

男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針

解説・事例集（案）

平成 25 年 3 月

内閣府 男女共同参画局

目次

1	事前の備え・予防	1
	(1) 職員の体制と研修	1
	(2) 地方防災会議	3
	(3) 地域防災計画	7
	(4) 物資の備蓄・調達・輸送等	11
	(5) 防災知識の普及、訓練	13
	(6) 自主防災組織の育成等	18
	(7) 災害に強い都市構造	20
2	発災直後の対応	21
	(1) 避難誘導の実施	21
	(2) 災害対策本部の設置	23
	(3) 災害対応に携わる者への支援	24
	(4) 帰宅困難者への対応	26
3	避難所	27
	(1) 避難所の開設	27
	(2) 避難所の運営管理	31
	(3) 物資の供給	36
	(4) 生活環境の整備	38
4	応急仮設住宅	42
	(1) 応急仮設住宅の提供と集会施設の設置・運営	42
	(2) 応急仮設住宅の運営管理	45
	(3) 入居者の生活支援・自立支援	47
5	復旧・復興	52
	(1) 復興対策本部の設置	52
	(2) 復興計画の作成	53
	(3) 復興まちづくり（防災まちづくり）	56
	(4) 被災者等の生活再建等の支援	59
6	広域的避難の支援	65
7	各段階における支援者への啓発と支援	68

8 男女別統計の整備	70
チェックシート（備蓄・避難所・応急仮設住宅）	71
資料編.....	75

1 事前の備え・予防

(1) 職員の体制と研修

〔取組指針〕

- 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ため、防災担当部局の担当職員について、その男女比率を少なくとも庁内全体の職員の男女比率に近づけるなど、女性職員の採用・登用の促進に取り組むこと。
- 業務の遂行に際して男女共同参画の視点を反映することを可能にするため、男女共同参画の視点からの災害対応について、防災担当部局の管理職及び職員に対する研修・訓練等を実施すること。また、災害発生時には、全職員が対応することが必要となるため、日常的、定期的に、各種会議、研修等あらゆる場と機会を活用し、男女共同参画の視点からの災害対応について職員の理解を深めること。
- 男女共同参画の視点から職員に対する研修、訓練等を実施するに当たっては、消防団、水防団、自主防災組織、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、人権擁護委員等、関係する機関・団体と合同で実施し、関係者の理解を深めることが望ましい。
- 業務継続計画を策定する際には、男女共同参画の視点から内容を検討し、女性用品を備蓄するなどの必要な対策を講じること。

〔解説〕

地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施のためには、地方公共団体の防災に係る政策・方針決定過程及び防災の現場における女性の参画を拡大することが最も重要な課題の一つです。

しかし、地方公共団体の防災担当部局に配置されている女性の職員の割合は、行政組織全体に占める女性の割合と比較して、極めて低くとどまっています¹。その

¹ 平成20年の全国知事会による調査結果では、全地方公共団体における女性の職員の配置率が24.5%であるのに対し、防災担当部局に配置されている女性職員の割合は、都道府県で6.8%、市町村で6.1%となっている。女性管理職は、全体の登用率が都道府県が5.4%、市町村が8.9%であるのに対し、防災担当部局では、都道府県が0.3%、市町村は1.7%となっている。

背景としては、従来から防災関連の業務は、とりわけ緊急時の対応等を理由として、一般に女性よりも男性の配属が優先される領域と考えられがちであったためと推察されます。

防災担当部局の管理職や職員として女性が一層活躍するためには、行政組織全体として、女性の管理職や職員の厚みを増していくことにも並行して取り組んでいかなければなりません。これを実効的に進めるためには、防災担当部局の職員における女性の割合の状況を定期的に把握し、例えば、女性の占める割合についての数値目標と達成の年限を定めるなど積極的改善措置（ポジティブ・アクション）の考え方と手法を取り入れることが考えられます。

また、地方公共団体の防災担当部局の管理職及び職員が、その業務の遂行に際して男女共同参画の視点を反映することを可能にするため、男女共同参画の視点からの災害対応について、地域防災計画や地方公共団体独自のマニュアル等に盛り込むとともに、管理職及び職員に対する研修・訓練等を実施することが必要です。

さらに、災害発生時に対応する職員は、防災担当部局には限られないため、災害対応における男女共同参画の視点について、より多くの職員の理解が進むよう、各種会議や研修等のあらゆる機会を活用し、啓発していくことも望まれます。

災害発生時においては、女性を含む職員が発災直後から災害対応業務に当たることが想定されるため、地方公共団体の庁舎等に女性用品を備蓄しておくなどの対策が必要です。

(2) 地方防災会議

〔取組指針〕

- 防災対策に男女共同参画の視点を反映するため、地方防災会議における女性委員の割合を高めること。その際、平成 24 年 6 月に災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）が改正され、都道府県防災会議の委員に多様な主体の参画を促進するための規定が新たに盛り込まれたことを踏まえること。
- 都道府県防災会議については、女性委員のいない都道府県防災会議の数を平成 27 年までにゼロとすること、また、都道府県の審議会等委員に占める女性の割合を平成 27 年までに 30% とすることとしている国の第 3 次男女共同参画基本計画の成果目標も参考とすること。
- 都道府県防災会議において女性委員の割合を高めるためには、災害対策基本法第 15 条第 5 項第 8 号「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」という規定を活用し、男女共同参画に関する活動を行っている民間団体等から委員を登用したり、日頃から男女共同参画に取り組んでいる女性についてこれらの団体に推薦を求めるなどの工夫が考えられる。また、女性が就くことの多い保健師、助産師、看護師、保育士等といった災害対応に深く関わる専門的職業に従事する女性を登用すること、都道府県知事等が庁内の職員から委員を任命する際に女性を積極的に登用することなども考えられる。
- 市町村防災会議については、都道府県防災会議の例に準じて、女性委員の割合を高めること。
- 地方防災会議の構成員が多数となる地方公共団体においては、いわゆる「充て職」による制約のない部会や、地方防災会議の実質的な事務を担う幹事において、より積極的に女性を登用することが望ましい。

〔解説〕

東日本大震災の発災後、被災者に対する物資の提供、避難所の運営等に関して、男女共同参画の視点から様々な問題が浮かび上がってきました。そのような問題が発生した要因の一つとして、事前の備えが十分でなかったことが挙げられます。この背景には、地方防災会議における女性の委員の割合が低く、地域防災計画や各種の防災対策に、女性の意見が十分に反映されていなかったこともあると考え

られます。

都道府県防災会議及び市町村防災会議の委員は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第15条及び16条に定められています。地方防災会議の女性委員の割合が低い理由として、委員の職指定（いわゆる「充て職」）があること、指定される職（組織の長）に女性が少ない中では女性が就任しにくいこと、委員候補となる人材や人材の情報の不足があることが挙げられています²。

平成24年6月に災害対策基本法が改正され、都道府県防災会議の委員として、現在充て職となっている防災機関等の職員のほか、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者」を新たに追加することにより、男女共同参画の推進及び高齢者や障害者等の多様な主体の参画を促進し、地域防災計画及びそれに基づく各種防災対策の充実を図ることとされました。これについて、内閣府及び消防庁では、「広く自主防災組織の代表者等や大学教授等の研究者のほか、ボランティアなどのNPOや、女性・高齢者・障害者団体等の代表者等を想定している」との通知（平成24年6月27日付 府政防第725号・消防災第235号）を发出しています（詳細は、資料編81ページを参照）。

