資料1－3

発災直後　避難期　仮設住宅　復興期　常時

災害支援にジェンダーの視点を！

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

東日本大震災女性支援ネットワーク

はじめに

東日本大震災女性支援ネットワークは、被災した人々の多様性に配慮し、脆弱性の高い人々、特に女性の権利が満たされる環境づくりを目指して活動しています。

災害にあった方々は「被災者」と一括されがちですが、性別、性別自認、年齢、障がいの有無、国籍や母語の違い、家族構成や就労状況によって必要とされる支援は異なります。「多様なニーズに配慮した支援を行っていますか」という私たちの問いに、多くのみなさんは、「専門の職員がいないからできない」とおっしゃいました。女性支援は女性団体、障害者支援は障害者団体でないとできない、と感じておられるようですが、専門性をもった団体でないと、多様なニーズに応えられないのでしょうか。

災害前から専門性をもった団体が活動している地域であれば任せることも可能かもしれませんが、どの地域にも専門団体があるわけではないですし、それらの団体が災害支援という非日常の状況の中で通常通り機能するとは限りません。

実際に災害が起きたとき、すぐ現場で支援を始め、復興段階まで長期的に関わるのは、地域の組織、地方自治体、支援団体です。各地で専門の団体による支援を待つよりも、だれもが多様性に配慮した支援ができるようにすることのほうが大切です。

『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～』では、東日本大震災の支援活動にあたったさまざまな団体の経験から得られた支援事例を集めました。専門性をもたない人でも、ある程度の配慮をすれば、被災した人たちひとりひとりを大切にし、支援者やボランティア自身も気持ちよく活動することができるように、ヒントを紹介したものです。事例をご紹介くださった団体・個人のみなさま、ご協力ありがとうございました。

この冊子を、東日本大震災の復興支援現場ではもちろん、ご自分の地域の防災計画の見直しや、日常の防災活動に活かしていただけますと幸いです。

●「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。

用語解説と活用方法

各事例には、どのような場面で、どなたに参考としていただくのか、その目安として「時期」と「対象」を示しています。

●「時期」（以下の各時期は、状況によって重なります）

発災直後	災害発生のすぐあとから避難生活の初期
避難期	避難所はもちろん、在宅避難生活を含む
仮設住宅	仮設住宅と、公営住宅や民間借り上げによるみなし仮設住宅での生活期
復興期	生活再建、復興まちづくり、住宅再建に取り組む時期
常時	災害発生直後から継続して配慮が必要な課題

■使い方：各事例には、「時期」と主な「対象」を示しています。どの事例も示唆に富んだものですが、読み手の立場やニーズによっては「時期」で事例を選んだり、「対象」別にさらに読み込むなど、カテゴリーを活用してご利用いただくこともできます。

●「対象」

行政	市町村や都道府県、国
地元団体	被災地の市民団体・住民団体
支援団体	被災地外からの支援団体（ボランティア団体やNGO、企業など）
ボランティア	被災地で活動するボランティア個人

目次

	タイトル	時期（※）	対象	ページ
01	女性のニーズを聞く	AB	行政・地元団体	4
02	多様なニーズに合わせた物資の配布	AB	地元団体・支援団体	5
03	避難所の困りごと	AB	行政・地元団体	
04	仕分けと管理	AB	地元団体・支援団体	6
05	避難所生活を快適に	AB	地元団体・支援団体	
06	女性専用スペース	AB	行政・地元団体・支援団体	7
07	女性職員だから聞けたニーズ	AB	行政・支援団体	8
08	避難者に休息を	ABC	行政・地元団体・支援団体・助成団体	9
09	見逃されがちな高校生への支援	ABC	地元団体・支援団体	
10	災害でも出勤しなければいけない人の悩み	AB	行政	10
11	ローテーションで個人の時間を作る	AB	地元団体・支援団体	
12	お母さんの手をあける	ABC	地元団体・支援団体・助成団体	11
13	託老・託児支援	ABC	行政・地元団体・支援団体	
14	障害をもつ子どもと家族の避難 コラム「災害時要支援者」について	AB	行政・地元団体・支援団体	12
15	障害をもつ人への対応	AB	行政・地元団体・支援団体	13
16	多様なニーズをいかに把握するか	ABE	行政・支援団体	14
17	援助効率か多様性配慮か？	ABE	助成団体	
18	在宅避難者への支援	ABC	地元団体・支援団体	15
19	赤ちゃんや妊産婦の支援	AB	行政・地元団体・支援団体	16
20	年代に応じた物資と情報の提供	AB	地元団体・支援団体	17
21	帰宅困難に陥った女性への場所の提供	AB	行政・支援団体	
22	仮設住宅支援に女性職員を	C	行政	18
23	男性にも交流の場を	C	支援団体	19
24	女性支援拠点の設置	BCD	地元団体・支援団体	20
25	選択肢を増やす	BCD	支援団体	
26	女性の起業支援	CDE	行政・地元団体・支援団体	21
27	外国籍住民への配慮	CDE	行政・地元団体・支援団体	
28	避難者の追跡把握 コラム 「マイノリティ」を意識した復興	BCD	行政・地元団体・支援団体	22
29	参加できない人の声を聞く	D	行政・地元団体・支援団体	23
30	復興まちづくりへの子どもの参加	D	行政・地元団体・支援団体	
31	調整会議の重要性	E	行政・支援団体	24
32	事業形成は二人三脚で	E	地元団体・支援団体・助成団体	
33	ボランティアは適材適所に	E	支援団体	25
34	職員宿舎の配慮	E	支援団体	26
35	ハラスメントに関する研修	E	支援団体	
36	個人情報の共有や写真撮影に注意	E	支援団体・ボランティア	27
37	被災した方との関係の難しさ	E	支援団体・ボランティア	28
38	活動終了後の支援者ケア	E	支援団体・ボランティア	29
39	男女混成チームでの支援活動	E	支援団体・ボランティア	30
40	職員・ボランティアの行動規範を定める 誓約書（例）	E	支援団体	
41	避難者と地元の人がつながる場	E	行政・支援団体	32
42	引継ぎが大事	E	行政	
●	「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」に基づくジェンダー・多様性配慮のチェックリスト			33
●	取材にご協力くださった団体			39

（※）時期／A：発災直後　B：避難期　C：仮設住宅　D：復興期　E：常時

01

対象：　☑行政　☑地元団体　□支援団体　□助成団体　□ボランティア

女性のニーズを聞く

●知恵と工夫と経験で

別室での聞き取り

避難所では、困り事や不足している物資に関する要望をなかなか口にできないようです。特に、女性や高齢者は、困っていても我慢しがちで、ニーズを知ることは容易ではありません。しかし、様々な工夫をして困りごとや必要な物資の要望を把握しやすくすることができます。

ニーズの聞きとりの難しさよく知っている女性団体の職員や、自治体の男女共同参画担当職員の方たちは、事前に避難所リーダーである区長さんらに説明した上で、別室に女性だけ集まってもらうようにしました。女性たちは初めはあまり話しませんでしたが、誰かが口火を切ると、滝のように悩みがあふれてきました。

男性の理解を得る

「女性に聞き取りをする」と言うと、「なぜ女性だけなのか」「男性だって大変なときに」といった反発を買うことがあります。しかし、この場合、自治体職員が説明に加わることでその問題は消え、別室での話の後、女性たちに笑顔が見られるようになることで、男性たちも納得し、ほっとしたそうです。

リクエスト票の活用

下着のサイズ、いつも使っている生理用品の種類・・・平常時でも人前では口にしづらいものです。ニーズ調査と言われても話したくないのが普通です。そんなときは、困り事や不足している物資にチェック（✓）するだけのリクエスト票を作り、避難所の女性たちに記入してもらう工夫をした女性団体がありました。

被災地にて聞き取りを行う NICCO 職員（写真撮影：和田剛）

チェックをつけるだけなので手間がかからず、多くの人が記入してくれます。リクエスト票は、記入面を内側にして折りたたみ、両面テープで用紙の端を接着して封筒のようにして、プライバシーが漏れないようにして回収しました。

無駄も省ける支援

この方法のおかげで、個々人のニーズに応じた支援ができたそうです。リクエスト票を集計して、必要な物品の数をサイズごとに把握できたことで、的確な支援ができるようになり、調達の際も無駄がありませんでした。リクエスト票の集計結果を、「不足物資」や「困り事」などの項目別に集計して市に届けたところ、市長は女性避難者の状況を知って驚き、この女性団体は自治体から後援を受けることになりました。そのおかげで倉庫を借りたり、寄付を募りやすくなり、一層、支援活動がしやすくなったそうです。

02

対象：　□行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

多様なニーズに合わせた物資の配布

●受け手の立場で考える

生理用のナプキンやショーツ、おりものシートなどの物資は、女性が配布することが原則ですが、取りに来た人に渡すとき、外から見えないよう紙袋に入れたり、他の物資が入っていた箱に入れるなど、中身がわからないよう工夫をしていた団体もあります。

物資のリクエストは年齢や性別だけでなく、個人によっても異なります。特に女性の下着や肌着は、種類も多様で、多種のサイズが必要とされます。また、サイズなど声に出して言いにくいこともあります。

生理用品については、トイレに棚を作って置いておく方法が考えられますし、下着類は、女性だけ集めた場所で自由に選んでもらうといった工夫ができるでしょう。

寄付品を詰めあわせたセット。袋はランドリーバッグに使える
（写真提供：みやぎジョネット）

03

対象：　☑行政　☑地元団体　□支援団体　□助成団体　□ボランティア

避難所生活の困りごと

●リーダーを通じて要望を

避難所のリーダーとして活躍したのは、多くの場合、自主防災組織や自治会の役員である男性たちでした。生活が落ち着くにつれ、様々な相談が持ち込まれます。避難生活のルールや、避難者同士の人間関係、避難所の環境、家族や子どもの悩みなど、相談は多岐にわたります。

宮城県のある避難所では、避難者が共同で使用する機器の管理をしていた女性が５～６名いたので、彼女たちにリーダーとして相談のとりまとめをしてもらいました。ひとりひとりが相談すると、個人の苦情として受け取られがちで、対応も困難です。しかし、女性たちが相談を取りまとめることで対応しやすくなり、女性・子ども・高齢者も相談をしやすくなったそうです。女性がリーダーとして運営に関わることで、避難者が少しでも快適に生活することができるようになります。

岩手県大槌町の
女性リーダー

04

対象：　□行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

仕分けと管理

●物資配布時の工夫

寄付で集められた物資（写真提供：みやぎジョネット）

避難所で支援物資が山積みされた状態では、何がどこにあるのかもよくわからず、物資をうまく配布できません。細かく仕分けることがまず大事です。宮城県のある地区では、防災組織の女性リーダーが避難所をまわり、各地区の女性たちに仕分け作業に協力してもらいました。衣類を女性用・男性用、またサイズごとに仕分けたところ、欲しい人がスムーズに必要なものをもらいに行けるようになったそうです。

支援物資が届き始めて間もない時期は、安全管理や配布時の秩序を保つためという理由で男性だけが物資担当になることが多いようですが、女性が受け取りにくいといった問題も生じます。

男女両方が担当するよう住民同士で話し合う、支援団体もその効果を説明して女性が担当できるよう助言する、また、物資管理や仕分け作業が一部の人だけの負担に偏らないよう、男女ともに協力し合うことが重要です。

05

対象：　□行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

避難所生活を快適に

●仮設トイレを使いやすく

トイレの使い方ワークショップ
（写真提供：公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）

避難所として使用される施設では、もともと設置されていたトイレが災害によって使えなくなったり、あるいは不足しているという理由から、仮設トイレが設置されます。しかし、その多くは和式で、入り口から段差のある設計になっており、使いやすいとは言えません。洋式トイレの普及により、和式トイレが使えない人も少なくなく、特に、子どもは和式トイレの使い方がわからず汚してしまい、本人だけでなく、避難所で暮らす他の人も困ることがあります。

