

# 災害時に 女性(男性)が直面する困難と 男女共同参画による対策

報告者 浅野 幸子

早稲田大学「地域社会と危機管理研究所」客員研究員  
東京女学館大学 非常勤講師

〔別添〕

資料1-2 いくつかの自治体の計画・ガイドラインの紹介

資料1-3 『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』

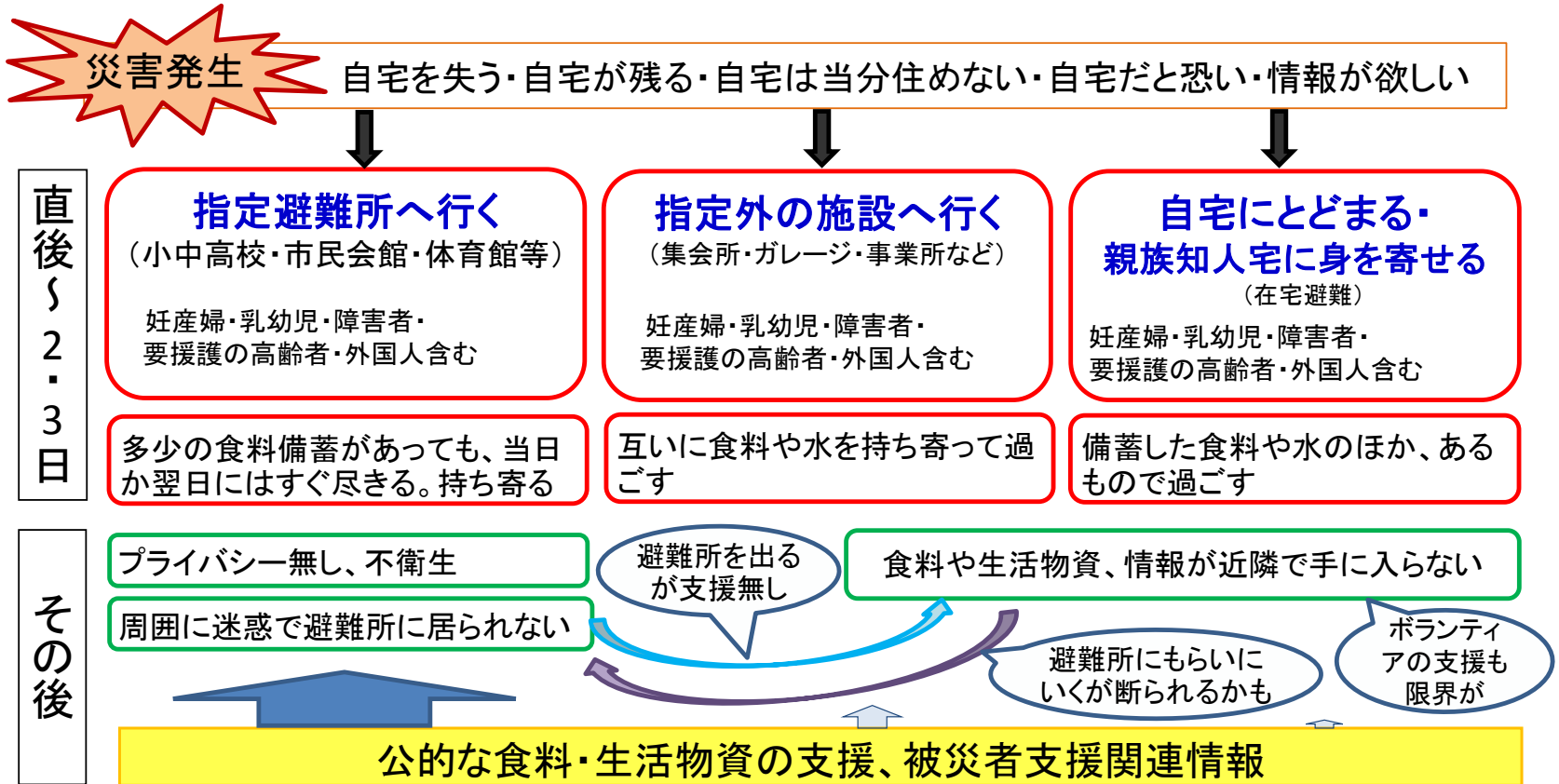
資料1-4 『国・自治体の防災計画に対する提言』

(資料は3点とも、東日本大震災女性支援ネットワーク作成)



