男女共同参画局、2012、『平成 24 年版　男女共同参画白書』）。

●被災の現実

・高血圧･高血糖･喘息などの慢性疾患の悪化、肺炎、インフルエンザ、胃腸炎、便秘、低栄養や生活不活発病、介護者不足による褥そう形成や悪化、ストレスの蓄積・不安・不眠など。
・女性特有の症状（膀胱炎・外陰炎など。体を清潔に保てない、下着を干す場所がないためにこまめに交換できないなどが原因）。
・中高年の男性は、ストレスを溜め込みがち（特に責任ある立場の男性）。

■対策

女性も男性も、それぞれ心身の健康問題を相談しやすいようにします。また、環境改善・支援メニューの工夫も必要です。

- □ 女性医療従事者の派遣・巡回
- □ 相談窓口の開設
- □ 男女別の物干し場
- □ プライバシーを保てる空間
- □ 様々な交流イベント（特に男性専用のイベント）
- □ 複数のリーダーシップ（一部の人だけで責任を負担しない）
- □ 支援者への精神的支援

行政・団体：医療チームは男女両方で構成する。支援者が頻繁に交代する状況は避ける。

地域　：特定の人たちに負担が集中しない体制をつくる。

6▌ 家族・地域コミュニティでの関係（DV など暴力の増加、孤立、アルコール依存など）

ここでは特に復興期に見られる、家族間やくらしの場における関係性に関する課題を取り上げます。一つは、避難所を出て、仮設住宅、復興公営住宅へと移動していく中で起こる、孤立や孤独死、アルコール依存などの問題です。女性への支援も必要ですが、近隣とのコミュニケーションが不得意な人が多いであろう男性への支援も重要です。

また、復興期に DV（配偶者や恋人など親密な人からの暴力）、虐待が増える傾向にあり、東日本大震災から約２年経った被災地では実際に、DV に関する相談事例が増えています。

こうした問題が起こることを前提に、個別の被災者の支援、新たなコミュニティ形成の際の支援、相談支援の充実を図る必要があります。

●被災の現実

・仮設住宅（みなし仮設住宅）、復興住宅などで新たなコミュニティが形成される際に孤立する人がいる。過去の災害では、男性がアルコール依存になったり孤独死する例が多く見られた。阪神・淡路大震災では仮設住宅の孤独死の約７割が男性（（財）阪神・淡路大震災記念協会、2000、『阪神・淡路大震災復興誌 第５巻』）。

・過去の例から、復興期以降に、DV（配偶者や恋人など親密な人からの暴力）、虐待が増える可能性が高い。

■対策

被災者の状況が見えにくくなるだけに、起こりうる状況に対して、多様な連携のもと、問題の早期発見や支援ができるようにします。

□ 男女別のニーズに応じた仮設住宅での支援
□ 特に男性が参画しやすいイベントなどの開催
□ 相談事業

行政　：可能な限り、地域単位でまとまって仮設住宅へ入居できるようにする。
医療・福祉・地域組織・ボランティアなど、多様な関係者と連携を図る。

行政・団体：仮設住宅や復興公営住宅などの支援員が、孤独死や DV 防止の知識を持てるよう研修する。

7▌ 働くこと・収入

これは、災害後のあらゆる時期を通じた課題です。女性の方が非正規雇用が多く、解雇リスクが高いです。家族のケアが増大したり家族の世話をしながら働ける場が近くにないことから、働きたくても働けないという女性が増えます。また、母子世帯の場合はもともと収入

が低く、貯蓄もわずかというケースがとても多く、失業した場合は貧困に陥りやすいといった問題があります。復旧・復興に関する緊急雇用も男性向けのものが多いのが現実です。

もちろん男性の非正規雇用も増えていますが、女性の方がより状況が厳しいことが統計などからうかがえます（例：失業手当受給者の男女比）。

女性向けの雇用の拡大、就労支援、子どもの預かり支援などが求められます。また、男女別の雇用統計を災害時でもしっかりと行い、支援に役立てる必要があります。

●被災の現実

・非正規雇用は女性が多く、女性の方が解雇のリスクが高い。職場復帰は男性の方が早い。
・母子世帯は、収入が低く、貯蓄額もわずかである場合が多く、貧困に陥りやすい。
・女性は、家族のケア負担が増大する中、働きに出にくい。
・災害時でも出勤せねばならない人が、子どもや介護が必要な家族を預けられない。
・復興の緊急雇用は、男性向けの内容が多い。女性には活用しにくい。

■対策

災害という状況を十分考慮して、効果的な支援を実施できるようにします。

□ 子育て･介護中の男女にも活用しやすい形で、雇用機会、求人情報、技能訓練･起業研修の機会を提供する
□ 特に母子／父子世帯が就労しやすい環境のための支援（託児サービスなど）
□ 就労や研修、生活保障の説明は世帯主男性だけではなく、女性に対しても行う
□ 土木・運輸など男性の仕事とみなされがちな部門で女性の就労機会を増やすよう促す

行政・団体：さまざまな立場の人が活用しやすい緊急雇用の仕組みを導入する。

8▌ 意思決定への参画（避難所運営や復興の議論）

以上から見えてきたことは、防災計画の策定や訓練・研修の企画と実施、災害時の避難所運営や被災者支援、復興計画などの策定プロセスにおいて、女性たちが当事者として意見を述べ、責任者として意思決定する立場に立つという機会が圧倒的に少なかったという現実です。

これまで日本の防災政策は、「健康で」「社会的地位が安定した」「男性たち」によってつくられて来たと言っても過言ではないでしょう。地域防災活動もそうした傾向を持ちます。もちろん男性の中にも、災害時に起こるさまざまな問題や、多様な立場の被災者に対する想像力を豊かに働かせることができる人がいるのも事実です。しかし、当事者の意見がきちんと取り入れられるか否かで、議論の広がりや深まりの度合いは大きく変わります。

そのためには日ごろから、地域・行政はもちろん団体・企業にいたるまで、女性たちが男性とともに、責任ある立場で考え意思決定する機会を作っていく必要があります。なぜなら

日ごろからできないことは、災害時にもうまくできないからです。

同時に、地域の自主防災組織の役員に女性を複数入れる、自治体の防災会議・防災担当部署などに女性委員や女性職員を増やす、男女ともに災害時のジェンダー課題と対策について学ぶ機会を設ける（自主防災向け研修や自治体職員研修など）、といった環境整備が重要です。

女性たちもまた、当事者として災害時に直面する問題について想像力を広げ、防災・災害救援・復興のあらゆる場面において、リーダーシップを発揮できるようにしていく必要があります。

●被災の現実

・女性や障害者、外国人（とその支援の経験のある人）は、避難所運営や復興の議論になかなか参加できない／しない。

参考：もともと、自主防災組織の母体となる自治会の会長に、女性は4.3％しかいない（内閣府、2012、「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成23年度）」）。

・外部の支援者は、少数の男性責任者を通してしか、避難所や地区内の多様な立場の人々のニーズを直接知ることができなかった。

■対策

災害時の意思決定の問題は、日常の反映でもあります。災害対策上の必要性を通して、日常の意思決定の場のあり方を見直し、女性やマイノリティの参画を推進しておくことが重要です。

☐ 自主防災の組織に女性、障害者、外国人などが参加する
☐ 地域の実情と結び付けて、災害時の男女の困難を話し合っておく
☐ 日常から女性が発言しやすい環境づくり

行政・地域：自主防災の組織に女性・障害者・外国人の参画を確保すること、避難所運営・在宅避難地区活動の責任者は男女両方がなることを、避難所ガイドラインに明示する。

行政・団体・地域：平常時はもちろん災害時にも、世帯主や自治会長・区長だけの意見を聞いて防災の方針を決めるのではなく、広く多様な住民・個人から意見を聞く。

行政：
・男女共同参画部署が災害時に果たす役割を明確にする。
・日常の男女共同参画施策を推進する。
・防災や復興の会議に女性委員の割合を増やす。
・発災直後から女性職員が活動できる環境づくりを行う。
（初期のニーズ査定を男女両方の職員が行う。活動場所と移動の安全を確保する。災害時に保育や介護が必要な家族がいる職員が活動できるよう、託児・デイケアができるよう準備するなど。）

3．取り組みのための体制づくり

1）取り組みの範囲を広くとらえる

ここまで、男女で異なる被害とその対策について、災害の時期を応急対応期（避難生活）と復旧・復興期に区分し、課題項目ごとに説明してきました。対策は主に以下の三種類に分けることができます。

（ア）防災施策や災害支援・復興の方針を決めるとき、女性が意見をしっかりと言える環境を作り、そのための人材（男女）を育成すること
（イ）男女別のニーズに配慮し、両方のニーズが満たされるようにすること
（ウ）上記の（ア）、（イ）が実現される前提となる暴力の防止と安全の確保に努めること

図表 1-3　災害の時期区分ごとに見た男女共同参画の主要な課題への対策

課題の種類／時期区分	（ア）方針決定への参画とエンパワメント	（イ）多様なニーズへの配慮	（ウ）暴力の防止
予　　防	・地域防災組織の役員に女性も参加 ・自治体の防災会議等へ女性が参画 ・女性防災リーダーの育成 ・地域女性団体（市民団体）の育成・連携	・マニュアル類（避難所運営、スペース活用、避難支援など）の見直し ・妊産婦・乳幼児を守るガイドライン作成 ・備蓄物資の見直し ・男女のニーズを踏まえた防災訓練の実施	・災害の課題として住民・地域の防災リーダー・自治体職員など関係者へ周知（研修など） ・災害時の防止、相談体制を整備
発災直後	・避難所開設時から女性も参加	・帰宅困難者対策 ・早期に妊産婦、乳幼児を保護収容、個別ニーズに応じた物資の供給と配布	・帰宅困難者への安全な居場所の提供
応急対応（避難生活）	・避難所の運営は男女で ・在宅避難地区の運営に女性も参加	・生活環境の整備（仕切り、更衣室、洗濯物干し場、男女別のトイレなど） ・女性用品の供給と配布 ・炊き出し、介護、子育ての役割の固定化を避ける	・照明やトイレの配置、巡回など防犯体制の整備 ・相談窓口の開設 ・暴力に毅然と対処し、再発させない仕組み
復旧・復興	・仮設コミュニティ運営へ女性の参加 ・地域の復興計画策定過程への女性の参加	・一人ぐらし女性、ひとり親世帯への配慮 ・雇用機会の平等 ・託児・介護の支援	・DV の増加・悪化対策 ・相談窓口 ・孤立対策 ・男性用のイベント

作成：池田恵子

対策を実践する際には、三つのどれかに偏ることなく、バランスよく取り入れることが必要です。男女双方の視点からニーズが満たされること（イ）は必須ですが、より多様な視点から対策を担える人々を育成しその活躍の場を整えること（ア）や、これらが実現される前提である安全の確保（ウ）も欠かせないからです。

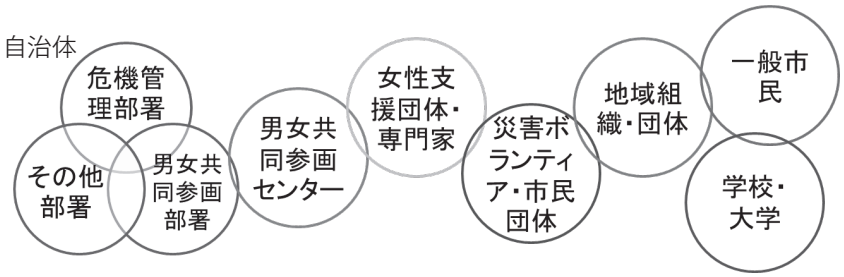
また応急対応期（避難生活）の課題への対策がもっとも注目されがちですが、広く課題全般を視野に入れる必要があります（図表 1-3）。

2）多様な担い手と男女共同参画部署・男女共同参画センターの役割

①多様な担い手を視野に入れる

これらの対策を主に担うのは、「行政」（自治体及びその外郭組織）、「団体」（民間の支援団体など）、「地域」（自主防災組織など地域の防災を担う住民）の人々です。それらの組織や人々が担うことが望ましい対策や取り組みの方向性については、これまで述べてきたとおりです。

しかし、実際には、より多彩な組織や個人が災害と男女共同参画の課題にかかわっており、災害対応にかかわる組織や個人は、連携しつつ、それぞれの業務や活動内容の中で男女共同参画の課題を担うことが大切です。



②男女共同参画部署・男女共同参画センターの役割

これらの組織の中で、行政の男女共同参画部署や男女共同参画センターについては、男女共同参画の視点から災害への対応を進めていくうえで大きな役割を果たすことができると期待されます。男女共同参画部署や男女共同参画センターが、予防、応急対応、復旧・復興の各段階で、施策の企画・立案に積極的に参画することができるよう、行政の防災・復興担当部局との連携を図り、また地域防災計画等にその役割を明確に位置づけることが重要です。

男女共同参画センター及び男女共同参画担当部署の役割としては、たとえば、以下のようなものが考えられます。

〔平常時〕地域防災計画や避難所運営マニュアルなどの策定・改訂の議論と決定への参加
自治体の防災担当部署と連携した研修の実施（職員研修を含む）
自主防災組織の女性（男性）リーダーの育成
災害支援ボランティアや専門職への研修
災害関連の男女別の統計の整備　　など

〔災害時〕相談支援（男女両方を対象）

避難所の環境改善や必要な支援についての提案・アドバイス
女性と子どもに対する暴力の予防啓発・相談窓口情報の提供
男女共同参画関係の団体・専門家との連携
支援者への情報提供
復興計画づくりへの参加や委員の推薦　　など

男女共同参画からの視点の災害対応は、行政の男女共同参画部署や男女共同参画センターだけが担ったり責任を負ったりするような課題ではありません。男女共同参画部署や男女共同参画センターの役割は、他機関との連携を通して初めて有効なものとなります。

【付属資料 1-1】 ジェンダーの視点に基づく避難所運営のポイント

避難所運営マニュアルは、大災害が発生したときに、多くの人が長期間にわたって共同で避難生活を営むことを想定し、避難所を運営する組織や、共同生活のルール、避難所での二次被害を防ぐのための対策などについて定めたものです。避難所だけではなく、在宅避難者の支援についても、避難所運営マニュアルに記載している自治体もあります。

避難所運営マニュアルの作成にあたって、通常は、まず自治体の危機管理部署が、避難所の運営を主として担う自主防災組織（母体は自治会）向けに指針（ガイドライン、手引書など）を示します。それを参考に、自治会（自主防災組織）と避難者が、施設管理者や行政職員と協議して、避難所の運営について事前に決めておくべき項目をマニュアルにまとめます。

したがって、自治体の危機管理部署が自主防災組織に対して示す避難所運営マニュアル作成の指針に、ジェンダー・多様性配慮の視点が盛り込まれることが重要です。東日本大震災以降、自治体の男女共同参画部署や男女共同参画センターが、危機管理部署の示す指針とは別に、ジェンダー・多様性配慮の視点からみた避難所運営の指針を作成する動きも各地で見られています。内閣府男女共同参画局『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 5 月公表予定）にも、避難所の運営に関する項目があります。

三重県防災対策部『三重県避難所運営マニュアル策定指針』（平成 25 年 1 月改訂）は、県の危機管理担当部署が市町村や自主防災組織向けに作った指針の中で、「女性への配慮」を重視しており、大いに参考になります。

以下、この指針の「女性への配慮」（第 6 章 避難所運営における配慮すべき点）の部分をそのまま抜粋して紹介します。女性への配慮は、この章にまとめて記載されていますが、他の章の関連する部分にも逐一、整合性のある記載があります。

この三重県の指針には、「女性」だけではなく、「外国人」、「介助・介護が必要な高齢者」、「障がい者」、「妊産婦・乳幼児、子ども」への配慮も、個別に記載されています。それぞれに、「基本的な考え方」として、避難所運営に携わる人たち全員の共通認識として必要な考え方を示し、それを具体化した取り組みである「基本行動」と、それが達成できているかを確認する「基本指標」（チェックリスト）があります。

三重県防災対策部『三重県避難所運営マニュアル策定指針』（平成 25 年 1 月改訂）

第 6 章 避難所運営における配慮すべき点、6-1. 避難所運営における課題・問題点と対策
6-1-3. 女性への配慮について（118-119 頁）

（1）基本的な考え方

東日本大震災においては、避難所の運営者やスタッフの多くが男性で、生理用品等について要望が言いにくかったことや、女性が要望や意見を言うと肩身が狭い思いをしたり、避難所等を出ていかなければならなくなるという不安があり、言い出しにくかったなど、女性に配慮した十分な避難所運営が必ずしもなされていたわけではありませんでした。

男女別のトイレや、女性が安心して着替えをしたり、授乳したり、洗濯物を干したりできる場所がなかった避難所が多く、また避難所に間仕切りや更衣室等は必要であると震災以前より指摘されていましたが、今回の震災でも設置が十分ではありませんでした。

間仕切りについては、要望があっても、避難所運営のリーダーによる会議で、個々のプライバシー確保より、全体のコミュニケーションが重要とされ、導入されなかった避難所もありました。

さらに、固定的な性別役割分担意識から、避難所での食事の準備は女性が担当することとされ、被災した女性がシフトを組み、多いところは何百人もの食事をほぼ終日かけて作っており、大きな負担となっていたとの指摘もありました。

今後の避難所運営については、男女共同参画の視点に立ち、女性に配慮し、女性特有のニーズに対応できるようプライバシー対策、セクシャルハラスメントや性的暴力等に対する相談支援等が必要不可欠です。

(2) 基本行動

・避難所運営委員を中心に自主的運営を基本とし、メンバー構成は、女性のメンバーを複数名必ず入れ、運営に女性の意見も反映されるようにします。
・女性特有の必要な物資や必要なボランティアの要望を把握します。
・更衣室・授乳室の設置、トイレを男女別に設置することや、居住スペースでの間仕切りを設置する、洗濯物を干す場所を男女分けるなど、男性では気づきにくい点を女性の運営委員で配慮していきます。
・防犯ベル、相談電話や注意事項などが書いてあるカードの配布など、女性・子ども個々人に配慮が行き渡るようにします。
・行政や各種団体とも連携し、安心してセクシャルハラスメントや性的暴力に関する相談ができる体制を作り、その周知を徹底します。

