

発災直後

避難期

仮設住宅

復興期

常時

災害支援にジェンダーの視点を！

こんな支援が欲しかった！

現場に学ぶ、**女性**と**多様なニーズ**に配慮した

災害支援事例集

女性職員だから聞いたニーズ

障害をもつ子どもと家族の避難

外国籍住民への配慮

女性支援拠点の設置

在宅避難者へのケア

避難者に休息を

男性にも交流の場を

ハラスメントに関する研修

ボランティア同士のマナー

スフィア・プロジェクトに基づくチェックリスト



東日本大震災女性支援ネットワーク

はじめに

東日本大震災女性支援ネットワークは、被災した人々の多様性に配慮し、脆弱性の高い人々、特に女性の権利が満たされる環境づくりを目指して活動しています。

災害にあった方々は「被災者」と一括されがちですが、性別、性別自認、年齢、障がいの有無、国籍や母語の違い、家族構成や就労状況によって必要とされる支援は異なります。「多様なニーズに配慮した支援を行っていますか」という私たちの問いに、多くのおみなさんは、「専門の職員がないからできない」とおっしゃいました。女性支援は女性団体、障害者支援は障害者団体でないとできない、と感じておられるようですが、専門性をもった団体でないと、多様なニーズに応えられないのでしょうか。

災害前から専門性をもった団体が活動している地域であれば任せられることも可能かもしれませんが、どの地域にも専門団体があるわけではないですし、それらの団体が災害支援という非日常の状況の中で通常通り機能するとは限りません。

実際に災害が起きたとき、すぐ現場で支援を始め、復興段階まで長期的に関わるのは、地域の組織、地方自治体、支援団体です。各地で専門の団体による支援を待つよりも、だれもが多様性に配慮した支援ができるようにすることのほうが大切です。

『こんな支援が欲しかった！～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集～』では、東日本大震災の支援活動にあたったさまざまな団体の経験から得られた支援事例を集めました。専門性をもたない人でも、ある程度の配慮をすれば、被災した人たちひとりひとりを大切にし、支援者やボランティア自身も気持ちよく活動することができるように、ヒントを紹介したものです。事例をご紹介くださった団体・個人のおみなさま、ご協力ありがとうございました。

この冊子を、東日本大震災の復興支援現場ではもちろん、ご自分の地域の防災計画の見直しや、日常の防災活動に活かしていただけますと幸いです。

●「障害」「障害者」の表記について

東日本大震災女性支援ネットワークでは、「障がい者」ではなく「障害者」と表記しています。その理由としては、社会モデル（障害は社会がつくりだすものとしてとらえ、社会の変更を問題解決の方向に据える考え方）をもとに考えれば、障害という表記には問題がないこと、また、「がい」をひらがなにすることで、問題が気持ちの問題にすり替えられている場合があること、障害者運動のなかではアイデンティティとしての障害者というポジションがこれまでも大切にされてきたことなどがあります。

用語解説と活用方法

各事例には、どのような場面で、どなたに参考としていただくのか、その目安として「時期」と「対象」を示しています。

●「時期」（以下の各時期は、状況によって重なります）

発災直後	災害発生のすぐあとから避難生活の初期
避難期	避難所はもちろん、在宅避難生活を含む
仮設住宅	仮設住宅と、公営住宅や民間借り上げによるみなし仮設住宅での生活期
復興期	生活再建、復興まちづくり、住宅再建に取り組む時期
常時	災害発生直後から継続して配慮が必要な課題

■使い方：各事例には、「時期」と主な「対象」を示しています。どの事例も示唆に富んだものですが、読み手の立場やニーズによっては「時期」で事例を選んだり、「対象」別にさらに読み込むなど、カテゴリーを活用してご利用いただくこともできます。

●「対象」

行政	市町村や都道府県、国
地元団体	被災地の市民団体・住民団体
支援団体	被災地外からの支援団体（ボランティア団体や NGO、企業など）
ボランティア	被災地で活動するボランティア個人

目次

	タイトル	時期（※）	対象	ページ
01	女性のニーズを聞く	AB	行政・地元団体	4
02	多様なニーズに合わせた物資の配布	AB	地元団体・支援団体	5
03	避難所の困りごと	AB	行政・地元団体	
04	仕分けと管理	AB	地元団体・支援団体	6
05	避難所生活を快適に	AB	地元団体・支援団体	
06	女性専用スペース	AB	行政・地元団体・支援団体	7
07	女性職員だから聞いたニーズ	AB	行政・支援団体	8
08	避難者に休息を	ABC	行政・地元団体・支援団体・助成団体	9
09	見逃されがちな高校生への支援	ABC	地元団体・支援団体	
10	災害でも出勤しなければいけない人の悩み	AB	行政	10
11	ローテーションで個人の時間を作る	AB	地元団体・支援団体	
12	お母さんの手をあける	ABC	地元団体・支援団体・助成団体	11
13	託老・託児支援	ABC	行政・地元団体・支援団体	
14	障害をもつ子どもと家族の避難 <small>コラム「災害時要支援者」について</small>	AB	行政・地元団体・支援団体	12
15	障害をもつ人への対応	AB	行政・地元団体・支援団体	13
16	多様なニーズをいかに把握するか	ABE	行政・支援団体	14
17	援助効率か多様性配慮か？	ABE	助成団体	
18	在宅避難者への支援	ABC	地元団体・支援団体	15
19	赤ちゃんや妊産婦の支援	AB	行政・地元団体・支援団体	16
20	年代に応じた物資と情報の提供	AB	地元団体・支援団体	17
21	帰宅困難に陥った女性への場所の提供	AB	行政・支援団体	
22	仮設住宅支援に女性職員を	C	行政	18
23	男性にも交流の場を	C	支援団体	19
24	女性支援拠点の設置	BCD	地元団体・支援団体	20
25	選択肢を増やす	BCD	支援団体	
26	女性の起業支援	CDE	行政・地元団体・支援団体	21
27	外国籍住民への配慮	CDE	行政・地元団体・支援団体	
28	避難者の追跡把握 <small>コラム「マイノリティ」を意識した復興</small>	BCD	行政・地元団体・支援団体	22
29	参加できない人の声を聞く	D	行政・地元団体・支援団体	23
30	復興まちづくりへの子どもの参加	D	行政・地元団体・支援団体	
31	調整会議の重要性	E	行政・支援団体	24
32	事業形成は二人三脚で	E	地元団体・支援団体・助成団体	
33	ボランティアは適材適所に	E	支援団体	25
34	職員宿舍の配慮	E	支援団体	26
35	ハラスメントに関する研修	E	支援団体	
36	個人情報の共有や写真撮影に注意	E	支援団体・ボランティア	27
37	被災した方との関係の難しさ	E	支援団体・ボランティア	28
38	活動終了後の支援者ケア	E	支援団体・ボランティア	29
39	男女混成チームでの支援活動	E	支援団体・ボランティア	30
40	職員・ボランティアの行動規範を定める <small>誓約書（例）</small>	E	支援団体	
41	避難者と地元の人がつながる場	E	行政・支援団体	32
42	引継ぎが大事	E	行政	
●	「スフィア・プロジェクト：人道憲章と人道対応に関する最低基準」に基づくジェンダー・多様性配慮のチェックリスト			33
●	取材にご協力くださった団体			39