# 避難生活の現実

■ 被災者が置かれがちな状況（誰でも、どの立場になるかはわからない）



※劣悪な条件の避難所環境・在宅避難生活で亡くなる人も多い(関連死)

# 男女の差異と災害との関係

## 社会的に作られてきた 性差／差異 (Gender)

- ・災害時に増大するケア役割が主に女性に重くのしかかる。(家庭でも避難所でも)
  - ・災害対策本部や避難所運営責任者に女性がいなか少なく、女性や子育て・介護ニーズにうまく対応できない。  
(父子家庭、老々介護の夫、災害救援に関わる仕事に就く人も困難に)
  - ・ジェンダーに起因する暴力の発生とその助長。(DV・性暴力など)
  - ・男性が疲弊していても休まずに救援活動や事業復旧に従事。過労死も招く など
- 意識や関係性、体制を変えていくことで被害軽減・解決をする

## 生物学的な 性差

- ・生理用品が必要
- ・プライバシーの確保
- ・避難所に授乳場所が必要
- ・妊産婦の支援と配慮
- ・性暴力への対応

など

→ 必要な対策・対応を  
確実に実施する

ジェンダー構造と  
意識が、対策・支援の  
メニューや質に影響！

国連・国際赤十字はじめ、国際的な災害救援の世界では、これを前提にして、体制・支援を組み立てている。災害支援の国際基準の内容も同様

(注)明快な仕分けが難しい項目も多い

# 「災害時要援護者」「脆弱性」と多様な参画

## 「災害時要援護者」

- ・ 災害時を想定した場合、身体・情報・判断・対応力等の面でハンディを持つ人として設定。
- ・ 具体的には、高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦・傷病者・外国人

## 「脆弱性」

(Vulnerability、被災・災害支援・防災に関する国際的議論では基本の概念)