地方防災会議の女性委員の割合は、法改正前の平成24年4月1日時点では、都道府県平均4.5%、政令指定都市平均8.5%でしたが、同年10月15日時点では、都道府県平均5.1%、政令指定都市平均10.0%と若干の改善傾向が見られます。しかし、女性の参画は未だ不十分です。

国の第3次男女共同参画基本計画（平成22年12月17日閣議決定）では、平成27年までに「女性委員のいない都道府県防災会議の数をゼロにすること（平成24年時点では6）」や「都道府県・市区町村の審議会等委員に占める女性の割合を30%まで高めること（平成24年時点ではそれぞれ28.8%、23.3%）」を成果目標として掲げています。

地方公共団体によっては、様々な工夫を通じて、女性委員の割合を高める取組を行っているところもあり、市町村防災会議では、委員を公募しているところもあります。

なお、地方防災会議の委員数は、都道府県で平均53人となっています。このよ

² 全国知事会男女共同参画特別委員会・災害対策特別委員会「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査報告」（平成20年12月）より。

うな多人数の会議では実質的な議論が困難であることから、下部会議である部会や、実質的な事務を担う幹事に女性の参画を拡大することが望まれます。

都道府県防災会議において女性委員の割合を高めるための工夫例

災害対策基本法第15条第5項	工夫例
第1号 当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関の長又はその指名する職員	機関の長ではなく、女性の職員を指名する
第5号 当該都道府県の知事がその部内の職員のうちから指名する者	職で指名するのではなく、女性の職員を指名する
第7号 当該都道府県の地域において業務を行う指定公共機関又は指定地方公共機関の役員又は職員のうちから当該都道府県の知事が任命する者	看護協会や助産師会、社会福祉協議会等、女性が活躍している専門職団体を指定する
第8号 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	自主防災組織の女性代表者、大学教授等の女性研究者、NPO・ボランティア・女性・高齢者・障害者団体等の女性代表者等を指名する

地方防災会議の女性委員の割合を高める工夫

○都道府県の事例（新潟県、静岡県、鳥取県、徳島県）

新潟県（平成24年10月15日時点20.0%）、徳島県（同18.9%）、鳥取県（平成25年3月18日時点40.0%）など、防災会議における女性委員の割合が比較的高い都道府県では、首長の男女共同参画推進への強いリーダーシップが共通して見受けられるほか、各々に工夫が見られる。

新潟県では、これまで県職員からは知事が部長級を指名していたが、課長級を指定することにして女性を増やしたほか、3つの県立病院の看護部長を指名した。静岡県では、平成24年6月の災害対策基本法の改正により、都道府県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」が追加された後に、同規定を活用して3名の女性を委員に選任し、女性の割合を高めた。

また、鳥取県のように指定公共機関や指定地方公共機関に対し女性の推薦を働きかけたり、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者から女性を積極的に登用する例や、徳島県のように指定地方公共機関として看護協会や助産師会、社会福祉協議会等、女性が活躍している団体を指定する例がある。

○市町村の事例（岡山市、北九州市等）

岡山市（平成24年10月15日時点40.4%）、北九州市（同28.3%）のように、市町村防災会議において、女性委員の割合が高い市町村もある。これらの地方公共団体は、首長が男女共同参画推進に強いリーダーシップを発揮している。

市町村防災会議の委員は、都道府県防災会議の組織の例に準じて、市町村の条例等により定めることとされており、岡山市では市長が必要と認めた者として、また北九州市では学識経験のある者や市長が防災上必要と認める者として、女性団体や特定非営利活動法人で活動している女性を委員に充てている。このほか、兵庫県三木市や鳥取県鳥取市のように委員を公募する例もある。

(3) 地域防災計画

〔取組指針〕

- 地域防災計画の作成、修正に際し、政策・方針決定過程への女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を反映すること。
- 地域防災計画に男女共同参画の視点を反映させるため、住民参画によるワークショップや意見交換会等を実施したり、個人単位のアンケート調査を実施するなど、女性の意見を把握するよう努めること。必要に応じて、女性が意見を出しやすいよう、女性だけの話し合いの場を設けること。
- 男女共同参画センターを有する地方公共団体は、災害対応において、男女共同参画センターがその有する機能や強みを十分にいかすため、その管理体制、施設の規模にかかわらず、災害発生時における役割や位置づけを地域防災計画等に明記しておくこと。
- 地方公共団体の定める男女共同参画計画に、防災・復興に係る施策を適切に位置づけ、地域防災計画とも整合性を図りながら、基本的な考え方や具体的な取組を盛り込むことが望ましい。

〔解説〕

東日本大震災において、避難所の運営等において女性の視点に立った対応が必ずしも十分でなかったなどの教訓を踏まえ、防災基本計画（平成24年9月6日中央防災会議決定）においては、地方公共団体が策定する地域防災計画等に男女共同参画の視点が反映されるよう、平成23年12月及び平成24年9月の2回にわたって修正が行われました（詳細は、資料編78ページを参照）。

〔防災基本計画における主な修正箇所〕

第1編総則 第3章防災をめぐる社会構造の変化と対応

- ・地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施により地域の防災力向上を図るため、地方防災会議の委員への任命など、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性や高齢者、障害者などの参画を拡大し、男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。

[防災基本計画における主な修正箇所（続き）]

第2編地震災害対策編 第2章災害応急対策 第5節避難収容及び情報提供活動

2 避難場所 (2) 避難場所の運営管理

○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。

第3章災害復旧・復興 第1節地域の復旧・復興の基本方向の決定

○被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって、住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、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。

地域防災計画に男女共同参画の視点を反映させるためには、「1 (2) 地方防炎会議」で述べたように、検討を行う会議の女性委員の割合を高めることが必要です。また、ワークショップや意見交換会等の開催、パブリックコメントの実施のほか、アンケート調査等で男女別にニーズをきめ細かに把握することなどが考えられます。アンケート調査は、女性や乳幼児のニーズを把握するために、世帯単位ではなく個人単位で実施することが大切です。出席している他の男性に遠慮して、女性が意見を出しにくいこともあることから、女性だけを対象としたワークショップ等を開催して、女性の意見を聴く工夫も考えられます。「1 (1) 職員の体制と研修」にあるように、計画策定の事務局機能を担う地方公共団体の防災担当部局の職員に、女性の配置を進めることも必要です。

また、男女共同参画センターを有する地方公共団体は、施設・職員の規模や、直接運営しているか、指定管理者制度を用いて民間団体が運営しているかなどの運営形態に関わらず、地域防災計画等に男女共同参画センターの災害時の役割や位置づけを明記しておくことが必要です。

さらに、地方公共団体の男女共同参画計画にも、男女共同参画の視点から防災・復興に係る施策を盛り込み、防災担当部局と男女共同参画担当部局との連携を深めることが望まれます。

男女共同参画の視点を反映した地域防災計画の見直し

○都道府県の事例（埼玉県、兵庫県）

埼玉県は平成 23 年 11 月に地域防災計画を見直し、男女共同参画の観点から、乳幼児・高齢者等の災害時要援護者や女性のために必要な物資の例示や、避難所運営組織への複数の女性の参加、プライバシー保護及び女性に対する暴力等の防止の観点から、更衣室・トイレ等の設置場所への配慮や、女性相談員の配置・巡回についての配慮等を盛り込んだ。

兵庫県は平成 24 年 6 月に地域防災計画のうち、「地震災害対策計画」と「風水害等対策計画」を見直し、「基本的な考え方」に「県民、民間団体、事業者、行政機関等、多様な主体が相互に連携しながら協働して防災の取り組みの推進することとする。その際、男女共同参画の視点から、地域防災計画、復興計画や避難所運営等の意思決定の場における女性の参画を促進するとともに、救援物資、避難所の設置・運営等の対策面において、女性や子育て家庭のニーズに配慮することとする」として、男女共同参画の視点の重視を盛り込んでいる。