避難所にいる子どもたちに、和式トイレの使い方を、模型を使ったり、実演を交えて教えた団体があります。また、仮設トイレを少しでも快適空間にするための、和式トイレの上に洋式便座をつけるアタッチメントや、ステ ップを登りやすくする、小型の補助ステップなどを支援物資に入れてもらうよう要請することも可能です。

さらに、トイレの夜間照明を明るくする、男子トイレと女子トイレの距離をあける、トイレが混んでいるときにだれでも使える障害者対応の共用トイレをもうけておく、といった工夫も考えられます。

06

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

女性専用スペース

●避難所に不可欠！

安心できる場を

大規模施設を利用したある避難所では、最大 2,500 人ほどが寝起きし、当初は仕切りもない雑魚寝状態でプライバシーも守られていませんでした。女性たちは、安心して眠れない、嫌がらせで隣に寝にくる男性がいて困る、着替える場所がない、子どもの夜泣きで母親として苦しい状況に置かれるなど、さまざまな問題を抱えていました。

女性たちの声をキャッチした県職員が施設の一室を使って「女性専用スペース」を開設し、その運営支援を、避難所で女性たちが集う「カフェ」を運営していた女性団体や、その他の女性団体、ボランティア、男女共同参画センターが連携して開始しました。

スペース内には、人目を気にせず着替えや仮眠ができるよう仕切った小部屋と、お茶とお菓子でホッと一息できるテーブル、ドライヤーを使ったり、お化粧ができる鏡つきの一角があり、女性たちが着替えや何気ないおしゃべりをしに来たり、夜泣きする子どもを抱えて立ち寄る人もありました。

ビッグパレットふくしま避難所「女性専用スペース」
（写真提供：福島県男女共生センター）

支援には場が必要

アートワークショップを開催したり、避難所の生活空間にできたカーテンの仕切りにかける表札づくり、初夏に必要となったブラジャーの申し込み受け付けと配布など、女性が安心できる拠点となりました。苛酷な集団生活の中、このスペースが避難所の女性たちのよりどころとなり、外部からのさまざまな効果的な支援も、拠点があったおかげで可能となりました。

避難所生活は女性にとって困難な状況を強いることは明らかです。避難所運営マニュアルに、女性専用スペースの設置を必須事項として定めておく必要があります。

07

対象：☑行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

女性職員だから聞けたニーズ

●必要な物資が行き渡らない理由とは？

初動調査に派遣されたのは男性職員のみ

災害直後、全国から多くの物資が送られているにもかかわらず、避難所に必要な物資が十分に行き渡らないことがあります。その理由の一つは、避難所でニーズを聞き取る体制にあるようです。

宮城県のある自治体では、発災直後から職員が現場に駆けつけて避難所のニーズを調査し、必要な物資を配布しました。当初は現場での危険が予想され、日ごろ「現場に行くのは男性」、「女性は表に出ない」という暗黙の了解があり、派遣されたのは男性職員だけでした。

要望を伝えにくい女性と子ども

しかし、避難所で物資が足りない状況が続き、特に女性や子どもたちに必要なものが届いていないという情報が寄せられました。市民生活に密着した部署に勤務していたある女性の自治体職員は、男性のみによる聞き取りでは、女性たちが要望を伝えにくいと考え、自分も現場に行きたいと申し出ました。最初は、「前例がない、危険である」という理由で派遣が認められませんでしたが、関係者を丁寧に説得し、避難所の問題やニーズを聞き取るのは市民生活を守る部署の役割であることが理解され、徐々に女性職員も現場に派遣されるようになりました。

女性職員の派遣が現場を助ける

災害時に状況が把握できない中で職員を派遣する際、安全確保は大切な問題ですが、それは組織として男女を問わず対策を講ずるべき課題です。「職員として現場に行くことは当然。女性職員が迅速にニーズ調査に加わらないことで生じる弊害の方がはるかに大きいです」というこの女性の自治体職員の経験からも、その役割の重要性がわかります。

避難所での聞き取り

ハンドマッサージなどのワークショップ時には様々なニーズを聴ける場合が多い

08

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 ☑助成団体 □ボランティア

避難者に休息を

●レスパイトデイズ

みんなで整体

心身の疲れがたまっている被災者の方は少なくありません。特に、子どもを連れて避難生活を送るお母さんたちは疲労困憊しています。そんなお母さんと子どもにしばしの休息を味わってもらうのが「レスパイトデイズ」です。

一見、震災と原発事故による避難者であることを忘れるほど、みなさんなごやかに過ごされますが、家族と離れて子どもたちを育てる苦労や、これまで避難で転々としてきたこと、福島に残る家族との関係など解決しない問題は山積みです。弁護士による相談も受け付けます。

お母さんにはアロマセラピー、マッサージ、クリスマスリースづくり、護身術など、子どもには、風船バレー、竜づくりのほか、折り紙、お絵かき、絵本などそれぞれ好きなことをしてもらいます。高学年以上の女の子は数人が顔を寄せてゲームやおしゃべり。小さな子どもたちや男の子は自分で遊びを広げます。さまざまなプログラムを取り入れながら、リラックスしてもらいます。

09

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

見逃されがちな高校生への支援

●防犯ベルの配布

義務教育期間にあたる小中学生に対しては教育委員会の調整の下、一定の支援がなされていますが、高校生、なかでも昼間働いている定時制高校の生徒には十分な支援が行われているとは言えません。避難生活における防犯対策として、子どもには防犯ベルの配布が早い時期になされましたが、定時制高校の生徒は、一般の高校生よりも遅い時間に登下校しているのにも関わらず、配布対象となっていませんでした。

ある団体では、登下校が不安だという定時制高校に通う女子学生の要請を受け、防犯ベルの配布を行いました。ベルの配布だけでなく、性暴力被害に遭ったときのための相談窓口の紹介をすることで不安を和らげることができました。

避難所生活の間、高校生は数少ない若者として、物資運びなど様々な作業に動員され、疲れていました。仮設住宅に移ってからは、子どもやお年寄りのためのプログラムはある程度、準備されているものの、中高生は人数が少ないせいもあり、外部の支援も少ないです。仮設住宅の集会所に中高生だけで集まることをよしとしない地域もあるようです。子どもでもなく、おとなでもない、高校生の声をもっと聞く必要があるのではないでしょうか。

10

対象：☑行政 □地元団体 □支援団体 □助成団体 □ボランティア

災害でも出勤しなければいけない人の悩み

●緊急時の家族の世話は？

自治体職員やライフライン企業の従業員の中には、災害時に出勤する義務のある人が多くいます。このような事態を想定して、子どもや介護が必要な家族の引き取りや安否確認、保護・世話・介護をどうするか、家族や親戚、近所の人と話し合って決めておく必要があります。

本人も被災し、避難所から出勤しなければならない場合、子どもを避難所においていくことができず、子連れ出勤した人もいました。宮城県のある自治体職員は、地震発生当日、同じく自治体職員である夫も出勤日で、そのまま１ヶ月間職場から離れることができませんでした。

大災害が来たら親戚が子どもを保育園から引き取って実家に連れて行ってくれるよう普段からお願いしていたので、子どもに会えないつらさはありましたが、子どもの世話についての不安は軽減されました。

岩手県のある自治体の女性職員は、津波で住まいが流されたものの命は助かったので、災害後は宿所となったホテルの大広間で同僚たちと雑魚寝をして、懸命に緊急対応の仕事をしました。避難所にも行ったそうですが、単身女性は家族のいる人以上に居場所がなかったそうです。

仮設住宅に入ることができましたが、家電製品の配布の日時が平日の昼間となっており、なかなか受け取ることができません。寒い季節に入っても家電を受け取ることができず、「公務員なので日中取りにいけません」と伝えてようやく、違う時間帯に対応してもらえたそうです。公務員以外の単身者は、言いづらかったかもしれません。

家族のケアのある人も大変ですが、単身者はすべて自分でこなさねばならず、助けを求めにくいようです。単身世帯が増加する日本では、友人・知人が代理で手続きできる仕組みも必要ではないでしょうか。

11

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

ローテーションで個人の時間を作る

●性別役割分業からの解放

避難所では一部の女性たちだけが炊き出しを担うことも多く、長期にわたると疲弊することもあります。宮城県のある避難所では、防災組織の女性リーダーの呼びかけで毎日炊き出しを行いましたが、からだを休めたり、自宅の様子を見に行くことができるようにローテーションを組み、女性たちの炊き出しの負担は３日に１度で済んだそうです。

災害直後は固定的な性別役割を担うことがやむを得ない状況であったとしても、体制を工夫して特定の人の負担を減らしたり、若者や子ども、男性も、徐々に手伝える状況を増やしていく、またボランティアの力を生かすといった工夫が大切です。

12

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 ☑助成団体 □ボランティア

お母さんの手をあける

●子どもの預け合い

相馬市内避難所の勉強スペース

ある避難所では、被災した約 100 名が 4 つのグループに分かれて、ガレキに埋もれた道路や個人宅の片付けを順番に行ったほか、食料の調達や炊き出しもしました。その際、子どもの預け合いをすることで、小さいお子さんをもつお母さんの手を空けるように互いに協力しました。

災害時には、乳幼児など小さいお子さんをもったお母さんの負担と不安は大きく増しますが、混乱がある程度落ち着き、自宅の片付けや復旧作業、各種手続きを行う時期にもこの状況は続きます。仮設住宅が町の中心から離れた所に建設される場合も多く、子どもの預け先が無い、学校までの送り迎えが大変、といった問題も起きます。

支援の仕組みづくり

地元の子育て支援 NPO が災害ボランティアセンターとともに、お子さんの一次預かりを行ったという例があります。住民・ボランティア・行政が協力して、子どもを持った家庭への支援の仕組みをつくるようにしておくことが大切です。保育施設のない地域では、自宅や仮設住宅の空き部屋を利用して子どもを預かる「保育ママ制度」の導入なども必要です。

13

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

託老・託児支援

●女性のケア負担の軽減

日頃から家族の世話で忙しい女性たちは、避難生活中、それを続けながら、さらに避難所での炊き出し当番や、物資配給の列にならぶなど、とても忙しい生活を強いられました。子ども支援の団体が入っていた避難所では、子どもたちの一時預かりをするなど「お母さんの手をあける」工夫がされていましたが、高齢の家族の世話をしていた女性たちにとっては、「託老」も必要でした。

すでに施設入居していた場合、施設ごと遠方に避難をしたり、施設職員の方とともに避難生活を続けた方が多かったようです。一方、自宅での介護状態にあったり、デイケアなどに通っていた場合、避難生活中、同じ生活を維持することができず、高齢者ご自身とその家族はとても大変な思いをされました。

日頃のノウハウを活かす

幼稚園と福祉施設を経営していたある民間団体は、そのノウハウを活かし、避難所生活を送る高齢者の方を一時的に預かるサービスを行いました。女性たちは、数時間でも家族のケアから解放され、自分の仕事探しや、壊れた家の片付けに出かけることができ、大変助かったそうです。

