

防災・避難・復興における女性の視点の必要性

主任研究員
青木 淳子



はじめに

今年に入って全世界を襲ったコロナ禍の下では、平常時においてなんとなく見過ごされてきた問題がより明確な形で人々の眼前にさらされることとなった。男女の社会的、経済的格差や性別役割分担による弊害もその一部である。たとえば、一斉休校処置によって子どもの世話をするために休業を余儀なくされたのは女性労働者が多いこと、男女共に在宅勤務が増えたが、その結果、女性に家事労働の負担がさらに偏重した家庭が多かったこと、経済活動の停滞によってより多くの女性の労働者が失職したり収入の減少に直面したことなどがあげられる。非正規雇用者は女性の割合が高いため、平常時における男女の格差について、非常時にはより大きな影響が及ぶ。さらに、緊急事態宣言下においてステイホームを余儀なくされたことから、DVや児童虐待の被害の増加が報告されている。

コロナ禍の様な非常時においては、平常時から存在していた社会の歪みの影響がますます増幅されてしまう。それは災害時も同様である。コロナ禍においてはステイホーム、災害時には家を喪失する人がいるという正反対な状況ではあるが、経済活動の停滞によってより多くの女性労働者の雇用状況が悪化したり、被災者のストレス増加等によってDV被害や児童虐待が増加すること、女性に家事労働やケア労働（育児や介護等）の負担が過重にかかることなどは共通している。

ここ数年、日本では毎年のようにどこかの地域が大地震や台風等による水害に見舞われている。私たちは、災害という非常事態が、明日、自分に降りかかってもおかしくない状況に置かれているといっても

過言ではない。本稿では、災害にまつわる防災・避難・復興の各段階における女性の視点に立った対応の必要性について取り上げていくこととする。

防災・災害時における女性の視点の必要性の認識

災害への備えや避難所運営、復興において、女性特有の課題への対応や女性の視点の必要性が認識されはじめてからかなりの時間が経過している。

1995年の阪神・淡路大震災の直後から、避難所等において性暴力被害が発生したことは報告されていた。しかしながら、当時はこうした事実についてはあまり広く認識されないままであった。その後、2004年の新潟県中越地震など度々の大きな災害の発生を経て、女性に固有のニーズへの対応不足や避難所等における性別役割分担の強制、性暴力やDV被害の危険性の増大などが広く認識されるようになった。

こうした経験から、国も防災体制に女性の視点を組み込む必要性を明確にし、2005年に策定された「第2次男女共同参画基本計画」と「防災基本計画」にそのことが書き込まれた。

しかし、国民の防災意識を一気に高めると同時に、防災への女性の視点の必要性を広く認識させることになったきっかけは、やはり2011年の東日本大震災の発生であると考えられる。2011年以降に策定される地方公共団体の男女共同参画計画には、防災活動に女性の視点を反映させることの必要性に言及することが増えていった。また、女性のための防災ガイドなどの一般書籍も多数出版されるようになった。

2013年には内閣府男女共同参画局が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を作成し、地方公共団体が防災に取り組む際に配慮すべき男女共同参画の視点を具体的に提示した。今年5月には、さらに新しい内容を盛り込んだ「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」(以下、「防災・復興ガイドライン」と略)が公表された。

以下の項では、防災・復興ガイドラインの内容も参考にしつつ、平常時の備え、避難生活、復旧・復興における女性への配慮の視点を導入する際の課題についてみていきたい。

●防災・復興ガイドラインにおける7つの基本方針

- (1) 平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる
- (2) 女性は防災・復興の「主体的担い手」である
- (3) 災害から受ける影響やニーズの男女の違いに配慮する
- (4) 男女の人権を尊重して安全・安心を確保する
- (5) 女性の視点を入れて必要な民間との連携・協働体制を構築する
- (6) 男女共同参画担当部局・男女共同参画センターの役割を位置付ける
- (7) 要配慮者への対応においても女性のニーズに配慮する