○市町村の事例（神戸市、横浜市、仙台市）

神戸市では、阪神・淡路大震災の経験・教訓を踏まえ、地域防災計画を平成 7 年度に改定し、地震対策編応急対応計画第 9 章（災害時要援護者・外国人の支援・男女双方の視点への配慮）に、「被災時の男女のニーズの違いなど男女双方の視点への配慮を行うとともに、地域防災活動における女性の参画推進など、男女共同参画の視点を取り入れた防災（災害復興）体制の確立に努める」ことなどを盛り込んだ。また、災害時に「男女共同参画課は、女性のための相談窓口を開設し、神戸市男女共同参画センター（あすてっぴ K O B E）等と連携した女性の専門相談員による相談を実施する。また、DV（ドメスティック・バイオレンス）相談等が必要な場合は、専門機関を紹介する」と、男女共同参画担当の役割を明記している。さらに、第 6 章（市民・企業の自主防災活動）に、自主防災組織「防災福祉コミュニティ」について「各活動において女性の参画促進に努めるとともに、固定的な性別役割分担意識にとらわれることなく、男女共同参画意識をもって取り組む」こととしている。

横浜市では、平成 20 年度の防災計画「震災対策編」修正の際に、「総則 第 4 節 人権尊重、男女のニーズの違いへの配慮」において、「方針決定過程や地域活動への女性の参画を促進するなど防災対策に、男女共同参画の視点を取り入れ、本防災計画のすべての事項を通して男女のニーズの違いへの配慮を行います」として、避難所運営や防災教育、女性リーダーの育成における男女別ニーズへの配慮などを盛り込んだ。

仙台市は、東日本大震災の経験を踏まえ、仙台市地域防災計画地震災害対策編の見直しを行い、平成 25 年 3 月に改正を予定している。新しい計画においては、「女性支援センターの設置」の項を立て、「市民部は、専門相談窓口の 1 つとして女性のための相談窓口を設置するとともに、仙台市男女共同参画推進センター内に、女性支援センターを設置し、同センター

を運営するせんだい男女共同参画財団と共に、被災女性のニーズの把握に努め、NPO団体等との連携を図りながら、必要な対応を行う」としている。

(4) 物資の備蓄・調達・輸送等

〔取組指針〕

- 男女のニーズの違いや子育て家庭等のニーズに配慮し、女性用品、乳幼児用品等の必要とされる物資について、あらかじめ一定程度を備蓄するとともに、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・事業者等と協定を締結し、災害発生時に速やかに調達・輸送できるようにすること。
- 食料、生活必需品等については、個々人によってニーズも異なり、また、各人が最低3日分の量を備蓄することが望ましいことから、地方公共団体が備蓄している女性用品や乳幼児用品等について、品目（可能であればメーカー名や製品名）、量、備蓄場所を住民に示し、各人の備えをうながすことが望ましい。
- 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は、以下が考えられる。用途に応じ、セットで備蓄、供給することが望ましい。
 - ・生理用品（生理用ナプキン（長時間用もあるとよい）、サニタリーショーツ、清浄綿、おりものシート、中身の見えないゴミ袋）
 - ・粉ミルク用品（粉ミルク、アレルギー用ミルク、乳幼児用飲料水、哺乳瓶、哺乳瓶用の消毒剤、湯沸かし器具）
 - ・離乳食用品（ベビーフード（アレルギー対応食を含む）、スプーン）
 - ・紙おむつ用品（小児用紙おむつ、おしりふき、ゴミ袋、乳幼児用着替え、ベビーバス）
 - ・抱っこ紐
 - ・授乳用ポンチョ
 - ・女性用下着（いろいろなサイズ）

〔解説〕

災害発生後、避難場所が孤立して、必要な物資の供給が途絶える場合を想定して、必要とされる物資を備蓄することが必要です。平成20年に全国知事会が行った調査³では、市町村において、女性用品、乳幼児用品等を備蓄している割合が低いことが、課題として指摘されました。

東日本大震災においても、避難所等において、女性や子育て家庭からの要望に十

³ 全国知事会「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」（平成20年）

分対応できていなかったことが報告されています。また、生理用品は比較的早期に必要性が認識されて届けられたものの、おりものシートや尿取りパッドなど下着代わりに使用するものが不足したり、女性用下着は特にLやXLサイズが不足したりするなど、サイズの合うものが手に入りにくかったことも明らかになりました。これに対して、女性用下着については、サイズが細かく分かれていない下着一体型のブラジャーが、民間企業からの救援物資として提供されたところもありました。

備蓄品目の検討に当たっては、男女のニーズの違いや子育て家庭のニーズに配慮することが必要です。例えば、乳幼児の粉ミルクについて、衛生環境が確保された状況でなければ使用できないため、粉ミルクと哺乳瓶だけではなく、水やお湯を沸かす道具、消毒用品等も必要であることなどは見逃されがちであり、東日本大震災でもこうした対応の不足が指摘されました。また、紙おむつを使用する際には、おしりふきや、使用済み紙おむつの臭い防止のため、小袋に分けて捨てられるごみ袋も必要となります。これら授乳用品や紙おむつ用品等の乳幼児用品をセットにして、対象者別に必要な物を一つの袋に入れて備蓄することなども、災害発生時の円滑な物資供給に役立つ工夫となります。

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、平常時からの民間事業者との流通備蓄契約や、事業者団体等との物資供給協定の締結、他の地方公共団体との災害援助協定の締結等も含めて、物資の確保に努めることが必要です。また、備蓄物資の数量や備蓄場所、保管期限についての定期的な点検が重要となります。

各人・各家庭においても、行政からの支援がすぐに届かない場合を想定し、それぞれの家庭に必要なもの、嗜好に沿ったものを最低3日分備蓄しておくことが重要であり、地方公共団体が住民に対して日頃から啓発することが望まれます。平常時において、地方公共団体が備蓄している品のメーカー名や製品名、量、備蓄場所を周知することは、各人・各家庭のニーズや嗜好に沿った備えを促すことにつながります。

* 備蓄チェックシートは、72 ページを参照。

(5) 防災知識の普及、訓練

〔取組指針〕

- 男女共同参画の視点からの災害対応について、参加型の学習機会を提供するなどして、性別、年齢等にかかわらず、多様な住民が自主的に考える機会を設けること。
- 平日昼間、夜間、休日等様々な条件を想定し、保育所、幼稚園、小・中・高等学校、大学等や、企業、自主防災組織等と連携し、女性も参画した防災訓練を定期的実施すること。実施に当たっては、避難経路の確認や避難所の開設・運営等について事前学習、訓練、評価と見直しを繰り返し、日頃からの備えを行うこと。また、訓練において、特定の活動（例えば、避難所における食事作り等）が片方の性に偏るなど、性別や年齢等により役割を固定化することがないようにすること。
- 妊産婦や乳幼児の安全で確実な避難のために、平常時より、保健所、子育て支援センター、保育所、幼稚園等の関係機関を通じて、妊産婦や乳幼児の保護者等に対して防災知識の普及や訓練を行うこと。
- 災害時に避難所を円滑に開設・運営できるよう、平常時より指定避難所とその地域の住民等による避難所運営委員会を組織し、避難所運営に女性が参画しやすい環境づくりを行い、指定避難所ごとの避難所運営マニュアル等の作成を通じて、防災知識の普及啓発に努めることも考えられる。なお、その場合は、避難所運営委員会のリーダーに複数の女性が参画するようにすること。
- 男女共同参画センターは、男女共同参画の視点からの災害対応に関して、地方公共団体や関係機関の職員、地域住民等に対して研修等を行うほか、地域のリーダーとなる人材の育成を行うことが考えられる。

