
第1部

災害と 男女共同参画

1. 「男女共同参画」とは

戦後 70 年を迎えた現在、驚くべき経済発展を遂げ“豊か”になったと言われる私たちの生活ですが、そこには未だ「性別による差」が根強く残り、それにより男性も女性も多くの人が「生きづらさ」を感じています。

内閣府が実施した調査では、「社会全体における男女の地位の平等感」において「男性の方が優遇されている」と答えた人は 69.8%に上り、「平等」と答えた人は約 4 人に 1 人に留まっています。（平成 24 年「男女共同参画社会に関する世論調査」より） また、世界経済フォーラムが毎年発表する男女格差の指標「ジェンダー・ギャップ指数」においても、日本は 145 か国中 101 位（平成 27 年 11 月発表）で、先進国では最下位。この国は、意識の面も現実も、まだ「男女平等」には遠い国であることは明らかです。

●ジェンダー・ギャップ指数(2015 年/世界経済フォーラム)

国名	総合指数 (145 か国中)		経済活動の 参加と機会		教育		健康と生存		政治への関与	
	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア
アイスランド	1	0.8810	5	0.8360	1	1.0000	105	0.9700	1	0.7190
フランス	15	0.7610	56	0.6990	1	1.0000	1	0.9800	19	0.3650
アメリカ	28	0.7400	6	0.8260	40	0.9990	64	0.9750	72	0.1620
中国	91	0.6820	81	0.6570	83	0.9880	145	0.9190	73	0.1620
日本	101	0.6700	106	0.6110	84	0.9880	42	0.9790	104	0.1030

男女共同参画とは、その「性別による差」の背景に根強く存在する「男らしさ」「女らしさ」についてのイメージや考え方＝「ジェンダー（社会的・文化的に決められた性別）」にとらわれず、一人ひとりが平等に、自分で選んだ道を進むことができる社会を、という考え方です。

「男性は外で稼いで家を支える、女性は家事・育児で家を守る」のような「固定的性別役割分担意識」やそれに基づく慣習、社会制度を解消し、自らの意思で希望する人生を歩んでいくこと。これは、私たち一人ひとりの幸せの実現のためだけでなく、深刻な少子高齢社会に突入し労働力人口が減少していくこの社会の将来にとっても、非常に重要です。

誰もが性別に関わらず、それぞれの個性や能力を十分に発揮してもっと社会で活躍できれば、その家庭、地域や街、そしてこの国の未来にも大きな可能性が広がります。私たちの生活のなかに「男女共同参画」の視点を加えて、今よりさらに“豊か”な生活を、子どもたちの世代へと繋げていきましょう。