14　対象：☑行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

障害をもつ子どもと家族の避難

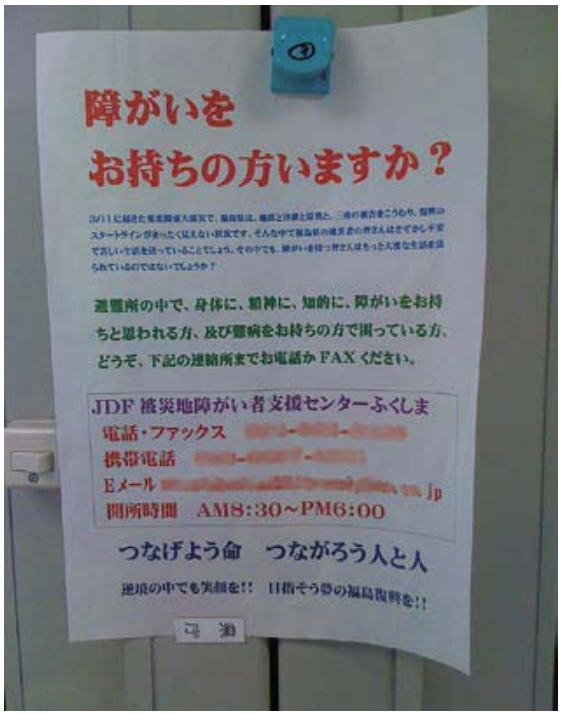
●災害時要援護者を意識した支援

個人宅での避難生活

乳児や障害をもつ子どもを抱えた家族は、周囲への気遣いから避難所にいづらくなり、食料・物資の支援もない自宅へ戻ることがあります。宮城県ではガス・水道・電気も復旧していない個人宅に、複数の家族が身を寄せ合って暮らしている例が何軒かあったそうですが、外部からの支援はありませんでした。

支援対象を広げる

大規模避難所は、衛生面やプライバシーの問題が大きく、個人宅での避難の在り方は、災害時の一つの選択として有効な部分もありますが、支援対象とはなりません。災害時要援護者を意識した在宅避難者に対する公的な支援の仕組みを、行政の防災計画に組み込み、災害ボランティアや地域組織との連携のもとで、支援が行えるようにしていくことが大切です。



コラム　「災害時要援護者」について

防災政策上の「災害時要援護者」は、乳幼児、高齢者、障害者、傷病者、妊産婦、外国人（居住者・旅行者）ですが、一口に要援護者といっても、そのあり方は多様です。また乳幼児も月齢や年齢で、妊婦も妊娠初期か安定期か出産直前かで違います。

障害の多様性や乳幼児・妊産婦支援を前提とした防災対策、障害者団体・福祉団体・子育て支援 NPO 等との連携、避難所における配慮（男女別の要援護者スペースの確保や施設のバリアフリー化など）が求められます。

2004 年の新潟県での大水害で、逃げ遅れた高齢者が複数溺死したことから、政府により「災害時要援護者」対策が大きく打ち出され、高齢者・障害者の所在の把握と避難支援プランの策定を、自治体と地域の協力のもとで進めることが期待されるようになってきています。しかし地域組織は高齢化が著しく、名簿ができても、支援する担い手は圧倒的に足りませんので、全国で関係者が頭を悩ませています。

そのため、逃げなくてすむ住宅、家具の移動や転倒防止などの室内安全対策を進めつつ、地域組織と障害者団体・福祉団体・事業所・大学などとの連携、多様な世代が参加する防災訓練の企画や、学校での福祉教育と防災教育の関連づけなどによって、より多くの協力者を増やしていくことが必要です。そうした取り組みは、ハンディを持った人に日常から配慮しあえる、誰にとっても暮らしやすい社会づくりにもつながるはずです。

15　対象：☑行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

障害をもつ人への対応

●避難所で役立つヒント集

災害直後に予想される障害を持つ人の困難をもとに、避難所で障害をもつ人に対応するためのコツを、障害別のニーズに基づいてわかりやすく書いたヒント集があります。

特に、障害をもつ女性たちの権利は、日常生活のなかでも守られていないということを示しつつ、障害をもつ女性たちの人権の視点からみた避難所での適切な対応を伝えようとしています。

障害と一口にいっても、肢体不自由・視覚障害・聴覚障害・知的障害・精神障害・内部障害とさまざまな状態があります。性別と、同じ障害でも程度によって、配慮すべき内容に違いが出てくることを日常から広く地域・社会で共有していくことは、災害時の対応の仕方を変えていくことにもつながります。

このヒント集は、メールやブログなどを通じて広まり、テレビや新聞などで紹介されると同時に、支援者を通じて、被災地の避難所でも幅広く活用されました。フェーズが移行しても使えるように、避難所に限らない日常生活のなかでの障害をもつ人ともたない人の関わりのためのヒント集として改訂されたものが、ＤＰＩ女性障害者ネットワークのホームページ及びブログで提供されています。

日本語版　http://bit.ly/hn2T3K
英語版　http://bit.ly/puV2UB

避難所で役立つヒント集　『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』より一部抜粋（作成：ＤＰＩ女性障害者ネットワーク）

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。

16

対象：☑行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

多様なニーズをいかに把握するか

●リーダー以外からも聞き取りを

支援を受け入れてもらうまで

外部の支援団体や各地から派遣された自治体職員は、すぐに避難所や仮設住宅で活動を始められるわけではありません。被災地の自治体に届けを出した上で、避難所や仮設住宅を回っても、支援を断られることがあります。支援が必要かどうか判断するのは被災者ですから、ニーズがなければ断られるのは当然です。しかし、ニーズがあるかないか、どうやって分かるのでしょうか。誰が判断するのでしょうか。

リーダーの判断？

法律相談を行う支援団体のある職員は、避難所を回って、法律相談のメニューや、どのような問題の相談に乗れるかといった説明を分かりやすくまとめたパンフレットや、他の避難所で相談を行ったときの様子を動画で見せて説明しましたが、避難所のリーダーが不要であると判断して、活動を断られることがありました。

被災地外の自治体から派遣されて健康相談に向かったある保健師は、避難所のリーダーが健康相談は不要であると判断したために、活動することができませんでした。それが避難者全員の状況を反映した判断であったかどうか、疑問が残ったと言います。

多様な支援のとりまとめとマッチング

外部の支援者が、避難所で活動できるかどうかは、避難所の自主運営をする少数またはひとりの判断にかかっていたようです。支援団体が避難所にいる多様な人々、とりわけ要望を声にするのが難しい人のニーズを知るには、リーダー個人に支援のニーズの判断をゆだねるのではなく、自治体が多様な被災者のニーズを取りまとめて公開し、支援を行う側とマッチングするシステムを作る必要があります。

17

対象：□行政 □地元団体 □支援団体 ☑助成団体 □ボランティア

援助効率か多様性配慮か？

●特定対象への助成金

ある助成団体は、女性や高齢者、障害者を対象とした支援を重視しています。しかし「社会的弱者」とも称される人への支援は対象者数が少ない場合もあり、支援の効率性から理解が得にくいこともあります。

しかしこの団体は、費用対効果のみを考えるのではなく、受益者数が少なくても、後回しにされがちな妊産婦へのケア、女性の心理的・社会的ケア等に、積極的に資金を提供するようにしています。

18　対象：□行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

在宅避難者への支援

●避難所以外へも目配りを

支援の格差

支援物資の多くは、発災直後は避難所で、時間が経てば仮設住宅に入居されている方々に配布されます。避難所や仮設住宅に関しては情報が入りやすいため、支援する側も注意を向けがちです。

しかし、ペットを飼っている、障害をもつ家族がいるといった理由で、避難所への避難や仮設住宅への入居ができず、水や電気のない、時には半壊した自宅で生活を続ける方もいます。

こうした「在宅避難者」の困難は想像できても、どこにどれくらいいらっしゃるのか把握できず、支援を届けることができないという声を聞きます。その結果、在宅避難者の方には、物資はもちろん情報も届かず、ますます支援を受けられないという悪循環が見られます。

配布ルートの確立

岩手県のある漁村の婦人会長は、自治会長らに働きかけることで、家を失った避難所生活の人に加えて、在宅避難者にも公平に物資がいきわたるよう、配布ルートを早期に作ったそうです。

宮城県のあるホテルは、避難所となったことで物資が届きましたが、発災直後、付近の在宅避難者には支援がありませんでした。民生委員も務める地域の女性防災組織のリーダーが、自治会役員に働きかけ、高齢者のみの世帯や障害者の方がいる世帯、物資を小袋に分けて配布しました。その後も、地区の集会所の泥を片付けて物資の集積所とし、地域の人たちに公平に物資がわたるように活動を続けました。

地域全体を見渡す

避難所、仮設住宅といった区分ではなく、それらを含めた地域全体をひとつのコミュニティととらえ「地域を復興する」という視点で活動した団体もあります。仮設住宅の周りから始めて、徐々に在宅避難者など支援の届きにくい方々へのつながりを作ることができると言います。仮設住宅で暮らす人々が、近隣から地域住民として受け入れられるためには、仮設住宅だけに注目するのではなく、広く地域全体を見渡した支援の姿勢は大変重要です。

日頃の計画から見直しを

自治会や自主防災会の災害時の活動計画に、在宅避難を余儀なくされる可能性が高い「災害時要援護者」への水、食料、オムツ、ミルクなどの生活必需品の提供方法を入れることが重要です。

19　対象：☑行政　☑地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

赤ちゃんや妊産婦の支援

●被災地の過酷な環境に対してどう対応するのか

赤ちゃんとその家族の一時避難

大規模災害の被災地では、赤ちゃんや妊産婦の健康、特に命の危険が高まります。

東京で心肺蘇生法や子どもの事故防止法を広める活動と、災害ボランティアの安全衛生の支援を行ってきたある市民団体は、医療関係者等と連携して、東日本大震災の被災地の赤ちゃんと家族を一時的に被災地外に避難させる、「赤ちゃん一時避難プロジェクト」に取り組みました。

津波に濡れて乾いた服を着たままの不衛生な状態。満足に栄養もとれない中での厳しい寒さ。新陳代謝が活発な乳児が一週間も沐浴ができない状態。かろうじて稼働していた産院はベッドの調整がつかず、産後３日程度で退院せざるを得ずにそのまま避難所へ直行するという現実。母乳が出なくなってしまった母親と栄養の取れない赤ちゃんたち・・・。

過去の研究によれば、被災した母子に適切な対処をしないと乳児の死亡率が高まることが報告されています。被災地ではその後も長期の避難生活が予測されたことから、この団体は新潟県で被災者受け入れを表明していた自治体のひとつと連携し、約150 組の家族を受け入れました。

宿泊先のホテルでは、小児科医が常駐する被災児専用の診療所を立ち上げ、プレイルームを設け、複数の県と地域から避難してきた親子が相互に交流できる機会も設けるなど、心身両面での支援が続けられました。

助産師が避難所巡回相談

被災地でも、女性センターと助産師のネットワークが連携して、内陸での被災母子の受け入れ、妊産婦や母子が必要する物資の支援、助産師の避難所巡回による女性の健康問題に関する相談支援などが行われた例があります。

ただ、こうした活動の難しさとして、被災地外への避難の重要性は誰もが認識しているはずなのに、「こういう時だからこそ家族は一緒にいるべき」と周囲に言われたり、近隣の人から「逃げた」と言われるのが怖いからと、避難を躊躇する人もいたそうです。

何よりも大切なことは、赤ちゃんや子どもたちの命と健康を守ることであり、まずは一週間でも、子どもたちを安全な避難場所へ送り出してあげるような理解が、家族や地域社会には求められるのではないでしょうか。

子育て支援や災害支援に関わる NPO・ボランティア団体、女性センターなどは、様々な災害を想定し、その時に求められる赤ちゃんや妊産婦への支援項目と具体的な方策について検討しておきましょう。

自治体では、乳幼児や妊産婦の支援をきちんと災害対策に位置付け、備蓄の見直し、福祉避難所のあり方、医療機関はもちろん、ホテルや旅館業界などとの連携体制づくりなどを進めておくことが重要です。

