

防災・減災、復興と男女共同参画

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 副理事長 **清原桂子**

阪神・淡路大震災発災時、兵庫県立女性センター所長。その後、兵庫県生活復興局長、労働部長、復興本部総括部長、県民生活部長、理事。2012年4月より現職。復興庁復興推進委員会委員、内閣府防災対策推進検討会議委員。

1. 阪神・淡路大震災 1995年1月17日

【阪神・淡路大震災】

マグニチュード7.3 死者6,434人 行方不明3人 負傷者43,792人
全半壊249,180棟・焼損7,574棟:46万世帯 一部損壊390,506棟
1,153の避難所に32万人

応急仮設住宅 634団地48,300戸(95年8月全戸完成～2000年3月全戸撤去)

地域型(福祉)応急仮設住宅 生活援助員派遣型1,724戸、グループホーム型191戸

ふれあいセンター(95.7月～) 50戸以上に、232カ所

災害復興公営住宅 42,911戸 一元募集(第1次95・10月、第2次96・7月、第3次97・2月、
第4次97・9月) グループ応募、ペット共生住宅、コレクティブハウジング含む 家賃負担低減

コミュニティプラザ 221カ所(災害復興公営住宅56、被災地域・民間集合住宅165)

義援金 1,793億円

(財)阪神・淡路大震災復興基金(現在は(公財)) 財団設立 95.4.1 基金規模9,000億円

17年間で**総額3,600億円の116事業実施** 2005年度末までに運用財産8,800億円を全額償還、
基本財産(200億円)を縮減の上、事業基金(取崩型)造成、現在も事業実施中

1) 顕在化した男女共同参画の課題

- 死者 女性が約1,000人多い
- 仮設住宅入居後の男性たちの閉じこもり化、アルコール依存、DVなど
- 女性、ベビー用救援物資の不足 意思決定者に女性がいる必要
粉ミルク、ほ乳びん・離乳食、ベビーバス、おむつ、下着、生理用品、基礎化粧品など
- 避難所、仮設住宅、復興公営住宅、まちづくり協議会等に、女性リーダーの必要
避難所:しきり、授乳・着替えスペース、洗濯物干し、女性たちの語り合える場など
- 女性たちの不安定雇用→解雇、雇用保険に入っていない例
3月からOA技術講習(8倍の応募)、4月から再就職セミナー、しごとづくりセミナー(6倍の応募)
- 震災同居→大家族の「嫁」役割
- 仕事と家族の間で引き裂かれる男性たち
「男性」「長男」役割へのとらわれ→問われた肩書きとった自分

2) 兵庫県立女性(現男女共同参画)センターの取組

- 相談の強化 カウンセラー、情報アドバイザー、弁護士等。特に、1/23~2月末までは毎日24時間体制。
95.2.7~96.1.12まで、「こころの悩み相談室」新聞連載。
- 横断的情報提供 特に、「震災対策情報ファイル」1/24~2月まで毎日、その後隔日更新、半年間。
ふだんから横断的情報をもっている女性センターの強み→**県災害対策本部の情報担当**に。
- **男女共生のまちづくり推進会議**設置と、地域別フォーラム(95.2月~)
→「**男女共生のまちづくり提言~復興の兵庫へ向けて~**」(95.5月)
→「**阪神・淡路震災復興計画(ひょうごフェニックスプラン)**」(95.7月)への反映
- 女性センター登録グループや講座修了生たちの活躍支援
「元気アップ活動助成」など復興基金を活用した活動費助成や、ネットワークづくり等