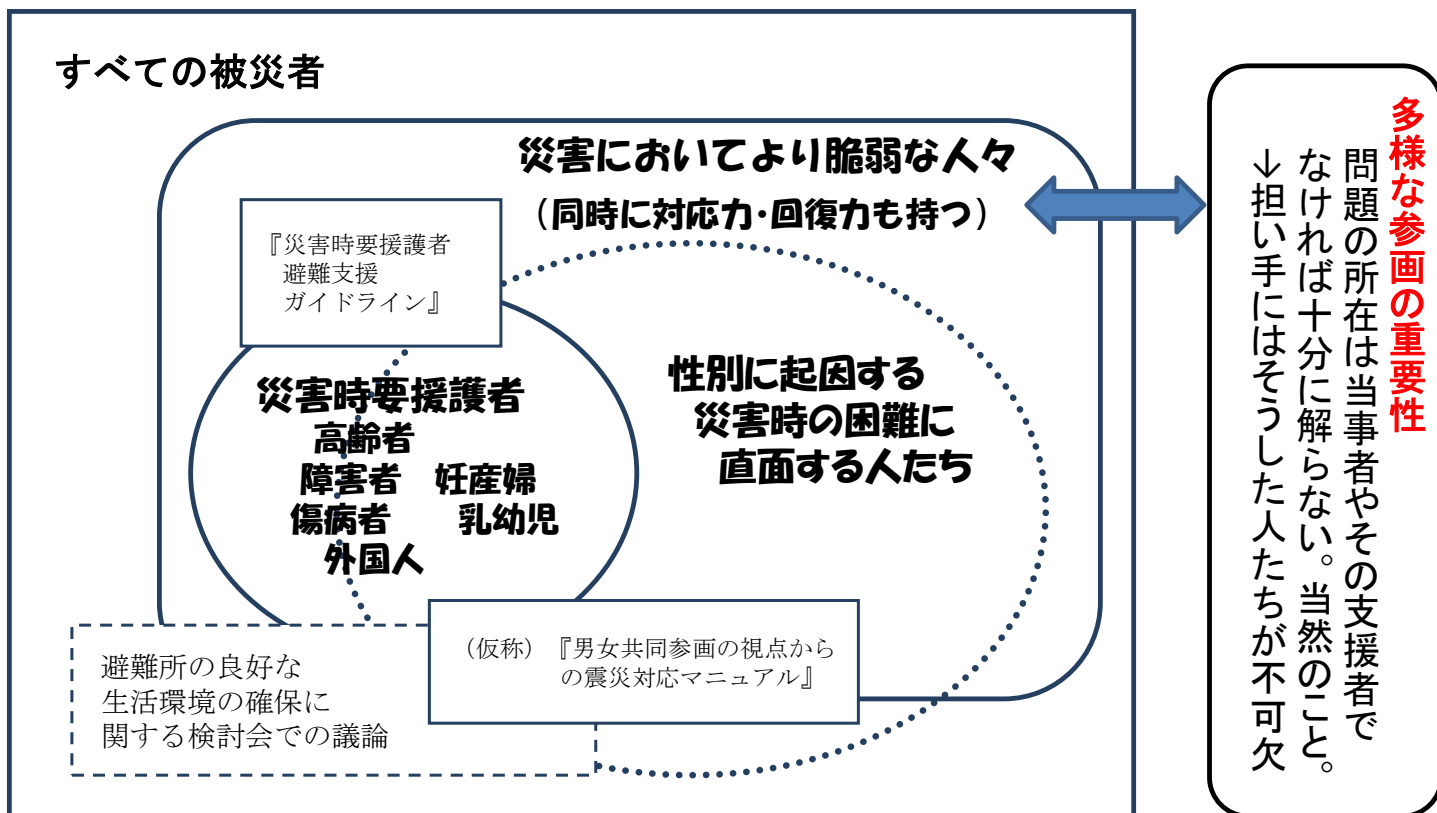
- ・ 災害の被害をみていくと、そもそもの社会・経済・文化構造が、被害の程度や拡大傾向に深く関係することが明らかとなってきたことから、この概念が使われるようになった。
- ・ 脆弱な人々とは、災害の影響をより大きく受けやすい人々であり、要因も年齢・性別・障害の有無・階級や階層・民族・政治・宗教などと、災害時要援護者よりも幅広く捉える。
- ・ そして他の被災者同様に、脆弱な人々であっても、災害に対応し、回復する能力を持っている、との考え方がとられている

(レジリエンス Resilience、脆弱性の対概念)

- 災害と性別、男女共同参画の課題は、災害時における脆弱性／対応力・回復力と深く大きく結びついている。

# 「災害時要援護者」「脆弱性」と多様な参画

災害時要援護者と脆弱性の関係(他のガイドライン等との相違・整合性も考える)



※注 上記の、各マニュアル・ガイドラインは、領域に違いや重なりがあるのと同時に  
防災・災害のどのフェーズを重点的に扱っているかについても違いがある

# ■ 国の『防災基本計画』での男女共同参画・多様性配慮に関する記述

(2005年に性別関連の記載開始、2008年、2011年、2012年に修正。主なもの)

## 第1編 総則

作成：東日本大震災女性支援ネットワーク

### 第3章 防災をめぐる社会構造の変化と対応

- 人口の偏在，少子高齢化，グローバル化，情報通信技術の発達等に伴い我が国の社会情勢は大きく変化しつつある。国，公共機関及び地方公共団体は，社会情勢の変化に伴う災害脆弱性の高まりについて十分配慮しつつ防災対策を推進するものとする。とりわけ，次に掲げるような変化については，十分な対応を図ることとする。（略）
- ・ 地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施により地域の防災力向上を図るため，地方防災会議の委員への任命など，防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性や高齢者，障害者などの参画を拡大し，男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。