(3) 基本指標

・運営委員に女性メンバーが複数名選出されているか。
・女性の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
・女性の在宅避難者に対する情報提供ができているか。
・女性の在宅避難者の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
・つい立の設置・更衣室の設置、男女別のトイレの設置、授乳室の設置、男女別の物干しの設置などプライバシーに配慮した居住スペースとなっているか。
・女性が中心となって定期的に女性の被災者のニーズを捉え、運営メンバーへ要望をしているか。
・女性が安心して相談等できる環境づくりができているか。

(4) 東日本大震災での実例　(略)

第２章　災害時要援護者の支援と「多様性配慮」

災害が被災者に与える影響の種類や程度は、一人ひとりの被災者それぞれに異なります。また、被災者が受ける災害の影響の根底には、多くの場合、以前からその人が抱えてきた課題があります。そうした課題の要因となる人それぞれの違いは、１章で示した女性・男性という性差はもちろん、障害や病気の有無・種類、国籍・母語など多様です。

こうした違いの多様性に配慮しながら被災者の状況を理解し適切な支援に取り組むことを、当ネットワークでは災害時の「多様性配慮」と表現しています。１章で述べたような性別による被災者の状況の違いへの配慮と合わせて、「ジェンダー・多様性配慮」と呼ぶこともあります（ジェンダーの詳しい解説は４章参照）。

この２章では、なぜ災害時に「多様性配慮」が求められるのか、「災害時要援護者支援」との相違はどこかについて解説します。

１．災害時要援護者支援と多様性配慮の関係

１）災害時要援護者支援

日本の防災政策上、災害時にとりわけ配慮すべき対象と考えられているのは「災害弱者」、「災害時要援護者」とされる人たちで、高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦・傷病者・外国人などを指します。これらの人たちは、災害時に求められるいくつかの能力についてハンディがあるとみなされています（国土庁、1991、『平成３年版　防災白書』）。

ただし近年は、問題を人の属性からだけではなく、災害で環境が激変したり社会サービスが低下することが問題を生み出すと考える、「災害時要援護者」の用語が使われるようになっています。

こうしたとらえ方は明快ですが、要援護者とみなされた人たちが持つ能力や当事者としての意識、性差や生活背景といった複合的な課題への関心は、二次的なものとなっているといえます。

「災害弱者」「災害時要援護者」とは？

対象＝　高齢者　障害者　乳幼児　妊産婦　傷病者　外国人など

＊災害時に求められる能力面での、ハンディの有無によって定義（右）
＊環境変化の影響も大きい
＊それぞれが持つ能力、性差や生活背景などへの複合的な関心は二次的

災害時のハンディの有無
・危険を察知する能力
・危険を知らせる情報を受け取る能力
・危険に対して適切な行動を取る能力

作成：浅野幸子

現在、災害時要援護者への支援でもっとも力を入れて取り組まれているのは、災害直後の「避難支援」です（コラム参照）。

これは、特に地域コミュニティでの助け合い活動として実践が期待されていますが、実際には自治会・町内会離れやその担い手の高齢化に加え、個人情報保護の問題もあり、思うように進んでいるとはいえません。そのため、地域の組織はどこでも、要援護者支援の必要性を感じ、プレッシャーを背負っているということができるでしょう。コミュニティの結束が固く顔の見える関係ができているごく一部の地域では、自治会・町内会、民生委員が独自に名簿や要援護者支援マップを作っているケースや、災害時に誰がどのように要援護者を避難支援するのかを決めて訓練を実施している場合もあります。ただし、一般的に地域で災害時要援護者として意識されているのは、主に高齢者と障害者であるといってよいでしょう。

こうした災害時要援護者への避難支援の重要性と課題が一気にクローズアップされたのが、2011 年に起こった東日本大震災です。障害者の死亡率が一般住民の約２倍にのぼったことが明らかになるなど（NHK 調べ）、逃げ遅れる可能性が高い人たちの避難支援の重要性が明らかになるのと同時に、避難支援に従事した人に犠牲者が多かったとの見方も出ています。また、災害時要援護者の名簿の開示ができずに避難後の安否確認・支援にうまくつながらなかったことや、在宅避難している要援護者への支援の不足も起こりました。

２）災害時の「多様性配慮」～その二つの側面

災害時要援護者への支援の視点と重なるものの、もっと広い視野で被災者支援に取り組む必要性があるとの考え方から出てきたのが「多様性配慮」の視点です。多様性配慮に基づく被災者支援にあたっては二つの見方があり、この両方を視野に入れる必要があります。

一つ目は、災害時要援護者支援と近い考え方で、人々が災害で受ける影響の傾向･特徴を把握し、そのための配慮・対策を実施することを重視する見方です。具体的には、年齢別（乳幼児・子ども・少年少女・高齢者など）、障害や疾患の種類別、妊産婦、外国人、性的マイノリティがあげられますが、それぞれに必要とされる支援には違いがあります。

阪神・淡路大震災以降の日本の防災政策や災害支援を振り返ると、高齢者・障害者の支援は常に重視されてきました。しかし、ひと口に障害といっても多様ですし、同じ要援護者でも妊産婦や乳幼児、病気を抱える人、外国人の支援への注目度は低くかったといえるでしょう。また、少年少女への支援の視点も欠けがちです。食べられるものが限られたり、衛生状態への注意が必要なアレルギー患者とその家族が、食べてよいものを手に入れるのに苦労するだけでなく、避難所でわがまま・子どもの甘やかしとみられるといったこともありました。

二つ目は、一人の被災者が受ける災害の影響を、さまざまな角度から見て「複合的」に支援することを重視する見方です。たとえば、あなた自身の生活状況と、年齢も性も異なる身近な親族や友人の生活状況とを比較してみるとよいでしょう。性別・年齢・障害の有無・小さな子どもや要介護の家族の有無・住んでいる地域の安全性・家族構成・経済力・家庭や社会における発言力・国籍・人種・宗教の違いなどにより、その生活状況はそれぞれに違いがあります。したがって、災害から受ける影響の中味と大きさもまた、それぞれに違ってくるのです。

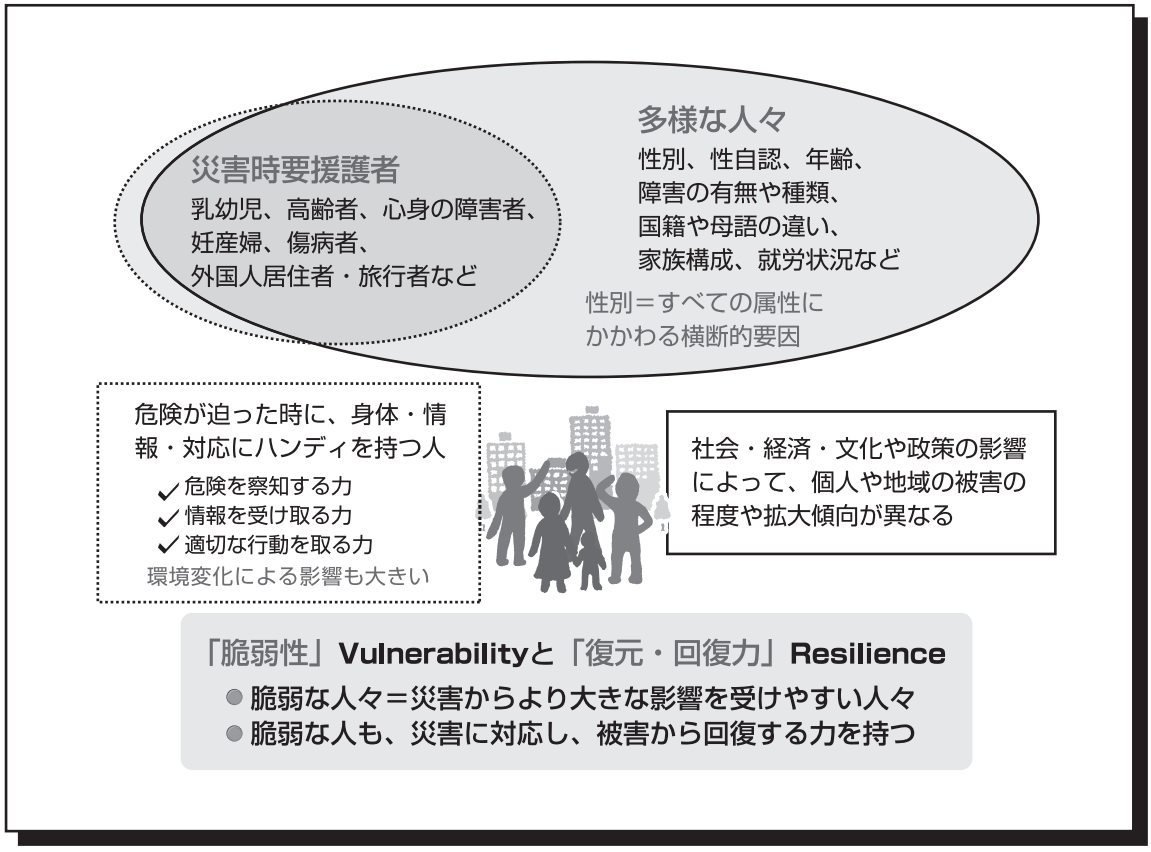
たとえば、性別によって被災経験は大きく異なるものですが、高齢者・障害者・外国人の中に

も女性と男性とがいることへの配慮は不十分でした。同じように家を失った家族でも、職場が被災して失業した場合と、仕事を維持できている場合とでは、災害から受ける影響が大きく変わってきます。

また、救命救助や災害時要援護者支援のためにいち早く活躍してもらわなければならない医療・看護・介護職に就いている多くの女性や施設職員・公務員などへの託児支援は、防災対策にほとんど組み込まれてきませんでしたが、大規模災害時には大きな問題となります。

このように、個人が抱える複合的な要因と社会的な要因が重なりあって、災害から被災者それぞれが受ける影響は複雑に増幅され、直面する問題と必要な支援は被災者一人ひとりによって違いが生じるのです。

図表 2-1　災害時要援護者と「多様性配慮」



作成：浅野幸子・池田恵子

3）多様な人々の「参画」の重要性

4章で詳しく説明しますが、防災分野における国際的な議論の場では、この「多様性配慮」の視点は主流となっており、「脆弱性」（Vulnerability）と「復元・回復力」（Resilience）という言葉で表されています。

「脆弱性」とは、災害の影響を受けやすい状態を示し、その要因は、個人の状態から社会的要因まで、幅広くとらえられています。一方で「復元･回復力」とは、たとえ「脆弱」な人々、「脆弱」な地域コミュニティであっても必ず持っている力のことです。これらの二つの言葉を用いる

国際的な議論で注目すべき点は、脆弱とされる人々や地域が持っている「復元・回復力」を高めることこそが、災害で受ける被害を減らすのだ、と考えられている点です。つまり、たとえ災害時により多くの配慮・支援が必要な人々や地域であっても、当事者としての主体性や能力を持っており、防災対策・災害救援上も、それぞれの力を発揮できるようにすることが非常に重要だということです。

たとえば女性たちが、防災計画づくりの場や災害救援組織、地域組織などにおいて、支援の方針や活動内容を決定する立場に就くことができれば、女性たちが災害に立ち向かう力を引き出してさらに強めることができます。また障害者も、自らの力を発揮できる環境が整えば、災害支援に関する要望を述べることや必要な行動をとることができます。子どもや外国人でも同様です。

災害時に直面する困難な課題とそれを乗り越えるために必要な支援は、当事者やその直接の支援者が一番よく理解しています。多様な立場の人々の知見と能力が生かされるよう、地域コミュニティや社会において、誰もが発言力をもって活動できる環境を整えることや、それぞれの能力を発揮できるようにしていくことが、地域と社会全体の防災力の向上につながるのです。

コラム

災害時要援護者施策の背景と現状

国は昭和60年代から「災害弱者」対策の検討を始めていましたが、阪神・淡路大震災（1995年）では実際に犠牲者に占める高齢者の割合が高く、加えて避難生活でも高齢者と障害者が多様な困難に直面したことで、「災害弱者」の言葉は広く知られるようになりました。

その後、2004年の新潟・福島豪雨災害で、逃げ遅れにより高齢者が複数亡くなるという痛ましい状況が起きたこともあり、2005年3月、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を取りまとめました。これにより「災害弱者」支援は、「災害時要援護者」支援として、自治体と地域を主体とした具体的な対策づくりへと進んでいきます。

このガイドラインには、要援護者名簿の作成推進、防災計画に災害時要援護者対策の必要性が明記されるなど、基礎自治体による対策が推奨されていますが、主な目的は、災害発生直後の安全な場所への速やかな避難行動支援となっています。また、主な関心は要支援の高齢者と障害者です。

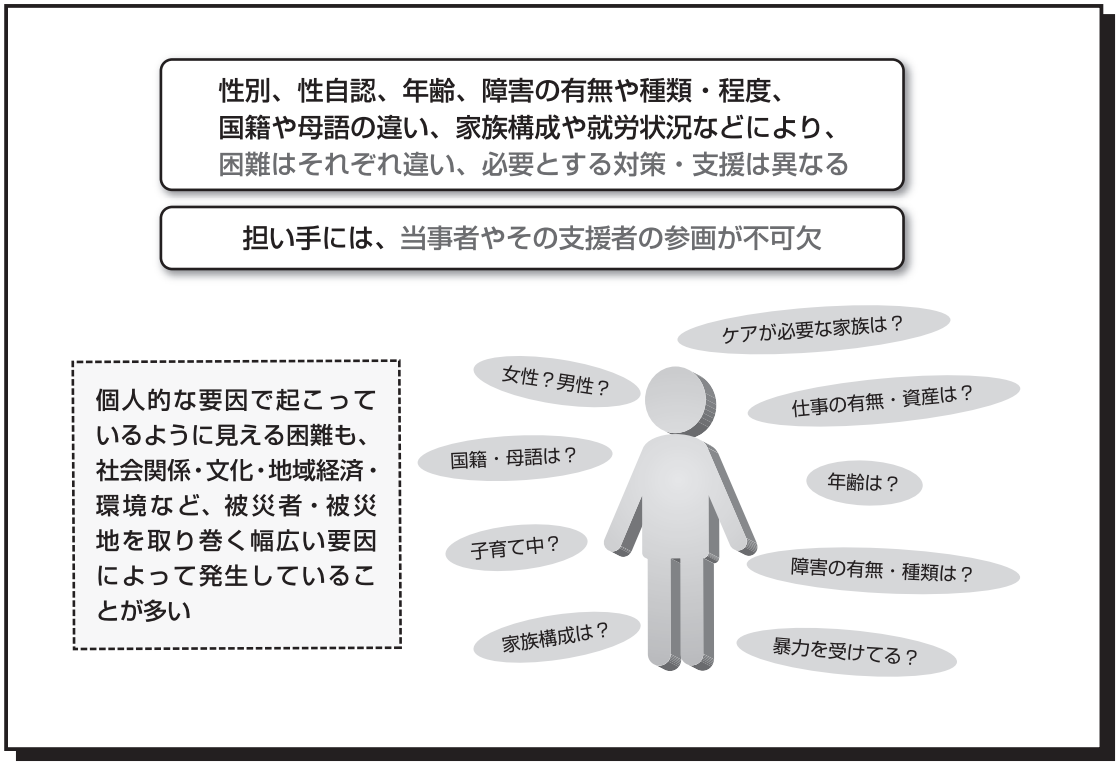
そのため、ガイドラインでは、要援護者がどこにいるのか把握するための名簿作成を進めること、要援護者一人ひとりの避難支援プランを作成することに重点がおかれていますが、個人情報保護問題や避難支援の要となる地域でのマンパワー不足など、課題は山積しています。

なお名簿作成にあたっては、①関係機関共有方式　②手上げ方式　③同意方式のいずれかの方式が取られます。①は個人情報保護条例の目的外利用・第三者提供規定を活用して、行政関係者内の違うセクションなどでも情報共有を行うことができるようにするものです。ただしこうした方式をとっても地域関係者間での情報共有は難しく、自治会・町内会／自主防災組織が中心となって地域で独自に名簿を作るケースもあります。

【イメージしてみよう！】

あなた自身の、もしくは支援している対象者の、「多様性」はどのようなものですか？

図表 2-2　被災者一人ひとりが多様性を持っている



作成：浅野幸子

図表 2-3　あなた自身（支援対象者）の多様性をイメージしてみよう

２．分野ごとに見る被災生活上の課題と支援の方向性

ここでは、多様性配慮のために必要な対策・支援について、分野別に見ていきます。特に見落とされがちな分野を取りあげるため、高齢者については触れませんが、障害者や難病・慢性疾患患者の支援の質を上げることは、高齢者支援の充実にも直結します。なお、より専門的な支援のあり方については、各項の最後に掲載した参考情報をご覧ください。

取りあげる対象　（１）障害者　（２）難病・アレルギー疾患・その他の慢性疾患
（３）妊産婦・乳幼児　（４）子ども、少年・少女
（５）外国人　（６）性的マイノリティ

１）障害者

解　説

●障害の多様性

ひと口に障害といっても次にあげるように多様で、必要な支援もそれぞれ違います。

障害の種類や程度によって、移動、情報の入手や発信、避難生活（劣悪な環境・物資の不足等の問題）と、さまざまな形で課題を複合的に抱えることになります。

また女性の障害者は、女性であることと障害をもつことで、さらに直面する困難の度合いが増すことになります。

肢体不自由　視力障害　聴覚障害　内部障害（※１）
知的障害　精神障害　発達障害（※２）

※１　心臓・腎臓・呼吸器・膀胱直腸・小腸・肝臓・免疫などの機能の障害。医療支援はもちろん、排泄用の袋や人工呼吸器などの医療器具やオストメイト用のトイレや衛生面等の配慮も必要となる場合がある。