20

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

年代に応じた物資と情報の提供

●女性の健康を守る

生理用品さえ配ればいいの？

女性に必要な物資として生理用品が忘れられることはなくなりましたが、それだけで避難中の女性たちの健康は守られるでしょうか。すべての年代の女性が生理用品を必要とするわけではありませんし、また毎日使うものでもありません。女性たちがもっと必要とするものがあるのではないでしょうか。

必需品はさまざま

入浴が難しい避難所生活では、膣炎や膀胱炎を患う女性も少なくありません。携帯用ビデやパンティライナーなど、からだを清潔に保つために役立ちます。生理用品ではなく尿もれパッドを必要とする人もいます。化粧水や保湿クリーム、日焼け止めなどの基礎化粧品は、贅沢品ではなく、乾燥や炎症から肌を守り、健康を維持するための必需品とも言えます。

暴力から身を守る

からだを清潔に保って健康に過ごすことに加えて、自分の身を守ることもまた重要です。余震でがれきの下敷きになったとき、また性暴力に遭いそうになったときに助けを求められる笛や、被害に遭ってしまった場合の相談窓口の電話番号などを載せたカードも必要です。

これらの物資や情報は、1 点ずつ支給するのではなく、受け取る女性たちが抵抗を感じないように、ポーチに入れるなど工夫を加え、保健師や助産師など健康管理上の注意について話ができる人が配布すると効果的です。

21

対象：☑行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

帰宅困難に陥った女性への場所の提供

●女性が安心して避難できる場所

帰宅困難に陥った女性への避難場所として、民間の女性団体が、ツイッター等を通じて情報を流し、数名の女性を受け入れました。小さな事務所でしたが、帰宅困難者であふれた都心で、「女性が安心して滞在できる場所」として情報を流したことで、必要な受け入れを行うことができました。他の女性団体の事務所でも、スタッフやその友人や知人などの一時緊急避難場所として活用された例がありました。公共の女性関連施設でも、帰宅困難者の受け入れを行った場所もあったようですが、なかには、男女混合の場所のみが用意され、不安な状況だったという声もありました。

22

対象：☑行政 □地元団体 □支援団体 □助成団体 □ボランティア

仮設住宅支援に女性職員を

●女性の雇用としても有効

仮設住宅生活の不安

ご近所同士が同じ仮設住宅に入ることができれば心強いものですが、残念ながら一緒に入居することができず、バラバラになってしまうことも多いものです。抽選や入居の優先順位づけによっても、知らない人同士が暮らすことになりがちです。しかもみなが初めての場所で暮らすのですから、誰に何を聞けばよいのかわからず、仮設住宅での暮らしに慣れるまでが大変です。

支援員制度

そんなみなさんに必要な情報を提供するため、仮設住宅にお住まいの方を戸別訪問する制度があります。生活支援相談員、訪問支援員、絆支援員など名称や役割は自治体によって若干異なりますが、被災された方と行政をつなぎ、健康面、精神面、生活面、また住宅設備に関することの相談を受け、地域でのサロンや、懇談会の運営をお手伝いする仕事です。仮設住宅内に、もとの町内会のような仕組みを早く作ることが望まれますが、ご自分とご家族の健康、仕事探しなど生活再建に忙しく、なかなか引き受け手がないこともあり、地域の仕組みが整うまでは支援員の活動は重要です。

訪問する側、迎える側に男性と女性を

女性にとって男性支援員の戸別訪問を受けても相談しづらいことがあるので、支援員には男女が同数関わるのが望ましいです。ある自治体は、支援員に女性を入れることはもちろん、地域の被災者サポートセンターの管理者も女性としたところ、被災者の方が訪問を待つのではなく、自らやってくるようになったそうです。サポートセンターは、行政の窓口というより、気軽に立ち寄れる場となっており、被災者の方が自宅に閉じこもらず、集う場としての機能も果たします。みなさんがいつでも気軽に集まれる空間には、女性も、男性も、いる必要があるのではないでしょうか。

（写真上）支援員訪問（写真下）支援員の研修
（写真提供：東松島市）

23　対象：　□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

男性にも交流の場を

●日常を取り戻す工夫

にぎやかな女性の場

仮設住宅で暮らす女性を対象とした手芸のワークショップなど、手仕事の場作りが各地で行われています。作品の販売が収入源にもなることから期待がもたれています。

海と共に生きてきた三陸沿岸の女性たちは常に仕事をし、多忙な毎日を過ごしていましたが、震災で仕事を失い、手を動かすことが全くない生活に一転。そこで手芸等を行うことで以前のように「手を動かす」日常生活を取り戻してほしいという願いから、このような活動が始まっています。おしゃべりをしながらの作業に集まるのは、多くがおばあちゃんたちです。

働きざかりの男性たちの思い

一方、仮設住宅に移ってから対応が必要なのは、50 代前後の働き盛りの男性だと言われます。仕事に復帰するまでの間、毎日懸命に働いていた時間をどのように過ごすのか、行き場のない思いを抱えておられる方もいます。被災地でのパチンコ店の盛況は、他に選択肢がないからではないでしょうか。

男性が参加したくなるイベントや、ワークショップなどの場作りが求められています。夜の時間帯に開催するなど、男性が集まりやすくする工夫も必要です。将棋や「男のための料理教室」、時にはお酒をいただく機会を設けて、男性が気兼ねなく集まれる場づくりが、すでに試みられています。男性が生き生きと集う場を作ることは、男性自身はもちろんその家族にとっても大きな意味があるでしょう。

（写真上）男性も参加した手仕事ワークショップ（写真中）編み物講座
（写真下）女性からのニーズが多かった裁縫セットを作っている様子
（写真提供：RQ 市民災害救援センター）

24

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

女性支援拠点の設置

●地元の理解を求める

宮城県で活動するある支援団体は、長期的な復興には女性を起点とした支援が不可欠と考え「女性支援センター」を設立することを決めました。

「女性支援」を前面に出すことで、伝統的なコミュニティのあり方と合わないのではないか、地元の方に受け入れてもらえるかが懸念されましたが、無事設置され、仮設住宅等を拠点に手仕事の研修、女性たちが生産した商品の販売等を行っています。

この支援団体は、仮設住宅を拠点に様々な支援を行っていますが、常に自治会長さんと相談し、連絡を欠かさずに活動することを心がけています。

編み物講座途中の体操の様子
（写真提供：RQ 被災地女性支援センター）

25

対象：□行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

選択肢を増やす

●自分で選ぶ喜びを

震災で学用品を失った子どもたちのために、ランドセルや書道バックなどの寄付がよせられましたが、子どもたちは違和感なく受け取ることができたでしょうか。近年、子どものランドセルは赤と黒だけでなく、緑色や黄色など個性的なものが販売されるようになり、子どもたちはジェンダーによる色分けから自由になりつつあります。しかし、寄付されたランドセルとして報道されたものは、赤か黒が多かったようです。

ある団体では、書道バックの購入を要請されたとき、子どもたちがこれまで通り自分で選択できるよう、赤色と黒色だけでなく茶色も入れ、子どもが選択できるようにしました。災害に遭ったことで、子どもたちが固定的なジェンダーの色分けを押し付けられなくて良いよう配慮した例です。

尊厳を回復するために

文房具や学用品はピンクやブルー、赤や黒といった性別と結びつく色分けがされていることが多いですが、選択肢を増やすことで、子どもたちは選ぶことを楽しみ、自分らしくいられることを保障できます。救援物資を送る際に選択肢を増やすことは、子どもだけでなく、おとなの被災者にとっても大切な配慮です。

26

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

女性の起業支援

●買い物代行

岩手県大槌町の買い物代行事業「芽でるカー」

被災地の産業復興を待つのではなく自分で仕事を創ろうと、復興食堂など様々な試みがありますが、起業経験のない人にとってはハードルが高いものです。政府の緊急雇用創出事業予算を利用した買い物代行が、女性の起業支援として注目されています。

仮設住宅で暮らす人たちに、日用品・食料品・雑貨など買い物を 1 回 100 円で代行するサービスが岩手県で行われています。商店のない仮設住宅で暮らすお年寄りからの注文が多く、安否確認の役割も果たしています。

現在は商店がなく買い物代行の需要がありますが、今後、復興するに従って、商店やその他のサービスが再建されると仮設住宅で暮らす方々のニーズも変わっていきます。買い物代行をしている女性たちは、この仕事を今の仕組みのままずっと続けるというのではなく、経験を積んで今後起業するためのヒントを得るための過程ととらえています。

雇用創出事業などの予算は、給与補填として利用されることが多いですが、この事業で雇用された人が、次は起業して他の人を雇うようになっていくための「雇用創出」として活用されることが望ましいです。

27

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

外国籍住民への配慮

●避難訓練は「すべての」住民で

日本に移り住んで 30 年以上になるある外国籍の女性は、地域の自主防災組織の婦人部のリーダーを務めています。この町の避難訓練には、外国籍の女性たちも参加していました。

しかし、最近やってきた女性ひとりだけが、残念ながら津波で亡くなりました。彼女は他の町に働きに行っていたため、近所付き合いがなく、訓練に参加したことがなかったそうです。震災当日は地域にいたようですが、避難場所がわからなかったのではないか、無線を聞いても理解できなかったのではないかとリーダーの女性は残念に思っています。

避難所には外国籍住民の方も来ますし、外国の支援団体もやってきます。この女性リーダーは、避難所で通訳をし、外国の団体の医療巡回サービスに同行するなど、町や被災した人と支援者の間で活躍しました。

外国籍住民の方たちの名前は、住民票にはなく在留登録者リストに記載されているため、自治体が被災者リスト等作成する際、同居家族とは別扱いになっていたそうです。「住民として家族や近所の人と一緒に扱ってほしい」「日本語ができない人でも一緒に避難訓練に参加できるようにしてほしい」という要望がありました。

28

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

避難者の追跡把握

●長期的な支援の必要性

障害者やその家族、高齢者だけの世帯や、母子・父子世帯など、特に被災生活で困難が多い人々の存在は、緊急救援期や避難所のある時期には、比較的見えやすいですが、緊急救援期が終わって仮設住宅での生活が始まると、見えにくくなってしまいます。

在宅避難者

宮城県のある支援団体は、在宅避難者200～300世帯に物資を配達していましたが、この活動を震災から3ヵ月半後に一旦修了しました。しかし、半壊でも住めるような家に避難して孤立している一人暮らしの高齢女性やシングルマザーは多く、これらの人々は、仮設住宅に入れば得られる情報にもアクセスできませんでした。そのため、一人暮らしの高齢女性やシングルマザー世帯だけをリストアップし、それらの世帯を定期的に訪問する活動を継続して続けました。

最後まで避難所に残った人々

この団体は、避難所に最後まで残った避難者にも注目しました。高齢者や、食べていけるか心配で仮設住宅に移りたくない人、ひざが悪く階段のある住宅などに入居したくない人など、これからの復興で困難が多いと予想される人たちです。

これらの人々は、空いている仮設住宅にマッチングして入居することになりますが、仮設住宅に入ってしまったら追跡支援しにくくなることが心配されました。そこで避難所から仮設住宅への引越しの際に車を用意して手伝うことで、仮設での新しい生活が始まった後にも関係を継続するきっかけとしました。

復興期にも継続して支援する必要のある人々との関係を維持できる仕組みを緊急救援時から作っておくと効果的です。

コラム「マイノリティ」を意識した復興

大災害で地域全体が大きく破壊されると、経済の回復の難しさが雇用の減少と相互に絡み合い、問題を長引かせます。故郷を一時的にでも離れ、地域との関係から切り離されることで、被災者は避難先で孤独感・喪失感を一層深める傾向にあります。

