

第6章

防災・災害復興に女性の力を活かす

宗片恵美子

はじめに

特定非営利活動法人イコールネット仙台（以下、イコールネット仙台）は、男女共同参画社会の実現をめざし、生活すべてをテーマに幅広い活動を展開するとともに男女共同参画を核としたネットワーク形成に向けて活動している。特に、防災・災害復興については、重要なテーマととらえ、東日本大震災発生前から取組んできた。2008年には、仙台市内の女性を対象に「災害時における女性のニーズ調査」を実施し、震災発生後は、被災女性に対する支援活動・調査活動を行い、『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』、『聞き取り集「40人の女性たちが語る東日本大震災」』等にまとめた。それらの活動をふまえ、地域防災の担い手となる人材育成の必要性から、現在は、女性防災リーダーの養成に取り組んでいる。

1 「災害時における女性のニーズ調査」実施

2008年、仙台市内の女性1,100人を対象に「災害時における女性のニーズ調査」を実施し、69.6%の回答を得た。本調査を実施した背景には、宮城県沖地震の発生確率が30年以内に99%という高い数値を示していたことや阪神淡路大震災からの「女性の人権」に関わる様々な問題提起があった。

調査は、多様なライフスタイルで暮らす女性たちの災害時におけるニーズの把握を目的に実施した。結果、災害を想定した際に抱える不安や心配が多数寄せられ、それらの結果を「女性の視点からみる防災・災害復興に関する提言」（表1 章末に全文を掲載）にまとめ、各地域や自治体等で提言活動をすすめた。

表1 男女共同参画の視点からみる防災・災害復興に関する提言

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 意思決定の場における女性の参画の推進2 女性の視点を反映させた避難所運営3 多様な女性のニーズに応じた支援4 労働分野における防災・災害復興対策5 災害時におけるDV防止のための取組みの推進6 防災・災害復興に関する教育の推進 |
|--|

東日本大震災発生後は、本調査を実施していたことにより、速やかに被災女性に対する支援活動に取り組むことができた。

2 東日本大震災発生に伴う被災女性への支援活動

震災発生後は、避難所・仮設住宅において、被災女性に対する支援活動・調査活動に取り組んだ。特に、避難所においては、まさに日本における男女共同参画の脆弱さが露呈したと感じた。運営責任者の多くが男性であり、意思決定の場に女性の声が届かない現実があった。空間・運営・物資等においては、性別役割分業が強化され、女性たちに負担を強いた。リーダーは男性、女性は炊き出しという形が複数の避難所で象徴的に見られた。また、働く女性たちの中には、介護施設や保育所が被災し閉鎖されたことで、高齢者や子どものケアのために仕事を辞めざるをえない現実を抱える人もいた。しかも、高齢者、障害者、妊産婦等、災害発生とともに困難を抱えた人々にとって、避難所は過酷な場所となった。そうした中、私たちは、隠れたニーズを掘り

II 実践の展開

起こしながら、避難所支援にあたった。

長期間の避難所生活は女性たちの気持ちを弱らせ、萎えさせていた。仮設住宅に移ってからは、女性たちの気持ちの回復に向けて、集会所でのサロン活動に取り組み、地域内の児童館や公民館にも出向き、震災経験を語る「語り合いサロン」を実施した。女性たちからは、体験を言葉にしたことで、共感と思いが共有でき、「気持ちが楽になった」という声が多数届いた。

3 『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』の実施

被災地で、女性たちは、何を体験し、何を考え、どう行動したのか、震災発生から半年経過した時期に、『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』を実施した。

調査概要

- 1 調査名 『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査』
- 2 調査目的

2008年に実施した「災害時における女性のニーズ調査」をふまえ、東日本大震災発生に伴い、女性たちの被災状況を検証するとともに、被災時及び復興段階での女性をめぐる諸問題解決に向け、調査を実施し、提言をまとめる。