〔解説〕

災害がいつ起きるかによって、災害が発生した地域にいるのは、女性が多い地域もあれば、高齢者が多い地域、在住者よりも在勤・在学者が多い地域、一人暮らしの若者が多い地域等、様々な状況が想定され、地域の実情に応じた対応が必要となります。

平常時において、災害への備えや、災害発生時における対応についての学習機会等を設ける際には、地域の多様な主体が参画することが必要です。

また、防災訓練を実施する際は、平日、休日、昼間、夜間など様々な条件を想定し、保育所、学校、企業、自主防災組織等と連携して繰り返し実施することが必要です。定期的な実施により、住民の防災への意識を高め、維持し続けられることが可能となります。さらに、企業や学校等の組織に属さない住民が参加できる防災訓練を行うことが必要であり、妊産婦や乳幼児のいる家庭の安全で確実な避難のために、妊産婦や乳幼児の保護者にあらかじめ避難の方法等について知ってもらうことも必要です。住民、企業、地域の施設や組織等が参加し、地域一体となって防災訓練を行う機会を設ければ、地域コミュニティの形成にもつながることが期待できます。その際は、男女がともに参画することはもちろん、「女性は炊き出しを担当する」など避難所における食事の準備が当然のように女性の役割として割り振られることがないよう留意することが必要です。

災害発生後、実際に避難所の開設や運営を担うのは地方公共団体の職員とは限りません。平常時より、指定避難所の施設管理者及び自治会、自主防災組織をはじめとする地域の住民等による避難所運営委員会を組織しておき、災害時に備えることが考えられます。避難所運営委員会には複数の女性が参画するよう、女性に声をかけたり、女性が参画しやすい環境づくりを行います。円滑な避難所運営のため、事前に避難所運営マニュアル等を作成することとし、実際に役立つマニュアルとするため、住民が参加して、実践的なマニュアルにすることも考えられます。その過程で、参加した市民一人ひとりに気付きが得られ、それが積み重なって地域全体の防災意識の向上につながります。

「母と子の防災・減災ハンドブック」【地域版】の作成（兵庫県）

兵庫県では、平成 24 年 3 月に発行した「母と子の防災・減災ハンドブック」をもとに、地域の特性をふまえた実用的な【地域版】を作成するため、24 年 7 月～8 月に県内 10 地域において、県民参加のワークショップをリレー開催した。地域や家庭での生活者としての新たな気づきや発見を促し、男女共同参画の視点で防災・減災を考える契機とするため、「意見を出し合う」、「備えの大切さに気づく」、「助け合う仲間とつながる」などをキーワードに、多種多様な参加者からの意見や提案等を盛り込み、同年 10 月、県内 10 地域ごとの「母と子の防災・減災ハンドブック」【地域版】が完成した。

ハンドブックの主な特徴は、①女性や子どものニーズに着目し、防災の知識や情報を明記するなど、すべての人に活用してもらえるよう、常に携帯できるブックレット形式としたこと、②家庭、職場、学校・保育園、地域の 4 つの場面ごとに、災害発生直後の行動ルールや普段の備えについて、わかりやすく説明していること、③10 地域ごとの特性やこれまでの災害情報のほか、防災情報の入手方法や所持者が自ら記入する家族や職場の緊急連絡先など、各自に必要な情報を書き込み、オリジナルなハンドブックとして活用できるよう配慮して作成しているところである。

このハンドブックを活用し、平成 25 年 2 月から 3 月にかけて県内 10 か所で、親子でゲームや体験を交えて楽しみながら防災・減災について学べるセミナーを開催し、乳幼児から高齢者まで幅広い参加者から好評を得ている。そこで、平成 25 年度から「親子で学ぶ防災・減災体験学習支援事業」として、30 か所に増やし、各市の男女共同参画センターと協働で、継続して男女共同参画の視点から防災・減災の取組を進めていくこととしている。

こうしたプロセスを積み重ねていく中で、地域防災力の向上とともに、防災・減災対策や方針決定の場への女性の参画が進むことを期待している。

女性たちによる防災宣言（仙台市）

宮城県仙台市宮城野区の岩切地区では、通常、防災訓練に参加するのは年齢の高い層ばかりで、防災活動もメンバーが固定していたが、「昼間に大地震が起きたら、家にいるのは女性が多い。ならば女性の視点で宣言をつくれれば、防災対策として意味が深まる」との宮城野区長の提案を受け、年代や立場を超えた女性たち約20人が集まって、ワークショップを通じて互いの意見を出し合い、問題点を整理し、宣言づくりを行った。

その成果は、平成22年6月に開催された仙台市総合防災訓練（会場：岩切中学校）において、「岩切・女性たちの防災宣言」として発表された。宣言文は、「あなたの大切な人は誰ですか？ 今何かをすることで、大切な人の命を守れるなら、すぐにそれを始めませんか？」という言葉から始まっている。

東日本大震災の発災後には、この宣言が岩切地区の女性たちの頭の片隅にあり、「自分たちががんばらなければいけない」「女性も災害時に積極的に動いてよいのだ」と考え、女性たちが率先して避難所や地域で活躍した。宣言づくりにかかわったメンバーの中には、実際にリーダーとして、子どもやお年寄りに配慮した避難所の運営を行った者もいた。

岩切・女性たちの防災宣言

あなたの大切な人は誰ですか？
今何かをすることで、大切な人の命を守れるなら、すぐにそれを始めませんか？

もし、大地震が起こったら、小さな子供を抱えてどうしよう？
避難所はどこ？ 荷を持っていくの？ 夫と連絡がとれなかったら？

考えることが怖くて止めてしまっている、そんなあなたの不安を話してください。
私たちはあなたの心配を一緒に考えます。
考えることで、きっと怖さが減るでしょう。

隣に住んでいる人は誰ですか？

あなたが隣心を持つだけで、何かが変わるはず。
ほんの少し勇気を出して声をかけてみたら、おすそわけの曲がりねごと一緒に情報が入ってくるかもしれません。

一戸一戸の家庭で防災の話をしてみませんか？

いざという時、どうやっておじいちゃんを助ける？
中学生の息子だって、みんなを守る例にたつことができる。
いろんなことを家族で話します。
大好きなみんなを守りたいから。

ちょっと自分たちの備えを心掛けることができれば
周りの人のことを考えられます。
誰かにあててもらえることで、がんばれるようになります。
でも、がんばりすぎないで。

互いに認め合うことでつながっていきたいから、
感謝の気持ちをたくさん伝えます。
ありがとう、ありがとう、ありがとうの貯金をします。

岩切にはいろんな人が暮らしています。
親子四代共に暮らす人
新しくこの地域に住み始めた人
宮城県沖地震を体験している人、いない人。

私たちは、この岩切にある安心を伝えます。
地域防災マップがあることや
自宅の井戸や備蓄を「いつでもいいよ」と言って貸してくれる人がいることを。

私たちは、防災について考え続けるために語り継ぎます。
昭和53年の宮城県沖地震で、からくも命拾いしたことや復興までの苦勞を。

私たちは、ここ岩切でみんなが安心して暮らすために、
自分たちでできることを考え行動します。
大切な人の命を守るために。
この地域で育つ子供たちのために。

平成22年6月12日

子育てサークルと協働した訓練の計画・実施（新潟県長岡市）

長岡市では、平成23年11月上旬、平日昼間の、地域に乳幼児のいる母親や高齢者が多い時間帯に災害が起こった場合を想定し、男女共同参画の視点から、住民参加型で「平日日中の災害発生に備えるワークショップ」を山通地区と日越地区の2地区で開催し、同月末に、それぞれの地区で防災訓練を行った。