復興期の困難をもっとも顕著に経験するのは、「マイノリティ」―すなわち、社会的・政治的・経済的に不当な扱いを受け、「見えにくい存在」にされている、外国籍市民、障害者、高齢者、子ども、セクシュアル・マイノリティなど多様なニーズを持つ人々です。政治的な代表性の低さ、就労・賃金の格差等の側面では、女性もマイノリティといえるでしょう。マジョリティだけによって制度や基準が作られることで、マイノリティは生み出されてきました。

災害で被害を受けやすいのは、木造住宅の密集、狭い道路、緑地不足、津波による浸水が予想されるなど、もともと危険性が高い地域です。災害後の土地利用について、住民間の合意形成だけでも膨大な労力と時間がかかるため、ハード面の議論に限っても、まちの復興は容易ではありません。

緊急避難時や、複雑で険しい復興の過程で、マイノリティの人々は、より一層、声を出しにくくなりがちです。すべての人にとって安全で暮らしやすい地域へと復興するためには、マイノリティの存在を意識し、復興への参加を促す必要があります。

29

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

参加できない人の声を聞く

●住民参加の工夫

まちづくり協議会の会合

被災した方のニーズを知るために、地域のみなさんと外部の支援団体の間で意見交換会がもたれることがあります。しかし地域の女性の発言を聞く機会は少なく、支援内容を決める正式な会議に女性の出席者がほとんどいないことすらあります。

残念ながら、意見交換会や会議の場で出されたニーズがその地域の「すべての声」を反映しているわけではないことを常に頭に置かねばなりません。地域の代表者を尊重し、その要請に応えることは重要ですが、それだけでは不十分です。

「会議に出ない、発言していないのは女性や子どもだけではありません。障害を持った方、ご高齢の方などを、常に見落としているに違いない、と考えながら、色々な方法で声を集めることが大切」だとある支援団体の方は言います。

女性同士が集まりやすいお茶会、男性同士が集まりやすい将棋の会など「非公式」な集まりを、時にはお酒を交えつつ実施することで、会議の場で出にくい声を拾うことができます。

30

対象：☑行政 ☑地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

復興まちづくりへの子どもの参加

●子どもまちづくりクラブ

子どもまちづくりクラブの活動の様子
（写真提供：公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）

各地で地域復興協議会の話し合いが進められていますが、多様な人々の参加を実現するには、情報の共有や話し合いの場づくりが必要です。ある団体では、行政が作成した復興計画に関する文書の「チャイルド・フレンドリー版」を作成し、子どもたちが地域の課題を理解できるよう配慮しました。専門家や行政の担当者が作成する文書は、子どもだけでなく、一般のおとなでもわかりづらい部分があります。「チャイルド・フレンドリー版」の制作は、おとなのためにも役立つ試みではないでしょうか。

また、子どもまちづくりクラブを結成して、子どもが他の子どもからまちに望むことを聞き取り、子どもたち自身によるまちづくりプランの作成に活かしました。今後、子どもたちが作成したプランが、自治体や地域単位の復興まちづくり計画に取り入れられることが期待されます。

31

対象：☑行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

調整会議の重要性

●支援される側の負担の軽減

被災地では、様々な支援者が活動を行いますが、特定の地域や避難所、仮設住宅に物資やイベントが集中すること、また度重なる「調査」で被災された方々に負担がかかっていることも散見されます。

支援の重複を避けるために、様々な工夫が試みられています。地域での調整会議を開催し、同じ地域で活動する団体が活動状況や今後の予定を共有し、重複を避け、場合によっては協働を促すことがありました。外部の支援団体だけでなく、社会福祉協議会や自治体職員も出席して情報共有をはかっている地域もありました。

仮設住宅への入居が始まると、集会所を使った活動が数多く行われましたが、支援の重複や集中が見られました。宮城県内のある自治体ではホームページ上のカレンダーを活用して、各仮設住宅への支援イベントの予定等を支援者間で共有しています。これによって支援内容の偏りが緩和されたとのことです。

32

対象：□行政 ☑地元団体 ☑支援団体 ☑助成団体 □ボランティア

事業形成は二人三脚で

●地元の団体の組織強化

自治体や助成団体は復興支援のために予算を配分し、地元の民間団体からも申請を受けつけていますが、助成金申請の経験のない組織にとって、その手続きは難しく感じられます。緊急救援期は、支援団体が獲得した資金で事業を実施することが多いですが、復興は地元の団体が主体となっていくことが求められます。復興期は事業実施より、地元の団体の組織強化が大切です。

NPO 活動の経験のなかった地元の団体に根気よくアドバイスを続け、銀行口座の開設といった事務手続きから、組織の結成過程に関わることで、信頼関係をつくり、復興事業を地元の団体主導で始めた例があります。地元の団体側は、地域のことは熟知しているものの、助成金申請や組織運営の経験はありません。外部の支援団体にできることは、その過程で相談相手となり求められたときにアドバイスすることです。

復興まちづくりを担う NPO 支援を行っている団体は、地元のやり方を尊重しつつも、多様な人々の意見が反映されるよう、参加型ワークショップの方法を紹介しています。また、社会福祉協議会に派遣されている支援団体の職員は、仮設住宅の支援センターに女性を配置するよう助言するなど、よそ者だからこそ言いやすい意見を会議で出すよう心がけたと言います。信頼関係が築かれていないところで外部者が意見を出しても取り入れられることは少ないですが、地元の状況をよく理解し関係作りができれば、外部者の斬新な意見も好意的に受けとめられます。事業形成の前に信頼の醸成が大切です。

33　対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

ボランティアは適材適所に

●仕事を振り分けるコツ

ボランティア・コーディネーターは、性別や年齢、技能・特技、経験の異なるボランティアを、いかに適材適所に配置するかが腕の見せどころです。ボランティアが力を発揮できる環境をつくるだけでなく、被災者の方たちが気持ちよくボランティアを受け入れてくださるような工夫例を紹介します。

＊在宅避難者の戸別訪問や聞き取り調査をする際、男女ペアのチームを基本とし、女性のみの世帯、もしくは男性のみの世帯が受け入れやすく、また話を聞きやすいよう工夫しましょう。

＊避難所から仮設住宅への引越し補助作業のチームを作る際、女性をひとりは入れるようにして、荷物の整理など受け入れ側の女性が頼みやすいようにしましょう。

＊在宅避難者や仮設居住者に情報誌の配布を兼ねた「見守り」訪問をする際、ボランティア側は男女ペアで訪問しましょう。

時間が経過するにつれてボランティアが減り、いつも男女ペアのチームが結成できるとは限りません。仮設住宅は各地に点在しているため、人数が足りないときはひとりで訪問するしかないこともあります。

「寒いので玄関先ではなく家の中に入って話を聞いてほしい」、「屋内での作業をちょっとだけ手伝ってほしい」と家の中に入ることを求められた時は、その場で応じるのではなく、トランシーバーや電話を使って付近で作業するボランティアと連絡をとり、2 名以上の男女ペアで対応するなど工夫しましょう。

＊「力仕事は男性、軽作業は女性」など、性別で仕事を振り分けるのではなく、適性を尊重して作業をお願いしましょう。

＊ボランティア自身が自分の適性を理解しているとは限りません。実際に荷物や道具を扱ってもらうなど、本当に作業ができるかどうか、実際にモノを運んだり、工具を使ってもらって見極めることも必要です。

ある女性リーダーは、特殊機器を使った清掃作業ができるボランティアを求めていましたが、希望者には機械の扱いが苦手な女性が多く、期日までに作業が終了しないのではないかと不安を感じました。機械の扱いがうまいのは男性に多いはずだと思った彼女は、この作業の募集を「男性限定」とすべきか悩みました。

お願いする作業が、例えば、自動車の運転でのハンドル捌きと似ていたり、車のエンジントラブルに自分で対処できる経験が必要ならば、性別ではなく「マニュアル車の運転が得意で、エンジントラブルに対処できる人」といった条件をつけることも可能です。作業に必要とされる技能や経験、適性を見極め、募集の条件を適格に記すのも、リーダーに求められる資質です。

ボランティア自身の安心のために

＊ボランティアの着替え場所の確保も重要です。建物内に場所がなければ、男女別にテントを設置するといった工夫が考えられます。

＊ボランティアセンター内また作業場所でトイレは男女別に確保しましょう。

＊ボランティアセンター内の女性用トイレに生理用品のストックを確保する、またその案内を女性ボランティアが使用するスペースに表示すると良いでしょう。

34

対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

職員宿舎の配慮

●支援者が安心して働ける環境づくり

集団生活のストレス

発災直後は、宿泊場所を確保できず、支援者がテントを自前で用意したり、車中泊を続けねばならないことがあります。被災地で職員宿舎を確保することができても、個室を提供できず、男女別に部屋を分けた合宿形式での暮らしが長く続いた団体もありました。ある団体では、もう一軒別に建物を借りることができたので、男女で宿舎を分ける提案をしたところ、反対を唱えたのは女性でした。防犯上女性だけで暮らすことが不安だと言うのです。どんな状態が適切であるかは、立地条件や屋内設備、定員など様々な要素から考える必要があり、個人によっても感じ方が異なるため、調整は難しいものです。

職員のつらさ

大勢での集団生活もストレスは溜まりますが、男性１名、女性１名といった少人数で共同生活を続けた支援者は、集団生活より精神的な負担を感じたようです。ある支援団体の女性職員は、男性職員とふたりで宿舎を借りていました。緊急時は他に選択肢がなく、仕方がないと思っていましたが、長引くにつれてつらくなりました。しかし、所属団体側が理解を示すまでには時間がかかったそうです。被災者への配慮は行っていても、職員のつらさを理解してくれなかったことが彼女にとって、残念だったようです。

個別に確認を

現場で働く職員のみなさんは、被災者を優先するあまりに、自分の生活環境の改善を主張しづらい立場にあります。同じ環境下でも感じ方に個人差があり、共同生活がつらいと感じる人もあれば、楽しいと感じる人もいます。職場の上下関係によって、気持ちを伝えにくいこともあります。支援者が安心して仕事に取り組めるよう、派遣団体は、一部の職員だけでなく、全員に個別の聞き取りをすることで、特定の人がつらくなる前に対策を打つことが求められます。

35

対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

ハラスメントに関する研修

●平常時から必要な対策

緊急救援の現場でも、迅速に職員の安全確保のための改善ができた支援団体は、平常時から組織内でジェンダーに対する理解を深めているからです。運営責任者や管理職に女性が多く、セクハラやジェンダーの問題に対する深い理解があり、職場内にもセクハラ対策委員会を設けるなど対処を行っています。現場女性責任者は、セクハラ問題が起きても、全幅の信頼を置いて上司に相談することができるため、大変働きやすいと感じているそうです。

36

対象：　□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　☑ボランティア

個人情報の共有や写真撮影に注意

●ボランティア同士のマナー

情報管理も仕事のひとつ

初対面の人同士でも、一緒に活動することですぐに打ち解けられるのは、ボランティアに参加することの楽しさでもあり、友人や恋人の関係になることも実際にあります。しかし、活動に参加する人がみな同じ思いでいるわけではありません。ボランティアの連絡先など個人情報を管理するコーディネーターやリーダーは注意が必要です。

写真撮影は本人の了解を得てから

あるボランティア・コーディネーターは、朝のブリーフィングをしているときに、不審な行動をしている男性ボランティアを見つけました。ブリーフィングの様子を撮影すると言って、特定の女性ボランティアを携帯カメラで隠し撮りしていたのです。本人の了解を得ず撮影した写真であることがわかったのですぐ注意したそうですが、活動中にマナー違反をする人がいないか心配になったそうです。