## 第2編 震災対策編 第1章 災害予防

### 第3節 国民の防災活動の促進

#### 2 防災知識の普及，訓練

##### (4) 防災知識の普及，訓練における災害時要援護者等への配慮

- 防災知識の普及，訓練を実施する際，高齢者，障害者，外国人，乳幼児，妊産婦等災害時要援護者に十分配慮し，地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努めるとともに，被災時の男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮するよう努めるものとする。

#### 3 国民の防災活動の環境整備

##### (1) 消防団，自主防災組織，自主防犯組織の育成強化

- 地方公共団体は，自主防災組織の育成，強化を図り，消防団とこれらの組織との連携を通じて地域コミュニティの防災体制の充実を図るものとする。また研修の実施等による防災リーダーの育成，多様な世代が参加できるような環境の整備等により，これらの組織の日常化，訓練の実施を促すものとする。その際，女性の参画の促進に努めるものとする。

## ■ 国の『防災基本計画』での男女共同参画・多様性配慮に関する記述

(2005年に性別関連の記載開始、2008年、2011年、2012に修正。主なもの)

○消防庁及び地方公共団体は、地域における消防防災の中核として重要な役割を果たす消防団の施設・装備・処遇の改善，教育訓練体制の充実，青年層・女性層を始めとした団員の入団促進等消防団の活性化を推進し，その育成を図るものとする。

(注：前節を説明しやすいように、並び順を入れ替えてあります)

### 第2章 災害応急対策

#### 第5節 避難収容活動

##### 2 避難場所

###### (2) 避難場所の運営管理

○地方公共団体は、避難場所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮するものとする。特に、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品、女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めるものとする。

##### 3 応急仮設住宅等

###### (3) 応急仮設住宅の運営管理

○地方公共団体は、各応急仮設住宅の適切な運営管理を行うものとする。この際、応急仮設住宅における安心・安全の確保，孤立死や引きこもりなどを防止するための心のケア，入居者によるコミュニティの形成及び運営に努めるとともに，女性の参画を推進し、女性を始めとする生活者の意見を反映できるよう配慮するものとする。また，必要に応じて，応急仮設住宅における家庭動物の受入れに配慮するものとする。災害時要援護者の参画を促進するものとする。

## ■ 国の『防災基本計画』での男女共同参画・多様性配慮に関する記述

(2005年に性別関連の記載開始、2008年、2011年、2012年に修正。主なもの)

### 第6節 物資の調達，供給活動

○被災者の生活の維持のため必要な食料，飲料水，燃料，毛布等の生活必需品等を調達・確保し，ニーズに応じて供給・分配を行えるよう，関係機関は，その備蓄する物資・資機材の供給に関し，相互に協力するよう努めるとともに，以下に掲げる方針のとおり活動する。なお，被災地で求められる物資は，時間の経過とともに変化することを踏まえ，時宜を得た物資の調達に留意するものとする。また，夏季には扇風機等，冬季には暖房器具，燃料等も含めるなど被災地の実情を考慮するとともに，災害時要援護者等のニーズや，男女のニーズの違いに配慮するものとする。

### 第3章 災害復旧・復興

#### 第1節 地域の復旧・復興の基本方針の決定

○被災地の復旧・復興は，地方公共団体が主体となって，住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い，国はそれを支援するものとする。その際，男女共同参画の観点から，復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする。併せて，障害者，高齢者等の参画を促進するものとする。

#### 第3節 計画的復興の進め方

##### 2 防災まちづくり

○地方公共団体は，再度災害防止とより快適な都市環境を目指し，住民の安全と環境保全等にも配慮した防災まちづくりを実施するものとする。その際，まちづくりは現在の住民のみならず将来の住民のためのものという理念のもとに，計画作成段階で都市のあるべき姿を明確にし，将来に悔いのないまちづくりを目指すこととし，住民の理解を求めるよう努めるものとする。併せて，障害者，高齢者，女性等の意見が反映されるよう，環境整備に努めるものとする。



