

## 男女共同参画の視点からの避難所運営をめざして

～多様な視点が反映できる防災体制づくり～

京都府福知山市 村尾 紗貴

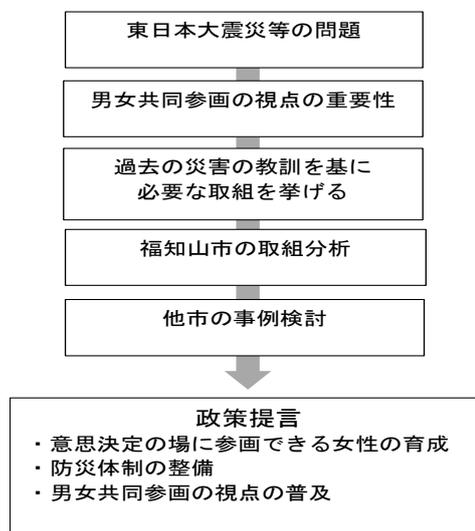


### 1 はじめに

福知山市では、近年頻繁に台風や集中豪雨による水害や土砂災害に遭っている。また、大規模な地震を発生させる可能性があると言われる活断層が複数存在している。こうしたことから、本市においても、大規模な自然災害がいつ発生してもおかしくないと言える。災害が発生した時にその被害を軽減するためには、自分の身は自分で守る「自助」、家族や友人、近所が自発的に助け合う「互助」、地域コミュニティで協力し助け合う「共助」、行政等による救助・援助活動「公助」を連携させ、防災対策に取り組むことが必要であるが、行政自身が被災し行政機能が麻痺するなど「公助」に期待できない場合もあることから、災害発生後しばらくの間、地域で自発的に避難行動、救助活動、避難所運営等が行えるように「自助」「互助」「共助」による地域の防災力を強化しておくことが重要である。さらに、地域には、障害のある人、高齢者、子ども、外国籍の人など、多様な人が暮らしており、災害から受ける影響もそれぞれ異なるため、災害時であっても誰もが安心して生活できるように多様な視点から防災対策を講じなければならない。しかし、東日本大震災では、避難所等において男女のニーズの違いや子育てや介護等を必要とする家庭の事情が十分配慮されなかったことなどの問題が明らかになった。

これらの問題は、防災・災害復興の各場面での意思決定の場に女性の参画が少なく、女性の視点が十分に反映されなかったことに起因する。女性は、家事、子育て、介護等のケアの役割を担うことが多いことから、そうした女性のニーズは生活者の多様なニーズとも言え、防災・災害復興の各場面で男性と共に女性も主体的に参画できるよう男女共同参画を推進することで、男女のニーズの違いや多様なニーズに対応することができるのではないかと。

本レポートでは、災害が発生し避難所生活が余儀なくされたとしても、誰もが安心して生活できるよう、防災の意思決定の場に参画できる女性を育成し、多様な視点から避難所運営できる仕組みについて提案する。



【表 1 レポート全体像】

### 2 福知山市の災害特性

ここでは、本市で近年頻繁に発生している水害と土砂災害、甚大な被害を及ぼすと想定さ

れている地震災害の特性について説明する。本市は京都府北西部に位置し、由良川が貫流する福知山盆地の中心を占め、その支流である牧川、土師川、和久川が市内で合流している。福知山盆地は非常に低く、由良川と牧川の合流点付近では標高 12m にすぎない。盆地の周辺には主に堆積層からなる段丘が発達し、最も大規模なものとしては南東部にある長田野であり、面積約 4 k m<sup>2</sup>、平均標高 70m の段丘である。

