

6 物資の備蓄・調達・配布

- 備蓄チェックシートを活用し、男女共同参画担当部局と防災・危機管理担当部局が連携し、女性の職員の参画も得ながら、女性と男性のニーズの違いや、妊産婦・乳幼児・子育て家庭等のニーズを十分に踏まえた品目を選定し、必要かつ十分な物資を備蓄する。
- 上記物資について、関係団体や企業と必要な協定を締結する。
- 女性用品や乳幼児用品、衛生用品等について、住民の備えを促す。

<女性と男性のニーズの違いに配慮>

女性や乳幼児が早期に必要なと思われる物資の代表的なものとして、以下のものが考えられます。

プライバシーを十分に確保できる間仕切り、生理用品、女性用下着、授乳用品、離乳食用品、紙おむつ、体温計、消毒液 等

備蓄チェックシートを活用し、女性の視点に立って、必要かつ十分な備蓄を行うことが極めて重要です。また、公的な備蓄だけでは対応できない事態が生じることも想定し、倉庫業者、運送業者、コンビニエンスストア、スーパー等の関係団体・企業等と協定を結んだり、他の地方公共団体と災害援助協定を締結することも有用です。

なお、授乳支援にあたっては、粉ミルク・液体ミルク等の母乳代替食品の一律の配布を避ける必要があり、個別の母子の授乳状況をアセスメントした上での適切な配布が求められます。液体ミルクは母乳の代替食品として販売されており、災害時にも有用とされています。賞味期間の短さや価格から、常時備蓄ではなく、企業から必要な際に供給を受ける協定を締結することも有用です。常時備蓄の場合には、期限の近づいた製品は、保育所の給食の食材や乳児院における活用、防災訓練の炊き出し訓練における食材としての活用などが考えられます。いずれの場合も、提供先における母乳育児の取組を阻害しないように考えることが重要です。試飲や子育て家庭への配布はしないようにしてください。→第3部 備蓄チェックシート、授乳アセスメントシート

<住民の自助の備えを促す>

発災直後は混乱が生じるため、平常時からの住民の備えを促すことが重要です。女性用品や乳幼児用品、衛生用品等についても、ローリングストック（普段から少し多めに買い、消費した分だけ買い足すことで一定量を無理なく備蓄する方法）や非常時持ち出し袋の準備などにより、最低3日分～1週間分⁶（新型インフルエンザ等については2週間）備蓄するよう、防災訓練や各種イベント等を通じて、住民に対して啓発することが望まれます。

6 農林水産省「災害時に備えた食品ストックガイド」（平成31年3月）

15 災害対策本部

- 地方公共団体の災害対策本部の構成員に女性職員を配置する。
- 男女共同参画担当部局を所管する構成員は、本ガイドラインに盛り込まれた事項への対応について、本部において、情報提供や問題提起等を行う。
- 地方公共団体の災害対策本部の構成員となる男性職員に対しては、女性職員とともに、本ガイドラインに盛り込まれた事項について、研修等を通して理解を深める。
- 地方公共団体の災害対策本部の下にチームなどの下部組織を構成する場合には、必ず、男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員を配置する。

<災害対策本部では女性構成員が少ない>

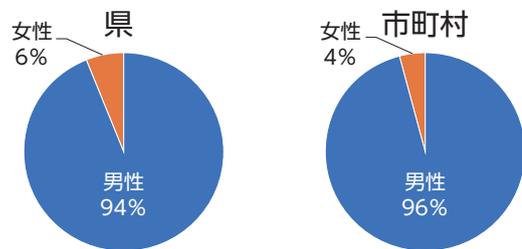
熊本地震の災害対策本部構成員を男女別で比較すると、県と市町村の両方において、女性比率は5%前後と低くとどまっています¹⁸。

初動段階の取組に女性の視点を反映させるためには、地方公共団体の災害対策本部や下部組織、事務局組織への、女性の参画や、男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員が配置される必要があります。

男女共同参画担当部局を所管する構成員は、本部の場において、女性の視点からの必要な対応について情報提供や問題提起を積極的に行い、迅速かつ的確な対応を促す

ことが必要です。また、構成員に指定されている者に対して、継続的に、女性の視点からの災害対応に関する研修等を行い、認識を深めておくことが、災害時の迅速で適切な判断や、速やかな取組につながります。

地方公共団体の災害対策本部に女性の視点を組み込むために、女性が就くことが多い、男女共同参画担当部局の長、男女共同参画センター長、保健師や保育所長等を構成員に指定することが有用です。また、本部の下に避難所対策等のチームを設置する場合には、男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員を配置することが重要です。