「男女共同参画」とは

「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」です。

「男女共同参画社会基本法（第2条）」より

「三重県男女共同参画推進条例（第5条）」より

「県民は、男女の性別による差別的取扱いを排除するとともに、固定的な役割分担意識に基づく制度及び慣行を改善するよう努めなければならない。」

「男女共同参画」は、国の法律、都道府県条例とそれに基づく計画により取組が進められています。

2. 災害時の男女の違いによる困難と対応

災害から受ける影響は男性と女性とで異なり、支援の取組ではそのことに配慮した対応が求められます。

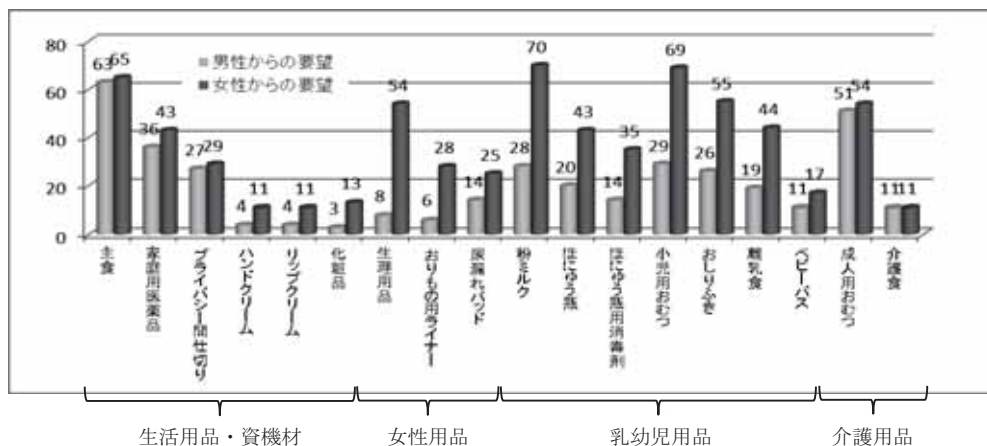
避難所などでは、支援物資に生理用品や下着といった女性用品が十分調達されず、品物が届いても配布担当が男性であるために女性が受け取りに行きにくかった等の例が多く報告されています。また、トイレや更衣室、物干し場などが男女別に整備されないなど、女性や子どもが安心して暮らせる環境ではなかった避難所の例も報告されています。男性も、避難所運営や復旧・復興活動などに尽力する一方で、生活不安などから深いストレスを抱え、心や身体を病んでしまうということも聞かれました。

災害時には、「固定的性別役割分担意識」や「ジェンダー」が強化されやすいことに注意が必要です。

「女性は家事をするもの」「男性は強くあるべき」というジェンダーが強く働いて、個人の能力や意志に関わらず、男性はがれき処理等の力仕事を、女性は毎日大量の炊き出しを割り当てられた等、性別による役割負担が当たり前のように強いられた避難所もありました。

このような困難を生んだ原因として、防災計画策定や避難所運営などに関わる機関のほとんどが男性主体で構成され、女性の意見やニーズが反映されにくかったことが指摘されています。こうした事態を防ぐために、まずは意思決定の場に多様な人の意見がしっかりと届くよう、委員会やその班・組などの役職に男女両方を配置することが重要です。家庭内で介護や保育、また専門職として対人支援に携わっていることが多い女性の意見を聴くことは、高齢者や病気・障がいを抱える方、子どもや子育て中の方、外国人、性的マイノリティの方など、声を上げにくい様々な境遇の方が抱える困難やニーズの把握にも役立ちます。また、避難所では、性別や個人に負担が偏らないよう、役割を固定せず「交代制」にするなどの工夫が必要です。

●備蓄や支援物資に対する要望(男女別・複数回答) (内閣府「男女共同参画白書」平成24年版より作成)



さらに、男女の状況の違いに配慮した、男女共同参画視点を持つ相談体制を整えておくことも必要です。

災害下でジェンダーの意識が強くと、特に女性はケアされるより“ケアする立場”となりやすく、より多くのストレスがかかります。また、防犯環境が十分整わない中での痴漢や強かんなどの性犯罪、ストレス環境下で増加が懸念されるDV等の暴力にもさらされやすくなります。また男性も、他人に弱音をまくことを避け、困難を抱えたまま孤立してしまう傾向があります。そのような状況を想定して、ジェンダーにとらわれずに話を聴き、暴力被害にも適切に対応できる相談窓口を確保しましょう。窓口は女性・男性専用であることが望ましく、プライバシーが守られ安心して話せる環境設定が重要です。支援につながりにくい利用者には、健康相談と連携するなど相談しやすい雰囲気づくりや情報提供方法の工夫が必要です。

