

男女共同参画の視点からみた、最近の防災政策の動向と熊本地震の課題

浅野 幸子

1. 避難所運営ガイドライン（内閣府防災担当）

避難所運営ガイドライン（2016年4月） <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/>

「避難所運営ガイドライン」は「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」とセットで作成された。今回のガイドラインは、避難所の質を着実に確保できるようにするため、WBS（Work Breakdown Structure：作業分解構成図）という形で、必要な対策を実現させていくための手順が細かく示されている点や、縦割り行政を超えて、横断的に連携しながら避難所の開設・運営を支えていくための体制も示されている（p7）。国際的な人道支援の基準についても紹介されており、個別の対策にもその内容が反映されている。「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」には、国際的な諸基準をもとに、適切なトイレ配置のための計算シートも作成された。

女性の避難所運営への参画・リーダーシップの促進がかなりしっかり書き込まれたことと、(いわゆる要配慮者とは別に) 女性と子どもも、配慮対象者として明記された。

「避難所運営ガイドライン」一部抜粋

1. 避難所運営体制の確立(平常時)

行政による避難所支援の話し合いには、必要に応じて NPO・ボランティア等の参画を呼び掛ける、各避難所に避難者の代表・施設管理者・避難所派遣職員等からなる避難所運営委員会(仮称)を設置して運営体制を確立する、その際、女性がリーダーシップを発揮しやすい体制を作る、必要に応じて NPO・ボランティア等の代表の参画の呼びかけをするなど。

9. トイレの確保・管理

「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を参考に計画を作成する、被災者の数に対して適切なトイレの数を確保する(国際基準も参考にした計算シート付き)、トイレの設置に際しては女性や要配慮者に意見を求める、高齢者・障害者用トイレの同線の安全性を確保する、防犯対策としてトイレの中と外に照明を確保し、鍵・防犯ブザーを設置する、手すりの設置・段差の解消をする、子ども用のトイレ(便座)を確保する、感染症患者が出た時の専用トイレを確保する、装具交換やおむつ交換のたえの折り畳み台を設置する、人工肛門・膀胱保有者のための装具交換設備とスペースの設置を検討する、など。

11. 避難者の健康管理

「避難生活を過ごす方々の健康管理に関するガイドライン」(厚生労働省)を踏まえ、健康管理体制の確立、感染症対策、その他の病気(食中毒・生活不活発病・持病の悪化・エコノミークラス症候群・熱中症など)対策、暑さ・寒さ対策など。

12. 寝床の改善

健康維持にとって重要なため、寝床を整備できるよう資材を確保すること(寝具・間仕切り等の調達)、段ボールベット等簡易ベッドの設置を検討することなど。

15. 配慮が必要な方への対応

高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児・難病・外国人等の要配慮者の支援のため、避難環境についての当事者からの聞き取り、段差の解消等の環境整備、避難者同士の見守り体制の確保、福祉避難所への移動の方法、在宅避難している要配慮者の支援ニーズの把握など。

16. 女性・子どもへの配慮

女性・妊産婦に必要な物資・環境を確保する、女性用更衣室・授乳室の設置、母子避難スペース・キッズスペースの設置を検討する、性別配慮について意見が反映できる環境を確保する、家庭的ニーズの積極的掘り起しをする、安心して話ができる女性だけの場を検討するなど。

18. ペットへの対応

ペット同伴避難のルールおよびペット滞在ルールを確認する、ペット滞在場所の設置を検討するなど。

2. 男女共同参画の視点からの防災研修 教材・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研修 より PPT でもダウンロード可

http://www.gender.go.jp/policy/saigai/bosai_kenshu.html

以下、ウェブサイトの紹介文をそのまま貼り付け

.....
地方公共団体において、防災施策に携わる職員が、男女共同参画の視点をもって施策を企画立案・実施できるよう育成するためのプログラムを平成 28 年 6 月に作成しました。

(中略)

<研修教材の構成>

(1) 手引書

研修の枠組み・目的、研修の運営（準備や進め方等）の留意点等について記載した実施マニュアルです。まずはこちらをご一読ください。なお、巻末には、関連した法規（抜粋）やデータを掲載していますので、必要に応じてお使いください。