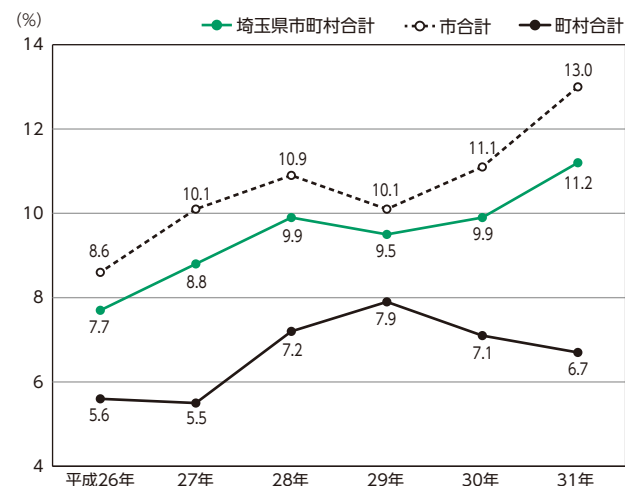
平常時における災害への備え

防災に限らないが、意思決定過程への女性の参画によって、女性のニーズに応える環境整備が進むことが期待できる。防災については、地域の防災に関する重要事項を審議する防災会議が各地方公共団体に設置されている。災害対策基本法では第14条第1項で都道府県防災会議の設置、第16条第1項で市町村防災会議を設置することとしている。会議の運営方法や委員構成については、各自治体の条例で規定されている。

地方公共団体では意思決定過程への女性の参画を促進すべく、審議会の委員のうち女性の割合を30%または40%とすることを目標としているところが多い。しかし、防災会議については埼玉県防災会

議の女性の委員の割合は17.4%、埼玉県内市町村防災会議全体で11.2%を占めるにすぎない。全国平均はさらに低い割合となっている。

●埼玉県内自治体の防災会議における女性委員の割合の推移



資料:埼玉県「男女共同参画に関する年次報告」をもとに作成
(注)各年4月1日現在

●全国の防災会議における女性委員割合

	全 国	埼玉県
都道府県防災会議	16.0%	17.4%
市区町村防災会議	8.7%	11.2%
市区	11.0%	13.0%
町村	5.8%	6.7%

資料:内閣府「都道府県別全国女性の参画マップ」、埼玉県「男女共同参画に関する年次報告」をもとに作成
(注)平成31年4月1日現在

防災会議に女性の委員が少ない理由の一つとして、会議の委員は条例等で指定されている機関(主に庁内部局や外郭団体、ライフライン事業者等)の長などが就任することが多く、そうした職に元々女性が少ないことがあげられる。また、女性の委員がいたとしても、それぞれの組織を代表して出席している立場から、女性への配慮に特化した話題にまで至らないことも予測される。

そういった課題に対して、女性の委員を増やす方策として、たとえば保健師や助産師、看護師、保育士、介護士等の女性が多い専門職かつ災害対応に

深く関わる可能性が高い職にある人を委員として登用することが考えられる。また、あらかじめ自治体が有している女性人材リストから推薦してもらうという方法もある。

委員の女性比率を高めることが困難であったり、防災会議において女性の視点に立った対策が取り上げにくい場合には、会議の下部組織として当該テーマを主題として検討する専門部会を設けることも一つの方策といえる。

また、自治体における職員の体制を整備することも必要である。防災・危機管理担当部局の職員の男女比を庁内全体の職員の男女比と同程度にするよう努めたり、災害時に避難所となることが予定されている施設には必ず女性職員も配置するなどの工夫が必要である。

地域社会における備えも重要である。近隣住民同士で組織される自主防災組織には女性の参加が多い組織もあるが、リーダーの役割を担う女性が少ない傾向がある。女性のリーダーを育成すると同時に、避難訓練や避難所運営ゲーム(HUG)等を通じて、あらかじめ女性の視点を反映した防災活動への住民の意識づけを行うことも必要である。

そのほか、当然のことながら、女性用品や妊産婦・乳幼児・子育て家庭のニーズに応える生活用品、プライバシーを確保するための物資等の備蓄も最重要課題である。「防災・復興ガイドライン」によると、防災会議の女性委員比率が高いと各種生活用品を常時備蓄する比率が高いという調査結果が報告されている。こうしたことから、防災に関する意思決定過程に女性の参画が増えることの重要性がうかがえる。

避難所運営における課題

男女共同参画や女性への配慮の観点から、避難所運営において最も重視すべき課題は、女性や子どもが安全に避難生活を送れる環境を整備することである。

これまでの災害の経験から、避難所の環境整備として、トイレ・物干し場・更衣室・休養スペース・入浴設備は男女別に設け、授乳室を設けることが必要とされている。また、男子トイレと女子トイレの割合は1:3の割合が推奨されている。そのほかにも女性用品については配布場所を設けたり、生理用品等はあらかじめ女子トイレに配備する等の配慮が必要となる。

また、避難所運営においては管理責任者に女性と男性の両方を配置して、双方のニーズをきめ細かく汲み取れる体制を整えることが重要である。

避難者の安全の確保として特に注意をしなければならないことは、女性や子どもに対する暴力の防止である。災害時はプライバシーを守ることが難しい環境であることに加えて、被災者にストレスがかかることから、平時よりも性暴力やDV、児童虐待が起りやすくなるという認識が共有されることが望ましい。特に、子どもは保護者や大人が災害対応に追われて目を離す時間が多くなることから、犯罪に巻き込まれないようにする注意が必要である。