熊本地震の災害対策本部構成員の男女別比較（常勤、最大時）

<災害対策本部に女性の視点があることで効果的な支援が行える>

岡山県倉敷市では、平成30年7月豪雨の際、避難所対応に女性の視点からの対応を行うため、初動段階から市の災害対策本部に男女共同参画担当部局の常駐の席が設けられました。それにより、避難所で男女が必要とする物資の聞き取りや、性暴力防止や相談窓口の周知を早期から行い、女性の視点からの避難所の環境改善につながりました。

18 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報告書」（平成29年3月）

18 女性に対する暴力の防止・安全確保

- 性暴力・DV防止に関するポスター等を避難所の見やすい場所に掲示する。
- トイレ・更衣室・入浴設備を適切な場所に設置し、照明や防犯ブザーで安全を確保する。
- 避難所の巡回警備は男女ペアで行う。
- 女性用トイレや女性用更衣室には女性が巡回する。
- 女性相談員や女性専用相談窓口を設置する。
- 警察、病院、女性支援団体と連携する。

<災害後の女性に対する暴力の発生>

災害時には、また、避難所などのプライバシーを守ることが難しい環境において、性暴力が起こることがあります。また、DVは児童虐待と関係が深いと言われ、例えば、子供の面前でDVが行われることは児童虐待に当たります。ボランティアや支援者からの暴力やセクハラ、被害者から支援者等への暴力・セクハラもあります。性暴力は、若い女性だけでなく、高齢者や子供（男児を含む）、男性も被害に遭うことがわかっています。

暴力の被害を訴えるのは、平常時でも難しい上に、「非常事態」だからということで、平常時より被害者が声を上げにくい環境となります。また、権限を持つ支援者から、ひとり親の女性等、集団の中で発言力が無いとみなされる者への「対価型セクハラ」や、被災者から主にケアを担当する支援者に対するセクハラなど、声を上げにくい、又は声を上げることを躊躇する性暴力のリスクが高まります。支援に当たっては、このような性暴力は許されないことという認識を共有することが重要であり、国際的な基準を定めたガイドラインでは、緊急事態の際は「すでに暴力が発生している」ことを前提に必要な予防と支援対応策を講ずることと規定されています²²。

また、災害が発生する前に支援を行っていたケースについては、発災後もフォローを続けることが重要です。

<性暴力防止・相談窓口の周知>

東日本大震災の経験に基づき、熊本地震や九州北部豪雨災害の際は、発災後すぐに性暴力防止のポスターを避難所に掲示し、防犯ブザーを配布、女性用個室トイレやシャワー室に配置されました。また、DVに関する相談カードを避難所の女性用トイレの各個室に設置したり、支援物資を避難者に配布する際に手渡したりすることで相談を促す取組が行われました。中には、相談できるようになるまで数年かかることから、長期的に寄り添う姿勢が大事です²³。→第3部 避難所の見守り・相談ポスター

<平常時からの準備が緊急時の対応を早くする>

静岡県警は、女性や子供を対象に、自ら防犯対策を講じることができるよう、過去の大規模災害の経験から留意点などをまとめた「防災女子赤のまもり」と、避難所運営に携わる管理者を対象に犯罪を生まない避難所作りなどについてまとめた「防災女子青のまもり」を作成し、災害時にすぐに対応できるよう準備しています。

22 IASC Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action (平成27年)

23 東日本大震災女性支援ネットワーク「東日本大震災『災害・復興時における女性と子どもへの暴力』に関する調査報告書」(平成27年)

段階ごとに取り組むべき事項 避難生活

取組主体： 都道府県 市町村 男女共同参画センター 市民団体

19 避難所の開設・運営

- 管理責任者（リーダーや副リーダー）に、女性と男性の両方を配置する。
- 避難者による自治的な運営組織に、女性の参画を促す。責任者や副責任者等の少なくとも3割以上が女性となることを目標にする。
- 避難所チェックシートを活用し、巡回指導を行う。
- 避難所での生活のルール作りを行う際には女性の意見を反映させるよう促す。
- 特定の活動（例えば食事作りや片付け等）が特定の性別に偏るなど、役割を固定化しないように配慮する。
- 避難者の中には、DV やストーカー等の被害者が含まれている可能性もあることから、避難者名簿に個人情報の開示・非開示について本人確認を行う欄を設け、個人情報の管理を徹底する。

