

# とよなか女性防災ノート

地域の避難所運営マニュアル  
作成に活用できる  
お役立ちパンフレット

避難所運営マニュアル  
に記載する



文案チェック  
機能付き



避難所運営  
マニュアルに  
女性の意見を  
入れよう

公助!共助!  
近助(所)!

わたし、  
防災リーダーに  
なります!

すてっぷを  
災害時の  
女性支援の  
拠点に!

障害者、  
高齢者、  
外国人...の  
支援を考え  
ましょう

もしものとき、  
わたしに  
必要な物資は...



## 「女性の視点」の防災とは

男女共同参画とは、男女がともに個人として尊重され、あらゆる活動においても、とりわけ意思決定の場面に参画する機会を確保することを意味します。それは、さまざまなくらしの背景を持つ人々が、自分らしく生きることができる社会をつくっていくということそのものです。

そして、防災対策・被災者支援は、多様な立場の市民の存在を前提に取り組まれる必要があります。したがって、地域防災に女性の視点を取り入れることは、被災者支援上、不可欠なのです。

特に、多様な立場の中でも人口の半分、要援護者の半分以上を占め、日常生活そのものや要援護者のケアにおいて重要な役割を果たしている女性たちが、防災政策の方針を決定する場や、地域の防災活動の場、あらゆる災害支援活動において、リーダーシップを発揮できるよう、平常時から参画の機会をしっかりと確保しておくことが、決定的に重要である、との立場に立っています。

# 防災になぜ女性の視点が必要なのかな？ 女性と防災について考えてみよう

阪神・淡路大震災以降、防災計画や避難所生活、仮設住宅、復興の場などあらゆる段階において女性視点の必要性が徐々に認識されるようになりました。しかし、東日本大震災においても、女性の参画や女性のニーズへの配慮は十分ではありませんでした。

そこで2013年5月に「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」(内閣府男女共同参画局)が出されました。男女共同参画と防災について指針をもとに考えていきます。

## 1 ふだんから平等な 関係が大切

「男女共同参画社会」とは、男女が対等な構成員として互いにその人権が尊重され、責任を分かちあい、個性と能力を十分に発揮できる社会です。

ところが、仙台市男女共同参画推進センター館長の加藤志生子さんは、東日本大震災を経て、「ふだんの不平等が表面に噴出して、男女共同参画社会どころではないことがはっきりした」と語っています。社会への参画のかたよりが、災害時には

いっそう大きくなり、そのことが女性たちの(ひいては男性の)心身の負担を重くするのです。

ですから、家庭でも地域でも職場でも性別による不平等があればそれをどう変えていくか、地域活動に取り組むうえでの継続した努力が必要です。

そして女性も男性も市民として豊中市の地域防災計画、地域の防災の取り組みについて学び、発言していくことが求められています。「支援する側、される側」に分けられることなく、市民力を発揮する仕組みが必要です。



## 2 地域防災に積極的に 参加しよう

東日本大震災においても救援活動、復旧・復興の担い手として、多くの女性が活躍してきました。しかし、意思決定の場への女性の参画はまだまだ少ないのが実情です。たとえば、全国の地方防災会議の女性委員の割合は、都道府県5.1%、政令指定都市10.0%(2012年)です。ちなみに豊中市は、2012年に3人の女性委員が参加し女性委員の割合は6.9%です(43人中3人)。また、全国の自治会長に占める女性の割合は、4.4%(2012年)です。豊中市は、504自治会のうち女性の会長の割合は21%です。

防災・復興に係る政策や方針の決定、事業実施のリーダーなどあらゆる場面で女性の参画が求められています。



### 3 災害には 男も女もある

「災害時に男も女もない」といわれがちですが、災害を受け止める側の状況によって被害の現れ方が違うことは、東日本大震災においても、雇用状況や健康状況が男性に比べて女性の方が厳しくなっていることから分かっています(2012年版男女共同参画白書)。