災害時には、平時よりも、立場の弱い人がさらに困難な立場に追いやられる可能性が高くなる。そうした状況に対応するためにも、災害発生後であっても男女共同参画センター(女性センター)の機能は通常通りとすることが望ましい。男女共同参画センターは、男女平等社会に向けての啓発活動からDV相談に至るまで男女共同参画社会に向けて総合的に対応する機能を持っている。しかし、多くの公共施設と同様に、災害発生後は避難所として転用されることも少なくないことから、男女共同参画センター職員が避難所運営に従事することによって相談機能等が停滞することもありうる。相談窓口としての機能を維持しつつ、妊産婦や出産直後の母子専用スペースを設置するなど、従来の機能を活かす利用方法をあらかじめ準備しておくことも重要である。

また、避難所における共同作業で、片付けなどの力仕事は男性、食事作りは女性というような性別による役割分担をルールづけることは避けた方がいい

と考えられる。同じ避難所で生活しているとしても、ある人は行方不明の家族を探したり、ある人は持病を持っていたりするなど、抱える事情は千差万別である。共同で作業を行うにしても、誰かに負担が偏ることがないルール作りが必要である。

被災下におけるストレスからくる心身の不調にも男性と女性では異なる影響が表れることが報告されている。避難生活だけではなく、仮設住宅や復興住宅に移ってからも注意が必要だが、ケアのあり方にも性別による配慮が求められる場合がある。

復旧・復興に向けての課題

義捐金や被災者生活再建支援金等は被災者の生活再建に向けて大きな助けとなる。しかし、これらの支援金の支給先は多くの場合、世帯主への支給が制度化されている。世帯主と家族の意向が違ったり、世帯主と家族が別生計になっていたり、世帯主とは別の家族が生計を支えている場合もある。今般のコロナ禍における1人あたり10万円支給の特別定額給付金も、支給開始前からDV被害者への支給の困難が見込まれていた。マイナンバー制度も導入されたので、今後は従来の世帯主中心主義から個人の支援へとシフトするような動きになることが期待される。

また、復興まちづくりの過程により多くの女性が参画できる仕組みも必要である。たとえば、まちづくりのために組成される協議会の役員のうち3割以上を女性とするといったことや、復興まちづくりのための協議に住民が参加する場合には世帯主だけでなく一つの世帯から男性も女性も参加できるような仕組みづくりも考えられる。

雇用については、女性は男性と比べて非正規雇用の割合が高く、災害等の非常時において解雇されやすい傾向がみられる。また、育児や介護など家庭におけるケアの役割が偏りがちである。女性が就業復帰しやすいように、早期に子どもや要介護者の預け先を整備するとともに、雇用継続や起業等を支援

する助成も含めて、女性の就業を支える取り組みも必要である。

災害対応に携わる職員や支援者への視点

これまで、市民の立場から見た防災体制について述べてきたが、災害時に市民を支える公務員や消防署員、警察官、保育士、介護士なども一生活者であるという視点を忘れてはいけない。災害の発生時から待ったなしの対応を迫られるが、上記の人々の中にも世話をしなければならない子どもや介護を必要とする家族を持つ人が少なくないと思われる。あらかじめ災害が発生した時には、どのような体制をとるか自治体全体で準備しておく必要がある。

また、これまでの災害時には、上記の職員やボランティア等の支援者が性暴力やセクシュアル・ハラスメントの被害に遭ったケースも報告されている。こうした事態を避けるための環境整備や相談体制・通報体制を整備しておくことも大切である。

おわりに

今回述べた事項は、防災・避難・復興において、女性の視点に立って留意すべきことである。また、当然のことながら災害発生時には、女性だけでなく、高齢者や心身に障がいを持つ人、外国人や家族に病人や要介護者がいる人、ペットと暮らす人など、避難にあたって困難を感じる人も少なくない。これまでも被災者一人一人の困難に耳を傾け、多くの気づきを経て「防災・復興ガイドライン」など被災者に寄り添う環境づくりが進められてきた。災害などの非常時には、皆が我慢しているのだから不便は我慢しなければならないというような空気に支配され、時には犯罪被害を訴えられないような人権侵害にまで至ってしまう可能性もある。「我慢」ではなく、不都合や不便があれば声を上げられることが当たり前になり、これからも被災者への様々な配慮の視点が更にアップデートされていくことが期待される。