

# 教訓ノート3-6

3. 緊急対応

災害弱者支援



**GFDRR**  
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



**世界銀行**

## 著者

斉藤容子：人と防災未来センター

国際復興プラットフォーム

渋谷弘延：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

Margaret Arnold、石渡幹夫：世界銀行

# 教訓ノート3-6

## 3. 緊急対応

### 災害弱者支援

あらゆる災害の例に漏れず、東日本大震災でも特定の社会集団は、より深刻な影響を受けた。例えば、死者の3分の2は60歳以上の高齢者であった。緊急対応において、ジェンダー問題も含めて既存の不平等性が表面化してしまったといえる。子ども、高齢者あるいは障害者はそれぞれ特殊なニーズを持つが、適切に応えられたとは言いがたい。より効果的・効率的な復興を促すためには、「災害弱者」が防災の立案や実施に関わる仕組みが必要である。こうした取り組みを通じて長期的に持続可能な災害に強い地域社会がつくられる。

## 知見

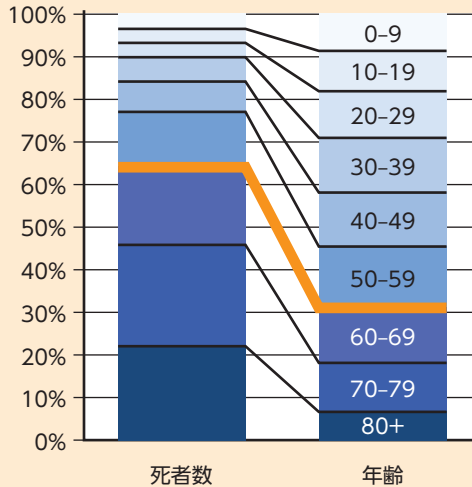
### 災害の直接的影響

社会条件や年齢層が異なれば、人々の自然災害に対する脆弱性も違ってくる。東日本大震災もその例に漏れず、高齢者がもっとも甚大な被害を被っている。震災における死者の3分の2が被災地域の総人口の約30%を占める高齢者（60歳以上）であった（図1）。高齢者は体力が弱く、津波の到来前に高台にたどり着けなかったのであろう。

東日本大震災では727名の子どもおよび若年者（0～19歳）が死亡している。また、2011年10月31日の時点で、1,327人の子どもが両親のいずれか一方を、240人が両親をともに失っている。そのうち160人は親類によって引き取られている。あしなが育英会（孤児のための奨学金支援組織）の行った調査では、母子家庭を中心に、被災児童のいる世帯が困窮している状況が明らかになった。具体的な状況としては：

- ・ 被災児童の約半数が母子家庭。

図1：東日本大震災における死者の年齢分布



出所：内閣府

- ・ 世帯主が常勤の職業に就いている世帯は全体の45%、30%が失業もしくは求職中。
- ・ 母子家庭の場合、常勤の職業に就いているのは24%、失業もしくは求職中の世帯は47%。
- ・ 住居が損壊した世帯は70%で、現在なお自宅に居住しているのは30%、残りは親類縁者に身を寄せているか（29%）、避難所もしくは仮設住宅に居住している。

## ジェンダー

日本では、女性は男性と同じ社会経済的な境遇になく、意志決定への参加、あるいは社会的・経済的な機会へのアクセスも男性より少ない。また、相対的な困窮率も女性は男性より比率が高くなっている（2007年度で男性22.9%に対して28.1%）。2008年度の平均時給は、常勤の女性の場合で男性の69%に過ぎなかった。民間企業で管理職ないしそれ以上の職務にある女性の割合は6.5%である。震災の影響を受けた地域は日本の男女平等の度合いで見ると中程度の水準に属している。全47都道府県の男女平等指標で、岩手、宮城および福島県はそれぞれ11位、27位および17位である。東日本大震災での緊急対応や復興でもこうした既存の不平等性が反映・強化された。避難所の多くで施設運営には男性があたっていた。こうした避難所で指導的な立場に就いていたのは自治会の責任者であり、日本では会長は95%までが男性で占められていた。