（※）時期／A：発災直後 B：避難期 C：仮設住宅 D：復興期 E：常時

01

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

女性のニーズを聞く

●知恵と工夫と経験で

別室での聞き取り

避難所では、困り事や不足している物資に関する要望をなかなか口にできないようです。特に、女性や高齢者は、困っていても我慢しがちで、ニーズを知ることは容易ではありません。しかし、様々な工夫をして困りごとや必要な物資の要望を把握しやすくすることができます。

ニーズの聞きとりの難しさよく知っている女性団体の職員や、自治体の男女共同参画担当職員の方たちは、事前に避難所リーダーである区長さんらに説明した上で、別室に女性だけ集まってもらうようにしました。女性たちは初めはあまり話しませんが、誰かが口火を切ると、滝のように悩みがあふれてきました。

男性の理解を得る

「女性に聞き取りをする」と言うと、「なぜ女性だけなのか」「男性だって大変なときに」といった反発を買うことがあります。しかし、この場合、自治体職員が説明に加わることでその問題は消え、別室での話の後、女性たちに笑顔が見られるようになることで、男性たちも納得し、ほっとしたそうです。

リクエスト票の活用

下着のサイズ、いつも使っている生理用品の種類・・・平常時でも人前では口にしづらいものです。ニーズ調査と言われても話したくないのが普通です。そんなときは、困り事や不足している物資にチェック(✓)するだけのリクエスト票を作り、避

被災地にて聞き取りを行う NICCO 職員 (写真撮影:和田剛)



難所の女性たちに記入してもらう工夫をした女性団体がありました。

チェックをつけるだけなので手間がかからず、多くの人が記入してくれます。リクエスト票は、記入面を内側にして折りたたみ、両面テープで用紙の端を接着して封筒のようにして、プライバシーが漏れないようにして回収しました。

無駄も省ける支援

この方法のおかげで、個々人のニーズに応じた支援ができたそうです。リクエスト票を集計して、必要な物品の数をサイズごとに把握できたことで、的確な支援ができるようになり、調達の際も無駄がありませんでした。リクエスト票の集計結果を、「不足物資」や「困り事」などの項目別に集計して市に届けたところ、市長は女性避難者の状況を知って驚き、この女性団体は自治体から後援を受けることになりました。そのおかげで倉庫を借りたり、寄付を募りやすくなり、一層、支援活動がしやすくなったそうです。

02

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

多様なニーズに合わせた物資の配布

●受け手の立場で考える

生理用のナプキンやショーツ、おりものシートなどの物資は、女性が配布することが原則ですが、取りに来た人に渡すとき、外から見えないよう紙袋に入れたり、他の物資が入っていた箱に入れるなど、中身がわからないよう工夫をしていた団体もあります。

物資のリクエストは年齢や性別だけでなく、個人によっても異なります。特に女性の下着や肌着は、種類も多様で、多種のサイズが必要とされます。また、サイズなど声に出して言いにくいこともあります。

生理用品については、トイレに棚を作って置いておく方法が考えられますし、下着

類は、女性だけ集めた場所で自由に選んでもらうといった工夫ができるでしょう。



寄付品を詰めあわせたセット。袋はランドリーバッグに使える
(写真提供：みやぎジョネット)



03

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

避難所生活の困りごと

●リーダーを通じて要望を

避難所のリーダーとして活躍したのは、多くの場合、自主防災組織や自治会の役員である男性たちでした。生活が落ち着くにつれ、様々な相談が持ち込まれます。避難生活のルールや、避難者同士の人間関係、避難所の環境、家族や子どもの悩みなど、相談は多岐にわたります。

宮城県のある避難所では、避難者が共同で使用する機器の管理をしていた女性が5～6名いたので、彼女たちにリーダーとして相談のとりまとめをしてもらいました。ひとりひとりが相談すると、個人の苦情として受け取られがちで、対応も困難です。しかし、女性たちが相談を取りまとめるこ



岩手県大船町の女性リーダー

とで対応しやすくなり、女性・子ども・高齢者も相談をしやすくなったそうです。女性がリーダーとして運営に関わることで、避難者が少しでも快適に生活することができるようになります。