- 3 調査項目 (1) 震災に伴う家族構成の変化
(2) 震災に伴う居住地の変化
(3) 自宅の被災状況及び生活の場の変化
(4) 避難所における生活状況
(5) 震災直後・震災後・現在の困難
(6) 被災者支援活動の有無及び内容
(7) 復興計画策定への女性の参画の必要性
(8) 復興計画に盛り込むべき内容

(9) 復興に向けての希望・意見

(10) 震災を体験しての考え

4 調査対象：宮城県内に居住する女性3,000人

5 調査時期：2011年9月・10月

6 回収結果

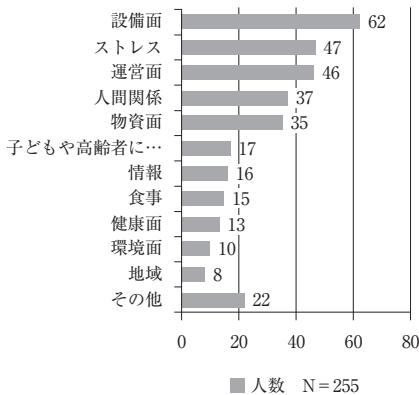
| | | | |
|---------|-------|-------|-------|
| 調査用紙配布数 | 3,000 | 回数率 | 50.4% |
| 調査用紙回収数 | 1,512 | 有効回答数 | 1,511 |

7 調査結果：＜抜粋＞

「避難所における生活状況」について、設備面、ストレス、運営面、人間関係等々、回答は多岐にわたった（図1）。避難所には高齢者・障害者・病人・妊産婦・子ども・乳幼児等、多様な人々が避難している。たとえ、短期間であっても、誰もが安心して過ごすことのできる避難所とはどうあったらいいのか。結果からは、支援を必要とする人々に適切な支援が届かなかったことがわかる。さらに、「女性リーダーがいなかったので、女性ならではの悩みが言えなかった」などの回答は特筆すべき内容として挙げたい。「プライベート空間がない」「更衣室がない」「授乳室がない」「役割が男女で固定化されてしまって負担が大きい」等々、災害時に浮かび上がった課題は、避難所の場面に象徴的に表れた。災害時、いかに女性の視点が重要であるか、改めて認識させられる結果となった。

II 実践の展開

図1 避難所生活を経験して感じたこと



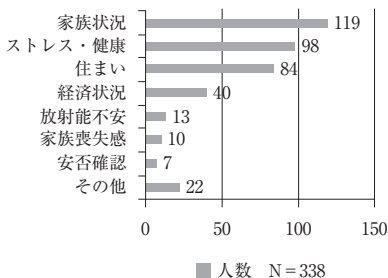
自由記述

- 1 寝るスペースがない。
- 2 洗濯機もなく、着替えもないため同じ服で過ごした。
- 3 いびきや寝言でうるさかった。
- 4 プライバシーがないため、家族で大事な話ができない。
- 5 ペットの毛やほこりで、アレルギーを起こしかゆみやせきがひどかった。
- 6 車中避難のため食料がもらえなかった。
- 7 歩行困難の祖母を連れていたので、トイレが困った。
- 8 乳児を連れて避難。母乳が止まり、ミルクをあげようにもほ乳びんもミルクを溶かすお湯もなく困った。

震災に伴い女性たちが抱えた困難

調査からは、まず、家族をめぐって女性たちが抱えた困難が明らかになった。「震災同居」「家族介護」等、子どもや親からの依存度が強まり、家族のケアが増大し、疲労が増し、体調を崩している。また、夫や親を亡くし、生活の支えを失い、経済的困難に陥っている場合など、家族に生じた様々な現実が女性たちに負担となって表れている。性別役割分業が強化され、結果、ストレスとなって女性たちの精神や健康に影響を与えている（図2）。