昼間は高齢者が多い山通地区では、町内の班ごとの安否確認をすることから始め、消火栓や発電機の使い方を学んだ。一方、子育て中の親が多い日越地区は実際に子どもを連れて避難所まで歩き、それぞれが気付いたことを地図に記入したり、授乳室や子どもの遊び場の確保といった母親の視点からの避難所設営等を訓練した。これらの防災訓練は、ワークショップで、平日日中に地震が発生した想定の下での不安や対応について話し合う中で出た意見を元に、住民らが今備えなければならないことを決め、実際に訓練計画を立てて実施したものである。

市では、今後も、高齢者や子育て世代を中心とした防災訓練を市内全域に広げていくことを考えている。



ワークショップの様子



子育てサークルによる避難所づくり

(6) 自主防災組織の育成等

〔取組指針〕

- 自主防災組織における女性の参画を促進するとともに、リーダーに複数の女性が含まれるよう女性リーダーの育成を図ること。
- 自主防災組織の特定の活動（例えば、避難所における食事作り等）が片方の性に偏るなど、性別や年齢等により役割を固定化することがないよう働きかけること。
- 自主防災組織の育成、強化のために研修等を実施する場合には、男女共同参画の視点からの災害対応について理解を深める内容も盛り込むこと。
- 消防団活動の担い手として重要な役割を果たす女性消防団員について、女性の能力が発揮できるよう環境整備を行うこと。
- より多くの担い手により、男女共同参画の視点からの迅速かつ適切な災害対応が可能となるよう、男女共同参画の視点から防災・復興に関する研修を実施した際は、受講した者を登録しておき、災害発生時に参集し業務の一部を担当してもらうなど、研修受講の成果を発揮できるような仕組みを作ることも考えられる。

〔解説〕

災害対応は、「自助」、「公助」だけではなく、地域における「共助」が不可欠です。災害発生後、被災者の救助・救急活動等において重要な役割を担う自主防災組織では、男性だけでなく、女性も主体的に役割を担い、自主防災組織の一員として積極的に活動することが重要となります。地方公共団体においては、地域の自主防災組織の体制及び活動の強化を図るとともに、女性リーダーの育成を図ることが必要です。

また、女性消防団員の数は着実に増えており、応急手当・火災予防の普及啓発から現場での消火活動まで、消防団活動の担い手として重要な役割を果たしています。女性の能力が発揮できるよう環境整備を行うことが必要です。

さらに、男女共同参画の視点から災害対応に当たることができる地域の人材を平常時から把握しておけば、災害発生時により速やかな対応が可能となります。そこで、地方公共団体が男女共同参画の視点から防災・復興に関する研修等を実施した際に、受講者を登録し、災害発生時に業務の一部を担当してもらうようにし

ておくことも考えられます。

(7) 災害に強い都市構造

〔取組指針〕

- 構造物、施設等の耐震性だけでなく、災害時に安全、安心を確保しやすい職住近接等、男女が共に暮らしやすく、子育て家庭等にも配慮したコンパクトな都市づくりを進めること。
- 指定避難所及び災害時に避難所となることが想定される施設や場所について、性別や年齢にかかわらずあらゆる人にとって使いやすいよう、バリアフリー化を進めること。

〔解説〕

いざ災害が発生した場合の被害を最小限に食い止め、できる限り早く復旧・復興を行うためには、平常時から災害を想定してハード面、ソフト面の両面から、必要な対策を講じておくことが重要となります。

災害時には、鉄道やバス等の公共交通機関が運行不能となることがあります。このため、災害時に安全、安心を確保しやすい職住近接で、徒歩圏内に生活に必要な機能が確保・整備されたコンパクトシティなど、人口減少、高齢化等に対応し、男女が共に暮らしやすく、子育て家庭等にも配慮した都市づくりを進めることが必要です。こうした取組を推進するに当たっては、地方公共団体の都市計画担当部局、防災担当部局、男女共同参画担当部局、福祉担当部局等が連携することが重要です。

また、指定避難所及び災害時に避難所となることが想定される施設や場所について、平常時から施設・設備のバリアフリー化を進めることが必要です。

例えば、避難所に指定されることが多い学校のトイレは、和式トイレしかない場合も多くなっていますが、高齢者や幼児等を含め、あらゆる人にとって使いやすいよう、洋式や多目的トイレを設置することが考えられます。

2 発災直後の対応

(1) 避難誘導の実施

〔取組指針〕

- 防災行政無線や広報車等の手段では、子育てや家族の介護等で自宅にいる者には届きにくいことも想定されることから、窓等を閉めきった状態でも避難勧告等の情報を伝達できるよう、平常時からメールやソーシャル・ネットワーキング・サービス等の手段を整備し、発災時はそれらを活用して迅速に避難勧告等の情報伝達を行うこと。
- 妊産婦や乳幼児を連れた保護者は、避難に時間と支援を要することが多いため、関係機関、自主防災組織、近隣住民等の協力を得て、安全を確保できる場所への避難誘導・避難介助を行うこと。

〔解説〕

避難勧告等の災害の危険性に関する情報は、市町村等が防災行政無線や広報車等を活用し伝達していますが、子育てや家族の介護等で自宅にいたり、窓を閉め切った状態など様々な状況にあっても情報を伝達できるよう、なるべく多くの情報伝達手段の確保が必要です。

例えば、携帯電話等を活用し、注意報や警報等の情報を登録者に自動配信するメールサービスや、ソーシャル・ネットワーク・サービス（SNS）を活用した情報伝達が考えられます。こうした情報伝達手段は、災害発生時に初めて使用しようとしても難しい場合が多いため、利用者が使用方法を習得できるよう平常時から整備し、必要に応じて訓練しておくことが重要です。

妊婦は、身体が思うように動かない、重いものが持てない、さらに妊娠後期になるとお腹が大きくなり足元が見えづらいなど、行動機能が低下し、移動に時間がかかる場合があります。また、一人で歩けない乳児や、移動に時間がかかる幼児と一緒にいる場合は、保護者は乳幼児を抱いて避難することになります。このため、保護者がいても、複数の乳幼児を連れている場合など、避難誘導等で支援を要する場合があります。

妊産婦や乳幼児を連れた保護者が避難する際は、周囲の人の協力を求めることや、乳幼児は抱っこ紐などでおぶい、両手をあけておくこと、幼児の場合は迷子に備えて名札をつけておくことなどが考えられます。こうした災害発生時の妊産婦及び乳幼児の避難対応について、地方公共団体は、保健所や子育て支援センター等を通じて、妊産婦や乳幼児を連れた保護者に対して、平常時から周知しておくことが必要です。

(2) 災害対策本部の設置

〔取組指針〕

- 応急対策に係る意思決定の場における男女共同参画を推進するため、災害対策本部に女性の職員を配置すること。
- 災害対策本部の構成員として、女性が就くことの多い行政保健師の代表や保育所長、男女共同参画担当の長等を指定することも考えられる。
- 災害対策本部の事務局を担う担当部局の職員に、女性職員を配置すること。

〔解説〕

災害発生時には、災害情報の収集、災害対策の実施方針の作成、関係行政機関、関係地方公共団体、関係公共機関等との連絡調整や連携を図るため、地方公共団体に災害対策本部が設置されます。応急対策に男女共同参画の視点を反映させるためにも、災害対策本部及びその事務局組織における男女共同参画は重要です。