04

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

仕分けと管理

●物資配布時の工夫

避難所で支援物資が山積みされた状態では、何がどこにあるのかもよくわからず、物資をうまく配布できません。細かく仕分けすることがまず大事です。宮城県のある地区では、防災組織の女性リーダーが避難所をまわり、各地区の女性たちに仕分け作業に協力してもらいました。衣類を女性用・男性用、またサイズごとに仕分けたところ、欲しい人がスムーズに必要なものをもらいに行けるようになったそうです。

支援物資が届き始めて間もない時期は、安全管理や配布時の秩序を保つためという理由で男性だけが物資担当になることが多いようですが、女性が受け取りにくいと

寄付で集められた物資(写真提供:みやぎジョネット)



いった問題も生じます。

男女両方が担当するよう住民同士で話し合う、支援団体もその効果を説明して女性が担当できるよう助言する、また、物資管理や仕分け作業が一部の人だけの負担に偏らないよう、男女ともに協力し合うことが重要です。

05

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

避難所生活を快適に

●仮設トイレを使いやすく

避難所として使用される施設では、もともと設置されていたトイレが災害によって使えなくなったり、あるいは不足しているという理由から、仮設トイレが設置されます。しかし、その多くは和式で、入り口から段差のある設計になっており、使いやすいとは言えません。洋式トイレの普及により、和式トイレが使えない人も少なくなく、特に、子どもは和式トイレの使い方がわからず汚してしまい、本人だけでなく、避難所で暮らす他の人も困ることがあります。

避難所にいる子どもたちに、和式トイレの使い方を、模型を使ったり、実演を交えて教えた団体があります。また、仮設トイ

トイレの使い方ワークショップ
(写真提供:公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)



レを少しでも快適空間にするための、和式トイレの上に洋式便座をつけるアタッチメントや、ステップを登りやすくする、小型の補助ステップなどを支援物資に入れてもらうよう要請することも可能です。

さらに、トイレの夜間照明を明るくする、男子トイレと女子トイレの距離をあける、トイレが混んでいるときにだれでも使える障害者対応の共用トイレをもうけておく、といった工夫も考えられます。

06

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

女性専用スペース

●避難所に不可欠！

安心できる場を

大規模施設を利用したある避難所では、最大 2,500 人ほどが寝起きし、当初は仕切りもない雑魚寝状態でプライバシーも守られていませんでした。女性たちは、安心して眠れない、嫌がらせて隣に寝にくる男性がいて困る、着替える場所がない、子どもの夜泣きで母親として苦しい状況に置かれるなど、さまざまな問題を抱えていました。

女性たちの声をキャッチした県職員が施設の一室を使って「女性専用スペース」を開設し、その運営支援を、避難所で女性たちが集う「カフェ」を運営していた女性団体や、その他の女性団体、ボランティア、男女共同参画センターが連携して開始しました。

スペース内には、人目を気にせず着替えや仮眠ができるよう仕切った小部屋と、お茶とお菓子でホッと一息できるテーブル、ドライヤーを使ったり、お化粧ができる鏡つきの一角があり、女性たちが着替えや何気ないおしゃべりをしに来たり、夜泣きする子どもを抱えて立ち寄る人もありました。

支援には場が必要

アートワークショップを開催したり、避難所の生活空間にできたカーテンの仕切りにかける表札づくり、初夏に必要となったブラジャーの申し込み受け付けと配布など、女性が安心できる拠点となりました。苛酷な集団生活の中、このスペースが避難所の女性たちのよりどころとなり、外部からのさまざまな効果的な支援も、拠点が



ビッグパレットふくしま避難所「女性専用スペース」
(写真提供：福島県男女共生センター)

あったおかげで可能となりました。

避難所生活は女性にとって困難な状況を強いることは明らかです。避難所運営マニュアルに、女性専用スペースの設置を必須事項として定めておく必要があります。

発災直後

避難期

仮設住宅

復興期

常時

女性職員だから聞いたニーズ

●必要な物資が行き渡らない理由とは？

初動調査に派遣されたのは男性職員のみ

災害直後、全国から多くの物資が送られているにもかかわらず、避難所に必要な物資が十分に行き渡らないことがあります。その理由の一つは、避難所でニーズを聞き取る体制にあるようです。

宮城県のある自治体では、発災直後から職員が現場に駆けつけて避難所のニーズを調査し、必要な物資を配布しました。当初は現場での危険が予想され、日ごろ「現場に行くのは男性」、「女性は表に出ない」という暗黙の了解があり、派遣されたのは男性職員だけでした。

要望を伝えにくい女性と子ども

しかし、避難所で物資が足りない状況が続き、特に女性や子どもたちに必要なものが届いていないという情報が寄せられました。市民生活に密着した部署に勤務していたある女性の自治体職員は、男性のみによる聞き取りでは、女性たちが要望を伝えにくいと考え、自分も現場に行きたいと申し出ました。最初は、「前例がない、危険である」という理由で派遣が認められませんが、関係者を丁寧に説得し、避難所の問題やニーズを聞き取るのは市民生活を守る部署の役割であることが理解され、徐々に女性職員も現場に派遣されるようになりました。

女性職員の派遣が現場を助ける

災害時に状況が把握できない中で職員を派遣する際、安全確保は大切な問題ですが、それは組織として男女を問わず対策を講ずるべき課題です。「職員として現場に行くことは当然。女性職員が迅速にニーズ調査に加わらないことで生じる弊害の方がはるかに大きいです」というこの女性の自治体職員の経験からも、その役割の重要性がわかります。