## ■ 国の「男女共同参画基本計画」（第3次）14分野（2010年12月閣議決定）

### ＜施策の基本的方向＞

被災時には、増大した家庭的責任が女性に集中することなどの問題が明らかになっており、防災（復興）の取組を進めるに当たっては、男女のニーズの違いを把握して進める必要がある。これら被災時や復興段階における女性をめぐる諸問題を解決するため、男女共同参画の視点を取り入れた防災（復興）体制を確立する。

### ＜具体的施策＞（一部抜粋）

- ・地域防災計画等に男女共同参画の視点や高齢者・外国人等の視点が反映されるよう、地方公共団体に対して要請するなど、その推進を図る。防災分野での固定的な性別役割分担意識を見直すとともに、防災分野における政策・方針決定過程への女性の参画を拡大する。
- ・災害時における女性高齢者等の被災が多いため、防災施策の立案、実施及び情報提供に当たっては、女性、高齢者、外国人等の視点も踏まえる。また、緊急時における連絡体制の整備や、避難誘導等に関して平時からの高齢者、外国人等に対する知識の普及・学習機会の拡充を図る。
- ・地方公共団体の災害に関する各種対応マニュアル等に男女共同参画の視点を踏まえるよう支援を行う。
- ・男女の参画や、災害や防災に関する知識の修得を進める。また、固定的な性別役割分担意識の見直し、方針決定過程への女性の参画の促進、及び女性リーダーの育成など、男女共同参画の視点を取り入れることを推奨する。

# 男女で異なる被災経験

共同作成：東日本大震災女性支援ネットワーク 池田恵子(静岡大学)

## 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. 家族と地域のケア(介護・子育て)
5. 心身の健康

## 復旧・復興期によく起こる課題

6. 家族・地域との関係における課題  
(DVや暴力の増加、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)



## 1. 生活環境(プライバシー・衛生)

- ① 仕切りや更衣室がない場合、プライバシーが確保できない。
- ② 避難所にいづらい・いられない避難者(障害者・乳児・高齢者・認知症の人などとその家族)がいた。

## 2. 安全・安心

- ① 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。
- ② 災害時には女性や子どもへの暴力は増加する(世界的傾向)。  
(支援を必要とする女性への対価型の暴力、安全面で課題のある避難場所での暴力、女性の専門支援者へのハラスメントなども)
- ③ 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時に増して、訴えにくい。

## 3. 物資の不足と管理

- ① 高齢者用品(オムツなど)、育児用品(ミルク・哺乳瓶・オムツなど)、女性用・妊産褥婦用の衣服、下着、生理用品が不足。
- ② 避難所の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、要望を出しづらい。
- ③ 在宅の避難者へ物資や食糧がいきわたらない。(避難所に行けない、要援護者の家庭も多く含まれる)

#### 4. 避難生活における固定的性別役割分担による負担

- ① 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)
- ② 女性のみが炊き出しを担い疲労蓄積。家族と地域のケアの二重の負担の人も。
- ③ 避難所の責任者は、大半が男性。
- ④ 仕事を持つ女性は家族と仕事の板ばさみ。
- ⑤ 父子世帯への支援は平時から少ない。

#### 5. 心身の健康

- ① 慢性疾患の悪化、肺炎・インフルエンザ・感染性胃腸炎、便秘、低栄養や不活発病、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。
- ② 女性特有の症状(膀胱炎・外陰炎など...着替えがしにくい・下着を干す場所がないなどのため、こまめに交換できない。)
- ③ 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人)

#### 6. 家族・地域との関係における課題 (DVや暴力の増加、孤立・アルコール依存など)

- ① 仮設住宅(みなし仮設)、復興住宅などで新たなコミュニティが形成される際の孤立する人の問題過去の災害では、男性がアルコール依存や孤独死する例が見られている(阪神・淡路大震災では仮設住宅の孤独死の75%が男性)。
- ② 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。