**プライバシーとセキュリティ** 避難所で女性がプライバシーを確保できる状況はまれで、ストレスの原因ともなった（図2）。2011年4月に内閣府が実施した調査では、女性がプライベートな空間を確保できたのは、避難所全体の26%に過ぎず、多くの避難所で女性は毛布の下、あるいはトイレの中での着替えを強いられていた。

避難所の男性リーダーに要求を伝えるのを躊躇する傾向が、女性のあいだに存在していた。衛生に関わる根本的な要求が見過ごされたり、無神経な扱いを受けたりした。ある避難所では、男性スタッフが衛生ナプキンを女性に配布し、「必要になったらいつでも申し出てください」と述べたとされている。これに対して、女性が運営に関わった避難所では、必要な際にいつでも使えるよう、こうした品はトイレに常備されていた。男性リーダーにとって、スキンローションや化粧品類は贅沢品との認識であったが、女性にとってこうした品は平時の感覚を取り戻す手段として役立っている。いくつかの避難所には化粧品会社からメイク用品が提供され、震災発生後初めて化粧する機会を得た女性は、それが気分を引き立て、もっと活動的になるよう後押ししてくれたと述べている。

2011年5月までに被災3県では震災後、暴行事件が2件確認され、通報された強制わいせつ事件は13件発生している。2010年の同期にこの地域で発生した暴行事件は9件、強制わいせつが32件であった。なお、内閣府によれば、いずれも被災地以外の地域で起きたものとされている。ただし、セクシャルハラスメントの事例については言葉によるハラスメントから行動を伴うものまで様々な形態がある上、しばしば通報されないため、そ

図2：震災発生から1カ月を経過した避難所



の実態の把握は困難である。避難所では女性や子どもに携帯用アラームが配布され、特に夜間には単身で屋外トイレに行かないよう警告がされた。

ある避難所では、苦情処理窓口が設置されたものの、窓口に間仕切りが設けられておらず、苦情の申立人とその内容が衆目にさらされる状況で、女性が懸念や問題を申告しづらい環境になっていた。別の避難所では、窓口を防音の仕切りのある空間に設けて、女性が安心して苦情を申し立てられるよう、配慮がなされていた。

ドメスティックバイオレンスも、通常は家庭の問題と見なされ、問題になったり通報されたりすることがまれで、発生の確認が困難である。被災3県で2011年3月11日から12月31日の期間に、実際に警察が対応した事案のうち、震災と直接、関連するとされたものは98件発生している。そのうちの多くは、震災後に酒量の増加した夫が妻に対して暴力をふるった事例である。

内閣府男女共同参画局は避難所の運営に関してジェンダーの視点が十分に考慮されていないと考え、2011年3月16日に「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について」と題した通知を行い、関係機関にガイドラインを提示している。同局はさらに女性のための悩み事や暴力に関する相談サービスも発足させた。しかし、こうした取り組みは現地があまりに混乱していたため、避難者や避難所の運営担当者にまで十分には届かなかった。

2,000人以上の避難者を収容した大規模な避難所のビッグパレットふくしまには、地域の女性団体の協力の下で女性専用スペースが設置された。また、女性団体は女性避難者に助言を行い、必要に応じて専門家を紹介するサービスも実施した。専用スペースの確保により、女性が集まって意見あるいは心配事を交換することによって安心を得られるという環境が実現された。また、料理、手工芸教室といったイベントも開催された。ビッグパレットふくしまに収容された女性は、こうしたスペースでは安心でき、居心地良く感じられたと述べている。

**母親への配慮** 乳児を抱えた母親の多くは、授乳のためのプライバシー確保に困ることとなった。プライバシーを求めて寒い中、屋外で授乳した事例や母乳による育児を断念した事例が発生している。一部には避難者の妊婦あるいは乳児を抱えた世帯に、被災地外の産婦人科医院や病院が無償で暫定的な避難所を提供したこともあった。しかし、日本プライマリ・ケア連合学会は、多くの妊娠中の女性が地域社会から阻害されるのを懸念して、こうした施設に移れなかったと報告している。日本プライマリ・ケア連合学会は、妊娠した女性や乳児を抱えた世帯を支援する一連のプログラムを発足させ、被災地に産科医・婦人科医を派遣している。