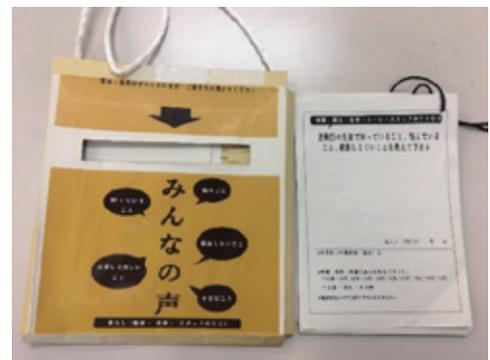
<避難所の運営に女性の参画を>

女性と男性の双方のニーズにきめ細かく丁寧に対応できるよう、管理責任者や職員、自主的な運営組織には、女性が参画してリーダーシップを発揮できるようにする必要があります。安全、衛生、栄養、育児、介護などの課題とニーズをしっかりと把握し改善することが、避難者の心身の健康の維持に直結します。**千葉県千葉市**では、両部門の長年の連携により、指定避難所の運営を担う住民組織である避難所運営委員会の女性委員の割合が全市平均で 28.2% を超える状況を作ってきました。

<女性も男性も意見を言えるように>

避難生活では時期や立場によってニーズは変化し、多様化する傾向があります。

これまでの災害では、避難所のトイレに「みんなの声」という意見箱を設置したところ、「女性更衣室はあるのに、男性はトイレで着替えている」「生理中でお風呂に入れない」「テレビが観たい」という投稿があり、それぞれ見直しや情報提供につながった事例もあります。



九州北部豪雨災害で使われた意見箱

<役割分担の偏りをなくす>

避難所運営にあたっては、一部の男性に過度な責任が集中する一方で、食事や片付けなどが女性に集中するなど、特定の活動が片方の性別に偏ることのないようにする必要があります。これまでの災害では、女性が炊き出し、後片付け、掃除といった特定の活動を負担し続けて疲弊してしまうという課題も見られました。

熊本県益城町では、女性リーダーの呼びかけにより、「できる人が、できることを、できた分だけする」という方針のもと、避難所を自主運営しました。様々な避難者がいる中で、役割を決めると特定の人の負担になる可能性があります。年齢や性別、障害の有無にかかわらず、皆同じ「避難者」であることを認識し、誰もが自分で考え、できることを行いました²⁴。

24 内閣府男女共同参画局「女性の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査報告書」（平成 29 年 3 月）

20 避難所の環境整備

- プライバシーの十分に確保された間仕切りにより、世帯ごとのエリアを設ける。
- トイレ・物干し場・更衣室・休養スペース・入浴設備は、男女別に設ける。授乳室を設ける。これらの施設を昼夜問わず安全に安心して利用できるような配慮を行う。
- 女性用品の配布場所を設ける。
- 女性用トイレの数は、男性用トイレの数に比べ、多くする。多目的トイレも設置する。
- 運営体制への女性の参画を進める。

<避難所内で必要な個別スペースを確保>

避難所内部のレイアウトや区域の設定は、避難者が入所してから変更することは難しくなります。そのため、内閣府の「避難所運営ガイドライン」（平成28年4月）でも、女性の視点から避難所を考え、避難所開設時から必要なスペースを設置することが記載されています。

地域であらかじめ定めた避難所の「空間配置図」や、避難所チェックシートを活用し、開設時に、女性の視点に配慮したスペースの確保等を行う必要があります。

→第3部 部屋札用ピクトグラムの例



紙の間仕切りの例
(写真提供：株式会社 坂茂建築設計)



更衣室・授乳室（ドーム型）
(熊本市の事例)



女子更衣室（段ボールカーテン）
(朝倉市の事例)



女性専用物干し場
(熊本市の事例)

<女性に対する暴力等の予防>

トイレ・更衣室・入浴施設は昼夜問わず安心して使用できる場所を選び、照明をつけるなど、安全に配慮する必要があります。避難者の中には配偶者からの暴力、ストーカー行為、児童虐待等の被害者も含まれる可能性があります。

<トイレの環境>

「スフィアハンドブック2018」では、男性トイレと女性トイレの割合は1：3が推奨されています。

24 物資の供給

- 女性用品を配布する際は、女性が配布を担当する。
- 女性トイレや女性専用スペースに、女性用品を常備する。
- 男性の物資ニーズや受け取りやすい配布方法にも配慮する。
- 女性の多様なニーズを把握するために、女性支援団体等との連携によるニーズ調査や、女性の声を拾うための意見箱の設置等を行う。
- 把握したニーズを基に、物資調達・輸送調整等支援システムを利用して女性用品、乳幼児用品等を調達する。
- 在宅避難者や車中避難者に対しても、女性用品、乳幼児用品等の物資の提供を行う。