避難所での聞き取り



ハンドマッサージなどのワークショップ時には様々なニーズを聴ける場合が多い

08

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

避難者に休息を

●レスパイトデイズ

心身の疲れがたまっている被災者の方は少なくありません。特に、子どもを連れて避難生活を送るお母さんたちは疲労困憊しています。そんなお母さんと子どもにしばしの休息を味わってもらおうのが「レスパイトデイズ」です。

一見、震災と原発事故による避難者であることを忘れるほど、みなさんなごやかに過ごされますが、家族と離れて子どもたちを育てる苦労や、これまで避難で転々としてきたこと、福島に残る家族との関係など解決しない問題は山積みです。弁護士による相談も受け付けます。

お母さんにはアロマセラピー、マッサー



みんなで整体

ジ、クリスマスリースづくり、護身術など、子どもには、風船バレー、竜づくりのほか、折り紙、お絵かき、絵本などそれぞれ好きなことをしてもらいます。高学年以上の女の子は数人が顔を寄せてゲームやおしゃべり。小さな子どもたちや男の子は自分で遊びを広げます。さまざまなプログラムを取り入れながら、リラックスしてもらいます。

09

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

見逃されがちな高校生への支援

●防犯ベルの配布

義務教育期間にあたる小中学生に対しては教育委員会の調整の下、一定の支援がなされていますが、高校生、なかでも昼間働いている定時制高校の生徒には十分な支援が行われているとは言えません。避難生活における防犯対策として、子どもには防犯ベルの配布が早い時期になされましたが、定時制高校の生徒は、一般の高校生よりも遅い時間に登下校しているのにも関わらず、配布対象となっていないませんでした。

ある団体では、登下校が不安だという定時制高校に通う女子学生の要請を受け、防犯ベルの配布を行いました。ベルの配布だけでなく、性暴力被害に遭ったときのため

の相談窓口の紹介をすることで不安を和らげることができました。

避難所生活の間、高校生は数少ない若者として、物資運びなど様々な作業に動員され、疲れていました。仮設住宅に移ってからは、子どもやお年寄りのためのプログラムはある程度、準備されているものの、中高生は人数が少ないせいもあり、外部の支援も少ないです。仮設住宅の集会所に中高生だけで集まることをよしとしない地域もあるようです。子どもでもなく、おとなでもない、高校生の声をもっと聞く必要があるのではないのでしょうか。

10

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

災害でも出勤しなければいけない人の悩み

●緊急時の家族の世話は？

自治体職員やライフライン企業の従業員の中には、災害時に出勤する義務のある人が多くいます。このような事態を想定して、子どもや介護が必要な家族の引き取りや安否確認、保護・世話・介護をどうするか、家族や親戚、近所の人と話し合っておく必要があります。

本人も被災し、避難所から出勤しなければならない場合、子どもを避難所においていくことができず、子連れ出勤した人もいました。宮城県のある自治体職員は、地震発生当日、同じく自治体職員である夫も出勤日で、そのまま1ヶ月間職場から離れることができませんでした。

大災害が来たら親戚が子どもを保育園から引き取って実家に連れて行ってくれるよう普段からお願いしていたので、子どもに会えないつらさはありませんでしたが、子どもの世話についての不安は軽減されました。

岩手県のある自治体の女性職員は、津波で住まいが流されたものの命は助かったので、災害後は宿所となったホテルの大広間で同僚たちと雑魚寝をして、懸命に緊急対応の仕事をしました。避難所にも行ったようですが、単身女性は家族のいる人以上に居場所がなかったそうです。

仮設住宅に入ることができましたが、家電製品の配布の日時が平日の昼間となっており、なかなか受け取ることができません。寒い季節に入っても家電を受け取ることができず、「公務員なので日中取りにいけません」と伝えてようやく、違う時間帯に対応してもらえたそうです。公務員以外の単身者は、言いづらかったかもしれません。

家族のケアのある人も大変ですが、単身者はすべて自分でこなさねばならず、助けを求めにくいようです。単身世帯が増加する日本では、友人・知人が代理で手続きできる仕組みも必要ではないでしょうか。

11

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

ローテーションで個人の時間を作る

●性別役割分業からの解放

避難所では一部の女性たちだけが炊き出しを担うことも多く、長期にわたると疲弊することもあります。宮城県のある避難所では、防災組織の女性リーダーの呼びかけで毎日炊き出しを行いましたが、からだを休めたり、自宅の様子を見に行くことができるようにローテーションを組み、女性たちの炊き出しの負担は3日に1度で済ん

だそうです。

災害直後は固定的な性別役割を担うことがやむを得ない状況であったとしても、体制を工夫して特定の人負担を減らしたり、若者や子ども、男性も、徐々に手伝える状況を増やしていく、またボランティアの力を生かすといった工夫が大切です。

12

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

お母さんの手をあける

●子どもの預け合い

ある避難所では、被災した約 100 名が 4 つのグループに分かれて、ガレキに埋もれた道路や個人宅の片付けを順番に行ったほか、食料の調達や炊き出しもしました。その際、子どもの預け合いをすることで、小さいお子さんをもつお母さんの手を空けるように互いに協力しました。

災害時には、乳幼児など小さいお子さんをもったお母さんの負担と不安は大きく増しますが、混乱がある程度落ち着き、自宅の片付けや復旧作業、各種手続きを行う時期にもこの状況は続きます。仮設住宅が町の中心から離れた所に建設される場合も多く、子どもの預け先が無い、学校までの送

相馬市内避難所の勉強スペース



り迎えが大変、といった問題も起きます。

支援の仕組みづくり

地元の子育て支援 NPO が災害ボランティアセンターとともに、お子さんの一次預かりを行ったという例があります。住民・ボランティア・行政が協力して、子どもを持った家庭への支援の仕組みをつくるようにしておくことが大切です。保育施設のない地域では、自宅や仮設住宅の空き部屋を利用して子どもを預かる「保育ママ制度」の導入なども必要です。