3) 女性の視点、生活者の視点の政策への反映

① 戸別訪問と個別相談

- 仮設住宅生活支援アドバイザー149人
復興公営住宅等生活復興相談員165人
- 兵庫県看護協会と協働した健康相談:
健康アドバイザー126人(97)
→ **まちの保健室**(01)
現在585カ所
- 高齢者への支援
シルバーハウジング:
生活援助員(LSA)114人
上記以外:**高齢世帯生活援助員(SCS)**102人
(01)→高齢者自立支援ひろば60カ所(06)
- 教育復興担当教員と、スクールカウンセラー(95.4月)
・震災・学校支援チーム(EARTH)発足(2000)
- **こころのケアセンター** 15カ所(95.6月~2000)
→「兵庫県こころのケアセンター」開設(04)
- 一元的な相談窓口(各分野の相談員を1カ所におく):震災復興総合相談センター(95.3月)
- 県外居住被災者向け情報・相談
・1995年県外転出者:直前5年の年平均転出者より54,700人≒19,000世帯多い
・ふるさとひょうごカムバックプラン(96)
「ひょうご便り」送付、専用フリーダイヤル、ふるさとひょうごキャラバン隊など



【まちの保健室・伊丹市
災害復興公営住宅】

② しごとと生きがい

- **ふれあいハローワーク**
戸別訪問して、求職から求人を開拓
- **いきいき仕事塾**(小物づくり、花の栽培等、2000年までは受講手当支給)、
フェニックス・リレーマーケット
(83回)、**高齢者語りベ・昔の遊び伝承事業**(403回、高齢者による子どもたちへの伝承、有償)
- **コミュニティビジネスの学習、助成、貸付、アドバイス、マッチング**
(1) **コミュニティビジネス・ゼミナール**(県立大学との協働)、**女性たちのしごとづくりセミナー**(県立女性センター)、**シニアしごと創造塾**
(2) **コミュニティ・ビジネス離陸応援事業**(300万円助成)、**女性起業家支援制度**(債務保証)
(3) **生きがいしごとサポートセンター** NPO委託6カ所
- **県経営者協会、連合兵庫、県による「兵庫型ワークシェアリングについての合意」**(99)、同「仕事と生活の調和と子育て支援に関する三者合意」(06)→**ひょうご仕事と生活センター**設置(09) ワンストップ相談、各種助成、出前研修等 3



【ひょうご仕事と生活センター除幕式】

③人と人をつなぐ～民間・行政の協働～ 〈場づくり〉

- 仮設住宅 ふれあいセンター 232カ所
復興公営住宅等 コミュニティプラザ 221カ所
 - ・各種相談員の待機場所、行政相談会など
 - ・ふれあい喫茶・食事会、絵手紙・健康体操・手芸教室など
 - ・まちの子育てひろば、まちの保健室など
 - ・自治会、ボランティアの活動拠点
- 阪神・淡路大震災復興支援館(フェニックスプラザ)(96.7月～02.3月)2Fに、生活復興NPO情報プラザ
→(2002)ひょうごボランティアプラザ、人と防災未来センター

〈しくみづくり〉

- 生活復興県民ネット(96～05) 団体・NPO等56
 - ・引っ越し手伝い運動、復興住宅周辺マップづくり、もちつきイベント、こいのぼり運動、など
- NPOと行政の協働
生活復興ラウンドテーブル(97)
 - NPOと行政の生活復興会議(99)
 - NPOと行政の協働会議(2001)
- 被災者復興支援会議(95～05)
各領域の専門家12人と県課長チーム
移動いどばた会議251回 提言28回
- 復興基金によるボランティア活動助成など



【阪神・淡路大震災復興支援館
(フェニックスプラザ)】



【生活復興県民ネット・
引っ越し手伝い運動】



【被災者復興支援会議・
移動いどばた会議】



2. 阪神・淡路大震災後の行政の取組

国

- NPO法(1998.改正2003.2012) 男女雇用機会均等法(1986)改正(1999.2007)
男女ともに育児休業法(1992)改正→男女ともに育児・介護休業法(1999.改正2005.2011)
男女共同参画社会基本法(1999) 内閣府に男女共同参画局(2001)
配偶者等暴力防止法(2001.改正2004.2008)
女性の参画加速プログラム(2008):2020年までに指導的地位に女性が占める割合30%
- **国連世界防災会議**(@神戸)「**兵庫行動枠組2005-2015**」 男女共同参画の視点、盛り込まれる
- **防災基本計画**の改正(2005.2008):男女共同参画の視点を入れる
- **男女共同参画基本計画**(2000.第2次2005.**第3次**2010) 第2次計画から、防災(復興)を記述