婚活目的？

役に立ちたいという思いでボランティアに参加する人がほとんどですが、非日常である現場に入ると分別のない行動をとる人もいます。異性のボランティアに携帯番号やメールアドレスを聞いてまわり「婚活目的では？」と疑われた人もいます。

ハラスメントの防止と対処

ボランティア・リーダーは、作業の調整だけでなく、参加者が気持ちよく働ける空間づくりが仕事です。不審な行動を見つけたら、すばやく対応し、参加者同士のトラブルを回避することが望まれます。ボランティア参加者の交友関係を尋ねたり、執拗に誘う、また断られたときに中傷するといった、日常生活でもハラスメント行為とされることは、ボランティア同士、またボランティアと被災者の間でも許されません。

トラブルの相談があったときに、当事者の話を聞き、ハラスメント行為に対して厳格な態度をとるのもコーディネーターの役割です。注意してもハラスメントやストーカー行為が続く場合は、配置転換や休息を与えるといった方法で速やかに対処しましょう。

37

対象：　□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　☑ボランティア

被災した方との関係の難しさ

●セクハラや、ストーカー行為への対処

対応は慎重かつ厳格に

ある災害ボランティアの派遣団体は、避難所リーダーの男性住民から女性ボランティアの派遣を依頼され、その要請に対応しました。しかし、男性ボランティアから、そのリーダーは女性のボランティアに対する過剰なボディタッチやハグなどセクハラ行為を頻繁にしていたことが報告されました。派遣側はそれまで同様に男女混成でボランティアを送りつつ、様子を見ながら男性リーダー本人に問題となる振る舞いを控えてもらうよう話をしました。

問題の難しさ

このリーダーは熱心に避難所運営に取り組んでおり、他の面での問題はなかったそうです。外部から入る支援団体・ボランティア派遣団体は、地元のリーダーと関係を築けなければ支援活動を行うことができません。こうしたリーダーの絡んだ例では難しい対応を迫られます。警察や行政の介入も難しく、日常におけるセクハラ行為と同様に告発できないことがあります。

支援団体が利用できる相談体制を

対応にあたったこの団体の男性職員は「はじめから男女混成でボランティアは派遣していたが、逆に女性だけで話すような機会があれば、もっと早く問題が起きていたことを把握できたかもしれない」、「（対処の仕方がわかっている）女性職員を常駐させることは難しかった」と振り返り、さらに「セクハラ問題を相談できる知識をもったひとがいなかった」と言います。

セクハラや治安面での課題について、内部で相談することができる人の育成と同時に、専門の団体を通じた相談支援体制も必要でしょう。災害時に自前で十分な人材を配置できる団体は少ないでしょう。問題を防止する対策と、問題が起きてしまったときにはどこに相談すれば良いかを知っておくだけでも違うはずです。

被害に遭う前の対策も

事前に学生ボランティアに状況を説明し、女性・子ども向けの安全啓発カードを配布した団体もあります。被害に遭った学生がいないか活動終了後に調査し、フォローが必要な場合は女性の学生リーダーに協力を依頼するなどの対策をとっています。

好意をもたれることの負担

外部からやってきた支援者は、被災した人たちにとってありがたく、頼もしい存在です。年齢、性別を問わず、被災者が支援者に好意的な感情を抱くことは、感謝の気持ちの延長でもあり、自然なことかもしれません。しかし、特定の相手から好意をもたれることが、支援者の活動をしづらくした例もあります。

迷ったら相談を

ある女性ボランティア・リーダーは、住民のみなさんと親しくなり、仮設住宅での活動に取り組んでいました。しかし、ある

男性住民が物陰から彼女を見つめていることに気づき、どう対応すべきか迷いました。その男性の行動がストーカー行為に及び、怖くなった彼女は地域の社会福祉協議会の職員に相談しました。その地区に行かないようアドバイスを受け、他の地区に活動の場を移しました。

男性も感じる負担

また、ある男性ボランティア・リーダーは、その献身的な働きぶりから、多くの女性被災者、女性ボランティアから好感をもたれ、過度の注目を集めることが怖かったそうです。一方的に好意を持たれることの居心地の悪さは、男性にとっても同じです。

相談しやすい環境づくり

経験を語ってくれた人たちは、団体内で悩みを相談する相手がおらず、話しても冷やかされるのではないかと思うと、打ち明けることが難しかったそうです。緊急救援や復興支援の現場では、被災者も支援者も精神的に高揚した状態が続きます。平常時以上に異性を意識することもあるでしょう。

団体内でこうした悩みを相談したり、適切なアドバイスができる体制づくりが必要です。また、近隣の相談窓口の電話番号を掲示しておくなど、内部で相談しづらいときに利用できるサービスを知らせておくことも有効です。

38　対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　☑ボランティア

活動終了後の支援者ケア

●つらい場面に遭遇したボランティアへのケア

誰でも感じるつらさ

瓦礫撤去など直接被災者の方と接することがない仕事は、心の負担が少ないと思われがちで、経験のない人が十分な説明を受けないまま派遣されることがあります。しかし、発災後崩れたままの建物や、おもちゃや家財道具がそのままになった空間に立ち入れば、誰でも抵抗を感じます。そこで亡くなった方がいると考えるだけでつらいと感じるのは自然でしょう。

ダメージからの回復を助ける

行方不明者の多い災害現場では、瓦礫撤去中に遺体やその一部を見つけることは珍しくありません。ある団体では、初めて瓦礫撤去作業をしたボランティアが遺体を見つけ、ショックを受けてしまったそうです。損傷の激しい遺体を見るのは、救助隊員などプロの方でもつらいのですから、一般のボランティアにとってはかなり衝撃的な出来事だったと言えます。この団体では、作業中につらい体験をしたボランティアには定期的に電話を入れ、精神的なダメージから回復しているかを確認しているそうです。

現場では被災者へのケアが優先され、支援団体の職員やボランティアのケアは後回しにされがちです。現地にいるときは精神的に張り詰めていても、現場を離れてからダメージが現れることもあります。活動を終えた職員やボランティアにも定期的に様子を聞くといった配慮が必要です。

39　対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　□ボランティア

男女混成チームでの支援活動

●被災者ニーズへの対応とハラスメントの防止

誓戸別訪問の難しさ

ある支援団体は、男性職員 2 名を宮城県内の被災地に派遣し、戸別訪問による支援活動を行いましたが、日中の時間帯は女性しか家におられないことが多く、訪問を受けた女性は話しにくいことも多く、職員自身も問題を想像しにくいため、男性だけでの訪問活動に限界を感じました。

支援する相手に合わせた職員配置

別の支援団体は被災者の方のお話を伺うチームは必ず男女混合にしています。さらに、母親と乳幼児への支援を行う場合に子どもを持つスタッフを充当するなど、男女のみならず、より被災者の方に近い属性を持つスタッフを派遣する努力をしている支援団体もあります。

職員の安全

地域で戸別訪問する際、複数で行動することは職員の安全確保の面からも有益です。ある支援団体の女性職員は、物資配布で訪問した先の避難所で運営に関わっていた男性に、苗字でなく名前を呼ばれる、携帯電話で写真を撮影されるなど、怖い思いをしました。それでも職員が 2 名で行動するよう配慮されていたので、それ以上の危険な目に遭わずに済んだといいます。

しかし、男女の職員がふたりだけで移動した際、男性職員が女性職員の太ももを触るといった事件があり、それ以降 3 名以上で行動することになったそうです。作業の効率は下がりますが、職員の安全を優先しての判断も必要です。

40　対象：□行政　□地元団体　☑支援団体　□助成団体　☑ボランティア

職員・ボランティアの行動規範を定める

●個人の態度と振る舞い

誓約書の活用

ジェンダー・多様性配慮を支援の中で実現するには、①支援の中身など事業のレベル、②支援に関わる職員やボランティアのチーム編成への配慮といった組織レベルだけでなく、③支援に携わる者の態度と振る舞いといった個人レベルでも周知徹底することが必要です。職員やボランティアに対して、当事者の保護、守秘義務の遵守、中立性の保持について明記した誓約書に署名を求める団体もあります。

子どもの保護の場合

ある団体は「子どもの保護に関する行動規範」をもち、子どもと接する際の留意点や不適切な行動を明記した誓約書を準備し

ています。許されない行為としては、「子どもにわいせつな行為をすること、またはわいせつな行為をさせる」、「子ども（たち）が不快に感じる、また、不自然に思われる身体的接触をする」ことなどが挙げられています。

共通理解のための規範

被災者と支援者という不均衡な力関係の中では信頼関係が崩れやすく、相手がおとなであっても被災者との関係には慎重であらねばなりません。被災者の多様性を否定したり、差別的扱いをしたり、性暴力や人権侵害を見過ごすといったことがないよう、各団体が行動規範を作ることを提案します。態度や振る舞いを個人の判断に任せるのではなく、規範の遵守を求めることができます。そうした文書があれば、逸脱した者に注意を促したり、被災者への説明責任も果たしやすくなります。

誓約書（例）

誓約書

私は**災害支援センター**の職員として、災害救援の現場で「ジェンダー・多様性配慮に関する行動規範」を遵守し、行動することを誓約します。

＜ジェンダー・多様性配慮に関する行動規範＞

すべての関係者に、以下の行為は許されない。

- 被災者の年齢・性別・性的指向・性別自認・障害の有無・エスニシティ・国籍・家族関係・就労状態・宗教・政治的所属・社会的地位などの違いによる多様なニーズを否定する。
- 上記の違いによって、特定の被災者を差別的に扱う。
- 上記の違いによって、特定の被災者を支援対象から排除する。
- 上記の違いによって、特定の被災者に情報を与えない。
- 被災者が個別の事情を伝える機会を与えない。
- 被災者が個別の事情に応じたピア・グループ（当事者グループ）の集まりや、カウンセリング・相談業務の実施を妨げる。
- 被災者と支援者、もしくは支援者間の不平等な力関係をもとに性的関係を強要する。
- 被災者と性的関係になる。支援者と被災者という、不均衡な力関係にもとづいた性的行為は、支援の場での信頼関係が崩れる原因となる。
- 支援者という立場を利用して、金銭・雇用機会・物品もしくは性的サービスなどの授受のために、人道支援を保留したり、一部の者を優遇する。
- 立場を利用したハラスメントや、性暴力に関与する。
- 立場を利用して、わいせつな行為をすること、またわいせつな行為をさせること。
- 性サービスを買ったり、性サービスで利益を得ること。職務中も職務以外の時間すべてに当てはまる。
- 合意の有無にかかわらず18歳未満の児童と性的関係をもつこと。年齢を知らなかったという言い逃れは通用しない。
- 支援者間の性暴力や人権侵害を見過ごしたり、もしくは、それに加担する。

災害支援センターの関係者は、多様なニーズをもつ支援者と接する上で以下の点に留意する。

- 固有のニーズをもった被災者の状況を把握するため、被災者の多様性が反映されるようデータを収集する。
- 被災者側から支援者側への問題提起や懸念が、躊躇なく報告される環境をつくる。
- 被災者・支援者双方の人権侵害や暴力が見逃されないよう、各職員が自覚を持つ。
- 支援現場で人権侵害や暴力が起きた場合、速やかに報告する。
- 支援現場で人権侵害や暴力が起きた後、被害者の人権が守るための対処法について、各職員が理解しておく。

以上、「ジェンダー・多様性配慮に関する行動規範」を理解しました。

署名　草花　薫　　記入年月日　2012 / 5 / 1

制作：東日本大震災女性支援ネットワーク

41

対象：☑行政 □地元団体 ☑支援団体 □助成団体 □ボランティア

避難者と地元の人がつながる場

●女性関連施設の試み

原発事故により、長期にわたる避難生活が予想されるなか、名古屋市、川崎市、埼玉県などの男女共同参画推進センターを拠点にした避難者のつながりの場づくりの活動が始まっています。つながりの場には、避難区域として指定された地域の住民や、より広域の原発事故からの自主避難者の女性や子ども、また地元の支援者たちが集まっています。