※２　発達障害は、脳機能の発達が関係する生まれつきの障害。自閉症（知的障害・知的障害を伴わない高機能障害の両方がある）、アスペルガー症候群（社会性・興味・コミュニケーションで特異性がある）、AD/HD（注意欠陥多動性障害）、LD（学習障害。読み・書き・話す・聞く・推論のどれかに困難を持つ）などがあり、領域が重なるものもある。

●災害時に直面する問題の例

・東日本大震災での東北３県における犠牲者のうち、身体・知的・精神の各障害者手帳の所持者の死亡率は２％と、住民全体の死亡率に比べて、約２倍高かったことが明らかになっています（ＮＨＫ調べ）。

・避難所へ行くことすらできなかった障害者も多くいました。また、避難所へ行ったとしても、障害をもつ人が生活できる環境ではありませんでした（施設がバリアフリー化されていない、移動が難しい、大勢の見知らぬ人の中で過ごすことが難しい、周囲に迷惑がかかると感じたなど）。

・在宅での避難生活を強いられることになっても、必要な物資や介助などの支援はほとんど届きませんでした。

☆当事者団体からのメッセージ
（DPI 女性障害者ネットワーク作成「あなたのまわりにこんな方がいたら」より）

・障害がある人は、「かわいそう」な人や、自分では何も判断ができない人ではありません。その人の年齢にふさわしい態度で接して下さい。
・障害がある被災者は、一般的な情報があっても、危険に対して理解・判断しにくく、危険に対して適切な行動が取りにくい状況に置かれがちです。
・外からみても分からない障害もあります。不思議と思われる行動をしている人がいたら、正面から「困ったことはないですか」等、話しかけて下さい。そして、その人の希望とペースに合わせた手助けをして下さい。
・障害のある女性は、ふだんから情報が届きにくく、声をあげることがさらに難しい、ニーズを出しにくい立場におかれています。
・介助や補助が必要な人や呼吸器をつけている人などのなかでも、特に女性は、生きる優先順位を自分でも低めがちです。平時の社会でも、人工呼吸器の装着が必要になった場合、女性のほうが男性より、呼吸器をつけて生きることを選ぶ人の割合が低いというデータがあります。
・女性の身の回りの介助、とくに着替え・トイレ・入浴は、女性による支援を徹底して下さい。

解決のための取り組み

具体的な対策・支援の内容については、コラム「障害のある人に共通して望まれる支援」および参考情報のウェブサイトをご覧ください。

なお、障害者は子ども扱いを受けやすく、性別の視点が見落とされる傾向にあります。周囲のこうした姿勢は、障害者の尊厳を傷つけ、直面する困難を増やすことになるのだということをしっかりと認識する必要があります。

■地域で

・災害時であっても、障害をもった人自身に、支援の要望、障害の状況や適切なコミュニケーション方法を聞くようにします。
・障害をもつ人たちの当事者グループ・当事者団体、民生委員、福祉団体、福祉事業所等との日常からの交流、連携の場をつくるようにします。
・自宅で過ごす障害者の把握と支援を、行政・民生委員・地域組織・ボランティアなどが協力し合って進めるようにします。

■避難所で

・避難所を開設したらできるだけ早く、障害をもった人の数や障害の状況について情報を収集するようにします。
・障害者にその支援者が寄り添うことができる環境をつくり、周囲の協力も促します。
・福祉避難所がどこにあるのかを災害前から把握し、必要なら福祉避難所へ移動できるよう協力します。
・一般の避難所でも福祉避難所でも、女性の障害者のプライバシーについては、特に配慮されるよう事前に話し合っておくようにします。

■自治体として

・障害者が必要とする物資をリストアップし、関係団体と連携して災害時にすぐに支援ができるようにします。障害者団体、福祉団体・事業所、医療機関等との連携も重要です。
・避難所で適切な支援が行われるよう、避難所運営マニュアルに障害者への配慮・支援について明記します。
・日常からあらゆる施設のバリアフリー化、地域で生活・交流できる環境づくり、障害への理解の浸透などを進めます。

＜参考情報＞

・「避難所などでの障害がある人への基礎的な対応　あなたのまわりにこんな方がいたら」
DPI 女性障害者ネットワーク　http://bit.ly/hn2T3K
・『IZA　障害者のための防災 / 支援マニュアル』　高知県障害福祉課
http://www.pref.kochi.lg.jp/~shougai/bousai/iza/index.html
・『災害時の視覚障害者支援体制マニュアル』『災害時の視覚障害者支者マニュアル』
社会福祉法人　日本盲人福祉委員会
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h24_kentoukai/2/pdf/5_3.pdf#page=85
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h24_kentoukai/2/pdf/5_4.pdf#page=1
・『聴覚障害者災害時初動・安否確認マュアル』　財団法人全日本ろうあ連盟
http://www.jfd.or.jp/tohoku-eq2011/p018
・「災害時の発達障害児・者支援について」
国立障害者リハビリテーションセンター 発達障害情報・支援センターウェブサイト
http://www.rehab.go.jp/ddis/ 災害時の発達障害児・者支援について /
・「精神障害者に対する心のケア」兵庫県立大学看護学研究科　災害看護ウェブサイト
http://www.coe-cnas.jp/group_psyc/manual/manual02/05.html
・「災害時対策マニュアル：ストーマ装具供給について」日本ストーマ用品協会
http://www.jsscr.jp/img/saigai.pdf
・「オストメイトの災害対策」ブーケ 若い女性のオストメイトの会ウェブサイト
http://www.bouquet-v.com/stoma08.html#09

コラム

障害のある人たちのために望まれる支援

DPI 女性障害者ネットワークでは、リーフレット「あなたのまわりにこんな方がいたら」を作成し、多様な障害をもつ当事者の目線で、災害時にどのような支援が求められるのかについてわかりやすくまとめています。ここでは、障害のある人たちに共通して望まれる支援についてご紹介します。

〔障害のある人に共通して望まれる支援〕

～施設内は、できるだけバリアフリーにし、見やすい案内標識等を表示する～

1. 移動しやすい環境の整備（段差の解消、通路の幅の確保、障害物を置かない等）が必要。
2. 車いすが通れる通路（直線で）の幅は 90cm 以上必要。
3. 案内所・物資配布所・トイレ等の表示は、大きい表示板・色別テープなどでわかりやすく。
4. 集団生活に適応しにくい人々には二次的避難所を設ける。
5. できるだけその人の事情が分かっている人と共に過ごすことができるような配慮。
6. 盲導犬、聴導犬、介助犬は、使用者の移動や生活にとって、必要なので、使用者とともに避難し、避難所内で一緒にすごし、必要な食事や給水を受けられるようにする。
7. 混乱の中で支援が効果的に実行できるよう、障害当事者及び支援者（介助 / 介護者）は分かりやすい名札などで識別・表示も考えられる。ただし表示を希望しない人へは強要しないように。
8. 情報伝達機器のうち、テレビは「字幕付き」、電話は「ファックス付き」を設置する。
9. トイレには「手すり」等を取り付ける。
10. 大人用紙オムツ、尿取りパットは、各サイズ別に多く備える。
11. 非常食として「おかゆ（パック用）」を用意する。またトロミ剤、ストローを用意する。
12. 簡易な医療器具を設置する。（酸素吸入器及びボンベを設置する）
13. 避難生活のなかでのトイレや着替え等女性のプライバシーを確保し、安全対策をとることが必要。
14. 避難生活のなかで性暴力がおこるおそれがあり、とくに障害をもつ女性は暴力から逃れるのが困難なことがある。性暴力の防止対策、被害があった場合の相談・支援体制を用意する。

2）難病・アレルギー疾患・その他の慢性疾患

解　説

●想定される疾患

さまざまな病気がある中で、その症状と程度には、かなりの幅があります。ここでは、日ごろは医療機関に通院しながらも社会生活を送ることができている人、在宅で治療・療養生活を送っている人を想定しています。なお、高血圧、高血糖（糖尿病患者）といった慢性疾患の人の多くも、薬の不足やバランスが悪い食事などで症状が悪化しました。

＊難病

・国の各種施策において、難病とは、「(1) 原因不明、治療方針未確定であり、かつ、後遺症を残す恐れが少なくない疾病、(2) 経過が慢性にわたり、単に経済的な問題のみならず介護等に著しく人手を要するために家族の負担が重く、また精神的にも負担の大きい疾病」と定義されています（昭和 47 年「難病対策要綱」）。

・ただし、難病指定されている患者さん以外にも、治療が難しく苦しんでいる人は多く、難病指定された人だけが対象とはいいきれません。

・症状や程度によって、求められる支援は多様です。

＊アレルギー疾患

・アトピー性皮膚炎、喘息、食物アレルギーなどです。

・アレルギーの原因や症状は多様で、ほこり、食物、不衛生、薬の不足などで悪化します。

・食物アレルギー患者は、アレルギーの原因物質によりごくまれに、死に至るようなショック症状に陥ることもあります。

＊その他の慢性疾患

●災害時に直面する問題の例

・難病や慢性疾患の人たちは、その症状や程度によって、薬の投与・食事療法・人工透析・酸素吸入・排泄をはじめとした介助などが必要となります。そのため、災害で医療機関が被害を受けたり、電源が確保できなくなったり、ヘルパーや訪問介護･訪問看護サービスがストップしたり、水や食料の確保ができなくなった場合、たちまち生命・健康の維持が難しくなる人も多く存在します。

・アレルギー疾患を抱える子どもについて、避難所では、単なる子どものわがままや親の過保護と誤解されることも多くありました。避難所でも在宅避難でも、食物アレルギーをもつ子どもの親は、安全に食べられるものを手に入れるのに非常に苦労しました。

・避難所でくらすアトピー性皮膚炎の子どもに対して、学校の先生が特別に毎日シャワーを使わせていたところ、「なぜ特別扱いをするのか？」と被災者からクレームを受けたり、喘息の症状を感染性のある風邪などの病気と勘違いされて避難所から出ざるを得なかったというケースもありました。

解決のための取り組み

■避難所で

・避難所を開設した際は、避難者の中にこうした疾患を持つ人たちがどの程度いるのか情報を収集します。また、病気への理解と協力の必要性を避難者全体に伝えます。
・患者自身や家族が支援を求めやすいように、また当事者同士が協力しやすいようにします。具体的には、避難所運営組織に災害時要援護者班を作って対応する、当事者グループを作って運営に参加してもらう、食物アレルギーのサインプレートを表示してもらう（食べられない食物を描いたワッペンを子どもにつけてもらう）、などが考えられます。
・専門的な支援が必要な場合は、すぐに行政や医療機関等に連絡するようにします。
・喘息は、ほこりがなるべく少ない環境が必要です。掃除・換気をこまめにすることが重要ですが、場合によっては使用する部屋を分けることも検討します。また、吸入器が使えるよう優先的に電源を確保します（携帯電話の充電をしたい人が多く、使わせてもらうことが難しかった）。
・アトピー性皮膚炎など、毎日の入浴やシャワーは治療の一環である場合があることを周囲に理解してもらうようにします。

■自治体として

・専門機関や専門事業者との連携、患者組織との連携を促進します。
・災害直後の支援が届きにくい状況を想定して、「牛乳アレルギー対応ミルク」「白米」の備蓄を進めます。
・患者団体や病院等を通じて、個々人の災害時の備えに関する情報の提供を進めます。
・特に移動の困難を伴う難病患者の災害時要援護者名簿への登録を進めます。
・在宅避難者の支援について計画を立てておくようにします（専門機関や避難所等を介した生活物資等の支援など）。

＜参考情報＞

・「災害看護・命を守る知識と技術の情報館＜慢性病編＞」
兵庫県立大学看護学研究科 ウェブサイト
http://www.coe-cnas.jp/group_chrn/manual/index.html
・「災害看護・命を守る知識と技術の情報館＜がん患者編＞」
兵庫県立大学看護学研究科ウェブサイト
http://www.coe-cnas.jp/group_cncr/manual/index.html
・『透析患者災害対策マニュアル』東京都区部災害時透析医療ネットワーク
http://tokyo-hd.jp/images/saigai_2010.pdf
・『災害時の子どものアレルギー疾患対応パンフレット』 日本小児アレルギー学会
http://www.jspaci.jp/modules/gcontents/index.php?content_id=4
・『難病患者のための災害時準備ガイドブック』 大分県
http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/146601.pdf

3）妊産婦・乳幼児

解　説

妊産婦と乳幼児が災害時に直面する問題として、次のようなものがあげられます。また、避難誘導、避難生活、復興期の三つの側面で支援が求められます。

図表 2-4　過去の被災地で見られた妊産婦・乳幼児の心身両面での影響

	〔身体面〕	〔精神面〕
妊　婦	おなかが張る、胎動が減る・増える、痛む、出血といった諸症状がみられる。切迫流産・早産のリスクや、タンパク尿・体重増加・血圧上昇、浮腫などの妊娠高血圧症候群（妊娠中毒症）のリスクになり得る症状も	胎児が大丈夫か、無事生まれるかの不安、流産の心配、陣痛時に無事病院にいけるかどうかの不安。（避難所で出されるインスタント食品などの偏った食事でも不安が）生じる
産　婦	母乳が止まる・減少する、乳腺炎になる、おりものが増えたり長期化する、発熱や風邪など	慣れない育児でのトラブル（イライラ・必要以上に怒る・子育ての意欲喪失）、思い描いていた妊婦生活や分娩と現実との違いによる喪失感など
乳幼児	免疫力が未熟なことによる風邪の罹患、十分な哺乳ができないことによる脱水症状、不衛生な状況でおむつかぶれになるなど	ぐずぐずいう、ミルクを飲まない、あやしても笑わない、チックのような症状が出るなど、不安や恐怖を言葉で表現できない分、生理面への影響が出る。赤ちゃん帰りなどの退行現象も多く見られる

東京都、2007、『妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン』ほかより浅野幸子作成

●支援が求められる３つの側面

＊災害直後の避難支援の必要性

・妊産婦や乳幼児を抱えた親、特に子どもと一緒にいることが多い母親は、自分自身の身体面でも子どもを抱えて移動するという面でもハンディが大きいため、安全な場所まで移動する際に支援が必要です。

＊避難生活上の配慮・支援

・冷えや暑さ、不衛生な状態は、妊産婦や乳幼児にとって危険ですが、避難所では十分な配慮が受けられなかったり、在宅避難で支援がほとんどない状況におかれました。支給のお弁当やインスタント食品などによる栄養の偏りや、高塩分、ストレスなどで手足がむくんだり、血圧が高くなることもあります。

・広範囲で医療機関が被災して機能がマヒし、衛生状態も悪化している場合、被災地外でも医療支援・避難生活支援につなぐようにします。

・災害時は、妊産婦でも長時間の歩行や、水など重いものを運ばざるを得なくなるため、身体への負担が増します。物資や生活の支援も不可欠です。

＊長期的視野での支援

・母子の状態が相互に影響することや、産婦と夫をはじめとする家族との関係も視野に入れる必要があります。産後うつの増加や育児ノイローゼなどの対策・支援も必要です。

解決のための取り組み

■避難所で

・防災計画や避難所運営マニュアルで、避難所で妊産婦や乳幼児が安心して過ごすことができる場所の確保、物資や食事の配慮、医療支援などを受けることができるよう明記し、訓練でも周知します。

・乳幼児を持つ親たちのグループをつくり、当事者として運営に参加してもらうようにします。

・在宅避難生活を送る乳幼児のいる家庭には、物流が回復するまでの間、オムツやミルクなどの生活必需品の提供を行います。

■自治体として

・災害時要援護者の避難支援の対象に、妊産婦や乳幼児を明記し、周知するようにします。

・両親学級や育児学級、出産後の定期健診、子育てサロン、保育所など、様々な機会と場所を利用して防災講座や情報提供を行います。室内の安全対策や家庭での備蓄をしているかどうかは、避難行動や避難生活で直面する困難の度合いに影響します。

・妊産婦・乳幼児に必要な物資（オムツ・お尻拭き・ミルク・哺乳瓶・授乳しやすい衣類・おんぶ紐など）について、公的な備蓄を推進し、災害時には速やかな供給を行うにします。

・妊産婦や乳児向けの物資は必要とする被災者の手元に届きにくいため、あらかじめ、医療機関や保育所・子育てNPOなど子育てに関係する機関・団体と連携しておくようにします。

・妊産婦・乳幼児専用の避難施設を設けるなどの対策も有効です。

・在宅避難生活を送る妊産婦・乳幼児のいる家庭への支援を検討します（物資に加えて、医療専門家の訪問の実施やヘルパーも利用できるようにする）。

・災害後に増加が予想される産後うつなどへの長期的な支援も視野に入れ、災害後の母子の相談、訪問支援等に取り組みます。

＜参考情報＞

・「災害看護・命を守る知識と技術の情報館＜妊娠・産後編＞」
兵庫県立大学看護学研究科ウェブサイト
http://www.coe-cnas.jp/group_mother/manual/index.html

・『妊婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン』
東京都福祉保健局少子社会対策部子ども医療課編
http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/shussan/nyuyoji/saitai_guideline.files/guideline_all.pdf

4）子ども・少年少女

解　説

災害時、乳幼児や小学生は支援対象となりやすいのですが、思春期の中学生にも配慮が必要です。高校生以上では通学範囲が地元の地域を越えることなどにより、支援の対象から漏れやすいのが現状です。

一方、過去の大規模災害では、子どもや少年少女たちも、被災者同士の助け合い活動の担い手として大いに奮闘したことが明らかになっています。災害多発国である日本では、子どもたちに自らの命を守り助け合える防災力を身につける機会を提供し、地域社会の中で様々な人との関係を築いていくことの重要性を知ってもらうことも大切です。