【**第3次男女共同参画基本計画**】 2010年12月17日閣議決定

- ★2020年までを見通した長期的な政策の方向性と、2015年度末までに実施する具体的な施策を記述
- ★5つの重点分野を新設(計15分野)。各重点分野に成果目標。

(新設) **第14分野:地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進**

4. 防災における男女共同参画の推進

ア 防災分野における女性の参画の拡大 イ 防災の現場における男女共同参画 等

県

- 男女共同参画推進本部(本部長:知事)(2001) **男女共同参画社会づくり条例**(2002)
- 配偶者等暴力対策基本計画(2006.改正2009)
- ひょうご男女共同参画プラン21(2001.後期計画06)
新ひょうご男女共同参画プラン21(2011~2015)
アクション2:男女共同参画で進める地域づくり (4) **防災・災害復興への取組の促進**
- 男女共同参画兵庫県率先行動計画:アクション8(第1次2003.第2次2006.第3次2009.第4次2012)
アクション1:女性の能力発揮と活躍支援 **1. 防災分野における男女共同参画**

3. 東日本大震災

2011年3月11日

【東日本大震災】(2012.9.12現在)

モーメントマグニチュード9.0 死者15,870人(9.11時点で3県15,802人、うち女性8,379人、男性7,378人)

行方不明2,814人 負傷者6,114人 震災関連死1,632人(2012.3.31)

全半壊394,594戸 一部破損726,849戸

避難者 約47万人(2011.3.14)→329,777人(2012.9.6)

(仮設住宅48,702戸、民間住宅63,379戸、公営住宅等19,429戸)

1)再度顕在化した男女共同参画の課題

- 妊産婦と乳幼児への配慮、母子保健の課題
- ほ乳びん・離乳食、おむつ、生理用品、下着など救援物資の不足、授乳・着替えの場所、女性用物干し場、等
- 一部避難所での女性のみの毎食の食事づくり・片づけ当番(避難所の「嫁」役割)。届いているのに間仕切りが設置されない、など
- 避難所、仮設住宅、まちづくり協議会などのリーダーがほとんど男性で、女性の意見が反映されない。復興のための委員会委員の女性割合の少なさなど、意思決定の場に女性が非常に少ない。
- 仮設住宅入居後の男性たちの閉じこもり化、アルコール依存、DVなど
- ★避難所の女性リーダーたちによる相談とりまとめと改善、女性自身による物資仕分けと配布、女性専用スペース、女性たちの語り場づくり、子どもの預け合い、助産師・保健師による妊産婦や母子相談、など
- ★女性もの洗濯代行「せんたくネット」(イコールネット仙台、せんだい男女共同参画財団)、買い物代行「芽でるカー」(参画プランニング・いわて)、仮設住宅の食事会・カフェ、季節の行事、小物づくりと販売など多くのNPOによる支援活動の広がり。自社化粧品等製品提供や寄付など企業・経済団体等支援活動の広がり。
- ★男女共同参画センターによる相談、情報提供、ふだんからセンターを拠点として活動するメンバーの活躍

2)男女共同参画への国の取組

- 男女共同参画局職員の現地派遣、男女共同参画視点からの避難所・仮設住宅等対応要請、取組事例・就労支援情報等提供・発信、ホームページ開設、フォーラム開催によるネットワーク支援、など
- 被災地における女性の悩み・暴力相談事業(支援機関等引き継ぎ)の継続実施、など
- 第56回国連婦人の地位委員会(CSW)「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント決議採択の共同提案国に。(2012.3月)