**作業負担と生活** 多くの避難所で、男性が職探しのため外出する中、女性は高齢者や子どもの世話をするかたわら、1日3食、避難者のための食事を準備をした。これは、女性にとっては大きな負担となった。一部の避難所では特定個人あるいは集団の負担軽減のた

## Box 1：全国父子家庭支援連絡会

全国父子家庭支援連絡会は東日本大震災以前に、父子家庭の支援を目的に設立された。震災により妻と死別した男性にも死別手当を支給するよう政府に要望している。連絡会は父子家庭に対するカウンセリングや講座の開催、および父子家庭に対する啓発および義援金の募集を主な活動内容としている。<http://zenfushiren.jp>.

め、当番制の作業分担が導入された。なお、震災がれきの撤去に従事する男性には日雇い作業により現金が提供される一方で、避難所内で作業する女性には、労働の対価は支払われなかった。

*男性におけるニーズ* 救援・復興努力にジェンダー認知の観点を導入するのであれば、女性・少女のニーズとともに男性・少年のニーズにも配慮を要する。引き続き被災地でデータを収集する必要があるものの、男性に関しても飲酒とドメスティックバイオレンスに対応するためのカウンセリングの必要があるとの徴候が確認されている。また、父子家庭となり、あるいは生計の手段を失った男性についても、特にカウンセリングを行なう必要があると考えられる。

## 子ども

東日本大震災は子どもにも恐怖心、不安感や混乱などの影響を引き起こした。震災後、無料の子ども向け電話相談サービスである「チャイルドライン」に寄せられる福島、宮城および岩手3県からの相談は4倍に増加した。政府は、被災地域のすべての公立学校に1,300名のカウンセラーを派遣すべく計画中である。

政府は、親類縁者の孤児を引き取った養父母への支援を充実させ、子どもの友人や故郷との繋がりをなるべく維持し続けるよう推奨している。また、行政やあしなが育英会、子ども未来基金をはじめ各種団体が震災孤児に奨学金など経済的な支援を開始している。

福島第一原子力発電所の事故を受けて、県内の子どもは野外での遊びや水泳ができなくなり、長期にわたり屋内での生活を続けることによるストレスを受けている。福島県の世帯の74%で、放射線を避けて子どもの野外活動の時間が1日13分にまで減った。こうした子どもは、感情的に不安定になる割合が一般児童の2倍にも達するなど、ストレスの傾向が表れている。政府は数日にわたって子どもが安全に屋外生活を満喫し、スポーツなどにいそしめるよう、「リフレッシュ・キャンプ」を開催し、6,000名の子どもが参加した。

## 高齢者と障害者

1995年の阪神・淡路大震災で得られた教訓に、高齢者や障害者については特別な収容施設が必要であるとするものがある。2008年、当時の厚生労働省は、特別な介護を必要とする避難者のための福祉避難所を災害発生後7日以内に開設するとのガイドラインを示した。しかし、東日本大震災では、被災3県で福祉避難所を設置した自治体は全体の20%に過ぎなかった。障害者は避難所への入所が難しく、また、適切な介護が得られずに障害者や自閉症患者が避難所からさまよい出てしまう事例も報告されている。

60歳以上の高齢者は被災地域の総人口の30%を占めている。自治体はそうした人々のニーズに対応する準備を欠いていたため、認知症を患う人々やその家族の避難には困難が伴った。長期介護施設では定期的に避難訓練が実施されていた一方で、自治体は認知症患者について限られた知識しか持っておらず支援の準備はなされていなかった。また、避難所や仮設住宅では高齢者の受入れも問題となった。軟らかな食品やおむつを必要とする一部のお年寄りのニーズに対応できなかった。高齢者は、知人や家族から離れると引きこもってしまう傾向があり、これは社会的ネットワークから切り離された状態で、仮設住宅に暮らす高齢者にとっては大きな問題となっている。