このように、コミュニティに参画する「主体」として子どもたちの存在を対等に認め、子どもと大人がともに育ちあう環境を作ることが重要です。

●過去の被災地で見られた子ども・少年少女への影響

・災害や事故、身近な人の死、暴力など、恐怖を感じる体験をしたり、衝撃的な場面や映像に触れるなどした後で、子どもに心理的問題や不適応を起こすことがあります。
・子どもは、言葉で心理状況を説明することが難しいため、心理的な問題が身体症状等としてあらわれる傾向があります。
・親の大変さを感じ取り、励ますなどの行動を取ることがある一方で、自分の感情を押し込めたり我慢してしまうこともあります。
・心に傷を負った後の子どもたちが示すさまざまな行動は、衝撃的な経験をなんとか受けいれようともがき苦しんでいるサインです。そのサインは子どもの年齢によっても異なり、幼児期、小学生、中高生とそれぞれに特徴があります。年齢が低いほど反応を起こしやすく、また治りやすいという傾向もあります

図表 2-5　年齢別に見た災害時の心身の反応

幼児期	安全であることを確認するために、家族への依存が強くなり、赤ちゃん返りが多くみられます。指しゃぶり、おもらし、夜尿、夜泣き、甘えん坊になる、母親から離れない、おしゃべりがうまくできなくなる、などです。被災体験を再現する、ごっこ遊びをすることがあります。
小学生	この年齢の子どもたちでも、赤ちゃん返りは起こります。友人間の問題や、落ち着きのなさ、集中力の低下、学業不振を招くこともあります。被災体験を再現する、ごっこ遊びも見られます。
中学生・高校生	この年齢の子どもたちについては、大人とあまり変わらない反応が見られます。場合によっては、元気がなくなる、家に引きこもってしまう、うつ的になったり「死」を考えるようになったりします。こうした子どもへの対応としては、社会的活動の場を準備してあげることが大切です。子どもが抵抗なく活動に参加すると、順調に回復しやすくなります。現実の活動で身体を動かし、人と関わり、楽しさや役立ち感を得られるようにすることが回復には重要です。

「もしものときに・・・子どもの心のケアのために」http://jpa.umin.jp/download/kokoro/PTSD.pdf ほかより浅野幸子作成。更に具体的な身体反応についてのチェックリストやケアのあり方については、ウェブサイト上のパンフレットをご覧ください。

解決のための取り組み

自治体は、下記のポイントを押さえて、学校・保護者・医療機関・児童相談所などとの連携を防災計画に盛り込みます。学校や保護者に対しては、災害時の心のケアに関する情報を日ごろから提供し、災害時には相談支援をすぐに開始できるようにします。また、学校と地域の防災訓練では、子どもたちと地域の両方の防災力が向上するように地域・学校・子ども・PTA の連携を支援し、効果的な訓練・学習プログラムを提供するようにします。

■ストレス反応がある子どもへの接し方（詳しくは参考情報をご覧ください）

- **安心・安全感**　（みんなで笑える場所や時間づくり）
- **まわりの人との心の絆**
  （遊び、お手伝い、行事などを通じて“ひとりぼっちじゃない”と感じられるように）
- **気持ちをあらわす**
  （話す、泣く、笑う、怒るなど子どもの素直な気持ちを受けとめる。ただし、一斉活動で表現させようしたり、無理に気持ちを聞き出そうとするのは逆効果）
- **叱咤激励は禁物**
- **安全・安心な環境で子どもの気持ちを受けとめる**
  （ストレス反応は自然なもので、一過性の反応であることを心に留めて受け止める。自分の経験をくり返し話すこともあるので、話をよく聞いてあげることも大切）
- **できるだけ早く、以前の生活パターンにもどすことをこころがける**
- **必要なら医療機関に相談する**　（ストレス反応が１カ月以上続く場合）

参考：静岡大学、2012、「学校現場・養護教諭のための災害後のこころのケアハンドブック」ほか

■災害時の子ども・少年少女に対する暴力への対応（性暴力・虐待を含む）

・避難所や地域では、成人女性はもちろん、子どもや少年少女の意見も聞いて安全対策を実施します（照明や街灯を増やす、防犯ブザーの配布など）。

・暴力被害にあった子どもや少年少女が安心して相談・報告できるよう、大人と同様にプライバシーに配慮して話を聞くことができる環境を提供します。

■防災力を身につけること／地域社会への参画の扉を開くこと

・子ども向けの防災教育の内容については、地域組織との連携・多世代参加の時間も取り入れるようにします（子ども・PTA・自治会・学校関係者が合同で防災訓練を行うなど）。また、人権教育や福祉教育と関連づけて実施するなどの工夫をし、単なるサイバイバル・スキルの習得のみに偏らないようにすることが重要です。

・子ども・少年少女自身が、災害時に必要な支援や危険について把握していることも多いものです。また、防災の担い手として責任を分かち合って共助活動に取り組んでもらうことは、支援に関する気づきが増える一方で、時には悩みを抱えることにもつながります。

・したがって、子どもたちに、避難所運営について意見を述べる権利を与えることも重要です。担い手として期待するのであれば、当然、参画の権利を与えるべきです（子どもが参画しやすい避難所運営を、自治体の防災計画に明記した例があります）。

＜参考情報＞

・『もしものときに・・・　子どもの心のケアのために』 一般社団法人 小児科医会
http://jpa.umin.jp/download/kokoro/PTSD.pdf

・『子どもの心のケアのために―災害や事件・事故発生時を中心に―』文部科学省
http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/1297484.htm

・『子どもの心のケアのために－ PTSD の理解と予防－（保護者用）』文部科学省
http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/kokoro/

・『学校現場・養護教諭のための災害後のこころのケアハンドブック』
静岡大学防災総合センター
http://www.shizuoka.ac.jp/th_earthquake/pdf/careedu_jp.pdf

５）外国人

解　説

外国人とひと口にいっても、国籍がさまざまであることはもちろん、就労者、旅行者、永住者、日本人の配偶者、在留資格なく滞在している人など多様です。さらに外国人の中でも、女性や子どもの存在は見落とされがちです。こうした多様性に配慮して支援を行う必要があります。

なお、被災地で支援活動を行った外国人も多く存在します。被災地の地域コミュニティの一員として助け合い活動を担った人、被災地外から支援活動に入った人など様々です。

今後、高齢化が急激に進んでいく中で、日本でくらす外国人は、支援の担い手としてたいへん重要な存在でもあります。日ごろから多文化共生を進めながら、相互理解を深め、防災面でも協力関係を築いていくことが大切です。

●災害時に直面する困難の例

・日本語がわからない、多言語の表示がない、災害に対する知識があまりない、といった理由から、避難行動や避難生活で様々な困難に直面する外国人は多くいます。最初の１・２日は周囲の日本人も親切してくれたものの、その後はほとんど支援が無かったとの声も聞かれました。

・とりわけ短期滞在の外国人旅行者は情報も乏しく、適切な行動が取りにくい状況となります。

・避難所に行っても居場所がない雰囲気でした。

・文化や宗教上の理由で食べられないものがある人もいます。

・外国から日本人のもとへ嫁いできた妻の情報が、外国人であるという理由で日本人の夫や家族とは別に管理されたため、安否確認などに手間取った例があります。

・避難所で国際電話をかけさせてもらえず母国に連絡がとれない、国際電話で少し長く話すと周囲から非難の視線を浴びたなど、家族に安否を伝えることすらままならない例がありました。

解決のための取り組み

■自治体・支援者・地域住民として

・在留資格や日本在留の経緯が異なること（就労者、旅行者、永住者、日本人の配偶者、在留資格なく滞在している人）を考慮に入れます。

・国際交流協会や災害ボランティアセンターはもちろん、外国人支援団体、国際協力ＮＧＯ、コミュニティＦＭなど、民間団体との幅広い連携のもとで災害時の外国人への支援が実施できるよう事前に協力関係を構築し、防災計画に盛り込んでおくようにします。通訳ボランティア派遣は大切ですが、言葉の問題だけでない幅広いニーズが生じ得ることを前提に対策を組み立てます。

・災害時の広報について、民間団体とも連携をしながら、外国人のニーズに適切に応えられる手段や言語を提供し、相談窓口も開設します。

・外国人の中でも、特に困難に直面しやすい女性と子どもへの配慮が必要です。
・やさしい日本語や外国語による表示、多言語のラジオ放送や紙媒体による通信などの情報伝達手段を増やします。
・ベジタリアン向けの食事（菜食）の提供も検討します。
・国際電話をかけられるよう配慮・支援します。
・日ごろから、地域における多文化共生への理解と実践を進めます。

＜参考情報＞
・『災害時の外国人支援 Q&A マニュアル』　東京都国際交流委員会（6 カ国語）
http://www.tokyo-icc.jp/information/howto.html
・「外国人住民災害支援情報」財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) ウェブサイト（９カ国語）
http://www.clair.or.jp/tabunka/shinsai/
・『災害多言語支援センター設置運営マニュアル』財団法人自治体国際化協会（CLAIR）
http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/docs/manual_01.pdf
http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/docs/manual_02.pdf
・「防災・危機管理 e-カレッジ 」（英語）　総務省消防庁ウェブサイト
http://open.fdma.go.jp/e-college/foreigners/foreigners.html

６）性的マイノリティ

解　説

ここでは、生まれつきの身体の性と本人の性別に関する認識が一致しない性同一性障害の人を含むトランスジェンダーや、同性や両性に魅かれる性的指向を持つ人（レズビアン（女性同性愛者）・ゲイ（男性同性愛者）・バイセクシュアル（両性愛者））、染色体や生殖腺もしくは解剖学的にみた場合の先天的な発達が典型的ではない人（インターセックス）などが、災害時に直面する困難について考えます。

災害時に、男女の性差を考慮した支援が重要であることは間違いありません。しかし、多くの人が日ごろ当たり前のように認識している「男性」「女性」という性の枠組みに必ずしもあてはまらないと感じる「性的マイノリティ」の人たちが、私たちの社会には常に一定の割合で存在しています。

性的指向・性自認は生まれつきのものと考えられていますが、こうした人たちは単に社会の中で少数派であるというだけで、偏見や差別に直面してきたため、性的マイノリティであることを隠してくらしていることがあります。そのため、さらに社会の中で見えにくい存在となってしまっています。性的マイノリティの人の中には、社会的抑圧から自己肯定感が低かったり、不安感、孤立感、中には自殺念慮（自殺したいという気持ち、衝動）を抱える人も少なくありません。

そして、性的マイノリティであることを隠している人も明らかにしている人も、災害時に公的なスペースで行われる避難生活・被災者支援の中で、さまざまな困難に直面し得るのです。

●災害時に直面し得る問題の例

災害時に男女別の配慮･支援が必要である一方で、男性はこうあるべき、女性はこうあるべき、という固定化した考え方・役割イメージで全ての災害対策を行うと、様々な問題・弊害が起こることもすでに１章で学びました。そうした社会は、一人ひとりが自分らしく生きることも難しくします。特に性的マイノリティの人たちは、性別に対する固定化した社会の考え方の中で、より一層多くの苦しみや困難を抱えて生きることを強いられてきたといえます。

東日本大震災では、性的マイノリティの人たちへの配慮・支援の必要性を広く社会に発信した団体がある一方で、自分が性的マイノリティであることを家族や地域に対して知られないようにしてくらしているので、厳しい状況であっても表立った支援は望まない、との当事者たちの複雑な心情・声もありました。それは、性的マイノリティへの特定の支援を受けることで自分の性的指向・性自認を周囲に知られる可能性があり、そうなった場合、その地域でくらし続けることが難しくなると考えたからです。

・避難所の男女別の更衣室・共同浴場・トイレなどは、性的マイノリティの人たちにとって必ずしも当たり前のように使用できるものとは限りません。
・物資について、周囲の認識と当事者の欲するものとが一致しない場合、受け取ることが難しくなります（下着・衣類・化粧品など）。
・性同一性障害の人の場合、緊急の医療措置を受ける際に、保険証の性別と見た目・身体的性の不一致でトラブルになる可能性や、医療機関の機能がマヒすると、ホルモン剤の処方等が受けられない可能性もあります。実際にこうした問題から体調不良をきたした人もいます。
・性別適合手術を受けた直後の人は、衛生面でのケアが難しいなどの問題もあります。
・同性同士のパートナーの場合、遺体の確認や病院の面会を家族としてさせてもらえないということも起こり得ます。パートナーとしての関係性が法的に認められないため災害弔慰金も受け取ることができません。日ごろは同性のパートナーとして同居していても、同じ世帯として仮設住宅や復興公営住宅への入居ができないことになります。

解決のための取り組み

■自治体・支援者・地域として

・日ごろから、地域社会において性的マイノリティの人たちへの理解を進め、誰もが差別や排除されることのない関係性を作っていくことが大切です。
・男女共同参画センター等が開設している電話相談や避難所の出張相談は、平常時でも災害時でも、相談対象や内容の例示の中に、「性別の違和感を感じる方もご相談ください」「セクシュアリティに関する相談もお受けします」といった表現も入れて、性的マイノリティの人たちが「自分も相談できるのだ」と認識できるようにします。
・性的マイノリティの被災者の相談支援活動については、当事者団体・支援者団体の協力も得て進めるようにします。

■避難所で

・避難所における多目的トイレは、高齢者や障害者のトイレ利用を円滑にすることはもとより、女性や性的マイノリティの人の着替えや体の清拭等のスペースとしても機能するため、必ず設置を進めます。

・避難所の中で相談や支援を実施する際には、プライバシーに配慮します（相談者や被支援者が性的マイノリティであることは、第三者が本人の同意なしに絶対に暴露しない）。

■仮設住宅、復興公営住宅で

・同性のカップルも、仮設住宅やみなし仮設住宅、復興公営住宅の入居においても、各種の支援金や支援制度においても、異性のカップルと同様に扱い、差別をなくしていく必要があります。

＜参考情報＞

・特定非営利活動法人 共生社会をつくるセクシュアル・マイノリティ支援全国ネットワーク
http://kyoseinet.blog25.fc2.com/（※災害支援に特化した情報ではありません）

第3章　被災者支援をめぐるジェンダー課題

災害時には、支援を「受ける人」（被災者）と「する人」（支援者）という二つの立場が生まれます。そして、たとえその関係が良好なものであっても、その間には常に何らかの力関係が働いていることを、災害に関わるすべての人は認識しておく必要があります。なぜなら、この力関係によって被災者支援の質は、良い方向にも悪い方向にも、いずれにも変化し得るからです。

３章では、被災者と支援者の間に存在する力関係が、ジェンダーの視点で見た場合にどのような形で問題となって立ちあらわれるのかについて取りあげます。その上で、どのような意識と姿勢で被災者支援に取り組めばよいのかについて学びます。

１.「被災者」と「支援者」の間に生じる力関係とジェンダー

はじめに、被災者と支援者の間にどのような形で力関係が生まれるのか、ジェンダーの視点から見て何が問題となるのかということについて解説します。

なお、ここでいう支援者とは、主に被災地域以外から来て、直接、被災者支援に従事する人たちのことで、災害ボランティア、自治体職員、医療･福祉関係者、相談員などを想定しています。加えて自らも被災した人・組織が、支援する立場となる場合も存在します（特に自治体職員や医療・福祉関係者、地域のリーダー、学校の先生など）。こうした人たちは災害時に、被災者に対する力関係と、外部支援者との間の力関係との、両方の間で活動することになります。

そして、こうした力関係はやはり、ジェンダー（女性／男性という性別の視点）とも関係があります（災害とジェンダーについては１章および４章を参照）。

２．では、東日本大震災で、自ら被災しながら支援者の立場となった方たちを主な対象とした聞き取り調査をもとに、ジェンダーの視点から浮かび上がってきた被災者支援に関する諸問題について概観します。また３．では、災害支援ボランティア活動において考慮すべきジェンダー課題について考えます。

１）どのような形で力関係が生じるのか？

まず基本的に、被災者よりも支援者の方が相対的に強い立場にあると考える必要があります。支援者が被災者に与える影響は大きく、その分責任も大きくなります。

ただしこの力関係は、国、地域、災害状況、相手となる被災者の立場、関係者の意識などによっても変わります。また、たとえば同じ支援者でも、行政関係者か、専門性・社会的地位が確立した人なのかどうか､大きなボランティア団体なのかそうではないのか､若い個人の学生ボランティアなのか熟練したスタッフなのか、といった支援者の立場によってもその力関係は違ってくるでしょう。

被災者と支援者の関係は、組織と個人という視点も加えて見ると、さらに複雑になります。被

災地域の組織―支援者組織という関係だけでなく、被災者個人―支援組織、被災者個人―支援者個人、被災地域の組織―支援者個人、といった多様な組み合わせが考えられます。たとえば被災者組織との関係では強い影響力を持ちにくい個人の若いボランティアでも、子どもの被災者との１対１の関係においては強い力を持っているといえます。

たとえば、こうした関係性の中で、被災者のリーダーや支援者（自治体職員や災害ボランティアなど）が、アレルギーの子どもたちへの支援が必要だという視点を持っていなければ、必要な物資や環境面での支援・改善はうまく進みません。

とはいえ、「日本国内での災害における災害ボランティアなど民間の支援者は、被災者よりも常に強い立場にある、などとはいえないのではないか？」と言う人もいるかもしれません。政府や自治体の影響力･機能が不十分な国や地域では､たとえ外部から支援に入った民間のボランティア団体・国際協力ＮＧＯなどであっても、被災者や地域組織、地方自治体に対して大きな影響力を持つ傾向にあります。

しかし、これまでの日本国内の被災地における災害ボランティアは、被災地域の信用を得るために長い時間と労力を使ってきました。それは多くの日本人が、災害時は自治体や国が適切な支援をしてくれると考えていること、地域外から来た民間団体・ボランティア団体と連携をしたことがない自治体や地域組織が多いこと、多様なニーズを潜在的に持っている人（女性や福祉関係者など）が地元組織や地域で発言権をもてないでいることなど、複数の要因が考えられます。ですから被災地外から来た民間の支援者が、地域コミュニティ内部の意思決定や支援内容にまで意見を述べることは容易なことではありません。