- 東日本大震災復興基本法(2011.6.24)
 - 女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の声が反映されるべきこと。
- 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011.6.25)
 - 住民意見の集約にあたっては、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人等の意見についても、これを適切に反映させ、また将来世代にも十分配慮しなければならない。
 - これまで地域に居場所を見出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声を上げにくかった女性などが、震災を契機に地域づくりに主体的に参加することが重要である。とりわけ、男女共同参画の視点は忘れられてはならない。
- 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011.7.29)
 - 男女共同参画の観点から、復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進する。
 - まちづくりにおいて、協議会等の構成が適正に行われるなど、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境整備に努める。
 - 「東日本大震災復興対策本部」及び「現地対策本部」の事務局に、復興過程における男女共同参画を推進する体制を設けるものとする。
- 東日本大震災復興対策本部事務局に、男女共同参画担当参事官を配置(2011.8.2)
 - 2012.2.10復興庁設立により、復興庁に、男女共同参画担当参事官を配置。

●防災基本計画の修正(2011.12.27)

○地方公共団体は、避難場所の運営における**女性の参画**を推進するとともに、男女のニーズの違い等**男女双方の視点**等に配慮するものとする。特に、**女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズ**に配慮した避難場所の運営に努めるものとする。

○地方公共団体は、各応急仮設住宅の適切な運営管理を行うものとする。この際、**…女性の参画**を推進し、**女性をはじめとする生活者の意見を反映**できるよう配慮するものとする。

●災害対策基本法の一部を改正する法律公布・施行(2012.6.27)

○(都道府県防災会議の組織)委員は、次に掲げる者をもって充てる。8 自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者

●中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告(2012.7.31)

○**男女共同参画の視点**から東日本大震災における被災者支援、応急対策、復旧・復興、予防等の各段階における課題を踏まえ、震災時における**男女共同参画の視点**から必要な対策・対応を取りまとめ、周知すべきである。

○**…国や地方公共団体の防災部局の担当職員についても、その男女比率を庁内全体の職員の男女比率に近づけるなど、国や地方公共団体の防災に係る意思決定の場における男女共同参画の推進を図るとともに、避難所や応急仮設住宅等の意思決定の場においても男女共同参画の推進を図るべきである。**

○地方防災会議の委員として**…自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者を指名**できる旨の災害対策基本法の改正を踏まえ、**…地方防災会議に積極的に女性委員を加えるべきである。**

●防災基本計画の修正(2012.9.6)

○被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって、**…国はそれを支援するものとする。その際、男女共同参画の観点から、復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする。**

4. 今後の課題

【東日本大震災後】

- (1) 自治体間応援・受援の大規模な展開 (例)兵庫県合計113,871人日、中長期派遣中97人(9/14現在)
- (2) 企業による支援の広がり 自社製品の提供、寄付、社員ボランティアの派遣など
- (3) NPO・団体による支援ネットワークや災害支援事例集等作成・配布、個店や個別零細企業等へのネットでの市民寄付のしくみなどの広がり
- (4) 男女共同参画センターの強み、あらためて確認
 - 相談・情報提供を常時、分野横断的に行っている蓄積
 - 男女共同参画センター講座修了生や、日ごろからセンターを拠点として活動するグループのネットワーク
 - スタッフの活動の蓄積と人脈
 - ふだんからの各種取組等における民間と行政の協働の経験
- (5) 内閣府防災対策推進検討会議最終報告(2012.7.31)
 - 第3章第4節「迅速かつ円滑な復興への取組」 **復興の枠組み**をあらかじめ用意すべきことを明記
 - 第2章「防災政策の基本原則」 災害対策のあらゆる分野で、予防対策、応急対策、復旧・復興対策等の一連の取組を通じてできるだけ被害の最小化を図る「**減災**」の**考え方**を徹底