こうした地理的条件において起こり得る水害として、台風や豪雨での由良川等の破堤・溢流による外水氾濫と由良川への内水排除ができない場合に生じる内水氾濫がある。由良川等の堤防が決壊した場合には、市全域にわたる外水による浸水被害が生じ、人的被害及び建物被害が生じる危険性が高い。一方、内水氾濫の被害が起こり得るのは、河川の氾濫等でできた低地地形や凹地であり、雨水が集まりやすく水害の危険性が高い。また、斜面勾配が急峻な長田野は土砂災害が発生しやすく、大雨による滑動や河道閉鎖による土石流発生への恐れがある。一方、地震災害については、三峠断層地震、養父断層地震、上林川断層地震及び郷村断層帯地震が本市に影響を及ぼすと考えられており、いずれも震度 6 以上の揺れが想定されている。特に、三峠断層地震は最大予測震度 7 であり、人的被害（死者、負傷者、要救助者、短期避難者）は 53,320 人、建物被害（全壊、半壊・一部半壊、焼失）は 41,010 棟と想定されている。

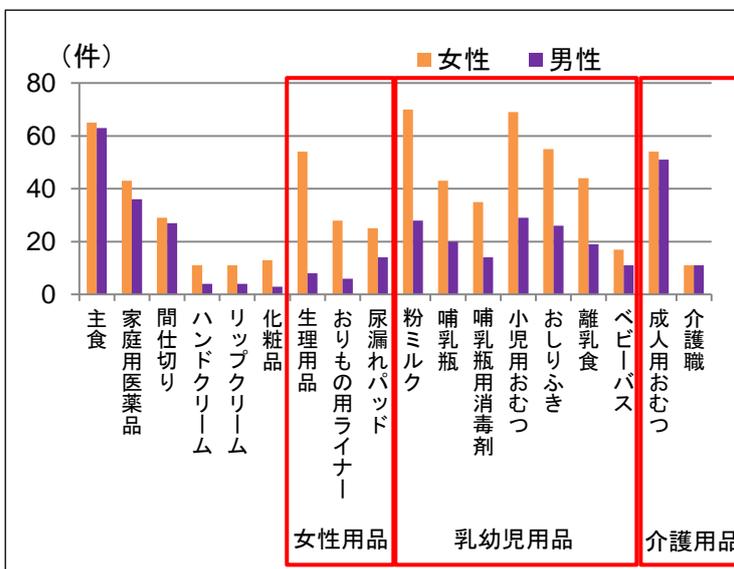
### 3 男女共同参画の視点からの防災

#### (1) 過去の災害で明らかになった問題

平成 23 年に内閣府が実施した「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」の結果からは、東日本大震災時の男女別の支援ニーズについて、女性からは生理用品等の「女性用品」や粉ミルク、哺乳瓶等の「乳幼児用品」の要望が多いことが分かる。

これらの物品は、女性や普段使っている人でなければ気づきにくいものである。過去の災害では、意思決定の場に参画する女性の割合が低く、女性の意見が十分に反映されなかったことから、男女で異なるニーズや子育てや介護を必要とする家庭等の事情が十分に配慮されず、必要な物資や支援が提供されなかったことが明らかになっている。また、その他にも、