それでも、支援者はいつでも被災地を去ることができます。そして、もしも本当は支援が必要であったにもかかわらず、その支援者たちが立ち去ったとしたら、その場合に最も不利益を被るのは、被災者の中でも特に声を上げにくい配慮が必要な人たちです。

ですからやはりたとえ国内であっても、支援者が被災者に対して一定の影響力を持っていることは事実なのです。

２）ジェンダーとの関わり

こうした被災者支援に関する力関係と、女性／男性という性別のイメージ、つまりジェンダーと深く関係します。支援者がジェンダーや人権に関してどのような意識を持ち、それを支援体制に組み込んでいるかいないかで、被災者支援の現場での対応は大きく変わってくるでしょう。

１章と２章でも見てきたように､日ごろから地域で発言力を持ちにくく､固定的性別役割を負っている女性や、障害者、外国人などマイノリティとされる人たちは、災害時により一層立場が弱くなり、多くの困難に直面し、支援が十分行き届かない状況におかれる傾向にあります。

そうした状況の中で、責任ある立場の支援者が、男女双方の視点や多様性配慮の視点を持たずに支援を組み立てたり､また､女性への支援の必要性の視点を持った支援者や､女性の被災者リーダーがいるにもかかわらず、それらの人々が組織や避難所の中で発言力を持つことができなければ、女性の被災者ニーズに対応した支援の実現は難しくなります。

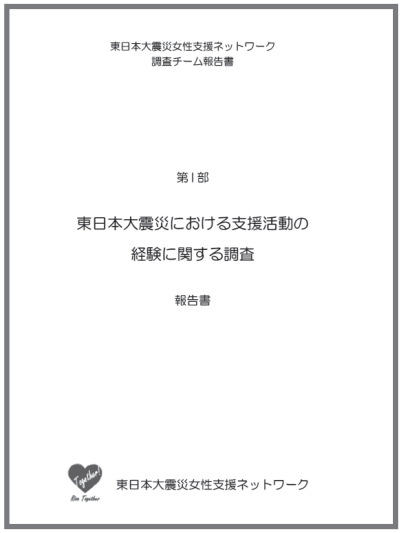
また、災害支援ボランティア活動の運営にとってもジェンダーの視点は重要です。たとえば、人前で言い出しにくかったり生活に必要な細かいニーズを抱える女性たちの要望を効果的にくみ

上げて支援につなげるための体制づくりや、ボランティア・コーディネート、被災者支援活動を通して起こり得るハラスメントや暴力問題への対応といった課題は、ジェンダーの視点がなければ、有効な対策がとれないでしょう。

５章で解説していますが、国際的な災害救援活動の現場では、災害支援にジェンダーの視点と体制を盛り込むことは基本的事項となっています。

２．ジェンダーの視点から見た支援現場の諸問題 ～「東日本大震災における支援活動の経験に関する調査」より

東日本大震災女性支援ネットワークでは、東日本大震災の支援活動に従事した人たち、特に被災した女性（被災地外へ避難した人も含む）や障害者・高齢者・外国人など多様な被災者に着目して支援を担った人たちから、その経験を聴く調査*を行いました。１章「男女によって異なる被災の困難と支援のあり方」と２章「災害時要援護者の支援と『多様性配慮』」で学んだ通り、性別や年齢、立場によって災害時の被災の状況や困難は異なります。被災者の多様性を尊重した支援、つまり「ジェンダー・多様性配慮の視点からの支援」は、すべての被災者に適切な支援を届け、被害の拡大を防ぐために不可欠です。調査に協力してくださった方々の支援経験をお聞きする中から、ジェンダー・多様性配慮の視点からの支援を行う上での災害支援現場の課題が見えてきました。


東日本大震災女性支援ネットワーク
調査チーム報告書

第Ⅰ部

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

*「東日本大震災における支援活動の経験に関する調査」（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム、2012 年）。女性の視点から地震・津波・原発事故の被災状況、避難生活や生活再建の状況について調べ記録することによって女性のニーズを知り、支援や政策提言につなげること、そして女性の視点から将来の災害に備え、防災の体制と災害時の対応を見直すことを目的に実施しました。2011 年 4 月に予備調査を、2011 年 6 月から 2012 年 6 月に本調査を行い、40 の団体または個人（計 50 人、民間支援団体職員、ボランティア、公務員、自治会関係者など）から、貴重な支援活動の経験をお聞きしました。これらの方々のほとんどは、被災されながら支援を行った方々です。この調査の報告書は、当ネットワークより入手できます。

１） ジェンダー・多様性配慮の視点による支援の発想

被災者の支援にあたっては、被災者の性別・年齢・立場をまず把握して、それぞれの状況に応じた支援を行うことが必要だという発想が、支援者と被災者の両方で、普及していませんでした。また、その発想があった場合でも、実際にきめ細やかに情報を収集することは、困難を極めました。この調査に協力いただいた方々の中で、支援をはじめる際に、対象となる避難所や仮設住宅または在宅避難地区の被災者全体を対象に、まず性別・年齢別・様々な状況（障害の有無や家族

構成など）別の被災者の人数とそれぞれの被災者の状況の違いを把握し、その上で支援内容を検討することができた団体・個人は、ありませんでした。行政や民間の災害支援団体が行う緊急救援の活動においても、広範な被災地で可能な限り迅速に救援を行うことが求められる中、特に発災直後には、被災者の多様性配慮というテーマは優先順位が低くなってしまったようです。

一方、大震災以前から地域社会で女性や障害者、高齢者、子ども、外国人などへの支援の業務や活動を行っている人々は、支援を受けている人々が日々のくらしの中で直面している課題をもとに、災害時にどのような苦難に遭うことになるか想像することができました。また、研修や学習会などを通して阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの経験に学び、女性たちが災害時にどのような困難を経験するか知っていた支援者もありました。震災直後からすぐに、被災者の性別や年齢、立場に応じた支援を開始したのは、このように日常から特定の立場の人々の難しい状況について知識があったか、または想像することができた人々でした。しかし、そのような支援者は、支援を行った人々全体からすると少数派でした。

2）被災者のニーズの把握

支援者が、被災した人たちから支援のニーズを聴き取るのは、次のような理由で困難でした。

・代表者だけに対する聴き取り

支援者が、必要な物資や支援内容を尋ねる相手の多くは、避難所の代表者や自治会長・町内会長などの地域リーダーや世帯主（多くの場合は中年以上の男性）でした。一人の人が、自分と異なる性別や年齢、立場の人のニーズを正確に理解して代弁することは不可能です。少数の代表者だけに確認したのでは、多様な支援ニーズを把握できませんでした。

・ニーズを聴き取る人の性別

とりわけ発災直後は、官民問わず、被災の現場に派遣される支援者の多くが男性でした。男性の支援者が女性のニーズに気づかなかったり、被災した女性も困りごとや必要な物資を男性の支援者に言いにくかったりしました。

・姿が見えにくい被災者の存在

障害をもつ人や妊産婦、赤ちゃんがいる家族などの中には、避難所の環境が悪くていられなかったり、ほかの避難者への遠慮から自宅に帰ってしまったりした人が多くいました（1章、7章参照）。これらの人々はよりたくさんの複雑なニーズを抱えている（2章参照）のですが、避難所などの支援拠点では姿が見えにくいため、支援者が直接ニーズを聞くことが困難でした。これらの人々の存在自体に支援者が気づかないままに支援活動を進めてしまうこともあり、結果として支援の対象から漏れてしまう人がでてきてしまいました。

・支援者と被災者の間の信頼関係

私たちは、日常のくらしの中でも、誰だかわからない人には悩みごとや困りごとを言いにくいものです。とりわけ、女性特有のニーズや疾患、暴力・ハラスメントなどに関する悩みは、支援者と被災者の信頼関係がなければ、なかなか打ち明けることができません。

支援者の中には、毎日避難所に通って顔見知りになったり、お茶飲み会やハンドマッサージなどで話しやすい雰囲気を作ることを心がけたり、女性だけに別室に集まってもらって女性の中でしか話せないような悩みを聴き取ったり、プライバシーが守れるリクエスト票を配布したり、という工夫をする人や団体もありました。

・主張を控える被災者

被災者の中には、女性用の更衣室や物干し場など、健康を守り尊厳をもって生き延びていくうえで不可欠な要望をしようとした人々が、「わがまま」だと思われたり、そう思われたくないと考えて必要なことを主張するのを控えた人もいました。災害時の救援活動がジェンダー・多様性の視点から行われるのが当たり前であるという考えが、災害支援を担う人々だけではなく一般の住民・市民の間でも普及すれば、必要不可欠な支援を求めることが「わがまま」とみなされることは、なくなるのではないでしょうか。

3）自治体／民間支援団体の被災者支援体制

緊急救援や復興に関する活動を行う組織・団体のリーダーのほとんどが男性でした。例えば災害対策本部（地域防災計画（6章参照）の規定により災害対応の推進を担うために地方自治体に設置される組織。自治体、ライフライン企業、医療機関など災害関連団体の管理職・代表者で構成される）のメンバーや、民間支援団体の支援チームの責任者、避難所の運営代表者、仮設住宅コミュニティの自治組織の役員などの多くが男性でした。そのため、支援の方針や活動内容を決める場で女性の意見が反映されにくいという問題がありました。

図表3-1　地方公共団体の震災対策本部の職員の性別人数など

	男性（比率）	女性（比率）
震災対策本部の職員平均人数	83.4人（72%）	32.0人（28%）
うち管理職	19.1人（95%）	1.1人（5%）

内閣府男女共同参画局、2012、「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」より作成

4）男女共同参画担当（男女共同参画センター）の職員が知識や技能を活かせない

行政の男女共同参画部署や男女共同参画センターの職員には、地域における女性リーダーの育成、男女共同参画や人権に関する住民男女への知識の普及、暴力・DVに苦しむ女性向けの相談や支援など通常の業務で培った知識、経験、技能があります。したがって、たとえば、被災した女性が必要な物資は何か、避難所の生活環境について女性の視点からどんな改善が必要かなどについて、災害対策本部や現場で活動する職員に対して助言したり、女性の相談窓口を開設するなど自ら専門的な支援を行える立場にありました。しかし、地域防災計画に男女共同参画の知見を

持つ職員がその専門性を発揮することができるような記載がなかったため、他の職員と変わらない一般的な業務を割り当てられ、持っている技能や経験を活かすことができなかった人がいました。

5）支援者を支える仕組みの不足

被災地の行政職員、医療関係者、民間支援団体の職員は、自らも被災しながら出勤することになりました。しかし、保育・介護施設も被害を受けており、その機能が低下する中、家族の保護（育児・介護）を後回しにしたり、活動現場に子どもを連れて行かねばならない職員もいました。発災後の１か月間、ずっと子どもに会えずに職場に泊まり込んだ女性職員もいました。逆に、子どもの預け先が見つからず、出勤できなかった公務員や医療関係者もいました。

また、被災地で寝泊まりが必要な支援においては、被災した人々に少しでも良い環境を優先して提供し、自分たちはより過酷な環境で寝る支援者が多くいました。

家族と地域の人々のどちらを優先して守るのかという選択肢に悩んだり、十分に睡眠もとれないような環境でフル稼働で支援活動を続けるのでは、職員が持てる能力を十分に発揮できないばかりか、職員の心身の健康が守れないことになってしまいます。

6）支援者／支援団体間の連携

地元被災地や全国各地の多くの女性団体が、被災した女性の支援を行いたいと考えました。しかし、被災地とのつながりがない団体は、どう支援を開始していいかわからず、すぐに支援を始められませんでした。そんな中、被災した自治体の男女共同参画センターや女性団体のいくつかは、被災地外の団体から支援の申し出を受け、支援を受け入れる被災地を探したり日程を調整したりする役割を期待されました。しかし、一度にあまりに多くの支援の申し出が集中したり、外部の団体の支援の内容や手法が被災地の実情や文化に合わないことがあったりして、負担になりました。ジェンダー・多様性配慮の視点で支援を行う団体の広域ネットワークを、被災地の団体に負担をかけない形で形成する必要があります。

写真 3-1：翌日のボランティア活動に向けて作業分担をするボランティアたち。男女こだわらず、ボランティアチームのリーダーを担う。（RQ 災害教育センター）

撮影：池田恵子

写真 3-2：仮設住宅の人々と「お茶っこ」をするボランティア。男性も女性も参加しやすいよう気を配る。（RQ 災害教育センター）

撮影：池田恵子

写真 3-3：女性ボランティアの宿泊場所。廃校になった学校の教室を男女別に使用。（RQ 災害教育センター）

撮影：池田恵子

3．災害ボランティア活動におけるジェンダー課題とその対応

最後に、災害ボランティア活動とジェンダーがどのように関係するのかを整理しながら、よりよい支援活動のあり方について考えます。なお、さらに詳しい内容については、当ネットワークが作成した、下記の教材をご覧ください。テーマの一つとして、ボランティア派遣上の諸課題と対応についてとりあげ、トレーニングができるようになっています。

『イラスト教材　災害におけるジェンダー課題』（災害現場を描いたイラストと、手引き書のセット）

1）災害支援活動とジェンダー

災害支援活動の現場において、ジェンダー視点から考慮すべき課題は、大きく二つに分けることができます。

A　支援活動上の気づき

被災者支援活動においては、被災者がおかれた環境、被災者同士の関係、被災者とボランティアの関係の、主に三つの側面でジェンダーに関する課題が生じる可能性があります。

たとえば、避難所で女性の生活環境上の困難（プライバシーがない・必要な物資がいきわたっていないなど）や、固定的性別役割が強化される問題（被災者もボランティアも）にボランティアが気づくことがあるかも知れません。また、セクハラやパワハラ行為と思われるような状況や暴力が、被災者同士もしくは被災者とボランティアの間で起こっているのを見聞きしたり、自分が直面したりすることが考えられます。性的マイノリティの人への理解など、気づきにくく、誤解をしがちな問題もあります。

B　活動環境上の課題

女性／男性ゆえに、被災地という活動環境に関してボランティアが感じる不安があります。具体的には、活動現場の様子（特にトイレの有無、活動するボランティアの男女比など）、宿泊所の環境（入浴設備の有無や使用環境、着替えが可能な場所、寝る場所など）、ボランティア間の人間関係などが考えられます。

2）対応のポイント

A　支援活動上の気づき

問題が提起された際には、その問題の背景を客観的に読み取り直したうえで対応を検討する必要があります。

特にセクハラ･パワハラに関することについては「その程度は」「個人的な感覚の問題」といった形で軽視をせずにきちんと向き合うことが大切です。

また、プライバシーの問題が懸念される場合は、スタッフやボランティアから話を聞く場や情報管理に十分配慮します。また、問題に直面したスタッフやボランティアに対しては、外部支援者として被災者コミュニティの内部に関与することが難しい場合も多いこと、問題を公にすることで、かえって被災者の方が追い込まれるような事態は避ける必要があることなども伝えながら、どのような対応がありうるのか、ともに考えることができるようにします。

〈課題の例〉

＊ボランティアから「避難所で女性被災者だけが炊き出しをしていて疲労困憊しているため、避難所支援を担当している男女のボランティア同士が話し合った結果、女性ボランティアだけが炊き出しを手伝うと決まってしまった。本当にそれでいいのか？」と、スタッフに相談があった。

＊被災者の自宅の泥出し作業をすることになった女性ボランティアが、作業をやる気は十分あるものの、「体力面で男性ボランティアたちの足手まといになるのではないか？」との不安を抱いている。

＊ボランティアから「外に設置された仮設トイレの周りや避難所内で、痴漢にあったり着替えをのぞかれたりしたという女性が何人かいるらしいのだが、どうしてあげればよい

か？」と相談された。

＊明日でボランティア活動を終えて帰る女性ボランティアが、避難所での活動をよく手伝ってくれた、人柄のよい被災者の男性から、「落ち着いたら感謝の気持ちをきちんと伝えたいのでぜひ連絡先を教えて欲しい」と言われ、自分の連絡先を教えるべきか断るべきか悩んでいる。

ヒント
・支援関係者が固定的性別役割を助長するような支援の仕方をしない。
・支援者側に男女両方いる方が、被災者も多様な依頼や相談がしやすい可能性もある。
・連絡先の交換に関する相談を受けた場合に備えて、団体として方針を決めておく。例えば、連絡先を教える選択も教えない選択もあることを伝え、教えたいが不安もあるという場合は、ボランティア活動専用のメールアドレスを作ってそれだけを伝える方法もあるといった形で、何らかのアドバイスをするなど。

B　環境上の課題

被害の大きな被災地では、不十分な環境下で活動せざるを得ないことが前提となりますので、改善が難しい場合が多いことも伝え、その中でもどのような対応があり得るのかについて、アドバイスできるようにします。

〈課題の例〉

＊「これから車で１時間移動すると聞きましたが、途中や現場にトイレはありますか？トイレットペーパーもあるのでしょうか？」と女性ボランティアに聞かれた。

＊多くのボランティアが帰った結果、今晩はボランティア用の宿泊施設に泊まる女性が１人となり、あとはみな男性という状況になってしまった。

＊「仲間として活動してきた男性ボランティアさんから、今日帰るので連絡先を交換しよう！と言われたが、どうすべきですか？」と女性ボランティアに相談された。

ヒント
・たとえ現場が不便な状況であっても、事前に情報を受け取ることができ備えることができれば活動の障害とはなりません。活動開始前の説明でしっかり情報を伝えることが大切です。
・女性ボランティアが複数いる状況を作る、女性スタッフが一緒に泊まるなどの体制を整える、周囲に男性しかいない場合は当事者である女性から要望を聞いて配慮するといった対応をします。
・ボランティアと被災者、ボランティア同士の交流も大切ですので、むやみに制限をする必要は全くありませんが、個人情報を教えない自由についても伝えること、迷っている人へのアドバイスの仕方、問題が起きた場合にどの範囲でどのように対応するのかになどついて、スタッフ間で取り決めておくようにします。