震災直後から福島県郡山市で相談活動を立ち上げたNPO法人ウィメンズスペースふくしまの丹羽麻子さんは、「災害時は嫁・母役割が強化され、一方では“家族の安全を守るのはお母さん”といわれてストレスがたまっていく。職を失い、貧困や居場所がなくなり喪失感に苦しむ女性も多い。一方で先の見えない不安は男性も同じで、それがDV(ドメスティック・バイオレンス)となって女性に向かうケースが多発している」と語っています。

被害の現れ方が違う性別や年齢、国籍・民族的出身など社会要因による困難を最小限にする取り組みが必要です。



### 4 どんな時にも 人権尊重を

避難生活であれ、どのような状況にあっても人間としての尊厳や安心安全を守ることが重要です。

東日本大震災の避難所では、間仕切りや更衣室が無い場合、数ヶ月間、布団のなかで着替えて仕事に出かけたこと、トイレの位置によって女性が入りにくかったことなどが報告されています。一方で障害者がある家族は「まわりに迷惑をかけるから」と避難所に行けなかった事例もあります。

丹羽麻子さん(NPO法人ウィメンズスペースふく

しま)は、「避難所のリーダーには人権感覚が求められる」と指摘しています。郡山市の避難所「ビッグパレットふくしま」では、女性たちの要望を受けて避難所開設後すぐにリーダーが女性専用スペースの設置を判断しました。避難生活においてさまざまな立場の人々の安心と尊厳を守るためには、男女を問わず人権感覚のあるリーダーの養成が求められています。

### 5 そなえは 「話し合える関係」



災害対応において行政の責任が大きいことはいうまでもありませんが、それとともに隣近所、地域の団体間などの連携も必要となります。災害時に急に連携をしようとしても難しく、日頃からの関係づくりが大切です。加藤志生子さん(仙台市男女共同参画推進センター館長)は、災害にそなえるものは地域の「話し合える関係」で、「自分の意見をいえる、それを聞いてくれる人がいる、正解はなくても話し合っており合いをつけられる、そんな風通しのいい地域づくりが災害に強いまちにつながっていく」と指摘しています。

すてっぷは、「とよなか女性防災プロジェクト2011」を東日本大震災の年に立ち上げて、豊中市内のさまざまな団体や行政との連携を深めてきました。これからも豊中市の協働の取り組みを踏まえ、地域に根ざし、多様な市民とともに女性が意思決定の場に参画できる地域づくりをめざします。

# 地域でできること、自分でできることを 考えてみよう

## 豊中の取り組みを知ろう

地域でできること、自分でできることを考え、それを実践するための地域づくり、組織づくりを進め、いざというときのために訓練しましょう。避難所運営はマニュアルにそって進むので、マニュアルに女性の視点をいれておくことも大切です。

### チェックしてみよう

これ  
やっています



これ  
できそう

# 1

## 日頃からアンテナを張って 防災知識を身に付けよう

### 学ぼう、情報収集しよう

女性の視点に立った災害対策について参加型、体験型の学習機会をつくり、みんなが自分のこととして考える場をつくる

▶▶「女性と防災」に関する講座をすてっぶで実施しています。すてっぶ・情報ライブラリーの資料、すてっぶ登録団体による講座もあります。また豊中市危機管理室、とよなか国際交流センター、とよなか人権まちづくりセンター、豊中市社会福祉協議会で、防災に関する講座やワークショップを実施しています。行政が実施する防災出前講座も利用しましょう。



▲ すてっぶ主催の防災講座

妊産婦や乳幼児、高齢者、障害者、外国人のいる家庭は、平時より防災についての情報を得ておく

▶▶豊中市内にある保健センター、子育て支援センター、豊中市健康福祉部、豊中市社会福祉協議会、とよなか国際交流センターなどを活用しましょう。例えば、豊中市災害時要援護者避難支援プランがあります。対象となる人は安否確認対象者リストに登録しましょう。豊中市社会福祉協議会は校区福祉会と連携し、生活に不安のある高齢者などの自宅を訪問し、安否確認を行なっています。