東日本大震災で被災した介護施設に暮らす高齢者は学校の体育館などの避難所に収容され、介護が受けられない状況に陥ってしまった。震災により、岩手、宮城および福島県の3県にあった1,165カ所の介護老人ホームのうち52カ所が被災し、職員の173人が死者・行方不明となり、介護のための人手の確保が困難となった。2012年4月、厚労省は各自治体に対し、介護施設に暮らす高齢者の避難に関する手配と、被災地への介護担当者の派遣、ならびに在宅介護を要する高齢者への支援態勢を整備して、大規模災害に備えるよう要請している。

当初から避難所としての機能を念頭に計画された高齢者介護施設も存在する。20名を収容するグループホームとして設計されたある施設では、身体的・認知的な障害を持つ人々のアクセスに配慮したキッチン、浴室、寝室およびリビングルームを備えていた。東日本大震災では大規模な介護施設が電力や水道の途絶で機能を失う中、この小規模なグループホームでは地域の人々100名以上に基本的なサービスとアクセス性の高い環境を継続して提供した。

関係機関の調整がうまくいかず、被災した障害者に関する情報収集と提供が妨げられた可能性もある。被災地内の障害者について情報を得ようとした防災担当者にプライバシー保護方針のために必要な情報へのアクセスを認めなかった事例や、厚労省の把握していなかった障害者のための自活支援施設が支援を受けられなかった例が発生している。このように制度上、整合がとれていないため支援を受けられなかった層が存在している。

災害弱者の負担軽減のための試みとして、厚労省は長期介護に対する国民健康保険料の



徴収を一時保留する措置を講じた。また、請求手続きも簡素化され、被災者が健康保険証の提示なしに医者にかかるなどサービスを受けられ、また、保険料も減額ないし免除された。

## 長期的復興に向けた弱者支援

様々な弱者が中長期的な復興努力に参加することの重要性を認識し、いくつかのグループが活動を積極的に展開している。

政府の主催する東日本大震災復興構想会議の第1回会合は2011年4月11日に開催された。ところが、会議では男女共同参画や障害者に関する言及は一切なく、15名で構成される構想会議の構成員のうち、女性の任命はわずか1名であった。これは全国的な風潮として、以下にも現れている問題である：

- 中央防災会議の委員25名のうち、女性は1名のみ。
- 都道府県・市町村レベルの防災会議で女性の参加率はわずか4%。

東日本大震災を受けて、堂本暁子元千葉県知事や城西国際大学の原ひろ子など指導的な立場にある女性数名が災害復興と女性のための日本女性ネットワークを設立した。2011年6月、震災から3カ月が経過した時点で、同ネットワークは復興過程における男女共同参画に関するシンポジウムを開催した。同ネットワークの訴えは支持を得て、2011年6月20日の東日本大震災復興基本法制定にあたり、以下の文言が含まれている：「…被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意

### Box 2：セーブ・ザ・チルドレン

セーブ・ザ・チルドレンが長年にわたる緊急対応活動から学んだ一つの教訓は、災害の影響をもっとも強く受けるのは子どもたちだということである。子どもへの適切な支援と励ましの言葉があれば、回復も迅速となる。子どもは家族、学校の先生、周囲の人々などに自分が何を必要としているか、地域の復興に自分がどう役立てるかを伝えることができる。どうすれば一番よく支援できるかを聞くと、子どもは普通、日常生活を取り戻したい、地域の役に立ちたいという意思表示をする。セーブ・ザ・チルドレンでは被災地の子ども11,000人以上に、復興プロセスの中でどのように役に立ちたいか、故郷がどんな風に再建されるのを望むかを調査した。90%近い子どもは地域社会の再建に何かの形で貢献したいと回答した。子どもたちの暮らす町や地域社会の復興計画に意見を反映させ、自分たちの考えやアイデアを地域社会や自治体、政府に伝える手助けをして復興における子どもの参加強化に努めている。