また、個別相談内容から共通する住民ニーズをくみ取り、被災者支援や復興施策に反映されるよう関係機関に働きかけることも、災害時相談の重要な機能の一つです。

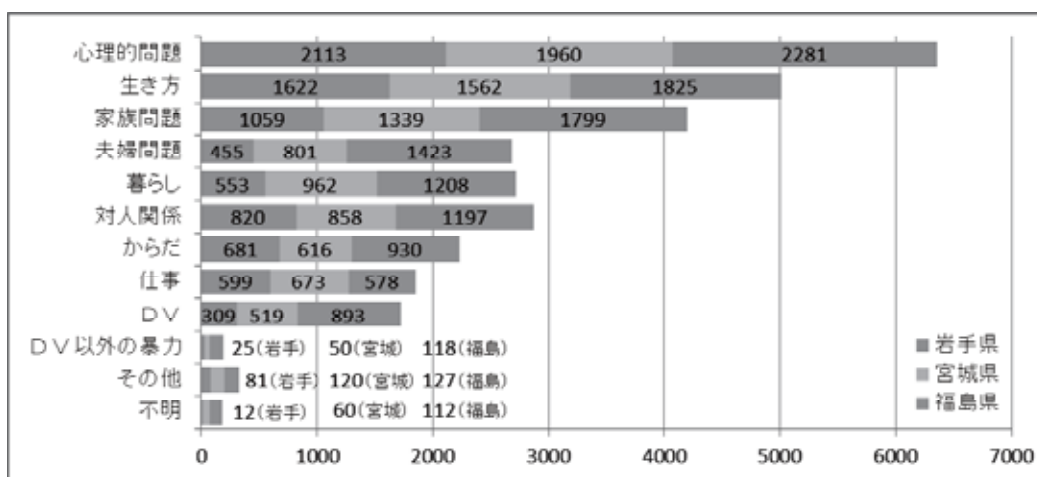
3. 東日本大震災被災地の相談関連対応

東日本大震災被災地では、男女共同参画センター等をはじめとする各機関により、発災後まもなく相談窓口が開設されました。青森県男女共同参画センターでは震災発生3日後の3月14日から（震災関係相談窓口）、仙台市男女共同参画推進センターでは3月29日から（女性の悩み災害時緊急ダイヤル）相談窓口をいち早く特設。岩手県や日立市などでもまもなく相談業務を再開したほか、女性専用スペースでの相談関連活動（福島県）、通常相談業務を被災者も利用可能に（埼玉県）など、各所それぞれ可能な業態で様々な相談対応が行われました（平成24年「災害時における男女共同参画センターの役割調査報告書」より）。

その後、避難所や仮設住宅での暮らしや生活不安などによって女性に多くのストレスや暴力被害が生じると懸念され、被災地の地方公共団体等のみでの対応が困難であったことから、内閣府により、全国の地方公共団体や民間団体等と協働し、専門性の高い相談員が現地に入って相談を受け付ける、女性の悩みや暴力に関する専門の相談窓口が開設されました（平成23年5月10日から岩手県、同年9月1日から宮城県、平成24年2月11日から福島県の計3県）。この事業は、寄せられる相談内容が多様化・複雑化し中長期的な支援の必要性がみられることから、平成27年度の現在も継続されています。

平成23～26年度の間この事業で受理された相談は、電話相談が12,490件、面接相談が1,529件、合計で14,019件にも上ります。内容は「心理的問題」についての悩みが最も多く全体の45.3%となっており、次いで「生き方（35.7%）」「家族問題（29.9%）」が続きます。また、「DV」「DV以外の暴力」についての相談は合計で13.7%、受理件数の7～8件に1件という割合になっています（平成26年度「東日本大震災被災地における女性の悩み・暴力相談事業報告書」より）。

●相談内容別件数（複数回答）（平成26年度「東日本大震災被災地における女性の悩み・暴力相談事業報告書」より作成）



これらをもみても、被災地では特に、女性が安心して想いや悩み等を話せる相談へのニーズは非常に高く、その活動から困難やストレスの軽減、そして復興に向けての生きる力を得るためのケアとして相談体制を整備することの重要性が認められます。