13

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

託老・託児支援

●女性のケア負担の軽減

日頃から家族の世話で忙しい女性たちは、避難生活中、それを続けながら、さらに避難所での炊き出し当番や、物資配給の列にならぶなど、とても忙しい生活を強いられました。子ども支援の団体が入っていた避難所では、子どもたちの一時預かりをするなど「お母さんの手をあける」工夫がされていましたが、高齢の家族の世話をしていた女性たちにとっては、「託老」も必要でした。

すでに施設入居していた場合、施設ごと遠方に避難をしたり、施設職員の方とともに避難生活を続けた方が多かったようです。一方、自宅での介護状態にあたり、

デイケアなどに通っていた場合、避難生活中、同じ生活を維持することができず、高齢者ご自身とその家族はとても大変な思いをされました。

日頃のノウハウを活かす

幼稚園と福祉施設を運営していたある民間団体は、そのノウハウを活かし、避難所生活を送る高齢者の方を一時的に預かるサービスを行いました。女性たちは、数時間でも家族のケアから解放され、自分の仕事探しや、壊れた家の片付けに出かけることができ、大変助かったそうです。

14

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

障害をもつ子どもと家族の避難

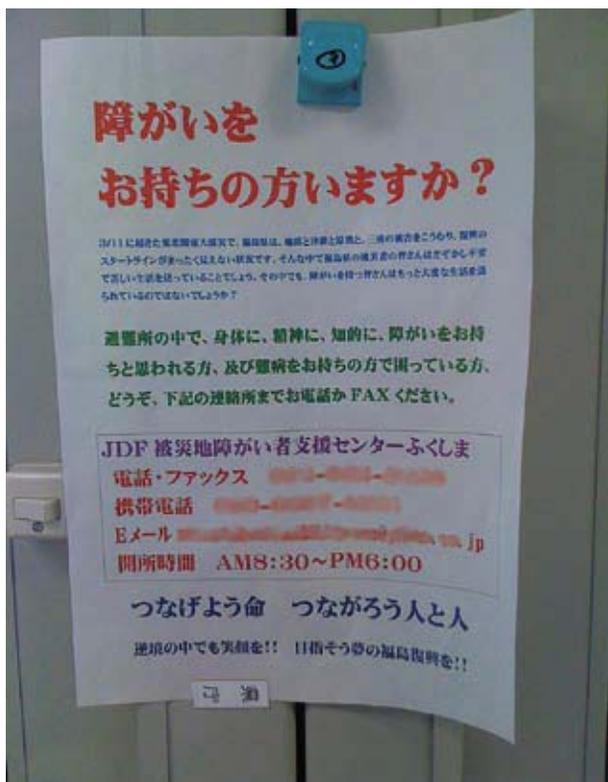
●災害時要援護者を意識した支援

個人宅での避難生活

乳児や障害をもつ子どもを抱えた家族は、周囲への気遣いから避難所にいづらくなり、食料・物資の支援もない自宅へ戻る場合があります。宮城県ではガス・水道・電気も復旧していない個人宅に、複数の家族が身を寄せ合って暮らしている例が何軒かあったそうですが、外部からの支援はありませんでした。

支援対象を広げる

大規模避難所は、衛生面やプライバシーの問題が大きく、個人宅での避難の在り方は、災害時の一つの選択として有効な部分もありますが、支援対象とはなりません。災害時要援護者を意識した在宅避難者に対する公的な支援の仕組みを、行政の防災計画に組み込み、災害ボランティアや地域組織との連携のもとで、支援が行えるようにしていくことが大切です。



コラム 「災害時要援護者」について

防災政策上の「災害時要援護者」は、乳幼児、高齢者、障害者、傷病者、妊産婦、外国人（居住者・旅行者）ですが、一口に要援護者といっても、そのあり方は多様です。また乳幼児も月齢や年齢で、妊婦も妊娠初期か安定期か出産直前かで違います。

障害の多様性や乳幼児・妊産婦支援を前提とした防災対策、障害者団体・福祉団体・子育て支援 NPO 等との連携、避難所における配慮（男女別の要援護者スペースの確保や施設のバリアフリー化など）が求められます。

2004 年の新潟県での大水害で、逃げ遅れた高齢者が複数溺死したことから、政府により「災害時要援護者」対策が大きく打ち出され、高齢者・障害者の所在の把握と避難支援プランの策定を、自治体と地域の協力のもとで進めることが期待されるようになってきています。しかし地域組織は高齢化が著しく、名簿ができて、支援する担い手は圧倒的に足りませんので、全国で関係者が頭を悩ませています。

そのため、逃げなくてすむ住宅、家具の移動や転倒防止などの室内安全対策を進めつつ、地域組織と障害者団体・福祉団体・事業所・大学などとの連携、多様な世代が参加する防災訓練の企画や、学校での福祉教育と防災教育の関連づけなどによって、より多くの協力者を増やしていくことが必要です。そうした取り組みは、ハンディを持った人に日常から配慮しあえる、誰にとっても暮らしやすい社会づくりにもつながるはずで

15

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

障害をもつ人への対応

●避難所で役立つヒント集

災害直後に予想される障害を持つ人の困難をもとに、避難所で障害をもつ人に対応するためのコツを、障害別のニーズに基づいてわかりやすく書いたヒント集があります。

特に、障害をもつ女性たちの権利は、日常生活のなかでも守られていないということを示しつつ、障害をもつ女性たちの人権の視点からみた避難所での適切な対応を伝えようとしています。

障害と一口にいても、肢体不自由・視覚障害・聴覚障害・知的障害・精神障害・内部障害とさまざまな状態があります。性別と、同じ障害でも程度によって、配慮すべき内容に違いが出てくることを日常から広く地域・社会で共有していくことは、災害時の対応の仕方を変えていくことにもつながります。

