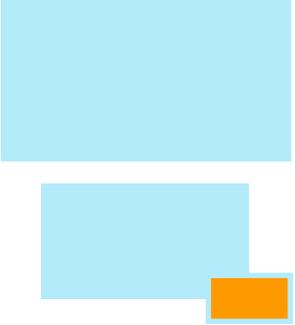
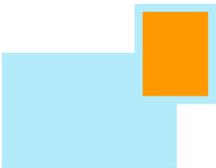


女性の視点を取り入れた 避難場所運営の取組について



札幌市市民文化局
男女共同参画室



はじめに

平成7年(1995年)1月17日に発生した「阪神淡路大震災」、平成16年(2004年)10月23日に発生した「新潟県中越地震」、そして平成23年(2011年)3月11日に発生した「東日本大震災」を通じて、災害時の避難場所の運営等において、女性の視点の必要性が認識されるようになってきました。

男女のニーズの違いに配慮するとともに、「男性はこうあるべき、女性はこうあるべき」という意識から、男女どちらかが過度な負担を抱えることがないように、日頃から男女共同参画の考えを共有することが重要です。

また、災害時あるいは災害復興について、女性の意見が反映されるためには、災害対策決定の場や防災活動の場に女性が参画できる仕組みづくりも必要です。

この資料では、本市における避難場所運営の基本となる『札幌市避難場所運営マニュアル』をベースにしながら、女性の視点を取り入れた避難場所運営の留意点を具体的に紹介しています。

なお、内容については随時見直しを行い、より良いものとしていきます。

目次

1. 避難所の開設・運営における女性の視点の必要性
 - (1)女性の視点が必要とされる背景
 - (2)避難生活で女性に起こる問題
2. 女性の視点を取り入れた避難所の開設・運営
 - (1)留意すること
 - (2)具体的な対策例
 - ①避難所開設
 - ②避難所の管理運営
 - ③物資の供給
 - ④衛生・保健
 - ⑤生活環境の整備
3. 平時にしておくこと
 - (1)避難場所運営マニュアル等に「男女の協力」を記載
 - (2)女性防災リーダーの育成

資料 [避難所チェックシート]

1. 避難所の開設・運営における女性の視点の必要性

(1) 女性の視点が必要とされる背景

災害時に人々は様々な困難に直面しますが、男性と女性ではその困難の質や度合に大きな違いがあります。東日本大震災では、高齢者、障がい者（児）とともに、乳幼児や妊産婦など多数の女性が厳しい現状におかれました。

特に、避難所では限られた空間の中に多くの方が暮らすため、衛生面やプライバシーの問題から、心身の健康を害する人も多く出ました。男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズが十分配慮されず、必要な物資や支援が提供されなかったり、女性や子どもへの暴力が起きるなど、女性の心身への負担が非常に大きくなることが指摘されています。国は、地域の防災力向上を図り、復興を進めるためには、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必要があるとし、各段階で必要とされる取組を示しました。以下は、「避難所の開設・運営」で必要とされる取組を、『札幌市避難場所運営マニュアル』に沿って示しています。

(2) 避難生活で女性に起こる問題

避難所で女性が直面する問題では、プライバシーや衛生問題など生活面に関わることと、避難場所運営に女性が十分に参画できないために、物資や環境の改善が進まなかったという運営面に関わるものが指摘されています。このため、避難所の開設・運営では、次のような課題を踏まえて、対策を考えましょう。