「性別による役割分担意識から、災害時に増大する家事や子育て、介護等の家庭的責任



【表 2 男性と女性で異なる災害時の支援ニーズ】

出典：内閣府 平成 24 年度版男女共同参画白書

が女性に集中し心身の不調を抱えやすい一方、家族を経済的に支えるのは自分の役割であるとの意識が強い男性がその責任を抱え込み追い詰められやすいこと」

「女性や子どもに対する暴力が災害時には避難所等で顕在化する懸念があること」

「女性は非正規雇用が多く、災害時に解雇・雇い止めされるおそれがあること」

なども明らかになっており、これらは平時の男女共同参画の課題が災害時に顕在化したものである。

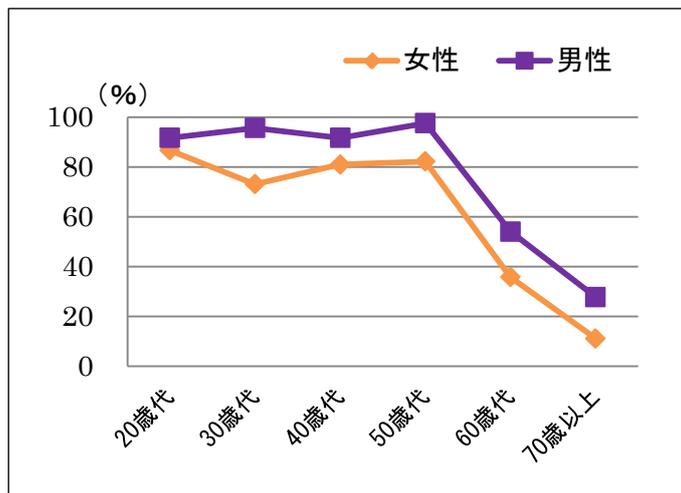
### (2) 男女共同参画の視点の重要性

前項【表2】では、女性は子育てや介護等のケア役割を担っている場合が多いことから、乳幼児や要介護者のニーズが女性のニーズとして現れていることが分かる。また、着替えや授乳時に周りから見えないように間仕切りを求める女性が多かったが、プライバシーを大切にする現代社会において、プライバシーを尊重してほしいと思うのは女性だけではないのではないだろうか。こう考えると、女性のニーズは生活者の多様なニーズであり、女性の視点を反映させることは多様な視点を反映させることにつながると言え、防災・災害復興の意思決定の場に女性が参画すればそこに多様な視点が反映される。また、女性が参画するということは、男性と対等に防災の担い手になるということであり、性別による役割分担がなくなり多様な人が参画できるということでもある。このように、男女共同参画の視点からの防災は、女性にとっても、男性にとっても、誰にとっても、一人ひとりの人権が尊重され、安心して暮らせる災害に強いまちづくりに不可欠なものである。

### (3) 福知山市の男女別状況

福知山市の人口は78,396人（平成30年11月末時点）である。その内訳は、男性38,564人、女性39,832人であり、女性の方が1,268人多い。

平成26年度実施の「福知山市男女共同参画社会に関する市民意識調査」における就業についての設問では、全体で「就業している」と答えた人が56.5%、「就業していない」と答えた人が41.6%となっている。女性の就業率は、20歳代で高くなった後、30歳代で低くなり、40歳代になると再び高くなっており、子育て期における就業率は男性と比べて低くなっている。また、介護をしている高齢者の存在についての設問では、全体で「現

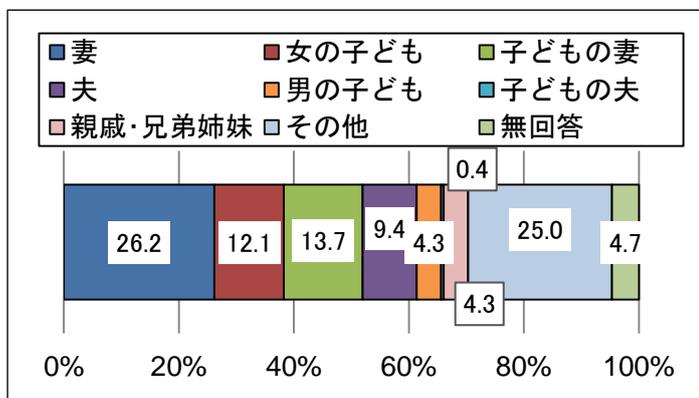


【表3 性別、年齢別に見た仕事についている人の割合】  
出典：平成26年度福知山市男女共同参画社会に関する意識調査

在している」または「以前いた」と答えた人は48.8%であるが、男女別では女性51.1%、男性46.4%と女性の方が高い。主に誰が介護を担っているかという設問では、全体で52.0%の人が「妻」「子どもの妻」「女の子ども」と答えており、介護の半数以上を女性が担ってい

るが分かる。こうしたことから、本市においても、女性が子育てや介護を担っていることが多く、災害時の各場面において女性の意見を反映させることで、生活者の多様な視点で対応することができると思う。

また、先の調査では、女性の60.1%が「自治会や地域」において男性が優遇されていると答えており、平成29年度の本市の自治会長数は327人で、そのうち女性は5人（1.5%）、消防団については、29分団で1,855人の団員のうち、女性は20人（1%）であり、女性が自治会や地域において意見を言いにくい状況であると言える。災害時の避難所運営では消防団、自治会、自主防災組織等がリーダーの役割を担うことが予想され、その中で意見が言えるなど活躍できる女性リーダーを育成していくことも必要である。