この事業では、電話や面接での相談に加え、相談員が避難所や仮設住宅を訪問し直接話を聞くことで把握した困難やニーズを、災害対策本部や復興支援センター等を運営する地方公共団体に情報提供するとともに、具体的な問題解決を目的に、その内容や必要に応じて傾聴、助言、心理ガイダンス、他機関・団体への引き継ぎや安全確認など、必要な支援へとつなげる様々な活動を実施しています。

4. 「災害と男女共同参画・ジェンダー」の動向

災害時に女性や要援護者が抱える困難は、阪神淡路大震災(平成7年)での被災者の経験から明らかになり、平成17年には国の防災基本計画にも「男女共同参画の視点」の必要性が明記されました。しかし、東日本大震災(平成23年)では過去の教訓が生かされず、同じ問題が災害の規模に応じて数多く発生。また、女性だけでなく男性についても、その強い責任感からの精神的重圧や過労、孤立や孤独死などの課題に対する取組も不十分であることが浮き彫りになりました。

それらを受けて平成25年、内閣府は「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を主に自治体へ向けて発表し、改めてその必要性を説いています。

「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(平成25年5月)

1. 平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる
2. 「主体的な担い手」として女性を位置づける
3. 災害から受ける影響の男女の違い等に配慮する
4. 男女の人権を尊重して安心・安全を確保する
5. 民間と行政の協働により男女共同参画を推進する
6. 男女共同参画センターや男女共同参画担当部局の役割を位置づける
7. 災害時要援護者への対応との連携に留意する

国際的には、1990年「国際防災の10年(IDNDR)」のスタートから災害に強い社会づくりのための協調的な取組が本格的に始まりました。また、国連の総会や委員会等での取組とともに、国際的な防災戦略について議論する「国連防災世界会議(第1回・横浜市/1994年)、(第2回・神戸市/2005年)」が開催され、それら様々な場で「ジェンダーの視点が災害リスク軽減に欠かせない」ことが提唱されています。

東日本大震災後となる「第3回国連防災世界会議(2015年)」は宮城県仙台市において開催され、本会議において新しい国際防災指針「仙台防災枠組2015-2030」と防災に関する各国の政治的コミットメントを示した「仙台宣言」が採択されるとともに、テーマ館「女性と防災」において多くのシンポジウムやワークショップなどが行われました。「仙台防災枠組2015-2030」には、以下のコメントがあります。

女性とその参画は、効果的な災害リスク管理と、ジェンダーの視点に立った災害リスク削減政策、計画、事業の立案、資金調達、実施において重要である。また、災害への備えについての女性の権利拡大と、被災後の代替生活手段に関しての能力構築のためには、十分な能力開発の取組が必要である。 「仙台防災枠組2015-2030」(V.ステークホルダーの役割(36)-(a)-(i) ※仮訳)より

また、緊急援助に関する国際基準でも、ジェンダーや多様性配慮の視点は重要視されています。

もっとも活用されていると言われる国際基準「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」では、「ジェンダー」を“分野横断テーマ”として、以下のように述べています。

男性と女性、全ての年齢の男子と女子では、ニーズ、脆弱性、関心、能力、対応方法が異なり、また、災害や紛争によって受けた影響も異なることを理解した上で人道対応を行うと、活動はより効果的なものとなる。 「スフィア・ハンドブック2011年版」より

三重県では、「三重県地域防災計画（平成26年3月修正）」において、「避難所の運営に積極的に女性を参画させるとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮する。」と明記。また、県内市町や自主防災組織向けに策定された「三重県避難所運営マニュアル策定指針（平成25年1月改訂）」には、避難所運営において配慮すべき点として、「女性への配慮について」次のように述べられています。

今後の避難所運営については、男女共同参画の視点に立ち、女性に配慮し、女性特有のニーズに対応できるようプライバシー対策、セクシャルハラスメントや性的暴力等に対する相談支援が必要不可欠です。