自治会、子ども会などの地域活動に防災を取り入れる

▶▶防災館の見学会、まち歩き防災マップづくり、非常食試食会、避難所になる学校に宿泊体験、救急法講座などが行われています。公民分館、豊中市地域教育協議会連絡会、豊中市PTA連合協議会母親委員会、豊中市婦人団体連絡協議会は、活動に防災を取り入れています。



自分が住んでいる場所の地理的、地形的な特性を知る

▶▶「わが家の防災マップ(豊中市危機管理室編集)」にハザードマップがあります。

### 家庭でできることをはじめよう

妊産婦、乳幼児、高齢者、障害者、外国人など世帯状況に合わせて避難用品、備蓄用品をそろえる

▶▶すてっぶHP女性と防災・「とよなか女性防災ノート」P.42～43参照。

家具を固定する、整理整頓、防災グッズの準備、家族会議を開く(分担、連絡方法、避難ルートの確認、発災時の行動確認)など、家庭でそなえる。

# 2

## 誰もが参加しやすい自主防災 組織をつくり災害にそなえよう

### 自主防災組織をつくろう

自主防災組織に女性の参加を増やし、女性リーダーを育てる

▶▶豊中市には校区単位で19団体、町内会やマンションなどを含めると151団体の自主防災組織があります。上野、刀根山・蛭池、野畑などでは、女性リーダーが活動しています。日頃より公民分館、自治会、PTAなど地域の団体で女性リーダーを増やしましょう。



## 避難所運営マニュアルをつくろう

避難所ごとの避難所運営マニュアルを作成する

▶▶「豊中市避難所運営ガイドライン」に沿って、避難所運営マニュアルをつくりましょう。マニュアルをつくっている自主防災組織もあります。

避難所運営マニュアルに女性の視点を入れる

▶▶「女性、男性がともに避難所のリーダーになる」「女性専用スペースの設置」「性別によってかたよりのない男女の役割分担」「安心安全の確保」「女性、子どもへの暴力防止」「こころのケア」「子ども、高齢者、障害者、外国人への配慮」「避難所へ行けない人への配慮」など。

## 避難訓練に参加しよう

時間帯によって居場所も変わります。平日昼間、夜間、休日などさまざまな条件を想定した避難訓練をする

▶▶昼と夜に避難訓練を実施した豊中市自主防災組織があります。

保育所、幼稚園、小・中・高等学校、大学や企業、自主防災組織と連携し、あらゆる人が参加する避難訓練を実施する

▶▶「防災フェスタとよなかin大阪大学」(2014年12月7日)で自主防災組織、豊中女性防火クラブ、大学、行政、消防が連携し広域避難訓練を実施しました。



▲ 防災フェスタとよなかin大阪大学

特定の活動が、特定の性にかたよったり、固定化しないようにする。  
(たとえば「食事づくりは女性」「リーダーは男性」など)

平常時より地域住民による組織をつくり、避難訓練に女性が参加しやすい環境をつくる



▲ 豊中女性防火クラブの防災訓練

▶▶約3,400人が所属する豊中女性防火クラブ連絡協議会は、防火防災に取り組んでいます。

## チェックしてみよう

これ避難所運営マニュアルに入れよう

これ避難所でやってみよう

3 避難所運営マニュアルに入れて、いざというときに実践しよう

## 避難所の開設について

男女別にトイレ、物干し場、更衣室、休憩スペースを設ける。

授乳室を設置する。

仮設トイレは女性トイレの数を多めにする。施設の男性専用トイレを女性専用トイレに転用することも(女性用3:男性用1がめやす)。女性トイレは夜間の危険が低い場所に。障害者や高齢者が使いやすいユニバーサルデザインのトイレも設置する。

女性専用スペース、乳幼児連れ、単身女性や女性のみ世帯のエリアをつくる。間仕切り用パーティションを活用するなど、専用の部屋をつくる。



女性や子どもへの暴力を防止するため、トイレ、更衣室、入浴設備の設置場所は、昼夜問わず安心して使用できる場所を選び、照明をつけ安全に配慮する。

福祉避難所についても障害を持つ女性の立場に配慮して開設する。

## 避難所の運営管理について

女性、男性がともに避難所のリーダーになる。

女性リーダーが全リーダーの3割以上の人数になることを目標にする。

女性、子ども、若者、高齢者、障害者など多様な人の意見を取り入れ、避難所での生活ルールをつくる。

特定の活動が、特定の性にかたよったり、固定化しないようにする。(たとえば「清掃は女性」「警備は男性」など)