見が反映されるべきこと。この場合において、被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと。」これに合わせ、復興と再建のあらゆる面で女性、子ども、障害者等の参加を促進するためのガイドラインが定められた。災害弱者や女性のニーズを採り入れ、対応していく上でのキャンペーンと意志が限定的である中、復興基本法とガイドラインの主旨をいかにして最大限に実現していくかが今後の課題となる。

子どもに関しては複数の国連機関や民間団体が支援している。UNICEF、セーブ・ザ・チルドレン、子どもの権利条約ネットワーク、チャイルドラインの4組織は、政府機関、市民団体組織、専門家および民間の活動調整を目的に、東日本大震災子ども支援ネットワークを結成している。このネットワークを通じて支援活動や被害、復興の進捗情報などの情報共有を図り、子どもからのメッセージを公開し、復興方針の提言を行っている。2011年11月の時点で、同ネットワークに参加している組織は29に上る。

UNICEFはほぼ半世紀ぶりに40億円の予算を配分して、日本国内の子どもに対する支援を行っている。この支援には緊急援助物資、保健・栄養支援、教育支援、心理的ケア、孤児、困窮児童や貧困家庭など困難な状況にある子どもへの援助に加え、子どもに配慮した復興計画の提言などが含まれる。

高齢者はしばしば若い世代を支える人材としてではなく、介護の必要な災害弱者と見なされがちである。社会から切り離された高齢者は交流の機会と社会的に貢献する能力を喪失し、若い世代は高齢者が提供できる知恵や才能を受け継ぐことができなくなる。IbashoというNGOは、震災発生時に逃げる先や生き延びる手段を若者たちに教えて多くの命を救った老人の逸話などを収集している。また、海外からの支援に感謝し恩義に報いたいと考える高齢者層からも、「人の役に立ちたいが、どうすればいいのか」という意見が寄せられている。

震災を生き延びた高齢者を勇気づけるため、Ibashoは2012年末までに岩手県大船渡市の仮設住宅にカフェを開店する計画である。地域社会の協力を得て、Ibasho Cafeはあらゆる年齢層の人々が集い、気楽な環境の中で会話を楽しみ、リフレッシュする場となる。カフェの計画、運営および営業は高齢者に委ねられる。身障者や認知症を患った人など、すべての人ができる範囲で参加することを目指している。このように世代を超えた交流やふれあいが地域社会の中により強力な社会資本を形づくり、自然災害や急速な高齢化に伴うリスクへの対応力の強化につながることを期待されている。

## 教訓

東日本大震災で得られた教訓として、以下のものが挙げられる：

- 特殊なニーズを持つ人々を含めて、被災者すべての緊急対応および復興のニーズを把握するには、性別、年齢および障害の有無に応じて細分化されたデータの収集が必要となる。緊急時に備えて、関連諸機関の間でデータ提供に関する取り決めや合意を締結すべきである。
- 緊急事態が発生してからジェンダー問題を指摘しても手遅れである。女性のプライバシーと安全を確保するジェンダーの視点は、平時の準備段階から採り入れる必要があり、避難所運営への女性の参加も不可欠である。
- 女性の生計支援も必要で、緊急対応・復興段階では男性と同様に所得を得る機会を与えねばならない。
- 子どもについてはとりわけ安心と日常性を感じられる支援が求められる。子どもも地域社会の再建に貢献できるとの実感を得る必要がある。
- 高齢者や障害者向けの介護施設の設計と、こうした施設の周辺地域および都市計画と整合が取れているのかを検証し、避難計画に採り入れるべきである。
- 復興の計画と実施にあたり、災害弱者の積極的な参加を得てこそ、災害からの復興と災害に強い地域づくりが可能となる。