災害対策本部の構成員は、地方公共団体の部長級以上が多くなっていますが、部長級以上の女性職員が少ない場合は、行政保健師の代表や保育所長、男女共同参画担当の長等を指定することなどにより、女性が構成員となるような工夫が考えられます。

(3) 災害対応に携わる者への支援

〔取組指針〕

- 救助・救援、医療及び消火活動、ライフライン（電気・ガス・水道等）の復旧等に係る業務が、子育てや介護等の家庭的責任を有する職員または社員等も参画して速やかに実施されるよう、災害直後から子育て・介護支援を実施すること。
- 保育所、幼稚園等の早期の復旧が困難な場合には、避難所等や庁舎内または事業所内等で緊急対応として一時的に子どもを預かることも考えられる。

〔解説〕

過去の災害では、子どもや介護が必要な家族のいる職員が、災害対応業務と家庭との両立について、大きな困難を抱えたことが報告されている一方、「避難所で周囲の人が子どもを一時的に預かってくれたため、災害対応に当たることができ、大変助かった」という声も聞かれています。東日本大震災では、災害発生後、非常参集された職員の子どもを預かるため、公立保育所等を一早く再開させた地方公共団体もみられました。

災害により、保育所や幼稚園等が甚大な被害を受け、施設を早期に復旧・再開させることが難しい場合には、避難所内の一角や、庁舎内や事業所の空き部屋等を確保して、一時的に子どもを預かる場所及び人材を確保することも考えられます。

取組事例

災害時における保育所の早期復旧（仙台市）

平成 23 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災では、行政職員はもとより、消防職員や警察官、自衛隊員、医療従事者、福祉施設職員など住民も含めた総力で震災対応を行わなければならない状況だったため、発災当日に施設の安全を前提とした保育継続の方針を決定し、保育所へ周知を行った。

この決定を受け、市立保育所だけでなく、私立認可保育所も、建物被害により園舎が使用できなくなったところを除き、保育所を閉所せず保育を継続し、47 か所の市立保育所は震災翌日の 3 月 12 日も継続して保育が実施され、私立認可保育所についても、8 割近い保育所が震災翌日も保育を継続し、発災後 13 日目からは全保育所で保育が実施された。

市立小学校については休校措置が取られたが、児童館では放課後児童クラブを開設しているため、3 月 14 日には 8 割近くの児童館が開館し、3 月 22 日には被害が大きかった 7 館を除く 96 館の児童館が開館した。また、児童館ごとの登録制としている放課後児童クラブについては、臨時的な措置として、どこの児童館でも柔軟に受け入れられるよう配慮された。

取組事例

災害派遣活動を行う自衛隊員への託児支援（防衛省・自衛隊）

防衛省・自衛隊では、天災地変により災害派遣命令等が発令された場合の緊急登庁に当たって、隊員が家族の世話等に不安を抱くことなく任務に専念できるよう、常日頃から備えておくことは重要と考え、基地・駐屯地内の施設において、一時的に子どもを預かることができる態勢の整備（子どもの世話をする人員の配置や安全マットを敷くなどの環境整備）に取り組んでいる。

東日本大震災に当たっては、震災発生当日に陸上自衛隊の 19 個駐屯地において児童を一時的に預かる施設を開設して、延べ 1,138 人の子どもを一時的に預かった。このことにより、延べ 931 人の隊員が災害派遣活動に従事することができ、自衛隊の即応態勢維持の観点から大きな成果が得られ、子どもを持つ女性自衛官等の活用にも大いに役立った。



駐屯地内の一時預かり所

(4) 帰宅困難者への対応

〔取組指針〕

- 帰宅困難者が大量に発生することが想定されている地域においては、平常時に協定等を締結した駅周辺の商業施設や大学等に対して、男女共用のスペースだけでなく、女性専用のスペースを確保するよう要請すること。
- 災害発生時に女性専用の帰宅困難者の一時受入れ場所を開設した場合には、各種メディアを活用し、必要な者に届くよう情報伝達を行うこと。

〔解説〕

東日本大震災では、首都圏で大量の帰宅困難者が発生しましたが、帰宅困難者の受入れを行った施設の中には、男女混合のスペースのみが用意され、見知らぬ人の中で不安な状況だったという女性の声も聞かれました。

地方公共団体は、都道府県や市区町村の指定を受けるか、協定等を締結した駅周辺の商業施設や学校、ホテル等、帰宅困難者の一時滞在施設に対して、プライバシー及び女性の安全・安心の確保の観点から、女性専用の受入スペースを設けるよう要請することが必要です。

さらに、民間企業や女性団体等に対して、女性専用の帰宅困難者用避難施設を開設したり、帰宅困難者用避難施設に、女性が安心して過ごせるスペースを設けるよう要請することも考えられます。

平成24年に公表された首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の最終報告⁴では、発災直後から概ね6時間後までに一時滞在施設を開設することとし、妊婦、乳幼児等の災害時要援護者の優先スペースや、女性優先スペースの確保を求めています。

また、女性専用の帰宅困難者の一時受入れ場所を開設した場合には、メール、ホームページ、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）等の手段を活用し、必要とする人に情報が届くよう伝達することが必要です。

⁴ 中央防災会議 防災対策推進検討会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ HP
http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_shutochokka/8/2_2.pdf

3 避難所

(1) 避難所の開設

〔取組指針〕

- 避難所の開設当初から、男女別トイレ、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室、女性専用スペースを設けること。トイレの設置数の割合は、できるだけ男性：女性＝1：3となることが望ましい。また、ユニバーサルデザインのトイレも併せて設置することが望ましい。
- 避難者の受入れに当たっては、乳幼児連れ、単身女性等のエリアの設定、間仕切り用パーティション等の活用等、プライバシー及び安全・安心の確保の観点から対策を講じること。
- 妊産婦、乳幼児等の健康に配慮し、感染症予防対策を始めとして衛生的な環境を確保するための対策を行うこと。
- 女性や子どもに対する暴力を予防するため、トイレ・更衣室・入浴設備等の設置場所は、昼夜問わず安心して使用できる場所を選び、照明を付けるなど、安全に配慮すること。
- 男女のニーズの違いへの配慮等が必要となる福祉避難所についても、男女共同参画の視点に配慮して開設すること。

〔解説〕

東日本大震災では、避難所に授乳や着替えをする場所がなく、女性が布団の中で周りの目を気にしながら着替えたり、女性専用の物干し場がないため、下着が干せないなどの課題が指摘されました。また、トイレに鍵がかからなかったり、周りが暗かったりして怖く、利用しにくいとの声も寄せられました。

避難者が入所してから、避難所内部のレイアウトや区域の設定を変更することは難しいため、避難所を開設する際に、男女別トイレ、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室、女性専用スペース等を設けることが必要です。そのために、平常時より避難所内の区域設定について、施設の管理者及び地域住民等、関係者で検討し、避難所運営マニュアル等にも記載しておくことが考えられます。

トイレは、安全面から、男女別に設置することが必要です。その数は、男女比を1：3とすることが国際的な基準⁵とされていることも踏まえて設置することが望まれます。

また、性的マイノリティ等にも配慮し、男女共用のユニバーサルトイレもあわせて設置することが望まれます。

女性専用スペースは、妊産婦等が日中、人目を気にせず横になって休養したり、女性用品を配布したりするスペースとして活用できます。更衣室や授乳室にも利用可能な女性専用スペースは、昼夜を問わず安心して使えるよう、職員が常駐しているスペースの近くや、なるべく明るい場所に設置したり、照明を付けたりするなどの工夫が考えられます。