避難者名簿には、避難者の状況を把握するために、氏名、性別、年齢、支援の必要性(健康状態、保育や介護の必要)、外部からの問い合わせに対する情報の公開・非公開などを記載する。



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、加害者から追跡されて危害を受ける恐れのある人がいる場合は、居場所が知られないように個人情報の管理を徹底する。あらかじめ警察、行政、すてっぷなどに相談する。



## 物資の供給について

生理用品や下着などの女性用品は、女性の担当者から配布し、女性専用スペースや女性トイレに常備する。



避難所生活が長期化する場合、男女のニーズのちがいが、妊産婦、乳幼児、食事制限のある人などの多様なニーズ、単身女性、外国人など声をあげにくい人のニーズを把握するために、ニーズ調査や意見箱設置などの工夫をする。



避難所に来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対しても、物資を提供する。



## 衛生・保健・ケアについて

妊産婦、乳幼児などの健康に配慮し、感染症予防対策をはじめ衛生的な環境を確保する。休養スペースをつくり食事や保温などの生活面に配慮する。医療、保健、福祉などの専門家と連携し個別の状況に対応する。



母乳育児中の母子が母乳を継続して与えられる環境を整え、与えられない場合、不足する場合は粉ミルクを使用できるように衛生管理をする。



メンタルケア、健康問題などの相談窓口をつくり男女両方の相談員を配置する。プライバシーが確保できるスペースで診察、相談をする。



## 生活環境の整備について

女性や子どもへの暴力の防止のため、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。暴力を許さない環境づくりや被害者への適切な対応をする。



ポスターを貼るなどして女性、子どもへの暴力の予防などについて広く知らせる。



相談窓口、アンケート箱などを設置し、誰もが意見をしやすい避難所をつくる。



## すてっぷの役割

第2次豊中市男女共同参画計画に、すてっぷは「災害時における女性の悩み・暴力に関する相談サービスを提供する」と位置付けられています。すてっぷは日頃から、女性の就労支援、生き方相談、暴力防止などに取り組んでいます。災害時に厳しい状況に置かれる女性、子ども、高齢者などの課題を考えることで、誰もが安心、安全に暮らせる社会をめざしています。もし災害が起こっても、それに対処できるだけの生きる力を養っておくこと。女性や高齢者を支援の対象としてだけでなく防災の担い手として位置づけることによって、一人ひとりが地域の主体者となり市民力を発揮することにつながります。わたしたちは日頃からの取り組みが、地域の防災力アップへの道であると考えます。

### 平常時には

- 講座、ワークショップなどによる「女性と防災」の啓発活動。
- 地域の女性リーダーとなる人材の育成。女性リーダー育成講座の実施。
- 地域の女性リーダーをつなぐ活動を支援。
- 豊中市の地域防災会議に出席し、地域防災計画や施策の検討、情報交換など。
- 「女性と防災」に取り組む市民活動との相互協力。



▲ すてっぷ主催の女性防災リーダー育成講座

### 災害時には

- 各避難所とつながり女性支援の拠点となる。
- 女性のこころとカラダの健康、暴力、ハラスメント、就労などに対応する相談窓口を開設。
- 女性の視点に立った情報提供、広報活動。
- 女性支援のためのボランティア、NPOの受け入れ、活動支援。

# 1.17 から 3.11 へ、 つなげよう防災女子力 ～東北に学ぶ、未来をつくる～



## 1. 基調講演 1.17 から 3.11 へ、 女性防災の歩み

講師：相川康子（特定非営利活動法人NPO政策研究所専務理事）

相川さんはまず、神戸新聞記者として阪神・淡路大震災の報道に携った経験などから、災害時に女性の視点が必要な理由として「①想定外の災害においても、各自が判断し行動できる防災力をつけることが大切である②数十年にわたる復興のプロセスにおいては、老若男女すべてが主体的に関わる必要がある③弱者の問題が周辺化し、重大な人権侵害につながることを防ぐ」の3点を挙げました。