孤立を防ぐ

避難区域からの避難者の多くは、一部の方を除いて集団避難生活から個別の住宅での生活に移行しておられ、元の居住地からも、地元からも孤立しがちです。つどいの場は、避難者の孤立を防ぎ、避難者同士や地元の支援者とのつながりをつくるきっかけをもたらしています。またこうした場を通じた支援物資の提供なども行われています。

特に、自主避難者は、小さな子どもとその母親である場合が多いため、こうした場は、同じ地域で子育てをする女性同士のつながりや、子育ての悩みなどについて相談をする仲間との出会いのきっかけともなっています。

42

対象：☑行政 □地元団体 □支援団体 □助成団体 □ボランティア

引継ぎが大事

●応援自治体のマンパワーを最大限に活用するには

短期派遣の問題

被災地には全国の自治体から応援人員が派遣されました。「大変ありがたいが、引継ぎができていなかったり、派遣人員が１週間で交代すると避難者が不安がる。地元の自治体職員や避難所リーダーにその反動が来るので、同じ人が１ケ月はいてほしい」という声が聞かれました。

支援する自治体が、長期的に職員を派遣することは容易ではありませんが、可能であれば一部を長期派遣とし、引継ぎと情報共有をしっかりすることで、被災自治体をよりよい形で支えられます。

地元からの情報共有

宮城県のある自治体では、全国各地から来た保健師がミーティングを開き、地区訪問をして大変だった点や困難なケースを地元の保健師に伝えました。一方、地元の保健師は各地区の概要や震災時の状況を説明し、各地から来た保健師が住民の気持ちを汲み取りながら活動できるよう務めました。現実には地元の保健師たちは多忙を極め、情報共有に十分な時間がとれなかったようですが、応援人員の仕事が成果を出すためには、受け入れ側の情報提供と、被災状況をよりよく伝えることが大切です。

「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」に基づくジェンダー・多様性配慮のチェックリスト

原文は、The Sphere Project 2011,The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (2011 Edition), (www.sphereproject.org からダウンロード可)。

1. 災害・復興支援のジェンダー・多様性配慮に国際的な基準がある？

災害・復興支援において、ジェンダー・多様性配慮が重要だということはわかっていても、何をどこまで行えばよいか、迷うことも多いと思います。国際的には合意された指針があり、海外の災害後の支援現場で活用されています。ここでは、国際基準の中でも代表的な「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」を紹介します。

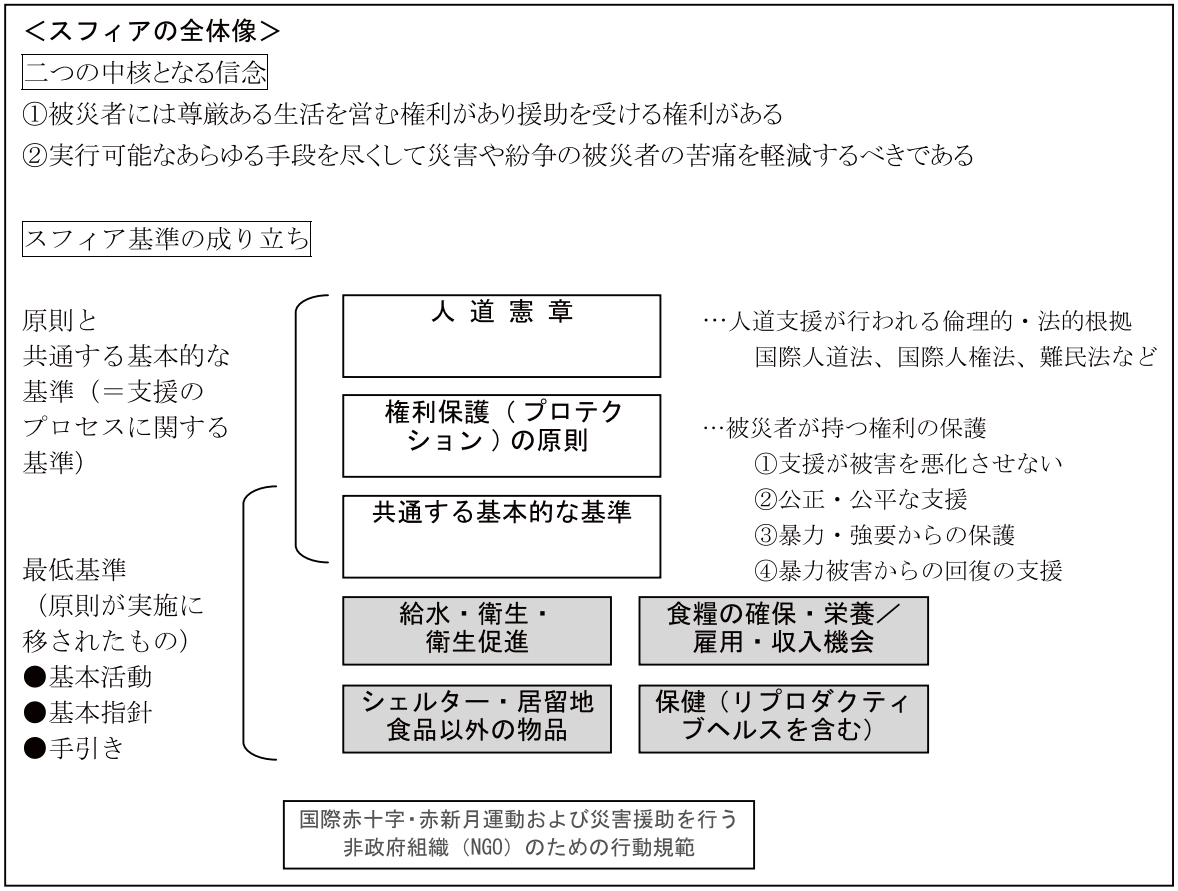
スフィア・プロジェクトは、災害や紛争後の救援活動において満たされるべき最低基準（以下、スフィア基準と略）を定めるため、国際 NGO や国際赤十字・赤新月運動によって 1997 年に開始されました。ジェンダー・多様性への配慮は、スフィア基準の中で、どんな人道支援活動にも必要な分野横断的課題と位置づけられています。スフィア基準は、分野・項目ごとに参照でき、行政や民間の支援団体の職員、ボランティア、地域で防災に取り組む人など多くの立場の人々が活用できます。

2. 被災者には「尊厳ある生活を営む権利」と「援助を受ける権利」がある

人道支援に最低基準が作られ、中でもジェンダー・多様性配慮が重視されている最大の理由は、災害時には、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からです。混乱の中、弱い立場にある人々、差別を受けている人々へも支援が行き届いているか把握されないまま支援が行われることがあります。様々な不平等や差別がある社会の仕組みを意識しないで支援が行われるならば、意図せずして特定の被災者がさらに被害を受けることにもなりかねません。

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、という二つの信念があります。その倫理的・法的根拠となるのは、「人道憲章」と「権利保護（プロテクション）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、「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（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）を指します。

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（リプロダクティブ・ヘルスを含む）」の各分野で基準が作られています。



3.
脆弱な人々とは

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ています。年齢、性別、障害、階級や階層、民族、政治的立場あるいは宗教などの違いによって、人々の被災経験は全く異なります。特に脆弱になりやすい人々の例として、スフィア基準は、女性、子ども、高齢者、障害やHIVと共に生きる人々に注目し、災害のために慣れない土地に移住した人々も、困難に直面する可能性が高いと指摘しています。

しかし、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。多様な脆弱さの重なり（例えば、障害を持つ女性）や、時間の経過によって脆弱さの性質も変化するからです。何よりも、脆弱な人々には、災害に対応し、回復する能力もあることを無視することになります。

これらのことから、スフィア基準では、「人道対応は、災害が男女、少年少女にもたらした影響の違いを理解し、男女・少年少女のニーズ、脆弱さ、利益、能力と災害に対応する戦略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。

4.
スフィア基準にみる災害・復興支援のジェンダー・多様性配慮

以下、スフィア基準から、ジェンダー・多様性配慮の要点を抜粋し、その要約をチェックリスト形式で確認できるようにし、解説を加えました。

1）どのような支援にも重要な基本事項

●被災住民中心の支援を行うための協議

①あらゆる年齢層の男女および脆弱な人々が、被災住民をバランス良く代表して協議に参加できるようにする。参加することが社会的に困難な集団があれば、参加の障壁を理解し、それを取り除く。

●必要とされる支援の把握

②男女別・年齢層別の情報収集を行う。

③男女別・年齢層別に収集した情報を報告書類に明示する。

④あらゆる年齢層の男女、脆弱な集団など広い範囲の人から情報を収集する。

⑤女性や少女から必要な支援について意見を聴く際には、安心して話せる場所を選んで行う。必要があれば女性だけで別に行い、性暴力への対応などのスキルを持つスタッフが参加する。

⑥災害後に、差別を受けたり発言権が与えられないなどの理由でさらに脆弱性が高まる可能性のある集団に関しては、個別に詳細な分析を行う。

⑦支援ニーズの査定を行うチームは男女両方で編成し、特に性別の統計収集や子どもとのコミュニケーションのスキルを持つ者を含める。

●支援事業の計画と実施

⑧性別・年齢別の情報を活用して、災害が多様な個人や集団に異なった影響を与えたことを理解し、それぞれの異なる支援ニーズが満たされるようにする。

⑨脆弱な集団が、必要な支援と保護を十分に受けられるようにするため、支援事業の計画作りから、男女（および少年少女）双方が参画するよう促す。

⑩人々の脆弱性を高める要因を分析し、脆弱性を積極的に解消する方向で支援事業を計画する。

●支援スタッフの業務遂行

⑪支援チームの構成は、男女、年齢のバランスを取る。被災地域の文化や社会に受け入れられる形で多様な社会的立場のスタッフを含み、多様性が確保されるようにする。

⑫支援スタッフと地元で事業実施に関わる人々に、被災者に対する性的搾取やそのほかの搾取による人権侵害に関与しないという行動規範を周知する。

⑬支援スタッフは、支援する側に立つ者が持つ権力を自覚し、権力を濫用しないこと、支援と引き換えにした性的行為の要求をはじめいかなる交換にも関与しないことを周知する。

＜解説＞

避難所や仮設住宅の運営に決定権を持つ責任者は、大部分が男性であり、女性や障害を持つ人々は少数でした（①）。これでは、女性や障害を持つ人々が必要としている支援を把握することは困難です（⑧、⑨）。なぜ意見を言えないのか、どうしたら参加しやすくなるか、よく観察して工夫しましょう。意見を聞く場所や聴く体制の工夫で、これまで発言する機会がなかった人々でも、発言しやすくなります（⑤、⑦、⑪、4ページの事例 01 番、8ページの事例 07 番も参照）。特に、支援する側の人員に男女双方を含むことで、大きな改善が見られます。

何事も、地域のリーダーや世帯主だけから意見を聞き、それを地域や家族全員の意見とみなすというやり方では、多様な被災者の現実を把握できません。個人単位の状況把握が必須です。本人たちが出て来たがらない、意見を言いたがらないのだから仕方ないとあきらめてしまっては、参加や意見表明ができないことの背後にある差別や排除に加担する（「権利保護の原則」が守れない）ことになります。被災地の文化や社会に受け入れられる形で工夫することが大切です。