混雑した避難所の中ですぐ近くに見知らぬ人が寝ているといった状況は、特に女性にとっては不安を感じる環境になります。避難生活の中で、プライバシーや他人との間に一定のスペースが確保されていないことは、女性の心身の安心・安全を脅かし、女性に対する暴力にもつながりかねません。避難所の開設に際しては、単身女性のエリアや、若い女性のいる家族のいるエリアを設定するなど、集団生活においても最低限のプライバシーが確保されるように留意することが必要です。

その際には、小部屋や間仕切り用パーティション等を活用することが必要です。ただし、パーティションの設置によって、死角が生み出されないよう留意します。東日本大震災では、支援物資として、間仕切り用パーティションが届いても、避難所の運営会議で、プライバシー確保よりも、全体が見渡せたり、コミュニケーションが取れる方が重要であるとして、導入されなかった避難所もありました。女性たちが設置を求めているも、避難所の運営に関わっていなかったり、運営者の意向と反対の意見を出すと居づらくなるのではと心配し、要望が実現しなかった、という避難所もありました。

また、一般の避難所では生活することが困難な災害時要援護者が、避難所での生活において特別な配慮が受けられる福祉避難所を設置する際には、男女の身体的性差や男女のニーズの違い等に配慮することが必要です。専門的な人材の確保に

⁵ 「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）」に基づくもの。スフィア・プロジェクトは、災害援助における行動の質を向上し、説明責任を果たせるようにすることを目的に、1997年に人道援助を行うNGOのグループと国際赤十字・赤新月運動によって開始された。現在では、21世紀の人道対応の事実上の標準として、最も広く知られ、国際的に認識されている。

については、他の地方公共団体や関係機関、民間支援団体等と平常時において協定を結び、備蓄や施設設備環境、災害時の対応、広域連携の方法等について事前調整をしておくことが考えられます。

* 避難所チェックシートは、73 ページを参照。

取組事例

避難所における女性専用スペースの開設（福島県）

東日本大震災で発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故により、福島県郡山市の複合コンベンション施設「ビッグパレットふくしま」には、平成 23 年 3 月 16 日から、避難区域の富岡町や川内村から人々が避難してきた。

一時は約 2,500 人が避難し、県内最大の避難所となったが、ビッグパレットふくしまの建物の被害も大きく、避難者が通路やトイレ周辺にも人があふれるほどの状況の中で、被災から 1 か月経った時点でも避難所の内部は混乱を極めていた。特に女性たちは、プライバシーが確保されたスペースがなく、着替えや授乳をする場所にも困っていた。

こうした状況を受け、同年 4 月 11 日、県庁から避難所運営支援チームの担当者が派遣され、同 17 日に避難生活を送る女性たちが安心して過ごせる場所として、女性専用スペースが設置された。その後、県庁避難所運営支援チームの依頼を受けた県男女共生センターが運営支援を開始し、さらに同センターから協力依頼を受けた郡山市男女共同参画センターや郡山市内の女性団体が連携し、5 月以降は 3 団体が日替わりで常駐して、様々な形で女性たちの支援を行った。こうした連携には、日頃から築いていたネットワークが活かされ、各団体が強みやノウハウを発揮し、多様な活動につながった。

女性専用スペースでは、避難所で生活する女性たちの安全と安心の確保と、避難している女性と地元（郡山市）の女性との交流を大きな目的として、①安心してくつろげる場の提供、②相談窓口の情報提供や防犯ブザーの配布、③女性のための物資等の提供、④ストレス解消のための楽しめる場として、喫茶コーナーや料理会・手芸教室等の開催、⑤弁護士相談やマッサージ等のボランティアへの場所の提供等が行われた。避難者への周知には、案内用ポスターを女性トイレの全個室に貼ったり、チラシ・カードの配布等も行われた。

女性専用スペースは同年 8 月末に避難所が閉鎖されるまで、毎日 9 時～21 時まで開設さ



女性専用スペースを案内するポスター・チラシ

れ、一日平均 50～100 名が利用した。スタッフとのおしゃべりなどのほか、着替え、授乳、ドライヤーを使う、食器や野菜を洗う、針仕事、昼寝、読書等、利用方法は様々であった。

取組事例

妊産婦・乳児専用の母子避難所設置に向けた協定の締結（東京都文京区）

文京区は平成 24 年 9 月に、「災害時おなかの中の赤ちゃんを守るプロジェクト」を立ち上げ、災害時に妊産婦や乳児が避難する専用の「妊産婦・乳児救護所（母子救護所）」の設置を、全国で初めて地域防災計画に盛り込むとともに、具体的な制度設計を行った。

まず、区では災害時に避難する妊産婦をおよそ 640 名程度と算定しており、この人数を受け入れできるスペースを確保するため、跡見学園女子大学、貞静学園短期大学、東洋学園大学、日本女子大学の合計 4 大学と「災害時における母子救護所の提供に関する協定」を締結し、耐震性の確認・具体的区画の指定を行った。また、東京都助産師会、東京都助産師会館とは「災害時における妊産婦等支援活動に関する協定」を締結し、助産師等が、妊産婦等の心身のケアにあたること、早産・流産や、産後うつなどを防ぐための妊産婦等支援活動を行うこととした。さらに、比較的低リスクの低い妊産婦・乳児等のケア（出産を含む。）については、東京都助産師会館に併設する八千代助産院での出産支援等も想定するとともに、ハイリスク妊産婦・乳児の搬送先・後方支援としては順天堂大学（病院）とも協定を締結した。

情報連絡体制として、母子救護所には、地域系防災行政無線や個別受信機を整備する。また必要な物資・備蓄についてもリストアップし予算化した。これまで十分な対応がされてこなかったアレルギーを持つ乳児用の粉ミルク等も備蓄する。

平成 25 年 3 月現在、協定内容をより具体化していくための連携会議を重ねており、今後相互の研修・訓練等も行っていくことでより実践化していくこととしている。

(2) 避難所の運営管理

〔取組指針〕

- 避難所の管理責任者には、男女両方を配置すること。
- 避難者による自治的な運営組織には、男女両方が参画するとともに、責任者や副責任者等、役員のうち女性が少なくとも3割以上は参画するようにすること。
- 自治的な組織では、女性、子ども・若者、高齢者、障害者等の多様な主体の意見を踏まえ、避難所での生活のルールづくりをすること。
- 自治的な組織において、班を組織して避難者が活動する際は、特定の活動（例えば、食事作りやその後片付け、清掃等）が片方の性に偏るなど、性別や年齢等により役割を固定化することがないようにすること。班の責任者には、男女両方を配置すること。
- 避難所ごとに作成する避難者名簿は、男女の置かれている状況等を把握するため、世帯単位とともに個人単位でも把握し、作成すること。記入項目としては、氏名、性別、年齢、支援の必要性（健康状態、保育や介護を要する状況等）、外部からの問合せに対する情報の開示・非開示等が考えられる。避難者の個人情報への取扱い・管理には十分注意すること。
- 避難者の中に、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律に基づく保護命令が発令された被害者等が含まれる場合は、その配偶者等に居所等が知られることのないよう当該避難者の個人情報の管理を徹底すること。

〔解説〕

東日本大震災では、避難所等において、女性の要望や意見が重視されない傾向にあったことや、女性が要望や意見を言うと、肩身が狭い思いをしたり、避難所を出ていかなければならなくなるという不安などから、女性用の物資が不足していても女性が要望することを躊躇する傾向にあったことが報告されています。運営の責任者に女性がいない避難所が多かったことが、こうした傾向を強めた要因の一つという指摘もあります。