3）体制づくりと研修などの必要性

被災者の支援活動に取り組む団体・組織では、以上のような課題が起こり得ることを踏まえた上で、ボランティア受け入れと派遣、トラブルへの対応体制をつくっておく必要があります。

また活動にあたっては、専門機関のアドバイスや支援が必要になる場合も想定して、被災地域の男女共同参画センターや障害者・外国人などに関する相談・支援機関の情報を入手しておくことも大切です。

体制・人材育成

・現場のスタッフには男女両方を配置すること（できればボランティア・リーダーも）。
・スタッフに対して、ジェンダーの視点も持って被災者支援と組織のマネジメント、ボランティア・コーディネートを行うことができるよう、スタッフは日ごろから研修やトレーニングを実施しておくこと（内容としては、立場の違いによる困難とニーズはもちろん、暴力の見逃しや加担の禁止、各種相談窓口情報、問題が起きた時の対応方針などを含む）。

ボランティア・コーディネート

・事前研修、受け入れ中のサポート、活動終了時のケアなどを通して、ボランティア参加者にジェンダーの視点を持ってもらうようにすることで、支援活動の質を高めること（女性はもちろん、障害者・外国人・セクシャルマイノリティの方など、立場によってどのような困難に直面し得るのかや、支援者としての関わり方についての方針などを説明する）。
・問題に直面した場合はすぐにスタッフに相談するよう伝えること。

第4章　ジェンダーの視点から見た災害

このテキスト全体を通して、性別や立場によって災害時の被災の程度や困難が違うこと、それぞれの被災状況に応じた支援が必要なこと、そして様々な立場にある男女が防災や復興の担い手になることが重要なことを述べてきました。これらは、災害をジェンダーの視点で見てはじめて理解されるようになった事柄です。この章では、改めて災害とは何か、災害に強い社会とは何かについて、ジェンダーの視点からとらえ直してみましょう。

1．ジェンダーとは

私たちは、自分が男である、または女であるという意識をもって生活しています。そこには、男とは、女とは、こういうものであるという認識があります。体のつくりや仕組み、女物の服・男物の服、男らしい話し方・女らしい話し方、女のする仕事・男のする仕事・・・。このような性別についてのイメージが、ジェンダーです。私たちは、育つ過程でジェンダーを身につけ、またジェンダーは私たちの日々のくらしから作り出されます。ジェンダーは国や地域によって、また都会と農村など場所によって違い､時代とともに変化してきました。よく誤解される点ですが、ジェンダーとは、決して性差が存在することを否定する発想ではなく、性差があることを前提とした考え方です。

また、ジェンダーは単に役割分担や男女のイメージの話ではなく、イメージの内容次第によっては、地位や権力の問題にもなります。たとえば、ある社会で、男女のどちらかが、雇用･就労、技能習得、子育て・介護、政治参加などの役割と責任を主に担うべき、または担うべきではないと人々が考えているなら、結果としてその社会では男女それぞれが得られる所得や技能、発言権などに差が出てくるからです。

実際のくらしの中では、ジェンダーだけが人々の間に差異を作っているのではなく、人種・民族・階級・年齢・障害の有無なども人々に差異を生み出します。ジェンダーの視点とは、本来多様な存在である私たち一人ひとりの人間を、男性・女性であることだけに注目して扱うのではなく、性別・人種・民族・階級・年齢・障害の有無などによって多様性を持つ人間なのだととらえ、それを前提に十分配慮する視点のことを指します。

一般的に女性の方が男性よりも不利な立場におかれているため、ジェンダーに注目するということは、すなわち女性のニーズや女性がおかれた状況についての取り組みであるとみなされがちです。しかし、災害時に限らず、女性の困難はジェンダーに基づく男女の関係性の中で生じていることから､男性も視野に入れる必要があること､また男性や少年が直面する困難もあることも、しっかりと認識する必要があります。

写真を見て、どんなことに気づきますか？

写真 4-1：給水を待って洗濯

撮影：池田恵子

写真 4-2：救出のために土砂を取り除く

写真提供：仙台市消防局（総務省消防庁ウェブサイト「チャレンジ防災 48」）より

2．災害・防災におけるジェンダー視点の発見

災害や防災とジェンダーの関係が注目されるのは、1980 年代に入ってからのことです。世界各地の大災害において、まず男女の被災経験の違いが次々に明らかにされてきました。以下のような点です。

・男性よりも女性の方が死亡率が高い（災害の規模が大きく、もともと女性の地位が低かった国ほど男女の死亡率の格差は大きくなる）傾向がある。
・災害時には女性の家事や育児・介護労働の負担が増大する。
・災害時には、女性や子どもへの暴力や DV が増加する。
・女性の生活再建（職場復帰・事業の再開・再就職、住居の確保など）は男性よりも遅れがちである。
・女性は災害への備えと復興において重要な役割を担い、災害状況を切り抜ける知恵を持っている。それにもかかわらず、公的な防災体制や災害支援の責任ある立場には男性が多く、

女性は活動していても発言力を持ちにくい。

これらの男女による被災経験は、国や地域によってかなり違いが見られ、その違いは、それぞれの国や地域のジェンダーによる格差を反映したものであることがわかってきました。これらの被災の男女差をできるだけ縮小し、社会全体の被害規模を可能な限り小さく留めることが政策的な課題となった時、その成功を握るカギが、その社会のジェンダーと災害との関係だということが理解されたのです。以下に詳しく見てみましょう。

3．ジェンダーの視点から災害とは何かを問い直す— 「脆弱性」と「復元・回復力」

1）新しい災害観

長い間、災害の被害の大きさを決定するのは、自然界がもたらす脅威的な破壊力（ハザード）、つまり地震や台風などの自然現象の規模と、防災組織や避難施設の未整備であると考えられてきました。それに対して1990年代からは、ハザードに見舞われた社会にもともと備わっていた、被害を拡大し復興を遅らせるような社会・経済・文化・政治的な構造にこそ注目すべきだという見方が示されました。同じような勢力の台風が襲っても、地域や国によって被害の規模や復興にかかる時間が違い、同じ地域の中にも被災の度合いが異なる人々がいることが、徐々にわかってきたためです。災害は日常生活から離れた遠いところから降りかかってくるものではなく、日常生活の延長上に発生するものだというふうにとらえ直されるようになりました。

2）脆弱性と復元・回復力

平常時からの社会のあり方、経済・文化・政治的な構造に根差し、人々が災害から特に大きな影響を受けることになる要因を「脆弱性」と呼びます。また、災害の被害から回復する力を「復元・回復力」と呼びます。脆弱性と復元・回復力とは、お相いに逆向きの力であり、両者はセットで考えるべき対概念です。

脆弱性（vulnerability）	：自然災害のインパクトに備え、対処し、抵抗し、それから回復するための能力に影響を与える個人あるいは集団の特徴と状況
復元・回復力（resilience）	：災害の被害から早く元の状態に戻る能力
ハザード（hazard）	：自然界がもたらす破壊的な現象（例えば、地震、津波、洪水、台風、大雨などの自然現象）

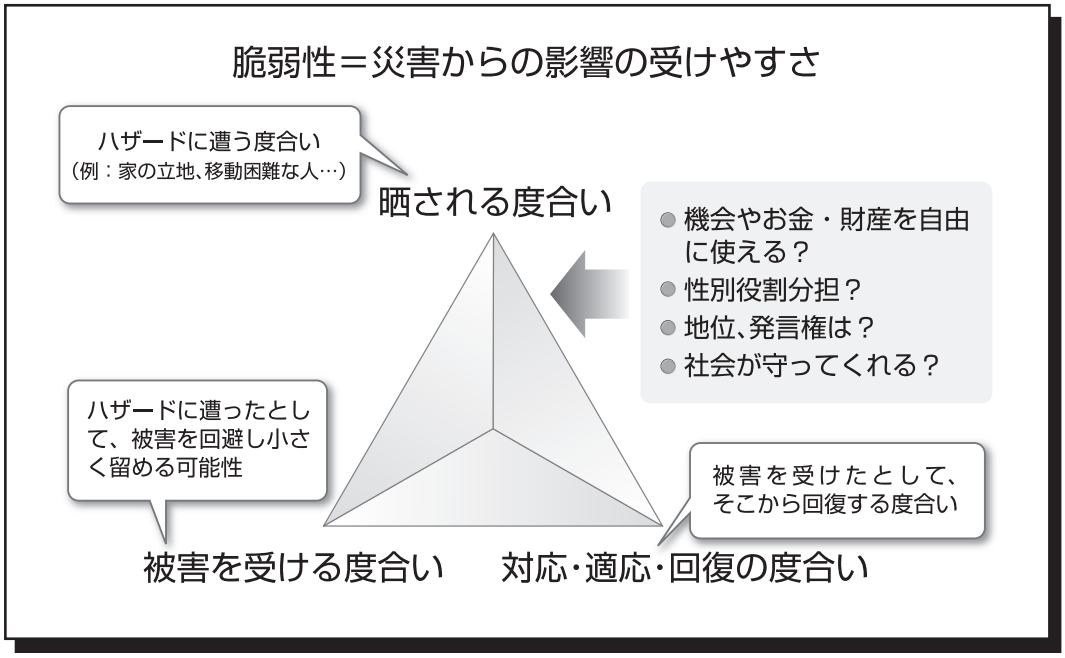
「脆弱性」と「復元・回復力」は、両方とも、災害分野でとてもよく使われる言葉ですが、この二つの言葉が表す力がお互いにどの様な関係にあるのかについては、防災の専門家や研究者の間でも複数の意見があります。

脆弱性については、ある程度の共通理解があります。それは脆弱性を三つの要素から考えようという点です。①ハザードに遭遇する可能性が高いか（晒される度合い）、②ハザードに遭ったとして被害を小さく留められるか（被害を受ける度合い）、そして被害が出てしまったとして、③被害をさらに拡大させずに、早く被害から回復できるか（対応・適応・回復の度合い）の三要素です（図表 4-1）。

しかし、復元・回復力が何を指すか、脆弱性とどのような関係にあるかについては、いろいろな意見があります。まず、①脆弱性の三つ目の要素である「対応・適応・回復の度合い」が、復元・回復力であるとする見方があります（つまり復元・回復力は、脆弱性を構成する要素の一つであるとする見方）。これとは別に、②脆弱性と復元・回復力は、単純に同じものの裏表である（脆弱性が高いということは、復元・回復力が低いということ、その逆もしかり）という見方もあります。また、③両者は、別のものであり、復元・回復力とは、ただ元の状況に戻る力ではなく、被害状況に応じて、これまでの生活スタイルや生産のあり方を変えることができる適応力や、災害という苦境から学んでより良い社会をつくる力であるという考え方もあります。

このテキストでは、基本的に、復元・回復力を①の被害をさらに拡大させずに、早く被害から回復できる能力（脆弱性の構成要素の一つ）としてとらえます。

図表 4-1　災害への「脆弱性」と「復元・回復力」の成り立ち



Adger, W., 2006, 'Vulnerability,' *Global Environmental Change*, 16: 268–281. を参考に、池田恵子作成

脆弱性と復元・回復力が高いか低いかは、さまざまな機会（雇用・就労、技能習得、政治参加など）と資源（財産、人間関係、資金、健康など）を活用できるかにかかっています。たとえば、大規模地震の発生が予想されている（ハザードに晒されている）地域に住んでいる人の中でも、経済的な資源を十分に活用できない貧困状態にある人は、そうでない人よりも家賃の低い、つまり耐震性や防火の面で設備が不十分な住宅に住む確率が高く、その意味で、よりハザードに遭うリス

クが高いといえます。また、実際に家屋が倒壊してしまったり、災害によって仕事を失ってしまったとしても、もとから技能を習得する機会があった人や経済力のある人は、より安全な住居にすぐに移転したり仕事を再開することができます。その結果、避難生活を短くすることができ、避難生活の疲れによる健康状態の悪化などの二次被害を受けないで済む可能性が高くなります。また、より早く元の生活の水準に戻れるでしょう。

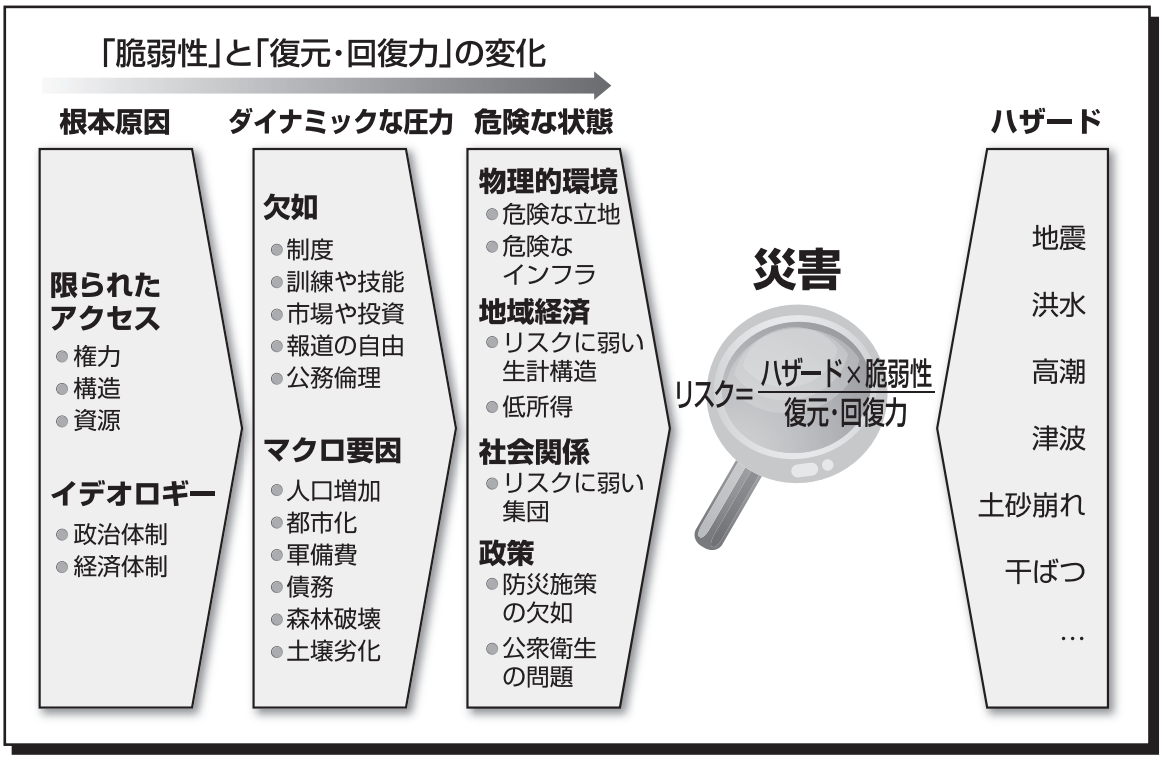
もし、男性と女性がこれらの経済的、政治的な機会や資源を平等に活用することができなければ、男女の間に脆弱性と復元・回復力の格差が開くことになります。

3）脆弱性と復元・回復力は社会がつくりだす

脆弱性が高く復元･回復力の低い「危険な状態」にある社会や個人･集団をハザードが襲うとき、具体的な被害がもたらされます。同じ規模のハザードが襲っても、その社会の脆弱性が低ければ（または脆弱な人が少なければ）、被害を抑えることができます。また、その社会の復元・回復力が高ければ、被害が出ても早く元の状態に復興できます。つまり「危険な状態」とは、その社会や個人・集団が元来からの特徴として備えている状態ではなく、長い時間をかけて社会制度や政策あるいは社会経済的変動の影響の中で形作られてきたものです。したがって改善することも可能です。

$$災害 = \frac{ハザード \times 脆弱性}{復元・回復力}$$

図表 4-2　災害とは何か



Wisener,B.,et al.eds.,[1994] 2004, *At Risk:Natural Hazards,People's Vulnerability and Disasters,* Routledge, p.51 を参考に、池田恵子作成

4）脆弱性、復元・回復力とジェンダー

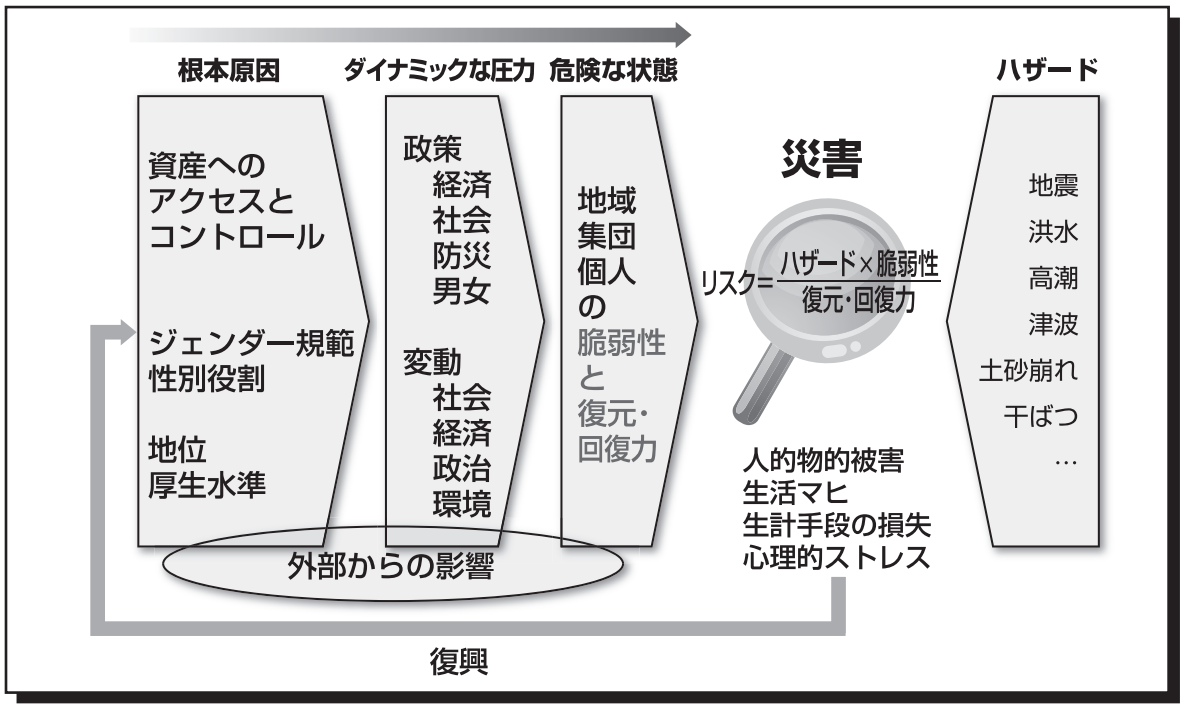
1章で学んだ災害時の男女の困難の違いの一つを脆弱性の考え方に沿って再度みてみましょう。