図2 家族

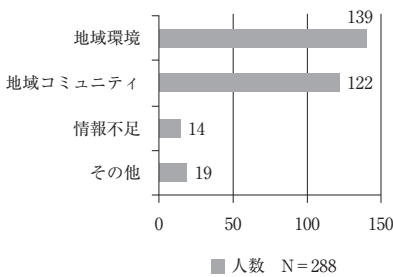


自由記述

- 1 親戚宅に避難し、気を遣った。
- 2 被災した親や親戚との同居で負担が大きい。
- 3 働き手が仕事を失い、生活が苦しい。
- 4 仮設住宅が狭いため、家族が分散して暮らしている。
- 5 子どもが震災の恐怖で離れたがらなくなった。

その一方で、震災体験が地域のかかわりの大切さの再確認につながったという記述も多い。地域の防災力の向上がいわれる中、相互の共助関係が求められるにはいるが、シングル女性や働く女性たちの中には、日中の地域活動への参加が難しい人も多い。人を孤立させない、排除しない風通しの良い地域コミュニティのあり方が求められている（図3）。また、失業・退職・転職が女性たちにつきまとったことも事実だ。仕事を抱えながら、一身に家族のケアを担っている女性たちの現実が明らかとなり（図4）、結果、「ストレス・不安・恐怖」を訴える記述は多い。震災が心や体に多くのダメージを与えている現実も浮き彫りとなった（図5）。

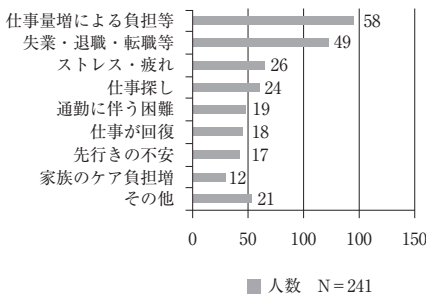
図3 地域



自由記述

- 1 隣人と生活リズムが合わないことが多く、面識もあまりないので助け合いは難しかった。
- 2 地域の人を今回初めて把握できた。
- 3 避難所の時はまとまりがあつて良かったが、仮設住宅に移ってからは、民間アパートの方もバラバラでコミュニケーションがとれなくなった。

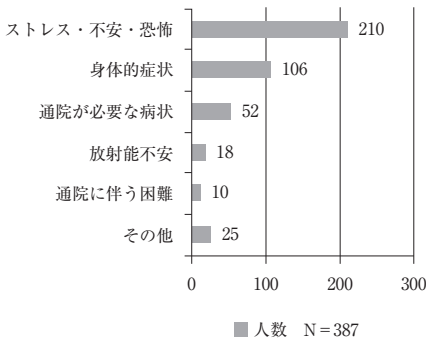
図4 仕事



自由記述

- 1 職場が被災し解雇となった。仕事が見つからない。
- 2 仕事が激減し、収入が減った。退職するスタッフが増え、負担が大きくなった。
- 3 震災を経験し、家族を守るの自分しかいないと思い、退職することとした。
- 4 家事や買物ができない高齢者がいたので大変だった。災害時の特別休暇があればいいと思う。
- 5 子どもが心配で職探しがすまない。

図5 健康

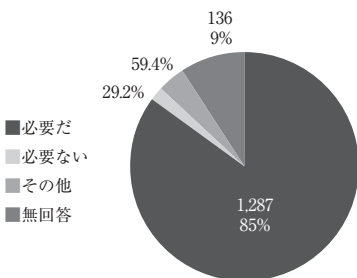


自由記述

- 1 少しの揺れでも被災したことを思い出し、恐怖で涙が出てくる。
- 2 不眠が続いている。睡眠薬がなければ眠れない。
- 3 ストレスからめまいや耳鳴りが止まらない。
- 4 精神的に落ち込みや喪失感がおそってくる。
- 5 過労からうつ病を発症。治療中。
- 6 仮設住宅での介護が精神的にまいる。高血圧の薬を服用している。

