

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 22 日現在

機関番号：84504

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2012～2014

課題番号：24810035

研究課題名(和文)ジェンダーに配慮した避難所運営マニュアル策定プロセスに関する研究

研究課題名(英文)The process of making a gender sensitive evacuation centre management manual

研究代表者

斉藤 容子(Saito, Yoko)

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構・その他部局等・研究員

研究者番号：10636327

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災後の対応から得られた教訓ひとつとしてジェンダー配慮の欠如が挙げられる。本研究ではそれらの対応が起ってしまった要因と今後の地域防災計画や避難所運営マニュアルの見直しの必要性を検討することを目的とし、東日本大震災の被災地である南三陸町や山元町などで調査を行った。また兵庫県内における地域防災計画の男女共同参画に関する記載状況のアンケート調査をし、その結果として兵庫県三木市の地域防災計画はもっとも男女共同参画に関する独自の取組をいれていることがわかった。その背景と取組についても調査を行った。

研究成果の概要(英文)：One of the lessons learned from the disaster was that gender perspectives were overlooked. This research aimed to analyse the causes of the problem and study further necessities of revision of disaster management plans. The researcher studied in Minami-sanriku town and Yamamoto-town, where had a devastated damage by the Great East Japan Earthquake. This study also analyzes the current situation of gender perspectives in local disaster-management and related plans in Hyogo prefecture. Furthermore, this study assessed the process of including gender perspectives in the revised plan of Miki city. Results show that all cities have begun to recognize the importance of gender perspectives in disaster-management and related plans. However, there should be greater focus on the process of revising the plans, and it should be emphasized that upper-level plans are essential resources for local government; therefore, gender perspectives should be included at all levels.

研究分野：コミュニティ防災、ジェンダー、国際支援

キーワード：男女共同参画 地域防災計画 避難所 コミュニティ参画

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災では、発生直後から内閣府男女共同参画局によって職員派遣の実施や、女性への暴力に対する電話相談を受付ける等の対策が取られてきたものの、混乱する避難所において女性の視点が欠如していたことは既に政府や民間団体の調査報告でも明らかとなっている。平成 20 年の女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査結果で懸念されていたことが現実となった。これを受けて平成 23 年 12 月にわが国における防災基本計画の修正がなされ女性の視점에配慮することが明記され、また自治体向け女性の視点到配慮した避難所運営マニュアルを作成することを決定した。また平成 24 年 2 月 27 日第 56 回国連女性の地位委員会にて「自然災害とジェンダー」に関する決議案を日本政府代表団が提案し、50 カ国が共同提案国となり採択された。

国際的にも女性は社会における脆弱的な立場によって情報や資源へのアクセスが限られ、復興への決定権を持つ機会への参加が極めて少ないとノーマイヤーや多数の海外研究者らが指摘している。例えばバングラデシュでは 1991 年のサイクロン来襲時に男性中心で運営される避難所へ女性が避難をすることにためらったため、避難が遅れる原因のひとつとなった。避難所の環境は人々の避難行動にも影響を及ぼしている。また避難時における女性のニーズへの欠如と性的被害の問題化によって災害発生から防災までのすべての過程においてジェンダー視点の主流化が強調されるようになった。研究代表者はバングラデシュにおいて地域の避難所運営にジェンダー視点を取り入れる必要があるとの調査結果から、運営マニュアルの策定支援に関する研究を行った経緯がある。しかしこの成果は地域特有の問題を考慮した上で適応可能かを考える必要があり、それぞれ

の社会に見合った避難所運営マニュアルの策定が求められる。

東日本大震災の発生によって、多くの国内の社会学や女性学研究者らが災害復興とジェンダーまたは女性に関する記述をしており、避難所運営に関して女性視点が欠けていたことは明らかとなった。しかし直後からの内閣府らの働きかけもあつた一方で、なぜ欠如が起こったのか災害発生前後の避難所マニュアルとその対応を整理分析した調査・研究は行われていない。また避難所運営マニュアルに関する学術研究は福祉や地域主体運営の視点を重要視する既往研究や指標評価はあるがジェンダーや女性の視点到着目した体系的な研究はない。災害直後にジェンダー視点到配慮した避難所運営は突然適応ができるものではない。今後の巨大災害に対して、マニュアルを事前に整備しておくことは必須であり、本研究は防災基本計画に謳われている男女共同参画の視点を取り入れた防災体制の確立に生かすことが研究の最終目標である。