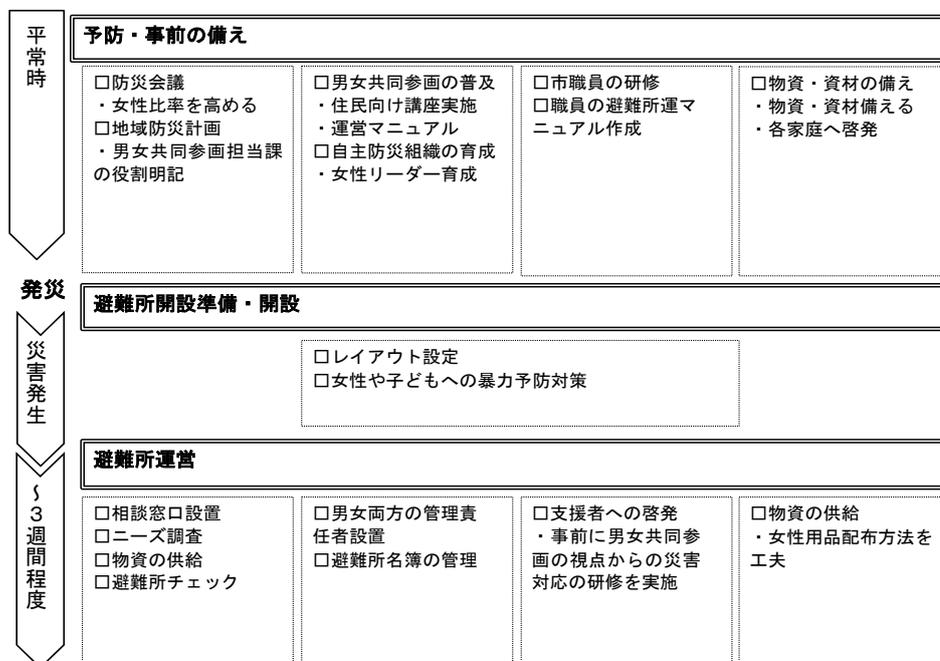


【表4 主に介護をしている人の割合】

出典：平成26年度福知山市男女共同参画社会に関する意識調査 筆者改変

#### 4 災害時の各段階における男女共同参画の視点からの必要な取組

過去の災害の経験を基に、予防から避難所運営までの各段階での必要な取組を挙げる。



【表5 各段階に男女共同参画の視点から必要な取組イメージ】

##### (1) 予防・事前の備え

###### ① 職員の研修

- ・男女共同参画の視点から市職員の防災研修を実施する。

#### ②防災会議

- ・福知山市第3次男女共同参画計画では、2020年までに審議会等の女性比率を30%にすることを目標としており、防災会議においても女性委員比率30%を目指す。

#### ③地域防災計画

- ・男女共同参画担当課は、災害時の各現場において、男女共同参画の視点から情報を収集・分析し必要な助言・情報発信を行う役割、女性団体や暴力被害者支援の専門家等を各部門に結びつける役割を発揮するため、地域防災計画に明記することで災害時における同課の役割を明確にする。

#### ④防災知識の普及、訓練

- ・多くの人々が自主的に男女共同参画の視点からの防災を考えられるよう、参画型・体験型の学習機会を提供する。

- ・市や施設管理者、地域において避難所の運営マニュアルやレイアウトを検討し、作成する。

#### ⑤物資の備え

- ・男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズに配慮し必要とされる物資や避難所マニュアルに沿った必要な資材を揃える。

- ・各人、各家庭に必要なものを備蓄するよう、住民に対し日頃から啓発する。

#### ⑥自主防災組織の育成

- ・自主防災組織では女性も参画し活躍する必要があるため、女性リーダーの育成を行う。

### (2) 避難所

#### ①避難所開設

- ・避難所開設時に授乳室や男女別のトイレ、物干し場、更衣室、休養スペースを設ける。

- ・女性や子どもに対する暴力の予防としてトイレ、更衣室等の設置は昼夜問わず安心して使用できる場所を選び、照明を付けるなど安全に配慮する。また、乳幼児連れ世帯、単身女性、女性のみ世帯等の専用エリアの設定や間仕切りの活用等、プライバシー及び安全・安心を確保する観点から対策を行う。