## 途上国への提言

- 様々な社会集団が多様なニーズを持ち、災害による被害の受け方もそれぞれ異なる。効果的な災害対策を実施するには、女性・少女、男性・少年、高齢者、障害者、民族、貧困層など、様々な社会集団の持つそれぞれのニーズを評価・把握する必要がある。例えば、インフォーマルセクターに暮らす階層は、災害によって住居を失うことが直ちに職場や仕事道具の喪失を意味するなど、特別に困難な状況に直面する。こうした状況を認識し、支援する必要が生じる。
- 人権に即した対応が必要である。もっと多くの女性が災害対策委員会や避難所運営に参加し、リスク評価作業にも関わられるよう奨励されるべきである。国家・地域による防災政策や戦略には、ジェンダー配慮の視点が反映されるよう再検討されるべきである。
- 具体的なモニタリング（継続的な社会影響評価など）の枠組みを確立して、女性や子どもが計画づくりや意志決定への公の場に参加し、復興プロセス全体を通じて関与できる仕組みが必要である。

- セクシャルハラスメントおよびドメスティックバイオレンスは様々な形態をとる。女性や子どもなど災害弱者のために安全な場所を確保する必要がある。NGOと自治体、警察が連携して、犯罪被害者のための保護シェルターと相談窓口を提供すべきである。
- 長期的な復興に向けて、貧困層の生活水準を底上げし、多くの脆弱層の復興への参加を実現し、かつ包括的でより災害に強い社会つくるよう支援すべきである。脆弱層の支援には、(労働市場における慣行など) 広範な社会や政策の状況について理解しなければならない。

## 著者

斉藤容子：人と防災未来センター  
国際復興プラットフォーム  
渋谷弘延：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン  
Margaret Arnold、石渡幹夫：世界銀行

## 資料提供

Emi Kiyota: *Ibasho*  
堂本暁子、原ひろ子：災害復興とジェンダーのための日本女性ネットワーク

## 参考文献

Ashinaga. 2012. *Report on the Status of 2,005 Children in 707 Households Who Lost Parents or Guardians in the Great East Japan Earthquake and Tsunami*. Press release on February 28, 2012.  
<http://www.ashinaga.org/en/news/press/entry-378.html>

Gender Equality Bureau. 2011. *Women and Men in Japan*. Cabinet Office, Government of Japan.

Japan Primary Care Association. 2011. *Primary Care for All Team*. Tokyo: Ground Publishing. <http://www.pcat.or.jp>

Yoshida H. 2011. *The Prenatal and Postpartum Care Support Project in Tsunami-affected Areas after 311*. Final Report submitted to AmeriCares.

Tokyo: Ground Publishing.

朝日新聞 (2012) 「女たちの震災 2月28日」

大沢真里、堂本暁子、山地久美子編 (2011) 「.災害・復興と男女共同参画6.11 シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を～」『ISS-GCOE Research Series』(4), 『ISS Research Series』(46)

共同通信 (2011) 「女性支援で被災女性を支援 避難所にメイク用品」  
[http://www.47news.jp/feature/woman/womaneye/2011/05/post\\_20110523170949.html](http://www.47news.jp/feature/woman/womaneye/2011/05/post_20110523170949.html)

内閣府 (2011) 「3県全避難所に対する実態把握」  
<http://www.cao.go.jp/shien/2-shien/6-zentyosa/1-result-1th.pdf>

—— (2011) 「男女共同参画の視点からの防災・復興の対応について～東日本大震災での被災者支援～」  
[http://www.gender.go.jp/pdf/saigai\\_22.pdf](http://www.gender.go.jp/pdf/saigai_22.pdf)

ベネッセ (2012) 「第2回 3.11 東日本大震災の影響 子育て調査 記者発表2月24日」  
[http://www.benesse.co.jp/jisedaikken/pdf/shinsai\\_311\\_release2.pdf](http://www.benesse.co.jp/jisedaikken/pdf/shinsai_311_release2.pdf)

吉田浩 (2010) 「日本における男女平等指標の開発：ノルウェー統計局の男女平等指標を参考に」『GEMC journal』(3)