2. 研究の目的

本研究の内容は以下の 5 点である。まず平成 24 年度には既存する都道府県レベルの「避難所運営マニュアル作成の指針」または「避難所運営マニュアル」においてジェンダー視点と女性視点がどのように記載がなされているかを把握する。そして研究対象地域として東日本大震災の被災地である宮城県内において行政関係者、自治会関係者、婦人会役員、NGO/NPO 関係者ら避難所運営に関わった関係者らへのインタビュー調査を実施する。災害が発生する前の避難所運営への体制と災害発生後の避難所運営に関する対応を質問用紙に基づいてヒアリング調査を行う。平成 25 年度には調査成果を解析し、防災基本計画に謳われている男女共同参画の視点

を取り入れた防災体制の確立に生かせるようジェンダーに配慮した避難所運営マニュアル策定プロセスを開発する。

3. 研究の方法

(1) 「避難所運営マニュアル作成の指針」または「避難所運営マニュアル」においてジェンダー視点と女性視点がどのように記載がなされているかを把握する。

(2) 市町村レベルにおいて作成された「避難所運営マニュアル」にジェンダー視点と女性視点がどのように記載がなされている優良事例を把握する。

(3) 被災県又は応援県派遣の行政関係者、自治会関係者、婦人会役員、NGO/NPO 関係者ら避難所運営と在宅避難者支援に関わった関係者らへのインタビュー調査を実施。

(4) 調査結果を踏まえ、欠如がなぜ起こったのか災害発生前後の避難所運営マニュアルとそれによる対応を整理分析し要因を考察する。

4. 研究成果

(1) 全国の地域防災計画を収集し、それらの中で男女共同参画に関する記述を調査した。また避難所運営マニュアルについては、研究を進めるとマニュアルを別に作成している市町村と地域防災計画内に策定している市町村があることが判明した。そのため、地域防災計画に焦点をあて状況を調査した。

(2) 兵庫県内 41 市町村を対象とし、東日本大震災後の地域防災計画の修正状況を確認し、修正された地域防災計画とその関連計画における男女共同参画の反映状況と女性委員数を検証分析した。そしてその中から防災会議の女性委員数が最も多かった兵庫県三木市の地域防災計画の修正プロセスに着目し、今後の地域防災計画の策定には女性の防

災委員数の増加のみならず、その策定プロセスにおいて男女共同参画の視点を考える必要性を提案した。

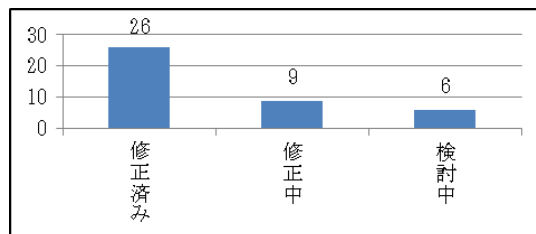


図 1: 兵庫県内における地域防災計画修正状況 (n=41)

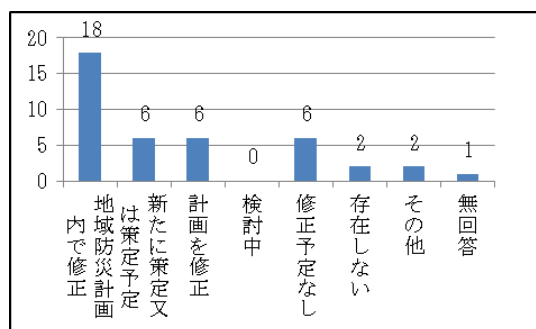


図 2: 避難所設営・運営計画の状況 (n=41)