阪神・淡路大震災以降、政府、自治体レベルで、女性の視点での防災や災害時の対応、復興をめぐる法整備が進み、東日本大震災では当初から政府方針に盛り込まれました。しかし相川さんは「政府の対応が具体的な形で現地に

届いていなかったのではないかと。災害時には性別役割分業が顕著に現れるため、女性たちが声を上げる機会がないままに復興計画が策定されてしまったことが『取り残され感』につながり、心の復興を遅らせたのではないかと指摘しました。

女性たちに対しては、不利な状況に陥らないよう支援すると同時に、「災害弱者」に閉じ込めず、防災や復興の担い手としてエンパワーメントするという、ふたつの視点が必要です。女性が参画することで、「健全な」男性の視点と価値観で考えられがちな災害対応を別の視点で問い直すことになり、冒頭に挙げた3つのポイントの実現につながります。

「そのためにはまず、私たち女性が当事者意識を持ち、たとえば地域の防災計画を考える場に、プロセスからきちんと入らなければならないと自覚すること。そして自覚した女性たちが、そうした場に参画して発言する権利があるかどうか。当事者意識の醸成と当事者参加の保障は、防災だけでなく、あらゆる人権問題においても基本となります」

## 2. パネルディスカッション 地域を元気にする女性防災

パネリスト：丹羽麻子（NPO法人ウイメンズスペースふくしま）、  
加藤志生子（仙台市男女共同参画推進センター館長）、相川康子

被災直後に福島県郡山市に転居し、女性相談窓口設置に奔走した丹羽さん。自治体職員も避難と放射能対策で手いっぱいなか、避難所「ビッグパレットふくしま」に設けられた女性専用スペースの運営に協力しました。

その経験を踏まえて、どこからでも利用でき個別対応の可能な電話相談を開始。その後、福島県でも内閣府による女性相談がスタートしました。

仙台の男女共同参画推進センターでは、女性相談や情報発信などの事業を、いち早く再開。同時に、現場で動きはじめた人たちから届く避難所の様子からニーズを拾い上げ、事業化したり行政とつないだりする「中間支援」が、センターの役割だと再認識しました。「女性ニーズをくみとり、女性たちを復興の担い手としてエンパワーメントすることが、センターの震災対応事業すべてに通じる視点になりました」

この震災から得た教訓として、ふたりが口をそろえたのが、「平常時にできていないことが、非常時にできるはずがない」。丹羽さんは、相談の声から、妻・母役割が強化され、家族・夫婦間の関係悪化やDVを招いたり、放射線被害による

妊娠・出産への不安や、経済的基盤の弱さによる貧困が増大したりしている深刻な現状を報告。

加藤さんは、話し合いの意義を実感できる『仙台版防災ワークショップ みんなのための避難所作り』も紹介。「女性には、社会を変える力も責任もあるという思いで、女性が意思決定の場に参画できる地域づくりのための事業を展開しています」

3人から今、地域で取り組むべきこととしてアドバイスをもらいました。相川さんは「福祉力やコミュニケーション力を地域の中に根付かせていくことが地域防災そのもの。男女共同参画はもとより、たとえば障害者施設に出向いて話を聞くといった、アウトリーチの発想も必要でしょうし、その情報を地域で共有することが、まさに風通しのよい、防災力の高い地域づくりにつながります」

丹羽さんは「インフラ整備による復興が優先しがちだからこそ、防災計画における相談事業や支援者支援事業の記載、男女共同参画推進センターの役割の明確化など、ジェンダーの視点が多様な組織でも、いわずもがなで入っていくように、民間も行政も経験を蓄積していくことが大切です」

そして加藤さんは「震災後の今、地域の中に、従来の『俺について来い』ではなく、みんなに配慮しながら後ろから見守るタイプのリーダーが育っていると感じています。その力を可視化して評価し、より社会に開いていくことを応援するのが、私たち男女共同参画推進センターの仕事だと思っています」と、締めくくりました。