しかし、女性たちは、そうした被災状況にある中で、地域で、避難所で、仮設住宅で被災者支援に取り組んだとする回答は6割を超えた。そこには、地域を知り、生活者の視点をもった女性たちならではの実践があった。さらに、震災後、被災地ですすんでいた復興計画策定の議論の場に女性の参画が必要だとする回答は85%に及んだ(図6)。理由は、「女性の視点が必要だから」。

図6 復興計画を策定する議論の場に女性の参画が必要か？



復興計画に女性の視点を反映するために盛り込むべき内容(数値の高い順)

- 1 障がいのある人、妊産婦、病人、高齢者、子どもなどのニーズをふまえたきめ細やかなサポート体制を整備する。
- 2 女性の地域防災リーダーや災害復興アドバイザーを育成し、地域に住む人々の支援体制を実効性のあるものにする。
- 3 女性の視点に配慮した避難所運営マニュアルをつくる。

しかし、各自治体の復興計画策定委員会の女性委員の割合は依然として少数だ。地域、職場、各種審議会、特に防災や災害復興にかかわる意思決定の場には、女性たちが発言できる機会を意識的に用意していかなければならな

い。この震災で経験した困難を繰り返さないために、女性たちの声を届けるのは女性たち自身であることを改めて認識しなければならない。さらに、復興計画に女性の視点を反映するために盛り込むべき内容について、「女性の地域防災リーダーや災害復興アドバイザーを育成し、地域に住む人々の支援体制を実効性のあるものにする」が、2番目に高い数値を示した。震災が発生した3月11日14時46分、地域にはほとんど男性の姿はなく、多くが女性たちだった。女性たちにも地域を守る責任があることを女性たち自身が実感した瞬間だった。地域の自治会や町内会のリーダーの多くは男性である。特に防災の分野はそうだ。地域をマンパワーとして支えているのはほとんどが女性たちであるにもかかわらず、リーダーシップを発揮する場は多くが男性たちで占められている。地域の半数は女性であることを考えれば、女性のリーダーは不可欠であり、それに向けた人材育成が求められる。同時に、女性たちがリーダーシップを発揮できる環境と道筋をつくっていくことも重要である。

本調査では、「家族」「地域」「仕事」「健康」等の各分野で女性たちが抱えた困難がさまざまに明らかとなり、女性たちが追いつめられている現実も浮かび上がった。これらはまさに、男女共同参画にかかる課題として平時から存在している内容だ。

災害に強い社会づくりを考えた時、狭義の災害対策や技術の導入・整備等が言われる傾向があるが、雇用や福祉、社会保障等、防災とは直接関係ないと考えられた分野にも災害が起きた時に被害を拡大するリスクが潜んでいる。社会からの排除や不平等等、社会内部に潜む災害リスク要因を把握し、その解決に取り組まなければ被害を食い止めることはできない。平時からの課題解決に向けた取組みが重要であることを改めて強調したい。

4 地域防災の担い手となる女性の人材養成

イコールネット仙台では、震災に伴う一連の活動を通して見えてきた課題

II 実践の展開

解決に向け、地域防災の担い手となる女性防災リーダーの育成に取り組んだ。従来、防災・災害復興は男性の領域とする思い込みがあった。しかし、災害に強い地域を築いていくためには、女性たちも率先してリーダーシップを発揮していかなければならない。それに向けて、「女性のための防災リーダー養成講座」を開催することとした。

「女性のための防災リーダー養成講座」の開催

本講座は2013年から2015年の3年間にわたり実施し、100名（各年30名）の人材養成をめざした。男女共同参画の視点から企画構成された5回連続講座（表2）を受講後、自分が暮らす地域で住民対象に防災の取組みを行うという実践編を組合わせたプログラムだ。受講後の実践こそが最も重要であることから、団体が全面的にその実践をサポートする長期的なプログラムとして位置づけた。女性たちは、リーダーになることについては、必ずしも積極的ではない。しかし、この震災の経験が女性たちの背中を押した。今回の震災で経験した困難を繰り返さないために、女性たち自身がリーダーシップを発揮するのを感じたからだ。3年間で100名を超える女性防災リーダーが誕生した。