東日本大震災以降、地域防災計画は兵庫県内の 26 市町によって既に修正されたことが図 1 の通り明らかとなった (平成 25 年 8 月現在)。また現在修正中のものはすべて平成 25 年度内の完成が予定されており、それらを合計すれば 25 年度中には 35 市町で修正される。避難所開設・運営計画は 18 市町が地域防災計画に既に盛り込んでおり、また別に策定したり策定を予定しているところも 6 市町あることがわかった (図 2)。更に、東日本大震災後に防災会議の女性委員を増やした市町村を調査し、22 市町 (1 市は未定のため 40 市町中) と大幅に増加したことが明らかとなった。また既に地域防災計画を修正した 26 市町の中では 19 市町において増加している。しかし、それら 26 市町の地域防災計画での男女共同参画に関する記載内容は市町間に大きなギャップがあることがわかった。基本的な考え方では男女共同参画の視点を独自で記載しているのは 2 市町のみで、兵庫県

の地域防災計画の文言または同様レベルが 8 市町と、多くは触れられていない。備えでは地域住民の若者や女性も含めた訓練体制を入れたところが多かったため 21 市町となっている。しかし一方で備蓄に関しては記載しているところは少なく独自に記載したのは 2 市町のみで、兵庫県地域防災計画と同様が 5 市町のみであった。避難所開設・運営に関しては、兵庫県の地域防災計画の一部箇所を掲載するのみのところもあれば、市町独自の方法によって男女共同参画の視点や、女性に関する配慮などを多く盛り込んでいるところがあった。

その修正方法をみると市町独自の文章が多く入っているところの市町は既存の防災計画修正の際に、女性団体や防災会議女性委員との個別の議論をする機会等を設けたり、女性部会からの提言書を反映させるような独自の取組みをしたり、学識経験者を任命する際に女性目線の視点を入れられるかといったことを考慮している。41 市町中女性委員比率 1 位 (30% : 30 人中女性 9 人) の三木市は地域防災計画と関連計画修正の際に独自の取組みを実施している。一方で、女性委員が現時点において 7 市町で入っていないところがあり、それらのうち 3 市町においては既に地域防災計画の修正がなされている地域であった。これら 3 市町の地域防災計画を確認すると、兵庫県地域防災計画に掲載されている多様な主体の協働についてや、自主防災組織の編成、育成強化対策などの文面がほぼ同様に記載されている。または修正前の地域防災計画から変更なく、婦人防火クラブや婦人会の協力を得るといった文面のみのもところもある。

このように東日本大震災前と比較して防災会議の女性委員数は大幅に増えている。しかしながら増えたとしても男女共同参画の視点が入った地域防災計画になっているとは限らない。また女性委員がゼロの地域でも兵

庫県の地域防災計画の文言が同様に入っている。防災会議に女性委員を増やすことで男女共同参画の視点が必ずしも配慮された地域防災計画が策定されるとは言えないことが明らかとなった。パブリックコメントについても同様で、10 市町で地域防災計画についてのパブリックコメントの機会が設けられているが、それらの市町において男女共同参画の視点が反映されたものになっているとはいえない結果となった。それではどのような修正プロセスであれば男女共同参画の視点に配慮された地域防災計画の修正が可能なのか、地域防災計画の中にオリジナルの文章が多く掲載されていた兵庫県三木市が優良事例として取り上げられることが明らかとなった。

(3) 南三陸町及び山元町におけるインタビュー調査

南三陸町の避難所 14 か所へのヒアリングインタビューを実施した。

その際に、ジェンダーに関連する項目として、スフィアスタンダードの分類に属してヒアリングを行った。結果は以下の通りであった。

給水・衛生・衛生促進

漁村、山間部は汲み取り式トイレや大型発電機、独自の簡易水道、薪風呂を持っていたためトイレや風呂などは当初から使えた。山間部は沢水など汲みに行き、水を確保した。翌日～数日以内には仮設トイレを掘った。

ノロウイルスに感染した (2 か所)

小規模避難所は穴を掘って簡易トイレを設置しているところがあった (6 か所) が、衛生的には問題あり。町からの仮設トイレ設置には半月～1 か月の時間を要している。ポータブルトイレなどの活用が課題。