<物資の調達環境は変化している>

国は、東日本大震災等の教訓から、大規模災害発生時に被災自治体のみでは災害応急対策を的確かつ迅速に実施することが困難と認められる場合は、被災自治体からの具体的な要請を待たずに必要不可欠と見込まれる物資を緊急輸送する「プッシュ型支援」を行います。国が行うプッシュ型支援においては、水・食料以外にも、生理用品、大人／乳幼児おむつ、乳児用粉ミルク・液体ミルク、簡易トイレ等を供給します。被災自治体はできる限り早期に、避難者の多様なニーズを具体的に把握し、きめ細やかな「プル型支援」を行います。

<物資があるのに受け取りにくい>

東日本大震災においては、避難所のリーダーが男性ばかりで、女性が必要とする物資の要望を言いにくいことや、女性用下着や生理用品が届いても配布担当が男性であったため、女性はもらいに行きづらいということがありました。

女性用品は、女性の担当者からの配布や、女性トイレや女性専用スペースに常備するなど、配布方法の工夫が必要です。同様に、男性にも、避難所が乾燥していたのでリップクリームが欲しかった、尿もれパッドが欲しかったが言い出せなかったという声もあり、男性への配慮も必要です。市民団体等が行う、現金による支援についても、性別に関わらずに支援が届くことが必要です。

<必要な人に、必要な支援を、必要な分だけ>

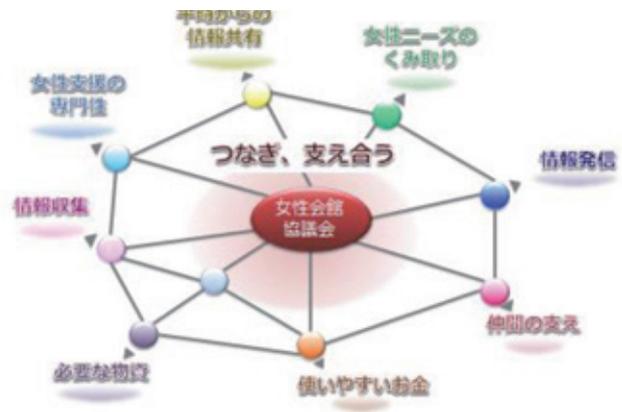
物資調達・輸送調整等支援システムとは、国と地方公共団体の間で、物資の調達・輸送等に必要な情報を共有し、調整を効率化することで、迅速かつ円滑な被災者への物資支援を実現するために開発され、令和2年度から本格運用が予定されるシステムです。地方公共団体は、スマートフォンやタブレットを使い、避難所から直接支援を要請することができます。国は、避難所からの物資ニーズをリアルタイムに把握するとともに、全国の物資ニーズや調達・輸送状況を一元的に管理・共有し、迅速に物資支援を行います。

段階ごとに取り組むべき事項 避難生活

取組主体： 都道府県 市町村 男女共同参画センター 市民団体

全国女性会館協議会では、「大規模災害時における男女共同参画センター相互支援システム」を通じて、被災地の女性のニーズをくみ取り、適切な品目が届くよう取り組んでいます。

岡山NPOセンターでは、平成30年7月豪雨の際、必要な人に必要な支援を必要な分だけ届けるマッチングサイトを活用し、子育て支援を行っている団体と一緒に女性や妊産婦、子育て家庭等のニーズに基づいて、必要な物資を依頼、提供しました。



相互支援システムの役割²⁹

<避難所にいない被災者はより物資を必要としている>

避難所に避難していない在宅避難者や車中泊避難者は、妊産婦、乳幼児を抱える家庭といった特別な配慮やニーズがある人が多いことから、最寄りの避難所等で避難者名簿に記入することを推奨して、ニーズを把握し、女性用品や乳幼児用品を含む、必要な物資を支援する必要があります。

29 全国女性会館協議会「大規模災害時における男女共同参画センターの相互支援システム構築に向けて」（平成27年）

26 避難所の生活環境の改善

- ☐ 避難所チェックシートを活用し、女性と男性のニーズの違いにきめ細かく対応できているか、継続的に、確認する。
- ☐ 女性職員や女性の応援職員、男女共同参画担当部局や男女共同参画センターによる巡回指導を行う。
- ☐ 男女共同参画担当部局や男女共同参画センターは、女性団体等と連携を図りながら、様々な女性の不安や悩みの相談対応を行う。