#### ②避難所運営

- ・避難所の管理責任者は、男女両方を設置する。

- ・各避難所の避難者名簿は、世帯単位とともに個人単位で作成し、男女の置かれている状況を把握する。避難者名簿は、配偶者からの暴力等の被害者の情報が含まれることから、管理及び開示については十分注意する。

- ・男女共同参画担当課や女性団体等が連携し、男女共同参画の視点から避難所運営されているかを確認し、改善の提案を行う。

- ・過去の災害では、女性が様々な悩みを抱えていたことや女性への暴力の懸念があったことから、相談窓口を設置する。DV相談等について、専門職と相談・調整しながら対応する。

#### ③物資の供給

- ・男女のニーズの違いや多様なニーズを把握し、物資の調達及び供給を行う。
- ・女性用品を男性の担当者が配布すると女性がもらいに行きづらくなるため、女性の担当者から配布するなど配布方法を工夫する。

#### ④支援者への啓発

- ・ボランティア等の支援者には、女性に対する暴力等の予防に関する注意喚起をする。
- ・支援者の不適切な対応により、女性に対する暴力の被害者に更なる被害を生じさせないように、また、男女共同参画の視点から災害対応できるよう、事前研修や周知を行う。

### 5 福知山市の男女共同参画の視点からの防災の現状と課題

前章で挙げた取組を踏まえ、「防災対策に男女共同参画の視点が反映される防災体制づくり」「市職員向けの防災研修・訓練への男女共同参画の視点導入」「平時からの男女共同参画の視点による啓発と女性リーダーの育成」の3つの観点から本市の取組を分析する。

#### (1) 防災対策に男女共同参画の視点が反映される体制づくりの観点

本市防災会議では、平成 30 年度からの過去 5 年間で女性委員が登用されたのは 26 年度のみであり、その人数は 1 人 (7.1%) であり、防災対策に女性の視点が反映しづらい状況となっている。女性委員の割合が低い理由として、本市防災会議条例で定められている委員となることのできる機関の組織長に女性が少ないことが挙げられる。

本市防災計画には、防災に関する政策・方針決定の場や災害現場における女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立することが明記されている。これに加え、男女共同参画担当課の役割についても明記することができれば、災害時に同課の有する能力を発揮することができるのではないかと考える。

#### (2) 市職員向けの防災研修・訓練への男女共同参画の視点導入の観点

本市では、全ての市職員を対象とした男女共同参画の視点からの防災研修・訓練は現在実施していない。市職員用の避難所運営マニュアルがあり、男女のニーズの違い等に配慮するよう記載されているが、具体的な対応方法は記載されていない。

#### (3) 平時からの男女共同参画の視点による啓発と女性リーダーの育成の観点

本市では、地域の自主防災組織のリーダーとしての人材を育成するため、自主防災リーダー養成講座を毎年実施している。受講者の募集は、自治会長宛てに案内文書を送付し、自治会長の推薦で受講者を選出してもらうが、その多くは男性であり、女性は毎年、全体の 3%~6%程度と少ない。受講者の多くが男性であるのは、「防災リーダーは男性になるもの」という認識が根強いためであると推測される。

また、平成 29 年度には住民向けに「男女共同参画の視点から避難所づくり講座」と「防災グッズ作りワークショップ」を開催した。いずれも体験型であり、また、市内の女性団体に呼びかけをしたこともあって、避難所づくり講座の参加者は男性 13 人、女性 47 人と女性の参加者が多かった。

これらの取組から、女性の参加者を増やすためには、女性が興味を持ち、積極的に受講できるような講座内容や女性参加者の増加につながる募集方法とする工夫の必要があると言える。