1) これまでの経験の蓄積を具体的にルール化、マニュアル化

1. 具体的なマニュアルを常時更新・研修するとともに、マニュアルにとらわれずに臨機応変に行うことも徹底。(マニュアルは抽象的でも、詳しすぎても使えない)何のためにそうするのかを、はっきり周知することが重要。
2. 行政だけではできない。民間と行政が知恵をだしあって、各フェイズとともに考え協働する。
3. 日ごろからやっていないことは、いざというときもできない。ふだんから仕組みを回し、ふだんから民間・行政のヨコのネットワークで事業を実施。

(1) 自分で自分の命を守る逃げ方 子どもや要援護者の避難のしかた

- 命を守るための避難場所と、そのあとの生活を行う避難所を区別。
- 就学前の幼稚園・保育所・認定こども園について、行政との緊急時の連絡体制、施設間の連携体制を強化。特に私立幼稚園については、市町村との関係が希薄。
また、災害時の子どもを連れた避難、親との安否確認体制(一斉メール配信、災害用伝言ダイヤルなど複数の手段)、施設間の物資の融通や被災園児の受け入れ、子連れ防災マップづくり等平時からの親や職員の参画・体験型研修、などについて、関係団体と協働した取組の強化。
- あらかじめ地域の要援護者情報をマップ化し、関係者で共有。要援護者の受援力を高めることにもつながる避難シミュレーションを定期的実施。
- 平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、施設間人材応援のしくみを構築。被災直後は、多くの高齢者や障害者等の避難所への避難があることから、人材を避難所に投入し、迅速かつ適切な医療・福祉施設(福祉避難所)への移行を行う。

(2) 女性用・赤ちゃん用などの備蓄物資、救援物資

- 女性用下着・生理用品、粉ミルク・ほ乳びん・消毒剤・離乳食・ベビーバス、おむつ、高齢者用とろみ食等
- 現場の避難所まで届けるための、集積拠点での入庫・在庫管理・仕分け・出庫・配送のしくみ(倉庫業者・宅配業者等の活用を含む)。パッケージ化の工夫。

(3) 避難所、仮設住宅、復興公営住宅、まちづくり協議会などの運営に、必ず女性リーダー

- 避難所を土足にしない、避難所の間仕切り、授乳・着替えスペース、下着等物干し場、男女別仮設トイレ等
- 抜け落ちがちな妊産婦と乳幼児への配慮、母子保健
- 食事や清掃のルール(女性のみ当番にしない)、ペットやゴミ捨てるルール
- 保健師・看護師・助産師による健康・子育て等相談、管理栄養士による栄養管理(アレルギー体質等含む)
- 恒常的な女性意見の集約、運営への反映

(4) 危機のときの、仕事と子育て・介護等の両立の手立て

- 自治体職員・警察官・自衛官など公務員、医師・看護師等専門職の場合。
- (特に郡部)自治体職員が地域の役員を兼ねていることが多いため、緊急時の地域の役の代理を決めておく

(5) 避難所、仮設住宅等におけるDV防止対策、被災者・支援者ともに性被害予防対策等

- 設備面(暗い場所に仮設トイレをおかない等)や行動面(複数で行動)の注意
- 男性の閉じこもり、アルコール依存、DV対策
- 直後からの相談窓口の周知、啓発

(6) 広域避難者の支援

- 総務省全国避難者情報システムへの登録呼びかけと、情報、相談、ネットワーク等支援(母子避難等支援)

(7) ボランティアの活動拠点と、ボランティア・コーディネーター

- 被災している地元社会福祉協議会ボランティアセンターのみで負担せず、被災地外の社協ボランティア・コーディネーターはもとより、外部からの中間支援NPO等と積極的に連携。ボランティア要請を受けてのマッチングだけでなく、こちらからの声かけ、支援。

2) 行政職員の応援と受援のしくみ、研修、ネットワーク

(1) 【応援自治体】 応援に入ることが、職員の研修にも。

- カウンターパート方式支援、現地支援本部(総括責任者とロジをおく)、県が県内市町村をコーディネートし、県と市町村のチームで応援に入る (例)都道府県・政令中核市保健所保健師(医療との調整、感染症、特定疾患、精神疾患等)と、市町村保健師(乳幼児・特定健診、介護予防等)がチームで応援に入る
- 後方支援拠点やロジの物資補給基地、初動は自己完結型、交代は半数ずつ、など