2012年現在、日本人労働者の平均賃金は、女性正規労働者の平均所定内給与額が男性正規労働者の73.3％しかありませんでした。雇用形態をみると、就業者に占める非正規労働者の割合は男性19.9％に対して女性54.7％と格差がありました。また、母子世帯の平均所得額は一般世帯の38％、貧困率は一般家庭16％に対して母子世帯では48％と、母子世帯の貧困は深刻です（内閣府男女共同参画局、2012、『平成24年度男女共同参画白書』）。このような就労・所得に関した男女差は、私たちの社会がもつ、性別役割のイメージ（例：女性は家事と育児を主に担うべきであり、男性は一家の大黒柱として家族を支えるべきである）、男性向き・女性向きの職業のイメージなど、ジェンダーの要因が多く重なり合って生じています。雇用政策や男女共同参画政策が雇用・所得上の男女の格差を有効に解消することができない場合、女性は災害時に男性よりも先に解雇される傾向があり、女性が世帯主である母子世帯は貧困に陥る可能性が高い「危険な状態」になります。

実際に、東日本大震災後、雇用保険受給者は、男性が震災前の約1.7倍に増えたのに対し，女性は約2.3倍に増え（震災前の2011年2月と震災後の2012年2月との比較）、女性の方が再就職が難しい状況でした。津波の被害を受けた沿岸部では、女性の求職者数が多い食品製造業では求人が少なく、一方、建設・土木業では人手不足ですが、女性の求職者が極めて少ないなど、女性の被災者の希望する仕事と求人の多い仕事とにギャップが生じています（内閣府男女共同参画局、2012、『平成24年度男女共同参画白書』）。

このような状況を的確にとらえた災害対応が行われる必要があります。なぜ震災後の雇用に男女の格差が生じたのかについて、日ごろからの男女の雇用環境についての理解なしには、有効な支援内容を考えることは不可能でしょう。

図表4-3　「脆弱性」と「復元・回復力」の男女差は社会的な経験から作られる



Wisener,B.,et al.eds.,[1994] 2004, *At Risk:Natural Hazards,People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, p.51を参考に、池田恵子作成

ここからわかることは、災害時の男女の困難は、日常のくらしのジェンダーの課題が表れ出たものにすぎないということです。また、男女共同参画が進んでいない社会は、脆弱性の高い集団をつくりだしているという点で、災害に弱い社会であるということです。

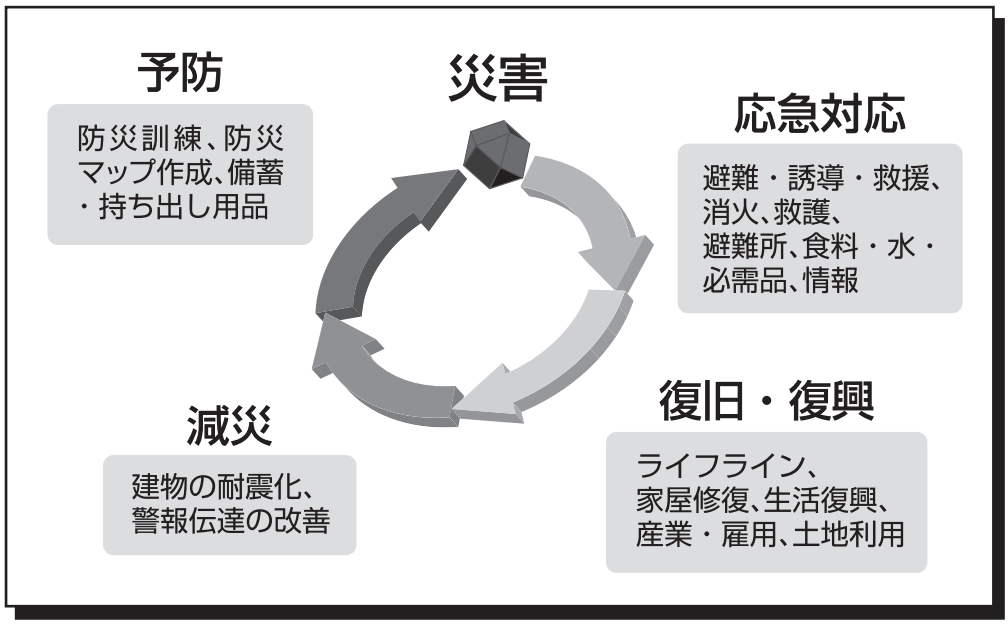
4．ジェンダーの視点を防災に生かすには

日ごろからのジェンダーのあり方によって、男女で災害に対する脆弱性は異なって形成されています。したがって、防災組織の中だけで、また避難所運営や防災訓練といった狭い活動の舞台だけで女性のニーズに配慮したり、女性が方針の決定に意見を言えるようにすることは不可欠ですが、男女の脆弱性の格差を是正していくには、それだけでは不十分だということがわかります。

まず、図表4-4に示したように、災害のサイクル全体でジェンダーの視点を取り入れることが必要です。特に、次の三つの観点を踏まえることが大切です。

（ア）防災施策や災害支援・復興事業の方針の決定において、女性が意見をしっかりと言える環境を作り、そのための人材（男女）を育成する
（イ）男女別のニーズに配慮し、両方のニーズが満たされるようにする
（ウ）上記の（ア）、（イ）を実現する際の前提となる暴力の防止と安全の確保に努める

図表4-4　災害サイクル

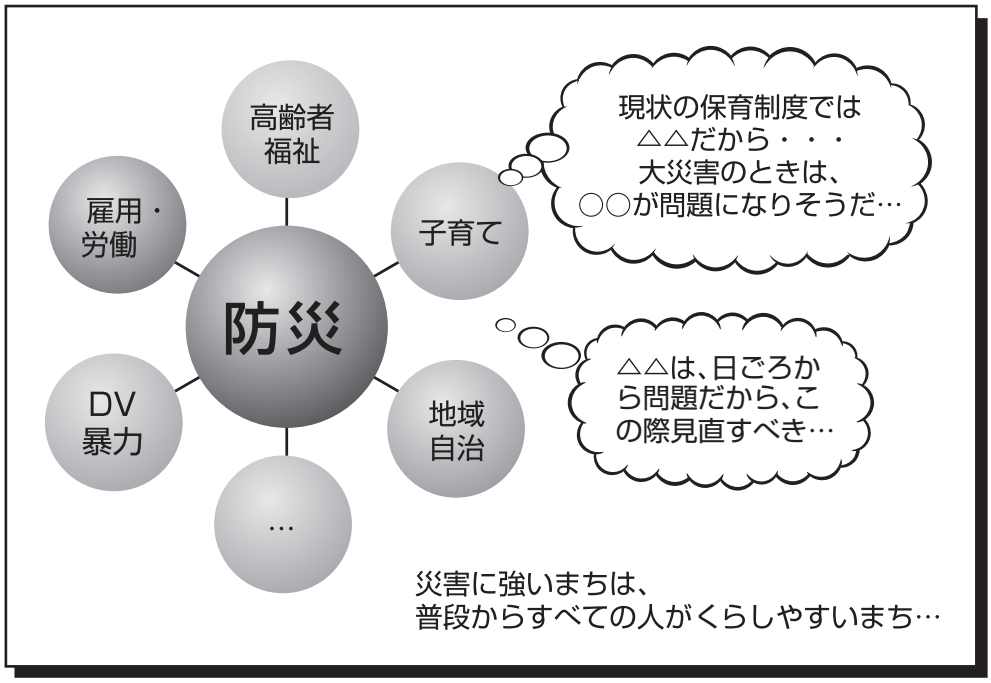


東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム、2012、「東日本大震災における支援活動の経験に関する調査報告書」

日常のジェンダーにもとづいて男女の災害に対する脆弱性がつくられ、それが災害時の男女別の困難の違いにつながっていることから、日ごろから地域にあるジェンダー課題をよく把握して解消する努力をすることが、災害時の女性の困難を減らすことになります。狭い意味での防災分

野に限らず、福祉、子育て、雇用労働、人権（暴力･DV への対策）などの分野におけるジェンダー課題を解消しておくことが、脆弱でない、復元・回復力の高い地域になるための根本的な対策だといえます。

図表 4-5　くらしの中のジェンダー課題から防災を考える



作成：池田恵子

第5章　災害とジェンダーをめぐる国際動向

災害への取り組みの国際的な議論や緊急救援の現場においては、ジェンダーの視点を踏まえることは当然のこととされています。また、災害支援が的確に実施されるよう、支援の対象から漏れる被災者が生じないよう、人道支援に従事する人が参照する国際基準もつくられ、実際に活用されています。この国際基準にもジェンダーの視点は重要な要素として根づいています。この章では、国際的な議論・取り組みの動向と、代表的な国際基準の内容について解説します。災害の取り組みに関する世界の常識とは、どんなものでしょう。

1．国際的に取り組みが進んだ背景

災害は、各国が個別に対処する課題であると同時に、あらゆる国が協力して取り組むべき「地球規模の課題」の側面をもっています。複数の国に被害が及ぶ大災害が、気候変動の影響で、将来ますます増えると予想されるからです。また、グローバル化が進んだ今日の世界では、ある国で災害被害が拡大すれば、その影響はたちどころに遠く離れた国々にも及びます。

そのため、共通の行動枠組を通して国々が災害に強い社会づくりを目指す動きが、「国連防災の10年」（1990～1999年）を契機にはじまりました。これは、国連加盟各国が協力し合いながら防災の取り組みを進めるための指針と期間を定めたものです。そして、いずれも日本で行われた2回の国連防災世界会議（1994年：横浜市、2005年：神戸市）を経て、災害分野の国際協調は進展してきました。

一方、災害後の緊急救援活動のあり方についても、共通の国際基準が設けられるようになりました。1990年代、紛争が干ばつなどの災害を誘発するなど複合的人道危機と呼ばれる深刻な状況が世界各地でみられました。そして、大量の難民や国内避難民が発生し、さまざまな国・機関による大規模な緊急支援活動が頻繁に行われるようになりました。しかし、紛争や災害といった一次的被害を逃れて避難した人々が、避難先でさらに二次的被害（健康状態の悪化など）にさらされたり、もともと社会の中で姿が見えにくかったり発言力の低かった人々が、支援の対象から漏れたりしました。そのため、緊急救援といえども、支援者は「説明責任」を果たし、支援内容の「品質管理」をする必要があるとみなされるようになりました。そこで、誰が支援を行っても適切な支援活動が行えるよう、「人道支援の国際基準」がつくられたのです。

2．災害に強い社会づくりと女性の位置づけ

1）国際的な議論における「災害に強い社会」とは

長らく、災害対策で重視されてきたのは、堤防やダムといった、地震、津波、洪水などの自然の破壊力（ハザード）の影響自体を避けたり防いだりするための防災インフラの建設と、防災組

織づくりでした。この従来からの災害対策では、災害の原因は自然の破壊力とそれへの備えの欠如であるいう前提のもと、災害の原因と日常のくらしとは切り離して考えられていました。

しかし、「国連防災の10年」以降、自然の破壊力だけではなく、日常の社会のあり方自体が災害の被害を拡大する原因の一つであるという考え方が主流になります。災害前から脆弱な（災害の影響を受けやすい）社会や個人が自然の破壊力を受けることで、被害が一層大きくなったり、問題が複雑化、深刻化、長期化したりするのだということが明らかになってきたからです。そして、４章「ジェンダーの視点から見た災害」でも述べたとおり、「日常の社会のあり方そのものを災害に強いものにすることが大切だ」と考えられるようになってきました。このように、自然の破壊力と社会のあり方の両方に着目して災害のリスクを減らそうという考え方を「災害リスク削減」といいます。

「災害に強い社会」といえば、一般に「防災まちづくり」などでいわれる、道路や公園、建築物、植樹など土地利用の改善、そのための人づくり、建物の防火対策・耐震化の促進などが進んだ社会を思い浮かべる人が多いかもしれません。しかし、国際的な災害への取り組みでいうところの「災害に強い社会」とは、もう少し広い視野から社会そのものの性格や特徴を述べたものです。それは、産業や雇用、福祉・医療・教育、政治・地域自治など日常のくらしのあらゆる側面のそれぞれが、災害が起きたときに被害をできるだけ小さく留め、元の状況にできるだけ早く戻れる体制である社会を指します。不測の事態への対処策を備えているだけではなく、産業や制度のあり方そのものをできるだけ災害に強いものにしようとする、より根本的な発想です。たとえば、ある農業が災害に強いかどうかは、農地の整備がなされ排水路などのインフラが揃っているか、また農業災害補償制度があるかどうかだけではなく、そもそも、どんな作物・品種を、誰がどうやって育ててどこへ出荷するかということに大きく左右されます。

２）災害リスク削減に不可欠な女性たち

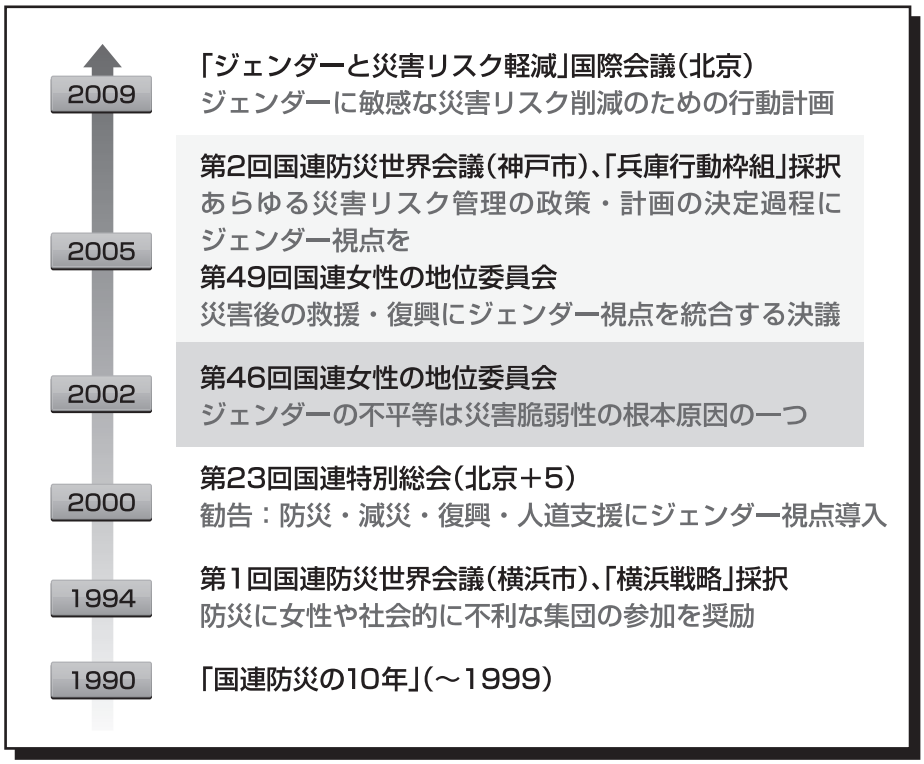
●女性は「災害に強い社会」の担い手

第１回国連防災世界会議（1994年）で採択された「横浜戦略～より安全な世界に向けて」では、「災害リスク削減」の発想に基づき、持続可能な発展のためには「災害に強い社会の構築」と「防災による被害軽減」の両方が不可欠だとの基本認識が示されました。その中で、防災の知識を備え、地域や世帯において災害への備えと対応、復興において中心的な役割を果たす存在として、女性の重要性が初めて言及されました。

●ジェンダー平等な社会は災害に強い

ジェンダーの視点がより鮮明に打ち出されたのは、第46回国連女性の地位委員会（2002年）です。ここでは、災害時の困難や被災状況が男女で異なったり、経済状況や障害の有無などによって特定の人々がより大きな被害を受けたりするという問題が、実は災害前から社会にあった不平等や歪みの表れにほかならないのだとして、大きくとらえ直されました。１章で詳しく解説したような災害時の女性（男性）のさまざまな困難は、災害が起こったから突然生じたのではありません。たとえば、避難所において女性が尊厳を保てる生活環境や最低限必要な物資に関して、なかなか要望を口にすることができなかったのは、日常から社会において女性の発言力が低いから