「6-1-3.女性への配慮について（1）基本的な考え方」より抜粋

- (2) 基本行動
- ・避難所運営委員を中心に自主的運営を基本とし、メンバー構成は、女性のメンバーを複数名必ず入れ、運営に女性の意見も反映されるようにします。
 - ・女性特有の必要な物資や必要なボランティアの要望を把握します。
 - ・更衣室・授乳室の設置、トイレを男女別にすることや、居住スペースでの間仕切りを設置する、洗濯物を干す場所を男女分けするなど、男性では気づきにくい点を女性の運営委員で配慮していきます。
 - ・防犯ベル、相談電話や注意事項などが書いてあるカードの配布など、女性・子ども個人に配慮が行き渡るようにします。
 - ・行政や各種団体とも連携し、安心してセクシャルハラスメントや性的暴力等に関する相談ができる体制をつくり、その周知を徹底します。

三重県避難所運営マニュアル策定指針 <http://www.pref.mie.lg.jp/D1BOUSAI/hinansho/hinansho.htm>

なお、この「避難所運営において配慮すべき点」では、女性のほかに外国人、介助・介護が必要な高齢者、障がい者、妊産婦・乳幼児、子どもといった災害時要援護者への配慮も明記され、項目ごとに、具体的な取組である「基本行動」と、それがどれだけ達成できているかの「基本指標」（チェックリスト）が記載されています。

5. 平時からの男女共同参画推進と「相談」の必要性

大規模災害発生時、大きく混乱した地域のなかで、また「固定的性別役割分担意識」がより強化されると言われるなかですぐに「男女共同参画」が叶った環境を整えるのはとても難しいことです。男性も女性も、災害時に抱える困難を早い段階から防ぐためには、災害が起こってからではなく、何も起こっていない普段の私たちの生活のなかに、どれだけ「男女共同参画、ジェンダーの視点」が盛り込まれているかが重要です。

例えば、避難生活やその後の生活再建のなかで女性がなかなか要望を出せないということは、日常から女性の発言力が低い「ジェンダー不平等」な状態だから。もし被災時に女性や要援護者にやさしくない避難所ができてしまうなら、それは普段の私たちの「まち」が、女性や要援護者にやさしくない「まち」であるからだということになります。

この視点を踏まえ、私たちの「まち」やその生活に女性をはじめとした様々な立場からの意見が生かされると、産業や福祉、インフラ整備など「まち」の様々な側面に「多様性」を育みます。そしてこの「多様性に配慮された社会」は、災害リスクに強く、復旧・復興にも有効であると言われています。

そこで重要な役割を担うのが「男女共同参画の視点での相談」です。

この「相談」は単なる悩み相談ではなく、住民が抱える困難や不利益、ニーズを把握し、それを支援や施策につなげる足掛かりとしての機能を有しているからです。

男女共同参画の視点をもった相談でくみ取った個人の問題を“社会の問題”として施策に反映させることは、見過ごされがちな課題を解決へと導き、その積み重ねが、私たちのまちを誰もが住みやすい多様性のある社会へと近づけていきます。また、災害時、埋もれがちな困難をすくい上げ支援につなげることは、被災者が力を取り戻すための個別支援に加え、仙台での「第3回国連防災世界会議」で提唱された『よりよい復興 (Build Back Better)』(災害以前の状態に復旧するだけでなく、被災地をよりよい状態に再建すること)への第一歩となります。

災害に強い社会づくりには、「男女共同参画の視点」、「多様性への配慮」が不可欠です。

そのためには、平時から様々な声を意思決定に反映させること。なかでも、まずは男性も女性も今の固定的な意識を解消したうえで、女性もまちづくりの「重要な担い手」として平時から意思決定の場に参画し、女性と男性が対等な立場で、防災計画をはじめとしたあらゆる施策を構築していくことが重要です。

普段できていないことは、災害の時にだけ急に実現させることはできません。災害のことは災害が起きた時に考えるのではなく、普段なにも起こっていない時からの心がまえと準備が大切です。

平時からこれらの視点をしっかり意識し、躊躇せず、いまできることから準備を始めていきましょう。