1 生活環境（プライバシーや衛生問題）

更衣室も仕切りもなく、プライバシーが守られない状況が長く続いた他、衛生状態が非常に悪く、体調を崩し婦人科系の病気になる人もいます。

2 安全・安心

災害時に、性暴力を含む様々な暴力が発生しており、子どもや女性が被害にあっています。

3 物資の不足と管理

女性用品、育児・介護用品などはスムーズに供給されないことが多くあり、また、避難所で物資を担当する人が男性のため、女性が要望を出しにくい状況がありました。

4 性別や年齢による活動の固定化（炊き出し・子育て・介護）

避難所での炊き出しや清掃は、当然女性の担当と固定される場合が多く、心身ともに大きな負担になりました。

5 心身の健康

プライバシーや衛生問題、必要物資の不足といった状況から、体調を崩すなど、避難所でのうつ傾向は女性の方が男性より高かったとされています。

2. 女性の視点を取り入れた避難所の開設・運営

避難所の運営では、男女のニーズ^{*}の違いや子育て家庭等のニーズに配慮し、女性の心身の負担を軽減する対策が必要となります。

なお、災害直後は被災者の緊急避難が優先され、発災後2～3日から避難所の運営が始められる場合が多いことから、時期を考慮して対策を実施することが望ましいです。

(1)留意すること

1 生活環境（プライバシーや衛生問題）

ダンボールなどを活用した仕切りなどで、居住場所の区分けや環境改善の対策を行い、地域の避難場所運営マニュアル等がある場所は具体的に反映させておく。

2 安全・安心

平常時から災害時の暴力問題全般について認識し、災害時には仮設トイレや更衣室の場所や照明、巡回方法などを女性や子どもなどと協議して決める。

3 物資の不足と管理

女性リーダーをおいて、避難者のニーズを把握して対応する。

4 性別や年齢による活動の固定化（炊き出し・子育て・介護）

平常時の訓練から、男女の役割を見直し、男性も炊き出しに参加したり、女性も資機材の扱いや避難場所運営訓練などを経験する。

5 心身の健康

男女とも、心身の健康問題を相談できるように、保健師等の専門家と連携をはかる。

【コラム】 避難生活の困りごとは、女性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役員の男性でした。避難所生活が落ち着くにつれ、リーダーには様々な相談が持ち込まれます。相談は、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を管理していた女性5、6名に、リーダーとして女性からの相談のとりまとめをしてもらいました。一人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が、女性達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。

『災害支援事例集』より

^{*}ニーズ～現在の状態とこうあってほしい状態との間にある差または不足。

(2) 具体的な対策例

1 避難所の開設

- 授乳室や男女別のトイレ、更衣室、休養スペース、物干し場を設ける。
- 避難者の受入れは、乳幼児連れ、単身女性や女性のみのお世帯等のエリアの設定、間仕切りの活用等で、プライバシーや安全・安心の確保からの対策を講じる。
- 仮設トイレは男女別にし、子どもや女性が昼夜を問わず安心して使える所に設置する。
- 入浴設備等は、防犯対策を考えて設置する。

【被災者の声】

- ・ 仕切りがなく、プライバシーが守れなかった。
- ・ 仕切りもなく、授乳室もなく辛かった。
- ・ 乳児を抱えての避難で母乳が止まり、ミルクをあげようにも哺乳瓶もミルクを溶かすお湯もなく困った。
- ・ 介護を必要とする家族を連れて避難したので気を遣った。

『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』より



『札幌市避難場所運営マニュアル』 関連項目

- p11 3章 避難所の開設 4 避難スペースの設定
- p16 4章 避難所開設後の運営 3活動グループ (1) 総務グループ
②避難所レイアウトに関すること

2 避難所の運営管理

- 避難所の管理責任者には、男女両方を配置する。
- 避難者による自治的な運営組織には男女両方が参画し、女性役員 3 割以上を目標にする。
- 避難所生活のルールづくりには、女性、子ども・若者、高齢者、障がい者等多様な避難者の意見を踏まえる。
- 避難者の班活動では、特定の活動(食事づくりや清掃)が片方の性に偏るなど、性別や年齢等により役割が固定化することのないようにし、責任者には男女両方を配置する。
- 避難者名簿は男女の置かれている状況等を把握するために、世帯単位とともに個人単位でも作成し、情報開示や個人情報の取扱には十分注意する。
- 避難者の中に、配偶者からの暴力、ストーカー行為^{*}、児童虐待の被害を受ける恐れがある者が含まれる場合は、その人の個人情報の管理を徹底する。

^{*}ストーカー行為～つきまとい等を繰り返し行うことや電子メールを送信すること。



【札幌在住避難者の声】

女性も、運営を担えるようにし、女性だけで集まれる場をつくと、女性に必要な物資やニーズを話し合うことができます。

また、女性もできることには積極的に手をあげるといいと思います。

【被災者の声】

- ・ 女性リーダーがいなかったので、女性ならではの悩みを言えなかった。
- ・ 食事づくりは、いつも同じ人達だった。
- ・ 地域の避難所を見に行ったが、プライバシーがなく、トイレは男女別になっているが段差があり、足の不自由な私にはとても無理だった。生活者の立場になると現れる視点を、女性が参画することで広い視野に立って考えられると思う。中央受付には男性リーダー、荷物の整理や炊き出し等の性別役割も少しずつ解消されるのではないのでしょうか。