表2 女性のための防災リーダー養成講座

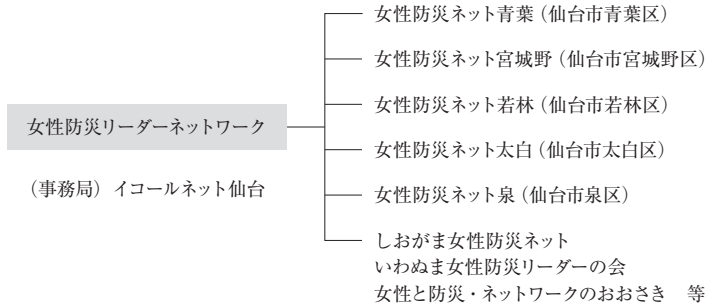
| | |
|------|----------------------------------|
| NO 1 | 防災・復興と男女共同参画くなぜ、防災・復興に女性の視点が必要か> |
| NO 2 | 地域防災計画を知ろう！ |
| NO 3 | 震災で起きていること DVと児童虐待 |
| NO 4 | 障害の特性と対応を知ろう！／震災後の心のケアに取組む |
| NO 5 | 「災害時、こんな時の対応は・・・」ワークショップ |

しかし、女性たちが、意欲をもって活動をしようと思っても、必ずしも活動の場が得られる地域ばかりではない。意思決定の場は男性によって占められている地域は依然として多い。

そこで、まず、受講生たちは横につながり、女性防災リーダーネットワーク（女性防災ネット）を立ち上げた。定期的に情報交換会やスキルアップの

ための研修会を実施し、地域を超えて「知恵」「人材」「アイデア」「工夫」を共有しながら、エンパワーメントを図り、地域性をふまえた防災の取り組みを自主的に展開している。この女性防災ネットは、仙台市内の各区に立ち上がっており、さらに、養成講座は、宮城県内（東松島市、石巻市、塩釜市、岩沼市、大崎市、登米市等）においても開催し、ネットワークがさらに広がっている（図7）。

図7 「女性防災リーダーネットワーク」組織図



女性防災リーダーの実践例

- 1 地域での避難所づくりワークショップ（中高生対象）
 - 2 受講生同士でグループを立ち上げ、子ども対象の防災ゲーム等を考案実施
 - 3 児童館・大学と連携し、児童館に通う子どもたちを対象に防災教室を開催
 - 4 地域団体と連携し、子育て中の母親対象の防災教室の開催
 - 5 地域の女性たち対象に、さらなるネットワークの広がりをめざし、「女性のための防災力UP講座」を開催
 - 6 地域の一般男女を対象に「市民のための防災力UP講座」を実施
- 実践に取り組むにあたって、女性防災リーダーたちは、地域の中の様々な組織（児童館、学校、町内会、行政、地域団体、企業等）と連携し自らの存在感

II 実践の展開

を示しながら、活動をすすめている。実際、地域内の意思決定の場に女性が参画していくのは容易ではない。しかし、防災・復興に女性の視点を反映させていくためには、女性の存在は不可欠だ。女性防災ネットの活動を通して、地域の中で認められ、避難所運営委員会、防災訓練の企画実施、防災会議委員等に登用される女性たちも増えている。さらに、若者、障害のある方、高齢者等の人々の声が届く仕組みが今地域には求められており、女性たちの発言により、多様な人々の参画も可能になりつつある。