<女性の視点に立った避難所となるように>

避難所開設当初から安全対策を行い、女性の視点から生活環境の改善に取り組んでおく必要があります。避難所運営には女性職員も配置し、避難している女性の声をくみ上げる体制を作る、女性の専門職の協力を得るなどの対応により、支援の質が高まることが期待されます。→第3部 避難所チェックシート

<避難所キャラバンで環境改善>

被災自治体の男女共同参画センターや男女共同参画担当部局が「避難所キャラバン」を実施し、避難所チェックシートをもとに、運営管理者や入所者に個別ヒアリングを行い、改善を促すことが有用です。

熊本市男女共同参画センターはあもにいの「避難所キャラバン」の取組では、居住環境については、避難所によって差があるものの、プライバシーに配慮するため、段ボールやドーム型テントなどを設置し、安心して着替えたり授乳したりできる避難所も少しずつ増えていました³⁰。一方で、死角があるために、体調不良やトラブルなどを見つけづらいという意見もあり、昼間は間仕切りのカーテンを開けて安否確認や危険防止に努める工夫もされています。また、こうしたキャラバンにより、女性用品の配布方法の見直しも行いやすくなります。

生活環境の変化により、女性が様々な不安や悩み、ストレスを抱えるようになることから、保健師による健康確認の際に不安や悩みについても簡単に聞き取りを行い、男女共同参画センター等の相談窓口や社会福祉協議会などにつなげることは有効と考えられます。



保健師による健康管理支援
(九州北部豪雨の朝倉市の事例)



チェックシートで避難所の状況確認
(熊本市の事例)



配布方法の見直し
(熊本市の事例)

30 熊本市男女共同参画センターはあもにい「平成28年度 避難所キャラバン報告書」

27 子供や若年女性への支援

- 子供や若年女性への性暴力の防止を周知する。
- 子供や若年女性の不安や悩みに関する相談対応を行う。

<後回しにされがちな子供や若年女性層>

災害後、保護者や大人たちは災害対応に追われ、子供や若年層に注意を向けるのが難しくなる傾向にあります。子供たちは、災害の怖い記憶や、慣れない避難生活、のびのびと遊べないこと、受験勉強が思うようにできないことなど、多様なストレスを抱えている場合もあります。

子供や若年女性は、避難所や仮設住宅等において、性暴力に巻き込まれるリスクもあります。これまでの災害では、例えば、支援をする見返りとして性的な行為を要求される、トイレ等が暗い場所にありそこで暴力を受ける、見知らぬ男性が知らぬ間に隣に寝てきて体を触るといった事例が指摘されています。子供や若年女性にとって安全な環境を作ることが不可欠です。

東日本大震災の被災地向けの若年女性相談の取組では、災害後の生活への不安や戸惑い、人間関係の辛さに関する相談が目立っています³¹。例えば、進学や就学等もあきらめなくななくなり、進学・就職でき生き生きしている友人と自分を比較して「取り残され感」を感じ、行き場のない不安を抱えるようになるという悩みが明らかになっています³²。平常時でも、家族に代わって家事や介護を引き受けざるを得ないケースも少なくないだけに、災害時もそうした問題が新たに生じる可能性についても考慮する必要があります。こうした子供や若年女性に対しては、相談支援の充実や、自治体の関係部局間の連携、男女共同参画センターや子育て支援センター、民間団体との連携も不可欠です。また、虐待防止の専門家との連携や SNS を活用した相談体制の整備も重要です。

<災害時の子供の保護における性別・多様性配慮>

災害時等の子供の保護に関する国際基準によると、子供の安全を守るために、子供の年齢、性別、障害の有無・種類、リスクの特性について考慮すること、それらに関するデータを収集し対策に生かすこと、支援者についても男女のバランスを取ることが求められています³³。

31 社会的包摂サポートセンター「よりそいホットライン 平成 27 年度報告書」（平成 28 年 12 月）

32 （一社）GEN・J 田畑八重子『『女性の視点で考える』～被災地に生きる若年女性たちへの支援～』、『We Learn』（令和元年 8 月）

33 The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action 'Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action'（平成 24 年）、子どもの保護ワーキング・グループ「人道行動における子どもの保護の最低基準」（平成 30 年 11 月）