## 6 他の自治体の取組事例

前章で分析した本市の現状・課題を踏まえ、他の自治体の取組事例について検討する。

### (1) 防災会議における女性委員の割合を高める取組（宮城県柴田町）

宮城県柴田町では、以前は防災会議に女性委員が 1 人もいない状況であったが、東日本大震災を契機に、地域の女性団体、婦人防火クラブ、自治会等、地域で活躍する女性を中心に委員を登用するようになり、平成 26 年度には 6 人（26.1%）、平成 28 年度には 5 人（21.7%）の女性を登用した。女性委員が登用されたことによって、地域防災計画に男女共同参画の視点を反映することができたという。

### (2) 既存の防災セミナーと連動した女性向けの防災セミナーの取組（三重県四日市市）

三重県四日市市では、既存の防災セミナーや訓練の参加者は、高齢男性等一部の人に限られていたため、新たに女性向けの防災啓発セミナーを開催した。このセミナーは、受講した女性が実際に地域防災に参加していくことを目的とし、実際に地域防災に携わっている人とのネットワークが構築できるよう既存の防災セミナーと連動して開催された。女性向けセミナーと既存セミナーの講座の大半は合同で行われ、ワークショップ等では同じ地域の男性と女性が同じグループになり、共にワークに取り組めるよう工夫されている。

この取組の成果として、既存のセミナーは自主防災組織に関わる人が受講しているため、女性向け防災啓発セミナーを受講した女性（以下「受講女性」という）が同じ地域の自主防災組織の男性と知り合いになることができ、その結果として地域の防災活動で活躍する女性が増えたことや、受講女性が次回セミナーに友人を連れてきて一緒に受講するなど、女性の参画の推進につながる女性同士のネットワークも構築されている。また、男性だけでなく女性も防災活動に参加する意義についての理解も深まったことにより、自治連合会から男女共同参画の視点による避難所運営マニュアル作成の要望があり、防災担当課、自治連合会、セミナー受講者や専門家からなるワーキンググループで検討会を重ね、マニュアルも作成された。

### (3) 女性のニーズに寄り添った物資の支援（宮城県登米市）

宮城県登米市では、東日本大震災後、避難所の女性から「支援物資の中にサイズの合う下着がない」「日常生活で使っている化粧品は贅沢品と思われ要望しにくい」などの意見が出たことから、生活する女性を支援することを目的として「宮城登米えがおねっと」が結成され、女性のニーズを把握するため避難所に避難している 430 人の女性を対象に調査を行なった。調査にあたっては、特定非営利法人イコールネット仙台と登米市の協力により「パーソナルリクエスト票」という調査票を使用した。これは、1 枚の用紙に身長や体形、使用している化粧品等のメーカー、下着のサイズ等を記入してもらい、中身が見えないように折りたたんで回収する仕組みである。リクエスト票の配布、回収、データの整理は、市担当職員が行い、276 人から回答を得た。回答をもとに、宮城登米えがおねっとが全国から物資を募ったがその際には、市が後援していることも情報発信することで信頼が得られ、企業等から多くの物資を集めることができた。そして、集まった大量の支援物資の中から回答者一人ひとりのニーズに合うものを選び出し、基礎化粧品、サイズに合った下着等を