『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』より

『札幌市避難場所運営マニュアル』 関連項目

p13 4章 避難所開設後の運営

「避難所の運営にあたっては、男女双方の視点に十分配慮する必要がありますので、女性が積極的に運営に参加するよう働きかけることが必要です。」

p17 4章 避難所開設後の運営 3活動グループ (2)名簿グループ ③安否確認等問合せへの対応

3 物資の供給

- 女性用品は、女性担当者から配布したり、女性専用スペースやトイレに置いたりする配布方法を工夫する。
- 避難生活が長期化する場合には、男女のニーズの違いの他、妊産婦、乳幼児、食事制限のある人など多様なニーズを把握し、物資の調達や供給を行うことが望ましい。
- 物資が流通していない場合は、避難所に避難していない被災者や指定避難所以外に避難している被災者にも、女性用品や乳幼児用品の物資を提供する。



【札幌在住避難者の声】

必要な物資は、災害直後と避難が長期化した場合とで違ってきます。直後は、やはり水、食料、衣服などです。

【被災者の声】

- ・ 離乳食やミルクが不足していた。
- ・ 下着の支給がなく、着の身着のままだった。
- ・ 物資の支給を受ける時は並ばなければならなかったため、お年寄りや障がい者は大変だった。

『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』より

『札幌市避難場所運営マニュアル』 関連項目

p20 4章 避難所開設後の運営 3活動グループ (4)食料・物資グループ
①食料・物資の調達 ②食料・物資の受入、管理、配給

4 衛生・保健

- 妊産婦、乳幼児等の健康に配慮し、感染症予防対策※を始め衛生的な環境を確保するための対策を行う。
- 母乳育児中の母子が、母乳を与えられる環境を整える。母乳が不足する場合は、哺乳瓶やお湯を使える衛生環境を整えてミルクを使用する。
- 妊産婦や乳幼児は保健上の配慮が必要となるため、必要に応じて、妊婦、母子専用の休養スペースの確保や、食事や保温など生活面の配慮を行う。医療・保健・福祉等の専門家と連携して、個別対応することが望ましい。
- 男女の悩み相談員を配置し、メンタルケア※や健康の専門家と調整しながら対応する。相談場所は、プライバシーの確保ができるような個室等を活用する。

※感染症予防対策～インフルエンザ等感染症が広がるのを防ぐために消毒等を実施すること。

※メンタルケア～精神面での援助や介助。

【被災者の声】

- ・ トイレの水が流れず、大勢の人が使うので不衛生だった。
- ・ 一人が風邪をひくと避難所内みんなが風邪をひき、広がってしまった。
- ・ 衛生環境が悪く、感染症が広がるのではと心配だった。
- ・ 歩行困難の祖母を連れていたので、トイレなどで苦労した。
- ・ 余震が来ると、大きな地震になると思い、過呼吸になる。緊張や不安に耐えられず体調不良になる。
- ・ 過労からうつ病を発症し、通院している。

『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』より

【札幌在住避難者の声】

避難所では、赤ちゃんのおしりふきシートが役に立ちました。大判で取り出しやすく、汚れを拭けて消毒にも使えることができ、かさばらないのでとても便利でした。



『札幌市避難場所運営マニュアル』 関連項目

p23～24 4章 避難所開設後の運営 3活動グループ (7)衛生グループ

①生活水の確保 ③トイレに関すること ④掃除に関すること ⑥疾病などの予防

5 生活環境の整備

- 女性や子どもに対する暴力等を予防するため、トイレ・更衣室・入浴設備等の設置場所は、昼夜問わず安心して使用できる場所を選び、照明をつけるなど安全に配慮する。また、暴力を許さない環境づくりや、被害者への適切な対応を徹底する。
- 就寝場所や女性専用スペースを巡回警備したり、防犯ブザーを配布するなど、安全・安心の確保に配慮する。
- 相談窓口や女性に対する暴力等の予防方法について、民間団体等と連携をはかり、女性専用スペースや女性トイレに、ポスターの掲示やカードを置くなどする。