## 7. 働くこと・収入

- ① 非正規雇用は女性が多く、女性のほうが解雇のリスクが高い。職場復帰は男性のほうが早い。
- ② 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。
- ③ 女性は、家族のケア負担が増大する中、働きに出にくい。出勤せねばならない人の託児の問題。
- ④ 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。
- ⑤ 父子家庭の就業・生活支援等のメニューは貧弱。

## 8. 意思決定への参画(避難所運営や復興の議論)

- ① 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)元々、自治会長に女性は4.3%のみ

内閣府「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)」より

- ② 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。



(参考)東日本大震災で見られた女性や子どもを対象にした暴力

調査で浮かび上がった暴力の内容

加害の状況

- ・身体的暴力
  - ・言葉による暴力
  - ・精神的・心理的な暴力
  - ・性的な暴力
  - ・身体接触があるわいせつ行為
  - ・その他の性的な行為  
(のぞき、盗撮、性器露出、  
わいせつな本・写真を見せるなど)
  - ・性的な言葉による攻撃やいやがらせ
  - ・経済的な暴力
  - ・ストーカー行為
- その他

いわゆるDV(配偶者や恋人による暴力)が目立つが、それだけではなく、暴力を受けた場所も自宅以外に、避難所や身を寄せた先、屋外などさまざま

加害者は配偶者以外にも、元配偶者・元恋人親・義理の親、息子・娘、他の家族・親族、知人、ボランティア・支援者、見知らぬ人、その他(上司、隣人、同じ避難所の住人など)などがあがった。

(注)ただしこの調査は量的調査ではなく事例調査ため、全体に、暴力の発生が多かったか少なかったかを示すものではない。



# 自治体における先駆的な取り組み事例

参考:資料1 (作成:東日本大震災女性支援ネットワーク 池田)

- \* 横浜市地域防災計画・震災対応編(2012年改定)
- \* 神戸市地域防災計画・地震対策編 応急対応計画(2012年改定)
- \* 岐阜県避難所運営ガイドライン(2011年)

港区地域防災計画(平成24年修正) **素案**

**2012年12月26日～2013年1月25日の期間でパブコメを実施中**

「港区地域防災計画に女性の視点を反映させる部会」を港区防災会議下に設置。女性の防災専門家も入って網羅的に検討し、まとめた報告書を区長に提出。計画修正にあたり、その多くが反映されている。パブリックコメントを経て2013年3月に確定予定。

\* 女性の視点を反映した避難所運営の体制

男女双方の責任者の設置、男女のニーズの違いに立った運営、女性・小中学生も参画しやすい体制、プライバシーの確保、トイレ・着替え室・物干し場を男女別に、多目的トイレの設置に努める、妊産婦や育児中の父母への配慮と授乳室・キッズスペースの設置、DV・児童虐待・介護疲れ等への対応体制をつくり、避難所への保健師等による巡回相談、相談の際は仕切りなどプライバシーに配慮、災害時の性暴力などに対する防犯対策と平時からの啓発

# 自治体における先駆的な取り組み事例

港区地域防災計画(平成24年修正) 素案

2012年12月26日～2013年1月25日の期間でパブコメを実施中

(続き)

- \* 区民避難所(地域防災拠点)の運営は、地域防災協議会(町会・自治会・事業所等で構成)を中心とした区民(避難者)が主体的に運営。
- \* 男女共同参画の視点に立った避難所運営が行われるよう避難所運営マニュアル(避難所ごとに作成)の改定や実効性の高い訓練を実施。
- \* 女性や災害時要援護者に配慮した備蓄物資の充実・強化。
- \* 男女平等参画センターに相談窓口を設置。
- \* 区民避難所は地域防災拠点と位置付け、区民避難所に避難していない被災者にも支援物資を提供。

など