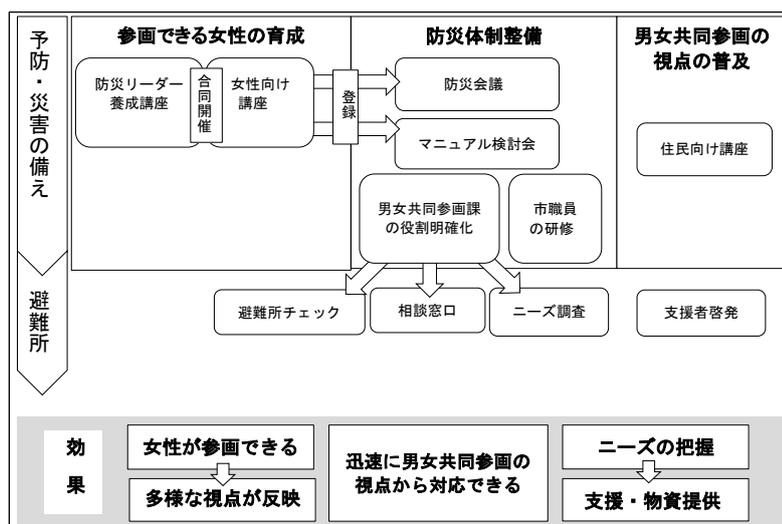
合計 2 回にわたって配布することができた。

### 7 男女共同参画の視点からの防災体制づくりの提言

前章で挙げた他の自治体の取組を踏まえ、男女共同参画の視点による避難所運営の仕組みについて提言する。

#### (1) 女性リーダーの育成

避難所の意思決定の場に参加できる女性を育成するため、女性向けの防災講座を実施する。受講対象者は受講後も地域で防災活動に積極的に参加できる女性とし、一般に広く募集し、自主防災組織や女性団体等、地域で活躍している女性には直接受講の案内をする。講座の内容については、男女共同参画の視点から学



【表 6 政策提言全体像】

ぶことができるとともに、実際の活動がイメージできる避難所づくり、災害時の食づくりなどの体験型学習も導入し、5 回程度の連続講座とする。また、既存の防災リーダー養成講座と数回合同開催し、受講女性は同じ地域の自主防災組織の男性と同じグループで一緒にワークショップを行い、ネットワークの構築を図る。女性が防災の担い手となる必要性や意義について自主防災組織の男性の理解も深まるような内容を防災リーダー養成講座の初回の内容とする。男女共同参画の視点が普及し、ネットワークが構築できれば、受講女性が自主防災組織の活動に参加しやすくなり、自主防災組織側からも受講女性に声をかけることができるようになるなど、女性が防災活動に参加しやすい環境になる。受講女性は受講後、女性リーダーとして名簿に登録され、避難所運営マニュアル作成の検討会のメンバーや防災委員として活躍してもらうことが考えられる。

#### (2) 防災会議の女性委員の登用

市の防災会議のみならず、各審議会等の女性委員の比率を 30%以上とする規則を制定し、「女性の登用が困難な場合は、当該条例、規則、要綱等を見直すよう努めること」といった内容を盛り込む。また、防災会議の委員にも女性を積極的に登用するため、市の防災会議条例に定める委員の資格に「学識経験のある者」や「市長が防災上必要と認める者」などといった文言を追加できれば、受講女性や女性団体等の地域で活躍している女性を登用しやすくなるのではないかと考える。

#### (3) 避難所運営マニュアル作成

男女共同参画の視点から避難所運営ができるようマニュアルを作成する。そのために市、

自治会、受講女性、専門家からなる検討会を立ち上げる。出席している他の男性に遠慮し女性が意見を出しにくい場合も考えられることから、検討会の前に女性だけで話し合う場を作り、女性が意見を出しやすいように工夫することも考えられる。併せて、男女共同参画の視点から避難所運営できているか確認するためのチェックリストを作成する。作成されたマニュアルは、防災訓練等で活用してもらえるよう自治会や自主防災組織、避難所施設、女性向け講座や防災リーダー養成講座の受講者に配布する。また、マニュアルを教科書代わりとし、各地域でその地域の実情に合ったマニュアル作りをしてもらうよう促す。

避難所開設時にはレイアウトや区域を設定しておく必要があり、各広域避難所のレイアウトやフロアプランを作成しておく。また、レイアウト等の提出を義務づけ、施設管理者、自治会、受講女性などからも意見を聞きながら、防災会議でチェックや見直しを行う。

#### (4) 男女共同参画の視点の防災についての啓発

女性が地域の防災活動に参加しやすい環境にするには、男女共同参画の視点が普及されていなければならない。広報誌やパンフレット等を作成し広く配布することや防災訓練を実施する時に平日、休日、昼間、夜間等、様々な条件を想定し、保育所、学校、自主防災組織等と連携して実施し、多様な人が避難所づくりや発電機、消火栓等の使い方を体験できるようにする。

#### (5) 市職員の研修・訓練の実施

市職員が迅速に男女共同参画の視点から災害対応できるように、平時から市職員向けに男女共同参画の視点からの防災研修や訓練を行う。また、4(2)で挙げた避難所で必要な取組について、避難者名簿の管理やプライバシー及び安全・安心の観点からの対策等、特に市職員が注意しておかなければならない点について既存の市職員用避難所運営マニュアルに具体的な事項を追記する。