このヒント集は、メールやブログなどを通じて広まり、テレビや新聞などで紹介されると同時に、支援者を通じて、被災地の避難所でも幅広く活用されました。フェーズが移行しても使えるように、避難所に限らない日常生活のなかでの障害をもつ人もたない人の関わりのためのヒント集として改訂されたものが、DPI女性障害者ネットワークのホームページ及びブログで提供されています。

日本語版 <http://bit.ly/hn2T3K>

英語版 <http://bit.ly/puV2UB>

避難所で役立つヒント集 『避難所などでの障害がある人への基礎的な対応～あなたのまわりにこんな方がいたら』より一部抜粋（作成：DPI女性障害者ネットワーク）

障害のある人に共通して望まれる支援

施設内は、できるだけバリアフリーにし、見やすい案内標識等を表示する

1. 移動しやすい環境の整備（段差の解消、通路の幅の確保、障害物を置かない等）が必要。
2. 車いすが通れる通路（直線で）の幅は90cm以上必要。
3. 案内所・物資配布所・トイレ等の表示は、大きい表示板・色別テープなどでわかりやすく。
4. 集団生活に適応しにくい人々には二次的避難所を設ける。
5. できるだけその人の事情が分かっている人と共に過ごすことができるような配慮。
6. 盲導犬、聴導犬、介助犬は、使用者の移動や生活にとって、必要なもので、使用者とともに避難し、避難所内で一緒に過ごし、必要な食事や給水を受けられるようにする。
7. 混乱の中で支援が効果的に実行できるよう、障害当事者及び支援者（介助 / 介護者）は分かりやすい名札などで識別・表示も考えられる。ただし表示を希望しない人へは強要しないように。
8. 情報伝達機器のうち、テレビは「字幕付き」、電話は「ファックス付き」を設置する。
9. トイレには「手すり」等を取り付ける。
10. 大人用紙オムツ、尿取りパットは、各サイズ別に多く備える。
11. 非常食として「おかゆ（パック用）」を用意する。またトロミ剤、ストローを用意する。
12. 簡易な医療器具を設置する。（酸素吸入器及びポンペを設置する）
13. 避難生活のなかでのトイレや着替え等女性のプライバシーを確保し、安全対策をとることが必要。
14. 避難生活のなかで性暴力がおこるおそれがあり、とくに障害をもつ女性は暴力から逃れるのが困難なことがある。性暴力の防止対策、被害があった場合の相談・支援体制を用意する。

16

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

多様なニーズをいかに把握するか

●リーダー以外からも聞き取りを

支援を受け入れてもらうまで

外部の支援団体や各地から派遣された自治体職員は、すぐに避難所や仮設住宅で活動を始められるわけではありません。被災地の自治体に届けを出した上で、避難所や仮設住宅を回っても、支援を断られることがあります。支援が必要かどうか判断するのは被災者ですから、ニーズがなければ断られるのは当然です。しかし、ニーズがあるかないか、どうやって分かるのでしょうか。誰が判断するのでしょうか。

リーダーの判断？

法律相談を行う支援団体のある職員は、避難所を回って、法律相談のメニューや、どのような問題の相談に乗れるかといった説明を分かりやすくまとめたパンフレットや、他の避難所で相談を行ったときの様子を動画で見せて説明しましたが、避難所の

リーダーが不要であると判断して、活動を断られることがありました。

被災地外の自治体から派遣されて健康相談に向かったある保健師は、避難所のリーダーが健康相談は不要であると判断したために、活動することができませんでした。それが避難者全員の状況を反映した判断であったかどうか、疑問が残ったと言います。

多様な支援のとりまとめとマッチング

外部の支援者が、避難所で活動できるかどうかは、避難所の自主運営をする少数またはひとりの判断にかかっていたようです。支援団体が避難所にいる多様な人々、とりわけ要望を声にするのが難しい人のニーズを知るには、リーダー個人に支援のニーズの判断をゆだねるのではなく、自治体が多様な被災者のニーズを取りまとめて公開し、支援を行う側とマッチングするシステムを作る必要があります。

17

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

援助効率か多様性配慮か？

●特定対象への助成金

ある助成団体は、女性や高齢者、障害者を対象とした支援を重視しています。しかし「社会的弱者」とも称される人への支援は対象者数が少ない場合もあり、支援の効率性から理解が得にくいこともあります。

しかしこの団体は、費用対効果のみを考えるのではなく、受益者数が少なくても、後回しにされがちな妊産婦へのケア、女性の心理的・社会的ケア等に、積極的に資金を提供するようにしています。

在宅避難者への支援

●避難所以外へも目配りを

支援の格差

支援物資の多くは、発災直後は避難所で、時間が経てば仮設住宅に入居されている方々に配布されます。避難所や仮設住宅に関しては情報が入りやすいため、支援する側も注意を向けがちです。

しかし、ペットを飼っている、障害をもつ家族がいるといった理由で、避難所への避難や仮設住宅への入居ができず、水や電気のない、時には半壊した自宅で生活を続ける方もいます。

こうした「在宅避難者」の困難は想像できても、どこにどれくらいいらっしゃるのか把握できず、支援を届けることができないという声を聞きます。その結果、在宅避難者の方には、物資はもちろん情報も届かず、ますます支援を受けられないという悪循環が見られます。

配布ルートの確立

岩手県のある漁村の婦人会長は、自治会長らに働きかけることで、家を失った避難所生活の人に加えて、在宅避難者にも公平に物資がいきわたるよう、配布ルートを早期に作ったそうです。