女性視点で考える  
防災ワークショップ

～女性の意見を意思決定の場に届けよう～

被災体験から  
女性視点の  
必要性を考える

「女性の視点がなぜ必要なのか？」について被災地の事例とともに考えました。講師の浅野幸子さん（早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員）は、阪神・淡路大震災ではボランティアとして活動し、東日本大震災女性支援ネットワーク発足時より活動に参加するなど、災害時における女性支援に取り組んできました。

浅野さんより避難生活で女性が置かれる困難な状況と、それに対する支援についてのお話がありました。

- 健康問題…高血圧、高血糖など慢性疾患の悪化、感染症、不眠、ストレス、エコノミークラス症候群、膀胱炎、外陰炎。妊婦、アレルギー患者の環境悪化など。
- 生活環境…プライバシー、衛生。着替えや授乳、下着を干す場所がないなど。
- 物資の不足…女性用品、下着の不足。乳幼児用・介護用品の不足など。
- 女性や子どもへの暴力…ハラスメント、DV、性暴力の発生。それに対して声をあげにくいなど。
- 女性にかたよる役割分担…家事や家族の世話、炊き出しなどが女性にかたよりがち。
- 仕事…女性は先に解雇、失業率が増加。保育・介護の機能が低下し職探しが困難など。
- 女性リーダーの不足…女性の声を通りにくい、議論に参加しにくい。

またすべての人が避難所に行けるわけではありません。「体が不自由で避難所まで移動できない」「乳児、障害者、認知症などの家族がいる」などの理由で避難所にいけない人もいます。東北では「自宅でもとり残されている人をなんとかしよう」と、物資を袋にわけて安否確認しながら在宅者に配布した地域がありました。これは普段から家事を担い在宅避難

の厳しさを想像できる女性から出た意見で、良い仕組みづくりができた事例です。

また東北の事例として「女性がリーダーシップを発揮した」「避難所の中で女性リーダーが被災者の要望を聞いた」「自治体から女性職員を積極的に派遣」「女性専用物資(生理用品、下着など)は女性が管理、配布した」「女性専用スペースの確保」「保育、介護の支援」などがあげられました。

浅野さんは、防災における女性視点の必要性を以下のようにまとめました。

- 被災者、災害時要援護者の半分は女性
- 女性のことは女性でないとわからないことが数多くある
- 現状では要援護者や子どものケアをしている人の多くが女性である
- 保育、医療、介護現場のプロの多くが女性である
- 責任のある立場の人（男性が多い）への過度の負担集中が起こる
- 女性は配慮される側面を持つが、被災者支援に必要な実生活に根差した知識や能力を持っている
- ➔日頃より女性を地域の役員や責任者に複数名つけるようにし、男女双方で対策を進めましょう

ワークショップでは、40人の参加者からたくさんの意見がでました。この意見を参考に「女性と防災に関する提言書」を作成し、女性の意見を豊中市防災会議に提言していきます。

話し合い

## 1 シンポジウムや浅野さんの話から「大切だ、取り組む必要がある」と思ったこと

避難所の役割を分担し  
それぞれが活躍できる  
仕組みをつくる在宅避難者への  
食糧配布女性リーダー、  
各年代の  
リーダーが必要地域での  
人のつながり防災訓練のなかに  
マイノリティの  
視点を入れる自治会組織  
などへの  
日頃からの  
女性参加

話し合い

## 2 災害時要援護者への支援で必要なこと

災害時要援護者（視覚障害者、聴覚言語障害者、肢体不自由者・足腰が悪い・車いすの人、認知症の高齢者、糖尿病・高血圧・嚥下障害、喘息・食物アレルギー・アトピー、妊産婦・赤ちゃん・幼児など）に必要な支援を考えました。

相談窓口を  
開設する避難所の  
バリアフリー、スロープ、  
ユニバーサルトイレどんな支援が  
必要かわかる  
サインをつくる情報提供の  
工夫  
(点字、手話など)アレルギー対応の  
非常食支援スタッフを  
コーディネートする