#### (6) 男女共同参画担当課の災害時の役割の明確化

男女共同参画参画課の有する機能を災害時に発揮するため、災害時の役割を「相談窓口の実施」「ニーズの調査」「避難所運営チェック」と明確にし、防災計画に明記する。また、その役割を果たすためには、体制を整備しておかなければならない。

「相談窓口の実施」については、同性の支援者でなければ相談しにくい悩みもあることから男女両方の相談員を設置し、プライバシーが確保された相談スペースを作る。人目に触れず窓口の情報が得られるようにトイレ等にパンフレットやポスターを掲示する。また、セクシュアルマイノリティの人も相談できるよう「女性相談」「男性相談」の他に「性別にこだわらない相談」の窓口も開設する。

過去の災害時には、女性が様々な悩みを抱えていたことや女性への暴力が顕在化することが明らかになっていることから、女性相談が多くなることが予想される。「京都府男女共同参画センターらら京都」では、災害時に女性から相談に応じ、情報提供や専門相談員につなぐ活動をする女性相談サポーターの養成講座を実施しており、現在約60人の登録者がいることから、災害時に協力してもらえるよう要請しておくことが考えられる。また、本市でも女性相談サポーター養成講座を実施してサポーターを増やし、災害時に対応できるように備えるほか、平時に実施している相談事業の専門相談員に災害時の相談にも対応し

てもらえるような内容の契約をあらかじめしておくことも必要である。

「ニーズ調査」については、女性や子育て家庭等のニーズを把握するため、身長や体形、下着のサイズ等を記入してもらい調査票を作成し、備えておくことが考えられる。避難所担当者が調査票を避難者に配布し、中身が見えないように回収し、データ整理は男女共同参画担当課が行う。女性用品の配布は女性団体や女性ボランティアに行ってもらい。その他、要望を出しにくい人のニーズを拾うための意見箱も設置する。

「避難所運営チェック」については、避難所が男女共同参画の視点から運営されているか確認し、必要があれば避難所担当者にヒアリングの上、改善を提案する。確認は、男女共同参画担当課と女性団体等の支援者で避難所を巡回し、避難所運営マニュアル作成検討会で作られたチェックリストをもとに行うこととする。

#### (7) 支援者への研修の実施

女性に対する暴力の被害を予防するため、単独行動は避けるなどの注意喚起や男女共同参画の視点からの支援の在り方について周知・伝達を行う。また、男女共同参画の視点からの災害対応や女性に対する暴力を発見したときの対応についても、実際に支援に入る前に研修を行う必要がある。

## 8 おわりに

本レポートでは、防災の意思決定の場に女性が参画できる仕組みを提案したが、これは女性を特別扱いしようとするものではなく、男性と女性を分けて防災対策を行うという話でもない。性は多様であり、性別で分けられることで苦しむ人がいることも決して忘れてはならない。男性が担ってきた防災活動に女性が対等に参画するということは、性別にかかわらず多様な人が参画でき、それにより、防災対策・災害対応に多様な視点が反映され、一人ひとりの人権を尊重することにつながる。平時の課題は災害時に顕著に現れる。日頃から多様な人が話し合い、協力し合える関係を築けていれば、災害時にその力が発揮され災害に強いまちになる。その手段の一つが男女共同参画の推進なのである。

#### <参考文献等>

- ・ 福知山市地域防災計画
- ・ 福知山市総合防災ハザードマップ
- ・ 平成 26 年度福知山市男女共同参画社会に関する市民意識調査
- ・ 福知山市男女共同参画に関する年次報告書
- ・ 内閣府男女共同参画局 男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査
- ・ 内閣府男女共同参画局 男女共同参画の視点からの防災研修プログラム
- ・ 内閣府男女共同参画局 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針
- ・ みやぎの女性支援を記録する会【編著】『女たちが動く 東日本大震災と男女共同参画の視点』 生活思想社 2012 年