避難所を設置した場合には、原則として、各避難所に市町村職員（市町村職員が配置できない場合は都道府県職員等）による運営責任者を配置し、避難所の運営を行うこととなります。災害発生直後から当面の間は、運営責任者は昼夜での対

応が必要となることが予想されるため、交替ができる体制が重要となります。運営責任者は複数名おき、男女両方が配置することが必要です。

避難所の開設後は、施設管理者や市町村職員による運営から、避難者の自治的な運営に移行することが重要です。避難者自身が責任と役割を担い、任務を果たすことは、避難者の自立に向けた一歩になるとされています。

避難所の運営に、女性も主体的に参画し、避難者同士が相互に話し合い、多様な避難者の要望や意見の調整を経て、生活ルール等を決定することは、避難所における良質なコミュニティの形成にもつながります。また、避難所の運営のための仕事を避難者が分担して、施設管理班、食料・物資班、保健・衛生班等、活動の種別ごとの班組織を設置する場合にも、班の責任者は複数名とし、男女両方が担うことが必要です。食事の準備や後片付け、清掃など、特定の活動が一方の性に偏らない、公平な役割分担に留意することも必要です。さらに、小学生、中学生、高校生も、物資の配布や食事作りなど避難所運営の役割を担うことが十分にできますし、要介護高齢者も子どもたちの話し相手などの役割を担うことができます。避難所の運営には誰もが参加でき、そのことが避難者自身の生きがいにつながり、より良い避難所の運営につながるよう留意することが重要です。

避難所の開設・運営に当たっては、避難者名簿の作成・管理が必要になります。地方公共団体及び施設管理者は、避難所に避難してきた者について世帯単位で情報を整理するとともに、必要な物資・サービス等の個別ニーズを把握するため、個人情報保護に配慮しつつ、個人の状況についても詳細に把握することが必要です。例えば、避難者の性別、年齢、生年月日、健康状態、保育や介護の有無や状況等について把握することで、医療・福祉的ニーズを把握することが可能となります。

また、避難者名簿の管理に当たっては、特に配偶者からの暴力等の被害者の情報も含まれることから、その管理・開示については注意が必要です。配偶者からの暴力等の被害者にとっては、避難者名簿に記載され、公表されることにより、加害者である配偶者に居所が知られて、被害者の生命身体の安全が脅かされるという問題も生じます。東日本大震災においては、配偶者からの暴力等の被害者からの申し出により、避難者名簿に載せないという配慮をした事例もあります。名簿作成の際には、個人情報の開示・非開示について記入時に本人に確認し、その上で、情報の管理に十分注意する必要があります。なお、避難者名簿の性別欄につ

いては、性的マイノリティに配慮し、自由記述欄とする方法も考えられます。

* 避難所チェックシートは、73 ページを参照。

ボランティアに頼る炊き出しから専属スタッフの雇用へ（宮城県山元町）

山元町では、東日本大震災後、町内に最大で19か所の避難所が設置され、女性職員や、避難してきた女性が当番制、もしくは婦人防火クラブ等がボランティアで炊き出しを行っていた。町の保健福祉課の女性職員（管理栄養士）は避難所の巡回を通じて、震災直後の物資供給もままならない状況の中で、避難所ごとに食事の内容やバランスに差があることを感じ、避難者の健康のためにも、最低限の栄養管理が必要という認識を持った。また、炊き出しに当たっている女性たちに疲労の色が濃いこともわかった。

そこで、同職員は震災直後から衛生的で大規模な調理場の確保と栄養管理のため、炊き出しの体制整備の必要性を訴え、これに共鳴してくれた町民生活課生活班長の女性職員と2人で、庁内の説得に当たった。

まず、自衛隊の緊急支援が入ることに伴い3月15日からは避難所毎の炊き出しをやめ、庁舎の空きスペースで一元調理して避難所に運搬することにした。それと同時に、衛生的で千人規模の調理ができる広さの調理場の確保が必要と考え、避難所運営の一環として、庁舎の敷地内に調理棟の建設を計画・立案し、同年4月に実現した。計画時点から、食事を衛生的に配布するために、調理棟の中に配食できるスペースを設けたり、食器をそろえたりと、細部に気を配った。

さらに、同職員は、千人規模の食事を毎日調理するには、炊き出しをボランティアに頼るのではなく、仕事として専属のスタッフを雇用することが必要と考えた。当初は、庁内でも、日々の食事を作るためにスタッフを雇用することへの異論もあったが、根気強く何度も必要性を訴えたことで理解が得られ、緊急雇用創出事業を活用して、同年5月から9月末まで、町の臨時職員として栄養士1名（女性）と調理スタッフ7名（うち女性6名）を雇用した。

5月は避難者が多かったため、雇用したスタッフだけでは手が回らず、学校給食の調理職員などにも手伝ってもらった。同年8月16日に避難所は全て閉鎖したが、スタッフは9月末まで、仮設住宅での料理教室の開催等を担った。

炊き出しを被災した女性のボランティア任せにしない体制を作り上げたことで、避難者の栄養管理及び食事の衛生管理において、成果を挙げた。



調理棟の外観（上）と炊き出しの様子（下）

配偶者からの暴力の被害者に配慮した避難者名簿（福島県相馬市）

相馬市では、東日本大震災後、市内に最大 45 か所の避難所ができ、約 4,500 人が避難した。予め定められていた計画に沿って、保健福祉部が「避難所本部」となり、各避難所との連絡・調整や全体統括を担った。

各避難所では、避難者名簿が作成されたが、ある避難所では、配偶者からの暴力の被害者から、「夫に居場所を知られたくないので、避難所の名簿に名前を出さないでほしい」という要望が寄せられた。市では、その要望を受け、被害者の安全確保が最優先と考え、避難者名簿に記載しない対応を行った。

(3) 物資の供給

〔取組指針〕

- 避難所において、生活必需品等の物資を供給する際、生理用品や下着等の女性用品については、女性の担当者から配布したり、女性専用スペースや女性トイレに常備しておくなど、配布方法を工夫すること。
- 避難所での生活が長期化する場合には、男女のニーズの違いのほか、妊産婦、乳幼児、食事制限のある人等の多様なニーズを把握し、物資の調達及び供給を行うことが望ましい。多様なニーズの把握のために、民間支援団体等との連携によるニーズ調査や、声を出しにくい人の声を拾うための意見箱の設置等の工夫が考えられる。
- 避難者のほか、避難所に避難していない被災者や指定避難所以外に避難している被災者に対しても、女性用品、乳幼児用品等の物資の提供を行うこと。

〔解説〕

東日本大震災においては、避難所のリーダーに女性が少なく、物資担当者が男性であったことなどから、女性が必要とする物資の要望が出しにくく、女性用下着や生理用品が届いても、男性が配布しているため、恥ずかしさからもらいに行きづらいという声が聞かれたことや、女性の要望に応じた支援物資の供給ができていなかったことなどが報告されています。女性用の物資を女性の担当者から配布したり、女性トイレ、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。

女性や妊産婦、子育て家庭等のニーズを把握するため、女性団体やNPO等の民間支援団体の協力を得て、当事者を対象としたアンケート調査を実施したり、避難所に意見箱を設置することも考えられます。

また、東日本大震災では、避難所に避難していない在宅の被災者等には支援物資が届かず、大きな困難を抱えたことが報告されています。地方公共団体は、避難所に届いた物資は、在宅避難者等も含めて支援の対象となることを、平常時より周知徹底することが重要となります。