【受援自治体】

- 受援の総括責任者を定める、仕事別に応援職員を含めた責任者・指揮命令系統を決める
- 窓口で殺到する生活保護課が避難所運営も所管、環境担当課がガレキもご遺体への対応も所管、等業務の集中(→避難所運営やガレキ対応の遅れ)を避けるための、初動の業務分担を決めておく

(2) 災害対応実務の改善と研修

- 災害救助法食事給与単価特別基準適用(1人1日1,010円→1,500円)等要請主義事務手続きの改善、各種申請書類の簡素化
- 被災後の野菜・温かいものを含む1日3食の食事、学校給食の充実等のためのノウハウ: 平時からの業界団体やスーパー・生協・コンビニ等との協定、弁当業者等リストアップ、管理栄養士による救援食材や栄養の管理等
- 災害救助法、災害弔慰金法、被災者生活再建支援法等、実務研修

(3) ふだんからの、地域団体・NPO、企業・職域団体・業界団体等との協働と、顔みしりの関係

- 特に、民間・行政協働の横断的女性リーダー養成とネットワークづくり

(4) 防災会議や、復興計画策定のための委員会における女性割合の確保

- 防災会議に占める女性割合 中央防災会議7.4% 都道府県4.5% 政令市8.5%
- 国・県・市町村の復興のための委員会における女性割合の確保を準備

(5) 男女共同参画計画に防災・減災、復興を、防災計画に男女共同参画を入れる

- 国・県・市町村における平時からの、女性管理・監督職や審議会等女性委員割合増加への取組。

管理職に占める女性割合 国2.4%(09) 都道府県6.4%、政令市9.8%、市区10.5%、町村9.8%(11)

審議会等女性割合 国33.2%、都道府県34.6%、政令市32.5%、市区27.3%、町村23.2%(11)

- 男女共同参画の視点を入れた防災・減災、復興についての継続的全庁職員研修。

(6) 被災経験職員や応援派遣職員の全国的ネットワーク化と、職員の演習型研修の継続実施

- 実務レベルマニュアル作成、絶えざるブラッシュアップ、庁内・県内・ブロック別・全国など、各レベルでの毎年の継続的演習型研修

- 被災経験職員と応援経験職員の全国的ネットワーク化と、男女共同参画視点の後輩職員への継承

3) 男女共同参画視点からの一人ひとりのエンパワメントと、次世代への継承

(1) 全国の男女共同参画センター(342:都道府県49、市区町村293)や公民館(16,566)等社会教育施設を拠点とした防災・減災学習

- 男女共同参画の視点を入れたプログラムの開発と普及 (例)兵庫県立男女共同参画センター地域別ワークショップによる「母と子の防災・減災ハンドブック」づくりなど

- 男女共同参画センターのない自治体への設立支援、指定管理・委託等含めた適切な運営への支援

(2) 地域団体・NPO、企業・職域団体等における、研修の一環としての防災・減災学習

(3) 保育所・幼稚園、小・中・高校、大学等における防災・減災教育

(4) 女性リーダー、若者リーダーを含む避難所運営委員会や、防災・減災活動を、コミュニティづくりとして

(例)「加古川グリーンシティ」防災会:「生活防災」、あいさつ運動、防災井戸、町内チャンピオンマップ、命のライセンス

4) 法制度の課題

(1) 災害弔慰金の支給等に関する法律

- 災害弔慰金や災害障害見舞金における、「主たる生計維持者」とそうでない者の支給額の違い

- 災害障害見舞金の支給対象となる障害程度(現行:労災1級程度)の範囲の拡大

(2) DV被害者等について

- DV被害者等への被災者生活再建支援法、義援金等扱いの標準化

など