(2) 基本教材

実際に研修を実施するに当たって使用する教材です。研修講師用と受講者配布用があります。

(3) 個別教材

a. シチュエーション・シート

災害時、地域の多様な人々はどのような困難に直面するのか想像し、どのような備えをしておくべきかを考えるためのシートです。研修を実施する地域で想定される災害に合わせたシチュエーション・シートを選び、セッション 2 で使用することを想定しています。

b. 取組事例

現在、各地方公共団体等で実施している男女共同参画の視点からの防災の取組のうち、取組の参考となる事例を取りまとめたものです。研修を実施する地方公共団体において、特に課題となっている点についての事例を抜き出して、セッション 3 で使用することを想定しています。

(4) 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針（及び解説・事例集）

過去の災害対応における経験を基に、男女共同参画の視点から、必要な対策・対応について、地方公共団体を取り組む際の基本的事項を示した指針とその解説及び事例集です。今回の基本教材（セッション 2）の中に引用されています。

3. 熊本地震から見えた課題

以下を参考に、簡単にまとめました。

- ・現地での支援活動（4月 23-25 日）

- ・熊本市男女共同参画センター（はあもにい）への直接訪問およびその後の情報共有
- ・支援団体による調整会議の動向
- ・各種報道
- ・平成 28 年熊本地震に係る 初動対応の検証レポート（内閣府防災担当）

<http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280720shodo.pdf>

度重なる余震により、難しい状況の避難生活が続いたのが熊本地震の特徴と言えるとでしょう。

大規模な車中避難と、関連死が多く出ていることがそれを物語っています。ちなみに、報道を検索したところ、最初に関連死をしたのは 70 代の女性で、16 日の地震で避難し、翌 17 日の午前中にトイレで倒れて亡くなっているのが発見されています。また 20 週間足らずで 16 人の関連死が生じています。

1) 女性の視点に関する早い段階からの報道と現実

- ・数日以内に、新聞各社から GDRR にも問い合わせが入り始め、避難所での女性への配慮、女性視点の重要性について、被災地内外で報道が行われた。
- ・被災地では、熊本市男女共同参画センターの活動・発信も大きかった。
（暴力防止の啓発ポスター、「授乳室」などと書いたプレートのセットの配布。巡回調査）
- ・しかし、現場ではなかなか進まない改善（とはいえ従来の災害よりは進んだ?）。
- ・改善を提案するも被災者側にも行政側にも、判断できる人がいない（浅野の入った避難所）
- ・某町では、子育て広場に母子が助けをもとめ、臨時の乳幼児世帯専用避難所となった。
- ・益城町ではトレーラーハウスを活用し、障害者や妊婦用の避難場所を確保したケースも。
- ・市男女センターは、5 月に入って女性向け避難所になったが、小さな子どもを連れた人は少なく、高齢女性が多いという状況になった。
- ・熊本市では、子どもの一時預り支援が早期に開始された。
- ・福岡のある支援団体は、避難所の女性たちから、細かい下着のサイズを聞き取って、フィットするものを個別にところまで細かい支援を行っていた。

2) 多様性配慮

- ・厳しい状況に置かれた高齢者、障害者、乳幼児を抱えた家族、妊婦など。
- ・熊本学園大学による被災した障害者の受け入れと支援。
- ・熊本市が国際交流協会館に外国人向け避難所を開設。

3) 内閣府の検証より一部抜粋

- ・避難者形態が多様化（指定避難所、在宅避難、車中避難、テント避難など）。避難者名簿の作成や、状況の把握がうまくいかなかった。
- ・衛生問題。既存の避難所運営ガイドラインでは、標準的な事態を中心に想定して記載しているが、実際には想定外の事態にも迅速な対処・判断が求められる。
- ・仮設トイレの設置については、男女それぞれに必要な個数を設定することが必要とともに、衛生確保が課題。トイレの維持管理についてあらかじめルールを設ける必要あり。
- ・女性警察官等が地震の発生当初から避難所を訪問して対応に当たったことにより、女性被災者をはじめとする被災者の細かなニーズの把握等が円滑になった。
- ・プライバシーの確保のためにパーティションの導入が求められたが、一方で、要配慮者の体調がつかみにくくなることなど、問題点もある。また、女性のために更衣室や授乳室等の設置も