宮城県のあるホテルは、避難所となったことで物資が届きましたが、発災直後、付近の在宅避難者には支援がありませんでした。民生委員も務める地域の女性防災組織のリーダーが、自治会役員に働きかけ、高齢者のみの世帯や障害者の方がいる世帯、物資を小袋に分けて配布しました。その後も、地区の集会所の泥を片付けて物資の集積所とし、地域の人たちに公平に物資がわたるよう活動を続けました。



地域全体を見渡す

避難所、仮設住宅といった区分ではなく、それらを含めた地域全体をひとつのコミュニティととらえ「地域を復興する」という視点で活動した団体もあります。仮設住宅の周りから始めて、徐々に在宅避難者など支援の届きにくい方々へのつながりを作ることができると思います。仮設住宅で暮らす人々が、近隣から地域住民として受け入れられるためには、仮設住宅だけに注目するのではなく、広く地域全体を見渡した支援の姿勢は大変重要です。

日頃の計画から見直しを

自治会や自主防災会の災害時の活動計画に、在宅避難を余儀なくされる可能性が高い「災害時要援護者」への水、食料、オムツ、ミルクなどの生活必需品の提供方法を入れることが重要です。

19

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

赤ちゃんや妊産婦の支援

●被災地の過酷な環境に対してどう対応するのか

赤ちゃんとその家族の一時避難

大規模災害の被災地では、赤ちゃんや妊産婦の健康、特に命の危険が高まります。

東京で心肺蘇生法や子どもの事故防止法を広める活動と、災害ボランティアの安全衛生の支援を行ってきたある市民団体は、医療関係者等と連携して、東日本大震災の被災地の赤ちゃんや家族を一時的に被災地外に避難させる、「赤ちゃん一時避難プロジェクト」に取り組みました。

津波に濡れて乾いた服を着たままの不衛生な状態。満足に栄養もとれない中での厳しい寒さ。新陳代謝が活発な乳児が一週間も沐浴ができない状態。かろうじて稼働していた産院はベッドの調整がつかず、産後3日程度で退院せざるを得ずにそのまま避難所へ直行するという現実。母乳が出なくなってしまった母親と栄養の取れない赤ちゃんたち……。

過去の研究によれば、被災した母子に適切な対処をしないと乳児の死亡率が高まる事が報告されています。被災地ではその後も長期の避難生活が予測されたことから、この団体は新潟県で被災者受け入れを表明していた自治体のひとつと連携し、約150組の家族を受け入れました。

宿泊先のホテルでは、小児科医が常駐する被災児専用の診療所を立ち上げ、プレイ

ルームを設け、複数の県と地域から避難してきた親子が相互に交流できる機会も設けるなど、心身両面での支援が続けられました。

助産師が避難所巡回相談

被災地でも、女性センターと助産師のネットワークが連携して、内陸での被災母子の受け入れ、妊産婦や母子が必要とする物資の支援、助産師の避難所巡回による女性の健康問題に関する相談支援などが行われた例があります。

ただ、こうした活動の難しさとして、被災地外への避難の重要性は誰もが認識しているはずなのに、「こういう時だからこそ家族は一緒にいるべき」と周囲に言われたり、近隣の人から「逃げた」と言われるのが怖いからと、避難を躊躇する人もいたそうです。

何よりも大切なことは、赤ちゃんや子どもたちの命と健康を守ることであり、まずは一週間でも、子どもたちを安全な避難場所へ送り出してあげるような理解が、家族や地域社会には求められるのではないのでしょうか。

子育て支援や災害支援に関わる NPO・ボランティア団体、女性センターなどは、様々な災害を想定し、その時に求められる赤ちゃんや妊産婦への支援項目と具体的な方策について検討しておきましょう。

自治体では、乳幼児や妊産婦の支援をきちんと災害対策に位置付け、備蓄の見直し、福祉避難所のあり方、医療機関はもちろん、ホテルや旅館業界などとの連携体制づくりなどを進めておくことが重要です。



年代に応じた物資と情報の提供

●女性の健康を守る

生理用品さえ配ればいいのか？

女性に必要な物資として生理用品が忘れられることはなくなりましたが、それだけで避難中の女性たちの健康は守られるでしょうか。すべての年代の女性が生理用品を必要とするわけではありませんし、また毎日使うものでもありません。女性たちがもっと必要とするものがあるのではないのでしょうか。

必需品はさまざま

入浴が難しい避難所生活では、膣炎や膀胱炎を患う女性も少なくありません。携帯用便座シャワーやパンティライナーなど、からだを清潔に保つために役立ちます。生理用品ではなく尿もれパッドを必要とする人もいます。化粧水や保湿クリーム、日焼

け止めなどの基礎化粧品は、贅沢品ではなく、乾燥や炎症から肌を守り、健康を維持するための必需品とも言えます。

暴力から身を守る

からだを清潔に保って健康に過ごすことに加えて、自分の身を守ることもまた重要です。余震でがれきの下敷きになったとき、また性暴力に遭いそうになったときに助けを求められる笛や、被害に遭ってしまった場合の相談窓口の電話番号などを載せたカードも必要です。

これらの物資や情報は、1点ずつ支給するのではなく、受け取る女性たちが抵抗を感じないように、ポーチに入れるなど工夫を加え、保健師や助産師など健康管理上の注意について話ができる人が配布すると効果的です。

帰宅困難に陥った女性への場所の提供

●女性が安心して避難できる場所

帰宅困難に陥った女性への避難場所として、民間の女性団体が、ツイッター等を通じて情報を流し、数名の女性を受け入れました。小さな事務所でしたが、帰宅困難者であふれた都心で、「女性が安心して滞在できる場所」として情報を流したことで、必要な受け入れを行うことができました。