5 「第3回国連防災世界会議」仙台市で開催

2015年3月14日～15日、仙台市で、第3回国連防災世界会議が開催された。本会議では、「女性のリーダーシップと多様性」が強調され、イコールネット仙台も、パブリックフォーラムとして、「【宮城・岩手・福島】発 防災・減災と男女共同参画～今、わたしたちが伝えたいこと～」をテーマに、被災地3県からパネリストを迎えシンポジウムを開催した。会議でまとめられた国際的防災指針「仙台防災枠組」には、男女共同参画の視点や、女性のエンパワーメントの必要性が盛り込まれ、これまで防災の分野で大きな発言権がなかった多様な集団（女性・高齢者・障害者・若者・移民等）が「被災者」のみとしてではなく、「リーダーシップ」を発揮する人として焦点があてられた。まさに、ジェンダー、年齢、障害の有無、文化の重視と女性と若者のリーダーシップの重要性が強調された。

翌年の2016年3月には、イコールネット仙台主催で、国連防災世界会議1周年イベント「発信！女性防災リーダーの実践と可能性」をテーマにシンポジウムを開催した。各地域の女性防災リーダーが一堂に会し、活動報告をし合い、これからの可能性を語り合った。これらの女性たちは、「防災」を切り口に活動を展開しているが、まちづくりの担い手としても大きな可能性を持っており、実際にその役割を担っている女性たちも多い。自分たちの活動の場を広げようと参加者に向かって積極的にアピールする姿には、今後

向けた強い意思が感じられる。真の復興が果たされるまでには、まだ時間を要する。被災地の女性たちが立ち上がり、復興の担い手として地域を支える力強い歩みに期待したい。

表1の全文

男女共同参画の視点からみる防災・災害復興対策に関する提言（2012）

特定非営利活動法人イコールネット仙台

1 意思決定の場における女性の参画の推進

- (1) 復興計画や防災計画を策定する委員会等、防災・災害復興対策に関する意思決定の場に、女性委員を3割以上参画できるようにする。
- (2) 防災計画等の策定段階に高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児を抱えた母親、外国人等、災害時に困難を抱える状況にある当事者の声が反映されるようにする。
- (3) 避難所・仮設住宅の運営に女性の参画をすすめ、責任者としての役割を担うことができるようにする。
- (4) 女性のもつ専門的知識やネットワーク及び地域レベルで蓄積された知識や経験を活用する。
- (5) 復興施策及び防災計画をすすめる各防災担当部局に女性・生活者の視点を反映させるよう女性の職員を積極的に配置していく。
- (6) 以上の取組みについて、実効性のある仕組みづくりをすすめる。

2 女性の視点を反映させた避難所運営

- (1) 平時から、地域単位で、住民・施設管理者・行政で構成される避難所の運営にかかる組織を設置し、避難所開設や運営マニュアルについて話し合っておく。組織には、必ず一定割合の女性が参画できるようにする。また、マニュアルを作成する際には、女性・若者・障害者・高齢者・子ども等の意見が反映されるよう配慮し、

II 実践の展開

運営には、性別に偏らず、公平に役割を分担することを明記する。
内容については、定期的に見直しを行う。

(2) 避難所開設にあたっては以下の点に配慮する。

- ① 避難所内には、以下の設備を設置する。
男女別の仮設トイレ・男女別の更衣室・授乳室・間仕切り・男女別の物干しスペース・多目的トイレ・子どものためのスペース・ペットのためのスペース
- ② バリアフリー化、非常用電源の整備をすすめる。
- ③ 女性用物資の確保と女性による配布体制づくり
- ④ 衛生管理方法や、清掃、調理等についての配慮
- ⑤ 女性や子どもの安全対策としての警備体制を整える
- ⑥ 女性のためのクリニックや助産師によるからだの相談窓口を設置、場所については近隣の空間に設置し、安心して相談できる環境をつくる。
- ⑦ 在宅避難者への物資・情報等の提供
- ⑧ 福祉避難所・帰宅困難者のための一時避難所についても女性や要援護者に対する空間づくりや物資等について配慮する。
- ⑨ 避難所における掲示物等に多言語または絵文字等誰にでもわかる表現方法を使用する。