男女別・年齢層別に被災者の状況を把握することは、迅速に的確な支援を無駄なく行い、支援から漏れる人がないか確認するためにも、とりわけ重要です（②、③、④、⑧）。初動期には難しいかもしれませんが、できる限り早い時期に情報を性別・年齢別に分けて活用しましょう。区分の例として、男 / 女別に、0-5 歳、6-12 歳、13-18 歳、19-29 歳、その後 10 歳区切りという方法があります。

また、「平均的な支援で全員平等」と考えるのではなく、「脆弱な立場にある人々＝もっとも支援を必要とする人々」により厚く支援する必要があります。脆弱な人々が困難を改善し、支援を受けるだけでなく支援の担い手となることが、災害に強い地域つくりに貢献するからです（①、⑨、⑩）。

2）給水、トイレ、衛生の促進

●衛生の促進

①衛生の促進に必要な物品について、男女両方、及びあらゆる年齢層の被災者から意見を聞く。特に適切な生理用品について、女性や少女に意見を聞く。

②衛生を促進するための活動（掃除やごみ処理など）の負担が、特定の集団に集中しないようにする。

●給水施設

③共同の給水施設や入浴施設の設置場所、設計、維持管理などは、使用者、特に女性、少女、障害のある人々との協議に基づいて決定する。

④男女別の入浴施設、女性が下着などを洗濯・乾燥できる専用スペースを設ける。

⑤共同の給水施設や入浴施設の設置場所は行きやすく、見通しがよい場所を選び、照明するなど、人々が安全に使用できるようにする。

●トイレ

⑥男女別とし、男女用トイレの比率は１：３とする。

⑦設置場所と設計について、被災者（特に女性と移動が困難な高齢者や障害者）の意見を求め、賛同を得る。

⑧すべての被災者（子ども・高齢者・妊娠中の女性・障害を持つ人々）が安全に使えるよう設計し、場所を選定する。

⑨日中・夜間安心して使え、使用者、特に女性と少女の恐怖を軽減する場所に設置する。

⑩女性の生理用品を処理できるようにするか、生理用布製品を洗濯・乾燥するのに必要なプライバシーを確保する。女性と少女から意見を聞いた上で、この点を決める。

＜解説＞

トイレ、入浴施設、洗濯場、物干し場などの設置や設計について、移動が困難な高齢者や障害者、または治安上の不安がある女性や少女の意見を聴いて決めることが、誰にとっても使いやすい設備となるコツです（①、③、⑦、⑩）。

これらの設備を男女別に設置し、女性や少女が安心して使えるようにすることは、尊厳ある避難生活の基礎であり、性暴力の危険を減らすことにもなります（⑤、⑥、⑧、⑨）。性別を分けない「多目的トイレ」を作っておくと、介助する人とされる人の性別が違う場合などに有効です。

スペースや物理的な構造の関係で、設置場所の選択肢がないような場合でも、女性や高齢者・障害と共に生きる人々が、設備の設計や使用ルールの議論に参加する意味は大いにあります。

女性の意見を聞く際には、中高年の女性、若い母親、単身女性、中学・高校生などから広く意見を聴く必要があります。また、トイレや衛生の促進に関する活動の責任者や支援者を男女双方が担うことによって、多様な意見を聴き、トラブルに対処することが容易になります。

3）食糧・栄養、雇用・収入機会

●食糧・栄養

①食糧確保のための支援の計画と実施には、男女双方の参加が必要であるが、世帯の中で食事に関する役割を担うのは女性であることが多いので、女性が必ず参加する。

②妊娠中・授乳中の女性を、食糧の確保において優先する。

③自炊施設が作られる場合、使いやすさ、安全性、衛生管理について、使用者と情報を共有し、特に女性から意見を聞く。

④食事の摂取に困難がある障害者や高齢者などの食事内容や介助に配慮する。

●雇用・収入機会の提供

⑤男女が平等に機会にアクセスできるようにする。

⑥妊娠中の女性や障害を持つ人々などのために、代替的な機会を提供する。

⑦託児や家族の介護の設備を提供し、家庭責任が特定の個人（特に女性）に集中しないようにする。

＜解説＞

多くの避難所で、炊き出しの実働は女性だけが担いました。当番に当たった女性の中には、一日中炊き出しをして疲労困憊する人や、家族の世話、出勤、家や職場の片付けや職探しとの間で二重、三重の板挟みにあって苦労する人がいました。男女双方が参加する仕組みであれば、女性だけに加重負担がかかることは避けられたでしょう（①）。

また、被災地では、被災前と比べて女性の失業率が男性よりも高まりました。雇用創出支援に限らず、被災者支援は、スタート地点で男女が同様に活用できる設計になっていても、ゴール地点で格差が生まれることがあります。女性や障害者も使いやすい支援とするために配慮が必要です（⑤、⑥、⑦）。海外では、災害後に創出される雇用の一定割合が女性に留保される国もあります。

4）避難施設・住宅再建、食糧以外の物資の提供

①避難施設内部のスペース活用について脆弱な集団の意見を取り入れる。

②避難施設内部は、設備への通路や家族 / 個人単位の仕切りを整備し、プライバシーを守る。

③被災した世帯の全員が、住居に関する支援の決定に関与できるようにする。

④避難施設や仮設住宅、住宅再建において、女性世帯主や障害者、高齢者が不利益や困難に遭わないよう、計画や建設段階からの幅広い弱者層の参画を確保する。

⑤衣類や衛生用品は、性別や年齢に応じ、季節や文化にあったものを提供する。

⑥慢性疾患や障害を持つ人、妊娠中の女性は、余計に衣類や衛生用品が必要である。また、乳幼児や高齢者は体温の調節が難しい。これらの人々には特に衣類の配布を考慮する。

⑦調理器具や食器のニーズに関しては、特に女性の意見を聞く。

＜解説＞

避難所や仮設住宅のスペース活用や運営についても、女性や脆弱な人々の意見を取り入れる必要があります。高齢者や障害者、女性や少女の意見を反映することが、誰もが使いやすい避難所となるコツです（①、④）。プライバシーの確保は、尊厳ある避難生活の基礎です（②）。

スペースや物理的な構造の関係で、避難所の使い方に選択肢がないような場合でも、女性や高齢者・障害を持つ人々が避難所のスペース活用や使用ルールの議論に参加する意味は大いにあります。

女性の意見を聞く際には、中高年の女性、若い母親、単身女性、中学・高校生などから広く意見を聴きましょう（③～⑦）。また、避難施設においてスペースの活用・運営や物資配布の担当者を男女双方が担うことによって、多様な意見を聴き、トラブルに対処することが容易になります。

5）保健

①被災者にサービスを行う医療スタッフに必ず女性が入るようにする（女性がアクセスしやすくなる）。

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）のニーズに応えられるよう医療サービスを整える（例：家族計画や HIV 予防のための避妊具、性暴力被害者のための緊急避妊薬の提供、妊産婦のための支援など）。

③人道支援に関わる全ての人は、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する。

④性暴力の事例は匿名で報告し、再発の防止に努めることを、支援の一環とする。

⑤災害時の保健サービスの一環として、性暴力被害者に対する医学的処置、守秘義務を伴う相談、他の適切な治療施設への搬送、法的措置（サバイバーの意思に基づく）を組み込む。

＜解説＞

被災者に直接サービスする医療スタッフに一人でも女性が入ることで、女性の被災者は断然、相談しやすくなります（①）。

残念なことですが、日本を含めた世界の過去の大災害の事例では、性暴力やドメスティックバイオレンスが増加しています。平時でも、性暴力の被害は訴えにくいものですが、災害時にはなおさらです。だからこそ、救援や復興に関わる全ての人は、性暴力の防止を視野に入れた研修や訓練を行い、対処策を整備しておく必要があります（②、③）。災害時における性暴力は自分の活動と関係ないという態度を取ることは許されません（④、⑤、権利保護の原則の３と４、34 ページ参照）。日頃から、自分たちが暮らす地域で、性暴力はどんなときにも許さなれないという姿勢を示し、地域の行政や女性センターの相談窓口、警察や医療、司法のサポート体制などについて調べておきましょう。

5.
スフィア基準を学び、支援活動に取り入れる

スフィア基準は、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、これからの長い復興の過程で参考にするために、また将来の災害に備えて、スフィア基準の勉強会や研修が、徐々に各地でおこなわれるようになってきました。

「避難所を手探りで運営している地元の方に、国際基準の適用を無理強いすることはできない」、「避難者数が多いときには、一人ひとりの意見を聞くことは時間的に無理ではないか。そうするだけの気持ちのゆとりもない」という考え方もあるでしょう。

スフィア基準全体と、前節で紹介したジェンダー多様性配慮のチェックリストは、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。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「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、権利保護の原則にのっとって、作ってみることもできるでしょう。

防災訓練、避難所立ち上げ訓練や、備蓄物資の見直しなどを、このチェックリストを参照して行うこともできます。ジェンダー多様性配慮として何を行えばよいのか迷った際にも、大いに参考になります。

また、災害の現場で真っ先に支援を始めることになる地域の組織、地方自治体、支援団体は、ジェンダー多様性に配慮した支援活動とはどのようなものか、平時から理解を深めておかない限り、実際に災害が起きたときに実践することは不可能です。スフィア基準は、ジェンダー多様性の視点だけではなく、災害における人権について学ぶための教材としても有効です。

「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」に基づくジェンダー・多様性配慮のチェックリスト

原文は、The Sphere Project 2011,The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response (2011 Edition), (www.sphereproject.org からダウンロード可)。

難民支援協会による日本語版は、（http://www.refugee.or.jp/sphere/）からダウンロード可。

取材にご協力くださった団体（敬称・五十音順）

- RQ 市民災害救援センター
- アジア女性資料センター
- Americares
- 一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセンター
- With You さいたま さいがい・つながりカフェ実行委員会
- 川崎市男女共同参画センター すくらむ 21
- 公益財団法人 日本財団
- 公益社団法人 Civic Force（緊急即応チーム）
- 公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
- 公益社団法人 日本国際民間協力会（NICCO)
- 財団法人 日本防火協会
- 財団法人 福島県青少年育成・男女共生推進機構 (福島県男女共生センター）
- サンパギータ F.L.
- 全国地域婦人団体連絡協議会
- DPI 女性障害者ネットワーク
- 特定非営利活動法人 アジア日本相互交流センター・ICAN
- 特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター
- 特定非営利活動法人 参画プラネット（名古屋市男女共同参画推進センター）
- 特定非営利活動法人 参画プランニング・いわて
- 特定非営利活動法人 シャプラニール＝市民による海外協力の会
- 特定非営利活動法人 しんぐるまざあず・ふぉーらむ
- 特定非営利活動法人 DPI（障害者インターナショナル）日本会議
- 特定非営利活動法人 遠野まごころネット
- 特定非営利活動法人 難民支援協会
- 特定非営利活動法人 難民を助ける会
- 特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター
- 特定非営利活動法人 日本ファーストエイドソサェティ
- 特定非営利活動法人 杜の伝言板ゆるる
- 東松島市役所
- みやぎジョネット（みやぎ女性復興支援ネットワーク）
- 宮城登米えがおねっと

その他、被災地自治体及び応援自治体の職員、個人として取材に協力してくださった皆さま、ご協力ありがとうございました。

編集協力：岡本美架
デザイン：中村多美子
制作・発行：東日本大震災女性支援ネットワーク

東日本大震災女性支援ネットワーク

http://risetogetherjp.org

2012 年 5 月

発行：東日本大震災女性支援ネットワーク
〒113-0023　東京都文京区向丘 1-7-8　TEL：03-3830-5285
E-mail：office@risetogetherjp.org　twitter：@risetogetherjp

この冊子は、国際協力 NGO オックスファム・ジャパンの協力により作成されています。