求められたが、避難所の開設後にスペースを確保することは困難な場合もある。避難所の施設利用計画の策定に当たって、女性等の参画を得ることなど、周知する必要性。

- ・高齢者、障害者等の要配慮者に対し、適切なケアを提供できるように福祉避難所が設営された。が、被災地での認知度が低く、要配慮者以外の被災者も多数避難してきたこと等から、物資の不足や介護職員等の体制確保に支障が生じ、その特性を十分に発揮できなかった。
- ・避難所までのペット同行避難は行われていたものの、避難所内でのペットの取扱いが一つの課題となった。公衆衛生上の観点、近隣トラブルの観点などからは別居が必要となる一方、いまやペットは心の支えとなっており、ペットを切り離れた避難を考えることも難しい。今回、避難所内でペットをどこまで受け入れるかなどの取扱いが周知されておらず、対応に苦慮した例も見られた。
- ・避難所の生活環境の改善については、時間の経過とともに、問題点が意識されるようになる。避難所施設のあるべき利用形態や、物資や人の動線の確保などについて事前に配慮しておけば、もう少し効率的に運営できた場合もあった。
- ・気温が上昇して真夏日となる日もあるなど、避難所の暑さ対策が課題となり、避難所への仮設空調を含む空調設備の必要性等が改めて認識された。
- ・避難所以外の避難形態

【車中泊】今般の地震災害の性格から、避難所に身を寄せず、日中は自宅で生活しても夜間は自宅ではなく近くの駐車場などに車中泊する被災者が多く見られたが、いわゆるエコノミークラス症候群の要因ともなることから、十分なケアが必要。車中泊は、地震への恐怖のため屋内に入りたがらないことやプライバシーの確保、自宅の防犯等、さまざまな観点から選択されており、今後の災害においても生じる避難形態と考えられる。車中泊で留意すべき事項を周知することが必要である。また、車中泊を解消しやすくするため、より安全な避難所の確保、避難所の生活環境の改善、地区の治安確保等を図ることも効果があると考えられる。

【テント泊】テントについては、車中泊の課題を解消し、かつ、プライバシーが確保されるなど、避難初期においては効果があった。ただし、降雨や気温上昇には弱く、夏季の避難等では利用できないと思われる。冬季についても同様だろう。また、プライバシーの観点から、テントの中は自治体職員等が確認することが困難となることから、その管理責任等について、自治体側の不安感が残った場合があった。

- ・避難所の運営は、被災地の地理や住民、地域の諸事情に最も詳しい市町村が主体的に担うべきであるが、一方で、その負担が大きいのも事実である。被災市町村が、経験のある他の自治体やNPO、民間企業、団体等の支援を積極的に受け入れつつ、早期に避難者による自主的な運営ができるようにする必要がある。
- ・避難所の多くが学校に開設されたことから、初期段階では教職員に大きな役割を担ってもらった。学校再開も見据え、初期段階から災害対応の担当職員が学校関係者とも連携を円滑化するための方策を速やかに講じる。
- ・今回の避難所運営においては、生活環境の改善等でNPOとの連携が効果を上げた一方、職員がNPOとの付き合いに慣れておらず混乱が生じた場合があった。
- ・NPOに対する情報共有の取組は行われたが、多数の避難所の刻々と変化する情報が十分に共有されていないことによって、避難所ニーズがNPO側に把握されず、支援が行き届かなかった場合があった。
- ・被災者の衛生管理等を図るため、多くの医療チームや保健師チーム等が被災地に入り、被災者のケアを行ったが、それらの情報が共有されなかった場合があった。
- ・今後の災害対応に向けて、避難所運営については、自主運営をもっと取り入れるべきである。

(以上)