3 多様な女性のニーズに応じた支援

- (1) 災害時に困難を抱える人たちは、移動や避難所での生活が困難な場合があり、妊産婦・乳幼児・要介護者、障害者等とその家族については、安全確認ができれば、在宅避難も可能とし、物資や情報等について、優先的に支援の対象とする。あるいは、事前に、民間の宿泊施設等と協定を結び、避難場所として提供してもらえるようにする。
- (2) 障害者（障害の種類）、妊産婦（妊娠期）、乳幼児（月齢）、病人（病気の種類）、高齢者（年齢）、セクシュアル・マイノリティ等に対

して、それぞれのニーズを踏まえたきめ細かなサポート体制を整備する。

- (3) 災害時及び被災後、外国籍の人々にも被災者としてのサポートを行う。その際、出身地によって文化が異なるので、被災者のニーズに合った配慮を行う。
- (4) 心とからだのケア等、被災した女性は誰もが相談を受けられるよう、相談体制を整備し、利用しやすくする。

4 労働分野における防災・災害復興対策

- (1) 被災地では、配偶者や親を亡くし、経済的な支えを失っている女性たちや、被災を理由に不当に解雇された女性たち等もいる。そうした場合に相談できる労働相談窓口を速やかに開設し、女性が就労しやすい雇用を確保する。
- (2) 女性は被災下で、家庭のケア負担が重くなっており、仕事量が増えている場合等はますます家庭と仕事の両立が困難になっている。男女ともに災害特別休暇の取得を可能にする。家庭と仕事の両立を促進する。
- (3) ひとり親家庭や離職した女性に対する経済的支援や自立支援を行う。

5 災害時におけるDV防止のための取組みの推進

- (1) 災害時のような混乱時には、レイプやDVが起こることを予測した取組みをすすめる。
- (2) 男性がストレスからの暴力を弱者（女性・子ども・高齢者等）に向けないような取組みをすすめる。
- (3) 電話や面接相談の開設や一時的保護施設が通常施設以外にも用意されるようにする。
- (4) 性暴力被害者が責められることなく訴えることができ、支援されるシステムをつくる。
- (5) 自治会等の運営リーダーやボランティアへのDVや性暴力防止の

II 実践の展開

研修を行う。

6 防災・災害復興に関する教育の推進

- (1) 女性の災害・復興アドバイザーを育成し、地域に住む人々の支援体制を実効性のあるものに整備する。
- (2) 妊産婦、乳幼児を持つ女性、介護をしている女性等を対象に、防災に関する研修や訓練の機会を提供する。その際、臨時の託児所やショートステイサービスなど参加しやすくするための環境づくりをすすめる。
- (3) 各地域において、自主防災組織を始めとする組織が、自助・共助体制をすすめる上で必要な支援に力を入れる。
- (4) 防災に関して、自治体の防災担当職員の人材育成及び地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの育成をすすめるとともに、妊産婦や障害者等、災害時に困難を抱える人々に関して必要な現場対応について研修の機会を設ける。
- (5) 被災者が災害にかかわる正確な情報を入手する方法や情報を伝えるネットワークづくりに向けた研修を地域レベルで行う。

文献

ウイメンズネット・こうべ編『災害と女性～防災・復興に女性の参画を～資料編』
2005年

ウイメンズネット・こうべ編『女たちが語る 阪神淡路大震災』1996年

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
参画視点の支援』2015年 浅野富美枝、伊藤利花、内田有美、佐藤理絵、須
藤明美、宗片恵美子 やはたえつこ 生活思想社

浅野富美枝『みやぎ3.11「人間の復興」を担う女性たち 戦後史に探る力の源泉』
2016年 生活思想社

(むなかた・えみこ 特定非営利活動法人イコールネット仙台代表理事)