食糧の確保と栄養

山間集落や被害を逃れた家からのおにぎ

りが運ばれてきた。

流されてきた冷凍庫の中から食べれるものを拾ってきた。

当初から段階からは周辺住民に米や食糧の提供をお願いし、粥やおにぎりの炊き出しを始めた。

宿泊施設だったため食糧備蓄や使用可能な道具が多くあった。

避難所に家にあるもの全部出したら、家中の食糧がなくなってしまった。

周辺地域の助け合いのもと食糧の炊き出しが行われていた。プロパンガスのため困らなかったところも多い(11か所)。

ヒアリング実施の14避難所で備蓄があったところは1か所のみ。旅館等の宿泊施設の食糧は有効であった。

シェルター、居留地、食糧外物資

各家庭から毛布や布団、下着など多くのものを提供してもらった。

道路が通行できなかったため自衛隊、米軍のヘリによる物資輸送が突然やってきた(3か所)。

パーティーなどがきたのは震災後3週間ほどしてからだった。

大規模避難所ではヘリが降りることができたため小規模避難所に比べて物資が早く到着している。均等に仕分けをするのが難しく、2か所ではトラブルのもとになったと回答。

プライバシーの配慮などは当初は考慮されていなかった(むしろ必要ないとも考えているところもあり)。

保健活動

医療ニーズの高い人は大きな避難所(ベイスайдアリーナや自然の家等)に連れていき、ヘリコプター搬送した。

医療チームが外部より入ったのは震災後5日目だった。3月末までにすべての避難所へ

の巡回を行う体制が取られた。(4月末まで)

保健師が巡回を引き継がれたが、当初はどうすることもできなかった。

着の身着のまま逃げたため薬の不足が深刻だった。

(4)兵庫県内41市町村へのアンケート調査と南三陸町及び山元町へのヒアリング調査の結果から、避難所運営に関するマニュアル(地域防災計画や別マニュアル両方において)その策定途中の参画プロセスがもっとも重要であることが三木市の事例からも明らかとなった。

女性委員の増加と参画プロセスの必要性

アンケート調査から防災委員の女性数が、東日本大震災以前より増加したところが兵庫県内41市町中22市町あることが明らかとなった。行政の中で女性委員を入れる必要性が認識され始めたと考えられる。しかし、女性委員の割合のみを増加させれば、すべての地域防災計画に男女共同参画の視点が多く反映されるというわけではなく、三木市のように女性の委員の公募やワークショップを事前に行ったり、他市のように女性部会を設置し議論するなど、女性参画のプロセスを重視した地域は地域防災計画に男女共同参画の視点が多く入っていることが明らかとなった。男女共同参画の視点をどのように取り入れるかは、男性職員の多い危機管理担当部局や防災委員会において議論するだけでなく、女性が自由に意見を言える場が作られた市においては具体的に反映される結果に到ったと考えられる。またこの取組みは今後策定される地区防災計画においても重視されるべき点であり、よりきめ細やかな対応が行政側に求められる。

上位計画における男女共同参画の視点の必要性

自治体が地域防災計画を策定する際に参考としているのが県レベルの地域防災計画や国の防災関連計画などであった。兵庫県地域防災計画も国の防災基本法と防災基本計画の修正に伴って大幅に男女共同参画の視点を取り入れられており、それらが結果的に市町レベルの地域防災計画にも影響を及ぼしたと言える。しかし、内閣府男女共同参画局によって示されている指針と比較すると、まだ修正が必要な箇所も見られるため、より上位計画において男女共同参画の視点を取り入れることにより、今後の自治体の地域防災計画にも男女共同参画の視点が反映されることにつながると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 2 件)

Yoko Saito, Progress or Repetition? Gender perspectives in disaster management in Japan, Disaster Prevention and Management Journal, 査読有、Vol.23, No.2, 2014.

斉藤容子、避難所運営に関わる行政と外部組織との連携のあり方：宮城県 A 町の一事例考察、査読無、人と防災未来センター中核レポート集 (2015 年 6 月発行予定)

[学会発表](計 0 件)

[図書](計 1 件)

Christian N. Madu & Chu-hua Kuei (ed.) Yoko Saito, Gender in Response and Recovery, Handbook of Disaster Risk Reduction & Management, World Scientific Press & Imperial College Press, London (forth-coming).

[産業財産権]

出願状況 (計 0 件)

名称 :

発明者 :

権利者 :

種類 :

番号 :

出願年月日 :

国内外の別 :

取得状況 (計 0 件)

名称 :

発明者 :

権利者 :

種類 :

番号 :

出願年月日 :

取得年月日 :

国内外の別 :

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

斉藤 容子 (Saito Yoko)

公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 主任研究員

研究者番号 : 10636327