図表 5-1　災害対応とジェンダーについての国際的取り組みの流れ



作成：池田恵子

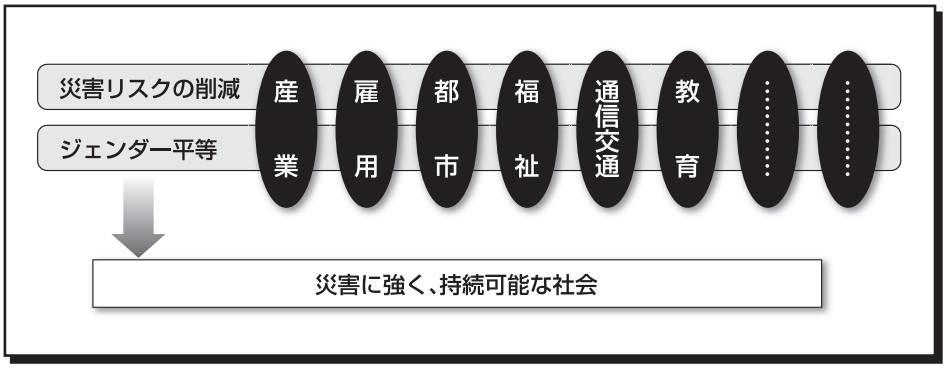
です。母子世帯の多くが、被災後すぐに貧困状態に陥ってしまったり、仕事を求めて慣れ親しんだ地域を離れなければならなかったのは、普段から女性の平均賃金が低く、解雇されやすい非正規雇用の比率が高いなど、雇用における女性の地位の低さを反映した問題にすぎません。つまり、日常の不平等が激しく、男女共同参画の課題が多い社会では、災害時により被害が拡大・深刻化し、元の状態に戻るのに時間がかかる人が増える傾向があります。また、性別によって担う役割が限定される社会は、誰もが性別にこだわらず持てる能力を発揮できる社会よりは、災害に立ち向かえる人材が限られるという意味で、災害に弱い社会だといえるでしょう。

これらの点を踏まえ、国際的な防災の議論おいては、「ジェンダーの不平等は、社会を災害に対して脆弱にする大きな要因だ」ということ、「災害に強い社会をつくるためにはジェンダー平等が欠かせないのだ」、ということが、この時点で明快な共通認識となったのです。

こうして、第２回国連防災世界会議（2005 年）で採択された「兵庫行動枠組」では、災害のリスクを削減するためのすべての政策や実施の計画を議論したり決めたりするときには、必ずジェンダーの視点を導入するべきだと提唱されました。ジェンダーの視点を導入するとは、次のようなことを意味します。まず、男女がその政策や計画から平等に利益を得られるよう、男性だけではなく女性の関心事や優先課題も把握したうえで議論を進めること。次に、政策や計画が実施された結果として住民にどの様なプラス面、マイナス面の影響があるか男女別に査定を行い、男女で影響に違いが生じないように対処すること。そして、議論や決定の場に男女がともに参加することです。こうすることで、日常から男女の不平等を可能な限り解消することができます。

つまり、図表 5-2 に示したように、産業や福祉など個々の分野がそれぞれ災害リスクに強いものとなり、さらにそこにジェンダーの視点が加わることが、「災害に強い社会」づくりにつながります。

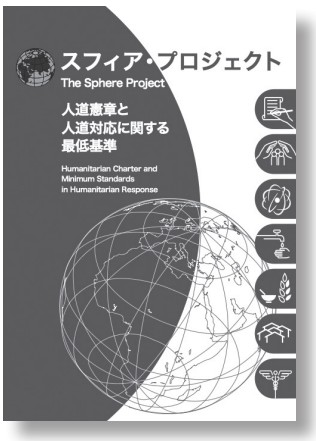
図表 5-2　災害に強く持続可能な社会



作成：池田恵子

3．緊急救援のための国際基準

以下では、いくつかある緊急救援の国際基準の中から、もっともよく活用されている「スフィア・プロジェクト：人道憲章と人道対応に関する最低基準」（以下、「スフィア基準」）を取りあげて、災害支援の国際基準において提唱されているジェンダー・多様性への配慮について具体的に説明します。



※　スフィア基準は、難民支援協会のウェブサイトから
ダウンロード可
http://www.refugee.or.jp/jar/report/research/2012/04/09-1123.shtml

1）スフィア基準とは

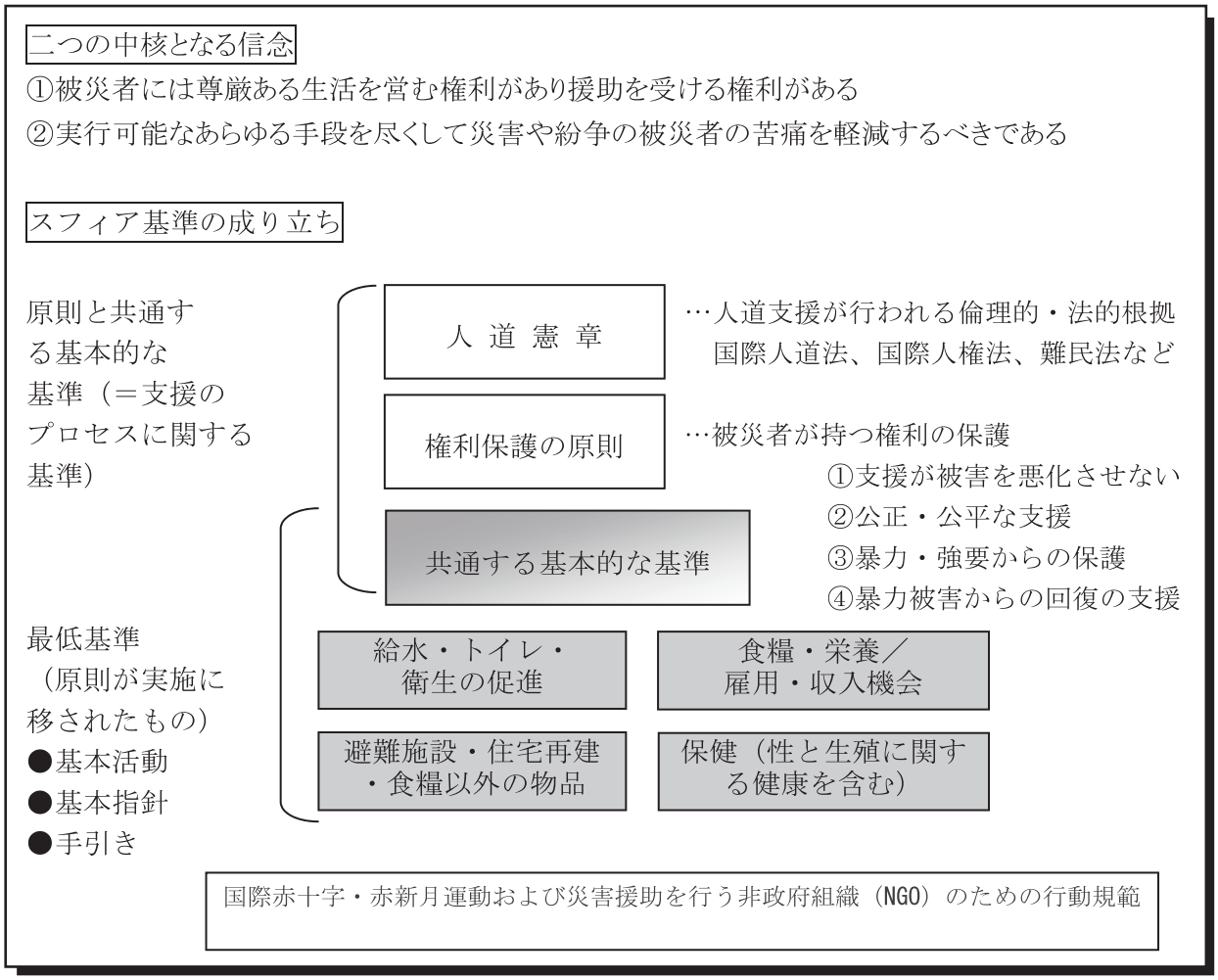
スフィア基準は、国際的な救援団体や国際赤十字・赤新月運動によって 1997 年に作成されました。数度の改訂を経た現在、海外の災害支援の現場で大いに活用されています。行政や民間の支援団体の職員、ボランティア、地域で防災に取り組む人など多くの立場の人々が活用でき、分野・項目ごとに参照できるようになっています。

図表 5-3 をご覧ください。スフィア基準には、①被災者には尊厳ある生活を営む権利があり、援助を受ける権利がある、②実行可能なあらゆる手段を尽くして、災害や紛争の被災者の苦痛を軽減するべきであるという中核となる二つの信念があります。尊厳ある生活とは、自分らしくあるための心のよりどころや誇り、大切にしてきた信念や価値観を保った生活といってよいでしょう。

その倫理的・法的根拠となるのは、「人道憲章」と「権利保護の原則」です。「人道憲章」は、人権や人道に関する国際条約（世界人権宣言、国際人権規約、人種差別撤廃条約、女子差別撤廃条約、児童の権利条約、障害者権利条約など）を指します。「権利保護の原則」は、「人道憲章」にのっとって個人の権利が確保されるための活動原則を指します（①人道支援が新たな被害を生まない、被害を悪化させない、②公平・公正に支援が届けられる、③人々を暴力や強要から保護する、④暴力や権利の侵害を受けた人々はその被害から回復される）。すなわち、災害支援の国際基準は、災害時においても、すべての人の人権が尊重されるという点が基本となっているのです。

さらにスフィア基準で示されている「最低基準」は、これら原則や信念を具体的に示したもので、どのような活動にも「共通する基準」と、「給水・衛生・衛生促進」、「食糧確保・栄養／雇用・収入機会」、「シェルター・居留地・食品以外の物品」、「保健（性と生殖に関する健康）を含む）」の各分野で基準が作られています。保健分野の中に、女性や子どもへの暴力への対処も含まれています。

図表５-３　スフィア・プロジェクトの全体像



東日本大震災女性支援ネットワーク、2012、『こんな支援が欲しかった～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』

2）スフィア基準におけるジェンダー・多様性配慮の視点

人道支援の最低基準では、ジェンダー・多様性配慮の視点がたいへん重視されています。その最大の理由は、災害時には、日常から声を上げにくい立場の人々、もっとも支援を必要とする人々、もっとも弱い立場にある人々に支援が届きにくいことにあります。さらに、混乱の中で、こうした弱い立場にある人々や差別を受けている人々に対する支援が行き届いているのかどうか、きちんと把握されない状態のまま支援が行われることもあります。こうして、より一層不利で弱い状態におかれたり支援対象から漏れたりする傾向にある人の多くが、女性や子ども、高齢者、障害者、そしてマイノリティ（少数民族や性的少数者など）の人たちなのです。したがって、様々な不平等や差別を含む社会の構造を意識しないで支援が行われるならば、それが意図しなかったことであっても、結果として特定の被災者をさらに困難な状況においてしまいかねません。

ジェンダー・多様性への配慮は、スフィア基準の中で、どんな人道支援活動にも必要な分野横断的課題と位置づけられています。

スフィア基準では、「脆弱な人々」という言葉がよく使われます。これは、災害の影響を特に受けやすい人々を指し、特に、女性、子ども、高齢者、障害者、少数民族などのマイノリティが重視されています。しかし、もちろん脆弱性の高い人の中には男性も含まれます。年齢、性別、障害の有無だけではなく、経済的な状況、国籍や文化・言語、家族の形の違いなどによっても、人々が災害から受ける影響は全く異なるからです。そのためスフィア基準では、「人道支援は、災害が男性・女性、少年・少女にもたらした影響の違いを理解し、男性・女性、少年・少女が必要とするサービスやモノ、心配事などの違いを把握した上で行われるとき、もっとも効果を上げることができる」と強調しています。

一方、脆弱な人々の課題を、女性、子ども、障害者といった個別の立場だけから把握したり、困難な状況を固定したものとして理解するのは、効果的ではありません。たとえば、「障害を持つ女性」というように一個人が脆弱となる要素をいくつも同時に抱えていると、困難の状況は違ってきます。また、日本に移住してきたばかりの女性が避難所でくらす場合でも、一人でいる人と、同郷者でつくった自助組織の仲間とともにいる人とでは、直面する困難は違うでしょう。

そして、何よりも、人々が潜在的に持つ、災害に立ち向かう能力、被害から立ち上がる能力を無視することになります。脆弱な状況ある人々は、決して支援を受けるだけの弱い立場にあるのではなく、支援の担い手となったり、復興を主導したりする能力も備えているのです。

3）スフィア基準を参考にした「ジェンダー・多様性配慮のチェックリスト」

以下、スフィア基準を参考に、ジェンダーと多様性に配慮した支援を行うためのチェックリストを作成しました。1章の災害時に男女で異なる被災状況で示された対策と読み比べることをお勧めします。なお、このチェックリストは、スフィア基準をわかりやすく変えたものです。スフィア基準の原文をそのまま抜粋したチェックリストは、『こんな支援が欲しかった～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』（http://risetogetherjp.org　より無料ダウンロードも可）の33-38ページに掲載されています。

スフィア基準に基づくジェンダー・多様性配慮のチェックリスト

●どのような分野の支援を行うときでも

A　支援の計画を立て、実行するときには……

① 子どもからお年寄りまで、いろんな立場の男女の被災者から、どんな支援が必要か意見を聴きましょう。
② 意見を言いにくい被災者がいれば、言いやすい環境を整えましょう。特に、女性が安心して話せるよう、必要なら女性だけで話す場を設け、女性への暴力やDV支援の知識のある人が話を聴きましょう。
③ 被災者の情報は、男女別・年齢別に整理して収集し、それを支援に活用しましょう。
④ 支援者のチーム構成は、性別や年齢が偏らないようにしましょう。男女それぞれの若者世代とシニア世代がチームを組むようにしましょう。
⑤ 災害から特に大きな影響を受けている人とは誰かをよく把握し、それらの人々が必要な支援を十分に受けられるようにしましょう。そのために、できるだけ立場の違う男女（子どもも含む）が、支援の計画づくりから、かかわるようにしましょう。

●個別の分野の支援をするとき

B　給水・入浴・衛生の管理

① 衛生的に避難生活を送るのに必要な物品について、男女両方および広い年齢層の被災者から意見を聴きましょう。特に生理用品については、女性と少女から意見を聴きましょう。
② 掃除やごみ処理などの負担が、特定の人や女性だけに集中しないよう、協力しましょう。
③ 給水や仮設風呂・シャワーの設置場所、設計と管理については、利用者である被災者、特に女性、少女、障害のある人々の意見を聴いて決めましょう。
④ 仮設風呂・シャワーは男女別とし、女性専用の洗濯・物干し専用スペースを設けましょう。

C　トイレ

① 仮設トイレは男女別とし、男女用トイレの比率は、男性１に対し、女性３としましょう。
② すべての被災者がトイレを安全に使えるよう、設置場所と設計について、特に女性や移動が困難な高齢者や障害者の意見を聴きましょう。
③ 仮設トイレは、昼夜問わず特に女性と少女が安心して使える場所を選んで設置しましょう。
④ 生理用品の処理方法については、女性と少女が中心となって決めましょう。

D　食事

① 食べ物の配布や炊き出しの方法は、男女が共同して決めましょう。
② 食べ物の配布では、妊娠中・授乳中の女性を優先しましょう。
③ 炊き出しをする場合、使いやすさ、安全性、衛生管理について、施設管理者と被災者男女が情報を共有しましょう。炊き出しは、男女が共に担うようにしましょう。
④ 嚥下障害のある障害者や高齢者、食事制限のある人も食事をできるよう、材料や調理方法に配慮しましょう。

E　雇用・収入

① 男女が平等に雇用・収入の機会を得られるようにしましょう。
② 育児や介護を担いながら働く人のために、託児･介護設備を雇用機会とともに提供しましょう。

F　食料以外の物資

① 衣類・下着は、性別や年齢に応じて、また季節にあったものを提供しましょう。
② 慢性疾患や障害をもつ人、妊娠中の女性は、余計に衣類・下着が必要です。また、乳幼児や高齢者は体温の調節が難しいので、特に注意しましょう。
③ 調理器具や食器のニーズに関しては、特に女性の意見を聴きましょう。

G　避難所・仮設住宅

① 避難所のスペースの活用方法については、特に災害の影響を受けやすい障害者、高齢者、妊娠中の女性、乳幼児のいる家族の意見を取り入れて決めましょう。
② 避難所の内部には､通路や家族 / 個人単位の仕切りを整備し､プライバシーを守りましょう。
③ 世帯主だけではなく、被災した世帯の全員が、仮設住宅など住まいに関する支援内容の決定に意見を言えるようにしましょう。
④ 仮設住宅を建設するときや、住宅の再建計画を立てるときは、女性が世帯主である世帯、障害者、高齢者にとって不便や危険な住居とならないよう、計画や建設の段階から、これらの人々が議論に参画できるようにしましょう。

H　保健（リプロダクティブ・ヘルスを含む）

① 医療チームには、必ず男女両方の医療者が入るようにしましょう。
② 被災者のリプロダクティブ・ヘルス（性と生殖に関する健康）のニーズに応えましょう（家族計画、性暴力被害者のための緊急避妊薬、妊産婦支援など）。
③ 災害時の支援に関わるすべての人は、女性や子どもへの性暴力が災害時に増加することを理解し、それを防止するために決然と行動しましょう。
④ 性暴力が発生したら、被害者のプライバシーを守った上で、所属している組織の担当者に報告し、組織として再発の防止に努めましょう。暴力を見過ごすことは許されません。

⑤　災害時の保健支援の一環として、性暴力被害者に対する医療的処置、守秘義務を伴う相談、適切な治療施設への搬送、法的な支援（性暴力被害者の意思に基づく）を組み込みましょう。

4）国際基準を支援活動に取り入れるために

スフィア基準などの国際基準は、海外の人道支援の現場で広く参照されていますが、残念ながら、東日本大震災の救援活動には十分に活用されたとはいえません。しかし、将来の災害に備えて、スフィア基準の勉強会や研修が、徐々に各地で行われるようになってきました。自治体の防災政策担当者が、国の防災基本計画に明記されている「男女双方の視点」、「女性の参画」を地域防災計画や避難所運営マニュアル等の中で具体的に記述していこうとする際にも、大いに参考となります。

スフィア基準は、すべての基準・項目を守らねば意味がないという性格のものではなく、ポイントごとに参照できますし、活用できそうな項目から順次選んで活動に導入することができます。

また、地域の実情に合わせた独自の基準を作ってみることもできるでしょう。その際大切なのは、「被災者には尊厳ある生活を営む権利があり、援助を受ける権利がある」、「実行可能なあらゆる手段を尽くして、被災者の苦痛を軽減するべきである」という信念と、権利保護の原則です。