【コラム】 避難所での防犯対策

- ・ 避難生活の防犯対策として、小中学生には早い時期に防犯ベルを配布しましたが、高校生や定時制高校生には十分な支援があるとは言えませんでした。登下校が不安だという定時制女子高校生に防犯ベルを配布し、相談窓口を紹介し、不安を和らげられました。
- ・ 仮設トイレの照明を明るくし、男女のトイレの距離をあげ、障がい者対応の共用トイレを設けるなど工夫も必要です。
- ・ 大規模な避難所では、最大 2500 人程が寝起きし、仕切りもない雑魚寝状態でした。女性達は、「安心して眠れない」「嫌がらせで隣に寝に来る男性がいて困る」「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」など様々な問題を抱えていました。施設の一室を使って「女性専用スペース」を開設しました。

『災害支援事例集』より

【札幌在住避難者の声】

女性は、衛生的に問題のある環境では精神的に辛くなってしまいますので、トイレ、授乳室や着替え室など他人の目が気になる所が安心して使えることが大事です。



『札幌市避難場所運営マニュアル』 関連項目

p21 4章 避難所開設後の運営 3活動グループ (5)施設管理グループ ②防火、防犯

3. 平時にしておくこと

(1) 地域の避難場所運営マニュアル等に「男女の協力」を記載

- ・女性の視点を取り入れて、男女が共同して行う避難所の開設や運営のあり方を、地域の防災計画や避難場所運営マニュアル等に記載しておきましょう。
- ・地域の避難場所運営マニュアル等を男女が協力して作成しましょう。

(2) 女性防災リーダーの育成

- ・女性が参加しやすい防災活動を工夫しましょう。
- ・避難場所運営訓練などに女性の参加を呼びかけましょう。
- ・地域の各団体と連携して、女性の防災リーダーを育てましょう。

【札幌在住避難者の声】

避難所に町内会の人がいるのといないのでは、初動が全く違います。配給や炊き出しなどいろいろな仕事が出てくるので、「自分がする」と声をあげる人がいると、避難所を運営しやすくなるので、女性も積極的に手をあげるといいと思います。女性は弱い人という見方ではなく、運営役員に入れてください。

災害時に避難所で知らない人ばかりでは辛いです。やはり、普段から付き合いができるように、近所の人と顔見知りになれる場をつくるのが大事だと思います。

【参考文献】

- 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」(2013.5 内閣府男女共同参画局)
- 「東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査」(2012.9NPO 法人イコールネット仙台)
- 「40人の女性たちが語る東日本大震災」(2013.2NPO 法人イコールネット仙台)
- 「男女共同参画の視点で実践する災害対策災害とジェンダー基礎編」(2013.3 東日本大震災女性支援ネットワーク)
- 「災害支援事例集」(2012.5 東日本大震災女性支援ネットワーク)

[避難所チェックシート]

- ★男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズに配慮していますか
- ★避難場所運営組織の役員に、男女が参加していますか

(1) 女性や子育て家庭に配慮した避難所の開設

- 授乳室
- 異性の目線が気にならない、更衣室、休養スペース、物干し場等
- 間仕切りの活用
- 乳幼児のいる家庭用エリア
- 单身女性や女性のみ世帯用エリア
- 安全で行きやすい場所の男女別トイレ（鍵を設置）・入浴施設の設置
- 女性トイレ、女性専用スペースへの女性用品の常備
- ユニバーサルデザインのトイレ

(2) 男女共同参画の視点に配慮した避難所の運営管理

- 管理責任者への男女両方の配置
- 自治的な運営組織の役員への女性の参画の確保
(女性の割合は少なくとも3割以上の目標)
- 避難者による食事づくり・片づけ、清掃等の役割分担を性別や年齢で固定化しない

(3) 物資の供給

- 女性用品（生理用品、下着等）の女性担当者による配布
- 女性や子育て家庭等の意見及びニーズの把握

(4) 衛生・保健

- 相談体制の整備、保健師等の専門家と連携したメンタルケア・健康相談の実施
(個室や仕切りでプライバシーを確保する)
- きめ細かな支援に活用できる避難者名簿の作成及び情報管理の徹底
(氏名、性別、年齢、支援の必要性[健康状態、介護や保育等]、外部からの問合せに対する情報の開示の可否 等)
- 配偶者からの暴力の被害者等の避難者名簿の管理徹底

(5) 生活環境の整備

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