他の女性団体の事務所でも、スタッフやその友人や知人などの一時緊急避難場所として活用された例がありました。公共の女性関連施設でも、帰宅困難者の受け入れを行った場所もあったようですが、なかには、男女混合の場所のみが用意され、不安な状況だったという声もありました。

22

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

仮設住宅支援に女性職員を

●女性の雇用としても有効

仮設住宅生活の不安

ご近所同士が同じ仮設住宅に入ることができれば心強いものですが、残念ながら一緒に入居することができず、バラバラになってしまうことも多いものです。抽選や入居の優先順位づけによっても、知らない人同士が暮らすことになりがちです。しかもみなが初めての場所で暮らすのですから、誰に何を聞けばよいのかわからず、仮設住宅での暮らしに慣れるまでが大変です。

支援員制度

そんなみなさんに必要な情報を提供するため、仮設住宅にお住まいの方を戸別訪問する制度があります。生活支援相談員、訪問支援員、絆支援員など名称や役割は自治体によって若干異なりますが、被災された方と行政をつなぎ、健康面、精神面、生活面、また住宅設備に関することの相談を受け、地域でのサロンや、懇談会の運営をお手伝いする仕事です。仮設住宅内に、もとの町内会のような仕組みを早く作ることが望まれますが、ご自分とご家族の健康、仕事探しなど生活再建に忙しく、なかなか引き受け手がないこともあり、地域の仕組みが整うまでは支援員の活動は重要です。

訪問する側、迎える側に男性と女性を

女性にとって男性支援員の戸別訪問を受けても相談しづらいことがあるので、支援員には男女が同数関わるのが望ましいです。ある自治体は、支援員に女性を入れることはもちろん、地域の被災者サポートセ

ンターの管理者も女性としたところ、被災者の方が訪問を待つのではなく、自らやってくるようになったそうです。サポートセンターは、行政の窓口というより、気軽に立ち寄れる場となっており、被災者の方が自宅に閉じこもらず、集う場としての機能も果たします。みなさんがいつでも気軽に集まれる空間には、女性も、男性も、いる必要があるのではないのでしょうか。



(写真上) 支援員訪問 (写真下) 支援員の研修
(写真提供：東松島市)

23

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

男性にも交流の場を

●日常を取り戻す工夫

にぎやかな女性の場

仮設住宅で暮らす女性を対象とした手芸のワークショップなど、手仕事の場作りが各地で行われています。作品の販売が収入源にもなることから期待がもたれています。

海と共に生きてきた三陸沿岸の女性たちは常に仕事をし、多忙な毎日を過ごしていましたが、震災で仕事を失い、手を動かすことが全くない生活に一転。そこで手芸等を行うことで以前のように「手を動かす」日常生活を取り戻してほしいという願いから、このような活動が始まっています。おしゃべりをしながらの作業に集まるのは、多くがおばあちゃんたちです。

働きざかりの男性たちの思い

一方、仮設住宅に移ってから対応が必要なのは、50代前後の働き盛りの男性だと言われます。仕事に復帰するまでの間、毎日懸命に働いていた時間をどのように過ごすのか、行き場のない思いを抱えておられる方もいます。被災地でのパチンコ店の盛況は、他に選択肢がないからではないでしょうか。

男性が参加したくなるイベントや、ワークショップなどの場作りが求められています。夜の時間帯に開催するなど、男性が集まりやすくする工夫も必要です。将棋や「男のための料理教室」、時にはお酒をいただく機会を設けて、男性が気兼ねなく集まれる場づくりが、すでに試みられています。男性が生き生きと集う場を作るとは、男性自身はもちろんその家族にとっても大きな意味があるでしょう。



(写真上) 男性も参加した手仕事ワークショップ (写真中) 編み物講座
(写真下) 女性からのニーズが多かった裁縫セットを作っている様子
(写真提供：RQ市民災害救援センター)

発災直後

避難期

仮設住宅

復興期

常時

24

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

女性支援拠点の設置

●地元の理解を求める

宮城県で活動するある支援団体は、長期的な復興には女性を起点とした支援が不可欠と考え「女性支援センター」を設立することを決めました。

「女性支援」を前面に出すことで、伝統的なコミュニティのあり方と合わないのではないかと懸念されましたが、無事設置され、仮設住宅等を拠点に手仕事の研修、女性たちが生産した商品の販売等を行っています。

この支援団体は、仮設住宅を拠点に様々な支援を行っていますが、常に自治会長さんと相談し、連絡を欠かさずに活動することを心がけています。



編み物講座途中の体操の様子
(写真提供：RQ被災地女性支援センター)

25

対象： 行政 地元団体 支援団体 助成団体 ボランティア

選択肢を増やす

●自分で選ぶ喜びを

震災で学用品を失った子どもたちのために、ランドセルや書道バックなどの寄付がよせられましたが、子どもたちは違和感なく受け取ることができたでしょうか。近年、子どものランドセルは赤と黒だけでなく、緑色や黄色など個性的なものが販売されるようになり、子どもたちはジェンダーによる色分けから自由になりつつあります。しかし、寄付されたランドセルとして報道されたものは、赤か黒が多かったようです。

ある団体では、書道バックの購入を要請されたとき、子どもたちがこれまで通り自分で選択できるよう、赤色と黒色だけでなく茶色も入れ、子どもが選択できるように

しました。災害に遭ったことで、子どもたちが固定的なジェンダーの色分けを押し付けられなくて良いよう配慮した例です。

尊厳を回復するために

文房具や学用品はピンクやブルー、赤や黒といった性別と結びつく色分けがされていることが多いですが、選択肢を増やすことで、子どもたちは選ぶことを楽しみ、自分らしくいられることを保障できます。救援物資を送る際に選択肢を増やすことは、子どもだけでなく、おとなの被災者にとっても大切な配慮です。